

张谦喜 编

信
訪
工
作

吉林人民出版社



信访工作

张 谦 喜

吉林人民出版社

信 访 工 作

张 谦 喜

*

吉林人民出版社出版 北方书刊发行公司发行
长春市第八印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 5.75印张 120,000字

1987年3月第1版 1987年3月第1次印刷

印数：1—25,200册

统一书号：3091·559 定价：1.30元

敬贈王艷去川情誼

衷心感謝您對
印的熱誠支持。

涇阳县信訪辦

張謙書

87-6
6

序 言

张谦喜同志结合多年信访工作实践，经过三年多艰苦努力，写成了《信访工作》一书，现在出版了。它的问世，反映了信访工作在理论与实践的结合上有了新的开端，是我省信访工作战线上的可喜成果，它将会对信访工作及信访工作研究起到一定的推动作用。

借此书出版之机，谈谈信访工作。

人民信访工作，是我们党和国家密切联系群众的政治窗口之一，是密切党群关系不可缺少的桥梁和纽带。通过处理人民来信来访，经常保持同群众的联系，倾听群众的呼声，了解群众的疾苦，满足群众的正当要求，这是执政党的根本宗旨所决定的。

信访工作是我们党的一件大事，是一项长期任务，是各级党委和政府工作的重要组成部分。各级党委、政府和各个部门，都要把这件大事纳入议事日程，抓紧抓好。

信访工作是一项光荣的事业，应当受到社会尊重和重视。各级党委和政府应该关心信访工作者的学习、工作、进步和生活，力争为他们做好信访工作创造一个良好的工作条件。

信访工作者要热爱党和人民交给自己的工作。要发扬自尊、自强、自信的精神，尽心尽力地做好信访工作，为四化

建设服务，为党的中心工作服务，为两个文明建设服务，为开创信访工作新局面而努力工作。

信访工作是一门新兴的学科。广大信访工作者应当结合工作实践认真探讨和研究，使它能够成为一门比较完整，比较系统，比较规范化的科学，为指导信访工作服务。

王忠禹

一九八六年九月二十四日

目 录

序言

第一章 信访工作的产生及发展	(1)
第一节 信访和信访工作	(1)
第二节 中国古代“信访”活动的基本情况	(4)
第三节 民主革命时期的老解放区和建国以来 信访工作的发展	(11)
第四节 信访工作展望	(17)
第二章 信访工作性质、特点及作用	(19)
第一节 信访工作的性质和特点	(19)
第二节 信访工作的作用	(25)
第三章 信访工作的基本任务	(32)
第一节 集中群众智慧，发挥群众的主人翁 作用	(32)
第二节 反映情况，起到领导的耳目作用	(34)
第三节 解决问题，满足群众的正当要求	(35)
第四节 宣传党的方针、政策，把党的政策变 为群众的自觉行动	(37)
第四章 信访工作的指导思想及其原则和方法	(39)
第一节 信访工作的指导思想	(39)

第二节	信访工作的原则和方法·····	(49)
第五章	信访工作部门·····	(62)
第一节	信访机构的发展变化情况·····	(62)
第二节	当前信访工作机构的状况及问题·····	(64)
第三节	信访部门的职责及权力·····	(68)
第四节	信访工作机构设置的原则和设置的 设想·····	(71)
第五节	信访领导小组·····	(74)
第六章	信访工作部门的业务工作·····	(76)
第一节	信访工作部门的主要工作程序·····	(76)
第二节	分析与综合·····	(84)
第三节	对各种不同类型的信访者有针对性 的做工作·····	(88)
第七章	信访工作者·····	(97)
第一节	信访工作者应有的政治素质·····	(97)
第二节	信访工作者的业务素质·····	(104)
第三节	信访工作者的职业道德·····	(108)
第八章	信访者·····	(113)
第一节	信访者的权利·····	(113)
第二节	信访者的义务·····	(114)
第三节	信访方法·····	(115)
第九章	县级信访工作·····	(119)
第一节	加强县级信访工作的意义·····	(119)
第二节	加强县级信访工作的主要措施·····	(122)
第三节	加强县级信访工作的基本经验·····	(133)
第十章	党政机关的直属部门和企业单位的信访 工作·····	(140)

第一节	直属部门的信访工作.....	(140)
第二节	企业信访工作.....	(146)
第三节	直属部门和企业单位的信访工作要同各 级党政机关的信访工作协调一致.....	(151)
第十一章	加强对新时期信访工作的领导.....	(154)
第一节	提高对加强新时期信访工作领导的 认识.....	(154)
第二节	加强信访工作领导的主要措施.....	(162)
第三节	做好信访工作是各级党政机关的长期 任务.....	(166)
后记		(170)

