

# 加强新时期信访工作 提供良好的社会环境

郭丽英, 张俊民, 丰新霞

(中共邯郸市委党校, 河北 邯郸 056000)

**[摘要]** 信访是人民群众政治参与、利益表达的制度化方式,也是维护和实现人民群众经济利益和民主权利的重要手段。长期以来,加强信访工作一直是党和政府的一项重要任务,也是邯郸市全面提升四省交界区域经济中心地位的迫切需要。

**[关键词]** 信访;四省交界区域经济中心

**[中图分类号]** D632.8 **[文献标识码]** B **[文章编号]** 1673-9477(2008)02-0050-03

信访工作是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,是保持社会稳定的关键,尤其是在近年来,深化各项改革的过程中,人民群众内部矛盾问题成为困扰党和政府的一道难题。目前,邯郸市要全面提升四省交界区域经济中心地位,围绕这一问题,妥善处理新时期我市人民内部矛盾,加强信访工作非常必要。笔者将运用实证分析法和归纳法通过对一些有代表性的人民内部矛盾问题的分析,提出解决问题的方法,这无疑对增强党的群众基础,巩固党的执政地位,提升我市四省交界区域经济中心地位,具有十分重要的理论意义和现实意义。

## 一、新形势下加强信访工作的重要性 and 紧迫性

新时期,面对复杂严峻的信访形势,党中央、国务院审时度势,从战略和全局的高度进一步明确了信访工作的定位,即:信访工作是党和政府的重要工作,是党群众工作的重要组成部分。认识的高度决定了工作的力度和思路,工作的力度和思路决定工作的出路和成效。为此,必须从以下几个方面去认识新时期信访工作的重要性 and 紧迫性。

(一)从提高党的执政能力和巩固执政地位的高度,增强政治意识,充分认识加强信访工作的重要性

信访工作历来是党和政府的一项重要工作,是党和政府联系群众的桥梁和纽带,与党的执政能力建设息息相关。信访工作作为党的工作的重要组成部分,其实就是群众工作,就是化解矛盾,解决问题,凝聚民心的工作,就是为党争取群众的工作。信访工作做得好,就能及时化解各类社会矛盾,最大限度地协调各方利益,争取人民群众的更大信任和支持,促进社会公平和正义,维护社会稳定,激发社会活力,提高党的威信;做得不好,就有可能失去民心,失去执政基础,失去执政资格。做好信访工作,是新形势新任务对我们提出的新要求。现在我国已进入社会经济快速发展和改革攻坚的关键时期,工业化、城市化、市场化进程加快发展,经济体制改革,社会结构变动,利益结构调整,思想观念变化。这种空前的社会变动,既给我们带来巨大的动力和活力,同时也带来许多矛盾和问题。在“黄金发展期”和“矛盾凸显期”并存的时期,机遇与挑战同在,动力与压力共生。我们党要带领人民抓住机遇加快发展,解决矛盾迎接挑战,就必须花更大气力妥善协调各方面利益关系,正确认识妥善处理新时期人民内部矛盾,要从加强党的执政能力建设的高度充分认识做好信访工作的重要性。

(二)从稳定环境凝神聚力的高度,增强大局意识,充分认识加强信访工作的必要性

邓小平同志指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定”“我们搞四化,搞改革开放,关键是稳定,没有稳定,就不可能搞改革,也不可能发展”,这就明确了稳定是改革和发展的前提条件。党的十六大把“坚持稳定压倒一切的方针,正确处理改革发展稳定的关系”作为我们党的一条基本经验写入报告。当前我们正处在全面建设小康社会和构建和谐社会的关键时期,无序上访及伴有违法行为的上访给社会稳定带来了严重的隐患,这就使得加强新时期信访工作更为必要。面对大量的人民内部矛盾,如果处理得好,就能够化消极为积极,变阻力为动力,确保大

局稳定;如果处理不好,就会导致矛盾累积叠加,影响改革发展稳定大局。信访工作是正确处理人民内部矛盾重要而有效的方法,通过做好信访工作,可以理顺群众情绪,及时平息社会矛盾,把各种不稳定因素化解在萌芽状态,促进社会大局稳定,为经济发展创造良好的社会环境。

