

新时代信访工作的制度保障

□ 刘素华

为了更好地加强和改进信访工作,把以人民为中心的发展思想贯穿信访工作的始终,近日,中共中央、国务院公布《信访工作条例》(以下简称《条例》),总结党长期以来领导和开展信访工作经验特别是党的十八大以来来信信访工作制度成果,坚持和加强党对信访工作的全面领导,理顺信访工作体制机制,为做好新时代信访工作提供了系统性的制度保障。

信访工作是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作,是社会主义民主政治建设的重要方面。人民群众以网络信息、电话、信函和来访等多种形式向各级国家机关、单位就国家治理、社会发展和个人权益等提出意见、建议,随时实现参与国家治理的权利,落实了以人民为中心的发展思想,保障了人民民主权利的实现。信访的低成本、便捷易行的特点,极大保障了人民群众行使当家作主的权利。根据《条例》的规定,对人民群众的信访事项,相关机关、单位要根据不同情况给予回复;对建议意见类事项,要认真研究论证,科学合理、具有现实可行性的,应当采纳或者部分采纳;对国民经济和社会发展或者对改进工作以及保护社会公共利益有贡献的信访建议,应当按照有关规定给予奖励;等等。这些规定,能够使民情民智更加有效汇集、解决问题更加快捷高效、服务决策更加及时精准。

信访是人民群众监督党和政府的法定制度。人民群众通过信访渠道反映出来的突出问题,既有新动向,也有老难题,但都事关群众切身利益,事关社会和谐稳定。信访工作强调以问题为导向,人民群众对发生在身边的国

家机关、单位的工作人员消极懈怠不作为、乱作为、滥用职权等现象,可以通过信访向各级党政机关、单位反映,有效发挥群众监督作用,倒逼公职人员改进工作作风、增强宗旨意识。通过信访工作,汇集社情民意,并从中发现共性问题,推动从政策层面解决。同时,新时代的信访工作,要求理顺信访与各种纠纷化解机制之间的关系,合理配置资源、促进凝聚合力,完善化解矛盾纠纷的长效机制。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,各地党政部门对发生在属地的信访事项和矛盾纠纷,对诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理。

信访工作是党的群众路线的生动诠释。信访是送上门来的群众工作。信访工作做得好不好、有没有成效,直接关系到党和政府在群众中的形象,关系到一个地方经济社会改革发展稳定大局。首先,信访工作是党开展群众工作的重要方式。信访事项来自群众,党和政府通过人民信访,听取群众意见,对群众不清楚、不了解的党和政府的方针政策进行宣传解释,对工作中确实存在的问题和不足进行纠正和改进,既拉近了党和政府与人民的距离,也提高了党的执政能力和政府治理能力。其次,信访工作保障了党的群众工作目标的实现。国家公职人员通过信访工作,把群众分散的、不系统的意见、建议集中起来,经过研究分析,成为党和政府科学决策的依据,再到群众中检验,不断循环修正。再次,信访工作是防止官僚主义和形式主义的重要方式。要解决好信访事项,就要“到群众中去”,与群众打成一片,掌握真实情况,了解人民需求,能

够有效避免官僚主义、形式主义。

党员干部是处理信访问题的主体,要明确自身责任,主动承担义务。《条例》要求领导干部要主动阅办群众来信和网上信访,定期接待群众来访、定期下访,包案化解群众反映强烈的突出问题。领导干部“下访”“接访”,一方面,是推进党的群众工作最直接有效的方法,缩短了党和政府与人民群众的距离,使上级党政领导能够掌握真实的社情民意和基层治理的客观状况,为科学决策提供实践支撑,更好地履行职责。另一方面,能够推进信访事项较快处置,降低社会治理成本,特别是涉及人数多的信访如征地拆迁、拖欠工资等需要国土、城建、民政、社保、劳动监察、公安等多部门联合执法。如果仅靠信访机构转办和督办,相关多个职能部门难以步调一致,将拖延信访事项的处置。而领导干部“下访”“接访”,是现场办公,可以把多个相关部门聚集在一起,统筹协调,快速形成综合处理方案,整体推进、督促落实。特别是对群众反映强烈的信访事项,能及时消弭信访人的不满和怨气,在源头预防和前端化解矛盾,营造良好干群党群关系,降低社会治理成本。此外,领导干部“下访”“接访”,加强了上下级公职人员的沟通,有助于上级分析研判治理形势,进行科学决策,实现预期治理目标。



