

农村信访法律问题探析

马波¹,任宝明²

(1. 广东石油化工学院 法律系, 广东 茂名 525000; 2. 黑龙江省兰西县人民政府, 黑龙江 兰西 151500)

[摘要] 信访是农民表达诉求, 提出民主建议, 履行公民权利的基本途径。但由于当前我国农村法制不健全、利益表达机制欠缺、农村治理结构缺陷以及土地征用与建房矛盾等原因, 致使许多群众不能或不愿通过正常途径表达诉求, 导致“缠访”、“闹访”、“越级上访”等问题日益凸显。农村信访问题的解决, 需要通过提高信访立法层次、完善人大监督方式、推进治理体制创新以及构建法律援助平台等途径, 并应进一步拓宽民意表达渠道, 改革农村信访工作制度, 将信访工作纳入法制化轨道, 唯此, 才是根本解决之道。

[关键词] 农村信访; 社会治理; 信访监督; 法律问题

[中图分类号] D92

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2014)06-0045-06

信访既是人民群众表达诉求, 提出民主建议, 履行公民权利的基本途径, 也是各级国家机关保护群众合法权益, 密切同人民群众血肉联系的重要渠道。随着经济全球化以及信息时代的到来, 人们的信息来源渠道日益丰富, 人民群众的权利意识明显增强, 利益观念更加强烈, 积极争取自身利益, 表达民主诉求等活动日渐增多。但由于我国当前行政体制、司法机制自身所存在的问题, 以及相关利益群体表达途径欠缺, 利益表达机制不够健全等原因, 许多群众不能或不愿通过正常途径表达诉求, 导致“缠访”、“闹访”、“越级上访”等问题日益凸显。全球化、信息化时代的到来, 也意味着各国民众之间的交流与合作将更加普遍、容易和密切, 这反射在人们的认知结构与价值观念上, 真实的表现就是不再相信绝对的“安全”和对传统价值观念的认同, 而是充满了怀疑和不信任, 同时对未来也充满了忧虑, 这种忧虑感某种程度也加深了人民群众通过非正常途径表达诉求的愿望。为了给农民提供足够有效的制度化利益表达空间, 提高农民对基层人民政府的信任, 完善我国的基层民主的建设, 进行农村信访法律问题研究可谓意义重大。这就要求我

们不断的改进社会治理方式, 坚持依法治国, 运用法治思维和法治方式开展农村信访工作, 以维护信访利于的公平正义, 使群众问题能够顺畅反映、矛盾能够及时化解、合法权益得到法治保障。

一、农村信访的界定

信访是保障公民政治参与的一种重要社会制度, 它是广大人民群众依法行使民主权利, 管理国家事务, 管理社会事务和维护自身合法权益的重要形式, 同时也是党和政府保持与人民群众密切联系的重要途径。它是实现“党的领导、依法治国和人民当家作主有机统一”的重要形式之一。现代国家治理的目标应当是法治国家、法治政府与法治社会的一体化建设, 信访制度作为中国特色社会主义国家治理的制度之一, 具有鲜明的中国特色。对于信访问题的研究, 首先需要对信访概念予以界定。事实上, 信访概念具有狭义与广义两个层面的语义。所谓狭义的信访, 按照国务院《信访条例》(2005)第2条的界定, “是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式, 向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况, 提出建议、意见或者投诉请求, 依法由行政机关处理的

