# 关于祁门县涉法涉诉信访改革情况的调研报告

市人大常委会：

为配合省、市人大常委会关于开展涉法涉诉信访改革情况专题调研，了解《意见》在本行政区域内贯彻实施情况，我县人大常委会通过集中听取县人民法院、人民检察院、公安局和司法局等专题情况介绍、座谈，对全县涉法涉诉信访改革工作情况有了一定的了解，现将有关情况报告如下。

一、主要做法

1、 领导高度重视，抓组织保障。我县人大常委会及各政法机关紧紧围绕维护社会稳定、促进社会和谐的大局，把涉法涉诉信访工作摆在突出位置，基本形成“一把手全面抓、领导成员分管抓、办案干警具体抓、相关部门协同抓”的工作格局。分别成立了以主要领导为组长的涉法涉诉信访工作领导小组，加强对涉法涉诉信访工作的领导，定期不定期的听取和研究涉法涉诉信访工作情况。坚持“谁主管谁负责、谁交办谁督促、谁承办谁落实”的原则，普遍推行“四定三包”即：定领导、定措施、定时间、定责任，包调查、包处理、包稳定，实行包案领导对所包案件亲自过问，亲自督查，亲自审核把关。

2、畅通信访渠道，抓关键环节。一是建立工作机制。通过及时登记、合法审查，把好立案关。对没有瑕疵的案件，做好耐心细致的法律宣传和说服教育工作，劝其息诉罢访。对确实存在瑕疵的案件，加大复查办理力度，通过再审予以纠正。二是设立信访接待窗口。安排工作经验和社会阅历丰富的人员专职负责信访接待。三是防患未然。发现重大、敏感、群体性案件或有上访苗头的案件或可能发生问题的案件，事先与相关部门沟通，做好相应准备工作，及时化解矛盾，预防和减少重信重访。四是关口前移，最大限度地把矛盾和问题化解在萌芽状态。如：公安局开展“公安民警大走访”活动，局领导坚持定点接访的同时，更多采用重点约访、专题接访、带案下访等方式，做经常性的排查化解工作。法院深入田间地头，工厂、社区，开展“巡回开庭审判”，达到以案释法，开展法制宣传教育，提高广大群众法律意识的目的。检察院开通了检察机关网上信访举报系统，统一公布举报电话，畅通了群众信访举报渠道。司法局与法院联合，在法院设立人民调解室，由人民调解员对起诉到法院因民间纠纷引起的案件先行调解，将纠纷化解在进入诉讼程序前；

3、建立长效机制，抓制度建设。深入开展社会主义法治理念教育和执法规范化建设，先后建立了责任追究、案件质量评查、申诉上访情况通报、涉诉特殊困难群体个案救助等方面制度，这些制度对规范工作流程，完善工作机制起到了积极作用。如：法院建立院长预约接访制；同时，开展案件质量评查，由审监庭抽专人对全院已审结案件，逐案进行质量检查。检察院建立并落实了首办责任制和检察长接待日等制度，把问题解决在初信初访阶段；公安局通过“四个进一步”（进一步强化执法理念、进一步完善执法制度、进一步狠抓依法办案、进一步规范执法行为）狠抓制度建设。

4、提高办案质量，抓司法监督。县人大常委会把涉法涉诉信访与司法监督工作紧密结合，强化监督力度，如：冯某与某担保公司“房屋抵押反担保合同”债权文书公证案及执行案，法院已裁定“拍卖抵押房屋”，此时，冯某来人大上访，人大接信人员发现该公证案存在多处错误，多次与司法局及公证处、法院及执行局交换意见，并建议冯某走法律程序，依法提出“执行异议申请”，法院最后认定该公证书存在错误，裁定“不予执行”，即维护了上访群众的合法权益，又促进了政法机关公正执法。各政法机关狠抓案件质量，预防和减少涉法涉诉信访。积极争取党委、人大的支持，加强外部监督；同时做好内部监督工作，通过重点检查督促，强化各个工作环节的监督。如：检察院聘请人大代表、政协委员等为人民监督员，对检察机关的批捕、撤诉、不起诉案件进行审查监督；

二、涉法涉诉信访工作存在的问题和成因

随着越来越多的社会矛盾以案件形式进入司法领域，出现了诉讼与信访交织、法内处理与法外解决并存的状况，导致少数群众“信访不信法”甚至“弃法转访”、“以访压法”等问题比较突出，涉法涉诉信访总量仍在高位运行，老案、积案多，化解难度大，重复访、越级访、来信变来访增多，严重损害司法权威，影响正常有序的涉法涉诉信访秩序，涉法涉诉信访形势十分严峻。

