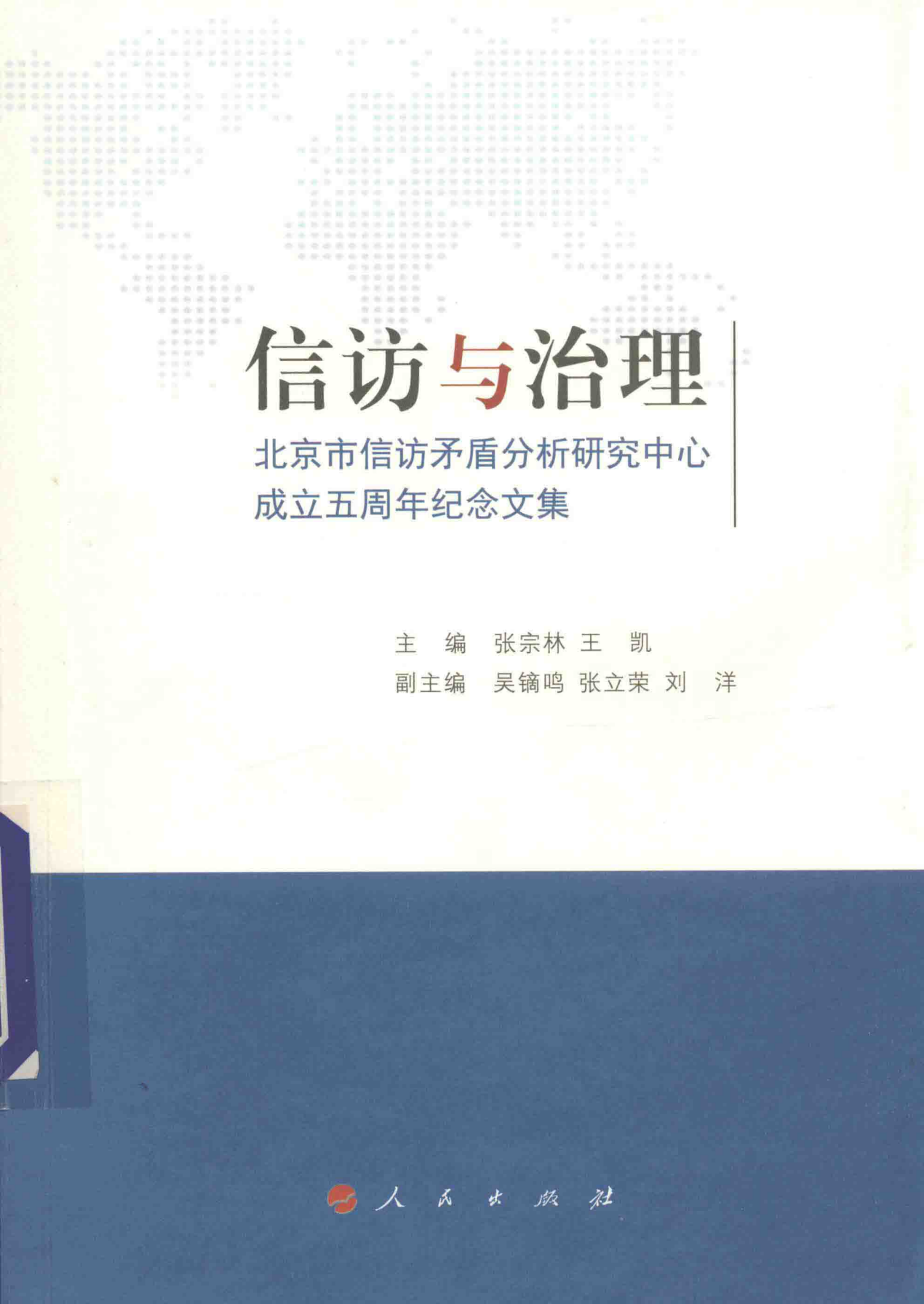




信访与治理

北京市信访矛盾分析研究中心
成立五周年纪念文集

主 编 张宗林 王 凯

副主编 吴镒鸣 张立荣 刘 洋

 人 民 出 版 社

信访与治理

北京市信访矛盾分析研究中心
成立五周年纪念文集

主 编 张宗林 王 凯

副主编 吴镒鸣 张立荣 刘 洋



人 民 出 版 社

策 划:陆丽云
责任编辑:邓创业

图书在版编目(CIP)数据

信访与治理/张宗林,王凯 主编. -北京:人民出版社,2014.11
ISBN 978-7-01-014007-0

I. ①信… II. ①张…②王… III. ①信访工作-研究报告-中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228247 号

信访与治理

XINFANG YU ZHILI

张宗林 王凯 主编

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:16.5 字数:290 千字

ISBN 978-7-01-014007-0 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

我国当前的发展阶段，呈现经济持续增长、政治总体稳定、社会问题多发凸显的特征，如何化解社会矛盾和冲突，始终是压在各级政府肩上的沉重担子。转型时期，治理的基本主题就是现有的治理体系如何应对社会快速变迁产生的大量社会矛盾和问题。北京作为全国的政治中心，汇集了众多信访矛盾焦点，在社会矛盾的类型和风险程度方面相较于其他地区也具有特殊性，深入研究北京市的信访和社会矛盾问题，无论对北京地区还是对全国而言，都具有非常重要的意义。在此背景下，研究中心顺势成立，对信访与社会矛盾治理问题进行系统、专门的研究，从这一点上说，研究中心的成立本身就是治理理念创新的重要结果。

