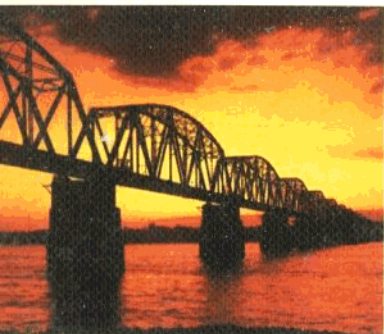




湖南省信访理论研讨论文选

实践与创新

Shi jian yu chuang xin

湖南省信访局

序

中共湖南省委副书记 胡彪

《实践与创新》一书结集出版了，可喜可贺。这是一本论文集，一本由湖南省信访局精心组织，体现全省广大信访工作者信访理论和信访实践的智慧之集。该书作者们置身于时代大背景，围绕构建“大信访”格局，探索信访工作的规律，或立足于宏观，谈经论纬，抒远见卓识；或着眼于细处，探幽析微，发真知灼见；或总结经验，作他山之石；或展望未来，发先导之论。虽说是自家之言，但篇篇都是非常真切的所感所思所悟，难免缺憾，但不乏深度；难免偏颇，但不乏新意。所以，从这个意义上来说，这本论文集的出版，既是对我省近年来信访工作成果的一次很好的总结，也是对我省广大信访工作者理论修养水平的一次很好的检验。我相信，它必将对我省信访工作的发展产生极大的促动和深远的影响。

我们党历来高度重视信访工作，注意倾听人民群众的呼声，把它作为密切联系群众的重要渠道。早在 1951

年，毛泽东同志就告诫我们：“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。”这一告诫奠定了信访工作半个世纪坚实的发展基础。以邓小平、江泽民同志为核心的第二、三代党中央领导集体十分重视信访工作。邓小平同志指出：“接待群众来访和处理人民来信，是党和人民政府联系群众的重要形式之一”，“一个政党，就怕听不到人民的声音，最可怕的是鸦雀无声”。江泽民同志反复强调：“信访工作是我们党和政府发扬民主、体察民情、联系群众的重要渠道”，要求党和政府时刻保持与最广大人民群众的联系，最大限度地维护人民的根本利益。半个世纪来，信访工作在党的三代中央领导集体的高度重视和亲切关怀下，取得了很大的成绩，不仅极大地丰富了我党群众工作的实践，为党风建设、干部队伍建设积累了宝贵的经验，而且为党和政府团结、带领广大人民群众进行社会主义物质文明和精神文明建设发挥了不可替代的桥梁和纽带作用。

正确的理论源于实践，并随着实践的发展而发展；同样，正确的实践有赖于马克思主义理论的科学指导。半个世纪来的信访工作之所以取得令人瞩目的成绩，除了与党和国家领导人高度重视、亲力实践密不可分外，也与信访理论的进一步发展为不同时期的信访工作提供

及时的指导有重要关系。当前，我国已进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段，改革进一步深化，对外开放进一步拓展，特别是随着我国加入世界贸易组织，经济全球化的步伐明显加快。这一切给我国的政治、经济、文化带来了深刻的变化，为信访工作提供了广阔的发展空间，同时也带来了全方位的挑战。面对新时期信访工作出现的新情况、新问题、新特点，我省各级各部门和广大信访工作者在信访工作逐步走上规范化、制度化、法制化轨道的进程中不懈努力，大胆探索，不断升华，积累和掌握了丰富的实践经验和不可多得的实证数据，为信访理论的发展和成熟付出了辛勤的劳动。《实践与创新》一书就是这一探索的体现。

刚刚闭幕的党的十五届六中全会通过了《关于加强和改进党的作风建设的决定》。《决定》强调指出，马克思主义执政党的最大危险，就是脱离群众。加强和改进党的作风建设，核心问题是保持党同人民群众的血肉联系。这无疑赋予了广大信访工作者以更重的责任，对做好新时期的信访工作提出了更高的要求。认真贯彻落实六中全会《决定》精神，首先要提高认识，加强领导，强化信访工作领导责任制。各级党委、政府主要领导作为信访工作的第一责任人，要切实负起责任，亲自抓信访工作。要健全领导干部信访工作责任追究制度，对因工作失职，无视群众疾苦，激化矛盾，引发事端，造成不良后果的，严肃追究有关部门和领导的纪律责任。其

