



*Xinfang Yu
Shehui Maodun Chongtu Guanli
Yanjiusheng Jiaocai*

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

信访学概论

主 编 薄 钢

副主编 郑广森 吴镒鸣



中国民主法制出版社

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

信访学概论

主 编 薄 钢

副主编 郑广淼 吴镒鸣



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信访学概论: 薄钢主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2012. 3

(信访与社会矛盾冲突管理研究生教材)

ISBN 978-7-5162-0121-3

I. ①信… II. ①薄… III. ①信访工作—概论—研究生—教学参考资料IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 186640 号

图书出品人: 肖启明

出版统筹: 赵卜慧

选题策划: 张霞

责任编辑: 张霞 刘春雨

书名/信访学概论

XIN FANG XUE GAI LUN

作者/薄钢 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

E-mail: mzfz@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×1092毫米

印张/21.25 字数/349千字

版本/2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

印刷/北京天宇星印刷厂

书号/ISBN 978-7-5162-0121-3

定价/45.00元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

编辑出版编委会

- 主任：**薄 钢 北京市政府副秘书长，北京市信访办主任
- 执行主任：**张宗林 北京市信访办副主任
- 刘 林 北京城市学院党委书记、校长
- 顾问：**陆学艺 中国社会学会名誉会长，中国社会科学院荣誉学部委员
北京工业大学人文社会科学学院院长
- 朱维究 国务院参事，中国行政管理学会副会长，中国法学会行政
法学研究会副会长，中国政法大学台湾法研究中心主任
- 委员：**刘树年 北京市信访办副主任
- 李培林 中国社会学会副会长，中国社会科学院学部委员，中国社
会科学院社会学研究所所长
- 谢立中 中国社会学会副会长，北京大学社会学系主任
- 沈 原 中国社会学会副会长，清华大学社会学系主任
- 李路路 中国社会学会副会长，中国人民大学国家社会发展研究院
常务副院长，中国人民大学调查与数据中心副主任
- 许传玺 北京市社会科学院党组成员、副院长
- 单光鼐 中国社会科学院社会学所研究员，《青年研究》主编
- 田培源 北京城市学院党委副书记
- 胡丽琴 北京城市学院教务长
- 刘承水 北京城市学院校长助理、研究部主任
- 郑广森 北京市信访矛盾分析研究中心副主任
- 刘二伟 北京市信访矛盾分析研究中心专题部主任



主 编：薄 钢

副 主 编：郑广森 吴镛鸣

信 访 学 概 论

撰 稿 人：

薄 钢	朱 涛	郑广森
刘小妹	孙兰英	郭立学
关 立	郭一斐	李慧敏
施 桐	王 静	吴镛鸣
高辰年		

总 序

中国社会学会名誉会长

中国社会科学院荣誉学部委员

北京工业大学人文社会科学学院院长

北京市信访矛盾分析研究中心特聘专家

陆学艺

中国改革开放 30 多年来，坚持以经济建设为中心，艰苦奋斗、几经曲折，终于基本实现了经济现代化。近年来有关我国经济发展的宏观数据表明，我国的经济结构已经达到了工业社会中期阶段水平。与此同时，我国的社会建设也取得了很大成就，社会结构发生了深刻的变化。但是，与经济发展相比较，我国的社会建设还相对落后。国内国外的经验和教训充分说明，经济结构不能孤军独进，社会结构可以稍后于经济结构的变动，但这种滞后有一个合理的限度，超过了这个限度，如果长期滞后，就会影响经济社会的协调发展，影响经济的持续发展，阻碍经济结构持续变化。因此，目前摆在我们面前的首要任务不仅要促进经济长期平稳较快发展，还要兼顾社会的发展与建设。在目前经济快速发展的阶段，重视社会体制改革和社会政策调整，加强社会建设和管理，以此来促进经济社会协调发展，促进社会和谐稳定，使我国顺利进入现代化国家行列，已成为我们的一项紧迫任务。

