

纪检监察专业书
方向系列教材丛



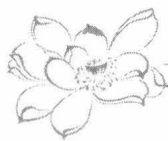
纪检监察 信访举报工作概论

主编◎陈 勇 副主编◎李昌和 申晓玲



中国政法大学出版社

纪检监察专业方向系列教材
西安文理学院精品教材培育项目



纪检监察 信访举报工作概论

主编◎陈 勇 副主编◎李昌和 申晓玲



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

纪检监察信访举报工作概论/陈勇主编. —北京：中国政法大学出版社，2016. 8
ISBN 978-7-5620-6936-2

I. ①纪… II. ①陈… III. ①中国共产党—纪律检查—信访工作—概论 IV. ①D262. 6②
D632. 8

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第188629号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 14.75
字 数 240千字
版 次 2016年8月第1版
印 次 2016年8月第1次印刷
定 价 44.00元

纪检监察专业方向的人才培养目标，除了要求学生具备马克思主义基本原理、法学、政治学、经济学、党建理论、纪检工作理论等多学科的基本知识以外，还要求学生同时具有较强的实践能力和创新能力，掌握纪检监察工作的基本技能，并最终能够成为在党政机关和企事业单位从事纪检监察工作的复合型、应用型人才。作为纪检监察工作的重要组成部分，信访举报工作的相关内容，无疑是该专业学生所必须掌握的。满足纪检监察专业的教学需要也正是我们编写这本教材的初衷。

纪检监察信访举报工作是纪检监察机关的基础性工作，是党风廉政建设和反腐败工作的重要组成部分。党的十八大提出了“全面提高党的建设科学化水平”这个重大命题和重大任务，全面提高党的建设科学化水平，就是要保持党的肌体健康，永葆党的先进性和纯洁性，这是根据世情、国情、党情的新变化对党的建设提出的新要求。反腐倡廉建设科学化是提高党的建设科学化水平的重要组成部分，纪检监察信访举报工作则是夯实反腐倡廉建设科学化基础的重要方面。

当前，随着社会的发展和改革的深化，党风廉政建设和反腐败斗争的深入推进，纪检监察信访举报工作中也出现了很多新情况、新问题，群众反映的热点、难点问题和不稳定因素明显增多，一些矛盾和问题不断通过信访举报渠道反映出来，甚至出现重复访、集体访和越级访现象，直接影响了社会的和谐稳定。信访举报工作面临的形势更加严峻，任务更加繁重，纪检监察信访举报工作科学发展也面临新挑战。由于各种利益矛盾和

冲突日益增多，所涉及的领域越来越多，信访举报工作形势、发展运行规律不断发生变化，如何及时掌握信访举报工作规律，适时调整信访举报工作重心，科学合理应对矛盾冲突，这也成为信访举报工作经常面临的一个突出问题。

《党章》《行政监察法》《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《监察机关举报工作办法》等对纪检监察机关受理信访举报的范围有明确规定，主要是：对党员、党组织和监察对象违反党纪政纪行为的检举控告；依法依规应由纪检监察机关受理的不服党纪政纪处分和其他处理的申诉；涉及党风廉政建设和反腐败工作的意见建议等。

党的十八大以来，来自党内外、人民群众的举报数量持续攀升，需要关注和重视的热点、焦点、重点问题凸显，信访举报工作任务骤然加重。这就要求信访举报部门必须通过“三转”真正聚焦主业，将有限的资源、力量集中投入到受理和处理检举控告的本职上，切实发挥好问题线索“主渠道”、反腐民意“晴雨表”和领导决策“情报部”的作用。

王岐山同志多次强调，信访举报工作是党风廉政建设和反腐败斗争重要的基础性工作，是纪检监察机关获取问题线索的主要来源，是依靠人民群众开展反腐败工作的基本途径。当前，反腐败斗争形势依然严峻复杂，信访举报工作任务更加艰巨繁重，必须进一步巩固深化“三转”成果，依法依规做好信访举报工作。十八届中央纪委三次全会提出，纪检监察机关要转职能、转方式、转作风，明确职责定位，把不该管的工作交还主责部门，做到不越位、不缺位、不错位。通过聚焦主业，信访举报工作改变了过去工作外延过大、战线过长的情况，克服了工作中存在的主业不够突出、职责不够清晰等问题，集中力量把职责范围内的工作做细、做深、做实。同时，依法依规，完善流程管理；分析研判，突出信息反映功能；督促指导，发挥以上率下作用。需要指出的是，上述转变在实践工作中已经取得了明显成效。

