

信访理论研究

全国首届“信访与社会矛盾冲突管理”
研究方向教学成果



主 编 吴镒鸣

副主编 王 凯 郭晓燕 施 桐

信访理论研究

全国首届“信访与社会矛盾纠纷冲突管理”
研究方向教学成果

主 编 吴镒鸣

副主编 王 凯 郭晓燕 施 桐

策 划:陆丽云

责任编辑:邓创业

图书在版编目(CIP)数据

信访理论研究/吴镛鸣 主编. —北京:人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-01-014009-4

I. ①信… II. ①吴… 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 228221 号

信访理论研究

XINFANG LILUN YANJIU

吴镛鸣 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:23 字数:320 千字

ISBN 978-7-01-014009-4 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

首先，党的十八大开启了中国发展的新纪元，在这一时代背景下，我们应该结合信访工作实践，进一步认识信访人才培养的重要性。

进入新时期，我国的社会和经济都发生了巨大的变化，各种矛盾在社会转型期不断涌现，这对我们的社会管理提

出了新的要求。信访工作也应在新时期顺应经济社会的发展，不断与时俱进。作为信访工作者，应看清我国新时期信访工作所面临的新形势、新情况和新问题，探索信访规律，破解信访难题，从根本上提升信访工作的水平。这就需要我们应更加重视信访理论研究工作，推动信访工作真正实现科学化、学科化、专业化、数字化发展。在信访工作中树立科学的人才观，确立科学的信访人才标准和人才理念，加强对新时期信访人才队伍的建设和培养。

其次，信访高层次人才培养工作，是推动信访工作真正实现科学化、学科化、专业化、数字化发展的迫切需要。我国一些地方的信访部门已充分认识到，高层次信访人才是推动信访工作实现科学发展的关键性因素，并开始积极探索。

2009年11月25日，经北京市委、市政府批准，北京市信访矛盾分析研究中心（以下简称“研究中心”）成立，这是全国信访系统第一家分析和研究通过信访渠道反映出来的社会矛盾和社会问题的专门机构，也是北京市党政机关中唯一一个利用信访资源专门从事社会矛盾和社会问题研究的研究型机构。研究中心在成立之初即认识到，要推动信访工作实现专业化发展，人才是关键。没有具有较高专业素养的信访人才作为支撑，信访工作将寸步难行，落后于经济社会发展的需要。为了提高信访工作质量，我们需要源源不断地培养出优秀的高层次信访人才，即具有鲜明的政治立场，充分了解党的路线、方针和政策，具备政府公共政策、法律法规、社会工作、心理健康等领域的专业知识，从事信访矛盾化解工作的专业型信访人才。因此，研究中心成立之后，积极开展关于信访基础理论、信访态势和信访风险评估等重大问题的系列研究，并完成多项研究成果，产生了很好的社会影响；同时，研究中心十分重视信访专业人才培养工作，积极推动我国信访高层次专业人才的培养工作。

2011年，北京市委北京市人民政府信访办公室与北京城市学院合作，在北京城市学院开设“信访与社会矛盾冲突管理”方向硕士研究生班，该研究生班是由国务院学位委员会审定的全国首个信访方向硕士研究生班，通过全国硕士研究生统一入学考试录取考生。研究中心与城市学院在开发设置专业课程、创设校外实践教学平台、建立师资队伍发展机制、考核研究生的培养质量等方面进行深度合作，共同创新社会工作专业“信访与社会矛盾冲突管理”方向研究生培养模式，共同培养出符合信访工作实际需要的优秀人才。

