

档案出版社

信访工作

党政机关秘书工作丛书之十一





党政机关秘书工作丛书之十一

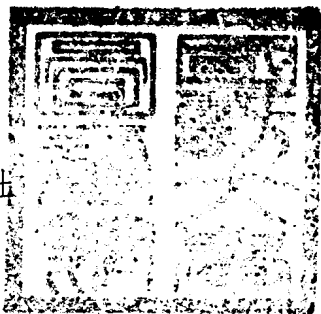
60K33/08

信 访 工 作

侯 磊 主编

档案出版社

1990 年



责任编辑：张中华

党政机关秘书工作丛书之十一

信访工作

侯磊 主编

*

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同 21 号)

新华书店北京发行所发行

张家口地区印刷厂印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/32 印张：4.75 字数：61 千字

1990 年 10 月第 1 版 1990 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—13000 册

ISBN7—80019—173—7

G. 122 定价：2.00 元

《党政机关秘书工作丛书》编委会

编委（以姓氏笔划为序）

王方之	王占德	王树盛
王鸿江	宋士忠	张弩
侯磊	郑庆福	温祥

致 读 者

近几年来，关于秘书工作的论著现在已经出得不少。那么，为什么还要再编写这么一套《党政机关秘书工作丛书》呢？这套丛书有它自己的一些特点吗？

我们认为，这套丛书是有它自己的一些特点的。

首先在于它的系列性。这套丛书包括《党政机关秘书工作概述》、《公文撰稿与审核》、《文件收发与处理》、《文书立卷与归档》、《信息工作》、《调研与综合》、《催办检查》、《查办工作》、《会议组织与服务》、《政务接洽与领导活动安排》、《信访工作》、《秘书人员修养与队伍建设》、《怎样当办公室主任》、《怎样当好领导人的秘书》等十余册。这样就基本上囊括了秘书工作的各个方面，各册都有特定内容，可以独立成书，合起来又是一套较为完整的系列丛书。

其次在于它的实用性。这套丛书是在档案出版社的倡议下，由黑龙江、吉林、辽宁、河北、天津、北京、山西省、市委办公厅等单位，组织从事过多年或目前正在从事秘书工作的一批新老秘书工作者编写的。编写这套丛书的指导思想是：理论与实践相结合，立足于实用。为做到这一点，在编写过程中，各承写单位不仅认真总结了本地区有关秘书工作的经验，而且广泛吸收了外省市这方面的工作经验，有的还在全国范围内征求了意见，书稿写出后又经反复研讨、审改。总之，我们力争编写出这样一套丛书：正在从事秘书工作的同

志读了以后觉得切合实际，对自己的工作能起规范和提高的工用，准备从事秘书工作或新到秘书工作岗位的同志读了以后感到清楚明白，可作业务入门的向导。

第三在于它的针对性。这套丛书不是说讲一般秘书工作的，而是着重阐述党政机关的秘书工作。它的读者对象主要是省、地、县各级党政机关的秘书工作者（当然，对其他各类秘书工作人员也有参考作用）。因此在编写过程中，力求使丛书内容符合这样一个读者群的需要。同时，党政机关的秘书工作，这几年发展很快，并且伴随着经济体制和政治体制改革，在许多方面也作了改革的尝试。秘书工作的改革是一新的课题，提出了不少需要进一步研讨的问题。这一套丛书也力求对这些问题作出初步的回答，以适应改革形势发展的需要。

这样看来，编写这么一套《党政机关秘书工作丛书》还是很必要的。究竟是否如此，那就要请广大读者来评议了。

由于水平所限，且因党政机关秘书工作本身也还在不断改革和发展，现在的这套丛书肯定很不完善，可能会有不少不妥之处，恳请广大读者和秘书界同行批评指正。

《党政机关秘书工作丛书》编委会

1989年8月

目 录

引言	(1)
第一章 信访工作的基本原则和任务	(3)
第一节 党和政府历来十分重视信访工作	(3)
第二节 信访工作的任务	(6)
第三节 信访工作的作用	(9)
第四节 信访工作的基本原则和要求	(13)
第二章 处理人民群众来信	(22)
第一节 处理来信的基本要求	(22)
第二节 处理来信的基本程序	(28)
第三节 处理匿名信	(32)
第四节 减少重信量之探讨	(35)
第三章 接待人民群众来访	(38)
第一节 接待工作的基本要求	(38)
第二节 要善于分析上访者的心理	(43)
第三节 解决重访老户问题之探讨	(48)
第四节 妥善处理集体上访问题	(53)
第四章 办理信访案件	(57)
第一节 办案的基本概念	(57)
第二节 归口办案和联合办案	(61)

