



# ——使命与愿景——

## 北京市信访矛盾分析研究中心 发展报告

(2009—2014)

主 编 张宗林 叶明珠

副主编 刘二伟 敖 曼 周翌云



---

# 使命与愿景

---

## 北京市信访矛盾分析研究中心 发展报告

---

(2009—2014)

主 编 张宗林 叶明珠

副主编 刘二伟 敖 曼 周翌云

策 划:陆丽云

责任编辑:邓创业

### 图书在版编目(CIP)数据

使命与愿景:北京市信访矛盾分析研究中心发展报告(2009—2014)/

张宗林,叶明珠 主编. —北京:人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-01-014014-8

I. ①使… II. ①张…②叶… III. ①信访工作—研究报告—北京市—  
2009—2014 IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 229255 号

## 使命与愿景

SHIMING YU YUANJING

——北京市信访矛盾分析研究中心发展报告(2009—2014)

张宗林 叶明珠 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:15.5 字数:290 千字

ISBN 978-7-01-014014-8 定价:48.00 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

党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，对中国的下一步发展具有重大而深远的理论意义和现实意义。作为我国民主政治制度的组成部分，信访制度对于提高国家治理能力具有重要作用。一方面，信访可以反映国家治理过程中出现的问题，具有帮助政府解决问题的能力。通过信访可以洞察社会矛盾发展变化的趋势，分析信访矛盾和社会矛盾与公共政策之间

的关系，为政府科学决策提供有价值的参考；另一方面，信访是中国特色的社会矛盾调处机制，党和政府不仅可以从信访来检视社会管理的得失，还可以通过这一非诉讼社会矛盾解决机制来化解社会矛盾。

目前，信访面临许多新的问题。其中如何推动信访工作使其更适应现实情况和现实工作的需要，是问题的核心。所谓的信访改革，不是局限于信访工作层面的提高和改进，而是针对现行信访制度的改革。改革的目的是为了进一步完善信访制度，使其更加成熟和规范，进而成为中国现代治理制度的重要构成部分。信访制度应当与其他纠纷解决、权利救济机制一道，共同筑起群众权益的保护网。未来进一步深化信访改革应两个轮子一起转：其一，将治理理念贯穿于信访工作的每一环节，打造阳光、透明、公平、公正、协商、合作的信访工作机制，使信访成为畅通的利益表达渠道和及时的诉求反馈机制，从而将社会矛盾纠纷的化解纳入一个法治的、理性的良性发展轨道；其二，树立新的信访工作理念，把信访工作当成一门学问来看待，通过信访渠道进行信息收集、分析和研判，重点推动研究型信访工作，使信访部门成为政府决策的智囊，从政策层面推动社会矛盾的预防与化解。

北京市信访矛盾分析研究中心（以下简称“研究中心”）成立于2009年11月25日，是目前全国唯一一家致力于信访理论、社会矛盾和社会问题研究的专门研究机构。中心成立后，提出“以数字反映矛盾规律，以规律促进科学决策”，对信访矛盾和社会问题进行深层次的分析和研判。对信访基础理论、信访态势和信访风险评估、社会矛盾运行规律等问题进行了深入的思考、分析和研究，许多研究成果和建议得到北京市委、市政府以及国家信访局领导的重视和批示，对信访实践具有有益的指导作用。

研究中心积极扩大对内对外交流合作。在与国内外学术机构的交流过程中，积极传播党和政府关于信访制度的宗旨、理念和创新做法，促进国内学术界和信访实务部门积极开展信访理论研究。在交流过程中，研究中心在国内理论界逐步树立了信访理论解释的话语权，搭建了政府与学术界沟通的桥梁，使政府与学术界的认识更趋协调一致。在与国际学术机构的交流过程中，积极推介信访制度在我国国家治理体系中的重要地位以及信访工作发挥的重要作用。经过5年的努力，研究中心已经成为国际社会了解信访这种具有中国特色制度设计的重要渠道之一。

