

# 论新时期信访机制的改革创新

张 容

湖南人和人（永州）律师事务所 湖南永州 425000

**摘 要：**“稳定压倒一切”，没有长期稳定的社会政治环境，改革开放的成果就不会保持，已经取得的成果也会失去。在新的时代背景下，做好信访工作，做好涉法涉诉信访化解工作，始终是各级党委政府重点关注的中心工作。

湖南省永州市位于湖南省湘西南，辖二区八县一个代管县级市，人口630万人，属于经济欠发达地区，在湖南省各项社会发展指标排中下游水平。自古以来，受岭南文化影响，永州民风彪悍，社情复杂，宗族影响较大。近年来，永州出现过系列影响较大的社会事件，如：珠山事件，枪杀法官事件，唐慧幼女卖淫信访事件等等。永州信访在全省乃至全国都受到社会各界关注。笔者从信访制度的起源、永州信访工作现状、分析信访难题原因，并以永州为例，提出新形势下构建信访新机制、化解“信访不信法”格局。本文提出了一系列建议，旨在从制度上创新信访机制，使信访处理机制走向规范化、法治化。

**关键词：**信访；涉法涉诉信访；律师参与；信访新机制

## On the reform and innovation of the petition mechanism in the new era

Rong Zhang

Hunan Renren (Yongzhou) Law Firm, Yongzhou 425000, China

**Abstract:** “Stability is overriding”, without a long-term stable social and political environment, the achievements of reform and opening up will not be maintained, and the achievements already achieved will be lost. In the new era, to do a good job in the work of letters and visits, and to do a good job in resolving the work of letters and visits involving law and lawsuits has always been the central work of the party committees and governments at all levels.

Yongzhou City, Hunan Province, is located in the southwest of Hunan Province. It has jurisdiction over two districts and eight counties and one proxy county-level city with a population of 6.3 million. It is an economically underdeveloped area and ranks in the middle and lower reaches of various social development indicators in Hunan Province. Since ancient times, under the influence of Lingnan culture, Yongzhou has strong folk customs, complex social situation and great influence of clans. In recent years, there have been a series of social events with great influence in Yongzhou, such as: Zhu Mountain incident, shooting the judge incident, Tang Hui's young daughter prostitution petition incident and so on. Yongzhou letters and visits in the province and the whole country are concerned by all walks of life. From the origin of the petition system, the status quo of the petition work in Yongzhou, the author analyzes the causes of the difficult problems of the petition, and takes Yongzhou as an example, proposes to build a new mechanism of the petition under the new situation and resolve the pattern of the “petition untrust law”. This paper puts forward a series of suggestions, aiming at institutionally innovating the petition mechanism and making the petition handling mechanism standardized and legalized.

**Keywords:** Petition-related law and litigation-related petition-related lawyers participate in the new petition-related mechanism

信访，是指公民、法人或者其它组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动<sup>1</sup>。

### 一、我国信访制度的起源与发展

我国现代信访制度的建立迄今已有六十多年，逐步呈现出法治化、透明化的趋势。主要经历了以下三个阶段：

### （一）第一阶段（新中国成立至20世纪70年代末）

新中国成立后，各项事业刚刚起步，作为执政党的中国共产党一直将走群众路线作为党的基本路线，倾听群众意见，解决基层问题是我党联系基层的主要方法。1951年6月，中央出台了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，这份文件是新中国第一份关于信访工作的文件。1957年11月，国务院又出台了《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》，《指示》中提出了各级党委、政府领导亲自接待、阅批人民来信来访制度。

### （二）第二阶段（改革开放至90年代初）

改革开放以来，党中央出台了一系列信访文件，为解决文革历史遗留问题，维护社会稳定和恢复生产和生活的正常秩序发挥了重要作用。1982年2月，中央召开的“第三次全国信访工作会议”，通过了《当前信访工作的形势和今后的任务》和《党政机关信访工作暂行条例（草案）》，《条例》进一步明确了信访工作的宗旨、机构、工作机制，标志着我国的信访制度已经逐渐走上了正规化的道路，进入了一个新的时期。这一时期信访，出现了规范的文件制度，处理信访有制度可依，相对以前的信访，有了明显的进步，但还不够完善。

