

信访工作 理论与实践

XINFANG GONGZUO LILUN YU SHIJIAN

主 编 霍凤梧

河北人民出版社

信访工作理论与实践

Xinfanggongzuo lilun yu shijian

主 编 霍凤梧

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信访工作理论与实践 / 霍凤梧主编. —— 石家庄 :
河北人民出版社, 2018. 4

ISBN 978-7-202-13029-2

I. ①信… II. ①霍… III. ①信访工作—中国 IV.
①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 075771 号

书 名 信访工作理论与实践
主 编 霍凤梧

责任编辑 沈鸿雁
美术编辑 于艳红
图文设计 河北荣霖文化传媒有限公司
责任校对 付敬华

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷 石家庄市乡依印刷有限公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 16.25
字 数 228 000
版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-202-13029-2
定 价 44.00 元

版权所有 翻印必究

编者的话

党的十八大以来以习近平为核心的党中央总揽全局、运筹帷幄，站在党执政兴国、人民幸福安康、国家长治久安的高度谋划和部署司法体制改革，把人民根本权益作为推进的出发点和落脚点，让人民感觉到亲切和真实。这是场以人民为中心、以问题为导向的司法改革，归根到底要看人民满意不满意、群众答应不答应。

十九大报告提出“深化依法治国实践”的目标，指出全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法，公正司法，全民守法。为此，我们要以踏石留印、抓铁有痕的作风深入推进，建立健全信访机制和体制。根据上级要求和基层工作需要，以国务院《信访条例》为依据，结合国家信访局、省、市人民政府的相关文件和实践工作经验，针对信访工作中常见的问题，指导读者使用法律规定和《信访条例》；从信访案例剖析入手，为读者提供处理问题的方法和建议，使读者在短时间内了解信访知识，了解信访领域的不同需求。使读者拓展信访工作思路，挖掘信访工作重心，开启智慧，打造一个完美的信访工作新方案。

霍凤梧主编长期从事法律工作、纪检工作和信访群众工作，结合工作实际亲自撰稿并组织编写了本书。甄晓宁、何培强、孔玉素、吴国亮、董路明、李书江、伏晓艳、张香辰、杨镜之、赵鹏、董学明、尤顺利、李媚、柴利莹、赵强胜、侯莹等也参加了本书部分章节的编写工作。石家庄市委政法委、石家庄市委群众工作部、石家庄市信访局、石家庄市人民政府法制办公室、石家庄市人力资源和社会保障局、石家庄

市劳动仲裁委员会、石家庄市涉法涉诉服务中心、井陘县信访局、栾城区信访局、鹿泉区司法局、新华区信访局、新华区征收办、藁城区信访局、赵县北王里镇、河北来仪律师事务所、河北骥昌律师事务所等单位也给予了支持。

周健、孙玉娟、章明文、马瑞贞和陈长生等同志在百忙中对本书的编写工作给予了极大帮助；宁凡强、董素燕、周树辉、吕宁和徐永刚同志对这本书的撰写也提供了方便；霍尚泽同志对本书表格制作、插图及校对也给予了支持与帮助。最后，衷心的感谢对本书编辑出版付出辛勤劳动的领导和同志们。

由于时间仓促，涉及知识点较多，加之编写水平有限，虽然查阅了大量文献和资料力求完善，但书中难免有不妥和遗漏之处。欢迎大家批评指正。

编者

2018年1月

序 言

提笔写这篇序言的时候，悠然想起了一句话：“依法治国、用法治方式和法治思维……。”对任何一个公职人员而言，这句话都具有深刻的含义和启迪性。

约在两千年以前，《孙子兵法》中就谈到了规矩（法律、法规）的问题。孙子曰：“将者智、信、仁、勇、严也。”亦即孙子对于身为领导者所应具备的德性，列举了下列五种要素：

智——领导者不下错误的判断，要有能及时下合理决策的知性；

信——领导者要信赖部署，亦需要部署的信赖；

仁——领导者对部署有慈爱心，以及要有能替部署设想的仁德心；

勇——领导者在决断与实际上要有勇气；

严——领导者要遵守严明的纪律，实行有功必赏、有过必罚的信条。

习近平总书记曾提出：“我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。”这就要求，立法一方面要坚持问题导向，注重“解决实际问题”，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用；另一方面要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，完善立法体制和程序，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。加快建设社会主义法治国家，不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，这为推进国家治理体系和治理能力现代化指明了路径和努力方向。从实践上看，党的十八大以来，我们

