

内容提要

信访是公民、法人和其他组织采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上各级人民政府所属部门反映情况，提出意见、建议和要求，依法应当由有关行政机关处理的活动。信访制度就是信访人向国家机关提出信访事项的过程，调整信访活动的各个参与主体的权利义务关系的一系列规则、程式的统称。它是我国社会主义建设过程中的一项具有中国特色的制度。

当前我国正处于关键的社会转型时期，改革和发展中产生许多的问题，如法律不完备，执法不严、司法不公和政策偏失等等，各种问题和矛盾通过不同渠道集中到各级信访结构，并不断地向中央国家机关聚集，信访大户、重复访、集体访频繁发生，使首都北京及部分省会城市面临很大的社会稳定压力，信访制度承载了整个社会变革转型及社会稳定的重任，表现出对解决问题的不力和不适应。信访制度的改革也成为社会公众关注的焦点。本文主要从以下五个大的方面就信访制度的基本理论、问题及改革作出研究和探讨。

第一部分为信访制度概述。本文分七个方面对信访的概念、性质和功能、历史发展、机构设置、调整范围、信访主体的权利义务、信访活动的类型和特点作了阐述：（一）、信访制度的概念（略）（二）、信访制度的性质和功能 1、关于信访制度的性质，信访制度是宪法保障的公民民主权利的制度，信访制度是一种特殊的行政救济制度，是体现政治沟通的制度；2、信访制度的功能：（1）信访是人民群众政治参与、利益表达的制度性方式，也是维护和实现人民群众经济利益和民主权利的重要手段；（2）信访是个体权利对公共权力的控制，是公民监督行政权力、司法权力的有效途径；（3）信访制度是党和政府及其负责人密切联系群众，了解社情民意的一种制度化形式；（4）信访制度深化政权合法性，维护社会稳定；（5）信访工作对建设小康社会和构建社会主义和谐社会的独特作用。（三）、信访制度的历史发展，从古代的直诉制度说起，追溯到新中国信访制度的建立，从中可以看到现行信访制度与我国古代的直诉制度存在继承和连续关系。（四）、我国信访机构的建制及运作程序：本文阐述了我国信访机构庞大分散，归口不一，规格较低，缺乏解决问题的资源和实际权力，以及信访工作中的“分级负责，归口办理”的运作程序。（五）信访制度的调整范围：虽然信访条例规定了对国家机关、

农村、城市基层组织及其工作人员、成员的职务行为，信访人均可向有关行政机关提出信访事项，同时又作出了“对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。”的限制，但信访机构在实践中更习惯于将信访事项层层向下级转送、交办。（六）信访主体的权利义务：信访法律关系的主体包括：信访人、信访机构、承办机关，信访人信访活动中享有“批评、建议、申诉、控告和检举”的权利，同时也承担“不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”的义务。承办机关享有依法查清事实和处理信访事项的权利和义务，信访机构享有依法登记、交办、转送信访人提出的信访事项的权利义务，也具有对承办机关的督查权和建议追究责任权等职权。（七）我国信访活动的类型和特点。我国目前的信访活动大致可以分为三种类型：参与类信访；求决类信访；诉讼类信访，其中求决类信访和诉讼类信访所占比例较大，反映的问题也更突出。

第二部分为国外及其它地区申诉专员制度与我国的比较分析。西方国家的政府系列中并不存在单独的信访机构，也没有如此庞大的信访群体和居高不下的信访量，包括我国的香港地区在内的许多国家，一般采用申诉专员制度或请愿制度来受理人民对政府在公共行政管理范围内的投诉。本文介绍了瑞典、澳大利亚的申诉专员制度、法国的“行政中介人”制度、南非的公共监察员制度以及美国、我国香港地区的相关制度，与我国的监察制度进行了比较，指出了我国监察制度存在的缺陷。

第三部分为我国信访制度存在的问题及原因分析。（一）本文详细列举了我国信访制度存在的问题 1 信访职能过于宽泛，管辖范围任意扩大，信访总量居高不下；2 错位、越位现象严重。信访的指向往往是掌握党政司法权力的官员，却让没有权力的信访部门出面处理，把信访部门当成解决问题的责任主体，出现权责错位。3 信访程序缺失，立案不规范，终结机制不完善；4 政绩压力下，非正常手段大量使用。为了解决信访问题，中央、上级机关把责任大量的压给了下级，下级政府为了“迅速”“妥善”解决信访问题，争取政绩，大量的使用非正常的手段。5 信访活动组织化趋势明显，群体性事件和集体上访频繁，过激行为时有发生，易引发政治问题。（二）从初探和再探两个层次深入分析了信访问题的原因。1 初探信访问题的原因：（1）信访制度本身存在缺陷。第一，信访体制不顺，机构庞杂，缺乏整体系统性，导致信访事项办理效率低下；第二，信访工作原则

之缺陷。按照“归口管理，分级负责”的工作原则，群众反映某一国家机关及其工作人员的问题，最终还必须回到该机关去处理，信访机构自身没有权力也没有能力解决上访群众提出的问题。第三，信访制度不够健全和完善，信访形势的迅速变化与信访法制化明显落后存在矛盾。表明信访制度立法上的缺陷；（2）行政权力过大且缺乏制约，揭示了行政权力主导型社会的弊端；（3）从传统法律文化和信访者的心态上看，历史上的人治传统和信访人所追求的“清官”情结，影响着信访人“崇信弃法”的观念，并希望以特殊的手段达到预期更大的目的；（4）其他法定救济渠道的不畅，法律维权和监督成本较高。由于行政复议机构不具有相应的独立性、处理程序上的不公开性，行政诉讼受行政干预较多，以及两者共同存在的受理范围和时效等限制导致了行政复议和诉讼缺乏应有的公信力和公正性，此外，向上级纪委监委监察机关举报国家工作人员违法违纪，不但成本高而且存在可能遭受被举报人报复陷害的风险。再探问题深层次的原因：（1）社会纠纷增多的体制性根源：社会经济体制的变革，单位社会向契约社会的转变产生了两个重要的社会后果，一是人们的关系类型由权利服从关系变为平权的关系；二是社会纠纷的大量涌现；（2）社会环境：民主缺位，民怨淤塞造成信访部门的重荷，由于直接选举、游行示威、媒体舆论等民主形式不能充分发挥作用，造成民意表达的不畅，因而民怨淤塞，造成信访部门的重荷；（3）政治体制改革滞后，官僚政治体制的弊端凸显。由于官僚政治体制根深蒂固，官僚主义作风助长信访问题的蔓延和升级；（4）司法权力的弱化。一方面我国政治体制存在着问题，使司法权不具备建立公信力的基础，法院司法权未独立于当地党委和政府；另一方面，“重实体、轻程序”的传统使得民众对法律的认同和服从程度低，进而对司法缺乏信任；（5）信访制度与现代法治精神之冲突，本文剖析了信访制度的人治性质，揭示了信访制度与司法制度的矛盾。

第四部分为我国信访制度改革的设想。本文（一）第我国信访制度存在及改革的必要性。首先论证了我国信访制度存在的必要性：1 信访是公民表达自由的一种途径，是公民的一项重要民主权利。2 信访是个体权利对公共权力的控制，是公民监督行政权、司法权的有效途径，也是公民寻求权利救济不可缺少的补充方式。3 信访是反腐倡廉的信息源，也是公民监督的重要内容。其次论证了我国信访制度改革的必要性：由于信访存在的这种制度上的缺陷，它的运作带来

了很多负面影响：一是救济渠道堵塞，矛盾积累；二是在一定程度上弱化了法治的权威，阻滞了我国法治建设的进程。（二）提出了信访制度改革的基本思路：1 缩小信访外延，弱化信访的权利救济功能。2 赋予信访制度预防的功能。3 最终实现权利救济功能与信访制度的彻底分离。（三）我国信访制度改革的发展定位：近期应给我国信访制度定位成是公民政治参与的重要手段、公民利益表达的重要渠道、公民权利救济的补充方式。而从长远的目标来看，要取消信访制度的权利救济功能和地位，让信访制度纯粹成为公民政治参与和公民利益表达的渠道；（四）阐述了我国信访制度改革的方案设想，分为近期方案、远期方案及与信访制度有关的保障机制的改革。1 近期方案是：（1）纠正信访机构违反条例的习惯做法；（2）依法保障公民正当行使信访权利，维持正常的信访秩序，从政绩考核机制和责任追究制度两个方面进行保障；（3）建立全国信访信息系统，构建网络平台，实现资源共享；（4）提高信访工作人员的素质，适应新时期新形势信访工作的需要；

（5）规范政府决策的法律非诉可行性分析，对政府决策提出“信访评估”的模式，确保决策科学化、民主化、法制化；（6）司法部门信访制度改革；（7）改革和创新监察制度，建议信访部门和监察部门合并；（8）发挥社会团体、基层组织在解决社会矛盾和问题中的作用；2 远期方案是：（1）维护表达权和抗议权等基本公民权利，进一步落实和发展社会主义的民主；（2）撤消各级政府及其职能部门的信访机构，把信访职能集中到各级人民代表大会，通过人民代表监督一府两院的工作。改革的具体措施是：1）建立全国人大信访网；2）组织各级人民代表对本选区的重要信访案件进行调查和督办；3）建立监督专员制度，强化利益表达和法律监督功能；4）逐步扩大在中国共产党领导下的人大代表直接选举范围；（3）科学划分中央和地方政府之间的权限范围，合理构建问责制，依法规范上下级政府的关系；（五）与信访制度有关的支持保障机制的改革。1 司法体制改革，改革财政、人事体制，保障司法独立；加快审判制度改革，运用有效的规则，制衡法官的自由裁量权；加强法律援助司法救助工作，降低当事人的诉讼成本；2 修改行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法，使之充分发挥公民的权利救济功能；3 实现政府结构性转型，重塑政府的公信力，自觉维护政府的信誉，树立政府坦率、坦白、坦然的品质。4 建立民意表达机制和现代新闻制度，引导媒体正确的履行监督职责。5 培育现代公民的主体意识、权利意识和社会责任意识，营造崇尚法

律的社会氛围。

第五部分为结语。信访制度在一定时期和一定程度上听取社会弱势群体的呼声，实现社会正义等方面起到一定的权利救济作用。但归根结底是人治社会的产物，不利于纠纷的解决和人权的保障，撤消或强化信访制度都是不正确的，应对我国信访制度、司法体制及配套措施进行改革，弱化信访制度的权利救济功能，直至仅仅承担公民的利益表达和民情反映功能。

关键词：信访制度 问题 改革

Abstract

Petition refers to the activities that citizens, legal persons and other organizations using mails, telephone calls, visits, in order to express their views, suggestions and requests to the people's governments at all levels, the certain departments of people's governments at above the county levels. Petition system is the the process that petitioners state their petition issues. And also a series of rules, programs that adjust the various activities involved in the rights and obligations of the joiners. It is a system with China's characteristics in the process of building socialism.

At present, China is at a critical period of social transition, reform and development lead to many problems, such as inadequate laws, lax enforcement of laws, judicial injustice and policy be ignored, and so on, problems and conflicts through different channels at all levels to focus petition structure, and continuously to the central state organs concerned to gather petition large, repeat visits, file frequently. Beijing, the capital and some provincial cities face tremendous pressure on social stability. Petition bearing system as a whole transformation of social change and social stability of the mission, shown to solve the problem of poor and unaccustomed to it. The reform of the petition system has become the focus of public attention. This paper mainly from the following five major aspects of the petition system's basic theory, and the reform of study and discussion.

The first part is the outlines of petition system. This paper is divided into seven aspects of the concept of the letters, and the nature and function, historical development, institutional setup, adjustment, Petition main rights and obligations of the petition and the types of activities described characteristics: (I) The concept of the petition system (abbreviated). (II) the petition system and the nature of a function of the nature of the petition system. 1. petition system is the constitutional guarantee of the democratic rights of citizens, the petition system is a special administrative relief system communication is the political system in recent years. 2. the petition system functions: (1) Petition is the people's political participation, expressed interest in the system, as well as safeguarding and realizing the people's economic interests and democratic rights of the important means. (2) Petition individual right to the

control of public power is a civic oversight of the executive power, judicial power in an effective way. (3) The petition system of the party and the government and its responsible person close ties with the masses and public opinion to understand the social conditions of an institutionalized form. (4) The petition system deepening regime legitimacy, and safeguard social stability. (5) Petition work of building a well-off society and building a socialist harmonious society is unique role. (III) The the petition system's development, from the ancient system of direct appeal begins, the new China dates back to the establishment of the petition system, From this we can see that the current petition system in ancient China and the direct appeal system and the continuous existence of inheritance relations. (IV) China's Petition bodies formed and operational procedures : This paper elaborated on China's huge petition bodies scattered, and assign different lower specifications, to solve the problem of lack of resources and real power, and the notice of "individual responsibility. centralized processing "operational procedures. (V) The adjustment petition system : although Petition regulations of the state organs, rural, urban grass-roots organizations and their staff, members of the official conduct of the petitioner may apply to the executive Letters, also made a "right which shall be through litigation, arbitration, administrative review, and other legal means to resolve the complaint requests that the petitioner in accordance with the relevant laws and administrative regulations relating to the procedure for organs. "restriction But petition in practice more accustomed to visits to the lower layers of forwarding, handling. (VI) The right to petition the main obligations : Petition of the main legal relationship, including : the petitioner, the petition, the contractor organs, Petitioners petition campaign to "criticism and suggestions, complaints, complaints and reports" of rights, also bear "fabrication or distortion of facts for trumping up" obligations. Contractors authorities to investigate the facts and the law to handle petitions to the rights and obligations, according to petition agencies to register with the session. transferred to the petitioner's petition for the rights and obligations also have the authority to supervise the contractor to the proposed accountability and the right terms. (VII) China's Petition the type of activity and features. China currently petitioning activities can be roughly divided into three types : type in Petition. Petition for summary category. Class action petition, which

category petition for summary proceedings category and the proportion of larger petition reflects the problem is more prominent.

The second part will be the foreign and other regions, the Ombudsman and China's comparative analysis. Western countries of the series there is no separate petition, not such a huge petition groups and the high volume of the petition, including China's Hong Kong region, in many countries, in general, the Ombudsman or admissibility of the petition system to the people of the government in public administration within the scope of the complaints. This paper introduces Sweden, Australia ombudsman system, the French "Chief intermediaries", South Africa's public ombudsman system and the United States, China's Hong Kong, the relevant system, and China's surveillance system for the comparison of the existence of our monitoring system deficiencies.

The third part of the petition system into our existing problems and the reasons for analysis. (I) This paper cited China's petition system is the existence of a petition functions too broad. 1. Arbitrary expansion of jurisdiction, Petition high volume 2. predilection overrun serious. Petition often at the master party judicial power officials, while the petition does not have the power sector come forward, unites petition departments as a solution to the problem of liability, there responsibilities dislocation. 3. Petition procedures missing file is not standardized. 4. Performance imperfect mechanism, under pressure from non-normal means of the large-scale use. Petition To solve the problem, the central responsibility of the higher authorities put a lot of pressure to the lower levels, lower levels of government in order to "quickly" to "properly" address the issue petition for performance, and a large number of non-normal means. 5. Petitioning activities organized obvious trend of group events and frequent collective petition, excesses have occurred, easy to trigger a political issue. (II) Two levels Revisited-depth analysis of the petition issue. 1. One of the reasons for the petition : (1) Petition system itself flawed. First, the petition system is not smooth, complex institutions, the lack of overall systemic, resulting in petitions for inefficiency. Secondly, Petition principles deficiencies. "Centralizing management, and individual responsibility," the principle of the masses of a state organs and their staff. ultimately must return to the body to handle, Petition institutions themselves no

authority nor the ability to resolve the petitioners raised. Third, the petition system is not perfect enough, a visit to the rapidly changing situation and visits the legal system is far behind conflict. Legislative petition system shows the drawbacks. (2) Excessive executive power and the lack of constraints revealed the executive power-oriented social ills. (3) From the traditional legal culture and the mentality petition perspective, history of man tradition and the petitioner pursued by the "clean government" complex, which will affect the people involved "in thrall abandon the law" are, It hopes to extraordinary means to achieve a greater purpose. (4) Other statutory relief channels are sluggish, the law to safeguard their rights and the higher cost of supervision. As the administrative review body does not have the necessary independence, the procedures for handling on the openness, Chief administrative proceedings by more interventionist, Taken together, and the admissibility of such scope and timing restrictions lead to the reconsideration of administrative proceedings and the lack of credibility and impartiality , In addition to the higher authorities for Discipline Inspection to monitor state workers to report violations of law and discipline. not only high costs but there were informants may suffer reprisals framing risk. Revisited the problem of deep-seated reasons for this : (1) Social disputes will increase the institutional causes : social and economic structural reform, and Social units to lease the social changes produced two important social consequences First, the relationship between the types of people from the right relationship to obey the affirmative. Second, the social disputes have emerged. (2) The social environment : the lack of democracy and grievances caused blockage petition sector load, the direct election demonstrations media and other forms of democracy public opinion can not give full play to their role, resulting in the expression of popular will be impeded, thus grievances blockage Petition sector caused heavy loads. (3) Political reform lag, bureaucratic and political highlighted the drawbacks. As the bureaucratic system of entrenched political and bureaucratic style of petition problems fueling the spread and escalation. (4) The weakening of the judicial powers. While China's political system there is a problem, so that justice does not have the right to establish the credibility of the foundation, Court right not independent of the local party committees and governments. the other hand, "stressing entities, Light procedures, "the people of the

law makes the agreement and submit to a low level, and proceed to a lack of trust in justice. (5) Petition system and the modern spirit of the rule of law conflict, the paper listed the petition system is the nature of man. reveals the petition system and the judicial system of contradictions.

