

附件：2

## 关于《新疆维吾尔自治区信访条例》的说明

### 一、关于制定《条例》必要性问题

**（一）制定《条例》是深入贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想，贯彻落实自治区党委、政府决策部署的需要。**党的十八大以来，习近平总书记就信访工作作出了一系列重要批示指示，为我们做好新时代信访工作进一步指明了前进方向、提供了根本遵循。党的十八大报告明确要求：正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道；十八届三中全会指出：改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度；十八届四中全会指出：把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。自治区党委、政府就贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想及中央决策部署出台了一系列政策措施。制定《条例》，是把习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想，中央和自治区党委、政府关于信访工作的政策措施转化为具体的法规规定，有利于推动

信访工作制度改革各项任务的落实落地，有利于构建系统完备、科学规范、运行高效的信访法规制度体系，进一步提升我区信访工作法治化水平。

**（二）制定《条例》是推进法治新疆建设，形成新时代信访工作新格局的需要。**国务院《信访条例》2005年5月1日施行后，大部分省（区、市）依据国务院《信访条例》，结合本地实际，制定了本省（区、市）信访条例，并根据实际情况不断进行修订，在保障人民群众依法参与国家和社会事务管理、监督国家机关依法行使职权、维护群众合法权益、促进社会和谐稳定方面发挥了重要作用。随着我区经济社会的发展，信访工作出现了许多新情况、新问题、新特点，全区信访形势和任务发生了根本性变化。特别是近年来，我区各级在推进信访工作制度改革中探索积累了许多行之有效的经验做法，如完善信访工作联席会议机制、网上受理信访、诉访分离、社会力量参与信访工作、依法逐级走访、依法分类处理信访诉求、加强信访法治化建设、信访工作责任制等，特别是发挥“访惠聚”驻村工作、“民族团结一家亲”和民族团结联谊活动等载体，将大量矛盾纠纷化解在基层，创造了新疆特色的“枫桥经验”，这些都需要以地方性法规的形式固化下来，更好地指导和规范工作。为了适应信访工作改革发展、加强信访法治化建设、适应法治新疆建设需要，依据有关法律、法规，结合我区实际，制定《新疆维吾尔自治区信访条例》，对于加强和改进信访工作，维护群众合法权益，促进社会公平正义，形成与时代特征、法治要求、群众期盼相适应的新时代信访工作新格局，

具有重要意义。

**(三) 制定《条例》是运用法治思维和法治方式，解决信访突出问题的需要。**近年来，全区信访形势总体平稳，群众对信访事项办理的满意度不断提升。但实践中也存在一些突出问题，信访渠道入口过于宽泛，与诉讼、仲裁、行政复议等其他法定途径的职责边界不够清晰；一些信访积案“终而不结”、反复启动处理程序等。制定《条例》，对这些问题作出法律层面上的明确，能够更加有效地规范信访人的信访活动和国家机关的信访工作行为，为各地各有关部门运用法治思维和法治方式破解信访难题提供路径指引和制度支撑。

## 二、关于《条例》起草工作把握的主要原则

**(一) 坚持问题导向。**从实际出发，紧紧围绕全区信访工作实践中遇到的突出问题拟定条文，力求有现实针对性和可操作性，着力解决迫切需要解决的问题。如：《条例》对信访人权益保护等问题，强调“信访人依法进行的信访活动受法律保护。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。”

**(二) 坚持法治思维。**力求将依法做好信访工作的理念贯穿始终，严格贯彻诉访分离、依法分类处理等工作原则，强化法律在预防和化解信访问题中的权威地位。如：《条例》在工作原则中增加了“访诉分离、分类处理”的原则；在“行政机关信访事项受理”条款中强调“信访人提出的信访事项，属于各级人民政府、县级以上人民政府工作部门法定职责范围，依法应当通过行政许

