



引用格式:雷惠.我国国有企业信访工作的困境与出路[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2017,18(6):72-77.

中图分类号:D6 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2017.06.011

文章编号:1009-3729(2017)06-0072-06

我国国有企业信访工作的困境与出路

Dilemma and outlet of the state-owned enterprises complaint reporting work in China

雷惠

LEI Hui

中铁二十局集团 第一工程有限公司, 江苏 苏州 215151

摘要:我国国有企业信访工作是法律框架之外的一种柔性的争端解决方式,具有消弥职工内部矛盾、修复受损社会关系、营造和谐生产环境的积极作用。当前,我国国有企业信访工作呈现信访主体多元化、信访途径多样化、信访性质差异化的严峻现状,面临信访伸张与诉讼救济的区分难题、传统信访与网络信访的合法性质疑、合规上访与违规闹访的辨别等困境。基于信访工作肩负的功能与责任,国有企业信访工作应当从信访伸张与诉讼救济的合理分流、传统信访与网络信访的有效整合、由违规闹访到合规上访的良性转化等方面着力,使信访者走上既反映诉求又合规合法的健康信访之路。

关键词:

国有企业;
信访;
诉讼;
法律

收稿日期:2017-09-12

作者简介:雷惠(1982—),女,四川省南充市人,中铁二十局集团第一工程有限公司助理政工师,主要研究方向:信访与法制。

信访工作是连接基层民众与党政领导的桥梁。基层民众通过信访途径可表达自身诉求、社会意愿,党政领导借助信访工作可了解民众思想动态、物质需求。信访是法律框架之外的一种柔性的争端解决方式^[1],具有缓冲社会矛盾、修复社会关系的积极作用,有助于及时消弥纷争、化解冲突,对于聚合群众力量、维护社会稳定、听取公众意愿、促进经济发展大有裨益。国有企业作为我国国民经济的重要组成部分,肩负着改革创新、经济发展的重任,是支撑国民经济从而保障国家安全稳定、繁荣富强的中坚力量。如何有效化解国有企业内部矛盾、妥善解决国有企业信访频发问题,稳步推进国有企业经济平稳较快发展,是我们不得不直面的一个重要问题。鉴于此,本文拟通过对国有企业信访工作严峻现状的分析,探究国有企业信访工作的现实困境,并寻求解决之道,以期充分发挥信访工作在国有企业发展中的积极作用。

一、我国国有企业信访工作现状

近年来,我国国有企业信访事件呈多发态势,职工信访与非职工信访交替,传统信访与网络信访交织,合规信访与违规闹访交叉,给国有企业和谐发展造成较大困难。

1. 信访主体多元化

国有企业内部通常自成体系,医院、学校、安保等一应俱全,是一个相对健全的小社会,涉及不同利益群体的冲突时有发生。例如医院职工与一线工人之间在工资、福利计算标准上会有差异,这会导致部门隔阂,并加剧国有企业职工对差别待遇的不公平感。同时,国有企业一般成立时间较长,既有革命前辈,亦有新生代力量,存在代沟冲突。革命前辈崇尚艰苦奋斗的创业精神,强调稳扎稳打;新生代力量,力推技术革新,倡导奇袭制胜。在革命前辈与新生代力量出现分歧时,容易发生信访事件。此外,国

有企业的历史遗留问题较多,矛盾多发,诉求多样。国有企业在脱离国家扶持,自主经营、自负盈亏的过程中,逐渐转变发展理念,创新发展模式,并从提高经济效益入手,采取减员增效、主辅分流的经营管理举措。裁员在减轻企业负担的同时,也使部分职工陷入下岗的困境。下岗后无法找到合适工作,且在激烈的市场角逐中四处碰壁的职工极易产生不公平感,并萌生通过上访回归企业的诉求。主辅分流的职工虽然未面临失业的困境,信访的诉求相对较低,但是大型国有企业主辅分流的职位通常会因为地域、行业的不同而出现待遇差别。例如,位于西北边陲的分流和位居东南沿海的安置就会存在较大差别,这些境遇不同的主辅分流人员极有可能要求享受公司统一的分流政策,且在无法达到要求时,会持续上访。此外,工残人员的工伤赔偿、离退休职工的工资待遇、工病亡人员的遗属安置、待业子女的就业安排等,亦是导致国有企业信访量增加的重要原因。

