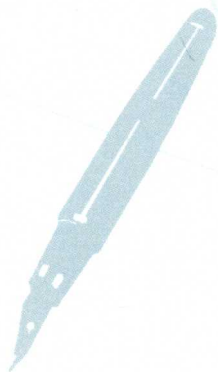


中国当代社会史
研|究|丛|书

李文◎主编



当代中国 信访制度史

吴超◎著

The History of
Letters and Visits System
in Contemporary China



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

国家社会科学基金项目资助
中国社会科学院“登峰战略”重点学科项目资助
中国当代社会史研究丛书
李文◎主编

当代中国 信访制度史

吴超◎著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

2019年·北京

图书在版编目(CIP)数据

当代中国信访制度史 / 吴超著. -- 北京: 当代中国出版社, 2019.2
(中国当代社会史研究丛书 / 李文主编)
ISBN 978-7-5154-0886-6

I. ①当… II. ①吴… III. ①信访工作—工作制度—政治制度史—研究—中国 IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 255817 号

出 版 人 曹宏举
责任编辑 宗 边 王 争
责任校对 康 莹
封面设计 李尘工作室
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010) 66572264 66572154 66572132 66572180
市 场 部 (010) 66572281 66572161 66572157 83221785
印 刷 北京润田金辉印刷有限公司
开 本 720 毫米×1020 毫米 1/16
印 张 18.75 印张 1 插页 312 千字
版 次 2019 年 2 月第 1 版
印 次 2019 年 2 月第 1 次印刷
定 价 68.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请拨打 (010) 66572159 转出版部。

《中国当代社会史研究丛书》编委会

主 编：李 文

副主编：姚 力

成 员：李成武 吴 超 徐轶杰 马 艳

目 录

导 论	001
第一章 溯源：从“谤木”、“善旌”到人民信访的萌芽	017
第一节 古代信访制度变迁与当代借鉴	017
一、古代信访制度考辨	017
二、古代信访制度的主要形式	019
三、古代信访制度的原因分析	026
四、古代信访制度的当代启鉴	028
第二节 人民信访早期实践和制度孕育	031
一、土地革命时期的控告检举制度	031
二、抗日战争时期的信访权利保障	033
三、解放战争时期的信访制度创设	035
四、奠定当代人民信访的制度基础	036
第二章 创建：必须重视人民的通信（1949—1957年）	038
第一节 “五一六”批示与信访工作的开展	038
一、持续上升的来信来访	039
二、信访工作的初步开展	042
第二节 信访制度体系的创建	045
一、信访工作的性质及职能定位	046
二、信访机构的设置	048

三、法规性文件的制定·····	053
四、信访主要工作机制形成·····	056
第三节 信访制度创建的原因与成效剖析·····	064
一、信访制度创建的原因分析·····	065
二、信访制度创建的历史成效·····	071
 第三章 探索：大规模建设中的信访制度（1957—1966年）·····	077
第一节 信访活动的萎缩与制度调整（1957—1961年）·····	077
一、信访活动的萎缩及原因分析·····	077
二、信访制度的调整与变迁·····	080
第二节 信访的活跃与制度探索（1961—1966年）·····	087
一、信访数量的回升及内容的变化·····	088
二、信访制度的发展与探索·····	090
 第四章 挫折：发挥特殊功能的信访制度（1966—1976年）·····	099
第一节 “文化大革命”时期的信访活动·····	099
第二节 信访制度的严重破坏和功能异化·····	101
第三节 以特殊方式开展的信访工作与制度修复·····	102
 第五章 重塑：春风化雨中的信访制度（1976—1982年）·····	107
第一节 拨乱反正中的信访形势及初步治理（1976—1978年）·····	107
一、“文化大革命”结束后的信访高潮·····	107
二、第二次全国信访工作会议召开·····	108
第二节 十一届三中全会后信访制度的拨乱反正（1978—1982年）·····	110
一、十一届三中全会后的信访形势·····	110
二、新形势下信访制度的推进·····	111
三、第三次全国信访工作会议的召开和《党政机关信访工作暂行条例》 的试行·····	119
四、1979—1982年的信访治理状况·····	120
第三节 卓有成效的信访制度建设与非制度化解决信访问题的隐忧·····	121

