

中国信访制度的历史变迁与特征： 基于政策文本分析的视角

于水 杨溶榕*

【摘要】 本文运用文本分析的方法，围绕颁布时间、制度效力、政策体例和政策主题等形式特征变量，以及法律规范、模糊语言、原则性规定、立法宗旨、具体工作制度等内容特征变量对中国信访制度进行了系统地分析，并总结了其特点和不足。它的不足主要表现在：在文本效力上，缺乏一部信访法律统一规范信访工作和信访活动；在制定结构上，存在制定主体众多、结构过于分散的特点；在文本用语上，名称使用存在同构性，行为模式缺少强制性法律后果作为保障，模糊语言和原则性规定造成自由裁量问题等。

【关键词】 信访；信访制度；形式特征；内容特征；文本分析

一、问题的提出

国内学界对信访制度关注度高，且已有长期的研究。一是考察“作为制度的法”，即关注抽象的法律条文、静态的制度文本。研究大体沿循如下内容展开：立足于历史学视角，考察新中国信访制度的形成和演变（冯仕政，2012）；立足于政治学和法理学视角，分析信访制度的性质、功能、结构及原则（田文利，2011）；另有一些研究对具体的制度文本进行微观分析，如解读国务院《信访条例》的特色及不足（邱锐，2005）；比较新旧《信访条例》的具体规定（傅颖、王莉，2005）；比较地方信访法规具体条款的异同及文本创新（肖唐镖、田鹏程，2016）；比较中外相近制度的相似与不同（章晓可，2006）。二是研究“作为中介的法”，即考察“各个程序参加者的主体行为及其行为间的相互作用”，把握

制度运作的现实动态。相关研究通过实证调查，展现信访制度的运作过程和形态，剖析信访制度“规范”与“事实”“表达”与“实践”之间的背离。例如，于建嵘（2015）发现信访实践中访民上访和地方政府治理都存在机会主义，指出信访制度运作的非制度化、非程序性、非规则化等机会主义特征；田先红（2012）通过国家——基层政权——农民的三层博弈分析框架探讨“包保责任制”的运作机制，指出基层权力运作名实分离的矛盾现象；信访机制在运作中存在问题解决方式个案化、矛盾化解非公开化、诉求仲裁非程序性的特点（容志，2012）。

境外对中国信访制度的研究也十分丰富。早期影响较大的有美国学者 O'Brien 和香港学者 Lianjiang Li，他们提出的“依法抗争”范式和维权话语对中国农民的上访研究产生了重要影响。Lianjiang Li 等人（2012）通过对 2003—2006 年北京大规模信访的研究发现，中央领导

* 于水：南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师、副院长，ys@njau.edu.cn；杨溶榕：南京农业大学公共管理学院助教，2014109029@njau.edu.cn。基金项目：基层信访“碎片化”治理及其法治化研究（15AZZ012）；江苏省社会科学基金项目（14SHB003）；中央高校业务经费配套项目（SKPT2015007）。

集体的大变动很有可能引发信访高潮。Jing Chen (2016) 运用信息化理论解释了信访制度如何促进维持中国威权主义与高度分散并存的政治体制。Laura M. Luehrmann (2003) 也指出如果处理好公民与政府之间的互动, 信访制度能够增加政府统治的合法性。Xiaowei Gui (2017) 基于详细的案例研究指出地方政府在面临减少进京访的任务要求但施压策略有限的矛盾情况下所拥有的行动空间有限, 从而被迫向钉子户信访人让步。

综观国内外既有研究, 对信访制度的文本分析主要集中在偏于定性的话语分析, 通过研读政策文本描述制度的形成及演变、本质及功能, 或者对多个文本进行比较分析揭示异同; 在研究方法上主要运用定性研究, 定量研究较少, 特别是缺乏对大样本量文本的深入分析。总之, 有关信访制度文本分析的研究仍比较欠缺, 在研究的理论性和深度, 以及研究方法上仍需进一步加强。本文采取综合分析的方法解读文本, 将定量分析与定性分析相结合, 将形式特征分析和内容特征分析相结合, 构建了相对完善的信访制度文本分析框架, 以期运用文本、走出文本、挖掘出文本的丰富内涵, 为信访法治化改革提供理论支持。

二、文本分析框架与文本来源

(一) 文本分析框架

政策文本分析是文本读者运用多种方法和视角发掘文本“深层结构”的过程, 是文本理论化的过程 (涂端午, 2009)。一般情况下, 政策文本包含标题、签发机构、发文字号、发文

时间、实施时间等要素和核心内容, 因此在对文本的结构要素进行概念化和操作化的过程中, 可分为文本形式 (非规范性) 和文本实质 (规范性) 内容的“解码” (刘晓光、侯晓菁, 2015)。借鉴政策文本分析的已有研究 (盛亚、于卓灵, 2015), 并结合信访制度的文本特点, 本文采用两个一级指标: 形式特征和内容特征 (见表 1)。

在形式特征变量二级指标的选取上, 选取四个指标: (1) 颁布时间, 几乎涵盖了中国信访制度的所有文本, 通过文本颁布时间的分布情况进而分析信访制度的变迁历程; (2) 制度效力, 以文本类型、制定主体为依据分析制度的效力级别; (3) 政策体例, 主要包括法、条例、规定、通知、办法、意见、决定、细则等, 揭示文本名称的特征; (4) 政策主题, 通过提取关键词的方式把握文本主题的分布。

