

信访工作理论与实务

Xinfang Gongzuo Lilun yu Shiwu

● 张宇 董鹏祥 编著

中国图书馆分类法(CIP) 目录

中：京北一，著录新标准，字派，各表已含原书工程前

信访工作理论与实务

Xinfang Gongzuo Lilun yu Shiwu

● 张宇 董鹏祥 编著

。表公对登，音通对通，即表通出

(对版黄页并本，表图黄页)



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访工作理论与实务/张宇,董鹏祥编著. —北京:中国民主法制出版社,2008.8

ISBN 978-7-80219-440-3

I. 信… II. ①张…②董… III. 信访工作—中国 IV. D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 102585 号

书名/信访工作理论与实务

XINFANGGONGZUOLILUNYUSHIWU

作者/张宇 董鹏祥 编著

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/63056983 63292534(发行部) 63055022(编辑部)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32开 880毫米×1230毫米

印张/9.75 字数/187千字

版本/2008年7月第1版 2008年7月第1次印刷

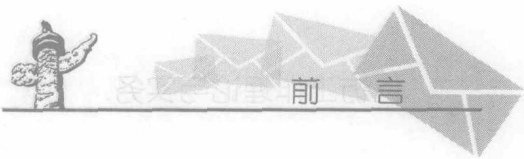
印刷/北京友谊印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-440-3/D·1093

定价/22.00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)



前言

信访工作作为我国特有的一项政治制度和民意反映通道，近几年突然升温，成为人们热议的话题之一，普通民众在关注，各级领导在关注，专家学者也在关注。作为基层的信访工作者，面对突如其来的信访高峰，面对社会上的各种指责和非议，面对广大人民群众和各级领导的热切关心与期望，我们在尽心尽力、尽职尽责地做好接待群众的来信来访工作，努力为党和政府分忧，为人民群众排忧解难。我们曾经困惑、彷徨；我们更备感压力与责任；我们努力在学习，在思考，在探索。

国务院新修订的《信访条例》和《中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》，犹如一缕强劲的春风，冰释了人们心中的疑团，排解了社会上的各种非议。新一代中央领导集体关注民生、执政为民的伟大实践，更让国人和世人看到了希望，激发了热情，也更加坚定了我们做好信访工作的决心。我们深感肩上沉甸甸的一份责任，深感信访工作的春天来了。

我们突然产生了一分冲动：把我们对信访工作的认识和思考，把信访工作的成功经验和做法汇编成书，并力求使之成为



广大信访工作者案头的一本简明手册,使之成为广大社会工作者和专家学者了解、透视信访工作的一个窗口。

本书以实际、实用、实务为其主要特点。全书共分为七章,以基本理论篇开篇并统领全书,简要阐述了信访工作的基本理论问题及我们的认识、感悟与思考。工作方法篇主要介绍操作实务,按照预防、受理、处理的纵向顺序,阐述了具体信访工作的任务、原则、方法、程序及要点,凝聚了我们的实践与探索。工作规则篇则按照信访工作的具体职责和任务,横向汇辑了信访工作从受理来信到接访办理、督查督办、复查复核等各个环节的工作制度,编制了工作流程图示,具有较强的实践性和指导性。典型经验篇精选了全国各地在信访工作实践中创造的各具特色的新鲜经验,给人激励,令人信服,启人思考。典型案例篇精选了以农村土地征用、城市建设拆迁、涉法涉诉为主要内容的处理信访问题案例,并辅以简要点评,我们可以从处理这些典型信访事项的案例中,学到精神,学到思路,学到方法,学到技巧。最后的境外考察篇,介绍了美国、日本、韩国、俄罗斯等国家处理公民申诉问题的体制、运行机制、主要特点等基本情况,以拓展我们的视野,用更高的站位、更广的眼光看信访。

在编著过程中,作者参阅了大量的文献资料,也利用了一些网络资源。由于写作和收集资料的时间比较仓促,有些资料出处的注明不够详尽。在此,特向各位作者表示诚挚的谢意。

我国的信访工作虽然历史悠久,但关于现代信访工作的理论研究还处于起步阶段,本书也只是一个尝试和探索的结果。



前言

碍于我们的学识和实践所限,书中定有诸多不妥之处,诚望广大读者赐正。我们也真诚希望以此就教于专家学者和业内人士,共同催开信访理论研究与探讨的百花园。

编著者

2008年1月12日



前言	1
第一章 基本理论篇	1
第一节 信访工作的性质与作用	4
第二节 做好信访工作应坚持的原则	12
第三节 信访工作的领导体制与运行机制	20
第四节 信访部门的职能及其工作特点	29
第五节 信访部门的建设与信访干部的素质	36
第六节 新时期群众来信来访的形势与特点	48
第七节 当前群众信访问题突出的原因分析	55
第八节 信访工作的法律责任	64
第九节 从根本上解决信访问题的宏观思考	71
第二章 工作方法篇	84
第一节 预防的方法	84
第二节 受理的方法	93
第三节 处理的方法	108



