

## 法学专家解读《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》——

# 如何打破“信访不信法”怪圈

本报记者 李林

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，实行诉讼与信访分离制度，把涉法涉诉信访纳入法治轨道。信访工作是党和政府联系群众的重要桥梁、倾听群众呼声的重要窗口、体察群众疾苦的重要途径。但近年来，随着越来越多的社会矛盾以案件形式进入司法领域，也出现了诉讼与信访交织、法内处理与法外解决并存的状态，导致少数群众“信访不信法”甚至“弃法转访”、“以访压法”等问题比较突出。

### “信访不信法”挑战司法权威

“《意见》的核心目的，就是把涉法涉诉信访纳入到法治轨道上来，而不是用行政手段去推动问题的解决。”中国社会科学院法学研究所研究员王敏远在接受中国青年报记者采访时表示，这是我国依法治国、司法改革具体措施上的一个重大调整。

王敏远说，从历史来看，包括涉法涉诉在内的信访制度，在解决社会问题、化解社会矛盾、反映群众诉求等方面，发挥过积极的作用。但是，随着我国法治的不断健全，它也暴露出与依法治国的状况和要求差距越来越大的问题。

“群众对我们的司法缺乏一种信任，觉得解决不了他的问题，认为通过上访，反而更能够得到符合他诉求的解决。”王敏远认为，这是过去的涉法涉诉信访暴露出的问题之一。

王敏远说，更重要的问题，在于司法的权威性受到了挑战。“涉法涉诉信访往

往会导致相关职能部门通过行政手段，采用非法治方式，让政法机关处理相关问题。这显然和司法规律是不一致的。司法要对事实作出判断，对纠纷作出裁断，如果没有权威的司法机关，它作出的判断没人相信，它作出的裁断也就得不到尊重。”

“这就好比体育比赛里，双方都不听裁判的，那比赛就乱了套了。”王敏远说，如果司法不具有权威性，就不可能在化解社会矛盾、解决社会纠纷和人民的权利诉求方面发挥作用。

王敏远认为，行政手段解决涉法涉诉信访诉求，不具有权威性、不公开透明，有时在满足诉求方面，超越了法律甚至情理所认知的范围。

“这往往也是某个领导拍脑袋的决定。”北京大学法学院教授傅郁林也认为，行政手段的方式，让诉求的解决处于一种不确定、不透明的状态。

“信访工作通常是在司法不健全的情况下发挥积极作用。司法工作解决不了，才通过信访工作来解决。但随着法治的健全，社会矛盾、纠纷都应该通过司法途径来解决。如果还要越过司法来信访，对依法治国这个总的方略就会造成不利影响。”王敏远说，涉诉涉法信访暴露出的种种问题，说明目前依法治国已经到了一个需要调整信访工作的阶段。

### 《意见》指明涉法涉诉信访改革方向

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》明确提出，把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制

度。中央司法体制改革领导小组办公室负责人表示，《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》全面阐述了建立涉法涉诉信访依法终结制度、依法处理涉法涉诉信访问题的主要内容、配套措施和工作要求，是贯彻落实党的十八届三中全会精神的具体体现。

《意见》提出，实行诉讼与信访分离制度，把涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来，由政法机关依法处理。

上述负责人表示，实行诉讼分离后，群众反映涉法涉诉信访问题，总的要求是依法按程序反映问题。“首先，要向政法机关而不是向党政信访部门反映问题。其次，要向有管辖权的政法单位反映问题，而不是多头访、越级访。第三，要正确理解法律，不搞缠访闹访。”

为了确保信访群众反映的问题能得到及时公正处理，《意见》也从提高执法质量、强化执法监督、严格责任追究、深化执法公开四个方面提出了明确要求。

涉法涉诉信访终结是信访群众较为关心的一个问题。该负责人表示，一些信访事项终而不结、无限申诉，反复启动法律处理程序，是困扰政法机关的一个难题，耗费了大量司法资源和行政资源，也加重了信访人自身的负担。

