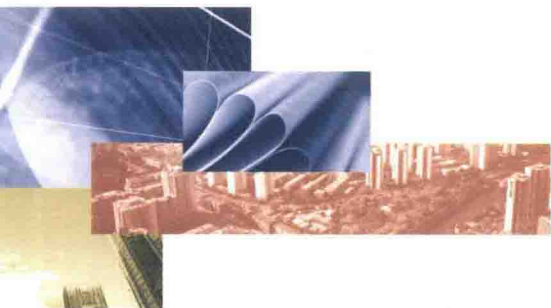




An Analysis of
Letters and Visits Work from Information
Management Perspective

基于信息管理视角的 信访工作分析

任晓春 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



基于信息管理视角的 信访工作分析

任晓春 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

基于信息管理视角的信访工作分析/任晓春著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6490 - 9

I. ①基… II. ①任… 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 (2014) 第 216935 号

基于信息管理视角的信访工作分析

著 者 / 任晓春

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 袁卫华

责任编辑 / 袁卫华

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 239 千字

版 次 / 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6490 - 9

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

◎ 山西大学出版基金资助

◎ 山西省高等学校哲学社会科学研究项目成果（2013208）



An Analysis of

Letters and Visits Work from Information
Management Perspective

摘 要

信息沟通是政府的神经，信息管理是政府的重要行为。信访机构只有信息接收和信息分流的权能而没有信息处理的权能。信访信息的管理不当很可能引发其他针对政治体系的政治压力，因而信访信息畅通的研究显得尤为重要。本书基于信息管理的视角，对信访渠道不畅的表现及原因进行了分析，指出了信访信息渠道畅通的方向。

第一章提出了全书的总论点，即信访从本质上是一种信息渠道。信访信息渠道的畅通要求信访事项所承载的社会信息在政府系统内的有效沟通与处理。然而，现实中却是信访渠道不畅的景象：宏观层面表现为“倒金字塔”形的信访景象、反复循环的信访怪圈、不断激化的信访过程；微观层面表现为入口处的不透明与无序、渠道内的信访存量增加、出口处的结果差异与决而不行。

第二章到第五章从体制、流程、技术、机制四个方面论述了导致信访渠道不畅的情境与原因。第二章从信访工作组织体制和信访事项处理体制两个方面分析了信访信息渠道不畅的原因。党委信访、行政信访、人大信访、司法信访各大系统自身组织设置不合理，系统间的权责关系不明确，都可能对信访信息的输入、提取、分配和反应产生影响。信访事项处理体制的原则性规定也

可能使信访信息不畅。“属地管理”可能使基层政府的责任无限扩大和司法机关的独立性和权威性受到影响；“分级负责”可能导致一些信访事项被合法地下推或合法地上呈，摆脱不了信息纵向沟通的困难；“谁主导、谁负责”可能导致信访事项互相推诿，也可能由于信息处理主体的双重身份、“领导”变更、级别关系等导致信访信息不能公正地处理；“依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”在现实的运用中却受到组织存在的社会环境的影响。

第三章按照信访事项处理的流程——受理、办理、救济三个业务分析了信访信息渠道不畅的原因。在受理流程中，当信访部门（信访局）受理信访事项适用不同的程序时，信息不畅的原因有所差异。当适用报请程序时，信访部门和上级领导都可能对信访信息进行过滤；当适用转送程序时，信访部门可能出现信息分流误差，上下级信访部门、信访部门与有权处理部门之间都有可能出现信息交流中“编码”与“解码”的困难。当职能部门受理信访事项时，上下级职能部门之间的信息识别和信息交流也存在一定困难。在办理流程中，当职能部门直接办理或代为办理时，需要受理主体、办理主体、有权处理机关和信访人之间的信息传递与协调，需要信访处理后的信息反馈；当信访部门直接办理或代为办理时，虽在一定程度上降低了信访信息在政府间的管理难度，但也为政府与社会的信息交流带来新的难点。在救济受理时，常常由于“不予受理”而把信访信息阻止在入口处；救济办理时，由于委托代理而采用交办的形式使复查、复核机关与原办理机关掌握的信息不对称，可能产生信息博弈。

第四章按照信访信息技术的两大平台——信访信息接收平台和信访信息处理平台分析了信访渠道不畅的情境与原因。信访信息接收平台中，信息输入设备的民众使用程度、系统流程和管理