信访工作是我们党和政府联系群众的桥梁和纽带，是社会建设和社

会管理的组成部分，也是我们洞察当前我国社会矛盾复杂变化的一个主要渠道和窗口。

信访制度是在我国革命和建设进程中逐步形成的一项群众工作制度，是国家进行政治、经济和社会管理的重要手段之一，也是公民参与社会治理的一种基本方式。在新的历史时期，信访制度具有多方面的功能：第一，信访制度有利于密切党和政府与人民群众的血肉联系，有利于发扬“从群众中来，到群众中去”的优良传统；第二，信访制度具有政治、经济和社会信息的汇集功能，是送上门来的“情报”；第三，信访制度具有保障人民群众权利表达和权利救济功能；第四，信访制度是人民群众的政治参与和监督、纠错机制。

党的十六大以来，信访工作的定位得到进一步明确，即信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性、重点工作，是社会建设和社会管理贯穿始终的工作。通过信访工作实践，可以研究当前我国社会转型时期经济、政治、文化、社会等各个方面的形势和存在的问题，为加强社会建设、创新社会管理提供调整政策、改进工作的依据，从而做到多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

近几年来，北京市信访工作不断创新工作理念，改变传统思维模式，改革传统的工作模式，推动信访工作从过去表层汇总型信访向深层剖析型信访转变，从过去实务操作型信访向理论研究型信访转变，从过去参与保障型信访向参与决策型信访转变，使首都信访工作发生了重大变化，走在了全国前列。

2009年11月25日，经市委市政府批准，北京市信访办在全国率先成立北京市信访矛盾分析研究中心。“中心”为中共北京市委、北京市人民政府信访办公室直属事业单位，是全国信访系统中第一个分析和研究通过信访渠道反映出来的社会矛盾和社会问题的专门机构，也是北京市党政机关中唯一一个利用信访资源从事社会矛盾和社会问题研究的专门机构。我认为，这家研究中心的成立是一个创举，是北京市委市政府

适应新的形势需要而作出的一项重要决定。

研究中心成立之后，一方面开展对信访基础理论、信访态势和信访风险评估等重点问题的系列研究，已经做出了多项成果，产生很好的社会影响；另一方面，还致力于信访专业人才培养。

在推动信访工作实现专业化的过程中，信访专业人才的培养尤为关键。加强新时期信访工作队伍建设和培养，是做好新时期信访与社会管理创新工作的重要前提。中共中央十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中有一节专门提出要“建设宏大的社会工作人才队伍。造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要”。有关方面计算过，如按工业化国家每千人有1.5—2个社会工作人员计算，中国需要200—270万社会工作者。这还只是就社会建设和社会管理等几个专门领域说的，如果按十六届六中全会决定中讲到的“坚持正确的用人导向，选好配强领导班子，注重培养选拔熟悉社会建设和管理的优秀干部”的要求，缺的社会工作人才就更多了。《决定》还明确指出：要“加强专业培训，提高社会工作人员职业素质和专业水平。制定人才培养规划，加快高等院校社会工作人才培养体系建设，抓紧培养大批社会工作急需的各类专门人才。充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，通过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平”。

遵照中共中央十六届六中全会《决定》的精神，也结合信访工作急需专门人才的迫切要求，2011年末，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室和北京城市学院研究协商决定，将在北京城市学院开设“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班。该研究生班是由国务院学位委员会审定的全国首个信访研究生班，通过全国硕士研究生统一入学考试录取考生。“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班的设立是当前加强和创新社会管理工作的重要举措，必将有力推动信访工作向专业化方向迈进，为信访工作培养专业化人才，为提高广

大信访干部的能力素质，提升信访工作的质量，更好地研究和化解社会矛盾发挥积极作用。

为了满足“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班课程设置的需要，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室，北京市信访矛盾分析研究中心和北京城市学院共同约请了社会学、法学、政治学、历史学等方面的专家学者和教学研究人员，共同编写了一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”，具体包括：《信访学概论》、《高级信访工作实务》、《中国信访史研究》、《冲突与危机管理》、《信访法制》（上下）。

信访学是一门实践性很强的学科，必须紧跟信访实践的发展，及时回应信访工作实践层面提出的问题，这正是信访学研究的现实意义。本套教材一方面提供一个对信访研究的全方位认识，一方面还与当前新的社会形势相结合，提出了对信访工作更深层次的理论探讨，富有强烈的时代特征。相信这套教材对于推动信访专业人才培养，实现新时期信访工作科学化、学科化、专业化发展，将发挥重要的指导作用。