第三章 工作规则篇	138
群众来信办理规则	138
接待群众来访工作规则	145
市长信访电话工作规则	156
复查复核工作规则	167
督查督办工作规则	175
网上信访工作办理规则	183
浙江省信访听证暂行办法	191
信访档案管理办法	198
上海市信访事项公示规定(试行)	204
第四章 典型经验篇	210
典型经验之一:拓宽民意和诉求表达新渠道的成功探索	210
典型经验之二:河南省义马市创新群众工作思路破解	214
信访难题成效显著	214
典型经验之三:河南省焦作市终结疑难信访积案	220
实行“三步走”程序	220
典型经验之四:黄岛区推行“有理推定”理念	226
构建平安和谐街道	226
典型经验之五:福建省龙岩市新罗区完善	232
信访听证制度	232
典型经验之六:上海市探索社区信访事项代理制度	235
典型经验之七:河南省浚池县建立信访评估制度	235



超前化解矛盾纠纷	240
典型经验之八:山东省青岛港集团形成四级信访 管理格局	245
第五章 典型案例篇	250
案例之一:政府+保险公司+农民	250
——重庆市建立被征地农民补偿金发放新模式	250
案例之二:农民变市民 安居又乐业	252
——兴义市失地农民上访案	252
案例之三:用真情化解执行“坚冰”	255
——王某与某厂经济纠纷上访案	255
案例之四:律师介入接访 强化制衡功能	258
——“长影阳光景都”部分回迁户越级上访案	258
案例之五:整合信访资源 提高处访能力	260
——冯某判决执行上访案	260
案例之六:发挥信访协调功能 摆脱裁判执行困境	263
——刘某申请执行生效判决上访案	263
案例之七:延伸司法职能 展开真情对话	267
——刘某不服生效判决无理缠访案	267
案例之八:一起群体性上访事件现场处置始末	270
——山东省高密市村民集体围堵党政机关案	270
案例之九:领导包案 平息“改制”风波	273
——衢州市联泰公司职工上访案	273
案例之十:强化行政层级监督 实行限期办结	



045	——王某某医疗事故纠纷上访案	276
-----------	----------------------	-----

第六章 境外考察篇

赴日本、韩国信访工作考察报告(摘要)	279
关于美国处理公民诉愿工作的考察报告(摘要)	284
俄罗斯、保加利亚、匈牙利三国信访工作考察报告(摘要)	289
欧洲申诉制度评述	294
香港、新加坡构建和谐社会的启示	295

225	案涉土地拆迁补偿争议——	
	“补偿”与“赔偿”的界限：三大案	
225	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：四大案	
228	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：五大案	
260	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：六大案	
263	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：七案	
265	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：八案	
270	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：九案	
275	案涉土地拆迁补偿争议——	
	拆迁补偿与赔偿：十案	



第一章 基本理论篇

我国的信访制度有着悠久的历史渊源。根据《周礼》记载，早在西周时期就已经出现了“路鼓”和“肺石”制度。所谓“路鼓”，是指申诉者打击宫门外所设之鼓，由专门受理路鼓的人先听申诉，再告之于周王；所谓“肺石”，是指王宫门外设立暗红色的石头，有冤屈者在肺石上站立三日，司法官即受理此案。在汉代，则出现了“诣阙上书”这一直诉制度，即老百姓若蒙受重大冤狱，可越级上书至中央司法机关申冤。但这一时期的直诉制度，只不过是司法制度中的特殊情况而已，并非定制。直诉作为一项正式的制度，确立于魏晋南北朝时期。晋武帝时期始设登闻鼓，悬于朝堂或都城内，百姓可击鼓鸣冤，有司闻声录状上奏，直接诉冤于皇帝或钦差大臣。到了宋代，不仅完善了直诉制度，设立了登闻鼓院、登闻检院和理检院等专门机关，还明确了直诉的法定程序。此后的各朝代虽然都有些变化，但这种到京城“告御状”、“拦御驾”的直诉行为，几乎伴随了我国整个封建社会。在中国古代的国家管理体制中，司法体制与行政体制是融合为一的。与这种直诉制度相适应的，就是在民间绵延了上千年的“清官意识”。直到今天，人们还传诵着包拯、海瑞等清官为民做主、伸张正义的故事，人们的心里还有着浓浓



