

我国申诉制度的现状及未来走向

李琳娜

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年9月25日; 录用日期: 2023年10月28日; 发布日期: 2023年11月7日

摘要

申诉制度源于宪法申诉权。作为申诉制度的宪法基础, 宪法申诉权具有申诉对象的广泛性、申诉性质的双重性以及保障方式的相对性等特征。在我国法律体系中, 申诉制度经历了由抽象权利到具体制度的归位过程, 体现在从“申诉”到“申请再审”的演变以及由“申诉”到“行政复议”的回归中。同时, 申诉在我国法律体系中作为具体制度路径的部分予以保留, 但仍存在制度构建不完善、救济效果不显著等问题。为此, 应完善特定群体的申诉救济路径、增强信访制度的法治化程度。

关键词

申诉权, 信访制度, 救济体系, 监督体系

The Current Situation and Future Trend of Our Appeal System

Linna Li

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Sep. 25th, 2023; accepted: Oct. 28th, 2023; published: Nov. 7th, 2023

Abstract

The appeal system derives from the constitutional right of appeal. As the constitutional basis of the appeals system, the constitutional right of appeal is characterised by the broadness of its object, the dual nature of its appeal, and the relativity of its safeguards. In China's legal system, the appeal system has gone through a process of relegation from an abstract right to a concrete system, which is reflected in the evolution from "appeal" to "application for retrial" and the return of "appeal" to "administrative review". At the same time, the appeal is retained as part of the specific system path in China's legal system, but there are still issues such as imperfect institutional construction and insignificant relief effects. For this reason, the path of redress for specific groups of

people should be improved, and the level of legalisation in the petition system should be strengthened.

Keywords

The Right of Appeal, Petition System, Relief System, Supervision System

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 从宪法申诉权缘起的申诉制度

1.1. 宪法申诉权初探

申诉制度源于我国宪法所规定的申诉权。我国宪法第四十一条规定，对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。同时在该条第二款规定，对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。作为公民所享有的一项基本权利，申诉权既具有基本权利所具有的共性，又因其自身运作逻辑而具有属于其本身的特性，具体而言，申诉权的特征如下：

其一，申诉对象具有广泛性。依据宪法文本进行规范分析可知，申诉权所指向的对象是国家机关和国家工作人员的违法失职行为。此处的国家机关不仅限于行政机关，立法机关、监察机关、审判机关、检查机关等其他国家机关都包含在内。虽然在日常生活中，由于行政权维持社会运营的管理性，公民与行政权接触最多也最易受到行政权的侵害，但并不能否定公民与其他国家机关交流互动的可能性。诚然公民的合法权益受到行政权侵犯的情况最为常见，行政救济的需求最为必要，行政复议以及行政诉讼制度应运而生以满足行政相对人的救济诉求，但行政救济的对象具有单一性，尚不能涵盖所有国家机关的行为，而申诉制度的出现能弥补这一不足。同时，公民申诉的行为既可以是国家机关和国家工作人员的违法行为，也可以是其失职行为。与我国行政诉讼制度相比，我国行政诉讼采用合法性审查标准，虽然也引入“明显不当”之合理性审查标准，但行政诉讼纠正的主要是违法的行政行为，对尚未构成违法的行政行为的纠偏力度弱。而在申诉制度中，国家机关和国家工作人员的失职行为明确作为申诉之对象，具有与违法行为相同的审查力度。可见，无论是作为可申诉对象的机构和人员还是申诉所指向的行为，与其他救济制度相比，尤其是行政救济制度，申诉的范围具有广泛性。

其二，申诉性质具有双重性。申诉权是我国宪法明文规定的一项客观公权力，但对于申诉权的性质学界有不同的认识。有学者认为申诉权属于权利救济权，又因为申诉理由中会指明某些违法或不当的行政行为，所以申诉权也具有监督权的属性，进而将申诉权归为一种权利救济型的监督权[1]。有学者将申诉权与控告权以及取得赔偿权一并归为请求权，具体而言，申诉权指公民认为国家机关的行为违法或者不当，损害了自己的合法权益时，向有关国家机关申诉理由，提请重新处理的权利[2]。将申诉权定性为权利救济型监督权，侧重申诉行为所能带来的实际效果，对涉及到申诉人个人法益的投诉，具有权利救济的效果；对于从公共利益出发所提出的主张，具有权力监督的含义。而将申诉权定位为请求权，侧重向申诉机关提出请求这一举动，诚然欲达申诉之效果，离不开申诉理由的提出这一行为，请求行为是启动申诉的前提。上述观点各有道理，仅因视角不同导致分类不一。笔者更倾向于将申诉定性为权利救济

