

## 【司法制度】

# 信访救济与司法救济之张力及其克服

张 榕

**【摘要】**我国信访制度设置的本初目的在于民众利益表达以及民主监督,但在制度的变迁发展过程中,其权利救济的功能不断彰显并成为民众诉诸信访的主要原因。客观而言,由于司法救济某些时候存在的局限性,信访救济在相当程度上具有一定的正当性并可弥补司法救济的相应缺失。但在我国法治化的进程中,信访救济与司法救济的张力已逐步显现,并致社会的治理成本居高不下。因此,正视信访救济与司法救济之间的张力,并通过循序渐进的方式逐步理顺二者的关系,应是可欲且可行的。

**【关键词】**信访救济;司法救济;政治治理;社会维稳;制度优化

**【作者简介】**张榕,厦门大学法学院教授,博士生导师,法学博士。

**【原文出处】**《甘肃政法大学学报》(兰州),2021.6.1~14

**【基金项目】**本文系国家社科基金项目“法治中国视阈下的司法与政治关系研究”(14BFX002)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“法理学前沿问题研究”(20720171006)的阶段性研究成果。

## 引言

“我们的时代是一个权利的时代”<sup>①</sup>,而无救济则无权利。因此,在现代社会的发展中,为民众建构一个周全、合理、有序的权利救济机制已成为各个国家治理之重要职责。尽管由于各国传统与历史发展的差异,在权利救济机制的具体安排以及救济方式上可能各具特色,但从一般的经验而言,司法救济显然是各国最主要的权利救济模式。同时,在现代国家中,纠纷解决方式的选择,涉及公共资源的配置以及公民利用司法的权利问题,从近几十年各国司法改革的内容和趋势看,通过拓展非诉讼纠纷解决机制以及建立诉讼与非诉讼衔接机制来构筑一个合理的纠纷化解机制,是一个共同的选择。应当说,我国近年来也极为重视多元化纠纷解决方式的协同发展,但与其他国家不同的是,基于我国特殊的政治治理传统与治理模式选择,我国在司法救济和非诉讼纠纷解决机制之外,还存在一种极为重要的权利救济方式,即信访救济,其实际上与司法救济共同构成了

我国权利救济之最主要的途径与方式。

信访制度是颇具中国特色的一项政治制度安排,与中国的政治文化传统、现实的政治体制安排以及社会转型时期日益凸显的利益矛盾、社会冲突密切相关。从一定意义上讲,信访制度的价值指向和具体运作反映了在社会急剧变化的条件下,中国政府维护社会稳定的独特机制,表明了中国政治运作独特的内在机理。<sup>②</sup>信访具有表达民意、反馈民情、释放民怨的直接功能,有学者根据信访制度功能上的变迁,将其划分为三个阶段:第一阶段是1951年至1979年的大众动员型信访,此时的信访主要是以揭发他人的问题和落实政策为主;第二阶段是1979年至1982年的拨乱反正型信访,此时信访的主要内容以解决历史遗留问题、平反冤假错案为主;第三阶段即1982年至今的安定团结型信访,此时信访的主要功能转变为化解纠纷、实现救济。<sup>③</sup>如果这样的判断能够成立,也就意味着在我国现代法治发展的过程中,我国在逐步健全具有普适意义的权利救济

方式——司法救济机制的同时,也不不断地将信访制度培育为极为重要的一种权利救济机制;而两种救济机制的并存,尤其是信访救济与司法救济的边界如何甄别,应是我国法治进一步发展中必须正视的问题。

### 一、我国司法救济与信访救济运作之基本态势

就世界范围的经验而言,司法救济作为各国最常规的、也是最重要的权利救济方式,基本上能够将社会中的主要纠纷与矛盾纳入其调整的范围,同时,诉讼外的替代性纠纷解决方式,例如调解、仲裁、协商、谈判等在协同纠纷的化解以及融合多元的社会诉求方面亦发挥了重要的作用。新中国成立后,司法救济也一直是我国权利救济的主要方式,而在不同的时期,诉诸法院案件数量的变迁亦在相当程度上反映出我国社会与经济发展的基本生态。在我国1978年改革开放之前,由于实行计划经济,整个社会的法律关系较为单一,诉诸法院寻求司法救济的案件数极少。例如,1950年至1959年的全国法院年均一审受案数为173,1391件;1960年至1969年的全国法院年均一审受案数为70,5856件;1970年至1978年的全国法院年均一审受案数为37,9514件。1950年到1978年法院受案最多的年份是1958年的228,1653件,超过200万件的年份基本在解放初期到1958年这段时期,这显然与解放初期阶级斗争形势有着密切的关系。此后法院受理的案件数量持续下降,从1964年开始便一直在100万件以下。从“文化大革命”到1978年,全国法院每年的受案数均在50万件以下,例如,1978年全国法院的一审受案数仅为44,7755件。<sup>④</sup>但随着改革开放以及市场经济的发展,全国法院的一审受案数便出现了快速增长的势头,在1978年至1996年期间,全国法院的诉讼案件基本上呈现逐年上升的趋势,全国法院一审受案数从44,7755件上升为531,2580件;在1996年至2007年期间,全国法院一审受案数基本稳定在500—550万件左右:1996年为531,2580件、2007年为555,0062件;在2008年至2020年期间,全国法院一审受案数又呈现了快速增长的趋势,从2008年的628,8831件

上升为2020年的1451,8468件。<sup>⑤</sup>一般而言,当经济总量由小变大不断发展时,案件的数量会出现逐渐增长的趋势;当经济发展相对稳定时,案件量也会趋于稳定;当经济发展不景气时,案件量又会呈现出大量增长的趋势,例如,2008年的金融危机对我国的经济发展产生了一定的影响,并致劳动争议的案件大量增长,此后由于各地的高利贷等问题频现,法院受案数又呈现出逐年上升的趋势。

