

中国司法治理下涉诉信访基本理论与实践出路

景汉朝*

摘要 司法治理是各国国家治理体系的重要组成部分,而其中的涉诉信访治理则是典型的“中国问题”,它反映的是经济、政治、文化、社会、法治等综合矛盾,也说明现有诉讼制度不足以适应现实诉讼的需要而与社会生活失调。涉诉信访具有矛盾的对抗性、复杂的程序性、较强的个案性、终局的相对性、制度的有限性等特征。涉诉信访的成因十分复杂,有人民法院、当事人、法律制度、传统文化、经济社会发展等原因。涉诉信访治理应当立足国情,坚持系统思维,研究和把握其规律性,推动深层次战略实施和相关领域体制完善,进一步深化诉访分离、律师代理、终结移交等制度改革,调整基层人民法庭职能定位,将其改造为“准司法”机构,并根据信访法治化的要求,推进“诉访分离”走向更高层次的“访诉融合”。总之,我国应按照全面依法治国和国家治理体系治理能力现代化的战略部署,不断深化司法治理理论与实践,走出一条中国特色社会主义涉诉信访治理之路。

关键词 涉诉信访治理 访诉融合 律师代理 申诉信访 终结移交 人民法庭职能

“信访”一词为我国语境特有。相较于国外的类似制度,我国的信访及其制度在社会影响、制度构建、适用范围、组织结构等方面有着明显区别。当今世界,各国司法治理都是国家治理体系的重要组成部分,但涉诉信访治理成为司法治理的重要内容,则是典型的“中国问题”。党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)部署了健全社会治理体系的任务,提出创新社会治理体制机制和手段要求。^[1] 习近平总书记指出:“要加强对我国法治的原创性概念、判断、范畴、理论的研究,加强中国特色法

* 中国法学会民事訴訟法學研究會會長。

[1] 參見“中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定”,載《〈中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定〉輔導讀本》,人民出版社2024年版,第17、56頁。

学学科体系、学术体系、话语体系建设。”〔2〕这为我们研究“中国问题”，构建包括涉诉信访在内的中国特色法学话语体系和理论体系，指明了方向和路径。涉诉信访及其治理尽管司空见惯，甚至长期成为一大社会焦点，但尚存在许多短板弱项。如何从涉诉信访治理实践和理论上厘清其内涵外延、基本特征、形成原因、治理对策等，探索和把握其规律性，从而构建涉诉信访治理的基本理论和治理方略，创新中国特色社会主义涉诉信访治理之路，已成为摆在我们面前的一个必须回答的课题。

一、涉诉信访相关概念辨析

（一）信访内涵外延的不同视角

信访是新中国采取的一种独特制度，〔3〕当今也是我国语境下的一个特有词汇。理论界从不同视角对信访有不同的理解和解释。政治学界和行政学界一般将信访制度看作公民直接政治参与的制度安排，是党和政府联系群众的桥梁，是洞察社情民意的窗口，是检查各项工作的重要渠道，是人民群众直接参与国家管理的一种形式，是调解矛盾、调动群众积极性的重要方法。社会学界从结构功能主义出发，一般认为信访制度是社会系统内部结构日益分化、功能日益专业化的产物，将其当作一种特定的社会结构。这种结构不断建构着信访活动参与者的行为，并改变着他们的博弈策略和行为选择。〔4〕很多社会学者都认为，信访制度是政治国家和市民社会之间的一种沟通管道，是政治国家介入民间社会的制度性安排，是政治精英洞察社会动向的“寒暑表”和社会形势的“风向标”，是国家进行社会整合的重要技术装置。〔5〕法学界则认为，信访制度是一种行政性补充救济制度。有的学者指出，从当代救济制度发展趋势并结合我国国情来看，信访制度是指公民或组织在其合法权利受到各类公权力侵害时，以书信、走访等形式反映事实、表达意愿、寻求补救，接受来信来访的机关通过直接或间接的各种方式，予以协调、督促和帮助，促成其获得及时有效的权利救济的法律制度，它是其他法定救济制度的重要补充。〔6〕根据有关法规规定，结合信访活动及治理实践，信访制度是指公民、法人或者其他组织采用一定方式，向各级机关单位反映情况，提出建议意见或者投诉请求，有关机关单位依据法律法规或政策等予以处理的一种制度。其性质兼具政治制度、法律制度和社会制度的属性。

信访的具体范围即信访事项，在信访治理中占有重要地位，但多年来理论界认识亦不统一。尽管《信访工作条例》的公布实施从法规上进行了明确，但既难以抹去确已存在的争议，又

〔2〕 习近平：《习近平著作选读（第二卷）》，人民出版社2023年版，第572页。

〔3〕 参见林峰、王书成编著：《信访、民主与法治》，香港城市大学出版社2013年版，序言第1页。

〔4〕 参见陈璐、朱国云：“突破结构功能主义：中国信访制度研究的三维框架与治理逻辑”，《南京社会科学》2022年第6期，第90页。

〔5〕 参见浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社1999年版，第731页。

〔6〕 参见吴超：《当代中国信访制度史》，当代中国出版社2019年版，第10页。

具有重行政信访轻其他信访的“技术处理”倾向。^{〔7〕}虽然其主要原因是该条例属于党内法规和行政法规,但也从一个侧面反映出对此问题的分歧,主要存在以下三种观点:一是“狭义说”,即应当把行政机关职权范围以外的事项从信访事项中排除出去,不包含权力机关、审判机关、检察机关等职权范围内的投诉、意见、建议类事项;二是“广义说”,即认为应当扩大信访事项的范围,将权力机关、行政机关、审判机关、检察机关等信访统一纳入信访事项之中;三是“变通说”,即信访事项的界定既要尊重已有概念,又要顾及信访条例调整的范围,为以后关于信访活动的综合立法留下余地。

为了坚持和加强党对信访工作的全面统一领导,保持党和政府在各领域、各方面同人民群众的密切联系,适应新时代信访工作的发展趋势,中共中央、国务院于2022年发布的《信访工作条例》,扩大了其调整范围,适用于各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关以及群团组织、国有企事业单位等,实现了信访工作全覆盖。同时,该条例明确规定各级党委和政府信访部门对收到的涉法涉诉信件,应当转送同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。应当通过审判机关诉讼程序或者复议程序、检察机关刑事立案程序或法律监督程序、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,应按照法律法规规定的程序处理。根据上述规定,信访事项是指公民、法人或其他组织通过信访渠道,对国家机关和群团组织、国有企事业单位等提出“建议、意见或者投诉请求”类事项的总称,包括信访人向党的机关提出的信访事项、人大信访事项、行政信访事项、监察信访事项、司法审判信访事项和检察信访事项等。

(二)涉法涉诉信访及涉诉信访概念的逻辑分析

要研究涉诉信访的概念,必须首先研究涉法涉诉信访的概念。简单而言,涉法涉诉信访是指涉及政法机关的信访。这一概念的提出和形成有一个过程。自新中国成立后建立信访制度以来,当时及一段时期内涉及整个政法机关的信访并不十分突出,因此,一直没有把对政法机关执法司法问题的信访与普通信访诉求严格区分。2003年废止收容遣送制度后的相关配套举措尚待完善,有的地方信访量激增,也发生了一些群体性事件,其中与政法机关相关的信访比例较高。在工作中为了表述方便,实践中部分将涉及政法机关的信访简称为“涉法涉诉信访”,但当时并未统一规范。

为了统筹协调各方面力量解决信访突出问题,2004年8月成立了中央处理信访突出问题及群体性事件联席会议机制,以部门系统为主下设若干小组,其中设立了涉法涉诉问题工作小组,专门负责处理涉及政法机关的信访问题。这是首次在中央有关文件中出现涉法涉诉信访的概念。此后,涉法涉诉信访成为一个专有名词被广泛采用。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“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。”这一概念在党的重要改革文件中被正式使用。2013年12月中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,对

〔7〕 例如,《信访工作条例》第14条规定了各级党委和政府信访部门的具体职责,同时规定各级党委和政府信访部门以外的其他机关、单位,参照党委和政府信访部门职责予以明确。

此项改革进行了部署,以此为标志,涉法涉诉信访改革在全国范围全面启动。为推动这项改革深入开展,解决涉法涉诉信访工作中的一系列重大问题,2014年7月中央政法委下发了《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》《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》《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》等。2022年中共中央、国务院发布《信访工作条例》,将涉法涉诉信访正式列入党内法规、行政法规当中。