[收稿日期] 2014-08-25

[基金项目] 2013年度教育部人文社会科学青年基金项目(13YJC820062)的阶段性研究成果。

[作者简介] 马波(1976-), 男, 黑龙江塔河人, 广东石油化工学院法律系副教授, 博士研究生, 校学科带头人。

任宝明(1976-), 男, 农业推广硕士, 黑龙江省兰西县委副书记。

活动”，这是我国现行立法对信访概念的规范性解释；所谓广义的信访，则包括公民、法人或者其他组织，向各级党委、人大及其常委会、人民政府、司法机关以及纪检监察机关等单位提出意见、建议、批评或要求和诉求的活动。例如，《广东省信访条例》（2014）第2条规定，“所谓信访是指公民、法人或者其他组织采用网络、书信、传真、电话、短信、走访等形式，向国家机关反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关国家机关处理的活动。此处，所称的国家机关，包括广东省各级人民代表大会、县级以上人民代表大会常务委员会、各级人民政府、县级以上人民政府工作部门、各级人民法院、各级人民检察院。”从信访工作实践看，当前信访人在上访过程中并不单纯的向某一特定的国家机关投诉，而是与之相关的国家机关都有涉及。因此，本文采用广义的信访概念。而所谓农村信访，则特指信访的主体、客体和内容等与农村相关的信访活动的总称，基本内容包括农民的上访行为、以及针对农民的相关权利义务为实质内容的上访活动。

二、农村信访的特点

（一）反映的问题牵涉范围广泛

主要表现在：一是矛盾类型多。在众多的农村矛盾纠纷中，涉及到环境污染、征地拆迁补偿、违章建筑引发的邻里纠纷、农村基层干部作风、社会治安，以及婚姻家庭纠纷等多个方面问题。尤其是土地征用和土地资源管理、村务公开、村官贪污等问题在实践之中较为突出。例如，根据广东省信访局发布的《2013年全省信访的有关情况》^①统计，群众到省上访反映的问题以涉土地、农村“三资”管理和基层干部作风问题为主。“2013年群众到省上访反映的问题主要集中在土地征用和土地资源管理、村务公开、滥用职权、集资融资、城镇拆迁等问题。其中，反映土地征用和土地资源管理问题的来访批次、人数占到省上访的19.4%、31.9%，排第一位；反映村务公开、村官贪污等问题的来访批次、人数占到省上访的5.2%、6.8%，排第三位；反映基层干部滥用职权问题的来访批次、人数占到省上访的6.6%、6.6%，排第四位。这三大类问题到省上访的批次、人数占全省到省上访量的31.3%、45.3%。”；二是矛盾分布广。几乎所有乡镇的行政村中都有矛盾纠纷发生，都有群众上访反映诉求的各种愿望；三是矛盾纠纷呈现高度复杂性，主要在

以下三个方面比较突出：第一，从矛盾主体看，呈现多元化。有干部和群众之间的矛盾、农民个体之间的矛盾、家庭成员之间的矛盾，也有当地农民与新居民之间的矛盾，农村不同社会阶层之间的阶层矛盾也有所表现。第二，从矛盾表现方式看，呈现交错化与交叉化。当前农村矛盾纠纷往往存在矛盾交叉的情况，如经济矛盾之中包含分配矛盾、干群矛盾等等。第三，从产生矛盾的原因看，呈现多重化。比如一些农村干群间的矛盾，既包含征地拆迁中愿望得不到满足的经济利益矛盾，又包含着一些历史遗留问题之间的矛盾。

（二）涉法涉诉类信访不断增多

农村信访工作实践中，由于各级信访工作部门对涉法涉诉类信访也同样登记、受理和交办，致使很多当事人的案件正处于司法机关审理过程中，就开始到各级信访部门信访。尽管当前国家信访局已经明确规定涉法涉诉信访问题一律退出普通信访领域，但由于通过司法等途径解决问题成本高、时间长等原因，群众还是希望通过信访渠道反映问题，或借助信访向当地党委施加压力，达到改变司法部门、行政复议仲裁机关处理结果的目的。“许多过去依据法律程序解决的涉法事务，人们也越来越青睐于通过闹访来吸引党委政府的关注，而往往只有通过闹访将事情闹大，党政领导人才会高度重视并解决问题。”^[1]以广东省为例，据统计，2013年度群众到省上访反映的问题，应通过诉讼、仲裁、行政复议等司法途径解决的占46.3%，但实际情况却是都走信访途径而不走司法途径，给信访机关造成了巨大压力。此外，在现行矛盾纠纷解决机制中，诉讼程序一般为矛盾纠纷处理的最后一关，法院在处理诸如民事、行政、刑事案件过程中，由于作出的裁判总有一方会败诉，这必然会触及到某一方当事人的利益。故此，败诉一方经常是不走正常的法律程序申诉而选择信访渠道解决，进而演变成涉诉信访案件。还有部分当事人由于诉求未能得到满足，就会通过信访途径寻求解决，涉法涉诉案件数量的上升也就成为必然。此外。当前农村信访还面临着上访的人群不断增加，上访的规模越来越大，集体上访比例所占比重持续增长的不利局面。根据广东省信访局发布的《2013年全省信访的有关情况》统计，“2013年群众到省集体上访共2543批54013人次，同比上升41.2%、57.3%，集体到省上访人次超过2012年全省到省上访的总人次。全年