可、行政确认、行政裁决、行政给付、行政处罚等途径处理的，有关行政机关应当适用相应规定和程序办理”，充分体现了依法分类处理的实践要求。

**(三) 坚持改革创新。**充分吸收党的十八大以来阳光信访、责任信访、法治信访的改革成果，把全区各级长期以来探索形成的行之有效的经验做法，如：在“信访渠道”一章中，强调要“实行网上受理信访制度，建设自治区统一的网上信访信息系统，畅通网上信访渠道，提升信息化、智能化水平，引导信访人通过网络提出信访事项；有条件的，可以开展网络视频接访”。在公开信访渠道，用好网上信访、绿色邮政、联合接访、领导干部接访下访、人民建议征集等制度的同时，总结自治区“访惠聚”“民族团结一家亲”等经验做法，强调要“利用多种群众工作载体，完善矛盾纠纷排查化解工作机制，加强源头预防，有效维护群众合法权益，把矛盾化解在早、化解在小、化解在基层”。强调要推进律师参与机制，“国家机关应当建立律师和基层法律服务工作者参与信访工作机制，通过提供办公场所、购买服务等方式，组织其参与信访工作，为信访人解答法律问题，协助开展法律援助，并为国家机关审查、甄别疑难复杂信访事项提出法律意见或者建议”等等。

**(四) 坚持相互衔接。**严格遵循现有信访法规政策体系，确保基本制度、基本规范与国务院《信访条例》相衔接，与人大、政府、法院、检察院信访工作实际相衔接。《条例》第三十一条明确了各级人民代表大会及其常务委员会信访事项的受理范围，并

明确了“各级人大机关对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议解决的事项，不予受理；对人大代表反映或转递的群众涉法涉诉事项，转交同级政法机关依法办理”。第三十三条明确了各级人民法院、人民检察院信访事项的受理范围，使权力机制、审判机关、检察机关信访工作有章可循。同时，强调“对属于人民法院、人民检察院职责范围，涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项，依照诉讼程序办理”，均体现了诉访分离的要求。

**（五）坚持适度超前。**在充分研究论证的基础上，对现有信访法规政策体系规定不明确的问题予以规范，使我区信访立法具有一定的前瞻性。如：《条例》第五十五条对“信访事项不再受理”作出明确规定，“有下列情形之一的，信访事项不再受理：（一）信访事项经和解、调解达成书面协议的；（二）对信访事项处理、复查意见不服，无正当理由超过规定期限未申请复查、复核的；（三）信访事项经复核机关作出复核意见，书面送达信访人的；（四）法律、法规规定的其他情形。对不再受理的信访事项，国家机关应当做好解释疏导工作。对依法终结后的涉法涉诉事项，国家机关应当配合地方人民政府以及基层组织做好信访人的教育疏导、矛盾化解、帮扶救助等工作。”

### 三、关于《条例》的总体框架和主要内容

《条例》以国务院《信访条例》为依据，借鉴兄弟省区市经验做法，以信访事项的处理过程（提出、受理、办理、复查复核、督查督办、责任追究）为主线，具体分为10章69条。

**第一章、总则。**第一条至第七条。主要是明确制定《条例》

的目的、适用范围和对“信访”“信访人”“国家机关”的定义，并明确了信访工作的原则、信访工作基本要求等。在“立法目的”中突出了“规范信访行为和信访工作，维护信访秩序，促进自治区社会稳定和长治久安”等内容。在信访工作原则方面，增加了“访诉分离、分类处理，源头预防、多元化解”等内容。在信访工作要求方面，增加了“国家机关应当认真处理群众网上投诉”等内容。在信访工作机制方面，强调要“完善重大决策社会稳定风险评估机制，建立联席会议、联合接访、信访事项首办责任、信访工作督查督办、过错责任追究、信访工作考核评价等制度”。并要求“国家机关负责人应当阅批重要来信和网上投诉，定期接待群众来访，协调处理疑难复杂信访事项，定期听取信访工作汇报，研究解决信访工作中的突出问题”。

**第二章、信访人的权利与义务。**第八条至第十一条。针对国务院《信访条例》中信访人的权利和义务比较分散、不够全面和完整的情况，草案设专章对信访人的权利和义务作出了规定，也是体现以人民为中心的思想。《条例》强调了对信访人权益保护的问题，对信访人在信访活动中的权利和应当履行的义务也予以明确，做到权责一致、依法信访。同时，对信访活动中的禁止行为作出了进一步明确。

