

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

社会转型期 山东省信访形势分析与对策研究

SHEHUI ZHUANXINGQI

SHANDONGSHENG XINFANG XINGSHI FENXI YU DUICE YANJIU

山东省信访学会 编

主 编 于晓明

山东人民出版社

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

社会转型期

山东省信访形势分析与对策研究

山东省信访学会 编

◎主 编 于晓明

◎副主编 赵 进

◎ 山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期山东省信访形势分析与对策研究/山东省信访学会编. — 济南: 山东人民出版社, 2006. 12

ISBN 7-209-04145-1

I. 社... II. 山... III. 信访工作-研究-山东省
IV. D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 159363 号

责任编辑: 李明功

封面设计: 周云龙

社会转型期山东省信访形势分析与对策研究

山东省信访学会 编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

日照报业印刷有限公司印装

规 格 32 开 (148mm×210mm)

印 张 8.375

字 数 220 千字 插页 1

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次

ISBN 7-209-04145-1

定 价 21.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0633)8221365

《山东省社会科学规划研究项目文丛》

编委会

主任委员 焉荣竹

副主任委员 张全新

委员 (以姓氏笔画为序)

王兆成 尹慧敏 齐涛 刘德龙

李新泰 张华 蒿峰 颜世元

《社会转型期山东省信访形势分析与对策研究》

课题组成员及编委名单

课题组

学术顾问 张全新 (中共山东省委宣传部副部长、研究员)

包心鉴 (山东省社科联副主席、研究员)

课题负责人 于晓明 (中共山东省委副秘书长兼山东省省委省政府信访局局长、山东省信访学会理事长)

编委会

主编 于晓明

副主编 赵进

编委 于晓明 赵进 杜永富 徐强 王少亮
方迎水

编辑 陈长才

加强信访工作理论研究 开创山东省信访工作光明未来

（代序）

高新亭

近年来，山东省各级信访部门及信访学会在信访理论研究与实践方面做了大量探索，取得了一大批具有较高学术价值和实践指导意义的研究成果。《社会转型期山东省信访形势分析与对策研究》一书，就是从山东省信访学会承担的信访课题研究成果中遴选的部分优秀论文编辑而成的。该书对社会转型期山东省信访工作的历史沿革与现状进行了认真总结，系统分析了当前信访工作中的难点问题及原因，提出了转型期做好信访工作的对策和建议。它的出版，展示了我省信访理论研究工作的新成果，对于进一步繁荣发展我省的信访理论研究工作，推动全省信访工作健康发展，都将产生积极的作用。

当前，我国既处于经济社会快速发展的战略机遇期，又处于人民内部矛盾的凸显期。随着改革的不断深入和利益格局的调整，各种人民内部矛盾大量增多，给做好新形势下的信访工作、稳定工作提出了新的更高要求。党的十六届六中全会作出了构建社会主义和谐社会的重大战略部署。构建社会主义和谐社会，本身就是一个不断化解社会矛盾的持续过程。在这一过程中，信访工作具有不可替代的重要作用。做好新形势下的信访工作，有利于平衡协调各方面的利益关系，有利于及时化解各种矛盾纠纷，有利于疏

导群众情绪、激发社会活力，充分调动广大人民群众积极性和创造性。各级党委政府，各有关部门要从构建社会主义和谐社会的高度，充分认识做好新形势下信访工作的重要意义，深刻认识我国发展的阶段性特征，科学分析当前影响社会和谐的突出矛盾和问题，积极探索做好信访工作的新途径、新方法，更加积极主动地正视矛盾、化解矛盾，最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，努力维护社会稳定，不断促进社会和谐。

理论源于实践，理论指导实践。做好新形势下的信访工作，必须坚持与时俱进，用科学的理论作指导。全省广大信访工作者要充分发扬理论联系实际的学风，适应信访工作面临的新形势，不断加强信访理论研究工作。要始终坚持用辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论研究信访理论，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，始终保持正确的研究方向。要认真研究信访工作面临的新情况、新问题，总结新经验，把握新特点，研究新思路，努力探索建立信访工作的新机制。要切实搞好信访理论队伍建设，加强自身学习，努力建设一支政治坚定、工作扎实、善于创新的理论研究队伍。要加强对信访理论工作的领导和指导，重视信访理论研究成果的宣传、推广和使用，不断推动信访工作再上新台阶，努力为建设平安山东、构建和谐社会做出新的更大贡献！

