

问题与对策

W E N T I Y U D U I C E

第十届河北省社会科学博士论坛论文集

DISHIJI HEBEISHENG SHEHUI KEXUE BOSHI LUNTAN LUNWENJI

河北人民出版社

问题与对策

——第十届河北省社会科学博士论坛论文集

河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

问题与对策：第十届河北省社会科学博士论坛论文集 / 曹保刚主编. — 石家庄：河北人民出版社，
2018. 4
ISBN 978-7-202-13056-8

I. ①问… II. ①曹… III. ①社会科学—文集 IV.
① C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 090913 号

书 名	问题与对策——第十届河北省社会科学博士论坛论文集
主 编	曹保刚
责任编辑	杨永林 王 轶
美术编辑	于艳红
出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	石家庄天荣印刷有限公司
开 本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张	29.5
字 数	520 000
印 数	1-1000
版 次	2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-13056-8
定 价	120.00 元

版权所有 翻印必究

第十届河北省社会科学博士论坛论文集

编委会

主任：曹保刚

副主任：黄 晟 王海鸥

委员：侯咨军 王晶晶 胡子立 张岳峰 张雅君

前 言

河北省社会科学博士论坛旨在发挥社科高端智库作用，繁荣社会科学事业，服务河北经济社会发展，搭建起一个融科研交流、思想沟通、服务社会于一体的学术平台。论坛自2008年创办以来，不断完善、创新和提高，呈现出品位较高、特色鲜明、常态化运转的良好发展态势，成为对广大社科博士有凝聚力、对决策层有影响力、对新闻媒体有吸引力、在社会上有知名度的品牌活动。

2017年11月4日，由河北省社会科学界联合会主办、燕山大学承办的第十届河北省社会科学博士论坛在秦皇岛举行。来自河北省各高校、科研单位的140余名博士及科研管理人员，围绕“高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，推动河北哲学社会科学繁荣发展”展开了深入而务实的探讨和交流，论坛邀请了中国社科院马克思主义学院院长、党组书记邓纯东教授就党的十九大精神做了宣讲辅导。《河北日报》刊发了本届论坛观点综述，光明网、长城网等媒体对本届论坛进行了报道。

本届论坛举办前，主办和承办单位面向全省社科博士征集会议论文84篇。为广泛宣传本届论坛的优秀成果，特评选出47篇，辑印成《第十届河北省社会科学博士论坛论文集》。有不足之处，敬请读者指正。

本书编委会

从治理到法治

——河北省涉诉信访应对机制的嬗变

张永进

(邯郸市人民检察院, 河北 邯郸)

【摘要】 涉诉信访这一概念系来自于司法实践的总结而非理论研究的建构, 因其与司法程序内在机理不同而发生。涉诉信访虽旨在救济权利, 但由于其冲击司法程序, 有损司法公信, 影响司法秩序而产生应对的必要性。当前涉诉信访的应对机制可归纳为治理模式, 表现为应对主体多元化、应对依据政策化、应对方式能动化、应对内容行政化。治理模式的应对方式虽然可以在短期内实现效率和秩序价值, 但却存在诉访不分、程序不畅、难以终结等问题, 冲击着司法程序的基本价值。故此, 涉诉信访的应对机制应从治理模式转为法治模式, 才能从根本上解决上述难题。

【关键词】 涉诉信访; 治理; 法治; 模式; 嬗变

涉诉信访伴随着司法活动而产生, 随着近年来的激增趋势而引起了司法机关的高度重视。由于涉诉信访与司法审判的内在机理不同, 其产生存在一定的必然性, 如何有效进行规制和化解成为关键所在。党的十八届三中、四中全会报告对涉诉信访均有相关论述, 由此可见涉诉信访应对的重要性和紧迫性。近年来, 我国涉诉信访的应对机制日趋发展和成熟, 取得了良好效果。然而, 通过对这些应对机制和方法的归纳和总结, 可以称之为治理模式。此种应对模式虽然效率凸显, 效果明显, 但也存在诸多不足, 难以终结和根治, 亟须从模式上进行转换, 而法治则应是其选