的清官情结。

信访制度是我国特有的一种民主形式,现代信访制度是伴随着我们国家人民民主政权的诞生而建立的。全心全意为人民服务,是中国共产党和国家政权的性质和宗旨的集中体现;密切与人民群众的联系,是我们党的优良传统与作风。我们党历来十分重视人民群众来信来访工作。早在建党初期,就鼓励人民用来信、来访等形式向党表达意见和建议。在战争年代,很多人民群众的来信都是由中央领导人亲自回信,很多人民群众的来访都是由他们亲自接待。但那时的信访活动还只是领导人的个人和偶然行为。信访真正作为一种规范性的工作制度,还是确立于建国前后。1949年8月,党中央就成立了书记处政治秘书室,由中央书记处书记任弼时同志兼任主任,专门负责为毛泽东同志和中央其他领导人处理人民群众来信来访,这是我党最早的专职信访机构。1951年3月,政务院秘书厅成立了“群众信件组”,标志着中央政府专职信访工作机构的诞生。同年6月7日,中央政务院颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,标志着信访作为一种工作制度和民主形式,被正式确定下来。毛泽东等老一代革命家高度重视信访工作,毛主席的秘书田家英同志就是我们党的信访工作的重要开拓者与建设者。在长期的社会主义革命和建设过程中,我们党和国家的信访工作从无到有,逐步规范完善,为密切党与人民群众的血肉联系、防止党和国家政权中的官僚主义、科学制定党的政策与策略,发挥了重要的作用。在社会主义现代化建设新时期,信访工作制度化、规范化、



法制化步伐不断加快。1995年,国务院颁布了《信访条例》,第一次以国家法规的形式明确并规范了信访工作的一系列重大问题,为加强与规范信访工作发挥了重要的作用。2005年1月10日,国务院总理温家宝签署第431号国务院令,发布了新修订的国务院《信访条例》,为信访工作法制建设迈出了重要的一步,标志着信访工作进入了一个新的发展阶段。2007年春,中共中央国务院下发了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,这是我们进一步加强和改进新时期信访工作的纲领性文件,是信访工作发展史上具有里程碑意义的重要文献。

党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标。今后20年,是我们必须紧紧抓住并且可以大有作为的黄金发展期,是经济社会加快发展、改革开放加快推进、社会结构加快转型的时期,同时又是社会矛盾高发期、凸显期。各种社会矛盾呈现集中、突出的态势,如果处理不好,就有可能造成发展的停滞,甚至是社会的动荡和倒退。要实现全面建设小康社会的目标,必须着力构建社会主义和谐社会。和谐才有稳定,稳定才能发展。而人与人之间,社会成员之间,不同社会阶层、不同利益群体之间的和谐,是社会和谐的基础和重点。信访工作者作为“和谐使者”,在化解社会矛盾、促进社会和谐工作中,负有光荣而艰巨的使命。最大限度地增加和谐因素,最大限度地减少不和谐因素,是信访工作的根本任务和价值追求。认真学习和掌握信访工作的基本理论,熟悉和执行信访工作的基本规则,对于做好信访工作,当好“和谐使者”,无疑具有十分重要的意义。



第一节 信访工作的性质与作用

《中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》中明确指出：“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工作，是党的群众工作的重要组成部分。”这是党中央对新时期信访工作的准确定位，体现了新时期信访工作的新内涵与新要求，是我们正确认识信访工作性质与作用的“纲”。

一、信访工作的性质

1. 信访工作是一项群众性工作。群众路线是我们党的根本工作路线，是党的事业不断取得胜利的重要法宝，也是我们党始终保持生机与活力的重要源泉。信访工作是最直接的、面对面的群众工作，保障公民的合法权益、维护社会的稳定，是信访工作的崇高职责。信访工作的对象大多是社会基本群众，是社会占主体地位的“草根阶层”。他们大多文化素质不高、社会地位不高、经济状况不好，他们往往不善于运用法律的武器和政治的手段来反映其诉求，主张其权利，但是他们对党和政府充满感情和信任，寄希望于通过传统的信访这一手段来维护自身的权益，通过“清官”的干预来解决他们的实际困难和问题。党和政府通过信访这一渠道，了解人民群众的意见和建议，倾听他们的合理诉求，解决他们的实际问题，维护他们的合法权益，体现了党和政府全心全意为人民服务的宗旨。而受理



和解决信访事项的过程,也是说服群众、教育群众、帮助群众、联系群众的过程。每一件信访事项的解决,都有助于树立党和政府在人民群众中的形象和威信,都是在履行执政党和人民政府的责任义务和庄严承诺。信访工作的终极价值是维护公民的合法权利,保障弱势群体能够与社会全体成员一道共享改革发展的成果。因此,做好信访工作实质上是保护社会弱势群体的合法权益,使得公共政策与公共服务能够最大限度地实现各方面利益的均等化,使得社会价值的权威性分配更加趋向社会弱势群体,以保障社会本质上的公平与正义,体现无产阶级政党和人民政权的性质。

