



信访工作概论

邹守卫 著

南方出版社



信访工作概论

邹守卫 著

南方出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

信访工作概论 / 邹守卫著. —海口: 南方出版社, 2007. 2

ISBN 978-7-80701-905-3

I. 信... II. 邹... III. 信访工作—中国 IV. D632.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第019915号

信 访 工 作 概 论 邹守卫 著

责任编辑: 蒋正萌

封面设计: 田金锋 张青

出版发行: 南方出版社

邮政编码: 570208

社 址: 海南省海口市 和平大道70号

电 话: (0898) 66160822

传 真: (0898) 66160830

印 刷: 合肥华星印务有限责任公司

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 18.75

字 数: 590千字

版 次: 2007年3月第1版

2007年3月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80701-905-3

定 价: 45.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

目 录

前 言	1
第一章 信访纵横	
第一节 古代中国信访略记	7
第二节 建国后的信访工作	17
第三节 国外现代信访制度	30
第四节 信访现象的长期性	46
第二章 信访渠道	
第一节 信访渠道的性质、功能和特征	54
第二节 当代中国信访制度	68
第三节 其他法定途径和制度	80
第四节 行政救济的制度比较	98
第三章 信访事项	
第一节 信访事项特征和分类	113
第二节 政策问题与法律问题	129
第三节 不同性质的信访事项	142
第四节 信访事项的事权归属	151
第四章 信访行为	
第一节 利益诉求是信访的实质	166
第二节 信访行为与信访心理	173
第三节 信访人及其权利、义务	186
第四节 违法信访行为	199

第五章

信访矛盾

第一节	第五次信访高峰回顾	221
第二节	信访矛盾的产生	228
第三节	信访矛盾的表现	240
第四节	信访矛盾的激化	253
第五节	信访矛盾的化解	268

第六章

信访工作

第一节	信访工作概述	279
第二节	信访工作机构	297
第三节	信访工作人员	319
第四节	信访工作责任	350

第七章

信访业务

第一节	排查调处工作	359
第二节	案件查办工作	374
第三节	督促检查工作	388
第四节	舆情信息工作	403
第五节	热线电话工作	425
第六节	来信办理工作	444
第七节	来访接待工作	452
第八节	绩效管理工作的	477

第八章

信访救济

第一节	信访事项的受理	494
第二节	信访事项的办理	510
第三节	投诉请求的复查与复核 ...	534
第四节	复查复核意见书	558

结束语

关于信访改革的展望	578
-----------------	-----

前 言

信访问题不仅是当代中国社会的一个热点问题,也是我国公共管理实践中的一个难点问题。近年来,信访人,上访老户,信访问题,信访诉求,异常信访行为,信访突发事件,上访村,上访文学等一系列信访现象,引起社会各界的广泛关注。在日趋民主法治的我国,群众为什么热衷于信访,为什么“信上不信下”,信访究竟是一个什么样的渠道,它解决现实社会问题的能力如何,它应该成为或发展成什么样的渠道,如何强化信访工作促进社会和谐,如何化解新时期的人民内部矛盾……诸如此类问题,社会各界进行了热议,也引起了党和政府的高度关注。

自2004年下半年以来,从中央到地方,采取了一系列旨在密切联系群众、加强信访工作的措施。党的十六届四中全会对信访工作提出要求,国务院从畅通信访渠道、创新工作机制、强化工作责任、维护信访秩序等方面修订了《信访条例》,中央电视台连续播放张云泉事迹、营造正确的舆论导向,党和国家领导人相继就新时期的信访工作(群众工作)作出一系列重要指示。在地方,北京、江苏、辽宁等地的信访工作日趋独立、专业、公开、规范,浙江、安徽、河南等省纷纷开展领导带案下访、公开接访、领导包案等联系群众活动,湖北、广东、陕西、上海形成富有特色的信访工作新机制,各地信访业务在传统的办信、接访基础上日趋拓展,信访部门在构建和谐社会中的基础性地位和主体职能作用日益凸显。“义马经验”、“沈河模式”、“绿色邮政”、“网上信访”等新思路新举措,为信访工作增添了新的内容和活力。

