

信访救济的功能选择与治理路径

——从弱势群体公法保护的视角

杨海坤 马 迅

内容提要 信访救济是行政复议、行政诉讼和行政赔偿之外的另一种公法保护路径,在多元化的公法救济体系中发挥着举足轻重的作用。信访救济迎合了弱势群体期待成本的习惯性思维,其温和宽松的救济程序也独具特色。时代的变迁导致信访功能的异化,亟需重新正视并提炼信访的沟通功能,形成“沟通为主、监督为辅、解纷补充”的信访救济新格局。当下,信访救济面临一系列的现实困境和操作难题,法治视野下的治理路径包括信访规范体系、信访组织体制和信访运行机制的更新与完善。

关键词 弱势群体 信访救济 信访功能 信访法 诉访分离

杨海坤,山东大学法学院特聘教授 250100

马 迅,山东大学法学院研究生 250100

传统的公法救济视野多局限于行政复议、行政诉讼和行政赔偿领域,较少关注“中国式”信访救济在弱势群体保护中的特殊作用。为此,本文立足于信访功能的回归,为信访存续的正当性提供证成,同时结合弱势群体的特征,直面信访救济的现实困境,并进行针对性的反思,提出法治视野下信访救济的治理路径,以期在国家治理体系现代化的背景下,提升信访救济的法治化程度,更好地发挥其在弱势群体公法保护中的作用。

一、弱势群体寻求信访救济的原因考察

信访制度自1951年诞生以来一直在我国的民主政治生活中扮演重要角色,在不同时期发挥着各具特色的积极作用,不论在主观上还是客观上,都迎合了弱势群体公法保护的特殊要求。

1. 主观上:期待成本的惯性思维

弱势群体的经济状况在总体上处于较低水平,寻求权利保护时不得不考虑成本与收益之间的平衡,因此他们自然会选择成本较低的维权路径。相比行政复议和行政诉讼等(准)司法性救济途径,信访救济渠道灵活多样,包括绿色邮政、民生热线、视频接访等,信访网络平台的建设和使用丰富了弱势群体的行为选择。国家信访局2014年度统计显示,通过网络渠道受理的信访量占全部受理量的

本文为山东大学人文社会科学重大项目“弱势群体权益的公法保护”(项目编号12RWZD17)阶段性研究成果。

39.1%,超越群众来信、来访量,成为信访工作的主渠道。信访救济的多渠道选择只是弱势群体成本考量的一方面,毕竟大多数信访诉求的实现不能“毕其功于一役”。实践中,不少弱势群体沉迷于反复逐级上访或者通过舆论造势等方式,进而寻求高层批示以解决困难。如此周折所耗费的时间、财产和精力等实际成本是难以估量的。即便如此,相比较“明码标价”可计算、需预交的诉讼费用,弱势群体仍然倾向于选择信访救济的“期待成本”,正如应星教授所言:“即使信访救济的实际费用高于诉讼救济,行政相对人也感觉信访成本更低,从而更愿意接受信访救济。”^[1]从制度经济学的角度来看,这也是一种典型的“机会主义行为”^[2]。

期待成本的惯性思维同样源自弱势群体对司法独立性的隐忧。法院系统、检察系统和公安监狱系统在“人、财、物、事”上与同级党政机关有着千丝万缕的关联,使弱势群体很难相信司法救济能够超然中立于党政机关。此外,弱势群体受到传统法律文化习俗的耳濡目染,其潜在观念里中央集权的官僚政治和精英治理的文化思想根深蒂固。再者,通过“熟人关系”培植起来的公民社会普遍缺乏危机意识和自治能力^[3],导致弱势群体过度依赖政府官员,期待他们都能成为为民请命的“清官”,为自己伸张正义、讨回公道。简言之,信访救济很好地迎合了弱势群体对清官政治的崇拜心理。

