

综 述

综 述

天津建卫于明朝永乐二年，即公元 1404 年。此前和此后的很长一段时间，人民群众的信访及社会组织管理者的受理情况已难于查考，但从仅存的清代一些史料，可见一斑。在清朝宝坻县的档案中，民众到县衙有控告官吏乡保对农民敲诈勒索的，有控告拐骗妇女、合伙抢劫、偷窃钱物的，有要求解决婚姻、家产、房屋房基地、供养老人、过继子嗣、邻里打架、讨还赌债等各种纠纷的。还有乡民联名控告的，如清嘉庆十九年闰二月二十四日，农民陈万才等 6 人到宝坻县衙控告乡甲长赵凤九利用编写户口和门牌之机敲诈勒索乡民钱财。

明清时期，人民群众信访的主要形式是告状、申冤；封建统治者为巩固其统治，缓和日益紧张的阶级矛盾，也把处理这些事项作为各级官吏的主要职责。尤其是知县一级，集社会管理和司法于一身。朝廷也以地方老百姓打官司告状的多少来衡量地方官的政绩。

进入民国时期，在北洋政府和国民政府统治期间，人民群众以信函的形式，对各种腐朽的社会现象提出尖锐的批评，要求当局对社会进行有效治理，以解民生困苦。在天津解放前几年的民众信访中，有控告官员贪污不法、包庇汉奸的；有控告警察敲诈勒索、随意打人骂人、成群结伙出入淫乐场所的；有揭发贩毒吸毒，要求严厉惩治的；有反映强迫征兵征钱，人民不堪重负的；有反映物价飞涨，人民难以承受的；有反映市内交通不便，垃圾满眼的；还有反映美国军人横行霸道，要求当局促其尽快撤离的，等等。

以大工商业城市著称的天津市，由于连续多年的外侵和内战，社会生产力遭到严重破坏，失业众多，商品短缺，市容破乱，到天津解放时，人民的生活处在非常困苦的境地，有很多人不断地找到各级政府，要求解决就业和生活救济问题。中共天津市委和市人民政府面对国民党留下的充满战争伤痕的烂摊子，组织人民开始了重建工作。人民群众在积极响应党和政府的号召全力以赴地投入各项建设的同时，以高度的主人翁责任感和极

大的热情，用信函和走访的形式，就如何搞好市政建设、城市环境卫生、社会治安、群众文化生活和提高各项事业的管理水平，积极为党和政府献计献策。

市委、市政府面对人民群众的来信来访，开始就给予了很高的重视。市政府接管城市后的第二天就开始受理人民群众的来信来访，1949年5月就设立了问事处。市长黄敬曾多次深入问事处检查指导接待工作，要求信访工作要把保持与人民群众的联系作为一项重要的政治任务。同年，《天津日报》社、市总工会、市人民法院等单位也相继设立了群众问事处。

1951年4月，市政府在总结信访工作的基础上，根据信访工作的特点制定了解放后第一个信访工作制度，即《处理群众问事及来件的规定》。该制度对设置问事处、处理群众来信的程序及办法、案件的调查及转办、对写信人的答复和工作总结等都作出明确的规定，为嗣后的全市信访工作走向制度化打下了很好的基础。

1951年5月16日毛泽东主席的“必须重视人民的通信”的批示和同年6月7日政务院《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》发布以后，全市信访工作又有了新的发展。市委召开了专门会议研究贯彻毛主席的批示和政务院的决定，研究天津市如何解决各机关之间处理信访问题的分工及配合。各级党政部门及企事业根据市委、市政府的要求，进一步加强了对信访工作的领导与建设。

“三反”、“五反”（在党政机关中开展反对贪污、反对浪费、反对官僚主义运动，在私营工商业者中开展反对行贿、反对偷税漏税、反对偷工减料、反对盗骗国家财产、反对盗窃国家经济情报）运动开始以后，人民群众的信访活动空前活跃。市级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。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。有揭发不法奸商坑国害民的，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。

