

[文章编号] 1005-1597 (2012) 04-0094-07

新中国信访制度的创建和发展 (1949—1957)

■ 吴 超

〔摘 要〕新中国成立初期,中国共产党为了密切联系群众,尽快恢复和发展国民经济,创建了人民信访制度。随着信访法规文件的制定和相关机构的设立,在信访工作的实践中逐步形成了信访工作机制,规范了办信程序,实现了分级、专人负责和归口办理,保护了信访人的正当权利。群众路线是信访制度形成的政治基础;正确处理人民内部矛盾是信访制度建立的理论依据;反对官僚主义是信访制度存在的现实需求。信访制度的建立和运行调动了群众的政治热情,团结和凝聚了各界力量,成为具有中国特色的社会主义政治制度之一。

〔关键词〕新中国;信访制度;中国特色;群众路线;1949—1957

〔中图分类号〕D632.8

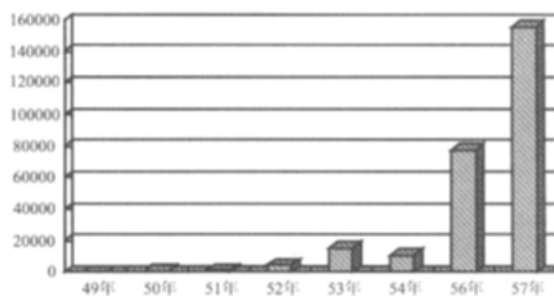
〔文献标识码〕A

信访制度创建于新中国成立之初,是党和政府密切联系群众的一项重要制度。当前,信访已经从处理“人民来信来访”发展成为一项包括人大信访、行政信访、法院与检察院的司法信访等在内的完备的制度体系,为保证中国特色社会主义事业向前发展起了重要作用。

1949 年新中国成立后,广大人民群众怀着对新生政权的极大信任,期待尽快改善生活条件,纷纷写信或来访反映生活困难、要求救济等涉及个人切身利益的事情,并积极参与国家管理和建设。1951 年,毛泽东作出“必须重视人民的通信”批示,指明了信访工作的重要性。中国共产党从巩固执政党的地位出发,本着全心全意为人民服务的宗旨,密切联系群众,尽快恢复和发展国民经济,创建了信访制度体系。考察新中国信访制度的创建,探索信访制度的发展历程,对进一步推动信访制度的改革和完善,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、新中国成立初期信访工作情况与制度创建

(一) 新中国成立初期的信访情况。新中国成立后,信访活动空前活跃,各级党政机关受理的来信来访数量大增,呈持续上升趋势。1949—1957 年政务院(国务院)受理信访情况统计反映了这一情势,见下表:



政务院(国务院)受理信访数量统计
(1949—1957 年)①

① 此数据为不完全统计,1949 年 10—12 月,1954 年 1—6 月,1955 年缺,1957 年 1—9 月。根据刁杰成:《人民信访史略》,北京经济学院出版社 1996 年版,第 23、54、75 页数据绘制。

信访内容的变化，与当时党的中心工作和各项政策法规及生产形势相关，即使反映个人问题，也或多或少和这些内容有关。新中国成立初期，全国失业工人、知识分子达数百万，根据政务院秘书厅统计，涉及城市失业问题的来信占总数的15%。^①1951年4月30日，中共中央办公厅秘书室就当年1月至3月处理群众来信的情形向毛泽东报告：1月来信4680封，2月3544封，3月11436封，3个月总共来信19660封。这些来信反映的问题，以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题为最多。^②1952年“三反”、“五反”运动时，控告各机关干部贪污和资本家申诉不服处分的来信来访很多；劳动就业的决定公布后，群众要求就业的比以前有一定程度的增加；1953年进行新“三反”，检举、控告各级机关干部的官僚主义、命令主义和违法乱纪的来信来访也有较大幅度增加；1954年普选和粮食统购统销工作进行时，反映这两方面内容的信访量随之增长。

