

新时代基层信访工作的“福田模式”

深圳市福田区信访局课题组

摘要：新时代的信访工作担负着了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的光荣使命。深圳市福田区信访局基于基层信访工作面临的现实难题，创新设立“心访工作室”，推动“心访工作室”与原有的人民调解室、“访前法律工作室”深度融合，并联动若干责任部门联合接访，建立跨体制内外的协同工作机制，逐步形成了福田信访工作“1+1+1+n”模式，推动了福田信访工作的高质量发展。

关键词：信访工作；机制创新；福田模式

中图分类号：D637.8 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）02-0049-06

党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要“改革信访工作制度”。中办、国办印发的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》指出，推动信访制度改革，要“着力从源头上预防和减少信访问题发生”“进一步畅通和规范群众诉求表达渠道”“健全解决信访突出问题工作机制”“全面夯实基层基础”“切实加强组织领导”。2017年，习近平总书记对信访工作作出重要指示，“要切实依法及时就地解决群众合理诉求，注重源头预防，夯实基层基础，加强法治建设，健全化解机制，不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性，真正把解决信访问题的过程作为践行党的群众路线、做好群众工作的过程”。^①在

习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，深圳市福田区信访局发扬敢闯敢试、敢为人先的改革精神，有计划、有步骤地建立和完善了基层信访的“1+1+1+n”模式，在原有的人民调解室和“访前法律工作室”的基础上，创设“心访工作室”，深化推进“三室融合”，并建立了跨体制内外的若干责任部门和社会组织协同工作机制，开创了福田信访工作高质量发展的良好局面。

一、福田区信访工作“1+1+1+n”模式的形成和发展

（一）创设“心访工作室”，形成“1+1+1+n”基本布局

2020年，福田区在先期成功试点的基础上，在区和10个街道，共12个驻点全面铺开“心访

^① 《习近平：千方百计为群众排忧解难 不断开创信访工作新局面》，中国政府网，2017年7月19日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/19/content_5211804.htm。

工作室”，通过购买服务方式引入第三方心理咨询机构，组建专业心理咨询师团队进驻“心访工作室”，搭建了专业心理咨询师参与基层信访工作的平台。“心访工作室”的全面铺开，标志着福田区信访工作“1+1+1+n”模式布局基本形成，福田区在创建“访前法律工作室”，做强“法治信访”之后，进一步给信访加“温度”，打造“温情信访”。

1. “心访工作室”的双服务群体及现实动因

“心访工作室”主要为两大群体服务，第一类服务群体是信访人。为信访人提供专业心理服务是基层信访工作精准化、精细化的创新举措。在日常信访活动中，部分信访人情绪激动、思想偏执、抵触心理与逆反心理比较严重，对信访工作人员的解释和劝导不理睬，坚持无理要求，对信访接待人员进行言语攻击，有时甚至采取静坐、呼喊口号、嚎叫、拉横幅、堵塞政府机关大门等行为给政府施压，突发、疑难、遗留信访问题尤其如此。从心理学角度来看，信访人的这些异常心理或情绪障碍的形成有其特定因素，部分信访人往往遭遇了生活环境的重大改变，如社会生活受挫、人际关系受损、利益丧失等，极易触发心理上的应激反应、消极情绪和挫折感；一旦信访过程遭遇挫折，会进一步导致心理异常和情绪失控。“心结”解不开，必然会阻碍矛盾化解的进程，降低信访工作的效率，从根本上来看，也不利于人民群众的诉求得到妥善有效的解决。因此，“心访工作室”的设立可以说是切实从群众利益出发，是为群众排忧解难的有力举措。

“心访工作室”服务的另一重要群体就是信访工作者。引入专业心理咨询师为信访工作者提供心理关爱服务是党和政府“以人为本”的重要体现。由于当前信访工作要直面大量社会矛盾的利益冲突，新、旧矛盾复杂交织，合理诉求与不合法诉求复杂交织，广大基层信访工作者肩负着巨大工作压力的同时，还充当着信访人的“出气筒”，信访工作者心里时刻绷紧着一根弦。因此，对基层信访工作者的心理关爱事关信访工作队伍的稳定和持续发展。

