

解决群众信访的

实践与思考

JIEJUE QUNZHONG XINFANG DE SHIJIAN YU SIKAO

李育波 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

解决群众信访的 实践与思考

JIEJUE QUNZHONG XINFANG DE SHIJIAN YU SIKAO

李育波 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

解决群众信访的实践与思考/李育波著. —广州: 华南理工大学出版社, 2011. 9

ISBN 978-7-5623-3523-8

I. ①解… II. ①李… III. ①信访工作—研究—中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 185642 号

总发行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

策划编辑: 庄 严

责任编辑: 庄 严

印刷者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 6.5 插页 2 字数: 130 千

版 次: 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 4 000 册

定 价: 23.00 元

版权所有 盗版必究

李育波同志在解决群众信访现场工作



李育波同志近照



序

我与本书的作者李育波同志在做群众信访工作中相识，也在做群众信访工作中建立了友谊，可我对他有几个“没想到”。

一是没想到他对群众信访工作那么有责任心。我们认同群众信访工作很重要，做群众信访工作很不易，解决群众信访问题很困难。育波同志在斗门区多年分管信访工作，斗门的信访工作虽然一年比一年做得好，但也难免会有群众到省上访，我每次都能听到或见到他来省信访局做上访群众的思想教育工作，把上访群众劝返回斗门。他对群众信访工作不“厌烦”，反而把群众信访工作作为学术进行研究，撰写了20多篇文章，结集出版本书，凝聚了他对群众的感情和对信访工作的责任心。

二是没想到基层领导能亲自撰写那么多文章。他作为斗门区的副区长，分管的工作很多，仅信访工作已很繁重，他能管好这些工作已很不容易，当他第一次把几篇文章寄给我“指正”时，我在有点“吃惊”之余，也有点怀疑他是叫秘书“代笔”的，可当我读了这些文章后，坚信这些文章都是他亲自撰写的。因为书中的多数文章都引用有几个信访案例，从中既可以看到他在第一线亲自指挥、参与化解信访案件的身影，也可以感受到他解决群众信访问题的思考轨迹。没有亲身的工作实践，就不会产生这些思考；没有亲身的实践和思考，也写不

出这些文章。理论来源于实践，又反过来指导实践。信访工作就是在如此循环往复中不断进步、走向科学化。

三是没想到这些文章写得那么好、那么实用。本书分为理论创新篇、制度机制篇、强镇富民篇、基层党建篇等四个部分，其中基层党建篇是育波同志在担任乾务镇委书记期间的一些创新做法和体会。本书的特点是行文朴实、深入浅出，注重以案例说事，通过对群众信访个案的剖析，提升对群众信访工作的理论思考。各篇文章立意深广，既有通过对个案引发的思考，又有诸如“助人与自助”的哲学辨析；既有政府购买社会服务体制的新探索，又有“明白纸”促阳光村务和“促村民投资项目—失地不失中、长期收益”的有效尝试。其中，《努力提高信访维稳工作科学化水平》一文发表于2011年6月23日的《人民日报》理论版，体现了育波同志深厚的理论功底，这在基层领导中非常罕见；有的观点和做法（如“村印镇代管”制度）已被一些地方成功应用于实践。社会在发展、变化，解决群众的诉求也要随之改革、创新，书中探讨了如何“以最好的政府面对群众信访”，如何“以最优质的服务”管理社会……这些实践与理论有机结合的文章，都是实践者爱看的文章，也是基层党员干部和群众最需要的文章。

感知人民疾苦，倾听百姓心声，在解决群众信访的工作实践中集中群众意见，加以深入、系统的思考，这是“从群众中来”；经过分析、研究，化为系统的意见，制定出代表最广大人民群众利益的路线、方针和政策，再回到群众中去，即把党的路线、方针、政策交给群众，