根据《党政机关公文处理工作条例》第8条,决定是公文种类之一,适用于三种情况:一是对重要事项作出决策和部署;二是奖惩有关单位和人员;三是变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。在法律法规和机关单位实际工作中,决定的用法远远超出这三种情况。几乎各级各类机关单位都可以制定发布决定,而且在性质、功能、地位、效力等方面还存在较大差别。有些决定以规范性文件的形式存在,对有关范围内的调整对象具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用;有的决定只针对特定事项,具有“一事一议”的特征。很多决定与人民群众生产生活密切相关,因而法律法规和有关文件作了严格规范。如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求:“行政机关不得法定设定权力,没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。”这里重点分析实践中经常出现的几种决定类型。

承载顶层设计功能的决定。此类决定具有顶层设计、改革规划、重大任务部署等功能,往往以党中央、国务院名义印发实施,对国计民生产生深远影响,如2021年6月印发的《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》。有的决定还经中央全会审议通过,地位更加突出。如1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》、2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。为确保此类决定贯彻落实,有关部门还会制定任务分工方案,明确细化要求、主要目标、成果形式、时间节点、责任单位等,并加强执行过程中的督促检查。

与法律法规地位相同或相似的决定。此类决定由全国人大及其常委会根据宪法、立法法及组组法作出,尽管没有冠以“法”的名称,但与法律立改废及其适用密切相关,主要用于以下情形。一是修改或者废止法律。如《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民政府组织法〉的决定》《全国人民代表大会常务委员会关于废止劳动教养法律规定的决定》。二是规定有关重要制度。有些制度内容相对简单,又不涉及法律责任等条款,因而往往以决定形式作出。如《全国人民代表大会常务委员会关于设立国家宪法日的决定》提出:“将12月4日设立为国家宪法日。国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。”值得注意的是,2022年2月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于中国人民解放军现役士兵衔级制度的决定》规定了10条具体内容,且由国家主席签署主席令公布,使得该决定在形式和内容上都更接近法律,可谓是“法律类决定”。三是授权立法或开展重要工作。如《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》授权制定相

关法律,全国人大常委会据此制定了香港特别行政区维护国家安全法,该法第一条明确把此决定作为立法依据之一。再如,《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》授权国务院推进房地产税试点,主要原因在于此类改革事关社会公众的切身利益,该决定反映了此项工作的重要性、严肃性;由国家权力机关授权行政机关进行税收制度改革试点,也是税收法定原则的体现。四是调整法律适用。根据立法法第13条,全国人大及其常委会可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内在部分地区暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。如根据《全国人民代表大会常务委员会关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律法规的决定》,暂时调整适用国防动员法、人民防空法等法律中的有关规定。

与行政法规地位相同或相似的决定。此类决定由国务院发布,常见于两种情况。一是修改或者废止行政法规。如2021年11月《国务院关于修改〈中华人民共和国烟草专卖法实施条例〉的决定》明确要求:“《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》根据本决定作相应修改,重新公布。”二是规定有关重要制度。由于工作习惯、历史沿革等因素,赋予国务院决定在特定条件下、针对特定方面与行政法规相同或相似的地位。如根据行政许可法第14条,尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可。必要时,国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。以金融领域为例,2020年9月印发的《国务院关于实施金融控股公司准入管理的决定》,对金融控股公司设立许可及其条件作了规定,该决定就是金融控股公司许可设立的依据。再如,根据中共中央组织部印发的《〈参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的单位审批办法〉第4条,作为事业单位“参公”管理授权依据的法律、法规包括“国务院制定的行政法规和国务院决定”。值得注意的是,此类国务院决定只是在个别特定情况下与行政法规地位相同或相似,不能据此认为两者可以等同。

