

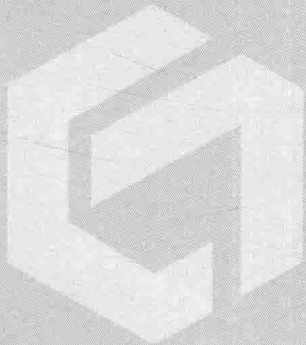
广西民商事法律 研究基地 文库

—— 主编 孟勤国 ——

中国民事再审 程序运行状况 实证研究

潘庆林◎著

*An Empirical Research on the Operation
of Civil Retrial Procedure in China*



广西民商事法律 研究基地文库

—— 主编 孟勤国 ——

中国民事再审 程序运行状况 实证研究

潘庆林◎著

*An Empirical Research on the Operation
of Civil Retrial Procedure in China*

图书在版编目(CIP)数据

中国民事再审程序运行状况实证研究 / 潘庆林著
-- 北京 : 法律出版社, 2017
(广西民商事法律研究基地文库 / 孟勤国主编)
ISBN 978-7-5197-1863-3

I. ①中… II. ①潘… III. ①民事诉讼—再审—研究—中国 IV. ①D925.118.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第322033号

中国民事再审程序运行状况实证研究
ZHONGGUO MINSHI ZAISHEN CHENGXU YUNXING
ZHUANGKUANG SHIZHENG YANJIU

潘庆林 著

策划编辑 孙 耘
责任编辑 孙 耘
装帧设计 马 帅

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 张建伟

编辑统筹 法律出版社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 18.25
字数 252千
版本 2017年12月第1版
印次 2017年12月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1863-3

