# 对当前信访工作中缠访闹访问题的思考

信访是我国宪法赋予公民的一项政治权利。长期以来，信访工作在正确处理人民内部矛盾、维护社会和谐稳定等方面发挥着重要的作用。但大量的缠访闹访等不和谐因素的出现，不仅加大了信访工作者的正常工作量，也使正常的信访工作受到了一定影响。

当前我国信访工作的基本情况

随着改革开放的不断深入和市场经济的不断发展，我国的社会结构发生了深刻的变化，社会的利益格局和人们的思想观念也发生了深刻的变化。这种空前的变化，给我国经济社会的快速发展带来了巨大的活力，但同时社会发展过程中的一些深层次的结构性矛盾也逐渐凸显，成为当前社会的热点难点和焦点。这些热点难点和焦点问题通过群众信访反映出来，导致信访总量增加，非正常上访案件时有发生，严重影响着社会的和谐稳定。分析当前我国的信访情况，主要呈现出以下几个特点：

一是信访总量高位徘徊。相关资料显示，近五年来我国由下至上各级信访部门、党政机关都不同程度地感受到群众信访大幅增多的压力，特别是越级上访、集体上访等，已达到信访总量的50%以上，呈现出上升的趋势。尤其值得注意的是出现了一些多人的跨区、跨省的信访，这些人利用现代便捷的交通和通迅工具，在较短时间内组织串联多人采取突发行动，大搞轰动效应，给政府施加压力。

二是信访内容复杂多样。当前，群众信访的内容基本都是社会结构性矛盾的体现，大多涉及群众的切身利益。在农村，信访主要涉及村委会换届选举、办事不公，土地征用补偿不公，失地农民得不到妥善安置以及土地低价转让，农村出嫁女的权益保障等问题。在城市，信访主要涉及企业改制破产遗留问题，城建拆迁安置中的违规拆迁、补偿标准过低等问题。还有一些涉及到灾后重建等方面的问题。

三是重复上访、缠访闹访有所增加。分析近几年各地有关信访报道的案件，可以看出许多都属于重复上访，特别是出现了一些缠访闹访的典型案件，严重影响到社会的和谐稳定。个别信访人得陇望蜀、得寸进尺，经常狮子大开口，当提出的条件得不到满足时，就撒泼、耍赖，组织人员缠访闹访或集体访、越级访。

当前我国正处于因社会转型而必然出现的矛盾高发期，不和谐因素大量存在，需要各级各部门同心协力去化解和解决。

缠访闹访案件的基本特点

所谓的缠访闹访即非正常上访，是指发生在党政机关（含机关门前及周边范围），违反国务院《信访条例》和《治安处罚法》等有关规定，直接影响机关正常工作秩序和社会秩序的上访活动。如聚集五人以上的上访；冲击国家机关、拦截公务车辆或堵塞、阻断交通；把上访地点选在天安门、中南海、外交部或省市政府机关门前等；或借“上访”之名提出无理要求；或以赴京赴省上访要挟各级政府组织。分析当前信访工作中的缠访闹访典型案件，发现主要呈现出以下几个特点：

一是时间持久。缠访闹访户大多信访次数较多，上访时间较长。他们中大多数往往是不懂法、不信法，或置法律法规于不顾，不计成本、不惜时间长期坚持上访，年年跑、月月访，达到不计得失的程度。

二是择机上访。缠访闹访户一般喜欢选择社会维稳敏感时期上访，如在重要的节假日前夕，或重大会议及各级组织开展重大活动期间上访，上访过程中又往往伴随冲击会场、扰乱重大活动等现象。

三是问题复杂。缠访闹访户反映的问题通常是与其切身利益直接相关，有理与无理交织在一起，现实与历史纠缠在一起，旧的与新的交叉在一起。有的反映的问题虽有一定道理，但缺乏政策依据，有的反映的问题虽不合理，但往往能博得同情和理解，处理起来很是棘手。

四是言行过激。缠访闹访户中，大部分存在越级上访行为。他们除了采用传统的信访手段，还利用报刊、网络等强化自己的话语权。在上访过程中，往往伴随着偏激的行为，如谩骂、跪地、哭闹、拦车、堵路、打横幅、告地状等，有的甚至以自杀、引爆、跳楼、喝毒药等一些非正常行为来加以威胁，给政府施加压力。

缠访闹访形成的原因分析

信访工作中之所以会出现大量的缠访闹访案件，分析发现，既有信访制度不完善等客观方面的原因，也有缠访闹访户主观方面的原因。

缠访闹访户形成的客观原因：

一是现行信访制度不完善。根据《信访条例》规定，信访部门对于群众的信访问题只承担受理权、交办权、转送权、协调权及督办权，而没有处理权。2005年，新修订的《信访条例》中虽然赋予了信访工作机构三项全新的职权，即提出改进建议权、行政处分建议权、完善政策解决问题建议权，依然没有直接处理的权限。而信访工作本身是一项复杂的社会系统工程，群众的信访问题大多涉及面广，需要多个部门进行协调解决。但信访工作机构作为非职能部门，不具备行政职能和权力，不能解决本应由具有一定职能的国家机关办理的社会事务。加之在现实运行中，各部门之间为了自身利益，没有很好的协作意识，对于群众的信访问题相互推诿，致使有些问题久拖不决，初访者变成老信访户。