党的十八大以来纪检监察信访举报工作的新变化，不但使信访举报工作的重心发生了改变，也对相关教材的编写提出了新的要求。我们在教材

的编写工作中力求能够体现出这种变化，在如实反映纪检监察信访举报工作理论与实践方面的最新成果的同时，也希望能够借此更好地满足纪检监察专业方向的教学需要。

陈 勇

2016 年 8 月

CONTENTS

目 录

前 言..... 001

绪 论 信访工作的一般原理..... 001

第一节 信访的概念..... 001

第二节 信访的起源与发展..... 010

第三节 信访工作的性质、内容及其基本原则..... 020

第四节 信访工作与纪检监察信访举报工作的区别与联系..... 026

第一章 纪检监察信访举报工作概述..... 030

第一节 纪检监察信访举报工作的性质、地位和作用..... 030

第二节 纪检监察信访举报工作的基本任务和主要职责..... 034

第三节 纪检监察信访举报工作的特点..... 037

第二章 处理信访举报的基本原则、程序和方法..... 039

第一节 处理信访举报的基本原则..... 039

第二节 处理信访举报的一般程序..... 044

第三节 处理信访举报的主要方法..... 051

第三章 纪检监察信访举报事项的受理和办理..... 057

第一节 来信举报的受理和办理..... 057



第二节	来访举报的受理和办理.....	068
第三节	电话与网络举报的受理和办理.....	076
第四章	纪检监察信访举报信息工作.....	083
第一节	纪检监察信访举报信息概述.....	083
第二节	纪检监察信访举报信息的筛选与加工.....	089
第三节	纪检监察信访举报信息的时效和质量.....	093
第五章	信访监督.....	099
第一节	信访监督概述.....	099
第二节	实施信访监督的范围、方法及办理程序.....	104
第三节	实施信访监督的基本要求.....	107
第四节	提高信访监督质量的措施.....	109
第六章	信访心理.....	111
第一节	信访者的动机及其行为分析.....	112
第二节	信访受理者的心理素质.....	129
第三节	信访接待的方法与技巧.....	140
第四节	信访受理者的心理保健.....	152
第七章	纪检监察信访举报公文.....	162
第一节	信访信息公文.....	162
第二节	信访举报办理公文.....	166
第三节	信访举报管理公文.....	175
第八章	信访管理.....	178
第一节	信访举报统计.....	178
第二节	档案管理.....	182
第三节	目标管理.....	187

第九章 我国信访与域外相关制度的比较..... 192

第一节 域外相关制度介绍..... 192

第二节 我国信访与域外相关制度的比较..... 211

主要参考文献..... 218

后 记..... 223

信访工作的一般原理

信访是具有中国特色的社会主义制度体系中，体现民主、反映民意和作为救济权利的一种符合中国经济社会特点的制度设计。信访工作是党和政府联系群众的桥梁和纽带，是自觉接受群众监督的重要途径，是维护群众权益的重要渠道。

当前，随着改革开放的不断深化，我国社会结构发生深刻变动，社会矛盾呈现出多样化、复杂化的趋势。能否正确处理人民内部矛盾，统筹协调各种利益关系，减少各种利益冲突，直接关系到改革与发展的前途命运，关系到社会主义事业的兴衰成败。

纪检监察信访举报工作既是纪检监察工作的重要组成部分，也是党和政府人民信访工作的重要组成部分。因此，它既要根据纪检监察工作的任务和职能来开展工作，还要遵循人民信访工作的一般规律和原则。本章主要阐述信访工作的一般原理，对于纪检监察信访举报工作者来说，必须熟悉这一工作的基本理论，以便从根本上提高对纪检监察信访举报工作的认识，增强责任感和自觉性。

