

涉诉信访压力下的法院与诉讼：
以G法院为个案的考察

调查研究

——课题报告——

项目资助方：洪范法律与经济研究所

项目申请方：王 赢

项目报告人：王 赢

项目报告时间：2008年6月15日

涉诉信访压力下的法院与诉讼：以 G 法院为个案的考察

王 赢

信访制度是一项中国特有的公民政治参与和权利救济制度。从最广泛的意义上讲，信访是指群众通过写信或上访，向各级党政部门、人大、司法机关等单位提出要求、意见、批评、建议、愿望和申诉，以此来参政议政或维护自己的合法权利。作为政府治理社会的重要工具之一，信访制度一直有效地发挥着信息搜集、救济公民权利、监督地方政府、维护社会稳定等多重功能。¹从解放区时代到建国后相当长的一段时期内，信访制度的政治功能比较突出。首先，从国家的政治生活角度来看，信访制度是共产党和新中国动员广大群众参与国家政治生活、实现人民民主的重要途径，群众通过检举、揭发、控告以及与之相对的要求平反和落实政策，参与到政治运动之中又影响着运动的方向。其次，就国家的治理手段而言，一方面，信访体系发挥着使国家基层的信息突破层层障碍、传递到上级直到中央的作用，使国家能够及时了解和掌握各种社会动态，从而及时制定和调整政策，另一方面，民众通过信访所反映的问题往往涉及下级官僚机构和官员得情况，因此，信访也成为国家监督和控制地方政府和官员的机制之一。再次，从公民权利救济角度来看，在当时国家的正式司法途径存在制度性缺陷甚至曾经被“砸烂”的情况下，信访在某种程度上弥补了正式司法制度的缺位和缺陷，发挥了解决纠纷和救济权利的作用。

上个世纪八十年代以来，国家开始实施以市场经济为取向的经济体制转型，同时国家的法律秩序和司法体制逐渐开始恢复和完善。与之相对应的是，经济生活取代了政治生活成为人民日常生活的中心内容，诉讼也逐渐成为中国最重要的纠纷解决机制和权利救济机制，曾经在国家政治生活和民众日常生活中发挥过重要作用的信访制度似乎逐渐淡出了人们的视野。但是，从二十世纪九十年代中期开始，一些新情况的出现使信访制度再度成为人们关注的焦点。首先是全国信访总量连年增加，其上升势头呈现出失控的局面。面对每年超过 1000 万次的信访总量，信访机构缺乏足够的力量来处理，这也直接导致了信访者越来越难以获得救济。其次，近年来，在公民上访过程中，进京上访、群体抗争甚至暴力事件的频频发生对社会的稳定造成了直接的冲击。另外，与大量公民将纠纷提交信访机构进行解决的现实相对照的是，无论是从官方还是从民间都传出了关于信访制度解决问题效率低下、信访影响了国家司法制度权威的强烈批评的声音，甚至有对在国家推行依法治国政策下信访制度存在的合法性的强烈质疑。所有这些现象向我们展现了一个悖论，即在维护社会秩序、解决纠纷的同时，信访制度又制造了新的冲突和破坏稳定的因素。

面对信访制度这个既令人困惑又十分重要的问题，无论是在中国还是在西方，相关的研究都还十分薄弱。究竟是什么原因使信访制度运行的实际效果逐渐偏离了预先设定的目标？为什么人们更愿意通过信访制度而不是正式的司法制度寻求救济？信访是“法治”的敌人还是朋友，这种制度的存在对当前中国所进行的法治建设和司法改革有什么影响？已经陷入重重困境的信访制度命运如何，是消亡、强化还是被改造？上述这些问题都有待于研究者们做出回答。目前，一些学者已经从公民政治参与、农民的有组织抗争、上访者的实践和策略等

¹ 关于信访制度功能的讨论可参见应星：“作为特殊行政救济的信访救济”，《法学研究》，2004 年第 3 期，第 58-71 页；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 年；Cai Yongshun, “Managed participation in China.” *Political Science Quarterly* 119 (2004, Fall) : 425-451; Luehrmann, Laura M, “Facing Citizen Complaints in China, 1951-1996.” *Asian Survey* 43 (2003): 845-866; Minzner, Carl, “Xinfang: An Alternative to the Formal Chinese Legal System.” *Stanford Journal of International Law* 42(2006): 103-179.

角度对信访问题进行了分析，但是尚没有学者对信访制度与法治建设、司法制度的关系以及信访行为对法院审判过程的影响有过深入的研究。为了填补信访制度研究中的这些空白，本研究将从对一类特殊的信访——“涉诉信访”的研究入手，分析和揭示信访制度对法院审判过程以及对诉讼程序运作的影响。

所谓“涉诉信访”，并不是法律制度上的概念或专门的学术术语。根据公开的党和政府的文件以及报刊文章的描述，“涉诉信访”一般是指公民通过来信和来访的方式，向党委、政府、人民代表大会、政协、法院等机关设立的信访部门，针对法院的审判（trial）、裁判（judgment）、执行（enforcement）等司法活动或决定提起的申诉行为。从二十世纪九十年代中期开始，涉诉信访逐渐成为最为重要的一个信访类型，它在信访总量中所占的比重逐年提高。根据最高人民法院的统计，从2001年到2004年，仅仅是全国各级法院信访部门受理的信访就多达11206703件（人）次。²如果加上政府、人大和党的信访机构受理的涉诉信访，这个数字将达到惊人的地步。因为所有的涉诉信访最终都要转送到各地的法院进行处理，所以如此规模庞大的信访活动给法院的日常运作带来了巨大的压力和冲击。更为重要的是，由于涉诉信访可以在诉讼开始前、进行中甚至是终结后被当事人提起，因此，许多当事人通过提起信访来借助党和政府的权威来影响和干预法院的审判活动和判决结果，甚至是推翻已经生效的裁决。由于以上的原因，“涉诉信访”日益成为政府、公众和学术界共同关心的一个热门话题。

尽管涉诉信访问题已经引起了人们的关注，但是从现有的研究成果来看，我们对涉诉信访现象的认识仍然只能说是片段的、模糊的，甚至对一些基础性信息也还缺乏足够的了解。例如，在实践中，涉诉信访是被如何定义的，或者说判断一个信访案件是否是涉诉信访的标准是什么？涉诉信访在信访中的比例究竟有多大，这个比例是否被人们过高地估计？涉诉信访主要针对诉讼过程中的哪些问题提起？信访部门对涉诉信访的处理按照什么样的程序进行？涉诉信访案件通过何种机制从不同的信访部门流转向法院？法院采取了哪些措施来终结那些反复被提起信访的案件，这些措施的效果如何？比这些描述性的问题更进一步的是，在当前这个社会转型时期，涉诉信访问题产生的背后蕴含着怎样的法律意义和社会意义？我们应当如何理解信访在国家法治秩序中的地位和功能？

为了接近和回答上述问题，2007年夏天，笔者以我国西南地区某大型城市G市作为一个区域个案，对当地的涉诉信访问题进行了实证调查。本文就是通过这次调查形成的一个初步调查报告。

一、调查路径和区域个案的背景情况

由于我国信访制度遵循“归口办理”的原则，所有涉诉信访事项最终都要由人民法院进行处理，因此，笔者选择以G市的中级人民法院作为突破口来进入调查的现场。之所以选择中级法院主要基于以下几点考虑：首先，无论是从法院体系，还是从诉讼程序以及信息流动的角度看，中级法院都发挥着连接高级法院和基层法院的作用，从这里进入现场不仅可以全面了解本区域内的情况，同时也有利于将调查的视野向上和向下进行扩展；其次，从处理涉诉信访的实践角度来看，中级法院处理的信访案件在数量上不仅远多于各基层法院，同时也远多于高级法院的办案量，因此可以说，中级法院是处理涉诉信访案件的主要机构，理应作为调查的重点；第三，作为涉诉信访的最终处理机构，中级法院与当地的政法委、信访局、人大等机关在业务上都有密切联系，以法院为起点也比较便于到其他部门进行调查。在G市中级人民法院，笔者通过文献搜集、阅读案卷、深度访谈、参与观察等方法获取了关于当

² 关于全国法院历年信访案件受理情况可参见历年《中国法律年鉴》。

地涉诉信访问题的大量资料和数据。此外，笔者曾先后到 G 市所在省的高级法院、G 市中级人民法院下属的青镇人民法院、G 市的人大常委会，对信访官员进行访谈，并搜集了部分数据。

另外需要说明的是，尽管涉诉信访涉及的范围覆盖了民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼三大领域，但是本项调查主要围绕着与民事诉讼有关的涉诉信访展开。这主要是基于以下几点考虑：第一，从涉诉信访的构成来看，民事诉讼引发的信访在数量上远远多于其他两种类型的信访，因此，对民事诉讼信访的调查基本上可以反映涉诉信访问题的总体情况；第二，与刑事诉讼和行政诉讼引发的信访相比，民事案件信访的政治敏感性相对较低，案件相关档案和官方资料的保密要求相对较低，第一手资料的搜集比较容易，因此民事案件信访也是接近涉诉信访问题的最佳切入点。当然，在资料许可的情况下，本文也将会在多个地方对其他两种类型信访的数据和个案加以分析和讨论，以作为对民事案件信访研究的补充和参照。

本文的个案所在地 G 市地处中国西南部，全市行政区域总面积 8034 平方公里，耕地面积 9.23 万公顷，辖六区一市三县，三个经济技术开发区，80 个乡镇，37 个街道办事处，15 个社区，419 个社区居民委员会，1171 个村民委员会，全市人口约为 355 万。G 市所在的省份是我国经济社会发展比较落后的省份之一，因此，尽管作为该省最为发达的城市，G 市在城市面貌上与其他更为发达的城市没有明显差距，但是在各项经济、社会发展指标上仍然比较落后。2006 年，该市的地区生产总值为 602.88 亿元，在全国城市排名中居于第 100 位左右。全年完成财政总收入 157.58 亿元，其中一般预算内收入 61.58 亿元，一般预算内支出 87.93 亿元。2006 年城市居民人均可支配收入为 11222 元，农民人均纯收入为 3442 元。

本次调查的主要工作地点 G 市中级人民法院坐落在城市的中心地区。法院周围是繁华的商业区，原来只有一墙之隔的市政府已经与市委、人大和市政协一起搬迁到近年落成的城市新区。不过市委政法委仍然留在老城区，从法院步行四五分钟即可到达。G 市法院下辖 5 个区、3 个县以及 1 个县级市，共 10 个基层人民法院，院内设立案庭、刑一庭、刑二庭、民一庭、民二庭、民三庭、行政庭、审监庭、执行庭（局）、书记官室、办公室、政治部、纪检、监察室、研究室、司法行政处、技术室、司法警察支队等 17 个职能部门。法院总编制为 215 人，现在实有 204 人，缺编 11 人。其中法官有 123 人，审判员 87 人，助理审判员 36 人，现在还在一线从事审判工作的有 99 人。近五年来，G 法院和该市基层法院的各类案件（包括刑事、民商事、行政、执行、赔偿、减刑假释、申诉等类型）收案数量和结案数量一直比较稳定，中级法院的收案数在 10000 件左右，而 10 个基层法院的收案数总计在 30000 件上下（具体数据参见表 1）。

表 1：2002 年-2005 年 G 市两级法院收案、结案统计

年度	基层法院		中级法院	
	受理案件数	审结案件数	受理案件数	审结案件数
2002	32600	30826	9150	8857
2003	31032	29546	8622	8339
2004	29861	28248	9213	8939
2005	29616	27907	9760	9177
2006	28929	27766	10235	9585