(三)从提升我市四省交界区域经济中心地位的高度,增强责任意识,充分认识加强信访工作的紧迫性

现在,我市围绕建设沿海经济社会发展强省的新背景,提出建设四省交界区域经济中心的新目标,突出强调了优化环境是关系邯郸发展的“命门之穴”。社会环境的稳定与有序是市顺利各项建设的根本前提,是有效推进各项改革的重要基础,是充分实现群众利益的有力保障。而信访工作是保持稳定、良好社会环境的重要内容,可以说,环境是提升我市四省交界区域经济中心地位的关键,而信访工作又是提供和维护良好环境的关键,因此,在新时期认真开展信访工作将对提升我市四省交界区域经济中心地位有重要的现实意义。

## 二、邯郸市新时期信访工作存在的主要问题及原因

信访工作是党赋予的为群众排忧解难的工作,也是构建社会主义和谐社会的基础性工作,是一项重要的政治任务。新的形势迫使我们在做好信访工作的同时,必须用新的思维方式去认真研究群众信访中的新问题、新情况,善于发现和解决一些带有苗头性、倾向性的问题,多一些敏感,多一些思考,多一些分析,真正使我们的信访工作在改革发展中,起到参谋和助手的作用,为领导决策提供可靠的信息依据。

(一)当前我市信访工作存在的问题

1. 信访职能过于宽泛,信访总量居高不下。

随着国有体制改革的深化和社会利益关系的调整,在调整过程中大量的“单位人”变成了“社会人”,种种复杂的社会矛盾在村社、社区日益增多。造成上访人员日益增多,而且他们来自不同单位、不同行业、不同企业、情况相当复杂,加上现行的管理体制和管理模式难以适应,很容易引发无规律的上访事件的产生。同时,由于部分上访人的信访行为不当,导致信访总量不断攀升,上访行为愈演愈烈,大有挤破信访部门大门之势,苦了信访部门,累跨了信访干部,伤透了接待人员。我市各地信访量虽有上下波动,但仍维持在较高态势,有时有的地方甚至出现较大的上升势头。人民群众遇到生产生活中的问题,求助于政府解决的机率仍较高,依靠法律和市场经济的法则解决矛盾和问题的比例还较低。我市信访涉及的社会矛盾主要有:企业改制、劳动及社会保障问题;三农问题;城镇拆迁安置问题;基层机构改革中的问题;环境污染问题等。几乎所有社会问题、社会冲突都可以诉诸信访部门,信访制度承载了整个社会变革转型及社会稳定的重任,由此导致信访案件大量积压,同时不断升级上行,各种问题和矛盾焦点向中央聚集。据不完全统计,目前我市信访工作面临严峻形势,主要是信访问题存量较大,在尚有近400户上访老户没有息诉罢访、今年排查出集体访苗头2300余件有待解决,这就给我们提出了新的任务,就是要把解决已有问题与预防新的问题产生有机结合起来,在认真解决已有问题的同时,必

须下大气力预防和化解新的矛盾和问题。

## 2. 群体性事件和集体上访频繁,规模扩大。

群众联名来信增多,每件来信的签名人数增加,有的地方一个村半数以上村民签名,有的单位所有职工签名,一些居民楼全部住户签名。群众集体上访有较大幅度上升,规模扩大,我市几十人、百人以上集体上访时有发生。在利益主体或集团的利益通过制度性渠道表达不见效或者某些特殊因素的作用下,就会进行强制性的利益表达,从而对执政党、政府施加压力。群体上访作为当前人民内部矛盾的集中反映,具有明显的两重性。一方面在很大程度上,既反映出了某一个群体的合理意愿或要求;另一方面其采取的行为有过激性。其行为既有多数人的合理诉求,又交织着少数人的别有用心。同时,群体访的人员,大多采取到有关单位门口静坐、上路堵塞交通、聚众示威等过激方式反映问题,容易使矛盾性质发生转化。在信访活动中,一些人为同一诉求跨地区、跨部门串联和网上串联赴省进京上访。极少数信访人不按法定程序、不到法定机关反映问题,而是频繁到北京或省会城市的敏感地区和重要场所聚集甚至滋事。有的人采取一些极端方式,制造扩大社会影响,并为更多的信访人所效仿,带来社会负面效应,影响社会稳定。

## 3. 群众择机信访、缠访问题凸现,牵涉大量人力物力。

信访老户,虽人数不多,但工作难度大,无论如何做工作,采取什么措施帮助解决问题,但还有少数人仍信访不断,愈演愈烈。部分信访老户是无理取闹者,他们以上访为业;有的因家庭原因如离异、单身或残疾、患精神病等,对生活失去信心,虽没有政策可以解决问题,但经常找政府希望得到重视。这些信访老户牵涉有关领导、信访部门和机关单位大量的时间、精力和物力。群众择机信访,造成工作反复。每逢各级党和政府领导人换届、国家重大政治活动期间、元旦春节等节假日,均是择机信访的集中阶段。有的信访人对信访问题的处理抱着试试看、碰运气的念头,明知没有理由或无政策依据,仍择机信访。因此,这些信访问题往往因新任领导人不了解情况而批示交办,使基层和责任单位重新调查报结,加大了工作量,而实际效果并不明显。择机信访防不胜防,造成的政治影响较大,虽然各部门十分重视,但仍发生一些意外事件。

