

信访条例

注释本

Regulation on Letters and Visits



法律出版社
LAW PRESS CHINA

信访条例 注释本

Regulation on Letters and Visits

陈 琴 审定



法律出版社

LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

信访条例注释本 / 法律出版社法规中心编. —2 版.
—北京:法律出版社,2010. 11
(法律单行本注释本系列)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1290 - 2

I. ①信… II. ①法… III. ①信访工作—条例—法律
解释—中国 IV. ①D922. 182. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 196288 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

出版/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

印刷/北京外文印刷厂

开本/850 × 1168 毫米 1/32

版本/2010 年 10 月第 2 版

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

重庆公司/023 - 65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1290 - 2

定价:8.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1)专业人员编写。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地了解法律精神,掌握法律政策;

(2)法律适用提要。每本书都由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、概况有更全面、深入的理解;

(3)重点法条注释。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4)相关配套规定。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

需要说明的是,本丛书中“适用提要”、“条文主旨”、“条文注释”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式通过、颁布的法律文本,不具有法律效力。

2 编辑出版说明

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心
2010年10月

《信访条例》 适用提要

1995年,国务院曾颁布实施《信访条例》,随着改革的不断深化、经济社会加速转型以及社会利益格局的调整,群众信访出现了很多新情况、新问题。主要体现在三个方面:一是,信访总量不断上升,越级上访、进京上访增势迅猛,来信来访的增幅呈现“中央多、基层少”的“倒金字塔”型分布特点;二是,信访反映问题集中,多涉及群体性利益,上访呈现出反复性、组织化等新特点,跨地区、跨部门上访越来越多;三是,信访方式有时比较激烈,围堵党政机关,拦截公务车辆,堵塞铁路、公路交通等过激行为时有发生。经过分析,立法机关认为,当前制约信访工作,导致这些问题产生的原因主要是:信访渠道不够畅通,有的地方或者部门对信访人反映的问题推诿塞责;信访问题处理层层转送,只转不办,责任不清,效率低下;对处理信访事项的机关监督力度不够;对侵犯群众利益引发信访问题的违法行为缺乏明确的责任追究机制;对破坏信访秩序的行为,缺少必要的规范。

针对这些问题,国务院按照畅通信访渠道、创新工作机制、强化工作责任、维护正常信访秩序的思路,对条例进行了修订,于2005年颁布了新的《信访条例》。新的条例确立了方便信访人的原则,属地管理、分级负责和谁主管、谁负责的原则,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则,治标与治本相结合的原则,

责任原则。这些原则从不同的角度体现了维护社会稳定的基本原则的精神。

新的条例确定了如下几项制度:

(一)畅通信访渠道制度。要求行政机关公开有关信访工作的信息;建立信访信息系统,充分利用网络资源,实现资源共享;建立主动接待信访制度,由行政机关负责人协调处理信访事项,与信访人面谈沟通。

(二)信访事项的提出制度。规定了信访人对五类组织、人员的职务行为可以向有关行政机关提出信访事项;规定了对权力机关、司法机关提出信访的要求;规定信访人以走访形式提出信访事项时应当遵循的层级要求;规定了信访的形式;规定了走访形式信访的特殊要求;对信访人信访事项的真实性要求;对信访合法性的要求。

(三)信访事项的受理制度。主要包括:信访事项登记制度;告知制度;转送制度;相互通报制度。

(四)信访事项的办理制度。条例规定了办理信访事项人员的行为规范;行政机关对信访事项的调查核实制度;处理信访事项时的听证制度;处理信访事项的时限制度;信访人对信访处理意见不服时的复查和复核制度;信访工作机构的督办制度。

(五)维护信访秩序制度。条例要求信访人在信访过程中,不得破坏社会公共秩序,同时,对信访人采用走访方式提出信访事项的,作了限制性规定。

(六)有关违法行为的法律责任。

由于信访工作涉及的面比较广,信访事项往往产生于行政机关行政管理的各个方面。信访作为一种处理社会矛盾的方式,和其他处理社会矛盾的方式,如司法诉讼、行政复议等也有着密切的联系,因此,与信访相关的法律、法规、规章和文件也比较多。与信访有关的法律主要包括《民法通则》、《民事诉讼法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》、《仲裁法》、《劳动争议

调解仲裁法》等;与信访有关的法规主要有:涉及劳动争议和职工权益保护的《劳动保障监察条例》,涉及城镇房屋拆迁的《城市房屋拆迁管理条例》,涉及土地征收和耕地保护的《土地管理法实施条例》,涉及行政机关违法行为监督的《行政监察法实施条例》,此外还有一些地方性法规,如《重庆市信访条例》;与信访有关的规章主要包括地方政府规章和国务院有关部门规章。除此以外,一些部门制定的本部门处理信访事项的程序性规定也会对信访产生影响。

