

第四版



信访条例

注解与配套

XINFANGTIAOLI
ZHUJIE YU PEITAO



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

信访条例 注解与配套

第四版

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. —4 版.
—北京: 中国法制出版社, 2017. 4

(法律注解与配套丛书; 41)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8433 - 6

I. ①信… II. ①国… III. ①信访工作 - 条例 - 法律
解释 - 中国 IV. ①D922. 182. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 064600 号

策划编辑: 袁笋冰

责任编辑: 李璞娜

封面设计: 杨泽江

信访条例注解与配套

XINFANG TIAOLI ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/850 毫米×1168 毫米 32 开

版次/2017 年 6 月第 4 版

印张/ 6.5 字数/ 155 千

2017 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8433 - 6

定价: 21.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66066627

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

我国的立法体系

全国人民代表大会	修改宪法，制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改；解释法律。
国务院	根据宪法和法律，制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规。
设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会	在不同上位法相抵触的前提下，可对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规。
经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报批准后生效。 对法律和行政法规的规定作出变通的规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定部门规章。
省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。设区的市、自治州人民政府制定的地方政府规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规，在武装力量内部实施。
中央军事委员会各总部、军兵种、军区、中国人民武装警察部队	根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内制定军事规章。
最高人民法院、最高人民检察院	司法解释

注：1. 法的效力等级：宪法 > 法律 > 行政法规 > 地方性法规、部门规章、地方政府规章；地方性法规 > 本级和下级地方政府的规章。（>表示效力高于）

2. 司法解释：司法解释是最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题和最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的解释，司法解释与被解释的有关法律规定一并作为人民法院或人民检察院处理案件的依据。

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。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二、三版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第四版）。

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

2017年6月

适用导引

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。信访工作，一直是党和政府联系人民群众的“窗口”和“桥梁”，是政府为普通百姓排忧解难的途径。

党中央、国务院历来高度重视人民群众的来信来访和信访工作的法制化、规范化建设。国务院 1995 年 10 月 28 日颁布的《信访条例》，将信访工作纳入规范化的轨道。2005 年 1 月 10 日国务院对《信访条例》进行了修订。修订后的条例共 7 章 51 条，确立以下几个主要原则：

（一）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。

（二）属地管理、分级负责，谁主管、谁负责的原则。“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，分清政府间的责任后，主管此项工作的政府部门应当承担具体办理的责任。

（三）依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。“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。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”。“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。“疏导教育”，就是要做好说服、解释和思想政治工作，疏导群众情绪，并对群众进行法制宣传、教育，引导其知法、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，要综合运用。

（四）治标与治本相结合的原则。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。

（五）责任原则。责任原则，是指处理人民来信来访是各级政府和政府部门的法定职责，如果不积极履行职责，认真处理信访事项，造成后果的，要承担相应的法律责任。

目 录

适用导引	1
------------	---

信 访 条 例

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【信访界定】	2
1. 信访与行政诉讼有何区别?	3
第三条 【信访要求】	4
2. 为信访人提供便利原则是如何实现的?	4
第四条 【信访原则】	5
第五条 【信访工作基本要求】	6
3. 在信访工作中如何将治标与治本相结合?	7
第六条 【信访工作机构职责】	7
第七条 【信访工作责任制】	9
4. 如何更好地实现信访工作责任制?	10
第八条 【信访奖励制度】	10
5. 对于“在信访工作中做出优异成绩的单位或 者个人”的奖励,应如何执行?	11

第二章 信 访 渠 道

第九条 【信访渠道公开】	11
--------------------	----

6. 如何确定具体负责信访工作的机构或者人员？	12
第十条 【信访接待日制度】	12
第十一条 【信访信息系统】	13
第十二条 【投诉请求办理情况的查询】	13
第十三条 【信访工作机制】	14

