

## 全面推进信访工作法治化取得明显阶段性成效

### 国家信访局将持续开展信访业务规范化建设评价

□ 本报记者 刘欣

全面推进信访工作法治化是党中央的重大决策部署,也是《信访工作条例》的明确要求。2023年12月27日,中央信访工作联席会议召开全国视频会议,部署自今年1月1日起在全国范围内全面推开信访工作法治化。

7月7日至8日,推进信访工作法治化现场会(以下简称现场会)在陕西省西安市召开。中央社会工作部副部长、国家信访局局长李文军指出,半年来,全面推进信访工作法治化取得明显的阶段性成效,带动信访形势持续平稳向好。各地区深入开展矛盾纠纷排查化解,有力推动领导干部接访下访、下基层解决信访问题,大量矛盾问题化解在属地和萌芽状态。

#### 高位推动系统谋划

记者从现场会上了解到,为保障信访工作法治化各项任务扎实推进,国家信访局今年年初召开全国信访局长会议,制定2024年信访工作要点,把推进信访工作法治化作为主线和重点。中央信访工作联席会议办公室认真履行职能,建立法治化联络员制度并组建工作专班,狠抓统筹协调和督促指导。中央信访工作联席会议各成员单位完善落实措施,强化业务对接,加强系统指导。

各省区市将全面推进信访工作法治化摆上重要议事日程,党委常委会、政府常务会研究部署,纳入重点工作安排或重大改革项目,制定实施方案。各级信访工作联席会议定期召开会议,调度解决重要问题,成立由多部门组成的领导小组或工作专班,持续推动各项措施落地落实。

全面推进信访工作法治化,离不开“五个法治化”“四个到位”,即推进预防法治化,切实落实源头治理

#### 核心阅读

半年来,全面推进信访工作法治化取得明显的阶段性成效,带动信访形势持续平稳向好。各地区深入开展矛盾纠纷排查化解,有力推动领导干部接访下访、下基层解决信访问题,大量矛盾问题化解在属地和萌芽状态。



责任;推进受理法治化,做到分清性质、明确管辖,转办督办到位;推进办理法治化,对信访事项依照法律规定和程序按时处理到位;推进监督追责法治化,对滥用职权、玩忽职守的公职人员坚决问责到位;推进维护秩序法治化,对扰乱社会秩序的违法犯罪行为及时依法处理到位。“五个法治化”“四个到位”是一个有机整体,共同搭建起了信访工作法治化的四梁八柱。

今年以来,各地区各部门紧紧围绕“群众”的每一项诉求都有人办理,群众的每一项诉求都依法推进,

实现权责明、底数清、依法办、秩序好、群众满意”目标,全面落实《信访工作条例》,着力推进信访工作法治化,推动信访工作依法依规规范运行,信访问题依法依政策得到解决。

#### 健全完善制度机制

小智治事,大智治制。全面推进信访工作法治化,要持续完善信访工作体制机制。今年以来,国家信访局会同中央全面依法治国委员会办公室印发《信访工作法治化学习读本》,制定履行提出“三项建议”职责办法以及17项信访基础业务工作规范和指引指南,统一设计14种业务文书,12种告知文书和电子印模。

“制度建设是推进信访工作法治化的基础。”记者跟随与会人员在陕西省西安市长安区综治中心观摩时,长安区委书记吕强介绍说,“我们按照中央、省、市有关工作要求,建立区、街道、村(社区)规范指引、考核评价、监督追责等三大类17项制度,明晰三级责任清单,规范三级办理流程,强化全过程监督,全区信访工作法治化制度体系初步形成。”

长安区的做法是各地区各部门狠抓建章立制,推动健全完善权责清晰、衔接顺畅的制度机制的一个缩影。重庆形成9项工作流程和规范,42种文书模板,制定了业务规范审查、信访问题清单等5项工作机制。山西创新建立信访工作联席办和5个专项协调组的“一办五组”工作机制,按法治化要求调整省信访局机构设置。

