

学术活动

- 2012年年会大会主旨发言——施新州
- 2012年年会大会主旨发言——高勇年
- 2012年年会大会主旨发言——周道鸾
- 董必武法学思想研究会2012年年会在...
- 2011年《董必武文集》、《董必武诗...

学术成果

- 论董必武法治思想的历史地位
- 从董必武法律思想看涉诉信访制度改...
- 董必武“依法办事”思想的历史地位...
- 在《董必武文集》《董必武诗选》座...
- 学习董必武，提高文化自觉与法律文...

从董必武法律思想看涉诉信访制度改革

2013-10-16

吕伯涛

董必武同志是伟大的马克思主义者，无产阶级革命家和法学家，是我国社会主义法制的杰出创建人。他的政治法律思想博大精深，是社会主义法治理念的重要渊源，也是我们解决当前重大司法难题的思想宝库。重温董老关于人民信访的思想，对破解当前涉诉信访困局、处理好坚持群众路线与树立司法权威的关系，都具有强烈的现实意义。

一、涉诉信访的现状及其问题

近年来，随着经济社会的发展，涉诉信访发生了很大变化，呈现出以下特点：1、利益性特征增强，以经济利益诉求为目的的上访明显增多；2、组织性特点强化，甚至出现上访当事人雇佣没有利益关联的人员上访的现象；3、对抗性特点突出，极端上访方式不时见诸报端并且花样翻新；4、周期性特点明显，“大日子”成为涉诉信访多发时点；5、重复上访问题严重。^[1]涉诉信访逐渐转变成利害关系人根据自身利益需要采取的行动上有组织、时间地点选择上富有针对性、形式多样且不达目的誓不罢休，介于公力救济与私力救济之间的救济方式。

为应对信访数量激增和规模扩大的状况，我国逐步完善了信访制度，逐级设立信访机构，投入巨额财政资金，设立了复杂的信访考核指标，试图扭转被动的工作形势。但因制度构建存在多方面问题，不仅没有破解涉诉信访困局，反而引发了更深层次的危机。一方面，处理模式的行政化，妨碍公民法律信仰的树立。目前，处理涉诉信访也

批转，特别是处理手法不一致，不少案件为了息事宁人“花钱买太平”，使得信访人有理由相信，现行司法制度并不能保证其利益，要么是司法不公损害其合法权益，要么即使司法是公正的，也可以离开司法通过其他渠道获得更大利益。受越来越多的成功个案的激励，越来越多的信访群众持有“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决、越闹越解决”的心态，认定即使是生效的裁判，只要坚持信访，人民法院也会迫于压力而给予更大利益。另一方面，更为重要的是，信访指标设置的不合理，严重损害了司法公信力。涉诉信访与其他信访不同，其处理的是对司法行为不服的请求，涉及对司法行为的判断，专业性非常强^[1]，且司法行为本应保持独立性和中立性，司法权本属终局性权力。但部分党政机关及领导不能正确处理党委、政府与人民法院的关系，通过设立错位的信访考评指标等方式，挤压和侵蚀司法权，成为“审查法官的法官”，创造了凌驾于法律和司法权威之上的权力，使人民法院依法独立行使审判权和司法终局效力荡然无存。^[2]

首先，妨害人民法院依法独立行使审判权。信访体系依托于执政党及行政机构政治威信，多采取组织协调、资源直接配置、财政分担等灵活多样的手段，因而在处理某些涉及面广、复杂棘手的社会矛盾时，具有效率上的优势和特点。^[3]但将上述行政化手段运用于涉诉信访的处理，在某种程度上是行政权对司法权的代替，无疑将严重妨害人民法院依法独立行使审判权。此外，通过信访途径寻求法外公权力的救济，具有浓厚的人治色彩，信访结果取决于上级领导和权力，而非制度性的司法权独立运作，这种“权大于法”的印象一旦形成，将激励更多群众前赴后继地奔上信访之路。在司法权威不断被削弱的情形之下，信访凭借着强烈的扩张性和穿透力，僭越了权利救济途径中的主次地位，占据了纠纷解决的中心位置，支配并制约着自身不能自足的司法救济。^[1]