研究中心积极推动信访工作的法制化，受国家信访局委托，开展了信访

立法可行性研究并取得重大成果。此外，研究中心还积极参与国家“2011 协同创新计划”及北京市“2011 协同创新计划”，是国家首批“2011 协同创新计划”司法文明协同创新中心的研究基地。

研究中心积极推动信访工作学科化、专业化，与北京城市学院合作设立了全国首个“信访与社会矛盾冲突管理方向”研究生班，编写了全国第一套用于该研究方向的研究生教学教材，并推动全国多所高校设立信访课程，为提升信访干部队伍素质和能力迈出实质性的步伐，并由此形成了以理论研究、教学培养、成果应用为主要内容的一体化工作机制。

本书是研究中心成立 5 年来的一份“成果汇报”，同时也是全市信访工作改革创新的重要总结，其中承载了研究中心在 5 年发展过程中的有益尝试和积极探索。

本书的出版，说明了研究中心在边干边学，边思考边总结，不断形成新的认识，积累新的经验，借以推动工作、形成创新。我认为，这是一种有效的工作方法，值得肯定。我期待，研究中心在未来的发展中，能够更加积极主动地正视矛盾，理性、客观、自觉地分析信访矛盾，探索信访规律，推动信访工作法制化进程，为信访工作改革创新拓展新的思路，注入新的活力。

是为序。

刘敬民

2014 年 10 月

党的十八届三中全会宣告了全面深化改革时代的到来，让人们对手拿改革之戟要破而后立的事，产生了有可预期性的认识定数。30多年以来，国家各方面有所好转，都是在分块式改革土壤里培育绽放的花朵，面向未来，只有开拓整合式改革土壤，才有收获经济社会发展万紫千红的希望。“蝴蝶效应”使我们対以往的遗憾和教训进行深刻的反省，用相关性和整体性去领悟全面深化改革的时代定义。哪怕是解决经济社会发展中的一个具体问题，既要识别表象，又要探清本源，还要考虑全面。走向深处的改革，更是需要立体性审视、综合性谋划、统筹性布局、协同性推进、整体性收益，这就是全面深化改革时代的基本意义。

十八届三中全会把实现国家治理结构和治理能力的现代化确定为全面深化改革的目标，这一目标蕴含的社会蓝图是，以实现公平正义为价值取向，促进经济社会繁荣健康发展的国家治理权责在执政主体、行政主体、司法主体、市场主体、社会主体之间合理配置并顺畅运行，法治环境、制度环境、政策环境、人文环境、生态环境释放出有利于积极创业、平等竞争、和谐交往、幸福生活的正能量，科学突破、技术创新、经济发展、社会进步的内生活力不断激发，国家状况和社会秩序在与中国特色的社会主义理论、道路、制度基本内涵全面契合中不断提升时代优越性。我

们离这一前景有多远，关键在于我们对这一前景赋予的改革使命究竟有多大。路子走对了越走越宽越走越快，反之，越走越窄越走越慢。国家的强大、民族的昌盛、人民的幸福取决于政治的稳定、经济的繁荣、法治的严明，政治的稳定、经济的繁荣、法治的严明取决于科教发达、文化的厚重、社会的和谐，科教发达、文化的厚重、社会的和谐取决于生产的水平、生活的质量、生态的性状，生产的水平、生活的质量、生态的性状取决于生存的尊严、共事的民主、创业的自由。基础的坚实铸就大厦的伟岸，说到底，生存的尊严、共事的民主、创业的自由最终决定了国家的强大、民族的昌盛、人民的幸福。我们不仅要从事审美的角度审视这一关乎国家命运的逻辑链环的闭合，还要从认知的角度看待闭合的每一个链环以及链环之间的现状及其存在的现实问题，更要从价值的角度去领悟我们修复链环的责任。

