

梁 官 著

信訪常識

学 苑 出 版 社

信访常识

梁 官 著

学苑出版社

信访常识

梁官 著

学苑出版社出版

(北京西四颁贾胡同四号)

新华书店北京发行所发行

北京市朝阳区三环印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张: 7·25插页 字数: 61千字

数印: 0001~6000册

1990年10月第1版

1990年10月第1次印刷

ISBN7-80060-898-0/D.43

定价: 3.20元

前 言

不久前，在一次非正式的座谈会上，人们对社会生活的许多方面发表了议论。在议论之后，有的人想给有关部门提一个建议，但不知道向那里提；有的人知道某些社会弊端及其内幕，却不晓得往那里举报；有的人曾受过一些委屈，心里忿忿不平，但又苦于不知道向那里去诉说；有的人想给有关部门写封信，却又不知道怎样写和给什么机关写。还有的人在准备给有关领导和有关部门写信的时候，顾虑重重，害怕打击报复，迟迟不敢动笔；有的人则认为，不管反映什么问题，都不会得到解决，因此什么也不要写，等等。

这些议论，虽然说法不一，但都说明了一个事实，这就是我们有许多人对信访还很不了解，对党和政府各部门的职能知道的也很少。正是基于这个原因，我们编写了这本小册子，用最通俗的语言和众多的事例，力图既全面又扼要地向广大干部群众介绍什么是信访，怎样写信和上访，什么问题应向什么机关写信或上访。同时，也概括地介绍党政机关处理人民来信和接待人民来访的工作制度以及保护写信人的安全、维护写信人民民主权利的措施。这是一本具有指导性和知识性的通俗读物。它不仅对于有建议、意见想提却徘徊于门外和那些自我感觉“走投无路、申诉无门”的人来说这就是“门”和“路”，而且对于想了解党和政府的有关政策、各部门的业务分工的人来说，它也是一本有用的书。

自新中国成立以来，党和政府十分重视人民群众来信来访。早在1951年，毛泽东同志就指示各级党委和政府“必须

重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度”。党和国家领导人每年都要阅批大量群众来信，各级党委和政府的领导，也要亲自阅批群众来信和处理群众的信访问题。信访部门也为各级领导提供了大量信访信息。特别是党的十一届三中全会以后，信访工作有了空前的发展。全国党政军机关、人民团体和企事业单位，都设立了信访工作机构或配备了专职兼职信访干部，工作制度日益完善。全国现有专兼职信访干部约30万人，他们在各级党委和政府的领导下做了大量实际工作：拨乱反正，平反冤假错案，落实党的方针政策；宣传教育群众，缓解社会矛盾，维护社会的安定团结；加强党和政府与人民群众的联系，为群众排忧解难；发扬社会主义民主，尊重群众的监督，促进廉政建设，等等。他们的工作，赢得了群众和各级领导的好评。

近年来，信访工作又有了新的发展。信访工作正在逐步纳入法制轨道，在民主政治建设、保障人民群众民主权利方面将发挥更大的作用。信访工作将逐步走向制度化、科学化、规范化。党和国家领导人对信访工作的建设和它发挥的作用非常重视。最近，江泽民总书记对信访工作作了重要指示，他说：“信访工作是我们党和政府发扬民主、体察民情、联系群众的重要渠道。当前，为了更好地贯彻党的十三届四中全会的精神，各级党委和政府要切实加强对信访工作的领导，使其在加强社会主义民主建设、密切党和政府与人民群众的关系中，发挥更大的作用。”李鹏总理也写信给中央办公厅国务院办公厅信访局领导同志，对信访工作提出了严格的要求，他在信中说：“近来，各地群众纷纷给党中央和国务院

负责同志来信，反映各种意见。有的提出希望和建议；有的是提出申诉和要求解决具体问题；有的是举报的，也有不少是提出批评和监督意见的。有许多信件是写给江泽民同志和我本人的，对此江泽民同志和我感到十分高兴。人民来信，是人民对党和政府信任的表现，是他们向领导机关反映意见的重要渠道。高度重视和认真处理人民来信，是领导机关应尽的责任，是密切联系群众的重要环节。”又说，“对这些来信，我们不能全部一一过目，只能有选择地看一部分。但是作为党中央和国务院处理人民来信来访的专门机构，要求你们认真查阅，秉公处理每一封信件，以不辜负人民的希望。”

