

中国网上信访推进中的问题与对策研究

谢媛,任梦

(上海理工大学管理学院,上海 200093)

摘要: 信访制度是一项具有中国特色的权利救济制度。随着信息化技术和中国电子政务的发展,网上信访作为政府信访职能的创新而出现。当前,中国对推行网上信访工作十分重视,各级政府的网上信访工作取得了可喜的成效。但是,从政府和公众层面而言,现阶段中国网上信访在运行过程中还存在着一些问题,该文从完善信访流程、建立配套制度、转变观念等方面提出了相应的对策,旨在更好地提升中国网上信访的服务质量,更好地推进网上信访的发展。

关键词: 网上信访;网络平台;信访部门

中图分类号: D632.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)67-0079-04

中共十八届三中全会提出,要“改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。”这为深化信访工作制度改革指明了方向。网上信访依托网络平台来处理有关的信访事项,实践表明,与传统信访方式相比,“网上信访”具有快捷、公开、成本低等优势,它一方面提高了政府信访部门的办事效率,另一方面也方便了信访群众。网上信访努力实现对公众的高质量服务,这对促进社会的和谐发展等具有十分重要的意义。

1 网上信访的内涵

《信访条例》第二条规定:本条例所称信访,是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。按照信访的涵义,网上信访可以定义为:公民、法人或者其他组织通过构建在互联网上的信访平台,向各级政府及信访工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。网上信访的渠道不仅仅局限于传统信访中的电子邮件,更主要的是政府信访部门在互联网上构建的在线平台。

在网上信访的设计机制中,公民等信访者不需

要走访信访部门或有关的行政机关,而且不受时间和地域的限制,只要信访者能上网,能用文字充分表达自己,能按照平台的要求操作,就能通过网络与相关政府部门互动;信访的结果也可以在网络平台上查询。这种设计可以减轻信访人的上访费用负担,而且通过平台受理,改进传统方式下信访者可能需要走访多个部门才能解决问题的弊端。对政府信访部门及相关行政部门而言,也对传统方式下的观念和做法提出挑战。政府需要不断努力完善依托网络平台的网上信访,打造阳光信访,充分发挥信访工作密切联系政府与公众以及民主政治建设的巨大作用,提高政府信访部门服务人民群众的水平。

2 中国网上信访推进的现状与存在的问题

2.1 中国网上信访推进的现状

2000年9月,深圳市规划与国土资源局作为全国政府机构,首先推出了网上信访服务。在此之后,随着信息化的快速推进和信访形势的需要,中国许多省份的网上信访都有了较好的发展。上海于2005年7月建成了集网上受理、办理、查询、答复及督办为一体的信访信息系统。2007年12月27日,云南省两办信访局和云南省电子政务网络管理中心共同建设的网上信访系统全面投入使用,将45个省级部门和16个州市的网上信访地址通过云南日报向广大群众公布。2010年10月,中国宁波网开通了具有即时互动性的《对话·网上发布厅》。从国家层面而言,2009年,国家信访局开通了网上投诉受理平台,开始专门受理“三农”、社保等群众投诉专题;2013年7月1日起,国家信访局又全面放开

了网上投诉受理内容。2013年11月28日,国家信访局提出将逐步把网上信访作为解决信访问题的主渠道。

现阶段中国网上信访有了初步的发展,主要表现在网上信访的数量迅猛增加。传统信访主要以信件、电话、来访为主,而当前迅速发展为依靠网络平台的网上信访模式。尽管网上信访不会完全取代传统信访,但在数量上的差距在逐渐缩小。截至2013年底,全国已有29个省(区、市)、275个市和1831个县开通了网上信访平台。其中,19个省实现了省、市、县三级平台互联互通,228个地市实现了市、县两级平台互联互通,135个地市信访部门实现了与职能部门的互联互通。2013年,在全国来信来访量略有下降的形势下,国家信访局和省市区三级党委、政府领导信箱及信访部门网站网上信访总量为248万件次,同比增加10.9%,一些地方的网上信访量已经超过来信来访量。同时,在流程上,现在大部分地方可以做到两个工作日在信访部门这个环节完成接收和办理,投诉的信访事项五个工作日可以落地到相关的责任单位。

2.2 中国网上信访推进中存在的主要问题

中国网上信访有了初步发展,在一定程度上为公众等信访者带来了便捷、高效的服务。但是网上信访要成为解决信访问题的主渠道,结合电子政务发展中存在的普遍问题和网上信访的特殊问题,在网上信访的推进中,存在着诸如网络平台建设、信息处理流程、法律法规建设、工作人员意识和能力以及公众观念等方面的问题。

