

doi:10.16018/j.cnki.cn32-1499/c.201701004

新时期信访问题的制度、成因与法治化逻辑机理分析

刘晓玉

(河南省委党校 哲学教研部,河南 郑州 450000)

摘要:结合我国公民民主权利日趋完善的现实情况,积极采取“拿来主义”,借鉴各地各部门信访模式的有益经验,参考国外及地区健全的公民诉求机制,对信访制度中不适应现代社会发展的不合法、不合情、不合理的部分进行改革。但是改革的基本思路是必须符合法治的内在要求,从大方向把握信访制度改革的基本方向、目标和手段,明确信访制度近期目标和远期目标。此外,应积极发挥群众对司法和行政权力的监督作用,打造阳光政府,让权力在阳光下运行,推动我国民主化建设的进程。

关键词:信访问题;制度;法治化逻辑

中图分类号:D632.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2017)01-0021-05

一、新时期信访问题的制度分析

我国的信访制度是一种极具中国特色的公民申诉和救济方式,在调节社会关系方面,不管是在历史上,还是在我们现实的生活中,都起着非常重要的作用,在实践中也被赋予了诸多的功能。依法治国是社会主义民主的内在属性,我国的信访制度所承担的功能也将会朝着公平、法制、民主、正义、多元化方向发展,伴随着我国社会民主政治的发展,信访制度将逐步完善,功能将更加健全。此外,我国信访制度之所以长期存在,是因为我国的特殊国情和传统文化。

新形势下信访的主要问题有:一是信访问题涉及领域广泛。人民群众信访反映出来的问题涉及面广,内容多样。广义上说是普通公民对国家、社会的发展建设提出批评和建议。狭义上说是公民对社会管理者提出的具体要求,例如解决个人在生产、生活中所碰到的问题。从最近一段时期人民群众在信访活动中所反映出的问题来看,主要是城镇房屋拆迁、涉法涉诉、企业改制、劳动社保、农村土地纠纷、环境保护、民办教师以及干部腐败等方面,大约要占到总量的 70% 以上,其它的问题则相对较分散,并且各种类型的问题都有。

大多数信访问题的发生又与经济体制的变革、社会结构的变动所带来的利益格局调整不可分割。二是信访群众法制观念淡薄。群众上访党委政府,主要的原因就是我国的司法体制不健全,信访人认为信访途径比司法途径更为便利,高效。随着群众不断向各级信访部门或党政领导反映问题现象的增多,慢慢就形成了“信访不信法”的非正常信访秩序,从而导致不稳定因素的产生,对社会也造成重大影响。三是通过信访对党政机关施压。有少数部门对正常信访处理得不及时,或者无故拖延、久拖不决,使得上访者认为:“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”。因此“信访包治百病,什么问题都能解决”^[1],成为上访者的首选渠道。四是大多数上访群众心存侥幸心理,把“信利不信理”作为自己的行为准则。五是越级信访数量不断增加。中国有着两千多年的封建社会史,封建统治者有着至高无上的权力,言出法随,因此老百姓有了冤屈的事情便把希望寄托在最高统治者身上。“告御状”便是从古至今中国人伸冤屈、讨说法的主要途径。

当今的信访工作人治色彩比较浓重,从而助长了“人治”之风。即使信访制度可以在一定程度上解决社会问题,但久而久之,“人治”思想将

会更加根深蒂固,难以根除,影响我国全面建设法治化国家的进程。信访这种制度对中国的广大人民群众来说无疑是“润滑剂”“安全阀”。但信访制度也确实发挥着维护社会的公平与正义、促进群众政治参与社会管理的重要作用,也最终导致了使用行政救济的方式来取代司法救济这一种手段,从而造成了国家司法机关权威削弱的不良后果,也使得信访制度陷入“人治”还是“法治”的尴尬境地。因此,新形势下信访制度迫切需要改革,一方面,因为信访案件的数量呈现持续增长的态势,使得信访原有的角色定位与其功能发生矛盾,产生错位,现有信访制度的运行不但没有实现其功能,甚至带来了相反的结果。另一方面,我国现阶段在向法治社会转变的进程中,信访制度与司法理念相违背,并在实际效果上弱化了司法权威。