2. 客观上:救济程序的温和宽松

信访救济程序的温和宽松体现在信访人资格、受案范围、申请时效和程序衔接四个方面。其一,根据现行《行政复议法》和修改后的《行政诉讼法》^[4]的相关规定^[5],提起行政复议的申请人和行政诉讼的原告都要与行政争议具有实体上的利害关系,而信访则不同,不论年龄、性别、职业和利害关系如何,一视同仁,就事论事,只关注信访诉求的案件事实,不过问信访启动主体的资格要件;其二,以修改后的《行政诉讼法》第12条为例,行政诉讼的受案范围主要集中于涉及行政相对人人身权、财产权的案件,救济事项以“列举+限定”的方式划定,无形中为弱势群体寻求救济框定了诸多法律禁区,如针对选举权、受教育权、居住权、劳动权、知情权等的权益诉求就难以被列入受案范围^[6],而信访则摆脱了受案范围的限制,只要信访事项有理有据便可进入处理程序;其三,现行《行政复议法》和《行政诉讼法》都对申请(诉讼)时效有着严格的限制^[7],而信访事项则没有申请时效的约束,久拖不决的历史遗留问题和陈年冤案可以通过信访渠道重见天日,“迟来的正义”于法律秩序的安定性而言可能是

[1]学界将其称之为“成本支付定理,指事前支付比事后支付尤其不受欢迎,即便事前支付小于事后支付。参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,〔北京〕《法学研究》2004年第3期。

[2]制度经济学对“机会主义行为”的解释是:人们在交易过程中不仅追求个人利益最大化,而且通过不正当的手段来谋求自身的利益。机会主义与一般的利己主义不同,在市场经济条件下,人人都具有“经济人”理性,都会有一定的社会制度条件约束下追求自身利益的最大化。参见庄士成:《我国信访困境的制度成因——一个制度经济学的分析视角》,〔上海〕《政治与法律》2011年第8期。

[3]参见杨振宏:《政府转型中公民参与的构建及内在法理基础》,〔北京〕法律出版社2013年版,第171-173页。

[4]《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于2014年11月1日通过,自2015年5月1日起施行。

[5]修改后的《行政诉讼法》第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”《行政复议法》第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益,向行政机关提出行政复议申请,行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定,适用本法。”可见,提起行政复议和行政诉讼的共同条件是“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益”。

[6]参见李璐:《论中国弱势群体实现司法救济权的可行能力》,〔新乡〕《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2013年第3期。

[7]《行政复议法》第9条规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请;但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。”修改后的《行政诉讼法》第46条规定:“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当在知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。”

“非正义”,但对于弱势群体自身来说或是足以改变人生命运的“实质正义”;其四,信访问题的审查和处理衔接较快,“就事论事”的针对性处置模式省却了诉讼程序一审、二审或者再审、重审的繁琐,更符合弱势群体急于追求“结果正义”而非“程序正义”的心理诉求。

二、信访救济的功能异化与回归

信访制度在设计之初是为了使国家机关能够更好地了解社情民意,伴随着政治体制改革和社会转型的深化,信访才逐步被赋予纠纷化解和权力监督的功能,而纠纷化解功能期待过高和权力监督功能的紊乱提醒我们必须重新正视并提炼信访的沟通功能。

