

新时代公安信访工作 助推基层社会治理的路径分析

——基于辽宁省公安机关信访工作调研

■ 凌秋千

摘要 新时代，公安机关信访工作面临着新形势、新问题、新挑战，基层社会治理创新也对公安机关信访工作提出了更高要求。作为多元社会治理主体之一，公安机关可围绕加强和创新基层社会治理的核心“人”，从领导干部、人民群众、重点上访人群、基层民警这四类公安信访工作的重点人员要素出发，寻求新时代公安信访工作助推基层社会治理的具体路径。具体要强化党建引领，抓好领导干部，开展信访突出问题攻坚化解；坚持人民性，做好群众工作，以新时代“枫桥经验”为抓手推动案件化解；坚定法治化方向，依法打击违法信访人，维护良好信访秩序；面向信访工作需求，提升公安民警专业能力，服务社会治理实践，维护社会安全稳定，进而积极助推构建共建共治共享的社会治理格局。

关键词 公安信访 基层社会治理 政治性 人民性 群众工作

党的二十大报告要求“要完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”。习近平总书记在系列重要讲话中提出了创新社会治理的新思想、新理念，强调维护社会大局稳定是政法工作的基本任务，要处理好维稳和维权的关系，要把

群众合理合法的利益诉求解决好。现阶段，我国处于社会矛盾凸显期，社会矛盾多元化、复杂化，而信访则成为人们群众反映情况、解决问题、化解矛盾纠纷的重要渠道。信访工作也面临着新形势、新问题、新挑战。

习近平总书记明确指出“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。”社会治理要紧紧抓住人这个核心，充分调动一切积极因素，发动全社会一起来维护社会稳

作者：辽宁公安司法管理干部学院副教授

定，使社会既生机勃勃又井然有序。公安信访工作意义重大、影响广泛深远，其理念的重塑与机制的创新需要从系统、全局、长远的视角把握，需要广泛而深入的理论与实务研究来支撑。本文基于公安信访工作的调研，分析当前基层公安信访工作的复杂现状，进而论证公安信访工作应遵循的原则方向，坚持问题导向聚焦公安信访难题，从理论维度积极寻求解决问题的进路，研究试图从小切口切入，围绕加强和创新基层社会治理的核心“人”，从领导干部、人民群众、重点上访人群、基层民警这四个公安信访工作的主体要素出发，阐述新时代公安信访工作助推基层社会治理的具体路径，以期公安信访工作理念的重塑与机制的创新提供一个独特视角的理论思考与实践探索，进而为公安机关服务党和国家工作大局、维护群众合法权益、促进社会安全稳定建言献策，为助推公安信访工作高质量发展贡献绵薄的力量。

一、新时代公安信访工作的基本现状

（一）转型期多元矛盾冲突凸显，公安信访工作面临多重顽疾

公安机关担负着保卫国家安全、维护社会治安秩序的重要职能，主要业务有：刑事、治安、交通管理、消防、出入境、人口管理、国内安全保卫等，工作涉及领域广泛，执法环境复杂，执行法律法规众多，公安机关和民警的执法风险和考验增多。随着人民群众法治意识和维权意识提升，日常警务活动中由公安机关参与处理的劳资纠纷、占地补偿、征地拆迁等活动中的一些矛盾冲突开始凸显，若处理不慎，极有可能转化为涉法涉诉信访案件，给国家社会安全稳定发展带

来负面影响，同时影响公安机关执法权威和执法公信力。新时代，信访积案的持续化解，涉法涉诉案件的清查整治，信访人员的不法上访、暴力犯罪等顽疾已成为基层公安机关维护社会治安稳定、推进基层社会治理现代化面临的亟待解决的课题。

（二）民警执法不规范仍有存在，信访专业能力尚需提升

公安机关作为政法机关的重要组成部分，代表国家行使守护公平正义的职能。人民群众在向公安机关提起信访诉求时，往往寄予了更多的期盼和更高的要求。执法规范化是公安工作的生命线，也是减少和预防信访问题发生的关键所在。辽宁省公安厅坚决贯彻落实习近平总书记关于信访工作重要讲话精神，2021年以“四新”举措推动信访攻坚化解实现新突破，开展了一系列改革创新活动：注重提升民警执法服务和信访办案专业能力，做强专业力量，全省信访民警50人被评为战线警界尖兵，38个集体、362名个人受到表彰，17名民警得到提拔任用；同时，把信访纳入大监督格局，运用“信访+督察”模式；全力推动解决群众反映突出的涉警类问题；依托“信访+法制”模式，通过案件评查发现认定瑕疵案件。系列改革举措助推辽宁公安信访工作取得了实效，但与此同时，国内公安民警在执法活动和信访案件办理中不规范的现象仍时有发生，不容忽视。一方面，个别公安民警日常执法行为不规范，引发群众产生不满情绪，一定程度上损坏了公安机关形象，同时容易滋生新的信访案件，导致新的不安定因素。另一方面，由于公安民警信访案件办理专业能力欠缺，未能有效化解矛盾纠纷；或公安民警缺乏责任感，群众诉求问题得不到及时回复，一拖再拖，导致信访案件进一步升级，甚至因案

