

信访学概论

王显堂 主编
陈鸿滨

辽宁大学出版社

责任编辑 刘东杰
封面设计 刘桂湘
责任校对 张康妮

信 访 学 概 论

王显堂 陈鸿滨 主编

辽宁大学出版社出版

(沈阳市崇山西路3段4号)

辽宁省新华书店发行

丹东日报印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.625

字数: 240千 印数: 1—23,000

1987年6月第1版 1987年6月第1次印刷

统一书号: 10429·055 定价: 2.10元

ISBN 7-5610-0032-4/I·16

写在前面的话

《信访学概论》出版了。我借此机会谈谈编写这本书的一些情况和想法。

信访活动是一种社会现象，是社会矛盾的客观反映，它涉及社会生活的方方面面，体现着信访者同社会组织管理者之间的关系。研究信访活动的特殊矛盾性，探索它的实质、特点和规律，是一门社会科学。

在我国，信访活动已有几千年的历史了。但是，由于过去的社会统治阶级同人民群众处于对立的地位，他们根本不可能重视人民群众的信访活动，因此就更谈不到研究信访科学了。中华人民共和国成立后，人民成了国家的主人，人民信访活动得到真正重视和保障，人民信访工作应运而生，从而也为开展信访科学理论研究提供了充分的现实可能性。

当前，信访活动已经成为我们国家的一项重要社会政治活动。信访工作在两个文明建设中具有重要作用。它是党和政府保护群众利益，密切同群众联系的一条重要渠道；是建设高度的社会主义民主，人民参与国家管理的一种重要形式；是集中群众智慧，实行科学决策的一个重要途径；是维护安定团结，推动四化建设的一个重要工具。如何把我们丰富的信访工作经验加以科学的总结，使之条理化、系统化，上升为理论，创建一部具有中国特色的信访学，填补社会科学研究领域的这项空白，用以指导信访者正确行使民主权利和信访受理者妥善处理信访问题，这是形势的要求，历史的必然。

现在，不少信访部门已经开展了信访理论研究工作。我们也本着大胆探索的精神，遵循理论与实践相结合的原则，根据辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理，以及党和国家对信访工作的历次指示精神，总结我们省信访工作的实践经验，并参照上级部门和兄弟省的有关资料，编写了这本《信访学概论》，作为信访工作和信访科学理论研究的参考材料，奉献给同志们。如果它对信访工作、对开展信访理论研究、对创建信访学，能尽微薄之力，那就达到了我们的目的。

还应当说明一点的是，我们省委、省政府为了加强信访工作专业队伍建设，委托沈阳大学举办了信访专业班。因为目前还没有一部信访专业的教材，这也迫使我们不得不给这个专业班编写一本教学参考书。《信访学概论》也是由于教学急需而匆忙成文的。

由于我们的政治理论水平不高，工作经验有局限性；加之功夫不够，错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

王显堂

一九八六年十一月

目 录

写在前面的话	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 信访	(1)
第二节 信访工作	(5)
第三节 信访学	(17)
第四节 研究信访学的意义、目的和方法	(23)
第二章 中国历代社会信访活动概述	(27)
第一节 原始社会末期至奴隶社会的信访活动概貌	(27)
第二节 我国封建社会的信访活动概貌	(31)
第三节 半封建半殖民地社会的信访活动概貌	(40)
第三章 一些国家信访活动和信访工作概况	(45)
第一节 苏联信访工作概况	(45)
第二节 罗马尼亚等社会主义国家信访工作概况	(52)
第三节 一些资本主义国家的信访活动概况	(56)
附录 巴黎公社时期报纸与读者来信	(59)
第四章 我国人民信访工作的产生和发展	(61)
第一节 新民主主义革命时期的信访工作	(61)
第二节 社会主义革命和社会主义建设时期的信访 工作	(69)
第三节 社会主义现代化建设新时期的信访工作	(76)
第五章 信访工作的方针、原则和制度	(84)
第一节 信访工作的基本方针	(84)

第二节	信访工作的原则	(99)
第三节	信访工作的制度	(107)
第六章	领导与信访工作	(110)
第一节	认真处理人民来信来访是各级党政领导自身工作中的一件大事	(110)
第二节	老一辈革命家、党和国家领导人十分重视信访工作	(113)
第三节	各级党委和政府都要加强对信访工作的组织领导	(116)
第四节	各级党政领导都要亲自动手处理信访问题	(120)
第五节	严肃纪律, 克服和防止信访工作中的官僚主义	(124)
第七章	信访工作机构	(128)
第一节	我国信访工作机构的形成和发展	(128)
第二节	信访工作机构的性质、作用	(133)
第三节	信访工作机构的职责	(137)
第四节	业务指导工作	(140)
第八章	信访工作干部	(146)
第一节	信访干部的职责与分工协作	(146)
第二节	信访干部应有的职业道德和必须具备的基本条件	(150)
第三节	信访干部的培训与考核	(154)
第九章	信访人	(160)
第一节	信访人及其权利	(160)
第二节	信访人的义务	(165)
第三节	信访形式和应该注意的问题	(169)
第四节	信访人的一般心理状态	(171)

