

# 新中国六十年信访制度的历史考察

吴 超

〔摘要〕信访制度是中国特有的社会主义政治制度之一，创建于新中国成立伊始，1957年正式形成。此后，随着国家政治经济的发展，经历了信访情势的变化与制度调整、信访制度的破坏与以特殊方式的开展、信访制度恢复重建以及信访制度的功能转换和制度完善四个阶段。当前，信访制度发展进入一个新阶段，信访工作是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分，是以改善民生为重点的社会建设的重要内容。

〔关键词〕新中国；信访制度；历史考察；中国特色

〔中图分类号〕K27；D232 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2009)-11-0046-08

## A Historical Investigation of Sixty Years of the System for Handling Complaints in the Form of Letters and Visits from the Public in New China

Wu Chao

**Abstract** The system for handling complaints in the form of letters and visits from the public is a socialist system characteristic of China beginning on the founding of New China and taking shape in 1957. Then it underwent four stages: changes in the situation and institutional adjustments, destruction of the system and its continuation in a special way, its restoration and reconstruction, and functional change and institutional improvement. The work handling complaints from the public is an aspect of groundwork for building a socialist harmonious society, an important component part of the Party's mass work and a vital content of social development focusing on the improvement people's livelihood.

信访制度是中国特有的社会主义政治制度之一。60年来，信访制度始终围绕中心、服务大局，为开创中国特色社会主义事业发挥了不可替代的重要作用。系统地考察信访制度的演进历程，探讨其发展规律，对于深化信访制度改革，推进社会主义和谐社会建设有着重要的意义。

### 一、新中国信访制度的创建

(1949—1957年)

新中国成立伊始，广大人民群众怀着对新政权的极大信任和热情，通过写信和来访的方式反映各种问题，积极参与国家管理和建设。1951年4月30日，中共中央办公厅秘书室就当年1至3月处理群众来信的情形向毛泽东主席

报告：1月来信4680封，2月3544封，3月11436封。这些来信反映的问题，是以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题为最多。<sup>①</sup>1956年，社会主义制度建立，层出不穷的人民内部矛盾日渐显现，到1957年出现了新中国成立后的第一次信访高潮。这一时期各级党政机关受理来信来访数量呈持续上升趋势，信访内容多和当时的政治运动、中心工作和各项政策法规及生产形势相关。

信访形势的发展，迫切要求设立处理信访工作的专门机构，制定规章制度，以规范信访工作。1950年初，中央办公厅秘书室成立，专

① 《中共中央办公厅秘书室关于处理群众来信的报告》，《建国以来重要文献选编》第2册，中央文献出版社，1992年，第266~267页。

门负责处理群众写给毛泽东等中央领导同志的信件。<sup>①</sup>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分别处理。1951年3月,政务院秘书厅成立了“群众信件组”,所有的群众来信都有该组专门处理。1951年5月16日,毛泽东对中共中央办公厅秘书室关于处理群众来信情况的报告作出批示:“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,要把这件事情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。”<sup>②</sup>这一批示指明了信访工作的性质和主要功能,成为信访工作制度化建设的开端。信访工作从性质上是党委、政府的“秘书型”工作,信访制度的主要功能是加强同人民群众的联系、克服官僚主义。

1951年6月7日,政务院颁发《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》<sup>③</sup>。这是第一部规范信访活动和信访工作的行政法规,为信访制度在全国的建立和发展起到了决定性和示范性作用,是我国信访工作制度化的初步尝试。《决定》颁布后,全国各地普遍开始加强信访工作,制定了一系列有关信访工作的指示、办法等规章<sup>④</sup>,规范和完善信访工作制度。这一时期,“分级负责,归口办理”的信访办理原则逐渐形成,许多县建立了县长、书记接见群众来访日制度,定期接见来访群众。同时,党政机关、企事业单位也逐步设置和健全信访机构,增加专、兼职信访干部。从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。许多大行政区、省、自治区和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。<sup>⑤</sup>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。1954年至1957年,来信来访猛增,信访机构进一步完善。

1957年5月28日至31日,召开了全国第一次信访工作会议,会议通过了《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》以及《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。<sup>⑥</sup>文件中第一次把信访看做是群众的民主权利,信访工作被正式纳入到法规制度体系之中。

