# 做好新时代人大信访工作的思考与探究

信访是社会的“晴雨表”，是反映社情民意的“信号灯”。人大信访工作是党和国家信访工作的重要组成部分，是人大常委会密切联系群众的桥梁和纽带，也是实施法律监督和工作监督的有效阵地。近年来，随着人民群众法制意识和维权意识的不断增强，越来越多的人民群众选择通过人大信访这个渠道反映问题。党的十九大做出了中国特色社会主义进入新时代的科学判断，人大信访工作步入新的时期，面临新的情况、新的问题。如何站在时代发展的角度和推进民主法治建设的视角有效开展人大信访工作，是人大信访工作者必须关注和思考的问题。当前形势下地方人大应积极响应中央信访改革精神，努力推动信访法治化建设，用法治化思维谋划工作，用法治方式解决问题，用法治理念推进改革。主动作为，勇于担当，切实发挥人大的职能作用，回应人民的期望和诉求，推进人大信访工作向更高水平发展，谱写人大信访工作新篇章。

一、人大信访的法律地位和重要功能

1954年9月15日，第一届全国人大一次会议大会秘书处组织了专人负责处理群众的来信以及反映意见和建议的工作。会后，设立了常设机关“人民接待室”专职来信来访，并且制作了“全国人民代表大会人民接待室”的牌子，人大信访工作由此开始。之后，社会主义法治建设进程加快，社会经济不断发展，人大信访制度也随着人民代表大会制度的不断完善而完善。人大信访不同于一般的信访，其法律地位具有无可比拟的权威性和广泛性。因为宪法是人大信访的根本法律依据，地方组织法是人大信访的直接法律依据，监督法是对人大信访职能的具体化。宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。第41条规定“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”地方组织法第44条规定，县级以上的地方人大常委会有权监督本级政府、法院和检察院的工作，“联系本级人民代表大会代表，受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见。”监督法对人大信访职能进行了具体明确，监督法第9条规定“人民来信来访集中反映的问题”，是人大常委会听取和审议本级“一府两院”专项工作报告的议题之一。监督法第22条又规定人大常委会可以根据第9条的规定组织执法检查。上述法律的表述，从法律层面赋予了地方各级人大常委会开展信访工作的职责，也明确了人大信访工作的职能属于监督职能范畴。

半个世纪以来，人大信访一直是我国信访工作的一个重要组成部分，人大信访工作作为化解人民内部矛盾的“稳定器”、调整利益关系的“调节器”，及密切党群关系的“连心桥”，在促进政治文明、维护社会稳定、推动经济发展方面发挥着重要的作用。其重要功能体现为三个方面：一是政治参与功能。人大信访是透视社情民意的窗口，人民群众向人大反映信访诉求，行使的是提出批评和建议的权利和申诉、控告或者检举的权利，是人民群众参与国家治理的一种体现。二是权力监督功能。人大通过信访工作，进一步了解“一府两院”全面履职情况，了解党的方针政策和国家法律法规的实施情况，了解干部工作的勤政廉政情况等等。人大信访有助于开拓人大监督工作的视野和渠道，有助于丰富人大监督工作内容，有助于强化人大监督工作实效。三是权利救济功能。人大信访倾听人民心声，把握人民诉求，推进依法行政、司法公正,努力化解信访人提出的信访问题，积极引导信访人以理性和合法方式表达诉求，维护人民群众的利益。通过实现权利救济，达到维护社会稳定，促进社会和谐发展的目的。

二、新时代人大信访工作特点

人大信访工作有着与“大信访”相同的地方，但也同时具有自身的一些特点。当前，我国正处于发展中国特色社会主义事业，全面建设小康社会的关键时期，一方面社会结构和利益格局正在发生变动和调整，社会关系更趋复杂，社会矛盾呈现多元化、深层化。另一方面群众参与国家政治生活、实现个人利益的积极性日益高涨，通过人大信访途径表达需求的行为越来越频繁。新的形势加剧了人大信访工作的难度，对做好人大信访工作提出了新的要求。因此，认真研究和思考当前人大信访工作的特点，正确认识人大信访工作的规律，对于我们加强和改进人大信访工作适应新时代发展具有重要意义。

