

启执委函〔2022〕2号

关于做好诉访分离和依法分类处理信访诉求 准确告知复议诉讼权利的函

市各有关单位：

2013年我国启动了诉访分离改革，基本厘清了行政体系信访与司法体系信访的界限；2014年国务院各部门又陆续开展依法分类处理工作，进一步厘清行政体系内部信访和其他法定途径的界限；2017年国家信访局出台了《依法分类处理信访诉求工作规则》（国信发〔2017〕19号），划分了责任清单，明确了投诉路径；同年江苏省信访局发布《江苏省依法分类处理信访诉求工作规则》，进一步明确工作机制、规范工作程序，促进“清单”尽快全面落地。

从我市近年来收到的复议诉讼案件看，一段时间以来，什么投诉应该找信访部门或信访工作机构，什么情况下应通过其他法定途径解决，信访事项是否属于《信访条例》以外的其他法律、法规或者规章调整范围，是否能够适用其他法律、法规、规章或者合法有效的规范性文件设定程序处理等等，一些信访群众并不清楚，具体负责处理信访事项的机关干部也是似是而非。

实际工作中，较多单位就没有信访以外法定途径处理的信访

事项机械套用《行政程序处理决定书》，并错误告知行政复议和行政诉讼救济权利。行政复议和行政诉讼是与信访相互独立、相互分离的权利救济制度，具有法定的受理范围和受理条件。根据《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》（[2005]行立他字第4号）关于“信访工作机构是各级政府或者政府工作部门授权负责信访工作的专门机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办转送、承办、协调处理、督促检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利不产生实质影响。信访人对信访机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。对信访事项有权处理的行政机关依照《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和不再受理决定，信访人不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理”，因此，实际工作中出现信访部门或信访工作机构不加甄别引导至复议诉讼，复议机关或人民法院依法不予受理或驳回而推回信访导致程序空转与无效循环的尴尬局面，不仅不能有效解决信访问题，还浪费了行政和司法资源，损害了政府公信力。

为解决上述问题，现就进一步推进依法分类处理信访诉求，准确告知复议诉讼权利，提出如下意见，请遵照执行：

一、坚持法治思维和法治方式，深入推进信访分离和依法分类处理信访诉求工作。

习近平总书记强调，依法治国是我们党治国理政的最好方式。在信访工作中增强法治意识、坚持法治思维和法治方式，是习近平总书记依法治国理念在信访工作领域的具体体现，也是习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想的基本内涵。深入推进信访分离和依法分类处理信访诉求工作，是深化信访制度改革和信访法治化建设、运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的重要举措，是全面依法治国新理念新战略在信访工作中的新探索新实践。

坚持法治思维和法治方式推进信访分离和依法分类处理信访诉求，在实际工作中要避免出现以下三类现象：“一是照单全收型——不加甄别当“二传手”。有的认为，不论信访事项是否涉法涉诉，只要转送交办下去，自己就不用承担责任了，对已经或者正在通过司法机关法定程序处理的事项仍然受理、转送。这种不加甄别‘照单全收全转’的‘二传手’，实质是一种典型懒政行为，可预期的结果是：既造成信访程序空转，也损害司法权威；问题得不到解决，还伤害了群众感情；不仅无法规避责任，反而可能受到责任追究。比如，信访人反映被公安机关行政拘留的问题，不服行政复议决定，要求撤销。这属于需要走行政诉讼途径解决的涉法涉诉事项，但接访工作人员先是告知不予受理，

