

公正价值视野下我国信访制度的发展与完善

孙仲阳,翁晓会,王文菲

(延安大学 公共管理研究所, 陕西 延安 716000)

摘要: 公正价值是信访制度建设的根本和灵魂,信访人选择信访渠道来寻得公正始终是一种正当的要求。现阶段我国政府有必要通过整合信访力量,完善信访法律条例,严格执行程序,创新工作方法等措施,来克服现行信访问题处理过程中存在的诸如缺乏有效的体制保障、处理程序的公正性不足以及处理结果上的权威性缺失等问题,以维护信访制度的公正价值,改进和完善我国的信访制度。

关键词: 信访制度;公正价值;信访体制;“人治”因素;信访条例;执行程序

中图分类号:D632.8

文献标识码:A

文章编号:1674-117X(2011)02-0053-04

The Development and Perfection of Inquiry System from the Perspective of Fairness Value

SUN Zhongyang, WENG Xiaohui, WANG Wenfei

(Institute of Public Management, Yan'an University, Yan'an, Shan xi, 716000, China)

Abstract: The fairness value is the basis and soul of the construction of inquiry system. It is always a kind of legitimate request that the letter-writers or visitors choose the channel of inquiry system to seek fairness. However, there are many problems in the process of dealing with these letters and visits, such as being short of an effective system assurance, the lack of fairness in the dealing procedures, the deficiency of authorities in the result-processing and so on. At present, our government needs to overcome those problems through different measures to the inquiry system, such as: integrating the powers, perfecting the regulations, being strict of executive procedures, innovating working methods in order to maintain the value of fairness, and improving and perfecting our country's letters and visits system.

Key words: inquiry system; fairness value; letters and visits system; “man-managing” factor; regulations of letters and visits; executive procedures

追求公平正义是人类社会发展的一种进步价值取向,是促进社会和谐的重要基础。公平正义既是人类衡量美好社会的标准,也是人们评价制度文明的尺度。我国信访制度在反映社情民意、调处民间纠纷、权利救济、维护社会稳定等方面发挥着重

要作用。但随着社会经济的不断发展,新矛盾、新问题也不断涌现,而现行的信访制度已陷入发展困境,不能有效发挥其应有的作用。因此,在从外部完善相应制度建设的同时,也必须在内部注入公平正义的价值理念,形成制度建设的内外合力,这样

收稿日期:2010-12-15

基金项目:延安大学研究生教育创新计划项目“我国政府信访制度的理论与实证分析”(YJS09-07)

作者简介:孙仲阳(1987-),男,陕西延安人,延安大学硕士研究生,主要从事中西行政理论研究;翁晓会(1983-),男,黑龙江哈尔滨人,延安大学硕士研究生,主要从事中西行政理论研究;王文菲(1985-),女,江苏徐州人,延安大学硕士研究生,主要从事中西行政理论研究。

才能使信访制度趋于完善。

一 公正价值是信访制度建设的根本和灵魂

信访制度作为具有中国特色的权利救济和利益诉求渠道,以其简便、有效的特点被广大民众普遍认同,成为保持党、政府同民众的密切联系,保障民众合法权利,维持社会良性秩序的一项重要方式。依照法治原则,应给予遭受不公正待遇的公众以救济。既然是救济,就必须要通过一定的救济渠道。我国的救济渠道有很多,譬如司法救济、行政诉讼救济、行政复议救济、民政救济等。但是,对于中国大多数普通公众而言,在“唯上不唯法”的思维惯性和信访自身优势的共同作用下,他们往往倾向于选择信访。公众的信访活动,是社会矛盾的客观反映。矛盾越突出,就愈反映出人们要求公正的强烈程度。历史证明,公正价值越是被忽视,信访绩效越是低下,社会乱象就越是严重。因此,将公正作为信访机构的行政价值之一,将有助于信访制度得到社会的认可。