二是信访工作不到位。首先，对初访问题重视不够。有些信访工作者在处理信访问题时大局意识不强，致使按政策规定应该解决的没有得到解决，需彻底解决的没有解决到位，使简单问题复杂化，易解变难解，使上访逐步升级，情绪沉积逐步加深。

其次，答复不统一。各部门、上下级由于掌握的政策尺度不一样，对信访人答复口径不统一，说话模棱两可，特别是一些上级信访部门由于工作量大，维稳压力重，在接待上访群众时，没有严格地按程序处理，致使信访人产生误解，对不合理的诉求存在不切实际的幻想，存在侥幸心理，造成不断信访。

再次，考核机制不健全。目前，有的地方或部门在考核信访工作时，把进京上访、赴省上访数量的多少作为重要的考核指标，对上访多的地方或部门的相关干部，轻则通报批评，给予党纪政纪处分，重则免除职务。有的甚至实行“一票否决”责任追究制，只要信访稳定出了问题，就全盘否定其整体工作。这种考核机制使得一些地方或部门在解决信访事件时为了维护稳定，息事宁人，往往违背原则违背政策解决问题，大事化小，小事化了，致使上访人错误地认为“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”，不管有理无理，先闹再说。

缠访闹访户形成的主观原因：

一是动机不良。有些上访人思想偏执，固守己见，他们知道上级部门对越级信访问题有量化考核标准，抓住地方或单位维稳怕出事的心理，为达到自己的目的，用各种手段缠访闹访甚至要挟，不达目的，誓不罢休。还有些人存在“法不责众”的错误思想，认为人多势众，参与的人越多问题越容易解决，故意聚众闹事。

二是期望过高。有些上访人员上访的目的就是想得到额外的利益。如提出的经济要求远远高于当地的经济社会发展水平，或提出与原案无直接关系的其他额外的要求，如有的问题经多方努力，已经解决，但上访人又提出要求赔偿其上访的车船费、食宿费、误工费等。还有的是拿一些不合理的要求进行要挟。如一些本属于走司法诉讼途径解决的问题，但当事人因缺乏证据或感到官司胜诉无望，强行要求政府部门进行行政干预的。当其要求无法满足时，便长期纠缠各级部门领导，影响正常工作。

三是人格变态。有些上访人员自身素质较差，性格偏执，对社会管理理解不到位，总认为社会“负我”，通过缠访闹访发泄情绪。还有些上访人对法律法规及政策的理解或片面、或一知半解、或生搬硬套、或断章取义，只关注对自己有利的部分，而不考虑对自己不利的部分，错误理解，且固执己见，听不进解释，“生命不息，缠访不止”。

四是迷信权力。有些上访人员信“访”不信“法”，片面地认为权大于法，一些本可以通过诉讼、仲裁等解决的问题，硬要找“青天”解决。还有些人有严重的崇上心理，潜意识里认为基层没权力，说话不管用，做不了主，办不成事，认为只有反复上访、越级上访、甚至群访、异访就会引起领导的重视，找到级别更高的领导，就会达到解决问题的目的。有的虽走了司法程序，又期望通过上级领导的重视干预，达到自己想要的判决结果等。

解决缠访闹访问题的对策建议

针对目前大量的缠访闹访问题，我们认为可以从以下几方面着手进行解决：

一是各级领导要高度重视。任何事物的发展都是一个矛盾解决的过程。社会要发展，就不可能没有矛盾，有矛盾就会有诉求，就要求有解决矛盾的机制。现阶段，我国正处于经济社会发展的转型期，由于社会的利益格局和人们思想观念的变化，导致一些社会矛盾的出现，这是非常正常的。各级领导对此一定要有一个客观正确的认识，尊重群众的信访权利。在此基础上，要高度重视，牢固树立群众观念。始终把信访工作作为一项亲民爱民的工作，拿出一定的精力积极解决群众信访问题，化解社会矛盾。

首先，各级领导要亲自接待来访群众。如可以规定每年每个领导要在信访室坐镇一定的时间，现场协调解决群众反映的有关问题，让群众访到最想访、最能解决问题的人。其次，各级领导还要主动“去下访”。根据经济社会发展的情况，每年开展集中下访活动，主动走到群众中去，发现问题，解决问题，把影响社会和谐稳定发展的因素消灭在萌芽状态。再次，对于一些重大、疑难、复杂的信访案件，还可以实行领导包案制，相关领导亲自包案跟踪化解，限期终结。除此之外，平时各级政府及职能部门还应主动收集网上反映的矛盾纠纷，主动介入协调。对一些直接涉及到群众切身利益、群众特别关心的重大社会问题，可以借助网络这个现代媒体，构建起民意表达、政府回应的双向互动机制，把可能引发的矛盾消灭在萌芽状态。