^① 该资料是由广东省信访局提供给参加《广东省信访条例》宣讲团成员的会议材料之一，未公开发表。

30 人以上的集体到省上访共 444 批 33668 人次,同比上升 36.2%、58.7%;100 人以上的共 61 批 16156 人次,同比上升 35.6%、107.7%。”这些问题更加凸显出构建信访分离制度的重要意义,即把信访分为普通信访与涉诉信访,将依法可以通过仲裁(民事仲裁与劳动仲裁)、诉讼(民事、行政与刑事附带民事)、行政复议等法定途径解决的诉求从普通信访事项中分离出来,不再作为普通信访事项进行处理和办理,而是按照法定的程序予以解决。

(三)以非法方式反映诉求信访不断增加

当前,为了扩大影响,部分信访人在来信、来电以及走访过程中人为夸大问题的严重性,误导上级机关。同时,为了给下级国家机关施加压力,信访人经常采取静坐、派发传单、张贴标语、围堵办公场所,甚至携带危险品等不法方式,造成了不良的社会影响。“从工作实践看,不按规定程序、采用非法手段上访或者为满足个人无理要求缠访闹访的行为,主要表现为:1、信访人到非信访接待场所上访,提出信访事项的,特别是到天安门、外国驻华使(领)馆等政治敏感地区和省、市、区党政机关等非《信访条例》规定的场所信访的行为。2、信访人在信访接待场所滞留、滋事,或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的。信访人煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财等行为。”^[2] 这些以非法方式反映诉求的信访行为,已经严重影响了正常的社会秩序。例如,发生于广东省广州市的一例“三跨三分离”信访案件就具有一定的代表性。2012 年 11 月 5 日,林某到省上访,并爬上省委西门外的树上闹访。信访人在上访过程中行为过激,多次在省委门口闹访、滞留,两次在省委西门爬树,一次跳入河涌,一次拦截领导车辆。广州市公安机关试图对其进行治安拘留,但林春生以跳楼、撞墙自杀相对抗,迫使公安机关将其释放。

三、农村信访问题原因探析

随着我国社会转型与经济转轨的不断深入,以及城镇化和工业化的进程的加快,农村基层各种社会利益冲突矛盾加剧,一些长期积累的矛盾和现实问题也逐步暴露出来,信访诱因不断增多,造成农村信访案件数量一直居高不下,具体表征如下:

(一)农村法制不健全催生信访问题

所谓法制,实质上是一个汇集了立法、执法、司法以及守法等多种构成要素系统整合的过程。我国农村信访问题突出,很大程度上与农村法制不健全存在密切关系。改革开放以来,我国农村的法制

建设取得了很大进展,先后颁布了一系列农业法律、法规和规章,为我国农村建设提供了法律支持。但总的来讲,我国农村立法还相对滞后,立法质量不高,层次较低,很多规范原则性太强,配套法律法规跟不上,缺乏可操作性。农村立法中重行政管理轻权利保护的倾向仍很严重,立法无法充分反映农民的利益诉求。此外,由于一些法律自身(尤其是涉及农村信访的法律、法规)所存在着的有效性、实效性以及正当性问题,致使法律的实施效果不彰。可以说,尽管各级国家机关信访机构对于解决信访问题做了大量工作,但由于缺少统一信访工作方面的高位阶立法,致使许多实质性的问题并没有从宪法层面上得以规范,公民行使宪法规定的申诉、控告和批评建议的基本权利缺少切实的法律保障。此外,由于国家机关信访机构法律地位不明确,职权有限,机构设置分散,彼此缺乏有效协调,致使大量信访问题得不到及时解决,催生出大量的信访问题。农村信访工作中越级上访、重复信访、群体上访以及“三跨三分离”信访等问题占据了相当大的比例。

