

把信访工作纳入法治轨道

□ 郭 艳

在我国，信访问题一直是一个重要的社会问题。信访制度作为一项具有悠久历史渊源及社会基础的政治参与和民意表达制度，在不同历史阶段都发挥着沟通国家和百姓关系的纽带作用。党的二十大报告指出：“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”。近年来，我国不断强化运用法治思维和法治方式治理信访问题，取得了积极成效。但是当前，随着经济社会的快速发展，土地流转、生态环境、企业改制等纠纷日益增多，许多领域的制度尚在走向成熟定型的过程之中，社会矛盾和风险复杂多变，信访总量仍然在高位运行，对处在回应群众诉求、处置社会矛盾一线的信访工作带来诸多挑战。

首先，信访处置缺乏合理分流。在少数地区，由于应有的救济制度不够健全，致使一些人走上了信访之路，个别信访部门在处置群众诉求时一概作出信访答复，用信访程序代替法定程序，未能厘清信访与其他法定程序之间的受理范围，也造成信访与其他部门职能重叠、分工不明、效率不高乃至互相推诿的现象。

其次，法治意识有待加强。现阶段，信访群众普遍具有维权意识，也常常懂得拿起法律武器保护自己，但由于法律制度系统复杂，不少信访群众的法律知识不足以支撑维权目的和行为，不懂得、也不习惯如何依法行使权利，存在“想当然”“有病乱投医”的情况，还有的诉求“合理不合法”，对处理意见不理解、不接受，长期上访。

再次，信访的规范性亟待强化。信访是人民群众的权利意识、自我保护意识提高的表现，是相信自己的合法权益可以通过公权力机关得到依法保护的表现。但是，信访行为一旦失序，则会对法治形成冲击甚至破坏。实践中，一方面，在少数地区仍然存在上访或接访不规范的情况，非访、缠访、闹访以及寻衅滋事、扰乱社会秩序等涉嫌违法犯罪行为仍有发生。另一方面，在一些地方仍存在截访、压访的情况，存在“接回来、压下来、不出省、不进京就是硬道理”的认识误区，甚至存在信访数量排名、“信访指标化”的现象。

最后，多元化解机制衔接不畅。社会矛盾纠纷的复杂性决定了了解纷过程的集约化和解纷要求的多样化。但目前，仍有地区的诉讼、复议、仲裁、调解各自运行，人民调解、行政调解、司法调解衔接联动不够，群众在基层缺乏解决纠纷的平等对话平台。例如，涉诉信访与非诉信访交织、信访与诉讼程序混杂、终审不终、再审制度与申诉制度职能不清、越级访重复访突破审级制度、法院的终结渠道不畅通、政府与司法机关职能职责不清等等，这些不仅与司法权的运行规律与特点不相符，而且影响法治权威。

针对这些问题，需要运用法治思维和法治方式推进信访工作，依法理性表达诉求，依法规范信访行为，依法维护

合法权益，依法解决信访问题。

加强源头治理，推进预防法治化

加强源头治理是信访工作法治化的重要方面。习近平总书记指出，各地各部门要加强风险研判，加强源头治理，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题，避免一般性问题演变成信访突出问题。一方面，畅通群众意见表达。信访制度是我们党践行群众路线的重要制度载体，信访是送上门的群众工作，要充分整合基层治理资源，完善“家门口”信访服务体系建设，推进自治、法治、德治三治融合。对于涉及群众利益的重大决策出台前要充分听取群众的意见建议，评估可能产生的社会稳定风险，切实维护好群众利益。另一方面，从源头及时化解矛盾。对于已经发生的矛盾纠纷要综合运用法律、政策、经济、行政等手段，采取协商、调解、疏导、听证、教育、帮扶、救助等多元化方式方法，努力把问题解决在信访之前、网格之中、辖域之内。

精准分类受理，推进受理法治化

规范、畅通受理信访是有效解决群众需求的前提。针对信访处置缺乏分流、信访与诉讼职能混淆等问题，一方面，明晰诉访分离、依法分类处理。坚持“法定途径优先”原则，厘清信访与调解、仲裁、诉讼、行政裁决、行政复议等法定途径之间的受理界限，将涉及民事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体系中分离出来，引导至相应的法定程序，由相关政法部门依法处理，实现矛盾纠纷多元化解机制协同发力。

