

最新版·信访条例

实用版



信访条例

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

信 访 条 例

(实 用 版)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信访条例: 实用版 / 中国法制出版社编. —2 版.

—北京: 中国法制出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4609 - 9

I. ①信… II. ①中… III. ①信访工作 - 条例 - 中国
IV. ①D922. 182

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 109471 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 朱丹颖

封面设计 蒋 怡

信访条例 (实用版)

XINFANG TIAOLI

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/4.75 字数/130 千

版次/2013 年 6 月第 2 版

2013 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4609 - 9

定价: 12.00 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: 66067369

市场营销部电话: 66033296

邮购部电话: 66033288

编辑说明

运用法律维护权利和利益，是读者选购法律图书的主要目的。法律文本单行本提供最基本的法律依据，但单纯的法律文本中的有些概念、术语，读者不易理解；法律释义类图书有助于读者理解法律的本义，但又过于繁杂、冗长。“实用版”法律图书至今已行销多年，因其权威、实用、易懂的优点，成为广大读者理解、掌握法律的首选工具。

“实用版系列”独具四重法律价值：

1. **出版权威。**中国法制出版社是国务院法制办公室所属的中央级法律类图书专业出版社，是国家法律、行政法规文本的权威出版机构。

2. **法律文本规范。**法律条文利用了本社法律单行本的资源，与国家法律、行政法规正式版本完全一致，确保条文准确、权威。

3. **条文解读专业、权威。**本书中的【理解与适用】均是从庞杂的相互关联的法律条文以及全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室等对条文的权威解读中精选、提炼而来；【典型案例指引】来自最高人民法院公报、各高级人民法院判决书等，点出适用要点，展示解决法律问题的实例。

4. **附录实用。**书末收录经提炼的法律流程图、诉讼文书、办案常用数据（如损害赔偿金额标准）等内容，帮助提高处理法律纠纷的效率。

中国法制出版社
2013年5月

《信访条例》理解与适用

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，一直是党和政府联系人民群众的“窗口”和“桥梁”，是政府为普通百姓排忧解难的途径。

党中央、国务院历来高度重视人民群众的来信来访和信访工作的法制化、规范化建设。国务院 1995 年 10 月 28 日颁布的《信访条例》，将信访工作纳入规范化的轨道。2005 年 1 月 10 日国务院对《信访条例》进行了修订。修订后的条例共 7 章 51 条，确立以下几个主要原则：

（一）方便信访人的原则。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。

（二）属地管理、分级负责，谁主管、谁负责的原则。“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，有利于分清政府间的责任后，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。

（三）依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。“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请求。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”。“及时、就地解决问题”，是指要提高处理信访问题的效率，迅速、快捷地在当地解决群众信访反映的问题。“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，也要综合运用。

（四）治标与治本相结合的原则。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，减少和防止违法的或者不当的行政行为发生；同时，还要认真研究群众通过信访渠道反映的意见和建议，研究信访事项涉及的普遍性、政策性问题，完善有关法律、法规和政策，改进我们的工作，维护人民群众的合法权益。治标与治本相结合，就是把解决已发生的信访问题与从源头减少因违法行政引发的信访问题结合起来。

（五）责任原则。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。

目 录

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】
[信访制度与行政诉讼的关系] |
| 4 | 第三条 | 【信访要求】 |
| 6 | 第四条 | 【信访原则】
[属地管理、分级负责、谁主管、谁负责]
[依法解决问题]
[及时、就地解决问题]
[疏导教育] |
| 8 | 第五条 | 【信访工作基本要求】 |
| 9 | 第六条 | 【信访工作机构职责】 |
| 10 | 第七条 | 【信访工作责任制】 |
| 12 | 第八条 | 【信访奖励制度】 |

第二章 信访渠道

- | | | |
|----|-----|---------------------------|
| 13 | 第九条 | 【信访渠道公开】 |
| 13 | 第十条 | 【信访接待日及下访制度】
[信访接待日制度] |