二是完善信访工作机制。当前，大量的缠访闹访事件的出现，与信访工作机制的不完善有着密切的关系，要想做好新时期的信访工作，必须完善信访工作机制。

首先，厘清信访机构的性质及其隶属关系。我国现行信访机构庞杂分散，归口不一，且缺乏解决问题的有效资源和实际权力。目前，从中央到地方，各级党委、人大、政府、法院和检察院都设有信访机构，但其间没有严格意义上的隶属关系，缺乏统一的协调机制。厘清信访机构的性质及其隶属关系，就是要对各级各部门的信访机构实行统一管理，建立起信访机构之间的管理协调机制，并赋予一定的协调、监督和处理权力。

其次，建立和完善初访责任制。初访是信访工作的第一关，只有做好初访工作，把信访事项解决在首次办理环节中，才能有效防止重访、缠访闹访的产生。一要坚持首办工作责任制，把责任落实到机关职能部门，防止“踢皮球”，防止把小问题拖成大问题。二要坚持“谁受理谁负责”的原则，坚持专人负责，定期回访，提高初信初访一次性办结率，从源头上预防和减少信访老户的产生。

再次，建立和完善信访复查终结制度。2005年，新修订的《信访条例》明确细化了信访事项的受理、办理程序，明确了受理、办理、复查和复核时限，还规定了三级终结制框架。我们要严格按照“保护合法上访”的要求，采取积极措施，建立和完善信访复查终结制度。对信访终结后上访人继续煽动、并闹事上访者，如果经劝阻、批评和教育无效的，就要由公安部门给予训诫、拘留，情节严重触犯刑法的，依法坚决予以打击，制止各种违法上访和无理缠访闹访行为的发生。

第四，改革完善信访考核机制。目前，我们实行的信访考核机制一方面给地方政府造成了很大的压力，每年为了实现零上访的目标，不得不付出巨大的财力、物力、人力，造成社会财富的巨大浪费；同时，还给一些动机不良的上访人不恰当地利用提供了机会。改革完善信访考核机制，就是要改变以信访数量为主要指标的简单划一的考核机制，建立以信访问题解决程度为主要指标的核查制度，使信访考核进一步规范化、科学化。

三是提高信访工作人员的素质。要做好新时期的信访工作，还离不开信访工作人员。信访工作人员只有不断提高自己的政治素质和业务素质，才能急群众之所急，解群众之所忧。

首先，要用情。不可否认，在信访案件中不乏一些缠访闹访无理取闹者，但也要看到，多数上访的群众，都是在某些问题上受了委屈，或是得不到公正待遇。所以，信访工作人员要用情去做信访工作，在接访中要设身处地站在上访群众的角度，把群众当成自己的亲人，以真诚负责的态度，倾听群众的心声，以冷静温和的语气，解释相关的法律政策，帮助上访人分清是非曲直，打消顾虑，解决问题。如遇到情绪激动、言辞激烈的上访者，则更要注意保持冷静的态度，平复上访人的情绪，然后再摆实事，讲道理，动之以情，晓之以理，使问题在平和友好的气氛中得以解决。

其次，要用心。在此，我们特别建议信访工作者学习一些心理学知识，在面对信访群众时，可以换位思考，尝试站在信访群众的角度感受其心态，理解其感受。还可以尝试运用心理学的理论、方法和沟通技巧、危机干预及危机处理的方法和技巧，将上访群众视为困境中的服务对象，与上访群众建立良好的关系，帮助他们保持解决问题的理性态度，清除其情感障碍、心理障碍，达到共同解决问题的目的。

再次，要依法。群众的信访问题大多比较复杂，涉及面多。信访工作人员要想做好信访工作，必须切实加强相关政策法律法规的学习，不断提高自己的工作能力及政策理解水平。只有吃透弄懂政策，面对信访群众才能做到有理有据，游刃有余，解决信访问题才能尺度统一，合理合法。对于正当合法权益和合理诉求，且走合法途径的信访问题，要认真研究、及时解决，短期内确实解决不了的，要耐心解释、及时疏导；对不正当利益、不合理要求，要旗帜鲜明、态度坚决及时予以回复；对顽固缠访闹访人员，可以邀请上级、本单位和相关部门负责人一起面对信访人，解除疑问，消除侥幸心理，形成信访终结确认书。让群众树立起依法按程序反映诉求合理、缠访闹访无理的信念。

总之，只要领导高度重视，相关制度健全，处理方法得当，一定可以有效解决当前信访工作中的缠访闹访问题，构建起和谐融洽、健康发展的社会。

人民论坛2021-10-24