

涉诉信访问题研究

——以制度博弈为视角

The Research On Xinfang in a Lawsuit
——in the view of institutional game

徐艳阳 著

人民日报出版社

涉诉信访问题研究

——以制度博弈为视角

The Research On Xinfang in a Lawsuit
——in the view of institutional game

徐艳阳 著

人民日报出版社

图书在版编 (CIP) 数据

涉诉信访问题研究：以制度博弈为视角 / 徐艳阳著.

— 北京：人民日报出版社，2013.3

ISBN 978-7-5115-1723-4

I. ①涉… II. ①徐… III. ①信访工作—研究—中国

IV. ① D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 048018 号

书 名：涉诉信访问题研究：以制度博弈为视角

作 者：徐艳阳

出 版 人：董 伟

责任编辑：韩 莹

装帧设计：安徽春秋广告有限公司

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路2号

邮政编码：100733

发行热线：(010)65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010)65369530

编辑热线：(010)65369533

网 址：www.peopledailypress.com

经 销：新华书店

印 刷：北京鑫海达印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

字 数：300千字

印 张：21.25

印 数：1-1000

印 次：2013年3月第1版 2013年3月第1版次印刷

书 号：978-7-5115-1723-4

定 价：48.00元

序

从1950年到北京算起，我从事法学研究与教育已经超过了一个甲子的时光。如今中国法学发展迎来了历史上最好的时期，学术园地也呈现出一片生机勃勃的繁荣景象。每当看到勤奋好学的青年学者投入到中国法学研究事业队伍，并取得很好的成果的时候，我都会满怀欣喜予以支持。

徐艳阳同志的这本《涉诉信访问题研究——以制度博弈为视角》即将付梓，嘱我作序。作为作者在中国社会科学院法学研究所博士后流动站从事法学研究期间的合作导师，三年来，我亲眼见证了作者付出的努力和取得的成就，所以欣然应允。

拿到这份厚厚的书稿之际，正值中国共产党第十八次全国代表大会在京落幕。十八大报告再次强调，法治是治国理政的基本方式。上世纪70年代末开始，要“法治”还是要“人治”，曾在法学界引起一场广泛讨论，甚至在将“依法治国原则”写入宪法时，还引起了一些人的非议。如今这些问题的答案已经无需争议。今日中国，法治的思想和主张逐渐被大多数人接受，法治已成为全社会的价值观和价值标准。但是，依法治国毕竟是一个长期的、渐进的过程，不会一蹴而就，推进依法治国方略的过程，也是不断研究问题、解决问题的过程，有些具体问题解决不好，甚至会影响我们国家和民族的发展大局，信访问题就是其中之一。

作为一个古老国度，在中国长达几千年的封建社会制度下，行政权与执法权合一，百姓申冤告状，最大的期盼就是能够有廉洁奉公、公正执法的青天大老爷主持公道，少数幸运者，甚至有机会告御状，靠天子决断，这一漫长的历史时期，百姓鸣冤，信的是权力而不是法，信的是人治而不是法治。新中国成立后，我国逐步建立了现代信访制度并逐渐呈现出法制化的趋势，以确保百姓拥有合法表达利益诉求的通道，但是，建立信访制度要解决的一个基本问题就是如何将其纳入法治的轨道。这个问题至今没有很好解决。虽然1995年国务院颁布了《信访条例》，体现了我国将信访制度推向法治的努力，

但是，在许多中国人的观念中，“法治”与“人治”的博弈并没有终止，信访过程以及信访结果的非法治化，近年来似乎有所加剧。这些问题当然需要解决，而解决问题需要研究。作者作为一名直接从事审判工作将近 20 年的法官，从司法实践的角度观察和思考信访问题，并从该问题发生的历史演进、与司法制度的关系的角度提出解决路径的做法，实际上体现了将信访纳入依法治国这个基本宪法原则的中心思想。这一点对于相关实践乃至制度设计具有良好的参考价值。

