

《信訪、民主與法治》

图书基本信息

书名：《信訪、民主與法治》

13位ISBN编号：9789629372149

10位ISBN编号：9629372142

出版时间：2013-7-1

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介以及在线试读，请支持正版图书。

更多资源请访问：www.tushu111.com

作者簡介

中國民主法治建設中的信訪制度

建國以後，在中國共產黨領導下，中國走上了一條截然區別於西方的發展道路，其在一定程度上繼承了前蘇聯社會主義制度的某些特質，也發展及創新了諸多有中國特色的制度內容，如毛澤東所創設的群眾路線，等等。雖然新中國發展歷經坎坷，但1978年鄧小平實行經濟改革開放之後，中國所奉行的發展道路在很大程度上又區別於建國後前三十年的發展路徑。基於中國特殊的歷史情境，目前社會上近乎已達成共識的是，當下中國正處於急速轉型期。可想而知，期間呈現的一些錯雜了中西及古今特質的制度，在改革的浪潮上，也遇到了諸多前所未有的困境，其中的哲理及制度正當性頗值得深思。信訪是新中國所採取的一種獨特制度。從最初的發展至今的存廢之爭，可謂眾說紛紜，莫衷一是。為此，香港城市大學中國法與比較法研究中心特邀請來自政治學、法學、社會學等多個學科研究這一制度的部分學者，召開了題為「信訪、民主與法治—中國話題」的學術研討會，集中對信訪在中國的現狀、發展及走向等問題進行了深入探討。會後，各位學者又根據討論的成果對文稿進行了潤飾修改，而成此書。

此書整體上從四個方面對信訪問題進行了深入探討。首先是信訪與制度轉型，其主要從轉型的維度來剖析信訪問題。第一章「中國信訪制度的運作機制及其變化」分析了信訪制度的歷史演變，即從大眾動員型信訪、到撥亂反正型信訪、到安定團結型信訪、再到維護穩定型信訪，接對信訪機制運作中的「去信與上訪」、「一次上訪與重複上訪」、「逐級上訪與越級上訪」、「個人上訪與集體上訪」及「正常上訪與異常上訪」等現象進行了分析，最後從信訪者的行動與治理等機制的變化對最新情況進行了探討。作者認為，中國的信訪之所以構成一種特殊的社會現象，是因為當下中國不存在西方憲政體制下的三權分立，司法往往受制於政治，國家權力高度集中在執政黨以及政府機關，各級政府官員習慣聽命於上級官員而非底層民眾。第二章「主流意識形態的調適性變遷」則對轉型中的中國主流意識形態的變遷軌跡、主流意識形態的結構及其變遷內容、主流意識形態與黨治國家的統治績效，主流意識形態的調試及其「現代傳統」的制約等問題進行了探討，並指出，主流意識形態的演變仍面臨尖銳的挑戰，而主流意識形態能否成功地應對這種挑戰，取決於它能否進一步適應改革開放以來國家與社會、政治與經濟、政府與公民關係的深刻變革，並根據這種變革適時和逐步地轉換其話語和內在論證機制，通過吸收和消化現代政治文明的理論思想資源來充實自己，從而為中國現代化國家建設提供有力的支援。第三章「通過信訪制度完善憲法監督體制」則對信訪制度的價值變遷進行了梳理，分析了該制度的具體困境，然後對其改革邏輯進行了探討，最後指出，動態意義上的社會穩定意味改革的有序推進與社會持續發展的可能，這也是社會穩定的實質內容。此點，是信訪制度改革的基本態度。在當前的局勢之下，是否可以以此為契機，作為中國政治體制改革的突破點，尚值得討論。但該文認為有一點可以肯定，即信訪制度改革必須置於政治體制的大背景下，構建黨委統一領導下，人大、司法與行政協調運行的信訪「大體制」。第四章「國家政權建設與新中國信訪制度的形成與演變」則從政治社會學等角度對信訪進行了獨具視角的探討，其中指出，從總體看，信訪制度的演變表現為一個矛盾的運動過程：首先是國家的意志與功能之間的矛盾，即國家根據自己對社會需要的理解和期望，設計出信訪制度，但信訪制度在運行過程中發生國家意料之外的負功能，於是國家不得不修正自己的觀點，對信訪制度進行調整。而國家意志與功能之間的矛盾，又是國家與社會之間的矛盾引起的，即正是社會的自主性使國家不能完全遂行自己的意志，使信訪制度時常發生設計之外的負功能。這兩對矛盾互為表，推動國家對信訪制度的調整，從而推動信訪制度的演進。第五章「正題與反題—信訪制度化及制度反思」則從司法救濟功能的角度分析指出，從制度層面來說，診治信訪的良藥在很大程度上並非通過信訪制度的自身建設來完成，而需要通過其他制度的應然回位，方可使信訪擺脫窘境。在制度轉型的關鍵時期，信訪的存在有其客觀原因。而如欲使目前頗受爭議的信訪逐漸回歸到應有的制度狀態，發揮一種政治參與功能，必須力於人民代表大會制度以及其他諸多相關配套制度的建設，同時糾正信訪功能定位中的司法救濟功能。