- 14 第十一条 【信访信息系统】
15 第十二条 【投诉请求办理情况的查询】
15 第十三条 【信访工作机制】

第三章 信访事项的提出

- 15 第十四条 【信访指向对象】
[职务行为]
[法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织]
[提供公共服务的企业、事业单位]
[委派人员]
[村民委员会、居民委员会]
- 18 第十五条 【信访提出对象】
[各级人民代表大会及其常务委员会职权范围的事项]
[人民法院职权范围的信访事项]
[人民检察院职权范围内的信访事项]
[向最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部下派的巡回接访组反映问题和到北京反映问题，效果一样吗?]
- 20 第十六条 【信访的提出】
[重复信访的处理]
[信访问题不经过地方分级办理，能直接到中央政法机关上访吗?]
[中央政法机关主要受理哪些信访问题?]
[中央政法机关不交办的案件，全国人大常委会办公厅信访局、国家信访局交办吗?]
[写信能解决信访问题吗?]
[边打官司边上访，有利于解决问题吗?]
[是不是上访次数越多，去的部门越多，就越能引起重视?]

- 22 | 第十七条 【信访提出形式】
- 23 | 第十八条 【信访代表】
- 24 | 第十九条 【信访客观性要求】
- 24 | 第二十条 【信访秩序】
 - [扰乱公共秩序的行为]
 - [信访秩序]
 - [不能去北京哪些地方上访?]

第四章 信访事项的受理

- 27 | 第二十一条 【信访工作机构信访处理】
- 29 | 第二十二条 【其他行政机关信访处理】
- 31 | 第二十三条 【保密义务】
- 32 | 第二十四条 【共同受理】
- 32 | 第二十五条 【行政机关变更时信访的受理】
- 33 | 第二十六条 【紧急信访事项】
- 34 | 第二十七条 【重大信访信息的控制】
 - [对重大、紧急信访事项处理不当，造成严重后果的，应承担哪些行政及纪律责任?]

第五章 信访事项的办理和督办

- 35 | 第二十八条 【信访工作人员职责】
 - [处理信访事项时敷衍塞责、推诿扯皮的，应受怎样的处分?]
- 36 | 第二十九条 【信访的采纳】
- 36 | 第三十条 【回避】
 - [不遵守回避规定的法律责任]
- 37 | 第三十一条 【信访处理程序】
 - [信访调查]
 - [对“重大、复杂、疑难”的理解]

- [信访听证]
- [对疑难复杂的信访问题，久拖不决，造成严重后果的，应负什么责任?]
- 39 第三十二条 【信访处理结果】
- 40 第三十三条 【信访办结期限】
- [关于行政机关办理信访事项期限的计算问题]
- [未按规定期限办结信访事项的，应负哪些责任?]
- 42 第三十四条 【复查】
- [复查机关]
- [复查职责]
- [复查期限]
- [复查效力]
- 43 第三十五条 【复核】
- [复核机关如何进行审查?]
- [复核意见应如何作出?]
- [对信访问题的处理不满意，可以申请听证吗?]
- 45 第三十六条 【信访督办及改进建议】
- 48 第三十七条 【信访建议】
- 48 第三十八条 【信访处分建议】
- 49 第三十九条 【信访分析报告】
- [在信访情况报告中，编报虚假材料欺骗上级机关，造成严重后果的，应如何处理?]

第六章 法律责任

- 50 第四十条 【侵害信访人合法权益的责任】
- 51 第四十一条 【对失职行为的行政处分】
- 53 第四十二条 【对不作为行为的行政处分】
- 54 第四十三条 【信访失职的行政处分】
- 54 第四十四条 【违法透露检举、揭发材料的处分】

[行政机关工作人员作风粗暴、激化矛盾的，应如何处理?]

- 55 第四十五条 【隐瞒、谎报、缓报重大、紧急信访事项的责任】
- 57 第四十六条 【打击报复信访人的责任】
- 58 第四十七条 【违反社会公共秩序及信访秩序的处理】
- 62 第四十八条 【捏造、诬告责任】

第七章 附 则

- 63 第四十九条 【单位信访工作】
- 63 第五十条 【涉外信访】
- 63 第五十一条 【实施日期】
- [2005年5月1日前提出的信访事项，是否适用本条例?]

