

D632-8

247

以案说信访

中国行政管理学会信访分会 编

主 编	梁 川			
执行主编	李振洪	潘菊圭		
编 委	毛绳墨	刘铁华	李振洪	
	曲绍荣	胡宗良	梁 川	
	潘菊圭	魏仲民		

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以案说信访/中国行政管理学会信访分会编. —北京:
中国方正出版社, 2002.1

ISBN 7-80107-520-X

I. 以… II. 中… III. 信访工作-案例-中国
IV. D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 098812 号

以案说信访

中国方正出版社出版发行 新华书店经销
(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京市四季青印刷厂印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 11.25 字数: 236 千字
2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 17.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

前 言

我们曾经有一个向往，那就是依法信访，把信访纳入法制轨道，做到信访活动有法可依，处理信访事项有章可循。现在，我们有理由相信，这个理想在不久的将来就可以实现。因为我们已经有了一个《信访条例》，许多信访案件可以按照条例的规定解决。但是要把《信访条例》完全付诸实施，还需要做许多完善的工作，需要我们付出艰苦的努力。面前的道路虽然可能很漫长，但是毕竟已经有了一个充满希望的明天。

信访的根本出路在于法制化，以法制达到法治。法制与法治是两个有区别而又相互紧密相连的概念。从一般意义上讲，可以把法制看作是国家制定的法律制度和由法律制度建立起来的社会秩序。所以，在狭义上的用法通常把法制作为法律制度的简称。但是它又不能等同于法律制度，因此一般使用广义上的说法，法制是指管理国家事务的制度化、法律化，即指包括立法、执法、守法等三项内容。法治即指以法治国和依法治国的意思。其中心思想是指有法可依，有法必依，执法必严和违法必究，实行公开、公平、公正的原则。

在我们面前的这部《以案说信访》是近年来收集的信访案例，是中国行政管理学会信访分会 2001 年的征文。既是近年来处理涉法信访案件的总结，又是依法信访的探索，主要是探索。从中我们可以看出，信访工作者的工作是努力的、认真的。它是有关涉法信访的第一部著作，虽然难免有

许多不足之处，但它明明白白地告诉我们，依法信访是大有希望的。中国行政管理学会信访分会曾经出版过一部《在光荣的信访岗位上》，信访工作者以自己的亲身经历述说在信访岗位上的感受；《以案说信访》即以案例来诉说自己的感受光荣，两者异曲同工。

《以案说信访》还给了我们以更复杂的启示：它告诉我们依法信访的重要意义，还告诉我们法制建设对信访的重要作用，还告诉我们要想达到目的必须继续努力。最紧迫的是要在下面的三个方面努力，一是提高工作中的执法意识；二是在工作中继续总结经验；三是要继续提高信访写作水平。而写作水平的提高是基础。我们的工作经验是丰富的，案例多得不可胜数，但是理性认识总是滞后。

《以案说信访》是中国行政管理学会信访会与广大信访工作者的第一部总结信访与法的书，这是一个非常重要的开端，也是广大信访工作者学习江泽民同志“七一”重要讲话和党的十五届六中全会决定的结果。我们有理由相信，只要我们共同努力，脚踏实地地干下去，将定会取得更大成绩。

目 录

来自海峡对岸的感谢

——台商邱创仙与五通村预付款纠纷信访

纪实	陈清水 (1)
厦门信访协调三案例与我的“36 字原则”	林日清 (6)
为了六十五位中方员工	林钟宁 (13)
破产企业信访手记	李玉盘 (19)
春风化雨 老户开怀	陆荣邦 (30)

这里还是一片蓝天

——X 村数百村民集体上访处理侧记	胡智勇 (36)
对农用三轮摩托车主上访的思考	张振忠 (39)
迟到的葬礼	李世玉 (44)
天啊 终于晴了	李玉盘 (54)
“梦”圆了	张富明 (61)
通过法律渠道 解决上访问题	任怀金 (65)
“联名信”引出的公仆情	诸长玉 (68)
千般感激尽在不言中	林吉春 刘晓菊 (73)
吴晓芳终于圆了工作梦	常 信 (79)
一腔赤诚换清流	周 敏 (85)

情理交融谱新篇

——“5.19”特大交通事故善后处理纪实

.....	陈国平 (96)
3.14 事故风波平息始末	张振忠 (101)

