

信访与社会矛盾

问题研究



【2014年第3辑】

北京市信访矛盾分析研究中心
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

编

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 薄 钢 张宗林



中国民主法制出版社

信访与社会矛盾

问题研究

【2014年第3辑】

北京市信访矛盾分析研究中心

编

Research on Letters and Calls

and Social Contradictions & Problems



图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2014 年. 第 3 辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京: 中国民主法制出版
社, 2014.5

ISBN 978-7-5162-0265-4

I. ①信… II. ①北… III. ①信访工作 - 研究 - 中国
IV. ① D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 040652 号

图书出品人 / 肖启明
出版 统 筹 / 赵卜慧
责 任 编 辑 / 张 霞 胡百涛
特 邀 编 辑 / 吴镒鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究 · 2014 年 · 第 3 辑
作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版 · 发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米
印张 / 10
字数 / 131 千字
版本 / 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-0265-4
定价 / 40.00 元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问 (按姓氏笔画排序)

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系主任、教授

主 编

薄 钢 北京市人民政府副秘书长、中共北京市委北京市人民政府信访办公室主任
张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员 (按姓氏笔画排序)

王长江	王玉梅	王传颂	王怀超	王浦劬	毛寿龙	邓正佳
左芷津	田 阡	闪淳昌	曲 星	朱维究	任 才	刘 林
刘志洪	孙贵芳	李 强	李连江	李君甫	李培林	李路路
何增科	沈 原	张 良	张 勤	张千帆	张宗林	陈小君
陈庆云	范丽珠	邳海杰	单光鼎	胡正荣	侯志光	洪大用
袁 岳	莫于川	党国英	唐 军	唐 钧	崔和平	董关鹏
喻国明	谢立中	薄 钢	魏 杰			

执行主编 郑广森 吴镛鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐

关注信访与政府治理 提升政府治理能力

有效的政府治理是我国推动实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。对此，党的十八届三中全会明确指出：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”可以预见，当前或今后很长一段时间内，创新政府治理理念和机制，将在国家治理体系建设中扮演重要的角色。当前，信访工作发展也进入一个崭新的阶段，在加强信访法治化、规范化建设的同时，应该充分认识信访在政府治理中的基础地位和关键作用，逐步构建和治理相一致的信访工作制度体系，推动信访工作与政府治理相辅相成、相得益彰。

本期刊物重点围绕“信访与政府治理”这一主题展开，研讨政府治理理念及方式的创新，探讨有效政府治理的实现途径，提高政府治理能力。思考信访制度在政府治理中的功能和地位，推动新时期信访工作的深层转变，充分发挥信访对政府治理的积极作用。

政府的职能转变是完善政府治理的核心，也是当前改革的重点和难点。对此，本刊“专家访谈”专访了中国政法大学党委书记、中国政府改革和发展研究中心主任、博士生导师石亚军教授，石教授针对当前政府职能转变存在的问题，就转变政府职能实现有效政府治理的必要性和具体路径展开探讨，认为深入推进政府职能转变，全面正确履行政府职能，需要建立健全相应的法治保障，一方面为政府活动提供明确边界，防止不当行使权力对市场机制和个体权利的侵害；另一方面，凭借法律责任的确立，督促政府积极履行职能，维护市场秩序，提供公共服

务的作用。而建立健全这种全面正确履行政府职能的法治保障，有赖于立法、行政、司法三个方面同时发力的“组合权”。此外，本刊的《政府职能关系转变的改革实践研究》一文则从实务工作的角度探讨了政府职能转变面临的问题，以“水务一体化改革”实践为切入点，指出政府职能转变的困难既来自政府管理事务的复杂性，也来自职权再配置的敏感性；职能转变既要调整政府与其他社会组织的关系，也需要“顶层设计”。