(二)农村治理结构缺陷衍生信访问题

从治理结构视角审视农村信访问题,问题在于中央政府与地方政府目标函数的不同,导致了地方政府与中央政府责任承担机制与责任分配的失衡。此外,我国一直以来主导的治理模式(“专断—压制”型管控模式或“权威型”治理模式)过于强调政府的威权与权威,简单化的运用权力逻辑打压利益相关者的合法、合理诉求,治理体系之中缺乏有效的参与、沟通、合作、协调以及反馈机制,致使政府在农村治理中出现了合法性危机,进而造成“农村社会”与“行政国家”的分离、“权利”与“权力”的对立以及社会结构的“紧张”与“断裂”。此外,我国一直坚持的农村自治制度在实际运行之中也存在一定的问题。可以说,尽管村民自治的实施对推进基层民主政治建设,促进经济社会全面进步发挥了重大作用。但是在村民直选和自治实践过程中,也暴露出许多矛盾,概括起来主要有两类:一是民主管理的运行还不畅通,村民代表大会功能发挥不够。虽然多数村委会都成立了村民代表大会这一议事机构,但由于一些村级党组织和村委会领导民主意识不强,擅自决策现象比较普遍,未能建立健全集体事务决策制度;二是农村党组织与村委会配合不力产生的矛盾问题。此外,农村的信访问题,与村干部的素质高低有很大关系。村组织战斗力强,信访就少。村组织战斗力弱,信访就多。村干

部的作风如何,直接影响着村风民风,以及当地的稳定。当各种坏的风气交集在一起,村‘两委’的战斗力就愈发低下,矛盾纠纷就愈发突出、尖锐。农村治理中,一些农村干部作风简单粗暴和违纪违法问题引发的矛盾主要体现在以下几个方面:(1)少数农村干部存在着严重的经济问题,存在贪腐行为;(2)村级财务管理混乱,财务不公开;(3)农村村干部选举引发的矛盾。故此,我们认为,地方政府必须正确的面对我国政治体制改革的困境,不断的改进社会治理方式,积极转变政府职能,提升政府自身能力,加强信息公开与有效的公众参与,构造一种“参与—合作”型的治理模式,并坚持依法治理,学会运用法治思维和法治方式处理信访问题所引发的社会矛盾。

(三)农村土地征用与建房矛盾产生信访问题

如果说法制不健全与治理结构缺陷分析是宏观视角的话,那么农村土地征用与建房矛盾纠纷就是微观探视,具体表征如下:一是土地征用产生的矛盾。此类信访主要反映以下三个方面内容:(1)征地补偿标准不一致,同类土地价格补偿差距很大,失地农民之间的补偿标准不同,造成社会矛盾;(2)各村、组在土地征用政策处理、赔偿分配方案不一致而导致的矛盾,引起集体上访;(3)土地征用的有关收支帐目及安置赔偿的政策不公开,村民对村提留的土地征用费、赔偿标准、分配方案有异议而引发的矛盾;二是建房引发的矛盾。随着农村经济社会的不断发展,现行的土地政策已经很难满足农村建房需求,加上有关部门的监管力度不够,导致农村违法用地、违法建房的现象时有发生。主要表现在:先建房后申请,甚至干脆不办建房手续而造成的邻里纠纷。农户建房用地都是私下与人调剂,买卖土地早已成为现实,而且价格越涨越高。作为管理者,村委会无法统筹使用。同时,随着土地的增值,农民违章建房十分普遍,有的少批多建,有的未批先建。