次要进一步畅通群众信访渠道，坚决纠正对群众上访搞“拦、堵、卡、截”。要增强对人民群众的感情，多做得人心、暖人心、稳人心的工作，把党和政府的温暖送到人民群众的心坎上。要深入基层，深入调查研究，了解民情，体察民意。要切实转变作风，通过领导接待日、领导下访等多种形式，保持与群众的经常性联系。三是要把为群众解决实际问题作为信访工作的出发点和落脚点。群众来信来访，大多数反映的是他们在生产生活中遇到的具体困难和实际问题，各级信访部门要想群众之所想，急群众之所急，帮群众之所需，应该解决而又能够解决的，抓紧及时解决；一时难以解决的，将困难和情况向群众说清楚，求得群众的谅解；对群众的一些不合理的要求，做好耐心细致的说服教育工作。对群众来信来访反映的问题，要加大督办力度，纠正和杜绝一转了之、一交了之、不督不办、不问结果的现象。四是要增强法制意识，依法维护人民群众的民主权利和根本利益。坚决贯彻实施《信访条例》，加强对广大干部特别是基层干部的法制教育，提高依法行政、依法处理信访问题的能力和水平。同时，积极引导群众依法有序地进行信访活动，维护正常的信访秩序。

在理论的百花园中，信访理论还是一朵刚刚绽放的葩蕾，需要我们细心的培育。在本书付梓之时，我衷心地希望全省广大干部，尤其是从事信访工作的干部及专家学者，在繁忙的工作之余，认真学习马克思主义哲学，

学习毛泽东同志关于信访工作的一系列重要论述，学习邓小平理论，以江总书记“三个代表”重要思想为指导，在省委、省政府的领导下，与时俱进，锐意创新，在实践上不断取得新成果，在理论上不断获得新创见。借此机会，向全省从事信访工作的同志为湖南经济和社会发展所作出的积极贡献表示衷心的感谢。

2001 年 12 月于长沙

目 录

序	胡 彪(1)
---------	----------

指 导 论

推进经济决策民主化科学化的重要途径 ...	储 波(3)
-----------------------	----------

切实加强和改进信访工作 努力推进机关干部	
----------------------	--

作风转变	谢康生(12)
------------	---------

浅析信访工作在处理人民内部矛盾中的优势和	
----------------------	--

作用	唐之享(24)
----------	---------

邓小平信访观探寻	邹伯钧(37)
----------------	---------

建立“大信访”工作格局的思考	刘宗林(47)
----------------------	---------

适应新形势要求 构建“大信访”格局	
-------------------	--

.....	龚武生(53)
-------	---------

建立“大信访”工作格局的理性思考	
------------------	--

.....	李仁生 姜汪炬(64)
-------	-------------

浅谈“大信访”形势下的工作方法	陈美华(73)
-----------------------	---------

试论“大信访”工作格局的时代要求与构建	
---------------------	--

.....	权正球(79)
-------	---------

按照“三个代表”的要求做好当前信访工作	
---------------------	--

.....	辜建格(87)
-------	---------

主体论

- 充分认识和发挥信访工作在领导决策中的作用
..... 李少甫(95)
- 充分发挥人民信访作用促进党委科学民主决策
..... 劳动(106)
- 对领导包案处理重大疑难信访案件的几点思考
..... 扶波(114)
- 浅谈主要领导在处理信访问题中应发挥的作用
..... 李牛华(121)
- 领导干部在信访工作中如何发挥主导作用
..... 邱初开(127)
- 坚持领导接待日制度与领导作风的改进
..... 谭谦 李衡湘(132)

构架论

- 努力造就一支高素质的信访干部队伍 蒋新祺(141)
- 信访工作者忠实代表人民利益之管见 刘锡连(147)
- 信访工作者要讲学习讲政治讲正气 张丽萍(154)
- 加强人大信访工作 支持人民当家作主 ... 高增道(157)
- 浅谈计划生育信访工作的宏观控源 李镜明(165)
- 土地信访问题的成因和对策 何铁城(169)
- 试论信访监督与惩治腐败 莫云祥(175)
- 信访信息在妇联维权工作中的作用
..... 吴志玉 夏杏元(183)

法院申诉信访工作的新思路——申诉听证

..... 孙 平(187)

对特困企业信访工作的几点思考 彭海绪(192)

立足宏观控源努力推进纪检监察信访工作改革

..... 省纪委信访室(199)

基层信访干部应具备的心理品质 胡发秀(206)

基层信访工作存在的问题与解决途径 姜朋云(213)

树立群众观点做好乡镇信访工作 廖旭坤(218)