以“三个代表”思想为指针 化解集体访 … 王国才 (108)

一起劣质农药造成的重大损害赔偿案查处

始末 …………… 张汉武 (116)

久办未结今了结 …………… 林钦仰 (128)

“太阳从西边出来了” …………… 王中平 (138)

樟湖医疗事故查处始末 …………… 虞立华 (144)

彩弹击中眼球后……

——一起旅游意外伤害纠纷调解始末

…………… 张一生 桂 芹 钟 莉 (156)

一起因边界土地争议引发的悲剧 …………… 张汉武 (161)

35 年老问题 依法稳妥处理 …………… 福建省信访协会 (176)

廿载纠纷 一朝化解 …………… 陈宗铭 (183)

遒劲的句号 …………… 左 其 (186)

张冠李戴起风波 绝路逢生谢公仆 …………… 诸长玉 (195)

想要回家 …………… 郭 晔 李丽华 (198)

精诚所至 金石为开

——厦门联丰商城房屋质量问题信访纪实

…………… 高 芸 (204)

“闹市荒园”的诉说…………… 章亚东 吴小松 (209)

纪氏祠堂的变迁

——记一起宗族械斗案件的始末 …………… 杨国铭 (214)

“我要做一个好市民” …………… 厦门市公安局信访科 (217)

信访干部给老宋坎坷一生的慰藉 …………… 林日清 (223)

一位重执教鞭的“乞丐” …………… 杜海峰 (229)

查工龄查出 40 年冤案 …………… 张富明 (234)

奇尸之谜 …………… 王孝华 (238)

一枝一叶信访情

- 记岳阳县人大常委会主任向公抚 章恒明 (246)
- 一次难忘的信访调查 吴耕野 (253)
- 昔日资助的困难生 今日再获助上大学 许永发 (261)
- 一起二十年冤案的了结始末 刘青友 (264)
- 老采脂上访十多年 排查调处一朝了结 徐吉安 (268)
- 解决两宗信访老案的启示 陈宗铭 (278)
- 检察官管份外事 豆腐坊终被拆迁 郑林峰 (281)
- 昔日弱勢家庭 今朝富裕一族

——一个村妇在厦门上访与创业的经历 ... 郭海滨 (286)

彭冲副委员长“第三次批示”的落实

- 查处郭某上访案的苦辣酸甜 刘类根 (290)
- 漫漫上访路 夕阳西下时

- 农村老年人上访案例纪实 李更生 (294)
- 一位上访妇女的悲惨遭遇 杜海峰 (301)
- 瞧这一家子 李世玉 (308)
- 惩恶扬善 众盼“永安” 李 菊 (313)
- 一起长期集体缠访案件得到处理 潘 莉 (324)
- 倾注真情解心结 徐寿芹 (329)
- “老上访”笑了 尤 计 (336)
- 同仇敌忾斗凶顽 徐邦喜 王元华 (342)

来自海峡对岸的感谢

——台商邱创仙与五通村
预付款纠纷信访纪实

陈清水

2001年3月20日，台商邱创仙给厦门市信访局寄来感谢信称：“本人与五通村投资预付款纠纷事宜于3月19日和解兑现，感谢各级政府协调，同时也有诸多打扰不便之处，特以书信道歉及感谢……”接到此信，信访局的同志不由长长地舒了一口气：长达近4年的信访疑难件，经过各部门的努力，经市信访工作领导小组双月集体办公会的决策，终于得到圆满解决。

未被批准的合同

台商邱创仙先生热心于在祖国大陆投资，1997年由于看好两岸关系的前景和厦门优越的地理环境及人文条件。邱创仙先生在厦门成立了香榭休闲娱乐有限公司，并决定在与金门一水之隔的厦门岛东部——湖里区禾山镇五通村投资兴建娱乐场所。经过协商，1997年5月16日邱创仙先生与禾

山镇五通村签订了合作经营合同书，准备利用五通村的 7.5 亩企业预留地进行合作开发娱乐项目，并分两次预付了 150 万元。合同中同时约定：“合同项目经有关部门批准后生效，如合作项目未被批准，甲方（五通村）应无条件退还全部款项。”

