

信访的地方公共政策功能初探

——基于浙江省的信访案例

周亚越¹

【摘要】 信访往往反映的是公民的私利诉求，但可能隐含着普遍性的问题，代表了公众的共性诉求，这使得信访与公共政策紧密相关，使信访具有了公共政策功能。在我国现实中，信访问题、信访内容甚至信访处理方式又带有明显的地方特色，信访制度科层化使信访工作一定程度上反映了地方政府的治理能力和治理水平。从地方角度看，信访应当具有地方公共政策的问题发现功能、内容完善功能和执行改进功能，这些功能已被地方信访实践所证明。当然，这并不意味着任何单一的信访活动、信访事件必然就具有这些功能。

【关键词】 信访 地方公共政策 政策功能

【中图分类号】 D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—854X（2022）06—0046—07

信访是一项具有中国特色的制度安排，而信访的功能是信访理论研究中的一个极其重要的基础性问题。习近平指出：“各级党委、政府和领导干部要坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作”¹。信访“集中民智”的功能往往体现在信访的公共政策功能上，就是要让信访成为政府制定政策、完善政策的参考或依据。因此，应当把信访上升到政策科学、国家治理的高度。充分发挥信访的公共政策功能，能有效提升各级政府的治理能力和治理水平，进而推进国家治理体系和治理能力现代化。

一、问题的提出

信访的功能是什么？这是一个争议很大、尚未形成共识的问题，不同学者的回答甚至大相径庭，一个重要原因就是研究的角度不同。归纳起来，我国理论界关于信访功能的研究大致可分为三个角度：（1）从实然的角度进行研究。例如，有的学者认为，信访事实上起到了一种“弥合”作用，“弥合了司法权利救济以及公民行使政治权利以及监督政府在事实上的漏洞”。²有的学者从信访制度的发展史角度阐述信访的功能：作为民情上达的渠道（1949—1956年），作为政治斗争的工具（1956—1978年），作为拨乱反正的途径（1978—1982年），作为纠纷解决的机制（1982年至今）。³有的学者认为，信访在我国社会稳定方面发挥着独特的作用，“是中国社会运行的压舱石，在社会运行中起到了减压阀、缓冲器的作用”。⁴有的学者认为，在当前，信访具备社会动员和矛盾冲突化解两种功能，但信访似乎并不是一个能够解决问题的制度安排，更像是一个社会矛盾冲突的“集散地”或“中转站”。⁵（2）从应然的角度进行研究。例如，有的学者认为，信访应当具有利益表达功能、信息传递和权力监督功能、权利救济功能。⁶有的学者认为，信访应该具有实现民主的功能，理性反思、高度整合的功能，保障制度安全、防范风险的功能，保守国家伦理价值的功能。⁷（3）从实然、应然相比较的角度进行研究。例如，有的学者认为，《信访条例》所定位的信访制度的功能是沟通功能，民众则期待的是其救济功能，信访制度在实际运行中又有政绩考核以及反腐败等功能。⁸有的学者认为，信访制度设计一直蕴含着政治参与、利益表达和权利救济的功能，而事实上信访又呈现着权利救济的主导性功能，并且在政府的强势下，信访的权利救济功能往往又异化为社会控制功能。⁹

¹作者简介：周亚越，浙江工业大学公共管理学院院长、教授、博士生导师，浙江杭州，310023。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“地方公共政策的形成机理与风险防范研究”（项目编号：21AZZ010）

在研究信访功能的基础上,有的学者进一步研究了信访的公共政策功能。如,王浦劬、龚宏龄系统地研究了行政信访的公共政策功能,具体分析了行政信访对公共政策的内容、过程、价值调适和政策调整的影响。¹⁰同时,他们还研究了行政信访影响公共政策的作用机制,包括从信息收集到政策问题察觉、从沟通协调到决策方案评估、从政策宣传到促进政策调整的一系列机制。¹¹陈宏研究了信访工作对公共政策产生的影响,并分析了影响信访公共政策功能的因素。¹²翟校义研究了信访对公共政策的反馈功能,强调指出信访是有价值的政策负反馈机制。¹³