实用核心法规

- 64 中华人民共和国行政复议法
(2009年8月27日)
- 71 中华人民共和国行政诉讼法
(1989年4月4日)
- 79 关于违反信访工作纪律处分暂行规定
(2008年6月30日)
- 82 关于违反信访工作纪律适用《中国共产党纪律处分条例》若干问题的解释
(2008年7月4日)
- 86 国土资源信访规定
(2006年1月4日)
- 93 环境信访办法
(2006年6月24日)

- | | |
|-----|----------------------------------|
| 101 | 卫生信访工作办法
(2007 年 2 月 16 日) |
| 106 | 民政信访工作办法
(2011 年 7 月 1 日) |
| 110 | 教育信访工作规定
(2004 年 10 月 26 日) |
| 115 | 公安机关信访工作规定
(2005 年 8 月 18 日) |
| 121 | 人民检察院信访工作规定
(2007 年 3 月 26 日) |

实用附录

- | | |
|-----|------------------------------|
| 129 | 省、自治区、直辖市信访部门及相关部委信访工作部门联系方式 |
| 139 | 公民信访流程图 |
| 140 | 信访工作流程图 |

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日中华人民共和国国务院令 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。

►理解与适用

我国《宪法》第41条规定,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。

对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。

由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。

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。

* 条文主旨为编者所加,下同。

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。

► 理解与适用

〔信访制度与行政诉讼的关系〕

行政诉讼是一种行政救济方法，是法院应公民、法人或者其他组织的请求，通过审查行政行为合法性的方式，解决特定范围内行政争议的活动。信访的范围和行政诉讼的范围是不交叉的，《信访条例》规定，对已经或依法应当通过诉讼、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。需要注意的是，我国法律规定，当事人对行政复议决定不服，符合行政诉讼条件的，应当通过诉讼程序解决。如果信访人不愿承担诉讼成本或诉讼风险，故意规避行政诉讼期限，或不知行政诉讼期限，又没有不可抗力或正当理由等中止计算诉讼期限的法定因素，按照行政诉讼法就不能通过诉讼解决，案件进入不了行政诉讼程序。那么此时当事人能否通过信访途径进行救济呢？在实践中，因为信访人的主观原因而过了行政诉讼期限，进而求助于信访的事项，一般是以不受理为原则，以受理为例外；除涉及国家安全、公共利益、生命健康或人身自由等重大事项外一般不予受理。

与行政诉讼相比，信访制度是在行政体系内部救济信访人权利的一个重要组成部分，而行政诉讼则是由法院对行政机关与当事人之间的关系进行居中判断；信访事项处理机关对信访事项中的抽象行政行为或具体行政行为的合法性和合理性都会进行审查，而行政诉讼中司法机关仅仅对具体行政行为的合法性进行审查，行政处罚显失公正的除外；信访制度不仅仅是信访人权利救济的途径，更是我国社会主义民主建设的一个组成部分，因此并不要求信访人对信访事项有着直接的利益关系，而行政诉讼当事人地位具有特殊性，其必须是因具体行政行为发生争议，以自己名义进行诉讼，并受人民法院裁判拘束的主体。

► 典型案例指引

1. 周某某与福州市马尾区人民政府不予受理行政复议决定纠纷上诉案（福建省高级人民法院行政判决书〔2012〕闽行终字第90号）

案件适用要点：福州市便民呼叫中心 12345 系统作为公共服务技术平台，旨在方便人民群众提出诉求、查询诉求事项办理结果，具有网络信访平台的功能，有关信访机构对来自该平台的诉求事项的登记、转办、回复、督办等行为均属信访处理行为。本案上诉人周某某通过便民呼叫中心 12345 系统提交的诉求件，以及马尾区人劳局通过便民呼叫中心 12345 系统对诉求件所作的回复，均为信访活动。从内容上看，上诉人周某某举报福州中联理货有限公司违反劳动法（工时制问题）的信访事项，而马尾区人劳局回复上诉人“中联理货公司在诉求人反映问题前已向市劳动和社会保障局申报了不定时工作制和综合计算工时工作制”，只是针对上诉人举报的事项作解释性答复，对上诉人周某某的权利义务不产生实质影响。该答复行为不属于行政复议受理范围，被上诉人作出《不予受理行政复议申请决定书》正确。