定价: 49.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

第一章 引言 /001

第一节 问题的提出 /001

第二节 文献综述 /004

一、关于“诉访分离” /007

二、关于再审之诉的构建 /009

三、关于再审事由 /012

四、关于再审管辖 /014

五、关于启动再审的主体 /015

六、关于审查与审理程序 /016

七、关于再审程序的功能 /018

八、关于再审程序中撤回起诉的问题 /019

第三节 问题的进一步界定 /020

一、“诉访分离” /021

二、“上提一级”管辖 /023

三、审查程序的运作及效果 /025

四、本案审理程序的运作及效果 /026

五、实践中引发再审的成因与再审程序的功能 /027

第四节 研究方法 /028

第五节 本书结构 /030

第二章 申诉、申请再审及抗诉的日常实践:以 A、E 法院系统为中心 /031

第一节 个案的背景与资料来源 /032

一、调查对象的一般情况 /032

二、材料与来源 /040

第二节 申诉、申请再审及抗诉的路径 /041

一、向法院申诉、申请再审 /042

二、向检察院申请抗诉 /042

三、向党政机关申诉 /043

第三节 申诉、申请再审及抗诉的对象 /044

一、对不同审级的生效裁判申诉、申请再审 /045

二、对判决、裁定及调解申诉、申请再审 /055

第四节 申诉、申请再审的案件类型 /059

一、婚姻、家庭与继承纠纷 /059

二、合同纠纷 /061

三、权属及侵权纠纷 /062

第五节 民事、行政、刑事诉讼申诉、申请再审的比较 /064

第三章 再审程序第一关:“诉”“访”分离 /068

第一节 诉与访的沿革 /068

第二节 诉与访的区分标准 /070

第三节 参照标准:最高人民法院的做法 /071

第四节 对 A、E 法院系统机构、程序及“诉访分离”效果的考察 /073

一、A 省法院的做法 /073

二、E 直辖市法院系统“诉访分离”的做法 /077

第五节 “诉访分离”是否彻底? /079

一、对法定申请再审期限与法定事由的审核情况 /080

二、按再审之诉受理再次申请的情况 /088

三、原审法院按再审之诉受理的情况 /090

第六节 分析与总结 /094

第四章 申请再审审查程序的运作及效果 /097

第一节 上提一级审查的应对与司法职能的变化 /097

一、最高人民法院的应对及职能的调整 /097

二、A 高院的应对及司法职能的变化 /099

三、E 市法院的态势及应对 /104

第二节 再审申请审查程序的运行 /105

一、再审事由的审核 /106

二、向双方当事人发送诉讼文书 /108

三、审查组织 /110

四、审查方式 /110

五、审查结案的方式 /112

第三节 上提一级审查存在的问题 /113

一、审查范围难确定 /113

二、审查的成本较高 /114

三、审查的效率较低 /116

四、裁定再审的案件大部分被发回原审法院审理 /117

五、审查结果缺乏法律规范 /122

六、再申诉权被滥用 /128

第四节 程序运作的结果 /132

一、申请再审审查的结果 /132

二、申诉、申请再审的审查结果 /135

三、申诉与“依职权再审”的路径耦合 /137

第五节 本章小结 /142

第五章 再审案件的数量、再审率、来源及类型 /144

第一节 再审案件的数量与再审率 /145

一、A 省法院再审的数量与再审率 /145

二、E 市法院系统再审数量及再审率 /150

三、A、E 法院系统再审的数量、再审率与全国法院的比较 /153

四、小结 /155

第二节 再审案件的来源 /156

一、A 省法院系统再审案件的来源 /156

二、E 市法院系统再审案件的来源 /160

三、小结 /161

第三节 再审案件的类型及分布 /162

一、A 省法院系统裁定再审的案件类型及分布情况 /162

二、E 市法院系统裁定再审的案件类型及分布情况 /165

第四节 本章小结 /166

第六章 本案审理程序的运行与效果 /167

第一节 本案审理的结果 /168

一、三种路径(诉、访、抗诉混合)的审理结果 /169

二、抗诉案件的审理情况 /176

三、A、E 法院系统的审理结果与全国的比较 /181

四、与行政、刑事再审结果的比较 /183

五、再审结果呈现的特点 /187

第二节 本案审理程序的基本流程与程序运行出现的问题 /189

一、本案审理程序的基本流程 /189

二、本案审理程序运行出现的问题 /191

第三节 本章小结 /209

第七章 再审案件的成因与程序功能:一个多视角的考察 /211

第一节 现有解释的局限性 /211

第二节 再审案例样本的基本情况 /215

第三节 判决存在明显错误引发再审 /218

一、认定事实错误 /218

- 二、法律适用错误 /220
- 三、程序错误 /221
- 四、再审程序功能:纠错效果分析 /223
- 第四节 事实认定存在争议引发再审 /224
 - 一、法院内部事实认定争议引发再审 /225
 - 二、检法之间事实认定争议引发再审 /233
 - 三、争议的平息效果分析 /240
- 第五节 法律、司法解释规定不明确引发再审 /242
 - 一、抵押担保责任的次序问题 /242
 - 二、代位诉讼 /244
 - 三、一事不再理 /246
 - 四、抵销 /248
 - 五、案由定性 /250
 - 六、分析讨论 /251
- 第六节 司法自由裁量引发再审 /251
- 第七节 同案不同判引发再审 /254
- 第八节 法律之外因素引发再审 /259
 - 一、起诉权被剥夺 /261
 - 二、信访引发的再审 /264
 - 三、民生问题引发再审 /265
- 第九节 本章小结 /268
- 第八章 结论 /270
 - 第一节 本书的主要内容与观点 /270
 - 第二节 完善建议 /273
 - 一、法律的完善 /274
 - 二、制度的完善 /278
 - 第三节 可能的创新与贡献 /279
- 致 谢 /281

引 言

第一节 问题的提出

本书是关于我国民事审判监督程序在 2007 年、2012 年《民事诉讼法》两次修改实施之后运行状况的实证研究。

审判监督程序或称再审程序一直是我国民事诉讼理论关注和实务操作中高度重视的重要领域之一。^①从 20 世纪 80 年代末审判方式改革开始,它一直被社会各界关注,但关注点在不同时期又有所变化:在民事审判方式改革的语境下,人们更关注再审程序频繁启动对生效裁判的既判力冲击而导致的“终审不终”问题,^②这使程序缺乏稳定性,裁判缺乏权威性;而