第六章 法制：第一部《信访条例》制定和实施（1983—1995年）	125
第一节 信访制度功能的重新定位	125
第二节 信访工作体制新局面	129
一、信访办理新形式、新问题	130
二、开拓信访信息汇集新渠道	136
三、各种形式的信访工作交流	137
四、信访工作人员素质的提高和信访理论研究的开展	139
第三节 信访条例制定的深入开展与 1995 年《信访条例》的颁布	141
一、信访条例制定的推进	141
二、1995 年《信访条例》的制度创新	142
第七章 争议：市场经济中的信访制度改革（1996—2005年）	144
第一节 市场经济下的信访洪峰	144
第二节 信访制度改革的进一步开展	147
一、提升党政专职信访工作机构的规格，提高信访干部的职业素质	148
二、废除收容遣送制度，接访制度浮现	149
三、建立信访联席会议制度	151
四、探索信访办理新模式	152
第三节 信访制度存废的争议与 2005 年《信访条例》的颁布	154
一、几种流行观点的分析	154
二、2005 年《信访条例》的新特征	158
第四节 依法治访与制度创新	161
第八章 创新：构建社会主义和谐社会的基础工作（2006—2012年）	165
第一节 新阶段信访制度的功能定位	165
一、新阶段的信访形势与特点	165
二、构建社会主义和谐社会的基础工作	167
三、建立较为完备的信访工作法律制度体系	169
第二节 创新工作体制，构建大信访工作格局	170
一、构建大信访工作格局的路径选择	170
二、构建大信访格局的逻辑与现实的考量选择	174
三、大信访工作格局的实践创新	177

第三节 建立健全信访长效机制	180
一、信访工作综合协调机制	180
二、信访问题排查化解机制	183
三、信访信息汇集分析机制	188
四、信访事项督查督办机制	193
第四节 创新工作方法，从源头上预防和减少信访问题	197
一、领导责任制	198
二、拓宽信访渠道	201
三、社会参与	207
四、加快推进信访信息系统建设	209

第九章 法治：新时代信访制度的改革和创新（2012 年至今）..... 212

第一节 新时代的信访形势和职能定位	212
一、社会主要矛盾的转变与信访形势	212
二、信访制度的重新定位	214
第二节 法治化：运用法治思想和法治方式做好信访工作	216
一、依法分类，推进涉诉涉法信访改革	217
二、取消信访排名，改革信访情况通报制度	218
三、规范信访程序，引导依法逐级走访	219
四、全面推行涉法涉诉案件律师代理制度	220
五、信访立法取得突破，完成《信访法（草案）》	221
第三节 信息化：推动信访工作效能水平和公信力全面提升	222
一、阳光信访，实行网上受理信访制度	222
二、互联互通，构建国家信访信息系统	224
三、探索规范信访信息化新模式	225
第四节 专业化：统筹协调，形成信访工作合力	226
一、加强信访工作队伍建设，提升专业能力	226
二、完善问责考核，打造责任信访	227
三、重视新闻宣传，建立新闻发言人制度	228
四、信访理论研究取得重要进展	229
第五节 以人民为中心，创新群众工作方法	230
一、以人民为中心，为群众排忧解难	230

二、用群众工作统揽信访工作·····	232
三、加强初信初访办理，从源头化解矛盾·····	232
四、启动群众满意度评价机制·····	233
第十章 展望：开启深入推进信访制度改革的新征程·····	235
第一节 信访制度历史发展脉络梳理·····	235
一、信访形势随着国家的社会政治经济的发展而演变·····	235
二、围绕中心，服务大局·····	237
三、制度化、规范化、法治化的历史演进·····	238
第二节 现阶段信访制度存在的合理性探讨·····	240
一、信访制度长期存在的原因分析·····	240
二、信访与人治、法治的辨别分析·····	246
第三节 新时代完善信访制度的机遇和挑战·····	249
第四节 全面深化信访制度改革的路径·····	253
一、统揽全局，从根本上解决信访问题·····	253
二、依法治访，完善信访制度体系·····	255
三、协力合作，健全信访工作格局·····	257
四、融合创新，推动信访治理现代化·····	258
五、把握新时代特征，提高信访工作效能·····	259
大事年表（1949—2019年）·····	261
参考文献·····	276
后 记·····	288