公正价值与信访制度关系十分密切。首先,信访制度改革需有一个科学、合理、正确的理念给予指引,才不至于迷失方向。信访制度确立之初,其性质是一项政治工作,是为政治服务的。但随着社会发展,这种传统的定位正面临着冲击。随着公众民主意识的觉醒,作为向政府交税的纳税人有权利要求政府部门为其提供良好服务,维护其合法权益,这就要求信访部门从单纯地为政治服务转移到为信访人服务。现阶段我国信访制度存在着不少问题,有必要对其进行修正和完善。在信访制度建设中,强调公正价值,将有助于提高我国政府的信访能力。其次,公正价值观的确立是信访制度合理性存在的重要支点。每一项制度都有自己的价值理念,作为其运行和存在的合理依据。信访制度也不例外,从它的设计上看,信访制度是一个反映社情民意,化解民间纠纷,进行权利救济的法外途径。当信访行为发生时,倘若信访部门不能提供良好的服务,不能公正地处理信访问题,就不能有效地息讼止争,维护社会稳定。

近年来,公正问题备受关注。2005年,胡锦涛总书记结合当代中国国情,在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的讲话中指出:“公平正义,就是社会各方面的利益关系

得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现”。“公正是一个现代社会进行制度设计和制度安排的基本依据。公正涵盖了包括经济领域在内的社会全部领域。只有完整地遵循公正的基本规则,才能建成一个真正意义上的现代社会”。党的十七大,中央提出了建设和谐社会的宏大目标,而公平正义恰是构建和谐社会的前提,没有公平正义就没有和谐。^[1]尽管社会转型时期种种矛盾纠纷频发,但并不必然会出现信访,毕竟在信访之外,还有更为完备的一套司法制度来解决社会矛盾。但事实是,伴随着我国转型时期社会矛盾的加剧,信访案件类型、数量都与之呈正相关的变化。信访问题的大量出现,必然要求信访部门形成一个公正的机制来处理问题,以弘扬公平正义。

信访是游离于法律之外的权利救济途径,具有较大的自主性,这种自主性使它具有比其他权利救济方式更为柔性的特点。另外,信访制度本身的特点也契合了民众的心理,如不收费、存在更多满足信访人要求的可能性等。信访人选择信访的终极目的是寻得公正,但在现实中由于信访制度建设不到位,信访在维护公正方面尚有不足,亟待完善。

二 信访制度在维护公正方面存在的主要问题

(一)信访问题的公正处理缺乏体制上的有力保障

我国现行的信访格局是一个机构林立、条块分割、归口不一的多元组织体系。^[2]从中央到地方,各级党委、人大、政府、立法机关、司法机关以及政府相关职能部门,均设有信访机构,一些相关职能部门内部也设有信访机构。另外,由于信访机构没有严格意义上的隶属关系,中央(上级政府)信访机构对地方(下级政府)及中央(同级政府)职能部门信访机构之间的管制协调能力十分有限,不能形成统一的协调机制,缺乏强制约束力,导致信访问题常常出现多重受理或互相推委的情形,使本该能够解决的信访问题不能及时解决,使小纠纷演变为大矛盾。

在现行的政治体制框架下,信访部门处在责重权轻的尴尬境地。信访部门受理的问题的范围几乎无所不包,但由于信访干部人事任免不独立、经

费使用不独立、实体权力弱小等因素,致使各级信访机构无权对自身受理的信访案件做出裁决处理。信访部门接受问题的能力,而解决问题的能力弱;责任重大,而实权微薄,导致责权利不统一。因此,现行的信访体制在实际运行中,并不能达到“事事有交代,件件有结果”的效果。

(二) 信访程序公正受到“人治”因素的干扰

目前,信访部门已成为各种社会问题的汇聚地,可其处理问题的程序化水平还较低,规范化不高,终结机制不完善。从某个层面看,现行的信访处理机制本身就是中国传统的“清官政治文化”的一种现代转型,带有浓厚的“人治”色彩。^[3]