The fourth part is China's Petition to reform the system envisaged. This paper (I) China's petition system exists and the necessity for reform. On the first demonstration of China's petition system is the need for : 1. A petition of citizens to freedom of expression in a way, Citizens is an important democratic rights. 2. petition is the right individual to the control of public power is a civic oversight of the executive power, judicial power, is an effective way is a citizen the right to seek relief indispensable complementary approaches. 3. Petition to the anti-corruption campaign is the source of information, as well as citizen oversight of the important contents. Second, China's Petition demonstrated the need for reform of the system : Because of this petition institutional shortcomings, Its operation has brought a lot of negative effects : First, the relief channels plug contradictions accumulation. Second, to some extent weaken the authority of the rule of law, block the construction of our legal process. (II) a petition to reform the system of basic ideas : 1. Petition a narrow extension, a weakening of the right to petition Relief function. 2. Conferred petition system prevention functions. 3. Ultimate realization of the rights relief function and the petition system completely isolated. (III) China's petition system reform for development : China's recent petition to be defined as a system of political participation is an important means of expression of the interests of the citizens of the important channels Civil relief complementary approaches. From the long-term goal, the abolition of the right to petition system function and status of relief. Let petition system as purely political participation and expression of the interests of the citizens channels. (IV) Expounded China's petition system reform program envisages, is the recent program, Long-term programs with the petition system and the protection mechanism for reform. 1. Recent program are : (1) Petition to rectify the breach of the customary practice. (2) In accordance with the law to protect the legitimate exercise of civil rights petition, the petitioners maintain the normal order, From a performance evaluation mechanism and accountability system for protection of two aspects. (3)

The establishment of a national petition information systems, Construction of the network platform, sharing resources. (4) Petition work to improve the quality of their personnel, adapt to the new situation to the petition. (5) To standardize its decision-making non-legal feasibility analysis, right government decisions "Petition assessment" model to ensure that decision-making more scientific and democratic, the rule of law. (6) Petition judiciary system reform. (7) The reform and innovation monitoring system Petition proposals and supervision departments merged. (8) Play groups, grassroots organizations in addressing social problems and contradictions in the role. (9) Promote grass-roots democracy, improving the official's ability to govern.

2. Long-term options are : (1) To safeguard the rights of expression and the right to protest against basic civil rights, to further implement and develop the socialist democracy. (2) Removing all levels of government departments and their functions petition, Petition functions put to concentrate people's congresses at all levels, through an oversight on behalf of the House of Representatives work. The specific measures are : 1) The establishment of the NPC petition Network 2) Petition integration resources, the merger of the People's Congress. 3) Organizations at all levels on behalf of the people of this important constituency petition cases for investigation and supervision, 4) The establishment of a monitoring system expression of interests and strengthen legal supervision function. 5) The gradual extension of the Communist Party of China under the leadership of the deputies directly elected. (3) scientific demarcation between the central and local governments the authority, a reasonable construction of the accountability system, standardize on the lower levels of government relations. (V) Related to the petition in support of the reform of the system. 1. A reform of the judicial system, reform the financial, personnel system to safeguard the independence of the judiciary. Accelerate the reform of the trial system and the application of effective rules check judges discretion. Strengthening legal aid for judicial aid, to reduce litigation costs clients. 2. Amend the Law of Administrative Procedure Law, the State Compensation Law, to make it into full play the civil rights relief function. 3. Achieving structural transformation of the government and to rebuild the credibility of the government, and consciously safeguard the credibility of the government, a government with a frank, honest, Frankly quality. 4. Establish

mechanisms and the public expression of modern information system, the media right to carry out supervisory duties. 5. Cultivate modern civic sense, rights awareness and sense of social responsibility, to create a legal advocate a social atmosphere.

The fifth part is the conclusion. Petition system in time and to a certain extent, listen to the voices of the disadvantaged groups. achieving social justice plays a certain role in the right relief. But in the final analysis is going to a social product is not conducive to the settlement of disputes and the protection of human rights, Petition to repeal or strengthen the system are incorrect, with our petition system, the judicial system and supporting measures for reform Weakening the right to petition system functions relief until just assume civic expression of interests and sentiments reflect the function.

Key words: petition system issues reform

引 言

时间：2007年3月10日

地点：北京市宣武区永定路西街中办、国办人民来访接待室路口

“哪里来的”、“不说就不让他进去”！

“看一下身份证”、“不让看，揍他”！

上千名各地来京的接访人员排成一道“人墙”，挨个询问到国家信访局路口的“疑似上访人”。

近年来凡是去过北京上访告状的人都有这样的经历，想得到国家信访局工作人员的登记接待，须经过地方政府驻京“接访工作组”的关口。而“接访工作组”的任务就是劝返、阻拦本地赴京的上访人，让其回原地解决。

为什么要派人接访呢？因为本地来京上访量大，中央要追究地方政府的责任，领导就安排驻京接访了。

而从国家信访局出来的上访者，手里一般都拿着一张“信访事项归口转送介绍信”，脸上大都充满了失望的表情，“唉！还得回当地解决！”“漫漫上访路，何处是尽头？”

而接访的信访工作人员也抱怨：“信访工作，天下第一难！”

当前，我国社会正处于市场经济迅速发展和社会体制转轨过程中，伴随着工业化、城镇化、市场化进程的推进而发生的社会结构调整、利益群体分化、社会利益调整正在急剧地变化，大量社会矛盾和冲突通过信访渠道涌现出来，表现为纷繁复杂的各类信访活动。自上世纪90年代中期特别是2003年非典结束后至今，北京持续发生“信访洪峰”，来自全国各地的信访群众，每天流动在中央国家机关之间，尤其是国家信访局、全国人大、中纪委、最高法院、最高检察院等部门更是人满为患，来访群众人数多，规模大，持续时间长，行为激烈，在一些地方和行业引起连锁反应，信访成为社会公众关注的焦点。

资料表明，2003年国家信访局受理群众信访量上升14%，省级只上升0.1%，地级上升0.3%，而县级反而下降了2.4%。另外，中央和国家机关受理群众信访量上升46%，省、地、县直属部门增幅较少，有的还是负增长。2004年，国家信访

局受理群众集体上访的批次和人次分别比上年增长 73.6% 和 44.6%，^①其中重复上访达 31%。其主要特点：从信访形式和类型看，集体访、重复访数量明显上升，跨地区联合上访、组织化趋势增强，非正常上访大量增加。在信访活动中，堵塞交通要道、拦截公务车辆、冲击党政机关、打砸公共财物等违法行为时有发生，少数信访者还出现自焚、投河、跳楼等极端举动；从信访途径看，越级上访逐渐成为主流。群众上访往往就地、就近，以到县、市上访为主。近年来，上访群众往往舍近求远、“进京来省”，从基层到中央的信访量呈“倒金字塔”结构；从反映问题看，牵涉范围越来越广泛。过去群众信访反映问题比较单一，也容易调查处理，现在则涉及社会的各个领域，其中涉及土地征用、房屋拆迁、劳动争议、侵权纠纷、以及反映公有资产流失、执法司法不公、官员腐败行为等问题居多；从信访目的看，维护权益意识日益强化。过去群众上访往往是忍无可忍才采取的对策，不得已而为之。近年来群众越来越注重维护自身权益，已逐步从“申怨”上访向“维权”上访转变。

可以说，“信访洪峰”对现行信访制度提出了严峻的挑战，同时也暴露了现行信访制度存在的问题及其内在困境，通过信访渠道得到有效解决的制占来信来访总量的 2%，在众多的社会矛盾和问题面前，原来寄托希望的信访制度已经滞后于时代的发展，表现出对解决问题的不力和不适应。面对如此严峻形势的“信访洪峰”，我们不得不自问：现行信访制度是否已走到尽头？信访制度何去何从？

本文在考察分析我国历史上直诉制度和国外申诉专员制度的基础上，围绕着当前我国信访制度存在的问题，全面深入地分析产生问题的原因及根源，提出改革我国信访制度的设想，以期对信访制度问题的研究有所启迪，发挥信访制度的正常功能，更好地化解社会矛盾和问题，促进社会秩序的稳定。

^① 《信访制度在改革中启航 政绩压力导致劫访》，载人民网—江南时报 2004 年 11 月 16 日

一、信访制度概述

（一）信访的概念

2005 年颁布的《信访条例》将信访界定为：公民、法人和其他组织采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上各级人民政府所属部门反映情况，提出意见、建议和要求，依法应当由有关行政机关处理的活动。而从广义的信访来说，信访还包括各级党委、人民法院、人民检察院以及国有企业进行的信访。信访制度就是信访人向国家机关提出信访事项的过程，调整信访活动的各个参与主体的权利义务关系的一系列规则、程式的统称。

（二）信访制度的性质和功能

1、信访制度的性质

（1）、信访是宪法保障的公民民主权利；我国宪法 41 条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利”。信访活动体现了公民在国家政治生活中的发言权（请愿权），以及公民对政府权力的监督和制约，其更具有直接性、长期性、制度性，信访部门就是党和政府设立的专门接待群众来信来访的工作机构，是党和政府与人民群众联系的桥梁和纽带。

（2）信访制度是一种特殊的行政救济制度

公民、法人和其他组织在其合法权益受到各类公权力侵害致损时，法律规定了行政诉讼、行政复议、行政仲裁等救济方式，此外，公民、组织通过向作出原行政行为的行政机关或其上级机关反映事实、表达意愿、寻求补救，接受来信来访的机关通过直接或间接的各种方式予以协调、督促和帮助，促成其获得及时有效的权利救济，它是行政诉讼、复议、调解等法定救济制度的重要补充。

（3）信访制度是体现政治沟通的制度

信访作为公民、法人和其他组织对政府执政行为的一种信息反馈机制，属于政治沟通范畴。通过信访活动来实现人民当家作主的权利，实现参与国家政治生活的目的。信访在我国政治制度架构中一直是沟通国家机关与人民群众的制度性

渠道，起着平衡社会与国家间信息和回应交换的功能。

2、信访制度的功能：

（1） 信访是人民群众政治参与、利益表达的制度性方式，也是维护和实现人民群众经济利益和民主权利的重要手段。当前，信访制度已成为人民代表大会之外人民群众表达意愿、参政议政、实施民主监督的一种最直接、最常用、制度性的群众性利益表达渠道。

（2） 信访是个体权利对公共权力的控制，是公民监督行政权力、司法权力的有效途径。信访制度则是党发动人民群众监督地方基层干部的有效手段和途径。同时，信访制度也是反映党员干部违法违纪情况的一种主要渠道，是反腐倡廉的重要信息源。

（3） 信访制度是党和政府及其负责人密切联系群众，了解社情民意的一种制度化形式。群众信访是各级领导机关及其负责人联系群众、了解社会情况和民间信息的重要渠道。信访制度，通过群众反映问题，政府调查后予以解决，能实现“为人民服务”的承诺，体现党和人民群众的血肉关系。

（4） 信访制度深化政权合法性，维护社会稳定。群众来信来访，体现了共产党政权与民间社会的交流与互动，反映了社会对政权的认同状况。同时，信访作为一种常规制度的出现则反映了共产党人调和、消解社会矛盾的努力，有利于实现政治稳定，建立政权合法性。

（5） 信访工作对建设小康社会和构建社会主义和谐社会的独特作用。一是作为行政性的补充救济制度，对于解决社会主体制度之外产生的一些社会冲突发挥着不可或缺的作用。二是信访制度是中国特色的一项制度，依照法律和政策解决群众反映的问题，做好调解工作是我们化解社会矛盾的一个行之有效的经验。三是信访制度与我国民众的传统心理相契合。受传统的影响，百姓仰仗“清官”为民做主的官本位意识和政府万能观念根深蒂固，有事找政府、找“清官”而非诉诸法律仍然是大多数中国民众的习惯。四是信访制度程序简便、成本低廉的制度设计使其成为当前我国多数群众的首要选择。五是在我们这样一个有浓厚行政传统、国家权力支配社会进程以及急于向法治转型的国家中，由于社会经济的快速发展、社会的转型，规则的缺失所引起的种种行政违法、社会不公现象频频出

现,通过信访来制约行政违法行为,保障公民的合法权利就显得特别重要。^①

(三) 我国信访制度的历史发展

一直以来信访制度都被认为是新中国的一项新的制度形式。其实,在中国古代也存在一种类似于信访的制度——直诉制度,即我们通常所说“告御状”或者“京控”。根据《周礼》的记载,早在西周就已经出现了所谓的“路鼓”和“肺石”制度。路鼓之制,是申诉者打击宫门外所设之鼓,由专门受理路鼓的人先倾听申诉,再告之于周王,这是后来“登闻鼓”制度的前身。肺石之制,是指王宫门外设立暗红色的石头,有冤屈者在肺石上站立三日,司法官即受理此案。《周礼·秋官·大司寇》记载:“立于肺石三日,士听其辞,以告于上。”在汉代,则出现了“诣阙上书”这种直诉制度。即老百姓一般应按照司法管辖逐级告劾,但若蒙受重大冤狱,也可越级上书中央司法机关申冤。但这一时期的直诉制度,其实只不过是司法制度中的特殊情况而已,并非定制。直诉作为一项正式的制度,确立于魏晋南北朝时期。晋武帝(公元265~290)时始设登闻鼓,悬于朝堂或都城内,百姓可击鼓鸣冤,有司闻声录状上奏,这就是所谓“登闻鼓”直诉制度,即冤枉者不服判决,可以不受诉讼审级的限制,直接诉冤于皇帝或钦差大臣。北魏、南梁均沿用此制。登闻鼓制度设立之后,一直沿用到清朝,成为直诉的途径之一。唐朝也允许被告人确有重大冤抑而不被平反的,可以直诉于皇帝。唐朝的直诉方式除了挝登闻鼓外,还有邀车驾(类似于今日的拦截领导的小车)、上表(类似于今日的写信给中央告状)和立肺石等。《唐六典》记载:“……经三司陈诉,又不伏者,上表,受表者又不答听,挝登闻鼓。若羸独老幼,不能自申者,乃立于肺石之下。”到了宋代,直诉制度更加完善,对于诣阙投诉,还设立了专门的机关予以受理。宋代专门受理直诉的机关有登闻鼓院、登闻检院和理检院。当事人必须依照法定次序依次向这三个机构投诉,由皇帝指定官吏重新审理。如果这三个部门不受理,当事人还可以拦驾,由军头引见司转奏。明朝一代则是对于直诉进行了严格的限制。法律明确规定禁止越诉(类似于今日的越级上访,但范围较后者大),《大明律》规定越诉者“笞五十”。立法如此严厉,明代越诉现象仍屡禁不止。可见,直诉制度在中国封建社会是不可或缺的一种司法制度。明宪宗成化

^①高武平:《信访制度存在的合理性研究——一个历史考察和对比分析的手法》,载中国论文下载中心

十七年_(1481)更是将各地越诉人数纳入官吏政绩考核，一年越诉者过多，则罚主管官吏俸禄。清代关于越诉的规定与明代基本相同。如果地方司法机关审断不公，当事人可以赴京呈控，成为叩阍。叩阍的地方有通政司的登闻鼓厅、都察院、五城察院（类似于今天的各信访单位）等处。综观上述，自南北朝以降，均有登闻鼓直诉制度，各朝或有增补，比如邀车驾等等。即使是这些直诉制度之间，也是有高低之分的。如一般只有挝登闻鼓无效的时候才可以邀车驾等等。晚清法律制度改革，民国时期引入西方大陆法系模式，中华法系解体之后直诉制度便不复存在，直到新中国成立后才出现了类似于直诉制度的信访制度。虽然今日的信访制度与直诉制度有一定的区别，但我们仍可以明显地看到现行信访制度与中国古代的“直诉”制度存在着密切的“血缘”关系，这某种程度上也体现了法的继承性和传统文化发展的连续性。^①

新中国信访制度的确立，最早可以上溯到建国初。早在1949年3月，中共中央迁到北平，当年8月就正式成立了中央书记处政治秘书室，负责处理群众来信来访。由于刚建国时来信来访很多，中央人民政府系统几乎同时成立了三个单位受理群众来信来访，即中央人民政府委员会办公厅、中央人民政府政务院秘书厅和总理办公室。不久全国人大常委会办公厅又设置了“人民接待室”，作为专门处理人民来信来访日常工作的具体办事机构。新中国成立后，政务院1951年6月7日颁布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》一般被视为信访制度正式确立的起点。1954年，中央人民政府各部委和直属机构大多建立了信访机构或配备了专、兼职信访干部，全国有很多省和县也按照中央的要求建立了相应机构。这一时期逐渐形成了“分级负责，归口办理”原则。“文革”开始后，信访机构基本上处于瘫痪状态。“文革”结束后，国家机关逐渐恢复了信访机构，并制定相关工作规程，如1980年《最高人民法院信访处接待来访工作细则》，1986年《最高人民检察院发人民检察院控告申诉检察工作细则》。1995年国务院颁布了《信访条例》，随后中央各政府部门、全国很多省市政府也陆续发布了条例、信访工作办法、暂行规定、守则等。

信访制度是中国共产党成为执政党之后，创造的一种特殊的人权救济方式，该制度的演变经历了三个阶段：一是1951年至1979年的大众动员型信访。这一阶段的信访受到政治运动的制约，每逢政治运动一开始，来信来访猛增，其内容

主要是揭发他人的问题；到运动后期及运动结束后相当一段时间里，反映运动中存在的问题或要求落实政策的信访开始增多。二是 1979 年至 1982 年的拨乱反正型信访。在这一时期，信访迅速从国家政治生活中的边缘位置走到了中心位置，信访的人数之多，解决问题之多，都是史无前例的，主要内容是要求解决大批历史遗留问题，平反冤假错案。三是 1982 年 2 月至今的安定团结型信访。随着国家在 1982 年宣告拨乱反正任务的基本完成，信访制度最主要的功能转变为化解纠纷、实现救济。

（四） 我国信访机构的建制及运作程序

《信访条例》仅规定了政府及其工作部门要设立信访机构，实际上党委（通常与政府联合设立）、人大、党委工作部门和司法机关甚至事业单位都设有信访

机构，其中起到核心作用的是党委政府联合信访机构（在大部分地区是采用这种体制）。党委政府联合设立的信访机构是综合性信访机构，负责受理群众向本级党委、政府提出的信访事项，以及上级信访机构交办、转办的信访事项。凡是对下属的党委工作部门、政府工作部门以及下级党委政府及其工作部门的信访，都可以向其提出。党委工作部门和政府部门的信访机构主要受理群众向本单位提出的信访事项，办理本级党委、政府及其信访机构、上级业务部门交办的信访事项，司法机关信访机构负责受理公民、组织向本机关的申诉、控告所反映的事项，以及上级司法机关交办、转办的信访事项。