对此，《意见》提出，对涉法涉诉信访事项，已经穷尽法律程序的，依法作出的判决、裁定为终结决定。办案机关、当事人都要自觉接受和维护依法作出的处理结论。对于反复缠访缠诉的，经过案件审查、评查，由中央或省级政法机关审核，认定其反映问题已经得到公正处理的，除

有法律规定的情形外，依法不再启动复查程序。各级各有关部门不再统计、交办、通报，重点是做好对信访人的解释、疏导工作。

值得一提的是，《意见》对健全国家司法救助制度也作了明确要求。对因遭受犯罪侵害或民事侵权、无法经过诉讼获得有效赔偿、造成当事人生活困难的，按规定及时给予司法救助。

“近年来，一些刑事犯罪案件、民事侵权案件，因案件无法侦破、被告人没有赔偿能力或赔偿能力不足，致使受害人及其近亲属依法得不到有效赔偿，生活陷入困境的情况不断增多。这也是引发涉法涉诉信访问题的一个重要因素。”该负责人称，对这些当事人，由国家给予适当救济，帮助他们摆脱生活困境，既彰显党和政府的民生关怀，又有利于实现社会公平正义，促进社会和谐稳定。

### 多部门协作落实涉法涉诉信访改革

伴随《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》的印发，涉法涉诉信访制度改革工作进一步展开。国家信访局、公检法等政法机关的工作也相应发生许多调整。

“今后，信访部门对涉法涉诉信访问题将不予受理、不交办、不协调。”国家信访局研究室副主任廖传忠说。

他解释道，信访部门将不再受理已经进入或者应该进入司法程序解决的问题。对群众来信中反映的涉法涉诉问题不交办，转由政法机关依法按程序处理。同时，也不再协调涉及涉法涉诉的信访事项。对到信访部门来反映涉法涉诉问题的群众，进行疏导、解释，引导他们到政法机关去按程序反映问题，尊重司法结论，维护司法权威。

廖传忠说，各级信访部门都将按照中央关于涉法涉诉信访工作改革的要求和

《信访条例》的规定，充分发挥其他法定诉求表达渠道作用，实行信访与诉讼分离，支持政法机关依法处理涉法涉诉信访问题。

最高人民法院立案一庭副庭长高莎薇表示，将逐步把网上申诉信访作为解决群众涉诉信访的主渠道。

“今年2月28日，最高人民法院在官方网站上正式开通了‘网上申诉信访平台’，实施网上受理、网下办理、网上反馈，引导人民群众通过网络反映诉求，确保当事人足不出户也能信访申诉，减轻群众诉累和北京及省会城市的流动人口压力。”高莎薇说，截至3月17日，“网上申诉信访平台”申诉登记数量为546件。

据高莎薇介绍，计划在1~2年内，实现四级法院联网。同时，为配套网络信访，最高人民法院还将实行远程视频接访。地方各级人民法院也将制定时间表，通过网络信访、视频接访。

此外，高莎薇还对近年来申诉信访案件的特点进行了分析。

“明显呈现出‘两头小中间大’的态势，需要再审改判和当事人纯属无理缠访的都是极少数，绝大多数信访案件都有这样那样的审判瑕疵。”

高莎薇说，主观上，是因为部分法官预防意识不强，导致群众不满。客观上，是目前“案多人少”困扰法院工作。

“有的法官每年结案上百件，难以保证所有裁判质量。”高莎薇说，为了解决审判瑕疵的问题，最高人民法院已起草了《人民法院审判瑕疵处理办法（试行）》，并计划在今年上半年出台。今后，对于因审判瑕疵引发当事人上访的，人民法院将追究承办法官和相关人员的责任，从源头上保证裁判质量，减少申诉信访。

检察机关开展涉法涉诉信访改革工作中，在加强顶层设计、畅通信访渠道、健全工作机制等方面，也作出了努力。

## 上海市质监局发布口罩产品安全风险监测结果：

# 超6成口罩产品过滤效果不佳

本报北京3月19日电（实习生汪泉 陈骁 记者李林）雾霾天气带火了防霾口罩。“PM<sub>2.5</sub>防护”、“隔离粉尘”、“防霾”……市面上标称具有各种防护功能的口罩五花八门，其效果到底如何，一直是消费者揪心的问题。

