

信访工作基本知识



XINFANG
GONGZUO
JIBEN
ZHISHI

上海人民出版社

本书编写组

信访工作基本知识

杨古礼

上海人民出版社

责任编辑 张宝妮
封面装帧 沈蓉男

3064/12

信访工作基本知识

本书编写组

上海人民出版社出版

(上海绍兴路 54 号)

新华书店上海发行所发行 上海市印刷三厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 5.25 插页 1 字数 110,000

1985 年 9 月第 1 版 1985 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-21,000

书号 3074·733 定价 0.71 元

序 言

习 仲 勋

《信访工作基本知识》出版了。我想借此机会谈谈信访工作，就算作序言吧。

我们党领导中国革命和社会主义建设事业六十多年，取得了伟大的胜利和辉煌的成绩。最根本的一条经验，就是坚决相信人民群众，依靠人民群众，全心全意地为人民群众的利益而奋斗。人民群众是一切事业的主体，我们在任何时候都不能脱离这个主体。否则，就会一事无成。

人民群众来信来访，对于我们党和国家来说，是政治生活中的一件大事。中华人民共和国的建立，使亿万受尽压迫、剥削的人民从此站立起来，掌握了国家的权力，真正成为国家的主人。在社会主义条件下，人民管理国家事务，主要是通过选举人民代表，组成权力机构——各级人民代表大会来实现的。同时，人民还通过其它形式来行使自己的民主权利。实践证明，人民群众来信来访就是发扬社会主义民主，行使人民民主权利的一种行之有效的、重要方式。加强与人民的联系，经常倾听人民的呼声，接受人民的批评和监督，是各级党委和政府的责任，也是对人民民主权利的尊重。它体现了社会主义制度的优越性，体现了党和政府同人民之间的水乳交融的密切

关系。

人民群众来信来访，又是反映社会生活和动态的一条重要渠道。我们党和政府制定实施的各项政策和法令，是不是符合人民的利益，是不是得到了落实，在一个时期内人民最关心的是是什么，迫切要求解决的是是什么，通过人民群众来信来访会很快地反映出来。我们从中可以了解到在决策上、工作上的得失，发现各种有益的意见和建议。无数事实证明，党和政府的任何决策和工作，如果得不到人民群众的同意和拥护，终归是搞不成的。这种来自社会的、群众亲自送上门的信息反馈，对研究和改进工作，是很有好处的，我们应当充分加以重视。

信访工作是一项重要的政治工作、群众工作。我们党一贯十分重视这一工作，具有优良的传统。早在战争年代，尽管环境险恶、条件艰苦，但各级党委和政府根据地在根据地、解放区已十分注意接待和处理人民群众的来信来访，虚心听取意见，使领导机关获得了许多有益的知识，帮助群众解决了许多实际问题。我们老一辈的革命家更是身体力行，亲自处理群众来信，接待群众来访，为我们树立了很好的典范。

在社会主义革命和社会主义建设的进程中，信访工作得到了很大发展。特别是党的十一届三中全会以来，党中央、国务院采取了一系列的重要措施，进一步加强对信访工作的领导。各级党委和政府的负责同志和信访部门为拨乱反正、落实党的政策、平反冤假错案，付出了许多艰苦的劳动，解决了大量问题，在促进安定团结、密切党和群众的关系、调动群众建设社会主义现代化的积极性等方面发挥了重要作用。

我们应当充分认识到，在新的历史时期，党对信访工作的

要求更高了,任务更重了。因此,信访工作必须适应新形势的要求,进一步端正指导思想,改进工作作风,努力为四化建设服务,为经济体制改革服务,为人民服务。信访战线的同志们要认真负责地处理群众的来信,主动热情地接待来访的群众;要加强政治、业务和科学文化知识的学习,努力提高办事本领;要谦虚谨慎,任劳任怨,以实际行动把党和政府对人民的关怀带给千家万户、四面八方。