却又将信访件转送到基层，这不仅会造成基层工作人员困惑，也增加了基层做好教育引导工作的难度。二是以偏概全型——能推则推。有的对于既可以通过诉讼程序处理，也可以通过行政机关依法履职处理的事项，简单以应当通过司法途径处理为由而不予受理。这种“能推就推”的做法，本质上是对当事人救济途径选择权的侵害，人为堵塞当事人的行政救济渠道，其后果是，不利于矛盾的及时化解，还有可能积聚、激化矛盾。比如，信访人认为邻居的违规高层建筑影响其采光，要求有关机关查处。工作人员一听是邻里纠纷，就简单告知不予受理，让信访人通过民事诉讼途径解决，被信访人拒绝，致使工作陷入僵局。按照法定职责必须为的要求，该行政机关在受理前可以引导信访人向人民法院提起民事诉讼，但如果查处违规建筑属于该机关的法定职责，就不能以此为由不予受理、不履行相应职责。行政部门对于职责范围内的事项要依法办理。三是听风是雨型——机械化‘一刀切’。有的一看到群众诉求与政法机关有关，或者经过法院裁判，不对诉求进行具体分析，就简单地‘一刀切’，不予受理。这种断章取义简单化的做法，机械地把涉法涉诉事项的认定局限在办理主体一个要素上，而忽略了对诉求的具体分析，一叶障目而不见泰山。比如，信访人反映身份证办理、户籍迁移等方面问题。信访部门以诉访分离为由，告知不予受理，但公安机关兼具司法机关和行政机关双重身份，身份证办理、户籍迁移等方面问题属于公

安机关履行行政管理职责范畴，并未涉及诉讼权利救济，信访部门不能以诉访分离为由不予受理，而应该程序性受理，并告知转送公安机关处理。”

二、准确理解相关文件精神推进诉访分离和依法分类处理信访诉求。

在深入推进诉访分离和依法分类处理信访诉求工作中，要注意准确理解和把握以下三点。

（一）全面准确理解中央和地方有关文件精神。

中央关于推进涉法涉诉信访工作改革的精神，集中体现在“1+4+N”文件中。“1”就是中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，明确了改革涉法涉诉信访工作机制、依法处理涉法涉诉信访问题的总体思路，明确实行诉讼与信访分离制度，要求政法机关建立健全涉法涉诉信访事项导入司法程序机制、依法按程序办理制度、依法终结制度以及国家司法救助制度，强调依法维护涉法涉诉信访秩序。“4”就是中央政法委先后印发的4个配套文件。一是《关于建立涉法涉诉信访事项导入法律程序工作机制的意见》，要求准确区分涉法涉诉信访事项的诉与访，做好诉与访的审查分流工作，诉类事项分别导入审判机关诉讼程序、检察机关法律监督程序、公安机关和司法行政机关法律程序办理。二是《关于建立涉法涉诉信访执法错误纠正和瑕疵补正机制的

指导意见》，明确执法错误与瑕疵的认定标准，要求依法按程序纠正执法错误、补正执法瑕疵。三是《健全涉法涉诉信访依法终结制度的意见》，明确依法终结的范围、标准和责任主体，同时就终结的工作程序、组织领导等作出规定，强调终结应当依法有据、慎用终结手段。四是出台了解决涉法涉诉信访工作突出问题的意见，要求完善委托律师代理申诉制度，依法给予司法救助，依法终结，依法追究信访活动中违法犯罪的法律责任，落实错案倒查责任等。“N”就是最高法、最高检、公安部、司法部分别制定的落实文件。据不完全统计，共有最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等单位制定出台的15件，涉及建立和完善多元化解涉诉信访机制、案件信访评估预防、涉诉信访案件约期接谈、涉诉信访依法终结、涉诉信访司法救助、司法瑕疵处理等方面工作要求。此外，中央信访工作联席会议也下发文件，对如何做好相关工作，支持政法机关依法处理涉法涉诉信访问题提出了要求。2017年江苏省信访局发布《江苏省依法分类处理信访诉求工作规则》，各级各部门也分别按照上述文件精神，制定了依法分类处理信访诉求清单。上述规定均是我们做好诉访分离和依法分类处理信访诉求工作的重要依据。

（二）认准涉法涉诉事项和信访之外的法定处理程序。

实际工作中，一些工作人员对涉法涉诉事项的认定标准并不清楚。为此，国家信访局制定了信访工作业务标准，明确涉法涉诉事项是指属于人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关等政法机关职责范围，涉及民商事、行政、刑事等领域诉讼权利救济，已经、正在或者依法应当由政法机关通过法定程序处理的事项。其中，关键是要区分“已经”“正在”“应当”“可以”四个概念。“已经”是指法院、检察院、公安机关、司法行政机关已经过法定程序，对事项已经作出了具有法律效力的结论。“正在”是指法院、检察院、公安机关、司法行政机关在按法定程序处理事项，尚未得出处理结论。“应当”是指只能通过法院审判程序、检察院刑事立案程序 和法律监督程序、公安机关法定程序、司法行政机关法定程序实现权利救济的事项。2017年国家信访局制定的《依法分类处理信访诉求工作规则》采用列举+兜底的方式，列明了四种情形：一是根据法律规定应由人民法院、人民检察院、公安机关通过刑事立案处理的事项；二是行政相对人不服行政复议决定的事项；三是当事人达成有效仲裁协议的事项；四是其他只能通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径处理的事项。