导 论

导论要解决四个方面的问题：一是为什么选择这一研究课题，探讨研究的缘由和意义；二是信访、信访制度是什么，对研究的基本概念进行辨析并加以界定；三是能不能写，即通过对研究的评述，进行可行性分析；四是怎么写，也就是写作的思路、架构和方法的选择问题。

一、研究的缘起

法国年鉴学派认为，史学研究最重要的工作就是提出问题。马克·布洛赫指出：“历史学研究若要顺利开展，第一个必要前提就是提出问题。”历史学家工作的好坏同提出问题的质量高低有直接关系。^①选择信访制度作为研究对象基于以下几个方面的考虑：

（一）信访制度是一个极具中国特色的制度设计

信访是中国共产党在治国理政中创造的当代术语，信访制度是最具有中国特色的社会政治制度之一。信访制度创建于新中国成立之初，而处理人民来信、接待人民来访工作，却早在创建革命根据地、建设人民政权时期就已开始孕育、萌芽。类似信访的制度更有着悠久的历史，可以沿着中华民族五千年的历史长河，直溯源头。

当代信访制度直接源于古代的击鼓鸣冤、拦路喊冤、告御状等申诉制度。中国自古以来重视德治、礼治的治国方略，形成了官纳言于民、民诉言于官的沟通机制。早在原始社会的尧舜时期，就设置有“进善旌”、“诽谤木”^②、“谏鼓”，舜置龙为“纳言”，管理诽谤木、进善旌和谏鼓，“听下言纳于上，受上言宣于下”^③。此后，历代均设有相应的机构与制度，来处理蒙冤受屈者的诉

① 转引自[英]杰弗里·巴勒克拉夫：《当代史学主要趋势》，杨豫译，上海：上海译文出版社1987年版，第56页。

② 晋代诽谤木改称为华表木、表木。晋崔豹《古今注·问答释义》中载：“程雅问曰：尧设诽谤之木，何也？答曰：今之华表木也。”

③ 王利器主编：《史记注译》，西安：三秦出版社1988年版，第10—11页。

愿，信访制度历经几千年历史风雨却从不稍辍。西周时，设置“路鼓”和“肺石”制度受理民怨。在汉代，则出现了诣阙上书的直诉制度。晋武帝时，始设登闻鼓，悬于朝堂或都城内，百姓可击鼓鸣冤。这一制度一直沿用到清朝。此外，尚有“匭函”^①制度、上书制度、“邀车驾”^②制度、通政使司制度等一系列处理信访问题的制度设置。近现代，则有清末士民上书代奏制度、民国时期的陈情请愿制度等。

在当代中国，信访已经形成一套制度完备、功能齐全、机构众多，包括中央和地方的庞大的制度体系。从新中国成立初期的处理“人民来信来访”发展成为一项包括人大信访、行政信访、法院与检察院的司法信访等在内的较为完备的制度体系，至今已颁布《信访条例》以及几百部行政规章、地方性法规及其他有法律约束力的政府规范性文件等关于信访的数量庞大的法律规定。在信访机构设置上呈现出规模化和多元化的特点，除党政机关、审判、检察机关外，工、青、妇等群众组织也都设有信访机构。此外，军队、新闻单位也设有专职信访机构，其工作程序原则与党政机关无异。信访主体多元化，不仅本国公民拥有信访权利，外国人、无国籍人、外国组织也可以提起信访事项。信访形式有书信、电子邮件、传真、电话、走访等多种。