1.重信重访高居不下。近几年来我市人大信访的来信来访总量保持逐年下降趋势，信访形势较为稳定，但重信重访占比却一直高居不下。从我市近四年信访数据分析，重信重访率平均达到58 % ，成为当前人大信访工作较为突出的一个问题。这些重信重访信访件多数是改革发展中的热点难点问题，基本上属久诉不决或已经终结，大部分是多头访和重复访，解决难度较大，都是通过其它信访渠道解决无门转而变成人大信访的压力。主要体现在三个方面：一部分是社会发展过程中城市征地拆迁、企业改制、失业下岗再就业、劳资纠纷、社会保障引发的信访。一部分是已经法院判决的涉法涉诉问题，当事人法律知识欠缺，对司法处理程序和判决结果不理解不认同而重复信访。还有一部分是信访人与行政机关的干部和司法机关的法官、检察官等产生对立情绪，对其长期进行控告、投诉。

2.处理方式比较单一。不直接处理问题是人大工作的一项基本原则，人大信访工作也遵循着这个原则。人大信访机构对于信访问题不直接处理，主要是通过转办、交办、督办“一府两院”及其有关部门落实处理，即交办不代办，督办不干预。但由于具体承办单位不直接对人大信访工作部门负责，有的承办单位办理信访件不够重视影响了信访问题有效解决。同时，由于开展特定问题调查、免职、问责等人大监督手段在运用上尚不成熟，人大信访工作部门对疑难信访案件久拖不决、敷衍应付的承办单位缺乏有效的监督手段，难以追究其责任，一定程度上制约了信访案件的办理效果。

3.人民群众的期望值偏高。随着社会的发展与进步，在新的历史条件下，人民群众利益诉求多元化，权利意识明显加强，通过人大信访渠道表达权益诉求的情况越来越多。人民群众对人民代表大会制度的认识更为深刻，对人大信访寄予了较高的期望，认为人大是权力机关，是监督“一府两院的”，任何对“一府两院”的不满都可以请求人大直接监督解决。但是人大不直接处理具体事务，对于信访事项主要是根据反映问题的内容，转交有关部门办理，通过督查、督办的方式，来推动有关问题的解决。群众则认为人大信访工作只是“收收转转、访访谈谈”，只停留在依靠文书往来的层面上。人大信访工作的特殊性质也决定了目前还难以满足信访人这方面的较高期望。

4.法律体系不够健全。一是人大信访的法律依据虽然有《宪法》、《地方组织法》、《监督法》做支撑，但有关人大信访工作的具体规定仍然不足。国务院出台了《信访条例》，全国有二十多个省、直辖市、自治区也制定了信访条例或者若干规定，但这些行政法规和地方法规都是以行政类信访为主，只是在个别条款里对人大信访受理范围和信访人行为做了界定和约束，具有人大特色的规定明显缺乏。全国也仅有广东、内蒙古、福建、海南等几个地区的信访条例是真正专门针对人大信访工作的。所以人大信访工作的法律规定尚未自上而下形成系统，层次也不高。导致人大信访工作缺乏一部层次高、操作性强的法律统领，没有形成一个逻辑严谨、相互配套、覆盖广泛的人大信访工作法律体系，许多问题都需要在实践中摸索总结。二是人大信访的职责范围、办理程序等缺乏具体的、统一的规定，人大处理信访问题以及终结疑难复杂信访事项均缺乏明确依据、手段和方法，导致人大处理信访件只能起到“减压阀”、“中转站”的作用，难以根本性解决问题。

三、当前人大信访产生的原因分析

1.社会环境客观原因。随着我国经济社会改革的不断深入，经济社会发展转型期产生的社会矛盾引发信访。转型期的社会结构、组织形式、利益格局和思想文化等方面都发生深刻变化，各类社会矛盾交织凸显，许多新情况、新问题必然客观地反映到信访活动中，反映到人大信访工作中来。比如，城市建设引发的征地拆迁问题，企业改制引发的失业和社会保障问题，经济转型引发的企业拖欠工资问题等等。随着社会主义民主法治建设步伐的推进，公民维护自身权益的意识日益增强，人民群众的许多新期待、新要求必然也会客观地反映到人大信访工作中来。我国社会发展存在的阶段性特征和社会矛盾，将伴随着人大信访而客观存在。

