

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.02.021

涉法涉诉信访案件的成因与对策研究

袁建伟

(湖北经济学院 法学院,湖北 武汉 430205)

摘要:涉法涉诉信访案件是指依法属于人民法院、人民检察院、公安部门和司法行政部门处理的信访案件。现阶段涉法涉诉信访工作形势严峻,究其原因主要有两个方面:一是转型期各类利益冲突相互交织、制度性救济手段缺乏;二是执法公信力下降、当事人的法治观念与维权能力的薄弱等。对此,要创新管理理念,标本兼治,坚定不移地推进法治进程,改善法治环境,实现司法公正,树立司法权威,不断完善司法救助制度,提升政府管理水平。

关键词:涉法涉诉信访;司法公信;救济制度

中图分类号:D916 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2014)02-0124-05

根据中央政法委《涉法涉诉信访案件终结办法》(政法[2005]9号)的规定,涉法涉诉信访案件是指依法属于人民法院、人民检察院、公安部门和司法行政部门处理的信访案件。随着我国经济社会发展的不断深入,社会结构和利益格局发生了深刻变化,社会矛盾凸显,矛盾解决方式与措施多样化、复杂化,在这一社会背景之下,涉法涉诉信访长期作为社会焦点问题之一,已成为当前积极开展政法工作的重大阻碍,严重影响社会的和谐发展。因此,深入地分析涉法涉诉信访的现状及其成因,从观念、制度以及具体举措方面寻找解决涉法涉诉信访问题的路径,既是推进政法工作向前开展的必然要求,也对促进社会和谐发展具有重大意义。

一、涉法涉诉信访的现状与态势

当前,涉法涉诉信访总体形势严峻,并且呈现出诸多新的发展趋势:

(一)涉法涉诉信访案件总量保持高位,涉诉信访所占比例较大

随着社会政治、经济的不断发展,利益主体的多元化趋势与竞争的激烈性明显增加,在新的社会

结构建立的过程中必然会产生各种社会矛盾,而在建设法治国家的背景下,人们解决矛盾以及利益冲突的基本手段就是法律,当部分群众的利益诉求未得到满足时,往往会诉诸其他途径,信访就是其中一种途径。由于我国当前司法、执法还存在诸多不足,涉法涉诉信访案件数量巨大就成为必然(见表1)。

表1 全国人民法院2010~2012年接待涉法涉诉信访案件统计表

年份	信访群众接待数(人/件次)	涉诉信访案件比例
2010	106万	79.6%
2011	79万	71.5%
2012	60.1万	70.8%

注:数据来源于2011~2013年最高人民法院工作报告。

(二)涉法涉诉信访主体多元化,案件涉及范围广泛,触及利益内容复杂

主体方面,工人、农民等仍然是主要的信访主体,城市拆迁户、国有企事业单位分流人员等具有时代特色的信访主体逐渐增多;涉及领域方面,信访内容越来越宽泛,既包括过去常见的工人下岗和司法赔偿,也包括现在高发的城乡房屋拆迁、土地征用以及医疗纠纷。尤其是城乡房屋拆迁和土地征用

收稿日期:2014-03-01

基金项目:湖北省教育厅指导项目(13g341)

作者简介:袁建伟(1979-),男,安徽涡阳人,湖北经济学院讲师,中国社会科学院法学研究所博士后,主要从事刑法基础理论、刑事法治与社会治理研究。

方面的信访案件,各地普遍存在,而且涉及人数较多,触及的利益规模较大,处理起来尤为复杂,是引发群体性事件的重要因素之一。

(三)群体信访显著增多,闹访、缠访影响恶劣,信访的对抗性越来越强,化解难度增大

随着社会经济不断发展,各种信访案件涉及的利益越来越大,部分涉法涉诉信访人员的态度越来越坚决,要求越来越高,为壮大声势,扩大影响,往往有意识地进行串联,聚集在党政机关门口堵门、拦车,或者进入北京的敏感地区进行上访。这种现象在重要社会政治活动期间表现得尤为明显。此外,部分信访案件由于利益纠纷复杂、工作人员处置不当、信访主体偏执等多种因素综合在一起,发展为闹访、缠访,虽然在信访案件总量中所占比例不高,但绝对数量较大,影响恶劣,严重威胁和破坏稳定的社会秩序。