在内容特征变量二级指标的选取上, 运用法律语言及逻辑学的相关知识, 结合文本核心内容的组成元素, 选取五个指标: (1) 法律规范, 根据规范模态词的不同分为“必须型”“允许型”“禁止型”, 通过分析揭示当前信访制度的用语偏好; (2) 模糊语言, 模糊性是法律语言难以回避的特征, 通过考察模糊语言的使用及规制指出当前信访制度的不足; (3) 原则性规定, 对信访配套制度的纲领性规定, 分析其用语特点; (4) 立法宗旨, 通常情况下文本的第一条会明确立法宗旨或依据, 通过比较多项政策文本立法宗旨指出异同; (5) 具体工作制度, 信访制度由多项具体工作制度构成, 通过中央与各部委、地方文本的分析比较, 揭示信访法规在具体落实中的变化。

表 1 信访制度文本分析的指标结构

一级指标	二级指标	文本标志性词语
形式特征变量	颁布时间	年、月
	制度效力	法律、法规、规章
	政策体例	法、条例、规定、通知、办法、意见、决定、细则等
	政策主题	信访工作暂行规定、信访事项网上办理、联合接访、初信初访办理、信访事项内容分类、信访工作信息化建设、复查复核、纪律处分、机构建设等

续前表

一级指标	二级指标		文本标志性词语
内容特征变量	法律规范	必须型	规范模态词：“必须”“应该”“应当”“有义务”“有责任”等
		禁止型	规范模态词：“禁止”“不得”“严禁”“不准”“不许”等
		允许型	规范模态词：“允许”“可以”“有权”“准予”等
	模糊语言		规范模态词：“可能”“必要时”“情况复杂的”等
	原则性规定		对信访配套制度的纲领性规定
	立法宗旨		保持各级人民政府同人民群众的密切联系、保护信访人的合法权益、维护信访秩序、规范信访工作、规范信访行为等
	具体工作制度		信访工作责任制度、信访工作绩效考核、信访接待日制度、听证制度等

(二) 文本来源

本文的政策文本来源于北大法意—法律法规库 (<http://www.lawyee.net/Act/Act.asp>)。在搜索页面进行高级检索：关键词为“信访”，检索位置为“名称”，效力属性包括“有效”“失效”和“已修正”，共检索到 2054 条^①记录（文本颁布时间截至 2016 年 12 月 31 日）。提取所有文本的颁布时间、制度效力、政策体例、政策主题等要素进行特征分析。

三、中国信访制度的形式特征分析

(一) 颁布时间分布与制度变迁分析：从缺失到相对完善

从文本的颁布时间和数量看，2016 年颁布信访相关文件为 70 条，2015 年为 87 条，2014 年为 111 条，2013 年为 88 条，2012 年为 211 条，2011 年为 182 条，2010 年为 172 条。信访制度制定工作的兴起和蓬勃反映了各级政府、人大、司法对信访的重视，具有非常积极的意义。依据文件颁布的时间序列分布，将新中国信访制度的发展分为四个阶段。

1. 曲折发展阶段：1949—1976

新中国信访制度的建立可以追溯到 1949 年。1951 年，毛泽东作《必须重视人民的通信》的批示，同年政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，一般被认为是信访制度正式确立的起点，至 1957 年信访制度初步建立。但是，由于反右运动，信访工作和信访制度受到

极大冲击。20 世纪 60 年代前期，信访工作重新获得了一定的恢复和发展。1966 年“文化大革命”开始，信访工作基本瘫痪。

这一时期，信访工作的一些基本原则被确立，其内容散见于各规范性文件中。具体说来，确立了如下内容：一是明确信访制度的性质，即“密切地联系人民群众”；二是明确信访工作的地位，“是各级国家机关一项经常的重要政治任务”；三是明确对待人民来信来访的态度，“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求”“热情接待，负责处理”；四是明确信访机构和信访人员设置，从“指定专人”和“设立问事处或接待室”到“一定要有专职人员或者专职机构”；五是明确领导人负责制，从“领导人应经常地进行检查和指导”到“必须有一个领导人亲自掌管机关的处理人民来信和接待人民来访工作”“亲自批办一部分群众来信，接见一些来访群众”；六是“多办少转，或者只办不转”；等等。此外，1972 年，中央文件第一次使用“信访工作”一词，信访制度在曲折的政治环境下逐步发展。

2. 恢复重建阶段：1977—1994

“文化大革命”结束后，群众来信来访数量倍增，信访制度进入恢复和重建阶段。1980 年印发《关于中央各部门归口分工接待群众来访的暂行办法》，并于 1991 年重新修订，明确各类型信访问题的归口接待部门。1980 年，国务院发布《关于维护信访工作秩序的几项规定》，首次就“信访工作秩序”专门发文，对信访人的违法行为和法律后果作出规定。1982 年，第三次全国信访工作会