件久拖未结，个别信访人因自身“合理利益诉求”得不到满足，产生过激心理，采取极端行为危害社会安全稳定。上述情况严重影响了公安机关执法权威，也破坏了良好的警民关系，辜负了人民群众对公安机关的信任。

（三）非法上访、缠访、闹访偶有发生，信访法治化亟需加强

信访是公民的权利，但公民必须在法律范围内活动，必须以法律为行动准则，信访人依法向各级各部门反映真实情况，提出建议意见，维护自身合法权益必须依法、理性。然而，现实中个别上访者怀着“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的歪心思，违法上访，甚至采取极端行为扰乱社会秩序、危害公共安全。为应对上述情况，公安机关不得不消耗大量警力、财力资源。究其原因可知，有上访者自身“合理”利益诉求长期得不到解决造成心理积怨；有对公安机关信访程序不了解，急于求解的迫切情绪；有对基层公安机关的不信任，直接向上级机关提出诉求；有为满足不合理利益诉求，有意采取违法手段以达到自身目的等等，但上述原因背后，上访者法律意识淡薄是造成非法上访、缠访、闹访情况出现的根本原因。公安机关加强信访法治化应从信访工作主体和对象两方面双向发力，一方面要加强信访专业队伍法治化建设；另一方面要加强信访工作法治宣传，赢得人民群众的理解信任和支持，切实增强群众依法信访、有序信访的法治自觉。

二、新时代公安信访工作助推基层治理应坚持的理念指引

社会治理的重点在基层，难点也在基层。习近平总书记指出，“要加强和创新基层社会治理，使每个社会细胞都健康活跃，

将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层”。信访工作是送上门来的群众工作，是党和政府联系群众的桥梁和纽带，关系国家社会的安全稳定、人民群众的利益诉求解决，“抓信访就是保稳定”。党的十八大以来，习近平总书记高度重视信访工作，并作出一系列重要论述和指示批示，形成了关于加强和改进人民信访工作的重要思想，为做好新时代信访工作提供了科学指南和根本遵循。2022年1月中共中央、国务院印发了《信访工作条例》，是我们党第一部全面规范信访工作的党内法规，是新时代信访制度改革的标志性成果，是指导新时代信访工作高质量发展的纲领性文件。新时代公安机关应以《信访工作条例》为遵循，探索公安信访工作融入基层社会治理的理念指引。

（一）牢牢把握政治性，履行好“为党分忧、为党尽责”的忠诚担当

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，坚持党的全面领导是做好信访工作的最高原则、最大优势。公安机关是政治机关，信访工作是政治工作，政治性是公安机关和信访工作的根本属性。信访工作是党的群众工作的重要组成部分，事关群众切身利益和社会和谐稳定，信访工作要融入基层治理大格局必须进一步深入贯彻落实《信访工作条例》，把党的领导放在最重要、最突出、最关键的位置并贯彻落实到信访工作全过程、各方面；要深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民信访工作重要思想，牢记“为民解难、为党分忧”政治责任，增强抓实公安信访工作的责任感、紧迫感。

（二）扎实践行人民性，探索新时代公安信访工作的群众路线

人民至上是中国共产党的执政理念，更是中国共产党执政的最深厚基础和最大底

气。信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是民心工程，事关群众切身利益和社会和谐稳定。人民性是信访工作的鲜明特征，要始终以“群众满意不满意”为工作标准，要把深入群众，知民情、解民忧、化民怨、暖民心作为经常性工作；要“治重访、化积案、消民怨、解心结”，切实保障人民群众信访合法权益；要积极改进信访工作，切实加强信访专业队伍建设，不断创新群众工作方式方法；要做到矛盾就地化解、问题及时解决、人员有效稳控，有力维护社会大局平稳，创造良好的社会治安环境。

