

法律及其配套规定丛书

37

信访条例 配套规定

—— 第四版 ——

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国信访制度与信访条例

序

信访条例 配套规定

——

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律及其配套规定丛书

37

信访条例

配套规定

XIN FANG TIAO LI
PEI TAO GUI DING

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访条例配套规定 / 《法律及其配套规定丛书》编写组编. —北京: 中国法制出版社, 2010. 4

(法律及其配套规定丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1837 - 9

I. ①信… II. ①法… III. ①信访工作 - 条例 - 汇编 - 中国 IV. ①D922. 182. 09

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 058615 号

策划编辑: 冯雨春 责任编辑: 谢玲玉 封面设计: 李 宁

信访条例配套规定

XINFANG TIAOLI PEITAO GUIDING

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 5.75 字数/ 172 千

版次/2010 年 5 月第 1 版

2010 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1837 - 9

定价: 14.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。我社2001年5月率先推出“法律及其配套规定”丛书，深获广大读者的认同和喜爱，业界人士誉称该丛书的出版在法律图书中掀起了“蓝色风暴”。2004年8月，我社精选出发行量较大、百姓常用的法律法规，推出了“常用法律配套规定便携本”系列。2005年9月，应广大读者要求，我们对该丛书进行第三次改版。

本着“以读者为本”的宗旨，秉承“永不自满，深入、细致”的专业精神，我社在保持原优势、特色的基础上，对其进行全新改版，推出此套《法律及其配套规定》（第四版），旨在解决广大读者学法、找法、用法的困惑与不便。新版丛书栏目特点如下：

1. 以法释法

将与主体法条文联系紧密、能直接对主体法条文有注释说明作用的法律、法规、司法解释等条文置于主体法条文之下，标明效力层级，从最权威的角度对主体法条文进行解读。

2. 请示答复

收录全国人大、最高人民法院、最高人民检察院以及国务院各部委对于具体问题的请示答复。这些请示答复是对具体法律适用的问题或具体案件的处理所作出的答复，是对法律或司法解释的重要补充，反映了对某一具体问题或个案的处理思路、方法，具有重要的参考价值。

3. 条文注释

对主体法条文以及密切联系的条文进行综合适用解释，注释法

条中的重点、难点，帮助读者把握法律规定的精髓，掌握法律原意。

4. 案例指引

紧扣法律条文，收录最高人民法院公报案例以及最高人民法院相关部门公布的典型案例的裁判摘要。最高人民法院公报案例具有指导审判工作的作用。通过相关案例，可以进一步领会和把握法律条文的适用，从而作为解决实际问题的参考。

5. 配套法规

广泛收录常用的相关法律、行政法规、司法解释、部门规章等配套法规文件，并进行分类，读者可按类寻找相关问题的法律规定。

真诚希望本丛书能为广大读者学法、用法提供全面、权威、实用的帮助，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

2010年5月

适用指引

2005年1月10日，国务院修订公布了新的《信访条例》。新条例自同年5月1日起施行。与1995年的《信访条例》相比，新修订的《信访条例》在以下几个方面有了重大突破：

1. 畅通了信访渠道。一是明确规定各级人民政府、县级以上各级人民政府工作部门应当为信访人采用本条例规定的形式反映情况，提出建议、意见和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。二是各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当向社会公布信访相关事项和信息。三是设区的市级、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。

2. 创新了信访工作机制。为了提高处理信访事项的效率，改进信访工作，减少信访群众频繁的越级上访，建立高效、便民、透明，便于监督的信访工作新机制，条例作了两方面的规定：一是利用现有政务信息网络建立全国信访信息系统，要求及时地输入信访群众来信来访的信息资料，及时地处理并回复信访群众。二是借鉴国外先进的经验，创新处理信访事项的工作方式。条例规定，设区市、县两级人民政府可以根据信访工作实际需要，建立政府主导、社会参与、有利于迅速化解矛盾的工作机制。信访工作机构应当组织相关的专业人员、法律援助人员、社会志愿者等共同参与疏导化解信访矛盾，综合运用咨询服务、宣传教育、协商、调解、听证等方法，依法及时合理处理信访人反映的问题。

3. 强化了信访工作责任。对此，条例主要作了四个方面的规定：一是规定各级人民政府应当建立健全信访工作责任制，对信访工作中的失职、渎职行为，严格依法追究责任，并在一定范围内予以通报；将信访工作绩效纳入公务员考核体系；行政机关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。二是明确了因违法行政

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。三是明确了政府信访工作机构直接转送、督办信访事项的责任。四是强化对信访事项有权处理的行政机关的责任，以提高信访事项的处理效率。

