

信访与社会矛盾

问题研究



【2016年第6辑】（学术版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林



中国民主法制出版社



沈原 清华大学社会学系系主任、教授、博士生导师，主要研究领域为劳工社会学、经济社会学和转型社会学。



谢立中 北京大学社会学系教授、博士生导师，北京大学社会理论研究中心主任，教育部“长江学者”特聘教授，中国社会学会副会长，教育部社会学类专业教学指导委员会副主任，全国社会工作专业学位研究生教育指导委员会委员兼秘书长。主要研究领域为社会学理论、社会发展与现代化、社会政策。

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：胡百涛

特邀编辑：吴镐鸣 王凯

责任印制：姜婷

发行总监：陈晗雨

责任校对：姚丽娅

装帧设计：宗沅 王春燕

装帧制作：宗沅书籍设计
MOB:18901119956

本刊学术顾问（按姓氏笔画排列）



王浦劬 北京大学国家治理研究院院长（教育部人文社会科学重点研究基地主任），北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学财政部财政科学研究院“国家治理协同创新中心”联合主任，北京大学政府管理学院教授、博士生导师，国家万人计划第一批哲学社会科学领军人才，教育部“长江学者”奖励计划特聘教授，国务院特殊津贴专家。国务院学位委员会政治学科评议组第一召集人；中国政治学会副会长，中国行政管理学会副会长，国家哲学社会科学规划委员会政治学科评议组召集人。主要研究领域为政治学理论与方法、当代中国政治与治理。



李路路 中国人民大学教授、博士生导师，中国人民大学调查与数据中心副主任，国家社会发展研究院常务副院长；教育部“长江学者”奖励计划特聘教授，国务院特殊津贴专家，中国社会学会副会长，教育部社会学类专业教学指导委员会主任委员。主要研究领域为社会分层与社会流动、组织研究、现代化。

信访与社会矛盾

问题研究

【2016年第6辑】（学术版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访与社会矛盾问题研究. 2016年. 第6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,
2016.11

ISBN 978-7-5162-1130-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 033259 号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 赵卜慧

责任编辑 / 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·2016年·第6辑(学术版)

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 / 9.25

字数 / 130千字

版本 / 2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷

印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1130-4

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 北京大学社会学系教授

主 编

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 俊 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 郅海杰 单光鼐 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 魏 杰

执行主编 郑广森 吴镡鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

英文编辑 杨 慧

推进信访智库建设 服务政府科学决策

党的十八届三中全会明确提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是中国共产党首次明确提出“国家治理”的概念，“国家治理”的提出意味着中国改革从党政推进型开始转向政府、社会、市场各个主体的共治。智库是影响并健全政府决策的重要组成部分，在现代国家决策中发挥着强大的作用。当前，我国国内外环境正在发生深刻变化，所面临的矛盾和挑战日益复杂，对决策的前瞻性、战略性、综合性和长期性提出了更高的要求，因此，决策对智库的依赖性也越来越强。信访制度是我国一项重要制度设计，是国家治理体系的重要组成部分。信访部门是收集反映群众诉求相关数据的重要渠道，是公共政策的反馈系统，具有成为党委、政府新型智囊的天然优势。因此，在当前推进我国国家治理体系和治理能力现代化建设的背景下，应从国家治理的高度，加强对信访工作和信访制度的深入研究，建立信访新型智库，为政府决策提供必要的智力支持，进一步发挥信访部门在国家治理体系中的重要作用。

为深入探讨这一问题，本期重点围绕“推进信访智库建设，服务政府科学决策”主题，从国内和国际两个视角，就新型智库的发展历程、评价方式、发展趋势以及建设路径展开集中探讨，对信访的新型智库功能特色进行剖析，并研究如何在国家治理体系现代化背景下推进信访智库功能建设，从而服务政府科学决策。