其次，损害司法中立。司法公信力的提高与司法中立存在紧密联系，司法中立是司法公正的前提，司法权如不能居于中立地位，则难免造成司法不公和错误，影响司法公信力的提高。司法权的中立性要求司法者与法律的实施不应有任何直接的利害关系，司法者必须置身事外，以超然的姿态居中裁判。但是在涉及信访的案件中，上述直接利害关系是明显存在的：第一，信访事项均是通过司法救济途径无法解决的，信访群众于是直指司法不公，这就使得司法者与被上访人处于同质的利益系统内，其自身也成为潜在的利益关系的一方当事人，这种利益关系使得司法机关不得不为自己的行为出面“辩护”，并在其后的司法过程中权衡利弊，无法以超然的地位居中裁判，而是尽力“和稀泥”，想方设法以“调解”结案。^[2]第二，涉法涉诉信访已经成为人民法院

向人大所作年度报告的重要内容，涉法涉诉信访的数量和处理情况，同样也成为人民法院一项重要的业绩考核指标。〔3〕迫于上述考核指标的压力，人民法院在审理案件时，必须对当事人信访的可能性进行判断，使裁判结果向信访可能性大的当事人倾斜，使其取得了通过正常程序无法取得的利益。

最后，破坏司法终局性。司法是社会公平正义的最后一道防线，司法机关已被公认为定纷止争的权威部门。如果司法机关对纠纷的解决缺乏终局性，允许司法权之上另有终局性权利，定纷止争的功能就难以发挥。1954年6月24日，董老在政务院第219次政务会议上的发言中，谈及人民群众来信来访问题时认为，在大行政区时期，法院实行三审终审制度；但是在处理一些申诉案件时，则不是三审终结，而“现在实际是多级”，有的案件“三审后告到毛主席那里，又得重来”，无休无止，反复审理。〔1〕终审不终及重复上访，导致对部分生效法律文书的反复审查，甚至再审，使大量法律关系处于不确定状态，严重破坏了司法的终局性权威。

二、董必武关于人民信访的思想

董老高度重视人民信访工作，认为处理申诉案件，是法院与群众密切联系的形式之一，是实行审判监督的重要方法之一，应该认真做好〔2〕，但应当按照正当的司法程序进行，不能受到有关当事人威胁的影响，也不能以有关单位的意见作为判案的依据。

（一）重视通过涉诉信访倾听群众呼声

首先，涉诉信访工作是密切联系群众的重要形式。人民法院审判案件，在这样广大范围之内与人民群众直接相接触，解决的问题又都是人民群众切身的问题，〔1〕因此，涉诉信访有其存在的正当性。群众的来信大体上有两种：一是积极地提出意见和建议；二是指出我们工作中的缺点。尽管老百姓看问题有时不很全面，但是对于各方面的意见建议，要有则改之，无则加勉；对于指出的缺点，我们自己要检查；如不是缺点，则可以向老百姓讲清楚。〔2〕处理涉诉信访工作是人民法院的一项经常性的政治任务，不能以官僚主义的作风来处理，必须践行群众路线，加强同人民群众的联系。

其次，涉诉信访工作是实行审判监督的重要方法。就最高人民法院来讲，在来信、来访中，当事人不服各级法院已经发生法律效力判决或裁定的申诉，几乎占总数的一半，这种申诉是法院发现错判案件的送上门来的材料。〔3〕按照“有错必纠”的原则，通过处理申诉案件，依法纠正一些生效的但不当的判决，这并不有损法院的既判力，也不会损害法院的司法权威，相反，则有助于提高办案质量，改善审判作风，加强审判人员的法制观念，进而有利于增强司法权威。〔4〕