通读整部书稿，还有两点给我留下了深刻印象，一是融于全篇的浓厚的人文关怀精神，二是研究思路的扩展。《易经》贲卦的象辞上讲：“刚柔交错，天文也；文明以止，人文也。观乎天文以察时变，观乎人文以化成天下”。法律制度的设计应该体现人文精神，尤其是应该饱含对于一般民众的人文关怀，信访制度建设也是如此。这部法学研究论著不拘泥于法学本身，而是融合了哲学的思辨、历史的视野以及社会学的观察角度，语言表达也较为活泼、感性，有令人耳目一新之感。法学研究需要这样的独立思考、人文精神和新鲜表达，这是需要作者和其他青年学者需要继续弘扬的为学之道。

同时也希望作者在书稿出版之后多听意见建议，虚心纳言，修正不足，在法学理论研究之路上有更多新的探索！

王家福

2013 年 1 月

目 录

导 论

一、缘起：涉诉信访是个问题	1
二、一场激烈却不深入的论战	3
三、选题意义	6
四、研究现状	11
五、结构安排	14
六、进路方法	16

第一章 司法程序的重复与再重复

一、调查过程、方法与背景	21
二、典型性分析	23
三、诉讼过程	25
四、原告、被告以及法官的口述实录	28
五、案件的法律分析：一种现代诉讼模式的展开	35
六、诉讼背后的力量	45
七、论“费厄泼赖”为何缓行？	52

第二章 我国涉诉信访制度的实践

一、涉诉信访基本状况调查	60
二、涉诉信访基本形势分析	88
三、涉诉信访现实解决机制的归纳	99

第三章 我国涉诉信访制度历史源流考评

一、我国信访制度回溯	105
二、我国信访思想史探索	111
三、中国信访社会史分析	119
四、结论	124

第四章 我国涉诉信访制度依据与基础

一、涉诉信访制度的语源、语境	125
二、涉诉信访的法律制度基础	129
三、信访的法律制度基础	132
四、涉诉信访的政治结构基础	138
五、涉诉信访的法律变迁基础	144
六、涉诉信访的思想基础	149

第五章 我国涉诉信访制度依据与基础

一、法律移植与本土资源	155
二、涉诉信访制度的竞争力之一：传统文化的困惑——以秋菊打官司为例	162
三、涉诉信访制度的竞争力之二：“中国特色”的困惑——以农村土地承包纠纷为例	170
四、涉诉信访制度的竞争力之三：“社会转型”的困惑——以农民工劳动者地位法律探讨为例	180
五、涉诉信访的现实意义	183

第六章 我国司法制度之于涉诉信访制度的反竞争

一、涉诉信访制度的贫困	191
二、信访常用解决机制点评	195
三、涉诉信访悖论	201
四、“涉诉信访制度替代司法制度”假说	205

第七章 我国涉诉信访问题的司法突围

一、路线图：短时间加强－长时间弱化－最终废除	211
二、诉讼基准的定位与归位	219
三、审判理念的现实把握	240
四、另一种能动司法：司法民主化	247

第八章 我国涉诉信访问题根本治理的思路设计

一、我国现代化发展的顺序	256
二、当前的局势	264
三、应对危机的策略重点：社会正义	273
四、社会正义最可能的依据：法制化	284
五、刚性司法制度与社会怨气的控制	295
六、公民权利的行使与社会怨气的纾解	302
参考文献	308
博士后期间发表的学术论文	330
后记	333

导 论

从理论上讲，涉诉信访不是个经典的法学命题，甚至你都不知道把它归于哪一个部门法。不知道是不是这个原因，问津涉诉信访的学者寥寥无几，相关的理论专著一本难求。从实践中讲，涉诉信访也不是建设性的选题，涉诉信访有些类似于产品的售后服务或退货机制，意味着焦虑的情绪、絮叨的表达、痛楚的隐情。涉诉信访作为问题所呈现的实践意义以及对司法制度乃至政治体制巨大的反思意义一步一步吸引着笔者走向这个有些困难的选题。

