

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.01.011

从行政指导视角论我国信访救济的完善

孙萍, 邓小川

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘 要: 行政指导是适应经济社会发展和政府职能转变需要的一种新型行政行为和管理方式,它在发挥积极作用的同时,有时也会给行政相对人造成损失。作为行政救济方式的一种,行政指导获得信访救济不仅具有理论基础和法律依据,还符合当代社会管理创新发展要求。然而在实践中行政指导的信访救济存在不足,如信访诉求表达渠道不畅,处理情况不公开透明,信访体制机制缺乏科学性和规范性等,因此可以通过信息化建设和应用畅通诉求表达渠道,将信访体制机制纳入法治化轨道,构建信访救济与司法救济协调发展的救济体系,不断推进行政指导获得信访救济的科学化、法治化和规范化,从而保障公民权利。

关键词: 行政指导; 信访救济; 司法救济

中图分类号: D 922

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2018)01-0073-06

Improvement of Petition Relief in China from the Perspective of Administrative Guidance

SUN Ping, DENG Xiao-chuan

(School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

Abstract: Administrative guidance is a new administrative behavior and management mode to adapt to the economic and social development and transformation of government functions. It plays a positive role but may cause administrative counterparts' losses sometimes. As an administrative relief means, administrative guidance with petition relief not only has the theoretical foundation and legal basis, but also conforms to the requirements of the contemporary social management innovation and development. However, in practice, there are some deficiencies in the petition relief of administrative guidance, including the unsmooth channels, the unclear processes as well as the unscientific and nonstandard mechanisms. Therefore, it is suggested that we should smooth the channels for claim expression through information construction and application, take the petition system into the orbit of law ruling, construct the relief system with the coordinated development of petition relief and judicial relief, and constantly promote the administrative guidance to be scientific, legalized and standardized so as to protect the rights of citizens.

Key words: administrative guidance; petition relief; judicial relief

行政指导是行政机关或法律法规授权的组织为实现一定行政管理目的而实施的新型行政行

为,它是基于行政机关或法律法规授权组织的权力职责基础上对行政相对人作出的不具有国家强

收稿日期: 2017-02-25

作者简介: 孙萍(1962-),女,辽宁庄河人,东北大学教授,博士生导师,主要从事法治政府建设研究; 邓小川(1988-),女,四川宜宾人,东北大学博士研究生,主要从事法治政府建设和行政法研究。

制力、不直接产生法律后果的相对单方性行为,多采用指导、劝告、建议等柔性方式给予行政相对人自主选择权,是符合现代行政法治原则的积极行政行为。行政指导作为一种新型管理手段诞生于“二战”后的日本^[1],作为行政指导制度的先行者和佼佼者,日本除了制定关于行政指导的法律规范、受理行政指导引起的诉讼和赔偿纠纷来进行司法救济以外,还通过行政内部监督机制——行政相谈和苦情制度对受行政指导侵害的权利进行救济。行政指导作为协商行政的一种方式,在中国发展市场经济的过程中开始逐渐被运用并对经济发展起到了积极的作用,但因缺乏立法规范、司法救济等系统规制,出现了损害行政相对人权利且难以得到救济的问题。探讨作为类似日本行政相谈和苦情制度的中国特色社会主义信访制度,能否及如何发挥其权利救济功能有效地救济受到行政指导损害的权利,在理论界和实践中都具有重要意义。本文以行政指导为视角,在构建法治中国的大背景下,以信访制度在发挥救济功能时存在的现实不足为导向,探索提出完善行政指导信访救济的可行性方案,作为司法救济主渠道的重要补充。这不仅有利于保障公民的合法权利,还有利于服务型政府和法治型政府的构建,是行政指导行为自身发展亟待解决的问题。