### （三）第三阶段（20世纪90年代初至今）

随着改革开放的进一步深入，国内矛盾开始发生转移，信访工作出现了新形势和新要求，《党政机关信访工作暂行条例（草案）》已经不能适应新信访形势的需要。1995年10月28日，中央出台了《中华人民共和国信访条例》，这是建国后第一步严格意义上的信访行政法规，对我国依法信访，化解人民内部矛盾，解决人民群众实际问题，落实执政为民思想发挥了重要作用，是信访工作法治化的里程碑。2014年，国家信访局印发了《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》，进一步明确了信访的分级管理和职能职责。2022年1月24日中共中央政治局会议审议批准《中华人民共和国信访条例》<sup>[1]</sup>。

## 二、永州市信访工作现状

湖南省永州市位于湖南省湘西南，辖二区九县，人口630万人，属于经济欠发达地区，在湖南省各项社会发展指标排中下游水平。自古以来，受岭南文化影响，永州民风彪悍，社情复杂，宗族影响较大。近年来，永州出现过系列影响较大的社会事件，如：珠山事件，枪杀法官事件，唐慧幼女卖淫信访事件等。永州信访在全省乃至全国都很受社会各界关注。

我国当前正处于经济社会发展转型期，各项改革进入深水区，各种社会矛盾和冲突比较明显，信访数量日趋增多，集访、重复访、越级访等现象愈演愈烈。信访问题日益成为严重的社会问题和政治问题。主要表现在以下几方面：

### （一）信访案件数量偏高

虽然2013年后，国家取消了信访排名，还原了信访的法律地位，但永州市信访数量在全国仍处高位，近三年来，市委市政府出台了领导包案单位包案律师包案处理等一系列消化信访积案的政策，全市信访数量有所下降，但相较于全省其他地市仍较为突出。甚至一些类型的信访案件数量呈上升趋势。如万喜登酒店、湖南舜皇米业有限公司、湖南银业投资永州分公司、零陵区隆安米业等民间金融集资户问题，引发多次来市里集访；新田县陈某、陈某、胡某，东安县龚某、雷某，冷水滩区刘某等6人因新田县明鑫高新农业开发有限公司招商引资承诺没落实、没兑现，工程款没到位，引发抱团进京非访登记；宁远、蓝山县等地以工代警人员一直以来要求解决录警和身份问题，多次赴省、市上访。

### （二）信访问题诉求利益化

信访群众的诉求广且复杂，主要表现在以下几个方面：一是解决政策上的问题，如七九老兵政策问题，民办教师政策问题，乡村赤脚医生政策问题；二是争端争议的问题，如重大交通事故、人身损害事故、安全事故；三是群体性问题，如征地拆迁问题、企业改制问题、非法集资等问题；四是历史遗留问题，如山林权属纠纷，宗族矛盾纠纷等；五是不服生效判决裁决的涉法涉诉问题。

### （三）信访活动群体化

当前信访显著特点就是新问题增多，这些新问题主要是围绕利益诉求，且利益诉求出现群体化，如征地拆迁、非法集资、企业改制、山林权属纠纷等，这些信访活动主要表现为利益化和群体化。由于人数多加之有共同的利益，信访活动组织性增强，从信访行为的集合到统一利益诉求到集体行动都表现为组织化，一些群体性信访活动还筹集了信访资金，推选了负责人，明确了人员分工。

### （四）信访工作的财政支出和人力成本非常高

一是各级财政不堪重负，每年的全国、全省、全市“党代会”“人代会”“政协全会”以及重要节日等时期都是信访维稳特别防护期，各级党委政府都把信访当前维稳的首要工作来抓，特别是乡镇（街道办事处）、村（社区）除抓计生工作的人员外，几乎是全员出动抓信访维稳<sup>[2]</sup>。据初步调查了解，信访量少的乡镇（街道办事处）一年花费的特别防护期信访维稳费用在20-50万元左右，信访量大的乡镇（街道办事处）一年花费信访维稳支出达20-30万元。

