

信访

学

赵威·著

XINFANGXUE
XINFANGXUE

辽宁大学出版社



信访学

赵威·著

辽宁大学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

信访学/赵威著. —沈阳: 辽宁大学出版社,
2010.8

ISBN 978-7-5610-6128-2

I. ①信… II. ①赵… III. ①信访工作—中国—教材
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 162201 号

出 版 者: 辽宁大学出版社有限责任公司
(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号)

印 刷 者: 抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社有限责任公司

幅面尺寸: 148mm×210mm

印 张: 12.75

字 数: 350 千字

出版时间: 2010 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2010 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 董晋睿

封面设计: 邹本忠

韩 实

责任校对: 合 力

书 号: ISBN 978-7-5610-6128-2

定 价: 25.00 元

联系电话: 024-86864613

邮购热线: 024-86830665

网 址: <http://www.lnupshop.com>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

目 录

上篇 背景理论

第一章 民意表达的基本理论.....	3
第一节 民意表达的基本定义.....	3
一、民意的概念.....	3
二、民意的结构.....	5
三、民意表达的概念.....	9
四、民意表达的类型与结构	10
第二节 民意表达的基本要素	13
一、民	13
二、客体	15
三、意志	17
四、路径	18
五、对方	19
六、环境	20
第三节 民意表达的价值与功能	20
一、民意表达的价值	20
二、民意表达的基本功能	27
第四节 民意表达的发生机制	37

一、民意表达的环境	37
二、民意表达的动力	39
第二章 执政党——社会沟通机制	47
第一节 沟通与政治沟通	47
一、沟通 (Communication)	47
二、政治沟通 (Political communication)	49
三、政党——社会沟通机制 (Communication mechanism between the party and the People)	51
第二节 执政党——社会沟通机制	54
一、执政党——社会沟通机制的含义	54
二、执政党——社会沟通机制的基本要素	55
三、执政党——社会沟通机制形成的要求	57
第三节 执政党——社会沟通机制的基本特征	62
一、沟通主体的能动性	62
二、沟通对象的大众性	63
三、沟通渠道的优越性	64
四、沟通方式的灵活性	65
五、沟通过程的互动性	66
第四节 执政党——社会沟通机制的重要意义	67
一、增强执政党的社会应变能力	67
二、提高执政党的科学决策能力	68
三、提高执政党社会利益整合能力	69
四、提高执政党的社会控制能力	70
五、拓展执政党政治社会化能力	71
六、强化执政党政治合法性的基础	72
第三章 西方风险社会理论	73
第一节 风险社会理论的含义与特征	73
一、西方风险社会理论的兴起	73
二、风险社会理论的含义与特征	77
第二节 西方风险社会理论的主要内容	84

一、从生态风险角度透视风险社会	84
二、从风险分配逻辑的变化观照风险社会	85
三、从科学技术的双重效应探究风险社会	86
四、从制度层面分析风险社会	88
五、从风险的二元性阐释风险社会	89
第三节 风险社会的应对策略	90
一、倡导自反性现代化	90
二、建立健全安全性策略和决策机制	92
三、推行积极福利社会制度	93
四、塑造风险伦理和责任伦理	94
第四章 社会冲突理论	98
第一节 社会冲突的含义	98
一、冲突不是社会病	98
二、西方对社会冲突的释义	100
三、我国对社会冲突的基本认识	102
第二节 科塞的社会冲突功能理论	107
一、科塞对冲突类型的分析	107
二、科塞对冲突功能的分析	109
三、科塞冲突功能理论的借鉴意义	110
四、冲突制度化机制的问题——安全阀机制	112
第三节 科塞的冲突理论对我国构建和谐社会的启示	115
一、建立合理的利益调节机制	115
二、完善社会管理与社会稳定机制	117
第五章 群众路线与群众工作	120
第一节 党的群众路线理论的形成和发展	120
一、探索阶段	120
二、初步形成阶段	121
三、成熟阶段	122
四、执政后的曲折与深化阶段	123
第二节 群众路线的理论内涵及价值	126

一、群众路线的理论内涵·····	126
二、群众路线的价值意义·····	129
第三节 科学发展观所赋予的群众路线的时代内容·····	134
一、科学发展观中群众路线的内涵·····	134
二、群众路线的时代内容·····	137
第四节 新时期党的群众工作·····	142
一、新时期群众工作要以巩固党和人民群众的 联系为重要目标·····	142
二、新时期做好群众工作的要点·····	143
三、做好群众工作必须提高党的群众工作能力·····	144
四、用群众工作统揽信访工作·····	145
第六章 权利救济制度的基础理论·····	148
第一节 权利救济概述·····	148
一、权利与救济·····	148
二、权利救济的分类·····	150
第二节 权利救济的基础理论·····	153
一、权利为什么需要救济·····	153
二、权利救济的价值追求：正义·····	154
三、权利救济的结果：实力——利益平衡·····	156
四、影响救济方法选择的因素·····	157

