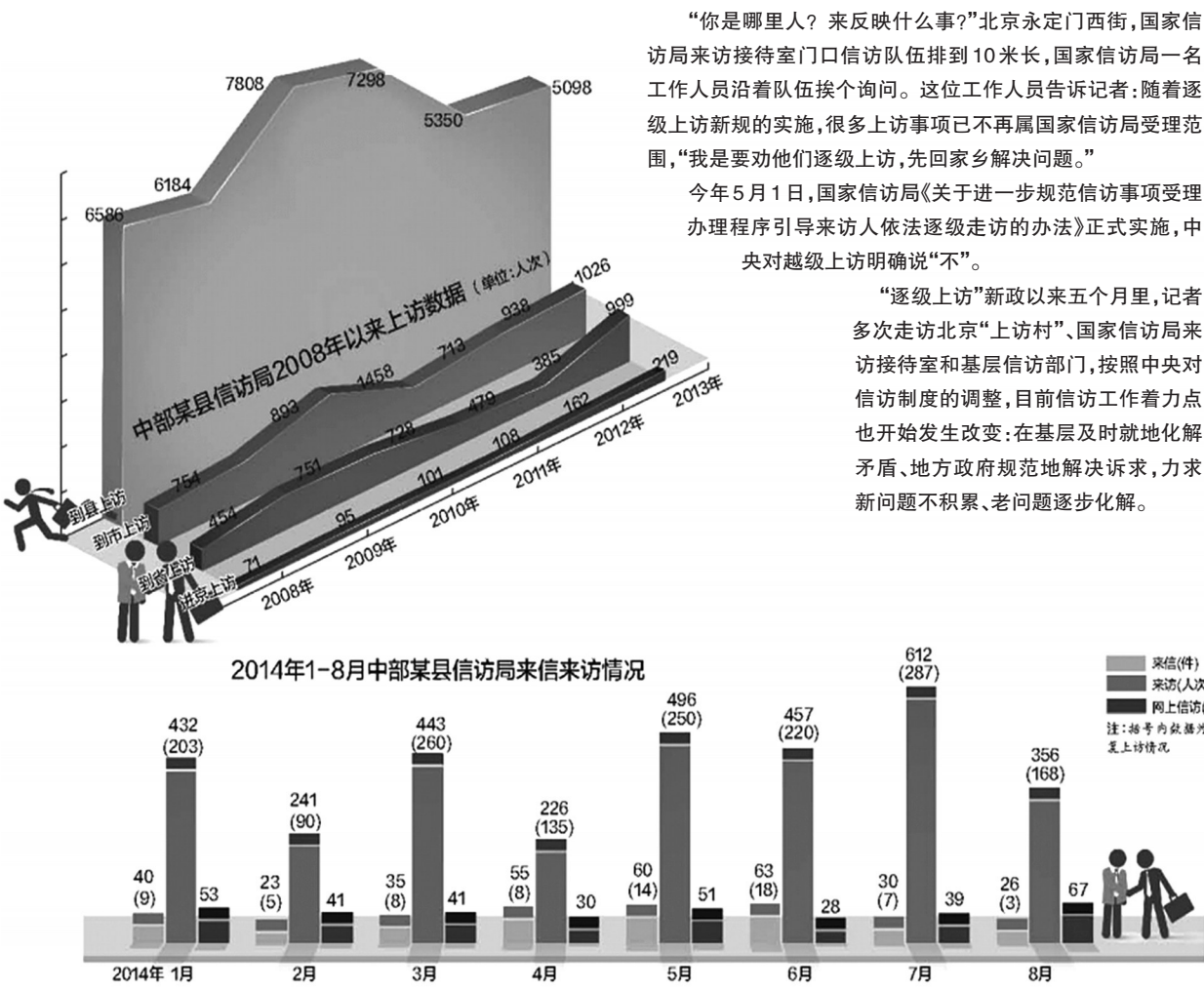


“逐级上访”新政五月：

绝大多数进京上访被拒受理



国家信访局“劝返”大量越级上访者

“中央被当做有求必应的‘救世主’，进京上访反而越来越多。”信访系统一名工作人员向记者坦言。多位信访系统人士向记者证实：以往在国家信访局接待的上访事项中，约有9成为越级访，8成为重复访。