## 三、信访原因分析

永州成为信访的重灾区，并非是党委政府不重视，近年来，各级党委政府特别是信访部门为信访工作投入了巨大的人力物力财力，但信访案件和人数仍处高位。从成因上分析，主要存在下列原因：

（一）在改革中必然会触动一些人的利益，处理不到

位引起矛盾上升和长期存在

当前, 社会变革仍在进行和加大。新政策、新措施变化多, 频率快, 相同的人、相同的事, 在不同的时期所获得的利益差别太大导致部分人不断上访、缠访形成老户。典型的就是企事业改制和征地拆迁类老户。部分特殊群体要求共享改革成果, 如20世纪60年代精简下放人员、原民办教师、原国家厂矿企业招聘的临时农民工等在解聘回家的政策出台后就长期上访, 要求解决他们养老问题。另外, 因文革造成的历史遗留问题也引发了很多当事人或当事人子女长期上访。

(二) 政府部门因职能和政策执行的不到位, 导致群众不信任政府

政府信息不公开、程序不透明、公众参与度低, 在很多事务方面处理结果标准不一, 政策不一, 法规不一, 某些主管部门依法行政能力水平欠缺, 工作方法简单, 工作方式粗暴, 干部作风还存在待改进地方。比如城市征地拆迁、城市改造赔偿标准经常不一致, 这在全国都比较普遍, 不依法不统一标准的处理方式导致群众对政府不信任, 甚至产生对抗情绪, 如征地拆迁中, 常见的是越是钉子户补偿越多, 而主动接收政府拆迁的群众在钉子户得到较高补偿后也心理不平衡, 觉得不公平, 因此又对政府公信力产生不信任, 造成了社会矛盾的进一步蔓延。

(三) 过去的工作机制和方式方法已不适应新时期的需要

1. 矛盾和诉求复杂化。过去, 很多信访群众对政策不了解不理解, 上访向政府求助解决生活和工作中存在的问题, 这些诉求矛盾都不是很突出。现在, 信访群众常常因为各种利益关系, 提出的诉求广且复杂, 这些问题错综复杂, 根本问题还是利益, 信访部门无法一一做出处理, 也不可能直接代替职能部门做出处理, 有的领导被经常纠缠就随手批示, 一些信访人拿到领导指示后如果得不到解决就重复上访。

2. 信访体制不合理。我国现有信访体制存在很大问题, 主要表现为一方面信访往上走, 变成上访; 一方面信访往下压, 变成下面办。现在的信访工作要求是哪里的上访户由哪级政府和部门负责处理, 造成不管信访有理无理, 只要上访下级政府和有关部门就要负责处理好, 一些基层单位苦不堪言。更重要地是一些上级部门在接到信访群众上访后, 轻信一面之词就对下级部门横加指责或者直接批示要求解决, 一些不符合政策和法律的事情无法解决, 信访群众就继续上访, 或者认为向更高部门和更高领导上访会更有效果。

(四) 解决信访工作不力, 激化信访矛盾

尽管近年来绝大多数地方和单位都非常重视信访工作, 但仍有少数责任单位存在渠道不畅、工作不力的问题。主要表现在以下几个方面:

1. 处理问题不及时。很多信访案件本是小问题, 由于矛盾发生时一些部门不重视, 最后酿成大问题。如, 宁远县二户居民为建房用地, 邻里之间发生纠纷, 本是一件小事, 双方开始并未激发矛盾, 发生吵闹后互相砸损部分物品, 一方报警后, 派出所出警后仅仅看了看, 说了几句不要吵就走了, 导致矛盾升级, 最后发生二死五伤的重大事件。调研中发现, 绝大部门信访案件都曾经向有关职能部门反映过, 都是在没有解决的情况下, 导致信访或者超级上访。