作为一种社会政治制度，在西方国家也存在着类似的信访制度，比如北欧的申诉专员制度、德国的请愿制度、法国的调解专员制度、日本的行政交谈制度和韩国国民苦衷处理制度等，可统称为公民申诉制度。与中国信访制度相比，仅在形式上有相同处，在规范和功能上存在明显差异。西方国家的公民申诉制度往往是议会政治的工具，对处理群体性利益问题和紧急事件等作用有限。新中国建立后的一段时间，介绍过苏联的信访活动，如《人民日报》多次报道列宁如何接待人民来访的故事。^③但是，中国的信访制度却不是从苏联学来的，没有任何资料显示在信访体制方面中国曾取经于苏联。二十世纪七八十年代，我国也介绍过社会主义国家罗马尼亚的信访情况^④，而此时我国的信访体制已经运行几十年了。

① 古代朝廷收纳臣民进言和申诉书表的匣子称作“函”或“匭”。

② 邀车驾又称迎车驾、拦车驾，即皇帝外出车驾经过时，于路旁喊冤申诉，俗称“告御状”。

③ 《列宁怎样对待群众来信来访工作》，载《人民日报》1955年4月22日，第3版；《要倾听群众的呼声——列宁重视信访工作的故事》，载《人民日报》1978年12月7日，第3版。

④ 《发扬社会主义民主的有效形式——记罗马尼亚的群众信访工作》，载《人民日报》1978年12月6日；《密切党政与群众联系，推动社会主义发展》，载《人民日报》1979年4月16日；《罗马尼亚信访工作耳闻记》，载《人民日报》1980年1月24日。

（二）信访制度是一个受到广泛关注的时代课题

作为党和政府联系人民群众的桥梁与纽带，信访制度作为极具中国特色的高度灵活和充满活力的政治机制，在中国政治体制框架中发挥着重要作用。随着国家政治经济的发展变化，信访工作始终围绕中心、服务大局，适应不同历史时期国家治理的特殊要求，为开创中国特色社会主义事业发挥了不可替代的重要作用。

一方面，信访制度面临着现实中和学理上的双重困境，充满困惑与争议。2003年，收容遣送制度废除，出现“信访洪峰年”，信访制度引起了社会各界的广泛关注。信访制度的存废成为当时争论的焦点。2005年《信访条例》的颁布使争论暂时告一段落，然而却远未结束。学界更多的是关注信访制度合理性研究以及改革路径和方向的研讨。当前，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，不稳定不确定因素增多，在经济体制持续深刻变革、社会结构持续深刻变动、利益格局持续深刻调整、思想观念持续深刻变化的大背景下，大量深层次的矛盾通过信访渠道显现出来，很多尖锐的社会矛盾都向信访渠道集中，社会治理的任务越来越艰巨繁重、标准要求越来越高，信访制度改革创新面临着更大的考验。

另一方面，信访制度又受到高度重视。信访工作诞生之初，就是要成为联系党和政府与人民群众之间的桥梁和纽带。信访由最初的“加强和人民联系的一种方法”^①，发展到具备政治参与、权利救济和维护社会稳定的重要功能。2007年3月，中共中央、国务院联合颁发的《关于进一步加强新时期信访工作的意见》指出，信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作。^②2012年，中共十八大报告明确“在改善民生和创新社会管理中加强社会建设”，把“完善信访制度”列为加强和创新社会管理的重要内容。^③信访制度改革已被纳入全面深化改革的总目标，是创新社会治理体制的重要内容。2017年，第八次全国信访工作会议传达习近平对信访工作的指示，“把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作”。^④中共十九大报告指出，坚持以人民为中心，坚持人民主体地

① 毛泽东在1951年“必须重视人民的通信”批示中指出，“要把这件事情看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度。”

② 中共中央国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》，《人民日报》2007年6月25日。

③ 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社2012年版，第35页。

④ 《人民日报》2017年7月20日。

位,“把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”。^①信访不仅承担着化解社会矛盾的传统功能,也发挥着构建和谐社会的基础性作用;不仅是党和政府密切联系人民群众的桥梁和纽带,也是实现社会风险评估、促进科学民主依法决策的重要环节;不仅承担着维护社会稳定的新任务,也肩负着构建共建共治共享的社会治理新格局的使命。