中篇 信访现象

第七章 信访现象概述·····	163
第一节 信访·····	163
一、“信访”一词的由来·····	163
二、“信访”的词义解读·····	164
三、“信访”的引申含义·····	166
第二节 信访的属性·····	168
一、关于信访性质的几个误区·····	168

二、信访属性的定位·····	170
第三节 当代信访现象的背景·····	175
一、断裂社会的形成·····	175
二、弱势群体的形成·····	176
三、利益博弈时代的来临·····	177
四、权利觉醒时代的到来·····	178
第八章 中国古代的信访现象·····	180
第一节 中国古代信访现象综述·····	180
一、先秦时期的“信访”·····	180
二、秦至清时期“信访”制度梳理·····	181
第二节 中国古代“信访”制度的评价·····	190
一、“信访”是中国传统的行政方式，其历史源远流长， 历代不辍，成为中国法律文化的重要组成部分·····	190
二、古代“信访”职能机构属中央集权机构， 权力源于帝制·····	190
三、古代信访本质上是民本主义思想的产物·····	190
四、古代“信访”反映了百姓对地方权力 制约机制的缺失·····	191
五、朝廷对信访时常处于矛盾摇摆中·····	191
第三节 中国古代信访制度的文化特征·····	192
一、古代信访制度以民本主义为价值诉求·····	192
二、中国传统的信访制度浸透着儒家伦理 礼治主义的色彩·····	195
三、古代信访制度蕴涵着浓郁的清官情结·····	196
四、古代信访制度浸染着人治主义色彩·····	197
第九章 域外的信访现象·····	199
第一节 域外信访现象综述·····	199
一、瑞典和英国等国家的议会行政监察专员制度·····	200
二、法国总统府通信局和共和国协调员制度·····	201
三、加拿大的公共保护人制度·····	203

四、德国的行政申诉制度·····	203
五、澳大利亚的行政裁判所制度·····	204
六、日本的行政相谈和苦情制度·····	205
七、韩国的民愿委员会·····	206
八、中国香港的申诉专员制度·····	206
九、我国台湾地区的陈情制度·····	207
第二节 域外相关制度的评价与启示·····	208
一、西方监察专员制度的评价·····	208
二、西方监察专员制度与我国信访制度的比较·····	212
三、国外相关立法的借鉴·····	213
四、国外民众诉愿权利保护途径给我国信访 制度的启示·····	215
第十章 当代中国信访与信访制度的演进与发展·····	219
第一节 中国共产党建立至 1949 年的信访活动 ·····	219
一、以信访促工人运动发展和政权建设·····	219
二、通过信访体恤民间疾苦·····	221
三、建立中国共产党第一个专职信访机构·····	221
第二节 1949 年至 1957 年信访制度的初步形成 ·····	222
一、1949 年至 1957 年信访状况 ·····	222
二、信访制度的初步形成和完善·····	223
第三节 1957 年到“文化大革命”前的全国信访工作 ···	226
一、信访状况·····	226
二、信访制度曲折中的发展·····	226
第四节 1966 年至 1977 年信访制度受到严重挫折时期 ···	229
一、信访状况·····	229
二、信访机构和信访工作·····	230
第五节 1977 年到 1982 年信访制度的恢复阶段 ·····	232
一、第二次全国信访工作会议·····	232
二、第三次信访工作会议·····	233
第六节 中国信访制度的新发展·····	234

一、1982 年到 1995 年的信访工作	234
二、1995 年以来的信访工作	235
第十一章 当前中国信访现象分析	240
第一节 信访的基本类型	240
一、求决类信访	240
二、参与类信访	242
三、涉法涉诉类信访	243
四、举报类信访	245
五、申诉类信访	246
六、其他类信访	247
第二节 当前中国信访形势分析	248
一、目前信访形势分析	248
二、当前信访形势的原因剖析	252
三、影响信访形势的主要因素	255
第十二章 《信访条例》的基本内容	260
第一节 信访工作基本原则	260
一、方便信访人的原则	261
二、属地管理、分级负责，谁主管、谁负责的原则	262
三、治标与治本相结合的原则	263
第二节 信访法律关系	264
一、信访法律关系的主体	264
二、信访法律关系的内容	265
三、信访法律关系的客体	268
第三节 信访事项的处理程序	269
一、信访事项的受理	269
二、信访事项的办理	271
三、信访事项的复查与复核程序	272
四、信访事项的督办程序	273
第四节 信访法律责任	274
一、信访机构的责任形式以及追究程序	274

