

上訪潮與申訴制度的出路

● 季衛東

一 改「上訪」為「下訪」？

根據有關機構的統計數據，從1994年起全國群眾來信來訪（尤其是集體上訪）件數明顯擴大，並且在長達十一年的期間內持續遞增；近幾年越級上訪、進京直訴的潮流愈來愈洶湧，各種社會矛盾正在匯集到中央政府^①。2003年夏季以後，公共傳媒開始驚呼北京面臨空前的上訪洪峰^②。2004年頭八個月，僅國家信訪局一家就受理申訴信函近三十萬件（與前年度同比增幅為約15%）、接待走訪公民近十萬人次（與前年度同比增幅為約101%）。國務院法制辦公室主任曹康泰把這種分布特點概括為信訪案件的數量構成呈現「中央多、基層少」的「倒金字塔」型^③。但是，國家信訪局行政編制僅170名^④，顯而易見，即使所有人都加班加點從事受理信訪的業務，也仍然不堪重負。

在這樣的背景下考慮對策或信訪制度改革，人們自然會提出以下思路：為了緩和上訪潮對國家權力結

構的衝擊、減少業務負荷以及未決案件的積壓，首先應該限制集體上訪和越級上訪，同時整頓基層信訪機構，力爭就地解決問題，為此還需要進一步加強各級信訪機構的實權、責任制及督促系統。自2005年5月1日開始施行的《信訪條例》修訂本，正是這種邏輯關係的再次確認和更具體表現。

例如，新的《信訪條例》規定採取走訪形式的申訴只能對具有處理權限的本級或上一級機關提出，不得越級上訪，按照一事不再理的原則也不得重複走訪（第十六條）；走訪的人數或者代表人數均不得超過五人（第十八條）；為了縮小走訪比率，鼓勵以信函、傳真及電子郵件形式進行申訴，並建立全國信訪信息系統（第九條、第十一條、第十七條）；信訪工作堅持分級負責與主管單位負責相結合的原則以及依法、及時、就地解決問題與疏導教育相結合的原則（第四條）；建立信訪工作責任制並把有關活動績效納入公務員考核體系（第七條）；使

從1994年起全國群眾來信來訪件數持續遞增，越級上訪、進京直訴的潮流愈來愈洶湧，各種社會矛盾匯集到中央政府。信訪案件的數量構成呈現出「中央多、基層少」的「倒金字塔」型。新《信訪條例》修訂本依然體現了如下的思路：限制集體上訪和越級上訪；整頓基層信訪機構，力爭就地解決問題。歸根結柢就是要改變信訪的「頭重腳輕」畸形，對信訪實現屬地管理、逐級化解。

信訪與各種解決糾紛的機制直接聯繫(第十三條)；有權處理信訪事項的行政機關也有責任督促相應機關執行並可以對失職人員提出給予行政處分的建議(第三十二條、第三十八條)，等等。歸根結柢就是要改變信訪的「頭重腳輕」畸形，把顛倒了的案件數量「金字塔」再顛倒過來，對信訪實現屬地管理、逐級化解。

以上規定能否見效並開闢信訪工作的新局面，需要由5月1日以後的實踐來檢驗。但結合過去的經驗來分析制度設計方案，顯然還存在一些疑問有待解答。

二 信訪制度的出發點： 通過直訴察民意

既存的規範和話語都表明，信訪包括行政監察與行政上的申訴處理這兩個方面，兼有匯集社會信息、掌握民意輿情的效用。本來行政監察屬於行政機關的內部監控和淨化機制，職有專司，主要由監察局、審計廳、紀律檢查委員會、公務員考核獎懲機構承擔相關責任。信訪的行政監察功能，是以憲法關於公民通過申訴、控告以及檢舉行使人民監督權的條款為根據的，與其他職能部門的活動方式具有不同的宗旨，着眼點在於打破科層制的壁壘，並在一定程度上反映直接民主制的理想。關於信訪制度的初期文獻明確指出^⑤：

