



YIFAZHIGUOHUAXINFANG

依法治国 訪信話

王培力 主編



中央文獻出版社

依法治国话信访

王培力 主编



中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国话信访 / 王培力主编. —北京: 中央文献出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4344 - 1

I. ①依… II. ①王… III. ①信访工作—研究
—中国 IV. ①D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 170951 号

依法治国话信访

策 划/鲁志成

主 编/王培力

责任编辑/李庆田

版式设计/纪瑞林

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西西北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

网 址/www.zywxpress.com

销售热线/010 - 63097018 66183303

经 销/新华书店

排 版/北京方方照排中心

印 刷/莱芜市新华印刷有限公司

700 × 1000mm 16 开 26印张 310 千字

2015 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4344 - 1 定价: 35.00 元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换

版权所有 违者必究

编 委 会

顾 问：王月宗 赵 进

主 任：杨永昌 段伯汉

副主任：李法洪 刘立明 刘传谨 刘世忠

委 员：杨马银 王思华 任孔全 邝接凤

张学武 赵传江 许 伟 亓 群

朱崇宝 马文国 刘 勇 王 勋

鲁志成 王培力 魏玉传 张红生

策 划：鲁志成

主 编：王培力

副主编：魏玉传 张红生 张文峰

序 言

张全章

为了深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，全面推进涉法涉诉信访改革，切实依法做好新形势下的信访工作，努力为依法治国创造一个良好的法治社会环境，运用法治思维和法治方式做好信访工作显得尤为重要。欣闻王培力同志主编的《依法治国话信访》一书，即将由中央文献出版社出版，甚感高兴，特表祝贺！

编者邀我为之作序，盛情难却，只好勉为其难了。

今年2月2日，在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神、全面推进依法治国专题研讨班上，习近平同志发表了重要讲话，向各级领导干部提出明确要求。

习近平同志指出：“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面依法治国必须抓住领导干部这个‘关键少数’。领导干部要做尊法学法守法用法的模范。”习近平同志的重要讲话，总揽全局，洞察下情，强调抓“关键少数”，真正抓住了依法治国的“牛鼻子”，体现了党中央全面推进依法治国“抓落实”的决心。各级党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者。然而，现实中一些领导干部不学法用法、心中无法，有的以言代法、以权压法，有的执法不严、粗暴执法，有的干预司法、徇私枉法，有的利欲熏心、贪赃枉法，严

重违背了社会主义法治原则，损害了人民群众利益，影响了党和国家的形象和威信。

前不久，曾上访多年的呼格冤案经历 18 年终于平反昭雪，制造这起冤案的有关人员亦受到了法律追究。与此同时，“疑似冤案”的聂树斌案获最高法院指令进行复查。随后，一些不断上访的冤假错案相继得到平反。从中不仅看出，以习近平同志为首的党中央力挽狂澜，打虎反腐，拨乱反正，全面推进依法治国，深得亿万民心；而且充分说明，加快依法信访改革，特别是依法处理涉法涉诉信访问题，切实维护广大人民群众合法权益，合乎人民群众之需要，势在必行。

信访工作作为党的群众工作的重要组成部分，是党和政府联系群众的重要桥梁、倾听群众呼声的重要窗口、体察群众疾苦的重要途径。党中央、国务院对信访工作始终高度重视，推出一系列重要部署和有效举措，全力维护人民群众的合法权益。与此同时，随着许多社会矛盾以案件形式进入司法领域，也出现了诉讼与信访交织、法内处理与法外解决并存的状况，导致少数群众“信访不信法”甚至“弃法转访”、“以访代法”等问题比较突出。

为了把涉法涉诉信访纳入法制轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度，去年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，开始全面推动涉法涉诉信访改革。这一重大战略部署，既是全面推进依法治国的必然要求，也是维护最广大人民根本利益的需要，不仅有利于从制度机制上倒逼政法机关提高执法司法质量和水平，保证当事人合法诉求及时得到解决，而且有利于从制度机制上推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，更好地维护法律尊严、维护人民群众合法权益、维护社会和谐

