



*Xinfang Yu
Shehui Maodun Chongtu Guanli
Yanjiusheng Jiaocai*

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

中国信访史研究

主 编 张宗林
副主编 刘二伟 叶明珠



中国民主法制出版社

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

中国信访史研究

主 编 张宗林

副主编 刘二伟 叶明珠

图书在版编目 (CIP) 数据

中国信访史研究/张宗林主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2012. 8

(信访与社会矛盾冲突管理研究生教材)

ISBN 978-7-5162-0120-6

I. ①中… II. ①张… III. ①信访工作—历史—中国—研究生—教学参考资料 IV. ①D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 186764 号

图书出品人: 肖启明

出版统筹: 赵卜慧

选题策划: 张霞

责任编辑: 张霞

书名/中国信访史研究

ZHONG GUO XIN FANG SHI YAN JIU

作者/张宗林 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

E-mail: mzfz@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×1092毫米

印张/22 字数/345千字

版本/2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

印刷/北京天宇星印刷厂

书号/ISBN 978-7-5162-0120-6

定价/45.00元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

编辑出版编委会

- 主任：**薄 钢 北京市政府副秘书长，北京市信访办主任
- 执行主任：**张宗林 北京市信访办副主任
- 刘 林 北京城市学院党委书记、校长
- 顾问：**陆学艺 中国社会学会名誉会长，中国社会科学院荣誉学部委员
北京工业大学人文社会科学学院院长
- 朱维究 国务院参事，中国行政管理学会副会长，中国法学会行政
法学研究会副会长，中国政法大学台湾法研究中心主任
- 委员：**刘树年 北京市信访办副主任
- 李培林 中国社会学会副会长，中国社会科学院学部委员，中国社会
科学院社会学研究所所长
- 谢立中 中国社会学会副会长，北京大学社会学系主任
- 沈 原 中国社会学会副会长，清华大学社会学系主任
- 李路路 中国社会学会副会长，中国人民大学国家社会发展研究院
常务副院长，中国人民大学调查与数据中心副主任
- 许传玺 北京市社会科学院党组成员、副院长
- 单光鼐 中国社会科学院社会学所研究员，《青年研究》主编
- 田培源 北京城市学院党委副书记
- 胡丽琴 北京城市学院教务长
- 刘承水 北京城市学院校长助理、研究部主任
- 郑广森 北京市信访矛盾分析研究中心副主任
- 刘二伟 北京市信访矛盾分析研究中心专题部主任



主 编：张宗林

副 主 编：刘二伟 叶明珠

中国 信访史 研究

撰 稿 人：

张宗林	冯仕政	田文利
李秋学	吴 超	叶明珠
刘二伟	张建明	黄 莉

总 序

中国社会学会名誉会长
中国社会科学院荣誉学部委员
北京工业大学人文社会科学学院院长
北京市信访矛盾分析研究中心特聘专家

陆学艺

中国改革开放 30 多年来，坚持以经济建设为中心，艰苦奋斗、几经曲折，终于基本实现了经济现代化。近年来有关我国经济发展的宏观数据表明，我国的经济结构已经达到了工业社会中期阶段水平。与此同时，我国的社会建设也取得了很大成就，社会结构发生了深刻的变化。但是，与经济发展相比较，我国的社会建设还相对落后。国内国外的经验和教训充分说明，经济结构不能孤军独进，社会结构可以稍后于经济结构的变动，但这种滞后有一个合理的限度，超过了这个限度，如果长期滞后，就会影响经济社会的协调发展，影响经济的持续发展，阻碍经济结构持续变化。因此，目前摆在我们面前的首要任务不仅要促进经济长期平稳较快发展，还要兼顾社会的发展与建设。在目前经济快速发展的阶段，重视社会体制改革和社会政策调整，加强社会建设和管理，以此来促进经济社会协调发展，促进社会和谐稳定，使我国顺利进入现代化国家行列，已成为我们的一项紧迫任务。

信访工作是我们党和政府联系群众的桥梁和纽带，是社会建设和社

会管理的组成部分，也是我们洞察当前我国社会矛盾复杂变化的一个主要渠道和窗口。

信访制度是在我国革命和建设进程中逐步形成的一项群众工作制度，是国家进行政治、经济和社会管理的重要手段之一，也是公民参与社会治理的一种基本方式。在新的历史时期，信访制度具有多方面的功能：第一，信访制度有利于密切党和政府与人民群众的血肉联系，有利于发扬“从群众中来，到群众中去”的优良传统；第二，信访制度具有政治、经济和社会信息的汇集功能，是送上门来的“情报”；第三，信访制度具有保障人民群众权利表达和权利救济功能；第四，信访制度是人民群众的政治参与和监督、纠错机制。

