

社会主义新农村建设法律指导丛书

SHE HUI ZHU YI  
XINNONGCUN JIANSHE  
FALU ZHIDAO CONGSHU

# 农村信访 法律指导

中国法制出版社

**社会主义新农村建设法律指导丛书**

---

# **农村信访法律指导**

李红勃 / 编 著

中国法制出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

农村信访法律指导/李红勃编著. —北京:中国法制出版社, 2006. 2

(社会主义新农村建设法律指导丛书)

ISBN 7-80226-047-7

I. 农… II. 李… III. 农村-信访工作-法规-中国 IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 003883 号

社会主义新农村建设法律指导丛书

### 农村信访法律指导

NONGCUN XINFANG FALU ZHIDAO

编著/李红勃

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787×1092 毫米 32

版次/2006 年 2 月第 1 版

印张/4.875 字数/93 千

2006 年 2 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80226-047-7

定价:8.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话:66033393

传真:66031119

编辑部电话:66022958

邮购部电话:66033288

## 出版说明

在党的十六届五中全会上,中央明确提出:“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,扎实稳步地加以推进。要统筹城乡经济社会发展,推进现代农业建设,全面深化农村改革,大力发展农村公共事业,千方百计增加农民收入。”

法律问题是新农村建设中的重要问题。为了响应中央建设社会主义新农村的号召,我们组织关注农业、农村和农民利益的学者和实务部门的同志,选取农民日常生活中经常遇到的法律问题,编写了这套“社会主义新农村建设法律指导丛书”。本丛书策划的宗旨是贴近农民,贴近生活,解决问题,维护农民合法权益,提高农民法律意识,为社会主义新农村建设,构建和谐社会,贡献我们的绵薄之力。

2006年1月

## 序 言

应该承认,在改革开放的过程中,尽管国家一直采取了积极措施促进“三农”问题的解决,但要彻底实现农村的现代化还有很长的路要走。因此,许多农村地区和许多农民是在改革中被边缘化的一个群体,基于多方面的原因,他们没有全面地享受到改革和发展的成果,在某些方面处于劣势地位,他们属于一般意义上所说的“弱势群体”,而信访是他们依据法律所采取的一种自我救济和抗争的方式,是学者所言的“弱者的武器”。

为了深入贯彻宪法“依法治国”的宏观方略和党中央“构建和谐社会”的时代要求,结合十几年来信访工作中正反两方面的经验和教训,国务院在2005年对信访工作的基本法——《信访条例》进行了重大的修改,这次修改畅通了信访渠道,明确了工作程序,也强化了政府部门的责任,是信访制度不断规范化和法制化的结果和体现。随着信访法律的修改和创新,各级政府信访部门的工作方式和工作机制也发生了很大变化,而对于信访人来说,及时地掌握法律内容的修订和了解信访工作的变化对自己依法信访依法维权就显得非常重要,而这正是编写这本书的主要目的和意图。

必须注意到,作为“弱势群体”的农民不仅在财富拥占和权利行使上存在先天不足,在知识的掌握和信息的获得方面同样处于劣势,这在上访农民的身上尤其明显。2003年到2004年之间,为了写作我的博士论文,我曾经在北京和其他地方对信访问题展开了长时期的田野调查,我和许多上访人交谈,接触最多的都是农民。在这些上访人中,接受过高中以上教育的人非常少,大部分是

小学文化程度,还有一部分是文盲。他们对党和国家尤其是中央党政机关通过信访处理自己的问题抱有极大的信心,但对于信访工作具体的提出、受理和处理的程序却知之甚少,而对法律程序和相关信息的缺乏严重妨碍了他们和国家信访机关的交流,直接拖延和损害了他们反映的问题的解决,甚至最后因为他们耐心的丧失而出现暴力事件和违法行为。在我接触的许多上访农民中,许多人无法写一篇明白的申诉书,许多人不知道什么是法律援助,许多人对自已的问题该向哪个机构反映一无所知,许多人错过了向法院上诉的期限,还有许多人一遇到问题就千里迢迢直奔北京。与其他调查者给我的感受不同,在与农民上访者的接触中,他们对信访相关法律信息的极度缺乏给我留下深刻印象。