上述关于信访功能、信访政策功能的研究存在一个明显的不足,那就是缺乏地方视角的观察。问题在于,一方面,地方公共政策在我国具有极其重要的地位。由于我国各地的经济社会和历史文化乃至自然环境差异较大,因而在政府治理中既有全国性的政策,也有大量地方性的政策,由此进一步导致不同地方在政策问题、政策内容甚至政策执行领域有较大的差异性。同时,中国各级政府呈现M型的层级结构,M型层级制具有分权属性。¹⁴这种“M型层级结构使得地方政府拥有充分的决策权”¹⁵,这为地方公共政策的创制提供了条件。另一方面,信访具有明显的地方属性,不仅信访问题和信访内容具有明显的地方性,而且信访工作的方式方法也具有明显的地方性。地方政府的分权属性体现在信访工作实践中就出现了一个所谓“信访制度科层化”的趋向,即强调信访的属地管理原则,防止越级上访、重复上访,把信访考核纳入地方目标管理责任制中。因此,有必要从地方角度研究信访的公共政策功能。

鉴于此,本文试图基于浙江省的信访数据和案例¹⁶,从应然和实然相结合的角度,具体阐明和分析信访的地方公共政策功能。

二、政策问题的发现功能

“问题导向”(problem oriented)是公共政策的重要特质,“问题建构”(problem structuring)是公共政策过程的逻辑起点,也许正因为如此,威廉·N·邓恩将公共政策分析称之为“问题分析之学”。只有找到了正确的问题,才有可能制订正确的公共政策,即发现问题是公共政策成功的前提和必要条件。“要想成功地解决问题,就必须对正确的问题找出正确的答案。我们经历失败常常更多地是因为解决了错误的问题,而不是因为我们为正确的问题找到了错误的答案。”¹⁷所以,爱因斯坦所说的“提出一个问题往往比解决一个问题更重要”是一个具有普适性的论断,可能尤其适合公共政策科学。

信访问题与公共政策问题具有高度关联性。因为,信访问题往往是我国社会矛盾的集中体现。而我国社会矛盾呈现出如下特征:行为主体的群体性、所涉问题的相似性、发生原因的同源性、矛盾属性的同质性,这些特征使得其“从单项社会问题逐步发展成为特定政策问题,从而形成了与政府公共政策的高度相关性”¹⁸。正因如此,我国社会矛盾呈现出明显的公共政策趋向。根据公共政策理论,“问题”按照公共性程度的差异可分为私人问题和社会问题,私人问题一般可以通过市场交换机制解决,而社会问题一般需要通过公共选择机制来解决。从我国现实看,信访人之所以向政府¹⁸信访,是因为他们所反映的问题在性质上不是通过市场交换就能解决的问题,而往往与政府、与公共政策有关,即具有公共性。

从地方角度来看,尽管现实社会中的各种矛盾都可以在信访中得到体现,但从我国各地的实际信访内容看,信访反映的主要是信访人自身的利益诉求,特别是民生问题、经济利益问题。这在理论上很容易得到解释,毕竟“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”¹⁹。根据“浙里访”平台2021年的数据,按照信访量排名,信访量超过5%的前八位问题分别是城乡建设、政法、卫生健康、纪检监察、劳动和社会保障、市场监管、教育、自然资源。这八个方面的问题相加,占2021年全部信访量的77.54%。可见,信访反映的问题聚焦民生,体现出明显的地方民生问题特征。这一共性特征表明,个人信访问题实际上体现出地方性公共诉求,相当程度上反映的是地方公共政策需要调整的方向和内容,因而往往成为地方公共政策的议题。