型监督权,从权利所能实现的功能角度来界定权利的属性,能帮助我们更好的认识与运用此项基本权利。

其三,申诉权保障方式具有相对性。我国基本权利的保障方式基本上采用相对保障模式,即宪法首先规定了基本权利,普通法律再依据宪法的有关规定而对宪法权利的内容进行具体的界定,然后在法律所界定的范围之内付诸保障和实施[3]。申诉权的保障也是如此。我国宪法上规定的申诉权强调的是公民可以提起申诉这一行为,通过宪法对公民可以提起申诉这一举动予以肯定,以此保证公民在面对强大的公权机关时仍有指出其违法失职行为的话语权,进而实现对公权力的制衡、体现人民当家作主的地位。但监督以及权利救济功能的实现需要一套严密的程序设计以及相关的组织人员保障,宪法规定的申诉权仅仅为监督以及权利救济之实现开辟了一个入口,即仅仅规定赋予公民提起申诉的权利,但公民申诉的主张谁来受理、如何受理、受理之后如何处理、处理程序如何展开、处理结果是否具有法律效力等一系列制度安排统统交由普通法律予以落实。现阶段,我国对行政机关及其工作人员的权利监督以及违法救济的制度安排最为严密,行政诉讼、行政复议以及行政仲裁多种渠道确保救济作用的发挥。但我国申诉制度不限于此,有些申诉制度仍待完善。

1.2. 宪法申诉权的功能划分

申诉权所具有的权利救济以及社会监督的效果,是申诉权本质属性的一体两面。从申诉权所具有的功能出发,能帮助我们更好理解宪法申诉权的含义,进而揭开笼罩在申诉制度之上的“面纱”,使我们尽可能窥探申诉制度的全貌。其功能详述如下:

其一,偏向救济功能的申诉权。

此类申诉制度的特点为以提供权利救济为主要目的,以弥补合法权益受到的侵害。面对来自公权机关以及其他管理部门的权益损害,法律明确规定可以通过申诉途径寻求救济。目前,在我国的法律规范体系中,偏向救济功能的申诉权主要集中在几类特定群体的某些特定事项中。主要包括以下几种,一是公务员的人事处理决定;二是监察官的政务处分、处分和人事处理决定;三是军人、军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人遗属的合法权益受损时;四是学校给予受教育者的处分决定以及受教育者的合法权益受到学校、教师侵害时;五是教师的合法权益受到学校或其他教育机构侵害或对其处理决定不服时,以及教师享有的权利受到行政部门侵犯时;六是在集会游行示威中,当事人对公安机关作出的拘留处罚决定不服时;七是在查处电信网络诈骗活动中,对公安机关给予的行为认定以及采取的不利措施不服时。

可见,发挥救济功能的申诉制度在适用范围上具有局限性,目前尚未成为一种独立的权利救济路径。法律仅赋予几类特定的群体在权益受到不利对待时可以通过申诉制度寻求救济,而未设置统一适用标准。一般而言,当权益受到公权主体侵犯而被排除在法定救济路径之外时,赋予特定群体申诉维权路径,这不失为一种有效的权益救济之路。需要注意的是,偏向救济功能的申诉权对申诉主体有严格的限制,除法律明确赋予该类群体申诉救济路径之外,申诉主体还需与被申诉事项具有利害关系。一般而言,只有自己的权益被公权主体侵害的个体才能成为申诉主体。自己作为自己权益的捍卫者,只有当自己的权益受到侵害之时,才有寻求救济的可能性。若不限定申诉主体的资格,人人都可以对申诉事项发表看法,此时的申诉制度偏向于实现监督功能的申诉制度,而非为了权利救济功能的实现。

其二,偏向监督功能的申诉权。

以监督行政为目的的申诉权更接近宪法规定的申诉权的含义,以实现违法或不当行政行为的纠偏。偏向监督功能的申诉权并不以当事人权益受到侵犯为制度启动的要件,而是通过申诉制度的设置强调除公权以外的其他主体对行政行为的监督作用,以此督促相关公权主体主动纠正违法或不当行政行为,实现行政行为的社会监督效果。如我国《行政处罚法》第七十五条第二款规定,行政机关实施行政处罚应

