

依法处理信访事项的探索

信访法治

冯声康 编著



海峡出版发行集团 | 福建人民出版社
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP | FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

依法处理信访事项的探索

信访法治

冯声康 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

信访法治：依法处理信访事项的探索/冯声康编著.

—福州：福建人民出版社，2014.1

ISBN 978-7-211-06851-7

I. ①信… II. ①冯… III. ①信访工作—法规—
研究—中国 IV. ①D922.182.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 300012 号

信访法治——依法处理信访事项的探索

XINFANG FAZHUI—YIFAXU CHULI XINFANG SHIXIANG DE TANSUO

编 著：冯声康

责任编辑：江典辉

出版发行：海峡出版发行集团

福建人民出版社

网 址：<http://www.fjpph.com>

微 博：<http://weibo.com/fjpph>

地 址：福州市东水路 76 号

经 销：福建新华发行（集团）有限责任公司

印 刷：福建新华印刷有限责任公司

地 址：福建省福州市福新中路 42 号

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张：18.5

字 数：314 千字

版 次：2014 年 1 月第 1 版

印 次：2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-211-06851-7

定 价：38.00 元

电 话：0591-87533169(发行部)

电子邮箱：fjpph7211@126.com

邮政编码：350001

邮政编码：350011

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接向承印厂调换

版权所有，翻印必究

写在前面的话

我在任省政府秘书长期间，协助抓信访、法制工作。退出领导岗位后，还有一些信访人挂来电话、发来短信、寄来信件，个别人甚至登门反映信访事项，寻求信访救济，其中，既有老问题，也有新情况；既有不满办理意见的诉求，也有图省事、走捷径的迹象。基于一名共产党员的责任和长期抓信访、法制工作的情结，我对所反映的信访事项，均在力所能及的范围内依法予以耐心疏导，深入宣传《信访条例》、依法处理信访事项“路线图”和相关法律法规，尽自己所能安抚信访人，化解信访矛盾。这期间，一些朋友多次劝我把在省政府工作期间协助抓信访、法制工作的实践编写成一本书出版，一方面可以从一定的侧面反映我省信访法治的轨迹，另一方面可供关心和从事这方面工作的同志们参阅。经过反复思考，才着手编写了这本书。

信访活动是社会矛盾的反映，引发信访事项的原因是多方面的。在搜集资料、撰写书稿的过程中，我深切地感到信访工作处于化解矛盾的第一线，是为群众排忧解难的工作，在构建社会主义和谐社会、实现“中国梦”中发挥着重要的作用。信访必须法治，必须坚持以人为本、依法办事、事要解决的理念，只有依法高效开展信访工作，依法规范信访事项处理程序，才能依法保障信访人的合法权利，依法维护社会和谐稳定。具体到信访工作中，一要科学界定信访事项，二要依法处理信访事项，三要准确适用法律法规，四要齐抓共管信访工作。只有这样，信访工作才能收到应有成效。

2012年11月8日，中国共产党第十八次全国代表大会胜利召开。大会号召全党“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗”，并要求“完善信访制度”。2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了全面深化改革的六十条措施，其中要求“改革信访工作制度”。无论是党的十八大报告，还是党的十八届三中全会决定，都贯穿着法治

思维，强调实现包括信访工作在内的各项工作法治化。在这种背景下，深入研究信访工作的法治轨道就显得尤为重要。因此，作为一名老党员，我觉得更有必要把自己对依法处理信访事项的所思、所想记录下来，力求为深入贯彻党的十八大及十八届三中全会精神、做好新时期信访工作提供一点帮助。

限于我的认识水平，书中差错和不足在所难免，欢迎读者批评指正。

2013年12月于福州

目 录

CONTENTS

引 言	3
第一章 依法处理信访事项的一般要求	9
第一节 科学界定信访事项	9
一、全面理解信访概念	9
二、信访事项的内涵和外延	11
三、由行政机关处理的信访事项	13
四、依据《信访条例》规定程序处理的信访事项	15
第二节 信访事项的提出与受理	19
一、信访事项的提出	19
二、信访事项的受理	23
三、信访事项不予受理的情况	27
第三节 信访事项的办理	28
一、建议意见类信访事项的办理方式	28
二、投诉请求类信访事项的办理方式	28
三、信访事项的复查	30
四、信访事项的复核	31
五、信访事项办理的终结	32
第四节 信访事项办理情况的监督	34
一、行政机关办理信访事项接受监督的依据	35
二、信访事项办理与行政复议、行政诉讼的衔接	36
三、权力机关、检察机关的监督	39
四、信访事项处理的内部监督	40

