

必須重視人民的通信，^{集信}要給人民

的處理，^{趙志平在的亞當家}要把這件事看成是共產黨和人民

加強和人民聯系的一種方法，不要採取揮

舞之不理的官僚主義的態度，^{貴州省干部智力開發中心}要人民

信很好，本人處理困難，^{如果來信不多，本人}應設立適當數的

門機關或專門的人處理，^{必是林昭等}這些信件，^{不要設法}不同是

門處理人民給我來信的秘書室，^{賈子軒}對於要

今年頭三個月信件工作報告，^{編著}你們

我認為這個報告觀點是正確的。

一九五一年一月

貴州教育出版社



信訪學總論

賈子軒 編著

貴州教育出版社

信 访 学 总 论

贾子轩 编著

贵州教育出版社出版发行

(贵阳市中华北路289号)

贵州省社会科学院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.375印张 200千字

印数1—5,120册

1992年2月第1版

1992年4月

第1次印刷

ISBN7-80583-250-1/G·249 定价：4.00元

中共贵州省委书记刘正威同志为本书题词

認真研究努力做好信訪
工作密切同人民群眾的
联系

刘正威
一九九五年

贵州省省长王朝文同志为本书题词

加強信訪理論建設，建
立有中國特色的信訪工作
制度，更好地密切黨和政
府同人民的血肉聯系。

王朝文
一九九一年
三月十日

贵州省人大常委会主任张玉环同志为本书题词

加强信访研究
密切党
和群众
的联系

張玉環

一九九一年

春天的信息

(代序)

贾子轩同志日前告诉我，他撰写的《信访学总论》即将付印了。这个信息使人高兴、振奋、鼓舞，我作为一名老信访工作者，对他在事业上的进展和为发展信访工作所作的努力，表示祝贺和感谢！

《信访学总论》初稿我在去年粗略地看过。据作者介绍，以后做过多次修改，力图去粗取精，做到理论性、知识性和实用性的统一，在有限的篇幅中容纳更多一些有益的东西。这种严谨治学和对读者负责的精神是难能可贵的。在这本书中，作者对信访工作范畴的许多方面进行了比较深入的探索，提出了自己

的见解，回答了人们关切的一些问题。这对于加强信访工作理论建设是有积极意义的。理论是行动的指南。加强信访工作理论建设，是关系到在新形势下做好信访工作的一个带根本性问题。希望有更多的同志予以重视和关心，有更多的新作问世，为逐步建立社会主义的信访工作理论体系而共同努力。

信访工作是党和政府工作的一个组成部分。它为加强党同人民群众的联系，化解社会生活中的矛盾，完成党在各个时期的中心工作，发挥了积极作用。在今后的岁月里，这项工作同样有着旺盛的生命力。

我坚信，信访工作不仅有光荣的历史，还必将有光荣的未来！

郑 幼 枚

1991年2月20日于北京

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 信访学的涵义.....	(1)
第二节 信访学研究的对象和内容.....	(7)
第三节 信访学与其他学科的关系.....	(10)
第四节 信访学的研究原则和方法.....	(13)
第二章 信访活动渊源	(17)
第一节 信访活动的起源.....	(17)
第二节 私有制社会的信访活动.....	(21)
第三节 新中国成立前后的信访活动.....	(29)
第三章 信访活动原理	(39)
第一节 系统原则.....	(39)
第二节 向背原理.....	(43)
第三节 公正原理.....	(45)
第四章 信访工作的性质和任务	(51)
第一节 信访工作的概念.....	(51)
第二节 信访工作的性质.....	(57)
第三节 信访工作的任务.....	(61)
第四节 信访工作的作用.....	(67)
第五章 信访主体和客体	(71)

第一节	信访主体和客体概述.....	(71)
第二节	信访第一主体.....	(76)
第三节	信访第二主体.....	(81)
第四节	信访客体.....	(87)
第六章	信访工作组织.....	(88)
第一节	信访工作组织概述.....	(88)
第二节	信访工作组织的沿革.....	(93)
第三节	信访工作组织建设.....	(98)
第七章	信访工作原则.....	(110)
第一节	分级负责, 归口办理.....	(110)
第二节	实事求是, 调查研究.....	(114)
第三节	以事实为依据, 以政策、法律为 准绳.....	(118)
第四节	积极主动, 就地解决.....	(122)
第五节	解决实际问题 and 思想教育相结合.....	(124)
第八章	信访工作人员.....	(128)
第一节	信访工作人员概述.....	(128)
第二节	信访工作人员的素质.....	(132)
第三节	信访工作人员的培训、考核和使用.....	(142)
第九章	办信接访艺术.....	(148)
第一节	办信接访艺术概述.....	(148)
第二节	办信艺术.....	(150)
第三节	接访艺术.....	(160)
第四节	信访处理.....	(169)
第十章	信访案件查办.....	(181)
第一节	信访案件查办概述.....	(181)

