

依法与为民:信访工作法治化热思考

■ 四川省社会科学院 罗维 郑妮

信访制度是中国的一项特色制度,在我国的发展历程中有举足轻重的地位。党的十八大以来提出全面依法治国的总目标,提出将信访纳入法治化轨道。要实现信访工作的法治化,应秉持“依法”和“为民”两个关键词,逐步推进信访机构、信访受理、信访人权利义务关系以及信访程序的法治化,并辅之以必要的配套措施,从而建立健全完善的信访法律规范体系,全面深化信访工作制度改革。

一、我国信访制度的法制文化背景与基本现状

我国信访文化源远流长,《淮南子·主术训》中记载“尧置敢谏之鼓,舜立诽谤之木”;《周礼》夏官·秋官两篇中分别记载周王设立“路鼓”、“肺石”,使人民将困穷之情上达天子;汉代时,百姓若蒙受冤狱可越级上书中央,此为“诣阙上书”,广为人知的“缇紫救父”就是其典型代表;西晋武帝在朝廷正门外设“登闻鼓”,使下情上达,并最终形成直诉制度,在之后历代的上访直诉活动中发挥着重要作用。

为保持党和群众的密切联系,党和政府在新中国成立初期便设立了专门的信访机构;文革结束之后国务院成立“中央机关处理上访问题领导小组”处理群众来信上访;改革开放后由于社会转型,信访数量更是达到另一个高峰。但《信访条例》始终未上升到法律层面,位阶较低,规定不详尽。信访问题已经成为困扰地方党委政府的突出问题,加紧制定出台《信访法》迫在眉睫。

二、信访工作法治化的关键性问题及建议

(一)推进信访机构法治化

1、信访机构设置法治化。要推进信访工作的法治化,就要加强党对信访工作的领导,并完善各级国家机关的信访机构设置。为避免国家有关部门(单位)信访机构的设置太过分散,在《信访法》中有必要规定县级以上各级人民政府统一设立信访接待场所。具体可借鉴政务中心的设置,各级党委、人民代表大会、人民政府、法院、检察院派员入驻,统一登记,分工处理信访事项。

2、信访机构权责法治化。在立法中首先应明确各专门信访机构的职责范围,避免信访机构和有权处理机关相互推诿。如对信访案件进行登记、转送;协调处理、督办信访事项;及时分析、研究信访工作情况,按时做出工作报告等。其次,要确认信访工作机构相关权限,建议在《信访法》中赋予信访工作机构调查取证、查阅复制资料、提请协助、提出意见和建议追究、公开工作情况等职权,保障信访机构开展工作时有法有据。

(二)推进信访受理法治化

1、全面落实信访分离制度。在《信访法》的制定中,应严格贯彻信访分离,规定将涉及民刑、行政等诉讼权利的信访事项按照诉讼程序处理终结。各级国家机关应当在处理信访事项的过程中保持沟通衔接,共享信息,准确识别涉法涉诉信访问题,引导信访人按照法定程序向法院、检察院提出,或及时代为转送。

2、推进依法分类处理信访诉求。除严格贯彻信访分离外,对于信访人提出的其他诉求也应当进行甄别。对于可以通过行政许可、行政裁决、行政处罚、行政强制等其他法定程序处理的,应当严格按照相关法律法规处理,转交有权机关依法作出行政答复。

(三)推进信访人权利义务法治化

1、明确信访人应享有的权利。在信访立

法中明文规定信访人的权利,有利于在法律层面给予信访人在信访活动中作为或不作为的许可、认定及保障。《信访法》制定中应当赋予信访人委托代理人、提出回避申请、陈述申辩、询问查询、申请评查等权利,同时应当将保护信访人的个人信息纳入立法范围。此外,要重视信访人对于信访事项的反馈,保障人民群众对信访工作提出意见建议的权利。将群众满意度评价工作纳入信访立法,落实网上信访信息系统中的满意度调查环节,引导群众及时参与评价。就信访事项的处理听取社会公众意见,接受群众监督,从而改进信访工作,切实做到“依法”与“为民”。

2、明确信访人应履行的义务。在立法中明确信访人义务有利于发挥法的指引和教育作用,督促信访人遵守信访秩序。在信访实践中,有不少的群众采取极端办法上访,对信访活动造成负面影响。在信访立法活动中应当明确规定信访人依法信访的义务,对违法信访行为坚决依法处理。同时,信访人应当履行如实提供信息、反映情况,配合调查,并及时完成信访满意度评价等义务。

(四)推进信访程序法治化

1、规范信访工作程序。规范的程序可以确保信访工作更加顺利进行,保障信访活动的程序正义。在《信访法》中应当明确规定办理期限,设置和解、调解程序、简易程序,并细化相关条文。同时完善评查、听证程序,加强听证程序的可操作性,保证信访双方参与陈述、质询、辩论等环节,公开交流,表达主张,促进纠纷的化解。

