

DF82
61

涉诉信访： 成因及解决

李微

著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

涉诉信访：
成因及解决

李微

著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

涉诉信访: 成因及解决/李微著. —北京: 中国法制出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1343 - 5

I. 涉… II. 李… III. 信访工作 - 研究 - 中国 IV. D632. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 113423 号

策划编辑 马颖 封面设计 李宁

涉诉信访: 成因及解决

SHE SU XINFANG; CHENGYIN JI JIEJUE

作者/李微

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 8 月第 1 版

印张/9.5 字数/186 千

2009 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1343 - 5

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

定价: 28.00 元

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

内容简介

涉诉信访这个概念最早是由最高人民法院于2004年在长沙召开的信访工作会议上提出来的。在提出涉诉信访这个概念之前，对于法院生效判决不满，通过来信和来访的方式要求法院改变原判决或者反映法院、法官工作作风的现象早已存在。将涉诉信访从其他信访中分离出来，并召开专门的会议来研究、成立专门的组织应对，说明了近年来涉诉信访发展的迅猛。涉诉信访的提出对原来的信访理论产生了极大的冲击，在以前的信访处理中，人们只注重对行政信访的研究，即使涉及法院的信访，也是将它纳入到涉法信访中去，由各级党委和政法委统一协调处理。涉诉信访作为一个新事物的出现，必然要求与之相适应的一套理论体系，将这套理论体系与涉法信访、行政信访以及其他信访相区分。这套理论系统构建时应当考虑到法院工作的特点，并能够促进新时期下法院工作的发展。

涉诉信访主要目的是要求改变一个业已生效的法院判决。涉诉信访的存在有消极的一面，它对司法的权威形成了挑战，也直接关系到社会主义法治理念的培养。许多奔波在各级法院的涉诉信访人员给家庭和社会带来很大的负担。涉诉信访也具有其积极的一面，通过涉诉信访的解决，可以拉近审判机关与老百姓的距离，涉诉信访也是人民行使民主监督权力的重要渠道。更重要的

是，涉诉信访制度的存在为涉诉信访人员提供了一个宣泄的窗口，通过这种形式的减压使社会得以平稳发展。

涉诉信访所透露的本质问题是如何处理好畅通的民意表达与维护司法权威的矛盾。法院是通过居中裁判来平衡社会利益的，当这种利益分配上的失落者不满法院的裁判时，涉诉信访就产生了。而产生这种现象的原因是多方面的，包括国家立法方面的原因，法律是社会利益资源的分配书，法律的制定直接影响到法院裁判的权威性。司法体制的问题也容易引起涉诉信访，因为司法体制影响到法官是否能够担当居中公正裁判的角色。涉诉信访人自身的原因和社会大众的因素也有可能促使涉诉信访量的增加，这一系列因素的综合就使涉诉信访成为法院工作中的一个难题。

解决涉诉信访问题也是一个综合工程，涉诉信访问题的解决宜“疏”不宜“堵”，仅凭法院一家的努力无法彻底解决涉诉信访问题。涉诉信访问题的彻底解决，需要全社会共同努力，主要包括宏观和微观两个层面的工作。在宏观上，要加强法治理念的培养，当整个社会法治观念能够真正形成的时候，涉诉信访就会减少甚至消失；其次是要对我国目前的司法体制进行改革，让法院真正成为一个居中裁判的机关。在微观层面上，应改变我国的四级两审终审制为四级三审终审制。处理涉诉信访的法院也要在制度上大胆创新并加大对涉诉信访的工作力度。只有这样，才能真正处理好涉诉信访问题。

目 录

Contents

绪 言	1
-----------	---

第一章 涉诉信访的定义及法律关系

第一节 涉诉信访的定义	3
第二节 涉诉信访的法律关系	7
一、涉诉信访法律关系的特征	8
二、涉诉信访法律关系的主体	12
三、涉诉信访法律关系的客体	15
四、涉诉信访关系的内容	17

