



社会主义和谐信访问题研究

宋协娜

2009-09-04

【内容摘要】信访问题的实质是以人为本和社会可持续发展的问题。和谐信访是和谐社会建设的应然要求，其基本特征是宽容、公正、人本、法治，内容框架是包括主体、制度、功能、关系、秩序、文化等各方面和谐在内的信访活动状态。按照科学发展观和构建和谐社会的要求，和谐信访机制是包含信访主体、目标、动力、控制、保障、预警等各种信访要素、几大系统内在统一的机制体系。

【关键词】社会主义 和谐社会 和谐信访

信访是我国社会主义建设过程中的一项具有中国特色的制度。在和谐社会建设中，信访工作实际上就是党政领导机关及其信访部门依法处理人民群众来信来访的工作，是人民群众依法行使民主权利、管理国家事务和维护自身合法权益的重要形式。我国目前正处于关键的社会转型期，改革中产生的许多问题，都通过不同渠道汇集到信访部门，使信访成为社会问题的“晴雨表”。信访工作以构建社会主义和谐社会为中心，听取群众意见、建议和要求，接受监督、凝聚人心，维护群众的合法权益，引导群众理性、有序地表达意志，化解矛盾、解决问题，是社会和谐发展的客观要求，也是构建和谐信访的必然要求。

一、和谐信访的提出源于信访问题

和谐信访的提出，首先源于信访问题的突出：新时期，信访问题在数量、强度、频度、力度、广度等方面都达到了前所未有的水平。

信访与信访问题是两个不同概念，必须进行区分。信访是群众来信来访，从内容上看，信访是“公民、法人或者其他组织采用书信、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”。信访往往是针对问题而来，其中除了建设性的反映情况、提出建议意见的方面以外，投诉、请求解决问题的信访成为目前信访内容的主要部分，所反映的问题大多涉及信访工作和信访制度运行中的总体性问题。从形式上看，通过信访反映民意，提出意见、建议和投诉本身应该是一个正常的社会现象，但是，当信访量非常大以至于相关部门难以招架，信访形式激烈，动辄千百人到重要办公和公共场所“上访”以至成为社会稳定的威胁时，就形成了本文所称的“信访问题”。这个“信访问题”既指信访人所反映的具体问题，也包括信访过程——信访酝酿、形成、激化等整个过程中所反映出来的问题。所以，信访问题是信访的扭曲、无序和失控状态，也是社会大系统相关部门病症的反映。

信访问题作为一种社会问题，实质是以人为本和社会可持续发展的问题。从政治学视角看，信访问题是人民的根本利益问题；从经济学视角看，信访问题是社会发展的成本问题；从社会学视角看，信访问题是人的发展质量问题；从文化学视角看，信访问题是社会的文明与进步问题；从法学视角看，信访问题是人的基本权利问题。信访问题的持续激烈的存在，说明信访问题的解决决不是信访部门一家的事，而是一个社会系统工程，也就是说，和谐信访的实现与和谐社会、和谐政府建设直接相关。

二、和谐信访的和谐意蕴

（一）和谐信访是和谐社会建设的应然要求

构建和谐社会要涉及社会各方面、各结构、各层次的和谐，从大的方面讲，它包括了人与自然的和谐工程、人与社会的和谐工程、人与人的和谐工程、人自身的和谐工程。和谐是对多元共生要素实现协调与全面发展的一定社会结构内生性关系的表达，是社会主义基本制度结构内生性关系、系统状态和整体功能综合体现的动态平衡过程。然而，信访问题的存在，大多是社会矛盾激化的结果。“和谐信访”作为名词是指和谐在信访主体、信访活动、信访行为、信访渠道、信访内容和形式等各方面的体现；和谐信访状态是有序、融洽、协调，是信访主体间的良性互动、信访程序的公开公正公平、信访渠道的畅通、信访事项的妥善处理等环节的相应、相恰。“信访和谐”作为动词是指矛盾尚在警源、警兆等初级形态便通过相应措施得以化解，防患于未然。和谐不仅是口号、是理想状态，更是过程、是行动（良性互动），是不和谐因素的减少、和谐因素的增加——追求和谐的过程其实就是矛盾预警和及早化解的过程。和谐信访是在社会主义和谐社会的构建过程中，以人民群众为本，以建设和谐信访格局为根本出发点和最终归宿的科学、合理、有效的信访运行机制。甚至可以说，可以信访和谐度作为检验社会和谐度的指示标或显示器。

