# 连云港市非正常信访调研报告

从近几年信访情况来看，各种非正常信访尤其是进京非访和群体性事件增长势头猛、影响恶劣、处置难度大，成为影响社会和谐的不稳定因素。如何破解非正常信访这一难题，成为当前社会管理创新中亟需解决的现实问题。笔者对连云港市非正常信访问题进行了调查研究，并探寻了解决该问题的对策建议。

一、我市信访工作的基本情况

（一）我市信访工作总体形势

近年来，我市信访工作在各级党委政府的高度重视和各部门的共同努力下，取得了一定成绩，信访形势多年来保持总体平稳，没有发生影响较大的信访问题和群体性事件。但同时和全国一样，我市也正处于社会矛盾的凸显期，由于改革的深入和利益冲突等原因，在加快发展过程中面临的困难多，不可回避的矛盾多，需要解决的问题也多，信访总量仍在高位运行。从20xx年到20\*\*年，各级信访总量连续攀升。

（二）我市非正常信访有关情况

我市在处置赴京非正常上访工作中，按照中央联席办总体要求，通过采取及时劝返接回赴京非正常上访人员、认真规范处置工作、促进解决问题、落实责任追究等一系列措施，使绝大部分赴京非正常上访得到妥善处理，基本做到了有理的解决到位，无理的疏导教育到位，生活困难的帮扶救助到位，违法的依法处置到位，多数非正常上访人员没有发生回流现象，没有发生恶性的影响大的赴京非正常上访问题，较好地维护了我市和首都重要地区和敏感部位的秩序和社会大局稳定。

二、连云港市非正常信访的特点分析

综观我市非正常上访反映的问题，主要集中在社保福利、土地征用与流转、涉军人员、民间借贷、涉法涉诉、房产纠纷等方面。其行为呈现出三个特征：

（一）频率高发，人数批次明显增加，连锁反应明显。今年非正常上访同比上升54、2%,而且出现了此类问题解决又引发其他问题的现象。如前几年我市通过多种渠道解决了企业军转干部问题后，又连续出现退役士官、复员军官等其它涉军人员反映待遇等问题。

（二）规模较大，手段方法灵活、行动组织性强。随着上访次数的增多，上访人在跟政府有关部门“打交道”的过程中，也积累了一些“经验”。为达目的，他们往往想尽办法，严密组织，统一口径。如民办教师、涉军人员、“残疾车主”，“银行协解人员”串联、抱团集体上访的倾向非常明显。

（三）行为过激，对抗性明显增强，社会影响大。有些上访人不管自己反映问题是否有理，就直接到天安门、中南海、使馆区等场所，拉横幅、静坐、围堵大门、拦截车辆等行为进行上访。

三、非正常上访形成的原因

（一）上访人心理因素加剧进京非访

随着利益格局调整、收入差距拉大，不患贫而患不均的心理在广大群众中显得尤为突出。上访群众心理心态偏激失衡，片面理解政策法律，过分强调自身利益形成一些错误心态：主要有“官本位”心理，认为“谁的官大就找谁”；“人治”要比“法治”管用；“不闹不解决，大闹大解决”的投机心理；“盲从”、“赌气”、“盲诉、盲访”心理等。再加上现实中确有一部分人以访谋生，因访得利，从而导致非正常上访逐年增多。

（二）体制的负面效应诱引进京非访

1、劝返机制的负面影响。对非正常上访，随有随接，随接随返，对减少正常上访总量效果明显。然而从实践中看，上访人产生了去北京上访管吃、管住、管送，“零成本”逛北京的负面效应，形成越接越多，越接越去的恶性循环。

2、考核通报制度存在一些不足。发生非正常上访后一级通报一级，为降低数量，后移名次，基层就会采取“拦”、“堵”、“截”等手段，这就给上访人造成基层党委政府怕去北京上访的错觉，以此要挟责任单位满足其过高诉求或不正当要求。

3、责任划分中存在不合理成份。《信访条例》规定解决信访问题应“属地管理，分级负责”，但在特殊时期、敏感时节，涉及到三跨三分离、涉法涉诉等信访问题时，强调让户籍所在地稳控，有时迫于压力，为完成稳控任务，就可能答应了一些不该答应的条件，一定程度上放大了群众通过非法上访能解决问题的想法，导致工作越做越被动。

（三）政府职能缺位助推进京非访

非正常访反映的问题，有相当一部分是在基层受理过。但乡镇、村基层组织功能弱化，力量薄弱，处理信访问题的能力水平有限，致使“依法、及时、就地”解决问题成为一句空话，导致矛盾上行。同时基层干部在接待、处理群众来信来访过程中，确实存在方法简单、工作拖沓、推诿扯皮的现象，小事拖大，大事拖“炸”，进而群众情绪失控，采取进京上访。

