

当前司法遇到的三个突出民生问题

● 席月民 孙宪忠*

【内容摘要】 中国社会科学院法学研究所“改善和保障民生的民事权利机制研究”项目课题组在陕西省法院系统调研后发现,当前我国法院等司法部门遇到了一些比较重大的涉及民生保障的司法工作难题。其中,信访活动严重干扰法院司法的问题、“嫁城女”等特殊人群在农村集体经济组织中的地位问题,以及劳动纠纷中劳动者诉权实现不畅的问题尤其值得关注,课题组对这些问题的解决提出了初步建议。

【关键词】 信访 “嫁城女” 劳动争议 司法公信力

近年来中央一再提出加强对于民生问题的研究,并且提出了一系列完善民生保障的制度措施,为了解司法实践工作在民生保障方面的实际状况,中国社会科学院“改善和保障民生的民事权利机制研究”项目课题组在陕西省进行社会调查。课题组走访了陕西省志丹县人民法院、西安市中级人民法院和陕西省高级人民法院,通过与法官、律师、行政官员和民众座谈交流的方式,了解到很多实际情况。课题组从法院等司法实践部门在保障民生方面所具有的先进思想观念和所采取的良好措施中获得了很多启迪,但也发现司法机关尤其是法院在这一方面遇到了现实困难。事实上这些问题并不仅仅在陕西省而且在全国都普遍存在,因此应该提出来讨论分析。课题组选取其中比较重要的三个问题,供有兴趣者分析和讨论。

一、不正常的涉案信访活动对正常司法工作的干扰

(一) 涉案信访活动愈演愈烈危害法治

在我国社会已存在多年的信访制度(全称为“人民群众来信来访制度”),自建立以来曾经发挥过良好的社会作用,从保障民生的角度来看,当前这一制度还不能为我国社会所完全否定。但是当前信访活动大幅增加,尤其是涉及人民法院或者其他司法机关已经做出的最终裁判的上访活动越来越多,由于社会对涉及司法裁判案件的信访活动事实上采取了一种不适当的鼓励态度和措施,这给人民法院以及其他司法机关的正常司法活动造成了严重干扰。信访滥用的结果是不但使司法机关的威信受到了损害,而且也动摇了“依法治国”这一宪法原则的贯彻。课题组在对陕西省几家法院和司法机关进行的调研过程中,即遇见了多起滥用信访的事例。目前对当事人就司法裁决不服提出的信访,有关部门和法院都要对案件进行复查,而从复查的结果看,绝大多数案件做到了依法办案。但即便如此,当事人或其家属还是到处上访,并往往导致法院裁判文书无法执行。一些信访当事人甚至在法院周围或者街道等公共

* 作者单位:中国社会科学院法学研究所。

场所通过高音喇叭、横幅标语等指名道姓地谩骂法院和法官,这种情形在多地都曾出现,产生了极坏的社会效果。

与此同时,媒体报道的在一些省市出现的凭借上访而“发家致富”的信访专业户,在陕西也已出现且有日益增加之势,甚至还出现了专门的所谓“上访培训学校”。如陕西南部地区某户农民因驾驶拖拉机违章与他人汽车发生刮擦,在法院判决其承担法律责任后,其并不以法院裁判是否错误却以法院裁判造成其家庭贫困为由不断上访,成了“上访专业户”。在持续多年的上访中,他获得的经济补偿数额也从最初的数千元增加到了近百万元。凭借多年上访经历,其还摸索出了一套针对各级信访部门和司法机关的所谓“技巧”和“经验”,并不断向他人提供所谓的“咨询”,后来干脆公开办起了“培训学校”,向一些信访当事人传授如何上访的“经验”,并从中获利。这些现象拷问着我国的法律和社会诚信,给司法机关乃至整个社会的法治事业造成了严重损害。面对信访,一些地方的法院该立的案子不立,该判的案子不判,该执行的案件不再执行。一方面,信访成了一些人不法“发家致富”的新途径;另一方面,它又成为一些地方“花钱买稳定”的无底洞,社会的诚信机制受到了极大的损害。