中央信访工作联席会议各成员单位修订业务规则,出台指导性文件,对照“路线图”完善本部门本领域“指引图”。最高人民法院印发关于充分发挥检察职能作用深入推进信访工作法治化的意见,巩固深化“件件有回复”制度。中共中央组织部、国家发展和改革委员会、农业农村部完善依法分类处理信访诉求清

单,制定依法依规办理信访事项“指引图”。

#### 加强信访信息化建设

信息化是全面推进信访工作法治化的支撑,要大力推进信息化与法治化有机融合。今年以来,国家信访局加大信访工作信息化建设力度,69家中央和国家机关接入国家信访信息系统。同时,完善新增国家信访信息系统业务功能33项,建设形成集多种模块于一体的信息化平台。

记者跟随与会人员在西安市信访局观摩时,在陕西省信访工作法治化统计系统中看到《信访人信访流程登记表》,该表设置登记、受理、办理、程序终结、维护秩序、监督追责、质量评价7个大项113个子项。该表运用“红、绿、蓝”三色管理,对每一件信访事项受理办理流程各环节进度全程掌握、动态监测,绿色表示“正在办理”状态,蓝色表示“已经办结”状态,红色表示“不按程序办理”状态。

西安市政府副秘书长、信访局局长苏继文说:“通过信息化建设,能够初步实现全流程体现办理状态、全时段反映信访态势,全链条推进责任落实,为更加精准地研判形势、更加精确地监督追责、更加精细地指导工作提供了数据支撑。”

不仅仅是西安,不少地区和部门都在认真做好信访统计工作,持续加快信息化平台的互联互通,功能优化和深度应用。浙江打造“民呼我为”统一平台,自动生成、定期发布信访工作法治化指数;黑龙江打造全链条、全要素、全覆盖、全监管、全共享的信访智能综合平台系统;江西推进“数字信访系统”建设,开发领导接待等功能模块。

全国政协办公厅、人力资源和社会保障部,自然资源部完善生态信访信息系统相关功能,推进信息化与法治化有机融合。

#### 加大督促指导力度

一分部署,九分落实。要紧盯问题化解,大力推进信访事项依法及时就地解决。

为此,国家信访局深入开展信访问题源头治理,指导各地深化矛盾纠纷排查化解,推动各级领导干部接访下访,推动信访工作联席会议机制向基层和一线延伸,全国31个省市区和新疆生产建设兵团的乡镇(街道)实现全覆盖。同时,狠抓受理办理不规范信访事项督办,组织开展信访业务规范化建设评价活动,大力推动相关职能部门切实履行职责。

各地区各部门特别是信访部门严格落实《信访工作条例》要求,依法确定受理范围,完善受理告知,加强教育疏导,坚持精准甄别、精准分流、精准转办。

福建统一细化信访登记信息录入要素,实现省内各级信访部门“把信访件直转责任单位;上海建成申诉裁决事项“依法分类处理清单库”;湖北建立涉法涉诉事项移交、信息共享等7项机制解决信访分离问题。

此外,各地区各部门加大督促指导力度。国家信访局深入开展“大督查大接访大调研”,到云南、贵州、河北、上海、安徽、河南等地督导调研。

河北建立常态化省市联合督导机制,对推进信访工作法治化重点问题进行督查督办。天津、河南、湖南强化实地督查力度,推动以督代训,深化以督促改。

据了解,下一步,国家信访局将持续开展信访业务规范化建设评价,扎实推进受理办理不规范信访事项督办,推动各地集中中督办,加强对信访事项的跟踪管理和督查问效,推动职能部门严格落实“三到位一处理”要求,依法依规实现“案结事了”。同时,围绕《中国共产党纪律处分条例》第135条规定,推动各级信访部门履行好“三项建议”职责,对应受理未受理、应办理未办理等加大督查力度。

## 大连打好“组合拳”加快推进信访工作法治化

### 信访总量创近五年最低 初访一次性化解率达95%以上

□ 本报记者 张国强  
□ 本报通讯员 武红兵 赵斌

2023年,辽宁省大连市信访总量创近五年最低,上级交办台账案件化解率达98.58%;今年前5个月,全市信访总量同比下降三成多,初访一次性化解率达95%以上,省交“万件化访”台账案件化解质效明显增强,信访基础业务网上抽查合格率大幅提升……

