

信访制度的阶段性特征^{*}

The Phase Characteristics of the System of Letters and Visits

吴超

内容提要 新中国成立以来,创造出具有中国特色、符合中国国情的民主法治之路。伴随着法治化进程,信访制度开始创建、发展并不断调整、完善,逐步走上制度化、规范化、法制化的发展历程,为开创中国特色社会主义事业发挥了不可替代的重要作用。以法治访是“依法治国”方略的具体体现,也是信访制度改革的基本方向。当前,应尽快出台统一的信访法,进一步推进信访法治化进程。

关键词 法治化 法治中国 依法治国

作者单位 中国社会科学院当代中国研究所 北京 100009

Wu Chao

Abstract: Since the founding of new China, it has created a road of democracy and law with Chinese characteristics, which accords with Chinese conditions. With the legalization, the system letters and visits begin to create and develop, and constantly adjust and improve, which gradually institutionalized, standardized and legalization, and played an irreplaceable important role to create socialism with Chinese characteristics. Governing letters and visits by law is the concrete manifestation of the strategy of governing the country by law, and is the basic direction of the reform of the system of letters and visits. At present, it is should formulate a unified law of letters and visits as soon as possible, and further promote the process of legalization of letters and visits.

Key words: letters and visits, rule of law in China, governing the country by law

新中国成立以来,中国人民经过不断努力与探索,创造出具有中国特色、符合中国国情的民主法治之路,为新中国经济社会发展提供了重要的法律保障。伴随着这一过程,信访制度,这一极具中国特色的高度灵活和强大生命力的政治机制,开始创建、发展并不断调整、完善,逐步走上制度化、规范化、法制化发展历程,适应了不同历史时期国家治理的特殊要求,发挥着不可替代的重要作用。

一、社会主义法制的创建:信访法规制度体系的形成

新中国的成立,为社会主义法制建设奠定了根本的政治前提和政权基础,开启了中国法治建设的新纪元。围绕巩固新生的国家政权、保障社会主义革命和建设顺利进行,新中国迅速着手创建社会主义法制,坚决废除国民党旧法统,建立以“五四宪法”为统帅的社会主义法律体

*该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题,作者原标题为《法治化进程中的信访变革》。基金项目:2015年度国家社会科学基金一般项目“当代中国社会治理史研究”(批准号:15BDJ026)。

系框架。

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，彻底摧毁了国民党政府的旧法统，为新中国的法制建设清除了障碍，奠定了基础。1954年，我国第一部社会主义宪法正式颁布，确立了新中国的根本政治制度、经济制度和立法、行政、司法体制。毛泽东曾说，这部宪法，“使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确和正确的道路可走。”^[1]正是沿着这条道路，新中国在短短两三年时间里迅速制定颁布了近1000件法律、法令和法规，同时抓紧起草刑法、民法、民事诉讼法、刑事诉讼法等基本法律，努力构建新中国社会主义法律体系的基本框架。从中国人民政治协商会议的召开到全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的成立，从《中国人民政治协商会议共同纲领》、“五四宪法”的颁布到全国人民代表大会组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法的施行，新中国在法制的框架内实现了由多党合作组成的民主联合政府到人民民主专政政权体系的平稳过渡，中华民族历史上第一个真正人民当家作主的权力机关、行政机关和司法机关得以建立。^[2]

新中国的成立，使人民群众实现当家作主成为可能，也为信访制度的建立提供了政治基础。广大人民群众怀着对新生政权的极大信任和热情，通过来信来访建言献策，反映生产生活中的困难和问题，积极参与国家管理和建设，成为信访制度建立的动力基础。社会主义法制的创建，为信访的制度化、规范化提供了法律依据。伴随着社会主义法制的创建，信访制度经历了三个阶段，逐步形成较为完备的体系。

(一)信访制度的创立：颁发《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》

1951年，毛泽东先后就人民来信来访工作作出了一系列批示并转发。^①5月16日的批示指出，“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，要把这件事

