

涉诉信访的基本类型及其治理研究

汪永涛 陈鹏

内容提要:涉诉信访的四种基本类型是谋利型上访、维权型上访、无理型上访和说理型上访。当事人采取的涉诉信访策略包括越级访、倒逼策略、闹访和缠访等等。法院治理涉诉信访的策略有:做思想工作、发放司法救助金、包案责任制、源头治理等等。信访嵌入审判结构具有双重作用:一方面,赋予当事人进入维稳系统进行博弈的权利;另一方面,成为诉讼程序无限延伸的制度通道。由此,基层法院出现“息诉”和“歇访”的辩证律,即所采取的一系列“息访”手段都只能起到暂时的“歇访”作用,而不能彻底化解矛盾。

关键词:涉诉信访;基本类型;治理

导 论

随着改革逐渐进入深水区,利益结构面临调整,各种社会矛盾也越来越突出,不稳定因素陡增,2004年国家提出构建“和谐社会”,要求妥善处理各类社会矛盾。国家治理能力的有限,使其将维稳压力由政府传递到各个机构,司法机关自然首当其冲。同时,原有的许多纠纷解决机构已经无法适应新的形势,从而使法院不得不更多地承担处理纠纷、解决问题的责任。^①然而司法资源的有限存量难以应对社会转型期缓解各种社会矛盾的政治和社会需要,大调解的复兴和能动司法的建构正是司法机关试图动用一切可资借用的司法策略适应党和国家的整体政策方向与要求。司法必须“能动”、积极、以回应政治呼唤,必须以“大调解”的形式模糊司法与非司法的界限,以满足政治引导下的“综合协同治理”的整体需要。^②

能动司法正是司法机关回应国家治理的一种需要,而信访正是司法机关的一种治理策略。从2004年开始,中央反复提出要健全正确处理人民内部矛盾的工作机制,完善信访工作责任制,建立全国信访信息系统,建立健全社会利益协调机制,拓宽群众利益诉求的表达渠道。^③2005年初,国务院颁布最新修订的《信访条例》,明确规定要保障信访人的权利,要求各级政府及县级以上政府工作部门畅通信访渠道,为信

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(项目编号:14YJC840001);中央高校专项基本科研业务经费(105569GK)。

作者简介:汪永涛,中国青少年研究中心助理研究员,主要研究方向为法社会学、青年问题;陈鹏,北京师范大学中国社会管理研究院讲师,主要研究方向为社会管理、社会建设。

访人上访提供便利条件,严禁侵害信访人的合法权利,重申“任何组织和个人不得打击报复信访人”。国家关于信访的宏观政策的变化,可以看成是在新形势下,国家为化解社会矛盾,构建和谐社会,试图加强信访作为利益表达渠道的一种努力。在能动司法的背景下,涉诉信访呈现出什么样的运作逻辑?

学界对信访的研究较多,对信访制度的历史性演变及其制度功能进行了较全面的研究,^④但是专门针对涉诉信访的研究还较少。学界普遍将信访看成一种替代性纠纷解决机制。^⑤信访作为一种替代性纠纷解决机制,由于无法与诉讼有效衔接而产生冲突,并使得信访从司法的体外循环机制演变成中国司法的内在元素,从而影响了裁决的公正性和法律的权威。^⑥而有学者认为涉诉信访并不是一种替代性纠纷解决机制,而是一种追究责任的方式,涉诉信访为诉讼当事人提供了对审判终结的案件进行无限申诉并重新激活诉讼程序的可能。^⑦还有学者认为涉诉信访制度是共产党建立的新中国法律传统,在政法不分、相互配合的背景下,信访具有政治动员,建立国家合法性的作用,但随着法律向现代法制转型,它与现代法制产生冲突,从而导致缠讼等现象。^⑧

事实上,信访作为国家治理的一种手段,在不同的时空背景下,具有不同的特征与功能。它既是一种替代性纠纷解决机制,也是一种追究责任的方式,还是共产党建立的新中国法律传统。与此同时,人民群众反过来又会利用国家与地方、司法与行政的矛盾,将信访作为一种救济手段。在公民救济中只有一个逻辑,即政治逻辑,他们把法律和上访同样都作为权宜救济的手段,就如同支配者把法律和上访作为权益治理的手段。^⑨

2012年,作者之一汪永涛以“实习生”的身份来到X市枫林区法院^⑩正式展开了为期半年的法人类学式的田野调查。本研究主要以X市枫林区法院为研究对象,除了对枫林区法院进行调研,为了把握上下级法院之间的关系,我还到X市中级人民法院进行了一段时期的调研,主要采用访谈法、参与观察法和调阅卷宗这三种方法。

1. 访谈法。访谈对象为案件当事人、承办法官、其他法官和法院相关工作人员,访谈人数一共有120多人。案件当事人主要询问其基本情况(个人,家庭),案情陈述(纠纷本身,自身,对方)及其反思与感受,并且深入到当事人家中了解背景情况。针对个案,承办法官询问案情及其处理过程。

2. 参与观察法。参与观察与旁听法院的立案、庭审、调解、执行、接访等法院审判程序的各个环节,了解法院审判程序的整体运作过程,跟随法官一块去做调查和执行工作。

3. 调阅卷宗。搜集与个案相关的卷宗、案件总结、简报、文件以及相关法院文件等等。

X市枫林区地处X市西部,由枫林大桥与X岛相连,辖枫林、新阳两街道及西镇,面积173.6平方公里,人口14万。枫林区是X市重要的工业区和港口。法院核定编制73人,在职工作人员(含编外职工)88人,现有在编干警64人,本科以上学历57人(其中硕士研究生16人),占干警总数的89.1%;内设政治处、办公室、立案庭、刑事审判庭、民事审判第一庭、行政审判庭、审判监督庭等13个职能部门及监察室、司法警察大队、西镇人民法庭3个机构。

一、涉诉信访的基本概况

(一)涉诉信访的概念

所谓涉诉信访,是指当事人针对法院的审判、裁判、执行等司法活动或决定而提起的申诉行为。^⑪接待和办理群众信访是人民法院工作的重要内容之一,而且信访还是中华人民共和国政法传统的重要表征之

一。^⑩1950年代初,一些人民法院纷纷设立了信访接待室。“文革”后,信访工作很快得到了重视和恢复,而且在拨乱反正的过程中出现了前所未有的信访高潮。1986年11月召开的全国法院信访工作座谈会明确指出,法院的信访工作是审判工作的一个部门,法院的信访机构是审判机构之一,法院的信访人员是审判人员,从那以后,一般就不再笼统地讲法院的信访工作,而称为告诉申诉工作。^⑪1990年代中期,各高级、中级人民法院纷纷设立告诉申诉庭,成为审判机构,将原来行政化的信访工作方法纳入司法的轨道上来。^⑫

当前,枫林区法院的信访压力非常大,从立案的信访评估,到庭审中的化解信访矛盾,再到判决生效后的信访案件处理,信访工作贯穿于法院审判工作的全过程。据统计,2005年上半年,全国人大受理的信访案件中,涉法涉诉信访占据80%,而涉诉信访又占其中的80%。涉诉信访成为信访的最主要类型。

为应对涉诉信访的严峻形势,2012年X市中级人民法院在从原来的立案庭中分离出立案一庭和立案二庭两个部门,立案一庭庭长专门负责涉诉信访工作,立案二庭专门负责申诉复查工作。起初,信访接待室就设立在立案大厅,2010年在立案大厅旁专门建了一栋信访接待室,以免扰乱正常的立案秩序。法院的涉诉信访的工作机制也得到不断地完善,如逐渐建立了法官的判前释名、判后答疑制度、信访听证制度、三位一体的领导接访制度、涉诉信访终结制度等等。

(二)再审制度的体系重构

涉诉信访与申诉、申请再审制度密切相关。1991年的《民事诉讼法》规定案件生效后,当事人可以申请申诉,本院院长和上级法院认为确实有错误,可以提起再审。自从2005年新《信访条例》颁布后,法院的涉诉信访量一直呈上升趋势。“涉法信访的大量增加给政府形成的压力,直接导致了2007年全国人大紧急启动民事诉讼法修正案对再审程序的强化。”^⑬申请再审制度的修改就是试图把信访纳入到法治轨道,实现信访的法治化、规范化的一种努力。^⑭2007年的申请再审制度增加了“当事人申请再审”^⑮这一项内容,并且上提一级审级申请,中院生效案件高院复查,基层法院生效案件中院复查。这项制度的修改基本取消了本院院长提起再审的权力,把启动再审程序的钥匙给了当事人,并把提起再审门槛的权力交给上级法院。