“逐级走访”的原则，在2005年国务院颁布的《信访条例》中就提出来了，但过去数

年，“越级上访”在国家和省级信访局大多能被受理。今年5月1日，国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》正式实施，《办法》重申“分级受理来信事项”原则，明确上级机关不再受理跨越本级和上一级机关提出的来访事项；对于基层正在受理的事项、涉法涉诉问题、已复

查复核终结的信访事项等状况，上级信访机关也不再受理。这一规定宣告：遇到问题首先要在地反映，随意进京上访或越级上访，将吃“闭门羹”。

在这一背景下，才出现了国家信访局来访接待室门口工作人员“劝返”一幕。

“3月份还要排上百米长的队，有时3、4天才排到号，现

在人真的少了。”上述国家信访局工作人员对记者说，对不属国家信访局受理范围而被“拒绝”的上访者，国家局会通过口头或书面方式，劝他们回家乡处理。

6月13日，国家信访局曾公布新政实施一个月的数据变化：整个5月，中央和国家机关登记接待人次同比下降56.4%。

北京“上访村”冷落不少

在与国家信访局隔着护城河相望的北京“上访村”，经营旅馆的罗女士有直观感受：同去年9月相比，今年住在“上访村”的访民大约少了一半。记者也曾多次造访“上访村”，都未看到大批上访者聚集场

景，这里安静得看起来更像一个普通的城中村。多名上访者也向证实：新政后，村里不少上访者踏上返乡之路。

“中央不了解基层情况，对进京上访问题，以前是通过督办和交办转到相应层级政

府部门去解决。”北京市委党校首都信访规律研究中心副主任曹颖认为，逐级上访有助于优化信访问题办理流程 and 效率，减少信访问题在各级政府“空转”。

《办法》实施前夕，国家信

访局新闻发言人张恩玺也介绍：引导逐级上访的主要目的是“压实属地责任、规范工作程序、提高工作效能，使群众合理合法诉求及时就地解决，使信访问题在基层属地妥善解决”。

地方新政：白纸黑字记录，网上全程公开

截至9月下旬，湖南省湘潭县信访局已收到9件复查复核的申请，并已对其中4件申请进行复查复核。当地信访部门称，这一数量极为鲜见。

“以往责任单位较少做书面答复，上访人不同意，大多也会选择越级上访，而不是逐级向上提请复查复核。”该信访局相关负责人向记者坦言，过去数年内，该县信访局平均每年最多仅收到1-2件复查复核申请。

按照“逐级上访”新规，上访人如对乡镇信访责任单位的书面答复不满意，可在规定时限内对上一级信访部门提出复查、复核申请。湘潭县“难得一见”的信访复查复核申请意味着逐级上访的规则正逐渐被上访人接受。

记者也从全国各省信访部门的公开消息获悉，目前各

省正陆续建立逐级上访制度，并通过地方试点探索“问题在哪里产生回到哪里解决”。

在县、市、省到中央的“逐级上访”流程中，县级一直是处理信访事项的最前沿和信访量最大的层级。

湘潭县信访局负责人介绍，此前，很多部门对信访工作的工作重心在如何回复上级部门和上级领导，在重回复、轻解决的思想指导下，上访者在基层等不到满意答复，便层层往上，而并不掌握具体情况的上级领导和部门，根据上访人陈述，在信息不对称的情况下，做出的答复和督办意见有时并不符合实际，问题回到基层后，反而更难解决。

针对这一问题，湘潭县在逐级上访中的尝试是配发“信访手册”：上访者的问题和诉求、承办单位的办理情况、答

复意见都需白纸黑字写进册子，上访者如对答复意见不满意，则需携带信访手册向上一级提出复查、复核申请。配合信访手册“一册通”制度，该县还梳理出逐级上访流程，明确办理问题时限和问责办法。

“书面答复上访人、白纸黑字记录就给部门处理信访问题上上了金箍，倒逼他们必须依法依规、在限定时间内解决问题。”湘潭县委副书记周艳希解释，同时记录上访者诉求与部门办理意见的手册，也弥补了逐级走访中“信息不对称”问题。

面对试点新政，作为信访责任单位的湖南湘潭县易俗河镇一位信访工作人员向记者坦言：在信访手册上记录办理意见，让信访事项办理“可追溯”，责任单位在接访中也会感到无形的压力。“就怕答

