

基层干部培训用书

信访工作

百问百答



XINFANG GONGZUO BAIWEN BAIDA

|| 郑佳节
王剑辉

编著



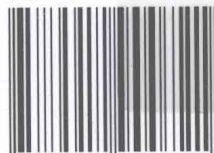
中国人事出版社

责任编辑：韩银三
责任设计：杨建英
责任校对：洪娟
封面设计：陈飞燕

基层干部培训用书 乡镇工作百问百答
村官工作百问百答
社区工作百问百答
信访工作百问百答

XINFANG GONGZUO BAIWEN BAIDA

ISBN 978-7-5129-0072-1



9 787512 900721 >

定价：20.00元

基层干部培训用书

信访工作百问百答

郑佳节 王剑辉 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访工作百问百答/郑佳节,王剑辉编著. —北京:中国人事出版社, 2011

基层干部培训用书

ISBN 978-7-5129-0072-1

I. ①信… II. ①郑…②王… III. ①信访工作-中国-问答
IV. ①D632.8-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 003462 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷装订

890 毫米 × 1240 毫米 32 开本 7.75 印张 184 千字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

前 言

当前，我国社会总体上是和谐稳定的，但由于我国已进入改革发展的关键时期，同时也是矛盾的凸显期，信访工作任务依然繁重和艰巨，信访工作使命重大而光荣。党的十七大报告强调指出：“妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制”；党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》又进一步指出“加强和改进信访工作”，《中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》也明确提出了建立信访工作“新格局、新秩序、新机制”和推进信访工作“制度化、规范化、法制化”的目标要求。这些都为新时期信访工作法制化建设指明了前进方向，同时也对深入贯彻实施《信访条例》，继续加快推进新时期信访工作法制化建设提出了新的更高要求。

加快推进信访工作法制化进程，要求深入实施《信访条例》与贯彻落实《中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》精神紧密结合起来，坚持与时俱进、开拓创新，不断研究新情况、探索新规律；认真贯彻落实依法治国基本方略，坚持依法行政，把法治理念贯穿信访工作全过程，着力完善信访工作法律法规，建立信访工作科学程序；注意总结提高，把成功的经验和做法固定下来、推广出去，进一步完善于法周严、于事简便与构建社会主义和谐社会总体要求相适应的信访法规制度体系；努力建立畅通、有序、务实、高效的信访工作新秩序，切实维护群众合法权

益，有力促进社会和谐稳定。

为提高信访工作者的专业水平和实践能力，我们编写了《信访工作百问百答》一书。在编写过程中，本着理论与实践相结合的原则，以问答的方式，既介绍作为一个学科和专业的信访工作的基本理念、理论和方法，同时也注重把这些基本理念、理论和方法与中国特色的信访工作实践相结合，期望能对信访工作者开展工作有所帮助。

本书的编辑出版，得到了中国人事出版社的大力支持，还得到了南京政治学院苏锐以及军事谊文出版社宋秋杰的热情帮助，在此表示衷心感谢。同时，在编写过程中也吸收了许多专家学者的研究成果和一些地方的实践经验，对此表示十分感谢。由于编写者水平有限，难免有不妥或疏漏之处，敬请批评指正。

编 者

2011年1月

目录 <<<<<

CONTENTS

一、信访诉求表达与应对	(1)
1. 什么是信访	(1)
2. 信访包括哪些事项	(2)
3. 信访的诉求表达方式	(2)
4. 各地信访诉求表达渠道的有益探索	(5)
5. 如何畅通信访表达渠道	(8)
6. 信访的提出有哪些规定	(10)
7. 信访活动的特性	(11)
8. 信访工作的性质	(13)
9. 信访工作的基本原则	(14)
10. 信访工作机构的主要任务	(17)
11. 信访工作人员应遵循哪些基本制度	(18)
12. 规范信访工作的行为要求	(20)
13. 信访人的权利	(22)
14. 信访人的义务	(23)
15. 信访人的违法事项及处理措施	(25)
16. 如何规范信访人行为	(30)
17. 信访工作的保密制度	(36)
二、信访业务办理	(38)
18. 如何办理来信	(38)
19. 如何办理来电	(41)

