

Xinfangxue

信
访
学



刘圣汉
著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

信 访 学

刘圣汉 著

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书充分吸取了历年来各类信访理论研究成果中的基本观点和主要工作方法,并根据现实情况进行了新的探索和总结。全书涵盖了从事信访工作所需要了解和掌握的基本常识,内容广泛,贴近实际工作,可以满足信访工作者了解信访活动的历史发展、增长信访理论知识、掌握从事信访工作的实际工作技能、提高业务素质要求,既有理论性,又有可资借鉴的实践性。

图书在版编目(CIP)数据

信访学/刘圣汉著. —徐州:中国矿业大学出版社,
2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0130 - 0

I. 信… II. 刘… III. 信访工作—研究—中国 IV.
D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 180360 号

书 名 信访学

著 者 刘圣汉

责任编辑 钟 诚

责任校对 周俊平

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 850 × 1168 1/32 印张 8.875 字数 231 千字

版次印次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价 29.80 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

建设和谐社会,共享发展成果,是当代中国经济建设和社会发展的主旋律。维护社会发展秩序,保障人民具体权利和利益,是落实科学发展观的有力途径。在社会改革和经济发展的光明而曲折的进程中,因时代因素的制约和利益格局的调整,不可避免地出现人民内部矛盾,需要党和国家以及各方面进行积极的工作,倾听社会民生,协调各种关系,实现利益的再分配,从而建立和维护一个和谐、民主、健康的社会秩序。信访工作是实现这一目标所要进行的重要基础性工作,意义重大,影响深远,任务繁重。

党和国家高度重视信访工作。新中国建立后,设立了专门的机构负责此项工作。改革开放后,对信访机构做了调整和充实,对信访工作提出了新的要求。在全面建设小康社会的新时期,为了进一步加强和改善信访工作,国务院于2005年1月5日通过了第431号令,正式颁发了《信访条例》,进一步增强了信访工作的科学性、规范性和可操作性,必将推动信访工作再上新台阶、新水平。

信访学是一门复合型、边缘化的交叉学科,集社会学、政治学、行政学、教育学、管理学、心理学、信息学、秘书学等多种学科的特点,并在实践中交融贯通、取长补短,逐渐走向成熟。它通过总结、归纳丰富的信访实践,探讨和研究信访工作中带有规律性的信息,逐步形成科学的信访理论,对于解决信访工作中出现的新情况、新问题,更好地指导信访工作,使其为社会的稳定、经济的发展、人民生活质量的提高,发挥出应用的作用,做出应有的贡献。

基于信访工作的重要性,迫切需要科学的理论指导。目前,国

内尚无具体成熟的理论可以参考,也少有专业的书籍可以借鉴。为此,我们萌生了编辑信访学的想法,经过近三年的思考和总结,在汲取广大信访工作者工作经验和信访工作理论研究者的论文、著作等材料的基础上,特别是借鉴了中国行政管理学会信访分会出版的《信访学概论》部分内容,以及根据国务院颁发的《信访条例》的有关精神,我们进行了详细的研究、探讨、拓展,完成了《信访学》的写作,遂成一家之言,以此抛砖引玉,求教于方家。

信访工作具有较强的实践性、时代性、前沿性,要求我们不断发展、不断探索、不断总结信访工作的相关理论,尤其要在辩证唯物主义和历史唯物主义的指导下,紧扣时代脉搏,理论联系实际,不断发现新情况、解决新问题、提出新思路,进一步充实、更新、修正原有的理论观点,增强信访理论的丰富性、深刻性、指导性、可操作性,更好地服务社会发展、服务人民生活、服务信访工作。

是为序。

刘圣汉

2008年10月21日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 什么是信访	1
第二节 信访工作的历史沿革	2
第三节 信访活动的现实特征	5
第二章 信访学的研究	8
第一节 信访学的含义	8
第二节 信访学研究的对象及特点	9
第三节 信访学研究的意义和原则	13
第四节 信访学研究的方法和应用	16
第三章 信访工作的性质、任务和原则	18
第一节 信访工作的性质	18
第二节 信访工作的任务	20
第三节 信访工作的基本原则	22
第四章 信访与法制	26
第一节 依法信访	26
第二节 信访与法制建设	29
第三节 信访法制化建设的意义	31
第四节 信访法制化建设的内容和措施	32

