

信访工作机制改革促进法治信仰

中国社会科学院法学研究所研究员 王敏远

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》(下称《意见》)。《意见》要求把解决涉法涉诉信访问题纳入法治轨道,这是我国信访工作机制的一次重大改革。信访制度的这一改革既是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神的要求,也是贯彻实施修改后的刑事诉讼法、民事诉讼法的需要;既是全面推进依法治国的需要,又是进一步维护公民合法权益的具体体现。《意见》的出台,反映了进一步推进法治中国建设的必然要求。

改变“信访不信法”现象

根据《意见》的要求,这次改革涉法涉诉信访工作机制、依法处理涉法涉诉信访问题的总体思路,包括三个层次的内容:一是改变过去经常性集中交办、过分依靠行政推动、通过信访启动法律程序的工作方式,把解决涉法涉诉信访问题纳入法治轨道,由政法机关依法按程序处理;二是依法纠正执法差错,依法保障合法权益,依法维护公正结论,保护合法信访、制止违法闹访;三是努力实现案结事了、息诉息访,实现维护人民群众合法权益与维护司法权威的统一。

为了实现改革的目标,《意见》对涉法涉诉信访工作提出了新的具体要求,主要包括五个方面。

第一,实行诉讼与信访分离制度,把涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来,由政法机关依法处理。第二,建立涉法涉诉信访事项导入司法程序机制,各级政法机关及时审查涉法涉诉信访事项,符合法律规定的,依法转入相应法律程序办理;不符合法律规定的,做好解释说明工作。第三,严格落实依法按程序办理制度,对已经进入法律程序处理的案件,政法机关依法按程序在法定时限内公正办结。第四,建立涉法涉诉信访依法终结制度,对经过中央或省级政法机关审核,认定涉法涉诉信访人反映的问题已经得到公正处理,除有法律规定的情形外,依法不再启动复查程序。第五,健全国家司法救助制度,对因遭受犯罪侵害或民事侵权,无法经过诉讼获得有效赔偿,造成当事人生活困难的,按规定及时给予司法救助。

可见,《意见》关于信访工作机制的改革,旨在通过法治的途径、方法和程序实现维护人民群众合法权益的目的。笔者认为,这是一个寓意深刻的重大变革,变革的成功将促使政法机关按照法治的要求解决涉法涉诉信访问题,保证当事人的诉求依法得到公正而及时的解决,改变“信访不信法”的现象,进一步促进人们对法治的信仰,推动法治中国的建设。

对政法机关提出了新要求

信访工作机制这一重大改革的目标的实现,有赖于相关职能部门,尤其是政法机关转变观念,严格贯彻落实《意见》对其所提出的新的、更高的要求,以满足人们维护合法权益的诉求。《意见》为此所提的要求主要有以下三个方面。

建立涉法涉诉信访事项导入司法程序机制。对涉法涉诉信访事项,各级政法机关要及时审查、甄别。对于正在法律程序中的,继续依法按程序理办;对于已经结案,但符合复议、复核、再审条件的,依法转入相应法律程序办理;对于已经结案,不符合复议、复核、再审条件的,做好不予受理的解释说明工作;对于不服有关行政机关依法作出的行政复议决定,经释法明理仍不服的,可引导其向法院提起行政诉讼。有关处理程序和结果,应当严格按照规定的期限和方式,及时告知当事人。

严格落实依法按程序办理制度。各级政法机关对于已经进入法律程序处理的案件,应当依法

按程序在法定时限内公正办结。对经复议、审理、复核,确属错案或办案过程中存在瑕疵的,依法纠正错误、补正瑕疵;属于国家赔偿范围的,依照国家赔偿法的有关规定办理。对经复议、审理、复核,未发现错误的,依法维持原裁决,并按照有关规定及时告知当事人。

进一步提高执法司法公信力。各级政法机关要严格依照法定权限和程序履行职责、行使权力,确保每一起案件的处理做到实体公正、程序公正、规范高效,经得起检验。要依法加大内部监督力度,促使执法办案中存在的问题依法及时得到解决,对于执法不严、裁判不公、徇私枉法等突出问题,要组织开展专项整治。要完善执法司法责任制,严格落实办案质量终身负责制,健全执法过错发现、调查、问责机制,严格倒查执法办案中存在问题的原因和责任,严肃查处错案背后的执法不公、不廉等问题。要把加强执法公开、扩大群众参与、接受群众监督作为依法处理涉法涉诉信访问题的重要内容,以公开确保公正,以公正实现息诉。