20. 如何办理来访	(43)
21. 如何处理集体访	(48)
22. 信访接待应注意哪些礼仪规范	(52)
23. 信访告知的内容	(55)
24. 如何受理信访案件	(58)
25. 如何办理信访案件	(59)
26. 如何回复信访案件	(60)
27. 信访案件的立案范围	(61)
28. 信访案件的立案过程	(62)
29. 信访案件的调查过程	(64)
30. 信访案件的审理	(65)
31. 信访案件的审理范围	(65)
32. 信访案件的审理要求	(66)
33. 信访案件的审理程序	(69)
34. 信访案件的执法监察	(71)

三、信访案件查核与督办

(72)

35. 信访案件查办的分类与原则	(72)
36. 信访案件查办的方法	(74)
37. 信访案件督办的范围与原则	(76)
38. 信访案件督办的程序	(78)
39. 信访案件的审核结案程序	(81)
40. 信访案件的复查内容	(83)
41. 信访案件的复查应遵循的原则	(85)
42. 信访案件复核的流程	(88)
43. 信访案件复核的依据	(89)
44. 行政复议与信访制度的比较	(89)

四、信访工作突发事件管理及责任制度····· (93)

- 45. 信访突发性群体事件的成因····· (93)
- 46. 信访突发性群体事件的特点····· (95)
- 47. 信访突发事件处理的对策····· (96)
- 48. 什么是信访领导责任····· (101)
- 49. 什么是信访属地责任····· (104)
- 50. 什么是信访部门责任····· (106)

五、各基层部门信访工作····· (109)

- 51. 纪检机关的信访工作····· (109)
- 52. 监察机关的信访工作····· (113)
- 53. 司法机关的信访工作····· (117)
- 54. 企业的信访工作····· (128)
- 55. 工会的信访工作····· (132)
- 56. 教育系统的信访工作····· (135)
- 57. 公安机关的信访工作····· (139)
- 58. 老干部局的信访工作····· (145)
- 59. 信访热线工作····· (150)

六、信访办公管理····· (155)

- 60. 什么是信访文书····· (155)
- 61. 什么是信访文件····· (160)
- 62. 什么是信访文件工作····· (160)
- 63. 什么是信访公文····· (166)
- 64. 什么是信访规范类文书····· (167)
- 65. 什么是信访统计····· (170)

66. 什么是信访办公自动化 (172)
67. 什么是网上信访 (174)
- 七、信访信息管理** (176)
68. 什么是信访信息工作 (176)
69. 什么是信访信息系统 (176)
70. 信访信息如何筛选与加工 (178)
71. 信访信息的时效及作用 (180)
72. 什么是信访舆情信息工作 (181)
- 八、信访监督管理** (183)
73. 信访监督的意义 (183)
74. 信访监督实施的内容 (184)
75. 如何提高信访监督质量 (189)
76. 如何提高信访监督组织保证 (190)
77. 信访举报工作 (191)
- 九、信访档案管理** (195)
78. 信访档案立卷归档的原则 (195)
79. 信访档案立卷的方法 (196)
80. 信访案件立卷如何排列顺序 (196)
81. 信访档案如何进行保管 (197)
- 十、信访绩效管理** (199)
82. 信访目标管理的内容 (199)
83. 信访绩效考核的内容 (199)
84. 信访绩效考核的方式 (201)

85. 信访绩效考核的结果 (202)
86. 什么是信访行政评价标准 (204)
87. 什么是信访行政评价报告 (205)
88. 什么是信访评价监督制约机制 (205)

十一、信访干部队伍建设 (207)

89. 什么是信访人才 (207)
90. 信访人才能力有哪些 (208)
91. 如何加强信访干部管理 (210)
92. 信访干部如何行使权力 (211)
93. 信访干部如何提高境界 (214)
94. 信访干部应具备哪些素质 (216)
95. 信访干部有哪些职责 (217)
96. 如何提高基层信访干部队伍效能 (218)
97. 如何促进信访干部资本整合 (219)
98. 如何提高信访干部工作能力 (219)
99. 信访工作面临的问题有哪些 (220)
100. 如何加强信访人才队伍建设 (221)

附录：《信访条例》 (227)

一、信访诉求表达与应对

1. 什么是信访

“信访”一词，是新中国成立后各级党政机关、人民团体和企事业单位在处理人民来信来访工作的实践中逐步形成的，如今已为社会所承认，并明确为各级党政机关的一项经常性任务。

