

# 习近平关于信访工作重要论述的核心要义 及其时代价值\*

尹华容, 周琪翔

(湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

[摘要] 新的时代迫切要求加强和改进信访工作, 习近平关于信访工作重要论述回应了时代需要, 有效指引了信访工作。习近平关于信访工作重要论述的核心要义可凝练为“群众论”“民意论”“监督论”“治理论”“法治论”, 它们具有紧密的逻辑联系。习近平关于信访工作重要论述明确了信访制度的功能定位, 激发了信访工作者的使命感和成就感, 提供了信访工作的行动指南。

[关键词] 信访; 全过程人民民主; 核心要义; 时代价值

[中图分类号] D912.1 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1763(2023)03-0015-07

## The Core Meaning and Era Value of XI Jinping's Important Discourse on Petition Work

YIN Hua-rong, ZHOU Qi-xiang

(Law School of Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** The new era urgently calls for strengthening and improving the petition work. XI Jinping's important discourse on the petition work responds to the needs of the era and effectively guides the petition work. The core elements of XI Jinping's important discourse on petition work can boil down to *mass theory*, *public opinion theory*, *supervision theory*, *governance theory* and *rule of law theory*, which have a close logical connection. XI Jinping's important discussion on petition work clarifies the functional positioning of petition system, stimulates the sense of mission and achievements of petition workers, and is a guide for petition work.

**Key words:** petition; people's democracy in the whole process; core meaning; era value

### 一 引 言

信访是党和政府加强同人民群众联系的重要工作, 被生动地称为领导干部同人民群众之间的“连心桥”、社情民意的“晴雨表”, 也是社会的“安全阀”, 其作用不言而喻。习近平在十八大后就加强和改进信访工作发表了一系列重要论述, 为信访工作树立起思想标杆。2022年5月, 《信访工作条例》(以下简称《条

例》)颁布。同年10月, 党的二十大胜利召开, 二十大报告中明确要求“加强和改进人民信访工作”。2023年3月, 《党和国家机构改革方案》出台, 组建中央社会工作部, 负责统筹指导人民信访工作, 统一领导国家信访局。国家信访局经过改革之后, 调整为国务院直属机构。这一系列重要事件都说明, 近年来党和国家越来越重视信访工作。进入新时代, 信访工作如何承担好“为民解难, 为党分忧”的政治责任, 成为信访研究不能回避的问题。回答这个问题, 需要深入学习习近平关于信访工作重要论述。

\* [收稿日期] 2022-05-19

[作者简介] 尹华容(1973—), 男, 湖南邵阳人, 湘潭大学法学院副教授, 法学博士, 研究方向: 宪法与行政法学研究。

当前学界对习近平关于信访工作重要论述研究的成果比较少,《条例》出台之后,在全新背景下理解习近平关于信访工作重要论述的成果更加稀少。基于《条例》的规定,本文结合信访工作的全新时代烙印,对习近平关于信访工作重要论述进行系统梳理和概括,为理解习近平关于信访工作重要论述提供新视角。习近平关于信访工作重要论述,可被凝练为五大核心要义,全面落实于新出台的《条例》之中。深入分析习近平关于信访工作重要论述,把握其核心要义及时代价值,对于新时代加强和改进人民信访工作具有重要的理论和实践价值。

## 二 信访工作的时代呼唤

二十大召开以后,信访工作的重要性越发凸显,加强和改进信访工作要求迫切。二十大提出要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。中国式现代化需要信访,具体体现在发展全过程人民民主需要信访、完善多元纠纷解决机制需要信访、推进国家治理体系和治理能力现代化需要信访三个方面。

### (一)发展全过程人民民主需要信访

2019年11月2日,习近平在上海考察时,首次提出“人民民主是一种全过程的民主”<sup>[1]</sup>。2021年7月1日,习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上再次强调要发展全过程人民民主。<sup>[2]</sup>2021年10月15日,习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话,进一步指出:“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”<sup>[3]</sup>二十大报告明确宣告,要“发展全过程人民民主、保障人民当家作主”。中国的民主政治建设,正沿着全过程人民民主的主线,不断蔓延和展开。

