

信访分类处理程序的制度建构

张青波*

Institution of Procedures for Classifying Processing of Letters and Visits

Zhang Qingbo

内容摘要:有关信访改革的讨论缺乏具体的制度设计,应直面现实中信访请求庞杂、大量涉法涉诉、信访机构缺乏协调、信访处理低效等问题,建构分类处理的程序法制。信访立法应规定以救济权益为目的的信访人可以走访,而追求其他目的应以走访以外的形式提出请求。对属于法定救济途径受理范围的走访请求,接访部门不予受理;对于未被法定救济途径受理的请求,接访部门应予受理。应改革接访部门,由信访部门集中接访,并确定由走访者认为侵犯其权益的政府或其部门的上一级信访部门接访。信访部门对符合规定的请求,应支持并督促职能部门落实,对不符合规定但有合理性的请求,应推动职能部门和信访人达成调解协议。

关键词:信访制度 信访立法 信访改革 分类处理 处理程序

* 法学博士,中南财经政法大学法学院副教授。

一、问题与进路

《信访法》已被列入《国务院 2015 年立法工作计划》的“研究项目”中,这标志着信访立法改革已提上国家议事日程。对于信访改革,存在着强化、废除、整合的三种立场。^{〔1〕} 将信访部门升级为超级权力主体,将诱发更大的上访潮,导致信访机关难以应对,同时其他救济渠道也会进一步被虚置。撤销信访部门又不能立即建立替代其功能的机构,意味着封闭重要的诉求表达渠道,会给社会稳定造成不可控的后果。因而,信访改革宜遵循“整合论”的思路。但“整合论”对信访机构将来如何处理信访请求、信访制度与其他制度如何协调等问题,却语焉不详。

信访改革的制度设计当然要回应当下信访实践中的问题。信访制度所面临的问题众多,举其荦荦大端:

(1) 近年来,年信访总量均达数百万件,而且信访请求也纷繁多样、种类繁多,导致信访处理难有一定之规。

(2) 《信访条例》第 14、21 条规定,对已经或者依法应通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的,信访工作机构不予受理,告知信访人向有关机关提出。但这一规定和实践却有着巨大的反差,大量本不属于信访受理范围内的事项进入信访渠道,信访制度在实际运作过程中无所不包。^{〔2〕} 因而,信访法治主义改革的重心便在于,如何将信访救济锻造为多元纠纷解决机制中的一环,妥善协调各类救济机制之间的比重关系,减少信访对其他救济机制的侵蚀。^{〔3〕}

(3) 信访机构设置混乱,缺乏协调,相互之间没有隶属关系,难以统一管理。信访请求在不同层级、不同机构之间来回转交的情况时有发生。如学者所言,信访事项受理机关的多元化,不仅会导致信访权利保障的空转,增加信访权利实现的时间和程序成本,还会因信访受理过于分散与灵活导致多个部门之间相互推诿,为信访权利和权力的冲突甚至信访权利的滥用埋下伏笔。^{〔4〕}

(4) 按照《信访条例》第 21、36 条,信访部门并没有直接处理和满足相应诉求的权力。在实践中,信访部门难以督促职能部门及时办理信访事项。^{〔5〕} 在

〔1〕 参见李栋:《信访制度改革与统一〈信访法〉的制定》,载《法学》2014 年第 12 期,第 26 页;于建嵘:《中国信访制度的困境和出路》,载《战略与管理》2009 年第 1/2 期合编本,第 29 页。

〔2〕 参见李贺楼、曹峰:《信访活动中非制度化行为的逻辑》,载《国家行政学院学报》2015 年第 3 期,第 94 页。

〔3〕 参见卢超:《行政信访法治化改革及其制度悖论》,载《华东政法大学学报》2018 年第 2 期,第 115 页。

〔4〕 参见马红安:《从信访受理制度看“信访权”的边界》,载《广东社会科学》2018 年第 4 期,第 249 页。

〔5〕 参见吕普生:《中国行政信访的体制结构及其改革》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012 年第 6 期,第 31 页。

信访部门转送后,职能部门的受理告知率、按时办结率都比较低。^{〔6〕}这说明应调整信访事项的处理程序。

总之,一方面是海量案件涌向信访渠道,另一方面却是信访制度解决问题的低效。问题得不到及时解决甚至得不到及时反馈的走访人,为了向基层政府施压,为了吸引上级政府的关注和社会公众的同情,常常诉诸缠访、闹访、越级访、群体访乃至各种极端行为。结果,信访虽然在短期内能够促成上级政府在某些情况下进行干预以缓解社会紧张,但长期而言却产生了破坏稳定的刺激效应。^{〔7〕}