（二）和谐信访的基本特征是宽容、公正、人本、法治

宽容要求理性地审视社会冲突，适度的冲突对社会也有正功能。因此，构建和谐信访，不是要压制冲突、消灭冲突，而是要建立高效的社会安全阀机制，能够迅速地回应社会冲突、缓解社会冲突、整合社会冲突、把冲突控制在秩序的范围内。在冲突中寻求一致、在竞争中寻求妥协、在分歧中寻求合作，才是信访和和谐的精髓。公正性是和谐信访的核心特征。和谐信访的公正性体现为信访程序和结果的公正性。信访运行只有遵循正义的基准，在社会价值和社会利益的分配过程中，按照平等、公平、合理的原则，协调好各利益阶层的关系，照顾好各阶层的利益，把社会的利益差距调整到合理的限度内，才能实现社会和谐。人本的价值关怀对于和谐信访来说，就是以信访群众的利益为本、以及时回应信访群众的诉求为本、以解决信访群众的问题为本。规范性是和谐信访的重要特征，法治是信访和谐的内在要求。信访和谐客观要求信访行为、信访关系、利益分配等都以法律来调节和规范，信访程序规范有序、依法进行，信访过程公开、透明，当事人平等地行使信访权利，履行信访义务，遵守信访秩序，确保信访活动顺利而紧凑。在信访中当事人言行规范，程序正当，内容合法。规范合法的信访程序可以减弱或消除当事人对信访结果公正性的怀疑和不满，为和谐信访打牢基础。

三、和谐信访的内容框架

和谐信访在现代社会具体表现为信访权利得到保障、利益诉求渠道畅通、信访主体良性互动、信访活动运转有序、信访关系协调顺畅、信访制度功能协调、信访文化理性宽容、信访秩序动态稳定。这种理想活动状态的实现是一个过程。其中，我们可以预期并加以设计的内容至少应包括以下几方面：

（一）信访主体和谐

信访人是信访活动的权利主体，党和政府及其相关部门是信访活动的义务主体。按照“权利本位”的理念，党和政府及其部门、信访工作机构从接到群众来信来访的那一刻就开始处于履行义务的状态。从发生学意义看，信访主体主要由三方面构成：信访责任方；党和政府及其部门、信访工作者群体和机构；信访群众。从性质上分，可归为两类：一类是以信访责任方、信访工作者群体和机构为主体的各级党委和政府及其工作机构，广义上还包括人大等国家机关及其信访工作机构；另一类是以信访行为实施者为主体的信访群众。撇开形形色色信访事项的具体内容，我们可以将信访涉及到的权利义务主体抽象为政府当局、责任方、信访群众三大方面。信访问题协调解决工作部门、信访问题直接责任方、信访群众构成了一个三角形关系。只有信访群众自主有序信访，基层部门积极化解矛盾，权力机关积极回应群众需要，使三方都成为构建和谐社会的参与力量，才能实现和谐信访格局。总之，信访主体良性互动的实现，有赖于主体之间的平等双向交流，双向交流不仅标志着平等关系的真正确立，而且标志着平等沟通动力的形成，标志着共同协商成为可能，这是构建平等交流机制的关键环节。同时，实现主体权利和义务的对等，社会成员基本权利和基本义务的平等，社会成员的付出和社会所得的对等，不同意志、不同利益、不同个性、不同思想、不同步调社会成员协调共处、互补共赢、携手前进，不仅是和谐信访格局形成的关键，更是巩固党的执政基础、扩大党的群众基础的必然要求。

