

信访体制在中国宪法框架中的合理定位

童之伟

(华东政法大学, 上海 200042)

摘要: 在我国宪法框架下, 信访属于辅助政制的范畴, 在历史上它是我国核心政制效能严重不足时应运而生的代偿性体制。因复杂的社会经济原因, 信访体制一度在我国宪法框架中居于主导地位, 后随着核心政制效能的逐渐恢复, 其正义推进功能有所收缩。当信访体制发挥对核心政制的补充效用时, 两者会相得益彰, 若处置不当则难免造成两者间发生“零和博弈”。过度强调信访体制的作用, 试图让它承担明显属于核心政制的功能, 从中长期的观点看可能失大于得。我国宪法框架现在和未来的走向, 应该是核心政制和辅助政制依宪法精神和法治原则各自回归其本位。从根本上说, 消解信访困扰的根本出路, 在于通过改革提升核心政制的正义推进效能。有必要改革现行信访处置机制, 改革的方向应该是消除信访体制运行造成核心政制地位、权威和效能减损的现象和倾向。

关键词: 信访体制; 核心政制; 宪法框架; 宪法; 法治; 改革

中图分类号: DF2 文献标识码: A DOI: 10.3969/j.issn.1001-2397.2011.01.01

信访体制指公民信访(包括上访)及公共机构受访并做出相应处置的一套程式化的安排, 它在当今我国的社会生活中具有特殊的重要性。但正如学者指出的, “信访的特殊重要性与对它的学术研究是很不相称的。”^[1]在建设法治国家的背景下, 尽管最新统计显示, 至2009年止, 信访总量连续5年有所下降^①, 但如何恰当地看待过去和现在的信访及其相关受访活动, 如何在宪法精神和法治原则下合理处置信访体制与核心政制的关系, 怎样消解或缓解信访困扰, 信访处置机制该怎样改革等等, 仍然是我国社会应该形成基本共识的重要问题。

要回答好这些问题, 我们必须对信访在中国宪法框架中相对于核心政制的位置, 做出合理的定位。本文试以学术界迄今为止已经产生的相关研究成果为基础, 对这个问题做些探讨。本文的展开, 是以将我国宪法框架所容纳的全部政治法律制度相对区分为核心政制与它的辅助政制两个部分为学理基础的。

一、信访体制在我国宪法框架中应处的位置

要对信访体制在我国宪法框架中的确切位置做合理、准确的把握, 是一件十分困难的事情, 因为我国的宪法框架是动态的, 且基于宪法和法律文本的体系与实际的情形也不尽相同。不过, 从方

收稿日期: 2010 - 12 - 13

基金项目: 2010年度上海市人大常委会研究课题“信访体系中的合理定位”(RD10LX078)

作者简介: 童之伟(1956 -), 男, 湖北武汉人, 华东政法大学教授, 法学博士, 博士生导师。

^① 参见: 国务院新闻办公室. 2009年中国人权事业的进展[R]. 2010年10-26.

法上看,我们还是应该先把握住我国的宪法框架,确定信访体制本来应该立处的位置,然后再以此为参照点对信访体制在现阶段的实际位置和未来应然的发展方向做出评估。

从结构、功能等要素着眼,我们不妨将我国宪法框架下的政治法律制度相对区分为核心政制和辅助政制两个部分。其中,核心政制指的是以人民代表大会制度为根本的那部分政治法律制度。在我国,核心政制包括宪法确认的掌握和运用公民基本权利、国家权力(在我国宪法中具体表现为职权和权限)的各项原则,宪法保障的公民基本权利,宪法设立的国家机构及其组织、职权与工作程序等等。与公民生活息息相关的各项宪法原则、基本权利保障体系、人大体制、行政体制和司法体制,都是我国核心政制的基本组成部分。本文所说的辅助政制,是相对于核心政制而言的,指的是那些总体上说来处于宪法框架之中,但相对而言处于人民代表大会制度之外的那部分政治制度。其基本特征是:要么宪法原则上确认了该项制度,如宪法序言确认“将长期存在和发展”的“多党合作和政治协商制度”,但宪法和法律都没有直接确认有关行为主体享有权利或赋予有关行为主体以权力(表现为职权、权限);要么公民基于某项基本权利和国家基于相应的职责经过长期互动已经形成了某种制度性安排,但宪法和严格意义上的法律并没有直接予以记载和确认,如信访体制。这种体制的宪法渊源是我国《宪法》第41条。我国有多种辅助政制,其中地位最高的是政治协商制度,信访体制的地位或许仅次于政治协商制度,因而它也是我国辅助政制的一个重要组成部分。

核心政制与辅助政制的共性,在于两者都处在一国的宪法框架之中,而两者的差别,则主要表现在以下方面:(1)核心政制有完备、直接的宪法和法律依据,辅助政制只有间接、不完备或不具体的宪法或法律依据;(2)核心政制有宪法和法律规定的权利或权力为其相应行为主体的活动内容,而对于辅助体制,宪法和法律都尚未确认其行为主体享有任何权利或执掌任何权力。所以,核心政制与辅助

政制的区分标准,并非看它们是否与法无涉,而是要从其法律根据是否充分、其活动是否具备宪定或法定的权利或权力等标准来判断。

诚然,我国的辅助政制,不论是政治协商制度还是信访体制,都是有一些不同位阶的法规范性文件做依据的,但这些依据尚不足以使它们具有核心政制的性质。关于政制协商制度,我国《宪法》在其序言中确认“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”据此我们可以说,多党合作和政治协商制度是宪法规定的政治制度,但由于宪法、法律既没有赋予各级政治协商会议以国家机关的地位,也未授予政治协商会议执掌和行使任何国家权力,所以,政制协商制度不属于我国核心政制的范围,只是其辅助政制的重要组成部分。至于信访体制,宪法并没有提及“信访”二字,人们只能从《宪法》第41条的有关规定中概括和引申出“信访”的含义。《宪法》第41条规定“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、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。”我们由此可以看出,从公民方面看,宪法的相关规定并没有直接肯定和规范信访或上访活动,因而至多只是暗含公民有通过信访或上访的方式行使相关基本权利的空间。从国家的角度看,宪法的相关规定也没有直接肯定信访行为,且宪法、法律都没有直接对受访的组织与活动加以确认和规范,当然也就无所谓宪法和法律授予信访机构以职权的问题。在这些方面,现行《宪法》是如此处置的,1954年《宪法》、1975年《宪法》和1978年《宪法》及依据它们制定的法律也都是如此处置的。

当然,早已有用于规范公民信访和相关国家机关受访活动的行政法规,即国务院制定的《信访条例》还有不少省、自治区和直辖市颁布的地方性法规,但这些规范性文件毕竟只是法律的下位规范,不是宪法确认的严格意义上的法律,因而它们的存

在只能表明公民信访和公共机关处置受访的活动有一些较低位阶的法规范性文件做支撑,不能证明它是我国核心政制的组成部分。

根据上述情况和现行《宪法》第5条确立的“实行依法治国,建设社会主义法治国家”的原则,我们对信访体制可获得如下几点认识:

(一)在我国宪法框架中,相对于核心政制而言,信访体制只能算作我国核心政制之辅助政制的一部分。因此,核心政制与辅助政制间应该主辅分明,信访体制的存在和发展应该服从、服务于核心政制存在和发展的需要。

(二)在我国宪法框架中,从功能上看,信访体制只能补核心政制之遗缺,或作为核心政制运行的“润滑剂”发挥效用,不能与之分庭抗礼。在通常情况下,信访体制不宜取代或部分取代核心的功能,更不可以妨碍核心政制正常发挥制度效用。