问题(1)和(2)表明,现行信访制度缺乏良好的分类治理体系,导致问题杂乱无章,亟需按照客观性较强的标准对信访诉求进行分类。^{〔8〕}近年来中央和省级国家机关出台的规范性文件体现了分类治理的思路^{〔9〕},特别是国家信访局2017年制定的《依法分类处理信访诉求工作规则》(以下简称《规则》)要求有关机关对信访人直接提出或其他机关转办、交办的信访诉求,应首先区分是否属于其职责范围以决定是否受理,其次是对受理的信访诉求,根据有无专门规定以决定适用其他法定途径抑或依信访程序处理。在此基础上,还可进一步贯彻分类处理。下文第二部分将根据信访人请求是否涉及权益救济、第三部分将根据救济诉求是否属于法定救济途径的受理范围,论证可行的区分标准和对应的因应机制。同时,涉诉信访治理应采取“程序正当性下的综合调整”^{〔10〕}模式,突出程序的包容统摄作用。对于信访法制的整体改革而言,同样应设置能够妥善处理信访请求的程序,以回应问题(4)(第五部分)。不过,改良的程序能够发挥作用的前提是要回答问题(3),即优化操作程序的主体——信访接待处理机关的权责配置(第四部分)。

二、信访请求的形式分类

信访制度的功能基本上可以划分为联系群众、社会动员的政治功能和冲突

〔6〕 参见陈慧荣:《信访制度绩效与上访策略升级》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期,第46页。

〔7〕 See Carl F. Minzner, “Xinfang: Alternative to Formal Chinese Legal Institutions”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 42, no. 1, 2006, pp. 107, 148, 163, 172-174; also see Matthew Bruckner, “The Paradox of Social Instability in China and the Role of the Xinfang System”, *Cambridge Student Law Review*, vol. 4, no. 1, 2008, p. 99 et seq.

〔8〕 参见陈柏峰:《农民上访的分类治理研究》,载《政治学研究》2012年第1期,第31页以下;刘志强:《政治、法治与治理——国家与社会治理的信访语境》,载《学习与实践》2015年第4期,第102页。

〔9〕 参见杨平:《我国信访制度法治化改革研究——基于十八大以来信访规范性文件的分析》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2017年第3期,第10页。

〔10〕 彭小龙:《涉诉信访治理的正当性与法治化——1978—2015年实践探索的分析》,载《法学研究》2016年第5期,第100页。

化解、权利救济的法律功能。前者要借助信访调动民心民力,监督政府工作、为政策调整和事务处理提供意见建议,后者涉及利用信访渠道及时化解矛盾,维护社会团结稳定。在二元属性的纠结下,信访制度如何处理二者的关系,决定它的整体性质。^[11]因此,信访制度应根据这两种不同功能进行安排。

《信访条例》将走访的形式规定在最后,国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》(以下简称《办法》)第14条更是要求引导来访人以书面形式提出信访事项。这是因为接待走访更耗费行政资源,而且在请求未被满足时,走访人可能直接构成对行政工作秩序的威胁。但是,信访人为何会选择走访这种费时费力的方式呢?因为去一封信只能传递信息,难以得到重视,而“亲身赴会”才会给国家机关施加压力,获得优先处理。况且,抑制上访总量是许多地方衡量下属政绩的一个指标,故上访有更大可能获得救济。这也是为何在高度信息化的今天,访民依旧乐此不疲地选择“千里赴京”的原因。但原本对体制没有压力或者压力较小的途径被弃之不用,给政府和社会平添许多额外的压力。^[12]

信访制度与国外的请愿权在性质、价值、功能上高度相似。^[13]如《德国基本法》第17条规定,任何人有权自己单独或与他人共同以书面的请求或申诉向主管机关和人民代表求助。请愿可以不受时间限制地就任何公权力行为(包括终审裁判)向根据宪法和组织法有管辖权的联邦议会、州议会、市镇议会或行政机关提出,但对终审裁判必须按再审程序进行。收到请愿的非主管机关有义务转交或告知主管机关。类似信访,德国请愿权制度也有两大功能:一是在正规权利救济途径外创造较为简便的额外救济渠道。二是促成政府与民众的交流,民众得以影响政治意志,政府得以获得大量信息。但与我国不同,德国的请愿必须采取书面形式,以确保请求有过深思熟虑,便于政府处理回应。请愿人无权亲自到有关机关递交请求或要求听取意见。^[14]

德国对请愿书面性的要求既能提高请求质量,又利于行政效率。如上所述,为救济权益的走访在我国有其缘由,比如网络信访看似便捷却由于压力系数较低而不是信访人的理性救济选择。^[15]但德国对请愿形式的要求却可资镜

[11] 参见湛中乐、苏宇:《论我国信访制度的功能定位》,载《国家行政学院学报》2009年第3期,第26页;冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,载《社会学研究》2012年第4期,第29页以下。

[12] 参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期,第62—63页;于建嵘:《机会治理:信访制度运行的困境及其根源》,载《学术交流》2015年第10期,第90页。

[13] 参见林来梵、余净植:《论信访权利与信访制度——从比较法视角的一种观察》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2008年第3期,第30页。

[14] Klein, in: Maunz/Dürig, 59 Aufl., 2015, § 17, Rn. 40ff.

