

# “把信访纳入法治化轨道”

## 本报就《山东省信访条例》对话省委省政府信访局负责人(上)

### 信访渠道有多条,网络信访最便捷

记者:中央一直要求畅通信访渠道,请您谈一谈,在畅通信访渠道方面条例是怎么规定的?

负责人:近年来,全省各级各部门把畅通和拓宽信访渠道作为做好信访工作的一项基础性工作,采取了一系列行之有效的措施,取得了明显效果。条例认真总结实践经验,明确了公民、法人或者其他组织可以采用网络、书信、传真、电话、走访等形式,向国家机关反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,同时,把“信访渠道”作为专门一章予以规范。

目前来看,我省比较常用的信访渠道有三种:一是网络渠道。条例要求国家机关应当通过设立网络信访平台、开通电子信箱等方式,畅通网络信访渠道,鼓励和引导信访人通过网络提出信访事项。这是适应当前“互联网+”信息时代的必然结果。二是书信方式。这是比较传统的形式,群众可以直接向有关国家机关或者领导同志写信提出信访事项。三是走访形式。相对于网络和书信,对走访形式要求相对严格,把“依法逐级走访”的要求在条例中进一步明确,这也是当前信访工作制度重大改革措施之一。除此之外,条例还对联合接待工作机制、领导干部阅信接待制度以及重点约访、专题接访、带案下访、下基层接访等作出了具体规定,搭建多元化、立体式信访渠道,为群众依法及时就地提出信访事项提供最大便利。

应该说,目前我省信访渠道总体是畅通有序的,群众可以选择的信访渠道是十分多样的。对此,希望大家澄清一种认识误区,认为“信访就是上访”、“只有写信,走访才叫信访”。其实与传统的写信、走访等形式相比,通过网络渠道提出信访事项,不受时间、空间、人数的限制,更便捷、更高效,更加节省信访成本,可以说是省心省力,是目前最为便捷的一种信访形式。我们积极鼓励和倡导群众通过网络渠道进行信访活动。

记者:党的十八届三中全会提出“实行网上受理信访制度”,您刚才也提到网络信访渠道最为便捷,请详细介绍一下条例有哪些体现?

负责人:在“信访渠道”一章,网络渠道的条款位置要优先于走访条款。这其实就是一种导向,积极倡导群众通过网络渠道提出信访事项。条例中确立了“公正合理、便民利民”的信访工作原则,网上信访制度本身就是这项原则的体现。除此之外,条例还明确:一是在拓宽渠道上,要求国家机关应当建立网上信访平台,有条件的可以开展网络视频接访,同时要求县级以上人民政府应当设立本行政区域统一的网络信访平台,畅通网络信访渠道,鼓励和引导信访人通过网络提出信访事项。二是在制度建设上,要求通过网络信访平台对信访事项进行登记、受理、分类、转送、交办、督办、反馈和公开,并且实现信访信息的互联共享。由此可以看出,网上信访不仅是一种信访渠道,它同时带来信访工作方式的转变,是信访工作质量和效率的全面提升。可以说,通过网上信访,不仅群众“访”的速度加快了,国家机关“办”的效率也在提升。

从实践工作来看,我省网上信访工作开展是比较好的。今年6月份,全国网上信访工作会议

2015年9月24日,山东省第十二届人民代表大会常务委员第十六次会议表决通过了《山东省信访条例》(以下简称“条例”),将于2016年1月1日起施行。

这是我省制定的第一部全面规范各级国家机关信访工作的基础性、综合性法规。为加深读者对该法规的认识和理解,近日,本报专访了省委、省政府信访局负责人,就条例的相关问题进行深入交流。



### 信访人有八项权利和五项义务

#### 信访人八项权利

- 1、向国家机关反映情况,提出建议、意见或者投诉请求;
- 2、委托代理人;
- 3、在国家机关调查处理信访事项时进行陈述和申辩;
- 4、对与本人信访事项有直接利害关系的国家机关工作人员提出回避申请;
- 5、查询本人信访事项受理、办理情况;
- 6、要求有关国家机关答复信访事项受理、办理结果;
- 7、要求对个人隐私、商业秘密予以保密;
- 8、法律、法规规定的其他权利