涉法涉诉信访这一概念,如果仅作文义解释:涉法者,涉及法律也,或者涉及政法机关也;涉诉者,涉及诉讼也。若作此理解和解释,这一概念存在几个逻辑上的问题:一是若作涉及法律解释,从广义上讲,不仅仅是政法机关的信访,许多信访都涉及法律问题,这样理解和解释显然外延太宽,并非创立此概念本意;二是若作涉及政法机关解释,人民法院当然属于政法机关,而“涉诉”又是指人民法院的信访,二者系属种关系,两个概念并列逻辑上不通。实际上,涉法涉诉信访这一概念的本质涵义,是指公民、法人或者其他组织,采取一定方式向人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关等政法机关提出,且依法或依职权应当由该政法机关管辖的属于信访范围的诉求。这一概念的意义主要在于,以此区别于涉及党的机关、人大机关、一般行政机关、监察机关以及群团组织、企事业单位等的信访,以便各行其道,各司其职,分类办理,防止交叉混杂。这是信访治理规范化、制度化、法治化发展的需要。当然,从机关性质上讲,公安机关、司法行政机关等也属于行政机关序列,但是按照我国惯例,它们与人民法院、人民检察院一起,同时也被列为政法机关序列。涉法涉诉信访这一概念,尽管在逻辑上有缺憾,但实践中已经约定俗成,并为《信访工作条例》等党内法规、行政法规以及一系列规范性文件所确认。因此,宜“舍表存里”取其“内核”,不宜机械地作文义理解和解释。

从国际比较视野观察,司法治理并不涉及涉诉信访问题。但在我国国情下,涉诉信访却是一个特殊的、很重要的概念。2004年4月最高人民法院召开全国涉诉信访工作会议,首次正式使用了“涉诉信访”这一概念。严格意义的涉诉信访是当事人及其利害关系人对审判机关或者对审判、执行、作风等反映情况,提出建议、意见或提出申诉的活动。当事人在法定期限内对人民法院生效裁判提出申请再审,是法律赋予当事人的诉讼权利,不应作为涉诉信访对待;如果申请再审超出了法定期限继续申诉,则属于涉诉信访的范围。这种区分有利于维护司法秩序的稳定性和生效裁判的权威,也便于把人民群众的民主政治权利与当事人的诉讼权利加以区分。但是,目前在司法实践中,无论是当事人的信访行为,还是人民法院的信访接待等工作,均尚未完全严格做这种区分。笔者通过对司法实践的观察发现,人民法院涉诉信访主要包括了下列事项:①对人民法院生效判决、裁定、调解书和决定不服的申诉;②对人民法院执行工作提出正常程序之外的诉求事项;③对人民法院工作人员的违法违纪失职等行为的报案、申诉、控告或者检举;④对人民法院工作有关批评、建议和意见等。归纳起来,涉诉信访包括审判信访、执行信访、司法队伍信访和司法管理工作信访等。需要强调的是,“涉诉”并非指所有涉及诉讼的信访均属涉诉信访。就所辖机关主体而言,其仅指涉及人民法院诉讼活动而发生的信访。检察、公安、司法行政等机关涉及诉讼信访的,均不属于涉诉信访的范围。

二、涉诉信访的基本特征

信访种类多种多样,涉诉信访是其中比较特殊的一种。与国外司法治理模式相比,它更具有“中国特色”;与国内其他信访比较,既有共性也有个性。认识并把握涉诉信访及其治理的基本特征,从中探索其规律性,对于我们正确决策和有效治理涉诉信访具有重要的实践意义和理论意义。

(一)矛盾的对抗性

其他类型信访,一般没有直接对立的利害关系人,所反映的问题尽管难以解决,但是解决了信访人的问题,不一定会损害或影响其他人的直接利益。如因某种原因,信访人要求解决就业问题,有关部门解决了该问题,即使有相关者,也不一定损害其直接利益。涉诉信访则不同,都有利益立场截然对立的诉讼双方或几方当事人参与其中。若一方要求撤销原判决、裁定,另一方则要求维持原判决、裁定;提高一方的利益保障度,往往会降低另一方的利益保障度。解决了信访人的诉求问题,容易引起另一方申诉信访,“按下葫芦浮起瓢”。这充分显示了涉诉信访当事人利益和矛盾的直接对抗性,治理难度更大。

(二)复杂的程序性

程序性是司法的基本特征,诉讼对办案程序都有比较规范、严格、具体的规定。合议庭和审判委员会研究案件既不是人大“集体行使职权”,又不是行政权运行的“首长负责制”,而是“按照多数意见作出决定”和“少数意见应当记入笔录”,〔8〕每个问题必须按规定的程序步骤进行,难以“一锤定音”,与行政行为相比效率较低,这也是司法公正的特殊要求。特别是申诉信访当事人要求推翻已经发生法律效力判决、裁定,为了维护其稳定性和权威性,程序更为严格,这是司法规律性使然。但是,也要认真研究和反思涉诉信访办理存在的程序繁琐、效率低,导致重复访、越级访增多等问题,既加大了当事人无谓的经济、精神成本,又造成了司法资源浪费。因此,在坚持必要法定程序前提下,应当对涉诉信访的办理程序进行改革,以实现公正与效率有机统一。

(三)较强的个案性

其他类型信访涉及政策事项的比较,如土地征收、城镇拆迁、移民等信访,往往关涉一个群体或一个层面,“牵一发而动全身”,解决措施具有较强的普遍性、宏观性,许多属于统一把握政策问题。比如特定群体安置待遇问题,一个地区的政策或事项发生的变更,会导致其他地区政策调整。而法院处理的涉诉信访案件大多不涉及其他群体利益,一般只涉及双方当事人的利益分配,较少引起连锁反应,对社会的振荡相对较弱,体现了通过司法手段解决社会问题关联风险较小的独特优势。当然,司法审判对社会也具有导向作用。

〔8〕 参见《最高人民法院关于规范合议庭运行机制的意见》第7条、《最高人民法院关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》第21条。

(四)终局的相对性

涉诉信访之所以比较多,是因为一方面在国家治理体系中司法居于“末端”,属于社会矛盾纠纷解决的“最后一道防线”,许多矛盾纠纷通过其他手段机制不能解决,即进入司法渠道,从一定意义上讲,它是社会矛盾纠纷和信访的“会合场”;另一方面,在政法机关办理的刑事、民商事、行政等案件中,法院承担的是裁判职能,根据诉讼一般规律,胜诉与败诉相伴而生,当事人申诉信访绝大多数是不服判决、裁定结果的败诉方,涉诉信访较之其他政法部门涉法信访数量多、规模大,是符合司法裁判终局性规律的。同时,我国正处于社会转型期,理想的法律制度与社会生活之间存在着不适应性,当事人对诉讼案件丧失再审申请权后,仍可对生效判决、裁定申诉信访,甚至仍可能启动审判监督程序,这意味着司法的个案生效裁判实际上不具有完全的终局性。但司法解决矛盾纠纷制度机制则是终局的,没有其他出路。这种状况与我国目前社会的整体法治水平、司法能力等是分不开的,有待于全面依法治国战略的深入推进。

(五)制度的有限性

司法是解决社会矛盾的重要手段,但其功能、公正、审级、效力、满意度等又具有明显的有限性,在涉诉信访方面表现得尤为突出。司法的重要价值目标是追求公正,但和科学研究不同,人们认识科学的过程是不断深化、永无止境的,新的科学结论可以随时修正旧的结论。以诉讼手段解决纠纷,则应当在一定期限内完结,而且只能在已知的基础上作出决断,一些涉诉信访活动往往忽视了这种有限性。此外,判决虽然具有法律约束力,但这种约束力也不是绝对的,判决生效后可能因法定事由而被提起再审。群众满意是以人民为中心的根本要求,在坚持这一社会标准的前提下,应当注意个案办理的规律性。人民法院是在利益激烈对立的双方当事人之间充当裁判者。一般来讲,诉讼结果有胜诉有败诉,甚至许多情况下可能双方的请求均未被完全满足,败诉方或请求未被完全满足者往往不接受判决、裁定而申诉信访。

总之,涉诉信访的上述特征,决定了其治理的特殊性。我们应当认真研究,正确把握涉诉信访及其治理规律,这是推进涉诉信访治理体系和治理能力现代化的基本要求。

三、涉诉信访的成因探究

嵌入司法治理中的涉诉信访成因比较复杂,它是社会诸多矛盾问题交织在一起的产物。我们应当深入研究,在经济、政治、文化、社会发展大背景和司法治理中,探寻涉诉信访治理的内在规律性,掌握其主动权。

(一)人民法院与当事人方面的原因

第一,司法权威与全面依法治国战略的要求尚有距离。党的十八大以来,我们确立了全面依法治国战略,对司法权威在国家治理和社会治理中的定位提出了新的更高要求。但是法治社会的构建与完善是一个不断发展的过程,在此过程中司法权威的树立也非朝夕之功。在涉诉信访问题上,司法权威不足是不可忽视的重要原因,主要体现在三个方面。一则司法终局性的缺位。在国家治理制度体系中,司法是纾缓社会矛盾的通道,是解决纠纷的最后屏障,我国审判制度设计了“两审终审”加审判监督程序的模式,这既是保障司法公正的需要,又是司法终