第五章 信访工作与构建和谐社会	35
第一节 信访工作与社会的稳定和发展	37
第二节 信访工作与精神文明建设	38
第三节 信访工作与建设和谐社会	39
第六章 新时期高校信访工作	43
第一节 信访工作与建设和谐校园	43
第二节 新时期高校信访工作的特点	44
第三节 创新高校信访工作长效机制	45
第四节 强化理论研究,创新信访工作	48
第七章 信访工作的领导和组织机构	50
第一节 信访工作的领导机构	50
第二节 信访工作的组织机构	54
第八章 信访工作人员和信访人	59
第一节 信访工作人员的素质和职责	59
第二节 信访工作人员的学习和培训	63
第三节 信访人的权利和义务	67
第九章 信访工作目标管理	73
第一节 信访工作目标管理的意义	73
第二节 信访工作目标管理的内容	76
第三节 信访工作目标管理实施	81
第十章 信访工作的处理程序	83
第一节 信访内容的分类	83
第二节 信访问题的受理	86

第三节	信访问题的处理	91
第十一章	信访案件的查办和督办	94
第一节	信访案件的查办	94
第二节	信访案件的督办	97
第十二章	信访文书	102
第一节	信访文书的种类	102
第二节	信访文书的特点	105
第三节	信访文书的写作	106
第十三章	信访档案	122
第一节	信访档案的立卷	124
第二节	信访档案的归档	130
第三节	信访档案的管理	138
第四节	信访档案的利用	144
第十四章	信访统计	147
第一节	信访统计的作用	147
第二节	信访统计的原理	148
第三节	信访统计的分析	152
第十五章	信访办公自动化	154
第一节	信访办公自动化的意义	154
第二节	信访办公自动化的要求	157
第三节	信访办公自动化的实现	159

第十六章 信访案例分析	164
第一节 来信处理	164
第二节 来电处理	169
第三节 来访处理	174
第十七章 《信访条例》解读	183
第一节 《信访条例》更新解释	183
第二节 关于《信访条例》的适用问题	195
第三节 《信访条例》的实施	199
附录一 国务院信访条例	204
附录二 中华人民共和国宪法(节选)	216
附录三 中华人民共和国公务员法	220
附录四 《中国共产党党内监督条例(试行)》	240
附录五 江苏省信访条例	252
参考文献	265
后记	274

第一章 绪论

第一节 什么是信访

“信访”一词是来信来访的简称。“信”可作诚信、信函和随意解释;“访”可作询问、探望和查访解释。在整个社会发展过程中,人与人之间的社会交往非常重要,有目的写信询问或亲身登门走访是社会生产生活中极普遍的现象和行为,因而也就构成了社会人和社会组织及管理者的共同需要,即信访活动。

信访活动是指社会成员(社会人或社会组织)为了达到某种目的和需要,采用书信(也可是电话、电报、电子邮件、手机短信等)或走访的形式,向社会管理者提出并由社会管理者处理的社会活动。

信访活动作为一种社会活动和社会现象,具有很强的政治性和社会性。不同社会制度的国家和地区的信访活动,具有不同的表现形式。

我国 2005 年颁布的《信访条例》(以下简称《条例》)中明文规定:“本条例所称信访,是指公民、法人或其他组织采用书信、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”。从这一规定看,我国通常所说的信访工作是在社会主义制度下信访活动的表现形式,即我国人民群众为了实现某种目的和需要,通过写信(或电话、电报、电子邮件、传真等)和走访、询问等形式向党和政府的各级领导机关、人民团体、企事

