

论涉访维稳的目标与公安机关的职能定位

■ 邱志勇

摘要 做好涉访维稳工作既是社会健康和谐发展的现实需要，又充分体现了地方党委政府社会治理的能力水平。一些地方和部门由于对党中央关于涉访维稳的目标要求理解不够全面准确，从而陷入维稳怪圈，造成社会负面影响。只有正确认识涉访维稳工作应该达到的预期目标，即维护社会稳定、发现工作问题、解决合法诉求和加强法制教育，同时准确把握公安机关在涉访维稳中情报信息收集、社会秩序维护和应急处置的职能定位，正确理解维权与维稳的辩证关系，加强涉访维稳风险研判、提升领导干部的涉访维稳对话能力，才能积极防范和妥善处置涉访问题，维护群众利益，不断巩固民心，从而创造良好的社会政治环境，夯实社会稳定的基础。

关键词 涉访维稳 目标 公安机关 职能定位

当前，尽管我国已经全面建成小康社会，但经济发展不平衡不充分的问题依然存在，由此引发一定的社会问题和信访矛盾。因自身利益受损的群众总是希望党委政府能够帮助及时解决问题，但受各种具体条件的限制和不同因素的影响，有一些问题未能得到及时妥善的处理，也有部分群众对问题处理的结果、解决的程度或者解决的方式不认可，于是采用各种激烈甚至违法的形式维权，从而影响社会稳定。尤其是一些特定利益群体，如房地产业主维权群体、教育类涉访群体、投资被骗或者失利群体，人数众多，采用极端方式维权，

不仅对社会稳定造成不良影响，而且容易被敌对势力利用炒作，危害政治安全。一般而言，因信访矛盾引发的维稳简称为涉访维稳，涉访维稳是党委和政府一项特别重要的工作，既关乎社会稳定，政治安全，又关乎民心得失。但是在涉访维稳过程中，一些地方和单位对党中央关于涉访维稳的目标理解不够准确全面，存在片面化、极端化、强制化现象，或者缺乏维稳意识，把涉访矛盾上交，致使涉访矛盾激化或者扩大化；或者缺乏维权意识，在研究如何解决合理诉求上工作不深不细，过于强调行政化处理；在防范治理涉访问题上综合

作者：北京警察学院治安系主任、教授

施策不够, 过于依赖公安机关的单打独斗, 以致引发重大社会负面舆情, 损害了党和政府的形象。正确认识涉访维稳的目标和公安机关在涉访维稳中的职能定位, 对于妥善处理涉访问题、维护群众利益和社会稳定具有重要的现实意义。

一、正确认识国家涉访维稳的目标

涉访维稳的目标是指党委政府通过涉访维稳工作所期望取得的成果, 是涉访维稳工作必须要达到的预期目的, 为涉访维稳工作指明方向。

(一) 维护社会稳定

维护社会稳定是涉访维稳的首要目标。习近平总书记 2012 年 12 月 31 日在十八届中央政治局第二次集体学习时的讲话中指出: “稳定是改革发展的前提, 必须坚持改革发展稳定的统一, 在确保社会稳定中推进。改革发展稳定是我国社会主义现代化建设的三个重要支点。改革是经济社会发展的强大动力, 发展是解决一切经济社会问题的关键, 稳定是改革发展的前提。三十多年来, 我国社会发生的变革前所未有, 同时又保持了安定团结。这充分证明, 只有社会稳定, 改革发展才能不断推进; 只有改革发展不断推进, 社会稳定才能具有坚实基础。离开社会稳定, 不仅改革发展不可能顺利推进, 而且已经取得的成果也会丧失。从世界范围看, 许多国家由于政局动荡、社会动乱, 不仅失去发展机遇, 也给这些国家的人民带来深重灾难。” 不论是个人访、群体访, 还是因信访引发的群体性事件, 只要在维权中出现过激违法甚至犯罪行为, 就会在一定范围内、一定程度上暂时打破社会秩序的平衡和社会关

系的协调, 成为危害社会稳定的消极因素, 形成对社会稳定的破坏, 尤其是群体性事件, 如果处理不当, 甚至会使局部问题演变成全局问题, 危及整个社会稳定。而维护社会稳定, 确保政治安全, 是中国特色社会主义新时代稳步发展的必然要求, 在我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期的背景下, 确保社会稳定和政治安全, 全国各族人民才能在党的坚强领导下, 抓住机遇, 克服困难, 应对挑战, 才能团结一切可以团结的力量, 调动一切积极的社会因素, 为经济社会发展创造良好的内部和外部环境。可以说, 社会稳定是构建中国特色社会主义和谐社会和确保国家长治久安、人民安居乐业的基石, 是顺利实现第二个百年奋斗目标的重要保障。

