

全面促进信访法制化规范化

“代理、陪访”解了上访忧

群众有了问题，通过上访寻求解决，这是法律赋予公民的一项权利。如何对待群众上访，从一个方面检验着各级领导的执政能力和群众观念。基层干部信访“代理”、“陪访”是一种好办法，有利于解决问题。上访群众不知道自己的问题该由哪个部门解决，只好一窝蜂往信访部门挤。而信访部门受理后，还得转

来转去，延长了解决时间。群众见一时没回音，必然会重复上访。而“代理”、“陪访”的干部则可以领着群众直接找到责任部门和相关负责人。作为上级部门，看到镇、村干部不是为自己的私事，而是帮助群众反映情况，也会更加重视，双方更容易商量解决，有利于化解群众怨气。有的群众重复上访、

集体上访、越级上访，甚至无级上访，把小事跑大，把简单事情复杂化。如果群众看到代理、陪访的干部为他们而奔波，即使一时解决不了，只要看到有解决的希望，就会耐心等待和配合，使问题在有序中解决。这有利于密切干群关系。一些干部往往视群众上访为麻烦事，不知不觉站到了群众的对立面。代理、陪访制度则把干部和群众拴在了一起，干部视之为“自己的事”，体谅群众的难处，不推诿责任，不上交矛盾，自觉做群众利益的代言人。

通过这一“陪”二“代”，群众也会更信任干部，把干部当贴心人，也听得进干部的劝解和意见。这样，就能把矛盾化解在基层，把问题解决在萌芽状态，做到“小事不出村，大事不出镇”，许多问题就能大事化小、小事化了。

案例 1 深入了解民意 合力解决难题

宁波华侨饭店自2004年开工以来，居住在饭店北面老宅区的居民反映施工噪音、房屋裂缝、日照不足等问题信访不断，由于关系到几十户居民利益，随时都会诱发群体上访。

月湖街道党工委、办事处，针对上述问题，专门召开分析会，对群众反映问题作了分析，并做出决定。一是：成立以办事处主任为组长，党工委副书记、办事处副主任为副组长，综治、信访、司法调解等部门为成员单位的调处小组，并在天一社区设信访问题协调办公室，确保群众反映问题不出社区，把矛盾化解在基层。二是：因涉及几十户居民利益，调处小组制定群众信访事项代理和陪访办法，信访干部、社区书记、治保主任、司法调解员到居民家中走访，归纳反映问题，提交协调办公室研究后，向华侨饭店工程指挥部反馈意见，对群众要求到上级机关反映情况，调处小组指导居民选出五人代表，由社区书记带队，进行全程陪访，共分三个小组：一组同上级主管单位（建委、规划、环保）联系，掌握相关政策，争取主动向群众解释，另一组同饭店主管单位进行沟通，协调被损房屋修复和赔偿事宜，第三小组负责现场处理问题，及时掌握动态，确保社会稳定。

目前饭店已顺利进入装修阶段，不久将竣工，在街道和饭店工程指挥部共同努力下，居民反映的问题目前已得到较圆满的解决。通过信访代理，该案的办理得到了居民群众和饭店工程指挥部一致认同和称赞。

案例 2 “变上访为下访” “变无序为有序”

今年1月份，生宝路2号居民因厕所下水管经常堵塞，造成居民生活污水无法排放，卫生间无法使用，居民大小便只能使用痰盂，特别是一些老年人端着痰盂上下楼既危险又不方便。为此，居民曾多次向有关部门反映。因此房1、2层属区卫生局妇保所，3、4层为居民住宅，5层房屋产权属区房管所，涉及部门交叉和产权不清等问题，使此事迟迟未能得到解决。

