

信訪制度改革與憲政建設

• 于建嶸

引言

2004年下半年，我主持的課題組發表了一份《信訪的制度性缺失及其政治後果》的調查報告。這份調查報告指出，信訪制度作為一項具有中國特色的政治參與和權利救濟制度，雖然在計劃經濟時代起到過一定的作用，但由於這一制度存在諸多缺陷，已不適應目前的市場經濟環境，在客觀上成為了國家政治認同性流失的重要渠道，如果不徹底改革，將會產生十分嚴重的政治後果^①。這些觀點引發了一場有關信訪制度何去何從的爭論，並影響到了國務院對《信訪條例》的修訂工作^②。客觀地說，在這場爭論中我是少數派，而且如果以國務院最後通過的《信訪條例》為標準，我還是一位失敗者。但是，這並不意味着我已經放棄了那些不被執政者採納的改革設想，反而正是在這場爭論中各方所表達出來的理念和取向，讓我更加清醒地認識到了信訪制度的政治迷惑性，更加堅定了要從國家憲政建設的高度來改革信訪制度這一基本主張。

一 洪峰壓迫下的改革

信訪制度之所以在近年倍受社會各界關注，最直接原因是信訪總量連續十一年上升，並在2003年形成了信訪洪峰。據統計，2003年全國黨政信訪部門共受理1,272.3萬人(件)次公民來信來訪，比上年上升4.1%，其中，中央和國家機關受理公民信訪量上升46%，國家信訪局受理公民信訪量上升了14%；全國黨政信訪部門共接待公民集體上訪31.5萬批次、712萬人次，分別比上年上升了41%和44.8%，其中五十人以上的集體訪批次和人次分別比上年上升33.3%和39%，單批集體訪人數最多的達八百餘人，創單批次進京上訪人數的最高紀錄。2004年第一季度，國家信訪局受理公民來信同比上升20.2%，接待群眾上訪批次、人次同比分別上升99.4%和94.9%。如此嚴峻的信訪形勢迫使學界和政界不得不思考，為甚麼會產生這樣規模的信訪洪峰？發展下去會產生甚麼樣的政治後果？

在這樣的背景下，國家軟科學基金資助我組織了一個課題組，對中國

信訪制度作為一項具有中國特色的政治參與和權利救濟制度，雖然在計劃經濟時代起到過一定的作用，但由於這一制度存在諸多缺陷，已不適應目前的市場經濟環境，在客觀上成為了國家政治認同性流失的重要渠道，如果不徹底改革，將產生十分嚴重的政治後果。

現行信訪制度主要有如下制度性的缺陷。第一，信訪體制不順，機構龐雜，缺乏整體系統性，導致各種問題和矛盾焦點向中央聚集，造成了中央政治權威的流失。第二，信訪功能錯位，責重權輕，人治色彩濃厚，消解了國家司法機關的權威。第三，信訪程序缺失，立案不規範，終結機制不完善，政治迫害和政治激進主義相伴而生，不斷誘發較嚴重的衝突事件。

的信訪制度狀況及改革方向進行專項調查研究。我們的調查包括對進京走訪者(主要是農民)進行問卷和深度訪談，分析了來自全國各地的二萬多封控告信，與部分信訪官員進行座談及住進「上訪村」體驗生活等形式進行。我們的調查表明，現行信訪制度主要有如下制度性的缺陷，並產生了嚴重的政治後果。

第一，信訪體制不順，機構龐雜，缺乏整體系統性，導致各種問題和矛盾焦點向中央聚集，在客觀上造成了中央政治權威的流失。由於各級信訪機構在沒有任何監督下對信訪案件層層轉辦，導致信訪不斷升級，中央有關部門受理信訪量直線上升。但信訪公民來京後，不停在各信訪機構之間來回跑動，可問題並不能真正得到解決，最終導致他們對中央政治權威產生懷疑。如一份在北京上訪村流傳甚廣的署名為「億萬冤民者」的傳單就稱：「想起國務院，好似閻王殿，外邊是瘋犬，裏邊是貪官。」^③從早幾年聽到的「中央是恩人」，到直接質疑黨中央和國務院，這一變化說明了信訪這道政治防火牆出現了問題。