(三)信访体制既然是外在于核心政制的东西,它在我国整个的宪法框架中的实际效用如何,当取决于它本身的状态及其与核心政制的协调配合情况。如果信访体制与核心政制配合得宜,在制度上自然会相得益彰。但是,若两者协调配合不当,致使信访体制与核心政制相抵触,从而使信访体制在不同程度上损害核心政制及其所体现的正义价值,那就不正常了。如果出现信访体制与核心政制相抵牾的情况,应该根据充分发挥核心政制效用的需要调整信访体制。

(四)信访是公民享有和运用《宪法》第41条规定的基本权利的一种形式或行为方式,其本身并不是一种基本权利,也不是某种基本权利的具体构成分子。有学者主张将《宪法》第41条赋予公民的权利概括为或从中推定出“信访权”^[2],但此说缺乏宪法依据,也没有法律依据。即使从学理上看,也尚未见有学者提出和证明信访是某种基本权利的具体存在形式。将信访称为“权利”的做法有不适当地人为拔高信访和受访行为的法律地位之嫌。

(五)在某些发展阶段,旺盛的信访的需求以及信访体制在宪法框架中居于显要位置,这类状况的存在只是表明,此时核心政制在很大程度上还未能

建设到位,还不能承担起本应由其承担的正义推进功能。核心政制建设不到位的具体表现,通常是宪法实施不充分、公民基本权利保障状况不理想、民主形式不丰富、法制不够健全等等。

二、信访体制扩张及其与核心政制中某些制度一度主从易位的根本原因

我们说核心政制与信访体制应是主辅关系,那是参照宪法和法律的规定和精神作出的判断。但是,由于复杂的社会政治原因,我国历史上真实的情况并不总是这样。事实上,“文革”十年动乱结束后,一段时期内社会甚至出现过核心政制中的某些制度与信访体制主从易位的情形或状态。这一情况值得重视和反思。应该说,如果这种情况出现在新政权建立初期,那算正常^①,出现在建立政权多年之后,它反映出的弊端就很严重了。不过,更重要的是,面对这种情况,人们应当清楚,这不是正常的正义推进状态,在正常状态下,一个国家靠核心政制就应该能基本实现社会的公平正义,辅助政制发挥正义推进效能只是从旁加以襄助或锦上添花。

基于中国特殊的历史条件,信访体制早在1950年代初就出现了,几乎与新中国与生俱来。据考证,信访体制萌芽状态为1950年成立的中共中央办公厅秘书室,该室的主要职能是负责处理民众写给中央领导的信件,接待上访人员,角色相当于秘书^[3]。

信访体制在组织上扩展到各级各类国家机关,在功能上延伸到民主监督、公民权利救济等领域,那是多年后的事情。1951年6月7日,政务院颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。1954年到1957年间,因合作化、反右等等运动出现一些问题,致信访数量猛增。中央党政系统有50多个机关或部门设立了信访机构。据统计,国务院

^① 资料表明,在“十月革命”后不久,苏俄就发生了对信访的需求,列宁曾起草了文件规范苏维埃机关的信访接待行为,并曾在两个来月的时间内亲自接待了数以百计的来访者(参见:列宁全集:第28卷[M].北京:人民出版社,1956:330;根基娜.列宁的国务活动[M].北京:中国人民大学出版社,1982:517.)。

秘书厅 1956 年受理的信访数量约等于 1951 年 7 月至 1954 年 6 月的 2.5 倍,1957 年 1 月至 9 月是 1956 年同期的 2 倍。全国所有地区、所有部门的信访都出现了类似的大幅度增长^[4]。到 1963 年 9 月,中共中央、国务院又联合发出了《关于加强人民来信来访工作的通知》。至此为止,可以说我国的信访体制已经形成。不过,在那个阶段,信访的地位还不十分突出。

经过文革十年动乱,到 1979 年~1981 年前后,信访一度在事实上取代了核心政制中的各种纠纷解决体制的地位,成了中国宪法框架的中心环节。中共十一届三中全会后,数以百万计的公民先后写信或上访,要求平反历史上形成的冤假错案、落实政策。中央信访工作机构仅 1979 年受理的来信来访就高达 127 万件或人次;同年年底,中央还成立了处理上访问题领导小组,先后抽调了约 20 万名干部,在全国处理上访、解决历史遗留问题^[5]。自 1979 年至 1981 年 3 年间,信访数量之大,上访人数之多,国家投入处理上访问题的人数之众,都是前所未有的。

正是在那个时期,信访,尤其是上访及受访的组织 and 活动,一度成为了我国解决纠纷时占主导地位的形式。在那个以平反冤、假、错案为社会生活基本标志的年代,大多数纠纷实质上都是在信访过程中解决的。那时,行政、司法等国家机关在解决纠纷方面的作用,往往限于根据党的信访接待部门的处理结论为信访者办理必要的法律手续,解决纠纷的宪定制度事实上成了信访体制的辅助制度。这种历史上罕见的情况主要发生在 1979 年和 1980 年。

上述情况表明,在《共同纲领》、1954 年《宪法》、1975 年《宪法》和 1978 年《宪法》框架下,我国核心政制在宪法框架中的主导地位逐步下降,以致到了 1979 年、1980 年前后,信访这种辅助体制居然反辅为主,出现了与核心政制某些制度的主辅易位。1981 年后,信访体制虽不再在宪法框架中居于主导地位,其纠纷解决功能也有所收缩,但却一直在我国宪法框架中举足轻重,直到现在。

面对这种情况,人们难免要问,即使在辅助政

制中,信访也不是最重要的体制,但它在历史上的实际地位为什么会一度跃居宪定司法体制之上,而且始终在我国宪法框架中占据要津呢?我以为,历史地看,信访体制在我国宪法框架中的地位之所以变得如此突出,有深刻的社会政治原因,其中主要有如下数种:

(一)数十年来,我国权力高度集中于中央,地方持有的解决纠纷的手段和资源很少。首先,我国实行的单一制,在国家结构形式上决定了权力高度集中于中央,只有中央、上级能够解决地方、下级解决不了的各种问题。按《宪法》序言的定位和《宪法》第 3 条的规定,我国是一个“统一的多民族国家”,“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这种体制虽然据此应称为民主集中型单一制,但由于“充分发挥地方的主动性、积极性”的前提和基础是“中央的统一领导”,所以实际上权力集中程度高于一般单一制国家。中国幅员辽阔而又实行单一制,因而权力集中程度必然特别高。其次,长期实行的计划经济体制也促使权力高度集中于中央和高层。至少在 1993 年《宪法》第 7 条修正案通过前,我国一直实行的是计划经济体制,而计划经济体制集中统一的特点必然要求社会经济资源配置从根本上由中央国家机构,尤其是中央国家行政机关主导;所以,计划经济必然是权力经济,更确切地说,计划经济必然是中央行政权力经济。

权力集中在谁手中,谁就握有解决问题的钥匙,这是常识。显然,在高度中央集权的体制下,经由中央或上级是解决下级或基层纠纷的最便捷途径。

(二)公民的一些权利在历史上长期缺乏足够有效的保障,地方上官民对立的情形比较严重,而对言论出版等表达领域的权利和自由的某些限制又使得地方的突出矛盾、一些弊端在新闻媒体上得不到真实及时的反映,公众不能通过新闻媒体对公共机关和官员的行为进行自主的监督,遭遇不公平的际遇往往只能向上求助。在这种情况