稳定。

全面推动涉法涉诉信访改革，不仅为信访工作带来生机和活力，也使从事和分管信访工作的同志们受到鼓舞。

多年从事基层工作的王培力同志，结合本职工作，利用暇时主编的《怎样当好村官》一书由中央文献出版社出版，2014年该书被国家新闻出版广电总局列入“2013—2014农家书屋重点出版物推荐书目”，深受鼓舞和启发。他又马不停蹄，以其丰富的基层信访工作实践经验、深厚的理论修养和扎实的文字功底，紧紧围绕依法治国的推进和信访改革出现的新变化、新情况和新问题，勇于探索，坚持调查研究，在当地市、县党委和人大常委会领导的关心支持下，在中央和省、市委党校几位资深专家教授的热情指导下，王培力同志和他的同事经过一年多的艰苦努力，精心编撰，三易其稿，编出《依法治国话信访》一书。王培力作为山东成武县人大常委会副主任、党组副书记、菏泽市委党校客座教授，情系大局，忘我工作的精神，难能可贵，值得人们学习。

看完《依法治国话信访》一书清样，深感该书立意深远，选题新颖，纲举目张，让人耳目一新。全书既有对党和政府有关信访工作最新政策和法规的详细解读，又有对各种信访问题和各类典型案例的深入剖析；既有对各部门各系统信访工作的精辟论述，又有正确处理各种各类信访问题的良策妙法。此外，书中还选编介绍了部分省、市信访工作的先进典型和宝贵经验，值得各地学习和推广。全书理论联系实际，观点新颖，内容丰富翔实，涉及面广量大，论述深刻透彻，政策性、指导性和可读性强，富有鲜明的时代气息，且言简意赅，通俗易懂，填补了我国当代信访领域研究薄弱的空白，堪称改革开放以来我国第一部翔实、系统和全面论述和反映基层信访工作的优秀文集。它的编辑出版，

对全面推动涉法涉诉信访工作，带动我国信访学科理论体系的创新和完善，切实依法做好新形势下的信访工作，必将起到不可估量的引导、激励和促进作用。

我愿将此书推荐给全国各级各系统信访部门、信访工作人员、各界有关人士和城乡干部群众，希望大家联系实际情况，认真一读。

是为序。

2015年2月9日

序

程相伟

《依法治国话信访》是王培力同志近年继《怎样当好村官》之后写的第二本书。众所周知基层干部工作很忙，培力能持之以恒，挤时间读书、调研、写作，实属难能可贵。他这本书涉及人民群众为维护个人合法权益打官司的问题，也就是向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的问题。我想借此机缘专门说说这件事。

我国宪法规定，公民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。地方组织法在列举县级以上地方各级人大常委会的职权时，也规定可以受理人民群众对“一府两院”及其工作人员的申诉和意见。这就需要健全人大及其常委会受理人民群众申诉、控告、检举这一监督制度。

在受理人民群众申诉、控告、检举中，过去人们常常提出一个尖锐的问题：人大监督要不要涉及“两院”受理的具体案件？对此一直存在争议。我曾经多次讲过，人大监督“两院”工作，不可能不涉及具体案件。“两院”的基本活动就是管案子，管得如何，是否有违宪违法行为，都要直接反映在具体案件上。很显然，不涉及具体案件，人大及其常委会对“两院”的工作就难以实现有效监督。我这样说，有如下法律依据：

(1) 我国宪法第126条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”第131条规定：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”1981年彭真同志在听取民事诉讼法起草小组汇报时曾经说过：“（民事诉讼法草稿第三稿）第七条的规定是‘人民法院独立进行审判，只服从法律，其他任何机关、团体和个人都不得干涉或施加影响’。这样规定，有几个问题需要考虑：第一，要不要受党的领导？刑事诉讼法的说明中讲了在党的领导下，公、检、法互相配合，互相制约。第二，法院是向人大常委会负责并报告工作的。人大和人大常委会可不可以干涉、可不可以施加影响？对法院审判的任何重大问题都‘不得干涉和施加影响’吗？例如，对林彪、江青反革命集团的审判，全国人大常委会‘不得干涉和施加影响’吗？否则就是违法吗？不是。全国人大常委会决定成立特别检察厅、特别法庭进行起诉、审判，这也是一种干涉。第三，公检法分工协作，互相配合，互相制约。检察院对法院的判决不同意，可以提出抗诉。制约也是干涉。”这段话阐明了后来对宪法有关条款进行修改的原意，即“两院”独立行使审判权、检察权，“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，但其工作要接受党的领导，接受国家权力机关的制约、干涉和监督，其中包括对重大问题、重大案件的监督。

