我国刑事申诉制度探析

王敏远

根据我国刑事诉讼法及有关法律的规定，刑事案件的当事人、被害人及其家属或者其他公民，对已经生效的刑事判决、裁定，可以向法院或检察院提出申诉。刑事申诉制度是我国宪法第41条规定的公民申诉权利的具体体现，对于保障公民的合法权益、促使司法机关纠正生效判决、裁定中存在的错误，有着十分重要的意义。

然而，申诉制度在执行中遇到了许多问题，主要包括：（1）申诉案件量大，据有关部门统计，申诉案件几乎与上诉案件数量相当；（2）重复申诉多，即申诉主体就同一案件向各有关部门重复申诉；（3）反复申诉多，这主要指申诉主体就同一申诉案，不断提出申诉要求，不论该申诉是否已得到妥善处理；（4）无理申诉多，许多申诉毫无理由和根据，经审查也未发现生效判决、裁定有什么问题；（5）申诉处理不妥善、不及时，某些处理申诉的司法机关工作人员有官僚主义作风。上述问题反映了申诉制度在执行中遇到的问题主要是不必要的申诉案太多。不必要的申诉案大量存在，不仅使有关处理申诉的司法机关不能把主要精力集中在真正需要解决问题的申诉案件上，并且使法律赋予公民的申诉权难以兑现。为此，理论界和司法实际部门的同志提出了许多解决这一问题的设想和办法。他们的意见主要集中在以下几个方面：

（一）应当限制申诉主体范围。不少人认为，刑诉法规定的申诉主体范围过于宽泛，是目前申诉案过多的重要原因。因此，应限制申诉主体范围。有的人认为申诉主体只能是当事人及其法定代理人；有的人主张被害人及其法定代理人也应有申诉资格。

（二）应当规定一定的申诉理由及根据。多数人认为，刑诉法未对申诉理由、根据作任何限制，是造成不必要申诉案过多的主要原因。他们主张应对申诉规定一定理由，主要是对运用证据、认定事实、适用法律方面，若非生效判决或裁定在这些方面确有错误，不得申诉。

（三）应当规定一些程序性规则。有的同志认为，刑事申诉应纳入刑事诉讼程序的范围，作为诉讼权利的一种。为此，应当规定一些诸如申诉管辖、申诉期限、时效、申诉人举证责任等程序性规范，甚而有人提出对缠诉不休及其他滥用申诉权的，应规定包括行政处罚到经济制裁及追究刑事责任等罚则。

（四）也有的同志提出劳改机关应有参与处理申诉的职权。这是由于，刑事申诉主要是由已决的且正接受劳动改造的罪犯提出的，劳改机关若有权对这部分申诉进行审查处理，将其中确实有理的申诉筛选出来移交有关司法机关，则可以减轻司法机关的工作量。甚而有人提出，要克服某些司法机关在处理申诉案中的官僚主义，应赋予各级权力机关以处理申诉的

职权。

上述意见，有许多是有价值的，对于完善刑事申诉制度、解决申诉制度在实践中所遇到的问题有积极意义，但也有的意见值得商榷。笔者在此对如何解决申诉制度在实践中所遇到的问题及完善刑事申诉制度，谈点看法，以就教于同仁。

一　关于申诉主体范围

笔者认为，现行刑事诉讼法规定的申诉主体范围是合适的，以通过限制申诉主体范围的方式来解决不必要申诉案过多问题的观点，是值得商榷的。因为，第一，申诉主体的广泛性，有利于实现宪法规定的公民的申诉权，有利于实现刑事诉讼制度的民主化。宪法第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的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉的权利。显然，宪法的这条规定所指的“任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为”，应包括司法机关及司法人员的违法失职行为。因此，任何公民都应有对司法机关及司法人员的违法失职行为，包括生效判决、裁定中的错误，提出申诉的权利。作为国家基本法律的刑事诉讼法，当然不能与作为国家根本大法的宪法相悖。同时，限制申诉主体范围，不利于实现、促进刑事诉讼制度的民主化。诉讼制度的民主化，不仅体现国家政治生活的民主化，而且由于使刑事再审程序得到广泛的材料来源，因而便于司法机关发现和纠正生效判决、裁定中存在的错误。