在这些成效背后,是大连市创新打好“组合拳”,加快推进信访工作法治化,依法依规及时就地解决群众急难愁盼问题的生动实践和不懈努力。

#### 加强源头治理 织密预防网络

“我在社区、街道工作了23年,担任过14年的社区党委书记。实际感受是,信访矛盾大多起源于基层,信访工作的重心就应放在基层。”普兰店区铁西街道平安办主任刘鑫说。

2023年12月,大连市信访问题源头治理工作现场拉练会在普兰店区召开,学习推广源头治理先进经验,推进信访问题由“末端被动防”向“源头精细治”转变。这是大连信访问题源头治理生动实践的一个缩影。

长海县突出海岛特色,打造“管闲事”信访工作品牌,先后两次获评“全国信访工作示范县”;甘井子区注重抓前端、防未病,创建“甘心调”信访矛盾风险调处运转体系,打造“信访为民”新名片;庄河市依托277个“一站式”矛盾纠纷解决平台,313个调解委员会,277个村(居)民评理说事点,40个人调解室,做实前端调处;西岗区八一路街道林茂社区打造“网格化+大数据+小巷管家”工作模式,织密群防群治一张网……

大连市把信访工作融入基层社会治理,健全全区(市、县)、乡镇(街道)信访工作联席会议机制,统筹基层资源力量开展信访矛盾“微治理”,建立市、县、乡、村四级联动领导干部接访下访机制,增强源头头

附化解能力;建立“信访指调平台”,构建网络化、全覆盖的信访矛盾排查防范网络,推动实现“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”,全市有39个乡镇(街道)、1018个村(社区)获评省“零信访”“清零”乡村。

#### 绘实路线途径 推动事心双解

如何精准分类受理,依法规范办理?大连市信访局依据《信访工作条例》,信访法治化工作指南和“路线图”,规范优化业务流程80余项,完善受理、办理各环节工作闭环。

全市信访系统坚持“大口进入、分类处理”,畅通“访、信、投、电”四位一体受理渠道,按照《信访工作条例》有关规定,信访工作法治化“路线图”,厘清意见建议类、检举控告类、申诉求决类事项,分别导入不同途径依法办理。

群众诉求通过受理环节进入信访渠道后,高质量办理化解才是关键。大连市坚持问题导向,把“真化真解决”作为“治本”之策,一个环节配套一系列办法,一类问题健全一套机制,依法推动解决。

针对以往初访事项办理不够及时到位、化解质效不高等问题,建立“双推双交”机制,推动简单问题马上办,一般问题限时办,疑难问题提级办,初访一次性化解率达95%以上。

对于“治重访、化积案”“万件化访”等台账案件,大连市委、市政府主要领导带头包重点案件,先后集中开展12轮市、区(市、县)、乡镇(街道)三级领导包案化解工作,形成“受理部门负责程序推进、包案领导负责统筹协调、办理部门负责实质解决”的良好局面。

信访工作千难万难,领导上手就不难。大连市政府主要领导和党委分管领导共同担任市信访工作联席会议“总召集人”,定期提级统筹研究基层解决不了的重点案件,调动各方资源,推动实质化解。2023年以来,大连市委、市政府领导包案和市、区(市、县)两级信访工作联席会议提级调处重点案件1800余件,推

动“办证难”等一大批涉及民生的信访问题妥善解决。

#### 坚持双向规范 维护信访秩序

大连市坚持把监督问责和依法信访贯穿信访工作各环节,全过程,既规范信访工作行为,又规范群众信访行为,维护信访秩序。

今年以来,大连市委、市政府将信访工作责任倒查纳入“全市推进群众身边不正之风和腐败问题集中整治”清单;市人大常委会控告工作委员会组成专题调研组,深入基层贯彻《信访工作条例》,推进信访工作法治化情况开展调研监督。

大连市信访工作联席会议办公室把信访工作法治化纳入信访工作考核体系,采取视频抽查、明察暗访等方式,每天抽查通报领导干部值班接访、包案推动情况;对重点地区和领域,开展“驻在式”督导,压实各级接访、调度、化解责任。