（三）强化法治化方向，引导人民群众依法行使信访权利

习近平总书记在党的第二十次全国代表大会报告中指出，全面依法治国总体格局基本形成。报告用专门章节“坚持全面依法治国，推动法治中国建设”对全面依法治国作出部署，贯穿着法治思维，体现了法治精神。报告指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国、人民幸福安康，以及党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。在深化法治建设的大背景下，公安信访工作融入基层社会治理大格局，必须进一步完善加强法治化建设与引领，增强法治思维，推进依法信访。在现有法律框架体系内，进一步探索新形势下公安信访工作新模式、新机制，规范信访工作程序；同时强化法制宣传，引导人民群众依法行使民主权利，推动公安信访工作在法治化轨道上发展完善。

（四）坚持实践性方向，服务基层社会治理创新大格局

新时代公安信访工作要牢牢把握实践性，积极服务基层社会治理大格局，落实好

多元治理、维护稳定的职责任务。公安机关必须把《信访工作条例》作为指导信访工作的根本遵循，全力承担好服务党和国家工作大局、维护群众合法权益、化解信访突出问题、促进社会和谐稳定的重大职责任务。新时代公安信访工作坚持实践性方向应从以下两方面着力。一要坚持问题导向，聚焦公安信访顽疾，紧盯群众反映强烈的突出问题，注重源头治理，进一步加强执法规范化建设，在强化信访专业力量上下功夫。二要深入总结公安信访工作规律特点，创新工作方式方法，持续抓好信访工作专业化、规范化建设，切实保障人民群众的信访案件依法妥善解决；积极推动“智慧信访”建设，不断提升信访信息化水平和工作质效，持续推进信访工作专业化、法治化、信息化建设；要坚持和发展新时代“枫桥经验”，创新工作机制，发动人民群众的力量化解矛盾纠纷，更好地把信访制度优势转化为社会治理效能。

三、新时代公安信访工作助推基层社会治理的具体路径

新时代基层社会治理中，公安机关如何针对信访工作的突出特点和迫切需要解决的问题，理清思路，创新举措，积极化解社会矛盾，依托社会主义制度优势，助推基层社会治理创新发展是亟待深入探索的课题。加强和创新社会治理的核心是人，习近平总书记明确指出：“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。”社会是由人构成的，错综复杂的社会关系都是人与人之间的关系构成的。只有人的关系理顺了，社会才能安定有序、和谐稳定。本文结合辽宁公安机关信访工作调研经验，围绕加强和创新基层社

会治理的核心“人”，从领导干部、人民群众、重点上访人群、基层民警这四个公安信访工作的主体要素出发，展开阐述新时代公安信访工作融入基层社会治理的具体路径。

(一) 强化党建引领，抓好领导干部，开展公安信访突出问题攻坚化解

以习近平同志为核心的党中央高度重视信访工作，习近平总书记作出一系列重要指示，系统回答了信访工作是什么、信访形势怎么看、信访工作怎么干等重大理论和实践问题，为做好新时代信访工作提供了根本遵循。信访工作是群众工作，习近平总书记指出，党的基层组织和基层干部是做好群众工作最基本、最直接、最有效的力量。广大基层公安干部要积极主动作为，推动公安信访工作助推基层社会治理创新发展。结合辽宁信访工作实践，提出如下建议：

一是要进一步强化党建引领，将党建优势融入公安信访业务工作。针对公安信访突出问题攻坚化解，层层压实责任，问题导向，形成全力构建党委统一领导、政府组织落实、信访工作联席会议协调、信访部门推动、各方齐抓共管的信访工作新格局。以信访业务丰富党建工作内涵，“公安机关党委和领导干部要主动承担信访工作政治责任，坚持从政治上看、从政治上办，坚持领导带头、机关示范，完善领导接访、定期下访、重点约访、带案走访、包案回访‘五访’工作模式，着力推动领导干部工作重心下沉、工作关口前移，一对一接待来访群众、面对面倾听群众诉求、点对点化解矛盾纠纷，带动形成贯彻《条例》、推动信访、研究情况、解决问题的浓厚氛围，坚决履行好为党分忧、为党尽责的光荣使命担当，高质量推动党群干群关系的不断改善”。2021年，辽宁省公安机关牢记政治责任，把信访工作作为“一把手”工