（二）信访制度和諧

信访制度和諧是信访和諧的關鍵。其內容包括：一是制度設計與經濟基礎之間的和諧。經濟體制改革和社會主義市場經濟的每一步推進，都對信访體制改革和信访制度的供給提出要求。這就需要一系列具體制度如公共權力的監督與制約制度、人權保障制度、所有權保障制度、選舉制度、社會平衡機制、疏導機制、緩沖機制等都必须及時地發展和完備，以適應經濟的發展，推動社會的進步。二是信访制度不同層次之間的和諧。信访制度根據層次可分為基本信访制度、具體信访制度和信访運行機制。信访制度各層次之間的和諧就是具體信访制度的設計和架構都要圍繞着根本制度來進行，體現其價值理念，並有效地為之服務。制度和諧在信访和諧中具有重要的地位和意義。

（三）信访功能和諧

信访制度的功能定位是多元的、發展的，在不同歷史時期各有側重。自建國初期信访工作機構建立以來，隨着時代發展，信访制度的功能和作用也在不斷變化和更新，密切聯繫群眾、反映社情民意等傳統功能一直存在，同時又不斷拓展出新的功能。信访制度的功能不是單一的而是混合的，只是在不同歷史時期側重點有所不同。在和諧社會建設中，和諧信访的建構已成為時代的必然。目前我國正處於社會轉型的加速期，在進行利益結構調整的過程中，群眾的利益訴求意願特別強烈。各個階層、群體都力求通過可能的途徑表达自己的利益訴求，除通過人民代表大會制度這一主流渠道進行利益訴求表達外，信访成為進行利益訴求表達的一個重要渠道，特別是信访在一定程度上具有的權利救濟功能，使之成為弱勢群體利益受到侵害時尋求保護的重要途徑。當前要以信访制度面對的最突出問題為切入點，確定其主要功能，突出重點，帶動其他功能，以使信访制度更好地發揮作用。針對我國當前利益矛盾的特點，圍繞構建促進社會和諧機制、加強監督兩大重點，信访制度應具備四項功能：訴求表達、民主監督、矛盾協調和權益保障。訴求表達功能是信访制度的基礎功能；民主監督功能為信访制度确权；矛盾協調功能為信访工作提供了大有可為的空間；權益保障是信访制度必不可少、間接實現的功能。

（四）信访關係和諧

信访關係是指在特定的信访體系中信访主體之間在信访活動中基於某種利益而形成的相互作用、相互影響的關係。信访關係是信访的本質內容，信访關係包括信访人之間、信访工作部門之間、政府與信访群眾之間、信访群眾與具體責任部門之間、信访相關部門與具體責任人之間的關係等。信访關係和諧包括：黨群關係和諧，黨政關係和諧，政府部門之間關係和諧，信访部門關係和諧，群眾關係和諧，勞資關係和諧，權利義務關係和諧等。對抗而沒有協調的信访不是和諧信访。協調性首先是指信访的有序性，信访人維護自身利益，要依法信访，規範信访行為，共同推動信访程序順利進行。其次，信访主體之間要協調溝通，尽可能通過調解化解矛盾糾紛。信访工作者和社會工作者也應當加強與信访人的溝通，了解信访人的真實意見，便於引導雙方協商解決。對於信访相關部門來說，協調還包括各個環節有機銜接，互相配合制約，為信访人提供信访便利。由於信访人的經濟條件、教育程度、社會關係、法律水平等個體差異，信访人參加信访的能力存在着差距。一些弱勢群體可能因無力支付信访費用，無法通過信访程序保護自身合法利益。如果在信访過程中，能夠加強對弱勢信访人的救濟和援助，強化信访引導、提示、釋明，才有可能使信访公正真正得以實現，促進和諧信访的形成。

