

DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2026.02.007

涉检信访法治化的现实困境与完善路径

李志强, 唐望, 李顺智, 康少豪

摘要: 涉检信访作为社会治理体系的重要组成部分, 在源头治理和消除系统性风险等方面发挥着重要作用。通过制度现状分析发现, 涉检信访不仅面临案件总量大、重复信访占比高、集体信访凸显等压力, 而且其在法律规范体系和工作机制上存在完善的空间。为了有效回应当下的风险治理挑战, 必须在“安全—法治—治理”视角下提高涉检信访的法治化水平: 既要提高涉检信访的立法层级、在内容上加强与既有体系的衔接, 在坚守程序正义、坚持新时代“枫桥经验”的基础上健全检察听证、监督激励、内外协同等工作机制, 又要在“数字法治”理念的指导下加强涉检信访工作的数字化建设。

关键词: 平安中国; 涉检信访法治化; 程序正义; 数字信访

中图分类号: D632.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2026)02-0064-11

收稿日期: 2025-12-29

基金项目: 甘肃省人民检察院检察理论研究课题“推进检察信访工作法治化研究”(项目编号: GSJC2025-11-04)。

作者简介: 李志强(1981—), 男, 山东潍坊人, 兰州大学法学院副教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向: 经济法、社会法和数字法, E-mail: mrlizhiqiang@163.com; 唐望(2004—), 女, 重庆人, 兰州大学法学院硕士研究生, 研究方向: 经济法、社会法和数字法; 李顺智(1988—), 男, 甘肃兰州人, 兰州市人民检察院第一检察部二级检察官, 研究方向: 诉讼法学; 康少豪(1996—), 男, 甘肃天水人, 天水市秦州区人民检察院助理检察官, 研究方向: 诉讼法学。

一、引言

天下太平、共享大同是中华民族绵延数千年的理想^[1]。在长期的执政治国实践中, 中国共产党把稳定、和谐、平安等价值确立为高位阶的治理目标, 持续探索党和国家长治久安之道^[2]。习近平总书记在2013年全国政法工作电视电话会议上提出的“平安中国”, 不仅回应了新形势下的治理需求, 而且进一步丰富了习近平法治思想的内涵。党的十九大以来, “平安中国”上升至国家治理现代化的高度, 其内涵也由社会治安扩展为涵盖政治、经济、国家安全等领域的“大安全观”。可见, 习近平法治思想不仅继承了

“法安天下”的治理智慧,更强调法治是平安建设的根本保障^[3]。

在中国式现代化的征途中,涉检信访作为连接司法与社会的纽带,其价值愈发凸显。涉检信访是指公民、法人或者其他组织采用信息网络、书信、电话、传真、走访等形式向人民检察院提出控告、申诉、举报,或者建议、意见,人民检察院依法处理的活动。它是维护司法公正的重要渠道,也是践行群众路线、提高国家治理水平的关键窗口,因而兼具政治与法律双重属性。2025年10月,党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出,要深入推动矛盾纠纷的源头化解与有序化解。尽管我国涉检信访已形成“五个法治化”的制度体系,但在实践中仍面临信访总量高位运行、重复信访突出、制度机制衔接不畅等困境。在提高公共安全治理水平、建设更高水平平安中国的背景下,提高涉检信访法治化水平迫在眉睫,且涉检信访的双重属性决定了单一视角的解释限度,所以要建立“安全—法治—治理”的综合分析视角,透视新时代涉检信访的现状,厘清其困境成因,并在坚持新时代“枫桥经验”的基础上,以双重属性为锚点,探索完善涉检信访法律体系和工作机制的现实路径。

二、新时代涉检信访法治化的发展现状与现实挑战

(一) 涉检信访制度的发展现状

涉检信访的制度演进深刻反映了国家与社会关系的变化以及中国社会转型中维持政治秩序的需求,其发展轨迹本身就是对“安全—法治—治理”三位一体视角的生动诠释。中华人民共和国成立初期,检察机关设立的人民问事处,标志着涉检信访制度的初步形成。此时,涉检信访主要是围绕国家工作议程、国家任务展开,体现为一种党和政府内部解决问题的治理方式^[4]。改革开放后,国家治理重心发生转变,社会活力增强。1982年检察机关新设专职处理群众信访工作的控告申诉检察部门,因该时段的涉检信访与涉法案件紧密相关,所以有学者将之称为涉法涉诉信访^[5]。2004年最高人民检察院提出的“涉检信访”概念正式统一了检察机关信访工作的范畴。与此同时,涉检信访对法治建设的负面影响逐渐凸显,如何通过有效治理避免其演变为社会不安全因素,成为亟待解决的问题。对此,理论界出现了“大信访”的强化论、坚决维护法律秩序的取消论和协调信访功能结构的重构论等改革建议^[4]。为了满足转型时期维护社会秩序和政治安全的需求,2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》。该意见从国家层面明确了涉检信访的改革方向,其指出的“涉检信访进入法治化改革时期”意味着未来将逐渐剥离涉检信访的权利救济功能、强化其民主监督功能。

