

On the Issues and Improving Measures of Administration Complaint Visits

Meng Gao

Management School, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang, China
hyperlinker@163.com

Abstract: The administration complaint visit is a kind of right relief system with Chinese characteristics, which is the important form for government to receive public supervision. There exist many problems on administration complaint visits, including imperfect legislation, unsound system, unbalanced right and duty of administrative section and unreasonable agency setting and mechanism running, etc. Aiming at these problems, to further legalize the system of administration complaint visits, to sound the agency of administration complaint visits, to promote the consistence of right and duty of administration complaint visits, and to construct the supervising system of administration complaint visits with Chinese characteristics are imperative.

Keywords: Administration complaint visits; Right relief; Administrative supervision

论行政信访制度的问题与完善措施

高 猛

浙江海洋学院 管理学院, 舟山, 浙江, 316000
hyperlinker@163.com

摘 要:行政信访是一种具有中国特色的权利救济制度,也是政府接受群众监督的重要形式。行政信访制度当前存在很多问题,主要包括立法不完善,体制不健全,信访部门权利与责任不对称,机构设置和运行机制不合理等等。针对此,应当进一步推进行政信访制度法治化,健全行政信访机构,促进行政信访工作权责一致,创建中国特色的行政信访监督体系。

关键词: 行政信访制度; 权利救济; 行政监督

1 引言

行政信访制度是一种具有中国特色的权利救济制度和监督制度,它在司法外为信访人提供了一条救济和监督的途径。自1951年6月政务院颁布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》标志着信访制度的诞生到现在,行政信访制度在中国已实行了58年。行政信访作为政府和人民沟通、互动的桥梁和纽带,在消解社会矛盾,推动社会发展,维护社会稳定等方面发挥了不可替代的作用。近年来,随着改革的不断深化,经济的迅速发展,社会利益格局的调整,社会各阶层的利益碰撞加剧,人们的心理承受力失衡,社会矛盾日益突出,许多社会问题和矛盾无法在短期内得到解决,有的甚至将长期存在。这些问题和矛盾通过信访这个渠道不断的反映出来,导致信访的数量上

升,出现“信访洪峰”,同时,如越级上访,闹访、缠访等不良现象也层出不穷。因此,在我国目前这个法制建设还不完善的社会里,不断完善行政信访制度是至关重要的。本文将对当前行政信访制度存在的问题进行分析,并提出相对应的完善措施。

2 行政信访制度的内涵与特征

信访是来信来访的意思,它有广义和狭义之分,广义的信访概念就是信访人包括公民、法人或其他社会组织通过走访、书信、电子邮件等形式从事的社会活动,而狭义的信访指的是行政信访活动。[1]根据国务院2005年颁布的新的《信访条例》第二条规定,行政信访是指“公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意

见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。”目前我国由于经济发展迅速,行政权力日益膨胀,公民权利被侵犯的案件也越来越多。现在,很大一部分信访内容是由行政机关处理或者由行政机关引起的,行政信访在信访活动中占有很重要的地位。行政信访制度具有以下基本特征。

第一,处理机关和处理事项的特定性。信访处理机关有很多种,如权力机关、司法机关、行政机关及其他有关的组织部门,其中的行政机关一般处理的都是行政信访。这些行政机关包括各级人民政府和县级以上人民政府工作部门。行政信访不仅具有特定的处理机关,且其处理的事项也具有特定性。根据《信访条例》第14条第1款规定:“信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况,提出建议、意见,或者不服下列组织、人员的职务行为,可以向有关行政机关提出信访事项:第一,行政机关及其工作人员;第二,法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员;第三,提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员;第四,社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员;第五,村民委员会、居民委员会及其成员。”

第二,决定效力的法定性。行政信访受理人受理行政信访案件并做出处理决定必须按照行政实体法和行政程序法的规定实施。而通常认为,行政行为具有公定力、确定力、拘束力和执行力四种效力[2]。所以行政信访决定也应具有公定力、确定力、拘束力和执行力四种法律效力。行政信访决定一旦做出并生效,只要没有充分的证据证明行政信访程序严重违法或结论错误,行政信访结论就不应被推翻。