2.信访人主观原因。我国长期封建社会所形成的“家天下”、“父母官”的传统观念，以及“官本位”、“权力本位”的思想意识在当下具有广泛的社会民众基础。再加上当前我国法制环境还不成熟，人民群众的法律意识还有待提高，一些信访人存在“信访不信法”心态，解决问题或想要达到个人目的，往往寄期望于通过信访途径获取领导关注、支持，干预已生效的法律裁判。一些涉法涉诉的信访，往往避开正常的司法途径，直接向人大机关进行诉求。尤其是一些终审判决生效、检察机关不予抗诉的案件，信访人不甘心接受判决结果，继而不停向人大机关进行信访反映。还有一些涉及政府及其职能部门的信访诉求，在各级承办单位及信访局作出相应的答复后，信访人仍不满意，便转入人大信访环节，要求人大法律监督。

3.干部队伍作风原因。行政机关和司法机关干部工作上的不足导致信访人不满从而向人大进行申诉、控告或者检举。有的干部自身素质不高，工作出现错误，枉法裁判，有失公平，损害人民群众合法权益。有的部干部和工作人员工作作风不够严谨，责任心不强，业务不精，办理的事务和案件不够细致、有瑕疵，引发信访人不满。有的部门互相协调沟通与信息共享不够，影响工作的统一性和权威性，引发信访人误解。从事法律工作的干部有的不善于做群众思想工作，释法说理不到位，导致当事人不服而向人大机关申诉。

四、做好新时代人大信访工作的思考

人大信访制度是人民代表大会联系代表、联系群众的一种直接形式，也是人民代表大会作为民意机关，通达社情民意的重要途径。人大信访制度承担着维护公民权利、监督法律实施的兜底性角色，已成为国家治理体系重要组成部分，在国家权力监督和民主法制建设中发挥着越来越重要的作用。党的十九大提出中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，人大信访工作也进入了新的历史时期、面临新的改革。党的十八届四中全会《决定》就提出“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能够得到合理合法的结果”。中央作出这一重大决策部署，明确了信访工作改革的方向。2017年中办专门发文对进一步加强信访法治化建设提出明确意见，其中对人大信访法治化建设提出了要求。2017年6月，全国人大信访工作办法正式实施，拉开了人大信访改革序幕。新时代下地方人大信访工作该何去何从？对此调研组认为，地方人大信访工作应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，顺应新时代、实现新转变、体现新作为。要认识到在协调推进“四个全面”战略布局的宏伟进程中，人大信访工作应该大有作为。人大信访工作者要以高度的使命感和责任感，奋力进取、开拓创新，不断推进人大信访工作与时俱进、科学发展。为此，我们要深刻把握人大信访改革新精神，结合我市人大信访工作实际，进一步厘清改革新思路，推动人大信访工作创新发展。从近些年地方人大信访工作的实践来看，当前信访工作较为缺乏的是法治思维和法治建设，在一定程度上影响了人大信访工作的有效开展。人大是立法机关，人大信访的法律地位是法律赋予的，人大信访工作注定要在法治化、规范化框架内运行，对于人大信访工作存在的制度不健全、规定不明确的情形应当要通过加强法治化建设来进一步完善。对于地方人大信访工作而言，以法治化建设推动信访改革，把信访工作各个方面和全过程纳入法治化轨道，是做好新时代人大信访工作的有效举措。一方面实现人大信访工作有具体制度规范为遵循、提高威信力和强制力的目的。另一方面实现人大信访工作重点重心的新转移，把工作重心向服务常委会依法有效履职的职能上转移。此外，以法治化建设为抓手推动地方人大信访改革，是从推进国家治理体系和治理能力现代化的大局来把握的，把改革精神和法治精神统一起来，把深化人大信访工作改革同全面推进依法治国结合起来，体现人大信访工作新时代特点。

五、以法治化建设推动新时代人大信访工作的几点建议

新时代给人大信访工作带来整体提升的新契机，地方人大应把握机遇，认真思考，扎实调研，积极行动，尽快推进法治化建设，完善人大信访各方面制度，强化信访工作手段，加强人大信访服务常委会依法有效履职的职能，进一步提高人大信访工作水平。为此，应重点做好以下几个方面：

1.提高认识，找准人大信访工作新定位。一要深刻认识到人大信访工作是国家信访工作的重要组成部分，人大信访工作必须坚持在党委的领导下，在信访联席会议或信访工作领导小组的协调指导下开展工作，主动把人大信访工作纳入党和国家的信访大格局中。二要让人大信访工作理论和实践创新符合人民代表大会制度的设计要求，体现人大机关的性质，与“一府两院”的信访工作厘清边界、理顺关系，做到“到位不越位，尽职不越权”，切实把属于人大职责范围内的工作做好。三要积极探索和总结人大信访工作规律，明确新形势下人大信访工作发展的趋势和方向。当前，人大信访工作的三大功能政治参与、权力监督和权利救济中，权利救济功能被过度扩大，已经成为信访工作的主要功能。新形势下人大信访制度应该实现理性回归，突出强调政治参与和权力监督，体现人大信访工作特点，强化人大信访工作与人大监督工作的联系，把人大信访工作紧密融入到人大监督工作中去。要按照《监督法》的要求，发挥好人大信访为人大及其常委会履职服务的工作职责，充分发挥好人大信访的监督作用。