2. 职能部门互相推诿, 前面提到的新形势下信访出现的新情况增多, 过去单一诉求的信访活动向复杂的利益诉求转变, 一些职能部门对信访觉得是个麻烦, 而且有些问题往往涉及多个单位和部门, 不是哪个部门可以解决, 往往采取“推”的方式, 将信访群众推给上级领导或者其它部门, 酿成上访和重复上访。

3. 对群众利益不重视。上访群众虽然为的是自身利益诉求, 这些利益诉求只要是正确的合法的, 应该得到支持和保护。一些部门对群众的利益诉求不重视, 你急我不急, 甚至因为职能部门的拖延使群众的利益受损。如在行政许可中特别突出。

4. 不依法行政。这种现象在城建城管、征地拆迁中表现最为突出。一些房地产开发商不依政策法规行事, 在手续不全, 甚至未办理任何手续的情况下连蒙带骗, 强拆民房。有的主管部门也不依法按程序办事, 甚至怂恿、支持开发商, 引起群众不满而上访。

#### 四、对策及建议

不可否认, 新形势下信访工作仍将是一项艰巨和重要的工作, 要做好信访工作, 需从机制上进行创新, 改变过去的落后观念和工作方法, 针对信访主体的广泛性、原因的复杂性、处置的艰难性及矛盾的尖锐性等问题, 科学配置政府资源, 合理进行职能调整, 创新工作方法, 努力构建社会主义和谐社会。

(一) 在源头上减少信访案件

信访案件产生的主要原因是对政策不理解, 政府或政法机关处理事务不公平, 个人利益未得到保障等, 这些问题都具有一定的共性, 因此, 探索从源头上减少信访案件的产生, 对解决信访难题有立竿见影的效果。

1. 落实社会稳定风险评估机制<sup>[3]</sup>。近年来, 中央出台了系列文件, 提出“各级政府应坚持科学、民主、依法决策, 依法行政。重大政策和决策出台前, 必须进行社会稳定风险评估”。永州市委市政府制定了《关于落实全市重大事项社会稳定风险评估工作的指导意见》(永办发〔2014〕2号), 对涉及民生的大工程、大项目, 涉及群众利益的改革措施, 要广泛听取各方面的意见, 把工作做细, 好事办好, 绝大多数群众不支持、不赞成的, 要暂缓出台或慎重执行。

2. 依法行政, 努力打造阳光政府。要进一步落实政务公开, 信息公开, 各职能部门要严格按程序依法行政。各级政府严格按照职能职责, 明确权力和责任范围, 用制度约束权力, 既要做到尽职尽责, 也要做到权力不滥用, 权力透明责任透明政务透明, 充分发挥好政府的作用。

3. 建立和完善相对独立的司法制度和基层自治制度。新时代背景下, 公民参与政治生活的愿望愈发强烈, 但相对于政府而言, 普通公民在政治生活中处于先天的弱势地位。普通公民在参与政治生活中, 受到的不公平不平等等待遇, 必须有合法的怨愤发泄出口, 要充分落实宪法规定的公民各项权利, 保证民众意愿表达有畅通的渠道。建立和完善相对独立的司法制度和基层自治制度, 将绝大多数的民事纠纷、民众诉求纳入自治组织和依法诉讼的轨道, 减轻信访压力。

#### (二) 转变信访固有体制, 重构工作体制

近几年, 信访工作得到了各级领导的高度重视, 取得了较大成效。但信访数量居高不下、信访难题久访不息等问题仍然存在。现有体制已无法满足当前信访工作需要, 必须敢于打破常规, 重构信访工作处理体制, 实现信访处置工作质的改变。

1. 高度重视信访在化解人民内部矛盾中的作用。各级政府领导要高度重视信访问题, 而不是唯信访为重。基层政府为保证信访考核不扣分、不被追责, 穷尽一切办法“维稳”, 导致手段、措施超过应有程度, 背离了信访制度的初衷。应以淡定的态度对待信访问题, 坚持依法依规依程序处理信访问题。