2025年2月,最高人民检察院印发的《人民检察院信访工作规定》(以下简称“《信访工作规定》”)是新时代将安全、法治和治理深度融合的集中体现。该规定对2007年版进行了系统修订,将“预防、受理、办理、监督追责、维护秩序”的“五个法治化”要求转变成公正、透明、可操作的涉检信访工作“路线图”。其优势主要体现在以下方面:一是以党的全面领导原则从理论逻辑上统合了信访政治性和法治性的双重属性^[6]。《信访工作规定》坚持党的全面领导原则,明确了习近平法治思想在涉检信访工作中的指导地位,为涉检信访法治化提供了根本遵循和政治保障。二是健全了信访工作机制。新增信访风险评估机制,建立并推行“件件有回复”、领导干部接访下访等制度,进一步完善了社会治理机制体制。三是提高了信访工作法治化水平。明确控告申诉部门是开展信访工作的专门机构,依法负有接收、登记等

八项职责,并衔接三大诉讼法的权利保障要求,从期限、方式、地点、责任等方面构建起严密的法网,确保涉检信访活动在公正透明的框架下运行。

(二) 推进涉检信访法治化面临的主要挑战

尽管各级检察院根据《信访工作规定》的要求,不断提高信访工作的规范水平和终结效率,但受制于市场经济发展水平、“重实体轻程序”的文化传统、“信访不信法”的维权观念,涉检信访工作仍面临诸多问题。

第一,涉检信访数量庞大且事项广泛。2025年3月发布的《2024年最高检工作报告》显示,2024年全国检察机关共收到涉检信访92.03万件^[7]。其中,诉讼类信访虽仍占绝大部分,但民事和行政申诉数量逐年上涨,增速超过刑事申诉。刑事申诉事项相对稳定,主要集中于审批逮捕、审查起诉阶段的终结决定或是依据《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十七条对公安机关、法院等司法机关工作人员的违法行为提出的申诉。民事和行政申诉信访则更加广泛,涉及普通商事合同、劳动保障、征地拆迁、涉众型经济案件和生态环境等方面的纠纷。低门槛、低成本的信访方式导致信访量有攀升趋势,加之涉案部门承受的“维稳”压力,更是助长了部分“越级访”和集体信访行为。

第二,终而不终,重复信访占比高。尽管《信访工作规定》提供了引导和解、便民听证、多元救助等机制来提高法律、政策、经济以及行政等工作的效果,但是由于不同受理部门之间缺少信访信息共享机制等原因^[8],重复信访数量仍然较多,持续占比接近信访总量的30%。以2022年和2023年为例,重复信访数量分别是23万件、24.2万件,占信访总量的30.1%和27.3%^[9]。不同于以维护人格尊严、“气”等伦理因素为主导的传统信访,当下的重复信访行为更多是受实用理性和经济利益的驱动。

第三,显著增长的集体信访对涉检信访法治化提出了更高期待。过去,个人或者家庭信访方式较为常见,但城镇化建设、数字金融以及网络诈骗活动等因素催生了越来越多的集体信访。例如,在一些因经济犯罪引发的案件中,受骗群体为了减少投资损失,在“大闹大解决、小闹小解决”观念的影响下通过微信群等手段进行沟通,然后在信访机关的线上工作平台海量投递模板或者在线下办公场所进行联名信访^[10]。强化释法解疑是履行定分止争职能的现实所需^[11]。一旦涉检信访机制无法妥善解决某些问题或在处理过程中对法治引导和规范作用略有忽视,便可能导致案件压力从司法证据转向非理性的群体情绪。

三、涉检信访法治化的制度困境与表现

近年来,涉检信访在提供权利救济、化解社会纠纷、推进民主监督等方面发挥了重要作用,但从制度理念、程序设置和监督执行等维度予以科学审视后发现,其无论是在立法层次、制度结构还是以听证、追责、内外协同以及数字化为主要内容的实施机制上都有不足。

(一) 涉检信访法律体系亟待完善

规则之治是现代社会治理的基本模式,是平安中国建设的基础范式^[2]。但涉检信访法律体系仍存在以下问题。一方面,涉检信访立法层级低,效力有限。《信访工作条例》和《信访工作规定》是涉检信访的基本依据。《信访工作条例》的法律性质存在争议,部分观点从维护中共中央、国务院权威,节约立法资源的角度认为该条例属于行政法规^[12],但不少学者则认为此类条例不符合行政法规的立法程序,属于具有法律效力的行政规范性文件^[13]。党政联合发文是推进全面依法执政和依法行政的重要形式,其法律性质的

