

中国信访制度回顾与思考

吴超

[摘要] 信访制度是最具有中国特色的社会主义政治制度之一,为开创中国特色社会主义事业发挥着不可替代的重要作用。信访制度随着国家的政治经济的发展而变化,始终围绕中心、服务大局,不断制度化、规范化、法制化。信访制度之所以长期存在,是由于传统与现实多方面综合因素造成的。创建中国特色的信访制度从根本上要依靠发展,同时总结、学习、汲取国内外各种经验教训,立足现实、深化改革,走法治化道路。

[关键词] 信访制度 历史发展 完善

[中图分类号] D632.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8616(2011)05-0018-05

当代中国信访制度是最具有中国特色的社会主义政治制度之一,创建于新中国成立之初。在国外,没有与信访直接对应的词语。国家信访局网站在2005年《信访条例》(英文版)中把“信访”译为“letters and visits”。新中国成立后,信访活动空前活跃,1951年5月16日,毛泽东作出“必须重视人民的通信”批示,清楚地表明建立信访制度的初衷和指导思想,即加强和人民的联系、反对官僚主义。同年6月7日,政务院做出了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,对处理群众来信来访的原则、机构设置都做出了相应的规定,这一般被视为信访制度正式确立的起点。

规律总是隐藏在事物发展过程之中,而史学家的天职就是从中发现带规律性的东西。^[1]系统考察中国信访制度的历史,探索信访制度发展规律,总结其经验和教训,对于进一步推动信访制度的改革和完善,使其更好地为构建社会主义和谐社会服务,具有重要的现实意义。

一、中国信访制度60年的历史发展脉络

(一)信访形势随着国家的政治经济发展而变化

信访形势的变化多和当时的中心工作、主要任务相关,由于不同历史时期的社会政治、经济状况和党的中心工作不同,社会矛盾不同,每个阶段的信访形势、主要任务和职能都有所不同。

新中国成立之初,中心工作是巩固国家政权、恢复国民经济。这一时期信访的内容主要是对政权

建设和经济建设以及党内出现的脱离群众的官僚主义提出的意见、建议和批评。1951年4月30日,中共中央办公厅秘书室就当年1~3月处理群众来信的情形向毛泽东报告:“这些来信反映的问题,是以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题为最多”。^{[2]266-267}人民群众在信访活动中表现出极大的政治热情,数以万计的批评建议和揭发控告信投向各级党政部门。

1957年到1976年的20年是非常重要而又复杂的20年,信访工作也经历了一个大起大落、曲折发展的过程。1957年迎来了新中国历史上的第一个信访高潮,由于社会主义改造的顺利完成、经济基础和社会关系发生较大变革,反映个人问题和人民内部矛盾问题的内容继续增多,反映阶级斗争的问题减少。此后,信访数量持续下降。而从1961年到1966年,随着对国民经济的调整,工农业生产得以恢复,民主气氛十分活跃,信访量得以快速增长,来信来访内容也发生了新变化,反映了许多新问题。“文化大革命”十年中,政治形势变化快,来信来访形势也复杂多变,信访数量时多时少,起伏较大,来信较多的年份的信件是较少年份的数倍,信访实践受到政治事件的影响非常明显。在这20年间,信访活动受到政治运动的制约很大,每逢政治运动一开始,来信来访猛增,其内容主要是揭发他人的问题;到运动后期及运动结束后相当一段时间里,反映运动中存在的问题或要求落实政策的信访开始增多。

从1976年“文革”结束到1982年第三次全国

[收稿日期] 2011-05-26

[基金项目] 国家社会科学基金项目《中国信访制度史研究》(10CDJ002)的阶段性成果

[作者简介] 吴超,中国社会科学院当代中国研究所助理研究员、博士(北京,100009)。

信访工作大会召开,正处于党的十一届三中全会召开的前后6年里。这一时期,信访工作迅速从国家政治生活中的边缘位置走到了中心位置,三中全会后的3年中,在信访治理方面,“全党信访工作承担的任务之重,投入力量之大,联系人民群众之广,解决问题之多,是过去所没有的”,人民群众来信反映党风以及有关四个现代化建设的意见和建议所占比例逐年增加。^①1978年、1982年召开第二、第三次全国信访工作会议,就是着力解决这些信访问题,为“拨乱反正”服务。