信访工作也是一门科学,有其自身的规律,我们应当结合工作实际认真总结经验,使之系统化、规范化。应该说,这方面的工作目前还很薄弱,《信访工作基本知识》的出版,只是开了个头。希望有更多的同志积极参加信访工作的研究和探讨,使之不断深化,日臻完善。

信访工作是光荣的事业,是大有可为的。我衷心祝愿信访战线的同志们当好无名英雄,为党为人民作出新的更大的贡献。

一九八五年三月四日于北京

目 录

序言	习仲勋 (1)
第一章 信访和信访工作	(1)
第一节 信访	(1)
第二节 信访工作及其要素	(3)
第三节 信访和信访工作的特点	(4)
第二章 信访工作的性质和任务	(11)
第一节 信访工作的性质	(11)
第二节 信访工作的任务	(15)
第三章 我党和政府信访工作的产生和发展	(26)
第一节 信访工作的萌芽阶段	(26)
第二节 信访工作的初创和发展阶段	(28)
第三节 信访工作遭受挫折的时期	(33)
第四节 信访工作的新时期	(34)
第四章 信访工作的基本方针和原则	(38)
第一节 执行党的政策和国家法律、法令	(38)
第二节 坚持实事求是, 调查研究	(42)
第三节 发扬全心全意为人民服务的精神, 当好人民 的公仆	(45)
第四节 坚持思想教育, 维护社会主义法制	(47)

第五章 组织领导	(51)
第一节 处理来信来访是党和政府各级领导机关及其 负责人的责任	(51)
第二节 要把信访工作列入领导日程	(55)
第三节 要有负责同志分管信访工作	(61)
第六章 信访工作机构	(64)
第一节 信访工作机构的作用和任务.....	(64)
第二节 信访工作机构的设置	(66)
第三节 信访部门的职责	(69)
第七章 信访干部	(71)
第一节 信访干部的职责	(71)
第二节 信访干部的基本条件	(73)
第三节 信访干部的培训、考核和使用	(74)
第八章 信访者的权利和义务	(80)
第一节 信访者的权利	(80)
第二节 信访者的义务	(82)
第三节 信访方法	(85)
第九章 处理信访问题的基本方法和要求	(90)
第一节 坚持“分级负责、归口办理”的责任制.....	(90)
第二节 就地解决问题.....	(96)
第三节 件件有着落，事事有结果.....	(98)
第十章 处理来信来访的工作程序	(100)

第一节	办信和接访	(100)
第二节	转办、立案交办和查处	(105)
第三节	联合办案	(113)
第四节	结案和上报	(114)
第五节	督促和检查	(119)
第六节	复信和回访	(121)
第十一章	要信要访送批和综合反映	(125)
第一节	要信要访送批	(125)
第二节	综合反映	(128)
第十二章	信访的分类与统计	(132)
第一节	信访分类的要求与方法	(132)
第二节	信访的统计	(134)
第十三章	信访档案	(143)
第一节	信访档案的形成和作用	(143)
第二节	归档的范围和原则	(145)
第三节	立卷和归档的方法	(146)
第四节	管理和利用	(150)
[附录]	我国古代信访简介	(156)
编后		(160)

第一章 信访和信访工作

信访和信访工作作为一个名词，是在我国建立无产阶级政权以后才逐步形成的。但信访作为一种社会活动或社会现象，则早在我国古代即已产生、存在并发展。本书研究的对象，是我们党和政府对人民群众来信来访进行分析研究，调查核实，按照党和国家的政策、法律、法令恰当处理的一系列活动。

第一节 信 访

所谓信访，就是社会成员通过写信、访问等形式向社会组织管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交往活动。从范围来说，它包括中国和外国信访，从时间来看，又可具体分为古代、近代、现代的信访。现在我们所讲的信访，是指人民群众通过写信、访问等形式，向党和政府的各级领导机关及其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。它主要指我国以工人、农民、知识分子为主体的广大人民群众进行的信访活动，包括台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞、国际人士及国内其他分子的信访活动。