^① 因部分文件颁布时间不明确，有 214 条信息未能列入统计。

议通过《党政机关信访工作暂行条例(草案)》，并审议修改《当前信访工作的形势和今后的任务》。《暂行条例》在以下方面作了重要规定：一是明确了信访工作的领导和机构，要求建立健全信访工作机构；二是明确信访工作的原则，即“正确贯彻执行党的方针、政策；分工负责，归口办理；件件有着落、有结果”；三是提出建立和健全跨部门和复杂信访问题“联合办理”机制、保密制度等；四是提出加强县一级党委和政府的信访工作“要就地解决”，“努力把问题解决在基层”；五是明确信访工作人员的守则，明确信访工作人员的职责任务。这一时期信访规范性文件的颁布数量较少，小于10条/年。

3. 制度完善阶段：1995—2004

1995—2004年信访规范性文件的颁布数量首次超过10条/年，在2004年达到76条，增速较快。1995年，国务院颁布《信访条例》，这是第一部严格意义上的行政法规，是当时信访活动和信访工作最高位阶的规范性文件，信访制度进入法制化发展和制度完善阶段。旧的《信访条例》明确了信访的含义、信访事项的受理范围、信访事项办理等基本内容，奠定了信访法规规章的基本框架。2000年2月13日，中办厅和国办印发《国家信访局职能配置、内设机构和人员编制规定》，将中办国办、信访局更名为国家信访局，升格为副部级单位。国家层面行政法规的出台以及国家信访局的升格有力地促进了各部委及地方信访制度的建设工作。据不完全统计，1995—2014年间，共出台28部部委规章和25部省（自治区、直辖市）地方性法规。此外，联席会议制度、领导信访接待日制度、信访工作责任追究、信访听证、信访信息工作、紧急重大信访信息报送等工作等制度逐渐建立健全。信访制度体系日臻完善。

4. 深化改革阶段：2005年至今

信访制度的年颁布量在2005年达到有史以来的最高值，为209条。同年1月10日国务院修订新《信访条例》，针对行政领域的信访工作进行宏观部署，在信访事项范围、信访人保护、信访手段方式多个方面修正完善。这是信访工作最高层级的制度规范，它的出台在很大程度上加快了我国信访制度规范体系的建设工作。信访制度的数量在2005年有爆发式增长，2006—2011年分别颁布186条、127条、139条、140条、172条、182条。2012年，第七次全国信访工作会议在北京召开，这次会议分析了当前信访形势并部署未来的信访工作，各省、市、部门贯彻落实会议精神，探索信访制度改革的新举措、创新信访工作的方式和方法，信访制度的颁布数量也在这一年达到峰值，为211条。2012年之后呈下降趋势，在2016年达到较低值。

考察这一阶段颁布的规范性文件，发现信访工作的重点有以下几个方面：第一，强调规范信访秩序，要求信访人依法理性表达诉求，依法逐级走访，严肃处理违法上访行为；第二，关注新时期信访突出问题、复杂疑难信访事项的研究，如征地拆迁、环境保护等信访问题、“三跨三分离”信访事项；第三，推进信访法治化建设，要求全面履行信访工作职责、完善信访法律法规制度体系、依法规范信访工作、提高信访干部依法行政能力；第四，明确落实配套制度机制，包括联合接访、复查复核、督察督办、律师参与信访工作、信访工作信息化建设等；第五，强调改进工作作风、密切联系群众，贯彻落实中央八项规定，提出“廉洁自律十不准”。信访制度改革自此迈向了一个新台阶。1980—2016年信访制度颁布情况见图1。

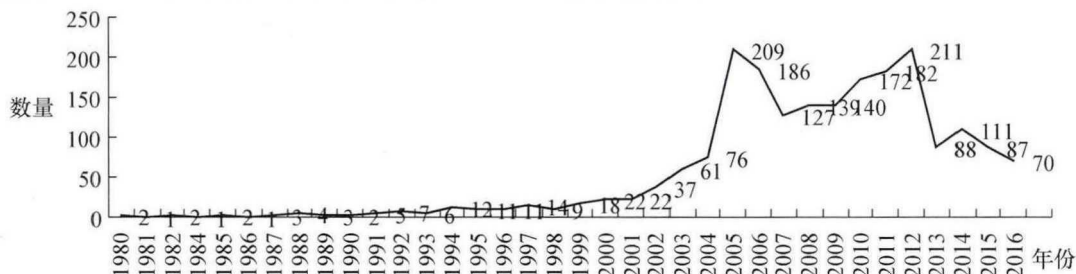


图1 1980—2016年信访制度颁布的时间分布

(二) 主体层级分布和制度效力分析：效力层级低，制定主体众多

信访制度的制定主体非常广泛，除行政机关外，还包括各级人大及其常委会、各级党组织、政协、司法机关、具有公共性的行业组织企事业单位、基层自治组织等。以行政信访为分析中心，信访制度的制定主体包括两层结构：一是行政信访的外部结构，即行政机关与党委、人大、政协、司法等其他制定主体的关系；二是行政信访的内部结构，又可分为横向结构和纵向结构，横向结构即各级政府专职信访机构与同级政府相关职能部门之间的关系，在中央层面上表现为国家信访局与各部委的关系，纵向结构即不同层级政府设立的专职信访机构之间以及不同层级政府