局性的需要。但是当前司法权威并未在全社会完全树立起来,忽视、轻视甚至蔑视司法权威的现象依然存在。可见,当司法公正最大程度得到保证,当判决既判力得到了应有尊重,涉诉信访将会大大减少。二则判决执行乏力。权利人付出了人力、物力、精神等成本,一旦其胜诉的判决书不能得到及时履行、执行,就会对司法权威产生怀疑,义务人也会从中滋生出对法律的蔑视。执行难虽是社会诸多因素形成的,但矛盾却集中在法院。近些年随着大力解决执行难活动的推进,情况已有好转。三则法官个人威信不足。法官群体不仅应当是法学精英,而且应当具有高尚的道德素养、职业操守和人品形象等。法官良好的社会形象是赢得社会尊重和公信力的关键。实践中,个别法官品行不端,影响法官群体的整体威信和司法权威,导致涉诉信访增多。

第二,司法产品供给与人民群众的司法需求尚有差距。司法产品质量效率等不能满足社会需要,是导致涉诉信访的重要原因。按照案件类型划分,当事人在信访中主张的事由涉及民事、刑事、行政和执行案件等多种类型。民事信访除2016年比刑事申诉信访和行政申诉信访量低、2015年比行政申诉信访量低、2020年比刑事申诉信访量低以外,自2001年以来均高于其他类案件。^{〔9〕}这种现象的主要原因是民事案件数量大,涉及面广,与人民群众的切身利益密切相关等。涉诉信访治理实践中存在“两头小中间大”的态势,即案件实体程序不存在任何问题、当事人信访完全没有道理的和案件存在实质性错误依法应当再审改判的,均占少数,而案件虽然没有明显错误,但有各类瑕疵引发当事人信访的占多数。这从总体上印证了各类案件当事人不服裁判的基本状态。

第三,当事人文化素质与司法的专业性尚不适应。随着公民法律意识的不断提高,发生了纠纷当事人往往都会运用法律武器到法院“讨说法”。从一定意义上讲,这是社会进步的表现。但当事人的法律知识和法律素养欠缺,而我国律师制度还不够发达,法律服务供给不足的局面短时间难以彻底扭转。信访当事人不仅对诸如诉权、诉讼标的、权利、义务、客观事实、法律事实等专业性概念及其制度基础不了解,而且对法官的解释说明常常也难以理解。有的当事人虽认为自己有理,但因证据不足,法院认定的事实及裁判结果与其预期有差距,则认为裁判不公而上访。实践中上访人大多是文化水平不高、法律知识欠缺的弱势群体,说明了文化程度、法律素养与上访群体的密切关系。

(二)法律制度方面的原因

第一,上下级法院权责配置错位。在计划经济时代,法院不像今天这样在社会中具有举足轻重的地位。因此,上下级法院权力的冲突不明显。在社会主义市场经济体制下,许多社会矛盾纠纷都进入诉讼渠道,法院在社会生活中的地位大大提高。按照司法治理规律,地方法院尤其是基层法院是解决包括涉诉信访在内的个案纠纷的主体,最高人民法院、高级人民法院的职能主要是监督和统一裁判标准。但是,长期以来我国存在上级法院权力可以覆盖下级法院权力、审判权和审判监督权界限不清的配置情况,在社会成员个人主体意识和利益意识增强,维权能力大为提高,案件量激增的条件下,下级法院权力不足的问题凸显出来,不能适应基层社

〔9〕 以上数据由最高人民法院提供,数据统计日期为2001年1月1日至2020年12月31日。

会治理的需要。进而,下级法院在尽可能运用权力资源的同时,存在着避免承担责任,将问题上交的倾向;上级法院除了法定监督职能与法定监督程序外,也存在着过度行使或者在某些方面取代下级法院行使职权的可能,这都常常吸引当事人向上级法院上访。上下位权力界限不清,必然会导致二者之间缺乏明确清晰的责任边界。这是越级访占比较高,矛盾上移的原因之一。在社会主义市场经济和信息化社会管理扁平化的背景下,法院上位权力与下位权力职责范围应当进一步清晰界定,适当加大下级法院权力份额,确保其能够依法独立行使审判权。^{〔10〕}

第二,制约监督功能缺位。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对公权力的制约监督提出了一系列新理念、新思想、新战略,创造性地发展了权力制约监督理论,我们应当认真贯彻落实。^{〔11〕}从涉诉信访形成的原因角度看,有一些问题需要进一步研究解决。一是制约与监督的关系及其各自的优势尚未厘清。制约与监督的目的都是为了公权力的正确行使,但其各有不同的功能价值。制约的功能主要在于防患于未然,而监督的作用则主要在于事中、事后发现,追究违法违纪等。近些年中央有关文件关于“监督”“监督制约”“制约监督”表述的变化,体现了对制约与监督关系的认识不断深化。二是政法机关之间相互制约的制度功能彰显不足。各机关长期存在重配合、轻制约的现象,尤其是涉及侦查、起诉、审判等环节,忽视立法本意的情况屡见不鲜,使严格执法、司法公正一定程度上弱化了应有的屏障。^{〔12〕}三是合议庭成员之间的相互制约作用未能充分发挥。人民法院合议制度设计的初衷和功能,是合议庭各成员权力平等,共同对所办案件负责,共同开庭、阅卷、评议、裁判。其意义之一是使合议庭各成员之间形成制约,强化责任,确保司法公正。在人情社会背景下,如何从制度机制上确保合议制全面落实落地,是司法责任制改革面临的重大课题,也是预防和减少涉诉信访的重要环节。^{〔13〕}

第三,申诉程序泛化。申诉权是公民的一项基本权利,它在维护人权、监督法院依法审判中具有不可或缺的作用。然而,当事人行使申诉权的上访活动随意性较大,程序性较弱。法律规定了当事人申诉的权利,但对其行使权利的程序规制和对滥用权利的后果规定不够明确具体。一则对行使申诉权程序规制不到位。虽然《民事诉讼法》规定了当事人申诉的一些程序,但受多年“申诉权泛化”的影响,实际上当事人申诉上访的途径很多而且比较乱,一定程度上形成“有病乱投医”的状况。“申诉权泛化”与法院判决既判力弱化相互影响,恶性循环,既产生大量的当事人申诉上访,又降低了司法公信力。二则申诉权与诉权界限不清。按学理解释,诉权包括程序意义的诉权和实体意义的诉权,程序意义的诉权即指“起诉权”。^{〔14〕}对当事人起诉

〔10〕 参见何帆:“论上下级法院的职权配置——以四级法院职能定位为视角”,《法律适用》2012年第8期,第15—19页。

〔11〕 参见黄文艺:“权力监督哲学与执法司法制约监督体系建设”,《法律科学》2021年第2期,第32页。

〔12〕 参见顾越利:“建立司法与行政良性互动机制探讨”,《东南学术》2010年第6期,第172—179页。

〔13〕 参见何江:“沉默的大多数:环境公益诉讼七人合议庭实证研究”,《中国政法大学学报》2024年第4期,第244—256页。

〔14〕 参见李龙:“民事诉权论纲”,《现代法学》2003年第2期,第88—89页。

法院无论受理与否,必须给予答复,这是在当事人诉权要求下法院必须尽到的义务。然而申诉权是否与诉权享有同等“待遇”,与申诉权对应的法院义务是什么等,法律规定并不清晰。应当进一步研究界定申诉权含义,明确法院的相应义务。三则对申诉权滥用缺乏具体的法律后果规定。实际上,保护一方的权利,会影响另一方的权利,^[15]一方当事人滥用权利,更会侵犯另一方当事人的权利。要确保申诉权正确行使,从反面规定对滥用申诉权的不利后果是必要的。

(三)文化方面的原因

一是“人缘地缘”关系的困境。所谓“人缘地缘”关系,是指受传统文化影响,以人际关系和地域关系为基础而形成的人情社会关系。宪法规定人民法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体以及个人的干涉。我国是典型的“熟人社会”“关系社会”“人情社会”,其优势是有利于互助、团结、和谐等,这也是我国历史上民间调解制度发达的基础。当今社会重人情轻法治仍比较普遍,“人缘地缘”关系对司法活动的影响较大,尤其是在地方基层法院,客观上单靠法官的力量难以完全抵抗其干扰。这是涉诉信访多发的诱因之一。

二是“写意”与“工笔”的悖论。我国传统文化的一大特点是中庸、模糊、欠具体,汉语中的“也许”“可能”“大概”“差不多”“八九不离十”;中医的“望闻问切”;国画的“写意”等等,无不反映这一特点。这种文化对人们的思维方式、行为范式等都有深刻而广泛的影响,立法、执法、司法也难以摆脱,这在一定程度上影响了司法公信力。加之司法规律使然,必须赋予法官一定的裁量权,特别是在双方当事人责任区分等问题上,很难如数学公式计算得那么精确。另外,案多人少的窘况下,也会有“萝卜快了不洗泥”的现象。所有这些都会使有些案件的办理具有“写意”特点。但是,当事人为了维护自身利益,自然会要求案件办成“工笔”画。二者难以调和时,信访往往就成为当事人的选择。另外,几千年来我国民间就有“告御状”的传统,对一些冤案“进京告状”的故事不胜枚举。这些都深深渗透于人们的性格之中,是长期以来越级访比例较高的原因之一。

