

《中国信访年鉴》疏议^{*}

张 晨^{**}

摘 要 编纂《中国信访年鉴》有着深厚的社会背景因素与深刻的现实依据,满足人民群众现实需要是第一性的驱动要素,政策推动是不可缺少的重要推动力量。《中国信访年鉴》昭示中国信访在国家法治进程中勇于变革、快速变革,以开放的姿态与人民群众交融互动的真实情景,是立足于“信访实录”的重要资政参考,是科学咨询与决策辅助的基本依据。也是符合中国实际的本土化官民沟通、党委政府与人民群众互动的重要渠道、关键载体和重大途径。

关键词 新时代 信访 信访年鉴 信访治理

不同于一般意义上的各省通志中的信访志,信访年鉴是以年为期间的定期出版的信访部门和信访专业发展记述。立足于全国,放眼海内外,信访年鉴是一本立意于中国本土而又兼具域外比较特色的信访专业年鉴,而非一般意义上的某一地区的地方信访年鉴。中国本土化的信访年鉴应定名为《中国信访年鉴》。

一、统筹编纂《中国信访年鉴》的必要性

《中国信访年鉴》应是一本官修资料,由信访主体部门与地方志部门联合编纂。尽管我国已有信访志,统筹编纂《中国信访年鉴》仍具有必要性。

第一,年鉴能够弥补志书的编纂周期和出版周期较长的不足,能够及时记述信访事业的发展进程,能够及时记述关键时期信访政策改革的重要历史节点,能够让更大范围的人民群众更加便捷地获取信息。

第二,统筹编纂《中国信访年鉴》的时机和条件已经成熟。当前随着政务公开、政务流程透明、简政放权、政府数据平台的建设等方面的显著进步,既往一概保密、拒绝

* 本文属于国家行政学院 2016 年国家高端智库研究项目《推进国家治理体系和治理能力现代化》的阶段
性成果,编号:NSAZK(ZB)2016002。

** 张晨,男,山东省枣庄市人,国家行政学院决策咨询部博士后,主要研究方向为国家治理体系和治理能力
现代化。

传播的信访氛围得以改变,信访部门惯常的“落实在基层”口径主导的信访传播正在发生鲜明的变化。^①比如,信访理论研究工作逐步推进,各地信访理论研究基地挂牌;信访手机客户端可以实现人人下载并使用;信访网络平台运行多年,发挥了积极作用;信访新闻丰富多样,已初步实现信访信息的广覆盖与广大群众信访权益的积极保障,等等。当前中国信访状况总体向好,信访领域政策改革成果显现,发挥出了党委政府的重要帮手作用。

第三,相比于各省通志中的信访志,《中国信访年鉴》有着显著的现实意义与独特作用。《中国信访年鉴》对于各级信访部门和信访工作者有着极为重要的参考与学习作用;对于广大群众知悉信访事业发展状况和特定群体(如信访人群体)了解学习信访知识、信访法律和信访常识,引导特定群体依法有序信访、正常合理信访、有理有据信访等方面有着不可替代的指导与示范作用;对于党委政府有效了解实地实情、进行有效研判和科学决策可以起到提供咨询和决策辅导作用。

二、新时代统筹编纂《中国信访年鉴》的重要意义

统筹编纂《中国信访年鉴》既有显著的社会价值,又有十分重要的政治与政策价值。

首先,《中国信访年鉴》作为基本的社情书、基础的国情书和信访专业意义的专业书、领域书,是关于全国信访事业进展的全书,这既是对《中国信访年鉴》基本属性的定位,又是统筹编纂《中国信访年鉴》的基本目标和基本要求。

其次,《中国信访年鉴》具有政策咨询与辅助决策作用。《中国信访年鉴》细致深入地介绍当前中国信访事业发展状况,详细记述涉及政治、经济、文化、社会、生态各个领域方方面面的深层次问题与隐形问题、表面危机与显性的热点难点问题,对于党委政府的决策者、政策建议的提出者以及相关政策的推动者都具有宝贵的参考与依据作用;^②在当前中国社会持续深化转型的关键时期,如不能遍览《中国信访年鉴》所记载的信访实录尤其是具有代表性的信访案例样本以及具有一定普遍意义的系统性的、行业性的信访质化案例,纯粹借助大数据分析与云平台的统计方法,没有典型性信访个案的深入剖析与质化分析,相关政策的制定和推动难免有所疏漏。

