

# Chinese Petition under the Perspective of Human Rights

Zhanqin Guo<sup>1</sup>, Chao Li<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Business School, Zhengzhou University, Zhengzhou

<sup>2</sup>Law School, Peking University, Beijing

Email: guozhanqin@126.com, haier41@sina.com, lichao89@pku.edu.cn

Received: Jul. 19<sup>th</sup>, 2013; revised: Jul. 31<sup>st</sup>, 2013; accepted: Aug. 6<sup>th</sup>, 2013

Copyright © 2013 Zhanqin Guo, Chao Li. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**Abstract:** As a volunteer of legal aid, it is not difficult to find that there are a large number of petitioners or leapfrog petitioners coming to Beijing in recent years. These petitioners think of themselves full-filled of unfairness, which they hope to be solved or relieved by petition. But at the same time, a large number of illegal measures such as “interceptors”, “robbing the visit”, “regarded as mental illness”, “illegal detention of petitioners” have been going in the dark or have been exposed to disclose. Therefore, these phenomena have caused people to ponder: Why are there so many petitioners? Have their problems really been solved? Since these problems are so complex, this paper only discussed from the human rights perspective.

**Keywords:** Basic Human Rights; Petition System; Petition

## 人权视角下的中国式“上访”

郭战琴<sup>1</sup>, 李超<sup>2</sup>

<sup>1</sup>郑州大学商学院, 郑州

<sup>2</sup>北京大学法学院, 北京

Email: guozhanqin@126.com, haier41@sina.com, lichao89@pku.edu.cn

收稿日期: 2013年7月19日; 修回日期: 2013年7月31日; 录用日期: 2013年8月6日

**摘要:** 作为法律援助的一名志愿工作者, 不难发现, 近年来, 存在一大批来京或者越级上访的群众。而这些上访群众本身自认为满腹冤屈, 希望通过上访来获得解决或者救济; 而与此同时, 大量的“截访”、“劫访”、“被精神病”、“非法拘禁”等针对上访者的非法措施也在暗中进行着或者已遭曝光披露。因而, 这些现象不得不引发人深思: 即为什么会有这么多的上访者? 上访者的问题真正解决了吗? 等等。介于此问题的繁复, 本文仅从人权角度对这一现象进行分析讨论。

**关键词:** 基本人权; 信访制度; 上访

### 1. 引言

自选修了北京大学法学院法律诊所这门实务课近一个学期以来, 在法诊值班过程中, 所接待的来访人员中不乏许多上访者。他们要么是穷尽了应走的法律程序后将上访作为最后的救命稻草; 要么是压根就不相信司法制度或者基层政府, 认为他们是官官相

护、昏庸腐朽, 而直接越级进京上访。面对这样的上访者, 作为一名法律专业的学习者并且将来的从业者而言, 一方面因着他们对法律知识的欠缺而越级、不按程序寻求司法或者政府救济的无奈, 另一方面又本着一个客观的普通群众的心抱以对他们诉求无门的一种同情。

翻阅了数十篇相关论著，学者们既有从政府角度指责一些越级上访等非正常上访人员的过激行为，并且为对其整治提出一些建议措施；亦有从体恤上访者角度着想，认为中国信访制度本身存在问题，以及在具体的操作执行中存在歪曲行政执行行为<sup>[1-23]</sup>。

本文将从人权角度出发，浅析在人权视角下具有“中国特色的”中国式上访的表现及其问题，通过分析这些问题发生的原因，以期探寻出一条更加人性化的符合人权的更好的“上访之道”。

## 信访制度与上访

在阅读相关文献中，不难发现，学者们似乎对于信访和上访的概念没有做出严格区分，几乎没有人讨论过二者的区别；有的直接使用信访，有的则称之为上访制度，甚至有人笼统地说二者是一致的。本着严谨的研究态度，笔者想在此对二者的概念加以明确。

