

# 以人为本视角下信访制度的完善与创新

杨燕蓉<sup>1</sup>, 李万斌<sup>2</sup>

(1.西华师范大学 马克思主义学院,四川 南充 637009;2.四川文理学院,四川 达州 635000)

**【摘要】**以人为本是科学发展观的核心内容,是马克思主义中国化的典范,新时期,随着社会的发展与变革,信访压力也随之增大。本文在剖析我国信访制度现状及原因的基础上,提出构建以人为本的信访制度。

**【关键词】**以人为本;信访制度;完善;创新

**【中图分类号】**D632.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2011)01-0061-03

国务院1995年10月颁布的《信访条例》奠定了“变无序信访为有序信访”的法律基础,而2005年5月修订实施的新《信访条例》对新时期信访工作做了进一步的规范,信访工作担负着党和政府体察社情民意、了解民意、汲取民智,听取群众呼声,接受人民群众的监督的重要职责。2011年1月,中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康在研究部署2011年信访工作时强调:要认真贯彻胡锦涛总书记在中纪委六次全会上的讲话精神,坚持以人为本、执政为民,进一步做好信访工作,密切党同人民群众的血肉联系。<sup>[1]</sup>可见,如何转变观念、拓展思路、创新机制,来完善与创新以人为本的信访制度,是构建社会主义和谐社会的重要课题之一。

## 一 我国信访制度的现状及原因分析

2010年9月26日,国务院新闻办公室在发表的《2009年中国人权事业的进展》白皮书中讲到:2009年,中国进一步完善信访工作法规制度,将定期接待群众来访的主体从县委书记层拓宽到各级各部门领导干部。2009年,全国信访总量同比下降2.7%,连续5年保持了下降的态势。但近年来集中在农村征地补偿、城市拆迁安置、企业改制、欠资纠纷、军转人员安置、涉法涉诉、落实社会保障和经济待遇等比较敏感、社会关注的领域,矛盾涉及群体性利益,诉求的形式往往表现为群体性和有组织性,并都有具体的组织者,导致重大事件发生时段信访量明显增加。群体的频繁上访,在严重分散了政府的精力,耗费了财力的同时,还衍生出不少其他矛盾,严重影响了社会稳定。

### (一) 信访机制不完善,信访手段不规范

《信访条例》在政治生活实践的整治和管理中,没有自己的政策地位和法律手段,只起“传达”作用。这样,一方面不能用它来界定信访事项中的谁是谁非;另一方面,它不能对造成不合理事项结果的相关部门进行法律追究,也不能对非正常上访者

给予合理制裁。对滥用权力、违法上访的信访缺乏可操作性的法律惩罚措施,在实际工作中更无有效措施限制个别当事人的无理缠访,加之对违法上访、非正常访行为打击不力,为避免发生恶性事件,往往只能一忍再忍,注重稳控,这也是造成国家信访压力逐年增大的重要原因。部分当事人不按正常程序申诉上访,而是就同一问题到处“缠访”,甚至“闹访”,往往不达个人目的誓不罢休。一旦对这部分人员缺乏有效的法律约束和有力的处理措施,长此以往,不仅助长了非正常上访行为,而且影响了国家机关的正常工作秩序,破坏了和谐稳定的社会秩序。

### (二) 资源配置不均,利益分配失衡

在社会主义市场经济体制下,要求具有不同利益的社会群体之间按照市场原则有序地进行资源配置,而国家则扮演“最终协调者”的角色,形成一种自下而上的机制。“当前按拥有社会资源的多少划分为两个大类的群体:一个是拥有政治、经济或文化资源较多的群体,例如拥有政治权利的官员、拥有资本的企业家、拥有较高文化水平和专业知识的专门人才等,我们不妨称之为‘资多’群体;另一个是拥有社会资源较少的群体,例如一般的工人、农民和失业、无业人员等,我们不妨称之为‘资少’群体”<sup>[2]</sup>。显然,作为分散、薄弱的个体来说,“资少”群体在维护自身利益、实现自身利益诉求方面处于不利地位,就成了我们常说的“弱势群体”。因为资源配置不均,利益分配失衡,通过其分散的表达,内容千差万别,难以协调和整合,而且带着较多的感情成分,常常以非理性、无序的形式表现出来,形成了今天我们所说的信访。

