



“智库评估”系列
THINK TANKS EVALUATION

BUILDING SOCIAL GOVERNANCE THINK TANKS

EVALUATION REPORT OF BEIJING INSTITUTE
OF LETTERS TO GOVERNMENT

李传章 张青松 编著

社会治理 智库建设

北京市信访矛盾分析研究中心评估报告



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

李传章

中国社科院中国社会科学评价研究院研究员。1984年获经济学硕士学位，1992年任经济学副教授，1993年起享受国务院政府特殊津贴，1997年任研究员。先后在中央党校、省委党校任教，先后在市（县）区委、报社、高校、国企等单位供职。著有《世界经济发展趋势与对策》《国内外区域经济发展论》《贫困地区开发概论》《经济强县发展战略研究》《新型工业化道路与城乡经济社会发展》《经济全球化与区域经济发展》等。现主要从事评价学理论与应用体系、区域经济社会发展等研究。

张青松

1971年出生，经济学博士。现任中国社会科学评价研究院研究员，主要研究领域为国际投资与贸易、中日经济合作、智库研究、公共政策评价等。曾在日本文部科学省、大和综研等做访问学者。出版《日本对华直接投资研究》（专著，2007年）、《中日友好交流30年》（经济卷，合著，2008年）、《全球智库评价报告（2015）》（合著，2016年）等多部著作，《地方分权改革》（2013年）、《日本地方自治》（2010年）、《国际经营》（2008年）等五部译著，发表《日本智库的发展现状及问题》（2013年）等多篇论文。



“智库评估”系列
THINK TANKS EVALUATION

社会治理 智库建设

北京市信访矛盾分析研究中心评估报告

BUILDING SOCIAL GOVERNANCE THINK TANKS

EVALUATION REPORT OF BEIJING INSTITUTE
OF LETTERS TO GOVERNMENT

李传章 张青松 编著



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

序

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家工作全局高度，着眼于实现“两个一百年”奋斗目标，立足推进国家治理体系和治理能力现代化，提出了全面依法治国的一系列新理念新思想新战略，开启了全面依法治国的新征程。党的十九大报告把全面依法治国作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容，把坚持全面依法治国纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，对深化依法治国实践做出了全面部署。2018年党中央国务院实施的机构改革又设计全面依法治国路线图，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供了科学的指引。

信访制度在全面依法治国进程中具有重要地位和作用。“法者，治之端也。”健全完善法治的过程，就是推进国家治理体系和治理能力现代化的过程。信访制度作为具有中国特色的政治制度设计，既是提升国家治理能力的制度安排，也是依法治国这一系统工程的重要组成部分，在当代中国政治生活中发挥着特殊重要的作用，是实现国家治理体系和治理能力现代化进程中不可或缺的重要机制。信访法治化是全面推进依法治国的重要举措。要实现依法治国，就必须用法治的思维和法治的方式把信访工作纳入法治化轨道，依法信访，保障人民群众的合理诉求依照法律规定和程序得到合理合法的解决。

北京市信访矛盾分析研究中心（以下简称“研究中心”）对改革和完善信访制度、发挥信访制度在推进全面依法治国要求中的地位和

作用提出了一些很有价值的建议。

一是推进信访制度创新。研究中心作为全国党政机关第一家信访系统成立的研究机构、第一家专门利用信访资源研究信访和社会矛盾的创新型智库机构，在探索中不断前行，逐渐摸索出一套适应我国经济社会发展需要、符合政府职责要求，同时遵循研究机构特点的运作模式，推动了信访工作的创新转变，即实现了从表层汇总型信访向深层剖析型信访、从实务操作型信访向理论研究型信访、从参与保障型信访向服务决策型信访等的转变，对推动以信访立法为抓手的信访法治化进程、推动信访制度成为国家治理体系下的制度安排发挥了积极作用。

二是推进信访理论创新。研究中心成立8年多来，取得了较好的研究成果，智库管理力、学术吸引力、学术影响力和国际影响力得到了提升，其中多项研究成果具有突破性进展。如研究中心探索构建中国特色信访理论，构建中国特色信访学科体系、学术体系、教材体系和话语体系，培养了一批中国信访学研究人才。

