# 短短三年，信访结构“倒三角”问题何以持续改善

——解读群众信访“件件有回复”后最高检信访量占比全国检察机关信访总量20年来最低的“密码”

2022年2月9日，农历正月初九，北京市西城区某居民小区张某的家里年味浓浓，这是近年来他们一家过得最舒心的春节。而就在几个月前，这家的房子差点就被拍卖了。

“我也从事与法律有关的工作，可当自己遭遇骗局时却束手无策，真的是一夜愁白了头。”在暖暖的小屋里，作为曾经的信访人，张某向记者讲述了他的经历，感慨地说，“万般无奈之下，我到西城区检察院申诉，是检察官帮我保住了房子！”

信访申诉案件无不涉及群众的操心事、烦心事、揪心事，一个案件关乎一个家庭甚至多个家庭。当信访人“心结”未解或反映的问题得不到实质性解决时，“信访不信法”“信上不信下”的心理就会导致重复上访、越级上访。这也让全国检察机关受理的群众信访长期呈现出“倒三角”状态，即最高人民检察院和省级检察院接收的信访多、案件多，而市、县两级检察机关则较少。2018年的统计数据显示，全国检察机关共接收群众信访748453件，最高检接收群众信访192352件，占比全国检察机关信访总量25.7%、四分之一。

记者从最高检了解到，自2019年推行群众信访件件有回复制度以来，全国检察机关信访总量稳中有降，最高检和省级院接收的群众信访逐步呈下降趋势，市级院和县级院在家门口接收的群众信访开始多了起来，信访结构“倒三角”问题持续改善。

来自最高检的统计数据显示，2021年，检察机关信访形势明显好转，全国检察机关共接收群众信访895362件，其中重复信访272013件，信访总量和重复信访量为近8年来最低，比2013年下降了近5个百分点，其中，最高检信访量大幅下降，2021年共接收群众信访184445件，占全国检察机关信访总量20.6%、五分之一，占比为20年来最低。

为何信访结构“倒三角”问题得到持续改善，最高检信访量能从占比全国检察机关信访总量的四分之一降到五分之一？这还得从三年前说起——

群众信访件件及时回复

引导群众依法反映诉求解决问题

“我是被案子所累报的名，是带着私心来的，就想看看最高检察机关给不给老百姓办事儿。”2019年8月18日，山东省邹平市群众姚贵虎被随机选中，成为最高检首次面向社会公众举行检察开放日的邀请对象。提到当时报名的“动机”，姚贵虎在视频连线中并不对记者遮掩。

如今的坦诚，来自当时的满意而归。开放日上“七日回复，办信就是办民生”主题法治课令姚贵虎至今难忘：“课上讲的与现实做的一样。当天我说了自己的案子，工作人员便带我找到最高检12309检察服务中心凡俊检察官，当时他从会上出来专门热情接待我。虽然案子不属于最高检管辖，但凡检察官为我提供了法律帮助，打那以后一直与我联系。5天前，他还打电话询问我的境况，不断宽慰我放下包袱回归正常生活。”

“下大气力处理好信访突出问题，把群众合理合法的利益诉求解决好”，这是习近平总书记对信访工作的明确要求。

在2019年3月召开的十三届全国人大二次会议上，张军检察长在作最高检工作报告时明确提出：将心比心对待群众信访，建立7日内程序回复、3个月内办理过程或结果答复制度。

这份向全国人民的庄严承诺，体现了最高检党组的担当：坚持以习近平法治思想为指引，主动回应人民群众急难愁盼，切实加强新时代控告申诉检察工作！

“当时我还在想，检察院提出的这个目标能不能做到？从两年多的实践看，检察机关不仅做到了，而且做得很好，不仅做到了程序性回复，还推动了矛盾纠纷的实质性解决，实现了信访总量的下降。这确实很不容易。”2021年10月21日，十三届全国人大常委会第三十一次会议分组审议《最高人民检察院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况的报告》时，全国人大监察和司法委员会主任委员吴玉良感慨道。