第二，信訪功能錯位，責重權輕，人治色彩濃厚，消解了國家司法機關的權威，從體制上動搖了現代國家治理的基礎。在制度設計上，信訪作為一種正常司法救濟程序的補充，通過行政方式來解決糾紛和實現公民的權利救濟。但在實踐中，民眾更為相信信訪這一行政救濟手段並把其視為最後的希望所在，這樣不僅使各種訴求交錯在一起，出現了「信訪問題綜合症」，而且民眾往往把信訪看成了優於其他行政救濟甚至國家司法救濟的一種特殊權利。特別是對那些進京上訪農民來說，他們經常是作為當

地農民的代表而出現在中央的信訪機構的，他們反映的問題多而複雜，報警、求助和施壓是農民進京上訪的主要目的。信訪者要求問題的複雜綜合性，必然增加解決問題的難度，使信訪機構承受了太大的社會責任。由於信訪部門並不具有解決這些問題的實際權力，可信訪者卻在很大程度上把信訪部門當成了解決問題的責任主體，這樣就勢必把信訪部門當成為了信訪群眾的直接對立面。

第三，信訪程序缺失，立案不規範，終結機制不完善，政治迫害和政治激進主義相伴而生，不斷誘發較嚴重的衝突事件。現行信訪制度在程序上存在重大缺失，立案和答覆均具有十分的隨意性。但由於信訪量特別是進京上訪的人不斷增加，影響到社會穩定，中央為了強化各級領導的責任，建立了「各級信訪工作領導責任制和責任追究制」，要求各級黨委、政府「一把手」負總責，分管領導負主要責任，直管領導負直接責任，對因工作不到位、責任不落實、領導不負責，發生較大規模的連續到省委、省政府集體上訪或到北京上訪，對社會穩定和正常工作秩序造成嚴重影響的，追究分管領導的責任，並視情節輕重進行處理。這樣就迫使地方黨政想盡一切辦法壓制民眾進京上訪，最為常見的是採取各種手段打擊迫害信訪公民。調查表明，一些地方政府使用暴力等手段攔截上訪人(上訪人員稱之為「劫訪」)進入上級黨政機關已是公開的事情，有些地方黨政對上訪人進行打擊和政治迫害可謂觸目驚心，令人髮指，嚴重侵犯了公民的人身權利^④。

根據這些調查結論，我們向中央提出了徹底改革信訪制度的建議。此

項建議得到了中央最高層的重視，他們分別多次批覆並要求國家信訪局和國務院法制辦專門聽取我們有關信訪制度改革的意見。

二 改革的幾種取向

然而，由於對現行信訪制度存在的問題及根源有着不同的認識，對信訪制度何去何從也有不同的主張。學界和政界主要有三種基本的改革取向。

第一種取向是，要重新構建信訪體系框架，整合信訪信息資源，探索「大信訪」格局，並通過立法統一規範信訪工作，從而建立高效的信訪監督監察機制^⑤，其核心觀點是擴大信訪機構的權力，使之具有調查、督辦甚至彈劾、提議罷免等權力。國家信訪局研究室負責人認為，信訪機構權力有限是導致信訪效率低下的主要原因，而要解決信訪洪峰就得強化信訪部門的權力。杜鋼建也認為，現在之所以出現了信訪洪峰，根本原因是信訪機構沒有權威性，現行信訪部門和其他部門一樣，只是政府之下的一個普通機構，很多人並未意識到，信訪機構實際上並不是代表本部門而是在代表一級政府行使權力。因此，必須要強化信訪在政府序列中的地位，信訪部門的領導應該是政府的主要領導才行。康曉光認為，信訪部門的功能無非是信息反饋和解決問題。在中國這樣一個行政主導的國家，在司法難以真正獨立的情況下，需要信訪這樣一套沒有門檻的反饋系統來了解社會存在的問題，了解民眾的需要，並通過賦予信訪機構實實在在的權力，樹立信訪機構的權威來解決社會問題^⑥。