对于信访制度，国务院于1995年10月所颁布的《信访条例》给予了很清晰的界定：即信访是指“公民、法人和其他组织采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上各人民政府所属部门反映情况，提出意见、建议和要求，依法应当由有关行政管理部门处理的活动。”从字面意思上，我们可以看出信访的对象仅指行政部门，但这是狭义的信访，从本质上来说，到司法部门以及其他相关部门反映情况、提出意见、建议和要求也应当认为是信访。而信访制度，则是指“由各级国家机关设置专门的信访工作机构并配备专职信访干部，按照分级负责，归口办理的原则，处理人民群众的来信、来访、来电活动的一项基本制度。”

信访的概念是非常清晰的，因为有权威的解释，而二者的区别的关键则在于上访。笔者比较同意这种较为清晰的界定：“上访是信访的一种形式，是指公民、法人或者其他组织采用走访的形式，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<sup>[24]</sup>。”我们可以看到，上访和信访是不可等同的两个概念，相对于信访，上访只是信访的一种形式，而且是最重要的一种形式。因为就现实情况来讲，人民群众寄予基层行政部门的信件或者电话，往往是流于形式，或者石沉大海，没有后话。而上访，则是一

种面对面的表达方式，其更加有效率、而且能够最直接地反映群众的请求，并能够给予接访部门最直观的压力，因而显得最为有效。这也是为何上访形式被更大的人民群众所采纳作为反映情况的途径。也正是因为此，上访给接访部门产生的最直接的压力而迫使一些部门采取各种合法的或者非法的应对方式，截访、劫访以及各种阻止方式所带来的负面影响层出不穷。因而，作者将在本文中以上访为主要讨论焦点，从人权的角度来谈论一下中国式的上访所反映出的人权问题以及原因，以期从这些分析中探寻出一条更加符合人权、解决实际问题的更好的上访之路。

## 2. 上访权与基本人权的的关系

人民群众的上访权是和基本人权有着密切关系的。这点不仅从各种学术论文中的学者观点处得到求证，而在现实生活中，也得到了很好的实践印证。从概括和明晰的角度来说，我认为给出如下个人赞同的论点是合理的：即上访权是一项基本人权。换言之，我们也可以说上访是人民群众实现人权的一种重要的途径和手段。

首先，我们可以从法律法规中得到相关求证。从国务院颁布的《信访条例》中对于信访的明确概念可以推出，信访是人民群众言论自由、实行批评权、建议权、参政议政的一个具体的实现形式，而言论自由、批评权等信访中所体现的权利都属于基本人权的范畴。尽管并非作为法律、而仅以行政法规地位出现，《信访条例》的明确规定依然体现了人民群众对于上访权的实现，是实现基本人权的一种途径，而作为信访中最主要的方式——上访，无疑也是实现基本人权的重要手段。除了《信访条例》的最直接的体现基本人权的规定，从我国宪法的变更与修订中，我们也能发现我国法律对于人权的态度的积极发展与完善。宪法第三十三条明确规定：“国家尊重和保障人权”，这为人民群众实施上访权提供最根本与最强有力的法律支持与依据；不仅如此，宪法第四十一条如是规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；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。”本条虽然在字面上没有

提到“上访”二字，但其对于批评建议，向有关国家机关提出申诉、控告等权利无疑是上访权实施的一种表现。

不仅仅是我国的相关法律法规的规定，证明上访权是一项社会主义基本人权，从联合国大会于 1948 年 12 月 10 日通过的《世界人权宣言》中的第十九条：“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”也可以看出，通过上访而要实现的批评建议权在《世界人权宣言》中也能找到法律依据。而上访权必然应当得到秉承该宣言精神的基本人权的大力支持。相应的，《联合国人权公约》等人权相关条约中的规定都能给予上访权的实行提供法律基础。

