

行政信访救济法治化改革的困境与出路

宋 明^{*}

摘要:权利救济是行政信访所具有的重要功能。行政信访救济应当被纳入法治化的行政救济体系中。行政信访救济法治化改革存在内部和外部困境,困境的成因一方面在于行政信访纠纷矛盾性质特殊,另一方面在于司法救济机制不完善带来不利影响。对此,行政信访救济法治化改革可以从内部和外部两条路径来实现。改革的内部路径是:国家层面的信访法律保障,将行政信访定位于权利救济的过滤机制和补充机制,权利救济功能与行政信访机构的职权设置相匹配,完善行政信访听证制度;改革的外部路径是:完善民生领域的社会立法,完善行政复议和行政诉讼救济机制,规范公权力的行使,设置行政信访救济机制对立法和公共政策的参与和反馈程序。

关键词:行政信访 权利救济 法治化改革 功能定位

长久以来,在信访问题上理论界和实务界大致形成“取消信访论”“强化信访论”和“改革信访论”3种路径。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。”党的十八届四中全会提出:“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。”党的十九大报告指出:“加强社会治理制度建设,完善法治保障的社会治理体制,提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强预防和化解社会矛盾机制建设。”目前,信访法已经被全国人大常委会列入研究论证立法项目中。因此,从国家治理现代化的层面看,信访法治化是信访制度发展的必然方向。

我国信访制度包括行政信访、涉法涉诉信访和人大信访等多个信访渠道,而行政信访无疑又是信访制度中最为核心的部分。因此,本文以行政信访作为研究对象,重点着眼于行政信访的权利救济功能,把行政信访救济放在整个行政救济体系的大框架中进行研究,从行政信访救济内部和外部深入剖析行政信访权利救济法治化改革的困境和出路,为我国信访法治化提供理论支持和改革思路。

一、行政信访救济法治化的现实需求与改革现状

(一)行政信访权利救济纳入纠纷解决机制的法治需求

《信访条例》对行政信访的界定,表明行政信访具有政治参与和权利救济的功能。^① 信访制度在实践中具有3个主要功能。第一是纠纷解决的替代功能,信访制度是与诉讼、仲裁、调解、行政复议等并存的纠纷解决机制,并对这些纠纷解决途径起到了替代和补充作用。第二是法律 and 政策的协商功能,信访渠道是政府与各方利益主体的协商平台,信访制度起到了法律和政策协商作用。第三是社会剩余事务兜底功能,

^{*} 深圳大学法学院副教授

基金项目:广东省优势重点学科建设项目(XJZX201717);北京市矛盾研究分析中心委托项目

① 《信访条例》所称之信访,是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。

信访渠道接纳了大量社会剩余事务,如缺乏法定救济渠道的纠纷、偏执型上访、精神病人上访等。^① 概括起来,包括行政信访在内的信访制度大致具有民意表达、权利救济、政治参与、政策纠错、监督政府、社会动员等多重功能。

在对行政信访法治化改革的研究中,有关弱化行政信访救济功能还是保留救济功能并改革救济机制是学术界和实务界探讨最多的领域。有学者认为,行政信访法治化改革,必须对信访的功能进行准确定位,尤其要增强其权利救济的功能。将信访纳入法治化轨道,是指信访的功能定位、受理范围、处理标准及处理程序等方面要符合法治的要求。^② 将信访作为行政性申诉机制的一环进行重构,发挥其替代诉讼的功能,无疑是一种积极的改革思路。^③ 但是,由于当前行政信访活动中存在着“信访不信法”现象、行政信访数量居高不下、行政信访权利救济具有不确定性和非程序化等问题,因此也有些学者主张行政信访法治化改革的路径首先是要弱化行政信访救济功能,保留并加强行政信访作为公民政治参与渠道的功能。“冲突化解取向的信访观已经越来越不适应当前的社会形势,它在化解大量社会矛盾的同时,也徒然制造出大量社会矛盾。”^④ “在实践中,信访分离等创新工作方法也是体现出淡化行政信访的权利救济色彩,让救济的归救济、信访的归信访,使信访复归密切联系群众的政治参与功能、下情上达民意传递功能和程序分流功能,从而理顺与常规救济的关系。”^⑤

然而,单纯弱化行政信访救济功能并非破解行政信访困境的良策。行政信访制度自20世纪50年代初创建至今,承担了政治参与、权力监督和权利救济等多重功能。改革开放以来,随着利益格局的深入调整,行政信访的政治参与功能逐渐弱化,而权利救济功能得到极大加强。从课题组对某一线城市信访数据的调研反映出,在自2006年至2016年该市处理的进京行政信访事项中,72%属于民事或行政纠纷类事项,27%属于对公检法办案程序或结果不服类事项,1%属于其他情况,没有纯粹为了提出政治诉求而进行上访的情况。该市每年4万件(批)来信来访件中,有95%属于争议纠纷求决类,只有不到3%的信访件属于意见建议类;而意见建议类的案件,也只能作为简单的倾听参考,实际并没有起到民意表达渠道的作用。^⑥

从上述调研数据可以看到,行政信访已经成为广大人民群众寻求权利救济、维护合法权益的一种重要渠道。当前我国改革发展正处于关键时期,社会转型和经济转轨引起的利益分化,导致利益资源在不同社会群体间的配置并不均衡。从行政信访诉求类型来看,反映土地征用、房屋拆迁、环境污染以及国有企业改制等问题突出,这些问题基本上都与行政权力的行使紧密相关。其中很多矛盾不乏涉及历史遗留问题,通过现有的法律、法规难以解决。当公民通过行政救济和司法救济等其他权利救济渠道仍无法获得公正的权利保障时,保留行政信访这一“底线救济”的功能显得尤为必要。

既然行政信访权利救济功能凸显,与其功能相对应的制度设计就应当被纳入法治化的行政救济体系中。但是,目前我国行政信访救济机制与纠纷解决机制的功能设计相差甚远,不仅弱化了行政信访救济机制解决社会矛盾纠纷的能力和效果,很多方面也表现出与法治的冲突。^⑦ 行政信访纠纷解决的实际功能与人们期待的法治化的权利救济功能存在内在的结构性矛盾。^⑧ 因此,在行政信访法治化改革中,救济机制的法治化改革尤为重要。