三是特定历史阶段矛盾的反映。随着改革开放的不断深入和中国特色社会主义进入新时代,经济结构深刻变革、利益格局深刻调整、社会结构深刻变动,人们的思想认识、文化倾向等都发生了重大变化,人民对美好生活的需求外延不断拓宽,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。在体制变革和社会转型的过程中,特别是涉及社会主体利益再分配,与之相关的纠纷日益增多。如征地拆迁安置、企业改制、职工下岗再就业、劳动争议、医患等纠纷不断出现。加之人们对一些社会现象不满,各种社会矛盾交织。涉诉信访因时而生,将作为社会关系调节器的人民法院推向风口浪尖,这与其所处的特定历史阶段、人们的思想意识和文化理念等有着内在的、客观的、必然的联系。

(四)经济社会发展等深层次原因

涉诉信访从一定意义上讲,不仅是人民法院审判、执行等工作的“晴雨表”,也是经济社会等矛盾的综合反应。改革开放是决定中国社会前途和命运的重大事件,波及到社会各个层面和每个社会成员的价值取向、思维方式、行为范式等,进而对整个社会抽象层面的社会政治制

[15] 参见苏力:《是非与曲直——个案中的法理》,北京大学出版社2019年版,第2页。

度、社会主导观念和民族心理等带来影响,形成一系列紧张关系。从一定意义上讲,涉诉信访实质上是上层建筑与经济基础这一对矛盾在特定领域的反映,其发生发展等具有深层次的经济社会原因。

一是体制受限与社会发展之间的不适。人民法院依法独立行使审判权,是我国的宪法原则,是国家权力体制架构的科学设计,是司法规律使然,也是经济、政治、文化、社会、法治发展的必然要求。尤其是随着经济社会的发展,法院审判作为公民权利行使、保障以及社会公平正义最后一道防线的功能越来越突出。公平正义是人民追求的价值目标,尤其是社会主义市场经济对此提出了更高的要求。法院通过审判案件解决纠纷、矫正不公、维护正义,必须防止来自外部或内部的任何非法干扰。从深层次分析,人民法院审判权的现实地位、职能和实际运行机制还有进一步完善的空间。这既是司法改革的立论基础,又是涉诉信访产生的原因之一。

习近平总书记明确指出:“各地法院不是地方的法院,而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。”^[16]但是现行体制是地方法院产生于地方,财权、物权甚至部分人事权由地方行政机关负责,客观上掌握权力的地方尤其是基层行政领导可以对一些具有利害关系的案件施以影响。这是行政诉讼当事人信访增多的原因之一,也是行政案件管辖提高审级改革的主要考量。党的十八大以来开展了以司法责任制为核心的体制机制改革,着重强调“让审理者裁判,由裁判者负责”,严格落实防止领导干部过问案件“三个规定”^[17]等重大制度,推行地方法院、检察院人、财、物由省级统管改革等,其目的都是强化人民法院依法独立行使审判权。^[18]

“案多人少”的矛盾也与体制有很大关系。^[19]改革开放以来,为适应社会主义市场经济体制的需要,行政管理体制改革不断深化,社会大量事务交给市场和法律,人民法院的任务随之大量增加,法官的负荷超载现象十分突出。据统计,“2018年以来,全国法院结案总量年均增长5.2%,法官人均办案从2017年的187件增至2022年的242件”。^[20]国家“吃皇粮”的编制不能无限增加,但各领域各部门的编制配置,由于种种原因未能随着职能任务的重大变化而完全调整到位。加之各级各地法院的编制数额都是多年以前核定的,随着经济社会的发展,其任务量发生了很大变化,但由于编制调整受限于编制管理体制,不同法院之间编制与任务配

[16] 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第62页。

[17] “三个规定”是指2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,中央政法委印发的《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部印发的《关于进一步规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织接触交往行为的若干规定》。

[18] 关于“中央事权—省级统管”模式的进一步完善,参见蒋惠岭:“论‘中央事权—省级统管’模式及完善”,《政法论丛》2021年第3期,第59—68页。

[19] 关于“案多人少”之原因及应对策略的探寻,详见姜峰:“法院‘案多人少’与国家治道变革——转型时期中国的政治与司法忧思”,《政法论坛》2015年第2期,第25—37页;程金华:“中国法院‘案多人少’的实证评估与应对策略”,《中国法学》2022年第6期,第238—261页。

[20] 周强:《最高人民法院工作报告——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》,载最高人民法院公报网,<http://gongbao.court.gov.cn/Details/0cf2ab48a3d2a9cd604af4991aa7d7.html>,最后访问日期:2024年10月28日。

置不均衡、不合理的问题比较突出,使一些法院“案多人少”的矛盾更甚,审判质量和效率难以满足当事人的期望值。这也是涉诉信访较多的原因之一。

二是社会意识与法治建设之间的间隙。自1999年宪法确立“实行依法治国,建设社会主义法治国家”,特别是党的十八大以来,我国法治建设取得了飞跃式发展。仅就立法而言,改革开放四十多年来,各类立法总量之多,堪比西方法治国家数百年的发展历程。从党的十八大到2022年4月20日,全国人大及其常委会制定、修改法律302件,通过有关法律问题和重大问题的决定及立法解释108件,与上一个十年相比,新制定的法律数量增加了三分之一,修改的法律数量增加了近2倍,通过有关法律问题和重大问题的决定增加了1.5倍。^[21]但社会意识变化是一个渐进的过程,难以随即“飞跃”。首先,长期以来形成的重人情、重道德、轻法律规则的习惯难以立即改变,法治建设与社会意识还有一个不断适应的过程。其次,在社会转型过程中,传统和现代的诉讼意识交织在一起。一方面,百姓传统的“面子”意识、“厌讼”意识和“青天”意识仍然存在于脑海之中;另一方面,社会主义市场经济唤醒了公民的主体意识和利益意识,当事人努力通过司法渠道为自己争得利益,实现自己的诉讼目的。这两个方面“混杂”在一起,人们既需要用司法手段维权,又对司法缺乏足够的信念,使审判的社会功能大打折扣。再次,现代法律制度,特别是与市场经济有关的法律制度建设,吸收了现代市场经济运行中的基本规则,而对于尚处于社会主义初级阶段的市场经济实践中、文化水平较低的人们来说,这些规则很难被完全理解和接收。尤其是近年来大量的法律法规出台,普法教育难以完全跟上,民事经济等活动一旦出现纠纷诉至法院形成裁判,当事人很难完全认同其权威性。所有这些都客观上加剧了法律制度与人们的思想意识和社会生活之间的紧张关系,这是涉诉信访群体中文化水平较低者占比高的原因之一。

三是自治功能弱化与公权力功能强化之间的反差。基层群众自治是我国的优良传统,历史上在国家社会治理中发挥了重要作用,尤其是在化解民间矛盾纠纷方面,具有几千年的适合我国国情的丰富实践,形成了宝贵的“东方经验”。《居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》规定,居民委员会和村民委员会是居民、村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。其主要任务包括宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民、村民合法权益,教育居民、村民履行依法应尽的义务,调解民间纠纷,协助维护社会治安等。遗憾的是,不少人认为矛盾纠纷由民间自治解决已经不合时宜,调解就是“和稀泥”,采取诉讼方式解决才符合法治的要求,多年来有意无意地把调解边缘化,使大量纠纷进入诉讼领域。而且实践中公权力行使与自治职能界限不清,自治功能弱化,本应由群众自治解决或主要不应由公权力介入解决的问题,反而进入了公权力渠道,不仅增加了基层公权力运行成本,而且使基层矛盾上移形成诉讼。这也是改革开放以来一般民事诉讼案件激增,信访包括涉诉信访高位运行的原因之一。

[21] 此数据系2022年4月25日中共中央宣传部举行的“中国这十年”系列主题新闻发布会上,全国人大常委会委员、法制工作委员会副主任许安标同志介绍。参见王亦君、先藕洁:《十年来立法数量大幅增加205件次法律草案收到350多万条公众意见》,载中国青年网, http://news.youth.cn/gn/202204/t20220425_13642499.htm,最后访问日期:2023年10月9日。

四是个案正义与制度正义之间的冲突。信访制度是贯彻以人民为中心的发展思想和群众路线的一种制度化形式。涉诉信访是在常规诉讼制度之外,对当事人进行权利救济的一种补充方式,以缓解常规诉讼制度适用于个案可能出现的不公正。其内在理据是实质理性,价值取向是个案正义,功能是缓解法律秩序与个人利益、司法权威与权利救济之间的矛盾。在计划经济时代,诉讼制度作用范围十分狭窄、功能萎缩到私人生活和惩罚犯罪领域,涉诉信访没有像今天这样形成较大规模。这种制度在一定程度上能够缓解两审终审制带来的救济制度短缺的问题,且不至于对社会秩序构成危害。