2. 信访途径多样化

目前,国有企业信访途径主要有两种:一种是通过信件或口头陈述的方式反映;另一种是通过网络伸张。这两种途径既有单一使用的,亦有交替使用的,呈现纷繁复杂的信访乱象,给国有企业信访工作带来诸多挑战。信件上访和口头上访是传统的信访方式,主要通过事实描述,直接呈现信访人的上访意愿,是一种较为温和的上访方式,其旨在通过正当程序使国有企业的信访部门获知当事人的信访诉求,并希冀公正对待,妥善解决。从这个层面上说,传统信访并不会给企业稳定发展造成困境,还给国有企业审视自身弊病、及时解决所存在的问题提供了契机。与传统信访途径相对的是网络信访模式,即通过网络平台表达信访要求,以期使问题获得及时、公正解决,具有高效率、低成本的优势,因而日渐在国有企业信访中兴起。网络

信访在实践中又可细分为依循国有企业既定网络平台上访的模式和借助自媒体表达的模式。前者与传统上访模式并无实质差别,其区别仅是使用工具的不同。它是通过国有企业既定网络上访平台,传递信访人的上访诉求,与传统信访模式采用信件传递、真人陈述的效果殊途同归。互联网和新媒体的快速发展,从根本上改变了传统的信息传播格局、社会舆论生态和公众参与方式,网上信访正逐步成为群众信访的“直通车”、主渠道。^[2]但是,传统信访模式和网络平台上访模式均存在信访部门置之不理的可能。故为寻求扩大影响,吸引眼球,信访人可能在信访部门久拖未决后予以网络曝光,或者出于追求实效的考虑予以网络举报。这种自媒体网络信访是一种激进型的信访模式,对国有企业的内部稳定、经济发展影响较大。此种情况下,国有企业信访部门无法通过既定的途径及时获知信访诉求,只能通过网络舆情扩散而获得,处于被动局面。同时,自媒体网络信访诉求的不当传播会引发社会不公平感,从而诱导并集结相同境遇的职工共同抗议国有企业,继而在媒体高度关注、民众极大愤慨之下引发群体性事件。

3. 信访性质差异化

目前,我国国有企业信访纠纷性质呈现差异化的特质,信访和诉讼掺杂,合规信访和违规闹访并存,表现出高度复杂化的信访现状。信访是解决人民内部矛盾的辅助手段而非主要方式,在信访之外,法律应当承担纠纷化解的重任。然而,当前信访的作用被过分扩大,法律的空间被信访挤占,信访这一非常规适用的辅助手段日渐升级为常规的纠纷解决方式。究其原因,主要是国有企业积习已久的上下级管控机制,使职工想当然地认为,一切纠纷均可通过企业解决,而无需诉诸法律^[3],致使本属法律调整的事项,也进入国有企业的信访工作范围。同

时,上访较诉讼而言成本更低,且不用顾忌败诉的不利后果,因此寻求信访方式获取纠纷解决是一种较为经济的选择。实践中,部分信访人出于对诉讼后果的考虑,优先采取信访策略,也有部分国有企业职工在败诉后,通过信访继续反映诉求。此外,闹访事件层出不穷,与合规上访呈现并合之势。不少上访者对国家政策、法律法规不甚了解,思想观念上存在重大误区,认为上访闹得越凶,问题越容易解决,导致合规上访转向违规闹访,并衍生群体性事件。为了汇聚群众力量,吸引公众眼球,引发共鸣情绪,上访事件通常被夸大,并形成为数众多的上访群体,他们采取静坐、拉条幅、游行等方式宣示自身权利。这些上访群体诉求集中、愿望强烈,倘若不能得偿所愿极易引发冲突,对企业发展、社会稳定会造成严重威胁。