2. 信访工作是一项政治性工作。信访工作是社会发展与进步状态的“晴雨表”,总是体现着鲜明的时代特点,总是与一个时期党和政府的工作重心与重点相吻合。回顾建国以来的几次大的“信访高峰”,无论是1953年的“三反”、“五反”运动、1957年的“反右派斗争”,还是“文化大革命”结束后的“拨乱反正”、落实政策,都出现了集中的大规模的信访。这几年信访工作的实践也证明了这一点:我们重视农村工作,农民关于土地纠纷、林地纠纷、承包合同纠纷的信访量就会上升;我们强调环境保护、建设节约型社会,市民关于环境污染、资源破坏方面的投诉就会增加;我们加大国有企业改革的力度,企业职工关于下岗失业、权益保障方面的矛盾就会突出。这既体现了政策和工作上的因果关系, also 具有很强的敏感性、社会性和政治性,体现了党和政府与人民群众的回应和互动。解决好这些突出的信访问题,不仅有助于维护群众的合法权益和社会稳定,



也有助于一个时期中心工作和重点工作的顺利推进,有助于既定工作任务和目标的实现。因此,信访工作不能脱离中心,而要围绕中心、服务中心。同时,信访工作也是信访工作的重要组成部分。信访工作是一项全局性工作。信访工作不是信访部门、信访人员的工作,而是党和政府全部工作的重要组成部分。从信访问题的成因上讲,大量的信访问题主要来源于政府行为、执政行为和领导行为,而不是信访部门造成的。解决这些问题,也要靠政府各个部门的共同努力,靠规范政府行为、执政行为和领导行为。从信访工作的内容上讲,情况非常复杂,涉及到党和政府工作的方方面面。按照权利与义务相统一、权力与责任相匹配的原则,哪个方面出现的问题、哪个层次出现的问题,就需要由哪个部门、哪个层次来解决,而不能把矛盾推到信访部门、推到上级机关。从信访工作的性质上讲,它是党和政府密切联系群众的重要渠道,是体现党和政府执政为民理念的重要形式。“群众利益无小事”。信访工作关系到群众的切身利益,关系到群众的情绪和态度,关系到社会的稳定和谐。而没有民众的热情参与和积极支持,没有和谐稳定的政治局面,什么事情都是做不成的。信访工作是一项活血化淤的工作,一个血脉不畅通的肌体,不会是健康和具有活力的。因此,各级领导、各个部门都要站在讲政治、讲大局的高度,切实履行做好信访工作的政治责任,在党委和政府的统一领导下,形成各部门各负其责、齐抓共管、通力合作,信访部门协调指导的信访工作新格局,而不能把它作为“分外”的工作,推卸责任。

4. 信访工作是一项基础性工作。构建社会主义和谐社会



会,是一个大的系统工程。它不仅表现为政治、经济与社会发展的和谐,不同区域之间及区域内部发展的和谐,社会发展各要素之间的和谐,城乡发展之间的和谐,人与自然之间的和谐,也包括社会各阶层、各群体、各组织、各成员之间的和谐。而人与人之间的和谐则是整个社会和谐的基础,是我们做好各项工作重要的群众基础,是社会发展与进步的重要前提。社会的基层组织和社会的基本群众,是我们整体国家构架的基础和细胞。没有健全的、充满活力的细胞,就没有健全的肌体,而基础不牢,则会“地动山摇”。因此,为政之要在于安民,安民之要在于为民。信访工作就是这样一项安民、为民的工作,信访工作人员就是这样一位“和谐使者”。通过做好信访工作,表达群众的意见和要求,维护群众的合法权益,解决群众的实际困难,从而理顺群众情绪,化解社会矛盾,激发社会活力,为经济和社会各项事业的发展创造一个凝心聚力、和谐融洽的环境。

5. 信访工作是一项长期性工作。信访工作作为一种制度设计,从社会发展的终极目标看,应该不是不断强化而是逐渐削弱乃至最终消亡。党的十六大确定了全面建设小康社会的目标,到那时,我国的经济将更加发展、民主将更加健全、科教将更加进步、文化将更加繁荣、社会将更加和谐、人民生活将更加殷实,这就为信访工作制度的削弱乃至消亡初步奠定了精神的和物质的基础。随着我们国家基层民主制度的进一步发展、法制建设的进一步完善、公共管理秩序和公共管理行为的进一步规范,公民的信访行为和社会的信访现象仍将长期存在,但信访工作作为一种制度设计和特殊的人权救济方式,其行政职