#### 信访人五项义务

- 1、依照法定程序和要求提出信访事项;
- 2、遵守公共秩序和信访秩序;
- 3、提出的信访事项客观真实,对所提供的材料内容的真实性负责,不得捏造、歪曲事实,不得诽谤、诬告陷害他人;
- 4、配合国家机关对信访事项进行调查、核实和处理;
- 5、法律、法规规定的其他义务

在烟台市召开,推广了我省的经验。目前我们已经高标准建成山东省信访信息系统,打造了省、市、县三级互联互通的网上信访受理平台体系,实现了信访事项可查询、可跟踪、可督办、可评价,真正“让数据多跑路,让群众少跑腿”。群众通过网上信访平台提出信访事项后,可以通过平台查询所提事项办理过程和结果,就像淘宝购物的物流信息一样,整个工作过程全部晒在阳光下,非常透明。目前,网上信访逐渐成为我省群众信访主渠道。实行网上受理信访制度,不

仅需要国家机关畅通网络信访渠道,加大工作力度,提高办理质量,以解决问题的实效赢得群众信任,同时,也需要群众积极转变观念,全面认识信访活动,主动适应“互联网+”时代特征,主动变“走访”为“网访”,主动通过网络渠道反映问题。

记者:刚才提到条例对走访形式要求更严格,您能不能具体介绍一下?

负责人:群众以走访形式提出信访事项,会涉及信访接待场所的管理、信访秩序的维护等一系列问题,因此,相对于书面形

式要求更为严格。条例对此主要有四点体现:一是要求依法逐级走访,信访人采用走访形式提出信访事项的,应当根据信访事项性质和管辖层级,到有权处理的本级或者上一级国家机关提出;对以走访形式跨越本级和上一级国家机关提出的信访事项,上级国家机关不予受理。二是要求实名走访,信访人采用走访形式提出信访事项的,应当持有本人有效身份证件。三是要求定时定点走访,信访人应当在国家机关公布的接待时间、到国家机关设立或者指定的接待场所提出。四是要求集体走访推选代表,多人采取走访形式提出共同的信访事项的,应当推选代表,代表人数不得超过五人;没有推选代表的,国家机关可以不予接谈。如果信访人确实需要通过走访形式提出信访事项,以上四点要求是必须遵守的。

### 依法信访受法律保护,违法信访行为也会受到依法追究

记者:条例一个鲜明特点是明确规定“信访人依法信访受法律保护”,把“信访人的权利和义务”作为单独一章放在总则之后,请您介绍一下具体是怎样规定的。

负责人:国务院信访条例对信访人的权利和义务规定比较原则和分散,导致信访工作实践中信访人有哪些权利需要维护、哪些义务需要履行不够明晰。条例在这方面作了重大改进,在总则之后首先规定了“信访人的权利和义务”一章,明确规定,“信访人依法信访受法律保护。任何组织和个人不得干预、阻挠信访人依法进行的信访活动,不得非法限制信访人的人身自由,不得歧视、打击报复信访人”。

同时,作为信访人也必须认识到,条例既是保障自己权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,要树立权利意识,珍惜信访权利,也要树立义务意识,自觉履行相关义务;同时,还要树立责任意识,责任是确保义务履行而设置的措施,不履行法定义务,就应当承担相应的法律责任。简单来讲,就是信访人依法信访受法律保护,违法信访行为也会受到依法追究。

记者:在条例规定的信访人的八项权利中,大家比较关注“委托代理人”这项,请问立法中是怎么考虑的?