邱创仙先生汇出投资预付款后，立即向厦门市规划局申报项目，但由于该地块属城市控制发展用地，市规划局没有批准，作了退件处理。邱创仙先生只好按照合同中的约定将项目未批的情况通报五通村村委，要求五通村依约将 150 万元投资预付款退还。但此时五通村已将部分预付款用于地块的前期投资，其余的也用于他处，无法将该预付款归还邱创仙先生。邱创仙先生只好向湖里区政府、禾山镇、市台胞投诉中心反映，要求归还 150 万元预付款。

巧妇难为无米炊

市台胞投诉中心接到邱创仙先生的投诉后，十分重视，市台办的领导做了明确指示，要求“组织力量，力求尽早解决，以切实维护台商的正当合法权益”。市台办的经办同志多次联系湖里区、市规划局、市土地局、禾山镇、五通村，希望通过多种渠道解决这一纠纷。但分析起来，几条解决路子都行不通：

——五通村由于村财赤字，挤不出钱来归还邱创仙先生，要通过协商的形式归还 150 万元预付款、解除合同成了水中月；

——市台办也曾告知邱创仙先生通过法律途径提起诉

讼，但邱创仙先生则认为五通村没钱，不但告了没用，还要浪费时间、白搭诉讼费；

——原市领导也高度重视此案，市委、市政府原领导曾亲自出面，多次与市规划局、湖里区政府协商，希望能促成此事，但城市规划依法不得随意调整。

接下来的3年多，市台办、湖里区政府、禾山镇政府多次协调双方，也初步形成了许多解决方案，但最终不是由于村委会集体研究时各村委的意见不一，就是由于村委会没钱而未能达成协议。

排查中另辟蹊径

2000年，全省排查重大信访问题和信访积案时，市台办将邱创仙先生与五通村的投资预付款纠纷问题作为重大信访问题和信访积案报告市委市政府，希望能通过此次排查，解决这一长达3年未决的难题。

市信访局将此案列入此次排查的重点案件，与湖里区政府、市台办交换了意见并多次协商解决办法。林钟宁副局长还与湖里区政府周克芳副区长、市台办投诉中心王葵主任等领导先后3次召集双方协调，并多次到五通村调查了解。2000年12月11日邱创仙先生与五通村初步形成了在一定期限内归还预付款的口头约定。还是由于五通村筹不到钱，事情又陷入僵局。

考虑到此事已近4年未决，且邱创仙先生之兄邱创良先生是台“立法委员”，在台湾有一定的影响，积极协调解决这一纠纷的意义重大，市信访局的同志又积极另辟蹊径，走

访了市规划局、市土地局相关部门，征求专业主管部门的意见。市规划局用地处和市土地局用地处都认为：乡村企业用地不能变相转卖，用这一方法获得的土地不受法律保护，也就是说邱创仙先生与五通村所签的合同是无效的，建议台商通过合法途径获得土地。

合同无效！那只能解除合同并还钱。但五通村没钱，钱从何处来？走访中信访局的同志了解到：由于特区的飞速发展，厦门岛内能用于未来建设开发的地已不多，只剩下厦门岛东部部分地区；随着两岸关系的缓和及三通的预期，政府计划在五通一带兴建对台的码头及旅游观光设施，通往五通村的环岛路也已在建设中……

国家建设需要土地！

解决这一棘手难题的曙光初露，机不可失。市信访局决定将此案提交市信访工作领导小组双月集体办公会讨论。

双月会上柳暗花明

2001年2月14日，市信访工作领导小组召开了新世纪第一次双月集体办公会。在听取有关部门对此案的调查处理情况和解决意见后，市委副书记、市信访工作领导小组组长张昌平提出了解决问题的新思路：由市土地局下属的市土地开发总公司征用该地块，作为政府未来发展建设的土地储备，征地补偿款按规定拨给湖里区政府，由湖里区政府督促五通村用于归还邱创仙先生的预付款；在第一季度之前先由湖里区政府垫付资金给五通村，专款用于归还邱创仙先生，并解除双方1997年签订的合同。会上，张昌平同时要求有

