

● 徐业安 程继山 著



信 访 行 为 管 理 学 概 论



● 华中师范大学出版社

信访行为管理学概论

徐业安 程继山 著

华中师范大学出版社

信访行为管理学概论

徐业安 程继山 著

华中师范大学出版社出版发行
(武昌桂子山)

中共湖北省委办公厅印刷厂印刷

32开本 10.6印张 22.5万字

1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷

ISBN 7-5622-0638-4/C·17

印数 1-4500 定价: 4.20元

序

郑幼枚

这本《信访行为管理学概论》，是湖北的两位信访工作者利用几年的业余时间撰写的。这是他们干信访，研究信访的成果，是信访理论研究方面的又一收获。在纪念毛泽东同志“必须重视人民的通信”重要指示发表四十周年之际，这本书的出版，更值得祝贺。

本书把信访行为和信访行为管理这一矛盾统一体作为研究对象，以我国社会主义时期信访工作实践为基础，以马列主义、毛泽东思想为指导，运用有关学科的理论知识，较为全面地研究了信访行为管理主体和客体的相互关系；剖析了社会成员的信访需要、信访动机和信访行为的一系列心理过程；揭示了信访行为发生、发展的一般规律；分析了信访行为管理组织的结构模式；探讨了信访行为管理的一般原则，等等。这对进一步研究和探讨信访工作无疑具有一定的启示。

信访行为与管理，既是一个实践问题，也是一个理论问题。信访行为是人民群众与党和政府进行交往的一种活动，也是他们履行自身民主权利的体现，具有鲜明的政治性。它既是广大人民群众参与国家管理、表达参政意见、实行民主监督的重要方式，也是他们维护合法权益的重要途径。因此，加强有效的信访管理，对党和人民事业的发展必将起到积极的作用。目前，由于多方面的原因，信访行为还存在着一些不合理或不规范的现象；在信访管理方面也存在着这样或那样的问题，影响了信访工作的开展和效率。逐步解决这些问题，还要作多方面的努力。本书的出版，为解决上述问题增添了一份力量。

加强对信访行为的科学管理，是信访工作的根本职责和任务。“管理就是服务”。这就要求各级管理组织通过信访渠道认真听取群众的意见，接受群众的民主监督；满足群众的合理要求。对积极性的信访行为予以肯定和鼓励，对消极性的信访行为进行引导和控制。这是社会主义信访管理所要遵循的原则。这里要强调的是，各级管理者是人民的公仆，信访干部应该是满足信访群众合理要求的“代言人”。这种公仆和“代言人”的作用能否充分体现，直接影响到信访管理的成效。这就要求管理者加强自身的建设，完善管理机构，健全各项规章制度，配备既有公仆意识、又有较高素质的信访干部。从整体上讲，这是搞好信访管理的保证和前提。

信访工作理论建设，是加强信访工作的一项基本建设。理论的完善推动实践的发展，实践的发展又不断为理论的研究提出新的课题。信访工作实践是丰富、生动的，为信访理论研究提供了广阔天地。建国以来，我国的信访工作得到很大发展，取得了世人公认的成绩。相比之下，信访理论的研究还显得相当薄弱，有一些基本问题尚待进一步探索。特别是在新的形势下，信访工作实践中有许多新情况、新问题要研究解决。这一任务历史地落在了我们广大信访工作者肩上。近几年，各地在这方面做了大量工作，写出了不少好文章，信访专著时有问世。这是一个良好的开端。我们希望能有更多的同志关心信访工作的理论建设，解放思想，开动机器，既干信访，又研究信访，不断写出好的、新的著作，为逐步建立社会主义信访工作理论体系，使我们的信访工作更好地为党的中心工作服务做出新贡献。

（序作者系中共中央办公厅、国务院办公厅信访局局长）

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 信访行为管理学研究的对象和任务.....	(2)
第二节 信访行为管理的性质和职能.....	(9)
第三节 信访行为管理的特点	(13)
第四节 信访行为管理的原则	(14)
第五节 信访行为管理学的研究方法	(19)
第二章 信访行为的产生、本质和作用	(22)
第一节 信访行为的起源	(22)
第二节 信访行为的本质	(28)
第三节 信访行为的作用	(32)
第三章 信访行为过程	(37)
第一节 信访需要	(37)
第二节 信访动机	(47)
第三节 信访行动过程	(49)