第二节	立案交办和督办	(188)
第三节	案件调查处理	(194)
第四节	审查结案	(200)
第十一章	信访信息	(209)
第一节	信访信息概述	(209)
第二节	信访信息功能	(219)
第三节	信访信息处理	(222)
第十二章	信访法制	(232)
第一节	信访法制概述	(232)
第二节	信访立法	(239)
第三节	信访法的实施	(246)
第十三章	信访统计	(249)
第一节	信访统计的概念	(249)
第二节	信访统计的任务和程序	(255)
第三节	信访统计设计	(259)
第四节	信访统计分析	(265)
第十四章	信访档案	(269)
第一节	信访档案概述	(269)
第二节	立卷与归档	(277)
第三节	信访档案保管和利用	(285)
后 记		(292)

第一章 绪 论

20世纪八十年代以来,我国民主与法制建设日臻完善,人民信访事业空前活跃,信访理论研究也随之崛起。于是,信访学开始问世。信访学的出现,标志着我国社会主义信访工作制度发展到了一个新的阶段。但是,信访学的产生不过几年时间,其理论体系尚处于草创时期。信访学作为一门研究人类社会信访活动规律的新兴学科,可以说还是一株稚嫩的幼苗。加强信访学的研究,培育这株幼苗的健壮成长,已经成为我国信访战线普遍关心和密切注视的重要课题。特别是要在建设具有中国特色的信访工作制度的基础上构建信访学,的确是我们九十年代以至跨世纪后所面临的一项十分艰巨的任务,也是一件具有十分重要的现实意义和深远影响的事业。

第一节 信访学的涵义

一、信访学是研究人类社会信访活动规律的科学

信访学,顾名思义,是研究人类社会信访活动规律的科学。信访活动,是一种社会现象,它随着人类语言文字的产生而产生,随着社会的发展变化而发展变化。从古迄今,人

类社会的信访活动从未间断，虽然各个时期的性质、特点、内容、方式有所不同，但是信访活动这一特殊社会现象却非可有可无，而是成为人们社会生活不可缺少的重要领域。

信访学所说的信访活动，不同于社会成员与社会成员个人之间的书信来往活动，而是指社会成员个人或群体通过书信、访问等多种方式同社会组织、管理者发生联系，社会组织、管理者运用一定的管理方式受理来信来访的一种特殊活动。这种特殊活动的全过程，使社会成员个人或群体同社会组织、管理者相互之间构成了一种特殊关系，即信访关系。

“科学研究的区分，就是根据科学研究对象所具有的特殊的矛盾性。”^①按照马克思列宁主义、毛泽东思想关于唯物辩证法的基本观点，信访关系是对立统一的关系。信访关系以社会矛盾的普遍性为基础，没有社会矛盾就没有信访关系；同时是社会矛盾特殊性的客观反映，没有特殊性的矛盾也同样不存在以信访活动为表现形式的信访关系。信访活动的实质，就是揭露矛盾，解决矛盾，维系正常的社会秩序。社会成员个人或群体在社会生活中遇到的种种困难和问题，当自身的力量不可逾越时，总是寄希望于社会的组织、管理者；社会组织、管理者为使政治、经济、文化、教育等得以稳定地向前发展，也需要采取各种方式直接或间接地受理社会成员个人或群体提出的困难和问题，这就使社会成员个人或群体同组织、管理者之间构成对立统一的矛盾体。信访者和受理者是这一矛盾体的两个方面，两者既有矛盾性，又有统一性。在一定的条件下，矛盾的性质将发生变化。一般地说，当两者在根本利益、政治思想处于对立状态时，社会成员个

①《毛泽东选集》第一版（横排）第1卷，第284页。

人或群体反映的问题和要求，则不可能得到社会组织、管理者的关注和正视，更难于作出正确处理，因而很容易导致矛盾激化。如果两者在根本利益、政治思想上保持统一时，社会成员个人或群体反映的各种问题和愿望，则能得到社会组织、管理者的积极关注和切实正视，千方百计采取措施作出正确处理，矛盾就会趋于化解，克服对立性，发展统一性。矛盾的不断产生，不断解决，循环往复，一次比一次进步，消极因素就变成积极因素，阻力就化为动力，从而促进社会物质文明和精神文明的健康发展。由此观之，信访关系并非某些人说的那样，是“一盆浆糊”、“一团乱麻”，“既搅不清，又斩不断”，而是有它自身的客观规律。人们认识和掌握了信访活动的规律性及其辩证关系，就能够正确处理反映在国家政治、经济、文化、教育等各个领域中的信访问题，促进社会的繁荣昌盛、兴旺发达，维护国家的长治久安。

二、信访学是一门新兴的社会科学

信访学属于上层建筑、意识形态范畴。在有阶级的社会中，信访学具有鲜明的阶级性。在马克思主义产生以前，由于受剥削阶级偏见的束缚，又受生产力水平低下的限制，社会科学未能对社会信访活动这一特殊现象作出全面的历史的理解。只有在无产阶级成为统治阶级，人们运用马克思列宁主义、毛泽东思想的科学武器去深入认识信访活动内部的本质联系和发展的必然趋势，才真正揭示了社会信访活动的客观规律性，从而产生了信访学。实践证明，信访活动不能自发产生信访学。一般地说，产生信访学必须同时具备三个前提条件：一是社会生产力和科学技术的高度发展；二是信访