第二，法律规定申诉主体的广泛性，在现实中并没有导致不必要的申诉案件大量产生。统计资料表明，刑事申诉大多数是由已决的罪犯、被害人及这两类人员的家属提出的，刑诉法规定的具有申诉权的“其他公民”提出的申诉并不多；而只占申诉案件量一小部分的这类申诉，并不都属于不必要的申诉。因此，不能认为刑诉法规定“其他公民”有申诉权，是造成不必要申诉案大量出现的重要原因。至于刑事诉讼中的当事人和被害人的法定代理人及家属具有申诉资格，虽然也有人提出异议，但这类申诉主体应予肯定。因为当事人和被害人由于各种原因未能申诉、不愿申诉、不敢申诉的情况，在现实中绝非罕见，赋予其法定代理人和家属申诉权，会有利于使申诉制度得到落实。

第三，在目前全民法律知识水平较低、法制尚不完备的情况下，需要坚持申诉主体的广泛性。例如，由于人们缺少法律知识，就需要委托律师代为提出申诉。在现实中，有些申诉是由律师提出的。律师既不是当事人、被害人，也不是其法定代理人或家属，法律又没有特别赋予其有申诉权。因此，律师目前只能作为“其他公民”提出申诉。如果否定了“其他公民”的申诉资格，律师也会因此失去了申诉权，这将不利于当事人、被害人及其家属通过申诉维护其合法权益，不利于揭示生效判决、裁定中存在的错误。

从以上论述可见，现行刑事诉讼法规定的申诉主体范围是适当的，有利无弊，至少是利大于弊。要解决不必要申诉案过多的问题，不应从限制申诉主体范围上来考虑。另外，随着单位、法人介入刑事诉讼的情况增加，如果规定其绝对没有申诉主体资格，既会使其合法权益失去了一种保护手段，也使司法机关失去了从一部分当事人、被害人那里得到材料以纠正生效判决、裁定中的错误的机会。因此，可以规定在一定条件下（单位、法人是刑事诉讼中的当事人或被害人），由其法定代表人承担申诉主体的权利、义务。单位、法人也有申诉资格。

二　关于申诉的限制条件

关于这一问题，笔者同意学术界目前比较一致的观点，即申诉应有一定的条件限制，不能任意提出。理由是：第一，申诉与上诉不同，所针对的是已生效的判决和裁定，因此，两者在程序上的要求条件也应有所不同。如果申诉与上诉一样，无需提出具体理由和根据，只需对判决、裁定表示异议，就使申诉进入诉讼程序，就会使大量无理申诉毫无顾忌地提出来。如果说许多无理上诉的出现，因为伴随着二审终审制的实现而具有一定的积极意义，那么，大量无理申诉的提出，只会徒增对生效判决、裁定的法律严肃性的怀疑，徒使申诉处理机关增添不必要的工作量，而无助于真正实现公民的刑事申诉权，实无任何积极意义。第二，限制一定的条件，有利于使申诉制度化、法律化。我国宪法规定公民有申诉权，刑事诉讼法也规定了公民对生效判决、裁定的申诉权，但如何行使这一权利，宪法和刑诉法并没有详细规定。如果法律只是规定了权利而未规定如何行使，那么，这样的法律就是不完善的。虽然不能苛求作为根本大法的宪法，对诸如刑事、民事、行政等各种申诉权如何行使的问题作出规定，但作为体现宪法有关原则性规定的刑事诉讼法，应对刑事申诉权如何行使作出规定。这样，才能使宪法的有关规定得到进一步落实。第三，增设一些限制条件，是现实工作的需要。目前无理申诉、反复申诉等大量的不必要申诉案的存在，从某种意义上说，是与法律未对申诉规定一定限制条件有关的。为减少不必要的申诉案，需要对申诉限定条件。

对申诉应限制的条件，主要有两个方面：

（一）提出申诉理由。申诉不应无理由，或只是笼统地提出生效判决、裁定是错误的，而应指出生效判决、裁定中的具体错误。这种错误包括：（1）认定事实有错误，证据不充分或不确实；（2）适用法律有错误；（3）司法工作人员在刑事诉讼中有渎职行为或者有关诉讼参与人有隐瞒事实真相、包庇或陷害他人的行为；（4）在刑事诉讼中有违反诉讼程序并因此可能影响正确判决、裁定的现象。在上述前三项理由中，还须指出生效判决、裁定中的这些错误，已经导致定罪量刑的错误或影响了附带民事诉讼判决部分的正确性。如果没有这种后果，只是一般性错误，当然不应是申诉的理由，而只能作为批评意见、建议等提出。由于审判监督审所针对的是定罪、量刑有错误的生效判决、裁定，而刑事申诉又是审判监督审的材料来源，因此，两者应对应。至于第四项理由，笔者认为，尽管现行刑事诉讼法关于审判监督审没有此项内容，（在第138条规定第二审法院发现第一审法院违反诉讼程序，可能影响正确判决时，应撤销原判，发回原审法院重审。）但为了保障诉讼程序的权威性，今后在修改刑诉法时应在审判监督审的对象中增加这一内容。因此，也应作为申诉的理由之一。