社会主义市场经济与法治社会具有内在的一致性,法治社会在治理理念上更加注重形式理性,在价值上更为关注制度正义,在一定限度内,能够容忍极个别案件的“不够公正”。社会主义市场经济体制的建立以及非诉手段化解矛盾纠纷能力弱化,使大量的社会冲突进入法院,诉讼救济制度和司法资源不足,加之现阶段以形式理性和制度正义为核心的法治观念还没有完全深入人心,而且作为个案的当事人重视个案公正亦属当然,这些都会使涉诉信访大量产生。在此情形之下,信访制度重在解决个案的功能超过了其负载能力,加之信访制度缺乏严格有力的程序保障,“审级”被无限突破,导致重复访、越级访大量增加。

五是利益激励机制与市场经济意识之间脱节。改革开放特别是社会主义市场经济体制的确立,重视发挥市场在资源配置中的决定性作用,肯定了个人的正当物质利益,使经济得到长足发展。同时,它塑造着社会成员的价值观念、思维和行为方式等,启发并唤醒了公民的主体意识和利益意识,人与人的基础关系、人们的价值取向和追求乃至行为等都发生了重大变化。一方面因利益纠葛形成的各种纠纷大量增加,“诉讼爆炸”使有限的司法资源日益紧张;另一方面在社会主义市场经济体制下,利益激励是许多制度正常运行、可持续发展的动力。因经费紧张等多方面因素,缺乏切实的利益激励,一些地方的矛盾纠纷化解机制发展受限,难以持续,不能充分发挥其应有的功能。还有的对于身边的矛盾纠纷,采取“事不关己高高挂起”绕道而行的态度,社会纠纷化解第一道防线薄弱,客观上把作为社会公正“最后一道防线”的法院推向矛盾前沿;法院申诉信访工作人员在“案多人少”的压力下,还要付出很多时间和精力对当事人做法律解释、耐心说服等工作,而承担法律咨询、法律援助职能的律师等法律服务队伍,由于没有相应的收费制度激励等,化解纠纷的职能严重受限。这既在一定程度上混淆了社会分工和不同的资源配置,又不利于涉诉信访治理。

四、涉诉信访的治理方略

涉诉信访治理必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,扭转与新时代经济、政治、文化、社会、法治等不相适应的状况,把握好涉诉信访治理的基本原则和方向,必须从中国国情出发,站在改革、发展、稳定全局的高度,坚持战略思维、创新思维、法治思维、系统思维,结合司法治理体系改革与完善,谋划治理方略。

(一)坚持政治与法治相统一

涉诉信访治理的实质是群众路线问题,是一个政治问题,而不仅仅是法律问题,必须坚持

讲政治与讲法治有机统一。首先要站稳政治立场,习近平总书记强调:“江山就是人民,人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山,守的是人民的心。”〔22〕涉诉信访既事关当事人的切身利益,又事关国家法治权威、社会稳定等重大问题,其本身就是政治与法治的“混合体”。要坚持以人民为中心的基本政治立场,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,把解决涉诉信访问题作为加强和改善党的领导,巩固党的执政基础,实现人民当家作主,建设社会主义法治国家的结合点。以政治眼光看待涉诉信访问题,摒弃就案办案、就信访论信访的狭隘思想,将其治理置于党和国家工作大局中考虑谋划。以法治眼光解决涉诉信访问题,明确信访权利的性质,规范信访秩序,强化办理责任,健全信访程序,把宪法规定的公民抽象权利转化为具有可操作性的且与诉讼程序相协调的救济途径。进一步提高执法司法能力,善于解决涉诉信访所涉及的发展、改革、稳定中的疑难问题。按照统筹兼顾、协调发展的要求,协调好国家与社会、整体与个体、个体与个体等各种利益关系。

(二) 强化大局意识

人民内部矛盾凸显是社会转型之必然。〔23〕涉诉信访是社会运行中某些矛盾激化的结果,具体信访个案的类型、数量和表现方式,不过是这些矛盾在不同阶段的不同反映,其背后隐含着深刻的社会问题。信访工作既要抓好个案办理,又要认真调查研究,发现规律性、普遍性和全局性的问题,处理好其与党和国家工作大局的关系,不断改进涉诉信访工作。处理好个案调处与体制创新的关系,切实做到标本兼治。解决好信访制度在国家制度特别是司法治理中的基本定位问题,涉诉信访制度属于人民信访制度与司法制度的交叉领域,要不断深化司法体制改革,努力探索中国特色信访救济的新途径、新机制。按照唯物辩证法的观点,用发展的眼光认真对待,在矛盾的不同阶段采取不同的策略和措施,把握信访治理的规律和发展方向,推进涉诉信访治理法治化。

(三) 坚持系统观念

党的二十届三中全会《决定》提出,进一步全面深化改革必须坚持系统观念。〔24〕涉诉信访不是简单的孤立的社会现象,而是复杂的系统工程,必须根据我国国情,协调好各种关系,设计整体的治理体系。当前要重点认识和处理以下“八大关系”。一是司法治理与综合治理的关系。涉诉信访既是司法问题,又是复杂的社会问题,要坚持系统思维,统筹协调,一手抓司法自身的治理,一手抓综合治理,各方面互相配合,共同推进。二是上下协同与分级负责的关系。处理信访案件与审理案件不同,需要上下级法院更多协调与配合。同时,要科学配置上下级法院的权力结构,赋予地方法院尤其是基层法院更多权力和责任,为矛盾化解在基层的目标提供权力和资源基础。三是维护生效裁判稳定性与保护当事人合法权益的关系。裁判确有错误应

〔22〕 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第46页。

〔23〕 参见唐皇凤:“回归政治缓冲:当代中国信访制度功能变迁的理性审视”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2008年第4期,第577—578页。

〔24〕 见前注〔1〕,第18页。

当及时纠正;当事人申诉信访没有道理,裁判不能随意被推翻;信访诉求有一定道理,但不足以提起再审,要采取其他补救措施保护当事人的合法权益。四是严格程序与尽快解决实际问题的关系。应当对申诉信访案件处理程序进行改革,平衡好公正价值和效率价值,减少当事人诉累,尽快解决信访人的实际问题。五是办结案件与息诉罢访的关系。要着眼于实际情况,既要办好案件,又要做好息诉罢访工作,实现政治效果、社会效果与法律效果有机统一。六是重点和一般的关系。要明确一定时期内信访治理的重点问题和关键环节,一手抓好重复访、越级访等难点问题,一手抓好初访,不断提高处理初访的成功率,避免一般问题升级复杂化。七是信与访的关系。来信与来人访是辩证的关系,来信处理好了,来人访自然会减少。处理不好来信,会促使来人访增多。工作中应当在处理来信方面下更大的功夫。八是机制建设与处理个案的关系。个案处理是涉诉信访治理的基础,也是与信访当事人利益攸关的直接环节。但在做好个案处理工作的同时,要建立健全一系列行之有效的制度和机制,在制度中寻规范,在管理中求效率,向机制建设谋效益,向法治化要效果。上述“八大关系”及其相互作用,基本上构成了涉诉信访治理的一个整体系统。深刻认识和妥善处理各种关系及其相互之间的内在联系,是坚持系统观念,推进涉诉信访治理必须解决的重要问题。

(四)深化基础性体制机制改革

越是深层次问题越需要深化基础性、深层次改革。首先,要在全社会大力加强法治思想意识教育。党的二十大报告指出,要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,^[25]而且将立法、执法、司法、守法作为一个体系部署。无论是法治建设与社会意识之间、个案正义与制度正义之间的紧张关系,还是市场经济意识与利益激励缺位之间的紧张关系,以及司法权威不足、当事人认识偏差等,都要解决全体公职人员和人民群众的法治意识问题。思想是行动的先导,在推进全面依法治国战略中,党中央将普法教育放在突出重要位置,就是要从思想认识、从教育抓起。这是法治建设的基础,也是从根本上解决信访问题的关键。因此,应当将普法教育从实质上上升到战略层面,进一步加大推进力度,夯实法治基础工程。其次,要进一步深化相关领域的体制改革。习近平总书记指出:“改革永远在路上,改革之路无坦途。”^[26]涉诉信访不是一个孤立的问题,要跳出信访审视信访、治理信访。无论是客观上存在的“司法权地方化”问题,还是法院人员编制短缺问题,亦或是群众自治功能弱化等问题,都不能只从涉诉信访本身由法院内部改革自行解决,应从更深层次的体制机制改革中寻求答案。要在原来试点基础上进一步推进省以下人财物统管改革,切实克服“人缘地缘”关系、地方保护主义等干扰,使“司法权是中央事权”的属性得到落实和充分体现,确保司法公正;要推进编制管理制度改革,适应社会主义市场经济体制的需要,在中央或省级范围内统一调配编制,着力解决系统与系统之间、地区与地区之间,尤其是法院与法院之间人员任务不均衡问题,科学配置司法人力资源,缓解“案多人少”矛盾,提高办案质量,减少涉

