

Dabiange Dafazhan Shidai De
Renmin Xinfang

大变革大发展时代的 人民信访

张恩玺 © 著

 人 民 出 版 社

Dabiange Dafazhan Shidai De
Renmin Xinfang

大变革大发展时代的 人民信访

张恩玺 © 著

人民出版社

责任编辑:王世勇

图书在版编目(CIP)数据

大变革大发展时代的人民信访/张恩玺 著. —北京:人民出版社,2012.11

ISBN 978-7-01-012176-5

I. ①大… II. ①张… III. ①信访工作-研究-中国 IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 111422 号

大变革大发展时代的人民信访

DABIANGE DAFAZHAN SHIDAI DE RENMIN XINFANG

张恩玺 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.5

字数:330 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-012176-5 定价:56.00 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

自序

浩瀚无垠的宇域苍穹,滚滚向前的历史车轮,承载着一个又一个不同的时代匆匆而来又呼啸而去。有的像流星,只划过一道美丽的弧线,便倏然杳无音信;有的像闪电,雷鸣过后迅即回归静寂,早已政亡人息;太多的像过客,匆忙得来不及留下一丝光鲜的痕迹,已然在人们脑海里删去了记忆。斗转星移,历史的黄钟大吕交响到今天,我中华人民共和国正承载着中华民族伟大复兴的历史使命,巍然屹立在世界民族之林而光照四方。

我常想,我很幸运。生活在这个激情澎湃、热血沸腾、奇迹频出的伟大时代,亲眼见证着,伟大的祖国经风暴、化危机、大变革、大发展的光辉历程;亲眼见证着,伟大的祖国在国际形势风云变幻的大环境中,中国特色社会主义现代化事业的繁荣昌盛、蒸蒸日上、波澜壮阔,人民幸福安康;无比坚信着,这个时代已经并将永远在人类发展的历史长河中铸就灿烂辉煌,已经并将永远谱写

高山仰止、响彻寰宇的史诗般乐章。

我常想,我很幸运。是党一步一步把我培养成为一名国家工作人员,又把我放在这直接为人民群众排忧解难的信访工作岗位上,亲身经历着这些年来中央对信访工作的高度重视和殚精竭虑,各级党委政府为使人民群众共享改革发展成果而付出的艰苦努力;亲身经历着这些年来信访群众给党委政府的一件又一件建言献策得以实现、反映的一批又一批诉求得以解决,老百姓那饱经沧桑的脸上露出的满意笑容,使我久久不能忘怀;亲身经历着信访工作取得的一个又一个巨大成就,党和政府与人民群众联系不断紧密。

我常想,我很幸运。是组织的信任和指引,使我得以参加那么多重要信访事项的督办、那么多重要文件的起草、那么多重要会议的筹备、那么多重要活动的组织、那么多决策部署的推动实施……不知有多少个日日夜夜,也不知有多少个节假日休息日,我和我的同事们摸爬滚打在一起,昼夜奋战在一起,明辨争论在一起,无怨无悔在一起,一个又一个繁重而艰巨的任务在我们手里完成,一个又一个掷地有声的业绩铭刻在我们的人生轨迹中,铭刻在我们事业发展的道路上。每当看到各地各部门按照中央要求全力推动工作落实的时候,每当看到中央精神在各行各业落地生根、开花结果的时候,心中的那种自豪感、荣誉感、成就感就会油然而生,就会干劲倍增。

习近平总书记讲,每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。国家好,民族好,大家才会好。这条颠扑不破的真理,正在我们这一代人身上体验着、感悟着……

二

深情回顾党的十六大以来信访工作走过的不平凡历程,切身感到,有什么样的发展观,就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略,就会对发展的实践产生根本性、全局性的重大影响。新时期信访工作也是这样,正是有了科学发展观的指引,才不断开创着新局面,实现着新发展。党的十六大以来,在党中央、国务院的正确领导下,各地各部门自觉地把信访工作放在党和国家工作的大局中去思考,放在改革发展的大背景中去谋划,放在构建和谐社会和全面建设小康社会目标的伟大实践中去推进,使做好信访工作的过程成为贯彻落实科学发展观、践行为民服务宗旨的过程。