二、我国国有企业信访工作的困境

我国国有企业信访工作量的激增,信访内容的复杂化,信访形势的严峻化,使信访工作面临多重困境,需要在深入剖析的基础上予以有效化解。

1. 信访伸张与诉讼救济的区分困境

国有企业信访工作量的激增,既与网络信访的日趋便捷、职工维权意识的逐渐提高有关,亦与诉讼转化信访密切关联。审视当前国有企业的信访工作,很多与诉讼有关,是职工借助信访平台进行的个人维权,较少涉及集体利益的范畴,如工伤赔偿、劳动纠纷、竞职提薪等,面临信访工作能否介入诉讼的困惑。深入探究,信访能否介入诉讼,取决于信访与诉讼的关系,倘若信访与诉讼是并列关系,则信访不能介入诉讼范围。根据信访与诉讼截然不同的观点,从二者的救济功能区分其管控视域,对于减少信访数量、缓解信访压力具有一定的积极作用。但是,要想清晰界分信访与诉讼是较为困难的,

且不同的分辨标准会呈现迥异的后果。因此仅强调信访与诉讼的形式区分,而不深入探究信访与诉讼的实质区别,仍然无助于国有企业信访工作的减压,且会因为相似行为的不同对待诱发新的矛盾。强调信访与诉讼是包容关系的观点认为,信访是诉讼的前奏或诉后补充,可以对诉讼问题进行积极干预,充分发挥信访在纠纷化解、关系修复上的积极作用。但是,对于性质不清、难以分辨的问题,不加甄别地一律予以信访处理,其弊端是明显的,因为信访部门的不堪重负、信访决议的无力执行等,将无形中消解国有企业信访工作的效果。

2. 传统信访与网络信访的合法困境

传统信访与网络信访通过信件、走访、网络等途径传递职工建议、意见和投诉,面临传递途径的合法性和传递内容真实性的质疑。对于传统信访模式,职工通过既定的信访渠道向企业专门信访机关投递诉求,传递途径的合法性并无疑义。但是,在诉求表达上,则会存在传递内容失真的问题,对于此类问题是否合法,学界与业界并无定论。坚持信访内容失真不应惩罚的观点认为,信访是职工向企业职能部门表达意见、建议和投诉的合法途径,旨在使企业改进现有经营机制,纠正错误做法,是基于希望企业健康发展的好意,即便偏离事实也不应追究责任,否则必然会切断职工诉求反映的渠道,并使职工三缄其口。反对的观点则认为,信访是职工正当意愿的表达而非曲解事实后的混淆视听,需要积极对待合法信访,打击偏离事实的违规信访,因此,对于传递虚假信访内容的行为人应当依据法律处理。对于网络信访,如在国有企业网络信访平台传递信访内容的,与传统信访无异,争议焦点仍然是传递内容的真实性问题。对于依据自媒体信访的合法性问题,实践中争议最大,认为非法或认为合法的观点均有之,呈现纷繁复杂的乱象。坚持自媒体信访非法的观

点认为,自媒体传递信访信息偏离企业特定信访传递渠道,其意在通过向不特定公众曝光企业的错误做法,引发共鸣,以求问题的解决,其性质是对企业的威胁,极易煽动群体性事件,破坏社会稳定,因此无论其信访内容是否真实,都不是一种合法途径,属于非法的范畴。但是,此种观点未免有失偏颇,故有人主张应当一分为二地看,对于信访内容真实的自媒体信访应当纳入合法范畴,并通过严格查处,警醒企业予以有效解决。但是,自媒体信访无论传递内容是否真实都不可避免地会对社会造成负面影响,并被别有用心的人利用,故单纯以非法和合法予以区分未免过于草率,需要进一步地深入探究。对于自媒体信访传递错误信息或夸大信息的做法,虽然其传递途径非法、传递内容亦不真实,应当纳入非法范畴,但是其究竟属于刑法规制还是行政法管控,仍然存在争议。