下,地方出现的问题很难在地方经由民主和法制的途径解决。因为,暴露和发现问题是解决问题的前提,而某些地方公民批评和建议的权利和自由得不到充分有效的保障,就意味着媒体难以刊登曝光本地公共机构和重要官员劣迹的文章,意味着弊端无从在本地公之于众,问题无从在本地解决,只有“捅”到上级,才有解决的较大希望。

(三) 审判、检察机关独立行使审判权、检察权的阻力较大,办案公信力偏低,司法正义在较低级行政区域和基层难以落实。1949年的《共同纲领》只规定要“制定保护人民的法律、法令,建立人民司法制度”,没有涉及司法机关独立行使职权问题。1975年《宪法》和1978年《宪法》也没有提到司法机关独立行使职权。1954年宪法第78条规定了“人民法院独立进行审判,只服从法律”,但从实际情况看,这一条中独立审判的内容并没有真正得到落实。

1982年通过的现行《宪法》第126条规定,“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《宪法》第131条对检察院也有内容相同的规定。这些规定给执政党领导司法机关和人大监督司法机关的工作留下了空间,同时也带来了如何按宪法规定具体处理好执政党的地方组织、人大及其常委会与司法机关间关系的复杂课题。1982年《宪法》已经施行近28年了,但这个课题一直在艰难探索中,司法机关行使职权所需的独立性还没有具体制度的保障。司法的权威从根本上说不是由司法机关手中掌握的强制力大小所决定的,而是由其独立性大小和办案的公正性强弱所决定的,它主要源于公民的内心确信。

(四) 过多社会纠纷不能在法治的基础上和法制的框架内解决,只好反过来求助于人治特色浓厚的信访体制。而通过信访体制解决问题,在很多情况下不过是借重上级乃至中央国家机关及其工作人员自上而下地进行干预。其特点之一,是公共权力的法外存在和法外运用。孤立地看,似乎法外存在和运用的权力越大越能解决具体纠纷,

但从制度上看,由此带来的负面影响又必然大于它的正面意义。借助这种方法能解决纠纷,但这种解决纠纷的办法本身又导致更多的纠纷。上访涉及的问题是否能够解决,很大程度上取决于上访行为受关注的程度,取决于上访者施加压力的大小。所以,往往是上访者越往上闹问题越有希望解决。“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”这些民间顺口溜在特定意义上是很能反映社会状况的。这种信访机制的存在,也是大量信访形成的一个重要原因。

1980年代初以来,30年过去了,直接决定信访体制产生和发展的动力和原因虽有重大改变,但从总体看却尚未根本改变。在造成信访体制扩张的传统动因中,已发生重大改变的因素只有经济体制。现在计划经济体制基本上退出了历史舞台,市场经济体制已经大体到位,虽然我国对经济生活的干预程度与欧美实行市场经济的国家相比仍然较强。

此外,我国宪法在上世纪末确立了“实行依法治国,建设社会主义法治国家”的法制建设方向,在道义上、实践上包含了对人治的否定。这在核心政制建设方向上,是有全局意义的。当然,在现实的法律生活中,对人治具体否定到什么程度,否定其中哪些内容或做法,如何划定人治与法治的界限等问题,将会是人们长期争论的话题。30年来,属于核心政制的构成要素也是有改进或变化的,只是它们主要表现为形式更完备一些、操作更规范一些而已,较实质性的内容变化较少。

三、现行信访体制与核心政制间时常出现的“零和博弈”关系

历史地看,信访是核心政制效能不足时应运而生的代偿性体制。一个社会或国家,如果宪法、法律设立的核心政制无法充分、有效地解决纠纷,不能满足社会需求,那就必然发展出某种非正式体制来补充核心政制的正义推进功能。于是,在执政党关于党与群众的关系、人民群众与国家政权的关系的理论架构下,信访这种法外体制就应运而生了。并且,由于核心政制事实上不能不借

重这种法外体制的正义推进效用,久而久之,有关决策机构反过来又不能不赋予该辅助政制一定的合法性。

我国的信访体制历来在很大程度上与核心政制有一定冲突。有学者将现阶段的信访活动大致分为参与类信访、求决类信访和诉讼类信访三种类型^[6]。这是比较符合实际的分类。参与类信访主要表现为公民对各级各类公共机关(包括各级人大、政府、法院、检察院,很大程度上还包括执政党的各级地方组织)的工作提出建议、意见及批评的信访事项。一般来说,公民的这类信访不是当今信访的主要表现形式,它们和相关公共机关应对这类信访的回应机制,均不涉及争议的解决,因而与核心政制不会发生直接冲突。但是求决类信访和诉讼类信访情况就完全不一样了。求决类信访和诉讼类信访构成信访的主流,其突出特征是上访,即访民上有关公共机关之门“走访”,或到相应上级机关乃至进京“走访”。

从根本上说,一切与宪法、法律(不包括其下位的法规规范性文件)规定的组织、职权和工作程序相抵触的解决争议的机制,包括信访处置机制,客观上都会与核心政制相抵触。求决类信访和诉讼类信访及有关国家机关的相应受访处置活动,其实际作用有时并不是在辅助和加强与之相对应的核心政制,而是在削弱乃至损害那些核心政制。例如,公民、法人或其他组织对具体行政行为为不满意,在申请复议并经过复议后,他/她既不服从复议决定,也不依法向法院起诉,而是选择走上访之路。如果上访者在这类情况下上访,如果上级公共机关在这类情况下受访和另行做出处置,其行为就有损害核心政制的性质;同理,经过了一审、二审、再审的司法案件,上级法院或乃至最高院如果还接受当事人的申诉并做出有可能改变既定裁判的处置,也具有损害核心政制的性质。损害了核心政制的什么内容呢?具体说来,就是损害了宪定司法体制的地位和权威。

所以,建设或完善信访体制有一个适当把握其“度”的问题:当信访体制或其中一些构成环节

不仅不与核心政制相抵触,还发挥对核心政制的补充和支撑作用时,两者可以说必然表现为各守分际、相得益彰;当信访体制取代、部分取代核心政制的地位,或信访体制的运作削弱甚至损害核心政制的地位和权威时,核心政制与信访体制两者之间就构成了博弈论中的“零和关系”,两者间的互动,将难免形成“零和性质的博弈”。^①

在“零和博弈”格局中,假设其他因素恒定,那么发展信访体制之得分,将造成核心政制之失分;反之亦然。如前文所述,我国在1979~1981年前后,一度短暂出现过信访体制主导纠纷解决过程、司法体制退居其次的状况,但那是经历十年“文革”、核心政制被严重破坏,冤、假、错案堆积如山的特殊情况下不得已采取的紧急应对措施,不是治国理政的常态。所以,我们谈论信访体制与核心政制的关系,对发展信访体制具有的双重性要有清醒认识:如果对信访体制定位准确、运用得当,我们会收到其补充核心政制效能不足之效益;如果对信访体制的定位和运用损害了宪法、法律规定的国家机关的地位和职权,有关举措就会对核心政制造成损害。

信访体制在补充核心政制正义推进效能不足方面所具有的效用,我国政治决策层显然看得很清楚,并且一直在努力寻求和获取这种效用,这一点可以从有关机关对信访体制的重视程度中找到证明。但是,我们还要看到事情的另一面,那就是,社会大众对于现行信访体制可能伤害核心政制的负面后果相对来说似乎普遍有些认识不足。核心政制受信访体制损害的最常见后遗症,是公民日益不信任基层的和下级的各个公共机关,轻视法制和法治,迷信权大于法,相信上访而非司法是解决纠纷、实现自己利益的最好路径。另外,它还会诱发人们相信到上面“闹”可以获得不正当