第二部分主要圍繞信訪與法治建設的展開。第六章「信訪實踐和司法權威的衝突與協調—參照挪威人權監察官的分析」指出，現行信訪制度的推行已經和必將在很大程度上消解司法權威，因為信訪和法治之間存在內在的緊張和衝突，顧此失彼。這主要從兩個方面產生：一方面是現行信訪制度的運行直接危害了司法權威。比如，對任何司法裁判，都可以再行通過信訪申訴，這種制度安排危害了司法裁判的既判力。又如，由於信訪程序的開放性，削弱了訴訟程序的剛性，增加了司法權力腐敗的機率。

另一方面則是間接的危害。對於一些社會矛盾和糾紛，人們之所以在信訪之中尋求救濟，原因在於司法的權威和能力不足。雖然信訪暫時緩解了這類矛盾和糾紛所形成的社會危機與壓力，但也削弱了社會各界提升司法的權威和能力、徹底從制度層面解決問題的動力。而針對克服的具體措施，西方國家所普遍建立的人權監察官制度中，處理申訴和司法關係的一些共同原則，可資以借鑒。第七章「涉訴信訪案件審理過程中的行政手段研究」則對信訪中的行政手段進行了研究，指出在「穩定壓倒一切」的政治需求下，法院在涉訴信訪案件的審理中又陷入身不由己的困境：對涉訴信訪案件的審理行使一套以「行政手段為主，司法手段為輔」的務實之路。但結果卻往往只是個案擊破，沒有形成制度層面上普遍適用的解決規則。這種思路和方法，一方面嚴重損害了司法的權威，另一方面也使得涉訴信訪案件的審理走上了一條不良循環的道路：司法權屈從於行政權，同時也嚴重地依賴於行政權為法院審理涉訴信訪案件脫身，文章進而通過對不同信訪案件的處理過程，力求全面展示基層法院在化解涉訴信訪案件過程中的思路和手段。文章還揭示出司法案件行政化解手段所帶來的後果，並提出讓涉訴信訪案件回歸到司法程序，最終以司法程序來化解涉訴信訪案件的思路。第八章「內地涉法信訪繁發的原因及解決出路」則從司法實踐的角度對涉法信訪進行了詳細論述，分析了涉法信訪大量增多的原因，如歷史遺留問題、社會轉型帶來的影響、公民傳統觀念及法律意識的影響、司法機關面對信訪所處的弱勢地位的影響、律師和訴訟掮客指使導致當事人上訪等因素，並認為應對涉法信訪不斷增多的情形應採取以下對策：更新涉法信訪處理理念，提供解決涉法信訪問題的有效途徑和渠道；準確區分涉法信訪與普通信訪，強化法院在處理涉法信訪中的作用和功能；改革信訪工作考評機制，建立責任追究制度。該文最後指出，應在信訪中引入司法救助和法律援助服務，進一步完善信訪制度。第九章「論信訪救濟的補充性」則對信訪救濟的補充性進行了論證，指出信訪的補充性與憲法訴願的補充性類似，因為兩者都是一種救濟公民權利的手段，都需要協調自身與其他法律救濟手段之間的關係。但是，信訪的補充性與憲法訴願的補充性的不同之處在於，憲法訴願是在公民有其他救濟手段可以選擇，並且已經用盡了其他救濟手段之後仍然不服的情況下提起的，而根據中國《信訪條例》第21條第1款第1項，信訪是在公民無法尋求其他救濟手段的情況下提起的。所以，信訪的補充性，依作者的看法，就是要嚴格執行《信訪條例》第14條第2款和第21條第1款第1項的規定，對於公民已經選擇其他救濟途徑，或者雖然沒有提起但應當選擇其他救濟途徑的爭議，信訪工作機構不予受理。反之，對那些公民無法通過其他救濟途徑解決的爭議，信訪應為公民提供最終的救濟。同時文章對受案範圍的補充性、介入時間的補充性、處理方式的補充性以及信訪救濟補充性的意義進行了深入探討。

