



信访条例

注解与配套

XINFANG TIAOLI
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

信 访 条 例 注 解 与 配 套

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访条例注解与配套/国务院法制办公室编. —北京:
中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0682 - 6

I. 信… II. 国… III. ①信访工作—条例—注释—中国
②信访工作—条例—汇编—中国 IV. D922. 182

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128545 号

信访条例注解与配套

XIN FANG TIAO LI ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/5 字数/113 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0682 - 6

定价: 12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

国务院曾于1995年10月28日颁布原《信访条例》，将信访工作纳入规范化的轨道。该条例对于密切党和政府同人民群众的联系，规范信访工作，保护信访人的合法权益，维护信访秩序，发挥了重要的作用。但是，随着改革不断深化、经济社会加速转型以及社会利益格局的调整，群众信访出现了许多新情况、新问题。这些新情况、新问题主要有以下几种：一是有些地方或部门对信访人反映问题推诿塞责和敷衍了事、久拖不决，致使一些信访人认为在基层信访不解决问题，频繁进省城或进京走访，增加了信访人经济负担，又使各级行政机关就同一信访事项重复处理，加重了社会管理成本；二是近年来，少数人在上访时，采取过激方式，如围堵国家机关，拦截公务车辆，堵塞公路、铁路交通等，既影响了广大信访群众的正常信访活动，也扰乱了当地的社会公共秩序，给当地群众的工作生活带来不便等问题；三是目前一些行政机关或其工作人员违法行政，侵害群众合法权益，导致信访事项发生；而对于侵犯群众利益、引发信访问题的违法行为缺乏明确的责任追究机制；对破坏信访秩序的行为，缺少必要的规范等等。

针对上述问题，国务院按照畅通信访渠道、创新工作机制、强化工作责任、维护正常信访秩序的思路，对原《信访条例》进行了修订。2005年1月10日国务院公布了修订后的《信访条例》，并于2005年5月1日起施行。此次修订认真总结了原《信访条例》实施以来的经验、教训和遇到的问题，既要有效保护人民群众的合法权益，又要建立良好信访秩序、确保社会稳定，其总体思路是：一是畅通信访渠道，以更好地密切党和政府与人民群众的联系；二是创新机制，以提高处理信访事项的效率 and 效

果；三是强化工作责任，促进问题的解决；四是切实维护正常的信访秩序和社会稳定。

修订后《信访条例》有七章五十一个条文：第一章“总则”，规定了《信访条例》的立法宗旨、基本原则、信访工作基本要求和信访工作责任制以及信访奖励制度等内容。

第二章是关于畅通信访渠道的规定。条例主要作了三方面规定：第一方面，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当为信访人采用条例规定的形式反映情况，提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。任何组织和个人不得打击报复信访人，违反规定的要承担相应的法律责任。第二方面，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当向社会公布信访工作机构的通信地址、电子信箱、投诉电话、信访接待的时间和地点、查询信访事项处理进展及结果的方式等相关事项。第三方面，设区的市级、县级人民政府及其工作部门，乡、镇人民政府应当建立行政机关负责人信访接待日制度，由行政机关负责人协调处理信访事项。县级以上人民政府及其工作部门负责人或者其指定的人员，可以就信访人反映突出的问题到信访人居住地与信访人面谈沟通。

第三章是关于信访事项的提出制度，规定了信访人对五类组织、人员的职务行为可以向有关行政机关提出信访事项。《信访条例》是行政法规，其规范的对象主要是行政信访，即向有关行政机关提出的信访事项。对各级人大、县级以上人大常委会、法院、检察院职权范围内的信访事项，应当分别向有关人大、人大常委会、法院、检察院提出，但是信访人在提出这类信访事项的过程中，仍应遵守《信访条例》规定的相关程序，其中包括走访人应当逐级提出信访事项规定；多人走访提出共同信访事项的，应推选不超过5人的代表；信访人对信访材料的真实性负责；信访人信访应当遵守法律、法规等等。