新中国成立初期，人民群众通过来信、来访等形式，向各级党政机关、人民团体和企事业单位及其负责人反映生产、生活等各方面的情况，提出各种批评、建议、申诉、揭发、控告和要求。为了处理人民群众在来信来访中提出的问题，各级党政机关、人民团体和企事业单位出现了一项崭新的工作——处理人民来信来访工作。1950年11月，中共中央办公厅秘书室向毛泽东同志报告群众来信来访情况时，首次提出把处理人民来信来访作为一项专门工作，1966年7月，中央办公厅把专门负责信访工作的中央办公厅秘书室改为“信访处”，在党政机关内部正式确认“信访”一词。

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。信访工作是党和人民政府密切联系群众、倾听群众呼声、解决群众困难、化解内部矛盾的重要途径，是践行“群众利益无小事”的具体体现。信访工作与信访活动两者是相辅相成、相

互促进的关系，信访工作促进信访活动的规范化，信访活动又为信访工作开辟新的广阔前景。随着对信访活动的深入研究和实践探讨，信访工作将出现科学化、制度化、规范化的崭新局面，并将为社会主义建设更好地服务。

2. 信访包括哪些事项

信访是国家设定的下情上达的渠道，原则上公民的所有意见和建议都可以通过信访途径向国家提出。具体说来，对下列四类事项，公民可以提出信访。

- (一) 各级人民代表大会及其常务委员会职权范围内的事项。
- (二) 各级人民政府职权范围内的事项。
- (三) 各级人民法院职权范围内的事项。
- (四) 各级人民检察院职权范围内的事项。

公民对各类事项的信访，可以是对国家机关工作提出建议、意见，或是提出批评，也可以是对国家机关的决定提起申诉，还可以是对国家机关工作人员的违法行为提出检举、控告等。

3. 信访的诉求表达方式

信访可以通过书信、电话、电子邮件、传真、走访等多种渠道提出。在现代网络资源和技术不断发展的今天，信访者更是可以通过信访信息系统直接提出信访要求。

根据《信访条例》的规定，各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当向社会公布信访工作机构的通信地址、电子信箱、投诉电话、信访接待的时间和地点、查询信访事项处理进展及结果的方式等相关事项。国家和地方信访工作机构应充分利用现有政务信息网络资源，建立全国和地方信访信息系统，为信访人在当地提出信访事项、查询信访事项办理情况提供便利。

（一）来信

1. 信访工作人员要严格按照受信范围处理群众来信，及时拆启，按主件、附件、信封顺序装订整齐，以便于交办和存档。

2. 所有来信必须登记编号。信访工作人员应对信访人采用书信、传真等形式提出的信访事项，以及领导批示和上级机关下转的信访函件进行登记。根据来信提出的不同事项、不同情形进行摘要登记，并将信件的主要内容输入电脑备查。

3. 根据“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，按来信内容，区分不同情况，在15日内予以转送、交办。对重大、疑难信件摘报领导批阅后交办、转送；对不予受理、不再受理的信件，书面函告当事人；对不属于本部门受理的信件事项，应告知信访人向有关部门提出。

（二）来电

1. 接电。值班人员接电话时要主动报工号，使用普通话，接电话过程使用规范、礼貌用语，做到热情、耐心。

2. 登记。信访工作人员要按照工作要求，及时登记来电基本情况，确保基本数据准确、完整。

（1）在登记本上详细登记设定的要素，如来电人姓名（性别）、联系电话、值班日期、来电时间、信访事项、处理意见、值班人等。信访事项和处理意见两项应简明扼要，将不同情况加以区别，做到详略得当。

（2）对拟上报领导或需要交办、转送的来电，以及反映重要情况，提出重要建议、意见的来电，其摘要应尽量详细，表达准确到位。

（3）不需要办理的重复来电，以及《信访条例》规定不予受理、不再受理和内容不清的来电，可作简略登记。

（三）电子邮件

1. 按来信、来电有关信访规定处理。

2. 坚持“高效与轻重缓急相结合”的原则，在系统稳定的情况下，每工作日至少接收一次，对接收后的邮件，原则上两个工作日内清理完毕。

（四）来访

1. 群众上访类型

（1）个体上访。单个或2~3人的信访者到信访单位进行上访，陈述同一件事。

（2）群体上访。十余人一同来访，陈述同一件事。

（3）集体上访。集体信访者少则几人，动辄数十人，甚至上百人相聚集。外在形式上表现为多人、多访、多信、多投。

（4）越级上访。上访人对党政机关的职责或对反映渠道不了解，一些问题不知道如何反映、向谁反映，盲目找“清官”、告“御状”。

（5）重信重访。重信重访是信访的一种特殊状态，它是指上访人员对信访问题得不到自认为满意的解决而采取的连续信访的措施。

2. 登记

（1）依据国家信访局来访登记软件或《群众来访情况登记簿》登记项目，对来访人自然情况进行详细登记。当时不能一次录入的内容，登记人员要询问相关接待人员，并在两日内进行补记。