当事人如果不服判决可以申请再审。在当前的信访考核机制下,信访无疑是能够快速启动再审程序的一种方式。于是当事人在判决生效后往往不走申诉渠道,而是走上访渠道。因为再审制度的修改重新燃起了当事人的希望,他们试图通过各种途径来启动再审程序,而不管裁定是否被驳回,这破坏了法院的二审终审制度,导致终审不终。“在目前的国情下,申诉案件肯定多啊,因为法律的权威性不够。所以,(法律判决或裁)对自己不利的,不管有理无理,(当事人)都想申诉。而且有的人认为权大于法,找各种关系想改变判决,所以申诉也多。”(x-wtzh-2012/7/10)

大量的申请再审案件只有极少数经过复查之后确实存在问题,可以启动再审程序,大部分案件在法律上都不存在问题从而无法启动再审程序。再审案件经过复查、提审、再审程序后,法院裁定驳回,这就已经到达程序的终点,也代表着最终的结果。然而一些当事人只要未达到自己的目的就不断上访,在信访压力下,法院只能运用法外途径,通过非诉、非正规的途径来解决。这就意味着法院用非诉讼程序和非正规渠道去解决业已经过诉讼程序解决的问题,这将导致以下问题:一是,导致法律没有权威,因为非诉程序可以将经过法律程序的判决和裁判予以推翻。二是,导致新的上访。民事案件的当事人是两方,容易出现“按下葫芦浮起瓢”的现象,往往这边满意了,另一方又不服,也去信访。这是“拿油灭火,没事找事。……

弄得你说了不算,算了不说,没有办法。……终审不终,再审制度的修改等于废掉了法院的终审制度。所以敞开了口子,最后你审八审都没用,最后还是不服。只要不服你就干,你说你几审? N审。……再审制度是潘多拉盒子,当时就要挺住。就告诉那些人是二审终审制,审完就审完了。启动潘多拉,盒子打开了,全都是魔鬼,收都收不上。因为两审终审荡然无存,敞开了口。你打破了法律的底线和权威,也就等于打破了党的执政底线。”(x-wtzh-2012/7/10)

《信访条例》以及《申请再审条例》的修改,都是为了更好地方便当事人表达他们的利益诉求,更好地维护当事人的权利,当事人的上访与申请再审行为受到了政策上的支持和保护,具有合法性和广泛的政治动员作用。这体现在:一,中国的信访网络非常发达。“现在的信访渠道太多,就是单纯从一个法院来讲,它有多少个部门可以管?本院的院长、纪检,上面的信访局、人大、政法委,效能办,热线、政府一把手、行风评议,评议在线,很多渠道都可以投诉。再不行,对应的更高一层。”(f1-p1-2012/4/19)当事人可以向以上任何一个部门、领导反映问题。二,申请再审的钥匙在当事人自己手上。“(申请再审制度的修改)把已经睡着的孩子又拍醒了。一去一闹管用啊,呼呼全去了,并且使人的胃口越来越大。”(f1-p1-2012/4/19)于是,涉诉信访成了诉讼程序无限延伸的制度通道。

(三)涉诉信访的基本类型

信访伴生于诉讼的全过程。按照信访所伴生的诉讼程序阶段,可以将涉诉信访分为以下四类:一是诉前信访,是指当事人针对法院不给立案,案件未能进入诉讼程序而发生的上访行为;二是立案信访,是指当事人去法院立案的同时也去政府机构上访的行为;三是诉中信访,是指案件还在审理中,诉讼程序没有完结,当事人不满诉讼过程中所发生的问题而去上访的行为;四是诉后信访,是指一审或者二审诉讼程序已经结束,当事人不服判决却不走上诉程序,而是希望通过上访让法院改判的行为。针对当事人的信访行为,法院的信访工作也贯穿于审判工作的全过程,从立案的信访评估预警,到审理中、判决生效后、复查、再审中的信访预案处理。随着诉讼程序的不断推进,涉诉信访案件的化解难度也越来越大。

按照涉诉信访案件的来源,涉诉信访包括两大类:一是领导督办案件,包括人大、党政机关交办,纪检监察部门督办,信访局转办,主管部门、上级领导部门交办的案件等等;二是上访人闹访案件。由于案件来源的不同,这两种案件被法官们形象地称为“穿皮鞋的”和“光脚的”。领导督办案件的比例不大,只占全部涉诉信访案件的5%左右,可以直接进入复查程序。其余的涉诉信访案件都得按照正常的法律程序进行,一审或者二审生效案件不服先申请再审,然后进入复查,再进入审判委员会。如果案件只存在小的法律瑕疵,审委会可以决定改判;如果存在大的法律瑕疵,则必须进入审监庭再审。

申端锋根据当事人上访理由是有理还是无理,将上访分为有理上访和无理上访。在他看来,虽然技术上可以将上访区分有理上访和无理上访,但是实际上政府无法对上访进行分类治理,从而导致无理上访越来越多。^⑧田先红根据上访的目的是谋利还是维权,将上访分为谋利型上访和维权型上访。^⑨维权与谋利之间的界限也很难划分,一些上访人往往打着维权或者讨个说法的旗号,但其实是为了谋求法外之利,于是谋利型上访凸显。因此,针对当事人有没有正当的上访理由,以及上访的目的是谋求法外之利还是法内之利,可以将涉诉信访分为以下四种类型:谋利型上访、维权型上访、无理型上访和说理型上访。当然这只是一种理想类型上的划分,不同类型的涉诉信访相互之间有所重合。

表 1 涉诉信访的类型

	法外之利	法内之利
有理	谋利型上访/说理型上访	维权型上访
无理	无理型上访	/

谋利型上访是指案件本身虽然存在瑕疵,但当事人却以此为理由要求获取法外之利的行为。这表现为一些当事人抓住了案件中存在的问题,故意将事情闹大,而希望获得住房、解决工作等法律允许之外的利益。

维权型上访是指案件本身存在瑕疵,当事人因合法权益受到侵害不断上访,要求维护正当权益的行为。维权型上访往往涉及到当事人的长远利益,譬如征地、养老退休政策等等,因此上访者一般比较执着。

说理型上访是指案件本身虽然没有质量问题,但是当事人却有着法理之外,情理之中的理由,为讨个说法而不断上访。由于中国的法律移植于国外,它与社会情理有许多相悖之处,一些案件虽然法理没有问题,但是有悖于情理,于是当事人就要为自己讨个说法,因此表现得非常执着。

无理型上访是指案件的质量没有问题,但是当事人采取死缠烂打的方式,抓住法院怕闹的软肋,谋求法外之利的行为。无理型上访者一般为老上访户,熟悉上访的运作逻辑以及政府的软肋,表现为投机主义份子,见好就收。当前涉诉信访的严峻形势表现为谋利型上访和无理型上访呈现不断蔓延的趋势。

二、当事人的涉诉信访策略

同构性是指在面临同样环境的条件下,会有一股力量促使总体之中的某一单位与其他单位变得极为类似,随着组织与环境特性的兼容程度不断提高,组织自身的特性也会发生改变,其中制度性同构是同构性的一种基本类型,它强调组织的制度环境。^⑩中国基层法院的独特性在于它处于条块关系结构之下,兼具国家审判机构和党政单位的双重角色,不具有独立的人事权和财政权,高度依附于政治系统,因此司法与政治处于同一权力体系之中,它们之间是一种制度性同构关系,司法具有行政化的特性。

在信访工作中,基层法院的双重角色之间产生严重张力。基层法院既要保证完成上级规定的息诉息访任务,又要严格遵守法律程序,这是一个两难问题。因为大多数涉诉信访案件在法律程序上并不存在问题,一些虽然在情理上有其合理成分,但更多的是无理诉求,这些案件无法进入法律程序中去解决。而法院作为一个党政单位,还承担着维护社会稳定的职能,对缠讼等行为又不能坐视不理。因此对于无法进入法律程序中的涉诉信访案件,法院只能采取法外手段来解决,美其名曰为“情理之中、法度之外”。每年的涉诉信访案件非常多,如何才能进入法院息诉息访名单中去?靠常规的逐级上访手段可能遥遥无期,当事人有一套行之有效的信访策略与手段。