全过程人民民主的实现,有赖于人民代表大会制度、政治协商制度、基层群众自治制度等,也需要信访制度。信访制度为人民群众向党和政府表达自己的意见提供了制度渠道,是人民群众行使自己作为国家主人翁的权利、扩大人民有序政治参与的重要方式,也是人民群众参与民主政治的生动实践。在依法信访、有序信访的引导下,一方面,人民群众在实践的过程中逐渐提高参与民主政治、理性表达诉求的民主素养,另一方面,党和政府在处理来信来访的过程中登上民主政治舞台,找到自己在全过程

人民民主建设过程中需要扮演的角色。

信访深刻地体现了全过程人民民主精神,确保了人民群众享受充分的民主权利。信访的内涵非常丰富,人民可以通过信访反映自己的要求;对于信访人提出的各种信访事项,《条例》要求有关机关、单位依法依规处理,以法律义务的形式保障人民提出的信访事项能够得到及时回复。这充分反映了人民能够通过信访实现自己当家作主的地位,而这种地位得到了规范力量的保障,并不是空中楼阁。

人民群众针对公共政策可以提出建议或者意见,这些建议或意见能够帮助党和政府更为准确地研判社会形势,党和政府能够及时做出符合社会需要的制度调整,在这个过程中,人民群众就行使自己的民主权利,参与管理了国家和社会公共事务。当人民认为自己的合法权益受到国家机关的侵害,人民可以通过信访投诉,要求惩治违法违纪的国家工作人员。这些正是一切权力属于人民的体现,也契合全过程人民民主的精神。未来还需要提高信访工作水平,处理好访民的各类诉求,进一步提高人民群众的参与感、责任感,以点带面促进全过程人民民主发展。

### (二)完善多元纠纷解决机制需要信访

十九届四中全会指出,要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,其中就包括要“完善信访制度”。党的十九大以来,中国经济蓬勃发展,社会日新月异,纠纷更为多发,大量的案件涌入法院,法院压力剧增。根据最高人民法院的工作报告,2018年到2022年,最高人民法院受理案件14.9万件,比上一个五年上升81.4%,地方各级人民法院和专门人民法院受理案件1.47亿件,比上一个五年上升64.9%。<sup>[4]</sup>习近平指出:“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有14亿人口,大大小小的事都要打官司,那必然不堪重负!”<sup>[5]</sup>法院不堪重负,当事人更是不堪重负。诉讼解决纠纷的最大优势在于有国家权力保障,然而这背后成本巨大:一个案件从起诉,到立案,再到审理、裁判、执行,经过的程序多,消耗的时间长,而且打官司需要消耗的金钱并非一般民众能够轻松承担。因此,我国人口规模巨大这一现实国情决定了我国必须走一条多元纠纷解决的道路。

信访是多元纠纷解决机制的重要一环,在解决纠纷上有独到优势。首先,它受理诉求的程序比较简便,方便群众随时提出诉求,“有事找政府”成为信访接纳各种来信来访最为生动的写照。其次,从效

率角度看,与耗时漫长的司法救济相比,政府接到信访人的来信来访,及时作出处理是消耗社会成本较少、效率较高的问题解决方式。再次,信访贴近人民群众反映的问题源头,能够及时防控,进行源头预防、源头化解,将社会问题化解在萌芽状态。最后,信访的工作方式比较灵活,信访部门能够运用诸如和解、协议、给予补助和政策等方式,甚至可以引入第三方力量,切实解决争端,实现社会和谐。

信访工作不单纯是接待来信来访,也可以作为纠纷解决的重要渠道。信访部门接收访民的来信来访,了解他们需要解决的问题,在相当程度上就为党和政府介入社会纠纷提供切入点。信访工作正是这样融入中国的多元化纠纷解决机制,发挥自己独到的作用。