为什么要加强信访工作?一方面,这是信访渠道的性质和功能所决定的。就性质而言,信访是密切联系群众的民主渠道,是维护公平正义的救济渠道,是汇集社情民意的信息渠道。就功能而言,信访渠道在构建和谐社会进程中,能够发挥其他途径和制度所不具备的行政沟通、完善管理、强化服务、权利救济、行政监督、维护稳定、行政评价、政策控制等多方位、综合性的作用。建国以来,我国社会主义信访工作在组织群众、支持群众、服务群众、帮助群众、引导群众等方面,办了大量鲜为人知的实事、好事,承担了大量的行政救济任务,协调处理了大量的利益纷争,化解了大量的人民内部矛盾。另一方面,随着信访新形势、新情况的出现,以对内对上负责为主,对外以矛盾的“中转”、“分流”为主要工作职能的传统信访工作受到了挑战,有限的救济能力与大量的利益诉求得不到及时化解之间的矛盾,形成了第五次信访高峰,并衍生出畅通与堵塞、治本与治标、主动与被动、办信与接访、受理与办理、处理与终结、有序与无序、责任与追究、对内与对外、队伍与任务等“十大信访矛盾”。这些矛盾和问题至今仍较突出,是当代信访研究以及信访改革的主要内容。

必须指出,一些所谓的专家学者,在不了解国内外信访也不了解司法实践的基础上,从狭隘的法治观出发,把信访矛盾扩大化,把法治等同于“法院治理”。有的视信访为人治渠道,认为信访干扰和破坏了法治;有的虽承认信访在实践中的作用,却又认为信访是法治不健全的产物,是过渡时期的一种短暂现象。建国后成长的不少新生代干部,对信访工作的群众工作性质理解不深,不了解信访工作的历史,不了解国外的信访制度,不善于和群众打交道。在工作实践中,有的把信访简单地等同于稳定或监察,有的不能正确认识和处理信访矛盾,视群众正常信访为不稳定因素,造成矛盾

积累、激化;有的在出现问题时,不能从自身决策找问题,而是迁怒于信访部门,归责于信访群众;有的光治标不治本,忙于抓表象矛盾,工作被动应付,信访工作长效机制建设严重滞后。凡此认识上的误区,理论上的争议,方式上的“刻舟求剑”,使信访改革进程缓慢,工作发展很不平衡,整体工作绩效不高,矛盾化解能力受到制约。

为此,2006年8月5日,胡锦涛总书记明确指出:“信访工作是为人民排忧解难的工作,也是构建社会主义和谐社会的基础性工作。在当前社会矛盾多发的情况下,信访问题是回避不了的。信访工作必须坚持不懈地抓下去。构建社会主义和谐社会需要不断增加和谐因素,最大限度地化解不和谐因素。信访工作要承担起这项任务,力求把一些问题解决在初始状态,把绝大多数矛盾和问题化解在基层,以减轻政府和社会的压力。”同年10月,党的十六届六中全会将胡锦涛总书记的指示精神写入了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出了形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制,拓宽社情民意表达渠道,推行党政领导干部联系群众制度,健全信访工作责任制,建立全国信访信息系统,健全社会舆情汇集和分析机制,完善矛盾纠纷排查调处工作制度,建立党和政府主导的维护群众权益机制等一系列工作要求。党和国家领导人以及党的全会决议,深刻阐明了信访工作在构建和谐社会中的重要地位,为新时期的信访工作提供了坚强的政治保障,也为发挥信访工作在构建和谐社会中的作用指明了任务和方向。