最后,《中国信访年鉴》除具有资政和存史功能以外,还有不可替代的教化功能。信访工作是政府工作,更是政治工作、人民工作,是中国政治发展的重要一环,其政治价值和政策价值不言而喻。于群众工作而言,其群众教化功能(“社会风教之用”)更是显而易见。

第一,《中国信访年鉴》在编纂过程中秉承“其文直、其事核、不虚美、不隐恶”的实录原则,能够让人完全信服,能够维护和巩固信访权威,能够匡正和维系信访正义,能够让信

^① 许青红:《〈信访局长〉引热议》,《京华时报》2015年4月21日。

^② 魏礼群:《认真做好决策咨询工作 努力提高决策咨询水平》,《建设智库之路》,人民出版社,2014年,第230~264页。

访方略在法治国家建设过程中的运行轨迹昭示天下、明示人心。信是教化之基,若无信,一切教化之功无从谈起。

第二,《中国信访年鉴》的社会教化功能在新时代有新的时代要求和时代内涵。^① 一是社会评价功能。通过《中国信访年鉴》的价值指引,群众能够掌握信访领域和信访工作中的基本判断标准,能够辨别出真善美和假恶丑,能够在了解和学习信访常识过程中明辨是非,不轻易地被传言、谣言所蛊惑,能够保持对当前信访工作的正确认识和客观态度。二是社会整合与社会矫治功能。混杂的个人行为参与到国家信访工作中,一些误解和争端会破坏长久以来信访机关树立的信访威信,通过《中国信访年鉴》指导信访群体合理有序、依法信访,能够极大地提高信访共识、促进社会整合,同时对于违法违纪等不端信访行为具有震慑和矫治作用。三是社会控制与社会治理功能。法律规范、道德规范、纪律规范等各类型社会规范深入人心,除却强制性的硬性社会控制,还存在文化性的软性社会控制。《中国信访年鉴》通过这种基于信访文化和信访常识的逐步建构,来实现软性社会控制与社会治理。如此说来,《中国信访年鉴》就是信访软规范的重要载体,与信访法律法规等硬性规范相得益彰。四是意识形态传播与教育功能。信访机关不仅仅是利益争端解决部门,同时还应有意识形态宣传教育功能,在信访事项处理过程中,要始终讲大局观念、整体格局、集体意识,全面贯彻社会主义核心价值观。五是社会发展功能。我国已经进入矛盾日益深化、复杂的关键期、敏感期,历史遗留问题有待解决的爆发期,各类新生事物矛盾规控的挑战期,对信访部门而言,这是一项很大的考验。信访工作是否管用、好用,就看信访机关能否按规定期限合理有效地解决争议纠纷,有效减少复访率和信访督办率,稳定和提升信访评价满意度。新时代信访工作,不是阻拦人民群众反映问题的“塞子”,而是疏通人民群众诉求与现实困境之间矛盾的“口子”,这个“口子”通畅并且人民群众愿意主动选择,社会发展将会始终蕴育蓬勃生机。

第三,《中国信访年鉴》通过大数据计算、质化案例选编、区域情况汇总、行业领域分析以及基于科学模型进行的访情研判等途径、手段,较为全面彻底地收集民意与公众舆论,是人民群众“人心”的聚集器和反应堆。今后随着国家信访大数据平台和信访资源的有效分配、共享调取及利用研究工作等方面的逐步开展与推进,为进一步构筑和巩固“人心万里长城”打下坚实基础。

三、如何统筹编纂《中国信访年鉴》

信访领域法治化标志着信访工作转轨进入国家法治的正确历史轨迹,是代表人民根本性利益需要和基础性现实需求的基本方向。法治信访是对传统信访的升级跨越,是质性之阶梯,是新法之阶段。在这样一个具有划时代意义的时间与历史节点,统筹编纂《中国信访年鉴》是一件时机和条件成熟恰逢其时的好事、佳事。传统的信访历史进程不可忘