关部门全面调查全市农村企业用地的情况，举一反三防止类似情况的再次发生。

市信访局按照会议精神，落实了邱创仙先生与五通村用地纠纷处理中的具体意见，湖里区政府、市土地房产局也分头就五通村的还款和 7.5 亩地的征用准备做了工作。3 月 16 日，五通村与邱创仙先生签订了归还投资预付款、解除 1997 年签订合同的协议，3 月 20 日，湖里区政府和厦门市土地开发总公司也就 7.5 亩地的征用签订了协议。

“山穷水尽疑无路，柳暗花明又一‘春’”，我想，这正是这一涉台信访问题的很好写照。

【编者按】

在信访部门同志的话题中，经常提起要当好领导同志的助手和参谋。《来自海峡对岸的感谢》一文，正是体现信访部门起助手和参谋作用的具体写照。看了此文，深感处理此种特殊而棘手的信访问题的难度。对无力归还台商投资预付款的五通村，政府既不能代还，也不能运用行政手段，强制他们归还；至于通过司法途径，也可能两败俱伤。还是厦门市信访局的同志做得好，抓住了“国家建设需要土地”之机遇，找到了出路，为早日解决这一难题提出了建议。对此，市委负责同志听取了各方面的意见，作出了决策。文中所说的“春”，真是来之不易，是同志们几年来不辞辛苦的硕果。

厦门信访协调三案例 与我的“36字原则”

林日清

老百姓对办事难是深感头痛的，特别是涉及两个部门和单位“扯皮”的疑难问题，两个部门往往是公说公有理，婆说婆有理，处在中间的当事人往往东奔西走、两头碰壁。在事情不能解决和投诉无门的情况下，当事人往往找到信访部门。作为党和政府办事机构，信访部门有责任、有义务充当中间协调员的角色，及时沟通情况，缓解之间矛盾，最终达到解决问题的目的。这里，笔者以一些实际案例，讲述这方面协调工作的一点粗浅体会。

案例一：血液病患者的苦恼

厦门市在全国率先实行职工医疗保险制度，为广大干部职工解除了治病花钱的后顾之忧，但由于职工医疗保险是一项全新的工作，难免会在实施过程中出现一些不尽完善的问题。2000年3月，市信访局收到几封骨髓纤维化等血液病患者来信。其中一件来信称因患骨髓纤维化，只能靠输血维

持生命，输血费用每次 2000 元，每年输血 8—10 次。而医保中心 2000 年 1 月的文件将这种病况的用血排除在医保之外，这样每年将近两万元的输血费用患者难以承受。

为搞清问题所在，市信访局经办人找到医保中心，了解到最近市医疗制度改革办公室为加强基本医疗用血管理，向各定点医疗机构下发了《关于加强基本医疗保险用血管理的通知》，文件列举了 5 条属医保支付范围之内的医疗用血费用，主要包括抢救用血、烧伤治疗、血友病等情况，对骨髓纤维化和再生障碍性贫血等情况是否属于医保范围的表述则不是很清楚，有的医院对此类问题没有积极地向市医改办咨询反映，而是简单地要求病人自付费用，这就产生了问题。

在我局督办下，医改办和医保中心组织有关人员对我局病人用血情况进行调查了解。在情况查明之后，首先通知医院对患骨髓纤维化、骨髓异常增生和再生障碍性贫血等疾病用血准许病人用医保 IC 卡。5 月 10 日市医改办下发补充通知，进一步明确“对疾病等原因引起骨髓造血功能障碍或严重贫血必须输血治疗的，医保基金予以支付”。这一补充通知就从根本上消除了此类问题，保障血液病患者的医疗用血，完善了厦门市职工医疗保险制度。

案例二：文屏花园拆迁安置房办产权

文屏花园 B、C 楼的居民来信反映，他们是旧城改造的拆迁安置户，作为安置房的文屏花园早在 1995 年 3 月交房至今却未能办理产权。居民找到开发商农房公司，农房公司说拆迁安置工作都委托给拆迁公司了，应该找拆迁公司，而