2020年，在信访局工作五年后，张庆东通过选调进入黑龙江省检察院，依然干自己的老本行——信访接待。“刚到检察院听说群众信访要‘件件有回复’，我心里直打鼓：这事儿能办到吗？后来我发现，不是能不能做到，而是必须做到！在大家的意识里，信访件来了，不是等到第7天，而是从收到信访件的那一刻就去尽快办理答复。”张庆东对记者说，“这两年明显感觉市县检察院信访量大幅度增加，这说明群众懂得依法解决诉求，相信在家门口申诉就可以解决诉求，这对国家法治建设来说是好事。”

2013年，党中央部署推进涉法涉诉信访改革，实行诉访分离。从那时起，检察机关接收的信访中，涉法涉诉信访占比不断提高，2019年以来已超过60%。由此可见，人民群众对严格执法、公正司法的诉求更迫切、更集中了。

“我的房子被收走了，十多年跑了多个部门上访也没有结果。”2021年2月9日，辽宁群众刘某一筹莫展之际致电最高检12309检察服务热线，情绪异常激动，热线人员告知其诉求并不属于最高检管辖范围，引导其到当地检察院申诉。于是，刘某便到当地检察院反映情况。在县检察院的监督下，当地法院已对其案件予以立案。刘某表示，无论案件结果如何，都要感谢检察机关依法维护群众合法权益。

“一些群众为推动诉求解决，持续多年反复写信；一些群众为了解案件办理情况，甚至多次进京。”最高检第十检察厅厅长徐向春告诉记者，“为了畅通群众诉求渠道、主动服务群众，我们在7日内程序性回复基本做到百分之百的同时，充分发挥最高检12309检察服务热线的作用，通过热线引导信访人依法反映诉求和解决问题。”

据统计，2021年，群众拨打最高检12309检察服务热线16万余次，较2019年、2020年分别增长137%、86%。最高检12309检察服务热线共受理涉法涉诉类信访事项23613件，占热线总数的27.7%，同比上升11.2%。

徐向春告诉记者，最高检12309检察服务热线接听的涉法涉诉类信访事项90%属于下级检察机关和其他司法机关、政府部门等管辖，信访接待工作人员对这些诉求均逐件进行程序性引导，告知当事人通过来信、来访、网络等方式向有管辖权的检察院提交申诉书等材料，当地也要依法及时办理并答复。

压实首办责任和属地责任

及时把矛盾纠纷化解在基层

2012年8月，本文开头提到的北京市西城区居民张某卖掉家中唯一房产后购入王某房屋，很快装修后入住。然而王某未按约定为张某办理房屋产权登记，而是以该房为抵押向典当行借款近500万元。半年后，典当业务经办人周某筹资500万元，以赵某名义借给王某，偿还给典当行后，赵某成为新的房屋抵押权人。2018年，周某作为赵某代理人申请执行，法院查封了涉案房屋。

此后，张某先后起诉要求王某办理过户、请求确认王某与债权人之间借款合同无效，均被法院驳回；向公安机关报案王某诈骗，立案后又被撤案；向法院提出执行异议被驳回，随后提起案外人异议之诉。“律师帮我想尽各种办法，我也四处奔走，几近绝望之下，病倒住院了。”张某对记者说。

“眼看法院就要拍卖房屋了，我天天睡不着觉，直到于伟香检察官来到我家看现场，我才看到了希望，因为这么多年来，只有于检察官上门了解实情，还让我提交了当年装修合同。”张某告诉记者，2021年，他向西城区检察院提出申诉。办案检察官于伟香事先向典当行调取了关键证据，此次上门确认了典当行当年办理放款审批的入户调查图片并非张某家实拍图。

“谁是谁非，谁不诚信，于检察官给查清了。打这以后，我的事情出现了转机！”张某高兴地说。

不久，法院判决停止执行涉案房屋。对方上诉，二审维持原判。张某说，自己合法购买、装修、入住的房屋，免于被非法拍卖的命运。

“不敢想象，如果房子没了，我的家就没了。如果那样，我只能去最高法、最高检上访。”张某对记者说，“是正义、是责任、是检察官给我安居乐业，让我更加相信法律。”

“压实首办责任和属地责任，及时把矛盾纠纷化解在基层、把问题解决在当地，可以从源头上减少重复访、越级访。”徐向春介绍，最高检要求到市县两级检察院申诉的首次信访必须落实领导包案，包案后再次申诉率控制在一定的比例，确保包案的质效。今年将开展专项检查活动确保落实到位。