(二) 发现工作问题

发现工作问题是涉访维稳的重要目标。习近平总书记在 2022 年春季学期中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上强调: “信访是送上门来的群众工作, 要通过信访渠道摸清群众愿望和诉求, 找到工作差距和不足, 举一反三, 加以改进, 更好为群众服务。” 胡锦涛同志 2009 年 1 月 13 日在十七届中央纪委三次全会上讲话中指出: “这两年, 发生了胶济铁路特别重大交通事故、山西襄汾溃坝事故等生产安全事故, 发生了三鹿奶粉、齐二药等食品药品安全事件, 发生了贵州瓮安、云南孟连、甘肃陇南等重大群体性事件, 严重影响了社会和谐稳定, 严重损害了党和政府形象。这些事故和事件的发生不是偶然的, 突出反映出一些领导干部作风不正问题相当严重。” 江泽民同志 2001 年 10 月 11 日在《关于改进党的作风》讲话中指出: “现在发生的一些严重的突发性事件和群体性事件, 有

些让人想都想不到的事件，其中一个重要原因，是由于工作不落实、不扎实、不切实。工作部署了，没有抓到底，口号提出来了，没有落实。结果流于形式，浮于表面，没有实效。这种风气如果不纠正，不仅会导致党的路线方针政策无法落实，而且必然会出乱子，甚至出大乱子。官僚主义作风，要害是脱离群众、做官当老爷。在一些地方和部门，有的干部无所用心，有的作威作福、欺压群众，引起了干部和群众的强烈不满。”通过涉访维稳工作，深入发现、认真总结我们党委和政府民生决策上、工作作风上、管理方式上存在的问题和不足，对改进我们的工作、提高我们党的执政能力、更好地团结和带领全国人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴具有重要的意义。

（三）解决合法诉求

解决合法诉求是涉访维稳的基本目标。习近平总书记在2014年中央政法工作会议讲话中指出：“要处理好维稳与维权的关系，把群众合理合法的利益诉求处理好，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。”明确提出了维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。2019年5月，习近平总书记在全国公安工作会议上再次强调：“要处理好维稳和维权的关系，既要解决合理合法诉求、维护群众利益，也要引导群众依法表达诉求、维护社会秩序。”习近平总书记的讲话深刻揭示了维稳与维权两者在逻辑上的内在关联，即：只有群众的合理合法权益得到了实现和保障，国家和社会的稳定才具有持续性；脱离了合法权益实现的维稳，必然是无源之水无本之木，不可能持续长久，因此，维权的实质就是要更好地实现人民群众的合理合法

权益。全体党员牢记初心使命，解决人民群众合理合法诉求，是为人民谋幸福最基本的要求。要树立群众利益无小事的思想观念，把涉访维稳的过程，作为完全解决群众合理合法诉求、充分解释不合理诉求、全力帮扶群众困难的过程，作为了解基层、团结群众、凝聚民心 and 践行群众路线的过程。

（四）加强法制教育

加强法制教育是涉访维稳的普法目标。毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出：“一九五六年，在个别地方发生了少数工人学生罢工罢课的事件。这些人闹事的直接的原因，是有一些物质上的要求没有得到满足；而这些要求，有些是应当和可能解决的，有些是不适当的和要求过高、一时还不能解决的。但是发生闹事的更重要的因素，还是领导上的官僚主义。这种官僚主义的错误，有一些是要由上级机关负责，不能全怪下面。闹事的另一个原因是对于工人、学生缺乏思想政治教育。”习近平总书记在2013年2月23日在十八届中央政治局第四次集体学习时讲话指出：“要引导全体人民遵守法律，有问题依靠法律来解决，决不能让那种大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决现象蔓延开来，否则还有什么法治可言呢？”2014年1月7日，习近平总书记在中央政法工作会议上再次强调：“要深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。”一方面，如果信访人依靠违法行为表达诉求，既不利于问题的合法解决，又不利于我国法治建设的有序推进；另一方面，从一些已发生的信访诉求来看，领导干部本身的

违法行为是导致信访矛盾发生的重要原因。因此,应该将法制宣传教育贯穿涉访维稳始终,既要加强对普通群众的法制教育,又要加强对各级领导干部的法制教育,使全体人民都对法律怀有敬畏之心,严格遵守法律,严格依法办事,严格依法维权。

二、公安机关在涉访维稳工作中的职能定位

创造安全稳定的政治社会环境是公安机关的基本职责任务,因此,公安机关必须通过切实提高维护国家安全的能力、驾驭社会治安局势的能力、处置突发事件的能力、为经济社会发展服务的能力,忠实履行捍卫政治安全、维护社会安定、保障人民安宁的新时代使命任务。我们必须认识到,协助党委政府做好涉访维稳工作,是创造安全稳定政治社会环境的重要工作内容,是公安机关的基本任务,是份内之事,在这一认识的基础上,科学界定公安机关在涉访维稳工作中的职能定位。