（四）法律遏制不力致使老户肆意非访

1、在适用法律上有难度。《信访条例》内容欠缺，导致上访秩序混乱。首先，《信访条例》没有对上访案件做终结的法律规定；其二，对正常上访和非正常上访缺乏明确的法律界定；其三，对缠访、闹访、无理访等行为缺乏刚性的管理措施。由此，降低了《信访条例》的法律约束力，导致上访秩序混乱。处置非正常上访人的违法犯罪行为的有关法律依据分散规定在《刑法》、《治安管理处罚法》等多部法律法规中，且多属缺乏可操作性的原则性规定。

2、依法处置非正常上访的主体不明确。非正常上访行为违犯了《信访条例》、《治安管理处罚法》和《刑法》等法律法规，本应由公安处置的违法行为，但由于“三个慎用”的出台，导致公安机关不敢处置，信访部门无力处置。尤其是劳教制度取消后，老户活动更加频繁，组织更加严密。7月1日那天在北京参与非访的将近1万，对于这些老户如何教育疏导，没有什么好的对策，导致加入非访队伍的人员不断增加。

四、我市处置非正常信访的做法及存在的问题

（一）我市处置进京访的一些做法

1、领导重视，组织健全，构建应急处置小组。市委市政府高度重视驻京工作，专门成立接访二处，主要负责群众进京上访的应急协调和处置工作。

2、精心组织，快速反应。驻京工作组成立以来，按照“遇有情况，快速反映，提前布控，靠前化解”的处置原则，发现人员失控进京，主动对接有关部门，主动到敏感地区布控，果断处置，迅速劝返。多次成功劝返，如海州区张某等6人多次进京，有两次在中南海带出，苏红酒业一批33人次进京被成功劝返。

3、全力协调，多措化解。每次发生非访以后，市驻京工作组在第一时间向省驻京工作组及国家信访局等部门及时汇报，争取理解和支持，尽可能地核减。同时，对于事发单位发函交办，跟踪问效，及时化解矛盾，防止因处置不力再次回流非访。

（二）存在的困难和问题

尽管我市在处置非正常信访问题上，采取了一系列措施，也取得了一定成绩，但仍存在一些困难和问题：

1、非正常上访人员的劝返接回、稳控和处理工作难度大。一是接回难。如果上访人在北京没有违法行为，或者不愿意返回，信访部门无权采取强制措施将人接回。二是稳控难。非正常上访人员在北京发生违法行为之前，任何执法机关对他们都不能拘留、关押，采取人盯人、死看死守的方法稳控也存在限制人身自由之嫌。三是处理难。由于法律依据和证据不足，即使公安机关对非正常上访人做出拘留、劳教等处理，被处理的非正常上访人若对处理不服，就会提起公诉，而公安机关往往会被裁定为败诉，还要对非正常上访人进行赔偿，致使许多公安机关不敢依法处理。

2、现有的信访终结机制不健全。按照《信访条例》第三十五条第三款之规定，问题确已解决并且已经三级终结的信访案件，“信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理。”而事实上，只要上访人不息诉，上级就交办，原来的终结随之成为一纸空文。尤其是对已经法律程序终结的无理非正常信访，缺乏相应的终结机制。

五、遏止非正常信访的对策思考

针对非正常上访的行为表现、发展趋势和产生的原因，笔者结合在实践中化解非正常上访的探索，提出如下对策：

（一）创新体制，整合资源，构建一元化“信访大格局”。

化解信访矛盾的理想路径是把信访资源的整合与政府机构改革结合起来，把信访与监督结合起来，建立起统一、权威的社会矛盾处理机制。

从目前组织架构来看，市级党委政府应该转变观念，优化信访的社会环境及运行机制，根据市情，加强统一领导，建立党、政为主导、有关部门各司其职、社会各种力量积极参与、信访部门适时协调的信访新格局。如有的地方成立了群众工作部，以群众工作统领信访工作，发挥党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体系的优势，全社会共同担起维护群众合法权益的职责。

（二）创新机制，完善功能，构建一体化“社会大协同”。

社会协同是创新社会管理的核心内涵和化解信访矛盾的主渠道。随着社会网格化管理创新模式的不断推行，结合信访矛盾网格单元化解方式的运用，可以构建以来访接待为主轴、法律咨询解答与心理咨询为辅佐的“一轴两翼”接访模式。

一是在“规范”、“畅通”中推进有序上访。严格按照新《信访条例》的规定，改“批示立案”为“法定立案”，凡是符合法定条件的上访申诉，没有领导批示也能立案；不符合上访条件的上访申诉，即使有领导的批示也不能立案，严防接访中的随意性。