① 参见陈柏峰:《信访制度的功能及其法治化改革》,《中外法学》2016年第5期。

② 参见杨小军:《信访法治化改革与完善研究》,《中国法学》2013年第5期。

③ 参见范愉:《申诉机制的救济功能与信访制度改革》,《中国法学》2014年第4期。

④ 冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》,《社会学研究》2012年第4期。

⑤ 秦小建:《信访纳入宪法监督体制的证成与路径》,《法商研究》2016年第3期。

⑥ 上述数据是由深圳大学中国信访与特区法治研究中心课题组对某市信访局进行调研时取得的。

⑦ 信访救济与法治关系的两面性既预示了信访救济被纳入法治化轨道的可能性,也表明信访救济与法治建设相互协调的艰巨性。参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004年第3期。

⑧ 有学者指出:“目前信访制度在功能定位上的模糊,使其表面淡化了原有的意见表达的作用,也不可能承担起解决纠纷和救济权利的重任。正是这种功能上的错位,使其处于尴尬境地,既带给信访人希望,又难以从根本上满足他们的预期要求。”杨小军:《信访法治化改革与完善研究》,《中国法学》2013年第5期。

(二)行政信访救济机制改革现状

目前,行政信访救济机制改革基本上是围绕行政信访内部机制的法治化改革。这些改革主要体现在对行政信访案件的受理范围、处理程序以及信访终结程序等方面。具体而言:

第一,依法分类处理行政信访事项。行政信访事项涉及类型众多,但《信访条例》并未设定具体的信访诉求处理规则。国务院部委和地方政府创设了依法分类处理行政信访诉求的工作规则,将行政信访事项诉求分为申诉求决类、建议意见类和检举控告类三大类分别进行办理,并设定各自不同的处理规则。实践中,国务院部委通过清单的方式对各类行政信访诉求作出详尽列举,明确各种行政信访诉求的法律依据、处理机关和处理途径。^①部分地方政府还对行政信访诉求进行甄别以及分类处理的具体规则和程序、督查考核等内容作了系统性规定。^②

第二,确立行政信访事项的复查复核机制。复查复核机制是信访人权利救济的重要制度。^③对复查复核机制,中央与地方的信访法律法规都作了明确规定。地方政府还出台大量的专门制度规范,对复查复核的条件、标准和程序等内容作出系统性规定。一般来说,行政信访事项的复查复核由相应的行政机关负责,但亦有部分地方创设了专门的复查复核机构——复查复核委员会,即县级以上人民政府成立由本级人民政府分管领导负责,相关工作人员负责人参加的复查复核委员会,委员会下设办公室,负责信访事项复查复核的日常工作,委员会可以聘请专家、学者、律师、人大代表、政协委员以及其他社会人士组成专家委员会。^④

第三,设置行政信访事项听证制度。听证是信访人表达意见与诉求的重要渠道,是保障信访人权利的重要程序机制。《信访条例》分别在第13条、第31条第2款和第35条第2款对信访听证作出规定,但对信访听证的事项范围、程序以及相关制度并未作出具体明确的规定。^⑤近年来,浙江省、四川省、湖北省、上海市等省(市)政府先后出台《信访听证办法》,这些地方信访规范性文件对行政信访听证的事项范围、听证机关、参加人、听证规则和听证程序作了系统性规定。^⑥

第四,引入行政信访调解制度。对行政信访调解制度,中央与地方信访法规、规章并未作具体规定。部分地方政府在信访事项复查复核相关规定中提出,原信访事项当事人在复查、复核过程中,可以申请复查、复核机关调解,但并未对此做详细规定。^⑦只有个别地方政府对行政信访调解做了专门规定,如重庆市人民政府办公厅发布《重庆市信访调解办法(试行)》,对行政信访调解的原则、范围、调解机构和参与人、调解程序等内容作了系统性规定。

第五,确立行政信访事项终结认定制度。行政信访事项的处理实行办理、复查、复核三级审查终结制度。部分地方政府对行政信访事项终结制度做了具体规定,明确了信访事项三级审查终结的工作原则、适用范围、认定标准和程序要求。^⑧个别地方政府还对行政信访事项终结程序做了专门规定,详细规定了终

① 参见《交通运输部办公厅关于印发〈交通运输领域通过法定途径分类处理信访投诉请求清单〉的通知》《工商总局关于印发〈通过法定途径分类处理工商行政管理领域信访投诉请求清单〉的通知》《国家林业和草原局关于印发〈林业和草原领域主要信访投诉请求法定处理途径清单(试行)〉的通知》等相关规定。

② 参见《江苏省依法分类处理信访诉求工作规则》《安徽省国土资源系统依法分类处理信访诉求工作规则》等相关规定。

③ 信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服或对复查意见不服的,可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查或向复查机关的上一级行政机关请求复核。

④ 参见《北京市信访条例》第49条、《大连市信访事项复查复核办法》第4条、《重庆市信访事项复查复核办法》第4条、《辽宁省信访事项复查复核办法》第3条、《兰州市信访事项复查复核暂行办法》第4条、《宁夏回族自治区信访事项复查复核三级终结实施办法(试行)》第2章等。

⑤ 对于重大、复杂、疑难的行政信访事项,信访处理机关可以根据需要举行信访听证;涉及重大公共利益或者法律、法规规定应当听证的信访事项,应当举行信访听证。参见《广东省信访条例》第44条、《重庆市信访条例》第44条、《天津市信访工作若干规定》第12条等。

⑥ 参见《安徽省信访事项听证办法》《上海市信访事项听证办法》《湖北省信访听证办法》《山东省信访事项听证办法》《浙江省信访事项听证办法》《青海省信访听证办法(试行)》等相关规定。