体制都影响着信访信息的输入与接收。信访信息处理的个案平台中，信息办理主体权限、信息即时交互与整合、督办与督查的系统功能，以及电子政务网与信访信息系统的管理体制都影响着信访信息的及时处理。在综合分析平台中，信息采集、存储、分析和共享等的系统功能，以及舆情搜集与分析、政府信息公开等的管理制度都影响着信息的利用与共享。

第五章分析了信访运行机制——权利、权力、资源三大机制不健全所导致的信访渠道不畅。信访权利机制主要分为权利接受机制、权利行为机制和权利限度机制；信访权力机制体现为权力压力机制、权力协同机制和权力约束机制；信访资源机制主要体现为人力资源配备机制和财力资源配置机制。信访机制的完善，不仅需要各种机制的细化，而且要将权力、权利、资源机制咬合，进行系统化的“顶层设计”，只有这样才能从机制上保障信访渠道的畅通。

结论部分对信访渠道畅通提出对策性建议，包括理顺体制与细化机制、升级技术与强化管理、转变观念与内化品质三个方面。信访体制要从信访处理主体的权责和信访事项的范围方面来理顺；工作机制不仅要在程序正义的理念下规范操作程序来细化，而且要在实质正义的理念下完善个性化处理来细化。信访技术的升级要提高系统间的兼容性与整体性，信访技术管理创新要增强制度的一致性与持续性。信访工作者和信访群众应转变观念，强化公共精神，学会合法地参与政治。

序 一

改革开放将中国带入一个大变革的时代。进入 21 世纪之后，中国面临着更为复杂多变的发展形势。社会变革不仅带来社会发展的巨大活力，而且也必然带来各种社会问题；社会变革不仅改变着社会的结构和价值，而且也改变着政府的治理结构和内容，迫切要求提高政府治理能力和水平。现阶段涌现出来的社会问题，使得社会和谐与社会稳定成为政府治理的题中之义；市场化条件下政府组织的公共性与自利性相交织，使得不同层级政府的自主性在政府社会管理中不断凸显。

现阶段，政府社会治理主要体现在社会组织管理、社区治理、信访管理等领域。就信访来说，它不仅体现着社会权利行使的利益博弈与社会保障，而且也体现着政府权力运作的技术特征与内在逻辑。目前关于信访的研究，基本都是在“维稳与维权”的话语体系下、采用“国家－社会”的分析框架来分析信访问题的治理。本书作者于 2009～2012 年间在吉林大学行政学院攻读公共治理与公共政策专业博士学位，在确定博士学位论文选题的过程中，我们曾多次交流探讨，逐渐聚焦在信访问题上，对研究思路和研究方法也越来越清晰。经过近两年的实地调研和潜心研究，作者最终高质量地完成了博士学位论文的写作工作，为自己在吉林大学的三年求学生涯画上了一个圆满的句号。

目前呈现在读者面前的这本书，就是作者在其博士学位论文的基础上修改形成的。在我看来，本书的最大价值也许在于为信访工作研究提供了一个新的理论视角和基本的分析框架。第一章便提出一个基本观点，即信访在本质上是一个信息渠道。基于这样的观点，作者从信息管理的视角对信访工作进行了分析。第二章到第五章，作者基于行政学中层研究的目的——寻找理论与现实的中介，采用“体制－流程－技术－机制”的分析框架透视了政府行为的维度，不仅描述了信访渠道不畅的现实，而且解释了信访渠道不畅的原因，提出了信访渠道畅通的方向。从全书的结构安排到具体内容，无不反映出作者的方法论和理论观。

我相信，作者的这本著作，对于拓展行政学的研究领域，以及理解政府与社会的关系都有一定意义；书中的一些观点和研究视角对于政治学、行政学、社会学的学者与学生，乃至对于公共管理实务工作者都会有独特的价值。我也祝愿，作者能够以此为新的起点，在未来的学术生涯中取得更多更卓著的成果，为我国国家治理体系现代化建设和公共管理学科发展做出更大贡献。

麻宝斌

2014年9月于吉林大学

序 二

本书的作者任晓春博士曾是我的硕士研究生，现在是我的同事和学术知己。晓春是行政管理科班出身，从本科到博士一直潜心学习和钻研行政管理专业。在本科期间，他学习刻苦，打下了扎实的理论功底，以优异的成绩被推荐为免试硕士研究生；在硕士研究生期间，我们曾一起学习、合作，他敏锐的学术直觉和认真执着的钻研精神得到了老师们的一致肯定和赞赏；博士毕业参加工作以后，他对学术问题的敏锐性和驾驭力进一步提高。看到学生的成长和进步，作为老师有一种由衷的喜悦。