[15] 同前注[3],第109页。

鉴。为了降低走访对接访工作的压力以及对社会秩序的威胁,信访立法有必要对走访形式的运用限定为只能追求自身权益的救济,为其他目的信访则应采用其他形式,否则接访部门不应受理。走访人的请求是否在客观上追求自身权益的救济、从而能以走访方式提出,可以参考《行政诉讼法》第25条以及最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第12条所规定的原告即行政行为之相对人、利害关系人的范围来判断;如果走访人不属于其所不服的公权力行为的指向主体或利害关系范围,表明其自身权益并未受到影响,就不能针对该公权力行为以走访方式请求救济。《规则》以“诉求”替代了《信访条例》中的“事项”或“请求”,似乎也印证了接访工作应紧密围绕权益救济类事项建构制度的现实需要。当前正在大力推广网上信访,取得了一定成效^[16],则说明对不涉及个人权益救济的信访请求,如对政策立法的建议、对违法行为的检举、对工作作风的投诉、对基层情况的反映,可以通过书信、传真、电子邮件、网上投诉、热线电话、视频平台等方式向制定政策法规的国家机关、同级或上级纪检监察部门等主管机关直接提出。^[17]非主管机关在收到请求后,应当及时转送主管机关,并告知信访人。

有学者认为,信访制度背后所蕴含的“政治合法性再生产”之价值,需要执政党通过俯身接访、主动下访的群众路线模式续造维系,政权合法性难以通过现代电子信息与网络虚拟空间重塑。^[18]但是,通过信访联系群众的政治功能之发挥,与其说取决于接纳群众意见的形式,毋宁说更依恃于对群众意见的回馈。对于以走访以外的形式反映的情况和提出的举报、意见、建议,主管机关只有依法登记并在一定期限内回复,告知处理情况、依据和理由,才能调动群众参与政治生活的热情、强化群众对国家的认同。那么,件件回复,是否可能呢?在新中国成立初期,来信多于来访,来信大抵能做到件件有着落。^[19]在当时资源非常有限的情况下能做到的事情,在今天更不应轻言不可能。面对走访量激增的形势,更应强调对非走访形式的信访请求件件回复。这将调动群众的积极性,更好发挥信访的政治功能,实现中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》(简称《意见》)提出的“鼓励和引导人

[16] 参见周斌、蔡长春:《我国网上信访数分别超过来信来访》,载《法制日报》2016年1月23日,第2版。

[17] 比如据统计,在某省纪检监察系统收到的信访请求中,2005年至2007年,来信占比为60%—70%,来访只有10%左右,来电则不足10%。2013年至2014年,网络举报信访占总举报件的比例已分别升至18%和21%(参见李振、冯阳雪:《动员常规化与技术赋权:以纪检监察信访为案例的研究》,载《经济社会体制比较》2018年第1期,第95—96页)。可见,要求不具有请求救济个人权益性质的信访采取非走访形式,并非没有现实基础。

[18] 同前注[3],第109页。

[19] 参见邵燕祥:《信访制度存废议》,载《炎黄春秋》2011年第6期,第48页。

民群众对党和政府工作献计献策,引导群众更多以书信、电话、传真、视频、电子邮件等形式表达诉求”,减轻接待走访的压力。

应该说,民众信访的目的主要是追求个人利益、维护权利,为党和国家提建议的信访并不常见,也不是引发信访洪峰的主流。^[20]然而,通过在制度上对走访目的加以限定,按照信访人的不同诉求设置不同机制,督促部分走访人以非走访的方式表达意愿,不仅可以减轻接访的工作负担,还可以使上级政府在获知社情民意以调整决策、管控基层的同时,以更具针对性的机制化解汹涌而来的上访潮,疏缓上级政府倡导的通过信访密切联系群众的政策导向与下级政府面临的维护信访秩序的现实压力之间的紧张关系。

三、救济诉求的分类处理

大量本应由诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的纠纷纷纷涌向信访渠道。学者多将其原因归结为司法不独立、无权威导致公信力差。^[21]还有学者指出,在地方政府、法院和其他单位所编织成的以地缘为中心、以单位为依托、以利益为纽带的关系网中,矫正行政主体侵害行为的最强悍力量,只能是比较高层的行政主体。^[22]还有学者揭示了信访不存在行政诉讼的受案范围限制以及公众在通过信访向政府施加了足够压力时比诉诸法院更有机会影响公共政策。^[23]

因而,行政复议和行政诉讼的救济效能必须得到提高。修改后的《行政诉讼法》不仅扩张了受案范围,将当事人提起诉讼的事项从“认为侵犯人身权、财产权的具体行政行为”扩张到“认为行政机关侵犯人身权、财产权等合法权益的行政行为”,并规定了立案登记制度,而且更是将复议机关维持行政行为的,从原来的以做出原行政行为的机关为被告,改为其与复议机关为共同被告,以防复议机关为不做被告而维持原行政行为。^[24]中级法院管辖的一审案件被告也从省级降到了县级政府,将利于遏制地方政府对司法的干预。与此同时,中央还推行了员额制、审判中心制、人财物省级统管等司法改革措施,印发了《领导干部干预司法活动、插手具体案件的处理的记录、通报和责任追究规定》。可见,中央试图确保相对人能够获得中立的第三方裁断其与基层政府之间的纠

[20] 参见李迎生、李文静:《新时期我国信访矛盾的社会工作介入研究》,载《学海》2017年第3期,第109页。

[21] 参见童之伟:《信访体制在中国宪法框架中的合理定位》,载《现代法学》2011年第1期,第7页;何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2016年版,第22—27页。