（二）信访工作的初步开展。随着群众来信来访日益增多，如何快速有效地处理群众来信来访被提到国家的议事日程上来。1949年8月，中共中央批准成立中央书记处政治秘书室，专门为毛泽东和其他中央领导同志处理信访工作。1950年初，中共中央决定撤销中共中央书记处政治秘书室，成立中共中央办公厅秘书室，田家英任主任，负责处理群众写给毛泽东等中央领导同志的信件。^③群众写给政府的信件由中央人民政府委员会办公厅、政务院秘书厅和总理办公室三个部门处理。1951年2月28日，刘少奇在北京市第三届人民代表大会上的讲话中强调：“各级人民政府和政协委员会要建立专门的有能力的机构来适当处理人民向政府所提出的每个要求，答复人民的来信，并用方便的办法接见人民。”^④1951年3月，政务院秘书厅成立了“群众信件组”，所有的群众来信都由该组专门处理。在国家行政机构中，“群众信件组”是最早设立的专职信访机构。

1951年4月30日，中共中央秘书室向毛

泽东写了一份关于1月至3月处理群众来信情况的报告。5月16日，毛泽东作出重要批示：“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。如果人民来信很多，本人处理困难，应当设立适当人数的专门机关或专门的人，处理这些信件。如果来信不多，本人或者秘书能够处理，则不要另设专人。”^⑤这个批示发至县以上机关党委、党组，成为信访工作的重要指导思想，指明了信访工作的性质是党委、政府的“秘书型”工作，“加强和人民的联系”是信访制度的首要功能。信访制度的另一重要功能是监督党和政府，反对官僚主义，防止新生政权的腐败堕落。

6月7日，政务院正式颁发《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。《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。这个《决定》是共和国第一部规范信访活动和信访工作的行政法规，为我国信访制度的建立起到了示范性作用。1951年7月19日，政协全国委员会第25次会议通过《关于处理人民意见的试行办法》，要求各级政协委员会把接受与处理人民意见的工作，视为自己的“重要工作，并指定专人管理”^⑥。

① 参见周占顺：《中国信访写真》，中国工人出版社1998年版，第26页。

② 参见《建国以来重要文献选编》第2册，中央文献出版社1992年版，第266—267页。

③ 中国行政管理学会信访分会编《信访学概论》，中国方正出版社2005年版，第12页。

④ 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第56页。

⑤ 《建国以来重要文献选编》第2册，第265页。

⑥ 参见中央人民政府法制委员会编《中央人民政府法令汇编》（1951年），法律出版社1982年版，第25页。

此后,各地普遍开始加强信访工作,结合各地实际情况制定了一系列有关信访工作的指示、办法等规章^①,以法规等形式规范和完善信访工作制度。这些规定多是大行政区和省级的,地、县较少,大多是手续制度方面的。1954年以后,行政区划和机构出现了变动,从中央到地方信访形势发生了变化,数量和内容都和以前有所不同。至1957年,中央、省、地、县或制定新的规定,或针对专门问题制定专项规定或对原有规定作出补充、修定,重新颁发,或制定办理信访工作的办法。其中大部分在1956年制定,如《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则(草案)》、《河北省人民委员会关于进一步加强处理人民来信和接见人民来访工作的指示》、《陕西省人民委员会关于处理人民来信来访催办检查的暂行规定》等。^②

(三) 信访机构的设置与完善。随着信访工作的重要性日渐突出,党政机关、企事业单位逐步设置并健全信访机构,增加专、兼职信访干部。据不完全统计,从1951年7月到1954年6月,中央人民政府各部委和中直机关有12个部门设立了接待室、人民信件组等专门机构,许多部门配备了专、兼职信访干部。许多大行政区、省、自治区和市先后设置了处理人民来信来访的专门机构,配备了专职干部。1952年以后,县级机关普遍建立信访机构,配备专、兼职信访干部。许多县还建立了县长、书记接见群众来访日制度,逐渐形成了“分级负责,归口办理”原则。1954年9月,第一届全国人大一次会议结束以后,全国人大常委会办公厅设置了人民接待室,作为专门处理人民来信来访的具体办事机构。铁道部、高等教育部、重工业部、商业部、内务部、劳动部等50多个有接待来访任务的单位,到1957年初,先后成立了接待机构,配备了专、兼职信访干部近300人。^③这一时期各大行政区和省委、省政府一般都设置了专门处理人民群众来信来访的机构和专职干部。到