(二) 涉及司法的上访原因分析

据对陕西省一些法院的调查,上访者所提出的理由可谓千奇百怪,大体上可以分为如下几类。一是当事人或者当事人家属认为裁判违法,或者裁判对自己不公平。二是由于物价上涨,法院最初判决的经济赔偿或者补偿数额不足以弥补其损失。在损害赔偿案件中,当事人受到损害尤其因伤致残以后,确实对于损害赔偿有所依赖。近年来由于物价指数不断升高,一些当事人确实因此导致生活水平严重下降,在息讼服判多年之后又因生活困难向法院提出赔偿甚至补偿的请求。由于当事人的这些请求很难依法得到支持,部分当事人因此采取了信访的方式。三是部分农民因家庭贫困,无法承担相关法律责任而上访。尽管大量信访案件的理由并不成立,但其中也确有一些案件涉及民生保障方面的问题,客观上应该予以高度重视和加以妥善解决。但是由于这些当事人往往并不考虑其所提理由是否正当,而是凭着有困难就要找政府和法院解决的心态频频上访,再加上近年来各级政府部门高度强调“维稳”,有些上访者即使理由不正当和不充分,最后也获得了一定的经济补偿或者救济,由此形成了某种程度上的示范效应。

(三) 相关建议

近年来,我国社会各界针对信访制度展开了热烈的争论,并出现了截然相反两种激进意见。一种是主张进一步强化信访制度,使之真正发挥作用;另一种则主张弱化甚至废除信访制度。从调查情况来看,目前这两种观点尚都不足取。因为在任何情况下,以法院为代表的司法机关作为解决社会纠纷的最终裁判者的地位和作用是不能否定的,否定这一点就否定了依法治国原则最基本和最核心的内容,因此强化信访制度,将会使得目前信访干扰司法甚至损害司法的情形更加变本加厉,而取消信访制度也会使民众失去了在当前特殊社会情况下正常表达个人意见的机会。而调查发现,即使一些遭到严重干扰的法院工作人员一般也不主张彻底取消信访制度,这说明我国司法工作者多数还是很冷静和理性地看待群众信访的。笔者依据现实调查所得出的结论是目前仍应继续保留信访制度,但须严格将其纳入法制的轨道。

首先,国家应该早日制定《信访法》,以替代现行由国务院制定和颁布的《信访条例》。2004年重新修订后的《信访条例》所规定的信访制度,其本质上只是一种人民群众反映情况、提出建议和意见的途径,而不是对公民权利提供保护和救济的一项基本法律制度。应通过制定《信访法》,将信访制度上升到为民众权利提供保护和救济的一项制度上来,从而在制度上确保将信访活动完全纳入法制化的轨道。

其次,坚持在尊重现有法律体系的前提下,适度和合理地发挥信访制度的功能。这要求相关政府决策部门必须迅速纠正随意扩大信访功能的指导思想和做法,牢固树立法治国家的理念,并下决心重建法治国家的威信。涉案信访活动愈演愈烈,贬低甚至损害法院以及其他司法机关的威信,归根结底是贬低和损害整个国家的威信,尤其是贬低和损害执政党的威信。有关决策机关对于信访工作的不适当提倡,

已经造成了十分消极的后果。

最后,应在司法体制之外建立民众权利保护和救济的专门制度,比如完善民政部门、社会保障部门的法律和政策,强化这些部门的社会救济作用,而不应把这些部门应该承担的社会救济工作和职能转交给法院等司法机关,更不能因为信访工作使得法院正常的立案、审判和执行等工作受到阻挠。