- 1 -

研究中心在对信访制度进行深入研究和剖析的基础上，提出了信访作为非诉讼纠纷解决机制的重要功能，是一种有益的探索，也为信访制度功能的拓展奠定了理论根基。五年来，研究中心取得了丰硕的研究成果，这些成果的主旨就是深化治理理论，服务治理实践，从而为党和政府的决策提供辅助支持。研究中心提出的未来发展方向是：“将研究中心打造成为在国内具有重要影响力和引领力的新型智库，为有效预防和减少社会矛盾的发生，提升国家治理能力现代化做出应有的贡献。”这一发展方向将研究中心的研究目标聚焦于治理问题，符合时代发展要求。

研究中心五年来的工作有三大特点：一是创新理念。研究中心成立以来，突破传统治理理论研究视角，自觉将信访与治理问题联系起来，透过信访这一窗口探索治理路径，提出了诸多创新性的治理理念。二是引领思潮。研究中心搭建了众多关于信访与治理问题的学术研究和交流平台，聚集了国内一大批信访与治理问题研究的专家学者，促进理论与实际的结合，不断提出研究的前沿问题。三是推动了信访与社会矛盾治理的法治化。法治是治理的重要保障，脱离法治的轨道，治理的路径必然出现偏差，治理的目标定难完成。信访作为治理的重要手段之一，在当今社会备受诟病，其焦点就是认为信访偏离了法治的轨道。研究中心正视并回应了这一争论话题，积极推动信访立法，引导信访在法治的轨道上运行，从而为治理的法治化开辟新的视角。

本书是研究中心五年发展的阶段性成果之一，集合了众多专家学者的精彩论作，对信访与治理问题进行了深入探讨，开创了信访与治理问题新的研究领域。该书分为纪念篇、理论篇（上、下）、实践篇。纪念篇通过几名专家学者对研究中心的成长历程、经典案例的回顾，点滴回忆中心五年来的艰辛而丰硕的成果。理论篇（上、下）从国家治理、政府治理、社会治理等角度阐述治理理论以及信访的重要治理意义。实践篇从城乡统筹、群体性事件等角度阐述治理实践问题，总结治理经验，分析治理困境，探索信访在治理中所能发挥的积极作用。