应当说,笔者尚属信访战线的一名新兵。三年前,在法制办工作期间,我应邀参加了一次集体上访案件的论证会。会上,省信访局有关负责人采纳了我们的意见,就群众反映的问题表明了支持

的态度,提出了明确的处理意见,问题在短短几个小时内得到妥善解决,群众非常满意。也正是这次会议,使我震惊,使我改变了对信访的印象,并产生了浓厚的兴趣。因为这个案件是可以通过提起行政诉讼或申请行政复议寻求解决的,但有效的信访处理避免了繁琐的司法程序,降低了群众的诉求成本,真正做到了在依法的前提下及时、就地化解矛盾。不久一次偶然的机会,我被调入信访部门,正式成为一名信访干部。

在笔者眼里,新时期的信访工作是项“知易行难”,充满法、理、情的群众工作,也是“高技能、高含量、高付出、低待遇”的工作。在信访局工作期间,我和同事们共同经历了第五次信访高峰,共同目睹了群众利益表达的困难和期望,共同参与过信访问题的查处和督办,也共同体会到信访工作任务的繁琐与艰辛。当前的信访矛盾是制度层面的,还是操作层面的?信访部门的“收发室”形象如何改变,应当发展成为什么样的部门?信访矛盾如何化解,信访改革应当向何种方向努力?是笔者自调入信访部门以来始终关注、观察、思考的问题。为信访问题的有效解决做一探索,为弱势群体、信访同仁作一呐喊,为信访改革奉献一己之力,成为笔者一年来著作此书的初衷。

我国信访理论研究兴于上世纪80年代中后期,形成了基本的理论框架,拓宽了人们的视野,推动了当时的工作。但传统的信访理论建立在秘书学的基础上,以办理人民来信、接待人民来访以及信访信息工作为主要研究对象,甚至将信访文书、信访档案、信访统计以及信访转送作为主要业务、主要方法进行探讨,对信访救济、信访矛盾、信访事项、信访主体、信访制度等缺乏应有的、深入的研究。同时,全面建设小康社会以来,我国信访工作实践已经发生了相当大的变化,2005年国务院新修订的《信访条例》更是作出

诸多创新性的规定。而当代有关著述基本上仍是传统理论的翻版,对信访制度、热线电话、复查复核、排查调处、执法检查、民意征集、民意测验等全新的信访业务鲜有涉足。总体来看,目前的信访理论研究严重滞后于形势发展。业内人士难以从当代国内外公共管理理论、各国行政和法制改革的趋势以及新时期的公民诉求需要的高度,跳出信访探讨信访工作。而外界信访研究者由于缺乏信访工作、司法工作实践,且缺乏众所周知的信息披露,一些研究脱离实际,一些论述混淆视听。以致现有理论不能在构建和谐社会的时代背景下,有效指导密切联系群众、解决合理诉求、加强督查督办、维护信访秩序的实践。

信访工作本质上是党和政府的群众工作,密切联系群众既是信访工作的核心价值目标,也是实实在在的工作任务。如何通过具体工作维护好、实现好、发展好人民群众最直接、最关心、最现实的利益,是密切联系群众的主要内容,是解决表象矛盾的关键所在。作为一线信访干部,我们与群众发生着广泛而直接的联系,接触了大量的利益诉求,对社会管理和公共服务中的缺位、越位、错位问题,对信访工作的有效性和无效性,比之外界有更多的体会。笔者从事过法院审判工作、政府行政复议工作,对当代行政救济制度各自利弊得失长期接触,深感对信访工作取得的成绩和存在的问题进行客观的分析,对信访工作体制、法制、机制、机构进行全新的探索,实现工作站位从局部到全局、工作方式从秘书型向职能型的彻底转变,具有重要而紧迫的理论意义和现实意义。

因此,本书力求站在理论和实践的前沿,以强化信访工作在构建和谐社会中的功能作用为主题,试图将当代公共管理理论与信访工作有机结合起来,集理论性、知识性和实务性为一体。书中收集了近年来发生的典型信访案例,跟踪了“嘉禾拆迁”等信访热点