三是推进创新型信访智库建设。研究中心研究借鉴近年来迅速崛起的新型智库建设经验，走出了一条以信访法治化和社会矛盾分析为专业特色的高端智库建设之路。研究中心较好地处理了智库研究和学术研究、短期应对性研究和长期系统性研究等辩证关系，为我国新型专业智库的发展提供了有益借鉴。

本书对研究中心智库建设和运行模式等工作进行了分析总结，对其发展前景进行了勾勒，提出了建议和对策。“他山之石，可以攻玉”。希望本书的出版对做好新时代下的中国特色社会主义信访工作有一定的借鉴意义，同时对我国新型专业高端智库建设提供有价值的经验。

王伟光

2018年8月

目 录

第一章 研究中心智库建设的背景、动因及目标	001
一 研究中心智库建设的背景	001
二 研究中心智库建设的动因	006
三 研究中心智库建设的宗旨、价值观和目标	012
四 研究中心智库建设的重要作用	018
第二章 研究中心智库建设的机制创新	
——全国首家信访专业智库的运行机制	024
一 共建共治共享的集成平台型组织系统	024
二 高效的运行机制	028
三 立体推进的智库研究模式	034
四 智能化、专业化的研究支撑体系	038
第三章 研究中心智库建设的理论创新	
——创立中国特色信访理论体系	045
一 推动形成具有中国特色的信访学术体系	045
二 探索建立中国特色信访学科体系	058
三 形成中国特色信访教材体系	063
四 引领信访领域的话语权	066

第四章 研究中心智库建设的实践创新

- 推动信访立法工作深入开展 081
- 一 信访立法可行性研究开展的背景 081
- 二 信访立法研究的主要内容 088
- 三 信访立法主要观点概述 106
- 四 创新和学术价值 121
- 五 影响和社会效应 122

第五章 研究中心智库建设的社会性成果

- 创立信访领域评价指标体系 127
- 一 创立社会矛盾指数：开启政府量化监控社会矛盾的先河 ... 127
- 二 创立信访指数：推动信访和社会矛盾的源头预防 147

第六章 研究中心的智库影响力及未来展望 164

- 一 研究中心影响力形成的科学基础 164
- 二 研究中心智库影响力评估 168
- 三 研究中心智库建设的展望 184

附录一 研究中心创新性工作成果简介 195

附录二 研究中心理论创新代表性成果简介 203

后 记 219

第一章 研究中心智库建设的 背景、动因及目标

北京市信访矛盾分析研究中心（以下简称“研究中心”）于2009年11月25日获批成立，2010年3月18日正式挂牌，是全国首家信访和社会矛盾领域的专业化研究机构。进入新时代以来，研究中心致力于在新的历史方位和时代坐标下，发挥优势，主动作为，加快中国特色新型智库建设步伐，努力建设成具有决策影响力的高端智库，为推动信访理论研究的发展，促进首都信访实践的创新，充分发挥好资政辅政的功能，扩大作为新型智库的影响力和话语权。

一 研究中心智库建设的背景

（一）当前我国社会环境的重大变化

1. 转型期社会结构发生重大变迁

改革开放40年来，中国社会发生了脱胎换骨的改变。我们逐步从封闭、传统的社会转型为开放、现代的社会；从集中分配资源的计划体制转型为市场配置资源的市场体制；从依附组织的“单位人”转变为高度社会化的“社会人”。然而，这一时期的中国也经历着急剧转型的阵痛，如社会结构不断变迁，利益格局急剧分化，社会风险日渐

凸显。

以1978年作为历史的分野，随着经济体制改革的不断深入和社会主义市场经济的确立，我国的所有制结构和分配方式发生了深刻的变革，加之资源占有、市场竞争和政策倾斜等因素的共同影响，我国城乡之间、地区之间、行业之间、阶层之间的社会结构壁垒不断扩大，不同群体间的利益格局急剧分化。改革开放以前，被称之为“公有制贵族”的国有企业职工是当时中国社会典型的中间阶层，无论与面朝黄土背朝天的农民相比，还是与缺失“国有”标签的其他劳动群体相比，其经济地位与社会地位均占有明显的优势。然而，伴随着轰轰烈烈的经济改革与市场转型，这个曾经支撑社会稳定的中间阶层以始料不及的速度被瓦解，与其阶层位置相应的社会地位也随之日渐衰落。有“破”则必有“立”，当传统中产阶级中的多数成员坠入社会底层之后，一个新的中间阶层便逐渐崛起。

