

中国法治发展战略研究文库 13

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会  
中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心  
湖北法治发展战略研究院

# 涉检信访工作机制改革研究

尹晔斌/主编



知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位

中国法治发展战略研究文库 ⑬

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会  
中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心  
湖北法治发展战略研究院

# 涉检信访工作机制改革研究

尹晔斌/主编



知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 (CIP) 数据

涉检信访工作机制改革研究 / 尹晔斌主编. —北京:  
知识产权出版社, 2017. 12

(中国法治发展战略研究文库 / 徐汉明主编)

ISBN 978-7-5130-5376-1

I. ①涉… II. ①尹… 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 (2017) 第 331869 号

责任编辑: 刘 睿 邓 莹

责任校对: 潘凤越

文字编辑: 邓 莹

责任出版: 刘译文

## 涉检信访工作机制改革研究

尹晔斌 主编

---

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8113

责编邮箱: [liurui@cnipr.com](mailto:liurui@cnipr.com)

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 880mm×1230mm 1/16

印 张: 22. 25

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

字 数: 350 千字

定 价: 78. 00 元

ISBN 978-7-5130-5376-1

---

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

# 《中国法治发展战略研究文库》

## 编委会

顾问 (按姓氏笔画排序)

王利明	尹汉宁	田期玉	江必新	李 龙
吴汉东	何晔晔	陈光中	范兴元	周成奎
郑少三	赵 斌	柯汉民	俞可平	姜 伟
顾海良	高铭暄	郭道晖	黄关春	敬大力
童建明	樊崇义			

编委会主任 吴汉东

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王亚平	王 晨	卞建林	卢乐云	卢建平
叶 青	冯 军	皮 勇	吕东升	齐文远
许建国	孙光骏	孙应征	李 勇	杨灿明
杨武力	杨宗辉	吴汉东	何大春	何增科
汪道胜	张绍明	张智辉	张新宝	陈传德
陈志伟	陈 武	周佳念	赵秉志	赵 钢
赵 曼	俞 江	洪领先	姚 莉	夏 勇
徐 立	徐汉明	徐建波	徐晓林	诸葛平平
黄太云	梅夏英	康均心	彭胜坤	鲁志宏
谢鹏程	蔡 虹	廖焱清		

总 主 编 徐汉明

# 总 序

法治是政治文明发展到一定历史阶段的标志。中华法系源远流长，历经数千年发生、发展、转型的演进过程而绵延至今，其优秀法治文化是人类法治征程中的宝贵财富。新中国成立后，在中国共产党的领导下，我国迈向建设社会主义法治国家的伟大征程，社会主义法治建设取得了丰硕的成果，中国特色社会主义法治体系基本形成，为社会主义事业科学发展提供了坚强的法治保障。

党的“十八大”从开创中国特色社会主义事业全局的战略高度，对全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家作出了全面部署，提出“依法治国是治国理政的基本方式”，“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，为我国法治建设谱写了新篇章，必将有力促进我国法学研究事业的进一步发展。

面对法治国家建设的新形势、新任务和广大人民群众的新要求、新期待，2012年7月，依托中南财经政法大学等名校优势学科平台，“中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心”顺势而生。该中心以国家法治发展战略需求为导向，秉承求真务实、科学严谨的学术态度，积极推动法学与政治学、经济学、管理学等学科之间的交叉融合，努力搭建多维度、深层次、高起点的研究平台；坚持“三个并重”，即发扬传统与开拓创新并重、基础理论研究与应用理论研究并重、战略思维引领与科研成果转化并重；实行“三个打通”，即打通学科壁垒、院所壁垒、科研院所与实务机关壁垒，整合各学科资源，加强互动合作，吸纳政府机构实务专家、校外研