情看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度”。^[3]批示发至县级以上机关党委、党组，这就是著名的“五一六”批示。这一批示成为信访工作制度化建设的开端，指明了信访工作的性质和主要功能——从性质上讲是党委、政府的“秘书型”工作，主要功能是加强同人民群众的联系并以此克服官僚主义。1951年6月7日政务院发布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，9月6日公布了《中国人民政治协商会议全国委员会暨省、市协商委员会关于处理人民意见的试行办法》。此后，中央各部门和各地普遍开始加强信访工作。中央机关制定的规章制度大致分为两大类：一是本机关内部的工作规定、细则和办法；二是整个中央机关甚至是全国信访部门都执行的规定。如国务院秘书厅《人民接待室接见组工作细则》、《人民接待室处理人民来信工作细则》，交通部《交通部机关处理人民来信来访工作暂行规定》。各地结合实际情况，陆续制定了一系列有关信访工作的指示、办法等规章^[4]，并以法规等形式规范和完善信访工作制度。这些规定多是大行政区和省级的，地、县较少，大多是手续制度方面的。中央先后作出的指示、办法、决定、规定、工作细则等系列法规文件，明确规定了处理人民来信来访的原则、机构设置、方法措施。

(二)信访制度的发展：形成相对完备的信访体制

1956年，社会主义改造完成，经济基础和社会关系发生根本变化，国内的敌我矛盾已经基本解决，层出不穷的人民内部矛盾日渐显现。1957年5月28~31日，中共中央办公厅和国务院秘书厅联合召开处理人民来信、来访工作会议，即第一次全国信访工作会议。会议主要解决对信访工作的领导和提高对信访工作的认识两

①主要有：“中央转发关于处理群众来信问题报告的批语”（1950年11月30日）、“转发中央办公厅秘书室关于处理群众来信的报告的批语”（1951年5月16日）、“批转中央办公厅《关于北京各中央机关接见群众工作的问题向中央的报告》”（1953年11月5日）。

大问题,信访作为处理人民内部矛盾的一种重要政治制度再度引起重视。^[5]会后,颁发《中国共产党各级党委机关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法》以及国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示(草案)》两个文件,推进了信访制度的进一步发展,主要体现在三个方面:一是不仅明确信访是“各级国家机关一项经常的重要政治任务”,并且将信访看作是人民群众的民主权利,这意味着信访这种政治色彩浓厚的诉求行为已经纳入了正式的法规制度体系中;二是信访工作队伍专职化,由“在原编制内指定专人”负责、领导人“经常地进行检查和指导”^[6]到明确规定“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”和“县以上人民委员会一定要有专职人员或专职机构”;三是正式提出“归口交办”的原则,“对于群众提出的大量的各种各样的问题,则必须分别归口交办”,“要认真建立层层负责的制度”^[7],表明信访工作的不断专业化。至此,信访的功能定位、机构设置、工作原则和运行机制大都确立,形成了相对完备的信访体制,信访制度作为一项国家制度的政治地位正式确立。

(三)信访制度的探索:试行《国家机关处理人民来信和接待来访工作条例(草稿)》

1963年9月20日,中共中央、国务院联名下达了《关于加强人民来信来访工作的通知》。这是党政最高领导机关第一次联名颁发、规格最高的一个文件,重申之前的有关规定,并对信访办理作了新的规定:不仅要求主管信访工作的领导“必须真正管起来”,还要求“要把工作中的重要问题提到本机关的会议上研究解决”;对信访事项办理,明确规定省、地(专)两级党政机关“应当力求多办,少往下转”,县的党政机关一般应当是“只办不转”;^[8]1963年10月5日,国务院秘书厅整理颁布各地试行《国家机关处理人民来信和接待来访工作条例(草稿)》^[9],对开展信访工作的指导思想、组织机构、办理机制和干部守则等都作了具体的规定,这对于信访制度的发展,包括改革开放后《信访条例》的制定

都具有重要意义。

新中国成立初期,从依靠政策,逐步过渡到不仅依靠政策,同时建立社会主义法制。在立法方面,“不宜追求制定一些既不成熟又非急需的完备、细密的成套的法规,以致闭门造车”,而“应该按照当前的中心任务和人民急需解决的问题,根据可能与必要,把成熟的经验定型化,由通报典型经验并综合各地经验逐步形成制度和法制条文,逐步地由简而繁,由通则而细则,由单行法规而形成整套的刑法、民法”。^[10]这一时期信访工作的法制建设就是把实践中成熟的信访经验定型化,综合各地经验逐步形成各种规章制度。信访工作制度刚刚建立,就发挥出“很大的好处”:可以“经常地同成千上万的群众建立联系”,可以“正确处理人民内部矛盾”,能够帮助“领导机关随时发现问题,克服官僚主义,改进工作”。^[11]信访成为了“最方便、最自由、最经济而又直接”^[12]的方式。

