

新 中 国 信 访 工 作 研 究

吴 超 / 著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

新中国信访工作研究

吴超著

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国信访工作研究/吴超著. —北京: 中国民主法制出版社, 2022. 11

ISBN 978-7-5162-3007-7

I. ①新… 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 (2022) 第 223577 号

图书出品人: 刘海涛
出版统筹: 贾兵伟
图书策划: 张霞
责任编辑: 张霞

书名/新中国信访工作研究
作者/吴超 著

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) 63055259 (总编室) 83910658 63056573 (人大系统发行)
传真/(010) 63055259
http: // www. npcpub. com
E-mail: mzfz@ npcpub. com
经销/新华书店
开本/16开 710毫米×1000毫米
印张/11.25 字数/135千字
版本/2023年1月第1版 2023年1月第1次印刷
印刷/北京天宇万达印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-3007-7
定价/48.00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)

前 言

新中国成立以来，中国共产党团结带领人民探索出一条具有中国特色、符合中国国情的民主法治之路。作为具有显著中国特色并发挥独特作用的制度创建，作为一项“了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心”的重要工作，信访制度是最具有中国特色的政治制度之一。

信访是中国共产党在治国理政中创造的当代术语。类似信访的制度在中国有着悠久的历史，并且历经千年发展而从不稍辍。中国自古以来重视德治、礼治的治国方略，历代均设有相应的机构与制度来处理蒙冤受屈者的诉愿，形成了“官纳言于民、民诉言于官”的沟通机制。尧舜时期，就设置有“进善旌”“诽谤木”“谏鼓”，“听下言纳于上，受上言宣于下”。西周时，设置“路鼓”和“肺石”制度受理民怨。在汉代，则出现了“诣阙上书”这种直诉制度。晋武帝时，设登闻鼓，悬于朝堂或都城内，百姓可击鼓鸣冤，一直沿用到清朝。此外，尚有“匭函”制度、上书制度、“邀车驾”制度、通政使司制度等一系列处理信访问题的制度设置。近现代，则有清末士民上书代奏制度、民国时期的陈情请愿制度等。

人民信访肇始于新民主主义革命时期的早期实践和制度孕育，从新中国成立初期的处理“人民来信来访”发展成为制度完备、功能齐全、机构众多的完备制度体系，至今已颁布《信访工

作条例》以及几百部关于信访的行政法规及其他有法律约束力的政府规范性文件。在信访机构设置上呈现出规模化和多元化的特点，除党政机关、审判机关、检察机关外，工、青、妇等群众组织都设有信访机构。此外，军队、新闻单位也设有专职信访机构，其工作程序、原则与党政机关无异。信访主体多元化，不仅本国公民拥有信访权利，外国人、无国籍人、外国组织也可以提起信访事项。信访形式有书信、电子邮件、传真、电话、走访等多种，现在网上信访成为群众信访的主渠道。新中国成立以来的70多年里，在从站起来、富起来到强起来的奋斗历程中，信访工作通过积极探索、规范操作，逐步走上制度化、规范化、法治化的轨道，在不同历史时期都发挥着不可替代的重要作用。

作为一种社会政治制度，其他国家也存在着类似的信访制度，比如北欧的申诉专员制度、德国的请愿制度、法国的调解专员制度、日本的行政交谈制度和韩国国民苦衷处理制度等，可统称为公民申诉制度。与中国信访制度相比，仅在形式上有相同之处，在规范和功能上存在明显差异。西方国家的公民申诉制度往往是议会政治的工具，对处理群体性利益问题和紧急事件等作用有限。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央审时度势、高瞻远瞩，顺应新的形势和任务的变化，对改革和创新信访制度作出了一系列重大部署，聚力打造阳光信访、责任信访、法治信访，着力推进信访工作的法治化、信息化和专业化，凝聚改革共识，使信访工作能力不断提升，信访制度的改革和创新不断实现新的突破。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。新时代意味着新的历史考验和发展机遇，意味着新的任务和要求，这就需要有一个既充满活力又和谐有序的社会环境作保障。作为“了解民情、