业单位的负责人或部门反映个人或集体意愿和要求，党和政府及相关部门依照法律、法规和政策，妥善处理群众来信来访提出的问题和要求的公务活动。

信访活动具有互动性和双向性，包含着社会成员和行政机关相互的活动。它包含三个方面的内容：一是形式；二是反映的内容；三是向谁反映。

(1) “信访”一词主要是从形式入手来描述信访活动的，是从公民、法人和其他组织进行信访活动采用的形式来进行定义的。“写信”与“走访”是社会成员进行信访活动，提出建议、意见或者投诉请求的传统方式。

(2) 信访活动的内容是建议、意见、要求或者投诉、请求被依法提出和处理。社会成员进行信访活动，目的在于依法维护自身合法权益，实现某种目的和要求，其信访活动的实质内容是向行政机关或社会管理组织反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，要求相关工作部门采纳其建议、意见、支持其投诉请求，维护其合法权益，满足其正当要求。而行政机关或社会管理组织依法受理、办理、处理社会成员提出的信访事项，依法解决信访问题。

(3) 社会成员依法维护自身合法权益，提出建议、意见或者投诉请求，应向行政机关或社会管理组织，如党和政府的各级领导机关，人民团体，企事业单位等，不包括人民代表大会及其常委会、人民法院、人民检察院等非行政机关。

第二节 信访工作的历史沿革

信访工作本身就是一种社会成员利用某种交往形式，向具有管理和行政权利的社会管理组织反映主观愿望的社会活动。从古至今，早已有之。“王者纳谏”、“击登闻鼓”、“公车上书”等都是封建社会信访活动的典故。

中国共产党成立以后,面对十分强大的敌人,要完成新民主主义革命的伟大任务,必须动员群众,组织群众,依靠群众,领导各界人士从事革命活动。井冈山革命根据地的建立,尤其是第一个工农民主政府的成立,使中国共产党实施了有效的行政管理,各级工农民主政府通过人民群众的来信来访,有效地处理了苏维埃政府机关和经济部门违反苏维埃政府的政纲、政策及部队任务,侵害工农利益,贪污浪费,官僚腐化以及消极怠工等现象和行为。当时从中央工农民主政府到地方各级工农民主政府都设立了工农检查委员会,下设控告局,负责处理人民群众的来信来访。

抗日战争时期,中国共产党建立了以延安为中心的陕甘宁边区政府,毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德等中央领导同志更是十分重视群众的来信来访。当时延安解放区物质生活极其困难,群众给毛泽东写信,反映公粮负担太重,党中央根据毛泽东同志的建议,决定在解放区开展大生产运动。大生产运动的开展,使解放区克服了经济困难。延安时期最著名的信访事件就是李鼎铭先生根据当时延安的军事、经济等情况,提出“精兵简政”的意见,中央积极采纳了这条建议,改进了工作作风,促进了军民、军政关系。

解放战争时期,党的七届二中全会以后,许多人民群众包括著名的民主党派人士、高级知识分子以及社会名流,写信给毛泽东和党中央,就新中国的建立和建设提出建议和意见。由于来信与日俱增,毛泽东同志不能阅读全部信件,便委托刘少奇同志协助阅批,并在中共中央书记处专设政治秘书室,主要任务就是处理各地群众的来信,这是党中央最早设立的处理人民来信的专职机构,是我国人民信访工作的萌芽阶段。

“信访”作为一个特定的概念,是我国建国后各级党政机关、人民团体和企事业单位在处理人民群众来信来访工作的实践中逐步形成的,已经被社会各级、各界所认同和使用。1963年12月,国务院秘书厅制定了《信访档案分类办法》,其中便使用了“信访”一词。

1971年,《红旗》杂志第1期发表了《必须重视人民来信来访》一文,其中公开使用了“信访”一词。1972年12月22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,正式在中央文件中使用了“信访”一词。“信访工作”一词成为党和政府工作中的专门用语。

1953年3月,政务院秘书厅成立了群众信件组,这是我国行政机关第一个专职信访机构,专门处理来信来访工作,成为党和国家日常工作的一个组成部分。信访工作有了专门的机构名称和专职人员,成为党和国家实施有效管理的一项公务活动,一项经常性、专门性的工作任务。