二、法制建设的新时期:从《党政机关信访工作暂行条例(草案)》到《信访条例》

1978年,党的十一届三中全会作出把工作的着重点“转移到社会主义现代化建设上来”的决定,并围绕这一重大转变致力于法治的恢复、重建和发展,开创了法治建设的新时期。会议指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”^[13]

这一时期重点抓立法,社会主义法律体系初具规模,从根本上改变了许多重要领域无法可依的局面,为经济建设和社会发展提供了强有力的保障。我国现行《宪法》《刑法》《刑事诉讼法》《民法通则》《民事诉讼法(试行)》《行政诉讼法》等基本法律相继出台,为适应改革开放的需要,制定颁布了三资企业法等涉外经济法律法规。这一时期重建检察机关,各级人民法院恢复整顿,1979年9月重建司法部。随着行政管理

领域单行法律、行政法规相继出台,工商、税务、土地、卫生等行政执法机构恢复运转。同时,律师、公证等法律服务机构也得以重建。到1982年底,各级各类法律机构基本得以恢复和建立,全国法律工作人员超过了100万。^[14]为提高全民法律素质和法治意识,从1986年开始,持续实施五年普法规划,通过有领导、有计划、有步骤地进行全民普法工作,有力推动了中国法治建设的进程。

(一)信访功能重新定位:“为经济建设和改革开放服务”

随着改革开放的不断加快,各种矛盾和冲突大量涌现,人民民主权利意识不断增强,信访量急剧上升,集体上访、越级上访现象不断增多,信访制度开始遇到挑战。面对这种情况,1978年、1982年接连召开了第二次、第三次全国信访工作会议,中央下发了《党政机关信访工作暂行条例(草案)》,颁布了《信访条例》,下发了《关于加强信访工作的通知》、《关于进一步加强信访工作的通知》等一系列的法规和文件,信访也开始步入迅速恢复发展的轨道,信访功能重新定位为“为经济建设和改革开放服务”,不断推进信访工作制度化、规范化和法制化建设。1982年2月第三次全国信访工作会议审议修改《当前的信访工作形势和今后的任务》《党政机关信访工作暂行条例(草案)》,指出我国已进入新的历史时期,信访工作面临着新的任务,一定要“努力把信访工作这件大事办得更好、更有成效,为建设社会主义物质文明和精神文明作出新的贡献。”^[15]1986年3月12日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合颁发的《关于加强信访工作的通知》指出,实践证明,信访工作在新的历史时期,较之过去更为重要,信访工作“不是可有可无,而是各级党政机关必不可少的一项长期、重要的工作”,信访部门是“各级党政领导机关的一个重要的工作部门”。^[16]1989年11月19日,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步加强信访工作的通知》,肯定了信访工作的重要地位,要求“按照国家法律、有关规定和党的政策,转请有关职能部门妥善处理

群众来信来访反映的实际问题”,对提出不符合法律、规定、政策的要求的群众“要耐心细致地做好思想工作,使其能正确对待”。江泽民指出“各级党委和政府要切实加强对信访工作的领导,使其在加强社会主义民主与法制的建设、密切党和政府与人民群众的关系中,发挥更大的作用。”^[17]1990年3月,中共十三届六中全会在通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》中,强调人民来信来访工作的重要性,“各级党组织要十分重视群众来信来访”,“严禁压置不理、层层照转、互相推诿、不了了之。”^[18]1995年10月30日至11月2日,第四次全国信访工作会议召开,要求进一步加强对信访工作的领导,为改革、发展、稳定,为建设有中国特色的社会主义事业做出新的更大的贡献。^[19]

(二)信访制度化的重要节点:1982年《党政机关信访工作暂行条例》

改革开放初期,起着法律规范作用的依然是各级党委和政府制定的政策、法令、法规与领导人的批示。这一时期,对保护信访人的权利、维护信访秩序作了具体规定,逐步把信访活动纳入规范有序的制度体系中。1980年8月22日国务院颁布《关于维护信访工作秩序的几项规定》,要求“各级国家机关必须认真处理人民来信,热情接待群众来访,按照国家的政策法令,恰当处理群众反映的问题”,同时要求“来访人员应当自觉遵守国家的政策和法令,遵守信访部门制定的为保障接待上访群众工作顺利进行的有关规章制度”。^[20]