^① 本书所谓的审判监督程序与再审程序同一,这也是学术界的一种观点。以下若无特别说明,审判监督制度即指再审制度,审判监督程序指再审程序。参见张卫平:《民事诉讼法》,法律出版社 2009 年版,第 326 页;章武生:《再审程序若干问题研究》,载《法学研究》1995 年第 1 期。

^② 所谓“终审不终”,本书指在当事人反复申诉的情况下,案件的审理程序得不到有效终结,或者在程序上已经终结的案件又经由申诉、信访或者申请再审等渠道重新进入审判程序当中。

21世纪以来,人们似乎更关注“申诉难”^①“涉诉信访”与审判监督程序之间的关系等问题。^②这就给再审研究带来了一种两难处境:一方面,从维护程序安定和裁判的既判力这一司法现代化的需要出发,我们必须对再审程序的入口进行限制,使之成为非常规或者特殊的救济程序,以克服“终审不终”问题;另一方面,允许进入再审的“门口收窄”“门槛提高”,又可能导致当事人遭遇“投诉无门、多方推诿”而产生“申诉难”的抱怨。与这种困境相关的是“涉诉信访”现象愈演愈烈,将法院置于一种无法“松绑”的被动状态。无论当事人还是法院都不满意这样的处境,学术界以至社会各界对这种现象都表示忧虑。这样一来,便产生了一个悖论:“申诉难”与“终审不终”这两个相互冲突的问题同时存在,而解决问题的努力总会遭遇内在的矛盾紧张或顾此失彼。“涉诉信访”变成严重的社会问题就反映了这样的两难处境。^③

针对上述问题的一种可能解决思路,学术界和实务界已有一个共识,就是设立“再审之诉”,实施“诉”与“访”分离,以此把“涉诉”却又是“非再审之诉”的申诉、信访严格地与符合再审之诉要件的申请再审(或再审查程序)及其审查程序区别开来:把再审之诉纳入“诉”的路径,从诉讼程序上保障当事人申请再审的诉讼权利得到落实,以此减轻当事人对“涉诉信

^① 所谓“申诉难”,本书主要是指再审程序运作过程中存在的“应当再审的未能再审,应当及时再审的长期未能再审,当事人申请再审的权利得不到保障”等问题。参见王胜明:《关于中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)的说明——2007年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上》,载中国人大网,2009年12月22日访问。

^② 参见肖扬:《最高人民法院工作报告——2006年3月11日在第十届全国人民代表大会第四次会议上》,载 http://www.court.gov.cn/html/article/200603/20/1253_sht.ml。[EB/OL],2009年11月17日访问;王胜明:《关于中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)的说明——2007年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上》,载中国人大网,2009年12月22日访问;《政法委要求涉法涉诉信访不到北京也能解决问题》,载新华网:http://news.xinhuanet.com/legal/2009-08/07/content_11840345.htm,2009年11月17日访问。

^③ 参见李微:《涉诉信访:成因及解决》,中国法制出版社2009年版,第146~169页;王胜俊:《最高人民法院工作报告——2009年3月10日在第十一届全国人民代表大会第二次会议上》。

访”的依赖;把不符合再审之诉要件的申诉、信访纳入“访”的路径,由信访制度予以解决。^①

上述方案在一定程度上获得了国家层面的认可。在2007年修法的过程中,全国人大常委会对再审程序进行了较大的修正和调整。修正后的再审程序,^②在申请再审的管辖、法定事由与法定期限、形式要件、审查期限、审查程序以及审理程序规范等各方面都做了明确规定。为正确理解和准确适用新修正的审判监督程序,最高人民法院于2008年11月10日出台了《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉审判监督程序若干问题的解释》(以下简称《审监解释》),并于同年12月1日实施。修改后的《民事诉讼法》在运行4年多之后,于2012年再次“大修”予以完善,接着最高人民法院于2015年2月4日出台《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法解释》)。可以说,立法和司法解释对再审程序的完善和正确实施,都进行了较为详尽的规范。