信访是人民和国家机关之间的纽带。从信访窗口能够看到经济发

展的社会代价，能够看到公共政策制定、执行过程中存在的问题，能够看到政府和官员是否依法行政。在当前全面深化改革的历史新时期，矛盾纠纷呈现出复杂性、多样性、专业性等特点，信访制度面临前所未有的困境和挑战。如何更好地推进信访制度的改革和完善，适应新形势的发展，是摆在信访机构面前的重大课题。本期“专家访谈”栏目特邀国务院参事、中国政法大学朱维究教授就“如何深化信访制度改革，发挥新型智库功能”问题进行深度访谈。朱教授认为，就未来而言，整个信访的新型智库功能应当成为信访制度改革的方向。其“新型”主要体现为对信访数据信息的深层次、高水平、立体化的综合研判与分析，即借助专业人员和现代化科技，将信访数据信息的增值空间提升，并将研究结果的价值发挥到最大化，从而为人大立法、政府决策、司法改革、社会矛盾预警、人权保障等各个领域的发展提供具有战略性和长远意义的建议对策。

信访制度作为中国国家治理体系中自下而上的负反馈机制，在当代中国的公共治理领域、法治建设领域、人权保障领域、社会心态领域都发挥着十分重要的智库性功能。展望未来，应从国家治理体系的顶层设计角度，考量信访制度的改革与完善，重新审视信访制度的功能和定位，凸显信访制度的智库功能，将信访建设成为新时期我国战略性公共政策决策咨询体系的重要组成部分。本期“理论视野”栏目《国家治理体系中的信访与智库研究》与《信访新型智库功能剖析》两篇文章，着眼于国家治理体系下信访制度和信访的智库功能，借鉴欧美等国家智库发展概况展开探讨，在此基础上对信访新型智库功能的战略性、本土性、专业性、独立性和灵活性等特色进行阐释。

经济新常态下，加快中国特色新型智库建设意义深远。本期“信访观察”栏目《中国特色新型智库发展的特点、问题及对策》、《中国思想市场变革与智库的应对》与《信访新型智库功能建设的路径》三篇文章，从当前我国智库发展的新特点和发展中面临的问题展开探讨，探索在我国公共决策的科学化、民主化进程不断深入，思想市场迅速

扩大的背景下，对信访新型智库功能建设路径进行架构，认为信访智库化改革从根本上仍须立足信访机构本身，充分利用和调动信访特色资源，主要包括信息资源、成果资源、联动资源、人才资源、信访风险评估资源等。

现代意义上的智库是社会分工精细化和决策科学化、民主化的结果，是当前研究机构服务国家决策的最高发展状态。“探索与思考”栏目《从古代公共治策到现代智库——智库运行机制的历史考察》一文对公共治策相关的知识群体的古今演变进行梳理，并勾勒出现代智库相关的知识群体的特点，并就有关政策进行论证、评估，从而推进政府科学决策。地方智库是中国特色新型智库体系的重要组成部分，“探索与思考”栏目《地方新型智库建设的现状、问题与对策——从山东看全国》和《公安新型智库体系建构路径研究——以江苏省为例》两篇文章，结合新形势、新要求和地方工作实际，对智库建设的现状、问题展开研究，以期对信访领域智库功能的发挥和智库建设有所借鉴。

人才是智库的核心竞争力。尽管中美两国政治体制、经济体制等存在诸多不同，但我国依然可以借鉴美国智库人才建设方面的经验。“他山之石”栏目《美国智库人才队伍建设的经验与启示》一文，全面介绍了美国智库在人才方面的要求与特点、人才储备的渠道以及对外交流的形式，为建设适合中国特色的智库人才队伍提供了思路。