⑦ 参见《湖南省信访事项复查复核办法》第23条、《浙江省信访事项复查复核办法》第24条、《广东省信访事项复查复核办法》第17条等相关规定。

⑧ 参见《上海市信访事项核查终结办法》《山东省信访事项终结认定暂行办法》《重庆市信访事项三级意见终结认定(试行)办法》等相关规定。

结信访事项的公开评议程序、信访终结意见公示程序和备案程序等。^①

二、行政信访救济法治化改革的困境

(一)内部困境

1.行政信访救济的法律、法规效力层级低

一方面,从整个权利救济的立法体系来看,行政信访属于行政救济机制中的一种,本应是同行政诉讼制度和行政复议制度相互配套的纠纷解决机制。但是,目前信访最高位阶的立法是国务院制定的行政法规,其余都是地方性法规和规章。行政信访与行政诉讼、行政复议以及其他法定救济途径之间并没有形成对等的权利救济立法关系,也没有形成法定的衔接机制。另一方面,从信访制度内部来看,从中央到地方,各级党委、人大、政府以及行政机关内部、司法机关都设有信访机构,这些信访机构所依据的最高位阶的立法仅是一部行政法规,没有一部信访方面基本法律进行统筹规范,导致信访事项的受理和处理的主体不明确,信访事项在不同层级的受理和处理机关中来回转办等问题时有发生。

2.行政信访权利救济的实际范围大于法定范围

目前的行政信访诉求可以分为两种类型:(1)权利性诉求。权利性诉求又可称为“求决类”信访诉求。具体表现为因公民的利益受损害而寻求救济的信访事项。例如,征地拆迁以及补偿安置、失业保障等纠纷,老百姓都会找政府寻求帮助和解决。“求决类”信访事项占全部信访事项的比重高,是当前信访权利救济需要解决的重点领域。(2)政策性诉求。有些信访事项同政府政策的制定、执行有密切的关系,尤其是经租房、知青待遇、涉军信访等涉及历史遗留问题的信访事项,虽然数量不多,但这些信访事项大多是由特定时期的政策引起,信访人的诉求实际上是针对政策制定及执行的合理性和合法性问题,要求完善相关政策,并且政策性诉求多涉及群体利益。因此,政策性信访事项成为当前行政信访权利救济中的难点领域。

尽管《信访条例》第14条对行政信访受理事项的范围已经作出明确的界定,而且各地也出台了依法分类处理信访事项的规范,但从现实状况来看,信访人的诉求范围不仅仅限于行政纠纷,还包括民事纠纷和刑事案件,已经远远超出《信访条例》第14条规定的行政信访事项的范围。课题组调研发现,某一线城市2006年至2014年的进京上访中,民事纠纷的数量高达68%。^②虽然各地相继出台依法分类处理信访事项的规则,但分流出去的很多纠纷因没有得到有效解决又再次回到信访部门重信重访。

3.行政信访权利救济机制仅有程序处理权而无实质处理权

从《信访条例》第6条第2款对专职行政信访机构的职权作出的规定来看,行政信访机构的职权主要是对信访事项的受理、交办、转办、督办和行政处分建议权,更多地体现为对信访事项的程序性处理。也就是说,专职行政信访机构主要解决信访事项由哪一个行政部门解决的问题。信访事项仍然由有实质处理权的行政机关进行处理。从横向结构来看,政府专职信访机构与职能部门的信访机构之间是间接约束力关系,专职信访机构对本级人民政府负责,这种约束力是借用本级人民政府制约职能部门及信访工作部门而产生的。实践中,上下级政府专职信访机构之间相互独立,地方各级政府专职信访机构也不是同级政府工作部门信访机构的领导机关,没有明确的权属关系,只有工作指导关系。^③这种相对松散的机构体系,在不具备实质性监督权和督促权的情况下,当前的政府专职信访机构主要是一种基于业务联系的协调性行政机构,它所具有的有限职权也仅仅是一种软权力。^④但是,长期以来,社会公众对行政信访机构权利救济的功能预期远远超过《信访条例》赋予行政信访机构的职权。行政信访机构在权利救济过程中面临的尴尬是:没有被赋予解决纠纷的实质权力,却被信访人认为是可以解决纠纷的。这种交办、转办和督办反

① 参见《沈阳市终结信访事项公开评议暂行办法》《山东省信访终结意见备案规定》《山东省信访终结意见公示规定》等相关规定。

② 该数据是由深圳大学中国信访与特区法治研究中心课题组对某市信访局进行调研时取得的。

③ 参见王浦劬等:《以治理等民主实现社会民生:对于行政信访的再审视》,北京大学出版社2012年版,第127页。

④ 政府信访机构通常有3种设置模式:党政单设、各自主管;党政合设、政府主管;党政合设、党委主管。参见王浦劬等:《以治理等民主实现社会民生:对于行政信访的再审视》,北京大学出版社2012年版,第121页。

反复复地在信访人、信访部门与被信访机关之间循环。

在行政信访机构权利救济功能与职权配置不对等的情况下,信访人迫切需要信访部门来解决他们的诉求,出现缠访、闹访的情况。虽然行政信访复查复核机制的设立就是为了解决缠访和闹访过程中的一些重大疑难案件。但是,由于行政信访部门在权利救济中没有实质的纠纷处理权,因此信访部门在无实质解决问题权力的情况下需要去协调被信访机关,而后者未必服从和配合信访部门的协调解决。若信访事项没有被解决,信访人就会出现越级上访或赴京上访,信访机构又面临来自上级主管领导的压力。实际上,这种体制结构也形成如下悖论:没有实权的信访部门需要去协调具有实权的职能部门,缺乏解决问题所需资源的信访机构需要解决必须用资源才能解决的信访问题。^①