信访问题的处理程序一般是：县级以上党委政府的信访机构收到的如是群众直接向本机构提出的信访事项，按照“分级负责，归口办理”的原则，根据群众反映的问题的内容拟定相应归口的承办（责任）单位，提出应有该承办单位查处的建议，并呈请本级有关党政领导阅批，再根据领导批示的内容交办至有关责任单位办理，由承办单位在二个月的办理期限内（如案情复杂，经承办单位负责人批准，还可再延长一个月）将查处情况及结果反馈至交办的信访机构；如属上级信访机构交办、转送的信访事项，还应将查处结果经本级有关党政领导审阅后逐级上报交办的信访机构，信访人不同意查处结果的，可在收到承办单位的《信访事项答复意见书》30 日内，向其所隶属的政府或上级业务部门申请复查，如还

不同意复查结果，还可在收到《信访事项复查意见》后 30 日内向复查机关的上一级机关申请复核。

目前信访机构庞大而分散，归口不一，中央信访机构（国家信访局）与中央各部门及地方信访机构之间没有严格意义上的隶属关系，中央信访机构对地方、中央直属部门的信访机构之间的管制协调能力十分有限，缺乏强制约束力。国家信访局经过 2000 年的机构升格，已成为副部级单位，但仍属于中央办公厅、国务院办公厅管理的国家局。尚未列入中央国家机关系列，地方各级信访机构直属于本级党委政府，规格与有权承办单位同级，甚至更低，缺乏解决问题的有效资源和实际权力，不具有相对独立性，也不能对承办单位的实体处理意见进行监督，信访机构在处理信访事项过程中，主要通过对社会纠纷、矛盾的沟通和疏导，来维持安定、有序的信访秩序，如果某个地方或部门由于工作不力而造成了越级访，集体访，重复访，信访机构可根据“信访稳定领导责任制”和“信访稳定一票否决制”，通过信访稳定考核排名、责任追究等方式给有关承办单位施加压力和影响，促使基层单位把问题解决在当地，不能把矛盾上交。只要信访人停访息诉，社会稳定的政治任务即为完成，至于基层采取什么方式，不作重要考虑。

（五）信访制度的调整范围

《信访条例》第十四条 规定了下列组织、人员的职务行为，可以向有关行政机关提出信访事项：

- （1）行政机关及其工作人员；
- （2）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员；
- （3）提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员；
- （4）社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员；
- （5）村民委员会、居民委员会及其成员。

对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。 这意味者对信访者所提出的行政侵权事项及与国家机关之间的行政争议、纠纷，只是在法定渠道之外给予补充救济。但由于宪法规定了公民对任何国家机关工作人员都有批评的权利，事实上，凡是对国家公权力性质的组织及工作人员地职务行为，均可作为信

访事项向有关行政机关提出，按惯例，上级信访机构为保障信访人的权利，往往将投诉的信访事项转送交办、转送给下级的信访机构，甚至对行政争议、民事争议等一些应当通过诉讼、复议、仲裁的事项，也同样依据“分级负责，属地、归口管理”的原则，也交办、转送给纠纷发生地的信访机构或有关部门。

（六）信访主体的权利义务：

信访法律关系的主体是指在信访活动中权利和义务的担当者。它包括：信访人、信访机构、承办机关，即有权处理具体信访事项的各级国家机关和部门。在信访活动中，信访人相对的两个主体部分——信访机构和承办机关，往往被混淆为同一主体，这是因为现有体制中的信访机构与办理机关往往为同一国家机关或部门所属，再加上“分级负责，归口管理”原则的限制，不利于信访事件的妥善解决。信访法律关系的内容是指信访活动中各主体所享有的权利和承担的义务。信访人为维护宪法权利，在信访活动中享有“批评、建议、申诉、控告和检举”的权利，同时也承担“不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”的义务。承办机关享有依法“查清事实”和处理信访事项的权利和义务，信访机构享有依法登记、交办、转送信访人提出的信访事项的权利义务。对于信访机构和承办机关来说，在信访活动中有其共性，它们同属于国家机关，又有其区别，它们各自的职能不同：信访机构具有转送、交办、督查以及对不当处理惩戒的建议，应居于信访活动的主导地位，承办机关应“负责处理”具体信访事件，做出实体处理决定，包括对有关责任人的惩戒，居于被动地位。

（七）我国信访活动的类型和特点

简单概括，我国目前的信访活动大致可以分为三种类型：参与类信访；求决类信访；诉讼类信访。

参与类信访主要是指对各级人大常委会、政府及司法机关工作提出建议、意见及批评的信访事项。这类信访的出现，是改革开放以来中国公民获得经济自由后开始关注社会生活和城市建设发展的结果，也与中国公民有了更多的权利意识与言论民主分不开。

求决类信访在目前各级政府机关受理的信访事项中所占比例最大。大到动拆

迁、征地补偿、失业保障，小到社区水电煤的维修、邻里纠纷甚至家庭矛盾，都会找政府信访部门，以求解决。求决类信访确实是一定时期政府工作的“晴雨表”，如当城市建设中动拆迁矛盾激烈时，动拆迁方面的求决类信访就会大幅度上升。国有企业转制过程中，大量的社保、下岗及失业方面的信访也在提醒政府应注意到社会成员对于改革所能承受的限度，以及建立与完善社会保障机制之迫切。

诉讼类信访是对已经终审生效的法院判决提出的申诉。颇有中国特色的是，一些案件刚起诉到法院，一方或双方诉讼当事人就开始信访，要求人大或者党政机关监督法院公正司法。这种状况一方面显示了中国司法权威及法院公信力存在的危机，另一方面信访人的各种心态也十分耐人寻味——他们往往寄希望于某一领导的批示以加重在其案件中胜诉的砝码。

与公民的民主权利相关，参与类信访代表公民的参与政治、监督公共权力的基本权利，而求决类信访和诉讼类信访说明公民在通过制度内的各种渠道申诉、寻求救济以维护自身权益。在现实政治生活中，信访的后两者类型显较前者大量，反映的问题也更尖锐、引人注目。^①

二、国外和其它地区的相关制度与我国的比较分析

信访是公民的一项基本民主权利，世界上任何一个国家都会有信访活动，但我们会发现，西方国家的政府系列中并不存在单独的信访机构，也没有如此庞大的信访群体和居高不下的信访量，包括我国的香港地区在内的许多国家，一般采取申诉专员制度或请愿制度来受理人民对政府在公共行政管理范围内的投诉，因此，对政府及其工作人员行政行为是否失当进行监察是申诉专员的主要职责。

“申诉专员”一词源自瑞典，意为“人民的保护者或代表”。申诉专员制度起源于1806年的斯堪的纳维亚地区，瑞典被公认为是这一制度的创始国。1809年瑞典宪法明确规定了“司法申诉专员（Justitieombudsman，简称JO）”。按照有关法律的规定，JO以各党派承认和议会全场一致通过的方式从有资格担任最高法院或者最高行政法院法官的人士中选任，以维护公民的自由和权利为使命。JO的任期为4年，可以连任且没有退休年龄上的限制，但每年必须向议会提出

^① 《宪政体制下我国信访体制的重构》公文易网站 <http://www.govyi.com/n3/paper/s/200603/48199.asp>

年度报告并接受审查，不能获得议会信任的J O得以投票过半数的表决结果被免职。首席J O虽然有权决定处理申诉活动的基本方针，却不能干涉其他J O的具体工作，每位J O都分别单独行使职权。J O事务所除申诉专员外还拥有大量辅助性职员，其中多数是律师。事务所完全独立于政府以及其他行政部门，预算也不经过财政部而直接由议会拨出专款。

在这样的制度设计中，申诉专员由议会选任并对议会负责，但却独立于议会；一旦开始调查活动，议会和议员都一概不许介入。总的来说，申诉专员的活动方式类似于职业法律家，在某种意义上兼有检察官与法官的双重职能。但是，申诉专员本身没有撤销行政机关或司法机关所作出的决定的权限，只能通过调查报告、建议等方式进行间接的监控和矫正，因此归根结底还是进行一种非司法性监察（scrutiny）。申诉专员权力的实效主要由（1）高度的权威性以及完全独立的地位、（2）议会对政府部门的质询和问责、（3）通过公众传媒公布调查记录这三种要素来担保。

随着行政权的过度扩张成为世界性问题，许多国家都开始研究并引进北欧的申诉专员制度，以保护公民权利不受政府权力的侵害。即使在已经建立行政型申诉处理系统的地方，也按照民意监控的原理从事改革，把科层制逻辑与代议制逻辑联系在一起并进行重构。例如日本政府在1955年建立了附属于总务厅的、与“行政监察”并列的“行政咨询”机构来处理公民的申诉之后，从1980年起又另行设置“申诉专员制度研究会”，致力于构思把现有的行政咨询机构与申诉专员结合起来的方案。

即使在被当做行政型申诉处理系统的典型的法国，尽管所谓“行政中介人”职务的不是议会授予，而是来自政府的任命，被定位成采取自由立场在公民与行政机关之间进行斡旋和调解的公务员，但公民个人还是不得直接向行政中介人申诉，而必须首先向议员陈情，只有通过议员才能向行政中介人申诉。由于公民对议员转交申诉的不便之处略有微词，所以还需要在各地设立联络员提供方便，因此联络员实际上就成为议员与申诉专员之间的中介。这样的制度安排使公民与行政机关形成了正式的双重中介，议员发挥着在过滤申诉案件的同时监督行政中介人活动的作用。在某种意义上也可以把行政中介人理解为行政监察活动与议会监督功能的一个制度化的接点，他不能以职权开展调查，而仅仅受理议员提出的申

诉。行政中介人如果通过调查发现申诉理由属实，可以按照衡平的原则提出救济或者改正的劝告，其内容不必拘泥于法律的明文规定。也就是说，行政型的申诉专员享有对立法权进行微调的特权，这是其他国家所没有的最大特征。

南非共和国公共监察专员署是根据南非 1993 年临时宪法而设立的，并获得 1996 年南非宪法的最终确认。南非宪法规定：公共监察专员是独立的，对国民大会负责并每年至少向国民大会报告一次工作；其他国家机构必须协助公共监察专员履行职责，确保其独立、公正、尊严和效率。公共监察专员有权对国家事务或任何级别政府公共管理中被指控或被怀疑的行为展开调查并提出报告，采取相应的补救行动，但对于法院判决的调查不属于公共监察专员的权力范围。

澳大利亚的申诉专员制度是依照该国的《申诉专员条例》在联邦体系中设立独立机构，并在法律规定的范围内受理公众对政府公共行政服务投诉而自成一套申诉体系。澳大利亚法律规定联邦申诉专员由国会直接任命具有资深法律背景和工作经历的人担任，依法享有调查权、建议权和报告备案权，可以对政府的工作进行调查并提出具体建议。从某种程度上看，申诉专员的职责主要是监察功能，其目的是对政府在公共行政领域的服务进行监督，同时为公众提供投诉的途径。由于澳大利亚的六个州都设有申诉专员，一些特殊的机构如银行业、保险业及电讯工业等也设有投诉机构，因此很多投诉在具体部门就得到了解决，到申诉专员那里投诉的比例并不太高。

香港的申诉专员制度是随着香港经济的高速发展，公共行政管理领域日趋扩大，具有完整系统的行政监督与补救制度逐渐形成过程中而产生的。其目的是为一般香港市民提供和增加申诉、投诉的途径，使申诉专员担当起监察政府的角色，防止公共行政权力机构滥用职权，提高政府部门及公营机构的工作效率与服务质量。根据香港的《申诉专员条例》，申诉专员不仅独立于政府的架构之外，而且不受任何机构及政治的干预。香港申诉专员制度的独特之处在于，倡导并实施了与传统申诉专员制度不一样的解决投诉方式，即申诉专员署在取得投诉人同意的情况下，将一些性质简单的投诉转由被投诉机关处理，使一些纯属个人事务的简单投诉获得迅速解决，以缩减公共行政机构与其所服务的市民之间的距离，同时，申诉专员可以集中力量处理那些性质复杂、无法通过机构内部投诉机制解决以及影响广泛的投诉。

此外，由美国马里兰州的巴尔的摩市市长在 1996 年首创的“311”非紧急事件求助电话也颇具特色，不久就扩大到美国的芝加哥、达拉斯等一些大城市。美国城市的政府部门一般向社会和市民公布其服务电话或监督电话，以接受市民的监督并提供优质的服务。但由于绝大多数的市民记不住这些电话号码，在许多议员和市民的要求下，借鉴美国警方“911”专线电话的做法，巴尔的摩市市长将众多政府部门对外公布的电话集中为一个专线电话，创立了“311”非紧急事件求助电话。从“311”电话受理的内容来看，除了水、电、煤、交通、道路、卫生等公共事业方面外，市民还可以通过这门电话向市长反映意见、提出建议、投诉控告等，几乎没有范围的限制。“311”专线电话与“911”专线都设在城市的警察局，分成二个区域处理，但通过一个总的工作平台传递信息，遇到紧急事件的报警由警方直接处警，如涉及水、电、煤等非紧急事件则通过内部设置的直线转给 24 小时值班的相关部门处理。

从受理市民投诉活动来看，上述一些国家或地区的申诉专员制度与我国的信访制度受理公民信访较为相似，但申诉专员制度在机构设置、官员任免及运作方式等方面与我国的信访制度并不一样：首先，申诉专员或申诉专员公署一般是由国会或议会任命并向其报告工作，申诉专员的薪金等经费开支均由国会单独拨给，并不是从属于政府的雇员或机构，具有相对的独立性；其次，申诉专员受理的范围也仅限于政府在公共行政管理和服务范围的投诉及其对政府工作人员行政失当行为的监察，并非包罗万象的什么都管；第三，具有公开公正的调查处理程序。独立的申诉专员、严格的处理程序和透明公正的运作方式构成了南非、澳大利亚等国家申诉专员制度；而中国香港地区的申诉专员在处理市民投诉时引起调解机制的做法，使得这一制度更具灵活、便捷的特色；美国的“311”非紧急事件求助电话畅通便捷的受理渠道与高效快速的政府相关职能部门配合，也是解决市民对政府公共服务投诉的重要因素，这些有益的制度设计值得我国学习和借鉴。

中国是亚洲监察专员协会的成员，但是中国的监察制度与真正意义上的监察专员制度有着很大的距离。首先，中国的监察机关属于政府系列，基本上与党委的纪律检查委员会合署办公即一套班子两块牌子，这使得本身就不独立的监察部门的权限受理极大限制；其次，中国政府的监察机关的运行方式较为单一，公民向其直接投诉的信访量非常少，人们宁愿找党委或政府的信访部门而不太会去找

监察部门投诉行政失当行为；第三，监察机关的监察范围仅限于国家公务员的操作，对政府公共行政管理领域内行政行为的监察几乎是空白，这使得监察机关对于信访活动的作用和影响力微乎其微。由此可见，中国监察机关并不是实质意义上的监察专员，中国的监察制度与信访制度之间也并没有建立起有机的联系，其角色定位似乎更贴近香港的廉政公署。^①

三、我国信访制度存在的问题及原因分析

（一）我国目前信访制度存在的问题

1 信访职能过于宽泛，管辖范围任意扩大，信访总量居高不下。有俗话说：“信访上管天，下管地，中间管空气”，“信访是一个大箩筐，什么东西都能往里面装”。上至国家大事，下至家庭邻里纠纷，信访无所不在，无所不管。虽然《信访条例》也对有关信访案件的管辖作了分流规定，然而由于一些长期存在于信访工作内部的潜在规则以及一些官员习惯于批示处理公务，加上条例本身规定不具体，使条例中的有关规定形同虚设。信访涉及的社会矛盾可以归结为八大类：一是企业改制、劳动及社会保障问题；二是“三农”问题，即农民、农村和农业问题；三是涉法涉诉问题；四是城镇拆迁安置问题；五是反映干部作风不正和违法乱纪问题；六是基层机构改革中的问题；七是环境污染问题；八是企业军转干部、退伍军人要求解决政治待遇和经济待遇问题。几乎所有社会问题、社会冲突都可以诉诸信访部门，信访制度承载了整个社会变革转型及社会稳定的重任，大量的群众信访问题长期得不到解决，导致社会矛盾的大量积累、激化和信访的不断升级，由写信发展为走访，由个体访发展为群体访，各种问题和矛盾向中央聚集，同时管辖权任意扩大造成信访量居高不下，信访案件大量积压，增加了办理解决的难度，使信访部门处于非常尴尬的局面。

2 错位、越位现象严重。信访问题涉及到社会生活的各个方面，各种诉求往往交错在一起，出现了“信访问题综合症”，使信访机构承受了太大的社会责任，有些上访者反映的问题多而复杂，而信访部门不具有解决这些问题的实际权力，可信访者却在很大程度上把信访部门当成解决问题的责任主体。同时，在实践中，

^① 《中国信访制度困境及出路》中国文秘资源网 www.wmzy.net/Article.2006.08.08

信访部门和信访人都过分地扩大了信访的救济功能,被当作排序于司法救济之上的最后的希望所在,凌驾于司法救济之上。信访的指向往往是掌握党政司法权力的主要领导,却让没有权力的信访机构出面处理,把信访机构当成解决问题的责任主体,出现权责错位而信访处理机制属于行政的机制,却大量的被使用于不宜用行政处理方式解决的社会矛盾和纠纷。如一些案件刚起诉到法院,一方或双方当事人就开始信访;还有一些信访案件是针对已经终审生效的法院判决提出的。奇怪的是一些诉讼类的矛盾通过信访渠道得到了解决,使司法机关的地位和作用虚置,面对大量的群体信访或矛盾激化的各类个体信访,上有领导指令化解的压力,下有群众极端不满的怨气,信访机构在解决信访事项的过程中处于两难的境地。在这种工作状况下,信访机构错位、越位的现象屡见不鲜。党政及人大信访机构在处理涉及不服法院裁判的诉讼类信访时,将各级人民法院作为这类诉讼信访的责任归属单位,也存在严重的社会负面效应。对诉讼类信访的行政化处理模式,导致许多诉讼类信访多年申诉不止。2004年初,中央成立了“处理群众信访突出问题及群体性事件联席会议”领导小组,下设六个专项工作组,其中之一就是“涉法信访案件工作组”,要求各地也成立相应机构,定任务、定时间要求限期解决,并作为考核工作成绩的一项内容。在开展工作的过程中,法律之外的诸多因素影响了案件的公正处理,严重的扰乱了正常的司法活动,损害了司法权威,这都是信访制度严重的越位行为造成的。因此将有可能出现这样的两种可能:1. 信访机构在一些领域可能突破秘书性质的工作机构的定位,在可能出现的信访工作模式看,不具有行政权力的信访机构将有时权力无限且不受制约,其工作的触角往往延伸到社会生活的各个领域,有时甚至替代行使了国家机关的一部分职能,而以领导批示为信访督办的依据带有人治色彩。2. 走向另一个极端:“传达室”和“邮局”式的归口转处,只能导致多数信访群体对国家和政府产生更大的失望与不满。^①