最后，人民法院必须高度重视涉诉信访工作。做好人民来信、来访工作的重要关键还在于法院领导同志对这项工作的重视。各级人民法院应当在院长、副院长中，指定一人亲自掌管这项工作，审查一些重要的来信，亲自接见一些来访的人员。在当前正确处理人民内部矛盾的要求下，处理来信、来访的工作更占重要地位。人民法院只有认真进行这项工作，才能及时了解人民内部矛盾，宣传政策、法律，并发生调整某些人民内部矛盾的作用。如果以官僚主义的作风来处理来信、来访，则不但不能发生这种作用，反而会使当事人和与当事人利害相同的其他人员同法院发生矛盾。〔1〕

（二）注重裁判权威和秩序安定

第一，必须建立由审判庭处理案件申诉的制度。申诉如有理由，案件如确有再审的必要，就按照审判监督程序进行再审。申诉如无理由，应当根据政策、法律和案件情况，对申诉人进行耐心解释，尽力做到以理服人。〔2〕也就是说，人民法院做出的生效裁判具有既判力，即使申诉的理由正当，一些案件的裁判存在不当之处，对生效裁判的纠正也仅能由法定主体启动，并按照审判监督程序进行。涉诉信访仅应承担监督和利益表达功能，为发现错判案件提供材料，而不能取代司法程序，承担权利救济功能。如不能坚持上述原则，则难以兼顾人民群众的合法权益与法院生效裁判的稳定性，个案正义可能部分实现，但代价却是法律自主性的丧失和司法公信力的下降。

第二，必须严格依法处理涉诉信访。董老深刻地认识到：判决是很难使双方都满意的，不能说我们执行了国家法纪就脱离了群众，法院判决案件不应受到当事人死不死的影响，有些人对判决不满意，经过各种办法说服后仍然要乱闹，对这种胡闹的人，我们就要采取必要的办法，可以将它押回去，不然这个国家机关就将一件事情也不能办了。〔1〕人民法院必须运用强制措施保证生效裁判的实现，法院判决了，就必须执行，一个案子判决确定之后，诉讼当事人应该有一方负责任，他不执行，法院就应该强制执行，将一般的强制命令和法庭的强制执行混淆起来，这是不对的。〔2〕即人民法院应严格依法审判和执行，不应受到有关当事人威胁的影响，不能迫于涉诉信访的压力而妥协，甚至可以对无理闹访的人采取强制措施。

（三）尊重客观情况和司法规律

第一，必须尊重司法现实。董老从当时的司法现状出发，明确指出司法工作中仍有严重的问题，比如错捕、错押、刑讯逼供和错判、错杀，并指出这些问题关系人民生命财产和党与政府在人民群众中的政治影响问题。〔3〕从本院各审判庭全年受理的不服各级人民法院已经发生法律效力或裁定的申诉中，经抽查已有处理结果的案件，

发现绝大部分是正确的，但也有一些判决不当的案件。^[4]加之，人民法院内部还存在组织、政治及思想方面的问题，人民不满意的现象还不同程度的存在，因此，涉诉信访的存在有其现实基础，不能无视司法现实，将涉诉信访一概否定。

第二，目标必须合乎实际。董老针对大跃进时期的司法工作提出，司法工作也能够跃进，但跃进不是提的口号热闹就好，要实干，不着边际的提口号不好，有的地方提所谓“几满意”，这种提法是一种空泛的口号，是不符合实际的。^[1]同理，针对涉诉信访工作，人民法院制定的目标也必须合乎实际，空泛的提口号不好，提出的过高的目标也不好，比如有的地方提出“让信访群众满意”的目标就不切实际，信访群众的利益诉求很多都超过了合法的限度，让其满意则会违反法律规定，孰是孰非一目了然。比如有的地方提出“零信访”的目标，这只能倒逼人民法院“花钱买太平”，以实体正义的丧失换取信访案件的了结，也会激励更多的人前赴后继地奔赴信访之路。