[作者简介] 张永进(1986—), 男, 河北邯郸人, 汉族, 西南政法大学诉讼法专业博士研究生, 河北省邯郸市人民检察院助理检察员。主要研究方向: 诉讼法学, 司法制度。

择和发展必然方向。

一、理论问题抑或实践难题：兼论涉诉信访的概念

从涉诉信访词源的产生来看，涉诉信访并非理论界所发现的命题，而是基于司法实践的总结。涉诉信访概念正式提出的时间，可追溯到2004年3月的最高人民法院工作报告，在该年度工作报告中首次出现了“涉诉信访”，并且特指“当事人对各级人民法院生效判决和裁定的申诉”。此后，在2004年4月，最高人民法院在湖南长沙召开了全国法院信访工作会议，这次会议则将涉诉信访的概念进行了扩大解释，即“只要涉及诉讼程序的信访都称之为涉诉信访”^①。涉诉信访概念的正式提出，引起了理论界的高度关注，并对于涉诉信访的概念内涵和外延展开了相互对话^②。例如，有学者认为涉诉信访是指与某一具体案件相联系，有关当事人针对人民法院审判和执行案件的行为或结果，以来信或来访的方式促使人民法院启动司法程序，作出司法行为^③。还有学者认为，涉诉信访是指经过人民法院立案受理、开庭审理或强制执行的案件当事人和案件以外的第三人，通过各级国家机关和人民法院信访渠道，采取向有关部门告诉、申诉的方法，要求维持、撤销、变更人民法院裁判结果和督促履行或制止履行执行内容的来信来访行为。^④

然而，纵观学界对涉诉信访的概念界定，其实并未脱离最高司法机关对涉诉信访问题的认知范围，甚至这些界定的区别和不同，很大程度上都是依据不同历史时期最高司法机关颁布的有关涉诉信访的规范性文件，也就是说理论界对涉诉信访内涵和外延范围的认识始终围绕着司法机关的认识而上下波动。例如在涉诉信访概念提出初期，多数学者的界定都是依照最高人民法院在长沙召开的全国法院系统信访工作会议的文件内容，即将涉诉信访的主要范围限于当事人对已生效法院裁判的申诉；此后，2005年国务院颁布的《信访条例》则促进学界对涉诉信访概念的认识深化，即信访人所反映的内容属于人民法院职权范围内的事项均可称之为涉诉信访。例如有学者认为从诉讼状态来看，涉诉信访包括应诉未诉（不立案），正在诉讼和诉讼已结（申请再审）^⑤。如此界定，则将立案信访纳入涉诉信访的范围。

对涉诉信访定义的文献梳理表明，涉诉信访问题来自于实践，发展于实践，这就使得对涉诉信访问题的研究必须始终以实践的视角进行关注，任何理论上的发挥或演绎有可能脱离实践中的问题，从而陷入研究者自身编织的虚无之网中。

二、涉诉信访何以发生：基于涉诉信访的内在机理

（一）直接原因与间接背景

随着涉诉信访数量的爆炸式增长，昔日被忽视的司法现象引起了执政者的高度重视，而涉诉信访的产生原因则顺理成章地成为理论界和实务界的关注重点。有关涉诉信访的产生原因，可谓众说纷纭，难以统一。有学者从内、外部的角度进行原因阐释：一是法院的内部原因，例如法院审判质量不高，司法人员素质不高，执行不当等；二是外部原因，主要包括当事人、法律制度和社会历史原因。其中当事人方面，主要原因是其权利义务观念不断增强，但法律意识缺乏；在法律制度方面，主要是相关应对机制的不成熟和不完善；在社会历史方面，主要原因是“青天意识”和人治思维。此外，当前司法权威的缺失、再审制度设计的不科学、司法体制方面的不健全、法院自身司法能力的欠缺、涉诉信访人法治意识的低下、社会环境的不当刺激等因素也是涉诉信访产生的重要原因。^⑥还有学者从系统论的角度认为，涉诉信访的原因复杂，涉及司法腐败、裁判不公、司法人员素质、信访人员法律素质不高、无理缠讼等因素。^⑦还有学者从涉诉信访的直接原因、现实原因、法律原因和历史原因等角度进行阐述，其中司法公信力下降是当前涉法涉诉信访量激增的直接原因；法院对案件的错判与执行难是当前涉法涉诉信访量激增的现实原因；再审制度的规定不够科学是当前涉法涉诉信访量激增的法律原因；社会文化环境的长期影响是当前涉法涉诉信访量激增的历史原因。^⑧

