



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

信访和谐问题研究

宋协娜 著



人民出版社

用友 ERP 实验中心精品教材

会计信息系统实验教程

(用友 ERP-U8.72 第 2 版)

王新玲 汪 刚 赵婷 编著

清华大学出版社

责任编辑:娜 拉
装帧设计:肖 辉 石笑梦
版式设计:肖 辉 周方亚

图书在版编目(CIP)数据

信访和谐问题研究/宋协娜 著. —北京:人民出版社,2013.3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978-7-01-011951-9

I. ①信… II. ①宋… 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(2013)第 070412 号

信访和谐问题研究

XINFANG HEXIE WENTI YANJIU

宋协娜 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:320 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011951-9 定价:65.00 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



作者简介

宋协娜 中共山东省委党校校刊部主任，《理论学刊》、《山东党校报》常务副主编，三级教授、硕士生导师。山东省齐鲁文化英才。山东大学当代社会主义研究所研究员；山东大学政党研究中心研究员。山东省科学社会主义学会副会长兼秘书长；中国科学社会主义学会理事、中国政治学会理事。曾在报刊发表文章 60 余篇；主编著作 2 部；主持 3 项国家社科基金课题及多项山东省社科基金课题。多项成果获《新华文摘》全文转载、观点摘编等反响及山东省社科优秀成果重大成果奖等荣誉。

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

序言 正读与正解

经过 30 年的改革开放，中国发生了翻天覆地的变化。1979—2011 年，中国的 GDP 平均每年以 9.9% 的速度递增。2001—2010 年，年均增幅为 10.7%。这在各个国家的现代化历史上是一个十分罕见的现象。按照现行汇率来看，2012 年中国的人均 GDP 约 6100 美元。2012 年年末，外汇储备达 33116 亿美元。在经济获得高速增长的同时，中国的市场经济体制初步得以形成，综合国力迅速提升，人民的生活水平得到大幅度的提高，社会成员自由活动的空间得到极大的扩展。

在中国经济获得了空前繁荣的同时，中国的发展也出现了一些问题。其中比较明显的问题是，社会发展明显滞后于经济发展，社会矛盾日益凸显。正如胡锦涛所指出的那样，“在当前和今后相当长一段时间内，我国经济社会发展面临的矛盾和问题可能更复杂、更突出。”^①《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》也指出，“综合判断国际国内形势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，既面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。”^② 社会矛盾已经成为一个影响中国社会经济发展全局的大问题。这一问题如果解决不好，那么，中国社会的安全运行和健康发展将是不可能的。

就社会矛盾的应对和化解而言，“信访”是中国独有的一种方式。

信访问题以及信访研究的状况，是我近年来持续关注的一个领域。信访

^① 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2005 年 6 月 27 日。

^② 《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》，《人民日报》2010 年 10 月 19 日。

问题不是个新问题，处于变革关口的特殊历史时期，大量社会矛盾和问题时空积压投射到信访领域，使得今天的信访形势日益严峻，成为各级执政者必须面对的政治社会问题，也是各方头疼的大问题，信访工作也成为“天下第一难”。由此，信访制度的存废，成为焦点问题。不少研究者主张大刀阔斧削减甚至干脆废除信访制度，取消信访系统，用司法途径解决问题，弘扬法治、抑制人治；有的主张制定《信访法》，提高信访机构规格，加强信访工作力度，强化信访职权范围。于是，削减、废除和强化、增权，形成两个论争的极端。这是目前学术界和实务界比较普遍的状况。

在对待信访的问题上，削减、废除和强化、增权，可能并不难，难就难在对一个被社会各界普遍诟病的问题提出建设性意见，拿出一个各方都能接受而又行之有效的方案，而非简单的批评甚至取消，恐怕这要难得多。胡锦涛曾经指出：信访工作是为人民群众排忧解难的工作，也是构建社会主义和谐社会的基础性工作。如何在现有的基础上把群众工作做好，发挥信访的积极的积极作用，这应该成为我们对社会和人民负责的态度，也应该是我们思考问题、解决矛盾的出发点。

《信访和谐问题研究》一书是宋协娜对信访问题多年探讨的成果。该书对于信访问题做出了艰辛的努力。首先，该书对信访问题力求“正读”，对于一个当今中国社会必不可少的实现社会稳定和谐的制度化渠道进行正名；进而，要做出正解，对这样一个饱受争议的渠道进行加深与拓宽，使之对信访的各方，都成为可以依靠的渠道。对此，作者既付出了“正读”的勇气，也贡献了“正解”的力量。