一、行政指导行为属于信访救济范围

1. “有权利必有救济”原则是行政指导获得信访救济的理论基础

权利观念、权利规范和权利保护机制是权利不可或缺的组成部分,只有三者有机结合,才能保障权利的真正实现。权利观念是人们对自然权利和法定权利的总体看法;权利规范是表达权利观念的文本载体,是统治阶级意志和社会管理需要的集中体现;保护机制是按照权利规范确保权利观念得以实现的实施机制,三者缺一不可。有权利必有救济在近代宪法产生以前是普适性的法律公理,近代立宪以后便上升为宪法和宪政的重要标志及根本目的。社会契约论者关于现代社会的权利与权力关系进行了论述:人民的权利是国家权力存在正当性的基础,更好地保护和扩大公民的基本权利是国家和政府存在合法性的根本^[2]。作为施行宪政的中国,《中华人民共和国宪法》明

确规定“一切权力属于人民”。在现实中,行政机关实施行政指导行为造成行政相对人合法权益损害的,存在以下几种情形:一方面,行政指导行为本身内容违法或存在瑕疵;另一方面,行政指导行为本身不存在问题,但行政主体随意变更或不予兑现行政指导行为损害了行政相对人的可期待权益。无论何种情形出现,按照有权利必有救济的理论要求,行政相对人需要通过权利保护机制来维护自己的合法权益。从解决问题功能角度看,信访制度是在国家与公民、国家内部之间设计的一种以解决问题为最终目标的制度安排,兼具救济、监督和修复功能^[3]。利益受到损害的行政相对人通过信访制度可以向信访机构或部门反映情况并提出信访诉求,由信访部门按照有关规定转送有关机关进行处置解决。从信访人角度来看,信访可以救济当事人的权利;从被信访机关角度来看,信访可以对行政机关从事的活动进行监督;从国家角度来看,信访可以对国家社会管理中存在的问题进行修复。

2. 行政指导获得信访救济具有法律法规依据

《中华人民共和国宪法》规定:公民享有对国家机关和国家工作人员的批评权和建议权;公民享有对上述人员违法失职行为的申诉权、控告权、检举权。国务院颁布的《信访条例》第十四条指出:信访人可以对行政机关或法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及上述组织工作人员的职务行为反映情况,提出建议、意见或者提出信访事项。这是《信访条例》对于受理范围的具体规定。

一方面,从行为实施主体看,行政指导或者是由具有行政主体资格的行政机关作出,或者是由法律、法规授权的组织作出。这两类主体均由法律赋予其权力而享有丰富的社会资源、知识等,加之它们作为社会主义市场经济管理者扮演着宏观调控的中立者角色,因而它们具有权威性、优势性和超脱性,这样的主体有利于行政指导达到预期的行政管理目的。显然,这两类主体属于《宪法》中所述的“国家工作人员”及《信访条例》第十四条中所述的(一)和(二)两类人员。另一方面,从行为实施类型看,行政指导是行政主体为达到行政管理目的依据权力职责实施行政管理权的职务行为。现代社会公共管理追求的目标:既要平衡公益与私益,又要兼顾公平与效率;既要考虑降低社会成本,又要不断增进社会福利。正是基于这样

的管理需求,行政指导改变以往传统单一的行政手段和被动的应对模式,而是灵活地运用包括指导、建议、劝告、提倡、告诫、提醒、鼓励等在内的多种不同柔性方式实施管理,同时赋予行政相对人是否采纳行政指导这种行为的自主选择权,这正是现代民主社会协商互动、和谐秩序的体现。由此可见,无论从行为主体还是行为类型考量,行政指导都满足信访制度受理范围的条件,《信访条例》是行政指导获得信访救济的行政法规依据。