从案件类型的构成来看，G 市两级法院受理的案件中将近一半是民商事案件（包括一审、二审以及再审案件），而民商事案件中又以合同纠纷和婚姻家庭、继承纠纷为最多。以 2006 年为例，G 市法院系统共受理各类案件 39164 件，其中民事案件为 18515 件，约占案件总数

的 47.3%；其中，婚姻家庭、继承纠纷为 6048 件，占案件总数的 15.4%，合同纠纷 8160 件，占总数的 20.8%。2006 年，G 市法院系统收到申诉和申请再审的请求 1012 件，再审立案 138 件。（详细情况见表 2）

表 2：2006 年 G 市法院系统受理案件构成情况

类别	件数	比例
刑事案件	5695	0.145
民事案件	18515	0.473
其中：婚姻家庭、继承纠纷	6048	0.154
合同纠纷	8160	0.208
权属与侵权纠纷	4307	0.111
行政案件	563	0.014
执行案件	8072	0.206
申诉、申请再审案件	1012	0.026
其他（赔偿、减刑假释案件）	5307	0.136
案件总数	39164	1.0

本文所使用的材料与数据大致由以下几个部分构成：

1、统计数据。本文中所运用的大多数数据来自于 2004 年³至 2007 年上半年的 G 市中院司法统计报表。对与信访相关的来信来访量、受理申诉（申请再审）量以及立案再审量等统计数据，笔者都根据立案庭的原始记录进行了核对。

2、与信访有关的通知、决定、总结、计划、简报等文件以及相关新闻报道。2004 年以来，G 市中院、立案庭以及省高院、市委政法委就涉诉信访问题发布了大量的决定、通知、总结、计划和管理规定等官方文件，当地的媒体也对一些典型的信访案件和政府、法院治理涉诉信访问题的有关措施和效果进行了报道。在调研期间，笔者对这些文件进行了广泛地搜集，获得了比较丰富的文献资料。

2、信访个案。由于 G 市中院没有建立起完善的信访案件归档机制，法院处理过的许多信访案件的相关档案和案件报告都没有保留下来。笔者对该院立案庭现存的所有与信访个案有关的文件和档案进行了查阅，整理出自 2004 年到 2007 年上半年该院处理过的 169 件信访案件的记录。由于这些案件中每个个案的材料保存程度不同，因此能够整理出来的案件信息的详略程度也有所不同。不过从多数案件的记录中可以获得案件当事人、案由、上访情况、上访理由、处理结果、是否息访等基本信息。其中有 33 个信访案件有比较完整的案件报告和卷宗，这些案件的信息将在本文中的到较多的运用和分析。

3、对法官和信访官员的访谈和座谈。在调研期间，笔者对 G 市法院立案庭以及省高院和部分基层法院负责信访工作的法官和接待人员进行了访谈，并通过座谈会的方式与当地人大常委会的信访工作人员进行了交流。这些访谈和座谈记录不仅反映了法官和信访工作人员对涉诉信访问题的个人经验、感受和态度，而且提供了大量关于法院处理涉诉信访的制度与

³ 之所以选取 2004 年为数据的起始年份主要是因为，涉诉信访是最高人民法院在 2004 年 4 月全国涉诉信访工作会议上首次提出的概念，在此之前法院只统计一般意义上的当事人来信来访，一般也没有对相关信访资料进行系统的保存。从 2004 年开始，各地法院才陆续建立起了涉诉信访的统计和档案保存制度，因此，2004 年后的相关数据才具有比较强的可比性。

日常实践的详细描述和信息，同时也补充了许多信访个案的背景和细节。

4、日常观察。在G法院调研的六个星期中，笔者对立案庭法官处理涉诉信访的各个环节工作和当事人上访的行为进行了持续的观察，并多次参与或旁听了立案庭法官接待上访人的过程。通过这些日常观察，笔者在信访案件的来源与处理流程、程序的操作方式以及上访人和法官的行动策略、话语表达等方面获得了很多生动、立体的素材和信息。

现有关于信访问题的实证研究的研究素材主要有两个来源：一类是对上访者进行的访谈和问卷资料，另一类是由信访局、人大信访部门及人民法院等官方机构提供的信息和素材。与不同资料来源相对应的是，大部分研究者或采取公民（及上访者）的观察视角，或选用国家（以信访机构为代表）的视角，也有少数研究者将两个视角进行融合，以国家和公民互动的视角来考察当代中国的信访问题。⁴研究视角的选择固然与研究者的研究策略、学术旨趣、理论资源甚至方法偏好有关，但是官方资料和数据的不透明无疑是导致上述现象产生的重要原因之一。由于信访通常被认为是与社会和政治稳定相关的问题，因此在大多数地方党政机关看来，信访也是一个“敏感”的话题，尽管很多材料本身既不具有政治敏感性也不涉及保密问题，官方机构仍然不愿意向研究者们提供相关的数据和信息。幸运的是，由于笔者参与了一项由官方机构主持的信访问题研究项目，因此获得了接近法院信访部门第一手资料的机会。除了可以接触到调查地中级法院保存的信访文件、资料和数据外，笔者还获准阅览了近年来法院处理的进京上访案件的卷宗。由于案卷之中包含了許多上访人方面的信息和表述，对案卷的利用使笔者跳出单纯的国家视角，而对上访者的行动逻辑、认识框架、行动策略进行个案的观察成为可能。因此，为了更好地观察和揭示信访过程中国家与公民的互动，本项研究既包含了对宏观层面上区域个案的分析，也包含了对微观层面上信访个案的考察。

二、涉诉信访的数量与类型

1、涉诉信访有多少？

无论是对全国还是就某一地区的法院而言，“每年法院系统受理的涉诉信访数量有多少？”都是一个难以精确回答的问题。首先，无论是全国各类信访的总量还是法院系统受理的信访数量都还是比较敏感的问题，除了在部分政府和法院工作报告以及新闻报道中可以获得一些片段的数据和信息外，我们很难看到系统、公开的统计数据。即便是可以见到的公开数据和信息，其可信度和准确度也存在一定的问题。从地方法院系统来看，由于不同地方和不同级别的法院、甚至可能在同一法院工作的不同法官对于涉诉信访界定标准的理解和把握

⁴ 采取上访者视角的研究代表性作品包括于建嵘：“信访的制度性缺失及其政治后果”，《凤凰周刊》，2004年第32期；Chen Xi, *Chinese Petitioners' Tactics and their Efficacy* (work paper). Columbia Law School. <http://www.columbia.edu/~gck2001/am-cp-workshop.doc>；郑欣：《乡村政治中的博弈生存：华北农村村民上访研究》，北京：中国社会科学出版社，2005年；等等。国家视角的研究有：Benjamin Liebman, *Populist Threat to China's Courts?*, in *CHINESE JUSTICE: CIVIL DISPUTE RESOLUTION IN POST-REFORM CHINA* (MARY GALLAGHER & MARGARET WOO, eds.) (forthcoming 2009); Cai Yongshun, “Managed participation in China.” *Political Science Quarterly* 119 (2004, Fall) : 425-451; He Xin, *Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China*, on China's Judicial Development Conference, 2009; Carl Minzner, “Xinfang: An Alternative to the Formal Chinese Legal System.” *Stanford Journal of International Law* 42: 103-179; 徐建新：“涉诉信访的现状与机制完善探讨——金华中院涉诉信访调研报告”，《法律适用》，2005年第5期；金国华、汤天啸主编：《信访制度改革研究》，北京：法律出版社，2007年；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”，《四川大学学报（哲学社会科学版）》，2005年第1期。互动的视角包括应星：《大河移民上访的故事》，北京：生活·读书·新知三联书店，2001年；应星、汪庆华：“信访、行政诉讼与公民权利救济中的二重理性”，《洪范评论》，第三卷第1辑，2006年。

程度不同，地方法院对信访数量的统计口径和统计方法千差万别。加之法院主动接访、当事人反复上访等情况时常不被计入统计数据中，以及个别法院为规避政治责任而瞒报、漏报，法院关于信访数量的统计数据难免与现实情况之间发生显著的偏差。而从全国层面来看，由于各地法院系统的统计数据本身就存在失真的问题，作为各个地方数据加总的全国统计数据的准确性必然会受到一定的影响。但是，尽管缺乏全面、准确的信访统计资料，作为一种替代性的方案，我们仍然可以通过其他一些与信访相关的、准确性相对较高的数据——比如，法院受理的来信来访数量、申诉案件的收案量以及重点处理的信访案件和进京上访案件数量，等等——来大致勾画出某一地区的涉诉信访情况的图景，对该地区的涉诉信访总量和数量的变化趋势作出初步的判断。

第一个可以用来判断信访总量的的参数是法院每年受理群众来信来访的统计。根据 G 法院立案庭提供的数据，笔者对 2004 年到 2007 年上半年该院受理当事人来信来访的情况进行了统计，具体情况如下（表 3）：

表 3：G 市中级人民法院 2004 年-2007 年上半年来信来访情况

分类	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年上半年
来信总数	496	541	857	287
其中：告诉	95	111	-	26
申诉	144	229	332	117
执行	31	37	100	33
其他	226	164	-	101
来访总数	5772	7068	4610	1403
其中：告诉	2026	2687	-	232
申诉	202	717	592	296
执行	102	206	319	145
其他	3442	3458	-	730
信访总数	6268	7609	5467	1690

尽管从字面上看，“来信来访”与涉诉信访几乎没有差别，但是我们却不能简单地把来信来访数量等同于涉诉信访的数量。按照法院内部司法统计的分类方法，当事人来信来访包括五类情形：告诉、申诉、执行、非诉讼和其他案件。其中，告诉是指当事人向法院提起一审诉讼或者进行上诉，非诉讼和其他案件包括当事人向法院询问案件进展、咨询法律问题等情形，执行类案件既包括当事人申请执行的情况，也包括当事人就案件执行问题的信访。因此，从严格意义上讲，表 3 中关于来信来访情况的统计中，只有与申诉有关的来信来访和一部分与执行有关的来信来访属于涉诉信访。从上表中我们可以看出，尽管 G 法院每年受理的信访总数都在 5000 人（件）次以上，但是属于涉诉信访情形的，最多不会超过 1200 人（件）次。从笔者在法院一个多月实地观察得到的情况来看，每天到信访接待中心来访的当事人一般不超过 10 人次，这与上述数据大体上可以相互印证。⁵

另外一个可以反映当地涉诉信访总量的数据是中院申诉案件收案量。与来信来访总量相

⁵ 当然，上述数据很可能存在遗漏——事实上在调研期间笔者也发现，有些当事人先后多次来法院上访，并不是每次都被计数——但是，这种统计上的遗漏在绝大多数情况下并非故意的瞒报和漏报。在实践当中，案件当事人的来访时机和形式往往具有很大的随意性，因此，法院很难对当事人来访次数作出精确的统计；另外，有些上访老户每隔一段时间就会来法院询问申诉案件的进展，对于这种来访情形，法院也很少进行统计。

比，考虑到许多案件当事人因为同一件纠纷重复上访的情况，申诉收案量更接近于法院受理的信访案件的“纯案数”。通过对 G 法院 2004 年到 2007 年上半年当事人申诉收案数的统计，得到下表（表 4）：

