

信访与社会矛盾

问题研究



【2018年第一辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 韩 耕
副 主 编 / 张宗林



中国民主法制出版社

信访与社会矛盾

问题研究

【2018年第一辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访与社会矛盾问题研究. 2018年. 第1辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. — 北京 : 中国民主法制出版
社, 2018.1

ISBN 978-7-5162-1763-4

I. ①信… II. ①北… 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(2018)第004353号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 乔先彪

责任编辑 / 刘春雨 庞贺鑫

特邀编辑 / 吴镒鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2018年·第1辑(理论版)

作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话 / 010-63292534 63057714(发行中心) 63055259(总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16开 787毫米×1092毫米

印张 / 11

字数 / 140千字

版本 / 2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷

印刷 / 北京十月印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1763-4

定价 / 40.00元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问 (按姓氏笔画排序)

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系教授

主 编

韩 耕 北京市政府副秘书长, 北京市信访办党组书记、主任

副 主 编

张宗林 北京市信访办党组成员、副主任

编委会成员 (按姓氏笔画排序)

王长江	王玉梅	王传颂	王怀超	王浦劬	毛寿龙	邓正佳
左芷津	田 阡	申泽宝	闪淳昌	曲 星	朱维究	任 才
刘 林	刘 俊	孙贵芳	李 强	李连江	李君甫	李培林
李路路	杨殿亮	何增科	沈 原	张 良	张 勤	张宗林
陈小君	陈庆云	范丽珠	邳海杰	单光鼐	胡正荣	侯志光
洪大用	袁 岳	莫于川	党国英	唐 军	唐 钧	崔和平
董关鹏	喻国明	谢立中	魏 杰			

执行主编 郑广森 吴镭鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

英文编辑 杨 慧

新时期信访制度改革与创新

信访制度作为一项具有中国特色的社会主义制度设计，在体现民主、反映民意、救济权利等方面，发挥了重要作用。随着改革开放的不断深化，社会主义市场经济转型加速，原有的利益格局也随之发生了显著变化，社会矛盾呈现出复杂多样的趋势。如何进一步创新信访工作，完善群众利益诉求表达机制，成为信访理论界与信访实务工作者共同面临的一道难题。本刊以“新时期信访制度改革与创新”为主题，结合当前时代背景和信访形势，从信访未来发展方向、当前信访工作现状、信访工作定位、信访工作流程等多个方面对当前我国信访制度予以阐述，并通过社会调查与案例分析的方式进行充分论证，为我国信访制度未来的发展，带来了思考与启示。

党的十九大报告指出，要坚持全面依法治国，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。信访工作的法治化建设，是全面推进社会治理实现依法治国的重要组成部分。本期“专家访谈”栏目特邀深圳大学法学院研究员、中国信访与特区法治中心负责人宋明，针对当前我国信访救济存在的问题，行政诉讼解决行政纠纷的局限性以及域外类似信访制度的救济模式与我国信访制度的差异进行解读，进而为我国信访救济功能改革提供新思路。本期《基层信访工作的法治化探究》与《社会治理与纠纷化解法治化问题研究》两篇文章，也围绕法治化主题，充分强调法治在社会治理与基层矛盾化解中的重要性，指出应提高民众的法治理念，提

升公权力机关依法化解纠纷的能力，促使现有的纠纷化解方式形成合力，使矛盾纠纷能够通过法治化的途径得以及时、公正、合理的解决。

习近平总书记历来重视信访工作，其信访工作思想始终立足于辩证唯物主义和历史唯物主义的思想方法论，通过把握对立统一规律、研究主要矛盾和矛盾的主要方面及其转化，推动矛盾解决。为此，深入学习和体会习近平总书记关于信访工作的论述对于理解信访工作有着至关重要的作用，本期“理论视野”栏目《信访工作根本上是群众工作——进一步学习和体会习近平总书记关于信访工作的论述》一文，将学习习总书记的早期著作与学习研究党的十九大报告相结合，运用历史学、思想史、综合分析的研究方法，围绕习近平总书记信访工作思想进行深入的研究与分析。当前，对于行政信访制度的功能，学界一直争论不休，如何在行政体系内部进一步厘清信访与行政复议、仲裁等其他化解矛盾纠纷途径的界限，已成为信访改革的迫切要求。“理论视野”栏目另一篇文章《论新时期行政信访制度的功能定位》，从制度需求与制度供给的视角出发，借助成本与效益分析方法，分析了新时期我国行政信访制度的功能定位，以及实现该功能定位所需要的制度支撑。