4.行政信访权利救济存在非程序性和不确定性

行政信访法规和规章基本都是对信访事项受理、转办、交办等流程的规定,对行政信访权利救济的法定标准、范围、效力等则缺乏具体的可操作性规定。行政信访救济缺乏法律标准使信访救济的现实功能发挥与理想定位相差甚远。将行政信访的救济效力与行政诉讼和行政复议的救济效力进行对比,行政信访救济存在如下优势:立案范围宽泛、可变更行政决定,信访案件得到相关领导批示之后执行力度较强,可以反复适用调解。^② 对信访人的争议纠纷问题,行政信访部门不能作出裁决,目前靠信访部门充当“和事佬”去“和稀泥”的情况普遍存在,工作依据存在非程序性和不确定性。虽然各地信访法规在《信访条例》的基础上都有对听证程序的规定,但大多数信访法规仅规定“重大、复杂和疑难的信访事项可以进入信访听证的程序中”。信访听证的具体适用范围没有强制性法律规定。^③ 同时,行政信访听证程序的启动权不在行政信访机构,而是在实际处理信访事项的行政机关。目前,《信访条例》和各地信访规定对行政信访听证程序的启动有依职权启动和依申请启动两种。这两种程序的决定权最终都是由有权处理行政信访矛盾纠纷的行政机关来启动的。因此,信访听证程序的利用率和纠纷解决的效果并不理想。

(二)外部困境

行政信访救济本应是行政诉讼和行政复议的补充和过滤机制。但是,行政诉讼和行政复议的案件数量与行政信访受理纠纷的数量相比,反映出行政信访权利救济机制一直承载着纠纷解决的沉重负担。正是由于行政诉讼在纠纷解决的范围、效力等方面存在局限性,某些社会矛盾纠纷得不到有效的司法救济,行政信访成为公民偏好的“底线救济”方式。例如,2017年北京市全市各级行政复议机关共收到行政复议申请9 416件,受理7 983件,审结7 724件,全市共发生以本市行政主体为被告的一审行政诉讼案件8 951件,一审审结8 617件。^④ 相比之下,2017年北京市全市信访总量是17.9万次,件次达到了行政复议数量的19倍。^⑤

据不完全统计,经济高速发展的德国仅有8 000余万人口,每年却受理行政案件约60万件左右。如果按照世界各国受理行政案件的平均数量,我国一审受理行政案件的数量应当在每年120万件左右。相比而言,我国一审行政案件长期徘徊在10万件到12万件左右。^⑥ 大量案件不能通过诉讼途径解决更加剧了信访工作机构的压力。例如,2012年福建省受理的5.98万件非涉法涉诉类信访案件中,有3.5万件未经诉讼程序直接进入信访渠道,其中3万件左右属于行政诉讼案件或者应当通过行政诉讼途径解决。^⑦

① 参见王浦劬等:《以治理等民主实现社会民生:对于行政信访的再审视》,北京大学出版社2012年版,第127页。

② 参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004年第3期。

③ 例如,《天津信访工作若干规定》第12条规定:“信访人提出的下列信访事项,有权处理的行政机关或者复核机关可以举行听证:(一)在本地区有重大影响的;(二)属于重大群体性上访的;(三)对重大事实认定有较大分歧的;(四)对信访事项的处理结果存在重大分歧的;(五)其他重大、复杂、疑难的信访事项。听证由行政机关决定举行,并承担组织听证的费用”。从该条文上看,信访听证程序的启动并不是“应当”而是“可以”。因此,信访听证的决定权在行政机关或复核机关。

④ 参见《北京市人民政府关于2017年法治政府建设情况的报告》,http://zhengwu.beijing.gov.cn/yw/t1547955.htm,2018-07-20。

⑤ 参见《听民意解民忧:2017年北京各级干部解决信访问题8 000余件》,http://www.sohu.com/a/221908506_161623,2018-07-20。

⑥ 参见梁凤云:《新行政诉讼法讲义》,人民法院出版社2015年版,第30页。

⑦ 参见梁凤云:《新行政诉讼法讲义》,人民法院出版社2015年版,第30页。

在《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)修改之后,2015年5月1日至2016年3月31日,全国法院受理一审行政案件达到220 259件,同比上升59.23%。^①2017年全国法院受理一审行政案件达到230 432件。^②据统计,我国每年行政纠纷信访案件约在400万到600万件之间。^③仍然有大量的纠纷没有进入到行政诉讼中去。尽管行政信访部门在受理之初对信访矛盾纠纷按照行政复议、诉讼或仲裁等法律途径救济进行分流,但分流出去的信访事项在得不到其他救济机制有效解决的情况下又回到行政信访部门重信重访。从国家信访局的统计来看,重信重访的比例相当高。^④

三、行政信访救济法治化改革困境的成因

(一)行政信访纠纷矛盾性质特殊

1.社会矛盾由公共政策滞后或政策调整频繁导致

随着经济和社会的发展,民生领域的公共政策并没有进行及时调整,致使相关领域的社会矛盾凸显。例如,城市流动人口子女教育的同城同权、二孩家庭子女入学学位、失地农民权益保障、医疗保障和部分退伍军人提高待遇等社会矛盾。同时,一些新的改革政策调整频繁,利益格局发生变化,而历史遗留问题却得不到解决,也导致社会矛盾突出。例如,某地教育局制定积分入学政策,对独生子女家庭的积分要比生育二孩的家庭积分多,导致生育二孩家庭的小孩入学学区选择出现问题,生育二孩家庭起诉当地教育局侵犯平等的受教育权。法院虽然受理了此案,但无法实际解决诉求。^⑤当这类矛盾无法通过行政诉讼的方式得到化解的时候,行政信访面临巨大的受案压力。

2.社会矛盾由民生领域的国家立法缺失导致

涉及社会保障、社会救助、收入分配和教育公平、医疗保障等民生领域的立法仍然存在供给不足的状态。例如,实行双轨制管理模式时期的公务员和事业单位职员养老保险问题,由于当时没有个人账户,因此一旦被所在单位开除,当事人的养老保险将如何保障目前尚缺乏国家层面的立法予以规定,而部门规章和规范性文件的规定又相对粗疏。在实践中,此类行政信访权利救济的纠纷矛盾较多。