^① “零和博弈”是博弈论的一个概念,属非合作博弈,指参与博弈的双方,一方的收益意味着另一方的损失,博弈双方的收益和损失相加之总和永远为“零”。在零和博弈中,由于双方利益是对立的,一方之所得必为另一方之所失,所以不存在合作、双赢的可能性。“零和博弈”又称“零和游戏”,与“非零和博弈”相对称。

利益的联想,诱发他们相信“闹”的程度同获得利益的多少成正比,以致造成民众普遍地“信‘访’不信‘法’”。^①

作为我国宪法框架下的一种辅助政制,信访从一开始起就处于十分尴尬的境地。一方面,由宪法、法律体现的核心政制缺乏足够的正义推进效能,国家和公民两方面都感到信访体制不可或缺,觉得舍去信访体制便不足以实现官民双方的沟通、不足以化解各种纠纷、不足以将各种利益冲突控制在低烈度范围内;另一方面,信访,尤其是其中的上访及国家机关的应对措施,其本身又在不小程度上损害着核心政制的地位和权威,从而削弱了它的正义推进效能。有资料表明,近些年来,公民通过上访解决纠纷的成本通常极高,而经由信访途径切实解决的纠纷的比例也很小。^②但是,由于有信访接待任务的机关和部门乐于宣传这方面的政绩,他们因而难免有意无意地夸大信访体制的纠纷解决效用,而这种夸大又反复刺激着一些纠纷当事人的上访冲动。所以,公共机关的信访接待处置活动虽往往着眼于促进社会和谐稳定,但实际上这些做法本身也在不小程度上生产着损害稳定的新因素。

近十多年来,为了获得信访这种辅助政制在弥补核心政制正义推进效用方面的不足,我国有关方面事实上一直在不断强化信访体制建设。早在改革开放初期的1982年4月,中共中央就下发了《党政机关信访工作暂行条例》,意欲尽可能将信访工作纳入规范化轨道。1995年,国务院颁布了第一部《信访条例》。2000年,中办、国办的信访局被升格为国家信访局。2005年1月,国务院修订并颁布新的《信访条例》,同年5月1日开始生效。2007年3月10日,中共中央、国务院又发布了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》(中发[2007]5号)。与这些做法相适应,从2005年以来,执政党的中央领导机构和各中央国家机关,都以1979年前后处理此前累积的冤、假、错案那样的决心和力量,来加强信访体制的纠纷排解功能。2006年以来,全国各地还曾普遍地进行县

(市、区)委书记、县(市、区)长“大接访”活动。这种活动在有些地方至今仍在持续。^③

运用信访体制的各种做法,如果不出现削弱或部分取代核心政制功能的情况,那是值得肯定的。有资料称:国家信访局从2005年开始,筛选出了近5万件重要信访事项进行交办督办,办结率达90%以上;2008年在全国范围内组织开展了重信重访^④专项治理活动,化解重信重访事项15万余件;同年全国组织开展县委书记大接访和干部下访,各地党政主要领导带头接待,接待来访人员87.9万批次、387.4万人次,解决问题53.7万件^[7]。这些数字多少能反映出信访体制的一些效用,至于这种效用实际上有多大,则取决于“办结”、“化解”、“解决”的确切含义。

对于信访体制的运用在多大比例上和多大程度上损害核心政制的情况,笔者无法做量化的统计。但有种种迹象表明,官方愈是强调信访体制的作用,愈是强调用接访形式解决纠纷,信访体制对核心政制造成损害的可能性和实然性就愈大。在现实生活中,信访体制损害核心政制的情况大量存在。例如:有些地方超越宪法和法律设立了“集公、检、法、司接访为一处,融受理、交办、督导、反馈为一体的省涉法涉诉联合接访服务中心”^[8];信访问题的解决通常由上级公共机关的领导人的“批示”主导,造成人们普遍“信访不信法”,“信访制度不仅成为纠纷解决的主渠道,而且业已构成对诉讼等主渠道的挑战”^[9];为了“卸掉包袱、减轻

① 有一针对2010年“两高”报告的文章写道“信访蜕变成一项公民在体制之外解决问题的救济途径,优于国家司法救济……出现了信‘访’不信‘法’之博弈,冲击了司法权威。”(参见:解读两高报告:数据中的中国法治[EB/OL]. <http://news.163.com/10/0312/11/61IPINR100012Q9L.html>。)

② 调查显示,实际上通过上访解决的问题只有2%。(参见:赵凌.国内首份信访报告获高层重视[N].南方周末,200404。)

③ 参见:记者.海南市县领导大接访,解决群众反映强烈的问题[EB/OL].2009年05月14日17:43, <http://news.0898.net/2009/05/14/455509.html>;记者.海南省公安厅长开门大接访首日接访150余人[EB/OL].(2010-05-04) <http://news.0898.net/2010/05/04/549520.html>。

④ 重信重访是相对于初信初访而言的,指上访人员因信访问题得不到自认为满意的解决而继续上访。

压力,一些地方随意突破法律政策底线,以牺牲司法权威为代价,换来个案问题的一时解决,导致一些群众出现了信访不信法、以访压法的倾向”^[10];“有些地方的信访工作跑偏走样,五花八门的‘非正常息访’不断涌现,尤其是‘花钱买稳定’成了较为普遍的选择。特别是在敏感时期,人盯人、陪吃喝、塞‘红包’、免费旅游……等等”,但“在一些地方,花了钱并没有买来稳定,反而引发了新的或者更为频繁的上访。”^[11]

近10余年来,随着时间的推移,现行信访体制对核心政制造成损害的问题日益表面化,以致公共机关转而又不能不控制上访的发展势头。

四、对现行信访体制正义推进效能和未来走向的评估

信访原本应该是在核心政制之外、与核心政制无缝衔接,但又对核心政制的正义推进功能起辅助、补充作用的公民参与和解决纠纷的机制。但实际的情况是,信访在中国当代已经逐步发展成了一种常常被用来部分地取代核心政制甚至超越宪法、法律去推进公平正义的体制。所以,现行信访体制已是近乎与核心政制并行乃至在不小程度上与之对立的宪法框架。我们思考信访体制的未来,应该综合考虑包括这些现实情况在内的各种相关因素。

有学者将近年来讨论信访体制价值和发展方向的意见概括为四派:一是取消派,此派主张取消信访体制,主要理由是认为信访体制破坏了现代法治;二是强化派,此派主张扩大现有信访机构的权力;三是自生自灭派,此派认为信访制度不应加强也不宜取消;四是重大改革论,主张保留信访体制但对要其做全面改革^[12]。还有学者将对待信访体制的意见区分为“强化扩权派”和“削弱取消派”。^[13]“强化扩权派”主要着眼于通过信访形式和管道解决纠纷。至于“削弱取消派”为什么主张取消弱化信访体制,有两位学者曾分别列举了多方面的理由。其中一位学者从体制、功能和程序等方面分析了信访体制的重大弊病^[13],另一位学

者在提出了“信访制度到了该废除的时候了”的论点后,也列举了这种体制应该被废除的主要理由:“信访制度是与计划经济时代强政权弱社会、弱司法弱人大,强行政,甚至一度是无司法无人强行政的环境相适应的”;“不能迷信强化信访制度是比切实推进司法独立更好的选择”;“就纵向的政府关系而言,各级政府之间必须权责明确,都能够在宪法框架内独立履行职责,承担责任,而不是现在依靠自上而下的行政压力来约束下级政府。”^[14]

