



信访理论专著

沟通与思考

杨德爽

吴礼林
向宇霆

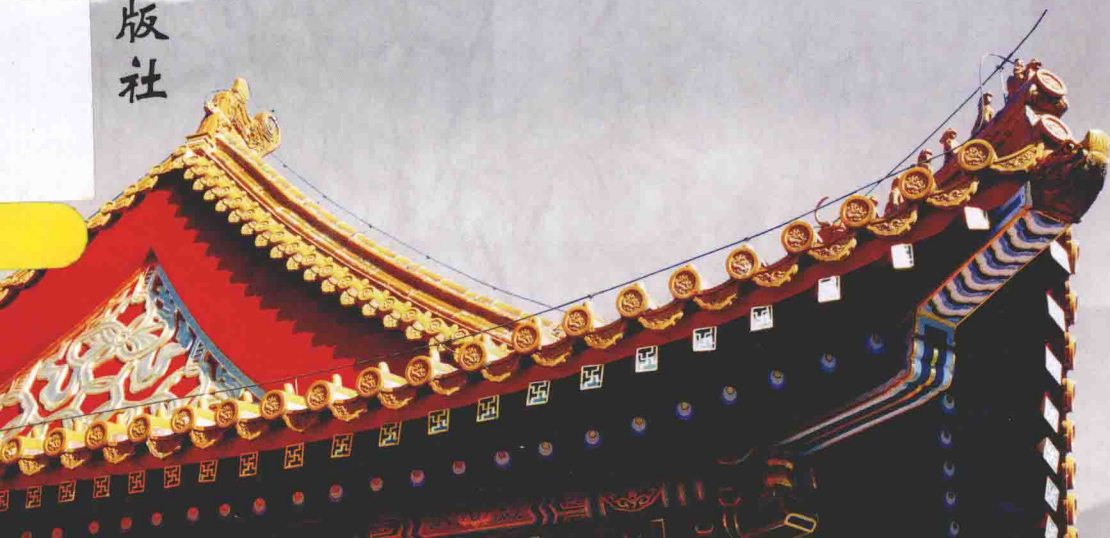
王立京
徐伟

施韦先

◎著



武汉出版社



GOU TONG YU SI KAO



信访理论专著

沟通与思考

杨德爽

吴礼林
向宇霆

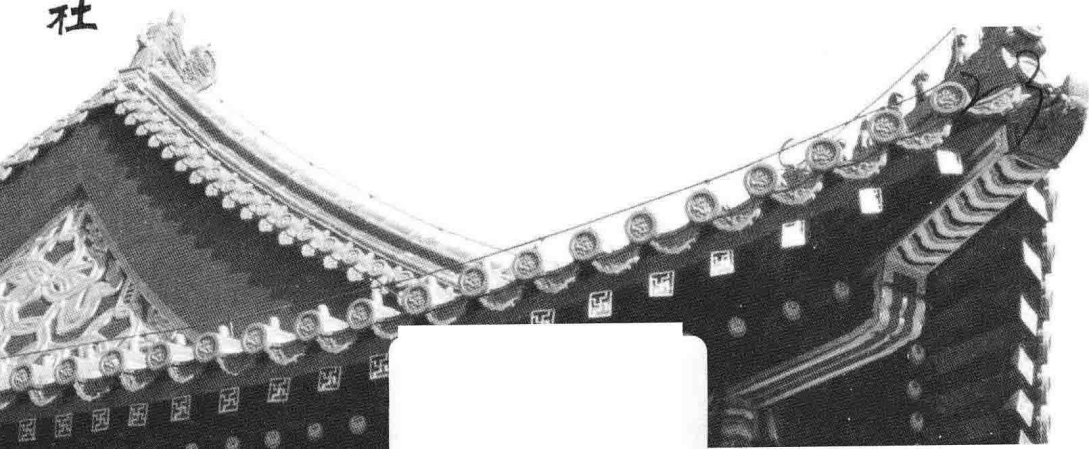
王立京
徐伟

施韦先

◎著

武汉出版社

GU TONG YU SI KAO



(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

沟通与思考/杨德爽著;吴礼林等编.