（五）信访秩序和諧

信访秩序是對信访主體的調控方式和信访活動的運行狀態。和諧社會的信访秩序必然是法治秩序、憲政秩序。法治秩序要求信访主體的行為被納入制度化、規範化、程序化、法制化的軌道，各種信访關係都借鑒法律、法規來規範和調節，形成一種以發展、和諧為取向的動態性、開放性的穩定局面，整個社會才能秩序井然、運行有序。只有在現代法治秩序框架內，才能實現全面、協調、可持續發展的和諧社會。其中，規範信访流程、暢通信訪渠道是信访秩序和諧的重要方面。傳統的信访流程以層層轉批為特點。現在一般的信访流程是登記-接談-立案-交辦-催辦-歸檔，但是在實際信访工作過程中卻出現了互相推諉、敷衍了事的現象，對於一些棘手的實際問題不能快速、有效、及時解決，因而引起人們的不滿，致使集體上訪、越級上訪不斷。規範信访流程，是對信访積弊的屏棄、對薄弱程序的補充、對模糊環節的完備、對固化程式的激活。信访渠道是信访人表達利益訴求、意見、要求和建議的相關途徑和方式。暢通群眾合理交往的渠道，使群眾的各種訴求、意見、要求和建議得到及時、準確的反映，是有效化解利益矛盾沖突、促進社會穩定和諧的重

要条件。信访秩序和谐,要求信访工作必须实行标准化管理。目前信访工作标准化建设还刚刚起步,各地各部门的信访工作虽然有信访条例在规范,但缺乏具体的执行标准,在操作过程中人为因素多、随意性大,由此而来的失范和无序期待信访工作标准化的制定和执行。

(六) 信访文化和谐

信访文化是中国特色的法律文化。综合各家观点,信访文化可以认为是人们从事信访活动所具有的特定认知、情感和价值观。我国的信访文化具有滞后性,其主要表现形式是信访群众的闹事文化、清官文化、上访文化,信访部门和官员的“管、制”文化、“堵、截”文化。这种文化样态背后折射出的是我国民众的精神心理状况,也是我国文化传统、党政治理体制和能力、公务员队伍素质在文化层面的反映。作为一种无形的精神力量,信访文化具有指导信访行为、塑造信访角色的巨大作用。新时期的信访工作,必须在变革传统信访文化、建设新型信访文化方面有突破,文化建设是实现和谐信访、人本信访、法治信访、责任信访、诚信信访、效益信访、善治信访,真正解决信访问题最有效也是最后的法宝。信访文化和谐首先表现为与现代社会发展相契合的信访群众维权和主体意识的普遍确立。经济的现代化相应地要求信访文化的现代化,即民主法治意识、权利意识、自主意识、参与意识等现代观念在社会普遍确立;信访群众信访情感和行为的理性;主导信访文化能够随社会实践的变迁而与时俱进,其引导、论证、动员、整合的正面功能得到有效发挥。其次,不同层次的信访文化之间的关系和谐。信访文化领域要具有包容精神和氛围,信访文化之间能广泛地开展对话与交流,相互借鉴、取长补短。只有在和谐的信访文化环境中,才能真正地构建起和谐信访。尤其对于信访工作者来说,还要进行信访精神的塑造。信访精神主要指信访工作者在信访工作中遵循的道德规范、职业伦理、价值标准、思想作风、传统习惯的集中体现,是信访工作者所必须具有的精神状态、所秉持的精神血脉、所展示的精神力量、所共享的精神文化。以群众工作理念统领信访工作,必须在打造信访精神、塑造信访理念、培育信访伦理上下功夫。要以社会主义核心价值体系引导信访官员,以社会主义荣辱观规范信访干部,以模范人物的典型事迹鼓舞信访干部,以率先垂范和积极进取的领导作风影响干部,这是时代的要求。南京市提出“和谐信访文化”建设、青岛市努力打造“信通访和”信访优质服务品牌,都是基于意识形态的强大功能和治理方式而进行的积极探索,具有重要的现实意义和导向作用。

