

信訪向何處去？

● 熊易寒

2004年底，由於國務院《信訪條例》修改在即，使得原本已經十分敏感的信訪問題成為輿論關注的焦點，並在社會各界引起廣泛爭議。其中有兩種聲音最具代表性：一是杜鋼建和康曉光所主張的強化信訪機構權威的觀點；二是于建嶸所主張的弱化信訪權利救濟功能、取消各個部門的信訪機構並集中於「人大」的觀點。2005年1月正式頒布的《信訪條例》則被認為是走「第三條道路」，即不強不弱規範為主。隨着該條例的出台，有關信訪制度改革的論爭有所降溫，然而這並不意味着問題的終結，因為新條例並沒有也不可能一勞永逸地解決當前信訪工作所陷入的困局。

信訪的三重屬性及其悖論

在回答「信訪向何處去」之前，我們首先要明確的是：何謂信訪？信訪的性質是甚麼？這可以說是討論信訪改革走向的一個起點。其次我們要知

道信訪現階段處於一個甚麼樣的狀況？然後我們才能進一步考慮：信訪應該或者可能如何發展？

新頒布的《信訪條例》對信訪作了明確界定：「本條例所稱信訪，是指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動。」對於這一定義，似乎沒有多少爭議。

信訪的性質問題則要相對複雜，主要有以下幾種說法：

其一，信訪是公民的民主權利，是政治參與的一種形式。1982年2月頒布的《黨政機關信訪工作暫行條例（草案）》第二條明確說明：「人民群眾通過來信來訪向各級黨委和政府提出要求、建議、批評和揭發、控告、申訴，是憲法規定的民主權利。」1995年和2005年通過的兩個《信訪條例》雖然沒有明確提及《憲法》，但二者對信訪所作的界定依然可以從1982年《憲法》

2004年底，由於國務院《信訪條例》修改在即，在社會各界引起廣泛爭議。其中有兩種聲音最具代表性：一是杜鋼建和康曉光所主張的強化信訪機構權威的觀點；二是于建嶸所主張的弱化信訪權利救濟功能、取消各個部門的信訪機構並集中於「人大」的觀點。2005年1月正式頒布的《信訪條例》則被認為是走「第三條道路」，即不強不弱的以規範為主。

信訪實際上是以科層制來反對科層制，從而使國家陷入兩難處境。「信訪洪峰」暴露的是現行政治體制的弊端和基層政權治理能力的欠缺，上級政府對下級政府的糾偏僅是治標之策，並不能從根本上解決這一問題，反而會進一步耗散下級政府的權威——而上級政府還需要下級政府來貫徹其政策和決定，如此便動搖了科層制的治理基礎。

第四十一條當中找到權利依據。值得注意的是，信訪固然是「公民的民主權利」，因為信訪活動體現了公民在國家政治生活中的發言權（請願權），以及公民對政府權力的監督和制約；但「信訪洪峰」的出現又恰恰說明我們的民主化程度還遠遠不夠——當信訪成為普通公民首選的甚至唯一的「表達」通道時，這或多或少暗示着他們很難通過代議機關來表達自己的意志和利益訴求；也就是說，大部分信訪人事實上處於政治過程之外。從這個意義上講，信訪制度是民主化不足的一種補償機制。這就構成了信訪的第一個悖論：信訪幾乎是民主「局外人」或「邊緣人」專有的「民主權利」，而這個「民主權利」本身也是一個悖論：它在本質上不是「民主」的，因為大部分信訪人通常寄望於「清官」的權威而不是民主的政治程序；更重要的是，在民主和法制尚不健全的前提下，個人的「民主權利」是極其脆弱的。當然，這並不意味着民主化程度高了，信訪就不再需要了。一來信訪既是公民的民主權利，豈能為民主化所「化」掉？二來即使在歐美成熟的民主國家，也存在類似於中國信訪的制度安排，比如官民個別接觸。不同的是，「信訪」在這些國家只是作為制度化參與的補充。

其二，信訪是一種特殊的行政救濟。應星指出：信訪既然可以從憲法當中找到法律依據，當然成其為權利救濟；但信訪作為一種權利救濟手段又是特殊的，其突出表現是信訪制度在民主權利與安定秩序之間存在着微妙的張力。於是，「一方面，國家一直強調要打破官僚主義的阻礙，不能對正常的上訪群眾搞攔、堵、卡、截，而是要保證信訪渠道的暢通，充