需要特别注意的是，一些事项尽管人民法院已经通过法定程序处理，或者应当通过人民法院法定程序处理的，但信访人仍就原来争议的内容继续向行政机关反映的，不得认定为涉法

涉诉信访事项。实质是法院对这些事项并没有作实体性审理。具体包括五种情形：一是信访人认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益向人民法院提起行政诉讼，法院以不属于行政诉讼受案范围（《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉的解释》第1条第2款规定的10种不属于行政诉讼受案范围的事项）为由裁定不予立案，信访人上诉后仍维持原不予受理裁定的。二是行政诉讼中，法院因具体行政行为超过诉讼时效为由而判决驳回诉讼请求的。三是民事诉讼中，所争议的事项属于行政机关法定职责范围，法院因超过诉讼时效判决驳回诉讼请求的。四是人民法院的裁判文书仅涉及信访事项的个别形式问题或者法律关系，如当事人不适格，诉讼事由不当等，并未作出整体性实体处理，信访事项涉及的纠纷悬而未决的。五是属于应当通过人民法院法定程序处理的事项，但当事人因缺乏相关证据、法定要件难以立案受理，或者由于事态紧急不具备启动人民法院法定程序处理的条件，需要尽快处理的。列举这些例外情形，核心目的就是进一步发挥好信访程序的“兜底”作用，让那些法院无法受理或者无法有效处理的权利救济事项，能够通过信访程序得到化解，从而更好地维护信访人的权利。“可以”是指既属于行政机关职责范围，同时也可以通过诉讼解决的事项。对这种情况，不能一概不予受理。行政机关对信访诉求是否受理，判断标准是其是否具有相应法定职责。《依法分类处

理信访诉求工作规则》第六条第二款规定，对信访人提出的诉求，同时可以通过诉讼解决的，行政机关在受理前可以告知诉讼权利及法定时效，可以引导其向人民法院提起诉讼，但不得以信访人享有诉讼权利为由免除履行自身法定职责的义务。按照这一规定，对于可以通过诉讼解决，也可以通过行政程序解决的问题，选择何种途径，当事人具有选择权。即使信访人提出的诉求是可以通过诉讼解决的，只要属于行政机关的法定职责范围，信访人找到行政机关，行政机关就要依法履行职责。一旦出现行政机关不履职的情况，信访人可以依据《行政诉讼法》向人民法院提起诉讼；同时，专门信访工作机构也可以根据《依法分类处理信访诉求工作规则》进行督办并提出改进工作的建议。

（三）明确自身职责任务。

党委、政府信访工作机构在诉访分离中主要承担两项工作职责。一是要把好关口，主要是做好登记、甄别和处理。工作人员必须按照相关政策法规，对信访事项甄别“清”、分离“准”，做好信访人的解释说明工作。对属于法院、检察院管辖的，已经、正在和应当通过审判机关或检察机关法律监督程序处理的事项，不予受理；对属于公安机关、司法行政机关管辖的，可以通过法律程序处理的事项，转同级公安机关或司法行政机关依法办理。二是要搞好“兜底”，主要是做好终结事项解释疏

导和帮扶救助。对于涉法涉诉事项依法终结后，信访人仍然不服处理决定，仍然感到不满意的情况，地方党委和政府及其基层组织包括地方信访部门，既要尊重政法机关作出的结论，对于政法机关通报的终结事项不再统计、交办、通报，同时要主动发挥好党的群众工作优势，积极做好信访人的思想工作，帮助信访人理解政法机关作出的结论，做到事心双解，促使信访人真正息诉息访。对于依法终结的涉法涉诉事项，信访部门做好“兜底”工作，《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》等文件和中央关于进一步加强信访法治化建设的意见，都有明确规定和相关要求，强调地方党委和政府以及基层组织，要做好涉法涉诉事项依法终结后的教育疏导、矛盾化解、帮扶救助等工作。这里要说明的是，信访部门靠上前去做教育、帮扶工作，是代表党和政府做群众工作，是义不容辞的责任，这也是由信访工作的政治性、人民性所决定的，是我们党的为民宗旨在处理涉法涉诉信访问题上的具体体现，还是我们信访制度相较于外国类似制度的优越性所在。我们一定要有这样的信访制度自信，自觉担当起为民解难、为党分忧的神圣职责使命。