一、缘起：涉诉信访是个问题

人生如白驹过隙，从十八岁开始投身法学学习，倏忽一瞬已经二十余年了。早期的学习是基础学习，当时更关注的是“刑法上的想象竞合犯”、“民法上的不安抗辩权”这些具体的命题。这些知识的积累对于自己日后法学研究建立了基本的谱系，当然有着重要的意义，但是随着自己从事审判工作年岁日久，工作上的压力逼迫自己更侧重实际问题的发现与解决，以及随之而来知识的运用和检验。曾经在早期学习时耗费时日的“不真正连带责任”居然在近二十年的审判工作中一次也没有遇到，一度作为自己研究重点的“刑法上的认识错误”在审判工作中遇上的机会也微乎其微。那些工作中出现难以解决的问题，特别是大范围出现难以解决的问题，让自己有着更大的动力倒查、反省那些框架以及常识。

社会管理是一个流水线或者说是整体系统，后手的成效依赖于前面环节的水平和质量，如果前面的工作没有到位，就会把问题和矛盾后推。法院是社会矛盾解决的最后防线，近年来法院诉讼几成爆炸之势，其实质是前期社会矛盾确认机制、化解机制不力的承继。法院内部也是如此，法院内部有一种模糊的说法：二十年前审判难，十年前执行难，现在涉诉信访难。工作难点的步步后移是个危险的信号，在一定程度上反映了前期工作防线的步步失守，涉诉信访问题更是如此。涉诉信访的大量存在反映了，虽然人民法院在

制度设计上是社会矛盾最后解决机制，但事实上其并不能“最终”解决这些社会矛盾。

近年来，法院工作信访压力非常大，这种压力是前所未有的。审理一起刑事案件，被害人家属担心法院不判死刑，召集众多亲友在法院门口打横幅哭闹，被告人家属担心法院判决死刑，也召集亲属在法院门口打横幅哭闹。审理一起民事案件，男方起诉离婚，女方感到婚姻难保，在法庭当众服毒，法院受此要挟立即将该案停滞不判。去东北某海滨城市中级人民法院参观学习，还未进门即看到森严的岗哨和数拨呼喊冲击的上访人群，负责接待的法院领导一脸尴尬。

戏剧是有感染力的，窦娥临刑前感天动地的呼喊、秦香莲府衙前哀婉悲惨的哭诉，无不让人恨不得立刻变成侠义勇敢的鲁提辖三拳打死为非作歹的镇关西。现实生活不象戏剧那样泾渭分明、快意恩仇，总是呈现更复杂的态势。一方面，法院会不时出现错案，当事人所走过的艰辛信访路让人扼腕痛惜；另一方面，当事人滥用信访平台满足个人不当私利，对法治规则的破坏让人恨不得抱拳而出。更复杂的是，裁判的正误还难以有精准的确认标准，法律事实标准还是客观事实标准？法律逻辑标准还是主流价值标准？个案是非标准还是个人强弱标准？等等。基本共识的缺乏使得争议变成了哄闹。

如果信访压力与法律认知、价值法则三者一致当然没有问题，但如果不一致，甚至相反，应如何是好呢？一边是刚性的法律规定和职业理解，一边是难以两全的社会效果。这样的职业纠结自是痛苦，但更让人深感痛苦的是：一则，不见涉诉信访有逐渐减少的趋势，相反还出现了法官、信访办主任走上信访之路的种种事例。二则，非制度化涉诉信访愈来愈多样、愈来愈激烈，如自杀、自伤、拉横幅、送锦旗、静坐、堵路、下跪、拜祭，等等。三则，终审裁判终不了，连办理了信访终结程序的案件也终不了，实践中应对信访并没有成熟、明确的思路和方法，不少流于拖延、推诿和糊弄，如果遇上极端事件，又只是无原则退让。如某基层法院受理一起案件，原告一审获胜，案件尚在上诉期，原告爬到法院办公楼顶要求立刻拿到执行款，法院只好先行把钱垫上才把人解救下来。如果止步于个案倒罢了，如果作为导向而得以风行，越来越多的类似事件发生，规则就不在了，秩序还在吗？