第三节	办案工作中应注意的问题·····	(63)
第五章	信访信息·····	(67)
第一节	信访信息的特征·····	(67)
第二节	信访信息的作用·····	(72)
第三节	编发信访信息的要求·····	(77)
第六章	信访文书·····	(85)
第一节	信访文书的种类·····	(85)
第二节	信访文书的撰写·····	(101)
第三节	信访文书的处理·····	(104)
第七章	信访工作的组织机构与队伍建设·····	(112)
第一节	信访组织机构设置的一般原则·····	(112)
第二节	信访组织机构的设置·····	(115)
第三节	信访干部的素质·····	(118)
第八章	信访法规·····	(126)
第一节	信访工作立法的意义和作用·····	(126)
第二节	制定信访法规的原则和主要内容·····	(133)

引 言

信访工作，是各级党政机关、企事业单位秘书部门的一项重要的工作任务。信访工作的对象是广大人民群众，哪里有群众哪里就有信访工作。通过做好这项工作，可以直接架起党和政府密切联系群众的“桥梁”，使各级领导机关和领导干部及时听到群众的呼声，了解群众的意愿，更好地保护群众的利益，维护群众的民主权利，改进机关工作，防止和克服官僚主义，推进革命和建设事业的发展。

我国正处在社会主义初级阶段。在这个历史阶段中，我们党要领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦奋斗，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化强国而奋斗。为实现这一伟大的历史任务，必须充分调动起广大人民群众的社会主义积极性和创造精神。正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾，是社会主义条件下的一个重大课题。信访工作是社会协商对话的一条重要渠道，是处理和协调各种不同社会利益和矛盾的一项重要工作。随着改革的进一步深入和发展，社会主义民主和法制建设的加强和完善，信访工作必将面临更多新情况和新问题。因此，认真总结经验，不断探索，使信访工作逐步由封闭型向开放型转化，更好地为改革和开放服务，乃是摆在各级领导机关和信访工作部门的一项重要任务。

本书仅就信访工作的概念、信访工作的组织机构与队伍建设、人民来信来访的处理和接待、信访案件的办理以及信访信息、信访文书、信访法规等几个方面的问题，作一简要、系统的介绍。这些介绍，能够使读者正确、全面地认识信访工作，更好地掌握新时期信访工作的指导方针、指导原则和基本工作方式、方法，并有助于进一步探索信访工作的规律，以适应社会主义现代化建设的需要。

本书由侯磊同志主编。编著者有袁树峰、臧宝玲、张金奎、游兰增、王运芳、史玉珍、张彰、张树义，由刘鹏、张彰、王运芳通稿。

本书在编写过程中得到有关信访部门的大力支持，并吸收了各地信访工作经验和信访工作者的研究成果，在此一并致谢。

由于水平有限，书中难免有疏漏、错讹之处，恳请广大读者予以批评指正。

第一章 信访工作的基本原则和任务

信访，是人民来信来访的简称。人民来信，是指人民群众写给领导机关和领导干部的信件；人民来访，是指人民群众直接到领导机关当面陈述意见和要求。人民来信或来访，大多是向领导机关和领导干部反映情况，表示各种愿望，要求解决问题，提出批评和建议，以至申诉、控告、检举、揭发等。领导机关和领导干部必须以认真负责的态度对这些人民来信、来访予以处理。这种受理人民来信、来访的工作，就是我们通常所说的人民来信来访工作，简称信访工作。

第一节 党和政府历来十分重视信访工作

信访工作是一项很重要的工作，它是党和政府密切联系群众的一座桥梁，是洞察社情民意的一个窗口，是检查各项工作的一条重要渠道。通过这个桥梁、窗口和渠道，可以帮助党和政府的领导机关倾听到群众的呼声，了解到群众的情绪，掌握各方面的情况和动向，克服官僚主义，把工作做好。因此，党和国家历来十分重视这项工作。早在革命战争时期，我们党就已经逐步形成了重视人民来信来访工作的优良传统和作风。毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德等老一辈无产阶级革命家都非常重视群众的呼声，关心群众的疾苦，亲自处理过大量人民来信和来访，从而密切了党和人民群众的血肉联系。建国以后，在社会主义革命和社会主义建设的各个历史