在立法上的确更加注重科学、民主。比如，为了让各方面意见都能在立法进程中得到充分表达，全国人大积极拓展人民群众参与立法的途径，在《旅游法》《特种设备安全法》等立法过程中，就邀请专家、官员、人大代表和政协委员、普通市民、行业从业人员等参与立法前评估讨论，确保社会每一个阶层都有声音，每一种声音都能得到立法机关的重视。

党的十九大报告提出：“我们党长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家各项事业，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”编者结合国务院《信访条例》和国家信访局的相关文件，运用法律法规的基本概念和基本理论，编写了《信访工作理论与实践》这本书，希望能使相关人员从中受益。

邵孟强

（石家庄市委市政府副秘书长、信访局长）

2018年1月9日

目 录

第一章 信访工作	1
第一节 信访	1
一、信访嬗变	1
二、信访定义和立法宗旨	6
三、信访要求和原则	8
四、信访工作基本要求	12
第二节 信访工作机构	14
一、信访工作机构设置	15
二、信访工作机构的职责	16
三、信访机构工作人员	20
第三节 信访工作责任制	21
一、责任制	21
二、信访工作责任制	22
第二章 信访渠道	27
第一节 信访信息	27
一、信访信息公开	28
二、信访信息公开的主体和内容	29
第二节 信访接待日及下访制度	30
一、信访接待日制度和下访制度的重要性	31
二、信访接待日制度的基本内容	33
三、下访制度的基本内容	34

第三节 重大信访信息的报告和处理制度	36
一、重大紧急信访事项概念和范围	36
二、重大紧急信访信息报告和处理制度	38
第四节 信访信息系统	40
一、网上信访	41
二、信访业务管理软件	41
三、投诉请求办理情况的查询	44
四、发挥互联互通的优势	48
第五节 信访公文和信访信息	49
一、信访公文	49
二、信访信息	57
第三章 信访事项的提出和受理	63
第一节 信访事项的提出	63
一、信访事项和提出形式	63
二、信访事项的提出范围	63
第二节 信访事项的受理	64
一、信访事项的受理概念	64
二、来信的受理	82
三、来访的受理	85
四、网上信访的受理	92
五、来电的受理	95
六、信访事项复查复核的受理	96
第三节 基层信访工作的要求	102
一、重大决策要从社会稳定风险评估着手	103
二、基层信访问题要从实行综合治理着手	106
三、基层信访问题要超前排查就地解决	107
第四章 信访事项的办理和督办	109
第一节 信访事项的办理	109
一、信访事项的办理	109

二、信访事项的调查	111
三、信访事项交办、转送的流程	115
第二节 投诉类信访事项的处理	124
一、来信的办理	124
二、来访的处理	127
三、网上信访的办理	140
四、来电的办理	145
五、“三跨三分离”信访事项	146
六、信访事项复查复核的办理	148
七、信访听证制度	152
八、信访事项办结群众查询满意度评价程序	154
九、信访事项复查复核与行政复议、行政诉讼和仲裁	156
第三节 建议、意见类信访事项	157
一、建议、意见类信访事项的处理	157
二、建议、意见类信访与信访工作的区别联系	158
三、建议、意见类信访工作开展的原则和作用	160
第四节 信访事项的督办	164
一、信访事项督办的定义	164
二、信访事项的督办制度	168
三、信访事项的督办程序	169
四、信访事项的督办权限保障	173
第五章 法律责任和信访法制化建设	176
第一节 法律责任	176
一、法律责任的特点	177
二、法律责任的构成	177
三、法律责任分类	178
四、依法信访	178
第二节 信访法律责任	180
第三节 信访工作法制化建设	183

