

信访的“规”迹

——一项制度成长的法治面向与情感基础

刘正强

【内容摘要】 随着中国国家治理体系的逐步完善，信访作为一项重要的制度，其功能与作用不断获得人们的认同。在信访制度演化过程中，政治原则、法治理念与治理功能这三重价值面临着调适与平衡。党的十八大以后，信访制度在坚守政治属性基础上，稳妥回应法治建设要求，实现了历史性突破——《信访工作条例》作为新时代信访制度改革与调整的集大成者，达成了党内法规与行政法规一体两面的并“规”，为信访(工作)法治化提供了基础性支撑。未来，信访改革同时面临着群众路线与情感治理的制度化问题，这也是进一步推动良法善治、释放情感力量的题中应有之义。

【关键词】 信访制度 党内法规 政治属性 法治面向 情感基础

【作者】 刘正强，上海社会科学院社会学研究所副研究员。(上海 200020)

信访是一项极具中国特色的本土化政治制度，其演化过程伴随了政治与法治、政党与民众、政府与社会等多元力量相互促动的历史纠结。党的十八大以来，信访制度经历了深刻的调整与改革，《信访工作条例》的颁行、社会工作部的成立、“枫桥经验”的盘活等，标志着信访制度的发展迎来了一个崭新时刻。2024年中央召开的社会工作会议指出，“扎实做好凝聚服务群众工作，坚持和发展新时代‘枫桥经验’，推进信访工作法治化”；党的二十届四中全会重申，“推进信访工作法治化”，强调信访制度化的法治面向，这对信访工作高质量发展具有重大指导意义。本文拟从信访制度赖以支撑的法规及其演化入手，通过爬梳相关法规文献，探寻信访制度成长的印记与轨迹，深剖其发展、演化的过程与脉络，呈现信访的历史生成、政治证成乃至制度形成的机理与逻辑。



探寻信访制度成长的“规”迹

信访之所以从新中国的政治运作中脱颖而出，并成长为一项坚实的制度，是因为其始终根植于中国国情、契合于中国政治，尤其是服务于中国大众。“在我国，信访制度的发展……是各级国家机关和信访工作机构‘摸着石头过河’，不断创新、不断完善的结果。”^①

① 舒晓琴：《中国信访制度研究》，北京：中国法制出版社，2019年，第8页。

② 相关内容可参考刘正强：《政治、法治与治理——国家与社会治理的信访语境》，《学习与实践》2015年第4期。

③ 这也是为众多信访研究者特别是信访立法倡导者纠结的所在。如翟校义等：《信访法治化研究》，北京：人民出版社，2016年，第31、32、39—43页。

④ 如第四十一条规定公民享有“批评、建议、申诉、控告、检举”等权利；第二十七条规定“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”等。

几十年来，关于信访的研究林林总总，这与20世纪90年代以来中国社会的急剧转型乃至矛盾多发不无关系，不仅信访能否应对与之俱增的大众诉求引发了学者对信访制度的持续忧虑，而且信访理念与法治原则的碰撞、信访治理与维稳体制的纠结也引发了人们的长久争论。除了广为人知的信访制度存废之争外，众多学者的研究可以呈现为三个维度：政治、法治与治理。^②

既往以公民权为中心，认为只有抗争才能推动国家与社会关系发生实质性变化的抗争范式曾一度占据主流。随着信访活动的多样化，一些学者重回“国家之维”，将信访首先视作一项政治制度，重新审视信访治理困境。在依法治国、建设法治国家的语境下，也有一些学者将信访置于法治对立面来审视信访的运行困境，信访（工作）法治化甚至为信访立法被认为是一种突围良策。对于政治、法治与治理诸功能的纠结，论者往往基于信访功能的外部视角与信访运行的现实困境展开分析，缺少信访制度的内部分析视角。本文认为，回到信访本身，深剖其发展、成长、演化的过程与脉络，揭示信访的历史生成、政治证成，进而刻画信访的制度形成，有利于从制度内部分析信访之为信访的过程与逻辑。