四、农村信访制度完善的法律建议

(一)提高立法层次,出台信访法

自2005年《国家信访条例》颁布以来,为规范信访工作,保障人民群众的信访权利起到了重要作用。但从法的位阶看,由于《信访条例》在整个法律体系中只是属于行政法规的立法层次,作为宪法确认的公民基本民主权利和国家基本政治制度的信访权利而言,已经与我国当前日趋复杂的信访形势不相适应。特别是党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,

对改革信访工作制度、把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决提出了具体要求。同时提出,“推进国家治理体系和治理能力现代化”的诉求。对于农村信访问题的解决,“应当将其纳入国家治理体系和治理能力现代化的宏大视角通盘考虑,切实实现从管理到治理的转变,回归到多元合作互动式治理的真义上去解构缠访、闹访问题。”^[3]因此,我们认为,应当由全国人大及其常委会制定更为完善的法律来加以保障。从立法依据上看,《宪法》(2004)第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利,但不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”这是宪法赋予公民的基本权利和义务之一。宪法同时还规定,“对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。”这是国家机关必须履行的宪法义务。毫无疑问,来信来访是公民申诉、控告、检举等基本权利得以实现的重要途径。通过信访的途径提出建议和批评,已经成为公民维护合法权益,实现参政与民主监督的重要形式之一。而用法治规范信访工作,则是依法保障公民宪法权利的重要内容,是信访工作的根本活动准则,是制定国家信访法的重要依据。值得关注的是,我国一些地方性法规的制定已经尝试将这些问题纳入信访工作的法治化轨道。例如《广东省信访条例》(2014),就专章规定了诉访分离、网络平台构建、信访终结、信访程序、信访工作责任制以及信访人的权利与义务等内容。我们建议,我国未来制定信访法时应吸收这些地方性法规的成功经验,必须运用法治方式解决存在的农村信访问题。

(二)完善监督方式,发挥人大常委会作用

各级人大常委会作为各级人民代表大会闭会期间的常设机关,是维护宪法所确认的公民权利的重要机关。我国法律体系中所确立的刑事、民事、行政诉讼制度,以及控告申诉制度、国家赔偿制度、仲裁制度、行政复议制度等,都可视为是对公民权利的保障与救济。但如果这些救济没保障,或者不及时、不公正,则有可能在救济过程当中造成新的侵害,这是实际工作之中所面临的突出问题。因此,通过国家权力机关行使救济就成为一个必不可少的途径。我们认为,需要强调以下几点:一是充分发挥人大信访机构的作用。在人大常委会机关内部,信访工作机构是人大常委会的办事机构,为

人大常委会整体工作服务是其基本职责。《各级人民代表大会常务委员会监督法》(2007)明确规定了人大常委会可以采取监督的具体形式。例如,人大常委会可以听取和审议“一府两院”专项工作报告议题,并可据此组织执法检查。再如,《广东省信访条例》第60条也规定:“针对信访集中反映的问题,县级以上人民代表大会常务委员会可以采取听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告或者组织执法检查等形式进行监督。”因此,人大信访注重分析和提炼信访问题,注重信访信息成果的转化;二是充分行使法律赋予人大及其常委会的询问、质询、特定问题调查等监督形式,实现“软性”监督与“刚性”相结合。一般来说,地方人大所采取的审议、视察或执法检查等监督形式,通常称之为“软性”监督;而对采取的质询、特定问题调查、撤职或罢免的监督形式,则称之为“硬性”监督。因此,各级地方人大要在不断完善原有监督方式的同时,将“软性”监督与“硬性”监督有机结合起来。对人民群众反响强烈、久拖不决的信访问题,要运用法律赋予的“刚性”监督手段,通过特定问题调查、询问、质询、罢免等法律规定的程序和方式促使问题的有效解决。“同时,在监督工作中所享有的刚性监督职权,地方人大要抓紧制订相应的操作程序和方法,特别是要解决制度缺失和制度设计不够合理的问题,摆脱和避免现实中存在的要用的时候无规则可以使用的尴尬情况。”^[4]