對人民所提出的意見和問題，凡本機關能辦理的，必須及時辦理。需要轉交下級機關或其他有關部門辦理的，應及時轉送，並檢查催辦。如係上級

機關交辦者，應及時辦理，並於辦理後將結果回報；若有特殊情況不能及時處理，亦應告知來信本人及原交機關。

不言而喻，當時的制度設計基本上以越級信訪、高層直接辦理或檢查催辦為前提，目的是避免中下層官僚組織的懈怠、勾結及跋扈，保持政府與群眾的密切聯繫，其原理與傳統的行政司法體制中的越級申訴、進京鳴冤(「直訴」或「京控」)等也一脈相承。正如美國學者歐中坦(Jonathan K. Ocko)教授在一篇分析中國近世的「告御狀」現象的法制史研究論文中所分析的那樣^⑥：

作為國家秩序出現嚴重缺陷的徵兆，京控是有關社會運行信息的異常豐富的來源，這已為從縣官到皇帝等所有涉及者所充分認識。從這個意義上說，京控與監察彈劾在功能上是相互配合的。對於作為宇宙和諧的最高捍衛者的皇帝而言，上訴之所以重要，不僅是因為它們有助於維護這種和諧。通過制止無辜者受罰，確保非法行為得以適當糾正，京控的啟示作用便立即發揮出來。

可見下情上達、上行下效是從京控到信訪的各種制度設計的核心價值。在這樣的涵義脈絡中，為了維持和加強中央集權的管理方式，越級陳情、上告乃至直訴本來是應該受到鼓勵的。何況尋找不同門徑去訴苦申冤求解決的過程本身也是一種宣洩方式，因此在理論上，信訪網絡的「路路通」結構可以避免民怨鬱結、不滿逐步累積成為爆炸性的破壞力量。

信訪的行政監察功能，是以憲法關於公民通過申訴、控告以及檢舉行使人民監督權的條款為根據的，有助於打破科層制的壁壘。信訪制度的制度設計與傳統的越級申訴、進京鳴冤也一脈相承。因此在理論上，信訪網絡的「路路通」結構可以避免民怨鬱結、不滿逐步累積成為爆炸性的破壞力量。

如果片面限制上訪，則有可能堵塞傳達信息和指令的渠道，也會在中下層官僚自行其事、互相結託之餘使中央政府面臨基礎失控的危機。但是，在另一方面，如果大多數訴求都湧到中央，而不能在地方各級機構得到妥善處理，那不僅有違初衷，也超出上層專職部門的負荷能力，還意味着信訪制度甚至統治秩序整體正面臨基礎空虛的危機。

三 全國信息系統和責任制的局限性

為甚麼會出現這種事態？從信訪者的角度來看，主要起因於群眾對中下級機構的不信任以及借助「上旨」加強自己相對於下級官僚或強勢群體的談判地位的策略。從受理信訪者的角度來看，主要起因於缺乏實權的無力感以及規避纏訟、推卸責任的動機。針對上述癥結，新的《信訪條例》採取了以下兩項基本舉措。

第一、建立全國信訪信息系統，鼓勵以電子郵件等書面方式的申訴，以數碼技術等新式通訊方法來疏通信訪渠道。在理想狀態中，這個系統可以保持信訪相對於其他救濟制度的最大優點——成本低廉、立案便捷，也可以通過聯網和查閱的技術性安排使中央政府收集基層信息的能力不至於因就地解決問題的規定而削弱，還可以對各級信訪機構的處理申訴的績效進行觀測和追蹤管理。可以說，全國信訪信息系統的構想與邊沁 (Jeremy Bentham) 設計、福柯 (Michel Foucault) 深入考察過的環視監督裝置 (Panopticon) 頗有些類似之處，即借

助中央塔樓的可移動性視線不可遮擋和不可預測的掃射，造成對那些處於一覽無遺境地的周圍各級單位內活動的威懾效果，甚至建構起某種特殊的權力關係，即使在無人操作的條件下也能實現自動化控制^⑦。

第二、在一定程度上賦予各級信訪機構以解決問題的實權，並建立相應的責任制，完善辦理和督辦的程序，改變只轉不辦、效率低下的狀態。例如信訪條例第二十八條規定信訪工作人員應當及時妥善處理申訴事項，不得推諉、敷衍和拖延；第三十一條規定對重大、複雜、疑難的信訪案件可以舉行公開聽證；第三十二條規定信訪機構在作出決定後應當督促有關方面執行；第三十四條和第三十五條規定信訪人對處理決定不服可以向原辦理機構申請複查，如果對複查意見仍有不服，可以向上一級機構申請複核，如果對複核意見仍有不服，按照一事不再理的原則終結信訪程序。