五、依法处理信访事项“路线图”的小结	41
第二章 依法处理土地征收信访事项	45
第一节 土地征收	45
一、土地征收的目的	45
二、土地征收的批准权限	47
三、土地征收的条件	48
四、土地征收的程序	50
第二节 土地征收补偿和安置	56
一、土地征收补偿的内容及分配	57
二、土地征收的安置内容	62
三、土地征收的社会保障	66
第三节 处理土地征收信访事项的途径	67
一、对政府征地行为不服可以申请行政复议	68
二、对土地征收补偿安置标准不服可以要求裁决	71
三、土地征收补偿费用支付和分配的争议	71
第三章 依法处理房屋征收信访事项	75
第一节 国有土地上房屋征收决定	75
一、国有土地上房屋征收的目的	76
二、国有土地上房屋征收程序	78
第二节 国有土地上房屋征收补偿	81
一、补偿的内容	81
二、补偿的方式	84
三、补偿的程序	85
第三节 处理国有土地上房屋征收与补偿信访事项的途径	86
一、对违法建筑认定的救济途径	87
二、对征收决定和补偿方案的救济途径	90
三、履行征收补偿协议的救济途径	91
四、房屋征收补偿决定的救济途径	92
五、强制搬迁	93
第四章 依法处理自然资源权属信访事项	99
第一节 土地权属争议	99
一、土地所有权	100

二、土地他物权	108
三、土地权属争议信访事项的处理	111
四、土地侵权争议信访事项及其处理	116
第二节 山林权属争议	117
一、山林权概述	117
二、山林权属争议信访事项的处理	118
三、行政裁决的程序	125
第三节 海域权属争议	129
一、海域权属	129
二、海域权属争议信访事项的处理	131
第四节 农村土地承包经营争议	134
一、农村土地承包经营争议的内容	134
二、农村土地承包经营争议信访事项的处理	135
第五章 依法处理劳动争议信访事项	143
第一节 劳动关系及劳动合同	143
一、劳动关系	143
二、劳动合同的订立	144
三、劳动合同的解除	146
四、劳动报酬	150
五、工龄计算	151
第二节 劳动争议信访事项的处理	154
一、劳动争议信访事项的一般处理办法	154
二、劳动争议信访事项的国家处理办法	165
第六章 依法处理社会保险争议信访事项	169
第一节 养老保险	170
一、参保覆盖范围	170
二、基金筹集	173
三、养老待遇的计发	177
第二节 基本医疗保险	181
一、参保覆盖范围	182
二、缴费事宜和基金管理	184
三、基本医疗保险费用的结算和支付	187

第三节 工伤保险	190
一、参保覆盖范围	191
二、缴费事宜	192
三、工伤认定	193
四、劳动能力鉴定	196
五、工伤待遇	198
六、单位未参保职工发生工伤时的处理	202
第四节 失业保险和生育保险	203
一、失业保险	203
二、生育保险	206
第五节 社会保险争议信访事项的处理	208
一、社会保险劳动争议信访事项的处理	209
二、社会保险行政争议信访事项的处理	210
第七章 依法处理社会救助与优抚安置信访事项	215
第一节 最低生活保障及农村五保供养制度	215
一、城市和农村最低生活保障	216
二、农村五保供养制度	221
三、最低生活保障和农村五保供养信访事项的处理	224
第二节 军人抚恤优抚制度	225
一、优待政策	226
二、军人死亡抚恤	231
三、军人残疾抚恤	237
四、安置政策	242
五、抚恤优待信访事项的处理	244
第八章 依法处理医患纠纷信访事项	249
第一节 医疗机构的基本义务	249
一、医疗机构的资格要求	249
二、医务人员的资格要求	251
三、医疗机构和医务人员的义务	251
第二节 医患纠纷信访事项的处理	254
一、协商	255
二、行政调解	256

目 录

三、第三方调解	257
四、民事诉讼	259
五、医疗事故鉴定	259
第三节 职业病诊断和鉴定	265
一、职业病诊断	266
二、职业病鉴定	270
三、仲裁与诉讼	275
结 语	279
参阅书目	285
后 记	286