3 信访程序缺失,立案不规范,终结机制不完善

《信访条例》对立案、办理、回复仅有原则性的规定,操作性不强,实践中“人治”色彩浓厚,立案和处理视领导重视程度和信访工作人员责任心、情绪而定,随意性较大。虽然有“分级负责、归口管理”的基本原则,可根据来信来访

^① 《宪政体制下我国信访体制的重构》公文易网站 <http://www.govyi.com/n3/paper/s/200603/48199.asp>

提出问题的性质，按照各级各部门的职责，业务范围进行处理。但是对于如何确定各级各 部门的职责却没有一个严格的标准，各部门均可以以各种理由相互推诿，而处理问题大多没有规定严格的实体标准，只是靠上级或领导批示、干预，而上级领导对个案的批示有时又太过随意，终结机制虽有三级复（查）核的有关规定，但无具体程序规定，实践中上级复（查）核习惯于书面审，自无程序公正而言，信访人看到的处理结果达不到自己理想中实体公正，就自然诉诸于更高级权力机关寻求权利救济了，上级对信访结案的最终理想标准是信访人同意处理结果而不再重复信访，形成“唯稳定论”，而信访人一旦达不到自己的要求，就会唯“理想目标”而继续信访，终结机制几乎形同虚设，很多被“终结”了的信访案件，信访人仍然在不断上访。^①案例一：有一二十余岁邓某，前些年在黄某的非法小煤矿中务工，不幸发生意外，邓某下半身瘫痪，生活不能自理，其妻不能忍受照顾丈夫的艰辛，远走他乡，杳无音讯，邓某全由其四十余岁的母亲王某照顾。邓某受伤后，当地政府积极的组织对邓某的抢救，凡是政策内的优惠政策首先让邓某享受，政策之外的也充分予以照顾，如每月从紧张的办公经费中抽出数百元给予邓某，还常组织政府公务员对其捐款捐物，聘请律师向法院提出要求黄某的赔偿诉讼。但由于黄某无力一次性完全支付数额巨大的赔偿金，政府经常与法院一道组织对黄某的强制执行。从上面可以看出，政府及法院对邓某是尽到了义务和责任。但邓某母亲王某是如何回应当地政府和法院的呢？王某多次到各级政府上访，凡是有领导到当地调研，她都要站出来拦车上访，还经常把邓某丢到各级政府和法院的门口不理，向政府和法院提出无理要求，如要求为其家修一种专用公路，要求政府支付本应由黄某支付的赔偿金，要求政府为其找回出走的儿媳等等。当地政府和法院苦不勘言，因为现行的信访制度下，凡是上访的人，都必须由当地政府去处理，首先要把上访人接回来，还造成极为不好的印象，这样，每次王某上访，特别是她把邓某丢到上级政府门口时，当地政府都心若寒颤，记得前年春节前，王某又一次把邓某丢在州政府门口，自己回家了。当日，当地政府派人到州政府将其接回来，由于邓某不肯回家，且王某见乡政府已将邓某接回来，便将自家大门一锁，出门去了。乡政府没办法，将邓某安置在办公室数日，最后又一次满足了王某的无理要求后，还软硬兼施的把邓某送回了家。于是，王某成

^① 《信访制度与宪政建设》，中国论文下载中心 [http://studa.net.](http://studa.net/)/2005-12-28

了远近闻名的上访专业户。受理案件的法院无法之下，出资上万元为王某家中修了一条专用砂石路面公路，在当地造成了极坏的影响。

4 政绩压力下，非正常手段大量使用。面对大量越级信访为了解决信访问题，中央及上级党政机关按照属地、归口管理原则把稳定社会的责任层层压给了问题发生地的当地政府，当地政府为了消除或减轻上级政府的问责，在“稳定压倒一切”的压力下，通过领导包案大要案责任制，信访案件考评制，信访工作领导责任追究制等形式，对于有些不合理不合情不合法的来信来访、或者部分合情合理合法却提出了过高要求的信访案件，以明显违反现行法律规定为代价来满足信访人的非分要求，从而达到息事宁人的效果。客观而言，这种信访领导体制在一定程度上有助于个别问题的解决，但这样的做法反过来又刺激信访量的增加，形成恶性循环，“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”不幸被言中。而另有一些地方却采取了截然相反的非正常手段强行“息访”，采用“接访”、“截访”、“抓访”、哄骗、殴打、报复、关押等手段侵害信访人的权利，这样做的后果就是信访人不再相信政府，甚至会仇恨政府，产生强烈的对立情绪。^①案例二：河南省巩义市回郭镇李邵村的杨 xx，因村里修路拆除其在本人住房外违反村镇规划所建的厕所，与村支书李 xx 发生矛盾，遂以李 xx 涉嫌违规制造、私藏爆炸物品犯罪及其他经济问题（李 xx 同时兼任镇办化工厂厂长，该厂生产民用爆炸物品）为由不断向上级党政领导及纪委、组织部、公安局、检察院、信访局投诉巩义市为此成立了专案工作组，经调查后出具了信访人反映不属实的结论；杨 xx 不服，其认为时任镇党委书记席 xx 有意袒护李 xx，继续向上级有关部门进行信访投诉，同时反映时任镇党委书记席 xx 与李 xx 共同的经济问题，信访频率之高一度曾达到两个月内每天 5 封举报信，并频繁到北京、省委、省政府机关及有关部门走访反映以上问题，给当地党政机关施加压力和影响，巩义市为此常遭到上级部门为此多次批评巩义市，要求巩义市务必做好信访人的稳定工作，特别在上级重要会议期间，当地政府更是如临大敌，采取严密措施，重点盯防，甚至以办学习班为由限制其人身自由。当地有关领导为化解矛盾，多次找杨 xx 协商，提出如其不再信访，可考虑给予其 5 万元的经济补偿，杨不同意，要求政府赔偿其包括上访费用、精神损害在内的各项损失 30 万元才作罢不再信访。回郭镇政府无奈之下，经多方

^① 《我国信访制度存在的问题及完善措施》书签论文网

努力，以杨 xx “严重扰乱上级机关办公秩序，敲诈政府”为由，将其申请报批劳教三年，现正在关押之中。杨 xx 也成为当地整顿信访秩序，打击缠访闹访的典型。

（5）信访活动组织化趋势明显，易引发政治问题。在利益主体或集团的利益通过制度性渠道表达不见效或者某些特殊因素的作用下，就会进行强制性的利益表达，从而对执政党、政府施加压力。在信访活动中，一些人为同一诉求跨地区、跨部门串联和网上串联赴省进京上访。极少数信访人不按法定程序、不到法定机关反映问题，而是频繁到北京或省会城市的敏感地区和重要场所聚集甚至采取一些极端方式，制造扩大社会影响，带来社会负面效应，影响社会稳定。一些地方党政机关和执法部门，在处理社会矛盾和群众问题时，往往滥用警力和行政强制力，或者对信访群众进行打击甚至迫害，激化了原有的矛盾。信访问题还被法轮功和国际敌对势力利用，他们假借人权或维权名义进行渗透，引导、怂恿、资助、偷拍非正常信访活动，企图策划“街头政治”和“颜色革命”，使信访案件成为敌对势力的舆论工具，从而引发政治问题。^①

（二）对信访制度存在问题的原因分析

1、初探：信访制度的功能扭曲之原因

（1）信访制度本身存在缺陷

第一，信访体制不顺，机构庞杂，缺乏整体系统性。由于信访结构并不属于国家机关序列，中央信访机构和地方信访机构及中央各部门信访机构之间没有严格意义上的隶属关系，缺乏统一协调机制，各地信访机构大都缺乏解决问题的有效资源和实际权力，缺乏统一的计算机联网，信息不共享，效率低下，这样势必造成各级信访机构在没有任何监督下对信访案件层层转办，导致信访不断升级，各种问题和矛盾焦点向中央聚集。信访者一个问题可能同时找几个机构，得到的答复和解决方案可能不一样，各机构推来推去，信访人投诉无门，只能在各信访机构之间来回跑动。

第二，按照信访工作原则之缺陷

按照“归口管理，分级负责”的工作原则，群众反映一级国家机关的问题，最终还必须回到这一级国家机关去处理，信访机构自身没有权力也没有能力解决

^① 杨光杰：《论我国信访制度的改革思路》，载天柱县党风廉政网

上访群众提出的问题。^①面对大量群众信访事项只有层层转回给最初处理的单位或发生问题所在的单位，这样，“秦香莲”的诉状最终却到了“陈世美”手里，“信访者告来告去，最终还是由被告处理，被告的“答辩状”也就成了信访案件的“处理意见书”。纵然上级机关对下级拥有监督权、检查指导权、责令改正权等，但考虑我国科层制上下级关系的亲密程度，以及下级为消除越级访而带来负面影响的“积极工作”，更何况信访事项复查、复核委员会设在并非国家机关序列也无具体处理权限的信访机构内，通行的“书面审”方式又使复查复核的程序公正大打折扣，实践中，下级的处理意见很少能被复查复核部门纠正。

第三、信访制度不够健全完善，信访形势的迅速变化与信访法制化明显落后存在矛盾

完整的法律规范应当有假定、处理和制裁构成。不论实体法还是程序法，无法律责任和制裁措施的法律规范，必然无法发挥其强制功能。我国现行《信访条例》虽然在第六章中规定了信访法律责任，与原《信访条例》相比，责任结构更加严密，立法技术更加成熟，但是缺乏可操作性。在这样的前提下，地方规定的实施细则或制度，也缺少关于法律的规定。其次，现有信访法律、法规比较零散，没有构成完整体系，可操作性不强。《信访条例》出台之后，有些部门或地区根据《信访条例》相继出台了《实施细则或制度》，规定一般比较笼统，对无法“分级”和“归口”的问题，没有相应的规定。这就必然造成“条例”、“细则”等对信访人员在信访活动中的约束力下降。此外，现有信访法律、法规没有与其它法律、法规进行适当衔接。比如，信访条例与《中华人民共和国集会游行示威法》和《中华人民共和国治安管理处罚法》的衔接就不够理想。很多堵塞交通、冲击党政机关的集体上访，是由于反映合理性问题应得到解决却长期没有解决到位造成的，实践中有些地方党政机关动用警力，以上访群众扰乱社会秩序为由严厉打击，而对一些群众不合理不合法的问题，公安部门由于短时间内不明真相，往往没有或无法出面及时制止，最终导致了大规模集体访，甚至发生恶性事件。

(2) 行政权力的过大且缺乏制约。“包青天”式的人治迎合了一些信访群众寻求“制度外的公正”的心理期盼，信访者反映的信访事项中，不乏有合乎法律政策应当解决的，但信访者更希望通过“领导特批关照”的快捷方式进行处理，

^①布小林：《谈信访制度的改革与发展》，载《理论前沿》2005年第09期

但其中也有本身不合法政策而希望达到的额外或过高要求，毕竟有成功的信访案例刺激着信访者的欲望。事实上，目前我国行政权力过大，可触及到社会的各个领域，有上访群众曾说：“市长、省长什么都能管，官越大，说话越管用”。实践中，信访案件的处理在很大程度上是借助、依赖于上级机关的权威特别是领导的批示，一个上访案件如果没有领导的批示很难想象会有一个结果。因此，现行信访实际上是一种框定于行政权威或者说是领导权威的救济机制，虽然其宗旨和目的是为了寻求正义，维护人民群众的合法权益，但实质上仍然是历史上的“清官情结”，期盼借助行政权威的力量来实现社会的公平和正义。这也表明科层制体制下，行政权力主导着社会，上级对下级有绝对的权威，不管理论上还是制度上，人大监督、司法监督、社会监督均不能对行政权形成有效约束。

（3）传统法律文化和信访者的心态

上（信）访，在中国民间具有悠久历史。可谓是一种最传统、最贴近市民社会的民意诉求机制，是市民社会维护正义的最后一道防线。这种信访的制度结构及运作方式，有着与之相适应的国家体制、文化和民众心理的背景。

从封建社会中的击鼓鸣冤、拦轿告状等场景中，都能找到上（信）访活动的许多痕迹。从上访人的心态来看，几乎所有的上（信）访人的潜意识里都有一种挥之不去的清官情结，“包青天”式的人治迎合了一些信访群众寻求“制度外的公正”的心理期盼，即便是面对法院已经判决生效的裁判文书，上（信）访人仍欲通过上访渠道来改变其败诉的现状。但无数的案例已经向我们证明，上（信）访制度之所以不能得到充分的发挥，也和上（信）访群众盲目的行为有关。^①越级上访、无端上访甚至无理取闹的例子屡见不鲜。这也从一个侧面凸现了群众薄弱的法律意识，他们上访，只是想用一种“鸣冤诉苦”的方式来达到自己的目的。不仅影响了正常的群众上访，也给上访部门带来了诸多的不便。信访群众信“访”不信“法”，信访制度本来作为公民权利救济的补充渠道，可眼下却成为权利救济的主要渠道，据向进京上访人员调查，“越级上访、进京上访者主要想要达到的是什么？”这样一个敏感的问题，尽管有近40%的人回避作答，但是，依然有4.9%的人回答是“随大流，碰运气”，38.4%的人回答是“给基层施加压力”，1.6%的人回答是“让主管部门难堪”，14.9%的人回答是“实现更大的利益”。由此可

^① 《宪政体制下我国信访体制的重构》公文易网站 <http://www.govyi.com/n3/paper/s/200603/48199.asp>

见，上访的动因往往不在上访人所要解决的问题本身，是上访人企盼以特殊的手段达到预期的更大目的。上级政权特别是中央政府对局部利益最为超脱，而且对地方政权中间的利益同盟也是超脱的，因此存在着得到“公正行政救济”的实际可能性。上（信）访的主要原因就是：老百姓认为地方官员跟中央政府官员“拉帮结派”的可能性较小，而且中央政府也有更多的全局意识，这是为什么信访量大量地集中到北京各个中央政府部门的原因。

（4）其他法定救济渠道的不畅、法律维权和监督成本高

根据《信访条例》的规定，应当或已经通过诉讼、复议、仲裁的信访事项，信访机构不予受理，告知信访人向有关的机关提出，与之相对应，法律为之制定了一系列救济措施。信访机构主要精力是处理不属于诉讼、复议、仲裁范围或超过了时效的事项，而法定的救济渠道失效或起不到应有的作用。既然有相对完善的行政复议制度和行政诉讼制度在维护公众权利，为什么还有那么多信访案件呢？这不能不说明现行行政复议和行政诉讼制度存在问题，没有真正体现“行政救济”和“司法救济”的功能。这两种救济渠道都存在范围和时效的限制。行政复议当初定位是行政机关内部的层级监督制度，具有方便快捷和不收费的特点，行政复议对具体行政行为有权审查其合法性和适当性，还可以对规范性文件进行附带审查，很大程度上弥补了信访制度的不足。但是，《行政复议法》又对行政复议制度本身作了很多限制，从而使其解决问题的能力打了折扣。行政复议只能受理解决对于行政机关具体行政行为不服提起的行政复议，这些行为包括行政处罚、行政强制、行政审批等，对于党群部门的行为，行政复议机关无权管辖；对于现在群众反映强烈的人事纠纷一般不能通过行政复议途径而要通过申诉渠道（向上级人事部门监察部门反映问题，要求解决）来解决，而这种申诉解决的方式并没有法律的具体规定，加上人事管理体制的僵化，解决问题的机率很小，使得当事人大量采取信访的方式；由于我国处于新旧体制交替阶段，对于转轨时期大量出现的以往由政策调整的大量历史遗留问题（由于以往实行计划经济，政府管了很多不该管而又管不好的事情，现在当事人要求由政府承担责任），涉及到重大经济利益而当地政府限于财力根本无法落实中央政策的问题，行政复议机关也不能受理，也使得当事人只能去信访。为了维持行政行为的相对稳定，《行政复议法》规定当事人应当在知道具体行政行为之日起 60 日内提起行政复议。超过了时效，则

不能提起行政复议。考虑到群众的整体文化素质和法律意识的欠缺，很多问题没有时效内提出而转化为历史案件，又只能去信访。加上现在的行政复议机构附设于行政机关内部，没有体现出相对独立性，由于接受复议的部门与原有的行政部门之间存在千丝万缕的上下级或利益关系，更多的时候，公民的行政复议大多数是维持原处理意见，行政复议不能起到应有的行政监督作用，影响了处理结果的公正、客观，打击了当事人的信心，这就导致了这一渠道缺乏应有的公信力和公正性。

行政诉讼在受理范围上基本与行政复议一致，时效为三个月，且一般只能对具体行政行为进行合法性审查，而不能进行适当性审查，也不能对规范性文件进行司法审查。行政诉讼对行政机关监督弱化，少数裁决有失公正，而且执行裁决也很困难，一些当事人对法院判决及其执行情况不满，重新走信访道路。就我国行政救济和司法救济整个体制而言，各种手段的衔接也存在很多问题。（一）从整体上看，各种制度、各个环节之间相互协调和相互衔接不够。例如，信访与行政复议、信访与行政诉讼如何协调和衔接，有时是行政复议、行政诉讼完了又信访，信访完了又行政复议、行政诉讼，有时是行政复议、行政诉讼不受理去信访，信访不受理又去行政复议、行政诉讼，形成“缠访”、“缠讼”。^①