在持续做实群众信访“件件有回复”过程中，各地检察机关大力推进领导包案、公开听证、司法救助等工作，促进讼争、矛盾实质性化解。

记者了解到，江苏省无锡市检察院规定首次信访事项优先听证，明确要求拟不举行听证会的，应当向信访人说明理由。2020年以来，无锡市检察机关共对255件信访案件开展公开听证，其中首次信访案件169件，案件化解率91.1%。

在四川省成都市检察院，检察长吕瑶坚持对检察长信箱收到的群众来信每封必阅、每封必批，对发现的重大疑难复杂案件带头办理、带头主持公开听证。每年，吕瑶阅批群众来信200余封，接待来访群众10余次。

检察长率先垂范，带动全体检察人员以为人民高度负责的态度接待每一次来访、办理每一件信访，也获得了更多群众的认可。2021年，成都市检察机关重复信访比例同比下降了3个百分点，涉检信访比例同比下降超过30%。办理信访得到群众认可的各地检察机关例子不胜枚举。

这是今年年初内蒙古自治区科尔沁左翼中旗检察院12309检察服务中心里信访人与接待人员的一段对话——

“太感谢你们了，没想到会接收我的案件。”

“这是我们应该做的，就应该接收你的案件，为什么不接呢？”

“你们不知道我遭遇了什么，以前我交了材料都石沉大海……”

原来，2009年，辽宁省盘锦市叶女士的父亲出借他人300万元，对方以其承包的科尔沁左翼中旗一块公证价值140多万元的土地作抵押。后来，对方欠款未还以该块土地作抵偿，叶女士父亲才发现土地仅价值17万元，土地价值公证书是公证员违法虚假公证。叶女士多年奔走状告，虽然法院对债务人、公证员等依法定罪作出刑事判决，但对债权人享有的民事赔偿未予涉及。2021年，这块抵偿土地竟突然被其他债权人霸占，叶女士父亲得知消息后晕倒骨折，至今卧床不能自理。

今年1月4日，新年后第一个工作日，叶女士驱车1000多公里来到科左中旗检察院，在12309检察服务中心代父亲递交申诉材料。当天，科尔沁左翼中旗检察院检委会专职委员潘满达作为轮值接访的领导接待了首次来访的叶女士。认真倾听其诉求后，潘满达研究解决办法、提出处理建议，并表示包案督办。经过耐心细致的释法说理，叶女士被潘满达的真诚所感动，表示绝不以刑事申诉为由跨部门上访、越级上访，只通过法律途径解决诉求。

“最初我想去最高检申诉，想着那里会有更好的办法，但最终证明去基层检察院一样能解决问题。”叶女士告诉记者。

建长效机制促第一环节做实求极致

让矛盾化解“止于至善”

“以前代理申诉案件，递交材料杳无音信的多，想见检察官也不容易。这两三年感觉变化很大，群众信访‘件件有回复’名声在外，无论代理全国哪里的案件都会发现，只要递交材料，就会按时收到回复和答复，检察官不用你找他，他会主动联系你听取意见。”北京高勤律师事务所律师王立新告诉记者，以前当事人要跑到最高检、省级检察院信访也不会阻拦，现在如果遇到这样的当事人，会劝对方不必大费周章，在当地基层检察院正常申诉更高效更有利。

“近几年，我们明显感觉到重复访占比小了，首次访占比高了。”北京市检察院第二分院第五检察部主任郑思科认为，通过群众信访“件件有回复”，老百姓对检察机关的信任感增加了。领导包案、公开听证、司法救助等一系列举措，从整体上提升了检察机关的公信力和满意度，让群众相信检察机关办案是公开透明的。检察机关内部通过群众信访“件件有回复”更反推办案部门实现办案程序和实体的公正、公平、透明，加强释法说理，减少了当事人后续申诉的可能，实现了诉源治理的目的。

全国人大常委会副委员长沈跃跃在审议《最高人民检察院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况的报告》时颇有感触地指出，检察机关坚持以人民为中心的发展思想，从接待好每一次来访、处理好每一封来信、化解好每一个矛盾做起，切实把群众反映的问题解决好、把群众的情绪疏导好，把党和政府的温暖传递到千家万户。经过不断的努力，成效明显，一批时间跨度长、难办理的信访案件得以妥善解决。