集中民智、维护民利、凝聚民心”的一项重要工作，信访工作是社会稳定的“减压阀”“稳定器”“润滑剂”，担负着更重要的职责使命。

信访制度具有最显著的中国特色和独特优势，新中国信访工作历史经验十分丰富，其中蕴含着大量带有规律性的内容。一些基本的重要的规律已经被陆续发现，但还有许多规律有待挖掘；即使已被发现的规律，也有待人们通过新的实践去深化认识。加强对信访史的研究，有助于把握社会主要矛盾变化对信访工作的新要求，为我国的信访理论研究积累智力成果和知识沉淀，为新时代信访工作的改革和创新提供历史借鉴和智力支持。

目 录

第一章 “必须重视人民的通信”（1949—1957年）

- 一、持续上升的来信来访 / 001
- 二、信访工作的初步开展 / 004
- 三、信访工作机制的形成 / 008
- 四、迅速创建的原因分析 / 014

第二章 信访工作的艰辛探索（1957—1966年）

- 一、来信来访的大幅度下降 / 021
- 二、信访制度的调整与变迁 / 024
- 三、信访数量回升与内容变化 / 030
- 四、信访制度的发展与探索 / 032

第三章 以特殊方式开展的信访工作（1966—1976年）

- 一、复杂多变的信访形势 / 040
- 二、信访制度的严重破坏 / 043
- 三、反映信息的重要渠道 / 046
- 四、发挥独特作用的信访 / 048

第四章 春风化雨中的信访工作（1976—1982年）

- 一、徘徊中前进的信访治理 / 052
- 二、1978年后信访工作的拨乱反正 / 056
- 三、发挥重要作用的信访工作 / 066
- 四、信访工作制度化转型的阶段性特征 / 067

第五章 第一部《信访条例》的制定和实施（1983—1995年）

- 一、为经济建设和改革开放服务 / 071
- 二、创建信访工作体制新局面 / 075
- 三、一波三折的《信访条例》 / 087
- 四、走上法治化轨道 / 089

第六章 市场经济中的信访工作创新（1996—2005年）

- 一、市场经济下的信访洪峰 / 092
- 二、探索信访工作的新机制 / 095
- 三、信访存废争议中的《信访条例》修订 / 103
- 四、依法治访与制度创新 / 108

第七章 构建社会主义和谐社会的基础工作（2006—2012年）

- 一、信访形势明显好转但仍在高位运行 / 113
- 二、构建社会主义和谐社会的基础工作 / 116
- 三、探索大信访工作格局的综合考量 / 120
- 四、健全信访工作机制和创新工作方法 / 128

第八章 新时代信访工作的高质量发展（2012—2022年）

- 一、社会主要矛盾转变下的信访形势 / 140
- 二、运用法治思想和法治方式做好信访工作 / 147
- 三、以人民为中心创新群众工作方法 / 156
- 四、提升信访治理能力和探索信访信息化新模式 / 162

第一章 “必须重视人民的通信” (1949—1957年)

1949年新中国成立后，广大人民群众怀着对新生政权的极大信任，期待尽快改善生活条件，纷纷写信或来访反映生活困难、要求救济等涉及个人切身利益的事情，并积极参与国家管理和建设。为了密切联系群众，尽快恢复和发展国民经济，中国共产党和人民政府本着全心全意为人民服务的宗旨，重视群众来信来访，为群众排忧解难。来信来访的日益增多，国家领导人不可能全部亲自处理。如何快速有效地处理群众来信来访被提到国家的议事日程上来，毛泽东于1951年5月16日作出“必须重视人民的通信”的重要批示，信访工作迅速全面展开。