笔者对这个命题最初发生兴趣即是从自己日常审判工作所获得的上述点点滴滴感性的经验的认识而来，但当进一步观察与思考之后，更加认为对涉

诉信访问题加以研究具有巨大的理论和实践意义。

二、一场激烈却不深入的论战

“是什么？”、“为什么？”、“怎么办？”是我们面对问题通常的思路。包括涉诉信访在内，信访发生的原因是什么？这是绕不过去要先行解决的问题。

在对信访问题进行调查研究时常常会听到完全不同的两种声音。一种观点认为，不断地进行信访主要源于访民素质低下、法律意识淡漠甚至于个性偏执，其中比较极端的代表是北京大学孙东东教授在网上引发热议的观点，“对那些老上访专业户，我负责任地说，不说百分之百，至少百分之九十九以上精神有问题，都是偏执型精神障碍”。“你们可以去调查那些很偏执地上访的人。他反映的问题实际上都解决了，甚至根本就没有问题。但是他就没完没了地闹，你怎么和他解释都不成”。¹如果孙东东所言是实，那么解决信访的方法就很简单，对被认定为精神病的99%上访人实施医疗救治即可。另一种观点则相反，比较权威的是2003年国家信访局局长周占顺在接受《半月谈》采访时所言，“据调查分析，在当前群众信访特别是群众集体访反映的问题中，80%以上反映的是改革和发展过程中的问题；80%以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决；80%以上是可以通过各级党委、政府的努力加以解决的；80%以上是基层应该解决也可以解决的问题”。²如果这一论断属实，那么督促解决信访人的问题就是应有之义了。

孙东东一席话甫一出台即在全国即起巨大反响，遭到众多网民的口诛笔伐。在巨大的压力下，孙东东事后进行了道歉，“2009年3月23日出版的《中国新闻周刊》杂志发表了有关我对精神病人非自愿医疗问题的访谈。其中一些内容因我语言表述不当，引起一些争议和误解，对此深表遗憾。如果因这些内容伤害了一些人的感情，在此我诚恳地向他们致以深深的歉意。也衷心的希望他们能够通过法定程序解决自己的问题。”³孙东东虽然一度受到公众的抨击，但如果孙东东只是孤立的个人观点，那就只具有娱乐价值，完全可以一笑了之。“上访人精神病论”也并非孙东东孤立的个人观点，持有孙东

¹ “孙东东：把精神病人送到医院是最大的保障”，载于《中国新闻周刊》2009年3月23日。

² “国家信访局局长周占顺称——群众上访八成有道理”，载于深圳新闻网，2009年4月7日访问。

³ “北大教师孙东东就上访户99%有精神病言论致歉”，载于人民网，2009年4月7日访问。

东相似观点的官员和部门并不罕见，并直接影响我们国家社会管理的政策和方法。事实上，也正如于建嵘所述，“孙东东的道歉并不真诚”，仍如于建嵘所述，“我写了文章反驳孙东东之后，就有信访干部给我来信说，孙东东讲的是对的。就在底下的留言里，要求我去实际接触上访户。”⁴“据报道，某地警方一位人士接受记者采访时曾直言不讳表示，上访者一般都存在一定的心理问题，通常都会出现愤恨、不满、焦躁、争辩、纠缠、易怒，甚至过激言行等心理刺激反应表现。如果这种认定成立的话，一些地方对待上访户的行为就是自然而然了，比如有的官员称，上访户是政府工作的添乱者，麻烦的制造者，不安全的因素，因此一见他们来到政府办公场所，就采取‘围、堵、压、吓’等方式来对付，平时的应对之策则是：拖和推”。⁵这样的对垒能够轻易在“上访人就是精神病”和“孙东东才是精神病”之间做出非此即彼的选择吗？