2、落实信访终结程序。美国联邦上诉法院的首席法官爱德华兹曾说,“如果一个解决方案可以没有时间限制并可以不同理由反复上诉和修改,那就阻碍了矛盾的解决”。在立法中应当明确规定,对于已经依法处理的同一信访事项,无新的事实和理由的,各级信访

工作机构不再受理。

3、公开信访处理程序。信访处理程序应当公开透明,要借助全国联网的信访信息系统,让信访工作在阳光下进行。在信访立法中应当要求各级信访工作机构及时完成信访信息上网工作,实现信访工作全程可查询、可评价,接受群众监督,取信于民。

三、信访工作法治化的其他配套性建议

雅维茨在《法的一般理论》一书中写道,“如果法的规定不能在人们和他们的组织的活动中,在社会关系中得到实现的话,那法就什么都不是”。为实现信访工作法治化,不仅需要严谨的立法,还需设置与之衔接的配套措施。

1、建设高素质的信访工作队伍。打造高素质、高水平的信访工作队伍,有利于提高信访工作效率和办案质量,及时解决信访问题。各信访专门机构应当定期组织信访工作人员参与培训、交流,及时更新信访工作人员的业务储备;同时国家机关应当建立信访工作人员激励机制,促使信访工作人员主动提升自身能力,提高信访工作的效率和质量。

2、将律师参与正式写入《信访法》。《国家信访局关于深入开展律师参与信访工作的意见》一文中,明确了“律师参与信访工作的主要任务是参与接待群众来访、参与处理疑难复杂信访事项、服务信访工作决策、参与信访督查”。但律师参与信访尚未得到法律确认,只是作为律师协会和事务所推荐的人员参与信访工作,缺乏合法身份,容易成为不受重视的局外人。其次,律师参与信访工作缺乏合理的衔接机制,大多数律师只是接受指派在信访机构轮流坐班,对于信访案件很难做到全程参与,深入研究。因此,在相关立法中,应当

正式确认律师参与,由律师介入涉法涉诉信访,并听取其意见。

3、强调多方参与,发挥智库作用。朱维究教授在谈到信访工作时曾说,“要借助外脑,充分发挥智库的作用”。信访案件往往具有历史性、复杂性,因此有必要组织专家学者、法律服务工作者、心理咨询师等参与信访。首先,专家学者、心理咨询师等有着专业的知识背景,可为信访双方提供准确的咨询,解决疑难问题;其次,专家学者、心理咨询师等地位中立,能够在情感上安抚信访人,帮助信访人和有权处理的国家机关冷静分析问题,化解纠纷。信访工作专家可在各高校、科研机构选拔,使法律学者和实务界专家共同参与信访工作的法治化进程。

信访制度与中国的历史文化,以及中国特色社会主义法治化道路的建设都有着深厚渊源。在现如今信访工作法治化的热潮之中,我们更应当从中国的国情出发,具体情况具体分析,从我国当下的信访实践中发现问题、解决问题,坚持“依法”和“为民”,探索出一条与中国特色社会主义法治相适应的信访工作法治化道路。

参考文献:

- [1]曾代伟.中国法制史[M].北京:法律出版社.第二版.2012.第107页
- [2]杨立新,李洋.中国古代信访制度初探[J].山西:法制博览.2013(03).
- [3]杨小军,宋心然.信访法治化改革与完善研究[J].北京:中国法学.2013(05)
- [4]杨海坤,马迅.信访救济的功能选择与治理路径[J].南京:江苏社会科学.2015
- [5]陈景彪.中国式信访中国式道路——国务院参事朱维究教授谈信访立法[J].北京:理论视野.2016(08)
- [6]张红,王世柱.社会治理转型与信访法治化改革[J].北京:法学.2016.(09)

进口博览会为何如此红火?

■ 新华社记者 于佳欣 刘巍巍 屈凌燕

在浙江宁波举行的第三届“中国—中东欧博览会”12日闭幕,展会上来自中东欧国家的汽车、美酒美食等受到国内消费者喜爱。国外参展商纷纷表示,希望中国能举办更多的进口博览会,搭建更多的进口平台。

中国(昆山)品牌产品进口交易会、中国义乌进口商品博览会、2018年中国国际进口博览会……进口博览会为何如此红火?如何才能让进口贸易惠及千家万户?