江泽民总书记的指示和李鹏总理的信，都充分体现了党和政府对人民群众的尊重和关怀。各级信访部门都在为进一步落实这些指示而勤奋地工作着。

当前，从中央到基层，各级信访部门受理人民来信来访的数量是相当惊人的。全国30万专兼职信访干部，假如以每人每天承办一封信或接待一起来访计算，一年共处理的信访问题就有一亿多件（次）。其实际数量远远超过这个数。可见，信访部门的工作是非常艰巨的。如果再加上由于信访人在信中交代不清、来访时不作必要的准备以及不懂政策和不知道什么问题应给什么机关写信或上访，这就又要加大信访部门的工作量，对信访人的问题的解决也很不利。为了避免误时误事，提高信访效率，信访人在信访前读一读这本小册子，是很有好处的。

著 者

目 录

一、什么是信访	(1)
(一) 什么是信访	(1)
(二) 信访是一种社会政治活动	(1)
(三) 党和国家各级机关重视信访工作	(2)
(四) 信访是党和国家机关与人民群众联系的 重要渠道	(6)
二、信访工作的基本方针	(9)
三、信访工作的地位和作用	(13)
(一) 领导机关的耳目作用	(13)
(二) 密切联系群众的作用	(15)
(三) 领导的参谋和助手作用	(17)
(四) 部门之间的协调作用	(17)
四、信访人的权利	(18)
(一) 什么人享有信访权利?	(18)
(二) 信访人的权利	(19)
(三) 行使信访权利时应注意的几个问题	(29)
五、在什么情况下可以写信上访	(31)
六、信访前的准备	(42)
七、怎样写上访信	(51)
(一) 反映情况信件写法	(51)
(二) 怎样写申诉信	(54)
(三) 怎样写检举揭发信	(59)
(四) 怎样写求决信	(63)

(五) 怎样写批评信·····	(67)
(六) 怎样写建议信·····	(70)
八、上访信写好以后怎么办? ·····	(74)
九、有关信访的几个具体问题 ·····	(82)
十、信访人谈信访经验 ·····	(87)
十一、怎样上访 ·····	(97)
(一) 上访前的准备工作·····	(97)
(二) 明确所要反映的问题·····	(99)
(三) 应该到哪里上访? ·····	(100)
(四) 中央各部门接待人民来访的归口分工·····	(105)
(五) 怎样与接待人员交谈·····	(115)
十二、上访人应注意的事项 ·····	(121)
(一) 要遵纪守法·····	(121)
(二) 严防止当受骗·····	(126)
(三) 病人不要上访·····	(128)
十三、上访问题被受理后怎么办? ·····	(132)
十四、能再上访吗? ·····	(135)
十五、可以越级上访吗? ·····	(140)
十六、做一个文明的上访人 ·····	(146)
十七、中央国家机关主要部门的业务范围 ·····	(149)
十八、上访人谈上访体会 ·····	(194)
十九、附录 ·····	(200)

一、什么是信访

(一) 什么是信访

信访是人民群众来信来访的简称。人民来信，是人民群众写给各级党政机关、人民团体、企事业单位及其领导人的信件；人民来访，是人民群众到各级党政机关、人民团体、企事业单位向信访工作人员或领导人反映情况，陈述意见、建议，提出申诉、要求的直接访问。

“信访”一词，早先是没有的，它的形成是近二十多年来的事。起初，它是各级党政机关的一个工作术语，即把处理人民来信、接待人民来访的工作称为“信访工作”。在日常工作或党政机关的内部文件和指示中，也常常使用“信访工作”一词。1971年，《红旗》杂志首次把“信访”一词公诸报端，把人民来信和人民来访称为“信访”。从此以后，“信访”一词便经常出现在中央和地方的各种报刊、杂志上，成为有确定涵义的、为社会所承认的名词。