目 录

《信访条例》适用提要	1
------------------	---

信 访 条 例

第一章 总则	1
第一条 立法宗旨	1
第二条 信访界定 *	1
第三条 信访为民	3
第四条 信访工作原则 *	3
第五条 信访工作基本要求	5
第六条 信访机构职责 *	6
第七条 信访工作责任制 *	7
第八条 信访奖励制度	8
第二章 信访渠道	9
第九条 信访渠道公开 *	9
第十条 信访接待日和下访制度 *	10
第十一条 信访信息公开 *	12
第十二条 投诉请求的查询	12
第十三条 信访工作机制 *	13
第三章 信访事项的提出	14
第十四条 信访指向事项 *	14
第十五条 信访提出对象 *	15
第十六条 走访 *	16
第十七条 信访提出形式 *	17

第十八条	信访代表	18
第十九条	信访客观性要求	18
第二十条	信访秩序 *	18
第四章	信访事项的受理	20
第二十一条	信访工作机构对信访的处理 *	20
第二十二条	有关行政机关对信访的处理 *	22
第二十三条	保密义务	24
第二十四条	管辖权争议 *	24
第二十五条	管辖权继承	25
第二十六条	紧急信访事项	26
第二十七条	重大信访信息的控制	26
第五章	信访事项的办理和督办	27
第二十八条	信访人员职责	27
第二十九条	反映情况、建议、意见类信访事项的办理 *	27
第三十条	回避	28
第三十一条	信访处理程序 *	28
第三十二条	信访处理结果 *	29
第三十三条	信访办结期限 *	30
第三十四条	复查 *	31
第三十五条	复核 *	32
第三十六条	督办 *	33
第三十七条	信访建议	34
第三十八条	信访处分建议	34
第三十九条	信访工作情况报告 *	34
第六章	法律责任	35
第四十条	信访事项的引发责任 *	35
第四十一条	对失职行为的行政处分 *	36

第四十二条	对不作为行为的行政处分	37
第四十三条	信访失职的行政处分	38
第四十四条	违法透露检材行为的处分	38
第四十五条	信访信息违法行为的责任	39
第四十六条	打击报复信访人的责任 *	39
第四十七条	信访人的责任 *	40
第四十八条	捏造、诬告责任	41
第七章 附则		41
第四十九条	单位信访工作	41
第五十条	涉外信访	42
第五十一条	实施日期	42

附 录

人民检察院信访工作规定(2007.3.26)	43
环境信访办法(2006.6.24)	53
国土资源信访规定(2006.1.4 修订)	63
建设部信访工作管理办法(2005.11.10 修订)	72
公安机关信访工作规定(2005.8.18)	81

信访条例

(2005 年 1 月 5 日国务院第 76 次常务会议通过 2005 年 1 月 10 日
国务院令 第 431 号公布 自 2005 年 5 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,维护信访秩序,制定本条例。

关联法规

《宪法》第 1、2、5、27、41 条

第二条 【信访界定】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。

条文注释

本条明确规定了“信访”和“信访人”的概念。

信访是指信访活动。它是互动、双向的过程,包含社会成员为了实

现某种目的和需要提出信访事项的活动和行政机关依法处理社会成员提出的信访事项的活动的活动。信访活动包含三方面内容:(1)形式。“写信”与“走访”是信访人进行信访活动,反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的传统方式。2005年修订时增加了“电子邮件”和“传真”两种形式。(2)反映的内容。信访的实质内容是社会成员向各级人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求;行政机关依法受理、办理信访事项,对建议、意见或者投诉请求作出采纳或者不采纳、支持或不支持的决定,依法解决信访问题。(3)向谁反映。公民、法人和其他组织反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,应是向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门提出,即行政机关,不包括人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院等非行政机关。公民、法人和其他组织依照本条例规定提出的信访事项应是依法由有关行政机关处理的问题,即在行政机关法定职责范围内的信访事项。

信访人是指“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”。“前款规定的形式”是指采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式。这一概念包含以下内容:(1)信访人包括公民、法人和其他组织。(2)公民、法人或者其他组织成为“信访人”必须具备两个条件:第一,行为具有信访活动的内容,即反映情况,提出建议、意见或者投诉请求;第二,采用规定形式从事信访活动,即按照指定方式、向特定行政机关或到指定接待场所提出信访事项。

关联法规

《宪法》第41条

《行政监察法》第6条

《国土资源信访规定》第2条

《环境信访办法》第2条

《中国证券监督管理委员会信访工作规定》第2条

《中国保险监督管理委员会信访工作办法》第2条

第三条 【信访为民】各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当做好信访工作,认真处理来信、接待来访,倾听人民群众的意见、建议和要求,接受人民群众的监督,努力为人民群众服务。

各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道,为信访人采用本条例规定的形式反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。

任何组织和个人不得打击报复信访人。

关联法规

《宪法》第 27 条

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》五

《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强信访工作的通知》二

《国务院全面推进依法行政实施纲要》26

《中共中央办公厅关于防止和纠正对待人民群众来信来访进行打击报复问题的通知》

《劳动和社会保障信访工作暂行规定》第 3 条

《环境信访办法》第 3 条

《国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局信访处理办法》第 2、17 条

《公安机关信访工作规定》第 2 条

《监察机关举报工作办法》第 15、22 - 25 条

第四条 【信访工作原则】信访工作应当在各级人民政府领导下,坚持属地管理、分级负责,谁主管、谁负责,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。