(三)第一部规范信访工作的行政法规:1995年《信访条例》

1982年颁布的《党政机关信访工作暂行条例(草案)》应该说是信访制度化历程中重要节点,明确了“分工负责、归口办理”、“依法办信访”、“件件有着落、有结果”的原则,在总则里规定“按照党和国家的方针、政策、法律、法令”办理信访,实行“按地区、按系统分级分工,归口办理的工作责任制”。^[21]《党政机关信访工作暂行条例(草案)》对建立健全信访工作机构作了更为具体、明确的规定,信访机构成为党政部门的

一个常设性部门,推进了信访工作的专职化和专业化。据不完全统计,到1986年5月,全国从事信访工作的干部,中央、国家机关1100人,各省、地、县21000多人,全国纪检部门有6000多人,全国法院系统有5500多人,总计33000多人。^[22]严格意义上讲,《党政机关信访工作暂行条例(草案)》不是行政法规,而是以中办和国办联合下发的规范性文件。由于当时信访工作几乎无法可依,这一条例实际上担当了行政法规的角色,具有相当的约束力和强制力,在1982年到1995年的十三年间支撑着信访制度的有效运作。而且这部准行政法规已经具备了信访条例的雏形,为后来制定信访条例提供了宝贵的立法经验,同时也显示了信访制度发展的法治化方向。

1982年的《党政机关信访工作暂行条例(草稿)》由中共中央办公厅、国务院办公厅转发各地,许多省根据这个条例制定了实施细则,或制定了地方信访条例。如1984年《黑龙江省人民群众来信来访工作的规定》、1989年《云南省公民信访条例》。之后不久,山东、贵州、山西、云南、北京、广东等省、市也制定了信访法规。^[23]基层为上级提供探索的尝试和经验,上级对各地基层工作进行宏观筛选、归纳、提高后而形成国家行政法规,进一步指导了全国信访工作的顺利开展。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,1995年10月,国务院颁布了我国第一部规范信访工作的行政法规《信访条例》。《信访条例》对信访工作原则、信访人、信访事项受理办理、奖惩等作出具体规定;对信访工作实践中取得的成功经验加以总结,进一步明确了信访工作原则是“分级负责、归口办理,谁主管、谁负责,及时、就地、依法解决问题与思想疏导教育相结合。”^[24]

《信访条例》虽然只是中央人民政府的一个行政法规,在中国多元法律体系中处于第三效力等级^①,但是由于中国现实情况中党政合一的事实,所以《信访条例》不仅对政府部门的信访活动有效,而且对人大、司法、党的机构和其

他社会组织的信访活动也具有事实上的约束力。其缺陷主要表现在约束力和操作性不够强,依然不能高效处理公民信访诉求;领导批示模式等不规范趋向仍然在延续。尽管如此,《信访条例》的颁布实施是建立市场经济体制和信访形势的需要,是加强社会主义民主和法制建设的成果,是信访制度法制化、规范化和程序化的重要进展。《信访条例》的颁布实施符合信访工作发展规律,结束了信访活动无法可依的状况,是40多年信访工作正反两方面经验的总结,信访工作从此有法可依,信访工作逐步走上法制轨道。^[25]

三、确立依法治国方略:建立较为完备的信访工作法律制度体系

20世纪90年代,中国开始全面推进社会主义市场经济建设,由此进一步奠定了法治建设的经济基础,也对法治建设提出了更高的要求。1997年召开的中国共产党第十五次全国代表大会,将“依法治国”确立为治国基本方略,将“建设社会主义法治国家”确定为社会主义现代化的重要目标,并提出了建设中国特色社会主义法律体系的重大任务。1999年3月,九届全国人大二次会议所通过的宪法修正案增加规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,正式把这一治国方略以国家根本大法的形式确定下来,中国的法治建设揭开了新篇章。进入21世纪,中国的法治建设继续向前推进。2002年党的十六大对新时期的法制建设和立法工作提出了新的任务和更高的要求,把“社会主义法制更加完备,依法治国的基本方略得到全面落实”作为全面建设小康社会的目标,要求“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”。^[26]2007年召开的中共十七大明确提出全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,并对加强社会主义法治建设作出了全面部署。2004年3月,国务院印发了