（作者系中共山东省委副书记）

目 录

C O N T E N T S

加强信访工作理论研究 开创山东省信访工作光明未来(代序)	
.....	高新亭(1)

总 报 告

社会转型期山东省信访形势分析与对策研究.....	陈长才(3)
--------------------------	--------

分 课 题

社会转型期信访工作发展中的重大问题

关于山东省信访工作情况的调查	王石奇 王金杰(27)
做好信访工作 促进社会和谐.....	于晓明(34)
抓好三个体系建设 构建信访稳定工作大格局	雷建国(41)
做好社会转型期涉诉信访工作的几点思考	李 静(46)
努力做好信访工作 不断加强党的执政能力建设	赵 进(51)
正确处理新形势下人民内部的群体性矛盾	刘兴磊(56)
坚持以人为本 做好信访工作	沈 阳(62)
社会转型期信访问题预警研究.....	宋协娜(67)

新时期信访工作的性质、地位及作用

信访工作的本质定位及现阶段特点思考.....	於济建(80)
------------------------	---------

- 信访工作作用探析祝玉杰 (84)
- 对信访工作职能定位的几点思考段恒宋 (88)
- 从纪检监察信访看转型期人民内部矛盾的新特点田景尧 (92)

信访工作的法制建设

- 信访工作法制化建设研究李永清 李宝芹 (96)
- 论法治信访建设于向阳 (105)
- 信访工作与法律服务结合之探析刘 峰 聂立伟 (112)
- 浅析处理涉法上访问题经常性工作机制的建立与完善
.....张乐新 商振华 齐吉敏 (116)
- 对信访法治建设若干问题的探讨周艳斌 (121)
- 解决涉诉信访问题的对策分析朱新建 周 宏 (128)

信访改革与《信访条例》的贯彻实施

- 信访听证制度：山东信访创新工作机制的新举措 ...杜永富 (133)
- 试论新时期信访工作的改革与创新李国华 (140)
- 信访工作制度改革辨析郭家安 (146)
- 试论新时期信访监督对深化民主监督的作用殷爱杰 (153)
- 公安机关开门大接访后的反思王青年 (160)
- “绿色邮政”：山东省人民来信工作取得的新成果 ...刘 强 (166)
- 办信工作实行 ISO 质量认证管理体系的有益尝试.....夏国洪 (172)
- 实施“双教育、双规范” 构建信访工作新秩序
.....烟台市委市政府信访局 (177)
- 信访督查工作面临的形势及对策德州市委市政府信访局 (180)

关于畅通信访渠道的实践与思考	方先斌 (183)
浅谈信访事项三级终结的几个具体问题	宋继武 (188)
对几类信访问题处理责任主体的探讨	王贵军 (194)
浅析《信访条例》修订是如何体现法之价值的	孟新军 (197)
中国信访工作与国外同类工作的比较述评	庞献国 (204)

农村信访 城市信访 企业信访 部门信访

保障失地农民生产生活 构建和谐城市环境

——日照市做好征地拆迁稳定工作的调查	安佰利 (211)
城乡结合部信访特点及对策分析	甄学立 李长春 (217)
信访工作“重心下移、责任下移”的县级调查	

.....殷爱民 张守增 (221)	
村民自治与农村信访热点问题的化解	刘永信 (226)
论现阶段山东省国有企业信访问题的特点、成因及对策	

.....汲斌昌 (232)	
教育信访问题探析	赵世团 田照清 (238)
石油企业改革过程中群体性事件的成因及对策	

.....李凤来 何天鹏 (244)	
--------------------	--

信访理论研究

山东省信访理论研究的回顾与展望	山东省信访学会 (252)
后 记	(259)