——这些年,信访工作的地位越来越高。党中央、国务院对信访工作作出了一系列重大部署,明确了新时期信访工作的定位,即:信访工作是党和政府的重要工作,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,是为人民群众排忧解难的工作。中央领导同志作出了一系列重要指示,对信访工作提出了一系列明确要求,为做好新时期信访工作指明了前进方向。特别是中央政治局常委会多次听取信访工作专题汇报,审议通过有关信访工作的重要文件,中央领导同志亲自阅批群众来信,亲自接待上访群众,认真倾听群众诉求,亲自批办重大典型信访事项等等,都充分体现了中央以人为本、执政为民的执政理念。各地普遍把信访工作摆在了重要位置,形成了党委政府统一领导、信访部门综合协调、职能部门齐抓共管的大格局。各级各部门都以强烈的政治意识、大局意识和责任意识,协调联动,上下

一盘棋,大力推进解决问题和化解矛盾,形成了做好信访工作的强大合力。这一切的一切都彰显了中央对信访工作的高度重视,彰显了对广大信访干部的充分信任和亲切关怀,彰显了各地各部门和广大干部群众对信访工作的充分肯定,成为信访工作实现健康发展、科学发展的强有力支撑,推动着信访工作更好地担负起“为党分忧、为民解难”的神圣使命。

——这些年,信访工作的思路越来越新。各地各部门坚持以思想的大解放促进信访工作的大发展,推动着信访工作不断创新思路和理念。一是理念更加丰富了。坚持把创新发展作为推动信访工作上水平的不竭动力,运用马克思主义的立场、观点和方法,深入研究新情况,不断探索新规律,努力破解新难题,以全新的思维、全新的理念和与时俱进的精神状态,开辟了信访工作新境界。在不断解放思想中逐步确立起了“四破除、四增强”,即:破除墨守成规、循规蹈矩的思想桎梏,增强改革创新意识;破除盲目乐观、自我感觉良好的自足心态,增强创先争优意识;破除安于现状、故步自封的惯性思维,增强开拓进取意识;破除个人主义、本位主义的狭隘站位,增强顾全大局的意识观念。在信访问题产生的背景、成因和规律方面,形成了“信访问题随着经济社会发展而变化,在当前社会矛盾多发的情况下,信访问题是回避不了的,必须坚持不懈地抓下去”的理性认识;在解决信访问题方面,形成了“牢记为民宗旨,发扬务实作风,坚持依法办事,充分整合各种执政资源,推动问题解决”的理性认识;在信访工作责任主体方面,形成了“信访工作不仅是信访部门的工作,而且是党委政府和有关职能部门的一项重要工作”的理性认识。进而形成了“以人为本”、“依法治国”、“事要解决”、“构建大格局”的信访工作理念。这些创新理念,把握了信访工作的正确方向,丰富

了信访工作的内涵,科学设定了信访工作的目标任务,为信访工作实现科学发展打下了坚实的思想基础和理论基础,也有效地指导了信访工作实践。二是思路更加清晰了。坚持紧密结合不断发展变化的新形势新任务,不断调整和明确工作思路,解决好“信访形势怎么看、信访工作怎么干”的问题。在总体思路,确立了新时期信访工作以科学理论为指导,以服务党和国家工作大局为中心,以切实维护群众合法权益、及时反映社情民意、着力促进社会和谐为目标,实现“三新三化”(构建新格局、建立新秩序、形成新机制,推进信访工作制度化、规范化、法制化)任务;在方式方法上,坚持“四抓四促”(抓重点促一般、抓具体促深入、抓典型促提高、抓制度促规范),推动信访工作着力点实现了“三个转变”,即:由过去对办信接访情况的简单反映向综合分析并提出决策建议转变,由对信访事项的转办交办向督导检查并促进问题解决转变,由被动受理群众来信来访向预测防范并及时协调化解转变,推动着信访部门由“秘书型”逐步走向“职能型”。三是思想认识更加统一了。坚持在实践中深化对信访工作地位和作用的认识,进一步强化了“四种意识”(政治意识、大局意识、忧患意识、责任意识),在信访工作不是中心工作,但做不好就会影响中心工作,必须自觉地围绕中心、服务大局上统一了认识。