同其他制度一样，构成信访制度基干的乃各种法律、法规和规范性政策文本。本文尝试通过对这些文本的分析来回答规矩如何生成、制度如何可能，从而为观照当下复杂的信访态势提供启发。一套完整的部门法律规范体系通常是包括宪法（的相关规定和原则）、基本法律和诸多行政法规、地方性法规及部门和地方规章在内的整体。相对而言，可以呈现信访制度特征的法律与政策文件相对稀少：宪法中尚无关于信访的明确规定，也没有一部信访领域的“统领法”^③，既有的一些制度规定大多与信访工作流程相关，位阶较低、比较零散。信访制度不时被贴上“人治”的标签，与信访法规稀缺这种状况不无关系。

如果从广义上把“法律”理解为维护秩序的规范，而不是拘泥于法律的形式特征，那么既有的法律、法规、政策等足以对信访形成制度支撑。构成信访制度规则体系的，包括国务院《信访条例》（2022年5月1日后由《信访工作条例》替代），其他国家机关如人大、政协、司法、军队等系统甚至社会团体、企事业单位等各自的规则、规定、办法，以及地方法规和规章。换言之，事实上存在着一个相对完整的信访规则体系。首先，由于信访制度先于《中华人民共和国宪法》产生，因而宪法中没有关于信访的直接规定，但宪法中一些原则规定却与信访契合，成为信访制度法理上的依据。^④其次，从法理上讲，信访行为是公民行使宪法相关权利的具体方式，而这种权利的保障不只依赖于信访一种渠道，加之既有规范较多偏向于程序性规定，所涉及的实体性问题要遵从相关部门法，因此相应的法律法规也构成广义的信访规范体系。再次，基于信访的政治属性，执政党的理论、路线、方针、政策等也构成信访制度运行的基础，这些内容散见于不同时期的文件、讲话、社论中，其中较为规范的部分如党内法规、规范性文件等也具有软法（Soft Law），即非典型意义的法（非严格的法）的性质。如此，关于信访的制度成长有“规”可循、有迹可查。

信访制度的由来与演变

“信访”一词脱胎于20世纪50年代的新中国，是“人民群众来信来访”等表述的缩写并发展成为一个具有特定内涵的概念。然而，对于信访制度的缘起，迄今没有形成明确而清晰的共识。一些学者往往对信访作出泛化和扩大化的理解，认为“信访”一词可以概括和回溯古今中外的同类现象，“一切通过写信或走访等形式向公共权力表达个人或群体意愿的行为都叫信访，包括反映情况、询问、提出意见建议和批评及要求、检举、揭发、控告、申诉等”。^①“在中国古代，虽没有出现‘信访’一词，但却存在与当前信访相似的纠错制度，而且历朝历代都曾以不同的形式存在过。”^②据此标准，有人甚至把信访制度追溯至中国原始社会，视“进善之旌”“诽谤之木”“敢谏之鼓”等为信访制度萌芽的原点。更多的学者认为，信访“是一个中国化的、具有现代特征的、应该属于民主政治范畴的概念。虽然类似当代中国信访的人类活动，在古今中外的历史长河中普遍存在，从未中断，但中国的信访制度是新中国建立后刚刚执政的中国共产党的一大创造，是为了兑现并实践人民当家作主制度的创新之举”。^③

固然，古今中外民众与官方之间总存在各种形式的交互活动，不管是求助、哀告，还是诉苦、埋怨，不同的制度应对机制中似乎都有“信访”的影子。而今天我们用信访所指代的这一类行为，与诉讼、仲裁、行政复议等有着相对确定的边界，即信访是与上述种种救济渠道相并列的另一种类型。这意味着，历史上所谓的“信访”与今天的信访存在某种形式上的断裂，信访确实为当代中国所独有。但在明确中国信访制度独创性的同时，其源起的时间点依然模糊。有观点认为信访制度起源于或萌芽于革命根据地时期，从1921年（中共成立时）就有信访活动，其依据主要是毛泽东的私人书信往来。这是值得商榷的，虽然中共秉持马克思主义的唯物史观和群众观，强调与人民群众的血肉联系，但彼时还未执掌政权，信访赖以运行的条件尚不具备。

