

XINFANGXUEGAILUN

信访学概论

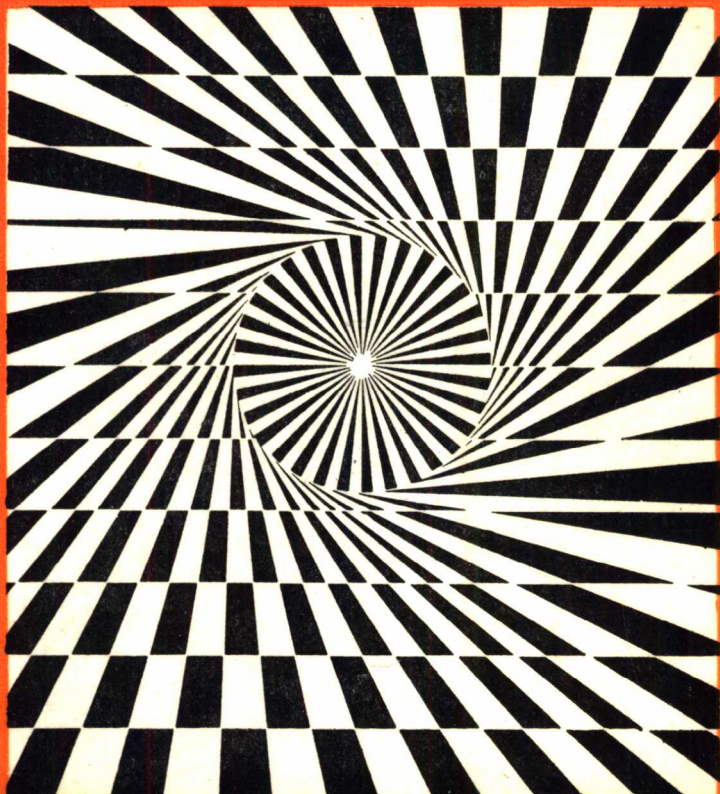
中央办公厅信访局

编著

国务院办公厅信访局

华夏出版社

XINFANGXUEGAILUN



信访学概论

中央办公厅
国务院办公厅
信访局 编著

华夏出版社

1991年·北京

(京)新登字045号

顾问 郑幼枚

编委(按姓氏笔画)

李楚漪 李慕洁 周占顺

高伟之 梁 川 薛应钊

执笔 梁 川

信 访 学 概 论

中央办公厅 信访局 编著
国务院办公厅

•
华夏出版社出版发行

(北京东直门外香河园北里4号)

新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

•
860×1168毫米32开本 12.625印张 301千字

1991年12月北京第1版 1991年12月北京第1次印刷

印数1—18000册

ISBN 7-80053-990-3/D·184

定价:7.90元

前 言

—

信访学是一门科学，是秘书学的重要组成部分。信访学知识结构体系由信访学概论、信访史、信访心理学、应用信访学等部分组成。

信访学知识结构体系目前尚未达到科学的完备形态，但它的范畴是明确的，基本概念是稳定的，研究对象也是清楚的，具备了成为学科的必要条件。由于信访学还处于创立阶段，缺陷是不可避免的，例如理论与实践经验之间不平衡，有大量的实际经验需要从感性认识向理性认识升华，以及信访工作方法的系统化、规范化等等，都需要我们不断努力，加以完善和提高。

信访学概论在信访学知识结构体系中占主导地位，对其余结构因素有指导作用。它与其余结构因素既有联系，又有区别，它们之间的关系是各自从不同的角度出发研究信访问题，共同组成信访学的知识体系。其中任何一门的研究成果，都是对信访学知识的丰富和发展。它们在共同的目标下相辅相成，相互促进。

信访学概论以确定信访学的研究领域、研究对象、研究原则为基本任务，具有概括性和普遍性。当然，它也不能脱离实际，更不能从理论到理论，必须结合实践，研究信访活动的性质、规律，以及信访工作的基本原则和方法，有时也要借用其他通用学科的原理和理论，来说明某些信访现象和信访问题。

信访史在信访学结构体系中以信访现象、信访活动的历史资料为研究对象，目的是揭示信访活动的规律，阐明信访活动规律

在实际工作中的意义和作用。

信访心理学则以信访者的心理现象、心理活动为研究对象，探索和揭示信访者的心理活动规律，为解决信访问题、做好信访工作服务。

应用信访学以信访工作的具体实践为研究对象，揭示做好信访工作的规律，阐明信访工作的原则和处理信访案件的方式方法。应用信访学是普遍性与特殊性相结合、内容丰富、实用性强的学科，加上现代化技术的应用和吸收其他学科的新方法，是前途广阔的学科。