信访作为反映各类社会矛盾的窗口，是社会各界关注的焦点，梳理优化信访工作流程、完善当前信访工作机制，是做好信访工作的前提和基础。本期“信访观察”栏目《关于建立乡镇信访工作联席会议的尝试与思考》、《信访事项办理信息是否适用政府信息公开条例问题研究》以及“探索与思考”栏目《人民建议征集制度应当得到优先发展》三篇文章，分别从信访工作的联席会议、信访事项信息公开、人民意见征集三个方面进行研究，得出联席会议制度通过整合各部门工作资源，健全内部工作机制，应成为基层信访治理组织建设的关键环节；信访事项办理信息不属于公开条例调整范围；人民建议征集制度应当得到优先发展等结论。这些对于完善信访工作机制，优化信访工作流程提供了新的思路。

此外,《北京市街道领导干部工作压力调查报告》《上访有理?——基于九城市调查数据的老上访户社会评价研究》《落实信访工作责任制的基层实践与对策研究——以上海市虹口区为例》三篇文章,通过数据调查分析及典型案例调研的方式,对北京市基层领导干部所面临的压力问题,主流维权话语中上访具有天然的合法性问题,以及上海市虹口区落实信访工作责任制的基层实践进行了深入分析,为相应领域的研究和实践提供了借鉴。

本刊编辑部

2017年12月

目 录

CONTENTS

写在卷首

新时期信访制度改革与创新

专家访谈

信访救济的法治化路径

——专访深圳大学法学院宋明研究员

002

理论视野

信访工作根本上是群众工作

——进一步学习和体会习近平总书记关于信访工作的

论述 / 严惠民

010

论新时期行政信访制度的功能定位 / 李春燕

023

信访观察

关于建立乡镇信访工作联席会议的尝试与思考 / 顾晓明

036

信访事项办理信息是否适用政府信息公开条例问题研究 / 刘广鹏

046

基层信访工作的法治化探究 / 王伟强

052

探索与思考

人民建议征集制度应当得到优先发展 / 汤啸天

064

社会治理与纠纷化解法治化问题研究 / 雷晓萍

074

北京市街道领导干部工作压力调查报告 / 石孟磊	084
-------------------------	-----

社会调查与案例分析

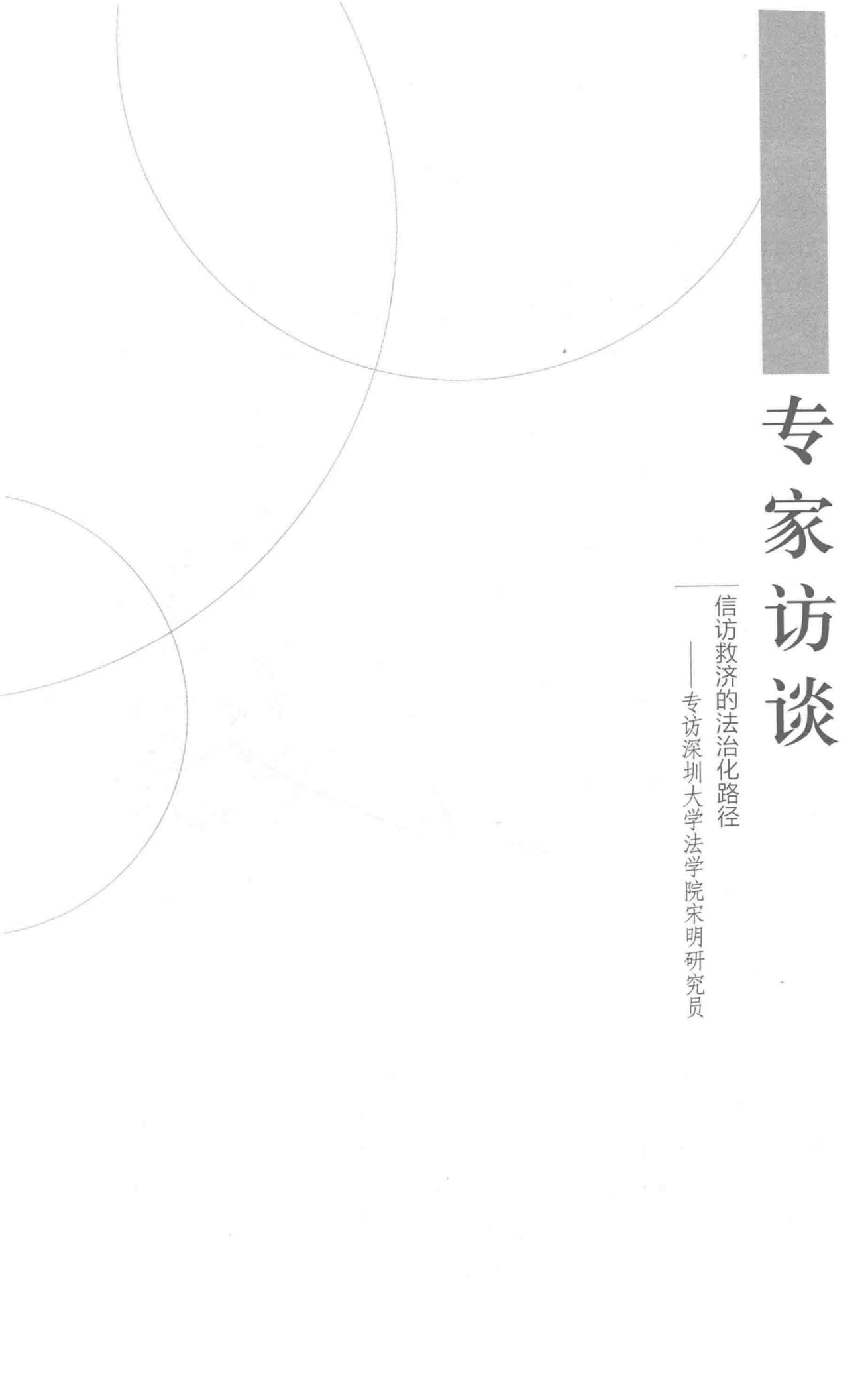
落实信访工作责任制的基层实践与对策研究	
——以上海市虹口区为例 / 沈敬威	096
上访有理?	
——基于九城市调查数据的老上访户社会评价研究 / 吴 炜	112

