



民生智库丛书

彭华民 / 主编 吴英姿 / 副主编

# 服务为本的 国家治理

孔祥勇 主 编

吴英姿 彭华民 副主编

NATIONAL GOVERNANCE  
BASED ON SERVICES



民生智库丛书

彭华民 / 主编 吴英姿 / 副主编

# 服务为本的 国家治理

NATIONAL GOVERNANCE  
BASED ON SERVICES

孔祥勇 主 编

吴英姿 彭华民 副主编



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

## 图书在版编目(CIP)数据

服务为本的国家治理 / 孔祥勇主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018.5

(民生智库丛书)

ISBN 978-7-5201-1983-2

I. ①服… II. ①孔… III. ①信访工作-研究-南京  
IV. ①D632.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第315694号

民生智库丛书

## 服务为本的国家治理

---

主 编 / 孔祥勇

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 陈之曦 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心(010)59367159

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](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 271千字

版 次 / 2018年5月第1版 2018年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1983-2

定 价 / 79.00元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

江苏紫金传媒智库项目资助

特邀编委（按姓氏音序排序）

侯学元 孔祥勇 吕德明 缪志红 张彤

学术编委会（按姓氏音序排序）

成伯清 杜俊飞 孔繁斌 闵学勤 彭华民

孙建军 吴英姿 叶金强 周晓虹

# 目 录

## 第一篇 实践探索

### 第一篇 实践探索

现代社会治理下行政解纷机制改革·····	3
社会矛盾多元化解方式对接路径·····	13
第三方介入型解纷新模式探索·····	37

### 第二篇 理论研究

柔性社会管理研究·····	53
社会转型中的政治秩序·····	122
纠纷处理规则主义同质化反思·····	153
二元治理结构的法治化改造·····	172
法治与共治：社会治理新模式·····	202

### 第三篇 决策参考

社会矛盾研究智库建设进展与建议·····	219
----------------------	-----

建立健全“六项制度”的建议 .....	229
信访立法的目标与进展 .....	235
依法解决进京访难题的对策 .....	240
信访制度立法的困境与对策 .....	251
进一步加强和完善信访制度的政策建议 .....	259
参考文献 .....	265

## 参考文献

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于依法处理信访问题的意见. 1995.

2. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于进一步加强信访工作的意见. 1998.

3. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于依法处理信访问题的意见. 1995.

## 参考文献

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于依法处理信访问题的意见. 1995.

2. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于进一步加强信访工作的意见. 1998.

3. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于依法处理信访问题的意见. 1995.

## 参考文献

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于依法处理信访问题的意见. 1995.

## 第一篇 实践探索





# 现代社会治理下行政解纷机制改革

孔祥勇\*

行政机关在社会纠纷解决中发挥着不可替代的作用。在当代中国社会矛盾多发背景下，信访机关亦被赋予解纷职能，并发挥着越来越大的作用。本章以信访制度为例，探索现代社会治理结构中行政解决纠纷机制的进一步发展之路。信访制度是党和政府联系群众的桥梁、倾听群众呼声的窗口、体察民情民意的重要途径，是构建社会主义和谐社会的基础性工作。在妥善处理人民内部矛盾、维护群众合法权益、促进社会和谐稳定等方面，信访工作职能不可或缺、地位无法替代、作用不容置疑。信访工作作为一项长期任务，随着经济社会深入发展，新情况新问题不断涌现，必须坚持与时俱进，大力弘扬改革与法治的主旋律，深入推进信访体制机制改革，才能更好地适应形势和工作的需要，才能将法治建设的决策部署落到实处、取得实效。为此，2016年，我们结合南京实际，就“信访体制机制改革”进行了调研和思考。

## 一 信访制度在现代社会治理中的重要作用

最近几年，是南京信访工作发展史上极不平凡的时期。面对复杂的信访形势和繁重的工作任务，全市信访系统坚持围绕中心、服务大局，积极创新思想举措，不断健全长效机制，在化解矛盾、维护稳定、构建和谐南