3月17日，上海市质量技术监督局发布了一份在沪市场销售的口罩产品安全风险监测结果。结果显示，超6成产品过滤效果不佳。“绿盾”、“伊藤的良品”等国内热销防霾口罩品牌均榜上有名。

该监测采用的标准是GB2626-2006《呼吸防护用品 自吸过滤式防颗粒物呼吸器》、GB15979-2002《一次性使用卫生用品卫生标准》、GB18401-2010《国家纺织产品基本安全技术规范》等国家标准。针对口罩的标识、过滤效率、微生物指标（细菌菌落总数、大肠菌群、致病性化脓菌和真菌菌落总数）、纺织品安全技术要求（甲醛含量、pH值和可分解致癌芳香胺染料）等项目展开。

其中，过滤效率最受民众关注。这一指标是指在规定的条件下，口罩对空气中颗粒物滤除的百分数。它的高低直接反映了口罩防颗粒物的效果好坏。

但结果显示，抽检的38个批次口罩产品中，24批次口罩的过滤效率实测值低于标准（GB2626-2006）中规定的90%最低要求；1批次口罩的过滤效率实测值低于明示95%的要求；21批次产品标识中未标注滤料等级；6批次未标注产品的执行标准。

过滤效率低于90%的24批次产品中，就包括在各大网店销售火爆的“绿盾PM<sub>2.5</sub>”口罩。经测，上海兴诺康纶纤维科技有限公司生产的绿盾PM<sub>2.5</sub>无纺布口罩（成人型）、绿盾PM<sub>2.5</sub>抗菌防霾口罩（轻薄透气型）、绿盾PM<sub>2.5</sub>抗菌防霾口罩过滤效率实测值分别为64.3%、86.3%、10.3%。

对此，上海兴诺康纶纤维科技有限公司市场部经理管丽君表示，该公司产品均严格按照企业内部制定的标准生产。对监测中使用的标准GB2626-2006，她认为，“该标准是针对工业用防尘口罩制定，并不适用于民用口罩。”她同时强调，兴诺康纶生产口罩使用的标准已经在当地质监部门备案。

经中国青年报记者了解，我国目前尚无民用口罩的国家、行业通行标准。口罩

企业多按照各自内部标准进行生产。

徐州贝德氏卫生用品有限公司生产的名为伊藤的良品PM<sub>2.5</sub>TM防护口罩（无纺布）、伊藤的良品PM<sub>2.5</sub>TM防护口罩过滤效率实测值仅分别为17%、10.7%。贝德氏市场部负责人也对上述监测结果提出异议。他认为，在不同的检测标准下，显示的产品结果差别十分明显。贝德氏目前没有接到任何关于其产品下架或相关处理的通知。

另外，该监测报告还显示许多产品存在PH值超标、未标注滤料等级的问题。

电子商务网站是防霾口罩销售的一个主要渠道。“一号店网上超市”工作人员告诉中国青年报记者，凡是违规、有质量缺陷的产品，他们会一律作下架处理。目前，针对上海质监局公布的这份监测报告，“一号店网上超市”相关部门已经开始着手调查、处理。

京东商城也表示，对平台上在售的口罩产品已经开始核查，包括自有销售渠道和第三方销售渠道。一经发现质量不达标的产品，也将下架。同时，京东还将积极与相关厂家、部门配合，力争最大程度保障消费者的利益。

本报记者 王梦婕  
实习生 陈骁 杨雪

“建立以土地为基础的不动产统一登记制度，实现全国住房信息联网，推进部门信息共享。”近日出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》（以下简称《规划》）火了。

在不少公众看来，《规划》释放了一个明确信号——“2020年前实现全国住房信息联网”。这项看似简单的政策，被很多人解读出了“反腐”的味道，更有人期待，能通过此举挤出“房姐”和“房叔”，来给楼市降降温。