程，形成了“主要领导亲自抓、广大民警主动抓”的局面，成立省、市、县（区）三级公安机关攻坚化解领导小组和工作专班，省厅召开会议部署推进常态化专项督察和实地检查，实行挂图作战、定期调度、逐项销号。坚持严密责任促落实，严把案件筛查质量、集中培训、政策讲解、随机抽查、核查办理、及时纠偏等一整套机制。全省公安机关“治重访、化积案”专项攻坚行动以来，省公安厅党委高度重视，党委成员带头包案下访，实地接待来访群众，深入了解群众诉求，全力推动问题解决，以“抓源头、治重访、化积案、顺民意”的实际行动，扎实做好新时代公安信访工作。截至目前，省公安厅党委成员共接访案件 181 起，186 人次，化解 50 起。在省公安厅党委的示范引领下，“治重访、化积案”专项攻坚行动挂牌督办的 100 起重点案件已化解 63 起，各地深入落实领导干部接访下访工作，全省各级公安机关 957 名领导干部共接待办理群众信访事项 2775 起，4324 人次，为群众解决实际困难 1599 件，取得了显著的阶段性成效。

二是推行“党建+信访”模式，以党建工作促进公安信访工作。充分发挥党组织的战斗力和监督力，促进提升党员干部的服务水平。建立健全“述职、考核”综合评价机制，将信访工作纳入领导班子、各级党组织书记党建述职评议重要内容，激励党员干部动真碰硬抓信访、全心全意聚民心。大连市公安局聚焦群众“急难愁盼”问题，将治理重复信访、化解信访积案作为深入开展“我为群众办实事”实践活动的重要抓手，研究制定“一揽子”解决方案，坚持质量与进度并重。同时，加强预判预警，及时排查化解各类矛盾纠纷，从源头上减少发生。开展接访包案阅信工作，逐案落实“定领导、定责

任、定措施、定时限”和“包约访、包调查、包化解、包稳控”的“四定四包”责任。

(二)坚持人民性,做好群众工作,以“新时代枫桥经验”为抓手推动信访案件化解

信访工作是群众工作,新时代公安信访工作要坚持民意引领,创新发展“新时代枫桥经验”,坚持“人民信访为人民”的工作理念,积极探索加强和改进群众工作的新途径新办法,努力争取群众对公安工作信访更多的理解和支持。

一是要站稳群众立场解决问题,牢记为人民服务宗旨。公安机关要从讲政治的高度,重视信访工作,强化公安信访队伍的为民意识。信访工作事关群众切身利益,要设身处地换位思考,切实让群众在信访案件办理中感受到公平正义,不断积累群众的信任度,提升满意度。一方面着力推动做好初信初访案件化解,增进与群众的沟通理解,把矛盾纠纷化解在初始。对于当事人提出的合理诉求,公安机关必须硬解;一时解决不了的,及时向当事人解释清楚,争取当事人的理解。努力把矛盾化解在离人民群众最近的地方,减少公安信访案件增量,防止信访老户产生。另一方面着力处理复杂的信访问题,提高办事效率,对群众以诚相待,敢于担当,绝不护短遮丑。对于一时解决不了的问题,坦诚和群众做好解释说明,取得群众的理解和支持,要落实回访制度,稳定信访群众情绪,减少越级访、集体上访的发生。

二是要始终秉持“信访无小事”的理念,要把人民群众的事当成自己的事。近年来,辽宁省公安机关始终坚持以人民为中心的发展思想,把信访工作作为察民情、集民智、解民忧、护民利、聚民心的重要工作,推动解决了一批疑难信访案件,化解了一批矛盾纠纷,消除了一批风险隐患,推出了一批便

民举措,努力做到信访不上行、矛盾不上交,基本实现案结事了、息诉罢访工作目标,工作质效不断提升。如沈阳市公安局规定明确要求全市各级公安机关对来访群众,必须要做到认真接待、认真倾听、认真记录,做到语言文明、态度热情、服务周到。对群众通过各种方式提出的信访诉求,必须依法依规、公平公正地办理,做到件件有着落、事事有回音;对信访工作中发现的执法过错和瑕疵,必须做到有错必纠、有责必究。

三是要做到深入群众,工作方法上创新发展。化解基层社会矛盾,重点在于落实人民警察为人民。公安信访工作人员要真正走进基层,走入人民,知百姓事,解百姓难,才能真正化解基层社会矛盾,解决群众诉求,对那些苗头性社会问题如留守妇女儿童、劳务纠纷、民间借贷等问题要及时疏导。基层公安机关对于信访案件,要深入群众了解情况,可联合基层综治维稳办对辖区内的各种矛盾纠纷及时化解,将矛盾解决在初始阶段、萌芽状态,坚决防止信访问题久拖不决。同时,对可能引起上访的事提前介入,防止激化,以免形成涉法涉诉案件。

