

XIN FANG TIAO LI

信访条例

SHI YONG ZHI DAO

实用指导

中国法制出版社

信访条例实用指导

国务院法制办秘书行政司
国家信访局研究室 编

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访条例实用指导/国务院法制办秘书行政司 国家
信访局研究室编. - 北京:中国法制出版社,2005.5

ISBN 7 - 80182 - 470 - 9

I. 信… II. ①国…②国… III. 信访条例 - 法律 -
知识问答 IV. D924.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079830 号

信访条例实用指导

XINFANG TIAOLI SHIYONG ZHIDAO

编著/国务院法制办秘书行政司
国家信访局研究室

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/1.5 字数/25 千

版次/2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 470 - 9

定价:4.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66070041

网 址:<http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话:66033393

编辑部电话:66078158

读者俱乐部电话:66026596

邮购部电话:66033288

目 录

第一部分 原 则 (1)

1. 修改《信访条例》的指导思想和总体思路是什么? (1)
2. 新修订的《信访条例》确立的信访工作原则是什么? (1)
3. 方便信访人的原则的主要内容是什么? (2)
4. 属地管理、分级负责, 谁主管、谁负责的原则的主要内容是什么? (2)
5. 依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则的主要内容是什么? (3)
6. 治标与治本相结合的原则的主要内容是什么? (4)
7. 责任原则的主要内容是什么? (5)

第二部分 畅通信访渠道、提出信访事项和维权信访秩序 (5)

1. 新修订的《信访条例》关于畅通信访渠道和创新信访工作机制主要有哪些规定? (5)

2. 新修订的《信访条例》规定了哪些 迅速解决纠纷的工作机制?	(7)
3. 信访人提出信访事项的对象和范围 是什么?	(8)
4. 信访人在信访过程中应当遵守哪些 规则?	(9)
5. 新修订的《信访条例》关于维护信 访秩序有哪些主要规定?	(10)
6. 哪些纠纷应当通过诉讼、仲裁、行 政复议等法定途径解决?	(11)
7. 什么情况下可以提起行政诉讼?	(12)
8. 什么样的纠纷可以通过仲裁解决?	(12)
9. 什么情况下可以提起行政复议?	(14)
第三部分 信访事项的受理	(15)
1. 什么是信访事项的受理制度, 新修 订的《信访条例》在信访事项的受 理方面规定了哪些主要内容?	(15)
2. 政府信访工作机构收到信访事项后, 应当如何处理?	(15)
3. 新修订的《信访条例》为什么要确 立政府信访工作机构信访事项的登 记制度?	(17)
4. 对于信访人提出的哪些信访事项, 各级人民政府信访工作机构及其他	

行政机关不予受理？	(17)
5. 县级以上人民政府信访工作机构不 履行法定职责应当承担什么法律责任？	(18)
6. 新修订的《信访条例》对各级人民 政府信访工作机构以外的行政机关 受理信访事项提出了什么具体要求？	(18)
7. 新修订的《信访条例》对各级人民 政府信访工作机构以外的行政机关 在受理信访事项过程中不依法履行 法定职责，规定了哪些法律责任？	(19)
8. 新修订的《信访条例》是如何保护 提供检举、揭发材料的信访人的？	(19)
9. 信访事项受理出现争议时，按照什 么原则办理？	(20)
10. 应当处理信访事项的行政机关合 并、撤销后，信访事项如何处理？	(20)
第四部分 信访事项的办理和督办	(21)
1. 办理信访事项的工作人员有哪些总 的要求？	(21)
2. 对信访事项有权处理的行政机关办 理信访事项如何进行调查核实？	(21)
3. 哪些信访事项可以举行听证？	(22)
4. 行政机关应当如何处理投诉请求类 的信访事项？	(22)

5. 办理信访事项的时限是如何规定的? (23)
6. 新修订的《信访条例》对信访事项的
 复查和复核是如何规定的? (23)
7. 县级以上人民政府信访工作机构在
 什么情况下应当对信访事项进行督办? (24)
8. 行政机关工作人员在办理信访事项
 过程中未履行法定义务应承担哪些
 责任? (25)

附:

信访条例 (26)

(2005年1月10日)

第一部分 原 则

1. 修改《信访条例》的指导思想和总体思路是什么？

党的十六届四中全会向全党、全国人民提出了构建社会主义和谐社会的重要任务，这既体现了科学发展观的要求，也体现了科学执政、民主执政、依法执政的要求，为我们做好各项工作包括信访工作提供了新的思路和努力方向。根据十六届四中全会精神，这次修改《信访条例》的指导思想是：按照以人为本、构建和谐社会和建设法治政府的要求，认真总结《信访条例》实施9年来的经验，深入分析新形势下信访工作出现的新情况、新问题，既要有效保护人民群众的合法权益，又要建立良好的信访秩序，把问题解决在基层，把矛盾化解在萌芽状态，维护社会稳定。

