

中国人情评论丛书

付子堂 张永和主编

透过法社会学与法人类学的观察

本书的作者将自己定位为一个“观察者”，试图以旁观者的身份带领读者了解常县人民法院涉诉信访制度的运行过程，深入挖掘一个个鲜活的涉诉信访案例，从多个角度探寻涉诉信访的成因。在进行大量的实证调研基础上，运用大量的调研数据和事实，反思我国当下涉诉信访制度中存在的问题并提出解决问题的出路。

常县涉诉信访：

中国基层法院涉诉信访研究报告

CHANGXIAN

SHESU XINFANG

张永和 赵树坤 骆军 等著

人民出版社

中国人权评论丛书

付子堂 张永和主编

常县涉诉信访：

中国基层法院涉诉信访研究报告

CHANGXIAN

SHE SU XIN FANG

张永和 赵树坤 骆军 等著

法社会学与法人类学的观察

作者将自己定位为一个“观察者”，试图以旁观者的身份带领读者一个个鲜活的涉诉信访案例，从多个角度探寻涉诉信访的成因。在反思我国当下涉诉信访制度中存在的问题并提出解决问题的出路

责任编辑:茅友生
版式设计:刘 敏

图书在版编目(CIP)数据

常县涉诉信访:中国基层法院涉诉信访研究报告/张永和 等著.

—北京:人民出版社,2013.11

ISBN 978-7-01-012828-3

I. ①中… II. ①张… III. ①信访工作—研究—中国 IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 268953 号

常县涉诉信访:中国基层法院涉诉信访研究报告

CHANGXIAN SHESU XINFANG; ZHONGGUO JICENG

FAYUAN SHESU XINFANG YANJIU BAOGAO

张永和 赵树坤 骆军 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26

字数:390 千字

ISBN 978-7-01-012828-3 定价:59.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

中国人权评论丛书学术委员会

学术顾问

李步云 李龙 郭道晖 文正邦

主 任

付子堂

副 主 任

孙长永 岳彩申 张永和 汪太贤 宋玉波

委 员

但彦铮	陈步雷	陈 苇	黄茂钦	胡兴建	李昌林	梅传强
陆幸福	梁红霞	孟庆涛	茅友生	潘国平	任惠华	施鹏鹏
王 洪	温泽斌	徐 泉	袁 林	张建文	张 力	张 震
	赵树坤	周尚君	周 力	朱 颖	郑晓均	

目 录

第一章 有关涉诉信访的研究综述	(1)
第一节 涉诉信访重点研究问题	(2)
第二节 对涉诉信访问题研究的基本评价	(21)
第二章 涉诉信访的基本运作模式	(23)
第一节 司法与行政关系的进一步说明	(24)
第二节 通过一个司法单位看涉诉信访工作的运作状况	(33)
第三章 涉诉信访中的信访者	(42)
第一节 “院领导接待日”这天	(42)
第二节 李金蓉的故事	(44)
第三节 涉诉信访者的观念	(59)
第四节 为什么涉诉信访	(68)
第五节 结语	(79)
第四章 涉诉信访中的基层法院与一线法官	(82)
第一节 涉诉信访中的基层法院	(82)
第二节 涉诉信访中的一线法官	(98)
第五章 涉诉信访中的重信重访以及缠访、闹访	(116)
第一节 常县法院近年来重信重访的数据	(117)
第二节 重信重访的一般表现	(118)
第三节 缠访、闹访观察	(120)
第四节 一个缠访、闹访的故事	(125)