一、信访法制化	183
二、法律责任和信访法制化建设	183
第四节 信访法制化建设的意义	191
一、推进信访法制化建设,是维护公民合法权益的需要	191
二、推进信访法制化建设,是民主进程和法制建设的需要	192
三、推进信访法制化建设,是改进党风、政风建设的需要	194
第六章 信访管理	196
第一节 信访工作制度	196
一、信访工作制度的种类	196
二、信访工作常用制度	197
三、信访工作目标管理制度的制定和实施	199
第二节 信访案件管理	205
一、信访案件管理的要求	205
二、对回报结果的信访案件的管理	207
三、对自办信访案件的管理	210
第三节 信访数据统计	210
一、信访数据统计的要求	211
二、信访数据统计的固定报表	212
三、信访数据专用类统计	219
四、信访数据统计的形式与方法	223
五、信访数据统计开发利用	224
第四节 信访档案管理	226
一、信访归档的原则	226
二、信访归档的程序和方法	227
三、信访档案的利用	229
附录一 信访条例	231
附录二 依法分类处理信访诉求工作规则	243
参考资料	249

第一章 信访工作

信访工作是党委、政府一项十分重要的工作，是保持党同人民血肉联系的重要途径。做好信访工作，必须遵循信访工作的一般规律和原则，从思想上提高对信访工作的认识，从行动上熟练掌握信访基本理论，增强自觉工作的自信心和责任感。

第一节 信 访

信访源自于社会活动。在日常生活中，有的人使用书信、有的人采取走动访问的形式向社会管理组织和社会管理者咨询或反映情况，提出建议、意见，二者的目的一样，功能一致。经常在一起使用，就形成了一个合成词“信访”。《论语·颜渊》子贡问政。“子曰：足食，足兵，民信之矣。”自古皆有死，民无信不立。在孔子看来，治国方式有“足食”“足兵”“民信”，但最重要的是诚信，即“民无信不立”。民信是第一原则，从信访的角度看，其充分体现了中国古代哲学的原则——“诚信”。它包含着信访文化，也是信访的灵魂所在。

一、信访嬗变

从国内来看，信访活动最早可以追溯到尧舜时期，据《大戴礼记·保傅》《淮南子·主术篇》等古籍记载。在尧帝时，庭前设“进善之旌”，听取天下百姓的建议；后又立“诽谤之木”，“使天下得攻其过”。

在舜帝时，“置敢谏之鼓”，“使天下得尽其言”。又据《史记·五帝本纪第一》记载：“舜，首置龙为纳言”。“纳言”可谓是中国最早的信访官职，“龙”也就是我国历史上最古老的接访官了。“进善旌”“诽谤木”“敢谏之鼓”是中国信访制度的源头。随之，到西周王朝设立了“路鼓”和“肺石”制度。“登闻鼓”制度是中国古代一项最高权力沟通社会以获取社会信息的制度。该项制度体现在司法上体恤民情、注重民意的思想。其表现为两种形式言谏和诉讼。路鼓之制，即申诉者击打官门外所设之鼓，由专门受理路鼓的人先倾听申诉，再告之于周王。肺石之制，即“立于肺石三日，士听其辞，以告于上”。这种制度多适用于贫苦无告者，体现了王的“德政”，也强化了帝王对司法的监督。