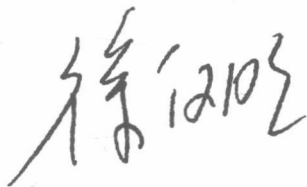
究机构知名学者、社会精英人才参与项目研究，提高研究项目的吸纳力、凝聚力、辐射力和影响力；按照“一拖三”模式对科研成果进行考核与管理，即每项科研课题须提供高质量的调查报告，回答是什么；提供基础理论报告，回答为什么；提出立法与公共政策专家建议稿，回答治国理政怎么办，致力于推动法治发展与司法改革研究，致力于为国家治理和社会管理提供高质量的法治智库服务。

在党的“十八大”胜利召开前夕，“湖北法治发展战略研究院”正式成立，与中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心合署科研。研究院—中心开展法治研究，以时代需求为己任，力争站在国家与社会发展最前沿，立足中国特色社会主义法治国家建设的壮阔事业，敏锐地捕捉和反映最新的、最具时代性和现实意义的法治理论命题与实践动向，生产高层次、高标准、高质量的法治智库产品，为党和国家治国理政提供决策参考服务。研究院—中心与时俱进的发展理念及新颖独特的研究模式受到了社会各界的广泛关注和期待。研究院—中心自成立至今已取得一批优秀的科研成果，并被中央和地方党政机关采纳、认可、推广，获得了较好的社会评价。

为进一步提升科研成果的社会贡献值、影响力和磁场效应，研究院—中心推出《中国法治发展战略研究文库》。该文库旨在从法治国家建设的战略层面对重大理论和实践问题予以高度关注与适时回应。我们将科学策划文库专题和项目，邀约研究院—中心内外名家为文库著书立说。同时，为发现和培育学术新锐，扶植中国法治发展研究的新生力量，研究院—中心还专门设立“中国法治发展战略研究出版资助项目”，择优遴选青年学者著作予以出版资助。

《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”联袂诚献，将始终秉持以质取文、兼收并蓄的选辑方针，保持学术敏感性、学术鉴别力和学术规范性，形成法学理论界与实务界融贯互通的平台，提升法治研究对社会发展的贡献值，略尽我们对推进中国法治发展的绵薄之力。在此，我们向所有关心、支持、资助《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”的单位和个人表示诚挚

的谢意。要特别感谢中国农业银行股份有限公司北京市分行、湖北中浩建筑有限责任公司、武汉福星惠誉置业有限公司对文库出版的鼎力支持。真诚地希望各位读者能够从本文库中获得启发和思考。当然，限于学力与精力，文库难免存在纰漏和欠妥之处，敬请各位读者批评指正。



全国检察业务专家

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任

湖北法治发展战略研究院院长

湖北省检察官文学艺术联合会主席

2012年12月18日

# 前 言

党的十八大报告将“全面推进依法治国”确立为推进政治建设和政治体制改革的重要任务。十八届三中全会进一步指出，深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。为进一步落实中央文件精神，加强对涉法涉诉信访工作的顶层设计，2014年9月，中央政法委印发《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》和《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的实施意见》。上述文件不但对检察机关涉检信访工作机制改革提出新的要求，而且成为检察机关依法处理涉检信访问题的基本遵循。

中央文件下发后，湖北省黄石市检察机关高度重视，不仅将涉检信访工作机制改革作为重点工作，以专项活动的方式在全市检察机关进行安排部署，并以最高人民检察院、湖北省检察院理论课题《涉检信访工作机制改革研究》实施为契机，在全市范围内开展涉检信访机制改革研究的大调研、大讨论。因此，本书收录的文章，不仅是湖北省黄石市检察机关检察干警对近年来涉检信访工作的总结和探索，也是对最高人民检察院、湖北省检察院理论研究课题的阶段性成果汇报。

《涉检信访工作机制改革研究》一书共分四个部分，第一部分为涉检信访原因及对策分析，该部分对涉检信访制度的概念、历史发展和本身功能等问题进行探讨，特别是对于缠诉、缠访等信访工作困境进行理论分析研究，以期达到追本溯源、对症实施的目的。第二部分为检察环节涉检信访