第十章 信访问题的分类与处理·····	(178)
第一节 信访问题的一般分类·····	(178)
第二节 批评建议类信访问题的处理·····	(181)
第三节 申诉类信访问题的处理·····	(184)
第四节 求决类信访问题的处理·····	(188)
第五节 控告检举类信访问题的处理·····	(190)
第六节 对信访老户问题的处理·····	(195)
第十一章 信访信息的综合分析与管理·····	(200)
第一节 信访信息的来源、特点及其分类·····	(200)
第二节 信访信息的综合分析·····	(206)
第三节 信访信息的处理·····	(211)
第十二章 办理人民来信·····	(218)
第一节 办理人民来信的基本要求·····	(218)
第二节 办理人民来信的程序·····	(220)
第三节 几种比较复杂和特殊情况来信的办理·····	(228)
第十三章 接待群众来访·····	(233)
第一节 接待群众来访的基本要求·····	(233)
第二节 接待群众来访的程序·····	(236)
第三节 几种特殊情况来访的处理·····	(241)
附：表一	
第十四章 处理信访案件·····	(248)
第一节 信访案件的形成·····	(248)
第二节 处理信访案件的形式·····	(254)
第三节 处理信访案件的程序和要求·····	(256)
第十五章 信访统计·····	(263)
第一节 信访统计的研究对象与内容·····	(263)
附：表一、表二	
第二节 信访统计的基本方法——分类统计法·····	(268)

附：表三、表四、表五、续表	
第三节 信访统计的分析·····	(275)
第四节 统计资料的处理·····	(280)
第十六章 信访档案管理·····	(282)
第一节 信访档案及其形成·····	(282)
第二节 信访档案的作用·····	(285)
第三节 信访文书材料的立卷和归档·····	(289)
第四节 信访档案的保管和利用·····	(293)
编后记 ·····	(298)

第一章 绪 论

信访学是一门研究信访活动和信访工作规律的科学，是实践性很强、涉及范围很广的社会科学。为了便于展开对这门科学的研究，有必要对什么是信访，什么是信访工作以及研究信访学的目的、意义和方法做一探讨。

第一节 信 访

一 信访的概念

信访是“写信”和“访问”的统称，是人们社会交往的一种形式。

信访一词有广义和狭义两种理解：

1. 从广义上说，信访是社会成员通过写信和访问的形式所进行的社会交往活动。它包括人与人之间、群众和社会组织管理者之间、部门与部门之间、团体与团体之间的相互通信、访问等，统称信访。

2. 从狭义上说，信访一词是信访工作所涉及的一个专用名词，它不是泛指一般社会成员之间的相互通信、访问等社会交往活动，而是指社会成员为了反映他们的某种愿望和要求，用写信和来访等形式，同社会组织管理者之间所进行的一种特殊的社会交往活动。这种特殊的社会交往活动，体现着社会成员与社会组织管理者之间的关系。在阶级社会里，社会成员由于占有生产资

料的状况不同，划分为统治阶级与被统治阶级，社会的组织管理者就是社会的统治阶级，并以国家的形式来强制维护其阶级统治。所以，社会成员向社会组织管理者写信和访问，表现为社会成员与国家之间的交往，实质上是体现了这个社会的阶级关系，涉及社会各阶级的利益，它集中反映了社会成员的经济地位、政治权利的状况和国家的属性。因此，在阶级社会里，信访这一社会交往活动，具有强烈的政治性，是一种社会政治交往活动。在我们社会主义国家里，这种交往活动，主要是指人民群众通过写信和来访等形式，向各级党委和政府、企事业单位、人民团体及其领导人，反映个人或集体的愿望和要求，提出批评和建议。它也是广大人民群众行使民主权利，参与国家管理的一种形式。

我们是从信访工作实践的角度来研究信访的。因此，我们所要研究的信访，是从狭义上来理解的信访。

二 信访活动的发生

人们的信访活动是怎样发生的呢？如前所述，信访活动是一种特殊的社会交往活动，是人们有意识的、为了达到某种目的而进行的活动。因此，研究信访活动的发生，就要探索形成信访意识，或者叫做信访动机、目的的根源。