在研究中心的引领和带动下，国内部分大学在本科教学中还设立了信访课程，一些高校的信访研究方向硕士、博士的培养工作也正在积极筹备过程中。

2014年夏，首届“信访与社会矛盾冲突管理”方向硕士研究生经过两年的学习，顺利完成了学校设置的社会工作价值与伦理、社会心理学、社会工作法规政策、社会工作实验室技巧、社会工作项目管理、城市社会问题研究等社会工作专业相关基础课程，以及信访学概论、中国信访史研究、高级信访工作实务、冲突与危机管理、信访法制等信访与社会矛盾冲突管理方向的专业课程学习，并在其学术导师的悉心指导下，独立进行研究工作，完成其毕业论文。在此之际，研究中心精选部分硕士研究生的毕业论文，编撰完成全国首届“信访与社会矛盾冲突管理”方向硕士研究生毕业论文汇编。这些论文围绕信访及社会矛盾纠纷化解展开探讨，为新时期信访工作提供了新的理论视角和观点，有些论文还提出了相应的政策建议。

首届“信访与社会矛盾冲突管理”方向硕士研究生顺利毕业是一个良好的开端，相信随着研究中心在信访研究领域的不断深入，定会培养出更多更好的信访领域高层次专业人才，更好地推动信访工作在“依法治国，建设社会主义法治国家”中发挥积极的作用。

陈小君

2014年10月



应用理论和研究方法等，使学生们开阔了视野，丰富了学识，为他们顺利完成学业提供了有效指导。这些努力使得这些专业硕士生从入学之初就能够“接地气”，在双方导师的指导下带着问题在实践中进行学习和研究，真正实现理论与实践的有机结合。这一专业硕士研究生培养模式无疑为推动我国高等教育改革提供了新的范例。

首届信访与社会矛盾冲突管理方向硕士研究生于2014年7月毕业，他们在研究中心及北京城市学院专业导师的共同指导下，完成硕士研究生论文的撰写并顺利通过答辩。他们的论文主要围绕信访理论与信访实践这两个领域展开研究。有关信访理论的论文，集中探讨了新时期我国信访制度改革的思维与路径、信访工作在巩固党和群众基础基本经验的历史考察、依法治国视角下的信访法治化研究、转型期社会利益结构与社会矛盾冲突关系研究，以及转型期我国社会矛盾化解机制等问题。有关信访实践方面的研究，主要涉及环境纠纷的信访解决机制、社会工作介入拆迁工作中社会矛盾冲突化解的可行性、涉法涉诉信访问题的类型化及解决方法、诉求由个体向群体转化的阻断机制研究、中国城镇化进程中社会冲突防控机制，以及群体性事件信访问题等。这些论文研究视野开阔，选题新颖且具有现实意义，阐述论证全面，分别从理论层面和实践层面回答了信访工作领域提出的不同问题。

本书正是对这些论文的一次集中总结。这些研究成果不仅填补了国内高等教育相关领域的空白，而且对社会工作以及信访工作实践也具有重要的参考价值和指导意义。我们相信这些论文结集出版与读者见面，将给信访理论研究带来一股新鲜的活力，同时也为我们认识信访这一极具中国特色的社会主义国家治理方式提供新的视角和新的观点。

是为序。

张宗林
2014年10月

信访是具有中国特色的社会主义国家的治理方式，是社会成员参与社会治理的重要途径。对于信访工作而言，人才的作用也至关重要，只有做到以才为先，才能真正实现信访工作的创新发展。而信访人才的培养必须要结合国家、社会发展的时代特征和现实需要。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。我们认为，推动信访工作实现科学化、学科化，是衡量国家治理能力现代化的一个重要指标，是促进国家治理体系与治理能力现代化的关键，是国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。

— 6 —

型期社会矛盾直接相关，具有相当程度的复杂性。而一些地方党政干部缺乏一定的法律专业素养和法律职业训练，在处理较为复杂的信访问题时，往往显得力不从心。这就要求我们培养熟悉相关领域的法律法规和政策规定的专业性人才。其次，信访高层次人才还需具备职业伦理精神。一方面，信访高层次人才要树立正确的信访工作观，清楚认识到信访工作是党密切联系群众的桥梁和纽带，要有坚定的政治立场，作风优良，坚持为人民服务。另一方面，信访工作者还应树立专业伦理的观念，也就是说信访工作者应恪守信访工作的规范和要求，坚持客观、公正、合理地解决问题，在办理信访案件时要对事实进行全面考察，不偏听一面之词，或根据个人好恶对信访案件作出答复处理，避免引发重复上访和非正常上访。最后，高层次信访人才还需具备较强的研究能力和创新能力，视野开阔，敢于应对新情况和新挑战。