### (三)推进国家治理体系和治理能力现代化需要信访

自党的十八届三中全会明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化以来,“治理”就备受社会各界关注,逐渐成为理解中国发展的关键词之一。推进国家治理体系和治理能力现代化,是中国式现代化的应有之义。目前,社会治理中存在的老问题和提出的新挑战,都呼吁国家治理体系和治理能力的现代化。住房、医疗、教育、生态、就业、反腐败等,无不是人民群众密切关心、涉及群众切身利益的问题。近年来,我国社会经济发展迅速,也带来了新的挑战,检验着党和政府的治理能力:网络平台躲避法律规制自己制定规则,对平台所属的用户拥有“权力”,不可不察;个人信息收集过密,每个人几乎都成为“透明人”,人民群众的个人信息安全堪忧等,问题层出不穷,亟须应对措施。当前,我们处在改革的攻坚期,改革进入深水区,甚至进入无人区。国内外形势日益复杂,社会主要矛盾运动的特征和形式也具有全新的变化,这些都要求党和政府把握人民群众对国家治理的真切需求。

信访是国家治理体系中的重要一环,一面是党和政府,另一面是人民群众,信访就是连通二者的桥梁,构建二者共建共享共治的治理模式。站在信访工作的角度,人民群众需要解决什么问题,就会通过信访反映自己的诉求,要求党和政府解决这些问题。实际上,面对社会进步过程中出现的新问题、新挑战,信访工作发挥了有益的补充作用,能够发现已有治理体系的难点、盲点,也能为国家进一步完善治理

体系、提高治理能力找准发力点。因此,推进国家治理体系和治理能力现代化,不能离开信访工作。

## 三 习近平关于信访工作重要论述的核心要义

习近平关于信访工作的重要论述紧紧围绕着信访工作展开,可凝练为群众论、民意见、治理论、监督论、法治论五大核心要义。群众论,即群众是信访工作的出发点和落脚点,它是信访工作的核心与初心。民意见、治理论、监督论分别对应信访工作的三大重点:民意见,要求信访工作应当为人民群众提供表达民意的制度渠道;治理论,要求信访工作应当作为源头治理的重要环节,预防社会风险;监督论,要求信访工作应当为人民群众监督党员干部发挥积极作用。法治论,即信访工作应当遵循法治化道路,是信访工作坚持的底线和内在要求。

### (一)群众论

第一,信访工作要坚持以人民为中心。早在福建工作的时候,习近平就指出:“信访工作的首义,在于时刻把自己看成人民中的一员,把心贴近人民。”<sup>[6]</sup><sup>45</sup>在信访工作中,不乏甘为人民奉献、呕心沥血为人民纾困的优秀信访工作者。2022年5月22日,在第九次全国信访工作会议上,全国信访系统先进集体和先进个人受到表彰;涌现出泰兴市信访局干部白国龙、广东省深圳市光明区信访局局长常谦、天津市和平区信访办等一批优秀个人、单位。<sup>①</sup>他们的事迹说明,人民本位是信访工作受到群众欢迎、得到群众支持的根本原因。

第二,信访是送上门来的群众工作,是贯彻党的群众路线的重要工作,要创新群众工作方法。习近平明确指出:“信访是送上门来的群众工作,要通过信访渠道摸清群众愿望和诉求,找到工作差距和不足,举一反三,加以改进,更好为群众服务。”<sup>[7]</sup>习近平指出:“要深入研究和准确把握新形势下群众工作的特点和规律,改进群众工作方法,提高群众工作水平。”<sup>[7]</sup>群众工作是党的基础性工作,是党夯实执政基础的重要工作,也是维护党群关系健康、友好、和谐的重要工作。群众路线既是执政党建构合法性的重要思路,也是具体制度设计的指导方针。<sup>[8]</sup><sup>28</sup>信访工作是贯彻群众路线的典型工作,能够为党和政府

<sup>①</sup> 他们的事迹,见金歆:《千方百计为群众排忧解难——全国信访系统先进集体、先进个人代表群像》,载《人民日报》2022年5月31日,第6版。

不断提供合法性,有效地巩固人民政权。

第三,信访工作是党和政府同人民群众之间的纽带。2017年,习近平对信访工作做出重要指示,要求各级党委、政府和领导干部“千方百计为群众排忧解难”<sup>[9]</sup>,为群众解决问题和紧密联系群众之间存在同向性,嵌入信访工作的实践逻辑和历史逻辑之中。《条例》第一条开宗明义,将“保持党和政府同人民群众的密切联系”纳入《条例》制定目的,充分表明纽带作用的重要性,并且继承了新中国成立以来信访工作的精神。1951年,毛泽东批示:“必须重视人民的通信,要给人民来信以恰当的处理,满足群众的正当要求,要把这件事看成是共产党和人民政府加强与人民联系的一种方法,不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。”<sup>[10]164</sup>