---

\* 孔祥勇，南京市委副秘书长、南京市信访局局长。

京中发挥了不可替代的作用。

### （一）信访工作成为党委政府了解社情民意的重要渠道

信访工作作为党的群众工作的重要组成部分，通过信访窗口能够简便、直接、迅速地反映群众意愿。近年来，南京市信访系统积极畅通信访渠道，着力打造“信、访、网、电”四位一体的投诉服务体系；擦亮群众服务窗口，长期坚持开展“文明窗口”创建活动；新建市人民来访接待中心，建立完善联合接访体系；注重信访信息化建设和运用，自主创新研发“南京和谐信访信息系统”，不断提高信访服务保障效能，为党委政府及时了解社情民意、解决群众诉求、消除群众焦虑发挥了桥梁纽带作用。

### （二）信访工作成为党委政府科学民主决策的重要保障

南京市通过创新联席会议工作机制，推行领导干部“三访一包”制度，夯实信访工作基层基础，构建了系统完善的信访工作责任体系；在强化源头治理、落实排查预警、加强风险评估、维护信访秩序等方面进行了科学规范；坚持从分析研判信访一线的直接真实信息入手，及时对涉及中心工作的有关热点难点问题进行综合研究，积极履行完善政策、改进工作和责任追究三项建议职责，提出决策意向，为各级党委政府科学民主决策、规范行政行为、完善文明和谐治理，发挥了重要的“烽火台”和“晴雨表”作用。

### （三）信访工作成为促进社会矛盾纠纷化解的重要平台

近年来，全市信访系统连续组织开展信访积案集中化解攻坚活动，协调解决了一大批“硬骨头案”、“钉子案”。2016年以来，我们又先后组织了进京、赴省、来市重复访集中化解，结合“两学一做”活动推动化解信访积案专项行动，通过全市上下共同努力，截至9月底，省市交办的95件重复访事项化解38件，化解率为40%；结合“两学一做”活动交办的115件信访积案已化解72件，化解率达62.6%。实践充分证明，在当前社会矛盾高发频发的新形势下，信访工作仍然是重要的矛盾调解和定分止争方式，特别是在中央和省、市都高度重视并强调加强和创新社会治理的大背景下，

作为加强群众工作、协调多方利益、化解社会矛盾的一种制度，信访工作具有十分重要的平台作用。

#### （四）信访工作成为社会治理创新的重要手段

“十二五”期间，全市信访系统聚焦和谐稳定“首位市”目标，开拓创新，打造信访工作南京品牌。在全国首创信访工作专家智囊协会，第三方介入106件特殊复杂疑难信访问题和信访积案，成功化解77件；与省联席办、省信访局联手开展省市信访稳定工作共建合作，圆满完成了青奥会、国家公祭日等一系列重大活动的信访保障任务，得到广泛赞誉；深入开展“一助一牵手”行动，全市243名信访干部与243名困难信访群众牵手结对，加强情感沟通，缓和化解信访矛盾做法，得到国家信访局的肯定与推广；加强信访工作理论研究，并与实践良性互动，形成了“柔性社会管理”、“社会矛盾化解方式多元化机制的构建与完善”等一批研究成果。

## 二 当前信访工作面临的严峻形势

近年来，通过全市各级各部门的共同努力，全市信访形势总体平稳有序、持续稳中向好，但受到经济下行压力等多方面影响，社会矛盾面广量大，新老问题叠加交织，群体诉求多元复合，个体诉求抱团互动，群众上访择机施压，信访形势仍严峻复杂，不容有丝毫乐观。

### （一）信访矛盾体量较大

20世纪90年代以来，全国县级以上党政信访工作机构受理的信访总量每年在1000万件（人）次的高位，我市信访形势与全国大趋势基本同步。2006~2011年，来市信访总量年均在3万件（人）次左右，2012年首度突破4万件（人）次，之后两年屡创历史新高，特别是集体访、过激访呈现“井喷”态势。2015年，信访形势出现逆转，来市信访总量、集访量同比分别下降17.6%、13.5%。但从总体上看，全市信访总量仍居高位，积案存量仍然较多。