其次，信访权在实质上也与基本人权是一致的。第一、信访权具有基本人权普遍性的特点。作为基本人权，应当是对于社会上的群众都普遍适用而非特定人群所专享的权利。而《信访条例》第二条之规定“采用前款规定的形式，反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织，称信访人。”也可以看出信访权的主体普遍性。公民本身就涵盖了几乎所有的社会自然人群众，而法人具有独立人格的实体在法律上此处规定亦享有和自然人相同的权利，更甚之，其他组织之含义笼统、范围广泛更是清晰地突出了信访权的普遍性。第二、信访权具有基本人权的自然性和固有性。在古代即始的告御状、击鼓鸣冤等，至今天的上访、信访，无疑都是信访权实际践行的具体的形式，其千年的历史在一定程度上正体现了信访权作为一项基本人权的自然性和固有性。另外，作为信访权这一特殊的期望获得救济的权利更是我国群众参与政治、表达民意、解决自身所遇到的不公问题所可以最后寻求的救济之路。尤其是在司法救济等其他复杂、耗费财物、并且具有虽然并不一定能保证绝对公正但是明确规定的终结程序的其他方式来说，信访权似乎是一个不受限制、没有终结的方式，即群众唯一一条可以在走投无路之际仍然可以寄以微弱但却不灭的希望的道路。因为至今并没有法律对于信访权给予直接规定，而即使在 1995 年颁布的《信访条例》规定了“一次处理、两次复查”的两极终结机制，但是亦流于形式，被没有在信访工作实践中被

广泛应用<sup>[25]</sup>，而且这一终结机制在其本质上也并没有被广大群众所认识，并且认同。不仅在群众的角度看来信访权是一项自然的、固有的、没有终结的权利，而从信访权其所规定的内容及其所反映的实质中，对于它是一项天然的、固有的、不可剥夺的权利的认可是不难理解的。

从上述信访权与基本人权的关系可以自然推出，作为信访权中的具体的上访全无疑也是人民群众的一项基本人权。

### 3. 分析上访过程中的问题并究其原因

尽管可能会显得观点片面，但是作为本文的视角是从人权角度而谈起，因而笔者决定在本文中不涉及在上访过程中政府所面临的困难，而仅从作为弱势群体的上访者、作为基本人权的主体的角度来谈论上访过程中所遇到的问题。

在北京大学法学院法律诊所值班了将近一个学期，而在这一个学期接待的来访者之中绝大多数都有上访经历，有的人的问题的核心焦点就在于上访。而大多数从上访过程中得到的就是互相推诿、不予理睬、官官相护、甚至是截访、被精神病、非法拘禁等人身安全受到威胁的结果。再纵观现实，近几年因为上访而成为新闻焦点的事件又岂在少数。湖南“上访妈妈”唐慧；安阳非法集资上访群众聚集天安门；而即使是政府官员本身，是司法工作直接指导和监督者的贵州前市长田万昌也因女儿被强奸上访成为地方官员眼中的“不稳定因素”；甚至是 6 月 7 日发生的让全国感到悲恸的厦门公交爆炸事件，其犯罪嫌疑人陈水总，亦是因为上访屡屡受阻而制造了这一起已致 47 人死亡、34 人因伤住院的自杀性惨案。已经发生了太多此类我们不愿意看到的情况了。为何有这么多因为上访本身而成为社会反面新闻的事件？这不得不让我们深思。

上访已经不仅仅是“上访”这个词本身为核心了，围绕着其出现的“无理上访”、“截访”、“劫访”、“集体上访”、“非正常上访”、“越级上访”、“缠访”等等词汇越来越多地出现在了上访事件中。为何会出现此类情况？上访本意不正是像《信访条例》中所提到的到有关机关去反映情况吗？而为何会造成这么多非正常的现象？

以上所述的劫访、越级上访等都是上访过程中所存在的问题，而且可以说是主要的、核心的问题。对于每一种情况的具体表现，作者将不再细述，因为随便在搜索引擎中输入一个词汇，就会有大量的文献以及新闻来足以表现出这些词汇的含义以及这些词汇之后所发生的事情。

下面我将重点探究产生这些问题的原因。

很多学者从不同的角度分析了产生越级上访、缠访、非正常上访等的具体原因，而我将从内外因角度来较为宏观、但是自认为是想分析出问题的实质的方面来述其原因。

从辩证的方法论出发，内因决定外因。而我国上访制度中所存在的问题的内因也正是其制度本身所存在的问题。而制度本身所存在的问题我认为主要体现在两个方面：一个是缺乏法律的保障；另一个是根据《信访条例》的规定中可以得出：对于我国信访部门的安排，以及对于信访制度本身的救济或者制裁措施是有缺陷的。