全国住房信息联网，意在“瞄准”什么？它对“降房价”究竟能起多大作用？

### 住房信息联网“难产”为哪般

说起全国住房信息联网，首先不得不提的是——数年内，曾几度“难产”。3月中旬，“全国住房信息联网”这一名词，藉着《规划》的出台，大规模进入公众视野，并引发了“2020年全国联网，晚不晚”等争议。但此举动，其实早在三四年前就已展开。

中国青年报记者检索发现，2010年下半年，住建部便提出要40个重点城市的房地产交易、个人住房产权信息变更等，进行实时监控。此举当时预计于2012年6月完成。

而截至2012年5月，记者查询看到，全国仅有广州、福州、厦门、南京、无锡和苏州6个城市宣布信息系统与住建部联网。2013年2月，住建部相关负责人表示，40个城市的住房信息联网完成，逾期8个月。

另据多家媒体报道，按照住建部原本的预想，去年6月底，住房信息联网工程将扩展到500个城市。不过，“大限”已过，有内部人士披露，联网城市仅达60多个。

为何一个全国住房信息联网如此“难产”？

“技术层面已不是全国住房信息联网难以落实的掣肘，如何理清头绪，打破地

# 住房信息全国联网：“反腐败”还是“降房价”？

方政府阻碍，才是‘破题’的关键所在。”多位专家这样表示。

财政部财政科学研究所所长贾康就是其中一员。他曾公开宣称，联网的技术难度不大，但地方政府和多套房拥有者，并不情愿接受联网。“住房信息联网的进度并不理想，在实施过程中受到的阻力不小。”

贾康认为，住房信息联网触及部分人的利益，不希望过分暴露财产，地方政府不配合、官员信息难公开、基础数据整理庞杂等因素，均使这项工作“寸步难行”。

“在一些经济发达地区，很多地方政府部门其实很早就开始建设住房信息的数据库。（这类建设）往往投资巨大，有的高达上亿元，可能并不愿意交出这些宝贵的资源。”上海社会科学院房地产业研究中心学术部主任陈则明还告诉中国青年报记者，数据的分享，实际上意味着自己的上缴，“部分地方政府不愿分享自己已投资建设的数据库，也是全国住房信息联网的困难之一。”

此外，住建部政策研究室房地产处处长赵路兴提示，“信息安全”是另一股重要阻力。“我国个人信息泄露问题严重。而房产自古以来是我国家庭储蓄最大财产，也是隐私最大部分。”他表示，很多人顾虑，一旦个人房产信息联网，会造成大量“隐私泄露”，所以，在没有完善的个人信息保护制度之前，联网工作会有一些困难。

### “反腐”、“降房价”是初衷吗

尽管进展缓慢，但公众对全国住房信息联网显然“寄予厚望”。最大的厚望无非两点——“反腐败”和“降房价”。

事实上，全国住房信息联网并非“孤

岛般的存在”，它是与不动产统一登记这一大制度，紧密相连的。

早在去年11月，三中全会《决定》就提出：“建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享。”国务院还要求国土部在2014年6月底前，出台《不动产登记条例》，而在所有不动产登记中，最核心的，就是全国住房信息联网工作。

对此，SOHO中国董事长潘石屹在微博中表态：“这是好政策，如果今年实施，房价马上会跌。”

这让不少人对此举与“降房价”的联系，充满了期待。在他们看来，全国住房信息的联网，能够抑制投资型住房需求，让“房叔”、“房姐”等“潜在腐败者”抛出部分二手房，增大市场供给，降低房价。

但以全国住房信息联网为核心的不动产统一登记制度，究竟“瞄准”的是什么？多位专家学者告诉中国青年报记者，此举最重要的功能，一是为宏观调控“摸底”，二是为房产税打基础。而“反腐”和“降房价”，均非其主要目的。