总 报 告

社会转型期 山东省信访形势分析与对策研究

陈长才

党的十一届三中全会所开创的新的历史时期,是以改革开放、社会转型为标志的。经过 20 多年的艰苦努力,山东省同全国其他区域一样,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,社会发展正在突破原有的模式而发生全方位的变革,社会各领域都取得了巨大的进步。但是,社会转型期也是各种矛盾的凸显时期。及时处理好这些矛盾,既是协调各方面利益关系,维护社会稳定、构建社会主义和谐社会的一项基础性工作,也是实现全面建设小康社会目标的重要保障。信访制度作为中国基本的民意表达制度和公民权利的救济制度,在新形势下,正确处理人民内部矛盾方面发挥着十分重要的作用。处在战略机遇期的山东各项建设事业,在今后一个较长时期内,要获得更大的发展,必须在保障经济较快增长的同时,把总结、研究信访工作,推动信访工作的健康发展放到一个更为突出的地位。

一、简要回顾

改革开放以来,同其他方面的工作一样,山东省的信访工作也经历了一个不断发展的过程。从 1978 年党的十一届三中全会召开之后,到 2004 年,整整 26 年。这 26 年,从信访工作的历史作用上来划分,可以分为四个时期:即 20 世纪 70 年代末到 1985 年是第一个时期;1986 年到 1991 年是第二个时期;1992 年到 1995 年是第三个时期;1996 年到 2004 年是第四个时期。

(一) 1979~1985年:集中力量平反冤假错案、解决历史遗留问题的时期。1978年召开的党的十一届三中全会重新确立了正确的政治路线、思想路线。全会明确提出要全面、有步骤地解决“文革”中的冤假错案和新中国成立以来的历史遗留问题。山东省为了集中力量切实解决好这一特定历史条件下产生的信访问题,从1979年开始,加强了对信访工作的领导,充实了信访机构,协调各地、各部门认真解决群众来信来访所反映的冤假错案和历史遗留问题;全省各级党政领导同志还亲自处理了大批信访问题。据不完全统计,从1979年到1986年,山东省县级以上党政机关共受理群众来信来访约40万件起,根据群众信访中反映出来的问题,制定了20余项具体政策和规定。经过6年多的艰苦工作,80%的冤假错案和历史遗留问题得到了妥善处理。从此以后,信访工作在全省得到普遍重视和加强。

(二) 1986~1991年:加强领导、强化机构、建立制度、狠抓基层,奠定发展基础的时期。1986年以后,山东省的信访形势同全国一样,信访量开始大幅度下降,信访内容也发生了很大变化:由平反冤假错案、解决历史遗留问题为主,转为解决现实问题为主。根据变化了的新情况,山东省各级党委政府,各级信访工作部门注重抓了四个方面开拓性的工作。第一,加强了领导。1988年,山东省委省政府颁发了《关于进一步加强信访工作的意见》,对全省信访工作的组织建设和业务建设提出了明确的要求。省里成立了山东省信访局;制定了《山东省信访工作暂行规定》;提出了《关于恢复省委省政府领导同志接待群众来访的意见》。1988年,山东省信访局共处理群众信访54413件(起),比上年下降19.7%。第二,强化了机构。到1991年底,山东省16个地、市的信访机构,有11个合设为正局级单位,133个县(市、区)的信访机构,有132个合设为正科级单位;市、县两级信访机构共充实配备了3866名信访干部,信访部门的组织建设得到了明显加强。第三,建立了制度。主要有:信访工作领导小组会议制度;信访工作目标管理制度;党委、政府领导阅信、接访制度;信访情况通报制度等。第四,狠抓了基层信访工作。建立起了

县、乡、村三级信访网络；总结推广了潍坊市寒亭区做好基层信访工作的经验；广泛开展了争创“三无”（无来省进京上访、无越级集体上访、无信访积案）乡镇、街道活动。到1990年，山东省基层信访工作网络已经基本建立起来，乡镇（街道）配备副乡级信访干部4426人，大量信访问题在基层得到化解，信访形势有了明显好转。1991年，全省县以上党委、政府受理群众来信来访38万件（起），比上年下降5%；来省信访分别下降15.3%和16%；进京信访分别下降17.9%和8%；山东省信访总量在全国所占位次首次由第三位降为第四位。