(一) 涉访维稳情报信息的主要搜集者

搜集涉访维稳的各类情报信息,公安机关具有其他政府部门无法相比的专业优势和得天独厚的有利条件,是涉访维稳预警情报信息的主要搜集者。首先,公安机关具有警种专业优势,国内安全保卫、内部单位保卫、刑事侦查、治安管理、公共交通安全管理、人口基层管理、出入境管理、网络安全监管等各警种业务基本上延伸至社会各个领域,可以比较全面掌握社会面的各类涉访信息;其次,公安机关具有明显的基层优势,遍布全国城市乡镇的约 5 万个派出所,扎根于群众之中的社区民警,巡逻于街面、道路上的交警巡警,基本上覆盖了整个社会

面,可以及时掌握各类涉访动态信息;第三,公安机关具有专业手段优势,公安机关既有秘密侦查、控制的手段,又有公开管理、公开调查的权力,既有通过业务警种搜集信息的主渠道,又可以广泛和充分发动企事业单位、人民团体、街道村镇、居(家)委会、治保积极分子等社会各方面的力量,及时向公安机关反映涉访维稳情况,从而有效掌握涉访维稳的情报信息尤其是一些必须依靠人力情报资源才能挖掘到的深层次内幕信息。

(二) 涉访维稳工作的重要参与者

信访现象是社会诸多矛盾相互交织的产物,信访群体一般属于弱势群体,他们的真正目的在于解决利益问题,只有依据法律和政策切实维护他们的合法权益,解决他们的合理诉求,才能彻底化解矛盾、平息事态,而公安机关显然不能解决信访群体的具体利益问题,只有在党委、政府的统一领导下,实行综合治理,才能从根本上预防信访问题产生,或者从根本上化解已经产生的信访矛盾,所以,党委、政府是涉访维稳工作的责任主体,处于主导和主角地位,是整个涉访维稳工作的组织者、领导者、指挥者和决策者;公安机关与信访部门、宣传部门以及涉访涉事单位等涉及部门,都是在党委、政府统一领导之下的涉访维稳参与部门,是党委、政府涉访维稳工作的参谋和助手,是党委、政府各项维稳决策的具体执行者。但是,作为具有治安管理权和刑事司法权的国家机关,公安机关在涉访维稳中能够发挥其他部门不可替代的重要作用,是涉访维稳的重要参与者,既不能因为信访群体行为的违法性而在处置上越位,又不能因为只是党委、政府决策的执行者而无所作为,必须在坚

持依靠党委政府、服从党委政府、积极配合有关部门化解矛盾的同时，充分发挥专业优势，体现涉访维稳工作主动性。

（三）涉访维稳应急现场控制的直接执行者

在涉访维稳过程中，一旦出现规模性聚集和群体性事件，公安机关应该根据当地党委、政府决定，行使现场控制权，针对现场实际情况，组织、调动、使用各警种警力、装备，依法采用交通管制、现场管制等强制措施，切实维护现场治安秩序、交通秩序，控制现场事态蔓延恶化。从法律上看，不论规模性聚集或群体性事件起因如何，信访群体所提要求是否合理，但他们聚众在特定环境下共同实施的扰乱社会治安秩序、危害公共安全的行为都是违法行为，公安机关都应该履行法定职责，依法介入和依法处置，努力把信访群体引导到正常的合法轨道上来。在现场控制中，首先要责令现场无关人员立即离开，防止形成相互造势的局面，并分离核心骨干人员，弱化现场附和群体的组织性；二是要敢于并善于做现场信访群体的工作，采用多种形式宣传、教育信访群体遵守法律法规，取得信访群体的理解与支持，防止形成警民对立局面；三是对挑头闹事人员必须态度坚决，明确指出他们的违法行为，予以警告和训诫，现场可以采取公开录像取证的方法，制造心理压力，迫使核心骨干人员收敛或离开现场，对违法犯罪人员的抓捕应选择适当时机，讲究策略，防止激化矛盾；四是加强对涉访热点敏感问题的舆情监测和研判，尤其是在维稳工作中要及时做好舆情导控，对利用网络媒体造谣传谣、恶意炒作等有害信息，及时协调相关单位快速处理，协调权威部门及时表态，注重正面引导与宣

传。

三、公安机关进一步做好涉访维稳工作的几点思考

近几年来，涉众型经济案件受损群体、历史遗留问题群体、烂尾楼业主群体规模性聚集风险隐患非常突出，上访人员以极端方式闹事滋事的情况时有发生，公安机关要全面正确认识信访现象，不断提升专业能力，为进一步做好涉访维稳工作、有效达成涉访维稳目标充分发挥职能作用，高水平服务经济社会健康发展。