第四章 影响信访行为的因素	(53)
第一节 影响信访行为的内在因素	(53)
第二节 影响信访行为的外在因素	(63)
第五章 信访行为的类型、特点和发展阶段	(69)
第一节 信访行为的类型	(69)
第二节 信访行为的特点	(76)
第三节 信访行为的发展阶段	(80)
第六章 信访行为管理组织	(88)
第一节 信访行为管理组织的特点和作用	(88)
第二节 信访行为管理组织设计的原则	(95)
第三节 信访行为管理组织系统	(101)
第四节 信访行为管理组织的信息沟通	(115)
第七章 信访行为管理人员	(127)
第一节 信访行为管理人员的职责	(127)
第二节 信访行为管理人员的职业道德	(129)
第三节 信访行为管理人员的任用、培训和 考核	(143)
第八章 信访行为预测	(153)
第一节 信访行为预测的意义	(153)
第二节 信访行为预测的环节	(157)
第三节 信访行为预测的方法	(165)

第九章	信访行为超前管理	(174)
第一节	信访行为超前管理的必要性.....	(174)
第二节	信访行为的可能状态.....	(179)
第三节	信访行为超前管理的方法.....	(184)
第十章	信访行为程序化管理	(195)
第一节	信访行为程序化管理概述.....	(195)
第二节	信访行为管理中的手续性程序.....	(199)
第三节	信访行为管理中的决定性程序.....	(202)
第十一章	信访行为责任制管理	(209)
第一节	信访行为责任制管理概述.....	(209)
第二节	信访行为领导责任制管理.....	(213)
第三节	信访行为接收责任制管理.....	(219)
第四节	信访行为处置责任制管理.....	(225)
第五节	信访行为综合责任制管理.....	(228)
第十二章	信访行为目标管理	(234)
第一节	信访行为目标管理概述.....	(234)
第二节	信访行为管理目标的结构.....	(237)
第三节	信访行为目标管理的过程和方法.....	(243)
第十三章	特殊信访行为的管理	(261)
第一节	集体信访行为的管理.....	(261)
第二节	上访老户行为的管理.....	(277)
第三节	匿名信访行为的管理.....	(284)

第四节	精神病上访行为的管理·····	(294)
第五节	异常信访行为的管理·····	(302)
第十四章	信访档案管理·····	(307)
第一节	信访档案管理概述·····	(307)
第二节	信访档案的立卷·····	(310)
第三节	信访档案的归档·····	(317)
第四节	信访档案的利用与保管·····	(326)
后 记·····		(329)

第一章

绪 论

在我国现阶段，随着社会的进步，社会主义民主的逐步发展，人民大众政治参与意识的逐步增强，社会成员运用信访形式向社会的组织和管理者反映问题，提出要求，表达意愿，已成为一种较为普遍的现象。怎样运用科学的管理方法，受理群众的来信来访，满足信访者的合理要求，解决他们提出的各种实际问题，是各级管理组织和部门必须高度重视和解决的一个问题。

目前，信访工作的实践还存在着一定的缺陷和不足。主要表现在：1、缺乏整体观念。信访工作作为一项全社会的工作，在实施对信访行为的管理和处理信访问题方面，必须讲究整体性。而现实工作中，一些部门和单位对待信访问题存在相互推诿现象，致使问题得不到及时合理解决。2、缺乏预防观念。一些地方和部门在制定政策和处理问题时，对于可能引起消极性的信访问题考虑不周，致使本来可以避免发生的一些信访问题相继出现。3、缺乏规范性观念。一些单位和部门对信访问题的处理方法不规范，存在较大的随意性。上级部门又没有一个很严格的制度对此加以制约。4、缺乏效率和效益观念。大量的来信来访被转来转去，没有做到处理快，

质量高，效益好。

信访工作管理方面存在的问题，在一定程度上影响了信访行为的发生和发展，其主要表现：1、信访行为的盲目性；2、提出要求的乏理性；3、选择实施行为对象的无序性或随意性；4、行为本身的不规范性。这些问题反过来又影响信访管理的正常进行。

为此，必须认真开展对信访行为管理的研究，尽快建立一门社会主义的信访行为管理学。

第一节 信访行为管理学研究的对象和任务

科学研究的区分，就是根据科学研究对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究就构成了某一科学的对象。信访行为管理学作为一门新兴的学科，它所研究的对象不是一般社会行为，而是社会成员运用写信上访形式向社会组织和管理者表达意愿，反映情况，提出要求的一种特殊的社会行为。

信访行为管理由管理的主体和管理的客体两个方面所构成。信访行为管理的客体是指信访行为本身及其与之相联系的物、时间、信息等等。信访行为管理的主体则包括社会组织和管理者为管理信访行为而形成的管理机构和组织，参与管理的人员和保证管理实施的规章制度等等。这两者的关系是怎样的呢？马克思有这样一个论述和比喻：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动并执行生产总体的运动——不同于这一总体

