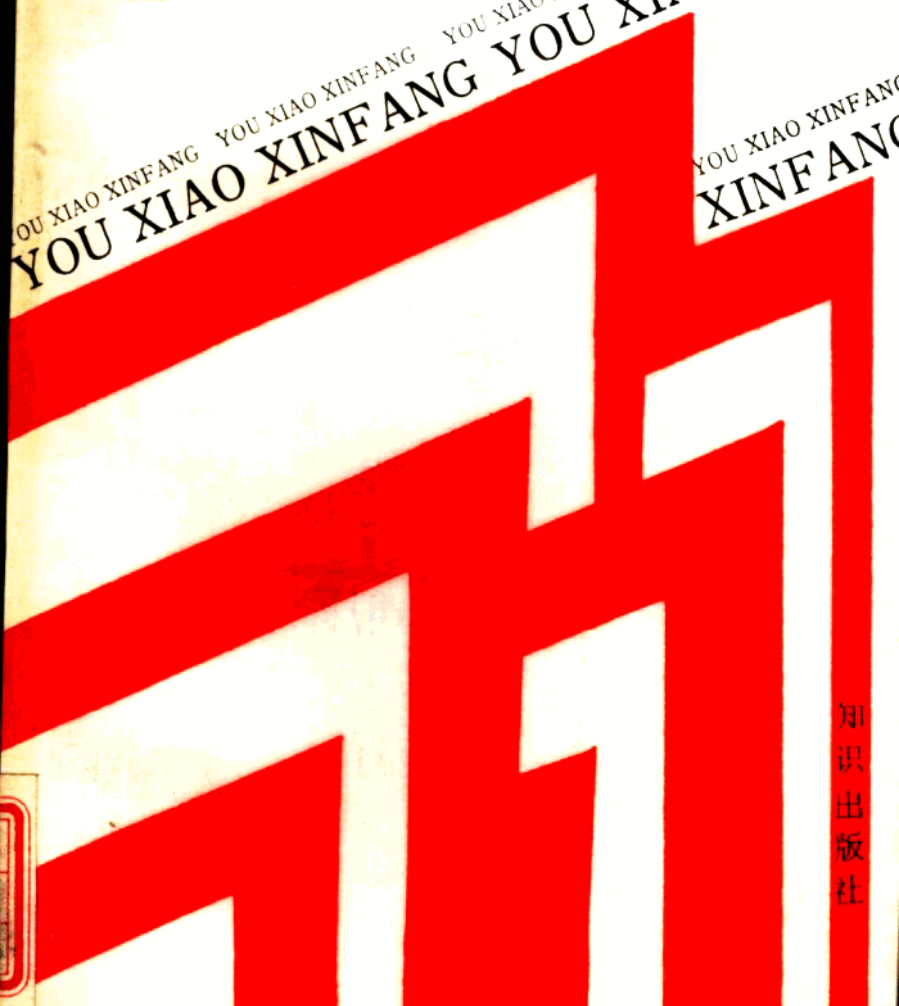




有效信访

YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG
YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG
YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG YOU XIAO XINFANG



知识出版社

有效信访

梁云福 郁奇虹 著

知 识 出 版 社

有效信访

梁云福 郑奇虹 著

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街17号)

新华书店总店北京发行所经销 北京景山学校印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张14 字数290千字

1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷

ISBN 7-5015-0361-6/B·28

定价：4.80元

前 言

信访是一门古老而又年轻的学问。自有阶级社会以来，也就有了信访活动，而真正把信访当作一门学问加以系统化、理论化，却是近十几年来的事。

当信访这门新兴的学科初具雏形时，我们便以心理学为理论基础，以系统论、信息论的观点为指导，开始对信访活动的研究，力求通过对信访活动者的心理剖析，揭示信访活动有效的规律，让每一件信访都有效。同时，我们又用心理研究的方法进行了大量的实地调查，对各类无论是有效的还是无效的信访，都附以充足的事例，力求客观地、科学地推导出怎样使信访活动有效的一般结论，让每一个读者都去品味，去思索，去指导信访的实践。这就是我们撰写本书的宗旨。

作为一门科学，目前已有越来越多的社会学家、政治学家都在关注、研究和探讨信访理论与信访实践。作为小字辈，尽管我们有从事十多年信访工作的实践，对如何使信访活动更有效也苦心探索和研究多年，然而，这一命题毕竟是新近数年才提出的，虽经过某些实践的验证，但本书所能奉告读者的仍然是探索性的，更兼水平有限，难免不尽人意。或许在对某些方面的阐述中还大有不恭不周之处，请读者不要对号入座，或许也有班门弄斧之嫌，甚至会有某些错误，