马克思主义认为：“存在决定意识。”信访活动作为人们有意识、有目的的活动，也是由存在所决定的，是存在的反映。

信访意识是怎样由“客观存在”产生的呢？“客观存在”即客观物质世界，到处都存在着既互相对立、互相排斥，又互相联系、互相依赖的矛盾体。正如毛泽东同志在《矛盾论》中指出的：“没有矛盾就没有世界。”“否认事物的矛盾就是否认了一切。”这也就是说，矛盾是无所不在，无时不有的。自然界是这样，人类社会也是这样。实际上人们的每时每刻都是生活在矛盾之中的，就是人们的思想也是充满着矛盾的。这些矛盾，通过人

们的社会活动，包括工作、生产、学习、生活和社会联系等，必然要反映到人们的头脑中来，使人们产生各种各样的想法、愿望和要求。当这些想法、愿望和要求，在法律规范和道德规范内自己无力解决时，就会想到求助于社会组织管理者，希望得到解决。这样，就产生了信访意识。人们把这种意识付诸实践，通过写信和访问的形式，向社会组织管理者进行反映，按照不同的想法、愿望和要求，分别提出请求、申诉、揭发、控告、询问、建议、批评、表扬，等等，这就发生了信访活动。

由此可见，“客观存在”的矛盾性是产生信访意识的根源，信访活动则是事物矛盾的反映。但是，信访活动是一种社会活动，信访意识是属于“社会意识”的范畴。所以，产生信访意识的根源不是一般意义上的“客观存在”，而是“社会存在”。信访活动所反映的矛盾也不是一般意义上的矛盾，而是“社会存在”的矛盾。所谓社会存在，主要是指由生产力和生产关系这两个方面构成的社会物资资料的生产方式。生产力和生产关系之间的矛盾，由生产关系构成的社会经济基础与上层建筑之间的矛盾，是一切人类社会的基本矛盾。这一基本矛盾，规定和影响着整个社会发展的过程的其他矛盾的存在和发展，也规定和影响着人们信访活动的存在和发展。人类社会存在的生产力和生产关系的矛盾，经济基础和上层建筑的矛盾，以及由此而产生的其他社会矛盾，这才是产生信访意识的根本源泉，社会矛盾才是信访活动所反映的实际内容。统观信访活动发生的原因，无一不是由社会矛盾引起的，也无一不是同要求发展生产力、改革生产关系和上层建筑相关联的。

迄今为止，人类社会经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会这五个社会发展历史阶段。虽然各个社会制度不同，但是，都存在着生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾，以及由此而产生的其他社会矛盾。

所以，作为反映社会矛盾的信访活动，不是现在才有的，而是在很早以前就已经发生了。据史料记载，在原始社会末期的唐尧虞舜时代，就有“尧立诽谤之木”一说，人们可以利用谤木来向社会组织管理者陈述意见，提出要求，社会的组织管理者也利用谤木来观察民意，收集民情。这就是人们信访活动的萌芽，也可以说是在当时历史条件下的信访活动。至于人类进到以生产资料私有制为基础的奴隶社会、封建社会、资本主义社会，随着阶级剥削和阶级压迫日益加剧，产生信访活动的社会矛盾十分尖锐，比比皆是，信访活动已经成为一种社会政治交往活动。只不过是由于广大人民群众政治上受统治，经济上贫困，人民群众的信访活动受到了政治上、经济上种种条件的限制罢了。社会主义社会是建立在生产资料公有制基础之上的，“社会主义生产关系已经建立起来，它是和生产力的发展相适应的；但是，它又还很不完善，这些不完善的方面和生产力的发展又是相矛盾的。除了生产关系和生产力发展的这种又相适应又相矛盾的情况以外，还有上层建筑和经济基础又相适应又相矛盾的情况。人民民主专政的国家制度和法律，以马克思列宁主义为指导的社会主义意识形态，这些上层建筑……它是和社会主义的经济基础即社会主义的生产关系相适应的；但是，资产阶级意识形态的存在，国家机构中某些官僚主义作风的存在，国家制度中某些环节上缺陷的存在，又是和社会主义的经济基础相矛盾的。”（《关于正确处理人民内部矛盾的问题》《毛泽东选集》第5卷第374页）这种生产关系和生产力、上层建筑和经济基础又相适应又相矛盾的情况，规定和影响着社会其他矛盾的存在和发展，这就是在社会主义社会中产生信访活动的前提。而且，由于我们发扬高度的社会主义民主，广大人民群众还依法享有信访活动的充分的自由权利。因此，人民群众的信访活动是非常活跃的。