北京市信访工作非常重视信访高层次人才培养工作。2009年11月25日，北京市率先成立全国信访系统第一家信访研究机构——北京市信访矛盾分析研究中心，这是新时期党和政府创新治理体系的重要举措。研究中心成立之初，就非常重视信访高层次人才的培养工作。成立五年来，研究中心联合部分高等院校的优质办学力量，在高等院校开设信访相关课程，积极推动信访高层次人才培养工作。2012年秋季，研究中心与北京城市学院共同开设全国第一个“信访与社会矛盾冲突管理”方向硕士研究生班，实现了信访工作的产学研一体化发展。2014年夏，首届“信访与社会矛盾冲突管理”方向的硕士研究生已经顺利通过毕业答辩。本书的公开出版既是对他们两年来研究成果的展现汇报，也是交流和传播其研究成果的一个机会。论文中有些观点还略显稚嫩，有些论证也略显单薄，就像是一个初学者把学到的手艺向师傅展示一样，有几分忐忑也有些许羞涩，但他们迈出这一步的勇气可嘉，且意义重大，希望借此机会可以得到更多学者和专家的点拨和指导，为研究和化解社会矛盾增添绵薄之力！

吴镛鸣

2014年10月

目 录

序一	陈小君 / 1
序二	张宗林 / 4
前言	吴镛鸣 / 6

理论研究篇

法治视角下信访制度的审视与完善	孙 浩 / 3
在制度变迁视角下论我国信访制度改革的思路	郭慕清 / 29
社会工作视角下的城市社区矛盾化解研究	刘 念 / 60
论信访工作在巩固党的群众基础中的历史考察与基本经验	沈 彦 / 95
社会利益结构与社会矛盾冲突关系研究 ——以信访为例	张 磊 / 125

实践研究篇

环境纠纷信访解决机制研究	郭 奇 / 169
社会工作介入征地拆迁矛盾的可行性研究	武欣欣 / 195
涉法涉诉信访问题的类型化及解决机制研究	庞 昆 / 236
基于社会工作理论与技术的“非正常访”问题研究	周 宇 / 258
利益诉求由个体向群体转化及其阻断机制研究	张 冲 / 285
中国城镇化进程中社会冲突的现状、成因及对策研究	苏晓林 / 326
后记	351



理论研究篇

法治视角下信访制度的审视与完善

孙 浩

引 言

一、选题背景和研究意义

(一) 选题背景

“信访是一个地道的中国问题”，^①围绕信访形成的制度也具有浓郁的中国特色。从1951年正式确立以来，在不同历史时期，信访制度承担着不同的职能，对贯彻落实党和国家的方针政策，维护公民合法权益和社会稳定发挥了重要作用。1978年以来，中国社会进入了从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会、从计划经济体制向市场经济体制的社会变迁和发展的转型期。^②转型时期，我国的经济、社会领域发生了许多深刻的变化，由此也引发了大量社会矛盾。在此背景下，信访成为各类社会矛盾的聚集地。从1992年开始，全国信访总量连续12年呈攀升趋势。由于信访矛盾集中显现，使信访制度承受了前所未有的压力，信访制度在功能定位、法律依据、体制结构和运行机制等方面都面临着一系列的挑战，创新与完善信访制度迫在眉睫。

法治是人类社会重要的制度文明。党的十五大确立了依法治国基本方略，掀起了国家法治理念的序幕；党的十八大提出全面推进依法治国的思想，再一次表达了对法治的重视，将法治确立为治国理政的基本方式，并将“依法