(三) 信访制度史研究是一个亟待加强的重要领域

当代中国的信访制度史,是中华人民共和国政治制度史、社会史和政治体制改革史的重要组成部分,对其进行系统研究,有助于深入研究中华人民共和国的历史,更加具体地认识中国特色社会主义的“特色”之所在。然而,长期以来,有关信访制度史的研究在党史和国史研究中却处于一种被忽视甚或遗忘的状态。

通过文献检索,发现对信访问题的研究大多数是从政治学、社会学、法学甚至新闻学角度,信访史方面的专著也只是有限的几本。胡中才《古代“信访”史话》一书对中国古代信访活动、信访法律、信访机构雏形等信访文化遗产进行了广泛的探讨,总结了古代“信访”活动的经验与教训。^②刁杰成《人民信访史略》^③是唯一一本系统分析和介绍自新中国成立至1995年期间信访工作发展史的专著。该书详细地介绍了我国信访制度的建立、发展和演变,填补了人民信访制度史的空白,是迄今为止信访制度研究中引用最多的历史资料文献。张宗林主编《中国信访制度史研究》,仅在第六章论述了“当代信访制度的形成及演变”。^④一些地方志书专设信访志,如《甘肃信访志(1949—1989)》《天津通志·信访志》^⑤,对纷繁复杂的信访史料进行了耙梳梳理,对信访制度史的研究有着重要的借鉴意义。其他诸如信访学概论、信访工作常识类著作对自古以来的信访作了详略不等的概述,对信访活动史、信访机构的形成演变、性质作用、工作的方针原则、信访活动的特点规律、信访信息的分析利用等作了初步的比较系统的归纳总结。迄今为止,尚无对信访制度的创建发展演变进行全面系统考察的史学专著。新中国信访制度,创建于共和国成立之初,围绕着党和国家的中心工作,伴随和见证了中国特色社会主义

① 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社2017年版,第17页。

② 胡中才:《古代“信访”史话》,武汉:湖北人民出版社2000年版。

③ 刁杰成:《人民信访史略》,北京:北京经济学院出版社1996年版。

④ 张宗林主编:《中国信访制度史研究》,北京:中国民主法制出版社2012年版。

⑤ 苏度主编:《甘肃信访志(1949—1989)》,兰州:甘肃民族出版社1991年版;天津市地方志编纂委员会编:《天津通志·信访志》,天津:天津社会科学院出版社1997年版。

道路的风雨探索历程。加强信访制度史研究,有助于深化对党史、国史研究的理解和认识。

(四) 信访制度史研究有助于凝心聚力、服务大局

中国史学历来有经世致用、资治教化的传统,中华人民共和国史的研究从一开始就继承和发扬了这一传统,自觉地为党和国家的工作大局服务,为建设中国特色社会主义事业服务。这是国史研究的方向,也是国史研究自身发展的关键所在。^①由于国史研究的是刚刚过去和正在发生发展的历史,所以它不仅要“总结历史”,而且要“说明现在”,真正起到“资政、育人、护国”的作用。

加强信访制度史研究,有助于发现历史规律。新中国信访制度创建近70年来的历史经验十分丰富,其中蕴含着大量带规律性的东西。一些基本的重要的规律已经被陆续发现,但还有许多规律有待发现;即使已被发现的规律,也有待人们通过新的实践去深化认识。“对于过去的新的理解同时也就给予我们对未来的新的展望,而这种展望反过来成了推动理智生活和社会生活的一种动力。”^②历史证明,中国特色信访制度的建立,适应社会发展的需要;进一步完善信访制度,符合人民群众的新期待。

中国共产党始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,十九大报告提出“不忘初心,牢记使命”,中国共产党人的初心和使命就是“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”。^③这个初心和使命是激励中国共产党人不断前进的根本动力,也为实现中华民族伟大复兴提供了不竭之源。信访制度是了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作,加强对信访制度史的研究,有助于把握社会主要矛盾变化对信访工作的新要求,为信访制度改革奠定系统的理论基础,为我国的信访学研究积累智力成果和知识沉淀,为开创信访工作新时代提供历史借鉴和智力支持。习近平指出:“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的。”^④信访制度具有显著的中国特色和独特的优势。加强信访制度史研究,有助于澄清事实,端正态度,加深认识,发现规律,增强道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,有助于推进共建共治共享的社会治理新格局,确