3.由重大行政事项违法决策导致的社会矛盾

2004年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》明确指出:“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制,实行依法决策、科学决策、民主决策。”党的十八届四中全会对重大行政决策作出了明确的规定,要求必须遵循“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的程序。2019年国务院发布的《重大行政决策程序暂行条例》对重大行政决策的事项范围、决策草案形成以及合法性审查、决策执行和调整等方面都做出了具体的规定。重大行政决策行为关乎社会公共利益,受行政行为影响的群体覆盖面广,行政决策的作出对社会公众的生命健康权和财产权影响重大。诸如城市规划、垃圾填埋场、飞机场、高速公路等大型公共建筑设施等侵益行政决策行为的作出如果不遵循正当法律程序,就容易引发大规模的群体事件。例如,杭州市余杭区由垃圾焚烧项目引发的群体性事件。^⑥2014年4月22日,浙江省住房和城乡建设厅对杭州市九峰垃圾焚烧发电工程项目进行了审批前公示,并且要求“2014年5月2日前以书面形式将反映的情况寄(送)到浙江省住房和城乡建设厅政务办理中心”。在短短10天的公示期中,还包含了一个“五一”长假。显然,行政决策部门对当地居民没有体现必要的尊重,咨询、协商和公众参与在重大行政决策过程中不见踪影。群体性事件背后反映出的是行政决策所涉及的行政利益与公

① 参见《人民法院实施新行政诉讼法一周年综述》,《人民法院报》2016年5月11日。

② 参见国家统计局社会科技和文化产业统计司编:《中国社会统计年鉴》,中国统计出版社2018年版,第354页。

③ 参见张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访》,《社会学研究》2009年第3期。

④ 从国家信访局受理的来信来访事项看,目前重信重访,还是占到了60%。上访者中,无理取闹的从来都是少数。从2013年国家信访局组织的两批共21件已办信访事项重信重访的集中督导看,71%的上访是有道理的,14%是有合理成分的,无理的仅占15%。参见钱昊平:《国家信访局数据:71%上访有理60%却要重访》,《南方周末》2013年12月12日。

⑤ 参见深圳市盐田区人民法院(2018)粤0308行初1583号行政判决书。

⑥ 参见王凯、郭晓燕主编:《聚焦 透视 思考——国内外重大社会热点事件综述2014》,中国民主法制出版社2016年版,第184~211页。

众利益之间的紧张关系,行政相对人的不满情绪激增,出现对政府的信赖危机,这是导致行政信访纠纷矛盾发生的主要根源。

(二)司法救济机制不完善带来不利影响

1.公民不具有行政公益诉讼的起诉资格

尽管《行政诉讼法》第25条对行政公益诉讼做了规定,增加了检察机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域具备行政公益诉讼的起诉资格。但是,根据《行政诉讼法》第25条对原告资格的规定,没有利害关系的当事人不具备起诉资格。例如,2014年7月30日,市民王理清先后向青岛市崂山区委区政府人民来访接待室和青岛市信访接待中心反映第三人严重污染空气,要求政府及时查处。2014年8月29日,青岛市环境保护局崂山分局出具了《关于崂山区沙子口街道前登瀛社区王理清反映青岛崂山玻璃厂污染空气等问题信访事项答复意见书》,对原告通过信访反映的第三人污染空气要求赔偿的问题进行了答复。答复内容是原告证据不足,不予支持。2014年12月18日,青岛市环境保护局作出《信访事项不予受理告知书》,告知原告其反映的问题按照《信访条例》规定不予受理,告知其通过司法途径解决。但是,当事人起诉到法院之后,一审法院认为,本案属于环境污染损害社会公共利益,原告作为个人不具有诉讼的主体资格,故驳回原告起诉。原告上诉到二审法院,二审法院认为,本案上诉人不具有提起环境公益诉讼的资格,驳回上诉,维持原判。^①

在环境资源、食品安全等领域,不特定群体的权益受到事实上的损害,但司法救济对原告进行了严格的资格限制,公民不具有提起行政公益诉讼和民事公益诉讼的主体资格。这必然会导致大量社会纠纷得不到司法救济,相关主体只能通过信访途径维护合法权益。

2.人事资格纠纷不在司法救济的范围内

行政机关内部行政行为、高等院校教师职称评定以及聘用等人事资格行为均不在行政诉讼受案范围之内。^②受大陆法系传统学说“特别权力关系”的影响,我国法院对国家机关以及事业单位人事资格方面的纠纷不予受理。这类纠纷只能由当事人向人事仲裁委员会申请仲裁或是向本单位人事部门提出申诉进行解决。由于早期大陆法系国家注重对行政机构内部秩序的维护,因此法院不受理公务人员对国家机关的起诉。但是,随着权利本位观念的不断发展,大陆法系国家的行政法院承担起维护公务人员权利的重任,司法救济不再为保障行政效率所局限。目前,世界两大法系国家在对人事资格司法救济方面都展现出了一致的发展方向。

3.行政诉讼对行政行为的司法变更权有限

《行政诉讼法》第77条规定,对行政处罚明显不当的情况,或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误,法院可以判决变更行政行为。由于司法变更权适用范围过于狭窄,因此很多纠纷无法得到实质的解决,尤其是行政裁决案件,如损害赔偿的行政裁决、权属纠纷的裁决和侵权纠纷的裁决。这类纠纷如果在民事诉讼中法院完全可以根据案情做出变更判决,但行政诉讼的判决在这类案件上不能从根本上解决问题,从而引发行政信访救济。

4.司法对规范性文件的审查效力受限

规范性文件数量庞大,很多规范性文件存在合法性问题。^③在实践中,司法对规范性文件的审查效力受到诸多限制:首先,对规范性文件的司法审查不可以单独提起。《行政诉讼法》第53条第1款规定:“行

① 参见山东省青岛市中级人民法院(2015)青行终字第465号行政裁定书。关于提起环境公益诉讼的主体资格问题在《中华人民共和国环境保护法》第58条和《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》中分别作出规定。

② 《中华人民共和国行政诉讼法》第13条规定:“行政机关对行政机关工作人员奖惩、任免等决定,不属于法院的受案范围。”《中华人民共和国公务员法》第95条规定:“公务员对处分、辞退或者取消录用、降职、定期考核定为不称职、免职、申请辞职或者提前退休未予批准、未按规定确定或者扣减工资、福利、保险待遇等涉及本人的人事处理不服的,可以按照规定向同级公务员主管部门或者作出该人事处理的机关的上一级机关提出申诉。”《中华人民共和国公务员法》第112条规定:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”

