

为党分忧 为民解难

——改革开放 30 年信访工作成就综述

本报记者 李忠辉

30 年风雨,30 年辉煌。伴随改革开放的脚步,我国信访工作书写了“为党分忧、为民解难”的光辉篇章。

今年 6 月,胡锦涛总书记等中央领导同志批示,号召学习辽宁省辽中县信访局原局长潘作良同志“为党分忧、为民解难”的崇高精神和“奋力拼搏、苦干实干”的优良作风。这是党中央对改革开放 30 年来信访工作忠实履行“为党分忧、为民解难”神圣使命的最高褒奖!

党中央国务院高度重视新时期信访工作，各地各部门认真贯彻落实，全面推动信访工作适应新形势新任务的要求

邓小平、江泽民、胡锦涛等中央领导同志在改革开放的不同时期,对信访工作先后做出一系列重要指示和批示,特别是党的十六大以来,中央领导同志对信访工作的批示指示多达 700 余件(次),党中央、国务院多次专题研究信访工作,为新时期信访工作指明前进方向。

由于受“十年动乱”冲击,改革开放之初的信访工作从指导思想到工作机构、制度,都难以满足现实需要。根据当时的形势和任务,1978 年 9 月和 1982 年 2 月,中央先后召开第二次和第三次全国信访工作会议,要求各地各部门进一步抓紧落实党的政策,解决历史遗留问题,做好善后工作。

随着改革开放不断推进,出现了许多新情况新问题。1989 年 11 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强信访工作的通知》,明确了新形势下信访工作的指导思想、工作任务和原则方法。1995 年 10 月,中央召开第四次全国信访工作会议,提出加强和改进信访工作的措施,强调信访工作必须服从服

务于全党全国工作大局,在正确处理改革发展稳定三者关系中发挥应有的作用。

跨进新世纪,社会上长期积累的深层次矛盾和问题开始显现,并大量通过信访渠道反映出来,人民内部矛盾进入凸显期。中央审时度势,先后召开第五次和第六次全国信访工作会议,明确了“信访形势怎么看、信访工作怎么干”的问题,确立了以中国特色社会主义理论为指导,以服务党和国家工作大局为中心,以维护群众合法权益、及时反映社情民意、促进社会和谐稳定为目标,实现信访工作新格局、新秩序、新机制和制度化、规范化、法制化的总体工作思路;明确了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,是为人民群众排忧解难的工作,是党的群众工作的重要组成部分;明确了“属地管理、分级负责”、“谁主管、谁负责”的信访工作原则,形成了统一领导、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新格局。

各地各部门深入贯彻落实中央的决策部署,把信访工作作为一项严肃的政治任务摆上了更加突出的位置。广大信访干部坚持从解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手,全力解决问题、化解矛盾。经过不懈努力,逐步扭转了信访总量从上世纪 90 年代初以来持续 12 年上升的势头,推动了信访形势的持续好转,为经济社会发展创造了良好环境。

信访工作渠道不断拓展，为维护群众合法权益、促进社会和谐稳定作出特殊贡献

改革开放之初,群众信访渠道比较单一,信访工作处于被动接访、办理来信的层面。随着群众信访诉求的增多和内容日

趋多元,各地各部门大力拓展信访渠道,全面依法规范信访秩序。

——各地各部门普遍公布了信访工作机构的通信办法、接待时间和地点,改善接待场所和接待条件,对群众来访坚持文明接待,对群众来信认真负责办理。

——坚持领导干部阅批群众来信,接待群众来访,积极开展开门接访、联合接访、下访约访等,使群众诉求得到及时反映和有效处理。

——完善党政领导干部、党代会代表、人大代表、政协委员联系群众制度。大力推广“市长专线”、“绿色邮政”等做法,建成全国信访信息系统,推行“网上信访”,构建高效便捷的反映民意、受理民诉,疏解民困的新渠道、新平台。

——大力规范有权处理信访问题责任部门的工作行为,通过健全和完善科学规范的接谈、受理、交(转)办、解决、回复群众信访事项的工作规则,用制度确保信访事项及时进入程序,得到及时妥善处理。

——进一步规范信访人的行为,教育和引导信访群众以理性合法的方式表达个人诉求,进一步强化信访人的法制意识。

30 年来,各级信访部门不断完善工作机制,落实信访工作责任,加大督查督办力度,充分发挥综合协调作用,着力推动“事要解决”,进一步密切了党和政府同人民群众的血肉联系。

