



专业**法官**以案说法
解答农民朋友最关心的法律问题

法律
进农村系列
F A L U J I N N O N G C U N X I L I E

农民信访、诉讼 实例说法

- ◆提炼信访诉讼法律问题
- ◆法官点评真实典型案例
- ◆相关法律文书范本参考
- ◆纠纷处理法律依据提示

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



法律进农村系列

FA LU JIN NONG CUN XI LIE

农民信访、诉讼 实例说法

主 编：吴在存

副 主 编：吴小成 喻 珊 刘艳霞

撰稿人员：高争志 王洋林 李志修

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农民信访、诉讼实例说法/高争志编著. —北京: 中国法制出版社, 2009. 7

(法律进农村系列/吴在存主编)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1340 - 4

I. 农… II. 高… III. ①农村 - 信访工作 - 案例 - 分析 - 中国②诉讼法 - 案例 - 分析 - 中国 IV. D922.182.05 D925.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 113421 号

策划编辑 谢玲玉

封面设计 李宁

农民信访、诉讼实例说法

NONGMIN XINFANG、SUSONG SHILI SHUOFA

编著/高争志

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2009 年 7 月第 1 版

印张/8.125 字数/170 千

2009 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1340 - 4

定价: 19.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村，是我国现代化进程中的重大历史任务。而农村法律知识的普及，广大农民法制意识的增强，农村纠纷的妥善解决与农村社会的和谐、稳定，是社会主义新农村建设的重要内容。

为了响应中央建设社会主义新农村的号召，我社于2006年初率先推出《社会主义新农村建设法律指导丛书》，并被中共中央宣传部、新闻出版总署和农业部联合评定为“推荐‘三农’优秀图书”。几年来，该丛书被全国各地农家书屋大量采购，多次加印，受到了广大农民朋友的欢迎与好评。

近些年来，涉农民事案件数量大幅上升，案件中出现了许多新情况和新问题。2009年6月19日，最高人民法院印发《关于当前形势下进一步做好涉农民事案件审判工作的指导意见》的通知，要求各级人民法院切实抓好当前形势下涉农民事案件审判工作。

为此，我们在已有经验基础上，组织了一批在审理农村纠纷方面具有丰富经验和心得的法官编写了“法律进农村系列”。本套丛书的最大亮点在于：

1. 案例丰富、针对性强。作者根据审判经验提炼出各类农村纠纷中的常见法律问题，选取农民朋友日常生活中的大量案例来讲解法律知识，有针对性地解决问题。

2. 本系列所选分册内容与农村生活实际情况紧密结合，语言通俗易懂，体例结构安排符合农民朋友的阅读习惯。

希望我们精心编写的《法律进农村系列》能够获得农民朋友的喜爱，走进千千万万的农家书屋，更好地帮助更多的农民朋友解决法律疑难与纠纷。

编者
2009年7月

目 录

第 1 章 信访基本法律知识 /1

1. 什么是信访？ /1
2. 哪些公民被称为“信访人”？ /2
3. 信访人可以对哪些组织和人员提出信访事项？ /2
 - 案例 1 村委会主任与建筑包工头非法侵占耕地，
村民可以进行信访吗？ /3
4. 信访的途径有哪些？ /3
5. 提出信访应当采用什么形式？ /5
 - 案例 2 对大队发展党员的行为提出匿名书面信访 /5
6. 信访人有哪些权利？ /7
7. 信访人要履行哪些义务？ /8
8. 信访机关化解矛盾的措施有哪些？ /9
 - 案例 3 信访机构督促执法机关，为七旬老母讨还
亡子血汗钱 /10
9. 对行政机关作出的信访决定不服为什么不能向法院提起诉讼？ /11
10. 针对近年来有些地方或部门对信访人反映问题推
诿塞责，甚至对正常上访群众进行截访堵访等突
出问题，《信访条例》作了哪些规定？ /11

11. 关于维护信访秩序,《信访条例》作了哪些规定? /12
12. 关于强化工作责任,《信访条例》作了哪些规定? /13
13. 对信访工作中的失职、渎职行为应当如何处理? /14
14. 各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当
向社会公布哪些与信访相关的信息? /15
15. 信访制度与行政复议的关系是什么? /15
16. 信访制度与行政诉讼的关系是什么? /17

第2章 如何进行信访 /19

1. 对应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的
投诉请求和属于国家权力机关、司法机关职权范
围内的信访事项,信访人应当向哪些机关提出? /19
2. 信访人采用走访形式的,应遵守哪些规定? /21
3. 信访人在信访过程中不得有哪些行为? /21
4. 行政机关收到信访事项后,如何进行初步审查? /24
5. 行政机关对投诉请求类信访事项应如何处理? /25
6. 信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的,
如何申请复查? /26
7. 信访人不服复查机关的信访复查意见,如何申请信
访复核? /28
8. 处理信访事项的人员在何种情况下应当回避? /29