③ 目前政府职能部门的规范性文件只能由政府内部法制部门进行合法性审查,人大的立法监督无法审查这些规范性文件的合法性。

政相对人可以向法院附带提起对规范性文件的审查。但是不能单独提起对规范性文件的诉讼。”例如,在“陈建东与南通市人力资源和社会保障局行政给付、行政确认案件”^①中,在二审裁定书中,法院明确表示,对规章以下的规范性文件法院只进行附带性审查,法院不对规范性文件作出判决。由于陈建东的起诉已超过起诉期限,法院不对被诉行政行为进行审查也就不再对案涉文件进行附带审查。其次,法院对规范性文件的司法审查不能够做实质判决。法院经审查认为附带提起合法性审查的规范性文件不合法的,对违法的规范性文件既不能判决撤销也不能判决无效,只能选择不适用该规范性文件,并向制定机关提出修改或废止规范性文件的司法建议。也就是说,“只能判决一个,不能解决一片”。^②

四、行政信访救济法治化改革的内部路径

(一)确立国家层面法律保障以提升信访法律规范的位阶

考察域外类似制度,无论是议会监察制度还是行政监察制度,都有国家层面的立法予以保障。国家立法对监察专员的产生、职责、受案范围以及权限都有具体的法律规定,如《瑞典议会监察专员指令法》《英国议会行政专员法》《荷兰国家监察专员法》等。^③又如,在瑞典,《政府组织法》《议会法》及《议会监察专员指令法》中都有关于议会监察专员的法律规定。

我国信访立法是推动行政信访救济法治化的重要举措,是信访法律制度的顶层设计。2017年4月,第十二届全国人大常委会第九十三次委员长会议将信访法列入全国人大常委会2017年立法工作计划,确定为“预备及研究论证项目”。2018年9月,第十三届全国人大常委会立法规划再次将信访法列入“研究论证立法项目”。目前,《行政诉讼法》和《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)等行政法律都已经过修改并形成相对完备的国家立法,而《信访条例》在位阶上仅是行政法规。一方面我国公民对行政救济存在明显的“双轨”制度需求现象,也就是说,公民对通过(准)司法渠道与党政渠道解决行政纠纷有同等程度的诉求,两者构成公民对行政纠纷解决的制度需求。^④信访法与《行政复议法》《行政诉讼法》位阶相同,可以共同构成我国行政救济法律体系。另一方面,虽然《信访条例》第14条规定,信访人向行政机关及其工作人员,法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员,提供公共服务的企事业单位及其工作人员,社会团体或其他企事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员,村委会、居委会及其成员等五大类组织及人员反映情况、提出意见,或者不服上述组织、人员的职务行为,可向有关行政机关提出信访事项,但在实践中,信访矛盾与行政诉讼、行政复议交织叠加。具体表现为,行政复议后的信访问题、信访事项处理后的行政复议问题、可诉事项的信访问题、信访处理后的行政诉讼问题等。因此,信访法作为信访领域国家层面的法律,不仅应当处理好行政信访与行政诉讼、行政复议以及仲裁等法律程序的衔接问题,而且在行政信访事项处理意见的法律效力等实体问题上应当做出突破性规定。

(二)将行政信访定位为权利救济的过滤机制和补充机制

行政信访是我国公民实现权利救济的重要制度选择。在肯定行政信访这一权利救济功能的同时,还要进一步明确这一功能的地位和性质。信访制度既是保障作为原权利的公权利的信访权得以实现的基本制度,也是在行政诉讼制度、行政复议制度之外保障作为救济权的公权利的信访权得以实现的一种行政性

① 参见江苏省南通市中级人民法院(2015)通中行终字第00413号行政裁定书。

② 规范性文件违法主要包括4个方面:一是有的行政机关违背职权法定原则,超越职权、滥用职权制定规范性文件;二是行政机关由于职能设置存在交叉,造成制定的规范性文件内容互相冲突、矛盾;三是行政机关违背规范性文件的制定规则,随意为行政相对人设定权利和义务;四是行政机关制定规范性文件的程序没有法定的统一程序,随意性比较大。参见周卫昕:《对行政裁判文书中引用其他规范性文件问题的思考》,《华东政法学院学报》2001年第5期。

③ 议会监察专员这一职位在瑞典已经存在了近两个世纪。到目前为止,全世界大约有55~60个国家设有与瑞典监察专员职能大致相似的职位。芬兰、丹麦、挪威、新西兰等国家都成立了类似的监督政府部门的议会监察专员制度。议会监察专员机构是一个活动必须由宪法或法律规定、负责人必须对立法机关负责的机构;监察专员必须处理公众针对公共权力部门或官员所提出的投诉并且必须能够主动采取行动;他必须有权进行调查,提出政策建议和公布报告。参见[瑞典]本特·维斯兰德:《瑞典的议会监察专员》,程洁译,清华大学出版社2001年版,第48~50页。

④ 参见程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,《中国社会科学》2009年第6期。

补充救济制度。^① 信访救济的补充性体现在3个方面:受案范围的补充性、介入时间的补充性和处理方式的补充性。^② 行政信访能够很好地填补行政复议与行政诉讼留下的权利救济空白,专门针对由不当行政行为引发的矛盾纠纷,是有效保护公民合法权益的一项法律制度。^③

因此,界定并甄别行政信访纠纷类型是准确定位过滤机制和补充机制的重要路径。从行政纠纷解决机制的整体情况来看,一套理想的纠纷解决机制的配比应当是以行政复议和行政诉讼制度为主信访制度为补充。^④ 明确规定可以进入行政信访的纠纷类型,凡可按法律法规规定能够通过诉讼、行政复议、仲裁等法律程序解决的纠纷,行政信访部门均不予受理。如此,不仅能够将行政信访制度规范和改革为行政裁决、行政复议、行政诉讼、民事诉讼等常规性权利救济机制的过滤机制和补充机制,而且使各种类型的行政救济机制彼此配合、相得益彰,达致“有损害必有救济”的法治理念,这是行政信访制度法治化改革的关键。