(二) 信访是一种社会政治活动

信访是人民群众通过写信、访问等形式向各级党政机关反映个人或集体意愿、要求的活动，这种活动带有明显的政治色彩。其理由是：

(1) 人民群众通过信访与各级党政机关建立起来的关

系是一种社会政治关系。按照马克思对社会关系的科学分析，具有多层次的社会关系，尽管其结构非常复杂，但归根结蒂只有两种，这就是物质关系和思想关系。物质关系指的是人与人之间的经济关系和人与大自然之间的物质转换关系；思想关系指的是思想上层建筑和政治上层建筑。思想上层建筑是在经济基础上形成的意识形态：其中包括政治、法律、宗教、道德、艺术、哲学等观点和思想体系。政治上层建筑是在一定经济基础上按照一定的法律观点建立起来的政治法律制度及其相应的组织和设施，如政府机构、军队、警察、法庭、监狱和有关组织等。人们进行信访活动的时候，他们的对象主要是国家机关和人民团体，因此，它们通过信访渠道形成的信访关系主要是政治关系。

（2）信访活动的内容具有政治的性质。自古以来，信访活动的内容主要有：①参与国政、献计献策，向国家或各级政府官员提出各种意见和建议；②反映社会各方面的建设和管理工作中的情况和问题；③揭发、检举、控告国家管理机构或其他公职人员的违法、违纪问题；④为个人或他人提出民、刑事诉讼和申诉冤屈的问题；⑤要求解决个人或集体不能解决的实际困难问题，等等。这些问题，无论大小，对于国家和社会的治理来说，都是政治问题。所以，信访活动是社会的一种政治活动。

（三）党和国家各级机关重视信访工作

我国是社会主义制度的国家。社会主义社会从根本上消除了人剥削人、人压迫人的制度，全体劳动人民都是国家的主人。人民群众可以通过各种方式参与国家的管理和监督。

信访活动的内容基本上不受任何限制。信访活动成为人民群众参与国家管理和监督的形式之一。人民群众可以通过信访渠道向党和政府提出各种意见、建议和批评，可以叙述自己的愿望和要求，也可以检举、揭发、控告他人或申诉自己的问题。党中央和国务院极其重视人民群众的来信来访，把处理人民来信来访的工作作为发扬社会主义民主、密切联系群众、汲取群众智慧、克服官僚主义、监督党和政府的路线、方针、政策、法律的贯彻执行，为人民群众排忧解难，实现全心全意为人民服务宗旨的重要工作。各级党委和政府也把信访工作放在重要的位置上，把它作为各级党委和政府的一项经常性的政治工作。新中国成立后，毛泽东同志多次亲自起草指示，强调信访工作的重要性，要求各级党政机关必须重视人民来信，给人民来信以恰当的处理。他要求各级党委和政府，“要把处理人民来信作为党和政府加强同人民群众联系的一种方法”。毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德等老一辈无产阶级革命家，经常阅批群众来信，亲自督促检查处理人民来信来访问题。周恩来、刘少奇同志，多次对信访工作发出指示，指导信访工作，要求各级党政机关的信访干部要认真为人民群众解决实际问题，了解群众的愿望，为人民服务，为党的中心工作服务；信访干部要在自己的岗位上尽职尽责，不辜负人民群众和党的希望。多年来，各级党政机关及其领导人，把信访工作列入自己的议事日程，经常讨论和研究信访问题，做了大量实际工作，得到了人民群众的普遍赞扬。

一九五七年，党中央和国务院召开第一次全国信访工作会议，研究信访工作问题。在这次会议上，着重对加强信访工作的领导作出决定，要求各级党委和人民政府，要有一位

负责同志分管信访工作，省委有一位副书记或秘书长（办公厅主任）、省政府有一位副省长或秘书长（办公厅主任）分管信访工作。分管信访工作的同志要经常过问信访问题，了解信访工作情况，解决工作中的问题。

党的十一届三中全会以来，党中央、国务院和各级党政机关更加重视信访工作，通过信访工作渠道，平反了大批冤、假、错案，解决了大量历史遗留问题。信访工作自身的建设也日臻完善，除各级党政机关、部队、企事业单位都设立信访工作机构外，还普遍建立健全了工作制度。从接到群众来信、拆信、阅信、登记、提出处理意见、呈报领导审批、转办、要回报、归档等等，都有明确的规定，保证群众来信件件有着落，事事有结果。这些制度的建立，不仅保证每封群众来信都能得到正确处理，而且保证写信人免遭打击报复。同时，重要的信访问题，信访部门还要呈报领导同志阅批，有的还拿到党委会上讨论。党政机关这种有效的工作制度，已在各级机关中形成优良传统。各级党政领导同志，在工作十分繁忙的情况下，常常阅批群众来信和接待群众来访。据报载，有的中央领导同志每天都要看一至两封群众来信，件件都有批示。从党的十一届三中全会以来，各地的领导同志阅批了大批群众来信，满足了许多人提出的各种正当要求。黑龙江省人大常委会和贵州省人大常委会，分别通过了关于人民来信来访的规定，以地方法规的形式把信访工作纳入法制范围，推动了信访工作的开展。各省内部，也有许多保证信访工作顺利进行的具体规定。所有这些，都充分反映了党和政府对信访工作的重视。

