

2 大趋势 Major Trends

“滁州模式”让国务院副秘书长眼睛为之一亮

——安徽省滁州市信访工作创新侧记

■ 本报记者 龙良贤 吴礼明

（接 1 版）中共安徽省滁州市委副秘书长、滁州市政府信访局局长谭启源告诉记者：“滁州因琅琊山而出名，琅琊山因醉翁亭而传奇。从信访这个窗口就可以看到，原本醉翁亭中的醉翁意趣不在于喝酒，而在于欣赏山水景色。如今醉翁亭已转化为一种力量鼓舞着滁州人民在保持着传统的欣赏山水的乐趣同时，更要跟上时代的潮流，让滁州欣欣向荣”。

“门易进、人好找、效率高”，2012 年 6 月，滁州市信访联合接待中心成立不久就被群众亲切地称为信访“绿色通道”。

谭启源说，做好信访工作就是要整合资源，使其从收集信息的“中转站”，变成解决矛盾的“终点站”，做到“有访必接、有接必办、有办必果”。

谭启源介绍说，2012 年 6 月，滁州市为了整合资源，设立信访联合接待大厅，从国土、教育、人社等 14 个部门和两个区抽调专人进驻中心，根据征地拆迁、劳动保障等类别设立了专门接待室，并安排党政领导和有关部门同志定期接访，形成了“五访同接、四级联动”和预约为主的接访体系，即以部（局）开门接访、市党政领导“四访一包”接访、“大滁城”建设专题接访、“三长一书记”涉法涉诉联合接访、“一周一局”轮流接访等载体在市、县、乡、村四级联动开展，同时优先安排通过信、访、网、电渠道预约的群众与对应分工的领导面对面交谈。目前，滁州市“五访同接、四级联动”的接访模式已初步在全省形成品牌。

据了解，滁州市 8 个县（市、区）均已参照市里模式成立了群众工作部。这种一站式受理模式，缩短了流程，提高了效率，让群众“进一扇门，办所有事”。

谭启源对记者说，“我们党的宗旨是为人民服务。信访工作要坚持执政为民理念，认真解决群众反映强烈的民生、就业、住房、医疗、教育等方面问题，让改革发展成果惠及更多的百姓，我们打造出的信访工作‘滁州模式’的核心内容是强化基层基础，加强基层班子建设，关心爱护基层干部，提高基层化解矛盾纠纷的能力，从源头上减少信访问题，做到‘小事不出村，大事不出乡，矛盾不上交’”。

“七项专列”通民心？

“如果没有政府帮忙，我们很难拿到工钱，这年肯定是过不好。这下好了，我们终于拿到工钱了，过年后我还会来这里做工。”2013 年春节前，贵州籍农民工杨仕兴在“群众之家”从项目方拿到工资时激动地说。

谭启源了解到年底农民工集中讨要工资情况后，针对帮助农民工讨薪问题，与滁州市领导开通了“直通车”。每天安排一名市领导坐镇指挥，组织人社、建设、房产等部门联合集中办公。2012 年 10 月至 2013 年春节前，市联合接待中心共接待处理农民工讨要工资问题 274 批 5642 人次，帮助讨薪近亿元。这是滁州信访制度改革“试水之举”带来的直接成效。

思则变，变则通。除专门设立解决农民工讨薪难题的“直通车”外，滁州市还建立了公开接访“直通车”。信访群众可以根据市领导分工和中心公示的市领导接待日当天来访，面对面表达诉求。

第三是来信“直通车”。信访群众可直接通过书信、邮件等形式反映问题，谭启源说，2012 年市委、市政府领导共阅批信件 283 件，均在规定时间内处理答复完毕。

第四是网上“直通车”。信访群众可以通过书记信箱、市长信箱、市政府门户网站等平台反映诉求，2012 年，滁州市委群工部共收到各类邮件 699 件，办结 687 件，办结率达 99%。

