

# 第一章 纪检监察信访工作的地位、作用与基本任务

纪检监察信访工作既是纪检监察工作的重要组成部分，也是党和国家人民信访工作的重要组成部分。因此，它要根据纪检监察工作的任务和职能来开展工作，还要遵循人民信访工作的一般规律和原则来开展工作。为便于更好地做好纪检监察信访工作，必须熟悉这一工作的一些基本理论。本章主要叙述了纪检监察信访工作的性质、地位、作用、基本任务等。

## 第一节 纪检监察信访工作的性质、地位和作用

### 一、纪检监察信访工作的性质

纪检监察信访工作是纪检监察机关通过接收群众来

信、接待群众来访、接听举报电话等渠道，受理对党员、党组织及行政监察对象的检举控告以及这些人员的申诉，按照纪检监察机关的职能和规定的程序处理解决信访举报问题的工作在日常工作中，经常把纪检监察信访工作也称为信访举报工作。其性质是：

（一）纪检监察信访工作是纪检监察机关与群众联系的一种有效形式在我们社会主义国家里，群众有着广泛的民主权利。只要在《宪法》和《党章》规定的范围内，群众就可以通过写信、上访、参加有关会议、利用新闻媒体发表意见等形式行使自己的权利。在各种行使权利的形式中，写信上访是群众最常用的一种形式。其中包括反映自己或其他人的要求和愿望；揭发党政机关工作人员或其他人员的违法违纪行为；维护自己的切身利益等。这是群众的民主权利，是群众政治生活的一部分，也是群众监督党政机关及其工作人员的一种重要手段。群众行使这些权利，对于加强纪检监察机关与群众的联系具有重要的意义。

纪检监察机关与群众联系的各种形式中，信访工作与群众的联系最广泛、最经常、最容易做到，因此，势必成为与群众取得联系的一条“热线”。据统计，近几年来，全国各级纪检监察机关每年要处理来信、接待来访都在160—180万件次以上，平均每天6000件次左右。这种与群众的广泛经常联系，实现了纪检监察机关的组织监督与群众监督相结合

（二）纪检监察信访工作是一项重要的信息工作纪

纪检监察机关要更好地开展工作，必须经常地掌握来自群众的各种信息。群众的每一封来信、每一次来访、每一个举报电话，都是信息、的载体，可以提供各种情况，提出不同的问题其中涉及党风政风、党纪政纪的问题·是纪检监察机关进行决策和部署工作的重要依据。信访工作的任务，不仅要帮助群众解决信访中提出的各个具体问题，还要把这些具体问题作为信息进行筛选和加以利用。因此，纪检监察信访工作是纪检监察机关从群众中获取信息的重要途径。

（三）纪检监察信访工作是监督执纪的重要工作。一方面群众通过信访渠道进行监督，有利于党的路线、方针、政策的贯彻执行，保持领导机关、领导干部的廉洁清正，防止各种不良倾向的发生和蔓延。另一方面通过受理检举、控告和申诉并采取立案查处、信访诫勉等不同方式进行处理，这是纪检监察机关依靠群众执纪办案、惩治腐败，加强教育、促进领导干部廉洁自律的主要方式之一。这对于从严治党治政，严肃党纪政纪，加强党风廉政建设的起着重要的作用。

据此，纪检监察信访工作是纪检监察机关通过信访渠道开展的群众工作、信息工作和监督执纪工作。

## 二、纪检监察信访工作的地位

首先，处理来信来访是纪检监察业务工作的第一道程序。纪检监察机关监督执纪的各项业务工作，大多是从受理检举、控告和申诉开始的，而这些检举、控告和申诉，大多是通过来信来访提出的。信访举报工作部门对这些来

信来访进行筛选、分流，为纪检监察机关其他部门开展工作提供依据。因此，信访工作是纪检监察业务工作的第一道程序

其次，信访工作是纪检监察机关获取信息和案件线索的主渠道。纪检监察机关获取信息和案件线索有多种渠道。由于信访渠道与人民群众的联系最广泛、最经常、最容易做到，所以从群众中获得的信息和案件线索也最多。据统计，全国纪检监察机关从 1979 年至 1999 年的 21 年中，共处理群众来信来访 4775 万多件次。这些来信来访提供了大量的有关党员、党组织、行政监察对象党纪、党风、政纪、政风方面的情况，以及大量违纪案件线索和不正之风的问题。信访工作所提供的信息和案件线索，无论在数量和质量方面，都是其他渠道所不能代替的。