的独立器官运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^① 这里可看出，管理的客体决定着管理的主体，即无管理的客体，便无管理的主体；管理的主体又反作用于管理的客体，即能动地组织、指挥、协调和控制管理的客体。由此可见，信访行为管理是由信访行为的存在和社会管理的分工所决定的。同时，信访行为管理的主体和客体之间是相互依赖，相互联系，相互矛盾，相互作用的。信访行为管理学所要研究的对象就是这样一个矛盾统一体。因此，我们可以这样认为：信访行为管理学就是研究信访行为管理主体和客体矛盾统一规律的科学。

从系统科学的角度出发，我们可以将信访行为管理视为一个特定的开放系统。它是由信访行为管理的主体系统和客体系统所构成的。这两个系统又分别由若干子系统或要素构成。这些子系统或要素既存在于各自的系统之内，又与其他子系统或要素有着不同的联系。为了建立合理的管理体系，我们有必要对管理的主体系统和客体系统进行科学的分析。

一、信访行为管理的客体系统及其内在结构

信访行为管理的客体系统由这样四个子系统构成，即信访行为系统、信访行为所联系的物系统、处置信访行为的时间系统和信访信息系统。

1、信访行为系统。我们通常所说的信访行为是指社会成员向社会管理者直接实施的外在的写信、上访行为。实质上，

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷367页，人民出版社1972年版。

任何行为都应该是一个具有系统性质的过程。信访行为则是一个从外部刺激引起需要欲望到需要满足、欲望终止的完整过程。它是社会成员为了满足某种需要将自己的意愿和要求诉诸社会管理者的活动，是行为主体环境交互作用的产物和表现。信访行为不是孤立存在的偶然现象，而是具有系统性质的特殊社会现象，具有其特定的结构。它是动机系统、行为系统和结果系统的有机构成。动机系统包括致动因、动因、动机和目标等要素。致动因就是客观环境（外界刺激体和接收到的信息等客观存在的事物）和行为环境（主体对客体环境的看法，即认知世界）；动因就是行为主体对致动因的反应，即需要和愿望；动机则是基于致动因、动因认识基础上的情感所产生的意向，即念头或想法。目标是行为的主观指向、欲求。行为系统由目标导向行动和目标行动构成。目标导向行动是指信访者为了实现行为目标所进行的一系列准备活动；目标行动则是信访者实现目标的直接行动。目标行动和目标导向行动既是信访行为行动系统中的两个子系统，又是整个信访行为过程的两个阶段，也是信访者为了达到行为目标而采取的两个具体步骤。结果系统主要是指信访行为的结果和影响。信访行为的结果是信访行动使其主体需要满足程度所达到的一种状态。信访行为的影响则是信访行为的结果所产生的超出行为本身的社会反应，以及对与之相联系的事物所产生的作用。

2、信访行为物系统。它是指信访材料及其相关件所构成的系统。信访行为从外显的形式看，除行为主体写信上访的行动外，其它行为的连续性都以物的形式表现出来，即在与信访有关的“物”内，隐含着信访行为的特质。如信访管理

组织收到的信访者的来信、电报和上访材料等，这些物质形态，都表现出信访行为主体的行为过程或行为的持续状态。与信访行为相联系的物系统由动态物系统和静态物系统构成。动态物系统由处在运动状态的信访件和相关件所构成，它包括上行物系统、下行物系统和平行物系统。上行物系统，一是指信访行为主体将自己的意愿和要求诉诸社会管理组织所运用的物化形式（如信、电报等）。二是指直接处置信访件的不同层级的管理者向相关的上级管理组织报送的信访材料（如结案报告等）。下行物系统是管理组织或领导人向下属部门或个人转交的信访件和相关的材料。平行物系统是指同一层级的管理组织互相转交的信访件和相关件。静态物系统由处在静止状态的信访件和相关件所构成，通常指的是信访档案系统。

3、处置信访行为的时间系统。管理，在一定的意义上说就是利用时间。就信访行为管理来说，对难度处于同一层次的矛盾，在单位时间内解决得越多、越好，表明效率越高；反之，在单位时间内解决得越少、越差，表明效率越低。时间的利用，对于信访行为管理整体效应具有着尤为重要的影响。时间系统主要由三个方面构成：一是信访件和相关件的间接处置周期（流转周期），即信访件和相关件从发文者转到直接处理者的时间；二是直接处置周期，即直接处理者从收到信访件及其相关件，到作出合乎质量的处理的时间；三是反馈周期，即处理结果信息反馈到发文者的时间。这些周期的长短是考核信访行为管理效率和社会价值的重要指标。