使之化为群众的行动，并在群众行动中检验这些意见是否正确，这是“到群众中去”。

总之，信访维稳问题是当前社会的“热点”、“难点”问题，要解决好这些问题，我们期盼有更多的学者和实践者撰写出这种文章和出版这种书籍，期盼出现更多的像育波同志这样的学习型、思考型、服务型的基层领导。

广东省委副秘书长 广东省信访局局长

陈山明

2011.8月于广州

目 录

理论创新篇

努力提高信访维稳工作科学化水平	(3)
加强社会管理 解决信访难题	(6)
新时期密切联系群众重要性的再认识	(14)
政府购买社会服务体制的新探索 ——以政府自我管理与维护社会稳定为视角	(18)
“助人自助”辨析	(35)

制度机制篇

以“最好的政府”面对群众信访	(43)
依靠群众解决信访问题	(51)
畅通信访之路 敞开司法之门	(62)
用“明白纸”促阳光村务	(73)
“票决”制提升村务决策水平	(79)
“村印镇代管”规范村级权力运行	(83)
四大机制推进村级管理上水平	(88)
以“最优质的服务”推进人口计生工作上水平 ...	(95)

强镇富民篇

学习滕头村的思路和精神 建设新农村

——赴浙江宁波滕头村学习考察的思考与启示	(105)
强镇富民 镇村干部须做到“六要”	(125)
促村民投资项目 失地不失中、长期收益	(131)
合法投资、科学理财 增加村民财产性收入	(140)
创造条件增加村民财产性收入	(148)
让非法的彩民变为合法的股民	(159)

基层党建篇

“我是共产党员”是一面旗帜

——乾务镇让农村共产党员亮出身份和接受监督	(167)
-----------------------------	-------

村官竞考 人才尽显

——乾务镇创新村委会选人用人机制取得显著成效	(170)
------------------------------	-------

村村激荡悠扬乐 奏响和谐时代音

——乾务镇开展“文艺下乡乐农家”活动纪实	(179)
----------------------------	-------

党员干部带头 破解多年难题

——乾务镇石狗村收缴土地承包款和历年欠款纪实	(184)
------------------------------	-------

后记

——情系百姓	(196)
--------------	-------

理论创新篇

努力提高信访维稳工作科学化水平^{*}

基层信访维稳工作是推动科学发展、促进社会和谐的基础性工作。广东省珠海市斗门区作为一个农业大区，近年来随着珠海西部大开发战略的推进和工业化、城镇化步伐逐步加快，各类社会矛盾日益凸显，信访维稳工作压力不断加大。珠海市斗门区始终坚持“发展是政绩，稳定也是政绩”的思路，不断提高信访维稳工作科学化水平，努力为经济社会发展营造良好环境。

更新思想观念。新形势下的信访维稳问题，既是社会矛盾的综合反映，也是群众利益诉求的集中体现。只有多从群众的角度想问题，最大限度地维护群众合法权益，才能有效化解社会矛盾。这就要求广大党员干部破除“就信访抓信访、就稳定抓稳定”的观念，牢固树立以人为本、执政为民的理念，把信访维稳工作放在更加突出的位置。珠海市斗门区改变以往信访部门单独负责的接访工作模式，在全省率先建立区人民接访中心，统

^{*} 本文发表于2011年6月23日《人民日报》理论版。

筹人民调解、行政调解、司法调解三大调解资源和法律援助等法律服务资源，统一受理调处信访问题和矛盾纠纷，解决了很多历史遗留问题。

强化责任落实。群众上访反映的问题往往具有综合性，涉及多个部门和单位。因此，抓好群众信访工作，不能仅靠分管信访维稳工作的领导干部和信访部门工作人员，而应让每名党员干部都负起责任来。从2009年3月开始，斗门区在全区推行“一岗双责”信访维稳工作责任制，按照“属地管理、分级负责”、“谁主管、谁负责”和“谁办错、谁负责”的原则，把信访工作责任落实到党员干部日常工作中、纳入到年终考核体系中，对于工作失误、措施不力引发大规模群众上访事件的主管领导干部和责任人实行严格问责，有效地杜绝了推诿扯皮现象。