第五节 结语	(163)
第六章 涉诉信访中的集体访	(171)
第一节 法院的依法审判缘何刺痛受害者	(171)
第二节 集体施压机制的启动	(177)
第三节 声势浩大的利益保卫战	(185)
第四节 法院的反应机制	(194)
第五节 “三输”的结局	(196)
第七章 调解结案后的涉诉信访	(201)
第一节 官司缠身的“天高”	(201)
第二节 波折不断的分配过程	(211)
第三节 调解缘何“案结事不了”？	(222)
第四节 结语	(229)
第八章 执行过程中的涉诉信访	(232)
第一节 一起被终结执行的案件	(232)
第二节 “执行难”引发的涉诉信访	(238)
第三节 法院如何应对涉执信访？	(248)
第四节 结语	(258)
第九章 “大日子”里的涉诉信访	(260)
第一节 “大日子”与“涉诉信访”	(260)
第二节 有情绪的民众	(263)
第三节 小心翼翼的国家	(273)
第四节 总觉尴尬的法院	(284)
第五节 结语	(294)
第十章 涉诉信访之律师如是说	(304)
第一节 律师对涉诉信访的总体态度	(304)
第二节 律师如何参与涉诉信访	(306)
第三节 律师对双方当事人涉诉信访看法	(308)
第四节 如何发挥律师作用，消解涉诉信访	(313)

第十一章 申诉信访演变为再审之可能	(321)
第一节 申诉信访与再审的基本问题	(321)
第二节 申诉信访如何演变为再审	(326)
第三节 申诉信访后果的开放性	(330)
第四节 如何面对开放性的后果	(333)
第十二章 涉诉信访的反思与构想	(336)
第一节 传统申诉制度	(336)
第二节 域外的类似涉诉信访	(349)
第十三章 司法如何面对涉诉信访中的民意	(351)
第一节 司法中的民意沟通	(352)
第二节 民意与司法的中国图景	(361)
第三节 涉诉信访与司法是否存在内在逻辑	(370)
第十四章 涉诉信访的困境及其可能出路	(377)
第一节 涉诉信访的“存”与“废”	(377)
第二节 存废争论的数据分析	(379)
第三节 争论之后	(385)
第四节 涉诉信访长效机制基本构想	(395)
后 记	(408)

第一章 有关涉诉信访的研究综述

近年来,随着我国经济发展的加速与社会转型的加快,诸多的矛盾开始激化和显现,并大量通过信访渠道反映出来。特别是涉诉信访案件总量不断上升,规模不断扩大;虽然目前涉诉信访案件在数量上有所下降,但仍居高不下,已严重影响到社会稳定,成为一个备受关注的社会问题。^① 因此,在新形势下对涉诉信访问题进行分析,研究探索相应的工作对策,无疑具有十分重要的意义。

在研究之前,我们采用文献检索的方式,选择了中国期刊全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库、中国博士学位论文全文数据库以及中国重要会议论文全文数据库,分别以“涉法”、“涉诉”、“涉法涉诉”为题名、关键词,模糊检索 2000—2011 年所有文章,总共搜索到 364 篇。其中:中国期刊全文数据库 341 篇,中国优秀硕士学位论文全文数据库 20 篇,中国博士学位论文全文数据库 1 篇,中国重要会议论文全文数据库 2 篇。将这些文章按照时间排列,2011 年 45 篇,2010 年 34 篇,2009 年 33 篇,2008 年 35 篇,2007 年 54 篇,2006 年 41 篇,2005 年 48 篇,2004 年 34 篇,2003 年 10 篇,2002 年 6 篇,2001 年 13 篇,2000 年 8 篇,发表时间不详的 5 篇。我们选择 2000—2011 年这个时间段检索文章,是因为这个时间段能够全面地反映 2003 年“信访洪峰”出现和 2005 年《信访条例》的修订对学界研究的影响。学界在对信访问题进行广泛探讨的同时,也将关注的目光投向了涉诉信访,使这个问题成为大信访探讨中的热点问题。

^① 据统计,2008 年最高人民法院共排查处理重点信访案件 36727 件,经过各级法院的共同努力,涉诉信访同比下降 49.74%。2009 年各级人民法院共接待群众来访 105.5 万次,同比下降 9.4%;各级法院审结申诉和申请再审案件 12.5 万件,同比下降 8.0%;依法提起再审 3.2 万件,同比上升 6.2%。2010 年最高人民法院派出 12 个合议庭和案件复查组,帮助信访问题比较突出的地方法院清理涉诉信访积案。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、巡回接访等做法,尽力把问题化解在基层。各级法院全年接待信访 1066687 人次,同比减少 21.43%。以上数据来源于《最高人民法院工作报告》。