共和国建立之初,面对政权建设和经济建设中的新老问题,面对党内出现的官僚主义现象,共和国政权迅速创建了人民信访制度,极大地调动了群众的政治热情,团结和凝聚了各界力量,推进了各项事业的顺利进行。

## 二、信访情势的变化与制度调整

(1957—1966年)

1957年后,国家政治形势发生剧烈变化,“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,信访工作出现了严重的滑坡。1961年,中央对国民经济进行了调整,工农业生产逐步恢复,信访活动又重新活跃起来。2月8日,中央机关信访工作会议召开,传达刘少奇的指示:人民来信很重要;对于来信要分类分析,区别情况进行处理。习仲勋要求,今后的做法“首先要建立和健全制度。信访工作要经常抓,要有汇报制度”<sup>⑦</sup>。1963年9月20日,中共中央、国务院联名下达的《关于加强人民来信来访工作的通知》进一步明确了信访功能,处理信访是各级国家机关一项经常性的政治任务。这是党政最高领导机关第一次联名颁发、规格最高的一个文件,对信访制度建设产生了重要的作用和巨大的影响。

- 
- ① 中国行政管理学会信访分会编《信访学概论》,中国方正出版社,2005年,第12页。
  - ② 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社,1999年,第164页。
  - ③ 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,第23~24页。
  - ④ 参见中共中央办公厅、国务院办公厅信访局编印《全国信访工作会议资料汇编》,1989年,第50~67页。
  - ⑤ 《信访学概论》,中国方正出版社,2005年,第13页。
  - ⑥ 中共中央办公厅、国务院办公厅编《全国信访工作会议资料汇编》,1989年印,第3页。
  - ⑦ 刁杰成:《人民信访史略》,北京经济学院出版社,1996年,第158~161页。

这一时期，信访制度建设又有了新的发展。在信访干部配备、机构设置和领导重视方面越来越符合客观现实，指导思想也逐步深化。1951年《关于处理人民来信和接见人民来访工作的决定》规定：县（市）以上各级人民政府“在原编制内指定专人”做信访工作，并“设立问事处，或接待室”<sup>①</sup>。1957年《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》中规定县以上人民委员会“一定要有专职人员”、“专职机构”处理信访工作。1963年《关于加强人民来信来访工作的通知》再次重申专人做信访工作的规定“应当仍然有效”。从“专人”到“专职”，表明信访机构已从临时性的应急机制转变为常设机构。在领导重视方面，也作出了更加明确具体的规定。1957年，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》要求各级政府机关“都必须有一个领导人亲自掌管机关的处理人民来信和接待人民来访工作”<sup>②</sup>。1963年《国家机关处理人民来信和接待人民来访工作条例》则要求“各级国家机关，对于本机关的人民来信来访工作，应当作为一项重要工作，列入本机关领导的议事日程”，且“指定一位领导干部具体掌管人民来信来访工作”<sup>③</sup>。从要求领导“过问”到亲自“处理”，再提到会议上研究，信访工作越来越受到重视。

在信访办理实践中，逐步形成了“多办少转”的信访办理制度。1957年5月31日，习仲勋在全国信访工作会议上讲话，对“转办方法”作了详细说明<sup>④</sup>。1961年2月8日，中央机关信访工作会议传达刘少奇对信访工作的指示：“信写到哪一级，只能哪一级拆看。”<sup>⑤</sup>1963年《关于加强人民来信来访工作的通知》明确规定了省、地应当力求“多办少转”，县一般应当是“只办不转”的处理原则。1964年初，国务院秘书厅对建国十多年来信访工作中行之有效的做法加以总结，写出了《人民来信来访工作的基本经验》。此时，信访工作已经摆脱了就事论事，开始从理论上进行探讨，标志着信访工作发展到了一个新的阶段。