——主动排查解决信访苗头。近年来,国家信访局按照中央要求,周密部署,主动出击,使一大批信访苗头和隐患化解在初始状态。

——集中解决信访突出问题。改革开放之初,中央成立中央机关处理上访问题领导小组,各地各部门也成立相应组织,加强对信访工作的领导。全国先后抽调 20 多万名干部,深入基层落实党的政策,积极稳妥地解决历史遗留问题。近年来,

各地各部门针对信访突出问题,整合执政资源,集中时间和精力成批集中解决,大大减少了信访“存量”。

——督办解决长期积累的信访问题。2005 年以来,国家信访局机关连续 4 年组织实施“百千万工程”,筛选出近 5 万件重要信访事项进行交办督办,办结率达 90%以上。认真组织开展县委书记大接访、中央和国家机关干部下访督导活动,解决了大量问题。

——协调解决疑难复杂问题。对跨地区、跨行业、跨部门的疑难复杂信访事项,各级信访部门积极协调各方力量,采取综合调度、会诊会办等方式,压实责任,强化措施,督办解决。

——及时就地解决初信初访问题。各地普遍实行首问、首办责任制,坚持在第一时间、第一地点把问题解决到位,矛盾化解到位。

——专项治理重信重访。近年来,国家信访局出台措施,积极推动重复信访专项治理行动。全国县以上信访部门解决了大量重复信访事项,为整个信访形势持续好转奠定了坚实基础。

信访工作机构、设施不断完善，队伍建设不断强化，制度化、规范化、法制化的信访工作助力国家科学发展

起初,信访工作还仅仅是党委、政府的“秘书型”工作,信访部门也还仅仅是党委、政府的“秘书型”机构。随着新形势新任务对信访工作不断提出新的要求,各级党委、政府进一步加强了对信访工作的组织领导,信访工作机构不断健全、干部队伍不断加强、工作职能不断拓展,信访部门的职能实现了由“秘书型”向“职能型”的根本性转变,成

为党和政府工作不可或缺的重要部门。

——信访工作机构进一步健全。1977 年,中央办公厅信访局成立;1980 年,国务院办公厅信访局成立。1986 年,中央办公厅信访局、国务院办公厅信访局合并,成立中央办公厅国务院办公厅信访局。2000 年,在中央办公厅国务院办公厅信访局基础上组建成立国家信访局。各地各部门的信访工作机构也得到全面加强,全国省级信访部门绝大多数成为正局级机构并增加了内设机构,设置更加合理,职能更加强化,推动问题解决的能力不断提高。

——信访工作基础设施进一步完善。各地各部门普遍加大对信访工作的投入,加强基础设施建设,改善办公条件,大力加强群众来访接待场所建设,有的建起了明亮宽敞的来访接待大厅,有的建起了温馨人文的“群众之家”。

——信访干部队伍建设进一步加强。各地各部门把信访部门作为培养锻炼干部的重要基地,注重在工作一线锻炼干部、发现干部、培养干部。国家信访局党组以“工作一流、群众满意”为目标,先后在全国信访系统开展了“创建活动”和“学习建设活动”。广大信访干部在信访工作实践中磨练意志、拓展思路,增长才干,涌现出以吴天祥、张云泉、潘作良等同志为代表的一大批优秀信访干部,他们以自己的实际行动彰显了信访工作者的风采。

30 年来,各级党委、政府不断推进信访工作制度化、规范化和法制化建设。1982 年 4 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政机关信访工作暂行条例(草案)》。1995 年 10 月,国务院颁布我国第一部信访工作行政法规——《信访条例》,标志着信访工作迈入法制化、规范化轨道。2005 年 1 月,国务院修订并颁布新的《信访条例》。随后,国家信访局制定下发办理群众来信、接待群众来访、督

查督办等方面的工作规则,各地也相继制定与之配套的法规和制度,绝大多数省份颁布实施了信访工作法规;60 多个中央和国家机关或单位修订出台了信访工作办法、规则,形成了比较完整的信访工作法规制度体系,为扭转当时信访工作被动局面、依法处理信访问题发挥了重要作用。2007 年 3 月,中共中央、国务院下发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,实现了在更高层次面对信访工作的指导,成为信访工作发展史上具有里程碑意义的重要文献。2008 年 7 月,中央纪委下发《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》。监察部、人力资源和社会保障部、国家信访局联合下发《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》,从制度层面强化了信访工作责任。这是新中国成立以来第一次就信访工作责任追究作出专门规定。