（四）认真做好依法分类处理信访诉求工作。

依法分类处理信访诉求，是指在诉讼与信访分离的基础上，对信访人提出的投诉请求，属于《信访条例》以外的其他法律、

法规或者规章的调整范围，能够适用其他法律、法规、规章或者合法有效的规范性文件设定程序处理的，适用相应规定和程序处理；属于申请行政机关查处违法行为、履行保护人身权或者财产权等合法权益的法定职责的，行政机关应当依法履职；不属于以上情形的，适用《信访条例》规定的程序处理。推进依法分类处理信访诉求工作，改变了过去信访部门对群众投诉请求一概做出信访答复的做法，受理甄别更精细，法律效力更明确，各级行政机关导入相应法定途径处理的信访诉求比例在逐年上升，充分发挥了行政程序在处理信访投诉中的主渠道作用。但从复议诉讼案件观察，我市依法分类处理信访诉求工作还存在一些突出问题。

一是工作进展不平衡。一些区镇和部门受惯性思维束缚，认为依法分类处理可做可不做，培训、宣传、建章立制等工作跟不上，清单更新也不及时，工作进展出现不同程度滞后。

二是不会分、分不准。有的工作人员对依法分类处理信访诉求要求不清楚，对所依据的法律法规政策不熟悉，实践中不会分、分不准的问题比较突出。比如，有的工作人员把依法分类处理混同于诉访分离，有的把信访部门正常转送交办也当做是分类处理。有的工作人员把不属于复议、诉讼受理范围的事项，错误引导到复议、诉讼途径，导致信访不受理，复议、诉讼也不受理，谁来解决群众的问题就落了空。

三是接不住、办不好。有的信访工作机构与职能部门之间、职能部门内设信访工作机构与业务部门之间，还没有建立起有效衔接配合的工作机制，接不住、办不好的问题时有发生。比如，对可以导入其他法定程序的事项，有的职能部门内设信访工作机构不主动与业务部门会商对接，反而以分类处理为由告知不予受理，让群众自己去找业务部门反映，分类处理成了“玻璃门”“旋转门”。有的信访工作机构实行分类处理后，无形中变成了“收发室”，信访干部成了“旁观者”，一转了之，不跟踪、不督办，当起了“甩手掌柜”。针对这些问题，在深入推进依法分类处理工作中，要注意准确理解和把握以下四点。

1. 依法分类处理的三种类型：

第一类，适用其他法定程序。这里的“其他法定程序”是指信访程序以外的其他法定程序。信访程序作为《信访条例》规定的专门程序，也属于法定程序的一种，这里用“其他法定程序”的概念与信访程序作了区分。依据《信访条例》和相关法律规定，处理申诉求决类信访问题有14种法定途径，即，仲裁、行政复议、行政裁决、行政确认、行政许可、国家赔偿、行政补偿、行政给付、行政强制、特定类型的申诉、复查（复核、复审、复检）、特定类型的投诉（具有举报性质的投诉途径、具有复查性质的投诉途径、消费投诉）、特定类型的调解（符合界定标准的行政调解）、技术鉴定（司法鉴定、医疗领

域鉴定、劳动领域鉴定、交通事故领域鉴定)等;处理检举控告类问题有5种法定途径,即,行政监察、劳动监察、行政处罚、立案侦查、纪律检查;还有处理意见建议类和信息公开类问题的2类法定途径。

第二类,依法履职程序。对属于申请行政机关查处违法行为、履行保护人身权或者财产权等合法权益的法定职责,应当依法履行或者答复。在实际上工作,有一种特殊情况,就是对于没有具体程序和期限规定的怎么办的问题。根据《行政诉讼法》相关精神,《依法分类处理信访诉求工作规则》作出明确,应当在接到申请之日起两个月内履行或者答复。