第二種取向是，要從國家憲政建設的高度來認識信訪制度改革問題。我認為，首先需要從從政治體制現代化的視野來重新確定信訪功能目標，即在強化和程序化信訪制度作為公民政治參與渠道的同時，要把公民權利救濟方面功能從信訪制度分離出去，以確定司法救濟的權威性。其次要改革目前的信訪體制，可以考慮撤銷各部門的信訪機構，把信訪全部集中到各級人民代表大會，通過人民代表來監督一府兩院的工作，以加強系統性和協調性。再次，也是最為重要的是，要切實保障信訪人的合法權益，對少數地方黨政迫害信訪者的案件要堅決查處^⑦。長期從事信訪工作的周梅燕等人也認為，對信訪制度的改革應與整個社會體制改革聯繫起來，通過擴大公民的有序的政治參與，理順各種信訪的處理渠道，樹立司法的最終裁判權威，採取漸進方式實現以法治為內容的信訪制度改革^⑧。

第三種取向是，應該站在政治現代化的大局高度，來看待信訪制度的存廢問題。黃鍾認為，當一些人把信訪制度當成中國特色的人權救濟方式時，卻忽視了如果從國家制度的大處着眼，現行信訪制度的許多規定，其實是直接跟憲法或法律相抵觸，出現了行政權僭越立法權或者司法權的現象。這既體現在行政法規和地方性法規或者政策中，也體現在具體的實踐裏。這些都有悖於建設法治國家的大方向，信訪制度應該廢除^⑨。張耀傑則進一步指出，在現行憲法和法律框架之外所設計的疊牀架屋且等級森嚴的信訪機構，是誘導本國公民跪着請願甚至於跪着造反的永無出頭之日的制度陷阱，而置本國公民於極權之下的層層上訪，本身就是對於中國公民自

學界和政界對於信訪制度改革主要有三種取向。第一種取向是擴大信訪機構的權力，使之具有調查、督辦甚至彈劾、提議罷免等權力。第二種是通過擴大公民的有序的政治參與，理順各種信訪的處理渠道，樹立司法的最終裁判權威，採取漸進方式實現以法治為內容的信訪制度改革。第三種是認為現行信訪制度的許多規定抵觸憲法或法律，有悖於建設法治國家的大方向，應該廢除。

我認為，長期的政治治本之策是撤銷各級政府職能部門的信訪機構，把信訪集中到各級人民代表大會，通過人民代表來監督一府兩院的工作，並系統地建立民眾的利益表達組織。這樣，不僅使信訪工作獲得一個權力主體，同時也使信訪工作具備了應有的問責性。最關鍵的是，中國政治改革的方向要容許各種社會利益表達組織的存在，只有這樣才能產生一個利益相對均衡、社會相對和諧的現代社會。

由平等的合法人權的公開褻瀆和肆意踐踏，因此《信訪條例》可以休矣^⑩。

這三種改革取向被新聞媒體歸納成為「強化擴權派」和「削弱取消派」，其中第一種取向屬於前者，第二種和第三種屬於後者。我則被視為「削弱取消派」的代表人物，有的媒體說我主張現在就取消所有的信訪辦公室^⑪。實際上，我當時給國務院領導人提出的具體建議是要從行政、法律、政治三個層面考慮如何對信訪制度進行穩妥而有步驟的改革。其核心內容主要有三個方面：

其一，短期的行政治標之策是給各級黨政部門減壓和給信訪公民鬆綁，以減小信訪的規模和衝擊，維護社會穩定。主要措施是：中央減少對地方黨政領導的壓力，不按信訪量給各地排名，取消信訪責任追究制，不要求地方政府來京接訪；中央信訪部門不再給省市開信訪移辦單；不對信訪公民的信訪級別作特別的限制；由信訪地公安機關依法處理因信訪而發生的治安案件。這樣做的主要理由是：減弱信訪的權利救濟功能，降低群眾對信訪的預期，會迅速使一些信訪案件平息，減少群眾進京走訪。給地方政府減壓，才能給中央減壓；維護地方的政治權威，才能加強和鞏固中央的政治權威。

其二，中期的法律治標之策是強化各級司法機關接受公民告訴、申訴及處理案件的責任和能力，由司法機關承辦目前積壓在信訪部門的案件。主要措施有：由上級法院和檢察院下派一級設立告訴申訴案件受理機構；加強對司法機關的監督，克服司法腐敗；司法機關對受理的告訴和申訴案件要在限期內給予答覆；由司法部門依法查處信訪人迫害案件；組織社會中介機構對群眾告訴申訴進行法律援