《意见》要求各级政法机关应把做好涉法涉诉信访工作作为倾听群众意见、改进执法工作的有效途径。进一步规范依法处理涉法涉诉信访工作,坚决杜绝一切“拦卡堵截”正常上访人员的错误做法;坚决杜绝违法限制或变相限制上访人员人身自由的行为。坚持政法机关领导接待来访群众和阅批群众来信制度。采取热线电话、网上信访、视频接访、开通绿色通道等措施,健全来信、来访、网上信访、电话信访一体化接访网络,为涉法涉诉信访群众反映问题提供畅通便捷的渠道。同时,要依法规范群众信访行为,引导上访人员依法理性表达诉求,严肃处理上访中的违法行为。

进一步推进法治中国建设

建设法治中国,不仅需要建构完善的法律体系,更需要树立人们对法治的信仰,需要司法机关在处理、解决各类矛盾和纠纷、保障合法权益中的具有真正权威。在法治社会中,司法应当是有权威的。司法机关对事实、证据所作出的判断、对法律适用所作出的裁决,如果没有足够的权威,司法就不可能真正具有“定分止争”的作用。《意见》强调由政法机关依法按程序处理涉法涉诉信访,是树立法治权威,强化法治理念的必然要求,体现了司法作为解决社会中的矛盾纠纷、维护合法权益的权威作用。

当然,只有政法机关公正执法、司法,当事人才会信服,才能从根本上解决问题,产生“定分止争”的作用。因此,涉法涉诉信访工作机制的改革,将倒逼政法机关在执法、司法过程中确保执法、司法的公平、公正,保证案件办理的质量,提升办案的公信力。《意见》规定,各级政法机关要严格依照法定权限和程序履行职责、行使权力,确保每一起案件的处理做到实体公正、程序公正、规范高效,经得起检验。如果各级政法机关严格按照《意见》的要求确保每一起案件的处理均实现公正,涉法涉诉信访工作机制的改革将对法治中国的建设发挥积极的推动作用。

此外,应当注意到,《意见》提出要健全国家司法救助制度,即对于因遭受犯罪侵害或民事侵权,无法经过诉讼获得有效赔偿,造成当事人生活困难的,应通过国家司法救助及时予以解决。笔者认为,健全国家司法救助制度是国家法治健全的要求,并且是涉法涉诉信访工作机制改革的有机组成部分。实践表明,政法机关依照法律的规定公正处理了当事人的诉求,有时并不意味着当事人的实际困难因此得到了解决。由于加害人的赔偿能力有限等原因,当事人获得了公正的司法裁判却未能解决其实际困难的情况,并不罕见,对此,若不能予以妥善处理,公正司法对化解社会矛盾的作用就会受到影响,通过司法达到“案结事了”将难以实现。从这个意义上来说,健全国家司法救助制度的意义,怎么强调都不过分。应当说健全的司法救助制度是现代法治的有机组成部分。

健全的法治要求健全司法救助制度,一方面表明了法治是需要有经济保障的,另一方面也需要认识到,并不是只要花钱就会实现法治。以往的一些以为花钱就能“维稳”的事例表明,不当的花费,既对法治造成了损害,而且无助于化解矛盾、解决问题。因此,健全司法救助制度绝不意味着简单地为当事人拨付经费,而是对救助作出周密的制度设计,使真正需要解决实际困难的当事人因此能够得到及时、有效的救助。

涉法涉诉信访工作机制改革对我国法治的发展具有积极的推动意义,还将体现在许多方面。

例如，我国律师在化解社会矛盾、解决各类纠纷的过程中，就将因此发挥更大的作用。如果说以往处理涉法涉诉信访工作主要依靠行政机关、行政手段和方法，因此律师介入的作用有限，而改革之后需要由政法机关按照司法的程序处理，那就意味着需要充分发挥律师的作用。完善的司法程序没有律师的积极而有效的参与，是难以想象的。笔者认为，在处理涉法涉诉信访过程中充分发挥律师的作用，不仅有助于更加有效地维护当事人的合法权益，而且会使其更加理性地提出诉求，即采用合法的方法提出合理合法的诉求，并将促进政法机关依法公正办案。为此，应当研究解决为涉法涉诉信访的当事人提供法律援助，使其得到律师的有效帮助。果若如此，将会极大地促进我国法治的发展。