分保障群眾的民主權利；另一方面，國家又一再要求把各種問題解決在基層，要盡量減少越級上訪、集體上訪和重複上訪。」^①這就引出了信訪的第二個悖論：信訪實際上是以科層制來反對科層制，從而使國家陷入兩難處境。相當一部分信訪是為了讓上級政府糾正下級政府的不作為或對自身權益的侵犯，如果上級政府不能有效解決之，則會動搖其自身的權威，導致信訪人向更高層級上訪甚至做出過激行為；更重要的是，「信訪洪峰」暴露的是現行政治體制的弊端和基層政權治理能力的欠缺，上級政府對下級政府的糾偏僅是治標之策，並不能從根本上解決這一問題，反而會進一步耗散下級政府的權威——而上級政府還需要下級政府來貫徹其政策和決定，如此便動搖了科層制的治理基礎。信訪的另一個特殊性在於，與行政訴訟救濟和行政覆議救濟相比，它具有非程序性，人治色彩較重；人治所奉行的特殊性原則使得信訪無力回應普遍性問題，在紛繁複雜的個案面前更是力不從心。

其三，信訪是政治溝通的重要渠道。信訪作為公民、法人或其他組織對政府執政行為的一種信息反饋機制，屬於政治溝通的範疇。2000年全國信訪總量達到1,024萬件^②，單就數量就可見其重要性。一方面，我們必須承認信訪這一溝通渠道的必要性。畢瑟姆 (David Beetham) 指出：有效率的信息傳遞和處理對於有效的決策是必不可缺的，然而科層制所採用的「嚴格的層級結構並不適宜於完成這些任務」，原因在於「它以金字塔的形式建構起來，愈是到高層愈是狹窄，並且，儘管這對於分解任務和處理自上而下的指令來說也許是一種有效率

的結構，但在處理自下而上的信息時，卻有可能造成大量的超載或阻塞問題。」^③因此，信訪在一定程度上可以彌補科層制信息溝通之短。另一方面，千分之二的上訪解決率又說明這一溝通渠道的有效性其實很低，造成了大量的信息冗餘和浪費。信訪人的信息供給成本和政府的信息處理成本都非常巨大。究其根源，信訪是「一個沒有門檻的系統」^④，雖然可以補科層制之短，但卻把各種社會問題都吸納進來了，使自己在「信訪洪峰」面前無力招架。這就是信訪的第三個悖論：它原是為了克服科層制的信息不到位，結果卻為新的信息不到位——「信息爆炸」所累。

信訪的現狀及其體制根源

先從四組數據談起：

(一) 1995年全國縣以上黨政機關受理的信訪總量為479萬件，而2000年全國信訪總量上升到了1,024萬件；中央機構受理的信訪總量在2000年達到了58.64萬件，是1995年的1.46倍。——國家信訪局局長周占順^⑤

(二) 2003年國家信訪局受理群眾信訪量上升14%，省級只上升0.1%，地級上升0.3%，而縣級卻下降了2.4%；接待群眾上訪的批次、人次同比分別上升20.6%、29.2%。2004年第一季度，國家信訪局受理群眾來信同比上升20.2%，接待群眾上訪批次、人次同比分別上升99.4%和94.9%。——國家信訪局統計結果^⑥

(三) 群眾信訪中80%以上反映的是改革和發展過程的問題；80%以上是有道理應予解決的；80%以上是可以通過各級黨委、政府的努力加以解

決的；80%以上是基層應該解決也可以解決的問題。——國家信訪局局長周占順^⑦

(四) 「實際上通過上訪解決的問題只有2‰。有90.5%的是為了『讓中央知道情況』；88.5%是為了『給地方政府施加壓力』。」——于建嶸^⑧

第一組數據反映的是信訪的絕對數量之大和增長速度之快。這一方面是由於大規模的經濟建設導致了土地徵用、房屋拆遷等一系列問題，法制的健全又使貪污、腐敗、亂收費、打擊報復信訪人等吏治問題日益突出，而急劇的社會轉型使得農民、工人和其他弱勢群體在政治和經濟生活中逐漸被邊緣化，這些邊緣人群更容易被上述問題所困擾，卻又缺乏社會關係的庇護，更無法通過制度化的渠道使自身的訴求進入政治議程；另一方面是因為「公民往往把信訪看成了優先於其他行政救濟甚至國家司法救濟的一種特殊權利」^⑨，「更願意或更習慣通過信訪渠道去實現救濟」，於是乎，在信訪總量連續十一年遞增的同時，行政訴訟和行政覆議卻陷入「收案數嚴重不足，撤訴率高得出奇」的尷尬境地^⑩。