## (二)民意论

信访工作是党和政府了解社情民意的重要方式,也是人民群众反映意见的重要渠道。习近平非常重视社情民意,指出社情民意是观察政治问题的晴雨表。<sup>[11]</sup>在2017年的信访工作会议上,习近平就将了解民情列为信访工作的一项重要内容。<sup>[9]</sup>了解社情民意,是信访工作的逻辑起点,也是信访工作发挥治理、监督作用的制度起点。

一方面,对人民群众而言,信访工作是自己表达社情民意的重要载体。习近平将“了解民情”和“集中民智”<sup>[9]</sup>作为信访工作的主要内容,可见信访工作在民意方面承担的重任。人民积极地向政府表达自己的意见,是民主政治的应有之义。表达意见,需要有制度渠道,没有秩序的民意表达只是乌合之众的喧闹之声。信访工作不仅为民意表达提供了秩序保障,而且打通了诸多部门的阻隔,让党和政府直接与访民对接,民意表达更直接、更有效。

另一方面,对于党政机关而言,收集社情民意是信访工作的法定职责。《条例》第十四条规定,信访部门负有“综合反映信访信息,分析研判信访形势,为党委和政府提供决策参考”的职责。这部分内容是2005年的原条例中所没有的,它更加符合新时代信访机构的功能,信访部门不仅要接受访民个别的意见和诉求,还要进行加工,分析当前社会形势,为社会“把脉”。信访工作在收集社情民意上更有自己的优势。由于我国信访工作深入各党政机关,信访部门能够相当全面地收集来自全国上下各领域、各方面的社情民意。因此,信访工作更应当将收集社情民意作为工作重点之一。

## (三)治理论

信访工作已经融入中国的国家治理体系之中。党的十八届三中全会决议,就将信访纳入创新社会治理体制中。党的二十大报告在完善社会治理体系的论述中,更是直接提出“加强和改进人民信访工作”,要“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”<sup>[12]</sup>。

在治理方面,我们对习近平关于信访工作重要论述进行梳理,可具体凝练为三个方面的内容。第一是源头治理。习近平指出要切实依法及时就地解决群众合理诉求,注重源头预防。<sup>[9]</sup>信访是人民群众与党和政府直接联系的重要手段,信访工作已经融入基层治理,成为基层治理的重要组成部分。信访工作坚持源头治理,既是发挥信访工作的独特优势,又是完善基层治理必不可少的方式。第二是运用综合手段,进行综合治理。习近平特别指出在信访工作中,要“综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法,把群众合理合法的利益诉求解决好”<sup>[13]</sup>。第三是重视信访工作队伍建设。信访工作最终需要依靠人执行,信访工作效果好不好,相当程度上取决于信访工作人员。习近平要求:“各级党委要加强对信访工作的领导,关心、支持、爱护信访干部,建设一支对党忠诚可靠、恪守为民之责、善做群众工作的高素质信访工作队伍,不断开创信访工作新局面。”<sup>[9]</sup>在新时代,社会更加需要高素质的信访工作人才,应对更复杂更专业的治理难题。

在世纪之交,曾爆发“信访洪峰”,这从侧面反映了信访工作一度在治理层面异化。信访从社会治理的工具演化为被治理的对象。<sup>[14]113</sup>这种错位不能持续,信访工作亟须回归治理工具的定位。2023年,党和国家机构改革,各级党委成立社会工作部门,承担起指导人民信访工作的职责。信访工作将融入党委社会工作的大格局,实现《条例》第五条规定的“坚持源头治理化解矛盾”这一重要工作原则。

## (四)监督论

我国宪法规定,一切权力属于人民。历史经验多次证明,属于人民的权力也会存在滥用与“任性”的可能,因此,人民需要监督权力的制度渠道。宪法第四十一条规定了公民对任何国家机关和国家工作人员拥有批评、建议、申诉、控告或者检举的权利,信访工作能保障公民行使监督权利,发挥监督作用。