春秋战国时期，各诸侯国为了猎取疆土、称王称霸，开展了政治、经济、军事等各个领域的竞争，在那时期的活动也染上了时代特色，最引人注目的就是参政议政。秦始皇统一六国后，建立了中央集权制、完善了官制和机构设置。同时，还设置“公车司马令”一职，负责“受理吏民上章，接纳四方贡献”，类似于今天来访接待工作的职能。在汉代，有了“诣阙上书”，即对已决案件诣阙申诉。方法包括直接到京师向皇帝告御状，也可将上诉状交到卫尉府所属的公车司马令，然后再上呈皇帝审阅，或用邀车驾的方式呈状。到晋武帝时期，设置了登闻鼓，悬于朝堂或都城内，百姓可击鼓鸣冤，有司闻声录状上奏。直到大周（唐）武则天时期，诉之范围得到更大扩充，除挝登闻鼓、邀车驾、上表或立肺石等外，还设立了专职信访机构——“匭使院”和“知匭使”监督接受来信来访者，相对申诉程序较为完善。宋代专门设置受理民间上诉、举告、请愿、自荐、议论军国大事等举状的两大机构——登院和理院，成为民间社会与国家沟通的重要途径，相对以前的朝代完善了申诉和诉讼程序。明朝统一天下后，明太祖朱元璋认为元朝灭亡的主要原因之一是“言路堵塞”，后来对申诉方式进行了严格的规定。如果百姓受到豪强欺负，县、州、省不受理者，就允许到京都向他本人申诉。清朝初期，信访活动基本上沿袭了明朝的制度。允许当事人在出现地方司法机关审断不公时，可以赴京“叩阍”，又称京控，俗称告御状。



到 1840 年鸦片战争以后，清统治集团内部政治斗争日益加剧，信访活动成了当时统治集团内部政治斗争的工具。中国民主革命先驱孙中山先生，曾上书提议清皇帝进行改革，但清政府顽固不化，后孙中山先生采取革命手段推翻了清王朝，建立了中华民国。中华民国政府成立后，引入西方大陆法系模式，直诉制度随之产生。由于中华民国内部腐败，随后中华法系解体，直诉制度就不复存在了。

在新民主主义时期，中国共产党人与人民群众、各界人士和军队之间利用书信或走访活动传递信息、互通情报，提出各种建议、意见等，为了革命事业与各界群众形成了血肉相连、生死与共的关系，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具体实践结合起来，创立了毛泽东思想。毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展，是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结，是中国共产党集体智慧的结晶。在毛泽东思想指引下，中国共产党领导全国各族人民，经过长期的反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的革命斗争，取得了新民主主义革命的胜利。

1949 年 10 月中华人民共和国中央人民政府成立。1951 年 5 月毛泽东主席明确了人民信访工作的方针和原则。1953 年 3 月政务院秘书厅

成立“群众信访组”。1963年9月中共中央、国务院在《关于加强人民来信来访工作的通知》中，进一步明确了信访的功能，对各级各部门加强信访工作的领导、解决群众反映的问题、处理信访问题的原则和方法等提出了要求，规定处理信访是各级国家机关一项经常性的政治任务。1982年4月中办、国办发《党政机关信访工作暂行条例》，初步将信访工作由秘书机构承办纳入制度化、规范化轨道。1995年5月国务院颁布新中国成立以来第一部《信访条例》，标志着信访工作向法制化迈出新步伐。由于新情况、新问题的不断出现，党中央、国务院和各级党委、政府制定了信访工作制度，为修订国务院《信访条例》奠定了基础。2005年修订的国务院《信访条例》明确了新形势下信访工作理念、定位、体制和机制等。