在新的历史阶段和时代背景下，关于信访与治理问题的研究依然任重而道远，还有众多领域有待探索，众多难题有待破解，希望研究中心继续努力，做出新的贡献。

李培林

2014年10月

2009年11月25日，北京市信访矛盾分析研究中心正式成立。成立五年来，作为全国第一家，也是目前唯一一家从信访角度研究社会矛盾和社会问题的专门机构，研究中心重视开展信访理论研究，探索信访与社会矛盾领域的前沿问题，提出一系列创新性的理念、观点，推动了信访与治理领域研究的深入。该纪念文集回顾了研究中心成立五周年以来的重点成果，并结合党的十八届三中全会、十八届四中全会关于“推动国家治理体系和治理能力现代化”的新精神，以“信访与治理”为主题，从治理视角探讨当前信访领域的理论与实践问题，涉及信访与国家治理、政府治理、社会治理相关理论问题的探讨，并探讨当前信访与社会矛盾热点、难点问题的治理实践创新。

研究中心成立以来，掀起了全国范围内信访理论研究的热潮。成立不久，研究中心就提出“信访是一门学问，甚至说是一门很深的学问。遗憾的是，这么多年来并没有把它当成一门学问来研究”的理念，进而将之升华为一个思想体系，即信访的“科学化、学科化、专业化和数字化”。五年来，信访的“科学化、学科化、专业化和数字化”已经成为研究中心探索和建立研究模式的主导理念，

并逐渐成为一种思维方式。在此理念的指导下，研究中心推动了社会学、政治学、法学、公共管理学和心理学等多元学科领域的专家共同关注信访理论的研究，本纪念文集中收录的专家学者都是长期关注信访理论研究领域的代表。此外，研究中心还陆续在北京、天津、上海、武汉、广州、西安、重庆等地分别建立十四个分中心和两个研究所，这些研究机构各具特色，分别就信访与政府治理、信访与社会治理、信访与法治建设、信访与公共政策等领域开展深入研究，形成了一个辐射全国、主体多元、学科交融的“立体型”的“信访与社会矛盾问题综合研究平台”。在研究中心的推动下，在全国范围内，信访理论研究蔚然成风，信访与治理领域研究的广度和深度都随之大大增加了。

五年来，研究中心取得了一系列突破性成果，如信访立法可行性研究填补了我国立法研究领域的空白；推动信访工作首次单独成篇纳入北京市“十二五”规划；社会矛盾指数研究开启数据监测社会矛盾的新时代；公开发行人全国第一份信访问题研究理论期刊等。在研究中心的直接推动下，当前首都的信访工作日益从表层汇总型信访向深层剖析型信访、从实务操作型信访向理论研究型信访、从参与保障型信访向服务决策型信访的转变。与此同时，信访学科建设也出现了长足的进步。在继2011年推动北京城市学院建立全国首个“信访与社会矛盾冲突管理”方向研究生班后，2014年研究中心又推动中国政法大学设立“信访与公共政策”方向的研究生，此外，中国人民大学也将开展信访的本科、硕士、博士的全方位教学。时至今日，“信访是一门学问”已经成为理论界、实务界的共识，信访理论研究成果不仅成为我国政府治理、社会治理的重要依据，而且成为我国当前高等教育的重要创新内容。

就未来而言，从国家治理视角开展信访理论研究意义重大。国家治理的提出是中国政治开始成熟的标志。“国家治理”的提出是中国共产党“为人民服务”宗旨的深化，其实际上回答了在党的行动中体现“为了谁”，“替谁说话”，“如何减少政府成本，减少腐败”等根本性的问题；“国家治理”是对传统改革模式反思的结果，是治国理念的重要转变，国家治理的提出意味着中国改革从党政推进型开始转向政府、社会、市场各个主体的共治；国家治理现代化是“为人民服务”的宗旨通过民主和法治的方式巩固下来，是民主与法治在新时期的再升华——通过政府守法带动公民守法，进而形成社会理性和市场依法运行，形成法治社会；在坚持人民代表大会制度、政治协商制