时期，党中央、国务院为了加强全国的信访工作，在总结经验的基础上，先后作出了一系列加强人民来信来访工作的指示、决定和规定，提出了一整套正确的指导方针、指导原则和工作方法，并一再提醒全党特别是各级党政领导机关要把信访工作作为一项经常性的政治任务来抓。1950年11月，毛泽东同志在批发中央办公厅秘书室一份关于处理群众来信问题的报告中，亲自为中央写了批语，要求各中央局、分局及各省、市、区党委要“对群众来信认真负责，加以处理，满足群众的要求。对此问题采取忽视态度的机关和个人，应改正此种不正确的态度。”1951年5月，在看了中央办公厅秘书室一份关于处理群众来信问题的报告后，他又明确指示各级党委和政府“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。”1953年3月，针对当时一些机关大量积压人民来信的情况，他亲自撰写了《反对官僚主义、命令主义和违法乱纪》这篇党内指示，要求全党结合整党建党及其他工作，“从处理人民来信入手，检查一次官僚主义、命令主义和违法乱纪分子的情况，并向他们展开坚决的斗争。”与此同时，周恩来、刘少奇、朱德等同志也都对人民来信来访工作做了许多重要的指示、批示和论述，并亲自处理了许多人民来信来访问题。由于党和国家的重视和关怀，信访工作得到了不断改进和加强。

党的十一届三中全会以来，为了进一步发扬社会主义民主，充分调动广大人民群众的社会主义积极性，推进全面改革和社会主义现代化建设，党和国家对信访工作更加重视。中

央领导同志不仅多次强调做好新时期人民来信来访工作的重要性，指出这是党在执政条件下，防止脱离群众、避免官僚主义的重要方法之一，而且对许多重要的具体问题及时提出了正确的指导性意见，并在极其繁忙的工作中挤时间亲自过问和处理人民来信来访问题。1980年，一位应聘在我国一所高等学校任教的青年美籍女教师和一位中国青年恋爱，提出结婚。可是，她一次次向有关单位写报告、打电话、当面谈，都未获批准。不得已，她只好写信求助于党中央。邓小平同志看到这封信极为重视，立即请有关的领导批交有关单位研究办理，不仅使这对不同国籍的有情人终成眷属，而且给我们正确处理这类政策性问题以启迪。党的十一届三中全会以后，为了推动信访工作的开展，中共中央办公厅、国务院办公厅从1979年以来，多次召开全国信访工作会议，总结交流经验，研究解决新形势下信访工作出现的新情况、新问题。中共中央办公厅、国务院办公厅还专门就信访工作制发了许多重要文件，根据党在新时期总目标总任务的要求以及信访工作的新特点，进一步明确了新时期信访工作的性质、任务、指导思想、工作方针和工作方法，从而保证了信访工作沿着正确的方向发展。为了使信访工作在组织上有可靠保证，近几年，党中央、国务院还不断加强了中央信访机构和信访工作的力量，及时处理了大批人民来信来访。

由于党中央、国务院的关怀和重视，各级党政领导机关的信访工作也都普遍得到了加强。目前，大多数领导机关，特别是高级领导机关，都设有专门机构负责这项工作；一般机关甚至很小的基层机关，虽没有专门机构，也设有专人负责这项工作。对信访工作中的一些重大问题，许多领导干部包

括一些主要领导干部，都亲自抓、亲自管，从而保证了信访工作的顺利开展，使其在改革开放和两个文明建设中发挥着越来越大的作用。

第二节 信访工作的任务

做工作就是解决矛盾。信访工作所要解决的矛盾，具有鲜明的群众性、广泛性、现实性、进步性和复杂性的特点。所谓群众性，就是说信访工作的对象虽然一般都是一个具体的人和事，但是每一个人都不是孤立的，都联系着甚至代表着一定的群众；他们反映的内容，也往往具有一定的典型性和倾向性，集中着某些群众的意愿和要求。所谓广泛性，主要是说人民来信来访一是人员的分布广，各省、市、自治区，各地、市、县、乡、村及其他各个基层单位的群众，都有可能向上级写信，到上级上访，甚至还有国外有关人士的来信来访；二是来信来访的内容广泛，不仅涉及到政治、经济、文化、教育和社会上其他各个方面的问题，而且包括人民群众日常生活中遇到的许多细小的事情；国外有关人士的来信来访有的还涉及到外事和国际问题。所谓现实性，就是说人民来信来访所反映的问题，总是现实生活和社会矛盾在他们当中的反映，即使有的是历史遗留问题，也因为其具有一定的现实意义，与他们的现实生活有着密切的关系。所谓进步性，就是从人民来信来访的主流看，总是在一定程度上反映了人民群众的进步要求。尽管来信来访反映的各种矛盾，都是人民群众从各自的实际情况和切身利益出发的，有的甚至带有较大的片面性，但总的是反映了人民群众积极要求参加民