① 朱佳木:《国史研究的现状与前景》,载《教学与研究》2002年第1期。

② [德]恩斯特·卡西尔:《人论》,甘阳译,上海:上海译文出版社2004年版,第92页。

③ 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社2017年版,第1页。

④ 《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社2014年版,第105页。

保社会既充满活力又和谐有序,实现国家的长治久安和人民的安居乐业。

实践永无止境,创新永无止境,研究永无止境,从历史的角度探讨信访制度昔日的辉煌和今日的困境,寻求信访制度变迁的过程及其所遇困难的根源,对当前信访制度的改革具有极其重要的现实意义。

二、基本概念的界定

当代中国信访制度史研究,是中华人民共和国史中的一项专题史研究。目前学术界对于中国当代史、共和国史和中国现代史在概念使用上存在模糊认识。^①对“国史”尚没有统一的定义。本书中国史是指中国人民在中国共产党领导下进行社会主义革命、建设、改革的历史过程,研究中不涉及港、澳、台地区的内容。因此,当代中国信访制度史研究范畴包括中华人民共和国建立以来信访制度的确立、完善和改革。

(一) 信访

“信访”是在当代中国话语体系中产生的一个新词汇,是“来信来访”或者“写信上访”的简称。在《辞海》中没有“信访”这一条目,《汉语大词典》于1986年首次把“信访”一词列入,解释为“群众来信来访的简称。指人民群众致函或走访有关部门,反映情况,并要求解决某些问题”^②。《现代汉语词典》解释为“人民群众来信来访(多用于团体机关)”^③。“信访”一词是信访工作长期实践的产物,经历了很长的时间才被确定下来。中国共产党建立之初,就有了信访工作,但因信访数量较少,规模较小,所以没有形成“信访”这个名词。新中国成立后,随着信访数量的不断增多,规模不断扩大,逐渐形成“信访”这一概念。

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。1951年3月,中央人民政府政务院秘书厅成立“群众信件组”,6月7日,政务院发出《关于处理人民来信和接待人民来访工作的决定》,正式把“处理人民来信和接待人民来访”列为各级人民政府的工作。1963年12月,国务院秘书厅制定的《信访档案分类方法》已经使用“信访”一词。1966年7月,中共中央办公厅把专门负责信访工作的中央办公厅秘书室改为“信访处”,在党政机关内部正式

① 朱佳木:《共和国史、当代史与现代史三者关系的思考》,载《光明日报》2007年3月30日。

② 《汉语大词典》第1卷,上海:上海辞书出版社1986年版,第1412页。

③ 《现代汉语词典》修订本,北京:商务印书馆1999年版,第1043页。

使用“信访”一词。可见,至少从60年代初期以来,在信访机关内部文件和内设部门中,“信访”一词已被广泛使用。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,把人民来信来访称为“信访”;把处理人民来信来访工作称为“信访工作”。^①1972年12月22日,中共中央在转发《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》的批语中,正式在中央文件中使用了“信访”一词。此后,“信访”一词便经常出现在中央和地方的各种报刊上,成为有确定涵义的、为社会广泛接受和普遍使用的专用名词。

学术界对信访的概念一直没有一个统一的界定,主要有广义和狭义两种说法。从广义上说,信访是社会成员或组织之间通过写信和访问的形式所进行的社会交往活动,它包括人与人之间、群众和社会组织管理者之间、部门与部门之间、团体与团体之间的相互通信、访问等。从狭义上说,信访活动仅仅指社会成员或社会组织通过信访形式向社会管理组织及其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。^②在社会生活实践中,“信访”一词更多地被“上访”一词所取代,广大民众将向上级领导和部门反映情况和问题称之为上访,政府官员一般也将农民的信访活动称为“农民上访”,社会上也更多地习惯使用“上访”一词来概括民众的信访活动。在政府规范用语和学术理论研究中则较多地使用“信访”一词。^③“上访”并不仅仅局限于人们的“来访”活动,也包括“来信”的内容。