2. 从被动信访转为主动信访。过去, 信访是党和政府密切联系群众联系基层的工作方式, 是群众向各级党委政府反映情况, 提出建议、意见的活动。目前, 信访本身发生了错位, 由原先监督、建议的定位逐渐变成公民权利救济的重要手段, 要转变对待信访问题的观念, 让信访回归其本质, 作为群众提建议、意见或者投诉请求的方式。当前各级党委政府、纪委监委向下级派驻巡查组收集处理群众反映的问题, 解决了大量信访问题, 得到了人民群众和社会各界的广泛好评。

3. 转变现有信访工作的体系。信访机构作为政府内设机构之一, 接受群众信访诉求, 并解决信访问题, 难免有既是运动员又是裁判员之嫌, 其公平公正性难以让群众信服。加之目前部分群众对政府的不信任, 对信访机构处理结果的不认同, 导致逐级上访、常年上访、久访不息。建立人大监督、司法调处为主的信访工作体系, 充分发挥权力机关职能, 对行政和司法机关接待处理公众诉求的情况进行依法监督, 解决既是运动员又是裁判员的局限, 提高信访处理结果的公信力。

#### (三) 强化信访工作措施, 提高工作效率

信访问题的解决, 需要多方努力, 需要多措并举,

共同营造良好工作氛围, 助推建立信访解决长效机制。

1. 建立健全律师参与信访处理的工作机制<sup>[1]</sup>。根据中央政法委的《意见》, 引入“律师作为第三方参与信访事项核查、分析及评估工作并出具独立律师意见”的信访工作机制。具体为政府将信访法律服务纳入政府采购, 相关律师事务所承办具体信访业务, 指派律师对信访人反映事项进行核查、分析, 并出具独立法律意见书(含核查基本情况、法理法律分析、评估意见及律师建议等内容), 信访人无偿享受专业法律服务。

2. 强化和完善逐级走访制。充分发挥当前社区网格化管理优势, 充实基层信访工作力量, 建立健全市、县、乡、村、组五级矛盾纠纷排查工作网络, 把信访群众引导到依法逐级上访的轨道上来。

3. 推进和巩固阳光信访制。利用当前“互联网+”模式, 构建“互联网+信访”工作模式, 着力打造“阳光信访”, 使“阳光信访”覆盖信访业务工作的各个方面, 实现全方位、无缝隙受理信访问题, 做到“数据多跑腿, 群众少跑路”, 系统功能得以充分发挥。

#### (四) 重塑信访责任追究, 减轻政府压力

为扎实有效推进信访工作开展, 各级政府制定了信访工作责任追究制, 并将信访工作纳入社会维稳考核。责任追究制度有利于地方政府重视信访问题, 但也出现种种弊端, 有些上访人通过到北京上访、到上级政府上访, 给当地政府施加压力, 以期达到其无理诉求。

1. 明确责任追究对象, 强化追责。强化“谁制造问题、谁承担责任、谁受到追究”的工作导向, 加大信访责任倒查力度。凡因事前不风险评估、科学决策、民主决策; 因不依法行政或司法不公、作风腐败; 因问题处理不及时、解决不到位, 不作为、慢作为、乱作为, 导致引发上访的, 要对主要责任人进行严格问责。

2. 整合责任追究制度, 避免泛化。要整合现有责任追究制度, 重塑信访责任追究新机制。取消信访工作排名制, 不要求地方政府在限定时间内接访, 不给地方政府开信访移办单, 维护地方政府政治权威和执政公信力, 使地方政府从疲于接访中解脱出来, 还原信访制度原有功能, 避免将信访责任追究泛化。

#### 参考文献:

[1] 《信访工作条例》2022年1月24日中共中央政治局会议审议批准 2022年2月25日中共中央、国务院发布。

[2] 华容县卫生和计划生育局关于印发《十九大特护期间安全信访维稳工作方案》的通知

[3] 2012年8月16日 国家发展改革委关于印发《国家发展改革委重大固定资产投资社会稳定风险评估暂行办法》的通知

[4] 司发通【2016】127号《司法部国家信访局关于深入开展律师参与信访工作的意见》