从“管理”走向“治理”，首先是一种理念的转变。政府治理要求政府各领域工作理念的创新与转变，就社会矛盾预防和化解领域而言，集中体现为政府社会稳定理念和危机理念的深层转变。本期“理论视野”专栏选取《社会维稳体制改革：走向可持续的稳定》和《危机学习能力建设：政治学角度的思考》两篇文章，分别就可持续稳定观和危机学习能力两个方面进行深入探讨，以期提高政府工作效能，维护群众权益。社会的安定有序是正常社会生活的前提和基础。维护社会稳定是政府治理的一项基础性工作，应当树立动态稳定观，疏通民意表达渠道，脱敏减压，改革决策风险评估机制，使矛盾纠纷解决回归法治和协商对话，建立与现代动态稳定观相适应的社会维稳新体制，实现可持续的稳定。随着现代风险社会的持续深化和不确定性的急剧增加，实施危机学习和创新性思维越来越具有现实紧迫性，应强化战略学习和实现政社互动，从更高的层面和更广的视角研究和思考我国的应急管理体系建设。

信访作为具有中国特色的制度设置，与我国当前的政府治理息息相关，信访工作的实际成效是考察政府治理水平的重要依据。本期“信访观察”和“探索与思考”两个栏目的6篇文章，集中探讨了信访工作与政府治理的关系问题。其中，《信访工作的实际成效是考察政府治理水平的重要依据》一文认为，信访工作应该成为政府治理创新的基本考量和重要关切，信访工作的数据分析应该成为评估政府治理水平的重要指标。因此，建立和完善信访工作数据库，实现信访工作的

数字化，是建立和完善我国政府治理测评体系的一项必不可少的基础性工作。信访的数字化建设，不仅是推进信访工作高效进行、提升信访工作科学管理水平的主要途径，同时也促进民主决策、优化政府治理、追求“善治”的前提和起点。

在当前形势下，把信访工作作为创新政府治理的切入点和突破口，有着现实的必要性和实践上的可操作性。因此，信访部门应该成为政府治理创新实践的“先行军”与“火车头”，以推进政府治理创新为最终目标构建新型信访格局。《新型信访应以推进政府治理创新为最终目标》一文，探讨了构筑新型信访格局的现实路径，指出新型信访应以服从和服务于政府治理创新为基本原则，新型信访是走出政府治理困境的“出口”，是通向政府治理创新的“入口”，也是观察和考察政府治理水平的“窗口”。具体到信访工作实践层面，《对信访“一事一议”工作模式的思考》一文剖析了信访工作传统的“一事一议”的个案纠纷解决模式的弊端，强调面对信访工作的新情况、新特点，要彻底解决当前信访领域面临的挑战和问题，需要重新认识信访，重构信访“一事一议”工作模式，将信访作为公共政策制定和执行中的问题发现机制，推动公共政策系统的优化。

就未来而言，政府治理理论与实践的创新，需要特别注重培育社会的力量，充分发挥公民、社会团体在治理过程中的作用。从“管理”到“治理”一字之变，强调了主体的多元、共担、共治、共赢的理念，突出了权力的分享、合规、依法、有序和服务，就是要建设法治政府和服务型政府，强调从政府单一主体管理变为民主式、参与式、互动式的多元主体治理。对此，《论社会战略管理》和《网络反腐是公民监督权实现和发展的重要途径》两篇文章进行了相关探讨。

本刊编辑部

2014年5月

目 录

CONTENTS

写在卷首

关注信访与政府治理 提升政府治理能力

专家访谈

建立健全全面正确履行政府职能的法治保障 002
——访中国政法大学党委书记石亚军教授

理论视野

社会维稳体制改革：走向可持续的稳定 / 何增科 010
危机学习能力建设：政治学角度的思考 / 李程伟 017

信访观察

关于信访与维稳的关系 / 郭信言 024
信访与政府治理面临的问题与挑战 / 天津大学课题组 033
透过信访看社会矛盾新走向 / 邓彪 程立志 王广伟 淳纯 039
——基于行政信访的视角

探索与思考

信访工作的实际成效是考察政府治理水平的重要依据
/ 李孟国 吴镡鸣 046
新型信访应以推进政府治理创新为最终目标 / 孙兰英 李慧敏 056
对信访“一事一议”工作模式的思考 / 兰宇鸽 069