国家信访局总结 30 年信访工作实践经验,最弥足珍贵的启示是:深入贯彻落实科学发展观是做好新时期信访工作的客观要求,是从源头上解决信访问题发生的迫切需要。

——必须进一步理清信访工作科学发展的正确思路,解决好信访工作的定位、体制、机制和法制问题,在信访工作发展什么、怎样发展等重大问题上积极探索并不断取得新的进展。

——必须讲政治、顾大局,始终与党中央保持高度一致,切实把思想和行动统一到中央关于信访工作的一系列决策部署上来。

——必须努力推动各级党委、政府真正把信访工作摆上重要议事日程,经常研究解决信访工作中的重大问题,协调有关方面共同做好信访工作,不断健全完善信访工作责任制,推动形成各负其责、齐抓共管的信访工作新格局。

——必须牢固树立中心意识和大局观念,在围绕中心、服务大局中找准位置、发挥作用、创造业绩。

——必须始终坚持以切实维护群众合法权益为核心,着力推进“事要解决”。

——必须始终坚持改革创新,勇于正视矛盾、敢于攻坚克难。

——必须始终坚持完善制度、健全法制。

——必须始终坚持高标准严要求,锲而不舍地抓班子带队伍。

30 年改革开放波澜壮阔,30 年信访工作风雨兼程。肩负“为党分忧、为民解难”重要使命的信访工作,必将承载新的光荣与梦想,在新的征程上续写辉煌。

为推进信访工作重心下移、责任下移,及时有效地将矛盾纠纷消灭在萌芽,化解在基层,山东省招远市从 2007 年开始推行“村民说事”制度,收到良好效果。

所谓“村民说事”制度,就是各村建立“村民说事室”,定期组织群众说说经济发展中的难事、影响稳定和谐的杂事、要求服务的实事、新农村建设中的大事、扶贫帮困中的好事等,由村干部和镇包村干部负责接待并做好答复和处理。通过说事,使村民冤有处诉、气有处泄、难有人帮、策有人纳。

为确保“村民说事”制度有序运转,招远市严格规范了“干部问事、村民说事、集中议事、及时办事、定期评事”的工作程序。一是干部问事。规定负责村民说事的村干部,必须做到每月走访一次农户、召开一次座谈会,及时掌握社情民意。二是村民说事。规定每月的 5、15、25 日为村民说事日,村民有生活困

难、有矛盾纠纷、有促进农村发展稳定的好建议都可以到村民说事室去“说事”。包村干部和村两委成员针对群众反映的问题,按照发展经济、生产生活、矛盾纠纷、公益事业等不同类型分门别类,详细登记,以便于解决。三是集中议事。各村由镇包村干部、村干部、党员代表、村民代表组成议事会,定期召开会议,对群众所说的事情、反映的问题进行集中讨论,分清哪些问题比较简单可以立即办,哪些问题比较复杂需要分步实施,哪些是村里能办的,哪些是需要争取上级办的,然后根据讨论意见制定出解决问题的日程和方案。四是及时办事。对于村民说事室有能力解决的问题,明确责任人,及时着手办理,特别是新近发生的矛盾纠纷,力争现场调查处理;对于比较复杂的問題提交村两委联席会议集体协商,制订解决方案;对于一些重大决策、重大事项,召开全体村民大会,进行决议,最大限度地维护群众的知情权、决策权和监督权。五是定期评事。规定每季度末的说事日为评事日,对群众反映的问题、办理责任人、办理措施、办理结果等,分别在村干部会、村民代表会、村民大会和村务公开栏上予以通报、公示,让群众对办理村民说事情况进行评议和测评,不断改进、规范工作方式和提高工作水平,真正做到让群众满意。

山东招远市推行“村民说事”制度

化解矛盾纠纷 减少信访问题

题随说随议随办,敏感性问题让村民代表参与议后办,全局性问题召开村民大会集体议后办。四是严格考核奖惩。市、镇两级成立督查组,对每个固定说事日的说事情况进行督查,并将督查结果进行通报,表扬先进,激励后进,把群众对说事情况的满意率作为年终考核奖惩的一项重要内容。凡群众满意率达不到 80%的单位不能被评为红旗单位,低于 60%的扣支部分奖金 1000 元。年内通过说事能积极解决问题,未出现到市以上信访的,视情况奖励村干部。

三

实行村民说事制度,拉近了干群距离,转变了干部作风,提高了工作效率,使这一制度逐渐成为化解矛盾的“拦洪坝”、消除怨气的“泄气阀”、社情民意的“信息站”、凝心聚力的“民心室”和干群关系的“连心桥”。

