

应用信访学

李慕洁 编著

华龄出版社

信访干部培训教材

应用信访学

李慕洁 编讲

华龄出版社

一九九一·北京

0720
79(174)

应用信访学

李慕洁

出版发行：华龄出版社

(北京西黄城根北街11号)

经 销：新华书店

印 刷：北京平谷县玉福印刷厂

787×1092毫米 32开 10.5印张 218千字

1991年6月北京第1版 1991年6月

第1次印刷

印 数：1—16300

ISBN7—80082—123—4/C·9

定 价：4.90元

序 言

李慕洁同志从事信访工作十年有零，举办信访干部培训班亦已数载。他在紧张工作之余，把在信访干部培训班、信访理论研讨班和特邀信访工作讲座上的讲稿重新整理，纂辑成书，这是对信访工作的有益贡献。

这本名叫《应用信访学》的著作，内容丰富，涉猎广泛。它直接或间接地涉及信息学、法学、逻辑学、心理学、行为科学、语言学、文书学等多门学科，并在信访工作的实践上试图与这些学科有机地结合起来，首次做了系统的探讨，这无疑也是具有开拓性的。

这是一本实用性很强的著作，突出地具有这样几个特点：

一.理论性。它坚持实践第一的观点，以马克思主义为指导，系统地总结了作者从事信访工作的经验，并力图使之上升为理论，从理论的高度阐明某些信访现象，具有一定的深度。其中的一些观点，在一定意义上说来，带有普遍性意义。在信访理论研究方兴未艾和纪念毛泽东同志“要重视人民的通信”指示发表40周年的今天，这一著作问世，不仅给信访工作的理论探讨增添了色彩，而且为纪念活动献上了一份厚礼。

二.知识性。作者根据多年积累的材料，经过潜心研究，融入与信访有关学科的理论，扩大了信访工作的认识领

域，丰富了信访工作知识，开拓了解决信访问题的途径。限于篇幅和时间的限制，作者虽然未能象在课堂上那样展开论述，但仍然能够使人深刻地感到信访这一领域，宛如一座尚未开掘的宝藏，蕴含着令人眼花缭乱的知识。这里也是知识的海洋。

三.可读性。作者讲课的特点，大凡听过课的人都知道，有着一一种特殊的魅力。常常妙语连珠，令人叹为观止。说到欢快乐处令人神采飞扬，说到苦痛处令人潸然掩涕。众多的案例，详尽的分析，引导着你以崭新的目光看待历史的积淀，辨别现实的沉渣。这些，当从课堂上搬上方格纸的时候，可惜那方格格太小，以致容纳不了。但是，读者仍然能够从那生花的字里行间，领略到作者在课堂上的风采。

四.实用性。一部著作的是否成功，往往不取决于它的文采，更不在于它给人带来多少的娱乐，而是在于它是否有用。信访问题纷繁复杂，难免没有使人蹙眉的事。当你陷入此种境地，翻开《应用信访学》，也许柳暗花明的体验会使你愁眉顿舒。作者之所以受到历届培训班学员的欢迎，其奥秘就在于此。因此，这部著作不失为各地各部门培训信访干部的好教材。

五.系统性。在作者举办的培训班上，人们渴求知识的愿望和学习的自觉性，使曾经前去考察的人感动不已，认为这是多年未见的景象。究其原因，除上述特点之外，系统性也是其中之一。作者把信访知识，按照它们的属性有机地构成一个联系密切的整体，不仅给人印象深刻，更给人予思想启迪。因而获得了“从来没有这样系统学过信访基础知识”的赞誉。

信访工作是一门新兴的边缘学科。这一论断虽然尚未为社会所公认，但是可以肯定，经过广大信访干部不懈地努力钻研，它一定能够成为一门科学。信访工作的前途无限。

——编者

目 录

第一章 信访学	(1)
第一节 概论	(1)
第二节 信访工作的基本原则	(20)
第三节 信访工作的作用	(38)
第四节 信访部门的任务和职权	(45)
第五节 信访干部的素质	(48)
第六节 信访学	(56)
第二章 信访信息学	(62)
第一节 信息	(62)
第二节 信访信息的种类和特点	(66)
第三节 信访信息的作用	(72)
第四节 处理信访信息的基本要求	(80)
第五节 信访信息的分析	(83)
第六节 信访信息的综合	(87)
第七节 信访信息的传递和储存	(92)
第三章 信访与法学	(95)
第一节 法和法学	(95)
第二节 法和政策	(104)
第三节 信访和法律	(108)
第四章 信访逻辑学	(131)
第一节 逻辑和逻辑学	(131)