第三章 信访事项的提出

第十四条 【信访指向对象】	14
第十五条 【信访提出对象】	16
7. 向最高人民法院、最高人民检察院、公安部、 司法部下派的巡回接访组反映问题和到北京反 映问题，效果一样吗？	18
第十六条 【信访的提出】	18
8. 怎样处理重复信访？	19
9. 信访问题不经过地方分级办理，能直接到中央 政法机关上访吗？	19
10. 中央政法机关主要受理哪些信访问题？	19
11. 中央政法机关不交办的案件，全国人大常委 会办公厅信访局、国家信访局交办吗？	19
12. 写信能解决信访问题吗？	20
13. 边打官司边上访，有利于解决问题吗？	20
14. 是不是上访次数越多，去的部门越多，就越 能引起重视？	20
第十七条 【信访提出形式】	20
第十八条 【信访代表】	21
第十九条 【信访客观性要求】	22
第二十条 【信访秩序】	22
15. 北京哪些地方禁止上访？	25

第四章 信访事项的受理

第二十一条	【信访工作机构信访处理】	25
第二十二条	【其他行政机关信访处理】	27
16.	行政机关在受理信访事项中应当履行哪些义务？	28
第二十三条	【保密义务】	28
17.	行政机关及其工作人员违反保密义务规定的 应如何处理？	29
第二十四条	【共同受理】	30
18.	如何通过协商受理的方式解决争议？	30
第二十五条	【行政机关变更时信访的受理】	31
第二十六条	【紧急信访事项】	32
第二十七条	【重大信访信息的控制】	33
19.	对重大、紧急信访事项处理不当，造成严重后果 的，应承担哪些责任？	33

第五章 信访事项的办理和督办

第二十八条	【信访工作人员职责】	34
20.	处理信访事项时敷衍塞责、推诿扯皮的，应受怎 样的处分？	34
第二十九条	【信访的采纳】	35
第三十条	【回避】	35
21.	不遵守回避规定的法律责任有哪些？	36
第三十一条	【信访处理程序】	36
22.	对疑难复杂的信访问题，久拖不决，造成严重后 果的，应负什么责任？	38
第三十二条	【信访处理结果】	38
23.	政法机关应如何处理信访事项？	38
第三十三条	【信访办结期限】	39

24. 行政机关办理信访事项期限从何时起开始计算?	40
25. 未按规定期限办结信访事项的, 应负哪些责任?	40
26. 哪些信访事项可以适用简易办理?	40
第三十四条 【复查】	41
第三十五条 【复核】	42
27. 复核机关如何进行审查?	43
28. 复核意见应如何作出?	43
29. 对信访问题的处理不满意, 可以申请听证吗?	44
第三十六条 【信访督办及改进建议】	44
第三十七条 【信访建议】	46
第三十八条 【信访处分建议】	47
第三十九条 【信访分析报告】	48
30. 在信访情况报告中, 编报虚假材料欺骗上级机关, 造成严重后果的, 应如何处理?	48

第六章 法律 责任

第四十条 【侵害信访人合法权益的责任】	49
第四十一条 【对失职行为的行政处分】	50
31. 如果怠于履行职责造成了严重的后果, 如何对直 接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处罚?	51
第四十二条 【对不作为行为的行政处分】	52
第四十三条 【信访失职的行政处分】	52
第四十四条 【违法透露检举、揭发材料的处分】	53
32. 行政机关工作人员作风粗暴、激化矛盾的, 应如何处理?	54
第四十五条 【隐瞒、谎报、缓报重大、紧急信访事项 的责任】	54
33. 对于隐瞒、谎报、缓报重大、紧急信访事项并造 成后果的行政责任人员如何追究行政责任?	55

第四十六条 【打击报复信访人的责任】 56

34. 打击报复信访人的如何进行处罚? 56

第四十七条 【违反社会公共秩序及信访秩序的处理】 57

第四十八条 【捏造、诬告责任】 61

第七章 附 则

第四十九条 【单位信访工作】 62

第五十条 【涉外信访】 62

第五十一条 【实施日期】 62

35. 2005 年 5 月 1 日前提出的信访事项，是否适用本条例? 62

配套法规

中华人民共和国行政复议法 63

(2009 年 8 月 27 日)