改革开放以来,随着国家政治、经济形势的迅速好转和各项政策的逐步落实,信访内容发生了很大变化,要求平反冤假错案的来信来访在数量上已明显减少,关于改革和四个现代化建设的建议日益增多。^{[3]7}信访制度从“拨乱反正”中的主流角色迅速回归到国家政治生活中的配角,信访内容发生了很大变化,由“历史申诉型”为主转为“反映现实问题型”为主。

经过1990年代的不断深化改革和建设,20世纪末,我国已初步建立了社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制的建立带来了整个社会的巨大经济变革和利益的重大调整,各类社会矛盾和利益冲突加剧,信访形势呈现出一些新特点:信访总量持续上升,从1992~2004年12年间,全国县级以上党政信访工作机构受理的信访量持续攀升;信访内容日益多样化;信访诉求形式日趋激烈;集体访、异常访明显增多。

当前,随着改革的深化和利益格局的调整,我国正处在改革发展的关键阶段,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。同时,全面参与经济全球化的新机遇新挑战,又面临着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务。这既是一个发展机遇期,也是一个矛盾凸显期。我国发展面临新课题新矛盾,信访工作也遇到了许多新情况、新矛盾、新问题,社会矛盾增加,热点、难点、焦点问题增多。一方面,信访工作总体形势明显好转,出现了“四个下降一个好转”^②的良好局面;另一方面,信访总量仍在高位运行,信访突出问题仍较集中,深层次的

问题不断产生,不和谐的因素大量存在且解决的难度越来越大。

(二)围绕中心,服务大局

信访工作是构建社会主义和谐社会的基础性工作,在信访工作责任主体方面,明确了“信访工作不是中心工作,但做不好会影响中心工作,每个地方、每个部门都是做好信访工作的责任主体”,^{[4]289}信访制度的发展历程,就是一个“围绕中心,服务大局”的过程。

新中国成立之初,信访工作主要面对政权建设和经济建设中存在的新老问题,通过信访动员形式,极大地调动了群众的政治热情,团结和凝聚了各界力量,对党和政府的工作形成了有力的监督和帮助。毛泽东在1951年“必须重视人民的通信”批示中指出“要把这件事情看成是共产党和人民政府加强和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态度”。^{[2]265}这个批示也指出了中国共产党和人民政府处理人民来信的性质和功能,即:通过信访制度加强同人民群众的联系,并以此克服官僚主义。1956~1965年,在基本完成生产资料私有制的社会主义改造后,开始探索中国自己的建设社会主义的道路,信访工作一直围绕着国家这一中心问题而运转。1963年,中共中央、国务院联名下达的《关于加强人民来信来访工作的通知》,进一步明确了信访功能,做好信访工作可以调动人民群众积极性,巩固人民民主专政,促进社会主义革命和建设的发展。“文化大革命”使整个国家的政治活动陷入无序和混乱,信访制度遭到严重破坏,有时甚至成为政治斗争中打击报复、陷害他人的工具。

改革开放之后,国家的政治生活逐步民主和健康,信访制度的功能重新定位为为经济建设和改革开放服务。1982年2月,第三次全国信访工作会议审议修改《当前的信访工作形势和今后的任务》,指出:我国已进入新的历史时期,信访工作面临着新的任务,一定要“努力把信访工作这件大事办得更好、更有成效,为建设社会主义物质文明和精神文明作出新的贡献”。^{[5]417-418}1986年3月12日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合颁发的《关于加强信访工作的通知》指出,信访工作要“向各级领导机关

①《人民日报》1982年8月28日第1版。

②即全国信访总量、集体上访、非正常上访和群体性事件下降,信访秩序进一步好转。参见《信访工作法制化建设迈出重要步伐——新修订的〈信访条例〉实施三周年综述》《人民日报》2008年4月24日第5版。