### 三、信访制度的破坏与特殊方式的开展 (1966—1976年)

1966年，“文化大革命”发生，大多数信访机构处于瘫痪、半瘫痪状态，有的被撤销、解散，有的被降格为信访组。在当时十分混乱的情况下，信访工作以特殊的方式仍有所开展。1968年6月6日，国务院秘书厅信访室成立了“总理亲启信办理小组”，一直工作到1972年初。在艰难的政治环境中，周恩来通过信访渠道采取了一些力所能及的措施，保护无辜受害的同志，改善被审查人员的生活待遇，加速落实政策工作。1969年9月8日，周恩来在中央办公厅秘书局信访处报送的《关于群众向中央写信遭受打击报复情况的报告》上批示，要中央办公厅“代中央拟一内部通报电稿，发给各省、市、自治区各级革委会，要求各级负责人引起注意。如违，应予以纪律处分”。1973年7月24日，周恩来对新疆来访问人热合曼反映的问题作出两次批示，批示指出：各级机关官僚主义、不负责任的习气甚深。要求对上访确有困难者，应予负责解决，一竿子到底。此外，必须追究基层落实情况，务使受害者或有问题不能解决者来信保证得到解决为止。<sup>⑥</sup>

1972年4月24日，《人民日报》发表《惩前毖后，治病救人》社论。这是经周恩来亲自审阅修改过的。<sup>⑦</sup>社论强调，对一切犯错误的同志，都要坚持“团结——批评——团结”的方针。并指出：“经过长期革命斗争锻炼的老干部

- 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，第23页。
- ② 《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》（1957年11月9日）。
- ③ 《国家机关处理人民来信和接待人民来访工作条例（草稿）》（1963年10月5日）。
- ④ 《习仲勋文选》，中央文献出版社，1995年，第252页。
- ⑤ 《刘少奇年谱》下卷，中央文献出版社，1996年，第503页。
- ⑥ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，中央文献出版社，1997年，第607~608页。
- ⑦ 《周恩来年谱（1949—1976）》下卷，第520~521页。

是党的宝贵财富。”1972年上半年，国务院办公厅会同有关部门研究制定了《关于被审查的干部和家属来信处理办法》和《关于军队干部问题来信的处理意见》，迅速解决了一大批党政军中的中、高级干部问题，也为后来落实干部政策问题打下了基础，创造了经验。1972年11月7日，中共中央办公厅、国务院办公厅、总政治部、公安部召集有关部门负责人会议，对信访工作中经常遇到的重大的、突出的七个政策性问题：定性问题，非正常死亡问题，开除、退职问题，遣返、疏散问题，工资、劳保、优抚、救济问题，户口迁移问题和“可以教育好子女”的家庭出身问题提出了解决办法，作出了相应的规定。<sup>①</sup>1972年12月22日，中共中央转发中央办公厅、国务院办公厅、总政治部和公安部《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》，报告要求加强对信访工作的领导，健全信访机构，对来信来访的处理，要严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾。<sup>②</sup>此后一些地方逐渐恢复或建立了信访机构。

这一时期信访部门一直处于忙乱应付之中。1972年后，情况虽有好转，但新的工作秩序又没建立起来，始终处于维持、应付状况。

#### 四、信访制度的恢复与重建

(1976—1982年)

“文化大革命”结束后，来信来访数量成倍增长，要求平反冤假错案、落实政策。1979年至1981年出现了1949年以来30年从未有过的来信数量最多、上访人数最多的现象。1978年1月胡耀邦到中组部安排就绪的第一个月，每天就有几百人到中组部上访，全月来信达6麻袋<sup>③</sup>。1978年9月18日至10月5日，第二次全国信访工作会议召开。会议讨论、印发、交流了中央和有关部门、省市制定的具体政策草稿，涉及遣返遗留、上山下乡、城市私有房产、平反后的工资工龄、成分出身、户口等近十个具有普遍性的政策问题，为会后各地政策的正式出台奠定了基础。这些政策文件为以后三年的大规模平反运动确立了标准和政策依据。<sup>④</sup>