认定关系到中国特色社会主义法治体系的科学性和统一性,关乎提高信访工作法治水平的目标,理应遵循既有法律体系的要求来予以认定。《中华人民共和国立法法》规定,国务院有权根据宪法和法律,制定行政法规。结合《中华人民共和国国务院组织法》有关规定可进一步推知行政法规应当由国务院全体会议或者国务院常务会议的决定审批,例如由国务院常务会议通过的《信访条例(2005)》(已失效)。因此,《信访工作条例》在性质上属于党内法规和行政规范性文件,而非行政法规。从内容上看,最高检印发的《信访工作规定》并非为了解释法律,而是在规范涉检信访的工作程序,因此该文件不是司法解释,而是最高检的工作文件。若认为检察权兼具司法性和行政性,则可以将其归入低效力位阶的其他规范性文件。换言之,涉检信访工作的现有规范效力级别低,信访工作缺乏高位阶的法律规范保障。另一方面,信访立法与规范内容衔接不紧密,标准不统一。国家信访局2023年的数据表明,现有的20多部信访法律法规缺乏体系性,存在执法标准不统一等问题^[14]。实践中,部分涉检信访事项因涉及公安、法院、政府等多个办案机关而属于多部门管辖的事项,但公、检、法对此类信访处理的依据、程序、标准等存在较大差距。例如,根据《公安机关信访工作规定》,公安机关对信访事项应当及时进行调查核实,并在收到申诉、控告之日起30日内作出处理决定,书面回复申诉人、控告人;而《信访工作规定》则要求检察机关应当自收到信访事项之日起7个工作日内回复信访人,并自收到移送的信访事项之日起三个月以内办结,并向信访人答复办理结果。这种差异不仅容易引发信访人对执法标准的困惑,增加其救济成本和心理负担,还可能让信访体制因其分工体系而变得不稳定。

(二) 涉检信访听证程序尚不健全

程序是去除恣意、建立信任的基础。但是检察听证制度在程序设置、权利保障等方面存在一些问题。一方面,听证范围的标准模糊,容易诱发选择性听证。当前,基层检察机关在矛盾纠纷化解方面还存在很大的局限性,对检察听证的使用限制以及走形式走过场的现象依然存在^[15]。《人民检察院审查案件听证工作规定》提供的“存在较大争议,或者有重大社会影响”实质标准缺乏客观的形式要件,办案压力和有限听证资源之间的矛盾可能导致对简单案件听证而忽视复杂疑难案件的反向选择。另外,听证通常需要围绕事实证据、行为性质、法律适用等问题展开,这要求听证员的范围不能完全脱离法律服务从业者。但《人民检察院审查案件听证工作规定》更多偏向于中立、权威的人员,例如人大代表、人民监督员、调解员或者有关的居民委员会、村民委员会代表,而法律专家、学者的受邀率较低^[16]。另一方面,申诉人的权利保障机制不完善。目前,无论是主动听证还是申请听证,启动权都属于检察院,申诉人缺乏相应的救济权利,例如在听证申请被驳回后,不服检察院给出的理由,无法向有关机关申请监督,或者检察院为了好的社会影响忽视申诉人个人隐私而进行主动听证,申诉人拒绝到场可能会承担不利的法律责任。这可能构成对申诉人程序选择权和隐私权的潜在侵犯,导致程序空转或引发新的不满。涉诉信访治理中存在申诉程序途径泛化和诉访尚未实质分离的问题^[8],而听证程序中对申诉人权利保障的不足正是这种泛化和非实质分离的重要体现。

(三) 涉检信访缺乏合理的奖惩机制

科学的奖惩机制是法律规范有效运行的重要基础。涉检信访的奖惩机制在预防、责任认定和激励功能等方面有较为明显的不足。首先,责令改正的前置处理不能满足诉源治理的预防要求。只要刑罚的恶果大于犯罪所带来的好处,刑罚就可以收到它的效果^[17]。《中华人民共和国公务员法》第六十一条规定