第五是专题约访“直通车”。信访群众可以通过电话、网络、写信、到信访联合接待大厅登记等方式进行先期预约，市委群工部将根据领导分工和接待时间定期为信访群众约见市领导，并组织有关部门、法律援助机构、相关专业人员，依法、及时、合理解决群众诉求。2012 年全市 8 位市领导专题约访群众 15 次，80%以上的诉求得到解决。

第六是带案下访“直通车”。市委群工部还根据信访群众诉求涉及范围和规模大小等，每年开展 4 次以上党政领导实地走访活动，研究处理信访群众诉求。据统计，2012 年，滁州市党政领导共带案下访 44 件，现场办公，化解矛盾。

第七是领导包案“直通车”。就是将“疑、难、杂”和迟迟未得到解决的信访事项，列入市领导包案，由市领导挂帅督办，亲自处理。

谭启源说，2013 年 7 月 2 日，中共滁



●2013 年 6 月 4 日，国务院副秘书长、国家信访局局长舒晓琴来到滁州调研信访工作，在实地考察了滁州市政府信访局信访接待大厅，现场观摩了领导干部接访情况后对陪同的安徽省政府副省长方春明，省委副秘书长、省信访局局长王唯意味深长地说：“滁州信访工作创造了‘五级书记大走访’、‘一部三中心’群众之家，让人眼睛为之一亮、精神为之一振，这些好的经验和做法，应该说在全国具有借鉴和推广意义”。



●中共安徽省滁州市委副秘书长、滁州市人民政府信访局局长谭启源接受采访。



●2013 年 4 月 22 日，中共安徽省委常委、政法委书记徐立全来到滁州市群众工作部，视察信访联合接待中心大厅建设和制度建设情况，滁州市委书记江山、滁州市政法委书记黄秀生、滁州市市委秘书长何希勇和市委群工部负责同志陪同。徐立全表示，滁州的信访工作一直走在全省前列，近年来推出的“一部三中心”建设也很有成效，希望大家能再接再厉，把滁州的信访工作做得更好。



●中共安徽省滁州市委副秘书长、滁州市人民政府信访局局长谭启源(左)向企业家日报社总编辑龙良贤(右)介绍滁州信访“七趟专列直通市领导”。



●中共安徽省滁州市委副秘书长、滁州市人民政府信访局局长谭启源(右)接受企业家日报社总编辑龙良贤(左)专访。

记者 吴礼明 摄

州市委书记江山在市信访联合接待中心接待预约来访的群众时强调，各级领导干部要积极适应新形势新变化，坚持把信访工作作为群众工作的有效切入点，与当前开展的党的群众路线教育实践活动有机结合起来，把信访工作群众满意度作为衡量活动效果的重要标志。

据了解，2012 年 6 月至 2013 年 4 月，“群众之家”共接待群众来访 1552 批 11594 人次，同比批次人次分别上升 38.7%和 40.4%；与此同时，滁州市进京非访批次人次同比分别下降 29.8%和 26.5%，赴省访批次人次同比分别下降 58.5%和 18.6%。其中，2013 年 1—4 月，来市上访总量已超过 6000 人次，但越级上访继续保持明显下降态势。

“信访超市”发新芽？

曾有人形容滁州市“群众之家”更像是一个品种多、服务好的“信访超市”。这里专设的群众权益维护中心将联合接待中心分流的案件汇总到一个终端，分层次协调办理，许多难啃的“钉子案”就这样解决了。

该市南谯区琅琊山林场附属某村民组村民彭勤松，不是没萌生过动粗的念头。

让他头疼的事情是户口迁移。彭勤松眼下居住在琅琊山林场，为解决生活问题，打算将家属的户口也迁入自己的户籍所在地。可是因为居住地行政隶属关系不明确等原因，户口迁移手续始终办不下来。2012 年 12 月 17 日上午，老彭来到市“群众之家”寻求帮助。

谭启源了解情况后，专门召开了相关部门共同参加的联席会议，要求群众权益维护中心牵头协调，妥善办理。第二天，老

彭的手续终于办妥。

以群众权益维护中心为解决矛盾的“总终端”，从 2012 年下半年以来，滁州市共召开联席会议 34 次，研究解决信访疑难问题 86 件，化解 84 件，大部分老访积案得到妥善化解。“群众之家”组建以来，来市访按期办结率达 90%以上，办结息访率达 85%以上，越级信访总量下降了 60%。