将对涉及信访体制走向的不同意见像上文那样划分为各种派别,虽有流于简单化的弊病,但不同观点的符号印记确实是比较鲜明的。笔者以为,将对待信访体制未来走向的观点划分为以下3种比较符合实际,也便于进一步讨论问题:1. 信访体制做大做强论。持此论的人士倾向于认为,为了有效解决纠纷,信访部门应该有更多职权,必须做大做强,要“构建大信访格局”;为提高信访体制的地位,不少人士还主张制定《信访法》^[15]。2. 信访体制废除论。持此论的人士的意见前文已经有所交代。概括地看,废除论者支持其论点的主要理由是,信访体制已不合市场经济时代的要求,改革现行人大制度、确立司法的权威是比建设信访制度更好的选择^[14]。3. 信访体制系统改革论。持此论的人士对现行信访体制的评价总体上较低。他们中较为温和的看法是,在我国由诉讼、复议、仲裁、调解、信访等环节构成的整个解纷和救济机制中,信访体制只是其中的一个环节。他们认为,从全国各地、各部门仍不断增长的信访和一些地区群体性事件频发的现实看,信访体制功效的发挥不尽理想,必须进行系统的改革。也有言辞比较激烈的信访体制系统改革论者认为,现行信访处置方式必须系统改革的原因,在于它“体制不顺,机构庞杂,缺乏整体系统性,导致各种问题和矛盾焦点向中央聚集,在客观上造成了中央政治权威的流失”,“功能错位,责重权轻,……消解了国家司法机关的权威,从体制上动摇了现代国家治理的基础”,“程序缺失,立案不规范,终结机

制不完善……不断诱发较严重的冲突事件。”^[13]

笔者以为,以上诸种主张,各有其合理性,但又都存在片面性,现试予评说。

先看信访体制做大做强论。做大做强论者寻求制定信访法,希望将信访体制从辅助政制层面提升到核心政制层面,使之与核心政制合二为一,使两者没有法律之内和法律之外的地位区分。笔者在力所能及的范围内考察了主张做大做强信访体制的报刊杂志文章和网络文章作者的职业状况,发现直接主张强化信访体制的人士,以在信访部门工作的为多;但在间接主张提升信访地位,尤其是主张制定信访法的人士中,却是几乎各个行业的人士都有,既有信访部门负责人,也有党政领导干部、法官、教师、学者。做大做强论的合理性,是它直接反映了社会各阶层和访民希望通过信访及时解决问题、减少信访困扰的愿望;而它的片面性,则表现为持该论者对国家的整个纠纷解决和权利救济机制建设缺乏综合、平衡的理解,对于核心政制与信访体制之间应然的主体与辅助关系不应被明显扭曲或破坏的道理,缺乏足够认识。

可以说,制定信访法、构建“大信访”格局的主张,比较集中反映了信访体制做大做强论者考虑问题显现的一些片面性。相对而言,在特定的时间点上,国家权力的总量及其与公民权利的比值是一个常数,在国家权力总量不变和法权结构相对稳定的情况下,信访法在多大程度上赋予信访部门以新职权,它就必然在多大程度上削减其它宪定国家机关或部门的职权。所以,信访法要么不能加强信访部门的地位、不能赋予信访部门以现在所没有的职权,因而毫无制定之必要,要么必然对现行宪法确定的国家机关间的权力配置格局和现行法权结构造成破坏,从而造成危害核心政制的后果。所以,笔者认为,主张制定信访法,实在是对于宪法问题不了解的人士萌生的脱离实际的想法。

再看看信访体制废除论。信访体制废除论者关于此种体制已不合时宜和应当运用现行法制消解信访涉及的纠纷的主张,有其合乎法理、合乎法

治要求的一面,但也有明显的片面性。这样评价此说的主要理由是: 1. 社会各种主体间的纠纷包括是否合法、是否合理和是否合乎道德等类型,可据以解决纠纷的行为规范除法律外还有道德、政策、习惯、纪律等多种形式。所以,一国的法律制度即使充分发挥了制度功能,它也不可能解决社会的全部争议,因此,可以强调重点建设和运用法制这种解决纠纷的形式,但不能否定与其并存的解决纠纷的其他形式。2. 对一个法治国家来说,信访和信访体制本身并不是绝对不好的东西,而是在通常情况下可以辅助核心政制的有用的东西。对于这一点,已有学者从权利救济的角度做过论述。^①事实上,在许多公认的法制健全的国家或地区,实际上长期以来也都有类似于信访的纠纷解决体制存在,如存在于欧洲、大洋洲等许多国家的议会督察专员体制。我国国家信访局最近几年就很注意与外国这类机构发展联系。例如,2006年5月,国家信访局接待了来访的德国巴伐利亚州议会信访申诉委员会主席亚历山大·柯尼希一行^[16]。2009年1月,国家信访局信访工作考察团先后考察访问了澳大利亚联邦申诉专员公署、新南威尔士、维多利亚等州申诉专员公署、新西兰议会申诉专员公署^[17]。2009年5月,国家信访局组团赴英国对公民申诉制度作了考察。考察了英国公民申诉体系的历史形成、法律地位、框架结构,英国中央和地方政府的投诉受理机构、受理程序、运行机制、多元化的受理渠道等许多事项^[18]。3. 应当把信访和信访处置方式的正当运用与滥用区分开来。尊重核心政制的地位和权威、谨守辅助政制与核心政制分际的信访体制,会有利于提升国家整个宪法框架的效能,因而是正

① 按照这种意见,信访体制被定义为“公民和组织在其合法权利受到各类公权力侵害致损时,选择以书信、走访等形式反映事实、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之法律制度,它是其他法定救济制度的重要补充。”(田文利. 信访制度改革的理论分析和模式选择[EB/OL]. (2006-11-04). <http://www.66wen.com/03fx/zhengzhi/xingzheng/20061104/25795.html>.)

的,应该存在和发展,没有理由否定。

接下来评说信访体制系统改革论。拜读信访体制系统改革论者的相关论文和报告,让人感到他们在信访方面所下的研究功夫较之做大做强论者和废除论者更大,研究也更深入。他们虽然对现行信访体制及其效用总体上评价高低不等,但都或多或少地承认信访体制存在的必要性,只是不主张将信访体制做大做强而已。可见他们十分清楚我国的实际情况,也了解不少法治化程度较高的国家早已存在着与我国信访相类似的公民申诉体制。信访体制系统改革论者还看出了现行信访体制与法治的矛盾、不同的纠纷解决体制相互间不配套,以及现行信访体制对核心政制地位和权威的损害。在他们看来,信访体制一方面在努力解决问题,另一方面又在制造新的,甚至更多的信访,从而意识到“需要从政治体制现代化的视野来重新确定信访功能目标”^[19]。这些都是他们洞察信访体制具体运作状况后得出的深刻的结论。另一方面,信访体制系统改革论也是有其片面性的。在笔者看来,这种片面性在理论方面的主要表现,是对信访体制之所以在当代中国获得现在的地位、被赋予如此重责大任的社会政治根源缺乏足够认识,因而对信访体制在当今中国的不可或缺性似乎估计不足,对从根本上解决信访问题的必由之路看得尚不十分确切。

在做了上述评说后,笔者拟概括和整理一下自己关于现行信访体制之价值和发展方向的观点。

基于上文已经表达的认识,笔者相应地将自己对现行信访体制及其未来走向的看法,概括为核心政制襄助论。核心政制襄助论之要点可这样表述:1. 我国的宪法框架应划分为核心政制和辅助政制两部分,信访体制是而且仅仅是辅助政制的组成部分。2. 自1950年代初以来,由于核心政制建设不完全到位以及由此造成的功能不彰,我国宪法框架有过度求助辅助政制且过度依赖辅助政制的倾向。3. 我国宪法框架现在和未来的发展方向,应该是核心政制与辅助政制依宪法精神、法