**第三章、信访工作机构。**第十二条至第十七条。主要明确了信访工作机构及其职责，办理信访事项的基本要求，信访回避制度、信访工作人员及其职务保护等内容。针对国家机关信访工作机构的设置和职能职责不够明确的问题，结合信访工作实际需要，

草案规定：国家机关应当设立或者确定负责信访工作的机构，配备与信访工作相适应的工作人员，提供必要的工作条件，保障必需的工作经费。同时，对信访工作机构的职责和有关要求、回避制度等作出明确规定。并明确：信访工作人员依法执行职务受法律保护，并获得必要的安全保障，任何单位和个人不得阻碍，不得打击报复信访工作人员。

**第四章、信访渠道。**第十八条至第二十五条。主要明确了群众反映诉求的渠道，如：网上信访、绿色邮政、走访，并可以利用领导干部接访下访的形式，向领导干部直接反映诉求。对“社会稳定和长治久安、国民经济和社会发展、改进国家机关工作、保护社会公共利益等建议意见”，还可以通过“人民建议征集”渠道反映。结合自治区利用“访民情惠民生聚民心”驻村工作、“民族团结一家亲”等载体化解矛盾纠纷的实际，《条例》第二十四条规定：国家机关应当利用多种群众工作载体，完善矛盾纠纷排查化解工作机制，加强源头预防，有效维护群众合法权益。同时，明确：信访工作机构要公开信访渠道的相关信息资料，建立律师参与机制，为信访人反映诉求提供便利。

**第五章、信访事项的提出。**第二十六条至第三十条。规定：信访人一般应当通过网上信访平台、电子邮件、书信、传真等书面形式提出信访事项。对通过走访方式提出信访诉求的，要到国家机关设立或者指定的接待场所提出；多人提出同一信访事项的，应当推选代表，并明确了代表的职责：代表应当如实向其所代表的信访人转达国家机关的处理或者答复意见；代表人变更、放弃

信访请求或者进行和解的，必须经被代表的信访人同意。同时，明确：信访人可以依法委托代理人代为提出信访事项。对重大紧急信访事项，信访人可以就近向有关国家机关报告。

**第六章、信访事项的受理。**第三十一条至第三十七条。主要明确了国家机关的受理范围。在受理环节，严格落实了诉访分离和依法分类处理的要求，即：“各级人大机关对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议解决的事项，不予受理；对人大代表反映或转递的群众涉法涉诉事项，转交同级政法机关依法办理”“依法应当通过行政许可、行政确认、行政裁决、行政给付、行政处罚等途径处理的，有关行政机关应当适用相应规定和程序办理”“对属于人民法院、人民检察院职责范围，涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项，依照诉讼程序办理”。同时，对信访受理争议、信访人直接提出信访事项的受理、转送交办信访事项的受理、信访事项不予受理情形等内容进行了明确。

**第七章、信访事项办理。**第三十八条至第五十五条。主要有三个方面的内容：一是对办理信访事项的相关要求进行明确；要建立和完善信访事项首办责任制，明确了“三跨三分离”信访事项处置要求；强调，要建立信访调解与人民调解、行政调解、司法调解联动工作机制；对简易信访事项，要简化程序，缩短时限，提高办理效率；对重大、复杂、疑难信访事项要进行信访听证。二是明确了信访事项分类处理的三种程序，即：依法履职程序、其他法定程序和信访程序。三是明确了信访事项三级终结机制，即：信访事项经有权处理机关处理、有权处理机关的上一级机关

复查、复查机关的上一级机关复核，信访人就复核意见仍不满意的，信访事项不再受理，并明确了信访事项不再受理的具体情形。同时，明确了信访人其他救助形式，并强调在处理信访事项中，必须落实送达要求，将结果及时送达信访人。

**第八章、信访督查。**第五十六条至第六十一条。明确了信访工作督查及其督查方式等，通过督查进一步明确了信访工作机构的三项建议权，即：改进工作的建议，完善政策、解决问题的建议，给予处分的建议。同时，就县级以上国家机关的信访工作机构向本级国家机关定期提交信访情况分析报告的内容进行了明确。

**第九章、法律责任。**第六十二条至第六十七条。主要明确了国家机关引发信访事项的责任、处理信访事项的责任，以及对国家机关工作人员的责任追究。强调：国家机关办公场所及其周边、信访接待场所信访秩序的维护，由其所在地公安机关具体负责。对信访活动中，信访人不履行相关义务、发生违法行为后，也应当追究相应的责任。

**第十章、附则。**第六十八条至第六十九条。补充条文，明确参照执行范围和生效日期。