主管理、享受和行使民主权利的意愿，体现了他们作为国家主人翁渴望当家作主的精神；有的虽是从个人利害出发的，甚至还有斤斤计较之处，但也反映了他们对党和政府的信任以及对美好生活的一种向往，而且只要符合党和国家的政策，他们反映的问题一旦得到合理的解决，就会更好地调动起他们的社会主义积极性，因此也具有进步意义。所谓复杂性，主要表现在人民来信来访的个体性及其相互之间的矛盾性上，甚至还有反动信件和敌对分子混入人民来信来访中的敌对性。任何一件来信、一次来访，内容大多是各不相同的。在大量来信来访中，既有属实的，也有不实的；既有正确的，也有错误的；既有通情达理的，也有无理取闹的；既有告之有据的，也有故意诬陷的；既有落后群众的不满言论，也有敌对分子的恶意攻击，甚至还有亡命之徒的蓄意破坏。而且，具体到一次来信来访，反映的情况和问题，不可避免地带有主观性、表面性、局限性和片面性。人民群众来信来访的这种复杂性，是社会矛盾复杂性的反映，甚至在一定程度和范围上还反映了国际社会矛盾的复杂性。

由于人民来信来访具有上述特点，决定了信访工作是一项政策性、政治性、思想性很强的工作，其工作量也是很大的。信访部门必须依据党的路线、方针政策和国家的法律、法令，立足于为广大人民群众排忧解难，善于运用群众工作的方法，经过切切实实的努力，才能做好这项工作。它的具体任务是：

第一，受理本地区、本系统的群众来信来访。这是信访部门的首要职责和任务。如果一个信访部门对本地区、本系统的来信来访提出的问题不加重视，不予理睬，那就形同虚

设，失去了应尽的职责和存在的价值。

第二，办理领导同志和上级领导机关交办的群众来信来访提出的问题。由于种种原因，一些群众往往越过本地区、本系统、本单位的领导，直接投信或上访到上级领导机关和领导同志那里反映问题。这些来信来访，有些被领导机关或领导同志作了批示，信访部门应根据领导批示意见认真办理。这也是受理本地区、本系统群众来信来访的一个重要部分。

第三，做好领导同志接待群众来访的事前准备和事后的交办、催办和落实工作。随着各级领导对信访工作重视程度的不断提高，越来越多的领导同志注意亲自受理一些重要的人民来访，许多地方的领导同志还建立了专门的信访接待日，定期处理人民来访问题。在这种情况下，信访部门应积极当好领导的助手，帮助领导安排好接待来访者和接待过程中的一些具体事宜。对于领导在接待中所交代的任务，提出的要求，要及时交给有关部门办理，并做好办理过程中的检查、催促和落实工作，保证领导的要求落到实处。

第四，组织、配合有关部门和单位联合办案，处理“老大难”的信访问题。人民来信来访中的一些“老大难”问题，常常同时涉及到几个部门和单位，只有这些部门和单位采取联合办案的方法，紧密配合，通力协作，才能解决。在这种情况下，信访部门应主动出面牵头，积极负责地做好组织、协调和配合工作，而不应推诿扯皮，撒手不管。

第五，向有关地区、单位交办重要的来信来访问题，并负责进行检查、指导和催办，直到问题解决为止。信访部门受理的重要信访问题，除个别问题直接查办外，一般都交由有关地方和单位处理。但这并不等于可以撒手不管，不等于

只交不办，而应该抓住不放，负责到底。这其中，检查、指导、催办，是必须抓好的几个重要环节。

第六，定期综合研究信访工作中的情况和问题，及时向领导反映，并提出解决问题的建议。各个不同时期人民群众来信来访的趋向和特点是不同的，信访工作也需要随着形势的发展不断改进和加强。对于这两个方面的问题，信访部门应定期或不定期地进行综合分析、研究，努力抓住倾向性的问题或带有规律性的东西，及时提出建议，供领导决策时参考。这是信访部门为领导工作发挥参谋助手作用的一个重要方面。

第七，协助领导机关检查、指导本地区、本系统的信访工作。信访部门是由领导机关授权代表领导机关处理信访问题的工作部门，经常对本地区、本系统的信访工作进行检查、指导，并通过召开专门会议、编印刊物等形式不断交流经验，是信访部门应有的职责。只有做好这项工作，才能使整个信访工作越做越好。

第三节 信访工作的作用

信访工作既然是社会协商对话的一条重要渠道，它在建设社会主义民主政治、促进社会主义现代化建设中的作用是十分明显的。概括起来，主要有以下几个方面：

第一，发挥党和政府同群众密切联系的桥梁作用。和人民群众保持最密切的联系，是我们党在长期革命斗争中培养和锻炼起来的优良传统。过去，党靠发扬这一优良传统，和