第三，纪检监察信访工作是纪检监察工作的基础性工作。主要表现在以下四个方面：（1）通过对大量来信来访进行分项统计，为分析党风廉政状况提供各种定量数据。（2）通过信访渠道可以听取群众对纪检监察工作的意见、要求和对工作的评价，这对于改进和加强纪检监察工作具有重要意义。（3）将党纪、政纪申诉输送给案件审理部门，成为复议、复查案件的依据。（4）来信来访反映的各种情况还为纪检监察机关的党风廉政教育和法规建设提供素材。

综上所述，纪检监察信访工作在整个纪检监察工作中具有重要的地位，它是纪检监察业务工作的第一道程序，是纪检监察机关获取信息和案件线索的主要渠道，是纪检

## 监察工作的基础性工作

### 三、纪检监察信访工作的作用

纪检监察信访工作主要具有四个方面的作用：

一是联系沟通作用。即信访工作具有保持党和政府与群众之间的经常联系，沟通党和政府与群众之间信息往来的作用。二是信息反馈作用，即信访工作具有为党、政府和纪检监察机关提供各种信息，对党的路线、方针、政策和各项法律、法规的执行情况进行反馈的作用。三是监督保障作用，即信访工作具有依靠群众对党政机关及其工作人员进行监督，保障群众行使民主权利的作用。四是协调疏导作用，即信访工作具有协调处理信访问题，疏导上访群众，维护社会稳定的作用。

纪检监察信访工作在党风廉政建设和反腐败斗争中发挥了重要作用，主要体现在：

一是为党风廉政建设和反腐败斗争提供了大量有价值的信息有些信息，直接推动了某个单位、某项工作乃至全国某项工作的开展。

二是为查处大案要案提供了大量的线索。信访举报已成为各级纪检监察机关查处案件线索的主渠道。

三是查办了一些易查易结的信访案件。惩处了违法违纪者，排除了隐患，挽回了损失，消除了影响。

四是进一步密切了党和政府同群众的联系。各级纪检监察机关通过加强协调，疏通办理渠道等方式，解决大量涉及群众切身利益的问题，增强了群众对纪检监察机关的信任，对党及政府的无限感激。

五是有效地维护社会稳定。群众信访举报中反映了诸多涉及社会稳定的矛盾和问题，各级纪检监察机关充分发挥信访举报的职能作用，从维护稳定的大局出发，通过艰苦细致的工作，化解矛盾，理顺情绪，化解了大量影响社会稳定的集体访，把矛盾化解在萌芽状态，把群众稳定在基层。

1990年5月，中央纪委召开部分省纪检信访工作座谈会，对信访工作的性质、地位、作用概括为“五个渠道”：一是党听取群众意见、呼声和获取各方面信息的重要渠道；二是群众对党组织和党员干部进行监督的重要渠道；三是纪检机关受理党内检举、控告，依靠群众执纪办案、惩治腐败的重要渠道；四是保障党员和群众行使民主权利的重要渠道；五是维护安定团结和社会稳定的重要渠道。

## 第二节 纪检监察信访工作的基本任务、内容和特点

### 一、纪检监察信访工作的基本任务

纪检监察信访工作是纪检监察工作的重要组成部分，其任务必须与纪检监察工作教育、监督、惩处、保护的职能相一致，这就决定了纪检监察信访工作的任务是多方面的。但就其主要方面来说，最基本的任务是以下四项：一

是提供信访信息，把群众来信来访反映的各种情况和问题，经过筛选、加工、整理，用各种信息载体反映给纪检监察机关的领导和有关部门作为决策和部署工作的参考依据。二是解决信访问题，利用各种手段和方法，使各种违纪问题得到查处，不正之风问题得到纠正，群众切身利益的问题得到解决，信访当事人的正当权益得到保障。三是维护社会稳定，充分发挥信访举报工作信息灵敏、手段灵活、联系群众密切的优势，化解矛盾，消除不安定因素。四是进行业务指导，通过总结经验、部署工作、开展研讨活动、检查工作、督办案件等方法，提高工作水平，促进工作的平衡发展。

## 二、纪检监察信访工作的内容

纪检监察信访工作的理论与实践，由四部分组成：第一部分是基础理论，其内容包括纪检监察信访工作的性质、地位、作用、基本原则，以及任务、职责等。第二部分是业务操作，其内容包括处理信访举报的程序方法、信访信息和信访案件的办理、信访业务指导、信访公文写作等。第三部分是信访管理，其内容包括内部制度建设、基层信访工作、信访统计、信访档案等。第四部分是信访动态，其内容包括信访发展趋势及特点规律的研究，信访情况分析，信访工作的部署安排等。

