

柞水县信访工作联席会议文件

柞信联发〔2022〕4号

柞水县信访工作联席会议 关于印发《柞水县信访工作导则》的通知

各镇党委、政府，乾佑街道党工委、办事处，县委各工作机关，县级国家机关各部门，各人民团体、中央和省市驻柞各单位：

为认真贯彻落实《信访工作条例》，现将县委、县政府审定的《柞水县信访工作导则》印发你们，请认真遵照执行。

柞水县信访工作联席会议

2022年7月25日



柞水县信访工作导则

柞 水 县 信 联 办

柞 水 县 信 访 局

2022 年 7 月

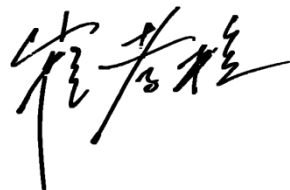
序

信访工作是党的群众工作的重要平台，是送上门来的群众工作，做好信访工作是领导干部的重要政治责任。习近平总书记指出，要坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，千方百计为群众排忧解难。《柞水县信访工作导则》客观、详实、全面的汇集了我县信访工作需要遵循的方式、方法和流程，是在不断总结过去工作经验的基础上，借鉴其他先进地区的成功经验，对信访工作中涉及到的相关法律、法规、规章、制度、文件、领导讲话精神进行了编辑，是全县领导干部和信访工作者开展信访工作的指导性守则。

不以规矩，不能成方圆。柞水县信联办和县信访局组织编辑的信访工作导则，是在县委、县人民政府的领导下，以信访工作制度改革创新为主线，以“阳光信访”、“责任信访”、“法治信访”为主题，进一步畅通信访渠道，规范信访秩序，化解矛盾纠纷，解决突出问题，落实信访工作责任，推进信用信访、数字信访、人文信访、驻京信访工作，对广大信访工作者提升信访工作水平提供了很好的帮助。导则分5个章节，主要就信访事项处理、违法信访处置、加强信访工作和推行信访制度改革做了详细叙述，有利于提升信访工作专业化、法治化、规范化水平，更好地维护群众合法权益，促进社会和谐稳定，也有利于各部门、各镇办开展信访工作，规范信访工作管理，提高信访工作质效。通读《柞水县信访工作导则》，有很强的指导作用，更加坚定了县委对信访工作的全面领导，增强了做好新时代信访工作的责任感。

信访工作无小事，一枝一叶总关情。全县各级各部门要认真学习宣传贯彻《信访工作条例》，认真领会和运用《柞水县信访工作导则》，做好信访工作，锻造出对党忠诚可靠、恪守为民之责、善做群众工作的高素质专业化信访工作队伍。我相信，只要我们坚持人民至上，坚持稳定当头，坚定不移的做好信访工作，就必将取得更好的工作成效。

商洛市人大常委会副主任、中共柞水县委书记：



2022年7月



商洛市人大常委会副主任、中共柞水县委书记崔孝栓下访群众

前 言

信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是了解社情民意的重要窗口。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视信访工作，对信访工作作出一系列重要决策部署，开创了新时代信访工作新局面。今年4月，中共中央、国务院印发了《信访工作条例》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。为了坚持和加强党对信访工作的全面领导，做好新时代信访工作，县委、县政府和信访部门出台了一系列法规、制度、文件，旨在提升信访工作专业化、法治化、规范化水平，更好地维护群众合法权益，促进社会和谐稳定。为了便于各部门、各镇办开展信访工作，进一步强化机关工作作风，提高信访工作质效，规范信访工作管理，增强信访干部和各级信访工作者的事业心、责任感和组织纪律性，树立新时代信访工作者的良好形象，县信联办、县信访局在不断总结往年工作经验的基础上，借鉴其他先进单位的成功经验，对信访工作中涉及到的相关法规、规章、制度、文件、领导讲话精神进行编辑，形成了《柞水县信访工作导则》并编印成册，谨供各级领导干部和信访工作者在工作中查阅和遵照执行。

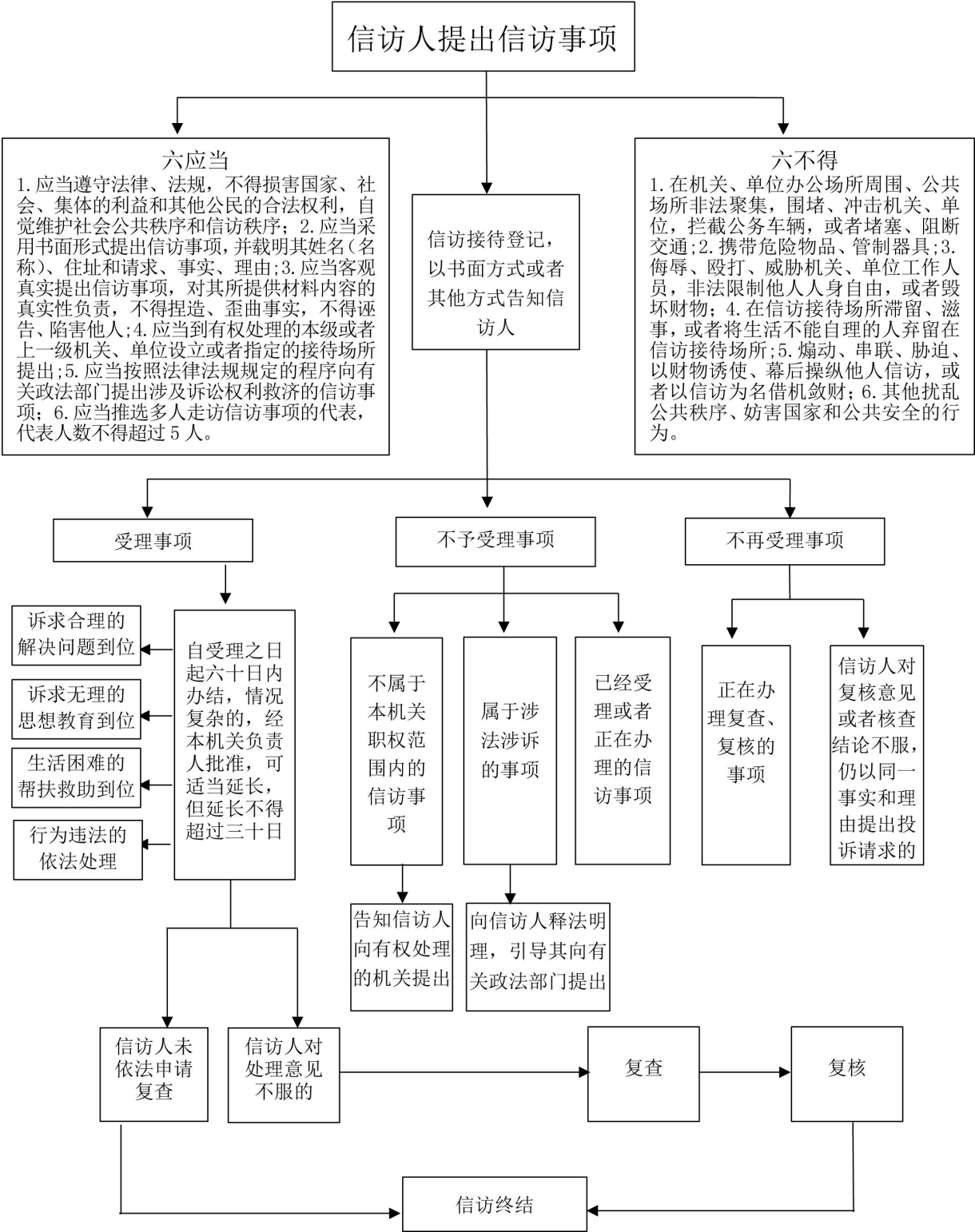
希望大家认真学习，借鉴参考，严格执行，抓好落实，形成按章办事、依法依规处理群众合理诉求的良好氛围，使《信访工作导则》真正发挥应有的作用，实现信访工作规范化、制度化，着力提升“阳光信访、责任信访、法治信访、信用信访、数字信访、人文信访”工作水平，为全县经济社会高质量发展提供坚强的信访工作保障。

由于时间仓促，编辑水平有限，疏漏在所难免，敬请各位领导和同志赐教。

编 者

2022年7月

信访工作导引图



目 录

1. 总 则	1
2. 信访事项处理	2
2.1 信访接待职责	2
2.2 信访人“六应当”	2
2.3 信访工作流程	2
2.4 依法分类处理信访诉求	4
2.5 信访事项网上办理	9
2.6 县级领导“四访”	12
2.7 部门镇办“四访”	13
2.8 信访行为“六不得”	13
3. 违法信访处置	14
3.1 遵守信访法律底线	14
3.2 违法信访行为的种类	14
3.3 公安部明确的 32 种行为属违法犯罪	15
3.4 商洛市法治信访建设案例	18
3.5 党员干部及家属非法上访的“三条禁令”	18
3.6 党政机关非正常上访应急处置	18
4. 提高信访质量	22
4.1 强化六项基础工作	22
4.1.1 强化信访工作领导	22
4.1.2 强化信访积案化解	23
4.1.3 强化基层基础工作	23
4.1.4 推动信访制度改革	23
4.1.5 锻造信访干部队伍	23
4.1.6 推进党建+信访深度融合	24