3. 行政指导获得信访救济是我国当代社会管理创新的发展趋势

信访制度在我国有着悠久的历史渊源,早在原始社会末期就有“进善之旌”“诽谤之木”“敢谏之鼓”的记载^[4],到了封建社会时期以非常上诉制度的形式作为统治者恩赐而存在。新中国成立以后,党为了保持与人民群众的联系,鼓励群众通过来信来访的方式反映各种情况,这是信访制度的雏形。随着经济发展和社会转型,信访制度逐渐承担起民意表达、权力监督和权利救济的功能。党的十八大、十八届三中全会作出具体部署,要求注重信访制度在国家现代化治理和社会管理创新中的地位和职能,进一步发挥其重要作用。现代治理模式以责任化、协作为特征渐渐取代以单向度化、被决定化为特征的传统治理模式,其实质是社会治理由权利本位代替权力本位。作为以治理民主实现社会民生的信访制度,从执政党和政府需求的角度,其建立和运行是为了党和政府适应人民利益需求进行有效地治理社会;从社会和公民需求的角度,其建立和运行是为了公民的民生需求,其中包括公民私人权利救济的民生需求。行政指导是政府适应现代社会公共管理需要、基于权力职责基础上对公民作出的协商行政的一种方式,它不会对行政相对人直接产生权利义务的增减,不具有强制性,实践中常常需要行政相对人通过同意或者协助作为配合因素与行政机关进行互动沟通,从而更好地达到预期行政管理目的^[5]。作为协商行政的行政指导获得信访救济,正是行政机关运用行政性ADR(非诉讼纠纷救济机制)进行自我控权、自我规范、自我救济的过程,是行政救济的重要方式。尽管信访救济具有人治色彩和恣意成分,但其追求实体正义的价值,能够早期介入纠纷、及时查明事实,以多样的手段、灵活的方式高效、经济、合理地解决纠纷,不仅有利于使受到侵害的权利得到救济,也可以最大程度地利

用社会资源、化解社会风险,同时形成倒逼机制推动社会改革,适应当代社会管理体制机制创新的发展需要^[6]。

二、行政指导获得信访救济的现状及其不足

信访是当前群众青睐选择的民意表达渠道,民意表达是权利救济的重要前提。通过信访方式对受行政指导侵害的权利进行救济具有优越性。一方面,以信访方式表达行政指导信访事项具有广泛性、便捷性、成本低的优势。信访制度是党和政府密切联系群众尤其是弱势群体的重要途径,各行业、各阶层、各地域的人们都可以选择信访方式表达诉求,没有任何身份、资格等条件的限制。当群众的合法权益受到行政指导侵害时,可自愿选择包括信件、传真、电话、电子邮件、走访等任意形式进行信访,不但便利快捷而且成本低廉。另一方面,以信访方式表达行政指导信访事项具有民主性、直接性。行政指导信访事项的内容既可以包括参政议政、监督监察公权力的政治诉求,又可以包括涉及自身合法权益的民生诉求,不仅可以涵盖公民的人身权和财产权,还可以涵盖公民的政治权利、劳动权、教育权、可期待利益权等,这些都是群众最关心、最直接、最现实的问题。信访人通过信访方式不需要经过任何中间环节,自己可以主动发起与信访部门工作人员进行包括面对面的直接交流,是民意最真实的反映。这些优越性在保障受行政指导侵害的合法权益得到救济时产生了一定积极的作用,但与此同时在实践中也存在问题。

1. 信访诉求表达渠道不畅、处理情况不公开透明

目前信访事项的管辖原则是“属地管理、分级负责、谁主管、谁负责”,因而信访机构或部门被设立在从中央至地方的各级党委、人大、政府、公检法及相关职能部门中。组织机构多元化的设置有利于联系最广大的群众进行利益诉求表达,但与此同时也存在着现实矛盾。各信访机构或部门缺少权威性的统一归口管理及领导机构,日常运作中没有严格意义的隶属关系,再加上《信访条例》和各种法律规定对关于行政指导信访事项的处理方式、过程、依据都缺少具体的规定,未确立行政指导信访事项处理程序公开原则,导致各信访机

构或部门在处理行政指导信访事项时信息传递不够,相互沟通联系较少甚至处于隔离状态,受理情况和处理结果具有较大的随意性和差异性,在实践中行政指导信访事项不予受理、同类行政指导信访事项出现不同甚至矛盾的处理结果、同一行政指导事项被循环信访等不规范现象时有发生,不仅阻碍了行政指导信访事项的顺畅表达,还导致了信访机构或部门管理混乱和效率低下,政府公信力受到严重威胁。2013年7月,国家信访局开始全面放开网上投诉受理内容以解决上述问题,实践中取得了初步成效,截至2015年6月全国网上信访量已占信访总量的43.6%,超过1/3的省份网上信访量占到了总量的50%以上,网上信访工作得到广大群众的信任^[7]。但仍然存在网络覆盖范围有限、网上业务能力有待加强、网络资源利用率低等共性问题,有待进一步完善提高从而确保行政指导信访事项得到有力解决。