制度功能错位。信访制度承担着太多像“信访是公民权利救济的途径、是公民维护自身合法权益的手段、是各级党委政府联系人民群众的桥梁、是各级党委政府听取人民群众意见的窗口”等社会功能。但在承担的这些社会功能中,信访的首要功能是指公民的权利救济,具体是指在行政、立法和司法系统之外,解决广大人民群众问题的一种途径,此时信访制度的功能不仅仅体现的是权益的表达,而是要求问题的解决,并且这种救济方式迅速、快捷,所以使人民群众远离行政、司法等途径,过度依赖信访制度来解决问题。

制度管辖界定不清。如何区分是否属于信访制度管辖的受理事项界定不明,且在对信访事项受理后,采用什么样行之有效的方法将信访事项移交相关的部门或引导进入司法程序等问题都没有作出明确的解释,只是单纯的交办、督办、移送等方式,无法真正解决其中的疑难信访案件。

机构设置不符合效率原则。根据主管范围,我国各级党委、政府、人大、政协以及各级公检法司、行政部门和大中型国有企业、社会团体等均设立了信访机构。但是各个系统与部门之间信访事项很难协调一致,各级部门所设立的信访机构在本系统内处理的每一件信访事项都存在互相隔离的现象,而且群众所反映的信访信息在其他行政部门之间也传递不畅,缺乏统筹,从而导致工作效率不高。同时信访干部队伍的专业化水平也有待提高。比如:部分上访群众为了尽快实现诉求,以至于他们同时到多个部门上访反映问题,这样就会出现部门与部门之间因为管辖的范畴和职责的

不同,使上访群众同时得到多种的答复及意见,这些答复及意见中可能出现相互矛盾的现象。部分从事信访工作的人员对国家的相关政策并不太熟悉、了解,甚至有一部分信访工作人员没有责任心,还有一部分领导和工作人员根本不熟悉信访工作,造成越级信访、重复信访、异常信访的现象。

信访处理决定和答复意见缺乏权威性和合法性。第一,各级信访机构受理的许多信访事项在办理中,除了领导重视的问题能解决并收到良好的效果以外,其他的信访事项如果脱离了信访部门的掌控范围,就很难通过信访部门得到有效处理。第二,信访部门作出的信访处理决定和答复意见缺乏权威性。首先因为信访人与信访受理机关之间没有明确的法律关系。其次因为信访人对信访处理决定和答复意见的公正性不信任。信访处理决定和答复意见形成后,如果信访者对处理结果不满,就会继续上访。并且这部分信访者以维护社会公平正义与法律尊严为由,去各级领导机关要求领导批示干预。有关信访部门就是在这样一种信访制度下,越权顶替了本应属于行政机关和司法部门的应有职能。

二、新时期信访问题的成因分析

群众思想方面。信访行为缺乏法律的约束。虽然《信访条例》和《关于公安机关处置信访活动中违法犯罪行为适用法律的指导意见》等文件都对信访者的行为做了规定,但对少数缠访、闹访,严重侵犯国家、社会以及其他公民合法权益的信访人,信访部门几乎是束手无策。如:非正常上访按照规定最高可以给予行政拘留,但是拘留过后信访群众又继续非访,从而形成信访怪圈。对于这些缠访、闹访的信访群众,基层党政部门只能无奈应对,致使一部分信访老户以上访为威胁,不断提出一些不合理要求,其他信访人也纷纷效仿,极大损害了法律的权威和社会的公平正义,导致部分基层政府在人民群众中的公信力大大降低。

社会体制方面。《信访条例》规范了信访程序,提出了“依法信访”的基本途径。特别是首次明确规定了信访人在信访活动中违法的六种具体情形以及承担相应的法律责任。但在实际工作中效果并不明显。有关部门经常不按法规进行,一味迁就,使信访人认为自己采取过激的信访行为也是可以的。