第三,形式的灵活性。行政信访形式是指公民、法人或者其他社会组织向行政机关反映情况,提出需求和建议的方式、方法。当代行政信访在设立之初主要采用的是书信和走访的方式,随着科技的发展,社会的进步,电脑等高科技产品大量被群众所接受,行政信访的方式也发生了很大的变化,电话、电子邮件逐渐成为行政信访的重要方式。

第四,具有浓厚的中国特色。行政信访制度是中国共产党创造的一种特殊的权利救济方式。作为一种社会活动,行政信访是我国社会主义公民政治参与的重要渠道,也是实现和维护人民民主政治权利的具体形式。国外也具有类似的制度,如瑞典的申诉委员会,日本的苦情制度,但是这些国外的制度与中国的行政信访在制度设计的出发点或具体运作等有明显的差

异,最为明显的例子是,在英语中找不到与“行政信访”一词相对应的英文单词。

3 我国行政信访制度存在的主要问题

3.1 行政信访法律法规不完善

改革开放以来,中国在法制建设上有了很大的进展,但是,现在我国关于行政信访的法律只有两部:一部是1996年国务院颁布的《信访条例》,另一部是2005年重新修订的《信访条例》。相较于其他具有一套完整法律法规的程序法和实体法,行政信访方面的法律法规十分欠缺,而且现有的《信访条例》仅仅只是一个行政法规,法律地位并不高,约束力很小,操作性也很差。近年来,随着社会主义市场经济的发展,很多矛盾集结在一起,公民参政议政的积极性不断提高,宪法意识和民主法制观念也不断增强。而且,一些国家机关人员接连出现腐败渎职现象,这更导致信访数量不断攀升。目前,各省、市、自治区都出台了相应的信访地方性法规和部门规章制度,但这些法律法规、部门规章对行政信访的相关规定及要求不尽相同。总体来看,我国当前关于行政信访的法律法规还不完善,无法支撑新时期下的行政信访工作。

3.2 行政信访的机构冗杂、责重权轻

首先,我国各级政府及相关职能部门都设有行政信访机构,加上党委、人大、司法部门的相关信访部门,信访机构设置冗杂、归口不一。从深层次来讲,这些机构并没有严格意义上的隶属关系,中央信访机构对地方的信访机构及对中央各部门的信访机构之间的管理协调能力非常有限,缺少一定的强制力和约束力。由此,信访机构缺乏整体性和系统性,部门之间的信息又不共享,这往往降低了信访机构的办事效率。其次,行政信访制度承载了化解社会矛盾、消减社会危机、维护社会稳定、促进社会和谐的重任。然而,从法律地位看,行政信访机构并不具有行政的职权,也不是单独序列的国家机构,其处理信访事项的权能有限,不可以也不可能去解决本应由负有一定职责的国家机关办理的社会事项。但是几千年的“人治”使得大部分信访者潜意识里有很强的清官情结,即便是法院已经判决生效的裁判文书,信访者仍然意欲通过行政信访的渠道来改变其败诉的现状,对此行政信访工作解决问题的效果有限。

3.3 行政信访程序不清、运行不畅

首先,我国行政信访制度缺乏一套清晰、具可操作性的运行规则。虽然2005年修订的《信访条例》对原有的条例做了进一步改进,但在信访程序上的规定过于简单,没有其他的程序法规定的详细。由于缺少一套有效的程序,这使立案和答复都没有具有强制约束力的法律法规保障,有很大的随意性,人为因素非常严重。其次,行政信访制度缺乏信访终结机制。所谓的终结机制笔者认为是指在行政信访过程中,行政信访处理事项通过办理、审查、核实等程序后,信访人仍然反复上访,闹访,且其要求确实不合理时,根据《信访条例》规定,在信访工作程序上宣告终结的一种制度。目前,我国行政信访制度本身就缺乏这样的机制,由此才出现大量闹访、反复上访、缠访的现象。