由于公共资源的有限性,任何政府(包括中央政府和地方政府)均不可能解决所有的社会问题,只有一部分社会问题能够受到政府的重视,进入政策议程,这部分的社会问题就转化为政策问题。在当前的中国,社会问题向政策问题转化的一个重要途径就是信访。通过信访,能够把社会问题呈现出来,让决策者意识到存在这一问题或者意识到这一问题的重要性,使之进入决策者视野中,从而使信访问题转化为政策问题,为下一步的政策制定(或政策修订)奠定基础或提供可能。现实问题能否转化为政策

问题，取决于现实问题被大多数公众、媒体、学者特别是决策者察觉的程度。因为，政策问题虽然具有客观性但却是主观判断的产物，“对一个潜在的公共政策问题的察觉和定义都取决于受其影响的人数、他们传播这一问题的范围和能力以及使其要求被认为是合法的政策问题的机会”²⁰。

从信访视角看，只有那些重要的、普遍的、迫切的、信访人反映激烈的问题才有可能“脱颖而出”，上升成为政策问题，进入政策议程。从这个意义上说，信访就相当于一个政府与民众互动的公共场域，可以起到筛选问题的作用，使得某些特定问题进入政府的议事日程。哈贝马斯指出：“公共领域最好被描述为一个关于内容、观点也就是意见的交往网络；在那里，交往之流被以一种特定方式加以过滤和综合，从而成为根据特定议题集束而成的公共意见或舆论。”²¹现代社会是一个高度复杂、高度不确定性的系统，其中蕴含着各种可能的风险，信访的政策问题发现功能就在于通过自下而上的社情民意表达，集聚民众智慧、聚焦政策问题，帮助政府及时发现政策漏洞或者可能出现的漏洞，克服政府在公共政策过程中的“有限理性”，从而防止出现更大的系统性风险。对此，可参阅浙江省的“双减”政策案例：

为有效减轻义务教育阶段学生负担、规范校外培训，2021年7月24日，中办、国办印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（以下简称“双减”政策），“双减”政策迅速引发全社会的高度关注。7月24日至8月5日，“浙里访”平台收到涉及“双减”政策的信访件高达3363件次，信访内容主要涉及：培训机构关门失联，家长退款成难题；担心政策落地执行后“一对一”、私教等形式兴起，加剧优质教育资源向富人集中，造成新的教育不公平；培训、托管机构减少，担心学生放学后无人照料，等等。对信访中提出的问题，地方政府高度重视并及时出台针对性政策。8月31日，《浙江省进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担实施方案》发布，其中强调：要有效预防培训机构“退费难”“卷钱跑路”等问题发生；做强做优免费线上学习服务，探索成立公益属性的实体化互联网学校，推出以课程服务为主的“四点半课堂”和答疑解惑为主的“问学名师”等服务；提升学校课后服务水平，全面推行以放学后托管服务、初中生晚自习服务、免费在线学习服务、暑期托管服务为重点的学校课后服务；在正常教学日，学校应每天开展托管服务，托管服务结束时间原则上不早于当地正常下班时间，每天托管服务时间不少于2小时。

三、政策内容的完善功能

由于各种原因，政策内容是需要不断完善的。一是因为政策内容不够科学，可能存在缺陷或漏洞。信息不对称以及公共政策制定者存在知识瓶颈、能力缺失甚至出于自利等原因，均可能导致政策内容不够科学。在我国现实中，地方政策内容不够科学有多种表现形式，包括：政策内容脱离实际，明显与政策所要解决的问题不对应，呈现出政策内容与政策问题之间“脱靶”的现象；政策内容相互冲突，公共政策条款之间或者一种公共政策与其他公共政策之间存在分歧和对立的情况，呈现出公共政策之间“文件打架”的现象；政策内容模糊不清，使得公共政策在执行时可以采取多种方式和不同程度，政策执行者有过大的自由裁量权。例如，2010年9月，广州市政府宣布，在亚运会（亚残运会）期间累计30天，全市公汽、地铁免费搭乘。该公共政策实施一周后，公汽、地铁的日均客流量比政策实施前翻了一倍，公汽、地铁被挤爆，交通几乎瘫痪。最后，广州市政府不得不废除这一不科学的公共政策，将全民免费政策改为发放交通补贴政策。二是因为情势变迁，即由于政策环境变化了，要求政策内容作出相应的调整。现实中，政治、经济、文化、科技和生态不断发展变化，新的问题不断产生，影响政策的各种因素变化了，必须对现行公共政策内容进行完善，即对政策进行修订、修正甚至废止。自2020年初新冠肺炎疫情开始至今，随着疫情的变化、起伏，我国不少地方的疫情管控政策不断地作出相应调整，这是情势变迁导致地方公共政策变化、完善的典型。