就本专著而言，尝试用一种新的分析框架和分析方法去研究一个多学科交叉的问题，其艰巨性不言而喻。读罢全书，不仅可以感受他攻读博士学位时的潜心钻研，更令我欣慰的是发现他视角的独特性和论证的创新性。著名史学家邓拓认为，科学研究主要是尝试解释自己关心的事物的“始、中、终”。本书作者选择具有中国特色政治制度设计的信访为研究主题，聚焦于“信访信息”在政府与社会之间的流通与管理，分析了信访信息流入、流出政府机构全过程，回答了“在什么情况下会出现什么问题、为什么会出现”等问题。可以看出，作者尝试从个别到一般，通过透视政府信息流通中的逻辑，力求剖析现存的解释和完善现有的理论。在我看来，分类分析方法的运用是本书的一大亮点。

分类思想是自然科学乃至社会科学研究中的基本逻辑方法。就政府工作而言，问题处理的路径往往不是一条，有时是相并行的几条。不同的情境下表现为不同的行为逻辑与行为困境。信访信息在社会与政府之间、政府内部机构之间不再是单一的点对点的线性传送，而表现为一种网络的“拓扑”结构。分情境的路线分析，对于理解政府工作及行为有着重要的意义。当然，本书还存在许多令人遗憾的地方，如一手资料和现实案例还比较欠缺等。然而瑕不掩瑜，本书对于分析政府信息、维稳政治的研究等都具有重要的参考价值。

值此《基于信息管理视角的信访工作分析》一书即将出版之际，我感到非常高兴，颇有长江后浪推前浪之感。同时，真诚地希望晓春能够继续保持对学术的激情，勤于思考，潜心研究，在学术上百尺竿头更进一步，为公共管理学的发展尽一份力。

王臻荣

2014年9月于山西大学

目 录

CONTENTS

导 论	001
第一章 作为信息渠道的信访：释义与表现	046
第一节 信访信息渠道释义	046
第二节 信访信息渠道畅通的理想与现实	057
第二章 信访工作体制分析	071
第一节 信访工作组织体制	071
第二节 信访事项处理体制	095
第三章 信访业务流程分析	111
第一节 信访事项的受理	111
第二节 信访事项的办理	127
第三节 信访事项的救济	137
第四章 信访技术平台分析	145
第一节 信访信息接收平台	146
第二节 信访信息处理平台	163

第五章 信访工作机制分析·····	185
第一节 信访工作权利机制·····	185
第二节 信访工作权力机制·····	198
第三节 信访工作资源机制·····	210
结论 关于信访渠道畅通的展望·····	223
附 录·····	230
参考文献·····	271
索 引·····	286
后 记·····	292

导 论

一 研究缘起

（一）研究背景

1951年6月政务院颁布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》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一项专门工作，标志着信访制度的初步形成。信访制度在其实行的过程中，体现出独具中国特色的政治发展景观，在疏通群众利益诉求渠道、维护社会稳定等方面发挥着积极的作用。

改革开放以来，随着经济转轨和社会转型，信访现象不断地涌现。21世纪以来，从中央到地方，采取了一系列旨在密切联系群众、加强信访工作的措施。新时期，中央对信访工作做出一系列重要指示。2002年，党的十六大提出要“深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，切实珍惜民力”。2004年，党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》从加强党的执政能力的高度指出要“健全正确处理人民内部矛盾的工作机制，完善信访工作责任机制”和“建立社会舆情汇集和分析机制，畅通社情民意反映渠道”。2005年实施的新修订

的《信访条例》将信访工作推向了法制化建设的新阶段。2006年8月,胡锦涛明确指出:“信访工作是为人民排忧解难的工作,也是构建社会主义和谐社会的基础性工作。在当前社会矛盾多发的情况下,信访问题是回避不了的。信访工作必须坚持不懈地抓下去。构建社会主义和谐社会需要不断增加和谐因素,最大限度地化解不和谐因素。信访工作要承担起这项任务,力求把一些问题解决在初始状态,把绝大多数矛盾和问题化解在基层,以减轻政府和社会的压力。”同年10月,党的十六届六中全会通过的《关于建设社会主义和谐社会若干重大问题的决定》又进一步指出:“拓宽社情民意表达渠道,推行领导干部接待群众制度,完善党政领导干部和党代表、人大代表、政协委员联系群众制度,健全信访工作责任制,建立全国信访信息系统,搭建多种形式的沟通平台……健全社会舆情汇集和分析机制。”它从构建社会主义和谐社会的高度对信访工作提出了要求。2007年3月,为贯彻党的十六届六中全会精神,中共中央、国务院下发的《关于进一步加强新时期信访工作的意见》^①在更高层面上对信访工作做出了总体部署,成为新时期加强信访工作的纲领性文件和信访工作发展史上具有里程碑意义的重要文献。它明确了新时期信访工作的指导思想、总体要求、目标任务、工作重点和组织领导等,提出了建立信访工作“新格局、新秩序、新机制”和推进信访工作“制度化、规范化、法制化”的目标要求,形成“畅通、有序、务实、高效”的信访工作新秩序,建立健全的问题排查化解机制、工作综合协调机制、工作督查机制、信息汇集分析机制,强调信访问题要在基层特别是县级解决等。2007年10月,党的十七大报告强调“完善信访制度,健全党和政府主