条文注释

信访工作原则是指能够体现信访工作独有的价值内涵,对工作实践具有普遍指导性和适用性的基本规则或理念。《条例》规定了信访工

作的五项原则:方便信访人原则,“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”原则,“依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”原则,治标和治本相结合原则,责任原则。

1. 方便信访人原则。要求:(1)信访人有依法向各级人民政府、县级以上各级人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的权利,任何组织和个人不得阻碍、限制;(2)各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道,为信访人反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件;(3)任何组织和个人不得因信访人反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,而对其进行打击报复。

2. “属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”原则。包含:(1)“属地管理、分级负责”是强调地方政府在处理信访问题中的主导作用;(2)“谁主管、谁负责”是指同级政府各职能部门按照信访问题的性质在各自职责范围内处理信访问题;(3)“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”强调的是明确职责,区分情况,“条”、“块”结合。

3. “依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”原则。要求:(1)依法、及时、就地解决信访问题;(2)做好说服、解释和思想政治工作,疏导群众情绪;(3)对群众进行法制宣传、教育。

4. 治标与治本相结合原则。要求:(1)各地各部门要科学决策、依法行政,从源头上预防、减少矛盾和纠纷的产生;(2)在执行政策中,要将信访渠道收集反馈的信息作为调整、评估政策的重要依据之一,及时反馈群众意见;(3)处理矛盾和纠纷要关口前移,要把工作重点从事后处置转移到事前预防。

5. 责任原则。指处理人民来信来访是各级人民政府和政府工作部门的法定职责,如果不积极履行职责,认真处理信访事项,造成后果的,要承担相应的法律责任。为此,《条例》规定各级人民政府应当建立健全信访工作责任制,将信访工作绩效纳入公务员考核体系;在信访事项的受理、办理、督办环节中,强化有关行政机关和政府信访工作机构的责任。

关联法规

《中央各部门归口分工接待群众来访办法》

《建设部信访工作管理办法》第4条

《国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局信访处理办法》

第3条

《环境信访办法》第4条

《保险业重大上访事件处理办法》第7条

《公安机关信访工作规定》第3条

《司法行政机关实行群众逐级上访和分级受理办法(试行)》第4、

5条

第五条 【信访工作基本要求】各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当科学、民主决策,依法履行职责,从源头上预防导致信访事项的矛盾和纠纷。

县级以上人民政府应当建立统一领导、部门协调,统筹兼顾、标本兼治,各负其责、齐抓共管的信访工作格局,通过联席会议、建立排查调处机制、建立信访督查工作制度等方式,及时化解矛盾和纠纷。

各级人民政府、县级以上人民政府各工作部门的负责人应当阅批重要来信、接待重要来访、听取信访工作汇报,研究解决信访工作中的突出问题。

关联法规

《保险业重大上访事件处理办法》第3-6条

《建设部信访工作管理办法》第5-7条

《国土资源信访规定》第6条

《中国保险监督管理委员会信访工作办法》第4、5、7条

《国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局信访处理办法》

第5条

《环境信访办法》第4条

《公安部关于加强公安信访工作的意见》五

《卫生信访工作办法》第5-9条

第六条 【信访机构职责】县级以上人民政府应当设立信访工作机构；县级以上人民政府工作部门及乡、镇人民政府应当按照有利工作、方便信访人的原则，确定负责信访工作的机构（以下简称信访工作机构）或者人员，具体负责信访工作。

县级以上人民政府信访工作机构是本级人民政府负责信访工作的行政机构，履行下列职责：

- （一）受理、交办、转送信访人提出的信访事项；
- （二）承办上级和本级人民政府交由处理的信访事项；
- （三）协调处理重要信访事项；
- （四）督促检查信访事项的处理；
- （五）研究、分析信访情况，开展调查研究，及时向本级人民政府提出完善政策和改进工作的建议；
- （六）对本级人民政府其他工作部门和下级人民政府信访工作机构的信访工作进行指导。

条文注释

本条对信访工作机构设置、性质及职责作出了明确规定，并提出了具体要求。这是 2005 年修订的一大进步之处。

本条第一款规定了信访工作机构设置。（1）县级以上各级人民政府必须设置专门负责信访工作的机构，有相应的编制、人员和经费保障，而不能指定其他部门兼职从事信访工作。（2）县级以上人民政府工作部门及乡、镇人民政府应当按照有利工作、方便信访人的原则，确定负责信访工作的机构或者人员，具体负责信访工作。

本条第二款规定了信访工作机构的职责。其中，第四项“督促检查信访事项的处理”是 2005 年修订增加的内容，从法律上确认了信访工作机构对信访事项的督办权。本条例第三十六条对此职能作出了规定，为保证信访工作机构的督办权得到落实，条例第三十八条还规定了信访工作机构有提请行政处分的建议权。同时，在第三十九条规定，县级以上人民政府信访工作机构应当定期向本级人民政府提交信访情况分析报告，