本刊编辑部

2016年11月

目录

CONTENTS

写在卷首

推进信访智库建设 服务政府科学决策

专家访谈

深化信访制度改革，发挥新型智库功能

——专访国务院参事、中国政法大学朱维究教授 002

理论视野

国家治理体系中的信访与智库研究

/ 北京市信访矛盾分析研究中心 010

信访新型智库功能剖析

/ 北京市信访矛盾分析研究中心 023

信访观察

信访新型智库功能建设的路径

/ 北京市信访矛盾分析研究中心 034

中国思想市场变革与智库的应对 / 唐亚汇 李 凌 044

中国特色新型智库发展的特点、问题及对策 / 常亚青 056

探索与思考

地方新型智库建设的现状、问题与对策

——从山东省看全国 / 崔树义	066
公安新型智库体系建构路径研究	
——以江苏省为例 / 缪金祥	083
从古代公共治策到现代智库	
——智库运行机制的历史考察 / 谢华育	094

国际交流

协商治理和上访问题 / 何包钢	108
-----------------	-----

他山之石

美国智库人才队伍建设的经验与启示 / 黄园渐	124
------------------------	-----

开卷有益

全球化时代跨界民族问题的研究价值	
——评曹兴教授《全球化时代的跨界民族问题》 / 李 渤	134

专家访谈

深化信访制度改革，发挥新型智库功能

——专访国务院参事、中国政法大学朱维究教授

深化信访制度改革 发挥新型智库功能

——专访国务院参事、中国政法大学朱维究教授

受访人：朱维究教授

统稿：郭晓燕

朱维究，著名法学家，现任国务院参事。她是我国恢复行政法学研究后，最早从事该领域教学研究且至今仍奋战在科研第一线的著名的法学家之一，中国政法大学行政法学专业的创始人之一；她是目前直面总理的国务院参事中的法律专家，是宪法学与行政法学领域唯一被收入《当代中国法学名家》的女性，也是中国大陆第一位应台湾方面邀请赴台讲授我国宪法学、行政法学的公法学教授。主要研究方向为行政法、行政诉讼法，公共管理与比较公法即研究“一国两制”的法律问题。她坚持行政科学一体化研究，并形成独立、完整的行政法管理法学派体系。在法学、管理学类核心期刊上发表论文二十余篇，出版个人著作十余部，参编、参著大量研究文献，先后主持及参与大量国家级、省部级课题，科研成果逾百万字。



朱维究教授

20 世纪 90 年代以来，“治理”（governance）概念日益成为公共管理

的核心。相对于“统治”，“治理”概念以满足公民的需求为出发点，强调国家与社会、政府与市场、私域与公域的合作；重视政府、企业、社会团体和个人等多元主体共同处理公共事务的活动；关注信任、协作机制，不断创新管理的手段和工具。2013年11月，党的十八届三中全会明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，这是中国共产党首次明确提出“国家治理”的概念，意味着中国改革从党政推进型开始转向政府、社会、市场各个主体的共治。“国家治理”立足于中国的现实国情，重视理论创新、实践创新和制度创新，需要关注发挥中国特色本土制度的治理价值。信访制度作为具有中国特色的制度设置，是我国当代国家治理体系中的重要制度组成。在当前推进我国国家治理体系和治理能力现代化建设的背景下，信访制度作为本土性的制度资源，值得珍视。信访制度作为中国国家治理体系中自下而上的负反馈机制，在当代中国的公共管理领域、法治建设领域、人权保障领域、社会心态领域都发挥着十分重要的智库性功能。为了深刻理解这一主题，本刊对国务院参事、中国政法大学朱维究教授进行了一次专访，朱教授从新型智库功能研究的角度，对信访制度的改革与完善谈了自己的见解。

本刊：信访制度作为党和政府了解社情民意的“晴雨表”，在我国国家治理体系中占有独特地位，对此，您怎么看？

朱维究：我认为，信访制度是我国国家治理体系中的重要制度设置。首先，信访制度是我国国家治理体系内的法定制度。作为我国法律体系内的一项制度，信访制度是我国宪法精神的体现。我国宪法第二十七条第二款、第四十一条的规定都是信访制度的宪法依据。与此相对应，国务院《信访条例》中的一些规定确保了我国信访制度落实体现宪法的精神。可见，作为一项现代政治制度，信访制度主要发挥了信息传达、权力监督、纠纷解决、政治参与等制度功能，是我国国家治理体系的重要组成部分。

