法律的归法律 信访的归信访

民诉法修改为信访困局“破题”

一周前，全国人大常委会通过了民事诉讼法修正案。此次修法值得注意但又未能引人关注的一个问题是强化了检察院对法院的监督，表面上看这是检察院的法律监督权和法院的审判权之间权力配置的调整，但更深层次的制度意图则是，希望通过检察院对法院的监督，促进司法公正，将纠纷和矛盾化解，从信访回归到法治的轨道上。

加强检察监督破解信访困局

本次民事诉讼法的修改，一个重要意图就是通过加强检察监督、促进司法公正，进而破解信访难题

8月31日，十一届全国人大常委会表决通过了全国人大常委会关于修改民事诉讼法的决定。这次修改，最大的亮点是进一步加强检察院对民事诉讼的法律监督，开始尝试从制度化角度破解信访困局。

据统计，民事案件目前在中国法院审理案件中占的比重非常大，全国每年受理的一千多万件案件中，民事案件至少有六七百万件，有时甚至近千万件，近年来因民事案件不服而引发的信访，在涉法涉诉信访案件中占的比例，一般都在六成以上，数量上始终是“信访大户中的大户”，而信访的焦点，则是指向了司法不公，认为法院的判决、执行等欠缺公正，损害了信访人的权益。

多年来，“执行难”一直是司法痼疾，无法根除，执行问题成为引发信访的重要根源，执行部门也成为法院系统腐败高发区。

比如，吉林省高级人民法院原执行员李征达，7年间贪污执行款4485万余元，受贿22万元；有的法院执行部门甚至几乎“全军覆没”，比如珠海市中级法院执行局全局人涉嫌违法犯罪，在社会上造成了恶劣影响。执行程序缺乏外部监督被认为是“执行难”的原因之一。

但是，实践中，检察机关作为宪法赋权的法律监督机关，在监督民事执行活动时并不顺畅。因此，在这次修改中，法律明确规定，**“人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督”**。这一规定，使得检察机关能够名正言顺地对执行活动进行监督，有望在一定程度上化解因执行而引发的信访问题。

近年来，法院把“调解优先、调判结合”作为审理民事案件的基本原则，调解结案率已占一审民事案件的三分之二左右，但调解活动违反当事人意愿、调解结果损害国家利益、社会公共利益的现象也时有发生。因此，本次修改时，增加了检察机关监督的内容。

另外，实践中，民事案件应立案不立案、应保全不保全、超标的查封等非审判监督程序中出现的审判人员违法行为，也需要检察监督。全国人大常委会在民事诉讼法修改过程中，根据各方意见，增加规定，检察机关**“发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，应当提出抗诉或提出检察建议”；“各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为，有权向同级法院提出检察建议”**。

现在信访的程序是复查、复核的三级信访终结机制，但信访条例本身又不适用于司法机关，民事诉讼法新增加的这些程序性规定，将涉诉信访纳入检察监督范围，三种情形下，当事人可以申请检察院向法院提出检察建议或抗诉。**“（一）人民法院驳回再审申请的；（二）人民法院逾期未对再审申请做出裁定的；（三）再审判决、裁定有明显错误的。”**

法律同时规定，**人民检察院对当事人的申请应当在三个月内进行审查，做出提出或者不予提出检察建议或者抗诉的决定。当事人不得再次向人民检察院申请检察建议或者抗诉。**

不过可能会出现检察院不予支持当事人诉求，当事人转而向检察系统上访的问题，这个制度如果要发挥作用，需要其他制度同时发挥功能，比如司法文书公开、强化判决书说理等，制度功能发挥好了，将会有效地化解信访人反复申请、申诉的问题。

调查权是检察权的合理组成部分，是检察权运行的应有之义。因此，在全国人大常委会对民事诉讼法修正案草案进行第一次审议时，一审稿曾有“人民检察院因提出再审检察建议或者抗诉的需要，可以查阅人民法院的诉讼卷宗，并可以向当事人或者案外人调查核实有关情况”的规定，后来，根据常委会组成人员的意见，将其修改为**“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要，可以向当事人或者案外人调查核实有关情况”**。

实践中，最高人民法院和最高人民检察院在司法改革中已达成共识，民事检察监督中的调卷较为顺利，实践中已经基本没有障碍。民事诉讼法的修改，将有助于检察机关调查取证，履行好监督职责。