论坛与点评

疏解非首都功能过程中信访与社会矛盾的预防和化解	126
-------------------------	-----

信息动态	139
------	-----

观点摘登	145
------	-----



专家访谈

信访救济的法治化路径

——专访深圳大学法学院宋明研究员

信访救济的法治化路径

——专访深圳大学法学院宋明研究员

宋明，研究员，法学博士。现任深圳大学法学院宪法与行政法学科主任，学科带头人，硕士研究生导师。深圳大学法学院中国信访与特区法治研究中心负责人。深圳大学经济特区立法研究中心研究人员。深圳市盐田区人民法院人民陪审员。广东省第六批校级千百十培养对象。主要研究方向为行政法与行政诉讼法学。曾在《法制与社会发展》《比较法研究》等全国法学中文核心期刊发表论文数篇。主持国家社会科学基金青年项目一项，主持广东省青年创新课题一项。曾荣获广东省哲学社会科学优秀成果论文类三等奖，荣获广东省社会科学学术年会二等奖，多次荣获深圳大学学术创新奖。多次为深圳市宝安区、福田区、罗湖区等区政府和市级政府职能部门做法治讲座。



宋明研究员

信访作为一项涉及民主参与、权利救济、纠纷解决、群众监督的综合性工作，必须融入建设法治中国的战略布局。信访纳入法治化轨道，是指信访的功能定位、受理范围、处理标准及处理程序等方面要符合法治的要求。推进信访法治化建设是加快社会主义法治建设的必然要求，是促进社会公平正义、维护和谐稳定的重大举措，是保障人民群众利益的合法诉求、密

切党群干群关系的现实需要。然而，信访救济与法治关系的两面性既预示了信访救济被纳入法治化轨道的可能性，也表明了信访救济与法治建设相互协调的艰巨性。信访权利救济功能法治化的艰巨，一方面源于信访制度自身有待完善，同时也受到立法及其他权利救济机制不完善而带来的不利影响。本刊对深圳大学法学院宋明研究员进行了专访，宋明研究员借鉴域外类似救济制度设计和实施的思路，结合我国信访救济功能存在的现实问题，认为信访救济功能的法治化改革可以从内部和外部两条路径来实现。