市委、市政府为了使信访工作适应形势发展的需要，大力加强信访工作。市委利用《天津日报》广泛宣传中央领导关于信访工作的批示和中央及华北局关于做好信访工作的决定、指示，同时在报上批评有的机关和单位漠视人民来信的作法，抓住官僚主义的典型事件进行严肃处理，然后召开大会并利用新闻舆论大张旗鼓地进行宣传教育，动员和鼓励人民群众利

用信访渠道，对官僚主义实施监督。市委、市政府及各区、局党政机关、法院、新闻单位、群众团体和大的企事业单位，纷纷建立信访接待室，组建起专兼职的信访工作队伍；经常不定期地组织力量对下属部门和单位的信访工作进行深入全面的检查。市委、市政府在不断总结经验的基础上，根据中央和华北局的指示、规定，结合天津市的信访工作特点，陆续出台了《关于处理人民来信和接见人民来访工作的补充办法》和《关于处理人民来信来访工作几个问题的暂行规定》。市委、市政府从 1953 年起，开始召开全市性信访工作会议，平时还经常召开小型的研讨会、座谈会。在调查研究 and 总结工作的基础上市委提出，信访工作要和当前的中心工作密切结合，要把信访工作视为发动群众积极参加社会主义建设的重要内容之一，加强综合研究，善于从群众反映的零星的个别情况中找出普遍性、原则性问题，提供给领导，然后加以系统地解决，推动全盘工作。同时还提出了抓住典型事件进行公开处理，以打击歪风、教育群众和对积压案件集中清理成批解决，以及耐心说服、疏导教育的工作方法。

50 年代初期和中期，由于天津市各级党委和政府正确地贯彻执行了党的路线、方针、政策，同时，信访工作作为各级党委和政府工作的一个组成部分，发挥了应有的作用，使大量的信访问题获得解决，当时最为棘手的失业和生活救济问题的信访逐年减少，人民群众的生活逐步得到改善。这对于密切党和政府与人民群众的关系，提高人民群众建设社会主义的积极性，克服过渡时期的经济困难，维护社会稳定，巩固新生政权，起到很大作用。

1957 年全国第一次信访工作会议以后，天津市的各级信访组织更加健全，领导干部阅批群众来信亲自接待来访群众形成风气。各级信访部门根据国务院的要求，从 1957 年下半年开始，实行了“分级负责，归口交办”的办案制度。

1958 年夏，反右斗争结束，随之兴起了“大跃进”和人民公社化运动。人民群众的信访活动更加活跃，建议类型的信访成倍增长，大字报形式的反映建议数以万计。在这种形势下，信访工作也提出了“人民接待工作是正确处理人民内部矛盾的重要一个方面，在贯彻执行总路线方面担负着光荣的任务”；同时开展了树先进，插红旗，力争上游的信访工作竞赛活动。在工作方法上提出了领导挂帅、专职负责、大家动手和及时处理、登门拜访地检查处理效果的方法

1960年“左”的错误已波及到很多方面，人民群众的来信来访显著减少，信访工作也出现了严重滑坡的局面。“大跃进”的浮夸风、瞎指挥，一些干部的骄横作风使党的实事求是的思想路线受到严重破坏，使人民群众参政议政的政治热情受到打击。此间，虽然公开来信来访少了，但是群众的匿名信却明显增多。信中对很多“左”的作法提出批评，对一些干部强迫命令、压制批评的作风表示了强烈不满。

反应在信访工作中的错误倾向，就是轻视群众的来信来访，把群众的生活问题看成是鸡毛蒜皮的小事，把群众的不满看做是思想落后没事找事，把一些申诉案斥责为“翻案”，等等。有很多机关和单位的信访部门已名存实亡，有的专职干部被调往别处，兼职的信访干部也不再兼做。在工作上，普遍存在着互相推诿、抄抄转转、应付了事的现象。然而，就在这个时候，前所未有的信访高潮正在酝酿当中。