(三)推进治理体制创新,确立司法制度权威

司法权威,是司法机关的裁判在解决争讼的活动中所应当具有的权威性和公信力。中共中央办公厅和国务院办公厅《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》(2014)提出:“深化司法体制改革,确保司法公平公正。建立健全冤假错案责任追究制度,实行法官、检察官、人民警察对办案质量终身负责制,严肃查处刑讯逼供、暴力取证、隐匿伪造证据等违法行为,不断提高司法公信力。”司法权威,首先体现在司法人员的廉洁性上,即法官、检察官是公正和正义的化身,他们能否做到清正廉洁和秉公办案关系到广大人民群众对法律的信仰;其次,司法权威体现在司法活动的合法性上,即通过诉讼的程序正义和实体正义,公平公正的裁判案件,确保裁判的法律约束力;再次,司法权威体现在其稳定性上,即司法机关的判决、裁定一旦发生法律效力,就具有稳定性并应当得到遵守,非经法定机关、以及依法定程序不得更改。这既是维护司法权威的客观需要,也是保持法律稳定性的必然要

求。当前,司法不公严重的削弱了司法权威,也破坏了宪法和法律的有效实施,这是引发农民上访的重要原因。“据于建嵘调查的632位进京上访的农民中,有401位在上访之前就上访的问题到法院起诉过,占总数的63.4%,其中法院不予立案的有172位,占42.9%;认为法院不依法办事而其败诉的220位,占54.9%;认为法院判决胜诉了而没有执行的9位,占2.2%。”^[5]可以说,司法体制机制运行不畅,司法不独立,司法效率低下是导致司法不公的重要原因。司法不独立还体现在上下级法院之间的关系上。法律虽然规定了两审终审制,但在具体办案过程中有些案件下级法院仍然要请示上级法院,而不能独立的依据法治的精神予以裁判,这在一定程度上削弱了法官的独立裁决权。此外,由于司法程序的严格规定,如果一个案件经过一审、二审以及再审等程序,那在时间上是一个非常长的周期,这对于广大农民来说,无论在时间上还是在财力上都是无法承受的。因此,按照便民、高效的原则,应当寻求在保障程序正义前提下的高效办案途径。我们认为,要建立司法权威,司法机关就必须在治理体系上创新。要在工作中树立以人为本的理念,全力提高办案效率;要降低诉讼成本,保障办案质量,实现立案公开、庭审公开、裁判结果公开、办案质量评价标准公开,提高审判活动透明度,使人民群众的参与权、知情权、诉讼权得到更好的保障;要形成一整套考评激励机制,建立权力制衡机制和案件流程管理制度,形成比较严密的内部监督制约机制,使激励约束机制更为有效;要坚持司法为民,深化司法体制和工作机制改革,优化司法职权配置,加强保障依法独立公正行使审判权的制度建设,规范司法行为,做到严格、公正、文明司法,始终坚持审判的法律效果和社会效果的统一;要采取措施破解执行难问题。同时,各级人大常委会要对法职人员的监督常态化、规范化和权威化,这样内部监督与外部监督相结合,就可以较好的提高司法水平和保障司法公正。正如有学者所评论的那样,“如果法院的判决是最终的,还有谁到法院外去寻求救济?”^[6]我们相信,只有树立司法权威,并确立司法救济为解决社会纠纷的最终途径,才能让信访走上法治化的轨道。

(四)构建法律援助平台,促进信访问题的依法解决

一是建立公益法律援助机构。“可以在党政和人大信访机构内设立公共法律援助机构,将信访和法律援助有机结合起来,聘请和动员有社会责任

感、具备执业资格的人担任公益律师,为上访者提供法律服务。”^[7]公益律师接到群众信访材料后,应提供免费咨询,并根据所反映问题的性质,为群众代写各类诉讼状或行政复议申请书,指导其按照法律途径解决问题。