孙东东“上访人精神病论”确有不妥，一方面论点缺乏严格的论据，结论武断，难以服众，另一方面即使论点成立，也缺乏医者仁心的悲悯。同样，反过来批驳孙东东也需要进行进一步地论证，并在周密论证的基础上寻求妥善解决的办法。对孙东东持不同意见者指责道，孙东东在没有数据支持下妄称99%是学术不端，这种指责是很有道理的，但是相反“80%是有道理的，是应该解决也是可以解决的”的断言也同样没有见到服众的确切数据支持。事实上，在对“什么是精神病？”“有没有道理？”都没有权威部门和权威程序予以证实的情况下，对信访总体情况难以进行精准地描述。

现实总是比学者考虑的更为复杂，在这个问题有诸多需要进行追问的：第一，如何确认精神病？《民法通则》第十三条规定，不能辨认自己行为的精神病人是限制民事行为能力人，不能完全辨认自己行为的精神病人是限制民事行为能力人。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见（试行）》第7条的规定，当事人是否患有精神病，人民法院应当根据司法精神病学鉴定或者参照医院的诊断、鉴定确认。在不具备诊断、鉴定条件的情况下，也可以参照群众公认的当事人的精神状态认定，但应以利害关系人没有异议为限。据此规定，精神病的确认有两种方法，一种是群众公认，另一种是专家鉴定和诊断。这两种鉴定方法都不甚可靠，一则，

⁴ 姜海燕：“孙东东和公众：谁误解了谁？”载于财经网，2009年4月7日访问。

群众公认的主体、程序和方法没有法律规定，到哪里找愿意进行“公认”的群众呢？又如何让这样的公认没有异议呢？二则，司法精神病学鉴定和医院诊断也难以做到权威。首先，人身不能强制，如果精神病人或其家属不配合，鉴定和诊断就难以进行；其次，这种鉴定和诊断并没有金标准。所谓金标准是指当前临床医学界公认的诊断疾病的最可靠方法，较为常用的金标准包括活检、手术发现、微生物培养、尸检、特殊检查和影像诊断，以及长期随访的结果等等。精神病是一类原因不明的大脑功能性紊乱的疾病，突出表现在感觉、知觉、注意、记忆、思维、行为等方面精神活动异常，这些精神活动异常的症状的确定主要靠病人主诉。纯粹的医学认定还好，交织着利益的法学认定则复杂的多，并不能简单地信任并依赖病人主诉。更何况，病与不病并没有不可逾越的鸿沟，太多的灰色地带难以对不太重的疾病与较重的情绪作出毫无争议的界别。2011年4月19日，武汉钢铁公司的徐武在被精神科监护治疗4年多之后逃出精神病院，在朋友的资助下逃到广州，并立刻到广州精神病院做检查，试图证明自己没有精神病⁶。如何证明？又如何认定？

第二，精神病是上访的原因还是结果？如果是上访的原因，是什么原因？在孙东东的语意中，老上访户因为有精神病而为不该上访、不需上访的事由进行上访。反对者则认为，上访人员是因受到不公待遇才出现精神障碍的。“上访人员中，确实有个别因诉求满足不了，走向偏执型，但这也大多是因公职人员不作为而被逼的。”⁷还有的反对者认为，精神偏执是上访的助力而非主因。“上访是多艰难的事啊。对己，要付出不可计算的经济成本和时间成本；对外，要冲破层层“有关部门”的围追堵截……若不是偏执，若没有点精神障碍，谁受得了啊？”⁸