上述问题的存在，成因十分复杂，既有体制、政策、法律上的原因，也有执法机关工作方面的原因，还有上访当事人自身的原因：

1、利益格局调整，社会矛盾多发。目前国家处于改革的攻坚阶段，加之城市升级改造和城镇化建设进程的加速，因房屋拆迁、土地征用、占地补偿、群众安置等问题引发的矛盾日趋增多，从而导致涉法涉诉信访工作绝对数量的增加。

2、依法治访难度加大。在强调“稳定压倒一切”、“花钱买平安”的情况下，领导包案、经济补偿、量化考评、责任追究等措施应运而生，通过对上访者采取劝阻、截访，甚至妥协、许愿等法治以外的方法也随之产生。这些做法在一定程度上有助于个别问题的解决，但也使少数上访人错误地认为“党委、政府怕上访，只要在敏感时期闹一闹总会有好处”，因此，相互攀比、重复上访，越级上访成为部分上访人达到自身目的的有效途径。

3、机制不完善，司法权威被弱化。一是对信访工作的办理情况没有形成较为完整有效的工作机制，如信访件登记分流后，反馈制度不完善，日常的检查、督办、考核、管理职能不到位。二是现行法律对公民申诉、申请再审的时间、次数没有严格的程序规范和处理标准，导致终结机制不完善；虽然法律设置的救济渠道已走完，但部分信访案经上级批示又可进入复查、再审，加大了群众对上访、越级上访解决问题的期待。三是涉法涉诉信访工作未能纳入整个执法工作的重要组成部分，相应的工作考评体系不完善，工作积极性受到影响。

4、司法机关在执法中存在的问题。一是少数干警政治素质、业务素质不高，工作方法简单，办案质量低下，对当事人的不断申诉，多部门的交办，使一些执法人员有厌倦、应付心理，工作中往往仅作程序式答复，问题得不到解决，当事人缠诉不息；有的甚至办“人情案”“关系案”“金钱案”，使当事人的合法权益受到侵害，导致矛盾激化。二是执行不到位也成为群众重复上访的一个主要原因。在申请执行人占据法律和情理优势的情况下，一旦手持生效判决但是无法执行，很容易心生愤恨，据理力争，造成上访，甚至是越级上访、群体上访；和其他信访不同，司法机关往往难以对此类人群直接采取有效的强制性措施，只能以说服教育为主，但在司法救助不得力的情况下，这种说服的效果往往很差，经常出现反复。三、司法机关主动纠错难。一是缺乏对有错必纠才是真正树立司法公信力问题的认识。作为司法机关的职责是依法、公正、公平的司法，涉法涉诉案件中存在的裁判错误，显然是司法机关很大程度的凌驾于法律之上造成的，及时纠正完全不能影响人们对司法公信力的承认；然而，近些年来司法机关片面的将司法文书与法律等同起来，若给予纠错了就损害了司法的权威，为此，常以“自由裁量权”开脱自己，将错误称为“瑕疵”而不给纠正。二是涉法涉诉信访案件引起错误裁判的原因比较复杂，一旦法院自身做出纠正行为，而所带来的链锁反应，如：要求国家赔偿或追究办案人员责任等，使法院比应对涉法涉诉信访人还难上加难。也就是这些年司法机关对涉法涉诉信访问题久拖不决，昧着良心和职业道德对有理的信访人不讲理、不讲法的重要因素。

5、当事人自身的原因。当事人维权意识普遍增强，但法制观念淡薄，缺乏对程序、证据、时效等概念的认识。几千年人治形成的“清官情结”使其信访不信法。特别是领导包案后的快速效果，无形坚定了他们上访的信念。有的虚荣心强，多年上访没有讨回说法，怕周围邻居朋友笑话，助长了不达目的不罢休的信念。有的上访人员通过长期上访，积累了丰富的经验和相关知识，成为上访领头人。有的没有固定的职业，在社会上没有地位，通过上访获取政治资本和经济利益，或将上访作为讨要困难补助的一种方式。有的思想明显偏执，认为自己提出的要求都是合理的，应该给予满足。还有的无视法律，铤而走险，以身试法等等。