我国的信访制度创立于1951年,其标志是政务院当年发布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。1957年,国务院发布了《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》,首次规定各级国家机关“必须有一个领导人亲自掌管机关的处理人民来信和接待人民来访工作”,并要求“县以上人民委员会一定要有专职人员或者专职机构”,由此,信访制度作为一项国家制度的政治地位正式确立。<sup>⑥</sup>信访制度在初期主要是作为一种政治动员的机制,政府希望借由群众的来信来访了解各级官员的不当施政行为,同时亦可为民众提供一个参政议政的捷径进而获取民众的信赖,此外还可作为一种重要的社会压力疏解渠道以释放公共治理中可能出现的各种张力。因此,在我国改革开放之前的信访,基本上是与其时每一次的政治运动相关联的,“每逢政治运动一开始,群众投入运动,来信来访猛增,其内容主要是揭发他人的问题;到运动后期,反映运动中存在的问题或要求落实政策的信访开始增多;运动结束后相当一段时间里,信访内容主要是要求落实政策。”<sup>⑦</sup>当然,这样的大众动员由于在运动的初始便未对具体范围和边界进行厘定,并在相当程度上依赖于群众的自发行为,在行进的过程中扩大化和随意化也就在所难免,被发动起来的群众亦不可能完全在组织者所希冀的目标范围内行事,而借由信访机制的便利发泄不满或追求自身的利益诉求也在相当程度上使信访的功能出现多元化的态势,信访亦逐步从反馈民情、检举揭发等功能延伸出了落实政策、权利救济等功能。

由于在1978年改革开放之前,我国的政治运动

连绵不断,而历次政治运动所积累下来的历史遗留问题、冤假错案问题,在我国改革开放后需加以纠正,因此,信访在1978年后主要承担了落实政策和权利救济的功能,且成效显著。当然,我国在其时之所以选择了信访而非司法作为主要的救济机制,很重要的原因在于历次政治运动所遗留下来的诸多问题包括冤假错案等大多并不是通过正式和规范的司法程序而生成的,并且当时我国司法制度本身也处于重建和修复阶段,因此,在非常时期借由信访机制进行救济,在效率和针对性方面都更具优势。而当中国社会治理步入常态化运行轨道后,尤其当司法救济机制能够正常运转时,权利救济的功能就应当主要由司法予以承担,信访的功能应当回归为意见表达及民主监督之本质。

事实上,1982年4月,由中共中央办公厅、国务院办公厅颁发的《党政机关信访工作暂行条例》、1995年10月国务院颁发的《信访条例》以及2005年1月国务院颁发的新《信访条例》均明确了信访的主要功能在于意见表达和民主监督。然而,即使上述信访条例对信访的功能做了较为明确的界定,现实中的信访除了意见表达和民主监督之外,仍然承担着极为重要的权利救济功能。而之所以出现这样的局面,既与我国政治治理中对信访机制的倚重有关,也与我国司法公信力的程度有着相当程度的关系。

就前者而言,中国作为一个超级大国,中央政府为了实现国家的有效治理,尽管一直以来均极为强调地方对中央、下级对上级的服从,但因幅员辽阔、政府层级较多,并且地区发展不平衡,为了调动地方政府因地制宜发展之积极性,就必须在不同程度上放权于地方政府。然而,一旦将权力下放之后,中央政府就未必能够完全控制地方政府,作为组织下级的地方政府就有可能利用信息上的不对称来满足自身偏好,进而发展出迥异于中央的组织目标,因此,如何有效监督下级就成了中央政府必须要面对和解决的一个难题。一般而言,中央政府可能采取的应对措施主要包括:一是通过常规化的科层体制来加以制度化监督,这主要体现在众所周知的行政

复议、行政诉讼和合宪性审查制度上;二是通过非常态化的巡查的方式来加以监督,这主要体现在上级领导人的巡视、日常检查和财务审计上;三是启动组织系统外部的“报警装置”,比如媒体和上访等,来对组织下级的违法、非法行为进行不间断反馈。<sup>⑧</sup>而相较于制度化监督方式,后两种监督方式即非常态化的巡查方式和启动组织系统外部的“报警装置”方式显然更为中央政府所倚重,例如,作为组织系统外部“报警装置”方式之最重要的信访机制可以不间断地为中央政府提供下级政府不规范行为的信息,而通过非常态化的巡查方式如“巡视”机制,中央政府可以根据地方政府不规范行为的严重程度有针对性地进行检查和督促。这两种方式可以从外部及内部对地方政府形成双重压力,迫使其不过度偏离中央政府的管理。但是,对于信访的民众而言,意见表达和民主监督却可能并不是其最主要的目的,通过意见表达并进而达成权利救济的目的方可能是其本质的诉求<sup>⑨</sup>,监督政府或许只是一个附带的产品而已,因此,如果政府希望不断地从信访中获取下级政府的行为信息,便不可能完全无视信访民众的权利救济诉求,而一旦民众发现信访可以不像司法救济机制那样受较为严格的程序及规则的约束,加之基于对当地政府及司法机构之间可能相互影响之判断,则其通过信访救济权利也就成为一个更优的选择。

浙江省高级人民法院前法官陆永棣认为,我国自二十世纪八十年代初《民事诉讼法(试行)》正式实施以来,特别是随着改革开放的深入、社会深层次矛盾日益显现,法院并没有撤除所有门槛对纠纷进行“最终解决”。通过立案审查的选择性司法现象,不仅在地方法院的司法实践和一些司法意见中存在,最高人民法院也会针对某类案件明确不予受理或限制受理,这说明选择性司法是存在的。<sup>⑩</sup>当然,法院之所以长期在立案中进行选择性司法,这有着深刻的历史和社会背景。在我国市场经济发展的过程中,历史遗留的问题、新旧交织的问题、游走于政策边缘的问题等广泛存在,如果没有政府相关部门的协同处理,法院自无独自应对之力。而这样的一种

并无明确标准可以依循的选择性司法,在缓解法院直面棘手案件压力的同时,亦让法院发现同样可以将自己的利益考量融入其中,并致选择性因素更为多元、更难以预测。<sup>⑩</sup>更为重要的是,司法一旦过度谦抑,民众的权利救济途径必然受阻,只能另寻他径,而信访由于不必受诸如法院立案审查以及受理之相应条件和司法政策的限制,自然成为民众替代司法救济之最为便捷与可行的权利救济路径。学者的相关调研也证明了这一点,例如,2004年,中国社会科学院的于建嵘教授及其课题组到北京永定门著名的“上访村”对信访制度进行调研,在接受问卷调查的632位进京上访的农民中,有401位在上访之前就上访的问题到法院起诉,其中法院不予立案的占到42.9%;认为法院不依法办案判决败诉的占54.9%。<sup>⑪</sup>