四、和谐信访的机制体系

按照科学发展观和构建和谐社会的要 求,和谐信访机制应该是包含信访主体、目标、动力、控制保障、预警等各种信访要素、几大系统内在统一的机制体系。

(一) 和谐信访主体机制

信访主体在信访工作运行机制中处于主导地位,是整个信访工作运行机制的基础。按照主体关系特征来看,可以区分为信访权利-诉求主体和信访义务-回应主体;信访权利-诉求主体对应的是信访群众,信访义务-回应主体对应的是信访责任和工作部门,即提出信访事项的主体和与信访事项责任以及处理有关的主体。提出信访事项的主体主要指信访人,处理信访事项的主体主要是各信访部门及相关的职能部门,具体可以是信访工作者。信访主体是新时期信访工作的主要承载者,决定了信访机制运行的整体状况。信访工作的主体和客体是相对而存在的。在共产党执政条件下,执政党和人民群众的关系是平等的,这就决定了信访工作中的主体关系是对等的,即互为主客体的新型关系。同时,我们还应看到,在具体的信访关系中,在现实的信访过程中,信访的主体和客体地位也是交错存在的,体现互为主客的特征,但从信访工作的性质和方向来看,我们应当从整体上确立以信访群众为主体的信访运行新机制,确立信访群众的社会主体地位、信访权利与利益诉求的主体地位。

(二) 和谐信访目标机制

目标是指信访运行所要到达的结果和境界。信访目标在信访工作运行机制的诸多要素中起着重要的导向作用,其他诸要素都是信访目标派生并为目标服务的。与群众工作相适应的信访工作目标机制决定着信访工作运行的方向、过程、状态和程度,是信访工作新机制的核心和灵魂。根据和谐信访工作的本质特征,信访目标可以分为本质目标、理想目标(长远目标)和阶段性目标。和谐信访的本质目标与中国共产党执政的本质目标是一致的,即保障信访群众的基本权益和社会主体地位,切实维护和实现信访群众的根本利益。信访工作也要与时俱进,根据时代和时期具体变化适时地提出自己新的阶段性目标。

(三) 和谐信访动力机制

动力是事物发展的推动力系统，由各种力量聚合而成，共同推进事物的变化与发展。动力机制是信访工作得以运行的基本要素，也是信访工作的激励机制，动力机制有利于激发内在动力，调动一切外部力量。信访动力机制应该是一种促使自我协调、自我激励、自我完善的组织系统，由各种力量聚合而成。主体需要和利益的追求与满足之间的相互作用和矛盾运动，是信访工作运行机制发展的内在动力源泉；信访理念、完善的信访制度和卓有成效的信访方法，也是信访工作运行机制不可缺少的推动力；在一定条件下，党执政的资源、条件及环境也会成为推动信访工作运行机制的动力。

（四）和谐信访控制机制

解决社会转型期的社会问题离不开控制机制的运用。信访工作是有强烈目标性的各种要素交互作用的复杂行为，需要党和政府有效而周密的控制机制，才能沿着正确的方向良性发展。信访控制机制包括以下控制方式：（1）传统调控方式，如意识形态、思想政治工作、政策等调控方式，这是我们党的政治优势。同时，我们党也可以充分利用政治、制度、法律、行政、决策手段等资源优势对群众信访工作进行调控。（2）现代社会调控方式，增强政府的经济、管理、服务职能，积极建设服务型政府；与此同时，还可以通过支持、整合各种社会组织和社会力量，从公众利益、社会心理、民情民意等方面进行社会调控。（3）具体微观过程的调控方式，根据信访工作运行的不同层次、步骤、环节进行不同的过程调控，逐步形成全面、系统、周密、有效的信访工作控制机制。对领导干部及其决策的公证、监督、评价、考核等也是信访工作控制机制的相关内容。