（四）强调有法必依和司法公正

董老历来重视司法公正问题，强调司法工作最要紧的是提高审判质量，但司法工作是一项复杂的认知活动，囿于主客观因素的限制，完全避免错案的发生只能是美好愿景。对于司法活动中的错误，必须按照“有错必究”的原则进行纠正，绝不能有错不纠，纠而不彻底，因为，只要司法部门有案子判错了，人民就不服，就会提出意见，司法部门发觉了一些问题，也解决了一部分问题，纠正了一些错误，人民就欢迎。^[2]所以，错案不能光按百分数计算，因为错案虽然只占法院所判案件的百分之几，但对于被冤枉的当事人来说，则是百分之百的错了。^[1]董老认为涉诉信访是发现错判案件的重要渠道，对于提高审判质量，实现司法公正具有不可替代的作用。

可见，董老关于人民信访的思想，强调涉诉信访在密切联系群众和进行审判监督方面的作用，严格区分有理申诉和无理申诉，指出涉诉信访的处理必须严格依照司法程序，不应受到当事人威胁的影响，必须尊重司法规律，不能脱离现实空喊口号。上述思想对于的破解涉诉信访困局，提高司法公信力，仍有很强的借鉴意义。

三、涉诉信访制度的完善

涉诉信访困局的破解是一个系统工程，既要求司法机关本身通过公正司法、正当程序及严守廉洁等，赢取群众对司法裁判的信任，也要求党政机关及领导强化法治观念，正确处理与人民法院的关系，尊重司法工作的特殊性，设立更加合理的信访考核指标，更要求人民群众提高守法意识，自觉履行生效裁判，理性表达利益诉求。本文主要从完善涉诉信访制度的角度进行分析。

（一）厘清涉诉信访的功能

当前，涉诉信访承担了过重的权利救济功能，而其救济能力却十分有限，并且权利救济功能的发挥僭越了司法独立，使人民法院难以保持中立地位，也因外部权力对生效裁判的反复审查，危及了司法终局性，严重损害了司法公信力。因此，必须厘清涉诉信访的功能，将权利救济的功能剥离出去，以提高司法救济的权威性。与此相反，以涉诉信访的实践结果为导向，其在表达利益诉求、反对司法腐败等方面的作用非常明显，也为法院发现错判案件提供了材料，因此，将其定位于监督和利益表达机制更为合理。

董老提出，一定要尽可能的采取最便利人民的方法解决人民所要求解决的问题。^[1]因此，要保障监督和利益表达渠道的顺畅，必须按照便民原则完善当前的信访机制，建立领导干部定期接访、约访、下访等制度，降低人民群众信访成本，提高其通过合法途径表达利益诉求的积极性，减少越级信访的数量。对于人民群众通过信访反馈的监督和利益表达信息，人民法院必须高度重视，必须及时回应，并按照法定程序转有权部门依法处理，不能扯皮推诿，不能有官僚主义作风。

（二）确立司法最终解决原则

在现代法治国家，司法是“最终的”权利救济方式，不仅因为其符合现代法治理念和救济方式的要求，而且因为司法救济能够满足权利救济的功能，能够确保权利救济完整性、公平性和有效性。^[2]司法最终解决原则正是司法作为“最终的”权利救济方式的逻辑结果，其含义是指“所有涉及个人自由、财产、隐私甚至生命的事项，不论是属于程序性的还是实体性的，都必须由司法机构通过亲自‘听审’或者‘聆讯’作出裁判，而且这种程序性裁判和实体性裁判具有最终的权威性”。^[1]董老也反复强调，在司法系统来说，法院是最后一道工序，案件到法院判决后就执行了，并且审判工作只有法院一个部门能做。^[2]而涉诉信访严重违反了司法最终解决原则：第一，在司法之外提供了权利救济途径，允许当事人在寻求司法救济无果时转向信访救济途径，允许其在“法治”之外另寻“人治”的渠道；第二，破坏了司法的终局性，当事人可通过信访途径，就生效裁判确定的法律关系重新表达利益诉求，而法院迫于信访压力，频繁改变生效裁判，审判监督程序也仅成为一个形式。因此，必须确立司法最终原则，注重维护司法的终局性，即使申诉的理由正当，一些案件的裁判存在不当之处，对生效裁判的纠正也只能由法定主体启动，并按照审判监督程序进行。在审判监督程序中，法官也不能先入为主，不能受到信访的影响，必须按照案件的实际情况，以事实为依据，以法律为准绳进行审