改革开放30多年来，党领导全国人民创造了人类经济社会发展的奇迹，社会主义制度的优越性不再是聊以自慰和讲给外国人听，让他们慢慢去理解的理喻化语义表达，而是以跨越发展的速度、综合强大的国力、幸福生活的质地使全世界不可否认的实实在在的物质感受和精神体验。但同时，我们还应当清醒地认识到，在上述逻辑链环中，还存在与社会主义制度优越性不适应甚至与之对立的问题，一些问题以社会矛盾的形式表现出来，透视着在经济社会转型和利益格局调整中，人与人、人与事、人与机构、人与政策、人与制度围绕追求和实现利益问题上相互关系的紧张和冲突。通过全面深化改革来正视和解决发展中形成的矛盾、现实中存在的问题，是执政主体、行政主体、市场主体、社会主体的共同责任，是党委工作、政府工作、人大工作、法检工作、营商工作、社区工作的共同任务，其中，信访机构对各类主体承担好责任，信访工作对各项工作履行好任务，具有特殊的意义和作用。

一方面融入十八届三中全会综合改革的态势，一方面把握决定国家命运的逻辑链环，是经济社会发展赋予信访工作如何认识、如何对待、如何做好现实要求。

信访工作首先是大数据全息视窗，发生在决定国家命运的逻辑链环中所有领域、所有行业、所有层面的问题、症结都能在一个个具体的信访事项和案例中得到反映，涉及体制、机制、法律、制度、政策的影响要素都能在一步步剖析中找到踪影。一项正当的拆迁利益诉求，也许与政府履行职能不当、公共政策有失公允、司法程序不够公正有关。信访工作还应该是多功能超级

软件，虽然不去替代法定的责任主体解决具体问题，但通过有效的程序，链接跨行业、跨部门、跨层级的力量，共同运用法律、政策、制度、情感的手段，促进问题的解决。上述目标定位，决定信访工作不仅具有延续性，更加具有开创性和建设性，把进一步做好信访工作建立在广泛深入的科学研究基础上，是实现信访工作开创性和建设性的前提。

在我国信访工作体系中，对新时期信访工作改革发展的方向和路径具有前瞻性认知和把握，显现标志性探索和建树，能够抢抓先机，并切实形成有益成果的，是北京市信访矛盾分析研究中心。该研究中心成立于2009年11月25日，是目前全国唯一一家致力于信访理论、社会矛盾和社会问题研究的专门研究机构。中心成立伊始，就初具综合审视意识和链环解决情怀，面向全国信访工作的实践，针对具体信访事项和案例，进行上下前后左右相结合的社会矛盾研究分析工作，一些工作在国内具有领先地位。比如，承担国家信访局信访立法研究重大课题，组织学术界起草《信访法（草案）》并对相关问题进行深入探讨研究；参与国家级“司法文明协同创新中心”建设，创造性地回答信访工作面临的重大理论和实践问题，进行信访工作的体制和机制创新；创办全国第一份也是目前唯一一份面向全国发行的信访理论刊物——《信访与社会矛盾问题研究》，并以刊物为平台，传播有关信访理论研究的学术成果；整合国内高校等研究机构的学术资源，带动并引领学术界加强信访理论研究，占领信访制度传播的舆论高地；积极向国际社会宣传推介具有中国特色的信访制度，成为国外了解中国信访制度的重要渠道之一等。研究中心已经成为国内研究信访和社会矛盾问题的重要智库。

本书记录了研究中心的成长和发展轨迹。该书详细介绍了研究中心5年来提出的新理念、采用的运作模式、取得的突出成果、形成的重要影响力以及未来的发展愿景，对于国内其他研究机构的建设和发展有较强的参考借鉴意义。更为重要的是，这本书能够给人一个重要的启发：对于一个急需要进行改革的领域，可以采用什么样的思维和路径推动改革。

是为序。

石亚军

2014年10月

想讲5年来发生的事情，也想谈5年来的感受；想总结过去，又想规划未来；想激励大家，更想激励自己。5年的时间，当然不算漫长，但是当5年中我们不断改变着旧的，不断创造着新的的时候，当发现我们在各种博弈中走过5年的时候，忽然觉得我们已经走了很久很久。