第3章 民事诉讼基本法律知识 /31

1. 民事诉讼的基本原则是什么? /31
- 案例1 什么是不告不理与民事诉讼中的处分原则 /32

2. 什么是合议制度? /34
3. 什么是回避制度? /35
 - 案例2 人民法院能全院回避吗? /37
4. 什么是公开审判制度? /38
5. 什么是两审终审制度? /38
6. 民事诉讼都有哪些诉讼程序? /39
7. 什么是诉讼保障程序? /40
8. 什么是保全程序? /40
 - 案例3 尚未起诉借款人,可以申请诉前财产保全维护自身权益 /42
 - 实用文书1 财产保全申请书 /45
9. 什么是先予执行程序? /46
 - 实用文书2 先予执行申请书 /48
10. 对妨害民事诉讼的强制措施有哪些? /48
11. 什么是民事特别程序? /50
12. 什么是选民资格案件? /50
 - 案例4 提起选民资格案件诉讼必须由选举委员会先行处理 /51
 - 案例5 未迁出户籍的村民在该村仍享有选举权 /51
13. 如何申请宣告公民失踪? /53
14. 如何申请宣告公民死亡? /55
15. 如何申请宣告公民无民事行为能力、限制行为能力? /56
16. 如何申请宣告财产无主? /58
17. 什么是督促程序和支付令? /59

第4章 怎样提起诉讼 /61

1. 民事诉讼中也存在“有权不用，过期作废”吗？ /61

●案例1 借款到期不催要，超过诉讼时效法院

不保护债权 /61

2. 诉讼时效的期限有多长？ /63

3. 诉讼时效从什么时候开始计算？ /66

4. 如何避免债务人的诉讼时效抗辩？ /68

5. 法院如何适用诉讼时效制度？ /72

6. 起诉要符合哪些条件？ /73

●案例2 因内部管理行为发生纠纷，不属于人民法院

受理民事案件的范围 /76

7. 向法院提起诉讼需要提交什么材料？ /78

8. 原告应当如何书写起诉状？ /79

●实用文书1 民事起诉状 /81

9. 原告应该到哪个法院去起诉？ /82

10. 什么是级别管辖？ /83

11. 什么是地域管辖？ /84

12. 什么是专属管辖？ /87

●案例3 房屋买卖发生纠纷，原告应当到哪个法院去

起诉？ /88

13. 当事人之间能够约定由哪个法院来审理案件吗？ /90

14. 什么是诉讼代理人？ /91

15. 什么情况下法院会对原告的起诉不予受理？ /94

16. 当事人如何交纳诉讼费？ /95

●实用表格 常见案件诉讼费用速算表 /99

第5章 怎样参与庭审 /101

1. 开庭前法官都做些什么? /101
2. 什么是管辖异议? /103
 - 实用表格 当事人和法院庭审前工作一览表 /105
3. 庭审过程中要经过哪些步骤? /107
 - 案例1 庭审过程实录 /107
4. 在什么情况下法院可以推迟开庭审理的日期? /114
5. 经合法传唤当事人不到庭, 人民法院如何处理? /115
6. 什么叫撤诉? /117
7. 什么是诉讼中止和诉讼终结? /118
8. 简易程序有什么特点? /120

第6章 证据的提交与法官的裁判 /122

1. 什么是证据? /122
2. 什么是举证责任? /123
 - 案例1 原告提交的证据不足以证明借款存在, 承担败诉后果 /124
3. 举证责任如何分配? /126
 - 案例2 井盖未盖好致人损害, 举证责任如何分配 /129
4. 当事人应当在什么时候向法院提交证据? /133
5. 当事人应当如何向法庭提供证据? /137
6. 如何申请人民法院调取证据? /139
7. 什么是法院调解? /140
8. 当事人对一审裁判不服怎么办? /141
 - 实用文书1 民事上诉状 /144

9. 法院如何审理上诉案件? /144
10. 什么是生效裁判? /146
11. 当事人对生效判决如何申请再审? /148

第7章 怎样申请强制执行 /151

1. 什么是执行程序? /151
2. 哪些法律文书可以申请执行? /152
3. 如何向法院申请执行? /154
- 案例1 申请执行期间的计算 /157
4. 应当向哪个法院申请执行? /158
5. 对执行行为不服怎么办? /160
6. 执行法院怠于执行怎么办? /164
7. 什么是执行担保? /165
8. 法院在执行过程中发现生效法律文书有错误怎么办? /167
9. 什么是执行中止和执行终结? /168
10. 什么是执行回转? /169