习近平欢迎人民群众监督党员、干部。他指出:“群众对党组织和党员、干部有意见,应该欢迎他们

批评指出。群众发现党员、干部有违纪违法问题,要让他们有安全畅通的举报渠道。群众提出的意见只要对从严治党有好处,我们就要认真听取、积极采纳。”<sup>[15]</sup>信访就是这条安全畅通的重要举报渠道,信访举报在权力监督中发挥着重要作用,根据图1<sup>①</sup>,可以看到从2018年到2022年,每年都有三百万以上的信访举报案件,说明信访举报依旧处于高位,并且拥有强烈的制度需求。

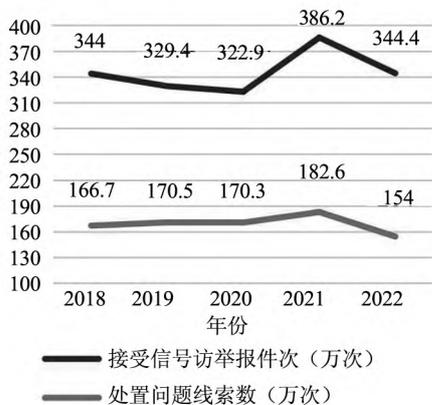


图1 2018—2022年全国纪检监察机关接受信访举报、处置问题线索情况

习近平强调:“要把日常监督和信访举报、巡视巡察结合起来,加强对问题整改落实情况的督促检查,对整改抓不好的要严肃问责。”<sup>[16]</sup><sup>241-242</sup>《条例》第三条明确规定,信访工作是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径。要发挥信访的监督作用,就要让信访举报和其他监督机制结合起来,发挥信访举报作为权力监督重要信息来源的作用。

### (五)法治论

学界存在这样一种观点:信访与法治相悖,是人治的表现,因此应当弱化,甚至废除信访。<sup>②</sup>习近平对信访工作指示要“加强法治建设”,表明信访并不是法治的敌人。在法治方面,习近平关于信访工作重要论述主要包括以下几点:

首先,要在主体、范围、程序、责任等方面提高信访工作的法治化水平。习近平高屋建瓴地指出:“各条战线各个部门要强化法治观念,严格依法办事,不

断提高各领域工作法治化水平。”<sup>[5]</sup><sup>15</sup>在2017年,习近平对信访工作专门作出指示,明确要求“加强法治建设”<sup>[9]</sup>。加强信访工作法治建设,要在信访主体、信访受理事项范围、信访工作机制、信访工作程序、信访工作责任等各方面予以明确规定,做到信访工作有法可依、有法必依。《条例》对上述各方面都进行了规定,明确了信访的功能定位,完善了信访工作机制和追责制度,是信访法治化的重要基石。

其次,要把涉诉涉法信访从信访工作中予以剥离。习近平强调:“要把群众合理合法的利益诉求解决好,完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度,强化法律在化解矛盾中的权威地位,使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。”<sup>[17]</sup>长期以来,涉诉涉法信访,破坏了正常的上诉程序、审判监督程序的运作,极大地影响司法权威。《条例》第二十八条第二款就针对涉法涉诉信访专门进行规定,明确这类信访事项不再进入信访程序,由政法机关依法处理。信访工作可以发挥类似前台的功能,将涉诉涉法信访导入上诉程序或者审判监督程序,除此之外不应当越过法律红线。

最后,信访工作要切实依法解决群众的合理诉求和合法诉求。习近平多次发表重要论述,屡次要解决好群众的“合理合法诉求”。习近平强调:“要综合施策,下大气力处理好信访突出问题,把群众合理合法利益诉求解决好。”<sup>[13]</sup>习近平指出:“各地各部门要高度重视,强化责任担当,综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法,把群众合理合法的利益诉求解决好。”<sup>[13]</sup>习近平还指出“要切实依法及时就地解决群众合理诉求”<sup>[9]</sup>。信访是党和政府密切联系群众的制度途径,群众有意见、有要求,都可以进入信访渠道,对那些合法、合理的诉求,要在法律的框架内予以妥善解决。但信访工作不能对信访人提出的所有意见和要求都无条件地接受,一定意义上说,“息事宁人”式满足访民诉求,忽视了法律秩序,不符合法律面前人人平等的法治精神。对于那些不合法不合理而且已经依法处理终结的信访诉求,不能无原则地迁就,而应当在程序和实体上予以终止。<sup>[18]</sup><sup>32</sup>