第一节 涉诉信访重点研究问题

为了更好地研究这一问题,我们将 364 篇文章按照内容大致分为 25 类。

表一 文献内容分类

类别	数量(篇)	类别	数量(篇)
1. 公安机关信访研究类	4	14. 信访联席会议探讨类	1
2. 检察机关信访研究类	11	15. 涉法涉诉信访与法治问题	3
3. 法院信访研究类	8	16. 涉法涉诉信访与和谐社会研究	6
4. 人大涉法涉诉信访工作类	3	17. 农民涉法涉诉信访问题	5
5. 部队涉法涉诉信访工作类	1	18. 重信重访问题	2
6. 律师参与信访问题	7	19. 初次信访问题	1
7. 现状、成因及对策研究类	102	20. 群体访问题	5
8. 学理研究类	20	21. 实证调研类	8
9. 经验交流与工作纪实类	40	22. 人物访谈类	3
10. 工作指导类	7	23. 信访研究类	8
11. 听证与听证调解制度研究类	4	24. 综合类	20
12. 判后答疑制度研究类	3	25. 其他	86
13. 涉法涉诉信访终结制度研究类	6	合计	364

资料来源:《基层法院涉诉信访》档案库。

通过简单的对比我们可以发现,除去关联性不大的“其他”类文章以外,“现状、成因及对策研究类”的文章为数最多。为了厘清该问题研究的旨趣,笔者首先把现状、原因及对策探讨和涉诉信访相关制度设计作为基本框架进行文献梳理,并将目前国内有关涉诉信访的研究大致分为涉诉信访制度的历史发展、涉诉信访相关概念界定、涉诉信访的基本问题、涉诉信访的压力分析以及民意、信访与司法这五个重点问题,分述如下:

1. 涉诉信访制度的历史发展

1949年新中国成立伊始,我国法院就大力提倡法院审判工作的人民性。第一任最高人民法院院长沈钧儒即提出“人民司法工作,是依靠人民、便利人民、为人民服务工作,人民司法工作者应全心全意为人民服务;因而群众路线是人民司法的一个基本问题”^①。这是我国法院在之后开展涉诉信访工作的整体基调,同时也点出了涉诉信访工作与法院审判工作在中国社会体制下存在的必然联系。

学者在探讨涉诉信访问题,一般都会追溯信访制度的历史演变,普遍认为我国信访制度的正式规定始于1951年6月7日政务院颁布的《关于处理人民来信和接见人民来访工作的决定》。并且,依信访的主要内容和功能的演变,大致划分为以下三个阶段:一是1961年至1979年的大众动员型信访。这一阶段的信访受到政治运动的带动和制约,往往是每逢政治运动一开始,来信来访猛增,其内容主要是揭发他人的问题;至运动后期及运动结束后相当一段时间里,反映运动中存在的问题或要求落实政策的信访开始增多。信访量的多少随运动始终这两极呈现周期变化。二是1979年至1982年的拨乱反正型信访。在这一期间,信访迅速成为国家政治生活的焦点问题。信访人数之多,解决问题之多,都是史无前例的,主要内容是要求解决大批量的历史遗留问题和历次政治运动的积淀问题,平反冤假错案成了主流。三是1982年至今的安定团结型信访。随着国家在1982年宣告拨乱反正任务的基本完成,信访制度最主要的功能转变为化解纠纷、实现救济。^②而涉诉信访问题是随着我国经济发展的加速与社会转型的加快,法治化进程的不断推进,社会矛盾快速增长而逐步凸显出来的。

2. 涉诉信访相关概念界定

按照《信访条例》这一行政法规的界定,“信访”是指公民、法人和其他组织采用书信、电信、走访等形式,向各级人民政府或县级以上人民政府所属部门反映情况,提出意见、建议和要求,依法应当由有关行政机关处理的活动。但是,目前无论是官方还是学界对涉诉信访都并无统一定义;而且在“涉法信访”、“涉诉信访”、“涉法涉诉信访”三个概念的使用上也存在混乱的情况。事实上,对三者的正确界定是我们研究的逻辑起点,关系到我们研究方向的正确性和处理问题的针对性及有效性。因此,我们对学界在这一问题上的研究状况做了一下梳理。