① 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社2007年版，第3页。

② 参见陆学艺：《21世纪的中国社会》，云南人民出版社1996年版，第6页。

治国”提升到新的高度。可见，从法治视角审视信访制度，推动信访制度的法治化、规范化，从制度层面推动信访工作的良性运转，是当前形势发展的客观要求，是落实依法治国方略的需要，也是化解社会矛盾的现实需要。

（二）研究意义

信访制度作为一项具有中国特色的制度设计，为广大人民群众参与国家治理开辟了新的渠道，同时信访作为一种互动的社会监督方式，加强公民对国家机关及其工作人员的监督。伴随着社会的发展和依法治国方略的提出，我国正在努力建设社会主义法治国家，在此背景下，从法治视角审视信访制度尤为必要：一是有利于澄清认识误区，理性地看待信访制度。信访制度具有复杂性、独特性和发展性，对于信访制度的很多理论和现实问题，理论界和实务界都存在很多争议。特别是信访制度与法治建设的关系问题，是理论界与实务界关注的焦点问题，对这一问题探讨，有利于我们理性思考信访制度，丰富信访制度发展完善的理论依据。二是有助于创新信访机制，解决信访制度的现实困境。当前，转型期的特殊背景下，信访制度成为各类社会矛盾的聚集地，信访制度承受了前所未有的压力。从法治的视角审视信访制度，可以帮助我们从顶层设计角度审视信访制度的现实挑战，探索治本之策，切实解决信访制度的现实困境。

二、国内外研究现状

（一）国内相关研究现状

1. 信访制度“废除论”和“强化论”的争辩

针对信访制度的未来走向，在理论界一直存在“废除论”与“强化论”的争辩。“废除论”主张撤销各部门信访机构，把信访权利都集中到各级人民代表大会中，加强司法的独立和权威，他们认为应该站在政治现代化大局高度来看待信访制度的存废问题。“强化论”则主张强化信访机构，给予信访机构更多的权能，信访制度在本质上所具有的民主功能以及政治上的功能是必需的，信访是公民表达自由的一种途径，是公民的一项重要民主权利。林喆教授提出“信访体现了对人权的保护，信访权是我国公民的基本权利，是受到宪法和法律保护的”；^①卢春蕾和丁跃在《当代中国农民民意表达存在的

^① 林喆：《公民基本人权法律制度研究》，北京大学出版社2006年版，第35页。

问题及其对策思考》中研究了我国信访的制度化建设,认为信访已经是中国社会民众的一种利益表达方式,有必要予以规范化,建立健全信访相关制度,使其发挥更大的作用;^①陈红梅认为信访是行使民主权利的一种方式,它可以表达群众的意志和愿望,督促国家机关依法办事,表示了对信访制度的肯定;吴志华在《政治学导论》中指出作为具有中国特色的信访制度,制度本身的安排和设计就规定了政治参与的界限和层次。“废除论”与“强化论”观点之争集中体现了学界围绕信访制度的理论争议,这些理论探索涉及信访制度研究领域的很多问题,提出了很多真知灼见,为本文的研究提供了很好的借鉴。

2. 信访制度改革与信访法治化的相关研究

伴随信访理论研究的深入,越来越多的学者意识到信访作为具有中国特色的制度设置,本身存在很高的价值,许多学者认识到不能简单地废除或者强化信访制度;而是对信访制度进行改革完善,学者们从社会学、政治学、宪政制度、法学等视角提出对信访制度的改革。比如:江永良、孟霞在《社会转型视角下的信访制度研究》从社区治理和社会资本的角度提出“培养民众社区意识和社会资本观念,引导民众正确利用社会资本并鼓励群众寻求社区自助,依靠社区化解部分群众矛盾,同时提出,在各级行政机关提高处理信访问题效率”;^②李俊在《社会安全阀理论与信访制度》中提出运用科塞的安全阀理论分析信访制度的不足与完善,并提出“加强信访制度建设,就要有一套明确的制度规范、信访的性质、职能等等,尽快形成一个覆盖全社会的井然有序的信访网络”;^③冯仕政从国家政权建设的角度提出信访制度改革路径思考;^④高建峰在《试论我国宪政体制下的信访制度之改革》中提出消除信访困扰的根本出路,在于通过改革提升核心政制的效能,改革的方向应该是从长期目标和短期调整务实的推进;^⑤易虹、万绍文在宪政视角下提出“以各国家机关的宪政定位和权限划分为依据,以人大的转办督办为核心,以行