二、城郊集体经济组织成员婚嫁引发的集体利益分配问题

(一)调研发现的问题

城郊集体经济组织中的部分特殊成员,指的是城市近郊以及城乡结合部的农村集体经济组织中那些因为婚姻家庭关系变化等原因,其集体成员资格有所变化的成员,以出嫁的女儿和入赘的女婿为典型。近年来这些特殊人员的利益分配问题,成为城市发展过程中争讼的多发点。其原因是城郊经济发展迅猛,集体经济比较壮大,保留还是放弃其集体经济组织成员资格,在这些成员及其家庭与整个集体之间涉及较大的利益争执。其中,以女性出嫁而保留农村户口和集体经济组织成员资格而引起的争执为多,在陕西等地出现的所谓“嫁城女”一词,指的就是这一特殊群体。当然,“嫁城女”不是一个法律概念而是一个约定俗成的称呼。近年来随着城市建设规模的扩大,很多城市近郊的农村女性嫁入城市或者在城市工作,但是她们保留了自己在农村集体经济组织中的成员身份。因为城市郊区集体经济力量很强大,农民从集体获得的股份等收入比较高,再加上征地、拆迁补偿等也多发生在城市近郊,保留原集体经济组织的成员身份和资格意味着巨大的财富获取机会。但是这些已经出嫁的女性以原集体成员身份参加该集体经济组织的财产利益分配时,往往遭到集体组织内其他成员的强烈拒绝,由此引发尖锐矛盾。调研发现,这种现象从20世纪90年代初即在陕西省西安市、延安市等经济发展相对较快的地区出现,目前已经较为普遍。

如西安市某区城乡结合部的一个集体经济组织中的“嫁城女”张某某诉请享受村民待遇案即为典型。该村是西安市的“城中村”,在村中土地陆续被征用和改成商业用途或公益用途后,村集体经济组织的成员都获得了比较多的经济补偿款。该村多名“嫁城女”在参与征地和拆迁补偿款分配时被其他成员以会议决议的方式拒绝。其中张某某率先站出来,于2003年因要求获得集体成员待遇而将村民小组诉至法院。该案的审判工作历时5年,其间经过上诉、抗诉等程序,法院最终支持了张某某的诉讼请求,其权益得到了维护。值得说明的是,在案件审查过程中,西安市检察院发现,该村像张某某一样的“嫁城女”还有46人,为此向西安市中级人民法院发出了检察建议,建议对其余46名“嫁城女”一并作出相同的判决或裁定。西安市中级人民法院最终采纳了该建议,并主持达成了调解协议,村民小组将剩余的公益设施和征地补偿款陆续发放到了这些“嫁城女”手中。

调研发现,由于我国城乡差别较大,“嫁城女”问题在经济发达与欠发达地区存在的严重程度并不相同,其在经济发达地区表现得更为明显。比如在经济发展相对较快的陕北地区,集体经济组织对出嫁女不予分配财产的现象就比较突出。调研中还发现,除财产权外,“嫁城女”的土地承包经营权、宅基地使用权,甚至在集体内部的选举权和被选举权都被限制甚至被剥夺。

除“嫁城女”外,其他人群的村民待遇问题也很棘手。比如二婚一方所带来孩子的待遇问题,有的-方所带的孩子中既有婚生子女也有非婚生子女,村里给予其婚生子女以相应的村民待遇,但拒绝给其非婚生子女以同样的待遇。还有农村中剩女的村民待遇、倒插门女婿的村民待遇、离异女性的村民待遇、大中专学生的村民待遇等问题,在司法实践中都已出现,成为民生保障的难题。

(二)相关法律和地方政策情况

关于集体经济组织成员权利的保护,我国相关法律其实已经有了规定。这些法律规范存在于《民法通则》、《土地管理法》、《农村土地承包法》、《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《村民委员会组织法》以及《物权法》、《合同法》等法律之中。司法实践中,各地法院更多的是适用最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》(法释[2005]6号)以及相关司法批复。这些法律

和司法解释对于类似于“嫁城女”问题所建立的规则是基本一致的,因此目前并不宜再行制定新的法律规范,而是应该认真贯彻和执行原有法律的基本规定和精神。但是在贯彻这些法律规定时,对其也要做到全面准确的理解,做好各相关利益方的协调工作。