第二組數據表明：近年來公民的信訪活動出現「上移」趨勢，信訪的增量主要集中於中央這一級。然而「中央信訪機構對地方信訪機構及中央各部門信訪機構之間的管制協調能力十分有限，各地信訪機構的職能和權力及運作方式都有較大的差異，而導致信息不共享，缺乏強制約」。其結果有二：一是「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，各種問題和矛盾焦點向中央聚集」。二是「由於信訪機構林立，而又缺少統領機關，各機構

信訪原是為了克服科層制的信息不到位，結果卻為新的信息不到位——「信息爆炸」所累。信訪在一定程度上可以彌補科層制信息溝通之短。另一方面，千分之二的上訪解決率又說明這一溝通渠道的有效性其實很低，造成了大量的信息冗餘和浪費。信訪人的信息供給成本和政府的信息處理成本都非常巨大。

信訪困局的體制根源有以下三點：第一、近年來相當一部分地方政權(尤其是基層政權)呈退化的趨勢；第二、威權政治需要大量德才兼備的官員來支撐其良好運作，然而當前的幹部隊伍還遠遠不能適應這一要求；第三、行政主導的體制賦予了科層組織過多的使命，而中國1949年後的科層制在理性和治理技術方面存在着先天不足。

推來推去……信訪者在北京四處投訴後，問題並不能真正得到解決，導致對中央的政治權威的認同發生非常明顯的變化」^①。

第三組數據雖然不具有統計學意義上的精確，但其價值同樣不容忽視，畢竟它出自一個信訪工作的高層領導之口，比較能夠代表中央對信訪工作形勢的判斷和立場。第一個80%表明中央傾向於把當前的信訪困局視為過程性的現象，這一方面合乎事實，因為改革和發展勢必會產生新的矛盾和問題，另一方面也意味着中央還未能從體制上來探究形成這種局面的根源；第二個80%是從總體上肯定了信訪活動的合理性；第三個80%說明各級黨政機關對信訪工作的重視程度和處理方式還有所欠缺，未能及時、有效地解決問題，導致信訪規模和規格不斷升級；第四個80%表明中央希望各種信訪問題最好能夠就地妥善解決，既不損害基層政權的威信，也不至於給整個政治系統造成巨大壓力——但問題是基層政權具備這樣的能力嗎？

把第四組數據與第一組數據相比較，我們可以發現一個殘酷的現實：一方面是信訪愈來愈「熱門」，另一方面卻是堪與「六合彩」相比的極低解決率。信訪人深知科層制自上而下的權力運作方式，在與基層政府直接交涉未果之後，他們往往試圖通過給上級政府或部門施壓，引起對方的干預，從而將體制外的低壓轉化為體制內的高壓，迫使基層政府「就範」。於是，信訪變得更像是一個「變壓器」，而不是一條解決問題的有效途徑。信訪的「變壓器」特性反過來又決定了信訪的解決率不可能很高，因為過大的內部壓力勢必會導致科層制的崩潰。

為甚麼信訪人傾向於越級上訪和進京「告御狀」？為甚麼信訪人「熱衷」於集體上訪，「把事情鬧大」？為甚麼人們更願意訴諸信訪救濟而不是其他救濟方式？這些讓政府頭疼不已的信訪難題其實與中國現行政治體制的三個重要特徵密切相關。其一，由於中央集權，導致各級地方官員唯上是從，罔顧民眾訴求，而一經上級批示，即予高規格處理，這在客觀上刺激了上訪行為，導致地方事務中央化；其二，由於威權政府對民意反應不靈敏，即使感應到了，也未必及時回應，信訪人只好通過集體上訪將事態擴大，使得原本簡單的行政事務政治化；其三，在行政主導的體制下，司法缺乏獨立性，權威不彰，難以令民眾產生司法信任，人們即使遇到司法問題首先想到的是「官」而不是「法」，如此便導致司法問題行政化。