1. 异化:附属功能的配置不当

信访在我国毕竟只是一种替代性的公法救济制度,其法治化、制度化和规范化程度难以与行政复议和行政诉讼比肩,信访功能配置的混乱与错位,导致信访原本具有的沟通功能弱化。

第一,纠纷化解功能期待过高。信访机构为国家机关和社会公众的信息沟通及相互理解搭建了一座桥梁:国家机关可以通过信访了解社会公众对国家施政方针和公务行为的看法和意见,以此作为改进工作的依据;公民也可以通过信访反映自己的诉求,在信访接待和问题反馈中参与国家大政方针的制定和社会公共事务的管理,行使当家作主的权利^[1]。但是,社会阶层流动的固化和转型期利益冲突的加剧却在一定程度上扭曲了弱势群体的维权意识,甚至产生了某种自我保护和自我维权的过度反应。“定纷止争”的迫切心理使大多数弱势群体在维权时“以效率为先”,囿于行政复议和行政诉讼的审理门槛和繁琐程序,他们对信访的依赖超过对诉讼的期待,希望信访能够实质上化解矛盾,解决纠纷。而实践中,作为信访事项的受理机关,信访工作机构不具有决定权和处分权,只能将信访事项传达、移交、转送给政府工作部门^[2],而这只是一种协调、辅助的行政事实行为,对信访人不具有约束力。因此,信访处置权(包括决定权和处分权)的“多方行使”和“多头管理”让信访制度的救济力度大打折扣,弱势群体难以通过简单的来信来访一次性解决问题,他们对信访纠纷化解功能的期待与信访制度的现状相去甚远。

第二,权力监督功能的紊乱。假使信访渠道合理有序,弱势群体的来信、来访能够得到足够重视,那么在信访事项的审查中便会暴露出党政机关在行使公权力中存在的规范之处,从而及时发现日常工作的问题,并对违法人员给予相应的处罚,同时也能够督促其他工作人员依法行政。可见,通过信访实现外部监督和内部纠错的出发点是好的,但实际执行中具体标准的不明确却导致了监督功能的紊乱:信访量的增加往往被党政机关领导视为公民对政府机关的不信任,是对政府亲民形象的“抹黑”,误以为“信访量越少也就意味着政府机关的工作越出色”,将信访量列入政绩考核的指标之中便是对“重数量而轻质量”和教条主义的直观反应。在畸形政绩考核观的影响下,地方党政机关特别是领导干部出于美化地方政绩和自身升迁提拔的考虑,花费大量行政资源降低信访数量,不惜耗费人力、物力、财力拦访、截访^[3]。虽然纸面上登记的信访数量大幅下降,但弱势群体的困难并没有得到政府机关的重视,甚至在“机械维稳”中侵害了另一部分社会公众的合法权益。权力监督的紊乱不仅削弱了信访制度本应具有的监督人民公仆依法履职的功能,而且容易在政府、社会、公民之间人为地制造“隔阂”,阻碍社情民意的上传下达,制约权利救济的效率。

2. 回归:沟通功能的重新提炼

近年来,反腐风暴将信访推上了行政问责的前沿阵地,过分夸大信访在权力监督和官员问责中

[1]参见徐继敏:《行政信访的功能分析》,〔郑州〕《河南财经政法大学学报》2013年第5期。

[2]政府工作部门和信访工作机构不同,信访工作机构的受理主要是程序上的受理,不对信访事项进行实质处理;而政府工作部门受理的是大量来源于信访工作机构受理后转送和交办的信访事项,其受理方式主要是实质处理。

[3]参见杨小军:《信访法治化改革与完善研究》,〔北京〕《中国法学》2013年第5期。

的角色,助长了畸形的政绩观。对此,笔者建议重新提炼并确立信访制度的沟通功能,还原信访的“本来面貌”,形成“沟通为主、监督为辅、解纷补充”的信访救济新格局。

沟通功能的提炼应致力于政府、社会和公民三个向度:对政府来说,信访是一种上传下达和了解社情民意的主要渠道^[1],政府机关问诊来信来访,把脉民生热点问题和弱势群体的切身困难,发现日常工作中的不足之处,以此为参照,推进政府职能转变;对公民来说,信访为弱势群体开辟了建言献策的平台,鼓励平等对话,激发民主参与热情,同时疏通了利益表达渠道,起到宣泄情感的作用;对社会来说,信访沟通功能的回归能够为国家机关和社会公众之间架起一座桥梁,为矛盾和冲突设置缓冲地带,探索协商民主^[2]的运作机制,推进政府机关简政放权,刺激非政府自治性组织和社团的发育,营造公民社会健康发展的和谐环境。