## 三、纪检监察信访工作的特点

纪检监察信访工作相对于一般信访工作具有以下三个特点：

（一）信访业务的职能性。纪检监察机关是党和政府

监督执纪的专门机关，它的信访部门是纪检监察机关监督执纪的重要职能部门。其监督执纪的方式主要是通过信访渠道实施群众监督，按照有关规定处理来信来访中属于自己职责范围的党纪政纪问题，促进党风廉政建设。纪检监察信访工作与一般信访工作相比，在工作的法规依据，任务职责、受理范围和对信访问题的处理程序、要求、手段等方面有很大的不同。这种职能性特点，使其在加强党内和政府内部的监督、处理涉及党纪政纪问题的信访举报、协调化解各种社会矛盾中，能够更加有效地发挥作用。

（二）反映问题的集中性。这一特点，主要表现在三个方面：一是由于纪检监察机关是党和政府的监督机关，因此受理的来信来访绝大多数涉及党员、党组织、国家行政机关、国家公务员及国家行政机关任命的其他人员。二是由于纪检监察机关是执行纪律的机关，因此受理的来信来访绝大多数是检举、控告涉及党纪政纪和各种不正之风的问题。三是由于我们的党是执政党，党的干部都有一定的权力，因此群众的检举、控告绝大多数是涉及领导机关、领导干部的问题。这种集中性特点，为纪检监察机关加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争提供了有利的条件。

（三）处理程序的法制性。由于纪检监察信访工作主要受理对党员、党组织、国家行政机关、国家公务员及国家行政机关任命的其他人员的检举、控告以及这些人员对党纪政纪处分不服的申诉，这些检举、控告和申诉，最终都涉及对人的处理，因此必须依据党章、有关行政法规和

控告申诉工作的有关规定来处理。纪检监察信访工作程序的法制性，要求纪检监察机关在处理群众来信来访时，必须克服随意性，严格遵循规定的程序进行。

思考题：

1. 纪检监察信访工作的基本任务是什么？怎样卓有成效地完成任

2. 纪检监察信访工作的性质是什么？

纪检监察信访工作的地位是什么？

3. 怎样充分发挥纪检监察信访工作的作用？

## 第二章 处理信访举报的基本原则、程序和方法

处理信访举报的基本原则、程序和方法是信访举报理论与实践的重要组成部分，是正确处理信访举报的重要保证。研究本章的目的是为了使信访举报工作操作规范，有据、有序地进行，从而提高工作的质量和效率。

### 第一节 处理信访举报的基本原则

#### 一、以党章和法律法规为准绳

党章、其他党内法规是党员、党组织的行为规范，也是党的纪律检查机关对党员、党组织进行监督检查的依据。国家的法律、法规、政策和决定、命令是国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员行政行为

的规范，也是国家行政监察机关对上述对象进行监督检查的依据。

纪检监察信访工作主要是处理涉及党纪政纪问题的检举、控告和申诉。党纪和政纪分别由党章、党内法规和国家法律、法规作出规定。因此，只有按照党章、其他党内法规 and 国家的有关法律法规以及党纪政纪来处理来信来访，才能使涉及党纪政纪问题的检举、控告和申诉得到正确有效的处理。

党和政府的政策，是完成党和政府各项工作的保证，也是判定信访问题是否应当解决和如何正确解决的准则。处理来信来访，除了依据党章、法律、法规外，同时还必须依据党和政府的有关政策规定。在实际工作中，对政策上已有明文规定而又能够解决的问题，应当督促有关单位按照政策规定予以解决。对政策上没有明文规定的问题，有的要请示有关领导确定处理办法；有的要与有关主管部门协商提出处理意见。为了正确有效地处理信访举报，信访干部必须加强对党章、党内法规，国家法律、法规和有关政策规定的学习，做到能够熟练地加以运用。同时，注意经常向群众进行宣传，引导群众在法规、政策许可的范围内开展信访活动。