^① 简称2007年中央5号文件。

导的维护群众权益机制”。2008年中纪委等部门又颁布实施《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》；2009年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《关于领导干部定期接待群众来访的意见》《中央和国家机关干部下访的意见》《把矛盾纠纷排查化解工作制度化的意见》。2009年9月，党的十七届四中全会通过的《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》又进一步提出“加强和改进信访工作”。这些文件共同形成了较为完善的信访工作法规制度体系。2008年全国组织开展了“全国县（市、区）委书记大接访活动”，2009年中央进一步推进了联合接访机制，2010年中央又提出用群众工作统揽信访工作机制。这些机制的探索，不断地创新了信访工作机制。2012年信访工作被纳入加强和创新社会管理的整体部署之中，按照党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的要求，调动社会各方面的力量参与化解矛盾纠纷，形成了和谐社会人人共建共享的良好局面。

与此同时，地方各省、自治区、直辖市纷纷开展领导带案下访、公开接访、领导包案等联系群众活动，形成各具特色的信访工作新机制，“贵阳模式”“沈河模式”“义马经验”“绿色邮政”“网上信访”等新思路层出不穷。“贵阳模式”（2003年首创）是人大的“大信访”格局^①：一方面，在人大常委会机关内部由人大信访办、常委会组成人员、机关科级以上干部出面接待群众来访；另一方面，在人大常委会机关外部，约请“一府两院”有关负责同志、人大代表和法律工作者共同参与接待群众来访。“沈河模式”（2004年首创）将与信访稳定有关的行政

① 王金瑛：《人大信访“贵阳模式”及启示》，《人大研究》2004年第11期。

权、司法权、部分干部考察权等权力汇集于信访大厅，有关部门派出干部进驻信访大厅，实行“主要领导挂帅、分管领导负责、大厅主任协调、驻厅单位领导参与和全区各个方面承办”的管理体制，直接处理信访案件。“义马经验”（2005年首创）是具有信访事项直接办理权的行政信访模式：河南省义马市在原信访局的基础上，将与公民利益密切相关、涉访量较大的职能部门工作力量进行整合，组建了群众工作局。此外，北京、山东、湖南等地开通了群众写信反映问题一律免贴邮票的“绿色邮政”，吉林、杭州等开通了群众与政府虚拟沟通的“网络信访”，构建反映民意、缓解民困的便捷通道。

与积极的实践形成鲜明对比的是关于信访工作的理论研究相对滞后。在理论上，进入这个领域就会发现信访工作面临着许多急需做出回答的问题：信访工作如何与法治的现代化相适应，信访工作如何与服务的社会化相适应，信访工作如何与管理的信息化相适应，信访工作如何与管理的民主化相适应……信访工作中存在的诸多问题，需要学者们在普世的价值中清醒地认识中国文化的特殊性，实现公共管理理论的本土化；信访工作中存在的诸多问题，也需要学者们创造性地运用公共行政理论，实现对公共管理实践的随时跟进，开拓信访研究的广大空间。

“科学必须发掘隐秘。”本书所要发掘的“隐秘”是当前信访工作所透视出来的信息管理的困境。信访渠道不是社会矛盾纠纷产生的源头，但担负着化解冲突和解决问题的重任。大量的信访事项进入信访渠道，却得不到及时有效的解决。就目前的信访情况来看，涌现出一些奇特的现象：“倒金字塔”形的信访景象、反复循环的信访怪圈、不断激化的信访过程。这些现象从一个侧面说明信访渠道不够畅通已成为新形势下信访工作中的一个突出问题。这些现象的存在，使信访渠道显得额外拥挤，变得严