事件,介绍了“义马经验”等信访新举措,回顾了建国以来的信访高峰,探索了利益协调、疏导、调处、保障的方法,提出了信访改革的倡议。希望能为广大信访同仁实际工作提供参考,为关注群众工作的读者以及公共管理研究者进一步研究信访作个铺垫,并通过制度比较、案例论证和数据分析,寻求澄清业内业外对信访的某些错误论调。在内容上,全书抓大放小、追本舍末,不求面面俱到,只求重点突破。根据当前信访工作的新情况和难点、热点问题,设信访纵横、信访渠道、信访事项、信访行为、信访矛盾、信访工作、信访业务、信访救济8章37节进行了专题探讨。对信访渠道的性质和功能,行政救济的制度比较,信访事项的分类,信访人以及违法信访行为,信访矛盾的运动过程,信访工作的理念、任务等所作的探讨,以及对排查调处、信访救济、舆情信息等工作业务的全面研究,均属当前的理论空白。

本书在创作过程中,得到所在单位领导和同事、本系统诸多信访同仁以及我的亲朋好友的大力支持,安徽省新闻出版局原副局长蒋正萌先生、中国科学技术大学MPA中心主任冯锋教授、安徽华教文化教育用品有限公司董事长徐兵同志和设计制作部主任田金锋同志给予了精心指导和热情帮助,同学阚滨和同事王凯、李霄音以及我的侄女邹扬阳提出了宝贵的建议,出版方工作人员张青、汪再蕾等同志付出了辛勤劳动,在此一并表示感谢。

由于能力菲薄并囿于知识、资料等方面的缺乏,笔者对某些方面的理论和实务探讨,自感尚不成熟、深入,欢迎广大信访同仁、读者朋友以及MPA学友对不当之处予以批评指正。

第一章 信访纵横

信访是社会成员通过书信、走访等形式向国家和社会组织及其领导者反映个人或集体意愿的一种社会现象。它是不是当代社会的产物？国外尤其是法治程度较高的发达国家有没有信访？在日趋民主法治的当代中国社会，为什么存在信访现象？信访现象是不是欠发达社会特有的，是否会随着经济发展、社会进步而趋于消亡？研究古今中外信访现象，能给我们哪些启示？

第一节 古代中国信访略记

信访不是一种孤立的社会现象，它伴随着政务活动的出现、生产力的发展、阶级和国家的出现而逐渐形成。在我国古代史上，虽然没有信访、司法等词，但古代吏民的信访活动如同司法活动一样源远流长，上书言事、击鼓喊冤、拦轿告状等信访活动更是常见于历代史书和文艺作品。古人的一些认识、做法和经验，在今天仍有借鉴价值。

一、天听自我民听——从华表说起

到过北京的人知道，闻名海内外的天安门前矗立着一对迄今已有 500 多年历史的汉白玉华表，华表通高 9.57 米，它由须弥座柱础、柱身和承露盘组成。在直径 98 厘米的巨大石柱上盘绕着一条直冲九天的巨龙，巨柱顶端横叉着遒劲有力的白石云翅，云翅上面的圆型承露盘上的蹲兽形似望天叫吼。整个华表浑然天成，其雕刻之精美绝伦，造型之大气完美，每每引得中外游人驻足观叹、留影纪念。然而，当人们徜徉于金水桥边，骄傲于灿烂的华夏文明之时，很少有人会想到，华表从其诞生之日便有着信访的渊源，是民