缺乏法律的保障是很容易理解的。正是由于信访制度缺乏相应的法律保障，以及其相关的具体的法律规定，而仅有《信访条例》这一行政法规性质的文件来作为执行依据，其本身的效力就大大折扣了。缺乏一个强有力的法律支持，其相应的执行规范、惩罚措施等都失去了强制性的约束，使得在现实问题中存在各种操作不规范现象，而更容易造成信访执行的杂乱无序，也就为一些政府官员对于条例的错误的执行或者不执行埋下了危险因子。相应的法律应当是一个类似于主轴的支撑，而相关的行政法规与细则，应当规定具体的执行与细节。现在的情况是，没有法律，而仅有条例这一效力较弱的法规来支撑一个颇为繁复的信访制度，自然无法维持信访工作执行的合法有序。作为一项基本人权的上访权，更是需要通过相关立法来加以规定，法律是最低的社会道德标准，如果连法律都没有对上访权这一基本人权予以维护，那么上访权的实现又怎么可能顺利？

而即使是现有的《信访条例》本身的设计，也是有很大缺陷的。条例七章共五十一条，可以说前六章的规定在现实工作中都反应出了一定的缺陷与不足。我们不能排除是在实践工作中的歪曲错误执行一定程度上脱离了条例的内容与实质规定，但是我们的确

也是可以发现条例本身存在的问题。

在这里，我不会从实践出发而推导出条例的每一条可能存在的问题，而要从一个较为概括的角度简单分析。因为本文的出发点并非是条例的一个详细分析。在条例第一章中将信访部门仅局限于“各级人民政府、县级以上人民政府工作部门”，这应该就是有局限。一方面这局限了信访部门的范围；另一方面，也正是这种局限，没有其他的相应部门予以分担信访业务，而让人难免对于政府部门自己审查自身行为以及司法部门行为等的合法性这一机制产生怀疑。即使是在公检法三个司法部门互相监督的司法系统中，仍然会发生一定的错误行为，而更何况是由行政部门自己对自己内部行为实施监督审查？因而，我认为，条例在信访部门的设置上就已经出了问题。而第三章规定的信访事项的提出上，条例并没有明确规定什么方式是合法的，而什么方式是非法的。而其规定的禁止行为常被认为是“非正常上访”的方式也常常在实践中被扩大地解释与运用了。而第五章与第六章信访事项的办理和督办以及法律责任同样有问题。比如说督办机关的规定、上访与工作绩效挂钩、以及法律责任的具体认定等都没有给予科学或详尽的规定。

并非我在上述中仅仅列出的规定是有问题，而其他规定是完美无缺的。深究其来，大多数都有可以改善的空间。

谈及上访过程中产生的外因，我认为更多的体现在条例的履行和执行过程，以及当前社会风气中的影响等。

首先，上访相关知识宣传度与普及性不高，人民群众大多不知道应该如何行使自己的上访权，具体的上访程序是怎样的，以及什么是不合法的上访方式等等。而发生了越级上访、非正常上访的时候，政府机关常常抱怨群众的错误行为，而并没有反省自身对于信访的具体实施有作为政府主动公开与宣传普及的义务。

其次，在实际工作中，对于条例所规定信访部门所受理的事件的工作成效的具体奖惩措施并没有履行到位。对于上访人的推诿、敷衍现象比比皆是，但是对于此种现象，以及对做出错误甚至非法上访意见的直接负责的主管人员和其他直接责任人员的处分并没有实施到位。

再次，对于政府机关等更为严重的劫访、截访等暴力阻止上访人的监管不力，信访部门的权责不平衡等，以致发生了各种被精神病、非法拘禁实践的发生。而北京安元鼎保安公司得以存在正是印证了这一强烈缺陷。

最后，当前我国面临社会主义快速发展与转型期的历史背景，造成大量征地、城市建设过程中出现的拆迁、农民工等问题滋生，也是不可避免的现象，而这些问题的出现促使了上访事件的激增，随之也导致了上访过程中各种问题的产生。