相关职能部门之间的关系，在专职机构层面表现为国家信访局——省（自治区、直辖市）信访局——市信访局——县信访办的四级体系。

1. 文本层级^①分析：缺乏信访法律，效力层级低

对文本层级的数量进行统计，其中行政法规类有 7 条，司法解释类有 9 条，部委规章类有 117 条，地方法规类有 1 535 条，政策纪律类有 240 条，行业规范类文件有 35 条，政府文件类有 384 条（见表 2）。通过文本的层级分布可发现，处于信访制度体系最高位阶的是行政法规，缺少法律级别的文本，即目前尚没有一部信访法统一规范各领域的信访工作，现有的信访制度体系效力层级低，相互协调性仍有待进一步提高。

表 2 1980—2016 年信访制度文本的层级分布^②

文本层级	行政法规类	司法解释类	部委规章类	地方法规类	政策纪律类	行业规范类	政府文件类
文件数量	7	9	117	1 535	240	35	384

2. 纵向结构分析：呈中央—省—市—县四级体系，效力逐级递减

从信访体制的纵向结构上看，信访制度体系形成了以中央国务院颁布的行政法规为中心，各省（直辖市、自治区）、地市、县级机构颁布的地方性规章为重要组成部分的纵向层级体系。以

“江苏省”为例，纵向结构示例见表 3。从数量分布上看，行政法规有 7 条，地方性规章（江苏省）有 1 379 条；从制定主体上看，行政法规由中共中央及办公厅、国务院及办公厅颁布，地方性规章一般由各地人民政府及办公厅、党委及办公厅制定，文本效力也逐级递减。

表 3 信访制度纵向结构示例

层级	颁布机关	文件等级	示例
中央	国务院及办公厅 中共中央及办公厅	行政法规	《中共中央、国务院关于进一步 加强新时期信访工作的意见》 (2007 年 3 月 10 日)
省级	江苏省人民政府及办公厅 中共江苏省委及办公厅 江苏省信访局	地方规章	《中共江苏省委办公厅、江苏省 人民政府办公厅关于印发〈江苏 省信访听证暂行办法〉的通知》 (2005 年 11 月 30 日)
市级	江苏省南京市人民政府及 办公厅	地方规章	《南京市政府办公厅关于印发 〈南京市人民政府信访事项复查 复核办法〉的通知》(2005 年 11 月 22 日)
县级	江苏省常州市武进区人民 政府办公室	地方规章	《常州市武进区人民政府办公 室关于妥善解决当前涉及土地 管理信访问题的紧急通知》 (2004 年 6 月 11 日)

① 北大法意—法律法规数据库将法规层级分为：宪法法律、行政法规、司法解释、部委规章、地方法规、军事法规、政策纪律、行业规范、国际条约、政府文件。

② 部分文件兼有两种属性，如《中共珠海市纪委办公室关于开展信访举报专题宣传活动的通知》，既属于地方法规，又属于政策纪律。因此，各层级的文件数量总和超过 2 054 条。

3. 横向结构分析：制定主体非常广泛，结构松散

以中央一级为例考察横向结构，统计结果显示共有 71 个制定主体^①，主体构成及分布情况见表 4。出现频数最高的是民政部，有 13 次；依

次是国家信访局（10）、中国保险监督管理委员会（7）、最高人民法院（6）、司法部、建设部和国土资源部（均为 5）、国家环境保护总局（4）。几乎各个部门或领域内部都有独立的信访制度，极大地浪费了政治资源。

表 4 1980—2016 年中央发文的主体及出现频数

排序	主体	出现频数	比例	排序	主体	出现频数	比例
1	民政部	13	9.0	16	中国银行业监督管理委员会	2	1.4
2	国家信访局	10	6.9	17	中国保险监督管理委员会办公厅	2	1.4
3	中国保险监督管理委员会	7	4.8	18	中国保监会	2	1.4
4	最高人民法院	6	4.1	19	人力资源和社会保障部	2	1.4
5	司法部	5	3.4	20	农业部办公厅	2	1.4
6	建设部	5	3.4	21	民政部办公厅	2	1.4
7	国土资源部	5	3.4	22	建设部办公厅	2	1.4
8	国家环境保护总局	4	2.8	23	监察部	2	1.4
9	卫生部	3	2.1	24	环境保护部办公厅	2	1.4
10	劳动和社会保障部	3	2.1	25	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	2	1.4
11	教育部办公厅	3	2.1	26	国土资源部办公厅	2	1.4
12	国家信访局办公室	3	2.1	27	国家土地管理局	2	1.4
13	财政部	3	2.1	28	国家计划生育委员会	2	1.4
14	最高人民检察院	2	1.4	29	国防科学技术工业委员会	2	1.4
15	中国证券监督管理委员会	2	1.4	30	公安部	2	1.4

（三）政策体例分析：名称使用混乱，存在同构性现象

我国信访制度体系在名称的使用上存在同构性，即不同制度规范层级的规范性文件的名称并没有严格区分开来，使用缺乏明确的标准，其相互关系也并不十分清楚。具体而言，行政法规使用的名称有“条例”“意见”；地方性法规使用的名称有“条例”“规定”；部委规章使用“规定”“通知”“解释”“办法”“意见”等名称；地方规章的名称有“通知”“办法”“意见”“决定”“细则”，在局部之间以及局部与全体之间存在着同构性。这种复杂和弹性的结构，不仅是信访制度体系的特征，而且是中国法律规范的整体状态（见图 2）。