[22] 同前注[12],第67—69页。

[23] 同前注[3],第111—115页。

[24] 参见童卫东:《进步与妥协:〈行政诉讼法〉修改回顾》,载《行政法学研究》2015年第4期,第28页。

纷。《行政复议法》修改在即,多数学者认为应将行政复议作为法制框架内解决行政纠纷的主渠道,为此要相对集中行政复议机构,扩大复议受案范围,提高复议审查强度,提供公正程序的保障,探索复议前的自愿调解制度。^[25] 这些举措是否充分,虽还需观察,但从大方向来看,促使司法和行政复议成为有效的行政救济方式,就能减轻信访的过度负担。况且,只有着重于以制度化的诉讼或复议方式来解决争议,才能弱化信访制度促使信访人采取极端措施、危及社会稳定的逆向激励效应。

利用党政渠道来解决行政纠纷的根源是公民对权威的认同、崇拜和依赖,因此应改变以血缘亲情为隐喻的意识形态宣传、政治许诺和家长式的政治精英形象,防止民众对政治系统的过分依赖。^[26] 除此之外还必须通过制度安排逐步使人们适应现代治理。《意见》提出:“严格实行诉讼与信访分离,把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,各级政府部门对涉法涉诉事项不予受理,引导信访人按照规定程序向有关政法机关提出。”但另一方面,对于寻求权益救济的走访人,在其诉求未被法院、复议机关或仲裁机构受理时,立法应明确由信访部门受理。如行政争议中不被行政诉讼和复议受理的就包括国家行为,认为存在合理性问题或不能提起附带审查的抽象行政行为,内部行政行为,行政赔偿制度不予救济的违法行政行为或事实行为,行政主体以外的提供公共服务的企事业单位、社会团体、基层自治组织等社会组织及其成员的职务行为等。^[27] 保留信访渠道,作为有关案件未被法定救济途径受理时的补充救济途径,防止投告无门,无论是对权益的保护,还是对违法的制约,都非常有必要。不过,对于复议机关不受理复议请求的行为,除了法律法规规定的必须先经复议方可诉讼的以外,相对人可向法院提起行政诉讼,因而复议机关不受理通常不会导致相对人投告无门,无须纳入信访受理范围。

个案是否属于法定救济途径的受理范围,难以事先抽象判断。这导致了信访部门有时迫于访民压力而受理了本不应受理的事项^[28],而且实践中还有法定救济机关因种种原因拒绝受理属于其受理范围的案件。因而,信访立法应明确规定走访的受理条件:走访人证明其对公权力侵犯其权益或因民事争议而提出的诉讼请求未被法院受理或已从程序上驳回,并已依法求助上级法院仍未被受理的,或者证明就法律法规规定应向行政复议机关先申请复议、对复议决定

[25] 参见崔俊杰:《推进行政复议制度的发展和完善——行政复议法修改研讨会综述》,载《法制日报》2015年3月11日第12版。

[26] 参见孟霞、江永良:《政治信任视角下的中国信访制度》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第58页。

[27] 参见刘国乾:《行政信访处理纠纷的预设模式检讨》,载《法学研究》2014年第4期,第144页。

[28] 同前注〔6〕,第47页。

不服再向法院起诉的事项,所提出的救济请求未被复议机关受理,并已依法向上级行政机关投诉仍未被受理的,或者就人事争议向人事仲裁机构提出仲裁请求而未被受理的,接访部门应予受理。

实践中很多人由于种种原因,错过了法定救济方式的提起期限,而不得不辗转前来走访。这类信访案件由于时过境迁,事实往往难以查证。为了引导和促使相对人及时诉诸法定途径寻求救济,对于错过复议、诉讼、仲裁提起期限的,应区分相对人有无过错:非因相对人过错的,接访部门告知其应及时向复议机关、法院或仲裁机构说明情况,依法申请延长期限;因当事人过错的,则不应受理,同时做好解释疏导工作。对于合法权益因行政行为侵犯而导致生活确有困难的,告知其向有关部门申请救助的途径。

四、接访部门的优化

为了增强信访制度的协调和处理问题的能力,应由各级政府信访部门集中接待走访,并确立上级信访部门领导下级信访部门的工作体制。理由在于:

首先,现有的政府各工作部门均设置接访机构的做法,难以用严格标准确定各自职责,诱发相互推诿,导致走访人对政府权威的认同急剧下降。^[29]《规则》试图设定信访工作机构和其他行政机关分类处理的条件、途径和程序,尤其是要求行政机关收到上级或者本级政府信访工作机构、上级机关转送、交办的信访诉求,认为不属于本机关以及所属下级机关职责范围的,应详细说明理由,经转送、交办机关核实同意后,方可交还相关材料,同时禁止行政机关以信访人享有诉讼权利为由免除履行自身法定职责的义务。然而,按照《信访条例》第6条第2款,信访工作机构无权领导、只能指导本级政府其他工作部门和下级信访工作机构的信访工作,在我国行政管理体制条块分割的现状下,甚至连部门规章效力也不具备的《规则》如何能够规范其他政府部门的信访工作?这表明在确立统一的接访工作领导体制之前,对接访处理方式的改革难堪大任。