2.2.1 网络信访平台重复建设、资源缺乏整合

现阶段,中国从中央到地方各级政府门户网站都设有类似领导信箱、网上投诉等栏目,各级政府信访部门基本都建有网上信访中心,这些平台都受理信访者的意见、建议或投诉,网上受理的渠道众多,但是缺少统一的、科学的管理模式和标准要求,各个省、市、县之间的信访系统缺少完善的联系模式。因而,网上信访出现严重的信息滞后和分割,信息资源整合共享不够。另外,有些地方的信访平台建设水平不高,加之信访投诉的范畴甚为宽泛,网站容量如果不大,则可能出现点击网站不易进去的现象。

2.2.2 网上信访的处理流程不完善

网上信访事项处理的全过程一般包括四阶段:事项的提交、受理、办理与督办、反馈与公开。信访

者提交信访事项后,按照这四个阶段走下来,信访者要得到最终答复少则几天多则一个月甚至更长,在这个流程中,网上信访的运用并没有破除信访部门在国家机构中的尴尬地位,也没有改变其工作的性质,而仅仅在工作的手段上有了相应的改变。这个流程的改变会使得一些原本可以当面答复的信访请求也要耗时多日,或者一些急切的信访者在等待平台发送处理信息的同时,可能会焦灼地转而“登门上访”。在办理督办与反馈环节,网上信访缺乏协调和监督。许多网上信访的后续工作都督办督查不到位,这主要指的是由于政府部门对网上信访工作的后续问题关注较少,缺少跟踪监督,公众也缺少渠道对一些重大的或有代表性的信访事项处理进行监督,并发表自己的看法。

2.2.3 网上信访缺少相关联的法律法规

当前,中国网上信访还没有统一专门的办理程序规定,缺少有关信息处理流程、工作人员职责权利等方面的较为细致的法律法规,中国各地一般都是依据国务院的信访条例来自行制定办理流程。这不但不利于明确有关工作人员的职责权限,也不利于网上信访工作的有效落实,因而在一定程度上限制了网上信访的发展。

2.2.4 一些网上信访工作人员缺少信息化意识和计算机应用能力

与传统信访的工作模式所不同的是,网上信访是在互联网环境下运行的,政府信访的工作人员因而成为网上信访的主要推动者和践行者。信访工作人员直接从面对信访者转向面对电脑,由于受传统行为模式的影响,他们对信息资源的重要性、开发建设的意义以及资源共享的价值缺乏应有的正确认识。此外,由于部分网上信访工作人员缺少相关的计算机应用能力,他们不能够很熟练地使用常用的政务辅助软件,工作的效率比较低。因此,一些网上信访工作人员很难迅速适应新的工作模式。

2.2.5 公众对网上信访的信任度较低以及受条件限制不愿使用网上信访

实际工作中出现的官员腐败、行政责任混乱等政府诚信问题,在一定程度上削弱了公众对网上信访的可信度,面对冷冰冰的电脑,即使信访人可以看到相关的回复,却看不到任何有关的相应的解决问题的行动,公众对网上信访是否能够真正为公众解决问题往往持怀疑态度。除此之外,网上信访也存

在数字鸿沟的现象,即对于那些身处欠发达地区或是文化程度不高的群众,他们由于受到条件的限制因而不会或没有能力通过上来表达自己的诉求,这部分公众的网上信访权利就受到了限制。

3 完善中国网上信访的对策

当前中国网上信访的发展处于起步阶段,因而在很多方面仍然存在不完善的地方。为了提高网上信访的服务质量,有必要针对网上信访的问题提出相应的对策。

3.1 加强网络平台以及职能部门的统一性

一是要在县级以上人民政府建立本行政区域统一的网上信访平台,将各类网上投诉栏目合并整合到统一的信访平台中,并实行科学的管理模式和标准要求,对信访事项进行登记、受理、分类、交办、转送、督办、反馈和公开。在实际运行中,政府信访部门可以设立专门的科室——网上信访科,每天由工作人员定时打开网上工作平台查看相应信件和消息,并且按照法律程序交由有关部门处理;二是加强网上信访的相关职能部门之间的统一联系。即在省政府信访部门的领导下,加强省、市、县三级政府信访部门工作的协调一致,实现信访信息的互联互通,以便于政府信访部门有效解决公众的诉求。

3.2 完善网上信访的处理流程

信访者最关心的是信访处理时间和处理结果,因此在流程上要充分注意这两点。对网上信访的回复时限要有明确规定,可以区分不同的信访事项类别设定不同的信访回复时限,回复内容切忌空洞,真正体现信访局的诚意;同时,信访局给信访人的回复,应该说明具体的交接部门和处理期限,还应该公开处理结果,并说出处理决定的理由和法律依据,真正做到网上信访过程和结果可查询、可跟踪、可督办、可评价,使信访工作全过程接受群众监督。为了实现公开性,网上信访可以实施信访事项的办理公开告知、结果公开答复和听证,以及质量评查的制度,开设多渠道接受公众的监督。