纵观上述有关原因的探讨，要么是从产生涉诉信访的主体进行分析（可分为当事人、法律体系和法院），要么是从宏大的历史角度进行概述（如可分为法律原因、政治原因、历史原因、现实原因），要么是从涉及的法律制度进行解读（微观的法律规范、中观的法律原则、宏观的法律体制）。如果从普遍联系的角度来看，这些原因都是涉诉信访现状产生的原因，然而，这种原因的分析并非我们理论研究所要分析的原因，因为上述很多因素都是不可变的，甚至属于背景下的因素，正如历史传统因素、政治思想角度，乃至当事人和法院工作人员的法律素质、法律认识和法律意识。倘若还有些许价值的话，那便是涉诉信访背景知识的再次重复。笔者认为，理论研究所要研究的涉诉信访原因，必须具有可以把握，而非神秘；可以观测，而非隐匿；可以评估，而非抽象。

基于这种认识, 本文将从涉诉信访与司法审判的内在机理上进行阐释。这种阐释的前提之一, 就是承认当事人自我利益的最大化认知, 即理性人的假设。在当事人看来, 无论是涉诉信访还是司法审判都是权利救济的选择方式 (当然涉诉信访案件中还有很多属于缠诉缠访, 但这种无理的信访也可以被视为一种特殊的权利表达方式)^⑨。即使对涉诉信访权利救济功能持批评意见的学者也承认权利救济是涉诉信访的功能之一, 虽然它不应当是主要功能。^⑩然而, 这种认识只是居于国家的宪政设计角度, 即赋予涉诉信访予政治参与和监督功能, 赋予司法审判予解决纠纷, 权利救济的功能^⑪。但是, 只要承认当事人的理性, 其是自身权利保护的最佳判断者角色, 就必然会得出, 涉诉信访来自于当事人对自身权利保护的动机和选择, 尽管这种选择可能会使得司法程序虚置、司法权威受损、司法公信乏力。^⑫

(二) 信访机制与司法程序

表一 涉诉信访与司法审判的内在机理比较

比较对象	法律依据	诉讼费用	有无审级	程序时间	时效限制	法律结果	法律效力
涉诉信访	有	无	无	短	无	可预知	不确定
司法审判	有	有	有	长	有	不可预知	确定

一是在法律依据方面。尽管涉诉信访长期被看作是“反法治”的, 但是不可否认, 涉诉信访与司法审判两者之间都具有合法的依据。对于法院侵犯当事人诉讼权利的, 根据《刑事诉讼法》第115条的规定, 当事人和辩护人、诉讼代理人、利害关系人有权向该机关申诉或者控告。对于已经生效的裁判不服的, 根据该法第241条的规定, 当事人及其法定代理人、近亲属, 可以向人民法院或者人民检察院提出申诉。此外, 根据《民事诉讼法》第199条规定, “当事人对已经发生法律效力的判决、裁定, 认为有错误的, 可以向上一级人民法院申请再审; 当事人一方人数众多或者当事人双方为公民的案件, 也可以向原审人民法院申请再审。”