二、涉法涉诉信访产生的原因

涉法涉诉信访是我国社会发展到一定阶段各种矛盾冲突的综合反映,具有复杂的政治、经济、文化、法律等原因。

(一)社会原因:转型期各种利益冲突相互交织,制度性救济措施体系单薄

社会转型期间各种利益冲突相互交织,制度性救济措施体系单薄是产生涉法涉诉信访的根本原因。一方面,我国处于急剧的社会转型时期,社会结构和利益格局进行着重大调整,地区发展不平衡,社会阶层不断分化,利益分配存在诸多失衡之处,导致社会矛盾大量产生。同时,随着社会的不断发展,社会主义法治理念的培育,民众的法治意识逐渐增强,倾向于选择法律手段维护自己的权益,使大量涌现的社会矛盾多以案件形式汇聚到各级政法机关。但是,正如前文所述,由于当前利益冲突具有高发性、多样性和复杂性等特点,部分人民群众的利益诉求并非都能够得到支持,于是他们往往想方设法寻求新的途径对政法机关的裁决进行救济,因此造成涉法涉诉信访案件数量长期处于高位状态。以湖北省为例,根据湖北省高级人民法院的统计,从2009年开始,接待涉法涉诉信访案件的数量一直保持高位状态,并有攀升的趋势(参见表2)。

另一方面,救济机制的不健全难辞其咎,救济手段单薄,观念存在偏差,各种措施之间缺乏应有

的衔接与配合。首先,对于一些当事人一方为政府的利益纠纷,譬如土地征收纠纷、房屋拆迁纠纷,法院往往能不立案就不立案,司法救济大门紧闭。以土地征收这种典型的损益性行政行为为例,除了平等主体之间即农村集体经济组织与被征地农民之间的补偿金分配纠纷,大多数征收争议被正常的司法救济制度拒之门外。^[1]尽管法院的做法往往是遭受压力不得已而为之,但是这种表现会带来恶劣的影响,即使将来法院公平、合法的立案审理,民众一方的信赖也会大打折扣,一旦他们的利益得不到满足,这种信赖可能就会消失殆尽从而引发信访。其次,民间调解、行政裁决等手段缺乏充分的效力与说服力,很难使弱势一方当事人相信救济的公平。例如房屋拆迁纠纷案件,一方当事人往往是当地政府及其部门,基层人民调解显得力不从心,很难发挥良好的效果;民众一方提起行政复议的话,裁决机关又是本级政府或者上级政府,行政机关“自己做自己案件的法官”,再加上当前我国部分基层政府同民众关系紧张、公权力凌驾于私权利之上的现实,很难避免利益受损的民众一方对行政裁决的公正性产生怀疑。这是产生涉法信访的主要原因。再次,各种救济手段之间衔接不畅,缺乏配合与协调,导致救济失灵,纠纷大量涌入信访渠道。从大的层面来看,目前我国纠纷解决机制表现为基层调解、行政裁决、司法审判等主流救济手段和信访同时并重的格局。这种格局的良性运行本应是调解为主,行政裁决次之,司法审判作为终局性保障,信访则作为特殊环节起着中介、监督、协调、信息传递等功能。^[2]然而,由于各种救济手段之间缺乏衔接与协调,基层调解、行政裁决并未发挥解决纠纷的应有作用。原本应作为最后一道防线的司法救济也明显乏力,有时甚至退避三舍,将当事人拒之门外,使当事人往往既无法获得适当的行政救济,也无权提起民事或者行政诉讼,只有通过信访方式来维护自己的权益。

表2 湖北省高级人民法院2009~2011年接待涉法涉诉信访案件统计表

年份	人访接待数(人次)	信访处理数(件次)
2009	10529	4700
2010	15610	3258
2011	16051	2918

注:数据来源于2010~2012年湖北省高级人民法院工作报告。

(二)法律原因:执法与司法公信力下降

一方面,民众的法治观念不断提升,倾向于通过法律手段解决纠纷,谋求正当利益;另一方面,政法机关执法与司法的公信力不断下降,导致涉法涉诉信访案件数量居高不下。中国人民大学陈卫东教授认为,司法公信力下降是导致涉法信访的重要原因,因为有的老百姓不相信法院的判决是正确的、公正的,不相信下级司法机关的判决是正确的。^[3]归纳起来,执法与司法公信力下降的原因突出表现在以下几个方面:

一是司法不公与司法腐败导致司法公信力下降。实践中一些办案人员滥用职权,或者受利益驱动,徇私、徇情枉法裁判,严重损害了司法作为“社会正义最后一道防线”的权威,一些高级政法领导干部的腐败更是严重破坏了司法机关的公信力。近几年影响巨大的杜培武、赵作海等刑事错案以及黄松有等高级政法领导干部腐败案就是导致司法公信力下降的典型例证。司法不公与司法腐败直接导致民众不相信司法裁决及其权威,严重阻碍人民群众法治意识、法治信仰的塑造,再加上自古以来我国民众尤其是基层民众“清官情结”、“青天意识”观念浓厚,导致部分利益群体信“访”不信法,这是越级信访、多头信访、重复信访居高不下的主要原因。

二是司法与执法水平不高严重影响司法与执法的实际效果,导致不必要的信访发生。由于一些工作人员本身的业务素质不高,对于法律的理解与适用存在偏差,导致当事人对政法工作存在误解,从而引起不必要的信访。还有个别政法机关及其工作人员在出现问题后害怕自揭家丑,不能及时采取恰当的修补措施,结果丧失了解决问题的最佳时机。此外,“迟来的正义为非正义”,一些政法机关工作效率低下,使利益纷争得不到及时解决,当事人的合理期盼变得遥遥无期甚至难以实现,不但耗费巨大的司法与行政资源,而且严重损害了司法与执法的公信力。

三是部分政法机关工作人员缺乏宗旨意识,司法与执法的法律效果与社会效果不能有机统一引发信访。日本学者滋贺秀三曾经指出,在解决纠纷的过程中,中国人习惯首先依据的是情,其次是理,最后才是法。^[4]这种“情”与“理”不仅包括道德传统与人伦常理,具体到司法与执法工作中还包括真正为

人民服务的感情。有些案件实际上问题并不复杂,但是由于政法机关的工作人员缺乏宗旨意识,没有恰当的行为,使自身与案件当事人处于对立的地位,丧失了解决问题的最佳时机,从而引发信访。这类案件在整个涉法涉诉信访案件中的比例较大。

(三)个人原因:当事人法治观念与维权能力不足

在我国,封建传统的“人治”观念对民众影响较大,在遇到利益纠纷时,一些当事人往往相信官员的个人魅力,而不相信法律,有了问题也是尽量找领导个人、高层政府,领导的地位与政府的级别越高越容易得到信访群众的信赖。这是越级访、进京访增多的一个重要原因。此外,从调查的结果来看,多数信访群众文化水平、法律素质较低,缺乏维权的基本技能与正确的法律观念,有时对一些合法、合理的司法与行政裁决也不接受。譬如,部分当事人对民事诉讼中“谁主张、谁举证”的举证原则不理解,由于搜集不到证据被法院判决败诉,但又认为自己有道理,因此对法院的判决不服而不断信访。有的被害人及其家属对刑事司法“疑罪从无”的原则不了解,在司法机关因为证据不足或者案件存在疑问不予立案、不予起诉或者对被告人宣告无罪时,因不能接受这样的处理结果而不断上访。还有的当事人认为政府、法院是“万能的”,当一些法律无法调整的事项得不到政法机关的处理,或者处理结果与他们的期望有落差时,往往迁怒于政府或者法院,进而到处信访、上访。

三、涉法涉诉信访问题的应对之策

涉法涉诉信访案件是由公、检、法、司等政法机关直接处理的案件,但是涉法涉诉信访问题并不仅仅是公、检、法、司等政法机关的问题,甚至也并非公、检、法、司等政法机关单独能够解决的问题。一方面,涉法涉诉信访与法律权威、司法机关公信力密切相关,妥善解决涉法涉诉信访问题既是政法机关履行职责的自身要求,也是维护民众合法权益的重要途径,政法机关在这一过程中应当有所作为。另一方面,涉法涉诉信访问题的产生具有复杂、深刻的社会原因,尤其是一些涉及制度、体制方面的问题,政法机关自身难以彻底解决,需要政府的积极行为,要从提升管理水平、完善社会救助体制等方面着手才能从根本上解决。因此,要坚持以人为本,更新理念,创新方法,标本兼治。