（二）在有关司法机关对申诉作出有理有据的妥善处理后，申诉人不得再次提出申诉，除非提出了新事实、新证据。这是解决反复申诉问题所需要的。

除上述条件外，对申诉再限定其他条件是不合适的。例如，有的人提出，申诉应有时效。这是不妥的。首先，申诉是提起审判监督程序的材料来源，如果说审判监督程序是我国刑事诉讼中有错必纠原则的最后一个程序上的保证，不应限定时效，那么，对申诉也不应限定时效。否则，就会使之失去一个重要的材料来源。其次，要求申诉人对生效判决、裁定中存在的错误都在短时期内发现，往往是不现实的。因此，对申诉规定时效，就会使那些未能在时效规定的期限内发现的错误得不到纠正的机会。当然，提出申诉的时间与作出生效判决、裁定的时间相隔越久，越不利于查清申诉提出的问题。但这不应成为对申诉规定时

效的理由。错误既经发现，如果没有揭露和纠正的机会，只会使错误得以延续，只会使法律的公正性和严肃性遭到破坏，只会使遭侵害的合法权益失去补偿的机会。因此，要解决申诉迟误问题，限定申诉时效并不是妥善的方式，合适的手段应是使处理申诉的司法机关掌握确定申诉是否有理的方法。对此，后面将会谈到。

以举证责任加诸申诉人，也是不妥的。赋予申诉人提出证据或线索的权利，即不仅规定申诉人有指出生效判决、裁定中存在的错误的权利，而且有提出证实这种错误存在的根据的权利，是合适的。因为这不仅有利于申诉人真正有效地行使申诉权，而且有利于申诉处理机关确定申诉是否有理。但这与举证责任有本质的不同。举证责任不仅意味着要求申诉人提出证实其申诉有理的根据，而且意味着如果申诉人没能提出证实其申诉有理的根据，申诉处理机关据此可直接判定申诉无理。如果规定申诉人有举证责任，对于申诉处理机关来说，工作确实方便了，但对于查清申诉究竟是否有理，却很不利。由于提出申诉的大都是当事人、被害人，他们受各种条件的限制，如在押、不具备专门调查手段和职权、法律知识水平较低等，因此，往往不具备举证的条件。如果申诉处理机关对没能举出确凿充分证据的申诉，不进行有关调查就可以一律视为无理的话，不仅会助长官僚主义作风，而且会使那些实际上有理、且经过调查能落实的申诉，也被视为无理。这既不利于保障公民的刑事申诉权，也不利于实现法律规定的申诉处理机关应有的职责。当然，从实质意义上说，申诉人是否举证，关系到申诉处理机关便于及时查清申诉理由是否成立，因此，申诉人如果只是提出申诉理由而没有举出相应的证据，对于真正有效地实现申诉权利也是不利的。但对申诉处理机关来说，不能因为申诉人由于条件的限制未能举证，就对其提出的申诉理由及某些线索不予查证落实。需要说明的是，上述所论并不意味着任何提出一定理由的申诉，都是有根据的，而是意味着对申诉处理机关来说，任何申诉都存在着有根据的可能性，需要认真查证落实。

三　关于处理申诉的程序

如果说确定申诉条件，只是为解决申诉制度所面临的问题，提供一定的理论依据，那么，完善处理申诉的程序，就可为解决上述问题找到有效的方法和程序上的保证。完善处理申诉的程序，主要有如下几点：

（一）管辖

正如许多学者所指出的那样，刑诉法对申诉管辖问题，规定得过于笼统、不够具体，这也是出现重复申诉及处理申诉机关互相推诿等现象的重要原因。因此，需要对申诉管辖问题作进一步具体、明确的规定。