第三，上访者是不是精神病是整个论争的核心，但这只是表面现象，其实质在于民众对上访的态度，也就是民众对社会体制和司法信度的态度。问题的本质在于，只有在社会体制与司法公信为越来越多数民众接受的国度，信访才会越来越少，即使偶而出现了，即使被认定为精神病，也只能是个孤

⁵ 王石川：“让孙东东道歉易，让公权力低头难”，载于东北新闻网，2009年4月7日访问。

⁶ 余亚莲：“状告单位者逃出精神病院 电视台院内再被掳走”，载于大河网，2011年4月28日访问。

⁷ 军细柳：“我的劝访经历：走向偏执多是公职人员不作为导致”，载于新华网，2009年4月8日访问。

⁸ 顾思齐：“孙东东也有点道理”，载于《南方都市报》2009年4月9日。

立事件，而不会成为社会事件。其实，“孙东东有关上访者多为精神病的说法”更多地只是民众情感宣泄的一个突破口而已。2010年6月，湖南省永州市邮政局零陵分局押钞员、保安队长朱军冲进湖南永州零陵区人民法院枪杀了三名法官。⁹2008年7月，杨佳携带尖刀等作案工具闯入上海闸北公安分局机关大楼，持刀杀害了六名民警。¹⁰无论朱军还是杨佳为琐事即动杀机，株连无辜，杀死数人，无论于法于情于理都是极大的犯罪，但事件一出，网评却“悖论沸腾，怪评四起，杀人者被同情被支持甚或是被理解，被杀者反而被不齿”，¹¹

这场论辩以民意汹汹地声讨孙东东和孙东东的道歉匆匆结束，但是对信访发生原因的讨论远未开始，遑论深入。我们更需要做的是对发生信访事件可能的原因进行全面的分析与探讨，并在这种深层挖掘的情况下进一步探索问题解决的方法与路径。

三、选题意义

笔者由于工作关系对涉诉信访问题发生兴趣，在对该问题进行更广泛的观察和更深入的思考之后，笔者为巨大的使命感所笼罩。如梁漱溟先生所说，“我常常说我一生中受两大问题的支配：一个是中国问题，再一个是人生问题。我一生几十年在这两大问题支配下而思想而活动——这就是我整整的一生。”¹²如此这般，为使人生问题生发出更大的意义，就应对中国问题予以关切。在法治社会建设的设计中，民主制度用来吸取民意，立法用来分配利益，行

⁹ 2006年，朱军在零陵区人民法院有过诉讼，获得了胜诉并执行终结，朱军仍有不满。2010年6月1日上午10时左右，凶手朱军携带“七九”式微型冲锋枪1支、“五四”式手枪和“六四”式手枪各1支、6个装满子弹的弹夹（其中“七九”弹夹2个，各装有子弹10发；“五四”式弹夹2个，各装有子弹5发；“六四”式弹夹2个，各装有子弹5发）开着邮政押钞车来到零陵区法院，冲到该院办公楼四楼农村法庭办公室门口，先用冲锋枪朝办公室里开枪扫射，然后掏出手枪继续向办公室内的干警射击。三名干警被杀，三名干警受伤。参见张娜：“湖南永州零陵区邮局保安队长闯法院枪杀3名法官”，载于《广州日报》2010年6月2日。

¹⁰ 2007年10月5日，杨佳骑一辆无证无牌的自行车途经上海市闸北区芷江西路、普善路口时，受到上海市闸北公安分局芷江西路派出所巡逻民警盘查。由于杨佳不配合，被民警带至派出所询问，以查明其所骑自行车来源。2008年7月1日携带尖刀等作案工具闯入上海闸北公安分局机关大楼，持刀对数名公安民警及保安人员的头、颈、胸、腹等要害部位连续捅刺，造成6名民警死亡，2名民警轻伤，1名民警和1名保安人员轻微伤。参见刘丹、杨金志、叶锋：“上海袭警案主犯杨佳一审获死刑”，载于新华网，2012年5月24日访问。