2. 信访体制机制缺乏科学性和规范性

随着行政指导被广泛应用,行政指导的信访主体所反映的问题越来越多,涉及到的领域也越来越广,这些问题多是涉及信访者自己的切身利益,在进行信访时常常伴有堵塞交通要道、冲击政府机关等过激行为,集体上访、重复上访、越级上访等现象明显增多,极大地扰乱了社会秩序,造成社会问题的不断积压。这一方面是信访者自身利益驱使造成的,但在更大程度上是由于信访制度的功能未能充分发挥,本质原因在于信访制度脱离了法治化轨道而丧失其制度功能。一方面,信访法律法规存在不足。如今信访机构普遍设立于各级党委、人大、政府、公检法及相关职能部门,信访职能已由“秘书型”向“职能型”转变,大信访格局已然形成,但信访的法律法规却只有属于国家行政法规的《信访条例》,地方性法规性质的条例、实施办法或者规范性文件都是低层级的法规。《信访条例》法律位阶较低、适用范围有限,不能满足“大信访”的工作格局和实际需要,导致实践中存在法律依据缺失的问题^[8]。与此同时,《信访条例》本身规定过于原则,对于实践中的具体情形包括行政指导行为等没有具体细化,在操作中难以把握。另一方面,行政指导信访事项立案、处理、终结、责任追究等一整套运行体制机制存在缺陷,随意性较大,缺少损害程序和补救方式的标准,在纠纷处理过程中往往按照信访机构和信访者两者之间力量对比关系而不是建立在经验和逻辑之上

并有着严谨精致结构的规范体系来决定纠纷解决内容的,导致信访处理的结果不是依据规则而是依据状况而定,信访人的权利和命运处于被决定的受动状态中^[9]。

3. 实践中对行政指导信访救济的定位不准、认识偏差

在中国社会改革转型过程中社会矛盾复杂多变、法律体系尚不健全完善的情况下,信访制度权利救济功能的设立和持续存在,具备了宪法和法律依据,很大程度上弥补了司法救济本身具有的成本高、周期长、程序多、滞后性等缺陷,实践中在为受害人提供补救等方面取得一定的实效。当行政指导行为侵犯公民的合法权益时,由于现行国家法律没有对行政指导行为进行具体的规定,司法救济以其不直接产生法律后果、不具有强制力、行政相对人自愿选择处置结果等为由将其排除在救济范围之外,加上信访救济本身具有不可替代的优越性和中国公民“无讼”“畏讼”的传统观念,越来越多的人选择以信访这种行政救济方式对行政指导侵害的权益进行救济^[10]。这种“信访不信法”现象的产生,导致了信访制度超负荷的救济功能,而信访制度因其权能有限不能解决所有行政指导侵权行为引发的问题,其救济效能的不足引发人们对信访这种救济方式的怀疑和诟病,造成信访救济地位的严重动摇。更令人担忧的是,信访蕴含的人治管理思想渐渐侵蚀着人们对法治的尊重和敬仰,人们日益忽视司法救济在行政指导救济体系中的重要地位和作用,将信访救济方式定位成超越行政救济甚至司法救济的一种特殊权利与制度,具有消解现代法治社会基础的危险。正确定位行政指导信访救济功能、理顺行政指导信访救济与司法救济的关系,不仅有利于行政指导信访救济职能的充分发挥,还有利于推进行政指导司法救济体系的健全,从而构建一整套和谐有序、相得益彰的行政指导救济体系^[11]。