信访学概论概述上述分支学科的内容，但并不进行深入的探讨。深入探讨是其他分支学科的任务。

目前，信访学知识结构体系虽尚未完成，但已在积极的完成过程中。

二

信访学虽然可以自成体系，但并非绝对的独立。这是由信访领域与其他领域相互联系、相互渗透的关系决定的。信访学与其他学科有着极为密切的联系。

信访学与社会学。 社会学的显著特点，就是广泛地研究社会生活中人们相互之间的关系和行为，并把它作为重点研究对象。人是生活在社会群体之中的，共同的生产、生活和交往，使人与人之间结成一定的社会关系，例如经济关系、政治、法律关系以及家庭、亲戚、朋友、邻里、同乡、同学、师生和同事等关系。正是这些多种多样、错综复杂的关系形成了社会的组织和制度的结构。信访学研究人们的信访行为以及通过信访行为形成的信访关系。信访关系也是一种社会关系。信访学把人们的信访活动、信访关系作为社会活动、社会关系中的一部分来考察，通过人们社会活动的一般规律来分析、研究信访活动规律。这样，

信访学和社会学就建立起密切联系。社会学的研究方法和工作方法，有许多是值得信访学借鉴的，例如社会调查的方法。社会调查方法自社会学产生后的一百多年来长盛不衰，积累了丰富的实践经验。社会学中的个案调查、典型调查，以及调查时使用的参与法、观察法、访问法、问卷法等等，对信访工作有着直接参考意义。有许多信访部门在工作中使用这些方法，取得很好的效果。

信访学与心理学。心理学在古典哲学里属于认识论中的一部分，后来随着心理学研究的发展而成为独立的学科。心理学以研究人的心理现象、心理的发生、发展规律为对象。主要是研究人的心理过程（认识、情感、意志等活动过程）和个性心理特征（能力、气质、性格等）。信访工作是做人的工作的，也要研究人的心理。心理学，尤其是普通心理学对人的心理过程的一般分析和研究的原则与方法，对于信访工作中研究信访者的心理活动、提高工作中的计划性、预见性和针对性有指导意义。应该指出，在以往一段相当长的时间里，我们对心理学在信访工作中的作用认识不足，对信访者的心理研究很不够。例如，有的人认为，解决信访者的实际问题是最重要的，用不着研究他们的心理，实际问题解决了，他们的心理活动就自然消失了。还有的人认为，心理学是资产阶级的东西，是唯心主义，如果把心理学引到信访工作中来，就会把信访工作引到邪路上去。这些思想障碍，阻碍了信访工作的发展。抽象思维是人类独有的能力，人的心理活动是思维过程的形式，做人的工作怎能离开研究人的思维！人们是借助语言、文字实现思维并使认识不断深化的，这个过程存在着一定的规律性，不去研究它，怎能掌握信访者的信访活动规律？所以，在信访领域中深入研究信访者的心理活动非常有必要。信访心理学是信访工作发展的结果。人类依靠思维揭示事物的本质及其运动规律，是全人类共有的特性，不是哪个阶级的专利，如果我们放弃它，信访工作只能就事论事，不能向前迈进一步。

信访学与信息论。 信息论是研究信息的本质及其表现形式的,它主要是运用数学理论,导入数据,研究描述和度量信息的方法,以及研究传送和处理信息的基本原理。信访工作,在一定意义上来说,也是信息工作,而且是很重要的信息工作。信息论的方法对于研究和利用信访信息,有着深远意义。至今我们对于信访信息的认识仍处在初级阶段,与目前实际工作还有一定差距。要改变这种状况,必须在工作中采用新的技术,深入研究信访信息的特点,开拓新的工作方法,使信访信息发挥更积极的作用。

信访学与系统论。 “系统”的思想早已在人们的实践中存在,但作为一种科学的方法来研究,还是近几十年来的事情。“系统”的使用范围非常广泛,一架机器、一个人、一个案件、一所学校、一项工程、一个部门、一个国家都可以作为系统来研究。系统理论首先在工程学中得到应用,称为系统工程。系统工程的方法,目前相当普及,管理一所学校、治理一个国家、管理一个部门、经营一个企业都是一项系统工程。总之,一切成为系统的事物都是一项系统工程。系统理论在信访工作中还没有得到广泛重视和运用,但在一些企业的信访部门中已开始有应用的尝试,并取得可喜的成果。其实,系统理论中的线性规划法和非线性规划法以及对解决某一问题的方案的分析、评价,也在信访工作中自觉和不自觉地运用。例如对信访案件的定性分析就是一种非线性规划,而相对数的某些统计分析用的则是一种线性规划。这说明信访工作与系统论有着密切联系。系统论在信访学中大有用武之地。我们虽然在工作中不自觉地运用了一点系统论,但不能认为已经懂得了系统论。系统论有一整套的原则、方法,要想在工作中自觉地、广泛深入地运用系统理论,还要学习。