1957年,省、自治区、直辖市以及地、县(市)绝大部分成立了信访机构,多数区、乡人民政府指定了专人兼管信访工作,许多大的企业也陆续开展了处理人民来信来访工作。这一时期,各地信访机构的名称根据自己的情况而定,如信件组、秘书科、问事处、人民接待室、群众服务组等等。

1957年5月28日至31日,中共中央办公厅和国务院秘书厅联合召开了处理人民来信、来访工作会议,即第一次全国信访工作会议。会议讨论了《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(草案)》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)》两个文件稿。^④这次会议设计了信访工作机构的基本框架和工作模式,一些原则和做法沿用至今。

二、信访工作机制的形成

根据毛泽东20世纪50年代初对信访报告的4次批示以及政务院1951年6月7日公布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》(6条)、《中国人民政治协商会议全国委员会暨省、市协商委员会关于处理人民意见的试行办法》(7条)和1953年9月3日中共中央办公厅召开的“接见群众工作会议”等政策条例,确立起我国信访问题处理的最初原则。随着信访法规文件的制定和相关机构的设立,在信访工作的实践中逐步形成了信访工作机制。

^① 参见中共中央办公厅、国务院办公厅信访局编《全国信访工作会议资料汇编》(1989年印),第50—67页。

^② 参见《全国信访工作会议资料汇编》,第50—67页。

^③ 参见刁杰成:《人民信访史略》,北京经济学院出版社1996年版,第51、82、83页。

^④ 参见《全国信访工作会议资料汇编》,第3—4页。

（一）规范办信程序。1950年10月29日，中共中央办公厅秘书室报告中，指出“建立起登记、研究、转办、检查、留案等必要的制度，是今后把这项工作做得更认真周到的关键所在”^①。根据《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》第5条“对于处理人民来信和接见人民的工作，应建立登记、研究、转办、检查、催办、存档等各项制度，并定期总结”^②的规定，地方政府按照实际情况制定信访工作的规范和政策，完善了信访的程序和制度。如《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则（草案）》（1956年5月17日）第3节“处理人民来信和接见人民来访的程序”的第7条至第15条详细规定了处理信访的程序，包括收文、登记；拟办；催办；审查回报；答复来信人；立卷和归档；接见人民来访；重要案件排队，分级处理；编写简报等程序。^③中共中央办公厅、政务院秘书厅对办理信访工作程序是非常重视的，经过几年实践，总结出较为科学的程序。政务院秘书厅根据来信内容的不同，采取不同的办信程序，即：分别处理、综合反映、检查催办、定期总结。^④

（二）分级负责、归口办理。“分级负责、归口内理”是指根据信访人来信来访反映的信访内容，实行按级、按系统分工负责处理。田家英最早把群众来信按内容分门别类，如分为“反映”、“求决”、“建议”、“致敬”、“旧谊”等，并且按轻重缓急依次处理。这是最早分类，办事人员按类分工负责。^⑤《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》第2条做了相应的规定：“凡是本机关能够办理的，必须及时办理。需要转交下级机关或其它有关部门办理的，应及时转送，并检查催办。如系上级机关交办者，应及时办理，并于办理后将结果及时回报；若有特殊情况不能及时处理，亦应告知来信本人及原交办机关。”^⑥1954年，国务院设立8个办公室，每个办公室分管不同的部门，如第一办公室（政法办）负责