表 4：G 市中级人民法院 2004 年-2007 年上半年申诉案件收案量

案件类型	2004 年		2005 年		2006 年		2007 年上半年	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
刑事案件	56	0.177	57	0.126	69	0.114	42	0.165
民事案件	236	0.744	363	0.801	462	0.762	179	0.705
婚姻	11		18		31		11	
合同	167		257		225		107	
权属	58		88		206		61	
行政案件	25	0.079	33	0.073	75	0.124	33	0.13
总计	317	1.0	453	1.0	606	1.0	254	1.0

从表 4 中我们可以看到，在各类信访（申诉）案件中，与民事诉讼案件相关的信访占有相当高的比例，远远多于涉及刑事案件和行政案件的信访。这个现象自然与法院审理的各类案件数量存在差异有关，但是如果我们做更细致的分析就会发现，这种相关性并非严格地一致。首先，与行政诉讼案件有关的信访占信访总量的比例（7~13%）明显高于行政诉讼案件占法院各类案件的比例（2006 年为 1.4%），这就意味着，与民事和刑事案件相比，行政诉讼更容易引发信访。其次，就几类主要的民事诉讼而言，尽管在中级人民法院和基层法院审理的民事案件中婚姻家庭案件占有相当高的比例，但是因婚姻家庭、继承等纠纷引发的信访很少，而与合同纠纷和侵权纠纷有关的信访占绝大多数。另外，实践中十分常见的与执行问题有关的信访在表 4 当中并没有体现。虽然笔者没有获得与执行问题引发的信访相关的完整和系统的数据，但根据法院相关工作人员的估算，此类信访大体上占全部信访的四分之一左右，而且几乎所有的涉访执行案件都是民事执行案件⁶。

由于在实践中越级上访和进京上访通常会造比较大的社会影响和政治影响，这两类信访通常最受法院以及党政信访部门的关注，因此越级上访特别是进京上访可以作为衡量一个地区信访压力和发展态势的标志性参数之一。根据中院立案庭法官介绍和相关档案材料显示，近年来中院接到的由上级或者其他机关转办的进京和越级上访案件每年大致在 60 件左右，其中进京上访的案件一般不足 20 件。

从前面的分析来看，与同等规模的城市相比，G 市的涉诉信访问题并不算十分严重。就总量和申诉案件的比例而言，每年全市 1000 余件申诉、申请再审案件和约 4% 的申诉率⁷在全国范围内属于中等水平。而就信访活动的烈度来看，每年 60 余件进京或到省级机关的上访应当属于较少之列。即便是在同一个省份内，G 市的涉诉信访情况也不是最严重的。在该省另外一个人口规模和经济水平都不如 G 市的城市，进京上访的数量更多，而申诉案件的总量与 G 市法院大体持平。

2、当事人上访的案由与诉求类型

⁶ 笔者对 G 法院 2004 年以来重点办理的涉及执行问题的信访案件进行了统计，50 件信访中有 49 件与民事执行问题相关。详细的情况在下文中会加以讨论。

⁷ 这里申诉率的计算方法是当年全市法院受理的申诉案件量除以同年法院受理的刑事、民事和行政案件总量之和。

由于涉诉信访几乎可以在诉讼的任何一个阶段针对与诉讼有关的任何问题提起,因此当事人在信访过程中提出的诉求也呈现出多样化的特征。我们对 G 法院有记录可查的 169 个重点处理的信访案件所记录的上访人要求进行了分析,信访人的上访诉求可以大致分为以下几种类型:

(1)、不服法院已经生效的判决或裁定,要求法院予以改判。这一类要求推翻或者变更已经生效的法院判决或裁定的信访在涉诉信访中占有相当大的比例,仅在笔者统计的 169 个案件中,就占到了 98 件。所有此类信访案件都经过了一审程序,法院业已作出生效的判决,有相当一部分案件经过了二审法院的审理甚至已经进入执行阶段。还有一部分案件经历了再审程序或者法院已经对案件做出过复查的结论。例如,在一件 1997 年发生的汽车返还纠纷中,一审法院于 1998 年作出了判决,当事人不服判决向原审法院提出申诉,原审法院又在 1999 年 6 月作出再审判决。此后,当事人上诉至中级法院,G 法院作出二审判决维持原判。当事人不服二审判决,先后多次向 G 法院提出再审申请。2005 年 9 月该院作出了立案再审的决定,并在第二年的 11 月作出再审判决,撤销了原来的二审判决,改判支持上访人的绝大部分请求。然而,当事人仍然对这个判决结果不满意,并多次到北京上访。直到笔者在 G 法院调查期间,这起标的额为 2.6 万元的纠纷引发的信访经历了近 10 年,其间法院共作出 4 份判决仍然没有得到最终的解决,而类似这样的信访案例在该法院并不少见。

(2)、反映执行程序中的问题。针对执行问题的信访共有 53 件,是涉诉信访案件的另一个主要构成部分。在 53 件执行信访案件中反映民事执行问题的有 52 件,另有 1 件为行政执行案件。社会上反响强烈的执行难问题在涉执行信访中得到了充分的反映,当事人因生效判决得不到执行而上访要求解决问题的信访多达 46 件。另外 7 件信访则分别涉及不服强制执行、要求暂缓执行、执行错误、要求执行回转以及执行人员违法违纪等问题。

(3)、要求法院进行立案处理。在 G 法院可以查到记录的信访案件中,有 9 件信访的当事人要求法院予以立案,约占总数的 5.5%,而且其中大多数与刑事犯罪有关。不少研究者认为,法院对应当立案审理的案件不予立案,为当事人通过司法渠道获得救济制造了障碍,是造成信访压力的重要原因之一。⁸地方法院通过规定某些类型的案件不予受理的方式来规避一些复杂和敏感案件是较为常见的一种现象,但是 G 市的情况却表明,至少在涉诉信访领域当中,因法院应当立案而不立案而引发的信访并不是主要的问题。

(4)、反映法官有枉法裁判、徇私舞弊等不当行为。单纯以法官有不当或违纪的行为作为理由的信访十分少见,在 G 法院的记录中仅见 2 例。还有一些上访的当事人要求改变判决结果的同时也声称法官有执法不公的行为,但是从案卷和申诉材料的内容来看,当事人提出法官执法不公大多是出于一种申诉和上访的策略考虑,他们往往不会提出相关的证据去证明法官确实存在不当的行为,也不会把法官的问题作为申诉的重点。多数的当事人只是希望通过这样一种带有道德评价意味的指控,使自己在与法院就判决内容进行讨价还价的过程中占据道义上的优势,给法院和法官造成一定的压力。

(5)、要求解决正在诉讼过程中的纠纷。这类信访的总量不多,在 G 法院的记录中仅有 8 件。当事人在案件诉讼过程中上访的诉求不尽相同,如要求法院维护权利、要求加快审理等等,但是其目的都是希望通过上访行形成对法院和法官的压力,使法院加快案件审理的速度并作出有利于自己一方的裁决。关于针对正在进行的诉讼的信访能否算做涉诉信访,在法官当中存在不同的看法。例如,G 法院立案庭的法官就认为,只有那些针对已经审结的案件的信访才能算是涉诉信访,那些还在审理过程中的案件,当事人的申诉和上访就不应当作

⁸ 于建嵘:“信访的制度性缺失及其政治后果”,《凤凰周刊》,2004 年第 32 期。

为涉诉信访来处理。这种观点的理由是，如果允许当事人在案件正在审理的时候上访，就可能给案件的承办法官带来政治或者心理上的压力，一旦法官在这些压力下作出了有利于上访人的判决，将对其他的当事人产生一种示范效应，激励更多的当事人去采取上访的方式来影响案件的审理。从保证法官独立、公正审理案件的角度考虑，这种担心无疑是有道理的，不过，从法院所保存的记录来看，不管法官们如何去理解和对待当事人的行为，针对正在进行的诉讼的上访作为一种客观事实一直存在于法院的涉诉信访工作之中。尽管立案庭的法官们有时可以直接以案件还在审理中为由拒绝或者退回当事人的信访材料，这一类的信访仍然可以通过法院外的其他渠道迂回地进入到法院的信访体系得到处理。

与本文前面提到的申诉、信访案件多与民事诉讼相关的情况相吻合的是，G法院有记录的重点处理的涉诉信访案件也大多集中在民事诉讼领域。在165件信访中，与民事纠纷相关的案件多达105件（其中49件为民事执行案件），占总数的63.6%；涉及刑事诉讼的案件为24件，14.5%；行政诉讼相关的信访仅为6件，3.6%；另有20件信访没有明确的案由记录。但是另一方面，具体信访案件案由的分布却呈现出高度分散的特征。笔者对105件与民事诉讼有关的信访（含民事执行案件）按照案由的不同进行了分类统计，结果如下：以人身损害赔偿为主的损害赔偿纠纷15件；合同纠纷42件，多数为欠款和借贷纠纷；医疗事故纠纷3件；征地、拆迁补偿纠纷9件；权属纠纷11件；婚姻、继承纠纷5件；劳动争议9件；相邻关系纠纷4件；其他侵权纠纷7件；另有4件没有明确的案由记载。

表5：G法院2004年以来重点信访案件类型分布

信访案由	信访数量	所占比例
刑事案件	24	0.142
行政案件	6	0.036
民事案件（含执行问题）	109	0.645
其中： 损害赔偿纠纷	15	
合同纠纷	42	
医疗事故纠纷	3	
征地、拆迁补偿纠纷	9	
权属纠纷	11	
婚姻、继承纠纷	5	
劳动争议	9	
相邻关系纠纷	4	
其它侵权纠纷	7	
案由不明	4	
案件类型无明确记载	30	0.177
总计	169	1.0

另外一个值得注意的现象是，通常被认为较容易引发当事人信访的劳动争议和征地、拆迁补偿纠纷在数量上并没有明显的优势，而私人之间的资金拆借和货物买卖等经济活动引起的信访则占到了信访总量的近40%。对于这个现象，一个可能的解释是，在中国的法院里，普遍存在着基于政治影响和社会效果等方面的考虑，在立案的环节对某些类型的案件进行选择过滤，从而把一些涉案主体众多、案情复杂或者难于强制执行的纠纷挡在法院的大门之外的做法，因此，关于这类纠纷的信访一般不会进入涉诉信访的渠道加以处理，而是作为一般意义上的信访由党委或政府直接来解决。劳动争议和征地、拆迁补偿纠纷就属于这种情形。

在G法院我们也可以看到这样的案件过滤机制，其中对劳动争议和拆迁补偿案件受理的范围作出了十分严格的限制。⁹

由于法院在敏感案件立案的问题上采取了十分保守和谨慎的态度，客观上减少了因此类案件引发涉诉信访的可能性，因此，这种过滤案件的做法通常被人们理解为法院避免使自己卷入群体性上访事件的自保措施。这种理解注意到了法院作为相对独立的组织本身具有追求组织利益最大化的动机和趋利避害的本能，但是却忽略了法院同样也是整个国家党政权力机关体系中的一部分，并且要服从国家治理社会的总体目标的事实。特别是在地方层面，尽管法院的管辖权在法律中有比较明确的规定，但是实践中法院并不能够完全决定哪些纠纷由自己处理，涉及到一些敏感议题的纠纷解决权限往往是由党委根据当地的具体情况和可能产生的社会效果等政策性因素在司法机关和行政机关之间进行配置。将诸如劳动争议、征地、拆迁补偿等类型的纠纷和信访交由行政机关加以解决，从理论上和实践上都可能对纠纷当事人的诉权构成限制和侵犯，不过考虑到这些纠纷的特点以及目前法院普遍存在着司法能力和执行能力不足的情况，这种安排仍然具有一定的现实合理性。一方面，由于这类案件往往涉及到政府与公民之间的利益调整，在法院难以排除和抵抗地方党委和政府对于审判的干预的情况下，我们很难期待法院能够对案件作出中不偏倚的判决。另一方面，由于法院在地方权力构架中处于相对弱势的地位，即便裁判结果是正确的，也很难得到执行，最后案件还是要返回到信访的路径，通过当事人与政府进行谈判的方式加以解决。在这样的过程中，通过诉讼方式处理不仅不会促成纠纷的解决，反而会进一步耗费法院和当事人的精力和成本，甚至可能加剧公民与地方政府之间纠纷的对抗性。