本书作者多年来一直关注党政、党民关系方面如何良性互动等问题。据悉，该书作者在报刊发表 60 余篇文章、主编著作 2 部；主持国家社科基金课题 3 项：已完成《社会工作转型与社会良性运行》、《基于社会主义和谐社会建设的信访和谐与信访预警研究》，2011 年立项的《信访问题统筹治理研究》在研究中；《信访和谐问题研究》入选国家社会科学优秀成果文库并获得山东省社会科学优秀成果重大成果奖；有多项成果获省委书记等领导批示并进入试点和决策执行程序。成果发表后获得《新华文摘》全文转摘、观点摘编以及被人大复印报刊资料多次复印等反响。现在将出版的《信访和谐问题研究》这一专著，是作者多年来深入研究的可喜成果，也是其在

历经十多年思考和积累基础上的心血之作。

该书在和谐社会建设的大视阈和中国社会转型的视角下，基于社会和谐和社会发展理念提出信访和谐问题，并对信访和谐进行动态的、量化的、科学方法支持的研究，在理念上倡导理论工作者深入实际，抛开信访制度存废之争，直面信访现实问题，为信访工作有序有效开展提出理论支持。本书有新意地将“和谐”理念导入信访领域，有利于信访工作者和政府正确对待信访和群众工作，充分发挥信访的积极作用，实现现代信访转型，促进信访和谐发展、科学发展。本书作者与实务工作者紧密合作，所形成的前沿成果——信访预警指标体系与机制整合模型、信访工作标准化体系，是在基层实践经验总结基础上的科学论证和有价值的理论探索，目前正在山东省一些县市试点，完善后将推广应用，这有助于基层信访工作规范化与制度化的显著提升。

总之，本书的出版将对信访理论研究提供一个新视角，对实际工作者应用本体系提升信访治理理念和效能提供帮助，期待出版后能够引起学术界和实务界关注。

从某种意义上讲，信访问题所要解决的是党在执政条件下采用什么样的制度架构国家、管理社会的问题。在基层构建中国特色社会管理模式，与基本国情、政治体制、县级政府行政职能和行政的时空条件与环境有机联系，实现政治体制与“治道”的重大变革，其具体目标是，密切党群关系、管理社会、治理国家，在党与群众、政府与社会多元主体之间建立相互尊重、平等协商、合作互动、同构共赢的关系模式，形成共识、判断与评价（执政合法性）统一的社会条件和基础。从实现路径来看，一是法治之路。完善法制，依法行政、依法治国；加强双规范；实行信访工作标准化；企业和公共服务部门追求卓越绩效和社会责任；二是德治之路。在公共管理伦理建设中用信访伦理规范信访工作者；三是群众路线，通过群众工作网络来化解矛盾、管理社会，通过党的社会工作，培育党员志愿者，发育社会支持网络；四是国家层面的体制改革，建立县级政治分权，保障公民有序政治参与；五是信访考核体系的全面革新，实现信访转型。信访领域探索中出现的诸多理论与实践创新，是对我国社会民主法治的发展，预示着我国社会管理与社会关系和谐的未来发展方向，这是应该肯定的积极的好现象。本书的意

义就在于此。

从一个课题和一部著作来看，作者已经尽很大努力多年探索并不断寻求正解，尽管它还存在着一些应当继续讨论的问题，对于信访问题的许多方面尚待进一步梳理和理论提升，然而作者在书中对于信访问题的关注及艰苦探讨，无疑具有一定的学术价值和重要的实践意义。

信访问题会随着时代的进步而不断发展和改进，相应的，人们对信访问题的关注和研究也会持续进行。关注问题，关注信访，关注民生，关注社会，为当今各界之道义担当。本书为此付出了辛勤的劳作。十分可喜的是，天道酬勤，该书被列入《国家哲学社会科学成果文库》。这既是一种值得称赞的社会认可，也是社会科学界当中的一项重要荣誉。

是为序。

吴忠民

（中共中央党校社会学教研室教授、博士生导师、主任，系国家百千万人才工程国家级入选者，“中央直接联系的高级专家”）

2013年3月16日

目 录

序 言	(1)
导 论	(1)
一、问题的缘起	(1)
二、问题的出发点	(5)
三、核心概念之理论阐释	(14)
四、信访和谐研究的基础理论	(15)
五、信访和谐研究涉及的主要关系群	(16)
六、信访和谐研究的主要创新	(17)
第一章 信访和谐的价值意义	(18)
一、信访和谐理念的渊源	(18)
二、信访和谐面临的困难和存在的问题	(21)
三、信访和谐的概念界定	(30)
四、信访和谐的伦理价值	(34)
五、信访和谐的功能追求	(46)
六、信访和谐的内容结构	(48)
七、信访和谐的构建原则	(55)
第二章 信访和谐主体的多维扫描	(60)
一、信访和谐与主体和谐	(60)
二、信访主体确认的意义	(62)