十一届三中全会之后，信访制度建设开始步入正常发展的轨道。1979年8月30日，中央机关处理上访问题领导小组成立，从中央机关抽调1000名干部，分三批赶赴各省、自治区、直辖市，协助处理上访工作。其后仅一个多月，国家机关和各省市区陆续成立信访工作领导小组，地、市、县也随之成立了信访工作领导小组，均由领导同志组成。据统计，全国约抽调了20万干部和中央机关的千人检查组一同深入到基层，解决上访人的要求和问题，其声势之浩大和解决问题之多都是前所未有的。<sup>⑤</sup>1980年9月，撤销中共中央办公厅和国务院办公厅人民来访联合接待室，中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅和国务院办公厅分别成立人民来访接待机构。各地信访机构也做了相应的调整。一些大中型企业也都建立了较强的信访工作领导班子和信访网络。领导负责制度、办案责任制、报告制度；信访登记、转办、交办、检查、催办、记录、立档、统计、总结、回报以及保密制度等等一系列信访制度得以迅速恢复发展，并逐步建立健全。1980年，国务院颁布了《关于维护信访秩序的几项规定》<sup>⑥</sup>，开始加强对信访秩序的治理。1982年，《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》颁布，驱逐城市中流浪人员。这项制度很快就被扩大化了，收容遣送的对象包括上访者以及外来劳工。通过制定管理办法，中央政府获得了司法权限以外的准司法权力，信访部门对异常上访人的收容遣返合法化、制度化了。直至2003年被废止，收容遣送制度在信访治理中扮演了重要角色。

1982年2月22日至27日，第三次全国信

- 
- ① 刁杰成：《周恩来与“文革”中的信访工作》，《当代中国史研究》1998年第2期。
  - ② 《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》，中发[1972]45号文件。
  - ③ 戴煌：《胡耀邦与平反冤假错案》，中国工人出版社，2004年，第55页。
  - ④ 中央办公厅、国务院办公厅信访局编印《全国信访工作会议资料汇编》，1989年，第157~158页。
  - ⑤ 刁杰成：《人民信访史略》，第236~238页。
  - ⑥ 商业部办公厅编《信访工作政策选编》，1987年，第6页。

访工作会议在北京召开,通过了《当前信访工作形势和今后的任务》和《党政机关信访工作暂行条例(草案)》<sup>①</sup>。《暂行条例》明确了“分级负责、归口办理”、“依法办信访”、“件件有着落、有结果”的原则,规定了县级以上各级党政机关都必须设置信访机构,使信访机构成为党政部门的一个常设性部门。由于当时信访工作几乎无法可依,《暂行条例》实际上担当了行政法规的角色,具有相当的约束力和强制力。这部准行政法规已经具备了信访条例的雏形,为后来制定信访条例提供了宝贵的立法经验。

到1982年,全国大规模的平反冤假错案工作基本结束。这一时期,信访工作从国家政治生活的边缘走到了中心位置,既是信访工作的辉煌时期,又是信访制度建设的过渡转型时期。

## 五、信访制度的功能转换和制度完善 (1983—2005年)

改革开放之后,随着国家政治、经济形势的迅速好转和各项政策的逐步落实,信访内容发生了很大变化,要求平反冤假错案的来信来访已明显减少,关于改革和四化建设的建议日益增多。信访制度的功能也逐渐有了新的定位:为促进改革开放和经济建设服务。

1982年2月,第三次全国信访工作会议审议修改了《当前的信访工作形势和今后的任务》,强调要“努力把信访工作这件大事办得更好、更有成效,为建设社会主义物质文明和精神文明作出新的贡献”<sup>②</sup>。1986年3月,中央办公厅和国务院办公厅联合颁发的《关于加强信访工作的通知》指出,当前信访工作担负的主要任务就是为党的中心工作服务。<sup>③</sup>1995年10月30日至11月2日,第四次全国信访工作会议召开。会议要求进一步加强对信访工作的领导,为改革、发展、稳定,为建设有中国特色的社会主义事业作出新的更大的贡献<sup>④</sup>。

各级信访部门面对改革开放以来出现的新问题、新情况,积极探讨、开拓创新,开创了信访工作体制新局面。1985年3月3日至5日,国务院办公厅信访局在沈阳市召开现场会,推