4. 健全了信访秩序制度。一是明确信访人在提出信访事项过程中应遵循有关的法律法规规定，不得有条例第二十条规定的种种禁止性行为。二是针对越级上访问题，规定了信访人的信访事项应当依法向有权处理的行政机关提出，信访事项已受理或者正在办理的，信访人不得再越级走访。三是规定信访人提出信访事项，应当客观真实，对其提供材料内容的真实性负责。四是通过公开信访信息，引导信访人以书面形式提出信访事项；信访人采用走访形式提出信访事项的，应当到有关行政机关设立或者指定的接待场所提出。多人采用走访形式提出共同的信访事项的，应当推选代表，代表人数不得超过5人。

需要注意的是，《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，处理群众来信来访问题。因此，为方便读者使用，本书不仅收录各主要部委对信访工作作出的专门规定，还收录了最高人民法院、最高人民检察院发布的涉诉信访的相关规定。

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，惩处信访工作中的违纪行为，维护信访工作秩序和保护信访人合法权益，监察部、国家信访局、中纪委等相关部门先后发布了《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》、《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》等有关信访责任追究的规定，本书对这些重要文件也予以收录。

目 录

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〕 |
| 3 | 第 三 条 | 〔信访原则〕 |
| 3 | 第 四 条 | 〔信访原则〕 |
| 4 | 第 五 条 | 〔信访工作基本要求〕 |
| 4 | 第 六 条 | 〔信访机构职责〕 |
| 5 | 第 七 条 | 〔信访工作责任制〕 |
| 6 | 第 八 条 | 〔信访奖励制度〕 |

第二章 信 访 渠 道

- | | | |
|---|-------|-----------|
| 7 | 第 九 条 | 〔信访渠道公开〕 |
| 8 | 第 十 条 | 〔信访接待日制度〕 |
| 9 | 第十一 条 | 〔信访信息系统〕 |
| 9 | 第十二 条 | 〔投诉请求的查询〕 |
| 9 | 第十三 条 | 〔信访工作机制〕 |

第三章 信访事项的提出

- | | | |
|----|-------|----------|
| 10 | 第十四 条 | 〔信访指向事项〕 |
| 12 | 第十五 条 | 〔信访提出对象〕 |
| 13 | 第十六 条 | 〔信访的提出〕 |
| 13 | 第十七 条 | 〔信访提出形式〕 |
| 14 | 第十八 条 | 〔信访代表〕 |

- 14 | 第十九条 [信访客观性要求]
15 | 第二十条 [信访秩序]

第四章 信访事项的受理

- 18 | 第二十一条 [信访处理]
20 | 第二十二条 [信访处理]
21 | 第二十三条 [保密义务]
21 | 第二十四条 [共同受理]
22 | 第二十五条 [行政机关变更时信访的受理]
22 | 第二十六条 [紧急信访事项]
23 | 第二十七条 [重大信访信息的控制]

第五章 信访事项的办理和督办

- 23 | 第二十八条 [信访人员职责]
23 | 第二十九条 [信访的采纳]
23 | 第三十条 [回避]
24 | 第三十一条 [信访处理程序]
25 | 第三十二条 [信访处理结果]
25 | 第三十三条 [信访办结期限]
26 | 第三十四条 [复查]
27 | 第三十五条 [复核]
28 | 第三十六条 [信访改进建议]
29 | 第三十七条 [信访建议]
29 | 第三十八条 [信访处分建议]
29 | 第三十九条 [信访分析报告]

第六章 法律责任

- 30 | 第四十条 [侵犯信访人合法权益的责任]
30 | 第四十一条 [对失职行为的行政处分]
30 | 第四十二条 [对不作为行为的行政处分]

- | | | |
|----|-------|---------------|
| 31 | 第四十三条 | 〔信访失职的行政处分〕 |
| 31 | 第四十四条 | 〔违法透露检材行为的处分〕 |
| 31 | 第四十五条 | 〔信访信息违法行为的责任〕 |
| 31 | 第四十六条 | 〔打击报复信访人的责任〕 |
| 31 | 第四十七条 | 〔对信访人违法行为的处理〕 |
| 32 | 第四十八条 | 〔捏造、诬告责任〕 |

第七章 附 则

- | | | |
|----|-------|----------|
| 32 | 第四十九条 | 〔单位信访工作〕 |
| 32 | 第五十条 | 〔涉外信访〕 |
| 32 | 第五十一条 | 〔实施日期〕 |

配套法规

综 合

- | | |
|----|------------------------------------|
| 33 | 中华人民共和国宪法（节录）
（2004年3月14日） |
| 42 | 中华人民共和国行政复议法
（2009年8月27日） |
| 49 | 中华人民共和国行政诉讼法
（1989年4月4日） |
| 57 | 中华人民共和国行政监察法
（1997年5月9日） |
| 62 | 中华人民共和国公务员法
（2005年4月27日） |
| 75 | 中华人民共和国治安管理处罚法（节录）
（2005年8月28日） |