——这些年,信访事项的解决力度越来越大。各地各部门坚持从解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手,大力协调和推动初信初访问题的及时解决、信访突出问题的集中解决、长期积累信访问题的限期解决、疑难复杂信访问题的会商解决,有力地促使一大批信访问题解决在基层。特别是连续多年部署开展领导干部接访、机关干部下访、重信重访治理、信访积案化解、矛盾纠纷排查化解,使干部特别是领导干部走到一线,走进矛盾,

增进了感情,转变了作风,有力推动了中央决策部署的贯彻落实,推动了疑难复杂信访问题的解决,维护了群众的合法权益,践行了党的群众路线。

——这些年,信访法制建设的成果越来越多。在2005年,通过大量艰苦细致的工作,新修订的《信访条例》得以颁布实施,在畅通信访渠道、维护信访秩序、明确责任主体、创新工作机制等方面形成了法规规范;在2007年,下发了《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》,成为新时期信访工作的纲领性文件和信访工作发展史上具有里程碑意义的重要文献;在2008年奥运会前夕,出台了违反信访工作纪律实行责任追究的《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》,进一步强化了信访工作原则和责任的落实;在2009年,转发了《关于领导干部定期接待群众来访的意见》、《关于中央和国家机关定期组织干部下访的意见》和《关于把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》三个文件,抓住了信访工作的责任、落实、源头等关键点,对推进信访工作制度化、规范化具有重要意义;在2011年,下发了关于做好重大活动期间信访工作的意见,等等。这些信访工作法制化建设的成果,促进实现了对信访工作进行全规范、全指导、全推进的目标。

——这些年,信访干部的精神面貌越来越好。为适应新形势新任务的要求,全国信访系统不断加大机构建设、班子建设、队伍建设的力度。增加了人员编制,增设了内设机构。明确了“人讲称职、事争一流,追求卓越、克服一般”的工作标准;明确了思想、工作、作风、学习“四个艰苦”的作风标准;明确了具体的行为规范,使广大信访干部保持了昂扬向上、奋发有为的精神状态。特

别是2008年北京奥运会、2012年党的十八大期间,信访工作压力空前、责任重大,广大信访干部心往一处想,劲往一处使,恪尽职守,扎实工作,经受住了考验,取得了骄人的成绩,得到了各级党委政府的充分肯定。全国信访系统干部职工素质、能力明显提升,这为做好信访工作提供了可靠保障。这些都是党中央、国务院和各级党委、政府高度重视的结果,是全国信访系统深入贯彻落实中央决策部署的结果,也为今后信访工作的科学发展开辟了更为广阔的天地。

三

党的十八大报告指出:“正确处理人民内部矛盾,建立健全党和政府主导的维护群众权益机制,完善信访制度”,“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道”;“坚持以人为本、执政为民,始终保持党同人民群众的血肉联系”;“着力解决人民群众反映强烈的突出问题,提高做好新形势下群众工作的能力”;“完善党员干部直接联系群众制度”等,这一系列新要求,为我们做好新时期信访工作指明了方向。深入思考新时期信访工作“要不要发展”和“如何实现科学发展”的问题,切身感到,没有创新就没有发展。人类社会发展史就是一部科技创新、制度创新、理论创新、实践创新的历史,每前进一步,都凝聚着创新的成果,闪烁着创新的光芒。信访工作的发展也不例外。要推动科学发展,解决前进道路上遇到的突出矛盾和问题,奋力开拓中国特色信访制度更为广阔的发展前景,归根到底要靠改革创新。习近平总书记在党的十八届一中全会上指出:要“牢牢把握解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实这一科学发展观最鲜明的精神实质,把科学发展

观贯彻到我国现代化建设全过程、体现到党的建设的各方面”。这些科学论断和重要要求,对信访工作的发展具有极其重要的指导意义。尤其是在复杂多变的信访形势和艰巨繁重的信访工作任务面前,在当前的信访工作需要继续保持良好态势的情况下,更加迫切地要求我们必须站在深入贯彻落实科学发展观的高度来统揽信访工作,必须以思路理念、体制机制、方法举措的创新来推进信访工作,必须继续保持奋发有为、昂扬向上的精神状态和开拓创新、攻坚克难的锐气来发展信访工作。