中华人民共和国行政诉讼法 73

(2014 年 11 月 1 日)

中华人民共和国国家赔偿法 93

(2012 年 10 月 26 日)

关于违反信访工作纪律处分暂行规定 104

(2008 年 6 月 30 日)

信访事项办理群众满意度评价工作办法 107

(2014 年 12 月 4 日)

信访工作责任制实施办法 110

(2016 年 10 月 8 日)

国家信访局关于进一步加强初信初访办理工作的办法 114

(2014 年 9 月 11 日)

国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导 来访人依法逐级走访的办法	118
(2014 年 4 月 9 日)	
信访局印发《关于进一步加强和规范联合接访工作的意 见》的通知	121
(2015 年 6 月 24 日)	
信访事项网上办理工作规程 (试行)	124
(2015 年 10 月 26 日)	
信访事项简易办理办法 (试行)	132
(2016 年 6 月 29 日)	
关于公安机关处置信访活动中违法犯罪行为适用法律的 指导意见	134
(2013 年 7 月 19 日)	
中央政法委关于建立律师参与化解和代理涉法涉诉信访 案件制度的意见 (试行)	142
(2015 年 6 月 8 日)	
最高人民法院关于人民法院办理执行信访案件若干问题 的意见	146
(2016 年 6 月 27 日)	
公安机关信访工作规定	151
(2005 年 8 月 18 日)	
国土资源信访规定	160
(2006 年 1 月 4 日)	
环境信访办法	169
(2006 年 6 月 24 日)	
民政信访工作办法	180
(2011 年 7 月 1 日)	
人民检察院信访工作规定	186
(2007 年 3 月 26 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。

注解

我国《宪法》第41条规定,中华人民共和国公民对于任何国家机关和

* 条文主旨为编者所加,下同。

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。

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。

注解

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、依法由有关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。2005年的《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。

应用

1. 信访与行政诉讼有何区别？

行政诉讼是一种行政救济方法，是法院应公民、法人或者其他组织的请求，通过审查行政行为合法性的方式，解决特定范围内行政争议的活动。信访的范围和行政诉讼的范围是不交叉的，《信访条例》规定，对已经或依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。需要注意的是，我国法律规定，当事人对行政复议决定不服，符合行政诉讼条件的，应当通过诉讼程序解决。如果信访人不愿承担诉讼成本或诉讼风险，故意规避行政诉讼期限，或不知行政诉讼期限，又没有不可抗力或正当理由等中止计算诉讼期限的法定因素，导致超过行政诉讼期限的，按照行政诉讼法就不能通过诉讼解决，案件进入不了行政诉讼程序。那么此时当事人能否通过信访途径进行救济呢？在实践中，因为信访人的主观原因而过了行政诉讼期限，进而求助于信访的事项，一般是以不受理为原则，以受理为例外；除涉及国家安全、公共利益、生命健康或人身自由等重大事项外均不予受理。

与行政诉讼相比，信访制度是在行政体系内部救济信访人权利的一个重要组成部分，而行政诉讼则是由法院对行政机关与当事人之间的关系进行居中判断；信访事项处理机关对信访事项中的抽象行政行为或具体行政行为的合法性和合理性都会进行审查，而行政诉讼中司法机关仅仅对受诉行政行为的合法性进行审查，行政处罚显失公正的除外；信访制度不仅仅是信访人权利救济的途径，更是我国社会主义民主建设的一个组成部分，因此并不要求信访人对信访事项有着直接的利益关系，而行政诉讼当事人地位具有特殊性，其必须是因行政行为发生争议，以自己名义进行诉讼，并受人民法院裁判拘束的主体。

配套

《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则》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。《中华人民共和国宪法》第27条第2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。”

应用

2. 为信访人提供便利原则是如何实现的？

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信访人的前提和保障。衡量标准主要有四条：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，