

以党的群众工作化解征地拆迁信访问题的思考

——以南京市为例

于涛 于水 孙晶 曹武斌

伴随着中国城市化进程的快速推进，拆迁腾退等行为引发的矛盾纠纷也渐次呈现，征地拆迁领域的信访问题已经成为影响我国制度优势向治理效能转化的因素之一。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，尤其是与人民群众切身利益高度相关的征地拆迁信访事项引起了党和政府的高度关注。以习近平同志为核心的党中央高度重视信访工作，为推动信访工作制度化、法治化、规范化和信息化建设做出了周密部署。党的十九届四中全会提出了完善信访制度，将其作为正确处理新形势下人民内部矛盾的核心机制。征地拆迁引发的信访问题是信访工作的重点和难点，本研究通过考察南京市征地拆迁信访的现实表现和诱发因素，总结有益经验和探索应对策略，有助于该类问题的合理、合法和有效解决，进而确保人民群众安居乐业和社会安定有序。

一、南京市征地拆迁信访事项的现状与特征

南京市作为长三角地区的特大型城市，城市化率已经超过 83.2%。在经济社会的快速发展过程中，征地拆迁类信访问题已经成为衡量社会治理效果和考验社会治理能力的重要领域。南京市土地整理和集体土地征收管理中心数据显示，在过去的五年间，在市委市政府直接领导下，全市征地拆迁类信访遗留的问题大部分得到了解决。但仍存在着一些复杂和棘手信访案件，对征地拆迁信访数量的统计发现，不同区域信访事项的发生数量存在不均衡性，其中江宁区 and 江北区等数量相对较多，雨花区和溧水区等区域相对较少，不同区域的信访事项化解率也存在差异。调研中也发现，征地拆迁类信访案件的重复访、群体访比例较高，这其中既存在维护自身合理、合法权益的正当诉求，也存在数量众多的无理访、谋利访、缠访和闹访行为，导致甄别和处理难度加大，如果处理不当极易激化已有的矛盾和纠纷。由于征地拆迁过程需要平衡不同的利益诉求，还要考虑历史遗留问题和征拆对象的现实情况，这类信访事项通常表现出高度的复杂性和棘手性，属于信访工作中的疑难问题。其特征主要表现为：

第一，原因复杂性。征地拆迁过程涉及政府部门、开发商、拆迁单位和被拆迁人等多方利益主体，价值观念和利益诉求的差异容易引发较多的问题，如拆迁程序不当、补偿标准不统一、安置不到位等原因导致被拆迁人心理不平衡，历史遗留问题处理不当引发被拆迁人不满情绪，政府角色缺位导致冲突纠纷不能及时化解等。其中历史遗案和被拆迁人离婚、再婚情况较多，极大提升了征地拆迁信访事项的处置难度。尤其是征地拆迁补偿协议签订之后，信访人对其签订的协议不认可，认为少补偿、少安置的信访数量不断增加。由于被拆迁人离婚情况较多，要求分户补偿，甚至对离婚、再婚户申购安置房不得突破合法权证的政策提出质疑。

第二，意图利益性。尽管多数的征地拆迁信访事项是由处于弱势地位的被拆迁人权益受损引发的，其核心争议是利益分配问题，但是部分信访人将信访“工具化”，企图通过群体访、越级访、循环访和闹访等行为向政府部门施压，谋求不合理的利益。在征地拆迁过程中，“以访代谈”“进京非访”的情况明显增多。尤其是伴随着人民群众维权意识的提高和对拆迁难程序的了解，不配合房屋拆迁的情况增加，经常出现“未拆先访”的情况，程序性诉讼增多。信访人滥用信访权利，对拆迁补偿期望过高，往往企图通过越级上访达到拆迁利益最大化的目标。

第三，演化渐进性。征地拆迁信访事项涉及人民群众的根本利益，处理不当容易出现越级访和进京访等影响社会稳定的现象，需要信访工作人员正确认识信访矛盾由合理诉求演化为重复访和闹访的渐进发展历程，综合运用法律法规、心理疏导、情感

抚慰和第三方调处等手段，及时有效地回应信访人的合理合法诉求。由于征地拆迁多以集中成片开发或分批次进行，从而会涉及同一社区或同类群体的利益，一般会遵循个体重复访、群体维权访、群体非理性访等演化路径，尽管并非所有的征地拆迁信访事项都会演变为群体性事件，但是在矛盾化解过程中必须提高警惕，以信访事项的有效解决防止矛盾的激化升级。