除行政复议、行政诉讼之外，对国家工作人员的职务行为涉嫌违法违纪的，还可到当地或者上一级纪委监察部门去举报相关违法人员。相当多的信访事项都是跟腐败行为相关联，如有关国企转制过程中国有资产流失的上访。这种方式成本相当之高，而且存在很大的风险。因为，一般的民众很难得到有关官员腐败的信息，而且举报之后可能会遭受被举报人员的报复陷害。然而这一方式在现实中的效果并不明显。我国的地方纪委、监察系统归同级党委和政府的领导，缺乏必要的独立性。这就导致了现有的地方纪委监察系统很难对同级政府机关进行监督，即便是对下一级的监督也往往遭到同级政府领导的干涉。如大部分厅局级干部涉案案件都是中纪委的介入才得以处理的，而省级纪委基本上无法起到应有的作用（这在前河北省国税局局长李真一案就可以看出，当地的纪委会因为受制于当时的省领导无法进行监督查处）。^②

^①陆维福：《谈信访制度改革》http://www.buyue.com/news/news_42609/4.html

^②高武平：《信访制度存在的合理性研究——一个历史考察和对比分析的手法》，载中国论文下载中心

综上，我国现行行政救济、司法救济机制存在先天的缺陷，无法发挥其应有的作用，既然法定的“阳光大道”设障较多，通行不畅，越来越多的民众就只好选择“信访”这个作为补充救济性质的“独木桥”了。

2、再探：问题深层次的原因

（1）社会纠纷增多的体制性根源：社会经济体制的变革

随着我国计划经济向市场经济体制的转变，与此相应的是单位社会向契约社会的转变，这是一个规模宏大的社会重组运动。在一个单位社会里，一个单位就是一个社会，由于单位领导对下握有经济与政治的全权，加上人们的利益主要来自权力的分配，人们产生纠纷的概率不高，即使有也大都在单位内就消化了，那个时代里我国社会的低诉讼率就是证明。上世纪80年代中期以后，单位社会迅速解体。首先是农村的土地承包制使以生产队为基础的生产队、大队、公社三级组织严密的单位社会解体；接着是城市的改革与大量公有制经济单位的破产与转制、个体经济的放开与外资的引进使城市的单位也随之大量解体。单位的衰落导致单位为中心的社会逐步解体，与此相应的是以契约为中心的社会的发生与发展。

单位社会向契约社会的转型产生两个重要的社会后果：一是人们的关系类型发生了根本的改变，在单位社会里，人际关系的主要类型是纵向服从关系，是权力服从关系，而在契约社会中人们的基础性关系是平权的关系，是权利关系。由此产生了第二个变化：纠纷的大量涌现。在权力服从型的关系中，由于主要的关系是权力服从关系，同时由于力量的不平衡，许多矛盾被权力所掩。在那样的社会情景下，外化出来的纠纷很少，“走出”单位的纠纷就更少。契约社会则不然。在契约型社会里，由于人的关系是平等的权利关系，双方发生纠纷的概率本身就很大，再加上双方是平等的权利主体这一现实使纠纷不容易解决；失去经济与政治权力的基层社会的权力拥有者解决纠纷的能力随之下降，随着上世纪90年代中期市场经济建设步伐的加快所带来的单位社会解体的加速，纠纷便大量由基层向上传递，新的社会纠纷大量拥向代表本级党委政府的信访部门，形成了新的上访热。上访热的制度回应就是各级各类的机关内部都成立了信访机构，甚至法院也不能例外。信访机构由一个传达社会信息的渠道逐步变成了解决纠纷的正式机构。不唯如此，通过信访机构与各地最高权力的联系，信访机构事实上取得了走向“超级法院”的渠道的角色，甚至本身就扮演着超级法院的角色，成为纠纷解决机制

的核心部分，极端的就成为最终的纠纷解决机构。^①

（2）社会环境：民主缺位，民怨淤塞造成信访部门重荷

直接选举、游行示威、媒体舆论、信访，是民主社会表达民意的四种重要方式，但是在中国现实国情下，前三种方式，或是条件不成熟、正处在于建设中，或是尚未取得大范围的民众的信任，在中国现实国情中作用发挥得并不是很充分。直接选举只是在城市、农村基层群众自治组织组成人员和县级以上人大代表的范围内开展进行，而从上至下的所有政府官员都是来源于上级机关的任命，而非选民投票直选产生；新闻媒体基本上受执政党的宣传部门控制或管理，主流媒体更是被誉为“党和政府的喉舌”，所形成的舆论受党政机关干涉较多，不可能充分发挥社会舆论民主监督的作用；游行示威，是宪法赋予公民的民主权利，但1989年“学潮”风波后制定的《中华人民共和国游行示威法》将这一权利大大限制，即聚众举行游行示威，须事先得到公安部门的批准。事实上，作为政府组成部门的公安机关，未得到本级或上级党委政府的授权，是不可能批准同意的，未经批准的游行示威即为违法活动，此时公安部门就要依法追究违法举行游行示威活动的组织者即主要参与者的法律责任。这样，信访也就成为公民行使民主权利，表达意愿的正当渠道。即使集体上访违法，现实中不乏群众聚众集体上访，围堵党政机关大门，堵塞交通要道，事实上也没禁止住，因为没有民怨释放的通道，就难免酿成“违法”的民怨表达。这实际上这实际上是将除信访部门之外的其它所有行政部门所造成的民意问题，都交给了实际并不掌握实体权力的信访部门。因此，“大流量、窄口径”的民意表达渠道，自然造成了民意的表达不畅，淤塞的出现也是在意料之中。

（3）政治体制改革滞后，官僚政治体制的弊端凸显

随着我国市场经济体制的确立，特别是2001年我国加入世贸组织，法律制度框架须与世贸组织规则一致，但政治体制改革滞后，表现在：官僚政治（官僚政治体制是一种与专制统治相结合的政治形态，指官僚普遍以食禄任官为固定，只对君主或上级负责，而不问社会效益和百姓疾苦即可晋升）根深蒂固，政府官员作风不实，好大喜功，唯上是从，墨守陈规，按例办事，行动迟缓，推诿责任，甚至贪污腐化，营私舞弊。在老百姓眼中“官官相卫”，而地方政权中间的利益同

^① 《宪政体制下我国信访体制的重构》公文易网站 <http://www.govyi.com/n3/paper/s/200603/48199.asp>

盟实际存在着，干部考核、任免、监督体制的不完善，滋生地方政府官员的擅权专权，虚荣浮夸、违法违规。

官僚政治体制下，上级政府却牢牢掌握着对下级政府的有效控制。众所周知，原则上各级政府由同级人大选举产生，但实际经验告诉我们，各级政府的最高层官员基本由上级党委与政府部门指定。通常的做法是党委书记、副书记、党委常委由上级组织部门指定后（或明定或暗定），再经过随后召开的党代会的选举程序确定；各级政府首脑与其他高层官员同样由上级或本级党委组织部门或政府人事部门确定后，再经过随后召开的人大选举程序确定。这种人事上的控制使上级政府对下级政府的行为有了足够的发言权，使下级政府的权力行使理所当然地控制在上级政府手中。上级政府无论是从人事上还是从体制上都对下级政府的控制如此方便，上访便成为民众的理性选择。一向“眼睛血亮”的群众并不难发现是谁对滥用权力的政府有所控制，他们也自然去找这个控制者反映问题，这就是上访。同时，还会进一步出现“谁来控制控制者”的问题，当控制者失职时，他们就会去找控制者的控制者反映问题，从而出现了逐级或越级上访。

正如中国政法大学副教授应星撰文所言，“信访制度是一个充满了悖论和矛盾的现实。一方面，国家一直强调要打破官僚主义的阻碍，不能对正常的上访群众搞拦堵；另一方面，国家又一再要把各种问题解决在基层，要尽量减少越级上访、集体上访和重复上访。^①信访潮涌对上级造成的稳定压力，使上级很容易运用政治化的处理方式，如通报批评，诫免谈话，责任追究等方式问责下级政府官员。这事实上已超出信访人反映个案问题的范围及正当、合法的救济途径，使社会纠纷进一步政治化，为个案解决增加难度，并将进一步使纠纷解决机制走向非理性化——制度本身的冲突、纠纷解决的高度不确定性。

（4）司法权力的弱化

既然绝大多数信访活动的目的是寻求权利救济，从目前国内外对权利救济的典型处理方式来看，诉讼才是解决纠纷的正途，通过诉讼，受到私人或政府侵犯的权利得到救济。而在我国目前愈演愈烈的信访“洪峰”，表明司法不具有有应具备的公信力或权威，而信访的低成本更能满足诉讼不能满足的民众的寻求权利救济的需要。

^①于建嵘：《对信访制度改革争论的反思》，载中国论文下载中心

我国政治体制存在的问题也使法院司法权不具备建立公信力的基础。首先所有级别政府内部的权力远没有分立。依据《行政诉讼法》，行政诉讼制度设置了人民法院对行政机构的司法控制，但实际上法院的司法权远未独立于当地的行政与党委部门而能进行独立的审判。这是因为法院的财政和人事都未独立于当地政府。随着基层财政承包制的落实，致使所有的地方法院，从县区基层人民法院到省高级人民法院，在财政上仍然依赖于它们所属的当地政府。法官工资和法院运行经费大部分来自地方政府的预算，当法院判决有背地方利益时便面临预算缩减的威胁，从而使他们的独立地位大打折扣。人事上，法院受控于当地的地方人民代表大会，当地方利益与法律适用原则发生冲突的时候，法院同样无法独立于地方政府权力的控制。甚至会出现一个不执行地方领导指示的法官就会受到警告甚至被解职的情况。此外，在社会稳定的统一目标下，所有的法院在重大节庆和会议期间花费大量的人力、财力做诉讼类信访老户的的稳定工作，在政府、社会和民众的眼里，法院已经成了相对信访人而言的另一方当事人，与政府部门或其他社会组织并没有什么不同，结果导致司法裁判的权威大为削弱。可见，对一级政府权力的控制并不能靠司法权力来实现，这种政治体制并不能给司法权建立公信力提供基础。另一方面，司法权本身存在问题。我国法制史上的“重实体、轻程序”传统至今影响仍在，由于没有对程序产生普遍的重视，司法权不能给民众提供“看得见的正义”，使得民众对法律的认同和服从程度低，进而对司法缺乏信任。

事实上，法院司法权是否具备公信力并不是关键的问题，而是我们国家并没有把法院司法权设置为最终的裁判者。从这个意义上说，对法院司法权的不信任不可能消除，即使司法权本身一点问题也没有。因为，只要体制上存在最终的裁判者，最初裁判者不可能具备最终的权威。对最初裁判者的不信任使寻求最终的裁判者成为必然，这也是理解信访产生逻辑的重要角度。众所周知的经验显示，中国下级法院只掌握着最初的裁判权，它受到当地政府其他分支的制约，甚至其他分支在特定案件中说了算；下级法院的判决还可以上诉至其上一级法院，虽然我们国家采两审终审制，但再审制度却可以使诉讼进入“再再再审”的无休止的诉讼中；而且有时最高法院也并不是最终的裁判者，在民众眼里，在现实体制中，国家信访局、中共中央纪律检查委员会、国务院纠风办、“中南海”等机构都在最高法院的权威之上，对最终裁判者的追逐成为人们放弃法院司法权而去上访的

动机。

(5) 信访制度与现代法治精神之冲突

中共十五大上，我国提出建设社会主义法治国家的目标，确立了“法治”作为治国的基本方略，要求一切国家机关、各政党、武装力量、各社会团体、各企事业单位和全体公民都必须在宪法和法律的范围内活动，不允许任何人、任何组织凌驾于法律之上，在对所有人的行为有约束力的社会规范中，法律具有最高的权威。法治是众人之治，是与民主联系十分紧密。广大人民群众如果在国家政治、社会生活中没有自主权、发言权，是不可能实现法治的，它与人治是相对的，人治是指统治者的个人意志高于国家法律，国家的兴衰存亡，取决于领导者个人的能力和素质，人治不可能实现国家的长治久安。而法治的一个重要特点就是司法独立，司法只服从于法律，在法定范围内独立行使职权，不受法律之外的任何权势的干涉。在一个法治的社会，当人们遭遇权利损害问题时，首先选择的是进入法律诉讼途径，而不是其它的渠道。而我国现行信访制度是独立于司法制度以外的一套制度，拥有独立但并不完善的受理、处理、处罚等程序，我国信访制度是在特定的历史背景下诞生的，为了解决政治问题而临时设立，是一种政治或行政制度。在当时法治还处于空白的时候，具有浓厚“人治”色彩的信访的制度起到了及时补充的作用，随着特定问题的消除或减少和法治的完善，信访制度已大大偏离了诞生时的初衷。它基本上是以法律之外的权力干涉的形式来解决问题。我国现行信访制度侵害了司法独立，与法治是相矛盾的。法治社会绝不允许有另外一套比司法机制更高、更强大或平行的公民权利保护和救济机制的存在，否则，那肯定不是法治的社会。法治要求司法机制要完全占主导地位，信访制度充其量是只能在司法机制尚不完善的情况下作为司法制度的迫不得已的补充。

其次，在人治的理念上建立起来的信访制度没有相对独立的权利主体。现代政治制度的基本特点是立法、行政、司法权力的分割与相互制约。信访部门在政治理性上只能隶属于集中并表达民意的立法部门。把信访局设立在掌握行政权的政府的各个职能部门，只不过是相当于把挂在封建衙门外的那面鸣冤的鼓变成了一个办公室，根本无法解决对于行政权力的监督问题。而当民怨聚集到具有中央集权统治的最高层时，不堪重负的最高层，为分流、缓压，最简单也最有效的方法就是压力下移，于是，“信访稳定目标责任制”、“信访稳定一票否决”、“各地成

立驻京（省）接访工作组”等行政手段被惯常使用而制度化，促使下层党政机关“加强宗旨观念”，妥善解决每一起信访问题，不上交社会矛盾和纠纷。当有些群众看到下级政府“怕上访”的软肋，结在基层不能满足自己的诉求时，往往制造社会影响，寄希望于上级党政机关给基层政府施加压力，甚至会提出比初次信访更高的诉求，否则继续越级上访，这难怪基层部门抱怨信访工作越来越难做，形成了“初访——当地政府处理不力或不服处理结果——向更高一级（中央）政府上访——上级层层交办、转送当地政府（部门）——承办机关与信访人协商——满足其较高的诉求或严厉打击”的怪圈。

案例三：巩义市孝义街道办事处孝南村康会芳，在市区经营一家水暖器具门市，由于店铺面积小，康经常把商品摆在店外路旁经营，适逢市建设管理局行政执法大队在局长赵 xx 带领下检查治理市区街道乱摆乱放问题，执法人员要求康将店外商品搬至店内，康认为已成习惯不愿搬离，遂与执法人员发生口角，建管局局长赵 xx 即命令执法人员将店外摆放的商品强行扣押，康竭力阻挡，在此过程中，康被执法人员推搡在地致伤，后经公安法医鉴定为轻微伤，康后向巩义市人民法院起诉，要求建管局赔偿其人身损害及其他经济损失 5 万余元。巩义市法院审理后认为，康所受轻微伤不能认定为建管局执法人员殴打所致，以证据不足为由驳回其诉讼请求，经上诉后郑州市中级法院维持了一审判决。康仍不服，遂开始向郑州市、省、中央不停走访反映其被建管局执法人员打伤要求赔偿，并同时反映建管局局长的经济问题，经国家信访局接待后，责成河南省解决，省信访局将该案交办给郑州市，郑州市要求巩义市限期解决到位。巩义市对此十分为难，分管信访工作的市领导多次找其谈话，又通过该镇党委书记、村支书、村长、村民组长共同做其思想工作，劝导其撤访息诉。康提出建管局应赔偿其人身伤害、上访费用及耽误经商等各项损失 50 万元（其实际直接损失不超过 2 万元）。经领导反复协调，康说看在各位领导的面子上同意降低其赔偿要求，最终以建管局赔偿其 15 万元达成协议，康表示不再上访。如今康继续把商品放在店外经营，建管局也不再干涉，整个街道的秩序仍较为混乱。

四、我国信访制度改革的设想

（一）我国信访制度存在及改革的必要性

1、我国信访制度存在的必要性

作为一项法律制度，信访制度的出现并长期存在却不是偶然的。德国著名的哲学家黑格尔曾说过“存在即是合理”，一种新事物的出现并存在肯定有其一定的合理性。信访制度的出现亦然。正如苏力所说，“一种制度得以长期且普遍地坚持，必定有其存在的理由，即具有语境化的合理性”。信访制度切合我国的政治体制及基本国情，并有其发挥作用的空间。

（1）信访是公民表达自由的一种途径，是公民的一项重要民主权利。表达自由是现代民主制度的基石，也是现代宪政制度的起点，它是一种最重要的公民权利和政治权利。《世界人权宣言》规定一人人有权享有主张和表达自由；这种权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介寻求接受、传递信息和思想的自由。信访是实现表达自由的一种重要方式。我国政府于1998年10月正式签署了《公民权利和政治权利国际公约》，由于这一《公约》是保证《世界人权宣言》具体实现的基本人权公约，这说明我国政府基本上认可表达自由的概念及保护表达自由的法律意义。我国《宪法》和《信访条例》也规定了，信访是宪法的民主权利。既然信访是公民的一种重要表达自由的途径，是公民的一项民主权利，那么这种权利是不可被取消的。一旦取消信访制度，政府与群众联系的桥梁和通道将被堵塞，党和政府确立的“为人民服务”的宗旨将无从体现，以人为本、构建和谐社会的空谈，这在政治上相当危险。

（2）信访是个体权利对公共权力的控制，是公民监督行政权、司法权的有效途径，也是公民寻求权利救济不可缺少的补充方式。在目前法制尚不完善的前提下，信访仍是一种替代性的纠纷解决办法。从信访活动的实践来看，当前社会上一些热点问题的信访，如：拆迁、非法集资、社会保障、企业改制等，都直接因行政不当、违法行政而引起；人事争议、历史遗留问题、退伍安置及待遇问题，尚游离于行政复议、诉讼等法定渠道之外，仍要必要通过信访渠道，通过信访机构协调政府有关职能部门拿出处理意见或方案，或提请政府研究解决，若不服，还可通过复查复核途径寻求进一步救济解决。再加上行政诉讼执行难、行政干预