¹¹ “对杨佳事件后网评的忧虑……”，载于联合早报网，2012年5月24日访问。

¹² 梁漱溟著：《东西文化及其哲学·附录二》，商务印书馆2000年第1版，第239页。

政用来管理社会、服务社会，司法用来解决纠纷，而信访制度只是联系民众的辅助手段。近年我国涉诉信访问题日益严重，偏离了原设计的初衷，成为种种矛盾集中展示却无法统一解决的管道，这种状况挑战了中国涉诉信访制度，继而也挑战了中国司法制度甚至政治体制，因而不能不说是中国的真问题、大问题。

（一）涉诉信访问题相当严峻。

自上世纪90年代以来，信访总量连年上升，并一度出现了信访洪峰，其中涉诉信访一直都占较大比例。以最高人民法院涉诉信访情况为例，涉诉信访总量呈持续上升趋势。2007年9月，最多的一天来访群众达近2000人。2009年，最高人民法院人民来访接待室登记接待的进京来访总量为6.7万余人次，比2008年上升了24.8%。自2009年11月18日起最高人民法院新建的申诉立案大厅投入运行，改善了硬件设施；改革了接谈工作模式，充实了一线接访力量，改变了接谈方法，接谈工作效率有明显提高；进一步加强安保措施，涉诉信访秩序明显改善。即使在这种情况下，2010年最高人民法院人民来访接待室登记接待的进京来访总量仍达到7.4万余人次¹³。

除涉诉信访总量大幅跃升外，非制度化信访也日益严重。一是单纯通信的“信”访逐渐减少，亲自登门的“人”访逐渐增多；二是个人来访的“单”访逐渐减少，成群结队的“群”访逐渐增多；三是按级上访逐渐减少，越级上访的逐渐增多；四是初访的逐渐减少，反复上访的“重”访越来越多；五是心平气和“文”访的逐渐减少，而通过激烈手段缠访、闹访、暴力访等“武”访方式越来越多。最高人民法院内部一份资料显示，虽然当时最高人民法院在永定门设有信访接待室，但是2009年6月就有1845人（次）的上访人员到最高人民法院机关门口上访，平均每天83人次。其中492人（次）为反复到机关上访人中（有些上访人员平均每周到机关上访三、四次），其余人员均为初访人员。

过大批量的涉诉信访问题已超越单纯的涉诉信访制度本身，动摇了司法制度的基本原则和制度，如独立行使审判权原则、既判力原则、两审终审制、审判监督制等。不少涉诉信访问题反映的社会矛盾也比较深刻，如企业改制、

¹³ 罗书臻：“最高人民法院申诉立案大厅一年来运行情况答记者问”，载于《人民法院报》2010年11月19日。

劳动及社会保障问题，农民、农村和农业问题，城镇拆迁安置问题等等，其中不少问题涉及政治体制、利益分配等深层次问题。

泛滥的非制度化信访又超越单纯的法律问题，伴随着大量的越级进京上访，近年来群众集体上访的数量也持续增多，而自焚、自残、以暴力相威胁等信访突发事件也时有发生，个别人借信访扰乱社会秩序、谋求非法利益的现象较为突出，有的程序终结的上访人继续上访，有的得到救济和扶助，甚至签订了息诉罢访协议的上访人重新上访。这些非制度化上访，导致集体上访以及突发事件频繁发生，加之互联网等技术革命使串联相对容易，极易发酵成公共危机事件，有的甚至演变为性质极其复杂的政治问题。

（二）涉诉信访后果日益严重

涉诉信访问题如果不能妥善解决，首先会大规模地增加经济成本。这么一个庞大的群体不能成为生产力，或专职或兼职地进行信访本身就是社会资源的巨大浪费，为了应对而消耗的管理成本更是高得惊人。