度的基础上，尊重地方的自主权以及吸收民众自下而上参与国家治理的意见，形成不同层次的参与式治理。因此，国家治理体系与国家治理能力现代化的本质是将现代社会的科学、民主、法治的精神，以及由此而形成的公共理性，贯穿到国家治理体系与国家治理能力建设当中。

信访将成为国家治理体系与治理能力现代化的一个突破。一是信访是我国公民参与国家治理的重要途径，具有典型的直接民主制度特性，是对间接民主的有益补充。无论是政策制定和执行中的被忽略的少数，还是政治系统中的沉默者，都可以通过信访的渠道发出自己的声音。二是信访作为负反馈机制，帮助政府发现社会的显性诉求及隐性不满。信访不仅能够直观地从反面显示社会的显性诉求，通过解决信访问题，直接消解了治理过程中存在的问题，还可以提示政府发现社会的隐性不满，监测、预警、化解社会深层的矛盾，减少经济发展的社会成本。三是信访作为一种非诉讼社会矛盾纠纷解决机制，这一机制将直接关系到国家治理能力在微观层面的发挥。信访是中国独有的在代议制下保护少数人权利的机制，微观上是对信访人个体的权利救济，宏观上是“街头政治”的一种可靠的低成本替代方式。

总之，信访作为我国珍贵的制度资源，是我国既有的自下而上治理系统，是我国完善自下而上治理系统的突破口，也是倒逼各项工作走上良性发展的工具。通过对信访进行学科化建设，加快对信访信息的研究，不仅可以促使政府从经验型政府向研究型政府、专家型政府转变，而且可以帮助政府树立治理的成本意识。同时，信访本身作为国家治理体系和治理能力现代化构建的一部分，其自身也面临现代化的问题，如何在信访中体现科学、民主、法治的现代化治理理念，进行顶层设计，是当代信访人需要认真思考的问题。希望以本书的出版为契机，吸纳更多的理论研究者、实务工作者关注信访理论研究，推进信访理论研究的不断深入发展。

张宗林

· 2014年10月

目 录

序言	李培林 / 1
自序	张宗林 / 3

纪念篇

新阶段·新理念·新体制

——写在北京市信访矛盾分析研究中心成立五周年之际 ...	李路路 / 3
见证与思考：纪念北京市信访矛盾分析研究中心成立五周年	张 勤 / 11

信访立法研究

——推动信访制度的法治化、规范化	陈小君 / 19
提前在 10 公里处准备	
——发挥“社会矛盾指数”的脉案作用	袁 岳 / 31
信访指数：开启以信访数据评判社会风险之先河	张真理 白中林 / 36

理论篇（上）

全面准确深入把握全面深化改革的总目标	王浦劬 / 57
如何理解国家治理及其现代化	何增科 / 80
信访改革视角下的国家治理能力现代化研究	薄 钢 / 90

协商民主与国家治理	何包钢 / 100
当代中国治理的边界与评价标尺	翟校义 / 121

理论篇（下）

现代政府治理理念与能力建设	朱维究 / 133
建立健全全面正确履行政府职能的法治保障	石亚军 赵 鹏 / 143
预防化解社会矛盾的治本之策：规范公权力	马怀德 / 154
怎样理解“创新社会治理体制”？	李 强 / 167
略论领导干部的法治思维和法治方式	章志远 / 174

实践篇

推动信访在法治化轨道上运行的探索

——关于广东省信访立法的思考	林耀明 / 185
群体性事件治理的路径选择	王 洁 许传玺 / 200
危机学习能力建设：公共治理视角的思考	李程伟 / 209
信访调解司法确认制度	张 红 / 216
城乡统筹发展背景下基层信访矛盾预防化解对策探讨	田 阡 欧书阳 / 230
附录	242
后记	252

