

论 1953 年前后上海信访工作的 困境及现代转型

杨丽萍¹

【摘要】：中国共产党的信访工作，是一项高度凸显“群众观点”实践逻辑的制度安排。作为党的群众路线的重要组成部分，延安时期便产生了信访工作的雏形。然而，在中国共产党全面执政后，纳入制度化建设的信访工作却在地方实践中表现出明显的不适应性。最突出的问题是干部作为执行者和被监督者双重身份内在矛盾的显性化，导致信访干部监督难以到位甚至缺位，信访工作出现严重的官僚主义和形式主义。问题频出使得该项工作自制度建设伊始就亟须现代转型。本文以上海信访工作为例，揭示了信访工作从以服务于革命动员为基本导向的制度安排，转型为政治沟通、权利救济和干部监督三大功能并重的监察制度的过程。

【关键词】：信访 群众路线 人民监察 干部监督

信访制度是中国共产党独具特色的民主政治制度设置。从形式上看，信访工作脱胎于中国传统治理文化，有着悠久的历史；而作为一项凸显“群众观点”实践逻辑的制度安排，信访工作为中国共产党首创，其雏形出现于延安时期。中华人民共和国成立后，随着人民来信数量的增长以及来访活动的频繁，信访工作顺理成章地进入制度建设轨道。然而，在制度化建设初期，诸如上海这类大城市的信访工作即表现出许多问题，甚至成为干部行为失范的渊薮。种种迹象表明，信访工作服务于社会动员的革命组织伦理无法适应时代和国家建设的需要，亟须现代转型。

一、信访工作的地方实践及困境的形成

“信访”包括了处理人民来信和接待人民来访两项相对独立又密不可分的工作^[1]。在中国历史进程中，类似活动并不鲜见，而用以处理百姓来信、来访的制度和机构也屡屡见诸史册^[1]。唐武则天时期，置匭（类似邮箱的小匣子）于朝堂，用以广开言路。来信涉及建言献策和申冤举报各种类型，处理来信的匭院（匭使院）因此被认为是名副其实的信访机构^[2]。宋代将隋唐以来登闻鼓和匭院合二为一设登闻鼓院，并在机构设置和运行机制上加以完善^[3]。元、明、清三代均沿袭这一设置，遂为定制^[4]。

中国共产党的信访工作雏形出现于延安时期。虽然，早在瑞金时期，苏维埃政府从临时中央到县级组织便设有控告局、控告箱，并规定“任何一个人民都可以控告苏维埃政府的职员”^[5]，但此时群众的“控告”主要通过来信，且数量不多^[6]。到了延安时期，党的信访工作从形式到内容逐渐成形。毛泽东、周恩来、朱德等中央领导人都亲自处理群众来信，不仅如此，他们还经常地与当地群众谈话，并接待上访的群众。1938年，毛泽东就亲自处理了一起伤员要到延安集体上访的事件^[7]。1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》中也明确规定了人民控告公务人员的权利^[8]。

与此同时，随着群众路线成为党的根本工作路线，“群众观点”成为处理信访工作的逻辑出发点。特别是适应于革命和局部执政的特殊需要，政治沟通和权利救济成为此时信访工作的突出功能。一方面，党将信访工作当作与群众进行政治沟通的渠道，借此获取基层社会的各种信息，提高政策举措的针对性和科学性；另一方面，党也通过满足群众的具体利益诉求，进行权

¹基金项目：本文为2019年度教育部人文社会科学研究一般项目“新中国成立初期中国共产党增强社会号召力的历史经验与启示研究”（19YJA710048）阶段性研究成果。

作者简介：杨丽萍，华东师范大学马克思主义学院副教授

利救济，树立党的权威，扩大政治影响，夯实群众基础。截至中华人民共和国成立，中国共产党的信访工作已形成了以人民民主、群众路线和人民内部矛盾理论为具体内容的革命伦理^[9]。当然，经过抗日战争和解放战争，党的信访工作虽在规范性和适用范围上不断发展，内容也覆盖了处理人民来信、来访两个方面，却并未使用明确概念，也未建立相应的机构，主要工作是由领导人及其秘书负责，因此，只能算是工作雏形。

作为根据地时期的有益执政经验，信访工作伴随着中华人民共和国的成立步入制度建设轨道。1949年4月，针对人民来信来访日益增多的现实，应毛泽东的提议，中共中央批准成立了“中央书记处政治秘书室”，其重要工作之一便是处理人民来信来访。一年后，党中央又成立了“中央办公厅秘书室”以接替前者的工作，这也是中华人民共和国第一个专职信访工作机构。政务院秘书厅、各省市党委随之分别在办公厅设置专职、兼职信访工作人员。1951年6月，政务院正式颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，明确了信访工作的基本组织和工作方式^[10]。作为中华人民共和国成立后信访工作的第一部重要法规，《决定》拉开了各地信访工作制度建设的序幕。