增强司法公正，从源头上减少信访

只有将纠纷解决和公民权利的救济纳入法治的轨道，让制度持续发力，信访困局才能逐渐消解。

这次民事诉讼法修改，还有一个重要的目标，就是通过制度完善增强司法公信力，提升判决质量，让当事人能够服从判决，进而减少涉诉信访。

其一，是完善了回避制度。这次修改在回避制度方面增加了一种情形，即**“审判人员接受当事人、诉讼代理人请客送礼，或者违反规定会见当事人、诉讼代理人的，当事人有权要求他们回避”**，而且还进一步规定，**“审判人员有前款规定的行为的，应当依法追究法律责任”**，这不仅会保证公正审判，而且也会提升司法公信力，减少“即使判决公正，当事人也会因法官不当行为而怀疑审判是否公正”的现象。

其二，明确了判决公开原则。前几年，湖南省有一家法院，同一个文号的法院判决书，送给原告、被告及第三人的版本迥然相异，定性处理和判决结果差别极大，甚至连受理费用都相差好几倍，引起当事人不满，从而不断上访申诉。如果实行判决公开原则，法官就必须谨慎地对待每一个案件的判决，不可能有侥幸掩饰之想，判决质量也会提高。修改后的民事诉讼法第一百五十六条规定：**“公众可以查阅发生法律效力的判决书、裁定书，但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。”**通过判决书公开，可以让判决结果接受社会评判，增强司法公正，从源头上减少信访。

迟到的公正就是不公正，不公正就会使原有的人民内部矛盾激化，影响社会稳定，因此，本次修改，还修改了简易程序，增加了小额诉讼程序规定等，这也有破解信访难题的意旨。而实践效果也给予了支持：去年5月份，上海市高级人民法院选择了四家区法院实践小额速裁的工作，五个月的时间里，四家法院适用小额速裁审结的案件为3232件，调解结案是3117件，判决服从率超过90%。

信访源于纠纷，但如果权利受损能够得到及时合理救济的话，纠纷的产生就会少得多。只有将纠纷解决和公民权利的救济纳入法治的轨道，让制度持续发力，信访困局才能逐渐消解。

但毋庸置疑，当今时代我们的权利救济渠道是不通畅的，纠纷解决制度仍然是不完善的。因此，我们需要总结民事诉讼法修改经验，进一步修改刑事诉讼法、行政诉讼法、行政复议法、仲裁法、治安管理处罚法等法律法规，建立健全高效、便捷的权利救济机制和纠纷解决机制，让矛盾能够及时化解，化解在基层，从而在源头上减少信访，根本破解信访困局。

□朱恒顺（人大工作者）

信访洪峰亟待制度破题

在维权和维稳两者的冲撞之中，对于许多地方政府来说，信访目前无疑是当地的头等大事之一，也是许多官员最感头疼的工作之一。

虽然各地都动用大量人力物力解决信访积案，努力遏制重复上访事件和群体上访事件的发生，但是，上访大军仍然不断涌向省城甚至首都北京。特别是在北京，上访与接访者，每天都流动在国家信访局、全国人大常委会办公厅信访局以及中纪委、公安部、最高人民法院、最高人民检察院的信访接待部门之间。

信访是中国特殊的社会文化现象。在漫长的封建社会里，击鼓鸣冤、跪道拦轿演绎出了很多经典故事，也时常为当今信访者所模仿。

现代意义上的、有中国特色的信访制度始于新中国的成立。

1951年6月7日，政务院颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，一般被视为新中国信访制度正式确立的起点。但新中国成立之初信访所承载的功能，与当下却是大相径庭。从当初官方文件我们了解到，中共中央办公厅收到的人民来信，最重要的是致敬信，表达对毛泽东本人的感激和崇敬，数量远远超过第二位的要求解决的问题的信件。后来，信访被用在了反对官僚主义上，用在了反右上，用在了社情民意的传达上，用在密切党同人民群众的联系上，但权利救济的功能都非常弱，信访总量是极其有限的。