助；增加司法機構的資源投入，並在制度上確立法院和檢察院的重要人員和經費均由上一級法院和檢察院管理和保障。通過樹立國家司法機構的權威，可以把社會矛盾的解決引導到正規的司法渠道，逐步減少信訪以及伴隨信訪的非制度化公民政治行動。

其三，長期的政治治本之策是撤銷各級政府職能部門的信訪機構，把信訪集中到各級人民代表大會，通過人民代表來監督一府兩院的工作，並系統地建立民眾的利益表達組織。主要措施是：組織各級人民代表對本選區的重要信訪案件進行調查和督辦；公布各級人民代表的聯繫方式；建立全國信訪網，並把一些重大問題的信訪資料上網公示讓民眾評議；允許社會各階層建立利益表達組織，以法律允許的方式通過集會示威等方式表達利益。這樣做的好處是：使各層級各選區的人大代表有了一項新的具體職責，他們有法律賦予的言論免責權和調查權，也有義務對信訪反映的問題進行調查，並依據調查向成為信訪對象的一府兩院提出質詢，直至向嚴重瀆職、失職、甚至涉嫌違法犯罪的領導幹部提出罷免動議。這樣，不僅使信訪工作獲得一個權力主體，同時也使信訪工作具備了應有的問責性，即向人民負責的特質。同時將目前散存在各職能部門的信訪資源合併到人代會，將為人民代表大會的制度建設提供大量物質資源、人力資源和政治資源，並為人民代表逐步專職化和與此相應的人代會逐步實質化創造資源和職責兩方面的條件。最關鍵的是中國政治改革的方向要容許各種社會利益表達組織的存在，只有讓社會各階層都有自己的利益表達組織，才能產生一個利益相對均衡、社會相對和諧的現代社會。

由於我的這些建議與國家主管部門所倡導的改革主張相背，也與持強化擴權論學者的基本理念不同，加上新聞媒體的片面報導，導致了社會各方批評。

三 論爭的焦點

如果從學術角度來看，這場以批評和反批評形式展開的論爭，主要是圍繞如下幾個問題展開的。

其一，如何認識和對待信訪制度的政治思想基礎。我認為，信訪制度的政治思想基礎是專制主義的皇權意識以及由此決定的「人治」思想。這一制度最初雖然是打着聯繫群眾的旗號建立的，但其目的是建立一個所謂的「民意上達」渠道，而不是「民意表達」機制。它不僅不是現代民主理論的體現，甚至不符合以民為本的政治理念，而是在強化「官重民輕」的皇權思想，以誤導民眾把通過信訪獲得高官的批示來解決問題作為最後的「救命稻草」。因此，無論這個制度在計劃經濟時代起到過甚麼樣的作用，它都應該逐漸退出中國的政治舞台^⑫。批評者則認為，中國民眾有崇尚清官的歷史傳統，今天的信訪改革是在這種歷史傳統下進行的，因此只有順應這種歷史傳統，改革才得以順利進行。郭松民就指出^⑬：

和學者的思維方式不同，民間的智慧總是質樸而深刻的。老百姓抓住這根「救命稻草」的邏輯非常簡單：誰有權任命官員，誰就有能力約束官員。在官員自上而下的任命制沒有得到根本改變之前，這根「救命稻草」的地位是不可替代的，因為它是和那些能夠保護自己權益的力量溝通的最主要渠道。

針對這種觀點，有學者批駁說^⑭：

在封建中國，地方行政長官往往也是司法長官，這種申訴冤屈、要求求決的上訪形式具有合法性。但是新中國成立初期，這類事情卻演變成了「攔首長、外賓的汽車」。這種青天意識和臣民意識歷時幾千年，以至於到今天在走向法治社會和司法獨立的過程中，慣性依然不可忽視。「群眾上訪」遇到挫折，以至於遭到打擊報復以後，信訪被制度化以至於不斷地被完善，是不是在間接地鼓勵人們不去尋找正常的司法救濟而選擇上訪？我們必須清楚，信訪這種「玄機」重重的制度安排雖然可以使法律正義的目標部分得到實現，但這一過程恰恰是以犧牲法律的自主性和現代法律賴以取得合法性基礎的程序性價值為代價的。

