

理论园地

信访工作的法治化探索和思考

彭新军

信访工作法治化是新时代法治社会建设重要内容,也是法治政府建设主要内容。我们要以法治为衡量标准,运用法治精神、法治思维和法治方式化解社会矛盾,依法维护人民群众的合法权益,全力建设更高水平的法治中国、平安中国。那么,新时代信访工作的定位、机制等问题是否适应新时代的法治要求,如何依法解决此类问题,值得我们探索和深思。

一、信访法治化的概念

信访法治化是信访法治主体按照法律法规或规章条例规定和程序实现权利救济或民意表达的法治行为。包括信访法治主体、信访法治行为两个构成要件:信访法治主体是指实施依法信访或依法处理信访事项的人,包括信访人和信访部门。信访人是采用信息网络、书信、电话、传真、走访等形式,按照信访程序,反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织;信访部门是对信访人的诉求根据职责和有关规定,有权办理信访事项的各级机关、单位。信访法治行为是指信访法治主体实施权利救济和民意表达的合法行为。信访法治行为以实现权利救济和民意表达为目的,以信访事项为核心要素,以按法律法规或规章条例规定和程序为必经途径。

二、当前四类信访问题难点

在实际信访过程中,主要有4类问题难以化解:有部分信访人采取“大吵大闹、小打小闹、不吵不解决”的办法,提出超出法律和政策之外的无理要求,不断缠访闹访;有部分信访人的信访问题是历史遗留问题形成的积案,因深化改革、政策调整或年代久远、事实难以查清等,使这类问题难以化解;也有因各级各部门执行《信访工作条例》的一些规定不严格,往往出现上级机关不管合适与否,将信访问题交办原办理部门处理,导致信访问题难结案;也有一些信访问题是因信访人个人因素导致自己的权利得不到司法救济,自己又不愿意承担后果,不断上访等。

三、依法信访必要途径

信访法治化建设需要有一个社会面的基础,就是全民法治意识、法律知识和法治社会建设水平。一要做实做细法



资料图片。

治宣传,提高县级层面普法依法治理办公室统筹协调的权利,倡导在村(居)委会设置法治主任岗位,倡导学校聘请当地律师或法律工作者为法治副校长,倡导参照律师每年须办理法律援助案件的规定,建立律师担任村(社区)法律顾问制度,强化基层普法网格化管理,并不断提高普法人员的法律素养和普法热情。二要真情真意心理引导,将心理引导当成信访问题化解的重要环节,如对政策型信访人,要以政策、法律和法规解释开导信访人的法治思维;委屈型信访人,要学会尊重、顾及面子,并还要有足够的耐性和较强的共情能力;纠缠型信访人,要进行心理健康水平评估,运用解释、面质、心理咨询等技术,引导信访人看清自己信访问题;无理取闹型信访人,要弄清事情的前因后果,关注幸福感和犯罪因子两个方面,对不听劝阻的,要果断采取强硬措施,充分维护法律权威及工作秩序。此方法的研究探索论文被《洪江区法学会》刊发。三要从严从快惩戒非法信访行为,严格落实“三到位一处理”总要求,如对于违反息访息诉协议再次上访的,要取消和追回其获取的利益补偿,并建议建立信访调解的司法确认制度,将息访息诉协议纳入法律调整范围,在信访人违反协议的情况下可以通过申请执行等方式予以强制执行,加大其违约成本。

四、圈层社会治理模式

建立以群众为中心,以群众自治为内圈,以政府服务管理为外圈的圈层社会治理模式。内圈层:即基层群众自治,是基层群众充分发挥主动性,充分利用民主政治权利实现自我管理、自我服务的治理过程,该治理是一种主动性行为。外圈层:即国家行政管理,是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动,该治理是一种被动性行为。内

外圈关系将随着内在动力、价值选择或法律规定等运行机制变动而变动,要因地制宜地选择政府服务管理或是群众自治。如:需要政府服务管理的,政府应当主动承担起治理职责;群众可有效自我管理的,应充分尊重群众的自治权利,党委政府做好引导和监督即可,不必过多干涉;必须由政府管理与群众自治共同治理的,按照法律规章制度或具体事务特质来确定一方的主导地位,而不应该是想当然地由政府主导。此模式已在怀化市洪江区实践推广,取得了较好的效果,形成了以群众为中心,以“邻里夜话”、巷道议事等群众自治为内圈源头,以“六单工作法”基层服务管理为外圈终端的“古城‘圈层’自治新路径”,被湖南日报等媒体宣传推介。