2. “心访工作室”的三重服务及工作机制

“心访工作室”针对信访人和信访工作者分别提供三重服务。具体来看，“心访工作室”对信访人的服务包括：一是访前心理测评。各驻点心理咨询师配合信访接待员，引导信访人填写《健康关爱表》，了解来访事项，根据“知、情、意”心理健康三原则对信访人进行初步心理健康测评和筛选。二是访中心理疏导。通过一对一面询、危机干预、心理健康知识科普等多元化形式为信访人及其家属提供及时专业的心理服务，完成“五个了解”，即了解心理状态、家庭情况、沟通偏好、支持系统和信访诉求，以及“一个心理风险评估”，帮助信访人平复情绪，化解心结，引导信访人更加客观、理智、合理地反映诉求，从合理合法渠道解决问题。三是特殊个案跟踪。心理咨询师按照“一案一策”的原则，对信访事件分门别类，建立心理服务档案，并筛选出重点个案，对重访户、缠访户、闹访户或有必要登门回访的重点案件，制定介入方案，协同信访工作人员实施登门回访或其他形式的心理辅导和心理咨询服务，帮助信访人走出困境，纠正错误认知和行为偏差，有效降低重访次数，协助解决信访难题。

“心访工作室”对信访工作者的服务也包括三个层面：首先是为信访工作者提供自我心理调适指导服务。基于心理测评专家对信访工作者的专业心理测评和分析评估，为信访工作者建立心理档案，并通过学习工作坊等形式，帮助信访工作者掌握助人心理自我疗愈的基本技能，提升信访工作人员情绪管理和心理调节能力；其次是为那些在工作中感到较大压力、有焦虑紧张情绪的信访工作者提供一对一心理疏导服务。通过学习“心理保健操”或采取危机干预等方法，帮助他们缓解心理压力，避免产生心理疾病；第三是定期开展心理健康知识、社交心理、情绪压力管理、有效沟通、社交关系技巧等心理疏导技能提升培训，提升信访工作者日常工作的沟通技巧和接访能力，帮助其保持专业、良好的工作状态。

为了让“心访工作室”有序有效地开展，福田区还建立了较为完善的《福田区心访工作室工

作机制（试行）》，通过六大机制来让“心访工作室”发挥作用，具体包括：心理评估机制；早期预警机制；危机干预机制；联动处置机制；社区信访人及信访工作者服务机制；专业系统的服务保障机制。“心访工作室”的六大机制既有系统性，又有针对性。其中心理评估、早期预警、危机干预和联动处置机制，能够及时发现信访人的心理异常和情绪障碍，并进行评估、疏导和汇报，并联动各责任部门进行应急处理，有利于从源头解决问题，防止突发性、重复性问题发生，实现小事不出社区，大事不出街道，及时就地解决矛盾纠纷；社区信访人及信访工作者服务机制则指的是“心访工作室”不仅为信访人服务，也为信访工作者服务；而专业系统的服务保障机制则能够确保心理咨询师规范开展服务并保证其服务质量。

3. “心访工作室”的价值和成效

“心访工作室”配合人民调解室的工作，让驻点心理咨询师参与接访过程，对信访人的心理状况变化做到早发现、早评估、早疏导，在此基础上做到早汇报、早预警、早解决，有利于把问题解决在源头，防止类似案件重复发生，针对性地解决了基层信访工作中因信访人的异常心理和情绪障碍所带来的工作低效和无序问题。“心访工作室”还兼顾了对信访工作者的心理抚慰和心理建设。通过引入专业心理咨询师为他们提供心理关爱服务，既能满足他们的心理支持需要，也能让他们更好地理解心理学技巧并运用到实际的工作生活当中，有利于信访工作者的持续发展，提升了信访工作队伍的专业性，体现了党和政府“以人为本”的发展理念。

自2020年5月至2020年10月底，福田区12个驻点“心访工作室”共接待来访群众4402人，安抚情绪激动群众1901人，受理访前心理咨询数287件，成功参与调解信访案件454件，疏导分流涉法涉诉案件至法律途径387件。为信访工作者提供个体心理疏导70人次，服务153人次。^①“心