其二，是維持行政主導國家的政治傳統還是堅定不移地向現代憲政制度的轉型。我認為，信訪制度不斷強化將產生的最大問題，是從制度上消解現代憲政制度的分權基礎。這不僅表現在官員個人權力對國家體制性職權的侵害，而且由於從國家信訪局到地方信訪機構都是由執政黨的黨委和政府共同領導的，這樣會為黨權侵入行政權、行政權借助黨權侵入國家的立法權及司法權預設了一條「合法」的通道。如果強化信訪的職權，其實際性意義則加強了以黨權為背景的國家行政權力，這樣就會有使黨政合一的「信訪機關」凌駕於國家一切機關之上的可能性，會從根本上消解國家的憲政基礎^⑮。批評者則認為，「信訪是個體權利對公共權力的控制，是公民監督行政權力、司法權力的有效途徑」，「在我們這樣一個有濃厚行政傳統、國家權力支配社會進程以及急於

信訪制度的政治思想基礎是專制主義的皇權意識以及「人治」思想。它不僅不能體現現代民主，甚至也不符合以民為本的政治理念。它誤導民眾把通過信訪獲得高官的批示來解決問題作為最後的「救命稻草」。信訪這種制度安排雖然可以使法律正義的目標部分得到實現，但這一過程是以犧牲法律的自主性和現代法律賴以取得合法性基礎的程序性價值為代價的。

向法治轉型的國家中，由於社會經濟的快速發展、社會的轉型，規則的缺失所引起的種種行政違法、社會不公現象頻頻出現，通過信訪來制約行政違法行為，保障公民的合法權利就顯得特別重要」^⑥。對於這種希望通過加強信訪來制約行政違法和司法不公的觀點，有學者也進行了批駁。彭興庭就指出^⑦：

在目前的制度結構中，行政部門幾乎擁有絕對的權力，卻缺乏有效的制約。比如說在一些地方政府的強制拆遷中，行政長官一聲令下，公安、檢察、法院傾巢而出。這也說明了這樣一個制度問題，司法系統沒有被賦予獨立的使命，它的多種權力上仍然受制於行政部門。在這樣的情況下，不是老百姓不懂程序沒有法律意識，而是深知利害關係才越權上訪，寄希望於「青天大老爺」，期待「皇上聖明」。司法獨立問題已經被提上了日程，努力改善司法機關的地位，這才是社會穩定與和諧的根本之道。信訪無論如何，是與一個法治社會背道而馳的。信訪中更多的是法律問題，而不是行政問題，這不是行政機關和工作單位所能解決的。

其三，能否把權利救濟功能從信訪制度分離出來。我認為，目前的信訪制度有兩個基本的功能，即政治參與和權利救濟。中國《憲法》第四十一條已明確規定：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利。」這是公民運用信訪進行政治參與的法定依據，它表明公民的信訪權是一項憲法

權利。因此，作為政治參與和表達意願方式的信訪，是不僅不能被取消而且應該強化的。問題是，現實的信訪制度強化的是信訪權利救濟功能，儘管它在現實中也能解決公民的一些具體權利訴求問題，但如果從國家憲政體系來考量，信訪的這種權利救濟功能卻是十分有害的，因為它的實現沒有嚴格的程序而主要靠領導批示，是「人治」的結果，對司法權威的消解和國家政治權威的喪失具有較大的消極作用^⑧。批評者則認為，「對公民而言，信訪意味着一項簡便、經濟、有效而全面的救濟方式，具有保障和維護公民權利和自由的功能」，它「可以成為行政覆議和行政訴訟的前置程序，也可以受理行政覆議和行政訴訟不受理的案件，法律的合理性問題和國家權力行為的合理性問題亦可以成為信訪的關注之焦點；同時，司法程序所不能實現的正義仍然可以在信訪的制度中繼續探討。可見，正是在法律所不及或法律不能發揮理想效果的地方，信訪起到一種補充的權利救濟功能」^⑨。應星甚至認為，經過制度的創新，信訪這種「陳舊的」救濟方式可以重新煥發出青春，在法治建設的過程中發揮一個重要的、甚至是不可替代的作用^⑩。對此，姜明安則反駁說：「最終取消信訪的救濟功能是必須的，只有人治的路完全堵死了，法治才會真正出現。」^⑪