三、信访的渠道与处理程序

1、信访的渠道

由于申诉、申请再审与涉诉信访在实践当中缺乏明确的界定和区分，信访案件往往从多个不同的渠道流向法院的信访部门——立案庭。根据 G 法院立案庭法官的介绍，该院涉诉信访案件的来源主要有以下三个途径：

最为常见的涉诉信访是法院立案庭直接受理的当事人来信来访。这一类当事人直接致信或走访法院的涉诉信访严格来说属于法律中规定的申诉和申请再审，完全可以纳入到正常的诉讼程序框架内进行处理，而且也有不少法官认为普通的申诉和申请再审案件不应界定为涉诉信访。但是在 G 法院的日常实践中，从统计口径和工作分工的角度出发，申诉和申请再审一般也被归入了涉诉信访之列。G 法院立案庭直接受理的信访纯案件数每年约为 500 件，约占信访总数的 90%。由于以来信方式反映问题通常无法得到法院的特别重视和及时处理，因此在实践中信访人更多地是采取走访法院的方式反映问题。G 法院设立了专门接待来访当事人的涉诉信访调处中心，由一名退休法官负责上访人信息登记和材料接收工作。申诉材料被接收后会被转至立案庭的承办法官手中进行复查，法官作出结论后会通知当事人到法院领取复查结论。

涉诉信访的另外一个主要来源是法院的上级机关或同级其他机关转办、督办的信访。转办的信访案件的构成比较复杂，从全国人大、中央政法委员会、最高人民法院到省级的人大、政法委和高级法院，再到市一级的人大、政法委、信访局，都会向 G 法院转办或者督办信访案件。各级机关转办和督办的信访一般每年有 60 至 70 件。与当事人直接到法院信访的案件不同，转办和督办的信访案件往往在办理的程序和投入的力量上有着更高的要求。特别是

⁹ 例如在 2003 年 G 法院发布的一项通知中，明确列出了十几种不予受理的案件，《G 市中级人民法院关于重申几类案件受理问题的通知》，2003 年 9 月。

上级部门转办和督办的案件，往往要求法院指定专门的责任人予以办理，并在规定时限之内向转办和督办机关汇报案件复查的进展和处理结果。

此外，领导批示和交办的案件构成了法院涉诉信访的第三个来源。这些案件一般是通过其他党政部门领导转交给法院领导，再转给法院的立案庭办理。与前两个信访渠道不同，领导批示和交办没有严格的制度和程序规定，对社会稳定有重要影响的案件大多会有领导进行批示，此外，个别案件的当事人也会通过私人关系或者凭借较好的运气获得相关领导的关注或者批示。尽管没有明确规定这类案件应当如何办理，但是由于有法院领导的特别关注和指示，办案人员一般会投入比较多的精力来办案，案件办结之后往往也会写出书面的案件报告。

除了上述三种主要的信访渠道外，还有两种由《民事诉讼法》规定的提起再审的方式可能成为涉诉信访案件的来源。一种情形是由法院决定再审。在实践中，通过法院决定再审的方式来处理信访案件的做法十分常见，特别是在上访人提出申诉已经超出两年法定期限的情况下，由法院决定再审几乎是解决信访僵局的唯一出路。然而，这种途径在大多数情况下只是上述三种信访渠道的延伸，法院自己主动对当事人没有异议的案件进行审查的情况在现实当中几乎不存在，至少在G法院的法官印象当中，没有发生过这样的情形。另外一种情况是由检察院提起抗诉。检察院抗诉的总量并不大，例如 2006 年G法院全年受理的各类抗诉案件共计 36 件，但是近年来其数量一直在沿着上升的趋势发展。由于笔者没有获得关于检察院抗诉案件的相关材料，本文不打算对这个问题进行详细的讨论，但是有两个值得我们注意的现象是：一方面，从法院的角度来看，虽然有不少当事人在上访的过程中把请求检察院进行抗诉作为寻求救济的手段之一，但是从总体上来说，法院一般不把单纯的检察院抗诉作为涉诉信访来处理；另一方面，检察院抗诉在对法院判决结果的影响方面并没有显示出超出普通当事人的能力，例如在 2006 年G法院受理的 36 件抗诉案件中，只有 7 个案件被改判或发回重审，11 件维持原判，有 14 件案件以调解和终结等方式得到处理，另外还有 4 件抗诉被检察院撤回，而当年的 79 件再审案件中则有 28 件被改判或发回重审¹⁰。

2、涉诉信访案件的办理程序

关于涉诉信访（申诉、申请再审）案件的处理程序，《民事诉讼法》和最高人民法院的司法解释中没有做出统一的规定¹¹，G法院也没有制定适用于本地的规范。但是在多年的工作实践中，G法院在信访案件的复查和办理上大体形成了一套稳定和一致的工作流程。

（1）信访（申诉）案件的受理

无论是当事人自行到法院上访的案件，还是其他机关转办或者领导交办的信访案件，作为办理程序的第一步，所有涉诉信访的材料都要送到法院的立案庭进行审查，并由立案庭的法官决定是否受理当事人的申诉和再审申请。为了加强对信访案件的统一管理，G法院立案庭在 2005 年设立了涉诉信访接待调处中心，接待中心对信访案件进行统一编号，并把信访材料分发给指定承办人对当事人的申诉和再审申请进行审查。在审查当事人信访材料的过程中，承办人首先要对当事人所反映的问题是否属于涉诉信访作出判断。而判断是否属于涉诉信访的首要标准就是，当事人所反映的问题是否经过了法院的审理或者是否正处在法院的审理过程中。凡是可以提供法院作出的判决书、裁定书以及调解书、或者能够证明案件正在审

¹⁰ G法院院长在全市法院总结表彰大会上的讲话，2007 年 1 月 18 日。

¹¹ 最高人民法院曾在 2003 年制定了《立案庭审判工作流程管理办法规范》，这部仅适用于最高人民法院立案庭的规范比较详细地规定了受理和审查当事人申诉和再审申请的工作程序。具体情况参见傅郁林：“民事审判监督制度的实证性分析”，收于王亚新等著：《法律程序运作的实证分析》，法律出版社，2005 年，第 183-187 页。

理中的信访，基本上都会作为涉诉信访来处理。经过初步判断不属于涉诉信访的案件，法院办案人员会告知当事人到相关部门反映问题，或者将信访案件退回到原来的受理机关。对于针对正在审理和执行的案件的信访，接待中心的法官通常会当事人直接与承办案件的法庭和法官联系，而不再通过立案庭的渠道处理。

确定属于涉诉信访的案件，承办法官还要进一步判断是否属于本法院的受理范围。只有属于以下几种情形的信访才能被立案庭受理，并进入下一步的复查程序：“（1）因不服本院生效裁判提出的申诉或申请再审案件；（2）因不服所辖基层人民法院对生效裁判作出的再审改判或复查处理结果，向本院提出的申诉或申请再审案件；（3）上级人民法院、领导机关及有关部门交办的涉诉信访案件；（4）其他应当由本院受理的涉诉信访事项”¹²。对于当事人申诉和申请再审的材料，法院也有相应的形式上的要求。一般来说，当事人要提交载有指定内容（如当事人的基本情况、申述的具体请求和理由等）的再审申请书或者申诉书，以及相关案件的判决书、裁定书或调解书，同时，当事人的申诉材料中也要附有支持申诉理由的相关证据。

（2）案件的复查

符合上述条件的信访案件，承办法官会展开复查。关于复查程序的操作方式，法律并没有作出明确的规定，实践中因为具体案件情况的不同而呈现出多样化的特点。

最简单的操作方式是法官仅对当事人提交的信访材料进行书面审查，并依据书面材料所记载的内容来作出是否启动再审程序的判断。在G法院，书面审查申诉材料是最常采用的复查方式，大约有 70%的信访案件是按照这种方式进行复查的。书面审查申诉材料操作起来比较简单，可以最大限度地节约法官的办案时间和费用成本，但是正由于其操作过程十分简单，很容易给当事人造成法官草率办案的印象，一旦上访人的申诉请求被驳回经常会再次重复申诉或越级上访。因此从 2007 年开始，中院立案庭在案件复查过程中逐渐减少了书面审查的比例，更多地采用其他更加复杂的方式复查案件。¹³

另一种更为复杂的复查方式是调卷复查，即在复查的过程中，法官不仅查阅当事人提交的各种材料，同时也要向下级法院或者本院调取案件一审或者二审的案卷来查阅。案件一审和二审阶段的案卷包含着包括各种诉讼文书、证据和庭审记录以及合议庭笔录在内的原始文件，这些文件显然会比当事人提交的信访材料能提供更加全面的信息。在 G 法院一般约有 30%的案件在复查过程中，法官调取过相关的案卷。由于调阅案卷、特别是从下级法院调取案卷往往需要耗费较多的时间和邮寄费用，一般情况下法官都倾向于避免调卷。但是对于那些上级法院重点督办和领导交办的信访案件、特别是进京上访的案件，调卷复查的比例则高达 90% 以上。

在大多数案件中，除了对申诉材料或者案卷进行查阅外，法官一般还会在复查的过程中，通过会见上访人或者双方当事人对案件的详细情况做进一步的了解。这种会见大体包括法官主动约请当事人到法院来谈案情和应上访人自己的要求来听取上访的请求和理由这两种情况。司法实践中，上访者要求会见法官的愿望普遍比较强，为了能够见到自己案件的承办法官并当面陈述上访和申诉请求，上访者通常会采取多次重复上访、经常给法院打电话询问案件进展、以及包括在法院门前大吵大闹等激烈方式在内的策略来争取约谈的机会。笔者在 G 法院调查期间，几乎每天都可以见到当事人直接来到法庭或者给法官打电话询问自己案件进展、要求当面陈述的情况发生，而且还亲历了几次当事人与法官之间激烈争执的场景。法官

¹² G市中级人民法院编：《人民法院涉诉信访知识问答》，2005 年 10 月。

¹³ G法院立案庭《2007 年涉诉信访工作总结》。

会见当事人的方式也十分灵活多样，大多数案件里法官只会见上访人一方。在法官觉得有必要听取双方意见，或者在一些法官认为可以通过说服双方当事人达成和解的案件中，法官通常也会约双方当事人一同到法院来会见。

会见当事人不仅是法官进一步获取案件案情和了解当事人请求的渠道，同时也是法官劝导上访人息访或者调处信访案件的过程。从诉讼法的角度来看，法院的立案庭在保证申诉人充分表达意见的前提下，根据法律和司法解释规定的再审查定事由，作出是否启动再审程序的决定，就完成了应当承担的责任和使命，如果被驳回申诉申请的申诉人不服法院的决定，法院也有充分的理由不再受理相关的申诉。但是，涉诉信访的逻辑不同于诉讼法的逻辑。从信访的角度来考虑，作为涉诉信访处理机构的法院立案庭却承担着让信访案件“案结事了”和上访人“息诉罢访”的政治责任，而想仅凭一纸“驳回申诉通知书”来实现这样的目标显然不现实。因此，在处理涉诉信访的过程中，法官往往会采取说服教育、调解、协调有关部门解决问题、给予经济补偿、甚至是采取强制措施等方法促使当事人“息诉罢访”。关于法院息访工作的手段和方式，本文后面将进行详细的讨论。