4.2 提升“阳光信访”工作水平	25
4.3 提升“责任信访”工作水平	25
4.3.1 扎实推进全国信访工作示范县创建活动	25
4.3.2 持续深化“三无”县“四无”镇“无访”村创建工作	26
4.3.3 扎实推行“最多访一次”信访工作	26
4.3.4 提升“人盯人”+重点信访事项解决工作	27
4.3.5 加强信访工作后进单位重点管理	27
4.3.6 建立镇办信访工作联席会议制度	27
4.4 提升“法治信访”工作水平	27
4.4.1 推行依法逐级走访	28
4.4.2 依法打击处理信访活动中违法犯罪行为	28
4.4.3 做好涉法涉诉信访终结案件办理工作	28
4.4.4 做好人民调解参与信访矛盾化解工作	28
5. 推行信访制度改革	29
5.1 推行“信用信访”工作改革	29
5.2 推行“数字信访”工作改革	29
5.3 推行“人文信访”工作改革	29
5.4 推行“驻京信访”工作改革	29

柞水县信访工作导则

1. 总 则

全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想和来陕考察重要讲话、重要指示精神，学习宣传贯彻落实中共中央、国务院《信访工作条例》，认真做好信访接待工作，打击处理违法信访行为，全面开展全国信访工作示范县创建、全力推进信访积案化解工作，不断提升阳光信访、责任信访、法治信访工作水平，持续推行“信用信访、数字信访、人文信访、驻京信访”和“最多访一次”改革，夯实信访基层基础，扎实做好重点时期信访保障，加强信访干部队伍建设，切实维护群众合法权益，促进社会和谐稳定，保持信访工作持续向好的发展态势，为谱写柞水高质量发展新篇章，保持稳定平安的社会环境贡献信访力量。

——坚持党的全面领导。把党的领导贯彻到信访工作各方面和全过程，构建党委统一领导、政府组织落实、信访工作联席会议协调、信访部门推动、各方齐抓共管的信访工作格局。

——坚持以人民为中心。牢记为民解难、为党分忧的政治责任，坚守人民情怀，践行党的群众路线，倾听群众呼声，关心群众疾苦，千方百计为群众排忧解难。

——坚持落实信访工作责任。县信访工作联席会议在县委和县政府领导下，负责本县信访工作的统筹协调、整体推进、督促落实，协调处理发生在本县的重要信访问题，指导镇办信访工作联席会议工作。党政同责、一岗双责，属地管理、分级负责，谁主管、谁负责。

——坚持依法按政策解决问题。将信访纳入法治化轨道，依法维护群众权益、规范信访秩序，诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理。

——坚持源头治理化解矛盾。多措并举、综合施策，着力点放在源头预防和前端化解，把可能引发信访问题的矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，努力做到小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交。

——坚持多元预防调处化解纠纷。实行人民调解、行政调解、司法调解联动，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法，多措并举化解矛盾纠纷。

2. 信访事项处理

2.1 信访接待职责

柞水县信访联合接待大厅（县信访接待中心）是县委、县政府开展来访接待的专门机构，履行下列职责：

- （一）受理、转送、交办信访事项；
- （二）协调解决重要信访问题；
- （三）督促检查重要信访事项的处理和落实；
- （四）综合反映信访信息，分析研判信访形势，为县委和县政府提供决策参考；
- （五）指导本县其他机关、单位和下级的信访工作；
- （六）提出改进工作、完善政策和追究责任的建议；
- （七）承担县委和县政府交办的其他事项。

各镇（办）党（工）委和政府信访部门以外的其他机关、单位应当明确负责信访工作的机构或者人员，参照信访部门职责，明确相应的职责，按照规定及时受理办理信访事项，预防和化解政策性、群体性信访问题，加强对下级机关、单位信访工作的指导。

2.2 信访人“六应当”

（一）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。

（二）应当采用书面形式提出信访事项，并载明其姓名（名称）、住址和请求、事实、理由。

（三）应当客观真实提出信访事项，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）应当到有权处理的本级或者上一级机关、单位设立或者指定的接待场所提出。

（五）应当按照法律法规规定的程序向有关政法部门提出涉及诉讼权利救济的信访事项。

（六）应当推选多人走访信访事项的代表，代表人数不得超过5人。

2.3 信访工作流程

2.3.1 群众来信办理程序

县信访局收到人民群众来信后，首先进行阅信登记，根据信件内容确定办理方式。对来信中有实质性内容的信件转送有权处理机关进行办理；对涉及到县级以上领导干部作风问题的信件和比较重大问题的信件及时呈报有关县级领导阅批，根据领导批示交有权处理机关立案查处；对热点敏感问题或某个时期反映比较集中的问题，编写群众来信摘编，

呈报县级有关领导阅示。有权处理单位收到转送单或立案函后，及时告知信访人已受理该信访事项，并约定反馈的时限和方式，一般调查处理时限为两个月，复杂问题可延期一个月。有权处理单位将调查处理结果在规定时限内与上访人见面反馈，立案案件要上报结果，县信访局根据案件情况上报相关领导审示后归档。

2.3.2 群众来访办理程序

群众来访后，首先进行填表登记，接访人员认真听取群众反映的诉求。问题比较单一的，转送有权处理机关办理；问题重大的，向有权处理机关立案交办；涉及多个部门或跨县区的案件，县信访局召开案件协调会，听取各方面的意见后，拿出处理办法，明确办理责任主体。责任单位收到转送单和立案函后，15日内签写信访事项受理告知单告知上访人。一般案件两个月内办理完毕，复杂案件可以延期一个月，并向上访人反馈意见；立案案件向县信访局反馈处理结果。

2.3.3 群众电话、传真和电子邮件的办理程序

受理后进行登记，根据内容确定办理方式，属政策、法规咨询类经过联系沟通有关职能部门后5个工作日内及时回复；有实质内容的转有权处理机关办理；问题重大的进行立案查处，并告知信访人已转送、交办有权处理机关办理，等候结果。办理期限一般案件两个月，重大问题可延期一个月，办理结果及时向上访人反馈。

2.3.4 网络媒体信访事项的办理程序

受理后进行登记，实行分类办理的办法：属于对县委、县政府的工作建议，转由县委、县政府两办办理；涉及干部违法违纪问题，转交县纪委监委办理；涉法涉诉问题，转交县委政法委办理；涉及公益性事项问题，直接转交和督促各职能部门办理；涉及群众个人利益诉求的，初次反映的转交有关职能部门办理，重复反映的立案办理；对比较敏感的热点问题报县委办公室处理，由县委督查办负责督办。并及时告知信访人已转送、交办有权处理机关办理，让其等候结果。依据反映问题的内容确定办理方式和时限，属政策、法规咨询类5个工作日内及时回复；有实质内容的转送办理，期限为15天；问题重大的立案查处，期限为两个月。办理结果由承办单位及时向上访人反馈。

2.3.5 群众信访事项复查复核的办理程序

- （一）接收申请，填写申请登记表；
- （二）认真审查，决定是否受理，书面告知信访人；
- （三）通知该事项原有权处理机关、单位，调取信访事项案卷；
- （四）复查复核办公室组织调查或根据问题的性质，指定有关职能部门进行调查，并形成详细的材料，必要时举行听证会；

(五) 复查复核办公室形成复查或复核建议, 提请复查复核委员会会议研究;

(六) 根据会议决议, 形成复查或复核意见书, 由复查复核委员会主任签发;

(七) 书面送达信访人, 并抄送被复查人或被复核人及相关部门;

(八) 立卷归档。

2.4 依法分类处理信访诉求

2.4.1 引导通过诉讼、仲裁、行政复议程序处理的十一类情形

(一) 公民、法人或者其他组织之间的民事纠纷和国家机关参与民事活动引起的民事纠纷, 当事人协商不成的, 依照《仲裁法》《民事诉讼法》等法律的规定向仲裁委员会申请仲裁或者向人民法院提起民事诉讼。

(二) 对行政机关的具体行政行为不服的, 依照《行政复议法》《行政诉讼法》等法律的规定向行政复议机关申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

(三) 土地、山林权属纠纷, 当事人协商不成的, 依照《土地管理法》《森林法》等法律的规定由有关人民政府处理; 对有关人民政府的处理决定不服的, 依照《行政复议法》《行政诉讼法》等法律的规定向行政复议机关申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

(四) 农村土地承包经营纠纷, 依照《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》等法律的规定请求村民委员会、镇人民政府等组织调解; 调解不成的, 向农村土地承包仲裁委员会申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

(五) 劳动者与用人单位产生的劳动人事争议, 依照《劳动争议调解仲裁法》《劳动人事争议仲裁办案规则》等法律的规定向调解仲裁组织申请调解; 调解不成的, 向本级劳动人事争议仲裁委员会申请仲裁; 当事人对仲裁裁决不服的, 向人民法院提起诉讼; 对终局仲裁裁决不服的, 向人民法院申请撤销仲裁裁决。

(六) 用人单位或者个人对社会保险经办机构不依法办理社会保险登记、核定社会保险费、支付社会保险待遇、办理社会保险转移接续手续或者侵害其他社会保险权益的行为, 可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

(七) 对仲裁委员会作出的民商仲裁裁决不服的, 依照《仲裁法》《民事诉讼法》等法律的规定向人民法院申请撤销仲裁裁决或者申请裁定不予执行仲裁裁决。

(八) 对人民法院已经发生法律效力的民事判决、裁定、调解书不服的, 依照《民事诉讼法》等法律的规定向人民法院申请再审; 人民法院驳

回再审申请、逾期未对再审申请作出裁定或者再审判决、裁定有明显错误的,可以向人民检察院申请检察建议或者抗诉。

(九)对已经发生法律效力的行政或者刑事判决、裁定、决定不服的,依照《行政诉讼法》《刑事诉讼法》等法律的规定向人民法院或者人民检察院提出申诉。

(十)申请国家赔偿的,应按照《国家赔偿法》等法律的规定向赔偿义务机构提出,或提起行政复议、诉讼。

(十一)法律规定依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议程序处理的其他事项。

县信访工作机构对收到的信访事项,应当在陕西省网上信访信息系统中予以登记,甄别处理。对属于分类处理范围的信访事项,应当告知信访人依照有关法律规定程序向有关机关提出,信访程序不予受理。