总之，信访活动是社会矛盾的反映。社会矛盾是发生信访活

动的前提，信访活动是社会矛盾的自我表露和求决。当然，信访活动的发生，除社会矛盾这一基本的客观因素外，还有人们的主观因素，诸如文化知识修养、理智程度、社会组织管理程度，等等。所以，虽然有人类社会以来就有社会矛盾，但是，并不是有人类社会以来就有我们所说的信访活动，而是随着社会生产力的发展，私有制和阶级的产生，人类文化知识的开发，社会组织管理的加强，人们对所遇到的社会矛盾意识到需要靠社会组织管理者帮助解决时，才会发生信访活动。

第二节 信访工作

一 信访工作一词的由来及其含义

信访工作就是社会组织管理者受理社会成员来信来访的活动。单从这个意义上来说，这一活动是伴随着人们信访活动的发生而发生的，在无产阶级取得政权以前就早已存在着。但是，在奴隶主、封建主、资产阶级统治的社会里，他们受理来信来访的活动并不是为人民群众解决问题。真正把受理来信来访活动作为一项为人民群众服务的活动，那却是巴黎公社时期和列宁领导的第一个社会主义国家建立以后的事情。因此，“信访”和“信访工作”做为一个名词，也是历史上所没有的（本书讲到那时的信访和信访工作是借用了现代的名词），是我们党在建国以后提出来的一个专用名词。因为，只有无产阶级掌握政权以后，才会把受理人民群众来信来访作为一项重要工作，列入党和政府的议事日程。因此，也才会逐步形成“信访”和“信访工作”这一概念。

“信访工作”一词是怎样提出来的呢？据有关资料记载：一九五〇年十一月，在中共中央办公厅秘书室就六个月期间群众来

信情况给毛泽东主席写的专题报告中，开始提出了处理群众来信是一项工作；一九五一年六月七日，中央人民政府政务院作出了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，把“处理人民来信和接见人民工作”联系起来；一九五七年，第一次全国信访工作会议形成的《中国共产党各级党委机关处理人民来信接待群众来访工作的暂行办法（草案）》，使用的是“处理人民来信，接待群众来访工作”一语；同年十一月十九日，周恩来总理签发的《国务院关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》，使用了“处理人民来信和接待人民来访工作”一语；一九六三年八月十五日，中共中央办公厅、国务院秘书厅向中央、国务院的《关于人民来信来访工作的情况和改进意见的报告》，以及同年九月二十日中共中央、国务院颁发的《关于加强人民来信来访工作的通知》，是书面术语中第一次使用“人民来信来访工作”一词；一九七一年，《红旗》杂志第一期发表的《必须重视人民来信来访》一文，提到“进一步贯彻落实毛主席关于信访工作的指示”，在公开发表的文章中第一次使用了“信访工作”一词；一九七二年十二月二十二日，中共中央在转发《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》的批语中，第一次在中央文件上使用了“信访工作”一词。从此以后，“信访工作”就成了一个专用名词。

由此可见，“信访工作”一词是我们党在长期的工作实践中逐步形成的。这一名词的形成，充分表明了我们党对信访工作的高度重视。

我们党提出“信访工作”一词的含义是什么呢？“信访工作”是“办理人民来信，接待人民来访工作”的总称，它包括我们党和政府对人民来信来访反映的问题，按照政策和法律做出恰当处理的全部活动。

构成信访工作必须具备下列四个要素：

1. 信访人。信访人是指在政治上享有权利，并实践着信访

活动的人。在我国是指用写信或访问等形式，向某一党政机关、企事业单位、群众团体及其领导人反映意见和要求的个人、集体或单位。信访人的范围在不同的国家、不同的社会制度下，是不相同的。在奴隶制、封建制和资本主义制度下，广大人民群众在政治上处于无权的地位，所以，信访人的范围很狭小。在我国，信访人的范围则是十分广泛的。就现阶段而言，有以工人、农民、知识分子为主体的中华人民共和国的公民和未成年男女；有港、澳、台同胞、海外侨胞和外国人士；也有群众团体、基层单位，等等。信访人是信访活动的发起者，没有信访人就谈不到信访工作。