社会管理与社会建设

论社会战略管理 / 童中贤 马 骏 076

网络反腐是公民监督权实现和发展的重要途径 / 易益典 085

社会调查与案例分析

政府职能关系转变的改革实践研究 / 徐双敏 096

——以水务一体化改革为例

民生供给创新及其对社会治理的启示 / 刘 敏 110

——以广州 W 慈善会为例

信息动态 124

观点摘登 132

专家访谈

建立健全全面正确履行政府职能的法治保障

——访中国政法大学党委书记石亚军教授



建立健全全面正确履行政府职能的 法治保障

——访中国政法大学党委书记石亚军教授

访谈人：中国政法大学党委书记石亚军教授

统稿：赵 鹏 郭晓燕

石亚军，中国政法大学党委书记、校务委员会主席，教授、博士生导师。兼任中国行政管理学会副会长、全国高等学校文化素质教育指导委员会副主任、教育部公共管理类专业教学指导委员会副主任委员、教育部2013—2017年普通高等学校本科教学工作评估专家委员会委员、中国政法大学中国政府改革和发展研究中心主任。中国人民大学、中国青年政治学院兼职教授。

主要学术研究领域为行政管理，主要研究方向为政府改革的理论与实践，兼涉党的建设、高等教育等。迄今主持10余项省部级以上重大和一般科研项目，其中包括教育部2003年哲学社会科学重大课题攻关项目《中国公民人文素质现状调查与对策研究》、国家社科基金2006年重大项目《中国行政管理体制现状调查与改革建议》、国家社科基金2013年重大项目《内涵式大部制改革



石亚军教授

视野下的政府职能根本转变研究》；独著、主编著作10余部，发表论文100余篇。获国家级优秀教学成果二等奖2项、三等奖1项，第六届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）著作奖二等奖1项，北京市优秀教学成果一等奖2项，第三届全国教育科学优秀研究成果三等奖1项；10余篇论文获省部级优秀论文奖，数篇专家建言获党和国家领导人批示。

党的十八届三中全会作出了全面深化改革的重大部署，基于“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”的判断，在“统筹谋划、协同推进”的意境中，“切实转变政府职能，深化行政体制改革……建设法治政府和服务型政府”，依循以经济体制改革为重点，排除市场壁垒，减少政府对市场的干预，使市场对资源配置发挥决定性作用的逻辑，成为十八届三中全会重大部署的关键举措。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）进一步提出，要全面正确履行政府职能。政府履职活动受法律约束，依法律进行，是现代行政的基本理念，因此，全面正确履行政府职能，需要建立健全相应的法治保障。为了更加深刻地理解这一精髓，本刊对中国政法大学党委书记石亚军教授进行了专访。石教授从全面正确履行政府职能必须依靠强大的法治保障、立法保障、守法机制保障、执法保障以及司法保障等五个方面，与我们分享了他的见解。

本刊：十八届三中全会明确提出切实转变政府职能的要求，您认为当前我国政府职能转变中还存在哪些突出问题？

石亚军：政府职能的转变，是以“政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^[1]

[1] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版，第28页。



为目标，分解各级政府现行职能，将本属地方政府的职能从国务院下放下去，该由企业和社会组织履行的权责从各级政府转移出去，政府必须履行的职能进行统筹整合和着力加强，以不断实现“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。^[1]问题的关键在于，政府职能的转变不仅要转，更重要的是必须要变，转就是将行政审批权和其他管理服务权限从原执政府手中转出去，变就是转出来的各种权责要在应执政府、企业、社会组织中得到合理配置。同时，重构的权责要按照权执者所遵循的特定规律运行，实现转与变的统一。在政府职能转变的执行中，形式主义和官僚主义的态度和做法，造成政府职能转得出去，却变不起来，只是做了政府职能转变的表面文章。

目前，在政府职能转变中还存在着七个转而不变的突出问题：

第一，职能转移走形式，部门放权困难，运行路径依赖。政府职能向企业和中介组织转移过程中，有时转移的是事务，而转移后对事务的控制权和运行机制依然如旧，呈现“事转权不转”。

第二，职能下放不到位，存在中途截留。市、县两级政府具有建设、管理、经营城市的微观管理功能，从国务院向地方政府下放的权责，应该根据省级、市级、县级等政府的既有功能，在不同层级政府之间合理配置，形成层次分明、结构有序、相得益彰的权责体系。但是，在下放过程中，存在职能下放不到位或者截留的问题。