第三部分主要涉及信訪與憲政民主實踐方面的議題。第十章「非民主體制下國家治理信息的傳遞機制——以中國的信訪制度為例」指出，現代大型複雜國家的治理是一項系統工程。其中國家治理資訊的科層傳遞、央地傳遞，成為國家治理的重要資源。中國的信訪制度在國家基本制度安排扭曲的情況下，本身也必定被扭曲。解決信訪制度缺陷的根本出路，在於建構健全的憲政民主制度，由此保證國家治理資訊的通暢傳遞，為國家的善政及良治提供真實起點。第十一章「政策縫隙、風險源與社會穩定風險評估」則從政策學的角度對中國社會穩定這一與信訪密切相關的議題進行了深入探討，並指出，公共政策在中國發展進程中成為經濟增長、體制改革和國家轉型的依賴工具、手段和路徑。政策的後果也是社會不穩定的一個來源。在推進公共政策的社會穩定風險評估過程中，關鍵的問題是如何識別風險源。文章在案例研究的基礎上，提煉出「政策縫隙」概念，用來理解社會不穩定的來源。政策縫隙體現在對實質性利益調整或再分配的過程中，政策文本出現了時間、空間和不同社會群體之間的不一致現象，而政策不一致即成為風險源。在評估出風險源的基礎上，實現源頭治理的關鍵是以科學和民主的方式來制定精細的方案彌補政策縫隙。第十二章「信訪體制在中國憲法框架中的合理定位」則從憲法學的角度對信訪問題進行了分析，並指出，在中國憲法框架下，信訪屬於輔助政制的範疇，在歷史上它是中國核心政制效能嚴重不足時應運而生的代償性體制。因複雜的社會經濟原因，信訪體制一度在中國憲法框架中居於主導地位，後隨核心政制效能的逐漸恢復，其正義推進功能有所收縮。當信訪體制發揮對核心政制的補充效用時，兩者會相得益彰，若處置不當則難免造成兩者間發生「零和博弈」。過度強調信訪體制的作用，試圖讓它承擔明顯屬於核心政制的功能，從中長期的觀點看可能失大於得。中國憲法框架現在和未來的走向，應該是核心政制和輔助政制，依憲法精神和法治原則各自回歸其本位。從根本上說，消解信訪困擾的根本出路，在於通過改革提升核心政制的正義推進效能。為此，有必要改革現行信訪處置機制，改革的方向應該是消除信訪體制運行造成核心政制地位、權威和效能減損的現象和傾向。