“监督为辅”要求以更为客观平和的心态对待信访中暴露出的问题,尤其是公权力行使不当的问题。对于行政机关的违法违纪,我国有专门的行政监察和纪律检查机关负责查处,不宜把信访收案量作为政绩考核的标准之一,“一票否决制”的武断行为更是需要杜绝,以防政府官员的畸形政绩观影响公务人员的执法行为。“解纷补充”则要求信访在纠纷解决中恪守底线,对于应当由诉讼、复议、仲裁等法定渠道解决的事项一律不予受理,重点受理诸如对内部行政行为、抽象行政行为和对历史与政策遗留问题不满而引起的申诉上访事项;信访机构也要尊重行政行为的法律效力,对于行政机关终局的裁决行为不能作出替代性解纷决策或者意见^[3]。

三、信访救济的现实困境与操作难题

信访功能格局的重新确立是信访救济得以正当存续的前提,而信访实务水平和实践能力则是信访救济得以进一步发展的动力。信访救济的现状审视必不可少。从弱势群体公法保护的立场考察,信访救济存在一系列的现实困境和操作难题,主要表现在信访规范体系、信访组织体制和信访运行机制的法治化程度不足。

1. 势单力薄的信访规范体系

我国的全国性信访立法工作进展缓慢,不论是立法质量还是立法数量都不能满足不断发展的信访实践要求。自从2005年修订以来,国务院《信访条例》一直都是我国信访领域法律位阶最高的规范性文件,即便如此,《信访条例》也只是一部行政法规,只能规范政府机关的行政类信访行为和信访事项,无法对其它国家机关的信访行为和信访事项进行指导和约束。为此,2007年中共中央、国务院颁布了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,该文件从全局高度出发,统筹党委、人大、政府、法院、检察院以及人民团体和企事业单位的信访工作,虽然其兼容性和普适性较高,提出了诸多工作目标、指导思想和基本原则,但作为统筹全局的纲领性文件,其法律规范化程度较低,缺少对信访法律关系中权利义务的规定,同时对信访监督检查中的责任划定也不够明确。

2014年,国务院加快了信访领域部门立法的脚步。是年2月份,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,是年4月份,国家信访局又印发《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》。一系列部门规章和工作办法的出台表明了国家加强信访治理的决心,但此类规范性文件同样存在效力等级不高、偏重信访工作方式方法创新或者信访治理局部环节等弊端,缺少系统性和强制性。在地方立法层面,各省市普

[1]任喜荣:《作为“新兴”权利的信访权》,〔武汉〕《法商研究》2011年第4期。

[2]十八届三中全会对发展社会主义协商民主作出进一步部署,将“协商民主”定位为“我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现”,并作出广泛、多层、制度化发展的全面部署。参见朱思雄、刘维涛:《迈向协商民主新时代》,载〔北京〕《人民日报》2014年9月17日第020版。

[3]参见王锴、杨福忠:《论信访救济的补充性》,〔武汉〕《法商研究》2011年第4期。

遍根据各地区的实际情况,以国务院《信访条例》为模板出台了实施细则,但地方性法规和规章不是未能突破《信访条例》的窠臼,就是因法律效力的地域性限制而使有益的地方探索难以向其他省市推广,妨碍了信访规范的“立改废释”。

2. 松散混乱的信访组织体制

根据《信访条例》第6条第1款的规定,信访事项的受理和处置主要由县级以上人民政府及其工作部门负责,但党委、人大、两院同样设有专门处理信访事项的工作机构。实践中,各级政府信访部门主要向同级党委和人大负责,导致条块不一的信访机构归口难觅,彼此缺少协调,管理混乱,权力来源和责任监督等常常找不到实体法依据^[1]。以行政信访为例,上下级政府信访机构之间不具有严格意义上的隶属关系,上级信访机构多在工作方式和业务标准上对下级信访机构进行指导,法律约束力十分有限。虽然《信访条例》第6条规定了信访工作机构享有交办、转送、协调、督促、建议等权力,但这些权力或缺乏独立性,或缺乏可操作性。信访事项转送和处置环节中法律规范的失位助长了人为操作的空间,针对某个机关的信访举报往往最先由该系统内部接收,系统内部出于自身形象的考虑通常会选择内部处理,从而阻塞了弱势群体寻求救济的渠道,也间接导致了近年来群体性事件的频繁发生,表现为利益博弈型的信访不断增多,信访主体逐渐由个体向群体发展^[2]。