第三，职能整合不切实，旧有问题依然存在。政府职能的整合，主要应该体现为两个方面的整合，一是机构整合，即通过建立大部制，实现一项事务主要由一个部门负责，避免职能交叉、“九龙治水”；二是领导整合，即一项事务由一位领导主要负责，避免多头负责、相互推诿。两类整合不可或缺。但是，在职能整合中，仍然存在政出多门和政出多头的问题，部门与部门之间和部门内部都缺乏有效协调。

[1] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版，第28页。

第四，权责关系、权利义务关系不健全，企业面临困难，基层政府无奈。在政府职能转变中和转变后，建立健全政府与企业、政府与个人之间的权责关系和权利义务关系，形成各司其权、各负其责，各享其利、各尽其义的有序格局，是一项重要的后续性措施。但是，仍然存在政府与企业权责不清，政府与个人利义不明的问题。

第五，在政企分开中，形分实不分。政企分开，应该是政府在内部管理中，彻底剥离出内在的企业机构和市场机制的痕迹，使政府保持行政机构的单一性；在外部管理中，运用宏观手段对企业进行必要监管，远离企业的微观管理和运行，使企业拥有市场运作的独立性。但是，现实中政企不分的状况以各种形式依然存在。

第六，行政服务中心简政变味，变过去的“跑几地”为现在的“跑几趟”。设立行政服务中心的目的，是通过建立集约型行政架构、扁平化行政层级和无缝隙行政流程，压缩行政环节，简化行政手续，提高行政效率，方便企业、社会组织和群众。但是，一些行政服务中心组织架构和运行机制的创设南辕北辙，与建设目标相去甚远。

第七，政府职能下放后基层人力资源缺乏未受到重视和解决。政府职能从国务院往地方政府下放后，应该采取措施保证地方各级政府在人力资源上具备接手的能力，否则，一旦基层政府出现人力资源不足，必将造成行政效率和行政水平的双降低。而现实中，基层政府人员编制和素质与履行政府职责要求相差很大，“基层政府回应问题意愿与能力不足，回应滞后、管理越位与缺位、管理方式落后现象普遍存在”^[1]，政府管理的效率和水平难以保证。

本刊：《决定》提出，要全面正确履行政府职能。在您看来，如何全面正确履行政府职能？

[1] 孙柏瑛：《基层政府社会管理中的适应性变革》，载《中国行政管理》2012年第5期。



石亚军：政府本身虽然不是创造生产和生活产品的主体，却通过履行职能对所有非政府主体的生存和发展具有直接或间接、促进或阻碍的作用。在各行各业各个领域全面深化改革的目的，是进一步解放生产力，激活各种非政府主体的内生动力，其重要前提就是政府必须全面正确履行职能。市场、社会、政府有各自的功能，全面正确履行政府职能就是要解决政府履职中的错位、越位现象，使其回归到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等方面。就此而言，一方面，它要求政府全面履行好宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护职能，切实发挥为市场主体和社会主体遵循客观规律闯天下、办事业、谋发展保驾护航的功能；另一方面，它要求政府正确履行好职能，从市场舞台和社会事务的主角中退出来，充分激发各类市场和社会主角的主观能动性，使市场和社会角色归位。当然，除了需要按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的部署，深入推进政府职能转变，也需要建立健全全面正确履行政府职能的法治保障，这样才能确保政府职能转变的成果长效化。

本刊：您强调政府职能的履行需要强调法治保障，对此，我们应该怎么理解？

石亚军：改革经验表明，政府职能往往与利益、责任相关联：有利益的职能不愿放弃，阻碍正确履职；无利益的职责不愿担当，阻碍全面履职。由于与政府机构自身利益诉求相关，因此，不能寄希望于政府自律解决上述问题，必须为政府职能履行提供明确、稳定的外部约束。就此而言，法治是根本：它一方面可以为政府活动提供明确边界，防止不当行使权力对市场机制和个体权利的侵害；另一方面，凭借法律责任的确立，也可以起到督促政府积极履行职能，维护市场秩序，提供公共服务的作用。而法治保障需要做到立法规范、守法规范、执法规范、司法规范四位一体推进。

为全面正确履行政府职能提供立法规范，不仅要在形式上立法，更要在实质上确立规则，并实现“良法”之治。就此而言，当下政府履行职能相关法律体系尚存在明显不足，迫切需要完善：首先，就履职范围而言，立法