广沈阳市信访部门文明接待群众来信来访的经验<sup>⑤</sup>。1988年2月中共中央办公厅、国务院办公厅转发关于16省、市信访工作座谈会纪要,要求各级信访部门牢固树立人民当家做主的思想,文明接待,认真办信,保证信访渠道畅通,为群众提建议、诉委屈和实施民主监督创造方便条件。<sup>⑥</sup>为了适应改革开放的新形势,鼓励广大群众积极参政议政,许多中央机关和地方人民政府,先后建立了人民建议征集制度。1988年山西省最早实行人民建议征集制度,并设立专门机构做这项工作。紧接着,河北省、北京市、沈阳市、黑龙江省等许多地方和民政部等国家机关设立了类似“人民建议征集办公室”等机构。在信访工作中,新问题新情况不断涌现,信访活动空前活跃,出现了各种形式的跨地区跨部门的信访工作交流。这一时期,各地各部门因地制宜地采用了办大专班、短期培训班、以会代培或系列讲座等办法,普遍地开展了对信访干部的培训。据不完全统计,受训人约有10万多人。地方各部门的专兼职信访干部中,大专以上学历占68%,中央部委专兼职信访干部中,大专以上学历占82%。<sup>⑦</sup>同时,信访理论研究普遍深入地开展起来,许多地方成立了信访学会、协会和理论研究会。1991年5月16日至20日,首届全国信访工作理论研讨会在北京召开,对信访工作的认识已从感性阶段向理性阶段迈进了一大步<sup>⑧</sup>。

1995年10月28日,建国后第一部严格意

- 
- ① 中央办公厅、国务院办公厅信访局编印《全国信访工作会议资料汇编》,第399~400页。
  - ② 中央办公厅、国务院办公厅信访局编印《全国信访工作会议资料汇编》,第417~418页。
  - ③ 中办发[1986]8号文件,商业部办公厅编《信访工作政策选编》,1987年,第37~38页。
  - ④ 《人民日报》1995年10月31日。
  - ⑤ 《提倡文明接待群众来信来访,国务院办公厅信访局召开现场会推广沈阳市信访部门经验》,《人民日报》1985年3月9日。
  - ⑥ 《人民日报》1988年2月27日。
  - ⑦ 文井:《平凡之中铸辉煌——13年来全国信访工作回顾》,《人民信访》2002年第11~12期,第33页。
  - ⑧ 《首届全国信访工作理论研讨会论文集》,中国检察出版社,1992年。

义的信访行政法规（即《信访条例》）正式颁布。1995年《信访条例》虽然只是一部行政法规，在中国多元法律体系中处于第三效力等级，但是由于中国现实情况中党政合一的事实，所以《条例》不仅对政府部门的信访活动有效，而且对人大、司法、党的机构和其他社会组织的信访活动也具有事实上的约束力，因此该条例是当代中国信访活动的基本法。<sup>①</sup>《信访条例》的颁布实施是建立社会主义市场经济体制和信访形势发展的需要，是信访制度法制化、规范化和程序化的重要进展。

经过20世纪90年代的不断深化改革和建设，20世纪末，我国已初步建立了社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制的建立带来了整个社会的巨大经济变革和利益的重大调整，在这一社会体制转轨、经济成分日益多元化的巨大变革过程中，各类社会矛盾和利益冲突日益加剧，信访总量持续上升，信访内容反映的问题相对集中，政策性、群体性问题突出，信访诉求形式日趋激烈。随着“依法治国”的理念的提出，信访制度建设进入了一个依法治理与制度创新的全新时期。

2001年9月27日到29日，全国第五次信访工作会议在北京举行，会议确定今后五年要重点抓好六个方面的工作<sup>②</sup>。2003年9月19日，中共第十六届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，要求“健全正确处理人民内部矛盾的工作机制，完善信访工作责任制，综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法，依法及时合理地处理群众反映的问题”。

面临着信访形势的日趋严峻，国家高度重视信访工作，提高了信访部门的规格和地位。2000年2月13日，中办、国办以厅发〔2000〕5号文件颁发了《国家信访局职能配置、内设机构和人员编制规定》，将中办国办、信访局更名为国家信访局，升格为副部级单位<sup>③</sup>。截至2004年底，全国31个省（区、市）省级信访工作机构中，有19个为正厅级，其中有的由省委或者省政府副秘书长兼任信访局长。大部分