弱势群体借助信访救济不仅能够行使宪法规定的批评、建议、申诉、检举、控告等基本政治权利,而且可以通过信访对侵害自身合法权益的行为寻求救济和帮扶。同时,各级信访机构也承担了维护社会秩序和地区稳定的政治职能,导致信访工作内容和工作要求的复杂化和多元化。信访机构在面对恒河沙数的来信、来访时疲于应对:一方面是繁重的信访案件接待任务,另一方面是大量的违法违规信访,更不乏各种以极端形式表达的利益诉求。为实现多元化的工作目标,减轻信访工作压力,个别地方政府不惜通过“拦访”、“截访”等非常规手段减少敏感信访的数量,其中也不乏信访部门与公安机关“强强联手”,对某些上访常客“特殊照顾”,甚至出现限制和剥夺弱势群体人身自由的违法案件。信访受理、信访转送和信访处置环节中公权力的不当行使反过来进一步降低了信访的救济功能,导致弱势群体信访诉求的实现率低下。

3. 失范的信访运行机制

信访终结机制的不力容易诱发信访人的焦虑情绪和急躁心理,信访处理效率的低下将信访人心中残存的规则意识和程序意识消磨殆尽,突出表现在以弱势群体为主的信访人群对信访权的行使过于随意,“重访”、“缠访”、“闹访”、“越访”现象屡见不鲜,更有甚者希望通过冲击政府机关等过激行为放大信访的社会影响力,借助“稳定压倒一切”的政治心理适时添加个人的不合理要求。可以说,“以权力为核心的信访制度发展到今天,为行动者提供了一种亲近权力资源的可能,一旦发现司法救济的结果不如己意,就开始寻找机会上访,希望规避法律得以寻求最满意的结果。”^[3]对正在进行或者已经走完司法程序的案件,信访人依然诉诸信访渠道,以期借助“进京赶访”等噱头,迫使行政和舆论干预司法。而这些案件多数是已经过严格司法审查和公正裁决的合法案件,即使审理程序有些许瑕疵,其裁决结果也都体现了法律的公平正义。不问法理、不问证据,一味信访,不仅损害了法律的尊严,也破坏了司法的权威^[4]。毕竟,在一个国家中,司法公信力的强弱决定了国民安全感的高低,影响着整个国家的治理水平^[5]。

[1]参见李栋:《信访制度改革与统一〈信访法〉的制定》,〔上海〕《法学》2014年第12期。

[2]鄯爱红:《信访矛盾规律与基层政府治理》,《北京行政学院学报》2014年第2期。

[3]邵华:《信访制度变革与弱势群体权利救济》,〔石家庄〕《河北法学》2007年第2期。

[4]Carl F. Minzner, Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions, Stanford Journal of International Law, Vol. 42, Issue 1 (Winter 2006), pp.103-107.

[5]〔法〕托克维尔:《论美国的民主》,陈天群,赵振译,〔南昌〕江西人民出版社2013年版,第71-74页。

涉法涉诉信访的屡禁不止不仅说明传统(准)司法性救济途径对弱势群体公法保护的局限性,而且反映出弱势群体在信访救济中利益表达的梗阻。“受行政决策影响的所有人都应当有更为适当的代表”^[1],虽然我国在制度表象上为弱势群体提供了种类繁多的非政府组织序列,如工会、共青团、妇联、消协等,但是由于我国“公私协力”转型的步伐太慢,公民社会发育和民主精神的生长也过于迟滞,导致过多的非政府组织的发展都带有明显的“官方属性”,许多机构的经费资金和业务职能等都需要政府的扶持和指导,不少机构成为行政机关的“附属品”^[2]。诸多客观因素的限制使信访代理在服务对象上脱离了广大弱势群体,不仅在日常生活中无法为其提供生存发展所需的帮扶,而且在弱势群体面临利益纠纷时也常常无法提供及时高效的专业指导。