1961年随着整风整社运动，党中央在1960年10月提出要肃清五风，即：“共产”风、浮夸风、强迫命令风、生产瞎指挥风和干部特殊化风）的展开，人民群众的来信来访开始增多，匿名信明显减少。

1962年，继党中央1月在北京召开的扩大的中央工作会议（七千人大会）之后，5月中央常委的扩大会议决定对国民经济进一步调整，提出了精简职工，压缩基本建设规模，缩短工业战线，加强和支援农业的战略决策。随着党中央各项决定的传达贯彻，群众的来信来访大量增多，到1963年下半年形成高潮。有关精简职工和压缩城市人口的，对历次政治运动中的定性进行申诉的，要求再就业和社会救济的，要求解决住房和维修住房的，要求解决工作调动和户粮关系的，反映干部官僚主义、压制批评、打击报复和利用职权贪占腐化的，一齐找上来。1963年，仅市委、市人委两个办公厅就受理了近3万件，而且原来很少出现的集体访迅速增多。进京访的数量增加得更为迅猛，1963年1月至9月天津市群众的进京访达到608件。1964年1月至10月，仅国务院接待室受理的天津市的进京访就有900多人次。

面对如此的信访高潮，天津市的信访工作显得非常被动，严重地不适应。有些部门和单位对信访工作的严重情况和重要意义仍然认识不足，继续采取层层照转、推拖了事的态度。有些部门和单位的信访机构没有恢复，应有的信访干部没有配备。这就使迅速增多的来信来访不但不能及时解决，反而造成积压，使本来可以解决的问题更加复杂化、激烈化。1963年的重

信重访占总量的 50% 以上。还有很多信访人不经基层，直接找到市里或中央。有些本该解决的问题，让信访人上、下反复多次，有的接连去北京四五次。

到 1964 年，解决信访问题已成为维护社会稳定的一个突出问题。党中央、国务院不断地发出指示，要求各级党委要把做好信访工作作为一项长期的重要政治任务，对人民群众的来信来访要认真负责地加以处理。天津市委、市人委也把处理好人民群众的来信来访提到了实现机关革命化，反对官僚主义，保持同广大人民群众的密切联系，保障人民的民主权利，对各级干部实施有效监督的高度来认识。要求各级政府要象办理重要公文一样，认真负责地处理群众提出的每个问题。同时指出，能否处理好信访问题，关键在领导。在具体工作中，市委、市人委领导做表率，在坚持阅批大量来信的同时，恢复了领导接待来访群众制度。市委成立了信访工作领导小组，经常研究解决信访中出现的典型和难度较大的问题。各区、局党政机关都确定了领导干部负责信访工作，处理解决疑难案件，定期接待来访群众。同时，各级信访组织也得到恢复，信访干部队伍得以充实，有关信访工作的各项制度又重新建立起来，并得到认真遵守。

经过市委、市人委和各级党政机关及其信访部门的一致努力，积极工作，同时也由于全党和各级政府积极贯彻落实党中央的一系列方针、政策，经济状况明显好转，为各级党政机关解决信访问题创造了良好条件，到 1965 年，很多信访问题迅速得以解决，信访状况得到明显改观，信访总量及进京访、集体访的数量都大为减少，各级党政组织在人民群众中的威信日益增强，与人民群众的联系更加紧密。

当“左”的影响在经济领域里逐步被清除的时候，政治领域里的“以阶级斗争为纲”却愈演愈烈，1966 年“文化大革命”开始后，信访工作受到严重削弱，全市各级党政机关相继瘫痪，许多受迫害的干部群众不仅上告无门，反而遭到新的打击。