主的象征,是信访的标记,是信访史的见证。

相传唐尧、虞舜、夏禹、商汤、周文王、武王等“圣明君主”重视民意,广开言路,为听取百姓意见,使政令“之于善也,无小而不举;其于过也,无微而不改”,曾先后设旌、木、鼓,方便臣民对时政发表意见。对此,《大戴礼记·保傅》记载,“于是有进善之旌,有敢谏之鼓”,即老百姓可以通过走访将要反映的问题刻在官衙前的木头上,也可以通过击鼓实现面对面地沟通。《淮南子·主术训》记载:“古者天子听朝,公卿正谏,博士诵诗,瞽箴师诵,庶人传语,史书其过,宰彻其膳,犹以为未足也,故尧置敢谏之鼓,舜立诽谤之木,汤有司直之人,武王立戒慎之鞀,过若毫厘,而既已备之也。”诽谤,指议论是非,指责过失。所谓谤木,其形状“以横头交柱头,状若花也,形似桔槔,大路交衢悉施焉”,从中可以看出谤木起初的造型、所在位置与后来的华表相同。设立谤木的原因,《古今注:问答释义》予以记述——“以表王者纳谏也,亦以表识衢路也”。

随着历史的变迁,石柱代替了木柱。汉以后各代立于朝堂前之柱,多用蟠龙旋绕柱身的高大石柱,成为宫廷门前的装饰。因取虞舜之华名,称为“华表”。

二、古代中国信访现象

我国的信访活动萌生于原始社会末期,历经奴隶社会、封建社会的朝代兴衰更替,直至清朝末年、民国时期,都有着信访机构、信访工作、信访制度等一系列信访现象,当代有关信访史学著述多按社会类型进行了介绍和探讨。这里从信访官制、形式、活动、工作、制度五个方面,简要介绍一下我国古代社会的信访现象。

一、(一)信访官制

随着公务管理活动日增,舜在国家一级政权机构中设有 11 个重要官职,并任命禹、后稷、皋陶等人分担水土、农事、教育、兵刑等方面职责,其中一职为“纳言”(相当于今天的信访局长),由龙担任。舜对龙任职提出了要求,据《史记·五帝本纪第一》记载,舜曰:“龙,朕畏忌谗殄伪,振惊朕众,命汝为纳言,夙夜出入朕命,惟

信。”(意思是说,龙啊,我厌恶谗言和伪善,骚扰我的人民,命你为民喉舌,早晚替我宣布政令,并转达下情,一定要忠诚老实。)说明早在舜时,对信访工作“听下言纳于上,受上言宣于下”即下情上达和上情下传的作用已有明确的认识。其后,历代相当于信访干部的官职,如西周大司寇,秦卫尉所属公车司马令、丞,汉之御史中丞,唐匭使院之知匭使;相当于信访的机构,含宋之登闻鼓院和登闻检院,明、清之通政使司。

(二) 信访形式

包括前文提及的华表在内,我国古代臣民用以表达意愿的形式多样、象征众多、功能丰富。还有以下几种主要形式:

1. 声器。即能发出声响的器具,以鼓、钟对后世影响最大。传夏禹专门在衙门口放有钟、鼓、磬(一种玉石制成的打击乐器)、铎(一种大铃)、鞀(拨浪鼓),用以接待四方之士来访。并对每种器具的使用进行分工,如“教寡人以道者击鼓,谕以义者击钟,告以事者振铎,语以忧者击磬,有狱讼者击鞀”,说明禹对信访事项已进行较为科学的分类。辽代开国皇帝耶律阿保机为使受冤百姓能直接向他倾诉,令人专门铸造了一个大钟,“置钟院以达民冤”,谁要向皇帝申诉,可击钟喊冤,然后由钟院官员禀奏皇帝裁决。而鼓始终是历代官衙的主要信访工具。据《于公案》记载,明代大臣于谦因官府堂鼓旧损,声音不远,担心“渠道不畅”,命重新制鼓,并向造鼓商铺提出“务要紧绷密钉,轻击远闻;三挝令敢勇之士先登,一鸣使聚斂之官警退”的制作要求。