信访学科是一门刚刚新建的学科，但她是一门适应当今中国经济社会发展需要的学科，是适应我国构建社会主义和谐社会需要应运而生的一门学科。编写的这一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”是创建信访学科的一个重要组成部分。经过各方面的共同努力辛勤劳动，现在终于出版了，可喜可贺！“凡事开头难”，新编写的这一套教材，一定还有许多不完善之处，希望各方读者，不吝赐教，提出宝贵意见，使这套教材逐步臻于完善。有人说“草鞋无样，越打越像”，随着社会的发展，随着信访工作的实践和理论的深入开展，随着信访学科的教学和研究不断提高，这套教材一定会逐步完善，越编越好，为新创建的信访学科的成长、发展作出应有的贡献。



2012年8月于北京

前 言

自 1951 年创设以来，信访制度已经有 60 多年的历史，与共和国的历史相当。在各个历史时期，信访工作一直承担着联系党和群众密切关系的作用。进入 21 世纪，信访量曾一度逐年攀升，关于信访工作是否能够适应新时期经济社会发展的需要成为被热切讨论的议题，关于信访制度改革完善的观点和论著也如雨后春笋般涌现出来，信访理论的研究探讨逐渐成为一门“显学”。为了进一步推动信访工作和信访制度的发展和完善，有必要整理这些理论观点，界定一些富有争议的概念，澄清一些理论误区。2005 年《信访条例》经修订后颁布施行，充实和完善了 1995 年《信访条例》中的内容，根据工作需要增加了一些新的内容。某种程度上，2005 年《信访条例》是对一些理论争议的回应，尤其是对主张取消信访制度理论的有力回应。2007 年，中共中央、国务院发布《关于进一步加强新时期信访工作的意见》，进一步强调了信访工作的基础地位和重要作用。

长时间以来，信访工作被认为是一种“辅助性”的工作，信访部门也被认为是“弱势”的部门，信访理论的研究工作一直较为薄弱。其实，信访是一门学问，甚至是一门很深的学问。某种程度上说，正是由于我们长久以来忽视对其理论和规律的探索 and 把握，缺乏对这门学问的深入研究，才产生了一些理论误区，导致了一些理论误解。例如，有些理论将信访与“法治”对立起来，并认为信访阻碍了我国的“法治进程”。这种观点是对信访工作和信访制度的误解。信访与“法治”并不矛盾，相反，信访可以促进“法治”的发展。

进入新时期，我国的社会和经济发生了巨大的变化，各种矛盾在社会转型期不断涌现，这对我们的社会管理提出了新的要求。信访工作在新时期应当顺应经济社会的发展，与时俱进，要实现从以往的表层汇总型信访向深层剖析型信访转变，

要实现从以往的实务操作型信访向理论研究型信访转变，要实现从以往的参与保障型信访向参与决策型信访转变。只有实现这个“三个转变”，才能使信访工作走在时代的前列，适应新形势和新情况的发展。相应的，要加强信访与社会矛盾理论的研究，培养和建立对信访理论有深入了解和精湛研究的研究队伍。

本书是“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”中的一本，在吸收以往信访理论研究成果的基础上，力图对信访制度做一个全面的、综合的概括论述。本书的主要写作分工是：薄钢同志撰写绪论、第一章；朱涛同志撰写第二章；郑广森同志撰写第三章；刘小妹同志撰写第四章、第九章；孙兰英同志撰写第五章；郭立学、关立同志撰写第六章；郭一斐、李慧敏、施桐同志撰写第七章；王静同志撰写第八章；吴镒鸣同志撰写第十章；高辰年同志撰写第十一章。