2. 信访问题。信访问题是指信访人在来信来访中所反映的意见和要求，其中包括请求、申诉、揭发、控告、询问、建议、批评、表扬等方面的内容。在我国，信访问题也是十分广泛的，涉及到社会生活的各个方面，在某种意义上说，它是社会关系的综合反映。信访问题是信访工作的核心，没有信访问题就不能构成信访工作。比如，在我们国家里，有的没有信访问题的痴呆傻人员、盲流乞讨人员、精神病患者，以及个别的违法犯罪分子，有时也混杂在信访人当中，对他们的处理不属信访工作的范畴，而是民政、公安、卫生等有关部门的事情。

3. 受理人。受理人通常是泛指社会组织管理者，具体地说，就是接受群众来信来访，并对信访问题进行分析、研究，予以处理的部门和人员。在我国，主要是各级党政机关、企事业单位、群众团体的领导人，以及由他们委托的和有关人员。信访工作部门和信访工作人员是协助单位领导受理信访问题的，当然也是受理人。受理人是信访人所依托的对象，是信访工作的主导方面。虽有来信来访，但被束之高阁，无人处理，就不能构成信访工作。

在我们国家里，有的当事人并没有来信来访，而是有关单位

或信访工作部门派人“下访”，主动登门帮助解决问题。这算不算信访工作呢？这不仅算信访工作，而且是应该提倡和鼓励的。从表面上看，这些当事人没有来信来访，但是，实际上他们需要解决的问题已从其他信访人的来信来访中反映出来，单位领导和信访工作部门，积极解决，这是信访工作主动性的表现。这种情况所以构成信访工作，就是根据受理人的工作确定的。

4. 工作手段和处理结果。工作手段和处理结果是指受理人对信访问题经过一定的工作和必要的程序，做出处理。工作手段是完成信访工作的活动，处理结果是信访活动和信访工作的归宿。没有工作手段就不会有处理结果，没有处理结果，信访活动就没有结束，信访工作就没有完成。

按照我们党的要求，正确处理信访问题，包括解决信访人的实际问题和思想问题两个方面。虽然有了正确处理结论，但是，信访人思想不通，不接受处理结论，就应继续做好思想工作。否则，这件信访活动就没有完结，受理人的工作也没有完结。

总之，信访工作是由信访人发起，反映一定的社会内容，由受理人经过必要的工作手段，按照政策和法律予以处理的一种社会政治工作。

二 信访工作的性质和地位

所谓性质，是指事物所具有的特质。它是一事物区别于它事物的本质特性。不了解事物的性质，就不能把握这一事物与其他事物之间的联系和区别，就不能把握住事物的本质、规律和特点，因此，也就无从谈起如何认识 and 对待这一事物。

对于信访工作也是如此。不了解信访工作的性质，就不能了解信访工作与其它工作的联系和区别，就不能把握信访工作的实质、规律和特点，因此，也就无从谈起如何认识和做好这项工作。甚至还会把人民信访工作同旧社会对信访问题的处理混为一

谈，看不到它们之间的本质区别。

信访工作是一项什么性质的工作呢？概括地说，信访工作是属于上层建筑领域的活动，是为政治服务的，是一项群众政治工作。

为什么说信访工作是一项群众政治工作呢？

1. 信访发起人的身份可能是各种各样的，不过，对于信访受理人来说，他们都是群众。解决他们的实际问题 and 思想认识问题，并从中获取“民间信息”，都是属于群众工作的性质。但是，在阶级社会里，信访人大都是属于社会一定阶级的成员，他们在信访活动中反映的问题，都代表一定阶级的利益。而且，对信访问题持什么态度，如何处理，又取决于社会统治阶级的根本利益和意志，以及体现这种利益和意志的政策、法律和道德观念。所以，对信访问题的处理，具有强烈的政治性。

2. 信访工作体现着信访人和受理人之间的关系，实质是体现了群众同国家、同社会统治阶级之间的关系，体现社会的政治制度。信访人必须是社会统治阶级在政治上承认其有信访权利的人；信访工作在某种意义上说就是维护信访人的这种政治权利，并且按照统治阶级所确定的政治标准进行处理。所以，信访工作乃是一项政治工作。

3. 信访活动是社会矛盾的反映，解决信访问题就是调解社会矛盾。所以，信访工作所涉及的问题是社会政治问题，是关系社会政治上是否安定的问题。

由于信访工作是一项群众性、政治性很强的工作，所以在不同的国家里，因为社会政治制度不同，统治阶级对待群众的态度不同，因此，信访工作的地位也就不同。在奴隶主阶级、封建地主阶级、资产阶级这些剥削阶级统治的国家里，把群众看做是“牛马”、“群氓”、“低贱的人”，群众的信访活动根本就没有什么地位可言。在那里，由于剥削阶级和广大人民群众利益的