其次,政府信访工作部门以外的其他部门、各级人大常委会工作机构、司法机构接访的必要性并不大。《信访条例》第6条规定,县级以上政府工作部门及乡、镇政府确定负责信访工作的机构、人员,具体负责信访工作。但是,如果群众觉得自身权益被乡、镇政府或县级政府工作部门侵犯,在他们选择到更高级别的政府或工作部门提出救济诉求时,可以也应该纳入行政复议渠道。各级人大及其常委会所行使的国家权力通常不会直接侵犯个人权益,如果认为它们所通过的立法或规定违反上位法或不当,可以通过向其书面反映或者依据《立法法》第99条第2款向全国人大常委会提出书面审查建议。

[29] 参见于建嵘:《中国信访制度的困境和出路》,同前注[1],第35页。

对于法院生效裁判、调解书不服,不应作为信访,而应作为申请再审纳入申诉程序。换言之,不能把当事人在正常的诉讼程序中行使诉讼权利与信访等同。^[30]对法院工作人员违法违纪失职行为的投诉,可以书面方式向法院纪检部门反映。只有对于法院执行工作的意见,按照最高人民法院《关于人民法院办理执行信访案件若干问题的意见》,由执行部门下设的信访机构接待处理。检察院按照《人民检察院信访工作规定》第3条受理的信访事项有三类:一是对国家机关工作人员违法、犯罪的举报控告,二是对检察院决定、法院裁判的申诉,三是对检察院工作人员的控告和改进检察工作的建议。第一类应纳入《刑事诉讼法》第108条的控告、举报程序或者按照《监察法》第35条以下的规定启动监察程序,第二类应纳入申诉程序,第三类可以书面而非走访形式向检察院提出。

可见,认为自身权益受行政或司法权力侵害者,除了针对法院的执行活动外,亲自到信访部门以外的政府部门或司法机构寻求救济者都可直接启动复议、申诉、控告、举报等法律程序。舍弃正规程序、以程序较不严格的信访来处理这些事项,却反而容易丧失程序正义并难以终结。在实践中,2014年7月开始施行的《广东省信访条例》就已经规定人大、法院、检察院受理的信访事项仅限于“建议、意见”和“对职务行为的投诉”,明确人大、法院、检察院不再受理救济类信访事项。^[31]在基本免除了接访任务后,政府中信访部门以外的其他部门、法院、检察院、人大常委会工作机构中原来的接访工作人员就可专注于根据信访部门的建议妥善处理信访事项、回复各类非走访形式的请求。其实,根据笔者于宁夏银川、湖南衡阳等地的调研,非信访部门的接访工作人员遇到棘手问题,往往也要汇报部门领导,最后动员信访部门参与协调处理。这表明这部分接访工作人员接访的能力与资源很受限制,难以独立妥善接访。

再次,集中接访有助于消除领导接访的弊端。按照《信访条例》第5条第3款、第10条第1款,各级政府、县级以上政府各工作部门的负责人应接待重要来访,市、县级政府及其工作部门,乡、镇府应建立负责人信访接待日制度。领导接访显示了信访工作的重要性,也可利用领导权威协调资源解决问题,但却削弱了信访制度日常处理措施的可信性。有幸被领导包案的少数上访人可以得到特殊对待,大部分上访人却因为一般信访干部无法像领导那样调动资源来解决问题而感到不平,并可能推翻原来的妥协方案重新上访。^[32]可见,领导接访虽提高了上访人对领导的信任和期望,却腐蚀了制度的公信力,导致上访此

[30] 参见杜睿哲:《涉诉信访法治化:现实困境与路径选择》,载《西北师大学报(社会科学版)》2017年第4期,第114页。

[31] 同前注[4],第251页。

[32] 参见同前注[6],第48页。

起彼伏,信访被诟病的人治色彩很大程度上正源于此。^[33] 这恰恰反映了在围绕信访制度改革的群众话语与法治主义的复合架构中,法治主义建制往往被群众工作的政治要求所架空。^[34] 如果坚持信访的法治化改革方向,就应当通过信访部门集中接访,逐渐替代由政府或职能部门的负责人接访,形成各司其职的现代治理方式。

最后,信访部门作为基本上唯一的接访部门,不仅可防止政府部门相互推诿责任,而且能实现信访部门作为辅助性救济机构的专门化,提高信访救济效能。由上级信访部门领导下级信访部门的工作,对于下级的违法(如拒不受理或无故超期)行为,走访人就可到上级投诉,上级也有权责令改正。这样也便于信访工作的统一协调、信息共享,及时发现重复访并责令下级信访部门处理,利于将各类走访统计汇总、分析研判,找到基层的问题。集中接访还可以集中力量,应对由走访引发的违法行为。笔者曾在调研中听到基层政府工作人员反映:“看病应当到医院,不到医院去的人不可能是病人;而走访也一样,不到指定接待场所也不应看做是信访人,对闹事的应当坚决依法处理。”然而,在政府部门均设有接待场所的现状下,到任何政府部门走访均属合法,恐怕很难区分有没有出现正当的信访人,更难依据“不到指定接待场所闹事”就依法处理当事人。现实中,不少走访人在指定的接待场所附近,为了施加压力而围堵政府办公场所、堵塞交通道路、滞留或遗弃老弱病残人员。政府若动用警力强制处理将激化矛盾,而采用非强制的方式却又感到力不从心。在政府各部门均设置了接访机构的情况下,实际上是分散了政府的接访力量,难以妥善应对对走访人的极端行为。将接访场所集中到各级信访部门,可以整合、强化接访力量,高效合理地判别走访是否合乎规定的途径方式,并及时有效地劝阻、批评、教育、警告、训诫走访人,缓解其情绪,制止过激行为。