三、完善行政指导信访救济路径选择

1. 深化行政指导信访救济工作信息化建设和应用,进一步畅通诉求表达渠道

为进一步畅通行政指导信访救济诉求表达渠道,推动行政指导信访救济工作效能和公信力的全面提升,应将行政指导信访救济工作信息化建

设和应用作为突破口,从而适应创新社会治理体制机制的新要求。依托互联网技术和平台,建设覆盖全国的网上信访信息系统。①覆盖所有信访形式,将来信、来访、来电、网络等不同渠道反映的行政指导信访事项纳入网上系统统一流转;②覆盖所有工作流程,将行政指导信访事项受理办理、交办转送、复查复核、督查督办、统计分析、考核评估等业务流程录入网上系统统一管理;③覆盖所有工作范围,将各个层级有权处置行政指导信访事项的部门均纳入网上系统统一运行。这样不仅可以提升行政指导信访救济的整体效能,最大限度地降低群众的信访成本,而且以网络公开作为基本常态,通过加强信息发布制度、公开行政指导信访事项处理过程和办理结果,切实保障了公民的知情权和监督权,以公开透明促公正公信。同时利用网上获得的信息,构建行政指导信访事项数据分析模型,通过智能化、数字化、图表化系统深入开发信访数据资源,从定性和定量两个角度对数据进行分类汇总、分析统计,从而及时研判行政指导信访事项当前集中存在的矛盾、群众普遍反映的诉求及预测未来发展的走向,可以进一步提升信访部门服务党委政府决策的能力和水平^[12]。

2. 以法治化完善相关体制机制,推动行政指导信访救济合法规范

党的十八届四中全会提出:只要合理合法的信访诉求按照法律规定和法定程序进行表达,信访机构或部门就要保障群众获得合理合法的处理结果。该部署指明了信访改革法治化的方向,是新时期做好信访工作的根本依据和基本遵循。以行政指导信访事项为视角,就是坚持以法治为衡量标准,群众以法定方式和程序表达行政指导的信访诉求,信访机构按照法律程序和依据相关法律规定处理行政指导信访事项,在处理过程中遵循依法合理行政原则,确保群众合法合理权益得到依法维护,最终形成行政指导规范实施的法治风尚和法治环境。首先,加强信访法律法规制定完善工作。将信访制度施以国家法律法规形式,规范信访接受主体、接受内容、问题解决方式、证据效力、责任认定等事项,同时健全完善关于行政指导这一类新型协商行政管理方式的规定细则,不仅使行政指导信访救济方式具有可操作性,还有利于提高行政指导信访救济工作的规范性和权威性。其次,进一步改革信访工作体制机制,将其

纳入法治化轨道,确保受到行政指导侵害的权利得到科学有效救济。①明确将涉法涉诉以外的行政指导信访事项纳入受案范围;②坚持法治化作为处理标准,即在处理行政指导信访事项时应当采用法律规则和原则解决,没有法律依据有政策规定的,应按政策规定办理,法律和政策不足的,应按公平合理的原则处理;③程序依法遵循公正公开原则,建立健全行政指导信访工作矛盾排查化解、信息分析汇总、督查督办、沟通协调等机制,完善规范回避、听证、保密、调查等制度,以程序正义保障实体正义;④建立行政指导信访终结机制,对于经过《信访条例》规定的三级程序认定终结的行政指导信访事项,信访机构“不受理、不交办、不考核”,如果信访人继续无理上访造成社会秩序扰乱的,依法承担相应责任;⑤改进行政指导信访责任追究机制,以2016年颁布的《信访工作责任制实施办法》为参照,改变片面以信访量多少、对社会影响程度作为追责标准,转而更加关注行政指导信访事项调查处理、化解矛盾力度情况,对于已经经过依法合理处置的行政指导信访事项不予追究信访部门及相关工作人员的责任,而对于逃避工作职责不予作为的信访部门及工作人员要进行严肃查处。

3. 构建与司法救济协调发展的行政指导救济体系

信访制度的功能定位是多元的、发展的,在不同历史时期、不同适用对象上要根据实际情况各有侧重。一方面,应当重视行政指导信访救济功能的充分发挥,但不能过分强调以致信访救济功能的扭曲。信访救济权利并不是无限扩张的,信访部门本身没有处置权,行政指导信访事项大部分是通过转送有权部门进行处理解决的。因此,不能将信访救济看成是无所不能的特殊手段与制度,其职权的确定和实施都是法定的和有限的。另一方面,将信访救济置于行政指导整个救济体系中的适当位置,行政指导信访救济应是司法救济主渠道的重要补充。司法救济是当今社会最主要、最有效、最后的救济方式,具有确定性、程序性、强制性、权威性等一系列行政救济无可比拟的优势。行政指导作为符合现代行政法治原则的一种新型“协商行政”管理方式,理应将其纳入司法救济体系中,这既是现代“协商行政”推动行政法治理念转变、理论革新、制度转型的发展趋势,又符合现代民主法治社会建设的需要。重视行政指导