2.4.2 信访事项甄别处理的三类情形

(一)属于本机关职责范围规定通过行政复议分类处理范围的,应当按行政复议程序处理,信访工作机构不予受理。

(二)属于下级机关职责范围规定通过行政复议分类处理范围的,应当自收到该信访事项之日起15日内转送、交办至下级有权处理机关按行政复议程序处理,并告知信访人转送、交办去向。

(三)对属于规定的法定程序处理范围,但不属于本机关及下级机关职责范围的,应当当场或自收到该信访事项之日起15日内书面告知信访人不予受理,并告知信访人向有权处理机关提出。

对正在或已经通过诉讼、仲裁、行政复议处理的信访事项,信访工作机构和各级行政机关不予受理。

2.4.3 引导通过行政程序处理

2.4.3.1 依法应当通过行政程序处理的信访诉求

(一)反映用地许可、规划许可、施工许可、采矿许可等许可事项的,依照《行政许可法》等法律的规定向有关行政机关申请行政许可。

(二)要求查处环境污染、违法用工、违法经营、违法用地、违法开采、违规建设等违法行为的,依照《行政处罚法》等法律的规定由有关行政机关进行行政处罚。

(三)反映土地、山林、矿产、水利等自然资源权属争议和国有土地上房屋征收安置补偿争议、农村土地征用安置补偿争议等特定民事争议的,依照相关法律的规定由有关行政机关进行行政裁决。

(四)要求给予安置、补助、抚恤、优待、救灾、扶贫等一定物质权益或与物质有关权益的,依照相关法律的规定由有关行政机关予以行政给付。

(五)要求确定或证明不动产权属、学历和学位证明、居民身份证明、亲属关系、婚姻关系等法律地位、权利义务和法律事实的,依照相关法律的规定由有关行政机关进行行政确认。

(六)反映房屋征收、土地征收或征用、费税征收等行政机关以强制方式取得有关相对人财产所有权的,依照相关法律的规定由有关行政机关予以行政征收。

(七)要求对工资给付、劳动保护、产品质量、环境保护等方面情况进行监督检查的,依照相关法律的规定向有关行政机关申请劳动保障监察或行政监督检查。

(八)要求行政机关采取强制戒毒、强制管束、强制治疗、强制履行、强制带离或疏散等必要的强制性手段的,依照《行政强制法》等法律的规定由有关行政机关进行行政强制。

(九)要求获取相关政府信息的,依照《政府信息公开条例》等法律的规定向有关行政机关申请信息公开。

(十)法律规定的依法应当通过其他行政程序处理的。

各级人民政府信访工作机构对收到的信访事项,应当在国家网上信访信息系统中予以登记,甄别处理。对属于本规则第十一条规定分类处理范围的信访事项,应当在登记录入之日起15日内直接或者通过下级信访工作机构转送、交办至有权处理机关,并告知信访人转送、交办去向。

2.4.3.2 信访事项受理职责范围甄别

县信访部门收到信访事项,应当予以登记,并区分情况,在15日内分别按照下列方式处理:

(一)对依照职责属于县级机关、单位或者其工作部门处理决定的,应当转送县级有权处理的机关、单位;情况重大、紧急的,应当及时提出建议,报请县委和县政府决定。

(二)涉及下级机关、单位或者其工作人员的,按照“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”的原则,转送有权处理的机关、单位。

(三)对转送信访事项中的重要情况需要反馈办理结果的,可以交由有权处理的机关、单位办理,要求其在指定办理期限内反馈结果,提交办结报告。

(四)对收到的涉法涉诉信件,应当转送县级政法部门依法处理;对走访反映涉诉问题的信访人,应当释法明理,引导其向有关政法部门反映问题。

(五)对属于纪检监察机关受理的检举控告类信访事项,应当按照管理权限转送有关纪检监察机关依规依纪依法处理。

县信访部门以外的其他机关、单位收到信访人直接提出的信访事项，应当予以登记；对属于本机关、单位职权范围的，应当告知信访人接收情况以及处理途径和程序；对属于本系统下级机关、单位职权范围的，应当转送、交办有权处理的机关、单位，并告知信访人转送、交办去向；对不属于本机关、单位或者本系统职权范围的，应当告知信访人向有权处理的机关、单位提出。

对信访人直接提出的信访事项，有关机关、单位能够当场告知的，应当当场书面告知；不能当场告知的，应当自收到信访事项之日起15日内书面告知信访人，但信访人的姓名（名称）、住址不清的除外。

对县信访部门或者本系统上级机关、单位转送、交办的信访事项，属于本机关、单位职权范围的，有关机关、单位应当自收到之日起15日内书面告知信访人接收情况以及处理途径和程序；不属于本机关、单位或者本系统职权范围的，有关机关、单位应当自收到之日起5个工作日内提出异议，并详细说明理由，经转送、交办的信访部门或者上级机关、单位核实同意后，交还相关材料。

政法部门处理涉及诉讼权利救济事项、纪检监察机关处理检举控告事项的告知按照有关规定执行。

涉及两个或者两个以上机关、单位的信访事项，由所涉及的机关、单位协商受理；受理有争议的，由其共同的上一级机关、单位决定受理机关；受理有争议且没有共同的上一级机关、单位的，由共同的信访工作联席会议协调处理。

2.4.3.3 申诉求决类信访事项的六种办理方式

（一）应当通过审判机关诉讼程序或者复议程序、检察机关刑事诉讼程序或者法律监督程序、公安机关法律程序处理的，涉法涉诉信访事项未依法终结的，按照法律法规规定的程序处理。

（二）应当通过仲裁解决的，导入相应程序处理。

（三）可以通过党员申诉、申请复审等解决的，导入相应程序处理。

（四）可以通过行政复议、行政裁决、行政确认、行政许可、行政处罚等行政程序解决的，导入相应程序处理。

（五）属于申请查处违法行为、履行保护人身权或者财产权等合法权益职责的，依法履行或者答复。

（六）不属于以上情形的，应当听取信访人陈述事实和理由，并调查核实，出具信访处理意见书。对重大、复杂、疑难的信访事项，可以举行听证。

2.4.3.4 其他法定程序处理的六类信访事项

对不属于分类处理范围的,但可以通过相关法律规定的重新认定、鉴定、评估、人事申诉等其他法定程序处理的信访事项,引导信访人通过下列相应法定程序处理:

(一)对交通事故认定有异议的,依照《道路交通事故处理程序规定》等法律的规定向公安机关交通管理部门提出书面复核申请。

(二)对医疗事故技术鉴定、职业病鉴定、劳动能力鉴定、司法技术鉴定有异议的,依照有关法律的规定,向有关部门和单位申请再鉴定或重新鉴定。

(三)对房屋价值评估有异议的,依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律的规定,向房地产价格评估机构申请复核评估;对复核结果有异议的,向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

(四)反映行使公权力的公职人员职务违法和职务犯罪行为的,依照《监察法》等法律的规定向监察机关举报。

(五)公务员、事业单位工作人员不服人事处理决定的,依照《公务员法》、《事业单位人事管理条例》等法律的规定申请复核或者提出申诉。

(六)可以通过法律规定的其他法定程序处理的。

2.4.4 通过信访程序处理

对不能通过诉讼、仲裁、行政复议等法定程序解决,属于信访程序处理的,根据《信访工作条例》有关规定处理。

(一)信访人对信访事项处理意见不服的,可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理机关、单位的上一级机关、单位复查。收到复查请求的机关、单位应当自收到复查请求之日起30日内提出复查意见,并予以书面答复。

(二)信访人对复查意见不服的,可以自收到书面答复之日起30日内向复查机关的上一级机关请求复核。收到复核请求的机关应当自收到复核请求之日起30日内提出复核意见,并予以书面答复。

(三)信访人对复核意见不服或者对《陕西省信访事项复查复核办法》规定的已经终结的信访事项不服,仍然以同一事实和理由提出信访投诉请求的,各级信访工作机构和其他机关信访程序不再受理。

2.4.5 督办建议

信访工作机构发现各部门各镇办在分类处理工作中有下列情形的,可以进行督办并提出改进工作的建议:

(一)应受理而未受理的;

(二)应适用信访程序以外的法定程序处理而未适用的;

(三)未按规定的期限处理或反馈交办事项相关情况的;

(四)未及时在国家网上信访信息系统中录入相关信息和材料的;

(五)对工作中发现的有关政策性问题,应当及时向本级党委和政府报告,并提出完善政策的建议。

(六)对在信访工作中推诿、敷衍、拖延、弄虚作假造成严重后果的机关、单位及其工作人员,应当向有管理权限的机关、单位提出追究责任的建议。

(七)对信访部门提出的改进工作、完善政策、追究责任的建议,有关机关、单位应当书面反馈采纳情况。

2.5 信访事项网上办理

2.5.1 信访事项网上登记

(一)通过信息网络、书信、电话、传真、走访等形式提出的信访事项均应客观、准确、及时登记录入国家信访信息系统。

(二)登记时应逐一录入信访人姓名(名称)、地址、信访人数、信访目的、问题属地、内容分类、所属系统、产生信访事项原因等要素,详细录入主要诉求、反映的情况、提出的意见建议以及相应的事实、理由及信访过程等。留有电话号码的应准确录入。