根据这一指导思想，这次修改《信访条例》的总体思路是：畅通信访渠道，创新信访工作机制，强化工作责任，维护信访秩序。

2. 新修订的《信访条例》确立的信访工作原则是什么？

新修订的《信访条例》把保护信访人合法权益、维护信访秩序、维护社会稳定作为信访工作的指导原则。为了落实这一指导原则，充分发挥信访制度在解决人民

内部矛盾中的作用，新修订的《信访条例》确立了信访工作应当遵循的五项具体原则：方便信访人的原则，属地管理、分级负责，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。

3. 方便信访人的原则的主要内容是什么？

这条原则就是各级行政机关要为信访人提出信访事项，了解信访事项的受理、办理信息等方面提供各种便利条件，促进信访人反映的情况、意见、建议和投诉请求得到迅速反馈和处理。为信访人提供各种便利条件，是“立党为公、执政为民”的要求在信访工作中的具体体现，是信访工作必须遵守的一个重要原则。为此，新修订的《信访条例》从信访事项的提出到信访事项的办理等各个环节规定了方便信访人的若干措施：一是，在总则中规定，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。二是，专门增加了“畅通信访渠道”一章。三是，在具体条文中力求体现方便信访人的精神，如在信访人提出信访事项的形式、查询信访事项的办理进展情况等方面，都作了有关方便信访人的规定。

4. 属地管理、分级负责，谁主管、谁负责的原则的主要内容是什么？

这条原则是在总结信访实践经验的基础上提出的，体现了把问题解决在基层、把矛盾化解在萌芽状态的要求。同时，也有利于明确工作责任。“属地管理、分级负责”就是信访事项原则上由事发地政府解决，事发地政府解决不了的，也可以由其上一级政府解决，下级政府不能将矛盾直接推给上级政府。“谁主管、谁负责”就是在明确信访事项归哪一级政府负责后，主管此项工作的政府部门应当承担具体办理的责任，不能把矛盾推给政府。

5. 依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则的主要内容是什么？

“依法解决问题”，是指要依照法律、法规、规章和有关政策的规定，解决信访人提出的投诉请求。法律、法规、规章和政策，是判断是非、衡量各种要求是否合理的准绳，也是统一各方思想的依据。解决问题，纠正错误，都必须依法办事。对于投诉事实清楚，符合法律、法规、规章或者有关政策规定的信访事项，要认真负责地予以解决；对于既缺乏事实依据又不合法的信访事项，要讲清道理，坚持原则，决不能“小闹小解决、大闹大解决”。同时，要提高处理信访问题的效率，依法迅速、快捷地在当地解决群众信访反映的问题，不能让小事酿成大事，小矛盾酿成大矛盾。

“疏导教育”，就是要做好说服、解释和思想政治工作，疏导群众情绪，并对群众进行法制宣传、教育，引

导其知法、守法，依法信访，以理性、合法方式表达利益诉求。

依法、及时、就地解决问题与疏导教育是一个有机统一的整体，不能只强调一个方面，需要综合运用。

6. 治标与治本相结合的原则的主要内容是什么？

治标，就是采取认真负责的态度，及时解决已经发生的信访问题，化解已经产生的矛盾和纠纷。治本，就是严格依法行政，从源头上减少和防止侵害群众利益行为发生。治标与治本相结合，重在治本。

首先，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，强调治本。

其次，强调了及时化解矛盾。规定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。

第三，强调了各级政府及政府部门负责人要亲自解决信访突出问题的重要性。规定各级人民政府及其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。

这三个方面工作的有机结合，有利于推动信访工作逐步走向治标与治本相结合的良性轨道。

7. 责任原则的主要内容是什么？

责任是行政权的核心。责任原则，是指处理人民来信来访是各级政府和政府部门的法定职责，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。责任原则的核心是通过强化责任，建立“事要解决”的长效机制。

为此，新修订的《信访条例》规定各级人民政府应当建立健全信访工作责任制，对信访工作中的失职、渎职行为，严格依照有关法律、行政法规和本条例的规定，追究有关责任人员的责任，并在一定范围内通报；各级人民政府应当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、督办等环节中，强化了有关行政机关和政府信访工作机构的责任。