（三）1992~1995年：崇尚法制意识，信访工作逐步迈入法制化轨道的时期。随着改革的不断深入，由利益矛盾引发的信访问题愈来愈复杂。正确处理好新形势下的人民内部矛盾，依法信访和运用法律解决问题是一个重要手段。自1992年开始，山东省除加强信访法制宣传教育，增强法制意识外，陆续出台了一系列信访规定和办法。1992年，山东省政府制定了《山东省信访处理暂行规定》，规定了信访人的权利和义务，受理机关的责任，信访问题的处理规则以及法律责任。1993年、1995年，山东省委办公厅、山东省政府办公厅又先后制定了《山东省人民群众上访程序（试行）》和《关于实施群众逐级上访制度具体办法》，要求从基层开始，逐级上访，逐级解决问题。这些行政法规和办法，对于规范越级上访行为，调整越级上访秩序，增强依法办信访的自觉性，发挥了重要作用，山东省的信访工作由此逐步迈向法制轨道。

（四）1996~2004年：开拓新思路，采取新举措，为维护稳定发挥重要作用的时期。这9年，也正是中国改革进入攻坚阶段和发展的关键时期。山东省各级党委、政府以及信访工作部门针对不断发展的新形势以及信访工作的新特点、新问题，开拓新思路、树立新理念，通过转变指导思想、工作重心、工作方式，强化了服务意识、稳定意识、法制意识，使信访工作得到全面发展，为维护稳定，推动全省各项建设事业的发展，做出了积极的贡献。

1. 各级党委、政府高度重视,信访工作的领导力度进一步加大,作用更加凸显。1996年,山东省委省政府进一步强化了信访工作的领导责任,明确要求各级党政“一把手”要对信访工作负总责;分管领导靠上抓;其他领导实行“一岗双责”。资料统计:仅1996年至2001年,山东省委省政府的领导就阅、批处理信访案件1440件。其中,省委书记吴官正、省长李春亭阅批处理576件,占40%;1997年至2001年,全省市、县“一把手”共接待上访群众193672批,阅批群众来信289503件,处理信访案件16310件。为使信访工作适应发展要求,发挥更大作用,省里建立了信访联席会议制度,各级党委政府把信访工作纳入议程,经常分析形势,部署任务。1996年至2004年,山东省委省政府共召开了29次全省性的信访工作会议。2004年,为贯彻执行党中央、国务院做出的集中处理信访突出问题及群体性事件的重大决策,山东省委一年内召开了4次常委扩大会议,4次高规格的全省信访工作会议,专题研究信访工作,专题部署信访任务。省委省政府的主要领导多次做出批示或听取汇报,帮助解决问题,指导工作开展。山东省委省政府还把信访工作纳入“平安山东”建设的考核指标体系和干部政绩考核体系,从责任上、机制上进一步强化了信访工作的地位,使信访工作在构建山东社会主义和谐社会中所发挥的作用更加凸显。

2. 推广先进经验,加强理论指导,信访工作不断获得新的发展动力。据不完全统计,1996年至2004年,山东省各级信访工作部门共创造了30多项涵盖信访工作各个方面内容的典型经验。其中20多项被省和国家有关部门进行了宣传、推广。在加强信访工作领导方面:推广了青岛市“一岗双责”领导责任制,胶南市领导公开集中接访,潍坊市“民心工程”,莱芜市“五大班子”轮流接访,枣庄市信访工作严格奖惩等经验;在依法做好信访工作方面:推广了济南市施行人民来访法律顾问制度,烟台市运用行政复议法解决信访案件,东营市公、检、法、司、信访五长联合接访,德州市建立乡镇司法信访调解中心,聊城市重视处理涉法信访案件,泰安市建立“148”信访服务专线



