

**Cím:**

Miért részesíti előnyben a kínai közönség a közigazgatási petíciót a pereskedéssel szemben?

**Szerző:**

Taisu Zhang (J.D., Yale Law School, 2008; Ph.D. hallgató, Yale Történelem

Tanszék) 2009. április 20, április 20.

**Összefoglalva:**

Az elmúlt években a kínai lakosság a kormánytisztviselőkkel való viták esetén a pereskedéssel szemben a nem jogi úton történő megoldási módot, a Xinfang-rendszert részesítette előnyben. Egyes tudósok ezt azzal magyarázzák, hogy a közigazgatási pereskedés kevésbé hatékony, mint a Xinfang petíció, míg mások azzal érvelnek, hogy a kínaiak történelmileg kerülték a pereskedést, és továbbra is szokásosan így tesznek. A kortárs és történelmi adatok közelebbi vizsgálata azt mutatja, hogy mindkét magyarázat megkérdőjelezhető: A Xinfang petíció benyújtása valójában sokkal kevésbé hatékony, mint a pereskedés, és nagyon ritkán oldja meg a kérelmező problémáját. Másrészt a hagyományos kínai társadalmak, különösen a Csing-korszak és a köztársasági korszak társadalmi nem mutatnak jelentős perellenes tendenciákat. Ez a tanulmány új magyarázatot javasol: A kínaiak hagyományosan pereskedtek a közigazgatási vitákban, de csak akkor, ha a jogi eljárás nem túlságosan kontradiktórium, és lehetővé teszi a bíróság által irányított egyezség révén történő békéltetés lehetőségét. Mivel ez a lehetőség a modern kínai közigazgatási peres eljárásokban formálisan nem létezik, az emberek hajlamosak elkerülni azt.

**Ez az angol nyelvű cikk tervezete, amely először kínai nyelven jelent meg (2009(3) *Shehui Xue Yanjiu* [Sociological Stud. ] 139).**

<b>Tartalomjegyzék Bevezetés</b>	<b>3</b>
<b>Első rész: Áttekintés</b>	<b>7</b>
<b>Második rész: A Hszinfang- és a peres rendszer</b>	
	<b>rel</b>
<b>atív érdemei</b>	<b>13</b>
<b>Harmadik rész: Történelmi előzmények?</b>	<b>18</b>
<b>I. Qing peres rendszerek</b>	<b>18</b>
<b>II. Kommunista eredet?</b>	<b>26</b>
<b>Negyedik rész: Egy új magyarázat felé</b>	<b>27</b>
<b>Következtetés</b>	<b>34</b>

## Bevezetés

Az elmúlt években a kínai Hunan tartományban található, ártalmatlan nevű Ningxiang megyét (szó szerint: "Békés megye") a kormányzat adóztatása és korrupciója elleni, széles nyilvánosságot kapott tiltakozások sorozata sújtotta.<sup>1</sup> A zavargások 1998 júniusában kezdődtek, amikor a helyi lakosság békés tüntetést rendezett Daolin városában a helyi hatóságok által kivetett számos igazgatási díj ellen. Az 1999. január 8-án tartott második tüntetés súlyosabb következményekkel járt. A több ezer tüntető és a helyi kormányerők közötti nagyszabású összecsapás során egy paraszt meghalt, több másik pedig megsebesült. A tragédián megkeményedve a tüntetők úgy döntöttek, hogy magasabb hivatalos támogatást keresnek sérelmeikhez. Az igazságszolgáltatási rendszert figyelmen kívül hagyva beadványokat nyújtottak be a tartományi főváros, Csangsha Xinfang (szó szerint: "levelek és látogatások"), azaz panaszok hivatalához, majd később Peking különböző Xinfang-irodáihoz. Időközben a hazai újságok és a *New York Times* is elkezdett beszámolni a petíciókról, ami reményt keltett arra, hogy a hatóságok engednek a média nyomásának. A kormány válasza azonban vegyes volt: az áldozat családja 60 000 jüan (kb. 7500 dollár) kártérítést kapott, de a gyűlések kilenc szervezőjét augusztusban letartóztatták és két évtől hat évig terjedő büntetésre ítélték. A tüntetések eredeti célja, a túladóztatás és az indokolatlan díjak visszaszorítása nem került szóba.

Kínában a legtöbb közigazgatási panasz benyújtása nem hasonlít Ningxiang tapasztalataira: gyakran kevesebb embert és kevésbé tragikus körülményeket érint, és természetesen ritkán kap figyelmet a *New York Times*.<sup>2</sup> Mindazonáltal a Ningxiang beadványok néhány nagyon fontos szempontból jellemzőek voltak a közelmúltbeli (1996 és 2004 közötti) közigazgatási panaszügyekre. Először is, a petíció benyújtói soha nem kezdeményeztek semmiféle bírósági eljárást, ehelyett inkább a kevésbé hivatalos Xinfang-rendszert választották. Ez valószínűleg nagyon meglepő sok nyugati jogász számára, akik nem ismerik a kínai jogrendszert. Az Egyesült Államokban, Angliában és Franciaországban például a kormányzati korrupció és visszaélések elleni közigazgatási panaszok gyakran a szokásos bíróságok vagy a speciális közigazgatási bíróságok elé kerülnek. A kínai közigazgatási peres eljárás ezzel szemben még tizennyolc éves fennállása után is nagyrészt figyelmen kívül marad. Ez kevésbé lenne zavaró, ha az alternatív és sokkal népszerűbb lehetőség, a Xinfang-rendszer nagyobb arányban hozna sikert a kérelmezőknek. De a Ningxiang tapasztalatai itt is tipikusak voltak: a petíció benyújtói nem oldották meg a problémájukat.

Kína meglehetősen sajátos Xinfang-rendszerét az 1950-es évek elején hozták létre általános kormányzati eszközként. A hivatalos előírások megkövetelik, hogy mindenféle kormányzati ág, beleértve a közigazgatási, törvényhozási és igazságszolgáltatási szerveket minden szinten, a nyilvánosság számára nyitott Xinfang-irodákat hozzon létre. Ezek az irodák fogadják a lakosság panaszait, javaslatait és kéréseit levélben ("Xin") vagy személyes látogatással ("Fang"), innen ered a nevük. Mivel azt, hogy hogyan kezelik ezeket a beadványokat, semmilyen dokumentum vagy törvény nem szabályozza kifejezetten, ezek az irodák egyértelműen elkülönülnek az igazságszolgáltatási szervektől. A mai napig az Államtanács által kiadott hivatalos Xinfang-szabályok elméletileg lehetővé teszik, hogy az emberek petíciókat és észrevételeket nyújtsanak be a társadalmi élet gyakorlatilag bármely aspektusával kapcsolatban: bérek, szerződések, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, sőt még az esküvőkkel kapcsolatban is.<sup>3</sup> A több

---

<sup>1</sup> Az ebben a bekezdésben szereplő elbeszélés Thomas P. Bernstein: *Unrest in Rural China: A 2003 Assessment*, Center for Study of Democracy, UC Irvine, Paper 04'13, 5. pont.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Laura M. Luehrmann, *Facing Citizen Complaints in China*, 43 *ASIAN SURVEY* 845, 861 (2003).

Az utóbbi években azonban a Xinfang beadványok két fő kategóriába tömörültek: a bírósági határozatok elleni fellebbezések és a különböző kormányzati szervek elleni közigazgatási panaszok. Amint azt érvelni fogom, a rendelkezésre álló statisztikák azt mutatják, hogy az előbbi kategóriába tartozó beadványok túlnyomó többsége polgári, nem pedig közigazgatási jogvitákra vonatkozik. A meglévő tanulmányok abban is egyetértenek, hogy az utóbbi kategória, a kormányzat elleni közigazgatási panaszok teszik ki a legtöbb egyéb beadványt, olyannyira, hogy egy tudós szokás szerint a Xinfang-rendszert "a közigazgatási elszámoltathatóságot elősegítő közigazgatási eljárás[]"-ként említette.<sup>4</sup> Bár sok, valószínűleg a legtöbb, a Xinfang-irodákhoz benyújtott közigazgatási panasz bírósági peres eljárás útján is megoldható, az emberek nagyon ritkán fordulnak bírósághoz. Valóban, a rendelkezésre álló statisztikák alapján egyes becslések szerint az 1996-2004 közötti időszakban talán négy-öt millió közigazgatási Xinfang-kérelem érkezett évente, de csak körülbelül százezer közigazgatási panaszt nyújtottak be a bírósághoz. Még egy konzervatívabb becsléssel is egyet kellene érteni abban, hogy a Xinfang-rendszert *sokkal* gyakrabban használják. Ez a tanulmány megpróbálja megmagyarázni, hogy miért.

A kínai Xinfang-rendszerről szóló eddigi tanulmányok jellemzően két okra vezetik vissza a közigazgatási jogviták rendezése feletti virtuális monopóliumát. Először is, egyesek azzal érvelnek, hogy Kína közigazgatási peres rendszere annyira hatástalan és korrupt, hogy az embereknek nincs jobb lehetőségük a Xinfang irodáknál.<sup>5</sup> Másodsor, több tudós Kína történelmi hagyományait is hibáztatja: Érvelésük szerint a kínaiaknak hosszú, legalább a Csing-dinasztia idejéig visszanyúló múltja van abban, hogy *nem jogi eszközöket* használnak a közigazgatási sérelmek megoldására, és kulturális szokásból továbbra is így tesznek.<sup>6</sup> Emellett legalább egy tudós azt is felvetette, hogy Kína közelmúltbeli kommunista történelme is segíthet megmagyarázni ezt a jogellenes útfüggőséget.<sup>7</sup> Természetesen a "bírósági hatástalanság" és a "jogellenes hagyomány" magyarázata - ha ebben a tanulmányban nevezhetjük őket így - nem zárja ki egymást. Számos tudós valóban mindkettővel előállt.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Michael Palmer, *Az állam ellenőrzése?*: 16 TRANSNAT'L L. & CONTEMP. PROBS. 165, 175 (2006); Vai Io Lo, *Resolution of Civil Disputes in China*, 18 UCLA PAC. BASIN L.J. 117, 120 (2000).

<sup>5</sup> *Lásd pl.* Eva Pils, *Land Disputes, Rights Assertion and Social Unrest in China*, 19 COLUM. J. ASIAN L. 235, 266 (2005); Gu Guilin, *Zhongguo Nongmin Weihe Xin "Fang" Bu Xin "Fa"*, RENMIN DAIBIAO BAO, <http://www.wtolaw.gov.cn/display/displayInfo.asp?IID=200212011512470120> (2002); Carl F. Minzner, *Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions*, 42 STAN. J. INT'L L. 103, 176-77 (2006); Kevin J O'Brien & Lianjiang Li, *Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China*, 51 THE CHINA JOURNAL 75, 84, 87 (2004); Ying Xing, *Zuwei Teshu Xingzheng Jiuji De Xin Jiuji [The Xinfang Remedy: A Special Form of Administrative Relief]*, 3 FA YANJIU [JURISPRUDENCE RESEARCH] 58, 66-70 (2004); Bao Yonghui & Lu Guoqing, *Qunzhong Yueji Xinfang: Tamen Weihe Xin "Fang" Bu Xin "Fa"*, LIAOWANG XINWEN ZHOUKAN (2004. november 1.), *elérhető a* <http://www.jzrd.gov.cn/xinxi/list.asp?id=916> *oldalán*.<sup>6</sup> *Lásd pl.*, Minzner, *supra* note 5, at 107, 110-14; Gu Guilin, *supra* note 5; Li Wenling, *Zhongguo Gudai De "Wu Song" Linian Yu Xiandai "Hexie" Shehui*, 2006 GANSU SHEHUI KEXUE 108; Yu Shenhong, *Yingxiang Sifa Gongxinli De Yinsu Fenxi*, 33 J. OF HENAN NORMAL UNIVERSITY 91 (2006); Zhang Qing, *Nongmin Jiecheng De Xianzheng Fenxi*, ZHONGGUO FAXUE (2005), *elérhető a* <http://www.oao.com.cn/bbs/dispbbs.asp?boardID=13&ID=2043&page=3>; Yu Jianrong, *Xinfang De Zhiduxing Queshi Ji Qi Zhengzhi Houguo*, FENGHUANG ZHOUKAN, (2004), *elérhető a* [http://www.hy148.com/Article\\_Show.asp?ArticleID=398](http://www.hy148.com/Article_Show.asp?ArticleID=398); Yu Jianrong, *Zhongguo Xinfang Zhidu Pipan*, 2005 ZHONGGUO GAIGE 26; Zuo Weimin & He Yongjun, *Zhengfa Chuantong Yu Sifa Lixing*, SICHUAN DAXUE XUEBAO (2005), <http://justice.fyfc.cn/blog/justice/index.aspx?blogid=23325>; Isabelle Thireau & Hua Linshan, *The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices*, 50 THE CHINA JOURNAL 83, 87 (2003).

<sup>7</sup> Minzner, 107. o.

<sup>8</sup> Főként Minzner 107., 176-77. pont.

Ez a tanulmány azt állítja, hogy a kortárs és történelmi adatok átfogóbb elemzése azt mutatja, hogy mindkét létező magyarázat megkérdőjelezhető. A népszerűbb "bíróági hatástalanság" tézis ellentmond számos bizonyítéknak, amelyek arra utalnak, hogy a bíróági peres eljárások - minden problémájuk ellenére - sokkal nagyobb esélyt adnak a kérelmezőknek a sikerre, mint az átláthatatlan és kiszámíthatatlan Xinfang-rendszer. Kevés bizonyíték van arra is, hogy a petíciót benyújtók félretájékoztatásban részesültek, vagy helytelenül rossz véleménnyel vannak a bíróságokról. Ezen túlmenően, bár egyes tudósok szerint a Xinfang rendszer népszerűsége annak köszönhető, hogy képes a nyilvánosság számára a politikai részvétel eszközét biztosítani,<sup>9</sup> ez a feltevés megalapozatlan: a meglévő bizonyítékok arra utalnak, hogy a Xinfang petíciót benyújtók túlnyomó többsége vitarendezésre használja a rendszert, nem pedig a politikai döntéshozatalban való részvétel pszichológiai igényének kielégítésére.

Ami a "jogellenes hagyomány" tézisével illeti, annak hívei egyszerűen tévednek a történelemmel kapcsolatban: Először is, az a rendszer, amelyet ők a Xinfang Qing megfelelőjének tartanak, a "Jing Kong" ("Fővárosi fellebbezés") eljárás, valójában egy igazságszolgáltatási rendszer volt. Ráadásul a bíróági pereskedés valószínűleg a közigazgatási sérelmek kezelésének legerjedtebb eszköze volt a Qingben, még akkor is, ha léteztek olyan intézmények, amelyek jobban hasonlítottak a Xinfang-rendszerre. A Xinfang és a közigazgatási peres eljárások kommunista korszakban történő használatára vonatkozó rendelkezésre álló statisztikák továbbá azt sugallják, hogy a "korábbi kommunista intézményekre való szokásos támaszkodás" magyarázata szintén nem megfelelő. Nem illeszkedik a Xinfang-rendszer történetébe, és nem magyarázza meg, hogy a bíróági peres eljárások használata miért nőtt gyorsan, miután elérhetővé váltak, még akkor is, amikor a Xinfang-kérelmek száma csökkent, de aztán miért kezdett csökkenni, amikor a Xinfang-kérelmek száma növekedni kezdett.

E meglévő magyarázatok helyett egy új és finomabb elméletet fogok javasolni: a kínai közvélemény azért nem kedveli a közigazgatási pereket, mert olyan eljárásokat alkalmaznak, amelyek ismeretlenek számukra. Más szóval, nem arról van szó, hogy nem szoktak hozzá a *jog* alkalmazásához a közigazgatási vitákban, hanem csak arról, hogy nem szoktak hozzá *bizonyos* jogszabályokhoz. Kína jelenlegi közigazgatási peres rendszerének összehasonlítása a sikeresebb polgári peres rendszerrel és a Qing jogi hagyományokkal azt sugallja, hogy az emberek kényelmetlenségének forrása nagy valószínűséggel a modern közigazgatási peres eljárások kontradiktóriusabb jellege. Ez nagyrészt abból ered, hogy a közigazgatási perrendtartás tiltja a közvetítést a közigazgatási ügyekben, és előírja, hogy minden per nyilvános tárgyaláson kerüljön tárgyalásra. Úgy tűnik, hogy a kínai közvélemény elvárja és preferálja, hogy a polgári vagy közigazgatási perekben atyáskodóbb és kevésbé konfrontatív módszereket alkalmazzanak, ha csak látszólag is: a bírónak jóindulatú "Fu Mu Guan"-nak ("apafigurának") kell tennie, aki a lehető legkevesebb beavatkozással igyekszik megoldani a problémákat, nem pedig hideg döntőbírónak két ellenfél között. Az a tény, hogy az emberek közigazgatási perben állnak szemben kormánytisztviselőkkel, valószínűleg még kevésbé teszi kívánatosá a közvetítés hiányát. Így a modern kínai közigazgatási perek fokozottan kontradiktórius jellege nagyon is visszatarthatja az embereket attól, hogy panaszukat az igazságszolgáltatáshoz nyújtsák be. Ehhez képest a Xinfang-rendszer átláthatatlansága és a "nép szolgálatának" nemes retorikája valószínűleg sokkal kényelmesebbnek tűnik, még akkor is, ha nem jogi jellege több kétértelműséget okoz és csökkenti az elszámoltathatóságot. Ez az elmélet természetesen végső soron történelmi elemzésen alapul, de a történelem felhasználása remélhetőleg pontosabb, mint

a korábbi "jogellenes hagyomány" magyarázatok.

---

<sup>9</sup> Minzner, 172. o.; Yongshun Cai, *Managed Participation in China*, 119 POLI. SCI. Q. 425, 427, 431 (2004); Luehrmann 846.



Statisztikai adatok és megfelelően kidolgozott felmérések hiányában nincs mód arra, hogy ezt a tézist közvetlenül a petíciót benyújtók gondolatainak megismerésével bizonyítsuk. Mindazonáltal, mivel könnyen egybecseng a meglévő bizonyítékokkal, még akkor is, ha más elképzelhető magyarázatok éles ellentmondásokhoz és problémákhoz vezetnek, jó okunk van azt hinni, hogy helyes. Mindenesetre a dolgozat terjedelme számos korlátot szab elemzésünk mélységének (például nyilvánvalóan van egy összehasonlítási szempont az Egyesült Államok "kontradiktórius legalizmusával",<sup>10</sup>, hogy Robert Kagan kifejezésével éljek). Egy teljes tanulmány valószínűleg évekig tartó terepkutatást igényelne, és végül könyvhosszúságú lenne. Ez a tanulmány csupán arra törekszik, hogy átfogóan áttekintse a meglévő adatokat és a tudományos szakirodalmat, és ennek alapján egy potenciálisan kifizetődőbb elméletet javasoljon a jövőbeli tanulmányok számára. Remélem, hogy sokat tud nyújtani. Amellett, hogy a számszerű tendenciákról az eddigieknél világosabb képet ad, a "bíróági eredménytelenség" magyarázatának kritikája tudomásom szerint szisztematikusabb és alaposabb, mint a korábbi kutatásoké, míg a történeti elemzés következtetései újak, legalábbis a Xinfang kontextusában.