县建立了基层信访工作机构，一些乡镇设有专职或兼职信访干部负责信访工作，基本上形成了“纵向到底、横向到边”的信访工作网络。2003年3月，在广州工作的27岁大学生孙志刚因没有随身带暂住证而被广州公安黄村派出所收容并于3日后遭殴打致死。“孙志刚事件”经过媒体报道，引起了全国各地乃至海外各界人士的强烈反响。为从根本上解决城市生活无着的流浪乞讨人员的问题，完善社会救助制度和相关法律法规，6月20日，温家宝总理签署第381号国务院令，自8月1日起公布施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，同时废止1982年国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》<sup>④</sup>。7月16日，民政部第三次部务会议通过《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》，自2003年8月1日起施行<sup>⑤</sup>。《实施细则》的实行，使《救助管理办法》的内容落到实处，更具有操作性。2004年8月，为进一步加大处理解决信访问题的力度，中共中央、国务院建立了处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度。此后，各省、市、县也相继建立了由党委、政府负责同志牵头、主要职能部门负责同志参加的处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度。各地各部门在化解信访难题工作中，勇于创新，努力探索新思路、新模式、新方法，在实践中创造了许多行之有效的信访办理新形式，如人大监督、信访听证、下访、接访等。这些信访工作经验的宣传和传播，不同程度地渗透、影响着其他地方信访工作的发展方向和工作格局的变化，推进信访制度改革的进一步深化和完善。

2003年收容遣送制度废止，导致“信访洪峰”的出现，信访成为一个突出的社会问题。信访制度引起了社会各界的广泛关注，信访制

① 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社，2007年，第142页。

② 《人民日报》2001年9月30日。

③ 《人民信访》2000年第2期，第9页。

④ 《人民日报》2003年6月19日。

⑤ 《人民日报》2003年7月23日。

度的存废成为当时争论的焦点，大致有三种观点：彻底改革（废除）信访制度、改良（规范）信访制度和强化信访制度。弱化信访制度，其实质是着眼于建设现代法治国家，推进中国政治文明；强化信访制度的实质是着眼于中国长期的人治现实，在不触动政治体制改革的前提下提高信访效率。在激励的争论中，2005年1月5日国务院第76次常务会议通过了新修订的《信访条例》。决策者既不弱化信访制度，也不强化信访制度，而是在现有的条件下“规范信访制度”。在这种规范中，新修订的《信访条例》呈现出了一些“新亮点”。<sup>①</sup>新修订的《信访条例》内涵丰富，针对性和可操作性比较强，充分体现了以人为本的理念和全心全意为人民服务的宗旨，体现了民主与法制的精神，体现了构建社会主义和谐社会的要求。2005年《信访条例》是学界和政界讨论取得的重大成果，也是渐进地改革信访制度迈出的重要的一步。

## 六、信访制度发展的新阶段

（2006年至今）

随着改革的深化和利益格局的调整，我国已进入改革发展的关键时期，信访工作也遇到了许多新情况、新矛盾、新问题，社会矛盾增加，热点、难点、焦点问题增多。2006年10月，中共十六届六中全会在对构建社会主义和谐社会的整体部署中对信访工作“统筹协调各方面利益关系，妥善处理社会矛盾”方面提出了新的更高的要求，确立了信访工作在构建和谐社会中的基础性地位，赋予了新的职责任务。2007年3月10日，中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》并召开了第六次全国信访工作会议，进一步为信访工作指明了发展方向。《意见》明确新时期信访工作定位是：信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作，是党的群众工作的重要组成部分。<sup>②</sup>2007年10月，中共十七大召开，从加快推进以改善民生为重点的社会建设的高度，强调“要妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府

主导的维护群众权益机制”<sup>③</sup>。当前，信访制度发展进入一个新阶段，信访工作是构建社会主义和谐社会的基础工作，是党的群众工作的重要组成部分，是以改善民生为重点的社会建设的重要内容。

在社会转型、矛盾多发的形势下，信访问题已不是某一个部门的工作，而是关系全局、牵涉各方的工作，仅仅依靠信访部门自身，是根本不可能解决所有的信访问题。做好新时期的信访工作，必须站在党和国家工作全局的高度，把信访工作放在中国特色社会主义伟大事业的总体布局中去认识、去思考、去谋划，与时俱进，创建中国特色的信访制度。笔者认为，主要有以下几点：

发展：从根本上解决信访问题的宏观思考

当前信访问题突出，这是与我国社会大变革、大转型进程相伴随的特有现象，有着鲜明的时代性和阶段性特征。要根本解决信访问题，化解矛盾纠纷，实际就是只有大力推进和谐社会建设，才有可能从根本上解决信访问题。这就必须通过大力发展生产力来不断增强物质基础，通过发展社会主义民主不断加强政治保证，通过发展社会主义先进文化来不断巩固智力支持和精神支撑。