信访概念，反映了这一特殊社会活动的基本因素及其关系。

“社会成员”，是对发起信访活动的人员的统称。它在不

同的社会历史时期和不同的国家里由不同的成份构成。主要指该社会历史时期和国家里具有社会政治权利的公民和一般成员，同时也包括该社会的组织管理者受理的跨国籍、民族、阶级、地域的和在本社会中其他不具有公民权利但可能发起信访活动的人员。

“形式”，是指信访活动的基本方式，主要有写信、访问两种，也包括基于这两种方式派生出来的其他方式，如电报、传真通信、图片、电话、电视电话、录音带、录像带等等。

“社会组织管理者”，是对信访受理者的统称，它在不同的社会历史时期和不同的国家里也表现不同的成份，可以是统治集团、执政党派及其所属部门的各级组织，也可以是这些政党、团体、政府各级组织的领导人物或代表人物。

“反映个人或集体意愿”，是说这种意愿，可以是只涉及个人问题，也可以是以个人名义出现而代表社会上一部分成员甚至大部分成员的意愿；反映集体意愿的可能是以分散的个人形式出现，也可能是以集体组织的形式出现。

“意愿”，则是对信访活动发起者动机、愿望、要求、目的的概括，它一般表现为申请申诉、询问、求决、反映、控告、揭发、批评、建议、表扬等形式。

“社会政治交往活动”，则反映了这种活动的性质和关系。信访活动是社会成员之间的活动，因此具有社会性。但就反映问题的性质，无论集体意愿，还是少数人或个人意愿，又都直接、间接地体现着一定的政治关系，所以信访活动又具有政治性。这种活动还反映了一种交往的关系，社会成员发起信访活动，受理者即社会组织管理者有针对性地进行回复活动，这是一个事物的两个方面，一个矛盾体的两个组成部分。不回

复也是交往关系的一种形式和结果。

信访是信访工作的对象和基础，信访这一社会现象的存在，决定了信访工作的存在。

第二节 信访工作及其要素

信访工作是社会组织管理者受理来信来访的活动。它是党和政府各级领导机关及其所属企事业单位、社会团体组织的一项重要经常性的政治任务，是由上述各单位的领导班子和主要负责人，以及协助领导处理群众来信来访的专门机构——信访部门来完成的。

信访工作由五个基本要素构成：

一、信访者。它是指利用写信和访问等形式向党和政府表示意愿的个人或团体。就我国现阶段而言，信访者的范围十分广泛，有以工人、农民、知识分子为主体的我国一切公民，也有港澳、台湾同胞，海外侨胞，外国人士以及国内其他分子，还有社会团体、民主党派、群众组织和基层单位等等。信访者是信访活动的发起者。

二、受理者。顾名思义，是接受处理来信来访者。在我国是我们党和政府的各级领导机关及其负责人。

三、信访形式。它是信访者进行信访活动时所采取的方式、方法，有书面写信和口头访问两种主要形式及其派生的其他形式。

四、信访内容。它是信访者通过来信来访形式所反映的具体问题。信访内容是十分广泛的，它涉及社会生活的各个领域，是一定社会关系的综合反映。

五、信访结果。它是受理信访活动后的结果。这是信访工作的重要因素，它体现了信访工作的性质、目的、态度、作用、效果等等。由于信访内容不同，处理结果也表现为多种多样。我们党和政府处理信访的正确结果，都从实质上体现了党的方针、政策和国家法律、法令以及实事求是的原则。