另一方面，规范工作流程，健全转接机制。有权处理信访事项的机关和单位要全面归集信息，加强诉求信息审核甄别、梳理分类、明确管辖、精准转办交办。从初信初访事项的受理、办理、复查、复核直至送达的各个环节，均要在规定期限内向信访人出具书面文书、履行签收手续并录入信访信息系统。按照法律规定受理、交办、转送和督办信访事项，协调处理信访问题。同时，还应当按期向交办机关反馈处理意见、督促处理意见的执行。

依法规范办理，推进办理法治化

为提升信访办理的规范性，一方面，厘清制度边界，优化顶层设计。相关制度性规定尚未及时到位，对于信访化解社会矛盾的补充功能和进行社会管理的兜底功能缺乏相应法律依据的，应适时通过立法程序及时回应社会关切，尽量减少立法滞后带来的解决信访问题的制度性障碍。同时，信访的法律和政

策协商功能，可通过完善人民代表大会制度的群众沟通和监督机制来解决。另一方面，健全矛盾纠纷化解机制，用好矛盾化解“组合拳”。各级机关和单位要扎实做好前期调查工作，通过程序化对接，整合诉内、诉外多元纠纷资源，多措并举实现提质增效。对信访事项受理办理、复查复核、督查督办等各环节要细化制度支撑，健全信访事项听证制度，完善信访事项依法依规有序退出机制，从制度上、机制上推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

健全监督机制，推进监督追责法治化

有效的监督是确保责任落实的必要条件。我国的《信访工作条例》构建了包括监督责任、监督机制、责任追究在内的监督体系。在此基础上，一方面，明确信访工作职责。各级机关和单位要捋清部门职责，严格落实首办责任，推动信访问题及时就地解决，依法维护群众合法权益。另一方面，压实信访工作责任。各级机关和单位应当落实属地责任，认真接待处理群众来访，引导群众就地反映问题或依法逐级走访，最大限度地将信访问题在当地。有权处理机关不能以任何借口推诿卸责，对滥用职权、玩忽职守的信访工作人员坚决问责追责到位。

规范信访行为，推进维护秩序法治化

构建和维护良好的信访秩序，需要强调“双向规范”。一方面，规范信访工作行为。通过落实程序性和可操作性的工作要求，压实属地和相关主体的责任，推动及时就地解决信访问题。既要严格执行信访工作流程，确保人民群众的诉求件件有回音、事事有结果，使信访人反映的问题及时得到实质性解决，又要注重法、情、理相统一，在信访工作的各个环节保障人民群众的合法权益，提供充分的权利救济渠道，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法，确保法律效果和社会效果相统一。另一方面，规范信访人的信访活动。信访人必须依法逐级走访，理性反映诉求。对于违反《信访工作条例》禁止性规定，破坏正常信访秩序，扰乱社会治安的信访行为，公安部门应当严格依照法律规定予以处置。同时要严格依法处理以访谋利、滋事扰序、缠访闹访、捏造歪曲事实、诬告陷害他人等违法信访行为。对合理诉求已经解决仍反复投诉、恶意登记的纳入信用管理，引导群众依法诚信信访。



力，力求精准审慎。

坚持权责一致、错责相当。“有权必有责、有责要担当、失责必追究”是追责问责工作的逻辑起点。准确界定责任，该是谁的责任就是谁的责任，该承担什么责任就承担什么责任，不能用直接责任代替领导责任、监督责任，让一般干部替领导干部受过；不能用属地责任代替监管责任，让基层干部为上级业务主管部门“背锅”。

坚持惩前毖后、治病救人。这是我们党的一贯方针，也是追责问责工作必须牢牢把握的原则。从本质上讲，问责是为了更好地压实责任、推动工作，而不是搞惩戒主义，“一棍子把人打死”。牢固树立“纪检监察机关也是干部之家”的理念，更多地运用批评教育、责令检查、组织处理等方式问责，帮助干部实现从有错到有为的转变。特别是基层干部长期处在推动发展、解决矛盾的一线，任务重、责任多、压力大，在追责问责中更要换位思考，多给予理解支持，既用监督加压、又用信任加力，真正形成担当作为、为负责人负责、为干事者撑腰的工作格局。