信访在中国一直成为社会关注的焦点，既有传统“青天文化”的潜移默化，也有基层治理过程中“信息不对称”，上级机关需要了解基层社会治理的信息补充所致。目前，信访工作中仍存在着不足，一是，信访主体多元性和复杂性。信访主体多为拆迁安置对象、征地农民，复退军人安置就业、社保人员、下岗职工、残疾人，“两劳”释放人员、精神病人等。其诉求复杂多样，主要是提出建议、意见或者投诉请求，还有咨询、申诉、举报等，涉及群体性或个人诉求纷繁、包罗万象，甚至还有涉外信访问题等。二是，信访方式的过激性和串联性。有共同利益的个人或社会团体相互串联、聚集在一起形成集体访，向党委政府施压。也有一小部分信访群众为了个人私利，采取过激行为。例如，聚众闹访围堵国家机关、静坐示威；有的甚至扬言自杀等。三是，信访事件的突发性和敏感性。有的地方党委政府与人民群众之间的信息不对称，特别是对一些敏感问题，极有可能是小道消息误传，在短时间内很容易形成大规模的群体性集体访，甚至会引发对抗性肢体冲突，诱发成群体性事件。信访事件的敏感性往往发生在重大节假日或重要会议期间。例如，信访群众在信访活动中反映的问题，往往与基层某些党员干部工作作风不实有关；或者与某些公务人员在执行公务中适用政策不力、为政不清廉有关等。四是，信访处理的艰难性和反复性。有些涉及历史遗留

问题缺乏政策和法律法规依据，与现在的社会条件差别较大，处理难度大、不易解决。或者是诉求过高、老问题刚解决，新问题又出现。有的是相关工作人员在处理问题时方法欠妥引起的，某种程度上会导致重复信访事项的发生。

从国际来看，我国的信访制度与国外的申诉专员制度虽然不同，却同为民意表达、监督行政权力运行的有效机制。申诉专员制度起源于1809年瑞典宪法规定的“司法申诉专员”（Justitieombudsman，简称Jo）。按照有关法律的规定，Jo从有资格担任最高法院或最高行政法院法官的人士中选任，以维护公民的自由和权利为使命。Jo任期为四年，可以连任且没有退休年龄上的限制。但每年必须向议会提出年度报告并接受审查，不能获得议会信任的Jo得以投票过半数的表决结果被免职。继瑞典首次建立申诉专员制度之后，芬兰、挪威、英国、加拿大、法国等很多国家纷纷效仿，或者建立议会体制下的监督专员制度，或者在行政机关内部设立相对独立的行政监督专员机制，甚至在欧盟国家体系中申诉专员制度也得到采用。

在南非，政府通过建立公共监察专员署来改善公共管理。南非宪法特别规定，公共监察专员是独立的，它对国民大会负责。公共监察专员制度有利于加强南非宪政民主的建设，加强民众对政府行为的监督。“公共监察专员”制度，本意就是给普通公民提供一种无法通过司法途径解决的行政救济手段，它试图将那些“不良行政”对公民的损害减至最低，但是它从来没有也不可能替代司法制度而成为公民解决纠纷的正途。在不同国家制度下，有不同国家信访活动的形式存在。我国的信访制度与欧美各国相比具有很大的差异性，我们所说的信访工作是在社会主义制度下信访活动的表现形式。因此，我国不能简单地套用国外的申诉专员制度或者公共监察专员制度，我们要走出信访制度的怪圈，不仅要参考国外的信访制度，而且要结合我国的法治、宪政体制，把握现在信访工作中出现的新情况、新特点，采取创新工作方法，化解信访问题。

总之，信访是社会人和社会组织管理者共同需要而产生的，是社会

生产和生活发展的产物。它包含两层含义：一是解决问题；二是教育疏导。

二、信访定义和立法宗旨

国务院《信访条例》第2条中明确了信访和信访人。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。

信访活动就是社会成员（社会人或社会组织）之间，为了达到一定的目的，采用书信或走访的形式所进行的社会交往活动，是社会管理者为了实施其有效的管理所采用的一种手段。信访活动作为一种社会交往活动和社会现象，它有两重含义，广义的信访活动是古今中外的社会成员或社会组织之间，采用书信、走访和询问等形式进行的社会交往。狭义的信访活动是指社会成员或社会组织通过信访形式，向社会管理组织及其负责人反映集体或个人意愿的社会交往活动。本书研究的内容以狭义的信访为主。

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。在社会管理活动中，信访是除诉诸法律以外的又一种解决问题的渠道，是一种比较直接的利益表达形式，在一定程度上满足了群众的利益诉求。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《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。

信访的特点是成本低廉，方便快捷，公开透明。