“违纪违法行为情节轻微,经批评教育后改正的,可以免予处分”,《中华人民共和国监察法》第五十二条第1款也规定“对有职务违法行为但情节较轻的公职人员,按照权限进行谈话提醒、批评教育、责令检查,或者予以诫勉”。可见,即便是情节轻微的违法违纪行为,也需要以恰当的方式予以适度监督。但《信访工作规定》第四十二条规定的则是将责令改正作为前置处理方式,只有拒不改正或者造成严重后果的,才会进一步追责。其次,缺乏精细化的责任认定标准和要件。虽然《信访工作规定》第四十二条明确了“造成严重后果是追究相关人员责任的条件或者标准”,但“造成严重后果”的具体内涵仍不清晰,缺乏操作性。根据《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》规定,检察人员在履行职责过程中,虽有错误后果发生,但已经尽到必要注意义务,对后果发生仅有一般过失的,不承担司法责任。但《信访工作规定》中“对规模性集体访、个人极端行为、负面舆情等处置不力”的“处置不力”用词模糊,隐含“重客观结果,轻主观内容”的认定倾向,并未充分体现“惩戒与保护并重,主观过错与客观行为相一致”的司法追责精神。新形势下,以高质效履职推动信访问题在法治轨道上实质性解决,对于基层检察院做好信访工作具有重要而深远的现实意义^[18]。标准模糊与高质效履职推动信访问题在法治轨道上实质性解决的目标相悖。最后,缺乏科学合理的激励机制。惩戒和奖励都是内置于法律程序的刺激机制。法律对个体行为的激励功能,就是通过法律激发个体合法行为的发生,使个体受到鼓励去作出法律所要求和期望的行为^[19]。现有的信访工作制度存在过度强调监督和追责,对法律的正向激励功能有所忽视的问题。控告申诉检察人员长期面对大量重复访、缠闹访,容易产生倦怠心理、厌战情绪,这正是缺乏有效激励机制,未能充分激发其积极性和主动性的表现^[19]。

(四) 涉检工作机制的协调性不足

立足国家安全治理格局,打破“单打独斗”的治理模式,构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元治理体系是推进社会治理体系现代化的重要内容。经检视,涉检信访工作机制的内外部协调机制存在一些不足。一方面,内部协调机制不畅引发的程序空转和监督乏力。具体而言,控告、举报类信访事项可能涉及司法机关工作人员贪污受贿、徇私枉法等违法行为,符合检察院自侦范围的,控告申诉部门应当依法及时将有关犯罪线索移交给其他业务部门,但是在实践中,控告申诉部门与其他业务部门的沟通机制在移交、办理、回复、案例研判、反向审查等环节不够通畅和协调,可能导致缺乏共享信息的控告申诉部门无法充分地回应申诉人的诉求。检察实践中存在责任边界模糊,业务部门、控告申诉部门、检务督察部门等衔接不畅的问题^[11]。另一方面,涉检信访的外部协调、信息共享机制尚不完善。针对集体信访、重复信访、极端信访等情况,控告申诉部门在受理、办理、听证、终结等环节都需要广泛的治理资源和社会支持。受制于沟通成本、制度缺漏和人员素养等因素,部分检察院,尤其是基层检察院既无法有效地将相关信访信息共享出去,并接收来自法院、公安机关、党政机关等部门的信息,又缺少引入法律援助、心理疏导等社会第三方力量的渠道。这种信息壁垒和资源脱节容易导致信访诉求在多部门之间来回扯皮,相互踢皮球^[16],最终引发重复访、越级访等问题。

(五) 涉检信访工作数字化水平有待提升

数字信访是指检察机关通过全国检察业务应用系统、智能辅助接访系统等数字工具将信访案件数据化、办案流程智能化、风险预警预防智慧化,充分实现检察院法律监督的职能,高效化解社会纠纷。在数智时代,提升信访工作的数字化水平不仅仅是技术革新,更是推进国家治理体系和治理能力现代化、

更好地发挥信访在健全社会治理体系方面的功能的改进方向。然而,当前数字信访建设仍存在若干亟待完善之处。

首先,信访数据不完整。信访数据的完整性和规范性与法律程序的决策结果的合法性与有效性高度关联。实践中,部分控告申诉部门会通过光盘、U盘等工具接收信访资料,这种外部存储方式不利于控告申诉部门复制、存储、保留办案信息。另外,信访数据还来自信访人在线上系统、电话、信件等渠道录入的信息。但线上系统在收集选项设计上存在粗略、简化等问题,导致不能充分地录入信访事项的各项信息^[20]。这种采集方式和记录手段既不利于有效整合信访数据,也使得检察机关难以系统地把握个案的全部处理程序。其次,信访数据的分析与应用程度偏低。数字检察系统可以在深度挖掘数据资源的前提下为信访案件提供精准的分析支持。由于收集渠道、环节、移送主体等要素的多样,检察机关所掌握的信访数据在结构、格式、类型等方面都存在差异,需要进行专业的数据处理使其标准化后才能利用。此外,信访辅助系统和业务系统在检索、类比分析、案例研判、风险预警等方面的功能不健全也不利于数据潜力的挖掘。最后,办案人员数字素养有待提高。在推进数字信访的进程中,司法人员的数字素养是连接技术与法律实践的桥梁。当前,无论是收集、录入信访数据还是应用办案系统、辅助工具都离不开必要的数字思维和技能。但部分检察人员受年龄、知识结构、培训机制等因素的影响,还不能有效地使用和发挥数字工具的治理效能。