治原则各自回归其本位。这就是说,宪法、法律规定的制度应承担起核心政制应该承担的制度责任,信访体制只按各类国家机关在实施宪法、法律的过程中根据实际需要制定的内部规则活动,不在各级各类国家机关依宪法、法律享有职权和承担责任的范围内与这些机关形成对立或与之进行竞争性博弈。4. 对信访和受访行为要做具体分析,既不可一概肯定,也不能一概否定。凡能强化宪法框架整体效能、增强核心政制正义推进功能的信访和受访处置行为,都应该受到肯定,反之则应该予以遏止。5. 信访体制完全能够在不与核心政制相抵牾或形成竞争性博弈的情形下与之并存,并在意志表达、权利救济、权力配置等诸多方面增加宪法框架的效能;6. 完全消除信访现象既不可能,也不必要,因此,谈论取消信访体制没有实际意义。但是,过度强调信访体制的作用,试图让它承担明显属于核心政制的功能,从中长期的观点看不可能成功,且最终几乎必然失大于得。

五、消解信访困扰应遵循的方略

何谓信访困扰?信访困扰主要是指公民、法人和其他组织规避法律规定的纠纷解决程序的上访和有关公共机关以损害核心政制地位和权威为代价所做的接访处置活动给社会各方面带来的压力和烦恼。信访困扰有两种表现形式:一种表现是公民、法人和其他组织绕过或搅乱法定纠纷解决程序的上访以及公共机关以损害核心政制地位和权威为代价采取的应对措施造成的压力和烦扰;另一种表现是核心政制效能不足,致使本应由核心政制消化或解决的问题,循主流管道得不到解决,转而大量涌入信访管道、求助信访机制造成的压力和烦恼。造成这种压力和烦恼的原因可以用“核心政制功能缺失而辅助政制不堪重载”来描述。所以,本文所说的“消解信访困扰”指的是消除和解决信访的上述两种负面表现形式,不是消除信访、取消信访和接访的意思。事实上,在当今任何法治国家,都或多或少有一些类似于本文所

说的信访和公共机构受访的现象,只是人们概括这类现象使用的语言或选用的词语不同而已。所以,信访本身很正常,对核心政制有辅助作用或至少不损害核心政制的信访及相应处置活动,有助于提升宪法框架的效能。

从根本上说,消解信访困扰只能从建设核心政制、改善核心政制效能入手,舍此没有其他更好的方略。

要整体性提升我国正义推进系统的效能,需要在理顺核心政制与信访体制关系的基础上,形成具体的改革和建设共识。毋庸讳言,过去十多年来,我国在运用核心政制和信访等辅助政制推进公平正义的过程中,存在着各种制度要素配合不协调、运用不当,以至于出现主辅不分、各个部分相互冲突等情形。对信访体制持不同看法的人们几乎都体悟到了这一点,因而也都开出了自己的消除信访困扰的药方。

信访研究领域一些人士开出了不少消解信访困扰的药方,但总体看来并不十分对症。如前所述,信访体制做大做强论者希望用提高信访机构法律地位、增加信访机构职权等方式来解决反映在信访过程中的纠纷。如果采用这种强化信访体制的做法,或许可以较有效地解决一些眼前积累的纠纷,但这类措施几乎一定会诱使更多的纠纷当事方绕过法律规定的纠纷解决机制转而求助信访机制,因而势必引起更多的上访。再者,在核心政制与信访体制事实上形成了零和博弈关系的情况下,若增加信访机构的职权,势必得同时削减依据宪法和法律设立的国家机关或其工作部门的职权、降低其正义推进效能。至于信访体制废除论,其消解信访困境的主张固然明确、果敢,但可惜过于脱离当代中国的实际情况,甚至很可能也不符合中国今后的客观需要。从长远的观点看,辅助政制的存在对于核心政制的稳固和充分发挥效能,通常是必要而有益的。当今法治先行国家大都有议会督察机构或官员受理和处置公民申诉的事实,可以在一定程度上说明这个道理。

从迄今为止的研究成果看,信访体制系统改

革论者在消解信访困扰方面的一部分主张,较有参考价值。有持此论的学者提出,要消解信访困扰,不仅要重构和创新信访体制,而且要重构和创新整个解纷、救济机制。他们主张的改革内容包括:整合现有的过于分散的信访机构,建立统一的计算机联网系统;建立类似国外议会督察专员或行政督察专员的制度,统一协调各地各部门的信访工作;修法扩大行政复议和行政诉讼的范围;建立若干专门行政裁判所,处理诸如土地征用、房屋拆迁等专门性争议案件;充分发挥人大代表通常应有的联系选民的作用^[20]。还有持此论的学者主张从国家宪政建设的高度、着眼于政治现代化的大局来考虑信访制度的改革,将消解信访问题的中期的治标之策确定为“强化各级司法机关接受公民告诉、申诉及处理案件的责任和能力”,并将长期的治本之策确定为撤销各级政府职能部门的信访机构,把信访集中到各级人大,通过人大代表来监督“一府两院”的工作,并“系统地建立民众的利益表达组织。”^[19]这些见解,都展现了持此论者看待信访问题的全局眼光,其改革设想有较强针对性和可操作性,并且包含着加强法制建设以降低正义推进过程过分依赖信访体制的想法。不过,或许是看问题的学科着眼点不同,他们并未对我国宪法框架做核心政制与辅助政制之类的划分,更没有将信访体制作为辅助政制的一部分来探讨它与核心政制建设或改革的互动关系。由于这个原因,他们似乎始终没有很好地解说核心政制的建设和改革与信访体制发展的内在联系,因而对于这两种不同法律地位的政制间关系的处理,也没有提出过系统的建设性意见。

从宪法和核心政制襄助论的角度看,对于信访体制的改革,不论是从现阶段的还是中长期的,我们都只能朝强化核心政制建设或改革的方向展开。或许,相对而言这是消解信访困扰、从根本上提升我国宪法框架效能的最合适的途径。

但是,具体应该循什么样的路径来推进核心政制的建设或改革才能从根本上消解信访困扰、提升宪法框架的效能呢?显然,简单化地开出一

剂解决信访困扰的药方是再容易不过的事情,但也是最没有意义的做法。我以为,对于法学研究人员来说,具体怎么做不是最重要的,最重要的是结合中国宪法框架建设的具体情况和长远需要,对信访体制与核心政制互动关系的发展方向做一个恰当的评估。在这方面,基于已有的论述,本文谨表达下面几点看法,供关注相关事务的机构和人士参考:

(一) 信访体制的运用和改革,应该在以宪法为基础的大框架下思考。在这个框架下,信访体制是辅助政制的一部分,它是从属于核心政制的,它的建设或改革应该服从和服务于核心政制的建设和改革,它与核心政制的关系应该按这个定位来梳理。如果这个思路是正确的,那么,我们可能不得不怀疑迄今为止仍很流行的一些提法或做法的恰当性。例如,媒体上不时可见的“信访法制化”这一提法的合理性就值得怀疑。因为,这个提法无异于主张将信访这一属于辅助政制范畴的体制提升到核心政制的层面;但问题是,我们为什么不通过建设、健全核心政制来提高宪法框架的效能,却舍本逐末提升辅助政制的地位呢?而且,主张“信访法制化”,实质上是要求改变现行宪法确定的各级各类国家机关间的职权配置格局,因此,将这种主张付诸实践的过程,必然同时是一个削弱或损害核心政制的过程。又如,“大接访”的提法和成立横跨两个或两个以上地方国家机关的信访协调处置机构解决具体纠纷的做法,往往也同宪法关于法院独立行使审判权和检察院独立行使检察权的规定及精神相抵触,同样会造成运用辅助政制却削弱或损害核心政制的后果。