^①在中国的法律渊源中,宪法具有最高效力,其次为全国人大及其常委会制定的法律,第三为国务院制定的行政法规。

《全面推进依法行政实施纲要》，确立了建设法治政府的目标，要求“切实解决人民群众通过信访举报反映的问题”。^[27]

随着改革不断深化、经济社会加速转型以及各种利益格局的调整，各类社会矛盾和利益冲突加剧，从1992年至2004年12年间，全国县级以上党政信访工作机构受理的信访量持续攀升；信访内容日益多样化；信访诉求形式日趋激烈；集体访、异常访明显增多。面对信访工作遇到新形势新情况，伴随着社会主义民主法治建设地不断推进，国家更加关注信访工作的规范化、法制化建设，信访制度建设进入一个依法治理与制度创新的全新时期。

20世纪90年代中后期是信访法规集中出台的时期，标志着信访工作开始由政策规定向法制化轨道的转变。这一时期，各地纷纷制订了各地方性的信访法律法规，整个信访法律法规体系日臻完善。截至2001年9月，许多省（区、市）和中央有关部委制定的与《信访条例》相配套的法规、制度有226部（个）。^[28]党的十六大以来，新的中央领导集体提出了以人为本、执政为民和建立和谐社会等许多新的执政理念。与之相适应，信访制度不断改革、创新，修订完善1995年颁布的《信访条例》，推进信访法治化进程。

（一）推进信访法治化进程：2005年《信访条例》

2005年1月10日，国务院公布了新修订的《信访条例》。与1995年的《信访条例》相比，新增和修改达46条，新增和修改条款占《信访条例》内容的90%，新增和修改字数占《信访条例》内容的85%。并且，2005年的《信访条例》对信访工作原则作出重大修改和补充，立足于“畅通信访渠道、创新工作机制、强化工作责任、维护信访秩序”，进一步明确了信访工作的原则和责任，并在信访事项的提出、受理、办理和督办方面作出了许多创新性规定。^[29]从修改内容上可以看出，新增的条款在制度规定方面很多是突破性的，如：赋予信访工作机构提出改进建议权、行政处分建议权、完善政策解决问题建议权

等三项全新职权；提出了信访终结制的框架，对信访事项实行三级终结。^[30]这正是对长期以来信访制度实践创新的总结、概括和提高，也是我国政府渐进地改革信访制度迈出的重要的一步。新修订的《信访条例》内涵丰富，针对性和可操作性比较强，充分体现了以人为本的理念和全心全意为人民服务的宗旨，推动了信访工作的法治化、规范化。随后，国家信访局制定下发办理群众来信、接待群众来访、督查督办等方面的工作规则，各地也相继制定与之配套的法规和制度，绝大多数省份颁布实施了信访工作法规；60多个中央和国家机关或单位修订出台了信访工作办法、规则，形成了比较完整的信访工作法规制度体系，为扭转当时信访工作被动局面、依法处理信访问题发挥了重要作用。

（二）信访工作的全面规范：颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》

2007年3月，立足于适应新形势新任务的客观要求，着眼于在更高层面上加强对信访工作的全面规范和指导，中共中央、国务院下发了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》（以下简称《意见》），站在构建社会主义和谐社会的高度，对新时期信访工作的定位、指导思想、目标任务、工作原则、工作机制、工作重点、加强领导等若干重大问题提出了明确的要求；在工作定位上，明确了信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。^[31]这个定位明确了新时期信访工作的地位和作用，贯穿整个《意见》的主线，是“纲”，是“魂”，《意见》的全部内容都是围绕这个定位展开的。^[32]《意见》从党和国家工作全局的高度，规范了党委、人大、政府、政协、法院、检察院、军队、人民团体及企事业单位的信访工作，在更高层面上实现了对信访工作的指导，成为在信访制度发展史上具有里程碑意义的重要文献。