（作者系山东省委常委、省纪委书记，省监委主任）



9月25日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布《关于依法惩治网络暴力违法犯罪的指导意见》（以下简称《意见》），对网络暴力违法犯罪案件的法律适用和政策把握问题作出了全面、系统的规定，并作出鲜明表态，指出“人民法院、人民检察院、公安机关要充分认识网络暴力的社会危害，坚持严惩立场”，这对于遏制网络暴力在网络空间的蔓延，进一步提升网络暴力治理成效，营造清朗网络空间，提供了重要的工作指引。

之所以要坚持严惩立场，与网络暴力行为的法律规制不够充分有关。近年来，我国侮辱、诽谤刑事案件增长明显，其中不少为网络侮辱、诽谤案件，扰乱网络秩序，破坏网络生态，一些极端事件甚至造成当事人“社会性死亡”、精神失常、自杀等严重后果，广大群众对网络暴力深恶痛绝，但司法实践中作出有罪判决的比例却较低，有的违法犯罪行为并未得到应有惩罚。这与被害人在确认网络暴力侵害人、收集证据等方面存在现实困难有关，也与侮辱、诽谤刑事案件件的公诉标准缺乏细化指引、“门槛过高”有关。尽管从个人信息保护法，到《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》等，相关部门不断强化打击网络暴力的力度，然而，我们仍面临诸多问题，比如，如何界定某条言论属于网络暴力还是正常批评？不同言论可能产生不同影响，什么样的算违法？该以什么法律、罪名来规制？尤其是在海量的网络跟帖中，对某些涉嫌网络暴力的言论难以取证和固定证据，一定程度上加剧了某些人不以为意的心理。同时，网络暴力往往针对陌生人实施，受害人在确认侵害人、收集证据等方面存在现实困难，维权成本极高。上述因素都给惩治网络暴力带来诸多挑战。此次《意见》明确严惩的立场，正是基于这些现实痛点。

坚持严惩立场，重在精准抓住网络暴力治理的关键点，多一些“长牙齿”的制度规范。网络暴力是典型的群体语言攻击行为，不少网民“按键伤人”是受从众心理的支配。实践中，针对群体性违法犯罪行为，法治注重将“首要分子”列为治理重点，但在网络空间中，对网络暴力始作俑者的治理却一直是老大难问题。对此，一方面，《意见》通过列举的方式对情节严重的网络暴力违法犯罪予以从严从重处理，对诸如针对未成年人、残疾人实施的，组织“水军”“打手”或者其他人员实施等情形，要重点打击恶意发起者与组织者、恶意推波助澜者。

另一方面，特别关注网络服务提供者。在诸多网络暴力事件背后所扮演的角色。网络暴力的传导路径不是传统硬暴力下受害者和受害者之间的简单互动，而是经过了平台数倍放大后的软暴力或精神暴力向受害者个体精神世界的伤害。在实践中，一些争议性很强或已经涉嫌网络暴力违法犯罪的帖子，却被少数平台视作流量密码，睁一只眼闭一只眼，对违法内容不屏蔽、不删除，对涉嫌违法用户不封禁、不处罚，对生活受到影响的个体权利不

补救、不重视，甚至乐于通过这些热点事件收割流量红利、吸引眼球，这实际纵容了不良影响的扩大。因此，既要明确平台不仅负有信息网络安全管理义务，为司法机关办理网络暴力案件提供必要协助支持，又要通过强化全方位法律监督，以“守土担责”敦促其“守土尽责”。《意见》明确指出将发生涉及损害公共利益的事件的平台纳入检察机关公益诉讼范围，拒不履行法定安全管理义务、在网暴事件中恶意推波助澜的要受到法律制裁，平台发起、组织网络暴力的从重处罚，就是进一步压实平台责任的具体体现。