我們可以將信訪困局的體制根源歸結為以下三點：第一、中央集權的良好運行不僅需要中央對地方的有效控制，而且需要以良好的地方治理為基礎，然而近年來卻有相當一部分地方政權(尤其是基層政權)呈退化的趨勢^②；第二、威權政治將合法性建立在統治精英的「先進性」和「行仁政」的基礎之上^③，需要大量德才兼備的官員來支撐其良好運作，然而當前的幹部隊伍還遠遠不能適應這一要求；第三、行政主導的體制賦予了科層組織過多的使命，而中國1949年後的科層制在理性和治理技術方面存在着先天不足^④。

由於當前的信訪工作已經呈現一種「瀰散性」的特徵：幾乎所有的政府部門(以及黨委、人大、政協)都設有信訪機構，幾乎所有的問題都可以向

信訪部門反映，因此信訪制度實際上與整個政治體制深深地勾連在一起。這就注定我們不能脫離政治體制的大局去談信訪制度改革，而信訪制度改革勢必要「牽一髮而動全身」。沒有其他制度的改革相配套，單獨改革信訪制度將無功而返。根據我們對信訪困局體制根源的分析，信訪要從根本上擺脫困境至少需要以下前提：

一是調整中央與地方關係，對二者的權限進行科學劃分，在單一制的框架下實行地方自治，對屬於地方政府管轄的事務，中央無權干預，從而對逐級上訪起釜底抽薪之效；但地方自治必須以優良的地方政權為前提，如果地方政權自身已經退化，那麼自治只會令其更加無所顧忌。可行的辦法是先加強各級地方的政權建設，提高地方政府的治理能力和地方官員的綜合素質，進而逐漸放開對地方的控制。

二是有序地推進民主化進程，擴大直接選舉的範圍，以選票來制約權柄。這個過程實際上是與地方自治相配套的，地方官員為了得到選民的支持，就不能不關心當地民眾的利益訴求，民眾也就不再需要借信訪這個「變壓器」間接對地方政府施壓。這樣一來，大部分問題剛剛湧現出來，就可以得到及時、有效的處理，而不需要訴諸上級政府。

三是切實保障司法獨立，改變司法事實上從屬於行政的尷尬局面，培養民眾的司法信任，從而使信訪洪峰得到分流。從成熟的法治國家的經驗來看，三權分立是保障司法獨立的有效制度安排。司法缺乏獨立性，說到底是立法、行政和司法三權之間的制度性張力不夠。中國是否也可以嘗試

借鑑這方面的經驗，還有待進一步思考。當然，光有司法獨立還不足以樹立司法權威，還必須大力提高司法工作人員的業務水平。

如果以上三個方面都能夠順利實現，那麼信訪總量勢必會大大減少，信訪活動對政權合法性的衝擊力將得到有效緩衝，從而也就大大降低了其敏感性。在這樣一個寬鬆的政治環境下，對信訪的制度設計就不再是一個政治問題，而主要是一個技術問題，信訪制度本身的形式反而不那麼重要了。

註釋

①⑥⑩⑭ 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。

②⑤⑦ 周占順：〈認真貫徹「三個代表」重要思想，努力開創新世紀信訪工作新局面〉，《人民信訪》，2001年第10期，頁5-11。

③ 畢瑟姆(David Beetham)著，韓志明、張毅譯：《官僚制》(長春：吉林人民出版社，2005)，頁10。

④ 此係康曉光的觀點，轉引自趙凌：〈信訪改革引發爭議〉，《南方周末》，2004年11月18日。

⑧⑨⑪ 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。

⑫ 于建嶸：〈農村黑惡勢力和基層政權退化——湘南調查〉，《戰略與管理》，2003年第5期，頁1-14。

⑬ 康曉光：〈仁政：權威主義國家的合法性理論〉，《戰略與管理》，2004年第2期，頁108-17。

信訪要從根本上擺脫困境至少需要以下前提：一是調整中央與地方關係，對二者的權限進行科學劃分，並提高地方政府的治理能力和地方官員的綜合素質，進而逐漸放開對地方的控制。二是有序地推進民主化進程，擴大直接選舉的範圍，以選票來制約權柄。三是切實保障司法獨立，改變司法從屬於行政的尷尬局面，培養民眾的司法信任，從而使信訪洪峰得到分流。