分管内务部、公安部、司法部、监察部和民族事务委员会。这些办公室简称“办”，其管辖范围或系统多简称“口”，如“农林口”、“政法口”等。^⑦ 政务院对有关部委按业务性质归口管理、统一领导、统筹全局，“归口管理”很快运用到信访工作中来。到1954年，“分级负责，归口办理”已逐渐成熟。1951年7月至1954年6月，政务院秘书厅“归口”中央业务部门办理的来信共11136件，占来信总数的34.5%， “分级”转地方政府办理的9285件，占28.8%。^⑧ 1957年《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》颁布，要求“对于群众提出的大量的各种各样的问题，则必须分别归口交办”^⑨，在文件中正式提出“归口交办”的原则。国务院秘书厅先后制定了《关于处理人民来信、来访工作归口交办事项的一些规定》和《对中央机关人民来信、来访归口办理的几点补充意见》，对“归口办理”作了具体规定。

（三）领导重视，专人负责，大家动手。信访制度设立的初衷是为领导与群众之间的联系建立一种制度保障。信访制度创设之初，毛泽东就强调各级领导要高度重视信访工作，在

① 参见《建国以来毛泽东文稿》第1册，中央文献出版社1987年版，第691页。

② 参见《中央人民政府法令汇编》（1951年），第23页。

③ 参见《全国信访工作会议资料汇编》，第53—55页。

④ 参见刁杰成：《人民信访史略》，第60—61页。

⑤ 参见董边等编《毛泽东与他的秘书田家英》（增订本），中央文献出版社1996年版，第34页。

⑥ 《中央人民政府法令汇编》（1951年），第23—24页。

⑦ 参见王劲松：《中华人民共和国政府与政治》，中共中央党校出版社1995年版，第81—83页。

⑧ 参见刁杰成：《人民信访史略》，第59页。

⑨ 参见《全国信访工作会议资料汇编》，第37页。

他看来,“不仅中央要重视信访工作,而且各级党政组织也要当作一件大事列上议事日程”^①。《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》规定:县(市)以上各级人民政府,均须责成一定部门,在原编制内指定专人,负责处理人民来信,接见人民群众。并要求领导人应“经常地进行检查和指导”^②。1957年第一次全国信访工作会议着重解决的两个问题之一,就是解决领导重视的问题。会议讨论通过的国务院《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》第一、三条对“领导重视”做了具体规定,并把“全党重视,大家动手”的指导思想落到实处。^③为了使领导接见来访群众更有成效,国务院秘书厅制定了《国务院秘书厅处级以上领导同志接见群众的制度》、《接见来访群众工作细则简单介绍》。江西、河南、河北、山东、青海等省较早建立了省长接见日制度,省长、副省长除阅批人民来信外,还定期接见来访群众。一些地方创立了市、县长定期接见人民代表制度。1953年10月,河南南阳地区及淅川、镇平两县先后建立了专员、县长接待日。群众反映:“现在的政府真好,专员、县长都亲自接见我们,并给我们解决问题,要是在旧社会,啥法能见到专员和县长。”^④

(四) 维护信访秩序,保护信访人正当权利。随着信访制度的建立,信访工作迅速被广大民众认同和接受。《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》鼓励人民群众监督自己的政府和工作人员,对于“人民的来信或要求见面谈话,均应热情接待,负责处理”;并对信访人的权利加以保护,“严禁被控机关或人员采取报复行为;如有报复者,应予以处分,情节严重者并应送司法机关依法惩处”。^⑤中央多次召开信访会议,专门研究信访中出现的问题,确保信访活动的顺利进行,《人民日报》连续发表社论,深刻地阐述了人民来信来访工作在国家政治生活中的重要地位和作用,严肃批评少数干部对揭发他们错误的人打

击报复的行为。^⑥《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》指出:人民群众通过向政府机关写信和要求见面接谈,是“人民的一种权利,是人民监督政府工作的一种方法”,国家机关“一定要保护人民的这种民主权利,倾听人民的意见,接受人民的监督”。^⑦