3.4 行政信访缺乏有效的监督机制

在美国强调的是三权分立原则,三个部门之间相互独立,相互制衡共同治理国家,而在我国强调的是监督制度,因为绝对的权力会导致绝对的腐败,没有相应的监督体制,很容易导致职权的滥用和政府系统的崩溃。当前,我国的监督制度分为人大监督、司法监督、行政监督、民主监督等。我国法制监督是法治的理性要求,司法监督作为法律监督的核心内容,其根本目的是为了约束司法权,防止其懈怠和滥用权力进而达到保障人民利益的目的。监督制度的设立在解决司法审查等问题起到了很大的作用,而信访制度却没有这样行之有效的监督体系。设立监督体制的目的是为了保障权力在合法的范围内的发挥其最大的功能,防止权力的滥用。但是我国信访机构设置繁杂,职权又很不明确,上下级之间也没有严格的隶属关系,相互之间也没有监督与反监督的关系。[2]在现有的《信访条例》里没有规定专门监督机关,也没有专门的权力机构对行政机关的受理、登记、转交、询问处理结果等行政信访活动进行监督,这也使信访机构的办事效率更显低下。监督本身是为了预防和惩处权力被滥用,防止权力失衡、决策失控和行为失范,同时还可以提醒、教育和警示领导干部端正自己的工作作风。而行政信访制度少了监督机制,则必然会导致权力滥用以及合法权利被侵害。

4 完善行政信访制度的措施

4.1 构建行政信访法律体系,推进信访工作法治化

我国目前关于行政信访的法律只有《信访条例》,而该条例的法律地位并不高,约束力很小,只能算是

一个行政法规。因此,笔者建议全国人大应尽快将《信访法》列入立法计划,建立一个完备统一的信访法律制度。依照宪法规定,受理行政信访是所有行政机关的法定义务。制定《信访法》可以以严格的法律形式对信访工作定位、信访各个部门职能、信访受案的范围、信访处理规则、各方法律责任等作出明确规定,保障全国的行政信访工作达到协调一致。另外,通过强制性的法律规定可以明确行政信访部门的职责权限,包括行政信访事项受理权,向有权部门交办权,对跨地区跨部门行政信访事项组织会办权,对行政信访事项办理情况进行督查通报权,对政策完善、工作改进、责任追究提出建议权等。因此,制定一部完善的关于行政信访的法律是现实可行的,它可以保证行政信访在新形势下,在法治社会下正常的运行。[3]

4.2 加强行政信访机构的独立性,保证权责一致

目前,我国的信访机构是作为行政机关的附属机关所存在的,带有浓重的政治与“人治”色彩,由于其只是一个附属机关,因此没有相应的行政职权,然而在处理信访案件时,往往要求信访机构对行政机关负责,并要征求其意见,导致信访机关处理问题没有独立性。没有独立性就不可能对所依附的机关进行有效的监督,而实行从中央到地方垂直管理的模式可以避免此类问题。若实行从中央到地方的垂直管理模式,就可以使行政信访部门脱离当地政府的控制,直接服从上级行政信访机关的领导和管理。这样就可以最大程度杜绝行政信访过程中的“地方保护主义”的发生。此外,垂直管理有利于上情下达和下情上达,可以使上级行政信访机关及时准确的了解下级机关的工作情况,也可以使下级信访机关及时的把在信访工作中遇到的难解问题反映到上级机关。当然,行政信访机关要做到独立处理问题,必须具有相应的权力。当前,由于社会矛盾越来越多,群众通过行政信访反映的问题也越来越复杂,这也要求行政信访机关拥有独立处理问题的各种权力。笔者认为可以在新的行政信访法律法规中,通过法律解释赋予信访机构以一定的权利,如查处权,裁决权和处分权。这样信访机构可以及时对民众提出的问题作出反映并且对行政机关的相对人作出行政处分。

4.3 完善行政信访工作程序,建立信访终结机制

首先,完善行政信访工作程序。现如今,行政信访工作常常陷入一个尴尬的局面,信访工作人员有心处理百姓的信访时却没有具体的法律法规支持,人为因素影响很严重,所以曾一度在学术界引起关于行政