望广大信访工作者和广大读者见谅并指正。

本书是我们共同研究的成果。绪论部分，第一、二编第一、四、五章由梁云福同志执笔；第一、二编第二、三章及全部第三编由郁奇虹同志执笔。全书由梁云福同志统改定稿。

在调查研究和写作过程中，曾得到中共中央办公厅、国务院办公厅信访局有关领导及同志的指导和帮助；江西、福建、浙江、陕西、北京、上海等省、市及国务院有关部门的部分信访工作者给予热情的支持与帮助并参加了讨论，在此一并表示衷心的感谢。

此外，假若你是信访活动的参与者，在了解自身一方的前提下，更要了解并研究信访活动中的其它两方。知彼知己，方能百战不殆。这就是我们最终的期望。

愿每一件信访都有效。

梁云福

郁奇虹

1988年10月于北京

目 录

绪论 有效信访概述

第一节 什么是有效信访.....	1
第二节 有效信访的科学依据.....	7
第三节 有效信访的任务.....	12
第四节 有效信访的科学方法.....	18

第一篇 信息源——信访者

第一章 信访特征.....	25
第一节 为什么信访.....	25
第二节 信访内容.....	37
第三节 信访形式.....	50
第四节 后果与期望值.....	60
第二章 信访者的一般特征.....	70
第一节 信访者动机.....	70
第二节 信访者知觉.....	77
第三节 信访者态度.....	85
第四节 信访者人格.....	93
第三章 有效的信访者.....	101
第一节 初次信访与重复信访.....	104
第二节 单独信访与联名信访.....	116

第三节	初次上访与上访老户	121
第四节	单独上访与集体上访	132
第四章	写信有效之奥妙	138
第一节	有效来信要件	138
第二节	失败中变聪明	152
第三节	钻研投寄学问	161
第四节	注重写信艺术	169
第五章	上访成功之秘诀	180
第一节	不打无准备之仗	180
第二节	失败中吸取教训	194
第三节	关键在于实事求是	202
第四节	综合实践者的经验	206

第二篇 信息传递——信访工作者

第一章	信访工作者的一般特征	213
第一节	信访工作者的主体地位	213
第二节	信访工作者的二传作用	219
第三节	信访工作者的一般态度	222
第四节	信访工作者的职业选择	242
第二章	信访工作者心理品质	250
第一节	信访工作者心理品质基础	250
第二节	接谈员心理品质	257
第三节	办信员心理品质	263
第四节	信访工作者的注意	268
第三章	有效的信访工作者	276
第一节	心理素质的最佳度	276

第二节	办信员办信的心理状况	281
第三节	接谈员接谈的心理状况	289
第四节	有效的信访工作者	298
第四章	称职的办信员	304
第一节	思想政治素质	304
第二节	良好的个性素质	318
第三节	扎实的业务素质	327
第四节	社会认可的形象	337
第五章	受欢迎的接谈员	346
第一节	接谈员的政治素养	346
第二节	灵活的接谈方式	355
第三节	公众希望的接谈员	367
第四节	接谈员的自我评价	375

第三篇 信息接受人——信访工作领导者

第一章	有效的信访工作领导者	384
第一节	信访工作领导者的心理分析	384
第二节	信访工作领导者的行为分析	396
第三节	信访工作领导者的组织管理素质	402
第四节	有效的信访工作领导者	407
第二章	信访工作领导者的领导艺术	412
第一节	工作积极性的心理分析	412
第二节	正确对待信访工作者的需要	418
第三节	满足信访工作者的需要	425
第四节	对信访工作者的工作激励	431

绪 论

有效信访概述

第一节 什么是有效信访

一、信访

这是在明白有效信访之前，必须首先认识的一个问题。

所谓信访，系人民群众来信来访的简称。信访是一种客观存在的独特的社会现象，指社会成员通过信函、访问等形式向社会组织及其管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交往活动。