上海紧随中央步伐开启了地方信访工作的制度建设。市长陈毅签发了市政府通令，要求由办公厅指定专人负责处理信访工作，并指令市政府各局、处、院、署、委员会，各区府安排专人负责，同时要求所属各单位“认真处理人民的来信，热情接待要求见面谈话的人民”。据此，上海市政府办公厅又公布了有关信访的登记、交办、催办、回报、检查、总结等系列制度，并特别要求，“凡属重要问题和反映，均由主要负责人亲自掌握”^[1]。此后，市政府主要职能部门及各区都根据政务院和上海市的规定，设立了问事处或接待室，并建立了各项制度，指定专人负责处理人民来信和接见人民群众。

有学者认为，政务院颁布第一部信访重要法规后，各地信访工作制度建设随即开启，中华人民共和国因此出现了第一次“信访潮”^[2]。以上海的地方实践来看，“信访潮”的出现，不仅仅是制度化的结果，信访体量的庞大于上海而言，还有人口基数大等现实的、历史的原因。与此同时，数量的增加也不意味着制度建设取得了成效，毕竟相较信访工作释放出来的积极效应，其所暴露问题的不良影响更为突出。

（一）人口基数大，市民维权意识强，信访活动异常活跃

上海是当时中国人口体量最大的城市。即使按照保守统计，1949年全市人口也多达502万^[3]。同时，上海作为近代中国资本主义经济最发达的地区，在商业文明和契约精神的共同熏染之下，其市民的维权意识向来强烈，民国时期便有“沪人健讼”之说^[4]。国民经济恢复期间，上海因资本家出走以及产业调整，经历了一个经济萧条期，市民生活维艰，人民来信来访量齐高。不仅如此，信访量还随着政治中心任务的开展出现阶段性的骤增。如《婚姻法》实施后，集中出现妇女来信、来访要求婚姻自由的情况；肃反、审干运动期间对不当处理提出申诉的来信增多；“三反”“五反”运动期间，针对劳资纠纷、工作安排、困难补助等问题，各机关团体的人民来信数量均显著增加^[5]。据统计，1952年1月至8月，上海市级单位就收到人民来信多达172000多件，月均21500封，区级机关共132000余件，月均16500封，其中还不包括“五反”材料^[6]。

（二）专职化缓慢，信访工作积压严重

在政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》后的一年里，相比较其他建设，上海信访制度建设十分有限。由于同时开展稳定物价、反轰炸，以及战后重建等一系列重大工作，再加上500多万人口的常态化社会管理，信访工作难以及时配备足够的专职人员，积压严重，其他问题也连连出现。1952年9—10月，上海市党政领导机关开展市、区两级机关处理人民来信检查，结果发现十三个市级机关和十九个区积压的人民来信达22134件^[7]。工作中的混乱具体包括：没有建立必要的制度，虽有指令却没有很好地执行；工作互相推诿，人民来信被层层照抄照转，以致贻误时机；草率处理，对人民来信所提诉求不予理会，或不调查不研究，应付塞责；对待来访的群众，缺乏耐心^[8]；工作不严谨，检举人信息外流，引起报复打击的情况时有发生。

马克思说，“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”^[9]。信访工作原是根据地时期卓有成效的赢取民心的政策举措，但中国共产党全面执政后，处于制度建设进程中的上海信访工作却因积压、拖延，以及干部的官僚主义和形式主义做派而毁损了政府形象。

二、从群众路线附属程序到人民监察制度的现代转型

最初，信访工作存在的问题被归结为干部紧缺。从上海来看，干部匮乏的情况的确存在。接管上海时，中央能调动的“南下干部纵队”仅有 8000 余人，根本无法补上原上海各机关 20 万余公务人员的职缺^[1]。为维持市政系统的正常运转，新政府在留用大量旧人员的同时，甚至启用了部分保甲人员^[2]。不仅上海，全国各地各个机关事业单位都经历过干部补给困难的阶段。因此，在 1950—1951 年期间，毛泽东两次接到办公厅秘书室的信访汇报，尽管对处理情况不满，却仅在批示中要求干部端正态度、重视信访工作^[3]。