本文认为，时间线可置于新中国成立前后。随着人民群众给毛泽东等中央领导来信的不断增多，中央从秘书工作的角度增加人手、成立机构，如早在1949年4月，中央书记处就成立了秘书室，专门处理人民来信兼接待来访群众，之后处理来信来访的机构也有分合。综合各种史料，1951年毛泽东针对中央办公厅秘书室对当年1至3月处理群众来信情况的报告所作的批示就具有标志意义，^④使共产党领导下的信访工作同历代类似的诉愿行为具有了本质的不同。早在1950年11月30日，毛泽东就中央办公厅秘书室关于各地处理群众来信的报告表达了类似的思想，“我们同意报告中所提意见，请你们对群众来信认真负责，加以处理，满足群众的要求。对此问题采取忽视态度的机关和个人，应改正此种不正确态度，望加检讨，并盼电复”。^⑤对人民来信来访工作的认识是第一代领导集体的共识，毛泽东等人的论述构成了人民群众通过信访积极参与国家政治生活的理论基础，形成了独特的符号系统和话语体系。有学者认为，“公共权力重构了一整套‘信访’话语体系及与之相关的意识形态、情感表达、态度与行为互动、组织与制度等模式”，这套符号体系“一方面代表了人民主权话语的张扬，带有某种现代化特征，另一方面又具有古代上书言事及赴阙陈请的某些特点，反映了传统文化的积淀，同时还与近现代请愿文化的内核通约”。^⑥

这同样表明，信访及其所承载的含义也无法与国外类似的话语相对应。许多国家也拥有与信访类似的制度，如瑞典的议会监察专员制度、英国的行政议会监察专员制度、法国的人民权益保护官制度、澳大利亚的联邦监察专员制度、日本的行政相谈与苦情申诉制度等，但这些制度与信

①⑥ 李秋学：《中国信访史论》，北京：中国社会科学出版社，2009年，第5页，第13页。

② 薄钢：《信访学概论》，北京：中国民主法制出版社，2012年，第41页。

③ 张铎：《中国信访制度研究——公民主权与普通人政治》，北京：华夏出版社，2012年，第27页。

④ 这个指示的内容如下：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。如果人民来信很多，本人处理困难，应设立适当人数的专门机关或专门的人，处理这些信件……”参见《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第164页。

⑤ 《建国以来毛泽东文稿》第1册，北京：中央文献出版社，1987年，第691页。

访制度具有本质的不同。信访是基于群众路线同人民群众联系的一项制度，体现了人民主体地位的政治理念和正确处理人民内部矛盾的执政要求。党群关系最能体现出中国政治的本质，而信访不仅是党群关系的试金石，也是人民群众表达参与政治的一种方式。即使在创设之初，信访制度也不是一项单纯的“秘书”工作——由于立足于群众路线，承载了中共的执政理想，作为链接百姓的中介，信访制度在本质上属于一种非主流的、辅助性的，却独特、鲜明的政治制度，在具体、琐碎的秘书业务背后渗透着群众路线和群众工作的精神与要求，体现了中国共产党同人民群众保持血肉联系的高度自觉。

信访制度演变的三个面向

信访制度源头是作为政治原则的群众路线。在信访制度演变过程中，法治理念上升为国家方略，同时信访又承担了艰巨的治理功能。在这种情况下，政治原则、法治理念与治理功能面临着调适与平衡（图1）。