Egy fontos megkötést kell tenni. Tekintettel a Kína különböző területei közötti jelentős kulturális, gazdasági és társadalmi különbségekre, ami igaz a vidéki területekre, ahol az adataim és vitáim nagy része összpontosul, nem feltétlenül igaz a nagyvárosokra. Ami pedig Közép-Kínára igaz, az Guangdongra alkalmazva durván téves lehet. A Xinfang petíció számos területen valóban hatékonyabb lehet, mint a pereskedés, és népszerűségének okai régióként eltérőek lehetnek. Mindazonáltal ez a tanulmány igyekszik nemzeti statisztikákat és adatokat használni, amikor csak lehetséges, és elkerüli, hogy a helyi mintákat más nemzeti statisztikákkal való gondos összehasonlítás nélkül országos léptékre vetítse ki. Emellett, míg a kínai társadalom földrajzilag eltérő, addig jogrendszere és kormányzati bürokráciája lényegesen egységesebb, és a sok évszázados központosított politikai egységesítés után<sup>11</sup> van értelme a kínai társadalomról mint egy némileg homogén egészeről beszélni, bár a hangsúly a "némileg"-en van. Mindenesetre az általam itt vizsgált, kritizált és támogatott magyarázatok mindegyike nemzeti léptékű elméleti kísérlet. Ezért fontos megjegyezni, hogy ezek az állítások és következtetések, amelyek közül sok már régóta létezik tudományos körökben, helyi szinten alkalmazva mind csak *közelítések*, és valószínűleg egyes földrajzi területeken jobb közelítések, mint másokon. Mivel ez az írás egy új elmélet megalapozott javaslatként, és nem pedig annak meggyőző bizonyítékaként kerül bemutatásra, nyitva hagyja a lehetőséget a jövőbeni kutatásokra, amelyek konkrétan és gondosabban összpontosítanak bizonyos helyekre.

A dokumentum négy részre tagolódik. Az első rész a Xinfang és a közigazgatási peres eljárások rendszerének alapvető leírását adja, a rendelkezésre álló statisztikák segítségével felvázolva, hogy milyen gyakran és milyen típusú jogviták esetén alkalmazzák ezeket. A meglévő tudományos kutatások még nem írták le egyértelműen a Xinfang-kérvények és a hivatalos közigazgatási peres eljárások iránti kérelmek közötti drámai számbeli kontrasztot, és ez a rész ezt az űrt igyekszik betölteni. A második rész megcáfolja a "bíróági hatékonyság hiánya" magyarázatot és néhány más lehetséges magyarázatot, amelyek elsőre hihetőnek tűnnek, de statisztikai elemzéssel egyszerűen megcáfolhatók. A harmadik rész cáfolja a "jogellenesség" minden jelenleg létező formáját.

---

<sup>10</sup> ROBERT A. KAGAN, ADVERSARIAL LEGALISM: THE AMERICAN WAY OF LAW (2001).

<sup>11</sup> Kínában a Qin-dinasztia i. e. 221-ben történt megalapítása óta vannak egységes központi kormányzatok. Az 1279-ben kezdődött Jüan-dinasztia óta csak a köztársasági korszakban (1912-1949) volt nem központosított kormányzás.

hagyomány" magyarázat, amely azt vizsgálja, hogyan rendezték a közigazgatási vitákat mind a Csing-korszakban, mind a korai kommunista korszakban. A negyedik rész saját magyarázatot javasol, és megvizsgálja annak érvényességét a történelmi és korabeli bizonyítékok fényében. Rövid következtetés következik.

### **Első rész: Áttekintés**

Az Államtanács rendelkezései előírják a Xinfang irodák létrehozását a kormányzat minden szintjén.<sup>12</sup> E rendeletek legutóbbi változatát 2005-ben adták ki, amely csak kozmetikai változtatásokat eszközölt az 1996-os kiadáshoz képest.<sup>13</sup> Ezek lefedtetik a Xinfang-rendszer alapvető alapjait, bár a helyi önkormányzatok saját, részletesebb szabályzatokkal is rendelkezhetnek. Az Államtanács szerint a Xinfang-irodák azért léteznek, hogy "az állampolgárok, jogi személyek és más szervezetek" "levélben, telefonon vagy személyes megjelenés útján" "helyzeteket jelenthessenek, illetve véleményeket, javaslatokat vagy kéréseket nyújthassanak be a különböző szintű népi kormányzatokhoz vagy a megyei szintű és a megyei szint feletti népi kormányzatok osztályaihoz".<sup>14</sup> A hivatalok így "kormányzati kapcsolatot" tartanak fenn a kormány és a tömegek között.<sup>15</sup> Egy nem demokratikus országban egy ilyen kapcsolat megléte nyilvánvalóan fontos szerepet játszik a kormány politikai legitimitásában.<sup>16</sup>

A Xinfang irodák ma már a kínai kormányzat teljes spektrumát benépesítik, évente több mint 10 millió ügyet vállalva.<sup>17</sup> Technikailag a szabályozás lehetővé teszi számukra, hogy gyakorlatilag bármilyen problémát kezeljenek. Ezek közé négy általános kategória tartozik: bármilyen "kritika, javaslat vagy kérés egy közigazgatási hatóság vagy annak személyzete felé", olyan vádak, amelyek "törvénysértéseket vagy a közigazgatási hatóságok személyzete által elkövetett hanyagságot" tárnak fel, "panaszok a panaszos jogainak vagy érdekeinek megsértése ellen", vagy - a kínai törvények és rendeletek által gyakran használt, híresen homályos megfogalmazásban - "egyéb ügyek".<sup>18</sup> Mivel a két egyértelműen meghatározott kategória, a "jogsértések" és a "panaszok" mindkettő kifejezetten a közigazgatási visszaélésekkel foglalkozik, joggal feltételezhetjük, hogy a Xinfang-rendszert elsősorban - Michael Palmer szavaival élve - "közigazgatási eljárás[]" a közigazgatási elszámoltathatóság előmozdítására" szánták.<sup>19</sup> Mindazonáltal a másik két homályosan megfogalmazott kategória technikailag olyan beadványokat is lehetővé tesz, amelyeknek semmi közük a közigazgatási sérelmekhez. Az ilyen petíciók különösen gyakoriak voltak a korábbi évtizedekben. Például 1996-ban egy tianjini panaszhivatal jelentette, hogy

---

<sup>12</sup> Guowu Yuan Xinfang Tiaoli [Panaszbejelentési szabályzat], Art. 1. cikk (1996) [a továbbiakban: 1996. évi rendeletek]; Guowu Yuan Xinfang Tiaoli [a panaszbejelentésről szóló rendeletek], 1. cikk (1996) [a továbbiakban: 1996. évi rendeletek]. 1. cikk, 2005 [a továbbiakban: 2005. évi rendeletek].

<sup>13</sup> Hasonlítsa össze a 2005-ös rendeleteket az 1996-os rendeletekkel.

<sup>14</sup> 1996-os rendeletek, cikk. 2. cikk; 2005. évi rendeletek, 2. cikk. 2.

<sup>15</sup> Minzner 120.

<sup>16</sup> *Lásd pl.* Zheng Weidong, *Xinfang Zhidu Yu Nongmin Liyi Biaoda*, 33 SHANXI SHIDA XUEBAO 10, 11 (2006) (tárgyalja, hogy a Xinfang-rendszer kulcsfontosságú a politikai elszámoltathatóság szempontjából); Minzner 174-75 (tárgyalja, hogy a Xinfang-irodák társadalmi szerepe gyakran hasonló a demokratikus részvételhez az Egyesült Államokban); Yongshun Cai, *Managed Participation in China*, 119 POLI. SCI. Q. 425, 435 (2004) (a Xinfang fontosságát tárgyalja a kormány és a nép közötti kommunikációban).

<sup>17</sup> Minzner, 5. lábjegyzet, 351. pont. *Lásd még:* ZHONGGUO FA LU NIAN JIAN [LAW YEARBOOK OF CHINA] 884, tbl. 6 (2002) (az 1990-2001-es évekre vonatkozóan); Peng Jixiang, Qianxi Xinxingshi Xia Shesu Xinfang De Xingshi, Chengyin Ji Duice, <http://www.xxz.gov.cn/develop/1342.html> (2006. március)

16.).

<sup>18</sup> 1996-os rendeletek, cikk. 8. A 2005-ös változat másképp fogalmaz, de lényegében ugyanazt jelenti. Eltörölte az "egyéb ügyek" kategóriát, de továbbra is lehetővé teszi a petíció benyújtóinak, hogy "javaslatokat tegyenek" a közigazgatási szerveknek, ami technikailag mindenféle mindennapi kérést magában foglal. 2005-ös rendeletek, cikkek. 2 & 14.

<sup>19</sup> Palmer, 4. lábjegyzet.

a lakónegyedben működő szabadtéri piac szabályozásának szükségességéről szóló lakossági panaszok sora.<sup>20</sup> Egy még bizarrabb jelentés Guangdong tartományból érkezett, ahol a Xinfang tisztviselői arról számoltak be, hogy 1984-ben az egyik "nagy ügyük" az volt, hogy segítettek egy aggódó vőlegénynek helyet találni az esküvői szertartásához.<sup>21</sup>

Az utóbbi években azonban úgy tűnik, hogy a Xinfang beadványok két kevésbé ártalmatlan kategóriában közeledtek egymáshoz: a bírósági döntések elleni fellebbezések ("she su shang fang") és a kormány elleni közigazgatási panaszok. Bár a hivatalos Xinfang-statisztikák elkeserítően ritkák és gyakran pontatlanok,<sup>22</sup> az ilyen beadványok elterjedtsége félreérthetetlen. 2003-ban például az összes Xinfang-ügy mintegy 40%-a fellebbezett a korábbi peres eljárások eredményei ellen, ami a korábbi és későbbi évekhez hasonló szám.<sup>23</sup> Úgy tűnik, hogy e két fő kategória nagyon kevés átfedést mutat. Bár országos szintű statisztikák nem állnak rendelkezésre, néhány megye részletes nyilvántartást vezet a peres eljárásokkal kapcsolatos beadványok jellegéről. Az egyik ilyen megye arról számolt be, hogy a peres ügyekkel kapcsolatos Xinfang-kérelmek nagyjából 2-5%-a közigazgatási peres ügyekből származik, míg a többi büntetőeljárásból vagy polgári jogvitákból.<sup>24</sup> Ez a számadat országos szinten is értelmes, mivel évente körülbelül 4-5 millió "peres eljárással kapcsolatos" ("she su") Xinfang-kérelem érkezik, de csak 100 000 közigazgatási peres ügy.<sup>25</sup>

Másrészt az adminisztratív viták egyértelműen az összes Xinfang beadvány igen nagy részét teszik ki: egy 1996-os jelentés szerint a "tisztá kormányzattal és a káderek munkastílusával kapcsolatos aggályok" az összes Xinfang beadvány egyharmadát teszik ki,<sup>26</sup> és jó okunk van feltételezni, hogy ez a szám az utóbbi években még magasabb volt. Például egy 2004-es, a Xinfang petíciót benyújtók körében végzett felmérés szerint a válaszadók 87%-a állította, hogy sérelmei a hivatali korrupcióval és visszaélésekkel kapcsolatosak.<sup>27</sup> Még ha ez statisztikailag fel is van fújva, akkor is jól mutatja a korrupcióval kapcsolatos petíciók nagy gyakoriságát. De még az egyharmados számadat is azt jelenti, hogy a közigazgatási panaszok száma a korábbi peres ügyekhez nem kapcsolódó összes petíció több mint felét teszi ki, amelyek, mint említettük, az összes ügy mintegy 60%-át teszik ki. Mivel a "tisztá kormányzatra és a káderek munkastílusára" vonatkozó panaszok csak egyike a közigazgatási panaszbeadványok számos kategóriájának, amelyek a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésre, az adópolitikára és a születésszabályozásra terjednek ki, hogy csak néhányat említsünk, az ilyen beadványok

---

<sup>20</sup> Luehrmann 861.

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> A legfontosabb, hogy nem határozzák meg a terminológiájukat, és soha nem adnak konkrét példákat. Szerencsére néhány kifejezés, mint például a "she su" ("korábbi peres ügyekkel kapcsolatos") viszonylag könnyen érthető. Lásd a Minzner, *Supra* note 5, 349. pontnál található vitát.

<sup>23</sup> Ezek a százalékos arányok a tisztviselőkkel készített interjúkon alapulnak, akik statisztikákat közölnek a 2004 körüli években benyújtott Xinfang-petíciók teljes számáról, valamint a Legfelsőbb Népbíróság által kiadott jelentéseken, amelyek statisztikákat közölnek a "She Su" petíciók teljes számáról. Interjú Zhou Zhanshunnal, az Állami Levelek és Hívások Hivatalának igazgatójával, Nanfang Wanggal, 2003. november 20., elérhető a <http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200311200686.htm> oldalon; Minzner, *Supra* note 5, 351. o., n.351. o. Lásd még a 17. lábjegyzetben idézett forrásokat.

<sup>24</sup> Peng Jixiang, 17. lábjegyzet.

<sup>25</sup> Vannak olyan felmérések, amelyek ellentmondani látszanak ennek az állításnak. Az egyik különösen híres felmérés, amelyet 2004-ben a neves szociológus, Yu Jianrong végzett, azt állította, hogy a válaszadók Xinfang petíciót benyújtók 87%-ának volt valamilyen közigazgatási sérelme, általában korrupcióval kapcsolatban, és hogy jóval több mint felük panaszt tett a bíróságon. Yu Jianrong, *Zhiduxing Queshi*, 5. lábjegyzet. Matematikailag lehetetlen, hogy ez a teljes Xinfang-állományra igaz legyen. Yu mintája legfeljebb a Pekingbe eljutott petíciót benyújtók helyzetét reprezentálja, ami a teljes petíciót benyújtó

néesség igen kis hányadát jelenti.

<sup>26</sup> Luehrmann 863.

<sup>27</sup> *Id.*

valószínűleg az összes Xinfang-ügy legalább 40-50 százalékát teszik ki, ami a közigazgatási Xinfang-kérelmek teljes számát évi 4-6 millióra emelné. Amint fentebb említettük, az ilyen beadványok túlnyomó többsége előzetes pereskedés nélkül érkezett a Xinfang-irodákhhoz.

Miután a kérelmező benyújtotta panaszát a Xinfang-irodához, gyakorlatilag nincs befolyása arra, hogy az iroda hogyan dolgozza fel a panaszát. A rendeletek előírják, hogy a hivatalnak 90 napon belül válaszolnia kell az általa elfogadott összes petícióra, de nem határoznak meg semmilyen bizonyítási követelményt, vizsgálati eljárást vagy átláthatósági követelményt.<sup>28</sup> Bár a válaszokat írásban kell megírni, nincsenek szabályok arra vonatkozóan, hogy valójában mit kell leírni, így a hivatalok olyan kétértelműek lehetnek, amennyire csak akarnak.<sup>29</sup> E döntéshozatali folyamat homályossága rendkívül megnehezíti a magasabb szintű Xinfang-irodákhöz való fellebbezést, amelyekre természetesen hasonlóan homályos szabályok vonatkoznak.

Az értelmes normák és eljárási szabályok hiánya egyértelműen megkülönbözteti a Xinfang-rendszert a legtöbb modern jogrendszertől. Ráadásul a Xinfang-hivatal válasza csak a kormány döntését jelenti a hivatalos támogatás odaítéléséről vagy elutasításáról, és nem tekinthető úgy, mintha *jogi* ítéletet hozna bármiről, még akkor sem, ha a hivatal ténylegesen kifejezi saját véleményét a petíció jogi (vagy adminisztratív) érvényességéről. Végző soron, ahogy egy tudós fogalmazott, a rendszer egyértelműen nem jogi (bár természetesen nem illegális), és "az ember (vagy a párt) uralmát képviseli, nem pedig a jog uralmát".<sup>30</sup> És mégis, ahogy fentebb érveltünk, évente több mint 4 millió közigazgatási panasz figyelmen kívül hagyja a bírósági alternatívákat eme átláthatatlan rendszer javára. Ezeknek a számoknak a pusztá mértéke szinte elgondolkodtató, hogy vajon létezik-e egyáltalán bírósági alternatíva a Xinfang-rendszerrel szemben. De ez retorikai kérdés lenne. Sok, ha nem a legtöbb közigazgatási panaszbeadvány esetében a válasz egyértelműen igen.

A Kínai Nemzeti Népi Kongresszus 1989. április 4-én fogadta el a közigazgatási peres eljárásokról szóló törvényt (ALL), amely a Kínai Népköztársaság 1949-es megalapítása óta először tette lehetővé a kínai állampolgárok számára, hogy bepereljék azokat a kormánytisztviselőket, akik közigazgatási tevékenységük során megsértették a törvényt.<sup>31</sup> Ezt megelőzően a közigazgatási jogvitákat nagyrészt a Xinfang-irodákon keresztül rendezték, de az ALL célja az volt, hogy elszámoltathatóbb és törvényesebb megoldási módot biztosítson.<sup>32</sup> A Xinfang-rendszerrel ellentétben az ALL konkrét bizonyítékgyűjtési eljárásokat és egyértelmű bizonyítási normákat írt elő, amelyekről később részletesebben is szó lesz.

Bár az ALL korábbi tervezetei megpróbálták korlátozni a perelhető közigazgatási tevékenységek számát,<sup>33</sup> a végleges tervezet a tudományos kritikákra reagálva a bíróságok hatáskörének kiterjesztésével reagált. Lehetővé teszi a sértett állampolgárok számára, hogy nyolcféle esetben keressenek jogorvoslatot: először is, ha elutasítanak bizonyos közigazgatási szankciókat; másodsor, ha elutasítják a kötelező közigazgatási intézkedéseket, mint például a tulajdon lefoglalását; harmadszor, ha úgy vélik, hogy egy közigazgatási szerv visszaélt a vezetői döntéshozatali hatáskörével; negyedszer, ha úgy vélik, hogy az engedély vagy az engedély iránti kérelmüket

<sup>28</sup> 1996. évi rendeletek, Arts. 31, 32.

<sup>29</sup> *Id.* 33.

<sup>30</sup> Minzner, 105. o.

<sup>31</sup> ZHONGHUA RENMIN GONGHE GUO XINGZHENG SUSONG FA [A KÖZIGAZGATÁSI PERES ELJÁRÁSOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY A

KÍNAI NÉPKÖZTÁRSASÁG] [a továbbiakban ALL].

<sup>32</sup> Susan Finder, *Mintha tojást dobnál a kőhöz? Administrative Litigation in the People's Republic of China*, 3 J. CHINESE. L. 1, 5-7 (1989).

<sup>33</sup> *Id.* 27-28.



engedély jogilag érvényes, de a közigazgatási szerv elutasította vagy figyelmen kívül hagyta; ötödször, ha a közigazgatási szerv megtagadta vagy elmulasztotta egy törvényesen előírt köteletség teljesítését; hatodszor, ha úgy vélik, hogy a közigazgatási szerv elmulasztotta a nyugdíj kiutalását; hetedszer, ha úgy vélik, hogy a közigazgatási szerv jogellenesen követelte a köteleességek teljesítését; nyolcadszor, ha úgy vélik, hogy a közigazgatási szerv megsértette más személyhez és tulajdonhoz fűződő jogokat.<sup>34</sup> Az ALL 12. szabálya meghatározza továbbá a közigazgatási intézkedések három olyan kategóriáját, amelyek ellen nem lehet pert indítani: a nemzetvédelmi és külkapcsolatokkal kapcsolatos kérdések; általános érvényű közigazgatási szabályok, rendeletek és határozatok; közigazgatási személyzeti határozatok; valamint bizonyos olyan intézkedések, amelyekben a törvény értelmében a közigazgatási szervek rendelkeznek a végső döntéssel.<sup>35</sup>

Ezek a szabályok nyilvánvalóan a közigazgatási perek meglehetősen széles körét teszik lehetővé, ideértve a korrupciót és a hatalommal való visszaélést, bizonyos közszolgáltatások nyújtásának elmulasztását, valamint az olyan helytelen döntéseket, amelyek nem minősülnek absztrakt szabályozásnak. Bár a Legfelsőbb Népi Bíróság úgy értelmezte a 12. szabály négy kivételét, hogy az magában foglal minden olyan absztrakt szabályozást, amely "meghatározatlan számú személyre" vonatkozik, és "többszörösen alkalmazható",<sup>36</sup> ezek nem foglalják magukban a végrehajtásukra irányuló kísérleteket. Bizonyos esetekben a bíróságok dönthetnek úgy, hogy figyelmen kívül hagyják az általuk jogellenesnek ítélt szabályokat, amennyiben azokat ténylegesen nem nyilvánítják annak.<sup>37</sup>

A perelhető tevékenységek ezen alapvető kategóriáin kívül a törvény közismerten megköveteli a felperestől azt is, hogy azonosítson egy "konkrét közigazgatási aktust", amely a sérelmekhez vezetett.<sup>38</sup> Egy gyakran kritizált 1991-es, rendelkezési jellegű Legfelsőbb Népbíróság értelmezése (amelynek jelenlegi érvényessége nem világos) ezt a fogalmat úgy határozta meg, mint "egy közigazgatási hatósági jogkört gyakorló közigazgatási szerv által egy meghatározott személy vagy szervezet ellen hozott egyoldalú intézkedés, amely érinti az adott személy vagy szervezet jogait és kötelezettségeit".<sup>39</sup> Ez lehetővé tenné a hatalommal való visszaélésekkel, a felperes érdekeit sértő személyes korrupciós cselekményekkel, gyakorlatilag bármilyen tényleges végrehajtással, sőt, bármilyen olyan szabályozással kapcsolatos peres eljárást, amely konkrét személyek vagy szervezetek ellen irányul. Így az egyetlen olyan közigazgatási intézkedés, amely mentesülne, vagy azok, amelyeknek nincs gyakorlati hatása a kormányzaton kívül, vagy az absztrakt, mindenkire általánosan alkalmazandó szabályok megállapítása. Úgy tűnik, hogy ez nem sokban különbözik a fent tárgyalt 12. szabály szerinti kivételektől.