事实上,自1995年《信访条例》颁布以来,全国信访总量连续上升,2003、2004年皆形成信访洪峰。2000年全国信访总量达1024万件;2003年达1272.3万件;<sup>⑫</sup>2004年信访总量达1373万件,虽然从2005年开始全国信访总量持续攀升的势头得到扭转,出现信访总量下降、集体上访下降、初信初访下降、信访秩序好转的良好态势,但是信访总量仍在高位运行,达1265.5万件。<sup>⑬</sup>从2005年到2009年,全国信访总量虽然有所下降,但每年仍在1000万件以上。<sup>⑭</sup>而更为严峻的是,除了各级信访机构受理的信访案件外,我国每年还存在着大量针对法院的涉诉信访案件,在很多年份不但超过法院当年一审的受案数甚至是法院当年的总受案数。相关统计数据表明,自1986年我国有正式的统计数据以来,1986—2014年,针对法院的涉诉信访案件总数超过了法院一审受案总数,即1986—2014年全国法院一审受案总数为14746万件,而涉诉信访的案件总数为14785万件,信访已成为一种极具中国特色的纠纷解决机制。<sup>⑮</sup>2015年后立案登记制的施行使得法院的受案数迅速增加,法院的一审总受案数方超过了涉诉信访案件总数。<sup>⑯</sup>信访案件包括涉诉信访案件的大量存在,说明司法作为我国最重要的解纷机制在相当程度上并不能完

全满足民众日益增长的对权利保护的需求。<sup>⑰</sup>客观而言,即便在我国的治理背景下,信访作为一种特殊的救济机制有其存在的正当性和合理性,但当信访的总量如此之高时,无论是国家的治理当局或是作为权利救济最重要的司法机构,都应当进行必要的反思,并审慎考量可能的应对策略。

## 二、为何选择信访救济而非司法救济?

我国独有的司法救济与信访救济之并存的态势在相当程度上映现了我国独特的社会治理选择。一般而言,就各国的治理经验来看,在某个特殊时期或非常时期可能会让某一特别救济方式发挥更大的作用;同时,亦可能通过拓展多元化的纠纷解决方式以协同司法救济共同化解社会矛盾和冲突。但无论采用何种方式,司法救济都应是民众权利救济的最重要的方式,其他的救济方式基本属于一种补充或备份的机制。而可能更令人困惑的是,如果信访救济能够在相当大的程度上达致信访人之诉求结果,实现了较为周全的权利救济,那么,选择信访救济自是顺理成章。问题在于,通过信访真正实现权利救济的比例并不高,例如,相关的调查显示,实际上通过上访解决问题的只有千分之二。<sup>⑱</sup>因此,关键在于,如此之低的概率为何会激励大量的民众选择信访作为其最重要的权利救济方式?

有学者将“信访治理”“运动式治理”作为我国国家治理中反科层治理之典型中国经验,其认为,科层制治理机制实际上蕴含了法治理想中的两大重要组成部分,即权威化治理和专职化治理。然而,由于科层制本身具有潜在的“反功能”倾向,这就导致了常规的科层制治理容易在日常运行中发生“组织危机”“组织失效”等问题,于是为了有效应对上述危机和失效,国家就必须诉诸反科层制治理机制。<sup>⑲</sup>就对信访制度的倚重而言,实际上反映了对下级机构某种程度的不信任,科层体制内的下级可能为了迎合上级或为了获取晋升优势,在向上级提供信息时可能隐瞒真实的情况或有意夸大、误导等,致上下级之间出现明显的信息不对称,而信访制度可以为上级在科层体制之外提供一个便捷的信息收集和反馈渠

道。因此,尽管信访可能同样会给高层的治理带来困扰,但在无法找到更好的替代方式之前,我国政治治理对信访制度的路径依赖实际上已较难改变。对于访民而言,也存在对当地政府及法院的不信任,当地政府是访民的直接管理者,或许当地政府本身就是访民权益的直接利害关系者,即便不是也可能出于当地治理或稳定的需要漠视访民的权利,而根据行政区划设置的法院与当地政府显然有着千丝万缕的关系。因此,如果能够通过向上级尤其中央反映问题,在访民看来显然比直接求助于当地政府或法院更有希望。有学者指出,由于直接和民众打交道的多是基层政府,容易侵犯民众权益的也多是基层政府。当一个针对基层政府的上访开始后,对于上级政府来说,这同时起到了信息传递和权力授予两方面的作用。民众的上访,带来了关于下级政府运作的第一手信息;而民众对下级政府的控诉,又使得上级政府获得一个管理、监督下级政府的直接授权。<sup>②</sup>当然,上级政府倚重信访机制的主要目的在于通过信访的信息传递掌控并规制下级政府,访民的权利救济必然需要考虑,但上级政府却可能没有能力应对如此大量且多元的权利救济诉求,但又不能完全无视。因此,当访民反映的问题特别严重或上访的行为较为极端时,为了平息抗争或为了显示上级政府对民众利益的关注,上级政府便可能对某一信访做出特别的批示,而下级政府在上级政府的压力之下便可能对该上访者给予优先或更大力度的救济,但这样的情形也只可能发生在极个别信访中,不可能普适于所有的访民,故而,真正能通过信访实现权利救济的自然是极低的概率。

尽管就国家的角度来看,主要想借由信访达致民主监督的作用,并通过为民众提供一个意见释放的渠道以疏解社会治理中可能产生的张力。但对于访民来说,将信访作为自己参与社会管理并帮助上级政府监督下级政府的目的即便不能说完全没有,也是少之又少,大多访民都混杂着自身不同程度的利益诉求。特别是对于诸多甚至连生存都有问题的访民而言,借由申诉和上访改善自己的生存条件或

谋取所希冀获取的利益才是其更直接的动因。那么,问题在于,如果国家已提供了较为规范的权利救济途径——司法救济<sup>③</sup>,为何访民不寻求司法救济却更青睐信访救济,尤其是在信访救济的成功率极低的情况下?