引 言

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，向各级党政军机关、其他国家机关、人民团体、企事业单位及其负责人反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关部门或单位处理的活动。信访纷繁复杂，从其反映的内容看，既有意见建议类，即对党和国家的方针政策提出自己的主张和意见，对经济、政治、文化和其他社会生活中的有关情况表达看法；又有申诉类，即对法院判决、裁定、决定，行政执法、行政复议、仲裁、党纪政纪处分等处理不服，提出改变或纠正要求；也有求决类，即对工作、生产、生活中遇到的困难或问题请求帮助解决；还有揭发控告类，即对各级党政军机关、人大政协机关、司法机关、具有管理公共事务职能的组织、提供公共服务的企事业单位、社会团体、村（居）民委员会等组织及其工作人员违法违纪行为的举报等。

信访反映的内容就是信访事项。相对于《信访条例》界定的信访人向各级行政机关反映信访事项的“狭义”信访活动，广义的信访活动是信访人向国家权力机关、司法机关和行政机关等有关部门或单位提出建议、意见或者投诉请求类事项的总称，既包括信访事项，又包括诉讼、仲裁、行政复议事项；既有行政机关处理的信访事项，又有党委、人大、政协、军队机关、人民法院、人民检察院、人民团体、企事业单位处理的信访事项，还有司法机关审理的诉讼事项、有关行政机关处理的行政复议事项、仲裁委员会处理的仲裁事项等。不同类型的信访事项，处理的责任主体不同，解决的方法途径也不同。因此，做好信访工作的关键是准确界定信访事项。广义的信访事项构成如图 1 所示。

准确界定信访事项，分清处理的责任主体，是依法处理信访事项的前提和基础。行政机关的信访事项要按照《信访条例》处理，党委、人大、政协、军队机关、法院、检察院、人民团体、企事业单位的信访事项可参照《信访条例》处理，诉讼、仲裁、行政复议事项则要按照有关法律法规的规定由有

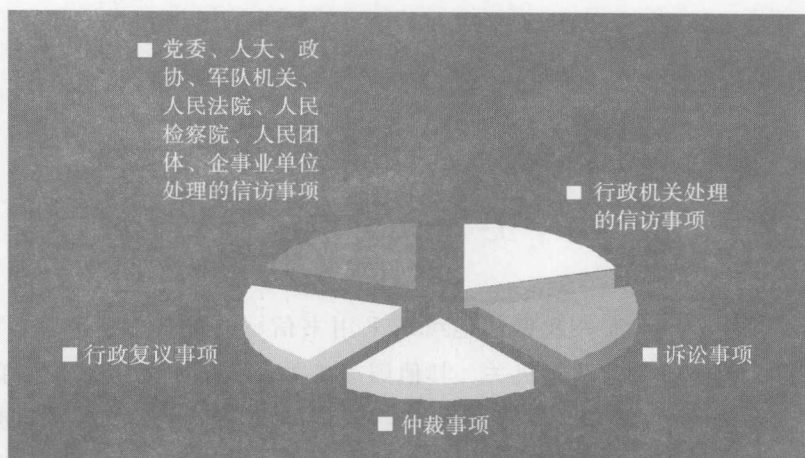


图1 广义的信访事项构成示意图

机关处理。根据《信访条例》，结合实践，绘制行政机关（信访工作机构）依法处理信访事项的“路线图”，如图2所示。

信访人向行政机关提出信访事项，意味着信访事项受理程序的启动。受理信访事项的信访工作机构和信访工作机构以外的行政机关，要在准确界定信访事项的基础上，依法进行转送、交办、督查、督办，或者依照法定权限直接对该信访事项所涉及的行为的合法性、适当性进行审查并作出决定。启动阶段的工作能否正常运行不仅决定了整个信访事项的处理、监督能否顺利进行，也决定了信访人实体权利能否得到有效保护。因此，信访事项的受理是信访“路线图”的起点，是做好信访事项办理、复查、复核、终结、监督的基础。这些，构成了依法处理信访事项的一般要求。

明确依法处理信访事项的一般要求，对加强和改进信访工作具有十分重要的意义。信访事项纷繁复杂。就诉求类信访事项而言，有土地征收、房屋征收、自然资源权属、劳动关系、社会保险、社会救助与优抚安置、医患纠纷等方方面面，不同类型的信访事项，应当依据与之相关的法律法规来处理，才能把信访事项处理解决到位，把信访人的合法权益保护到位，最大限度地维护社会和谐稳定。

本书的基本框架和逻辑体系是，从广义的信访入手，力求阐明准确界定信访事项的原则，进而详细阐述依法处理信访事项的一般要求，对迫切需要回答的一些重要问题作出初步探索，然后就分类处理信访事项列出法律法规依据，并就依法处理信访事项的综合措施提出见解，为读者和信访工作人员提供参考。