信访体制方面。一些领导不顾原则,为了局

部的和谐稳定,达到息访的效果,以明显违反法律法规为代价来满足上访者的非分要求。如此这般使法制的权威和尊严丧失殆尽,也易催生牟利型上访,破坏公众的是非观、公正观等价值理念。

信访事项办理制度方面。第一,信访案件的立案机制不健全。虽然在《信访条例》中明确规定了哪些信访事项可以进入信访渠道,但缺少灵活性,过于原则化,实际的立案范围不够明确,从而导致无数的社会矛盾走上信访的道路,反过来又导致信访数量不断增长。第二,办理信访事项和复查复核实行三级终结机制,但规定不具有实际可操作性,在执行过程中容易出现承办机构规定不明确、处理事项太模糊等相关问题,从而导致部分缠访、闹访的不合乎情、理、法的信访事项难以得到解决,长时期以来,这个制度在实行中再三被打破,信访案件“终而不结”现象严重、“信访三级终结制”便毫无权威可言。第三,目标考核不具体。一般情况下,国家各级党政机关对信访工作的考核实行目标管理,但近些年过于强调信访数量,且直接和领导干部及基层政绩挂钩,从而给基层党政部门带来了巨大的政治压力,使很多基层干部将信访工作看作极为难的问题。有的为了控制信访数量的升高,出现截访、拦访、花钱买平安等不正当手段,最后导致信访从原有的设计轨道脱离。

三、推进信访法治化的逻辑机理

1. 明确信访定位

信访问题涉及的领域广、范围大、学科多,我们除了要认真研究,仔细分析,明确信访的定位、功能以及方式等问题外,还需要从客观实际出发,把它放在现代社会急剧转型、努力构建和谐、法治社会的新环境、大背景下来考量,只有这样,才能准确把握现阶段信访的特点及以后的发展趋势。

人民群众和公共权力的信息沟通渠道应该是多元化的,然而,以往信息沟通渠道的单一使信访制度承担的功能过多,导致责任和权利之间不对称,这也是信访产生的一个根源,因此明确界定信访机构的功能是非常必要的。从过去的信访案件中可以看出信访主要承担了三项职能:一是沟通功能;二是司法救济功能;三是行政监督功能。经过30多年的改革开放,广大群众和政府机关等公共权力部门产生互动的渠道趋向多元化,信访工作也应当根据社会形势的变化进行调整。

重新审视信访机构的设立。针对当前信访制度存在的困境,我们需要调整相应制度来改变这种状况,调整制度有两个基本方向:一是要整合信访机构,现在各级政府部门都有一个信访机构,长时间信访或是重复信访,会使得信访机构难以承受,因此我们要整合信访机构。二是要整合人民代表大会的信访功能,因为信访的很多内容涉及到政府,而一个信访机构也是政府部门,最大的难题就是如何实行自我监督。因此,从保障社会公平,维护社会法治的角度讲,可以把信访系统整合成为人大的机构,承担沟通的主要功能,同时也兼有部分救济功能。因为人大作为立法机关,有监督两院、司法机构的权利,这也符合法治的要求。

拓展信访的民主功能。当前信访工作面对的难题越来越多,问题越来越复杂,最根本的原因并不是信访本身出了问题,而是我国的民主政治制度建设滞后,仍不健全。虽然改革开放特别是进入21世纪后,我国的民主政治有了长足的发展,法制观念渐渐深入人心,但政治体制改革远远落后于经济体制改革,而现在信访功能的不可承受之重也与此息息相关。倘若民主和法治渠道畅通,广大群众学法、知法,在自身合法权益受到侵害的情况下,懂得运用法律武器维护自己的利益,那么群众的利益诉求就可以多渠道分流,而现实情况是其他渠道不畅通,所以选择信访有时也是群众的无奈之举。同时信访在政府的考核评价体系中实行一票否决制,为了不落后,导致地方政府用硬办法堵或者花钱买平安,结果事情不但没有解决,反而越搞越糟。因此,积极推进民主建设、推动法治进程才是解决信访问题的根本之策。