—武汉:武汉出版社,2014.11

ISBN 978-7-5430-8819-1

I. ①沟… II. ①杨… ②吴… 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(2014)第 277506 号

著 者:杨德爽

编 者:吴礼林等

责任编辑:李 俊

封面设计:刘 玲

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉市委印刷厂 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

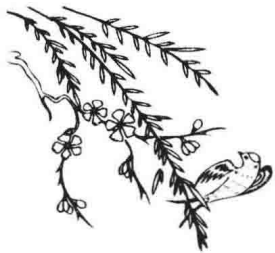
印 张:33 字 数:400 千字

版 次:2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价:56.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。



序 一



当代中国的信访制度是密切人民群众与执政党及其政府之间的血肉联系,实现执政党和国家机构信访工作科学化、规范化,巩固党的执政地位和提高国家治理能力的基本制度保障,对于救济公民合法权益、收集民意集中民智、监督国家权力运行,在中国特色社会主义政治发展道路上发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明具有重要功能,对于传承中华民族和谐文化精华、建设社会主义和谐社会发挥重要作用。如何改革和完善当代中国的信访制度,提高我国在新形势下信访工作的科学化、制度化和程序化水平,实现国家治理体系和治理能力现代化,是摆在党和政府面前的重大课题。要实现这样的目标,就必须对中外信访实践活动及其制度成果进行全面系统地梳理,展开科学的比较研究,以便为信访工作实践提供理论指导和借鉴。由杨德爽等撰写的《沟通与思考》专著作为国家社科基金项目的子课题和武汉市社会科学联合会立项课题的最终成果,开拓中国信访制度与外国申诉制度比较研究的新领域,系统总结中外信访制度实施的历史经验教训,取得了重要的理论研究成果,对于相关学术研究和信访工作实践具有重要价值。

这部专著立足于中国国情,遵循从实际出发、以法规制度为依据、普遍性和特殊性相结合的原则,运用理论联系实际的研究方法、历史研究和实地调研的方法、比较研究的方法、系统分析的方法,对中外信访制度展开系统、全面的研究,取得了可喜的研究成果。

专著对中国古代和近代类似信访制度进行了历史考察,论证了当代中国信访制度的历史文化渊源,系统阐述了当代中国信访制度的结构、基本内容和重要作用。对国外申诉制度的发展状况、利弊得失进行了系统研究和分析评估。

在此基础上从中外申诉制度的法律地位、功能作用、操作程序和实施成效四个维度进行了具体深入地比较研究。在这些深入比较研究的基础上,分析中外信访制度的共性和个性,高度概括了当代中国信访制度的特征和优越性,这就是制度的法制化、功能的多样性、信访事项和信访工作机构的广泛性、救济的补偿性和处理方式的间接性。当代中国信访制度的优越性表现在全面保障人权、为公民提供参政议政平台、落实主体法律责任等。而国外申诉制度则表现出独立性、权威性、灵活性、行政性、补充性以及功能的双重性和侧重性。这些研究成果对于读者提供了信访制度的丰富知识和实践启迪,为加强和改革当代中国的信访制度提供了经验鉴戒和理论参考。

专著进一步深入地研究了国外申诉制度对中国信访制度的借鉴,提出要建立法律保障、公开透明、职责明确、人员专业的信访制度。同时,专著重点挖掘人和思想在中外信访制度中的价值意蕴,达到了比较高的学术水平。这些研究成果充分体现了和谐价值是信访文化的核心,而和谐的信访文化价值是信访制度之母,对于提高当代中国信访制度的科学性和价值性具有重要的学术意义。

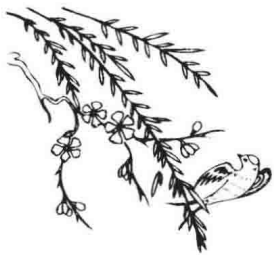
专著辟专章阐述对中外信访制度的实施状况的调查研究成果,增强了专著研究成果的应用性,体现出研究成果的可操作性。尤其是第八章内容紧扣时代脉搏,敢为人先,以站立改革潮头的新思维思考“信访制度创新”这一政治命题。专著还增设了附录,列出体现当代中国信访制度体系的纲领性文件、信访条例、文件规定、意见和办法,同时收录了具有代表性的国外类似信访制度,如瑞典、法国、日本、英国的类似信访的部分制度。这些原始材料为读者研究信访制度提供了方便。

总之,《沟通与思考》专著是目前学术界对中、外信访制度展开比较研究的开拓性著作,笔者期望该研究成果对改革和完善当代中国的信访制度,提高我国在新形势下信访工作的科学化、制度化和程序化水平,实现国家治理体系和治理能力现代化提供启迪、发挥效用。

武汉大学廉政研究中心副主任
马克思主义学院教授、博士生导师

李斌雄

2014年10月10日



序 二

要发现好的问题,首先必须把书桌安放在面朝社会的窗前,这样,外面所发生的种种可以提出好的研究课题,提供新的研究动力。社会犹如万花筒,流光溢彩,难免令人眼花缭乱。能够聚焦于“好的问题”,往往是研究者有“独到眼光”的结果。