二是在诉讼费用缴纳方面。对于涉诉信访, 当事人无需缴纳任何诉讼费用, 而司法审判除刑事案件以外, 一般都要按照《人民法院诉讼费用交纳办法》缴纳相关费用, 尽管该办法已经明确规定, 对于残疾人无固定收入的; 追索赡养费、抚养费、抚育费、抚恤金的; 最低生活保障对象、农村特困定期救济对象、农村五保供养对象或者领取失业保险金人员, 无其他收入的; 因见义勇为或者为保护社会公共利益致使自身合法权益受到损害, 本人或者其近亲属请求赔偿或者补偿的, 可以免

交费用。但是诉讼免交费用的范围仍然过于狭隘，以至于仍然有很大部分低收入通过涉诉信访维护其权利。^⑬

三是在审级限制方面。对于司法审判，为方便案件管辖和审理，《刑事诉讼法》《民事诉讼法》和《行政诉讼法》都规定了审级制度，这虽然有利于实现诉讼秩序化，但是由于司法地方化的历史和现实，很多当事人对基层管辖法院容易产生不信任，从而甚至在诉讼中向上级法院进行申诉，而对于这种“申诉”法律并无级别和次数的限制，可以跨越科层制权力等级，建立民众与上级之间的直接联系^⑭。也就是说，即使越级和多次也属于合法行为。

四是在程序时间和时限方面。对于司法审判，三大诉讼法都对一审、二审、再审的审限进行了规定，并对期间和期日也作出了规范。尽管如此，遇到法定事由，仍然存在诉讼的中止和终止，以及特殊情况的延长。除此之外，除斥时间的存在，使得当事人寻求司法救济具有时限性，相比于当事人对权利救济的内在冲动，这种规规矩矩的程序时间要求，诱使当事人选择不受时限限制的涉诉信访途径，进而达到一定的催促效果。

五是在法律后果和法律效力上。生效判决的既判力对于维护司法权威，稳定社会关系具有重要意义。一是已生效的裁判执行率较低，从而引发申请人的涉诉信访。据有关学者统计，访民认为执行不到位是其上访的主要原因，而且在座谈中，几乎所有的司法机关都反映，民事案件和刑事附带民事诉讼案件中，民事赔偿的判决难以执行是当前法院常见的，同时又很难解决的问题。^⑮二是生效裁判的稳定性。虽然根据法律统计年鉴，我国法院的再审率近年来呈下降趋势，但是民众申诉和申请再审数、进入再审率和改判率都呈上升状态^⑯，这样就对涉诉信访的当事人产生反面激励作用，促使他们加入涉诉信访的大军之中。

六是在评价标准上。司法审判的评价标准主要是以程序正义进行的评价，这种评价主要是基于案件的诉讼过程是否符合正义要求，这是一种看得见的正义。而涉诉信访的处理结果主要是以“实质正义”这一多元化的正义标准而进行的评价。在上访人看来，就是司法机关的裁判结果是否支持了自己的诉求，在党政部门看来，就是司法机关的裁判结果是否获得上访人的认可。^⑰在多数情况下，这两者的标准是一致的，处于平衡状态，但是少数的不同则有可能彻底摧毁司法程序所积累的公信力，从而为外部力量干预司法活动提供“合法”依据。

(三) 涉诉高峰与应对必要

表二 最高人民法院涉诉信访案件情况 (2003 - 2013)

时间	审结案件	涉诉信访处理案件(件、人、次)	涉诉信访占审结案件的比例
2003	3587	120000	33.45
2004	2923	147665	50.52
2005	3196	147449	46.14
2006	3668	1405041	383.05
2007	7077	1101155	155.60
2008	7725	1098958	142.26
2009	11749	1055000	89.79
2010	10626	1066687	100.38
2011	10515	790000	75.13
2012	9248	601000	64.99
2013	11016	539000	48.93