### (三) 法律制度滞后,实施难度增加

随着经济的发展,国民收入大幅增加,但法治进程远远跟不上经济发展步伐。当私权与公权出现冲突,私权拥有者缺乏有效的法律途径来维护自

收稿日期:2010-10-28

作者简介:杨燕蓉(1982-),女,四川广元人,研究生,主要从事马克思主义基本原理研究。

身利益,必然会采取极端的非正常手段——上访。同时,当前多元化的监督机制也会给法律的实施带来负面效应,给挑战法律权威的上访者以可乘之机。地方党委、人大、社会各界和媒体舆论都是执法部门的监督者。当事人利用监督机制的多元化不承认法律裁判的权威,千方百计找上级法院提审,找检察院抗诉、找地方党委领导批示,找人大出面监督,找媒体制造声势,通过上访来挑战法律权威。

#### (四) 信访矛盾尖锐,解决方式单一

受转型期人民内部矛盾广泛性影响,社会安定因素逐年增多,受转型期社会过渡性失调、失控和人民内部矛盾综合性、复杂性影响,信访矛盾尖锐对立,情绪异常激化,非法闹访、缠访总件数上升,突发性信访问题和过激行为增多。在这种情况下,信访工作人员,特别是基层一线工作人员,不把信访工作当做是老百姓诉求的渠道,而是通过单一的解决方式,草草了事,这不仅不能从根本上解决信访问题,反而激化了矛盾,造成更大规模和更激进的信访。

## 二 构建以人为本的和谐信访制度

胡锦涛总书记指出:“和谐社会应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。其中重要的一点就是要坚持以人为本的科学发展观。以人为本是发展的出发点和落脚点,是我们党一切工作的着眼点和立足点。以人为本不是只重整体不重个体,也不是排斥和否定个人利益,而是引导人们更好地协调个人与社会的关系、个人与广大人民群众的关系,促进个人利益与广大人民群众利益的共同发展。因此要进一步树立正确的“人民观”,要坚持以人为本的世界观和方法论,要从根本上构建以人为本的信访制度。

### (一) 明确信访工作地位

信访工作一边关系着党和政府的形象,一边关系着群众的利益,是弥补社会制度缺陷、平衡各种利益关系的特殊渠道。坚持以人为本,解决群众合理诉求,维护社会和谐稳定是它最基本的价值定位。信访问题反映经济社会发展状况和发展过程中的差异性、不平衡性,势必将长期存在。信访问题客观存在并且越来越复杂,是构建和谐社会的暗礁,必须要扫除,我们必须以创新的思维和理念去面对,不容回避。因此,要牢牢把握信访工作密切党和政府与人民群众的联系,维护人民群众合法权益,保持社会稳定这三项基本任务,切实履行职责,

不辱使命。把信访工作放在党和国家工作全局中思考,放在改革发展稳定的大背景下谋划,放在构建和谐社会和全面建设小康社会的伟大实践中推进。

### (二) 培养民众法制观念

从信访的总体形势看,民众对信访的功能和机制的认识不够,不仅仅是因为对信访的了解少,更多的是因为对法律的了解不足,对法律没有形成依赖性,从而把信访当做司法性质的机构来解决矛盾。俗话说“思想决定着行为”,要解决信访中的问题就必须培养民众的法律认识,端正民众的思想观念。实际上,和谐社会的建设也一样离不开民众的法律意识提高,这基于制度的建立和完善,需要有观念的引导和支撑,否则,所建立的就没有人民心理认同的基础。没有观念的制度就如没有生命的枯枝,制度是观念的物化和具体实践。法制不只是一种制度化模式,也是一种理性精神,一种文化意识,观念同样也构成了法制的一部分。<sup>[3]</sup>

### (三) 开辟合理诉求渠道

既然在社会主义市场经济条件下,社会的利益分化是无法改变的现实,社会各利益群体之间在根本利益一致的前提下,存在着各种具体的利益矛盾以致冲突就难以避免。只有采取有针对性的措施,有说服力的解释工作,开辟一定的通道,让其宣泄,从而避免非理性爆发,破坏社会的和谐。和谐不是消除社会的所有矛盾,而是建立健全各种社会利益协调机制,使各种利益群体能够公平、公开、有理、有序地表达自己的利益诉求,使得在协商、讨论、调解下,在法律、法规的强制措施下,在有关规则的约束下使社会有序运行。