1968 年，随着各级革命委员会的成立，各种信访问题蜂拥而来。反映最强烈的是“遣返原籍”、“战备疏散”、“压缩房屋”、“查抄物资”以及私设公堂、刑讯逼供等。由于来访人众多，问题成堆，处理难度又大，市里及各区、县、局的接待部门都应接不暇。到市革委接待室的来访者每日排成长队，有的要预约到数月以至半年以上才能得到接谈受理。

1972 年 12 月，在周恩来总理的主持下，中央转发了《关于加强信访工

作和维护首都治安的报告》，即中共中央〔1972〕45号文件。这个文件要求各级各部门要切实加强对信访工作的领导，健全各级信访机构，认真落实党的政策，满足群众的正当要求。天津市在贯彻过程中，恢复建立了信访工作制度，加强了区、县的信访机构建设；在一定程度上为一些含冤者落实了政策，有些调查工作为日后平反冤案奠定了基础。但是，由于当时仍处在“文化大革命”当中，“左”的东西依然盛行，因此，大多数信访案件未能获得彻底解决，只能搁置起来。

由于“左”的错误多年得不到清除，人民的物质生活水平长期没有得到应有的改善，到70年代中期，各种社会问题越来越突出。除了要求落实遣返、疏散、批斗抄家、压缩房屋等政策的大批申诉案而外，有关城市闲散人员安置就业、中学生毕业分配、要求解决住房和反映不正之风的信访数量越来越多，处理的难度也逐步加大。由于遣返、疏散的倒流人口和知青返城不归的人口越来越多，要求解决户口粮食关系的也成了一大信访问题。由于多年建房有限，老住房年久失修，而城市人口逐渐增多，老少三代同居一室和婚后无房的情况逐渐增多，再加上地震后出现的大量无房户以及要求落实被压缩房屋政策户，因而形成了又一大信访问题。

1976年10月，粉碎“四人帮”以后，人民群众看到了希望，批评建议类信访和揭发官僚主义不正之风以及申诉冤案的信访明显增多。但是，由于“左”的影响仍在，因此，很多信访问题，尤其是落实党的政策问题，迟迟不得解决。

1978年，中央召开了第二次全国信访工作会议，对天津市的信访工作起到推动作用。

特别是中共十一届三中全会以后，人民群众的信访活动又高涨起来，信访量显著增加。1979年初信访量又成倍增加，仅市委、市革委信访处在第一季度就受理了17000多件，各区、县、局更是应接不暇。市及区、县、局的接待室，每天都有数十上百人围聚在门前等候接待。

面对如此大的信访高潮，思想和工作上又准备不足，加上很多问题还没有明确具体的政策，因此，处理的难度非常大，结案率不高。很多问题一时解决不了，有的一件问题重复接待无数次。其中，反映最为强烈的是“文化大革命”中产生的“遣返原籍”、“战备疏散”、“批斗关押”、“查抄物资”、“压缩房屋”和“文化大革命”前的“农监分子”（1958年和1960年，以反革命分子和其他坏分子名义被安置在国营农场和郊区生产队监督

劳动的人)、“党政处分”的申诉案,以及与此相关的落实政策后要求解决户口粮食关系、住房、安置就业的求决案。这些问题由于一时难以解决,使得上访者情绪非常激烈,集体访和进京访大量增多。另一方面,极少数上访人员要求过高,达不到要求就纠缠不休或无理取闹,甚至冲击领导机关,围攻谩骂接待人员,有的还在市委、市革委门前静坐、绝食、游行示威等。还有个别人利用党进行拨乱反正的时机,曲解“解放思想”的口号,打着“社会改革”的幌子,在泰安道搞起所谓“民主墙”,张贴大、小字报和非法组织的地下刊物,严重影响了工作秩序和社会秩序。