第一章

信访工作的产生及发展

信访工作，有它自身的产生和发展的历史。了解信访工作的产生、发展的历史，对于做好信访工作，开创信访工作新局面是十分必要的。

第一节

信访和信访工作

一、信访及其基本方式

所谓信访，是指一部分社会成员通过写信、访问，向有关社会管理者反映个人或集体意愿的一种社会交往活动。信访活动是社会组织管理者给予人民群众的一种民主权利，它受到国家法律的保护。能够参加信访活动的社会成员即信访者，在不同的社会历史时期和不同的国家里，有着不同的构成和范围。在我们的国家里，一切公民都有信访权利，都可以自由地同党和国家机关及其领导人通信或走访，人民信访活动充分受到法律保障。

信访活动的基本方式，一般的采取书面和口头的形式，

即写信和上访。随着科学的发展，通讯设备的进步，信访活动方式还可扩大，如电话、电报、邮寄录音带、录像带等。信访所反映的内容（在法律允许之内）不受限制。既可反映个人问题，也可以反映社会上一部分成员或者集体的意愿。

所谓意愿，就是反映信访活动发起者的动机和目的，大体上可概括为求教、求决、求助和求救。从具体反映内容性质上可分为：批评、表扬、建议、询问、反映、申诉、控告、揭发、检举、要求等。

二、信访工作概念的形成过程

信访工作，是指发起信访活动的信访者与受理者的交往关系。即信访者给受理者写信、访问；受理者（社会组织管理者）对信访者的来信来访进行分析、研究、调查核实，按照当时的有关政策、法令进行处理的一系列活动。

信访工作一词，不是从来就有的。据有关史料考证，建国前没有“信访工作”一词，它是在中华人民共和国成立以后逐渐形成的。

一九五〇年十一月二十九日，中共中央办公厅秘书室就六个月期间的群众来信情况给毛泽东主席写的专题报告中，开始把处理人民来信看做是一种工作。

一九五一年五月十六日，毛泽东主席看了中央办公厅秘书室关于处理人民群众来信情况的报告后，对处理人民来信作了重要批示，在批示中可以看到认真处理“人民来信”的字样。

一九五一年六月七日，中央人民政府政务院作出的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》中第（五）、（六）项有两处提到“处理人民来信和接见人民工作”，开始将“处理人民来信和接见人民工作”联系到一起。但还没有把

处理人民来信和接待人民来访称做信访工作，也没有将人民群众要求面谈，称为“来访”。

一九五七年五月，召开了全国第一次信访工作会议，拟定了《中国共产党各级党委机关处理人民来信接待群众来访工作的暂行办法(草案)》。这一重要文件，通篇使用的是“处理人民来信、接待人民来访工作”一语。同年十一月十九日，周恩来总理签发的《国务院关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》中，也使用了“处理人民来信和接待人民来访工作”一词，并统称“人民来信、来访”。

一九六三年八月十五日，中共中央办公厅、国务院秘书厅向中央、国务院写的《关于人民来信来访工作的情况和改进意见的报告》，以及同年九月二十日，中共中央、国务院颁发的《中共中央、国务院关于加强人民来信来访工作的通知》两个文件都使用了“人民来信来访”。

一九七二年十二月二十五日，中共中央转发《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》的文件，正式使用了“信访工作”这一概念。“信访工作”的全称是处理人民来信、接待人民来访工作。

三、信访工作的基本内容

信访工作不是抽象的名词和概念，是有它自身的基本内容的。信访工作属于上层建筑范畴，它是受经济基础决定并为经济基础服务的。就其内容来说，是一个广阔的领域，它所接触的事情和要解决的问题十分广泛，而且又不是一成不变的。它是随着社会制度的变革，历史发展阶段的变化，政治经济形势的发展而变化的。当前在我们国家里，信访工作的基本内容，可以概括如下几个基本方面：通过人民来信来访接受人民监督，按照党和国家的方针政策和法律处理信访

问题，以满足群众的正当要求；认真宣传党的方针、政策；综合反映信访工作情况；搞好信息反馈等。人民信访工作说到底是一个群众性的政治工作，是为各个历史时期的中心工作服务的。