（三）建立较为完备的信访工作法律制度体系

为了进一步强化责任，更有效地预防和惩处信访工作违纪行为，切实维护人民群众的合法权益，维护信访工作秩序，促进社会和谐稳

定,2008年6月30日,监察部、人力资源和社会保障部、国家信访局联合发布了《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》;同年7月4日,中纪委发布了《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》^[33],从制度层面强化了信访工作责任,第一次就信访工作责任追究作出专门规定,对进一步落实信访工作责任、保护信访人合法权益具有重要意义。

2009年1月18日,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《关于领导干部定期接待群众来访的意见》《关于中央和国家机关定期组织干部下访的意见》《关于把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》,分别对领导干部定期接待群众来访、机关干部定期下访、矛盾纠纷排查化解的重要性、方式方法、工作重点、措施和组织领导等提出要求。这些文件是进一步贯彻落实《意见》和《信访条例》的具体规定和措施,是信访制度规范体系中的重要补充。其中“两个法规性文件”是对《意见》和《信访条例》规定的信访工作领导责任及违反信访工作纪律责任追究的具体化;“三个意见”是对领导干部接访制度、机关干部下访、矛盾纠纷排查化解机制的制度化、规范化。

各地各部门在贯彻落实《意见》和《信访条例》的过程中,根据本地本部门的实际情况,也相继制定与之配套的法规和制度,形成了比较完整的信访工作法规制度体系,细化和丰富了《意见》和《信访条例》的规定。^①这些地方性法规和部门规章对信访工作的各个环节和信访人的行为进行了较为全面的规范,是信访制度规范体系的有机组成部分。

这一时期,我国信访工作快速迈上法制化进程,形成了以《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》为纲领,以《信访条例》为主体,以《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》法规性文件和领导干部定期接访、机关干部下访,矛盾纠纷排查化解等制度文件为重要补充,以地方、部门相关法规、规章和制度为衔接配套的较为完备的信访工作法律制度体系。

四、全面推进依法治国:把信访纳入法治化轨道

2012年党的十八大强调,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的基本方式,把“依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成”列入2020年实现全面建成小康社会宏伟目标之中,^[34]进一步凸显了依法治国的重要性。依法治国是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障。习近平总书记多次强调依法治国的重要性,提出了“建设法治中国”的治国目标,并将其定位为“实现中国梦宏伟蓝图的重要内容”。党的十八大以来,依法治国方略围绕着全面深化改革措施的推进而进一步展开。2014年党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对依法治国进行总体部署和全面规划,提出“建设中国特色社会主义法治体系 and 建设社会主义法治国家”的总目标。与党的十五大提出的形成社会主义法律体系相比较,其内容和精神实质已发生明显变化。法律体系注重立法层面的有法可依,而法治体系则覆盖到立法、执法、司法、守法全过程,涵盖了依法治国、依法行政、依法执政、依法行政与法治国家、法治政府、法治社会各方面。

依法信访、依法治访是全面推进依法治国的必然要求,也是信访制度改革的基本方向。2013年11月,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》,明确提出“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。”^[35]这为深化信访

^①如《中国气象局贯彻〈信访条例〉实施细则》(2005年10月19日颁布)、《教育部信访工作规定》(2005年10月26日颁布)、《最高人民法院信访工作规定》(2007年3月6日颁布)、《民政信访工作办法》(2011年7月1日颁布)、《北京市信访条例》(2006年9月15日颁布)、《拉萨市信访工作办法》(2008年6月19日颁布)和《西宁市重大信访事项责任追究试行办法》(2010年4月9日颁布)等。

制度改革指明了努力方向。党的十八大以来,信访制度改革和创新全面展开,改革涉法涉诉信访工作机制,信访开始“由访转法”,逐步回归法治轨道解决。

(一)涉法涉诉信访工作机制改革

2013年1月7日,全国政法工作会议召开,把涉法涉诉信访工作机制改革确定为政法系统重点改革之一,明确了试点先行的工作思路,推动在法治轨道内处理涉法涉诉信访问题。按照试点先行的工作思路,分四批部署全国政法机关逐步开展试点工作。至2013年10月,试点工作在全国推开。2013年12月开始,信访部门对涉诉涉法信访事项采取“不受理、不交办、不协调”,支持政法机关依法处理涉法涉诉信访问题。对前来上访的涉法涉诉群众进行疏导、解释,引导他们到政法部门按程序反映问题,尊重司法结论,维护司法权威。另外,对遇到的新情况、新问题认真研究,及时分析,负责任地向有关机关提出意见和建议,共同做好这项工作。^[36]2014年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,全面阐述了建立涉法涉诉信访依法终结制度、依法处理涉法涉诉信访问题的主要内容、配套措施和具体工作要求。从试点工作情况看,涉法涉诉信访数量开始下降,群众到党政信访部门反映涉法涉诉信访问题的少了,依法律按程序到政法机关进行申诉的多了。推动涉法涉诉信访工作机制改革,既是全面推进依法治国的必然要求,也是维护最广大人民根本利益的需要,各种社会矛盾,最终还是要规范的、法律的轨道上解决。