但由於前提條件的制約，這兩項措施其實很難貫徹到底。「信訪」這一概念的本意是指人民群眾通過信函或面談等方式向各級黨政機關和企事業單位提出批評、建議、申訴以及要求，屬於人民對行使管理權的機構或個人進行民主監督的一種權利。而處理來信來訪的作業則被理解為反映群眾呼聲、防止違法亂紀現象、提高各種職能活動的效率的行政性工作^⑧。新的《信訪條例》第二條和第三條繼續堅持這樣的定義。既然信訪在實質上不是一種可以由當事人單方行使的訴權，受理不受理取決於信訪機構的酌情判斷，如何決定也在很大程度上屬於自由裁量權的範疇，那麼環視監督

新《信訪條例》有兩項重要舉措，一是建立全國信訪信息系統，鼓勵以電子郵件等新式通訊方法來疏通信訪渠道；第二，賦予各級信訪機構以解決問題的實權，並建立相應的責任制，完善辦理和督辦的程序，改變只轉不辦、效率低下的狀態。但由於環視監督和嚴格責任都因缺乏明確標準，使得這些舉措很容易流於形式，甚至反倒會進一步助長互相推諉以逃避對決定後果的責任的偏向。

在中國現行體制下，信訪機構要有所作為就必須打破行政內部監督的窠臼，從外部監督上另闢蹊徑。可以動員的權威資源包括公眾傳媒的輿論壓力和人大常委會的權力，兩者都以民意為基礎，符合建立信訪制度的初衷，也可以避免重蹈其他行政監察部門處理同一事項的覆轍。由此可見，中國信訪機構改革的基本方向應該是對行政權的民主監控。

和嚴格責任都因缺乏明確的事先標準而很容易流於形式，甚至反倒會進一步助長互相推諉以逃避對決定後果的責任的偏向。

另外，在加強責任制之際，信訪機構與其他部門之間的權限關係還有待明確。如果信訪機構的主要功能是反映群眾的分散性陳情以及新的權利訴求，那麼它其實不必直接解決問題，只要向其他行政監察部門或主管部門轉交案件並進行督促即可。但在這種場合最重要的是它必須有足夠的權威或者多樣化的手段去施加壓力，使應該負責的團體或個人不敢違抗或懈怠。如果信訪局的活動方式與其他行政監察組織相比較沒有明顯的不同，那麼它就純屬疊牀架屋之餘的累贅了，導致其他部門無法解決問題的因素也同樣會束縛信訪機構的手腳。但如果堅持要讓信訪機構在其他行政監督部門之外直接處理申訴，那麼為了避免重複勞動、重複受挫的不合理性，它只有另行發揮超越於所有行政機關的上級審或者最高覆議機關的外部監督功能，並且必須有條件擺脫那些導致地方政府、其他監察部門以及司法機關無法妥善解決問題的各種障礙。

四 關鍵在於獨立調查及基於民意的外部監督

綜上所述，在中國現行體制下，信訪機構要有所作為就必須打破行政內部監督的窠臼，從外部監督上另闢蹊徑。為此可以進一步動員的權威資源不外乎公眾傳媒的輿論壓力和人大常委會的權力，兩者都以民意為

基礎，符合建立信訪制度的初衷，也可以避免重蹈其他行政監察部門處理同一事項的覆轍。由此可見中國信訪機構改革的基本方向或出路應該是對行政權的民主監控。如果同意這樣的判斷，那麼不妨借鑑北歐議會型申訴專員(Ombudsman)制度的成功經驗，以縮短試錯過程、節約創新成本。

「申訴專員」制度起源於1809年瑞典憲法規定的「司法申訴專員」(Justitieombudsman，簡稱JO)。按照有關法律規定，JO以各黨派承認和議會全場一致通過的方式從有資格擔任最高法院或者最高行政法院法官的人士中選任，以維護公民的自由和權利為使命。JO的任期為四年，可以連任且沒有退休年齡上的限制，但每年必須向議會提出年度報告並接受審查，不能獲得議會信任的JO得以投票過半數的表決結果被免職。首席JO雖然有權決定處理申訴活動的基本方針，卻不能干涉其他JO的具體工作，每位JO都分別單獨行使職權。JO事務所除申訴專員外還擁有大量輔助性職員，其中多數是律師。事務所完全獨立於政府及其他行政部門，預算也不經過財政部而直接由議會撥出專款^⑩。