社区信访代理员得知情况后，立即向社区书记和街道分管领导汇报。针对这一情况，社区干部分头到居民家中做工作，并向居民提出由社区代理他们此事向有关部门反映。街道主要领导想群众所想，急群众所急，积极与相关部门取得联系，并召集相关单位召开磋商会议，研究解决办法。同时制定了工作方案，一是通过房管部门找到建房档案，根据施工图纸确定施工方案；二是请房管部门帮助查找堵塞原因；三是落实改造维修资金。经过多方努力，最后在区卫生、房管等部门的共同努力下，仅用3天时间就使居民楼的排污问题得到圆满解决，群众非常满意。

案例 3 受伤老人要求补助 镇干部“陪访”解忧

2006年1月15日上午，小曹娥镇退休干部应森槐、施长新早来到镇信访办，代施桂尧老人反映有关情况。施桂尧，小曹娥镇滨海村人，现年81岁，年高体残，眼已残疾，行路困难。

事故是这样发生的：1979年，当时的朗海公社水利员陈金水因海塘抢险受了伤，需速去医院救治，就叫来了施桂尧等3人抬着竹轿去慈溪长河镇治伤（当时的道路交通条件差，又没有汽车，只能靠人力抬，施时年55岁），在陈看完伤被抬回来，过小巷西三公路三塘桥时，施不幸被庵东农场的汽车撞成重伤，被急送至慈溪人民医院救治。施治愈出院后，当时的交警是这样处理的：由庵东农场出钱，补助施生活费15年，每月15元，补到70岁为止。因为当时处理问题简单，也没有考虑到八、九十岁的长寿，而现在老人已81岁，不能劳作，生活困难，加上正值春节，多次反映未果，就委托退休老同志代为反映并提交了情况报告。镇信访办受理了这一代访件后，作了深入调查了解，在核定情况属实的前提下，向镇政府提出了补助建议。镇领导当即作了批示，给予补助500元，镇信访办主任孙登金和退休老同志应森槐将这一补助费及时送到老人的手中，也使老人过上了一个愉快的节日。对此，施桂尧老人和村干部深受感动。

遵守《信访条例》 依法有序信访

本报评论员

自去年5月1日新修订的《信访条例》正式实施以来，我市大多数信访群众都能按照《信访条例》的要求，通过合法的方式理性地表达利益诉求，依法有序信访，自觉维护信访秩序。但是也有少数信访人在信访过程中，以围堵政府大门、冲击接待场所、散发传单、打横幅、呼口号等过激方式表达愿望和要求，严重影响了行政机关正常的工作秩序，也给社会公共安全带来威胁。

信访，作为我国公民一项特有利益诉求表达方式，得到国家《宪法》和法律的有效保护，但是公民在维护自身权益的过程中，必须依法有序进行，并自觉维护信访秩序。《信访条例》第二十条规定：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益，自觉维护社会公共秩序和信访秩序。《信访条例》还明确对在国家机关周围、公共场所非法聚集，拦截公务用车、堵塞、阻断交通的；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等行为进行了禁止性规定。

有理不能无序违法上访，无理更不能违法取闹。公安机关对严重违法《信访条例》和《中华人民共和国治安管理处罚法》者，给予行政拘留或劳动教养的处罚，有理有据。同时也给那些以信访为幌子，企图以“闹”来达到个人目的的极端利己主义者发出了一个明确信号：信访本是公民的一项民主权利，但这项民主权利的行使，必须依法有序进行。不管是什么人，也不管是什么理由，只要违法，就要受到法律的追究。

党和政府历来高度重视人民群众的来信来访。近几年来，着眼于方便群众信访和维护群众切身利益，进一步畅通了信访渠道。如开通了市长热线电话和电子信箱，群众有问题，打一个电话、发一封电子邮件就可以了，也可以将问题交给社区（村）干部代理，由社区（村）干部向有关部门反映，这样既能保证问题迅速得到反映，也免除了车马劳顿之苦，更节约了开支。如果是涉及群体的事情，也不妨和基层信访干部联系，由信访干部陪同引导上访，不仅能节省时间，还能在上访过程中不走弯路。