据调查,一些地方法院认为,在类似于“嫁城女”这样的问题上,我国相关立法似乎存在矛盾。比如,《村民委员会组织法》第24条规定,征地补偿费的使用、分配方案,应经村民会议讨论决定方可办理,当然村民会议也可以授权村民代表会议讨论决定,法律对讨论决定村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的,依照其规定。《物权法》第59条规定,土地补偿费等费用的使用、分配办法,应当依照法定程序经本集体成员决定。如果依据这样的规定,则“嫁城女”等能否参与土地补偿费的分配,就应该交由集体经济组织讨论决定。问题是拒绝“嫁城女”参与集体收益分配的决议,常常就是由集体经济组织讨论决定的。因此,拒绝她们参与分配农村集体经济组织收益的请求似乎合理合法。但是按照《妇女权益保障法》等法律,“嫁城女”要求在本集体内参与收益分配的主张则应该得到支持。

最高人民法院的司法解释对这些互相矛盾的法律规定采取了一种折中和协调的立场。最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》规定,农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组,可以依照法律规定的民主议定程序,决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人请求支付相应份额的,应予支持。按照这个司法解释的规定,似乎两种做法都能够得到承认。

关于“嫁城女”的利益诉求问题,陕西省高级人民法院曾在2006年2月以“会议纪要”的形式出台了一个指导意见,其包括7个部分共21条,对全省范围内有关农村集体经济组织收益分配纠纷案件的审理作出了规定。按照该指导意见第12条的规定,与城镇职工、居民结婚,户籍仍在原村、组的农村集体经济组织的女性成员,要求享有本集体经济组织同等收益分配权的,应予支持;其所生未成年子女,符合计划生育法律、法规,且户口登记在该村、组,至少应享有本集体经济组织成员同等收益分配额的一半。不过陕西省一些地方法院在处理此类问题时也有不同认识,有些案件当事人起诉后法院对其不予受理。即便是同样类型的案件,不同的法院或者法官在处理上也会有不同。而国内其他省份处理此类问题的方式也不尽一致,所适用的法律也不同。比如,有的法院适用《物权法》第63条关于集体成员的成员权保护的规定,在集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益时,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销,于是先撤销分配决议再进行分配。各地法院在这一问题上“同案不同判”的情况普遍存在。

笔者认为,“嫁城女”的土地补偿费问题所折射的利益冲突,反映了我国法律对于“集体经济组织”固有的思想观念和现实之间的强烈冲突。依据我国《宪法》和《民法通则》等法律,农村的集体经济组织是其成员共同劳动和共同分配的组织;集体拥有的土地等财产,长期以来承担着为本集体经济组织成员提供生存和发展的社会保障作用。可是在“嫁城女”集中的地区,虽然集体组织是存在的,但是集体组织的成员并没有形成共同劳动和共同分配的情形。而集体土地及其补偿款对于一般农民的社会保障作用还是存在的,但对于“嫁城女”等特殊群体而言其社会保障作用可能不是那么明显,这一点是当前的立法者和决策者普遍没有认识到的。一些简单地主张女性权利的观点,对此也欠缺考虑。综合考虑集体经济组织建立的历史和现实,也考虑到“嫁城女”等特殊人群的合法利益,笔者认为给予她们适当的利益分配也是正当的。无论如何,在考虑“嫁城女”等特殊群体的主张时,应该将其与她们是否已经获得城市社会保障等因素结合起来考虑,这才是稳妥地解决问题的根本方法。

三、劳动纠纷中劳动者诉权实现不畅的问题

(一) 劳动争议案件审理中的实体问题和程序问题

课题组在调研中发现,我国劳动力市场已经非常发达,劳动法律关系的类型和内容越来越复杂,劳动争议也随之普遍增多。调研中很多法官和司法工作者提出,当前在处理这类争议时仍面临很大的法