本书是研究中心 2014 年计划公开出版的六本著作之一。书中记录了研究中心 5 年来的发展历程、理论创新和实践探索, 不仅始终贯穿着创新的思维和理念, 也始终保

持着冷静与清醒，追求客观，避免偏激，以借鉴、思考、启示引领理论研究的不断深入，引发全社会的广泛关注、共同参与并凝聚共识。这既是一本回顾5年创业历程的著作，也是一本展望未来发展愿景的著作；既是一本专注研究中心自身发展与提升的著作，也是一本致力于探索和开拓信访与社会矛盾领域理论研究的著作。

回顾与总结研究中心5年来成长发展的历程，我认为研究中心主要发挥了六个方面的重要作用：

第一，在信访、社会矛盾、社会冲突领域提出了很多创新的理念。创新是发展的动力，理念是行动的先导。5年来，研究中心以创新视角对信访工作的发展、信访学科建设、信访制度设计等提出诸多创新思维、创新理念。

第二，向国际社会推介了我国本土化的制度设计。信访是我国本土化、内生性的制度设计。研究中心在国际交流合作过程中，积极推介信访制度在我国国家治理体系中的重要地位和独特功能，消除了国外对我国信访制度的误解甚至偏见，有利于树立制度自信。

第三，推动了国家的信访立法工作。研究中心在刚刚成立的时候就提出了信访立法的课题，并在实际工作中加以准备和实施。加快信访工作法治化是推进法治政府建设、国家治理和社会治理体系现代化不可或缺的重要一环，研究中心受国家信访局委托，积极参与信访立法相关工作，并先后开展信访立法可行性调研，充分论证必要性，取得了大量研究成果，引起了社会的广泛关注。

第四，掀起并引领国内社会对信访、社会矛盾领域理论研究高潮。尽管信访创立于新中国成立初期，但长期以来，并没有真正地开展学术意义上的信访理论研究，更没有建立自身的学科体系。研究中心的成立，标志着信访理论研究正式走向专业化、专职化的道路。在5年的发展过程中，研究中心重视运用多元学科视角开展信访理论研究，吸纳法学、社会学、政治学、公共管理学、公共政策学等多学科并推动中国社会学年会、中国公共政策学年会首次集中设立信访议题，大大提升了信访理论研究的广度和深度，在国内掀起并引领了信访理论研究的高潮，这必将对今后产生重大影响。

第五，推动信访工作深度变革，实现“三个转变”。理论研究的目的是指导实践。5年来，研究中心的成立与发展推动了信访工作的深度变革，实现了信访工作“从表层汇总型信访向深层剖析型信访转变、从实务操作型信访向

理论研究型信访转变、从参与保障型信访向服务决策型信访转变”。

第六，推动信访与社会矛盾领域的学科建设和人才培养。2011年，在研究中心的积极推动下，经教育部批准，北京市信访办公室和北京城市学院共同开设全国第一个“信访与社会矛盾冲突管理专业方向研究生班”，研究中心全程参与了硕士生教学工作，部分硕士生导师由研究中心的研究人员担任。随着信访学科化的逐步推进，中南财经政法大学、中国政法大学等多所大学先后开设了与信访相关的课程以及专业方向设置的尝试，对于整个信访学科体系的建设发挥了重要作用。

信访工作在不同发展阶段承载着不同的历史任务，其定位和功能也随着时代变革而不断地丰富和完善。历史地看，我认为信访在不同的历史阶段发挥着不同的作用。一是桥梁和纽带的作用，这主要是在新中国成立初期到改革开放之前这段时期。那个时候党和政府主导下的知民情、察民忧、解民难是一项基础性工作，信访这条渠道为政府制定政策、推动社会发展发挥了很好的作用。二是利益补偿救助作用，这主要是在改革开放之后到2008年之前这段时期。这个时期无论是政治上的平反冤假错案，还是解决经济上的利益冲突，信访这条渠道都充分发挥了利益的补偿救助作用。三是国家治理体系框架下的治理作用，这主要是2008年以后。信访的治理作用，首先是体现在对政府自身的治理，从大量信访事项中能折射出我们政府自身的不足和弱点，倒逼政府自身的纠偏和纠错，使得政府治理国家的能力不断提高，这是信访制度功能作用的重大改变和提升。