正如作者所申言的,本书研究的领域系中外信访制度比较,是迄今为止我国尚无人涉足的研究领域,故应属于一部原创性著作。《沟通与思考》从总揽“理论与实践”结合的角度高屋建瓴,建构其全书架构。且将这一总体架构渗透于全书的具体内容之中,具有较强的逻辑说服力。书稿从系统梳理信访学的一些概念、原则入手,将理论与实践紧密结合,深入浅出,对于我国的信访制度的发展沿革及其现实状况,以及今后的改革方略,在实践的基础上提出了理论思考,面面俱到,无疑是部对信访研究与信访实践具有积极帮助的工具书。

由于历史的原因,从上世纪80年代至今,我国对信访的认识上始终存在着两种倾向:一种是全盘否定信访的作用,热衷于不加分析地引进现代西方申诉理论与观点;另一种是拘泥于传统的信访是“无产阶级民主”表达形式,教条式的阐释其在中国现实政治中的独特优势。本书能够从信访学发展的现实轨迹中,运用马克思主义政治学的基本原理,并在扬弃西方现代政治学理论的基础上,从比较的视野,将中国的信访制度与外国的申诉制度熔于一炉来论证中国的现实信访制度,且观点深刻、分析鞭辟入里。

该书在整体结构上较为完整,脉络尚清楚,逻辑层次较分明,观点较明确,文字简练通顺。

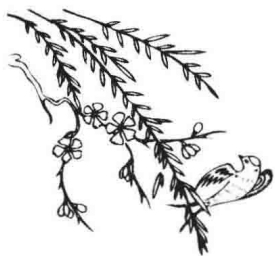
当然,从精益求精的角度看,本书确实还有些可以商榷之处。但瑕不掩瑜,全书从总体上不失为一部论点新颖、论述较有新意的学术著作。

上述议论作为管窥之见,可能多有偏颇之处,仅供读者参考。

武汉大学政治与公共
管理学院博士生导师

李和中

2014年10月10日于知行书斋



前言

刚闭幕不久的党的十八届四中全会向全世界发出了正在崛起的大中国“依法治国”的最强音。正如全会所指出的“法治精神是法治的灵魂。小到文明出行,大到依法治国,法治的根基在于公民发自内心的拥护,源于公民出自真诚的信仰,包括培养人们的理性精神、诚信守法的精神、尊重法律权威的精神、权利与义务对称的精神、依法维权和依法解决纠纷的习惯等,最终要让法治精神形成铭刻在公民内心的风尚”。“依法治国”的东风将为“法治信访”带来强劲动力。作为现在和今后一个时期的信访工作,无论是城镇、还是乡村,我们所有的工作的重心将要前移至服务“法治中国”的前沿。

改革信访机制、完善信访制度是党的十八届三中全会提出的重要工作部署。如何用创新信访工作的理念和方法实践信访制度的改革和完善?本书的论述恰到好处地回应了这一命题。该书除了在多角度地论述中外信访制度以外,还从理论联系实际的切身感受出发,充分运用系统分析法,从中外信访制度的法律地位、特征功能、操作程序、实施成效等方面进行沟通和比较,既深刻阐述了我国信访制度在发展社会主义民主政治、构建和谐社会、监督权力和保障人权方面所发挥的重要作用,又明确地提出通过借鉴国外申诉制度的合理内核,思考如何完善中国特色社会主义信访制度。

《沟通与思考》这本著作除了其他理论丛书所具有的论点、论据、论证横贯全书而彰显纲举目张外,给人以亮点的是“实践——理论——再实践——再理论”的毛泽东《实践论》观念在作者创新和完善信访制度思维中得到最大彰显。

据悉,为了把该著撰写成具有指导性、借鉴性、可读性、参考性、教案性和实用性于一体的参照类读本,著作人专程请全国知名学者武汉大学党委副书记、研究

员黄泰岩,武汉大学廉政研究中心副主任、马克思主义学院博士生导师李斌雄教授,政治与公共管理学院博士生导师李和中教授等几位老专家、老学者、老博士、老教授进行了精心指点并予以了客观公正的审评。