本刊：您认为信访救济功能存在哪些问题？

宋明：首先，信访权利救济的容纳范围大于法定范围。国务院《信访条例》第十四条对信访受理事项的范围作出了明确的界定：“信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况，提出建议、意见，或者不服下列组织、人员的职务行为，可以向有关行政机关提出信访事项：（一）行政机关及其工作人员；（二）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员；（三）提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员；（四）社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员；（五）村民委员会、居民委员会及其成员。对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。”但从现实状况来看，信访事项不仅仅限于行政纠纷，还包括民事纠纷和刑事纠纷，已经远远超出了国务院《信访条例》第十四条所规定的信访事项的范围。其次，信访救济仅有程序处理权而无实质处理权。《信访条例》第六条第二款对专职信访机构的职权作出如下规定：“县级以上人民政府信访工作机构是本级人民政府负责信访工作的行政机构，履行下列职责：（一）受理、交办、转送信访人提出的信访事项；（二）承办上级和本级人民政府交由处理的信访事项；（三）协调处理重要信访事项；（四）督促检查信访事项的处理；（五）研究、分析信访情况，开展调查研究，及时向本级人民政府提出完善政策和改进工作的建议；（六）对本级人民政府其他工作部门和下级人民政府信访工作机构的信访工



作进行指导。”但是，长期以来，社会公众对信访机构的功能期许已经远远超过了法律条文赋予它的职权。信访机构在权利救济中面临的问题是：没有解决纠纷的实质权力，但却被信访人认为可以解决纠纷，这种交办、转办和督办反反复复地在信访人、信访部门和被信访机关之间循环。第三，信访救济效力的法定程序和法律标准有待完善。从权利救济的属性来看，信访属于行政纠纷解决机制中的一种，是行政诉讼和行政复议制度的有效补充。但是，信访救济功能与理想定位仍存在差距。

本刊：您认为信访救济功能的法治化是仅仅与信访自身问题有关还是与其他社会制度的完善相辅相成？

宋明：信访救济功能的法治化除了与自身纠纷解决功能完善有关之外，立法和行政机关也要不断完善社会公共政策。首先，要坚持法治先行，不断完善政策法规体系。对于数量众多的同类信访案件反映出的问题，应当对反映出的具体问题制定相关的政策，为今后同类信访案件的处理提供规范化的指引。同时可以对相关问题的治理出台专门的措施，从根源上解决问题，防止信访矛盾纠纷的再次发生。对于信访矛盾纠纷中反映出的公共政策本身存在的问题，政府部门应当通过及时调整、修改相应的政策制度规范来完善公共政策，从而有效化解信访矛盾纠纷，并可以预防同类信访问题的再次发生。其次，信访救济功能的法治化还需要行政机关具备依法处理信访矛盾和社会问题的治理能力。要依法行政，严格规范行政执法。例如，我们在调研住房建设领域的信访问题时发现，政府法制部门在深入推进执法规范化工作、完成行政职权清理和编制权责清单工作的基础上，住建部门通过动态核查、违法行为查处、严重违法企业清出等措施强化行业管理。同时，发布建筑施工企业诚信排名，实施差别化监督；并设立建设施工企业红黄牌制度、在媒体公开设立工程质量曝光台等。这些措施可以有效治理信访中反映的社会问题，有利于信访矛盾的解决和预防。

本刊：请问域外类似信访制度的救济模式有哪些？这些救济模式各有

哪些优势？

宋明：第一种模式：议会内设监察专员模式（又称瑞典模式，Ombudsman）。议会监察专员这一职位在瑞典已经存在了近两个世纪。到目前为止，全世界大约有 60 个国家设有与瑞典监察专员职能大致相似的职位。芬兰、丹麦、挪威、新西兰等国家都成立了类似的监督政府部门的议会监察专员制度。按照国际律师协会的定义，议会监察专员机构是一个活动必须由宪法或法律规定、负责人必须对立法机关负责的机构；监察专员必须处理公众针对公共权力部门或官员所提出的投诉并且必须能够主动采取行动，并有权进行调查，提出政策建议和公布报告。第二种模式：法定组织，独立于政府的申诉专员制度，以香港申诉专员制度为代表（Office of the Ombudsman）。以前被称为行政事务申诉专员公署，于 1989 年成立，现在是直接向香港特别行政区行政长官负责的独立法定机构，专门负责监察香港政府运作，负责处理及解决因为政府部门及公营机构行政失当而引起的不满和问题。申诉专员由行政长官委任。申诉专员享有的调查权和建议权，并不具有法律约束力。第三种模式：在政府内部设行政监察制度。以美国地方行政监察制度为代表。美国的地方行政监察专员分为两个类型：一类是在议会内部设立行政监察专员，另一类是以俄勒冈州为代表的在政府内部设立行政监察专员。监察专员由州长任命，向州长直接负责。其性质属于行政机关的一部分。监察专员虽可独立于其他行政机关，但不能独立于行政首长之外。地方行政监察专员主要是监察地方行政机关的不当行政行为。但是，监察专员没有实际的补救或处理权，也没有控诉权，若经调查之后认定行政机关工作人员有违法或犯罪行为，要移交专门的机关进行处理。