除上述学科外,信访学与法学、政治学、管理学等学科的关系也非常密切。从这些学科中吸取、借鉴有益的东西有助于信访理论的提高和发展。但是应该指出,学科之间的关系是有严格界

限的，它们只存在相互渗透的关系，不存在相互重复的关系。因此，对其他学科的理论、成果，可以借鉴、移植或借用。借鉴、移植、借用的目的是为了发展本学科的理论和方法，不能截取或重复其他学科的研究对象、研究内容和研究成果。这也是在信访学研究中应该注意的原则。

三

任何一门学科都有自己特有的范畴，信访学也不例外。所谓范畴，有两种含义，一是指范围，一是指基本概念。学科的特有范畴就是学科特有的基本概念，例如马克思主义哲学中的物质、精神、矛盾、质与量、本质与现象、时间与空间、对立与统一、否定与肯定、必然与偶然等等；数学中的加、减、乘、除、点、线、面和正数与负数等等。这些基本概念是学科的基本矛盾和规律的反映，是人们在实践的基础上概括出来的成果，又反过来成为人们认识事物的手段。

信访学的基本概念，从形式上划分大体有两类，一类是单个概念，如：信访、信访者、信访受理者、信访矛盾、信访关系、信访信息以及在信访工作中形成的工作术语等等；一类是反映一定矛盾关系的概念，如：主动与被动、信访与决策、信访矛盾的激化与转化等等。这些基本概念构成了信访学的概念系统。本书对这些基本概念，本来可以专门设章论述，但由于它们分布在信访的各个方面，为了避免重复，于是顺其自然，写在各个章节中了。信访学是一门处于新生阶段的学科，而且是一门综合性很强的学科，有很多基本概念是从其他学科借来的，这些概念，当然不能算是信访学的基本概念。要成为信访学特有的概念，还要继续深入研究。

近年来，信访学的研究发展迅速，有了不少专著，这是适应新形势应运而生的可喜景象。这在信访领域中，无疑是具有开拓

性的贡献。综观现有的论著，在知识的表述上，都在力图避免使用直接描述经验的方法，使更多的感性认识上升为理性认识。这也是一个非常可贵的现象。本书作者也有同样的想法，力图使经验升华，但是还不能完全摆脱经验的束缚。大概也是理论知识的贫乏与经验知识的丰富之间不平衡的现实反映吧！为了改变这种状况，还需要继续深入研究。

四

当前，我国正处在社会主义初级阶段。我们的目标是在党的领导下，团结全国各族人民，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。为了实现这个目标，必须正确处理人民内部矛盾问题。信访工作正是及时、准确反映人民内部矛盾情况、处理人民内部矛盾问题的经常性的有效手段。因此，加强信访工作的理论建设和组织建设，发挥信访工作的积极作用，维护社会的安定团结是非常必要的。有人认为，随着社会主义法制的建立和健全，信访工作将会被取代。这种认识是不正确的。法制的健全，虽然有很多信访问题可以纳入法制轨道，但人民群众通过信访渠道提出批评、建议，反映意愿和要求，各种信息的反馈，以及党内、人民内部政治生活中的各种问题，是其他部门不可能代替承办的。而且，有关这些内容的来信来访，随着经济的发展还将不断增加，新情况、新问题将不断涌现。信访工作面临的不是被代替的问题，而是如何加强其职能的问题。信访学概论就是在这种形势下产生的。

信访学概论总的指导思想是，以马列主义毛泽东思想为指针，以社会主义初级阶段的理论为基础，坚持四项基本原则和改革开放的方针，促进信访理论的研究和发展，发挥信访工作为社会主义现代化服务的作用。

本书总结了党政军机关、人民团体和企事业单位信访工作的

一些重要经验，力求在理论上对信访工作作出一些阐释，既可作为培训信访干部的教材，也可供信访工作者和有关领导同志阅读。本书由两大部分组成：

(1)总论。主要论述信访学的对象、信访学研究的原则和方法，以及信访工作的理论基础。这部分对信访工作带有概括性意义。

(2)信访工作。主要论述信访工作的原则和方法，并在实际工作的基础上，总结了党政军机关、基层组织、企事业单位处理信访问题和信访文书的主要经验。这部分对于信访工作者和有志于研究信访工作的人，有参考性意义。