除上述几种案件复查方式之外，在少数涉诉信访案件中还会通过举行听证会的方式对案件进行复查。听证的具体做法是：由数位法官组成听证庭，同时邀请诸如上一级法院、地方人大、政法委、信访局等机关的工作人员参加，与诉讼案件相关的各方当场接受法官询问并陈述各自的主张和理由，最后由听证庭作出是否支持上访人请求的决定。在听证的过程中法官往往会对案件进行调解，促使纠纷双方达成和解协议，以实现平息上访的目标。¹⁴听证的地点多数是在法院，不过从 2007 年起，为了加强听证会的社会效果和宣传效应，G 法院开始尝试把听证会放到上访人所在的社区或乡村举行，并邀请社区居民或村民旁听听证会。

在中院立案庭的法官看来，听证的方式对于处理疑难的信访案件和长期缠访的案件十分有效，多数经过听证的信访案件最终都得到了比较妥当的解决，G 法院也把举行听证会作为治理涉诉信访的有效措施和一种工作上的创新加以宣传。就其程序展开的样式和实现的功能而言，听证会在解决信访问题方面确实存在诸多方面的优势。首先，由于听证会的组织一般来说比较正式，程序的展开更加完备和精致，当事人的陈述和辩论权利可以得到比较充分的保障，加之众多法官和其他机关人员的到场，上访人容易获得一种被尊重和重视的感觉，这无疑有利于消解上访人心中对法院和法官的对立情绪，更容易接受法官的说服教育和提出的调处方案。其次，这种类似于公开审判的听证会营造了一种“广场化”的氛围，法院复查案件的专业化色彩被淡化，对信访案件的处理融入了民众参与的成分，法院和法官的在形象上让人们觉得更亲近，法官针对案件发表的见解不仅更容易被各方接受，同时也可以在一定程度上实现宣传、教育的功能。此外，听证的其他参与者和围观者也在事实上对参与听证的各方构成了一种监督，无论是法官还是上访人在表达观点的时候都会更加注重说理，从而避免了信访实践中经常见到的法官专横或当事人无理取闹的情况出现。

然而，与上述优势相对的是，举行一次信访听证往往要耗费包括时间、费用、人力等成本在被的大量的司法审判资源，而且，在申诉信访案件总量庞大而审判资源有限的条件下，越多地运用听证的方式处理信访案件就越有可能造成法院和法官对使其他信访案件的成本投入不足，并因此产生更多的负面效应。所以，在法院处理涉诉信访的实践中，听证更多地只是一项实验性或标志性的措施，只有很少的信访案件——主要是一些长期申诉和缠访的案件——才会获得被听证的机会。例如，2006 年全年 G 法院组织听证的信访案件仅有 3、4 件；尽管立案庭在 2007 年上半年加大了资源投入和工作力度，被听证的信访案件也只有 3

¹⁴ G 市中院《关于 2006 年度全市涉诉信访工作情况的报告》。

件，尚不足同期信访案件总数的 1%。

（3）作出初步复查结论并报审委会

经过复查环节后，信访案件的承办人员将会根据法律和司法解释对启动再审程序的规定对是否支持信访人的申请作出初步的结论。无论是否支持信访人的申诉申请，都要经过立案庭庭长主持的庭内会议的讨论。对于那些承办人员认为应当进行再审、并且经过庭内会议讨论获得肯定的案件，则要向法院的审判委员会会议进行案件汇报，由审委会决定是否启动再审程序。而对于那些不符合再审标准的案件通常无需再经过审判委员会确认，而是直接由案件承办人员拟定《驳回再审申请通知书》或《驳回申诉通知书》，经庭长签发后送达给信访人本人，同时，承办人员仍要负责做那些不服法院决定的信访人的息访工作。

对哪些案件进行再审，要由审判委员会作出最终的决定，案件的具体承办人员只是向审判委员会汇报案情并作出建议，而没有做决定的权力。民事诉讼法对再审的条件和标准作了明确的规定，但是实践中是否对案件进行再审还要考虑到法律之外的其他因素。有些案件尽管不完全符合再审的条件和标准，但是基于如果驳回申请可能使上访人的上访活动进一步升级或者造成不好的社会影响等考虑，法院仍有可能提起再审。

（4）立案再审

经过审判委员会讨论决定予以再审的案件，会由立案庭正式立案，并转到法院的审监庭进行审理。与之前的复查环节相比，由于再审程序在民事诉讼法中有比较详细的规定，庭审样式和操作流程相对比较统一。案件进行到这一环节就意味着立案庭的信访工作告一段落，对于那些其他机关转办、督办以及领导交办的案件，承办法官将撰写书面的案件报告进行上报。一般来说，通过调解或者改判方式结案的再审案件，当事人很少会继续上访，而那些维持原判的案件上访人则有相当一部分会选择继续上访，前面所描述的流程也会在 G 法院或者更高级别的法院重复上演。

需要指出的是，并非所有的案件都会经历以上各个步骤的处理。法官在受理阶段对信访案件的审查基本上只是对当事人提交材料的形式审查，因此，进入到复查阶段的申诉和申请再审案件的数量通常十分可观。就 G 法院的情况而言，立案庭在近三年里每年受理的申诉案件数量在 400 件到 600 件之间（2007 年上半年受理了 254 件，估计全年应在 500 件左右），理论上法官需要对所有这些案件都要进行复查，尽管在实践中这样的要求往往无法得到落实。但是从同期的立案再审数据来看，每年进入再审程序的案件约为 70-80 件，这也就是说，法官在第二个环节——案件复查的阶段就已经对大多数的申诉和再审申请做出了结论和驳回申请的决定。即使是在复查阶段，不同的案件在审查的方式上也会得到不同的处理。案件审查方式的选择自然与案情的复杂程度以及查清案件的需要有关，但是在多数情况下发挥决定性作用的因素是信访的渠道。据立案庭的法官介绍，在当事人自行向法院申诉的案件中，70% 的案件采取的是书面审查申诉材料的复查方式，只有约 30% 的案件会采取调取案卷或约见当事人的调查方式；而在其他机关督办或领导交办的案件中，90% 以上的案件都要采取调卷复查的方式；对于个别当事人长期“缠访”、进京上访的案件还会采取听证会的方式进行复查。而且，对于其他机关督办和领导交办的案件，不仅要通过上述程序进行处理，承办法官还要撰写详尽的案件报告，上报给相关的机关和领导。

由于调卷复查、举行听证会和撰写案件报告往往要占用大量的时间，因此，对于仅有 4 名法官负责涉诉信访工作的立案庭而言，办理督办和交办案件就成了日常工作中需要优先处理的问题。在办案人手十分有限的情况下，由于办案人员要优先办理督办和交办案件，这就使普通申诉案件积压、拖延的情况进一步加剧。虽然有部分当事人会在长期拖延的情况下放

弃对案件的申诉，但是大量申诉案件拖延、积压造成的负面影响更为严重。大多数信访人会进一步采取重复上访和越级上访的行动，使自己的案件能够引起法院或者更高一级党政部门的注意力。法院对不同申诉案件区别对待的做法与上访人反复上访、越级上访的效应交互作用，以至形成了涉诉信访实践中“拖延办案导致重复上访、越级上访，而重访和越级访有进一步造成办案拖延”的恶性循环，也对信访人造成了“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的反向激励。

四、信访是否有效？

在不少研究者看来，信访制度是一种效率低、成本高、产生的负面效应多过正面效应的制度。一方面，许多研究者认为，上访者反映的问题能够通过信访渠道得到解决的可能性微乎其微¹⁵。其中，于建嵘所主持的一项调查显示，通过信访渠道反映的问题只有 2% 获得了解决¹⁶。这一数据被广泛引用并被很多论者作为论证信访制度效率低下的主要证据之一。另一方面，信访制度的运转不仅消耗了信访部门高额的制度成本，而且甚至可能带来人们意想不到的政治危害¹⁷。如果信访制度果真效率如此低下而又有如此严重的负面作用，那么这项制度确实缺乏足够的继续存在和运转下去的理由。但是，本文中的个案却向我们展示出另外一幅图景。从 G 法院获得的数据和个案告诉我们，涉诉信访机制在面对信访人的诉求时所具有的敏感性和信访人的上访行动所产生的效果很有可能被人们所低估。

对于涉诉信访案件，我们很难做出“有多大比例的信访是正当的，又有多大比例的信访没有正当理由”的判断，因此，我们几乎无法用信访机制所产出的社会效益去衡量这种制度的效率和效果。但是从当事人信访活动对法院和法官裁判活动的影响中，我们还是可以看到信访机制的敏感度以及以当事人视角来衡量的信访的有效性。

法院处理信访案件的方式之一是对案件提起再审。根据《民事诉讼法》的规定，如果法院作出的已经发生法律效力判决、裁定确有错误，法院应当对案件进行再审。决定再审的事由主要有四类：实体上的问题、程序上的错误、适用法律错误以及审判主体的问题。¹⁸但是，在法院决定是否对信访案件进行立案再审时，除了要审查案件是否符合法律规定的再审条件外，很多案外的因素也会对法院的决定产生影响。例如当事人信访行为和情绪的激烈程度，当事人的信访活动是否升级，案件所产生的社会影响或者是否引起了上级的重视，等等，这些因素有时候甚至会对案件是否进入再审发挥关键性的作用。如果当事人情绪比较激烈或者上访活动对社会的稳定造成了威胁，即便案件的裁判没有错误，法院有时也会通过对案件进行再审来缓和信访人的对抗情绪，创造对信访人进行说服教育的机会和氛围。此外，法院也可以通过再审对个别案件的判决结果进行适当的对信访人有利的调整，来平息上访。在 G

¹⁵ 例如，赵凌：“国内首份信访报告获高层重视”，《南方周末》，2004 年 11 月 4 日；张泰苏：“中国人在行政纠纷中为何偏好信访？”，《社会学研究》，2009 年第 3 期；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 年；李俊：“我国信访制度的成本收益分析”，《南京社会科学》，2005 年第 5 期；Carl Minzner, “Xinfang: An Alternative to the Formal Chinese Legal System.” *Stanford Journal of International Law* 42: 103-179.