党的十六大以来，信访工作的定位得到进一步明确，即信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性、重点工作，是社会建设和社会管理贯穿始终的工作。通过信访工作实践，可以研究当前我国社会转型时期经济、政治、文化、社会等各个方面的形势和存在的问题，为加强社会建设、创新社会管理提供调整政策、改进工作的依据，从而做到多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

近几年来，北京市信访工作不断创新工作理念，改变传统思维模式，改革传统的工作模式，推动信访工作从过去表层汇总型信访向深层剖析型信访转变，从过去实务操作型信访向理论研究型信访转变，从过去参与保障型信访向参与决策型信访转变，使首都信访工作发生了重大变化，走在了全国前列。

2009年11月25日，经市委市政府批准，北京市信访办在全国率先成立北京市信访矛盾分析研究中心。“中心”为中共北京市委、北京市人民政府信访办公室直属事业单位，是全国信访系统中第一个分析和研究通过信访渠道反映出来的社会矛盾和社会问题的专门机构，也是北京市党政机关中唯一一个利用信访资源从事社会矛盾和社会问题研究的专门机构。我认为，这家研究中心的成立是一个创举，是北京市委市政府

适应新的形势需要而作出的一项重要决定。

研究中心成立之后，一方面开展对信访基础理论、信访态势和信访风险评估等重点问题的系列研究，已经做出了多项成果，产生很好的社会影响；另一方面，还致力于信访专业人才培养。

在推动信访工作实现专业化的过程中，信访专业人才的培养尤为关键。加强新时期信访工作人才队伍建设和培养，是做好新时期信访与社会管理创新工作的重要前提。中共中央十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中有一节专门提出要“建设宏大的社会工作人才队伍。造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要”。有关方面计算过，如按工业化国家每千人有1.5—2个社会工作人员计算，中国需要200—270万社会工作者。这还只是就社会建设和社会管理等几个专门领域说的，如果按十六届六中全会决定中讲到的“坚持正确的用人导向，选好配强领导班子，注重培养选拔熟悉社会建设和管理的优秀干部”的要求，缺的社会工作人才就更多了。《决定》还明确指出：要“加强专业培训，提高社会工作人员职业素质和专业水平。制定人才培养规划，加快高等院校社会工作人才培养体系建设，抓紧培养大批社会工作急需的各类专门人才。充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，通过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平”。

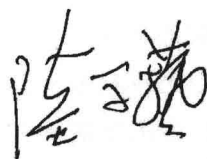
遵照中共中央十六届六中全会《决定》的精神，也结合信访工作急需专门人才的迫切要求，2011年末，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室和北京城市学院研究协商决定，将在北京城市学院开设“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班。该研究生班是由国务院学位委员会审定的全国首个信访研究生班，通过全国硕士研究生统一入学考试录取考生。“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班的设立是当前加强和创新社会管理工作的重要举措，必将有力推动信访工作向专业化方向迈进，为信访工作培养专业化人才，为提高广

大信访干部的能力素质，提升信访工作的质量，更好地研究和化解社会矛盾发挥积极作用。

为了满足“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班课程设置的需要，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室，北京市信访矛盾分析研究中心和北京城市学院共同约请了社会学、法学、政治学、历史学等方面的专家学者和教学研究人员，共同编写了一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”，具体包括：《信访学概论》、《高级信访工作实务》、《中国信访史研究》、《冲突与危机管理》、《信访法制》（上下）。

信访学是一门实践性很强的学科，必须紧跟信访实践的发展，及时回应信访工作实践层面提出的问题，这正是信访学研究的现实意义。本套教材一方面提供一个对信访研究的全方位认识，一方面还与当前新的社会形势相结合，提出了对信访工作更深层次的理论探讨，富有强烈的时代特征。相信这套教材对于推动信访专业人才培养，实现新时期信访工作科学化、学科化、专业化发展，将发挥重要的指导作用。