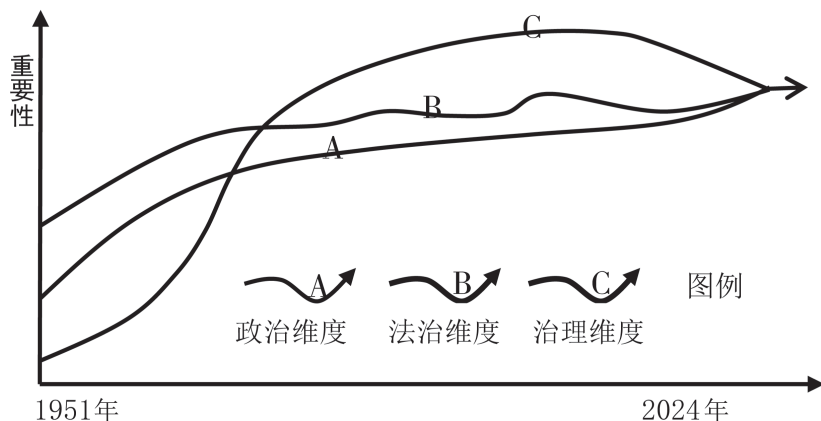


图1 信访制度演变的三个面向模拟图

①刘正强：《厚植与补强：信访制度链接超大型国家治理的政治逻辑》，《思想战线》2021年第4期。
②张铎：《中国信访制度研究——公民主权与普通人政治》，北京：华夏出版社，2012年，第162页。

（一）信访的政治属性及其延展

受制于正式制度的限制，绝大部分底层人民难以直接参与政治——这是民主政治共同面临的问题，中西方概莫能外。如果说我国人大与政协等正式制度主要是直面社会“贤达”；那么信访等非正式制度则被认为主要是直面普通公民，这在某种程度上也被视作精英政治的一种对冲性安排。^① 信访制度“集中了古今中外有利于公民行使国家主人权力的两大重要元素：公民在国家权力结构中的主人翁地位；普通公民向各级各类国家机构直接表达意志与要求（直诉自主意愿）”。^②

新中国成立以来，社会主义经过了艰辛探索和曲折发展，在交通、通信不便的情况下，正式制度体系难以全面反映民间疾苦，信访方式逐步为中央所认可和强调，成为一种非制度化或准制度化参与的渠道，整合了底层社会、增促了社会团结。长期以来，中共对信访作为一项政治制度的定位鲜明且一以贯之。可以说，人民参与政治是信访生成的政治原点，是“元”特征。

新中国成立初期，中国共产党人基于对历史和自身使命的认知，不断激活群众路线，保持群众工作的开放性。随着对群众路线认识的日益深化，以此为起点的信访制度成为承载群众

工作的基础性制度。1963年中共中央、国务院发布的《关于加强人民来信来访工作的通知》，是新中国成立后制定的第一个高规格信访文件。文件要求，各级各部门要有专人主管信访工作，领导干部要亲自处理一些信访问题，要把工作中的重要问题提到本机关的会议上研究解决。中办1981年发出的《关于防止和纠正对人民群众来信来访进行打击报复问题的通知》，“主要精神是排除打击报复和诬陷诬告两方面的干扰，确保信访渠道畅通，维护有正当理由的上访群众的利益”。^①1986年中办、国办发出《关于加强信访工作的通知》，指出信访部门是各级党政领导机关的一个重要的工作部门，信访工作要为党的中心工作服务。1990年，党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》中指出：“人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。”“各级党组织要高度重视群众来信来访。”^②这是信访工作首次被写入中央全会的决定。

进入新世纪，中国改革发展进入关键时期，2007年中共中央、国务院下发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》，明确新时期信访工作的指导思想、目标任务、长效机制等内容。这是改革开放以来第一个以党中央、国务院名义对信访工作进行全面安排部署的纲领性文件。由于现行法律法规中没有专门针对信访工作违纪行为的处理规定，2007至2008年，中央纪委和监察部等分别发布了《关于违反信访工作纪律责任追究适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》，这是首次就信访工作责任追究问题作出的专门规定。2009年，中办、国办转发了中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议制定的《关于领导干部定期接待群众来访的意见》《关于中央和国家机关定期组织干部下访的意见》《关于把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》三项制度，将信访工作的一些原则和做法机制化、制度化。2013年，中办、国办发布《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》，提出要“解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，进一步密切党同人民群众的血肉联系”“夯实党执政的群众基础，促进社会和谐稳定”。^③2016年，中办、国办下发《信访工作责任制实施办法》，首次对信访工作各责任主体的责任内容进行了明确规定，将对公职人员责任要求上升到法规高度，是第一个关于信访的中央层面的党内法规。

综上，执政党在长期实践中坚守与完善信访制度，政治参与、权力监督、信息沟通等功能不断刷新，与人民群众的联系实现了从原则、作风，到机制、方式，再到制度、法规的演变，构成了群众路线不断发展的内生动力。