对政策内容进行完善的前提是需要发现现行政策的不足之处，而信访往往可以提供相应的线索。在现实中，当已经实施的政策在一定程度上不能解决社会矛盾和社会问题、不能满足公众诉求并且积累到一定程度时，就会引发信访活动。一个地方的矛盾和问题越多、越尖锐，则信访量越大，信访人措词和行为越激烈，甚至引发集体上访或静坐示威。显然，如果对某个特定问题的信访数量众多、呼声强烈，积累到一定程度，就会引起决策者重新审视现行政策的合理性，并调整现行政策方案，包括设定新的政策目标、运用新的政策工具、制定新的推进策略等。

在现实中，信访的政策内容完善功能具体表现为政策纠偏、政策矫正或政策救济，常常以各种地方政策“补丁”的形式出现。杭州市购房摇号政策的不断变化，典型地反映出了信访的政策内容完善功能：

为控制房价过快上涨，杭州市于2018年4月4日开始实施新房购买摇号政策，并导致杭州楼市一二手房价格倒挂。购买新房的巨大利润空间，使得企业、部分人群千方百计参与摇号，公众在“浙里访”平台的信访投诉也持续不断。2018、2019、2000、2021年，杭州关于购房摇号的信访件数量分别达到3020、8400、7064、7397件，公众对企事业单位参与摇号炒房、摇到人才房后不久就抛售参与炒房、老人投靠落户参与摇号炒房等违背“房住不炒”定位的行为提出了信访投诉。对此，地方政府高度重视，并不断打政策“补丁”。2018年6月26日，杭州市住房保障和房产管理局出台了暂停向企事业单位及其他机构销售住房的相关政策。2020年7月2日，杭州市出台人才买房新政，规定高层次人才购房5年内限售。2020年9月2日，杭州市明确对无房户加强限售，规定老人投靠落户须满3年才有购房资格。2021年1月27日，杭州市明确规定落户杭州未满5年的户籍家庭仅允许在限购范围内购买1套住宅。2021年3月3日，杭州市扩大限购范围，将法拍房纳入其中。2021年4月13日，杭州市又修订政策，明确高层次人才家庭落户杭州须满5年方可购买第二套房。

通过信访实现公共政策内容的完善，起到了维护公共利益的作用。一般情况下，公民往往是出于私利诉求而信访，“在信访博弈中，追逐自己的利益时，是以个人而不是以群体的形式行动的，并不存在被双方共同信守或追求的基于公正、公平、正义……的价值标准和道德准则”⁵。因而从信访实际内容看，绝大多数公民的信访目的是为了私利，公众的境界还没有普遍达到为公共利益而去信访的程度。然而，“当人们把信访工作置于公共政策视野范围内予以考量时，可以发现，信访工作实际是在协调公共利益与公民私人利益之间的关系。”²⁴ 因为，出于私利的信访诉求，一旦被决策者意识到并试图以政策内容完善的方式来回应，那么，公众的私利诉求就上升到了政策层面，就会惠及公共利益。简言之，信访者以私利为出发点，最终却促进了公共利益。这有点类似亚当·斯密所说的市场这只“看不见的手”的作用。亚当·斯密指出：人类几乎随时随地都需要他人的帮助，但是一个人要想仅仅依赖他人的恩惠，那是一定不行的，而如果他能刺激他人的利己心，那么他要达到目的就容易多了。“请给我以我想要的东西吧，同时，你也可以获得你所要的东西：这句话是交易的通义。”²² 差异在于，亚当·斯密认为，只要市场这只“看不见的手”发挥作用，就必然会促进社会公共利益，而信访如果只是解决了个别人的问题，而没有上升到政策层面，那就不会促进公共利益，也就是说，信访并不会必然促进社会公共利益。

