

“公益上书”之改进

如何改进此类“公益上书”，使之更具实际性效果且避免可能带来的副作用，却并不是一个可有可无的问题。

■刘仁文



刘仁文 中国社会科学
院法学所教授、法学博
士、刑法研究室副主任

近年来，各种为了公共利益的上书成为一种社会风气。总的看，这是政治开明的结果，因为在不开明的时代，这样的上书是不被允许至少是要冒很大风险的；这也是公民维权走向理性的标志，因为相比起暴力和其它激烈行为而言，这种合法的方式在推进社会改良方面具有更平和、更经济的优势。但如何改进此类“公益上书”，使之更具实际性效果且避免可能带来的副作用，却并不是一个可有可无的问题。

我认为，可以从受理上书的单位或个人、上书者本人、媒体和公众等第三方这样三个角度来探讨“公益上书”的改进。

首先，从受理上书的单位或个人来看，应以保护公民的政治热情、保证民意渠道的畅通为基本出发点，对此类上书持欢迎和鼓励态度。目前这方面存在的一个突出问题就是缺乏一种正式的回复制度。国家应有专门机构和人员负责受理、登记此类“公益上书”，它们一方面要对这些上书进行研究并转送给相关部门和人员，另一方面要对所有来函进行回复，确认收到，并分别用以下情况处理：凡不属于受理范围或应当归属其他部门的，如实报告，建议其取道其他途径，如信访、诉讼；

凡属于公益性质的上书，一律以国家的名义对上书者表示感谢，并可附带一些不具法律约束力的非正式评论；对于那些符合要求的上书方案，应启动相应的审查程序，并将最后处理结果通报给上书人。

正式的回复制度确立后，受理机关可能会面临上书太多而难以应付的局面。对此，可以通过两个办法来消解：一是制定上书细则，为上书设置一些必要的条件，只有在符合这些条件的前提下，该上书才能被提上审查日程；二是要加大各级人大代表和政协委员受理民间上书的力度。建议为人大代表和政协委员设立类似于西方的“议员办公室”，征集和收集包括“公益上书”在内的民情民意。

实践中，还有一种包含“公益上书”内容的形式值得重视，即各种“情况反映”、“领导参阅”等。与民间借助媒体公开报道的上书相比，这类上书往往通过内部渠道不公开地进行。诚然，它们是领导决策的重要参考，但从公共政策学的角度看，也存在一个“兼听则明”的问题。因此，对这类上书一般不宜直接批示，而只宜将其看做一个信息源，还要进行甄别和听取多方意见。对于那些属于个案性质的上书，或者完全是现行法律框架内的事情，最好不要干预，以防给办案单位和个人带来不适当的压力，也防止给社会造成一个错觉，好像法律规则和程序不重要，领导人的批示才重要。如果个案处理确实有问题，可以通过各级人大常委会的个案监督机制等途径来解决。

其次，从上书者本人来看：一是应当将自己的境界尽可能地定位高一点。不可否认，当前“公益上书”中的“个人英雄主义色彩”比较浓厚，有的甚至带有炒作或作秀的成分。上书者需要真正从“公益”出发，采取切实有效的行动，不刻意追求轰动效应，不刻意突出自我。二是应讲究策略。有论者指出，目前公益法实践应采

取的总的策略是：在尊重现有政治秩序的基础上，坚持利用法律途径和媒体宣传。在谈到具体策略时，该论者还指出，为了减少公众对上书者本人“新闻炒作”的质疑，可以考虑采取以公益组织的名义或集体的方式来上书，认为这样可以减少社会对上书者个人的过分关注。我认为这是一个不错的设想，但这里存在的一个问题是，目前这类公益组织还不够多，且不容易获得批准。至于以集体的方式来上书，我则认为不能一概而论。中国社会喜欢创造一种“人多势众”的氛围，但事实上，这种方式有时反而会令受理上书者造成不应有的压力，甚至反感，不利于目标的实现。因此，我主张一般情况下，实行代表制即可，应将重点放在上书内容的论证上。三是上书者应深谙“物以稀为贵”的真谛，对上书保持必要的克制。要想使上书起到应有的作用，一般来说，应在穷尽一切其他救济手段的基础上才能进行，特别是对于一些具体问题，应树立通过诉讼途径解决问题的基本思路，决不能将“公益上书”庸俗化。最后，还应看到，“公益上书”只是公益法运动诸多环节的一环，或者说，只有在紧密相连的公益法策略之链条中，它才能得到展示并实现其意义。

第三，在上书者与受理上书者之外，还存在一个第三方，即媒体和公众。几乎每一次“公益上书”，都会被媒体作为新闻热点来追逐；每一次“公益上书”，也都获得公众的强烈认同。应当说，这成为一些人动辄上书的一个重要原因。它一方面说明当前中国通过法律途径来保障合法权益的障碍还非常多，以至于人们有时不得不借助社会压力来实现；另一方面，也说明我们的媒体和公众在面对此类新闻时，存在某种浮躁的倾向。真正负责任的、成熟的媒体和公众是不应当人云亦云的，而应当有自己的主体意识，在批判的眼光中助其前行。 ■