然而，进入 1952 年后，国民经济逐渐恢复而党的干部队伍也成长壮大，信访工作不良倾向反而集中凸显。甚至时至 1953 年，在国家各项建设全面展开的背景下，上海全市大多数单位的信访工作仍处于组织不完整、制度不健全的状态。市级机关中除市委有专人负责，市人民政府、市税务局等个别单位设立专门机构外，其他单位大多长期无专人负责该项工作^[4]。一份江湾区委秘书室关于各单位处理人民来信工作干部人员名单显示，包括区政府、公安分局、税务局等在内的 10 个区级单位，除了区委和区政府各有一名专职信访员之外，其余单位负责信访人员均为兼职^[5]。

根据地的成功经验缘何在中国共产党全面执政语境下失灵了？回顾历史，自局部执政时期，“群众观点”即为中国共产党处理人民来信和接见人民工作的逻辑出发点。政治沟通和权利救济因此成为此时信访工作的两大突出功能，它们大多也能得到顺畅发挥。原因有二：首先，此时中国共产党对社会动员具有高度的依赖性，党员干部通常能够自觉地捍卫党与人民群众利益的一致性；其次，此时的中国共产党各种资源极为匮乏，贪腐等作风问题即使存在也不突出，惯用的思想教育这类整治方式当然也不会对干部群体形成强有力的冲击。

然而，中华人民共和国成立后，官僚主义问题随着中国共产党的执政和干部队伍的壮大而显性化^[6]。政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，将这一群众路线的附属程序制度化，并提升了信访工作的干部监督功能，本为防范官僚主义的蔓延。但政府的任何政策举措都无法绕开干部这一执行层，由于人民来信来访中所反映、揭发的，往往是干部中常见的不良作风，及危害人民利益的各种违法乱纪问题^[7]，这使得干部作为信访工作执行者和被监督对象双重身份的内在紧张性暴露无遗。于是，或明或暗的不作为、消极抵制就成为信访工作中的突出问题。上述种种表明，信访工作必须进行适当的现代转型。

（一）唤醒信访工作中群众监督的主体意识

在具有浓厚“官本位”意识的基层社会中，人民群众即使作为信访工作的行动主体，长期扮演的也是信息输入者、被救济者的角色，且这种情况积重难返。如何唤醒群众的监督主体意识？一般的教育和宣传难以奏效，为此，中国共产党借助政治运动来对群众进行相应的政治训练。正如有学者所指出的，“改革开放前，群众运动是国家治理的惯常方法。每当中央发动群众运动时，信访制度就会被推向运动的一线”^[1]。特别是在“新三反”运动中，群众的监督主体性意识有明显提升。

毛泽东为这次运动亲自起草了《反对官僚主义、命令主义和违法乱纪》的党内指示。在指示中，他要求各地“在一九五三年结合整党建党及其他工作，从处理人民来信入手，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]。因此，该运动除延续“三反”运动反官僚主义的主题之外，特别聚焦于人民来信、来访工作，可以说是一场信访工作的专项整治运动。运动期间，各级政府部门被要求“选择人民群众所揭发的一些严重的违法乱纪的官僚主义案件，特别是那种打击批评者的官僚主义案件，进行认真的处理，并在报纸上公开揭露，以引起干部的严重警惕，以鼓舞群众大胆揭发，以开

展批评与自我批评特别是自下而上的批评”^[3]。

据此，“新三反”运动形成了一套完整的信访整治思路，即抓典型、扩大影响、集中整治。闻名沪上的“梅芳庭事件”的发展即完整呈现了上述路径选择。梅原是上海公交公司的一位站务员，因写信批评公司和新市区干部的官僚主义作风，遭到相关领导干部的打击报复。本人不仅被开除了，还被污以政治犯，无端被扣押了104天。此事曝光后，市政府将其复职，并对“犯错误的人员予以行政处分，代理区长柳惠撤职，其余有的记过，有的警告”^[4]。作为信访工作治理的典型，该事件为各主要媒体普遍报道，引起群情激奋，市政府借机在全市范围内掀起新一轮的反官僚主义运动。

经过多轮类似训练，群众监督的主体意识广泛觉醒。与此同时，政府也努力开辟各种有效渠道保障这种主体意识不至于随着运动结束而淡化，例如，充分发挥媒体的作用。除及时报道以及追踪报道信访重要事件，《解放日报》《文汇报》《新民晚报》均常设诸如“读者来信”“读者投函”“读者来信综述”等栏目，刊登各类群众来信。这些常态化设置，一方面打破了干部对来信来访的专属处置权，保护了群众监督的积极性，另一方面，群众来信搭载大众媒体，提高了群众监督的威慑力。例如，在处理“黄逸峰事件”^[5]后，从1953年1月21日到30日十天内，解放日报社收到的读者来信即有6000余件，较平时增加一倍^[6]。