第二章 涉诉信访的特点

第一节 涉诉信访的特点	50
一、个案性	50
二、程序性	52
三、复杂性	55
第二节 涉诉信访与相关制度的关系	58

一、涉诉信访与涉法信访	58
二、涉诉信访和行政信访	61
三、涉诉信访与诉讼程序	69
四、涉诉信访与抗诉	76

第三章 涉诉信访的作用

第一节 涉诉信访制度的积极作用	81
一、政治参与作用	81
二、保障人权的作用	84
三、权利救济和权力监督作用	86
四、涉诉信访起着“安全阀”的作用	92
第二节 涉诉信访制度的消极作用	98
一、不利于法治理念的培养	98
二、消解了司法权威	105
三、增加了社会负担	107
第三节 涉诉信访的存废	109

第四章 涉诉信访心理学分析

第一节 涉诉信访心理学概述	112
一、心理学与涉诉信访心理学	112
二、涉诉信访心理学的重要性	114
第二节 心理学在涉诉信访中的应用	116

一、上访人员动机的表现形式及处理方法	117
二、不同气质的上访人员的特征及其疏导	122
三、态度、挫折—侵犯理论在涉诉信访中的应用	124
四、集体上访与群体心理	128
五、特殊人群的涉诉上访心理分析与应对	131
第三节 涉诉信访工作者应具备的心理素质及培养	139
一、涉诉信访工作者应具备的心理素质	139
二、涉诉信访工作者良好心理素质的培养	143

第五章 涉诉信访的新形势及产生原因分析

第一节 涉诉信访的新形势	146
一、信访人员数量有逐年增多的趋势	146
二、越级访，缠诉、缠访现象严重	165
三、集体访、暴力访增加，对抗性加剧	168
四、无理信访的比例较高	169
第二节 涉诉信访产生的原因分析	169
一、司法权威的缺失	170
二、再审制度设计不科学	174
三、司法体制方面的原因	179
四、法院自身原因分析	184
五、涉诉信访人方面的原因	188
六、社会环境方面的原因	191

第六章 涉诉信访处理的原则和程序

第一节 处理涉诉信访的原则	196
一、依法处理原则	198
二、司法为民的原则	201
三、公正与效率原则	204
第二节 涉诉信访的处理程序	208
一、涉诉信访处理流程的重组	208
二、涉诉来信的处理程序	216
三、涉诉来访的处理程序	219
四、涉诉信访的归档与摘要	224

第七章 涉诉信访问题的解决路径

第一节 宏观层面路径分析	227
一、去“青天”意识，树法治理念	227
二、提高司法权威，强化裁判的既判力	229
三、继续推行普法教育，提高公民法律意识	231
四、注重转型时期社会矛盾的妥善处理	232
第二节 化解涉诉信访的具体措施分析	234
一、实行“诉”与“访”的分离	234
二、再审之诉的改造	237
三、完善立法、确立三审终审制	238

四、加强法院自身制度的建设	244
五、其他相关措施的完善	253
结 语	258

附：涉诉信访典型案例

一、李某与冷某买卖合同纠纷涉诉信访案	260
二、梁某与某器材厂、某市精神病医院损害赔偿纠纷涉诉信访案	267
三、廖某与某机械集团有限公司侵权赔偿纠纷的涉诉信访案	270
四、周某芳与杨某德离婚、杨某德重婚涉诉信访案	274
五、陈某高、陈某明故意伤害涉诉信访案	275
参考文献	283
后 记	293

绪 言

进入 21 世纪的中国，社会生活的各个方面获得了巨大的发展和进步，举世瞩目。可是，中国社会也步入了社会矛盾的凸显期、权利与义务冲突的复杂期，各种矛盾交织在一起。就司法方面而言，一方面，许多社会矛盾最终都会通过各种渠道聚集到法院，法院作出的裁判对社会生活的影响力在逐步扩大，这是法治社会应有之义；另一方面，由于国家政体、立法构架、法治传统、司法体制、法官素质等诸多制约因素，导致司法权威不高，法院终审判决不终，既判力受到极大挑战，其外在表现形式就是不服法院的裁判，逐级或越级信访。

自 2004 年以来，涉及不服法院裁判的申诉、信访即“涉诉信访”量大幅攀升，这一现象引起国家高层的密切关注。中共中央总书记胡锦涛多次就信访问题发表重要讲话，2007 年 3 月，全国人大常委会委员长吴邦国强调：“当前重信重访^①问题比较突出，主要是刑事判决、民事判决执法不公和执行难等涉法涉诉方面的问题，应该把重信重访问题作为一个重要抓手，下力量抓好。”国家在原有信访机构的基础上，另成立了专门机构来协调处理信访特别是涉法涉诉信访问题。2007 年先后出台了《中共中