基于以上的原因和考虑,结合我所了解的农村信访的实际情况,我以问答的形式写了这本专门给农民信访人看的书,我希望可以把信访制度的法律原理讲清楚,把信访人的权利义务讲清楚,把信访工作的一般流程展现出来,把对农民信访有益的信息告诉他们,希望这本书可以对他们依法信访依法维权有所帮助。

李红勃

2005年12月30日于北京

# — ◆ 目 录 ◆ —

|           |   |
|-----------|---|
| 序 言 ..... | 1 |
|-----------|---|

## 第一部分 信访法律知识解答

### 一、信访制度介绍

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 1. 问：什么是“信访”？ .....             | 1 |
| 2. 问：信访工作对党和国家的管理工作有什么作用？ ..... | 2 |
| 3. 问：我们一般说的信访都有哪几种类型？ .....     | 3 |
| 4. 问：公民在信访活动中需要了解哪些法律？ .....    | 4 |
| 5. 问：信访活动的基本原则是什么？ .....        | 5 |

### 二、信访机构及信访渠道

|                                                  |   |
|--------------------------------------------------|---|
| 6. 问：政府里面的部门很多，具体负责信访工作的是哪一家？ .....              | 6 |
| 7. 问：政府信访机关如果不履行相应职责，是否应承担 responsibility？ ..... | 7 |
| 8. 问：什么是信访信息公开制度，它对信访人有什么作用？ .....               | 8 |

9. 问：什么是领导接待制度和下访制度？ ..... 9
10. 问：什么是信访信息系统，它有什么作用？ ..... 10
11. 问：什么是迅速解决纠纷的信访工作机制？ ..... 11

### 三、信访人的权利与义务

12. 问：信访人享有哪些权利？ ..... 11
13. 问：信访人负有什么义务？ ..... 12

### 四、信访事项的提出与受理

14. 问：哪些问题应当通过诉讼、仲裁或行政复议等渠道来解决？ ..... 13
15. 问：公民可以对哪些人的哪些行为提出信访请求？ ..... 16
16. 问：关于农村信访的常见问题，信访人应当向哪个机构提出？ ..... 17
17. 问：信访人提出信访事项时应注意哪些问题？ ..... 18
18. 问：信访人在信访过程中哪些行为是被禁止的？ ..... 19
19. 问：信访机构收到信访事项之后是如何处理的？ ..... 20
20. 问：信访人提出的哪些信访事项信访机构不予受理？ ... 21

### 五、信访事项的处理

21. 问：信访事项经过几级的处理后不再被受理？每一级的处理时限又是多少天？ ..... 22
22. 问：信访机构对信访事项一般是如何处理的？ ..... 23
23. 问：信访人对信访事项处理意见不服，请求复查时应注意哪些问题？ ..... 24
24. 问：信访人请求复核时，复核机关应如何处理，其处理意见有何效力？ ..... 25



25. 问：什么是信访工作中的回避？ ..... 25
26. 问：如果其他机关不依法处理信访事项，信访部门是  
否有权进行督促检查？ ..... 26
27. 问：什么是信访工作中的听证？ ..... 27

## 六、信访法律责任

28. 问：什么是信访的法律责任？ ..... 29
29. 问：在什么情况下，信访人必须要承担法律责任？ ..... 29
30. 问：如果政府部门及其工作人员不依法处理信访事项，  
须承担什么法律责任？ ..... 32

## 七、人大信访的有关问题

31. 问：什么是人大的信访？ ..... 34
32. 问：人大信访有什么特点？ ..... 35
33. 问：我决定去人大上访，但是不知道关于人大信访都  
有哪些规定？ ..... 35
34. 问：人大的信访和政府的信访是什么关系？ ..... 37

## 八、司法申诉的特别规定

35. 问：公民如何向检察机关进行报案和举报？ ..... 38
36. 问：什么是申诉，公民如何向检察机关提出申诉？ ..... 39
37. 问：公民如何向法院提出申诉？ ..... 41

## 九、党的信访的特别规定

38. 问：什么是党的信访？ ..... 43
39. 问：党的信访的主要内容是什么？ ..... 43
40. 问：党内有很多机构，负责信访工作的是哪一个部门？ ..... 44

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 41. 问：向党组织信访需要了解哪些相关规定？ ..... | 46 |
|-------------------------------|----|