第四章规定了信访事项的受理制度，主要有信访事项登记制

度，告知制度，转送制度以及相互通报制度等。《信访条例》对信访工作机构、相关行政机关受理信访事项的期限作了明确规定。第五章规定了信访事项的办理和督办制度，包括行政机关及其工作人员办理信访事项的行为规范、回避制度、信访处理程序、办结期限、复查及复核制度，信访工作机构的督办权力等等内容。特别需要指出的是，对信访事项有权进行处理的行政机关，无论其处理意见是支持还是不支持信访人提出的投诉请求，都应当对信访人作出书面答复，为信访人不服处理决定寻求救济（包括进入复查与复核程序）提供法定凭据。

第六章是关于法律责任的规定。条例明确了因违法行政行为侵害信访人合法权益导致信访事项发生的责任人的责任，以督促有关机关及其工作人员严格依法办事、积极履行职责，从源头上减少此类信访事项的发生。为严格执行处理信访突出问题及群体性事件工作责任制，切实落实领导责任，惩处信访工作违纪行为，2008年6月30日，监察部、人力资源和社会保障部、国家信访局联合制定了《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》，对各级行政机关公务员违反党和国家有关信访工作的规定的行为，规定了具体的行政处分办法。2008年7月4日，中纪委又发布《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》，对党和国家机关、人民团体、企事业单位中对信访工作违纪行为负有领导责任的人员和其他直接责任人员中的共产党员，规定了严格的纪律处分办法。这两个新规定的出台，对维护信访工作秩序、保护信访人合法权益，具有重要的意义。

第七章为附则，规定社会团体、企事业单位信访工作参照《信访条例》的规定执行，此外还规定了涉外信访与实施日期等问题。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

信访条例

第一章 总 则	(1)
第一条 立法宗旨	(1)
第二条 信访界定	(1)
第三条 信访工作要求	(3)
第四条 信访工作原则	(4)
第五条 治标与治本相结合原则	(6)
第六条 信访工作机构的设置及其职责	(7)
第七条 信访工作责任制	(9)
第八条 信访奖励制度	(10)
第二章 信访渠道	(11)
第九条 信访渠道公开	(11)
第十条 信访接待日及下访制度	(13)
第十一条 信访信息系统	(14)
第十二条 投诉请求办理情况的查询	(14)
第十三条 信访工作机制	(15)
第三章 信访事项的提出	(15)
第十四条 信访条件	(15)
第十五条 非行政信访分流	(18)

第十六条	走访对象	(19)
第十七条	信访提出形式	(20)
第十八条	走访地点及多人走访的代表	(21)
第十九条	信访客观性要求	(22)
第二十条	信访秩序	(23)
第四章	信访事项的受理	(27)
第二十一条	信访工作机构的信访处理	(27)
第二十二条	其他行政机关的信访处理	(29)
第二十三条	保密义务	(31)
第二十四条	管辖争议	(32)
第二十五条	行政机关变更时信访的受理	(34)
第二十六条	紧急信访事项应急报告制度	(35)
第二十七条	重大信访信息的控制	(37)
第五章	信访事项的办理和督办	(38)
第二十八条	信访工作人员职责	(38)
第二十九条	信访的采纳	(39)
第三十条	回避	(40)
第三十一条	信访处理程序	(40)
第三十二条	信访处理结果	(42)
第三十三条	信访办结期限	(43)
第三十四条	复查	(45)
第三十五条	复核	(46)
第三十六条	信访机构督办权	(47)
第三十七条	政策性问题的报告与建议	(50)
第三十八条	行政处分建议权	(51)
第三十九条	信访情况分析报告	(52)
第六章	法律责任	(53)
第四十条	导致信访事项发生	(53)