① 沈钧儒:《沈钧儒文集》,人民出版社1994年版,第661页。

② 应星:《新中国信访制度的历史》,载《瞭望东方周刊》2003年第4期。

(1) 涉法信访

目前,学界对“涉法信访”的定义主要有三种学说。

第一,法律关系说。学者们认为,“涉法信访”就是与法律有关的,或者说是可以以及应当通过法律手段来解决的信访问题。^① 从与法律的关系这一角度将所有的信访分为了“涉法信访”和“非涉法信访”两大类。同时,为了进一步界定“涉法信访”,采用了排除法,即凡不属于“非涉法信访”的问题就是归为“涉法信访”,并列举出六类“非涉法信访”。我们认为,这种定义虽然抓住了“涉法信访”的实质,但是它的外延较为宽泛,不易把握;况且列举法和排除法也有它的局限性,不能涵盖所有的情形。^②

第二,当事人请愿说。持该种说法的学者认为,“涉法信访”主要指已经或应当被执行机关和司法机关受理或者是已进入诉讼程序的案件中,有利害关系的当事人对执行机关和司法机关的作为、不作为所提出的控告和申诉未能如愿,转而向上级机关投诉,或者寻求法律程序之外的请愿活动。^③ 显然,该派学者们强调的是信访独有的权利救济功能,他们认为当事人只有不能通过正当的法律程序救济时,才会有这种请愿活动。我们认为,此观点固然抓住了信访的权利救济功能这一特点,但是忽略了“涉法信访”的“涉法性”实质,仅强调了其“涉诉性”。

第三,信访部门说。这些学者们是在“当事人请愿说”的基础上对“涉法信访”的概念做了进一步的界定。他们将“涉法信访”分为了广义和狭义两种情形,广义上的“涉法信访”,包括涉及到法院、检察院、公安等部门与法律相关的各类上访;狭义的仅指涉及到法院的上访。^④ 这种观点将涉法信访具体到了信

① 李宏勃:《法制现代化进程中的人民信访》,清华大学出版社2007年版,第27页。

② 王亲生等:《关于健全律师参与处理涉法信访程序机制的思考》,载《中国司法》2006年第7期。

③ 参见蒋安杰:《涉法信访是否挑战司法权威》,载《法制日报》2004年8月10日;冷铁勋:《处理涉法上访相关问题探讨》,载《法律适用月刊》2005年第12期;叶建平、陈锋:《法治视野下的涉法信访工作》,载《行政与法》2006年第9期;孙晋:《当前检察机关处置涉法上访案件的方法和策略运用》,载《法制与社会》2006年第8期;王雪莲、徐雯:《浅析涉法上访问题的成因及对策》,载《黑龙江省社会主义学院学报》2006年第2期。

④ 此外,学者陈杭平也从信访部门和司法的角度来界定,他认为“涉法信访”主要指公民以来信和来访的方式向公检法及其他设立信访机构的部门就与司法有关的事项提出申诉或要求解决问题的行为。同时,他还将“涉法信访”分为“对案的信访”和“对人的信访”两大类,认为法院处理的“涉法信访”除主要反映案件处理有问题的所谓“对案的信访”之外,还包括部分反映、控告审判人员工作作风和违法乱纪行为的“对人的信访”。其中“对案的信访”大多数涉及民事案件,与刑事訴訟和行政诉讼相关的信访绝对数量相对较少。参见:陈杭平:《“涉法信访”刍议》,载《法制与社会》2008年第2期。其他持类似观点的文章参见:李炜:《青岛市涉法上访现象的调查与思考》,《东方论坛》2006年第5期;李银芳、李富金:《涉法上访案件的成因及对策》,http://www.dffy.com,最后访问日期2010年7月3日。

访部门,从而界定“涉法信访”概念。

还有一些学者也从不同的角度对“涉法信访”进行了界定^①,主要侧重于司法活动、行政活动、诉讼程序等。

(2) 涉法涉诉信访

当前学界也存在对“涉法涉诉信访”进行定义的情况,而且这种定义基本上受到对“涉法信访”和“涉诉信访”界定的主流观点的影响,并在某种程度上出现重合。如论者蒋连舟等认为,涉法涉诉信访主要是指群众通过信访的方式反映对民事、刑事、行政案件办理或诉讼判决不服,反映少数政法工作人员执法不公、徇私枉法等问题。如果用规范的法律用语讲,“涉法涉诉信访”是指已经或者应当进入诉讼程序的案件中,有利害关系的当事人对执法机关和司法机关的作为与不作为提出的申诉和控告未能如愿,转为向上级机关投诉,或者要求法律程序之外的请愿活动。^②从该定义我们可以得知,该观点与“当事人请愿说”基本上是一致的。