(2) 检察院组织法第3条规定：“检察委员会实行民主集中制，在检察长主持下，讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。”这说明，人大常委会对于检察院有争议的重大案件是有权过问并加以裁定的。

(3) 宪法第41条规定，公民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。地方组织法第44条在列举县级以上地方各级人大常委会的职权时，也规定其职权之一是“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，联系本级人民代表大会代表，受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见”。而申诉中很多都涉及具体案件。

当然人大监督“两院”的工作不能直接处理具体案件，正如彭冲副委员长在七届全国人大二次会议的常委会工作报告中指出的：“人大在监督法院、检察院的工作时，不直接处理具体案件。如对法院、检察院处理的特别重大案件有意见，可以听取法院、检察院的汇报，也可以依法组织调查，如确属错案，可以责成法院、检察院依法纠正或处理。”这里提出三条：一是不直接处理案件；二是对“两院”工作不满意，可以听取汇报，也可以提出询问和质询；三是对特别重大的案件可以组织调查，确属错案责成“两院”依法纠正。这三条既符合宪法和法律的规定，也是对实践经验的总结。

受理对法院、检察院所处理的重大典型案件的申诉、控告、检举，通常叫作个案监督。在建立个案监督制度方面过去各级人大常委会都进行了一些研究和探索，有的省级人大常委会还制定了有关的地方性法规。根据各地实践的经验看，要搞好个案监督，必须把握好以下两点：

一要不影响“两院”独立行使审判权和检察权，不直接处理具体案件，不越俎代庖代替“两院”去做审判、检察工作。还要坚持人大及其常委会集体行使职权的原则。委员长会议、主任会议负责处理常委会的重要日常工作，专门委员会可以协助人大及其常委会进行监督工作。它们可以承办人大及其常委会交付的个案监督的具体事宜，但不能代行人大及其常委会行使监督处

置权和决定权。

二要规范个案监督的范围。而要做到这一点，又必须解决好以下几个问题：第一，要明确人大进行个案监督的目的，并不仅仅是为了纠正某个案件，而是通过个案监督，督促和支持司法机关公正司法。人大同“两院”是监督与被监督的关系，不能把人大搞成一级高于“两院”的“司法机关”，这样就降低了国家权力机关的地位和作用。第二，要坚持事后监督的原则。因为监督的一般是被认为违法而又得不到纠正的案件，自然是指审结的案件。案件审结前的程序违法问题，属于法院的可由检察院监督，属于检察院的可由上一级检察院监督，都未得到纠正的等审结后再由人大常委会监督。当然，这是指一般情况而言，如果程序严重违法，如严重超期办案、超期羁押、越权办案，不及时监督可能会带来严重后果的，人大也可以采用适当方式进行监督。第三，要采用被动审查的方式。这就是通常说的“不告不理”。谁可以告？主要是三个方面：一是公民（包括法人和其他组织）向人大常委会提出控告、申诉、检举；二是常委会组成人员在会议上依法提出有关议案；三是代表在人代会上依法提出有关议案或在人代会闭会期间向常委会提出意见和建议。根据以上各点并总结各地的实践经验，人大监督的重大违法案件，可以限定在以下四种情况：（1）公民、法人和其他组织对人大产生的国家机关和人大及其常委会选举或决定任命的国家机关工作人员严重违法失职行为提出申诉、控告、检举的案件。（2）社会影响较大、人民群众反映强烈的典型案件。（3）公检法有争议、久拖不决的重大案件。（4）上级人大常委会转办或下级人大及其常委会反映的重大案件。

八届全国人大常委会曾就个案监督进行调研，起草过一个对审判、检察工作中重大违法案件监督的决定（草案），还两次上

会审议，但因有不同意见没有出台；以后制定的监督法也没有对个案监督作出规定。需要在实践中进行探索、总结经验，待条件成熟时再对司法监督作出全面的法律规范。

习总书记说过，信访工作是党和政府联系群众的桥梁、倾听群众呼声的窗口、体察群众疾苦的重要途径，是构建社会主义和谐社会的基础性工作。他还强调要坚持司法为民，改进司法工作作风，通过热情服务，切实解决好老百姓打官司难问题，要努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。