对按照《信访事项办理群众满意度评价工作办法》纳入评价的来信,须将原信扫描存入国家信访信息系统。

对采取走访形式的,应认真听取来访人的陈述,询问有关情况,并与来访人核实登记内容。

(三)登记录入信访事项时,应进行判重。

信访事项在国家信访信息系统中第一次登记的,落实首办责任,除应作为初次信访事项登记录入外,还应做好相关后续工作。

如信访事项的信访人姓名(身份证号)、地址(问题属地)、反映的主要内容等信息与系统中已登记的另一信访事项均基本相同,判定该信访事项为重复信访事项,已登记信访事项的基本信息自动关联到该信访事项。

相关人员代信访人反映同一信访事项的,判定为信访人本人反映的重复信访事项。

2.5.2 信访事项的网上办理

2.5.2.1 不予受理信访事项

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、单位的上级机关、单位又提出同一信访事项的,上级机关、单位不予受理。

2.5.2.2 不再受理信访事项

信访人对复核意见不服,仍然以同一事实和理由提出投诉请求的,各级党委和政府信访部门和其他机关、单位不再受理。

2.5.2.3 网上受理告知

（一）对申诉求决类信访事项，直接或通过下级信访工作机构转送有权处理机关办理；

（二）对意见建议类信访事项，转送有权处理机关研究，并应回复信访人；

（三）对揭发控告类信访事项，按照纪检监察工作相关规定和干部管理权限，转送纪检监察机关、组织部门办理；

（四）对重大、紧急类信访事项，应当及时提出建议报请县委、县政府决定；

（五）对内容表述不清晰、无法辨明具体诉求及咨询、感谢类等信访事项，存档备查，有必要的可告知信访人补充诉求，并应酌情做好告知、回复工作。

2.5.2.4 重复信访事项办理

（一）对同时向多个受信人提出同一信访事项的，原则上只办理、告知其中1件，其余存档备查；

（二）对正在办理期限内的、已有处理（复查）意见且正在复查（复核）期限内的，应向信访人告知有关情况；

已告知过正在办理，或已告知过不予（不再）受理，而信访人仍以同一事实和理由继续反映的，存档备查；

（三）对根据反映的内容和有关地方、部门在国家信访信息系统录入的情况无法判断是否属于不予（不再）受理的，直接转有权处理行政机关处理。

2.5.2.5 其他信访事项的办理

（一）对信访人提出的可以通过各种行政程序（包括行政调解、行政裁决、行政确认、行政救助、技术鉴定、行政监察、劳动监察等）分类处理的信访事项，直接转有权处理行政机关按法定程序办理。

（二）对需要交办的重要信访事项，可直接或通过有权处理行政机关办理，交办机关应通过国家信访信息系统及时跟踪办理情况，必要时可要求承办单位提交办理情况报告。

（三）对信访事项中带有普遍性、倾向性、苗头性特别是有关政策性的问题，县信访联席会议综合分析研判后，及时向县委、县政府报告，并提出完善政策、解决问题的建议。

（四）对一段时间内某一地区、领域反映突出、敏感的信访事项，应向县委、县政府、有关部门或信访工作机构通报。

2.5.3 受理办理

2.5.3.1 网上办理

信访工作机构收到信访事项后，应按照规定进行网上登录入、转送交办有权处理机关，有权处理机关需分析研判是否属本机关职权范围，在 15 日内决定是否受理并书面告知信访人。决定受理的，在 60 日内办结；情况复杂的，经本机关负责人批准适当延长办理期限，但延长期限不得超过 30 日，并出具《延期办理告知书》，法律、法规另有规定的，从其规定。

2.5.3.2 基本流程

（一）联系或视情况约见信访人，听取信访人陈述事实和理由，必要时可以要求信访人、有关组织和人员说明情况；

（二）对信访人提出的事项进行核实，可以向其他组织和人员调查；

（三）对重大、复杂、疑难的信访事项，可以举行听证；

（四）经调查核实，依照有关法律、法规、规章及其他有关规定作出处理，出具《信访事项处理意见书》，送达信访人，并签写送达回证；处理意见书应当载明信访人投诉请求、事实理由、处理意见及法律法规依据；

（五）落实处理意见；

（六）信访人接受处理意见并明确表示不再信访的，予以结案。

2.5.3.3 复查复核

（一）信访人提出复查（复核）申请的，复查（复核）机关审查后，应出具《申请复查（复核）受理（不予受理）告知书》，受理的，应当自收到复查（复核）请求之日起 30 日内出具《信访事项复查（复核）意见书》。

（二）有权处理（复查、复核）机关向信访人出具的受理告知书、不予（不再）受理告知书、延期办理告知书、处理（复查、复核）意见书等，均应按期送达信访人、填写送达回证并录入国家信访信息系统。

2.5.4 督查督办

2.5.4.1 六种督办情形

（一）无正当理由未按规定期限受理或办结信访事项的；

（二）未按规定反馈信访事项办理结果的；

（三）未按规定程序办理信访事项的；

（四）办理信访事项推诿、敷衍、拖延的；

（五）不执行信访处理意见的；

（六）其他需要督办的情形。

2.5.4.2 其他督办

督办可通过网上督办、电话督办、发函督办、约谈督办、视频督办、实地督查等形式，提出改进建议，推动信访事项依法及时就地解决。县委、县政府督查办应当将复杂疑难信访问题列入督查范围，开展督查。

（一）网上督办、电话督办、发函督办一般适用于未按规定期限办结的信访事项，由交办、转送的业务部门负责；

（二）约谈督办一般适用于需要沟通协商的已交办信访事项，由交办信访事项的业务部门约谈。约谈督办要按规范的公文格式做好约谈记录，明确相关责任、措施和时限；

（三）视频督办适用于特殊时期节点需要督办的信访事项；

（四）实地督查一般适用于群众反映强烈的突出信访事项、已有处理意见但信访人评价不满意或仍不断重复信访且有正当理由的信访事项、需要督查的“三跨三分离”信访事项等。纳入实地督查范围的信访事项由各业务部门集中筛选，应具有针对性、代表性、典型性。

实地督查工作由县信访和督查部门统筹组织，实行统一计划、统一要求、统一实施，必要时可协调相关部门、新闻媒体等联合督查，结果实行网上公开，接受社会监督。督办信访事项的督办建议和结果，要及时录入国家信访信息系统，实现资源共享。

2.5.5 公开和评价

信访事项处理过程和办理结果要在网上及时向信访人公开，主动接受监督，实现信访事项的可查询、可跟踪、可督办、可评价。

2.5.5.1 公开内容

公开内容包括：信访事项登记日期，信访工作机构分级转交日期，向有权处理机关转交日期，有权处理机关出具的受理告知书及日期、不予（不再）受理告知书及日期、延长办理期限告知书及日期、处理（复查、复核）意见书及日期等。

2.5.5.2 满意度评价

对于纳入群众满意度评价的来信、来访事项，由国家信访信息系统向信访人手机发送查询码，告知信访人凭查询码进行查询评价；对信访人未留手机号码的，逐级转交后，由直接转交有权处理机关办理的信访工作机构告知信访人。对纳入群众满意度评价的网上信访事项，信访人通过注册账户查询评价。

2.6 县级领导“四访”

（一）县级领导干部坐班接访。

每个工作日安排一名县委常委带班，一名县级领导坐班接访，带班领导负责当天领导接访协调工作，坐班接访领导要按照日程安排准时到县信访联合接待大厅接待来访群众，处理复杂疑难信访问题。

（二）县级领导干部责任区下访。

按照行政区划，结合县级领导联系镇办和部门单位分管工作，明确县级领导下访工作责任区。领导干部每月至少到责任区下访公开接待群众 1 次，及时解决群众反映的热点难点问题；每月组织相关镇办或部门对责任区信访形势和矛盾纠纷进行分析研判，及时化解各类矛盾，防止出现越级上访或群体性事件。

（三）灵活采取重点约访。

在坚持定点接访的同时，更多采取重点约访、专题接访等方式，认真解决群众反映的合理诉求。

（四）开展定期回访工作。

对于已化解到位的信访问题，相关县级领导要主动上门回访，及时掌握信访人思想动态，确保问题不反复，巩固好接访、下访、约访成果。

2.7 部门镇办“四访”

2.7.1 县级各部门主要负责人“四访”

县级各部门主要负责人每月至少接访下访约访回访 1 次，重点解决部门和系统内的信访突出问题。

2.7.2 镇办领导干部“四访”

建立镇办信访工作联席会议制度，镇（办）党委（党工委）每月研究、研判信访工作不少于 1 次；镇办党政领导每周至少接访下访约访回访 1 次。

2.8 信访行为“六不得”

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，不得有下列 6 种行为：

（1）在机关、单位办公场所周围、公共场所非法聚集，围堵、冲击机关、单位，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通；

（2）携带危险物品、管制器具；

（3）侮辱、殴打、威胁机关、单位工作人员，非法限制他人人身自由，或者毁坏财物；

（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；

（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；

（6）其他扰乱公共秩序、妨害国家和公共安全的行为。

3. 违法信访处置

3.1 遵守信访法律底线

人民群众既依法享有通过信访途径反映诉求的权利，也应当按照相关法律法规规定进行信访活动，切实把信访维权纳入法治化轨道，增强全民依法、逐级、有序信访的理念，不得触碰法律底线，否则将依照《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《最高人民法院、最高人民检察院关于办理寻衅滋事刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2013〕18号）《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2013〕21号）《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》（公通字〔2019〕7号）等法律法规和司法解释进行依法处理。