(三)行政信访的权利救济功能应当与机构设置和权力配置相匹配

以专职行政信访机构为中心,以具有实质性的约束力和督办权为主线,将纵向和横向信访机构连接成一个整体网络。整合信访机构并赋予信访机构与其权利救济功能相一致的职权,防止信访事项“空转”和“多头信访”。^⑤ 这是未来与行政信访权利救济功能相匹配的机构设置和权力配置的改革方向。

在这方面有必要借鉴香港申诉专员制度,一方面,《香港申诉专员条例》将申诉专员定位于政府和由政府出资成立及营运的公营部门的监察者,监督范围覆盖香港的政府部门和法定组织。申诉专员救济途径在香港作为一种纠纷解决和监督政府依法行政的法定途径,其受案范围是针对行政失当行为的审查和处理。申诉专员可以将调查结论向社会公开以及呈交行政长官和立法会,申诉专员提交年报后,政府应在3个月内向立法局提交政府复文,这具有一定程度的威慑力。^⑥ 另一方面,申诉专员的职权实质化。1994年修订的《行政事务申诉专员条例》授予申诉专员公布报告权和直接调查权,包括进行查询、获取资料文件、传召证人和检查被投诉机构的处所的权力。^⑦ 在瑞典和芬兰,监察专员能够作为追诉人追究公共权力部门及官员的法律责任。因此,行政信访机构设置和权力配置是保障其权利救济机制法治化的重要因素。具而言之:

第一,设立统一的行政信访工作机构。在行政信访中,各级人民政府设立专职行政信访工作机构,各级人民政府职能部门内部也设立了信访工作机构。为避免管辖权重复、多头信访和重复信访,除垂直管理的行政部门信访机构外,应当取消政府内部行政信访工作机构,确立统一的行政信访受理机构,也就是各级人民政府专职信访机构是统一受理、交办、督办和转送行政信访事项的部门。

第二,赋予行政信访机构直接调查权。在办理行政信访事项后办理决定作出前,行政信访部门运用信访调查权对信访事项所涉及的基本事实和证据材料进行调查。这能从一定程度上解决目前行政信访机构对纠纷没有实质处理权的难题。

第三,赋予行政信访机构向监察机关提交信访事项处理报告的职权。行政信访权利救济事项处理后,经行政信访部门研究并认定信访事项是由行政机关不作为或违法行政引发的,那么行政信访部门应当向本级监察机关提出信访个案处理情况报告和某类案件处理情况报告。

① 参见朱最新、朱孔武:《权利的迷思:法秩序中的信访制度》,《法商研究》2006年第2期。

② 参见王锴、杨福忠:《论信访救济的补充性》,《法商研究》2011年第4期。

③ 信访是维护公民、法人和其他组织合法权益的重要途径,是诉讼、仲裁、行政复议受案范围之外的诉求解决机制,是公民、法人和其他组织依法参与管理社会公共事务、监督国家机关依法履行职责的重要渠道。参见北京市信访矛盾分析研究中心主编:《〈中华人民共和国信访法(草案)〉专家建议稿汇编》,研究出版社2018年版,第329页。

④ 一个理想的制度构造应当是全国一年行政复议1000万件,行政诉讼100万件,申诉上访10万件甚至更少。现在的状况完全是主次颠倒。参见何海波:《〈行政诉讼法〉修改之后的悬念》,《中国改革》2014年第12期。

⑤ 参见宋明:《信访救济的法治化路径》,载北京市信访矛盾分析研究中心编:《信访与社会矛盾问题研究》(第1辑),中国民主法制出版社2018年版,第7页。

⑥ 参见林莉红:《香港申诉专员制度评介》,《比较法研究》1998年第2期。

⑦ 2001年修订后的《香港申诉专员条例》确认和规定了专员的调解权,增补了专员的财产取得和持有权、合同权、盈余资金投资权、个人民事和法律责任豁免权以及税收豁免权。

(四)完善行政信访听证制度

《信访条例》对信访听证只做出原则性规定,其第31条第2款规定,对重大、复杂和疑难的信访事项,可以举行听证。但是,目前各地对信访听证规定不相一致,没有统一标准。行政信访听证范围关系到信访人权利救济在多大程度上能够得到正当法律程序的保障。在此基础上,综合近年来广东省、深圳市、上海市等地方信访条例中有关听证的规定,行政信访听证程序应当涵盖信访事项的办理、复核、复查三个阶段,同时,听证事项的范围应当扩大至如下方面:第一,行政信访纠纷涉及多方利益主体,属于在执行法律、法规和政策上的社会矛盾纠纷;第二,行政信访矛盾具有一定代表性,属于国家法律、法规和现行政策未做明确规定的;第三,行政信访纠纷涉及跨地区、跨行业或跨部门的,需要由多个行政机关共同协调处理或由司法、行政权力交叉引发的;第四,进入行政信访三级程序处理的重大、复杂和疑难矛盾纠纷。^①

在扩大信访听证范围的基础上,更重要的是赋予行政信访专职机构启动信访听证的职权。目前,行政信访听证最终由行政信访处理机关来启动。在保留行政处理机关信访听证启动权的基础上,信访人申请听证或行政信访专职机构认为有必要进行听证的情况下,启动信访听证。赋予行政信访专职机构信访听证启动的职权,使行政信访权利救济的实际功能与制度设计相一致。

五、行政信访救济法治化改革的外部路径

(一)完善民生领域的社会立法

信访部门在处理行政信访矛盾的过程中发现,行政信访矛盾新的变化主要有4种关联性:一是行政信访矛盾越来越与公共政策的制定和执行有关;二是行政信访矛盾越来越与社会保障有关;三是行政信访矛盾越来越与社会公平正义有关;四是行政信访矛盾越来越与环境保护有关。^②因此,完善民生领域的社会立法是从源头预防社会矛盾和解决信访问题的根本途径。截止到2018年8月底,我国现行有效的宪法法律有267部,行政法规有756部,地方性法规12000多件。^③“就成文法的数量而言,我国已经成为一个‘法律大国’,但还远不是一个‘法治强国’。法治强国的标准是:法治成为国家与社会的核心价值,成为国家治理和社会治理的根本方式,成为支撑国家兴旺发达的强大力量。”^④同时,法律体系形成并不意味着法律规范体系已经完备。^⑤因此,在教育、社会保障、环境等民生领域,国家立法的完善要与社会发展保持一致。