附一：信访条例 /171

附二：中华人民共和国民事诉讼法 /184

附三：我国各省（市、区）信访机构联系方式 /234

附四：我国各部委信访机构联系方式 /243

附五：民事诉讼流程示意图 /248

信访基本法律知识

1. 什么是信访？

信访，是来信来访的简称，它是指公民、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。信访既是一种特殊的救济活动，也是一种监督活动。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是信访的基本要求。行政机关对信访人提出的信访事项经调查核实，事实清楚，符合法律、法规、规章或者其他有关规定的，予以支持，并督促其他有关机关或者单位执行。这种活动既是对信访人合法、合理诉求的维护，又是对公民合法权益的救济，也是对行政机关依法行政的动态监督。

从法律意义上讲，信访权是公民受宪法保障的申诉、控告、检举及批评建议权的总称。而从目前的实践来看，我国的信访制度尚未纳入法制的轨道。公民在信访过程中往往遇到许多困境，当事人看来信访部门措施不力，旁观人看来信访当事人太苦太艰辛，付出与回报不成比例，甚至认为信访当事人大多不够理性。因此，如何

正确认识“信访”的功能，理顺各类信访的处理渠道，对公民选择纠纷的解决方法，并最终恰当地解决纠纷有着重要的意义。

2. 哪些公民被称为“信访人”？

根据《信访条例》第2条第2款的规定，采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，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。

3. 信访人可以对哪些组织和人员提出信访事项？

我国2005年颁布的《信访条例》与我国以往的信访制度相比，体现了“有所为、有所不为”的思维方式。信访已经不再是无所不包、无所不管的一个泛化的概念。《信访条例》规定，信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况，提出建议、意见，或者不服下列组织、人员的职务行为，可以向有关行政机关提出信访事项：（1）行政机关及其工作人员；（2）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员；（3）提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员；（4）社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员；（5）村民委员会、居民委员会及其成员。《信访条例》同时明确，对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求，信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。

因此，概括地讲只有对行政机关或具有行政权的机关及其这些机关成员的职务行为，才能提出信访请求，否则不属于信访的范围，对此范围外的信访申请，信访机关不予受理。

案例 1 村委会主任与建筑包工头非法侵占耕地，村民可以信访吗？

基本案情

2008 年，某村村委会主任符某与建筑包工头张某非法破坏该村耕地 180 多亩，致使包某承包 30 年的耕地被侵占。包某曾多次到省、市国土局反映无人理睬。包某到全国人大上访后，信访局致函该省有关部门，要求其核实、协调处理，并将处理结果回报全国人大信访局。

信访处理

该省有关部门核实后，回报信访局称：非法占用 27.65 亩耕地反映属实。政府部门对占地问题处理意见如下：一是立即停工，对毁坏的耕地，限期恢复耕种。二是对该违法占地行为按照土地管理法的规定依法处理。三是对该违法占地事件由 ×× 市国土资源局进行调查处理。

法官点评

我国《信访条例》第 14 条第 5 款规定，不服村民委员会、居民委员会及其成员的职务行为，可以向有关行政机关提出信访事项。本案中的信访针对人为某村村委会主任符某，其属于村民委员会成员，侵占耕地的行为也是其职务行为，所以信访人包某对符某提出信访事项，符合信访条例的要求。

4. 信访的途径有哪些？

信访当事人提出信访申请可以通过以下途径进行：

第一，向政府机构的信访机构信访。我国《信访条例》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等相关事项。各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当在其信访接待场所或者网站公布与信访工作有关的法律、法规、规章，信访事项的处理程序，以及其他为信访人提供便利的相关事项。因此，信访当事人有权到政府工作部门公布的信访场所，或通过信件、电子邮件、电话的形式向政府的信访机构进行信访。

第二，向行政机关负责人信访。我国《信访条例》规定，设区的市级、县级人民政府及其工作部门，乡、镇人民政府应当建立行政机关负责人信访接待日制度，由行政机关负责人协调处理信访事项。信访人可以在公布的接待日和接待地点向有关行政机关负责人当面反映信访事项。县级以上人民政府及其工作部门负责人或者其指定的人员，可以就信访人反映突出的问题到信访人居住地与信访人面谈沟通。

第三，通过网络途径信访。我国《信访条例》规定，国家信访工作机构充分利用现有政务信息网络资源，建立全国信访信息系统，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。县级以上地方人民政府应当充分利用现有政务信息网络资源，建立或者确定本行政区域的信访信息系统，并与上级人民政府、政府有关部门、下级人民政府的信访信息系统实现互联互通。县级以上各级人民政府的信访工作机构或者有关工作部门应当及时将信访人的投诉请求输入信访信息系统，信访人可以持行政机关出具的投诉请求受理凭证到当地人民政府的信访工作机构或者有关工作部门的接待场所查询其所提出的投诉请求的办理情况。具体实施办法和步骤由省、自治区、直辖市人民政府规定。