活动的广泛深入进行，在社会生活中占有重要的位置；三是思想解放，人们有可能在先进思想的指导下，将丰富的信访实践经验升华为理论。

信访活动虽然自古有之，但是，把信访实践经验性的认识上升为信访理论性认识，还是世界上第一个社会主义国家——苏维埃政权诞生以后才有的事。列宁从阅读人民来信、接待群众来访中，高度评价信访活动的重要性。1921年，列宁对《贫农报》编辑维·阿·卡宾斯基谈到农民给报纸的信件时说：“要知道，这是真正的人的文件！要知道，这是我在任何一个报告中都听不到的。”^①同年12月，列宁又在致中央苏维埃各机关领导人的信中指出，人民委员会及其主席在多大程度上切实并立即完成了所有经其办理的大量控告信和申诉信，是衡量“每个机关的劳动生产率的真正尺度”。^②新中国成立后，毛泽东1951年5月16日在看了中央办公厅秘书室关于处理群众来信情况的报告后，向全党和全国发出指示：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事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的态度。”^③我们的党和政府，历来高度重视信访工作，积累了相当丰富的经验，有力地促进了信访理论研究的发展。

信访学产生于我国八十年代，是有它特殊的历史背景的。当时“文革”刚结束不久，党的十一届三中全会端正了

①《列宁传》下册，第546页。

②《列宁文稿》第9卷，第783页。

③《建国以来毛泽东文稿》第二册，第310页。

政治路线、思想路线和组织路线，经过拨乱反正、正本清源，纠正了“以阶级斗争为纲”的左倾错误，全国出现了信访活动高潮，大批冤假错案得以平反改正，人们的思想从长期的禁锢中解放出来，社会生产力和科学技术以喷薄而出之势迅猛发展。随着信访工作在党和国家政治、经济生活中的重要地位日益加强，广大信访工作者对信访活动开展了广泛的理论研究，从而使信访现象的研究从零散到系统，从描述到规范，逐步走向科学化。

三、信访学的基本特征

任何一门学科，都有自身的特征。特征是事物特有规律的反映。信访学具有四个基本特征。

（一）实践性

马克思主义者认为，“真理的标准只能是社会实践。”^① 社会实践，是判定人们对于外界认识的真理性的依据。信访学以人类社会活动为源泉，即以信访实践为客观基础。没有几千年来人类社会的信访实践，就没有信访科学。但是，并非有了信访实践，就有了信访科学。只有伴随着大工业的出现，生产力的巨大发展，人们能够对于社会历史的发展作全面的历史的了解，才能把对于社会信访现象的认识变成科学。所以，信访学是信访实践活动在一定条件下为人们所认识并把握其规律性的产物。

（二）社会性

信访学的社会性含有两层意思：既是一定的社会关系的反映，又是一定社会关系的调节工具。所谓一定的社会关系即信访关系。社会信访关系是信访学所着重剖析的中心内

^①《毛泽东选集》第一版（横排）第一卷，第261页。

容,具体表现为信访主体的权利、义务关系。如何调节社会信访关系是信访学必须研究的重要形式,具体表现为运用政策的、法律的、经济的、思想教育的、民主监督的种种方式。寻求并保持内容和形式的统一有两种作用:一方面使社会信访关系具有相对稳定的性质;另一方面可使社会信访活动沿着正常的轨道有规则、有秩序的发展。

(三) 政治性

社会信访活动是一种政治活动。首先是发起信访的主体,是由各种不同的社会集团、阶层、阶级的成员所构成的。他们发起信访的动机和目的虽属多种多样,但从根本上讲,都是代表其自身的或所属的集团、阶层、阶级的利益和意愿。其次,受理信访的主体,是由居于统治地位的阶级、集团的代表人物所组成的。他们调节信访关系的手段、处理信访问题的政策、法律和策略虽属多种多样,但其根本目的,都是为实现本阶级、本集团的利益和意志,巩固其统治地位。在不同的社会历史时期和同一历史时期的不同国家,信访活动总是从不同的角度反映各个历史时期的阶级关系和各个国家性质不同的各种社会矛盾。在剥削阶级占统治地位的社会制度下,统治者垄断了国家和社会的统治权、管理权,对处于无权或基本无权地位的广大劳动人民实行残酷的经济剥削和政治压迫。信访活动对于统治者来说,既是对被统治者进行压榨和欺骗的手段,又是其内部尔虞我诈、勾心斗角、排斥异己、争权夺利、互相倾轧的工具;对于被统治者来说,仅仅是一副炫目的枷锁而已。在社会主义制度下,广大劳动人民作为国家的组织管理者和社会的主人,人民群众来信来访活动不仅有政治上、法律上的保障,而且可以获得