四、法治视野下信访救济的治理路径

中共十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国重大问题决定》指出,“落实终审和诉讼终结制度,实行诉访分离,保障当事人依法行使申诉权利。”同时强调,“把信访纳入法治化轨道,保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。”在法治视野下,信访救济的综合治理要运用法治思维和法治方式,更新信访规范体系,完善信访组织体制和运行机制。

1. 协调信访规范体系应该制定统一的《信访法》

关于信访救济法律规范效力层级低下和不协调的问题,全国人大应尽快出台一部核心的、基础性法律——《信访法》,统一覆盖全国范围内的信访事项处理。2014年5月上旬至7月底,国务院组织执法检查组分赴各省份和部委,对2005年修订的《信访条例》实施情况进行了执法检查。笔者认为,此次执法检查将为《信访法》的制定提供最新的数据支撑和实务经验。《信访法》的制定首先需要明确立法模式,由于《信访条例》是长期信访工作经验的总结,一旦将原有体例和框架推翻重建,必然要付出巨大的制度成本,给信访执法带来一系列难题。因此,信访立法模式的最佳选择是遵循《信访条例》的基本框架,提高信访立法效力层级,对信访救济的功能定位模糊、信访机构设置混乱、信访人权利义务不清、信访受案范围不明确和信访听证、终结程序可操作性不强等重点问题进行修改和完善。例如,立法机关要进一步明晰信访受案范围,科学界定在“不满公权力行使”上,排除家庭和邻里纠纷等私领域争端,针对“缠访”、“滥访”、“无理访”课以行政处罚;对信访机构及其工作人员阻止群众合法上访的,要对相关责任人处以行政和法律“双重问责”。此外,近年来重点推行的依法逐级走访、“阳光信访”、网上信访平台和诉访分离等信访救济新方法和新举措也应当以法律条文的形式予以固定。

法律的“立改废释”是有机衔接的整体,例如,“对于过时的政策法规,及时清理废止;对于不完善、不连续、不衔接的政策法规,进行研究调整;对于准备出台的新政策,进行严格的合法性审查。”^[3]此外,法律的生命力在于施行,《信访法》在信访救济中的“落地生根”依托于以弱势群体为主的信访人公民意识和法治精神的养成,通过公众参与式的法治宣传和法制教育,引导他们理性对待矛盾和纠纷,学会运用法治方式和法律手段表达利益诉求。

2. 信访组织体制的健全离不开机构配置的有序调整

从中央到地方,各级党政机关及其职能部门都普遍设有信访机构,但《信访条例》规定了“属地管理、分级负责”的宗旨,由于各部门间职能的交叉和上下级间权限的模糊,信访机构间缺乏信息共享,“互相推诿”抑或“重复受理”时有发生。在实践中,一些地方政府采取积极对策、突破现有制度,通过建立统一申诉(信访)窗口、加强一把手责任、综合治理、包案处理等方式,致力于提升申诉机制的救

[1][美]理查德·B.斯图尔特著:《美国行政法的重构》,沈岷译,[北京]商务印书馆2011年版,第72页。

[2]参见余凌云:《行政法讲义》,[北京]清华大学出版社2010年版,第147-149页。

[3]舒晓琴:《把信访纳入法治化轨道》,[北京]《人民日报》2015年2月2日第7版。

济能力,取得了一定效果,这也是目前信访改革追求的理想状态。然而,这种模式与既有体制存在内在的矛盾,往往需要依靠“一把手”的重视和魄力,处理者在变通处理中需要拥有相当的权限、资源和权威——特别是在处理弱势群体提出的具有一定合理性、但并无法律依据的诉求时——而这正是一般信访机构力所不能及的^[1]。