当接受社会监督。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政处罚的行为，有权申诉或者检举；行政机关应当认真审查，发现有错误的，应当主动改正。该条款设置的申诉制度并非给予行政处罚的相对人权益救济的途径，而是给予广大公众监督的权利，同时赋予行政主体主动纠偏的机会。即使是与该行政处罚没有利害关系的公民，也可以通过申诉的方式对处罚违法或不当之处发表自己的意见，申诉结果对该公民来说并无法律效力，但却可以成为行政机关改进执法方式，规范执法过程的有效手段。以实现监督功能为导向的申诉制度的受益主体是有关公权机关，有关公权机关认为情况属实并必要时，对涉及的行政行为予以改正即可，无须承担其他法律责任，除非有关当事人维权予以追究或触发其他权力监督机制。

由于国家垄断了暴力并通过法律程序可以合法使用暴力，公民个体要监督代表国家和公共利益的行政权便面临重重压力，压力之一便来自于被监督的行政权本身。为保障公民申诉权的实现，为公民申诉提供一个良好的社会环境，我国刑法第二百五十四条¹规定了报复陷害罪，对申诉人进行报复陷害的国家机关工作人员处于刑罚处罚，以刑事制裁为申诉权监督功能的实现保驾护航。此外，我国《妇女权益保障法》²、《老年人权益保障法》³以及《残疾人保障法》⁴中都明确规定，有关部门应及时受理申诉，不得推诿、拖延，更不得对申诉人打击报复，否则有关人员将面临处分。

2. “申诉”一词在现有制度中的归位

宪法申诉权作为申诉制度构建的权利基础，指向公民对国家机关和国家工作人员的权力监督以及权利救济，成为搭建我国监督体系以及权利救济体系的基石。诚然，体系的建立是一个漫长的过程，从内部看包含权利内涵的明确以及外延的界定，从外部看存在不同制度间的吞并与衔接。体系搭建后并非一成不变，还会随着人们理论研究以及实践探索的深入而不断完善。就申诉制度在我国的建立与完善过程而言，在我国法制尚不健全，监督体系以及权利救济体系尚处萌芽之时，人们依据宪法的规定，用“申诉”一词指代各种实现权力监督以及权利救济功能的途径。但随着像纪检监察、行政诉讼、行政复议等具体制度安排的产生以及运行，蕴含在申诉制度之中所欲实现的功能有了具体的实现路径，“申诉”一语有了具体的路径指向。

从用“申诉”一词指代所有宪法申诉权所欲实现功能的途径到具体制度安排的搭建以及落实，“申诉”一词逐渐从具体制度安排层面回归到宪法基本权利的地位，虽然回归之路仍在进行，但从回归趋势中我们能看到申诉制度的未来发展走向。“申诉”一词在现有制度中的归位体现在如下方面：

2.1. 从“申诉”到“申请再审”的演变

在民事以及行政诉讼领域，法律规范经历了由“申诉”向“申请再审”的用语变更。1982年公布并实施的《民事诉讼法(试行)》第一百五十八条规定，当事人、法定代理人对已经发生法律效力判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上级人民法院申诉。与该条含义密切相关的本法第八十四条第三项也规定，对判决、裁定已经发生法律效力案件，当事人又起诉的，人民法院应告知原告按申诉处理。可见，法律判决及裁定是法院依法履行审判权的结果，作为受判决、裁定结果影响的当事人，可以通过表达自己对判决结果的不满而监督审判权的正确行使，从而为自己的权益争取公平的保障方式。

¹《刑法》第二百五十四条，国家机关工作人员滥用职权、假公济私，对控告人、申诉人、批评人、举报人实行报复陷害的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

²《妇女权益保障法》第八十四条第一款，违反本法规定，对侵害妇女权益的申诉、控告、检举，推诿、拖延、压制不予查处，或者对提出申诉、控告、检举的人进行打击报复的，依法责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

³《老年人权益保障法》第七十三条第二款，人民法院和有关部门，对侵犯老年人合法权益的申诉、控告和检举，应当依法及时受理，不得推诿、拖延。

⁴《残疾人保障法》第六十一条第一款，违反本法规定，对侵害残疾人权益行为的申诉、控告、检举，推诿、拖延、压制不予查处，或者对提出申诉、控告、检举的人进行打击报复的，由其所在单位、主管部门或者上级机关责令改正，并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