信访工作顺利开展的同时,也出现了一些问题。从1951年开始,赴京上访的数量开始增多,到1957年形成了建国后的第一次信访高峰。来访人的食宿路费需要有关部门解决,少数“无理取闹”的上访人以及“患精神病”的来访人,长期滞留北京,扰乱正常信访秩序。为了保障信访工作的顺利开展,1953年9月,中共中央办公厅、政务院秘书厅召开中央机关接见群众来访工作会议,会议重点分析来访问题,明确了对一些问题的处理办法。11月5日,中共中央印发中央办公厅《关于北京各中央机关接见群众工作问题向中央的报告》,提出了5条处理原则,即:群众的正当要求应负责解决;凡不能解决的问题,应耐心解释;中央专管部门已经解决了的问题,如无原则错误一般应当维护原议;对无理取闹者,要分别处理;对来京上访人的招待、路费等问

① 参见中央办公厅、国务院办公厅信访局编《中国信访写真》,中国工人出版社1998年版,第6页。

② 参见《中央人民政府法令汇编》(1951年),第23页。

③ 参见《全国信访工作会议资料汇编》,第36—37页。

④ 南阳地区信访办公室编《南阳地区信访志》(1988年印),第106—107页。

⑤ 参见《中央人民政府法令汇编》(1951年),第23—24页。

⑥ 参见《中央人民政府政务院命令》,《人民日报》1951年6月8日。

⑦ 参见《全国信访工作会议资料汇编》,第35页。

题，应有统一处理原则。^① 为了维护来访人的合法权益，解决接待工作中比较突出的、共同性的问题，在调查研究的基础上，有关信访部门分别制定了某些专门问题的处理办法。这些办法的草稿写好后，国务院秘书厅多次召开会议，进行讨论、修改。1957年5月1日，国务院秘书厅印发各单位试行，经第一次全国信访工作会议讨论后，正式印发各机关执行，对处理来访问题起了规范和促进作用。这些文件是：内务部、北京市民政局《关于解决来访群众食、宿、路费的暂行办法》；国务院秘书厅、最高人民检察院、北京市公安局《关于中央机关、北京市机关接待群众来访中处理无理取闹分子的暂行办法》；铁道部《关于防止来访人骗卖车票的暂行办法》等。^②

三、信访制度创建形成的原因分析

当代意义的信访制度形成于建国之后不久，为什么信访制度会在这一时期形成？毛泽东说：“世界上的事情是复杂的，是由各方面的因素决定的。看问题要从各方面去看，不能只从单方面看。”^③ 信访制度既是中国特色的产物，也是中国特色的反映，信访和其他社会现象一样，有它产生、发展所依赖的社会历史条件。

（一）群众路线是信访制度形成的政治基础。建立信访制度是党的群众路线发展的必然结果。在战争年代，正是由于很好地坚持了群众路线，才取得了革命的胜利。信访是党和政府联系群众的重要方式，它在常规的沟通渠道之外，开辟了一条普通群众和党政机关尤其是党政机关的高级领导人进行联系的便捷途径，“处理人民来信是共产党和人民政府联系群众的一种重要方法，不是临时的突击任务”^④。信访制度是贯彻和实践群众路线的具体体现，是党的群众路线在新的历史条件下的制度化，信访制度的实施使党和政府在新的历史时期拥有了更为广泛的牢固的群众基础。

（二）正确处理人民内部矛盾是信访制度

建立的理论依据。从1949年到1957年，在中共中央、国务院的重视下，信访工作作为一项经常性工作被列入了议事日程，中共中央关于信访工作的方针、原则得到了贯彻落实。作为一项治理策略，它是克服官僚主义的监督方法；作为一项决策机制，它是体察民情，倾听民意的民主管道；作为一种纠纷解决方法，它是正确处理人民内部矛盾的具体体现。

1957年2月27日，毛泽东在最高国务会议第十一次（扩大）会议上的讲话，比较系统地提出了“正确处理人民内部矛盾”的重要思想。毛泽东关于两类矛盾的划分理论对新中国成立以来政治法律制度的影响是相当深远的。建国初期新生的革命政权面临着各种困难和压力，需要通过信访的方式补充民主管理机制的不足，这种“创造并非是毫无实践基础的玄想式创造……是对实践经验的总结”^⑤。与其他法律制度一样，作为一种政治动员和矛盾解决方式的信访制度也受到人民内部矛盾理论的深刻影响，并被整合到这一宏观目标实现的系统中来。信访是中国共产党设计的一种处理人民内部矛盾的制度，事实证明其效果是明显和积极的。^⑥