工作机制实践，从黄石地区基层检察工作角度对涉检信访工作制度的实践完善进行研究，特别是从公诉、批捕、民事检察、人民监督员等视角提出自己的意见和建议，具有较强的实践性和指导性，对专家学者开展涉法涉诉信访研究有一定的借鉴意义。第三部分为涉检信访制度改革与多元化治理，从司法体制改革背景出发，对新时代涉检信访工作制度改革提出多元化解决方案。第四部分为涉检信访案例精选。全书收录的文章依照理论分析、实践探索、改革完善的脉络进行体系安排，有助于读者厘清思路，方便参考学习。

本书大部分文章来源于检察机关实务部门。如有错漏，希望同行能够批评指正。文稿能够结集出版，首先要感谢中南财经政法大学张德森教授、董邦俊教授、梁国良副教授等学者的理论拔高，感谢湖北省黄石市人民检察院全国检察理论研究人才肖辉副检察长、秦国文副检察长、陆洋等同志的实务指导。特别要感谢中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心暨湖北法治发展战略研究院徐汉明先生的鼎力支持。

尹晔斌

2017年初于黄石

# 目 录

## 第一部分 涉检信访原因及对策分析

### 信访分离的理论与实践研究

——以 H 市检察机关近六年信访工作为例…………… 尹晔斌 陈建华 (3)

涉检信访原因及对策研究…………… 胡德葳 董邦俊 (16)

刑事诉讼监督与涉检信访…………… 王红英 (32)

### 涉检信访形势分析及对策研究

——以某省 H 市控告申诉检察工作为视角…………… 周本立 杨凌烽 (42)

法治化视角下涉检信访的研究…………… 黄朝耀 汪梦蕾 (53)

基层检察院涉检信访的困境及解决对策…………… 陈国胜 潘 慧 (62)

浅析涉检缠诉、缠访的解决途径…………… 陈华斌 王红卫 (70)

浅谈如何处理新时期下涉检信访案件…………… 吕明明 梁国良 (76)

### 信访之于涉检纠纷处理机制的功能定位

——社会安全阀…………… 万敬忠 官 畅 (85)

涉检信访研究动态分析…………… 张德森 万鹏吉 (94)

## 第二部分 检察环节涉检信访工作机制实践

基层院正确处理涉检信访案件的实践途径…………… 刘 红 (111)

试论检察委员会在涉检信访终结中的作用…………… 李 刚 (120)

民事和行政诉讼监督工作涉检信访问题及防控

对策 .....	刘家云	黄开祥	(127)
基层民事诉讼监督工作中信访事项预防与处置 .....	张 革	田 恬	(136)
浅谈涉检信访与诉讼监督 .....	胡萧笛		(145)
审查批捕环节涉检信访的特点及对策			
思考 .....	丁 华	熊良荣	袁 龙 (155)
检察机关公诉环节涉检信访的成因及解决			
路径 .....	肖 辉	谢 峰	刘 亮 (162)
人民监督员参与化解涉检信访案件相关问题			
研究 .....	倪承桃	陈力炼	(171)
浅谈司法警察如何做好涉检信访中的警务保障 .....	张钢林		(177)
检察机关纪检监察部门在涉检信访化解中的			
功用 .....	袁群荣	毕春龙	(185)
涉检舆情应对机制的法治维度思考 .....	郭西渠	王海峰	焦步宏 (195)
反贪工作中涉检信访案件的化解途径 .....	万国东	刘建勋	汪 玲 (204)

### 第三部分 涉检信访制度改革与多元化治理

董必武信访法制思想探究 .....	秦国文		(215)
论协商民主视角下的涉检信访听证制度 .....	万志前		(231)
第三方介入涉检信访问题的思考 .....	瞿义强		(243)
涉检信访处理联动机制探讨 .....	潘柳荫		(254)
法治背景下涉检信访工作问责制研究 .....	朱自启	曾 珍	(263)
检察机关涉检信访案件处理联动机制相关问题研究 .....	王 晶		(271)
浅析涉检信访终结机制的构建与完善 .....	邓中钢		(280)
刍议完善涉检信访终结机制之路径 .....	陆 洋	严 宇	(291)
涉检信访的困境与出路 .....	许建新	王梦尧	(300)