武汉大学党委副书记、研究员黄泰岩先生在评审意见中认为:“信访制度在我国早已有之,其存在有其必要性。特别是随着社会经济建设的不断发展,深化改革带来人们利益关系的调整,公共权力和公民权利的矛盾也不断显现,人们对团体利益的诉求和个人权益的表达也越来越受关注。加强信访理论和实践的研究对于发展社会主义民主政治,构建社会主义和谐社会,具有十分重要的意义。为此,本书作者选择信访制度作为研究对象具有很强的现实意义。该著作以中外信访制度的比较为研究切入点,较详细地梳理了信访制度的历史沿革、基本特征、运行机制和发展趋势。特别是在分析国外三种模式申诉制度优缺点的基础上,比较分析了中外信访(申诉)制度的法律地位、功能、操作程序,以及在实施和执行等实践过程中的差异性,通过分析比较,取长补短,对促进我国信访制度的完善,建立法律保障、公开透明、职责明确和人员专业的信访制度,将提供很好的借鉴作用。”

由于该书比较研究的是中外信访制度,其理论与实践的对比性前所未有的,对于我国从事信访学研究、担任信访专业教学、从事具体信访工作的理论与实践工作者、关心党的信访事业的领导和社会有识之士来说,无疑具有积极帮助。长江日报社原群工部主任陈直全的“信访‘活’、国家兴,言论‘畅’,民心顺”之感言在我耳边回响……就是这种正能量演绎了一个个“春风化雨”的动人故事。书藏智慧而攻于坚,具有启发人们做好信访工作的实用性。应该说达到了该书著作人想要达到的“文章不为空言而期于有用”之目的。

我作为一名曾经的信访工作者,和著作人一样,期待着全国信访同仁在完善和改革信访制度上做出具体的实践和努力,为实现复兴大中华的强国梦而奋斗。

吴天祥

2014年11月20日

目 录 | CONTENTS

序 一

序 二

前 言

绪 论

一、信访制度概述	2
二、中国信访制度存在的必要性	28
三、国外申诉制度存在的必然性	31
四、中国信访制度的特性	33
五、国外申诉制度的特征	34
六、中外信访制度比较研究的基本原则	37
七、中外信访制度比较研究的基本方法	38

第一章 “人和”思想在中外信访制度中的影响

第一节 “和”在中国的千年注释	41
一、道家老子对“和”的诠释	42
二、道家周庄对“和”的文化发掘与构想	43

三、儒家孔子对“和”的推崇与运用	44
四、儒家孟子对“和”的探究与定义	46
五、古代先祖有关“和”的注解与主张	46
第二节 人的身心之“和”是社会和谐的基本要素	47
一、古人教诲后人实现身心健康之“和”	48
二、个人身心和悦对实现社会稳定的影响	49
三、古代先哲极力推崇“和”的思想取向	49
第三节 “和”之精髓为中国传统文化的珍贵价值	50
一、在中国信访史上,“和为贵”思想的重要影响	51
二、毛泽东以“和谐”思想治国理政关心百姓疾苦	52
三、信访制度的顶层设计体现了“和谐”思想	55
第四节 西方哲学中“和”的思想主张	56
一、人类向往和平在西方文化中的思想根基	56
二、西方政治视野中“和”的社会思想	58
三、“和”的思想在西方国家执政者中的作用	59
第五节 “和”的理念在中外信访制度中的渗透	61
一、中国的社会主义政治制度一贯追求公平之“和”的和美思想	61
二、西方社会对社会公平之“和”的注解与追逐	62
三、人类追求公平之“和”的目的趋同性	63

第二章 中国信访制度纵览

第一节 中国信访制度的历史演变与发展	65
一、中国古代类似信访的制度	65
二、中国近代类似信访的制度	71
三、从新中国初期至今的信访制度	73

第二节 中国信访制度的基本内容	98
一、中国信访制度基本原则	98
二、中国信访制度运行机制	100
三、中国信访领导工作体制	111
第三节 中国信访制度的重要作用	118
一、中国信访制度的特点	118
二、中国信访制度定位	120
三、中国信访制度作用	122

第三章 国外申诉制度发展概况

第一节 北欧国家申诉制度	128
一、瑞典议会申诉专员制度	128
二、芬兰申诉专员制度	130
三、挪威申诉专员制度	132
第二节 西欧国家申诉制度	134
一、英国议会申诉专员制度	134
二、德国申诉制度	139
三、法国调解员制度	142
四、比利时申诉专员制度	144
五、西班牙护民官制度	146
第三节 新、澳两国申诉制度	148
一、新西兰议会申诉专员制度	148
二、澳大利亚议会申诉专员制度	150
第四节 北美国家申诉制度	156
一、美国申诉制度	156