以及省检察院建立院长公开接访日制度,省公安厅推行重点信访问题专项治理等经验;在完善信访工作机制方面:推广了临沂市“五位一体”集中整治,泰安市设立村级信访调解员,滨州市“十、百、千”排查,邹城市民情恳谈,莒县信访承诺,淄博市“五个一”工程等经验。这些经验贴近实际,指导性强,通过广泛宣传、交流,收到了很好的效果。此外,山东省各级信访工作部门还立足于新的实践和新的发展,重视理论对实践的指导作用,积极开展信访理论研讨和理论创新活动。1998年至2004年,山东省信访学会及所属各会员组织共举办了35次省、市级的信访理论研讨会;编写信访理论书籍16本;有66篇信访理论文章在参加省市和国家组织的社科理论研讨活动中获奖。2004年,山东省信访学会又承担了省里的立项课题——《社会转型期山东省信访形势分析与对策研究》。这项课题填补了省内社科类课题研究的空白,对探索新时期信访工作规律,推动信访工作发展,具有重要意义。

3. 坚持以人为本,增强群众观念,有效化解了大量人民内部矛盾,为建设平安山东、和谐山东做出了积极贡献。为了妥善处理好群众的利益矛盾,保障整个社会的协调与和谐,近几年来,山东省从预防、处理、巩固三个方面建立起解决信访问题的工作机制。全省县、乡两级普遍成立了矛盾排查调处中心,对可能诱发群众信访的问题,坚持每月排查一次;对所有群众来信来访,坚持每信必督,每访必查;对已处结的案件,落实回访措施。每年通过信访渠道化解人民内部矛盾两万余起,向各级党政领导提供调研报告4000余篇,督查案件占信访总量的70%以上,回访信访户占已结案件的60%以上。针对重复信访量上升较快和信访老户较多的实际情况,自2003年开始,山东省抓住信访工作中的重点和难点,广泛开展了对重复信访的专项治理。全省各级党委政府上下签订责任书,由领导包案,综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法,对全省2119户上访老户和661户写信大户的问题进行了集中处理,取得了明显成效。到2004年底,上访老户结服1949户,结服率92%;写信

大户结服 608 户,结服率 92%;中央交办的 632 起群体性上访案件,结案 559 起,处结率 95%。为表彰信访工作为缓解社会矛盾冲突,建设平安山东做出的突出贡献,2004 年,山东省委省政府为省信访局记了集体一等功。

4. 创新工作机制,完善工作制度,信访工作整体水平有了较大提高。第一,按照客观规律办事,实现了信访工作指导思想、工作重心、处理问题方式的转变,为信访工作发展,创造了更好的体制机制条件。在确立工作指导思想上,把着力点从被动的接访谈谈,办信转转,逐步转到为群众解决实际问题上。狠抓了党的各项方针政策的贯彻落实;加大了对越级访、重复访、集体访和信访老户的专项治理力度;实施了处理群众来信“三见面”(同承办单位领导见面,同承办人见面,同写信人见面)制度,妥善处理了一大批长期得不到解决的信访积案,信访渠道更加畅通,信访秩序有了明显好转。在工作重心的转变上,坚持抓基层、打基础,从信访源头抓好,建立起了信访问题排查调处机制。在农村,建立起领导干部深入基层服务日制度,民情恳谈会制度,村务大会制度,民情日记等制度;在城市,以职能部门为依托,建立起“五大投诉中心”,在社区,实行民主听证制度;在基层部门,建立起联合接待、归口办案的工作体制,及时发现和解决容易诱发社会“热点”的倾向性、苗头性问题。全省县以上信访部门每年排查重要信访隐患约两万余件,并有针对性地落实处理措施,使 70% 的信访问题在县以下基层部门得到了解决。在信访问题的处理方式上,由行政处理逐步转变为依法处理。省里加快了信访立法步伐。2000 年,山东省政府颁布了《山东省信访规定》;不少部门和单位结合实际,对《规定》进一步细化,采取了许多新的举措,增强了可操作性。如,开展联合接访、实施法律顾问制度、建立司法信访调解中心等,使全省约有三分之一的信访案件通过法律手段得到及时解决。第二,健全和完善了各项工作制度,提高了工作效率和质量。通过规范三个层次,实施了十项制度。第一个层次,规范了领导同志抓信访的制度,主要有,党政“一把手”对信访工作负总责的制度;市县