

信访之司法终局的实证考察与分析

李 勇¹, 张军锋²

(1. 最高人民法院 检察理论研究所, 北京 100040; 2. 济南军区综合训练基地 训练部, 山东 济南 250029)

摘 要:信访被认为是当前司法境况下不得不为的制度,但它是否能够使社会变得更加公正,这一直是个引发争论的问题。我们实证考察的结果是,“自爱”是人的本性,即使司法公正,只要有持续的制度供给,上访就不可避免。当前的信访制度不但不能从根本上解决人们的诉求,反而使社会处于不稳定中。若解决当下问题,切实维护公民权益,必须要进一步推进体制改革,使司法成为信访的终局程序,并保障司法机关依法独立行使司法权。

关键词:信访;司法;司法终局;司法独立

中图分类号: D926

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)02-0038-05

一、信访与司法关系问题及实证考察假设

2005年5月1日《信访条例》的颁布和实施,被认为是全国人民政治生活中的一件大事,是信访工作走向规范化、法制化的一个重要标志。在经过了近七年的实施与制度建设后,考察《信访条例》实施后的效果,客观地重新评估信访制度,有助于进一步厘清信访与司法的关系,优化信访职权配置,切实解决人民群众的内部矛盾和利益纠纷。

现实的情况是,宪法规定的人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权在实践中还没有全面落实,司法腐败等问题也没有彻底根除,加之司法成本过高、结果无法预料等原因,信访作为一种无休止的申诉途径成为国人的重要选择。而“信访洪峰”不但未能如愿化解社会矛盾,解决大多数人的维权诉求,反而正在成为社会不稳定的重要因素,更为重要的是由于信访结果的或然性使正在建设的规范性社会遭到破坏。因此,关于中国的信访制度,一直存在争论。特别是信访条例制定前夕,这种争论尤为激烈。今天,我们重新检视当初的争论,考察信访制度运行状况,或许比当时更能看清这一制度的利弊。当时针锋相对的两种观点可以分为支持派和反对派。支持派认为,中国司法体制由于自身的问题,无法成为公正的终局性裁决机关,广大老百姓的合法权益无法得到保护;支持派提出我国信访制度的历史合理性以及它所具有深化政权合法性、对官僚体制监控、化解剧烈的社会矛盾、贯彻政策、实现社会动员等功能,^[1]并倡导加强信访机关的权力,甚至赋予信访机关实质性的救济权。^[2]反对派则认为,信访与法治基本原则不相符,试图用行政救济替代司法救济,这将严重消解“现代法治治理的基础——司法机关的权威”,^[3]并预言,即便是这么庞杂的信访系统也面临无法承受之重——太多太复杂的问题都集中到这里,无论信访机构多么庞大和强有力,也不可能解决这么多问题。^[4]7年后,信访制度未能如“挺信派”预期的那样解决中国的社会问题,达到化解社会矛盾,维护公民权益的目的,反而大幅度增加了公民的维权成本,成为公民不恰当表达诉求、激化各方矛盾、影响国家政治秩序的主要制度路径。不过当时的争论主要集中在是做大做强信访还是弱化信访,未能跳出本土语境与外来话语的僵持,忽视了偏好申诉的人性需要和司法裁决规律的兼容性,因此很难构筑各方合意的符合规律的信访与司法之关系。为进一步验证这一制度效果,避免公婆皆有理的理论纷争,合理构架信访与司法的关系,针对信访运行状况、人民的诉求心理以及未来维权的预期,笔者选择南北两省以调查问卷的形式进行了

抽样的调研,试图找寻人类本性中的“欲望”,探讨哪种方式能够切实保护公民的合法权益,为维护社会稳定与和谐提供数据支持。针对这次调研,我们提出以下假设:

假设 1:如果司法机关判决公平,公民就不会选择信访。普遍认为,当前司法机关由于各种原因,不能公平审理案件,因此信访是“亲民”“仁政”的制度选择。那么,这个假设意味着一旦司法机关被社会普遍认为公平了,人们就不会选择信访了。