## 二、以事实为依据

实事求是党的思想路线，是纪检监察工作的基本原则，处理信访举报也必须遵循这一原则，以事实为依据，实事求是地处理信访问题。

举报人是一个群体，举报的心理动机各有不同。广大

群众从维护党和国家、集体利益出发，大胆检举揭发各种腐败现象和不正之风，为党风廉政建设和反腐败斗争做出了积极贡献但也有相当一部分群众从维护切身利益的角度进行控告和申诉，这就难免缺乏实事求是。在检举控告信访中，有的由于观察问题的角度不同或了解情况的局限性，反映的情况有较大出入：有的为了引起纪检监察机关重视，故意夸大事实；有的是把道听途说、推理猜测的东西也向纪检监察机关反映；有极少数人还蓄意编造虚假材料诬告陷害他人。在申诉信访中，申诉人往往只讲自己有理的一面，或对自己有利的一面，不讲或少讲自己的缺点错误和不利于自己的一面。群众来信来访反映的问题，情况各有不同，处理信访问题的难度加大。只有坚持实事求是的原则，以事实为依据才能客观地处理问题。

由于受各种因素的影响和制约，有些单位和地方在处理信访举报问题时也有失公允，缺乏实事求是。有的受地方保护主义的影响，不愿处理当地违纪的“经济台柱子”；有的经不住说情风的干扰，大事化小，小事化了；有的不能正确对待群众的举报，借口举报人有这样那样的问题而无限上纲、无情打击；有的对错误的处理不愿、不敢纠正，致使申诉人的民主权利得不到保障等。只有坚持实事求是的原则，以事实为依据，以党的政策、法规为准绳，才能客观公正地处理信访问题。

坚持这一原则，要注意以下几点：（1）对群众提出的问题，要防止先入为主，偏听偏信，在未经调查、弄清事实时，不应轻易肯定或否定，也不能随意许愿或批评指

责。(2)对重复或越级的信访问题，应注意听取有关组织的意见既要尊重原承办单位的意见，又不能受原有材料或结论的束缚，要从全部材料和问题发生发展的过程中，分析思考，作出判断。(3)写信上访人对原单位的处理提出不同意见时，要细致地分析分歧所在，分析产生不同意见的原因，弄清事实，明辨是非。(4)遇到与其他单位、组织有不同意见时，应从事实出发，共同协商，统一认识。

处理信访问题，最重要的是对人的处理。必须严肃慎重、区别对待。坚持惩前毖后，治病救人的方针，坚持党纪政纪面前人人平等的原则，使处理的问题经得起历史的检验。为了能够实事求是地处理信访问题，还必须教育和引导群众既要充分行使自己的权利、又要履行自己的义务，向党和政府及纪检监察机关负责地实事求是地反映问题。

三、处理重要信访问题，坚持民主集中制或行政首长负责制

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度。民主集中制原则是多方面的，集体领导和个人分工负责相结合，重大问题由集体讨论决定，是民主集中制的重要原则之一。纪检信访工作贯彻民主集中制原则，主要是对重要信访问题的处理要由集体讨论决定，日常工作中的一般事项由承办人员按规定处理。监察信访工作实行行政首长负责制，对于重要信访问题的处理，经本机关负责人批准后执行。

“重要信访问题”一般是指需要由一级党和政府机关作出处理决定的问题。如决定对检举、控告立案检查，决定对申诉复议、复查、批准或改变处分决定等。对这些重要事项，必须区别不同情况，分别由纪委监委会议、监察机关负责人办公会议、专门工作小组会议等集体讨论决定。

“一般事项”是指可以按照工作分工和岗位责任由个人处理的事项如按照规定的程序转办来信来访，对反映一般问题的来信来访提出处理意见，对具体业务问题作出解答，对上访人进行疏导教育，与有关部门进行业务联系等事项。对这些事项，信访工作部门应当用严格的规章制度和具体的工作细则加以规范，这是贯彻民主集中制原则的体现。

#### 四、维护信访当事人的民主权利

写信上访是群众的民主权利。维护写信上访人的民主权利有利于解除群众对写信上访的后顾之忧，保证信访渠道的畅通；有利于保护群众通过信访渠道参与对党和国家事务管理的积极性；有利于群众通过信访渠道维护自身的权益。按照这一原则，信访举报工作部门在正确处理信访问题的同时，要同一切侵犯群众写信上访民主权利的行为作斗争。

维护写信上访人的民主权利，实际上是维护检举、控告和申诉人的民主权利，通常也称维护信访当事人的民主权利。因为，每一个写信上访人都处在一定的法律地位。如果揭发问题，就处在检举、控告人的地位；如果申诉问