从这一定义出发，我们可以看出：一切社会成员都可能发起信访活动，而社会各个领域中的一切问题也都可能成为信访活动所反映的内容。由于社会矛盾的长期存在，代表这一部分社会成员利益的旧问题解决了，代表另一部分社会成员利益的新问题又出现了；反映某一领域问题的旧过程完结了，反映另一领域问题的新过程又开始了。只要人们在社会生产和社会生活中遇到依靠自身力量不能解决的矛盾，某种愿望得不到满足或某种目的得不到实现，便可能自觉地诉诸社会组织管理者给予帮助，发起信访活动。因此，信访又是体现社会组织管理者同社会成员之间政治关系的、包罗社会生产与生活中一切问题、伴随社会发展必然长期存在的一种

普遍的社会现象。

然而，在现实生活中，人们往往对信访产生一种偏见，视信访就是告状。事实上，告状只是信访活动的一种，但信访活动从一开始，就不仅体现为一种权利的要求，而在更大的范围内是体现为一种民主的思维与行为，是人们自发地参与社会政治的行动。这一点，在社会的进一步开放，社会制度的改革向纵深不断发展中表现得尤为充分。比如说，在粉碎“四人帮”之初，党领导人民拨乱反正的那一阶段，信访活动的发起者较多地是申诉历史遗留问题、“文化大革命”中的问题、清查中的问题，多为个人某种权利的要求，叫信访也罢，叫告状也罢，都能说得通。但是，党的十一届三中全会以来，随着开放、改革的不断发展，信访活动的发起者所注重和反映的却较多地转向了对党的建设、体制改革、工农业生产、科技教育等方面的建议与情况通报。对此，我们就只能叫信访，而不能说成告状，因为它所体现的已经不全是个人的某种权利的要求，而是信访者对社会某种现象的观察、思考及改革现状、促进社会发展的愿望和自觉地参与社会变革的行为。再比如，在信访活动中一直占较大比例的、通常称之为“求决”一类的问题，主要是指社会成员要求解决劳动就业、调动工作、户粮关系、工资福利以及住房问题、交通问题等等很具体的实际困难的，体现的完全是某种权利的要求，不是针对某个社会组织或某个社会成员、包括社会组织管理者所存在问题的控诉。因此，它仍不是告状。当然，现在仍有一定比例的来信来访是揭发控告某些社会组织不纯，某些社会成员违法乱纪、经济犯罪、打击报复、搞不正之风问题的。这的确是告状。如果我们只简单地把信访

看作是告状，而不了解什么叫信访，其结果，既可能对信访漠不关心，也可能对信访毫无印象、不知可行，白白地舍弃自己应该享有的某些权利，导致与自身关联的某些问题或困难长期得不到解决，牵肠挂肚，不知所措。

再与其他社会现象相比较，决定信访活动命运的关键，同样是人的因素。从系统论的观点看，信访是由信访者、信访工作者、信访工作领导者这三方构成的一个全封闭的环状系统，缺少任何一方，信访活动都将无法进行。作为一项系统工程，信访者是信访活动的发起人，没有信访者，整个工程就无从谈起，更不用说工程的进行。信访工作者是工程进行的组织者，是沟通其他两方联系的桥梁或纽带，起着呈上转下的作用，通过自己的工作，使整个信访活动处于运动之中。如果缺少信访工作者一方，信访者提起的信访无人受理，信访工作领导者对信访的决策无人贯彻执行，势必使整个工程脱节，处于停顿状态。而信访工作领导者担负着工程决策的重任，如果缺少，信访问题将因得不到政策依据及最终裁决而搁浅，导致信访活动的中止。因此，无论任何信访问题的提起及信访活动的运行，都不可缺少信访者、信访工作者和信访工作领导者三方中的任何一方。

二、有效信访

在对信访作上述一般了解之后，我们已经可以比较清楚地看出，所谓有效信访，即有成效的信访，简言之，是指能够全部或部分地满足信访者某方面正当要求与期望的信访活动。

我们知道，信访者之所以发起信访活动，都是为了解决

某种问题或满足某种愿望。而在客观上却存在能全部实现、能部分实现、完全不能实现和根本没有引起信访活动或信访活动中止这四种结果的可能。于是，我们在实践中把后两种结果称之无效信访，把前两种结果称之有效信访。由于无效信访并不是信访活动中各方所追求的，必然被舍弃不顾。而有效信访虽为信访活动中各方所追求，但它并不是信访活动自然运行的必然结果。有效信访有它自身的客观规律，但它更要求人们认识自己的规律，遵循这些规律，能动地运用这些规律去争取成功，使每一件信访都有效。这就是我们研究并向读者介绍有效信访这一命题的最初的动因。