(二) 我国消解信访困扰的根本出路,在于建设、改革和完善核心政制、提升其正义推进效能。建设、改革和完善核心政制主要涉及许多具体制度建设的课题。其中,首要的课题是提升公民基本权利的保障水平,尤其是私有财产权保障和言论出版等表达方面的自由的保障水平。温家宝总理在十一届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》提出,要“创造条件让人民批评政府、监督

政府,同时充分发挥新闻舆论的监督作用,让权力在阳光下运行。”^[21] 我们应该创造一种条件,让媒体可以在有法可依的前提下依法自主发表意见,批评本地公共机关及其工作人员,发生争议时循司法途径解决。

消解信访困扰有赖于建设与市场经济的特征相适应的民主形式和法权配置格局,从根本上解决好官民间的有效沟通和良性互动问题。市场经济是由市场在社会经济资源配置方面起基础性作用的经济体制,与此相联系,政治法律生活的原则应该与经济生活的原则相一致,即政治法律资源的配置应该由市场化的竞争过程来完成。这项工作主要包括如下内容: 1. 执政党内部的民主制度建设。政党民主化建设是社会民主化建设、国家民主化建设的前提和基础,是各级国家权力机关能够有效反映民意的政治基础。按照政治法律资源配置与社会经济资源配置相一致的原则,执政党各级领导班子的成员和执政党拟向国家机关推荐的领导工作人员的候选人都应通过竞争的途径产生。2. 执政党各级组织与相应国家机关之间关系的法制化、规范化、程序化。中共十七大报告强调,要坚持依法治国基本方略,提高依法执政水平,“推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”^[22] 3. 各级人大代表以及人大常委会、“一府两院”主要领导人的直接的和有序的竞争性选举。形成竞争性的选举制度是促使这些掌握和运用公权力的人对下负责的法制保障。在这方面,首先应该按现行《地方各级人民代表大会和人民政府组织法》的规定彻底落实地方国家机关正职领导工作人员的差额选举,让等额选举真正成为例外的或极个别的情况。4. 中央与地方国家机关之间以及上下级地方国家机关之间的职权配置模式,虽属国家结构范畴,但归根结底也是由所属社会的民主化程度决定的。在这方面,进行以权力配置结构重心下移为表征的改革是从根本上消解信访困扰的一个重要条件。

对消解信访困扰有最直接意义的,或许莫过

于设法提升司法机关、尤其是法院的权威和公信力。司法权威和公信力是司法机关长期独立公正地行使职权才能积累起来的重要柔性资源。改革开放 30 余年来,我国司法的权威和公信力时而有所积累时而大量流失,从总体上看至今仍然严重缺乏。司法的这种状况不仅对国家的长治久安构成巨大的潜在威胁,也是信访困扰逐步形成和发展的一个重要根源。我国的司法,最需要的是独立行使职权的条件和中立公正的形象。所以,执政党领导机构应根据司法领域执政不同于在立法、行政等领域执政的特点,改善对司法的领导。

(三) 在核心政制的建设或改革取得显著成效之前,我国的宪法框架将不能不继续借重信访体制,舍此没有其他更好的选择。离开公民基本权利保障水平的提升、离开执政党内部的民主制度建设、离开各级人大代表和地方各级国家机关领导工作人员的竞争性选举、离开司法独立的有效保障,要消解信访困扰是做不到的,因而在这种状况下谈论弱化信访体制也是没有任何实际意义的。在这种情况下,借重信访体制并让信访体制介入核心政制的作用范围、承担起后者已然缺失的部分功能,乃是不以人的意志为转移的客观需要。

当然,在借重信访制度时,应该以最大限度地减少对核心政制地位和权威的损害为原则。我国核心政制的发展在地域上是不平衡的,在时间上也存在阶段性差别,因此,在有些时候有些地方,主事者通过主观努力将信访和受访处置活动对核心政制的地位和权威的损害减少到接近于零而仍能够实现公平正义,也不是完全不可能的事情。

(四) 毫无疑问,就我国的宪法框架的发展趋势看,信访体制应该趋于淡化或消亡,其现有的绝大部分乃至全部功能,都应逐步由核心政制来承担。我国《宪法》不仅创设了核心政制,还将人民委托给国家的全部权力授予了核心政制范畴的各种行为主体掌握和运用,这类行为主体从根本上说就是全国人大和地方各级人大。^① 所以,按我国宪法及其确认的各项基本原则的要求,核心政制

原本就承载着推进正义的全部宪法责任,在社会的公共生活中理应努力承担起国家宪法框架的全部功能。

信访体制的淡化,可以而且应该分阶段进行。首先应淡化或逐步取消的是针对法院二审或再审裁判的所谓涉诉信访及上级的相应受访处置的做法。针对权力机关的信访应该以人大代表的选民接待路径来取代。针对行政部门的信访具有较多的合理性,完全可能长期存在,故这部分信访的淡化问题宜延后讨论。

(五) 为在现行宪法架构下获取宪法框架的最大效能计,信访体制安排与核心政制的改革和建设,应该明确两者相互关系之定位并予以通盘考虑。近十余年来,信访制度研究和信访处置方面尚未做到位的事情之一,就是没有在对我国宪法框架做核心政制与辅助政制划分的基础上,明确将信访体制定位为辅助政制的一部分。这种信访体制宏观定位不明的情况,造成了信访体制发展与核心政制改革和建设方面出现了诸多不协调甚至相互抵牾的情况^②,也给社会大众留下了有关方面胸无成竹、偏于一端、头疼治头、脚疼治脚、穷于应付的印象。为避免一再地重复出现这类情况,逐步扭转欲消解信访困扰而又不得其法的被动局面,将信访体制定格在辅助政制中并将其功能限制在辅助政制的范围内是非常必要的。这首先是一个认识问题或理论问题。

一方面,不论在我国还是在任何其他国家的

^① 《宪法》第 2 条规定,国家的“一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

^② 这方面的表现很多,其中十分常见的情形之一,是有关方面面对社会矛盾,往往放着宪法、法律已经设置的制度化管道不疏通、不利用,而是乐于采取在信访领域另辟解决问题的蹊径。如在上下沟通方面,我国各级人大代表数量众多,他们在联系选民、代表和表达选民意愿,参与决定选民关心的事务方面,本来有很多的事情应该做,但现行核心政制并没有形成促使各级人大代表积极联系本选区选民和对本选区选民负责的有效机制。面对这种硬件设施基本具备的情况,有关方面本应致力于通过改革使它们运转起来,形成有效机制,但可惜事实上却并无积极作为,似乎他们更愿意把眼光和精力投入到诸如动员“大接访”和推动政府部门官员“下访”等一些临时的和非制度化活动中。

宪法架构下,单靠核心政制就应该能够有效解决社会的绝大部分纠纷、基本实现与其社会发展阶段相适应的公平正义;另一方面,任何国家的核心政制都很难完全不要辅助政制支持,单独承担起推进公平正义的全部重任。按常理可以推断,一国如果过度依赖辅助政制,那就表明该国核心政制本身不够强固、无足够效能,需要予以加固或进行系统性改革。由此反观现实生活可知,如果我国出现了宪法框架特别需要加强的情况,那么,人们首先应该关心的是核心政制的建设或完善,其次才应考虑向信访体制求助并强化这种体制。同理,我国宪法框架如果表现出了对信访体制的极大的需求,那真实情况就是核心政制急需加固或急需调整、改革。