司法救济体系建设,将司法救济置于整个行政指导救济体系中最主要的地位,并不意味着可以忽视或者摒弃信访救济体系,恰恰相反要充分发挥两个体系各自优势并加强两者之间的联系,从而构建一整套相辅相成、协调高效的救济体系。《信访条例》第十四条、第十六条指出:信访机构或部门不受理已经或者依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求。该规定明确了信访救济的辅助和补充地位,厘清了行政指导信访救济与司法救济、其他行政救济方式的关系。当行政指导侵犯公民合法权益时,可以选择能够早期介入纠纷、追求实体正义、以灵活多样方式解决问题的信访救济方式,但是已经由司法救济或者其他行政救济方式解决完成的和法律规定应当采用司法救济或者其他行政救济方式解决的除外。这样不仅为公民提供了多种救济途径,还保障公民受损害的权利以合法合理、科学高效的方式得到救济。

四、结 语

党的十八届四中全会提出:建设社会主义法治国家要保障依法治国、依法行政、依法执政三者同步推进,保障法治国家、法治政府、法治社会共同构建,提高国家治理体系和治理能力现代化水平。行政指导作为适应现代社会管理发展而实施的协商行政一种方式,无论在学术还是立法方面都尚在萌芽阶段,有待进一步发展完善以适应中国现实国情需要。本文旨在对行政指导获得信访救济提供理论参考,在结合行政指导行为特点的基础上,依据相关原理并结合中国特色社会主义信访制度,探究设计行政指导信访救济的可行性途径。尽管从理论的提出到实践的具体操作不是

一蹴而就的,但关于行政指导信访救济的研究,不仅可以对行政指导理论研究和实践发展提供有力的借鉴,还可以指出信访制度改革发展趋势,是值得学者深入思考和关注的。伴随着法治国家建设、国家治理体系和治理能力现代化的进程,行政指导救济途径的论题必将引起更多学者的研究和探讨,从而推动行政指导朝着科学化、法治化和规范化方向发展,切实维护公民的合法权益得到应有的保障和救济。

参考文献:

- [1] 莫于川. 行政指导范畴论——行政指导的概念与若干相关问题[J]. 金陵法律评论, 2001(1):145.
- [2] 韩月香. 现代政治的四维网络架构[J]. 广东社会科学, 2009(1):72-77.
- [3] 田文利. 信访制度的性质、功能、结构及原则的承接性研究[J]. 行政法学研究, 2011(1):57-62.
- [4] 皮纯协,潘桔周,王英昌. 中外监察制度简史[M]. 郑州:中州古籍出版社, 1991:25.
- [5] 王浦劬. 以治理民主实现社会民生——我国行政信访制度政治属性解读[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2011(6):81-91.
- [6] 范愉. 申诉机制的救济功能与信访制度改革[J]. 中国法学, 2014(4):178-199.
- [7] 王永吉. 国家信访局要求:解决网上信访工作不平衡问题[N]. 人民日报, 2015-06-29(11).
- [8] 杨小军. 信访法治化改革与完善研究[J]. 中国法学, 2013(5):22-33.
- [9] 棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新,译. 北京:中国政法大学出版社, 2004:8.
- [10] 班文战. 我国信访制度的权利救济功能及其有效性分析[J]. 政法论坛, 2010(3):143-148.
- [11] 吴华钦. 从信访的三次高峰看信访制度的法治化改革[J]. 法学评论, 2015(2):63-68.
- [12] 王彦平. 回归法治化轨道——信访制度的功能定位、面临困境及化解途径[J]. 社会主义研究, 2015(1):31-36.

(责任编辑:王 薇)