综上所述，信访工作是由信访者发起，反映一定的社会内容，体现一定的社会关系，由受理机关按照党和国家的有关方针、政策、法规，对信访问题予以处理的一种社会活动。

第三节 信访和信访工作的特点

信访活动和信访工作作为一种社会事物有其自身的特点，概括起来有以下几个方面：

一、客观性。信访活动是一种客观存在的独特的社会现象，有其自身的独立于主观意志之外的客观规律，它不依人们的意志为转移。这是信访工作的客观基础。

信访活动，是社会矛盾通过特殊形式的必然反映。毛泽东同志说：“矛盾的普遍性或绝对性这个问题有两方面的意义。其一是说，矛盾存在于一切事物的发展过程中；其二是说，每一事物的发展过程中存在着自始至终的矛盾运动。”（毛泽东《矛盾论》）矛盾的客观存在，决定了信访活动的客观存在。在我们社会主义国家里，人与人之间，个人与领导之间，在根本利益上是一致的。然而，人们在生产和生活的过程中，由于分工的不同，体力、智力的不同，政治觉悟和思想认识水平的不同，习惯和需要的不同等等差异，仍然会有先进与落后、正确与错误的矛盾，国家利益、集体利益和个人利益之间的矛盾，领导

与被领导的矛盾，民主与集中的矛盾，自由与纪律的矛盾，需要与条件的矛盾等等。这种种矛盾都属于非对抗性的人民内部矛盾。此外，我国现阶段在剥削阶级和剥削制度被消灭以后，阶级斗争虽然已经不是国内的主要矛盾，但阶级斗争还将在一定的范围内存在，甚至在某种条件下还有可能激化。这一切社会矛盾的客观存在，必然要通过各种方式反映出来，群众来信来访就是方式之一。

信访活动的客观性，决定了它有自身发展的客观规律。它不是某个领导机关或个人所能发动或制止的。它所反映的问题的范围、种类、性质也不是某个机关或个人的意志可以任意选择决定的。归根结蒂，信访活动的数量和内容是随着社会的政治、经济状况的变化而变化的。信访工作中处理问题的标准、依据也是随着社会的政治、经济状况的变化而变化的。这就是信访工作本身所固有的基本规律。

因为信访活动是社会矛盾必然反映的产物，矛盾的解决是事物发展的动力和源泉，所以信访工作要及时发现矛盾，解决矛盾。我们党和政府的各级领导机关及其负责人要运用矛盾对立统一的规律，正确认识信访活动这一社会现象，高度重视并认真处理信访工作中暴露出来的社会矛盾和问题，通过调查核实，分析研究，提出解决问题的方法和措施，把信访问题的解决变成推动社会发展的动力。这是信访活动客观性的要求，也是信访工作客观性的体现。

二、社会性。信访活动不是一种孤立的现象，它是随着生产力的发展、阶级的出现、国家的产生而逐渐形成的社会现象。它体现的是社会组织管理者同社会成员之间的一种政治关系。一切社会成员都可能发起信访活动，社会各个领域

的一切问题也都可能成为信访活动所反映的内容。因此，它具有广泛的社会性。

当然，在不同社会制度的国家里，在一个国家不同的社会历史时期中，信访成员的构成、范围，反映问题的内容、性质等等是受一定社会制度制约的。在奴隶社会，因为奴隶只是会说话的劳动工具，不具有人的法律地位和权利，所以他们没有参加信访活动的政治权利，充其量只能进行间接的信访活动。只有奴隶主阶级内部的下层人员和自由民才有权进行信访活动。在封建社会，农民虽然较奴隶社会的奴隶有了一定的人身自由，可以进行一些信访活动，但由于政治制度、经济状况、物质条件等限制，他们的信访权利是没有保障的，进行信访活动会受到重重阻碍，因此事实上是难以实现的。在资本主义社会里，公民虽然在名义上有民主权利，有了言论、集会、游行示威和请愿的自由，但资产阶级统治者对这些“民主”权利的行使附加了种种限制。所以资本主义社会的信访活动是以形式上的民主掩盖着实质上的不民主。纵观奴隶社会、封建社会、资本主义社会，其信访活动中反映的大量的社会矛盾是剥削社会制度的矛盾。代表剥削阶级利益的社会统治者既是信访受理者，又是广大信访者的控告对象，因此他们不可能从根本上满足信访者的正当要求，不可能从根本上解决信访问题。