Bár a 12. szabály szerinti kivételek és a "konkrét cselekmény" követelménye alkalmanként bizonyítottan megakadályozza, hogy a potenciális peres felek bíróság elé álljanak,<sup>40</sup> úgy tűnik, hogy ilyen esetek nem túl gyakran fordulnak elő. A kínai igazságszolgáltatás által közzétett statisztikák alapján, amelyek - hozzátehetjük - valószínűleg pontosabbak, mint a Xinfang statisztikái, a bíróságok 75-80

---

<sup>34</sup> ALL sec. 11.

<sup>35</sup> ALL sec. 12.

<sup>36</sup>中华人民共和国最高人民法院, 最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释 (1999. november 24.).

<sup>37</sup> Pils, *Supra* note 5, 263. o., a 83. pontot körülvevő szöveg.

<sup>38</sup> ALL sec. 11.

<sup>39</sup> 最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的意见(试行), *elérhető az alábbi címen*

[http://www.smjy.com.cn/dzts/6/Product6/Law/12\\_admin\\_Proceeding/11\\_synthesize/11\\_synthesize1020.htm](http://www.smjy.com.cn/dzts/6/Product6/Law/12_admin_Proceeding/11_synthesize/11_synthesize1020.htm)

*m.* E döntés tudományos kritikájához lásd például Huang Daoxun, *Jianshu Juti Xingzheng Xingwei de Gainian* Renmin Fayuan Wang, <http://www.chinacourt.org/html/article/200701/11/230363.shtml> (a definíciót túl szűkszavúság miatt kritizálja).

<sup>40</sup> *Lásd pl.* , Pils, *Supra* note 5, 263-64. o.

a hozzájuk benyújtott közigazgatási peres eljárások százalékát.<sup>41</sup> Talán még fontosabb e tanulmány szempontjából, hogy az "absztrakt szabályok" elleni panaszok a közigazgatási Xinfang-kérelmeknek csak nagyon kis részét teszik ki.<sup>42</sup> Ehelyett, amint azt fentebb tárgyaltuk, ezek a beadványok általában a hivatali korrupció, visszaélés és hanyagság konkrét cselekményeire összpontosítanak. Amikor a közigazgatási szabályok kerülnek szóba, akkor általában a petíció benyújtója jogalapjának részeként teszik ezt: a petíció benyújtói általában azt állítják, hogy a tisztviselők helytelenül alkalmazzák a szabályokat, nem pedig azt, hogy maguk a szabályok helytelenek. Ez természetesen azt jelenti, hogy sok, valószínűleg a legtöbb közigazgatási Xinfang-kérelm az ALL alapján formális peres beadványként is bíróság elé vihető. Az átfedés, amint azt több tudós is megjegyezte, jelentős.<sup>43</sup>

Néhányan bizonyára rámutatnak majd, hogy mind a Xinfang petíciónak, mind a közigazgatási pereskedésnek van alternatívája: a közigazgatási felülvizsgálati eljárás, amely lehetővé teszi a petíció benyújtóinak, hogy a közigazgatási szerv döntését vagy aktusát a közvetlen feletteseihez benyújtott panasz útján megtámadják. A bíróságokkal ellentétben ezek a felettesek rendelkeznek az absztrakt politikai kérdések felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörrel, és úgy tűnik, hogy nagyobb szakértelemmel és kompetenciával rendelkeznek, mint az igazságszolgáltatás. Bár fontos elismerni ennek az alternatív mechanizmusnak a létezését, végső soron nem ez az egyik központi témája ennek a tanulmánynak, mivel nincs közvetlen logikai kapcsolata azzal, hogy az emberek miért részesítik előnyben a Xinfang petíciót a pereskedéssel szemben. Ráadásul a közigazgatási felülvizsgálatot még a peres eljárásnál is ritkábban veszik igénybe, évente csak 70 000 vagy annál is kevesebb,<sup>44</sup> és úgy tűnik, hogy a legtöbb közigazgatási jogvitában nem játszik jelentős szerepet.

Mind a Xinfang petíciók, mind a peres eljárások sokkal gyakrabban fordulnak elő, bár a petíciót benyújtók határozottan a Xinfang rendszert részesítik előnyben, még hozzá igen drámai módon. Amint fentebb említettük, a Xinfang irodákhoz benyújtott közigazgatási panaszok száma valószínűleg évi 4-6 millió között van, és 1993 és 2003 között minden évben nőtt.<sup>45</sup> Ehhez képest a bíróságokhoz benyújtott közigazgatási peres beadványok száma szinte jelentéktelennek tűnik, évente 100 000 körül van.<sup>46</sup> Ez a szám tartalmazza az összes olyan beadványt, amelyet első fokon elutasítottak, és nem is került bíróság elé. Ráadásul a peres beadványok száma 1999 után ténylegesen csökkent, amikor is a 110 000 feletti csúcst érte el. Ez a szám 2004-re fokozatosan 92 000-re csökkent.<sup>47</sup> A kontraszt ennél élesebb nem is lehetne.

Mint minden kínai statisztika, ezek a számok sem mutatnak teljesen pontos képet, bár valószínűleg nem tévednek túlságosan nagyot. Amint arról a *New York Times* az elmúlt években beszámolt, sok peres beadványt a bírósági hivatalnokok anélkül utasítanak el, hogy akár csak

<sup>41</sup> 2005 ZHONGGUO FALU NIAN JIAN [KÍNA 2005. ÉVI JOGI ÉVKÖNYVE] 1081.

<sup>42</sup> Luehrmann 863.

<sup>43</sup> Minzner, 120. o.; Palmer, 175. o. (a Xinfang-rendszert az ALL "alternatívájaként" jellemzi).

<sup>44</sup> Qunian Woguo Xingzheng Fuyi Shuliang Shouci Xiajiang [Tavaly csökkent először a közigazgatási felülvizsgálati ügyek száma], <http://law.shaanxi.gov.cn/shownews.asp?id=23952> (utolsó látogatás 2008. június 14-én).

<sup>45</sup> Interjú Zhou Zhanshunnal, az Állami Levelek és Hívások Hivatalának igazgatójával, Ban Yue Tan [Bimonthly Discussion], 2003. november 20., *elérhető a*

<http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200311200686.htm> oldalon.

<sup>46</sup> 2005 ZHONGGUO FALU NIAN JIAN [KÍNA 2005. ÉVI JOGI ÉVKÖNYVE] 1066. Ez a számszerű összehasonlítás Ethan Michelson, *Causes and Consequences of Grievances in Rural China* 6-7, [http://www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson\\_Dickinson.pdf](http://www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson_Dickinson.pdf) (2004. március 28.).

<sup>47</sup> *Id.*; Palmer 179.

hivatalosan rögzítik vagy figyelembe veszik.<sup>48</sup> Ez felveti annak valószínűségét, hogy az emberek valójában gyakrabban próbálják meg igénybe venni a peres rendszert, mint azt a hivatalos számok mutatják. A probléma azonban az, hogy a meglévő adatok nem teszik lehetővé, hogy megállapítsuk, *mennyivel* gyakrabban. A *Times* által ismertetett esetben a pereskedő falubeliek egy bíróságon hivatalosan is be tudtak nyújtani egy panaszt, de két másik bíróságon mindenféle feljegyzés nélkül elutasították őket.<sup>49</sup> Bonyolítja a helyzetet, hogy azt is tudjuk, hogy sok Xinfang-irodában is szokás nagyszámú beadványt jegyzőkönyv nélkül elutasítani.<sup>50</sup> Ez a korlátozott adatsor együttesen nem támasztja alá szilárdan azt a következtetést, hogy a közigazgatási Xinfang-kérelmek és a peres eljárások közötti arány minőségileg eltér a fent tárgyalt (nagyjából) 5 millió/100 000 aránytól. A tényleges szám lehet, hogy 50:1 helyett talán 30:1, de ez nem befolyásolja azt az állításunkat, hogy a Xinfang beadványok dominálnak a közigazgatási vitákban.

Ezzel persze nem azt akarjuk leegyszerűsítve állítani, hogy minden egyes bírósághoz benyújtott jogvita után több tucatnyi további jogvita érkezik a Xinfang irodákhoz, bár ez természetesen lehetséges. Az információk szűkössége miatt nem tudjuk, hogy egyetlen jogvita hány Xinfang-ügyet, vagy éppen hány peres beadványt generálhat. Amint azonban néhány, a nagy nyilvánosságot kapott Xinfang-kérelmekről szóló esettanulmány mutatja, valószínűleg egyik esetében sem magas a szám. Az esszé elején ismertetett Ninghsziang megyei petíciót benyújtók mindössze egy Xinfang-pert nyújtottak be a tartományi hatóságokhoz, és legfeljebb néhányat Pekingben. Egy még nagyobb nyilvánosságot kapott ügy, a faxi föld- és lakásviták, úgy tűnik, csak egy Xinfang petíciót generált, de több peres eljárásra irányuló kérelmet eredményezett. Biztonságosnak tűnik a kissé kétértelmű feltételezés, hogy az összes olyan közigazgatási panasz közül, amelyet mind a Xinfang-irodákhoz, mind a bíróságokhoz be lehet nyújtani, a *túlnyomó* többség az előbbihez kerül. A pontos arányok nem számítanak annyira, mint az általános tendencia, amely félreérthetetlen.

Ezek a megfigyelések összhangban vannak az elmúlt évtizedben végzett számos felméréssel. Egy 1999-2001-es felmérés három déli tartományban azt mutatta, hogy a válaszadók kevesebb mint 10%-a fontolná meg a pereskedést vagy keresne hivatásos jogi segítséget, ha valaha is közigazgatási panasszal fordulna hozzájuk.<sup>51</sup> Egy 2002-es, mintegy 4500 vidéki háztartás körében végzett felmérés még szélsőségesebb adatokat produkált: a válaszadók mindössze 2%-a állította, hogy fontolóra venné, hogy ügyvédhez forduljon vagy pert indítson egy vita megoldása érdekében.<sup>52</sup> Ez az alacsonyabb számadat valószínűleg annak köszönhető, hogy a tanulmány a vidéki területekre összpontosított, ahol az emberek valószínűleg óvatosabbak a jogrendszerrel szemben.

Ami még inkább felnyitja a szemünket, az az a tény, hogy a kormány valójában megpróbálta az ilyen panaszokat a Xinfang irodáktól a bíróságok felé terelni. Az Államtanács Xinfang-rendeletei, akár 1996-ban, akár 2005-ben, kifejezetten kimondták, hogy ha egy petíciót megfelelőbben lehet megoldani népi kongresszusokon, közigazgatási felülvizsgálaton vagy bírósági peres eljárásban, a Xinfang tisztviselőinek el kell utasítaniuk a petíciót, és át kell adniuk az ügyet a megfelelőbb kormányzati szervnek (beleértve a bíróságokat is).<sup>53</sup> Bár ez a gyakorlatban meglehetősen ritkán történik meg, számos kormánytisztviselő és

<sup>48</sup> Joseph Kahn, *When Chinese Sue the State, Cases Are Often Smothered*, NY TIMES, 2005. dec. 28.

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> Yu Jianrong, *Zhiduxing Queshi*, 5. lábjegyzet.

<sup>51</sup> O'Brien 76.

<sup>52</sup> Ethan Michelson, *Causes and Consequences of Grievances in Rural China* 6-7,

[http://www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson\\_Dickinson.pdf](http://www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson_Dickinson.pdf) (2004. március 28.).  
<sup>53</sup> 1996-os rendelet, 16. cikk.

a bírák határozottan kiálltak amellett, hogy ezt a rendeletet erőteljesebben kell érvényesíteni, és több beadványt kell a bíróságokra irányítani.<sup>54</sup>

Hogy ez valóban előnyös lenne-e, az egy rendkívül bonyolult kérdés, amelynél nemcsak a petíciók sikerességi arányát kell figyelembe venni, hanem a kormány hírnevét, a kulturális kompatibilitást és így tovább. Ezek a normatív megfontolások nem képezik e tanulmány középpontját, amely csak a fent leírt jelenséget kívánja megmagyarázni. Bár ez a tanulmány látszólag az első, amely egyértelműen leírja a Xinfang petíciók és a hivatalos peres eljárások közötti számszerű kontrasztot, a már létező kutatások már észrevették, hogy a Xinfang hivatalok lényegesen népszerűbbek. Számos magyarázat keringett, amelyek, ahogyan a bevezetőben megjegyeztük, nagyrészt két kategóriába sorolhatók. Ezekre térünk most rá.

### **Második rész: A Xinfang és a peres rendszer relatív érdemei**

Talán a legelterjedtebb magyarázat a tudósok és más kommentátorok körében, akik elemezték a Xinfang-rendszer népszerűségét, hogy az egyszerű racionális választás eredménye: a formális jogi csatornák - jó néhány tudós szerint - egyszerűen nem hatékonyak, és általában nem képesek megoldani a problémát. Így a lakosságnak "nincs jobb eszköze", mint a Xinfang-rendszer.<sup>55</sup> Az állítólagos problémák számosak: először is, a rendszer túl sok kiskaput hagy, amelyek lehetővé teszik a kormányzati hatóságok számára, hogy igazságtalanul befolyásolják a peres eljárás kimenetelét;<sup>56</sup> másodsor, a Xinfang rendszerrel ellentétben a bírósági peres eljárás nem teszi lehetővé a többszöri fellebbezést;<sup>57</sup> harmadszor, a bíróságok korlátozott hatáskörrel rendelkeznek és gyakran nem fogadják el a panaszokat;<sup>58</sup> negyedszer, a peres eljárás költségei magasak;<sup>59</sup> ötödször, a helyi tisztviselők gyakran kényszerítő módszerekkel, akár fizikai erőszakkal is megpróbálják megakadályozni a pereskedést;<sup>60</sup> hatodsor, csak a közigazgatási felettesek nyomására reagálnak, és nem feltétlenül tartják tiszteletben a bírósági döntéseket.<sup>61</sup> A közigazgatási perrendszert ért meglévő kritikák véleményem szerint általában e hat vád valamilyen kombinációjából állnak.

Ezek közül azonban egyik sem képez érvényes indokot arra, hogy racionálisan a Xinfangot válasszák a pereskedés helyett. Valójában ezek vagy logikailag nem kapcsolódnak egymáshoz, vagy pontatlanok, vagy a Xinfang rendszerben is megtalálhatók, és így nem hasznosak. Vegyük át őket egyenként: Először is, mivel a Xinfang-eljárásban nincs formális eljárás és gyakorlatilag nincs átláthatóság, lehetetlen lenne azt állítani, hogy az igazságtalan befolyásoktól védettebb lenne, mint a bíróságok. Másodsor, az a tény, hogy a Xinfang-rendszer többszöri fellebbezést tesz lehetővé, kevésbé magyarázza, hogy a kérelmezők nagy többsége miért nem vesz részt egyáltalán közigazgatási peres eljárásban. Végére is, bizonyára nem árt, ha először pereskednek, különösen mivel a hivatalos pereskedés legalább egy kötelező felülvizsgálatot biztosít a fellebbezőknek egy felsőbb bíróság által. Valójában egy

<sup>54</sup> *Lásd pl.* <http://justice.fyfc.cn/blog/justice/index.aspx?blogid=23325> (amely általánosságban tárgyalja a kormánynak a Xinfang petíciókkal szembeni negatív hozzáállását);

<http://www.dffy.com/fayanguancha/sd/200508/20050827103045.htm> (amely tárgyalja, hogy a bírák vonakodnak fogadni a Xinfang petíciókat); <http://scholar.ilib.cn/A-gjjcgyxb200406014.html> (amely kifejezi a kormány egyik ügyészének azon kívánságát, hogy korlátozza a petíciók számát).

<sup>55</sup> Minzner, 176-77.

<sup>56</sup> *Pl.* O'Brien, *Supra* note 5, 84. o.

<sup>57</sup> *Pl.* Ying Xing, *Supra* note 5, 58, 66-70. o.

<sup>58</sup> *Pl.* Pils, *Supra* note 5, 263-64. o.

- <sup>59</sup> Pl. Ying Xing, 5. lábjegyzet, 66-70. o.; Gu Guilin, 5. lábjegyzet.  
<sup>60</sup> Pl. Palmer, 4. lábjegyzet, 184. o.  
<sup>61</sup> Pl. Cai, 427. o.; Pils, 5. sz. lábjegyzet, 268. o.



a hivatalos bírósági határozat, még ha kedvezőtlen is, szilárdabb dokumentációs alapot ad a Xinfang-kérelmezőknek követeléseik alátámasztására, ami lerövidítheti az eljárást, és így jelentősen csökkentheti a petíciós költségeket. Különösen lehetővé teszi a petíció benyújtói számára, hogy megfeleljenek a fent említett követelménynek, miszerint lehetőség szerint először bírósági eszközökhöz kell folyamodniuk,<sup>62</sup> és így elkerülhetik az ezen az alapon történő elutasítást. Harmadszor, bár a "konkrét intézkedés" követelménye korlátozhatja a bíróságok joghatóságát, a közigazgatási panaszok túlnyomó többsége, amelyek mind a Xinfang irodák, mind a hivatalos peres eljárások révén megoldhatók, még mindig az előbbihez kerül. A hatásköri korlátozások tehát nem sok mindent magyaráznak. Valójában a Xinfang-irodák nagyon gyakran a panaszosoktól is elhárítják a panaszokat. Ez különösen Pekingben gyakori, ahol a petíciót benyújtókat gyakran több vonakodó hivatal között kell ide-oda járkálniuk, mielőtt - ha szerencsésük van - valaki végül elfogadja a panaszukat.<sup>63</sup> Negyedszer, a Xinfang-rendszer használatának költségei is jelentősek, amint arra több tudós is rámutatott.<sup>64</sup> Tekintettel arra, hogy az ügyek túlnyomó többsége jogi segítség nélkül zajlik bármelyik fél számára, a<sup>65</sup> perköltségek valószínűleg nem lényegesen magasabbak, mint a szállítási és szervezési költségek, amelyeket a Xinfang petíciók általában generálnak. Ötödször, nincs ok arra, hogy azok a tisztviselők, akik megtorló intézkedéseket tesznek a peres eljárások ellen, miért tartózkodnának a Xinfang petíciókkal szemben. A petíciót benyújtók körében végzett felmérés szerint a válaszadók jóval több mint fele tapasztalta már a megtorlás valamilyen formáját, akár a személyes tulajdon elkobzása, akár a hatóságoknak dolgozó helyi bandák fizikai bántalmazása révén.<sup>66</sup> Még ha ezek felfújtt statisztikák is, jelentős problémára utalnak. Hatodszor, bár a helyi és tartományi hatóságok alkalmanként tiszteletlenséget tanúsítottak a Xinfang-rendszeren keresztül kiadott bírósági ajánlások iránt, a<sup>67</sup> nincs bizonyíték arra, hogy a hivatalos jogi határozatok jelentős részét nem hajtják végre. Éppen ellenkezőleg, a bíróság előtt már eljáró közigazgatási Xinfang-kérelmezők körében végzett felmérések azt mutatják, hogy a panaszok alig 2%-a származik a végrehajtás elmulasztásából.<sup>68</sup> Ez összhangban van a Jilin tartomány által szolgáltatott számokkal, amely arról számolt be, hogy a 2004-ben kiadott közigazgatási peres határozatok több mint 98%-át sikeresen végrehajtották.<sup>69</sup> Ezeknek a számoknak a szélsőséges mértéke azt sugallja, hogy még ha nem is tükrözik teljes mértékben az országos adatokat, a bírósági határozatokat általában végrehajjták. Másrészt a Xinfang-irodáknak gyakran gondot okoz a döntéseik végrehajtása.<sup>70</sup>

Bár a Xinfang és a peres eljárás számos fent leírt hiányosságban megegyezik, a gyakorlatban a sikeres kérelmek aránya jelentősen eltér egymástól. A hivatalos adatok alapján a 2004-es közigazgatási ügyek több mint 20%-a a felperes győzelmével zárult.<sup>71</sup> Ez nem veszi figyelembe azon ügyek nagy számát - az összes ügy mintegy 30%-át -, amelyekben a felperes a hivatalos döntés előtt visszavonta ügyét.<sup>72</sup> Így,

<sup>62</sup> 1996-os rendelet, 16. cikk.