信访工作的历史任务和功能定位是随着国家发展的不同阶段和使命而不断变化的，而研究中心的使命和愿景是随着信访工作的历史任务和功能定位而不断变化的，只有深入研究信访在整个国家治理体系中的角色和作用，才能切实把握信访制度的功能定位和实践价值。研究中心的成立就是这种功能和价值的体现。党的十八届三中全会强调要加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。经过5年的探索和尝试，研究中心已经逐步形成了独特的研究机制、研究方法和研究领域。在未来的发展中，研究中心要准确把握职能定位，认真遵循决策咨询工作规律，结合政府决策对智库需求的新特点，积极推进机构设置、科研机制、人才管理等方面的改革完善，着力提升研究能力和水平，努力发展成为在信访研究领域具有重要影响力和引领力的新型智库。

本书的出版，是研究中心5年发展历史的回顾和总结，更是未来奋力前行的动力和蓝图。希望本书的出版，能够搭建一个交流学习的平台，不仅有利于业界人士和关注信访事业发展的各界朋友从中受到启发和思考，也有利于人们更加全面深刻地理解和把握我国信访理论研究的发展历程和现实状况。也希望越来越多的人参与到信访的制度建设中来，参与到信访、社会矛盾、社会冲突等领域的理论研究中来，共同为信访制度在国家治理体系中发挥更重要的作用贡献力量。

这本书真实记录了研究中心5年来的创新、发展和成就，但是在它们背后还有许许多多的故事，那也是一本书，在我心中，难以忘怀。

最后，我想在这里向那些曾经在研究中心创建、发展过程中做出积极贡献的同志们表示感谢和敬意。5年来研究中心全体同志们始终超负荷地工作着，再一次真诚地向你们表示感谢和敬意，没有你们就没有研究中心的今天。

是为序。

张宗林

2014年10月

# 目 录

|                               |         |
|-------------------------------|---------|
| 序 一 .....                     | 刘敬民 / 1 |
| 序 二 .....                     | 石亚军 / 4 |
| 自 序 .....                     | 张宗林 / 7 |
| 导 论 .....                     | 1       |
| 第一章 研究中心的成立 .....             | 4       |
| 第一节 成立背景 .....                | 4       |
| 一、改革开放后我国社会环境发生了重大变化 / 4      |         |
| 二、社会转型期我国社会矛盾凸显 / 7           |         |
| 三、改革开放以来信访工作的形势与内容发生了重要变化 / 9 |         |
| 第二节 成立动因 .....                | 11      |
| 一、贯彻党中央精神的必然要求 / 11           |         |
| 二、服务政府科学决策的客观要求 / 12          |         |
| 三、化解信访矛盾的内在要求 / 13            |         |
| 四、创新信访工作体系的基本要求 / 15          |         |
| 第三节 宗旨和价值观 .....              | 16      |
| 一、宗旨：以数字反映矛盾规律，以规律促进科学决策 / 16 |         |
| 二、价值观：前瞻、创新、协作、开放 / 19        |         |