群众监督的主体性意识不断提升后，信访制度建设有了明显进展。据统计，1952年1月至8月，中共上海市委办公厅每月平均收到人民来信98件，9月至12月每月平均为128件，到了1953年，平均每月来信增至280件；黄浦区与市人民检查署所收人民来信，1953年比1952年每月更是增加了四倍^[7]。华东局书记饶漱石在“三反”运动初期，也每天亲自检查来信情况，批办重要信件^[1]。在此氛围下，不少单位的领导干部开始重视这一工作，除亲自批办重大案件外，也定期接见来访群众^[2]。不少单位清理了积压的来信，重新清理了处置不当的案件。据统计，1953年上半年，轻工业部华东办事处的人民来信来访案件中，结案者427件，未结案者仅21件。未结的多属案情较为复杂，牵涉单位较多，无法及时处理之案^[3]。另据统计，1954年前九个月，搬运工会上海市委员会各部、区共有交办的群众来信来访案件1031件，未结案者仅44件^[4]。

（二）强化自上而下的干部监察

列宁说，“如果我们党没有极严格的真正铁的纪律，……那么布尔什维克别说把政权保持两年半，就是两个半月也保持不住”^[5]。“梅芳庭事件”说明，唤起群众的干部监督主体性意识不难，难的是如何防范干部利用公权打击“意见者”，而确保党内纪律的严肃性关键还在于开展干部监察。

早在延安时期，中国共产党就有意识地通过人民来信、来访工作达成此项目的。1942年6月，陕甘宁边区政府发布了《关于派公正干部切实调查群众控告案件的命令》。1945年9月，边区政府又发布《令各县政府对人民控告干部的案件应及时认真负责处理》^[6]。此后，处理群众来信的原则、基本流程和相关责任也逐渐明确。中华人民共和国成立后，各级人民监察机关陆续设立，监察工作的制度建设随即展开。1952年8月26日，政务院发布了《关于加强人民监察通讯员和人民检举接待室的指示》，要求“在县（市）以上的各级政府机关、企业部门和人民团体里面，都要根据实际情况普遍发展人民监察通讯员，他们的主要职责是调查政府机关、企业部门的工作人员有没有贪污、浪费、官僚主义的现象”^[7]。

然而，人民监察，即群众性干部监督说到底是一种自下而上的监督。在社会实践中，平级监督尚难开展，越级监督则常常徒具形式。鉴于1952年以来信访工作中已经暴露出这类问题，当年11月，华东军政委员会发布《关于加强处理人民来信与接见人民工作的指示》，其中明确规定，凡未制定专人负责或未建立各项工作制度的，应迅速制定专人负责并建立登记、研究、转办、检查、催办与定期总结等必要制度；已制定专人负责及建立以上工作制度的，则应注意考核干部的工作情况，加强领导，提高工作效率^[8]。该指示显然意在通过加强对信访工作绩效的监督和考核，强化自上而下的干部监察。

1953年4月，上海市委进一步发布《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》。《暂行规定》不仅加强了信访的过程管理，也使得目标管理更为明确。例如，规定要求“各单位必须迅速建立和健全处理人民来信的登记、转办、催办、汇报、检查总结、

统计等制度，做到案案有结果、件件有着落”。为了防止推诿、拖延问题，规定明确要求信访中的一般性案件必须在“二星期内处理完毕”，不能在规定期内完成者还需说明原因。此外，规定还要求各区委每两月必须将人民来信做一小结，并报告市委；对于不执行上述规定者，严重者予以纪律处理^[9]。此后，政府机关、企业部门、人民团体中人民监察工作普遍展开。仅 1953 年上半年，市人民监察员直接送到监委的重要案件就有 449 件^[1]。

《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》还为自上而下的干部监察提供了制度保障。如规定要求，“凡控告市级机关部、局处长以上，区级区委委员，正副区长以上干部的案件，如系党员，由市委纪律检查委员会统一处理，非党员由市人民监察委员会统一处理；控告一般党员干部，由其所属党委处理，非党员一般干部由其所属行政领导负责处理”^[2]。这种上级机关逐级监察下级机关的做法，从制度上打破了信访工作中平级监督无力、越级监督无效的僵局。至此，信访工作中干部监察功能切实得以强化。