对信访而言,现行的行政体制是信访权力施压型体制。面对着大量的信访问题,信访官员处理信访问题时追求的是信访政绩,而不是息讼罢访。特别是一些领导人为了宣传在处理信访问题时的政绩或化解眼前危机方面的功效,往往违法答应信访人的过分要求,随意改变或撤销下级机关作出的合理合法的信访处理决定。在上级政府“维稳”考核指标压力下,地方领导官员对信访问题采取“硬”的打压与“软”的赎买相结合的策略。而多年来的事实已证明:这些策略都是掩盖矛盾、推延问题的抱薪救火与扬汤止沸之法,无益于从根本上解决问题,其结果是造成越来越多的信访问题得不到公正解决。

(三) 信访问题的公正结果缺乏法律上的权威保证

新《信访条例》在控制国家机关随意处理信访问题方面的措施明显不足。如《信访条例》第28条规定:“行政机关及其工作人员办理信访事项,应当恪尽职责、秉公办事,查明事实、分清责任,宣传法制、教育疏导,及时妥善处理,不得推诿、敷衍、拖延”;第30条规定:“行政机关工作人员与信访事项或者信访人有直接利害关系的,应当回避”等等,这些规定过于简单笼统,不足以构建完整的公正处理信访问题的机制。与《行政诉讼法》《行政处罚法》《行政复议法》相比,《信访条例》在体现公正方面明显不足。

信访作为一种权利救济渠道,应将其纳入到法律的轨道上来。尽管新《信访条例》和有关信访工作的其他地方性规章条例,推动了信访工作的程序化、规范化,但这远没有涵盖国家信访工作的全部,

政府信访机关以外的人大、司法、社会团体的信访工作如何运行,一些原则问题,特别是信访中涉及保障公民基本权利的内容,无法在行政法规和地方性条例中解决,唯有通过立法,以法律的形式加以规范才行。如果《信访法》及时出台,将不仅使信访机构的设置,信访部门的权责等内容有了法律依据,而且还将信访案件的受理、处理、终结等程序以法律的形式固定下来,从而使信访问题的处理免受干扰,有效地维护结果的公正性。

三 维护信访制度公正价值的路径选择

尽管信访机构在维护公正价值方面存有一些问题,但令公众感到欣慰的是,随着我国行政体制改革进程的推进和法制建设的逐步完善,信访制度改革也已悄然启动,其中不少的改革思路和改革方案值得期待。

(一) 提高信访部门的地位,增加实权比重

影响我国政府信访能力的因素很多,但从体制上对其权力和地位加以明确是最为直接的方法。在国家行政序列中,信访部门的最高机构国家信访局只是国务院办公厅下的信访“秘书机构”,其法定职责是接受问题的反映,综合分析信访信息等,既不具备解决问题的实权,也没有对地方党政、中央部委信访工作的查处权。它只不过是副部级单位,行政级别还不如省级政府,对地方党委没有任何约束权。可见,国家信访机构在体制上的现状已影响到我国政府信访能力的提高。

目前,对此的改革实践是将信访部门与纪检监察部门合署办公。譬如2009年9月14日广东佛山市顺德区进行的地方“党政大部制”改革,就大胆地把区信访局、区纪委和审计局合并组成了新的区纪委。把信访并入纪委,目的是为了增强其监督力度,使体制内外的投诉都放到一起,形成大投诉格局。如有必要,也可以考虑对信访部门垂直管理以强化信访部门职权。譬如尝试建立我国的信访委员会制度,将其放在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会之下,与人大的其他专门委员会相并列并赋予相应实权等。