的确，并不是任何一件信访都能够有效，事实上也不可能件件信访都有效。想要使信访有效，就必须具备相应的条件。有效信访的必要条件，主要的有两个方面：

（一）客观条件，即有效信访的客观基础。由于信访内容的广泛、信访活动过程中各种关系的复杂、信访问题本身情况各异、信访活动运转机制的变化多端等客观环境条件的局限，注定了有效信访必须具备某些客观基础。比如，对党的建设、体制改革的建议所依据的理论必须正确；平反冤假错案、解决户粮关系必须符合政策规定；控告违法乱纪、打击报复必须有确凿的事实与证据；对工资福利待遇的要求必须合理等等。其中最主要、最重要的是信访的要求必须是正当的、合理的。

（二）主观条件，即有效信访的主观努力。

虽然信访的要求正当、合理是取得信访有效的基础，但事实上并不是所有的合理要求、正当要求都能得到满足，而更重要的则是构成信访活动三方的因素。

信访是一个信息系统。我们知道，信息系统是由信息源、信息传递通道、信息接受对象三部分组成的。相应地，信访是由信访者（信息源）、信访工作者（信息传递通道）、信访工作领导者（信息接受对象）三方所组成。他们是信访活动的主体，主宰着信访活动的命运，缺少任何一方，信访活动就无法进行，更谈不到有效。

正是从以上两点出发，本书介绍并分析了参加信访活动三方各自的活动过程及三方相互间的内在联系，并由此揭示出有效信访的奥妙。

信访者作为信访信息的源点，在信访活动中抱什么态度才能使信访有效呢？大量的信访事实和调查研究表明：一般的信访者在信访活动中，太多地关注着自己，过分地看重自己有理的一面，浓重的自我色彩将自己置于不利于自身的社会背景下，认为社会亏待了自己，环境错怪了自己，于是带着满腔怨气，一肚肝火写信上访。为了一件无足轻重的小事甚至只为了争回一句话的面子，长年累月，喋喋不休，挂着一脸暗淡的愁容，或以参差陈旧的纸墨信访，或面对接谈员一古脑儿地发泄。他们过分地忽略了对周围环境的关注，也根本不去理睬信访对象，因而，一次次的信访不是杳无音讯，就是悬而未决。于是，他们或是消沉了、灰心了，或是被激怒了，将原有的信访问题和信访中遇到的新问题糅合起来，采取更过激的行为重复信访，甚至偏离原有的信访目的。凡此种种，绝对无补于信访的成功。这就从反面告诉我们，在信访活动中，信访者只有摆正自己的位置，客观而冷静地对待自己的信访问题，同时多从信访工作者、信访工作领导者的角度去考虑问题，揣摩不同信访对象的心理，设身处地，投

其所好，才有可能实现有效的信访。

信访工作者是信访活动中的桥梁与纽带，传递信息，承上启下，对信访的有效与否同样具有至关重要的作用。实地考察表明，他们厌烦漫无边际的长篇陈述；赋味用大小不一的纸张或复写或油印又叠得十分结实的信件；冷淡那些脸红气粗或愁云满面的、絮絮叨叨或一声不吭的上访者。他们职业上的麻木不仁、缺乏强烈的责任感和可贵的同情心、不具备敏锐地发现问题及综合分析的能力等等，都将导致信访工作的无效。因此，信访工作者仅仅把自己从事的事业当做一种孤立的职业是远远不够的，而必须竭尽可能地两头兼顾——更多地从信访者角度去想问题，为他们的成功提供条件，着意揣摩信访工作领导者的心理，尽可能地引起他们的重视与支持。这样的信访工作者，工作才会有效。

信访工作领导者（是多层次的）是信访活动的最后裁决者，他指导信访工作，进行信访决策，对信访的有效十分关键。一个信访工作领导者如果心里没有信访者和信访工作者，必然会导致信访工作死气沉沉或流于形式。诚然，信访工作领导者心中有群众，但仅自己重视甚至亲身投入信访还不够，还必须具备发现、挑选、培养、使用信访干部的能力；必须时常给信访工作者以精神上和物质上的激励，善于开启他们的智慧，发挥他们的能量；必须有以身作则、严于律己的良好品德，深入实际、雷厉风行的工作作风；必须经常地去接触信访者，乐意倾听信访工作者的意见，寻找问题与客观实际的偏差，对症下药，以理服人。有效的信访工作领导者应当具备比此更为丰富的素质。