第四十一条	信访机构怠于履职的行政处分	(56)
第四十二条	行政机关怠于履行信访受理职责的行政处分	(57)
第四十三条	行政机关怠于履行信访处理职责的行政处分	(58)
第四十四条	违法透露检举、揭发材料的处分	(59)
第四十五条	隐瞒、谎报、缓报重大、紧急信访事项的责任	(60)
第四十六条	打击报复信访人的责任	(62)
第四十七条	违反社会公共秩序及信访秩序的处理	(63)
第四十八条	捏造、诬告责任	(66)
第七章	附 则	(68)
第四十九条	单位信访工作	(68)
第五十条	涉外信访	(68)
第五十一条	实施日期	(68)

配套法规

关于违反信访工作纪律处分暂行规定	(69)
(2008年6月30日)	
关于违反信访工作纪律适用《中国共产党纪律处分条例》若干问题的解释	(73)
(2008年7月4日)	
建设部信访工作管理办法	(76)
(2005年11月10日)	
公安机关信访工作规定	(87)
(2005年8月18日)	

国土资源信访规定 (97)

(2006年1月4日)

环境信访办法 (108)

(2006年6月24日)

卫生信访工作办法 (120)

(2007年2月16日)

附 录

中共中央、国务院颁发《关于进一步加强新时期信访工作的意见》 (128)

(2007年6月24日)

省、自治区、直辖市信访部门及相关部委信访工作部门联系方式 (133)

(2007年)

附录

(90) 国家信访局 (2005年10月30日)

(91) 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强新时期信访工作的意见》 (2007年6月24日)

(92) 中共中央办公厅、国务院办公厅 (2005年10月30日)

(93) 中共中央办公厅、国务院办公厅 (2005年10月30日)

(94) 中共中央办公厅、国务院办公厅 (2005年10月30日)

信访条例

(2005年1月5日国务院第76次常务会议通过)

2005年1月10日中华人民共和国国务院令

第431号公布 自2005年5月1日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 信访渠道
- 第三章 信访事项的提出
- 第四章 信访事项的受理
- 第五章 信访事项的办理和督办
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】* 为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系，保护信访人的合法权益，维护信访秩序，制定本条例。

第二条 【信访界定】 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

* 条文主旨为编者所加，下同。

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。

采用前款规定的形式，反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织，称信访人。

注解

1. 本条是关于信访的定义。从本条内容看，信访指社会成员为了实现某种目的和需要而进行的、依法由行政机关处理的社会活动。理解本条规定，应当把握三个方面的内容：一是形式，二是反映的内容，三是反映的对象。（1）“信访”这个词主要从形式入手描述信访活动。“写信”和“走访”是信访人进行信访活动，提出建议、意见或者投诉请求的传统方式。随着信息技术的发展，通信手段更加多样。新修订的《信访条例》增加了“电子邮件”、“传真”这两种形式。因此，信访的形式不但包括写信、电话、走访等形式，还包括了电子邮件、传真等。（2）信访的内容是提出建议、意见或者投诉请求并依法得到处理。（3）关于反映的对象，即信访事项应当向谁提出。《信访条例》是行政法规，其调整对象限定在行政机关。因此，《信访条例》中的信访主要是行政信访，信访人提出建议、意见或者投诉请求的对象，是各级人民政府、县级以上人民政府工作部门，不包括人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院等非行政机关。但是，这不是说，“信访”就只有行政信访一种形式。其实，非行政部门同样也有供公民、法人和其他组织进行信访的渠道，例如《人民检察院信访工作规定》即对信访人向检察院进行信访的活动进行了规范，人民法院、各级人大常委会一般也都设有信访机构。但是，这类信访不属于《信访条例》调整的对象，不包括在《信访条例》规定的“信访”概念范围内。但需注意的是本条例第15条的规定。该条对非行政信访也作了规定。

2. 公民、法人或者其他组织成为信访人，必须具备以下两个条件：（1）行为具有信访活动的内容，即提出建议、意见或者投诉请求；（2）采用规定的形式从事信访活动，即按照指定方式、向特定行政机关或到指定接待场所提出信访事项。公民、法人或者其他组织，出于表达意愿、提出要求的目的，采取其他方式的，如游行、示威、静坐等，均不能称为“信访人”，不在《信访条例》调整范围内，应按照其他法律、法规予以处理。不到有关机