假设 2:公民通过信访得到了公平的決定。一个制度只有有效才能够取得其本身的合法性,因此,通过信访能够维护当事人的合法权益。

假设 3:当前越级上访、反复上访只是个别地方不公正处理纠纷造成的个别现象。“到北京,找中央”不是多数上访者的理性选择。

二、信访与司法关系实证考察结果及分析

本研究的数据来自于 2011 年在中国 H 省 H 市(北部城市)以及 Z 省 T 市(南部城市)的问卷调查。共抽取调查样本 1 183 份,其中有效样本 1 039 份。该调查以性别、文化程度、专业、目前所从事的职业是否与法律有关等为变量,对当前中国公民在解决社会纠纷时所使用的方式方法、原因以及信访的心理动态和对社会公正的预期进行了调查研究和比较分析。

1. 假设 1 的调研结果及分析

当前中国信访的重要理论和现实基础是,当前的司法体制不能公正做出裁决,社会需要以信访作为司法的补充性或者代偿性机制。也就是说,一旦司法公正了,公民就不会“没完没了”地寻求救济了。通过调研却发现,信访激增的主要原因并不是普遍认为的“民主法制建设的不断推进,群众的民主意识、维权意识不断提高”,也不是司法公正与不公正的问题,57%的人认为即使像发达国家那样普遍认同司法权威,如果判决不符合自己的预期仍然要信访。选择信访的原因主要是行政决定和司法判决不符合自己的预期,觉得自己受了委屈(占 58%);不相信行政决定和司法判决(占 21%);“不争馒头争口气”(占 11%)。

自爱、自利是一种生理欲念,是自然选择的结果。正如卢梭所言,“我们的种种欲念的发源,所有一切欲念的本源,唯一同人一起产生而且终生不离的根本欲念,是自爱。它是原始的、内在的、先于其他一切欲念的欲念。”^[5]调研结果表明,即使司法机关判决公平,只要有申诉渠道,无论对与错,多数人都会倾向于不断提出诉求以达到自己的目的,实现自己的利益。造成信访数量激增的主要原因是制度设计了一个正常人趋向自身利益最大化的动力机制,制度有供给,那么公民为了实现自己的利益甚至“争口气”就会选择穷尽所有供给的制度。当前的信访制度正在引导人们通过信访达成自己的愿望,而后果则是诉讼和纠纷处于无休止的悬浮状态。这不但无助于纠纷的解决、当事人合法权益的保护,更会影响正常的社会秩序和正在建设的规范化的法治社会,使那些相信司法制度的人由于另一方的信访而处于不利地位。现实中通过信访实现自己利益的虽然是极少数,但当人们逐利的本性和政府“怕信访”的刺激因素结合起来,信访就成为理性人的最优选择,其数量飙升也就不足为奇。

2. 假设 2 的调研结果及分析

调研显示,无论是现实中还是公民基于现实的判断,相当多的人不相信通过现有的司法和信访制度能够维护其权益。23%的人既不相信司法,也不相信信访能够真正解决自己的问题,25%的人不相信信访能够真正解决自己的问题,17%的人不相信司法能够解决自己的问题。公民不愿信访的主要原因是信访耗费太多时间和精力,少部分人认为,信访不能根本解决问题,最终仍需要通过司法路径解决。公民不愿意通过司法路径解决问题的原因依次为:不知怎么告,法院、检察院不受理,司法不公,费用过高。调研数据一方面说明信访机制由于其非规范性、非程序性、结果或然性并不是一个纠纷终端处理的良好机制;另一方面也说明法治理念普及力度不够、制度建设的漏洞等是导致公民选择信访而非选择司法的主要原因。

3. 假设 3 的调研结果及分析

当问及“在中国当前和未来,哪种方式是解决纠纷的最好方法”时,大多数人认为中国解决纠纷的最好方式是党中央、特别是最高领导人过问。调研结果表明,广大百姓已经意识到,在中国权力构架下,到中央上访、反复上访是当前制度下人们的最优选择。这一方面说明党中央在人民群众中的威信;另一方面则是一种悲哀。这说明,在现代国家治理中,通行的裁判体制和机制正在失效。有学者介绍毛主席在延安非常重视人民的来信来访,每个月都会抽出一天时间,坐在自己的窑洞中办公,接待来信来访。毛主席说,这是我们党战胜国民党的法宝,千万不要忘记他。^[6]但同时我们也应该清楚,当时延安人数不多,又是战争时期,信访案件不多,以今天的情形恐怕主席天天看信接访也无法一一应付,更别说件件处理,而主要依靠中央政府的过问,既不现实也未必公正。即使在中国封建社会,人数没有这么多,纠纷没有这么复杂时,由于只有皇帝的权力才是最高的权力,为防止老百姓都把状告到皇帝那里,也设置了泯灭人性的“滚钉板”等严刑峻法来限制“越级上访”。依靠“老办法”已经不适应现代社会的需要,设计和实施符合现代社会治理理念和更有助于保障最广泛的公民权利的救济制度已经成为构建社会主义和谐社会的重要任务和实践要求。