由于特殊的社会现实和背景,再加上涉诉信访与司法审判内在机制的不同,涉诉信访本就是一种普遍的司法现象,存在于不同的历史时期,并不需要专门、甚至特殊的应对。在2003年以前,它根本没有进入执政者和学术界的关注范围,然而,一切都在2003年发生了改变。首先,在这一年,涉诉信访首次进入最高司法机关工作报告的视野,可见涉诉信访已经成为实务界关注的重点。根据最高人民法院的工作报告,2003年最高人民法院共审结各类案件3587件,受理涉诉信访为12万件人次,涉诉信访比为33.45:1。地方各级法院共审结5687905件,而受理信涉诉访则为39.7万次,涉诉信访比为69.79:100。也就是说最高人民法院的主要功能已由制定公共政策^⑧,改为处理涉诉信访问题。而地方各级人民法院的主要任务也由纠纷解决和规制治理,改为处理涉诉信访问题。其次,涉诉信访高峰的到来,虽然与社会转型及特殊时期人民内部矛盾累积具有重要关系,但是其一旦出现,对执政党的“和谐社会”^⑨的构建目标产生重大冲击,必然引起执政党的高度重视。此外,涉诉信访的“权利救济”功能所引发的司法信任危机,极大地损害了“依法治国”的目标,也与“人权保障”的宪法要求冲突,基于涉诉信访增多的上述后果,对其展开专项、重点、综合治理便被提上工作日常。再次,涉诉信访功能定位的司法参与性和监督性,促使司法机关认真对待这一诉求表达方式。例如在2004的最高

人民法院工作报告中就指出，“涉诉信访是上级法院监督下级法院审判和执行工作的重要渠道”，在2005年则表述为“涉诉信访是人民群众表达利益诉求的一种方式，也是最加强自身监督和监督地方重要渠道”，在2006年表述为“依法支持当事人的合理诉求”，此后历年工作报告均有类似上述表述。从最高司法机关对涉诉信访的功能表述来看，主要包括：监督下级法院、加强自身监督、表达群众诉求等三种功能。上述完善正面的功能评价和价值定位促使司法机关将涉诉信访工作作为一项重要的政治任务予以化解和改善。

三、涉诉信访的传统应对机制与存在的问题

在学术研究中，“模式”提供了一种妥善处理刑事诉讼复杂性的有效方法，他们允许简化细节而突出共同的主题及发展趋势，它是一种经过简化、抽象所形成的样式，它所反映的不是系统或过程的全部特征，但是能描述其本质特征，从而成为有力的分析工具。^⑩据此，涉诉信访的传统应对机制可归结为治理模式。此种模式以秩序和效率为价值追求，在治理主体上强调动员多方力量，在治理依据上注重政策应用，在治理方式上注重国家主动作为，在治理内容上依赖于行政化措施。涉诉信访的治理模式有利于在短期内发挥各方面力量实现涉诉信访的效果最大化，维护司法秩序和效率，但是却存在忽视程序、损害司法稳定性、难以彻底终结等问题。

（一）涉诉信访传统应对机制

1. 涉诉信访应对主体的多元性

表三 有关涉诉信访的规范性文件（2005 - 2014）

时间	规范性文件	颁布部门
2005	《信访条例》	国务院
	《涉法涉诉信访案件终结办法》	中央政法委
2006	《涉法涉诉信访责任追究规定》	中央政法委
	《关于进一步加强新时期信访工作的意见》	中共中央、国务院
2007	《关于建立涉法涉诉救助资金试点工作的意见》	中央政法委、财政部
2008	《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》	国务院办公厅、监察部、人力资源和社会保障部、国家信访局
2009	《关于进一步健全涉法涉诉信访工作机制的意见》	中央政法委
2010	《人民法院涉诉信访案件终结办法》	最高人民法院

(续表)

时间	规范性文件	颁布部门
2011	召开全国人民法院贯彻落实继续化解进京访案件交办会议精神电视电话会议	最高人民法院
2012	《关于完善涉法涉诉信访终结机制的意见》	中央政法委
2013	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	中央委员会
2014	《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅
	《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅
	《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纠正机制的指导意见》《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》	中央政法委
2015	《关于建立律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度的意见(试行)》	中央政法委