薄钢

2012年7月

目 录

总 序 / I

前 言 / i

绪 论 / 1

第一章 信访学概述 / 12

第一节 信访学的概念和特征 / 12

第二节 信访学的研究对象 / 23

第三节 信访学的研究任务 / 31

第二章 信访的起源与发展 / 41

第一节 信访的历史起源与发展 / 41

第二节 新中国成立前的信访 / 46

第三节 新中国成立后的信访 / 49

第四节 信访与和谐社会建设 / 70

第三章 信访概述 / 80

第一节 信访的概念和特征 / 80

第二节 信访的性质和功能 / 86

第三节 信访与相关制度的区分 / 92

第四章 信访法律关系 / 102

第一节 信访法律关系 / 102

第二节 信访主体的权利和义务 / 113

第三节 法律责任 /126

第五章 信访的分类 /132

第一节 信访分类概述 /132

第二节 信访的具体分类 /141

第六章 信访工作和信访部门 /148

第一节 信访工作概述 /148

第二节 信访工作的性质、指导思想和目标任务 /154

第三节 信访工作原则 /155

第四节 信访部门的机构设置 /159

第五节 信访工作机构的职责 /166

第六节 信访工作机制 /169

第七章 信访的提出、受理与办理 /181

第一节 信访提出概述 /181

第二节 来信的受理和办理 /186

第三节 来访的受理和办理 /191

第四节 其他信访事务受理 /195

第八章 信访督办与信访听证 /211

第一节 信访督办概述 /211

第二节 信访听证 /220

第九章 信访终结 /235

第一节 信访终结概述 /235

第二节 信访终结的理由和方式 /242

第三节 信访终结的后果 /247

第十章 信访理论研究 /251

第一节 信访理论研究的现状 /251

第二节 信访理论研究的工作机制 /274

第三节 信访理论的研究方法 /278

第十一章 当代信访与相关制度的比较 /290

第一节 国外的相关制度介绍 /290

第二节 我国信访与国外相关制度的比较 /310

参考文献 /317

后 记 /325

绪 论

信访制度是具有中国特色的社会主义制度体系中，体现民主、反映民意和作为救济权利的一种符合中国经济社会特点的制度设计。信访工作是党和政府联系群众的桥梁和纽带，是自觉接受群众监督的重要途径，是维护群众权益的补充救济渠道。

当前，随着改革开放的不断深化，我国社会结构发生深刻变动，社会矛盾呈现出多样化、复杂化的趋势。能否正确处理人民内部矛盾，统筹协调各种利益关系，减少社会冲突，直接关系到改革与发展的前途命运，关系到社会主义事业的兴衰成败。信访工作是社会管理工作的一项重要内容。新时期，我们需要以科学发展观为统领，与时俱进，从我国当前经济社会发展形势出发，在理论和实践两个层面重新认识信访制度和新时期信访工作，积极发挥信访工作在加强和创新社会管理中的作用，从而有效化解各种社会矛盾，保持社会安定有序。

一、关于我国当前经济社会发展形势的思考

当今，经济社会等各方面正在快速发展的中国，不仅要面对发展起来的问题，还要面对公平正义的焦虑和路径锁定的忧叹。在这一特殊的发展阶段，以胡锦涛同志为总书记的党中央审时度势，适应新的发展形势和发展要求，提出了科学发展观这一重大战略思想，深刻回答了实现什么样的发展、怎样发展这一基本问题。全面、正确地理解和思考当前我国经济社会的发展形势，必须以科学发展观为指导，才能从时代特征和我国经济社会发展的最新实践出发，不断深化对发展的规律性认识。

2012年适逢邓小平南方谈话20周年、党的十八大召开，全社会对进一步深化改革表现出普遍关切，标注着30多年来以开放为先导的改革进入了新的历史方位。^{〔1〕}

〔1〕 人民日报：《宁要不完美的改革 不要不改革的危机》，链接：<http://www.chinanews.com/gn/2012/02-23/3690700.shtml>。

结合当前我国经济社会发展形势，我们有以下几点思考：

（一）当前中国经济社会发展的核心主题是“深化改革”

30 多年来，中国的改革本身就是循着从易到难、从局部到全局、从增量到存量的顺序展开。渐进式的改革之路上，中国经济社会发展已进入全新阶段。自 2006 年至今，中国经济社会发生了巨大变迁，尤其是 2008 年爆发的国际金融危机给我国带来重大冲击，中国社会已步入改革攻坚期、社会转型期和矛盾凸显期。这一时期，国家从上到下，核心的主题就是如何深化改革。这应该是一场系统、全面、触及顶层机制的改革，其中首当其冲、重中之重的是政府改革以及政治体制改革。