四 新的問題

應該說，國家最高決策者關注到這場有關信訪制度何去何從的爭論，但這些爭論已超越了他們為化解信訪洪峰這一實用主義底線。因此，在

現實的信訪制度強化的是信訪權利救濟功能，如果從國家憲政體系來考量，它的實現沒有嚴格的程序而主要靠領導批示，是「人治」的結果。批評者則認為，對公民而言，信訪意味着一項簡便、經濟、有效而全面的救濟方式，具有保障和維護公民權利和自由的功能，伸張司法程序所不能涵蓋的正義。正是在法律所不及或法律不能發揮理想效果的地方，信訪起到一種補充的權利救濟功能。

「擱置爭議、規範為主」的原則下，國務院在2005年1月5日通過了新的《信訪條例》。在這個條例正式公布之前，國務院法制辦主要負責人奉命與我有一次單獨的正式談話。他主要談到了新條例有暢通信訪渠道、建立網絡信訪系統、規範信訪人的行為、強化信訪工作的責任幾大亮點。可我認為，這次《信訪條例》修改雖在保障信訪人權利等方面有所進步，但只是應急之作，沒有體現信訪制度改革的方向，不僅不能有效地化解目前存在的信訪洪峰，而且有可能產生一系列新的問題。

第一，新《信訪條例》的主旨還是在於「束民」而不「約官」，雖然把保障信訪人的權利作為重要的原則確定了下來，但同時又為各級政府打擊迫害信訪人預設了各種理由和藉口。由於現實中打擊迫害信訪人的情況非常普遍並產生了十分嚴重的政治後果，所以新條例把「任何組織和個人不得打擊報復信訪人」提到了總則。但問題是，新條例同時規定了許多所謂「規範」信訪行為的條款，比如，第十八條規定「多人採用走訪形式提出共同的信訪事項的，應當推選代表，代表人數不得超過五人」，可條例中並沒有對如何推選代表等問題進行相應的規定。而在現實中，要推選代表就要開會，地方政府就會定一個「非法聚會」或「煽動、串聯、脅迫、以財物誘使、幕後操縱他人信訪」的罪名；要選代表就得要支付一定的上訪費用，就可以定一個「以信訪為名借機斂財」的罪名。再比如，第二十條規定，信訪人不得「在國家機關辦公場所周圍、公共場所非法聚集」，不得「在信訪接待場所滯留」。否則，按條例第四十七條規定，要受到有關國家機關工作人員的勸阻、批評或者教育。

「經勸阻、批評和教育無效的，由公安機關予以警告、訓誡或者制止；違反集會遊行示威的法律、行政法規，或者構成違反治安管理行為的，由公安機關依法採取必要的現場處置措施、給予治安管理處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」可見，這些條款都可成為打擊迫害信訪人的理由和藉口，已嚴重侵害了公民的憲法權利。正因為如此，北京上訪村的信訪公民已聯名向全國人大提出了對這些條款進行違憲審查的請求^②。

第二，信訪制度中的壓力體制仍然沒有改變，反而因賦予了政府信訪機構的調查、直接移交和督辦權而有所加強，這種自上而下的壓力體制有可能誘發更多問題，造成更大的信訪洪峰。中國現行信訪制度的基本特點是權力壓力型，主要表現為兩個方面：其一是首長的壓力，即某某領導批示，這主要針對個案而言的。其二是上級排名的壓力，即各級政府都有關於各地上訪的數量和規模的排名並與政績掛鉤。各級信訪部門雖然可以依靠這兩種壓力來促使具體工作部門解決一些問題，但是在中央的高壓下，地方政府為了息訪，對於信訪民眾不是收買或欺騙，就是打擊迫害，從而誘發更多的信訪案件。新條例不僅沒有改變這種狀況，反而將其法規制度化。比如，條例第七條規定：「各級人民政府應當建立健全信訪工作責任制，對信訪工作中的失職、瀆職行為，嚴格依照有關法律、行政法規和條例的規定，追究有關責任人員的責任，並在一定範圍內予以通報；各級人民政府應當將信訪工作績效納入公務員考核體系。」這種壓力型信訪體制能否化解目前已十分嚴重的信訪形勢呢？據我最近對有關部委七十