解决好信访工作“要不要发展”的问题,关键是统一思想。党的十七大报告指出,“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。”党的十八大报告进一步强调,发展是硬道理,是我们党执政兴国的第一要务,把发展作为科学发展观的“第一要义”正是这一思想的反映和要求。坚持以人为本是社会主义制度优越性的重要体现,把以人为本确立为科学发展观的核心反映了社会主义制度的本质特征。把全面协调可持续发展作为科学发展观的基本要求,反映了中国特色社会主义事业总体布局的需要和实现经济社会可持续发展的客观规律。实现科学发展,正确的方法就是统筹兼顾,正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中各种重大关系和各方面利益关系。由此联系到学习领会近年来中央领导同志对信访工作多达数百次的重要指示精神,深切体会到,信访工作是必须紧紧抓在手上、一刻也不能放松的重要工作,是实现科学发展的重要工作。但一项事业越是发展,需要解决的问题就越多。信访工作要发展,而且要科学发展,首要的还是进一步统一思想认识,克服“四种思想倾向”,即:克服“已经做到极致、难有更大作为”的思想倾向,坚定起百尺竿头、更进一步的决心;克

服“信访工作是天下第一难、难以做得更好”的思想倾向,树立起披荆斩棘、攻坚克难、勇往直前的信心;克服“信访工作不是中心工作、很难讲科学发展”的思想倾向,激发起在围绕中心、服务大局中充分发挥职能作用的雄心。

解决好信访工作“实现什么样的发展”的问题,关键是开阔思路。思路决定出路,思路一变天地宽。信访工作实现科学发展的目标就是切实维护群众合法权益、及时反映社情民意、着力促进社会和谐。必须以此为目标来开阔思路、完善思路,并为把思路变为现实而作不懈的努力:要在健全完善维护信访秩序的工作机制上动脑筋、下功夫,着力促进信访秩序的不断好转;在进一步理顺有利于形成齐抓共管大格局的工作体制上动脑筋、下功夫,努力使信访部门的责任和权利与所担负的任务相适应;在加快推进信访立法步伐上动脑筋、下功夫,以健全完善的法律体系为支撑,为信访工作实现科学发展提供强力保障。

解决好信访工作“如何实现科学发展”的问题,关键是创新方法。70多年前,毛泽东就指出:“不解决桥或船的问题,过河就是一句空话。”具体到信访工作,要实现科学发展,就必须创新方法,逢山开路,遇水搭桥。在方法上要坚持做到:坚决贯彻中央精神,推动决策部署具体化;充分尊重群众首创精神,推动典型经验普适化;发挥积极指导作用,推动信访工作规范化;认真借鉴国外先进成果,推动他山之石本土化,丰富中国特色的信访制度设计,推动信访工作不断创新发展。

四

这是一本由一篇篇独立而又有联系的信访工作思考与实践

组成的报告书,是想通过这本书向广大信访干部报告我作为一名信访工作者这些年来对信访工作的思考 and 实践;是想通过这本书向关心支持信访工作的各级领导和广大干部报告我所看到的这些年来信访工作取得的显著成就;是想通过这本书向关注和研究信访工作的社会有识之士报告我对信访工作的看法以及对一些观点的不同认识。因此,本书不是教科书,不是工具书,但可以作为信访工作的参考书。本书力求通过阐述人民信访制度的确立、演变、创新、发展,给朋友们勾勒一个信访制度的大致轮廓;力求通过阐述重要活动、重大部署、重要法规文件、重要任务的组织、效果、启示,使朋友们了解中央决策实施及落实的全过程;力求通过当前社会上广泛关注的理论和实践问题的较为系统的阐述,能够使朋友们全面客观地看待信访、信访问题和信访工作。但愿我的观点和想法能够起到这样的作用。

我热切地期盼着,信访工作在全面建成小康社会的伟大实践中发挥越来越重要的作用,作出越来越重要的贡献!