坚持严惩立场，不能突破无法原则和罪刑法定、罪刑相适应等刑法基本原则。在构建网络暴力适用规则的过程中，既要对各种涉嫌侵害特定个人的网络暴力言行划出“红线”，也要保障宪法赋予人民群众的合法权益，二者不可偏废。要做到这一点，一方面，应强调规则的明确性，既要基于刑法分则关于相应罪名的罪状、法定刑规定以及刑法总则的各相关规定设置规则，又要基于罪刑相适应原则进行依法合理适用，不可为了打击网络暴力现象而背离法治精神，对网络暴力进行不当严惩。比如，《意见》明确了网络暴力与合法行为的界限，不是“故意捏造事实”就不属于诽谤违法犯罪，不是“肆意谩骂、恶意诋毁”就不属于侮辱违法犯罪等。可见，保护正常批评、打击刻意伤害，应当成为我们对待“按键伤人”的一个基本态度。

另一方面，贯彻宽严相济的刑事政策。基于网络暴力的严重危害性与复杂性，应当对其予以宽严相济的打击、控制和预防。应当明确，“严”并非是对每一个涉及网络暴力违法犯罪的主体，而是对于那些网络暴力行为的发起者、组织者、积极助推者而言的；对于受雇于利益群体的网络水军、不明真相的广大普通网民，则应视情况作教育、感化、挽救为主的从宽处理。同时，具体的刑事入罪标准的设置应当保持谨慎，围绕网络暴力的特点，综合运用民事、行政、刑事手段，防止“头痛医头、脚痛医脚”。

坚持严惩立场，需依法支持针对网络暴力的个人维权，破解“取证难”困局。根据法律规定，网络暴力最常涉嫌的是侮辱、诽谤等自诉犯罪，而自诉人需要在起诉时向法院提供有明确的被告人、证明被告人犯罪事实的证据和信息。电子数据能有效取除了需要取证主体具有计算机、信息网络等专业知识和实践经验之外，还需要取证主体具有相应取证权限。但是在我国，网络暴力违法犯罪罪中的被害人仅享有采取调查措施进行调查取证的权利，比如收集提取自己手机等设备中存储的涉案电子数据，或者通过在线方式提取网络上公开的相关电子数据，而不享有采取强制性调查取证措施的权力。在网络暴力犯罪中，大量电子数据是由作为第三方主体的网络服务提供者占有或者控制的。尽管刑法赋予公安机关在网络侮辱、诽谤案件中提供协助的法定义务，但没有规定该义务的实现方式和诉讼阶段，在缺乏电子数据调

对『按键伤人』坚持严惩立场

□ 聂一雄

取权的情况下，网络暴力案件的被害人难以从网络服务提供商等第三方主体处收集、获得电子数据，进而难以立案。针对这一点，《意见》将公安机关协助调查界定为立案前协助调查，在实践中，还应对此种协助义务的具体内容、适用阶段、运行程序进行细化，强化公安机关提供协助的义务，切实帮助被害人调查取证，使违法犯罪行为受到应有惩罚。

严惩立场强调的是事后治理，治理网络暴力需加强由事前、事中到事后的全链条协同治理。治理网络暴力是一个长期性、系统性的工程，需要循序而行。一方面，鉴于网络暴力具有扩散快、隐蔽性强等特征，治理网络暴力要在前期做好预防工作，通过社区用户举报、司法建议、检察建议、公安提示函等助推平台核准网络暴力事件的“脉门”，贯彻《关于切实加强网络暴力治理的通知》中提出的建立健全网络暴力预警预防机制的要求，从加强内容识别预警、构建网暴技术识别模型以及建立涉网暴舆情应急响应机制等方面预先做好准备。另一方面，在对网络暴力的治理过程中，为了避免网络暴力的负面影响扩大化，需要及时阻断相关的内容传播。为此，需要密切配合企业合规改革，不断增强平台尽取履责的内生意愿和外动力，预防化解可供违法有害信息、侮辱诽谤等网络暴力违法犯罪活动扩散的能量场，将借由网络平台实施、助推的网络暴力及时控制起来。