其次，信访是国家治理的信息收集机制之一。现代国家治理过程中，



掌握真实而充分的信息对政府决策至关重要。通过信访渠道，公民可以向国家反映社会问题和政治问题，对国家法律政策提出批评和建议，公民反映的内容可以是对社会现象的评析和对策，可以是对国家机构及其官员的批评、投诉和控告，也可以是对私人困难提出求助请求等。这些信访活动不仅直接反映社会的深层矛盾，还及时反馈国家政策的实际运作状况，为政府提供大量一手资料，有助于国家及时了解社会动态，准确地制定和调整相关政策。

再次，信访是国家治理中自下而上的特殊机制。信访自下而上的特点，使其成为代议制民主的补充，是发扬民主的一种方式，也是社情民意的“晴雨表”。社会和转型期存在法治的理想与现实之间的差距，而治理必须填补这一鸿沟，信访在客观上起着填补这个鸿沟的作用。在经济发展和寻求动态平衡，对于我国现阶段而言，其关键在于使社会在现代化的过程中保持稳定的秩序，弥补既有治理体系和治理能力系统中自下而上治理的不足又是其关键，从这个意义上讲，信访实际上是一个完善自下而上治理系统的突破口，也是倒逼各项工作走上良性发展的工具。

最后，信访是国家治理的负反馈机制。信访既是民众对政府政策或政策执行不满的反馈窗口，也是党和政府解决社会矛盾和社会问题的重要途径，同时还是发现和观察社会矛盾和社会问题的窗口。通过这个窗口，能够观察到国家法治化建设进程中存在的问题，能够观察公共政策制定、执行过程中存在的不足和缺失，近距离了解和体察普通民众的愿望和诉求。国家治理体系应当包含失误的补救机制。由于失误的结果具有滞后性，并且在紧随高速发展之后的低速发展期，预见失灵与社会失衡会叠加在一起，社会矛盾会更突出。因此，国家治理体系有必要提供预见失误的补救机制和制度安排。在此背景下，信访制度显得更加弥足珍贵。

本刊：为什么说健全国家治理亟须建设新型智库？新型智库在国家治理过程中有着什么样的重要作用？

朱维究：2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于

加强中国特色新型智库建设的意见》，这是新中国成立以来第一个关于推动发展智库的纲领性文件。该意见指出，中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑。决策咨询制度是我国社会主义民主政治建设的重要内容。改革开放以来，我国智库为党和政府决策提供了有力的智力支持。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解改革发展稳定难题和应对全球问题的复杂性、艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色决策支撑体系，以科学咨询支撑科学决策，以科学决策引领科学发展。中国特色新型智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟、更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。中国特色新型智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。迫切需要发挥中国特色新型智库在公共外交和文化互鉴中的重要作用，在国际舞台上发出中国声音，不断增强我国的国际影响力和国际话语权。

本刊：为什么说发挥信访的新型智库功能是提升国家治理能力的必然要求？

朱维究：党的十八大主要提及中国国家治理面临的两大挑战：一是经济发展；二是社会矛盾的化解。转型期，社会矛盾的预防化解是当前治理难点。发挥信访的智库功能是中国国家治理现代化的迫切需求。国家治理现代化过程中，信访作为国家治理中的信息收集机制、自下而上的特殊机制、负反馈机制，展现出其对其他治理子系统的决策支持，其所承载的新