<sup>63</sup> Yu Jianrong, *Zhiduxing Queshi*, 5. lábjegyzet.

<sup>64</sup> Cai: 444; <http://www.66wen.com/03fx/faxue/faxue/06812/32242.html>; Zhang Youzhi & Li Shiyuan, "Yi Fa Zhi Fang" Yu Woguo Xinfang Zhidu De Gaige, 2002 HUNAN SHEHUI KEXUE 63, 68.

<sup>65</sup> Li Hongbo, *Nongmin Shangfang, Falu Yuanzhu Yu Sifa Gongping*, 2007 ZHENGFA LUNCONG 25; Council on Foreign Relations, Access to Justice in China, <http://www.cfr.org/publication/15745/> (2008. április 16.).

<sup>66</sup> Yu Jianrong, *Zhiduxing Queshi*, 5. lábjegyzet.

<sup>67</sup> Pils, *fentebb* 5. lábjegyzet, 288. lábjegyzet.

<sup>68</sup> Yu Jianrong, *Zhiduxing Queshi*, 5. lábjegyzet.

<sup>69</sup> 全省法院行政审判良性发展, JILIN RIBAO [JILIN DAILY], 2003. április 21.

<sup>70</sup> *Baixing Gaozhuang Weihe Nan.*

<sup>71</sup> 2005 ZHONGGUO FALU NIAN JIAN [KÍNA 2005. ÉVI JOGI ÉVKÖNYVE] 1065-67.

<sup>72</sup> *Id.*

a felperesek a jogerős ítéletet hozó ügyek mintegy 30%-át nyerték meg, ami általában összhangban van az 1989 óta tartó általános tendenciával.<sup>73</sup> Ezen túlmenően ésszerűnek tűnik feltételezni, hogy a visszavont ügyek legalább egy részét a felperest kielégítő peren kívüli egyezségek motiválták.<sup>74</sup> Általánosságban elmondható, hogy még ha feltételezzük is, hogy minden felperesnek jogos panasza van, és elméletileg meg *kellene* nyernie az ügyet, a közigazgatási peres eljárás még mindig némileg alacsony, de nem teljesen reménytelen esélyt kínál számukra arra, hogy elfogadható eredményt érjenek el. Természetesen, ha veszítenek, akkor is kapnak egy hivatalos választ, amely részletesen kifejti a döntést, ami aztán a további petíció benyújtásának dokumentációs alapjául szolgálhat.

Bár a közigazgatási peres eljárások nem kecsegtetnek túl optimista kilátásokkal a felperesek számára, minden bizonnyal *sokkal* több reményt nyújtanak, mint a Xinfang-eljárás. Egy általánosan elfogadott statisztika szerint a Xinfang-ügyek mindössze 0,2%-a vezet a jogvita sikeres rendezéséhez.<sup>75</sup> Bárhogyan is nézzük ezt a számot, vagy próbáljuk meg minősíteni, megdöbbentően alacsony. Hitelességét azonban nem könnyű megkérdőjelezni, mivel egy olyan, a kormány által jóváhagyott projekt hozta létre, amelynek nem sok oka volt arra, hogy a Xinfang helyzetét még rosszabbnak tüntesse fel, mint amilyen valójában.<sup>76</sup> Egy lehetséges ellenérv lehet, hogy jelentős "önszelekció" zajlik: a nehéz ügyek a Xinfang-irodákhoz, míg a könnyűek a bíróságokhoz kerülnek. Ez a felvetés meglehetősen valószínűtlen, mivel ez azt jelentené, hogy a "nehéz" ügyek száma több tucatszorosan meghaladja a "könnyebbekét". Ráadásul nehéz elképzelni, hogyan működik ez az "önszelekció" a való életben. Hogyan tudnák az emberek intuitív módon meghatározni, hogy mely ügyek túl "nehezek" a bíróságok számára, ha túlnyomó többségük meg sem próbál pereskedni? Az ésszerűbb következtetés az, hogy ha a közigazgatási peres eljárás lehetséges, és ez gyakran így van, akkor szinte mindig előnyösebb, mint a Xinfang. Azok a tudósok, akik másként érveltek, általában nem vették figyelembe a közigazgatási peres eljárások 30%-os sikerességi arányát<sup>77</sup> vagy nem voltak tisztában a 0,2%-os számadattal, amely bevallottan három évvel ezelőttig nem állt rendelkezésre.

Valójában logikus, hogy a peres eljárás lényegesen nagyobb eséllyel járna sikerrel. Amint azt az előző szakaszban kifejtettük, a peres eljárás sokkal jobb eljárást és egyértelműbb ítélkezési normákat kínál. Ráadásul a bírókra nagyobb mentális nyomás nehezedik, hogy "jól csinálják", mivel a bírói döntések általában valamilyen normatív jelentéssel bírnak: a bíró úgy tekintik, mint aki jogi, és néha erkölcsi ítéletet hoz egy közigazgatási aktusról. Kevesen állítanák, hogy a Xinfang irodák által hozott döntéseknek ugyanilyen súlya van. Joggal feltételezhetjük, hogy a nagyobb mentális nyomás fokozott szorongalomhoz és gondossághoz vezet. Ráadásul, bár a kínai igazságszolgáltatás aligha tekinthető "független" kormányzati ágának, legalábbis valamivel kevésbé van összefonódva a közigazgatással, mint maguk a közigazgatási szervek. Így, bár minden bizonnyal nagymértékű a

<sup>73</sup> 法治政府向我们走来, 中国经济导报 (2004. június 29.).

<sup>74</sup> Lásd Kevin J. O'Brien & Lianjiang Li, *The Politics of Lodging Complaints in Rural China*, 143 THE CHINA QUARTERLY 756, 766 (1995) (azzal érvelve, hogy a közigazgatási pereskedés hatékony tárgyalási eszközként használható a kívánatos peren kívüli megállapodások létrehozására).

<sup>75</sup> Lásd pl. Zhao Ling, 国内首份信访报告获高层重视, NANFANG ZHOUMO [SOUTHERN WEEKEND], 2004. november 4.; Minzner, 5. lábjegyzet, 106. o.; Li Hongbo, 61. lábjegyzet; <http://www.66wen.com/03fx/faxue/faxue/06812/32242.html>; <http://www.mzyfz.com/zxd/2005/2005-1s/gd4.asp>; <http://justice.fyfz.cn/blog/justice/index.aspx?blogid=23325>. A Xinfang petíciók alacsony

hatékonyására vonatkozó egyéb észrevételeket lásd Palmer 177. oldalán; és Zhang Youzhi & Li Shiyuan, "Yi Fa Zhi Fang" Yu Wuguo Xinfang Zhidu De Gaige, 2002 Hunan Shehui Kexue (júniusi szám) 68. oldalán.

<sup>76</sup> Zhao Ling, 75. lábjegyzet.

<sup>77</sup> Minzner erre a legjobb példa. *Lásd még* Tong Dahuan, 上访洪峰如何削平 (a szerzőnél).

a bírósági döntések mögött álló hátsó ajtókon keresztül történő üzletelés és a nem megfelelő befolyásolás, a Xinfang irodai döntéshozatal valószínűleg még többel büszkélkedhet.

Szigorúan véve a közigazgatási peres eljárásrendet nem nehéz használni. Mint említettük, a joghatósági követelmények viszonylag könnyen teljesíthetők, amennyiben a kormány ténylegesen konkrét intézkedéseket hozott a felperes ellen. A bizonyítékgyűjtést - hacsak a felperes nem kéri, hogy a saját ügyvédje végezze el a feltárást - általában a bíróság végzi.<sup>78</sup> A felperesek számára a bizonyítási követelmény ugyanaz, mint a polgári ügyekben.<sup>79</sup> Az egész tárgyalási folyamat, mint a legtöbb polgári jogi jogrendszerben, sokkal áramvonalasabb és egyszerűbb, mint amihez az amerikai ügyvédek hozzászoktak. Ez csökkenti az ügyvédek igényét is, hogy a keresetlevél minden egyes lépését ügyvédek irányítsák, bár a jogsegélyt nyújtó ügyvédek gyakran ingyenesen állnak rendelkezésre.<sup>80</sup> Mindent egybevetve a közigazgatási peres eljárás egy ésszerűen hozzáférhető rendszer, amely - amint azt a statisztikák meggyőzően bizonyítják - a sikerességi arány tekintetében messze felülmúlja a Xinfang petíciót. És mégis, a kínaiak nagy többsége nyilvánvalóan vak erre.

Néhány tudós felállított egy elméletet, amely megmagyarázhatja, hogy az emberek miért használják még mindig a Xinfang-rendszert annak ellenére, hogy annak sikerességi aránya rendkívül alacsony. Érvelésük szerint a Xinfang beadványozói nem csak a közigazgatási panaszuk megoldását tartják szem előtt, amikor panaszt nyújtanak be.<sup>81</sup> Azért keresik fel a Xinfang irodákat, mert így közvetlenül beszélhetnek a közigazgatási alkalmazottakkal, és kielégíthetik a politikai részvétel iránti pszichológiai vágyukat. Más szóval, a Xinfang-rendszer azért népszerű, mert az emberek nem csak a "politikai döntések - például a nagy vízerőmű-projektek építése - végrehajtása során az egyes tisztviselők cselekedeteivel kapcsolatos viták megoldása" miatt érdeklődnek, hanem "elsősorban az ilyen politikák kidolgozásának folyamatában való részvételre is igényt tartanak".<sup>82</sup> Így, még ha a Xinfang-rendszer valójában lényegesen kisebb esélyt is kínál a vitáik tényleges megoldására, az emberek mégis használják, mert lehetővé teszi számukra, hogy legalább formálisan részt vegyenek a politikai döntések meghozatalában. Intuitívan úgy tűnik, hogy a bírósági pereskedés nem rendelkezik ezzel a funkcióval.

Bár ennek a magyarázatnak látszólag van némi elméleti értelme, az általános tényekkel nem tud mit kezdeni. Fontos megjegyezni, hogy a Xinfang petíciót benyújtók túlnyomó többsége nem azért van ott, hogy általános szabályzatok vagy politikák miatt panaszkodjon, hanem azért, hogy jogorvoslatot kérjen a közigazgatási visszaélések vagy mulasztások konkrét esetei miatt.<sup>83</sup> Elsősorban személyes érdekeik védelmében vannak ott. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási peres eljárás e tekintetben exponenciálisan nagyobb esélyt kínál a sikerre, rendkívül valószínűtlen, hogy a politikai részvétel iránti vágy elegendő lenne ahhoz, hogy ennyi embert elcsábítson a bírósági pereskedéstől. Ezen túlmenően a "politikai részvétel" elmélete, ha nevezhetjük így, nem ad magyarázatot arra, hogy miért nem folyamodnak többen mind a Xinfang petícióhoz, *mind* a pereskedéshez. Végül is, úgy tűnik, hogy ez a két világból a legjobbat kínálja. Bár a Xinfang petíció benyújtásának és a pereskedésnek a költségei sokakat megakadályozhatnak abban, hogy egyszerre mindkettőt folytassák, valószínűleg van egy jelentős számú olyan ember, aki rendelkezik elegendő erőforrással. Ráadásul a két eljárás költsége nem egyszerűen a két eljárás külön-külön történő folytatásának összege. Amint fentebb említettük, az első peres eljárás szilárdabb dokumentációs alapot ad az embereknek a továbbiakhoz.

<sup>78</sup> ALL a 34., 35. és 36. §-ban.

<sup>79</sup> Finder, 23. pont.

<sup>80</sup> Li Hongbo, 61. lábjegyzet.

<sup>81</sup> Minzner (172. o.); Cai Yongshun (427., 431. o.); Luehrmann (846. o.).

<sup>82</sup> Minzner, 177. o.

<sup>83</sup> Lásd a 22. lábjegyzethez tartozó szöveget és Yu Jianrong, Zhiduxing Queshi, *fentebb* 6. lábjegyzet.

petíció benyújtása, ami lerövidítheti az eljárást, és ezáltal csökkentheti a költségeket. Ez azt jelzi, hogy még ha a politikai részvétel iránti vágy széles körben elterjedt is, amennyiben racionális választást feltételezünk, akkor is arra számíthatunk, hogy meglehetősen sokan közülük peres eljárást is folytatnak. Ez természetesen a valóságban nem így van.

Mi a helyzet azzal a lehetséges felvetéssel, hogy az embereknek egyszerűen rossz benyomásuk van? Nem hihetik el, hogy a Xinfang petíció valójában a hatékonyabb módszer? Még ha ez igaz is lenne, akkor is meg kellene magyaráznunk, hogy ez a súlyosan téves benyomás egyáltalán hogyan alakult ki, mivel az irracionális vagy ténszerűen téves feltételezések nem jönnek elő varázsütésre a semmiből. Jelen esetünkben valószínűtlennek tűnik, hogy a domináns ok egyszerű félretájékoztatás volt. Egy nemrégiben készült tanulmány azt mutatja, hogy mind a pekingi, mind a szegényebb vidéki területeken élő, peres ügyekben nem jártas emberek általában *kedvező* benyomást keltenek a bíróságokról.<sup>84</sup> Ennek ellenére nagy többségük (jóval több mint 90%-uk) még mindig tartózkodik attól, hogy személyes sérelmeiket perre vigyék.<sup>85</sup> Ez arra utal, hogy a bíróságok hatékonyságával kapcsolatos téves információk nem a vonakodás fő okai.

Végül is a pereskedéstől való tartózkodás egyértelműen kontraproduktív, míg a széles körű félretájékoztatás valószínűtlennek tűnik. Sokkal ésszerűbb tehát azt feltételezni, hogy a pereskedéssel szembeni széleskörű ellenszenv nem a költségek és a haszon racionális értékeléséből ered, akár helyes, akár téves információkon alapul, hanem valamilyen "irracionális" félelemből (itt idézőjeleket használok, hogy jelezzem, hogy az ilyen félelmek ugyanolyan hasznosak és óvatosak lehetnek, mint a "racionálisabb" gondolkodási folyamatok), amely figyelmen kívül hagyja és meghaladja a költség-haszon elemzéseket. Az "irracionális" félelmek természetesen képesek eltorzítani a költség-haszon elemzést. Amint azt az elmúlt években több tudós, különösen Dan Kahan, állította, amikor az emberek egy problémával szembesülnek, sokkal inkább hisznek az olyan megoldásokban, amelyek kulturális világképükhöz vagy tudatalatti személyes preferenciáikhoz szólnak, amelyeket viszont gyakran történelmi hagyományok vagy társadalmi normák alakítanak.<sup>86</sup> Így a "költség-haszon elemzés" nem a különböző mérhető tényezők szigorúan racionális összehasonlítása, hanem ehelyett nagymértékben befolyásolják a bennünk rejlő "előítéletek" vagy "szokások". Ezek a szokások nemcsak arra kényszeríthetik az embert, hogy egy bizonyos cselekvési irányt válasszon, még akkor is, ha bizonyos mértékig felismeri, hogy az ésszerűtlen, hanem alapvetőbb értelemben is befolyásolhatják az érvelésünket: egy megszokott vagy kulturálisan kényelmes megoldást eredendően ésszerűbbnek tűntethetnek, mint annak alternatíváit.<sup>87</sup> Durva példaként sok gyerek találja magát azon, hogy hevesen (és általában komolyan) azt állítja, hogy a spenót táplálkozási szempontból haszontalan, holott az ételről alkotott ismereteik nem mennek tovább az ízével kapcsolatos ösztönös ellenszenvüknél. De nem számít, hogy a Xinfang petíciót benyújtók körében melyik gondolatmenet az elterjedtebb: a lényeg az, hogy a legtöbbször, sőt a nagy többségük

---

<sup>84</sup> Ethan Michelson, *Popular Attitudes towards Dispute Processing in Urban and Rural China*, 6. o., in *RULE OF LAW IN CHINA: CHINESE LAW AND BUSINESS* (Foundation for Law, Justice and Society, 2008), <http://www.fljs.org/uploads/documents/Michelson%231%23.pdf>.

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> Kahan e témában írt írásai kiterjedtek és meglehetősen jól ismertek. *Lásd pl.*, Dan M. Kahan & Donald Braman, *Cultural Cognition and Public Policy*, 24 *YALE L. & POL. R.* 147 (2006). További információk a Cultural Cognition Project honlapján találhatóak:

[http://culturalcognition.net/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=14&Itemid=90](http://culturalcognition.net/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=14&Itemid=90) (utolsó látogatás: 2009. március 7.).

<sup>87</sup> *Id.*



közülük a legtöbben valószínűleg rendelkeznek *valamilyen* "irracionalis" félelemmel. A kihívás természetesen az, hogy megtaláljuk ennek a félelemnek az ésszerű forrását.

Az ilyen "irracionalitás" egyik lehetséges oka, hogy az emberek inkább a lehető legmagasabb szintű hatóságokhoz fordulnak petícióikkal, mert vakon hisznek abban, hogy a magasabb szintű kormányzati szervek megértőbbek és kevésbé korruptak, mint a helyi vagy tartományi főnökök. Bizonyos értelemben a távolság a szépség érzékelését generálja. A meglévő felmérések azt mutatják, hogy a lakosságnak lényegesen jobb véleménye van az Államtanácsról és a központi párt- és kormányzati szervekről, mint a tartományi és helyi hatóságokról. Így, feltételezve, hogy a Xinfang-rendszer könnyebb hozzáférést biztosít ezekhez a magas rangú hatóságokhoz, mint a pereskedés, az emberek nagyon is az előbbit részesíthetik előnyben, még akkor is, ha ez a valóságban csökkenteni a sikeres petíció esélyét. Legalábbis egy tudós utalt arra, hogy ez a fajta magyarázat hasznos lehet.<sup>88</sup> A probléma azonban az, hogy a "könnyebb hozzáférés" feltételezése valójában hamis. A valóságban a központi hatóságok a Xinfang petícióknak csak egy nagyon kis részét látják. Például a Legfelsőbb Népbíróság 2004-ben 147 665 beadványt kezelt, míg a teljes igazságszolgáltatás, mint fentebb már említettük, legalább 4 millióval foglalkozott.<sup>89</sup> A Xinfang-szabályzat kifejezetten tiltja a helyi Xinfang-irodák megkerülését a felsőbb hatóságokhoz intézett közvetlen fellebbezések érdekében. Így a Xinfang-rendszerben a magasabb hatóságokhoz való hozzáférés nem könnyebb, mint a peres rendszerben, különösen mivel a közigazgatási pereskedők gyakran közvetlenül az alpereseknél *egy szinttel magasabb szintű* bíróságokhoz fordulhatnak eredeti panaszaikkal.<sup>90</sup> Ha például a sérelem célpontja egy megyei szintű tisztviselő lenne, akkor mind a peres eljárás, mind a Xinfang-kérelem benyújtásának eredeti helyszíne a városi szint lenne. Bár az ember fellebbezhet a magasabb szintű Xinfang-irodákhoz, ha a városi hivatal nem segítőkész, nem mintha a kínai jog nem tenné lehetővé a jogorvoslatot. A kérelmező akár úgy is dönthet, hogy először pereskedik, és csak azután lép jogi útra a Xinfang magasabb szinten. Mi természetesen kimutattuk, hogy ez ritkán történik meg.