面对上述情况,市委召开会议进行专门研究,认为,在林彪、“四人帮”横行时期,推行“左”的路线,制造了大批冤假错案。许多受迫害的干部群众有冤无处申,有苦无处诉。现在拨乱反正,人民群众对党和政府无比信赖,敢于说话了,来信来访增加是正常现象。如果思想认识跟不上,不能把信访工作抓紧,就不能充分调动人民群众建设社会主义现代化的积极性,就会直接影响安定团结,妨碍党的工作着重点的转移。为此,市委提出要全党办信访,上下齐动手。市委要求各级党委要把落实政策和信访工作结合起来,加强领导,配备足够的工作力量,发挥各职能部门的作用,层层负责,大家动手,把群众反映上来的大量问题,及时、妥善地解决好。对于无理取闹者,要坚持原则,向群众深入宣传四项基本原则,宣传市革委发布的关于维护上访秩序的《通告》,教育群众自觉地遵守各项规定,同危害工作秩序、社会秩序的现象作斗争。为了加强对信访工作的领导,市委成立了市信访工作领导小组,在市委、市革委信访处的基础上组建起市委、市革委信访办公室。各区、县、局党委也成立起信访工作领导小组,充实和加强了各级信访组织。

为了迅速处理大批信访工作积案和进京上访案件,市里和各区、县、局抽调干部,集中人力,狠抓了全市各机关和基层单位的积案处理,根据群众信访中反映出来的有关“遣返”、“战备疏散”、“农监”等几个普遍性问题,进行细致地调查研究,制定政策,成批地解决问题。在工作中,各级领导亲自动手,分析研究案件,主要领导亲自处理典型案件,为下面做出榜样,推动落实政策工作顺利开展。为了充分发挥各部门的职能作用,及时恰当地解决各种复杂问题,很多单位实行了在党委统一领导下,按照业务分工归口办案的方法。对于信访量较大的单位,市和区、县、局派出工作组或联络员帮助处理,力争使群众少上访,矛盾不上交,在基层解决问

题；对少数案情复杂而又重大的信访案件，一些单位采取抽调干部组成专案组的办法，一杆子插到底，查清情况，做出处理，使一些长期不决的案件得到解决；对涉及几个部门一时难于解决的问题，市信访办公室和区、县、局的信访部门普遍采用了开“会商会”的办法，联合办案，协调解决。一些单位为了使政策落到实处不出现反复，对处理过的案件组织回访，进行质量检查。

由于各级党委的重视，各方面的积极配合，党的政策很快得到落实，平反了大批冤假错案。到 1980 年 3 月，全市处理了进京访 500 件，处理久拖不决的积案 1200 件；全市信访量已比 1979 年最高月份下降了 30%，那种成批到市委门前上访、静坐、冲击机关的现象已基本不见了。

事实表明，信访工作与落实党的政策工作密不可分，在重要的历史关头，起到了为党的中心工作服务、为人民群众分忧、化解矛盾、密切党和人民群众关系的重要作用。

1982 年 2 月，中央召开了第三次全国信访工作会议，对信访工作提出了新的要求，天津市的信访工作也步入了新的阶段。

1983 年以后，随着历史遗留问题的逐步解决，属于落实政策的信访案件已明显减少。随着改革开放政策的深入人心，国民经济状况的明显好转，前些年反映强烈的招工、升学、待业人员安置、生活救济等信访显著减少；有关经济建设、城市环境、社会风尚的意见、建议和现实生活中的求决问题，以及批评揭发党内和社会上不正之风的信访上升为主要问题。信访总量呈逐年回落的趋势。

在现实生活的信访中，最为突出的是房屋问题。改革开放以来，政府虽然加快了住房建设步伐，无奈多年欠债太多，加上落实政策后的善后工作，住房难以满足群众的需要，老少三辈同居一室、婚后无房的依然大量存在，成为信访中最为突出的问题。有关离退休待遇、学历、职称、职工劳保待遇、农转非户口、市场物价问题比原来有较大数量的增加，这些问题涉及群众的切身利益，一般反映比较强烈，出现的集体访较多。有关环境保护、水电煤气供应、跑冒滴漏等信访，不但要求强烈，而且时间紧迫，也容易酝酿成集体访。