一直以来,对于中国民众为何更愿意选择信访救济而非司法救济,学者都有着诸多的解读。应星先生认为,信访救济相较于司法救济具有节省经济成本、更有利于冲破关系网的束缚,增强裁定的相对独立性以及在救济效力上略胜一筹等优势。<sup>④</sup>概括而言,司法救济必须受制于较为严格的受案范围、受案程序的限制,且必须缴纳诉讼费,在很多情况下可能还需要借助律师的帮助方能应对较为专业的法律程序,同时,即便诉讼经过了二审,两级法院仍然在地方政府可以掌控的地域范围内,对于权利受到侵害的普通民众而言,仍可能存在再向上寻求“翻盘”的欲求——越级访、重复访的存在正说明了这一点。事实上,“在民众看来,法院实际上就相当于政府的一个部门,他们不相信司法判决是解决纠纷的终局性手段,更倾向于通过信访而不是诉讼来进行权利救济”。<sup>⑤</sup>而信访救济没有受案范围与受案程序的严格限制,访民可以根据需要选择诸如去信或上访、一次上访或重复上访、逐级上访或越级上访、个人上访或集体上访等较为灵活的方式,上访亦不收费,尽管上访同样必须支出成本,但相对于事前支付,民众一般更倾向于事后支付,而对于试图突破地方政府权力压制的访民而言,上访更是为其提供了一个其他权利救济机制基本上难以承载的希望,即便这样的希望实现的可能性并不太大,但即使是极低的概率,仍然可能激励无数人孜孜以求。因为“在一张张以地缘(多为县或市)为中心、以单位为依托、以利益为纽带的关系网中,在缺乏有效的新闻监督的情况下,能够矫正行政主体侵害行为的力量,常常既不是理论上独立于这个主体的当地法院,也不是这个主体的直接上级行政主体,而是比较高层的行政主体。”<sup>⑥</sup>

有学者研究发现,针对行政冲突,现阶段中国公

民的法律意识并不淡漠。公民对行政冲突解决存在事实上的“双轨”制度需求,即公民对通过司法渠道和党政渠道解决冲突有同等程度的需求。把行政冲突诉诸“国家冲突解决机制”是绝大多数中国公民的选择。在实际冲突中,有71.6%的解决行动是把问题诉诸国家机器,其中的22.6%是诉诸司法渠道,而另外的49%则为党政渠道。一方面,现实的制约使得一些公民采取司法程序与准司法程序之外的渠道解决此类冲突,不完善的司法救济渠道迫使公民采取被动和消极的“非讼化”策略,包括容忍、集体上访和寻求其他党政机关救济途径。另一方面,对威权在文化和意识形态上的认同是中国公民认同和利用党政渠道来解决行政纠纷的根源。在这种思维背后,其实体现了中国人在纠纷解决中的务实态度。对于公民来说,当党政渠道能够更为有效地为他们提供救济时,司法渠道就可能被回避,这同司法渠道是否比党政渠道更为“现代”无关,而是纠纷解决背后的实用主义和工具主义。所以,从这个意义上来讲,中国公民也在选择性诉讼。我们进而还可以说,中国人的“厌讼”可能是表面的:不是认同上的排斥,而是理性的规避。<sup>⑤</sup>

上述观点虽然在分析的角度上不尽相同,但在结论上却异曲同工。对于访民为何更愿意选择信访救济而非司法救济,不能如此前诸多对信访制度的批评所声称的——中国人“信访不信法”、中国人“厌讼”等观点那样简单地地下结论。事实上,访民希望借助于更高的威权以实现自身权利的救济或许是在我国现实背景下一个更为理性的选择,而司法救济一直以来所难以克服的局限性也在相当程度上助长了这一倾向。但是,一旦信访的规模不断扩大,且不受程序和立案条件的限制,便存在难以预期及可能出现突发事件等问题,显然会影响社会稳定,而在治理策略的考虑下,政府部门便可能选择性地给予部分访民物质上或其他方面的利益安抚,以促使其尽快息诉息访。但这样的利诱示范效应却在某种程度上进一步刺激了访民的申诉上访热情,并出现了从维权型信访向谋利型信访转变的趋向。

而更为严重的是,当信访救济成为维权甚或更多元的社会纠纷与矛盾化解的重要机制时,原本应当作为纠纷和矛盾化解之主要机制的司法救济,包括普适意义上的诉讼外的替代性纠纷解决机制,如人民调解、仲裁等,均会在不同程度上受到排斥、漠视甚而忽略。同时,由于信访救济包容了诸多中国社会转型发展过程中或许即便是司法救济也可能难以直面的问题,例如,历史遗留问题、落实政策问题、房屋拆迁问题、非法集资问题,等等,使得原本应当由司法救济逐步纳入调整范围的问题,也因为信访救济的大包大揽而使得司法机构可以“合理”地推卸责任。事实上,法院在案件的受理中也借由这样的便利在不同时期并在不同程度上进行着选择性司法,使得诸多符合法律规定起诉条件的案件无法进入法院。当然,如果民众原本就没有选择司法救济而直接选择信访救济,或许可能没有太大的问题,但如果民众依照法律规定寻求司法救济,法院却在起诉符合条件的情况下拒绝受理案件,民众再转而寻求信访救济,不但可能进一步减损民众对司法的信任,而且将激励民众更为正当地利用信访机制进行维权。同时,一旦在越级上访中可以借由上级的威权对地方法院或下级法院进行施压、甚或改变法院的裁判,将会进一步刺激访民对法院的不尊重,这也是我国诸多访民为何不选择司法救济却选择信访救济,或者即便选择了司法救济却还要再行信访救济的成因所在。而法院长期以来,亦在本职功能应对缺失却疲于应付大量的涉诉信访的情况下,不断地消解着原本就不尽理想的司法公信力。

因此,我国民众为何选择信访救济而非司法救济,原因既非诸多国内学者所主张的“厌讼”或“信人治不信法治”的历史传统,也非国外一些学者所主张的是民众对政治参与的渴求。<sup>⑥</sup>在信访救济和司法救济的变迁发展中,从政治治理的角度而言,通过课以信访民主监督之功能在相当程度上达致了中央或上级政府掌控和规制地方或下级政府之目标;但从信访功能的不断扩张的角度而言,民众亦较为成功地逐步将自身合理的也可能是不合理的利益诉求不