第二节	信访实践的思维规律	(137)
第三节	信访实践的思维形式	(148)
第四节	信访实践的辩证思维方法	(167)
第五章	信访心理学	(170)
第一节	心理和心理学	(170)
第二节	应用信访心理学	(181)
第三节	精神病人的上访特征及对策	(210)
第四节	信访干部的心理品质	(219)
第五节	信访者的心理特征	(225)
第六章	信访行为学	(233)
第一节	行为和行为科学	(233)
第二节	群体行为	(241)
第三节	集体上访及其处理方法	(248)
第七章	信访语言学	(268)
第一节	语言和语言学	(268)
第二节	动作语言在信访工作中的应用	(277)
第三节	信访的语言使用	(284)
第八章	信访文书学	(292)
第一节	文书学	(292)
第二节	各类信访文书的写法	(305)
第三节	信访文书的处理	(318)

第一章 信 访 学

【目的要求】

确立以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导的信访学的理论基础及其特点；坚持矛盾分析方法，研究信访活动发生和发展的规律；阐明社会主义制度下信访工作的原则、性质和作用；明确信访干部必须具备的政治、业务素质，发扬自尊、公正、廉洁、奉献精神，牢固地树立起全心全意为人民服务的思想。

第一节 概 论

信访工作是各级党委和政府机关一项经常性的重要政治任务。重视信访工作是我们党和政府的优良传统。在社会主义国家里，人民是国家的主人，人民群众直接地、不受限制地与党的组织和国家机关通信或见面谈话，提出各种要求，表示各种愿望，对各项工作提出意见，反映各种情况，对党和政府的工作人员提出建议或批评，都是人民群众信任党和人民政府的表现，是人民群众具体行使民主权利，实现对党

和人民政府监督的形式之一。党和人民政府通过人民来信、来访，可以经常保持同人民群众的联系，倾听群众的意见和呼声，了解政策执行情况和各种社会问题，发现和纠正缺点、错误，克服官僚主义，改进工作。同时，调节人民内部矛盾，促进社会的安定团结。

信访工作经过长期的实践，积累了丰富的经验，为信访理论提供了事实依据。信访理论知识的提高，为信访工作提供了科学的指导，促进信访工作的理论化、科学化。经过广大信访工作者的不断探索，溶合哲学、社会学、信息学、逻辑学、心理学、行为科学、法学、语言学和写作学等多种学科的理论知识和方法，从感性认识升华到理性认识，逐步发展成一门具有理论体系的信访学科。

信访学是在信访实践中逐渐成熟发展起来的，它的宗旨是为探索信访规律和处理信访问题的方法，建立起信访的理论知识体系，阐明和指导信访工作实践，提高人们对信访工作的认识和实际处理信访问题的能力。

一.什么是信访

信访是指社会成员通过书信、电话、电报、访问等形式，向社会组织、管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交流活动。在我国是指人民群众个人或集体，向各级党和政府机关、群众团体、企事业单位以及各种组织管理机构及其领导人反映情况，陈述意见、建议，提出申诉和要求的社会政治交往活动。

信访工作是指社会组织、管理者受理人民群众来信，接

待人民来访，对群众反映的意愿和要求，进行分析研究，调查核实，按照党和国家的政策、法律和实际情况给予恰当处理；满足群众的正当要求。同时接受群众的监督，广泛采纳群众的合理化建议，了解群众的意向；密切联系群众，汲取群众的智慧，做为领导决策的重要依据。正确处理人民群众来信来访，是各级党委和国家机关、社会团体、企事业单位的一项重要的重要的经常性的政治任务。

“信访”一词，在我国《辞海》中没有这个条目，《汉语大词典》对信访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。（汉语大词典，1986年版第1卷第1421页）。“信访”一词被党政机关正式采用始于1971年，当时《红旗》杂志刊登的《必须重视人民来信来访》一文，首次公开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”。从此，“信访”一词被整个社会所确认。

信访活动是指由信访者、信访工作者、信访形式、信访内容和信访结果等五个基本要素构成的政治交往活动。信访者，是指发起信访活动的个人或群体。在一般情况下，能够参加信访活动的社会成员必须具备两个条件：一是有进行信访活动的权利；二是有能力发起信访活动。此外，信访者不受民族、宗教、信仰、性别、职业和文化程度等条件的限制。信访工作者，是指代表一定的国家、集团或个人行使处理人民来信和接待人民来访的权力和职责的领导者及其工作人员。在我国，信访工作者代表党、国家和人民的利益，行使处理人民群众来信来访的职权。信访工作者的光荣职责，是代表党和政府直接联系人民群众，是党和政府政策的宣传