2. 周某与某区政府法定职责上诉案（上海市第一中级人民法院行政判决书〔2010〕沪一中行终字第 98 号）

案件适用要点：根据《中华人民共和国行政诉讼法》第 11 条第 1 款第 5 项的规定，申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的，公民、法人和其他组织不服可提起行政诉讼。根据上述法律规定，要求法院判令行政机关履行法定职责必须符合两个前提条件，一是当事人向行政机关提出过符合法定条件的申请；二是对于当事人的申请事项该行政机关负有法律、法规、规章等明文规定的职责。对于当事人是否提出过申请并非简单仅从申请书的形式上予以判断，还应对其申请的实质内容进行审查。本案上诉人依据《上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》第 19 条“被征地人员与征用地单位或者被征地单位发生争议，由区县政府处理”的规定，要求法院判令被上诉人对征地单位未能为上诉人缴纳小城镇社会保险费作出处理意见。根据本案上诉人以挂号信形式向被上诉人邮寄的信件，首先从形式上该信件并不符合申请书的形式要件，信件中未载明申请书、申请人、被申请人、申请事项等要求履行法定职责的申请书的基本内容；更为重要的是从信件的实质内容看，该信件中仅反映上诉人被征地的时间、征地单位的名称及至今为止没有任何机关及征地单位为上诉人落实办理小城镇社会保险，并为上诉人缴纳小城镇

社会保险费的内容。上诉人在信件中最后虽载明要求被上诉人对上诉人未落实、未办理、未缴纳小城镇社会保险费作出处理意见，但并未明确上诉人系与何单位发生了争议及存在什么事项的争议内容，亦未提供其与该单位存在相关争议的初步证明材料。故原审判决认定上诉人的信件不属于要求履行法定职责的申请书性质正确。

此外，《信访条例》第2条中行政机关的“处理活动”也是一种处理，但并不是设定当事人权利、义务的行政处理意见或决定，依法不属于行政诉讼受案范围。《上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》第19条虽规定了被征地人员与征用地单位或者被征地单位发生争议，由区县政府处理。但其并未明确区县政府作出处理的形式和相关程序。管理办法及其他涉及小城镇社会保险的规章也未明确规定，存在征地单位未为被征地人员缴纳小城镇社会保险费的情形，区县政府可以根据当事人的申请作出要求征地单位为被征地人员缴纳小城镇社会保险设定当事人权利、义务的处理意见或决定。上诉人也未能向法院提供充分有效的法律依据证明被上诉人负有法律、法规或规章所规定的作出本案上诉人所请求事项处理意见的职责。

至于本案审理中，双方当事人提及的《上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》实施之前进行的征地，征地单位应否为被征地人员缴纳小城镇社会保险及当时征地单位有无为上诉人缴纳过或上诉人是否领取过征地安置费用的问题，不属于本案审查范围。

► 条文参见

《中华人民共和国行政监察法》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则》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 信访要求

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。

►理解与适用

本条规定了信访中的方便信访人的原则。方便信访人的原则，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的制度精神。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。《中华人民共和国宪法》第27条第2款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”

方便信访人的原则主要体现在畅通信访渠道上。信访渠道的畅通是方便信访人的前提和保障。衡量标准主要有四条：一是群众正当的信访权利是否能够得到保障；二是民意、民情、民智能否顺畅上达领导机关；三是群众的正当要求能否得到满足，应该解决而又能够解决的实际困难和问题能否得到解决；四是信访活动是否依法有序进行。畅通信访渠道是保持信访人合法权益的重要环节，是加强党和政府同人民群众联系，及时了解社情民意并迅速化解社会矛盾的重要措施。

《条例》专门增加一章规定了畅通信访渠道的内容，按照总则中提出的为信访人提供便利的原则作了相应的规定：一是提出信访事项的形式更加灵活，增加了可以采用电子邮件、传真等现代通讯手段提出信访事项的规定；二是明确各级行政机关公开信访渠道的义务，包括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等相关事项；三是规定了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的内容；四是要求市、县、乡人民政府等建立行政机关负责人信访接待日制度，县级以上有关行政机关负责人或者其指定的人员对反映的突出问题主动到信访人居住地与信访人面谈沟通的制度。