为什么要继续深化改革呢？毋庸置疑，坚持改革开放是决定中国命运的一招，是解决中国问题的希望。经过 30 多年发展，我国改革已经进入攻坚克难的深水区，早已过了“摸着石头过河”的阶段。胡锦涛同志指出：“当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出，制约科学发展的体制机制障碍躲不开、绕不过，必须通过深化改革加以解决。”积极稳妥推进政治体制改革，发展社会主义民主政治，是党和国家始终不渝的奋斗目标。纵观 30 年来的改革开放历程，应该说，经济体制改革每推进一步，政治体制改革就深化一步。特别是党的十六大以来，我国积极稳妥推进政治体制改革，取得重大进展。2007 年 10 月，党的十七大提出，坚定不移发展社会主义民主政治，明确政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。^{〔1〕}

现阶段经济方式转变、社会结构调整、利益格局平衡，无一不触及深层次的政治体制改革问题。面对这一形势，政府必须超越传统路径，重新界定国家与社会、政府与公民之间的关系，对原来的改革进行系统反思，形成新的改革思路和改革模式。近一个时期以来，全社会已凝聚起强大的改革共识，党与政府强调要改，媒体呼吁要改，广大群众更是期盼真改、深改、快改、稳改。启动新一轮系统改革既有深厚的民意基础与法理支撑，同时具备国家权力的强力推动。

（二）“公平正义”是新一轮改革的基本方向和价值取向

应该如何认识新一轮改革的基本取向呢？我们应该认识到，社会不公是当前

〔1〕 胡锦涛：《政治体制改革须随经济社会发展深化》，链接：<http://news.sohu.com/20071015/n252656684.shtml>。

一切矛盾的聚焦点，公平正义是当前中国社会要解决的核心问题。推进经济社会发展的目的，不是单纯的财富积累，而是让人民共享发展成果，实现社会公平正义，促进公民自由而全面的发展。新一轮的改革思路与模式，即以公平正义为基本方向和价值取向，建立起一套能够保障公平正义的新体制。这种新体制，既能约束权力和资本，促进社会公正，也能抵制垄断，激发经济发展和社会生活的活力。特别要指出的是，在新一轮改革中，促进权利平等的改革将放在一个非常重要的位置。

那么，如何理解新一轮改革的主要内涵呢？以公平正义为核心诉求点，从人民群众的价值判断出发。在政治领域，人民群众希望看到依法行政的政府，谦卑恤民的权力，坐实的人民主体地位。在人权领域，人民群众希望落实人人生而平等的生命权、健康权、劳动权及其报酬权。在经济领域，人民群众希望享有健康的市场秩序，获得公平交易、财富安全的保障。在社会领域，人民群众希望平等地拥有的人格尊严，享受公共福利，以主人身份参与自治。在人民群众心里，改革归结到一点，无非就是调整好国家权力与人民权利的关系，而且调整的出发点和落脚点是让国家权力更好地服务、保障、增进人民权利。

（三）改革开放已经进入“改革顶层设计”阶段

面对社会各方面、各层次的利益相互交织、盘根错节，新一轮改革需要进行“自上而下”的“顶层设计”，这使得政府改革成为改革的重中之重。从顶层设计出发的政府改革，核心目标是推进民主政治建设，主体内容是转变职能，终极结果是建设廉政政府。

人们越来越期待这样一种政府改革，它能够克服现有改革在某些方面存在的分散化、表面化、简单化缺陷，更全面、更深入、更科学地制定政策制度；它能够超脱于地方利益、部门利益、个人利益之上，公平、公正、合理地分配社会资源利益；它能够最大限度地减少改革阻力、最大程度凝聚改革共识、最大范围地形成改革动力。实现这一期待，首先，推进民主政治建设是政府改革的目标，这需要让公众的声音更快捷、更方便、更有效地进入政府的公共决策视野，让民主决策、民主监督的创新实践不断科学化、制度化。

其次，转变职能是政府改革的主线，其中正确界定政府与市场、企业、社会的关系，是改革的首要问题，也是改革的关键，这项工作牵扯到政府系统内各个部门的重新定位与职能重组。最后，廉政建设是政府改革的必然。政府改革，就是要从破解自身的不足、纠正自身的错误做起，而这又须臾离不开与人民群众更紧密的沟通、互动。改革是否成功最终来自人民群众的价值判断。“看到了什么，获得了