一、持续上升的来信来访

新中国成立之初，信访活动空前活跃，各级党政机关受理的来信来访数量大增，呈持续上升趋势，反映了过渡时期的经济关系、政治关系和社会关系。

中共中央办公厅1949年受理来信4457件，来访4起；1950年受理来信26219件，来访260起；1951年受理来信346865件。

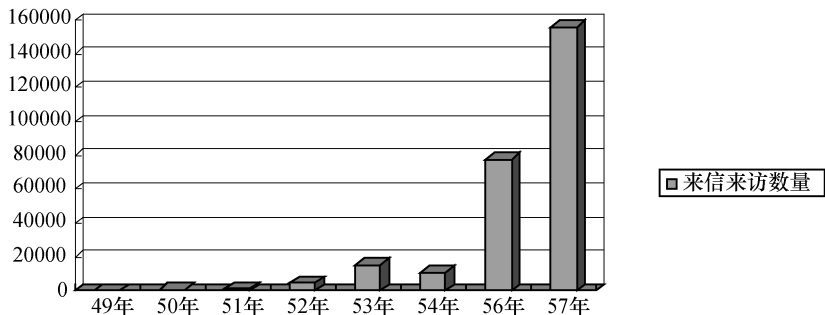
此外收到给毛泽东的来信 700 件。1951 年，“三反”“五反”^①运动开始以后，人民群众的信访活动更加活跃，来信来访数量显著增加，且增长的幅度较大。这一时期，开始出现了集体访的苗头，并且规模呈扩大趋势。地方各级政府也同样出现信访量增长，如北京市 1954 年受理来信来访 12 万余件次；上海市、区两级 1952 年 1—8 月收到人民来信 30.4 万多件，还不包括“五反”的检举材料；重庆市 1952 年上半年收到人民来信 35 万余件；天津市各领导机关所受理的群众来信较以前增加三四倍，多者达七倍。^② 人民群众在信访活动中表现出极大的政治热情，数以万计的批评建议和揭发控告信投向各级党政部门，有揭发不法奸商坑民害民的，有检举暗藏反革命分子的，有反映干部官僚主义的，有批评挥霍浪费的，有对各方面工作提出意见和建议的。

到了 20 世纪 50 年代中期，随着社会主义改造和工业化发展的加快，各种社会矛盾大量出现，通过信访的方式反映出来。从 1956 年下半年起，信访量成倍增加，而且来访量的增加大于来信。据国务院秘书厅、全国总工会等部门统计，1956 年 10 月到 1957 年 4 月，10 人以上的集体访达到 70 余起，其中 9 起是 50 人以上，最多一起有 200 多人，形成了新中国成立后的第一次全国信访高峰。当年中共中央办公厅受理来信 155171 件，接待来访 6791 人次；国务院秘书厅受理信访 127559 件次。1949—1957 年，政务院（国务院）受理信访情况统计正反映了这一情势，见下图：

① “三反”运动指在国家机关、部队和国营企事业单位开展的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争。“五反”运动是指在资本主义工商业者中开展的反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报的运动。

② 《天津通志·信访志》，天津社会科学院出版社 1997 年版，第 4 页。

第一章 “必须重视人民的通信”（1949—1957年）



政务院（国务院）受理信访情况统计（1949—1957年）^①

信访内容的变化，与当时党的中心工作和各项政策法规及生产形势相关，即使反映个人问题，也或多或少和这些内容有关。新中国成立初期，全国失业工人、知识分子达数百万，根据政务院秘书厅统计，涉及城市失业问题的来信占总数的15%。^②

1951年4月30日，中共中央办公厅秘书室就当年1月至3月处理群众来信的情况向毛泽东报告：1月来信4680封，2月3544封，3月11436封，3个月总共来信19660封。这些来信反映的问题，以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题为最多。^③1952年“三反”“五反”运动时，控告各机关干部贪污和资本家申诉不服处分的来信来访很多；劳动就业的决定公布后，群众要求就业的来信来访比以前有一定程度的增加；1953年进行新“三反”运动，检举、控告各级机关干部的官僚主义、命令主义和违法乱纪的来信来访也有较大幅度增加；1954年普选和粮食统

^① 数据来源：刁杰成《人民信访史略》，北京经济学院出版社1996年版，第23、54、75页数据绘制。数据为不完全统计，1949年10—12月，1954年1—6月，1955年缺，1957年1—9月，其他年份均为全年数据。

^② 中共中央办公厅信访局、国务院办公厅信访局编：《中国信访写真》，中国工人出版社1998年版，第26页。

^③ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第二册，中央文献出版社1992年版，第266—267页。

购统销工作进行时，反映这两方面内容的信访量随之增长。

二、信访工作的初步开展

随着群众来信来访日益增多，如何快速有效地处理群众来信来访被提到国家的议事日程上来。1949年8月，中共中央批准成立中央书记处政治秘书室，专门为毛泽东和其他中央领导同志处理信访工作。1950年初，中共中央决定撤销中共中央书记处政治秘书室，成立中共中央办公厅秘书室，一项主要任务就是负责处理群众写给毛泽东等中央领导同志的信件。群众写给政府的信件由中央人民政府委员会办公厅、政务院秘书厅和总理办公室三个部门处理。大量的来信来访汇集到各级各部门来，如何处理人民来信来访问题，亟待明确指导方针、基本原则、处理方法和工作要求，为此，中央作出了一系列重要指示。