## 十、农村信访需要注意的问题

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 42. 问：目前农村群众主要针对什么问题信访？ .....      | 48 |
| 43. 问：农村群众在信访活动中要注意避免出现哪些情况？ ..... | 50 |
| 44. 问：如何才能做到依法信访依法维权？ .....        | 53 |

# 第二部分 国家信访法律与政策

## 一、信访的法律规定

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 信访条例 .....                        | 56  |
| (2005 年 1 月 10 日)                 |     |
| 民政信访工作办法 .....                    | 69  |
| (1999 年 12 月 23 日)                |     |
| 公安机关信访工作规定 .....                  | 73  |
| (2005 年 8 月 18 日)                 |     |
| 国土资源信访规定 .....                    | 83  |
| (2002 年 12 月 29 日)                |     |
| 人民检察院控告、申诉首办责任制实施办法<br>(试行) ..... | 104 |
| (2003 年 7 月 1 日)                  |     |

## 二、信访的政策规定

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 国务院法制办、国家信访局负责人答记者问 ..... | 107 |
| 中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例 ..... | 114 |
| (1993 年 5 月 21 日)         |     |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 中国共产党党内监督条例（试行） ..... | 124 |
| （2003 年 12 月 31 日）    |     |

**附录：中央信访机关及北京有关法律援助中心**

|               |     |
|---------------|-----|
| 地址与联系方式 ..... | 137 |
| 参 考 文 献 ..... | 143 |

## 第一部分 信访法律知识解答

### 一、信访制度介绍

#### ► 1. 问：什么是“信访”？

答：“信访”是“人民群众来信来访”的简称，根据国务院2005年1月5日修订的《信访条例》的规定：“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。”可以看出，《信访条例》在这里所讲的“信访”属于行政信访，专指人民群众向各级政府及其工作部门提出建议、批评、要求的活动，而人们在一般意义上所讲的“信访”，则不仅包括群众向政府部门提出的信访，还包括群众向党委、司法、人大、政协、人民团体、新闻媒体等机构以各种方式反映情况、提出建议、批评或提出要求的活动，这属于广义上的“信访”。

信访制度创立于新中国之初，国务院在上个世纪五十年代就制定过专门的信访法规，随着我国民主法制的进步，信访制度也得到了不断的成熟和完善。从法律的角度讲，通过来信来访对国家机关提出批评、建议和控告是宪法赋予公民的基本权利，它既是公民维护自己合法权益的重要手段，也是人民群众监督政府的

重要方式。实践证明，信访制度的有效实施在建立和谐社会和法治国家中发挥着积极的作用。

► 2. 问：信访工作对党和国家的管理工作有什么作用？

答：对于公民而言，通过信访反映问题或者提出控告是他们参与国家管理行使自己民主权利的必要渠道，也是维护自己合法权益的重要途径，而对于各级党政机关而言，信访工作既是一项经常性的政治工作，也是一项十分重要的群众工作。

在我国现阶段，信访工作在党和国家的各项管理活动中发挥着积极的作用：

(1) 密切联系群众和维护群众合法权益的作用。密切联系群众，是党的优良传统。通过做信访工作，可以为群众排忧解难，维护群众的合法权益，增强群众对党和政府的向心力，充分调动社会各界参与国家建设的积极性。

(2) 民主监督作用。在我国，人民群众享有广泛的民主权利，信访活动就是人民群众对执政党、人大、政府、司法、企事业单位及其工作人员实行直接监督的重要形式之一，通过做信访工作，可以及时发现国家机关及其工作人员存在的各种问题，查处违法乱纪，纠正不正之风，做到为政清廉，推进依法行政，建设法治国家。

(3) 解决纠纷和调解矛盾的作用。从总体上来讲，信访活动是社会各种矛盾和纠纷的集中体现。通过做好信访工作，可以及时有效地发现问题和处理问题，化解人民内部矛盾，减少和消除不安定因素，促进社会的安定团结。在我国社会处于改革的转型时期，信访工作解决纠纷和调解矛盾的作用显得尤为重要。

(4) 反馈民意和决策参谋的作用。信访是一种简便、直接、

迅速的反映群众意愿的形式。通过这条渠道，各级国家机关及其领导人可以广泛地了解比较真实的社情民意，及时掌握社会动态和群众对国家各项政策的态度，以便有的放矢地调整有关政策，进行合理决策。