五、信访法治化制度机制

一要明确信访部门责任归属。《信访工作条例》规定,信访工作责任是按“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”来划分,但实际操作中,仍存在各级各部门职责不明确、运行不清晰,相互推诿,导致信访问题难以及时彻底解决的情况发生。针对此问题要进一步理清信访职责,明确信访问题处理权责和处理程序、重要信访问题处理机制、“谁引发,谁负责”的责任机制,建议赋予信访部门相应的权力,包括交办、指挥、监督、追责甚至是处罚权;县级政府出台涉及重要信访问题具体划分、处理流程的实施细则,成立相应的化解委员会,发挥出各职能部门的专业作用;对由相关部门处置所引发的信访案件,应明确其为具体矛盾化解单位,乡镇、街道履行收集信息、协调矛盾的职责。

二要实现信访与复议、诉讼的有效衔接。有法律法规明确规定的应当按规定方式解决,不得随意扩大信访受理范围,并建立信访法律援助制

度,让信访人能在法律框架内实现自身诉求。如对正在审理过程中的案件、未过申诉处理期限的已判决或裁定案件、因当事人主观故意导致超过诉讼时效的案件,信访部门不予受理,应引导进入诉讼程序。

三要建立信访终结机制,要严格限制上级机关对下级办理的信访事项再次转交下级机关复查的情形,确保信访程序终结,对经过办理、复查、复核程序的信访案件,信访人对复核结果仍不满意的,信访部门应当不予受理;对已处理、复查和复核程序或信访人已知有申请复查、复核权利但在法定期限内申请的信访案件,应当按信访终结程序办理。同时,成立适格的审查机构,对信访案件终结进行调查评议,举行公开听证,并将公示作为信访案件终结的必要前置条件,一经认定,各级各部门不得再对同一信访问题进行受理。

六、历史遗留类信访问题处理

坚持“以事实为准绳,尊重历史;以社会稳定为底线,审慎笃行;以利于信访人为原则,公正处理”的原则。一要实事求是,查究以前有关的各种文件档案、报告、资料,召开分析研判会议,尽可能地理清问题脉络,分析过去社会环境和政策与现在社会环境和政策之间的关系和矛盾,研究以前的各种处理措施,列出处理方法的不合理性和合理性,找出问题实质。二要大局为重,建议在县级政府办公室设立解忧机构,并落实好公开听证评议制度,信访涉事各方,讲事实、摆理由,相关专家讲历史、讲道理,既提高了化解历史遗留问题可能性,也实现了群众监督、舆论监督,降低了引发社会舆论的可能性。三要合法合理,工作人员要带着感情和责任,态度诚恳地听取信访人的讲述,抓住信访人的诉求,及时按政策规定给予针对性的答复,即使不能立即给出较有针对性答复的,也要明确答复时间,按时给出答复。要灵活运用政策解决历史遗留问题,对比过去和现有政策,在尊重历史政策的同时,以特殊问题特殊对待思路,寻求现有政策的灵活变通适用法,研究出一个既不违反现有政策,又能解决历史遗留类问题的特殊解决方式。

(作者系怀化市洪江区工委政法委员会政工室主任、洪江区基层社会治理法学研究会会长)

“<<” /
Æ , °-§

本报讯(湖南法治报全媒体见习记者 周玉意 通讯员 陈敏 张灵露) 11月29日,沅陵县检察院邀请县人大代表、政协委员、人民监督员作为听证员,与侦查机关及案件当事人一起,对一件职务侵占案拟不起诉召开公开听证。

听证会上,承办检察官介绍了具体案情,对适用的法律进行释明。当事人真诚悔罪认罪,希望能得到从轻处理。被害单位就涉案人员既往及现实表现充分发表意见,认可涉案人员对单位曾经作出的贡献,针对此次行为事出有因且全部退赔,没有给单位造成损失,也希望给涉案人员一次机会,对该院处理意见没有异议。听证员一致认为该案事实清楚、证据确实充分,涉案人员犯罪情节轻微,系初犯、偶犯,认罪态度好,全部退赃退赔,获得谅解,主观恶性小,认为检察机关对该案作不起诉处理适当。

该院坚持以人民为中心的司法理念,深入贯彻落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策,通过开展公开听证活动,以公开促公正,以公开释法理,今年以来共举行公开听证会9次,进一步提升了办案质效,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

“<<” , , , . 五
° >>/ æ < † <<

本报讯(通讯员 袁玲燕 张灵露) 为充分发挥检察机关法律监督职能,进一步加强检察机关与行政机关的协作配合,形成公益保护合力。近日,沅陵县人民检察院邀请县水利局执法大队,针对某非法采砂案的整改情况召开行政公益诉讼诉前磋商会。

承办案件检察官全建辉介绍了公益诉讼检察职能,并介绍基本案情,就履职中发现的问题、磋商焦点进行了阐述。双方就行政机关依法履职情况、社会公共利益受到损害情况、整改方案、整改措施等主要内容进行了磋商达成初步一致意见。

“磋商座谈会是检察机关履行公益保护职能的新方式,既节约司法资源,又可以缩短办案周期,提高办案效率。特别是对一些需要立即整改或者严重危害社会公共利益的情况,这样做能督促相关行政机关立整立改,将损害程度降至最低。”院党组成员、副检察长舒建国说。