当然，从近年来我市群众信访情况看，大多数信访群众在信访过程中，都是遵守《信访条例》的。海曙区月湖街道、余姚市小曹娥镇、江北区白沙街道等地的一些居民，将自己的信访问题交给社区（村）干部代理，或由社区（村）干部陪同，依法、逐级信访，使信访问题得到有效解决，就是很好的例子。这些群众在信访过程中，不吵不闹，不围不堵，在实施权利的同时，也以实际行动履行了作为一个负责任的公民遵纪守法、自觉维护信访秩序的应尽义务。

当前，我市正处在改革开放的关键时期，现代化建设需要一个稳定和谐的环境，“平安宁波”、“法治宁波”建设需要我们每一个市民共同参与，不管是党委、政府，还是社会各界及广大人民群众，都有责任模范执行《信访条例》，遵守《信访条例》，维护信访秩序。各级党委、政府及其工作人员，要坚持“群众利益无小事，群众信访无小事”的观念，对群众切身利益和实际困难，要竭尽全力去办，努力维护好群众的利益。每一个公民都应自觉学习、认真遵守《信访条例》，依法信访。在信访、维权过程中，通过合法途径反映自己的建议、意见和问题，不得妨害国家、社会、集体利益和其他公民的合法权益，以理性合法的方式表达利益要求，依法、逐级、有序信访，自觉维护信访秩序，做一个对国家、对社会、对他人负责的公民。



图为信访咨询现场。



图为工作人员在接听市长公开电话。

违法上访 依法处置

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。近年来，少数人在上访时，采取过激方式，如围堵国家机关，拦截公务用车，堵塞公路、铁路交通等，既影响了广大信访群众的正常信访活动，也扰乱了当地的社会公共秩序，给当地群众的工作生活带来不便，对此，《信

访条例》从四个方面规定了维护信访秩序的措施：一是，对围堵、冲击国家机关，拦截公务用车，堵塞、阻断交通，携带危险物品或者管制器具，侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员，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等六类行为作了禁止性规定，并与刑法等法律作了衔接，规定由公安机关依法采取必要的现场处置措施、给予治

安管理处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。二是，规定信访人采用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。三是，规定信访人提出信访事项，应当客观真实，对其所提供的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，并规定了相应的法律责任。四是，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，违反上述规定的，有关国家机关工作人员应当对信访人进行劝阻、批评或者教育；经劝阻、批评和教育无效的，由公安机关予以警告、训诫或者制止。

意拖欠工程款，不但不听劝解，甚至召集农民工400余人到区政府大门静坐、拦车、呼喊，导致区政府交通堵塞4个多小时，严重扰乱了政府机关办公秩序，造成了不良的社会影响。区公安分局经过大量调查取证后，根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》等有关规定，对扰乱机关秩序的程某等6人依法作出治安拘留处罚决定。

案例 4 一批人集聚市政府大门集体上访 被公安机关带离并进行教育

2005年12月底，刘某等近200位陶瓷经营户与我市某公司签订协议，但由于该公司办展申请未得到城管等部门同意，2006年1月，当刘某等经营户按计划将参展货物运至中山广场准备卸货时，被城管队员发现并制止。刘某等人认为该公司存在欺詐行为，要求赔偿经济损失278.32万元，而该公司仅赔付食宿费5万元。

1月7日、8日，刘某等人到市政府上访。市信访局召集海曙区信访局、城管局和市群艺馆负责人磋商对策。后在海曙区信访局引导下，上访人到海曙区反映问题。

1月9日上午，刘某等150余人打着横幅，到市政府大门集聚，强行冲入市政府大院，集体跪在地上，并强令同来的某公司2名工作人员也跪在地上“认罪”。市公安局海曙分局迅速调集警力，将上述人员强行劝导至大门警戒线以外。其间有2名上访人拒不缴手持的横幅，被民警强制带离现场，进行教育训诫。后来，此事在海曙区有关部门协调下，当事方达成了经济纠纷赔偿协议。