2.建章立制，提高人大信访法治化水平。一要制定修改完善人大信访工作制度。要总结和梳理人大信访工作中的法律问题，对受理范围、办理程序、信访终结等问题进行调研和研究，以制度或法规的形式进一步予以明确，用于指导地方人大信访工作有效开展。要认真学习当前人大信访改革精神，根据本地人大信访工作实际予以贯彻执行。制定地方人大机关信访工作办法，明确接访、办信、交办、跟踪督办、两会保障、信访信息、信访调研、软件管理等内容，对人大信访日常工作进行全方位规范，促进人大信访工作有章可循。二要进一步落实好《监督法》。《监督法》第9条和第22条赋予了人大信访为常委会提供专项工作报告议题的职责，但具体如何操作和执行并未明确规定，需要人大机关摸索和总结出具有可操作性的工作方法，实现好这一法律目的。三要进一步完善人大信访联席制度。明确人大信访机构与人大各委办室之间信访办理的分工，加强配合和沟通，形成有效工作合力，共同解决疑难信访问题。构建横向联动办信访的运转机制，通过统一协调,形成职责分明、相互配合的联动办理信访工作格局。加强与公检法及政府有关部门之间的沟通联系，正确处理好人大主要在监督层面上履职与“一府两院”主要在执法层面上履职的关系,通过切实发挥各自的职能做好信访工作。

3.创新方法，加强人大信访督办效果。督办信访案件解决信访问题是人大信访工作的基石和根本，信访问题处理得好不好直接决定了人大信访的工作成效。根据人大信访工作不直接处理信访问题的原则，要加强研究，创新方式方法，通过转办、交办和督办推动问题有效解决，有针对性地把群众信访反映较为突出和集中的热点、难点问题解决好。督查形式上，按照《监督法》的规定，可以建议常委会或相关专委会采取质询、特定问题调查等形式实施督办。在督查力量组织上，可以与人大专委会、政府相关部门或下级人大配合，合力进行督办，以弥补力量与政策业务的不足。在工作方法上，可以采取“请进来和走出去”的办法，一方面请信访人和责任单位到人大来反映情况和汇报办理情况，另一方面由人大信访机构牵头组成联合调查组，深入基层调查研究，共同探讨解决问题的对策，有效化解矛盾。对疑难复杂信访问题，还要积极争取党委重视和支持，纳入党委、政府信访大格局中去统一协调解决，进一步加强与政法委、信访联席办、“一府两院”及有关部门的协调沟通，努力推动信访问题化解。

4.强化分析，突出人大信访新时代职能特征。人大信访工作是人大工作的重要组成部分，《监督法》规定人大常委会可以根据人民来信来访集中反映的问题作为专项工作报告的议题，并组织执法检查。为此，人大信访工作要把做好信访分析、为人大及其常委会中心工作服务作为新时期工作重点，要进一步完善信访信息分析制度，提高信访分析质量。一要以信访综合分析为载体突出人大信访反映社情民意功能的作用。在处理大量信访诉求的同时，要以发挥人大常委会的监督服务职能为前提条件，为人大常委会实施监督履职提供实用素材服务。将群众反映较多或比较具有倾向性、代表性的信访问题进行梳理提炼后及时报告常委会，为常委会选好相应的监督议题提供信息，为常委会依法行使职权提出工作建议。二要从群众信访反映的疑难复杂信访事项、一些重大事项、社会关注的热点问题以及信访反映集中的问题分析入手，及时编写专题分析材料，通过领导批示的落实来积极推进疑难信访问题的解决，促进信访事项在人大依法履职中得以解决。三要围绕常委会年度工作计划，及时梳理、汇总信访情况，向常委会报送人民群众关于立法、监督、重大事项决定、人事任免和代表工作方面的信访信息。四要建立健全人民建议征集制度，调动人民群众参与管理国家事务的积极性，加强对人民建议的选编和研判，为常委会履行监督职能提供服务。

厦门市人大常委会2021-4-20