断地夹杂进信访机制中,而司法的过度谦抑以及较为功利的倾向则进一步助长了民众的信访趋向,体现了民众在我国长期社会治理背景下现实的生存哲学观。但是,由于信访制度从一开始就没有对受案范围、处理程序、终结机制等作出明确的界定,且在制度运行过程中,其功能亦在民主监督、权利救济和民意表达之间不断游离,使得整个社会为此而支出的成本过于高昂,从民众的角度而言,其实真正能够通过信访获得救济或借此谋利的比例非常之低,但每年却激励着众多百姓不屈不挠地越级上访,整体访民上访所支出的人力、物力及其他成本与少部分访民个体最终获取的利益之间呈现出巨大的落差;从国家的角度而言,因正式的利益表达机制不够畅达而寄望通过信访机制补其不足,却可能使各级政府部门甚至包括常规的纠纷解决机构也必须耗费大量的人力、物力、时间以应对可能随时出现且形式多样的信访,国家各级机构为此所支出的成本实际上已大大超过了一个常规制度所需要支出的成本,加之信访存在着不可预期及多变性,必然会给国家及各职能机构的常规治理带来诸多不确定的因素,并最终影响整体社会的治理成效。同时,一旦信访救济的有效性超越司法救济,且因信访制度具有更强的政治属性,更易引起中央或上级政府的关注,那么,司法救济作为一国的常规纠纷解决机制必将在不同程度上被漠视。

应当说,我国经过了多年的改革,在机构的设置以及职能的分工方面已较为合理与健全,当社会步入常态治理轨道后,应当逐步使各职能机构发挥其专业特长并恪尽职守,协同推进国家治理总目标的实现。但是,长期以来,我国政治体系中各种制度结构的角色分化程度较为有限,机构之间职能交叉及重叠明显。以司法救济和信访救济为例,法院是一个常规的权利救济机构,却需要耗费大量的时间和精力去应对涉诉信访;信访部门是一个民意反馈的机构,却做着大量的权利救济的事项。事实上,我国在社会治理中也一直存在着某种路径依赖。以权利救济为例,当非常规的信访救济逾越司法救济发挥

作用时,不但没能促成司法救济的优化与健全,反而不断弱化了司法作为常规权利救济模式的效用;加之法院司法上的某些困难,这往往可能进一步损及司法在国家权利救济机制中的主要地位。并且,真正能够通过信访得以救济的比例却微乎其微,那么,如果常规的司法救济作用有限,非常规的信访救济又只能救济极个别人的权利,便可能使得民众的权利救济陷入司法救济与信访救济双重软化的境地。当前,我国正处于重要的社会转型时期,是时候也有必要考量权利救济机制的合理配置与优化的问题,它既是时代发展的必然诉求,亦是国家治理法治化进程中所无法回避的问题。

### 三、信访救济与司法救济张力之消解

有学者指出,信访制度本质上是中国特有的一项民主政治制度,而非法律制度。但是,随着我国社会的变革,利益格局的分化、调整,改革开放的深化,信访制度在运行中已经演变为亦政治亦法律的制度,且日益凸显其法律解纷属性。这种法律属性与政治属性叠加并凸显权利救济任务的现实使信访制度陷入矛盾和困境中。<sup>⑧</sup>当然,如前所述,信访功能的不断被放大或许并不是制度建立之初的本意,社会表达机制不够畅达、司法救济机制存在局限性、社会救济与社会保障机制的不够健全等诸多因素可能共同促成了信访功能的无限扩张。尽管在今天,界定并厘清信访的本质功能与边界或许是一个极为难解的问题,但却是一个值得为之努力探索的问题,或许不可能一蹴而就,但可以使我们问题的认识更为清晰和扎实。

从目前的信访制度实际运行情况来看,其民意表达与民主监督的功能已不断弱化,有学者调研发现,无论是现实中还是面对虚拟民事纠纷,把问题诉诸政府渠道最多的人是底层的民众;同时,底层民众几乎是最少把问题诉诸法律的社会阶层。相反,无论是现实中还是面对虚拟民事纠纷,动用法律最多的是中上层社会成员。<sup>⑨</sup>因此,对于底层的民众而言,借由民意表达参与政治或者通过向上级反映情况来监督下级官员显然不可能是其信访的主要动

力,期望通过信访维权才是其最根本的动力。实际上,如果通过法律维权让他们觉得更为便利的话,或许他们也并不排斥通过法律维权。有学者在对我国草根阶层维权个案进行具体研究后发现,实际上,在草根行动者眼中,法治与人治、司法与非司法的界限并不重要,真正重要的区分是某种手段在表达利益、解决纠纷上实用与否。<sup>③</sup>但是,相对而言,底层的民众显然更不具备运用司法救济渠道所可能需要拥有的知识储备、物质条件以及对诉讼进程的驾驭能力,尤其是对于诸多可能涉及某一群体性利益的问题、处于法律与政策边缘游走的问题、传统认知与法律规定相冲突的问题、甚或可能是判决后无法执行的问题<sup>④</sup>,无论是否能够进入诉讼或是在诉讼之后能否最终实现权利,本身便是存在诸多不确定的因素,于是,信访便成为一种更优的选择。

故而,厘清司法救济与信访救济的张力,首先必须对当前信访功能有一个较为清晰的认识,如果民意表达与民主监督已非信访的主要功能,例如,前者可以通过人大制度或传媒机制实现,后者可以通过向纪检监察机构举报达致;那么,当前信访制度的主要功能便是权利救济的功能了。同时,在其具体的运作中,也可能将部分企图借由信访机制谋取利益的情形一并纳入其中。当然,即便信访制度的功能已主要演化为权利救济的功能,也不能完全无视其一直以来所具有的政治功能,因为“信访救济本身就带有冲破科层官僚体系束缚的制度特征,尤其在经济分权塑造的‘地方发展型政府’模式下<sup>⑤</sup>,科层监控的报警功能有助于实现中央—地方关系的再平衡,也体现了信访制度群众动员的制度色彩。”<sup>⑥</sup>尤其是,尽管通过信访真正实现权利救济的比例较低,但或许诸多寻求信访救济的问题,亦不可能通过司法救济或其他救济方式来实现权利救济时,信访救济在相当程度上便具有了存在的正当性。因此,如果信访机制主要承担着与司法救济同样的权利救济功能时,且可能在相当长时期内尚无法被司法救济所吸纳或替代,那么,应当如何理顺二者的关系?