## (二)当前我市信访中存在问题的原因

信访案件日趋增多是我国由计划经济向市场经济转轨和从传统社会向现代社会转型过程中众多社会矛盾的必然体现,是社会阶层变动中利益冲突加剧、社会矛盾长期积累的产物,是我国现行的解决社会矛盾和社会冲突的正式制度不健全的结果。

1. 社会转型时期利益格局大调整,社会矛盾增多,是群众信访增多的深层次原因。

20多年的改革,特别是以市场经济为趋向的改革,使利益格局发生了很大变化,各个利益群体总是想方设法去努力维护自己的利益。尤其是一些经济收入、社会地位、文化水平相对较低的利益群体,在解决诉求中能够动用的社会资源有限,而其他一些解决利益诉求的渠道有的门槛较高,有的成本较高,上访人在权衡比较之后往往“信访不信法”,选择通过坚持不懈的信访来达到目的。

2. 信访渠道不够畅通,有关部门对群众反映的问题不作为,造成问题堆积。

遇到信访案件有些部门互相推诿,矛盾上交,信访案件的多样化、复杂化使不尽规范的信访工作制度疲于应对,党群关系、部门关系、部门与个人等诸多社会关系还不够和谐,人与人之间的理解与信任缺失,基层部门处理和解决问题不规范、不准确、不到位,给百姓的知情权不充分,致使有些正确的决定百姓也不理解,久而久之,导致关系紧张互相猜忌,甚至矛盾激化,引发上访。同时,信访工作责任制不明确,信访部门责重权轻,对产生信访事项的机关督促力度不够,工作效率、效能低;对因行政不作为或侵犯群众利益引发越级信访的行政行为缺乏明确的责任追究机制。上访案件责任倒查制度不细、执行不严、难于操作,应该说各级组织均建立信访案件责任追究制,现实中上访案件又不断出现,而追究责任者又有几人,造成这种结局的重要原因还是制度本身不科学、不完善,不到位。

## 3. “大信访”的格局还没有真正形成。

信访工作的统筹协调格局落实难,也就是信访一盘棋难形成。信访工作是一项社会化的系统工程,需要多方真诚配合才

能做好这项工作。而现行信访制度最大的问题就是功能错位,信访制度本质应该是收集和传达老百姓民意的一种制度设计,相当于一个秘书的角色,而现在却成了老百姓最后一种救济方式,而且被视为优于其它行政救济甚至国家司法救济的最后一根救命稻草。本来引起上访的部门或单位才是真正解决信访案件的主体,但现行信访制度却让人们看来他们更像是配角,于是政府及司法部门的信访机构就承受了层层的压力和巨大的社会责任,中国有句古话,解铃还需系铃人,而信访机构不了解上访问题症结所在,因此,依靠信访工作机构解决信访案件其困难可想而知。这也是上访案件处理难的关键所在。

## 三、我市新时期信访工作走出困境的出路与对策

上述问题的存在,既有思想认识、工作力度上的不适应,更有工作方式和理论研究上的不适应,这些都需要我们在实际工作中,必须坚持以“三个代表”重要思想为指导,从新的实践出发,与时俱进,奋发有为,坚持继承与发展、借鉴与创新并举,积极探索开展信访工作的新途径、新办法。