(3) 涉诉信访

有关“涉诉信访”概念的界定,我们在对现有文献进行梳理之后,发现主要存在以下三种观点:

第一种认为,“涉诉信访”是指法院已经审结的诉讼案件的当事人或其亲属,通过来信、来访的方式向人民法院提出申诉,或者在向人民法院提出申诉的同时又向其他国家机关去信、去访,其他国家机关接访后通过一定的方式促使人民法院作出处理的行为。这一界定,是由最高人民法院于2004年4月在湖南省长沙市召开的全国涉诉信访工作会议上首次提出的。涉诉信访所反映的问题涉及司法机关司法权的行使,目的在于促使司法机关完成某种有利于信访人的诉讼行为,如立案、复查案件以及启动再审程序等。^③

第二种认为,“涉诉信访”是与某一具体诉讼案件相联系,有关当事人针对

① 有论者从司法活动和行政活动的角度进行界定,认为涉法信访是指公民、法人和其他组织针对行政执法活动、司法活动以及其他执法活动的信访行为,包括针对国家行政机关行政执法行为的行政信访和针对公、检、法机关司法行为的司法信访。参见:关保英、陈书笋:《涉法涉诉信访案件终结的法律效力》,载《法治论丛》2006年第2期;也有论者单从司法角度界定,认为涉法信访是信访中的一种类型,主要指公民以来信和来访的方式向法院和检察院(有时包括公安机关)就与司法有关的事项提出申诉或要求解决问题的行为。参见:王亚新:《非诉讼纠纷解决机制与民事审判的交织——以“涉法信访”的处理为中心》,载《法律适用》2005年第2期。

② 蒋连舟、傅利:《处理涉法涉诉信访的几点思考》,载《河北公安警察职业学院学报》2006年第2期;高振宇:《关于如何处理好涉法涉诉案件的思考》,载《法与实践》2007年第6期。

③ 郭小冬:《判后答疑制度评析》,载《法商研究》2007年第1期。

人民法院审判和执行案件的行为或结果,以来信、来访的方式,要求人民法院启动司法程序,实施(完成)一定诉讼行为,其内容既包括人民群众对人民法院裁定不予受理的案件要求起诉,也包括当事人对已经发生法律效力或裁定向人民法院提出申诉和申请再审。进一步来讲,即涉诉信访必须是针对已经进入法院诉讼程序的案件进行的信访,没有进入法院诉讼程序的信访则不属于涉诉信访。^① 这既涉及案件的实体处理,也涉及诉讼程序、案件执行、办案效率、审判作风,以及法官的工作态度、方法和司法礼仪等问题。^② 信访的原因是当事人认为通过已行或将行的法律途径没有或无法保障其权益或实现其要求,故而通过信访寻求法律外的解决途径。^③

涉诉信访与其他类信访区别的关键在于诉讼性,包括信访人、被信访人、信访客体等都具有诉讼性,因信访的涉诉性质使得人民法院在处理涉诉信访问题上具有较为严密的程序。涉诉信访主体包括信访人和接访单位,信访人要求必须是与那些应当或已经被司法机关受理案件或已进入诉讼程序的案件有直接利害关系的当事人及其近亲属;接访单位即受理信访的主体,是信访人信访活动所指向的各级国家机关及其相关负责人。信访的动因是信访人认为通过已行或将行的法律途径没有或不能保障实现期待权益,故而转向法律外途径以寻求保护,目的在于通过信访影响法院司法活动从而成功实现期待利益。^④