信访制度存废的争议。笔者认为必须完善现有的行政信访工作程序，使行政信访工作具有规范性。第一，规定行政信访的受理时限；第二，必须规定行政信访的受理范围；第三，对行政信访部门的反馈和答复作硬性规定，如必须在规定时限内给出有效意见，以书面形式告知行政相对人；第四，行政信访部门必须做好保密工作，不得将信访人的资料透入给相关行政机关。其次，建立行政信访终结机制。目前的行政信访制度缺乏终结机制，遇到难以解决的问题，只能选择层层转发，对于那些反复上访者也是无计可施。对于这种现象，笔者认为应该建立一个完善的信访终结机制，秉持一事不再理的原则，这也许会对信访人的权利造成影响，但是笔者认为在建立终结机制时，可明确要求信访事项应当经过办理，复查或复核程序才可申请终结。同时，在信访终结机制中确定“谁申报、谁负责”的工作标准，明确规定申报终结的单位负责人应当在申报表上签署意见并签名。这些方式不仅可以维护信访人的合法权益，同时可以达到终结信访的目的。

4.4 建立有中国特色的信访监督体系

近年来，行政权力日渐膨胀，公民权利被侵害现象也越来越多，导致行政信访的数量也不断上升，但是，信访处理的效率并不高，这很大一部分原因是缺少监督体系。权力一旦缺少有效的监督就会造成权力的膨胀及滥用，因此，我国可以借鉴外国的申述专员制度与监督专员制度，在欧洲，监察专员可以不受议会干扰，完全自由行动，自己决定工作程序，并就哪些部门应接受检查，哪些问题应引起注意以及应对哪些指控进行更深入的调查作出决定。[4]因此中国也可以建立一个具有中国特色的行政信访监督体系——人大监督专员制度。我国实行的是人民民主专政制度，人民有当家作主的权力。然而要实现真正的民主就要将权力交给代表人民利益的机构——人民代表大会。行政信访工作解决的是人民与政府的矛盾，只有通过代表人民利益的机构来监督政府的工作。构建人大监督专员制度，不仅能使人民的利益得到保障，同时也能限制权力的无限制扩张。

4.5 提高群众法律意识，构建律师参与机制

中国封建社会历来强调的是“人治”，群众心里“权”大于“法”的思想根深蒂固。信访被很大一部

分人认为是人治下的产物。目前中国正在推进法治化建设，而群众却已对信访产生“路径依赖”，当自身权益受到损害时，第一个想到的便是信访，却没有考虑通过行政复议、司法诉讼等其他途径解决问题。这其中的一个原因是，百姓认为通过法律途径费时又费钱，另一个重要的原因是群众的法律意识淡薄，对法律法规知之甚少。在法治社会里，政府应该普及法律教育，并且将行政信访制度的相关法律、法规公开化，提高群众的法律意识。此外，信访的处理机构一直是政府，近年来，信访数量居高不下，政府信访部门压力不断增加。而有些信访工作人员在回答民众问题时模糊不清，使得民众对信访工作人员产生了抵触心理，因此，有必要将信访与法律服务和法律援助有机结合起来，动员有社会责任感的律师参与信访接待工作，义务为信访群众解答涉法问题，对信访群众反映的程序性法律问题引导其向有关部门投诉，对符合法律援助条件的信访群众提供法律援助。[5]律师作为一个法律工作人员，对法律有足够的了解和认识，可以为群众解答法律上的问题，同时，群众对律师没有太大的抵触，更能够理智的听取律师的建议，及时解决自身的问题。这样不仅能减轻信访机构的负担，同时对建设法治社会有很大的帮助。

References (参考文献)

- [1] Dai Xiaoming, On Administration Complaint Visits [J], Journal of South-Central University for Nationalities [J], 2006 (6), P94-95.
戴小明, 论行政信访[J], 中南民族大学学报, 2006(6), P94-95.
- [2] Zhou Zhanshun, The Announcement of Current Petition Work [J] People's Petition, 2001 (7), P49.
周占顺, 关于当前信访工作的通报[J], 人民信访, 2001(7), P49.
- [3] Fu Siming, On Petition Legislation of China Petition [J], Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C., 2009 (1), P97-98.
傅思明, 中国信访立法探究[J], 中共中央党校学报, 2009 (1), P97-98.
- [4] Carl F. Minzner, Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions[J], Stanford Journal of International Law, 2006, P23.
- [5] Wang Xi, Analysis on Problems and Countermeasures of China Inquiry System [J], Tribune of Political Science and Law, 2008 (4), P154.
王栖, 中国信访制度存在的问题及对策分析[J], 政法论坛, 2008 (4), P154.