四、涉检信访法治化的完善路径

建设更高水平平安中国与法治中国建设相互影响、相互促进,紧密融入中国式现代化的伟大征途之中。为了在安全中创造中国发展奇迹,必须坚持“安全—法治—治理”视角,继承和发展“讲信修睦”“亲仁善邻”等优秀传统文化,坚持新时代“枫桥经验”,并最大限度地发挥涉检信访健全社会治理体系、维护社会稳定的功能。

(一) 健全和完善涉检信访法律制度体系

科学的涉检信访法律体系是涉检信访工作法治化的必要前提,也是建设更高水平平安中国的重要载体,理应以更权威的涉检信访法律规范体系来推进信访工作法治化建设。批评、建议、申诉、控告或者检举的权利是宪法赋予的民主参与和监督的法定形式,需要以更高层次的法律形式予以保护。有学者提出可以出台《信访法》,以提高信访工作的规范性和正当性^[21]。在合宪性审查机制常态化运行前,出台单行的《信访法》确实能在一定程度上约束“其他规范性文件”的随意性,并减少红头文件间的矛盾冲突,但该建议仍然缺乏必要性和可行性。信访工作是党的群众工作的重要组成部分,其目的是巩固中国共产党一党长期执政的正当性和合法性^[22]。所以信访制度在我国承载着独特的政治伦理功能,不能简单理解为纯粹的法律救济渠道。因此,尽管党内法规和传统法律法规间存在体系差异,不能从效力层次上进行比较,但其在统一全党全国信访工作思想和步调上的作用是不可替代的。事实上,受立法资源、信访理论研究局限的限制,当前还达不到出台《信访法》的条件。相反,由国务院在衔接党内法规的基础上,整合《信访条例(2005)》的立法经验和各机关的实践成果,出台有关信访的行政法规是一个理性的立法选择。国务院不仅立法资源丰富,能够有效地整合各机关的信访成果,保障信访立法的质量,而且由其制定的行政法规效力层次较高,对其他规范性文件的约束效果显著,因此更具有可行性。

另一方面,信访法律体系的内在统一性是实现信访工作法治化的内在要求。要以习近平法治思想为指导,强化党内法规和行政法规之间的立法衔接。习近平法治思想作为马克思主义法治理论中国化时代化的最新成果,始终坚持以人民为中心,把维护社会大局稳定、维护人民根本利益作为出发点和落脚点,是促进涉检信访立法衔接工作的根本遵循。因此,国务院在制定信访行政法规的过程中,既要围绕保障公民信访权利的宪法要求,又要注重信访机制在加强民主监督、化解社会矛盾的政治功能,以习近平法治思想为指引,处理好上位法、党内法规与行政法规之间的关系。另外,需进一步健全诉访分离的立法机制,强化行政信访和涉法涉诉信访在处理机制上的立法区分,并在法治框架下实现信访工作的协调统一。以涉检信访为例,对于诉讼类信访,需要以三大诉讼法为基本依据,协调好公检法之间的关系;对于普通类信访,则既要处理好司法机关与行政机关之间的关系,又要协调好司法机关与监察机关等相关主体之间的关系。

(二) 完善涉检信访听证制度

现代社会不再通过永恒不变的先验真理,而仅或主要通过参与程序来使法律与秩序获得正统性^[23]。针对外界将检察听证程序异化为形式主义工具,或被视为获取实体利益的维权障碍等误解,尤其需要在“安全—法治—治理”视角下凸显程序正义的重要性,构建更加科学、健全的涉检信访听证程序,为争议双方提供一个公正、透明和平等的对话空间。

一方面,必须不断提高检察听证的实质性。罗尔斯在“无知之幕”等假设下,阐明了程序对保障公平机会、促进平等参与的意义。法兰克福学派的哈贝马斯也强调程序的“交往理性”,并认为程序能推动利益相关者在平等、理性、无强制的商谈机制中达成共识^[24]。程序有其独特的价值和功能,无论是假借实质正义之名还是放宽权力约束的提效举措都无法替代程序本身。忽视检察听证程序的形式化和实质化要求产生的“心结”正是信访人重复信访乃至极端信访的原因。相反,一是要以“应听尽听”为原则,扩大检察听证的范围。若办案人员经过充分地释法说理仍然不能劝解信访人,双方在事实认定、法律适用等方面的意见还存在明显争议时,此时就可以认定符合听证条件,办案人员应当告知信访人有权申请听证,并根据案件具体情况,选择简易听证、便民听证等方式进行。对重复信访、集体信访、极端个人信访等容易引发重大社会影响的情况原则上都要进行听证,用公开示证、公开讨论、公开监督来搭建互信基础,充分发挥听证机制对强化理性沟通、形成合意以及化解社会纠纷的作用。二是要健全听证员组织机制。听证的公信力在很大程度上来源于第三方参与者的中立性与代表性。建立涵盖面广、多样性强的听证员备选库,并根据案件涉及的行业、技能和知识等设置筛选参数以缩小选择范围,再借助数字工具进行随机抓取,来避免老面孔、权力操控听证等问题。