4. 调研的变量数据

本次调研设定了一些变量,变量显示,女性在解决纠纷时选择信访的多于男性,文化程度低(高中及以下)、工资水平低(每月1 500 元以下)的人选择信访要高于文化程度高、工资水平高的人。所学专业为法学的、目前从事与法律有关工作的人在解决纠纷时多选择司法途径。

我们没有条件对信访工作者直接进行调研,但根据现有情况,信访工作不仅是一项“出力不讨好”的工作,付出劳动与汗水未必能够赢得尊重,甚至很多人因此寝食难安,经常担心有人跟踪。昆明市信访局公布了对全市 118 名信访工作者进行心理测评的结果。结果显示,多数信访工作者有轻到中度抑郁。^[7]

5. 调研分析的主要结论

其一,以信访作为社会终局申诉机关不可行。法院的终局性与独立性是司法权威性和公正性的前提和基础。信访制度使司法制度在纠纷解决机制中的最终性被打破,只要当事人对法院的判决不满意,当事人就有可能通过上访启动高于法院的权力来否定对自己不利的判决,甚至在种种司法外权力的重压下不得不作出与自己先在的判决不一致的判决,这导致对判决不满的另一方又启动新一轮新的上访。实际上,这种无法终局的申诉模式正在成为一幕幕激化矛盾闹剧的“幕后导演”。

其二,司法无法解决的问题信访也不能解决。如果说当前中国的司法现状不能保证公正和让所有人都满意,信访也不能。信访制度不仅不能从根本上解决社会矛盾,反而纵容了人性中无论对与错而不断争取更大的利益的趋势,这显然不利于公平正义社会的形成。由于自身与扬善抑恶的制度设计原则相悖,通过信访制度来实现社会的普遍公正成为根本无法实现的童话。

其三,赋予信访制度实质性权力于事无补。有人提出,赋予信访机关实质性救济的权力的理由是“我们是一个行政主导的国家,在司法难以真正独立的情况下,中国需要这么个系统”。^[8]如果“信访机关有解决问题的权力”,那么信访机关又何尝不是另一个不独立的司法机关,而信访机关的地位、人员构成、行使权力的程序方式都不如独立的司法机关更为合理,设置这样的机关意义何在?正如 6 年前周永坤教授所言:“目前强化信访制度是一个建立在错误理论之上的错误的制度选择。”^[9]

三、信访与司法关系的完善

我们不禁要问:中国百姓的“清官”“好皇帝”情结是与生俱来的性情还是制度供给不足?历史上人们期望了几千年好皇帝,却从没出现理想化的好皇帝,因此,不如期待好制度来得更可靠些。在人性上,人种没有质的差别,好的制度能够引导坏人变好,坏的制度则能够引导好人变坏。科学的制度既能“防小人”,也能“养君子”。^[10]从调研结果看来,“头痛医头,脚痛医脚”解决不了中国的现有问题,当前诸多社会矛盾和问题需要

按照人性的规律,进行综合性的体制改革,弥补制度性漏洞。盼望清官、好皇帝既有法治理念普及不够的原因,更有救济制度供给不足或者说制度引导不恰当的原因。因此,有必要重构信访与司法的关系,使司法成为国家的终局性裁决机关,这是解决中国社会矛盾的根本途径;建立独立民主的司法系统,这是司法公正的基础;加强法治宣传教育,提高公民经济能力和社保水平,这是提升司法公信力的基本条件和重要保证。