的范围并未实现对所有政府职能领域、所有政府机构活动的全覆盖，并非所有的行政机关均按照“职权法定”开展活动；其次，就履职方式而言，政府职能履行还缺乏统一的程序规范，我们还没有制定《行政程序法》，无法形成对履职活动的全环节管控；再次，相当一部分法律条文设计过于原则化和简陋化，规则之网密度过疏，对政府履职活动的刚性约束不足；最后，一些法律还存在计划经济残留或者受到部门利益的影响，迫切需要修改来重新调试政府与市场、社会的边界。

守法规范方面，首先要求政府自身具备守法意识，并建立一系列确保下级和公务人员“守法”的制度安排。毕竟，政府履职活动具有量大面宽的特点，政府自身这第一道防线是非常重要的。就此而言，近年来，国务院连续颁布《全面推进依法行政实施纲要》《国务院关于加强法治政府建设的意见》《国务院关于加强市县依法行政的决定》，对行政系统自身如何推进依法行政进行了战略部署，具有重要意义。目前来看，依法行政观念上的共识尚未有效转化为日常行动的指南，这与制度建设过于原则，切中要害的举措不多有关。具体而言，表现在：首先，一些重点领域的规范化建设长期滞后，规范性文件违法和重大行政决策不规范的现象还没有得到根本上的遏制；其次，政府系统内对履职活动合法性监督的机制流于形式，无论是依法行政考核评估、行政问责还是行政复议，均未充分发挥应有的功能，违法履职的行为难以受到有效制约；最后，政府履职活动公开性不足，无法为全面正确履行职能提供有效的社会监督途径，而公众监督不足也造成政府自身规范化建设的动力不足。这些均是未来全面深化改革需要仔细研究、系统回应的问题。

本刊：政府职能的正确履行，除了立法规范、守法规范，为什么还要强调执法规范和司法规范呢？

石亚军：市场经济是法治经济，通过执法维护健康的市场环境，是市场自身规律有效运行的外部保障。非严格，法律未得到遵守，政府职能履行不全面；非规范，政府本身即成为违法者，政府职能履行不正确。遗憾的



是，我国行政执法体系还非常不完善，行政执法的规范性不足与执法不力并存。一方面，违规执法侵犯被管理者权利，并破坏社会公众对执法活动的尊重意愿；另一方面，行政执法不力导致法律的权威无法通过有效的执法予以确证，过低的违法成本使市场秩序难以得到有效整饬。最终，这两者合力形成对政府全面正确履行职能的双向破坏。健全全面正确履行职能的执法保障，要从加强规范化建设和提高执法能力两方面同时发力：就规范化建设而言，既需要通过规范程序、制约裁量来确保执法者获得更为细致的约束，也需要综合运用行政问责、行政处分、追究刑事责任等方式治理逐利性、暴力性执法；就提高执法能力而言，则需要在体制改革、程序优化和方式创新方面共同发力。

实际上，司法可以发挥的作用巨大，它独有的程序理性与中立地位，可以妥善界定公共权力与私人权利的边界：一方面，立法的规定是概括精练的，政府履职活动引发争端后，必须借助公正的司法，才能结合具体管理实践，有效辨明立法所确定的政府职能边界；另一方面，政府自身的守法与执法机制建设无法完全杜绝政府机构扩张权力或者推卸责任的行为，需要公正司法确立最后的防线。此外，公正高效的司法，反过来也可以督促行政系统加强自身机制建设。但目前来看，这一点还不充分，一个重要表现便是近年来行政诉讼受案数一直徘徊在较低水平，当事人更愿意通过信访等其他途径寻求问题解决。造成这样的原因是综合的，从政治现实来看，相比行政机关，司法机关享有的政治资源有限，导致其审查强势政府时力不从心；从司法体制来看，司法地方化使司法机关受制于地方政府；此外，也有行政诉讼制度本身技术上的缺陷。因此，确保全面正确履行政府职能的司法建设既需要从政治层面重新定位司法在整个国家治理体系中的作用，又需要切实有效地推进司法体制改革和行政诉讼制度本身的完善。

本刊：非常感谢您在百忙之中与本刊读者分享您的见解。