1950年11月29日，中共中央办公厅秘书室就处理群众来信的情况给毛泽东写了一份报告。毛泽东次日即以中央名义将报告批转各中央局、分局，并转所属大市委、省委、区党委：我们同意报告中所提意见，请你们对群众来信认真负责，加以处理，满足群众的要求。对此问题采取忽视态度的机关和个人，应改正此种不正确态度。^①这一报告和批示对当时及今后的信访工作组织制度建设具有重要的指导意义，从组织上解决谁来处理来信来访的问题，要求地方设立处理人民来信的机构，或指定专人负责；从制度上解决信访工作怎么做的问题，要求建立起相应的工作规范；从原则上解决处理信访的要求问题，要求认真负责处理群众来信，满足群众的要求。

^① 《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》第4册，人民出版社2013年版，第310页。

1951年2月28日，刘少奇在北京市第三届人民代表大会上的讲话中强调：各级人民政府和协商委员会要建立专门的有能力的机关来适当处理人民向政府所提出的每个要求，答复人民的来信，并用方便的办法接见人民。这样，使各级人民政府密切地联系人民，切实地为人民服务，而广大的人民也就可以经过各级人民代表大会和人民政府来管理自己的事务和国家的事务。^① 1951年3月，政务院秘书厅成立了“群众信件组”，所有的群众来信都由该组专门处理。在国家行政机构中，“群众信件组”是最早设立的专职信访机构。

1951年4月30日，中共中央办公厅秘书室向毛泽东写了一份关于1—3月处理群众来信情况的报告，毛泽东于5月16日作了“必须重视人民的通信”的批示：

必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度。如果人民来信很多，本人处理困难，应设立适当人数的专门机关或专门的人，处理这些信件。如果来信不多，本人或秘书能够处理，则不要另设专人。^②

这个批示发至县级以上机关党委、党组，这就是著名的“五一六”批示。这一批示成为信访工作制度化建设的开端，清楚地

^① 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第56页。

^② 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第二册，中央文献出版社1992年版，第265页。

表明党和国家建立信访制度的初衷和指导思想。信访工作的性质是党委、政府的“秘书型”工作，“加强和人民的联系”是信访制度的首要功能。信访制度的另一重要功能是监督党和政府，反对官僚主义，防止新生政权的腐败堕落。

6月7日，政务院正式颁发了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，对当时迫切需要解决的五个问题作了明确规定，对处理群众来信来访的原则、机构设置都作出了相应的规定。这个仅有六条内容的简要“决定”，是新中国建立信访制度的第一个重要文献，一般被视为信访制度正式确立的起点。

7月19日，中国人民政治协商会议全国委员会第25次会议通过《关于处理人民意见的试行办法》，并于9月6日公布执行，要求各级政协委员会把接受与处理人民意见的工作，视为自己的“重要工作，并指定专人管理”。^①从规范性上看，这些信访工作规定都比较简短，基本上是原则规定，政务院的决定只有六条，全国政协的试行办法也只有七条，都没有分章节，没有分总则、分则、附则，没有明显的法言法语，因为当时强调的是实用性，而不注重形式。

此后，各地普遍开始加强信访工作，结合实际情况制定了一系列有关信访工作的指示、办法等规章，以法规等形式规范和完善信访工作制度。这些规定多是大行政区和省级的，地、县级较少，内容大多是手续制度方面的。1954年以后，行政区划和机构出现了变动，从中央到地方的信访形势发生了变化，信访数量和内容都和以前有所不同。至1957年，中央、省、地、县或制定新的规定，或针对专门问题制定专项规定，或对原有规定作出补

^① 中央人民政府法制委员会编：《中央人民政府法令汇编》（1951年），法律出版社1982年版，第25页。

充、修订后重新颁发，或制定办理信访工作的办法。其中大部分在1956年制定，如《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则（草案）》《河北省人民委员会关于进一步加强处理人民来信和接见人民来访工作的指示》《山西省人民委员会关于处理人民来信来访催办检查的暂行规定》等。^①