如果说经济成本还可以接受，让人无法接受的是司法成本的支出，目前的信访状态对审判独立、司法权威、司法公信造成了严重冲击。从法官角度上讲，法官在审判工作时常受到来自信访的压力，若法官在判决结果上对这种压力有所迎合，反过来会激发信访的再次发生。从当事人角度上讲，诉讼中找人说情与放言胁迫，诉讼后不履行判决而去信访，这几乎成了司法常态，正常的举证和辩论反而萎缩了。在中国的法律文化下，访民的哭喊非常容易让普通民众联想到“拦轿喊冤”的秦香莲，并由此容易质疑司法制度，反过来生成隐形的“访民”，为信访的进一步增加添上新的生力军。

涉诉信访对司法权威的冲击也许还不足以动摇国家的根本，对政治权威的冲击呈日见突显、严峻之势。向更高级别的部门信访，虽给这些部门正常的工作造成影响，但反过来讲这也是民众基于对他们的信任而为，换言之是他们有着更高的政治权威。民众的信任是政权稳固的基石，从“到县里信访”到“到省里信访”再到“到北京信访”与访民从“对县里不信任”到“对省里不信任”心路发展历程是一致的。如果信访问题不得有效解决，横向上不信任的主体将会从访民扩大到普通民众，纵向上不信任的对象将会从基层政权组织延展到中央政府。信访民众已经走过对信访过高期望的心态，现在正在经历着信访虽然渺茫但尚可宣泄的认识，如果他们认为信访根本无用，甚至是政治腐败的共谋，就会滋生强烈的政治绝望情绪，进而成为激进主义情绪、

反体制思想的温床。特别是在北京，各机关信访接待多集中设置在一地，信访民众的相互串联也易形成思想上的互动和行动上的组织，这些都会为社会动荡的政治历史不良后果埋下隐患。

（三）涉诉信访措施彰显不足

与日益严重的涉诉信访问题相反，涉诉信访措施却日显不足。其突出的问题之一是涉诉信访法律体系极不完善。如：涉诉信访的法律定性、责任分工、工作程序、甄别机制以及和诉讼的衔接等均无详尽法律规定。又如：新《信访条例》第十六条规定，信访人采用走访形式提出信访事项，应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出。这一条款从法律层面否决了人民群众向中央政府直接诉求的权利，但未见制定的相关依据，也引发了其是否苛责信访人的争议。

其突出的问题之二是信访措施的简单粗暴。一般的信访采用文来文去的交办方式，而这种方式难以发挥实际效用而给人民群众以推诿、拖延之感，对于可能酿成公共危机事件的信访，又超越法律给予过分迁就。有些地方对于长期上访人员实行专人看护或举行学习班之类的方式变相羁押，甚至实行劳动教养，而以其等有精神病将信访人员交精神病医院收治亦屡见不鲜。这些解决一时损害长远的作法，使得涉诉信访制度走味变形，成为阻却人民群众实现权利的制度，甚至引发新的危机事件。

其突出的问题之三是信访部门的单一无力。表面上涉诉信访问题是法院工作问题，那是因为“法院是化解社会矛盾的最后防线”的职责所在，涉诉信访不是法院一家的事，也不是信访一部门的事。如同人的病症一样，因果关系的追溯可能涉及身体多组织，重大病症则可能涉及全身。局部解决问题的方案不能解决根本问题，甚至会产生新的冲突与问题。

（四）解决方略空间广阔

一般而言，对问题的研究有两种：一种是顺势的证立，即进行妥当理论架构和制度设计以达到理想的效果；还有一种是逆势的证伪，即对未达到理想效果的制度进行反思，分析使事物朝相反的方向发展的因素。

涉诉信访问题研究是个困难的选题，其困难之一在于涉及问题的广度。涉诉信访问题不是个局部的、个别的法学问题，对它的研究，涉及面相当的宽泛。信访所呈现的问题不是孤立的信访问题，它是没能疏导的社会矛盾的集中体现。法院现在工作难做，其困难不只归于法院自身，因为法院是解决