国土资源部法律处处长蔡卫华，就曾在去年底撰文明确表示：“不动产统一登记和‘降房价’没有直接关系”。

他告诉中国青年报记者，包括土地、房屋、林地等所有自然资源在内的不动产，其统一登记，不仅意味着“全国住房信息联网，还意味着‘统一登记机构，包括册卡簿、法律依据、权利证书、信息平台等多个方面都要进行统一”。蔡卫华说，这种统一，是为“克服现行不动产登记‘碎片化’的弊端，提高政府治理效率和水平，保证交易安全”。

北京大学法学院民法研究中心主任尹

田告诉中国青年报记者，这种统一登记的价值，即使在房地产领域，也超越了一个简单的“降房价”。

“比如，‘房’和‘地’就是两种不同的物权。”尹田说，“房产所有权和土地所有权在交易转让时，很容易‘脱节’。经常房子已经过户给他人了，土地过户手续却还没完成，此时如果出现纠纷，解决起来就很麻烦。”

具体到全国住房信息联网，上海易居房地产研究院发展研究所所长李战军告诉中国青年报记者，更应关注的是“它对宏观调控的意义”。

仔细阅读《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》会发现，不动产统一登记制度和全国住房信息联网，都是作为“健全房地产市场调控长效机制”的具体措施而出现的。

陈则明主任打一个比喻说：“全国住房信息联网的主要目的，是为了让中央政府准确地掌握住房情况，好比央行不知道自己发行了多少货币，这还怎么调控呢？”

陈则明分析，当前我国住宅种类繁多，除了商品房之外，还有名目繁多的各种住宅，例如单位自建房、房改房等。“据我所知，在上海，大多数商品房已经进入系统，除了部分特殊住房。因此，（联网）就是提供给中央政府一个依据。”

还有媒体分析，住房信息联网意在异地购房和多套购房行为进行监管，以及对房地产政策提供数据支撑。最初设计是要求为公安、民政、规划、土地、金融、统计等部门提取相关信息，预留数据接口。

“如果要建立房产税制度，不统一登记，就无法操作。”尹田教授这样描述它

对房产税的基础性作用。

### “有作用，但不能指望从根本上遏制房价”

尽管受访专家的共识是，“降房价”并非全国住房信息联网的初衷，但另一共识也不容忽视。用尹田的话概括：“遏制房价，可能是此举带动的客观效果之一。”事实上，这种联网带来的“透明度”及其积极效应，早为楼市业内人士所关注。

比如，中原地产市场总监张大伟曾向媒体表示：一方面，这种信息联网意味着财产公开，“房产隐秘资产”的功能渐消；另一方面，它意味着征收房产税，“房产储蓄财富”的作用在下降。“当原有作用消失，自然会迫使多套房拥有者抛售房产。”

“挤出部分存量房，加大市场供应量。”是几乎所有受访专家，均无法否认的积极效果。此外，尹田还告诉中国青年报记者，这一信息共享平台若能建成，对政府“限购令”等既有政策的“落地”，也会是一个有力的保障。

有业内人士甚至分析，日后，住房信息全国联网有望监测实时的数据，并进行准确的统计分析，“例如针对房产税的实施、空置房的税收以及限购等问题，住房信息联网都将有助于楼市的‘精确调控’。”

但在现阶段，专家的共识是，全国住房信息联网与“降房价”的关系，恐怕仍停留在“曲线救国”的层面。

“指望靠一个全国住房信息联网来‘降房价’，恐怕是公众的一厢情愿。”陈则明主任向中国青年报表示。赵路兴处长此前在接受媒体采访时，也持类似观点：

最高人民检察院控告检察厅厅长曹建明表示，下一阶段，高检院将扎实开展“建立涉法涉诉信访事项导入司法程序机制”和“依法完善涉法涉诉信访终结办法”两项重要改革任务。制定司法救助实施细则，开展网上信访和视频接访工作，并对控告申诉干警进行全员培训。

此外，公安部信访办副主任周新表示，中央组织开展涉法涉诉信访工作改革以来，公安部也进一步明确了应导入法定程序办理的信访事项范围，规范了信访活动中违法犯罪行为的处置工作，并推动各地公安机关从源头上解决群众信访问题。