创新工作方法。不同时期信访维稳工作的特点和侧重点有所不同，因而需要根据形势的发展变化不断调整和创新工作方法。近年来，斗门区在实践中探索了一系列行之有效的工作方法：成立珠海市首个帮扶困难群体联合会，支持社会组织参与解决影响群众利益的问题；建立健全信访信息系统，搭建网上信访工作平台，广泛收集群众的意见和建议，及时发现可能引发群众上访的苗头性问题；推进重大信访问题“会战攻坚”，集中化解各类矛盾和信访积案；推行“一线工作法”，变群众上访为领导干部下访；推行村组“十户联防”，构建化解矛盾纠纷的工作网络，不断提高治安防控水平。

注重源头治理。解决信访维稳问题，关键在于抓好基层工作。斗门区坚持从改善民生和创新机制入手，努力从源头上减少矛盾冲突。一方面，加大民生投入力度，先后投资 40 多亿元实施多项民生工程，让更多群众共享改革发展成果；积极帮助困难群众享受最低保障、医疗改革、养老保险等各项政策，帮助特困职工及其子女解决就业问题；积极开展“慈善周”、“公益慈善万人行”等活动，筹集扶贫专项基金。另一方面，以党群连心工程为抓手，挑选一批党性强、能力高、作风硬的党员骨干担任党群连心工程联络员，义务为村（居）党组织、联系户服务，增强群众工作的针对性、有效性。

加强社会管理 解决信访难题*

信访部门是党和政府联系服务群众的重要窗口，是社会管理领域里的重要力量，担负着重要的历史使命。2011年是“十二五”开局之年，也是建党九十周年，必须把解决信访维稳突出问题与加强和创新社会管理工作结合起来，进一步加强信访维稳工作，妥善化解各类矛盾，为促进社会和谐稳定多作贡献。

一、转变观念，推进信访职能转变，积极化解社会管理的难题

党的根本宗旨是为人民服务，党的目标和人民的意愿是一致的。一切社会管理工作都是为群众谋利益的工作。社会管理，说到底是对人的管理和服务，就是想办法让老百姓活得有尊严，过得更幸福。但如果把信访群众一概看成是阿斗、群氓、刁民，就失去了管理的基础和有效管理的可能。信访部门作为社会管理的重要门类，

* 本文发表于2011年第四期《跨越》杂志。

作为社会管理的重要力量，必须认真研究社会管理工作，在推进社会管理创新中，创新工作理念，把群众满意不满意作为出发点和落脚点，在思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众，带着责任、感情、爱心做信访工作。斗门区各级信访部门反思传统意义上的信访维稳工作，突破“就信访抓信访、就稳定抓稳定”的陈旧思维，认为群众是改革发展稳定的主体，在新形势下凸显出来的信访维稳问题，不仅是社会矛盾的综合反映，也是群众维护自身利益的现实需求。只有牢固树立人本理念，多从群众的角度来着想，最大限度地维护广大群众的合法权益，才能有效化解很多矛盾。积极探索用群众工作统揽信访工作，完善群众工作载体，畅通联系群众渠道，用群众工作的理念、手段、方法处理群众诉求，从源头上预防和减少信访问题而引发的社会矛盾纠纷的发生，实现由堵到疏、由信访上行到基层化解的根本性转变。前移工作关口，变群众上访为干部下访，变等待来访为主动接访，对可能引发矛盾纠纷的苗头性隐患做到早发现、早解决，防止矛盾堆积。针对农村土地征用、城市拆迁、环境污染、安全事故、权属纠纷等重点、热点信访问题开展专项化解，切实抓好群众反映强烈的各种问题的解决，开展“信访积案化解年”等活动，把信访工作的着力点放在解决问题上，逐步减少信访存量。摒弃信访部门单独负责的接访工作模式，在全省率先创建了区人民接访中心，深入实施人民调解、行政调解、司法调解相互衔接的“大调解”工作机制，整合综治、