我们必须承认,从某种程度上讲,对信访的治理

实际上已陷入了一种难解的困局中,尽管改革的共识存在;同时,信访功能的扩张造成的问题,以及各级政府为息诉息访所采取的某些举措可能直接触及了制度运行的弊端。信访法治化改革的目的在于促使曾经通过信访途径实现的权利回归到常规救济途径——最主要的即为司法救济途径,但在目前,司法却有可能还不能完全回应与吸纳这类困难案件。这又当何解呢?正如有学者所指出的,信访问题其实凸显了国家的总体治理的困境,在这种格局下,信访作为最基础、最有效的治理安排和制度设置之一,实际上在以一种总体性、综合性的制度发挥作用,并逐渐演化为一种兜底性的制度。所以,信访问题的严峻以及信访治理的窘境并非纯由信访制度本身使然,相应地,破解信访困局也离不开国家治理的整体设计。<sup>⑦</sup>因此,在目前的状况之下,若欲一蹴而就地弥合信访救济与司法救济的张力并不现实,但或许可以考虑从远期、中期及当前角度逐步理顺信访救济与司法救济之间的关系,并最终实现法治化治理的目标。

#### (一) 远期目标——以司法救济吸纳信访救济

在人类社会的发展中,当公力救济替代私力救济后,基于社会对安定和公正的需要,由国家通过制度性的安排为民众提供公正便捷的权利救济机制,是所有国家都必须承担的责任,而赋予民众诉权并使其在权利受损时可以寻求司法救济,基本上是各国的共同选择。诉权既是纠纷当事人向法院请求裁判的权利也是宪法所保障的公民基本权利之一,通过诉讼程序解决民事权益纠纷,是法治国家承担的保护每个人自由和权利的基本义务。<sup>⑧</sup>我国亦不例外,改革开放后,随着法治发展的需要,我国逐步健全了法院的司法机制,并通过不断完善程序法以及相应的程序规则以规范法院的司法行为。但基于各种各样的因素,我国法院的司法公信力还需加强提升。尽管我国的信访救济可以在相当程度上弥补目前司法救济所存在的缺失,但信访救济与司法救济的张力已日益凸显,并且,以行政权代行司法权显然与我国依法治国之重要方略相悖,亦会造成治理结

构失范、经济成本高昂之弊端。

应当说,尽管在我国出现信访救济与司法救济并存之现状,与我国长期以来的社会治理模式具有密切的关系,甚而从某种角度来看,其或许也是一种制度安排的结果——虽然在短期内或者在相当长的一段时期内,尚无法从根本上实现变革,但从未来的发展而言,尤其是随着我国法治发展的不断推进,消弭信访救济与司法救济的张力、理顺机构之间的职能定位,是我国社会治理必须面对的问题。但就法院而言,如果不能在一个比较完整的意义上承担起权利救济的功能,既不愿意面对疑难、敏感、复杂的案件,又无法在大量常规案件的处理中彰显其特质和专业性,不但其目前所具有的政治地位和社会地位可能面临挑战,甚而可能波及已经实施的司法官员额保障机制,使其存在的正当性受到质疑。因此,从远期目标来看,以司法救济吸纳信访救济当属必然,同时,实现权利救济的法治化运作亦是国家治理现代化的必然诉求。

当然,从国家的层面而言,也有责任为司法救济最终吸纳信访救济逐步创造相应的条件,如前所述,我国相应机制的不足与缺失往往是造成法院选择性司法的主要因素,同时我国较为习惯通过行政的方式来解决,但社会的长远发展必须依赖于较为稳定且可以预期的制度规制,否则,可能出现事与愿违的结局。社会治理需要不同的机构来行使不同的职权,尤其随着社会分工的日益细化,任何机构均不可能事无巨细、无所不能地将触角伸向所有的领域。因此,国家所着力的应是确保规则的稳定性、连续性以及可预测性,使所有的社会主体有一个基本的预期,并使规则能够公平、公正地适用于所有的社会主体,不因某一个体或某一群体采用了更为激烈、更为特殊的维权方式便给予更为特别的关照,但对于确实因为制度的不周延而导致的社会不公等造成的个体或群体权利保护的阙如,国家应通过相应制度的补缺或优化来调适,而非在常规的司法救济之外不断叠加非常规的救济路径。尽管我国信访救济与司法救济之间由于长期的并存似较难弥合

与取代,但从国家治理的长远发展来看,进行必要的取舍,并逐步消减产生大量信访行为的制度性因素,最终实现司法救济对信访救济的吸纳应是必然的趋向。

(二)中期目标——在各级人大设立信访委员会确保民众权利救济

根据我国宪法的规定,我国的行政机关、监察机关、审判机关、检察机关均由人民代表大会产生,并对其负责,受其监督。而在人大监督权的实践运作中,主要是通过对每年工作报告与专项工作报告的审议以及法律、法规实施情况的检查等进行监督,但是囿于信息掌握的不对称、监督形式的单一、监督力度的有限,人大的监督作用还需进一步加强。有学者指出,在我国的宪法关系中,虽然司法机关由权力机关产生,对权力机关负责,受权力机关监督,既是明文规定的,又是合乎法理的;但人大监督权的进一步量化和落实则缺乏具体有效的规则,在理论上也远不是那么清楚的。<sup>⑤</sup>以法院为例,2011年,在全国人大关于《民事诉讼法》修改的调研中,民众反映最强烈的问题为“立案难、取证难、执行难”<sup>⑥</sup>，“立案难”居于首位。同时,如前所述,正是因为诸多原本应当通过司法救济的权利无法通过正常渠道进入法院,只能另寻他径进入信访救济渠道,而由于信访机制无法如司法机制受制于起诉条件和严格程序的规制,其在吸纳正当利益诉求救济的同时亦可能无法阻挡其中的不正当甚或不合法的利益诉求,信访功能的无限扩张实际上也充分印证了这一问题,即当常规的救济机制不够畅达时,就会促成非常规救济机制的滋生与发展,并可能逾越常规的救济机制而发生作用。但一直以来,尤其在2012年《民事诉讼法》修改前的全国人大调研中,尽管人大在相当程度上知悉法院在不同时期、可能以不同的理由将一定的案件拒之门外,民众的诉权在不同程度上受到了侵害,包括在2015年5月1日实施立案登记制之后,在法院公布的很高的立案登记率下民众诉权改善的真实情况究竟如何,各级人大并没有实质性地担负起相应的监督职责,而对于造成法院为何在不同时