（二）信访的法治维度及其难题

一项制度的存在，一定会有其相应的法理基础。在依法治国成为治国理政基本方略的情况下，与大部分政府部门不同，信访机构在运行风格上要秉承群众路线的要求，依赖于党政机关、领导干部的权威，受制于“一事一议”“特事特办”，不能拘泥于刻板的规章制度、依照科层体制按部就班，故而常常被贴上“人治”的标签而屡被诟病。如何在信访与法治之间形成平衡关系？党的十八大后，全面依法治国加速推进，党的十八届四中全会提出“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”，开启了信访改革的法治化方向；党的二十届三中、四中全会强调“推进信访工作法治化”，进一步深化了这一认识。

从广义上讲，信访的制度化乃至法治化也可以溯及20世纪50年代。1951年，政务院《关于处理人民来信和接见人民工作的决定（草稿）》、全国政协《中国人民政治协商会议全国委员会暨

① 刁杰成：《人民信访史略》，北京：北京经济学院出版社，1996年，第235页。

② 中共中央办公厅法规局编：《中央党内法规和规范性文件汇编》（下），北京：法律出版社，2017年，第1019页。

③ 中共中央办公厅法规局编：《中央党内法规和规范性文件汇编》（上），北京：法律出版社，2017年，第503页。



省、市协商委员会关于处理人民意见的试行办法》制定，开信访制度化之先河。1957年，中央《中国共产党各级党委机关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法》和国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》出台，第一次明确把信访作为群众的民主权利。1963年中办、国务院秘书厅发布了《关于中央机关接待和处理人民来访的几项规定》，后者还发布了《国家机关处理人民来信和接待人民来访工作条例(草稿)》。从行文上看，这个工作条例实现了条款化，具有了法规的特征，是后来《信访条例》的雏形。1982年，中办、国办印发的《党政机关信访工作暂行条例(草案)》，成为后来出台的《信访条例》的前身。1995年国务院发布了《信访条例》，信访工作正式步入法制化轨道。2005年修订后的《信访条例》颁布，对信访工作体制机制作出重大调整。其间，各地各部门以《信访条例》为模板和参考，纷纷制定各自辖区和部门的条例，基本形成了关于信访工作的法规体系。

在建设法治国家、法治政府的宏大话语下，“信访(工作)法治化”是一个必然的趋势，这意味着在信访工作中要树立法治意识和法治思维，遵守法律、尊重法律。如果信访工作的运转仍依赖于领导负责制、包案制、批示指示等，则会与整个法治环境形成冲突。“信访(工作)法治化”与“信访立法”的困境在于，信访制度是落实宪法所确立的人民主权、公民权利的方式、手段和渠道，信访(工作)法治化是一种实质性、本质性的要求，更包含了执政党的理论和原则，但并不意味着要将这些内容一概形式化为法律条文。信访所需应对和克服的科层制下正式制度的刻板、僵硬也往来自法治的不彰乃至失灵，单纯的“立法”即信访制度的工具主义化将消解其本质特征。

(三) 信访的治理功能及其限度

信访制度之所以受到争议，还与人们对信访制度功能扩展的不同认知密切相关。如前所述，最初的信访制度接近于一种纯粹意义上的秘书工作，从信访机构被称为“秘书室”便可以看出。后来随着社会发展，信访制度不断职能化、行政化和实体化，逐渐从常规性、程序化的秘书工作中溢出，成为一项独立的制度。

经过70多年的演化，信访制度的功能越来越丰富，也导致自身运行兼百姓期待的双重“过载”。其工具性不断衍生出协调、督办、查处、救助、调解乃至维稳等功能，在应然与实然之间、制度与运行之间、理论与实践之间形成了一定的错位和张力。信访是一项开放性的民意制度，也是一项主要面对普通人、面对体制外、面对弱势群体、面对底层大众的制度。信访制度的政治性要求信访渠道畅通和信访受理“广口径”，这样才能尽可能多的将民情、民意呈现出来，再由信访部门进行后期整理、归纳和提炼。然而，信访的野蛮生长的确对社会秩序形成了冲击，尤其是20世纪90年代以来，随着中国经济突飞猛进，一些社会问题也充分释放和暴露出来，缠访、闹访现象涌现……信访治理亦步入异化时期——信访制度从联系群众、获取信息、治理社会、凝聚共识的渠道，部分异化为限制和防范表达的手段。