涉诉信访的对象是各级人民法院,应对主体自然是各级人民法院,这是归口负责原则的基本要求。然而,基于司法机关自身动员资源的有限性,在处理涉诉信访问题上呈现出主体多元性的特征。从近年来有关涉诉信访规范性文件的统计来看,涉诉信访规范性文件的制定主体包括了中央委员会、中央政法委^④等党内机关,国务院及其有关部委等行政机关,最高人民法院等司法机关。其中,中央政法委作为党领导政法工作的专门机关,主要负责涉诉信访宏观政策的制度和监督,国务院及有关部门主要负责涉诉信访的“维稳”工作,最高人民法院主要负责涉诉信访案件的具体处置工作。涉诉信访应对主体的多元化有利于动员和集中各类资源从而形成治理涉诉信访的合力。^②

2. 涉诉信访应对依据的政策化

政策是执政党或政府为实现一定的政治、经济、社会等目标而确定的行政指导原则和准则^③。毛泽东同志曾指出,政策和策略是党的生命。可见政策在国家治理中的重要作用。从当前涉诉信访的应对依据来看,主要是以党的政策为主,并具有权威性、宏观性、灵活性等特征。譬如在制定主体上有中共中央、中央政法委等权威机关和部门发布的有关涉诉信访政策;在政策内容上包括了涉诉信访责任追究、涉诉信访案件终结、涉诉信访司法救助等宏观性政策;在政策的灵活性上,主要表现为颁布时间的及时性和更新性,颁布内容的概括性和抽象性。例如在2014年中央政法委颁布的《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》中即将2012

年颁布的、实施不到两年的《关于完善涉法涉诉信访终结机制的意见》予以废止。

3. 涉诉信访应对方式的能动化

表四 最高人民法院关于涉诉信访工作的治理（2003 - 2014）

时间	涉诉信访治理方式
2003	分级处理；制定涉诉信访摘报；符合再审予以立案，不符的则服判息诉。
2004	有诉必理；采取回访预防制度；推行申诉、申请再审听证和合议制度。
2005	畅通当事人申诉信访渠道，增加申诉复查透明度，大力推行申诉听证制度，为人民群众申诉和申请再审提供平等、公开、高效的程序保障。
2006	教育引导群众、支持合理诉求、依法纠正错案相统一的涉诉信访工作机制；加强对下级法院涉诉信访工作的监督和指导；建立全国法院涉诉信访案件处理协调机制，督促重大涉诉信访事项的办理；推进涉诉信访信息化建设，方便群众进行网上信访和查询。
2007	区分诉讼与信访事项，引导依照法定程序表达诉求；符合再审的予以立案，不符合则服判息诉。同时做好服判息诉工作，最大限度地止争息访。
2008	信访工作责任制；办案质量；在“事要解决、息诉罢访”上下功夫；领导包案；带案下访；督促考核等制度，建立信访案件监督协调机制；完善判后答疑制度；推行申诉听证制度；用好教育、协调、救济等手段。
2009	改善来访接待条件；推行法官带案下访和巡回接待制度；做好集体访、越级访排查处理工作；落实信访责任；完善领导干部定期接访和上级法院带案下访、巡回接待等制度。
2010	派出合议庭和案件复查组清理信访积案；制定涉诉信访案件终结办法；坚持领导干部定期接访、法官带案下访、巡回接待等做法；强化案件责任查究，提高审判质量。
2011	涉诉信访评估预防、约期接谈、责任通报、多元化解、案件终结“五项制度”；“信访分离”工作，畅通权利救济渠道；带案下访、督导检查。
2012	信访工作责任制；涉诉信访积案清理；推行信访分离；判后答疑；申诉听证；坚持领导干部定期接访；法官带案下访；巡回接访。
2013	设立巡回督导合议庭，带案下访；完善“信访分离”和案件终结机制；推动律师等第三方参与化解信访案件。完善申请再审和申诉立案受理制度，严格涉诉信访终结程序，积极开展网上信访、巡回接访、带案下访。
2014	探索律师参与化解涉诉信访案件；强化“信访分离”；开通全国法院远程视频接访系统；建立网上申诉信访平台；健全涉诉信访终结机制；畅通信访案件入口和出口。异地交叉评查信访案件。