成立信访工作责任倒查专班,按照《中国共产党纪律处分条例》和《信访工作条例》相关规定,对一些信访案件展开调查,将问题线索移交纪委监委机关进行倒查追责。

为加强法治宣传,增强群众依法信访理念,全市信访系统深入开展《信访工作条例》主题宣传活动,走上街头广场,深入农村大集,走进田间地头,悬挂宣传条幅,设置宣传展板、发放宣传册;在接待场张贴悬挂依法依规信访“路线图”,依法依规处理信访事项“指引图”,向信访群众宣讲依法依规信访的内容要求,引导群众依法理性表达诉求,营造“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的浓厚氛围。

“下一步,在加快推进信访工作法治化进程中,大连市将以法治为杆,扬信访风帆,运用法治思维和法治方式,依法按政策及时就地解决群众合理合法诉求,不断提升信访群众满意度、幸福感、安全感。”大连市政府副秘书长、信访局局长杨科说。

## 新疆特克斯“一站式”服务提升信访工作质效

□ 本报记者 潘从武  
□ 本报通讯员 岳文渊

今年以来,新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州特克斯县以源头防范化解信访问题为着力点,以“一站式”矛盾纠纷多元化化解中心为支撑点,依法及时把信访矛盾化解在基层,实现信访总量下降、信访秩序好转。

为方便群众反映问题,特克斯县在“访”“调”“诉”三者之间架起互联互通的桥梁,全力打造“一站式”矛盾纠纷多元化化解中心,该中心整合了来访接待中心、矛盾纠纷联合调处中心、公共法律服务中心,采取“职能部门常驻、一般部门轮驻、涉事部门随驻”方式,为群众提供事项受理、调处、帮扶、反馈等“一站式”服务,切实打通“访—调—援—诉”全链条,实现访调对接、诉调对接、政调对接、援调对接“四调联动”。

“来这里反映问题,不仅有很多单位一块帮助解决问题,还可以随时向专业法律工作者咨询,真的很方便,不用再东奔西跑了。”信访人海某对此深有感触。

今年以来,“一站式”矛盾纠纷多元化化解中心共组织调解各类矛盾纠纷900余件,依法导入仲裁程序19件,导入诉讼程序9件,为群众提供法律咨询2000余人次。

特克斯县各乡镇结合自身实际,因地制宜打造法治小院、红色大院、群众说事点、矛盾调解室等场所,并联合乡贤、联户长、网格员、法律顾问等人员组成矛盾纠纷调解小组,让群众信访矛盾纠纷有地方说、有地方解决。同时,积极组织网格员、联户长、党员代表、村民代表等,围绕邻里矛盾纠纷调解等事宜开展讨论,广泛听取民意,解决群众急难愁盼问题,有力巩固了“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”的成果。

截至目前,该县所有村(社区)均配备一名法律顾问,进乡村、进社区为群众提供法律咨询,参与矛盾纠纷排查和调处工作,群众不出村即可享受免费法律服务。今年以来,各村(社区)法律顾问共为群众办实事500余件,参与化解农村土地纠纷、邻里纠纷、婚姻家庭纠纷等各类矛盾120余件,有效实现了矛盾纠纷就地化解。

## 推动人工智能治理迈向创新发展阶段

慧眼观察

□ 赵祺武

在数字经济时代,人工智能技术成为未来数字经济创新发展的重要技术支撑,“人工智能+行业场景”一度成为技术发展的主流趋势。当然,人工智能技术回避不了双刃剑效应,近年来《互联网信息服务算法推荐管理规定》《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能管理办法》等相继颁布,其目的是预防技术滥用带来的各类安全风险,促进人工智能的安全可靠发展。未来推动该领域治理需要遵循综合治理、体系治理的基本理念,整合技术标准、市场、法律、政策等多元治理工具,形成生态体系性的科技创新体系。其中,法律对于科技创新的推动作用不能单一划归为“明确科技创新的合法性边界”“促进科技成果转化”等结论,而是应当从风险防范、市场激励以及创新资源保障三个方面构建体系化的科技创新促进机制。