在接访横向上基本交由信访部门负责后,对接访的管辖权限从纵向上也要予以规范。《信访条例》第4条规定了“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”的原则。但在我国的压力型体制下,这一规定被异化成上级将信访事项不加区分地转移给基层的通道,加重了基层的负担。对于上级政策和指令引发的矛盾,基层却无能为力。^[35] 在此条件下,上级政府却把民众上访率列入基层政府的绩效考核之中,导致基层政府只能对上访者采取截访、监控、“销号”等极端形式,来减少上访总量对其绩效评价的负向效应,引发民众直接向高层越级信

[33] 参见范进学:《信访行为之权利与功能分析》,载《政法论丛》2017年第2期,第24页。

[34] 同前注[3],第116页。

[35] 参见秦小建:《压力型体制与基层信访的困境》,载《经济社会体制比较》2011年第6期,第150—152页。

访。^[36] 随着暴力截访的风险日益增大,基层单位倾向于花钱买平安,催生了大量的谋利型信访。^[37] 况且,这种“分级负责”、转移给基层的做法,很难达到上级监督下级的目的。

因此信访立法应当明确信访部门接访的级别管辖。一般在信访之前,有关的职能部门与信访人已交涉多次、甚至多年,信访人对其信任度不高。因而,应由一个更权威和中立的部门处理。^[38] 要求信访部门督促同级政府的其他部门就地解决信访诉求,从信访部门实际的地位来看不大现实。因此,走访人应当到认为侵犯其合法权益的政府或其工作部门的上一级政府信访部门走访。

信访立法应重新规划信访部门的内部体系,构建“椭圆形”信访组织结构。^[39] 国家信访局除针对省级政府或其部门、国务院组成部门的行为请求救济的事项外,不受理信访个案,以缓解“进京访”压力。省、市两级信访机构对当地情况熟悉,一般不是信访事项的利益涉及方,利于客观公正地解决问题,应在机构配置、人力配备、权限授予、经费拨付等方面予以倾斜。而县乡政府在农民中的威信却很低^[40],因而县乡级政府的信访部门、人员可弱化,应规定认为县乡级政府或其部门侵犯其合法权益的走访人,有权选择到县级或市级信访部门走访。

在明确了分级接访、各负其责的分工格局后,走访人应到规定的信访部门走访。规定的信访部门受理后,不得再交由下级信访部门办理,以防止“层层转办”导致矛盾积压,并缓解基层工作负担。信访部门违法不受理的,走访人有权向上级信访部门投诉,但在另一方面,为了维护信访工作秩序、高效化解矛盾纠纷,走访人也不宜越级走访。对于越级走访,按照《意见》第二(八)项以及《办法》第4条第2款,信访部门应不予受理,并引导来访人向依法有权处理的机关提出。事实上,自《办法》实施一个多月后,群众到中央国家机关信访机构来访批次同比下降28.7%。其中,到国家信访局来访批次下降35.6%。^[41] 这说明通过引入明确规则可能缓解越级上访的问题。但从根本上说,大多数越级上访

[36] 参见张玉、李小龙:《论中国信访制度的职能重点与信访机构的改革路径》,载《学术研究》2013年第9期,第49页。

[37] 参见林辉煌:《“引诱效应”:信访的制度结构与法律甄别》,载《中国行政管理》2017年第6期,第66页。

[38] 参见杨小军:《信访法治化改革与完善研究》,载《中国法学》2013年第5期,第32页。

[39] 参见张海波、童星:《社会管理创新与信访制度改革》,载《天津社会科学》2012年第3期,第63页。

[40] 参见于建嵘:《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,人民出版社2010年版,第219页;胡荣:《农民上访与政治信任的流失》,载《社会学研究》2007年第3期,第43页。

[41] 参见邢世伟:《国家信访局:越级访基层部门禁推诿》,载《新京报》2014年6月15日,第A14版。

者是由于问题在基层长期得不到公正合理解决^[42]，为此，设置适当的信访管辖分工体制和处理程序机制是关键。此外还必须开展健全科学的信访工作考评体系、提高基层政府的能力和权威、及时完善相关的政策法规等方面的配套制度改革。^[43]

五、信访处理程序的改革

信访机构不能局限于“传达室”“收发室”的角色，必须适度扩权以有效化解纠纷，但扩权不能扩大为“强化论”所主张的直接决定信访请求。如果说国外的议会申诉专员制度不宜作为信访制度改革的方向^[44]，那么日本的苦情申诉和处理制度则提供了有益的经验。日本设立苦情处理机关，根据来自国民的苦情申诉，在进行必要调查的基础上，将苦情内容通知有关机关，为谋求其解决而采取劝告、调停等必要的措施。^[45]