反映社情民意,为党的中心工作服务”,信访部门是“各级党政领导机关的一个重要的工作部门”。^{[3]37-38}

2006年10月,中国共产党第十六届六中全会在对构建社会主义和谐社会的整体部署中对信访工作“统筹协调各方面利益关系,妥善处理社会矛盾”方面提出了新的更高的要求,确立了信访工作在构建和谐社会中的基础性地位,赋予了新的职责任务。2007年3月10日,中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》并召开了第六次全国信访工作会议,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,是党的群众工作的重要组成部分。

在不同时期,信访工作的功能,随着党和国家的中心任务和工作重点的变动而有所侧重,但都离不开加强同人民群众联系这个最根本的功能。^{[6]8-9}

(三)制度化、规范化、法制化的历史演进

信访制度的发展史,是一部积极探索、规范操作,逐步走上制度化、规范化、法制化建设的历史。

1951年6月7日,政务院正式颁发了《关于处理人民来信相接待人民工作的决定》,^{[7]23-24}对处理群众来信来访的原则、机构设置都做出了相应的规定,一般被视为信访制度正式确立的起点。此后,各地普遍开始加强信访工作,陆续制定了一些具体规定,规范了信访工作。^{[5]50-67}1954年《中华人民共和国宪法》颁布实施,我国的法制建设开始了一个新的阶段。彭真在宪法制定后强调说:“我们过去办事依靠方针、政策、纲领,是完全对的,是适合实际情况的。目前,我们已经颁布了宪法,如再按过去那样办事就不够了。必须加强法制,完备我们的法律,才能保障社会主义建设的顺利进行。”^①1957年5月28~31日,召开了全国第一次信访工作会议,会议通过了《中国共产党各级党委机关处理人民来信、接待群众来访工作暂行办法》以及国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示(草案)》两个文件。^{[5]3}文件中第一次将信访看作是群众的民主权利,信访这种政治色彩浓厚的诉求行为已被纳入了正式的法规制度体系中。

1957年到1976年的20年,信访工作也经历了一个大起大落、曲折发展的过程,但其制度化、规范化、法制化的历史演进并未停止。1963年,中共中央、国务院联名下达《关于加强人民来信来访工作

的通知》,这是第一次以党政最高领导机关联名颁发的信访工作文件,进一步明确了信访功能,处理信访是各级国家机关一项经常性的政治任务。“文化大革命”时期,在当时十分混乱的情况下,信访法制建设仍未断绝。1972年上半年,国务院办公厅会同有关部门研究制定了两个办法:《关于被审查的干部和家属来信处理办法》、《关于军队干部问题来信的处理意见》,在一定程度上保证了信访工作的顺利开展。1972年12月22日,中共中央转发中央办公厅、国务院办公厅、总政治部和公安部《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》,要求加强对信访工作的领导,健全信访机构,加强信访工作队伍,维护首都良好的社会秩序。

改革开放30多年来,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》,标志着信访工作正式迈入法制化、规范化轨道。2005年1月,国务院修订并颁布新的《信访条例》。《信访条例》虽然只是中央人民政府的一个行政法规,在中国多元法律体系中处于第三效力等级,但是由于中国现实情况中党政合一的事实,所以《条例》不仅对政府部门的信访活动有效,而且对人大、司法、党的机构和其他社会组织的信访活动也具有事实上的约束力。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。^[8]2007年3月,中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,实现了在更高层面对信访工作的指导,这是今后一个时期信访工作的重要指导性文件。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。

①《彭真文选》,人民出版社,1991年版。

二、新时期加强信访制度建设的必要性

在建设社会主义民主政治、构建和谐社会中,信访制度是否还有存在的必要?只有正确回答这一问题,才有可能进一步深化信访制度改革,全面推进中国特色社会主义信访制度的建设进程。

(一)法律依据:公民信访权的规定

《世界人权宣言》规定“人人有权享有主张和表达自由”。信访是实现表达自由的一种重要方式。我国政府于1998年10月正式签署了《公民权利和政治权利国际公约》,而《公约》恰是保证《世界人权宣言》具体实现的基本人权公约。