二、征地拆迁信访事项的诱因

一是补偿标准模糊生成“攀比”心理。征地拆迁的补偿方式可以分为货币补偿与产权调换，相关法律法规对不同补偿方式以及补偿程序做出了原则性指导，但是并未对征地拆迁的补偿金额做出明确规定。补偿标准的模糊性导致了征地拆迁实际补偿的差异化，信访工作人员在化解矛盾纠纷时，存在为化解问题向信访人妥协让步或突破政策底线的行为，出现“不同拆迁，因人而异；同次拆迁，相互攀比”的不良现象。

二是利益诉求多元引发“边界”冲突。征地拆迁是一项系统工程，涉及群众的财产、产权、土地、建设等很多方面，并且多与婚姻、继承、分家析产、就业等问题相关，历史积累和新近产生的各种矛盾相互交织，不可避免地发生纠纷和矛盾。被拆迁人希望政府部门在拆迁过程中解决所有矛盾，满足其认为合理的所有期望，一旦被拆迁人在将自身利益最大化的过程中超越合理合法边界，就会致使拆迁补偿安置无法达成共识，从而引发冲突与矛盾。

三是干预时间错位导致“期望”张力。征地拆迁的关键阶段是项目立项阶段和推进阶段，拆迁行为实施前，应当建立完整有效的诉求表达机制，然而实际工作中被拆迁人的诉求表达难以在拆迁决策中充分展现。拆迁过程中相关部门忽视工作方法和处置形式，引发被拆迁人的心理抵触和不满情绪，政府部门介入时间的错位导致多元主体之间期望的碰撞，极易诱发矛盾和纠纷的出现。

三、征地拆迁信访事项的办理经验与难点

1. 征地拆迁信访事项的办理经验。为了有效应对征地拆迁引发的信访问题，职能部门积极发挥引领作用，在宣传动员、政策讲解、监督检查、积案化解等方面采取行动，有序有力地推进各项工作取得较好成效。第一，深入宣传动员，工作任务更加明确。召开动员会议，统一思想和认识，有针对性开展专项治理行动。全面排查梳理涉拆信访人员，摸清底数，建立起完整的基础数据台账。在全市土地房屋征收领域组织开展拉网式、滚动式排查，着力把征地拆迁矛盾风险控制在源头、解决在萌芽状态。第二，细化实施方案，改善信访化解效果。征地拆迁信访问题复杂多变，需要根据实际情况不断细化实施方案，通过制定专项工作方案，在全市范围内规范了信访矛盾的化解方法和步骤，有效提升了信访矛盾的化解效果。第三，开展专项检查，促进信访积案化解。征地拆迁中发生的信访积案不仅严重影响信访治理效果，而且会促使被拆迁人滋生更多的不满情绪，围绕信访积案开展专项工作，是解决突出信访问题的有效举措。通过不断强化协调与处置力度，及时对重点工作和重点人员信访问题进行专项检查，在加强对被拆迁人情况了解的基础上，提升了针对性化解的效率，避免了信访积案的久拖不决。

2. 征地拆迁信访事项的办理难点。第一，信访矛盾终而不结。部分被拆迁人不顾三级信访终结、签订息诉停访承诺书等，仍然不断越级访和进京上访，导致信访事项“终而不结”。第二，矛盾化解突破政策。部分被拆迁人认为“非访”成本低，占用行政资源，不断走访施压。部分区域以化解矛盾为由，向信访人妥协让步突破政策，导致信访问题办理结果的不统一。第三，政策尺度把握不够。工作人员在与群众进行协商沟通时，未能针对群众诉求，给出合理建议。在处理上级交办事项时，存在相互推诿的现象，一定程度上降低了信访问题的处理效率和效果。

四、优化征地拆迁信访治理的对策

1. 强化党建引领，以品牌建设促进信访矛盾化解。信访制度不同于一般的法律诉讼程序，老百姓更愿意找党委政府解决问题，政府相关部门以此为契机，成立工作专班，以党的群众工作化解社会矛盾，通过学习与借鉴“枫桥经验”，结合工作要求与