纪念篇

《新阶段·新理念·新体制——写在北京市信访矛盾分析研究中心成立五周年之际》

中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授 李路路

《见证与思考：纪念北京市信访矛盾分析研究中心成立五周年》

北京市领导科学学会执行副会长、教授 张 勤

《信访立法研究——推动信访制度的法治化、规范化》

中南财经政法大学副校长、教授 陈小君

《提前在 10 公里处准备——发挥“社会矛盾指数”的脉案作用》

零点研究咨询集团董事长 袁 岳

《信访指数：开启以信访数据评判社会风险之先河》

北京市社会科学院法学所副所长、副研究员 张真理

法学博士、社会学博士后 白中林

新阶段·新理念·新体制

——写在北京市信访矛盾分析研究中心成立五周年之际

李路路*

【核心观点】当前，中国的改革开放和社会转型进入了关键期，利益冲突明显，社会矛盾多发。信访工作处于社会矛盾冲突化解第一线，直接面对深层次的社会问题，基于对这种社会变化敏锐的感觉和深入的思考，北京市信访矛盾分析研究中心应运而生。面对新的社会发展阶段，研究中心紧紧围绕党的十八届三中全会提出的关于“国家治理”“社会治理”的新理念，将信访工作面对的社会矛盾与冲突纳入国家治理和社会治理的核心任务中，以全新的体制、机制应对新阶段、新变革给信访工作带来的挑战，自觉通过体制机制的创新，充分引领社会各方力量广泛参与信访和社会矛盾问题的基础性、战略性和政策性研究，将信访理论与实践的研究提升到一个新高度。

全国信访系统唯一的研究中心——北京市信访矛盾分析研究中心已经成立五周年了。本文不准备重复分析该中心取得的成就，而是想借助该中心成立的纪念日引申开来做一些讨论，这样的讨论比起直接评论该中心的成绩更为重要。因为至少有一点是应该确认的：即使到今天，该中心还是全国信访系统中唯一的一家专门以信访矛盾为研究对象的研究中心。

* 李路路，中国人民大学社会学系教授，中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长，中国社会学会副会长，教育部“长江学者奖励计划”特聘教授，享受国务院政府特殊津贴。主要研究方向为社会分层、现代化、组织研究。个人（合作）著作有《社会指标理论研究》《当代中国现代化进程中的社会结构及其变革》《转型社会中的私营企业主》《再生产的延续——中国城镇社会分层结构的变化》等，发表论文80多篇。

一、新阶段

北京市信访矛盾研究中心成立于2009年。五周年纪念日之际，不应忘记其成立之时的意义。

众所周知，在我们国家，信访制度伴随中国共产党从革命走向建设，从高度集权的中央计划经济体制转向社会主义市场经济体制。尽管国家和地方的信访系统几乎是所有党政机构（公检法部门除外）中最直接面对社会矛盾与冲突的党政部门，但内部一直不存在任何相对独立的研究机构，而在其他一些综合性的党政部门，或早或晚都成立了一些或大或小的政策研究机构，这种状况直到北京市信访矛盾分析研究中心成立才有所改变，究其原因，也许很简单，因为过去处理此类问题的工作惯性，特别是对成立此类机构的必要性缺乏认识。但是，此时的情况已经不同，中国社会已经发生了并且还将继续发生重大变化！

大约就在2009年该中心成立前后，中国的改革开放和社会转型进入了一个新阶段。国家、学者、老百姓等用各种各样的概念来描述这个变化，如“中等收入陷阱”“战略机遇期”“社会矛盾多发期、凸显期”“改革开放的深水期、攻坚期”等。2006年，世界银行在《东亚经济发展报告》中指出了所谓“中等收入陷阱”问题，即“当各经济体从低收入状态进入中等收入状态，原有的经济政策和增长机制将无法支持其继续发展，以达到更高的收入水平，即人均GDP很难突破10000美元，从而使经济增长陷入停滞状态”。大量的研究表明，世界上只有少数新兴经济体国家或地区顺利地跳出了“中等收入陷阱”，而其他多数新兴经济体都深陷“中等收入陷阱”之中，时间长达数十年不等。2010年，中国人均GDP达到4283美元，正式进入世界银行设定的高中等收入国家行列（即人均GDP达到3945美元）。在人们为中国进入高中等收入国家行列而兴高采烈时，实际上国家已经进入了一个新的发展陷阱。“中等收入陷阱”的概念逐渐为人们所熟知，中国能否走出“中等收入陷阱”已经成为中国继续发展和转型面临的严峻挑战。