笔者以为,核心政制与信访体制各安其位的正义推进模式应该主导信访体制建设的未来方向。这种模式的特点,是明确宪法框架在结构和功能上以核心政制为主体,信访体制等辅助政制处在襄助者的位置;前者是宪法、法律规定的制度,后者不进入由法律规范的层次,处于法律规定的体制之外,对前者处于从属地位。在这种模式下,核心政制与信访体制的连接,应该由位阶低于法律的法规规范性文件如行政法规、地方性法规、司法解释等充当“粘剂”。可以说,这是最为贴近我国现行宪法和相关法律的正义推进模式,也是笔者站在核心政制襄助论立场唯一能够主张的正义推进模式。

(六)有必要改革现行信访处置机制,改革的方向应该是消除信访体制的运行造成核心政制地位、权威和效能减损的现象。依照宪法、法律的规定和精神,核心政制与信访体制的定位是清楚的,即前者是宪法框架的主体,后者对前者处于从属地位,前者是宪法、法律确认的体制,后者是由从属于宪法、法律的下位法规规范性文件确立的辅助体制。但在我国正义推进的实践中,核心政制与信访体制在法律上的界限和地位差异往往被忽视,以致这两个不同方面的构成要素犬牙交错、似分未分,在正义推进过程中时而相互为用,时而又

进行零和博弈,往返拉锯。其后果是:一方面,核心政制效能不彰,衍生出大量的信访需求,形成在落实公平正义方面对信访体制的过度依赖;另一方面,信访体制在补充核心政制效能,协助其落实公平正义的同时又不同程度地损害或削弱核心政制。

在现行信访处置机制下,事实上进入了核心政制范围并与其内容相异的那部分信访的体制性要素,往往与核心政制形成“零和博弈”关系,两者在正义推进过程中形成的竞争通常也具有零和博弈的性质。按上文表述过的思路,可在逻辑上将信访体制与核心政制的组合互动关系分为两种行为模式:一种是各安其位、谨守分际模式,在这种模式中,信访机构的设置虽无法律依据,但有行政法规或地方性法规等法规规范性文件为依据,其活动充分尊重宪定机构的地位和职权;另一种是未安其位的信访行为模式,其主要特点是设置或运用专门机构、超越法定机构和程序处置信访纠纷。未安其位的行为模式的一种典型表现,是设置无法律依据但其实际权力却横跨一个以上国家机关的信访处置机构,其活动往往损害宪定国家机关的地位和职权。在各安其位、行为模式中,信访体制对核心政制起辅助或补强作用;但在未安其位的行为模式中,信访体制的作用通常具有双重性,即既推进公平正义,同时又伴有损害核心政制的地位和权威的副作用。这种两面性我们可以从某些联合接访行为中找到印证。如果我们能够深切体认核心政制与信访体制在地位和职能上的消长关系,在政制体制改革进程中对之因势利导地加以适当处置,或许从根本上消解或有效缓解社会的信访困扰就会不再是一件特别困难的事情。■

参考文献:

- [1] 应星. 作为特殊行政救济的信访救济[J]. 法学研究, 2004 (3).
- [2] 刘大生. 上访权的实现与接访压力的化解[J]. 中国改革, 2005 (5).
- [3] 信访工作课题组. 关于基层信访工作的考察报告

- [J]. 中共四川省委省级机关党校学报(新时代论坛) , 2005 (4) .
- [4]刁杰成. 人民信访史略[M]. 北京: 学苑出版社, 1996: 75.
- [5]魏武. 新中国 60 年信访制度不断规范完善[EB/OL](2009 - 09 - 21) . <http://www.sina.com.cn>.
- [6]周梅燕. 理性求解中国信访的制度困境[J]. 半月谈 2004: (13) .
- [7]秦佩华. 为党分忧 为民解难——新中国成立六十年信访工作综述[EB/OL]. (2009 - 11 - 11) . <http://epc.people.com.cn/GB/64093/64387/10354772.html>.
- [8]彭玉鸿, 古孟冬. 联合接访破解涉法涉诉信访难题[EB/OL]. (2009 - 12 - 25) . <http://www.yzlegal.com/index.asp>.
- [9]马怀德. “信访不信法”的现象值得高度警惕[N]. 学习时报 2010 - 02 - 05.
- [10]记者. 政法委书记: 信访问题要防止花钱买平安[EB/OL]. (2009 - 11 - 13) <http://news.qq.com>
- [11]各地频现非正常劝阻上访 政府花钱买短暂稳定[EB/OL]. (2009 - 06 - 23) . <http://www.sina.com.cn>
- [12]李秋学. 信访制度改革若干问题探讨[EB/OL]. (2007 - 01 - 25) . <http://www.shwd.net/shownews.asp>.
- [13]于建嵘. 信访制度改革与宪政建设[J]. 二十一世纪 2006 (5) .
- [14]黄钟. 信访制度应该废除[EB/OL]. (2005 - 04 - 05) . <http://www.zisi.net/htm/wwzh/2005 - 04 - 05 - 13344.htm>.
- [15]魏旋君. 期盼《信访法》制定纳入立法规划[EB/OL] . http://www.jx - xinfang.gov.cn/sjgz/201003/t20100311_7717.htm.
- [16]记者. 耿志声会见德国巴伐利亚州议会信访申诉委员会主席亚历山大·柯尼希一行[EB/OL]. (2006 - 05 - 29) . http://www.gjxf.gov.cn/2006 - 05/29/content_7118647.htm.
- [17]记者. 国家信访局赴澳大利亚、新西兰公民申诉工作考察圆满结束[EB/OL]. (2009 - 02 - 03) . http://www.gjxf.org/2009 - 02/03/content_15587056.htm.
- [18]记者. 国家信访局赴英国公民申诉制度培训考察圆满结束[EB/OL]. (2006 - 05 - 29) . http://t555.cn/gzyw/2010 - 01/11/c_13132841.htm.
- [19]于建嵘. 对信访制度改革争论的反思[J]. 中国党政干部论坛 2005 (5) .
- [20]姜明安. 改革信访制度, 创新我国解纷和救济机制[EB/OL]. (2005 - 05 - 19) . <http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp? NewsId=471&Classid=&ClassName>.
- [21]温家宝. 在第十一届全国人大三次会议上所作的政府工作报告[EB/OL]. (2010 - 03 - 15) . <http://www.china.court.org/htm/article/201003/15/>.
- [22]胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[G]//人民出版社. 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编, 北京: 人民出版社 2007: 28.

The Appropriate Status of “Letters and Visits” in China’s Constitutional Law Framework

TONG Zhi-wei

(East China University of Political Science and Law , Shanghai 200042 , China)

Abstract: In the framework of China’s constitutional law, “letters and visits,” an extrajudicial petition system, serves as a supplementary administrative mechanism originating in a time where political system function was ineffective. For some complicated social and economic reasons, “letters and visits” used to play a dominant role in China’s constitutional law framework until restoration of political systematic function. Only when “letters and visits” exercises a supplementary function can it coordinate well with the main political system. Overstressing the role of “letters and visits” and tolerating its usurping the duty of the main political system might bring about adverse effect in a long run. It is necessary for us to reform the existing letters and visits petition system so as to ensure that the status, authority and efficiency of the main political system will not be impaired.

Key Words: letters and visits; main political system; constitutional law framework; constitution; rule of law; reform

本文责任编辑: 林士平