数据直观凸显了检察机关的努力：2020年，全国检察机关对348件5年以上信访积案，积极主动开展清理化解；2021年接续对1.6万件重复信访集中进行办理化解，有效消减了重复信访存量，防止矛盾上交。

“人都说信访工作是天下第一难事，真的是特别特别难！我们对信访人充分释法说理，两次、三次、更多次，甚至召开简易公开听证邀请第三方律师为其解答疑问，但无论你怎么说怎么做，对方还是固执己见。”黑龙江省检察院第十检察部二级检察官助理张庆东结合自己的接访办案经历告诉记者，“但我们以‘如我在诉’的状态设身处地换位思考，不厌其烦摆事实讲道理，有时信访人嘴上不接受，回到家静下心来还是会想明白的，他们都说还会再来，但再也没来。最有成就感的是有一天我不仅把信访人说通了，还听他跟旁边的其他信访人讲，你这事儿不行，检察官说的我听明白了，我给你讲……”

当前，尽管信访形势有所好转，但重复访和越级访依然是信访工作的顽瘴痼疾。为此，最高检明确提出，对重复信访采取“分色分级分类”治理模式，建立重复信访积案库和常态化逐案攻坚化解机制，并定期通报治理情况。

记者在全国检察机关网上信访信息系统上看到，每个信访案件前都有绿、橙、红不同颜色的标注。工作人员介绍，绿色代表首次访，须及时、规范、妥当回复信访人及律师，依法审查处理，避免变重复信访；橙色代表5次以内重复信访，对检察机关办理后信访人仍不满意的，将采取公开听证、带案下访等措施释法说理，促进矛盾化解；红色代表5次以上重复访，由承办案件的检察院领导亲自包案办理，而且都要进行公开听证。

最高检要求，领导干部要带头攻坚克难，主要办多年难结的信访申诉案。2021年，各级检察院检察长包案办理信访案件近4.9万件，化解率超过80%。2020年以来，最高检领导包案40件，全部妥善化解。

今年，最高检在全国检察机关部署开展信访积案清理“回头看”，对去年已办终结手续又来上访的重复信访，由最高检和省级检察院领导包案办理，啃最难啃的“硬骨头”。

“检察长只能办理众多信访案件的百分之一、千分之一，更多群众急难愁盼的问题要靠健全长效的办案机制解决。”一线办理控告申诉信访的检察官们都有这样的感触。

2021年，最高检建立了控申检察“案-件比”质效评价标准：一个控告申诉案件就是一个“案”，再次申诉信访的次数就是“件”，最优“案-件比”是1∶1，即老百姓一个案子，进入检察程序后一次性办结，办案质效最高，司法资源投入最少，当事人感受更好。反之，司法统计中的“案件”数越多，司法资源耗费越多，当事人反而越不满意，“案-件比”就差。

最高检将定期通报控申检察“案-件比”作为上级对下级督导的有力抓手，要求“案-件比”差的检察院说明原因，引导检察办案求极致，惠及群众、减少讼累，从源头上减少重复信访问题。

记者了解到，最高检将通过12309检察服务热线常态化开展群众信访件件有回复电话回访，今年下半年对所有已办结的刑事申诉案件、赔偿案件等都逐件进行电话回访，切实发现工作中存在的深层次问题，有针对性地开展整改，倒逼群众信访件件有回复工作进一步提质增效，不断提高人民群众的满意度。

咬定青山不放松，立根原在破岩中。今年1月17日召开的全国检察长（扩大）会议指出，最高检部署群众信访“件件有回复”满意度调查、院领导包案办理首次信访专项检查、信访积案清理“回头看”等专项活动，目的就在抓实、再抓实，促进第一环节做实求极致，让信访矛盾化解“止于至善”。

“倒三角”问题持续改善，让检察机关控申工作人员信心满满，也因此有了更大的目标，那就是让群众信访“件件有回复”奔向更深更远的层次、更加惠及人民群众。为此，检察机关正以求极致的精神持续努力。

检察日报2022-2-17