在经历了半个多世纪的演变之后,信访制度早已由初建时的政治设计,发展为既是一种重要的政治制度,也是法律制度的一部分。信访权是宪法赋予公民的基本权利,宪法第27条、第35条和第41条的规定体现了这一点。宪法第27条第2款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”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。”信访权的宪法渊源还有宪法第35条,即“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”《信访条例》是提升和保护信访权和规范信访行为重要的行政法规,它使信访权彻底消除了法外权利的痕迹,被明确地提升为公民的一项法定权利。在当代中国,信访权已成为极具中国特色的公民基本人权的重要内容,主张取消信访制度也就是剥夺了公民的该项民主权利。如果说现有的信访制度若不加改革“将会产生十分严重的政治后果”,那么取消信访制度,其政治的、法律后果将远比前者更为严重。^{[9]216}

(二)社会转型:社会矛盾多样化且不可避免

大量信访问题的出现与社会转型密切相关的。当前,伴随着经济社会的快速发展和改革开放的不断深化,尤其是我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,在给我发展进步带来巨大活力的同时,也必

然带来这样那样的矛盾和问题,尤其是一些重大的、根本性的、群体性的矛盾日渐凸现。社会矛盾大量涌现,且日趋呈现出多样性、复杂性、激烈性,而由于社会正处于转型时期,还没有形成健全的政治参与的民主运行机制和程序,在各项民主制度的运行中还存在着这样或那样的偏颇,一些具体利益表达机制和矛盾化解机制还不够完善和健全,这势必进一步导致各种矛盾和问题涌入信访这一渠道。

法治的局限性也给信访制度留下了生存的空间。社会转型期社会矛盾的多样性和复杂性非司法制度一种制度所能解决。从某种意义上说,信访制度实际上已成为社会变革时期弥补司法制度不足的一种救济制度。建设现代法治国家是我们的目标,但法律并非是全能的,有其局限性,除了对社会关系的调整范围有其局限和常常落后于生活,而由此决定了许多纠纷和冲突无法适用现行法律来调整外,即使是在司法制度相对完善的情况下,错误的判决的产生也难以避免。而现代法制所主张的价值和乡土社会中的传统价值在某些方面存在抵触,也是一些人信“访”不信“法”的原因之一。更重要的是,法制高昂的成本使弱势群体无法承担而转而投向信访。^[10]事实上,无论什么样的制度安排,都不可能把所有的社会冲突完全解决。所以,任何一个社会都会在主体制度之外产生一些社会冲突的“余量”;而狭义的信访制度正是为了解决这些“余量”而安排的一种行政救济制度。^[11]2006年8月5日,胡锦涛强调指出,在当前社会矛盾多发的情况下,信访问题是回避不了的,信访工作必须坚持不懈地抓下去。^{[4]21}

(三)信访功能:联系、参与与救济

中国信访制度长期存在的根本原因在于它与中国国情和民间传统之间存在契合,有中国特色的信访制度是各级政府密切联系人民群众的渠道,是公民行使政治参与和行政监督等权利的政治制度形式之一。^[12]对于我国这样一个发展中国家来讲,行政权力是一种非常珍贵的资源。由于我国各地区发展极不平衡,各地的人文环境、资源、管理水平迥然不同,封建传统较为深厚,在这样的国家建设现代化,必须动员全国和全社会的力量。在目前民众参政议政水平不高,途径不畅,国家民主政治生活还不完善的条件下,信访制度的渠道必不可少。从群众的角度看,信访的渠道毕竟是最简便、最救济的渠道,而网络技术的发展使得这种渠道变得更为便捷。

“高水平的政治参与总是与高水平的发展相伴随，而且社会与经济更发达的社会，也趋向于赋予政治参与更高的价值。”^[13]⁷⁴ 鉴于目前许多相应条件不具备的情况，当务之急不是否定信访权和取消信访制度，而是完善现有的信访制度，通过发挥其积极作用，消除其消极作用，更好地保障公民的信访权。

(四)社会心理：传统与现实的认识误区

社会转型必然伴随着社会文化和心理的转型，必然导致新旧思想观念和体制的交汇、碰撞，导致部分社会群体心理的失衡，从而引发新的社会矛盾与冲突。《从信访工作中的问题看和谐社会建设难点问题》一文通过对信访现象的分析发现，大量信访问题的产生，是同一些干部的认识误区和群众认识误区密切相关的。^[14]传统的观念对民众心理的影响是长期的和深远的，自古以来中国的德治、礼治和人治之治国方略，形成了官纳言于民、民诉言于官的沟通机制。时代变迁，制度更替，仍有党员干部以清官为自己的信念，盼清官是民众的憧憬，“清官情结”像遗传因子一样被代代承继。人民群众在自身利益受到损害时常常诉求于政府，过多地采用信访的方式来获得国家救济。传统理念的转变是一个复杂而艰难的过程，当其社会基础还未根本改变，任何奢谈一夜之间取消信访、建立现代法治社会的设想无疑是天方夜谭。