(一)治标之路

1. 对现有涉法涉诉信访案件予以分流管理,一方面抓源头防范,一方面抓积案化解。源头防范的重点是要重视初信初访,尽量在发现问题之初着力解决,及时化解矛盾冲突,消除或减少重信重访。具体可以从以下三个方面着手:一是变接访为预防;二是变上访为下访、巡访;三是变等访为约访。^[9]这些措施有利于切实了解信访群众的利益诉求,查明利益纠纷的真相与原因,拉近政法机关与信访民众的感情。在注重源头预防的同时,也要花大力气化解积案。要坚持宗旨意识,深入调查纠纷的症结,合理、合法的解决信访群众的利益诉求。

2. 规范信访程序,依法处置无理上访、闹访,落实信访终结制度。根据中央政法委《涉法涉诉信访案件终结办法》和《关于涉法涉诉信访案件终结后进一步加强相关工作的若干意见》的规定,落实涉法涉诉信访案件终结制度,一方面终结结论要合理合法,经得起检验,另一方面要耐心细致做好释法说理工作,真正做到息诉罢访。针对部分上访人员的无理取闹,应当转变害怕信访的观念,尤其要摒除为了维稳一味放纵甚至花钱买平安的错误观念,建立相应的解决机制。一是建立公开听证、咨询制度,加强沟通与交流。邀请人大代表、政协委员、社区群众、当事人及其亲属等参加,通过公开、公正的程序,依靠社会力量化解闹访、缠访。二是对于部分闹访、缠访的人员,在劝解无效的情况下,坚决依法采取相应的刑事或行政处罚措施,不能一味姑息忍让甚至无原则的迁就。同时,还可以明确,对于依法处理的违法闹访、缠访案件,各级政法机关原则上不再受理,也不再作为考核政府信访处理情况的指标,消除这一部分信访人员不正当的动机。

3. 完善纠纷解决机制,摆脱对诉讼的过分依赖。建立和完善多元化的纠纷解决机制,积极发挥诉讼之外的各种纠纷解决机制的功能。在现代社会,法律手段是解决各种社会矛盾和利益纠纷的主要手段,但并非唯一手段,法院也不可能解决所有的纠纷。要强化诉讼外纠纷解决机制的功能,扩大人民调解、仲裁、行政裁决等纠纷解决机制的适用范围。同时,加强司法对这些纠纷解决机制的监督,既充分发挥它们的作用,减轻司法机关的负担,又切实保障其公平性,提高处理利益纠纷的水平,使法院真正成为解决纠纷的“最后一道防线”。

(二)治本之道

1. 坚定不移地推进法治进程,改善法治环境,实现司法公正,树立司法权威。司法公信力下降是产生涉法涉诉信访案件的重要原因。要想从源头上减少涉法涉诉信访案件,化解涉法涉诉信访困局,根本路径之一就是提高司法公信力,树立司法权威,塑造法律信仰。司法是社会公正的最后一道防线,彻底化解各种社会矛盾与利益纠纷,离不开善法之治,离不开民众的法治信仰。

具体来说,首先要纠正司法行政化的做法与倾向,真正做到司法独立。唯其如此,在内部,涉法涉诉案件的处理才不会不断地向上一级司法机构信访;在外部,才能抵御和消除行政权以及其他权力对司法活动的干涉,树立司法权威。同时,要正确处理执政党对司法工作的政策、组织领导与司法机关独立办案的关系,执政党的政策不能直接代替法律,组织领导不能替代司法机关办理具体的业务;人大、政协和社会舆论对司法的监督是对其有否违法行为、是否违背正当程序的监督,不是对个案处理的直接介入。只有这样,司法机关才会成为真正的司法权力享有者,树立权威,才能切实避免群众针对涉法涉诉案件到各级国家机关广泛信访,避免发生高层领导直接干预、解决个案的涉法涉诉信访事件,最终形成司法手段在所有纠纷解决机制中具有最高和终局性效力这样一种局面。^①