三、信访主体的法律地位和责任	(65)
四、信访主体特性与要素	(70)
五、信访主体行为规范	(78)
六、信访主体互动	(85)
第三章 信访和谐的支撑条件	(91)
一、信访和谐的政治条件	(92)
二、信访和谐的经济条件	(98)
三、信访和谐的文化条件	(107)
四、信访和谐的法治条件	(110)
五、信访和谐的社会条件	(116)
第四章 信访和谐的运转系统	(123)
一、信访和谐的目标机制	(124)
二、信访和谐的动力机制	(134)
三、信访和谐的控制机制	(140)
四、信访和谐的保障机制	(142)
五、信访和谐的相关机制	(145)
第五章 信访预警何以可能——预警理论构建	(157)
一、信访预警的概念及其意义	(157)
二、信访预警的可能性	(160)
三、信访预警的原理	(162)
四、信访预警理论模型与指标体系	(165)
五、信访预警指标体系选定及计算方法	(176)
六、信访预警的全面整合模式	(187)
第六章 信访信息化之理想——信访信息智能化应用	(198)
一、信访信息化科学应用的意义	(198)
二、信访信息化科学应用的要求	(203)
三、信访信息化科学应用的实践进展	(206)
四、信访信息化科学应用的拓展	(211)

五、信访信息的智能化应用——信访预警管理信息系统	(214)
六、构建信访预警管理信息系统应注意的问题	(223)
第七章 信访工作质量管理创新——信访工作标准化试点	(227)
一、信访工作标准化的必要性和紧迫性	(228)
二、信访工作标准化实施的重要作用和意义	(231)
三、信访工作标准化的基本概念	(239)
四、信访工作标准化建设的制约因素与有利条件	(244)
五、信访工作标准化建设的依据、原则和方法	(248)
六、信访工作标准体系建设的推进步骤	(250)
七、信访工作标准化体系框架的构建	(252)
八、基层信访工作标准化建设的初步尝试	(256)
第八章 信访工作“软”管理——心理学透视	(262)
一、心理学知识在各地信访工作中的运用	(263)
二、信访和谐建设需要用到的心理学知识	(270)
三、信访和谐建设中的心理学运用误区	(278)
四、信访和谐建设的心理学思考	(280)
第九章 信访和谐建设之构想——研究对策与建议	(291)
一、突出“五个重点”的导向	(291)
二、坚持“四个转变”的理念	(293)
三、遵从“四个面向”的操作	(295)
四、实现“四化”的科学化规范	(300)
五、发展“两模一平台”的民心工程	(304)
六、完善信访预警的“三个保障”	(308)
主要参考文献	(310)
后 记	(319)

CONTENTS

Introduction	(1)
A. Origin of the Question	(1)
B. Starting Point of Study	(5)
C. Theory Interpretation of Core Concepts	(14)
D. Basic Theory of Xinfang Harmony Study	(15)
E. Major Related Groups in Xinfang Harmony Study	(16)
F. Main Innovation of Xinfang Harmony Study	(17)
I. Value Meaning of Xinfang Harmony	(18)
1. 1 Origin of Xinfang Harmony Philosophy	(18)
1. 2 The Problems Xinfang Harmony Faces	(21)
1. 3 Concept Definition of Xinfang Harmony	(30)
1. 4 Ethics Value of Xinfang Harmony	(34)
1. 5 Functional Pursuit of Xinfang Harmony	(46)
1. 6 Content Structure of Xinfang Harmony	(48)
1. 7 The Constructing Principle of Xinfang Harmony	(55)
II. Multi-dimensional Scanning of Xinfang Harmony Subject	(60)
2. 1 Xinfang Harmony and Subject Harmony	(60)
2. 2 Meaning of Xinfang Subjects Confirmation	(62)
2. 3 Legal Status and Responsibilities of Xinfang Subject	(65)