第三种认为,“涉诉信访”指那些应当或已经过人民法院立案受理、开庭审理或强制执行的案件或已经解决的涉及司法问题的事件,参与诉讼的当事人或与法院判决、执行有关的利害关系人认为法院的判决、裁定达不到其预期的涉诉目的,或者执行结果损害了自身的权益,从而通过法院信访渠道及其他各级国家机关,采取告诉、申诉的方法,要求维持、撤销、变更人民法院裁判结果,督促履行或制止履行执行内容的来信、来访行为;也包括为了让法官作出对自己有利的判决或裁定,在诉讼刚刚开始,判决或裁定还没有确定的情况下,就以信访的方式向法官、法院施加压力。涉诉信访者的手段包括向党委、人大、政府、政法委等在当今体制下能对法院产生制约作用的部门施加压力。

以上三种观点几乎代表了当前学界对涉诉信访的界定,这些界定的表达形

① 王应强:《涉诉信访及其控制》,载《甘肃理论学刊》2007年第6期。

② 吉林省高级人民法院:《涉诉信访与现代司法理念》,资料来源:www.qzfz.gov.cn/。

③ 张文国:《试论涉诉信访的制度困境及其出路》,载《华东师范大学学报》2007年第2期。

④ 胡道才:《我国涉诉信访终结机制的建构》,载《国家检察官学院学报》2004年第6期。

式与《信访条例》第二条^①的形式基本相同,各个界定之间的差别主要体现在涉诉信访的主体、问题、诉求范围上。

如果我们以实践的眼光进行观察,把常县人民法院受理的信访案件从不同的角度、按照不同的标准加以分类,则还可以对涉诉信访的内涵作出如下剖析:第一,从信访的原因来看,包括认为裁判不公、对法律适用不理解、无理缠诉、抗法等。就目前而言,反映案件裁判不公的问题确实存在,但并不占多数,对法律适用不理解、无理缠诉的信访占了涉诉类信访的绝大多数;抗法类的信访虽然数量不多,但呈上升趋势。第二,从信访的内容看,包括反映诉讼程序错误、反映执行问题、检举法官违法办案、法律咨询、询问案件进展等。主要是反映诉讼程序错误、反映执行问题、询问案件进展几个方面。第三,从信访的方式来划分,可以分为正常信访、过激信访、暴力信访等。第四,从信访的管辖来看,可以分为逐级信访、越级信访等。涉诉信访的工作原则是“分级负责,归口办理”。这里还包括一种特殊类型,即进京上访。第五,从信访的人数来划分,可以分为个人信访、结伴信访、集体信访等。个人信访是指涉诉信访者一人就自己的诉求进行信访活动;结伴信访一般是涉诉信访者各有自己的诉求,为了信访的方便等原因结伴信访;集体信访则是涉诉信访者具有共同的诉求。第六,从信访的次数来划分,可以分为初信初访、重信重访、缠信缠访。初信初访指涉诉信访者第一次就自己的诉求进行信访活动;重信重访指涉诉信访者再次针对自己的诉求进行上访;缠信缠访则是涉诉信访者信访的次数达到三次以上。第七,从信访的发生时间来划分,可以分为即时信访、迟滞信访。即时信访是指涉诉信访者的权利在法律规定的诉讼时效以内获得了实体处理,随后又针对该裁判所进行的信访活动;迟滞信访则是指涉诉信访者的权利没有在法律规定的诉讼时效以内得以实现,或者原先的裁判因为新的法律和新的司法解释出台而导致实体结果可能变更,希望获得重新处理而进行的信访。第八,从受理信访的部门划分,可以分为向党委的信访、向人大的信访、向法院的信访、向检察院的信访、向新闻媒体的信访等。第九,从信访事项的角度,又可将涉诉信访分为针对裁判内容的信访和针对法官的信访两大类,以前一类居多,具体包括四种情况:首先,判决确实存在错误,当事人信访符合再审的法定事由;其次,判决并无不当,但当事人基于自身认识水平的限制而不认同判决的内容;再次,判决本身并无错误,当事人无理缠诉;最后,

① 《信访条例》第二条:本条例所称信访,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,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,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。