Egy népszerűbb elmélet, ahogy a bevezetőben említettem, az, amit én "antijogi hagyomány" magyarázatnak neveztem. Egyes tudósok szerint a kínaiak a múltban a viták - polgári és közigazgatási - rendezésére nem jogi eszközöket használtak, és kulturális szokásból továbbra is ezt teszik. Más szóval, egyszerűen nem szoktak hozzá, hogy bizonyos körülmények között a jogot alkalmazzák. Ezek a magyarázatok a szükségesnél szélesebb körűek, mivel azt sugallják, hogy a kínaiak történelmileg gyakorlatilag minden típusú jogvita esetén elkerülik a pereskedést, nem csak a közigazgatási sérelmek esetében. A következő rész azt igyekszik bemutatni, hogy éppen ellenkezőleg, Kínában hosszú történelmi hagyománya van a jog és a peres eljárások alkalmazásának a viták rendezésére, és ez alól a közigazgatási viták sem képeznek kivételt.

## **Harmadik rész: Történelmi előzmények?**

### **I. Qing peres rendszerek**

Talán a legjobb lenne már az elején tisztázni, hogy egyáltalán nem áll szándékomban a történelmi összehasonlítás használata ellen érvelni a Xinfang-jelenség tanulmányozása során. Épp ellenkezőleg, minden kultúraalapú magyarázatnak legalább részben történelmi elemzésre *kell* támaszkodnia, különben nincs súlya. A meglévő tudományos kutatásokkal nem az a probléma, hogy történelmi "előzményeket" keresnek a Xinfang petíció népszerűségére, hanem az, hogy a történelmi bizonyítékok felhasználása nem elég körültekintő. Ez számos tévedéshez vezet

<sup>88</sup> Yu Jianrong, Zhiduxing Queshi, 6. lábjegyzet.

<sup>89</sup> Minzner 160.

<sup>90</sup> 8. szabály, <http://zhidao.baidu.com/question/30546084.html?fr=ql3>; ALL art. 14.3.

a kínai jogi hagyományokkal kapcsolatos hiedelmek. Az e hiedelmeken alapuló összehasonlítások természetesen félrevezetőek.

Több kínai tudós és legalább egy nyugati akadémikus is helytelenül emelte ki a Xinfang-rendszer nem jogi jellegét, mint a rendszer népszerűségének okát. Annak bizonyítására, hogy a Xinfang rendszer "jól gyökerezik" a kínai történelmi hagyományban, azt próbálják bizonyítani, hogy a kínai emberek történelmileg az "emberuralmat" ("ren zhi") részesítették előnyben a "joguralommal" ("fa zhi") szemben,<sup>91</sup> és hogy a hagyományos kínai kormányok a büntetőjogi, polgári és közigazgatási problémákat "közigazgatási", nem pedig "jogi" eszközökkel igyekeztek megoldani.<sup>92</sup> Ezen állítások átütő jellege ellenére a kínai jogtörténet részletes elemzésével még nem tudták alátámasztani őket, és az általuk felhozott bizonyítékok általában nagy általánosítások formájában jelennek meg. Az ilyen általánosítások általában három kategóriába sorolhatók, amelyek mindegyike, amint azt most kifejttem, meglehetősen bénító ténybeli vagy logikai problémákkal küzd.

Amint fentebb említettük, a "jogellenes hagyomány" magyarázat hívei nem tesznek különbséget a közigazgatási panaszok és más peres ügyek, köztük a polgári jogviták között. Hogy állításaikkal szembeszálljak, ellenérveimben először a Qing jogrendszert fogom tárgyalni általánosabban, majd a harmadik kategóriával való foglalkozás után konkrétan a közigazgatási peres ügyekre fogok kitérni.

Az első kategóriába tartoznak azok az észrevételek, amelyek szerint a Csing-kormány nem rendelkezett teljesen független igazságszolgáltatással.<sup>93</sup> Ez a megállapítás természetesen abból a tényből ered, hogy a helyi önkormányzati elöljárók egyaránt végeztek közigazgatási feladatokat, mint például az adóbehajtás és a munkaszabályozás, és jogi feladatokat, amelyek magukban foglalták az összes büntető-, polgári és közigazgatási jogvita tárgyalását a földrajzi kormányzási területükön belül. Legalábbis egy tudós ezt arra használta fel, hogy azzal érveljen, hogy e hagyományos kormányzatok vitás ügyek megoldásának módja inkább "adminisztratív", mint "jogi" volt. Vagyis célja inkább a társadalmi rend megszilárdítása és a jó kormányzás biztosítása volt, mint a jogi ítélezés.

Ezzel az érveléssel számos probléma van. Először is, túlságosan leegyszerűsítően látja a helyi szintű bíraskodást. Amint arra a történészek már jó ideje rájöttek, a helyi szintű, nem büntetőjogi ügyek nagy többségét nem maga az elöljáró intézte.<sup>94</sup> Ehelyett a jogi munkára szakosodott hivatalnokokra és asszisztensekre bízta őket. Ennek nagyrészt a szükségszerűség volt az oka: a legtöbb helyi szintű elöljáró csak nagyon korlátozott jogi ismeretekkel rendelkezett, míg az írnokok és asszisztensek általában nagy tapasztalattal rendelkező szakemberek voltak. Talán saját korlátainak dicséretes felismerése miatt a magisztrátus szinte soha nem avatkozott bele a munkájukba, kivéve, ha az nyilvános felháborodást váltott ki.<sup>95</sup> Emellett a kormányzat magasabb szintjein, például a tartományokban vagy Pekingben, ahol a Büntetésügyi Minisztérium (Xing Bu) működött, léteztek olyan irodák és hivatalnokok, amelyek mind formálisan, mind a gyakorlatban az igazságügyi ügyekre szakosodtak.<sup>96</sup> Így azt lehet állítani, hogy a Csing-kornak valójában egyáltalán volt egy szakosodott "igazságszolgáltatás".

---

<sup>91</sup> Lásd a 6. lábjegyzetben említett forrásokat.

<sup>92</sup> Minzner ezeket a kifejezéseket használja a 111-13. oldalon.

<sup>93</sup> *Id.*

<sup>94</sup> TUNG-TSU CH'U, LOCAL GOVERNMENT IN CHINA UNDER THE CH'ING 118-19 (1988).

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> Nancy E. Park, *Corruption in Eighteenth Century China*, 56 JOURNAL OF ASIAN STUDIES 967, 986 (1997).

kormányzati szintek. Ez az "igazságszolgáltatás" természetesen nem volt teljesen "független" a modern amerikai értelemben, de a modern kínai igazságszolgáltatás sem az.<sup>97</sup>

Ami még fontosabb, az a tény, hogy egyetlen tisztviselő közigazgatási és jogi feladatokat is ellát, nem jelenti azt, hogy ezek a feladatok megkülönböztethetetlenek egymástól, illetve nem befolyásolják egymást. Valójában éppen az ellenkezője volt igaz. A Csing-kormány egészen másként kezelte a törvényeket, mint a közigazgatási határozatokat. Ez utóbbival ellentétben a törvények állítólag megváltoztathatatlanok voltak, "tízezer nemzedék alatt sem változtathatók meg".<sup>98</sup> A *Qing-kódexet* csak törvényileg meghatározott eljárásokkal lehetett formálisan megváltoztatni, amire csak egyszer, 1725-ben került sor.<sup>99</sup> Ráadásul, amint azt a történészek már régóta felismerték, a Qing bíróságokon a jogi döntéshozatalt szigorúan szabályozták a formális eljárási szabályok, a bizonyítási normák és a perelhető vétségek meglehetősen szisztematikus meghatározása. A Qing-fellebbviteli bíróságok egyik fő feladata valóban annak megállapítása volt, hogy az alsóbb fokú bíróságok "tisztesleges bírósági eljárást" alkalmaztak-e vizsgálatuk és döntéshozataluk során.<sup>100</sup> Ahogy Nyugaton, a Qing-bíróságoknak is az volt a feladatuk, hogy "a tárgyi bizonyítékok gondos vizsgálata, a peres felek és a tanúk kihallgatása stb. után állapítsák meg az ügy tényállását".<sup>101</sup> Ma már tudjuk, hogy jogi korlátozások voltak arra vonatkozóan, hogy mennyi kínzást lehetett alkalmazni a tanúvallomások megszerzésére, a bizonyítékok hivatalos kategorizálására, beleértve a szóbeli tanúvallomásokat, a tárgyi bizonyítékokat, a hivatalos boncolásokat és szakértői vizsgálatokat, az okirati bizonyítékokat és egyébeket.<sup>102</sup> A tárgyalások és a bizonyítékok bemutatása általában nyilvánosak voltak, és így bizonyos színházi elemmel rendelkeztek.<sup>103</sup> Mindezek az eljárási szabályok jelentősen korlátozták a tisztviselők közigazgatási mérlegelési jogkörét, és így formálisan elválasztották a közigazgatási és a jogi feladataikat. Ráadásul névlegesen *kötelesek voltak* - kivétel nélkül - minden egyes bírósági döntésüknél hivatkozni a *Qing-kódexre*.<sup>104</sup> Az üzenet elég nyilvánvaló volt: a jogi döntéseknek, legalábbis formálisan, a *jogon* kellett alapulniuk, nem pedig a közigazgatási szükségességen. A Qing-törvény világosan meghúzta a határt a kormány igazságszolgáltatási és közigazgatási feladatai között, és a helyi szintű tisztviselőknek még akkor is érteniük kellett ezt a különbséget, amikor mindkettőt végezték. Ez nem maradt el a lakosságtól sem, amint azt a "pereskedő mesterek" megjelenése és nagy népszerűsége a Qing közepén és végén elég szemléletesen mutatja: az emberek tudták, hogy a jogi eljárások az ügyeknek egy különálló területét képezik, amely különleges szakértelmet igényel.<sup>105</sup>

Az elmúlt évtizedben megjelent tanulmányok bebizonyították, hogy ezek a jogi előírások nem pusztán formások, amelyeket a gyakorlatban könnyen figyelmen kívül lehet hagyni. Ehelyett a tisztviselők valóban betartották a formális eljárást, amikor az ügyekben elnököltek. Egy jól ismert 1996-os

---

<sup>97</sup> A kínai igazságszolgáltatás függetlenségének hiányát kritizáló egyik legismertebb cikk He Weifang (贺卫方), 'Eight great difficulties with judicial reform (*Sifa gaige de ba da nanti*, 司法改革八大难题), (Apr. 2003, 2001) <http://www.legaltheory.com.cn/info.asp?id=3444>.

<sup>98</sup> HUANG ZONGZHI, QINGDAI DE FALU, SHEHUI, YU WENHUA: MINFA DE SHIJIAN YU BIAODA 226 (1996) *Id.* 225. o.

<sup>100</sup> Jonathan K. Ocko, *Elviszem egészen Pekingig: Capital Appeals in the Qing*, 47 J. OF ASIAN STUDIES 291, 293 (1988).

<sup>101</sup> Robert M. Marsh, *Weber's Misunderstanding of Traditional Chinese Law*, 106 THE AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY 281, 289 (2000).

<sup>102</sup> 10 ZHONGGUO FAZHI TONGSHI [A KÍNAI JOG TELJES TÖRTÉNETE] 816 (1999).

<sup>103</sup> *Id.* 80.

<sup>104</sup> DERK BODDE & CLARENCE MORRIS, LAW IN IMPERIAL CHINA 174 (1967).

<sup>105</sup> Melissa A. Macauley, *Civil and Uncivil Disputes in Southeast Coastal China, 1723-1820*, in CIVIL LAW IN QING AND REPUBLICAN CHINA 89-92 (Kathryn Bernhardt & Philip HUANG szerk. 1994).

Philip Huang által közzétett tanulmány azt mutatja, hogy három megyéből vett minta alapján a polgári jogvitákban hozott döntések általában összhangban voltak a jogi szabályokkal, és úgy tűnik, hogy nem befolyásolták őket indokolatlanul az adminisztratív szempontok.<sup>106</sup> A jogi határozatok a logikus ok-okozati összefüggés retorikáját is alkalmazták, következtetéseiket a jogi elvek logikus következményeiként próbálták bemutatni.<sup>107</sup> Ez arra utal, hogy a Qing magisztrátusok úgy vélték, hogy a törvény kötelezi őket, és hogy felismerték a különbséget a közigazgatási és a jogi kötelezettségeik között. Valójában jó néhány Qing-tudós azzal érvelt, hogy a peres viták tárgyalása, mint a társadalmi harmónia kulcsa, a helyi magisztrátus legfontosabb feladata.<sup>108</sup>

A "jogellenes hagyomány" magyarázat hívei által bemutatott második fajta bizonyíték arra a nagy mennyiségű perellenes retorikára összpontosít, amelyet a történelem során mind a kormány, mind számos konfucianus tudós - akik természetesen nagyon gyakran maguk is hivatalnokok voltak - közzétett.<sup>109</sup> Úgy tűnik, hogy az ilyen retorika a viták jogi megoldásának elkerülésére utaló történelmi hagyományra utal, ami magyarázatot adhat arra, hogy a modern kínaiak miért részesítik előnyben a Xinfang petíciót a pereskedéssel szemben. Ahogy maga Konfucius fogalmazott, az ideális kormány nem az volt, amelyik hatékonyan megoldja az összes peres vitát, hanem az, amelyiknek sikerült "nem pereskednie".<sup>110</sup> Ez az eszmény végül annyira népszerűvé vált a művelt tudósok körében, hogy maga a császár is kifejezte időnként a pereskedés megfékezésének vágyát.<sup>111</sup> A Csing császár, Jiaqing például egyszer kiadott egy rendeletet, amelyben utasította tisztviselőit, hogy "szüntessék meg a pereskedést, és hozzanak békét a köznépnek".<sup>112</sup> A legnyilvánvalóbb probléma azzal, hogy ezeket a kijelentéseket a Xinfang-jelenség magyarázatára használjuk, az, hogy ezek *nem* támogatják a viták nem jogi, de mégis kormányorientált rendszerrel történő megoldását, mint a Xinfang-petíció. Ehelyett a vita megoldását szorgalmazzák, mielőtt az bármilyen kormányzati fellebbezési eljárásba kerülne. Azok a konfucianus tudósok és bürokráták, akik a "perellenes" eszményt követték, arra törekedtek, hogy elegendő erkölcsi nevelést nyújtsanak a közvéleménynek ahhoz, hogy a vitákat *ne kelljen* formálisan, kormányzati döntőbírószágon keresztül rendezni.<sup>113</sup> A modern Xinfang-rendszer valószínűleg nem lenne jobb, mint a formális peres eljárás ezen emberek szemében. Így kijelentéseik nem szolgálnak történelmi "precedenst" e rendszer népszerűségére.

Ráadásul a perellenes retorika széles körű népszerűsége ellenére az "átlagemberek" még mindig jelentős számú pert vittek évente a bíróságra. Bár a Qing-perek mennyiségére vonatkozó létező tudományos becslések igen eltérőek, a legtöbb történész egyetért abban, hogy az ügyek száma összességében nem volt jelentéktelen.<sup>114</sup> Az egyik Qing-bíró feljegyzései szerint egy különösen zsúfolt napon "egy-kétezer peres beadvány érkezett hozzá. Még a kevésbé forgalmas napokon is gyakran meghaladta az 1200-at, vagy

---

<sup>106</sup> HUANG (75-106. o.).

<sup>107</sup> Guangyuan Zhou, *Illúzió és valóság a késő Qing-korszak jogában: A Sichuan Case Study*, 19 MODERN CHINA 427, 435 (1993).

<sup>108</sup> HUANG, 190. o. (1996).

<sup>109</sup> *Pl.* Li Wenling, 6. lábjegyzet; Yu Jianrong, Zhiduxing Queshi, 6. lábjegyzet.

<sup>110</sup> Konfucius 12.13.

<sup>111</sup> Melissa A. Macauley, *Civil and Uncivil Disputes in Southeast Coastal China, 1723-1820*, in CIVIL LAW IN QING AND REPUBLICAN CHINA 89-92 (Kathryn Bernhardt & Philip HUANG eds. 1994); Li Wenling, *supra* note 6; HUANG at 189-92.

<sup>112</sup> Macauley 90 éves korában.

<sup>113</sup> Lásd például a Li Wenling esszéjében használt Wang Yangming példát.

<sup>114</sup> Hasonlítsa össze a HUANG (163-72. o.) és a Macauley (88. o.) ítéletét.



1300.<sup>115</sup> Mivel az önkormányzat évente 72 napon keresztül fogadta a peres iratokat, a<sup>116</sup> az adott bíróhoz évente beérkező peres beadványok száma elérné a 100 000-et. Más dokumentumok ennél jóval alacsonyabb számot jeleznek: egy átlagos megye évente 200-500 polgári ügyet fogadhatott, míg a közigazgatási peres ügyek volumene ennek mintegy 40%-át tette ki.<sup>117</sup> Tekintettel az e becslések közötti rendkívül nagy különbségre, a valóság valószínűleg valahol a kettő között van. Mindenesetre még az alacsonyabb számok hívei is egyetértenek abban, hogy a Qing-kor emberei bizonyos mértékig egyre nagyobb buzgalmat mutattak a pereskedés iránt.<sup>118</sup> Ha egy átlagos megye egy adott évben 490 új polgári és közigazgatási ügyet vett fel, ez azt jelentené, hogy nagyjából minden ötvenedik család új pert indított a bíróságon.<sup>119</sup>

Összességében ezek a számok alacsonyabbak, mint az Egyesült Államokban megszokottak, ami arra utal, hogy az átlagemberek valóban nem szerették a pereskedést, de nem eléggé ahhoz, hogy megakadályozzák őket abban, hogy szükség esetén pereskedjenek. A konfuciánus perellenes retorika tehát némileg hatékony volt, de bizonyára nem volt olyan befolyásos, mint amilyennek a hívei szerették volna. Ráadásul, mint fentebb említettük, a retorika természete arra utal, hogy hatása nem csupán a pereskedés visszaszorítása lett volna, hanem az emberek eltántorítása attól, hogy *bármilyen* hivatalos beavatkozást kérjenek. Valójában a konfuciánus tudósok valószínűleg azért emelték ki a pereskedést támadásra, mert ez volt a leggyakoribb eszköz, amellyel az emberek a kormányhoz fordultak. Ahogy Philip Huang híres érvelése szerint, amikor az átlagemberek végül elhatározták, hogy kormányzati beavatkozást kérnek, ezt általában hivatalos jogi panasz benyújtásával tették, ami elindította a bírósági döntéshozatal teljes folyamatát, amelyet már részletesen tárgyaltunk, és nem pedig nem jogi úton történő közigazgatási beavatkozással.<sup>120</sup>

A harmadik típusú érv, amelyet egyesek a "jogellenes hagyomány" tézis mellett hoztak fel, a Qing-korszak fellebbviteli rendszerével való összehasonlítás, amely lehetővé tette a peres felek számára, hogy gyakorlatilag korlátlan számú fellebbezést nyújtsanak be, amely a "fő fellebbezésben" ("jing kong") csúcsosodhatott ki, közvetlenül magához a császárhoz. Egyesek azt állították, hogy ez a rendszer tartalmazta a xinfangi petíciós rendszer "magvait", kiemelve azt a tényt, hogy ez utóbbi szintén korlátlan számú fellebbezést tesz lehetővé.<sup>121</sup> Az ilyen érvek azonban nem foglalkoznak azzal a ténnyel, hogy a többszörös fellebbezés lehetővé tételétől eltekintve a Qing fellebbviteli rendszere nagyon kevés hasonlóságot mutat a Xinfang petícióval. Mindenekelőtt a Qing-fellebbviteli bíróságok, akár csak a helyi bíróságok, sőt általában véve a teljes peres rendszer, kifejezetten jogi jellegűek voltak. Amint fentebb említettük, a fellebbviteli bíróság minden egyes szintjén ugyanazok az eljárások és kritériumok alapján vizsgálták felül az alacsonyabb szintű döntéseket: nem volt szabálytalan eljárás, nem volt tanúvallomás visszavonása, nem volt törvénytelen kínzás, és így tovább. A fővárosi fellebbezések nyilvánvalóan eltérőek voltak, mivel magát a császárt formálisan nem kötötték a meghatározott jogi normák eljárási szabályai, de általában nem is ő hozott ítéletet. Ehelyett az ő szerepe az volt, hogy megállapítsa, hogy a fellebbezés kellően megalapozott-e, és ha igen, akkor vagy kiküldött egy császári ügynököt a meghallgatások lefolytatására, vagy

<sup>115</sup> Macauley 88.