第二节

中国古代“信访”活动的基本情况

一、中国古代“信访”活动状况

中国古代没有“信访”、“信访工作”的名词概念。但信访作为一种群众为经济、政治利益的谋求活动，早在中国古代就产生了。据有关史料记载：历史上臣民上书言事、击鼓喊冤、拦轿诉理等事早就出现了。

从有文字以来的历史记载：中国古代统治阶级为了巩固他们的统治，就已经注意听取来自各个方面的呼声。商周时期，天子常派官吏到各地“采风”，即采集各地的民歌。在上古和中古时，人们常把自己的意见和愿望编成歌谣到处歌唱。“采风”就是当时了解民情的一种形式。《诗经》中的“国风”就是指的这种内容。

公元前356年——前320年，齐威王接受邹忌的建议，鼓励臣下进谏，不为阿谀奉承的人所蒙蔽。那时候，即墨（今山东平度东南）大夫对官府事务能够比较及时的处理，土地得到开辟，赋敛数量增加，政治经济有一番新气象，可是齐威王左右说他坏话的人很多。相反，阿（今山阳谷东北）大夫治理的地方，田野荒芜，仓库空虚，防备松弛，而齐威王左右却尽说他的好话。齐威王了解了真实情况以后，奖励即墨大夫，赐给他一万家的赋税，同时烹死了不称职的阿大夫。

齐国在邹忌的治理下,社会经济继续发展,加之地处海滨,有渔盐之利,因而府库充裕,国势强盛,成为和魏国相抗衡的大国。

秦灭六国,统一中国以后,设有丞相(管行政)、太尉(管军事)、御史大夫(管机要)。以上是发号施令的总枢纽。御史大夫掌管监察、执法、臣民奏章、建议、兼管重要文书图籍。

西汉时,仍沿用秦制,设御史大夫,以御史中丞为之佐。御史中丞对外检察百官,对内掌管百官臣民建议、上奏等事。

东汉改称御史大夫为司空,主管土木营建,地位与俸禄虽然提高,但监察百官和掌管臣民上奏之权却被剥夺,而由御史中丞纠察百官和掌管臣民奏章,审理疑狱。从东汉到南北朝,御史中丞的权力逐渐增大,具有“震肃百僚”的地位,称为“三独座”之一。隋炀帝时置谒者台,掌管申奏、申冤等事。到了唐朝,太宗李世民吸取了暴政亡隋的深刻历史教训,得出了封建政权生死存亡的关键在于能否争得人心的结论。在组织上设有监察御史专管“察黠吏豪宗兼并纵暴,贫弱冤苦不能自申者”。同时,设置谏官,归御史大夫管辖,其主要职责之一是呈奏臣民意见。在帝王专制时代里,设立这种组织,也可以算作对古代信访活动的一种组织措施。

据《新唐书》记载:“武后垂拱二年,有鱼保宗者,上书请置匭以受四方六书,乃铸铜匭四,涂以方色,列于朝堂:青匭曰‘延恩’,在东,告养人劝农之事者投之;丹匭曰‘招谏’在南,论时政得失者投之;白匭曰‘申冤’,在西,陈抑屈者投之;黑匭曰‘通玄’,在北,告天文、秘谋者投之。以‘谏议大夫、补阙、拾遗’”等事。其意思是:武后垂拱二年,有一个叫鱼保宗的人,向武后建议设置“意见箱”,专受来自四方群众之书。其箱用铜做成,分

青、丹、白、黑四种颜色，分别按东、南、西、北方向放置。有关经济方面的意见，投到青色箱；有关议论时政得失方面的意见，投到丹色箱；申冤诉屈的意见，投到白色箱；控告揭发意见，投到黑色箱。谏议官负责启封箱子，将臣民意见，呈送皇上。

宋朝情况稍有变化，臣民奏章统由门下省管理。门下省下设两部或诸司，其中银台司，掌管平民百姓奏状案牒。

据《明史·百官志》记载：到明代，分工进一步明确，专门设立一个通政司，掌管内外章疏。敷奏封驳，陈请谏言，申诉冤滞或告不法等事。公元1386年，朱元璋篡夺了元末农民起义的胜利果实，建立了明王朝。他亲眼看到了农民起义的巨大威力，认识到元朝政治上的某些弊端。他认为，元朝的灭亡，原因之一，在于“言路”堵塞，下情不能上达天听，人君不能躬览庶政，大臣就得以专权自恣。有鉴于此，他特别规定：百姓受到豪强欺负，若州、县、省不受理，允许到京向他本人申诉。并谕告中书省官员，凡天下臣民上书言事者，都要密封直送他本人。为了落实他这个主张，他于洪武十年七月，下令设置通政司。通政使的官职很高，封驳、敷奏为职，以通达下情为主要任务。