3. 合规上访与违规闹访的处理困境

对于合规上访和违规闹访的相应处理结果将直接影响国有企业信访工作的推进,并左右两者的相互转化,面临处理上的困境。合规上访是按照企业的信访渠道和信访要求传递信访意见,是一种内部纠纷化解机制。这种信访并不会造成扩散性的负面影响,而是国有企业党组织联系群众、倾听建议、解决人民内部矛盾的重要渠道^[4]。一般而言,对于合规上访,国有企业通常会按照信访程序予以处理,且由于无涉负面影响,信访处理的速度可能会拖沓,导致合规信访难以在较短时间内结束,于信访人而言,成本较高,效果较差。对于违规闹访,信访人一般会采用过激行为,或发表网络言论,或拦截党政领导,或围堵办公大门,使信访诉求在职工之间快速传播、发酵,造成较大的负面影响,威胁国有企业经济发展、内部稳定。此种情况下,为了快速化解纠纷,消弥矛盾,避免信访事件的群发效应,信访部门通常会以尽快平息纠纷的心

态抓紧处理,使得违规闹访者的诉求可以在闹访中得到解决,较合规上访会更快见到成效。此种做法对于快速平抑纠纷、防止负面影响扩散具有一定的积极作用,但是亦会助长违规闹访者的气焰,导致信访诉求层层加码,信访工作不堪重负,同时,也会导致合规上访者产生不公平感,使违规闹访愈演愈烈,并促使合规上访转向违规闹访。近年来,国有企业违规闹访急剧上升,并频现报端,最根本的原因就在于违规闹访者的“成功”例证。此外,合规上访涉及行为结点的追溯,存在合规上访的管控范围争议,即对于分流职工、解聘职工,以及因历史遗留问题而被剥离国有企业的职工能否进行合规上访的权利问题。持国有企业信访限于内部职工观点的学者认为,国有企业信访工作限于职工内部,而不能扩及非职工范围,对于丧失国有企业职工身份的人员,不能通过国有企业信访工作再行传递诉求,避免纠纷的无期限解决。强调国有企业信访延及与职工有关人员观点的学者则认为,国有企业信访工作的核心是解决民众诉求,维护企业稳定,应当凸显企业内部化解矛盾的重要性,因此不应局限国有企业职工的当前身份,而应扩及一切与国有企业职工身份有关的人员,分流职工、解聘职工均曾经是国有企业的职工,对他们信访诉求的解决可以起到化解矛盾、安抚职工的作用。但其问题是,将国有企业信访工作对象扩及一切与职工有关的人员,必然会使信访工作面临信访工作激增、人少事多的困境。

三、我国国有企业信访工作走出困境的对策建议

国有企业信访工作关乎我国的经济、社会发展、社会稳定,需要在厘清信访与诉讼关系、有效整合传统信访模式与网络信访模式、引导违规闹访转为合规上访的基础上予以解决。

1. 实现信访伸张与诉讼救济的合理分流

国有企业信访工作的首要难题是厘清信访与诉讼的关系,明确信访与诉讼的管控范围,区分信访与诉讼的不同对策。应依据国有企业信访工作的实质内涵将信访与诉讼合理分流。国有企业信访工作旨在通过对职工反映的情况、建议、意见或者投诉的适当处理,实现党组织联系群众、发现体制弊病、纠正企业决策错误,职工监督国有企业的目的。但是在工作中,只能就国有企业行为对职工造成的损害提供赔偿和修复,而不能对他人发号施令;像克减职工基本权利类的涉及刑法和行政法管控的纠纷,无法通过信访予以解决,故不应纳入国有企业信访工作范畴。值得注意的是,国有企业信访机构不应处理刑事案件并非意味着不受理刑事案件的上访,对于职工反映的腐败以及其他有碍企业和职工利益的刑事案件,信访部门仍然需要受理,并在查清事实的基础上转递给司法部门或行政机关处理。对于民法调整的平等主体之间的人身关系和财产关系,信访工作虽然难以达到民法调整的效果,但是此类纠纷倾向于关系修复,可以由信访工作先行介入,在双方合意的基础上进行居间调解,以便国有企业内部受损社会关系的修复,并营造和谐稳定的生产环境。^[5]因此,在信访与民事诉讼问题上,无需严格区分,而应优先畅通信访渠道,为职工及时解决纷争、消弥矛盾提供便利条件。在信访过程中,对于无法达成和解的职工纠纷,应向双方清楚阐释国有企业的职责权限,并明示其可依法提出诉讼或者仲裁。对于职工先行选择民事诉讼并在败诉后信访的行为,信访工作部门应以维护法律生效判决为基础,做好解释工作,并指引其通过上诉、申诉等法律救济程序来表达自己的主张。积极、主动的信访态度有助于职工内部矛盾的化解,在合理分流信访和诉讼的基础上,应加强对信访及时受理率、按