在社会主义社会，情形就完全不同了，国家实行人民民主专政，人民是国家的主人，人民在社会主义国家里享受着真正的民主和自由。群众的信访活动得到了法律的保障，信访问题得到了无产阶级政党和人民政府的高度重视和正确处理。参加信访活动的人不受民族、种族、肤色、性别、年龄、职业、家庭出身、宗教信仰、文化水平、财产数量、居住期限、健康状况

以及国籍等限制，信访活动成为全体社会成员都可以参加的活动。反映的问题也是相当广泛的，大到党和国家的政务，小到人民群众的个人生活琐事。党和国家也明确规定党和政府各级领导机关及其负责人一定要把信访工作作为本单位的一项日常群众工作认真对待。因此，社会主义社会的群众信访问题能从根本上得到党和国家的正确处理。所以说，社会主义社会的信访体现了最广泛的社会性。

三、阶级性。在阶级社会里，作为一种社会政治活动的信访不能不具有阶级性。

首先，发起信访活动的社会成员是由各种不同的社会集团、阶层的成员构成的，他们之间的关系必然地表现为阶级的关系。他们发起信访活动的动机、目的、要求，归根到底都反映了本阶级的利益和要求。其次，信访活动中反映的问题是受生产力和生产关系、经济基础和上层建筑决定的，不同的社会历史时期和同一历史时期的不同国家里，都反映出与该社会和国家相应的不同性质的矛盾和问题，都从不同角度体现了该社会的阶级关系和阶级斗争。再次，信访受理者是社会组织管理者，他们对待信访人的态度，处理信访问题的方法、原则、依据、标准和目的都是受本阶级的根本利益、政治统治和阶级性质所决定的。所以说信访活动和信访工作必然具有阶级性。

在剥削阶级的社会里，占人口少数的剥削者统治着大多数劳动人民，剥削阶级对广大劳动人民实行残酷的经济剥削和政治压迫，他们实际上垄断了社会和国家的统治权、管理权，广大劳动人民则处于实际上无权的地位。在这样的社会制度下，信访活动是剥削阶级维护本阶级统治的一种手段；是剥削阶级下层成员向剥削阶级的代表献计献策的一条途径；

是剥削阶级各阶层、集团、党派和个人之间勾心斗角、互相倾轧的武器。他们利用信访活动共同压迫、欺骗劳动人民。

社会主义社会从根本上消灭了人剥削人、人压迫人的社会制度，劳动人民由奴仆变为社会的主人，他们直接或间接地参与党和国家的事务管理，使信访活动和信访工作实现了阶级性和人民性的高度统一。信访活动已经成为广大人民群众管理国家、参与社会活动、监督党和国家及其公务人员的重要形式，信访工作则成为党和国家同人民群众保持密切联系的一条纽带，信访工作由为少数剥削阶级服务，变为我们党和国家宣传和贯彻落实党的路线、方针、政策以及国家法律、法令，为人民群众排忧解难，实现人民民主权利的一项重要政治工作。

现阶段我国社会存在的矛盾大多数不具有阶级斗争性质。但是由于国内的因素和国际的影响，阶级斗争还将在一定范围内长期存在，在某种条件下还有可能激化。国内仍然有反革命分子、敌特分子，有各种严重破坏社会主义秩序和治安的刑事犯罪分子，有进行贪污盗窃、投机诈骗的新剥削分子，有极少数进行破坏活动的旧剥削分子，以及林彪、江青反革命集团的残余分子，等等。这些形形色色的敌对分子继续从社会各方面进行蓄意破坏和推翻社会主义制度的活动，企图颠覆人民民主专政。我国现阶段的阶级斗争，主要表现为广大人民群众同这些敌对分子的斗争。这种斗争必然会在信访活动和信访工作中反映出来。信访工作应当遵循社会主义法制的原则，在国家法律的范围内，正确有效地使用法律武器给各种敌对分子以有力的打击。

四、长期性。信访活动是社会矛盾通过特殊形式的客观

• 8 •