随着社会主义改造和建设的迅速发展,信访工作面临着新的任务和考验,为了进一步加强对信访工作的领导,克服信访工作中的官僚主义,1957年5月28~31日,中共中央办公厅、国务院秘书厅在北京召开了第一次全国信访工作会议,会上交流了各级机关信访工作的经验,制定了《中国共产党各级党委机关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法(草案)》。草案规定,处理信访问题要争取主动,核心是解决问题,解决矛盾。要求采取专职机构、专人负责与大家动手相结合的方法,实行“分级负责、归口管理”,做到件件有着落,事事有交代。

1977年,“四人帮”被粉碎,文化大革命的结束,为纠正“文革”期间的各种错误,出现了全国性的信访高潮。

1978年9月18日,中共中央办公厅、国务院办公厅召开了第二次全国信访工作会议。会议确定要“解放思想、拨乱反正、实事求是”地平反冤假错案、落实党的政策和方针。据不完全统计,1979年至1981年的三年中,各省、自治区、直辖市先后抽调了20万名干部直接负责信访工作,在全国范围内为30多万件冤假错案平反昭雪,为700多万人解决历史遗留问题。经过全党上下的共同努力,全国信访量明显减少。

为了总结交流党的十一届三中全会和全国第二次信访工作会议以来信访工作的经验,分析形势,明确下一阶段的工作任务,1982年2月21~28日,中共中央办公厅、国务院办公厅召开了第三次全国信访工作会议。会议讨论并通过了《当前信访工作的形势和今后的任务》、《党政机关信访工作暂行条例(草案)》两个文件。

1995年10月28日,国务院正式颁布了我国第一个规范性信访法规《信访条例》,它标志着我国信访工作进入了正规化、法制化的阶段。

1995年10月30日至11月2日,中共中央办公厅、国务院办公厅召开了第四次全国信访工作会议。会议要求各级党委、政府要重视信访工作。会议指出,信访工作是党和政府体察民情的重要渠道,是联系人民群众的天然渠道、天然桥梁或者说是天然纽带;人民来信来访具有及时反馈热点、难点信息的作用。

1996年5月,中国行政管理学会信访分会(中国信访学会)在北京正式成立,这是一个具有社会性、群众性、学术性和服务性的社团组织,对研究信访工作有着极大的推动和促进作用。

2001年9月27日至29日,中共中央办公厅、国务院办公厅在北京召开了第五次全国信访工作会议。针对信访表现形式日趋激烈,集体上访、异常上访明显增多,信访总量持续攀升,信访内容变化很大等情况,提出了新时期信访工作的具体任务和要求,对促进信访工作进一步正规化、法制化起到了很好的作用。

第三节 信访活动的现实特征

信访活动作为一种人们社会政治生活的现象和行为,在社会发展进程中,必然发挥着特殊作用,它对促进政治民主、社会公平、保障人权、修养民生等都有着不可忽略的作用和意义。

在当今中国共产党领导下的社会主义市场经济体制社会,正

面临国际国内、历史现实、政治经济、文化传统、区域自然、民族宗教等方方面面的改革和冲击，涉及到千家万户每一个人的切身利益。社会主义制度下的信访工作，正是人民群众参与社会管理、维护自身权利，推进社会发展的一种政治行为。其基本特征是：

一、信访活动带有强烈的政治性和民主性

从政治学的意义上看，信访行为是社会成员行使民主权利、争取救助救济、维护自身权益、表达个人意愿、参与事务管理、实行民主监管、实现个人价值的一种方式。目前我国正处在经济和社会的转轨期，社会利益格局和社会基层构成正在发生深刻的变化，由于发展中的不协调、不平衡和不全面，出现了各种各样的社会矛盾，有的社会矛盾还表现较为尖锐。因此，信访活动突出表现为社会成员在社会利益调整过程中为维护自身合法权利，向社会管理组织提出的建议或意见。政治是经济的集中表现，而在社会主义制度下，民主和政治是相互的，民主是政治的体现，人民享受充分的民主权利，信访活动就是其具体表现。以民为本，主权在民，重视民意，广纳谏言，就是民主政治的根本要求。