二、信访工作人员的责任形式和追究程序·····	274
三、信访人的责任形式以及追究·····	275

下篇 信访制度

第十三章 信访制度概述·····	279
第一节 信访制度、信访体制、信访机制·····	279
一、信访制度·····	279
二、信访体制·····	279
三、信访机制·····	280
第二节 信访制度的功能·····	280
一、信访制度的社会功能·····	280
二、信访制度的政治功能·····	283
三、法律功能·····	287
第三节 当代中国信访制度的意义·····	289
一、信访制度有利于落实群众路线·····	289
二、信访制度有利于反腐倡廉·····	290
三、信访制度有助于公共决策的民主化科学化·····	292
第十四章 信访体制·····	294
第一节 信访人·····	294
一、信访人的概念·····	294
二、信访人的权利·····	294
三、信访人的义务·····	298
第二节 信访工作机构·····	301
一、信访工作机构概述·····	301
二、信访工作机构的性质·····	303
三、信访工作机构的职权·····	304
四、信访工作机构的义务·····	306
第三节 信访工作人员·····	307
一、信访工作人员的含义·····	307

二、信访工作人员的作用·····	307
三、信访工作人员的素质·····	308
四、信访工作人员的职责·····	311
第十五章 来信、来访、来电处理·····	316
第一节 来信处理·····	316
一、受理程序·····	316
二、处理程序·····	317
三、特殊信件的处理·····	319
第二节 来访处理·····	320
一、群众上访的类型·····	320
二、接访工作的特征·····	321
三、接访工作的方法·····	322
四、特殊来访的处理·····	328
第三节 来电办理·····	330
一、群众来电的基本形式·····	331
二、接听群众电话的应答技能·····	331
三、办理电子邮件应注意的问题·····	332
四、处理群众来电的基本程序·····	332
五、来电办理情况的反馈形式·····	333
第十六章 集体访的处理·····	335
第一节 正确认识集体访·····	335
一、集体访的概念·····	335
二、集体访的性质·····	335
三、集体访的社会影响·····	336
四、集体访的特点·····	337
五、集体访与非法聚集活动的区别·····	337
六、对集体访的基本态度·····	338
第二节 集体访的成因·····	339
第三节 如何正确处理好集体访·····	341
一、处理好集体访的重要意义·····	341

二、处理集体访的要求.....	342
三、处理集体访的主要做法.....	344
第十七章 信访案件查办.....	348
第一节 信访案件查办的含义和分类.....	348
一、信访案件查办的含义及特征.....	348
二、信访案件查办的作用和意义.....	348
三、信访案件查办的分类.....	349
第二节 信访案件查办的原则.....	350
一、职、权、责统一原则.....	350
二、依法办事原则.....	351
三、群众路线原则.....	352
四、实事求是原则.....	352
第三节 信访案件的立案交办和督办.....	353
一、信访立案范围.....	353
二、信访立案交办程序.....	354
三、信访立案交办方式.....	355
四、信访案件督办.....	356
第四节 案件调查处理.....	357
一、信访案件调查组织.....	357
二、信访案件调查步骤和方法.....	357
三、信访案件的定性处理.....	361
第五节 审查结案.....	362
一、审查结案的基本要求.....	363
二、审查结案的基本程序.....	364
第十八章 信访风险评估机制.....	366
第一节 信访风险.....	366
一、信访风险的含义、性质、特征.....	366
二、影响信访风险的因素.....	368
第二节 信访风险评估的含义、性质、特征与价值.....	372
一、信访风险评估的含义.....	372

目 录

二、信访风险评估的性质·····	373
三、信访风险评估的特征·····	373
四、信访风险评估·····	375
第三节 信访风险评估的范围、原则·····	378
一、信访风险评估的范围和事项·····	378
二、信访风险评估的评估原则·····	381
第四节 信访风险评估的程序与方法·····	382
一、信访风险评估的程序·····	382
二、信访风险评估的方法·····	385

第一章 民意表达的基本理论

第一节 民意表达的基本定义

一、民意的概念

民意，在汉语词典中的解释是“民众的意愿”，当前分别被在广义层面与狭义层面上使用。研究民意概念，可以从卢梭的《社会契约论》开始。民意概念的广义与狭义之分，与卢梭提出的公意与众意概念密切相关。^①按照卢梭的分析，民意可以分为两类，一类是公意，一类是众意。公意是全体的共同意志，而众意包括了个体的意志和团体的意志。狭义的民意指公意，广义的民意既包含公意也包含众意，是公意与众意的统一。