关设立或者指定场所反映问题，而向新闻媒体发布或到指定接待场所之外的场合散布传播有关信息的，这种行为已超出了信访活动的范围；在重大节日期间到重点地区表达意愿的，其行为已经发生了变化，应按照相关法律、法规处理。

配套

《中华人民共和国宪法》第41条；《中华人民共和国行政监察法》第6条；《国土资源信访规定》第2条；《环境信访办法》第2条；《中国证券监督管理委员会信访工作规定》第2条；《中国保险监督管理委员会信访工作办法》第2条

第三条 【信访工作要求】各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当做好信访工作，认真处理来信、接待来访，倾听人民群众的意见、建议和要求，接受人民群众的监督，努力为人民群众服务。

各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道，为信访人采用本条例规定的形式反映情况，提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。

任何组织和个人不得打击报复信访人。

注解

本条规定了信访中的方便信访人的原则。方便信访人的原则，就是各级行政机关要为信访人提出信访事项，了解信访事项的受理、办理信息等方面提供各种便利条件，促进信访人反映的情况、意见、建议和投诉请求得到迅速反馈和处理的制度精神。为信访人提供各种便利条件，是“立党为公、执政为民”的要求在信访工作中的具体体现，是信访工作必须遵守的一个重要原则。^①

方便信访人的原则主要体现在畅通信访渠道上。信访渠道的畅通是方便

^① 《中华人民共和国宪法》第27条第二款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”

信访人的前提和保障。衡量标准有四条：一是群众正当的信访权利是否能够得到保障；二是民意、民情、民智能否顺畅上达领导机关；三是群众的正当要求能否得到满足，应该解决而又能够解决的实际困难和问题能否得到解决；四是信访活动是否依法有序进行。

《信访条例》专设一章规定了畅通信访渠道的内容，按照本条中提出的为信访人提供便利的原则作了相应的规定：一是提出信访事项的形式更加灵活，增加了可以采用电子邮件、传真等现代通讯手段提出信访事项的规定；二是明确各级行政机关公开信访渠道的义务，包括公布信访工作机构的通信地址、电子信箱、投诉电话、信访接待的时间和地点等相关事项；三是规定了为信访人在当地提出信访事项、查询信访事项办理情况提供便利的内容；四是要求市、县、乡人民政府等建立行政机关负责人信访接待日制度，以及县级以上有关行政机关负责人或者其指定的人员对反映的突出问题主动到信访人居住地与信访人面谈沟通的下访制度。具体可参见本条例第9条至第13条的规定。

配套

《信访信息工作暂行办法》第4、5条；《〈信访条例〉宣传提纲》；《贯彻实施〈信访条例〉指导要点》；①《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强信访工作的通知》二；《国务院全面推进依法行政实施纲要》二十六；《中共中央办公厅关于防止和纠正对待人民群众来信来访进行打击报复问题的通知》；《环境信访办法》第3条；《国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局信访处理办法》第2、17条；《公安机关信访工作规定》第2条；《监察机关举报工作办法》第15条、第22-25条；本条例第9-13条

第四条 【信访工作原则】信访工作应当在各级人民政府领导下，坚持属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。