涉诉信访

- | | |
|----|-----------------------------|
| 77 | 人民检察院信访工作规定
（2007年3月26日） |
|----|-----------------------------|

- | | |
|----|---|
| 84 | 最高人民法院关于进一步加强法院信访工作的通知
(1999 年 1 月 27 日) |
| 85 | 最高人民法院信访处接待来访工作细则
(1980 年 6 月 20 日) |

行政信访

- | | |
|-----|--|
| 87 | 卫生信访工作办法
(2007 年 2 月 16 日) |
| 92 | 环境信访办法
(2006 年 6 月 24 日) |
| 100 | 国土资源信访规定
(2006 年 1 月 4 日) |
| 107 | 建设部信访工作管理办法
(2005 年 11 月 10 日) |
| 113 | 财政部信访工作办法
(2005 年 8 月 22 日) |
| 117 | 公安机关信访工作规定
(2005 年 8 月 18 日) |
| 123 | 农业部信访督查督办工作方案
(2005 年 7 月 7 日) |
| 125 | 中国证券监督管理委员会信访工作规则 (试行)
(2005 年 7 月 14 日) |
| 131 | 中国保险监督管理委员会信访工作办法
(2005 年 5 月 26 日) |
| 139 | 人事部信访工作规定
(2005 年 5 月 13 日) |
| 143 | 教育信访工作规定
(2004 年 10 月 26 日) |
| 147 | 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
(2001 年 8 月 17 日) |

- 150 民政信访工作办法
(1999 年 12 月 23 日)
- 152 司法行政机关信访工作办法 (试行)
(1991 年 1 月 24 日)

责任追究

- 156 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
(2008 年 7 月 4 日)
- 158 关于违反信访工作纪律处分暂行规定
(2008 年 6 月 30 日)
- 160 关于依纪依法规范纪检监察信访举报工作的若干意见
(2005 年 2 月 1 日)
- 163 中国共产党党内监督条例 (试行)
(2003 年 12 月 31 日)

请示答复索引

- 19 最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇 (乡) 人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复
(2005 年 12 月 12 日)
- 26 国务院法制办公室国家信访局对《信访条例》第三十四、三十五条中“上一级行政机关”的含义及《信访条例》适用问题的解释
(2005 年 6 月 3 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 日国务院令 第 431 号公布 自 2005 年 5 月 1 日起施行)

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。

〔法 律〕

《中华人民共和国宪法》

第 41 条 中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。

由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。

《中华人民共和国行政监察法》

第 6 条 监察工作应当依靠群众。监察机关建立举报制度，公民对

于任何国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员的违法失职行为，有权向监察机关提出控告或者检举。

〔条文注释〕

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。(1) 信访的形式，不但包括写信、电话、走访等形式，随着信息技术的发展，通信手段更加多样，还包括通过电子邮件、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。

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。

〔相关规定〕

《国土资源信访规定》第2条，第100页；《环境信访办法》第2条，第92页；《中国证券监督管理委员会信访工作规则（试行）》第2条，第125页；《中国保险监督管理委员会信访工作办法》第2条，第131页。

第三条 〔信访原则〕

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。

第四条 〔信访原则〕

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。

〔条文注释〕

本条规定了信访的“属地管理、分级负责”原则。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。

〔相关规定〕

《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，第147页；《环境信访办法》第4条，第92页；《公安机关信访工作规定》第3条，第117页。

第五条 〔信访工作基本要求〕

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。

第六条 〔信访机构职责〕

县级以上人民政府应当设立信访工作机构；县级以上人民政府工作部门及乡、镇人民政府应当按照有利工作、方便信访人的原则，确定负责信访工作的机构（以下简称信访工作机构）或者人员，具体负责信访工作。

县级以上人民政府信访工作机构是本级人民政府负责信访工作的行政机构，履行下列职责：

- （一）受理、交办、转送信访人提出的信访事项；
- （二）承办上级和本级人民政府交由处理的信访事项；
- （三）协调处理重要信访事项；
- （四）督促检查信访事项的处理；
- （五）研究、分析信访情况，开展调查研究，及时向本级人民政府提出完善政策和改进工作的建议；
- （六）对本级人民政府其他工作部门和下级人民政府信访工作机构的信访工作进行指导。

〔条文注释〕

本条是对信访工作机构职责的规定。信访工作机构是行政机构。不同于行政机关或行政部门，行政机构一般不以自己的名义向社会行使行政管理权力。信访机构的基本职责是信访工作，其工作对本级人民政府