1. 明确各级党委和政府的信访责任,尤其党政一把手要把信访工作放在突出位置,加大解决信访问题的力度。

信访问题的根源在于各级党委和政府及其工作部门决策和执行中损害或没有满足人民群众的利益。一把手是信访工作的第一责任人,要亲自抓。信访工作领导责任制,要认真贯彻落实,不能流于形式。许多信访问题的产生,都与决策是否成熟、工作是否细致、措施是否到位有关。因此,信访工作责任和解决信访问题的关键也在各级党委领导及其工作部门。一是实行属地管理,分级负责。主要是强调属地管理的问题,强调信访事项属地管理的优先原则,明确地方各级政府在处理跨地区和越级信访时的主导作用,强调发挥政府的职能作用。同时,也强调防止部门之间互相推诿和塞责,强调各个部门要依法履行本部门的职责,主管政府工作部门应当承担具体的责任,不能把矛盾再推给政府。二是做到谁主管,谁负责。在明确信访事项归各级党委、政府之后,进一步落实到党政主管部门。信访人所反映问题的党政主管部门应当承担具体办理责任,不能把问题推给党委和政府。三是各级党委、政府及其主管部门坚持做到依法、及时、就地解决问题。高度重视初访,提高处理信访问题的效率,迅速、快捷地在当地解决群众信访反映的问题,不能一推了之或把所有矛盾引向信访机构,让小事酿成大事,小矛盾酿成大矛盾。继续加强基层信访工作,继续推行有助于把信访问题消化在基层的好制度形式,提高基层解决信访问题的能力,提高各级政府信访问题的能力和效率。

2. 整合各种社会矛盾调处机构,规范信访部门职能权力,形成“大信访”格局。

加强各种社会矛盾调处机构的工作,加强组织协调,定期排查调处矛盾纠纷,发挥信访部门的协调督促检查功能,分流泄洪,真正形成党政统一领导、信访部门督促协调、统筹兼顾、标本兼治、各负其责、齐抓共管“大信访”格局。一是通过基层社会治安综合治理工作网络及时了解群众关注的热点和难点问题,及时发现各种矛盾纠纷,加强组织协调,明确疏导化解责任,尽快采取措施加以解决。二是强化社会联动调处,将人民调解、行政调解和司法调解有机结合起来。特别是加强新时期人民调解工作,把各种矛盾纠纷解决在当地,解决在基层,解决在萌芽状态。三是充分发挥行政复议和仲裁在解决行政、经济纠纷方面的作用,及时纠正违法或不当的具体行政行为,公正仲裁合同纠纷和其他财产权益纠纷,大幅度减少由此引发的信访事项,分流部分信访问题。四是规范信访部门职责权力,提高信访工作质量。党政信访部门受理、交办、转办信访人提出的信访事项,承办上级交办的信访事项,协调处理重要信访事项,督促检查信访事项的处理,研究分析信访情况并提出完善政策和信访工作的建议,指导有关部门和下级的信访工作。五是强化各级司法机关接受公民告诉、申诉及处理案件的责任和能力,把社会矛盾的解决引导到司法渠道,逐步减少信访以及伴随信访的非制度化公民的政治行动。

## 3. 畅通信访渠道,实行透明信访。

一是党政机关要做到信息公开,实行阳光信访。实行双向承诺制度。

对署名实名举报的信访件,纪委视情承诺,与举报人签订

《信访举报双向承诺书》,建立双向信赖、相互配合机制,进一步规范举报人与纪委的行为,作到双向追究责任,既解决干部违纪问题,又限制无理取闹的“无赖”上访者,促进信访问题及时有效解决;推行信访举报人参查制度。即信访室对受理范围内的来访和署名举报,视其具体情况确定上访举报人参与调查组对部分问题的调查核实,根据举报人的素质、反映问题的性质和对纪委的信任程度,以及举报人与被举报人的关系等诸因素确定是否具备参与调查的条件,其目的是为充分挖掘上访举报人掌握的有效线索,同时消除举报人因怀疑调查结果而出现越级访和重复访的问题。通过有条件地让举报人参与信访(案件)调查,增强了信访(案件)调查工作透明度,保证了调查工作的时效和质量;实施回访倒查责任追究制度。即信访室定期对个别已处理完的信访问题进行回访倒查,重点检查信访问题处理意见的执行情况。涉纪单位或个人如有明显对信访处理意见阳奉阴违、久拖不办的,尤其是又重新引发重复访、越级访的,要追究其责任。

二是运用现代化的信息手段,不断开辟新的信访渠道,建立信访工作信息系统,国家信访局可充分运用现有政府信息网络资源,建立全国信访信息系统。各级党委政府立法司法机关可充分利用现有政务信息网络资源,建立本行政区域的信访信息

系统,并实现上下信访信息系统互联互通。

三是建立政府主导、社会参与、有利于迅速解决纠纷的机制。可组织社会团体、法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与,以咨询、教育、协商、调解、听证等多种方法,依法、及时、合理处理信访人的投诉请求。探索信访代理制度,鼓励和扶持各类社会中介组织逐渐介入信访代理领域,使之承担社会领域中的社会责任,以培养与现代法治社会相适应的公民意识。