（五）和谐信访保障机制

从传统意义上说，保障机制是一种防护机制，是最后一道保险杠，它要将控制机制的作用未能奏效、超越控制而发生的问题兜起来加以解决，将已经出现的偏离重新扳回去。但换一个思路来看，如果保障工作到位，这方面机制健全以及能有效地发生作用，过程就不会遭到破坏，问题就化解在萌芽之中。信访工作保障机制就是这样一种设置。我们要建立各种防护网络，提供群众信访工作正常运行需要的相关防护和配套条件：体制、机制以及相应的机构及其人员；相关的法律、规章和制度；必要的资金、设备及相关的外部环境，即群众信访工作运行的环境等。在我国现阶段，信访工作保障机制与政党体制和政权系统紧密相联，只有通过社会制度、国家职能、宪法和法律来保障，信访工作才能正常运行。同时，建立和完善各项保障机制，如齐抓共管的信访工作领导机制、信访工作责任机制、干部绩效考评办法、信访工作群众评价机制、信访工作协调联动机制、重大事项社会公示制度和听证制度以及重大决策专家咨询论证制度等，才能为群众信访工作的有序、有效运行创造良好的制度环境。

（六）和谐信访预警机制

预警机制具有对社会运行中出现的失调、失序、失范、失误等问题及早发出警报，以便及时采取有力措施的功能。建立信访预警机制是完善信访制度的重要条件。信访工作预警实质上不是针对解决具体的信访问题而来，而是为了防止问题出现而设置的。从信访预警的视角看，群众出现申诉类和控告性质的信访，实际上就是出现了警情，而预警的真谛是对警源、警兆的及时处理，最后才是应对突发事件。信访预警是依据对信访信息的判断，按照信访系统整合关系的模型分析，对信访制度的运行质量和后果进行评价、预测和协调的一种有效机制。当然，这一机制的建立需要有一个专门的信访问题预警机构来执行。信访问题预警指挥系统负责全面情况汇总，作出决策；信息管理系统负责信息收集、信息分析、信息预报；信息应用系统负责制定各种预案等。预警部门通过监测、识别、诊断、评价警情征兆现象，确认指标处于正常、警戒、危机状态，进一步提出预控对策并实施。同时，建立一种以政府为责任主体的信息沟通与社会回应机制，以纪检监察等部门组成的党政正职主抓、以工会为依托的劳动关系协调、以社区为依托的个体心理健康防卫、救护预警机制及以第三部门为主体的社会矛盾组织化解机制，是信访问题预警系统的重要组成部分。

以上六个要素构成信访工作运行机制的有机整体，它们之间的相互联结、交互作用，推动着与群众工作相适应的信访工作运行发展。它们之间的状态如何，要素与要素之间关系如何，直接影响到信访工作机制运行的整体状态和整体功能的发挥。很多专家认为，信访工作基础管理薄弱，是我国信访工作与党和群众要求之间存在差距的原因之一。建立信访工作标准是改进和完善信访工作的基础，是衡量绩效和检查的依据，有利于跨部门、跨地区、跨行业的合作。有了它，才能防止相同问题再次发生，保持与传递已有的成功经验，并为改善工作提供基础。目前各地各部门都已经有一些成功经验和做法，但还没有上升到标准的高度，未能

在群众和相关部门中获得认同和执行。因此，和谐信访机制的形成是在现有信访基础要求前提下对相关规范的整合和再创造，是各种信访要素按照一定的程序、方式结合成的有机系统，这实际上就是信访工作标准化及其体系的形成过程和成熟阶段。

（来源：《当代世界与社会主义》2009年第3期）（作者简介：宋协娜，中共山东省委党校理论学刊编辑部副主编，教授）

（网络编辑：胡毅）

上一条 科学理解“普世价值”与“普世价值观”
下一条 当前县（区）“一把手”权力监督问题调查与思考

[网络链接](#) | [联系我们](#)

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处