第二部分 畅通信访渠道、提出信访事项和维护信访秩序

1. 新修订的《信访条例》关于畅通信访渠道和创新信访工作机制主要有哪些规定？

畅通信访渠道，是党的优良传统，也是党的十六届四中全会提出的“畅通社情民意反映渠道”的重要组成部分，是维护信访人的建议权、申诉权及其他合法权益的重要前提。信访渠道不够畅通是新形势下信访工作中的一个突出问题，具体表现在：有些政府和政府部门公

布的相关信息不到位，信访人一信多投的现象比较普遍；一些信访人提出的信访事项办理情况得不到及时的信息反馈，使信访演变为走访、上访，甚至进京上访；等等。为了从制度上、机制上解决这个问题，《信访条例》专门设立了“信访渠道”一章，对畅通信访渠道和创新工作机制作了规定。

一是，行政机关要公开有关方便信访群众进行信访的信息。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；各级人民政府及其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，以及为信访人提供便利的有关事项。

二是，建立信访信息系统。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；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，到当地人民政府信访工作机构或者有关部门的接待场所查询其所提出的投诉请求的办理情况。

信访信息系统具有以下三个作用：第一，方便信访人在当地提出信访事项，使人民群众在当地提出信访事项就像在省城或者北京提出一样，并能够及时了解办理情况；第二，监督信访事项的受理、办理，使有关人民政府、信访工作机构能够及时了解、督促有关行政机关受理、办理信访事项，“变上边着急为下边着急”；第三，防止重复信访，避免一信多投，一事多访，节约行政成本，减轻信访人的负担。考虑到各地经济社会发展的实际情况，对实施这一制度的具体办法和步骤授权省、自治区、直辖市人民政府规定。

三是，设区的市级以下人民政府及其工作部门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；县级以上人民政府及其工作部门的负责人或其指定的人员，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。

2. 新修订的《信访条例》规定了哪些迅速解决纠纷的工作机制？

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。

设区的市、县两级人民政府可以根据信访工作的实际需要，建立政府主导、社会参与、有利于迅速解决纠纷的工作机制；信访工作机构应当组织相关社会团体、

法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者等共同参与，运用咨询、教育、协商、调解、听证等方法，依法、及时、合理处理信访人的投诉请求。

县级以上人民政府信访工作机构收到信访事项涉及下级行政机关或者其工作人员的，按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，直接转送有权处理的行政机关，并抄送下一级人民政府信访工作机构。对转送信访事项中的重要情况需要反馈办理结果的，可以直接交由有权处理的行政机关办理，要求其在指定办理期限内反馈结果，提交办结报告。

3. 信访人提出信访事项的对象和范围是什么？

信访人可以对下列五类组织、人员的职务行为，或者不服下列五类组织、人员的职务行为，向有关行政机关提出信访事项：

(1) 行政机关及其工作人员，即各级人民政府、各级人民政府的工作部门及其工作人员。(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。这里的“法规”是指国务院制定的行政法规和具有立法权的各地方人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织”是指法律、行政法规、地方性法规授权管理公共事务职能的非行政机关，主要是一些事业单位。(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。

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。

4. 信访人在信访过程中应当遵守哪些规则？

公民的建议权和申诉权受法律保护，但公民在行使自己权利的同时，有遵守法律法规的义务，不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权利。新修订的《信访条例》对信访人依法享有的权利给予了充分保护，同时，根据有关法律的规定，重申了信访人在行使权利的同时，应当履行相对应的义务：

一是，信访人提出信访事项，一般应当采取书信、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。

二是，信访人采取走访形式提出信访事项，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。信访人采取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信访事项的，应当推选代表，代表人数不得超过 5 人。

三是，信访人提出信访事项，应当客观真实，对其

所提供材料内容的真实性负责，不得捏造、歪曲事实，不得诬告、陷害他人。

四是，信访人对各级人民代表大会及其常委会、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委会、人民法院、人民检察院提出，但应当同时遵守新修订的《信访条例》第十六条至第二十条的规定。

5. 新修订的《信访条例》关于维护信访秩序有哪些主要规定？

公民的提出建议权和申诉权受宪法保护，但宪法同时规定公民在行使自己权利的同时，有遵守法律法规的义务，不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权利。好的信访秩序是解决问题的前提，针对当前在信访秩序方面存在的突出问题，条例规定，信访人在信访过程中应当遵守法律、法规，不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权利，自觉维护社会公共秩序和信访秩序，不得有下列行为：（1）在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集，围堵、冲击国家机关，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通的；（2）携带危险物品、管制器具的；（3）侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员，或者非法限制他人人身自由的；（4）在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的；（5）煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的；（6）扰