不过,经历了两次“大修”后的再审程序运行已有多年,但我们对新法实施的一般情况还缺乏了解。新修正的再审程序在实践中的运作究竟怎样?效果如何?学术界和实务界已达成一致的“诉访分离”能否有效实现?再审之诉在司法实践中能否有效设立和运作?立法者所关注的“申诉难”和“终审不终”问题通过法律的修正是否得到了解决?新的再审制度设计对法院的司法实践产生了怎样的影响,其中又遇到了哪些问题和障碍?实务界和学术界的主张是否得到了预期的实现,下一步的修正和改进又该如

^① 学术界提出设立再审之诉观点的代表分别是王亚新:《再审之诉的再辨析》,载《法商研究》2006年第4期;张卫平:《再审事由构成再探讨》,载《法学家》2007年第6期;李浩:《民事再审程序改造论》,载《法学研究》2000年第5期;李浩:《再审的补充性原则与民事再审事由》,载《法学家》2007年第6期。实务界提出设立再审之诉的观点参见最高人民法院民事诉讼法修改研究小组:《〈中华人民共和国民事诉讼法〉修改的理解与适用》,人民法院出版社2007年版,第13页;最高人民法院:《明年重点推进诉访分离等15项改革》,载新华网,2010年12月21日访问。

^② 如无特别说明,本书所谓的2007年修正后的再审程序与2012年修正的民事诉讼法再审程序的含义相同。

如何进行呢？对于这些问题，到目前为止依据实证性研究取得的第一手资料给以回答的研究成果还极为少见。

但对上述问题的回答不仅关系着如何评价 2007 年和 2012 年的《民事诉讼法》修订的成败得失，同时也会影响将来的法律改革及司法政策的方向，因此具有十分重要的理论和实践意义。但是《民事诉讼法》修订和实施以来，学术界和实务界关于审判监督程序实施状况的研究仍十分有限，相关的实证调查基本上可说是付之阙如。正如一位著名学者指出的那样，“研究法律离不开条文的分析，但仅仅研究条文是不够的。社会现实与法律条文之间往往存在着一定的差距；我们应该知道法律在社会上的实施是否有效，推行的程度如何，对民众的生活有什么影响等等”。^①

为了回答上述问题，弥补研究上的一定空白，笔者以我国西南地区 A 省和北方直辖市 E 市法院系统为考察的重点对象，结合最高人民法院的具体做法为蓝本，对“诉访分离”、申诉、申请再审的程序、审查及本案审理程序^②的运行状况、效果以及实践中引发再审的原因与再审程序的功能等问题进行较为全面系统的实证调查，^③对上述问题取得了初步的答案。

第二节 文献综述

为了对实证调查的问题形成一个统一印象，在对作为本书研究对象的

① 瞿同祖：《中国法律与中国社会》，中华书局 2005 年版，第 2 页。

② 本书所谓的本案审理程序，是指法院对申诉、申请再审及抗诉的案件做出再审裁定之后对案件本身进行审理的审判程序。此为大陆法系民事诉讼对再审程序第二阶段的一般理解。例如，在日本，再审程序可以划分为再审事由的审理阶段以及再审事由成立后的本案审理阶段，诉讼标的二元说是对此的解释。参见[日]高桥宏志：《重点讲义民事诉讼法》，张卫平、林剑锋译，法律出版社 2007 年版，第 472～476 页。