1. 重构信访与司法之关系,使司法成为信访的终局程序

黄小勇教授提出:“在关于信访制度改革的各种争论中,改革派的废除论、改良派的创新论和强化派的赋权强权论之间的改革路径差异实际上包含着认知上的趋同,都将信访工作领域界定为事后纠错或事后救济,将信访工作后置于政府决策环节,在信访后置模式下分析信访制度的弊病,并据此提出改革的方法。信访后置模式难以触及产生大量信访问题的源头,因而成效甚微。”鉴于此,建议信访前置,将信访设计为“公众参与,矛盾的事前化解和预防的机制”。^[11]以无法终局的信访体制作为最后的公民救济手段确实是致使信访乱局的关键性问题,但值得商榷的是,将信访局限为“预防机制”是否合适?童之伟教授曾言,当前信访与司法的关系是“代偿性机构”取代了“核心体制”,保留“代偿性机制”在中国当前仍然十分必要,^[12]更符合人本性中对于救济和申诉的需要。提及信访制度,人们总把他与“中国特色”结合起来,好像这一制度是中国特有的不得不为的制度,这种理解并不正确。用来信来访等形式作为一个申诉平台,对国家权力进行纠错是世界各国的通例,申诉与“纠错”诉求是人性的需要,是现代政治制度自我完善的必然要求。从人的本性而言,无论决定是否公平,凡是损害自身利益的事情,人们都会天然地认为这样的决定不公平,都希望寻求另一个组织给“评评理”。在发达国家,司法机关是定分止争的主要机关,但由于司法有严格、复杂的程序,往往旷日持久,因此一些便捷的途径,如申诉机关就应运而生。申诉机关主要解决简单的社会纠纷。二者的根本区别在于申诉是对行政决定的申诉而不针对司法裁决。追溯到18世纪上半叶的现代意义的监察专员制度,最早是为监督法院和行政机关而设,二战后,这一制度逐步演变为只监督行政权力的独立监督机构。职能主要是受理公民对行政机关的投诉,解决个人与国家间的冲突。^[13]中国当前法院的改判率不高,设置信访这样一个无休止的针对司法裁决的申诉机关意义不大。因此,我们建议把信访置于司法裁判之前,变当前信访程序为启动司法程序前公民可选择的正规的申诉程序,这样信访也可以发挥更大的作用,同时缓解有限司法资源与案件繁多的紧张关系,从而维护司法机关的权威和公信力。

2. 建立独立民主、程序公正的司法体制和机制

公正是社会秩序和持久繁荣的基础,司法公正是社会公正的最根本也是最有效的制度保障。司法公正的核心不是预先判断司法官的道德,因为司法官作为一个人不会比其他人更好或更坏,唯有独立的司法制度才能保证他不是抽象的“人民”或者社会大众、社会精英、国家机关等任何一方利益的代言人,这是司法公正的必要条件。从现有的知识看来,独立的司法制度也不是完美的,但当我们比较各种社会治理方式后,独立的司法制度无疑是当前人类智慧所及的最有效的社会治理方式。司法独立、程序公正无非是重复了一个古老的法律原则:即当事人双方都有平等机会请求裁决并向法院提出依据支持其观点,任何人都不得裁决自己是其中一方当事人的案件。社会实践表明,与其任命那些值得信赖的司法官,莫不如通过制度使其值得信赖。这也可以从我们这些年来提高司法人员道德素养所取得的效果中得到印证。司法官的私人利益与案件有任何利益上的瓜葛都无法保证案件公正实现,这是人的本性使然,与个人的道德关系不大。司法独立的核心要义是“不是任命一个重要的统治者以便信赖与公正之品质,从而将整个司法体系拱手交给一个德才兼备、受人敬仰且合法的个人。相反,至关重要是这个作为法庭的机构,以及审判程序本身的合法性和遴选法官之程序的合法性”。^[14]我国宪法明确规定:“审判机关、检察机关依法独立行使审判权、检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。在中国政体中行政权和司法权在人大之下彼此相对独立,切实保障司法机关行使职权的独立性并不影响中国的政体,更有助于维护党派执政。它揭示的是现代法治的共同规律,作为人类政治文明的有益成果,理应为我所用。当然,保障司法机关独立行使职权并非毫无制约,严格司法官的选任,增加滥权的成本,同时,加速审判制度的民主化进程,以定期的民主监督或人大监督而非一案一访的个