现实状况，创新和探索行之有效的群众工作方法。闻名全国的“枫桥经验”之所以能够实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”，重要的做法之一就是打造了“老杨工作室”等一大批群众信得过、靠得住和离不开的矛盾调解品牌。通过积极将自身开展信访工作的感悟与其他地区的经验相结合，有助于打造符合区域社会治理需求的特色党建品牌。有效的对话协商是信访工作取得实效的关键，党建品牌的创建可以提高政民互动过程中的信任度，提升信访矛盾和纠纷化解的公信力，破解征地拆迁信访治理面临的难题。一是要发挥党建品牌的号召力和引领力。通过不断加强信访工作人员的教育和培训，端正政治态度，更新思想理念，强化纪律意识，形塑信访工作队伍的规范和法治形象，打造群众信赖和认可的信访矛盾化解党建品牌。二是增强信访治理的行动自觉。党建品牌建设要注重职能部门和信访工作人员化解矛盾纠纷的自主性、能动性和反思性能力的培养，全方位增强应对复杂多元信访难题的行动自觉，善于破解难题和承担责任。三是构建顺畅的民情通达机制。征地拆迁涉及群众的切身利益，党政部门要积极弘扬“店小二”服务精神，搭建顺畅的民意表达和响应机制，真心维护群众合法权益。

2. 聚焦控源治本，加强全流程信访风险研判。征地拆迁引发的信访问题具有一定程度的不可逆性，必须加强源头治理力度，以全流程信访风险研判减少和避免矛盾纠纷的发生。不仅要有效识别和治理苗头性问题，而且要聚焦群众“急难愁盼”问题的高效破解，切实提升群众的幸福感和获得感。一是形成信访责任共同体。征地拆迁信访事项相对复杂，需要各个部门有效配合与协同，在“属地管理”的过程中发挥相对优势，围绕“一件事”形成“责任共同体”。同时要拓宽征地拆迁政策宣传渠道，加强不同业务部门之间的横向业务交流，与纵向的层级联动形成配合，共同致力于信访矛盾纠纷的化解。二是从源头保障群众合法权益。通过将信访工作关口前置、重心下移，做到倾听诉求“近距离”，宣传政策“零距离”，域内范围“全覆盖”，掌握信息“第一时间”，从源头防范矛盾纠纷，从源头处置初信初访。三是强化系统内部经验交流。不同区域引发征地拆迁信访事项的原因存在类同性，通过定期举办信访积案化解、重复信访治理等重点信访问题经验交流会，梳理典型案例和总结有益经验，可以不断完善和丰富信访治理工具箱，从而更加精准和有效地应对潜在问题和风险。

3. 坚持多措并举，不断创新群众工作方法。信访治理是群众工作的重要组成部分，在互联网时代，要积极创新群众工作方法，助力征地拆迁领域中信访矛盾的化解。对特大型城市而言，各个区面临的具体信访问题存在一定差异，征地拆迁信访难题的破解需要集思广益和共同发力，才能够真正维护群众的合法权益。信访工作人员要善于积极探索开展群众工作的新方法和新机制，以适应性治理策略有针对性地化解具体问题。一是增强工作主动性。主动联系群众和服务群众，让群众感受到真诚和亲切，变“上访”为“下访”，打通矛盾纠纷化解的“最后一公里”，真正在行动中践行党的群众路线。二是强化责任担当性。征地拆迁类信访事项之所以成为疑难问题，主要原因是群众“急难愁盼”的诉求没有得到及时和有效解决，工作人员要培养起以解决群众问题为导向的责任担当精神，积极主动搜寻和掌握有助于解决问题的线索与信息。三是呈现处置阳光性。征地拆迁信访问题相对复杂，与群众面对面、眼看眼、肩并肩、甚至手拉手的沟通交流，通过将信访问题的解决过程呈现在群众面前，有助于更好地践行公平正义的社会价值。四是发挥网上信访优势。作为社会治理创新的新形态，网上信访可以发挥信息技术的扁平化、参与性、共享性和即时反馈的特征，在畅通人民群众信访渠道的同时，增进信访过程的公开化和透明化，从而更加快速和有效地响应群众诉求，减少“越级访”“重复访”和“进京访”等不良现象的出现。

随着经济的发展、社会结构的变动和利益关系的多元化，风险社会的特征越来越明显，尤其是我国的改革正处于深水区，各种历时性社会风险呈现共时性存在状态，这种“风险共生”现象对征地拆迁领域的信访治理提出了巨大挑战。征地拆迁信访问题原因的复杂性，要求党和政府的群众工作要更加细致和有效，要紧紧围绕“以人民为中心”的发展思想，以强有力的党委领导塑造社会公众信任的矛盾纠纷化解品牌，在征地拆迁项目立项和补偿安置等各个环节做好风险研判与源头治理工作，进而以不断创新和贴近群众实际需求的工作方法，提升信访治理的实际效果。