### 依法解决涉法涉诉信访问题 新格局正逐步形成

从44%下降至18%，去年年初至今涉法涉诉类问题在党政信访部门接访总量占比发生了巨大的变化。与此同时，中央政法机关的接访量则上升了近40%。

“这些数据说明，涉法涉诉信访群众开始‘由访转法’，涉法涉诉信访逐步回归法治轨道解决。这也坚定了各级政法机关对涉法涉诉信访改革的信心和决心。”中央政法委相关部门负责人说。

去年1月起，北京、江苏、江西等多地就已经“试水”涉法涉诉信访改革。上述负责人表示，经过一年多的探索实践，涉法涉诉信访改革试点工作取得了初步成效。

“依法解决涉法涉诉信访问题的意识普遍增强。诉访不分、依靠行政手段推动解决法律问题的局面初步得到扭转。”该负责人表示，国家信访局明确要求各级信访部门，不再受理涉法及诉讼权利救济的信访事项，引导涉法涉诉群众到政法机关反映问题。中央政法委也不再集中交办涉法涉诉信访案件，重点是抓好政策指导、执法监督和宏观协调。

此外，该负责人说，依法解决涉法涉诉信访问题的新机制也逐步建立起来。围绕涉法涉诉信访事项的“入口、办理、出口”三个环节，中央政法机关已经建立完善了20余项工作规范，各地政法机关细化了具体的处理办法，基本形成了依法按程序办理涉法涉诉信访问题的“路线图”，新流程开始运行，新机制逐步发挥作用。

“群众到党政信访部门反映涉法涉诉信访问题的少了，选择司法渠道进行申诉的多了。”该负责人说，依法解决涉法涉诉信访问题的新格局正逐步形成。

本报北京3月19日电

## 福州：7公里油污污染黑闽江水源保护区



CFP供图

3月18日上午，福州闽江江面漂着一条长达7公里的油污带，在数小时内，源入福州市区饮用水源一级保护区、二级保护区。受此影响，铁路水厂短暂停水。据查，油污是福州亿利达木业有限公司泄漏的，经相关部门紧急处理，绝大部分油污被清理，城区供水恢复正常。

“即便信息联网后，也不会出现即刻‘大规模’、‘运动式’的抛售现象”“过于敏感的人会抛一些，大多数人仍会采取观望态度，看后续政策。”

张大伟分析，全国住房信息联网对市场的影响程度，“可大可小”。“取决于联网数据的完整度与开放度。”他说，“如果我国住房信息联网后仅提供内部查询，则对市场影响较小。”

赵路兴进一步分析，全国住房信息联网对不同城市房价的影响，可能差异很大。在他看来，“三四线城市房价受较大影响继而下降，但一二线城市降房价较难”。

尹田的分析更为深入。他告诉中国青年报记者，全国住房信息联网充其量只是遏制房价的“一条腿”。高房价产生的根本原因，仍是供求关系。“这既包括合理价格的房源供应量相对不足，也包括因分配不公而导致的‘既得利益者囤房赚钱，老百姓望房兴叹’现象。”他说。

尹田说，政府为了遏制房价，出台了很多配套措施。“比如‘限购’、既有房产的‘交易税’以及未来可能的‘房产税’等。”他说，“房产信息联网有量的掌握，对遏制房价肯定会产生作用，但不能指望从根本上遏制房价。要根本上解决，需要靠更深层次的改革来推进。”

但他提示，这种信息联网对“反腐”的作用，或许会成为改革的切入点之一。

“不容否认，多套房持有者中，有相当一部分是腐败官员。这种统一的全国性信息平台一旦建立，他们的房产状况将‘不容隐瞒’，此举能为‘蛀虫们’吐出多余房产，让楼市回归正常，打下某种基础。”

这与中国人民大学民法教授刘俊海的意见不谋而合。他告诉中国青年报记者，上述效果的实施前提是——尊重与维护公众的知情权。“对法律规定的范围内公职人员的房地产登记信息，可以考虑依照法定程序，开放给公众查询。”他建议，“而对一般百姓的房地产登记信息，其隐私权要予以充分保护。”