这种制度值得借鉴之处是：第一，苦情处理机关更为积极地介入相关纷争，可向相关部门提出调处建议，既能促使职能部门及时回应，又能使职能部门在未来决策时汲取经验教训。第二，苦情处理机关把相关部门的答复和处理结果公开，接受社会舆论监督，并可借此督促相关部门及时处理。^[46] 第三，调查事实利于分清责任、化解纠纷、协调关系。^[47] 第四，救济机关居中积极调解斡旋，能够切实促成案结事了。

目前，我国社会处于高速转型过程中，社会各阶层受益不均衡，同时法律制度带有粗放性和易滞后性，很多走访请求难以简单依据法律明文规定决定应否满足。而对于基层政府部门而言，以“是否具有明确具体的法律、政策依据”作为识别诉求正当性的标准，既是受职权所限，也是最具处理效率和风险最小的选择。^[48] 这就导致信访工作人员处理问题的灵活性明显不足。^[49] 现实中，某些信访事项或是涉及资源和利益的分配、调整，或是要求行政机关积极作为、落实法律或政策目标，由于通常不存在明确法律根据或法定标准，政府容易认为

[42] 参见钟开斌：《越级上访：特点、成因及其治理》，载《理论与探讨》2012年第1期，第15页。

[43] 参见田先红：《拒受越级访能解决问题吗？》，载《决策》2014年第6期，第55页。

[44] 参见金国华、汤啸天：《信访制度改革研究》，法律出版社2007年版，第337—338页。

[45] 参见室井力主编：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社1995年版，第210—214页；杨建顺：《日本行政法通论》，中国法制出版社1998年版，第583—587页。

[46] 参见王树良：《日本公民代言人制度——兼论对我国信访制度发展之启示》，载《国家检察官学院学报》2011年第6期，第138页。

[47] 参见章晓可：《中日信访法规比较研究》，载《中国行政管理》2006年第12期，第71页。

[48] 参见马原：《基层信访治理中的“法治”话语冲突——基于华北S县的实证观察》，载《环球法律评论》2018年第1期，第119页。

[49] 参见田毅鹏、张帆：《社会矛盾调处中政府与社会组织的“互嵌性”运作——以J市信访法律事务服务中心为例》，载《社会科学》2018年第5期，第64页。

请求缺乏具体规范依据,若完全不予支持将导致此类争议久拖不决。因而信访制度改革要兼顾规则之治与对现实复杂性的充分回应^[50],消解基于守法主义对法治化信访过程的设想与群众路线传统下对作为群众工作的信访工作的期待之间的抵牾^[51],就需要突出作为法定解纷途径之调解的作用,对《规则》第14条所规定的调解制度加以细化。

据此,信访立法应强化信访部门主导的处理程序,使信访成为处理事项虽有限、但却有效的救济渠道。信访部门在受理走访人对下一级政府或其部门行为不服而提出救济请求后,应当听取走访人意见并可向下一级政府或其部门核实有关情况或采取其他调查措施。对于群众反映强烈、社会影响大的事项,跨地区、部门、行业的事项,引发大规模集体上访的事项,应当举行由走访人和有关部门参加的公开听证。^[52]兼听两造的处理程序才能保证当事人双方参与其中,形成双方平等交流的平台,必要时举行的公开听证更能使双方通过举证、质证、辩论查明事实、分清责任、促成妥协、达致共识。

就问题的处理方式而言,也要对问题进行分类:信访部门在受理后认为请求有事实基础,并且符合立法、政策或有关规定的,应明确并支持下一级政府职能部门负责落实。信访部门认为请求虽不符合规定但有合理性的,应通知各相关职能部门和当事人,启动调解程序,由信访部门协调多个职能部门共同解决,达成息诉罢访的调解协议。这类协议应予公示并经公证或司法确认。^[53]在必要时,还可引入社会组织、社会工作机构、无利害关系第三方等公众的参与,促成当事人接受调解协议。社会组织具有中立性和利益无涉的特点,其第三方中立身份为社会矛盾调处注入了公信力,同时也能转化、缓和走访人激烈的表达方式,创造官民沟通协商的氛围。^[54]而社会工作者则以专业的方法和技巧向信访人员提供有针对性的专业服务,帮助信访人员梳理上访诉求、整合各类有价值资源、缓解并协调干群关系,促进问题在合理范围内得到有效解决。^[55]况且,公众参与所表达的评价可以营造劝导当事各方妥协的环境,促使其放弃过

[50] 参见李贺楼、王郅强:《信访制度的现实处境与改革方向:制度传统和现实需求视角下的分析》,载《中国行政管理》2017年第1期,第55页。

[51] 同前注[50],第119页。

[52] 参见姜苏莉:《我国信访听证制度研究》,载《政治学研究》2006年第4期,第47页。

[53] 司法实践中有将这类协议作为行政协议的趋势,参见最高人民法院(2016)最高法行申45号行政判决书、江苏省泰州市中级人民法院(2017)苏12行终101号行政判决书。但这可能导致在缔约方不履行协议时又引发新的诉讼,不利于案结事了。相反,在这类协议经过公证或司法确认后,当事人可直接依《民事诉讼法》的规定请求法院强制执行,更利于纠纷的迅速彻底解决。