在這樣的制度設計中，申訴專員由議會選任並對議會負責，但卻獨立於議會；一旦開始調查活動，議會和議員一概不許介入。總的來說，申訴專員的活動方式類似於職業法律家，在某種意義上兼有檢察官與法官的雙重職能。但是，申訴專員本身沒有撤銷行政機關或司法機關所作出的決定的權限，只能通過調查報告、建議等方式進行間接的監控和矯正，因此歸

根結柢還是進行一種非司法性監察 (scrutiny)。申訴專員權力的實效主要由 (1) 高度的權威性及完全獨立的地位、(2) 議會對政府部門的質詢和問責、(3) 通過公眾傳媒公布調查記錄這三種要素來擔保。

隨着行政權的過度擴張成為世界性問題，許多國家都開始研究並引進北歐的申訴專員制度，以保護公民權利不受政府權力的侵害。即使在已經建立行政型申訴處理系統的地方，也按照民意監控的原理從事改革，把科層制邏輯與代議制邏輯聯繫在一起並進行重構。例如日本政府在1955年建立了附屬於總務廳的、與「行政監察」並列的「行政諮詢」機構來處理公民的申訴之後，從1980年起又另行設置「申訴專員制度研究會」，致力於構思把現有的行政諮詢機構與申訴專員結合起來的具體方案。雖然迄今尚未導入全國性的申訴委員制度，但在90年代，各地方自治體已經紛紛着手選任「綜合性申訴專員」及限於特定領域或專題（例如消費者權益、公平交易、醫療服務、個人隱私、福利、警察）的「特殊性申訴專員」。尤其值得注意的是，在「公家」申訴專員之外，還出現了各種由公民任意組織的、以監督和改善行政為目的的「私人性」申訴委員或「民間申訴委員」^⑩。

即使在被當做行政型申訴處理系統的典型的法國，儘管所謂「行政中介人」職務並非由議會授予，而是來自政府的任命，被定位成採取自由立場在公民與行政機關之間進行斡旋和調解的公務員^⑪，但公民個人還是不得直接向行政中介人申訴，而必須首先向議員陳情，只有通過議員才能向行政中介人申訴。由於公民對議員轉

交申訴的不便之處略有微詞，所以還需要在各地設立聯絡員提供方便，因此聯絡員實際上就成為議員與申訴專員之間的中介。這樣的制度安排使公民與行政機關形成了正式的雙重中介，議員發揮着在過濾申訴案件的同時監督行政中介人活動的作用。在某種意義上也可以把行政中介人理解為行政監察活動與議會監督功能的一個制度化的接點，他不能以職權開展調查，而僅僅受理議員提出的申訴。行政中介人如果通過調查發現申訴理由屬實，可以按照衡平的原則提出救濟或者改正的勸告，其內容不必拘泥於法律的明文規定。也就是說，行政型的申訴專員享有對立法權進行微調的特權，這是其他國家所沒有的最大特徵^⑫。

不言而喻，中國的情形與歐美各國相比有許多差異，因此我們不能簡單套用議會型申訴委員的制度設計。但根據各國實踐的經驗及具有普遍性的基本原理，可以說改變信訪制度頹勢的一個根本前提應該是重新定義國家信訪局與人大監督功能、政府的監察部門、審計部門之間的分工合作關係，確保信訪機構具有卓然獨立的地位和權威。為此，有必要規定國家信訪局的調查權可以涉及任何行政機關及司法機關，在調查過程中不受任何其他機關干預；其調查報告及對有關涉案機關的勸告和意見應該採取文件及新聞等方式公布，特別是應該借助公眾傳媒的力量加強監督；國家信訪局可以代上訪者提起違憲審查的請求，即擔任憲法訴訟的代理人。對於一些專業性問題（例如社會福利保障、金融證券、拆遷、攤派），可以在有關部門設立特別信訪