③ 根据实证调查的规范做法，本书对涉及的调查对象、机构、文件名称、当事人等信息将进行必要的技术处理。

问题作出进一步的界定之前,先对相关问题的研究状况进行文献综述。

从20世纪80年代末审判方式改革开始,再审程序的研究就已经被社会各界关注并成为我国民事诉讼理论和实务中的一个重要课题。当然关注点在不同时期有所变化:较为早些的时候,研究的重点基本上是审判监督程序与再审程序的关系、重要概念性质等方面。^①随着1991年《民事诉讼法》颁布实施,在民事审判方式改革的语境下,对再审程序的相关研究也在不断深入,人们更关注再审程序频繁启动对生效裁判的既判力冲击而导致的“终审不终”问题,^②相关研究大致集中在程序、主体、时间、次数,理由等方面。^③21世纪以来,因为涉诉信访问题的出现,人们似乎更关注“申诉难”“终审不终”与审判监督程序之间的关系。^④到了2007年《民事诉讼法》修改前后,实务界和学术界对再审程序的研究大致集中在“诉访分离”、再审事由、再审管辖、再审之诉的设立以及再审程序的功能等方面。本书将主要以《民事诉讼法》两次修正实施前后,关于我国民事再审制度中“诉

① 关于审判监督程序与再审程序的概念关系,有“等同说”、“审判监督程序大概念说”与“并行说”三种观点。“等同说”又称为“统一说”,属于学术界的通说。参见章武生:《再审程序若干问题研究》,载《法学研究》1995年第1期;常怡主编:《民事诉讼法学》(第3版),中国政法大学出版社1999年版,第321页;江伟主编:《民事诉讼法》(第2版),中国人民大学出版社2004年版,第281页。有关“审判监督程序大概念说”的论述,参见张卫平:《民事再审事由审查程序的法定化》,载《法学》2000年第2期。“并行说”的论述可参见江伟主编:《民事诉讼法原理》,中国人民大学出版社1999年版,第668页。

② 齐树洁:《再审程序的完善与既判力之维护》,载《法学家》2007年第6期。

③ 我国再审程序存在的问题可以概括为五个无限:启动的主体无限、时间无限、次数无限、审级无限、事由无限。参见沈德咏:《审判监督工作改革若干问题》,载《人民司法》2001年第8期。有学者认为,我国1991年正式颁布的《民事诉讼法》对再审程序进行了重大修改,对于修改后的再审程序,在当时的理论界和实务界都持肯定的态度,认为其不仅增加了抗诉再审,也增加了申请再审,拓宽了再审的纠错渠道,但后来的实践证明,启动再审主体的多元性并没有带来预期的效果,问题依然突出,改革呼声高涨。

关于再审的程序、主体、时间、次数、理由等方面的研究可分别参见张卫平:《民事再审事由审查程序的法定化》,载《法学》2000年第2期;沈德咏:《审判监督工作改革若干问题》,载《人民司法》2001年第8期;江伟:《民事诉讼法》,复旦大学出版社2002年版,第471页。

④ 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。

访分离”、再审事由、再审管辖、启动再审的主体、再审之诉构建及程序功能等相关理论与实践问题的研究状况进行综述。

首先从总体上看,有关上述问题的研究成果在2008年4月1日《民事诉讼法》实施之前较多,在这些研究成果中,主要以理论研究居多,实证研究方面的研究成果屈指可数。^①自2008年4月1日《民事诉讼法》实施至2015年,无论是理论界还是实务界,已发表的关于民事再审程序运行状况的实证研究成果仍然寥寥无几。^②例如,湖北省高级人民法院民一庭发表的《民事再审复查案件审查情况的调研报告》已是一个难得的宝贵资料,^③但由于该报告仅是对2008年下半年民一庭负责复查的案件进行的调查分析,在《民事诉讼法》修改实施的阶段上处于一个较短的时期,而且仅对民一庭复查的若干案件进行分析,而没有对负责再审立案、审查的立案庭和审理再审案件的审监庭等再审业务部门的司法实践情况加以比较,尤其对当事人提出申请再审的程序、再审查状适用具体的再审事由的情况、“诉访分离”如何实施、法院对再审事由如何审查、裁定进入再审案件的原因和审理结果等重要问题几乎没有涉及,因此该报告难免存在较大的局限性。又如,李洪波等发表的《民事再审受理与审查程序的规范和完善》及山东省高级人民法院再审立案庭课题组发表的《在诉权保护与依法纠错中寻求平