二、加拿大议会申诉专员制度	163
第五节 东亚国家申诉制度	165
一、日本申诉制度	165
二、韩国申诉制度	172

第四章 国外申诉制度利弊分析

第一节 议会制申诉制度利弊	178
一、议会制申诉制度概述	178
二、议会制申诉制度的优点	186
三、议会制申诉制度的缺陷	188
第二节 行政式申诉制度的利弊	189
一、行政式申诉制度概述	189
二、行政式申诉制度的优点	196
三、行政式申诉制度的缺陷	197
第三节 混合式申诉制度的利弊	198
一、混合式申诉制度概述	198
二、混合式申诉制度的优点	211
三、混合式申诉制度的缺陷	212

第五章 中外申诉制度比较

第一节 中外申诉制度法律地位比较	216
一、国外申诉制度法律地位	217
二、中国信访制度法律地位	224
三、中外申诉制度法律地位比较	229

第二节 中外申诉制度功能比较	233
一、国外申诉制度功能	234
二、中国信访制度功能	236
三、中外申诉制度功能比较	237
第三节 中外申诉制度操作程序比较	241
一、国外申诉制度操作程序	241
二、中国信访制度操作程序	251
三、中外申诉制度操作程序比较	260
第四节 中外申诉制度实施成效比较	265
一、国外申诉制度的实施成效	265
二、中国信访制度的实施成效	267

第六章 中外信访制度实施现状

第一节 中国信访制度实施现状与探析	271
一、解读中国信访历史 破解当今信访难题	272
二、贯彻实施《信访条例》 拓展群众工作方法	279
三、深刻理喻“解释”“规定” 明确公仆肩负责任	285
四、领会顶层设计《意见》 助推信访制度改革	295
第二节 德、法、意三国实施类似信访制度的效果	302
一、欧洲国家实施类似信访制度的效能	302
二、欧洲国家公务人员执行信访制度的务实探析	304
三、我国公务人员较外国官员工作姿态的可塑性探究	306
第三节 中外信访制度实施现状比较分析	307
一、调处社会矛盾的理念在中外信访制度中的同与异	307
二、国家信访制度与公民信访活动博弈现状	311

第七章 国外申诉制度对中国的借鉴

第一节 建立法律保障的信访制度	315
一、建立以宪法为根本保障的信访制度	315
二、建立以专门法为依托的信访制度	318
第二节 建立公开透明的信访制度	321
一、公开透明概述	321
二、公开透明在国外申诉制度中的影响	323
三、国外申诉制度的透明度对中国的借鉴	325
第三节 建立职责明确的信访制度	332
一、职责明确概述	332
二、国外申诉制度对中国信访制度建设的启示	334
第四节 建立一支人员专业的信访工作队伍	335
一、人员专业概述	335
二、人员专业化在国外申诉制度中的体现	339
三、中国信访工作人员的现状与展望	342

第八章 创新中国信访制度的实践与思考

第一节 中国历史上的类似信访制度的改革与创新	347
一、道王莽改制	347
二、王安石变法	349
三、朱元璋理诉	350
四、光绪帝维新	352
第二节 我国信访制度在贯彻实施中的现状与思考	354
一、创新社会管理化解人民内部矛盾深度分析	354

二、正视社会矛盾 做好群众工作的深度思考	360
三、把群众来访接待中心拓展成民主阵地的创新思维	367
四、完善信访制度破解无序信访乱象之谋略	374
五、如何提升信访干部群众工作水平的探究与思考	384
第三节 应对基层信访难点的化解方略	388
一、提振信访干部驾驭化解人民内部矛盾能力	388
二、领导干部接待群众来访重在解决民生问题	396
三、破解区域性信访问题的释疑之策	404
四、论党员干部在信访岗位上创新之为	408
第四节 应对农村信访问题的深度思考	412
一、农村基层利益纷争与矛盾纠纷化解良方	413
二、论信访工作延伸农村村组助推社会管理创新	416

附 录

一、中国信访制度(纲领性文件、条例、补充、配套性制度)

附录一 中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》	421
附录二 《信访条例》	425
附录三 中共中央纪律检查委员会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	435
附录四 关于违反信访工作纪律处分暂行规定	438
附录五 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》	441
附录六 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》	447

附录七	国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序 引导来访人依法逐级走访的办法	450
附录八	国家信访局关于进一步加强初信初访办理工作的办法	453
二、国外类似信访制度		
附录一	瑞典《议会监察专员指令法》	456
附录二	法国《人民利益保护官机构组织法》	463
附录三	日本《行政相谈委员法》	479
附录四	日本《行政苦情斡旋处理纲要》	481
附录五	英国《议会行政监察专员法》	484

参考书目

一、外文部分	499
二、中文部分	499

后 记	502
-----------	-----