急剧的社会转型导致已形成的社会结构被迅速推倒，短时间内不同群体的社会地位面临重新洗牌，社会结构的变迁、利益格局的重构，大大增加了转型社会的风险性与不确定性，进而导致社会成员的普遍焦虑。因此，我们要未雨绸缪，对转型期可能出现的重大社会风险进行深入的理论研究和对策研究，将可能发生的社会矛盾与风险扼杀在摇篮中。

2. 新时期社会主要矛盾发生深刻转化

党的十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。做出这一重大历史判断的理论和实践依据是我国社会主要矛盾的转化。

事物的发展主要表现为主要矛盾或矛盾的主要方面的变化。我们党对社会主要矛盾的判断经历了一个不断变化的过程。党的八大提出，我国国内的主要矛盾是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济

文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾；党的十一届六中全会指出，我国所要解决的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾；党的十九大则明确，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

主要矛盾不仅是划分社会发展阶段的根据，也是确定工作重点的依据。党的十九大报告关于社会主要矛盾转化的重大政治论断，反映了我国社会发展的客观实际，是对过去几十年来社会发展变革的总结和回应，更是对未来中国发展方向和目标的精准定位，具有鲜明的、深邃的现实指向。

党的十九大报告明确指出，我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化，对党和国家工作提出了许多新要求。这就要求我们紧紧围绕新的社会主要矛盾派生的重大理论问题和现实问题，开展前瞻性、宏观性、战略性、长期性研究，提出具有总体思维和全局眼光的高质量对策建议；在实践上解决好发展不平衡不充分的问题，大力提升发展质量和效益，做出新的理论贡献。

（二）社会矛盾治理成为国家治理的重要挑战

1. 社会矛盾上行风险压力加大

社会矛盾产生于经济社会发展过程中，是经济社会发展阶段性特征、社会心态、价值取向和文化素养等主客观因素综合作用的结果。当前影响社会稳定的突出问题，很多是由利益引发的。我国正处于跨越中等收入陷阱并向高收入国家迈进的历史阶段，社会矛盾呈现多易发、错综复杂的态势，不同区域、不同行业、不同群体的利益诉求日趋多样化和复杂化。正确认识社会矛盾，对于有的放矢的社会治理具有重要意义。

当前，我国社会矛盾呈现出三个方面的趋势。一是社会矛盾种类

多、数量大，尤其在教育、就业、医疗等事关人民群众切身利益的领域，矛盾形式日益复杂，新旧矛盾不断交织，各类矛盾相互叠加，形成了十分复杂的矛盾网络。二是社会矛盾表现形式越发激烈，呈现出群体性事件和个人极端行为频发的特点。三是相对被剥夺感所产生的社会不满情绪迅速蔓延，将极易导致利益相对受损群体产生偏激、非理性的判断，从而为滋生、增加社会矛盾埋下了社会心态隐患。简言之，当前我国社会矛盾呈现出总量大、复杂化、隐患多等突出特点，社会矛盾的上行风险压力不断加大。

2. 社会矛盾治理是国家治理的重要部分

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系现代化是社会政治经济现代化的必然要求，也是政治现代化的重要特征。

国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。在这套制度安排中，维护社会大局稳定是重中之重，从这个意义上来说，解决好群众合理合法的利益诉求，即社会矛盾治理反映国家治理的能力，是国家治理体系现代化的重要内容。

当前，我国社会矛盾上行压力不断加大，群众诉求的内容日趋多元多样，表达诉求的方式日趋活跃，解决诉求的期待日趋强烈，人民群众的权利意识、公平意识、民主意识、法治意识不断增强，对促进社会公平正义、实现安居乐业的要求越来越高。因此，在一定程度上对社会矛盾治理提出了严峻的挑战。这就迫切要求我们，在国家治理

体系的框架下，思考和研究如何提升社会矛盾治理能力，如何按照国家治理的精神要义提高社会矛盾治理水平，及时反映和协调人民群众各方面的利益诉求，真正维护人民群众的合法权益。