改變信訪制度頹勢的一個根本前提應該是重新定義國家信訪局與人大監督功能、政府的監察部門、審計部門之間的分工合作關係，確保信訪機構具有卓然獨立的地位和權威。為此，有必要規定國家信訪局的調查權可以涉及任何行政機關及司法機關；其調查報告應該採取文件及新聞等方式公布，特別是應該借助公眾傳媒的力量加強監督。

機構。另外還應該借助律師及民間團體的力量來減少信訪機構在維權方面的制度成本。總之，只有在滿足以上條件後，中國的信訪制度改革才能真正見效。

註釋

- ① 參閱蕭唐鏢：〈二十年來大陸農村的政治穩定狀況〉，《二十一世紀》，2003年4月號（香港中文大學·中國文化研究所），頁51-60；于建嶸：〈中國信訪制度批判〉，《中國改革（綜合版）》，2005年第2期，頁26-28。
- ② 據《瞭望東方周刊》，2003年總第4期專題報導。
- ③ 曹康泰：〈《信訪條例》的指導思想、主要原則和制度〉，載汪永清、呂錫偉編：《信訪條例釋義》（北京：中國法制出版社，2005），頁2。
- ④ 據國務院辦公廳2000年2月13日通知的《國家信訪局職能配置、內設機構和人員編制規定》（廳字〔2000〕第5號）。
- ⑤ 〈政務院關於處理人民來信和接見人民工作的決定〉（1951年6月7日發布），載國務院法制局編：《中華人民共和國現行法規匯編·1949-1985：政法卷、軍事及其他卷》（北京：人民出版社，1987），頁393。
- ⑥ 歐中坦（Jonathan K. Ocko）著，謝鵬程譯：〈千方百計上京城：清朝的京控〉，載高道蘊、高鴻鈞、賀衛方編：《美國學者論中國法律傳統》（北京：中國政法大學出版社，1994），頁473。
- ⑦ 參閱福柯（Michel Foucault）著，劉北成、楊遠嬰譯：《規訓與懲罰：監獄的誕生》（北京：三聯書店，1999），第三部分第三章。
- ⑧ 詳見本書編寫組編：《信訪·舉報·申訴必備》（北京：中國政法大學出版社，1990）；刁傑成：《人民信訪史略》（北京：北京經濟學院出版社，1996）。關於信訪機制的實際運作和技法，參閱應星：《大河移民上訪的故事》（北京：三聯書店，2001）。

◎ 參閱Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea* (Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1973)；フランク・ステイシー（Frank A. Stacey）著，宇都宮深志、砂田一郎監譯：《オンブズマンの制度と機能：世界10か國の比較研究】》（東京：東海大學出版會，1980）；日本眾議院各國議會制度及び政治經濟調查議員團：〈スウェーデンのオンブズマン制度について〉，《眾議院各國議會制度及び政治經濟調查議員團報告書》（1980）。

⑩ 詳見林修三：〈日本的オンブズマン制度の構想について〉，《法律時報臨時増刊》（1981），頁171-75；小林節：〈日本の行政相談制度とオンブズマン〉，《ジュリスト》，第1054號（1994），頁17-22；園部逸夫、枝根茂：《オンブズマン法》（新版）（東京：弘文堂，1997）；矢野輝雄：《市民オンブズマン活動ハンドブック：自治體を市民の手に》（大阪：東方出版，2000）；林屋禮二：《オンブズマン制度：日本の行政と公的オンブズマン》（東京：岩波書店，2002）。

⑪ 這種行政型申訴專員由總統根據內閣決議、以政令方式任命的，主要任務是糾正行政失誤，但也有權基於衡平的考慮提出改善申訴人處境的具體建議及勸告修改有關法規。根據1973年頒布的〈關於設置行政中介人的法律〉，行政中介人只有一位，任期六年，不得連任；有50名左右的職員以及分布在全國各地的130名聯絡員（州縣代表）專門輔助其活動。作為行政中介人的申訴專員一旦就任即享有完全獨立的地位，既不對政府負責也不對總統負責，更不接受任何人的指令。

⑫ 法國的情形，詳見山內和夫：〈フランスのオンブズマン制度とその活動〉，《行動科學研究》，第13卷1號（1979），頁31-38。