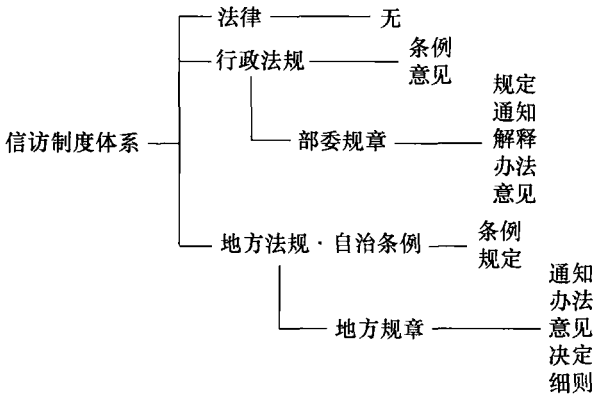


图 2 信访制度体系的同构性秩序

（四）政策主题分析：范围和层次有待进一步扩展

以国家信访局网站公开的 38 条规范性文

① 另有 41 个部门或科室的出现频数为 1，在表 4 中没有显示。

件^①为例，其中，2006—2008 年、2010 年和 2013 年每年各 1 条，2014 年达 20 条之多，2015 年为 7 条，2016 年为 6 条。将这些制度文件的类型分为纲领性文件、具体主题文件、机构建设和纪律作风四类，详细分布结果见表 5。统计发现，制度主题主要集中在具体主题文件和机构建设两大类，分别占 55.26% 和 28.95%。近些年制定的规范性文件更加侧重于信访具体工作的指导安排，2016 年，为贯彻法治政府建设实施纲要（2015—2020 年），国家信访局制定实施方案，明确信访法治化建设的指导思想、主要任务和具体措施、分阶段实施步骤等内容。此外，2015 年颁布的信访文件涉及信访事项网上办理、

联合接访、信访统计工作、政务督察、信访新闻发布等具体政策主题，2014 年则对群众满意度评价、初信初访办理、信访事项内容分类、信访工作信息化建设、复查复核等主题作了详细规定。纲领性规定共有两条，即 2006 年《中共中央组织部关于印发〈党委组织部门信访工作暂行规定〉的通知》和 2007 年中共中央、国务院颁发的《关于进一步加强新时期信访工作的意见》。机构建设包括机构工作细则、机关预算管理、公务出差、因私和因公出境管理工作等内容。纪律作风主题的文件涉及纪律处分、廉洁自律、落实八项规定改进工作作风。从总体而言，当前信访法制建设的范围和层次还有待进一步扩展。

表 5 2006—2016 年国家信访局发布的信访文件主题分布

文件主题 年份	纲领性文件	具体主题文件	机构建设	纪律作风	总计
2016		3/50%	1/16.67%	2/33.33%	6
2015		6/85.71%	1/14.29%		7
2014		11/55%	9/45%		20
2013				1/100%	1
2010		1/100%			1
2008				1/100%	1
2007	1/100%				1
2006	1/100%				1
总计	2/5.26%	21/55.26%	11/28.95%	4/10.53%	38

四、中国信访制度的内容特征分析

（一）单个文本分析——以《信访条例》为例

1. 法律规范与法律后果：以“必须型”居多，缺少强制性法律后果

“必须型”的法律规范强调义务的履行，要求人们必须作出某种行为，是一种义务性法律规范。法律条文里常常包含“必须”“应该”“应当”“有义务”“有责任”等规范模态词，如：

县级以上人民政府应当设立信访工作机构。

（《信访条例》第六条）

信访工作机构应当组织相关社会团体、法律

援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与。（《信访条例》第十三条）

对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。（《信访条例》第十四条）

“禁止型”的法律规范要求行为人不得作出或者必须抑制某种行为，如果违反法律规定，就要承担相应的法律责任，是一种禁止性法律规范。“禁止”“不得”“严禁”“不准”“不许”等都表达了禁止性含义，如：

任何组织和个人不得打击报复信访人。（《信访条例》第三条）

① 具体文件列表详见 <http://www.gjxfj.gov.cn/xxgk/zdwj.htm>。

信访人提出信访事项,应当客观真实,对其所提供材料内容的真实性负责,不得捏造、歪曲事实,不得诬告、陷害他人。《信访条例》第十九条)

“允许型”的法律规范不带有强制性,行为人可以作出规定的行为,也可以不作出该行为,有“两可”之意,是一种授权性法律规范。在汉语里表达该含义的词语有“允许”“可以”“有权”“准予”等,如:

对重大、复杂、疑难的信访事项,可以举行听证。《信访条例》第三十一条)

信访人对行政机关作出的信访事项处理意见

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。《信访条例》第三十四条)

统计部分规范性文件中的法律规范各要素的强度,发现在三类法律规范中,“必须型”法律规范占大多数,比例达到70%以上,以“应当”模态词居多;“允许型”法律规范的比例次之,在20%左右,通常以“可以”体现出来;“禁止型”法律规范的比例最低,在10%左右,规范模态词以“不得”居多。法律规范的强度详见表6。