<sup>116</sup> HUANG, 163.

<sup>117</sup> A HUANG 24., 164., 167. pontjában szereplő számok alapján.

<sup>118</sup> HUANG, 171. o.

<sup>119</sup> *Id.*

<sup>120</sup> HUANG (75., 172. o.).

<sup>121</sup> Pl. Minzner, 114. o.; <http://justice.fyz.cn/blog/justice/index.aspx?blogid=23325>; lásd még: Isabelle Thireau & Hua Linshan, *The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices*, 50 THE CHINA JOURNAL 83, 87 (1988).

utasítsa a tartományi kormányzót, hogy tárgyalja újra az ügyet.<sup>122</sup> Mivel ezeket a tisztviselőket formális "tárgyalási szabályok" kötötték, amelyek a tartományi fellebbezésekből származó "régóta bevett elveket" alkalmazták, a fővárosi fellebbezések egészen biztosan nem jelentettek olyan eljárási és szabályozási vákuumot, mint a modern Xinfang-rendszer.<sup>123</sup> Ráadásul a fellebbviteli eljárás bármelyik szintjén a fellebbviteli bíróság döntése még mindig hivatalos ítélet formáját öltötte, nem pedig közigazgatási döntést arról, hogy a peres fél panaszára kiterjesztik-e a kormányzati támogatást.

Egyesek azzal is érveltek, hogy a Qing fellebbviteli rendszere bizonyos adminisztratív funkciókat látott el, és ezért részben adminisztratív jellegű volt. Természetesen a magasabb szintű hatóságokhoz benyújtott fellebbezések segítették a központi kormányzatot abban, hogy információkat gyűjtsön a helyi szintű bírák teljesítményéről, és a Qing-tisztviselőket valóban "teljesítményértékelésnek" vetették alá a bírósági peres ügyek kezelésével kapcsolatban.<sup>124</sup> A két adminisztratív mellékhatás megléte azonban nem teszi az egész fellebbviteli rendszert nem jogszerűvé. Valójában a modern kínai igazságszolgáltatási rendszer hasonló információgyűjtő funkciókat lát el, és a modern bírákat, akárcsak Qing-korabeli társaikat, a tárgyalási eredményeik alapján jutalmazza vagy megrovásban részesíti. Mégsem merésznél senki azt állítani, hogy a modern kínai igazságszolgáltatás egy hibrid közigazgatási és jogi szerv. Végző soron a Qing-fellebbviteli rendszer legjobb modern analógiája egyszerűen a jelenlegi fellebbviteli rendszer, nem pedig egy olyan közigazgatási szerv, mint a Xinfang-irodák.<sup>125</sup>

Ezen túlmenően, bár a tökefelhívások szintje a 19.<sup>th</sup> század folyamán nőtt, évente körülbelül kétezerrel tetőzött.<sup>126</sup> Ehhez képest a teljes igazságszolgáltatási rendszer évente mintegy 700 000 ügyet fogadott el.<sup>127</sup> Így, még ha a halálbüntető fellebbezések száma még mindig elég nagy is volt ahhoz, hogy súlyosan megterhelje a központi kormányzatot,<sup>128</sup> valójában csak egy apró töredékét tette ki a teljes igazságszolgáltatási munkaterhelésnek.<sup>129</sup> Bár a tartományi szintű fellebbezések teljes számát még nem becsülték meg szisztematikusan, feltételezhető, hogy ez is viszonylag alacsony volt, különösen mivel a fellebbezők jelentős része megkerülte a tartományi bíróságot, és közvetlenül Pekinghez fordult.<sup>130</sup> Ez arra utal, hogy az ügyek nagy többségét helyi szinten oldották meg, és ezért a többszörös fellebbezésekkel szembeni Qing-tolerancia lényegesen kevésbé volt fontos a jogrendszer általános működése szempontjából, mint azt egyesek feltételezik. Így, még ha ez a tolerancia kulturális hagyománynak is tekinthető, amely a Hszinfang rendszerben találja meg jelenlegi reinkarnációját, összességében nem elég jelentős ahhoz, hogy megmagyarázza e rendszer hatalmas

---

<sup>122</sup> Ocko (296. o.).

<sup>123</sup> *Id.*, 299. o.

<sup>124</sup> Minzner 112.

<sup>125</sup> Maga Ocko a fővárosi fellebbviteli eljárást az 1970-es évek végén a kulturális forradalom alatt elszenvedett politikai sérelmek orvoslására a Xinfang irodák széles körű használatához hasonlítja. Érdemes azonban megjegyezni, hogy akkoriban Kínában még nem léteztek közigazgatási peres eljárások, így a Xinfang petíciós eljárás lett volna az *egyetlen* lehetséges összehasonlítás.

<sup>126</sup> Ocko 298 (tartományonként átlagosan több mint 100 fővel számolva az országos összlétszám 2000 körül lenne, mivel 18 tartomány volt).

<sup>127</sup> Ezt a számot úgy kapjuk meg, hogy feltételezzük, hogy a korábban kifejtettek szerint egy átlagos megyében évente körülbelül 490 új esetet regisztráltak. Mivel egy átlagos megyében körülbelül 300 000 ember élt, míg a teljes népesség<sup>th</sup> a 19. században 400 000 000 körül mozgott, a megbetegedések száma országosan körülbelül 700 000 lehetett. Ez természetesen nagyon durva becslés, és a valós szám ennek akár a fele is lehet (feltételezve, hogy egy átlagos ország csak 150-200 esetet kapott), vagy ennek többszöröse.<sup>128</sup> Lásd Ocko 294-98. o.

<sup>129</sup> Erre a megállapításra Park (92. lábjegyzet) is rámutat.

<sup>130</sup> *Id.* 297-98.

népszerűség. Hasonlóképpen, a Qing fővárosi fellebbviteli rendszerét egyszerűen nem használták elég gyakran ahhoz, hogy Kína egyik legfontosabb jogi hagyományának tekintsék.

Bár a fenti értekezés a Xinfang-jelenségre vonatkozó, létező "jogellenes hagyomány" magyarázatok három részből álló cáfolataként szerveződött, meglehetősen világos áttekintést ad a Qing peres rendszeréről is: bár gyakran megosztotta személyzetét a kormány közigazgatási szerveivel, jellegét tekintve egyértelműen jogi volt, amit mind a hivatalnokok, mind a köznép általában elismert. Bár ez a megfigyelés kétségtelenül elég hasznos, e tanulmánynak a közigazgatási panaszokra való összpontosítása logikusan szükségessé teszi, hogy egy lépéssel tovább menjünk, és a Qing *közigazgatási* peres ügyekre összpontosítsunk. Végül is legalábbis elképzelhető, hogy a közigazgatási viták olyan speciális területet képeztek, ahol a tisztviselők beperelésének társadalmi és politikai következményei miatt a pereskedés különösen nem tűnt kívánatosnak. Így, még ha az emberek hajlandóak is voltak hagyni, hogy a kormány más típusú vitákban peres úton járjon el, akkor is követelhetők, hogy a kormány alternatív, kevésbé formális eszközöket biztosítson a közigazgatási sérelmek megoldására. Bár ezt a konkrét érvet még senki sem hozta fel, mégis megpróbálom megelőzni.

A Csing büntető törvénykönyv lehetővé tette a közemberek számára, hogy hivatali visszaélésekkel kapcsolatos vádakot terjesszenek a helyi bírák és a tartományi vagy központi kormányzat felsőbb hatóságai elé.<sup>131</sup> Mivel a Csingnek nem volt külön polgári törvénykönyve vagy közigazgatási törvénye, hanem a büntetőjogban határozta meg a büntetőeljárás vagy a peres eljárás minden okát, ezek a közigazgatási keresetek gyakorlatilag ugyanolyan jogi státusszal rendelkeztek, mint a polgári peres eljárások. Mindkettőt írásbeli nyilatkozatok bírósághoz történő benyújtásával kezdeményezték, és a vizsgálat és az ítélelhozatal hasonló fázisain mentek keresztül. A fentiekben ismertetett eljárási szabályok és a jogi idézés követelményei általánosan érvényesek voltak a büntető törvénykönyv szerinti valamennyi perre, és így kivétel nélkül vonatkoztak a közigazgatási perekre is. A központi kormányzat valójában különös gondot fordított a közigazgatási peres eljárások objektivitásának és tisztességességének fenntartására. Ha egy tisztviselőnek olyan ügyben kellett ítélnie, amelyben a közvetlenül a felügyelete alá tartozó személyek (akiknek a cselekedeteiért ő is felelős volt) köteleességszegése történt, legfeljebb néhány nagyon enyhe fegyelmi büntetést kapott, amennyiben biztosította a tisztességes eljárást.<sup>132</sup> Az ilyen garanciák segítettek fenntartani a kormányzat jogi és igazságszolgáltatási funkciói közötti szétválasztást.

Kína jelenlegi közigazgatási peres rendszeréhez hasonlóan a kormányzati visszaélések meglehetősen széles skáláját lehetne beperelni, beleértve az állami pénzügyi gyakorlatokkal kapcsolatos vitákat és természetesen az állítólagos személyes korrupciós cselekményeket is.<sup>133</sup> A közigazgatási perek előtt nyitva állt a bírósági fellebbezés minden szokásos útja, beleértve a fővárosi fellebbezéseket is. Valójában a fővárosi fellebbezés elméletileg tiltott volt a polgári jogviták számára,<sup>134</sup> a közigazgatási peres eljárásoknak egy további felülvizsgálati szintet biztosítva. Bár, amint azt fentebb kifejtettük, a gyakorlatban ritkán éltek ezzel a felülvizsgálattal,<sup>135</sup> mindazonáltal kísérletet tettek a közigazgatási bíráskodás elszámoltathatóságának növelésére. Általánosságban elmondható, hogy a közigazgatási peres eljárások lényegében ugyanazzal a jogállással és eljárásokkal rendelkeztek, mint a polgári peres eljárások, néhány további biztosítékkal az indokolatlan közigazgatási befolyással szemben. Gyakorlatilag semmi hasonlóságot nem mutat a jelenlegi Xinfang-rendszerrel.

<sup>131</sup> Park, 92. lábjegyzet.

<sup>132</sup> Ocko (299. o.).

<sup>133</sup> Park, 92. lábjegyzet; Ocko, 300. lábjegyzet.

<sup>134</sup> Ocko (293. o.).

<sup>135</sup> Amint azt fentebb és alább is megjegyeztük, az évente beérkező közigazgatási ügyek száma valószínűleg 200 000 körül lehetett, míg a fővárosi fellebbezések száma csak 2000 körül volt. Így, még ha az összes fővárosi fellebbezés közigazgatási fellebbezés is lett volna, ami igen valószínűtlen forgatókönyv, akkor is csak az összes közigazgatási ügy 1%-át tették volna ki.

A polgári és a közigazgatási pereskedés közötti fő különbség az volt, hogy a gyakorlatban a központi kormányzat az utóbbit ösztönözte, míg az előbbi nem kedvelte. Ahogy a Nankai Egyetem egyik professzora érvelt, a Ming- és a Csing-kormányok a közigazgatási pereskedést meglehetősen hatékony eszköznek tekintették az alacsonyabb szintű hivatali tevékenység ellenőrzésére, és nem tettek erőfeszítéseket annak megakadályozására, hogy a közemberek használják.<sup>136</sup> Így a konfuciánus "perellenes" retorika alkalmazása gyakran a polgári vitákra korlátozódott. Ez meglehetősen nagyszámú közigazgatási perhez vezetett. Bár országos adatokkal nem rendelkezünk, egy több megyére kiterjedő esettanulmány szerint a közigazgatási perek a későbbi Qing-korszak és a korai köztársasági korszak során következetesen az új ügyek 10-15 százalékát, a nem büntetőjogi (polgári és közigazgatási) perek pedig mintegy 30 százalékát tették ki.<sup>137</sup> Ezzel a közigazgatási ügyek száma összesen mintegy 200 000-re tehető. A csúcspontokban a közigazgatási panaszok még a polgári peres ügyek számát is meghaladhatták.<sup>138</sup> Ezek a számok természetesen markánsan eltérnek attól, amivel a jelenlegi igazságszolgáltatás szembesül: az elmúlt évtizedben a bíróságokra évente mintegy 4 millió polgári ügy érkezett, de csak 100 000 közigazgatási per. Nincs nyilvánvaló folytonosság a Qing-gyakorlattal.

A Csing-kormány valóban rendelkezett a modern Xinfang-irodákhoz hasonló közigazgatási ügynökökkel. Ez volt a császári cenzor, aki minden szinten ellenőrizte a kormányzati ügynökök teljesítményét, és a császárnak kommentálta az egyes kormányzati intézkedéseket, beleértve az egyes jogi döntéseket is.<sup>139</sup> A cenzor kezdeményezhette a császári beavatkozást a helyi kormányzati tevékenységekbe, és magas rangja miatt gyakran kérték fel, hogy személyesen vegyen részt a bürokrácia különböző szintjein hozott mindennapi döntésekben.<sup>140</sup> A Csing-korra a császári cenzorok a legtöbb nagyobb tartományban jelen voltak, és egy nagy létszámú személyzetet vezettek, amely a kormányzat minden szintjét áthatotta, gyakorlatilag egy országos "felügyelői hálózatot" alkotva.<sup>141</sup> Az egyszerű emberek felkereshették ezeket az ellenőröket, előadhatták közigazgatási panaszukat, és jogorvoslatért folyamodhattak.<sup>142</sup> Ezeknek a cenzori hivataloknak a döntéshozatalát formálisan nem szabályozta az eljárási törvény; míg döntéseik, akárcsak a Xinfang hivatalokéi, nem képeztek formális jogi ítéletet. Mindezekben a tekintetben a császári cenzorok sokkal inkább hasonlítottak a modern Xinfang-irodákra, mint bármelyik Qing-korabeli igazságszolgáltatási rendszerre. Ez a hasonlóság azonban nem terjed ki a használat mértékére. A történészek még nem publikáltak olyan bizonyítékot, amely arra utalna, hogy ezeket a cenzorokat nagy gyakorisággal keresték fel a kérelmezők. Míg a tudósok megjegyezték, hogy a fővárosi fellebbviteli rendszer gyakran túlterhelt volt, a cenzorokkal kapcsolatban senki sem tett hasonló állítást. Épp ellenkezőleg, úgy tűnt, hogy a cenzori rendszer a dinasztia végére használaton kívülre került, ami nagyrészt a kormány hanyagságának volt köszönhető.<sup>143</sup>

Nehéz

---

<sup>136</sup> 侯欣一, 清代南方地区民间健讼问题研究-以地方志为中心的考察, 法学研究, elérhető a következő címen: 法学研究.

<http://www.law-culture.com/showNews.asp?id=14440>.

<sup>137</sup> HUANG (24., 167. pont).

<sup>138</sup> *Id.* (különösen az 1830-as években).

<sup>139</sup> Laura Luehrmann, A tisztviselők a tömegekkel szemben: Citizen Contacting in Modern China, 23-24 (2000) (kiadatlan doktori disszertáció, The Ohio State University) (a The Ohio State University Main Library állományában).

<sup>140</sup> ZHANG JINFAN, ZHONGGUO FALU DE CHUANTONG YU JINDAI ZHUANXING 186-88, 318 (1997); Zhang

Yinli, *Qianxi Zhongguo Gudai Xingzheng Jiandu Zhidu*, 24 HEFEI XUEYUAN XUEBAO 127 (2007) (a cenzorokra ruházott hatáskörök széles körét tárgyalja); Zhang Jingjing, *Qingdai Qinchai Dachen Cunzai Yuanyin Tanxi*, 42 HENAN DAXUE XUEBAO 68 (2001).

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> *Lásd pl.* Zhou, 93. lábjegyzet, 434. o.; Luehrmann, 124. lábjegyzet.

<sup>143</sup> Zhang Yinli, 125. lábjegyzet; Zhang Jingjing, 125. lábjegyzet.



elképzelni, hogy ez hogyan történhetett volna meg, ha nagyszámú petíciót kapott volna. Egy olyan Qing-intézmény létezése, amely nagyon hasonlított a Xinfang-rendszerre, de a közvélemény nagyrészt figyelmen kívül hagyta, alátámasztja azt a megállapításunkat, hogy a Xinfang-jelenség nem talál előzményt a Qing-jogtörténetben.

## II. Kommunista eredet?

Mi a helyzet a közelmúlt történelmével? Különösen az, hogy a kommunista párt a KNK korábbi szakaszaiban támaszkodott a Xinfang-rendszerre, létrehozhatott-e valamiféle függőséget ettől az intézménytől?<sup>144</sup> Végül is a KNK megalakulása után több mint négy évtizedig a Xinfang-rendszer volt az *egyetlen* módja a közigazgatási viták megoldásának a belső felülvizsgálaton kívül. Természetesnek tűnik, hogy az emberek pusztá megszokásból továbbra is ezt az intézményt használták, még azután is, hogy a közigazgatási sérelmek megoldásának új és őszintén szólva sokkal jobb módja jött létre az ALL formájában. Bár ez a magyarázat intuitív értelemben eléggé logikus, vannak problémái.

Mindenekelőtt a Xinfang-rendszer története azt sugallja, hogy nem volt elég ideje ahhoz, hogy a nagyközönség fontos "szokásává" váljon. Ez az állítás valószínűleg nagyon furcsának tűnik, hiszen négy évtized bizonyosan nem rövid idő. A probléma az, hogy a rendszer fejlődése ebben az időszakban nem lineárisan felfelé haladt. Ehelyett a kulturális forradalom több mint egy évtizedre általános használaton kívülre kényszerítette a "polgári gyakorlatnak" tekintett rendszert.<sup>145</sup> Amint azt a tudósok megjegyezték, a kulturális forradalom alatt a legtöbb Xinfang irodát egyszerűen bezárták. Mások csak névleg léteztek, de nem foglalkoztak semmivel, amit "a tömegekkel való munkának" lehetett volna nevezni.<sup>146</sup> Ez az évtizedes vákuum több tudóst arra készítetett, hogy a jelenlegi Xinfang-hagyomány kezdetét az 1980-as évekre tegyék, és ne az 1950-es évekre, amikor a rendszer hivatalosan is létrejött.<sup>147</sup> Még azután is, hogy az irodák végül az 1980-as években újraalakultak, munkájuk főként a kulturális forradalom alatt felhalmozott abnormális politikai sérelmekből állt. A normális közigazgatási viták és a peres ügyekkel kapcsolatos beadványok csak az 1980-as évek végén váltak munkájuk nagy részévé. Így 1989-ben, amikor a MINDE-t elfogadták, a Xinfang-irodák legfeljebb négy-öt éve működtek normálisan. Ezeket az éveket a politikai káosz hosszú időszaka előzte meg, amelyben az emberek sem jogi, sem közigazgatási jogorvoslatot nem kaptak közigazgatási sérelmeikre. Így még ha a Xinfang-rendszerre való szokásszerű támaszkodás létezett is, amikor a közigazgatási peres eljárások elérhetővé váltak, ez még nem gyökerezett be mélyen a kínai közvélemény társadalmi-politikai életébe. Ez a gyenge bizalom nem tűnik alkalmasnak arra, hogy megmagyarázza a Xinfang petíciós eljárásnak a peres eljárásokkal szembeni hatalmas preferenciáját, amelyet a lakosság jelenleg tanúsít.