2. 肺石。又称赤石,是红色的人肺形石头,西周时以人声发于肺,示可以籍用该石声冤。《周礼·秋官·大司寇》记载:“大司寇以肺石达穷民,凡远近羸独老幼之欲有复于上而告其长者,立于肺石三日,士听其辞,以告于上而罪其长。”(用今天的话说,弱势群体如遇冤屈需要投诉下级官吏的,可以到设在领导机关门前的肺石上站三天,专职干部听取陈述后上报情况,由上级领导追究失职渎职官员责任。)

3. 意见箱。南朝梁武帝萧衍夺得政权后,为了调和矛盾,设置了供老百姓反映情况的函(匣子)。其诏云:“于公车府谤木、肺石旁各置一函,若肉食莫言,山阿欲有横议,投谤木函。夫大政侵小,豪门凌贱,百姓已穷,九重莫达,若欲自申,可投肺石函。”(其意:权贵隐瞒不言的事,百姓如有意见,可直接投书谤木函;百姓如受官吏豪强欺压,可直接投书于肺石函。)唐朝武则天执政后,专门在皇宫门前设四个铜匭(箱子),用以“受四方之书,申天下之冤滞,达万人之情状”。每个铜匭名称、着色、方位不一,东边的青匭名“延恩”,由“告养人劝农之事者投之”;南边的丹匭名“招谏”,由“论时政得失者投之”;西边的白匭名“伸冤”,由“由陈抑屈者投之”;北边的黑匭名“通玄”,由“告天文、秘谋者投之”。

4. 车辇。类似近年来出现的信访直通车。相传,虞舜因恐不能悉知幽隐民情,为巡游天下采访民间利病,专门制作了“四明”车辇。“四明”意在明四目、达四聪。古代君主一旦乘坐四明车辇,即向老百姓表明了出行目的,即“招求四方贤才,采取四方言路,洞察四方民情”。

(三) 信访活动

我国古代的信访活动,既有上书言事,也有击鼓喊冤、拦轿告状等上访行为;既有个别上访,也有集体上访;既有平民信访,也有官吏信访;既有为个人利益的信访,也有伸张正义的信访。以下从不计其数的信访活动中撷取几则,以飨读者。

1. 盘庚迁都。据《尚书·盘庚上》记载,盘庚迁都到殷,很多人不理解,怨声载道。“民不适有居,率吁众戚出,矢言曰……”,“王命众,悉至于庭”。然后,盘庚在接待中详细解释了迁都的理由,最后告诫众人:“自今至于后日,各恭尔事,齐乃位,度乃口。罚及尔身,弗可悔。”这个故事可谓较早的接待集体上访例子。

2. 李斯进谏。李斯是战国时的楚国人,曾与韩非一同师从荀况,精通“帝王之术”,为建立一番功业离开“祖国”,投奔到不分国界重用人才的秦国。不久,秦国发生了郑国渠“间谍”事件,外国人

才在秦的信誉受到影响。各国人才云集,本已使秦国贵族感到了威胁,借此事件秦国排外势力大涨。王廷为此下达逐客令,满怀抱负的李斯也在“驱逐出境”之列。不甘心就此回国的李斯于是写下了闻名文坛的《谏逐客书》并上书秦王,痛陈“泰山不让土壤,故能成其大;河海不择细流,故能就其深;王者不却众庶,故能明其德”的王霸道理,向秦王提出收回成命的建议,被秦王采纳。李斯也因此受到重用,之后,平步青云直至丞相,加速了秦统一中国的进程。在当时,李斯以外国人身身份向秦王写信提出政策建议、不服驱逐外国人才的职务行为,可谓“涉外信访”。