2. 强化民众法治意识,增强民众维权能力。在涉诉涉法信访中,许多案件都源于信访群众缺乏基本的法律知识与能力,不了解法律相关规定,不清楚法律相关程序,对法律的裁决难以认同。有些群众甚至采取违法的方式进行信访,在维护自身权益过程中采取了过激行为,使本来相对较为简单的问题复杂化。他们的行为在导致自己的权益难以得到法律保护的同时,对法律的权威性也是一种损害。因此,对于包括信访群众在内的社会民众,要通过各种途径的普法教育、法制培训等方式提升社会公众的法治意识,提高社会公众解决矛盾与纠纷的能力。此外,应该积极加强法律援助制度建设,为特定的社会公众尤其是信访民众提供法律援助,帮助其依法维护自己的权益,从而达到维权与守法的双赢。

3. 完善司法救助制度,提升政府管理水平。首先,完善涉法涉诉信访案件救助机制,努力从源头上消除信访。实践中,有些信访案件的产生实际上

并非司法与执法本身的问题,政法机关对这些案件处理合法合理,但是由于信访人生活确实困难引发不断上访,对于这种情况,应当考虑引入救助机制,协调相关当事人的利益,解决信访人的实际困难,消除信访人的对抗情绪,从而息诉罢访。其次,坚持宗旨意识,提升政府管理水平,完善信访工作考核体系。这是解决涉法涉诉信访的根本之道。实践中,除了少数信访案件是当事人存在不正当利益诉求或者无理取闹以外,多数的涉法涉诉信访案件往往是由于政府的管理存在漏洞造成的。政府在发展经济和管理社会的过程中,要坚持“全心全意为人民服务”的宗旨,切实提升政府的管理水平,不能与民争利。政府应当回归公共事务管理者和公共服务提供者的角色,协调公共利益与个人利益的关系,促进个人获利与推动社会发展的有机统一,从源头上减少信访案件的发生。最后,修正、完善对地方政府信访工作的考核体系,改变目前单纯以信访量或上访率作为考评政绩标准的做法,将处访后的社会效果纳入考核体系。以信访量或上访率作为考核的硬性指标虽然非常易于操作,但由于很多信访案件比较复杂,并非一朝一夕能够顺利解决,这种考核方式给各级政府极大的压力,往往促使一些地方政府为了短期提升政绩而拦截、打击访民,导致社会矛盾激化,不利于信访案件的处理。因此,应当针对不同信访案件进行区分考核,对政府处理信访案件的

行为与效果通过一些指标进行量化,将信访案件处理后的社会效果纳入考核体系,从体制上鼓励各级政府真正把信访群众反映的问题解决好,而不是拦截、压制信访群众正常反映问题,甚至弄虚作假,进而从根本上减少乃至消除民怨,从而彻底解决涉法涉诉信访问题。

注 释:

- ① 当前,信访这一制度存在仍然具有重大意义,应当重视发挥信访制度的政治功能,作为一种上传下达信息的渠道,这样做不仅能够监督、约束政府的管理行为,而且作为民众发表意见的渠道,能够很好地化解民众的怨气,提供一种救济的可能。当然,这种救济应当视作一种连接的途径,而非最终的救济手段。

参考文献:

- [1] 章彦英.涉法涉诉信访之案件成因、制度困局与破解之道[J].法学论坛,2011,(1):76.
- [2] 范愉.纠纷解决的理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2007.355.
- [3] 深度报道:涉法信访是否挑战司法权威?[EB/OL].http://www.legaldaily.com.cn/zbkz/content/2010-09/30/content_2307238.htm,2013-06-11.
- [4] 王亚新,梁治平.明清时期的民事审判与民事契约[C].北京:法律出版社,1998.24.
- [5] 刘树枝.和谐社会语境中涉法涉诉信访问题的成因与对策[J].法治研究,2011,(4):112.

(责任编辑:彭晶晶)

Research on the Cause and Countermeasure of Petition Cases Related to Law and Litigation

YUAN Jian-wei

(College of Law, Hubei University of Economics, Wuhan Hubei 430205,China)

Abstract: Petition cases related to law and litigation refer to the petition cases which are handled by the people's court, people's procurator ate, police and ministry of justice. Now, the situation of petition work is stern which was caused by the interacting complicated kinds of interests and lack of institutional succors as well as the decline in justice credibility and the weakness of monocracy idea and safeguard skills. The way handling the situation is innovating the management idea and addressing both the symptoms and root cause which includes carrying forward the course of monocracy, improving the monocracy circumstance, modeling justice fairness and justice authority and promoting the level of administration.

Key words: petition related to law and litigation; justice credibility; succors