总之,信访工作的过程,就是维护人民群众合法权益的过程,就是推动党的方针政策落实的过程,就是化解矛盾、构建和谐社会的过

程。做好信访工作,这对巩固党的执政基础、提高党的执政能力具有重要作用。加强信访工作是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,是保持社会稳定的关键,也是全面提升我市四省交界区域中心地位的迫切需要。本课题将运用实证分析法和归纳法通过对一些有代表性的人民内部矛盾问题的论证,表明新时期信访工作中存在的问题及如何走出困境,这无疑将对增强党的群众基础,巩固党的执政地位,提升我市为四省交界区域中心地位,具有重要的理论意义和现实意义。

[责任编辑:陶爱新]

(上接第49页)

“新公共服务”兴起于西方,因此服务型政府的理念多引自于西方。传统法律文化并不能完全适应和服务于服务型政府的构建,但传统法律文化是历史的积淀,凝聚了民族思想的精华,其本土性和传承性决定了它在现代社会中的生命力。虽然以“无讼”为标志的秩序和谐是传统法律文化的目标,但是其所倡导的和谐精神在今天的政治与行政发展中仍有很大的价值和很强的生命力;虽然民本意识不能作为今天民主行政理念的直接价值来源,但无疑应该而且必须是中国现代民主行政萌发土壤和基础之一;虽然德主刑辅思想不利于法律和制度的完善,且一定程度上还会成为依法行政的巨大障碍,但它注重突出人在社会中的主体性地位,强调人的行为既要以强制性的法律规范为依据,又要以更高层次的德性良知为追求,这也是现代法治行政所追求的目标。较之西方法治思想将法律认定为社会控制的唯一手段、将行政人员看作被法约束的客体的做法,这无疑更能引起行政人员内心的共鸣,也能在提升行政人员的精神道德方面发挥更大的作用。传统法律文化是传统行政文化的组成部分,作为一种文化精神权威,与行政人员和广大民众有着历史的、文化的情感。通过分析传统法律文化精华,不仅可以为服务型政府的理念生成提供养分,而且更易给广大民众一种历史的权威感和亲切感。

(二)摒弃传统法律文化的弊端成分,为服务型政府构建创造条件

由于传统法律文化以封建自然经济为经济基础,服务于“家天下”的国家政权,其赖以生长的土壤及其维护封建统治的工具性决定了其存在天然的缺陷。因此,要构建服务型政府,就必须实现法律文化的现代转型,实现现代民主法治。

首先,实现政府专制到程序民主的转变。现代民主法治就是一种以民主为基础的法治。因此,它非常强调程序的民主、合法与公正。政府在提供公共服务的过程中要做到“依法提供”,不能恣意妄为。法律是公民意志的凝结,最终上升为国家统治意志。如果离开了法律的规范和指导,不遵循法律规定的程序,那么公共服务势必会背离公共意志,不仅无章可循,而且最终将

导致专横、专制,甚至形成无政府主义的局面,这有悖于服务型政府有序运行的理念。

其次,实现“赋权”意识到“服务”意识的转变。现代法治理论认为政府的合法权力来源于民众的同意,质言之,政府的权力来自民众,政府行使权力亦或人民成立政府的目的在于保护公民的权利。因此,政府服务于公共利益和公民大众,不是传统法律文化视野下对社会的一种“赋权”或恩赐,相反,是一种与生俱来的职责和义务。因此,必须转变传统法律中的“赋权”意识,必须突出权力的义务与责任,即权力是用于“服务”大众和保障公民权利的。在国家的根本利益和基本公共利益不受损害的前提下,服务型政府要充分尊重公民权利,不仅要维护公民的合法权利,而且要鼓励公民积极行使合法权利。

最后,实现德主刑辅到德法兼治的转变。一方面,要理智地看待道德的作用。在继承传统美德、发扬道德优势的同时,要理智的看待人性和道德。趋利避害是人的本能,不管是精英人物还是普通民众,都有可能为了谋取个人利益而违背道德、僭越法律。因此,道德的作用是有限的。另一方面,应该借鉴西方国家的法治理论,要勇敢的面对人的劣根性,制定法律并从制度上对其予以制止。服务型政府的构建要求将德治与法治有机的统一起来,既要发挥传统美德的感化作用,也要确保法律的至上性。

#### [参考文献]

- [1]夏书章. 公共服务[J]. 中国行政管理, 2003, (3): 36.
- [2][美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 114.
- [3][美]E·希尔斯, 吕乐译. 论传统[M]. 上海: 上海人民出版社, 1991. 285.

[责任编辑:陶爱新]