信访的治理功能与政治功能是表与里、名与实的关系，二者一体两面、不可分离。信访制度要“为民解难”，这是其外在的显功能，但信访的政治功能同时意味着民众对政治合法性、正当性的认同，这种功能具有潜在性。从不同阶段信访的发展规律来看，信访部门处理人民来信来访的过程，既是了解民情、体察民意、监督官员的过程，也是通过为民解难实现社会预警、解决社会矛盾、促进社会团结，进而实现其政治凝聚潜功能的过程。信访之重要，可谓构成社会运行的压舱石，在社会运行中起到了减压阀、缓冲器的作用。信访如何介入对社会的治理，其与相关制度的边界如何确定，有待进一步探讨。

新时代信访制度的法治化盘整

如今，信访制度已经内嵌于中国当代的治理结构中，成为最基础、最有效的治理安排和制度设置之一。与此同时，一些信访部门确实也存在职能不明、定位不清等问题。党的十八大后，在全面建设法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，信访制度进入盘整期，一些深层次的改革举措次第出台，信访（工作）法治化的改革导向确立起来。

（一）剥离维稳职能

由于必须始终秉持联系群众的职能，信访制度需要对普通民众保持高度的开放性以及时回应群众的要求，这使得信访机构趋于行政化。数十年来，随着来信来访数量的增多，信访机构也经历了一个不断健全的过程，从内设、临时、附属、秘书性部门，到独立、常设、职能性部门，不断升格、扩编、增能，这使得信访部门趋于全能化。由于民众信访具有政治正确性，信访部门难以对来信来访行为进行过滤和限制，也被戏称“信访是个筐，啥都往里装”。事实上，由于信访部门只是一个协调机构，并不具有实际行政职能，其直接调度、协调的能力有限，因此，成立领导小组、协调机构等是更普遍的做法。近几年的信访改革，实质上就是一个为其减负、卸载、加固的过程，这使得信访的运行窘况有所舒缓，从而回归到信访的本义上来。2015年，运行了11年之久的“信访突出问题与群体性事件联席会议”改为“信访联席会议”，协调群体性事件的职责被剥离后交给公安等部门。这是一次重要的“转身”，明确信访部门只能通过间接的、内在的方式，“搭把手”来发挥维稳作用。

（二）切割涉诉信访

长期以来，涉法涉诉信访也是一个令人头痛的痼疾。信访（工作）法治化要求“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，并不意味着可以混淆信访与司法这两种迥异的制度手段。2014年3月，中办、国办印发的《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，明确了实行诉讼与信访分离的改革框架，要求政法机关建立健全涉法涉诉信访事项导入司法程序机制、依法按程序办理制度、依法终结制度以及国家司法救助制度，强调依法维护涉法涉诉信访秩序。信访与诉讼的分离，在信访渠道入口处就明确区分信访与司法事项，对应当通过诉讼途径解决的问题不予受理，以保障司法权威，从而使信访回归主责、主业。

（三）分流行政事项

信访的社会治理功能表现为两个方面：一是治理的补充和替代，以自身优势灵敏、高效地应对各种问题和矛盾，弥补行政体系的缝隙，应对官僚机器的失灵。二是治理的优化和完善，以应对政府治理回应性不足或不强的问题。人们之所以偏好信访也往往是基于信访渠道的有效性、友好性和回应性。厘清信访部门与职能部门及职能部门之间、上下级部门之间的权责边界，是发挥信访治理、协调、督导、兜底等功能的前提。2015年12月中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出，“推进通过法定途径分类处理信访投诉请求，引导群众在法治框架内解决矛盾纠纷”，^①在行政体系内厘清信访与其他法定途径的界限，合理划分解决主体和方式，避免所有诉求不分情况和性质一律按照信访程序处理，其实质是把进入信访渠道的、本应当适用行政程序处理的事项重新归流到行政程序，实现依法按程序解决信访诉求的目的。