（2）登记时应索要来访人有效证件，耐心询问来访缘由，搞清问题性质和责任单位。对集体上访，安排5人以下代表等候接谈。拒不选代表候谈的，可不予登记。

（3）对初次单人来访要逐人、对初次集体来访要逐件进行详细登记；未经登记，接谈室一律不予接待。重复来访要逐件补充登记，填写重复时间、复访人数、重访要求或原因。

(4) 登记数据作为信访统计、分析的基础,登记人员要对数据质量负责,并将来访情况进行统计和数据汇总,形成书面材料后报有关领导。

(5) 登记数据一经录入,不得随意改动。如有特殊情况,需要变更统计数字、内容或不作通报基础的,须经分管领导签批同意方可变更。

4. 各地信访诉求表达渠道的有益探索

近年来,为进一步畅通和拓宽信访渠道,完善信访诉求表达方式,各地区各部门进行了积极有益的探索,取得了明显成效。下面,介绍几种重要的表达渠道和方式:

(一) 建立“绿色邮政”通道

所谓“绿色邮政”,是指群众以书信的形式向地方党委、政府、人大、政协及其部门提出信访事项时,只要在信封正面右上角注明“群众来信”字样,就可以免贴邮票,有关部门对受理的信件一律按规定认真处理。这是一种方便群众通过写信反映问题的方式。1999年,山东省嘉祥县在全县范围内实施了“绿色邮政”。山东省在总结嘉祥经验并进行试点的基础上,从2005年5月1日起,在全省范围内开通了群众来信“绿色邮政”。实施“绿色邮政”,有利于引导群众通过理性、有序的途径反映问题,解决问题,促进信访秩序的好转;有利于实现“上”与“下”的良性循环,减少信访上行量,减轻上级信访工作压力;有利于实现信访工作由被动到主动的良性循环,使基层信访工作更具有预见性;有利于实现基层党群、干群关系的良性循环,增进群众对基层党委、政府的信任。

(二) 开通“网上信访”

开通“网上信访”是中共中央、国务院《关于进一步加强新时期信访工作的意见》明确畅通信访渠道、方便群众表达诉求的一

种有效渠道。所谓“网上信访”，就是公民、法人或其他组织，通过党委、政府设立的信访网站反映情况、提出意见建议或投诉请求的活动。近年来，各地区各部门在开通“网上信访”方面进行了积极探索，取得了明显成效。2007年3月25日，胡锦涛总书记对《云南德宏“网上信访”筑成化解矛盾新渠道》一文作出重要批示：“网上信访”经验值得总结，并可部署若干地方进行试点，探索反映民意和诉求的新渠道。现在，“网上信访”工作在全国逐步推开。开通“网上信访”渠道意义深远：第一，开展“网上信访”工作是进一步拓宽信访渠道，搭建党委、政府与人民群众沟通新平台的有效方式；第二，开展“网上信访”工作是及时妥善解决群众诉求、快速化解矛盾纠纷的创新举措；第三，开展“网上信访”工作是集中民智、促进科学民主决策的重要渠道；第四，开展“网上信访”工作是运用现代科技手段和信息化技术，对现有信访工作方式的创新。

（三）开设专线电话

所谓专线电话（即市长、县长电话等）是党和政府联系群众的重要渠道，也是群众表达诉求的重要渠道。专线电话具有方便、快捷、受众面广的特点，在解答群众咨询、解决群众日常生活中遇到的困难、参与公共事务管理、维护社会稳定等方面具有明显的优势。开通专线电话的前提条件：第一，要采用先进的技术，设立足够的电话接听坐席，保证电话畅通；第二，要规范电话受理程序，制定受理标准，明确工作要求，使便民电话工作有章可循；第三，要热情服务，以对人民群众高度负责的态度，耐心倾听群众的呼声，热心解答群众咨询，真心为群众解决困难；第四，要方便群众，尽可能为群众提供更广泛的服务。

（四）加快全国信访信息系统建设

《信访条例》规定：“国家信访工作机构充分利用现有政务信