

中国人民政治协商会议
柳州市委员会提案

(十届三次会议)

第150号

案 题:

关于标本兼治“集体上访”的建议

二〇〇八年一月十二日

内 容:

近年来, 各级机关遭遇到信访洪峰的冲击, 特别是集体上访事件日益增多, 信访人数和规模逐渐增加, 有一些过激的上访活动甚至危及国家、社会的稳定和公民个人的安危。“集体上访”成为人民内部矛盾凸现的典型, 正确处理“集体上访”, 化解人民内部矛盾和纠纷, 对和谐社会的建设具有十分重要的意义。

一、“集体上访”形成的原因

1、体制根本转型与具体举措不当的矛盾。

改革开放以来, 我国市场经济得以建立并逐渐完善, 社会转型也取得很大成效。但市场经济体制的建立, 必须涉及到各阶层利益格局的调整, 如果利益的重新分配中存在严重的不公平现象则极易使一定范围的社会圈子产生动荡。社会保障措施改革以及农村城市化等过程中, 也有一些地方确实存在不合法、不合理现象, 导致群众不满, 引起的集体上访事件也层出不穷。

2、地方放权与基层自利的矛盾。

在计划经济体制下, 中央对地方的控制强度大, 地方利益、部门利益的存在空间很小, 中央的政策能够顺畅地自上而下得到贯彻执行。而在市场经济体制下, 中央逐步推行简政放权、财政包干等改革举措, 各级地方及部门都有了自身利益, 因此基层政权的自利性行为就不可避免地出现了。公民对基层政权的不信任感在增强, 也不再默默忍受基层政权给自己造成的利益侵害, 而是想方设法维护自身的权益, 怀着对高层的期望, 为寻求国家权威的保护, 他们会越来越多地选择集体上访方式。

3、公民权利意识增强与表达渠道不畅的矛盾。

经济体制的改革与社会体制的转型不仅解放了社会生产力, 促进了经济的飞速发展, 同时也促成了个体利益的扩大, 催生了公民意识的增强, 公民开始具有更多的权利需求、民主意识和法制观念。但是, 公民通过制度内渠道表达利益要求还存在各种困难。如一些政府机关“门难进、脸难看、事难办”; 很多政府部门的“举报箱”、“举报电话”或流于

形式，或反馈时间漫长，不能及时有效解决群众问题。司法部门的腐败也使公民丧失对司法权威的信任。因此，公民的权利意识不断增强与表达渠道相当堵塞之间就构成了一对矛盾。当不断产生利益需求，却无法在制度内找到表达的渠道时，势必寻求制度外的公民利益表达空间。集体上访甚至群体事件都成为一种表达的极端方式。

4、民众对信访的期盼与信访途径阻塞的矛盾。

信访是具有中国特色的化解人民内部矛盾的制度，它有利于冲破关系网的束缚，通过寻求高层的支持而可能获得彻底解决。信访无疑已经成为公民参与政治，发表言论的一个便捷而重要的通道和平台。因此，信访制度承载了民众过多的厚望与期待。但与此同时，信访制度与处理信访工作人员之间却存在诸多缺陷与问题，使得信访通道并不畅通。长期以来，我们惧怕信访，惧怕集体信访，采取了“禁”或“堵”的方式，地方“劫访”事件不断发生，这不仅于事无补，反而会激化矛盾，更加增加了集体上访甚至过激事件的数量与规模。

二、处理“集体上访”之对策建议

1、治标之策：

(1)建立有效的预测机制。集体上访的形成都有一个准备、酝酿及发展的过程，因此，必须建立纠纷的动态跟踪评估机制，特别对改革发展措施实施过程中的纠纷进行跟踪调查，及时调整和完善改革发展措施本身，解决实施中出现的问题，同时要随时反映纠纷情况，分析纠纷形成的原因。

(2)创新信访制度。信访是一种民意表达的渠道，我们要创新信访制度，保证信访渠道的畅通、有效。实践中，从中央到地方各级政府都在进行一些制度创新，如石狮于2004年5月开始实行“市人大与一府两院的信访联席会议制度”。后来，根据胡锦涛总书记的批示，中央也建立了“信访联席会议”制度，即“中央集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度”。