作为行政执法公文的决定。此类决定是行政执法机关在行政许可、行政处罚、行政强制等执法活动中,针对具体案件和对象作出的、承载处理结论、具有法律效力的文书。行政执法决定代表国家意志,直接影响当事人权利义务和社会公共利益,决定作出前一般要经过调查取证、研究分析、结果拟订、法制审核、报请批准等程序,法律法规对其形式、内容、效力、监督等都作了明确要求。如根据行政处罚法第52条,行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为,行政处罚的种类和依据、罚款数额、时间、地点,申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限以及行政机关名称,并由执法人员签名或者盖章。再如,《证券违法行为风险处置条例》第14条对责令停业整顿、托管、接管、行政

法律中的『决定』

□ 潘波

重组等处置决定的内容、公告及其张贴场所、生效时间等都作了具体规定。

作为人民法院裁判文书的决定。判决、裁定、决定是法院在裁判活动中作出的文书,与判决、裁定不同,决定主要用来解决程序性问题,排除诉讼活动中的障碍。如民事诉讼法第47条规定:“人民法院对当事人提出的回避申请,应当在申请提出的三日内,以口头或者书面形式作出决定。申请人对决定不服的,可以在接到决定时申请复议一次。”值得注意的是,诉讼法中多次出现的“决定”,是作出决定、决策及其结果之意,其主体可以是人民法院、人民检察院以及公安机关。如刑事诉讼法第90条规定:“人民检察院对于公安机关提请批准逮捕的案件进行审查后,应当根据情况分别作出批准逮捕或者不批准逮捕的决定。”

机关单位系统内部工作中的决定。此类决定广泛用于任务安排、统筹协调、督导落实、奖励惩戒等机关单位系统内部工作各方面,范围包含了《党政机关公文处理工作条例》第8条规定的情况。如《中国共产党党员权利保障条例》第35条规定:“处理、处分的决定应当向本人宣布,并写明党员的申诉权以及受理申诉的组织等内容。”这里的处理处分决定,就是系统内部监督制约的方式和结果。



树立正确的财富观念,推动慈善事业可持续发展

习近平总书记指出,支持志愿服务、慈善事业健康发展,保障特殊群体合法权益。慈善具有社会、伦理、经济多层面的属性,是调动社会资源、促进社会公正的一种方式,也是推动社会参与、促进社会进步的一条有效途径。维护慈善可持续发展需要从政策激励、社会环境营造、舆论生态建设、国民财富和社会责任观念教育等方面统筹推进。

完善对慈善的综合性激励政策。从各国慈善发展的过程看,在激励慈善的各项政策中,税收的作用最直接也最重要。我国税收制度中直接税负比不够高,整体税制设计对慈善激励机制不够明显,加大直接税比例的改革方向有利于进一步发挥财税政策对慈善的促进作用。在出台调节财产分配方面的政策同时,也要注意配套出台在大额捐赠、慈善信托方面的优惠政策,加强财税政策激励力度,疏导引流慈善资源。鼓励有意愿有能力的企业和社会群体建立非公募慈善基金或慈善信托,以慈善为载体传承财富,增强社会责任。

健全对慈善的褒扬评价机制。引导社会建立有利于慈善可持续发展的评价导向,对慈善项目评价既要注重捐赠规模也要注重项目效果,既看捐

赠的额度,又要比较捐赠者的收入状况,看其一贯的慈善表现。培育慈善组织、设立慈善项目既鼓励发展基金会,传承做大慈善资源,也要鼓励发展社区慈善项目,为群众身边互助行善创造便利。推动建立多层次、多领域的慈善褒扬措施,加强对慈善家、捐赠者的激励和褒扬力度。依托有影响力的大型社会组织或国内的大学科研机构培育国内慈善评价权威机构,增强慈善的国际话语权。鼓励慈善组织在扶贫济困、养老助残、医疗健康等领域持续发展,助力乡村振兴、科技创新等国家重大战略实施。

营造慈善文化疏浚慈善源流。随着财富的积累和社会保障养老防病功能的提升,养老代际交换的社会基础已经发生了很大变化,财富观念也需要顺应时代做出转变。引导建立与现代社会相适应的慈善公益理念,在“慈善无处不在,慈善人人可为”的氛围中涵养慈善意识、弘扬慈善文化。鼓励发展移动互联网公益慈善载体,丰富慈善形式,提升慈善传播力。鼓励依托现代信息手段建立个人、法人慈善账户,加强慈善组织信息联网,实现慈善积累一生,记录一生,美善伴随一生。始终坚持慈善的利他性和公益性,严格厘清慈善与商业界限,净化慈善源流,绝不允许打着慈善的名义搞商业营销。通过完善内部治理机制和外部引导监督提高慈善的透明度和公信力,提升慈善组织形象,增进慈善社会美誉度。