访工作室”推行的温暖信访和专业服务，也赢得了信访人的肯定。心访工作室的心理咨询师通过及时介入、倾听接纳、建立信任、专业指导、持续跟进的方法路径，既让信访人感到“舒心”满意，也提升了基层信访工作的“温度”。

（二）推进“三室融合”，完善“1+1+1+n”工作机制

从2014年8月，福田区在全国率先试点创设“访前法律工作室”，并逐步将“访前法律工作室”打造成福田信访工作的“金字招牌”，到2020年5月，福田区在区和10个街道人民来访接待厅创设“心访工作室”，创新性地将心理咨询师引入信访工作，福田区信访局有计划、有步骤地推进了“三室融合”，即在人民来访接待厅中融合人民调解室、“访前法律工作室”以及“心访工作室”，让信访工作者、律师、心理咨询师联合接访。

1. “三室融合”的基本内涵

“三室融合”变原来的信访工作者“单一接访”为信访工作者与专业律师、心理咨询师等“联合接访”，其推行有法律和政策依据。国务院《信访条例》第13条提到：“信访工作机构应当组织相关社会团体、法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与，运用咨询、教育、协商、调解、听证等方法，依法、及时、合理处理信访人的投诉请求。”《深圳经济特区信访条例》第四十七条也明确提出“信访工作专门机构可以邀请律师、心理咨询师、相关领域专家、社会工作者、法律援助机构进驻联合接访场所，为信访人和信访机构提供法律和其他专业服务”。

“三室融合”凝聚了三方合力，是福田区信访局组织社会专业力量参与信访工作的有效尝试。

“访前法律工作室”的律师以“第三方”专业视角解释和告知信访人“能否办理”和“如何办理”，从而引导信访人通过法定途径解决诉求，逐步实现“应诉与应访的分离”，让福田区的“法治信访”更有成色；而“心访工作室”的心理咨询师

^① 数据来源：深圳市福田区信访局。

同样从“第三方”角度充当了信访工作人员与上访人之间的“缓冲垫”，让信访人的情绪和言行回归理性，打造了福田区“温情信访”的暖心形象；对于当事人不愿走法律途径而自愿申请人民调解解决的，由“人民调解室”的工作人员依法及时搭建平台组织调解，并引导其进行司法确认，推动案件有效办结，推动了福田区“效能信访”的建设。

“三室融合”还强化了人民来访接待厅的综合服务效能。人民来访接待厅的专业律师和心理咨询师为居民提供优质、便捷、免费的法律和心理服务，更加容易与信访人建立起信任关系，从而更好发挥“窗口”作用，提升人民群众的满意度。在人民群众认可度进一步提高的基础上，人民来访接待厅通过各“窗口”作用，积极引导和帮助来访群众通过终端设备在网上反映信访诉求，让“数据多跑路，群众少跑腿”，进一步推进了“访转网”工作，也为人民群众提供了便利，节省了信访成本。此外，律师和心理咨询师还可以在访中调解和访后评估中积极发挥专业作用，为人民群众提供法律咨询、专业调解、专业心理疏导等服务，极大地提升了人民来访接待厅的综合服务水平，增强了人民群众的获得感。

2. 跨体制内外的协同工作机制

福田信访工作“1+1+1+n”模式，是在“三室融合”的基础上，进一步联动若干责任部门，开展联合接访。为增强和完善党对信访工作的领导，更有效地凝心聚力、形成合力，确保“1+1+1+n”模式更好地发挥效能，福田区还建立了跨体制内外的协同工作机制，即在体制内，成立由区委区政府办、纪委监委（监委）、编办、政法委、信访局等共同参与的协同工作小组，确保党委统一领导，共同推动有权处理的行政机关解决信访问题，同时完善信访联席会议制度，强化部门联动协作，构建起一套集领导包案、案审机制、系统办理和信访救助“四位一体”的信访积案攻坚模式，以及领导干部接访下访和区一街道一社区三级矛盾排查机制；在体制外，积极引入社会公益慈善组织、志愿法律服务机构等参与信访，并建立定点联系