随着信访工作的重要性日渐突出，党政机关、企事业单位逐步设置并健全信访机构，增加专、兼职信访干部。据不完全统计，1951年7月到1954年6月，中央人民政府各部委和中直机关有12个部门设立了接待室、人民信件组等专门机构，许多部门配备了专、兼职信访干部。许多大行政区、省、自治区和直辖市先后设置了处理人民来信来访的专门机构，配备了专职干部。1952年以后，县级机关普遍建立信访机构，配备专、兼职信访干部。许多县还建立了县长、书记接见群众来访日制度，逐渐形成了“分级负责，归口办理”原则。1954年9月，一届全国人大一次会议结束以后，全国人大常委会办公厅设置了人民接待室，作为专门处理人民来信来访的具体办事机构。

1957年5月28—31日，中共中央办公厅和国务院秘书厅联合召开了处理人民来信、来访工作会议，即第一次全国信访工作会议。会议讨论了《中国共产党各级党委机关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法（草案）》以及国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示（草案）》两个文件稿。这次会议设计了信访工作机构的基本框架和工作模式，一些原则和做法沿用至今。

到1957年初，铁道部、高等教育部、重工业部、商业部、

^① 参见中共中央办公厅、国务院办公厅信访局编：《全国信访工作会议资料汇编》，1989年印，第50—66页。

内务部、劳动部等 50 多个有接待来访任务的单位，先后成立了接待机构，配备了专、兼职信访干部近 300 人。这一时期各大行政区和省、自治区、直辖市以及地、县（市）绝大部分成立了信访机构，多数区、乡人民政府指定了专人兼管信访工作，许多大的企业也陆续开展了处理人民来信来访工作。这一时期，各地信访机构的名称根据自己的情况而定，如信件组、秘书科、问事处、人民接待室、群众服务组等。

新中国成立初期，经历了从依靠政策逐步过渡到不仅依靠政策，再到建立社会主义法制的过程。在立法方面，“不宜追求制定一些既不成熟又非急需的完备、细密的成套的法规，以致闭门造车”，而“应该按照当前的中心任务和人民急需解决的问题，根据可能与必要，把成熟的经验定型化，由通报典型经验并综合各地经验逐步形成制度和法律条文，逐步地由简而繁，由通则而细则，由单行法规而形成整套的刑法、民法”。^① 这一时期信访工作的制度建设就是把实践中成熟的信访经验定型化，综合各地经验逐步形成各种规章制度。

三、信访工作机制的形成

根据毛泽东 20 世纪 50 年代初对信访报告的 4 次批示^②、政务院《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》（1951 年）、中国人民政治协商会议全国委员会暨省、市协商委员会《关于处理人民意见的试行办法》（1951 年）和《中国共产党各级党委机

^① 《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，人民出版社 1991 年版，第 213 页。

^② 1950 年 11 月 29 日和 1951 年 5 月 16 日批转中央办公厅秘书室信访工作情况报告、1951 年 11 月 5 日批转中央办公厅《关于北京各中央机关接见群众工作的问题向中央的报告》、1953 年 5 月批转中央办公厅《中央机关接见群众工作的问题向中央的报告》。

关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法（草案）》（1957年）以及国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示（草案）》（1957年）等政策条例，确立起处理信访问题的最初原则，各部门信访工作人员结合实际工作，探讨信访运行规律，规范信访处理方式，信访工作机制逐步形成。

（一）规范办信程序

1950年10月30日，毛泽东批复同意中共中央办公厅秘书室报告，报告指出“建立起登记、研究、转办、检查、留案等必要的制度，我们以为这是今后能把这个工作做得更认真周到的关键所在”。^① 1951年2月，河北省规定：各级政府在门前设立群众问事处，配备有力的干部，建立工作手续和交办回报制度、催办制度等。^②

根据《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》第5条“对于处理人民来信和接见人民的工作，应建立登记、研究、转办、检查、催办、存档等各项制度，并定期总结”的规定，地方政府按照实际情况制定信访工作的规范和政策，完善了信访的程序和制度。如《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则（草案）》第3节“处理人民来信和接见人民来访的程序”的第7条至第15条详细规定了处理信访的程序，包括收文、登记；拟办；催办；审查回报；答复来信人；立卷和归档；接见人民来访；重要案件排队，分级处理；编写简报等程序。中共中央办公厅、政务院秘书厅对办理信访工作程序是非常重要的，经过几年实践，总结出较为科学的程序。政务院秘书厅根据来信内容

^① 《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》第4册，人民出版社2013年版，第313页。

^② 《关于处理个别群众问题的决定》，载《河北政报》1952年第14期。