负责人:把“委托代理人”作为信访人的基本权利在我国现有信访立法中应该算是比较超前的。我们进行了充分论证。专家学者及信访工作者普遍认为,委托代理是一项较为普遍和成熟的法律制度,在信访制度中也不应例外,委托代理人可以作为信访人的一项基本权利。同时在实践中信访代理也广泛存在,在方便信访群众、维护信访权益等方面发挥了积极作用。与此项权利相配套,条例还设计了委托代理制度,规定了信访人委托代理人范围和条件等,为委托代理权的实施提供保障。

这一制度设计,其主要目的是对信访人权利的保护,但也对代理人范围作了限制,即只有信访人的近亲属或者工作人员、信访人所在居民委员会、村民委员会、工作单位以及有关社会团体推荐的公民、律师、基层法律服务工作者可以被委托为信访代理人,其他人则不在被委托范围之内,这与民事诉讼代理人范围是一致的。通过代理人范围限制,将有效防止一些“职业代理

人”以信访代理为名牟取不正当利益或者滥用信访代理扰乱正常的信访秩序,充分体现了维护权利与维护秩序的统一。有人可能担心,这样做可能会出现一些人罔顾法律责任,以代理信访的名义实现不正当目的。前段时间曝光的潍坊市公安机关破获的“访民”滋事案的背后就是个别“维权律师”策划。对这些问题,条例也明确规定了“以信访或者信访代理为名,借机敛财或者牟取不正当利益”的法律责任。因此,对信访人而言,要正确认识和行使委托代理人权利,谨慎选择代理人,切不可滥用委托代理权,否则最终损害的还是自身利益。

记者:近年来,信访活动中一些违法犯罪行为对信访秩序造成了很大的冲击,条例对于规范信访人的信访行为有哪些举措?

负责人:在信访活动中,大多数信访群众是能够依法理性有序地表达诉求的,但也有少数人以极端方式缠访闹访,甚至实施违法犯罪行为,严重扰乱了社会秩序,危害了社会和谐稳定。条例对于制止这一现象态度是鲜明的,绝不助长以访压法、以闹求解决、缠访闹访甚至采取极端方式信访等严重扰乱信访秩序、影响信访工作的不良风气,对于信访活动中的违法犯罪行为坚决依法打击。条例在“法律责任”部分,以列举方式明确了十一类信访活动中的违法行为,并明确了相应的追责主体、对象和处罚措施。

这十一类信访活动中的违法行为分别是:1、在机关办公场所周边、公共场所非法聚集,围堵、冲击机关或者重要活动场所,或者冲闯公安机关设置的警戒带(线)、警戒区的;2、未经许可在公共场所或者公共道路上以静坐、列队行进、呼喊口号、散发传单、拉挂横幅、张贴标语等方式表达投诉请求,或者以拦截车辆、堵塞道路、攀爬物体、裸露身体等方式制造社会影响的;3、在机关办公场所及其周边,信访接待场所滞留、滋事,故意损坏公共设施、公私财物,或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的;4、携带危险物品、管制器具,以自伤、自残、自杀相要挟,或者扬言实施杀人、放火、爆炸、投放危险物质等违法犯罪活动的;5、威胁、侮辱、谩骂、殴打国家工作人员,或者非法限制国家工作人员人身自由的;6、以网络、电话、短信等形式对国家工作人员进行骚扰,或者以围堵纠缠、非法进入住宅等方式干扰国家工作人员正常生活的;7、煽动、串联、胁迫、雇佣、幕后操纵他人信访的;8、捏造、歪曲事实,诽谤、诬告陷害他人的;9、以信访或者信访代理为名,借机敛财或者牟取不正当利益的;10、向境内、境外组织或者媒体发布有关信访事项的虚假信息的;11、扰乱公共秩序,危害国家安全和公共安全的其他行为。

同时,条例还明确规定了公安机关依法维护信访秩序,依法处罚违法信访行为的职责,对于信访人和其他有关人员实施信访违法行为,违反治安管理处罚法、集会游行示威法等法律、法规的,由其行为发生地公安机关依法采取现场处置措施并予以治安管理处罚,必要时也可以由其住所地或者经常居住地公安机关给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。如果信访时触犯法律,就要受到依法处置,这与信访人提出的信访事项是否合理合法没有关系,即使信访诉求是合理合法的,也不能成为违法行为的“挡箭牌”,不能使违法行为免于追责,两者一码是一码。

本报记者