^① 中共中央办公厅法规局编：《中央党内法规和规范性文件汇编》（上），北京：法律出版社，2017年，第465—466页。



（四）出台党内法规

《信访工作条例》的出台是中共历史上第一次制定全面指导信访工作的党内法规，用党内法规的方式将党全面领导信访工作的原则、方式固定下来，将信访发展的历史经验、改革成果确定下来。这是党领导信访工作的一次重大突破，实现了信访政治原则、法治精神与治理功能的高度融合，拆除了长期制约信访发展的一些体制性障碍，标志着在信访制度建立 70 多年后，执政党以党内法规的方式坚持、重申和完善了这一具有中国特色的制度。这个条例是新时代信访制度改革与调整的集大成者，拆除了信访运作的顶层障碍，作为党内法规和行政法规实现了党内和党外的联通，是信访工作的基本章程和遵循。

（五）组建社工部门

党的十八大之前，“以群众工作统揽信访工作”的理念一度成为地方信访工作创新的突破点，“群工部”的探索试图通过接榫党群伦理为信访工作注入活力，党务化成为化解当时信访困境的一个出口。然而，这种探索可能伴生信访工作机构膨胀和部门利益强化。2023 年，中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》，确定组建中央社会工作部，由其负责统筹指导人民信访工作。一直以来，信访机构的职能与社会工作密切相关、互有交叉。尤其随着单位制的解体和整个社会开放性、流动性的增强，社会出现一定分层、群众出现一定分化。社会工作部的适时组建，是适应中国现阶段社会发展趋势、重塑党和社会关系的应时之举，信访工作由一个同组织、宣传、统战等部门平行的党的综合协调机构来全面领导，是信访领导体制的一次重大改革。

信访制度的法治限度与情感基础

近年来，在中国政治制度不断成熟完善，尤其在法治建设突飞猛进、国家治理体系和治理能力现代化不断深入的背景下，尽管关于信访制度的存废之争基本告一段落，信访制度之不可或缺已成为一种共识，但对信访制度的功能、构成、发展面向等，各界仍各执一端。

毫无疑问，由中共中央、国务院联合颁布的《信访工作条例》突破了传统上党内法规仅“管党治党”的功能定位，凸显了中共对信访工作领导的制度化、法规化。在中国特殊的国情下，政治原则、法治理念与治理功能在信访制度中体现为类似于嵌套而不仅仅是互补的复杂关联。信访制度是基于党的群众路线、密切党和政府同人民血肉联系的一项制度，并不是一项单纯的行政制度，也无法为科层制的原则所框定。相反，信访制度对科层制下正式制度的刻板、僵化具有重要的消解功能——凸显了中国共产党的理念与价值优势，以应对国家机器某些环节包括法治的不灵甚至失灵。信访的法治化是一种实质性要求，并不意味着将信访形式化为一种超科层化或准司法化的制度。基于信访（工作）法治化的要求，健全的信访运作需要具备形式上的合法性，但這些表面上与信访相关联的权利和要求，其实已为其他制度所涵盖，信访主要是从政治方面保障宪法和法律赋予公民的实体权利的实现。就此，罗尔斯曾提出法律制度“正的界说”（Conception of Right）与“善的界说”（Conception of Good）。季卫东在引申这一概念时认为所谓善是用来区分好坏的，而正则是用来辨别是非的。就中国的法律现状而言，法律需要由“善”走向“正”。^①信访制度恰恰是一种与实质法治紧密勾连的政治制度，是中国最基础的民意表达渠道，是宪法抽象要求与国家积极作为义务之间的转换装置，它所追求的并不是一般意义上的合法性，更是对社会良知与正义的政治守护，是一种“正”且“善”的制度。