尤伊克(Patricia Ewick)与西尔贝(Susan Silbey)的“平凡的法律性”指出人们在日常生活中对法律存在三种不同的认识:(1)“面前之法”,即将法律视为一个游离于社会生活之外的领域,但却信仰它的权威与可预期性;(2)“身边之法”,即将法律视为一个游戏,其规则可以被人们运用乃至创设,以服务于他们所追求

的利益和价值；(3)“身外之法”，即在法律的缝隙之间寻找对抗或者逃避它的方式，以保持自己的荣誉感与尊严。^④当前，人们越来越把法律当成“身边之法”、“身外之法”。应星和晋军曾用“问题化”来概括民众用以对抗国家的策略性技术，农民为了使国家在千头万绪中意识到他们的问题的特殊性，通过“说”和“闹”的技术，把自身的生存困境构建成政府无法回避、推诿、拖延和敷衍的重要问题。^⑤同样，在涉诉信访案件中，当事人通过各种策略和手段，将案件建构成为“维稳话语”系统中影响基层法院的潜在不稳定事件，并利用信访问责压力，以获取进入维稳系统中进行博弈的权力。上访人主要采取的策略是：越级上访的倒逼策略、诉苦、诉诸情理、纠法律漏洞、恐吓威胁、闹访、缠访等等。

(一)越级访的倒逼策略

福建省高级人民法院制定了依法治理信访的路线图，“我省依法处理信访事项‘路线图’为‘调解——行政三级办理——法院二审终审——检察院法院监督——人大权力监督。’‘路线图’是《信访条例》和相关法律法规的具体化和形象化，是各部门各司其职、服务群众的为民图、责任图、时限图”。^⑥信访“路线图”的设计理念基于信访是一种纠纷解决机制，通过逐级上访，将大部分矛盾化解在基层。但在信访实践中却发生信访“路线图”的倒逼现象，即当事人首先到人大或者中央国家机关越级上访，通过信访责任追究制倒逼基层法院按照他的意图解决他的问题，将信访置换为一种问责制。《信访条例》规定：“信访工作应当在各级人民政府领导下，坚持属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。”^⑦在“属地管理、分级负责”的原则下，上级部门将问题转给属地进行处理。信访“路线图”的倒逼导致大量的越级上访，一方面给上级人大等部门造成巨大压力，另一方面在信访考核机制下，也给基层承办部门带来巨大压力，他们必须不计成本息访。

中央以“息诉息访率”作为考核地方的一个重要指标，结案以当事人在《息诉息访承诺书》上的签名为标准。如果指标没完成，会影响到领导晋升以及单位的评先评优。行政庭彭庭长说：“这些组织（监管部门）不管你那么多，（它们只关心）你作为职能部门，你有没有履行职责？……你职责在这边，你为什么不做？他要看结果，不是看你的过程，困难要你自己去解决，但是我要看到当前把这个信访压下去。”（f1-p1-2014/4/19）在上级“息诉息访”的考核压力下，基层法官不得不想尽办法让当事人签《息诉息访承诺书》。最后没有办法，只能采取法外途径解决，一般都是采取经济手段解决。

越级上访的倒逼不断给基层机构施压，使得基层领导不得不重视该案件，于是当事人宁愿越级访，逼迫基层突破法律、政策解决他的问题，在他们看来这种方式最便捷、有效。当事人当然知道问题的最终解决要回到原承办法院，他们只是把越级上访当成一种倒逼手段。

信访“路线图”的倒逼策略清晰地展现基层法院在整个国家官僚体系中的位置。基层法院处于条块关系结构之中，它要接受来自条条、块块上各个机构的监督，无法脱离国家官僚体系而独立存在。信访成了中央问责地方、行政问责司法的一种机制。正是因为国家重视信访，信访才得以成为当事人维权的一个有利武器。正如李娟法官说：“现在老百姓不是都知道国家重视信访？……以前不重视信访，也没有这么多信访的事。”（f1-lj-2014/4/14）信访问责制成了基层法官的软肋，当事人也抓住基层法官的软肋，利用信访这个有力的武器与法院、政府博弈。“不闹不理、大闹大理、小闹小理”，当事人如果不闹可能没人关注，而在闹了之后即使没有理由，慢慢也找到擦边理由。有的上访户看到里面有利可图，成了上访专业户，甚至还形成了信访产业链。于是信访案件越化解，信访的人也就越多。涉诉信访不仅无法分流纠纷，反而把非诉因素带进司法程序，并要求法院对非诉问题加以解决。作为传统治理手段的涉诉信访在政治和社会稳定

问题上发挥“救火”作用的同时,也在一定程度上抑制了作为另外一种治理手段的司法的成长和成熟。^⑤发展中国的政治参与、政治动员必须在政治制度化高度实现之后才能进行,否则就很可能陷入混乱。^⑥因此,在中国法治没有完全成熟的前提下,信访这种政治参与手段反而导致了司法的混乱。

(二)诉苦

涉诉信访的上访人一般都是社会中的边缘弱势群体,如外地务工人员、离异者、下岗工人、残疾人、光棍等等。弱势群体作为社会中的弱者,他们相对更容易采取极端行为。执行局张局长交待他手下的法官在办案的过程中一定要注意两类人,“一是没有财产的人,二是没有家庭的人。人如果什么都没有,就什么都不会怕,无产才会无畏;而没有家庭也就没有责任,没有后顾之忧,他也就豁得出去。”(fl-zhh-2012/5/11)

信访接待法官于庭长讲述了信访人的通常表现:“他有什么心态呢?我找人找不着,我今天好不容易逮着了,他就没完没了。第一个,诉不完的苦;第二个,讲不完的理;第三个,倾诉不完的冤情。时间越来越久,你劝他不要讲那么详细,我不是审判法官,我就是接待法官,我告诉你怎么办,他不听。问他最后有什么要求,他的要求多着呢,一浪高过一浪。……好了,等把他接待完了,他走了,再进来一个,他也诉不完的苦,他也道不完的冤。”(lx-yfg-2012/1/8)

当事人诉苦既是因为内心确实有满肚子不满需要发泄,也是希望通过诉说自己的悲惨遭遇,博取接待人的同情,帮助他解决问题。按照法律程序,当事人生活中的不幸遭遇与案件并没有多少关系,法官只需按照证据公正判决就可以。但是作为人民司法机构,如果对当事人的困难视而不见,就会遭到当事人的质疑:“你还是人民司法吗?”法官不仅仅办理一个案件,他还需要处理大量的其他案件,当事人的不停诉苦会让法官感到烦不胜烦。当诉苦无效时,当事人会继续升级为闹访、缠访,或以自杀、示威相胁迫,成为潜在的不稳定事件。女性一般会采取哭闹的形式,或者带着白发苍苍的老母亲、老父亲,或者带着残疾的家人或小孩一块过来,表明自己处境的艰难。然后带着半自怜、半胁迫的口气向法官表示,“我也活不了了,我干脆自杀”。这种胁迫是非常有效的,因为事情一旦闹大,信访问责制就自动启动,而法官也怕承担后果,在这种情况下法官会感觉非常无奈,只能耐心接待和妥善解决。在自己无法解决的情况下,会报告给院长,由院长亲自介入处理,由此,问题的解决也就提上议事日程。

(三)诉诸情理

情理是指人们所共享的社会规范,它具有习惯法的作用,能够得到人们的普遍认同。然而随着现代社会价值观的多元化,情理也在发生变迁,情理之间可能相互冲突。上访人在上访的过程中会着意追求自己心中的公平与正义,这种正义观立足于道德规范等多重标准,但它并不是法律规则所追求的“司法正义”。法官强调的是证据、法律事实,遵循程序正义,法官与上访人往往相互无法进入对方的话语体系,在法官看来,“有些人没有理,也在这里强词夺理,没理也搅三分,这才是最烦的”。当事人所强调的是实质正义,而现代社会的瞬息万变,打破了以往的公平正义观。当一切都变得不可预期,规则也就发生了变化,于是当事人往往个人利益至上,机会主义行为盛行。

当事人上访的一条主要理由是客观事实与法律事实不符。譬如,在一个借贷案件中,丈夫在妻子不知情的情况下借了钱,法院判决要求妻子共同还债,而此时他们正准备离婚。妻子认为丈夫所借债务都与她无关,不应该由她来承担,让她分担债务,这太不公平、太冤枉。然而她所述说的也许是实情,也许是杜撰,这无法得到证据的证实。法官必须通过证据形成证据链,由证据链构成法律事实,而不能根据她的片面之词支持她。