随着国家改革开放的不断深化和社会主义民主政治的不断加强，人民群众通过信访渠道反映党政机关和领导干部不正之风的问题以及揭发检举一些干部违法乱纪、社会上经济犯罪的信访显著增多，有关加快天津市现

代化建设步伐和实行改革开放的建议显著增多。很多干部群众，尤其是科技教育界的知识分子纷纷为天津市的经济建设和体制改革献计献策。

从 70 年代开始的上山下乡知青的上访，直到 80 年代中期，上访量仍然很大，而且要求强烈。既有“文化大革命”前的“四年保留户口”问题，也有“文化大革命”中陆续下乡的知青，他们要求解决返城、招工、待遇和子女落户问题。

1983 年以后，市委、市政府及各区、县、局党政机关在继续抓好历史遗留问题处理的同时，重点抓了领导干部接待来访群众、有关党风社会不正之风和经济方面案件的查办、基层信访工作、信访信息工作、信访工作的各项基本建设。

市委、市政府于 1983 年，在总结河东等区、县、局建立和坚持领导干部接待群众制度经验的基础上，决定在市委、市政府建立办公厅以上领导干部接待来访群众制度，并在全市各区、县、局中推行。在市领导的带动下，全市各区、县、局及其所属的街、局、公司、乡、镇以及一些大型企业都迅速建起了领导干部定期接待群众制度，从上到下形成了一个各级领导干部接待群众网络。许多领导干部身体力行办信访，从接待和处理一件件信访案件中看到了信访工作上存在的问题和薄弱环节，然后采取有力措施，使很多疑难案件获得解决，使本系统、本单位的信访工作得到加强，同时也推动了本系统、本单位其它工作的开展。

1983 年，市委、市政府针对信访工作中处理信访案件的效率和质量不够高的情况，提出了要加强信访案件的催办落实工作。1985 年，市委、市政府又根据改革新形势的要求，提出了信访工作要为端正党风和转变社会风气服务，为改革服务，以主要精力查办信访案件的工作方针。要求信访部门要在维护党纪国法和人民群众的正当权益方面发挥积极作用。于是各级党政组织及其信访部门加大了查办的力度，根据“分级负责，归口办理”的原则，采取了把信访问题的查办工作落实到单位、落实到承办人、限期回报结果、信访部门专人催问进度、一抓到底的办法。通过各级党政组织和政法部门、纪检部门、信访部门的共同努力，办案效率和质量有了很大提高。中央、市和区、县、局发函要结果的案件结案率逐年提高，到 1987 年都达到或接近 90%。从 1984 年到 1987 年，仅市信访办公室发函要结果案件获得解决的就有近 3000 件。经过这几年的集中查办，使大批信访案件得到办结，从根本上改变了重信重访多、越级上访多、集体上访多、结案

率低的局面。

市委、市政府在实际工作中深刻认识到，人民群众的来信来访是送上门来的群众工作，是送上门来的社会信息和调查研究的资源，各级信访部门应充分发挥这一联系群众的优势，利用信访信息，为党的中心工作服务，为领导决策服务，为群众参政议政服务。从 1983 年开始，市委、市政府大力加强了信访信息工作，不断地根据形势、任务的发展变化对信访信息工作提出新的要求。各级信访部门也把搞好信息工作作为信访工作的一项重要内容来抓。到 1987 年，全市基本形成了以市信访办公室为中心，延伸至基层，覆盖全市的纵横交错的信访信息网络。