通政司为朱元璋实行君主专制的一个要害部门。通政使的官职很高，居士卿以下的最高位次。为使其能及时奏事，还授通政司门下一红牌，上书“奏事使”，持此牌可直入内府，守卫等官不得阻拦。全国各地来人陈请谏言、申诉冤滞及控告官吏不清的事情，皆由通政司接待，将缘由写清呈报皇帝。臣民密封送呈的信件，也由通政司启视。事关重大的节写成副本，呈送皇上（与现在信访部门常用的“要信请示”、“信访摘报”相似）。通政司初建时，朱元

璋召集通政使，告诫说：“人君不能听到臣民的意见，祸乱就萌芽了；事务都由臣下处理，奸臣就会挡道。今天我把负责上情下达这个职责委托给你们，你们该报告的，不要忌避；该驳正的，不要阿随；该陈述的，不要隐蔽；该引见的，不要留难。凡事须处公直坦诚之心，才不负我对你们的重托”。通政使司的设立，确曾对明朝的政治有过裨益。然而封建统治的本质决定了他难以克服雍蔽言路的积弊。通政使司是为朱元璋君主独裁服务的。

清朝也设立通政司，也有九卿会议，会审会奏制度。当时潍县县令郑板桥是一名开明进步的官吏，他比较关心人民群众的疾苦，他有一首绝句：“衙斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声。些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情”。他的这首绝句，被我们现在许多信访工作者所欣赏。但在当时实际人民群众信访活动中，象郑板桥那样开明的官吏是很少的。到清朝末年，什么通政司、银台司已名存实亡了。

二 古代“信访”活动的产生与政治经济的关系

原始社会没有国家，没有军队，没有剥削，也没有“信访”活动。随着社会生产力的发展，产生了私有制，出现了剥削阶级和被剥削阶级。剥削阶级为了维护其阶级利益，在政治上就要统治和压迫被剥削阶级。被剥削阶级不甘于忍受剥削阶级的剥削和压迫，就要反抗，因而阶级矛盾就产生了。统治阶级为了镇压被统治阶级的反抗，建立起警察、军队、法院、监狱等国家机器。人民为了向社会组织管理者的代表——国家，提出要求、表达意愿，于是信访活动也就应运而生。

西周时代，是奴隶制空前强盛阶段。但当时的生产力水平仍然是很低的，劳动者——奴隶生产出的产品，除维持其

自身的生命之外，剩余产品是很少的。因此，劳动者的地位极其低下，一切生产资料（主要是土地和奴隶）全归奴隶主所有，奴隶不如牛马，奴隶失去任何自由和权利，连生死之权也控制在奴隶主手中。在奴隶制国家里，奴隶被称作“会说话的工具”，不仅没有“信访”权利，也没有其它权利。

《周礼》记载：“以肺石达穹民，凡远近羣独老幼之欲有复于上，而其长弗达者，立于肺石，三日，士听其辞，而告于王而罪其长”。由此可以看出：一个平民或下层的小奴隶主，要到周王所立的肺石下去申诉冤屈，要站上三天，方能求得“士”来听诉。这说明在中国奴隶制社会里，能够享受“信访”活动权利的，是极少数的人。

封建制社会取代了奴隶制社会，应该说是中国历史发展的一大进步。封建社会的生产关系，是封建主（地主）占有生产资料（主要是土地），靠地租剥削农民。但从那时的所谓“信访”活动的权限和范围而言，比奴隶制社会有所扩大，劳动人民开始享受一点“信访”活动的权利。封建制社会的“人民”，除了可以行使诉讼权利之外，还可以对一些不法等事进行控告。在有可能情况下，也可以直诉到皇帝。“信访”、诉讼的内容有民事的，也有刑事的。诉讼的形式既有口头的，也有书面的。

由于封建社会的农民靠租种地主的土地为生，在政治上、经济上仍然处于依附地位，在行使信访活动权利时，要受到种种限制和非难。有权有势的地主竟可以到官府随随便便诬告农民，而农民要到衙门口辨明是非，却比登天还要难。唐代、南宋都有佃户不得控告地主的规定。再加上官吏衙役敲诈勒索等等原因，使封建社会人民的“信访”活动，遭到政治上、经济上的压抑。