① 参见卢春蕾、丁跃:《当代中国农民民意表达存在的问题及其对策思考》,《理论与改革》2004年第3期。

② 江永良、孟霞:《社会转型视角下的信访制度研究》,《理论月刊》2012年第5期。

③ 李俊:《社会安全阀理论与信访制度》,《广西社会科学》2002年第4期。

④ 参见冯仕政:《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,《社会学研究》2012年第4期。

⑤ 参见高建峰:《试论我国宪政体制下的信访制度之改革》,《华南理工大学》2012年第6期。

政机关的信访监察为主力,以检察机关的权力制约为保障,构建完善的信访制度”。^①参见张陆庆《信访制度的法制化研究》、^②邱金义在《信访法制化建设的探索》主要从改革信访机构设计、改革信访处理方式、完善司法权威等改革信访制度设计,促进信访法制建设^③;王雪莲在《从维护社会稳定看信访制度创新》中从维护社会稳定角度看信访制度创新,认为维护社会稳定是信访功能的新发展,信访工作能及时发现社会矛盾和影响社会稳定的不安定因素,信访工作能有效化解人民内部矛盾,并提出制度创新是信访工作完善与创新的必然趋势,法制化建设是信访工作改革的根本途径。^④

很多学者认识到信访制度法治化、规范化改革是必然所趋。在对信访制度法治化的研究中,信访问题的研究更为关注对客观事实和现象状态的调查与描述。有学者从涉法涉诉问题为切入点,提出“理顺信访体制与司法体制的关系,推进信访工作法治化进程,乃是化解信访和司法困局的长效之策”^⑤。有学者从信访法治化的制度背景,提出信访制度改革的具体路径。^⑥

(二) 国外相关研究现状

信访制度是典型的中国特色的制度,其他国家和地区并没有类似集政治参与和解决纠纷于一身的制度,尤其是在纠纷解决方面。不过,若着眼于保障公民的政治参与,瑞典和英国的议会监察专员制度、德国的公民申诉制度、法国的人民权益保护官制度、澳大利亚的联邦监察专员、日本的行政相谈和苦情制度及我国台湾地区的陈情制度等具有相似的功能。例如,澳大利亚为例的申诉专员制度是由国会直接任命具有资深法律背景和工作经历的人担任,在法律规定的范围内受理公众对政府服务的投诉,依法享有调查权、建议权,可以对政府的工作进行调查并提出具体建议。国外相关制度是在法治体系基本完善、各种法律救济途径相对完善的构架下,主要为解决不良行政行为和非法行政问题专门设置,由特定的机构和人员负责,而非普遍设立于现行体制上。仅仅是对现行制度的补充和补缺,而非替代。其在运行机制、社会功能方面具有一些重要的共同特征,值得我们借鉴。对这些制度进行介绍和

① 易虹、万绍文:《宪政视野下的信访制度及其改革》,《甘肃社会科学》2007年第6期。

② 参见张陆庆:《信访制度的法制化研究》,《河北学刊》2010年第6期。

③ 参见邱金义:《信访法制化建设的探索》,《领导科学》2009年第15期。

④ 参见王雪莲:《从维护社会稳定看信访制度创新》,《中国人民公安大学学报》2004年第4期。

⑤ 刘炳君:《涉法涉诉信访工作的法治化研究》,《法学论坛》2011年第1期。

⑥ 参见马军卫:《略论信访法治化的制度背景 and 实现途径》,《法制与社会》2009年第29期。