表6 部分信访规范性文件中法律规范的强度

文件名称	等级	“必须型”法律规范			“禁止型”法律规范	“允许型”法律规范
		应	应当	必须	不得	可以
《信访条例》	行政法规	0	65/70.65%	0	11/11.96%	16/17.39%
《党委组织部信访工作规定》	党内文件	3/9.68%	20/64.52%	0	3/9.68%	5/16.13%
《公安机关信访工作规定》	部门规章	0	49/70%	1/1.43%	5/7.14%	15/21.43%
《江苏省信访条例》	地方性法规	1/1.09%	67/72.83%	0	8/8.70%	16/17.39%

从实质上看,《信访条例》是关于信访人、信访工作机构和有关行政机关权利和义务的规定,“必须型”“禁止型”和“允许型”法律规范都必须通过法律后果和责任追究予以保障和落实,甚至以强制力作为后盾。由于相关法律后果不明确或难以落实,法律规范在实际运作中存在困难。“必须型”法律规范如信访工作机制,在信访事项的解决过程中较少有社会组织、公众等第三方参与,缺乏责任追究;“禁止型”法律规范如对信访人违法行为的处理,多集中在劝阻、批评或者教育等软惩罚,硬性处罚较难启动;“允许型”法律规范如信访听证,作为选择性而非必经程序,在实际运行中多由行政机关启动而较少由信访人启动,导致这一机制的现实作用并未有效发挥。

2. 模糊语言与自由裁量:存在大量模糊语言,裁量空间大

法律条文里通常包含一定的模糊语言,以避免法律内容的过于确定和僵化,保证法律的灵活性和适用的广泛性。《信访条例》中存在大量的模糊语言,如:

“可能造成社会影响的”(《信访条例》第二十六条)

“必要时”(《信访条例》第二十六、三十一条)

“重大、复杂、疑难的信访事项”(《信访条例》第三十一条)

“情况复杂的”(《信访条例》第三十三条)

“造成严重后果的”(《信访条例》第三十八、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五条)

“煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的”(《信访条例》第二十条)

法律概念的模糊性既为相关主体提供了法律依据,又赋予了一定的自由裁量权,能够针对实际情况灵活运用。但是,也正因为模糊语言在内涵和外延上的不明确性,在现实操作中存在一定的难度和弹性。许多学者指出《信访条例》的立法语言过于原则和模糊,没有作出具体的规定和说明,在实际操作中很难把握,如没有明确“造成严重后果”的具体范围;“重大、复杂、疑难

的信访事项”难以界定；“煽动、串联、胁迫”的界限设定等问题。

3. 原则性规定和实际操作：创设一些配套制度，具体规定较为粗疏

《信访条例》创造性地确立了一些配套制度，如第七条的信访工作责任制、第十三条的信访工作机制、第三十一条的信访听证等，具体相关内容如下：

各级人民政府应当建立健全信访工作责任制，对信访工作中的失职、渎职行为，严格依照有关法律、行政法规和本条例的规定，追究有关责任人员的责任，并在一定范围内予以通报。

各级人民政府应当将信访工作绩效纳入公务员考核体系。（《信访条例》第七条）

设区的市、县两级人民政府可以根据信访工作的实际需要，建立政府主导、社会参与、有利于迅速解决纠纷的工作机制。

信访工作机构应当组织相关社会团体、法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与，运用咨询、教育、协商、调解、听证等方法，依法、及时、合理处理信访人的投诉请求。（《信访条例》第十三条）

对重大、复杂、疑难的信访事项，可以举行听证。听证应当公开举行，通过质询、辩论、评议、合议等方式，查明事实，分清责任。听证范围、主持人、参加人、程序等由省、自治区、直辖市人民政府规定。（《信访条例》第三十一条）

从上述内容可以看出，条款规定过于宽泛，仅是纲领性地创设了相关配套制度，在具体落实和操作上缺乏明确规定。虽然《信访条例》第六章第四十条至第四十八条就法律责任进行了规定，但相关规定较为粗疏，难以有效落实。如信访工作责任制在责任的内容、责任的认定、责任的追究程序、责任追究主体的设置等方面不完善；信访听证制度在适用范围、听证组织、听证程序、法律责任等方面缺少明确的规定。

（二）文本比较分析——以《信访条例》和部委规章、地方法规为例

本文以国务院颁发的《信访条例》为对照文

本，选取两部部委信访规定：《公安机关信访工作规定》和《国土资源信访规定》；两部省、自治区“信访条例”：《江苏省信访条例》和《上海市信访条例》，横向比较部门之间、地方之间，以及纵向比较中央及地方在信访法规的立法宗旨和具体工作制度上的异同。