① 重信重访是指重复多次的信访，长期的申诉上访。

央、国务院于进一步加强新时期信访工作的意见》、《中央政法委员会关于2007年涉法涉诉信访工作的指导意见》。一般认为，高涉诉信访率是构建和谐社会的极大威胁和障碍，是对党的执政基础的极大削弱。大量的涉诉信访既是对司法形象的极大损害，同时也是对法院司法能力的严重挑战。也就是说，涉诉信访所透出的本质问题应该是如何处理好畅通民意表达渠道与维护司法权威的矛盾。我有幸在这样一个大背景下，于法院内部分管过申诉信访工作，直面这个被称为“天下第一难事”的涉诉信访。

第一章 涉诉信访的定义及法律关系

第一节 涉诉信访的定义

信访，作为我国的一种政治活动和社会现象，有着多种理解，综合起来，我国学术界对信访的理解主要有广义、中义和狭义三种。广义的信访是指社会成员通过书信、电话、电报、访问等形式，向社会组织、管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交流活动，^① 或者是指古今中外的社会成员通过写信、访问等形式向社会组织及其负责人反映个人或集体意愿的社会政治交往活动。^② 在广义的信访中，信访被认为是所有的社会成员向国家机关或者企事业单位表达个人或集体意愿的一种形式，这种意义上的信访与日常生活交流没有多大区别，只不过日常生活交流还包括个人与个人之间的意愿表达。中义的信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向国家机关反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关

① 李慕洁：《应用信访学》，华龄出版社1991年版，第2页。

② 中央办公厅信访局，国务院办公厅信访局编著：《信访学概论》，华夏出版社1991年版，第5-6页。

国家机关处理的活动。其中国家机关，是指本行政区域内的县级以上各级人民代表大会及其常务委员会、人民政府及其所属部门、人民法院、人民检察院和乡（镇）人民代表大会、人民政府。^① 中义上的信访不仅包括对国家权力部门的信访，还包括对行政部门和司法部门的信访活动。狭义的信访仅仅指对行政机关的信访活动，是指公民、法人或其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府的工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。^② 狭义的信访将信访仅限于行政机关的信访。

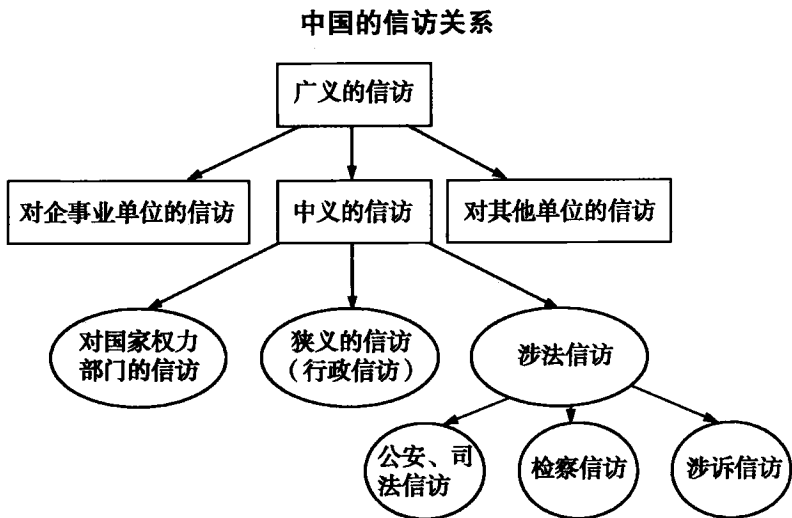
本书主要研究的是涉诉信访，但在实践中，人们普遍将涉诉信访与涉法信访联系在一起，涉诉信访与涉法信访都是中义信访中的一种。所谓涉法信访，是指那些已经或应当被司法或行政执法机关受理的案件中，有利害关系的当事人对上述机关的作为与不作为未能如愿，转而向其他上级机关投诉，或者在法律程序之外的请愿活动。反映的问题主要涉及司法的权威性、严肃性、廉洁性、公正性，以及司法的效率与公平关系、社会纠纷与矛盾的解决机制等问题，其中法院是当前各种社会矛盾与纠纷的聚焦点，也是解决涉法问题的重中之重。^③ 所以，涉诉信