2. 以法治思维和法治方式破解信访难题

信访工作作为政府的一项重要职能,更需要主动进取、运足内力,从自身的职责定位出发,抓住科学调整工作运行机制的契机,不断提高社会治理水平,创新社会治理方法,驱动创新形成更加有效的法治化信访格局。要更好地适应这一要求,就要不断增强社会治理能力,夯实社会治理基础,不应被动寄希望于外界打破平衡建立新机制,而应自觉立足当下、着手当前、放眼长远、毫不动摇地主动校正方向,适应社会发展趋势,以此来实现最佳的社会治理效能。

坚持群众路线不动摇。坚持群众路线不动摇就是要增强群众观念,带着感情做工作。信访工作最实际的内容就是忧民所忧,一个对人民缺乏

感情的人,是不可能成为人民的“代言人”的。因此,做好信访工作,必须解决立场、态度问题,始终站在人民立场上。实践证明,只有带着感情做工作,才能把信访工作做得耐心细致,做到群众的心坎上。要坚决改进工作作风。我们的干部要经常深入实际,广泛开展调查研究,变上访为下访,从群众中取得第一手材料,了解和解决基层群众信访举报反映的问题,解决群众关注的热点难点问题,加强预防预测,把工作做在前面,把问题和矛盾解决和化解在萌芽状态,减少和消除群众上访的机率,维护一方的安定团结。

强化调查研究,未雨绸缪控源头。做好信访工作,一是要以解决问题为核心,及时妥善处理群众合理诉求,又要未雨绸缪,切实加强对信访问题的研判,努力从源头上化解矛盾。二是要主动深入基层、深入群众,紧紧围绕事关发展的重大问题、长期积累的难点问题、社会关注的热点问题,开展调查研究,及时了解、掌握群众的所思所盼,对带有倾向性、苗头性、普遍性的信访问题,超前做好疏导化解工作,积极采取措施,做好预防,减少信访反映的突出问题和群体性事件。三是要建立服从领导的统一指挥、各部门相互协调、各司其职、齐抓共管、联防联控、统筹兼顾的信访工作机制,通过完善信访联合处置办法和建立信访督查工作机制,确保各种矛盾发现得早、化解得了、控制得住、处理得好。要将社会稳定风险评估作为重大决策、重大政策、重大项目、重大改革措施的前置程序和必备条件,组织有关专家进行评估论证,广泛听取群众意见,做到不经过深入调研、科学论证的决策不出台;利益关系严重失衡、达不成一致意见的建设项目不立项;没有明显经济效益和社会效益的各类活动不开展,从根本上降低压力,减少阻力,防止因政策因素导致信访。

增强群众的法治观念。在实际信访工作中,部分信访人法治观念淡薄,采取聚众堵路、冲击国家机关、服毒自杀等过激行为,破坏法律制度,导致缠访、闹访、非正常上访现象屡禁不止,重大活动期间和敏感时期刻意择机上访,甚至以信访为名进行违法犯罪活动。部分群众“信访不信法、信官不信法、信闹不信法”,“敬法”意识淡薄,钻法律空子、“法不责众”心态普遍。为使公民信法、守法,就须加强法治教育,引导和支持群众依法理性信访。信访法治化,既需要依法规范信访工作,也需要依法规范信访行为。通过以案说法

等方式增强法治宣传效果,使群众认识到法律既是维护合法权益的有力武器,又是必须遵守的行为规范,努力营造守法光荣、违法可耻的社会氛围。信访部门应当发挥窗口、桥梁优势,用老百姓听得懂、听得进、行得通的方式,深入开展相关法律法规和政策规定的宣传解释,引导群众依法、理性、文明信访。当前,特别要加强对信访权利、责任和信访分离、网上信访、依法逐级走访等规定的宣传,树立保护合理合法上访、控制无理无序上访、打击违法违规上访的鲜明导向,推动形成畅通、规范、和谐的信访秩序。