1995年,中国第一部严格意义上关于信访的行政法规——国务院发布的《信访条例》以法律的形式确定了信访的概念。2005年修订后的《信访条例》基本沿用了这一界定,只是对一些细节作了修改补充。《信访条例》第2条规定:“本条例所称信访,是指公民、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。”^④《信访条例》由于部门和层级的限制,只能从行政机关的角度定义信访,有失完整。现实生活中,信访人的诉求对象除了各级人民政府外,还有

① 《必须重视人民来信来访》,载《红旗》1971年第11期。

② 参见王显堂、陈洪滨主编:《信访学概论》,沈阳:辽宁大学出版社1987年版,第5页;张均法、潘菊生主编:《信访工作手册》,长春:吉林人民出版社1988年版,第51页;中共中央办公厅、国务院办公厅信访局编著:《信访学概论》,北京:华夏出版社1991年版,第5—6页;《信访工作基本知识》,上海:上海人民出版社1995年版,第1页。

③ 周作翰、张英洪:《当代中国农民的信访权》,载《当代世界与社会主义》2006年第1期。

④ 《信访条例》,载《人民日报》2005年1月18日。

中国共产党各级组织以及人大、法院、检察院机关和人民团体、企事业单位及其负责人。《信访条例》颁布后，相当数量省（自治区、直辖市）的立法机关依据《信访条例》制定了本行政区域内的地方性信访法规，从立法机关的角度将信访受理机构的范围扩大到国家机关、社会团体和国有企事业单位。^①

在具体实践中，信访应包括以下四方面内容：（1）在信访机构上，各级党政机关、各级人民代表大会、各级人民法院和人民检察院、军队、社会团体以及企事业单位都设有信访机构，负责处理人民群众来信来访所反映的问题。（2）享有信访权的主体是公民、法人和其他组织。按照该条例第50条的规定：“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。”外国人、无国籍人、外国组织在特定条件下，也可以成为信访的主体。（3）信访的形式包括采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式。（4）信访的内容或信访人的权利包括反映情况，提出建议、意见或者投诉请求。我国目前的信访活动大致可以分为参与类信访、求决类信访、诉讼类信访三种类型。参与类信访主要是指对各级人大常委会、政府及司法机关工作提出建议、意见及批评的信访事项。求决类信访是指大到拆迁、征地补偿、失业保障，小到社区水电煤的维修、邻里纠纷甚至家庭矛盾，找政府信访部门以求解决的事项。诉讼类信访是对已经终审生效的法院判决提出的申诉。^②此外，按来访时的组织形态可分为个人访、群体访和组织访；按信访活动性质分为初访、重复访；一般访、越级访；理性访、非理性访等类型。^③

总之，信访是公民、法人或其他组织通过纸质媒介、电子媒介、电话传真等通信工具或者走访的形式，向各级社会公共机构提出建议、意见或者申诉控告等请求，由其依据法律、政策、习惯进行处理的活动。信访既是一种政治行为，又是一种法律行为，也是一种社会行为，信访的概念具有政治性、法律性和社会性。

在国外，没有与信访直接对应的词语。西方语境下的“请愿”、“申诉”、“请求”、“抱怨”、“抗议”、“接触”以及“写信”与我们所说的“信访”有着很大的差异。将信访翻译为 complaint（申诉）具有部分表达力，即可以

① 《湖北省信访条例》（2006年2月1日施行）首次对不同类型国家机关处理信访事项的程序、要求进行了规范，尤其是对各级人民代表大会及其常委会受理信访事项的范围进行了界定。见人大新闻网，<http://npc.people.com.cn/GB/14957/53050/4813491.html>。

② 参见应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，载《法学研究》2004年第3期；周梅燕：《中国信访的制度困境及出路》，见中国选举与治理网（www.chinaelections.org）。

③ 参见金国华、汤啸天主编：《信访制度改革研究》，北京：法律出版社2007年版，第102页。