第一节 信访的概念

“信访”是中国群众向中国共产党各级机关和人民政府各部门来信来访的简称。人民群众通过写信、访问等方式向各级党政机关及其领导者反映工作和生活中的各种情况，提出批评、建议或者进行揭发、控告，这一过程约定俗成地被称为“信访”；各级党的机关和政府处理人民群众来信来访中反映的



问题，这一过程被称作“信访工作”；其间的互动过程就是“信访活动”；为信访活动建立的程序、规章即是“信访制度”。

“信访”，是一种人的社会行为，它是一个中国化的、具有现代特征的、应该属于民主政治范畴的概念。虽然类似当代中国信访的人类活动，在古今中外的历史长河中普遍存在，从未间断，但中国的信访制度是新中国建立后刚刚执政的中国共产党的一大创造，是为了兑现并实践人民当家作主制度的创新之举。1950年11月，中共中央办公厅秘书室向毛泽东报告群众来信来访情况时，首次提出把“处理人民来信来访”作为一项专门工作。1963年12月，国务院秘书厅制定的《信访档案分类方法》最早使用了“信访”一词。1971年《红旗》杂志为纪念毛泽东“必须重视人民的通信”批示发表20周年刊登评论员文章《必须重视人民来信来访》一文，第一次公开把人民来信来访简称为“信访”，把处理人民来信来访工作称为“信访工作”。1972年7月22日，中共中央转发《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》的批示，“信访”和“信访工作”的概念首次出现在党的文件中。

一、“信访”的词义及其解读

1. “信访”的词义

从词义上说，信访一词是个合成词。“信”即来信，泛指社会成员通过写信所表达的内容；“访”即走访，泛指社会成员通过来访当面所表达的内容。两字合一，则不仅泛指各自所指的具体内容，也进一步涉及“信”和“访”的具体行为及其目的。也就是说，涉及人们在社会交往活动中，通过给社会管理者写信或者通过走访社会管理者的方式，向他们表达出自己的诉求、意见和建议，希望社会管理者对他们的遭遇或发生的社会事件予以关注，并实现他们所表达的诉求、意见和建议。所以，虽然这两个字的内容不同，具体行为有别，但是由于各自所表达的目的一致，所希望达到的效果也一致，也就自然而然地被用在了一起。

2. “信访”词义的解读

根据2005年5月颁布的《信访条例》第二条的规定，所谓“信访”，是“群众来信来访”的简称，是指群众、法人或者其他组织采用信件、走访、电子邮件等形式，向各级国家机关、组织及相关部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法应当由有关行政机关处理的活动。采用前款规定的形

式,反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的群众、法人或者其他组织,称信访者。这是我国现行立法对信访概念的规范性法律解释。

从信访的定义上看,信访具有三个特点:首先,信访的主体具有广泛性,任何群众、法人或者其他组织都可以成为信访者;其次,信访的形式具有多样性,采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等都可以,而且随着社会发展和科技水平的提高,信访形式还将有新的发展;再次,信访的目的具有明确性,虽然信访条例没有限制信访者反映其具体内容,但信访者的信访目的往往是提出意见和建议、参与政治生活以及开展权利救济。

根据信访的含义,信访工作是指党和政府的各级相关组织及其负责人依法受理人民来信,接待人民来访,对群众反映的意愿和诉求进行调查、研究、分析、核实,按照法律、政策的规定和实际情况给予恰当处理和反馈的行政管理活动。信访工作包括两个基本的过程:人民群众依据法定形式向党和政府的各级相关组织及其负责人反映诉求,寻求解决的过程;以及党和政府的各级相关组织及其负责人依法处理有关问题的过程。

通过开展信访工作,党和政府听取人民群众的意见,密切干群关系;接受人民群众的监督,加强自身建设;缓和社会矛盾,化解问题纠纷。因此,信访工作及其制度化建设是构建社会主义和谐社会的重要组成部分,是人民群众依法行使民主权利的重要形式,是党和政府密切联系群众的重要渠道。做好信访工作具有十分重要的意义。

二、信访的概念

1. 信访的基本概念及其内涵

虽然我国学界对于信访的概念尚存争议,但通过学者们对于信访概念的解读,我们基本上可以把信访分为广义信访和狭义信访。

广义的信访泛指人民群众向各级党委、人大、政府、检察院、法院、人民政协、纪检机关、人民团体、新闻机构等以各种方式反映问题,提出意见、建议、要求和申诉、控告或检举的活动。