¹⁶ 关于这项研究的情况，可参见赵凌：“国内首份信访报告获高层重视”，《南方周末》，2004 年 11 月 4 日。尽管于建嵘领导的研究小组没有详细介绍得出这项数据所使用的调查和统计方法，但是从相关文章和报道中可以看出，此项研究所依据的素材是在北京上访村中搜集到的上访人的申诉材料和问卷统计结果。这样的方法可能导致的一个问题是，接受调查的人更有可能是长期上访无果的“失败者”，很多成功地通过信访途径解决了问题的案例很有可能被排除在外或被忽视了，因为上访成功的人没有必要到北京来或者长期滞留在上访村中。

¹⁷ 于建嵘：“信访的制度性缺失及其政治后果”，《凤凰周刊》，2004 年第 32 期。

¹⁸ 关于再审事由的一个详细讨论，可以参见王亚新：“民事审判监督制度整体的程序设计——以《民事诉讼法修正案》为出发点”，《中国法学》，2007 年第 5 期，第 182-183 页。

法院立案庭的一份报告中，明确地把“提高再审立案比例，‘宽进严出’，让更多当事人在再审过程中把争议问题弄清楚”作为治理涉诉上访的一条重要措施和经验。从数据上看(表 6)，近几年该院再审案件立案的数量急剧增长，从 2004 年的 41 件急剧增长到 2006 年的 79 件，而到了 2007 年，仅上半年就决定再审 51 件。值得注意的是，与民事案件相比，刑事和行政再审案件的数量增加的幅度更为显著，分别从 2004 年的 0 件和 1 件增加到 2007 年上半年的 7 件和 6 件，而据中院的法官回忆，过去刑事案件和行政案件都很难进入再审程序。在信访压力下大幅增长的不仅是再审案件的绝对数量，再审案件占同期申诉案件的比例也有了明显的提高。除 2006 年因为申诉量的大幅增加而造成比例上的下降外，其他年份都比前一年有比较明显的增长。

表 6: G 法院 2004 年-2007 年上半年立案再审情况

案件类型	2004 年		2005 年		2006 年		2007 年上半年	
	决定再 审	占同类 申诉的 比例	决定再 审	占同类 申诉的 比例	决定再 审	占同类 申诉的 比例	决定再 审	占同类 申诉的 比例
刑事案件	0	0%	1	1.6%	5	7.2%	7	16.7%
民事案件	40	16.9%	76	20.9%	71	15.4%	38	21.2%
婚姻	3	27.3%	1	5.6%	-	-	4	36.4%
合同	26	15.6%	55	21.4%	-	-	29	27.1%
权属	11	19.0%	20	22.7%	-	-	5	8.2%
行政案件	1	4%	0	0%	3	4.6%	6	18.2%
总计	41	12.9%	77	17.0%	79	13.0%	51	20.1%

在决定是否对信访案件进行立案再审时，除了要审查案件是否符合法律规定的再审条件外，很多案外的因素也会对法院的决定产生影响。例如当事人信访行为和情绪的激烈程度，如果驳回申诉请求是否会使当事人的信访活动升级甚至使矛盾更加激化，等等，这些因素有时候甚至会对案件是否进入再审发挥关键性的作用。G 法院对重点信访案件的处理结果表明，到省市其他党政部门上访或者进京上访的案件比普通申诉、申请再审案件更容易进入到再审程序，而当事人信访行动的级别越高、次数越频繁、形式更激烈，获得再审机会的可能性也会随之增大。前面提到的 169 个重点信访案件，大多数当事人曾到省级以上的信访部门或法院上访，其中大多数又属于多次重复上访，还有一些属于群体上访或者“缠访”。在这些涉诉信访案件中，因当事人不满判决结果要求法院改判的民事案件为 50 件，其中有 15 件即 30% 的案件最终由法院决定立案再审。这一比例明显高于全部民事申诉案件的再审率（2004 年至 2006 年的比例为 15—21%）。

在一些上访案件中，当事人曾经多次到法院到法院上访并且有被法院驳回请求的经历，但是当上访行动升级到进京上访或是到省里的人大常委会上访之后，法院最终都同意了当事人的再审理求。例如在 G 法院 2004 年处理的一起有关交通运输合同纠纷的信访案件(G166)中，当事人邓 XX 认为法院判决过程中适用法律不当，曾两次向中级法院提出申诉并被驳回请求。当事人因此先后到多个省级部门上访 50 余次，后来，G 法院决定对这个案件进行再审。再比如，在一起因继承纠纷引起的涉诉上访案(G019)中，当事人罗 XX 曾经多次到 G 法院和省法院上访，法院都驳回了当事人的申诉。但是上访人对法院的处理结果并不满意，于是在 2004 年春天到北京的最高人民法院上访。当这个案件被重新转回 G 法院进行复查的时候，法院作出了立案再审的决定。在这两个案件当中，当事人多次到省级机关上访和进京

上访的行动起到了关键作用。正是在这一年里，涉法涉诉上访问题引起了中央的重视，包括法院在内的全国政法系统开展了集中处理涉法上访专项行动，大量久拖未决的案件在这一年得到了解决。正是在这样的背景下，为了防止当事人在敏感的时期再次进京，法院决定对案件进行再审。

但是，上访对案件进入再审并非总是起到促进作用，在一些特殊情况下法院也有可能出于控制信访的考虑驳回信访人的请求。例如在在一起报刊亭买卖纠纷（G025）中，当事人吴XX与其他60余人在1997年以2.3万元至3.5万元不等的价格向小河区城市管理委员会购买售报亭使用期限50年。2003年，小河区城管局认为售报亭修建时没有办理必要的法律手续，应当予以拆除。有40多名购买者与城管局达成协议，同意解除合同并由城管局退还70%价款。吴XX等10余名购买者认为，城管局应当退还全部价款，并按照市政府在城区拆除报刊亭的标准进行补偿。此后，小河区城管局向法院起诉，请求解除合同并向被告吴XX等10余人退还70%价款。法院一审和二审均支持原告的请求。吴XX不服法院的终审判决，到市人大上访，要求法院重新审理案件。对案件进行复查的过程中，法院审判委员会经过讨论，初步决定对案件进行再审。然而在得知法院对该案进行复查的消息后，原来已经与城管局达成协议领走退款的40余户购买者近200人集体到区党委和政府上访，要求全额退款并赔偿一定的损失。区里向市政法委进行了汇报，市政法委通知法院领导了解相关情况，并指示从维护社会稳定的角度对案件进行研究。中院重新讨论之后认为，原来立案再审的决定是正确的，但是从维护稳定的角度考虑，案件不宜立案再审。因此做出了驳回当事人申请的决定，并向省法院进行了通报。

案件进入了再审程序并不意味着信访人的诉求一定会得到满足，但是一旦案件进入再审，判决结果就有了被改变的可能。根据法院提供的数据，在2006年的79件再审案件中，有28个案件被法院改判或者发回重审，比例为35.4%。

还有一部分申请再审的信访案件虽然没有进入到再审程序当中，但是当事人的诉求仍可以通过其他方式得到一定程度的满足。一种情况是，法院和地方政府为平息上访，在不改变案件判决的情况以及当事人保证将来不再上访的前提下，对信访人给予一定的经济补偿，补偿的形式包括补偿金、安排住房、提供社会保障，等等。例如在在一起征地补偿纠纷中（G086），王XX等四名当事人因对征地补偿金额存在争议，向法院提起诉讼。在一审被判败诉后，四名当事人集体进京上访。后来在法院和当地政府向当事人支付了补助金之后，其中几名信访人放弃了对案件的申诉和信访。在另外一件房屋产权纠纷（G104）中，当事人吴XX不服一审法院的判决，多次到省级法院和人大上访。在省人大将案件转办给原审法院之后，法院的领导与当地负责人协商解决方案，最后以拨付补助费的方式帮助信访人解决了住房困难问题，信访人则放弃了对案件的申诉。

由于与同等规模和级别的其他城市相比，G市的涉诉信访压力较小，加之当地法院和政府的财政能力十分有限，因此在实践中直接对涉诉信访的上访人进行补偿的案件并不多见。更为常见的情况是法院在对案件进行复查的过程中对双方当事人进行调解，通过说服对方当事人牺牲一些利益来补偿信访人，从而平息信访人的上访活动。G法院2004年处理的一起人身损害赔偿纠纷信访（G086）颇具代表性。信访人王XX之子因爬上某炼铝厂的高压电线杆捉鸟被电击为四级伤残，法院一审判决该铝厂赔偿1.2万元，而在二审中，G法院认为在事故中铝厂没有责任，于是改判铝厂“资助”原告方9000元。王XX不服二审判决，进京上访并向二审法院申请再审。法院联合当地的政府一起与该炼铝厂协商，铝厂同意在“分清是非的基础上”，拿出6万元资助王XX。在当地政府的说服下，王XX与所在的镇政府签订协议，同意接受6万元资助，不再越级上访，并且撤回了对案件的再审申请。再比如，

该院 2007 年解决的一起医疗事故纠纷信访 (G156): 上访人王 XX、罗 XX 之子罗 X 被狗咬伤后先后被送往三家医疗机构救治, 并于一个月后死亡。夫妻二人诉至法院, 请求被告赔偿各项损失共计 1 万元。一审过程中, 原告在收取白云兴华诊所 (被告之一) 自愿支付的 6000 元后, 表示放弃对死者尸体进行检验, 但坚持原来的诉讼请求。一审法院判决驳回原告诉讼请求。在二审阶段, 中级法院以上诉人在一审中放弃尸检, 造成对死因不能认定为由, 作出驳回上诉的终审判决。此后, 王 XX 向中级法院提出再审申请, 同时赔偿请求也由 1 万元增加到 3 万元。在此期间, 王 XX 多次进京上访和到省高级法院、市人大等机关上访, “上访过程中有哭闹、轻生等偏激行为”。经过法院调解, 信访人与白云兴华诊所达成和解协议, 在火化处理罗 X 尸体后, 由该诊所自愿支付王 XX 人民币 17000 元, 双方纠纷彻底了结。在相关协议得到执行后, 当事人表示将来不再为此案上访。

与上面提到的申诉和申请再审信访相比, 执行案件信访中信访人的诉求更容易得到满足。在前面提到的重点处理的 52 件民事执行信访案件中, 有 28 件在很短的时间内得到了执行或者设定了明确的执结期限, 有 8 个案件由法院促成了当事人直间的和解协议, 暂缓执行和以其它方式处理的案件各有 3 件, 而问题没有得到最终解决的有 10 件 (见表 7)。执行信访案件的解决率高于申诉案件大致可能基于以下几个原因: 首先, 与申诉和申请再审信访直接质疑法院判决的特征不同, 执行案件的信访一般只是要求法院采取措施执行已经生效的判决, 法院与当事人之间关于案件的是非问题并没有实质上的分歧, 信访人诉求正当、合理的比例要高于申诉类的信访。其次, 就信访人赢了官司却得不到实际补偿的角度而言, 信访人毕竟是利益受损者, 尽管法院有时会在法律层面上认定信访人的要求没有充分的依据, 但仍会承认当事人的诉求是“有理”的, “司法为民”的话语和政策也要求法院尽量帮助信访人解决问题。另外, 从案件的处理结果来看, 判决能否得到执行与法院采取的措施和投入的力量密切相关, 只要投入足够的人员和时间, 多数案件最终都能得到执行。而在申诉和申请再审信访中, 即便当事人的再审申请有法律上的依据, 有时也会因为原审法院担心因错案受到追究等原因得不到受理。因此, 一旦执行案件申请人的上访行为引起了上级部门和领导的关注, 或者造成了一定的社会影响, 法院通常都会通过增加人力、物力投入来解决问题。

表 7: 重点处理的民事执行信访案件办理结果

处理结果	件数	比例
限期执行完毕	28	0.538
双方和解	8	0.154
暂缓执行	3	0.058
其它方式处理	3	0.058
尚未解决问题	10	0.192
总计	52	1.0

通过上面的讨论我们可以看到, 信访体系并非像一些研究者描绘的那样低效而无用。相反, 我们可以看到, 法院的信访机制对当事人的信访行动具有相当的敏感性, 当事人一些通过正常的诉讼程序无法实现的诉求可以通过信访的渠道得到回应, 一些在法律程序上看似终结的案件也通过信访的途径重新被“激活”, 再次进入到诉讼程序之内。从这个意义上讲, 法院内和法院外联系在一起的涉诉信访机制实际上为当事人提供了无数次的上诉机会, 尽管在诉讼法的框架内, 当事人上诉和申请再审的条件和次数都受到了严格的限制, 但是在信访的框架内, 只要当事人坚持上访, 信访部门或者法院就要做出一定的回应。因此, 对于那些认为自己受到不公正判决而又穷尽了诉讼所能提供的救济手段的当事人来说, 信访就成了唯一的、而且在一定程度上是有效的出路。