^① 张晨:《地方志教化功能研究》,《福建史志》2011年第5期。

记,新时期的信访卓越发展不能忽视,以国史志书和编年记载的年鉴为正位、高度和记述单元,是不容错过的时代环节与历史契机。

《中国信访年鉴》是当前信访部门信访工作的真实写照,是记述着的“活的”信访工作实录。信访法治进程需要正确对待,要贯彻唯物史观,用客观的态度去记述“信访实录”。实事求是的客观的态度和做法要求我们不能对这一进程中的“假恶丑”现象进行掩盖,不能以信访法治的不完善、不充分为借口和理由进行开脱,要用科学的态度去明辨是非、甄别真假,以“实录”记述的方式收集、保存、记载信访部门信访工作的全貌。同时,要求我们不能对于信访领域已经实现的信访变革、人民群众共享信访改革成果的现实忽视不理,要科学严谨地记述,要以年鉴的明镜之光照耀信访法治的方方面面。^①

除此以外,《中国信访年鉴》并非单一纯粹地书写,它对于当前中国信访实践还有着指引带动作用。沉默的书籍,会说话的笔。《中国信访年鉴》是多部门跨界协作的结果,里面凝结多领域、多行业精英的智慧和韬略,它所记述的一切问题都会得到历史的重视,并最终得到历史的回应与理性的评价。《中国信访年鉴》要收集记录信访事件,发出信访声音,唱出信访旋律,宣示立足于中国国情的快速发展的信访事业。^② 作为展现当前信访事业进程的社情国情书,《中国信访年鉴》体现的不是信访部门作为单一记述主体,而是与人民群众交融互动的生动场景。

统筹编纂《中国信访年鉴》,其主体架构与主要内容至少包含全面介绍当代中国信访事业发展概况、当前社会领域中出现的显性或隐性的各种类型重大问题、人民群众通过信访渠道向党和人民政府反映群众身边的现实问题,新时代中国信访政策改革和信访机构改革的进程,中国信访部门在各种重大或者具有代表性的信访事件和信访案例中发挥的关键性作用,新时代中国信访事业发展取得的新成就等方面内容。此外,新时代加强统筹《中国信访年鉴》的编纂、开发、传播以及相关决策咨询工作,有两个基本立意:

一是信访部门面向群众、地方志部门开门修志鉴的工作格局需要多个政府部门和社会组织参与的跨部门多行业的编纂协作。政策推动是统筹编纂《中国信访年鉴》的重要动力因素,人民群众的现实需求是基础性的驱动因素。把人民群众的现实需要摆在第一位,是当前党委政府工作的“大局”,编纂《中国信访年鉴》要服务于这个“大局”。

二是既往信访部门大都以“涉密保密”原则封住信访传播的重要出口,在以往的信访工作实践中也出现了影响全国的重大信访违法违规案件(如国信局原副局长许杰受贿销号案^③及国信局内部腐败和玩忽职守窝案^④、信访工作周边的黑监狱案^⑤和截访长途行驶

① 张晨:《方志文献教化功能论析》,《黑龙江史志》2016年第11期。

② 张晨:《亟待确立方志法治观》,《社会科学报》2017年1月19日第5版。

③ 李铁柱:《国家信访局原副局长许杰受贿案将审 消号交易中获利550万》,中国经济网,2015年7月9日。参阅:http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201507/09/t20150709_5883728.shtml

④ 郭红敏:《揭国家信访局受贿窝案:收百余名信访干部贿款 隐瞒上访案件不报》,界面网,2017年4月9日。参阅:<http://www.jiemian.com/article/1233105.html>

⑤ 《50多人入京上访者被关黑监狱 信访局否认与其关联》,《羊城晚报》2011年8月5日。

遗弃荒野致使信访人死亡案^①,等等),在人民群众舆论和社会心理上造成负面影响和一定的创伤。之前信访部门形象的“矮化”“损化”“贬低化”等代价需要通过一系列的信访政策改革、信访法治实施以及必要的信访传播来匡扶。随着信访领域政策改革的进一步攻坚,随着信访实践领域重大变革方案和规范性措施的进一步落实,新改观的信访工作状态需要积极展现给人民群众。在新时代,重视信访宣传与传播是极具有现实意义的必要性工作,而《中国信访年鉴》作为窗口、载体、渠道和平台,能够突显出党委政府对于人民群众的现实需要和诉求以及当前信访工作的重视与努力。

四、统筹编纂《中国信访年鉴》应注意的重要问题

一是政策推动。结合实际,政策推动统筹编纂《中国信访年鉴》是重要推动力。政策推动意味着相关的组织保障与人财力保障,是编修年鉴的物质条件。目前来说,官修是《中国信访年鉴》主要编纂形式,由社会组织等其他单位和个人来编修,面临着编纂主体不适格、专业信息资料无法收集^②等诸多现实难题。