虽然信访制度的确存在着许多问题，目前还没有一种足以取而代之的制度，“我们的最终结果是要走入法治国家，但在这个过程中，信访部门的作用应充分发挥，不发挥就完不成这个过程。好多问题还得从实际出发。我们现在研究的是理论和实践的结合，选好结合点才是我们要做的。我们不能跟着感觉走，跟着概念走，而要跟着客观实际走”。^①构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续历史过程，信访制度在了解民情、解除民忧、民主监督和决策参考等方面发挥着重要作用。

三、新时期完善信访制度的思考

(一)发展：从根本上解决信访问题的宏观思考

当前信访突出，这是带有全局性的问题，是与我国社会大变革、大转型进程相伴随的特有现象。信

访工作是构建社会主义和谐社会的基础工作，解决这一问题，不仅要切实加强信访工作，更重要的是要拓宽视野，跳出信访看信访，站在时代的高度和宏观的角度，从建设小康社会和构建社会主义和谐社会的总体布局出发，立足于政治基础、经济基础、文化基础和体制基础等方面，削弱乃至消除孕育信访问题的环境，以探求解决信访问题的治本之策。^[15]⁷¹ 要从根本解决信访问题，化解矛盾纠纷，就必须大力推进和谐社会建设，彻底消除产生信访的根源，通过大力发展生产力来不断增强物质基础，通过发展社会主义民主不断加强政治保证，通过发展社会主义先进文化来不断巩固智力支持和精神支撑。

(二)借鉴：总结、学习、汲取国内外各种经验教训

信访是中国共产党在执政治国中创造的当代术语，创建演进历程不过短短60年，可其厚重的历史却可以沿着中华民族五千年的历史长河直溯源头。“信访”活动和“信访”工作，在历史发展的不同时期都广泛存在，只是称谓和形式不同而已。古代一些类似的制度（如登闻鼓、上书、邀车驾等）是当代信访制度的逻辑起点，其中很多元素值得今天借鉴。当然，也应该看到，古代信访与现代信访既有历史的文化血缘联系，在其形似的表象下又有本质的区别。正如英国资本主义的立法，是把“旧的封建法权形式的很大一部分保存下来，并且赋予这种形式以资产阶级的内容甚至直接给封建的名称加上资产阶级的含义”，^[16]²⁴⁸ 建设中国特色的信访制度也必须汲取传统相关制度的合理内核，结合当前实际，然后加以改革创新。创建中国特色的信访制度，还必须认真总结当代中国信访制度历史发展的正反经验。60年来，信访制度从无到有，从靠领导批条子到规范化、制度化、法制化，在伟大的社会主义建设进程中发挥着重大的作用。同时，信访活动长期与政治运动相伴随，致使信访工作正误交织，教训也极为深刻。

建设中国特色信访制度，既要充分总结国内信访工作中的新举措、新思路、新经验，也要借鉴国外的有益做法。新中国成立后，《人民日报》曾介绍过苏联的信访活动，多次报道列宁如何接待人民来访的故事。^②20世纪初，监察专员制度开始迅速在世界

①《王学军同志在基层信访工作座谈会上的讲话》，载于《山东信访》，2004年第8期增刊。

②《列宁怎样对待群众来信来访工作》载于《人民日报》，1955年4月22日，第3版；《要倾听群众的呼声——列宁重视信访工作的故事》载于《人民日报》，1978年12月7日，第3版。

各国传播。1978年,国际监察专员协会成立,各大洲也相继成立了地区监察专业协会。1993年,欧盟设立监察专员署,受理欧盟公民对官僚的投诉,成为第一个跨国监察机构。^{[17]25}国外类似制度的实践为我国信访制度的完善和研究提供了有益借鉴。