1. 立法宗旨：各规定有所侧重，但维护稳定仍是重要内容

所有规定的第一条都明确了立法宗旨。《信访条例》第一条规定：“为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系，保护信访人的合法权益，维护信访秩序，制定本条例。”将保持政府同群众的联系置于第一，保护信访人合法权益置于第二，维护信访秩序位列最后。比较部委与地方规定发现，《公安机关信访工作规定》在立法宗旨中增加了一条“规范信访工作”，强调信访工作的规范性和合法性，并且将“维护信访秩序”置于“保护信访人合法权益”的前面，突出了维护信访秩序对于公安机关工作的重要性，“保持联系”则位于最后；《国土资源信访规定》将“规范信访行为”置于第一，是对信访人的制约和限制，并且更强调“维护信访秩序”；《江苏省信访条例》将“保障信访人的合法权益”放在第一位，是地方政府在信访工作中的最优先原则，同时吸收结合了公安机关和国土资源的创新之处，提出“规范信访工作和信访行为”，并增加了“构建和谐社会”的治理理念；《上海市信访条例》虽然在立法宗旨中没有明确提出“维护信访秩序”，但是在下文设置了一个章节来规定信访秩序。此外，国土资源部、江苏省也专门设置了一个章节规定信访秩序。

通过以上对比分析发现，维护信访秩序和社会稳定仍然是目前信访工作的重要内容，甚至在一些部委和地方规定中，其优先性高于“维护合法权益”。当下各部委和地方政府在信访工作中的侧重点有所不同也正体现了信访制度的困境。

2. 具体工作制度：落实中央规定，同时创新实际工作制度

在对信访法律责任的规定中，《信访条例》第七条提出“建立健全信访工作责任制”，对信

访工作中的失职、渎职行为追究相关人员责任,以及要分清责任。在第六章法律责任中对应当追究责任的行为进行了规定,包括导致信访事项发生的行政行为、信访工作机构在信访事项受理过程中的行为、有权处理的机关在办理信访事项中的行为,以及行政机关工作人员的其他行为等。第四十七条、第四十八条对信访人的法律责任进行了规定。通过研究发现,《信访条例》对法律责任规定的重心在于责任的认定,而对责任追究的规定几乎没有。在部委及地方规定中,仅《公安机关信访工作规定》第八条提出“建立健全信访工作责任追究制度”,但对如何追究也没有具体规定。此外,《信访条例》对法律责任的认定所罗列的情况并不全面,并且在语词的使用上略显粗陋和模糊,部委及地方规定也没有克服这一弊病,多借鉴《信访条例》的用语,致使在现实运用过程中缺乏针对性,容易导致模糊空间。如对比《信访条例》和《江苏省信访条例》,可以发现二者在情形罗列和语言使用上的相似程度非常大。

在对信访工作绩效考核的规定中,《信访条例》明确提出“各级人民政府应当将信访工作绩效纳入公务员考核体系”,这一规定在部委和地方规定中被具体化。《公安机关信访工作规定》

第九条规定考核依据为“是否解决在本级公安机关、解决在当地”。《江苏省信访条例》突出强调了机关负责人的政绩考核以及信访事项“依法、及时、就地”处理。可见,虽然诸多学者揭示了压力型维稳体制下绩效考核制度是信访困境的生成原因之一,但是这一制度仍然牢固地扎根于在实际信访工作中并且形塑了地方政府的信访工作理念和行动策略。

另外,部委和地方也积极创新信访工作制度,探索能够解决实际问题的具体工作制度。例如,人民建议征集制度、信访接待日制度、听证制度、信访问题排查调处制度、重大信访信息报告和处理制度、信访信息共享机制、各界联动的信访工作制度,以及信访工作人员培训、交流、激励机制等。有学者重点讨论了《深圳经济特区信访条例》,发现它拥有诸多创新,将实际工作中的通常做法规范化,但同时认为仅仅技术层面的改进无法从根本上解决信访问题。

部委及地方信访立法在很大程度上根据和参照了国务院颁发的《信访条例》,因此在章节的设定、内容的涵括及法律语言的使用上具有非常大的相似性和一致性。同时,也基于部门和地方的价值诉求,结合实际工作情况,探索和创新了一些管理制度。具体情况如表7所示。

表7 五部信访规范性文件文本比较

文件名称	立法宗旨	具体工作制度
《信访条例》	保持各级人民政府同人民群众的密切联系 保护信访人的合法权益 维护信访秩序	联席会议、排查调处机制、信访督查工作制度 信访工作责任制 行政机关负责人信访接待日制度 全国信访信息系统 政府主导、社会参与、有利于迅速解决纠纷的工作机制 听证制度
《公安机关信访工作规定》	规范公安机关信访工作 维护公安机关信访秩序 保护信访人的合法权益 保持公安机关同人民群众的密切联系	信访问题排查调处制度 公安局长信访接待日制度 重大信访信息报告和处理制度 信访工作责任追究制度 全国公安信访信息系统
《国土资源信访规定》	规范国土资源信访行为 维护国土资源信访秩序 保护信访人的合法权益	国土资源信访信息系统 信访工作制度 行政机关负责人信访接待日制度

续前表

文件名称	立法宗旨	具体工作制度
《江苏省信访条例》	保障信访人的合法权益 规范信访工作和信访行为 维护信访秩序 密切国家机关同人民群众的联系 构建和谐社会	信访工作制度 信访工作人员培训、交流机制 负责人信访接待日制度 以本级人民政府信访工作机构为主导、职能部门参与、社会各界联动的、有利于迅速解决信访事项的工作机制 听证制度
《上海市信访条例》	保障公民、法人和其他组织的民主权利及其他合法权益 规范信访工作和信访行为 保持国家机关与人民群众的密切联系 促进国家机关的工作	人民建议征集制度 信访信息共享机制 信访工作制度 听证制度