2015年3月6日

目 录

序 言	张全景
序	程湘清
第一章 信访工作综述	(1)
第一节 信访概述	(1)
第二节 我国信访工作的历史回顾	(2)
第三节 新信访条例的主要特点	(6)
第四节 当前信访工作特点及分类	(11)
第五节 怎样解决基层信访问题	(18)
第二章 信访问题研究	(24)
第一节 乡镇信访工作	(24)
第二节 社区信访问题	(31)
第三节 农村基层信访问题	(36)
第四节 国土资源信访问题	(39)
第五节 拆迁信访问题	(43)
第六节 供电企业信访问题	(47)
第七节 人大信访工作	(53)
第八节 纪检监察信访工作	(59)
第九节 涉法涉诉信访问题	(65)

第十节 非正常信访	(74)
第十一节 无政策依据信访问题	(84)
 第三章 提升做好信访工作的能力	(87)
第一节 信访工作的基本理念	(87)
第二节 信访工作人员接访的基本要求与程序	(97)
第三节 信访工作人员接访的基本技能与技巧	(100)
第四节 信访工作人员应具备的基本知识与素养 ...	(110)
第五节 信访工作人员应具备良好的文字 表达能力	(117)
第六节 信访工作人员应具备较强的协调 调度能力	(120)
第七节 信访工作人员应提升与群众沟通能力	(123)
第八节 信访工作人员应具备妥善处置突 发事件能力	(128)
第九节 信访工作人员应掌握处置信访老户 问题能力	(131)
 第四章 信访调解方法与技巧	(137)
第一节 农村社会矛盾纠纷的调解	(137)
第二节 农村宅基地纠纷的调解	(138)
第三节 围堵机关门前信访问题的调解	(143)
第四节 民事调解技巧	(145)
第五节 刑事附带民事诉讼的调解	(153)
第六节 庭前调解	(158)
第七节 仲裁调解	(163)

第五章 信访案例	(167)
第一节 婚姻家庭纠纷处理	(167)
第二节 相邻关系纠纷处理	(185)
第三节 土地房屋纠纷处理	(194)
第四节 人身伤害纠纷处理	(204)
第五节 交通事故纠纷处理	(216)
第六节 医疗事故纠纷处理	(227)
第七节 劳动纠纷处理	(234)
第八节 农村基层干部违纪违法案件处理	(240)
第六章 各地信访工作经验	(245)
枫桥镇依靠和发动群众,坚持矛盾不上交	(245)
河北省信访工作实现“六个转变”	(247)
陵县把信访大厅“搬”到群众身边	(252)
沂水县把信访问题解决在群众家门口	(257)
淄博市全力打造没有围墙的网上信访局	(260)
潍坊市树立柔性接访理念促进信访解决	(263)
济宁市落实六大举措做好信访工作	(266)
莱芜市多措并举 强力推动“事要解决”	(270)
菏泽市人大创造性做好信访工作	(273)
人民群众为何都能感受到公平正义	
——菏泽市中级人民法院推动信访改革创新纪实 ...	(281)
菏泽市成武县加强领导,全力维护社会稳定和谐 ...	(290)
第七章 信访问题思考与展望	(295)
第一节 现行信访制度存在的主要问题	(295)
第二节 我国信访制度改革的方向	(298)

第三节	完善我国信访制度的总体思路	(302)
第四节	重构我国信访制度的具体措施	(306)
第五节	完善机制 努力破解信访问题	(310)
第六节	运用法治思维和法治方式推进 信访工作	(316)

附录:

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新 群众工作方法解决信访突出问题的意见》	(322)
中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于依法 处理涉法涉诉信访问题的意见》	(330)
全面推动涉法涉诉信访改革 ——中央司法体制改革领导小组办公室负责人 就《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意 见》答记者问	(334)
国务院信访条例	(341)
国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理 程序引导来访人依法逐级走访的办法》	(353)
国家信访局《关于进一步加强初信初访办理工作 的办法》	(356)
《关于进一步加强初信初访办理工作的办法》 解读	(360)
国家信访局首次公开接访流程	(365)
国家信访局接待群众来访工作规则	(368)
山东省信访条例	(373)
后 记	(395)