政府职能部门的执法行为有法律依据,但是因为没有一视同仁,当事人产生了不平衡感,要求公平对待,情理与法理相冲突,这也是促成他们上访的主要原因之一。在违建案件中,法院执法行为是得到法律支持的,但是由于违建具有普遍性,法院不可能将所有的违建都拆除。于是被拆除违建者就会心理不平衡:“为什么单纯查处我,别人不查处呢?别人同样也有违建。”“整个枫林区这么多你干嘛不拆?”(fl-my-2014/5/28)正是这种不公平感,促使他们去信访举报政府、法院的执法不公行为。

社会主义平等观下,人们在财产分配上有着平等均分的观念。但是随着社会贫富差距的加大,人们产生强烈的“相对剥夺感”,这也是促成他们上访的主要原因之一。当事人产生的“相对剥夺感”,使得他们在提出诉求时总是觉得合情合理,认为“我只是拿回我被剥夺的”。上世纪90年代城郊村的房子只值几千元,一些农户当时把房子卖给了本村人。然而短短几年时间,由于拆迁,房屋迅速升值到几十万甚至上百万,这必然导致他们内心的极度不平衡,认为本来归他们的财产,现在却一分钱都得不到,于是纷纷提起物权纠纷诉讼。从诚信角度来讲,一旦双方签订了买卖合同,就得承认这种行为,毁约行为应该受到制止。但是,诚信是建立在一个稳定的、可预期的范围内。在巨大的利益面前,撕毁合约的风险微乎其微,由于农村房屋买卖行为往往没有过户,于是他们利用法律漏洞来争取他们的利益。

(四)质疑裁判的合法性

法律程序规范化建设不断完善,寻找法官枉法裁判的证据成了当事人上访的一种重要手段,他们或者寻找法律程序上的漏洞,或者寻找法官违法乱纪的行为。事实上,一些当事人针对的并不是原来判决的错误,而只是拿判决来说事,希望能够解决他的问题。如果法官判决上确实存在瑕疵,为了息事宁人,法院有时候也会给他解决问题。申请再审的法定原因一共包括十四条,从管辖、诉讼请求、送达、证据、质证、辩论到法官适用法律、判决书、法官作风,每一道程序上的违反都可据以推翻原判决,进行再审。很多当事人上访时都带着厚厚的一叠材料,包括各种法律书籍、政策、法律法规、判决书,并且还去请教相关专家对法官的判决书逐字逐句地进行推敲,寻找漏洞。

中国是个关系社会,当事人托关系过问案件非常普遍。案件判决的结果具有不确定性,必然有胜诉、败诉一方。败诉一方往往不是从法律、证据的角度寻找自己败诉的原因,而是认为对方胜诉是因为他有关系,是他在背后捣鬼。当事人普遍存在这种意识:“打官司就是打关系”,哪方胜诉,就是哪方送了礼,甚至法官如果不收自己的礼,就怀疑是收了对方的礼。法官接访当事人时,信访人经常有对方当事人有关系、有背景、串通法官作伪证等说辞。信访接待人告诉他可以去投诉举报,但是他们又拿不出证据。信访人将审判中自己败诉的结果转换成法官收好处违法乱纪的问题,得出的结论无疑是“法院很黑”。法官居中裁判者的角色,因为当事人的质疑而被否定,并把法官视为自己的对立面。

(五)闹访、缠访策略

诉苦、诉诸情理、质疑裁判的合法性等都是信访人寻求支撑自己诉求的合理理由,当它们无效时,就借助于闹访与缠访的形式将普通的案件升级为潜在的不稳定事件,以进入法院的维稳话语中,获取与法院博弈的权利。

闹访有大闹、小闹,这主要表现为上访人数的多少、制造事端的严重程度以及情绪的激烈程度等因素的不同。大闹主要指群体性上访、扰乱公共秩序、严重扰乱正常工作秩序等行为。小闹主要指当事人大哭大闹、撒泼、咒骂等行为。信访办方俊法官说上访人都很“缠”,即指只要法院判决没有得到当事人满意的结果,当事人就一直缠着不放。“抓住理后采取不间断地、密集地上访主要领导的手法,并充分利用科层体

系内的缝隙以上压下、以左攻右,来谋求问题的解决,这种上访形式在信访学中被称之为缠访。”^④缠访表现为时间上的密集性、不间断性。一些上访户上访长达数十年,几乎天天到法院来报到,以老年人群体为主。

信访人之所以采取越级访、诉苦、闹访、缠访等策略,正是对国家权力编排,社会力量布局的精准把握。正是基层法院在整个官僚体系中的弱势地位,他们得以抓住基层法院的软肋。双方当事人力量的悬殊,使得一方当事人在审判中处于相对弱势的地位,于是他们借助于国家的力量来对抗。

三、法院涉诉信访的治理策略

涉诉信访在法院中占据着越来越重要的位置,只要有涉诉信访案件,法院就要努力去化解。法院的息访手段主要有运动式治理、做思想工作、司法救助、包案稳控等等。做思想工作采取的是疏导方式,司法救助采取的是安抚方式,包案稳控采取的是堵截方式。但它们都只能起到暂时的息访作用,而不能从源头上解决信访问题。在这些方式效果都不大的基础上,法院还试图从源头上治理涉诉信访问题,规范法律程序和倡导调解。但这也无法解决涉诉信访问题,当事人甚至利用法律程序的规范化和调解来谋求自己的利益。源头治理方式和其他息访方式一样也只能起到暂时的息访作用。法院的各种息访技术和手段可以说已经做到了极致,穷尽了空间,但是效果却并不明显,仍然有诸多当事人在息访之后仍然继续上访。

(一)运动式治理

由于信访人不断采取越级访的形式到中央国家机关包括中央政法委、全国人大、中央纪委等部门信访,导致涉诉信访案件过多,不断积压,于是每年中政委、联席办、最高院等部门都会逐级批示并交办原承办单位化解涉诉信访积案。清积案件包括进京重复访积案和非进京信访积案,2011年中政委、联席办和最高院共交办了福建省三批清积案件。市政法委要求各基层法院和业务庭积极化解积案,年底息访率要达到60%。福建省法院对清积案件实行每日“零报告”和每周通报制度,并要求清积案件未化解的承办人逐案报送清积案件未化解详情表。X市法院从2011年5月开始开展了集中清理涉诉信访积案专项活动。为具体落实信访积案的化解工作,实行包案责任制,坚持“谁主管谁负责”和“属地管理”原则,实行分级负责,归口调处,限期解决。由包案院领导、责任庭领导和责任承办人组成,具体化解工作交由承办人负责。包案责任制将任务、责任分配到个人,以便加强对信访人的监控。

2011年5月,中院召开了全市法院化解涉诉信访积案工作专题推进会,动员和部署了涉诉信访积案清理工作,要求确保5月底前完成全部进京重复访积案化解任务,6月底完成全部非进京重复访化解任务。中院不定期地召开全市法院化解涉诉信访积案工作汇报会周例会,进一步加大清理涉诉信访积案督促力度。

虽然相关政策规定,如果涉诉信访案件经查明在法律上没有问题,可以走终结程序。但是案件终结的程序非常严格,需要逐级经过基层法院、中级法院、省高级法院三级法院审判委员会的讨论,都同意终结后才能够终结。而且效果也并不理想,一些案件办理终结之后,当事人不服仍然去信访,基层法院还是不得不去处理。

(二)做思想工作

做思想工作,也就是通过说服、教育的方式,让当事人主动认识到自己的错误。信访人给法官诉苦、讲

感情,法官同样也得给他们讲感情。于庭长曾经长期从事信访工作,他化解了多起常年信访积案,他是如何做到的:“其实很简单,用心、讲真话、别不理人,没有解决不了的问题。(当事人)找谁谁不理,写信杳无音讯,那老百姓情绪不就激动了,激动了不就要造反了,造反了不就混乱了,混乱了不就破坏了,破坏了不就完蛋了。不但不能回避,还要迎上。你得站在形形色色的人面前去沟通,得有知识去理解他,得有智慧去处理他,得公平地去办事。你给当事人的印象是正派的、善良的、肯帮助人的。什么是最大的法宝?就是被人们信任。……只要人家信你,你就得做好几件事:第一是不是得文明;第二是不是得善良;第三是不是得耐烦;第四是不是站在人家的角度去分析问题。就算没有理,你也得站在人家的角度去分析问题,最后再用法律政策对比到底有没有理。他愿意讲一天就讲一天,他愿意诉苦就去诉苦。我心里明白,他们讲得没有用,你别挑他,他遇到难题,没有人管,你让他说说都不行吗?你得耐心地听完,你给他听完了,再跟他讲,他很容易理解。你得豁出你自己,为人家服务,人家才能服你,这叫信任。”(x-yfg-2012/1/8)