第四，对专门机关的信访规定。我国《信访条例》规定，信访人对各级人民代表大会以及县级以上各级人民代表大会常务委员会、人民法院、人民检察院职权范围内的信访事项，应当分别向有关的人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出。

5. 提出信访应当采用什么形式？

信访人提出信访可以采用以下形式：第一，书面形式。我国《信访条例》规定信访人提出信访事项，一般应当采用书信、电子邮件、传真等书面形式；信访人提出投诉请求的，还应当载明信访人的姓名（名称）、住址和请求、事实、理由。有关机关对采用口头形式提出的投诉请求，应当记录信访人的姓名（名称）、住址和请求、事实、理由。信访人也可以采用匿名方式进行信访。第二，走访形式。信访人可以采用走访形式提出信访事项。信访人采用走访形式提出信访事项的，应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出；信访事项已经受理或者正在办理的，信访人在规定期限内向受理、办理机关的上级机关再提出同一信访事项的，该上级机关不予受理。信访人采用走访形式提出信访事项的，应当到有关机关设立或者指定的接待场所提出。多人采用走访形式提出共同的信访事项的，应当推选代表，代表人数不得超过5人。

案例2 对大队发展党员的行为提出匿名书面信访

基本案情

2005年6月，某县委组织部收到一封署名为“某乡某大队全体党员”的匿名举报信，反映该大队发展党员违反程序，大队傅某、

田某、万某三名同志不符合党员标准的问题。

2004 年该部曾收到相同内容的匿名信件，当时对该匿名信访进行了常规处理，由于调查核实工作的进行错过了研究时间，傅某等同志当年未被批准加入党组织。现三名同志于 2005 年再次递交入党申请。就在支部讨论决定吸收三名同志为预备党员并按规定进行公示期间，组织部门再次收到匿名信访。

信访处理

收到该匿名信访后，县组织部信访工作领导小组依据当年年初制定的《匿名信访事项调查处理暂行办法》，决定受理该匿名信访。为了弄清事实真相，快速准确处理该匿名信访事项，该部采取了以下三项措施：

一是找准调查方向。根据第一次调查核实的情况，该大队发展党员违反程序的问题可以排除，该部把三名同志的真才实德表现是否符合党员标准作为成功处理该信访案件的关键，找准了匿名信访事项的调查方向。

二是深入调查走访。县委组织部迅速成立由部信访室、组织室、县建设局党委组成的联合调查小组，深入到该大队调查了解情况。调查组首先采取个别接触的方法，走访被信访人所在大队党组织负责人和部分党员、群众，听取他们的意见和看法，然后召开村民大会进行民意调查并召集全体支部党员进行无记名投票，结果显示三名同志的满意率均超过 90%，不满意率仅为 3% - 6%，且党员无记名投票无不满意票。据此，调查组提出了“匿名信访反映情况不属实，傅某、田某、万某三名同志符合党员标准，可以接收为中共预备党员”的初步处理意见，提交部信访工作领导小组讨论，并全票赞成通过。

三是公示调查结果。结论作出后，县委组织部将匿名信访举报

反映的问题、调查人员的组成及调查过程、调查认定的信访举报事实、作出决定的政策依据和处理结论在该大队进行了公示。公示后的回访情况表明，被信访人所在大队的党员和群众对组织部门的工作给予了高度评价，认为组织部门的工作态度是认真的，对党员发展是慎重的，对群众反映的问题是高度重视的，作出的信访调查结论客观真实，反映了群众意见的主流。

法官点评

在该案中，信访人采用匿名书信的形式提出了信访事项。县委组织部在收到该匿名信访信件后，没有置之不理，而是迅速成立联合调查组进行核实，通过广泛细致的调查走访和民主测评，弄清了事实的真相，对该匿名信访进行了及时恰当的处理。由此可知，匿名信访也是信访的一种重要形式。

6. 信访人有哪些权利？

在信访活动中，信访人依法具有以下权利：（1）依法反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的权利。我国《宪法》、《信访条例》规定，公民对国家的政治、经济、军事、文化、社会等领域的各种问题有提出批评和建议的权利。《宪法》规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉的权利。《信访条例》规定，信访人有提出正当要求，或在个人利益和人身自由遭受损害时，都可依据有关规定，向各级机关提出申诉。信访人这种申诉权利是一种广泛的和广义的权利，信访人不仅可以对自己的权益受到损害而提出信访请求，而且也可以为他人的权益提出信访请求。（2）信访不受打击报复的权利。（3）就行政机关的行政行为及其工作人员的职务行为提出信访事项的权利。（4）查询信