二是定位问题。关于《中国信访年鉴》动议的阐述并未形成一定的社会共识,比如在信访保密以及国家安全稳定等方面,如何让《中国信访年鉴》尽快形成一定程度(或曰最低限度)的社会共识与官方认同,在一定意义上说,决定统筹的力度与编修的效果。

三是机制问题。基于上述讨论的假设,促进《中国信访年鉴》这项系统工程需要一些基本的机制设置,比如一些信访信息的保密原则与政务公开的脱敏工作的平衡机制,相关信访信息发布、宣传与传播的界域范围与时效问题,相关信访政策改革的承诺与实施落地的间隔迟滞给民众带来的心理落差的弥合机制,群众正确使用《中国信访年鉴》中的信访法治资源给信访实践工作带来的挑战与压力的均衡机制,等等。可以预见,在统筹编纂《中国信访年鉴》的过程中会遇到很多现实棘手又一时难以解决的问题。即便如此,这并不能对编修《中国信访年鉴》的极端重要性和价值意义有任何的减损。

四是特定群体使用问题。除上述宏观的定位问题和中观的机制问题,在具体操作和客观实践中,一些微观问题也能够构成对编纂《中国信访年鉴》的阻碍。以特定群体使用此书为例,精品力作的《中国信访年鉴》会不会成为特定群体——信访人的必备书、百宝书?在科学合理指导民众依法信访、按规程信访的同时,却引发出新一波的信访高潮?鉴于此,对本书的负外部性应当有一个前瞻性的考虑。

五是现实效用问题。这是属性定位问题的派生性问题。不同于一般意义的《信访指导手册》(《信访业务介绍资料》,或者百姓口中的“信访明白纸”),也并非信访部门改革创新成就成果展示,《中国信访年鉴》的多类型受众群体决定了“众口难调”的现实复杂局面。“信访实录”的基本原则会在信访实践中受到来自于信访部门主观倾向性和信访人群

① 《四川岳池通报“截访拘禁致7旬男子死亡”:抓获9人县纪委启动问责》,《环球时报》2016年11月14日。

② 张晨:《正确处理方志档案的“二重性”》,《社会科学报》2017年5月18日第5版。

体现实诉求性的挑战与碰撞,编纂这本《中国信访年鉴》的实际效能性还有待于日后实践的检验。

“天下无访”是信访部门竭尽全力的追求,信访法治是新时代信访工作推进的台阶跨越,以端正的历史态度来记述这样一件宏大叙事,意义非凡。基于上述几个方面的基本假设和基本共识,来探讨统筹编纂《中国信访年鉴》的重要现实意义,既是对当前我国信访治理体系和治理能力现代化进一步完善的良好期盼,也是希望通过一些可以尝试和使用的途径、手段和方法来促进中国信访法治进程的增质与提速。

同时,编纂《中国信访年鉴》要考虑以“阳光信访”“法治信访”“责任信访”等(“信访治理现代化”的一语双表)为信访工作价值和以实录精神为根本的地方志工作原则的兼顾,也要考虑信访主体部门的现实状况与特定信访人群体的具体诉求的接合,更要考虑法治信访改革的关键节点、法治信访实践的重大进程与人民群众对信访工作的要求与期待的三者融合。

责任编辑:范锐超

《德国年鉴》

《德国科学和艺术年鉴》的简称。青年黑格尔派的文学哲学杂志,其前身为《哈雷年鉴》(全名为《德国科学和艺术哈雷年鉴》)。1838年1月创刊,卢格主编。该杂志从黑格尔哲学和激进民主主义的立场出发,讨论当时的社会政治问题,成为青年黑格尔运动的宣传中心。由于受到普鲁士政府禁止刊行的威胁,1841年7月,编辑部从哈雷城迁至萨克森,并把杂志的名称改为《德国年鉴》,以日报形式在莱比锡出版。1842年2月,马克思与该刊主编卢格建立了通信联系,并寄去《评普鲁士最近的书报检查令》一文,从而开始了他的政治性论述的年代。他说:“不言而喻,我力所能及的一切都将由《德国年鉴》支配。”该年鉴1843年1月被萨克森地方政府查封。

(摘编自《马克思主义哲学大辞典》)