为维护正常的司法秩序，法院并非受理所有当事人的不满，只受理当事人认为判决结果有误的不满。同时，对于已生效的判决、裁定再次起诉的行为客观上也反映了当事人对判决、裁定的不满，也是一种对审判权的监督以及对自己权益的救济行为。在民事诉讼领域，不论是认为已生效的判决、裁定确有错误还是当事人再次起诉的行为，都符合宪法申诉权的内涵，都可以包含在申诉制度之内。

宪法申诉权仅为抽象的权利，宪法本身并未提供具体路径指引，在此情景下，申诉的效果其实指向的是申请再审行为。通过原审或上一级人民法院的再次审理，能妥善化解当事人对案件审理的疑虑，实现当事人对审判权监督的效果。申请再审是申诉权运行的具体路径，是申诉制度在诉讼领域的具体化。对于上述条文中的“申诉”一词，我国分别在1991年公布正式的《民事诉讼法》以及2012年公布的《民事诉讼法》修正版中替换为“申请再审”一词，正式完成上述转化。无独有偶，以《民事诉讼法》为模板1989年公布的《行政诉讼法》⁵在相同位置也规定“申诉”一词，后在2014年的修正版本中改为“申请再审”。需要注意的是，《刑事诉讼法》第二百五十二条⁶以及第二百五十三条⁷中出现的“申诉”一词，通过与我国《民事诉讼法》以及《行政诉讼法》进行对照，以及在我国法律体系内进行体系解释，此处的“申诉”同样应解释为“申请再审”。

2.2. 由“申诉”到“行政复议”的回归

不仅在诉讼领域有申诉一词从抽象到具体的演变，在行政救济领域同样存在。申诉权所具有的权利救济功能面向更广，不仅包括面对行政机关的权利救济还包括立法机关、司法机关等其他国家机关。虽然行政复议以及行政诉讼等救济方式早已“独当一面”，但其仍属于申诉救济功能的范围，承担行政救济这一分工。从行政救济方式的演化中，也能看出申诉制度与行政救济方式的密切联系。

申诉制度可以称为行政复议的前身，在行政复议制度尚未构建、作用尚未发挥之际，代替复议制度发挥行政救济的功能。当行政复议制度逐渐成熟之时，申诉制度才全面让位于行政复议制度，这一历程从《治安管理处罚法》的条文演变中可窥见一二。1987年施行的《治安管理处罚条例》以及1994年修正的《治安管理处罚条例》⁸都将申诉制度作为被处罚人不服处罚裁决的救济方式。而在2005年以及2012年公布的《治安管理处罚法》⁹中都将被处罚人的权利救济途径改为行政复议。可见，《治安管理处罚条例》中的申诉制度与《治安管理处罚法》中的行政复议同义，在救济方式与效果相同的情况下，申诉逐渐回归到更为具体的行政复议制度之中。同样具有行政救济功能，行政复议制度背后有完善的组织人员以及规范程序加以保障，而申诉制度仅有原则指导，尚需规范的落实。此处的修改并非仅为用语的转变，而是申诉制度的具体细化与落实，通过行政复议的制度安排，能更好实现治安管理中被处罚人的权利救济。

综上，“申诉”一词的归位并非意味着申诉制度的消失，而是代表申诉制度以更加成熟规范的形式存在。从上述“申诉”一词的归位可以看出，在现有领域已有监督制度以及救济制度具体安排之时，便不再采用“申诉”一词予以指称，而将该路径视为宪法申诉权的落实。具有监督以及救济效果的制度安

⁵《行政诉讼法》第六十二条，当事人对已经发生法律效力判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行。

⁶《刑事诉讼法》第二百五十二条，当事人及其法定代理人、近亲属，对已经发生法律效力判决、裁定，可以向人民法院或者人民检察院提出申诉，但是不能停止判决、裁定的执行。

⁷《刑事诉讼法》第二百五十三条，当事人及其法定代理人、近亲属的申诉符合下列情形之一的，人民法院应当重新审判：（一）有新的证据证明原判决、裁定认定的事实确有错误，可能影响定罪量刑的；（二）据以定罪量刑的证据不确实、不充分、依法应当予以排除，或者证明案件事实的主要证据之间存在矛盾的；（三）原判决、裁定适用法律确有错误的；（四）违反法律规定的诉讼程序，可能影响公正审判的；（五）审判人员在审理该案件的时候，有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的。