员，所以不具备任何个人属性。根据《党政机关信访工作暂行条例（草案）》规定的信访工作人员五条守则，信访工作者必须做到：（一）认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想；学习党的方针、政策和科学文化知识；向群众学习，虚心接受群众的监督；不断提高思想水平，改善工作作风。（二）模范地执行党和国家的方针、政策、法律、法令，实事求是，坚持原则，秉公办事，不徇私受贿，坚决抵制和反对不正之风。（三）全心全意为人民服务，热情接待来访群众，认真处理人民来信，如实地反映他们的意见和要求；合理地解决他们的问题，对持有不正确意见和过高要求的上访人员，要敢于和善于做教育疏导工作。（四）顾大局，识大体，主动热情地搞好同有关单位和部门的团结，互相尊重，密切合作。（五）严守党和国家机密，遵守纪律，不得扩散来信来访中反映的情况和问题。信访形式，是指信访活动的方式，即信访者个人或集体采用书信、电报、电话、访问表达意愿、要求解决问题的方式，以及信访工作者采取公开电话、举报信箱、座谈、下访、社会调查、咨询等各种了解社情民意，方便群众，保证信访渠道的畅通等形式。信访内容，是指个人或集体，对过去、现在和未来的各类问题表达意愿、反映情况、询问政策，要求帮助解决问题，其中包括申诉、控告、揭发、检举、批评、建议，和涉及政治、经济、文化、教育、卫生以及群众的思想、情绪、工作、学习、生活、福利等方面的实际内容。总之，大至党和国家的方针政策，小至群众的柴米油盐问题。包罗万象。有关群众生活的“小事”虽然繁琐复杂，但却非常重要。因为，这些事与群众生活密切相关，小事也是大事，不可等闲视之。信访

内容在不同的历史时期，反映着不同的问题，它总是紧紧围绕着中心工作出现的，随着时代的变化而变化。因此信访问题具有很强的现实性。信访结果，是指受理信访问题后的结果。答复询问、实现愿望、满足要求、采纳建议、平反冤假错案、解决思想问题，以及宣传教育、提高群众思想认识，沟通情感等等，都是信访结果。秉公处理信访问题，做到件件有着落，事事有结果，这是处理信访问题的基本原则。对于群众来信，应该给以答复的，要认真负责地答复。根据以往的经验，有八种来信是应该及时予以回复的：（一）向党和政府及其工作人员的工作或作风提出建议、批评以及支援物资、捐献款物的来信；（二）提出合理化建议，并被有关部门采纳，产生了社会效益、经济效益的来信；（三）询问政策、法规和其他问题的来信。（四）要求解决某一问题，而按政策明显不能解决的来信。（五）按“分级负责，归口处理”原则，转请有关部门处理的来信。（六）流露有轻生念头或可能铤而走险的来信。（七）集体联名，有上访可能的来信。（八）已调查清楚并作了结案处理的来信。给群众复信可以密切联系群众，增强党和政府的威信，宣传党的政策和国家法律，减少或避免群众信访活动的盲目性。

信访活动的五个要素构成信访的系统工程，缺少任何一个要素，信访活动都不可能正常进行。

信访活动是社会成员与社会组织管理者之间的交往活动，具有广泛的社会性。同时，这种活动又直接或间接体现着一定的政治关系，所以它又具有政治性。信访活动是测量党和政府各项政策的“寒暑表”、“温度计”，它可以使我们了解人民之所想、所急。倾听人民的呼声，把这项工作做好

了，会更加密切党和政府与人民群众之间的联系，使党的各项政策真正得到落实，并变成群众的自觉行动，充分显示出群众建设社会主义的积极性。

二. 为什么有信访活动

马克思主义认为“存在决定意识”。信访活动作为人们有意识、有目的活动，也是由存在决定的，是存在的反映。

信访活动是受信访者的需要和动机而驱使的。需要是人的思想活动的基本动因。当人们觉得自己有信访的需要时，这种需要就推动人们进行信访活动，以便通过这种活动满足自己的需要。这种需要可能是意图、愿望、信念，也可能是物质的需要或某种目的。

人们的信访活动是有动机的。动机，是人的意识针对特定目标而发出的内驱力或冲动。人的需要是多种多样的，既有物质的需要，又有精神的需要，而且是由浅到深，由低到高，呈螺旋上升趋势，旧的需要完结，又会产生新的需要，周而往复，永无止境。但是，人们的需要不是都能够实现的，经常与客观现实发生冲突和矛盾。当人们依靠自身的力量无法调节这些矛盾和冲突，需要得不到满足的时候，便产生信访动机，产生诉诸社会组织或社会组织管理者，请求帮助解决问题的信访行为。所以，只要有需要，就会产生矛盾，只要有矛盾，就会发生信访活动。正如毛泽东同志在《矛盾论》中指出的“没有矛盾就没有世界”，“否认事物的矛盾就是否认了一切”。矛盾是无所不在，无时不有的。随着矛盾的不断变化，信访活动也随之变化，可能有时会出现高