## （二）民生信访占比较高

经过多年治理，征地拆迁、改革改制、劳动社保等民生类问题逐步消减，但矛盾体量仍然很大，约占来市信访总量的 2/3，不少问题由于诱因复杂、历时久远，受政策法规制约，关乎政治和全局，一时难以突破。其中，征地拆迁类层面问题虽然得到有效化解，但是单访串联进京高发，占非访（即非正当上访，下同）总量的 75%。此外，“涉房”矛盾和物业纠纷、金融风险和市场经营问题、非法集资和民间借贷，以及新一轮城市建设引发的群体访有所增加，一度形成新的热点问题，可能转变为社会经济领域内新的风险点。

## （三）重点群体互动频繁

相关利益群体逐步向更严密、更稳定组织趋向转变，有牵头人物、有组织网络、有行动计划。比较突出的有，市城建集团市政总公司、民政系统福利企业、住建委原市修建公司、农垦集团下属农场退休职工因绩效工资待遇问题，发展为捆绑式、抱团式反映诉求，每周三定期来市集访；近三年，市政总公司、民政福利企业职工等群体来市去省集访 200 余批次。此外，进京上访特别是非访老户频繁组织串联，逢节必访，逢会必闹，有的以老带新抱团访，有的家庭成员轮值访，“墨池效应”凸显。

## （四）控减非访任务较重

进京非访是信访不信法、信上不信下、信闹不信理等诸多疑难问题的多重复合体，也是上访老户的惯用伎俩。近年来，由于受全国大环境、大气候的影响，我市部分上访老户越逢敏感时点越是进京，越是敏感部位越要闹；少数老户不但重复非访、恶意登记，而且采取穿状衣、呼口号、沿街行乞、扬言或企图自杀等缠访闹访方式造势施压。2013 年全市进京非访实际数、被中央联席办登记数分别创下历史峰值。通过两年多的有效治理，虽然总量持续回落，信访秩序趋稳向好，但在全省占比仍然较大，影响了江苏在全国的信访工作排名，形势依然不容乐观。因此，控减进京非访不容有丝毫闪失，必须持续用力，工作任务依然繁重。

产生以上问题的原因是多方面的，既有客观诱因，也有人为因素；既有利益之争，也有体制之痛。归纳起来，主要有四个方面：一是城市转型中的信访矛盾呈现多层次、多领域高发频发态势，干扰了正常的社会秩序。随着经济社会双重转型和利益格局深刻调整，深层次的社会矛盾日益凸显、向上聚集，表现得异常繁多而复杂。在司法、行政等法定救济手段难以满足民众维权诉求的情况下，各类社会矛盾在信访渠道聚集、沉淀，信访体制近乎超载。二是现行信访体制受理对象范围过于宽泛，纵横受理边界模糊，造成了矛盾累积和上行。从工作端口看，信访入口过于宽泛，信访出口严重梗阻，信访渠道尚未实现全过程畅通有序。从工作过程看，横向边界划分不清，造成职能办理方向上的扯皮、推诿。同时，纵向运做出现紊乱，信访群众可以任意跨越行政层级、打破常规上下分工上访。三是行政行为不规范、不作为、乱作为，导致了区域性矛盾和问题日益复杂尖锐。有的维稳观念存在偏差，有的以“摆平就是水平，没事才是本事”的心态指导和开展信访工作，有的对群众诉求存在“体制性迟钝”，工作力度取决于上级重视程度和群众诉求强度，增加了矛盾化解的复杂性，致使问题间歇反复。四是信访人造势、博弈心理驱动，诉求表达方式的组织化和非理性化趋势十分突出。群众的民主意识、维权意识不断增强，但法制观念相对淡薄，在博弈心理驱动下，老信访户坚守以闹求解决的信条，重复访、越级访、进京非访和煽动串联、集结规模访高发频发，导致信访秩序乱象丛生，群体性事件和个人极端事件隐患增多。

### 三 现行信访体制存在的弊端

信访形势与信访体制有着千丝万缕的关联，从一定程度上讲，信访形势是表象，体制弊端是根源，特别是在改革攻坚期、发展关键期与矛盾凸显期叠加的阶段，这一状况更为突出。

#### （一）现行体制下存在与法治化不适应现象

一是信访法律体系不健全。《信访条例》只是一个行政法规，效力较

低、调整范围较窄，原则性较强、操作性不足，与行政复议、诉讼、仲裁等的边界关系没有理顺，不能支撑起一个独立的法律体系。二是信访受理范围过宽。《信访条例》对行政机关受理信访事项的范围没有做出明确规定，而是以信访事项所针对的行为主体为标准来判断信访的受理范围，导致信访受理范围宽泛化和非类型化，造成信访部门受理对象、受理领域、诉求“正误”、受理职能和责任“四个全覆盖”，可以说几乎无所不包。三是对行政行为的约束力不够。其结果是导致职责不清，产生了“六个错位”：职能错位、功能错位、权责错位、裁判和执行错位、缠闹者和老实人得失错位、舆情错位。