缩减贸易顺差,促进贸易平衡

在“中国—中东欧博览会”上,来自中东欧16个国家以及其他“一带一路”沿线国家的300家企业带着特色产品来到宁波。

“‘一带一路’倡议是连接匈牙利和中国的纽带,我们和中国的经贸交流从来没有像今天这样亲密顺畅。”第二次来参加博览会的匈牙利矿泉水生产商赖格奇·拉兹洛说,“要感谢中东欧博览会这个平台,让我们有了展示产品、开拓中国市场的机会。”

中国与“一带一路”沿线国家贸易合作空间巨大,2016年,中国与沿线国家贸易总额为9535.9亿美元,占中国与全球贸易额的比重为25.7%。然而,中国与沿线国家的贸易顺差却在逐渐扩大,扩大对沿线国家的进口成为应有之义。

中国实施进口战略已经多年,国内也有多个贸易博览会和专门的进口博览会,此前

召开的“一带一路”国际合作高峰论坛宣布,中国从2018年起举办中国国际进口博览会,这将进一步扩大中国的进口。

“未来我国的外贸发展将更加追求贸易平衡,增加对这些国家的进口,会让我们的贸易结构更优化、关系更友好。”商务部研究院区域经济合作中心主任张建平说,进口博览会的举办是我们全面参与“一带一路”建设中实现良性循环不可或缺的一个环节。

伴随着中国由贸易大国向贸易强国迈进,中国也逐渐从出口导向向注重进出口平衡转变。中国贸促会国际贸易研究部主任赵萍指出,当前一些国家贸易保护主义抬头,针对中国的反倾销反补贴等贸易摩擦案件频发。在这一背景下,中国从促进贸易平衡的角度来扩大进口,也是对世界承担更多责任的表现。

分享市场+转型升级,实现互利共赢

越来越多的企业在进口博览会上感受到中国市场的魅力。在此前举行的中国(昆山)品牌产品进口交易会上,不少企业就有这样的感慨。

“中国的大市场对于我们葡萄酒出口是一块宝地。”负责一家格鲁吉亚葡萄酒公司亚洲市场的玛雅·斯基提斯维丽告诉记者,格鲁吉亚这次共有11个酒庄参展。“今年中国进口的格鲁吉亚葡萄酒比去年增长了3倍。格鲁吉亚刚刚和中国签订自贸协定,葡萄酒将实

现零关税,未来销售量不可估量。”

德勤中国与中国连锁经营协会联合发布的报告显示,中国零售市场具有强劲活力和增长潜力,有望在2019年成为全球最大消费市场。毋庸置疑,增加进口,将让沿线国家更好地分享中国消费市场这块大蛋糕。

中国对沿线国家的贸易和投资不仅促进了当地产品的出口,也带动了就业和税收。去年,中国对“一带一路”沿线国家直接投资达到145亿美元。中国企业已经在沿线20多个国家建立了56个经贸合作区,累计投资超过185亿美元,为东道国增加了近11亿美元的税收和18万个就业岗位。

“增加对高端技术产品、服务和民生产品的进口,为我国经济结构优化升级提供支持,也顺应了国内消费市场的升级。”赵萍说。

连续多年参加进口博览会的企业新贝斯特国际集团,就是从国外产品的代理商起家,如今推出了自己的研发中心,将产品出口到国外。“引进来并不是意味着搬运,还要用引进的智慧掀起转型的袖子。”企业的负责人告诉记者。

除了博览会,扩大进口还有什么招?

“一带一路”国际合作高峰论坛宣布,未来5年,中国将从沿线国家和地区进口2万亿美元的商品。那么,哪些商品将会是中国进口的重点呢?

长江学者特聘专家、南京大学教授刘志



彪表示,未来中国的贸易结构将更趋优化,不仅中高端的消费品和大宗资源性商品的进口力度会加大,对一些国内无法生产的大型成套设备的进口力度也会加大。

在赵萍看来,除了增加对沿线国家特色产品的进口外,中国应加强对高新技术和装备的进口,由此带动相关服务的进口,从而缩小我国与相关国家的服务贸易逆差。

进口博览会是一个促进贸易往来的平台,但却不止于此。据中国—中东欧博览会组委会办公室副主任刚勇介绍,为促进中东欧国家商品进入中国市场,宁波市设立了中东欧商品展销中心,并开通了宁波保税区中东

欧进口商品网上商城。

为了打破进口博览会作为进口平台的时空限制,赵萍建议,可建立跨境电商的公共服务平台,引进沿线国家的相关行业组织,让中国在进口方面有更多选择。并且可以拓展进口博览会的规模,比如针对某个国家、某个行业或者细分市场举办进口展览会等。

“未来的中国国际进口博览会将不仅仅是一个开展促进贸易签单的平台,更重要的是,中国和沿线国家的有关负责人会在这个平台上有效地进行贸易政策沟通。比如物流、商贸、海关等环节,只有在这些环节协调好,才能提高贸易效率,有效提高进口。”张建平说。

除了对外投资,中国企业还应如何打造国际竞争力?