陈立法官也化解了多个涉诉信访案件。张秀丽威胁要去中南海,最后通过陈法官做工作,将这个案件给化解了,事情没出枫林区。陈法官说:“法官只能通过多种途径开诚布公给她详细地解释。我们不是关起门来自己防卫,不是把头缩进去,一个坚固的外壳留在外面。让当事人没有地方发泄、没有地方发飙,他就找其他部门发飙了。我们开着门迎着你,有什么问题我回答你,有什么疑问我告诉你。这个问题有地方说话,能够解决,她也不会找什么中南海,也不至于”。(x-yfg-2012/4/18)

对于如何做当事人的思想工作,于庭长与陈法官都提到了以下几点:第一,不回避,主动迎上,让信访人有个说话、发泄的地方。否则,当事人找不到地方解决问题,不满情绪可能就会爆发。然而大多数承办法官对信访案件都是唯恐避之不及,他们对要求承办法官接访也是满腹牢骚:“我法官就管判案,我判错了有纪律来处分我,我还有义务接待你吗?哪条法律说我有义务接待你?”(fl-zhy-2012/6/27)第二,耐心。一些当事人情绪激动,对着法官发飙,有着非常强的宣泄欲、表达欲,这时候需要法官耐心倾听他宣泄,而不要和他吵,“多做一点,多听一点,让他多说一下,有什么疑问耐心给他解答”。(fl-chl-2012/4/18)第三,站在当事人的角度。不管当事人有理没理,都站在当事人的角度替他去分析问题。当事人看法官是真心在帮他解决问题,这就赢得了他的信任。但是大多数法官接待的时候,往往不站在当事人的角度,而是站在法律的角度,他们普遍认为当事人无理,“我接待你,你不讲理,我讲的你又听不懂,我接待你干嘛?”(x-yfg-2012/1/8)

法官主要采取说服、疏导的办法做当事人的思想工作,对案件进行判后答疑。将涉诉信访案件发回原审生效法院,要求原承办人进入复查程序处理,但收效甚微。首先,当事人对原承办法官已经有偏见;其次,原承办法官无法再改判案件。于是法官只能苦口婆心做工作,然而大部分当事人却期望值过高,很难做通工作。由于法院没法解决当事人的问题,导致当事人不满继续去各级部门上访。

(三)司法救助

无论法官的思想工作做得如何到位,归根结底还是要解决信访人的问题,只要问题一天没解决,他们就有可能接着上访。法院主要采取司法救助这种经济手段息访。要求当事人在领取司法救助金后就必须签《息诉息访协议书》,案件彻底终结,当事人不能再拿这件事来上访。问题是,当事人往往不信守承诺,一般都抱着先拿钱再说的想法,一些上访人领了司法救助金后,仍然来上访,法院对此也无奈,所谓的承诺书没有什么约束力。

X市中院2011年司法救助案件共19件,一共发放了司法救助金80万,司法救助金的最高限额为5万

元。司法救助制度本是针对特定案件中的特定对象。一是执行案件,被执行人没有执行能力,申请人生活困难,按照申请人5000元/人的标准发放救助金。譬如交通事故执行案件,被执行人没有财产执行,而申请人被撞成了重残,急需救济。二是刑事附带民事案件,被告人没有赔偿能力,被害人家庭生活困难,法院也给予一定的司法救助金。“司法救助,不解决问题啊,就那么一点点。叫蚕食,就是你一点、他一点,没有用啊,给你三五万能够解决问题吗?”(x-wtzh-2012/7/10)

法院发放司法救助金,一般会说成是政府因为当事人生活困难而发放的困难救助金。之所以找这个理由是为了避免产生扩散效应。但事实上,这种“开口子”的做法不可避免地会产生扩散效应。其他类似案件的当事人一看有人得到了司法救助金,不管他的情况符不符合司法救助的条件,也会提出申请要求。如果法院不给,就会采取诸种措施逼迫法院重视他的问题,法院为了安抚当事人,只能也去给他申请救助金,要求他息诉息访。结果谁闹得越凶,就越有可能得到好处,没有得到司法救助的当事人反而认为这是因为自己闹得还不够凶。不仅执行案件、刑事附带民事案件的当事人会要求司法救助金,其他类型案件的当事人也会要求。罗法官说:“如果没有闹,(法院)肯定不会给(司法救助)”,“如果不是给了司法救助,他们是不可能签息诉承诺书的”。(fl-lfg-2012/6/15)结果,司法救助制度演变为暂时安抚当事人,息诉息访的一种手段。

问题在于很多信访人反映的是工作、房子、工伤保险等涉及他们生计的问题,这通过法院很难解决。张越法官就说:“(信访)解决不了问题。其实,他们有些人也知道,但是他们也没事干,闲着也是闲着,那就访去呗,不定哪天领导找我谈话,把这个案子给我解决了,就算案子不能解决,给点钱不是也行?反正我上访也没啥损失,顶多就是掏点车上的路费。……就是说,机关也怕闹。……所谓维稳资金,就是给你一点钱,你先歇着,买糖吃,就是哄一下他们,但是其实解决不了问题。……息访是办不了的,只能是不停地哄,不停地给钱。这样矛盾越来越大,一看才给我这么点钱,我更要闹了,肯定是我没闹够,我应该继续闹,才能够给我钱。”(fl-zhy-2012/6/27)

司法救助只能起到暂时安抚当事人的作用,但是却唤醒了当事人的希望。一开始是感激,然后是不知足,最后变得贪得无厌。每一次在他的要求得到满足之后,他又有了新的不满,胃口也逐渐变得越来越大。从下面高强的案例中,就清晰地体现了信访人的行动逻辑。

高强,男,96岁。因曾言语“想前往金门、香港为谋生计”,而被当时政府以此为由扣以“反革命”罪名被判处无期徒刑。于1955年被判无期徒刑并押往江西服役。1986年国家平反,宣告无罪。回家以后,高自谋职业,以做小买卖为生,直到他62岁丧失劳动能力。2007年3月26日高向X市中级人民法院提出申请,“当年同案人员在平反后均得到相应的补偿,如安排工作或住房,至今他们其中有的退休金高达数千元,但惟独对我却一直未作出任何补助安排。……要求:(1)给予安置二室一厅住房一套。(2)给予每月1200元生活补助”。他的申请在2008年得到了满足。“2008年,区政府考虑到他的生活困难情况,给他解决了低保,还给了他一套房子,他当时开心坏了”,郭法官说。(lx-gfg-2012/5/13)在2010年他又向X市中级人民法院提出申请,要求给司法救助金。2011年X市中院给他申请了5万元司法救助金,但前提是要求他写息诉息访承诺书。2011年12月,他签了《息诉息访承诺书》,并作出承诺,不再提经济补偿问题,并不再就此事去上访。

在他得到5万元的司法救助之后不久,2012年5月21日,高强又提出要求20万的补偿申请:“我年事已高,时日无多,望能对我25年的冤狱及其对我家人生活所造成的损失补偿20万元,也让我能在有生

之年将平生所欠债务还清,不至让我带着遗憾及愧疚离世”。高强每天都要到中院来一趟询问救助金是否批复下来。

国家平反,宣告无罪,他要求给予一定的赔偿,是有理的,“他有他的可怜之处,跟他的历史背景有关系,他的一生就这样被毁了”。(x-gfg-2012/5/13)但是根据法律原则他是没理的,《国家赔偿法》1996年才出台,高不符合国家赔偿标准。而且在区政府满足了他的要求之后,他的胃口变得更大了,不断地提出了更多的要求。他想着在他百年之后给儿子留下一点财产,于是又要求给予20万的补偿。