(3)注意处理集体上访的方式。集体上访不同于常规信访，因其人数众多，容易情绪感染、激动发展成对抗心理，常会演变成群体性事件甚至流血冲突，因此，在处理集体上访时，应特别讲究策略，注意方式方法。如要防止模仿和示范效应，要摸清思想脉络，晓之以情、动之以理，

有针对性的开展思想工作，特别要抓好关键人物的思想工作，一般不应动用武力或强制手段。

在实践中，为了从根本上化解集体上访所带来的秩序危机，基层政府常常采取尽快满足解决集体上访的要求以及压制或打击集体上访组织者这两种手段。但一定要注意，政府不能一出现集体上访事件就全部满足上访者的要求甚至不合理要求以求息事宁人，因为这样反而会刺激一些人认为“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”，因此铤而走险，动辄组织集体上访。

总之，要不断提高处理集体上访的政策水平和能力，引导信访人员严格遵守法律规定，理性、有序地行使信访权。

2、治本之策：

(1)调整利益分配，做到公平公正。构建和谐社会，就应当从源头上实现社会稳定。从某种意义上说，社会稳定不是单纯地“维护”出来的，而是要靠各级政府真正做到为人民服务，公平公正地进行利益分配，平衡和兼顾各方面的利益，从而“构建”出人与人的和谐、人与社会的和谐、人与自然的和谐。因此，各级政府都应以“立党为公、执政为民”的无私心态，公正合理地推行各项措施，尽量兼顾到社会各个层面的平衡，保证社会各方面、各阶层都能“共享”改革成果，才能从根本上减少社会矛盾。

(2)建立民主协商的公开与参与机制。政府在决策程序上应做到公开、民主，建立利益各方参与的协商与谈判机制，涉及群众切身利益的决策，必须广泛征求人民群众的意见。“协商”的思路是“共存”“共生”的思路，而要实现“共存”，就得承认不同的人有不同的出发点、利益和要求。说矛盾和分歧不可避免，不等于说人们之间只能永远硝烟不断；相反，利益是可以互相对话、互相交换和互相满足的。因此，协商和谈判机制无疑能消弭部分矛盾和冲突。

(3)建立完善的利益表达机制。

一方面，公民的自我意识觉醒，个体利益增强，社会结构和利益分层已经发生了显著变化；但另一方面，公民的利益表达机制则在社会发展中出现捉襟见肘的困境。例如，在国企改革中暴露出的弱势群体利益表达机制的缺位问题就十分典型。政府与兼并企业谈判，而最关心企业走向、最关系切身利益的职工却被排斥在“博弈”之外，为今后的矛盾

爆发埋下了隐患。因此，建立起相应的利益表达机制，是构建和谐社会的重要环节。如建立成熟的社会自治性组织，不仅可以帮助一部分群体形成在社会的利益博弈平台上进行讨价还价的能力，还使利益的博弈理性化。因为分散的个体通常不具备讨价还价能力，而在某种时机下，其诉求会集中地爆发出来而走向非理性的对抗。自治性组织则使谈判日常化，持续地进行，从而有可能随时化解不必要的冲突。行业组织就是这种社团之一。它通过利益聚合把相同或相关的意见或利益需求集中起来，进行协调和整理，并形成集中的意见后要求提交给决策机关。因此，我们应改革社会团体管理体制，支持和鼓励公民通过行业协会等利益团体来争取，维护权益，缓和社会矛盾。

办3、健全救济渠道。

在一个法治健全的社会中，一切社会纠纷和社会冲突都会转化为法律问题，通过正当的法律程序加以解决。老百姓之所以如此迷恋信访这样一个充满不确定性的制度，主要原因在于我国现行的解决社会矛盾的制度，尤其是司法诉讼制度，还没有在社会上树立起应有的权威，获得公众的普遍信任和支持。和谐社会首先是一个法治社会，依法处理社会矛盾和纠纷是根本渠道。因此，应将群众的各种利益诉求纳入法制轨道，除司法手段外，还迫切需要加强调解、行政复议、仲裁等诸多柔性手段，不仅可以缓解人民法院的压力，也给当事人解决纠纷多了一条选择途径。

审查意见：

