

加强党和政府主导的维护群众权益机制建设的研究

——以厦门市信访工作的调研为例

钟瑞栋 张云翔

(暨南大学人文学院 澳门科技大学法学院)

近年来,围绕拆迁征地、劳资纠纷、医患纠纷引发的群体性事件在我国不少大中城市频繁发生,如拉横幅、堵路“散步”、集体上访乃至演化成暴力冲突,已逐渐成为影响我国社会稳定和谐的重要原因。党的十七大报告指出,“健全党和政府主导的维护群众权益机制,认真解决群众反映强烈的教育医疗、环境保护、安全生产、食品药品安全、企业改制、征地拆迁、涉农利益、涉法涉诉等方面的突出问题。完善矛盾纠纷排查化解机制,引导群众依法表达合理诉求,切实维护群众权益”。这些论述体现了健全党和政府主导的维护群众权益机制的重要性、紧迫性、针对性,阐明了健全党和政府主导的维护群众权益机制的目的、原则和途径,对于加强党的执政能力建设和先进性建设具有十分重要的意义。如何贯彻和实施党的十七大所提出的上述要求,加强党和政府主导的维护群众权益机制,既维护群众的基本权益,又能保持社会的长治久安,促进经济、社会协调发展,是摆在理论界和实务界面前的重要课题,对于这一问题的研究,无疑具有重要的理论意义和实践价值。本文以对厦门市信访工作的调研为依据,探讨了加强党和政府主导的维护群众权益机制建设的目标、原则,在此基础上提出了若干完善的建议,以求教于学界同仁。

一、厦门市信访工作情况调研

2009年,在市委、市政府、市联席会议的坚强领导下,认真贯彻落实中发[2007]5号、中办发[2009]3号、闽委办[2009]14号等三个重要文件精神 and 全年工作部署,围绕“保增长、保民生、保稳定”,切实抓好信访各项工作和相关制度的落实。通过开展“两访一排查”、信访积案化解、疑难信访问题专项审议、领导接待群众来访、网上信访和市长专线电话等工作,进一步畅通了信访渠道,化解了大量信访问题,确保了全国、省、市“两会”、海峡论坛、98投洽会以及国庆60周年等重要敏感时期的信访稳定。主要抓了以下几项工作:

第一,开展“两访、排查”,建立长效机制。按照中办发[2009]3号文件精神,健全完善相应工作机制,扎实开展“领导干部定期接待群众来访、机关干部下访、矛盾纠纷排查化解”活动。一年来,市领导通过定点接访、重点约访、带案下访、接听电话等形式接待群众168批339人次,办结117批,办结率70%;六个区领导共接待群众来访612批4504人次,办结504批,办结率82%。组织区直机关干部下访277批,督促办结232件信访突出问题。各区、市直各部门、市联席会议各专项工作小组做好属于本领域、本职责范围内的矛盾纠纷的排查化解工作,共开展了九次全面排查,市一级先后排查出566件矛盾纠纷,区一级先后排查出1590件矛盾纠纷。对排查出来的矛盾纠纷问题,逐案落实包案领导、责任领导、责任人员、化解措施和办结时限。在源头、在基层化解了大量矛盾纠纷。

第二,围绕“事要解决”,推进积案化解。一是创新实施疑难信访问题审议工作。在市联席会议的领导下,积极探索疑难案件破解新路,在全省率先实施疑难信访事项审议工作。4月份以来,先后抽调20多名干部、律师成立审议组,完成了两期专题审议,重点

审议了征地拆迁、劳动人事、环境保护等类型的13件疑难信访问题,有力地减少了积案存量。在建国60周年庆典期间,得出审议结论的信访事项当事人无一越级进京上访。二是抓好突出信访问题的跟踪督办工作。注重对突出信访问题办理情况进行定期汇总、分析,及时跟踪督查。对专项审议的案件,召开了三场交办会,要求主要领导亲自包案化解,并按时限上报情况。此外,市联席会议各成员单位、各专项工作小组督办了200件重点信访积案,办结165件,办结率83%,息访141件,息访率71%;各区联席会议督办了75件信访积案,办结69件,结案率92%,息访46件,息访率61%。在提高信访积案办结率、信访问题息访率、破解疑难信访成功率、降低信访诉求重复率上取得了显著成效。三是开展化解信访突出问题维护社会稳定工作的专项效能督查活动。按照省联席会议的部署以及市两办相关通知精神,市联席办、效能办共同制定了实施方案,汇总了全市25件信访突出问题,列入市专项效能督查,对各级各部门落实信访各项制度情况、排查化解信访突出问题情况和依法依规维护正常社会秩序情况进行了专项效能督查,有力推动了“事要解决”的落实。