群众的排查制度等，充分发动社会力量，更加有效地预防和及时、就地化解矛盾。

跨体制内外协同工作机制的建立，让福田信访“1+1+1+n”模式具备了长效工作机制。通过这种工作机制的保障，人民来访时，接待厅的信访干部、心理咨询师和访前律师一是可以进一步同若干责任部门联合接访，及时就地解决信访问题，减少因程序流转导致的效率降低，确保快速有效解决群众合理合法诉求；二是可以依托“三级”排查机制和定点联系群众制度，逐步将服务向社区延伸，做到“小事不出社区，大事不出街道”，尽早地预防和化解矛盾；三是可以参与“四位一体”攻坚，发挥专业力量助力拔除“钉子案”、化解“骨头案”、调处“荆棘案”，以及协同多种信访救助方式妥善解决“无头案”。综上所述，通过跨体制内外的协同工作机制，福田信访“1+1+1+n”模式实现了体制内外多元主体的融合，最大限度地凝聚各方合力，推动化解各类矛盾纠纷，切实维护了人民群众合法权益，维护了社会和谐稳定。

（三）开创了福田区信访工作高质量发展的新局面

信访工作的高质量发展，要坚持以人民为中心的发展思想，既要有发展的效率，又要有发展的质量。福田信访工作的高质量发展，具体表现在两个方面。

一是信访工作成效大幅提升。主要体现在主要工作指标数据的明显好转。首先，积案化解率明显提升，2020年共化解重点积案6宗，化解率达40.8%，较上年提高10.3%。网信占比率也逐年上升，2020年1至10月共处理网上信访事项5828件，占全部信访事项90.37%，同比提升200.72%。与此同时，集体访数量明显下降，2020年到市、区集体信访254批1983人次，同比批次下降48.89%，人次下降83.57%。重复访占比同样明显下降，2020年到区重复访事项202批596人次，重复率占比32.53%，同比下降15%。此外，缠访闹访行为次数也下降了，2020年区、街道人民来访接待厅未发生一起缠访闹访等极端事件。^①这一

系列数据都说明，福田区信访工作形势逐年好转。

二是信访工作满意度有所提高。2020年纳入满意度评价的信访件中，群众满意率达95%，连续两年达到90%以上。满意度的提升，与“1+1+1+n”联合接访模式提供的精准化精细化服务是分不开的。2018年9月，沙头街道驻点心理咨询师协同信访工作人员接待了一起11人的农民工群访，信访人个个情绪激动，原因是他们未能按照前次信访调解的结果拿到欠薪，心理咨询师通过耐心倾听以及尊重、共情等技巧，与农民工们建立了信任，使他们逐渐平复了情绪，并认识到“非理性”不利于解决问题。最后，信访工作人员、心理咨询师会同访前律师和劳动保障所的工作人员共同调解，让矛盾双方协商一致，最终也让包工头同意当场支付了欠薪。^②“1+1+1+n”联合接访模式及时、高效地化解了矛盾，有效保障了信访人的合法权益，自然能够得到信访人的认可。

二、经验与启示

总结基层信访机制改革的经验并发挥引领示范作用，有利于我国信访工作在“十四五”时期开好局、起好步，向更高目标，更高水平迈进。福田信访工作“1+1+1+n”模式，将“心访工作室”与原有的人民调解室、“访前法律工作室”进行深度融合，并在党委统筹领导下，联合若干责任部门，创立跨体制内外协同工作机制，探索了一条高效、有力且能及时、就地化解社会矛盾，让党中央放心、让人民满意的基层信访新模式。

坚持党建统领。习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的重要讲话中强调：“必须坚持党对一切工作的领导，不断加强和改善党的领导，是我国改革开放40年积累的首要根本经验。”信访工作必须坚持和完善党的领导，必须不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。福田区信访局深入学习贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神，始终

以习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要论述作为根本遵循，在思想上统一认识，不断提高政治站位，增强基层信访工作的政治责任感和使命感；在战略策略上坚持党委统一领导，推动上下协同、各方协同，确保了全区上下在推进信访工作机制改革中共下“一盘棋”。