能动是相对于被动而言的，是指积极主动，有所作为。涉诉信访应对方式的能动性被视为司法能动性的重要组成部分。从近年来最高人民法院工作报告中来看，涉诉信访的应对方式呈现出能动性的特征。一是履行指导责任，充分发挥上级法院的主动性。例如通过设立巡回督导合议庭，带案下访，坚持分级负责处理，制定涉

诉信访摘报等方式提升地方法院工作的积极性，又如建立全国法院涉诉信访案件处理协调机制，督促重大涉诉信访事项的办理；二是完善内部管理，充分发挥地方各级法院自身主动性。例如坚持办案与涉诉信访并重原则，推行法官带案下乡和巡回接访制度，派出合议庭和案件复查组清理信访积案，落实信访责任，改善涉诉信访条件。三是提升涉诉信访的信息化水平，提升群众参与主动性。例如通过推进涉诉信访信息化建设，方便群众进行网上信访和查询。

4. 涉诉信访应对内容的行政化

行政性是相对于司法性而言，在价值取向上主要追求效率和秩序^④。从涉诉信访的应对内容上看，主要追求社会秩序和工作效率。例如从报告中可知，在涉诉信访的预防上主要采取案件回访、预警、评估等制度，预防涉诉信访的发生，在涉诉信访的处理上主要采取领导包案、巡回接访、考核督促等方式，提升涉诉信访事项处理效率。有的地方则“建立健全院长定期接待、专一人日常接待与法官带案下乡相结合的接访、处访机制，对信访矛盾及时掌控、化解疏导”。^⑤部分地方甚至采取参加联合接访，指定专人驻京接待赴京涉诉案件，审委会委员轮流参加省委联合接访等方式，维护社会秩序。^⑥譬如作为首都护城河的H省则要求一把手承担起涉讼信访的领导责任，把涉讼信访纳入创先争优达标活动中，纳入法院工作的全局，同时在各级法院要健全信访机构设置、选好配强信访干部，为做好涉讼信访工作奠定组织基础，此外还要求加强涉讼信访工作岗位目标管理，将预防、化解信访作为考核部门和个人业绩的一项重要内容，使“软任务”变成“硬指标”。^⑦

（二）涉诉信访传统应对机制存在的问题

1. 诉访不分

表五 人民法院来信来访情况统计表（2003 - 2013）^⑧

年份	处理来信 (件)	接待来访 (人)	信访(件、人)					来访率 (%)	其他率 (%)
			总数	告诉	申诉	非诉	其他		
2003	939632	3033725	3973357	1902794	406369	343477	1320717	76.35	33.24
2004	888782	3331440	4220222	2028884	430409	411437	1349492	78.94	31.98
2005	858030	3137214	3995244	1957245	435547	523780	1078672	78.52	27.00
2006	722716	2825788	3548504	1728776	374714	477466	967548	79.63	27.27
2007	577319	2449051	3026370	1461854	332640	305474	926402	80.92	30.61
2008	357018	1163928	1520946	580616	303265	140143	496922	76.53	32.67

(续表)

年份	处理来信 (件)	接待来访 (人)	信访(件、人)					来访率 (%)	其他率 (%)
			总数	告诉	申诉	非诉	其他		
2009	302808	1054794	1357602	510085	255663	113189	478665	77.70	35.26
2010	245171	821516	1066687	392085	184053	91230	399319	77.02	37.44
2011	214528	575802	790330	282415	133123	84495	290297	72.86	36.73
2012	200178	600700	800878	304847	122401	82627	291003	75.01	36.34
2013	175355	539185	714540	245186	106917	74510	287927	75.46	40.30