案监督更有助于实现司法公正与效率的最大化。为了进一步确保司法公正,给予当事人更多申诉的机会,可以将审级改为三审终审制,也能够在一审、二审意见相左时有一个更高层级法院做出裁决,形成二对一的多数决,更符合人们接受裁决的心理。

3. 加强民主法治理念教育,提高公民素质和经济水平

加强法治理念教育,提高公民素质和经济水平,能够为建立以司法为核心的多渠道纠纷解决机制奠定公民社会基础。社会主义法治建设既是社会主义制度建设的重要内容,也是社会主义制度建设的重要保障。深入开展法制宣传教育,增强全民法律意识,不断提高公民的经济能力和社会保障水平,是提高公民法律素质、推进依法治国方略实施、建设社会主义法治国家的一项基础性工作,也是构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会的一项根本性工作。

仅仅改革信访机制或其他小修小补都只能使当前情况变得更为复杂,朝着法治方向做出符合人性和制度运行逻辑的修正,既有利于信访制度本身,也有利于社会实现公正。也许改革会遇到极少数不太开明的官员的反对,但仔细思考,改革不但不会缩小他们的权力,反而减少了“反复信访”“闹访”等负担,增加了行使权力的权威性(如同西方国家的申诉制度)。这一系列的改革不是解决中国问题的权益之计,而是维护长治久安的根本方法。除此而外,别无他途。

参考文献:

- [1]高武平. 信访制度存废辨——兼谈中国信访制度的变革之道[EB/OL]. [2012-03-01]. <http://www.aisixiang.com/data/5827.html>.
- [2]班文战. 我国信访制度救济功能的有效性[J]. 中共中央党校学报, 2009(1):91.
- [3]于建嵘. 中国信访制度批判[J]. 中国改革, 2005(2):27.
- [4]许志永,姚遥,李英强. 宪政视野中的信访治理[J]. 甘肃理论学刊, 2005(3):16-22.
- [5]卢梭. 爱弥儿:上卷[M]. 李平沅,译. 北京:商务印书馆, 2006:289.
- [6]范忠信. 信访中国的法治忧思[EB/OL]. [2012-02-20]. <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=192545>.
- [7]胡洪江. 昆明测评显示:多数信访工作者抑郁[EB/OL]. [2012-02-26]. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/8641009.html>.
- [8]赵凌. 信访条例修改在即 何去何从出现两种声音[EB/OL]. [2012-03-06]. http://media.163.com/04/1120/13/15KR4M5O00141853_2.html.
- [9]周永坤. 信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择[J]. 暨南学报:哲学社会科学版, 2006(1):41.
- [10]李勇. 科学的制度既能“防小人”,也能“养君子”[N]. 学习时报, 2011-10-31(5).
- [11]黄小勇. “信访前置”:信访制度改革的一个恰当选择——兼对信访改革争论的评价[J]. 公关管理评论, 2010(2):128-138.
- [12]童之伟. 信访体制在中国宪法框架中的合理定位[J]. 现代法学, 2011(1):5.
- [13]ABEDIN N. The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary[J]. Third World Societies, 2006(1).
- [14]托马斯·弗莱纳. 司法机关的独立性[M]. 高中,译. 北京:中国方正出版社, 2009:1.

Empirical Investigation on Letter Petition System and a Judicial Ending

LI Yong¹, ZHANG Junfeng²

(1. Institute of Procuratorial Theory, Supreme People's Procuratorate, Beijing 100040, China;

2. Department of Training, Comprehensive Training Base of Jinan Military Region, Jinan 250029, China)

Abstract: The letter petition system in China has been controversial as some doubt whether it could make the society more just. An empirical study of its operation shows that it is human nature to demand more interests; and appeal to higher authorities is unavoidable where there exists system supply, even though there is judicial justice. The present letter petition system can neither soothe people's appeal nor make the society stable. The paper proposes deepening system reform to lead the letter petition procedures to the judicial track while guaranteeing the judicial organs to independently exercise judicial power to solve the present problem.

Key words: letter petition; judicial system; end of judicial procedures; judicial independence

(责任编辑:董兴佩)