這次《信訪條例》修改雖在保障信訪人權利等方面有所進步，但沒有體現信訪制度改革的方向，而且有可能產生一系列新的問題。第一，新《信訪條例》為各級政府打擊迫害信訪人預設了各種理由和藉口。第二，信訪制度中的壓力體制仍然沒有改變，反而因賦予了政府信訪機構的調查、直接移交和督辦權而有所加強；這種自上而下的壓力體制有可能誘發更多問題，造成更大的信訪洪峰。

多位來自基層省市的信訪幹部的調查表明，他們中有近六成的人認為，如果還搞信訪排名甚至與政績掛鉤的話，地方黨政會採取更為嚴厲手段打擊信訪人，這樣也會有更多的人進京上訪。

結 語

回顧圍繞因《信訪條例》修訂而發生的這場爭論，有許多東西是值得反思的。這正如趙凌所言：「關於信訪改革的爭論並不會因《信訪條例》通過而停止，這不僅是由於《信訪條例》對於化解目前中國的社會矛盾有難度，而且在於中國的信訪制度改革折射出我們如何對待中國傳統的官本位意識、青天意識、政府萬能意識這些東西，更在於信訪改革的爭論實質是有關中國政治體制改革方向的選擇問題。」^②在我們進行這種選擇的時候，特別是當執政者的政策目標、知識界的價值取向、行動者的現實目的出現嚴重分歧時，甚麼才是我們這個社會應遵守和追尋的基本原則呢？在我看來，這只能是國家的憲政建設。

註釋

①⑦ 于建嶸：〈信訪的制度性缺失及其政治後果〉，《鳳凰周刊》，2004年第32期，頁50-53。

② 趙凌：〈國內首份信訪報告獲高層重視〉，《南方周末》，2004年11月4日。

③ 億萬冤民：〈向中央領導求救〉（打印稿），2004年3月1日。

④ 于建嶸：〈中國信訪制度批判〉，《中國改革》，2005年第2期，頁26-28。

⑤ 趙東輝：〈信訪的體制瓶頸亟待突破 讓民意順暢上達〉，《瞭望新聞周刊》，2003年第40期，頁23-25。

⑥ 趙凌：〈信訪改革引發爭議〉，《南方周末》，2004年11月18日。

⑧ 周梅燕：〈我國信訪制度陷入四重困境 面臨法治挑戰〉，<http://news.sina.com.cn/c/2004-06-30/12143565398.shtml>。

⑨ 黃鍾：〈信訪制度應該廢除〉，www.yannan.cn/data/detail.php?id=4802。

⑩ 張耀傑：〈《信訪條例》可以休矣〉，www.yannan.cn/data/detail.php?id=4823。

⑪ 劉輝：〈于建嶸：信訪辦應該撤銷〉，《南方人物財刊》，2004年11月17日。

⑫⑬⑭ 于建嶸：〈中國信訪制度批判——在北京大學的演講〉，www.yannan.cn/data/detail.php?id=4842。

⑮ 郭松民：〈信訪改革應制度演進〉，《環球》，2004年第24期，頁29。

⑯⑰ 彭興庭：〈「信訪制度」下的臣民意識〉，<http://zjc.zjol.com.cn/05zjc/system/2005/04/12/006090672.shtml>。

⑱ 高武平：〈信訪制度存廢辨〉，中國農村研究網，2005年2月19日。

⑲ 田文利：〈信訪制度改革的理論分析和模式選擇〉，www.chinalawedu.com/news/2005/3/。

⑳ 應星：〈作為特殊行政救濟的信訪救濟〉，《法學研究》，2004年第3期，頁58-71。

㉑ 趙凌：〈信訪條例修改欲走「第三條道路」〉，《南方周末》，2005年1月13日。

㉒ 朱國成等三千人：〈反腐維權冤民對信訪條例抗議〉（打印稿），2005年2月11日。

㉓ 趙凌：〈新信訪條例會否帶來新一輪信訪洪峰〉，《南方周末》，2005年1月20日。

于建嶸 中國社會科學院農村發展研究所教授，著有《岳村政治》。