信访人往往为自己的利益去信访，但这并不排除有的信访人是为了公共利益。这种为公共利益而信访的行为，集中体现在“人民建议”中。²³ 例如，《杭州市人民建议征集工作实施办法》第二条规定：“本办法所称人民建议，是指公民、法人或其他组织等为了社会公共利益，促进城市建设和发展，提升城市建设水平，改进国家机关工作，向本市各级国家机关提出的建议。”相比其他性质的信访，“人民建议”往往更加具有甚至直接具有政策内容完善功能，因此在地方信访实践中，地方政府依靠人民建议来完善政策内容的现象十分常见。浙江省通过开展征集优秀人民建议“金点子”活动，仅2021年全省就有90个人民建议“金点子”转化为地方公共政策，较好地实现了信访的地方公共政策完善功能。对此，可参阅杭州市上城区婴幼儿托育案例：

2020年，杭州市上城区虞某等多名群众反映辖区婴幼儿照护服务供给难以满足3岁以下婴幼儿托育、日常活动场地需求，建议政府有关部门予以重视，加速推进和改善婴幼儿照护服务工作，解决群众后顾之忧。针对这一建议，上城区卫健局多次组织召开座谈会，并面向7079位3岁以下婴幼儿家长和服务机构开展双向需求调研。2020年6月上城区成立“3岁以下婴幼儿照护服务工作领导小组”，区卫健局、区教育局、区市场监管局等成员单位充分发挥各自优势，密切配合，协同推进婴幼儿照护服务发展工作。最后，上城区把构建3岁以下婴幼儿照护服务体系纳入《上城区国民经济和社会发展第十四个五年规划和远景目标纲要》，计划到2025年底实现每千人拥有婴幼儿照护托位4.5个，每千名3岁以下婴幼儿拥有2家成长驿站，婴幼儿家长科学育儿知识普及率达到90%，示范型婴幼儿成长驿站和普惠性婴幼儿照护机构全覆盖。2021年，上城区已新增5家婴幼儿照护服务机构，其中2家为普惠性托育机构，1家为企事业单位办机构。同时，上城区卫健局等部门依托杭州孕育数字化平台，实现管理端一屏掌握全区托育机构和儿童健康情况，群众通过服务端一键完成托育机构、社区成长驿站查询和探园、入托体检等预约服务。

四、政策执行的改进功能

政策是否执行、执行是否到位，事关公共政策的成败。实际上，政策如果得不到执行，那就是一纸空文。从经济学角度说，如果一项政策出台后不执行，就意味着只有政策资源的投入而没有政策效用的产出，可称为负效用。我国政策执行中存在不少问题，甚至存在多种执行异化现象。政策执行异化有多种表现形式，包括象征性执行——政策不执行，选择性执行——政策部分执行，附加性执行——搞“土政策”，等等。特别是附加性执行，常常表现为政策执行者附加一些原政策所没有的内容或条件，使得本来不可行的政策变为可行，或者使得本来可行的政策变为不可行。“土政策”，就是打着贯彻上级政策要结合实际幌子，另搞一套，自行其是。

即使正当、公平、科学的公共政策，如果执行异化（即不执行、部分执行、附加条件地执行），使得政策受众感受不到政策益处或无法完全得到政策益处，则仍然可能引发信访。从我国现实情况来看，地方在执行公共政策时也存在异化问题，这集中反映在因公共政策执行不力、乱执行等引发的信访中。根据“浙里访”平台数据，常见的有：某一政策应该执行而没有执行；某一政策应该不执行而被执行；政策执行人态度粗暴，执行不规范、不公正、“一刀切”，等等。这些均会引发社会矛盾，导致当事人对公共政策本身、公共政策执行者不满，由此引发信访。对此，可参阅“非农化”“非粮化”案例：