企业破产等行政干预司法的间接原因，导致现时信访事件的焦点集中在行政机关。此外司法不公也是信访中的大头，虽然还远比不上行政违法所占的比例大。在我们这样一个有浓厚行政传统、国家权力支配社会进程以及急于向法治转型的国家中，由于社会经济的快速发展、社会的转型，规则的缺失所引起的种种行政违法、社会不公现象频频出现，通过信访来制约行政违法行为，保障公民的合法权利就显得特别重要。我们应当看到，建设法治社会是一个渐进的过程，在目前司法救济不能充分满足公众获得权利保障需要的情况下，我们仍然必须为人们保留信访救济的权利。在中国特色的法治社会，信访仍有较大的作用空间，它作为具有一定人治性成份的解纷、救济环节，是我国现时解纷和救济机制的不可缺少的组成部分，其对法治性解纷、救济环节具有重要的补充、辅助作用。

(3) 信访是反腐倡廉的信息源，也是公民监督的重要内容。信访制度的存在，成为反映党员干部违法违纪情况的一种主要渠道，是反腐倡廉的重要信息源。在中央国家机关各部委纪检监察机关查处的大量违纪案件中，有 90% 以上的案件线索是通过信访举报渠道获得的。这也符合中央的“民主反腐”的思路。历史经验和教训表明，权力缺乏监督必然导致腐败。在现代社会中，“公共权力迅速膨胀是个全球性的问题”；如何有效地制衡、监督国家权力，是宪政的重大课题。目前，腐败问题日益突出，老百姓对此深恶痛绝。而吏治腐败问题的根源在于缺乏有效监督和制约，缺乏监督和制约的权力容易被滥用，一直到其边界时才停止。共产党任用官员体制上的弊端，易导致集权和权力滥用，从陈希同、成克杰、程维高、李嘉廷、刘方仁、陈良宇等高官的落马，我们可以看到，高官受贿金额达数百万乃至上千万，还有大量来源不明的财产，这大部分是下级官员为了谋求个人职务上的升迁而“投资”的，而这些巨额投资中绝大部分来自本人贪污、受贿的不义之财，唯“上”负责的官员任命体制容易滋生腐败的土壤，过去政治运动的日常化，使得官员时刻处于群众的监督之下，使得腐败无藏身之地。随着小平同志取消政治运动，群众监督成本加大，“无官不贪”一度在群众中流传。如果取消信访制度，缺乏了群众监督的通道，腐败问题更是蔓延。

信访作为关涉政府公信力的重要制度设计，在法治社会下，建立合理的、符合法治要求和本国国情的信访机制对行政活动、司法活动和立法活动的良性发展都具有不可替代的积极促进作用。目前，我国的法治建设刚刚起步，整体上的经

济水平较低，党政官员腐败问题还比较严重，公民的法制意识和国家意识都比较薄弱。面对这样的国情，信访制度作为一种救济性的制度安排，对于维护群众利益，疏导社会矛盾，纠正基层组织或行政职能部门的违法违纪来说是必要而又合理的。现行信访制度中的缺陷只能在改革中完善，信访制度无疑应当继续为公民的有序政治参与提供通道和平台，废止现行的信访制度至少是幼稚的。

2、信访制度改革的必要性

从根本上讲，现行信访出现的问题是信访制度自身不足的问题。也正是由于信访存在的这种制度上的缺陷，它的运作带来了很多负面影响：一是救济渠道堵塞，矛盾积累。在现行信访体制下，大量的群众上访问题长期得不到解决，导致社会矛盾的大量积累、激化和上访的不断升级，由个体的上访发展成群体性行为，由上访者与有关部门、干部的一般矛盾发展成干群矛盾甚至突发的社会事件。如果不及时改革现行信访制度，人民群众在经过不断的上访挫折后，这种单纯制度性缺陷引发的社会问题很有可能发展为对党和政府的信任危机，使党和政府的威信受到损害，社会稳定的基础受到削弱。二是在一定程度上弱化了法治的权威。在我们这样一个有着长期人治传统的国家，强调信访更多的是加固人们在权利被侵害后习惯于找领导、找上级上访的传统思想，不利于树立通过复议、诉讼等正式法律渠道寻求救济的法治观念，也不利于改变国家机关工作人员习惯于依赖领导批示、指示办事的传统工作思维。作为一种非正式程序，由于现行信访缺乏严格的程序规范和实体标准，随意性大。“闹才能解决”的惯势，诱发了大量社会性的非法律寻求救济行为，如越级上访、群体上访。这些无疑对国家的法治建设造成很大的负面影响。

现行信访出现的问题集中反映了我们国家整个权利救济体系的建设滞后于社会发展的要求这一基本事实。最主要的表现就是在国家发展市场经济和推进法治建设的进程中，信访救济的主导地位未及时让位于司法救济，信访救济机制未及时纳入法制化轨道。

通过以上分析信访制度存在的问题及原因，现行信访制度本身存在设计和运行以及本质上的缺陷，信访制度存在诸多缺陷已不适当当今社会形势的需要，信访人的合法权利得不到有效及时的保护；这种局面如果持续下去，制度困境持续存在，社会将更加不稳定，不利于推进依法治国的方略，不利于我国国际地位的提

升，影响着法治国家建设的进程。故应对信访制度进行改革，以制度创新来回应现实的挑战。

（二）我国信访制度改革的基本思路

我国信访制度的问题，是一个综合的社会性制度危机，它涉及到民主政治制度建设问题、人民代表大会制度的权威问题、政治体制改革的问题，也涉及到司法的公正与效率的问题、诉讼成本问题、社会矛盾与纠纷的解决机制问题，还涉及到提高执法人员的职业素质、普及法律知识、防止当事人诉权滥用等等，是一项庞大的系统工程。我国目前信访制度出现的困境不是偶然的，它是长期沉积问题的暴露，是我们的国家政权没有能力在短期内解决大量公民权利方面积压的历史欠账，也是我们依法治国进程中不可避免的，必然面对的。我国信访制度的改革必须要同以上问题的改革相适应，彼此相互影响，相互促进。因此有必要给我国信访制度改革明确近期目标和远期目标，近期目标是逐步弱化信访制度的功能尤其是公民权利救济功能，让信访案件逐步分门别类各自进入应进的渠道，逐步让信访制度退出在社会政治生活中的“主角”地位。远期目标是把公民权利救济的功能彻底分离出来，把信访制度建成纯粹的表达民意的机制。改革的基本思路是：

1、缩小信访外延，弱化信访功能

不管是1995年还是2005年的《信访条例》在对信访事项的规定上都显得过于笼统，不具体，也正因如此，信访的外延被无限扩大，有参与类信访、求决类信访，还有诉讼类信访等，几乎包括了社会政治生活的方方面面。外延的扩大等同于数量的增加。对信访制度改革首先就是要缩小信访外延，规范信访受理的事项，对于权利救济的事项除了现有的其它救济渠道不能受理的信访可以受理以外，其余的都应由司法救济等其它救济渠道受理，不能因为以怀疑其它救济渠道的效率和公正为由而无端扩大信访外延。诚然，我国现阶段包括司法机制在内的其它救济渠道确实存在许多涉效率和公正的问题，诸如人员素质不高、裁判不公、腐败现象存在等，这些问题的克服还需要不断推动法治的进程。有人认为司法机制存在着不公、存在着腐败，所以不信任它，转而重视信访，但我国的司法机制相对于信访机制来说要成熟和完善得多，司法机制存在的问题只有通过不断的规范

来解决，但是抛弃司法而另起炉灶决不是明智之举，又有什么机制来保证信访制度的公正与效率呢？司法机制出现的问题，在信访机制中也完全可能出现，甚至可能更严重，毕竟在没有程序中产生的腐败和不公正比在有较完善的程序中产生的腐败和不公正要可怕得多。

缩小信访外延的目的，就在于弱化信访的功能，信访制度诞生之初是按收集和传达老百姓民意而作的一种制度设计，相当于一个秘书的角色，但现在却成了老百姓最后的一种救济方式，而且被视为优于其他行政救济甚至司法救济的最后一种救济方式，信访制度在功能发生错位的发展历史中，功能不断强大，这是我国法治化建设滞后所造成的，在我们为加快建设社会主义法治国家的今天，应该还原信访制度本来面目，但这是一个循序渐进的过程，我们的信访制度改革的必须朝着逐步弱化信访功能的目标前进。信访功能弱化后，要强化司法机制等渠道的功能，确保公民的合法权利的实现。

2、赋予信访制度预防的功能

解决“信访洪峰”是现实的需要，在“稳定压倒一切”的前提下，特殊时期采用“特别的办法”，这也是我国政权多年来的执政经验，但是“特别的办法”决不是长远的办法，它甚至会使我们的法治建设倒退，新的《信访条例》存在的重大缺陷之一就是它没有预防信访量增加的功能，1995年《信访条例》更是如此。新《信访条例》在加大办理信访案件力度方面着力不少，这对处理“信访洪峰”中已有案件有好处，但这反过来也会进一步刺激信访量的增加，对于信访人来说，既然这个渠道方便、快捷、效率高，那还有什么理由去寻求其它的渠道呢？当然，不管司法制度还是信访制度的设计都是以维护公民的合法权利为前提的，但是新《信访条例》在高效解决信访人的诉求的同时，有谁又能保证大众的群体利益或其他公民的合法利益是否已受侵犯？由此是否又会产生新的信访呢？这是一个进退两难的问题，解决的方法在于赋予信访制度预防的功能，通过有效的预防达到减少信访量的目的，这是一个符合法治精神的手段。这所说的预防就是要明确规定应该由司法或行政等其它权利救济渠道受理的事项，信访机构不能受理。只能以要式形式告知信访人，凡是违反规定受理的要追究责任人的相关责任。同时规定信访人接到告知后应及时到省管辖的部门提出自己诉求，信访部门不再另行告知，这样做的结果会减少信访量，但可能会增加司法机制管辖的诉讼案件数量。

让司法部门来承担这样的压力，不管是从程序的完善方面考虑，还是从机制的健全方面考虑，相对来说都应放心得多，最关键的是它是按法治化的要求来进行的。从世界各国的经验看，诉讼案件的增加是一个国家迈向法治化的一个明显特点，当公民有诉求的时候首先想到的是法律、是法院，那么我们法治社会建设的进程肯定又迈进了关键的一大步。

要使信访制度的预防功能充分实现，还须强化对行政部门工作人员的行政责任追究制，特别是强化在制度中对行政部门工作人员的法律责任追究制，对于在行政工作中侵害他人合法权利的都应付出相应代价，这就体现在对行政和法律责任追究中，这是治本之策。

3、最终实现权利救济功能与信访制度的彻底分离

我国信访制度改革的是一个循序渐进的过程，而这个过程 的长短取决于我国法治化的进程，当我国法律制度步入成熟，行政复议、行政诉讼、司法审判真正树立权威后，公民的权利救济渠道也应该相应的步入正轨，回归到正确的法律、行政轨道上来，实现与信访制度的彻底分离。这个过程是一个相对较长的进程，在这样的过程中，我们必须处理好法治化和公民权利救济的关系，法治化要求公民的权利救济应通过行政复议和法律诉讼等合法方式来实现，然而现实情况是这样的渠道由于自身的原因而无法完全承载起这样的责任，而公民权利救济是为了保障公民权利的有效实现，这也是法治思想的本质要求，如果无法实现这样的 一个目的，理论上再好的制度也是苍白无力的。因此，信访制度作为一种公民的权利救济渠道在较长的时间内还是要保留和开通的，但是我们改革方向必须是逐步把权利救济功能从信访制度中分离出来，终极目标是彻底分离，不能偏离这个方向，否则就是倒退。^①

（三）我国信访制度改革的发展定位

目前我国的信访制度是进退两难：一方面，信访制度如果不进一步细化和完善，扩大信访机构职权，增加可操作性，那么“信访洪峰”问题将无法解决，短时间内要让司法机关单独介入处理这些问题，那是免为其难的，而让信访问题造成社会危机，动摇政权，那也是决不可取的。另一方面，信访制度如果进一步细

^①杨光杰：《论我国信访制度的改革思路》，载天柱县党风廉政网

化，特别在程序上更加“司法化”，那么又会形成两套交叉、雷同的裁决机制并行的尴尬局面。用现实、发展的眼光看，近期应给我国信访制度定位为：是公民政治参与的重要手段，是公民利益表达的重要渠道，是公民权利救济的补充方式。而从长远的目标来看，要取消信访制度的权利救济功能和地位，让信访制度纯粹成为公民政治参与和公民利益表达的渠道。

（四）我国信访制度改革方案设想

对信访制度的改革应与整个社会体制改革联系起来，采取渐进方式实现以法治为内容的信访制度改革，而大力发展网络信访、整合现有的信访和监察系统、切实发挥人民代表制度应有的作用、实现司法独立、维护表达权和抗议权等基本公民权利、完善社会主义民主政治制度才是中国信访走出制度困境的根本出路。^①

1、近期方案

（1）纠正信访机构违反条例的习惯做法

在信访工作实践中，上级信访机构收到群众的信访事项时，不能一概移转下级信访机构处理，根据信访所反映问题的内容信质、种类，区分不同情况作相应处理：一是应当通过诉讼、行政复议、仲裁的信访问题，直接告知信访人向有关机关反映，信访部门不予受理；二是国家工作人员职务行为引发的作风问题（包含批评建议类），应将该信访事项移交至问题所属责任单位的上级机关，该上级机关不得将信访事项再次交办给责任单位，应直接调查处理，在调查过程中注意为信访人保密，不得将信访人的基本情况透漏给被举报（反映）人，查处结果应及时向信访人反馈，信访人不服查处结果或处理意见的，可向查处机关的上一级机关申请复查；三是各级党委、政府机关及其信访机构收到公民反映本级政府工作职能部门及其工作人员职务行为或作风问题的信访事项时，应将该信访事项转交本级纪委监察机关，由纪委监察机关按照本系统办理信访案件的程序规定予以处理；四是呈请党政领导阅批信访案件，要“少而精”，主要应是一些群众反映强烈的批评建议类，以及由于责任单位推诿扯皮，久拖不决并造成不良影响的信访事项。在信访工作实践中，上级信访机构收到公民的信访事项时，习惯于按“属地管理，归口办理”的原则，往往将公民寻求权利救济的涉法信访事项层层转办，

^①周梅燕：《我国信访制度陷入四重困境 面临法治挑战》 <http://news.sina.com.cn/c/2004-06-30>

并限期结案上报。这种“乱交乱转”行为缺乏法律规范的约束，建议在信访条例第六章法律责任中，增加“乱交乱转”应承担的法律责任，同时赋予受违法交办、转办的责任单位有抵制权，只需向上级信访机构说明不予受理的情由即可。

2005 年信访条例明确规定了信访事项处理的“三级终结制”，即信访人不服有权处理机关对反映信访事项的处理意见的，可向该有权处理机关的上一级行政机关申请复查；若不同意复查结果的，还可到复查机关的上级行政机关申请复核，复核结果作为最终处理结果；此后信访人若以同一信访事项要求再次处理的，各级信访部门不再受理。但现实中复查复核程序不规范，不严格，一些地（市）、县（市）把复查复核委员会设在本级信访部门，这样一是应该由初查的政府职能部门的上级业务主管单位复查的信访事项也直接由本级政府复查；二是本无行政执法职能的信访机构，在复查过程中，多是象征性的“书面审”，基本上是维持原处理机关的意见，因为纠正的成本太大，既得罪原处理机关，又不能落实纠正后的意见，最简便也是最实用的办法就是维持原处理意见，反正最终还有上一级行政机关复核关要过，这样又把皮球踢回上级，同样没有相应职权的上级复核部门（信访机构），等于把经手批发出去的信访问题又回收上来，即使主观上努力来组织复核，恐怕也“有心无力”，限于客观条件，如缺乏基层工作经验，程序证据意识及甄别分析判断的综合能力不强，既面对历经数次奔波仍不满意的信访者，又面对拥有共同利益的下两级政府，大多数还是维持原处理意见，当然这其中也有少数信访者反映的问题确实无理或要求过高，但也有相当一部分是应该且能够纠正的。由于信访终结机制的不完善，导致了信访问题解决效率低下。建议将复查复核委员会设在政府法制局，必要时抽派司法、监察、信访等部门人员配合，完善相关的复查复核程序，对事实认定有争议的，不能一味“书面审”必须见信访人，到现场去，真正做到“事实清楚，定性准确，适用法律、政策正确，处理意见落实”，这样，信访问题的反复投诉率就会大大降低了。

（2）依法保障公民正当行使信访权利，维持正常的信访秩序

既然信访权是宪法赋予公民的基本民主权利，对公民的正常上访，就不能限制、剥夺或变相限制、剥夺，给各地党政部门及信访部门松绑、减压。不单纯把信访量作为地方政府的工作评价指标，不再以信访稳定工作对下级党政机关实行“一票否决”，以及通过通报批评进而施加政治压力，不再对群众的信访级别作特

别限制。对拦截、阻挠、限制公民正常行使信访权利的，对有关责任人员（包括策划、指使的领导及直接参与人员），由责任单位的上级部门或纪检监察机关进行查处，视情节给予党政纪处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

当前，在参与信访的公民之中，却有一些无理取闹，要求过高，希望通过“闹”来制造影响，给基层政府施加压力，并进而达到其提出的一些不合理或过高要求。这些人或者从以前的信访活动中尝到过“甜头”，或者效仿他人以前信访活动的“成功”案例，采取拦截领导干部车辆，围堵党政机关大门，扰乱重要会议会场，冲击外国驻华使领馆等非正常方式进行信访活动，严重扰乱了正常的社会秩序、工作秩序。对之，公安机关应认真严肃地调查处理，根据其具体行为和情节，如违犯《治安管理处罚法》的，依法给予其治安处罚，情节严重、涉嫌犯罪的，应追究其刑事责任。但是整顿信访秩序，也应慎重对待信访人，不能简单处置，或扩大打击面。对“无理”、“过高”的标准有待进一步商榷，宜从严掌握。对不扰乱社会秩序、工作秩序的正常上访，即使无理或过高要求，原则上以做思想工作为主，不能简单地采取限制人身自由等非法手段。

（3）构建网络平台 实现资源共享

目前我国信访工作中机构过于分散，没有统一规格，而利用电子政务使全国各地分散的信访组织机构提供一个统一工作的平台，建立全国信访信息系统，实现各地区、各部门信访信息互通、资源共享，这一网络平台可使各地资源实现共享。各个信访工作机构将信访人的投诉请求和处理结果输入信访信息系统。及时在网上发布，既可以使信访机构之间了解信访事项的进展情况，实现信访的低成本，避免重复处理，避免因办案人员自身因素或对政策、法规的不同理解造成的处理结果的不公正性。综合研究，相互借鉴以往发生的典型案例，疑难问题等，也方便了信访人在当地反映具体问题、查询办理情况，为公民提供了更加方便、低成本、快捷的监督渠道。信息公开的同时，也可以大大减轻集体上访所带来的大量人员进京的稳定压力。