涉诉信访本就是“诉”与“访”的组合,根据最高人民法院《关于进一步推进涉诉信访工作机制改革的若干意见》的规定,“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、申诉等。“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人民法院表达意愿,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人民法院反映诉求。从词语概念上似乎很容易区分,然而在实践中却存在较为模糊的界限。一是应对主体的多元性,使得不同机关在认定“诉”与“访”的标准上产生差异,从而无法进行有效区分。二是司法机关职能的重叠性使得“诉”与“访”的区分难以贯彻。例如司法机关不仅承担以判断权为代表的司法权,而且还行使司法内部管理权,以及以执行权为代表的行政权。上述权力的叠加,使得“诉”与“访”的事项难以从职能管辖上进行彻底划分。三是立法用语的不统一,造成“诉”与“访”之间并不明确的界限。例如《刑事诉讼法》在审判监督程序一章中规定了当事人的申诉权,而《民事诉讼法》则在审判监督程序中规定为当事人的申请再审权。申诉并非法律概念,而是行政概念,同时法律对申诉的形式、级别、管辖等均无相关规范,使得申诉内容很难判断为“诉”或“访”。

2. 程序失灵

表六 全国法院服判息诉及涉诉信访情况统计表(2005-2013)

时间	一审服判息诉率(%)	二审服判息诉率(%)	受理案件	涉诉信访(件、人、次)	涉诉信访率(%)
2005	83.85	—	105053000	3995244	3.80
2006	88.85	—		3548575	—
2007	90.00	98.00	9657628	3026181	31.33
2008	89.00	—	10711275	1520958	14.20

(续表)

时间	一审服判息诉率(%)	二审服判息诉率(%)	受理案件	涉诉信访(件、人、次)	涉诉信访率(%)
2009	89.05	—	11378875	1055000	9.27
2010	89.73	99.75	11700263	1066687	9.12
2011	90.61	98.99	12204000	790000	6.47
2012	91.20	99.40	56105000	601000	1.07
2013	91.10	98.60	14217000	539000	3.79

现代法律程序通过限制恣意、理性选择和作茧自缚的功能,从而吸纳不满,实现程序的稳定性和自治性^⑨。服判息诉率是指当事人服从法院判决,不再提起上诉的案件所占的比例。服判息诉率的高低反映了程序吸纳不满的能力及司法公信力的水平。从上述统计来看,无论是第一审还是二审案件,近年来服判息诉率都处于较高比例,其中一审平均90%以上,二审则高达99%。如此高的服判息诉率展现了我国司法程序的公正性逐步得到当事人的认可和信任,特别是最高司法机关近年来极力深化司法公开,推行审判流程系统公开、裁判文书公开、执行信息公开等三大平台建设,极大地提升了司法公信力水平。然而,伴随着较高服判息诉率的同时,涉诉信访率也处于高位运行,甚至有增长的趋势。由此,这不得不引起我们的注意,在注重服判息诉率的同时,也应关注程序吸纳不满功能的发挥。

3. 裁判结果缺乏稳定性

表七 地方各级人民法院涉诉信访处理结果(2003-2013)

年份	受理各类案件	涉诉信访	进入再审	改判	进入再审率	改判率
2003	—	3970000	—	—	—	—
2004	—	4220000	—	16967	—	—
2005	105053000	3995244	47902	15867	0.00%	0.40%
2006	—	3548575	48286	15568	1.36%	0.44%
2007	9657628	3026181	184000	12013	6.08%	0.40%
2008	10711275	1520958	39719	12013	2.61%	0.79%
2009	11378875	1055000	32000	11669	3.03%	1.11%
2010	11700263	1066687	46214	11729	4.33%	1.10%
2011	12204000	790000	42000	11000	5.32%	1.39%
2012	56105000	601000	208000	55000	34.61%	9.15%
2013	14217000	539000	116000	7415	21.52%	1.38%

司法是社会公平正义的最后一道防线,程序裁判结果的稳定性是这一防线的重要保障。随着司法程序的进行,经过程序认定的事实一一被贴上了封条,成为不可