(三)深化:立足现实,深化改革,走法治化道路

解决信访问题必须从深化信访制度改革入手,从当前实际出发,着力抓好以下几个方面工作:

一是分流。就信访制度本身来说,它实际上承载了太多的重任。一些本应该通过其他渠道表达民意的政治参与方式,却因为其他渠道的不畅而全部拥挤在信访这个渠道中,从而造成信访渠道的堵塞和低效。鉴于目前我国各级党政机关、人大、司法都设有相应的信访机构,应充分利用现有的资源进行整合,引导群众根据不同诉求选择不同救济渠道,从而将大量的社会矛盾和纠纷进行合理分流。

二是整合。信访中的问题,有的涉及到几个部门或地区。信访部门虽然是个综合部门,但它不能把什么问题都包揽下来。现行的信访工作体制机构庞杂繁多,归口不一。中央信访机构与中央各部门及地方信访机构之间没有严格意义上的隶属关系,中央信访机构对地方、中央直属部门的信访机构之间的管制协调能力十分有限,缺乏强制约束力。除党政机关、审判、检察机关外,工、青、妇等群众组织也都设有信访机构。此外,军队、新闻单位也设有专职信访机构,其工作程序原则与党政机关无异。2005年的《信访条例》和2007年3月中共中央、国务院于颁发的《关于进一步加强新时期信访工作的意见》,明确指出:新时期信访工作,要构建“统一领导、部门协调、统筹兼顾、标本兼治、各负其责、齐抓共管”的信访工作大格局。

三是走法治化道路。信访制度60年的发展史,是一部积极探索、规范操作,逐步走上制度化、规范化、法制化建设的历史。“以法治访”是“依法治国”方略的具体体现,是依法行政的重要内容,也是我国信访制度改革的基本方向。中国政治体制改革的成功经验表明,信访制度改革必须立足于中国的历史和现实,走法治化道路是深化和完善信访制度改革的根本途径。

60年来,信访制度随着国家的政治经济的发展而变化,始终围绕中心、服务大局,为开创中国特色

社会主义事业做出了重要贡献。实践永无止境,创新永无止境,研究永无止境,从历史的角度探讨信访制度昔日的辉煌和今日的困境,寻求信访制度变迁的过程及其所遇困难的根源,对当前信访制度的改革具有极其重要的现实意义。

[参考文献]

- [1]朱佳木.国史研究的现状与前景[J].教学与研究,2002,(1).
- [2]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第2册[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [3]商业部办公厅.信访工作政策选编[G].1987.
- [4]王学军.学习贯彻《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》百题解读[M].北京:人民出版社,2008.
- [5]中央办公厅,国务院办公厅信访局.全国信访工作会议资料汇编[G].1989.
- [6]中共中央办公厅,国务院办公厅信访局.首届全国信访工作理论研讨会论文集[C].北京:中国检察出版社,1992.
- [7]中央人民政府法制委员会.中央人民政府法令汇编(1951年)[M].北京:法律出版社,1982.
- [8]李忠辉.为党分忧,为民解难——改革开放30年信访工作成就综述[N].人民日报,2008-12-26.
- [9]林喆.公民基本人权法律制度研究[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [10]施付阳.信访制度:去留两徘徊[EB/OL].[2010-04-25].<http://www.chinacourt.org/>.
- [11]许志永,姚遥,李英强.宪政视野中的信访治理[J].甘肃理论学刊,2005(3).
- [12]李新华.现阶段中国信访制度创新的问题与改革取向[EB/OL].[2011-04-15].<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=106880>.
- [13][美]塞缪尔·亨廷顿,琼·纳尔逊.难以抉择——发展中国家的政治参与[M].汪晓寿,等译.北京:华夏出版社,1989.
- [14]中央党校进修一班第40期A班社会发展方向第三课题组.从信访工作中的问题看和谐社会建设难点重点[J].中国党政干部论坛,2007(3).
- [15]张宇,董鹏祥.信访工作理论与实务[M].北京:中国民主法制出版社,2008:71.
- [16]马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [17]金国华,汤啸天.信访制度改革研究[M].北京:法律出版社,2007.

[责任编辑 李君安]