1984 年 4 月，市委、市政府在分析信访工作形势和总结信访工作经验基础上，提出把信访工作的重点放在基层，各区、县、局要加强对基层信访工作的指导，努力把问题解决在基层，解决在初发阶段。同年，全市各区、县、局在静海县建立三级信访工作网络经验的带动下，纷纷建起本地区、本系统的信访工作网，同时建起领导干部接待来访群众的制度，狠抓了基层信访工作人员的岗位责任制和各项工作制度的建立，使基层的信访工作基础加厚，逐步向制度化、规范化方向发展。随后，乡、镇实行了信访、民事调解、法律咨询服务联合办公的办法；街、乡、镇以至居委会、村委会建起了信访协调组织；市区信访部门与驻区大中型企业及有关部门建起了信访工作联席会；企业建起上下贯通的信访工作网络，基层信访工作蓬蓬勃勃地发展起来。由于基层信访工作的自我管理、自我控制、自我消化信访问题的能力得到加强，全市出现了层层有人抓，层层有人管的局面，使越级上访和进京上访量大为减少，一些上访老户和很多集体访在基层就得到了化解。

80 年代中期，市委、市政府以及区、县、局党政机关在各级信访机构逐步健全和信访干部队伍得到充实的基础上，加强了对信访干部的培训和信访理论的研究工作。这对于提高信访干部的思想、业务素质 and 信访工作质量起到了重要作用。

1988 年以后，信访量呈继续回落的趋势。随着改革的不断深化，原来突出的信访问题，尤其是那些历史遗留问题，绝大多数已获得解决；围绕经济方面的信访上升到突出位置，有关经济建设和现实生活中的反映和建议，对社会上经济犯罪和领导干部以权谋私的批评和揭露增多。最为突出的是有关职工工资和福利待遇问题，不仅信访量显著增多，而且集体访多。

起初是一些小厂小店在经济体制改变后，一部分退休职工的退休费不能按时发，医疗费不能保障，后来又发展到大的企业和事业单位。天津市是老工业基地，国营企业众多，由于经济工作中一些深层次的问题还没有得到解决，使得一些企业生产滑坡，效益下降，停产和半停产情况增多，职工的切身利益受到影响，一些在职职工也通过来信或来访反映工资和福利待遇问题。在现实生活问题的信访中要求解决住房问题仍很突出。随着国民经济的快速发展，除了无房户、住房特别困难户要求解决住房而外，很多人期望尽快改善居住条件。随着经济体制改革和经营关系的变化，在城市或农村，有关经济纠纷的信访逐渐增多。郊县农民反映摊派多、负担重的信访也比较突出，城市居民对物价问题反映增多，科技教育界的教师和技术人员对职称评定的反映增多。

市委、市政府根据党的十三次代表大会以后信访工作面临的新形势、新任务，提出要把人民群众的情绪作为第一信号，坚持“一切为了人民，一切依靠人民”的基本工作思路，信访工作要为党的中心工作服务，为促进经济建设、改革开放和廉政建设服务。要把促进安定团结和维护社会稳定作为信访工作的第一位任务，切实抓紧抓好。各级党政机关及其信访部门根据市委、市政府的要求，针对新形势下出现的信访热点、难点问题，积极开展工作。各级领导干部在坚持定期接待来访群众制度的同时，定期深入基层开展谈心服务，定期走访群众，建立信访工作联系点。一些区、县、局建立了区、县、局长电话、信箱，实行了区、县、局长联络员、信息员的制度，多方面了解情况，听取群众意见，帮助群众解决问题，引导群众参政议政，改进和加强各方面的工作。基层信访工作在原有的基础上，又普遍开展了“无越级上访、无集体上访、无积案老户”的活动，全面推行了信访工作目标管理，巩固和完善了多种形式的信访协调组织，进一步加强了信访工作的网络建设。市里和区、县、局在全面推进目标管理责任制，促进信访工作规范化、制度化建设的同时，继续加强了对专、兼职信访工作人员的思想和业务培训，加强了对信访工作经验的总结和信访理论研究，加强了调查研究的力度，改进了处理信访问题的方法。