目前，在我国民意概念使用上的混淆主要来自于民意概念的双重含义。民意概念一方面被用来指称卢梭的众意，另一方面类似指称卢梭的公意。在学术界与民意相关的论著中，大都是以民意概念来指称卢梭所说的公意，在此称之为狭义的民意。

① 卢梭以“公意”概念为核心，构建了社会契约下的理想政治架构。他把社会契约定义为：“我们每个人都以其自身以及全部的力量共同置于公意的最高指导之下，并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体之不可分割的一部分。”可见公意是形成社会契约的关键。卢梭把民意分为两类：“意志要么是公意，要么不是；它要么是人民共同体的意志，要么就只是一部分人的。”众意就是个别意志的总和，包括个体的意志和团体的意志。

但在日常的公共生活中，民意其实经常在广义上被使用。当我们提到民意代表的时候，并不是说他所持的意志就是公众所共同持有的意志，民意代表往往是代表特定的地域或者特定人群的意志。通常来说，不同的民意代表会持有不同的意见，哪怕是同质的意见，也会有程度上的差异。否则，民意代表就失去其自身的价值；我们说民意调查，也不是一定要调查出被调查对象中具有的某种共同持有的意见，往往只是要调查就某一民意客体所形成的民意的结构状况，比如就某一民意客体持肯定的人数比例、否定的人数比例以及不置可否的人数比例，这样就可以认知该民意的结构。因此，民意调查中的民意，是广义的民意概念，既包括所有个别的意志（众意），同时也不排除其中的共同的倾向（公意）。一般情况下，通过民意调查，然后经过一定的整合程序，比如通过多数原则，可以确定众人意志中的倾向性意志，这个意志可以被我们当作公意，也就是狭义层面上的民意。

广义的民意概念，应当是公意与众意的统一（现实中常表现为少数民意与多数民意的统一），是公开与潜在意志的统一，是正义与非正义的统一，同时也是历史传承与现实生成的统一。

首先，民意是众意与公意的统一。卢梭提出的本原意义上的公意只是一个理想化的概念，它是全体契约成员意志中共同的部分，这在现实社会中是不存在的。因为在任何社会系统中，不同的主体都处在利益结构中不同的位置，他们之间必然存在着利益的竞争和冲突，尤其在利益多元化的现代社会，所谓的公意则显得更加地稀罕。所以，现实社会中的公意就是民意中的多数。

其次，民意是公开意志与潜在意志的统一。民众对特定客体所持有的意志，不一定都愿意表达出来，愿意表达出来的情况下不一定能够表达出来。未经表达的民意也需要尊重，挖掘这些潜在的民意正是民意调查的功能。因此，民意应当是公开意志与潜在民意的统一。

第三，民意是正义与非正义的统一。在狭义的民意概念中，民意已经被赋予了正义的身份，因此是政府应当遵循的，是公共

政策的依据。但在广义上的民意却并不具有这样的属性，是一个中性的概念，所强调的是公民的意志都应当得到同等的尊重，而不应当因为多数或少数，正确与错误而被歧视与排斥，如美国民众对待越战的态度上、厦门民众对待核电站的态度上，同样有民意的分裂和冲突，但这并不意味着部分人的意见不正确或非正义而被排除出民意的范畴。所以，民意不仅是多数与少数的统一，同时也是正义与非正义的统一。

最后，民意也是历史与现实的统一。在任何一个历史时期，都有当时特定的民意，在这些民意当中，有的因时过境迁而失去了意义，或者因为社会的进步而有了新的发展，但是那些跨越时空，与人类生存始终相伴随的一些民意却世代积累，不因时间的流逝而消失。比如自由、平等、正义，这样一些贯穿人类历史的准则，正是人类在不同时期积累而形成的民意。比如在中国尊老爱幼、尊师重教这样一些道德规范，其实也是中国历史民意的传承。来自历史传承的民意，已经扎根于民众的意识当中，在当今不需要另外的表达，也昭然若揭。当然，新的时代会生成新的民意，同时也会形成新的积累，民意同样也是历史与现实的统一。

尊重民意，不仅要尊重多数的、公开的、正义的民意，同时也要尊重少数的、潜在的、非正义的民意。这里所说的民意，就是广义上的民意。当上述所有的民意经过表达、博弈和整合，就会形成狭义的民意，即公意，政府应当执行的民意，它是公共政策的依归。

二、民意的结构

民意的主体、客体、内容都具有广泛性的特征，因此构成了民意复杂的结构。结构分析对于民意问题的研究都十分重要，一方面它可以进一步解析民意的概念，发现民意生成、发展的规律，另一方面，为民意研究，包括民意表达的研究提供一个有章可循的框架。