目 录

前言	(1)
----	-------

第一编 总 论

第一章 什么是信访学	(1)
------------	-------

第一节 什么是信访	(4)
-----------	-------

一、“信访”一词的由来	(4)
-------------	-------

二、信访的涵义	(5)
---------	-------

第二节 信访的产生和发展	(6)
--------------	-------

一、信访溯源	(6)
--------	-------

二、信的产生	(8)
--------	-------

三、信访是人类历史发展一定阶段上的产物	(9)
---------------------	-------

第三节 信访的本质	(11)
-----------	--------

一、信访现象是社会客观矛盾的反映	(13)
------------------	--------

二、信访是社会成员参与国家民主政治生活的权利	(14)
------------------------	--------

三、信访是信访者为实现某种目的和需要的社会政治活动	(16)
---------------------------	--------

总结与思考题	(17)
--------	--------

第二章 信访学的对象	(19)
------------	--------

第一节 信访关系	(19)
----------	--------

第二节 信访关系形成的基础	(20)
---------------	--------

第三节 我国信访关系的发展过程	(21)
-----------------	--------

一、奴隶社会的信访关系	(21)
-------------	--------

二、春秋战国时期的信访关系	(22)
---------------	--------

三、封建社会的信访关系	(23)
-------------	--------

总结与思考题	(34)
第三章 社会主义社会的信访关系	(36)
第一节 社会主义信访关系的特征	(36)
第二节 社会主义国家的信访关系	(38)
一、社会主义国家的信访关系是一种相对稳定、发展的社会关系	(39)
二、社会主义的信访关系得到国家法律的确认和保证	(40)
三、社会主义国家重视信访工作,解决人民群众的信访问题	(40)
第三节 我国的社会主义信访关系	(42)
一、我国信访关系的核心是群众观点和群众路线	(43)
二、我国的信访关系是公民的权利和义务的体现	(46)
第四节 信访关系的本质	(49)
一、信访关系的本质是政治关系	(50)
二、信访工作服从于上层建筑	(51)
三、社会主义社会信访关系与剥削阶级社会信访关系的区别	(55)
总结与思考题	(56)
第四章 信访学的任务	(59)
第一节 信访活动的一般规律	(59)
第二节 信访矛盾及其存在形式	(61)
一、什么是信访矛盾	(61)
二、信访矛盾的特点	(61)
三、信访矛盾产生的主要原因	(62)
四、信访矛盾的性质	(63)
五、信访矛盾的两种基本形式	(64)
第三节 信访矛盾的转化	(65)
一、简单矛盾模式的分析	(65)
二、矛盾激化的实例分析	(66)
三 信访矛盾转化的机制	(68)
总结与思考题	(70)
第五章 信访学研究的原则和方法	(72)

第一节 坚持以马列主义为指导的方针	(72)
第二节 坚持调查研究,理论联系实际	(76)
第三节 综合研究,典型分析	(77)
第四节 坚持群众路线和阶级分析的方法	(80)
总结与思考题	(82)

第二编 信访工作

第六章 什么是信访工作	(88)
第一节 信访工作的定义	(88)
第二节 信访工作的性质	(88)
第三节 信访工作的特点	(90)
第四节 信访工作的任务	(95)
一、为党的中心工作服务	(95)
二、按照党的有关政策规定,实事求是地处理人民群众的信访问题	(97)
三、向党政机关和领导同志反映信访情况,提供有价值的信息	(99)
四、正确处理人民内部矛盾,调整人与人之间的关系,促进信访矛盾的转化,维护社会安定团结	(100)
五、发扬社会主义民主,维护人民群众的信访权利	(102)
总结与思考题	(103)
第七章 信访工作的作用	(106)
第一节 信访工作与党的政策	(106)
第二节 信访工作与信访信息	(108)
一、什么是信访信息	(108)
二、信访信息的特点	(110)
三、开发利用信访信息	(112)
四、应用现代化信息技术,改革信访信息工作现状	(114)
第三节 信访工作的作用	(115)