3. 缙紫救父。《史记·扁鹊仓公列传》记载,汉代太仓长官淳于意医术精湛,“然左右行游诸侯,不以家为家,或不为人治病,病家多怨之者”,因而在汉文帝四年被人上书控告,将处肉刑。淳的女儿缙紫对其父“生子不生男,缓急无可使者”的喟然长叹极为伤感,于是写信给汉文帝,反映:“妾父为吏,齐中称其廉平,今坐法当刑。妾切痛死者不可复生而刑者不可复续,虽欲改过自新,其道莫由,终不可得。妾愿入身为官婢,以赎父刑罪,使得改行自新也”,表示愿意进宫当奴婢赎其父之罪。颇有亲民情怀的汉文帝“阅读人民来信”后深受感动,不仅免了淳于意的罪,还在当年废除了残酷的肉刑。班固对此写诗赞道:“百男何愤愤,不如一缙紫。”

4. 王莽改制。西汉末期,大司马王莽为缓和阶级矛盾,进行了一系列社会政治改革,包括对信访的改革。他首先将受理吏民上书的公车府改名为“王路四门”,由谏大夫四人常坐王路门接待言事者。并在王路门重设尧舜时期的信访标记——“旌”、“木”、“鼓”,便于吏民言事。王莽要求受理吏民上章言事的“信访干部”,要“有德行,通政事,能言语,明文学”;吏民只要符合这四个条件,选拔后就可王路四门听讼。据《资治通鉴·汉纪》记载,王莽“恐尚书壅蔽”,经常自揽讼事,“事事自决”、“常御灯火至明”。其改革的重大突破,是开“吏告其将”、“奴婢告其主”之禁。由于王莽采取了出钱、献田给贫民等惠民措施,吏民上书称颂者不断(“日千余

人”),曾有8个月时间创下日“信访量”2000余人、件的记录。

15. 范希正事件。范希正,字以贞,明朝吴县人,因为人公道、正派、廉洁,宣德三年被朝廷任命为曹县知县。《明史列传一百六十九》记载:“有奸吏受赇,希正按其罪,械送京师。吏反诬希正他事,坐逮。曹民八百余人诣京白通政司,言希正廉能,横为奸吏诬枉。侍郎许廓以公事过曹,曹父老二百余人遮道稽顙,泣言朝廷夺我贤令。事并闻,帝乃释希正使还县。”这是百姓为清官申冤而大规模上访的故事,采取的方式既有进京上访,也有拦轿请愿。

(四) 信访工作

古代社会交通不发达,民情信息堵塞、失真、滞后问题,是一件令深居九重的统治者头痛的事。为化解民怨、搜集民情,历朝统治者及其官员采用了类似办信接访、下访查办、微服私访等做法,目的是使“智者尽其谋,勇者竭其力,仁者播其惠,信者效其忠”。

但这些固本浚源的做法,在各朝代均时兴时废,其兴于忧危之际,废于安乐之时。正如唐朝魏征所言:“观自古帝王,在于忧危之间,则任贤受谏。及至安乐,必怀宽怠,言事者惟令兢惧,日陵月替,以至危亡。圣人所以居安思危,正为此也。”以下是古代信访工作的点滴:

1. 古代开明君主重视信访。如“禹闻善言则拜”,唐太宗纳谏不厌、从善如流,留下千古美谈。《战国策·齐策》记载,齐威王为使国家强大,听从邹忌的建议,高价收买臣民谏言,其下令宣布“群臣吏民,能面刺寡人之过者,受上赏;上书谏寡人者,受中赏;能谤议于市朝,闻寡人之耳者,受下赏”。其效果是“令初下,群臣进谏,门庭若市”,形成一次信访高峰。“数月之后,时时而间进。期年之后,虽欲言,无可进者。燕、赵、韩、魏闻之,皆朝于齐。此所谓战胜于朝廷。”这是鼓励信访的一个史例,而在齐威王眼里,当面沟通即来访比来信似乎更重要因而被列为上赏。在封建社会里,一些皇帝还规定了定期听讼日(相当于今天的领导接待日),定期接待老百姓的上诉。这一制度在南北朝时期达到顶峰。如北魏孝文帝在