(四)稳控手段

所谓稳控工作是指政府相关职能部门对突发事件及重大群体上访事件进行应急处理。包案稳控管理则是在无法解决上访钉子户所要求的问题、思想工作又无法发挥效用的情况下所不得不采取的监控措施。^④顾名思义,稳控也就是采取人盯人的策略,暂时稳住当事人,不发生赴省进京非正常访、群体性事件和恶性事件,它主要用于重大节假日等特殊时期。为提高对突发事件及重大群体上访事件的快速反应能力,及时有效地调处各类矛盾纠纷,维护社会安定稳定,枫林区法院成立了突发事件及重大群体上访应急领导小组,由院长任组长,应急领导小组下设总指挥、指挥组、警务协调组。对阻塞法院门口交通,冲击法院,打砸法院物品,攻击接访人员或者企图自杀等突发情形制定了相关预案。在法院处理不了的情况下,及时报警由公安处理。

首先开展矛盾纠纷排查和化解常规工作,及时掌握信访人的上访动态,实现“超前预测、超前介入、超前处置”以及“基层控制、动态性控制、重点控制”。其次,做好重点对象的疏导稳控工作。各区法院、中院各业务庭每月报送一次信访信息工作,内容包括可能上访的当事人、案件相关情况、案件责任人、包案庭领导、包案院领导等信息,以便地方党委、政府等相关部门能够及时跟进案件,做好相关稳控工作。

至于稳控的措施五花八门,截访劝返是最普遍的,这就像一场无休止的猫捉老鼠游戏,“他老跑老跑,你老接老接。谁能管住他的腿?有的去(上访)给他钱了,又去跑了,当职业了。”(fl-lfg-2012/4/5)稳控工作除非当事人采取了暴力抗法行为,否则不能对他采取任何强制措施。因为强制有风险,领导要追责。由于不能对上访户采取强制措施,一些当事人无法劝返,只能采取哄骗的方式暂时拖住他们,如陪同他们一块去游玩,承诺回来后给他解决问题以哄他回来。而且必须保证24小时跟着,以防止上访人逃脱。但一些上访户得了好处之后,下次又故伎重演。

上访户的消息非常灵通,他们总爱选择重大节假日、重要会议时间上访,政府怕上访户闹事,于是要求基层法院各业务庭的中层领导接访。一名老上访户陶元给我讲起他的一次被稳控经历:“上次我要去北京,就是去最高院。我那天跟居委会说我后天要上北京去。那个派出所就威胁我,不要上去,上去就押下来。然后居委会、司法所专门派一个人,还有街道维稳中心专门派一个人说要保护我。我说没什么,我正儿八经去最高院走申诉道路。这两个人24小时盯着我,(我说)算了算了,让他们跟着我一块,没办法。我不出去,他们也不敢出去,我们都是住在一个房间里。然后跟我去最高院。我说你们放心好了,但是他们怕我去上访。”(fl-ty-2012/5/19)

区法院协调配合上访人所在地的党委、政府做好上访人的息诉息访、困难救助和稳控工作并建立档案。对越级上访、进京赴省缠访闹访,按照属地管理原则,一律由一审法院或上访人所在地法院协调配合当地党委、政府负责接回,并做好协调稳控工作。所谓的稳控也是没有办法的办法,只是为了防止恶性事件的出现。但这却是上访人最有效的一招。在这场“猫和老鼠”的游戏中,上访人采用游击战、拉锯战、持

久战等战术。而政府、公安、法院等部门却只能严防死守,不敢稍有疏忽,但是高度集中的稳控工作很难打持久战,于是政府相关部门总是先败下来的一方。

(五)源头治理

事实上,很多信访案件都是由于矛盾在萌芽状态中没有得到及时解决,而不断累积最终成为难以解决的积案。因此,法院寻求从源头上治理涉诉信访问题,这主要包括两方面:规范程序和尽量调解。

第一,完全依法办事,杜绝程序瑕疵。张秀丽以自己对法律的理解为标准,认为法官追加她丈夫作为第三人的做法是一种违法行为,并以此为理由去枫林区各个政府部门上访。针对这种当事人如何化解?承办法官陈立说:“对待这种钻牛角尖的人就得以理屈之。因为她要给你讲理,你就得给她讲理,以理对理,看谁理对,我们理对就气壮,如果不理对就气不壮。对于这种当事人,我们感觉没什么特别办法,只有完全依法办事,杜绝程序瑕疵。我们要做得非常认真,因为当事人很爱钻牛角尖,这种人的防卫心理很强,他们对法院基本没有信任,如果你程序上出现一点瑕疵,她就会做出不良推测,认为有黑幕”。(fl-chl-2012/4/18)

第二,程序上要做到仁至义尽,不能授人以柄,并附在卷宗中。(1)在送达程序上要穷尽各种送达办法后再公告。陈法官送达几次,都找不到张秀丽,他没有简单地采取公告的方式送达。“对方找不到,我们寄了三四次也没有人收。我们亲自跑到她家送达,加班去送达,让拍照。春节前也去春节后也去,我们想,春节一般会回家过年。我们穷尽一切办法去送达,我全部都做到了,我已经仁至义尽了。白天送晚上送,而且往返多次,邮寄多次,最后我们通过录音、录像等等送达了。能做的尽量做,不然可能就很有问题。”(fl-chl-2012/4/18)(2)法官及时对当事人做笔录,可以确保法官的程序有法可依,从而可以得到当事人的认可。针对信访案件,要求执行人员做执行日志,通过执行日志来体现法官的执行过程,这既对当事人有一个很好的交待,对上也有一个很好的交待。对有可能引起信访的案件,执行日志要做到位。(3)终结执行需经申请人同意。执行信访案件占了涉诉信访案件的很大比例。如果被执行人没有财产,实在无法履行,法官只能终结本次执行。终结执行有两个方法,一是申请人同意,二是依职权终结。为避免申请人意见太大,终结执行都要做到申请人同意。如果申请人比较难缠,法官就叫上他一块陪同去执行。申请人看到法官是如何工作,也会设身处地替法官想。“对于这种特别难缠的我们得想办法对付他,要不然有些当事人就说你们又不去做,整天就待在办公室吹空调。”(fl-chl-2012/4/18)

除了规范程序外,调解也是一种源头治理方式。矛盾纠纷的事后化解,不如事前预防。为促进矛盾纠纷的预防和及早处理,基层法院贯彻落实“调解优先、调判结合”的基本精神,调解贯穿于审判的全过程。然而法院却出现申诉信访率、调解率“双高”现象。法院之所以重视调解是希望能够从源头上治理涉诉信访问题,及时化解纠纷,避免升级。而“双高”现象的出现也就说明法院调解并不能有效解决信访问题,涉诉信访与调解往往并存。当事人去信访,法官积极运用调解手段去化解矛盾,并在调解方案上偏向上访人,上访人得利,矛盾化解。这种调解并不是基于中立与当事人自愿原则,而是一种诱导型调解。所谓诱导型调解是指法官在受到各种外在因素的影响下,譬如领导交办、当事人上访、调解率考核等等,因害怕判决将会产生不好的效果,于是运用哄骗、利诱等手段,最终以调解方式结案。这种调解犹如“饮鸩止渴”,只是暂时化解了该案件,然而无法从根本上解决。一方当事人借助于上访获利后,另一方当事人也可能去上访,信访谋利扩散化。

涉诉信访工作越来越难做,法院为息访不断突破规则与底线,以至于最后没有底线。息访率高并不意

意味着涉诉信访问题少,反而意味着涉诉信访问题可能越严重。因为息访率高意味着突破规则、底线的程度更高,它所提供的谋利空间更大。这是为了暂时压制矛盾,却在制造更大的矛盾。这种为了化解个案而牺牲规则的做法,造成人们普遍对法律没有敬畏感。为了满足个别上访人所谓的公平反而是最大的不公平,整个社会没有规则,没有秩序。“再审离法律中心更远,因为一审、二审判完了,只要再审,或多或少都跟上访有一定的关联,或者一定潜在的因素,你不能随随便便判,你更得注意社会影响和当事人他们的情绪。这不意味离法律公正的基准线更远了么?”(fl-zhy-2012/6/27)

司法救助、诱导型调解等短视、权宜的司法策略,只能起到暂时的“歇访”作用。由此,基层法院出现“息诉”和“歇访”的辩证律,即所采取的一系列“息访”手段都只能起到暂时的“歇访”作用,而不能彻底化解矛盾。