三、涉法涉诉信访改革所面临难题。

1、诉访分离制度与人大司法监督工作要求不相符。本次改革实行诉访分离制度，将涉法涉诉信访统一由政法机关依法受理，地方党委、人大、政府及其部门均不再受理涉法涉诉信访。这与人大司法监督工作要求不相符。人大是民意机关，人大信访工作是人大及其常委会体察民情民心、观察社情民意的重要窗口，是依法监督的重要信息来源渠道，“监督司法工作、促进司法公正”是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权和主要职责。《安徽省各级人民代表大会常务委员会监督司法工作的若干规定》是我省各级人大常委会开展司法监督工作重要法律依据，该规定第6条明确了监督司法工作的内容，包括本级司法机关依法办案、公正司法的情况；第七条确定了监督司法工作渠道，包括受理的申诉、控告、检举等涉法涉诉问题中发现的司法工作中的突出问题和人民群众反映比较集中、社会普遍关注的司法工作中的突出问题；第十条对若干类案件中群众反映强烈的，可以听取司法机关有关办理情况的汇报；第十一条更是明确规定了内务司法工作机构具体受理五类申诉、控告和检举等涉法涉诉问题，包括公民、法人和其他组织向常务委员会有关工作机构提出的涉法涉诉问题和常务委员会信访机构提交的涉法涉诉问题”等，从上述规定中可以看出，人大司法监督工作需要接受涉法涉诉群众的上访、申诉、控告，密切联系群众，畅通信访渠道，拓宽监督视野，这样才能更好发挥人大司法监督职能作用。如何处理好上述两者的关系，既要引导信访群众采取法律途径解决问题，又要加强司法监督工作是摆在我们面前的又一新的课题。

2、实行“诉访分离”法律依据不足的问题。首先，虽然信访问题的历史比较悠久，而且在宪法层面也早已确立其合法性，但这并不意味着我国涉法涉诉信访问题的法律依据已经充分。2005年施行的国务院《信访条例》是我国对信访问题规定最为集中，也较为权威的法律文件，但该条例所称信访是指行政信访；涉法涉诉信访有着自身的法律属性，和行政信访在性质和功能等方面应当有较大不同。在特定的历史时期，用国务院专门为行政信访制订的《信访条例》作为涉法涉诉信访工作参照使用的法律文件可以是一种权宜之计，但当将涉法涉诉信访工作独立之后，这一条例显然已经不再适宜成为规范涉法涉诉信访工作的主要法律文件。其次，在政法工作领域，目前，最高人民法院制定的《信访处接待来访工作细则》、中央政法委制定的《涉法涉诉信访案件终结办法》和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》等政策性文件对涉法涉诉信访工作也有着直接的指导作用，是政法机关开展信访工作的主要依据。但不能否认的是，这些文件本身并不是广义上的法律，从严格意义上来说，涉法涉诉信访工作要从一般信访中剥离，首当其冲面临的就是法律依据不足的问题。

3、政法机关单方难以妥善处理复杂案件。涉法涉诉信访改革之后，由政法机关独立解决涉法涉诉信访是一个大家普遍关心的重点问题。这一措施封堵了不正常上访的渠道，至少大面积多头上访的局面应当会有所改善。但是，信访要真正终局，则必然要提出问题的解决方案，并不是简单地确立涉法涉诉信访的终局机关就可以一劳永逸的解决所有问题。在涉法涉诉信访独立以后，对于复杂案件的处理，如果要求政法机关只注重法律效果，剔除法律瑕疵，这一点难度不大，但一旦案件牵涉到更加复杂的政策问题、体制问题或政府部门关系的协调，政法机关可能并没有足够的能力妥善处理，还是需要党委、人大和政府的协调。譬如，在征地拆迁补偿、林地权属纠纷、国企改制安置、医保社保等领域，一旦发生纠纷，很容易涉及到不同年代的政策认定问题，政法机关需要面临着合理不合法或者合法不合理的艰难选择。特别是在当前，城镇征地拆迁过程是一个非常敏感的法律问题和社会问题，处理不好很可能引发众多拆迁户的群体性上访，影响社会稳定，而这样的问题显然不是政法机关单方可以解决的。这种机制如何建立，应当是我们构建涉诉信访体制中应当重点考虑的内容。

4、简单的诉访分离并不会明显减少其他信访单位的工作量。

中央本次大力推行诉访分离改革，是希望在信访受理环节就将涉法涉诉信访与普通信访分离，将法律方面的问题在司法系统内解决，避免用行政手段解决法律问题会影响司法权威、司法独立。表面上看，将涉法涉诉案件全部由政法机关内部处理，可以较大幅度地减少信访局等相关部门的工作压力，但实际上，如果不采取其他配套手段，只是简单地进行诉访分离，可能无法减少其他机关的信访工作量。信访可是公民的一种宪法性权利，是公民表达言论，维护自身权利的一种合法的重要途径。因此，即便是我们进行了涉法涉诉信访分离改革，但当事人为了“方便简单”等原因，仍然很有可能突破规定，带着涉法涉诉问题到其他有关国家机关上访，其他信访单位的工作量不一定会明显减少。如何应对这一可能出现的新兴问题，值得特别关注。