（一）全面正确认识信访现象

首先，信访现象是社会发展过程中的一个必然现象，具有长期性、复杂性。只要有社会管理、有利益分配、有贫富差距，就一定会有信访问题，从古到今，从中到外，都是如此，这从信访制度的发展历史可以得到印证。从纵向看，4000多年前的尧舜时期就初步创设了信访制度，有“尧置敢谏之鼓，舜立诽谤之木”之说。每朝每代，都有自己的信访制度，比如魏晋时期的登闻鼓、邀车驾，一直到清朝的叩阍制度等等。新中国成立后，1951年6月，当时的我国政务院颁布《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，标志着我国信访制度的最初建立。1995年，国家出台第一部规范信访活动的行政法规《信访条例》，该法规在2005年被重新修订。2022年5月1日，《信访工作条例》正式实施。从横向看，英国、德国、俄罗斯均确立了请愿制度，瑞典、丹麦、美国等国家建立监察专员制度。其次，要辩证认识信访群体闹事的双重性。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出：“在我们的社会中，群众闹事是坏

事,是我们所不赞成的。但是这种事件发生以后,又可以促使我们接受教训,克服官僚主义,教育干部和群众。从这一点上说来,坏事也可以转变成为好事。乱子有二重性。我们可以用这个观点去看待一切乱子。”

(二) 切实做好矛盾纠纷源头化解与风险研判

一方面,从源头上化解矛盾风险是新时代“枫桥经验”的重要内涵。2019年,公安部《关于全国公安机关坚持发展新时代“枫桥经验”的意见》指出,要从建立健全长效机制着手,推动预防化解矛盾、维护社会稳定工作规范化、制度化、法治化建设,切实把各类矛盾风险解决在基层、解决在当地、解决在萌芽状态和初始阶段。《信访工作条例》第十五条明确规定,“坚持和发展新时代‘枫桥经验’,积极协调处理化解发生在当地的信访事项和矛盾纠纷,努力做到小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交。”要真正做到信访矛盾的源头化解,必须以建立切实可行的问责制作为保障。另一方面,要高度重视涉访维稳的风险研判。习近平总书记指出:“增强忧患意识、防范风险挑战要一以贯之。”当前,政策调整风险、突发金融风险、民生安全风险和执法管理风险是引发涉访维稳的四大风险,公安机关要密切关注涉访维稳主要风险来源,做好防范应对预案。

(三) 加强对公安机关领导干部涉访维稳对话能力的培训

公安机关在涉访维稳中跟信访人的对话,有助于推动维稳工作顺利开展。公安机关通过对话,不仅可以全面系统了解涉访问题的起因,有关部门落实执行国家有关政策是否正确、是否发生偏差,信访人的诉求是否合理合法、要求是否符合国家

有关政策规定等情况,洞察信访人情绪的激烈程度及其行为演变的可能性,为公安机关后期处置、党委政府工作决策、适时开展疏导化解工作提供科学依据,而且可以在对话中对信访人明之以法、晓之以理、动之以情,缓解其激烈情绪,引导信访人遵守法律规定,通过合法程序解决问题,从而控制事态发展。但是,从涉访维稳对话实践中,也暴露出很多问题,比如一些领导干部因不熟悉相关政策法律而不敢去现场对话,不掌握对话的基本原则和基本技巧而不能很好地开展对话,因担心对话中出现错误后被媒体放大炒作而不愿去现场对话,这些都影响了公安机关在涉访维稳中职能作用的发挥,因此要有针对性地加强对领导干部对话方法的培训,提升领导干部的对话能力。

习近平总书记指出:“各级领导干部要对法律怀有敬畏之心,带头依法办事,带头遵守法律。”涉访维稳工作更要体现各级领导干部对法律的敬畏和遵守,各级领导干部只有始终坚持习近平法治思想,既要依法决策,从源头上避免产生涉访问题,又要依法处理信访诉求,及时合理解决信访矛盾,坚决避免仅以行政权力加以管控限制的简单维稳方式,依法维稳,积极作为,才能实现维护社会稳定、解决群众合理合法诉求、提升政府治理能力的多赢局面。

参考文献:

- [1]万美君. 大数据思维与涉访维稳预警分析[J]. 沈阳干部学刊. 2018. 1
- [2]梁家楠. 基层信访维稳工作体制困境及对策[J]. 经济研究导刊. 2019. 3
- [3]张璐. 推进全面深化改革背景下维稳存在的问题与对策[J]. 湖南省社会主义学院学报. 2019. 1

责任编辑 李 坤