第二节 有效信访的科学依据

一、信访学与心理学

现代科学发展的特点，一方面是科学知识的高度分化，一方面是适应社会实践需要的整体化，即某些学科和另一些学科相互交叉、相互渗透，其中有些彼此关联的分支打破学科之间的障碍，结成一个完整的统一体，形成一种新的学科。信访学就是这样一种新兴的应用科学。

从对信访与有效信访概念的阐述中我们已经知道，信访是存在于社会最广大的领域中而又超脱于社会各个领域的一种独立的政治活动，又是可由任何社会成员发起而服务于社会一切成员的一种独立的实践活动。这就决定了对信访的研究，既区别于对政治的、社会的、经济的、军事的、哲学的、法律的、教育的、心理的等等学科的研究，而又必须借助于政治学、社会学、经济学、军事学、哲学、法学、教育学、心理学等等的学科的知识。于是，这些过去属于不同学科、彼此脱离的知识，在对信访现象研究的过程中却又彼此相关，相互渗透，在逐渐的条理化、规范化进程中联结成一个统一的整体而独立化，形成信访学体系。

所谓信访学，简言之，就是关于社会主义信访活动理论及其实践的 science。它包括：关于信访现象的产生、发展和自我规律；关于信访活动的构成及其各部分的运行规律和心理反映；关于信访的指导思想、本质、思想方法、工作作风；关于解决信访问题的政策依据、技能技巧、心理基础等等。

信访学不仅在于对一切信访现象的理论研究，更主要的是指导信访活动的参与者认识信访规律，使之做出更全面准确的分析，采取正确的决策，促使信访有效。基于信访学的目的和信访活动中人的主体地位，研究信访心理现象，研究信访的不同参加者在信访活动不同阶段的心理特征，就成为信访学的最基本内容。因为不认识信访的心理特点，就难以理解信访活动过程中各种心理现象的特点；而不掌握这些心理现象的特点，也就难以揭示怎样使信访有效这一根本性的问题。作为专门研究信访规律的科学，信访学如果解决不了怎样使信访有效这一根本命题，必然失去灵魂。

由此我们可以得出这样的结论：信访学与心理科学密不可分。心理科学是信访学的重要依据之一，二者通过心理研究这一环节相联系。信访学针对人们从事的信访活动，把心理科学的一般规律具体化和深化，揭示了人的心理适应信访活动某些专门条件的奥妙，从而帮助信访活动的参与者达到有效信访的目的，不仅包括信访者，还包括信访工作者和信访工作者领导者。

二、有效信访与信访心理研究

所谓信访心理研究，是为最大限度地实行有效信访，对信访活动过程中信访者、信访工作者和信访领导者的心理活动及其规律的研究。它是伴随心理学在信访理论研究和信访活动实践中的普遍应用而产生和形成的，它在揭示信访自身规律、信访活动对人的心理影响的同时，也揭示了人们认识这些规律、条件的方法，揭示了如何遵循这些规律、引导信访活动取得成功的手段。因此，信访心理研究就成为有效信

访的先导。

我们可以看出，心理学既是有效信访的重要内容，也是有效信访的科学依据，而用来研究信访活动及有效信访的有关心理学基本观点，主要来自于社会心理学。

三、有效信访的科学依据

社会心理学的基本原理，对于信访活动和有效信访的研究，具有重大的指导意义，它是人们认识信访活动中各种心理现象的发展与变化，采取相应措施取得信访有效的科学依据。这一些，可以从社会心理学的有关原理中得到验证。

(一)人是社会的产物，人的个性和行为具有社会化的特点。

人从出生起就生活在社会之中，在一定的社会制度、社会文化、社会道德规范的影响下，在家庭、学校的影响下成长。人就是在所处的这些社会条件下，通过接受教育和周围社会环境、社会关系体系的潜移默化，来逐渐认识社会事物、掌握社会经验的。同时，又通过各种社会性的活动，如工作、学习、业余活动等，在与各种人的交往中不断丰富、发展自己的自我意识，形成自己的个性体系。这就是个性社会化的过程。

人在社会化的过程中，为了适应社会的要求，必须通过学习使自己的行为符合自己的身份与社会地位。社会心理学把个体的身份和社会地位解释为“社会角色”，它的含义是人处在一定的社会地位，必须使自己具有符合社会规范的行为模式。因为人的行为总会受到社会的评价，必须使自己的行为符合社会的要求。否则，别人就认为你不称职。人所充