（三）当前信访工作的形势与内容发生重大变化

1. 转型期信访工作形势日益严峻

改革开放以来，随着我国社会的急剧转型和市场化改革的不断深入，信访矛盾日益凸显，表现方式日趋激烈，集体上访和联名信访处于高位运行，信访人极端行为频发，信访工作面临严峻挑战。

具体而言，转型期信访工作形势呈现以下三个特征。一是信访矛盾具有复杂性与敏感性。一方面，在社会转型期，信访矛盾往往涉及多元主体、牵涉多方利益、历史问题与新发问题交织错落，因此处理起来十分棘手，协调难度较大；另一方面，当信访问题涉及公权力等敏感领域时，一旦处理不当，将会引发负面效应，甚至连锁反应。二是信访行为具有高度组织性。当前发生的大规模群体信访多是有计划、有组织的，极大地增加了信访矛盾处理的难度。三是信访形势具有快速蔓延性。一旦出现大规模群体信访，若不能及时有效处理，极易扩大蔓延，进而演变为激烈对抗的群体性事件。由此可见，转型时期的信访工作，不仅是常态性的群众工作，更是十分迫切的群众工作，亟待深入研究，准确研判，综合施策。

2. 新时代对信访工作提出新要求

第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》（以下简称《宪法修正案》）。在《宪法修正案》中专门增写监察委员会一节，确立了监察委员会作为国家机构的法律地位。这反映了从党的十八大以来深化国家监察体制改革的成果，贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的部署，为监察制度的有

效运行提供了有力的《宪法》保障。

监察委员会与行政机关、人民法院、人民检察院一样，由全国人民代表大会产生，对它负责并接受其监督，也就是说，监察委员会与政府、法院和检察院具有同等的宪法地位。深化国家监察体制改革是落实中国特色社会主义法治的重要探索，体现了中国特色社会主义制度的优势，反映了“权力属于人民”和“人民监督权力”的社会主义本质。这一重大改革不仅是推进国家反腐体系现代化的需要，也是全面从严治党、实现党内监督与人民监督有机结合的需要，更是提高国家治理体系与治理能力现代化的需要。

因此，从“人民监督权力”和“推进社会治理”的角度而言，国家监察体制改革对信访工作提出了新定位、新要求。信访部门如何与监察委员会深度融合、无缝对接，发挥其问题线索主渠道作用，建立有效的会商机制等，都成为摆在新时代信访工作面前的重大实践问题。这就迫切要求智库机构快速做出反应，加快对重大问题的理论探索，以适应新时代信访工作形势、内容与机制的重大变化。

二 研究中心智库建设的动因

（一）贯彻党中央精神的必然要求

1. 党中央对中国特色新型智库建设高度重视

改革开放以来，国际、国内形势发生了深刻变化，这就要求我国高等院校、科研机构应当做出适应形势变化的创新探索。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，为新时期高等院校、科研机构的发展指明了方向。2017年，党的十九大报告指出：“深化马克思主义理论研究和建设，加快

构建中国特色哲学社会科学，加强中国特色新型智库建设。”这是继中央颁布《关于加强中国特色新型智库建设的意见》以来，习近平总书记就中国特色新型智库建设做出的又一次重要论述。

这一系列重要信号，意味着党中央已经将打造中国特色新型智库上升为重要的国家战略。当前，我国正处于深化改革的攻坚期、经济增长动力转换的过渡期以及经济结构全面优化的“新常态”时期，无论是改革方案还是重大政策所涉及的利益调整都比以往更加复杂，对政策的科学性、精准性提出了更高要求，这就要求研究中心要集中力量建设一批能够肩负责任与重担的中国特色新型智库。

中国特色新型智库，“特”在坚持党的领导，“新”在运用新理论解决新问题。这一核心要旨为研究中心未来发展指明了根本方向，提供了基本遵循，研究中心将紧抓这一历史机遇，努力打造成为一流的中国特色新型智库。

2. 党中央对信访工作高度重视

信访工作是新时代中国特色社会主义的基础性工作，是党和政府密切联系群众的重要方式，也是党和政府了解群众意愿和诉求的重要窗口。作为中国特色的社会矛盾调处机制和政权设置，新时期信访工作必须适应改革开放以来经济社会的深刻变化，面对新形势，开拓新视野，树立新观念，创造新工作。