(三)坚定法治化方向,依法打击违法信访人信访行为,维护良好信访秩序

一是做好法治宣传,树立依法信访正确导向。通过多形式、多渠道法治宣传、政策解读、思想教育,提升群众法律意识,引导群众树立在任何时候都要依法办事的观念,以理性、合法的形式维护自身合法权益。深入推进信访法治化建设,引导群众自觉运用法治思维和法治方式处理矛盾纠纷,加快形成维护群众合法权益、依法维护正常信访秩序“两个维护”的正确导向,努力形成依法规范信访行为各级各部门及其工作人员信访工作行为“双向规范”的有利局面。

二是依法打击，严惩不法上访。要坚持在法律框架内依法规范治访，运用法治手段维护和确保信访秩序正常是维护社会稳定的重要手段。公安机关要维护正当的群众利益诉求，但对影响社会秩序、公共安全和国家机关正常工作秩序，甚至借机煽动群众引发群体性事件的不法上访人员要及时处理，坚决依法打击，予以严惩，达到打击个别、震慑一片、教育大多数的社会效果，这样可以规范信访正常秩序，更好地维护合法者的利益，减少“缠访”老户。依法运用教育训诫等措施，在敏感节点和重大安保活动期间，持续强化社会面有关人员、群体的稳控工作。

三是推进“信访+督察”模式，提升公安信访公信力。法制部门要加大执法监督和个案点评力度，建立常态化信访案件评查、责任倒查机制。对办案过程中涉及民警违纪违法行为的，要及时移交纪检部门。对初访案件要做到即发即化解、即发即评查，通过扎实细致规范的工作，让人民群众在每一起信访案件办理中切实感受到公平正义，着力提升公安机关的公信力、人民群众的满意度。

（四）面向信访工作需求，提升公安民警专业能力，服务社会治理实践

公安信访工作要坚决扛起“为民解难、为党分忧”的政治责任，必须加强政治理论学习，提高政治站位，提升运用理论解决实际问题的能力；同时要强化队伍建设，以高质量的信访队伍，推动公安机关信访工作高质量发展，助推基层社会治理新格局的构建。

一是要深入开展《信访工作条例》学习。4月19日公安部信访工作领导小组会议召开，会议要求各级公安机关党委要把学习贯彻《信访工作条例》摆上重要议事日程，领导干部要通过参加党委理论学习中心组学

习、讲授专题党课等形式，带头学习、带头宣讲《条例》，做好示范引领。要将《条例》纳入范围，将公安信访工作列入公安院校必修课程，推动学习贯彻工作走深走实。

二是要深化信访业务培训。公安部部长王小洪强调“要建强专业队伍，加强各级公安机关信访机构建设，配备与形势任务相适应的公安信访专门力量，选优配强领导班子，建立健全信访督察专员制度，完善优秀年轻干部到信访岗位锻炼等机制，努力打造高素质专业化信访干部队伍。”公安机关信访部门与公安院校联动，对培训师资、培训内容、课程设置等进行认真设计并开展系统化的信访业务培训。结合当前公安信访维稳形势，围绕信访积案化解、信访源头治理、初信初访案件办理、非法上访、缠访闹访等信访领域重点工作，具体就来访接待、来信办理、涉法涉诉信访工作改革、信访法律文书使用、接访须知和司法救助注意事项等工作开展专项业务培训。培训内容设计贴近公安信访实际，体现培训教学服务实际信访工作的针对性应用性，使参训民警学有所获，提升信访民警依法规范受理、办理信访案件的专业水平，为今后工作的开展夯实基础，为新时代基层社会培养信访专业化人才。

参考文献：

- [1]数据参见辽宁省公安厅网站“机关动态”栏目
- [2]程重重. 全面抓好《信访工作条例》学习贯彻 切实担负起为民解难为党分忧的政治责任. 呼和浩特日报(汉)[N]. 2022. 5
- [3]密切联系群众 化解社会矛盾 做好新时代公安信访工作——公安机关学习贯彻落实《信访工作条例》. 公安研究[J]. 2022. 7
- [4]高闻何. 用心用力做好新时代公安信访工作. 人民公安报微信公众平台. 2022. 7
- [5]卢纪军. 大连突出党建引领, 采取有力措施: 推动公安信访突出问题攻坚化解. 人民公安报[N]. 2021. 12

责任编辑 韩笑尘