① 在《民事诉讼法》修改之前,江苏省高级人民法院曾在2004年组织全省法院系统作出关于审判监督制度实证研究,且成果颇丰。参见褚红军主编:《审判监督制度实证研究》,人民法院出版社2004年版。

② 根据笔者有限检索,自2008年4月至2015年,关于民事再审程序运行状况的实证研究成果大致有以下几个:湖北省高级人民法院民一庭:《民事再审复查案件审查情况的调研报告》,载《人民司法》2009年第11期;田源等:《完善再审审查程序发挥权利救济功能——山东省菏泽市中级人民法院关于完善民事再审审查程序的调研报告》,载《人民法院报》2013年9月19日第008版;李洪波等:《民事再审受理与审查程序的规范和完善》,载《山东审判》2015年第4期;山东省高级人民法院再审立案庭课题组:《在诉权保护与依法纠错中寻求平衡——关于民事再审审查程序规范和完善的调研报告》,载《山东审判》2011年第4期。

③ 湖北省高级人民法院民一庭:《民事再审复查案件审查情况的调研报告》,载《人民司法》2009年第11期。

衡——关于民事再审审查程序规范和完善的调研报告》,①虽然是近年来关于再审审查方面难得的研究成果,但上述研究对再审事由的适用情况、“诉访分离”、审查程序运行的结果与效果、实践中引发再审的原因等重要问题却没有涉及。可以说至今为止即使是实务部门,对再审程序在实践中的实际运行状况也几乎没有详细的披露。因此,学术界对于两次修法后再审程序的运行状况仍然缺乏深入了解。根据笔者目前的有限检索,关于上述问题的研究主要集中在八个方面。

一、关于“诉访分离”

“诉访分离”一词在民事诉讼法学的教科书上虽然难以找到,然而该词在实务部门不但经常被提及,而且与再审程序密不可分。②自2003年以来,“涉法信访”问题不断出现。③相当数量的“涉法信访”与法院的诉讼密切相关。涉及法院诉讼的这一类信访在法院系统内部通常被称为“涉诉信访”,“涉诉信访”涉及经过了一审、二审程序的已终结民事案件,尤其是当事人以推翻生效判决为目的的与审判监督程序密切相关的申诉又占了大

① 田源等:《完善再审审查程序发挥权利救济功能——山东省菏泽市中级人民法院关于完善民事再审审查程序的调研报告》,载《人民法院报》2013年9月19日第008版;李洪波等:《民事再审受理与审查程序的规范和完善》,载《山东审判》2015年第4期;山东省高级人民法院再审立案庭课题组:《在诉权保护与依法纠错中寻求平衡——关于民事再审审查程序规范和完善的调研报告》,载《山东审判》2011年第4期。

② 例如,广东省佛山市顺德区人民法院创造性地实行“诉访分离”工作机制,作出了有益的探索。参见王福华:《解决诉访纠缠的有益探索》,载《人民法院报》2010年8月19日第5版;王福华:《福建高级人民法院明确诉访区分标准,理诉疏访诉访率下降》,载《法制日报》2009年10月26日第2版。需要指出的是,上述提及的“诉访分离”都是对涉诉信访与诉讼的内涵与外延的基本区分及相关的宽泛指向,对于本书研究的再审之诉与对生效裁判的申诉、信访领域问题并没有涉及。

③ “涉法信访”并非制度上的概念或讲学上的专门术语,却经常在媒体的报道和一些报刊文章中出现。这一用语主要指公民以来信和来访的方式向法院和检察院(有的时候还包括公安机关)就与司法有关的事项提出申诉或要求解决问题的行为。参见李微:《涉诉信访:成因及解决》,中国法制出版社2009年版,第1页。