（4）提高信访工作人员的素质

信访工作的质量取决于信访干部的素质。在具体运行制度方面，应建立信访机关工作人员任职资格制度和淘汰制度。应该按照法律职业人员的标准聘用信访干部，信访机关工作人员特别是接待和办案人员必须具备一定的法学专业知识以

及司法实践经验。因为信访工作人员代表着国家领导机关的形象，其一言一行直接影响着进行信访活动的公民，如果信访工作人员不知法而信口开河，无视法而唯权是用，曲解法而悖离宗旨，其态度、答复就会误导信访者，甚至孕育更大的不稳定因素，阻滞国家法治建设的进程，信访机构尤其是上层信访机构工作人员更应具备法律职业人员标准，应用法律思维来判断、考量信访者所提出的信访事项，在法治轨道内办理，才是构建信访制度本身价值追求并进而维持“外生良好信访秩序”的宗旨所在，使信访制度的存在即运行不去挑战或破坏现有司法体系，保持行政与立法、司法权力之间的相互制约和平衡关系。除法律知识外，信访工作人员还需掌握一定的心理学、社会学、公共管理学、公共关系学、自然科学等综合知识，成为适应新时期、新形势需要的新型复合人才，以自身优良的综合业务素质，提高信访工作的整体质量和水平。

(5) 规范政府决策的法律非诉可行性分析，确保决策科学化民主化法制化。

许多信访案件的源头出在规范性文件的纰漏上，加强政府决策的法律可行性分析，从源头上防止信访问题发生已经显得越来越重要。河南省浚池县县委、县政府把信访评估引入决策机制，创造了规范政府决策的浚池模式，形成一套完善的科学民主决策程序，从源头上避免和减少损害群众利益现象的发生。即党政部门在做出重要决策、实施重大项目、进行重要人事任免以及推进其他重要工作之前，充分听取群众意见，对有可能产生信访问题的因素进行科学评估并采取有效措施加以化解的制度。信访评估保障了群众的知情权、建议权和监督权，使党群干群关系更加密切。如政府在进行重大建设项目涉及群众利益时，通过发放“三表”即：“评估事项简介表”、“征求意见表”“群众意见评估情况反馈表”，是将群众意见逐条归纳整理，然后召开由相关部门领导、人大代表、政协委员、法律界人士和群众代表组成的信访评估会，对群众意见分析评议、充分论证，形成评估意见并及时反馈给有关单位和群众，充分体现群众的监督权。信访评估制度的实行赢得了群众的广泛认同，被当地老百姓誉为维护自身利益的“护身符”。比如，对于路经浚池的国家和省、市重点建设项目，县委、县政府在强调全局观念的同时，也认真听取群众的合理建议，决不贸然采取强硬措施。河南省道 S314 线在经过仁村乡南坨坞村时，按照原设计方案线路需占用 100 多亩耕地，拆掉 60 余户村民的房屋，群众很有意见。信访评估小组实地调查后发现，原设计方案确

实存在占用耕地多、拆迁民房多的问题，于是积极向设计单位反映群众合理意见，经过重新测量，确定线路从村北山坡经过。这样一来，不仅减少了耕地占用，节省了拆迁资金，还给群众的生产生活带来了便利，达到了政府、群众、施工单位“三满意”的良好效果。“信访评估”的河池模式，值得全国其他地方借鉴，这实质上是政府民主决策，民主施政的体现，是构建透明政府、责任政府的必要手段。

（6）司法部门信访制度改革

司法审查在现代法治国家被视为实现社会公正的最后一道屏障。一个司法裁决无法成为权利义务最终确定标准的社会，距法治无疑还很遥远。因此，确立司法权威是司法信访制度改革的首要前提，当前应构建党政、人大机关向司法机关传送诉讼类信访案件的机制。由于通过信访维权已是约定俗成的行为取向，在过渡阶段，党政和人大信访机构将继续允许群众反映各类信访事项，但所有诉讼类案件将经过相应的传送机制统一纳入司法轨道。对于已作最终裁判的诉讼案件，以及尚未终审、仍有上诉余地的信访案件，党政、人大信访部门不再受理，并告知信访者上诉的权利与途径。法院、检察院也应严格区分信访与申诉的界限，经过终审的案件仅能申诉。其中，对法院裁判不服的，由作出生效判决的承办人、审判长或庭长负责接谈处理。申诉无理的，争取做好服判息诉工作；申诉有理的，由原合议庭提出请求立案再审，交立案庭调卷履行审批手续后，移送审判监督庭依法处理。涉及执行环节申诉上访的，由执行局或执行庭负责接谈处理。在对当事人申请再审规定期限的基础上，对法院自行发现的再审与检察院抗诉引起的再审，也应在期限与次数上作出限制。当然，为了在可能的情况下减少错判给公民带来的损害，有必要建立其他辅助制度，如设立公益律师或实行错案风险代理等，使当事人的申诉更有效果。

必须指出，法治社会对司法机关的信赖，并不意味着它可以脱离监督，但任何力量又都不能破坏司法独立。对司法活动进行监督，其对象应限于司法人员在履职过程中的违法违纪行为，而不针对司法审查的实体内容。前者可以被经过改造后的人大监督专员制度等纳为监督对象，后者则应坚决摒弃。总之，“受到监督的只是司法程序，而非司法判决的内容”。

（7）改革和创新监察制度。群众的信访事项主要有反映情况、提出建议、提出意见、投诉请求四项内容。在这四项内容中，还应当根据具体情况将其分别划

归于行政监察部门和行政复议机关处理。这样，各级政府设立的信访部门所承担的工作量就大为减少了，公民的信访权利也就相对容易得到尊重和保障。不过。当前中国的现实是，各级政府部门内设的行政监察部门并没有起应有的监察作用，信访人的不断重复信访与信访案件的承办单位的责任人失职、渎职有很大关系，加之信访机构庞大而分散没有独立处理问题的权限，使得信访的功能得不到应有的发挥，因此，赋予相应的处理职权，成为现行信访制度自我完善的首要之举。建议政府信访机构与监察机构合并，成立独立的监察信访局，专门受理涉及政府公共行政管理领域及国家公共事业运营机构的各类投诉和求决，向各级人大负责并报告工作。这样，一来可以改变以往信访机构无权解决上访问题的弊病；二来又不至于堵塞信访这一反腐倡廉的信息源渠道；三来不至于出现国家机构的再一次膨胀，又缩小了信访事项的外延，同时也可加强对行政不作为的督察和追究责任力度。使信访条例的秩序更具操作性。

(8)、发挥社会团体、基层组织的作用

进一步加强工会、妇联、消协等团体和人民调解员的作用，增强其分洪能力，也是削减“信访洪峰”的渠道之一。例如，针对愈演愈烈的农民工欠薪问题，在依靠劳动行政执法部门的同时，必须发挥起工会的作用。要在9400万民工群体中积极开展组建工会工作，开展互救互助和集体维权，使每个孤弱无援的民工集合起来，提高在强大资方面前的谈判能力，切实维护自身合法权益。再如，被誉为“第二信访办”的各级消费者协会，自1985年陆续成立以来，在化解消费纠纷方面做了大量工作。但是新的形势下，消协在经费、人员、调解手段以及如何增强权威性等方面也遇到了不少困难，亟待政府的支持。还有遍布城乡的人民调解员在处理人民内部矛盾方面曾发挥过重要作用。但在新的市场经济条件下，人民调解工作如何寻找新的切入点和突破口，发挥起更大的作用，都是需要进一步研究和探讨的。

信访代理制度是地方政府信访工作的另一项新尝试。上海市长宁区周家桥街道于2003年6月在两个居委会试点成立了“信访代理服务站”，与过去社区设立法律服务窗口不同的是，信访代理服务站不仅向居民提供法律咨询，还具有代言、引导、代办和协调的职能。如居民反映其楼下开办了一家自产自销的面包店，影响了生活环境。信访代理服务站即出面与区环保局和区工商局联系后，两家政府

部门马上就上门调查，发现该店属无证经营，即做出查封该店设备的决定。[20]根据我国有关法律规定，城市中的居委会是社区居民的自治组织。随着城市社区居委会直接选举的推进，居委会正在趋向回归其自治组织的本来面目。从居委会信访代理的优势来看，一是及时了解社会基层面的各类矛盾并进行疏导；二是居民自治组织出面代言交涉，有关部门比较重视；三是可以发挥社区各类资源的作用。这应该是我国信访制度改革的方向之一，即政府应加强各职能部门依法行政的作用，并逐渐从社会生活管理的基本层面中退出来，让非政府背景的社会组织承担起社会弱势群体与政府及司法机关间沟通、协调的功能。这既符合现代法治建设的目标，也为社会弱势群众的权利救济提供了新的渠道。^①

2、远期方案

展望信访制度的未来，将是一个持续进行组织、功能和结构变迁的进程。在笔者看来，信访制度是与执政党的执政理念、执政方式、执政能力和国家的总体政治体制紧密联系在一起的。如果不改革政治体制，不改革其它相关的体制，仅在现行制度环境中改革信访制度，那么无论是弱化还是强化，抑或规范化，都难以真正解决信访问题，也难以真正保障公民的信访权。

(1) 维护表达权和抗议权等基本公民权利，进一步落实和发展社会主义的民主

一个正常的人收到了伤害，难免会有情绪，这种情绪需要表达甚至宣泄，在政治文明比较成熟的国家，议会、总统府甚至重要广场前总会不断有人表示示威或者抗议，而这并不会干扰一个宪政国家的政治秩序。反之如果冤民能够在法律的保护下正当的向公众表达不满情绪甚至对政府某种做法的抗议，以提醒政府关注、重视他们的诉求，他们也就用不着转向采用过激行为。事实上，现在出现的大量访民采取自杀、群体性与政府对抗等过激的行为，正是由于诉求得不到重视与关注，而采取的博命之举。因此，我们应该尽可能避免这样无序、非理性的行为的出现，而将之纳入法律的轨道中来，以法律允许的方式让他们通过集会、示威等方式表达利益。^②

^① 《中国信访制度困境及出路》<http://www.mishujia.com/Article/xzg/200704/21501.html>

^② 《信访制度存废辨——兼谈中国信访制度的变革之道》
<http://reskoonew.com/detail/632757107560000000/40044.html>

当年毛泽东对黄炎培所说的：民主是走出历史循环唯一的出路。当然我们可以说中国不需要照搬美国式或者西方式的民主，其实只要公民不论贫穷贵贱都能有表达自己意见的机会，坐下来把问题摆到台面上协商不同利益诉求的，用选票对自己的上级官员任免的构成制约并对公共事务的决定表态，那么我们的民主就指日可待。而事实上仅仅靠官管官，是管不过来的。应该使选举类官员的政治生命取决于他所在行政区域的民意，应该相信人民群众。这样一来，通过制度性的权力和责任下移，民众在自己的地区就有良好的利益表达和权利保障机制，问题因此也就能够最大限度地消解于它所发生的行政区内。我国现有的农村和城市的基层民主建设已经有了很大的成效与发展，今后应该将基层的民主扩展到乡镇、县市、各省。人民代表特别是全国人大代表实行直接选举，扩大至省一级。通过民主选举等方式让人民充分表达自己的意愿，减少各类非正常的上访事件发生，从而将矛盾消除在基层的萌芽状态。

民主的健康发展有赖于社会各阶层的利益均衡。当前，国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层等相对于农业劳动者阶层和城乡失业、半失业者阶层等具有更强的资源动员能力，而假如某些阶层在利益博弈中处于过分不利的地位，将增大社会激烈冲突的可能性。因此，要引导利益群体代表机构的良性发育，以便运用社团的力量集中表达社会利益诉求，从而以平稳有序的方式，将各阶层利益都能在政府决策体系中加以体现。当前我国社会组织数量偏少，功能虚置，本可以由社会组织行使的职能大都由政府承受，可政府却又顾不过来。关键的是我国政治改革的方向要容许各种社会利益表达组织的存在，只有让社会各阶层都有自己的利益表达组织，才能产生一个利益相对均衡、社会相对和谐的现代社会。

(2) 撤销各级政府职能部门的信访机构，把信访集中到各级人民代表大会，通过人民代表来监督一府两院的工作

在实际政治生活中，民众缺乏主动寻求代表表达意见的行为习惯，这里有两层原因，一是上访群众的普遍经验和观念还是党委书记说了算，人大是橡皮图章，找人大不管用。二是人民代表脱离群众，从选举阶段开始往往就流于形式，大量都是单位组织推荐和选区党委安排的“戴帽代表”。作为兼职代表的代表个体在工作方式上因此就很难建立起有效的和选民的直接联系。在“委托—代理”的渠

道作用被严重弱化的情况下,人大信访往往就不再强调人大代表个体的代理功能,而是更多侧重人大这一国家机关的接受民意功能,从而人大成为民意表达的直接场所,但这却是建立在代表制被不断削弱、代表个体作用被不断虚置的之前提下,因此为了维持这种运行模式,人大信访的工作模式就越发的偏离代表制设计初衷,而与党政系统的信访模式别无二致。

改革的主要措施是:1)建立全国信访网,并把一些重大问题的信访资料上网公示让民众评议。把信访集中到人大后,可以建立一套统一的科学的信访登记体系和检索体系,不仅可以准确统计信访量,而且可以节约大量的社会资源,克服目前信访公民盲目投诉、反复投诉、多方投诉造成的巨大资源浪费和政治信任流失。

2)组织各级人民代表对本选区的重要信访案件进行调查和督办;这使各层级各选区的人大代表有了一项新的具体职责,他们有法律赋予的言论免责权和调查权,也有义务对信访反映的问题进行调查,并依据调查向成为信访对象的一府两院提出质询,直至向严重渎职、失职、甚至涉嫌违法犯罪的领导干部提出罢免动议。这样,不仅使信访工作获得一个权力主体,同时也使信访工作具备了应有的问责性,即向人民负责的特质;

3)建立监督专员制度,强化利益表达和法律监督功能。要改变人大信访机构直接处理信访事项的行政化模式,探索形成以人大代表为信访处理主体的新机制。改革的基本方向是,将公民的利益诉求直接导向人大代表,由人大代表来代表公民表达和聚合利益,使其按照“人民——代表——政府——人民”的程序运作。而人大信访机构作为代表的信访助理,为人大代表处理信访事项提供法律、政策等专业知识的辅助工作。这一改革的长远效果在于,使代议制政府能按照制度设计的初衷良性运作,更好地实现权力机关对“一府两院”的监督;其短期效果则可以使分散、无序的利益表达有一个理性的聚合通道,通过公民与人代表个别接触,化解大规模非理性参与所带来的政治震荡。

监督专员从属于国家权力机关,便于其处理众多成因各异的信访案件。在国家权力机关建立监督专员制度,主要是处理涉及国家机关的案件。监督专员不享有撤销或改变被监督机关原决定的权力,也不得指令某一公共机构作出某种形式的行为,但可以接受公民申诉,主动开展调查,并在法定框架内有权获取任何文

件与信息,同时就国家机关撤销不当决定、处分工作人员、给予公民赔偿等提出建议,还可以通过向人大提交报告等对被监督机关施加压力。各级人大可以根据监督内容、救济对象的不同,分别设立若干名行政监督专员、司法监督专员等,并依托信访机构配备必要的工作班子。监督专员拥有相对独立的地位,仅对人大及其常委会负责,以充分履行监督职能。

监督专员制度作为一种“非讼”救济手段,具有廉价便捷、相对公正的优点。监督专员制度之所以能作为一种有别于诉讼、仲裁和复议的救济手段,在于可以弥补后者的不足。它比诉讼和仲裁廉价便捷,使公民易于接近;又是来自行政机关外部的力量,较行政复议更易保持公正。当然,在案件已受法院管辖之后,监督专员的救济便应被排除;而当申诉者通过监督专员未能获得满意结果,却可以继续向法院起诉。

4) 逐步扩大在中国共产党领导下的直接选举范围,实行竞选,让组织推荐的候选人自我介绍,相互竞争。减少代表人数,实行代表专职化,代表与企业家身份领导干部身份相脱离,消除代表身份的利益冲突。普遍实行立法听证,采用对法律草案提修正案的审议方法和逐条表决,一律采用全体会议上的审议方法并公开审议法律过程(国家机密除外),同时采取延长会期、改革会议议程等系列举措。这样既可以避免政府在处理社会矛盾过程中既当运动员又当裁判员,缺乏公信力和信任度的问题,又可以从根本上解决代表对社会上热点难点问题视而不见,缺乏运用询问、质询、撤职、罢免等刚性监督方式的勇气,进而建立起畅顺的民意表达机制,促进我国社会全面协调可持续发展。^①

(3) 依法规范上下级政府的关系

从我国宪法、人民代表大会组织法、国务院组织法及地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法条文来看,中央与各级政府的权力并没有明确规定,地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第59条,“下级政府还办理上级交办的其他事项”的概括规定,隐含了“凡是上级交办的事项,下级都应办理”,这就为官僚政治中的“唯上主义”提供了法律依据,下级机关的自主性形同虚设,即使是法律明确规定的事项,仍然通过请示、指示、批示等进行贯彻。如某省为贯彻落实一部新颁布的法律,以政府文件形式层层下发,要求各地领导重

^①于建嵘:《信访的制度性缺失及其政治后果》,载《凤凰周刊》2004年第3期

视，认真组织、宣传、落实，好像不下发文件就不能保障该法得以落实一样。现实中由于中央及上级集权和行政主导型的惯势，往往把越级上访的责任归责于下级政府工作不力。其实有些信访事项的处理决定就是下级政府的权限范围内，且处理合法、正当，上级政府再以越级上访为由问责于下级政府就有点勉为其难了。不少越级信访涉及到土地征用、房屋拆迁等方面，缺少有效的司法救济渠道。而到上级政府上访后，往往以“谁家儿子谁家抱”、“谁主管谁负责”的理由要求下级政府千方百计去领回。其实上下级政府的职责和权限都是有法律明确规定的，下级政府和上级政府都必须依法行使权力。对于司法救济渠道没有完全畅开的信访，上级政府可以建立起听证或复议这样的程序。对于下级政府作出的决定，如果符合法律法规的，予以维持。如果违反法律法规及政策的，予以撤销。对于部分正确部份错误的决定，予以撤销错误的部分维持正确部份。对于错误部分或者要求下级政府重新作出决定，或依法径行作出决定。没有法律、法规、政策依据的，以法理的基本价值和政策原则精神处理。同时对处置失当、决策失误、甚至违法乱纪、激化社会矛盾的官员移交至相关部门予以惩处。这样既维护了下级政府的威信，又加大了对下级政府的监督力度。