判。

（三）正确处理与相关主体的关系

破解涉诉信访困局，除厘清涉诉信访的功能及确立司法最终解决原则外，必须正确处理人民法院与相关主体的关系。

首先，必须处理好与信访群众的关系。要践行司法便民原则，建立更加畅通的信访途径和渠道，不得人为制造信访障碍，要保障人民群众的利益表达权和监督权；要贯彻群众路线，杜绝官僚作风，注重与信访群众沟通交流，对于反映的问题不存在或者不全面的，要做好法律政策的解释宣传工作，避免产生不必要的矛盾和误解；要注重维护司法权威，对于信访理由不正当，经反复解释后仍然闹访的，要敢于采取强硬态度，甚至采取强制措施，维持人民法院工作的正常秩序。

其次，要处理好与相对方的关系。要保持中立地位，特别是在审判监督程序中，不能迫于信访压力，使裁判结果向信访群众一方倾斜；要做好法律政策的解释宣传工作，使其相信信访与否对于裁判结果没有影响，避免其对法院工作产生误解，发生双方竞相信访的情况；在涉访案件的处理中，要更加注重对程序权利的保护，使当事人有机会通过正当途径表达诉求，提高审判监督程序的透明度，保证裁判结果的公正。

再次，要处理好与社会公众的关系。要做好舆论引导工作，董老曾针对一起离婚案件提出：“对于这个问题，应当写一篇文章阐明道理，刊登在报章上展开讨论，引起社会的注意。也许有人反对这种意见，那就来个百家争鸣，但绝不会说我们不应该依法判决。”^[1]人民法院针对涉访案件，特别是在社会上引起影响的案件，要加强对社会舆论的引导，及时回应社会大众的质疑，通过辨法析理赢得理解和尊重；要争取相关单位的支持，董老针对上述离婚案件曾提出：“为了减少审判工作的阻力，法院应当采取办法与有关方面进行商量，约集有关单位和群众代表听取和交换意见，讲清离与不离对男女双方的利害关系，说明法院处理这类案件的政策精神，对不正确的意见要进行解释，宣布法院的决定及对女方的善后处理问题。”^[1]人民法院要争取相关单位的支持和理解，既要听取相关单位的意见，采纳意见中的合理部分，也要讲清利害关系和法律规定，对不正确的意见进行解释，并依照法律规定作出裁判。

最后，还要处理好与党政机关的关系。董老对于党法关系有丰富的论述，他提出，无论在什么情况下，不应把党的机关的职能和国家机关的职能混同起来，党不能因为领导政权机关就包办代替政权机关的工作。^[2]党的领导并不是每个具体案件都要党委管，如果这

样，那还设法院这些机构干什么。〔3〕对于政法委员会的定位，董老指出，其与政法各部门的关系是“指导与联系”的关系，并不因此影响各部门的地位和独立业务，在各部门的工作逐步建立与加强后，政法委员会本身即将逐渐被否定。〔4〕此外，法院和检察、公安机关是分工负责，互相制约的，但法院是唯一的审判机关，别的机关不能审判。这就决定了在涉诉信访的处理上，人民法院应保持独立，严格依法处理，不应受到有关机关的影响和干涉。

结语

董必武同志关于人民信访的思想，注重从司法公信力的提高着手，平衡群众路线和司法权威间的关系，为当前涉诉信访困局的破解指明了方向。我们应该认真学习董必武法学思想，汲取其精髓，指导当前司法工作，通过转变信访功能，确立司法最终解决原则，把涉诉信访纳入法治轨道，实现涉诉信访的良性循环。