① 季卫东：《互惠的正义——法理学的视角转换及其实践意义》，《中国法律评论》2018 年第 3 期。

由于信访制度来源于群众路线和中国共产党的执政伦理，信访制度对于持续地建构和补强中国政治制度的合法性尤其是人民群众对国家权力的认受具有独特的意义。信访制度尽管也有工具性的功能，却更是一项情感性（或曰表意性）制度。通过这项制度，底层、体制外的民众可以将自己的愿望、不满、委屈表达出来——这恰恰是正式制度无法做到的。甚至可以说，信访是为数不多的人民群众可以同权力与制度直接交互的界面。就信访制度的工具性而言，其目标更加清晰和具体，运作大都可以量化和可操作化；就信访制度的情感性而言，其目标往往与促进社会整合、团结与凝聚有关，抽离了其情感属性，信访就会沦为冷冰冰的行政制度。从历史上看，信访制度在不同时期通过大众民主等方式，发挥了政治安全阀的作用，使底层民众的情绪得以释放，要求得以表达。

情感包括价值感和道德感，是外在生活与人们内心相互作用而产生的主观感受，贯穿于人们的整个社会生活。西方国家的社会想象主要以“理性”为中心，在其语境下，理性压抑情感、利益驯服激情，治理模式多以权力和利益为核心；至于情感抒发，主要通过选举和社会运动来表达，私人情感则交给家庭、心理治疗与宗教组织。“自柏拉图开始，感性就被放到了理性的对立面，认为感性是非理性的、带有强烈的感情色彩，从而导致社会不公的出现，所以社会制度应当是理性且排斥情感因素的。”^①相对于西方补充性、附加性的情感治理，中国的政治表达、政治框架乃至治理体系更具情感性，比如孔子在千年前便为执政者提出了“仁爱”的思想，韩非子提出“凡治天下，必因人情”的观点，虽然其“人情”主要指诸如“好恶、贪欲、趋利避害”等“人之常情”，这些内容却都要通过人的情绪和情感得以呈现。此外，李泽厚的中国文化“情本体”理论、裴宜理的“普通人的国家理论”等都可看作是对中国式情感的理论概括。

情感工作与中国的革命、建设与改革进程有着密切的关联。何雪松认为中国人是情本体的，情感治理是内在于中国的治理传统的，在国家的治理体系里，情感是基本的、不可或缺的、具有核心地位的元素，是立国与社会建设的基础。^②在革命与建设的年代，中国共产党的法宝之一群众路线、群众工作——“密切党同广大人民群众的血肉联系”实质上就是一种情感纽带，其本质就是情感工作：从动员人民群众支持参与革命，到动员人民群众投身社会主义建设，人民群众并不完全是基于物质利益，更是基于一种朴素的情感立场。汪勇、周延东从时间序列上将情感治理与20世纪60年代形成的“枫桥经验”相结合，认为情感治理既是“枫桥经验”的传统起源，也应该在现代社会治理中得到重视和应用。^③

进入新时代，情感工作依然不可或缺。尽管健全、完善的国家机器运行的基础是理性化原则，人民群众的情感仍具有极端重要性甚至有所提升，中国社会政策也不断去“管制化”和赋“情感化”，情感治理走向前台。这既符合中国人情社会中的情感偏好，又能将情感治理的优长融入国家治理环节。目前大数据、人工智能、技术治理飞速发展，但技术化的手段如网上信访、电视问政、市长热线等取代不了执政者与人民群众直接的、面对面的接触。信访工作正是借助情绪安抚、约束、教化等情感手段，纾缓人民群众的情绪，促进社会团结，强化执政党的情感基础。信访制度的这种特点，使信访工作充满了情感色调，也意味着信访秩序是一种情感秩序。

在此意义上可以说，法治与情感构成信访制度之一体两翼。法治是信访制度的刚性要求，体现了中国制度体系的标准配置，是全面依法治国原则在信访领域的必然展开；情感则是信访制度的内在属性，体现了人民群众的情感刚需，信访（工作）法治化也内在要求实现群众路线及其情感属性的制度化，这是推动良法善治、释放情感力量的题中应有之义。

编辑 李梅 校对 赵秋月

① 张云帆：《情感治理文献综述》，《国际公关》2019年第3期。

② 何雪松：《情感治理：新媒体时代的重要治理维度》，《探索与争鸣》2016年第11期。

③ 汪勇、周延东：《情感治理：枫桥经验的传统起源与现代应用》，《公安学研究》2018年第3期。