① 数据来源:《中央纪委国家监委通报2018年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载《中国纪检监察报》2019年1月9日,第1版;《中央纪委国家监委通报2019年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载《中国纪检监察报》2020年1月17日,第1版;《中央纪委国家监委通报2020年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载《中国纪检监察报》2021年1月26日,第4版;《中央纪委国家监委通报2021年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载《中国纪检监察报》2022年1月21日,第1版;《中央纪委国家监委通报2022年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载《中国纪检监察报》2023年1月13日,第1版。

② 比如于建嵘:《中国信访制度批判》,载《中国改革》2005年第2期;周永坤:《信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择》,载《暨南学报》(哲学社会科学版)2006年第1期;章志远:《信访潮与中国多元化行政纠纷解决机制的重构》,载《法治研究》2012年第9期等。

#### 四 习近平关于信访工作重要论述的时代价值

加强和改进人民信访工作,并非一朝一夕之功。习近平关于信访工作重要论述源于信访工作实践,总结了信访工作规律,在新时代对加强人民信访工作具有十分重要的理论价值与实践价值。

##### (一)明确了信访制度的功能定位

习近平关于信访工作重要论述,明确了信访工作的功能定位,为学术界理解信访制度的功能提供了重要的理论价值。

信访制度的功能是什么,学术界长期以来争论不休,其中争论最为激烈的关键点是:信访制度应不应该有权利救济的功能?有观点认为权利救济不应作为信访制度的功能。<sup>①</sup>有观点认为信访制度拥有权利救济功能。<sup>②</sup>两种观点各执一词,争论不休,影响了人们对信访制度的深入理解。

信访制度建立几十年来,为人民群众解决了不少问题,维护了民众合法权益,事实上发挥着权利救济功能。《条例》将“维护群众合法权益”写入第四条中,反映了信访工作实际。认为复议、诉讼能够解决所有纠纷,完全排除信访救济的观点,实际上是片面放大了复议和诉讼的制度功能。没有一种制度是万能的,信访制度实际上对救济公民受损权益发挥了有益的补充作用。习近平关于信访工作重要论述直接指出,信访工作要“维护民利”,信访要“千方百计为群众排忧解难”,明确了信访制度的功能,为做好信访工作奠定了坚实的认识基础。

##### (二)激发了信访工作者的成就感和责任感

习近平在2017年高度评价信访工作,指出:“近年来,全国信访系统扎实工作,广大信访干部付出大量艰辛努力,推动解决了一大批事关群众切身利益的问题,在维护改革发展稳定大局中发挥了重要作用。”<sup>[9]</sup>可以看出,信访工作有两大成就:一是为群众排忧解难,二是维护改革发展稳定大局。中国共产

党立党为公,执政为民。因此,解决事关群众切身利益的问题,是中国共产党人必须要做的事情。作为党的群众工作,信访工作最为直接的作用就是让党和政府通过群众反映出来的问题对症下药,解决群众的困难。

维护全国改革的稳定大局是信访工作另一重大成就。改革开放的总设计师邓小平非常强调稳定的重要性,他指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”<sup>[19]1267</sup>当前,改革已经进入攻坚期和深水区,甚至进入无人区,改革涉及的利益更加复杂,社会在改革的过程中不可避免地会“地震”。信访工作有效弥补了司法救济的不足,化解了相当多的纠纷。回顾历史,中国的改革开放能够平稳走过四十多个春秋,信访功不可没。习近平关于信访工作的重要论述指明了信访工作者的使命所在,这有利于极大增强他们工作的责任感,将鼓舞广大信访工作者在新时代用心、用情地履行好“为民解难,为党分忧”的政治责任。

##### (三)提供了信访工作的行动指南

信访工作之所以具有中国特色,在于信访工作是执行党和国家群众路线的工作。贯彻落实群众路线,与群众保持最为密切的联系,是党最为明显、最为突出的一大特点。毛泽东曾经讲:“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。”<sup>[20]1094</sup>正是基于这种目的,新中国建立起信访制度,开始在全国范围内普遍展开信访工作。今天,信访工作存在于党政机关、事业单位、人民团体等单位中,已经与我国的政治生态密不可分。