5、现有诉讼制度影响了涉法涉诉信访案件的实质终结。

我国实行“两审终审制”，一起案件经过两级法院判决就已经生效，并规定了各种可以启动再审的情形，本院院长、上级法院、上级检察院都可以依法引起再审。由于我国司法体制在许多方面都没能为司法独立提供良好条件，在司法实践中，有关上级部门及领导对案件的审阅、讨论、批示往往也会引起再审，现有诉讼制度给当事人留下了很多两审之外还能够解决问题的巨大希望。因此，即便是现在涉法涉诉信访剥离之后，当事人仍然有足够的动力去党委、政府、人大及上级司法机关等进行上访，在目前司法公信力不高、司法独立难实行的今天，事未解决的信访案，很难让当事人真正息访，容易出现“案结事未了”现象。

四、意见和建议

1、加强宣传教育。 涉法涉诉信访工作机制改革要取得成功，需要社会各界和广大人民群众的理解和支持。各级政法机关要加强与宣传部门、新闻单位的沟通，加大对申诉新程序、信访新规定的宣传力度，使群众广为知晓；加强法制宣传教育，增强全社会学法尊法守法用法意识。同时，案件当事人也要增强法治意识，理性对待纠纷，依法表达诉求，自觉接受政法机关依法律按程序作出的裁判，在全社会形成尊重司法、崇尚法治的良好氛围。

2、维护信访秩序。一是要畅通信访渠道，探索建立一套规范、科学、有效的涉法涉诉信访工作流程。各级政法机关要健全来信、来访、网上信访、电话信访一体化接访网络，为上访群众提供快捷、优质的法律服务和法律援助，引导群众依法、理性上访，坚决杜绝一切“拦卡堵截”正常上访人员和违法限制或变相限制上访人员人身自由的行为。二是防止案件积压。政法机关要按照修改后的刑事诉讼法、民事诉讼法规定，规范案件流程，加快案件流转，加强各单位之间的衔接配合，确保依法处理涉法涉诉信访问题有序高效进行。三是提高基层化解能力。通过健全科学合理的考评指标体系，提高基层解决问题的主动性和实效性，最大限度把矛盾化解在基层。坚持分级分类处理，加大分流疏导力度，劝导当事人依法按程序反映问题，减少越级上访。四是严把终结质量关。只有法律问题解决到位、解释疏导教育工作到位、实际困难按政策妥善救助的，才能依法终结，防止该解决的问题不解决就一终了之。对依法终结的案件，推动地方党委和政府及其基层组织把教育疏导、帮扶救助、矛盾化解工作落到实处，确保有人负责、工作到位、防止反复。五是严肃处理违法上访行为。坚持教育与处罚并重，对伴有违法行为的上访人员，加强法制教育和批评劝导；对采取极端方式闹访、借上访之名煽动闹事的，依法严肃处理，引导信访人员依法理性表达诉求，不论有理、无理，都不能违法上访。

3、狠抓办案质量。一是结合深化司法体制改革，建立健全科学合理、监督有力、规范有序的司法权力运行机制，从制度上保证严格执法、公正司法，使每一起案件处理都做到实体公正、程序公正、规范高效，经得起检验。二是强化执法监督，加强人大司法监督和检察机关法律监督工作，加大各个执法环节之间、政法各单位之间、上下级政法单位之间的监督力度，确保执法司法权不被滥用。三是严格责任追究，完善执法司法责任制，严格落实办案质量终身负责制。对于冤假错案，严查执法不公、不廉问题；对于群众诉求不及时受理、不按期办结、有错不纠的，依纪依法追究办案人员和相关领导责任；使广大政法干警敬畏法律、敬畏人民，依法用权、秉公办事。四是深化执法公开，构建开放、动态、透明、便民的阳光执法司法新机制，凡是法律规定应当公开的案件信息，都应当公开；生效后的裁判文书，应当依法在政法机关的官方网站上公布，让群众看得到，监督得了，提高群众对涉法涉诉信访问题处理的认可度。

4、严格依法处访。一是要严格依法处理涉法涉诉信访问题，进一步提高涉法涉诉信访工作处理水平。对信访件的答复处理要在法律规定的范围内进行，坚守法律底线，不要“法外操作”，不能轻易对访民的不合理诉求动摇，否则“信访不信法”的情况在涉法涉诉领域将难以解决。二是对复杂涉法涉诉信访件，不能就案办案，对符合再审条件的要立案再审，对因自身工作失误造成的冤案、错案，要本着“有错必纠”的原则，坚决纠正。三是要建立信息沟通、反馈机制，加大协作力度。信访各相关部门要实行定期交办、督办，分析联席会议制度，及时沟通情况，加大跟踪督办，加强协调配合，努力在解决问题上下功夫。四是加强司法救助的力度，形成制度化和规范化。认真贯彻落实《关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）》，该意见明确了救助条件和范围、细化了救助标准和程序、规范了救助资金的使用管理，各地要尽快把这项制度建立、运行起来，各级财政部门要将国家司法救助资金列入预算，统筹安排，建立动态调整机制，切实解决当事人的实际困难。

个人图书馆2018-12-6