3.2 违法信访行为的种类

（1）扰乱公共秩序。

在信访活动中或者以信访为名扰乱公共秩序，依照刑法有关规定定罪处罚：

①在各级党委、人大、政协、行政、监察、审判、检察、军事机关，厂矿、商场等企业单位，学校、医院、报社、电视台、科研院所等事业单位，工会、妇联等社会团体单位，机场、车站、码头等重要交通场站，进行违法活动，致使工作、生产、营业和教学、科研、医疗活动无法进行，造成严重损失的，以聚众扰乱社会秩序罪定罪处罚；

②在各级党委、人大、政协、行政、监察、审判、检察、军事机关，聚众冲击国家机关行为，以聚众冲击国家机关罪定罪处罚；

③聚众扰乱车站、码头、民用航空站、商场、公园、影剧院、展览会、运动场及周边公共场所或者其他公共场所秩序，聚众抗拒、阻碍国家治安管理工作人员依法执行职务，情节严重的，以聚众扰乱公共场所秩序、交通秩序罪定罪处罚；

④个人多次扰乱国家机关的工作秩序，经行政处罚后仍不改正，造成严重后果的，以扰乱国家机关工作秩序罪定罪处罚。

（2）组织、资助非法聚集。

多次组织、资助他人到公共场所，非法聚集，扰乱社会秩序，情节严重的，以组织、资助非法聚集罪定罪处罚。

（3）寻衅滋事。

在信访活动中或者以信访为名，为制造影响或者发泄不满，实施下列行为以寻衅滋事罪定罪处罚。

①在公共场所，实施自杀，自伤，打横幅、撒传单、拦车辆、起哄闹事，造成公共场所秩序严重混乱；

②追逐、拦截、辱骂、恐吓、随意殴打他人，情节恶劣的，或者强拿硬要、任意损毁、占用公私财物，情节严重的；

③编造虚假信息，在信息网络上发布，或者组织、指使人员在信息网络上散布，起哄闹事，造成公共秩序严重混乱的。

实施寻衅滋事行为，同时符合寻衅滋事罪、故意杀人罪、故意伤害罪、故意毁坏财物罪、敲诈勒索罪、抢夺罪、抢劫罪等犯罪的构成要件的，依照处罚较重的犯罪定罪处罚。

（4）阻碍执行职务。

在信访活动中或者以信访为名，以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的，以妨害公务罪定罪处罚。

（5）非法携带枪支、弹药、管制刀具、危险物品。

以非法携带枪支、弹药、管制刀具、危险物品危及公共安全罪定罪处罚。

（6）信息网络有关行为。

设立网站、通讯群组，用于在信访活动中或者以信访为名实施违法犯罪活动，以非法利用信息网络罪定罪处罚。

（7）共同违法犯罪。

在信访活动中或者以信访为名，煽动、教唆、组织、策划、指挥他人实施违法犯罪行为的，应当按照其在共同违法犯罪中所起的作用以及违法犯罪情节予以处罚。

（8）在特定场所实施犯罪行为。

对在天安门广场、中南海地区、党和国家领导人住地、国家重大活动举办场馆、中央国家机关所在地、中央军委大楼、中央主要新闻单位办公场所、外国驻华使领馆、国宾下榻处等非信访场所实施犯罪的，从重处罚。

（9）治安管理处罚或者其他行政处罚。

实施违法行为，不构成犯罪，依法不起诉或者免于刑事处罚的，依法予以治安管理处罚或者其他行政处罚。

办理此类案件，应当坚持宽严相济，惩治与教育相结合，依法打击极少数，教育帮助绝大多数。公安机关、人民检察院、人民法院既要加强内部协作，也要加强相互之间以及与相关部门的沟通配合，通过多种方式引导群众依法维权。

3.3 公安部明确的 32 种行为属违法犯罪

根据公安部新修订的《关于公安机关处置信访活动中违法犯罪行为适用法律的指导意见》的规定，上访过程中下列 32 种行为属于违法犯罪行为，应依法进行治安处罚或追究刑事责任：

（1）越级走访，或者多人就同一信访事项到信访接待场所走访，拒不按照《信访工作条例》的规定推选代表，经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的。

（2）拒不通过法定途径提出投诉请求，不依照法定程序请求信访事项复查、复核，或者信访诉求已经依法解决，仍然以同一事实和理由提出投诉请求，在信访接待场所多次缠访，经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的。

（3）在信访接待场所滞留、滋事，或者将年老、年幼、体弱、患有严重疾病、肢体残疾等生活不能自理的人弃留在信访接待场所，经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的。

（4）在信访接待场所摆放花圈、骨灰盒、遗像、祭品，焚烧冥币，或者停放尸体，不听有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育，扰乱信访工作秩序。

（5）煽动、串联、胁迫、诱使他人采取过激方式表达诉求，扰乱信访工作秩序的。

（6）聚众扰乱信访工作秩序，情节严重。

（7）为制造社会影响、发泄不满情绪、实现个人诉求，驾驶机动车在公共场所任意冲闯，危害公共安全。

（8）以递交信访材料、反映问题等为由，非法拦截、强登、扒乘机动车或者其他交通工具，或者乘坐交通工具时抛撒信访材料，影响交通工具正常行驶。

（9）在信访接待场所、其他国家机关或者公共场所、公共交通工具上非法携带枪支、弹药、弓弩、匕首等管制器具，或者爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性等危险物质的。

（10）采取放火、爆炸或者以其他危险方法自伤、自残、自杀，危害公共安全。

（11）殴打他人或者故意伤害他人身体。

（12）采取口头、书面等方式公然侮辱、诽谤他人。

（13）写恐吓信或者以其他方法威胁他人人身安全，或者多次发送侮辱、恐吓或者其他信息，干扰他人正常生活。

（14）偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私。

（15）捏造、歪曲事实诬告陷害他人，企图使他人受到刑事追究或者受到治安管理处罚。

- (16) 在信访接待场所或者其他公共场所故意裸露身体，情节恶劣。
- (17) 故意损毁公私财物。
- (18) 以制造社会影响、采取极端闹访行为、持续缠访闹访等威胁、要挟手段，敲诈勒索。
- (19) 以帮助信访为名骗取他人公私财物。
- (20) 在国家机关办公场所周围实施静坐，张贴、散发材料，呼喊口号，打横幅，穿着状衣、出示状纸，扬言自伤、自残、自杀等行为或者非法聚集，经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的。
- (21) 在车站、码头、商场、公园、广场等公共场所张贴、散发材料，呼喊口号，打横幅，穿着状衣、出示状纸，或者非法聚集，以及在举办文化、体育等大型群众性活动或者国内、国际重大会议期间，在场馆周围、活动区域或者场内实施前述行为，经劝阻、批评和教育无效的。
- (22) 在信访接待场所、其他国家机关门前或者交通通道上堵塞、阻断交通或者非法聚集，影响交通工具正常行驶。
- (23) 在外国使领馆区、国际组织驻华机构所在地实施静坐，张贴、散发材料，呼喊口号，打横幅，穿着状衣、出示状纸等行为或者非法聚集的。
- (24) 煽动、策划非法集会、游行、示威，不听劝阻。
- (25) 实施跳河、跳楼、跳桥，攀爬建筑物、铁塔、烟囱、树木，或者其他自伤、自残、自杀行为，制造社会影响的。
- (26) 乘坐公共交通工具拒不按照规定购票，或者采取其他方式无理取闹。
- (27) 散布谣言，谎报险情、疫情、警情，投放虚假的爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质，扬言实施放火、爆炸、投放危险物质，制造社会影响、扰乱公共秩序。
- (28) 阻碍国家机关工作人员依法执行职务，强行冲闯公安机关设置的警戒带、警戒区，或者阻碍执行紧急任务的消防车、救护车、工程抢险车、警车等车辆通行。
- (29) 任意损毁、占用信访接待场所、国家机关或者他人财物。
- (30) 煽动群众暴力抗拒国家法律、行政法规实施。
- (31) 通过网站、论坛、博客、微博、微信等制作、复制、传播有关信访事项的虚假消息，煽动、组织、策划非法聚集、游行、示威活动，编造险情、疫情、警情，扬言实施爆炸、放火、投放危险物质或者自伤、自残、自杀等。
- (32) 对在信访活动中或者以信访为名，实施以上所列以外其他违法犯罪行为的，依照有关法律、法规的规定予以处置。

3.4 商洛市法治信访建设案例

涉诉信访改革以来，商洛市两级法院按照中办、国办《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》和最高法《关于进一步推进涉诉信访工作机制改革的若干意见》积极应对涉诉信访形势变化，按照“三到位一处理”原则，一手抓建立和完善涉诉信访工作新机制，一手抓打击涉访违法犯罪行为，规范信访秩序，全面推动依法治访工作。几年来两级法院发挥刑事审判职能，给予40余名涉访滋事、妨害公务、敲诈勒索当事人刑事处罚。