二是构建律师参与农民信访活动机制。律师作为专业法律服务工作者,对当事人解决纠纷、化解矛盾、维护其合法权益具有专业素质,在广大农村地区具有较高威信。律师可以通过对信访人宣传党的路线、方针、政策以及国家的法律、法规,做好信访人的思想工作,提供相应的法律依据;同时,还可以协助信访人员进行调解工作,从法律的角度对上访人员进行说服、教育,消除上访人员对党和政府工作的误解,从而疏导各类上访纠纷,防止社会矛盾激化。此外,还可以考虑建立律师到信访大厅接待信访,并提供免费的法律援助。这样既免除了上访人高昂的诉讼成本,也可以防止农民群众的“滥访、乱访”,进而引导农民通过行政复议、仲裁、诉讼等法律途径解决信访问题,维护法律的权威和司法公信力。

三是延伸法律服务触角,构建便民利民法律服务通道。司法行政机关要整合司法所的法律服务功能,将工作人员下沉到村,并设立法律服务站点,让广大农民群众不出村即可享受法律咨询、法律服务。例如,广东省高级人民法院为了解决信访问题,出台了《广东法院涉诉信访工作规程(试行)》(2014)。《工作规程(试行)》涵盖了涉诉信访各个环节,确定符合司法规律的涉诉信访工作内容和方式,通过涉诉信访工作的司法化改造,把解决涉诉信访问题纳入法治轨道,由法院依法按程序处理。此外,针对我国广大农村的实际状况,可以考虑设立信访代理点,及时把矛盾纠纷化解在萌芽状态。例如,《广东省信访条例》就专章规定了源头化解措施,该《条例》第69条规定:“国家机关应当建立和完善矛盾纠纷排查调处机制,推行网格化管理模式,加强预警工作,依法、及时、就地解决矛盾与纠纷。”而《中华人民共和国调解法》(2010),则明确了调解的法律约束力及到司法机关确认的规定,这为作好调解工作提供了更好的法律保障。同时,人民法院应当设立灵活的便民措施,将流动法庭更多的

设在农村的田间地头或村委会所在地,转变农民传统的畏讼心理,把审判与服务与教育统一起来,真正体现以人为本,体现法律的权威,做到法律效果、政治效果和社会效果的统一。

结 语

信访制度作为一种具有中国特色的贴近社会民意的诉求表达机制,在社会治理中所拥有的顽强生命力证明了这一制度存在的合理性与必要性。但不可否认的是,信访制度在具体的执行过程之中又存在着种种“异化”现象,在众多的矛盾纷争和过多的期望之中,不断陷入了重重的制度困境,而农村的信访法律问题又尤为突出。因此,我们认为,我国信访制度的“改良”势在必行。我们必须着力推动信访制度回归本原,充分发挥信访制度的参政议政作用,充分保障信访人对国家工作人员职务行为的监督。本文认为,只有通过拓宽民意表达渠道、健全信访问题的制度方式,改革农村信访工作制度,坚持依法治理,通过立法把信访工作纳入法制化轨道,才能真正维护信访人的合法权益,保障农民等弱势群体的合法诉求得到有效解决。

[参 考 文 献]

- [1] 陈柏峰. 群体性涉法闹访及其法治[J]. 法制与社会发展, 2013, (4): 17—28.
- [2] 郑卫东. 农民集体上访的发生机理[G]. 中山大学政务学院社会学系第二届中国地方治理学术研讨会文集, 2004.
- [3] 桂晓伟. 应对缠访、闹访与社会治理能力提升[J]. 法学论坛, 2014, (3): 154—160.
- [4] 陈广胜. 将信访纳入法治的轨道: 转型期信访制度改革的路径选择[J]. 浙江社会科学, 2005, (4): 121—126.
- [5] 于建嵘. 信访制度动摇国家治理根基[J]. 改革内参, 2004, (3): 2—8.
- [6] 周永坤. 信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择[J]. 暨南大学学报(哲学社会科学版), 2006, (1): 37—47.
- [7] 邵华. 信访制度变革与弱势群体权利救济[J]. 河北法学, 2007, (1): 90—93.

(责任编辑: 闫卫平)