Másodszor, a polgári peres eljárások rendszerével való összehasonlítás azt sugallja, hogy itt többről van szó, mint egyszerű jogellenes pályafüggőségről. Az 1979-ben végrehajtott jogi reformsorozat megelőzően a polgári jogvitákat Kínában elsősorban a kormány által engedélyezett közvetítő bizottságok oldották meg, amelyeket a "népi közvetítő bizottságok" létrehozásáról szóló 1954-es törvény alapján hoztak létre.<sup>148</sup> A közvetítőket a közvélemény választotta

<sup>144</sup> A Minzner-ügyben tett javaslat a 107. pontban található.

<sup>145</sup> Luehrmann, 3. lábjegyzet, 852-54. o.

<sup>146</sup> *Id.* 853.

<sup>147</sup> *Lásd pl. , id.;* Isabelle Thireau & Hua Linshan, *The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices*, 50 CHINA

JOURNAL 83, 86 (2003).  
148 Lo 123.

képviselők vagy a helyi népi kongresszusok által, és leválthatók, ha hanyagul látják el feladataikat. Kevés hivatalos szabály szabályozta vizsgálati és döntéshozatali hatáskörüket, de nem szabhattak ki büntetést, és nem kényszeríthették a feleket közvetítésben való részvételre.<sup>149</sup> A Xinfang-rendszerhez hasonlóan a vitarendezésnek ez a nem jogi eszköze még ma is széles körben elterjedt: 1998-ban ezek a bizottságok mintegy 5 267 000 ügyet kezeltek, bár ez a szám 2004-re 4 414 233-ra csökkent.<sup>150</sup> A hasonlóságok azonban itt véget érnek. Amint az 1979-es jogi reformok reális lehetőséggé tették a polgári peres eljárások lefolytatását, a polgári jogviták száma az egekbe szökött: az 1978-as mintegy 300 000 ügyről 1998-ra 3 375 069-re, majd 2004-re jóval 4 millió fölé emelkedett.<sup>151</sup> Bár a pereskedést még mindig valamivel ritkábban alkalmazzák, mint a hivatalos közvetítést, a kontraszt közel sem olyan nagy, mint a közigazgatási pereskedés és a Xinfang petíció közötti különbség. Természetesen a polgári pereskedés fellendülő népszerűsége mögött álló okok valószínűleg rendkívül bonyolultak, de ezeket itt nem szükséges megvizsgálni. A lényeg csupán az, hogy mivel a polgári viták rendezésében a nem jogi eszközökre való korábbi kommunista támaszkodás nem hozott létre elég erős "útfüggőséget" ahhoz, hogy megakadályozza a polgári peres eljárások széles körű elterjedését, nincs nyilvánvaló oka annak, hogy a Xinfang petícióra való korábbi kommunista támaszkodás miért akadályozta volna meg a közigazgatási peres eljárások elterjedését.

Végül, ha a Xinfang-jelenség fő oka valóban az útfüggőség, akkor azt várnánk, hogy a közigazgatási peres eljárások alkalmazása két számszerű tendencia egyikét mutatja: vagy a Xinfang-kérelemmel kapcsolatos megszokott bizalom olyan erős, hogy a peres eljárások száma tartósan alacsony szinten marad, azaz egyáltalán nem növekszik; vagy pedig lassú, de folyamatos növekedés tapasztalható, mivel az emberek végül leküzdik az útfüggőséget, és kihasználják a peres eljárások jobb hatékonyságát. A tényleges számok egyik forgatókönyvet sem követik. Ehelyett a közigazgatási peres eljárások népszerűsége gyorsan növekedett fennállásának első néhány évében, 1999-ben érte el a csúcst, de azóta csökkenő vagy stagnáló népszerűségnek örvend.<sup>152</sup> Ehhez képest a Xinfang-kérelmek száma az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején ténylegesen csökkent,<sup>153</sup> de 1993 után hosszan tartó, tartós növekedésnek indult.<sup>154</sup> Ezek a tendenciák nem illenek bele a "megszokott bizalom" magyarázatába, és ehelyett arra utalnak, hogy az emberek lelkesen próbálták ki az új peres rendszert annak létrehozása után, de aztán elhagyták azt, miután valamilyen kellemetlenséget tapasztaltak (de nem a hatékonyság viszonylagos hiányát, ahogyan azt fentebb állítottuk).

#### **Negyedik rész: Egy új magyarázat felé**

Az előző vita eléggé leszűkíti a lehetséges magyarázatok körét: kizártuk a kommunista korszak intézményeitől való függőséget, minden olyan kísérletet, amely a kínai történelemben egy erőteljes perellenes hagyományt próbál azonosítani, és minden olyan állítást, amely szerint a pereskedés kevésbé hatékony, mint a Xinfang petíció. Ez a következő következtetésekhez vezet: valami a közigazgatási peres rendszerrel kapcsolatban kellemetlen érzéseket kelt a kínai közvéleményben, és ez elűzi őket, még akkor is, ha a peres eljárás objektíve hatékonyabb, mint a Xinfang-rendszer. Ez azonban nem lehet egyszerűen az a tény, hogy a peres eljárás egy

<sup>149</sup> A kevés létező szabály áttekintését lásd a 132. oldalon.

<sup>150</sup> *Id.* 133-34. o.; lásd még Allcountries.org, 2005, China Statistics 23-9,

[http://www.allcountries.org/china\\_statistics/23\\_9\\_number\\_of\\_civil\\_disputes\\_mediated.html](http://www.allcountries.org/china_statistics/23_9_number_of_civil_disputes_mediated.html).

<sup>151</sup> Lo, 118; 2005 ZHONGGUO FALU NIAN JIAN 1064.

<sup>152</sup> Palmer 179.

<sup>153</sup> Luehrmann, 3. lábjegyzet, 856-57. o.

<sup>154</sup> <http://www.china.org.cn/chinese/2003/Nov/446032.htm>.

bíróági eljárás. Ehelyett szükségszerűen a MINDEN tartalmában, a közigazgatási peres eljárás felépítésében található. Ahogy a Qing jogtörténete és a polgári peres eljárások jelenlegi népszerűsége is mutatja, a kínai emberek tökéletesen képesek elfogadni bizonyos típusú peres rendszereket, még a közigazgatási peres rendszereket is. De vajon az ALL milyen aspektusa teszi ennyire népszerűtlenné? Ezt a kérdést valószínűleg úgy lehet a legjobban megközelíteni, ha összehasonlítjuk az ALL-t azokkal a peres rendszerekkel, amelyek a közvélemény által elfogadottá váltak vagy váltak elfogadottá.

Valójában kevés eljárási különbség van az ALL és a polgári peres eljárások rendszere között.<sup>155</sup> A joghatóság és a helyszín meghatározása nyilvánvalóan nem hasonlítható össze a kettő között, ezért a tárgyalást a nyomozás és a tárgyalás szakaszára korlátozzuk. Mind a közigazgatási, mind a polgári peres eljárásokban a bíróság rendelkezik a feltárási hatáskörrel, bár a felperes saját vizsgálatot folytathat. A közigazgatási ügyekben azonban az alperes (a kormány) nem kérhet bizonyítékokat sem a felperestől, sem külső tanúktól. Ez nagyrészt formalitás, mivel csak a bíróság kényszerítheti a felfedezést. Bár az ALL nem határozza meg kifejezetten, hogyan kell lefolytatni a tárgyalásokat, a közigazgatási peres eljárások nyilvánvalóan ugyanazt a tárgyalási eljárást követik, amelyet a polgári perrendtartás törvényben lefektettek: a bizonyítékok vizsgálata, három rövid szóbeli tárgyalási forduló, a bírák általi mérlegelés és a határozat meghozatala. A bizonyítási követelmények kifejezetten azonosak a polgári és a közigazgatási peres eljárások között. A fellebbezési eljárások is alapvetően hasonlóak.

Az ALL-nak azonban két fontos sajátossága van: először is, a bíróságok nem kísérelhetnek meg közvetítést; másodsor, nyilvános tárgyalást kell tartaniuk, kivéve, ha a "nemzetbiztonsági vagy magánélethez fűződő" aggályok mást diktálnak.<sup>156</sup> Ehhez képest a polgári peres eljárásokban meglehetősen részletes iránymutatások vannak a közvetítés lefolytatásának módjára vonatkozóan, míg a polgári peres eljárások felperesei akkor is kérhetik a zárt tárgyalás megtartását, ha a "nemzetbiztonsági és a magánélet védelmére vonatkozó" kivételek nem érvényesek.<sup>157</sup> Míg a közigazgatási felperesek visszavonhatják a keresetüket, mielőtt a határozat meghozatalát, a bíróság nem jogosult, legalábbis elméletben, hogy aktívan generáljon ilyen eredményt. Ezek a rendelkezések azt sugallják, hogy a közigazgatási peres eljárások célja elsősorban a helyes és helytelen megállapítása, míg a polgári peres eljárások sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a vitarendezésre és a "társadalmi harmónia" megőrzésére, hogy a kínai politika legújabb jelszavát kölcsönözzük. Legalábbis papíron úgy tűnik, hogy a közigazgatási bíráskodás kevesebb esélyt kínál a két fél közötti megbékélésre, így az egész folyamat lényegesen kontradiktóriusabbá válik, mint a polgári peres eljárás. Persze az ALL még mindig túlnyomórészt bíróközpontúnak és így amerikai mércével mérve nem túlságosan kontradiktóriusnak tűnhet, de nyilvánvalóan nem az a helyes jogrendszer, amellyel összehasonlíthatni lehetne.

Az ALL összehasonlítása a történelmi kínai közigazgatási peres rendszerekkel hasonló következtetést eredményez. Amint azt a fentiekben és a meglévő tudományos munkákban is említettük, a hagyományos kínai tudósok és kormányok a "társadalmi harmónia" megerősítésének erőteljes vágyától vezérelve általában a peres ügyek mennyiségének csökkentésére törekedtek. Amikor a perek mégis bíróság elé kerültek, a bírák kénytelenek voltak követni az eljárási szabályokat, de

<sup>155</sup> Hasonlítsa össze általában az ALL-t a Zhonghua Renmin Gonghe Guo Minshi Susong Fa-val [a Kínai Népköztársaság polgári perrendtartásáról szóló törvény] [*a továbbiakban: CLL*].

<sup>156</sup> ALL a 45. és 50. §-ban.

<sup>157</sup> CLL 8. fejezet (85-91. §), 120. §.

gyakran továbbra is a rendezést szorgalmazták.<sup>158</sup> Maga a törvény nem tiltotta ezeket a kísérleteket, miközben a kormányzati és tudományos forrásokból származó retorika egyértelműen ösztönözte őket. Még ha hivatalos ítéletet hoztak is, a határozat gyakran szólított fel a két fél közötti békéltetésre, és a megfogalmazás azt sugallta, hogy a társadalmi béke és egyetértés megőrzése a bíraskodás egyik legfontosabb célja.<sup>159</sup> A tisztviselők jelentős mozgásteret kaptak a megfelelő pénzbírságok, visszafizetések és büntetések meghatározásakor is, és gyakran az erkölcs és a szokás ("ren qing") szempontjai alapján gyakoroltak mérlegelési jogkört.<sup>160</sup> Összességében a Qing peres eljárásrendje azt a benyomást keltette, hogy a peres feleket kevésbé kezelte ellenfélként, akik a jót és a rosszat képviselték, és inkább olyan kérvényezőként, akik egyszerűen csak egy problémát akartak megoldani. Így a rendszer jelentős hangsúlyt fektetett arra, hogy megoldják vitáikat, és ideális esetben biztosítsák, hogy hasonló konfliktusok a jövőben ne merüljenek fel. Ez természetesen éles ellentétben áll az ALL-lal, amely nem teszi lehetővé a közvetítést, és a nyilvános tárgyalások lefolytatásával a vitákat nyíltan kiállítja.

Mivel a Qing közigazgatási peres ügyekben történő közvetítést nyilvánvalóan soha nem vizsgálták, e következtetések többsége a polgári jogviták tanulmányozásából származik. Nincs azonban bizonyíték arra, hogy a legtöbb közigazgatási jogvitát sokkal másképp kezelték volna. Végül is a polgári és a peres ügyek egyaránt az egységes büntető törvénykönyvből származtak, és hasonló jogi eljárást alkalmaztak. Valóban vannak feljegyzések elégedetlen közigazgatási peres felekről, akik, miután rájöttek, hogy a tartományi bírák inkább valamiféle kompromisszumot akartak létrehozni, és így megoldani a vitát, hosszú utat tettek meg Pekingbe, hogy egyértelműbb döntést kapjanak.<sup>161</sup>

A súlyos korrupcióval vagy visszaéléssel kapcsolatos vádak természetesen sokkal másképp kezelték, különösen mivel a kormány a közigazgatási pereket az alacsonyabb szintű tisztviselők ellenőrzésének fontos eszközeként kezelte. Úgy tűnik, hogy a meglévő tudományos kutatások nem adnak támpontokat az ilyen vádak mennyiségére vonatkozóan, de a közigazgatási perek meglehetősen nagy volumene arra utal, hogy a kiterjedt vizsgálatot és súlyos büntetést indokló súlyos ügyek a teljes ügyszámnak csak kisebb részét tették ki. Végül is nehéz elhinni, hogy az évente a Qing-bíróságok elé kerülő mintegy 200 000 közigazgatási jogvitának több mint egy töredéke súlyos korrupciós ügy lehetett, különösen akkor, amikor az egész országban csak mintegy 1300 megye volt. Amint azt a történészek megjegyezték, egy helyi előljárót felelősnek tartottak beosztottjai viselkedéséért, és az ellenük felhozott súlyos vádak gyakran vezettek ahhoz, hogy a hivatalnokot is megvádolták (akár sikerrel, akár nem).<sup>162</sup> Mivel nincs bizonyítékunk arra, hogy az átlagos Csing helyi magisztrátust rendszeresen vád alá helyezték volna, valószínűleg feltételezhető, hogy az ilyen súlyos közigazgatási perek ritkák voltak.<sup>163</sup> Még ha feltételezzük is, hogy minden egyes

---

<sup>158</sup> Az ezzel kapcsolatos szakirodalom nagyon nagy. *Lásd pl.* Cao Pei. *Qingdai zhouxian minshi susong chutan*, 2 ZHONGGUO FAXUE 133-56 (1984); ZHENG QIN, QINGDAI SIFA SHENPAN ZHIDU YANJIU 216-34 (1988); ZHANG JINFAN, QINGDAI MINFA ZONGLUN, 287-93 (1998); ZHONGGUO MINFA SHI 590-92 (Ye Xiaoxin szerk.), 1993); NA SILU, QINGDAI ZHOXIAN YAMEN SHENPAN ZHIDU 254-6 (1981).

<sup>159</sup> *Lásd pl.* Linxia Liang, *Elutasítás vagy elfogadás: Finding Reasons for the Late Qing Magistrate's Comments on Land and Debt Petitions*, 68 BULLETIN OF SOAS 276, 292 (2005).

<sup>160</sup> HUANG 82-89. o. (hasonlítsa össze a törvény által javasolt büntetéseket a tényleges büntetésekkal).

<sup>161</sup> *Pl.* Zhou, 431. o.

<sup>162</sup> A tisztviselőket felelősségre vonták, ha beosztottjaikat korrupcióval vádolták. *Lásd a* CH'U 32-33., 53-54., 114. pontját.

<sup>163</sup> *Id.* 34-35. o.



megye évente tíz súlyos botrányt vagy vitát generálna, ami azt sugallná, hogy a helyi bírák politikai pozíciója állandóan veszélyben van, ezek az ügyek még mindig az összes közigazgatási ügy kevesebb mint 5%-át tennék ki. A legtöbb esetben a pereskedők nyilvánvalóan eléggé törődtek a saját érdekeikkel ahhoz, hogy bírósághoz forduljanak, de a bűncselekmény valószínűleg nem volt olyan súlyos, hogy az fokozott aggodalmat vagy ellenőrzést indokoljon. Úgy tűnt, hogy a legtöbb esetben inkább pitiáner bűncselekményekről van szó, amelyek kisebb korrupciós cselekményeket, például az esedékes számlák kijátszására tett kísérleteket foglalnak magukban.<sup>164</sup> Ezért kevés okunk van feltételezni, hogy a közigazgatási viták nagy többségét nagyon is másképp kezelték, mint a polgári pereket.

A közvetítés alkalmazása egy bíraskodási rendszerben nem teszi azt nem jogszerűvé. Amint Philip Huang bemutatja, a Qing bíróságok elé kerülő ügyek többsége egyértelmű, törvényen alapuló döntést hozott az egyik fél javára.<sup>165</sup> A kérdés, amelyre itt rávilágítani próbálok, nem az, hogy a magisztrátusok vagy bírák megtagadták-e a jog alkalmazását, hanem az, *hogyan* alkalmazták azt. A közvetítés lehetőségének nyitva hagyása a peres eljárást kevésbé tünteti versenyszerűnek. A közvetítés vagy békéltetés ösztönzésével, még a hivatalos határozat meghozatala után is, a bíró többé válik, mint egy rideg döntőbíró, aki ítéleteket hoz a jó és a rossz között, hanem egyfajta apafigurává (vagy kínaiul "Fu Mu Guan", ami szó szerint azt jelenti, hogy "olyan tisztviselő, aki olyan, mint egy szülő"), aki reméli, hogy erkölcsi leckéket ad és megőrzi a társadalmi békét.<sup>166</sup> A két bajkeverő testvér közötti vitát rendező szülőhöz való hasonlítás talán kissé túlzás, de sok tekintetben megragadja a hagyományos kínai bíraskodás lényegét. Egyes feljegyzett ügyekben a bíró jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a peres felek megtanulják az erkölcsi leckét, néha még olyan döntéssel is fenyegetőzött, amelyet egyik fél sem kívánt.<sup>167</sup> A törvény jelentős mozgásteret adott a bírácoknak az ilyen jellegű "nevelésre", de az eljárás továbbra is formális eljárást követett, és a végeredmény továbbra is a *Qing-kódexet* idéző hivatalos határozat volt. A jogfilozófusok persze még mindig vitatkoznak arról, hogy a jog figyelembe veheti-e az erkölcsöt anélkül, hogy elveszítené jogként való státuszát,<sup>168</sup> de semmi sem utal arra, hogy ezek az erkölcsi leckék és a békéltetésre való felhívások a jog részét képezték volna. Ehelyett egyszerűen "kiegészítéseknek" tekinthetők, amelyeket a törvény megengedett. Másrészt viszont mélyreható hatással voltak a jogi eljárások külső megjelenésére, kevésbé tűntek konfrontatívnak, és elméletileg kevésbé rombolták a társadalmi kapcsolatokat.

Jó okunk van azt hinni, hogy a Qing-perek kevésbé kontradiktórius jellegét a közvélemény is üdvözölte. Miközben bemutattuk, hogy a közemberek valószínűleg a bírósági módszereket részesítették előnyben, amikor a kormányzat bevonását kérték a vitáikba, ugyanilyen fontos megjegyezni, hogy eleve nem voltak különösebben lelkesek a kormányzathoz fordulni. A konfucianus tudósok által évszázadokon át oly lelkesen szorgalmazott perellenes és a társadalmi harmóniát támogató nézetek nem maradhattak ki a társadalmi viselkedésből, bár bizonyára nem akadályozták meg, hogy számos ügy bíróság elé kerüljön. Mindent egybevetve, a peres ügyek aránya Kínában történelmileg sokkal alacsonyabb volt, mint az Egyesült Államokban, és semmi jel nem utal arra, hogy a dolgok hamarosan megváltoznak.