2020年9月10日和11月4日，国务院办公厅分别发布《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》和《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》。2021年1月27日，浙江省积极响应并提出《关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定发展粮食生产的意见》，开展集中整治工作，但由此引发的信访量呈现快速上升趋势。据“浙里访”平台统计，2020年9月10日至2021年8月22日，有关“非农化”“非粮化”整治工作的信访件共计494条。国家和浙江省关于制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的政策均明确要求，整治工作应当分类稳妥处置，不搞“一刀切”，但信访人反映政策执行中“一刀切”现象依然存在。例如，粮食生产应该包括稻谷、小麦、玉米三大类，但在实践中有的基层干部只推种水稻。金华市婺城区徐某某反映，他是家庭农场的经营者，生产大棚蔬菜，所承包的土地沙石比较多，水位比较高，是冷浆田，不适合种植水稻，但却被通知要求拆除大棚、种植水稻。还有的信访人反映，地方政府在整治工作中不顾当地自然状况，忽视当地农业特色。临海市涌泉镇冯某某反映，涌泉蜜橘已经形成了一定的品牌知名度和良好的经济效益，但现在大面积改种水稻，有损当地农业特色，他希望不要只是为了完成上级指标而毁坏了多年经营起来的万亩橘园。

显然，一旦出现上述这类信访，政策执行人、执行机构就既面临信访人投诉的压力，也会面临来自信访机构、监督机构的督办压力，还有来自上级领导的指示、批评的压力，从而迫使执行人、执行机构及时调整执行方案，改进执行方式，提升执行的公平性、科学性等等。这里必须强调的是，为满足公众关于政策执行的信访诉求，决不能依靠违背公平正义原则，搞所谓的“灵活处理”，而应该依赖政策的公平公正执行，使得同类问题得到同类解决，因为毕竟“正义是给每个人——包括给予者本人——应得的本分”²⁴。现实中，有的地方政府在信访案件处理中采用“花钱买平安”的办法，“给会哭的孩子多吃奶”，这在短期内看似有效，实则是违背了公平正义原则，无异于饮鸩止渴，只会引来更多的信访甚至重复访、缠访、闹访。

有的地方政府把信访理解成信访人与政府的对抗，理解成信访人抗拒政策执行，这是错误的。因为，信访的前提是对当前政权合法性的认同、对当前受理组织正当性的认同，“信访制度本质上是一个在既定制度框架内实现正义的过程”²⁵。信访人启动信访，是基于对现行政治制度的认同、基于对政府的信任而提出自己的诉求。因此，信访不会削弱政府的权威和声誉，恰恰相反，信访会加强政府的权威，增强政府的信誉。虽然信访是一项具有中国特色的制度安排，但其本质是一种公民的诉求表达形式，而公民的诉求表达在世界各国都存在，尽管方式不同、程度不同。世界银行的研究报告早已揭示出公民诉求表达对于政府公共政策执行的价值所在：“当公民能够以正式或非正式的形式表达意见并且在法律框架内公开坚持其要求的时候，政府便获得了妥善管理所需的某些信誉。……建立起讲信誉的政府能够在实施政策时具有更大的灵活性，并且有较宽松的时间可让公民去追求集体目标。”²⁶从某种意义上说，世界银行的这一观点恰恰也证明了信访对于实施政策（即公共政策执行）的作用。

信访之所以能改进公共政策执行，是因为信访对公共政策具有负反馈的功能。反馈是指将系统的输出返回到输入端并以某

种方式改变输入，进而影响系统功能的过程，是治理系统自我控制、自我调节、自我完善的基本要求，它包括正反馈和负反馈。控制论的创始人诺伯特·维纳（Norbert Wiene）指出：“必须存在一个有效的机制，使得对任何正常状态的严重偏离都会产生一个要把种种条件恢复正常的过程”，这就是负反馈机制。负反馈“之所以叫做负的，是因为它在演绎中会产生一个可以消除原先误差的效应”。²⁷可见，负反馈是一个系统信息反馈、纠偏纠错、不断优化的重要机制。无论是在自然界还是在人类社会，一个系统的良性运行都离不开负反馈机制的作用，负反馈是系统趋于稳定的重要力量。因为政策执行而引发的信访，从信访内容反映出来的往往是负面信息，但却发挥着正效应，“在我国的国家治理体系中，信访制度便是一个重要的负反馈机制，集中体现为追踪民众的负面心态以及反映政策运行的偏差和异常。”³¹