合理构建问责制，可以通过追究官员确实应承担的责任，以达到权力与责任的平衡，促使官员合法、正当地行使手中地权力；但如果将问责制失之简单化，则有可能挫伤行政机关和公务人员的积极性，背离问责制的初衷。要合理地配置和划分行政权力，明确责任，对不同部门与官职之间的职能、职责和权限进行明确、严格划分。建议修改、完善以上组织法，使问责制有法可依。

（五）与信访制度有关的支持保障机制的改革

1 法治框架下的司法体制改革

首先，公众监督下的司法独立。在我国的历史上一直缺乏司法独立的传统。今天的信访制度的困局其实反映了一方面政府权力网垄断了社会生活的各个领域，一方面又无法消化全部社会矛盾的现实。而这种垄断的权力网有时自身就造成了对公民的伤害，所以才产生了大量民告官的案件。如果要让公民对法律的公正怀有信心，首先要确保法官判案不受行政权力干扰的独立，而法院完全站在政府一边时，很难想象公正如何被保证。我国法律没有规定法官独立审判，只规定

了法院独立审判，而这实际上是一句空话，人民法院受党的领导在实际上成了受地方党委领导，由地方政府财政供养，人、财、物均由地方管理，地方党委、人大机关和政府可以把法院视为同级地方政府的一个职能部门。法院不仅要在审判工作中听命于地方党委及领导个人，而且还要直接作为地方政府职能部门参与地方中心工作甚至为强制拆迁、违规征地等违法行政活动保驾护航。而这种司法不独立和法院官僚化，也加重了公民对于司法体系的不信任，只有采用诉诸政治权威的方式讨公道。应改革和完善保障司法独立的财政、人事体制，厘清地方党委、人大与法院的关系，明确党委对法院的领导是政治方向、政治原则的领导，人大对法院的监督是法定范围和程序的监督，而不是对审判业务的领导和干扰。

其次，加快审判制度改革，运用有效的规则制衡法官的自由裁量权，有利于司法公正。由于国家司法改革整体方案迟迟没有启动，一方面法院的地方化行政化倾向影响了司法的独立，而另一方面过大的自由裁量空间缺少象判例法陪审团制度那样对法官事实认定及法律适用的有效的规则制衡，加上一些司法人员自身素质不高，这为司法腐败留下制度、体制和人为因素的缺陷。目前在法律圈内形成了这样极为荒谬的导向，许多从业人员不是想方设法如何提升自己的法律涵养去更好地为当事人服务，而是热衷于搞厚黑关系学，打官司成了打关系。而法官则是整天处在各种关系的包围之中，在相当一部分事实和法律具有不确定性的案件中，案件的输赢不再取完全取决于法官对事实审和法律审的内心确信，而是法官出于对各种利害关系进行权衡的结果。这种对司法活动中的不确定性规律缺乏深刻认识而带来相关配套制度的缺失，已经成了当前审判工作中的一个巨大漏洞，并且还在不断地扩大。前段时间查处的法院系统窝案串案，则是这种制度空洞化的必然结果。所以必须加快审判制度的改革，运用有效的规则制衡法官的自由裁量权。

第三，加强法律援助司法救助工作，降低当事人诉讼成本。通过这种措施把大量的社会矛盾引到到正常的诉讼渠道，充分发挥法律规范的引导预测评价作用。在平时的工作中，绝大多数信访矛盾往往能够通过人民调解、行政执法以及诉讼等在法制的框架内得到妥善解决。而信访渠道解决社会矛盾既不要诉讼费，又不要代理费，甚至可以满足其不合法不合理不合情的要求。根据“二者相较取其轻”的经济学规律的原理，实践中即使可以通过法律诉讼渠道解决，信访当事人也宁

愿选择信访而不愿意进行诉讼。为此，在现阶段，我们可以降低法律援助门槛，扩大援助范围，除向来访者包括由非公权原因引起的社会矛盾引发的信访者提供法律咨询、人民调解外，直至免费为其诉讼，减缓免交诉讼费，把信访问题引导到正常的司法框架内解决。还可以对已发生或即将发生、将来要发生的社会事件和行为的处理结果进行预测和评价，从而将社会矛盾处理进入良性循环的轨道，切断信访案件的恶性循环。

2 修改现行有关法律规定

改革现有的行政救济和司法救济渠道，扩大行政复议和行政诉讼的受案范围、减少对提起时效的限制、加强对执行的监督，发挥行政复议和行政诉讼应有的作用，成为公众可以信赖的解决问题的法治渠道。让信访机构回复到其本来面目：作为沟通党和政府与人民群众关系的一个桥梁，或者仅仅作为党委听取民意的一个机构，毕竟信访机构没有真正意义上的行政执法权和监督权，而打破现行行政管理体制，另外设立一个无所不能的大信访机构，从理论上是荒谬的，从实践上看是有害的。行政复议与信访同样属于行政救济手段，但是具有信访没有的实际处理权力，理应发挥更多的作用。通过修改《行政复议法》，行政复议可以大部分甚至全部取代信访功能。扩大其受案范围，将广泛受到关注的人事、工资等问题纳入行政复议范围，使得这些原来不受外部监督的内部行政行为接受外部行政监督，促进人事、工资等管理的法制化。从加强对当事人救济的角度出发，取消受理案件的时效限制，允许当事人对历史问题申请行政复议。行政复议机构要体现相对独立性，真正能够对行政机关的行政行为进行监督。改革行政复议审理方式，实行言词审理，允许当事人对证据进行质证。规范行政复议判决书，要求更多地体现事实证据的作用。使得行政复议审理更为规范、公开和有效。

在行政诉讼制度改革方面，一是扩大行政诉讼受案范围，将抽象行政行为、内部行政行为及其他公权力主体行为的监督与救济纳入行政诉讼范围；二是明确行政诉讼当事人资格，建议将原告资格的规定修改为“只要公权力主体行为，对相对人受法律保护的利益造成了不利影响，而法院又能够提供有效的救济，则该相对人就享有提取诉讼的权利”。关于被告资格问题，应贯彻“谁行为，谁做被告”的原则，将被告界定为“以自己的名义做出行政行为，又能够独立承担行政责任的主体”；三是突破现行制度的束缚，切实保障当事人的诉权，关于原告的起诉期

限，建议整体延长为一年，而且将起算点固定为“原告知道或应当知道权利被侵害之日”，增加时效中断的规定；如果法院对于当事人的起诉既不受理也不以书面裁定方式答复的，当事人可以向上级法院提起诉讼，也可以请求人民检察院支持起诉；四是改革行政审判体制，确保法院独立公正审判行政案件，方案是：提高行政案件的审级，增加选择管辖和指定管辖的情形，允许原告选择原被告所在地以外的第三地法院管辖，或通过上级法院的指定管辖，建立交叉管辖制度，同时提高法院的审级，凡以政府为被告的，原稿有权要求与被告上级政府同级的法院管辖该案，也可在现有行政审判基础上，设立最高法院和省高级法院的巡回法庭，发挥巡回法庭的“特效性”和“及时性”优势，解决当事人诉讼不便，基层法院拒绝受理应当受理的行政案件、执行机关拖延执行判决和行政机关抗拒执行案件。^④

改革国家赔偿制度，提高赔偿的兑现率和赔偿标准，将精神赔偿也纳入国家赔偿范围。公民通过信访寻求权利救济，往往是认为自己的权益受到公权力的侵犯，进而向上级领导机关“讨个说法”，即要求给予国家赔偿，对此，我国于1994年颁布了国家赔偿法，明确了国家行政机关、司法机关及其工作人员违法行使职权，侵犯公民人身权利和财产权利的，可要求侵权机关给予行政赔偿或司法赔偿；然而，依据国家赔偿法，不管是单独提起国家赔偿，还是与行政复议、行政诉讼一并提起的国家赔偿，司法机关的立案数量与“信访潮”所涌现的涉及国家赔偿的信访事项数量相比，形成了巨大的反差，这不能不说明现行国家赔偿法存在一定的弊端，表现在：国家赔偿责任构成要件僵化，国家赔偿确认程序缺乏规范统一，赔偿范围限制较多、标准偏低，精神损害赔偿无法可依等。针对以上弊端，建议在以下方面修改完善国家赔偿法：一是对国家赔偿责任构成要件的“职务行为”作扩大化解释，明确为行使职权过程中发生的与行使职权有关的行为；其次是引起损害赔偿的原因不仅包括违法行使职权行为，还包括违法的事实行为；三是在确认国家机关职务行为是否违法即国家赔偿确认的程序方面，建议加强监督机制，加强司法检查的力度，扩大法院的审查权，加强法律监督与约束机制；四是增加“精神损害”国家赔偿制度，尽可能地对国家侵权行为而给予主体所造成的精神痛苦以弥补，维护受害主体的合法权益，但应限定一个合理的额度；五是进一步完善国家追偿权，在行使追偿权的程序（立案、告知、调查、决定、送达、

^④马怀德：《浅议行政诉讼制度改革》，载天津市政府法制信息网

救济等)方面,保障国家追偿制度的实施,从而对行使国家公权力的公职人员产生法律约束力,促使其依法行政和司法;六是建立国家赔偿基金,弥补赔偿主体财力上的不足,保障国家赔偿制度的实效。

3 实现政府结构性转型,重塑政府的公信力。以公共服务为目标的政府转型为重点的结构性改革,提出了责任政府、有限政府、透明政府、效率政府、诚信政府等一系列法制政府理念,然而这些目标的实现具有很强的操作技术性要求。如追求责任政府的目标时必然要求做到“执法有依据、有权必有责、用权受监督、违法必追究、侵权须赔偿”,实现权力与责任的统一,然而实践中即使象最基本的官员问责制也缺乏一系列可操作性的具体规定,如问什么的责?问哪个官员的责?由谁来问责?以什么程序问责?在建立有限政府的过程中,政府权力来自于人民通过法律的授予,在法律授权的同时也规定了权力的界限,政府只有在法律的权限内才能获得行为的合法性。为此当前政府所要解决的一个重要问题是必须建立起公共财政体系,各级财政退出竞争性行业的投资,改变政府对土地、货币等重要生产要素的供给过多干预,防止政府与民争利,然而我们缺少相关的制度配套。透明政府的要求是政府的行为具有明确性和可预测性。政府信息除涉及国家秘密和依法受保护的商业秘密、个人隐私外,应当公开,必须依法保障行政相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权,把公开作为监督政府行为、杜绝腐败和保障社会公平的手段。这就要求各级政府建立新闻发言人制度,完善信息披露制度和新闻发布制度,建立电子政府和实现网上办公,实现阳光政府。政府处理任何事情必须以事实为依据以法律为准绳,不能失信于民,说一绝不是二,避免出尔反尔。不能让会叫的孩子多吃奶的现象发生,对于老实的不能吃亏,会吵会闹的不能使其占便宜。要维护政府的信誉,树立政府坦率、坦白、坦然的品质,重塑政府的公信力。

4 建立现代民意表达机制和现代新闻制度,引导媒体正确地履行监督职责

当人或者社会组织的行为超过现实社会所认可的社会道德底线时,舆论能够形成“另一个法庭——社会舆论的法庭”,对这些行为进行制约和监督。现代社会里,公民个人信息不畅、力量弱小,如果独靠一己之力,其作用与影响十分有限,而新闻媒体依靠新闻所具有的新鲜性、及时性、广泛性、开放性的特点,成为公民舆论的代言人,因而新闻舆论监督也就成为了舆论监督的主导形式,成为

推动我国依法行政，建设法治国家的一支重要力量。目前我国新闻舆论监督的行政化倾向还比较明显，官方性质的媒体对行政机关的监督多体现在上级媒体对下级机关的监督，对本级机关的监督，由于受到较多的行政干预，难以真正地发挥监督作用，针对目前新闻舆论监督的弊端，建议改革我国新闻媒体的体制，改党委政府的直接隶属领导为宏观指导，使其置于较为“超脱”的地位，能够独立行使监督权，但该权力不能被滥用，应受法律法规的约束和规范，建议随着我国经济体制转型，政治体制改革深入，民主法治建设逐步完善的条件允许的情况下，制定一部《新闻法》或《舆论监督法》，使新闻舆论更有效地在法制轨道内运行，发挥其对政府乃至司法机关的监督作用，成为现代民意的代言者。^①

5 树立崇尚法律的社会意识，营造法律至上的社会范围

法律意识是人们关于法律现象的思想、观念、知识、心理的总称，是社会意识的一种特殊形式，正是由于法律意识的强有力的传承作用，才使一国的法律传统得以延续，而中国古代法的传统“官本位”、“行政兼理司法”、“法自君出”、“以权代法”，影响着中国法治进程。

在社会上树立崇尚法律、法律至上的理念，要具备三个前提。一是有“良”法存在，即符合法的基本价值，如公平正义、平等自由、公序良俗的法律存在。现行法律中如有违背以上原则的规范，就应修改或删除，如人身损害赔偿案件，被害人要求的赔偿标准存在城乡差别，劳动用工及待遇方面存在男女差别等。二是普及法律知识，我国普法以进入“五五年头”经过二十多年的普法，效果并不理想，原因之一就是过于追求“一阵风”式的集中普法活动，并没有作为长期持久的活动深入广泛开展，老百姓的法律知识仍相当欠缺，如外出务工者，相当多数人不知道《劳动法》，不知道如何维护自己的劳动权益。当然，一个社会的不同地区，不同阶层的人，对不同的法律认知程度及适应能力参差不齐，必定会使不同的法律在不同地区、不同阶层的人中，有不同的实施效果。所以普及法律知识，提高全民法律意识，其意义不在于号召民众守法，只有人人都善于使用法律，法律的作用才能得以充分发挥。三是政府机关依法行政，司法机关公正司法，法律并不是官员对付百姓的工具。执法者“其身正，不令亦从；其身不正，随令不从”法律本身是统治阶级一意志的体现，代表统治阶级的执法执政者，破坏法律的实

^①孙景兰、赵花蕊：《从矛盾的同意对立看新闻舆论监督与司法》，载 http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp

施，法律本身就无严肃性、权威性可言。再指令老百姓尊法、守法，老百姓就会抵触，就不再相信法律，只有政府、司法机关率先垂范，带头遵法，严格执法，公正司法，才会社会上营造法律至上的权威。公民的权益受侵害，就不再借“权”而借“法”，自然就会按法定程序维护自己的权益了。

中国有着数千年的专制历史，民众政治“知觉”里充满了“臣民”思想。而现代公民意识是法治得以真正确立的基础，社会主义法治国家需要有与之相适应的公民主体意识、公民权利意识和公民社会责任意识。因此，当一种具有法治精神的价值观念——公民意识占据主导地位时，人们在遇到纠纷和权利损害的情况下就不会有信访“情结”。

结语

信访制度本身是在单位社会下人治的导向所形成的，是人治社会的产物，它是它不利于纠纷的解决与人权的保障。信访潮的涌起是契约社会的兴起与人治的纠纷解决机制的矛盾，在人治的纠纷解决机制中强化信访制度的功能，最多是将纠纷掩盖起来，丝毫不利纠纷的解决，反而将我国的纠纷解决机制进一步引向人治，最终阻滞我国法治建设的进程。信访权又是我国公民宪法性的权利，不可能被撤销，强化它更是错误的，消除其弊端的方法就是对我国信访制度及司法体制等配套措施进行改革，弱化信访制度的权利救济功能，最终将信访机构定位于一个下情上达的信息传递机构，仅仅承担公民的利益表达功能，为政府决策提供参考，进一步扩大人民民主，发挥社会方面特别是人大代表的监督职能，促使政府机关依法行政，司法机关公正司法，引导民众确立现代公民意识，维护和保障公民的各项民主权利，只有这样，才能构建一个法治、文明、和谐的社会。

参考文献

- 1、胡训珉《信访制度路径的理性选择》，载《上海法学研究》
- 2、孙景兰、赵花蕊：《从矛盾的同意对立看新闻舆论监督与司法》，载
http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp
- 3、田文利：《信访制度改革的理性分析和模式选择》，载
<http://www.chinalawedu.com/news>
- 4、陆维福：《谈信访制度改革》http://www.buyue.com/news/news_42609/4.html
- 5、汤啸天：《以信访制度的改革引导信访的有序化》，载学说连线
<http://www.xslx.com>
- 6、佚名：《浅谈信访的弊端及对策》
- 7、<http://studylfloo.com/lunwen/wenke/faxue/200605/169314.html>
- 8、老田：《从法律实施的高成本看中国信访制度的改革方向》
http://www.maoflag.net/Forum_NoteList.asp
- 9、《信访制度存废辨——兼谈中国信访制度的变革之道》
<http://reskoonew.com/detail/632757107560000000/40044.html>
- 布小林：《谈信访制度的改革与发展》，载《理论前沿》2005年第09期
- 10、《中国信访制度困境及出路》
<http://www.mishujia.com/Article/xzg/200704/21501.html>
- 11、《宪政体制下我国信访制度的重构》<http://www.chinalww.com>. 20060914
- 12、《我国信访制度存在的问题及完善措施》书签论文网
- 13、《信访制度在改革中启航 政绩压力导致劫访》，载人民网——江南时报 2004 年 11 月 16 日
- 14、刘武俊《信访制度的出路在于创新》，《中国青年报》2004 年 3 月 3 日版
- 15、姜明安：《信访制度及解决争议的机制亟待创新》
<http://www.wenzhangwang.com/Article/HTMLL/Article20060804222537.html>
- 16、金叶：《信访制度创新事关改革稳定》，载《中国改革报》2006 年 12 月 14 日
- 17、张英洪、周作翰：《当代中国农民的信访权》，载《云梦学刊》2006 年第 6