综合上述三种模式的申诉制度，无论是设立在议会内部还是法定组织，或是设立在政府内部，这三种模式的申诉制度都是法定救济途径。在监督行政、救济权利等方面发挥了重要的作用。它们都强调要保证监察专员独立、公正地行使监察职能。但是，不同的模式，申诉专员的独立程度还是存在一定差别的。议会设立监察专员，体现了一种由立法机关站在完全独



立的第三方角度，从外部对行政或者司法活动（瑞典的监察专员监察的范围包括司法机关与监狱机关）进行制衡监督；而行政系统内部设立的监察专员，虽是一个独立于其他机关的行政机关，但毕竟是从属于行政部门，实施的是一种行政系统的内部监督。外部监督相对于内部监督而言，独立性与公正性更强。由于议会的监察专员不隶属于行政部门，其在行使监督职能时，完全可以抛开行政部门的整体“私利”，以更加公正的角度考虑问题，解决纠纷矛盾。

本刊：通过您的研究，信访救济功能的改革有哪些路径？

宋明：首先，外部路径。1. 完善民生领域的法律法规，保障社会的公平。在社会矛盾比较集中的领域，如规划国土、城建、人力社保、环境资源等方面，不仅要有国家立法予以保障，更重要的是国家立法的完善要与社会发展相一致。2. 扩宽司法救济的范围。目前我国还不具备设立行政法院的条件，但是各地已经开始实行行政案件集中管辖制。应当拓宽行政诉讼的受案范围，放宽公益诉讼、人事争议诉讼等案件的受案条件。3. 规范公权力，从源头预防社会矛盾的发生。一是重大行政决策的出台应当遵循法定程序，保障最低限度的程序正义；二是具体的执法行为应当严格遵循“法无授权不可为”的原则，在涉及行政许可、行政处罚与行政强制等侵益行政行为时，权力行使的边界与程序都要符合法律的规定。4. 立法和行政部门应当重视信访问题。信访矛盾纠纷是反映社会治理问题的重要窗口。首先，通过信访发现需要行政机关予以重点规范和管理的事项。例如，住建部门通过对信访事项的处理可以发现住建领域中存在的不法行为或者需要予以规制的行为。在工程建设安全管理方面，通过信访案件反映的问题，可以对其他潜在的同类风险进行集中预防和治理，以防止同类信访案件的发生。此外，通过信访还可以发现行政机关工作中存在的问题。一方面，有些信访问题是由于行政机关相关政策制度规范缺失、不完善或者不合理引发的，通过对信访案件的处理，可以发现政策制度方面的缺陷，有利于及时修正，防止继续引发问题。另一方面，通过对信访案件的处理，可以

发现行政机关依法行政中存在的违法或者不合理的问题，从而及时纠正相关执法行为，防止引发更多的矛盾纠纷。

其次，内部路径。1. 制定《信访法》，提升信访法律规范的位阶。2005年国务院《信访条例》具有一定局限性：一方面，《信访条例》是行政法规，主要规范的是行政信访，而现实中信访活动的范围远不止于此。为防止中央和地方有关信访的法律法规和规范性文件出现不一致甚至不合法的规定，将所有的信访活动予以系统规范，就有必要提供一个国家法律层面的依据。另一方面，信访作为多元化纠纷解决体系中的一种，在法律程序上应当与行政诉讼、行政复议等救济制度相衔接，就更加有必要从国家法律层面规范信访。2. 信访的救济功能、机构设置和权力配置相匹配。有必要借鉴香港申诉专员等制度，整合信访机构并赋予信访机构与其救济功能相一致的职权，防止信访事项“空转”和“多头信访”。应当以专职信访机构为中心，以具有实质性的约束力和督办权为主线，将纵向和横向信访机构连接成一个整体网络。3. 界定并甄别信访纠纷类型。从行政纠纷解决机制的整体情况来看，一套理想的纠纷解决机制的配比应当是以行政复议和行政诉讼制度为主，信访制度为补充的。区分并甄别信访与行政诉讼、行政复议、民事诉讼和仲裁等纠纷解决机制在受理事项上的不同，明确规定可以进入信访的纠纷类型，引导公民的信访活动，这是信访法治化改革的关键所在。

本刊：十分感谢您在百忙之中与本刊读者分享您的见解。