四、涉诉信访的蔓延

在法院中有这样一句流行语:“现在是牺牲集体利益成全个人利益,牺牲法院权威成全政府权威,牺牲地方形象成全中央形象。”法院之所以陷入涉诉信访的“息访”困境是因为中央与地方、政治与司法、集体与个人的关系没有理顺。为维持中央政权的合法性与形象,中央利用信访问责于地方。这种牺牲地方形象成全中央形象的做法,导致基层政府的权威、合法性迅速丧失。丧失权威的地方政府利益整合能力差,当事人只要达不到自己的预期要求,就施之以信访压力,这成了信访人手中的“尚方宝剑”。于是在信访化解压力下,地方只能不惜一切手段息访,将矛盾暂时压制,保持社会稳定,然而这反而是极大的不稳定,因为这导致了信访的扩散化。“现在刑事案件也出现信访,打条幅抗议,信访形势越来越蔓延、扩散。法院权力受到信访问题的限制无法发展,经费保证不了,规矩没有了,当事人不断冲击法院。”(fl-ldch-2012/4/19)

在中央与地方的矛盾下,地方政府的信访治理能力捉襟见肘。“能力司法”的提出是司法机构主动承担国家治理责任,试图积极介入国家社会经济事务乃至政治事务,强化其在国家治理中的应尽职能和应有位置的一种有意行为。正如最高法院院长王胜俊所说,在我国,司法权是至关重要的执政权,人民法院和人民法官必须自觉把工作融入党和国家工作大局之中,积极主动地为党和国家工作大局服务,坚持能动司法,是由人民法院人民性的本质属性决定的。^⑨

政府部门向法院实施信访考核机制,只要与法院诉讼有关的信访案件则交由法院去解决,而无论案件是否已经终结程序,信访压力不断往法院推。然而对于法院来说,涉诉和非涉诉具有同一性质,只要审判终结,就意味着已经走完了法律程序,法院对它的处理已经完成。如果有问题可申请再审,由法院再审程序来解决;如果没有问题,就属于地方行政信访,政府可用非诉手段来解决。但在现有的信访考核机制下,法院为化解社会矛盾,必须突破诉讼与非诉的限制,它应对信访的策略以管用实际为导向,并不在意“法”与“非法”的秩序鉴别。

对于老百姓来说,法院更是一个专门解决纠纷的官僚机构,当法院无法解决他们的问题时,他们自然会去找到地方党委、政府部门要求解决。由此可见,中国老百姓并不存在所谓司法独立的观念,在他们看来,司法机关也受党的统一领导,他们最终会把所有问题都归结为党。而在现有的信访考核机制下,只要法院没有有效化解矛盾,那么地方党委政府就追责到法院。在涉诉信访案件中,如果法院将问题解决了,当事人会认为这是因为他的信访引起了上级领导的重视,解决问题靠的是政府的作用,而不是法律的作

用。因此,“在关于‘法’的想象图景中依然高悬着政府权力,无论他们对法的程序性特点了解增进多少,对法的自主性期待增加几重,也无法推导出‘法治’意识增强的结论。”^⑧信访的广泛社会动员作用使得下层民众可以利用各种策略,借助国家政策法令,借助权力之光的反射去获得问题的解决,信访制度和申请再审制度就是可资利用的国家政策资源。如果当事人在多次信访之后,他的问题仍然无法获得解决,他则会认为这是相关政府部门不重视,从而将责任最终归咎为党和政府。

在现有的以“息诉息访率”、信访一票否决为主要特征的信访考核机制下,信访就像一个烫手的山芋,各部门都唯恐避之不及,于是各部门都消极作为,将信访不断推脱转嫁到其他部门。政府怕出事,于是将问题推给法院。当老百姓找到政府要求解决问题,政府就会找个理由让他去找法院。譬如“政府要按照法律的要求、规范来办,法院现在已经立案了,已经有类似判决,我们就按照法律要求来办。我不办,不是我不给你办,是法院的要求不能给你办,我是按照法院的判决来的。你有问题你找法院,只要法院说这个判决改了,我马上就给你办。”(fl-zhy-2012/6/27)于是,法院作为纠纷解决程序上的最后一道防线被推到了化解矛盾的第一线。但是法院解决问题的能力有限,最后矛盾无法化解,只能不断积压,进而导致矛盾激化,问题很难解决。

而且由于信访考核是当前的政绩标准和政绩观的体现,和政治紧密连接,与某些官员的官场前途绑在一起,地方领导为了不在自己这任上出事,往往采取短视、权宜的治理策略。治理信访不惜血本,不讲原则,不管用什么办法,只要能把问题解决,怎么样都行,最常见的办法就是砸钱。“政府在推脱它的责任,能够得一时是一时,最后矛盾积累,没有办法,终于爆发了。……如果把问题处理在萌芽状态,能出现那么大的问题吗?政府出现问题后不是极力去补救,及时去挽救,而是去找各种借口去推卸责任。实在不行就花钱,政府不惜花钱维稳,这些钱我们花得都心疼。”(fl-ldch-2012/4/19)

当前的信访考核机制表明中央与地方之间事权划分不明。中央试图通过信访畅通群众的利益表达渠道,但这导致它的事务功能膨胀,政策功能萎缩,政策反馈速度落后于时代需求。同时也表明行政与司法的事权划分不明确,“信访形势越来越蔓延,这是因为政府工作不力,政府没有发挥政府的作用,法律没有(发挥)法律他应有的作用,而出现在一种和稀泥的状态”。(fl-ldch-2012/4/19)当前法院以“解决问题,化解矛盾”为中心,这关键在于平衡各方利益。各方利益的平衡需要在法律的框架下,由法官作为中间人协调双方当事人,在反复的博弈中确定。而在当前维稳的压力下,问题的解决往往远远超出了单个法官的能力。“这里的问题完全不是某个有业务能力也有道德情操的法官如何决定才更为公正,而是一个看似合理的决定如何才能实际贯彻落实。这项任务远超过任何独任法官或合议庭的能力,他/她不得不将法律规则上看并不十分复杂但实际处理起来极其复杂的问题提交审判委员会,最后由法院出面来协调解决。而在以这种方式解决问题的过程中,法院不知不觉地或自觉地进一步强化了自己的行政机关的色彩。”^⑨

信访制度具有广泛的动员作用,然而,问题在于当前的政治体制无法有效回应被动员起来的大众,陷入疲于应付的状态,即这种广泛的政治动员是目前的政治体制所无法承受的。这种不能承受之重体现在以下几个方面:一是,基层政府的治理能力有限,无力解决众多社会问题,从而只能将化解矛盾的压力向其他机构转移,司法机关首当其冲。这就使得一些矛盾不能解决在萌芽状态,小事不断演化成大事,最终导致信访。二是,信访问题大多涉及利益问题,它们的解决需要相应的资源和权力,而司法机构的资源有限,无力解决问题,从而导致矛盾的不断累积。三是,信访考核所导致的科层压力,使得相关机构只能采取权宜之计,花钱解决问题,以求一时之平静。四是,由权宜之计带来的是信访的不断蔓延与扩散,相关机构在

解决问题的同时也在进一步制造和激化矛盾。这也就要求政府的工作重点在于加强民生建设,加强社会保障与社会救助等制度建设,使老百姓的相关问题可以通过制度化的渠道去解决,而不是病急乱投医,到处去上访,导致上访压力在整个官僚体系中不断扩散。

五、结论与讨论

当前,中国纠纷解决的话语体系有三种:传统话语体系、政治话语体系和法律话语体系,三种话语体系交织并存,他们有时候是相互冲突的,有时候又是相互补充的。三种话语体系的逻辑出发点其实是一致的,即:倡导公平正义、维护社会秩序。^③三种话语体系的方式方法又大相径庭:传统话语强调社会和谐,注重修复当事人双方的关系;政治话语强调社会安定、注重社会运行的方向与秩序;法律话语强调程序正义,注重法条与证据。

1990年代的司法改革盲目移植西方法律,单纯强调法律话语,它以“权利”概念为出发点,而忽视了传统话语体系和政治话语体系,从而导致法律的水土不服。黄宗智对法律的出发点提出质疑:是不是一定是“权利”概念,而不可能是更宽阔和包容的伦理,例如中国儒家的“仁”与“和”理念?在强调伦理和实用性方面,革命法学传统和中国古代法学传统是有一定的连贯性的,由此他强调应该重视中国法律传统中的前瞻性伦理资源,用来纠正近年来完全偏向移植西方的形式主义主流法学倾向。^④而司法与政治的制度性同构关系,使得政治话语体系在当前强调社会稳定的总体局势下,更具有话语地位。