峰，有时会出现低潮。信访活动客观存在，不以人们的主观意志为转移，无论何时，信访活动是取消不了的。

在社会主义国家里，信访活动既是人们的一种需要，也是人民群众的民主权利。是群众参与管理和监督国家事务、经济事务、文化事务和社会事务的一种重要形式，并且受到党和国家的鼓励及法律的保障。中华人民共和国宪法明确规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”。又规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利；但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复”。中国共产党党章规定：“向党的上级组织直至中央提出请求、申诉和控告，并要求有关组织给以负责的答复”。中国共产党十三届六中全会一九九〇年三月十二日通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》中指出：“鼓励群众反映真实情况。对正确的意见要虚心接受和采纳，能解决的问题要及时解决，对不同的意见要认真考虑，做不到的要据实说明，对不正确的意见也要作出解释并加以引导。不允许对群众的意见采取听而不闻、视而不见、文过饰非、敷衍塞责等错误态度，更不允许压制批评、打击报复”。上述这些条文都明确规定了人民群众和党员享有的民主权利，党和政府的任何一级组织只能鼓励群众行使这种民主权利，而无权剥夺或压制。所以说，信访活动既是一种

需要，又是一种民主权利。这种民主权利，不仅是人民群众的一种精神需要，而且还是每个公民应尽的义务。在这种精神需要的支持下，人民群众可以更好地发扬主人翁精神，关心国家大事，为国家、为集体献计献策，同心同德建设社会主义。

在现实生活中，也有人信访活动产生一种误解，认为信访就是告状，告状似乎就是不安定的因素。其实告状就是社会监督，也是我们党和政府提倡和鼓励的，无可指责。因为某些社会成员政治上的拉帮结派、称王称霸、违法乱纪，经济上的投机倒把、营私舞弊、贪污盗窃，作风上的打击报复、强迫命令、弄虚作假、腐化堕落，以及其他的各种不正之风等等，都需要鼓励和依靠广大人民群众的监督和检举。当前信访发展的趋势，告状仅仅只是信访活动的内容之一，而不是唯一的内容。引导群众参政议政、献计献策、提出合理化建议等等，已成为信访活动的另一重要内容。群众已经从一种权利的要求，向民主的思维转变。随着政治觉悟和文化素质的提高，参与意识越来越强烈，我们要依靠广大群众的主人翁态度和有效参与，从而激励人民群众为党的伟大事业而勇往直前地奋斗。

信访活动作为一种社会现象，有其自身的特点，概括起来有以下几点：（一）客观性。信访活动是一种客观存在的独特的社会现象，它是社会矛盾通过特殊形式的必然反映，它的存在是不以人的意志为转移的。（二）广泛性。一切社会成员都可以发起信访活动，社会各个领域的一切问题也都可能成为信访活动的内容。（三）长期性。有社会矛盾就有信访活动，矛盾是经常存在的，因此信访工作是长期的。

(四) 阶级性。现阶段，在我国，地主阶级、资产阶级已经消灭，大规模的疾风暴雨式的阶级斗争不复存在，但是，在一定范围内，阶级斗争还没有消失，有时还十分激烈。社会上的阶级斗争，也会在信访活动中反映出来。所以，我们还需要用阶级斗争的观点来分析和处理信访问题。(五) 民主性。我们是人民群众当家作主的国家，人民群众通过信访反映各种意见和要求，是当家作主的具体体现。党和政府支持人民群众的这种信访活动，把它看作人民群众参与管理国家事务的民主行动。

三、信访活动溯源

信访活动，在我国历史上，早已存在。在属氏族社会的夏朝建立的最初的国家政权机构中，就有了执掌“纳言”的官职。据《史记·五帝本纪第一》记载，帝舜任命龙为纳言官，其职责是：“听下言纳于上，受上言宣于下”。就是下情上达，上情下达的意思。说明古代一些较为开明的统治者，为了维持其统治秩序，也十分重视广开言路，了解社情民意。据《淮南子·主术训》记载：“尧置敢谏之鼓，舜立诽谤之木”（注：诽谤系议论是非，指责过失之意。）谤木即“以横木交柱头，状若花也，形似桔槔，大路交衢悉施焉”。后来又称谓“华表”。老百姓有什么意见可以刻写在上面。古人说：“天听自我民听，天视自我民视”。就是说，民意代表天意。天的声音您怎么能听得到呢？那么您就听听人民的声音吧？天正在注视着什么呢？那么您就看看人民的眼光吧？后来谤木被龙占领，成为皇权的象征，丧失了它原有的意义和作用。