但是，从上个世纪70年代末起，随着拨乱反正和改革的深入，随着中国社会系统性和结构性矛盾的积累，中国信访数量开始大幅攀升。

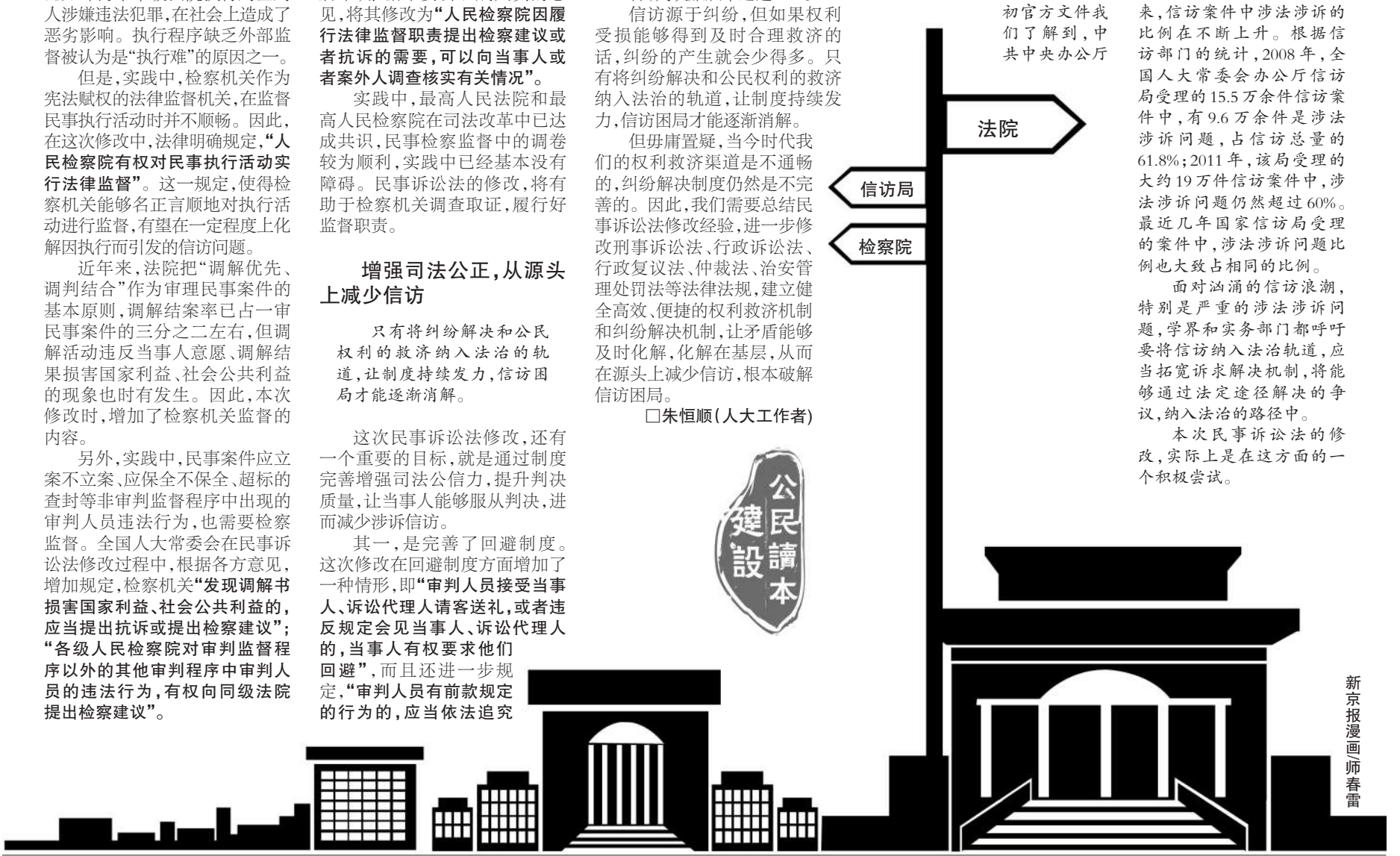
从2003年起，全国年信访量已突破1000万人次。信访制度承载的主要功能已从社情民意的传达转变为权利救济。

信访形式也在发生着变化，群众集体访、重复访和赴京访上升幅度不断加大，而且人数多、规模大、持续时间长、行为激烈。笔者直接接触的信访案例中，有的已上访50多年，有的是祖孙三代接力上访，有的信访事项还是发生在新中国成立以前。

根据官方统计，近年来，信访案件中涉法涉诉的比例在不断上升。根据信访部门的统计，2008年，全国人大常委会办公厅信访局受理的15.5万余件信访案件中，有9.6万余件是涉法涉诉问题，占信访总量的61.8%；2011年，该局受理的大约19万件信访案件中，涉法涉诉问题仍然超过60%。最近几年国家信访局受理的案件中，涉法涉诉问题比例也大致占相同的比例。

面对汹涌的信访浪潮，特别是严重的涉法涉诉问题，学界和实务部门都呼吁要将信访纳入法治轨道，应当拓宽诉求解决机制，将能够通过法定途径解决的争议，纳入法治的路径中。

本次民事诉讼法的修改，实际上是在这方面的一个积极尝试。



公民讀本 建設

新京报漫画/师春雷

责编 杨华云 美编 鲁嘉 责校 李铭