⁸《治安管理处罚条例》（1987年）以及《治安管理处罚条例》（1994年）第三十九条规定，被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决；不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。

⁹《治安管理处罚法》（2005年）和《治安管理处罚法》（2012修正）第一百零二条规定，被处罚人对治安管理处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

排可以看作宪法申诉权所衍生的制度，当没有具体制度安排以及具体制度安排尚不成熟之时，一般会用“申诉”一词来指代该制度安排，但随着制度的成熟，进而理论研究有了统一的指称之时，“申诉”一词便会让位于新指称而回归到宪法层面，为具体制度的运行提供宪法指导。

3. 申诉作为具体制度路径的保留

若将规范健全、运行有序的纪检监察、行政诉讼、行政复议等具有权力监督以及权利救济功能的制度安排看作申诉制度的“领头部队”，那么散落在现有法律制度之中、具有同样功能的制度安排便为“后备力量”。如前所述，宪法申诉权具有丰富的内涵，此内涵的实现很难借助同一制度安排得以应对，需区分不同主体、划分不同事项、面对不同领域而制定不同的策略，因事制宜、综合施策，方能取得想要的效果。同时，我们应该看到单一制度的局限性。任何制度都有其适用的局限，很难成为“万金油”而囊括全部事项，正如非正式的权利救济方式能作为正式救济方式的补充，散落在现行法律制度之中，目前虽功能有限的但属于申诉范围的制度安排仍有关注的必要。

3.1. 申诉救济路径

申诉作为一种具体的权利救济路径主要体现在行政救济领域。我国虽有正式的行政救济制度，但无论是行政复议还是行政诉讼都有受案范围的限制，远不能涵盖所有的行政纠纷产生领域。例如行政复议明确将公务员以及其他公职人员的人事处理决定排除在受案范围之外，对该类事项非通过复议而是只能通过申诉途径寻求救济。同时，在教育行政争议解决方面，高校能否作为行政复议的被申请人以及高校教育行政管理行为是否属于行政复议的受案范围等法律问题还没有完全获得制度性认可。虽然已有教育领域的争议案件借助司法途径予以解决的先例，但司法机关对于学生权利的救济仍处于不平衡、不充分的处境。高校是否具有行政诉讼的被告资格，高校作出的管理行为属于行政行为还是自主管理行为，进而是否属于行政诉讼的受案范围^[4]。这些问题的出现阻碍了教育行政纠纷在现存的制度框架下寻求救济的可能性。申诉制度作为一种行政救济路径能填补正式法律救济方式覆盖面过窄的缺陷，为公民的权利之行使提供救济的可能性。

申诉制度作为救济制度仅仅出现在特殊领域，适用于特定主体，最常见的有教师申诉、学生申诉以及公务员申诉。其中，公务员申诉的制度安排最为详尽，不仅在《公务员法》中明确规定公务员具有申诉权以及不得压制或打击报复其他人申诉的义务，而且在第十五章专章规定申诉和控告，明确申诉事项、申诉受理机构、申诉期限以及申诉所遵循的原则。同时规定不服申诉的程序，保障申诉结果的可接受性。看似完善的公务员申诉制度暗藏弊端，如作为申诉受理机构的公务员申诉公正委员会其人员组成的公正性备受质疑，故其结果的公正性也难以使人信服。此时很容易造成程序空转，行为人在无法获得满意的结果之后往往会寻求其他途径的权利救济，进而造成因受理申诉而产生行政资源的白白浪费。

不仅公务员申诉，其他群体的申诉制度也面临同样的困境。特定群体的申诉救济虽不属于行政复议的受案范围，但其救济逻辑是相同的，都企图借助行政系统内部的层级监督关系，对争议行为进行纠偏，进而化解行为人所产生的不满。虽然上令下从的上下级监督关系是最有效的监督之路，但由于监督是在系统内部展开的，处于同一个系统内其事务交流以及人员往来较为亲密，故其作为纠纷化解机构的中立性便被削减，其结果的公正性会受到怀疑。而且我国有些法律虽对某些群体赋予申诉救济路径，但其法律规定较为粗疏，实操性不强，反而多具有象征保护的意味，如《教育法》第四十三条¹⁰所规定的申诉机关为“有关部门”，使得受理机关不明，进而影响申诉程序的开展。