期办理率、群众满意率等指标的考核,使国有企业职工在每一件信访工作中都能感受到公平正义。^[6]

2. 注重传统信访与网络信访的有效整合

传统信访与网络信访都是职工向国有企业信访部门传递建议、意见、投诉的途径,应将其有机整合,并将其合法化。建立传统信访与网络信访相结合的双向信访模式,畅通信访渠道,创新信访机制,是较为可行的办法。国有企业应加速网络上访平台的建设,使国有企业职工上访途径更加通畅,成本更加低廉,诉求表达更加及时。国有企业在完善网络信访平台的同时,应加强传统信访工作,对于走访人员要热情接待,对于邮件信访要主动调查事实和回馈信息。在信访工作中,依信访职权能够办理的应及时办结,对于无法办理或调整不成的应耐心解释、晓之以理,做到无情绪化分流。对于传统信访和网络信访中传递非真实信息的行为,笔者认为,应当依据行为人的主观认知予以判断。倘若行为人在行为时明确知晓自己的上访内容是杜撰的,并故意上访,以期实现其诬告陷害、谋取私利的目的,则显属违规上访,应当以刑法和行政法予以规制。反之,倘若按照一般人的认知,行为人无从知晓自己上访的内容是虚假的,则不应予以刑法和行政法惩罚,而应当澄清事实,以理阐释。对于自媒体上访,由于上访的途径是非法的,上访人在散播上访信息时知道自己的上访信息可能存在虚假描述,亦明知自己的上访信息可能被他人利用而故意实施,因此无论上访的内容是否真实,都属违规上访,应视情节轻重以刑法和行政法予以处罚。通过惩罚自媒体违规上访的错误,可防止合法上访向非法上访的转向。有机整合后的网络信访是传统信访的网络呈现,传统信访是网络信访的现实载体,两者通力合作将有助于国有企业信访工作走出困境。

3. 推动违规闹访到合规上访的良性转化

国有企业信访工作需要合法范围内开展,企业职工应借助合法上访途径传递真实的上访诉求,国有企业信访部门应依职权进行信访处理。在信访工作中应鼓励合规上访,贬抑违规闹访,充分发挥信访在改进国有企业经营机制、化解内部矛盾上的积极作用。对于当前违规闹访频发的现象,一方面,应坚守底线,不搞特殊化,不予妥协,使违规闹访者得不到预期收益;另一方面,应对触犯行政法和刑法规定的违规闹访予以严厉惩处。严厉惩处可以例示闹访的违规错误,使违规闹访转向合规上访。此外,考虑到国有企业信访工作是维护国有企业内部稳定的“安全阀”,是国有企业领导方联系职工群众的“桥头堡”,是了解民情民意的“晴雨表”,应紧紧围绕职工的合法诉求有序展开。因历史遗留问题而被剥离国有企业的职工、解聘职工,以及拟解决就业问题的职工子女等,均可通过信访途径表达自身诉求。通过信访工作的热情接待、积极处理可以收到温暖人心、浸润心田之效,充分发挥信访工作在柔性化解企业内部矛盾、营造和谐生产环境中的积极作用。

参考文献:

- [1] 李玉文. 国有企业信访工作研究[J]. 山西财经大学学报, 2013(1): 180.
- [2] 龚维斌, 赵秋雁. 中国社会体制改革报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 31.
- [3] 彭鸿. 国有企业信访工作完善措施分析[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2015(6): 91.
- [4] 张哲. 利益多元化格局中的党群关系问题研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2015: 266.
- [5] 孙小强, 朱忠孝. 纪检监察信访举报科学化研究[M]. 南京: 南京大学出版社, 2014: 39.
- [6] 金国华, 连淑芳. 信访心理学[M]. 上海: 上海大学出版社, 2014: 31.