找到拆迁公司后，拆迁公司又说安置房产权的办理是开发商的责任，而且拆迁协议中没有要拆迁公司负责办理产权的条款，应该找农房公司。

市信访局通过调查得知，拆迁安置房办理产权首先需要市征地拆迁办对拆迁资料进行审核确认后再移交产权登记中心办理，由于拆迁房的资料往往残缺不全和操作上方便等原因，由开发商帮助办理产权工作量和难度较大，习惯上有拆迁公司帮助办理安置房产权的做法。由于当时市农房公司是初次开发房产，对拆迁工作不够熟悉，拆迁协议里头确实没有要求拆迁公司负责办理文屏花园安置房的内容条款。但农房公司曾经把拆迁资料移交给拆迁公司，后农房公司和拆迁公司之间又因为存在着其他方面的一些经济来往问题未能理清而影响了之间的关系，拆迁公司退回了部分资料。目前情况是一部分产权已经由拆迁公司帮助办理，大部分产权未办，未办的部分，一部分资料在拆迁公司，另一部分资料又在农房公司。

考虑到目前农房公司与拆迁公司之间的关系较为复杂，而市征地拆迁办是拆迁资料的确认部门，又与拆迁公司属于同一系统，比较容易协调沟通，而且拆迁办对信访工作向来是非常负责的，市信访局决定把此件交给市征地拆迁办处理。不久后拆迁办就向农房公司和拆迁公司发通知，请两个单位把拆迁资料送交给拆迁办审查确认。一起历时数年的疑难信访就顺利解决了。

案例三：内联企业暂住费用办免征

2000年10月，内联企业厦门龙涛农资公司来信反映，按规定内联企业员工可申请免交暂住人口管理费，但在向公安局户政处办理时要求提交市经协办的批文，而经协办认为1994年以后内联企业不需经协办批文就可注册成立，也就不存在所谓批文。龙涛公司为此多次往返公安局和经协办未能解决。

信访局经办人走访了市户政处和经协办进行深入了解。通过查找档案，找到了最能说明问题的7年前市政府有关简政放权的（1993）综50号文件，文件中明确规定内联企业不需市经协办批文，可直接向工商局办理登记注册。因此可以认定自1993年50号文件发文之日起就已经不存在所谓市经协办批文。由于当时简政放权工作比较仓促，对有些细节考虑得不够周到，造成了一些政策衔接问题。比如这份50号文件就没有考虑到取消内联企业设立的经协办批文以后，内联企业如何认定的问题，而且50号文件也没有抄送给市公安局。公安局户政处在不知有50号文件的情况下，在办理内联企业暂住费免征手续时自然就要求内联企业提供经协办批文。这样就给内联企业带来了不必要的麻烦。

针对这个问题，我局向市公安局发函，向其提供了市政府（1993）综50号文这个政策依据，请其根据实际情况对龙涛农资公司及类似情况进行研究处理。我局还协调经协办与公安局就相关问题进行沟通，研究办理内联企业暂住费免征的具体手续，最后决定在由经协办审核确认可免征暂住费

的内联企业及其职工名单后由公安局办理免征手续。这样内联企业暂住费免征手续办理问题就彻底解决了，政府信誉得到了维护。

通过几次信访协调工作的锻炼，我感到做信访协调工作：

首先，要有一颗“不怕得罪有关部门，热心服务人民群众”的热忱之心，要敢于做信访协调工作。老百姓“无难不信访”，特别是在两个部门之间来回奔波、两头碰壁的情况下，往往要向政府“讨一个说法”，而信访部门就是充当这种“讨一个说法”的地方。对此类问题绝不能为了不得罪有关部门和人员，为了回避矛盾，简单地“抄抄转转”，这种不负责任的做法会更让群众感到“有理无处说”，这种做法是信访工作者的失职，是信访部门的失职，不利于维护人民群众的合法权益，影响党和政府在人民群众中的形象。

其次，信访协调工作有一定的技巧性，要善于做信访协调工作。我试提出信访协调的“36字原则”，即“重在解决问题，而非追究责任；深入调查研究，找准问题症结；及时督办协调，贵在彻底解决”。

“重在解决问题，而非追究责任。”这是因为信访协调案件涉及两个或多个部门和单位，它们本身往往都是坚持各自“原则”，互不让步。从自身角度来讲并无明显过错，只是作为当事人的群众被“夹在其中”，如案例三的情况。作为协调人的信访部门应该撇开非原则性的“谁是谁非”，要以为人民群众尽快解决问题作为信访协调工作的根本目的和出发点，这样才能尽快促成有关部门对问题的研究解决。

“深入调查研究，找准问题症结。”如案例一中问题产生