五、余论

按照 2022 年出台的《信访工作条例》，信访按照其性质可分为意见建议类、检举控告类、申诉求决类等不同类型。“人民建议”作为意见建议类的一种具体形式，是信访的重要组成部分，其本质是为了社会公共利益而进行的信访活动，它最能反映出信访的公共政策功能。有的学者把我国信访的各种功能归纳为两个方面，即信访“承担着人民利益维护者和政府治理促进者的双边治理功能”²⁸。如果说信访的“利益维护”功能主要体现在信访的救济功能中，那么，信访的“治理促进”功能则主要体现在信访的政策功能中。人民建议能够充分发挥信访的民意汲取、信息收集、分析研判等功效，并且更加可能转化为政策内容或者改进政策的执行，从而能够更好地发挥信访的治理促进功能。随着我国和谐社会建设、共同富裕、治理法治化的推进，信访的救济功能可能会日渐减弱；随着我国民主化的推进，以及互联网和信息技术的深入应用，地方政府更加重视人民建议，公众政治参与的积极性不断增强，公众提出人民建议也更加方便，人民建议的数量持续增加，因而信访的政策功能在未来必将更加凸显。也许正是预见到人民建议的政策功能及其发展趋势，最近几年来，上海、江苏、浙江等地纷纷出台人民建议征集的相关制度和办法，以鼓励和引导人民群众建言献策，完善共建共治共享的社会治理制度。通过人民建议这一特定的信访形式，不仅使得地方政府与人民的联系得到进一步增强，信访的地方公共政策功能得到充分发挥，也使得人民当家作主的概念得以具象化，当家作主的权利得到保障。

关于信访的政策功能，我国老一辈革命家、政治家习仲勋曾作过很好的阐述：“中华人民共和国成立以来，广大人民群众通过来信来访向各级领导机关和领导同志提供了大量的宝贵信息，在我国的政权建设、经济建设中发挥了重要的作用，成为下情上达、上情下达的‘耳目’‘窗口’和‘桥梁’。领导机关和领导同志从中直接了解到人民群众的思想动态、喜怒哀乐，发现矛盾，解决矛盾。这些来自人民群众的信息材料，是正确制定法律、政策不可缺少的重要依据，长期以来，一直受到党和政府的高度重视。”²⁹可见，无论理论界怎样评价信访的功能，信访在我国事实上一直起着汇集民意、倾听民情、吸纳民智、疏解民怨的功能，在公共政策领域始终起着发现政策问题、完善政策内容、改进政策执行的作用，在我国政治稳定、经济发展、社会治理中扮演着非常重要的角色，具有重要的地位。

最后要指出的是，本文上面分析了信访的地方公共政策功能，这是从信访整体或者说是从信访制度角度上说的，并不意味着任何单一的信访活动、信访事件必然就有这些功能。恰恰相反，现实中大量的信访活动、信访事件不会产生上述政策功能，其可能的原因有：（1）问题不普遍，即信访反映的问题缺乏公共性；（2）问题不严重，即信访反映的问题尚未达到影响地方公共政策的程度；（3）条件不成熟，即地方缺乏解决信访问题的政策资源，缺乏以地方公共政策来解决信访问题的配套条件；（4）政府不作为，如政府懒政、不想作为，或者政府能力弱、不敢作为，导致具有政策价值的信访问题未能发挥政策功能。此外，现实中有些信访人采取机会主义行为，试图通过信访甚至缠访、闹访等方式向地方政府施压以谋取自身不正当利益，由于此类信访诉求和信访行为不具有正义性，显然就不具有上述政策功能。