“信访超市”故事实在多，愁苦事、疑难事、伤心事、悲惨事接连不断。

谭启源说，“讲起给老百姓处理问题的故事来，那可多了。可是涉及法律方面的，就不是行政手段可以解决的。现在我们这里是离不开律师了”。

谭启源认为，用行政手段解决信访问题，只是群众的需求之一。不少群众“信访不信法”，使大量“涉法涉诉”案件涌入信访渠道，因此，信访中心的思路也必须转变和拓宽，“为此，我们专门成立了为群众服务的‘法律服务援助中心’，这样的转变显得为民服务更为主动”。

谭启源认为，从体制源头出发，在群众工作部设立法律援助中心，全程介入接访、参与调解、提供服务，确保了依法保护群众利益。

谭启源说：“在工作内容上，我们组建了律师顾问服务团，协调参与重大群体性、涉法涉诉性事件的处理；解答群众的法律疑问，代拟法律文书；为符合条件的受援对象提供法律援助；做好调解工作等。对复杂案件，实行‘三长一书记’即法院院长、检察长、公安局局长、政法委书记联合接访，提升了化解率”。

“解忧化怨”结硕果

谭启源认为，信访工作的出路在于制

度创新。通过搭建吸附平台、健全支撑体系、完善运行机制、整合优化网络、强化督办落实等手段，滁州市群众和信访工作初步实现了“三大转变”和“三大提升”，“滁州模式”的品牌效应得到充分显现：

——由“被动接访”逐步走向“主动服务”，实现了群众和信访工作理念的大转变。信访便民、为民，工作务实、服务意识显著增强，“放下架子知民情、沉下身去解民忧、静下心来化民怨”的群众工作理念深入人心。

——由“简单应对”逐步走向“全面统揽”，实现了群众和信访工作体制机制的大转变。破除“小局”意识，围绕全市中心工作强化了执政为民根本，以源头预防和“事要解决”为追求，优化并理顺了群众和信访部门“牵头统揽”的体制机制。

——由“中转站”逐步走向“终点站”，实现了群众和信访工作质效的大转变。以“接之管用、办之必果、质有所保、减少上行”为目标，以规范运行流程和创新工作方式方法为关键，以勤励务实作风为保障，实现了滁州市群众和信访工作的整体向好。

这“三大转变”带来的收益就是信访群众表达诉求的畅通率进一步提升、基层吸附化解矛盾的能力进一步提升和群众满意度进一步提升。

“一部三中心”的群众之家已经成为滁州全市“信、访、网、电”终端信息的汇聚地、市领导接（约）访群众的汇集地、部门和涉法涉诉信访的汇合地，已经成为解决诉求、疏解民怨、上达民情的主阵地。

目前，滁州市社情民意互通互联和源头治理防范工作持续向好，有事直接到“群众之家”已经成为信访群众的首选。

“滁州模式”品牌效应已传遍全省，还受到了安徽省委主要负责同志的批示肯定。

名家视角 从“顶层设计”到“黑天鹅”思维

■ 高连奎 经济学家

历史就是一系列的黑天鹅事件推动的。它的意外性、不可预见性，使得它的冲击力、影响力格外大，但这却是改变一切事物的原动力，著名经济学家汤敏在其《中国经济警惕黑天鹅》一书中提出，中国应该以“黑天鹅思维”来看待中国与世界问题，以使中国在全球新经济格局重新布局过程中，发现新规律新路径，从而在乱世中把握机遇，笔者也颇为赞同。