型智库功能在国家治理中具有不可替代性。在整个国家智库系统中，信访的新型智库功能将在国家治理中发挥着重要作用。

信访是处于人民和行使国家权力的各机关之间的一个纽带，衔接体制外与体制内。从信访这个窗口，能够看到经济发展的社会代价，能够看到公共政策制定、执行过程中存在的问题，能够看到政府和官员是否依法行政。信访机构作为一个新型智库，可以从这些方面推动国家有效治理。就未来而言，整个信访的新型智库功能应当成为信访制度改革的方向。就像发改委发挥经济发展智库功能一样，信访发挥社会发展的智库功能。

本刊：作为我国国家治理体系中重要的制度设置，信访制度的新型智库功能主要体现在哪些方面？

朱维究：（一）信访在公共管理领域特有的智库功能。美国管理学家西蒙说，管理即决策。可见，公共决策是整个公共管理的核心与灵魂，信访新型智库功能的特色也主要体现在公共决策之中，并助力实现科学决策、民主决策、依法决策。（二）信访在法治建设领域特殊的智库功能。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国，总的目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。信访新型智库功能对于中国特色社会主义法治建设具有重要的作用，透过信访新型智库可以折射出我国立法、执法和司法过程中存在的问题，并服务于我国法治建设的整体推进。（三）信访在公民权益保障领域特别的智库功能。通过信访得来的数据信息是第一手的、未经加工的原始民意资料，它真实、准确地反映了民众的直接诉求和社会矛盾的事实起源。一般而言，人是自己利益的最好代理人，在信访过程中，信访人通过与信访部门、政府部门“面对面”接触来表达自己的真实愿望和利益诉求，信访信息的这一特点可以准确反映我国人权保障的状况如何。（四）信访在社会心态领域特色的智库功能。信访新型智库功能在社会心态领域的特色在于：首先，新型智库对通过信访窗口反映出来的重大的社会现实问题展开专项研究，发掘当下公民的社会

心态走向，为引导一个良好的社会心态导向提供对策建议。其次，围绕社会重大战略问题，把握社会矛盾的发展趋势，提出社会矛盾预防化解的前瞻性对策建议；必要时，在经济建设的重大时刻，科学准确地判断社会矛盾形势，提出预测性的政策建议。简言之，信访的新型智库功能在社会心态领域的体现就是发掘社会矛盾，引导树立良好的社会心态，为社会矛盾预防化解提供对策。

总之，由于信访制度信息资源自身的优势和特色，信访新型智库功能在国家和社会治理的各个领域均具有自身的特色，在当前阶段这是其他智库或政府部门所不具备的。在国家治理现代化的背景下，曾经饱受诟病的信访制度转型发展是必然趋势，而智库功能因其特色应成为信访制度转型的突破口之一。因为通过信访新型智库功能的发挥，可以充分发挥信访参与公共治理、提供决策咨询、监督决策执行、化解纠纷、保障权益、预防社会矛盾、引导公众舆论等多重功能。同时，信访新型智库功能的战略性、本土性、专业性、灵活性、相对独立性等特色亦是中国特色新型智库建设的发展方向，信访新型智库功能的充分发展也将是中国特色新型智库建设的一个重要的突破口。

本刊：您认为，信访新型智库功能建设的路径和重点是什么？

朱维究：信访新型智库功能建设的路径应分清主次，找到建设中的难点和推进建设的着力点。人才配置问题、信访的专业化教育问题以及信访的法治化保障问题就是建设中的难点和着力点。因此，在建设过程中，必须重视顶尖人才、复合型人才的吸收和科研团队的培养；必须关注信访机构整体人员素质的提升，促进信访机构工作人员专业化水平的提升；必须重视法治，既重视依法规范新型智库功能的建设，又重视依法保障新型智库功能的建设。这三方面内容，如果把握不好就是建设中的难点，如果重点关注、优先推进那就是建设中的发力点。除此之外，未来信访机构智库功能的法律地位，研究人员的人事、工资制度以及组织外脑等相关活动，也需要进一步以法律规范。因为信访新型智库功能的建设在以发布和接受