张恩奎

2012年11月

目 录

Contents

自 序	//1
第一章 中国特色的人民信访制度	//1
第一节 人民信访制度的政治基础及其独特功能	//2
第二节 人民信访制度的理论基础及其存疑分析	//14
第三节 人民信访制度的法律基础及其促进作用	//27
第四节 人民信访制度在我国多元化解决纠纷制度中的优势	//33
第五节 人民信访制度在我国民主政治建设进程中的发展趋向	//44
第六节 人民信访立法的必要性、可行性和架构设想	//49
第二章 人民信访制度的演进历程	//62
第一节 人民信访制度的萌芽	//62

第二节	人民信访制度的雏形	//67
第三节	人民信访制度的建立	//78
第三章	人民信访制度的创新发展	//108
第一节	信访工作行政法规的修订	//109
第二节	全面规范信访工作纲领性文件的下发	//113
第三节	违反信访工作纪律实行责任追究法规性文件的 出台	//134
第四节	信访工作责任、落实和源头等长效机制的建立	//136
第五节	第六次、第七次全国信访工作会议的召开	//151
第四章	信访矛盾和社会矛盾	//160
第一节	信访矛盾和社会矛盾的总体态势	//161
第二节	信访矛盾和社会矛盾的基本特点	//166
第三节	信访矛盾和社会矛盾产生的根本原因	//171
第四节	信访矛盾和社会矛盾化解的丰富实践	//178
第五节	信访部门和政法机关应发挥的作用	//187
第五章	信访工作和社会管理工作	//195
第一节	信访工作和社会管理工作的总体要求和目标任务	//196
第二节	信访工作是社会管理工作的重要组成部分	//214
第三节	信访工作创新影响和推动着社会管理创新	//217
第四节	从信访工作实践看社会管理创新需要解决好的 几个问题	//228
第五节	新时期信访干部应具备的能力	//231
第六章	信访工作的基本业务	//239

第一节	办理群众来信	//239
第二节	接待群众来访	//243
第三节	信访信息分析	//247
第四节	特殊时期的信访工作	//251
第七章	信访督查工作	//263
第一节	信访督查工作的地位和作用	//263
第二节	信访督查工作的原则和方法	//268
第三节	信访督查工作的做法和特点	//270
第四节	信访督查工作的机构、职责和制度	//274
第五节	信访督查工作的探索实践	//277
第六节	全国信访督查工作座谈会的召开	//313
第八章	信访舆论宣传工作	//318
第一节	信访舆论宣传的必要性和重要性	//319
第二节	信访舆论宣传的做法和效果	//325
第三节	信访舆论宣传的体会和启示	//335
第四节	信访舆论宣传的方向和任务	//338
第九章	信访理论研究工作	//343
第一节	信访理论研究的重要性	//344
第二节	信访理论研究的发展阶段	//348
第三节	《中国当代信访工作制度》的编写出版	//360
第十章	信访工作的基本经验	//371
第一节	坚持创新理念和方法	//371
第二节	坚持源头预防和治理	//374

第三节	坚持维护群众合法权益	//377
第四节	坚持完善体制和机制	//380
第五节	坚持构建工作大格局	//383
后 记		//388
第一章	信访工作行政法规的修订	//113
第一节	全面规范信访工作纲领性文件的下发	//113
第二节	违反信访工作条例的要害问题	//113
第三节	信访工作责任	//134
第四节	信访工作责任	//136
第五节	信访工作责任	//151
第六章	信访工作和社会工作	//160
第一节	信访工作和社会工作的总体要求	//161
第二节	信访工作和社会工作的基本特点	//166
第三节	信访工作和社会工作的主要任务	//171
第四节	信访工作和社会工作的主要任务	//176
第五节	信访工作和社会工作的主要任务	//187
第七章	信访工作和社会管理工作	//195
第一节	信访工作和社会管理工作的总体要求和目标任务	//196
第二节	信访工作和社会管理工作的主要任务	//214
第三节	信访工作创新影响和推动着社会管理创新	//217
第四节	从信访工作头戴着社会管理创新需要解决好的	//231
第五节	新时期信访干部应具备的能力	//231
第八章	信访工作的基本业务	//239