坚持目标引领。2005年，国务院新修订的《信访条例》明确指出，信访的首要目的是“保持各级人民政府同人民群众的密切联系”。在当前我国社会主要矛盾发生变化，基层信访工作面临一系列新问题、新形势的情况下，推进基层信访工作机制改革，一个重要目标就是要进一步密切党和人民群众的血肉联系，必须坚持将这一目标作为信访工作的着眼点，在统筹谋划和顶层设计上下功夫。福田信访工作“1+1+1+n”模式紧密围绕了新时代信访工作的任务目标，准确把握了当前信访工作的一系列重大辩证关系，坚持党的群众路线，坚持以人民为中心，做出让人民群众满意的信访工作，增强人民群众的获得感、幸福感，进一步巩固了党和人民群众亲密无间的鱼水关系。

坚持问题导向。新时期我国社会主要矛盾的变化必然带来新的社会问题，新的社会问题也必然通过信访渠道得到反映。2016年习近平总书记就做好信访工作，妥善处理信访突出问题作出重要指示，强调“要综合施策，下大气力处理好信访突出问题，把群众合理合法的利益诉求解决好”。^③这说明信访工作要以问题为着力点，在补短板、强弱项上精准施策、持续用力。福田区信访局积极推动工作下沉，贴近人民群众，切实了解人民群众所面临的实际问题，并针对基层信访工作中的两大突出问题，创新设立“访前法律工作室”和“心访工作室”，推动信访工作者、律师、心理咨询师联动若干责任部门工作人员联合接访，以精准化、精细化信访服务为群众解急难，进一步做强做实了福田区的法治信访、温情信访、责任信访

① 数据来源：深圳市福田区信访局。

② 《创建“心访工作室”打造有“温度”的信访》，《南粤信访》2018年6月。

③ 《习近平就信访工作作出重要指示》，新华网，2016年4月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/21/c_1118698018.htm。

和效能信访。

坚持改革创新。习近平总书记对于信访工作还明确要求，要“加强法治建设，健全化解机制，不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性”。党的十八届三中全会决定指出，“改革信访工作制度”。这是新时代党和国家对信访工作的新要求、新任务。随着社会经济的快速发展，信访工作既要解决老问题，也要解决新问题，这些问题事关人民群众的切身利益，事关社会的和谐稳定，必须辩证地看待这些问题，从系统性、战略性的高度，增强风险意识，强化底线思维，推进改革创新。福田区作为深圳的中心城区，一直在改革一线、发展一线、攻坚克难一线勇当尖兵。面对困扰信访工作的难题难点，福田区信访局自觉运用改革思维谋划和推动工作，勇于解放思想，大胆探索实践，综合运用多种新手段和新办法，创新工作机制，系统解决了困扰基层信访工作的难点难题，进一步巩固和凸显了特区信访工作的先行示范作用。

坚持提质增效。推进新时代信访工作的发展，必须继续坚持以人民为中心，坚持质量第一、效率优先。福田信访工作“1+1+1+n”模式在推动“三室融合”的同时，建立跨体制内外的协同工作机制，促进内联外通，形成凝心聚力、提质增效的工作合力，从三个方面推进了福田信访工作的高质量发展：一方面从优化现有工作机制和方法出发，组织社会力量参与信访工作，增强了信访工作的成效，信访工作主要指标数据都有了明显好转；另一方面从人民群众的切实需求出发，提供精准化、精细化服务，满足了人民群众的需求和期待，提升了人民群众对信访工作的满意度，增强了人民群众的获得感、幸福感；福田区信访局还建立了一套长效工作机制，提升和壮大了信访工作专业队伍的力量，为福田信访工作迈入新的发展时期开创了良好局面。

参考文献：

- [1] 黄海林，李志强. 创建“心访工作室”做有“温度”的信访[J]. 南粤信访，2018，（6）.
- [2] 杨伟东. 我国信访制度的重构——兼论

新《信访条例》的缺失[J]. 国家行政学院学报，2005，（6）.

[3] 宋箐. 信访工作中心心理咨询服务的引入和运用[J]. 上海人大，2013，（11）.

[4] 董立人，郭晓莉. 新时代提供基层信访工作水平的路径研究[J]. 中共郑州市委党校学报，2019，（2）.

作者：深圳市福田区信访局课题组

责任编辑：周修琦