(二)运用法治思维和法治方式创新群众工作

信访工作作为党的群众工作的重要组成部分,用群众工作统揽信访工作,来自于多年信访工作的实践,是对党的群众工作、信访工作理论的丰富和发展。2013年10月11日,纪念毛泽东批示“枫桥经验”^①50周年大会在浙江杭州召开。习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”强调,适应时代要求,创新群众工作方法,善于运

用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。2014年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》。该意见从着力从源头上预防和减少信访问题发生、进一步畅通和规范群众诉求表达渠道、健全解决信访突出问题工作机制、全面夯实基层基础以及切实加强组织领导等五个方面,对新形势下创新群众工作方法、提高解决信访突出问题做了全面部署。

五、结语:尽快出台统一的信访法,进一步推进信访法治化进程

当前,我国进入了经济社会发展的重要战略机遇期,正处于跨越中等收入陷阱并向高收入国家迈进的爬坡过坎的关键时期,信访制度仍面临着严峻复杂的形势。随着全面深化改革的进一步推进,涉及到利益格局的调整和社会阶层的分化,导致各种利益关系交织叠加,一些长期积累的深层次矛盾和问题开始显现,社会矛盾大量涌现,呈现出多发易发、错综复杂的态势,不同区域、不同行业、不同群体的利益诉求日趋多样化和复杂化。由于一些具体利益表达机制和矛盾化解机制还不够完善和健全,势必进一步导致各种矛盾和问题涌入信访这一渠道。现实矛盾回避不了,群众诉求必须合理化解,在全面深化改革的进程中,迫切需要进一步深化信访制度改革。

以法治访是“依法治国”方略的具体体现,是依法行政的重要内容,也是信访制度改革的基本方向。但不容忽视的是,现有的有关信访的法律、法规或规章,有的位阶不高、约束力不够,有的操作性不强,且没有形成一个有机的整体,尚不能支撑起一个独立的法律体系。缺乏统一的法律规范体系,制约了信访治理的健康良性

^①指20世纪60年代初浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决。实现捕人少,治安好”的“枫桥经验”,毛泽东批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”。

发展。制定统一的信访法不论对于法治社会的建设和推进,和谐社会和中国梦的实现,还是对于信访事业本身的发展、人民群众合法权益的保障以及社会的稳定,都极为重要。基于现实的必要性和紧迫性,信访立法必须加快推进,缩短立法周期,尽快制定统一的信访法,完善信访法律体系,建立科学、合理的信访制度框架,发挥立法的引领和推动作用。

信访制度往往是在司法不健全的情况下发挥重要作用,司法部门解决不了才通过信访工作来解决。随着法治的逐步健全和完善,司法救济应该是化解各种社会矛盾、纠纷的主要途径。涉诉涉法信访暴露出的种种问题,对依法治国总方略造成不利影响。因此,必须进一步健全和完善信访法律法规,应当尽快出台统一的信访法。按照“法无授权不可为、法定职责必须为”的原则,进一步明确信访工作职能定位,明晰信访部门与职能部门各自的权责清单,着重解决信访的统一立法与其他相关法律法规的衔接性问题,明确信访工作机构的组织、管辖、职权、程序,规范信访程序、内容、秩序,健全及时就地解决群众合理诉求机制。

在规范的、法律的框架内化解各种社会矛盾,既需要完善相关制度、机制,也需要培养信访工作人员的法律精神和法律思维。贯彻党的十八届四中全会精神,彻底把信访纳入法治轨道,最根本的是要树立全社会的法律信仰,弘扬法治精神。要在全社会培育法治文化,引导群众依法按程序理性表达诉求、维护合法权益,增强法治意识。各级信访干部要崇尚法治,增强学法尊法守法用法意识,提高法治思维和依法办事能力。同时,要加大法制宣传力度,教育引导群众依法表达诉求、主张权利,维护好自身的合法权益。