题，就处在申诉人的位置。被检举、控告人如果对纪检监察机关所做出的处理决定不服而提出申诉，其法律地位与申诉人等同。为了维护写信上访人的民主权利，《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》、《监察机关举报工作办法》、《中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国监察部关于保护检举、控告人的规定》及纪检监察机关的其他有关条规就这一原则作了具体的条文规定，必须坚决认真的加以贯彻执行。

为了更好地维护信访当事人的民主权利，主要应做到以下几点：

1. 保证信访渠道畅通。只有信访渠道畅通，群众才能够通过信访渠道行使检举、控告、申诉的权利。因此，任何机关、单位和个人都不得以任何借口阻拦、压制、歧视、刁难检举、控告人依法进行检举、控告和申诉；各级纪检监察机关对群众依法进行的检举、控告和申诉都应当受理。另外，还要积极创造条件，拓宽渠道，方便群众举报。如开通举报网站、设立举报箱、举报站、公布举报电话等。

2. 认真处理群众反映的信访问题。解决问题是信访举报工作的出发点和落脚点。群众检举、控告和申诉的问题应该解决而不认真解决或根本不解决，这是对群众民主权利的践踏。要从根本上维护写信上访人的民主权利，就必须对群众检举、控告和申诉的问题进行认真、客观、公正的处理。

3. 严格保密制度。保密是保证检举、控告人不受打

击报复的一条重要纪律。现在，许多打击报复检举、控告人的行为，不少都与泄露检举、控告人和检举、控告内容有关。做好保密工作，就是在检举、控告人面前竖起一道保护的屏障，以减少侵权行为的发生。

正确区分诬告、错告，积极挽回诬告、错告造成的影响和损失。诬告、错告在客观方面都有向党和国家机关或者有关单位告发的违纪或犯罪事实与客观实际不相符合的情况。两者的主要区别在于主观上是否有陷害他人的目的，客观上是否有捏造违纪或者犯罪事实的行为。诬告，主观上有陷害他人之故意，意图使他人受到纪律处分或刑事追究；客观上有捏造违纪或者犯罪事实的行为。错告，即使检举失实，它在主观上没有陷害他人的动机，也不想使他人受到处分或刑事追究，只是参与反腐败斗争，对他人的违纪或犯罪事实予以揭露；在客观上也没有进行无中生有的捏造，只是由于对情况了解不全面或者认识片面才导致检举控告出现偏差或完全不实。有的被检举、控告人因被诬告、错告而受到党政纪乃至法律的追究，纪检监察机关必须在一定范围内澄清是非、清除影响，因此遭受物质损失的，也要商有关部门处理。

5.  
4. 严肃处理诬告陷害和打击报复行为。诬告陷害严重侵犯了被检举、控告人的民主权利，干扰了纪检监察机关的正常工作，危害很大，必须给予应有的党纪、政纪处分。情节严重、造成严重后果，触犯刑律构成犯罪的，要追究刑事责任。打击报复是侵犯党员、公民批评权、检举权、控告权错误，应按照《中国共产党纪律处分条例》第

115 条及《政纪处分条例》的有关规定办理

6. 奖励举报有功人员举报要承担很大风险。一旦举报事项经查证属实。违纪违法者受到惩处，或为国家、集体挽回、减少损失的，应予一定的精神和物质奖励，有重大贡献的，要给予重奖。

#### 五、分级负责、归口办理

分级负责是指对于检举、控告、申诉的问题，应当根据干部职务和干部管理权限，分级处理。层层负责，做到应由哪一级处理的问题就由哪一级负责处理，不得敷衍塞责。

归口办、理就是根据写信上访人所属系统和来信来访反映问题的业务归属，分别由有关主管部门处理。199 年 5 月 13 日，中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅、国务院办公厅下发了《关于修订印发〈中央各部门归口分工接待群众来访办法〉的通知》，规定了中央各部门归口分工接待群众来访的范围。凡属党员党籍、党龄的审查处理，中央管理干部的使用及党政领导机关领导班子调整等方面的问题，由中央组织部接谈处理凡属不服已发生法律效力判决、裁定或调解处理的刑事、民事、经济、行政案件的申诉，以及依法应由法院受理的有关告诉的来访问题，由最高人民法院接待处理凡属对不服最高人民法院的裁决或裁定、对不服逮捕、公诉或免于起诉，对检举控告贪污、侵犯公民民主权利、渎职等属于检察机关管辖的犯罪案件，对反映检察机关和干警违法乱纪的问题、由最高人民检察院接待处理检举、揭发反革命活动、刑事