(二) 注入法治精神,规范细化程序

现代法治社会的一个基本准则就是严格执行程序,依法办事。目前,新出台的《信访条例》虽较之过去有了很大进步,但也存在着细节上的瑕疵,

如《信访条例》中,虽对于信访事项的受理、办理、督办都进行了规定,但其规定都非常原则,缺乏可操作性。^[4]此外,未能对信访活动中各方当事人的法律关系做出明确规定,信访问题的处理结果缺乏权威性。《信访条例》作为行政法规只适用于各级行政机关、社会团体、国有企事业单位的信访活动,而对于人大、法院、检察院、政协等机关的信访活动等,则没有相应的法律规定。这些程序细节上的缺陷不容忽视,因为忽视程序细节,就很难达到程序公平,而纯粹的程序公平是保证结果公正的充要条件。因此,这就要求政策制定部门多在细节处完善信访处理程序,在制度设计上杜绝显见的程序瑕疵,规范具体的信访步骤。

信访活动必须在法律制度框架下进行。国家《信访条例》和地方性法规的制定与实施,对于保障公众的信访权起到了保障作用。但是,从行政法规在法律体系中的地位和效力等级来看,与信访制度的宪法地位并不相称。因此,若从信访制度建设的长远考虑,也不能足以化解当前信访制度所面临的困境。现代法治的真谛就是:一切社会行为必须处在法律的控制之下,法律规则是构建法律秩序的要素。因此,我国必须尽快出台《中华人民共和国信访法》及其配套法律法规,健全信访法律体系。

(三)创新制度,保障处理结果的公正

学者朱应平曾撰文讨论信访终结说明理由的制度,他认为,国家机关在作出信访终结决定书时必须要有科学、合理、完整和合乎逻辑要求的理由。国家机关作出的决定书应当是负责任的说明书,是说明理由、讲清问题的决定书。否则,就很难达到预期的目的。^[5]学者张永和、张炜等人认为:“在此基础上可以更进一步,要求国家机关在作出信访终结决定书时,不仅要说明合理的理由,还要说明并提供相应的证据,形成相应的证据链,以证明关于此信访案件的解决情况及效果。”^[6]对此观点,笔者表示赞同与支持,并认为这样做一是增强了信访部门独立的职权,使信访终结决定书具有法律效力;二是辅以相应的证据(法律证据和事实证据),使对信访问题处理有理有据。对于信访者而言,合理的证据说明可以减少对信访部门的误解,避免闹访、

缠访和越级访的发生;对于上级政府而言,一份合理的证据说明可以使上下级机关之间加强相互间的沟通,让信访信息变得对称且透明,保证了结果的公正性。

(四)加快网络建设,提高信访服务的回应性

当前世界正处于信息时代,作为其标志的互联网技术在我国发展迅速。随着社会信息化程度的提高,应不断强化信访制度的信息化建设。现在越来越多的地方开通了网上信访站,这对信访人而言,可以更便捷地反映问题、建言献策,降低了信访成本,加快了信访速度;对于信访部门而言,不仅使信访问题能够及时快速得到处理,提高工作效率,而且可以实现信访资源的共享,增强信访工作的公正性和透明度。

但是,目前的信访网络还只是覆盖在省市一级,基层政府还未能覆盖,而真正急需信访信息系统的恰恰是基层政府。因此,信访信息网络建设要覆盖到各基层,尤其是乡镇一级。在乡镇建立一个信访服务站,民众不仅可以利用当地信访服务站把要反映的问题反映上去,而且还可以及时查询问题解决的进展情况,这样将大大提高信访服务的回应性。

参考文献:

- [1] 杨慧玲,黄琳庆. 加强公平正义,促进和谐社会的构建[J]. 传承,2009(1):56-59.
- [2] 刘静青,龚佳元. 近年来信访制度研究述评[J]. 濮阳职业技术学院学报,2009(2):40-41.
- [3] 束锦. 信访是民意诉求的一种重要表达方式[J]. 求实,2007(5):59-61.
- [4] 柳祯坤,罗臻. 浅议我国信访制度的改革与完善[J]. 天府新论,2008(6):23-25.
- [5] 朱应平. 论建立健全科学合理的信访终结说明理由制度[J]. 学术论坛,2006(3):76-78.
- [6] 张永和,张炜. 临潼信访:中国基层信访问题研究报告[M]. 北京:人民出版社,2009:362-363.

责任编辑:黄声波