注释：

1 《习近平对信访工作作出重要指示强调：千方百计为群众排忧解难不断开创信访工作新局面》，《人民日报》2017 年 7 月 20 日，第 1 版。

2 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》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2008 年第 3 期。

3 夏金莱：《信访制度的功能变迁及改革思路评析》，《广西社会主义学院学报》2015 年第 2 期。

4 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。

5 周庆智：《信访论纲：一个权利观念史的文化解释》，《四川大学学报》（哲学社会科学版）2021 年第 6 期。

6 唐丽萍：《地方治理视野下我国信访制度功能分析》，《兰州学刊》2009 年第 11 期。

7 田文利：《信访制度的性质、功能、结构及原则的承接性研究》，《行政法学研究》2011 年第 1 期。

8 王弘宁、刘佩：《论信访制度的功能定位》，《东北师大学报》（哲学社会科学版）2014 年第 4 期。

9 曾郁：《信访功能的变迁与异化》，《法制与社会》2015 年第 31 期。

10 王浦劬、龚宏龄：《行政信访的公共政策功能分析》，《政治学研究》2012 年第 2 期。

11 王浦劬、龚宏龄：《行政信访影响公共政策的作用机制分析》，《中国行政管理》2012 年第 7 期。

12 陈宏：《信访的公共政策功能分析》，《办公室业务》2016 年第 21 期。

13 翟校义：《信访是公共政策的温和负反馈机制》，《信访与社会矛盾问题研究》2020 年第 2 期。

14 对 M 型层级结构的分析可以追溯到钱德勒 (Alfred D. Chandler) 和威廉姆森 (O. Williamson), M 型是指依据产品或地区建立起来的一种多部门的企业形式。钱颖一等人把 M 型组织的概念引入中国经济改革分析时指出, “在 M 型组织中, 地方政府被赋予半自主的权力”。参见钱颖一、许成钢、董彦彬:《中国的经济改革为什么与众不同: M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张》,《经济社会体制比较》1993 年第 1 期。

15 狄金华:《改革在途: 地方政府的社会治理创新及其扩散》, 社会科学文献出版社 2019 年版, 第 89 页。

16 本文中浙江的信访数据和事实材料均取自浙江省信访平台——“浙里访”(2021 年 10 月改名为“浙江省民呼我为统一平台”)。

17 Russel L. Ackoff, Redesigning the Future: A System Approach to Social Problem, New York: Willey, 1974.

18 本文所称的“政府”是广义性质的, 包括党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关和检察机关等各个公权机关。

19 《马克思恩格斯全集》第 1 卷, 人民出版社 1995 年版, 第 187 页。

20 E·R·克鲁斯克等:《公共政策辞典》, 上海远东出版社 1992 年版, 第 53 页。

21 尤尔根·哈贝马斯：《在事实与规范之间》，生活·读书·新知三联书店 2003 年版，第 446 页。

22 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》上卷，商务印书馆 1996 年版，第 13-14 页。

23 “人民建议”只是信访的一种形式，总体上属于信访范畴，因而不少地方的信访机构同时张挂人民建议征集办公室的牌子，或者在信访机构内部增设人民意见征集部门。

24 麦金太尔：《谁之正义？何种理性？》，当代中国出版社 1996 年版，第 56 页。

25 张宗林、王凯：《国家治理视野下信访制度特性和功能的再审视》，《行政论坛》2019 年第 4 期。

26 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，中国财政经济出版社 1997 年版，第 116 页。

27 庞元正、李建华：《系统论、控制论、信息论经典文献选编》，求实出版社 1989 年版，第 302-303 页。

28 吕普生：《新时代网上信访的社会治理价值与多重现实挑战》，《西南政法大学学报》2019 年第 3 期。

29 习仲勋：《以史为鉴，开创信访工作新局面——代序》，载刁杰成：《人民信访史略》，北京经济学院出版社 1996 年版，第 1 页。