（三）以常态化的检查制度代替运动式的集中整治

中华人民共和国成立初期，信访制度建设的现代转型不可避免地要经历一个新旧杂陈的过程。譬如，无论是激发群众监督干部的主体意识还是强化自上而下的干部监察都惯常借助于政治运动。运动式的集中整治，固然能使信访制度建设出现明显进展，却也伴生了各种问题。

除了旋起旋落，形式主义也是运动式治理的突出弊病。例如，“新三反”运动期间就出现这类现象：运动中，各种表面文章层出不穷，运动过后，干部依旧我行我素、敷衍塞责；有干部将处理人民来信当作“收发性质”的工作，既不布置任务更不检查验收，有的干部虽口头表示重视，实则没有任何具体行动；有的职能部门不仅人数有限，能力也不足；有些信件必须专案调查，能配备的干部却很少；有的信访组织早就提出增加干部，但上级一直未予以解决^[3]。

实践表明，在信访中“加强督促检查是防止和克服拖拉积压等官僚主义现象的有效方法”^[4]。1952 年 9、10 两月，市委、市人民政府及各人民团体的领导机关，曾全面深入地检查市、区级各机关、团体处理人民来信的工作^[5]。1953 年 2 月底和 3 月中旬，上海市更是先后召开了三次处理人民来信工作会议。通过集中汇报的形式，市政府对市区两级机关团体处理人民来信工作情况进行了检查。在检查进行过程中，信访工作积压的情况即有明显改善。1953 年第一季度，市民政局共收到来信 1212 件，按时处理的 1196 件，未处理的仅占 1%；工商局每一封信件的处理，最快一天，一般不超过七天，处理信件占收信数的 90%以上^[6]。

表 1 上海市静安区委二级机关处理人民来信（来访）情况月报表（1954 年）

	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	11 月
华东一级机关交办		4		26	2	1	1	
市级机关交办	87	106	79	137	84	102	104	84
其他机关转办	63	83	70	88	95	118	102	74
总计	360	499	370	395	470	469	496	419
接待来访	180 人	270 人	183 人	115 人	245 人	208 人	257 人	224 人
已结案	164	263	144	146	203	192	203	181
积压	16	31	35	43	37	34	51	36

资料来源：根据《中共上海市静安区委填报的上海市二级机关处理人民来信（来访）情况月报表（1954 年 1 至 12 月份）》制作，1954 年，上海市档案馆 A79-2-163-14。

由表 1 可见，市区二级机关处理人民来信（来访）的情况也保持了良性发展的态势。据 1954 年底的统计显示，当年共处理案件 1249 件，结案 1166 件，另有转出处理结案 63 件^[7]。具体到各区，信访案件的积压率也保持在合理的范围之内。这说明，常态化的检查制度克服了干部在处理信访工作中可能存在的形式主义，促成了信访工作在制度建设方面的实质性进展。

至此，凭借唤醒信访工作中群众监督的主体意识、强化自上而下的干部监察、以常态化的检查制度代替运动式的集中整治，上海信访工作完成现代转型，信访工作的功能也从主要侧重于政治沟通、权利救济，转向政治沟通、权利救济和干部监督三大功能并重，信访工作朝着人民监察制度迈出了关键性的一步。

三、信访工作现代转型后政治社会效应的释放

从 1951 年政务院下达信访工作制度建设的指示开始，上海信访工作在制度建设过程中经历了一系列曲折探索，到 1953 年前后进行了现代转型。最终，信访工作从服务于革命动员需要为基本功能导向的制度安排，转型为人民监察制度，日益发挥出预期的政治社会效应。

（一）通过现代转型，信访工作日益规范和完善

仅在 1953 年，上海市就陆续制定了《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》《关于进一步加强处理人民来信和接见人民工作的补充决定》《关于加强接待人民和处理人民来信工作的几项决定》《上海市人民政府接待室接待工作细则》等信访政策规章。1955 年 9 月，市人民委员会一步发布了《关于处理人民来信和接见人民工作的暂行规定》。伴随着信访法规的逐一落地和到位，上海地方的信访工作实现了机构设置渐次完备、人员配置逐渐到位、工作流程日益规范。

例如，在人员配备方面，专职干部不仅陆续到位，且其社会构成有了较大提升。从市委办公厅人民来信来访室工作人员名单可以看到，该单位共有工作人员 12 人，其中女性 5 人；工作人员年龄在 22~37 岁之间，大多是中华人民共和国成立后参加工作的，文化程度较高，包括大学毕业 1 人、高中毕业 3 人，其余均为初中毕业或肄业，且清一色的都是中共党员^[1]。在这种情况下，信访工作基本能够遵循“条条有结果，件件有着落”的核心原则开展。