建立村民说事制度以来,全市 90%以上的矛盾纠纷被及时化解在村一级,逐步呈现“小事不出村、大事不出镇”的可喜局面,信访稳定工作也基本实现了由“灭火型”向“防火型”转变。一年多来通过村民说事,全市共听取群众意见 2800 多条,为村民办实事、解难题 750 多件。2007 年全市信访总量同比下降 17.7%,其中集体访的批次和人次同比分别下降 51.3%、55.9%,并连续两年无越级集体访。



为盲人点亮“心灯”

江西乐平市居民彭桂生夫妇都是年逾花甲的盲人,膝下无儿无女,是常年靠吃低保维持生计的困难户。值此寒冬,开电热毯取暖、听电视是老两口最大的乐趣。然而由于家中电线年久失修老化,怕引起火灾,他们一直不敢用电,这也成了他们的一大“心病”。12 月 23 日,乐平市供电局公司得知这一情况,立即组织人员上门为他们义务更换新导线。老两口非常高兴。

下图:电工正在为他们更换新导线。
左图:盲人夫妇喜听电视。

江西乐平市 江 镇



不拘于一种方式 不流于表面形式

——新疆乌鲁木齐市米东区大接访活动纪实

近年来,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市米东区委、区政府紧密结合实际,精心组织谋划,科学安排部署区委书记大接访活动,不拘于一种方式,不流于表面形式,重规范、求实效。

规范接访流程。区委专门研究制定了《区委书记大接访工作流程图》,确保接访工作规范有序进行。一是及时公示。在全区范围内公布了《关于开展区委书记大接访活动的公告》,并通过电视台、电台等新闻媒体滚动播出,向全区群众告知大接访的时间、地点和形式。二是登记预约。在信访局群众来访接待室,安排工作人员专门负责来訪群众的登记工作。对登记后的信访案件进行分类梳理,根据案件性质和群众意愿,及时安排接访时间和接访领导。三是接前会商。为保证接访效果,对登记预约的信访案件,由接访领导召集有关部门负责同志,提前对群众反映的问题进行研究,形成初步答复意见,避免接访活动流于形式,使接访过程变为解决问题和做好群众思想工作的过程,力促“事要解决”。四是现场接访。7 月 9 日,区委书记周炳文启动首次接访,当天共接待上访群众 9 批、18 人

次,涉及涉法涉诉、居民住房、困难企业职工退休等方面问题。其中,4 件当场答复解决,4 件限期一周内解决,一件要求有关部门拿出解决方案,一个月内予以答复。五是回访反馈。由责任单位按照《接待纪要》确定的职责任务、解决期限,定期向上访群众反馈工作进展情况。问题全部解决后,由接访领导安排人员回访上访群众,直至上访群众息诉罢访。

创新接访形式。为增强接访活动效果,米东区在大接访活动中,进一步丰富了接访内容,创新了接访形式。一是邀请人大代表、政协委员全程听訪。安排 1 至 2 名相关领域的人大代表、政协委员全程参与接访过程,重点是监督接访领导在接访过程中态度是否热情、作风是否务实、处事是否公正等。人大代表、政协委员可以现场发表监督意见和建议。二是邀请律师及法律工作者协助接访。安排律师或法律工作者参与接访,群众可以现场进行法律、政策咨询。遇有疑难复杂案件,邀请律师参与研究讨论,协助开展问题处理和思想疏导工作。三是邀请新闻记者参与接访。安排报纸、电台、电视台的新闻记者全程录音、

录像。一方面保证接访活动公开透明,另一方面对接访案件及时进行宣传报道。通过加强与舆论宣传,进行正面引导,让广大群众感受到党和政府解决信访问题的信心和决心。

健全工作制度。为确保大接访活动有章可循,区委、区政府制定了《来访群众登记预约制度》,就如何对信访案件进行筛选、分流、排序等作出了具体规定;按照《疑难信访案件评议办法》,对疑难复杂信访问题,采取向上级请示报告、组织相关部门共同研究、广泛征求群众意见等办法解决;根据《领导包案制度》,对全部接访案件逐一明确包案领导和责任部门,限期解决或答复;对失职渎职导致问题久拖不决、稳控措施不到位导致重点上访人失控的,按照《信访工作责任追究办法》严肃追究有关领导、责任单位和责任人员的责任;还制定完善了《信访预警方案及现场处理方案》,对接访现场可能发生的秩序混乱、群体性上访等情况提早谋划,确定了依法及时妥善处置的措施。

(本版稿件除署名者外,均由国家信访局提供)

责任编辑:王维香 刘建华
电话:(010)65368730
传真:(010)65368744
电子信箱:caibian3@pd.people.com.cn