（一）镇安县法院对李某某以犯寻衅滋事罪，判处有期徒刑三年六个月。

（二）商州区法院对闫某某以犯妨害公务罪，判处有期徒刑一年。

（三）丹凤县法院对梅某某等5人以犯聚众扰乱社会秩序罪，判处有期徒刑三年至管制两年。

（四）商南县法院对程某某等两人以犯诽谤罪，判处有期徒刑二年至一年二个月。

（五）丹凤县法院对张某某等四人以犯冲击国家机关罪，各判处拘役三个月。

（六）商南县法院对王某某等三人以犯故意毁坏财物罪，判处有期徒刑一年十个月至一年。

（七）洛南县法院对吴某某以犯敲诈勒索罪，判处有期徒刑两年六个月。

3.5 党员干部及家属非法上访的“三条禁令”

柞水县对全县党员、干部、工作人员及家属的信访行为提出规范要求，明确“三条禁令”：

（一）严禁党员、干部、工作人员及家属参与非法上访活动。

（二）严禁党员、干部、工作人员及家属参与、煽动、串联、组织、策划、教唆、胁迫、诱骗、雇佣他人非法上访。

（三）严禁党员、干部、工作人员及家属利用微信、微博、QQ、贴吧等网络方式扩散传播虚假、负面信访信息。

对于违反“三条禁令”的党员、干部、工作人员，各级各相关部门，严格按照《中华人民共和国治安管理处罚法》《中国共产党纪律处分条例》《信访工作条例》《柞水县关于严禁党员干部工作人员及家属参与非法上访等行为的規定》等法律法规和干部管理有关规章制度及纪律要求，对相关单位、党员、干部、工作人员进行从严从重从快处理。

3.6 党政机关非正常上访应急处置

为切实做好县党政机关非正常上访的预防及处置工作，依据《治安

管理处罚法》《信访工作条例》《商洛市五部门关于进一步规范信访秩序依法处置涉访违法犯罪行为的通告》《柞水县党政机关大院非正常上访应急处置预案》等，以法律法规为依据，依法果断处置在县党政机关发生的冲击机关等非正常上访问题，切实维护机关正常工作秩序。

①组织机构

成立县党政机关非正常上访问题应急处置指挥部。

总 指 挥：县委常委、常务副县长

副总指挥：县委常委、政法委书记

 县政府副县长、公安局局长

成 员：县委办主任、县政府办主任、县委政法委副书记、县委宣传部副部长、司法局局长、应急局局长、人社局局长、交通局局长、卫健局局长、信访局局长、公安局副局长、机关事务中心主任、信访接待中心主任，各镇（办）党（工）委书记。

主要职责是：统一领导、指挥、协调县党政机关大院非正常上访事件的应急处置工作；研究、制订事件处置措施，组织、协调、实施、监督；研究、制订信息发布和舆论引导等方面的具体措施。

②指挥部下设办公室、现场处置组、信访接待组，具体职责如下：

指挥部办公室，主任由县政府办公室主任兼任，主要负责做好涉访信息的收集、传递和发布；对现场处置提出建议或意见；做好各项指令督促落实和情况报告；做好临时紧急会议的组织协调等工作。

现场处置组，组长由县政府副县长、公安局局长兼任，主要负责全面掌握并及时向指挥部报告事态发生、发展情况，提出具体处置意见，为决策提供依据；做好非正常上访人员的稳控、监管、疏导和劝返工作，引导群众到县信访联合接待大厅反映问题，防止事态扩大升级；抽调适当警力，负责做好非正常上访现场调查、证据采集工作，为依法处置提供客观依据；及时抽调车辆、安排医务人员配合做好现场处置工作。

信访接待组，组长由县委常委、政法委书记兼任，主要负责组织引导群众到县信访联合接待大厅反映问题，并选派群众代表参加接访活动；接待上访群众，了解上访意图，疏导劝返上访群众，协调解决信访事项；做好领导接访活动的组织、协调、记录和决议事项的交办督办及情况反馈等事项。

③应急响应

（一）有下列情形之一的，应启动应急响应：

1. 县党政机关大院门前发生 20 人以上集体访，且已发生封门、堵路、打横幅、陈尸、冲击机关行为；
2. 围攻县委、县政府领导或其工作用车，对信访、保卫、公安人员

劝说不听、制止不理，非法闯进机关大楼，且对执勤保安和工作人员有肢体接触行为；

3. 坚持不到指定接谈场所，坚持不选代表座谈，或向过往群众散发传单、材料；

4. 有意唆使老人、儿童或妇女围堵机关大门、高呼口号、起哄造势、谩骂工作人员，且有撕拉行为；

5. 将死伤人员、危重病人抬放在机关门口要挟组织；

6. 上访反映的问题已有处理意见、基层已成立工作组正在调查处理仍不听劝阻，以及人数虽在 20 人以下但行为激烈，严重干扰机关正常秩序的。

(二) 启动响应按下列分工和程序处置：

1. 现场指挥。由现场处置组组长担任现场总指挥，负责出面协调、指挥县级有关部门和涉访镇办党(工)委、政府(街道办事处)开展处置工作。其他副组长和乾佑公安派出所负责人现场协助。现场处置组全体成员要认真履行职责，做好疏导、分流、劝离等处置工作。

2. 工作流程。

(1) 由现场处置组组长报告应急指挥部，请示启动应急响应。

(2) 启动预案：①县信访局和涉事单位负责落实临时分流场所；②县交通局负责调配适量的人员运送车辆；③县公安局调动组织适量警力维护秩序；④县信访局、司法局负责做好现场宣传教育工作；⑤县卫健局负责调配应急救护人员及车辆。

(3) 按照应急指挥部总指挥的要求，各有关单位按照预案明确的职责，积极开展工作。

3. 部门职责：

(1) 县信访局：①集访发生前，将掌握的信息及时通报应急处置指挥部成员单位；②集访发生后，负责接谈工作，摸清情况，确定上访类型，及时报告现场处置组；③在堵门、堵路等非正常上访问题发生后，指定专人根据现场情况携带扩音设备向集访人员宣传《信访工作条例》、《商洛市五部门关于进一步规范信访秩序依法处置涉访违法犯罪行为的通告》等政策规定，引导上访人员到指定地点进行有序申诉，准备摄像机(照相机)对现场劝离工作进行全程拍摄，留足证据，为依法打击做好准备；④向现场处置组提出初步处置意见，积极做好善后工作。

(2) 县事务中心：①负责党政机关安全保卫和维持上访秩序，防止和制止不法分子破坏；②负责集访接谈秩序维持工作，劝解疏导围观群众，协助公安部门处理未经许可的摄像、拍照和采访，严防爆炸和易燃物品带进县党政机关大院；③负责提供处置非正常上访的视频监控资料。

(3) 县公安局: ①参与稳控现场局势的民警应当配合党委、政府及有关部门向参与人员和围观人员开展法制宣传, 进行劝解疏导, 制止过激行为和违法行为; ②在稳控现场局势过程中根据现场情况, 可以采取封闭现场和相关区域, 设置警戒带隔离带, 划定警戒区、隔离区, 隔离围观人员, 查验现场人员身份证件和随身携带的物品, 对非法携带的管制刀具、易燃易爆等危险物品和用于非法宣传、煽动的标语、传单等工具、物品, 采取收缴等管控措施; ③根据现场情况和应急处置指挥部的决定, 对已经出现人员伤亡、打砸抢烧等严重扰乱破坏社会活动秩序或者危害公共安全和聚众围堵、冲击党政机关情形, 采取果断处置措施; ④参与现场稳控的民警应携带执法记录仪, 必要时安排民警对现场处置过程中进行全程记录和现场证据的收集。

(4) 涉访责任主体和稳控责任主体单位: 要靠前工作, 全力做好非正常上访人员的疏导劝解, 认清本辖区、本部门、本单位的上访人员, 并负责当天及时将上访人员带离分流场所, 处理情况 3 日内报告指挥部办公室。

4. 处置方法

(一) 掌握信息。任何部门和单位接到非正常上访信息, 必须及时报告县应急处置指挥部办公室(电话: 4321643)。指挥部办公室要将信息及时报告指挥部领导, 第一时间通报涉访镇办党(工)委、政府(街道办事处)和县级部门, 提出稳控化解要求, 力争把问题解决在基层、矛盾化解在萌芽状态。

(二) 认真接待。非正常上访事件发生在工作时段内, 指挥部办公室负责通知信访、公安部门以及上访人员所在镇办或县级部门来人接访; 发生在工作时段外, 由县事务中心负责通知信访、公安和相关部门, 信访、公安和相关部门接到通知后要迅速派员赶到现场, 公安部门负责疏导分流和维持秩序, 信访和相关部门负责摸底接访。

(三) 处置疏散。上访人员在县委、县政府领导办公场所缠访闹访、寻衅滋事、堵门堵路等违法违规行为时, 由县委办、政府办通知县公安部门安排干警, 在第一时间制止, 对来访人员进行思想宣传教育, 经反复劝说仍不罢休的, 继续缠访闹访、寻衅滋事、堵门堵路的, 由县公安部门提出警告, 30 分钟内带离县委办、政府办, 60 分钟内将上访群众疏导到县信访联合接待大厅。