信访学科是一门刚刚新建的学科，但她是一门适应当今中国经济社会发展需要的学科，是适应我国构建社会主义和谐社会需要应运而生的一门学科。编写的这一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”是创建信访学科的一个重要组成部分。经过各方面的共同努力辛勤劳动，现在终于出版了，可喜可贺！“凡事开头难”，新编写的这一套教材，一定还有许多不完善之处，希望各方读者，不吝赐教，提出宝贵意见，使这套教材逐步臻于完善。有人说“草鞋无样，越打越像”，随着社会的发展，随着信访工作的实践和理论的深入开展，随着信访学科的教学和研究不断提高，这套教材一定会逐步完善，越编越好，为新创建的信访学科的成长、发展作出应有的贡献。



2012年8月于北京

前 言

信访是一门学问，甚至说是一门很深的学问。遗憾的是，长期以来我们并没有把它作为一门学问来研究。信访史研究是信访理论研究的基础和起点。本书是“信访与社会矛盾冲突管理”硕士研究生专业方向的系列专业教材之一，也可以作为信访系统工作人员开展培训和继续教育的辅导用书。为了体现历史纵深感，本书在立足新中国成立以来信访史研究的基础上，向前后延伸，既梳理分析古代类似信访的制度设置和渊源，又从历史的视角展望信访制度的改革与完善。

当前，有关中国信访史的研究刚刚起步，无论是研究性文章还是理论专著少之又少。之所以出现这种状况，大概有以下几个原因：第一，信访制度自创立以来，过于注重工作实践层面，尚未形成完善的学科体系；第二，信访尚未完全融入我国的法律体系，尚未引起学人足够重视；第三，信访工作实践和信访理论研究严重脱离，专家学者缺少第一手的研究资料，更多地集中在信访制度设计的研究，而来自实践的信访工作者将更多精力集中在化解社会矛盾上，缺少对信访资料、史料完整系统的梳理。实践与理论的脱节不利于信访工作的健康发展，更重要的是缺少有效的理论研究，我们就无法真正地探讨信访当前面临的重大理论问题。

当然，在信访史的研究方面，仍有一些值得学习和借鉴的著作。其中，国务院副秘书长、国家信访局局长王学军主编的《中国当代信访工作制度》，堪称信访领域的权威之作，是信访制度研究、信访史研究的基础性和权威性的著作。原国家信访局干部刁杰成编著的《人民信访史略》是研究当代中国信访史的第一部著作，该书资料翔实，系统地梳理了建国以来信访发展的各个阶段。在不同历史阶段，对信访制度的形成与发展、信访理念的变化与创新产生重大影响的政策文件、法律法规作了较为详尽的论述，可以说是当前研究信访史的重要参考资料。《建国以来北

《北京市信访历史经验总结》是北京市信访矛盾分析研究中心与中国人民大学社会学系共同开展的有关信访史的基础性研究课题，该课题包括两个部分：《建国以来北京市历次信访高峰情况的研究》和《建国以来北京市信访制度的历史发展与改革研究》。尽管该课题是从地方角度研究信访历史，但该研究基于对大量信访档案、历史资料的收集、整理、校勘、考证、比对的基础上完成的，对国家信访制度的沿革，信访历次高峰、信访理念的变化和互动以及地方层面与国家层面信访活动的一致性都作了研究，较具有研究意义和理论价值。不可否认，本书的编写离不开这三本颇具研究价值的著述。

《中国信访史研究》撰写思路的形成离不开在各自领域颇有建树的各位专家的意见。之所以定名为《中国信访史研究》，而不是《中国信访史》抑或《中国信访史纲》，是出于慎重的考虑。首先，撰写本书时我们拥有大量的历史资料、文献和档案，甚至我们对无法确证的历史事实，都对健在的信访工作者进行了口述的考证，但在考证过程中，我们也不得不面对史料难以完全收集整理的问题，正史和别史、民间和官方、中央和地方等多个角度的史料收集困难重重，加之部分历史资料、文献档案尚未解密，有的损毁、散佚，史料整理基础非常薄弱。其次，纯粹历史史实的梳理和考证还无法满足本书的需要。本书必须站在当前，承担起鉴古知今、照耀未来的作用，信访引起理论界和实务界的强烈关注，更大程度源于信访未来的走向如何，如何进一步完善信访制度设计，如何更好地服务经济社会建设。另外，本书也第一次把古代、近现代类似信访现象纳入了研究范畴，目的并不是证明法的继承性和文化的延续性，而是在批判的基础上对基于人民民主理念的当代信访制度的改革与完善有所参考。因此，不仅要有史实，还要基于史实的理论研究，深化对信访的认识和理解。最后，基于历史的研究，才能真正实现信访研究历史与逻辑的统一，才能真正使得信访制度、信访理念的发展变化更具延续性和继承性。