期以不同的理由不受理某些类型案件之制度成因亦关照不足,在促成相关机制的健全以协同运作合力方面也少有建树。应当说,如果从立法数量来看,我国自改革开放以来,无论是国家层面的立法或是地方性的立法,在世界范围内也很难有国家可以堪比,但相对人民群众的需求而言,任务仍然很重。例如,与民众权益保障密切相关的法律制度建构,如社会保障的渐次布局与逐步健全、社会保险与社会救助的制度安排、社会信用制度的建构等尚有一定关照空间,使得滋生信访的一些因素未能在最恰当的时机内解决,从而需要社会耗费更多的成本来进行消解。

因此,由于在相当长的一段时期之内,司法救济尚不可能完全吸纳信访救济,那么当民众的诉权受损又得不到有效救济,而仍然以信访方式进行救济缺失正当性时,由各级人大承担起对法院的监督职责可作为一种可行的过渡机制,可以考虑在各级人大设立信访委员会,当民众的合法权益受损无法获得正常的司法救济时,可以向人大信访委员会申请监督,人大信访委员会经审查后如果认为申诉人的权益依法应当给予司法救济的,可以责成法院受理案件,法院不得拒绝受理。通过这样的模式进行处置,也会在相当大的程度上减少信访的数量,因为即便人大可以责成法院受理,案件也必须符合法律规定的受案条件,民众自会进行必要的自我评估,诸多无理信访或希冀通过信访谋取不正当利益的访民自然受到限制。而各级人大通过对权利救济缺失的监督,亦可改变一直以来由于深入了解社会具体运作机制以及可能存在的问题的途径不够顺畅,而在立法计划以及具体立法过程中可能出现的偏误与短视的弊端,也可以更为直观地感受和体察与民众利益密切相关的社会治理中存在的 key 问题以及民众最为迫切的诉求,并可通过立法或相应途径促成关联制度和配套机制的健全与完善,协同全社会之力共同破解难以通过一己之力化解的困境。如前所述,信访制度承受了因多种因素合力造成的制度之弊,实际上,无论单纯地苛责政府、法院或是民众均无济

于事,因此,人大在监督司法的同时也必须对问题产生的根源、制度运行不畅的本质、相应配套及辅助机制的健全等给予充分的关注,并敦促国家从全局上进行考量、规划与配置,逐步推进国家综合治理机制的优化。

(三)当前目标——理顺并逐步规范信访救济的治理模式

“法治社会建设的推进,必然从社会层面触及法治政府、法治国家建设的一些重点难点问题,进而完善相关体制架构和运行机制,从而真正实现‘法治国家、法治政府、法治社会的一体建设’。”<sup>③</sup>2020年12月,中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》;2021年1月,中共中央印发了《法治中国建设规划(2020—2025年)》;2021年8月,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》。<sup>④</sup>尽管信访机制在长期的历史发展中功能不断扩张,国家的治理秩序面临极大的挑战,从某种角度而言似有难以解决之困惑,但对于国家而言,已经无法再回避信访的治理秩序了。显然,信访的功能已主要落脚于权利救济,并在权利救济的同时包容了诸多希望借由信访获取的利益诉求,民众通过信访寻求权利救济,在相当程度上亦是希冀通过政治以及行政威权,实现不被法院接受而无法正常进入司法救济渠道的权利救济。在当前情况下,将其引入司法救济渠道或人大监督渠道尚不具备充分的条件,仍需一定时日,但是,逐步规范以及优化当前的信访机制却是可行的。

事实上,尽管我国法院在较为周全地保障民众司法救济权利方面一直在努力,但不可否认的是,我国法律中所规定的可以诉诸司法救济的权利,在绝大多数情况下应是能够得到法院保障的,我国相关的程序法律规定亦不构成对民众权利救济的阻碍,多年来国家也不断强化民众接近司法救济的制度配置。因此,真正难以进入司法程序的案件应已为数不多,主要可能包括如介于政策与法律边界的问题、社会转型中出现的诸多群体性利益问题等,因此,真正需要通过信访救济以弥补司法救济不足的案件显

然是较为有限的,一直以来居高不下的信访案件数有相当大的比例并不存在通过信访进行权利救济的正当性,对于存量应当进行甄别及剔除,并规范新的信访审查程序,将信访救济限定于依法应当得到保障但尚无法进入司法救济渠道的合法权益。同时,对于非法的或者不正当的信访利益诉求,政府信访部门应当不再受理,并明确告知当事人,而当事人之后如果再行重复访、越级访,均不再进行审查及受理。对此,全国各级信访部门可以通过网络信息联网进行相应的管理与控制。同时,在条件逐步成熟的情况下,对于符合起诉条件而本应由法院受理的合法权益受损的案件,政府的信访部门也应逐步引导民众寻求司法救济,对于法院确实可能难以单独处置的问题,政府也应当通过规范化的制度建构使其能够普适于同样权利受损的民众,以确保社会的公平与公正,并为法院直面案件解除后顾之忧。

而对于远期、中期目标在时间上的诉求同样需要一个大致规划,我国目前的信访机制已经压力很大,尽管改革的进路仍然可能具有一定的不确定性,但改革的必要性已毋庸置疑。同时,虽然具体的改革仍可能举步维艰,但尝试循序渐进地逐步理顺并规范却是现实和可行的。而在时间的设定上既不可过长亦不可过短,过长可能使问题更为复杂,过短可能难以达致预期目的,因此,可以考虑将远期目标的实现设定在10年左右,中期目标的实现设定在5年左右,以确保通过相应的过渡期逐步实现信访治理的法治化,并最终理顺其与司法救济的关系,构建我国统一、规范的权利救济运作机制。

#### 注释:

①夏勇主编:《走向权利的时代——中国公民权利发展研究》,中国政法大学出版社2000年版,第9页。

②参见唐皇凤:《回归政治缓冲:当代中国信访制度功能变迁的理性审视》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2008年第4期。