¹⁰《教育法》第四十三条，受教育者享有下列权利：(四)对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉，对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益，提出申诉或者依法提起诉讼。

3.2. 信访制度

信访是一种特殊的制度安排，其地位特殊、方式特殊、效果特殊，“人治”色彩浓厚而似乎与现代法治构建格格不入，故信访制度很难定位于任何一种法律体系之内，也因其“人治”色彩而被至于理论研究的冷门地带。但近年从国家机构的改革以及法律规范的调整中透露出信访制度发展的新动向。党的二十届二中全会通过了《党和国家机构改革方案》[5]，方案将国家信访局由国务院办公厅管理的国家局调整为国务院直属机构。在行政体制上信访机构级别的提升，彰显国家层面对信访工作的重视。经历机构调整后，国家信访局局长李文章在《贯彻群众路线，做好信访工作》[6]一文中明确指出，“信访工作是党的群众工作的重要组成部分，信访制度是践行党的群众路线的具体制度形式。”¹¹与此照应的是法律规范的调整，2022年《信访条例》予以废止，取而代之的是《信访工作条例》的施行。从行政法规属性的《信访条例》到党内法规属性的《信访工作条例》，结合我国的政治体制，不仅在内容上可以适用于党的机关、人大机关、政协机关等各类信访主体，而且与信访作为党的群众路线的工作定位相符，为信访工作的展开开辟新格局。

信访制度为何在新时代仍迸发出强劲的生命力，一方面与我国权益救济途径不够健全有关，另一方面与信访本身所具有的特性相关。信访制度实际上更像是一种“教化型调解”，其设计之目的并非主持公正，而是为了安抚双方，防止矛盾扩大化。与正式的行政救济方式相比，无论是行政诉讼还是行政复议，都有严格规范的审查标准并受该标准的约束，故需遵循客观规范判定是非，维护早已内含于标准之中的社会公平正义。对信访而言，其没有也无需受审判标准的束缚，更无促进社会正义的首要要求，进而信访制度的主要任务演变为疏散底层民众怨气、平息矛盾争执，进而寻求被打破的和平状态的恢复。正如信访制度在改革开放之前所具有的大众动员作用、改革开放初期的拨乱反正作用以及现如今的安定团结作用[7]，虽作为直接民主的表现形式，蕴含直接民主的弊端，即“激越但欠缺审慎的个体权利救济之诉求不利于社会的稳定”[8]，但只要善于引导、妥善利用，信访制度也能成为社会稳定的助推器。

信访更像是矛盾的中转站，纠纷的“过滤器”和“安全阀”。在现有救济体系之下，为纠纷的化解指明道路，为纠纷的解决提供托底保障。无论是在现有救济体系之下，能找到救济之路的矛盾冲突还是暂时救济无门的各种纠纷，都能在信访体系中妥善安放。同时，信访兼具化解矛盾以及安抚教化的功能，对于有着“礼治”传统的华夏民族而言，相较于司法的“铁面无私”，其结果更易让人接受，其方式更易达成实质正义之目的。

4. 申诉制度未来发展之走向

以宪法申诉权统领之下的申诉制度，是一个具有权力监督以及权利救济功能的庞大体系，内含各种具体的制度安排。各个具体制度的发展有快有慢，有的相对成熟，有的尚不完善。以行政救济领域为例，行政复议以及行政诉讼制度构建便相对完善，而其他非正式的行政救济路径便有待改进。本文接下来着重探讨行政救济领域尚需完善制度的改进路径：

4.1. 完善特定群体的申诉救济路径

发挥救济功能的申诉制度虽然仅适用于法律规定的特定领域，其实际救济效果并不显著，制度构建尚不完善，实际运行中阻力重重。但作为当事人寻求救济的一个窗口，在我国行政解纷能力以及治理能力低下的当下，仍有其存在的必要性。为实现申诉救济路径设计的初衷，我们可以借鉴其他地区成熟的制度设计模式对我国现有制度予以改进。以台湾地区的教师申诉制度为例，其不仅在《教师法》中专章规定教师申诉途径，更制定了《教师申诉评议委员会组织及评议准则》等实施细则，各高校制定《国立

台湾大学教师申诉评议委员会组织及评议要点》，为该项制度的落地生根铺平道路。可见，一项制度的有效发挥不仅需要完善的法律体系加以保障，更需要机构的组建及人员的配备等人力物力的投入。