参考文献

- [1][3]《毛泽东文集》(第六卷),人民出版社,1999年,第328、164页
[2][14]曹康泰:《新中国60年法治建设的探索与发展》,《求是》2009年第14期,第32~35页

- [4][7][15][22]中共中央办公厅、国务院办公厅信访局编印:《全国信访工作会议资料汇编》,1989年印,第50~67、36~37、417~418、585页
[5]《做好人民来信来访工作有重大意义》,《人民日报》1957年6月3日
[6]《中央人民政府法令汇编》(1951年),法律出版社,1982年,第23页
[8]《建国以来重要文献选编》(第17册),中央文献出版社,2011年,第66页
[9]刁杰成:《人民信访史略》(附件17),北京经济学院出版社,1996年,第389~397页
[10]《彭真文选》,人民出版社,1991年,第213页
[11]《国务院关于加强处理人民来信和接待人民来信工作的指示》,《人民日报》1957年11月25日
[12]《认真处理人民来信,大胆揭发官僚主义罪恶》,《人民日报》1953年1月19日
[13]《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社,1982年,第11页
[16]《中国共产党党内法则制度手册》,红旗出版社,1997年,第930页
[17]李九团 王俊山:《新世纪中国信访工作实务全书》(上册),中国审计出版社,2000年,第1105页
[18]《十三大以来重要文献选编》(中),人民出版社,1991年,第935页
[19]《第四次全国信访工作会议开幕》,《人民日报》1995年10月31日
[20]国务院法制局编:《中华人民共和国现行法规汇编》(1949~1985)(政法、军事及其它卷),人民出版社,1987年,第412页
[21]中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编》,法律出版社,1996年,第181页
[23]全国人大常委会办公厅信访局编:《信访条例汇编》,人民出版社,2003年
[24]《信访条例》(1995年10月28日),《人民日报》1995年11月1日
[25]周占顺:《信访工作改革与发展》,《改革与发展——第二届全国信访工作理论研讨会论文集》,中国工人出版社,1999年,第61页
[26]《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献

出版社,2005年,第15、26页

[27]《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社,2006年,第12页

[28]《国家信访局局长周占顺在第五次全国信访工作会议上的讲话》,《人民信访》2001年第10期

[29]王学军主编:《中国当代信访工作制度》,人民出版社,2012年,第17页

[30]《信访条例》,《人民日报》2015年1月18日

[31]《十六大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社,2008年,第959~968页

[32]国家信访局党组:《加强和改进新时期信访

工作的纲领性文件——关于学习贯彻〈中共中央、国务院关于加强新时期信访工作的意见〉的几点体会》,《人民日报》2007年7月5日

[33]《关于违反信访工作纪律处分暂行规定、关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》,中国法制出版社,2008年,第4、10页

[34][35]《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014年,第21、540页

[36]龚维斌主编:《中国社会体制改革报告 No.2》(2014),社会科学文献出版社,2014年,第6页

(编辑、校对:王立坦)

改革杂志社关于维护知识产权的声明

为加强对改革杂志社知识产权的保护,维护本社、作者、匿名审稿专家等知识产权人和相关权利人的合法权益,有关声明如下:

一、改革杂志社对其所有的纸质件、电子件、光盘版、网络版等各种形态的稿件,包括《改革》、《重庆社会科学》(以下简称“两刊”)的外部装帧设计及内部版式设计拥有全部知识产权。

二、“两刊”发表文章及相关信息授权“改革网”(http://www.reform.net.cn)发布。读者可通过“改革网”查阅、检索“两刊”历年发表文章。“改革网”实行会员制,会员依据有关权限查阅、检索。

三、未经改革杂志社允许,任何单位和个人不得复制、仿造或镜像“两刊”及“改革网”内容。法律法规规定的合理使用或法定许可的情况除外。

四、改革杂志社鼓励出于学习和研究目的而引用“两刊”发表文章的观点。但其成果的参考文献应注意标明出自“两刊”某年某期及页码。

五、对侵犯改革杂志社知识产权的行为,改革杂志社保留依法追究其法律责任的权利。

特此声明

改革杂志社

二〇一四年二月