由于各级领导的重视，天津市信访工作不断得到加强，80年代进入了稳定发展时期。各级信访机构健全，人员相对稳定，思想和业务素质逐步得到提高，全市形成一支能适应形势、任务发展需要的专兼结合的信访工作队伍，形成以市委、市政府信访办公室为中心，遍布各个层面，触角

伸向各基层单位乃至街道居委会、村委会的信访工作网络；信访工作的整体水平有了很大提高，摆脱了以往忽高忽低的状况，在抗“左”或右的干扰能力和应变能力上有了显著进步。

进入 90 年代，群众来信来访反映集中的问题，多是社会普遍关注的热点问题和深化改革中的难点问题，而且集体访的比重增大。亏损企业拖欠职工工资和退休金问题，在平房改造中因征地拆迁、集资、周转房和居民不能按期回迁问题，郊县群众因经济承包合同纠纷和反映基层干部办事不公、多拿多占、横行霸道问题，都导致了大量的集体访。此类集体访规模较大，问题集中，行为比较激烈，选择时机性强，提出的要求多数涉及群众利益，涉及政策面广，处理难度大。此外，反映物价、市容卫生、环境保护问题和要求解决现实生活中的问题，以及反映干部官僚主义、揭发违法违纪的信访也比较突出。

在新的形势下，市委、市政府领导多次提出，信访工作要服从和服务于全党工作的大局，树立依靠改革促进发展的思想，把握好改革、发展与稳定的关系，为人民群众办实事，发挥党和政府联系群众的桥梁作用。为了实现上述目标，在 90 年代开创信访工作的新局面，全市各级党政组织根据信访工作的发展情况，把抓好处理集体访工作和搞好基层信访工作作为重点，加大服务力度，提高办事效率，加强信访信息和调研工作，加强信访工作的法制建设和各项基础建设。为了使基层信访工作上台阶，各级领导，特别是基层领导注重利用信访渠道、运用信访工作手段解决问题，推动工作，经常研究分析信访形势，及时化解信访问题。

从 1992 年开始，市和区、县、局加大了信访信息和信访调研工作的力度，加强了信访理论研究。各级信访部门在做好信访受理和办案的同时，对不同类型的信访问题进行综合分析，研究新形势下人民内部矛盾的表现形式和发展趋向，研究深化改革中出现的新问题，认真分析问题产生的原因，提出成批成片解决问题的办法，及时反映，及时通报。90 年代初，市政府提出用 5 至 7 年时间把市区成片危陋房屋基本改造完毕的目标。它关系到天津的发展，关系到群众的切身利益，也关系到社会稳定。由于一些政策、措施不配套，产生出这样那样的问题，群众集体上访很多。为了解决好这一问题，市和区的信访部门主动深入到各区重点工程工地，现场办公，在帮助协调解决各类问题的同时，加强调查研究，系统总结为危改服务的好经验，探索信访工作为危改服务的思路和招法，然后形成比较系统、规范、

操作性强的意见，使全市信访部门为危改工程服务有了可遵循的原则和方法。

随着市场经济和法制化建设的发展，市委、市人大、市政府的领导共同认为新时期的信访工作应尽早纳入法制轨道，使信访工作有法可依，这也是加强和改革信访工作的根本途径。1994年，在市人大常委会的主持下，经过几方面的通力合作，制定并颁布实施了《天津市信访条例》。1995年，国务院发布了《信访条例》，召开了第四次全国信访工作会议。天津市掀起了学习贯彻《信访条例》的热潮。

经过全市各级领导和信访工作者的一致努力，到1995年天津市的信访工作又有了新的发展，信访渠道畅通，工作制度健全，干部队伍稳定，处理各种信访事项的能力进一步提高，信访调研、信息和理论研究进一步深化，信访工作的法制化进程进一步加快。天津市信访办公室在全国第四次信访工作会议上被评为全国信访工作系统先进集体，有6名区、县、局的信访干部被评为全国信访工作系统先进工作者和优秀工作者。

大事记略