狭义的信访是群众、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府反映情况,提出建议、意见和投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动,即通常所说的行政信访。

而我们通常所说的信访,介于广义信访与狭义信访之间,是指群众、法

人或者其他组织，以来信、走访等形式向国家机关反映情况，表达自身意见，吁请解决某些问题的活动。在具体的实践工作中，我们可以从以下几个方面来理解信访：

(1) 从信访机构设置上看，人民群众信访的对象是国家机关。由于《信访条例》中第二条规定，“本条例所称信访，是指群众、法人或者其他组织采用书信、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”。因而，很多人可能会误认为信访概念定义里所指的行政机关，就是单指各级政府。

但各省、自治区、直辖市的《信访条例》中，将人民群众信访对象规定为国家机关。这里的国家机关不单指各级人民政府，还应包括各级人民代表大会与人民政协、各级人民法院和人民检察院，以及各级党委与纪检监察机关等部门。虽然国务院的《信访条例》是国务院制定颁布的，不能约束行政机关以外的机关，但各省、自治区、直辖市的《信访条例》是由各省、自治区、直辖市的人民代表大会制定颁布，其效力可以及于行政机关以外的其他机关。也就是说，在工作实践中，是完全需要对所谓的“行政机关”作扩大解释的。当然，消除这种区别和模糊不清的更好做法，是将来能够制定统一的《信访法》，统一人民群众信访的对象。

(2) 从享有信访权的主体上看，群众、法人和社团组织等都是信访权享有的主体。而且，根据《信访条例》第五十条规定，“对外国人、无国籍人、外国组织信访事项的处理，参照本条例执行”，这就说明，在我国享有信访权的主体，不仅包括我国群众、法人和社团组织，还包括外国人、无国籍人和外国组织。这些主体在行使信访权的过程中，都平等地享有向政府机关、社会团体和企事业单位表达意愿并希望得到满足的权利，且不因他们的地位、身份、财富、肤色、性别、民族、种族、国籍等不同而有所区别。

(3) 从信访活动的内容上看，信访的内容是人民群众反映情况，提出建议、意见或者请求。反映情况，指人民群众向有关机关告知某一社会现实。建议，指人们针对一个人或一件事的客观存在，提出自己的见解。意见，指人们对某事物所产生的看法或想法。请求，指人们对某一事物所产生的诉求。信访的内容就是通过人民群众向国家机关反映情况，提出建议、意见或者请求所展现出来的，从而使得有关机关能够掌握人民群众关注的热点问题，有

针对性地制定政策和法律。

此外,需要注意的是,信访是民主社会中群众与公共权力之间的一种互动活动,信访的本义源于对信访行为的指称。

2. 信访的相关概念

(1) 信访行为。信访行为是一种社会行为,它不是一般的人与人之间的社会交流现象,而是人的主体意识和语言文字表达技术发展 to 一定阶段的产物,是层级社会中,低层级人向高层级人的一种意愿表达现象。在当今社会则显现为群众以文字或者话语的方式向公共权力的意愿表达行为。信访行为明显地具有社会性。广义的信访行为,包含群众向公共权力表达意愿的书信、言语、行动等所有的行为,可以是建议、意见,可以是检举、申诉、控告,也可以是批评、请求和反映情况。狭义的信访行为仅指群众对所遇到的困难、不平、冤屈等情况的求助诉求,或者是不满情绪的发泄。信访行为的广义和狭义之分是必要的,针对狭义的信访行为的研究,不可能全面而准确地揭示和解释广义的信访行为所涵盖的问题。广义的信访行为虽然包含着狭义的信访行为,但广义信访行为的研究也不能替代狭义的信访行为的研究。对信访行为的全面而准确的认识,应该出于对广义和狭义信访行为的综合分析和研究。

(2) 信访者。信访者是实施信访行为的人,“者”强调的是正在施行这样行为的人,重在人的行为的区分,而不是人的其他属性的区分。只有在行为进行时,才可称其为这样的行为者。也就是说,信访行为终止,也就失去了信访者的身份。所以指称一个曾经有过信访行为的人为信访者,是不准确的,是与客观情况不符合的,只能说这个人曾经是信访者。由于实施信访行为的人可能是个体,可能是群体,也可能是社会组织,所以我们笼统地称之为“信访者”似乎更为合适。