有关申诉管辖的规定，需要完善的主要有以下两点：

1.不能笼统地规定法院与检察院都有管辖权，还应当规定哪一级法院和检察院对哪些申诉有管辖权。在规定各级法院和检察院的申诉管辖权时，应当考虑以下几个因素：第一，管辖的规定应有于利及时正确地审查申诉是否有理。这个因素决定了作出生效判决、裁定法院的上级法院和检察院管辖的申诉不宜过多。否则，上级法院、检察院由于没有参加作出生效判决、裁定的诉讼活动，了解的情况有限，加之其管辖的地域广，案件多，因而易使申诉审查流于形式。为此，应规定申诉案一般由作出生效判决、裁定的法院和同级检察院管辖。即使申诉针对的是经过二审的案件，只要申诉提出的问题在一审中就已存在，经过二审也未解决的，作出一审判决的法院及其同级检察院也应对申诉有管辖权。当然，由其通过申诉审

查而发现生效判决、裁定中的错误，应报上级法院和检察院，由后者依照审判监督程序解决。第二，申诉管辖权的规定应有利于申诉权的真正实现。目前在处理申诉的工作中，存在着一些官僚主义现象。为解决因这种现象的存在使申诉权不能真正实现的问题，作出生效判决、裁定法院的上级法院和检察院在下述几种情况下，应对申诉案行使管辖权：（1）有管辖权的法院、检察院不受理申诉的，或者对申诉的处理不及时，严重损害申诉人合法权益的；（2）有管辖权的法院、检察院对申诉所作的审查结果，没有对申诉中提出的问题作出有理有据答复的；（3）申诉针对的是原审法院有循私枉法或官僚主义行为等，由其审查申诉不合适的，以及上级法院、检察院认为需要由其审查的其他申诉案。规定作出生效判决、裁定法院的上级法院、检察院，包括最高法院、最高检察院，对上述三类申诉案的管辖权，有利于申诉人真正实现申诉权。

2.法院和检察院处理申诉的职权应进一步加以明确。根据刑诉法及有关规定，申诉可以向法院及检察院提出，两家都有管辖权。这一原则规定使法院、检察院管辖申诉案件职责不清，易使申诉管辖陷于互相推诿。因此需要进一步明确规定处理申诉机关的职责范围。第一，应规定法院和检察院在接到申诉后，不能以对方也有管辖权而一推了之，不得互相推诿。两家都有申诉管辖权，对同一申诉案处理结果会有差异，可以通过协商处理；经协商意见仍不一致的，可以根据其不同认识作出处理。这并不会有损于司法机关的权威性，根据刑诉法的规定，法院和检察院在提起审判监督程序时，也并不要求意见一致。第二，法院和检察院在受理申诉后，应当有调阅对方有关案卷材料的职权，持有该案卷材料的机关应予协作。第三，法院和检察院内受理申诉的职能部门，应有调查取证的职权。因为从案卷材料中，往往不易发现生效判决、裁定中的错误，不易确定申诉是否有理，因此，需要根据申诉中所提的问题，进行相应的调查取证活动。

为了解决法院和检察院都有管辖权因而互相推诿的问题，有的人提出，只应规定法院对申诉有管辖权。这是不妥的。因为刑事诉讼法规定了检察院在发现生效判决、裁定确有错误时，可以依照审判监督程序向法院提起抗诉，如果检察院无权受理并处理申诉案件，就会使检察院发现生效判决、裁定是否确有错误，失去一个重要材料来源，这对于其实现审判监督职能极为不利。再者，检察院作为国家的法律监督机关，对申诉若无管辖权，于理于法皆不合。

笔者也不同意某些人提出的、由权力机关管辖申诉案的观点。国家权力机关、即各级人民代表大会及其常务委员会的职能，虽然包括监督宪法、法律的执行，但这种职能既不意味着可以取代司法机关行使司法权，也不意味着其监督职权如同检察院那样，体现在直接参与处理具体的案件上。国家权力机关的法律监督职权，应通过对司法人员的任免、对司法工作进行质询等活动体现出来。如果规定权力机关有直接处理申诉的职权，就会混淆其与司法机关的职权界限，不仅会引起司法制度上的不必要的麻烦，而且会因其对具体案情及有关法律事务不熟悉，而增加发生错误的可能。另外，国家权力机关处理申诉案件，把相当力量、时间花费在大量的具体案件中，将会对其有效行使权力机关的其他职能，产生不利影响。

还有的学者提出，应规定劳改机关对正接受劳动改造的罪犯提出的申诉有管辖权。这也是不妥的。因为劳改机关作为主要的刑罚执行机关，其职责是对罪犯的改造和教育；加之其并未参加有关诉讼活动，对申诉案件的了解有限，因此，赋予劳改机关申诉管辖权并无多大意义。当然，充分发挥劳改机关的作用，以减少反复申诉现象，也应是完善申诉制度的内