借鉴：总结、学习、汲取国内外经验教训

古代信访制度是当代信访制度的逻辑起点，其中很多元素值得我们今天借鉴。当然，也应该看到，古代信访与现代信访既有历史的文化血缘联系，在其形似的表象下又有本质的区别。建设中国特色的信访制度也必须汲取传统信访制度的合理内核，结合当前实际，然后加以改革创新。创建中国特色的信访制度，还必须认真总结信访制度60年来发展的正反经验。60年

① 参见刘武俊：《解读〈信访条例〉的新亮点》，《学习时报》2005年2月7日。

② 中共中央国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》，《人民日报》2007年6月25日。

③ 参见《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（胡锦涛同志代表第十六届中央委员会向大会作的报告），《人民日报》2007年10月16日。

来,新中国信访制度从无到有,从靠领导批条子到规范化制度化法制化,在伟大的社会主义建设进程中发挥着重大的作用。同时,信访活动长期与政治运动相伴随,致使信访工作正误交织,教训也极为深刻。

建设中国特色信访制度,既充分借鉴国内信访工作中的新举措、新思路、新经验,也要借鉴国外的有益做法。共和国成立后,曾介绍过苏联的信访活动,《人民日报》多次报道列宁如何接待人民来访的故事。<sup>①</sup>20世纪初,监察专员制度开始迅速在世界各国传播。1978年,国际监察专员协会成立,各大洲也相继成立了地区监察专业协会。1993年,欧盟设立监察专员署,受理欧盟公民对官僚的投诉,成为第一个跨国监察机构。<sup>②</sup>国外类似制度的实践为我国信访制度的完善和研究提供了有益借鉴。

深化:立足现实,深化改革,走法治化道路

信访问题不只是信访部门的事情,仅仅依靠信访部门自身,是根本不可能解决所有信访问题。解决信访问题必须从深化信访制度改革入手,从当前实际出发,着力抓好以下几个方面:

一是分流。就信访制度本身来说,它实际上承载了太多的重任。一些本应该通过其他渠道表达民意的政治参与方式,却因为其他渠道的不畅而全部拥挤在信访这个渠道中,从而造成信访渠道的堵塞和无效就在情理之中了。鉴于目前我国各级党政机关、人大、司法都设有相应的信访机构,应充分利用现有的资源进行整合,引导群众根据不同诉求选择不同救济渠道,从而将大量的社会矛盾和纠纷进行合理分流。

二是整合。信访中的问题,有的涉及到几个部门或地区,信访部门虽然是个综合部门,但它不能把什么问题都包揽下来。现行的信访工作体制机构庞杂繁多,归口不一。中央信访机构与中央各部门及地方信访机构之间没有严格意义上的隶属关系,中央信访机构对地方、中

央直属部门的信访机构之间的管制协调能力十分有限,缺乏强制约束力。除党政机关、审判、检察机关外,工、青、妇等群众组织也都设有信访机构。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。2005年《信访条例》和中共中央、国务院于2007年3月颁发了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,明确指出:新时期信访工作,要构建“统一领导、部门协调,统筹兼顾、标本兼治,各负其责、齐抓共管”的信访工作大格局。<sup>③</sup>各地各部门积极探索,不断提高信访工作效率和管理水平,推动了信访工作新格局的进一步形成。

三是走法治化道路。信访制度60年的发展史,是一部积极探索、逐步走上制度化、规范化、法制化建设的历史。“以法治访”是“依法治国”方略的具体体现,是依法行政的重要内容,也是我国信访制度改革的基本方向。中国政治体制改革的成功经验表明,信访制度改革必须立足于中国的历史和现实,走法治化道路是深化和完善信访制度改革的根本途径。

60年来,信访制度为开创中国特色社会主义事业作出了重要贡献。从历史的角度探讨信访制度,寻求信访制度变迁的过程及其所遇困难的根源,对当前信访制度的改革具有极其重要的现实意义。

(本文作者 当代中国研究所助理研究员  
北京 100009)

(责任编辑 薛 承)

① 《列宁怎样对待群众来信来访工作》《人民日报》1955年4月22日;《要倾听群众的呼声——列宁重视信访工作的故事》,《人民日报》1978年12月7日。

② 金国华、汤啸天主编《信访制度改革研究》,法律出版社,2007年,第25页。

③ 《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》,《人民日报》2007年6月25日。