---

<sup>164</sup> HUANG 88.

<sup>165</sup> *Id.* 75-106.

<sup>166</sup> *Id.* 75. pont; ZHANG JINFAN 280-84. pont.

<sup>167</sup> Bobby KY Wong, *Dispute Resolution by Officials in Traditional Chinese Legal Culture*, 10

MURDOCH UNIV. ELECTRONIC J. OF LAW § 8 (2003. június),  
[http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n2/wong102\\_text.html](http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v10n2/wong102_text.html).

<sup>168</sup> Ez természetesen Ronald Dworkin elsődleges kritikája a pozitivistákkal szemben.

változás.<sup>169</sup> A viták nagy többségét a helyi közösségeken belül oldották meg, vagy a családok idősei közötti tárgyalás útján, vagy egy kölcsönösen tisztelt szomszéd által végzett közvetítéssel.<sup>170</sup> A törvény gyakran ott lappangott valahol e közvetítések hátterében, akár a "jó" viselkedés normájaként, akár alkudozási eszközként, de magának a kormánynak nem volt szerepe az eljárásban. A konfucianus etika és a közösségi kötelek arra vezettek, hogy ezek a közösségi közvetítések erőteljesen ösztönözzék a kölcsönös megbékélést, bár a helyes és helytelen alapvető meghatározása akkor is megtörtént, amikor a felelőségek vitán felül egyértelműek voltak. Ráadásul, mivel a közvetítéseket gyakran idősebb korú emberek vezették, gyakran nagy adag erkölcsi kioktatást és meggyőzést tartalmaztak. Az emberek inkább a közösségen belüli jó társadalmi kapcsolatokat szerették volna fenntartani, hogy úgymond "megőrizték az arcukat", a lehető legtöbb fél számára. Mivel a legtöbb polgári jogvita szomszédok és olyan emberek között alakult ki, akik jelentős mennyiségű társadalmi teret osztottak meg egymással, nem lett volna elég, ha egyszerűen "igazságot szolgáltatnak", de elhanyagolják a konfliktus során sérült társadalmi kapcsolatok helyreállítását.<sup>171</sup>

Tekintettel a közösségi közvetítés nagy arányú használatára és sikerére, úgy tűnik, ezt még a konfliktusban közvetlenül érintettek is felismerték. Amikor a vita mégis bíróság elé került, akár a közvetítés eredményeivel való elégedetlenség, akár a kommunikáció hiánya miatt, a peres felek valószínűleg jelentős vonakodást éreztek. Minden valószínűség szerint azt remélték, hogy társadalmi megítélésük és kapcsolataik, még a jogi ellenfeleikkel szemben is, a lehető legkevesebb kárt szenvedik el a jogi eljárástól. Ez természetesen következik a közösségi közvetítés általános preferenciájából, és illeszkedik a kínai szociális etika túlnyomórészt konfucianus jellegéhez. Így a Qing peres eljárások kevésbé ellenséges, sőt néha még lekezelő jellege is megnyugtató lehetett a peres felek számára. Azt a benyomást keltette, hogy a hivatalos pereskedés nem elviselhetetlenül ridegebb és rugalmatlanabb, mint a közösségi közvetítés, és ezzel arra ösztönözte az embereket, hogy szívesebben használják a rendszert. A pereskedés valószínűleg még mindig a végső megoldás volt, de annak kiváló feltételeit megkönnyítette a bírósági közvetítés lehetősége.

A köznép és a kormány közötti viták ugyanezt a logikát követték: az embereket még inkább ösztönözte, hogy jó kapcsolatot ápoljanak a hatóságokkal, mint a szomszédaikkal. Még ha a vita elég komoly volt ahhoz, hogy perre menjen, valószínűleg akkor is remélték, hogy a bíró tesz némi erőfeszítést a békéltetés és - amennyire lehetséges - a kölcsönösen kielégítő eredmény érdekében. Amint azt fentebb kifejtettük, a rendkívül súlyos konfliktusok, amelyekben a köznép súlyosan ellenséges viszonyba került a hatóságokkal, valószínűleg meglehetősen ritkák voltak, így valamilyen szintű békéltetés szinte mindig kívánatos volt. Az esetek nagy többségében a peres felek ösztönzései és reményei valószínűleg a polgári pereskedéshez voltak hasonlóak.

Bár a tudósoknak még nem sikerült szisztematikusan megvizsgálniuk a modern kínai közigazgatási peres eljárások mögött meghúzódó motivációkat, a polgári peres eljárásokról szóló meglévő tanulmányok azt sugallják, hogy a kevesebb konfrontáció iránti kulturális preferencia mind a mai napig meglehetősen elterjedt. Ahogy Zhu Suli megjegyzi a híres *Song Fa Xia Xiang (A jog leküldése a vidéki területekre)* című művében, a helyi bírák gyakran kénytelenek újítani, amikor a formális jog nem látja előre a polgári peres ügyek összetettségét. Az ilyen újítások végrehajtása során a legsürgetőbb szükséglet,

<sup>169</sup> *Lásd* HUANG, 170. o.

<sup>170</sup> Az ilyen közvetítés alapvető áttekintését lásd ZHANG JINFAN 286. és HUANG 57-64. pontjában.

<sup>171</sup> HUANG (60-62. o.); ZHANG JINFAN (293. o.).

ahogyan azt mind a bírák, mind a peres felek felismerték, a "probléma megoldása".<sup>172</sup> A közvetítés itt gyakran jól jön. A peres felek általában nem arra törekszenek, hogy ellenfelüket "rosszhiszeműnek" bélyegezzék vagy megbüntessék, hanem csupán saját érdekeiket akarják védeni. Jó néhány esetben a két fél közötti társadalmi ismeretség valójában arra készteti őket, hogy a másik félre nézve enyhébb következményeket kívánjanak.<sup>173</sup> Más tudósok, akik empirikus kutatásokat végeztek a helyi kínai bírásokról, gyakran jutottak hasonló következtetésekre.<sup>174</sup> Ez természetesen teljes mértékben összhangban van a Qing idején oly erős kulturális hagyományokkal. A Qing közigazgatási pereskedéshez hasonlóan a közigazgatási panaszok hatalmas mennyisége, amelyet az emberek ma akár a Xinfang hivatalokhoz, akár a bíróságokhoz nyújtanak be, arra utal, hogy ezeknek csak kis töredéke lehet olyan rendkívül súlyos konfliktus, amelyben a kérelmező vagy pereskedő már nem remél semmiféle megbékélést a vádlott tisztviselővel, különösen mivel a legtöbb beadvány olyan helyi hatóságok ellen irányul, amelyek a konfliktus elülte után is fontos részét képezik a helyi életnek. A közvetítés hiánya és a közigazgatási perekben kötelezően előírt nyilvános tárgyalás ezért rendkívül kényelmetlen lehet a petíció benyújtói számára a kevésbé súlyos konfliktusokban, amikor a céljuk csupán saját érdekeik előmozdítása, nem pedig a sértő hatóságok megbuktatása.

Ezen túlmenően a népi közvetítő bizottságok 1954-es létrehozása a kínai népnek a vitarendezés kevésbé konfrontatív módszerei iránti történelmi preferenciájának egyértelmű folytatásának tűnik. E bizottságok folyamatos életképessége, valamint a közvetítéssel végződő polgári jogviták magas aránya<sup>175</sup> elég erős jelnek tűnik arra nézve, hogy a kontradiktórium-ellenesség kultúrája valóban él és virul, és hogy Zhu Suli megfigyelései valóban egybecsengenek a nagyobb léptékű statisztikákkal.

Kicsit habozom, hogy ezt a hagyományt "konfucianus" hagyománynak nevezzem. Ahogy szinte minden Kína-szakértő egyetért abban, hogy a konfucianizmus életképessége a modern Kínában nem egyértelmű. Természetesen már nem dominál a kormányzati vagy tudományos diskurzusban, és a hivatalos propaganda hosszú időn át egyenesen támadta. Miközben a mindennapi életben és a társadalmi normákban elfoglalt helye egyértelműen megváltozott, Kína összetett modern történelme miatt lehetetlen bármilyen általános kijelentést tenni a konfucianizmus "jelenlegi állapotáról". Mindazonáltal, még ha az emberek már nem is hivatkoznak kifejezetten konfucianus szövegekre, hogy igazolják a konfrontációval szembeni ellenszenvüket, ez nem jelenti azt, hogy a társadalmi és családi kultúra által beléjük oltott viselkedési "szokások" szükségszerűen a felismerhetetlenségig megváltoztak. Az indoklás megváltozása nem mindig jár együtt a viselkedés megváltozásával. Valójában, ha a viselkedés elég mélyen beágyazódik a kultúrába és a hagyományba, akkor nagyon könnyen túlélheti annak az ideológiának a megszűnését, amely eredetileg megszülte. A kereszténység nyugati jogi hagyományokra gyakorolt hatását tanulmányozó tudósok számára bizonyára nem idegenek az ilyen esetek. A Zhu Suli által szolgáltatott adatok nem jelentik azt, hogy a konfucianizmus, mint ideológia még mindig

---

<sup>172</sup> ZHU SULI, SONG FA XIA XIANG 179-83 (2005).

<sup>173</sup> *Id.* 179-83., 245-47. pont.

<sup>174</sup> *Lásd pl.* Sida Liu, *Beyond Global Convergence: Conflicts of Legitimacy in a Chinese Lower Court*, 37 LAW & SOCIAL INQUIRY 75 (2006).

<sup>175</sup> Sok városban és településen ez az arány elérheti a 80%-ot is, és általában mindenképpen 60% fölött van. *Lásd pl.* Li Jiang város, <http://www.51766.com/www/detailhtml/1100431928.html>; Peng Lai város, <http://www.jiaodong.net/ytzfw/system/2008/06/24/010279592.shtml>; Hainan tartomány,

<http://www.whhfy.gov.cn/news.php?id=540>. Egyes tartományok a bíróságaik számára minimális közvetítési százalékos követelményeket határoznak meg, általában 50% körül:  
[http://www.xjbz.gov.cn/html/news/jrbz/2007-7/17/10\\_07\\_38\\_834.html](http://www.xjbz.gov.cn/html/news/jrbz/2007-7/17/10_07_38_834.html);  
<http://www.gs.chinanews.com.cn/news/2008/09-19/8213.shtml>.

él Kínában, hanem csupán azt jelzi, hogy bizonyos, régen kialakított társadalmi-jogi szokások még most is fennállni látszanak, az *Analektusok* idézésével vagy anélkül, hogy ezt igazolná.

Minden hibája és homályossága ellenére a Xinfang-rendszer a peres eljárásoknál határozottan kevésbé ellenséges és harcias megoldási eljárást kínál.<sup>176</sup> Abban a meglehetősen valószínűtlen esetben, ha egy hivatal elfogad egy beadványt, az egyik leggyakoribb válasz az, hogy egy "munkacsoportot" ("gong zuo zuo") küldenek le a helységbe, ahol a vita történt, majd megpróbálják a konfliktust informális és gyakran békéltető eszközökkel megoldani, általában valamilyen kompromisszum létrehozásával.<sup>177</sup> Kétségtelen, hogy ezek a módszerek valószínűleg kényelmesebbek, mint egy olyan peres eljárás, amelyben a bírósági közvetítéssel történő békülés formálisan lehetetlen.

Számos tudós azzal érvelt, hogy a közigazgatási peres eljárásokban a közvetítés formális tilalma ellenére a bíróságok titokban mégis ösztönzik a közvetítést különböző utalások és felhívások révén.<sup>178</sup> Ez tükröződik az ügyek magas százalékában, amelyeket a befejezés előtt visszavonnak. Mégis kissé ostobaság lenne elvárni, hogy az átlagos pereskedő vagy kérelmező ezt felismerje, hiszen még a képzett tudósoknak is bonyolult ügyek adathalmazait kell átválogatniuk ahhoz, hogy erre a következtetésre jussanak. A petíciót benyújtóktól elvárható, hogy végezzenek némi alapkutatót a jogról és esetleg a különböző keresetformák sikerességi arányáról, de nem várható el tőlük, hogy lépést tartsanak a legújabb tudományos fejleményekkel. Amit a MINDEN kutatás során látnak, az egy olyan peres rendszer, amely kifejezetten tiltja a közvetítést, és valószínűleg ezt fogják a gyakorlatban is igaznak hinni. Természetesen, ha a közigazgatási peres felek száma nagyobb lenne, akkor a bíróságok nem hivatalos közvetítés alkalmazása szájról szájra terjedhetne. Az a jelenség azonban, amelyre ez a tanulmány magyarázatot keres, éppen az, hogy miért olyan alacsony a peres eljárások volumene.

Nem feltétlenül egyértelmű, hogy a látszólag kontradiktórus tárgyalási eljárástól való félelem elegendő-e ahhoz, hogy ellensúlyozza a Xinfang-rendszerben rejlő eljárási hiányosságokat, de nincs szükség részletes értékelésre. Amint fentebb említettük, a peres rendszertől való irracionális félelem vagy a peres rendszerrel kapcsolatos kellemetlenségek könnyen előítéletesen vakká tehetik a potenciális peres feleket annak előnyeivel szemben. Így, bár egyértelműen a peres eljárás a jobb megoldás, lehet, hogy egyszerűen túl kényelmetlenül érzik magukat ahhoz, hogy ezt megértsék. Tekintettel arra, hogy jobb ítélőképességünket milyen könnyen elhomályosíthatja az előítélet, ez egyáltalán nem túlzó forgatókönyv.

Lehetséges, hogy az itt javasolt magyarázatot a "racionális választás" elméletének egy fejlettebb változataként mutatjuk be. Ez szükségszerűen a petíció benyújtóinak *hosszú távú* érdekein alapulna: a helyi hatóságokkal való hosszú távú kapcsolatukat esetleg többre értékelnék, mint a vita megoldásához fűződő rövid távú érdekeiket. Mivel úgy tűnik, hogy a peres rendszer fokozott "kontradiktórus jellege" jobban károsítja ezt a hosszú távú kapcsolatot, mint a Xinfang petíció, a petíció benyújtói hajlandóak elviselni a rövid távú siker kisebb esélyét. Ennek a magyarázatnak számos technikai problémája van, mielőtt meggyőző elméletnek tekinthető: Amint azt a Xinfang petíciót benyújtókkal szembeni széles körű megtorlás mutatja, a helyi tisztviselők is meglehetősen ellenségesek a petíciókkal szemben, így a hosszú távú kapcsolatokban rejlő előny, bár valószínűleg létezik, nem biztos, hogy rendkívül látványos. Így tehát, hogy ez az előny elegendő-e ahhoz, hogy leküzdje a drasztikusan alacsonyabb

<sup>176</sup> Palmer, 175. o.; Thireau & Hua, 87. o. (megjegyezve, hogy mind a Qing közigazgatási peres

eljárások, mind a Xinfang petíciók eléggé nem konfrontatívak).

<sup>177</sup> Pl. Minzner, 25. o.; YING XING, DAHE YIMIN SHANGFANG DE GUSHI 55-61. o.

<sup>178</sup> Palmer, 183. o.; He Haibo, *Xingzheng Susong Chesu Kao*, ZHONG WAI FAXUE (2001), *elérhető a következő címen: Xingzheng Susong Chesu Kao*, ZHONG WAI FAXUE (2001).

[http://article1.chinalawinfo.com/article/user/article\\_display.asp?ArticleID=35464](http://article1.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=35464).



a Xinfang petíció sikerességi aránya erősen megkérdőjelezhető. Mindenesetre a hosszú távú és a rövid távú érdekek ilyen jellegű számításai eleve rendkívül kétértelműek, és nagyon nehéznek tűnik az összehasonlítás szilárdan racionális alapjának meghatározása. Könnyebb azt hinni, hogy a "kontradiktóriummal" szembeni ellenszenv egyszerűen előítéletesebbé tette a petíciót benyújtókat a pereskedéssel szemben.

Nem áll szándékomban azt sugallni, hogy a közvetítés tilalma az egyetlen lehetséges oka annak, hogy az ALL hidegebb fogadtatásban részesült, mint a jelenlegi polgári peres rendszer vagy a Qing jogrendszer. Túl sok történelmi és kulturális tényező van, amely befolyásolhatja ennek az állításnak az érvényességét. Ez hihető, és az összehasonlítások nyilvánvalóan igen tanulságosak, de legalább egy teljes könyvre lenne szükség ahhoz, hogy az összes lehetséges ellenérvet teljes mértékben megvizsgáljuk. Másrészt a kevésbé kontradiktórius megoldás talán az *egyetlen* olyan pozitívuma a Xinfang-rendszernek, amelyet a közigazgatási peres eljárás nem tud felülmúlni. Bemutattuk, hogy a Xinfang-rendszer sokkal rosszabb esélyt kínál a sikeres megoldásra, és hogy Kína jogi és politikai történelme nem mutat elég erőteljes "perellenes" hagyományt ahhoz, hogy megmagyarázza az ALL hatalmas népszerűtlenségét. Az alternatívák kizárásával történő bizonyítás durva, de - legalábbis jelen esetünkben - hatékony lehet.

### **Következtetés**

Ez a tanulmány azzal érvelt, hogy a Xinfang-rendszer közigazgatási perekkel szembeni nagyobb népszerűségének legjobb magyarázata az utóbbi merev és kontradiktóriusabb eljárása, amely a közvetítés és a magánperes tilalmából ered. Bár nem mutattam be ennek az elméletnek a közvetlen bizonyítékát, ehelyett megálltam a lehetséges érvényességének és az alternatív magyarázatok kudarcának bemutatásánál, a közvetlen bizonyíték megalkotása meglehetősen egyszerű lenne. Intuitív módon szükség lenne egy átfogó felmérésre a Xinfang-kérelmezők körében, amely legalább olyan alapos lenne, mint a 2004-ben a kormány felhatalmazása alapján végzett felmérés, és amely közvetlen módon megkérdezné őket, hogy miért választották a Xinfang-rendszert a pereskedéssel szemben. Az, hogy a korábbi kutatók nem tették fel ezt a kérdést, súlyosan korlátozta a Xinfang-jelenséggel foglalkozó jelenlegi kutatások, köztük e tanulmány terjedelmét.

Feltételezve, hogy az általam javasolt magyarázat végül bebizonyosodik, ahogyan azt várom, a következményei nagyon jelentősek lennének. A legfontosabb, hogy megmutatná Kína közvetítésen alapuló jog iránti kulturális affinitásának erejét, és így fontos esettanulmányt nyújtana a kínai jog és a nyugati jogrendszerek közötti általánosabb kulturális összehasonlításokhoz. A politikai döntéshozók számára ez azt is sugallná, hogy az ALL népszerűségének növelésére irányuló jövőbeli kísérleteknek - amennyiben azok normatív vagy gyakorlati szempontból valóban kívánatosak - nem feltétlenül a lakosság "jogtudatosságának" növelésére kellene összpontosítaniuk. A polgári peres eljárások sikere és Kína saját jogi hagyományai azt sugallják, hogy a kínai kultúrából nem hiányzik a pereskedési hajlandóság, amennyiben a jogrendszer megfelelő bizonyos követelményeknek. A reformok fő irányvonala tehát a MINDEN megváltoztatására kell, hogy irányuljon, nem pedig azokra az emberekre, akik potenciálisan használni fogják azt. Mivel a jog reformja sokkal könnyebb, mint a kulturális szokások vagy preferenciák megváltoztatása, a közigazgatási peres eljárások jövője Kínában még szebb lehet, mint azt sokan feltételezik. Talán mégsem lesz olyan nehéz feladat kihúzni a Xinfang-petíció árnyékából.