但是问题在于,信访机制对于当事人申诉的选择性处理在解决问题的同时也会带来新的麻烦。首先,面对大量的信访以及当事人单方面提供的信息,法院缺乏仔细辨别每一件案件是非的能力,因此在选择案件进行处理时,标准往往不是或者不完全是判决本身是否存在错误,而是根据当事人的信访行动是否影响了社会稳定或者引起了上级部门和领导的重视。只有那些产生了社会影响,对安定团结造成了威胁的信访案件,才最有可能得到受理和解决,而按照法律程序逐级申诉、申请再审的案件则大多被淹没在了信访的洪流当中。在这种选择机制之下,突破法律和信访条例的规定,采取越级上访、进京上访或者“缠访”、“闹访”等合法性较低的方式来制造社会影响,以“危及安定团结的信号”来唤起法院的注意,自然就成了当事人更合乎逻辑的选择。¹⁹其次,不仅信访案件能否得到处理有很大的偶然性和不确定性,案件处理的方式和结果也很难被预期。由于信访案件通常事关社会稳定和政治影响,这就决定了法院和法官在处理信访案件时不会“就事论事”地解决法律问题,而必然要考虑到解决方案的社会效果和政治效果。与法律问题的处理往往有表述严密、逻辑清楚的法律条文作为基础不同,社会因素和政治因素更多地要考虑到个案的社会情境,有很大的不确定性和裁量性。当这种不确定性通过信访管道带入到法院对于诉讼案件的处理时,法律问题的处理也变得难以预期。

五、回应：法院治理信访的对策和效果

从涉诉信访总量和以越级上访和进京上访为代表的特殊上访情况来看,G市都算不上是涉诉信访的“重灾区”,但是,笔者在调研中获得的材料表明,涉诉信访对于法院和诉讼的影响却已经远远超出了个案救济的范围。一方面,由于涉诉信访事关维护社会稳定这一“压倒一切”的重要政治任务,中央从2004年开始多次组织和动员全国范围内的政法机关开展集中处理涉法涉诉上访专项行动。尽管当地涉诉信访的整体压力不大,但是任何一个失控的信访个案都可能造成难以预计的社会后果,一旦工作出现了疏漏,上级部门的问责便在所难免。另一方面,数量不多但却旷日持久的信访积案不仅牵制了法院大量的人员和精力,而且反复出现在法院或者上级机关门前的上访者也使法院的公共形象受到影响。因此无论是从工作的实际还是从对上负责的考虑出发,面对控制和平息涉诉信访的问题,G法院都不得不给予认真对待,涉诉信访工作的重要性也被提到了前所未有的高度。

1. 信访工作地位的提升与法院领导对案件的制度性介入

法院日益重视信访工作的一个直接表现是法院的领导更多地介入到了信访案件的处理过程中。最高人民法院曾经先后多次通过会议和下发文件的方式,要求地方法院的领导直接参与和过问信访案件的办理²⁰。G法院为了执行和落实最高人民法院提出的要求,做出了一些制度化的安排。其中一项重要的措施是实施“院长包案处理”制度,由法院院长和副院长亲自协调案件的处理方案,参与对当事人的说服教育和调解。在访谈中多数法官认为,院长包案客观上可以促进使个案得到最终的解决,平息当事人的上访。在信访案件的处理过程中,法院领导的介入可以带来更多可以利用的司法资源和社会资源。法院的院长也可以凭借自己的政治地位和个人威望促使案件的相关各方作出一定的让步,达成一致的解决方案。例如前面提到的损害赔偿信访案件(G086)和医疗事故纠纷信访案件(G156)就是在法院院长的

¹⁹ 参见应星、汪庆华:“信访、行政诉讼与公民权利救济中的二重理性”,《洪范评论》,第三卷第1辑(2006年)。

²⁰ 例如在最高人民法院2007年发布的《关于推行“四定一包”模式,努力做好当前涉诉信访工作的通知》中要求,法院系统处理信访案件要实行“四定一包”的措施,即“定时间、定人员、定领导、定责任、包案处理”。其中“包案处理”即指由法院领导采取“包干”的方式,直接参与和决定信访案件的处理。

亲自协调之下，对方当事人做出了关键性的让步，促成了案件的终结。但是，受访的法官同时也指出，“院长包案”对于解决涉诉信访问题的作用十分有限。由于法院院长本来就要承担很多法院的管理工作，能投入到信访案件上的时间和精力都相当有限，由领导“包案”的信访更多地还是由具体承办法官和立案庭负责解决，只有个别影响重大的案件才会有院长的直接参与。

法院领导介入信访案件的另外一项机制是“院长接待日”制度。从 2005 年开始，G 法院实行由法院院长定期接待来访当事人的“院长接待日”制度。在推行之初，该项制度曾经被认为是“创新工作机制，畅通信访渠道，落实‘司法为民’”的重要措施。在 2005 年当年，法院就组织了 15 次院长接待日活动，共接待了 480 余名上访的当事人。²¹但是，从 2006 年开始，该院就开始逐渐减少院长接待日的次数，而到了 2007 年则不再组织院长接待日活动。谈及这项制度没有坚持下来的原因，立案庭的法官认为：首先，大多数信访案件的情况都比较复杂，很难在很短的时间内给出解决方案，特别是在院长接待日时间有限、来访当事人众多的情况下，要全面了解案件的具体情况都十分困难，大多数的案件都要留待日后由具体承办法官解决，因此“院长接待日”解决纠纷的实际功能并不强。另一方面，信访人普遍都希望自己的案件能够得到法院领导的重视，因此每到院长接待日都有数倍于平日的当事人到法院上访，这样的结果恰恰背离了“院长接待日”减少和控制上访数量的制度目标。不过，作为日常制度的“院长接待日”消失了，但由法院领导直接出面接待当事人的做法仍然被当作息访的手段继续被使用。

尽管“院长接待日”和“领导包案”所具有的符号意义可能远大于它们所能发挥的实际功能，但是这些措施仍然清楚地向我们表示出涉诉信访在法院整个工作体系中的地位和意义。至少对法院而言，信访问题已经成为法院负责人最关注的问题之一，减少和控制信访也已成为法院履行司法职能时所追求的重要目标。

信访工作在法院内部地位的提升直接导致了法院信访部门的扩张，各种资源更多地流向了涉诉信访工作部门和领域。在 2004 年之前，在 G 法院所有的部门当中，专门负责接待当事人信访的人民来信来访接待室只是一个无足轻重的部门，工作人员也长期维持在 1-2 人左右。2004 年，最高人民法院提出了涉诉信访的概念，并开始在全国法院系统开展涉诉信访专项治理行动，G 法院的人民来信来访接待室的职能被划归到立案庭的业务范围之内，信访工作在法院内的地位得到了迅速提升，包括人力在内的各种资源的投入也开始迅速增加。目前，在立案庭现有的 11 名法官中，专门办理信访和申诉案件的法官就有 5 人，如果加上把主要精力都放在了信访案件上的庭长和一名法院返聘的专门从事接待工作的退休法官，法院直接从事信访工作的人员有 7 人。虽然立案庭的法官们抱怨现在办理信访案件的人手不足，办案的工作压力太大，但是考虑到其他业务庭人均办案的负荷，负责办理信访案件的立案庭已经成为法院内人员配置相对比较充沛的部门之一。除了配备更多的工作人员之外，立案庭的办公空间也随着信访职能的加强而得到扩张。在立案庭的争取下，法院在原有的立案大厅之外另开辟出一处信访接待厅，专门供接待当事人来访之用。

由于减少和控制涉诉信访不仅是立案庭的工作职责，也是法院整体工作的一项政策目标，因此，G 法院对日常管理和司法活动的各个环节都进行了相应的调整，以适应控制和减少信访的需要。

2. “从源头上减少信访”：立案控制与强调调解

²¹ 《G 市中级人民法院关于贯彻落实〈信访条例〉的自查报告》，2005 年 12 月。

为了从源头上防止涉诉信访的发生,对于一些涉及社会敏感问题、容易引起当事人信访的案件,G法院在是否予以立案的问题上采取了更加保守的立场。在2003年下半年G法院发给各个法庭和下辖法院的一份内部通知中,明确规定不受理十余种类型的案件。其中,牵涉到稳定问题的包括:因政府直接策划和推进的以体制转换措施引发的纠纷;西电东送、南水北调、清理小煤窑等政策性调整过程中出现的纠纷;非严格意义上的项目法人制运作导致的拆迁搬迁纠纷;没有明确规定属法院主管的,最终会涉及国营企业、集体企业的产权划界问题的案件;针对各种责任认定、鉴定(主要是交通事故责任认定、火灾鉴定)等的诉讼;与人事安置有关的争议;涉及大面积和结构性的工资福利政策性问题的纠纷;等等。在通知中,G法院又特别强调:“基层人民法院要增强‘大局意识’、‘政治意识’、‘维稳意识’与‘政策意识’,对集团诉讼案件和敏感案件的收案要慎重对待”。²²

信访问题对司法活动带来的另一个明显的影响是法院越来越重视对诉讼案件的调解。近几年,对调解的重视和强调成为法院审判方式改革的一个重要特征。最高法院制定了《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》,在近年的工作报告中,最高法院也多次强调在民事审判中实行“能调则调、当判则判、调判结合、案结事了”的民事司法原则,注重对调解的运用。²³许多地方法院也相继出台了有关调解的内部规定,实施了扩大审前调解的范围等程序方面的改革;在法院内部管理制度上,各级法院都把调解结案率和“调撤率”作为绩效考核的关键标准之一,通过下指标、下任务的方式来提高法院的调解结案率。²⁴研究者普遍认为,法院对调解重视的主要原因之一是为了缓解涉诉信访带来的压力。而法院内部也把加强调解作为减少和预防当事人上访的有效措施加以推行。²⁵

在G法院的调查中,我们同样看到了法院通过强化调解来减少信访的努力。从2006年开始,G法院把加强司法调解、提高调解结案的比例作为减少信访的一项重要措施加以推行,并制定了民事审判“调解排行榜”制度。G法院每个月对民事审判法官的调解结案数和调解后撤诉结案数进行统计,每半年公布一次法官的排名情况。调解数量的排名与法官的考核和奖励机制相联系,每年调解案件数量排在前十名的法官将被评为“调解标兵”,并给予嘉奖。G法院还会对调解工作突出、调解数据排前三名的基层法院进行表彰。这些激励机制对于提高案件的调解率产生了十分明显的效果。2006年,G法院民事案件中以调解和撤诉方式结案的比例达到了50.15%,这个数字比2005年提高了20.15%。²⁶而到了2007年的上半年,调解和撤诉结案的比例又提高了近8%。²⁷关于调解率的变化对于涉诉信访问题的影响,G法院的多数法官认为,从实际效果来看,以调解方式结案的案件确实很少发生当事人上访的情况,而且执行起来也比以判决方式结案的案件要容易很多。但是也有少数的法官认为,强调调解对于解决信访问题的作用比较有限,因为那些容易引发信访的案件本身就很难调解,而能够调解结案的案件大多原本就不是易引起上访的案件。而且,受理案件较多的法院审判的工作量大,很难再进一步提高调解率。法官中的这两种看法似乎都可以找到相应的证据作为支持。一方面,在G法院处理过的信访案件中,确实很少见到因当事人对法院的调解协议书不满而引发的信访;另一方面,从统计数据上看,信访的数量似乎并没有随着调解率的提高