## 第四部分 涉检信访案例精选

周某某等人国家赔偿案 .....	(311)
许某国家赔偿案 .....	(316)
卫某等人申诉案 .....	(322)
邹某申诉案 .....	(327)
冯某甲等人申诉案 .....	(331)
张某信访案 .....	(336)

# 第一部分 涉检信访原因 及对策分析



# 信访分离的理论与实践研究

## ——以 H 市检察机关近六年信访工作为例

尹晔斌 陈建华\*

**【提要】** 信访与诉讼具有不同的法律性质，在主体、起因、依据、程序、结果、效力等方面存在差异。但 H 市检察机关近六年信访工作证明，信访两者之间特别是在检察环节存在复杂的关系，主要表现为信访事项本身即为诉因、信访事项本身蕴含诉因、信访事项转化成为诉因、信访事项的起因在诉讼四个方面。基于信访关系的复杂性，应坚持信访适当分离原则，合理界定信访转化的条件及科学构建两者转化的法律程序。

**【关键词】** 信访分离 适当分离 理论基础 基本原则 流转程序

近年来，针对涉法涉诉信访总量高位运行，少数群众“信访不信法”“信上不信下”“弃法转访”等突出问题，中央就涉法涉诉信访工作机制改革作出重大部署，要求严格实行诉讼与信访分离（以下简称“信访分离”），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。然而，信访分离的法律标准及其操作程序仍有待明确和完善，特别是基于检察机关法律监督职能的范围和性质，诉讼与信访在检察环节存在十分复杂的关系，<sup>①</sup>两者能否分离还是截然分离抑或适当分离，及其分离之后

---

\* 尹晔斌，湖北省黄石市人民检察院检察长，中南财经政法大学兼职教授；陈建华，湖北省黄石市人民检察院办公室副主任。

① 信访分离的本意虽是将涉及诉讼权利救济的信访事项从普通信访中分离出来，分别采取不同的法律程序和解决办法，即指涉及诉讼权利救济的信访事项与普通信访的分离，但笔者认为解决涉及诉讼权利救济的信访事项的方法主要是诉讼，换言之，信访分离的本质应当是指诉讼与信访的分离。

在一定条件下能否相互流转，都需要从理论层面进行研究并提出解决对策。本文以 H 市检察机关近六年信访工作为例，对诉访分离的理论基础、基本原则及其流转程序进行初步研究。

## 一、诉访分离的理论基础

诉访分离实际就是对诉讼与信访根据其不同性质，把涉及诉讼权利救济的信访事项从普通信访中分离出来，分别采取不同的法律程序和解决办法。因此，诉访分离的前提与基础在于两者法律性质的差异。其中，诉讼具有自身特定的性质、规律和发展历史，诉讼理论也较为成熟，在此不再赘述。我们重点对信访进行本体性研究，借以还原信访的原本面貌与样态，厘清其与诉讼的性质差别。

### （一）诉访法律性质的理论差异及其具体表现

为加强信访制度的本体性研究，笔者对新中国成立以来信访制度的发展演变进行了简要的历史梳理。纵观学者对这个问题的研究，虽然持有不同观点，<sup>①</sup> 但对其构建之初的历史原貌、社会作用和政治功能基本形成了较为相似的共见。如认为信访是“正常司法程序的补充程序”，是“解决社会纠纷和实现公民权利救济的行政方式”，<sup>②</sup> 是“公民政治参与的重要渠道、国家权力监督的有力手段、公民司法救济的补充机制”。<sup>③</sup> 在此，笔者重点对信访制度的法律渊源进行分析，将其作为揭示信访法律性质的重要途径。其中，《宪法》第 41 条规定，是信访制度的重要法律渊源。从宪法规范结构来看，公民信访方面的规定属于“公民的基本权利”，《宪法》第二章关