(四) 教育劝返。由涉访事项责任主体和稳控责任主体负责, 将上访人员当天及时带回当地, 负责做好稳控工作, 并在 3 日内将处置情况报告指挥部办公室。

(五) 依法打击。对不听警告、劝解无果、仍坚持堵门堵路、缠访闹

访、寻衅滋事、谩骂殴打接处干部的来访人员，由公安部门快速做好证据采集固定工作，经公安机关警告无效的，30分钟内快速强制带离，并按照相关法律法规，从快从严查处。

（六）具体要求。

（1）到位时限。各相关领导及责任单位负责人必须按时限要求到达现场开展工作。在县党政机关大院办公的10分钟内，在大院之外办公的县级部门及乾佑街道办20分钟内，下梁镇30分钟内，营盘镇、小岭镇60分钟内，凤凰镇、杏坪镇100分钟内，曹坪镇、瓦房口镇、红岩寺镇150分钟内必须赶到现场。非正常上访事件发生后，由县信访局通知接访单位按时限要求提前到达指定地点，在规定时限内未到达指定地点的，超10分钟由县信访局立即报告县两办，县两办立即通知有关单位10分钟内到达，县两办通知后10分钟内未到达的，由县两办记录在案并在年终考核中扣分，同时报县纪委、监委通知接处，县纪委、监委通知后10分钟内仍未到达的，启动问责程序，并在党风廉政工作考核中扣分。部门或单位指派接访人员到达接访现场后，30分钟内妥善处理到位或将人员带离现场，30分钟内未妥善处理或带离现场的，单位主要负责人必须到达现场负责劝离工作或向指挥部领导说明情况，由指挥部领导指导做好劝返工作。指挥部办公室要做好通知记录，未按时到达现场的，视延误时间长短和造成事态扩大的程度，向指挥部提出处理建议。

（2）通报报告。

①日报告制度。集访发生后10分钟之内，由县信访局将来访情况和状态，电话报告应急处置指挥部领导。30分钟内，由县信访局将初步掌握的上访人基本情况、主要诉求以及状态等，以《信访信息》形式报告应急处置指挥部领导。

②月通报制度。每月就县党政机关大院非正常上访情况，向县委、县政府领导进行汇报，向各镇（办）党（工）委、政府（办事处）及涉访单位进行通报。对处置及时有力的镇（办）党（工）委、政府（办事处）和县级部门予以通报表扬；对领导重视不够、处置不力、不按规定时限到位接访或重复访率高的，予以通报批评；对造成重大政治事件，影响社会大局稳定的，由县纪委、监委依法追究 responsibility。

4. 提高信访质量

4.1 强化六项基础工作

4.1.1 强化信访工作领导

信访工作联席会议在县委和县政府领导下，负责本县信访工作的统筹协调、整体推进、督促落实，协调处理发生在本县的重要信访问题，指导镇办信访工作联席会议工作。县委书记担任县联席会议第一召集人，县委副书记担任总召集人，县委常委、政法委书记担任常务召集人，县委常委、常务副县长，副县长、公安局局长，县委办、政府办、信联办主任担任召集人。县信访工作联席会议办公室设在县信访局，县信访局长兼任办公室主任，负责县信访工作联席会议日常工作。

4.1.2 强化信访积案化解

以“两清一治理”为目标，深入开展“积案大清理、迎接二十大”活动，建立工作部署、责任追究、依法处置、队伍建设工作专班，聚焦中省市交办信访积案和未化解重复信访事项，切实抓好未化解到位集体访、信访事项息诉罢访后或终结后仍以同一事项信访的化解攻坚工作，实现信访积案清仓、重复信访清零、信访领域乱象得到治理、重复信访占比大幅下降、重点领域和重点群体突出矛盾明显缓解，信访秩序进一步好转，信访工作治理体系和治理能力现代化水平大幅提升。

4.1.3 强化基层基础工作

坚持和发展新时代“枫桥经验”，进一步加大矛盾纠纷排查化解力度，切实把矛盾纠纷化解在基层。扎实开展“三无”县区、“四无”镇办、“无访”村居和“人民满意窗口”创建活动，大力开展全国信访工作示范县创建工作。全力做好党的二十大等重要活动、重要节点期间的信访工作，严控聚集上访、越级上访、极端事件和涉访负面炒作。深入开展“大督查大接访大调研”活动，严格落实各级党政领导坐班接访、包抓积案、联系包片工作制度，启动包抓责任区县级领导干部和县工作部门主要负责人巡回接访工作，统筹抓好信访工作调研和信访专项督查。

4.1.4 推动信访制度改革

以实现信访工作法治化、信息化、科学化为目标，持续深化体制机制改革和方法手段创新，不断丰富信访工作“柞水模式”内涵。认真推行让群众“最多访一次”改革，发挥信访工作抓党政领导、抓责任主体、抓首办责任的作用，调动各部门主动担当作为、优化服务质量的积极性，力争把群众合理诉求在初次信访中一次性解决到位。全面启动“信用信访、数字信访、人文信访”建设，更好服务信访群众。全面实行镇办信访工作联席会议制度，有效整合基层人盯人+社会治理等各方面资源力量，充分发挥基层组织作用，打通信访工作责任落实的“最后一公里”。

4.1.5 锻造信访干部队伍

配齐配强信访部门领导班子和政府工作部门信访干部，及时补充信访干部力量，重视信访干部提拔、交流、使用工作，坚持新提拔科级领

导和新招录公务员到信访部门挂职锻炼制度，对干部提拔和使用、工作评先评优征求信访部门意见。适时组织学习调研、业务集训、比武竞赛、理论研讨等活动，引导带动广大信访干部在群众工作一线上锤炼过硬本领，努力成为做好新时代信访工作的行家里手，锻造一支政治坚定、本领过硬、作风优良、可信可靠的信访干部队伍。落实市委市政府加强信访干部队伍建设十条意见，健全信访工作机构，充实信访工作力量，选好配强领导班子，完善督查专员制度，重视信访局长任用，注重干部提拔交流，加强干部锻炼培训，强化信访工作保障，完善干部激励机制，严格干部队伍管理。

4.1.6 推进党建+信访深度融合

坚持人民至上，强化问题导向，主动担当作为，贯彻落实《信访工作条例》，推进“党建+信访”深度融合，推进“矛盾梳理、基层治理、积案清理”，及时化难题于基层，解矛盾于苗头，不断提高工作能力和水平，把信访工作做到人民心坎上，让群众安心、省心、暖心。

4.1.6.1 党建+“矛盾梳理”，源头化解让群众“安心”

牢固树立“抓党建是主责主业，抓信访就是抓党建”的思想，构建党委统一领导、政府组织落实、信访工作联席会议协调、信访部门推动、各方齐抓共管的信访工作格局，创新地方信访工作机制，形成党（工）委书记第一责任带头抓、班子成员分工负责齐心抓的工作合力，采取提前介入、实地调研、意见征求、排查梳理、会商研判等形式，将矛盾防范在未发。建立 3+W 信访矛盾排查处置机制，“3”是指县、镇、村三级信访网络，“W”是指基层社会治理网格员。建立 3+S 信访矛盾调度预防机制，“3”是指月、周、日三个时间节点，“S”是指各个不同的时间段。建立 3+N 信访信息分析研判机制，“3”是指政法、公安、信访三个部门，“N”是指参与研判的相关职能部门。建立 3+X 信访矛盾调处化解机制，“3”是指接访包案领导、调解队伍、法律团队三个方面，“X”是指相关责任单位。

4.1.6.2 党建+“基层治理”，案结事了让群众“省心”

建立网格“微单元”，发挥党建引领“人盯人”+基层社会治理指挥中心作用，巧妙融入党建、信访、法治、安全等关键要素，做优做实网格化管理，吸纳辖区退休干部、老党员、乡贤、片警等多方力量及时进“格”，高效推动网格划分，快速形成协同能力，及时摸排隐患情况，力争矛盾“格”内化解，让群众省事省心。搭建网络“云平台”。充分发挥电信网络平台作用，组织党员干部带头打通网络渠道，提高网上信访知晓率，逐步建立“信访网上投+业务网上办+结果网上评”信访新模式，简化群众反映流程，提高答复办理效率。

4.1.6.3 党建+“积案清理”，精准高效让群众“暖心”

逐案建档“真包案”，发挥党（工）委书记“头雁引领”、班子成员“群雁协同”合力效应，严格落实“五包”责任，逐案成立工作组，逐案落实措施，逐案制定化解方案，做到“一个问题、一名领导、一套专人、一套方案，一包到底”，集中时间，集中精力进行化解，确保“案结事了、息诉罢访”。专班调度“真推动”，开展全县“积案大清理迎接二十大”活动，将信访考核纳入年度目标责任考核体系，形成“县委书记安排部署，县级领导包抓跟进，信访联席会议研判，公检法司集中会商，县委督查办督办落实，镇办部门联动化解，每周上报推进情况”的工作机制。依法处理“真解决”，落实“三到位一处理”要求，将矛盾从源头化解，打开群众心结，打造更有温度、更加暖心的信访新格局。

4.2 提升“阳光信访”工作水平

“阳光信访”是依托现代科技成果，构建集信访“投诉、查询、服务、督办、分析、管理”等功能于一体的综合服务管理系统，创立了全方位受理投诉、便民查询、主动反馈、监督管理“四位一体”的信访工作新模式，打造网上信访主渠道，让网上信访能得到与走访一样的效果，提升网上信访公信力，实现信访工作标准化、规范化、信息化，助推信访工作高质量发展。

4.3 提升“责任信访”工作水平

“责任信访”就是进一步落实各级党政机关及其领导干部、工作人员信访工作责任，按照“党政同责、一岗双责，属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，县级领导包抓重复信访整治和信访积案化解工作，能够准确把握信访积案，防范化解重大风险，最大程度维护群众合法权益和社会稳定大局。