4、信访信息系统。它由对管理决策具有参考价值的信访情报所构成，包括信访行为信息和信访社会信息两大部分。信

信访行为信息是指反映信访行为动态的信息，即关于集体或个体实施信访行为的原因、习惯、趋势、规模等方面的情报。信访行为信息有的是信访行为的直接表现，更多的则来自信访行为主体之外的其他情报。它是预测和调节信访行为，提高信访行为管理效率的重要依据。**信访社会信息**是指通过信访渠道反映的社会动态信息的集合体，主要包括政策反馈信息、社情信息和预测信息等。它是行政决策乃至社会科学决策信息系统的补充要素。从表现形式上来看，无论是信访行为信息，还是信访社会信息，都有显性和隐性之分。显性信访信息是指来信来访中直接反映的社会动态或信访行为动态，如批评建议、检举揭发、某一集体上访的苗头等。隐性信访信息则是透过来信来访间接反映出来的社会动态或信访行为动态，如某一单一的来信内隐着某一普遍性社会问题；某一个体的来访预示着某一集体上访的发生等等。

二、信访行为管理的主体系统

信访行为客体系统的客观存在，要求建立一个比较完整的信访行为管理主体系统。这个主体系统是由管理人员、管理机构及职责、管理制度相互联系的有机整体。而且管理人员规模、机构的组合形式、职责所反映的权限、制度的可行度等，都必须与客体系统相适应。

1、**管理人员**，是指具有一定政治素质和业务素质的个体（包括正式管理人员和非正式管理人员）。正式管理人员是指有关组织按照一定程序授予管理信访行为的权力、明确职责的个体集合。非正式管理人员是指没有按组织程序授予管理权力，但客观上起到管理信访行为作用的个体集合。他们往

往是信访者社交圈内具有影响力的人物。

2、信访行为管理机构，是按一定形式组织起来的具有相应职责的管理者的结合体。信访行为管理机构应包括三个方面：一是信访行为前管理机构系统。它主要负责信访行为动机孕育期和目标导向行动阶段的管理。从某种意义上讲，社会宣传机构、咨询机构以及其他社会管理和行政管理机构都应担负信访行为前管理的职能。这一点可以充分体现信访行为管理的社会化性质。二是信访行为管理机构系统。这一系统负责进行接待来访和直接处理信访行为。这是信访行为管理主体机构系统的核心部分。三是信访行为结果管理机构系统。它主要负责静态物系统和信访信息的管理。这些管理具有调查研究的性质，一方面为后继的信访行为管理方式、方法和预测提供依据；另一方面将信访行为所预示的某一事物（社情民意或政策执行情况）的趋势反馈给决策中心和其他管理组织。上述三个方面的有机结合，才能构成一个完整的有效的信访行为管理机构系统。

3、信访行为管理制度，是信访行为管理活动规范化的体现。这些规范对信访行为管理的主体和客体双方起到制约作用。它不仅对管理机构的构成和相应各层次的职责作出明确规定，而且对信访行为管理人员提出具体的要求。同时，对社会成员的信访行为也作出规范。信访行为管理制度是由相互联系的制度体系所构成的有机整体，即信访行为管理人员制度、管理机构制度、信访行为规范等。它是保证信访行为管理机构系统有效运转的重要因素，也是对信访行为全过程实现有效管理的保障。

通过对信访行为管理学研究对象的系统分析，便可看出：

信访行为管理学是研究信访行为管理的主体和客体交互作用而达到矛盾统一的规律的科学。作为一门新兴学科，它与其它学科存在着多种联系。因此，作为社会主义的信访行为管理学，必须以马克思主义的方法论为基础，借鉴系统论、信息论、控制论等现代科学成就，开展对信访行为管理主体和客体的系统研究。其主要任务就是研究与社会成员的信访行为有关的需要、欲望、动机、目标、环境以及由信访活动所产生的结果和影响；研究信访行为管理的组织结构、管理制度；研究信访行为管理主体如何预测、组织、引导、调节、控制和处理信访行为；揭示信访行为的产生及其发展规律以及管理信访行为的原则和方法；规范社会成员的信访行为，提高社会成员信访行为能力和合理性程度，进而提高信访行为管理的质量和效率。研究对象系统如图 1—1：

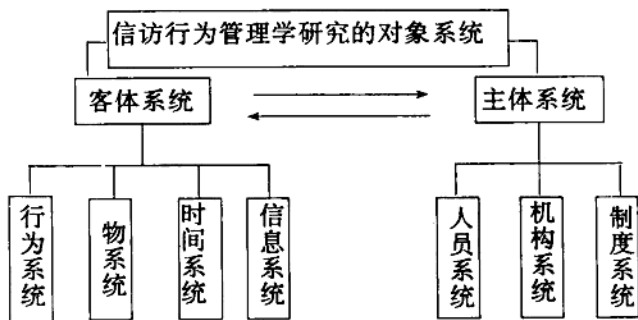


图1—1：信访行为管理研究对象系统图