我们的国家是社会主义国家，全心全意为人民服务是我们党和政府的唯一宗旨。人民是国家的主人，各级党政领导

机关及其工作人员，是人民的公仆。因此，重视人民来信，给人民来信以恰当的处理，满足人民群众的正当要求，是党和政府的一件大事。各级党组织和政府机关以及军队、企事业单位，对专门处理人民来信的机构或专兼职的信访工作人员，都有严格的要求。要求各级信访部门及其工作人员，要把处理人民来信来访工作，看成是党和政府加强和人民群众联系的重要方法，对待人民来信来访反映的问题要认真负责查办，要有有效的处理原则和方法，要有严格的工作制度和纪律。解放后三十多年来，信访工作和党的其他工作一样，经历过一个从无到有、从小到大、从不完善到逐步完善的过程，建立起一整套行之有效的工作制度。这些工作制度对加强党和政府与人民群众的联系，起着重要作用。信访工作的发展过程，不仅是各级党政机关及其领导人和广大信访干部对信访工作的认识不断提高和深化的过程，也是工作方法不断科学化和更符合实际的过程。

我们党从诞生的那天开始，就和人民群众有着密切的联系。这种关系随着革命斗争的发展而发展。宣告中国共产党成立的第一次代表大会，就是在人民群众的保护和协助下胜利召开的。历史上的每次起义和斗争，都离不开人民群众的支持。中国共产党的本身，就是革命群众的先进分子组成的。可以说，没有人民群众，就没有中国共产党。在长期的革命斗争中，中国共产党和人民群众战斗在一起，胜利在一起。党生活在人民群众之中，和人民群众建立了鱼水相依的情谊。在长期的革命斗争历史上，有过许许多多的人民群众不惜牺牲自己的生命保护革命者和共产党员，以及共产党员和革命者挺身而出保护人民群众的可歌可泣的英勇故事。人民群众把人民军队看成是自己的子弟，人民军队把人民群众

作为自己的父母，这种亲密的关系，保证了革命斗争的胜利。

全国解放后，党领导人民掌握了政权，这种血肉关系仍然没有改变。随着革命建设事业的发展，这种情谊更加深厚，党和政府为人民服务的宗旨更加突出，党的每项工作，都贯穿着为人民服务的思想。建国初期，百废待兴，很多部门尚未成立，但首先办起了“人民问事处”。这个“人民问事处”就是各级党政机关处理人民来信来访机构的前身。

“人民问事处”在党和政府的领导下，专门负责接待人民群众来访和解答人民群众提出的各种问题，处理人民群众的检举、揭发，并帮助他们解决各种实际困难。“人民问事处”在人民群众中享有很高的声誉。

现在，各级党政机关和军队，大都设有信访机构，有的叫做信访局，有的叫做信访办公室、信访处、信访科或信访组，没有信访机构的也有信访员或信访助理员等等。这些信访机构，都严格按照宪法的规定办事，保证人民群众通信自由的权利，把处理好人民来信来访作为建设社会主义民主的重要工作。人民群众通过写信上访，向各级党政领导机关及其负责人反映情况、提出询问、申诉问题、陈述要求、提出批评与建议、检举揭发，是参与国家政治生活、行使民主权利的表现，也是参与国家管理，监督各级党政机关及其工作人员的一种形式。重视人民群众的来信来访，妥善处理他们提出的问题，是党和政府相信和依靠人民群众的具体表现。