(作者系民政部党组成员、副部长)

(上接1版)

发挥好再分配促进公平的重要作用。国民收入三次分配的主体、性质和机制有本质差别。国民收入初次分配通过劳动、资本、技术等投入换取回报,是基于市场机制的有偿行为;再分配通过缴纳税费、财政安排支出进行调节,是基于政府职能的强制性行为;慈善作为第三次分配的主要形式是基于伦理道德取向的自愿行为。三次分配作为社会财富形成和转移的基础手段都有促进公平的作用,但在国家发展的不同阶段,功能和作用有所不同。国民收入达到中等水平后,国民对教育、医疗、社保等公共需求上升,再分配的力度就需要相应加大。国民收入达到高收入阶段,伴随财产性收入增加,社会保障能力的提升,企业和居民的社会责任感相应上升,第二、三次分配共同促进公平的作用就更加突出。

鉴于我国收入差别较大的问题仍然比较突出,与之相适应,二次分配的作用需要相应加大,同时需要完善三次分配的有关政策。完善二次分配需要加大税收、社保、转移支付等的调节力度,提高精准性。健全以所得税、财产税为主体的直接税体系,更好发挥税收调节过高收入的作用。要改善财政支出,加快健全多层次社会保障体系,加大对欠发达地区的转移支付力度,完善财政预算支出直达基层机制,增强欠发达地区和基层的公共服务提供能力。

发挥好第三次分配促进公平的补充作用。以慈善为主体的第三次分配虽然比前两次分配规模小,但慈善能够引导社会形成健康的财富观,培养国民的社会责任,增强国家的软实力和国际影响力,这是慈善的特殊价值所在。因此,各国十分重视运用特殊政策支持慈善公益事业的发展。党的十九届四中全会提出“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。十九届五中全会进一步指出“发挥第三次分配作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局”。虽然我国社会捐赠水平还不算高,但慈善在重大突发事件如抗击疫情、在国家重大战略实施如脱贫攻坚方面的作用是可圈可点的。慈善正在成为促进社会公平、推进共同富裕的重要力量。顺应新发展阶段,需要加强慈善力量培育,加大政策支持力度,形成初次分配、再分配和三次分配更有效的协调联动的格局,同向发力促进共同富裕。但必须强调,要尊重慈善的自愿性,引导和支持有意愿、有能力的企业和社会群体参与公益慈善事业不是“杀富济贫”,不能被道德绑架。

把握好社会福利政策的时度效,防止落入“福利主义”陷阱

习近平总书记强调,目前,我国以社会保险为主体,包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内,功

能完备的社会保障体系基本建成,要完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度。社会福利政策是推进共同富裕的基础性政策。制定社会福利政策需要把握好时度效,既要兜住底又要可持续。搞超出能力的“福利主义”是不可持续的。

坚持兜底为要、适度普惠的社会福利方向。要统筹需要和可能,把保障和改善民生建立在经济发展及财力可持续基础之上,重点加强普惠性、基础性、兜底性民生保障建设。在切实兜住困难群众基本生活底线的基础上逐步延伸普惠福利,确保普惠福利可持续提供。对涉及民生的福利政策要系统梳理,明确哪些属于普惠性的,哪些属于基础性的,哪些属于兜底性的,在锁定对象、精准算账的基础上建立项目清单。加强城市低保标准与最低工资标准、失业保险金标准有效衔接。社保标准、救助标准要逐渐抬高,与经济社会发展水平相适应。同时,出台社会福利政策要做好可持续能力和社会影响的深入论证以及全面评估。在经济下行压力加大的背景下,更要审慎出台影响长期的社会福利政策措施。对阶段性应对经济下行和物价上涨的补贴、救助和税费减免等福利性政策要明确实施的期限和条件,防止吊高预期,防止把针对特殊对象的政策普惠化。

精准识别社会福利对象科学施策。在教育、医疗、养老、住房等人民群众最关心的领域精准提供公共服