二是在“治本”、“控源”中消减信访矛盾。注重政策的跟踪评估以及政策执行效果的反馈，妥善处理信访问题。对因政策原因引发的信访问题，要注重执法监督。检查政策执行中执法者不当行政原因造成信访问题时，信访工作机构要大胆行使《信访条例》赋予的行政处分建议权，制止不当行政执法行为。

三是在“调处”、“化解”中提升社会协同效能。要建立起政府主导、社会参与、有利于迅速化解矛盾纠纷工作的机制。探索民间组织参与信访，让非政府背景的社会组织承担起社会弱势群体与政府及司法机关间沟通、协调的功能。成立第三方中介机构，组织相关专业人员、法律援助人员、社会志愿者共同参与，综合运用咨询、教育、协商、调解、听证等方法，如社会义务工作者对各类信访人群的义务心理疏导、法律援助、政策咨询和社会关怀等，以形成现代法治社会所需要的人民群众社会基础。

（三）创新方法，包容并蓄，构建科学化“依法大息访”。

在信访工作中，要善于运用“源头治理、动态管理、应急处置”的社会管理机制，综合体现情理交融、敬畏人民、和贵包容、法治保障相结合原则。

一要以“评”控访。要“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”，认真研判有关信访问题的严重性、危害性、误导性等潜在风险，既要防止大信访问题处置不当引发群体性事件，也要防止忽视小信访问题而演变为大事端。特别是对事关群众切身利益的重大事项要科学、慎重决策，尽可能减少因决策、政策不完善和行政行为不规范产生的矛盾纠纷，从源头上预防和减少信访问题。

二要依“法”息访。建议建立公开听证信访制度和必要的信访终结制度，对“两级终审”、“三级终结”的案件进行最终认定，推广无理上访户终结制度，把信访听证与规范信访秩序结合起来，实施无理上访老户终结制度。

三要依“规”惩访。面对恶意非正常上访行为，一要慎用警力，二要依法处置。慎用警力不是不用警力，从法律上界定非正常上访行为表现后，对那些在非正常上访行为中违法人员，公安机关就可以依法处置，要在全社会形成一种违法必究的导向。让上访人知道非正常上访不仅无助于解决问题，还会受到法律的制裁，从根本上扭转当前的被动局面。

（四）明确导向，多元评价，构建科学化考评机制。

当前信访事项解决率偏低，很大程度上是由于干部考核评价制度不完善造成的。因此，要用好干部考核“指挥棒”，在考核干部政绩时，加大民生指标的分值设置，让干部更加注重与群众切身利益息息相关的社会建设，真正做到“群众最关心什么，干部就该考虑什么”。

1、考评内容从注重“数量”转向“数量与质量兼顾”，以有效结案率为考核的重要指标。信访工作要立足于解决问题，不能单纯地把上访人数多少、上访重大事件多少作为考评官员的依据，而应对各地的上访情况进行有效监察和掌握，督促各地积极解决上访所反映的问题，以问题最终解决的数量和质量，来考评。

2、创新过错追究机制。过错追究，就是对因干部违法乱纪、该作为不作为而引起的群众上访，要严格追究干部的责任，并对单位实行严格的扣分处理。但应明确，属于改革带来的阵痛，以及涉法案件的上访，只能是让各级干部尽量做好思想工作，不应该追究干部的责任；属于别有用心聚众闹事的，应该严厉打击，不应该追究干部的责任。实行严格的过错追究制优点体现在：一是各级干部心里服气，气顺，工作也有积极性；二是个别违法乱纪的干部也会有所收敛；三是不会再出现因上面的压力太大，领导干部向无理取闹的人妥协、让步，使别有用心、聚众闹事的人有机可成，形成“爱哭孩子多吃奶”的恶性循环局面。

随着我国各项改革的全面推进和社会利益格局的逐步调整，各类复杂的社会矛盾日益显现，信访工作面临前所未有的严峻挑战。信访矛盾不能靠“堵”更应重视“疏”。因为“堵”只能将“桥梁”变“鸿沟”，“疏”则能把“天堑”变“通途”。要建立良好、正常、规范的信访秩序，形成文明、有序、理性、合法的信访氛围，让信访问题得到更快更好的解决，需要社会各方齐抓共管，共同支持与努力。解决信访问题任重道远，信访工作制度、社会制度的改革和完善都需要一个过程，我们不能消极等待制度完善，而是要在这个过程中按照科学发展观的要求，深入探讨研究信访工作中存在的各种问题，创造性地开展工作，认真做好新时期，新形势下的信访工作，为构建和谐社会做出更大的贡献。

论文网2020-4-13