① 《国家信访局关于印发〈〈信访条例〉宣传提纲〉和〈贯彻实施〈信访条例〉指导要点〉的通知》（国信发〔2005〕9号 2005年3月16日）。

注解

本条是关于处理信访事项的原则的规定。

1. “属地管理、分级负责”就是信访事项原则上由事发地政府解决，事发地政府解决不了的，也可以由其上一级政府解决，下级政府不能将矛盾直接推给上级政府，这一规定有利于分清政府间的责任。“谁主管、谁负责”指的是同级政府各职能部门按照信访问题的性质在各自职责范围内处理信访问题，它强调同一级政府各工作部门间在处理信访问题中的责任划分，应该以该部门的法定职责为准。“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”强调的是明确指责，区分情况，“条”“块”结合。这两项原则适应行政管理体制的需要，强调根据信访问题的性质，明确各级政府及其职能部门在处理信访问题中的责任，区分不同情况，分别做出处理：非垂直管理系统信访问题的处理，以属地管理为主，先“块”后“条”；垂直管理系统信访问题的处理，以“条”为主；非垂直管理部门在信访问题的处理过程中，负有咨询、指导、监督等职责。

2. “依法解决问题”，是指要依照法律、法规、规章和有关政策的规定，解决信访人提出的投诉请求。“依法”是指要依照法律、法规、政策和有关规定解决信访问题，依法办事，依政策办事，既保护群众的合法权益，又不迁就纵容过高的和无理的要求。对于投诉事实清楚，符合法律、法规、规章或者有关政策规定的信访事项，要认真负责地予以解决；对于既缺乏事实依据又不合法的信访事项，要讲清道理，坚持原则，决不能“小闹小解决、大闹大解决”。

3. “及时、就地解决问题”，是指要提高处理信访问题的效率，迅速、快捷地在当地解决群众信访反映的问题。“及时”、“就地”是指要提高信访工作的效率和水平，尽快、就近解决群众信访反映的问题，防止信访问题久拖不决，积累和激化矛盾。“疏导教育”是指在处理信访问题过程中，要注意分析和掌握信访群众的思想动向，有针对性地做好说服、解释和思想政治工作，解疑释惑，疏导情绪；同时要将法制宣传教育贯穿始终，通过提供政策咨询、告知法定程序、进行批评教育等，引导信访人知法、守法、依法信访，以理性、合法方式表达利益诉求。依法、及时、就地解决问题与疏导教育是一个有机统一的整体，不能只强调一个方面，也要综合运用。该原则的具体表现可见本条例第15-20条。

配套

《〈信访条例〉宣传提纲》；《贯彻实施〈信访条例〉指导要点》；《中央各部门归口分工接待群众来访办法》；《国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局信访处理办法》第3条；《环境信访办法》第4条；《保险业重大上访事件处理办法》第7条；《公安机关信访工作办法》第3条；《司法行政机关实行群众逐级上访和分级受理办法（试行）》第4、5条

第五条 【治标与治本相结合原则】各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当科学、民主决策，依法履行职责，从源头上预防导致信访事项的矛盾和纠纷。

县级以上人民政府应当建立统一领导、部门协调，统筹兼顾、标本兼治，各负其责、齐抓共管的信访工作格局，通过联席会议、建立排查调处机制、建立信访督查工作制度等方式，及时化解矛盾和纠纷。

各级人民政府、县级以上人民政府各工作部门的负责人应当阅批重要来信、接待重要来访、听取信访工作汇报，研究解决信访工作中的突出问题。

注解

本条体现了信访工作中的治标与治本相结合的原则。这一原则强调信访工作的整体性，要求化被动接受信访为主动研究信访，不仅要及时处理信访问题，而且要深入分析信访问题的成因，超前预防，正本清源，标本兼治。治标，就是采取认真负责的态度，及时解决已经发生的信访问题，化解已经产生的矛盾和纠纷。治本，就是严格依法行政，减少和防止违法的或者不当的行政行为发生；同时，还要认真研究群众通过信访渠道反映的意见和建议，研究信访事项涉及的普遍性、政策性问题，完善有关法律、法规和政策，改进我们的工作，维护人民群众的合法权益。治标与治本相结合，就是把解决已发生的信访问题与从源头减少因违法行政引发的信访问题结合起来。各地各部门要科学决策、依法行政，从源头上预防、减少矛盾和纠纷的产生。出台政策，要从实际出发，充分考虑群众的利益，各项政策措施要综