多数。^① 尽管法院处理涉诉信访问题在人、财、物等各方面都投入了极大的资源和努力,^②但涉诉信访问题却仍然呈愈演愈烈之势,使法院面临两难处境:一方面,涉诉信访得以融通无碍甚或源源不断地进入法院,给正常的审判工作带来很大压力,法院因信访量居高不下甚至明显的增长而受到社会各界诸多质疑和批评;另一方面,由于缺乏鉴别申诉信访本身是否确实有理的制度化或程序性的有效机制,因而无法平息所谓“多方推诿、投诉无门”的抱怨。^③

就如何解决法院上述两难困境,在《民事诉讼法》修法之前的较早时候,学术界曾经有学者对涉诉信访问题与审判监督程序间的关系进行研究,在此基础上提出了“诉访分离”的主张,其中较为全面系统的观点以王亚新为代表。^④ 他从申诉、申请再审与信访相互交织的现状与问题出发,主张把符合再审之诉形式要件的再审申请(或者申请再审)与不具备再审之诉要件却又貌似再审之诉的申诉、信访区别开来,把前者纳入诉的路径予以程序保障,对于后者则纳入信访制度予以处理,以此减轻当事人对涉诉信访的依赖。可以说上述研究对涉诉信访与再审程序之间的关系以及为将来建构机制的意义给我们提供了一个较为清晰的理论框架,但需要在“诉访分离”的实践中加以验证。

随着 2007 年修正后《民事诉讼法》的实施,司法实务中“诉访分离”的

① 于建嵘:《信访的制度性缺失及其政治后果》,载《凤凰周刊》2004 年第 32 期;石国胜:《上半年涉法涉诉信访占八成 三类信访成重点》,载《人民日报》2005 年 9 月 26 日第 10 版。

② 就法院系统处理“涉法”来信来访而言,这项工作历来都有一定人员或机构(自原来的“告诉申诉庭”取消后,大多设在立案庭内,称“信访组”或“信访接待室”等)专门负责。不过在近年来的特殊情况下,一些法院加强了原设置的信访机构,有一些法院则特意抽人并配备相关设施,新成立了集中处理信访的部门。相关论述可参见王亚新:《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。

③ 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。

④ 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。

实施情况才逐步得到学者们的关注,部分学者也偶尔发表一些相关的研究成果。其中较有代表的有唐龙生、罗斌及王福华等。^① 他们以近年来涉诉信访居高不下的态势为切入点,指出“诉”“访”交叉严重干扰了人民法院的正常审判秩序,诉访不分不仅不利于当事人通过正常的诉讼获得权利救济,也不利于人民法院妥善处置涉诉信访矛盾纠纷等问题,主张从诉和访的内涵、处置原则以及处置方式上构建“诉访分离”工作机制。此外,最高人民法院则提出“诉访分离”工作机制的构建将成为法院的一个重要目标。^② 上述有关“诉访分离”的学说和主张以及司法政策,总体上丰富了我们对于“诉访分离”的理解和对下一步“诉访分离”司法政策的走向判断。然而遗憾的是,大部分的研究都停留在较为空泛的理论层面。例如,某些研究仅宽泛地提及涉诉信访与民事诉讼的起诉、上诉、执行相关联的问题或者大致的区别,对于民事诉讼法再审程序实施过程中诉和访的理论与实务上的区分标准、“诉访分离”的路径及分离的程序、效果等重要的具体问题的研究仍然处于空白。

二、关于再审之诉的构建

在2007年修法之前,学术界有关构建再审之诉的研究成果较多,实务界围绕如何设立再审之诉的调研成果却较少。

目前,关于我国民事审判监督程序的改革方向;诉讼法学界和实务界已基本达成共识,即设立再审之诉。

在学术界主张建立再审之诉的学者甚多,如李浩、章武生、常怡、张卫

^① 唐龙生等:《论诉访分离工作机制之构建》,载《法治研究》2010年第1期;王福华:《解决诉访纠缠的有益探索》,载《人民法院报》2010年8月19日第5版。

^② 最高人民法院:《明年重点推进诉访分离等15项改革》,载新华网,2010年12月21日访问。