本书按照篇章结构编排，分为导论、理论篇、历史篇和改革创新篇。

导论阐述了信访存在的历史价值和研究信访史的意义，并梳理了信访史的研究现状、基本问题以及信访史研究中存在的问题和展望。本部分是由田文利和吴超撰写的。其中，吴超撰写了本章的第二节和第三节中的研究展望部分。

理论篇主要探讨了信访制度的历史制度渊源、理论渊源和属性渊源，分别从历史视角、现代法治理论、信访制度功能属性和法律形式等方面进行了深入探讨。任何一项制度的产生都离不开孕育该制度的历史文化背景以及政治、经济、社会土壤。尽管信访制度自中华人民共和国成立后才得以创立，但在古代以及近代类似于

信访制度的社会现象却早已存在,探讨信访渊源,对于深刻理解信访制度的历史文化背景以及未来走向具有重要意义。同时,中国特色社会主义民主法治也是信访制度存在、发展、创新的渊源,人民信访制度在现代法治理论中处于何种阶段,扮演何种角色以及外在表现形式如何都是信访史研究不可回避的基本问题,对于信访制度的完善与创新意义重大。本篇是由田文利撰写的。

历史篇分为上下两篇。

上篇主要介绍中国古代和近现代时期类似信访制度,从历史史实的角度梳理各种制度的设计初衷、历史流变和作用,尤其是对近现代以来清末变法维新和新中国成立以前的各种类似制度的了解,可以帮助我们具体理解信访的历史背景和存在价值,有助于研究基于不同理念和背景建立的类似制度之间的巨大差异。本篇是由李秋学撰写的。

下篇详细介绍当代信访制度,从信访制度的形成与演变、信访理念的探索与创新、信访实践的变化和发展等方面全方位的介绍中华人民共和国成立以来的信访历史变迁,对于信访产生重大影响的历史事件、领导指示、政策文件、法律法规等作了详细梳理,有助于理解信访的功能定位和信访实践的发展。本篇中,冯仕政撰写第六章和第七章中的第三节,吴超撰写第七章第二节和第八章第一、二节以及第三节前两部分,叶明珠、黄莉撰写第八章第三节信访工作典型经验,我本人则撰写了第七章第四节。需要说明的是,第七章第一节的内容节选自国家信访局副局长张恩玺的文章:“中国特色社会主义民主法治条件下的信访制度”,在此特别感谢。

改革创新篇主要介绍信访工作创新和信访制度改革。当前,各地都在努力创新信访工作模式,也取得了一些成效,但这些创新必须建立在准确理解指导思想、任务要求和功能定位的基础上。信访制度改革是我国政治体制改革的重要组成部分,属于比较前沿的议题,面对历史,我们不得不对有关信访制度改革问题进行探讨,以求更加契合我国经济社会发展思路,更好地为群众服务,为大局服务。本篇中,吴超撰写了第九章和第十章第二节前两部分,刘二伟撰写了第十章第一节,张建明撰写了第十章第二节第三部分,我本人撰写了第十章第三节。

迈入21世纪,尤其是2007年中共中央、国务院《关于进一步加强新时期信访工作的意见》的颁布,信访工作的基础地位和重要作用再次提升,信访工作与社会稳定、社会建设等工作联系越来越紧密,有关信访的理论研究逐渐增多。但信访实践缺少系统培训教材的状况并没有改变,信访工作科学化、专业化水平仍然有待进一步提高。国家信访部门和地方信访部门也开始认识到这一问题,并尝试改善这

种状况。信访工作人员培训的专业化、系统化，必然要求信访工作要有专业化、系统化的辅导工具，该系列丛书作为当前比较完整系统的辅导教材，对于信访干部业务素质 and 能力的提高将大有裨益。《中国信访史研究》作为系列丛书之一，从学理的角度诠释了信访的渊源与存在价值，从历史的角度阐述了类似“信访”制度的嬗变与演化和当代信访制度的创立与发展，并站在历史和当前的立场，展望了未来信访的发展与完善。信访史是一门不断发展的学科，仍有许多重大历史问题和理论问题需要进一步研究探讨，本书的出版希望抛砖引玉，以促进信访史研究的蓬勃发展。