③参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学

研究》2004年第3期。

④相关数据参见朱景文主编:《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,中国人民大学出版社2007年版,第10页。

⑤数据来源:1986年之前的一审受案数,参见朱景文主编:《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,中国人民大学出版社2007年版,第205页;1986年后的一审受案数参见历年的《中国法律年鉴》以及《中华人民共和国最高人民法院公报》每年刊载的《全国法院司法统计公报》。

⑥参见冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成与演变》,载《社会学研究》2012年第4期。

⑦刁杰成:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第5页。

⑧参见丁轶:《反科层制治理:国家治理的中国经验》,载《学术界》2016年第11期。

⑨对于我国的普通民众而言,在相当长的时期中,绝大多数人生活并不富足,甚至相当一部分介入到信访中的老百姓生活条件甚至极其贫困,其显然不可能将主要的精力投入到监督政府或表达民主意见等事项上,其更重要的目标应是借由信访而改变自身的生存条件。例如,有学者调研发现,在我国几十年的信访史上,群众来信来访要求解决生活困难始终是信访的主题之一。例如,军人寻求救济帮助、城市居民要求就业、农村贫困户要求救济,子女上学、老人就医、婚丧嫁娶,均悉数包容在内,体现了民众对政府极度依赖的心理。参见于建嵘:《革命伦理与信访制度现代转型的困境》,载《学术研究》2016年第11期。

⑩参见陆永棣:《从立案审查到立案登记:法院在社会转型中的司法角色》,载《中国法学》2016年第2期。

⑪法院基于自身利益考量的不受理理由往往是难以服众的,也与相关的法律规定不符。例如,根据学者的广泛调研发现,民众长期反映的“立案难”依序表现为:违反《民事诉讼法》第123条的规定口头不予立案、直接依政策性规定不予立案、久调不立、提高立案门槛、职能部门之间相互推诿、拉长立案周期等,参见张嘉军、张峰、贾佳:《制度·机构·机制:当代中国立案难问题实证研究》,法律出版社2018年版,第21-34页。

⑫参见赵凌:《国内首份信访报告获高层重视》,载《南方周末》2004年11月4日,A7版。

⑬参见徐昕:《迈向社会和谐纠纷解决》,中国检察出版社2008年版,第44页。

⑭参见李林主编:《中国法治发展报告5(2007)》,社会科学文献出版社2007年版,第319页。

⑮参见李娜:《党群关系视角下的信访制度研究》,中共中央党校2010年博士学位论文,第45页。

⑯数据来源:(1)《中华人民共和国最高人民法院公报》每年刊载的《全国法院司法统计公报》;(2)《中国法律年鉴》历年公布的数据。

⑰2015年至2020年的全国法院受案数据请参见《中华人民共和国最高人民法院公报》每年刊载的《全国法院司法统计公报》。

⑱参见张军:《最高人民法院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况的报告——2012年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》,载最高人民法院网上发布厅, [https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202110/t20211022\\_533125.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202110/t20211022_533125.shtml);单玉晓:《为涉诉信访立规矩——专访最高人民法院第二巡回法庭庭长胡云腾》,载《中国改革》2017年第5期;等等。

⑲参见赵凌:《信访改革引发争议》,载《南方周末》2004年11月18日。

⑳参见丁轶:《反科层制治理:国家治理的中国经验》,载《学术界》2016年第11期。

㉑参见赵晓力:《谁更需要信访?》,载《市场与法治》2005年第11期。

㉒有学者指出,诉讼比信访有效应是显而易见的。诉讼在程序与判定标准上比信访要清晰和透明得多,同时,由于生效的诉讼判决具有司法最终解决层面的价值,法官在判案时一般也会更为谨慎,判决书不但在法律层面具有强制性,在道德层面同样具有正当性。而信访部门的决定因其处置标准不够明确并可能因事因人出现标准游离的问题,显然没有法院生效裁判所具有的效力。参见张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,载《社会学研究》2009年第3期。

㉓参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期。

㉔陈小君等:《涉农信访与社会稳定研究》,中国政法大学出版社2011年版,第347页。

㉕应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期。

㉖参见程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,载《中国社会科学》2009年第6期。

㉗许多国外学者较为习惯地将民众对信访的热衷归结为对政治参与的渴求,在他们看来,由于信访没有行政诉讼案中的“具体行政行为”之要求,民众可以借信访之际更为便捷地表达他们对政府政策的意见,从而可以在相当程度上满足某种“当家作主”的心理需求。参见张泰苏:《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》,载《社会学研究》2009年第3期。

㉘参见黎晓武、王叔芳:《对我国信访制度的法理学思考》,载《求实》2012年第1期。

㉙参见程金华、吴晓刚:《社会阶层与民事纠纷的解决——转型时期中国的社会分化与法治发展》,载《社会学研究》2010年第2期。

㉚参见应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,载《社会学研究》2007年第2期。

㉛例如,类似于三聚氰胺奶粉等社会影响较大的事件,法院不愿受理的主要原因除了因涉案当事人众多可能影响社会稳定外,一个很重要的原因或许也与法院认为即便做出了有利于受害者的判决,但因三鹿企业可能已无支付能力将使法院处于更为被动的境地有极大的关系,该案最终实际上还是由政府出面解决了受害者的赔偿问题。因此,对于法院而言,与其贸然受理案件却无法给予当事人实际的救济,不如将该问题直接留待政府处理。

㉜郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,载《中国社会科学》2012年第5期。

㉝卢超:《行政信访法治化改革及其悖论》,载《华东政法大学学报》2018年第2期。

㉞参见刘正强:《扩展型信访:对中国信访僵局的一个基础性解释》,载《思想战线》2015年第4期。

㉟参见吴英姿:《论诉权的人权属性——以历史演进为视角》,载《中国社会科学》2015年第6期。

㊱参见程汝竹:《完善人大对司法机关的监督关系》,载《上海行政学院学报》2011年第2期。

㊲叶竹盛:《再修〈民诉法〉,能否破解“三难”》,载《南风窗》2011年第24期。

㊳陈柏峰:《中国法治社会的结构及其运行机制》,载《中国社会科学》2019年第1期。

㊴《习近平法治思想概论》编写组:《习近平法治思想概论》,高等教育出版社2021年版,第174-207页。