## （二）现行体制下存在诸多责权利失衡现象

一是权责失衡。信访部门只有程序性权力，没有实质性权限，看起来所有问题都可以接收下来，但最后几乎所有问题又不能自行解决。二是功能失衡。信访部门的定位和功能模糊，造成行政机关“大胆惹事”，事后责任交由信访、政法机关，加大了解决问题的复杂性。三是制度失衡。非法治化的花钱买平安、信访救助资金的延伸使用、在京滋事和公安处置异地管辖等制度，使信访人博弈加剧。四是实体和程序失衡。职能边界不清，应当由职能部门管辖处理的事项有了推托的渠道和出口；对管辖边界不清的矛盾，推诿扯皮成为习惯性作为，导致信访渠道“爆棚”，专业性、政策性化解滞后。

## （三）现行体制下存在基层体制外治理现象

主要体现在“三个加剧”：上下口径一致的接访制度设计，造成各级职责同构，共同管理事项过多，加剧了群众唯上、崇上和“青天”情结；对信访人缠访闹访、进京非访及滋事等违法行为，缺乏必要的成本和代价追究，造成行为越大胆越得利，加剧了对群众诉求表达的反向诱导；对重点信访人漏管失控的责任追究和责任倒查，以及“钦差式”高压推动解决问题的制度设计，使基层越发困惑和焦虑，加剧了基层体制外手段的广泛使用和治理的无序。

#### （四）现行体制下存在信访人法外收益现象

延续数千年的信访文化和清官情结，使信访不信法有着传统文化支撑，造成政法不分、相互协作不畅的局面，行政职能被过度使用和低成本解决诉求，使得无序上访难以遏制，形成恶性循环，引发了“五个乱象”：信访人信访不信法，引发信访洪峰；信访人信上不信下，引发进京越级访高潮；信访人闹而得利，老实人吃亏，引发缠访闹访的现象；信访人进京非访，对基层实行倒查追责和高压通报，引发基层化解稳控措施的异化；司法和信访终结事项终而不结，引发进京闹访和非访行为“墨池效应”。

### 四 加强信访体制机制改革的对策建议

既往的信访制度不可替代，现在的信访制度运行不可持久，未来的信访制度不可不创新突破，突破的视角有以下五点。

#### （一）坚持问题导向，切实完善顶层制度设计

一是国家层面要完善信访立法，克服《信访条例》执行中的诸多问题。更加体现权威性，更加体现受理对象的确定性，更加体现源头治理的责任性，更加体现对违法行为的约束性和法治性。二是上级信访部门要取消四项不合理的制度设计，使信访秩序在法治下运行。取消高压式通报施压的制度设计，依法逐级分级开展工作；取消省市县在京劝返接人的制度设计，让信访人回归理性，依法有序维权；取消信访人在京非访得好处、落实惠的普惠机制，在京一律不接谈、不给钱，不登记、不通报，让恶意寻求通报施压的信访人回归常态化信访渠道；取消信访人在京滋事的公安异地处置的制度设计，坚决推行事发地违法，事发地管辖、事发地负责，回归正常的法治程序和北京治安秩序。三是出台信访不信法、无理缠闹访、非访恶意登记，以及组织串联煽动集体进京访的治理通则，细化处置预案、处置责任、法律界限、法治条款、各级分工的标准性规定，使职业信访人无缝隙可钻。四是强化源头治理，加强信访工作专项督查和问责，使信访人