申诉制度作为一种具体的权利救济路径，应该形成一种系统性的制度安排，而非粗疏的制度构建。由于我国申诉制度主要适用于公务员、教师以及学生群体，已有一定的制度建设以及实践运行经验，在其他正式救济制度作用发挥仍不显著的当下，可以继续保留申诉路径提供救济，对其制度缺陷予以补救。对于申诉之提起，因为申诉主要是一种救济路径，应该以当事人的权益损害为提起的要件，同时包含被申诉主体之作为与不作为两种行为。有关申诉受理机关的组成人员应坚持多样性原则，充分考虑各方利益代表并吸纳社会公正人士以及法律专业人员，形成各方利益互相制衡的平台而非明显偏向被申诉主体的局面，保障申诉结果的客观、公正、具有公信力。对于申诉程序应向司法程序靠近，法律应明确规定申诉的申请、受理、审查、决定等处理过程，同时规定说明理由、回避等程序性制度，明确申诉决定的种类以及使用条件，给当事人明确的定性依据。对于申诉决定的效力，法律也应予以保障。否则申诉决定仅仅是一纸空文，无法发挥权利救济的效果。

4.2. 增强信访制度的法治化程度

信访作为党的群众路线，是一个多措并举的平台，可以密切党同人民群众的联系。法治思维以及法治手段是开展信访工作的有力工具。国家信访局局长李文章在有关信访工作的文章中^[6]指出，“运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题，最具权威性，也最少后遗症。”诚然，信访工作应多与法治接轨，借助法治轨道达成定分止争之目的。

信访并非缺乏法律规范的指引，而是其规范具有灵活性，这种灵活性在实体指引和程序规范上均有所体现。信访并无受理范围之限制，而可以将行为人所有权益保护都囊括在内。与其他救济方式相比，信访对纠纷的包容性最强，从而给予寻求救济的行为人结果的可期待性，尤其当正式的权利救济之路被明确拒之门外时。虽然借助信访之路行为人要付出非常艰难的努力，还需借助十分偶然的因素，但为当事人提供了获得救济的一线生机，客观上给予当事人心理安慰与支撑。当然，在现实生活中也有未穷尽救济而直接寻求信访解决的情况存在，依据国家信访局印发的《依法分类处理信访诉求工作规则》，此时信访部门应该明确告知适用其他救济方式予以解决。在程序规则方面，信访缺乏规范的程序指引而备受指摘。但在新公布的《信访工作条例》中，对信访工作所适用的程序予以明确。根据《信访工作条例》之规定，在经历复查、复核程序之后，信访部门对于同一事实和理由便不再受理。这说明信访虽然可作为正式纠纷解决方式的补充，但信访制度并非为当事人提供无限救济。这样做一方面可以防止行政资源在同一事件中的过度消耗，另一方面可以防止信访人无理缠访。同时也说明，信访作为正式救济的补充，作用具有局限性。

除了《信访工作条例》之外，其他具体的规范也相继出台，不断补充与完善我国的信访工作的法律规范体系。国家信访局积极出台相关规范，确保条例运行有序。除了《依法分类处理信访诉求工作规则》外，国家信访局还印发了《国家信访局接待群众来访工作规则》《信访事项简易办理办法》以及《初次信访事项办理办法》，为信访工作的展开提供规范保障，确保信访制度落实到位，真正发挥吸纳民意、化解矛盾、保障安全的功效。

参考文献

- [1] 林来梵. 宪法学讲义[M]. 第3版. 北京: 清华大学出版社, 2018: 421.
- [2] 胡锦涛, 任端平. 主编. 宪法学[M]. 第4版. 北京: 中国人民大学出版社, 2018: 111.
- [3] 林来梵. 从宪法规范到规范宪法[M]. 北京: 商务印书馆, 2017: 105.

- [4] 湛中乐, 靳澜涛. 我国教育行政争议及其解决的回顾与前瞻——以“推动教育法治进程十大行政争议案件”为例[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2020(2): 8-10.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院印发《党和国家机构改革方案》[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm, 2023-05-09.
- [6] 中华人民共和国中央人民政府. 李文章: 贯彻群众路线, 做好信访工作[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/16/content_5737392.htm, 2023-05-09.
- [7] 应星. 作为特殊行政救济的信访救济[J]. 法学研究, 2004(3): 59-61.
- [8] 林来梵, 余净植. 论信访权利与信访制度——从比较法视角的一种考察[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2008(3): 28-30.