习近平关于信访工作重要论述为信访工作者提供了行动指南,为什么需要信访工作、信访工作为了什么、信访工作怎么做等都有对应论述。极少数领导干部害怕出现信访,视访民如虎,采用截访、拦访等违法手段,严重影响党和政府形象,激化党群矛盾。想了解新时代如何加强和改进信访工作,都可

① 如肖萍:《信访制度的功能定位研究》,载《政法论丛》2006年第6期;林华:《信访性质的溯源性追问》,载《中国政法大学学报》2011年第6期;张红、李栋:《中国信访制度:困境与变革》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2012年第6期;杨小军:《信访法治化改革与完善研究》,载《中国法学》2013年第5期等。

② 如应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》2004年第3期;朱最新、朱孔武:《权利的迷思:法秩序中的信访制度》,载《法商研究》2006年第2期;孙大雄:《信访制度功能的扭曲与理性回归》,载《法商研究》2011年第4期;李栋:《信访制度改革与统一〈信访法〉的制定》,载《法学》2014年第12期;范愉:《申诉机制的救济功能与信访制度改革》,载《中国法学》2014年第4期;宋明:《行政信访救济法治化改革的困境与出路》,载《法商研究》2019年第4期等。值得注意的是,虽然李栋主张要弱化信访的权利救济功能,但他提出将信访改造为多元纠纷解决机制中的补充性救济途径,这实际上肯定了信访制度的权利救济功能。

以从习近平关于信访工作重要论述中寻求方法。信访形式多样,信访工作遇到的困难重重,但究其一点,就是要“千方百计为群众排忧解难”,真正地落实“和最广大的人民群众取得最密切的联系”。

## 五 结 语

习近平关于信访工作重要论述内涵丰富,本文的概括为学界和信访工作者理解习近平关于信访工作重要论述提供了新的视角,以期能对信访工作有所裨益。目前,中国正处在解决发展难题的重大关口,发展机遇与社会风险并存。党和国家重视信访工作,对国家信访局进行改革,正是应对风险挑战的重要手段。在新时代,信访工作的困难和压力不小,承担的政治任务更加艰巨、繁重。因此,我们要在实践中深入学习并不断发展习近平关于信访工作重要论述,推动信访工作再上一层楼,使信访工作成为中国式现代化的一张靓丽“名片”。

## [参 考 文 献]

- [1] 张璁,巨云鹏. 让人民当家作主 打造全过程人民民主最佳实践地[N]. 人民日报,2022-06-25(3).
- [2] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2021-07-02(2).
- [3] 坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主[N]. 人民日报,2021-10-15(1).
- [4] 周强. 最高人民法院工作报告[N]. 人民日报,2023-03-18(4).
- [5] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是,2021(5): 4-15.
- [6] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州:福建人民出版社,1992.
- [7] 筑牢理想信念根基树立践行正确政绩观 在新时代新征程上留下无悔的奋斗足迹[N]. 人民日报,2022-03-02(1).
- [8] 刘睿. 群众性与法治化:信访制度改革的张力及其反思[J]. 政治学研究,2020(5):27-38.
- [9] 张璁. 千方百计为群众排忧解难 不断开创信访工作新局面[N]. 人民日报,2017-07-20(1).
- [10] 中共中央文献研究室. 毛泽东文集(第六卷)[M]. 北京:人民出版社,1999.
- [11] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报,2016-05-03(2).
- [12] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [13] 习近平. 下大气力把信访突出问题解决好 把群众合理合法的诉求解决好[N]. 人民日报,2016-04-22(1).
- [14] 刘正强. 舒缓“访”务困境的治理愿景——信访与中国治理空间的延展[J]. 江苏行政学院学报,2018(3):110-118.
- [15] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-10-09(2).
- [16] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [17] 习近平. 坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义 保障人民安居乐业——刘云山张高丽出席[N]. 人民日报,2014-01-09(1).
- [18] 杨小军. 信访法治化改革与完善研究[J]. 中国法学,2013(5): 22-33.
- [19] 冷溶,汪作玲. 邓小平年谱:1975—1997[M]. 北京:中央文献出版社,2004.
- [20] 毛泽东. 毛泽东选集:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1991.