2. 4	Characteristics and Elements of Xinfang Subject	(70)
2. 5	Conducting Xinfang Subject's behaviors	(78)
2. 6	Xinfang Subject Interaction	(85)
III.	Supporting Conditions of Xinfang Harmony	(91)
3. 1	Political Conditions	(92)
3. 2	Economic Conditions	(98)
3. 3	Cultural Conditions	(107)
3. 4	Conditions of Rule of Law	(110)
3. 5	Social Conditions	(116)
IV.	Working System of Xinfang Harmony	(123)
4. 1	Target Mechanism	(124)
4. 2	Dynamic Mechanism	(134)
4. 3	Control Mechanism	(140)
4. 4	Safeguard Mechanism	(142)
4. 5	Correlation Mechanism	(145)
V.	What Makes Pre-Warning Possible? ——Pre-warning Theory	
Building		(157)
5. 1	Concept and Meaning of Xinfang Pre-warning	(157)
5. 2	Possibility of Xinfang Pre-warning	(160)
5. 3	Theory of Xinfang Pre-warning	(162)
5. 4	Theoretical Model and Indicator System	(165)
5. 5	Selecting and Computing Method of the Indicator System	(176)
5. 6	Fully Integrated Mode of Xinfang Pre-warning	(187)
VI.	Idea of Xinfang Informatization——Intelligent Application	
of Xinfang Information		(198)
6. 1	Meaning of Scientific Application of Xinfang Informatization	(198)
6. 2	Requirements of Scientific Application of Xinfang	

Informatization	(203)
6. 3 Practical Progress of Scientific Application	(206)
6. 4 Development of Scientific Application of Xinfang	
Informatization	(211)
6. 5 Intelligent Application of Xinfang Information——Management	
Information System of Xinfang Pre-Warning	(214)
6. 6 Issues Required Attention in Building the Management	
Information System of Xinfang Pre-Warning	(223)

VII. Management Innovation for Xinfang Working Quality

——Standardization Pilot of Xinfang	(227)
7. 1 Necessity and Urgency of Xinfang Work Standardization	(228)
7. 2 Important Functions and Meanings of Xinfang Work	
Standardization	(231)
7. 3 Basic Concepts of Xinfang Work Standardization	(239)
7. 4 Restricting Factors and Favorable Conditions in Standardizing	
Xinfang Work	(244)
7. 5 Basis、Principle and Method of Building Xinfang Work	
Standardization	(248)
7. 6 Promotion Procedure of Xinfang Work Standardization System	
Building	(250)
7. 7 Constructing Frame of Xinfang Work Standardization	
System	(252)
7. 8 Initial Attempts in Building Xinfang Work Standardization	
System	(256)

VIII. Soft Management in Xinfang Work——Psychology

Perspectives	(262)
8. 1 Psychology Knowledge Applied to Xinfang Work in Various	
Regions	(263)
8. 2 Psychology Knowledge Required in Constructing Xinfang	

Harmony	(270)
8. 3 Misunderstanding of Psychology Application in Xinfang Harmony Construction	(278)
8. 4 Reflecting in Psychology Perspective on Xinfang Harmony Construction	(280)
 IX. Idea of Xinfang Harmony Construction——Countermeasures and Suggestions Research	
9. 1 Highlighting Orientation of “Four Key”	(291)
9. 2 Adhering to the Concept of “Four Transformation”	(293)
9. 3 Complying With the Operation of the “Four Dimensions”	(295)
9. 1 Realizing Scientific Norms of “Sanhua”	(300)
9. 2 Developing Technology of “Two Platform and One Mold”	(304)
9. 3 Improving “Three Guarantees” of Xinfang Pre-Warning	(308)
 References	 (310)
Postscripts	(319)

导 论

当前，纷繁复杂的信访活动引发了社会对信访的高度关注和理性反思，使信访工作和信访制度成为各方关注焦点。信访工作是为人民群众排忧解难的工作，也是构建社会主义和谐社会的基础性工作。诸多的社会矛盾通过信访这个窗口显现出来，为我们准确把握和谐社会建设的热点、难点、重点问题提供了现实依据。这就要求我们理论工作者，必须以深入分析当前信访工作新形势、信访问题成因及规律为切入点，探寻当代中国社会发展存在的普遍性问题，揭示和谐社会建设过程中的突出问题，为解决这些问题提出思路 and 对策。

一、问题的缘起

信访问题特指信访工作和信访制度运行中存在的和反映的总体性问题。经济与社会转型为信访问题增添了更为复杂的背景内容和解决难度，这是我们探讨本问题必须面对的现实和出发点。

（一）信访由正常现象成为中国特色的信访问题

信访活动自古已有。现代的“信访作为一项政治策略，是克服官僚主义的监督方法；作为一项决策机制，它是体察民情、倾听民意的民主渠道；作为一种解决纠纷的方法，它是寻求化解矛盾的努力；作为一种参与行为，