### (四) 完善教育引导机制

对有上访苗头的案件,依法慎重处理,扎实做好预防工作。在作处理决定或回答来访人时,不仅做到决定正确,而且说理透彻,真正以法以理服人,对信访人的合理诉求解决到位,要求过高教育到位,无理纠缠稳定到位,既做好法律程序上要求的工作,也做好法律程序要求以外的说服教育工作。当前,很大一部分信访人存在从众心理的心理误区。当看到各级机关对信访工作的重视,产生了错误的心态,认为“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”,到政府部门和司法机关访一访、闹一闹,不正当的要求就有可能得到满足。上访人盲目攀比,萌生过高、无理要求,这是产生上访的一个重要因素。所以,在依法处理与解决问题的同时要注重教育群众,帮助当事人识法、懂法,提高守法意识,防止闹访等情况的发

生。把引导群众依法信访、逐步建立良好的信访秩序作为信访工作的重要任务之一。

### (五) 合理化解社会矛盾

《宪法》在“公民的基本权利和义务”中规定:人民享有“依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务的权利”。一切国家机关和工作人员“对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理”。信访是我国公民的基本民主权利,是国家的基本民主制度,是国家法律制度的有机组成部分。信访工作随着《信访条例》的颁布,信访工作也步入了法制轨道。这就要求相关部门要进一步做好以下三个方面的内容:一是引导依法信访。一方面要使信访群众依法写信、上访,避免缠访、闹访、违法违规上访;另一方面要求有权处理的行政机关严格依法办信、办访,解决信访问题,使双方的行为都严格界定在国家法律和信访法规的规范之下;二是加大法律援助。由法律工作者为信访人提供法律咨询、主动在信访人中开展法律宣传、引导信访群众依法维权、为经济困难的群众提供法律援助。法律援助是保护公民平等接受法律保护、实现法律面前人人平等法治原则的一项重要法律制度;三是维护司法公正。一方面按照“能调则调、当判则判,

调判结合、案结事了”的要求,将化解矛盾纠纷和服判息诉工作贯穿案件审理全过程;另一方面做好判后释明,促使服判息诉,从源头减少信访。

### (六) 完善社会保障体制

“根据劳动和社会保障部门公布的数据,截止2003年年底,全国参加基本养老保险的人数达15506万人,参加失业保险的人数为10373人,参加基本医疗保险的人数为10902万人,另外领取城市居民最低生活保障金的人数达到2246.8万人,基本做到了应保尽保。但是保障制度覆盖范围还不够宽,保障资金筹措困难,老龄人口比重上升,近年失业人数增加较多,农村、小城镇存在空白、社会保障尚未纳入法制化运行轨道。”<sup>[4]</sup>因此,在新的形势下,要建立公平与效率相结合,适应我国经济社会发展水平的社会保障制度。这就要扩大社会保障范围,使之逐步覆盖城乡所有劳动者,这是我国社会保障制度建设的长期奋斗目标,也是实现社会保障制度公平性的必然要求。同时,根据我国人口众多、年龄结构老化、人均国内生产总值较低、未来社会保障负担沉重的现实情况,在扩大社会保障覆盖范围的时候,降低支付起点,加强社会保障立法,从而形成法治化、规范化、高效化的社会保障运行管理体制,为构建和谐社

#### 注释及参考文献:

- [1]周永康.坚持以人为本,执政为民,做好信访工作[EB/OL].中新网,http://www.chinanews.com/gn/2011/01-11/2780932.shtml.
- [2]王荣华,童世骏.多学科视野中的和谐社会[M].学林出版社,2006:110.
- [3]马小芳.当前我国信访制度的困境与对策探析[J].中共乐山市委党校学报,2010,05.
- [4]李崇富,李建平.科学发展观与历史唯物主义[M].人民出版社,2006:487.

## Consummation and Innovation of the Public Complaint System under the Perspective of Humanism

YANG Yan-rong<sup>1</sup>, LI Wan-bin<sup>2</sup>

(1.School of Marxism, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637009;  
2.Sichuan College of Arts and Science, Dazhou, Sichuan 635000)

**Abstract:** Human orientation is the kernel of the scientific development view and a glorious example of integrating Marxist theory with China's practice. In the new period, the pressure brought by the visits and calls from people has been increasing with the development and revolution of the society. Based on the present situation, this text analyzes the current complaint system condition and the reason, and proposes to construct human-oriented complaint system.

**Key words:** Humanist; Public Voice System; Consummation; Innovation

(责任编辑:李 进)