合法合理权益得到坚决维护，让大闹大解决、违法在京滋事行为没有制度支持、市场及舆论支持。

## （二）坚持法治化导向，营造最佳运作环境

主要是进一步完善五个工作机制：一是建立划片区的诉求甄别机制。建议取消国家层面的接访制度，群众进京走访一律不予接待，改为在全国划片派驻若干接待点，分区域接待群众来访。二是建立涉法涉诉、控告类信访的甄别退出机制。让符合条件的相关事项在法律程序内得到及时妥善处理，在信访系统真正落实不统计、不通报、不考核。三是建立行政行为的责任倒查机制。强化职能部门和单位的源头预防责任，落实信访工作专项督查和问责制度，对因行政不作为、乱作为而引发信访事件的，坚决依法依规追究相关责任领导和责任人的责任。四是建立信访听证机制。进一步完善相关工作流程和规范，为公众充分表达意见提供法律平台，通过新闻媒体和社会舆论促进信访矛盾化解，增强工作实效性和透明度。五是建立失信信访人员诚信记录的惩戒机制。坚持道德自律与制度约束并重，对无理缠闹访、非访滋事和组织串联越级上访的人员，一律记入个人的诚信档案，鼓励守信者，惩戒失信者。

## （三）坚持法定途径优先导向，提高执行水平

法定途径优先的核心是谁主管、谁负责，各相关部门要履职尽责、各司其职，把权力范围、授权范围内的事项办好，从信访的角度来看，就是主动和实施好多元化化解、对接信访矛盾的机制。一是依法梳理各部门通过法定途径分类处理信访投诉请求清单，源头上厘清信访部门与其他部门的职能边界，全力推进法定途径优先。二是完善源头治理、依法行政的规则，找准执法、司法工作和社会治理的最佳结合点，使权力不任性、不越界，始终在阳光下运行，减少不必要的矛盾和问题发生。三是厘清信访矛盾分类处理的职责分工和对接渠道，注重整合领导、部门、第三方的多方资源，协调推进解决“三跨三分离”信访事项的化解，确保各类矛盾纠纷不空转。四是建立社会矛盾多元化化解机制，用好用足基层服务办事资源，加强信访与调解等矛盾化解方式的资源整合、系统统筹，形成多元衔接、





联动调处的运行机制。五是制定好各级越级受理和跨级督查的规范规则，使层级职责分明，责、权、利统配平衡，否则，上不理事却有权无职责，下遭罪做事但无权担责，群众信上不信下、信访不信法的根源始终难以清除。

#### （四）坚持责任导向，彰显责任担当与新作为

责任信访的核心在于依法行政的源头治理责任，在于属地管理分级负责的责任，在于信访人依法信访、依法维权的责任，在于信访部门程序性办理的责任，这四个维度的责任缺一不可。要针对现行责任机制的缺失，研究改革的措施和对策，才能达到事半功倍的效果。一是大力推进依法逐级走访，用“一卡通”权益保障卡锁定责任门槛、制约无序上访行为，切实把群众诉求对接在各级各部门的首问首办环节、担责担当环节和应办速办环节，倒逼行政机关依法履职、信访群众逐级投诉。二是大力推进网上信访、互动式信访，着力构建便捷高效的阳光受理平台、公开透明的阳光办理模式、公正权威的阳光督查机制，倒逼信访部门认真服务群众诉求，认真履行程序性职责。三是大力推进依法有序、合理信访，澄清缠闹访、过激访和非访的概念和认识，明确信访行为的合法性标准，对违法行为坚决依法打击处理，倒逼信访人自觉规范信访行为，依法有序维护自身合法权益。四是大力推进分级管理、分级负责的责任制落实，结合“两学一做”学习教育强力推进积案化解，倒逼基层各级以严的要求、实的作风，坚定不移促改革、厉法治，切实担负起应有责任。

#### （五）坚持创新突破导向，努力实现持续超越

持续推动改革创新，要求站得更高、看得更远，跳出信访看信访，越过制度屏障看信访，跨越时空看信访。为此，一要坚持依法信访、阳光信访、责任信访、和谐信访，使信访制度跟上现代社会治理的节奏。做到源头治理、系统治理、依法治理、综合治理，在信访人、行政机关、信访机构、属地单位的四维空间，用网格化的服务方式对接到位，实现社会治理的长治久安。二要坚持多渠道、多形式、多领域整合各类资源，实现社会的良性治理。要满足“互联网+信访”信息化趋势，用网上代理服务对接