再如，工作流程方面，各个单位大都根据实际情况制定了规范的信访工作制度。其中，“工商局规定每星期六下午由局、处长一级干部轮流接见人民，在处理人民来信工作中建立了三天一催办、七天一检查、半月造统计、月终作总结的制度”^[2]。市、区各级信访工作的规范化也使得信访工作中存在的突出问题得到有效缓解，基本解决了人民来信严重积压的问题，基本解决了市区两级机关工作人员中一些较为突出的漠视群众疾苦的官僚主义问题^[3]。据统计，1954 年上半年时间里，上海市总工会和三个产业工会共收到群众来信 9125 件（包括来访），按期作结案处理的 8251 件，约占总数的 90%^[4]。

（二）通过现代转型，确保了信访主要功能的正常发挥

在进行了初步的现代转型之后，信访工作的三大政治功能均正常发挥。以干部监督的情况来看，1953 年上半年“新三反”运动期间，仅轻工业部华东办事处就收到人民来信 448 件，其中，三、四两月的群众来信就比上年九至十二月的 133 件多出 75%^[5]。在市委的人民来信中，也以检举、批评、建议、反映干部政策执行情况的为最多。而在上海市总工会所收人民来信中，揭发工会干部压制民主、对批评者实施打击报复、强迫命令、违法乱纪的有 712 件^[6]。上海市电力公司军事专员程万里贪污枉法，就是经群众检举而被处理的^[1]。

除了干部监督，信访的权利救济功能也得到正常发挥。由于中共中央始终强调“用各种方法处理人民来信，都必须注意尽可能利用人民来信来帮助解决生产和其他当前工作中的问题”^[2]，上海自被接管以来就特别关注信访中的民生问题。例如，1951 年市失业工人救济委员会错误地限制和缩小登记和救济的范围，市委接到失业工人的反映后，随即予以纠正^[3]。1954 年，市劳

动局处理的 8875 件人民来信、40493 件次人民来访中，以劳动就业案件比例为最大。为此市政府开展专项整治，采取了包括深入贯彻劳动就业新方针、分类清理、切实减少失业人员数量等在内的措施。经过针对性的处理，到 1954 年 10 月以后“，有关这方面的来信来访就普遍减少”^[4]。

不可否认，上海的信访制度即使经过现代转型，也仍然存在各种不尽如人意之处。但鉴于其本身人口体量颇大，且社会阶层分化严重、价值多元的情况也在短期内无法改变，因此，能够在信访基数如此之大的情况下，保持较高的案件处置率，确保信访基本功能的正常发挥已属不易。

四、余论

上海这类典型区域的实践为全国信访工作的制度建设奠定了基础。1953 年后，全国范围之内的信访工作均有明显改观。干部们对于人民来信、来访所提出的案件都会进行检查和处理，很少有人继续将人民来信、来访提出的问题当作“小事情”，不闻不问，任意推脱，甚至“一压了之”^[5]。1957 年 5 月，第一次全国信访工作会议形成了《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）》。11 月，在国务院举行的第六十二次全体会议上通过了监察部关于监察机关的体制方案。随后，周恩来签发《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》，这是继 1951 年政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》之后，我国信访工作史上第二部重要法令。至此，中华人民共和国现代意义上的信访监察制度正式确立。

需要指出的是，1953 年前后上海信访工作的现代转型只是初步的。随着社会演进，干部监督问题又呈现出一些新的特征和表现形式，人民来信来访的诉求也更加多样化、复杂化，信访制度建设难免出现一些反复。例如，1956 年上半年，上海一些单位又出现了积压、草率转移、拖延处理、推诿来信来访等情况^[6]，全国的情况亦是如此。1957 年信访工作第二部重要法令公布后，不良倾向得到纠正，信访量随之下降。然而，自 1961 年起，由于社会主义建设出现波折，信访量经过三年的回落再次出现猛增态势，乃至出现集体上访、闹访的现象^[7]。这些情况又促成 1963 年的《关于加强人民来信来访工作的通知》和《国家机关处理人民来信和接待来访工作条例（草稿）》的颁行。上述种种说明，信访工作的现代转型是一个持续性的制度建设命题。

注释：

1[1]在 1951、1957 年政务院下达的两个重要信访文件中，信访工作分别被称为“处理人民来信和接见人民工作”“处理人民来信和接待人民来访工作”。“信访”是这类工作的简称。