“黑天鹅”改变下的人类历史

人类进入资本以来，先后经历了两大阶段，前一阶段为商业资本主义，后一阶段为工业资本主义，而这两大阶段都是由黑天鹅事件引起的，14 世纪葡萄牙国王资助的一个航海活动，掀开了人类远航的序幕，而这又导致了全球贸易的兴盛，随后将人类带入了一个商业资本主义的时代。17 世纪后期，英国矿工以“蒸汽动力”为煤矿排水的小点子得到广泛应用，这是蒸汽动力被运用的开始，随后这一运用慢慢扩大，直到火车的发明，开启了工业资本主义时代。无论是葡萄牙的国王，还是英国的矿工，他们绝对想不到，他们的作为会对人类历史产生多么大的作用。

中国的发展也是这样，改革开放初期，中国最得民心的两大政策，一个是恢复高考，一个是包产到户，这两个事件先后拉开了中国改革开放的大幕，也真正改变了中国的当代历史，这也是中国的“黑天鹅”事件。近年来，“大学扩招”了，这一事件虽有争议，但从长期看也是改变历史的，笔者曾经思考过这样一个经济学问题，那就是市场经济和计划经济哪个更能促进科技创新，当时笔者最大的担心就是市场经济条件下人才的“昂贵”，这将阻碍企业创新能力的提高，但大学扩招却为中国创造了大量的廉价的高科技人才，这也是中国这几年科技能力突飞猛进的最核心动力。

“黑天鹅”都是怎么来的？

然而这些“黑天鹅”，有些是野生的，更多是“人养”的，葡萄牙国王虽然意识不到后来的资本主义世界，但对航海对国际贸易的影响他是清楚的。温元凯和汤敏作为大学教授，他们可能意识不到恢复高考和大学扩招对中国发展进程的影响，但他们对教育对经济进步的影响也是非常清楚的。

世界变化越来越快，“黑天鹅”改变世界的机会越来越多，近来世界发生的变化就可以证明这一点，即使是亨廷顿这样的世界政治权威都不会预料到一个小小的社交媒体的出现，就在中东掀起了“民主第四波”，而即使里夫金这样长期关注能源革命的学者也没料到页岩气革命会彻底的扭转了美国的能源格局，而他此前还一直认为是风能、太阳能等新能源。

总之“黑天鹅”会在各个领域不断地出现，不断影响着人们的生活，这都我们需要敏锐的发现与把握。而如何应对与防范“黑天鹅”事件带来的风险，也是每个执政者、企业家、学者和公众不得不面对的问题。

“黑天鹅”与中国发展的新思维

“黑天鹅”思维其实就是告诉大家，世界进步靠偶然的小事件推动，当然中国经济的发展也靠关键的小事件推动，这些都不是靠所谓“设计”所能实现的，而这种“黑天鹅思维”与我们现在知识界流行的“顶层设计”，“总体改革”思维完全不同，他认为世界是变化的，而且是突变变的，这就要求我们发现并重视那些可能改变世界的“小变化”。

“黑天鹅”们往往会在“江湖之野”出现，而要发挥作用，则需要“居庙堂之高”的人的参与和重视。而这在历史上不乏先例，上世纪 90 年代，信息技术还是远在西海岸的一个叫硅谷地方的“小打小闹”，而被戈尔、克林顿等政治家发现后，就迅速通过法案，以国家之力对其提供政策和资金的支持，这就是后来大名鼎鼎的“信息高速公路计划”，美国也仰仗这个国家级发展计划迅速占据了世界信息科技革命的制高点，而早先的美国在信息技术方面美国并非领袖，日本在半导体方面曾经全面领先，而中国早期在这方面也有着相当出色的表现，但后来这两个国家都没有重视。

二十世纪的前十年，又有一个叫太阳能的技术在中国取得了重大的突破，以至于连罗斯柴尔德这样的神秘家族都开始押宝中国了，而这一趋势被美国总统奥巴马发现后，就赶紧组织人力物力进行赶超，不仅在其多项法案中，拨付资金，白送土地进行支持，而且通过贸易调查，资本市场攻击等，对中国的太阳能企业进行致命的摧毁，而其意图也非常明显，那就是让美国占据未来新能源技术的制高点，可见在仍然高居世界霸主地位的美国一直是奉行“黑天鹅思维”，可惜中国的诸君们还一直蒙在鼓里，不知所措。