[54] 同前注[49],第68、74页。

[55] 同前注[20],第111页。

高要求,而公示则可防止协议内容违法或不当^[56],并使类似事项的处理有章可循,提高解决问题的公信力,防止走访人为获得无原则的妥协或随意的领导批示而以“闹”“缠”等各种策略施压。公示和公证或司法确认还能够动员舆论压力和法律机制抑制上访人任意推翻协议、重新上访。一些地方试点对上访引发的矛盾,引入社会组织参与化解,强化了当事各方的信任与沟通,推动信访问题及时解决^[57];还有一些地方组织热议广评,用舆论监督、引导、化解,增强了信访治理社会矛盾的能力^[58],佐证了公众参与和公示利于合理解决信访诉求。

《信访条例》第38条规定对推诿、敷衍、拖延、弄虚作假的行政机关工作人员,信访工作机构可向有关行政机关提出处分建议。但是追责事由规定得过于笼统,难以切实执行。因此,职能部门对经信访部门确认为符合有关规定的合法请求,或者已促使达成调解协议的合理请求,未予及时落实的,视其情节轻重,可以作为《信访工作责任制实施办法》第11条第1款第2项规定的“不执行信访事项处理意见,严重损害信访群众合法权益”,追究相应领导干部、工作人员的责任,并将对信访部门确认的合法请求或促成的调解协议的落实情况,纳入《信访工作责任制实施办法》第10条所规定的考核和考察工作中。

信访部门在受理后发现没有事实根据或者不合理的请求,应予以驳回。对于没有事实根据、法律规范或道义准则支持,无理胁迫政府满足自己的谋利型上访者,要加强教育,必要时可以采取相应的行政手段。^[59]对此也应公示,这既是对信访部门的监督,防止合理有据的诉求不被接受,也是为了动员舆论制约缠访、闹访,预防群体性事件。对于生活确有困难的,应告知其向有关部门申请救助的途径。信访部门驳回请求的决定、所促成的调解协议,都属于正规救济途径外为走访人提供的额外救济,不应再纳入行政复议、诉讼渠道,否则又会使纠纷持续下去而不能终局解决。

事实上,最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第1条第2款第9项已将行政机关针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为排除在行政诉讼受案范围之外。在信访纵向上的管辖基本由市、省信访部门负责后,似乎也没有必要或可能再对它们做出的决定或促成的协议予以复查、复核;没有必要是因为即便可以设想县、乡级政府或其部门

[56] 参见刘国乾:《行政信访诉求的合意解决机制》,载《思想战线》2015年第5期,第150页。

[57] 参见孔祥利:《社会组织参与信访矛盾化解:实践探索与作用分析》,载《中国行政管理》2014年第10期,第57页。

[58] 参见李靖、钟哲:《从扩权到扩容:社会管理创新视角下信访制度改革的思路转向——以吉林省安图县为例》,载《长白学刊》2013年第1期,第62页。

[59] 参见陈朋:《群众路线视阈下的信访:原初设计与现实困境》,载《马克思主义研究》2017年第11期,第99页。

因为利益关系网的存在而相互袒护,很难假定省、市级政府部门也一定偏袒它们的下级,而不得不过中央或省级政府部门再次出场监督;没有可能是因为中央或省级政府不可能逐案深入调查产生于县乡级层面的纠纷。况且,设置复查、复核机制可能导致信访部门面临遭受新的信访的压力,在上级单位难以甄别新的信访究竟是源于信访部门处理不当还是信访人要求无理时,上级单位如果以不出事为宗旨,只会以控制来自下级的信访数量为目标,那么信访部门将畏首畏尾、不能理直气壮地依法处置。^[60]最后,应当明确规定终结机制,杜绝反复多次上访、随时推倒重来的现象。对于职能部门已按信访部门的支持决定或与走访人达成的调解协议为走访人落实解决而走访人仍以同一事实、理由信访的,信访部门不予受理。

六、结语

不谋全局者,不足谋一域。“上访潮”揭示了诉讼、复议等救济渠道的不畅,而重访、上访老户也表明信访部门权力和能力的限度。要化解信访的困境,必须在国家治理现代化与整体改善行政救济的宏观背景下,探讨具体可行的信访制度改革路径。通过区分追求权益救济的走访与追求其他目的的信访并设置其不同形式,根据有无法定救济途径而决定是否受理走访请求,同时对接访部门和处理程序加以改革,信访方可既不失去联系群众、促成政治参与和民主监督的优良传统,又不扰乱法定救济途径和正常行政过程,成为既对复议诉讼仲裁起到拾遗补阙作用、又能适度救济上访人合法权益或合理诉求的有效渠道。当然,在法治化改革的大方向下,为了降低试错成本,信访分类处理程序的制度改革可以延续先行试点、由点到面的渐进模式,防止过于激进的改革措施引发不可控的后果。

(审稿编辑 康 骁)

(校对编辑 叶依梦)

[60] 同前注〔37〕,第67页。