《信访法》的缺失以及《信访条例》的行政化属性,使得信访者的权利在法律的规范性和现实的归约性方面都很不到位。《宪法》的规定就成为信访者权利的主要依据。根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《信访条例》,信访者的权利可归纳为管理权、监督权、知情权、指控权、申诉权和被救济权等。同样,信访者的义务也表现为一种法律规定,可概括为认真负责、依法依规。信访者的信访行为必须“对其所提供的材料内容的真实性负责”并“遵守法律、法规”。信访者的权利义务既相互制衡又互为依



存，应该对等。现实的问题是，对信访者的义务要求，与信访者对于权利的要求，成了一个相当突出、不可回避的矛盾冲突。对信访者的社会地位和价值作用的认识，直接影响和决定着这一矛盾发展的方向。

(3) 信访工作。信访工作，是中国这一特定社会中公共权力的一个重要的职能。公共权力接受、处理群众来访的行为，就叫作信访工作。信访行为是群众向公共权力表达意愿的最为平和、理性的方式。连这样的方式都不能容忍和接纳的社会，不会是一个宽容、和谐的社会。所以信访工作的存在，体现着中国社会公共权力与群众之间的一种特定的关系状态。

(4) 信访机构。信访机构是我们国家设立的专门从事信访工作的职能部门，为中国所独有。1951年6月新成立不久的中央人民政府政务院即在《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》中要求“县（市）以上各级人民政府均须责成一定部门在原编制内指定专人负责处理人民群众来信，并设立问事处或接待室，接见人民群众，领导人并应经常地进行检查和指导。”按照这一要求，全国县（市）以上各级中国共产党委员会办公室和人民政府办公室均设置了“人民来信组”“问事处”或“接待室”等，标志着信访工作机构体系的初步确立。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议后全国人大常委会在办公厅设置了“人民接待室”。1980年全国各省、自治区、直辖市和县人民代表大会设立常务委员会后，地方各级人大常委会也设立了相应的机构，配备了专职的工作人员，专门负责处理人民来信来访。信访机构是人民代表大会系统的有机构成部分，几乎与人大的其他机构相伴而生。1982年中央第三次全国信访工作会议审议修改的《党政机关信访工作暂行条例》要求各级党政机关按照方便群众、有利工作和机构精干的原则，建立健全信访工作机构。中央、省、地、县四级党政机关又相应建立了专职的“信访局”，包括地区级以上的党政机关所属的部门和相当县一级的企事业单位，也大都设立了相应的信访工作机构，或配备专职的信访干部。各级人民法院、人民检察院、公安系统和社会团体也相继设立了专门的信访工作机构，信访机构几乎无处不有。2005年1月10日中华人民共和国国务院发布《信访条例》，该条例第六条规定：“县级以上人民政府应当设立信访工作机构；县级以上人民政府工作部门及乡、镇人民政府应当按照有利工作、方便信访者的原则，确定负责信访工作的机构或者人员，具体负责信访工作。”明确指出“县级以上人民政府信访工作机构是本级人民政府负责信访工作的行政机构”，并具体规

定了其应履行的职责。似乎预示着,信访机构将逐步走向规范。这一中国特有的公共权力机构体系,其功能定位,明显存在着很多尚待确定的因素。可以确定的是,在现实生活中,信访工作机构体系实实在在地为普通群众与公共权力的互动搭建了一个平台,一个只要群众想走,在任何情况下都可以走上去的平台。表面上看,信访机构只是信访工作的平台。实际上,它也是信访者不离不弃的信访行为的平台。信访机构由公共权力设定,从设立的那一天起,它的功能定位或者取舍,也就不再是公共权力单方面的事情。