第四部分的文章整體上反映了對信訪制度的批評和建構問題。第十三章「上訪體制的根源與出路」指

《信訪、民主與法治》

出，在不改變體制的前提下，單靠修補《信訪條例》無法解決上訪問題。事實上，諸如撤銷駐京辦等用意良好的中央措施不僅沒有達到預期效果，反而導致「截訪外包」、公權私用等惡性現象。要根除中國久治不愈的上訪現象，必須將社會治理模式從自上而下變成自下而上。第十四章「信訪理想與現實脫節的治理」在對信訪進行批判分析之後，認為信訪的建構應該力於以下幾點：改革和完善現行根本政治制度和基本政治制度；做好法律法規和政策的完善工作，促進其符合公平公正的精神和原則；拓寬化解糾紛和權利救濟的渠道，特別是司法渠道得到有效保障；切實保障公民憲法性權利；採取有力措施監控和約束權力，解決權力腐敗的突出問題，以及促進政治經濟社會文化各方面協調發展。第十五章「中國信訪制度的歷史流變、困境與出路」則認為，現行的信訪制度是中國共產黨群眾路線的產物，是具有典型時代特點的權宜設計，然而，傳統的社會心理因素在該制度實踐中仍然起關鍵的作用。當前，信訪制度的出路在於改變傳統的權力縱向控制方式，建立以權力互相制約為基礎的扁平化的治理模式，使信訪制度回歸到輔助性的地位。第十六章「作為『新興』權利的信訪權」則頗為新穎地從權利的角度進行了分析，指出信訪權是中國社會發展所需要的權利形態，確認其為一項新興的基本權利對信訪法制的發展具有重要意義。作為一項默示的憲法權利，信訪權並不需要在憲法文本中作出明確的規定才能夠獲得基本權利的地位，但需要在普通法律中有所體現並得到保護。對信訪權屬於基本權利的認識將有助於改變中國目前信訪法律規範體系位元階過低的現狀，將有助於進一步明確其具體內容的合憲性與合法性，並最終有助於推動中國信訪制度建設。

以上各位學者的探討並沒有給信訪制度下一個統一的「定論」，反而是各抒己見，暢所欲言，但均從不同的視角進一步推進我們對信訪、乃至對中國民主與法治的認識。

雖然目前我們還走在建設社會主義法治國家的路上，但期待這一次，我們又前進了一步！

最後，我要說的是，我的同事，中國法與比較法研究中心的研究員，王書成博士，在組織「信訪、民主與法治—中國話題」的學術研討會和此書的出版過程中做了大量的工作。我對他所付出的辛勤努力表示衷心的感謝。同時，我也要感謝香港城市大學出版社對此書的出版所提供的大力支持。

林峰

香港城市大學中國法與比較法研究中心主任

2013年4月16日

書籍目錄

第一部分 信訪與制度轉型

第一章 中國信訪制度的運作機制及其變化

— 應星

第二章 主流意識形態的調適性變遷

— 陳明明

第三章 通過信訪制度完善憲法監督體制 — 兼論信訪制度改革的共識及推進

— 劉茂林、秦小建

第四章 國家政權建設與新中國信訪制度的形成及演變

— 馮仕政

第五章 正題與反題 — 信訪制度化及制度反思

— 林峰、王書成

第二部分 信訪與法治建設

第六章 信訪實踐和司法權威的衝突與協調 — 參照挪威人權監察官的分析

— 冉井富

第七章 涉訴信訪案件審理過程中的行政手段研究

— 王亞秦

第八章 內地涉法信訪繁發的原因及解決出路

— 侯海軍

第九章 論信訪救濟的補充性

— 王鏜、楊福忠

第三部分 信訪與憲政民主實踐

第十章 非民主體制下國家治理信息的傳遞機制 — 以中國的信訪制度為例

— 任劍濤

第十一章 政策縫隙、風險源與社會穩定風險評估

— 朱德米

第十二章 信訪體制在中國憲法框架中的合理定位

— 童之偉

第四部分 中國信訪制度—批判與構建

第十三章 上訪體制的根源與出路

— 張千帆

第十四章 信訪理想與現實脫節的治理

— 朱應平

第十五章 中國信訪制度的歷史流變、困境及出路

— 夏正林

第十六章 作為「新興」權利的信訪權

— 任喜榮

附錄 有關信訪的主要行政法規及司法解釋

《信訪、民主與法治》

精彩短评

1、论文集的一大缺陷是水平良莠不齐。当作科普类读物来看，覆盖的话题还算全面

《信訪、民主與法治》

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:www.tushu111.com