2[1]汉文帝二年（前 178 年）诏曰：“古之治天下，朝有进善之旌，诽谤之木，所以通治道而来谏者。”（《史记》卷十，《孝文本纪》）由此可见，汉以前就存在申冤诉苦、广开言论的官方渠道。

3[2]张永和等：《常县涉诉信访：中国基层法院涉诉信访研究报告》，[北京]人民出版社 2013 年版，第 337-338 页。

4[3]陈玉忠：《宋代刑事审判权制约机制研究》，[北京]人民出版社 2013 年版，第 272 页。

5[4]崔永东：《中国传统司法文化研究》，[北京]人民出版社 2017 年版，第 370、96 页。

6[5]中共中央文献研究室、中央档案馆：《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第十册，[北京]中央文献出版社 2011 年版，第 449 页。

7[6]《方志敏全集》，[北京]人民出版社 2012 年版，第 383 页。

8[7]刁杰成：《人民信访史略（1949—1995）》，[北京]北京经济学院出版社 1996 年版，第 21-22 页。

9[8]中共中央文献研究室、中央档案馆：《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第十八册，[北京]中央文献出版社 2011 年版，第 242 页。

10[9]于建嵘：《革命伦理与信访制度现代转型的困境》，[哈尔滨]《学术交流》2016 年第 11 期。

11[10]中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第二册，[北京]中央文献出版社 1992 年版，第 322 页。

12[1]沪市新闻处：《市府通令所属各单位认真处理人民来信》，[上海]《文汇报》1951 年 7 月 1 日，第 7 版。

13[2]倪宇洁：《我国信访制度的历史回顾与现状审视》，[北京]《中国行政管理》2010 年第 11 期。

14[3]《上海市人口规划的初步意见（草稿）》，1955 年，上海市档案馆 B25-1-1；胡焕庸的统计是接近 550 万，是世界第五大城市，参见胡焕庸：《中国人口·上海分册》，[北京]中国财政经济出版社 1987 年版，第 48 页。

15[4]忻平：《上海人人格特征刍议》，[上海]《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》1996 年第 3 期。

16[5]《一九五四年上海市区二级机关处理人民来信（来访）情况年终统计表》，上海市档案馆 C41-2-253。

17[6][7]《普遍认真检查人民来信的处理工作》，[上海]《文汇报》1952 年 12 月 16 日，第 4 版。

18[8]《各地各级人民政府重视人民来信来访工作》，[上海]《文汇报》1953 年 1 月 20 日，第 1 版。

19[9]《马克思恩格斯选集》第一卷，[北京]人民出版社 2012 年版，第 669 页。

20[1]当代中国人物传记丛书编辑部：《陈毅传》，[北京]当代中国出版社 1991 年版，第 455 页。

21[2]杨丽萍：《从废除保甲制度到建立居民委员会——以新中国成立前后的上海为例》，[北京]《党的文献》2010 年第 5 期。

22[3]在 1950 年的批示中，毛泽东要求干部端正态度，“对群众来信认真负责”。参见《中共中央文件选集》（1949 年 10 月——1966 年 5 月）第 4 册，[北京]人民出版社 2013 年版，第 310 页。在 1951 年的批示中，毛泽东在这次批示中措辞明显严厉，他要求各级干部“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。要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法”。参见《建国以来重要文献选编》第二册，[北京]中央文献出版社 1992 年版，第 265 页。

23[4]《普遍认真检查人民来信的处理工作》，[上海]《文汇报》1952 年 12 月 16 日，第 4 版。

24[5]《中共上海市江湾区委秘书室关于各单位处理人民来信工作干部人员名单》，1953 年，上海市档案馆 A71-2-273-30。

25[6]毛泽东认为官僚主义是“反动统治阶级对待人民的反动作风（反人民的作风，国民党的作风）的残余在我们党和政府内的反映的问题”。参见中共中央整党工作指导委员会：《毛泽东同志论党的作风和党的组织》，[北京]人民出版社 1983 年版，第 119 页。而周恩来却极为客观地指出，“凡是机关大而人多的地方，必定要出官僚主义，这几乎成为规律了”。参见《周恩来选集》下卷，[北京]人民出版社 1984 年版，第 41 页。