引起上访过程中发生的问题的原因，除了上述内因和外因，当然还可能存在其他微小或者暗含的作者无法详列的原因。而正视这些原因是我们寻求一条完善上访之路的前提和基础。

#### 4. 如何建设一条更加完善的上访之路？

正如前文所述的那样，上访是一项基本人权，与人民群众切身利益密切相关，并且是衡量一个国家软实力的重要标准。一条完善的上访之路甚至能够稳定社会、缓和各种矛盾，兴国安邦，最终实现和谐社会的政治价值<sup>[26]</sup>。

针对已列的问题的原因，似乎找出相应的解决措施不再是非常困难时事情。

第一，正如许多学者所提到的那样，《信访法》应该出台。一方面，作为信访权这一群众所享有的基本人权，理所当然应当受到法律的强有力的保障与支持，而非仅仅依赖于效力较弱的条例；另一方面，从现实的需要出发，也迫切需要制作出这样一个法律来强制规定信访工作，保证信访工作的顺利有效进行。同时，在出台《信访法》的同时，有必要附以对该法具体实施的细则，以保证法律规定不会被歪曲执行，而且要加强信访部门工作人员的法律意识，淡化人治。

第二，对于信访部门的具体分工也有待商榷，应该对于涉诉上访和非涉诉上访区别对待。在现实中的上访案件中，存在很多涉诉上访案件，即信访人的控诉事项是因为认为在司法程序中受到了不公正的对待。因而，把涉诉案件和非涉诉案件一律交由政府的信访部门受理，一方面加大了信访部门的权限，另一方面也同时加重了其负担。因而，我认为信访工作应该分工于政府机关部门与司法机关部门。因为在实质

上，上级司法机关也充当了信访部门的角色。而至于应该是将非涉诉上访归于政府机关受理；而涉诉上访归于上级司法机关受理，二者各受理自己内部的问题比较好。还是反之，将涉诉上访归为政府机关职权内事项，而将非涉诉上访归为司法机关审查，让二者起到互相监督的作用。然而，无论是以方便其工作效率的内部处理机制，还是互相监督的外部审查，亦都是有潜在不足存在的。前者可能造成官官相护，互相包庇；而后种方案则不利于信访工作的解决，因为此时，政府机关部门似乎必须要在一定程度上充当司法部门，了解它们的工作流程与机制，而司法部门则要审查自身并不熟悉的行政问题，这似乎与行政与司法分工的初衷严重矛盾。因而介于后者难以弥补的缺陷，作者倾向于选择前者方案。而对于很多学者提到的建立一个以人大为核心的信访制度建议，作者在一定程度上也是支持的，但仍然持有保留态度。因为人大为核心的信访制度的确可以在理论上规避官官相护的问题，但是在实际工作中，一方面这会极大地加重各级人大的工作负担，让其在很大程度上充当政府机关与司法机构，并且实施其工作，无疑在实践上有相当的困难；而另一方面，人大现有的人力、权力、专业知识等资源也会极大地削弱了群众信访的权利效力，也在很大程度上限制了群众通过信访解决实质问题的可能性。

第三、应当落实信访事项办理责任制，明确相关法律责任。任何一个制度，或者任何一部法律，如果没有明确责任，没有救济，就不是一个完善的制度或者完整的法律。只有规定于明确的法律责任，才能从后果上督促信访部门工作人员依法办事，依条例办事。降低一些滥用职权、规避责任、非法截访等问题的出现。规范信访执行程序与过程，才能切实保障信访工作的合法有序进行，也才能在很大程度上真正实现维护群众上访权益的效果。

当然，加大对信访工作的宣传力度；加强信访部门工作人员的法律意识与道德素养；扩大新闻媒体等其他相关组织机构的监督；强化信访工作的透明度等等，都是在今后信访工作需要一点一点改善的措施。

#### 5. 结语

正如我国的信访之路已经绵延了上千年，这其中产生积累的问题，以及我们需要作出的努力都不是一

朝一夕能够实现的。

在每一次接待了来访的经历过上访辛酸苦楚的人，我都会发自内心地为他们感到惋惜和深深的同情。在越来越深入地接触了人权相关知识后，我非常想从自己有限的对人权相关问题的理解上，能够帮助历经千辛万苦的信访人。我更希望，能有更多的学者，或者政府机关，意识到信访权的基本人权性质，而为了信访人的这一切身的权利的实现提供更多的解决之道。