（四）信访是党和国家机关与人民群众联系的重要渠道

党和政府联系群众的渠道和形式很多，例如调查研究、

听取汇报、看报告、开会等等，人民群众来信来访则是其中的重要渠道之一。人民来信来访反映的问题有面广、深刻、具体、实在等特点。来信来访中提供的情况，是坐在办公室里看报告、文件、听汇报得不到的。人民群众在来信来访中反映的情况和问题，都具有一定的参考价值，有的可以作为领导机关制定政策的直接依据。我们党的政策，有许多就是从群众来信来访中了解到群众的愿望、呼声，经过调查研究后制定的，有着坚实、深厚的群众基础。可见，人民群众来信来访，对党和政府的工作，有着多么重要的作用。做好群众来信来访工作，保证与人民群众联系的渠道畅通无阻，从群众来信来访中了解更多的情况，为人民群众解决更多的问题，是党和政府对各级信访部门提出的要求。

人民群众来信来访中提出的问题，主要有精神文明和物质文明建设两大类。处理群众的这些问题，就是对精神文明和物质文明建设的贡献。前不久，有几个小学生给党的领导同志写信，信中说，他们在电视里，看到城里的小学校是大楼，有操场，桌子闪光锃亮，还有的人参加电化教育，他们很羡慕，对比自己的学校，相差就太远了。他们的教室是村里最破的房子，雨天不挡雨，风天不挡风，外面一场雨，室内一滩泥。他们要求党和政府关心农村教育，使他们和城里的小朋友一样，有一个舒适的学习环境。中央有关部门看了这封信，认为小学生提出的问题是合理的，要求是正当的，他们反映的问题有一定的代表性。因此，认真研究了农村小学教育问题，并发出指示，要求各地有关部门都来关心农村的小学教育，设法帮助他们解决一些困难，并设法采取一些措施，动员社会力量，尽快改善农村的教育。从这里可以看出，党和政府对待人民来信的重视程度，即使是小学生的来

信，也绝不另眼看待。

党和政府还把信访工作列为各级党政机关的一项经常性的重要的政治工作。各级信访部门，按照党政领导的要求，对人民来信来访中提出的各种问题，制定了一系列的处理原则和方法。按照党的政策能够解决的问题，则按照政策的规定解决；按照政策不能解决、或者暂时不能解决的问题，则加强思想政治工作，做好宣传解释。在来信来访的群众中，绝大多数是通情达理的，对于没有政策规定，或者暂时还不能解决的问题，他们都能理解，决不强求解决。但是也有少数坚持无理要求或要求过高的人。对这些人，信访工作的方针是加强思想教育，做耐心的说服教育工作。只有对个别不接受教育、无理取闹、妨碍公务、触犯刑律的人，则按其无理取闹的程度，交有关部门作适当处理。

总之，党和政府把信访工作作为联系群众的渠道，倾听群众的呼声，满足群众的正当要求，并通过这条渠道，对信访群众进行思想政治教育，提高他们的社会主义觉悟，保证信访渠道畅通无阻。

二、信访工作的基本方针

我们党的信访工作的基本方针是满足群众的正当要求。这里的“正当”两字很重要。所谓正当要求，就是提出的要求要合情合理、按照政策规定应该解决而又可以解决的。对那些虽然合情合理，但一时难以解决的问题，则根据实际情况给予说明，同时设法创造解决的条件，争取问题早日解决。有的要求虽然正当，但没有政策规定的，信访部门可以根据党的一贯的政策精神，在具备解决条件的情况下，变通解决。如果不能变通解决的，也要向群众作出实事求是的交代。总之，党和政府要求各级信访部门，对待群众提出的要求，要因地制宜、量力而行，积极主动解决问题。当然，上访群众也不能随意提出政策规定以外的问题和要求，以免妨碍正常工作的进行。

党的十一届三中全会以来，党中央特别重视人民群众的来信来访，各级党委也把人民来信来访问题列入议事日程。近年来，信访部门与有关部门合作，解决了群众提出的大量实际问题，平反了大批冤、假、错案，得到了人民群众的称赞。在当今信息时代，信访部门也发挥了自己的独特作用，为领导提供了许多有价值的信息，也为在四化建设中的人民群众提供了许多有实际意义的信息。河南省某县，很多农民盲目养殖蚯蚓，造成严重损失。信访部门一方面劝说一些盲目发展养殖蚯蚓的人暂停养殖，或缩小养殖规模，一方面为他们奔走联系，寻找销路，挽回损失，受到养殖专业户的赞扬。