总之，信访工作过去相当长的历史时期发挥了重要的政治法律作用，而在今天构建社会主义和谐社会的新时期也必将有所作为。

### ► 3. 问：我们一般说的信访都有哪几种类型？

答：关于信访，我们可以有多种分类，比如根据信访的内容分为建议类信访和求决类信访，可以根据信访的性质分为涉法信访和非涉法信访，也可以根据信访的形式分为来信和来访，还可以根据信访的主体分为个人访和集体访等等。但是，如果从接受信访的国家机构来分，我们国家的信访主要有如下几种类型：

(1) 党的信访，主要是党员和普通公民向党的纪律检察机关提出的针对党员干部违法乱纪行为的信访；

(2) 人大信访，指公民向各级人民代表大会及其常委会提出的建议和控告；

(3) 政府信访，主要是公民按照《信访条例》向政府部门提出的信访；

(4) 司法信访，指公民向检察机关提出的举报、控告和对人民法院生效判决的申诉；

(5) 人民团体信访，包括公民向各级工会、妇联等人民团体提出的信访；

(6) 新闻媒体信访，如向《人民日报》、《法制日报》、中央电视台等权威新闻机构的来信来访；

(7) 其他信访，包括向某些行业组织、企事业单位提出的

信访。

在上述所有的信访形式中，最重要的无疑是国家权力机关、行政机关和司法机关的信访活动，因为它们依法享有权力负有职责，能够权威性地解决问题和作出决策。

#### ► 4. 问：公民在信访活动中需要了解哪些法律？

答：信访活动是一项法律活动，不论是公民提出信访事项还是国家机关处理信访问题都要依法进行，必须遵守相关法律规定。以下我简单列举和解释与信访相关的重要法律。

对于信访问题，我国《宪法》第四十一条第一款有明确规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；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，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”宪法赋予公民信访的基本权利，同时也对规范信访行为提出了原则性要求，这是我国法律体系中关于信访问题的最高法律规定。

为了落实宪法要求，保护信访人权利和维护信访秩序，国务院在1995年10月28日发布了《信访条例》，这是新时期国家制定的第一部关于信访问题的行政法规。

2004年，根据社会发展出现的新情况新问题，国务院决定对《信访条例》进行修订。这次修订，按照以人为本、构建和谐社会和加强民主法制建设的要求，认真总结了1995年《信访条例》实施以来的经验、教训和所遇到的问题，既要有效保护人民群众的合法权益，又要建立良好信访秩序、确保社会稳定。2005年1月10日，温家宝总理签署第431号国务院令公布了《信访条例》，2005年5月1日新条例开始正式实施。

除了国务院的信访立法之外，国务院一些部委还制定了本系

统的信访部门规章，各个地方的人大和政府也制定了本地区的有关信访的地方性法规和政府规章，这些规定和宪法以及国务院的《信访条例》相互配合互相支持，构成了当代中国的信访法律体系。这些法律是公民在信访活动中需要掌握和了解的。

### ► 5. 问：信访活动的基本原则是什么？

答：信访活动的基本原则是国家信访机构处理信访问题的过程中必须遵守的基本准则，是信访活动的总的指导思想。根据《信访条例》第4条：“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。”

“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”是信访工作的第一项原则，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宗旨和要求。同时，这条原则也有利于明确工作责任。“属地管理、分级负责”就是说信访事项原则上应当由事发地政府解决，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”就是在明确了信访事项归哪一级政府负责之后，要求主管该项工作负有相应职责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。

“依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”是信访工作的第二项原则。“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或请求。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标准，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”。在依法办事的同时，还要注意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，不能让小事发展成大事，小矛盾转化为大矛盾。“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，并对群众进行相应的法制宣传和教育，引导群众知法、守法，依法信访，以理性、合法的方式表达其利益诉求。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而忽视另一个方面。

## 二、信访机构及信访渠道

► 6. 问：政府里面的部门很多，具体负责信访工作的是哪一家？

答：从信访制度的发展情况看，早期在政府系统内并没有专门的信访机构，信访工作是由政府内的秘书机构来承担的。2000年，原中办国办信访局改名为国家信访局，是隶属于国务院的中央行政信访机构。在2005年《信访条例》修改中，确定各级政府尤其是地方各级政府的信访机构成为法律修订中一个重要的议题。

《信访条例》第六条规定：“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；