张宗林

2012 年 7 月

目 录

总 序 /I

前 言 /i

导 论 /1

第一节 建国以来信访制度的历史贡献 /1

第二节 信访史的研究状况与问题 /7

第三节 信访史研究存在的问题和展望 /17

理 论 篇

第一章 信访的历史制度渊源 /29

第一节 信访制度的历史渊源 /29

第二节 信访制度的制度渊源 /32

第二章 信访制度的理论渊源 /38

第一节 建立信访制度的基本前提 /38

第二节 信访制度的建立和运行中的基本规律 /40

第三节 信访制度设计的基本原则 /44

第三章 信访制度的属性渊源 /46

- 第一节 信访相对于公民的功能 /47
- 第二节 信访相对于国家的职能 /51
- 第三节 信访相对于国家制度的整体功能 /53

历史篇·上

第四章 中国古代信访 /59

- 第一节 古代信访的历史脉络 /59
- 第二节 尧舜禹时期及先秦时期的信访 /63
- 第三节 秦汉魏晋南北朝及隋朝时期的信访 /67
- 第四节 唐朝及五代十国时期的信访 /75
- 第五节 宋辽金元朝时期的信访 /80
- 第六节 明清时期的信访 /90

第五章 中国近现代信访 /101

- 第一节 辛亥革命、北洋军阀时期的陈请请愿 /101
- 第二节 国民党统治下的请愿 /103
- 第三节 民主革命时期共产党领导的处理群众来信和来访的工作 /104

历史篇·下

第六章 当代信访制度的形成及演变 /117

- 第一节 萌芽和酝酿阶段（1951 年以前） /117
- 第二节 信访制度的创立与探索（1951—1978 年） /119
- 第三节 恢复和发展阶段（1978—2007 年） /138
- 第四节 统合和重塑阶段（2007 年至今） /142

第七章 当代信访理念的探索与创新 /144

- 第一节 人民民主理念和社会主义法治理念 /144
- 第二节 “服务中心，围绕大局”理念 /154
- 第三节 社会动员理念和矛盾化解理念 /160
- 第四节 信访理论与学科体系的建立 /167

第八章 当代信访实践的变化与发展 /182

- 第一节 信访形势的变化与特点 /182
- 第二节 信访工作机制的建立与完善 /190
- 第三节 信访工作的合作与交流 /211

改革创新篇

第九章 信访工作创新与展望 /249

- 第一节 新形势下的信访工作创新 /249
- 第二节 建立健全信访长效工作机制 /255
- 第三节 创新工作方法，从源头上预防和减少信访问题 /271

第十章 信访制度完善与发展 /282

- 第一节 信访功能定位的再审视 /282
- 第二节 完善信访架构，构建大信访工作格局 /293
- 第三节 创新理念，拓展信访制度功能 /305

附 录 /317

参考文献 /331

后 记 /337

导 论

信访是中国特色社会主义民主法治中的一项重要制度设置，是规范信访工作行为和信访人信访行为的法律、法规以及规范文件的总和。它是人民群众依法行使民主权利，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务和维护自身合法权益的重要形式；是国家机关发扬社会主义民主，听取人民群众意见、建议和要求，接受人民群众监督的重要渠道。^{〔1〕}自新中国成立以来，信访成为联系党与人民、国家与公民之间的桥梁，在国家的政治、经济和社会各项事业的建设当中发挥了积极的协调、沟通、促进和推动作用，成为社会主义民主和法治建设的重要阵地。从信访制度的发展历程来看，信访制度发挥着保障救济公民权利，监督、改善国家权力的功能，对我国宪政制度的平稳、高效运行都做出了切实的贡献，成为国家制度体系中具有反思、建构、连接功能的有效机制。尽管信访制度始创于新中国建国初期，但我国古代类似于信访的社会现象和制度设置早已有之，具有深厚的文化土壤和伦理基础。

第一节 建国以来信访制度的历史贡献

一、全面反映社情民意，夯实和谐社会基础

（一）提供真实民情动态

从信访信息情况来看，具有几个鲜明的特点：一是信息来源的真实性、客观性强，二是信息的丰富性、可靠性高，三是个案性、具体性明显。信访几乎成为我

〔1〕 于1995年颁布的《信访条例》将信访界定为：公民、法人和其他组织采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上各级人民政府所属部门（以下简称各级行政机关）反映情况，提出意见、建议和要求，依法应当由有关行政机关处理的活动。十年之后，2005年颁布实施的新《信访条例》同样将信访界定为：公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。而从广义的信访来说，信访还包括向各级党委、法院和检察院及国有企业所进行信访的活动。