（三）反对官僚主义是信访制度存在的现实需求。在新中国成立初期，党的领导人就十分警惕党员干部的腐败和官僚化问题，并十分注意对党员干部的监督，防止其腐败堕落、脱离群众。信访制度是党发动人民群众监督地方

① 参见邹守卫：《信访工作概论》，南方出版社2007年版，第20页。

② 参见刁杰成：《人民信访史略》，第95页。

③ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1157页。

④ 参见《把处理人民来信工作向前推进一步》，《人民日报》1953年11月2日。

⑤ 参见施付阳：《信访制度：去留两徘徊》，中国法院网2008年6月15日。

⑥ 参见李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社2007年版，第119页。

基层干部的有效手段和途径。在中共七届二中全会上,毛泽东曾告诫全党“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”,防止官僚主义的产生和“资产阶级裹着糖衣的炮弹”的袭击。^①人民来信来访是克服官僚主义必不可少的武器。1953年1月5日,毛泽东在党内指示《反对官僚主义、命令主义和违法乱纪》中对官僚主义进行了有力批判,并要求结合整党建党及其它工作,从处理人民来信工作入手,检查一次官僚主义、命令主义和违法乱纪分子的情况,并向他们展开坚决的斗争。^②《人民日报》也发表了一系列社论批判官僚主义,鼓励人民信访。

来信来访中,反映了某些地区对党和政府的政策法规的贯彻执行情况。这些情况有助于中央领导机关、领导同志直接了解群众的要求和意见,并成为指导工作、制定政策的依据。例如解放初期实行减轻大专院校课程负担,改善学生生活,开展反对官僚主义、命令主义和违法乱纪的斗争(即“新三反”)以及其他重要政策,许多都是根据人民来信反映的意见和建议制定的。^③据不完全统计,从1951年7月到1954年6月这三年中,中共中央、政务院、中央有关部门根据人民来信或参考人民来信制定了13项政策,如:《关于废除招考工作人员及学员时不收孕妇规定的通知》、《劝止农

民盲目流入城镇的指示》、《关于解决工资制工作人员多子女困难问题的通知》、《应立即在学校中停止反官僚主义、反命令主义、反违法乱纪斗争的几项指示》、《关于适当解决小学、幼稚园教职工福利的几项原则规定》等。^④

1957年6月26日,周恩来在一届人大四次会议的政府工作报告中指出:“我国公民经常通过人民代表、监察机关、人民团体、报纸刊物对政府各方面的工作提出批评和建议,也常常直接用来信来访的形式向各级领导机关阐述意见。我们的国家机关正是通过这些办法,经常听取群众的意见来改进自己的工作。”^⑤中国共产党创建的人民信访制度,调动了群众的政治热情,团结和凝聚了各界力量,成为具有中国特色的社会主义政治制度之一。

(作者吴超,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,北京100009)

(责任编辑:宿凌)

① 参见《毛泽东选集》第4卷,第1438—1439页。

② 参见《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第73页。

③ 董边等编《毛泽东和他的秘书田家英》(增订本),第38页。

④ 参见刁杰成:《人民信访史略》,第68页。

⑤ 《人民日报》1957年6月27日。

征集龚育之同志文稿、书信、题词启事

经新闻出版总署批准,《龚育之文集》已经列入“十二五”时期国家重点图书出版规划。为尽可能完整搜集龚育之同志的作品,《龚育之文集》编辑组特向龚育之同志的亲属和生前友好、同事、学生诚征他的文稿、书信、题词(原件、复印件、电子版均可),亦欢迎各位知情者提供线索。所征作品请在2012年12月31日以前寄北京市海淀区大有庄100号中央党校中共党史教研部转《龚育之文集》编辑组收,邮政编码:100091;电子邮箱:hangang1018@gmail.com。