²² 《G市中级人民法院关于重申几类案件受理问题的通知》，2003年9月。

²³ 参见2005年至2008年的《最高人民法院工作报告》。

²⁴ 张卫平：《诉讼调解：时下态势的分析与思考》，载《法学》2007年第5期；Benjamin Liebman, *Populist Threat to China's Courts?*, in *CHINESE JUSTICE: CIVIL DISPUTE RESOLUTION IN POST-REFORM CHINA* (MARY GALLAGHER & MARGARET WOO, eds.) (forthcoming 2009)

²⁵ 佟季：“如何实现服判息诉——全国法院申诉信访案件情况调查”，《人民法院报》，2008年6月3日，第8版。

²⁶ 《G市中级人民法院2006年度工作报告》，2007年1月。

²⁷ 《G市中级人民法院2007年度上半年涉诉信访工作总结》，2007年8月。

而有明显的降低。就在调解率有明显提高的 2006 年，法院接待的当事人来信来访数有了明显的下降，但是当年法院受理的申诉案件却比上一年增加了近 34%。而据立案庭庭长介绍，2006 年和 2007 年上级转办和督办的进京上访和越级上访的案件数量大致与前几年持平。尽管考虑到很多涉诉信访都是针对过往的诉讼案件提起的，强调调解对于减少涉诉信访的作用也许要经过一段时间才能显现出来，但是至少目前我们还无法作出肯定的判断。

3. 激励机制：错案追究制与目标责任制

错案责任追究制和岗位目标责任制是法院进行内部人事管理和绩效管理的重要手段²⁸，作为法院重要的政策目标，对于法官在减少和化解涉诉信访方面工作的考核也融入到了上述管理机制中。在最近几年 G 法院的岗位目标考核标准中，减少和化解信访工作的指标占有相当比例的权重。如果法官个人或者法庭能够成功化解信访案件，特别是进京上访或者是越级上访案件，将获得额外的加分。而法官裁判过的案件引起了上访或者群体事件，不仅要被扣减考核的分数，而且可能被追究相应的责任。²⁹G 法院的岗位责任制还规定：如果由于法官或者法院不依法行政、不依法办事、不文明不规范执法等行为引发矛盾纠纷的，对涉事的相关责任人采取党纪政纪等处理措施，造成严重后果的，还要追究当事人的行政责任、民事责任直至刑事责任。对于上级部门和领导督办的案件在规定时间内无正当理由未办结，导致群体性事件重复发生的，不仅要在全市通报批评，并且扣除年度目标考核相应分值，取消年度评先评优资格。而发生群体性事件后，涉事部门的负责人处理不当导致事态扩大，同样会被追究行政责任。³⁰然而，追究责任更多地是对那些情势失控的群体性上访而言的，法院很少真正处罚那些与个人上访哪怕是进京上访案件有关的法官，除非有证据表明法官有枉法裁判的行为或者是在判决中出现了明显的错误。

4. 大信访：法院与党政部门的合作

对于一些情况复杂、涉及利益主体众多的信访案件，法院很难单独凭借自己的力量加以解决，因此在处理信访的过程中，G 法院十分强调与其他党政部门的合作。一方面，对于那些敏感的个案，法院更多地采取向上级法院和党委请示和汇报的方式，来获取上级对于案件处理方案的具体指示。同时 G 法院还要求本院和下级法院的法官们，如果发现有可能引发上访或者群体事件可能性的案件要及时向上级汇报情况。另一方面，一些信访案件的处理需要对当事人进行补偿，如给付补偿金、安排工作和住房等等，由于缺乏相应的资源，法院不得不去争取地方的党委和政府部门的帮助。而在类似于前面提到的报刊亭纠纷那样可能涉及到地方稳定的案件中，法院也要配合地方的工作，以维护当地的社会稳定。

我们不难看到，上面提到的治理信访的种种措施包含着法院重建司法权威和法院自身合法性的努力。但是在这种努力中，法院更多地是运用传统的手段和工具，而很少向“法治”意义下的现代司法制度寻求支持。面对信访问题，九十年代以来以专业化和注重程序为特征的审判方式改革不仅没有发挥解决问题的功能，反而被认为是造成问题的渊藪，从而成为了新的被改革的对象。

六、讨论

从 1949 年以来，作为中国共产党和中国政府治理社会的重要制度工具之一，信访制度

²⁸ 李国栋：“法院实行岗位目标责任制的几点思考”，<http://www.chinacourt.org/html/article/200412/02/141139.shtml>。

²⁹ G 法院《2006 年度岗位目标责任制考评细则》。

³⁰ G 市中级人民法院关于贯彻《G 市市委、人民政府关于领导干部在维护社会稳定中实行“一岗双责”的意见》的实施意见，2006 年。

一直发挥着多重功能。³¹但是在不同的历史时期，信访所发挥的主要作用一直都随着国家政治环境和社会环境的变化而不断发生转换。应星曾经把建国后信访制度的演变划分为三个时期，并分析了不同时期信访制度所承担的制度功能：在大众动员型信访（1951年6月至1979年1月）时期，信访主要服务于动员大众参与政治运动的要求；在拨乱反正时期（1979年1月至1982年2月），信访制度又承担起解决历史遗留问题和平反冤假错案的政治功能；而安定团结型信访（1982年2月以来）时期，信访制度的主要功能又进一步转化为化解纠纷、救济公民权利，以维护安定团结的政治秩序。³²

如果说，在应星的上述分析中，纠纷解决仍然是从属于政治目标的中介功能的话，那么90年代后期以来涉诉信访特别是与普通民事经济案件相关的信访迅速增加的现象，很可能意味着纠纷解决更加独立地成为信访制度所发挥的一项主要功能。这种功能转化有两个重要的基础：一是以市场化为导向的经济体制转型使经济权利取代了政治权利而成为普通公众最为关心的议题，二是国家的正式司法制度成为公众解决纠纷的最主要方式。从G法院的信访实践中我们可以看到，尽管涉诉信访的存在本身意味着司法机制并没有完全解决纠纷，但是从另一个角度看，通过诉讼程序的处理，日常生活意义下的纠纷被转化为可以通过法律进行技术化处理的纠纷，更多的法律因素和诉讼的因素被带到了信访机制当中。尽管涉诉信访的实践仍然带有浓厚的政治色彩，但是在国家与上访者的谈判过程中，法律的作用变得越来越重要，至少我们可以说法律为谈判的双方都提供了更多的讨价还价的工具和话语资源。

但是与上述转换同时存在并且相互矛盾的一个现象是：由于涉诉信访造成的信访机制与诉讼机制的耦合使很多被成功法律化、可以通过司法加以的问题又被拉回到传统的政治/行政的解决框架中来。在这种矛盾的解决框架中，纠纷发生时的具体社会情境和政治环境，谈判双方的意志、耐力、力量对比甚至包括运气等因素发挥的作用比法律更为重要，因此信访机制对问题的处理具有强烈的不确定性和不可预期性。由于涉诉信访的另一端连接的是法律诉讼，因此这种不确定性和不可预期性不可避免地传导到诉讼领域当中。这种不确定性进一步加强了法院和信访人围绕信访问题处理的机会主义倾向：法院要通过猜测和判断信访人是否会采取进一步的行动来决定自己让步的底线，而信访人会考虑信访活动的升级是否会给自己带来更大的收益，而法律是如何规定的反而变得不是那么重要。

上述矛盾的现象可能意味着，在处于经济、政治和社会全面转型阶段的中国，作为现代国家治理社会手段之一的司法正在不断成长，但是尚不足以解决转型所带来的社会纠纷和冲突激增的问题。对于国家的管理者而言，转型意味着国家和社会原有的制度与结构要被新的制度和结构所取代，在这种转型过程中最大的风险就是政治和社会的稳定问题。因此在改革的过程中，中国的领导人一直强调稳定的重要性，而保持政治和社会的稳定也被认为是中国改革开放的过程中能够保证国家持续发展和改革不断深入的重要经验之一。³³但是在转型的过程中，利益主体的多元化以及经济活动的日益活跃所带来的大量纠纷，在与官员腐败、下岗失业、贫富差距加大以及环境恶化等治理问题交互作用之下，社会的不稳定因素不断生长，社会冲突持续增加，如何维系国家政治和社会的稳定就成为国家管理者所有优先考虑的问题之一。从对G法院的分析中，我们可以看到，作为国家管理者一部分的法院对于运用司法制度解决这样的难题不仅信心不足，同时也缺乏足够的力量。一方面，面对复杂的纠纷，

³¹ 李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社，2007年；Carl Minzner, “Xinfang: An Alternative to the Formal Chinese Legal System.” *Stanford Journal of International Law* 42: 103-179.

³² 应星：“作为特殊行政救济的信访救济”，《法学研究》，2004年第3期。

³³ 王磊：“发展与稳定：中国社会转型与社会冲突的经验研究”，申请清华大学博士学位论文，2007，第3页。

法院更多地是采取“关门”的策略将它们推到司法途径的大门之外，另一方面，由于对于进入到诉讼渠道内的案件又缺乏终结纠纷的司法能力，相当数量的案件又进一步进入到信访渠道当中，形成了所谓“涉诉信访问题”。于是我们看到的是，包括法院在内的管理者面对复杂的冲突和纠纷，更多地是向更为传统的治理方式寻求解决之道。从运动式的全国范围的大接访到法院内部的院长接待和领导包案，从调解潮流的回归到法院与党政机关的密切配合，这些在过去我们十分熟悉的治理传统和治理技术似乎比现代意义上的司法为管理者提供了更多的解决问题的资源。

正如前面所讨论过的，涉诉信访对于诉讼机制的影响不在于信访替代了诉讼在纠纷解决领域内的地位，而是在于涉诉信访为诉讼的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，换句话说，涉诉信访实际上成为了诉讼程序的一种几乎无所限制的延伸。这可能与人们希望信访能够发挥替代性纠纷解决机制功能的初衷背道而驰。³⁴如果说其他类型的信访还可以在在一定程度上发挥将纠纷从法院分流到其他渠道加以解决的功能的话，那么对于涉诉信访而言，不仅不能起到纠纷分流的作用，反而会使大量与法律和司法无关的问题和矛盾也被引入到司法程序或者法院内加以解决。在G法院的实践中我们可以看到，这种延伸效应使法院不得不将更多的司法资源投入到信访案件中去，而法院对于信访案件资源的倾斜进一步弱化了自身解决一般纠纷的能力。因此，一个令人忧虑的可能性是，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。

但是从另外一个角度看，由于涉诉信访将更多的法规范与法律话语的因素带入到了纠纷解决领域中来，这也为治理方式的转型创造了新的契机。尽管目前国家和民众更多的是以实用主义的态度来运用法律，而且可以肯定这种实用主义在未来仍会继续存在，但是这种新规范和话语在微观层面的反复实践仍然可能带来宏观层面的制度和结构发生变迁和转型。³⁵因此，要对当代中国的涉诉信访实践对于法治和国家治理的影响进行全面的评估，仍然需要我们去进行更为长程的考察。

³⁴ 许多研究者认为，作为替代诉讼的纠纷解决机制是信访制度的一项重要功能。相关论述可参见：范愉：《纠纷解决理论与实践》，北京，清华大学出版社，2007年；Carl Minzner, “Xinfang: An Alternative to the Formal Chinese Legal System.” *Stanford Journal of International Law* 42: 103-179.

³⁵ 王亚新：“程序、制度、组织：基层法院日常的程序运作与治理结构转型”，《中国社会科学》，2004年第3期。