一、密切联系群众的作用·····	(115)
二、社会监督作用·····	(116)
三、促进“两个文明”建设的作用·····	(119)
四、参谋与助手作用·····	(121)
总结与思考题·····	(124)
第八章 中国共产党领导下的信访工作·····	(126)
第一节 革命战争时期的信访工作·····	(127)
第二节 建国初期的信访工作(1949年—1956年)·····	(129)
一、第一个处理人民来信来访的机构·····	(129)
二、中央召开的一次信访工作高级会议·····	(131)
第三节 第一次全国信访工作会议(1957年)·····	(135)
第四节 第二次全国信访工作会议(1978年)·····	(138)
第五节 第三次全国信访工作会议(1982年)·····	(141)
总结与思考题·····	(142)
第九章 信访工作的组织领导与机构·····	(144)
第一节 组织领导·····	(144)
一、领导同志分管信访工作·····	(144)
二、信访领导小组·····	(145)
第二节 信访工作机构·····	(147)
一、信访工作机构设置的原则·····	(147)
二、信访机构的历史和现状·····	(149)
第三节 信访部门的职责·····	(152)
总结与思考题·····	(153)
第十章 信访工作的基本方针和原则·····	(155)
第一节 信访工作的基本方针·····	(155)
第二节 信访工作的基本原则·····	(156)
一、实事求是,一切从实际出发·····	(156)
二、以事实为依据,以政策、法律为准绳·····	(158)
三、积极主动,量力而行·····	(161)

四、分级负责,归口办理	(163)
五、以思想教育为主,坚持疏导方针	(173)
第三节 匿名信的处理原则	(177)
一、对待匿名信的两种态度	(177)
二、怎样看待匿名信	(178)
三、匿名信的处理原则	(181)
第四节 处理集体上访的原则	(184)
一、集体上访的特点	(184)
二、集体上访产生的原因	(186)
三、处理集体上访的原则	(187)
总结与思考题	(191)
等十一章 信访工作的基本方法和要求	(194)
第一节 提高对信访工作的认识	(194)
第二节 综合反映	(199)
一、分析的方法	(200)
二、综合的方法	(203)
第三节 分别处理	(204)
一、信访摘报	(204)
二、转办	(205)
三、查办	(209)
四、复信	(210)
五、存档	(212)
总结与思考题	(212)
第十二章 信访工作程序	(214)
第一节 处理人民来信的工作程序	(214)
一、收信和分拣	(214)
二、阅信和摘要	(215)
三、处理程序	(216)
四、几种特殊信件的处理	(219)
第二节 接待来访工作程序	(220)

一、接待来访工作的要求·····	(220)
二、接待来访程序·····	(222)
三、处理程序·····	(225)
四、查办和调人调卷·····	(227)
五、收容遣送·····	(228)
六、对恶性传染病及死亡人员的处理·····	(228)
七、上访人的信件、电话的处理·····	(229)
第三节 信件的消毒方法·····	(229)
总结与思考题·····	(231)
第十三章 信访文书写作·····	(233)
第一节 信访文书的特点·····	(233)
第二节 信访文书的种类·····	(236)
第三节 怎样写综合反映·····	(238)
第四节 怎样写信访摘报·····	(243)
第五节 怎样写结案报告·····	(245)
第六节 怎样写信访公函·····	(247)
一、信访转办公函·····	(248)
二、信访催办公函·····	(250)
第七节 怎样给群众写复信·····	(251)
第八节 怎样填写来信摘要卡片·····	(254)
第九节 怎样写工作总结·····	(256)
一、总结的作用·····	(257)
二、总结的基本内容·····	(258)
三、总结的形式·····	(260)
四、总结经验的几种写法·····	(261)
第十节 怎样写典型材料·····	(273)
总结与思考题·····	(275)
第十四章 信访档案·····	(278)
第一节 建立信访档案的意义·····	(278)

第二节	信访档案工作的任务	(280)
第三节	归档材料的范围和要求	(280)
第四节	信访档案保管期限	(281)
第五节	信访档案的立卷	(282)
一、立卷的目的		(283)
二、立卷的方法		(283)
三、案卷的装帧		(284)
四、案卷的装订		(284)
五、编制案卷目录		(284)
第六节	信访档案的管理与利用	(284)
总结与思考题		(288)
第十五章	基层党政部门信访工作	(289)
第一节	基层信访工作的特点	(289)
第二节	基层信访工作的任务	(291)
第三节	基层信访工作制度	(292)
第四节	基层信访工作的方法	(297)
总结与思考题		(302)
第十六章	企业信访工作	(305)
第一节	企业信访工作的概况	(305)
第二节	企业信访工作的特点	(307)
第三节	企业信访工作的任务和作用	(309)
一、以促进企业生产,提高劳动生产率为主要任务		(309)
二、发扬社会主义民主,调动职工参与企业管理的积极性		(310)
三、为领导分忧,为职工解决实际困难		(311)
四、强化信息意识,为振兴企业服务		(311)
第四节	企业信访工作方法	(313)
第五节	企业信访文书档案	(320)
第六节	企业信访部门的职权	(322)
第七节	企业信访工作责任制	(323)