第三,畅通信访渠道,提升受理水平。一是抓好常规受理业务。加强办信、接访、市长专线电话和“省长信箱”办理以及人民建议征集等常规业务工作,加强了人民来访接待室的硬件建设,扩充对外服务电话通道,多渠道引导和鼓励群众更多地以电话、书信、建议、电子邮件等形式表达诉求,确保民情、民意、民智顺畅上达。二是完善“网上信访”工作网络。按照国家信访局“网上信访”实施方案和技术标准,制定下发了《厦门市“网上信访”工作意见(暂行)》,进一步规范和完善“网上信访”软硬件设施建设和市长专线工作,建立健全了横向联通各职能部门,纵向贯通各区、街(镇)、村(居)的“网上信访”网络。现在,已有1448个二级、三级单位与市“网上信访”网络联通。三是适时调整工作重点,拓展工作领域。为积极帮助企业应对全球金融危机,根据市政府的工作部署、市领导的指示精神,市长专线电话在第一季度每天安排2个部门单位专门受理企业咨询及投诉请求,共有58个政府部门业务骨干到市长专线接听了政府服务企业电话。各级信访部门采取积极措施,有针对性地对因国际金融危机可能引发的各类经济、社会矛盾纠纷和隐患进行重点预防和处置。既为企业排忧解难,保障了企业的正常运转,又维护了社会的安定稳定。在各级各部门的高度重视、密切协作下,往年集中发生在年终岁首的工程款纠纷、劳资纠纷、拖欠农民工工资这类的矛盾纠纷问题明显减少。

第四,加强应急处置,维护正常秩序。一是完善市处理非正常上访应急机制。加强对市政府大门信访秩序的维护。市公安局高度重视,组织专门应急处置力量,并加强了值班警力。滨北派出所所在警务繁重的情况下,为维护党政机关正常工作秩序经常加班加点。驻市政府武警中队官兵密切协作,随叫随到。市信访局、市机关事务管理局每天安排局领导带班,值班人员提前半小时上班,推

迟半小时下班。发生非正常上访后,各区各部门都能派出得力干部,迅速赶赴现场进行处置。二是做好重要时期信访稳定工作。在三级“两会”、“国庆 60周年”、马拉松比赛、“海峡论坛”、“9.8 投洽会”等各个重要值班节点,全市信访干部坚守岗位、密切配合、不辞劳苦、忘我工作。尤其是在“国庆”期间,驻京工作组劝返难度大,市公安局、思明区,在本地任务重、压力大的情况下,两次增派干部进京,确保了稳定任务的圆满完成。

二、加强党和政府主导的维护群众权益机制的目标和原则

(一)目标。为人民群众谋利益是我们党一切奋斗的根本归宿,维护人民群众合法权益是党和国家工作的重要内容,健全党和政府主导的维护群众权益机制是当前和今后一个时期党和国家一项重要而紧迫的任务。健全党和政府主导的维护群众权益机制是个系统工程,其根本目的是解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,当务之急是加快解决群众反映强烈的突出问题。必须以对人民高度负责的精神,针对这些问题,在着力维护群众权益、妥善处理相关问题的同时,加快法制建设步伐,健全党和政府主导的维护群众权益机制,探求和完善从根本上清除侵害群众权益现象的长久之计。

(二)原则。健全维护群众权益机制,必须由党和政府主导,必须妥善处理人民内部矛盾。我们党是代表最广大人民根本利益的,人民政府的根本宗旨是为人民服务。只有由党和政府主导,才能把眼前利益和长远利益、局部利益和整体利益、切身利益和根本利益有机结合起来,公正、合理、有效地维护人民群众的合法权益,确保维护群众权益机制的合理性、合法性、有效性。

三、加强党和政府主导的维护群众权益机制的几点建议

笔者认为,从总体上讲,健全党和政府主导的维护群众权益机制,就是要完善矛盾纠纷排查化解机制,引导群众依法合理表达诉求。具体可分为权益表达机制和权益保障机制两个方面的建设。

(一)关于权益表达机制建设的建议。“权益表达机制”解决的是人民群众对党和政府执政、行政的意见,以及人民群众自身的利益诉求能通过正常渠道传上去,为党和政府所了解和掌握。在新的历史条件下,构建人民群众权益表达机制要有新举措,要坚持科学化、民主化的原则,充分考虑权益表达机制的快速性、有效性和可行性,实行传统表达手段和现代表达手段结合。一是建立健全党政领导干部联系群众制度。各级党政领导干部应坚持党的群众路线,建立所辖地区领导干部带领工作人员分片联系群众责任制,及时掌握社情民意。二是坚持和改进传统的信访制度。利用网络、邮政、通讯工具等直达民意通道,既快捷、省时、省成本,又能把群众反映的意见快速地集中起来,使群众投诉有门,畅通无阻。可考虑开通信访局门户网站,设立“信访信箱”,政府行政长官可以考虑设“市长信箱”和“区长信箱”等,让群众不出家门就能反映诉求。三是建立独立巡视员制度。政府信访部门可以考虑派遣独立巡视员定期到各社区巡察,接受群众来访,减少群众集体上访带来的不安定因素。