[25] 习近平,见前注[22]。

[26] 习近平:“在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话”,载《人民日报》2020年10月15日,第2版。

诉信访发生。最后,健全基层群众自治功能。现在《居民委员会组织法》《村民委员会组织法》修改已列入全国人大常委会立法规划,应将完善和强化基层群众自治功能作为重要修改内容,为加强源头治理、减少涉诉信访,提高社会治理能力和水平,提供法律保障。

五、涉诉信访的治理路径

党的十八大以来,党中央作出了在法治轨道内解决涉法涉诉信访问题的重大改革决定。中央领导同志在省部级干部信访工作专题研讨班上强调,“要制定信访工作路线图,全面提升信访工作法治化水平。要推进预防法治化,切实落实源头治理责任。推进受理法治化,做到分清性质、明确管辖,转办督办到位。推进办理法治化,对信访事项依照法律规定和程序按时处理到位。推进监督追责法治化,对滥用职权、玩忽职守的公职人员坚决问责到位。推进维护秩序法治化,对扰乱社会秩序的违法犯罪行为及时依法处理到位。”〔27〕无疑,司法治理是法治化程度最高的体系之一,推进涉诉信访法治化具有更大紧迫性,也更有基础。

(一) 诉访分离制度改革

诉访分离改革包含两方面的内容。〔28〕一方面是涉法涉诉信访与普通信访分离。〔29〕以解决涉法涉诉信访与普通信访交织,将其纳入法治轨道的问题。目前,这一改革成效比较明显,大部分已经理顺。另一方面是法院内部诉讼事项与信访事项分离。长期以来,法院的信访结构比较复杂,诉与访的性质、定位、处理程序、法律后果等界限不清。如何在繁纷复杂的各种涉诉信访中梳理总结出规律性认识,区别情况、分别对待,使涉诉信访走向条理化、规范化、科学化、法治化,成为诉访分离改革的关键。回顾法院诉访分离改革的实践,有一个认识发展提高的过程。

早在2004年4月,最高人民法院召开全国法院涉诉信访工作会议,提出了“涉诉信访工作的基本定位”问题,认为再审申请被驳回后信访类似于行政信访,不应定位于法院审判工作,而应通过审判之外的其他方法解决。2013年12月中共中央办公厅、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》,对诉访分离作了原则规定。自2014年,实践中法院将诉与访作了进一步规范。诉是指符合法律规定的条件,可以按照诉讼程序解决的诉求,一般包括起诉、上诉、申请再审等;访是指信访人诉讼权利已经丧失或者充分行使完毕,仍通过来信来访等形式向法院表达意愿,反映与诉讼有关但不能通过诉讼程序解决的问题和事项,或者违反诉讼程序越级向法院反映诉求。对于诉,法院坚持依法受理,规范立案标准,严格办理程序,加快案件流转,确保办理质量。对于不服生效裁判的“诉”类诉请,法院审查认为原审裁判确有错误

〔27〕《陈文清在省部级干部信访工作专题研讨班上强调 推进信访工作法治化 全力保障中国式现代化》,载国家信访局官网,https://www.gjxfj.gov.cn/2023-07/04/c_1212240631.htm,最后访问日期:2023年7月10日。

〔28〕有学者称之为外部分离与内部分离,参见彭小龙:“涉诉信访治理的正当性与法治化——1978—2015年实践探索的分析”,《法学研究》2016年第5期,第103页。

〔29〕参见李大勇:“‘诉访分离’司法政策的表达与实践”,《法律科学》2021年第4期,第166—176页。

的,依法启动审判监督程序予以纠正;审查认为存在瑕疵又不宜启动审判监督程序的予以补正。对于“访”类诉求,法院在做好法律释明、教育疏导工作后,移交地方党委、政府及基层组织落实教育帮扶和矛盾化解工作。对于违反诉讼程序越级向法院反映诉求的,劝导其向有管辖权的法院提出。对于符合《民事诉讼法》关于当事人向检察院申请检察建议或抗诉规定的,引导其向检察院提出申请。近些年诉访分离改革取得了相应成效,但也存在一些问题,应当进一步深化改革。

第一,对该项改革尚待进一步提高认识,统一思想。实践中,一是没有站在全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化高度认识此问题的重要意义;有的借此改革限制当事人信访行为,将诉从访中分离出来,降低信访数字;有的将改革的主要目标锁定在减轻法院或其他接访人员的压力,改善信访秩序,等等。二是信访当事人不理解、不重视。信访当事人主要关注自己的诉求如何得到满足,对于诉求从性质上究竟属于诉还是属于访并不关心。这客观上造成了法院下功夫推进诉访分离,而信访当事人依然诉访不分,二者难以形成合力,使改革效果受到影响。三是法院内部掌握有一定难度。如《民事诉讼法》按照“3+1”模式规定了当事人可以向人民检察院申请检察建议或抗诉的情形,据此当事人应当向人民检察院申请检察建议或申请抗诉的,若仍到法院反映诉求应属于访。但如果检察院经审查向法院提出检察建议或抗诉,当事人又来法院的,则又转为诉。可见,诉与访的划分不是绝对的,一定条件下会相互转化。不仅当事人难以分辨其性质的转换,法院也难以把握统一口径、统一标准。四是诉与访分离的价值意义受到限制。从一定意义上讲,这对于法院的案件统计管理工作有一定价值,而对当事人到法院诉和访行为的规范作用不大,对于减少当事人实际到法院诉和访的总量效果也不明显。

上述问题对诉访分离改革,特别是对推进涉诉信访法治化进程影响甚大,应当在今后改革中进一步完善。要加大对这项改革宣传教育的力度,进一步提高对诉访分离改革作用和意义的认识。诉访分离是信访法治化的基本内容,是全面依法治国下用法治思维法治方式治理社会,推进国家治理体系治理能力现代化的要求。要站在建设更高水平的平安中国、法治中国的高度认识这项改革,不能只把其价值和意义锁定在一些具体目标。

第二,需完善申诉信访程序,对当事人申诉信访行为进行规制。如前所述,诉讼当事人之间诉讼地位和诉讼权利平等,法院亦应对其予以平等司法保护。特别是已经发生法律效力裁判,意味着双方当事人的权利义务关系已经确定,双方均可据此进行新的民事活动,实现自己的正当利益。若一方当事人滥用申诉信访权利,必然影响甚至侵犯另一方当事人的权利,使其社会生活处于一种不安定状态,甚至使已经进行的新民事活动失去或降低价值,因此应当对申诉信访者予以一定的程序“限制”。如应明确当事人“失权”的时间范围,防止无止境地申诉信访;规定当事人违反法定程序应承担的法律后果或应负的法律后果等,以对当事人申诉信访行为予以引导与合理规制。

第三,应进一步深化改革,从诉访分离走向更高层次的“访诉融合”。从一定意义上讲,诉访分离重在规范涉诉信访秩序,但从长远来看,要彻底解决涉诉信访问题,在加强从源头上减少涉诉信访工作的同时,应当将游离于诉讼程序之外的涉诉信访纳入正常诉讼程序之中。符

合申请再审、检察抗诉、再审检察建议的,依法纳入法定诉讼程序,及时按诉讼环节向当事人告知案件办理进度,防止其盲目信访。针对前述涉诉信访“两头小中间大”的特点,创建专门的“瑕疵纠正”程序,使占涉诉信访案件最大比例、不能进入再审程序的一般瑕疵问题信访,进入正式程序“归宿”,依法办理。而且与当事人“诚信约期”,已经进入此程序的不得再重复上访、越级上访。这样即使涉诉信访当事人诉求有了合理的程序保障和纠错预期,也会减轻再审程序的压力,降低再审审查等成本,还是对前述“写意”裁判的一种救济。

(二) 律师代理申诉信访制度改革

实行律师代理申诉信访制度,是解决当事人法律知识匮乏、对案件认识偏差问题,保障当事人依法行使申诉信访权利,实现申诉信访法治化,促进司法公正,维护司法权威,提高司法公信力的重要途径。基于职业准则的律师易取得信访当事人的信任,其诉求是否合法、案件有没有可能提起再审或者虽有瑕疵但不符合提起再审的条件等,二者都能充分交流,当事人也容易接受其建议意见。鉴于此,2013年下半年,最高人民法院研究起草了《关于进一步推进涉诉信访工作机制改革的若干意见》,提出了推行律师代理涉诉信访的改革意见。在此基础上,2017年又出台了《最高人民法院、最高人民检察院、司法部关于逐步实行律师代理申诉制度的意见》,明确了律师代理申诉制度的基本原则、工作方式、基本要求、审查程序、保障机制等内容,对申诉案件法律援助、律师执业规范等作出规定。之后,全国2300多个法院开展律师代理申诉试点工作,取得积极成效。自2018年开始,最高人民法院又选取部分省开展律师代理刑事申诉案件全覆盖试点工作,有力促进了涉诉信访形势好转,许多法院进京访呈现下降趋势,对当事人合法权益的保护水平大为提高。