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| 第四节 定位与职能 .....                  | 24        |
| 一、定位：信访理论与信访实践综合创新的平台 / 25       |           |
| 二、职能 / 29                        |           |
| 第五节 作用 .....                     | 31        |
| 一、推动首都信访工作理念转变 / 31              |           |
| 二、推动首都信访工作模式创新 / 33              |           |
| 三、推动信访理论研究开展 / 35                |           |
| <b>第二章 研究中心的运作 .....</b>         | <b>40</b> |
| 第一节 研究机制 .....                   | 40        |
| 一、研究机制的探索与建立 / 41                |           |
| 二、研究机制的定型与完善 / 45                |           |
| 三、研究机制的成熟与发展 / 55                |           |
| 第二节 研究模式 .....                   | 56        |
| 一、信访研究模式的内涵及其历史演变 / 57           |           |
| 二、研究模式的主导观念：科学化、学科化、专业化和数字化 / 60 |           |
| 三、研究模式的体系构建 / 63                 |           |
| 第三节 研究支撑 .....                   | 68        |
| 一、战略推进智力资源支撑体系 / 69              |           |
| 二、建设强大的数据知识支撑网络 / 72             |           |
| 三、全面打造产学研支撑平台 / 77               |           |
| <b>第三章 研究中心的研究方向 .....</b>       | <b>81</b> |
| 第一节 研究领域 .....                   | 81        |
| 一、信访基础理论研究 / 81                  |           |
| 二、信访认识论研究 / 95                   |           |
| 三、信访矛盾理论研究 / 99                  |           |
| 第二节 研究方法 .....                   | 102       |
| 一、方法论 / 103                      |           |

## 二、研究方式 / 110

## 第四章 研究中心的成果 ..... 118

## 第一节 突破性成果 ..... 118

- 一、信访立法可行性研究填补了我国立法研究领域的空白 / 118
- 二、推动信访工作首次单独成篇纳入北京市“十二五”规划 / 121
- 三、社会矛盾指数研究开启数据监测社会矛盾的新时代 / 122
- 四、信访指数研究开创社会风险与信访评估关联研究先河 / 125
- 五、率先建立科学判断信访形势的标准体系 / 126
- 六、公开发行人全国第一份信访问题研究理论期刊 / 128
- 七、联合高校设立国内首个信访研究方向硕士研究生班 / 129
- 八、编辑出版全国首套信访研究生教育系列教材 / 130
- 九、创建国内唯一一个“信访与社会矛盾综合研究平台” / 132
- 十、创办“信访与社会矛盾理论与实践系列座谈会” / 133

## 第二节 主要出版著作 ..... 136

- 一、《信访与法治》 / 136
- 二、《社会矛盾指数研究——评估社会矛盾的新视角》 / 138
- 三、《中国信访：新视角 新思维 新理念》 / 139
- 四、《信访制度与国外相关制度分析研究》 / 140
- 五、《当代中国信访与社会建设》 / 141
- 六、《涉农信访与社会稳定研究》 / 142
- 七、《信访与治理》 / 143
- 八、《信访理论研究》 / 144
- 九、《论坛与点评：社会转型进程中的中国信访》 / 144
- 十、《首都信访——创新与实践》 / 146
- 十一、《聚焦 透视 思考——国内外重大社会热点事件综述》 / 147

## 第三节 年度报告 ..... 148

- 一、《国内群体性事件发生情况年度报告》 / 148

二、《从信访角度对北京市公共政策制定、执行情况的  
评价年度报告》/ 151

三、《北京市社会矛盾指数研究情况与社会矛盾  
发生趋势预测年度报告》/ 155

## 第五章 研究中心的影响力 ..... 161

### 第一节 影响力的内涵及评价指标 ..... 161

一、影响力的概念 / 161

二、研究中心影响力的内涵 / 162

三、研究中心影响力的评价指标 / 164

### 第二节 影响力的现状 ..... 165

一、机构自身的影响力逐渐扩大 / 166

二、政策影响力初步显现 / 168

三、学术影响力彰显,逐步把控和引领信访理论研究方向 / 171

四、国际影响力逐步显现,不断向国际社会推介信访制度 / 177

五、社会参与度以及媒体关注度较高 / 178

### 第三节 影响力的提升 ..... 182

一、影响力需要提升的方面 / 182

二、提升研究中心影响力的举措 / 185

## 第六章 研究中心的发展愿景 ..... 190

### 第一节 发展方向 ..... 190

一、建设新型智库是时代发展的必然要求 / 191

二、研究中心将发展成信访研究领域的新型智库 / 195

### 第二节 基本思路 ..... 199

一、立足信访,服务大局 / 200

二、立足理论,服务实践 / 201

三、立足北京,服务全国 / 204

### 第三节 重点任务 ..... 205