当前所进行的一系列司法改革,譬如能动司法、大调解体系的建立、审判的三个效果的统一、人民司法等都是中国特色社会主义法院重塑司法伦理观的一种努力。中国的司法伦理观要求司法具有人民性,即要做到司法为民、司法便民、司法利民和司法服务于民,要体现人性化、亲民化、便民化等特征。基层法官在审判工作之外,还要花大量精力做当事人的工作,他们运用情感、情理、利益均衡等众多方法与策略,站在当事人的立场上给他们摆事实、讲道理,谈利弊,经常表现出一副温情脉脉的形象。可见,中国基层法官的形象不同于西方法官,他给人以一副热情、公道、平易近人的形象。刘星在分析宋鱼水的司法经验时认为:在司法审判时耐心、理解、同情和认真对待当事人,是取得良好审判效果的一个根据,“耐心+说理”的司法模式,是女性法官将所谓的“女性特质”融入判案过程的典型。^⑤司法要获得尊重和信任,必须尊重和回应当事人的人情伦理需求,增加亲和力。^⑥新时期人民司法工作是:“必须克服司法神秘主义,形式主义,增强群众观念,增进群众感情,体现司法人文关怀,努力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,把人民群众是否满意作为检验工作成效的根本标准”。^⑦本文中提到的善于化解涉诉信访案件的几个法官,他们都具有耐心、用心、公正等伦理特质,也因此被当事人所信任。

然而在法院积极重塑司法伦理观的过程中,法院却陷入涉诉信访的困境中去,司法权威不断下降。信访嵌入审判结构具有双重作用:一方面,赋予当事人进入维稳系统进行博弈的权利;另一方面,成为诉讼程序无限延伸的制度通道。在维护社会稳定的政治话语下,法院在化解矛盾的过程中无原则地让步妥协。由于没有坚持是非标准,在处理纠纷的过程中,它反而可能远离公平、公正和正义。法院在解决纠纷的同时也陷入纠纷的无限解决中去,陷入“歇访”与“息访”的辩证律中去。司法伦理观的重塑是在新形势下积极回应社会需求、政治需求的一种尝试与努力,但在当前维稳的政治话语下,却被置换为一种短

视、权宜的司法治理策略,从而导致涉诉信访危机。不但无法重塑司法伦理观,反而会破坏已经建立起来的法治成果。

注释:

- ① 王亚新:《社会变革中的民事诉讼》,北京,中国法制出版社,2001。
- ② 栗峥:《国家治理中的司法策略:以转型乡村为背景》,载《中国法学》,2012(1)。
- ③ 参见2004年党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》,2006年党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。
- ④ 刁杰民:《人民信访史略1949-1995》,北京,北京经济学院出版社,1996;《千方百计上京城》,载高道蕴、高鸿钧、贺卫方编:《美国学者论中国法律传统》,北京,中国政法大学出版社,1994。
- ⑤ 范愉:《非诉讼纠纷解决机制研究》,北京,中国人民大学出版社,2000;王亚新:《非诉讼纠纷解决机制与民事审判的交织——以“涉法信访”的处理为中心》,载《法律适用》,2005(2);李宏勃:《法制现代化进程中的人民信访》,北京,清华大学出版社,2007。
- ⑥ 汪庆华:《通过司法的社会控制——涉诉信访与行政诉讼》,载《行政诉讼法论丛》,北京,法律出版社,2011,13(1);应星:《信访救济:一种特殊的行政救济》,载《法学研究》,2004(3)。
- ⑦ 申端锋:《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转变》,载《开放时代》,2010(6);王赢:《转型期的中国法院与信访:涉诉信访问题实证研究》,清华大学博士学位论文,2010。
- ⑧ 朱炳端:《信访制度的功能及其变迁》,北京大学博士学位论文,2009;陈柏峰:《缠讼、信访与新中国法律传统》,载《中外法学》,2004(2)。
- ⑨ 应星、汪庆华:《涉法信访、行政诉讼与公民救济行动中的二重理性》,载《洪范评论》(第3卷第1辑),北京,中国政法大学出版社,2006。
- ⑩ 按照学术惯例,本文地级市及以下地点的地名和所有当事人姓名均作了技术处理。
- ⑪⑫ 王赢:《转型期的中国法院与信访:涉诉信访问题实证研究》,清华大学博士学位论文,2010。
- ⑬ 左卫民、何永军:《政法传统与司法理性——以最高法院信访制度为中心的研究》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2005(1)。
- ⑭⑮ 何永军:《断裂与延续:人民法院建设(1978-2005)》,北京,中国社会科学出版社,2008,第149、152页。
- ⑯ 傅郁林:《迈向现代化的中国民事诉讼法》,载《当代法学》,2011(1)。
- ⑰ 2011年召开的第一次全国民事再审审查工作会议要求:“人民法院要将建立健全统一的民事再审审查机构,作为深化司法体制和工作机制改革的重要内容,作为贯彻审判监督程序立审分立原则的重要举措,切实抓好抓实。”
- ⑱ 参见《民事诉讼法》(2007),第一百七十七条、第一百七十八条。
- ⑲ 申端锋:《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转变》,载《开放时代》,2010(6)。
- ⑳ 田先红:《从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,载《开放时代》,2010(6)。
- ㉑ 保罗·J·迪马奇奥、沃尔特·W·鲍威尔:《重温铁笼理论:制度的同构性与组织场域中的集体理性》,载何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津,天津人民出版社,2007,第261-263页。
- ㉒ 尤伊克、西尔贝:《法律的公共空间:日常生活中的故事》,陆益龙译,北京,商务印书馆,2005。
- ㉓ 应星、晋军:《集体上访中的“问题化”过程——西南一个水电站的移民的故事》,载《清华社会学评论》(特辑),厦门,鹭江出版社,2000。
- ㉔ 闽高法[2011]239号《贯彻省信访联席会议依法处理信访事项“路线图”工作程序的意见(试行)》。
- ㉕ 国务院法制办公室编著:《信访条例》,北京,中国法制出版社,2006。
- ㉖ 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,上海,上海三联书店,2008。
- ㉗ 应星:《大河移民上访的故事》,北京,生活·读书·新知三联书店,2001,第44页。

- ⑳田先红:《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》,载《社会》,2012(4)。
- ㉑王胜俊:《坚持人民司法切实服务大局》,载最高人民法院编写组:《当代中国能动司法》,北京,人民法院出版社,2011,第4页。
- ㉒储卉娟:《法律的想象与想象的法律:基于法律援助事件的个案研究》,中国人民大学硕士学位论文,2005。
- ㉓苏力:《送法下乡:中国基层司法制度研究》(修订版),北京,北京大学出版社,2011,第96页。
- ㉔郭星华:《(新乡土社会的事件与文本)序》,载刘正强:《新乡土社会的事件与文本——鲁县民间纠纷的社会学透视》,上海,上海社会科学出版社,2012。
- ㉕黄宗智:《建立“历史社会学”新学科的初步设想》,载《文史博览(理论)》,2012(8)。
- ㉖刘星:《走向什么司法模型?——“宋鱼水经验”的理论分析》,载《法律和社会科学(第二卷)》,北京,法律出版社,2007。
- ㉗杨秀梅、杨敬栓:《为什么是女法官》,载《人民法院报》,2012-3-2。
- ㉘王胜俊:《深入学习实践科学发展观 坚持为大局服务为人民司法》,载《求是》,2009(4)。

The Types of the Litigation Petition and Its Governance

WANG Yong-tao CHEN Peng

Abstract: There are mainly four types of the Litigation Involved Complaint Letters and Visits: interests-seeking petition, safeguard rights petition, unreasonable petition and reasoning petition. Litigation petition strategy adopted by the parties including leapfrog visit, forced strategy, noisy and wrapped visits and so on. The governance strategies of court have ideological work, judicial assistance payments, accountability package case, source control and so on. The petition embedded the trial structure has a dual role: on one hand, it endows the party rights entering the system stability; on the other hand, it becomes the channel of the infinite extend of the lawsuit procedure. Thus, the grassroots court have the dialectical rate of “break with the petition” and “rest the petition”, that is a series means of the “break with the petition” can only play a role of “rest the petition”, but can not completely resolve the contradictions.

Key words: litigation petition; types; governance

(责任编辑:张慧)