(5) 信访受理者。信访受理者是接受信访和负责办理信访事项的人和组织的统称,包括专职的信访工作人员和信访机构,也包括非专职的负责办理信访事项的人员和组织。信访受理者概念的外延大于“信访机构”加上“信访工作人员”的外延之和。信访受理者概念强调的是,信访机构和专职的信访工作人员只是信访行为的受理主体,而不是全部责任的承担者。受理群众信访的责任不应只由专职的部门和人员承担,所有公共权力部门及其工作人员都有承担办理国家群众所提出的信访事项的责任。信访受理者概念的提出,是与信访者的权利相呼应的。信访受理者以公共权力的形态对信访者承担义务,是承载信访群众权利的载体,是信访者的权益能否落实的责任方。信访受理者概念的提出,是信访责任体系研究的需要。

(6) 信访问题。信访问题与信访事项的概念不同。信访事项是由信访者提出的反映客观事物外部特征的具体的表象事实,信访问题是信访事项所折射出的社会问题,信访问题包含着信访事项的内涵,比信访事项的概念更为内在、深刻。两者区别的意义在于,它可以指明某一个信访事项的办理成功与所折射的社会问题的解决是有区别的。我们不是要贬抑信访事项办理成功的价值,但必须认识到,一个信访事项的办理成功,虽然并不意味着所折射的社会问题的解决,但这是解决信访问题的前提和基础。所强调的是,正视信访问题是信访事项办理成功的必要条件,信访问题的解决是对信访行为最为积极的回应。信访问题概念所涵盖的,不单是消极的、负面的社会问题,也包含积极的正面的社会问题,是一个中性的概念,是从信访者的角度看来相对重要的社会问题。信访事项办理成功,只是对信访者负责。信访问题的解决,是对信访者负责,也是对其他群众负责,还是对整个社会负责,对历史负责。信访问题的解决,是信访者的价值较为完美的体现。

(7) 信访问题者。信访问题不是信访者的问题,信访问题是信访者提出



的信访问题主体的问题。在这里，信访问题的主体被称为信访问题者。信访问题者往往是引发信访行为的直接的或者间接的导因。信访问题者概念的提出，有利于分析信访问题的社会根源，有利于较为全面地认识信访问题，有利于信访研究的深入。

(8) 信访活动。信访活动主要是群众与公共权力之间围绕着信访事项、信访问题的互动行为，是民主社会生活中产生和形成的社会性的人的活动。信访活动由信访问题者、信访者、信访受理者三个行为主体的矛盾运动形成，是体现他们之间经济地位、社会地位、政治权力的一种现实的社会生活状态。对信访活动的正确认识，不会出自事先设定的理论逻辑的推演，只能源于新中国成立以来信访活动的客观进程。信访活动是人们认识和研究人的社会活动（包括认识和研究信访现象）的重要生活源泉。信访活动的价值决定着信访研究的价值，也决定着与信访有关的所有人的社会活动的价值。

(9) 信访法规。信访法规就是出自公共权力方面的有关信访的法律、规章。在没有专门的法律文本的情况下，作为国家根本大法的《宪法》是其基本的法律依据，国务院的《信访条例》是国家级的、最为权威的、专门的行政法规。地方性的信访法规比较多，但政出多门，难免不够规范，甚至有很多与国家大法相悖的条文。信访法规的既往历史、现实状态、未来发展以及与国外相似的法律、法规的比较，都是信访研究应该关注和考察的必要内容。

(10) 信访制度。信访制度是事关信访活动的规约体系，包括信访机构、运作程序、信访法规等公共权力方面关于信访活动的所有相关制度性规定。严格地讲，中国信访制度的形成早于信访机构的建立，信访机构的建立应该带来的是信访制度的日趋成熟。但我们不难发现，信访制度始终处在不断变化的过程之中，并仍然孕育新的变化。把这些不同阶段的变化过程简单地归结为不断完善的过程是不准确的。定位准确基础上的进步，是完善。定位的游移不定，是动摇。动摇可以是进步的开始，也可以是退步的开始。中国的信访制度历经 60 余年，显然还不是一个相对成熟的制度体系，其主要特征是依然在不断变化之中探寻着自己的功能定位。新中国第一代政治家们的本意，是将信访制度列入民主政治制度的范畴，这使得我国的包括信访制度在内的民主政治制度框架，明显区别于传统的民主政治制度，更与西方的民主政治制度不同。这些区别与不同，究竟是必要的，还是不必要的？是制度创新，还是制度交叉重叠的累赘？离开现实生活抽象地讨论信访制度并不合理。信访