另一方面,完善听证权利保障机制。赋予申诉人对不予听证决定申请复核的权利是贯彻“应听尽听”原则的内在要求,也是破除选择性听证的应有之义。主动申请听证的信访人通常具有较高的程序意识,仅说明拒绝听证的理由往往难以满足其维护权利的需求,反而容易加剧信访人对检察院的不信任。因此,赋予申请人对不予听证决定申请复核的权利,可以有效避免因程序障碍导致当事人对司法公正产生质疑。

(三) 完善涉检信访监督激励机制

首先,强化轻微违法违纪行为的责任。强化监督是推进信访工作法治化的关键举措之一^[25]。根据《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国监察法》中的有关规定,并结合涉检信访的工作实践,可

以参照《涉法涉诉信访责任追究规定》的责任条款,对应当受理信访事项而不予受理、超期未办结或者回复、态度恶劣、作风粗暴、吃拿卡要、谋取私利等未造成严重后果的轻微违法违纪行为直接给予诫勉谈话或者批评教育,无需以拒不改正或者造成严重后果为追责前提,从源头上避免小过错演变为大问题,防范权力运行中的“破窗效应”。负激励体现法律中禁止、否定的惩罚特质,能够威慑和遏制不法行为^[26],因此,还可以将轻微违法违纪行为和诫勉谈话后的效果纳入信访工作质量考核范围和检察官业绩评价体系。

其次,贯彻公平的司法罪责精神,细化和量化责任认定标准。一方面,明确“造成严重后果”的内涵。所谓的“严重后果”要从多个维度进行评价,既涉及对申诉人、其他个人权益造成严重影响,又包括对检察院、社会公众的利益造成较大影响。另一方面,提高相关条款的规范性,警惕公权力机关基于息访压力而对信访人的无理诉求予以妥协的行为^[27]。具体而言,可以将“对规模性集体访、个人极端行为、负面舆情等处置不力”表述修改为“故意或者重大过失引发或者激化规模性集体访、个人极端行为、负面舆情等行为的”。若办案人员已经依法采取相应措施,无过错或者仅是一般过失的,则即便矛盾仍然无法化解,甚至因信访人的集体信访或者“闹访”“纠访”等极端行为而造成严重影响的,办案人员也不需要承担司法责任和纪律责任。

最后,健全激励机制,引导检察人员积极主动地化解信访矛盾,而非消极应付。法律激励理论认为,正向激励是引导行为主体积极履职、实现制度目标的重要手段。因此,要完善信访预警机制,根据性质类型、人数、次数、诉求等要素对信访案件进行综合的风险评估,尤其是细化诉讼类信访案件的风险管理机制,将风险等级、管理和终结效果、信访人反馈等纳入信访工作质量考核体系,对评分高的办案人员予以适当奖励。通过将信访工作的质效与检察人员的职业发展和荣誉挂钩的正向激励来鼓励检察人员依法办案和用心办案,将化解信访矛盾视为其专业能力和职业操守的重要体现。

(四) 完善涉检信访内外部协调机制

涉检信访本质上是“诉”与“访”的交织,是法律问题与社会问题的叠加,这要求检察机关必须打破单兵作战的局限,构建内外联通的协调机制。一方面,改进涉检信访内部的联动机制。检察机关作为一个整体对外行使国家法律监督权,其内部各业务部门的分工是为了提升专业化水平,而不应成为信息壁垒和责任藩篱。因此,在做好犯罪线索保密工作的前提下,要完善控告申诉部门与其他业务部门的联动机制,使得其他业务部门可以充分借助控告申诉部门来广泛接收犯罪线索,而控告申诉部门又能通过联合会议、预警机制和反向检视等制度来共享信息,增强对信访案件的调查能力,从而更好地推进案件进程,化解社会纠纷。另一方面,需要健全涉检信访的外部协调机制。一是以首办责任制为纽带,形成公检法的信访合力。面对在诉源治理中融入社会治理大格局不够深入、协同共治存在短板等问题^[28],涉检信访办案人员可以借助现代信息技术、简易程序等手段来加强与法院、公安机关的参与人员远程沟通,在充分了解案件情况、信访人信息的基础上,有针对性地进行听证、回复、答复等工作,提高涉检信访的终结效率。二是鉴于信访工作的特殊性,检察院还需要加强与党政机关、人大代表、政协委员、基层自治组织以及社会第三方力量的合作。涉检信访法治化是坚持和发展新时代“枫桥经验”检察实践的延伸和升华^[5]。针对法治意识薄弱、心理认知偏执的信访问题,应坚持新时代“枫桥经验”以人为本理念和源头治理、系统治理的工作方法,依法依规、情理兼顾做好疏导化解工作。例如,在检察工作中可以引