“中等收入陷阱”在一定意义上只是中国社会转型进入新阶段的一个方面，究其本意，它强调的是在低收入阶段行之有效的经济政策特别是经济增长方式和机制，在进入中等收入阶段后所面临的重大挑战和转型。但问题绝不仅仅在此。与经济增长方式和机制面临挑战同时出现的，是社会矛盾与冲

突的多发、凸显，甚至是激化。一般来说，一个社会经济的成长、现代化的推进和社会财富的累积，都会导致社会利益结构的变革，伴随经济成长的过程，必定发生社会体制、社会结构的改变，导致一系列新问题、新矛盾的累积；在经济增长达到一定阶段后，新问题、新矛盾的累积会导致对社会原有利益结构的冲击甚至重组，因而触发日益凸显的利益矛盾与冲突。在这个意义上，“中等收入陷阱”固然有因经济体制调整、增长方式转变受阻的问题，但更为深层的原因或许在于，这些日益激化的利益矛盾与冲突或者会阻碍进一步的经济增长方式的调整，或者因失控而导致整个社会秩序陷入“混乱”。相比其他新兴经济体，中国社会所面临的“中等收入陷阱”挑战更为严峻：中国社会正在经历着所谓双重转型的过程。一方面经济发展已经对原有的利益结构形成冲击和挑战，另一方面，体制改革的不断深入和扩大，直接导致原有社会利益结构发生激烈变化。对于中国社会来说，经济发展进入了“中等收入陷阱”，体制改革也进入了“深水期”，两个过程叠加在一起，构成了社会矛盾与冲突的多发期、凸显期。有资料表明，伴随新世纪中国经济高速增长的是群体性事件的高速增长，特别是2005年以后，群体性事件出现了一个爆发式的增长，其增长速度达到每年20%，远远超出了人均GDP的增长速度。

放眼世界可以说，自第二次世界大战结束以后，中国大陆几乎是唯一一个在长达30多年的时间里，既实现了经济充满活力的高速增长，又保持了基本社会秩序（这里强调的是社会秩序而不仅仅是社会稳定）稳定的国家。这是一个堪称伟大的成就。但是，这个伟大的成就与中国社会转型的未来远大目标相比，还有着相当的距离。正如任何事物的发展或运行都有一定的阶段一样，当代中国社会的转型已经进入了一个新阶段，只有超越这个阶段，才能实现未来的目标，否则，将会在这个阶段（陷阱）内徘徊。在这个发展阶段上，中国社会由于自身的特殊性，其所面临的挑战与其他新兴经济体相比较，将更为复杂、更为严峻。这也许就是所谓“关键期”意思之所在。

不知道是否是有意识地认识到了新阶段的来临，或者说是源于长期工作在信访一线所实实在在接触到的社会变化，特别是在对这种社会变化敏锐地感觉和深入思考的基础上，北京市信访矛盾分析研究中心成立了，适逢其时！

二、新理念

相信并承认中国社会的转型进入了一个新阶段，与如何认识这样一个新阶段是相互联系但截然不同的两个问题。超越“中等收入陷阱”阶段，取决于一系列强有力的政策，而强有力的政策取决于对新阶段面临的挑战和问题的认识，否则，不仅政策会失效，甚至会导致南辕北辙的结果，造成整个社会的溃散。新阶段意味着新问题、新矛盾，需要新的理念认识和分析新问题和矛盾。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中，一个新的概念或理念被放到了突出的位置上，这就是“国家治理”、“社会治理”的理念，《决定》提出在未来的7年里，创新国家治理体制，建立科学有效的国家治理体制，将成为我国全面深化改革的核心内容之一。虽然国家治理、社会治理不是专门针对信访及其相关矛盾冲突提出来的，但毫无疑问，鉴于我国信访体制的性质，“治理”的理念，应该成为信访矛盾分析研究的核心，信访矛盾与冲突的治理应该成为国家治理体系中的重要组成部分。