这一改革虽然取得了一定成效,但也遇到了一些问题。一是律师办案机制基本是市场化运作,申诉信访案件一般标的额较小,收费较低,加之申诉信访案件比较复杂,办理时间长、成本高,律师代理积极性不高。二是申诉信访当事人一般法律意识相对淡薄,经济力量较弱,既不能充分认识律师代理的价值,又无力或不愿支付代理费,许多无意聘请律师代理申诉信访。三是缺乏相应的法律规范,律师代理申诉信访涉及一系列法律和政策问题,关于律师代理申诉信访的法律地位,法律援助的条件、范围,应否设立强制代理及强制代理的条件、法律效力,代理申诉信访中律师的权利、义务、责任以及与申诉信访案件委托人的关系,代理申诉信访的收费标准及其来源等,均没有相应的法律规定,客观上使律师代理申诉信访制度的推行受到了较大限制。^{〔30〕}有鉴于此,应着力解决以下问题。

第一,完善相关立法。全面总结相关经验,将律师代理申诉信访的一些基本问题和实践难题解决之策予以明确,使这一改革的制度创新依法有据。例如,应当扩大法律援助的范围,进一步放宽经济困难的认定标准,将申诉信访中低收入人群纳入法律援助范围,使其享受到这一法律政策“红利”;明确规定强制代理案件范围,将涉及申诉信访人重大利益尤其是重大刑事案件以及具有重要法律意义的申诉信访列为强制代理,以有效保障申诉信访当事人的诉讼权利,

〔30〕 相关讨论参见谢鹏程:“加强律师法律服务 化解信访工作难题”,《法制与社会发展》2014年第6期,第55—56页。

提高人权保障水平,同时也有利于提高办案质量与效率;依法保障代理申诉信访律师的权利,申诉信访案件主要是终审案件,有的甚至是“陈年老案”,刑事案件被告人大多仍在服刑当中,要为代理律师提供阅卷、会见等方便,确保其正常办案;应当尊重市场经济规律,使律师享有正常的代理利益,确保这项制度可持续发展。

第二,发展申诉信访代理律师队伍。在我国公民尤其是信访群众法律素养相对较弱的国情下,申诉信访代理显得尤为重要,其性质、地位、工作难度等均不亚于一二审案件的代理。因此,要支持鼓励律师积极代理申诉信访案件,法院、检察院要为发展申诉信访代理律师队伍创造良好的舆论、工作氛围;司法行政部门要加强相关业务指导和培训,在人才培养、项目分配、办案补贴、扶持发展等方面给予倾斜;有条件的律师事务所还可以培养专门从事申诉信访代理的律师团队等等。

第三,探索类案统一代理制度。申诉信访案件中有一些虽属个案,但若干类案性质相同,有的直接表现为群体访,如土地承包、农民工欠薪、征地拆迁等案件,可以若干案件一起代理,以降低代理成本,减轻群众负担,提高代理效益,还有利于类案统一裁判标准,提高申诉信访案件的办案质量。

第四,扩大律师代理申诉信访范围。律师可以代理属于诉的申诉案件,也可以代理属于访的案件或事项。实践中,许多当事人因为纯粹的信访案件或事项长年上访,既缺乏必要的法律知识、无必要的法律服务,耗费了上访人宝贵的物质、精神成本,又浪费了大量的司法资源,不利于国家治理体系和治理能力现代化的顺利推进。这部分信访行为纳入律师代理之列,将会走出一条解决信访问题的新路。

(三) 终结移交制度改革

不同的国家机关具有不同的职能定位,法院的法定职责是依法审判与执行案件,确保司法公正。而法定程序全部完结之后,当事人仍然不服上访,甚至个别有违法行为,影响社会稳定的,就法律而言不应当由法院负责。^[31] 否则,不仅有违职责法定原则,也不利于树立审判机关中立、公正的形象。但长期以来,特别是在前几年信访“高峰”期中,法院要付出大量人员精力做程序之外的工作,特别是对所有法定程序都穷尽之后,仍然不服长期上访的,法院虽已“无计可施”,但仍需“包干到底”。^[32] 党的十八届三中全会提出建立涉法涉诉信访依法终结制度,四中全会再次强调落实终审和诉讼终结制度,中央政法委制定了《关于完善涉法涉诉信访终结机制的意见》,最高人民法院制定了《人民法院涉诉信访案件终结办法》《涉诉信访案件终结备案工作细则》等一系列规范性文件,规定认定事实清楚、适用法律正确、程序合法、裁判合理的,或者裁判有错误或瑕疵,已经依法纠正或采取补正、补救等措施的,或者审判活动中存在违纪违法问题,已经依纪依法作出相应处理的,符合司法救助条件已经给予必要救助帮扶的案件,应当移交当地党委、政府有关部门。为了确保移交案件质量和移交工作的顺利进行,终结

[31] 涉诉信访难以终结的影响因素,参见谢家银、陈发桂:“法治视野下涉法涉诉信访终结的制度逻辑”,《云南行政学院学报》2014年第5期,第171—172页。

[32] 参见赖永芳、陈健:“诉访分离机制若干问题研究”,《人民司法》2009年第15期,第15页。

由最高人民法院和高级人民法院作为主体,高级人民法院终结的要向最高人民法院报备。

法治是规则之治,司法裁判的权威必须得到维护。两审终审制是我国的基本诉讼制度,三大诉讼法均规定了当事人申请再审、申诉的权利,提供了救济权利的途径。但是,重复启动复查程序,不合理占用有限司法资源,耗费大量人力物力,影响裁判稳定性,不利于社会和谐稳定和国家治理体系治理能力现代化建设,也不利于从根本上维护当事人合法权益。涉诉信访终结是信访复查的最后程序,不同于诉讼终结,其终结的是法院复查程序,而不是限制当事人的法律权利。应当不断完善终结制度,进一步理顺机制,搞好衔接,畅通出口。

这项改革存在的主要问题,一是“终而不结”。对于符合法律规定和司法公正标准的案件,有的当事人法律知识匮乏,对案件认知偏差,已被终结的申诉信访案件,依然不断上访,甚至成了“马拉松”,教育疏导作用不明显,落实责任效果不佳。二是矛盾上移问题突出。由于上下级法院权力结构是“倒金字塔”型,为了防止终结的随意性,尤其是避免“有错不纠”,将不该终结的案件趁机移送出去,确保终结案件质量,切实维护信访群众的合法权益,这项改革将终结权掌握在最高人民法院和高级人民法院手中,从阶段性看是必要的。^{〔33〕}但着眼长远,客观上会对当事人越级上访起到“引导”或鼓励作用,甚至不到“最高”不罢休,无疑使大量矛盾上移。这不符矛盾化解规律,也不符合国家治理体系和治理能力现代化的要求。三是冲破法定审级制度。“两审终审”和“两审加再审”制度的科学性在于,既保证裁判公正和当事人利益,又体现了诉讼效率原则,使司法解决纠纷的社会成本控制在适当程度。目前的终结制度,即使基层人民法院审理的案件,经中级人民法院二审、高级人民法院再审或终结的,也要再经过最高人民法院报备。改革使两审终审制或“两审加再审”救济制度受到冲击,也使最高人民法院和高级人民法院的审判监督职能扭曲变形。这种做法既增加了司法成本,又与全面依法治国的基本精神和涉诉信访治理法治化要求不相符合。

终结移交是涉诉信访治理法治化的重要标志之一,也是涉诉信访治理改革的难点,应当从现实和长远考虑,研究其相应对策。

第一,强化地方法院权力和责任,提高终结和移交质量。^{〔34〕}具体案件是否终结,是直接影响到信访当事人的权利能否继续行使的重要问题,应由最高人民法院或者高级人民法院明确具体标准,由地方法院落实。首先,终结的案件必须事实清楚,证据充分,适用法律正确,裁判适当;其次,案件如果有一般性瑕疵,但不影响信访当事人的实质权利,应有恰当的弥补措施,或取得信访当事人的理解、谅解;最后,作出生效裁判的合议庭应予回避,不能成为终结决定的合议庭,以避免先入为主、有错不纠的情况发生。案件作出终结决定并不意味着完成终结移交,要防止出现重终结轻移交、终结移交不到位、移交效果不佳的现象。要不断完善和落实移交的制度规定,对移交的主体、内容、程序、责任等,均应明确具体规定,不能“一交了之”。