资料来源：根据五部信访规范性文件原文整理而成。

五、研究结论与政策建议

通过对上述指标的分析表明，我国信访制度体系已经初步形成了“纵向到底、横向到边”的制度网络，在纵向上呈中央—省—市—县四级体系，表现为行政法规与地方法规规章的权威等级，由于纵向上法律层级的缺乏，在横向上的结构显得尤为松散，信访制度制定成为各部门的共同工作，占用了大量的政治和行政资源。在政策体例维度上，信访制度体系没有摆脱当前中国法律规范体系的整体状态，文件名称使用混乱，结构性现象明显。政策主题的时间分布清晰地展现了不同时期的工作重点，是主题不断丰富和完善的表现，也受所处历史时期政治环境的影响。从内容特征分析的结果来看，信访制度文本在语言的使用上以“必须型”法律规范为主，但在相关法律后果不明确或难以落实的情况下，信访制度就会出现“文本”与“实践”之间的断裂。文本语言存在模糊性是不可避免的，如何使模糊语言的内涵和外延“清晰”则依赖语言运用的技巧以及法律解释的阐释，信访规范性文件中存在大量模糊语言，使得在执行层面出现了把握不一致的问题。《信访条例》创设的一些配套制度规定较为粗疏，在实际操作中存在弹性空间。

综上，本文认为当前信访制度体系的不足主要表现在体制层面以及文本用语方面。因此，信访法治化改革可以着力于以下方面：加快信访立

法进程，尽快统一各领域的信访工作；改革信访体制，将信访工作交由人大，改变分散的结构；完善文本语言，通过明确行为后果、完善法律解释等方式使信访工作和信访活动切实地有章可循，从而建立“逻辑严谨、相互配套、覆盖全面”的信访制度体系。

政策文本分析不应仅停留在对文本的简单具体描述上，其最终意义在于深层挖掘文本与其所处的历史脉络和社会实践的关联，并用以指导实践。本文可以看做是对中国信访制度文本进行系统分析的一个有意义的尝试，但对信访制度文本的考察仍有许多隐含的重要规律和价值值得挖掘。

参考文献

Chen, J. (2016). *Useful Complaints: How Petitions Assist Decentralized Authoritarianism in China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Lianjiang, L., Mingxing, L., O'Brien, K. J. (2012). Petitioning Beijing: the high tide of 2003—2006. *China Quarterly*, 210, 313–334.

Luehrman, L. M. (2003). Facing citizen complaints in China, 1951—1996. *Asian Survey*, 43 (5), 845–866.

Xiaowei, G. (2017). How local authorities handle mail-like petitions and why concessions are made. *Chinese Sociological Review*, 49 (2), 162–182.

冯仕政. (2012). 国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变. *社会学研究*, 4, 25–47/242.

傅颖, 王莉. (2005). 刍议信访制度改革及其价值

取向——以新旧《信访条例》比较为视角. 江西行政学院学报, 3, 36-37.

刘晓光, 侯晓菁. (2015). 中国农村生态文明建设政策的制度分析. 中国人口·资源与环境, 11, 5-112.

邱锐. (2005). 变“人治”信访为法治信访——兼论新《信访条例》. 北京行政学院学报, 3, 21-23.

容志. (2012). 生成逻辑与路径选择: 信访困局的政治学分析. 上海行政学院学报, 6, 48-55.

盛亚, 于卓灵. (2015). 科技人才政策的阶段性特征——基于浙江省“九五”到“十二五”的政策文本分析. 科技进步与对策, 6, 125-131.

田文利. (2011). 信访制度的性质、功能、结构及

原则的承接性研究. 行政法学研究, 1, 57-62/105.

田先红. (2012). 基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境以鄂中桥镇为例. 社会, 4, 164-193.

涂端午. (2009). 教育政策文本分析及其应用. 复旦教育论坛, 5, 22-27.

肖唐镖, 田鹏程. (2016). 信访立法及其走向: 学术论争与政策分析. 行政论坛, 2, 7-14/2.

于建嵘. (2015). 机会治理: 信访制度运行的困境及其根源. 学术交流, 10, 83-92.

章晓可. (2006). 中日信访法规比较研究. 中国行政管理, 12, 68-72.

Historical Changes and Characteristics of China's Petition System: From the Perspective of Policy Text Analysis

Yu Shui, Yang Rongrong

【Abstract】 This paper uses the method of text analysis, focusing on the formal feature variables of time, system effectiveness, policy style and policy theme, and content feature variables of legal norm, fuzzy language, principled regulation, legislative purpose and specific work system, makes a systematic analysis on China's petition system, and summarizes the features and deficiencies. The deficiencies are mainly manifested in: in the text effectiveness, there is a lack of a petition law standardizing petition work and petition activities unifiedly; in the structure of formulation, there are many subjects and the structure is too dispersed; in the text language-using, name-using exists structural phenomenon, the behavior pattern lacks mandatory legal consequences as a guarantee, fuzzy language and principled regulation bring discretion problems.

【Key words】 Petition, Petition System, Formal Features, Content Features, Text Analysis