-
- 26[7]戈军：《从加强群众观点入手提高处理人民来信及接见群众的工作》，[上海]《文汇报》1953年2月27日，第6版。
- 27[1]田先红、罗兴佐：《“群众”抑或“公民”：中国信访权利主体论析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2016年第5期。
- 28[2]中共中央整党工作指导委员会编：《毛泽东同志论党的作风和党的组织》，[北京]人民出版社1984年版，第120页。
- 29[3]《密切结合当前各项工作坚决开展反官僚主义斗争》，[北京]《人民日报》1953年1月13日，第1版。
- 30[4]《梅芳庭事件得到正确处理》，[上海]《新民晚报》1952年12月15日，第2版。
- 31[5]此事还惊动了毛泽东并得到他的亲自批示，“黄逸峰事件”因此被当作压制群众批评、打击报复的典型。《解放日报》《人民日报》对此事均有披露，因成为著名舆情事件，对黄逸峰的处理难免失之过严。1956年，黄逸峰被重新批准入党。
- 32[6]《中共中央华东局召开汇报会议检查处理人民来信来访的工作》，[北京]《人民日报》1953年2月23日，第1版。
- 33[7]《处理人民来信工作有很大进步》，[上海]《文汇报》1953年4月3日，第2版。
- 34[1]《各地各级人民政府应更加重视人民来信来访》，[北京]《人民日报》1953年1月19日，第1版。
- 35[2]《上海市各机关团体在深入展开反官僚主义斗争中处理人民来信工作有很大进步》，[上海]《文汇报》1953年4月3日，第2版。
- 36[3]《中央人民政府轻工业部华东办事处关于1953年上半年处理人民来信工作总结报告》，上海市档案馆A48-1-9-61。
- 37[4]《一九五四年上海市区二级机关处理人民来信（来访）情况年终统计表》，上海市档案馆C41-2-253。
- 38[5]《列宁选集》第4卷，[北京]人民出版社1987年版，第180页。
- 39[6]杨永华：《中国共产党廉政法制史研究》，[北京]人民出版社2005年版，第234页。
- 40[7]新华社：《中央人民政府政务院关于加强人民监察通讯员和人民检举接待室的指示》，[上海]《文汇报》1952年8月26日，第2版。
- 41[8]《华东军政委员会关于加强处理人民来信与接见人民工作的指示》，[上海]《文汇报》1952年12月15日，第1版。
- 42[9]《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》，[上海]《文汇报》1953年4月3日，第2版。
- 43[1]《本市人民监察委员会举行通讯员大会》，[上海]《文汇报》1953年6月29日，第2版。
- 44[2]《关于加强处理人民来信工作的暂行规定》，[上海]《文汇报》1953年4月3日，第2版。
- 45[3][6]《处理人民来信工作有很大进步》，[上海]《文汇报》1953年4月3日，第2版。

46[4]《本局一九五四年度人民来信来访工作总结》，1955 年，上海市档案馆 B59-2-47-116。

47[5]《各地各级人民政府应更加重视人民来信来访》，[北京]《人民日报》1953 年 1 月 19 日，第 1 版。

48[7]《一九五四年上海市区二级机关处理人民来信（来访）情况年终统计表》，上海市档案馆 C41-2-253。

49[1]《中共上海市委办公厅人民来信来访室工作人员名单》，1956 年，上海市档案馆 A2-2-137-69。

50[2]《上海市反官僚主义斗争取得巨大胜利》，[上海]《文汇报》1952 年 12 月 15 日，第 2 版。

51[3]《有计划有步骤地在全市展开反官僚主义斗争》，[上海]《文汇报》1953 年 1 月 27 日，第 1 版。

52[4]《上海军需工业工会关于上总、军需工会 1954 年上半年处理群众来信来访工作总结及来信处理等文件》，1954 年，上海市档案馆 A39-2-429。

53[5]《中央人民政府轻工业部华东办事处关于 1953 年上半年处理人民来信工作总结报告》，上海市档案馆 A48-1-9-61。

54[6]《处理人民来信工作有很大进步》，[上海]《文汇报》1953 年 4 月 3 日，第 2 版。

55[1][3]《普遍认真检查人民来信的处理工作》，[上海]《文汇报》1952 年 12 月 16 日，第 4 版。

56[2]《把处理人民来信工作向前推进一步》，[北京]《人民日报》1953 年 11 月 2 日，第 1 版。

57[4]《本局一九五四年度人民来信来访工作总结》，1955 年，上海市档案馆 B59-2-47-116。

58[5]华东人民出版社编：《把处理人民来信工作向前推进一步》，[上海]华东人民出版社 1953 年版，第 8 页。

59[6]《上海市第二重工业局 1956 年上半年处理人民来信的情况小结》，1956 年，上海市档案馆 B4-1-85-35。

60[7]刁成杰：《人民信访史略：1949-1995》，北京经济学院出版社 1996 年版，第 164-165 页。