当前，随着我国经济体制、社会结构、利益格局、思想观念的深刻变化，信访工作也要适应新时代的要求，所以我们要重新理解信访工作的内涵和外延。信访工作不仅承担着化解社会矛盾的传统功能，也发挥着促进社会和谐的基础性作用；不仅是党和政府密切联系群众的桥梁和纽带，也是实现社会风险评估、促进科学民主依法决策的重要环节；不仅承担着引导民主、补充法治的新任务，也肩负着构建社会治理新格局的使命。可以说，信访工作站在了一个新的历史起点上。

因此，研究中心的智库建设是在深入探索和全面把握新时期首都信访形势和规律的基础上进行的重大战略转变，是面对当前信访超载、信访困境等问题提出的理念探索，是中国信访制度发展的一个重要成果，为信访工作创新提供了一个新渠道。

（二）服务政府科学决策的客观要求

1. 加强公共政策的科学性

新时期，由于我国社会矛盾的结构性和群体性特征，使它们从单项社会问题逐步发展成为特定的政策问题，进而形成了与政府公共政策的高度相关性，而社会矛盾的公共政策趋向，也在很大程度上提高了信访工作与公共政策的关联性。换句话说，如果公共政策的制定存在瑕疵甚至偏差，其负面影响将转嫁到群众身上，从而引发群众不满，产生并积累大量的信访问题。

信访实践表明，公共政策议题的设置、出台与执行往往涉及不同社会阶层和群体的利益，每一个环节都有可能成为引起新发群体信访的政策因素。这些问题如果没有得到相关部门的高度重视从而上升为公共政策议题，则极易导致信访矛盾激化。

由此可见，对公共政策类信访问题进行深层分析和研究十分有必要。然而，通过常规的办信、接访等业务窗口，只能获得基本的信息反馈，很难将这些问题进行深入归纳和分析，并提炼出有价值的信息。因此，为促进公共政策科学化发展，推动研究中心智库建设是题中应有之义。唯有如此，才能推动潜在的社会问题被决策者察觉并及时列入政策议程，进而减少公共政策制定和调控的盲区，及时调整公共政策对不同社会阶层和群体带来的利益失衡问题，切实减少引发群体信访的公共政策因素。

2. 提升公共政策的连续性和配套性

转型时期，社会变迁的步伐十分迅疾，公共政策纠偏的速率往往跟不上社会形势变化的速率，导致政策的前瞻性逐渐演变为政策的滞后性，从而引发新的社会矛盾和信访问题。实践表明，如果公共政策的制定缺乏战略性研究，没有形成科学合理的政策体系；缺乏连续性和稳定性，没有形成稳定连贯的政策体系；缺乏配套性和协调性，没有形成损益补偿等衔接和配套机制。以上这些因素相互叠加，极易诱发新的社会矛盾和信访问题。

从另外的角度来看，我们可以从信访窗口及时捕捉、观察到与信访矛盾紧密相关的公共政策的漏洞及偏差。从这些方面看，信访部门对于完善公共政策的制定与执行，提升政府的管理水平能够发挥更多、更大的作用。

因此，研究中心致力于打造成为新型智库，做好决策者的“外脑”，研究信访渠道反映出来的政策弊端和盲区，及时预判可能发生的社会矛盾和信访问题，从而促进公共政策的连续性和配套性建设，使公共政策的制定更加注重公平正义，使社会矛盾的化解有政策依据，以此来延缓或阻滞新的信访矛盾和冲突的发生。

（三）化解社会矛盾的内在要求

1. 准确把握信访矛盾和社会矛盾

信访矛盾是当前形势下社会矛盾最广泛的表现形式。信访矛盾是信访人与所表达诉求的对象产生的矛盾，是社会矛盾的集中体现。信访工作反映着信访矛盾，信访矛盾包含于社会矛盾中。从性质上看，它是社会矛盾中的人民内部矛盾；从表现形式上看，它是社会矛盾中的显性矛盾；从对社会危害程度上看，它是社会矛盾中的裂痕性矛盾。从社会矛盾分析的视角下研究信访矛盾，有利于丰富信访理论研究，