入心理疏导机制和法律援助制度,借助心理医生、律师等力量的知识和技能帮助化解信访人的“心结”。

(五) 推进涉检信访的数字化水平

在“安全—法治—治理”视角下,数字赋能是检察机关强化法律监督、实现“诉源治理”的动能。“数字法治”以习近平法治思想为引领,旨在通过数字技术赋能社会治理,破解传统信访模式下的信息不对称和程序滞后等困境。“数字法治”通过将检察权置于算法与数据的双重监督之下,不仅能强化权利保障,为公众提供实时、互动的参与途径,而且可以通过全流程留痕和自动化预警来满足程序正义的要求。

首先,夯实数据基础,改善信访治理的信息结构。传统信访模式的反映途径有限,信访人常处于被动等待的权力末端,而检察机关也因缺乏信息支撑而难以作出精准判断。为了改善这些问题,一方面,要完善信访数据的录入链条和处理标准。针对民事、行政申诉等既有模块,应结合信访规律,细化信访人基本信息、诉讼节点等数据选项,并增设听证申请、心理疏导、法律援助需求等互动性版块。特别要建立风险信息模块,动态收集申诉人的信访频次、诉求焦点及心理状态等,为风险研判提供数字化支撑,从而将“安全预防”嵌入治理前端。另一方面,应制定统一的数据技术标准。由最高检牵头制定数据处理规范,将不同渠道、不同格式的各类数据进行标准化整合,破除“数据孤岛”。这种信息结构的重组和优化,有助于提升信访数据的准确性和可用性,为后续的智慧决策奠定坚实基础。

其次,强化智慧驱动,提升数字法治的治理效能。技术支撑平台是平安中国建设的重要支撑和有力工具^[29]。高级算法模型在提升信访工作精准性、预警能力和法律监督线索发现方面具有巨大潜力,因此可以引入DeepSeek等高级算法模型,来丰富既有办案工具的功能系统。例如,为了辅助落实网上办案制度,可以健全平台系统对执法全过程的在线动态监督和预警机制功能,从而快速发现和纠正执法不规范等问题^[30],实现涉检信访“诉源治理”的目标。另外,检索、类比分析、类案分析以及案例研判等功能都对提高信访工作效率、增强终结效果有重要作用。未来可以在现有功能设计的基础上引入AI、大数据模型等技术来完善办案系统的智能化水平。

最后,要加强信访专门工作队伍建设,培养一支数字技术与法治精神深度融合的专业人才队伍。检察院需要健全流动的干部培养机制,增强控告申诉部门与其他业务部门、上下级检察院间的人才交流,缓解控告申诉部门的“老龄化”问题。此外,要深化数字培训。申诉控告部门应当与技术单位加强沟通合作,定期开展数字化培训,提高办案人员的数字思维和操作技能。同时,要始终确保数字技术服务于保障信访人权利、促进司法公正的目标,避免技术门槛成为限制公众参与的障碍,真正实现技术进步与法治建设的协调发展。

五、结语

推进涉检信访法治化关涉国家治理现代化和更高水平平安中国建设,是未来重要的研究方向。面对涉检信访在立法、执法等层面的问题,需要从视角、机制和执法工具等多维度发力。针对既有的信访法律体系在效力等级、一致性、可操作性等方面的不足,可由有关权威机关在畅通党政机关、公检法等下设的信访机构的办案信息渠道的条件下融合理论成果和实践经验来进行改进和提高。另外在听证、监督、追责等机制设置上坚持“安全—法治—治理”视角和程序正义,约束权力行为,保障信访人的合法权益。只有立足国家安全治理格局,贯彻落实总体国家安全观,与时俱进不断地优化信访法律体系、健全工作

机制和提升数字化水平,才能提高涉检信访法治化水平,进而助力更高水平平安中国建设。

参考文献:

- [1] 习近平.习近平关于总体国家安全观论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018:262.
- [2] 黄文艺.“平安中国”的政法哲学阐释[J].法制与社会发展,2022,28(4):21-40.
- [3] 习近平.习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:149.
- [4] 冯仕政.老问题、新视野:信访研究回顾与再出发[J].学海,2016(2):125-142.
- [5] 李波,张琛,周凯.涉检信访实态观察[J].重庆社会科学,2015(5):119-123.
- [6] 解永照,张立刚.新时代信访工作法治化实践路径研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2024,45(12):65-71.
- [7] 应勇.最高人民检察院工作报告——2025年3月8日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上[EB/OL].(2025-03-09)[2025-12-25].https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202503/t20250309_688809.shtml.
- [8] 刘素华,文胜.新时代涉诉信访治理体系构建[J].理论视野,2025(1):61-66.
- [9] 张军.最高人民检察院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况的报告——2021年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上[EB/OL].(2021-10-21)[2025-12-18].<https://www.spp.gov.cn/spp/index.shtml>.
- [10] 上海市人民检察院第十检察部课题组,欧阳昊.检察机关信访矛盾风险化解的实践检视与完善路径——以S市检察机关的信访矛盾风险化解实践为样本[C]//《法治实务》集刊:检察工作研究文集.上海:上海市人民检察院第十检察部,2023:157-163.
- [11] 王中明.新时代人民法院释法解疑工作的学理阐释与制度构建[J].人民司法,2025(5):19-31.
- [12] 顾文,蒋凡.新时代“枫桥经验”与正确处理人民内部矛盾——以涉检信访矛盾多元实质性化解体系构建为视角[C]//全面推进依法治国的地方实践.上海:上海市静安区人民检察院,2025:2-13.
- [13] 封丽霞.党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题[J].法学研究,2021,43(1):3-19.
- [14] 薛金玲.信访工作法治化的实践路径研究[J].辽宁开放大学学报(社会科学版),2025(2):105-108.
- [15] 姚锋,吴杰.新时代“枫桥经验”语境下基层检察机关推动信访法治化的优化路径[J].江西警察学院学报,2024(3):110-116.
- [16] 韩建霞.控告申诉检察听证存在的问题及完善[J].人民检察,2021(19):35-36.
- [17] 切萨雷·贝卡利亚.论犯罪与刑罚[M].黄风,译.北京:中国法制出版社,2005:53.
- [18] 黄胜,张莉.深入推进涉检信访工作的基层实践[J].司法实务,2025(1):77-80.
- [19] 付子堂.法律的行为激励功能论析[J].法律科学,1999(6):21-28.
- [20] 杨淑雅,陈咪娜,苏侃.检察数据建设的实践探索[J].中国检察官,2025(5):23-26.
- [21] 王瑞雪.新时代信访制度改革研究[D].沈阳:辽宁大学,2023.
- [22] 季卫东.法律程序的形式性与实质性——以对程序理论的批判和批判理论的程序化为线索[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2006(1):109-131.
- [23] LUHMANN N.Legitimation durch verfahren[M].Berlin:SuhrkampVerlag,1983:1.
- [24] 尤尔根·哈贝马斯.在事实与规范之间[M].童世骏,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2003:132.
- [25] 曹思危.全面推进信访工作法治化[J].党政干部论坛,2025(5):11.
- [26] 申来津.法律与行为选择:法律激励及其发生机制[J].法学杂志,2006(4):56-58.
- [27] 廖永安.论信访调解[J].财经法学,2025(6):179-193.
- [28] 汪元金,程凤玲,龚畅.基层检察机关诉源治理工作的新拓展[J].中国检察官,2023(23):62-65.
- [29] 李卓航.新时代“枫桥经验”助力平安中国建设探究[J].领导科学论坛,2025(10):115-119.
- [30] 周文柱,陈榕,郁静娟.检察机关数字信访建设及完善路径的实践探索[J].检察风云,2023(10):10-14.

The Current Predicaments and Improvement Paths for the Legalization of Procuratorial Petitioning

LI Zhiqiang, TANG Wang, LI Shunzhi, KANG Shaohao

Abstract: As an integral component of the social governance system, procuratorial petitioning plays a vital role in source governance and the elimination of systemic risks. An analysis of the current institutional framework reveals that procuratorial petitioning not only faces pressures such as large total case volume, high proportion of repeated petitions, and prominent collective petitioning, but also has room for improvement in its legal regulatory system and working mechanisms. To effectively respond to contemporary challenges in risk governance, the legalization level of procuratorial petitioning must be enhanced from the perspective of "Security-Rule of Law-Governance": it is necessary to elevate the legislative level of procuratorial petitioning, strengthen the connection with the existing system in terms of content, and on the basis of adhering to procedural justice and the "Fengqiao Experience" in the new era, improve working mechanisms such as procuratorial hearings, supervisory incentives, and internal-external coordination, and strengthen the digital construction of procuratorial petitioning work under the guidance of the "Digital Rule of Law" concept.

Keywords: peaceful China; legalization of procuratorial petitioning; procedural justice; digital petitioning

责任编辑:郭珊珊