我并不敢奢望仅以个人之力，此篇文章能够唤起社会正视公民信访权的基本人权性质。但我依然期望尽微薄之力，不仅表达我对信访权的态度，并且希望尽可能地传播这样一个虽然被一些人认可的，但远远不够的理想与信念。

切实保护公民的信访权，让这个社会少一些“上访妈妈”的事件，多一些对弱势群体的关怀，让这个社会更加地和谐与美好吧！

## 参考文献 (References)

- [1] 刘保泰. 论宪政视野中的上访权——兼析《信访条例》第十八条之规定[J]. 太原师范学院学报, 2006, 5(6).
- [2] 白志华. 我国信访问责制存在的问题研究——基于史密斯政策执行过程模型的视角[J]. 管理观察, 2013, 452: 145-146.
- [3] 张弦. 日韩台湾地区信访制度对中国信访改革的启示[J]. 公共治理, 2012, 365.
- [4] 侯猛. 进京接访的政法调控[J]. 法学, 2011, 6.
- [5] 史天经. 从人权角度审视信访权利[J]. 青年记者, 2005, 5.
- [6] 李坚. 别把上访等同于违法违纪[J]. 乡镇论坛, 2006, 20.
- [7] 余净植. 对“非正常上访”的法学思考[J]. 理论月刊, 2011, 10(212).
- [8] 段丽霞, 乔希玲. 对涉法上访问题的几点思考[J]. 中共太原市委党校学报, 2012, 4: 73-75.
- [9] 高建全, 张树奇. 对做好处理涉法涉诉上访工作的几点思考[J]. 时代报告(下半月), 2012, 10.
- [10] 王首燕. 非制度性社会参与的“哲学”与基层治理——和谐社会建设视野下的上访现象分析[J]. 文史博览(理论), 2011, 5: 42-45.
- [11] 杨文洁, 韦小鸿. 服务型政府视角下弱势群体利益表达机制的问题研究[J]. 特区经济, 2009, 7: 281-283.
- [12] 张立勇. 化解上访“坚冰”离不开人大监督[J]. 中国人大杂志, 2008, 6.
- [13] 张千帆. 上访体制的根源与出路[J]. 探索与争鸣, 2012, 1.
- [14] 李季平. 上访制度该改进了[J]. 人民政坛.
- [15] 姜乐军. 试论当前农村群众集体上访的成因及对策[J]. 云南行政学院学报, 2007, 4: 48-50.
- [16] 李锋. 司法机关涉法上访案件的成因及对策[J]. 新疆警官高等专科学校学报, 2005, 4(100).
- [17] 谭鹏. 妥善解决无理上访, 促进社会和谐稳定[J]. 云南行政学院学报, 2007, 4: 51-54.
- [18] 李廷豪, 李炳华, 李显. 越级、重复上访原因及对策浅析[J]. 决策探索, 2005, 6.
- [19] 钟开斌. 越级上访: 特点、成因及其治理[J]. 理论探讨, 2012, 1(164).
- [20] 周荣, 苏福梅. 越级上访产生的原因及其治理[J]. 中共山西省委党校学报, 2012, 35(5).
- [21] 李春华. 浅谈构建和谐背景下信访制度[J]. 法制与社会, 2006, 11: 201-202.
- [22] 李红勃. 走向国家人权机构: 信访制度改革的一种可能思路[J]. 人权, 2010, 5: 48-50.
- [23] 胡双. 历史视角下的信访权利变迁与信访制度改革[J]. 法制与社会, 2011, 7(下): 170-171.
- [24] 陈建平. 论公民上访的法律限制——深圳市《关于依法处理非正常上访行为的通知》引发的思考[J]. 岭南学刊, 2010, 5: 55-59.
- [25] 吴玉英. 建立非正常上访终结机制的思考[J]. 中共乌鲁木齐市委党校学报, 2012, 3.
- [26] 孔令媛. 人权视角下的信访权解读[J]. 扬州职业大学学报, 2007, 11(1).