<sup>①</sup> 如刁杰成将新中国成立以来信访发展划分为新中国信访工作的初创阶段、信访工作的初步发展、总结提高形成制度等八个阶段。见刁杰成：《人民信访史略》，北京经济学院出版社 1996 年版。应星则将其划分为大众动员型信访、拨乱反正型信访、安定团结型信访三个阶段。见赵凌：“国内首份信访报告获高层重视”，载《南方周末》2004 年 11 月 4 日。李宏勃将其划分为建国之初的政治动员型信访、政治运动中的信访运用等六个阶段。见李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社 2007 年版。

<sup>②</sup> 南方日报评论员：“从国家宪政建设的高度改革信访制度”，载《南方日报》2011 年 1 月 27 日第 F02 版。

<sup>③</sup> 王雨静、刘远景：“法治化进程中的信访制度改革研究”，载《法学杂志（首届京津沪渝法论坛获奖论文集）》2011 年第 S1 期，第 326-328 页。

于“公民的基本权利和义务”共有 24 条。在规定了公民选举权和被选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威自由，人格尊严不受侵犯、住宅不受侵犯等民主权利之后，宪法以单独条款规定了公民的信访权利。<sup>①</sup> 根据《人民检察院信访工作规定》第 2 条规定，信访指信访人采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向人民检察院反映情况，提出建议、意见或者控告、举报和申诉，依法由人民检察院处理的活动，其范围包括“反映国家工作人员职务犯罪的举报”“不服人民检察院处理决定的申诉”等 8 项。<sup>②</sup> 可见，人民检察院信访工作既包括群众反映情况，提出建议、意见等没有明确指向、范围相对宽泛的诉求表达，又指《宪法》第 41 条规定的对与检察工作相关的“国家机关和国家工作人员的违法失职行为”提出的申诉、控告或者检举。因此，从宪法及高检院规范性文件的本意来看，信访制度存在两个层面的作用：一是负责收集社情民意，落实公民的政治参与和利益表达权利。如果转换成政治学术语，也可以称为公民利益表达的形式。阿尔蒙德认为，“当某个集团或个人提出一项政治要求时，政治过程就开始了。这种提出政治要求的过程称为利益表达”。<sup>③</sup> 二是负责受理申诉、控告和检举，并将申诉、控告和检举依照法律规定处理。因此，信访制度是宪法为了维护和落实公民民主权利而提供的一种具体的政治制度形式。总之，建立信访制度旨在方便人民群众对党和国家工作提出意见和建议，“信访提供了一种信访搜集和反馈的重要补充机制，信访工作可以了解各阶级、阶层的情绪和要求，可以根据这些情况正确处理人民内部矛盾，及时解决当前工作中出现的问题”。<sup>④</sup> 人民群众通过控告、检举等信访方式

① 笔者认为该规定具有其特定含义：一是信访起因和对象的差别性；二是信访方法的程序性；三是信访内容的层次性。见秦国文、陈建华：“论信访制度法治化的路径选择”，湖北省法学会编《跨越式发展法治保障研究——第四届“法治湖北论坛”·湖北法学家高层论坛论文选集》，湖北长江出版集团、湖北人民出版社 2011 年版，第 252~260 页。

② 最高人民法院编发、人民检察院出版社 2013 年出版的《检察机关执法工作基本规范（2013 年版）》第二编第二章第一节第 2.4 条规定，信访事项包括 9 个方面，在《人民检察院信访工作规定》规定的基础上增加了“公民、法人或者其他组织提出的国家赔偿申请”，本文以《检察机关执法工作基本规范（2013 年版）》规定为标准展开研究。

③ [美] 阿尔蒙德：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社 1987 年版，第 199 页。

④ 刁杰成：《人民信访史略》，经济学院出版社 1996 年版，第 385 页。