(二)完善行政复议和行政诉讼救济机制

应当尽可能发挥行政复议和行政诉讼的救济功能,使大部分行政争议尽量通过行政复议和行政诉讼解决。这在一定程度上能够缓解行政信访权利救济机制的受案压力。具而言之:(1)适当扩宽行政复议和行政诉讼的受案范围。对人事资格争议等内部行政行为可考虑纳入行政复议和行政诉讼的审查范围。(2)加强司法对规范性文件附带审查的力度。对不能认定为合法依据的规范性文件从提出司法建议到直接在判决书中宣告违法性,达到“判决一个,解决一片”的效果。(3)在现有的法律规定基础上扩展行政公益诉讼案件的范围。尽管《行政诉讼法》第25条规定,在生态环境、食品药品安全、资源保护、国有财产保护、国有土地出让领域,检察机关有提起行政公益诉讼的权力,但在上述领域之外还存在着大量因行政机

① 《上海市信访事项听证试行办法》规定,信访听证的范围不仅包括群体性、政策性强,可能集体访、越级访、进京访,跨部门的信访事项,还包括:一是处理机关或复核机关内部对信访事实认定有不同看法,足以影响做出正确处理决定的;二是信访人反映的信访事实之间相互矛盾或印证事实的证据不足等,足以影响处理机关或复核机关做出正确处理决定的。参见北京市信访矛盾分析研究中心主编:《〈中华人民共和国信访法(草案)〉专家建议稿汇编》,研究出版社2018年版,第243页。

② 参见张宗林、郑广森:《信访与法治》,人民出版社2014年版,第106页。

③ 参见杨维汉、陈菲:《截至8月我国现行有效法律267件 新赋予地方立法权的市州已立法621件》,http://www.xinhuanet.com/legal/2018-09/16/c_1123437851.htm, 2019-01-10。

④ 张文显:《法治中国的理论建构》,法律出版社2016年版,第13页。

⑤ 事实上,我国法律规范体系中还存在许多缺项,一些该有的法律规范还没有制定出来,在国家政治生活、经济生活、文化生活、社会生活、生态生活中仍然存在不少无法可依的空间,特别是在改革的重点领域法律缺项更多;有些法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿;有些法律法规针对性、可操作性不强;有些法律法规由于是部门利益或地方利益博弈的结果,带有严重的部门化、地方化倾向。参见张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期。

关违法行使职权或不作为侵害公共利益的行为。政府财政资金使用和公共建设领域审批等违法行政导致公共利益和公共安全受到损害的也应当被纳入行政公益诉讼的范围。

(三)规范公权力的行使以从源头预防行政信访矛盾纠纷的发生

大多数行政信访矛盾纠纷的产生同公权力的行使不当有关系。因此,科学、民主进行行政决策,依法、依规履职,可以从源头上预防行政信访矛盾纠纷的发生。目前,《重大行政决策程序暂行条例》已经颁布,该条例对涉及经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的公共政策和项目作出程序以及合法性审查等事项都做了具体规定。对具体行政行为尤其是侵益行政行为的作出,应当严格遵循职责法定原则,按照权责清单的规定,在行政行为的法律来源、权力边界、法定程序等方面规范行政行为的实施。

(四)设置行政信访救济机制对立法和公共政策的参与和反馈程序

根据《行政诉讼法》第64条和《最高人民法院关于加强司法建议工作的意见》第7条的规定,人民法院针对行政审判过程中发现的有关行政机关违法行政或是规范性文件不合法的情况应当向行政机关和制定机关提出司法建议。司法实践中,这些司法建议主要涉及公安、劳动社会保障、国土等多个行政部门及其派出机构。《行政诉讼法》第96条规定,行政机关在接受法院发送的司法建议书后,应当根据司法建议进行处理,并将处理情况告知法院。这是法律赋予有关机关必须遵守的义务性规定,在这种情形下,司法建议权具有一定的强制力。

相对行政诉讼司法建议制度而言,行政信访缺乏这一外部法律程序的设置。行政信访应当是反映社会矛盾和纠纷最集中的领域。很多重大、复杂和疑难案件都会集中在行政信访部门。例如,群体性案件、由于政策滞后和缺陷或法律规定不明确而发生的案件、涉及多个职能部门、跨行业和跨区域的案件等。这些案件的发生往往具有一定的代表性,也会涉及多方利益主体。因此,在立法和公共政策的制定过程中应当设置行政信访部门的法定参与和回馈程序。行政信访在解决代表性的社会矛盾和纠纷后,向影响立法和公共政策转化,实现立法和公共政策的质量优化,从源头上减少社会矛盾和纠纷的发生。

六、结语

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和党的十九大报告为信访制度指明了法治化改革的方向。从社会治理的角度看,行政信访与行政复议和行政诉讼等纠纷解决机制的不同之处在于行政信访的救济功能与公共政策纠错功能是相辅相成的。在行政信访救济的个案中能够审视公共政策的滞后、不合理、不公平以及政策执行过程中相互之间的矛盾。因此,行政信访救济是对公共政策的审视、反思和调整的纠纷解决机制。行政信访救济机制容纳了由于立法、公共政策、行政行为以及其他行政救济机制不完善带来的社会矛盾和纠纷。正因如此,对行政信访的理论研究,要从立法、公共政策、依法行政以及整个行政救济机制的角度对行政信访进行重新审视,不囿于信访研究信访,这更加有利于明确行政信访的功能定位以及内在机制,有利于确定行政信访法治化改革的目标和方向。

实践中,行政信访法治化改革的目标除了完善救济机制,更重要的是要提高行政信访解决矛盾纠纷的制度能力,通过强化公共政策纠错功能,从根本上减少行政信访矛盾纠纷的发生,使其真正成为行政复议和行政诉讼制度的补充机制。因此,未来信访法以及信访改革方案的制定过程中,需要警惕立法及改革方案与行政信访的实际制度功能脱节以及在可行性方面无法满足社会的实际需求。

责任编辑 王虹霞