我国的信访机构和信访队伍建设可以借鉴日本行政苦情制度的相关经验:如纵向合理划分中央和地方信访治理权限,横向适度归并和整合信访工作部门,形成像日本总务厅行政监察局那样隶属关系清晰、职权分工明确、协调沟通顺畅的专门性和权威性信访机构^[2];日本的行政商谈委员和行政咨询委员也是经过层层筛选出来的高素质信访专员,擅于主动、及时地通过劝告、商谈、调停等多种方式,在法律程序内为弱势群体排忧解难^[3]。我国的信访队伍建设可以考虑从精通信访业务的律师、法官、司法工作者和行政官员中遴选信访专员,由全国人大或省级人大统一考核任命、专项列支保障福利,信访专员直接向人大负责,从而增强其独立性。

3. 严格诉访分离和畅通利益表达是改善信访运行机制的关键

信访运行机制的失范集中表现为涉法涉诉信访的终结不力,对此,信访救济中必须严格实行诉访分离,信访的归信访,诉讼的归诉讼,各自有序终结。实现诉访分离应当遵循司法权运作原理,设置“识别”与“分流”机制,将涉法涉诉信访事项从普通信访体制中分离出来,纳入司法轨道,引导信访人走正常的审判程序或审判监督程序;将那些不应通过司法途径解决的涉法纠纷分流到其他机关处理,以免当事人信访不行就诉讼,诉讼不行就信访,或者边访边诉、边诉边访^[4]。政法机关领导要接待弱势群体的来访,阅批他们的来信,但决不能“法外开恩”^[5],只有这样才能逐步解除弱势群体内心残存的“清官情结”。对在申诉时限内反复缠访缠诉,经过案件审查、评查等方式,并经中央或省级政法机关审核,认定其反映问题已经得到公正处理的,除法律规定的情形外,依法不再启动复查程序,重点做好对信访人的解释、疏导工作。

由于弱势群体缺乏强有力的组织保障,信访救济的融通功能对其利益表达至关重要,因此,推广信访民主恳谈制度有利于从源头上规范信访运行机制。信访民主恳谈是发端于浙江温岭的协商式政治参与制度,近年来由温岭地区向其它地区辐射,为信访人开辟了行之有效的利益表达途径^[6]。信访民主恳谈致力于将行政决策的目标、任务和步骤等呈现给行政相对人,而不在于形成具有威慑力的居中裁判,以此增进信访人对行政决策的感知和认同,在沟通交流的基础上将冲突和摩擦消弭于无形。严格诉访分离并不意味着摒弃信访救济的灵活性。在弱势群体公法保护中,我们可以借鉴欧洲监察专员制度中柔性善治的精髓,在对信访案件事实深入调查、比较分析、审慎考虑的基础之上,采用建议、报告等非强制性办案方法^[7],形成人民调解、行政调解与司法调解“三位一体”的衔接机制。

[责任编辑:钱继秋]

[1]范愉:《申诉机制的救济功能与信访制度改革》,〔北京〕《中国法学》2014年第4期。

[2]参见杨建顺:《日本行政法通论》,〔北京〕中国法制出版社1998年版,第582-586页。

[3]参见陈丹、唐茂华:《试论我国信访制度的困境与“脱困”——日本苦情制度对我国信访制度的启示》,〔北京〕《国家行政学院学报》2006年第1期。

[4]刘勇、崔四星:《谈涉法涉诉信访问题的实践与改革》,〔北京〕《中国审判》2014年第1期。

[5]事实上,“好心”领导的“法外开恩”造成了严重的负面影响,不仅严重损害了司法的权威性,也会误导老百姓,特别是滋生“以访压法”的怪象。参见张洋:《让涉法涉诉信访回归法治轨道》,〔北京〕《人民日报》2014年1月29日第017版。

[6]参见刘巧红:《温岭“民主恳谈”的宪政意义》,〔杭州〕《法治研究》2009年第4期。

[7]Ion Popescu-Slaniceanu, Diana Marilena Petrovski, Cosmin Ionu Enescu, Role of the European Ombudsman in the Implementation of the Right to Good Administration, Acta Universitatis Danubius Juridica, Vol. 2010, Issue 2 (2010), pp.198-206.