提高违法者的违法成本。“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,是依法治国的基本要求,也是构建法治社会的必然要求。长期以来,个别信访部门“小马拉大车”,责重权轻,通过“靠、假、借、越位”等非正常模式开展工作,部分信访群体趋向结成利益共同体,相互策应进行非正常上访,以“法不责众”的惯性思维,采取围堵党政机关大门、占据领导办公室、自残、服毒、跳楼等过激行为,或利用老弱病残信访人向政府施压,导致政府处理时“软不得”也“硬不得”,只好做出有限让步。长此以往,党委、政府的公信力和威信就会大打折扣,势必影响地方政权安定。对此,我们在把信访人的实际问题解决到位的同时,要坚决深究有法不依、执法不严、违法不究的违法行为,对在信访行为中或是工作中出现的任何违法、危害社会行为的组织和公民,要依照相关法规追究其法律责任,提高其违法成本,使任何人不敢触及和挑战法律的红线,从而建立规范有序的信访秩序和工作秩序。

3. 推进信访法治化进程的努力方向

建立科学的考核机制。长期以来,对信访工作考核的机制不完善,许多地方考核方式简单,仅仅通过信访数量、特别是越级信访数量这些数字进行,某些区域,比如信访量大的地方,党委实施“一票否决”制,从而导致信访工作的目标考核导向错误。各地由于害怕在数量上排名靠前,被上级领导通报、批评,影响自身的政绩,就会绞尽脑汁,穷尽手段,采取拦、卡、堵、截等多种方式控制越级上访的发生,这不仅会给社会带来不良影响,而且会损害党和政府在人民群众心目中的形象,降低政府公信力。同时,在发生大规模上访、越级上访后,各地随即派出大量工作人员,进京、进省、或是半道截访、拦访、劝访,不但增加了社会运行

成本,而且很容易给上访群众造成一种“上访能施压、找麻烦”的错觉,从而使信访工作进入了恶性循环,危害极大。因此,建立科学考核机制,提高信访在综治、绩效、综合考核中的比重,建立以“源头预防”“事要解决”为目标的综合考核新模式,注重解决信访事项的实质,而不是单看群众来访的批次和人数,摆脱恶意上访的牵制,为基层信访部门解压。

建立法治化的信访办理标准,坚持依法办事。“法律必须被信仰,否则将形同虚设。”让依法办事成为各级国家机关及其工作人员的行为准则,就要大力增强法治观念和依法办事意识,督促相关工作人员认真学习和准确把握信访方面的法

律、法规和政策规定,以此来提高法律素养,让执法、守法、依法办事成为各级国家机关及其工作人员处理信访事项的行为准则。对限制、阻扰、干涉人民群众正常信访活动的,坚决打击,及时纠正。

建立法治化的信访终结程序。非法信访不能没完没了。“对在申诉期限内出现的反复缠访、缠诉现象,经过相关部门对案件进行认真的审查、评查,并经过省级以上政法机关的审核,最终认定其反映的信访问题,确确实实得到了公平、公正、合法、合情、合理处理的,除法律规定的特殊情形外,将依据相关法律规定,不再启动相应的复查程序。”^[2]

参考文献:

[1] 姜晓贞. 涉法涉诉信访问题的理性思考[J]. 郑州大学学报,2012(4):49-53.
[2] 田文利. 信访制度改革理论分析和模式选择[J]. 社会科学前沿,2005(2):22-28.

Analysis on the Logical Mechanism of the Problems in System,
Institutional Reason and Legalization of Petition in the New Period

LIU Xiaoyu
(Department of Philosophy, Henan Party Institute of CCP, Zhengzhou Henan 450000, China)

Abstract: Combining with the citizens democratic rights being improving day by day in China, taking a positive plagiarism, taking the useful experience of the local government and taking the foreign sound petition mechanism as an example, those which were illegal, irrationality and unreasonable should be reformed. The basic ideas of the reformation must be legal and in the direction of petition reformation. Also, it must have a specific short-term and long-term goal. Besides, the supervisory role of the masses of the judicial and administrative powers should be played to create a sunshine government, to promote the process of building a national initiative and let the power run in the sunshine.

Keywords: petition system; system; logical and legal

(责任编辑:沈建新)