(二)关于权益保障机制建设的建议。“权益保障机制”解决的是通过正常的渠道传上去的权益诉求,能及时得到党和政府的解答、处理、落实,最终达到维护群众权益的目标。具体要做好以下工作:

首先,要完善执法和司法。群众的权益诉求大多与执法和司法的不完善有关,许多群众的权益受侵害就是由于行政执法不完善造成的(尤其是征地、拆迁和城管执法);有些群众之间的权益冲突被起诉到法院后得不到公正审判,或者虽有公正审判却得不到公正和

有效的执行,从而使本可以化解的矛盾进一步升级。本课题组认为,公正的执法和司法是建立党和政府主导的维护群众权益机制的基石和最可靠的保障,其他措施的有效实施都必须建立在公平公正的执法和司法的基础之上。同时,要认真抓好法律服务进乡村、进社区、进校园工作,积极引导律师以及公证、仲裁、司法鉴定、基层法律服务、法律服务热线等机构为化解矛盾纠纷提供法律服务,引导群众通过法律途径解决纠纷,维护自己的合法权益。

其次,要建立和完善利益调解机制。法院毕竟只是司法机关,它只能解决自己职责范围内的事,不可能解决全部的社会矛盾和社会问题,更不能担负起保障人民群众所有权益的职责。此外,我国正处于社会转型期,政府的观念和管理模式却没有完全转型,还不适应这种需要。在这种背景下,要整合人民调解、司法调解、行政调解三大力量,形成党委政府统一领导、综治委组织协调、专门机构具体负责、有关部门齐抓共管、基层自治组织共同参与的矛盾纠纷“大调解”工作格局。

再次,要强化信访工作问责制,实现“三个转变”。首先,要变群众上访为干部下访。领导干部要经常深入基层,调查了解群众信访反映的问题,密切关注群众的思想动向,掌握第一手材料,有针对性地解决好群众信访反映的问题,从而实现变群众上访反映问题为领导干部主动下基层为群众解决实际问题。其次,要变被动应付为主动预防。各职能部门、基层单位,尤其是信访部门,要充分发挥桥梁和纽带作用,拓宽信息渠道,了解社情民意,及时获得预警性、超前性、深层次的上访信息,把信访苗头消除在内部、化解在基层、解决在初始。最后,要变单纯信访为综合治理。信访工作是一项复杂的系统工程,只有各级各部门充分发挥主导作用,做到认识到位、责任到位、措施到位、配合到位,才能真正解决群众的信访问题。

最后,要健全利益调节机制,完善收入分配制度,保障劳动者的基本经济权益。政府要通过制定法规及相关政策,为不同所有制、不同地区、不同行业的社会成员参与平等竞争创造良好环境。要完善收入分配制度,建立职工工资的正常增长机制、工资支付的保障机制和工资的集体协商机制。

[本文是教育部“纪念建党九十周年”专项课题“加强党和政府主导的维护群众权益机制建设的研究”(项目编号:10JJD253)资助的研究成果之一。特别感谢厦门市信访局对本课题研究的大力支持。]

【参考文献】

- [1] 张维英. 姚望当代中国利益表达机制构建研究. 科学社会主义, 2007年第6期.
- [2] 高建生. 健全党和政府主导的维护群众权益机制. 党建研究, 2010年第8期.
- [3] 于建嵘. 中国信访制度批判. 中国改革, 2005年第2期.
- [4] 朱小兰. 试论信访制度改革的深化. 商业经济, 2006年第5期.
- [5] 邓伟. 信访的困境与出路. 求实, 2005年第3期.
- [6] 李俊. 我国信访制度的成本收益分析. 南京社会科学, 2005年第5期.
- [7] 姚望. 信访作为农民利益表达渠道存在的问题及消解路径. 徐州工程学院学报(社会科学版), 2009年第6期.
- [8] 汪永清. 信访条例释义. 中国法制出版社, 2005年版.
- [9] 于建嵘. 中国信访制度批判. 中国改革, 2005年第2期.
- [10] 王学军. 信访条例讲话. 法律出版社, 2005年版.