贴近群众生活做好基层信访工作 莫同春(225)

运 作 论

“三访”的成因、走势与对策思考 罗月林(231)

解决上访老户问题的几点思考 龚佳禾(241)

着眼“五个结合” 做好信访文章 邓三龙(247)

抓好“四个到位”确保渠道畅通 侯林青(255)

正确处理群众集体上访问题的探讨 邱伯安(259)

异常集体上访的特点、成因及对策

——对 100 起异常集体上访的分析与思考

..... 邓水松(267)

对新时期集体上访问题的思考 谢云山(273)

浅谈当前信访形成的主要原因与对策

..... 中共邵阳市委办综合调研室(279)

市场经济条件下信访工作面临的挑战与对策

..... 李科明(285)

确保信访渠道畅通要做到“四个必须” ……	宋友达(290)
群体性事件的成因、特点及处置办法	
……………	望城县信访办公室(294)
浅谈集体上访 ……………	庠文军(299)
浅析集体上访的成因及对策 ……………	范民强(305)
浅议农民越级上访的原因与化解对策	
……………	杨杰文 彭绍友 尹建新(313)
地方人大信访工作实践“三个代表”思想初探	
……………	肖芳葵(320)
试论信访工作在处理人民内部矛盾中的作用	
……………	陈智慧(325)
信访信息采集管论 ……………	刘武全(333)
浅谈信访工作在正确处理人民内部矛盾中的	
作用 ……………	朱长勇(340)
把握“四个环节”提高乡镇信访查办质量	
……………	肖亦雄(345)
试论信访工作在经济建设中的服务功能及其强化	
途径 ……………	邹建军(351)
要提倡学点矛盾论	
——也谈做好新时期的信访工作 ……	吴佐华(357)
信访工作为企业发展服务之管见 ……………	陈有谋(363)
对做好当前信访工作的几点思考 ……………	胡宗清(369)

指
导
论

推进经济决策民主化科学化的重要途径

储 波

信访工作是党和政府联系群众的重要渠道，是坚持和发扬民主，促进决策民主化、科学化的重要途径。各级政府一定要深刻认识新形势下信访工作的重要性，高度重视和充分利用信访这条途径，认真了解民情、听取民意、集中民智，实现决策的民主化和科学化。

一、信访工作与经济工作密切相关，进一步加强信访工作，有利于促进经济决策的民主化和科学化

信访工作与经济工作密切相关，可以说，我们做信访工作，也是在做经济工作。

第一，信访工作是沟通政府与群众的联系，促进经济决策民主化、科学化的一条重要渠道。经济决策过程是围绕经济信息处理与反馈进行的，是信息处理和变换的过程。决策正确与否，关键取决于有没有掌握真实客观、准确完备的信息。社会主义经济管理是国家受全体人民的委托，代表全体人民的利益和意志，集中各方面的意见对经济进行管理。人民群众参与经济管理和经济决策，除了通过人民代表大会这个主途径外，信访渠道

是一条更直接、更广泛、更经常地参与决策的重要途径。信访工作接触面广，接触层次多，获得的信息也非常广泛，能够反映各个阶层的实际情况。利用信访信息，经过分析、论证，找出其内在联系，把握时机和尺度，有利于科学地、有针对性地制定正确的决策。更为重要的是，我们现在所从事的社会主义现代化建设事业是一项前无古人的开创性事业，又是在非常复杂的国内外环境下推进的，必然会遇到许多新矛盾和新问题。解决这些矛盾和问题，需要我们采取新的方式和方法，通过多种途径做艰苦细致的工作。尤其需要我们充分听取群众的正确意见和建议，切实提高决策的民主性和科学性。改革开放以来，中央制定的一系列经济体制改革和经济发展的重大科学决策，都是不断总结群众实践经验的结果，得到了群众的拥护和支持。比如，农村实行的联产承包责任制、发展乡镇企业等，就是群众创造性实践的总结与推广。所以，政府每出台一项改革措施，每制定一项决策，只有代表人民群众意愿，集中群众的智慧，考虑群众利益和承受能力，才能得到人民群众的支持和拥护，才能不断推进经济改革和社会事业全面发展。1999年，长沙市拟建五一绿化广场，这无论对城市发展，还是市民的长远利益，都是一件大好事。但公布这个决策时一些群众感到很突然，有些想不通，甚至上访。信访部门将这个信息迅速反馈给有关部门。长沙市委、市政府高度重视信访部门提供的信息，分别召开群众代表座谈会，