《治安管理处罚法》第二十三条规定，有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：

（一）扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的；

聚众实施前款行为的，对首要分子处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

适用：上述违法行为，经教育仍不听劝阻的，可予治安处罚。）

案例 5 慈溪市一违法上访人被依法劳教

近日，慈溪市一名多年来违法上访，严重扰乱社会治安秩序的上访人，被宁波市劳动教养管理委员会依法予以劳动教养。

慈溪市掌起镇某村村民戴某，于1996年因犯流氓罪，被慈溪市人民法院判处有期徒刑5年，后在浙江省某监狱服刑。入狱后，因近视视力下降治疗未有好转，于1997年10月被批准保外就医。2001年1月刑满后，戴某以监狱民警将其眼睛殴打致残为由，先后向浙江省某监狱，以及监狱所在地法院、检察院等部门反映，最后以“近视力下降系双球球后视神经炎和双眼黄斑陈旧性病变引起，与外力无关，打人事实，查无实据”答复告终。

2003年3月至2004年12月，戴某以在服刑期间被打致残问题没有解决为由，多次到北京中南海、天安门、美国驻华使馆等地上访，并在北京中南海新华门将随身携带的汽油往自己身上泼，欲点火自焚，后被北京市公安局西城分局刑事拘留。2005年6月，戴某因犯非法携带危险物品危及公共安全罪，被慈溪市人民法院判处有期徒刑10个月。刑满释放后，又多次赴北京中南海、天安门、美国驻华使

等地上访。

对戴某上访问题，浙江省、宁波市和慈溪市有关部门都十分重视，慈溪市委政法委先后委托宁波市法和司法鉴定事务所和浙江大学司法鉴定中心进行鉴定，鉴定结论：“戴某双眼视力下降，系双球球后视神经炎所致，系眼部或头部外力所致依据不足”。浙江省司法厅于2004年8月会同有关部门专题召开协调会，会议认为戴某提出“眼睛被监狱民警殴打致残”理由不成立，其上访性质为无理上访。浙江省、宁波市、慈溪市有关部门先后对戴某及其亲属做了大量的思想疏导工作。

今年3月，掌起镇、省监狱管理局等协商，对戴某的上访问题再次进行了调处，并作出了根据其平时表现给予生活上的困难照顾等4条处理意见。戴某同意调处意见，并作出书面承诺，保证今后不再为此事上访。但今年5月，戴某又多次赴北京，到美国驻华使馆上访，在北京天安门广场喊口号，扬言要与政府干到底。

宁波市劳动教养管理委员会认为：戴某上访性质为无理上访，对其多次违法上访行为，宁波市劳动教养管理委员会于2006年6月8日作出了劳动教养二年的决定。

《刑法》第一百三十条规定，非法携带枪支、弹药、管制刀具或者爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品，进入公共场所或者公共交通工具，危及公共安全，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制。

《公安机关办理劳动教养案件规定》（公通字〔2002〕

21号）第九条规定，具有下列情形之一的，应当依法决定劳动教养：

无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序，且拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务的。）

案例 6 六名扰乱政府机关办公秩序的违法上访人被依法拘留

今年年初，某区公安分局根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》等有关规定，对扰乱机关秩序的程某等6人依法作出治安拘留处罚决定。

程某等6人原是四家建设公司的项目经理，2003年12月承包了某工业园区拆迁安置小区工程，2004年12月小区竣工验收合格。按合同及相关政策法规规定，工业园区在2004年12月前支付80%的工程款给各建设单位，对剩余工程款的支付，程某等人与工业园区方发生异议，双方各执一词。

今年1月，程某等6人以农民工讨工资为由，到区信访部门上访，并扬言如讨不到工资将组织大批农民工到区政府上访，区信访部门接待后作出了有关部门会在规定的时间内妥善处理的答复意见。其间，区信访局等有关部门及时将事情处理进展情况告知程某等人。程某等人仍认为工业园区故