① 参见《湖南省信访条例》，2006年5月31日经湖南省第十届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，自2006年10月1日起施行。

② 参见2005年1月5日国务院第76次常务会议通过，2005年1月10日中华人民共和国国务院第431号公布，2005年5月1日施行的《信访条例》。

③ 蒋安杰：《涉法信访是否挑战司法权威》，载2004年8月10日《法制日报》。

访是涉法信访中的下属概念，中国的各种信访关系可以通过下图表示出来。



通过上述的分析可以看出，涉诉信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民法院反映涉及人民法院受理、审理和执行的各类案件的情况，提出建议、意见或者投诉请求，要求人民法院依法处理的活动。通过这个概念，我们就可以了解到涉诉信访的本质。首先，涉诉信访是指公民、法人及其他组织针对法院所进行的信访。涉诉信访所针对的主体是法院，包括最高人民法院、地方各高级人民法院和中级人民法院以及基层人民法院，而不是针对国家权力机关、行政机关、检察机关和企事业单位，这就将涉诉信访和广义的信访和狭义的只针对行政机关的信访区分开来了；其次，涉诉信访向法院反映的是各级法院受理、审理和执行的案件。包括人民法院受理和审理的初审判决和裁定、终审判决与裁定、再审

的判决与裁定和法官的行为规范，即包括对各类刑事裁判行为、民事裁判行为、行政裁判行为，而不是针对狭义的行政机关信访中的行政机关的行为，也不是针对立法机关的立法行为和监督行为、检察机关的法律监督行为信访；第三，涉诉信访只能由人民法院处理，涉诉信访与其他的信访相比特点在于涉诉信访的处理只能是由法院依照法律程序来解决。实际上，涉诉信访是我国独具特色的制度，司法的权威性和终局性在涉诉信访面前受到了严峻的挑战，但由于司法具有严格的程序性和专业性，所以针对司法的信访应当、也只能由司法机关来处理。这符合我国宪法的规定，既坚持了审判独立的原则，同时也能够防止其他机关和社会团体肆意干涉司法活动。由于涉诉信访涉及法官惩戒以及一个判决是否错误的问题，也只能是由专门的机构来予以认定和处理，不能由法官职业共同体外的人来衡量一个判决是否错误。也正因为如此，修订后的《信访条例》在第15条明确规定，信访人对各级人民代表大会以及县级以上各级人民代表大会常务委员会、人民法院、人民检察院职权范围内的信访事项，应当分别向有关的人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出，这也与涉诉信访概念的应有内涵相符合；第四，涉诉信访还包括公民、法人对人民法院的合理化建议和意见反映。

具体来说，涉诉信访主要有以下几种表现形式：

1. 对各级人民法院工作的建议、意见。主要是针对法院在工作上的不足之处，提出改进的建议，希望法院能够更好地履行审判职能，维护公民的合法权益。这种建议，既包括各级党政和知名人士的建议，也包括普通参与诉讼或者没有参与诉讼的老百姓的建议和意见。同时，一些国际友好人士对中国法院系统的意见

也包含在其中。

2. 对各级人民法院及其工作人员的违法失职行为的申诉、控告或者检举。这里的涉诉信访内容主要是对法院和法院工作人员的负面行为进行申诉、控告和检举，希望法院能够纠正自己的违法失职行为，惩处法官队伍中的害群之马，维护法院及法官队伍的形象。

3. 对各级人民法院生效判决、裁定、调解不服的再审申请。这些内容主要是审判监督程序的范畴，只要是具备法律上规定的理由，涉诉信访人就可以对法院的生效判决、裁定和调解书提起再审申请，要求法院予以重新审理。

4. 其他依法应当由人民法院受理的信访事项。只要法律、法规规定了可以对法院提出信访，人民法院就应当受理该信访。

第二节 涉诉信访的法律关系

法律关系一词最早来源于罗马法，意指债权债务关系。“债是法律关系，基于这种关系，我们受到约束而必须依照我们国家的法律给付某物的义务。”^① 历史法学派的代表人物萨维尼非常注意法律关系的概念，认为法律关系本质被规定为个人意思独立支配的领域。前苏联对法律关系的定义为：在法律关系中，应当把两类关系区别开来，法律关系和受法律调整的社会关系，不能把

^① 查士丁尼：《法学总论》，商务印书馆1999年版，第158页。