广泛听取大家意见，完善有关方案，使政府的决策得到了群众的理解和拥护，确保了工程的顺利完成。实践证明，信访工作不仅能够有效地服务于经济工作，而且能够促进决策的民主化与科学化。

第二，信访工作能够及时传递群众的意见，有效地促进经济决策的调整与完善。经济工作是一项十分复杂的系统工程，从决策的制定到决策的执行，再到决策产生效果，有一个复杂的过程。在这个过程中，随着时间的推移、环境的变化、条件的改变，随着实践的发展、工作的推进以及人们认识的变化，原来的决策意见有可能与实际发生偏差，必须不断地调整、完善，才能适应变化了的实际情况。特别是进入新的世纪，国内外环境正在发生深刻的变化，经济工作既面临着新的机遇，也面临着严峻的挑战，实施经济决策的难度更大，制定正确决策的意义更大。这就要求我们必须更加深入实际，研究问题，找准对策。比如推进建立现代企业制度，既要打破旧机制，建立新机制，又要重视职工生活的改善与提高；加快农村经济社会发展，既要引导农民共同参与，又要考虑他们的承受能力，不能加重农民负担等等，都是非常复杂的问题。我们的有关决策是否反映并适应变化了的实际情况，是否符合广大人民群众的愿望，都有一个不断检验和完善的过程。群众会通过信访这条渠道反映自己的感受，提出意见和建议。决策部门通过信访渠道，可以及时调整、完善有关决策，确保决策更符

合群众意愿。1999年，我省在落实中央关于调整收入分配政策的过程中，充分利用信访部门提供的信息，多次召开专题会议研究群众的意见和建议，下发了补充性文件，对原有文件进行了完善，确保了调整收入分配政策的贯彻落实。由此可见，信访信息对于调整、完善决策非常重要。朱镕基总理在谈到信访工作的重要作用时指出：“信访工作能够发挥政策‘调节器’的作用。”所以，我们要加快经济发展，一定要进一步坚持群众路线，认真做好信访工作，充分尊重并汲取群众的意见和建议，不断在实践中调整、完善决策，充分发挥信访工作“调节器”的重要作用，提高决策水平。

第三，信访工作还是调动群众积极性和创造性，促进经济决策落实的重要手段。政府的决策出台以后，关键是要把决策落到实处，只有使决策贯彻落实到位，才能取得实际成效。要落实，必须首先让群众了解、理解这些决策，既要让群众知道要办什么事情，更要让他们知道为什么要这样办事情。近年来，我们实施了一系列重大改革措施，如纺织行业的压锭、分流，煤炭行业的关井压产，小水泥厂、小玻璃厂的清理整顿，企业实施破产、兼并等等，这都是一些十分敏感的问题，都涉及到群众的切身利益，需要我们做细致的思想政治工作和宣传解释工作。实践证明，有很多事情尽管难办，但只要在事先向群众解释清楚，尊重群众，群众是能够理解和支持的。即使是震动比较大、反应比较复杂的一些问

题，只要我们耐心向群众宣传解释，群众也是会理解和支持的。群众的力量是无穷的，只有充分调动群众的积极性和创造性，才能有效地促进决策的落实。在这些方面，信访工作担负着重要的使命，因为信访工作是调动群众积极性和创造性，凝聚群众智慧和力量的天然途径。社会主义市场经济没有现成模式可循，在探索和实践过程中，充分调动广大人民群众积极性和创造性，发挥他们的创造力和智慧，实现共同参与决策至关重要。江泽民同志在十五大报告中指出：“只要我们坚持正确的政策，把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好，就一定能够在我国成功地建立社会主义市场经济，实现国民经济持续快速健康发展。”领导干部和信访部门只要主动进行下访，认真做好上访人员的工作，切实帮助群众解决实际问题，化消极情绪为积极情绪，就能够把蕴藏在群众中的积极因素充分激发、调动起来，进而使广大群众真正认识到政府所作的决策是代表他们的根本利益的，是与他们同呼吸、共命运、荣辱与共的，群众才会积极主动地为经济建设献计献策，更加自觉地执行中央决策，促进经济建设目标和任务的顺利实现。

二、坚持不断改进工作方法和作风，提高信访工作服务水平，有利于促进经济决策民主化和科学化

随着社会主义市场经济的逐步建立和民主政治的进一步扩大，广大人民群众的经济观念、民主意识不断增强，人民群众通过信访渠道参政议政、参与经济建设和