第二,积极探索终结移交地方立法。针对终结移交客观上存在的问题与困难,呼吁终结

〔33〕 参见张学群等:“涉诉信访终结工作中的疑难问题研究”,《人民司法》2012年第9期,第67—68页。

〔34〕 参见袁周斌:“涉法涉诉信访终结制度运作中的问题探究”,《人民论坛》2014年第11期,第124—125页。

移交方面的立法(不一定是单项立法),以增强其严肃性和权威性,这是由我国国情决定的。鉴于移交工作一般都在基层,这类问题“个性化”明显,由中央统一立法的条件目前尚不成熟,可以选择部分省、市进行地方立法试点,有针对性地解决本地终结移交实践中存在的具体问题。

第三,调整终结移交实际主体。由最高人民法院、高级人民法院对终结移交案件把关的做法,是基于信访潮高峰期,信访群众对当地法院终结信任度不高的特殊情况而设计的,既是“无奈之举”,又是问题导向下的选择,但只可作为权宜之计,难以成为制度上的长久之策。应当根据新形势新情况,按照全面依法治国的战略部署,以涉诉信访治理法治化为目标,条件成熟时对终结移交制度进行改革完善,逐步实现由当地法院决定终结移交。这样适度调整上下级法院的权力结构,强化地方法院尤其是基层法院的权力与责任,防止矛盾上移,使两审终审制和“两审终审加再审”制度重新归位,更加符合信访治理法治化要求。需要强调的是,地方法院一定要担负起责任,确保终结质量。

(四)基层人民法庭职能定位和非诉调解制度改革

习近平总书记强调:“社会治理的重心必须落到城乡社区。”^[35]这不仅对整个社会治理提出了要求,而且为改革基层人民法庭职能定位,进一步创新多元矛盾纠纷化解机制,强化群众自治功能等指明了方向。在涉诉信访治理和基层社会治理格局中,基层人民法庭的作用十分重要。截至 2022 年年底,全国实际运行的人民法庭 10050 个,其中乡村法庭 6853 个,城区法庭 984 个,城乡结合法庭 2249 个;2018 年至 2022 年,全国人民法庭审结案件 2286.4 万件,占基层法院结案总数的 29.7%。^[36]人民法庭作为基层法院派驻街道、乡镇的机构这一性质,决定了它是实现与非诉纠纷解决机制衔接,真正把纠纷解决在当地的重要承担者,成为法院直接参与基层社会治理的基本力量。但由于其性质属于基层法院的组成部分,主要职能还是司法审判,在化解矛盾纠纷中的功能作用受到一定约束。从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度来认识,应当进一步优化司法治理结构,对基层人民法庭进行改革,使其功能定位与基层法院有所区别,既有别于人民调解组织,又不完全等同于标准的司法机关,而应当融合二者优势,发挥其在非诉调解与司法之间的桥梁和纽带作用,将其定位于“准司法”性质。其基本特征是,相对独立于基层法院,业务上受其指导,原则上不判决案件,主要任务是诉前调解和组织指导各类非诉调解工作,依法确认非诉调解协议效力,协助基层法院办理比较简单的执行案件,做好申诉信访当事人的思想教育等工作。在实际运行中,主动与民间调解、人民调解、律师调解等非诉纠纷解决机制对接,构建法庭与辖区司法所、调解组织、村委会、居委会等共同参与的调解网络,以多种方式积极吸纳诉讼外力量参与案件调处,促成双方当事人由诉讼“两造”对

[35] “习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理”,载《人民日报》2014 年 3 月 6 日,第 1 版。

[36] 参见《最高人民法院工作报告——2023 年 3 月 7 日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》附件十。

抗转为协商对话。积极开展非诉调解协议确认工作,把诉外各种调解与“准司法”程序结合起来,赋予非诉调解协议相应的法律意义,防止和解决许多非诉纠纷调解有结果无约束力的问题。在办理涉及此类协议的案件时,依法尊重当事人意愿,尽可能确认调解协议的效力。要更加注重释法、说理、讲情,将人民法院的“准司法”活动根植于当地人民群众的信念之中,充分关注人民群众的风俗习惯和乡规民约,使其更多地渗入传统、习惯、情理和道德等社会因素,在法治思想与传统文化、法律术语与乡土语言之间寻求契合,实现矛盾纠纷化解政治效果、社会效果与法律效果的有机统一。

在我国,基层群众自治有着悠久的历史传统,在社会主义市场经济体制下,应当挖掘传统文化中的良好基因,结合新情况新问题,大力推广新时代“枫桥经验”,特别是在预防化解矛盾纠纷多元机制手段方面,勇于创新,不断拓展,进一步完善社会治理体系。总的精神是,解决基层社会矛盾纠纷,主要应依靠非公权力力量,尽量少动用公权力,降低社会治理成本。注意运用市场经济杠杆,调动各方面积极性,保持其可持续发展的动力。除了传统已有的人民调解等机制手段外,应当进一步建立健全其他调解机制。比如,调动基层群众自我管理、互相协助、化解矛盾的积极性,弘扬历史上纯民间调解传统,明确其法律定位;进一步深化律师制度改革,运用市场经济规律尤其是收费杠杆,规定并提高律师直接调解民商事纠纷的收费标准,适当限定诉讼代理的收费标准,形成直接调解较之诉讼代理收费更高的机制,引导律师向非诉直接调解转型;^[37]创建专家调解制度,法律、经济、社会等领域专家具有丰富的专业知识和深厚的理论功底,在社会上有良好形象和较高权威,调解纠纷特别是经济领域矛盾纠纷有独特优势,应赋予专家调解法律地位,完善收费机制,充分发挥在这方面有意愿和专长的专家作用,改变专家根据单方当事人陈述和提供的证据等材料,向司法机关提出法律意见的做法;深化行业调解制度改革,充分发挥行业人员熟悉本领域知识和规则的优势,拓展适用范围,扩大行业调解规模,制定合理的收费标准,激励行业调解快速发展。

为了激发非公权力调解制度创新的积极性,打消当事人运用该制度调解纠纷没有法律约束力的顾虑,维护制度机制权威,促进其可持续发展,应当扩大《人民调解法》及最高人民法院相关规定关于司法确认的适用范围,赋予人民法院相应职权。经上述调解达成协议的,当事人均可以申请人民法院予以司法确认。人民法院依程序审查符合规定条件的,即赋予该调解协议法律效力。这样对于强化基层社会治理功能,提高矛盾纠纷化解能力,从源头上减少诉讼和涉诉信访,具有重要意义。

总之,涉诉信访不是一个简单孤立的问题,它与国家改革、发展、稳定大局密切相关。在社会主义市场经济体制和实施全面依法治国战略,大力推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,要立足国情,全面总结这一典型“中国问题”的经验,提炼升华原创性治理理论,切实

[37] 律师调解中,当事人只需支付一次律师调解费,而进入诉讼当事人既要支付律师代理费,又要缴纳诉讼费,甚至是一、二审两方面的双重费用,故此种设计不仅不会增加当事人经济负担,而且还会降低其解决纠纷的成本。

把握其内在规律,构建中国特色社会主义涉诉信访治理体系,不断完善和提升司法治理职能与治理能力,在党的二十届三中全会精神指引下,走出一条中国特色社会主义涉诉信访治理之路,为全面深化改革,推进中国式现代化做出应有贡献。

Abstract: Judicial governance plays an important role in the national governance system among all countries. And the governance of litigation-related petitions in it is a typical “Chinese problem”, which reflects the comprehensive contradictions about economics, politics, culture, society and the rule of law, and demonstrates the dissonance between the existing litigation system and the society because of the disability of the former to adapt to needs of real litigations. The litigation-related petition in China has several characteristics, such as opposite positions of both parties, the complexity of the procedure, varied circumstances in individual cases, the relative understanding of the finality concept, the insufficiency of existing rules and so on. The causes of litigation-related petitions are various, which are to be attributed to the people’s courts, the parties involved, the legal system, the traditional culture, the economic and social development and so on. The governance of litigation-related petitions should be based on the Chinese context, insist on the systematic thinking, and rely on the research of litigation-related petitions, while it is important to promote the implementation of in-depth strategies and institutional improvements in related areas. Concretely speaking, the reform of the separation of petitions and litigations, the procedural representation by lawyers, and the system of case closing and transferring should be deepened. It also requires to transform the functional positioning of the basic people’s courts into “quasi-judicial” bodies, and while legalizing the petition system, to upgrade the “separation of petitions and litigations” to a higher state, namely the “integration of petitions and litigations”. In conclusion, following the strategic plan for comprehensive law-based governance and modernization of governance system and capacity, China should continue the theoretical research and practice of judicial governance, and find a new socialism road of governance of the litigation-related petition with China’s characteristics.

Key Words: Litigation-Related Petition; Integration of Petitions and Litigations; Procedural Representation by Lawyers for Litigation-Related Petitions; Case Closing and Transferring; Functional Positioning of the Basic People’s Courts

(责任编辑:曹志勋)