二、信访活动带有彻底的群众性和广泛性

信访活动的主体和主动方面都是社会成员，而社会成员的群众性和广泛性是非常明显的。首先信访活动的主动方面是处于社会基层的普通老百姓。纵观信访历史可以发现，相对社会管理组织而言，信访活动的发起者都是最普通、最基层的弱势个体或群体，因而它是带有最实际意义的群众性活动。正因为这一特点，信访活动的形式和内容都非常丰富，人不分男女老幼，地不分东西南北，大到国家政治体制、经济政策，小到百姓衣食住行，林林总总、纷繁复杂，尽在其中。所以说，信访活动具有彻底的群众性和广泛性。

三、信访活动带有明显的现实性和时代性

首先，信访的内容随着形势变化，突出反映现实存在的客观矛盾。从古到今，信访反映的问题，必然紧紧随着政治、经济形势的变

化而变化,不管何朝何代,皆是如此。如果盛世清明,政治经济形势较好,群众安居乐业,信访反映的问题多为革新体制,转换经营理念,发展生产,提高生活品位等方面的问题;如果政治衰退,朝廷腐败,则投诉、举报等为革除积弊的信访内容较多。近些年,改革开放到了攻坚阶段,从过去计划经济向社会主义市场经济转变,很多方面政策不够配套、完善,历史遗留的潜在问题和现实问题逐步暴露出来,如农村耕地被占用、农民负担过重,城市建设拆迁安置,工厂工人下岗、失业,企业倒闭、破产,官员腐败、行政行为失范等等,这些都是信访要面对的现实问题。

其次,信访活动的表现形式随着内容需要而变化,主要以信访目的的实现为旨归。历史表明,信访的形式多随着内容和条件的变化而变化,已经从过去的钟、鼓、馨、铎、朝到肺石、铜匾传统形式,发展到书信、电话、电子邮件、集体上访、游行示威等现代形式,可谓多种多样。单就上访形式而言,若是单个人的问题,多是个人前来上访;若是群体性的,往往采取大规模集体上访的形式,出现几十人、几百人、上千人,甚至更多人的集体上访或群众性突发事件。

可见,信访活动始终是以现实为轴心,始终是人类社会客观矛盾的反映,带有强烈的时代性。党和政府的信访工作,必须时时根据客观形势发展变化的要求,适时调整信访工作的方针政策,正确处理好各类信访问题。

第二章 信访学的研究

第一节 信访学的含义

从古至今,信访活动所涉及的人和事之多之广,都是相当复杂和超乎寻常的。尤其 20 世纪 80 年代初期,党和国家实行改革开放政策,坚持解放思想、实事求是的思想路线,实行拨乱反正、平反冤假错案,从而形成了大规模、长时间的信访高潮。如何解决信访工作中的新情况、新问题,如何使信访工作更好地为改革开放服务,如何总结长期形成的信访工作经验和做法,进一步将大量的、丰富的信访实践经验加以研究应用,是当前信访工作的重中之重。

信访学就是研究信访历史、信访实践和信访理论,探索信访活动规律,完善行政管理规范,为社会发展服务的社会科学。

信访学是一门具有特有领域、特殊矛盾的学科。随着社会的发展,人们民主意识的增强,信访活动的内容将越来越丰富,信访工作的地位和作用也将越来越重要,因而信访理论的研究也将越来越深刻,信访规律的探索将越来越迫切。

社会发展中社会矛盾始终客观存在。在社会主义革命和社会主义建设中,在根本利益一致的情况下,仍会出现不少新情况、新问题。党从诞生时起就把从群众中来到群众中去的群众路线作为自己的组织路线和工作路线,而信访工作就是党用来联系群众,听民言、察民情的具体工作,长期以来被比喻为“执政政策的调节