当事人认为法官的行为影响了案件的公正审理。

由此可以看出,涉诉信访的概念应该大致包括两个范畴,一是指与某一个具体的诉讼案件相联系,当事人要求人民法院完成某种诉讼行为的来信、来访;二是指就某一个具体的诉讼案件,当事人向人大、党委、行政机关等权力部门申诉,期求其他国家机关以一定的方式影响诉讼案件的进程或结果。

(4) 涉诉信访基本特点

学者们普遍认为,当前涉诉信访案件具有以下几个特点:一是民商事案件申诉信访仍居高不下,近年又出现了刑事附带民事案件、行政案件和执行案件申诉上访增多的新情况,尤其是执行案件的上访上升的势头非常明显;二是组织化倾向明显,集体上访、群体上访、越级上访、进京上访案件增多,极少数人多次进京上访;三是突发性、对立性和带有暴力倾向性的上访案件增多;四是采取的方式增多,有的甚至做出一些极端行为;五是涉诉信访主体多元化,各个利益主体之间的矛盾导致涉诉信访主体由单一性往多元化发展,涉及到农民、工人、公职人员、企事业单位等。^①

3. 涉诉信访的基本问题

(1) 涉诉信访权利的正当性问题

学者们对涉诉信访权利的正当性作出了评价和论证,认为涉诉信访权利的正当性表现在两个方面:首先,形式要件的正当性问题。涉诉信访的重要行为特征是去信或走访,问题的关键在于这种行为在法律上有没有授权性规定。宪法中规定的控告权、检举揭发权、建议权、申诉权的行使是针对国家机关和国家工作人员的违法失职行为,而向有关国家机关提出,其中的控告权、检举揭发权、建议权有信访条例的明确规定,肯定了信访人所采取的形式,与宪法的原则规定互相协调和印证,但其中的申诉权并没有在信访法规中得以重申和强调。尤其是宪法中的申诉究竟与三大诉讼法中的申诉是否是一个概念和范畴,如果是,采取到司法机关以外的国家机关信访和走访的形式就没有法律依据,缺乏正当性的形式要件,也就不应该提倡和保护。其次,内容要件的正当性问题。部分学者认为,具有明显的涉诉性是涉诉信访的另一重要特征。涉诉信访的问题大部分是正在进行的诉讼、进入执行程序的诉讼、应该诉讼而不诉讼和不服判决的申诉等,主要是不服公安机关处理决定的案件、不服检察机关处理决定的案件和不服法院判决裁定的案件。对于这类案件,我国法律规定的公民申诉渠道应该是多

^① 王天芳、张仁增、林雪峰:《从人大窗口透视涉法信访》,载《人大建设》2007年第7期。

方面的,几乎所有的涉诉案件都有法律上的救济途径:公民对其不服的行政行为可以在行政复议、行政诉讼中解决;犯罪行为可以在由国家或者自诉人启动的刑事诉讼中解决;民事纠纷可以在民事诉讼中解决,而对刑事判决、裁定不服的、对民事、行政判决、裁定不服的均可以依法提出申诉,启动审判监督程序。也就是说,从理论上讲,依照宪法以及刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等法律规定,行使国家审判权的人民法院都可以成为几乎所有涉法案件的终局裁判者。因此,涉及法律和诉讼问题,应该按照宪法的规定和法律程序,向司法机关提起诉讼,包括起诉、上诉、申诉和执行申请。涉诉信访基本上是以法律之外的权力干涉形式来解决问题,涉及法律问题不用法律手段来解决,涉诉信访的性质就存在违法之嫌,涉诉信访行为违背了信访权利的正当性价值要求。^①

(2) 涉诉信访成因分析

涉诉上访的原因是多方面的,目前学界关于这个问题的论述和研究比较深入,总体而言,这些成因大致分为五个方面:^②

其一,法院内部的原因。法院审判质量不高、少数执法人员执法素质不高,生效判决得不到执行,致使当事人对司法不信任^③,等等。其中,与法院有关的涉诉信访包括:主要与法院工作中存在的以下几个方面的问题有关:法院立案工作中存在的问题,如有的案件该受理的不予受理,不该受理的而受理;有的案件重复立案;极少数案件按自动撤诉处理不当。审判工作中存在的问题,主要表现为一、二审裁判不公。执行中存在的问题,如不严格依照执行程序执行;久拖不决;被执行人有履行能力而不强制执行等。信访、申诉复查工作中的问题,如不重视初信初访,答复不及时;极少数案件驳回申诉和驳回再审申请处理不当等。^④