4.3.1 扎实推进全国信访工作示范县创建活动

根据《全国信访工作示范县评定办法》，大力开展创建全国信访工作示范县活动，达到以下十三条标准：

（一）党委和政府高度重视信访工作，党委常委会、政府常委会每年不少于4次听取信访工作汇报，研究部署信访工作。

（二）党政主要领导带头阅办群众来信和网上信访，每年接待来访群众或下访不少于4次，带头包案化解群众反响强烈的突出问题和疑难案件。

（三）建立健全县级信访工作联席会议机制，乡镇（街道）信访工作联席会议机制覆盖率达到80%以上，且较上年上升，直至实现全覆盖。

（四）设置专门的信访工作机构，配备与形势任务相适应的工作力量，信访部门主要负责同志由本级党委或者政府办公室副主任兼任。

（五）信访工作成效显著，形成了在全国或本省（自治区、直辖市）独具特色、可资推广的经验做法，并得到省级以上领导同志批示肯定，或被省级以上主要新闻媒体宣传推广。

（六）到国家信访局的走访纯人数不超过辖区人口数的十万分之一，并且重复走访批次同比下降。

（七）向国家信访局的来信件次不超过辖区人口数的万分之一，并且重复来信件次同比下降。

（八）向国家信访局的网上信访件次不超过辖区人口数的二分之一，并且重复网上信访件次同比下降。

（九）没有进京集体访。

（十）没有到县级以上（不含县级）超过 50 人的集体访。

（十一）没有因信访问题到北京重点地区、敏感部位滋事扰序的人员。

（十二）没有因信访问题处理不当引发个人极端行为和群体性事件。

（十三）没有因信访问题处理不当引发舆论负面炒作。

4.3.2 持续深化“三无”县“四无”镇“无访”村创建工作

持续深化开展“三无”县、“四无”镇（办）、“无访”村（居）创建活动，深入推进及时就地解决群众信访问题，从源头上控制和减少信访问题的发生，实现信访积案逐步减少。各镇办各部门要明确“创建活动”的领导责任、干部力量，研究制定“创建活动”工作目标、工作任务、工作措施，并将“创建活动”纳入全年信访工作目标考核，强化督查考核，确保创建工作健康发展。

4.3.3 扎实推行“最多访一次”信访工作

根据《商洛市推行“最多访一次”实施细则（试行）》，深入推进信访矛盾源头预防和前端治理，各负其责、齐抓共管，关口前移、重心下移，多元化解、共享共治，努力构建基层社会综合治理新格局，及时就地调处矛盾、化解问题，最大限度地把信访矛盾消化在初始阶段和萌芽状态。实行首接首办负责制，坐班、值班接访领导对接处信访事项全程负责，首次登记（接谈）工作人员作为首办责任人，对纳入“最多访一次”信访事项的登记、转送、交办、督办、告知、回复、审核、归档等环节负第一责任，坚持急事急办、特事特办、易事快办、马上办、简易办的原则，解决好群众的合理诉求，并做好解疑释惑和思想疏导工作。

4.3.4 提升“人盯人”+重点信访事项解决工作

紧盯重点信访事项，逐一建立工作台账，落实“人盯人”+重点信访事项解决责任，通过解决问题、思想教育、帮扶救助、依法处理等不同措施，达到“三到位一处理”的基本工作要求和“最多访一次”的考评标准，全面提升信访工作水平和信访工作效能。

4.3.5 加强信访工作后进单位重点管理

①信访工作处于全市后进的镇和全县后进的部门，由县信访联席会议实行重点管理。

②信访工作后进镇以市信访联席会议的通报决定为准，执行市级信访工作后进镇重点管理的相关规定。

③信访工作后进部门以县信访联席会议年度考核结果为准，对发生赴市以上集体访给我县造成恶劣影响的或进京非访3人次（含）以上的部门，均实行重点管理。

④信访工作后进单位重点管理期限为一年，重点管理期限内主要整治辖区内、系统内的进京非访、赴市以上集访和信访积案等信访工作中的突出问题。重点管理由县综治办、县信联办和县公安局监督实施。

⑤被确定为信访工作重点管理的后进单位，单位年度工作实行“一票否决”，单位主要领导不得评优、树模，不得调动、提拔。

⑥信访工作后进单位重点管理期满，由县信访联席会议组织考核验收，整改达标的取消重点管理；仍不达标的按照干部管理权限给予主要领导纪律处分和组织处理。

4.3.6 建立镇办信访工作联席会议制度

坚持把夯实基层信访工作基础作为固本之策、把提升基层社会治理能力作为主攻方向、把保障和促进社会和谐稳定作为根本目的，充分发挥信访工作的制度优势，不断推动信访工作重心下移、关口前移，有效预防并及时化解信访矛盾、解决信访问题。自2021年度起，全面建立镇办信访工作联席会议制度，实现市、县、镇办三级信访工作联席会议机制全覆盖，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的信访工作新格局，形成齐抓共管、统筹协调、上下联动和“小事不出村社、大事不出镇办”的信访工作新局面。

4.4 提升“法治信访”工作水平

依法规范信访行为，依法维护合法权益，依法解决信访问题，进一步加强法制宣传教育，引导群众依法理性有序表达诉求，营造办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好法治环境。

4.4.1 推行依法逐级走访

积极引导群众以理性合法方式逐级表达诉求，不支持、不受理越级上访，规范受理办理程序，推动及时就地解决问题。规范信访人的信访活动，引导群众依法逐级走访，理性反映诉求。对不依法逐级走访的，明确不予或不再受理；对不到接待场所，而是到办公场所、公共场所缠访闹访，违反《信访工作条例》禁止性行为的，以及对少数以闹求决、以访牟利的违法行为，由公安机关依法处理。

4.4.2 依法打击处理信访活动中违法犯罪行为

依据商洛市五部门《关于进一步规范信访秩序依法处置涉访违法犯罪行为的通告》和《信访工作条例》，依法打击信访活动中的违法犯罪行为，建立依法、逐级、有序的信访秩序，确保全县社会大局和谐稳定。坚持以关注民生为根本，以解决问题为核心，以案结事了、息诉罢访为最终目的，大力推进依法信访。在县信访工作联席会议的领导下，成立“柞水县严厉打击信访活动中违法犯罪行为工作组”，工作组下设情报信息组、疏导稳控组、案件办理组等三个小组，明确工作目标，讲究工作方法，力争将工作落实到位，责任到人，确保工作取得实效。

4.4.3 做好涉法涉诉信访终结案件办理工作。

涉法涉诉信访终结案件是指按照“法律问题解决到位、执法责任追究到位、解释疏导教育到位、司法困难救助到位”的标准，由中央政法单位或省级政法单位依照相关审核程序，依法作出终结决定的案件。省级政法单位作出终结决定或者收到中央政法单位终结决定后，由终结决定单位制作《涉法涉诉信访终结告知书》送达信访人，同时将终结情况通报同级政法委、综治办、维稳办、信联办等相关单位，并可以在有关信访场所公布终结告知书。对于已经依法终结的涉法涉诉信访案件，各级党委政法委、信联办、政法机关不再作为涉法涉诉信访事项进行受理、统计、转办、交办、通报。除有法律规定的情形外，对终结案件不再启动复查程序，以确保此类案件有序退出。

4.4.4 做好人民调解参与信访矛盾化解工作

坚持发展新时代“枫桥经验”，积极构建完善矛盾纠纷多元化解机制，充分发挥人民调解在预防化解信访矛盾纠纷中的重要作用，形成化解信访矛盾纠纷工作合力，切实维护当事人合法权益，促进公平正义和社会和谐稳定。各级调解组织要构建人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作组织网络，健全完善人民调解组织与信访部门的衔接联动机制，做到无缝衔接，初核引导、对接移送、依法调解、结果反馈的规范流程，形

成领导有力、各负其责、工作协调、运转高效的工作格局，引导群众理性表达诉求、依法维护权益，力争实现“矛盾纠纷不上交”的工作目标。

5. 推行信访制度改革

5.1 推行“信用信访”工作改革

以“政府诚信办、群众诚信访”为抓手，着力推进信访诚信档案、守信激励机制和失信惩戒机制建设，努力在全社会形成“依法信访受保护、违法信访要惩戒”的导向。强化信访责任单位、责任人和信访人失信管理，对信访责任单位、责任人和信访人失信行为实行联合惩戒。鼓励社会组织和个人在开展信用交易或者其他活动过程中，查询失信信访人失信情况，降低信用风险。

5.2 推行“数字信访”工作改革

实现网上投诉和来访工作处置统筹指挥体系数字化，依托信访信息管理系统平台，在全县构建“纵向到底、横向到边”的信访工作数字化、智能化网络，实现信访部门、政府部门和各镇办信访信息工作网络互联互通。推动信访事项办理和处理、信访问题跟踪督办、网络投诉与信息智能化建设平台有机融合，努力提升信访事项管理信息化、智能化水平。

5.3 推行“人文信访”工作改革

拓宽人文关怀的渠道，善待关爱群众，疏通民愿表达通道，拓宽信访渠道，通过各种途径，让群众的所想、所需、所急得到关注和安慰，用精神激励和物质奖励的方式争取群众的支持和理解，把可能影响社会稳定的苗头和隐患消灭在萌芽状态。

5.4 推行“驻京信访”工作改革

加强驻京信访工作长效机制建设，凡是进京访的，无论是非访和正常访，驻京工作组必须建立工作台账和工作档案，做到一人一档，一人一卷，长期保存。凡是发生非访的，由驻京工作组公安干警进行调查，搜集取证，及时报县公安局组织调查处理，依法予以打击。对反复非访，恶意登记，制造影响的重点人员从重处罚。