联合国报告称,中国首次成为全球第二大对外投资国。近日,联合国贸易和发展会议发布的《2017年世界投资报告》显示,中国2016年对外投资飙升44%,达到1830亿美元,这是中国在该报告中首次成为全球第二大对外投资国。

联合国贸易和发展会议,是联合国大会常设机构之一,是审议有关国家贸易与经济发展问题的国际经济组织,每年都会编写并发布《世界投资报告》。而根据今年的报告显示,全球经济增长乏力,经济政策及地缘政治存在重大风险,在这样的背景下,全球外国直接投资(FDI)流量下降了2%,亚洲发展中经济体FDI流入量更是出现2012年以来的首次下降,在2016年下降了15%。

但值得注意的是,中国2016年对外直接投资创历史新高,首次成为全球第二大投资国,并且中国制造业的外国直接投资转向高端。该报告主编、贸发会议投资和企业司司长詹晓宁在报告发布当天的解读中称,中国对外投资进入了高速增长阶段。

中国企业走出去会踏上日本的“老路”吗?

对外投资增长中,海外并购市场上“中国身影”也同样受人瞩目。

海尔整合美国通用电气家电行业资产、美的收购德国智能机器人制造商库卡、奇虎360联合昆仑万维等收购挪威一家网络浏览器公司……近年来,海外并购市场中不断能看到中国企业的身影。

这不禁让人联想起上世纪80年代中后期的日本。当时的日本将海外并购作为“走出去”的重要战略手段,大量购进企业和不动产,但没过几年许多并购就黯然收场。中国可以从日本的海外并购中吸取哪些教训呢?

日本从上世纪50年代就开始实施“出口立国”的经济发展战略。进入上世纪80年代,日本的出口规模迅速增大。同时,巨额的贸易顺差为日本积累了大量的外汇储备,也给大规模海外并购创造了条件。

当时,日本企业在国际资本市场的表现

可以用财大气粗来形容,甚至上演了主动多付价钱购买大楼只为打破单栋楼售价纪录这类令人匪夷所思的闹剧。日本企业“走出去”的主要目的地是大洋彼岸的美国,引起美国社会的极大反响,而似乎日本人陶醉在了这场“购买美国”的运动中。但失去理性的疯狂投资,最终会带来惨痛的结果。制造业发家的索尼希望通过跨界并购进军娱乐业,但事后的经营管理一味迁就本地管理团队,也让索尼公司最后吃尽了苦头。

华东师范大学经济与管理学部教授蓝发钦认为,理性来看,日本海外并购最终失败的原因,可以归结为财富过度膨胀后的盲目投资,以及并购后的“水土不服”。

中国企业如何成为国际化的公司?

那么,中国企业“走出去”如何才能走得稳、走得远?如何才能诞生一批具有竞争力、影响力的超级跨国公司?

业是在本土市场成熟并取得成功,成为强者后,再去在海外市场复制经验和优势,全球市场只是本地市场强者模式的延伸。

但出海传媒创始人黄河却提出中国企业并没有复制西方企业国际化的“套路”。通过对中国企业国际化长期地关注和研究,他指出中国企业其实正在实践一种“三明治式”的国际化之路。

所谓“三明治”模式,即中国企业至少必须经过两个层次的国际化过程才能真正赢得海外市场——第一个层次是通过海外并购或直接投资出去;第二个层次是拿出全新的产品、服务再次走向全球。而期间需要完成的夹层步骤是,处理好被收购方,并把中国市场的经验优势与海外资源进行消化吸收结合。

根据这一理论,中国企业的海外投资、并购动作都是属于“三明治”国际化路径中的第一层。可黄河也提出,真正有失败风险的还是在“夹层”即如何管理和整合好被收购的国外企业,并找到与家乡市场的融合之道。

中国的企业领导者发现,他们无法套用西方速战速决、迅速整合双方资源成为一家

公司的“标准100天”模式,也无法找到普遍适合的模式,只能是“边做边学”。应该说,目前大多数走出去的中国企业,都还在这个夹层中“饱受折磨”。

值得庆幸的是,虽然这条国际化的“三明治”之路充满障碍,可是中国企业拥有比传统跨国企业更多的“筹码”。黄河细数了这些“筹码”,包括消费能力逐渐升级的庞大国内市场;具备全球竞争力,且融合了东西方市场的新技术、新模式;即使制造成本、人力成本上涨,仍然具有综合成本优势的制造业土壤;对境外投资项目松散和“一带一路”倡议等一系列政策“加持”。

中国的本土企业,20世纪80、90年代时,莽莽撞撞地试水海外市场;中国加入世贸组织后,战战兢兢地迎接国际巨头的市场挑战;如今中国成为世界第二大经济体后,又雄心勃勃地要成为国际化企业。可以说,现在是中国企业走向国际的“黄金期”,国内和国际市场都做好了铺垫,剩下的就看企业本身了。

(来源:新华网网客 作者:伍刚)