其二,当事人自身素质的原因。表现在当事人权利观念增强,但法律知识仍

① 裴小梅:《对涉法上访问题的理性思考》,载《河南省政法管理干部学院学报》2005年第2期。

② 参见:张文国:《试论涉诉信访的制度困境及其出路》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期;张振通、王俊英:《对涉法信访案件的调查与思考》,《党史博采》2008年第1期;梁艳萍、毛瑞江、荣建礼:《关于法院构建处理涉法上访问题长效机制的思考》,《黑河学刊》2004年第6期;高振宇:《关于如何处理好涉法涉诉案件的思考》,《法与实践》2007年第6期;李启佑:《浅议涉法信访成因、存在问题及对策》,《清江论坛》2008年第1期;李炜:《青岛市涉法上访现象的调查与思考》,《东方论坛》2006年第5期;王天芳、张仁增、林雪峰:《从人大窗口透视涉法信访》,载《人大建设》2007年第7期。

③ 王保国:《法院涉法信访案件的成因及对策》,载《新东方》2005年11月12日。

④ 冷铁勋:《处理涉法上访相关问题探讨》,载《法律适用》2005年第12期。

然贫乏等。

其三,法律制度原因。首先,获得权利救济的权利之间界限不清,导致权利滥用。其次,涉诉信访机制中的国家权力的界限不明、解决涉诉信访的权力滥用。其次,信访立法中的申诉权、控告权与检举权,特别是其中的申诉权与控告权,与诉讼法上的起诉权、申诉权等请求司法救济的权利,存在着权利上的重合。最后,新型案件存在法律空白,等等。

其四,信访机制原因。一是部分信访部门职能作用发挥不够。有的单位不注重信访机构建设,不注重加强信访部门力量。信访部门日常工作限于接收转办的信访材料,办理群众来访登记,不切实解决问题,致使一个问题多年在相关部门转来转去得不到解决,诱发越级上访。二是处置无理访力度不够。有些上访人长期缠访、闹访、串访,按照刑法、治安管理处罚法、信访条例等法律法规规定,可依法追究行政或刑事责任,但由于认识、取证等方面原因,难以给予及时处理,等等。

其五,社会历史原因。一是历史遗留问题;二是封建传统影响;三是社会转型时期矛盾显现等等。例如:论者姚虹等认为,受中国传统文化的影响,法律从来就没有在人们的内心中占据应有的位置。因此,人们的权利能否得到保护并不取决于法律如何规定,而是取决于官吏是否是“清官”。这种伦理化的法律运作,结果必然使人们产生信访不信法的观念,并逐渐融入到中华民族的精神之中。这种法律文化使我们很多人至今还有一种挥之不去的清官情结。在传统法律观念的影响下,颇有中国特色的是,一些案件刚起诉到法院,一方或双方诉讼当事人就开始信访,要求人大或者党政机关监督法院公正司法。^①

此外,还有论者提到司法不公、没有实现真正的司法独立、司法信仰的缺失、司法权威的消解、检察机关在维护司法权威中的作用尚未完全发挥等方面的原因。^②

(3) 司法过程与基本原则

在行政机关和立法机关的信访问题研究中,学者的基本立场都是认可信访

^① 姚虹、范忠茂:《当前涉法信访的困境及其克服》,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2006年第4期。

^② 鲍倩:《对涉法信访问题的思考》,郑州大学2005年硕士学位论文。作者在该文中认为有如下7个方面的原因:1. 司法信仰的缺失和法律权威的弱化是主观的思想根源;2. 缺少公正执法的环境是客观的外在原因;3. 社会转轨过程中,国家对社会控制能力和方法的变更是体制方面的因素;4. 现行信访工作机制不健全是制度上的根源;5. 我国司法体制改革带来的中西诉讼文化观念上的冲突是文化观念上的因素;6. 我国司法机关的独立地位及权威性尚未确立是制度设计上的漏洞;7. 检察机关在维护司法权威中的作用尚未完全发挥出来也是一个方面的因素。