3.3 建立配套的法律法规

党的十八届三中全会提出“要改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。”这为信访工作制度改革指明了努力方向。中国当前针对网上信

访的法律法规很少,因此为了消除其在制度上的误区以不断推进网上信访的有效发展,构建相关法律法规体系十分重要。具体主要包括:第一,在网上信访的工作处理流程、相关工作人员的职责权利等方面,要有科学和系统的法律法规。比如可以建立网上信访处理流程制度、办理信访案件公开告知制度等。第二,为了保护信访人免受侵入和公开,政府需要采取相应的措施,如制定《信访人隐私保护法》。德国开始于20世纪90年代的申述工作十分注意对计算机的安全管理,严格按照有关的法律法规办事。凡是需要进入数据库中进行查询的工作人员都需要身份验证才可以。

3.4 增强网上信访工作人员的意识 and 能力

网上信访的应用能否取得成功,相关工作人员的理解、支持和参与也十分重要。网上信访是对传统信访在信息处理流程、工作人员意识和能力、公众观念等方面的创新,在信访事项的工作过程中提出了更高的要求,如规范性和透明度的要求。因此在推进网上信访的过程中,作为网上信访的相关工作人员需要强化自身的信息化意识,努力从封闭的观念转变为开放和透明的观念,此外还需要不断加强马克思主义群众观和社会主义道德观。这不仅要求网上信访工作人员能够及时掌握政府的相关政策法规,还需要及时呼应信访公众的需求,以此来促使他们更有效地解决信访工作中遇到的各项问题,成为促进网上信访健康发展的主力军;同时还要提高相关工作人员的计算机应用能力,可以通过培训来学习网上信访工作过程中所需要的计算机技能。

3.5 转变公众的观念

公众受传统信访模式的影响,很难快速适应网上信访这种新的信访模式。因此,需要政府信访部门加大对网上信访的宣传力度,以增强政府的公信力。具体可以有以下几种方式:第一,网络形式。在政府网站或是其他大型门户网站上面进行宣传,可以在显眼的位置设立网上信访的链接。第二,电视台形式。在中央或是各地方的电视台的新闻频道中对网上信访可以进行相关报道,也可以建立相关的专栏来介绍。第三,书面形式。针对那些信息不发达的地区,可以采用的宣传方式是书面形式,比如张贴海报等,可以选择张贴在人流比较密集的地方。此外,由于受文化水平、客观条件的限制,很多人缺少相关的计算机技能,不会运用“网上信访”。

因此,网上信访不能完全替代传统信访,而是可以作为信访的主要渠道来发展。

4 结束语

作为政府信访职能的电子化形式,网上信访对传统信访流程制度、工作人员意识和能力、公众观念等方面提出了挑战。网上信访要成为解决信访问题的主渠道,就需要建设统一的网上信访平台,研究制定针对性和操作性强的网上信访工作处理机制,制定一整套科学、规范的系统操作标准和工作程序,减少或杜绝人为差错对网上信访工作正常运转造成的干扰和不良影响,充分体现网上信访优势,以解决问题的实际成效取信于民,不断提高网上信访的公信力和权威性。由此,网上信访的推进才能为公众构建科学民主的决策渠道,加强政府各部门与公众的

联系,不断地提高政府的社会管理和公共服务水平。

参考文献

- [1] 李智勤.服务型政府理念下我国网上信访探析[D].湖南师范大学,2009.
- [2] 刘迎仙,侯刚,李洋.基于多渠道的电子政务网上信访系统[J].计算机系统应用,2011(12).
- [3] 朱颖.我国政府推进电子信访进程中的问题与对策[D].吉林大学,2005.
- [4] 王巨新.加强新时期网上信访工作[J].经济与社会发展,2010(5).
- [5] 莫清华.期待网上信访普及化[J].今日海南,2011.
- [6] 孙小平.对网上信访的理性认识和正确引导[J].秘书之友,2011(2).
- [7] 彭明兰.另一种政治参与:网上信访的制度与实践逻辑[D].南昌大学,2012.

Problems and Countermeasures on China's Online Petition

XIE Yuan, REN Meng

(Business School, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai200093, China)

Abstract: China's petition system is an administrative relief system with Chinese Characteristic. As the development of information technology and e-government system, the online petition emerges as the innovation in government function. At present, Chinese government attaches great importance to push forward online petition, while the online petition is booming in governments at all levels. However, there are some problems in online petition from the perspective of government and public. On this basis, the paper proposes the countermeasures including improving petition process, establishing related system, and transferring concept in order to improve service quality of online petition and promote its development.

Key words: online petition; network platform; petition offices