律困境。如何处理其中的问题,对于劳动者和经营者的权益保护意义重大,这一方面的问题主要如下。

第一,劳动法等法律对劳动关系调处的规定不够清晰和明确。据西安市等数地的法官反映,仅仅关于劳动合同法中“通知”的理解就产生了很大争议。多年以前,用人单位因职工长期不上班将其开除,由于无法将开除通知送交职工本人,这样的开除通知一般都采取在企业范围内进行公告的方式。现在这些职工以《劳动合同法》明确规定对职工的开除通知必须以书面方式送达为由,将用人单位诉至法院,并提出种种不合理的要求。再如,《劳动合同法》关于签订长期劳动合同的规定也存在不够明确之处。劳动合同的签订通常要求双方自愿,但《劳动合同法》规定,职工只要工作满10年,企业就必须与其签订无固定期限的劳动合同。这一立法规定对法院和其他法律实践工作者而言尚需进一步明确。此外,对于临时工以及劳务派遣等劳动关系,在劳动保护方面都存在着法律规定不够清晰的隐患。

第二,有关劳动争议处理中的先裁后审程序问题。《劳动合同法》第79条规定了劳动争议的仲裁前置程序,这一点对于劳动者并不有利。法律规定在发生劳动争议后,劳动者可以依法申请调解、仲裁、提起诉讼,也可以协商解决,但仲裁是诉讼的必经程序。而现实情况是,劳动者在其权益被侵害后,经常是先到法院起诉,可是法院必须依照先仲裁的程序要求驳回其起诉。其中有的劳动者在申请仲裁后被驳回或者不予受理时,最后还是要到法院起诉。这种立法程序设计使得劳动者牺牲了宝贵时间,甚至造成实际损失。

另外,对于劳动争议和侵权纠纷发生竞合的案件,仲裁机关和法院似乎都有管辖权,强行要求先仲裁也不合情理,如劳动者在上班途中被大树砸伤就是这样的情形。如果劳动者向法院起诉,法院会驳回起诉,并要求其先按照劳动争议进行仲裁,这也不尽合理。如果相关程序制度设计更加柔和一些,相信更加符合保护劳动者利益的原则。

(二)完善立法以及相关司法实践工作的建议

在我国,传统劳动法规则的局限性以及工会谈判能力的弱小等,都给当前劳动者的权益保护带来了新的和特殊的困难。1995年开始实施的《劳动法》、2007年颁布的《劳动合同法》对于规范劳动关系、完善劳动合同制度、明确劳动合同双方当事人的权利义务、保护劳动者的合法权益确实发挥了重要作用。但从司法实践来看,这些法律仍有一些不尽完善的地方,需要进一步完善。如劳动者的含义不够明晰,其中军人、保姆、在校学生、离退休人员都不属于《劳动法》所谓的劳动者,甚至新颁行的《劳动合同法》也回避了这些人群的劳动权利保护问题。调研中法官们提出的工伤认定、无固定期限劳动合同、劳务派遣等问题,就与现行《劳动法》和《劳动合同法》的规定不尽完善、不够明确有着直接关系。

笔者认为,对于劳动保护案件的处理,更加需要法官和其他司法工作者从民生保障这个角度发挥其作用。以劳动争议案件的举证责任为例,有些法官在办案中片面强调“谁主张,谁举证”,把它看成是举证的唯一方式。其实,《民事诉讼法》第64条第2款明确规定,当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行收集的证据,或者人民法院认为审理案件需要的证据,人民法院应当予以调查收集。一旦法官借口司法被动性,故意回避自身调查证据的责任,一味“坐堂”办案,最终可能造成当事人因举证不能而败诉。这对于劳动保护案件非常有害,因为劳动者的法律知识常常非常欠缺,其往往无法准确地行使自己的各种诉讼权利,对于农民工等群体而言表现得尤为突出。笔者认为,虽然法院不是万能的,但法院毕竟依照宪法及法律的规定独立行使着国家的审判权,在劳动保护案件中,法官若能够从民生保障的角度认识问题,对于劳动者权利保障尽可能地释明,对于劳动者保护尽一份心,就能够实现法律最基本的公平正义要求。

(责任编辑:洪玉)