立法理念转变的原因在于,人工智能治理理念和治理机制应当与产业实践和市场需求同步进行。在人工智能发展早期,该技术领域属首次商业化应用,其特殊的安全风险超出了现行立法的调整范围,故而在这一阶段,相应的立法重心主要是以安全风险预防为导向。此后,人工智能相关的专门立法相继颁布,初步的安全风险防范体系已经形成,此时的立法工作重心则需要回归到实现另一立法目的,即推动人工智能技术创新发展。客观而言,风险防范与促进创新两种立法目的所延伸的治理规则具有较大差异性,促进创新这一立法目的更加侧重于强调按照市场分配机制,以相应的政策鼓励性条款和创新资源供给型条款满足科技创新的实践需求,并且,这种立法逻辑也与既有的促进科技成果转化法、科学技术进步法等具体规则有所差别,更加需要贴合人工智能产业的实践特征,围绕风险防范、市场激励以及创新资源保障三个领域展开具体的制度建构。因此,人工智能立法工作的重心理应有所改变,在现有的产业发展需求基础上,应当明确安全可靠原则、经济效益原则和基础设施保障原则。

安全可靠原则是指人工智能技术研发和应用应当满足能够确保技术安全风险控制在可接受范围。一是符合安全技术标准和法定安全管理义务。人工智能技术的创新方式应当符合法律法规有关技术安全保障的强制性规定;同

时,在具体应用场景中,应当优先采用符合通用安全技术标准的技术架构、通信协议。二是既能够有效预防常见的技术安全风险,也能够通过网络安全事件中快速恢复基本功能。三是符合科技伦理审查要求。人工智能技术的应用方式理应以保护人格尊严和自由为基础,在设计研发、商业应用等各个环节进行科技伦理审查。

经济效益原则是指人工智能技术创新的促进机制应当符合市场经济效益要求,技术创新鼓励性条款、促进性条款应当着重强调“市场调节为主导,政府干预为辅助”的基本要求,衔接好市场调节机制与政府干预机制在促进人工智能技术创新过程中的功能定位。一是保护科技创新成果及其知识产权,需要在法律基本原则层面明确创新主体对人工智能技术创新成果的知识产权。二是协调不同创新主体的知识产权诉求,立法内容应当提供更加具体的训练数据使用行为规范指引,例如对生成内容作出具体规范要求,禁止利用训练数据中包含的“作品”生成相似或完全相同的作品等。三是明确政府干预与市场激励两种机制之间的衔接原则,即政府对于人工智能技术创新的干预需要回应研发阶段的投融资引入、技术研发场地供给、合作创新平台提供、科技成果转化等具体的市场实践需求。

基础设施保障原则是指人工智能技术创新的促进机制应当包含人工智能技术创新所必要的创新资源供给。算法、算力和数据成为影响人工智能技术创新的核心三要素,相应的创新资源供给机制也应当围绕这三要素予以建构。在算法层面,既需要鼓励和支持高等院校、科研机构开展基础算法模型的科研攻关,也需要有规划地培养基础算法模型领域的专业人才。在算力层面,需要监管机构在国家层面统一规划和部署算力中心节点的建设,避免因数据中心无序建设而导致算力整体资源受限的情况发生。在数据层面,一方面,立法内容应当明确公共数据公平供给的基本原则,确保人工智能产业在相同条件下能够获得必要的训练数据来源;另一方面,立法内容还应当包括公共数据供给的具体方式,例如构建中央和地方的人工智能产业训练数据供给平台等。

总结而言,法律对于科技创新的推动作用应当综合性地从风险防范、市场激励以及创新资源保障三个方面构建体系化的科技创新促进机制。科技创新具有复杂性、系统性的特征,在市场调节失灵,风险防范作用有限的情况下,还需要关注创新资源的保障,面对特定的技术创新需求,以制度规范保障创新资源的可获得性和可用性。

(作者系北京航空航天大学法学院副教授)



近日,受持续强降雨影响,山东省枣庄市山亭区委村镇西大河村被淹,当地消防救援部门接到群众报警之后,迅速开展救援,转移被困群众。图为枣庄市山亭区翼云消防救援站消防救援人员利用橡皮舟转移被困群众。

本报通讯员 季龙 摄