复不规范会被问责，这也就要求我们依规依法把工作做细做规范。”

2007年以来，江苏省淮安市信访局便建立起“阳光信访”综合服务系统，用网上信访打通群众反映问题的渠道，并将各政府职能部门办理进度、办信意见也在网络平台公布，供上访者查阅、做满意度评价。这一做法被多地采纳，也颇受中央认可。今年4月，国家信访局在全国网上信访工作现场推进会上宣布，今年年底前，各省份要建成网上信访信息系统，实现各级平台的互联互通。

曹颖向记者分析：网上信访、纸上信访，都是强化信访局督办和问责，改变以往基层政府不解决或急于解决信访问题局面，减少新增的越级上访和进京上访。

“只信中央不信地方”老访户何去何从

“我只相信中央，只有中央才能解决我们的问题”，北京上访村里接受记者采访的20多位上访者选择留下的原因几乎如出一辙。新政之下，老访户何去何处，依旧是个考验。事实上，化解老访户问题也被各地信访部门列入“攻坚”对象。

湘潭县信访局相关负责人向记者坦言：迫于信访排名和维稳压力，以往截访维稳占用了大量精力。如今，中央取消信访排名、拒绝越级上访，给基层腾出了空间和时间，设法解决老访户问题。

在湘潭县，因不满于拆迁补偿去年一年内进京上访23次的方玲便让该县颇为难办。信访新规实施后，该县将方玲等46名亟需化解的老访户问题，一对一承包给该县的县级领导，以期推动问题化解。

7月8日，方玲从北京被劝返回湘潭，便有一名县级领导“包案责任人”与她面对面协商拆迁补偿新的解决方案。据了解，“领导包案”一个重要原则是：不限原领导表态、重新听取申诉、找出解决问题的关键；不限原调查结论、重新研究案情、找出原处理结果与上访者要求的差距；不限原处理意见、重新调查核实，找出息访息诉的突破口。

“一次沟通并不能解决老访户问题，他们在基层上访过多次，因为要求过高、不合法或者涉法涉诉等原因无法解决。”湘潭县信访局上述负责人说，但与基层部门相比，领导掌握各方资源更多，综合多方面政策资源，多做几次思想工作，说不定可以推动一个信访积案的化解。

9月16日，湘潭县信访局又就方玲拆迁补偿一事召开信访听证会。“提前半个月就邀请她回来参会，听听社会各方面对她补偿诉求的评价。”该负责人告诉记者，但方玲并未参加，“因为她知道当时拆除的是她临时搭建的违章建筑，提出40万元的拆迁补偿也站不住脚。”

记者了解到，领导包案、信访听证会是各地化解积案的普遍选择。公开信息统计显示，最近5个月内，至少有10个省份基层信访部门发文要求通过“领导包案”制解决基层信访中老大难问题。而引入社会各方代表、公开听证的“信访听证制度”也在新规实施中越来越多地被各地使用。

“以死相逼式”的信访维权难以为继

为什么“老访户”问题棘手难解？多位信访系统人士表示：以往，通过进京访、越级访，一部分上访者的问题引起中央、省级领导人关注，在上级批示和督办的压力下，基层政府不惜违规以满足上访者诉求，由此造成了一定的负面示范效应、助长上访者“唯大唯上”的心理。

在他们看来，想要扭转以往无序走访的局面，化解上访者“信中央不信地方”心理，不仅需要上级信访部门顶住“压力”，基层政府尽快建立有效的矛盾化解机制，还需要很长的一段时间。

一位信访系统人士指出，逐级上访新政推行中，要特别防止一些部门抱着“走程序”的心理推诿应付，应补充建立相应的督查、考核、纠错机制，推动信访事项中疑难杂症的解决，堵住扯皮推诿的可能。

北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安则建议，应加大信访问责机制，对访民越级访、缠访闹访行为，以及接访部门爱理不理的态度都需要严肃处理，此外，还应进一步加大对接访部门的监督力度。

中国政法大学政治与公共管理学院行政管理系主任翟校义则认为，随着“以死相逼式”的信访维权走向恶性循环，进一步凸显出传统信访之路难以为继。“以堵为主的信访工作思路已经失灵，必须改变信访工作思路，加快信访立法对现有信访矛盾处理机制进行变革转型。”

(据南方都市报)