第三类,信访程序。对不属于以上情形的,适用《信访条例》规定的程序处理。比如,对于群众反映的历史遗留问题、法律法规尚无明确规定的问题、政策调整产生的问题、无法导入到其他法定途径的问题,以及“三跨三分离”等疑难复杂问题,等等。对于这样一些情况,要综合运用政策、法律、经济、行政等手段,教育疏导、帮扶救助、协商、咨询、和解、调解、听证等办法,通过信访程序来“兜底”处理。

2. 信访工作机构和有权处理机关的不同责任:

《依法分类处理信访诉求工作规则》明确规定,县级以上人民政府信访工作机构负责“转”和“督”,即转送至有权处理机关,并对有权处理机关的办理情况进行督查督办;有权处

理机关负责“分”和“办”，即明确依法分类处理的途径，并依照相应的法律法规，适用不同程序受理办理。

为了加强示范和引导，《依法分类处理信访诉求工作规则》规定县级以上人民政府信访工作机构对比较明确的诉求，在“转”的同时可以提出分类处理的建议。为了保证有权处理机关能够切实承担起“分”的责任，《依法分类处理信访诉求工作规则》明确有权处理机关的信访工作机构对认为需要用信访程序之外的其他法定程序办理的，需要与责任部门会商，确定处理途径和程序。对会商形不成一致意见的，信访工作机构要会同本机关的法制工作机构提出处理意见后报请本机关负责人决定。还赋予了内设信访工作机构跟踪处理进展，将处理结果录入国家信访信息系统，以及进行督办，并提出追责建议等职责，确保分类处理工作顺利开展。

实行依法分类处理信访诉求后，对信访部门工作提出了更高要求。按照《依法分类处理信访诉求工作规则》，信访部门还要在5个方面发挥作用。一是依法分类处理的入口在信访部门，对群众提出的信访诉求，信访部门要做好登记、甄别，在规定期限内转送到有权处理机关处理。二是分流导入需要落实。对诉求解决途径明确的，党委政府专门信访工作机构可以提出分类处理的建议；职能部门信访工作机构要负责与诉求的具体办理部门会商确定适用的法定途径，实现准确分流。三是分类

处理不是一分了之，对涉及多个诉求、多个途径、多个部门的疑难复杂信访诉求要负责协调，提出解决方案和责任分工。四是对应当受理而未受理、错误适用法定途径、未在规定期限内处理等情形，信访部门要负责督办，提出改进工作的建议。五是对无法导入到其他法定途径或者按依法履职处理的，要充分发挥信访渠道的“兜底”作用，信访工作机构要协调有权处理机关按信访程序受理办理。这些都是难啃的“硬骨头”，没有一定的法律专业素养和群众工作水平是做不好的。因此，实行分类处理后，信访部门并不是无事可做，而是任务更重了。

3. 依法分类处理信访诉求的工作流程：

《依法分类处理信访诉求工作规则》将分类处理的主要流程具体分为 6 个环节：

一是专门信访工作机构甄别处理。属于已经、正在或者依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议解决的诉求，不予受理并告知向有关机关提出；属于分类处理范围的信访诉求，转送交办至有权处理机关并可以提出分类处理的建议。二是确定有权处理机关。三是有权处理机关适用不同程序受理，并告知信访人。四是有权处理机关适用相应的程序办理，做出行政处理或信访处理意见。五是通过信访复查复核纠正分类错误。六是甄别再次提出的信访诉求，以同一事实和理由提出同一诉求的不再重复处理，提出新的事实和理由的再次分类处理。

4. 信访工作机构的督办职责：

《依法分类处理信访诉求工作规则》规定了专门信访工作机构可以督办的六种情形：一是应受理而未受理的；二是应适用其他法定途径办理而未适用的；三是未按规定的期限处理的；四是未及时在国家信访信息系统中录入相关信息和材料的；五是未按规定反馈交办事项相关情况的；六是其他需要督办的情形。其实质是督办有权处理机关依法分类处理适用的途径是否准确，是否依法按程序处理，而不是督办有权处理机关分类处理的实体结论。实体结论由有权处理机关依法作出，依法承担责任。

启东市行政执法监督委员会办公室

2022年3月10日