我们还记得，随着中国社会的改革开放和社会转型逐渐迈向新阶段，上述基本概念或理念实际上也经历了非常重要的变化，回顾党和国家的文献，可以清楚地看到变化的轨迹。2003年十六届三中全会在阐述科学发展观时，提出的五个统筹之一是“社会建设和管理”；2004年十六届四中全会第一次提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的任务。2007年，党的十七大提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局概念。2011年，“加强和创新社会管理”成为整个国家新发展战略的重要组成部分，并且第一次明确了加强和创新社会管理的八大重点任务；2012年，党的十八大进一步在上述社会管理格局的基本框架中加入“法治保障”这一重要内容，确定了具有中国特色的社会管理体制框架。2013年，在党的十八届三中全会通过的《决定》中又出现了一个重大变化，即首次在党的重大文献中使用“国家治理体制”的概念，并且以“社会治理”的概念替代了曾经使用的“社会管理”概念，提出了创新国家治理体制和社会治理体制的要求。这一方面是对加强和创新社会管理体制实践的重大理论提升，另一方面更为重要的是，《决定》对“治理”概念的接受和阐释，用“治理”取代“管

理”，代表了党和国家执政治国理念的重大改变，甚至可以说是根本性的改变。虽然在学术上和国际上，“治理”包括国家治理和社会治理等都不是新的概念，在国内外相关文献上都有很多的讨论，但是在我党的重大文件中作为执政治国的理念提出来，这是第一次。

从“社会管理”到“国家治理”和“社会治理”，其实质简单说，就是在执政治国方面，从强调自上而下的“管理模式”转变为上下互动、国家与社会相结合的“治理模式”。国家治理和社会治理的内容在《决定》中和在后续很多学者的研究中都有了充分的说明和讨论，这里只想结合上面所谈到的中国社会转型新阶段，集中谈一谈这种转变的必要性和由此引申出的创新国家治理体制的一些重点问题，以此来进一步解读北京市信访矛盾分析研究中心工作的意义。

毫无疑问，从“社会管理”到“国家治理”和“社会治理”绝不仅仅是一个简单的概念转换，而是基于我国社会转型发生重大变化的战略抉择。

如上所述，自21世纪以来，伴随经济的高速增长，中国社会的转型进入了一个社会矛盾凸显期和集中爆发期，在众多诸如就业、保障、生育、教育、医疗、住房、征地、环境等热点社会领域中，因为体制的变革，不同群体相对地位的变化，利益取向和结构的转换，造成社会问题不断积累，利益矛盾与冲突日趋凸显和尖锐，群体性事件和恶性极端事件频发，社会秩序面临严峻挑战。社会矛盾多发、凸显的现象作为一种普遍现象已经为全社会所熟知，但是，应对挑战的关键不在于看到了这些严峻挑战，而在于如何认识这些挑战的实质，然后基于这种认识制定应对挑战的战略和策略。

改革开放前的中国社会，也存在着一定程度的社会矛盾与冲突，社会管理、信访工作也面临着一些挑战。但是，传统社会主义社会中，几乎所有的社会资源、机会和利益都是由国家集中再分配的，因而由此形成的矛盾与冲突，也是由国家通过自上而下的行政化机制来协调。30多年前开始的改革开放，启动了一个非常重大的改革过程，即以市场为导向的改革和市场化进程。30多年的经济体制改革，就是从高度集权的中央计划经济体制向市场经济体制转型的过程。在这个过程中，社会资源和机会的分配，以及相关的社会地位、利益的分配，越来越多地通过市场机制而不是沿袭行政化的方式在社会中进行分配。不仅在经济领域，而且在众多其他非经济领域中，市场化机制也或多或少地成为那些领域改革过程的重要组成部分。有一个概念较为准确