容。笔者建议，司法机关在对申诉作出有理有据的审查结论后，应告知有关劳改机关，使其帮助提出申诉的劳改人员适时息诉。

（二）期限

刑事诉讼法对处理申诉的期限未作规定，这使实践中产生了诸如申诉处理久拖不决，一些处理申诉的司法机关工作人员的官僚主义作风等问题，造成了许多申诉人为使申诉早日得到解决而不断申诉，甚至到处上访。对此，许多同志提出了应规定处理申诉期限的建议。这种建议是合理的。如果对处理申诉期限作出规定，对于解决上述问题具有积极意义。需要研究的是，应如何规定期限。虽然已有学者提出了具体的期限，如三个月或一个月等。但作为学术探讨，仅提出具体期限还不够，重要的是应探讨确定期限所需考虑的种种因素，以便为确定期限提供合理的基础，使之更具科学性。在确定处理申诉期限时，应考虑以下几个因素：

1.刑事诉讼的迅速、及时原则。该原则是我国刑事诉讼的一项基本原则，这一原则贯彻于整个刑事诉讼过程中。因此，处理申诉的程序作为刑事诉讼程序的一部分，就应贯彻迅速、及时原则。目前实践中存在的一些申诉长期得不到处理，拖了半年、一年甚至数年才处理的情况，显然不符合这项原则。

2.期限的规定应有利于处理申诉的司法机关准确、扎实地查清情况。我国刑事诉讼的迅速、及时原则并不是一味求快，而是与“稳、准”相联系的。由于处理申诉程序包括受理、调查等步骤，申诉所提出的问题往往是以前遗留的难以查清的问题，甚至是新发现的问题，因此，要查清并不容易。期限规定过短，就会使处理申诉的司法机关不能认真查清事实，搞到确凿、充分的证据。

鉴于以上两个因素，处理申诉的期限应与侦查期限相同，即一般不得超过两个月，案情复杂、期限届满不能终结的案件，经处理申诉机关负责人的批准，可延长一个月。这样，既能使申诉处理比较及时，又能保证有足够的时间查清并处理申诉。需要说明的是，期限应从对申诉有管辖权的法院、检察院接到申诉时起算。因此，申诉人向其他机关、其他法院、检察院送交的申诉，只有在接到申诉的机关将申诉移交给有管辖权的司法机关后，期限才开始起算。这样规定，对于解决重复申诉、申诉人上访等问题有积极意义。

（三）处理申诉的程序

处理申诉的程序，也就是处理申诉的具体步骤、阶段，对此，刑事诉讼法未作规定。有的学者提出该程序应包括受理、调查、作出处理结果三个阶段。笔者认为，处理申诉的司法机关在这三个阶段应进行相应的诉讼活动。

1.受理阶段。在这个阶段，处理申诉的机关要进行以下几项工作：第一，审查申诉是否符合条件，并根据情况分别处理。例如，申诉缺乏理由的，要求申诉人提出具体理由；申诉已经处理过，又没有提出新的理由和根据的，应劝其撤回，或按一般来信来访处理；没有申诉管辖权的，告知申诉人送交或帮助移交有管辖权的司法机关。对于符合申诉条件的，应将处理申诉的程序进入下一个阶段，即调查阶段。

2.调查阶段。这个阶段要解决的问题是查证落实申诉理由是否有根据，为处理申诉打下良好的基础。调查应当采用多种方式，不仅包括调阅原审案卷材料，而且应当进行诸如询问申诉人、有关证人等活动，如果需要的话，还应当进行某些专门性的调查活动，如鉴定、勘验等。这样，才能使处理申诉有充分确实的事实根据。需要指出的是，由于判决距申诉时间相

隔较长，许多证据难以查证落实，因此，如果申诉人不能提出确实充分的证据证明其申诉理由，申诉处理机关在进行了相应的调查后也未能找到证明申诉理由是否成立的证据时，不应当无限延长调查阶段的工作，而应适时将案件转入处理程序。否则，许多申诉案件将会因此长久拖延，得不到处理。

3.处理阶段。这个阶段的主要任务是，根据调查的材料，认定申诉是否有理并作出相应的处理。处理结果包括以下几种：（1）经调查认为申诉理由不成立的，要驳回申诉，并在驳回申诉决定书上说明理由和根据。（2）申诉有理，证明生效判决或裁定确有错误，且因此需要进行审判监督审的，应当据此报告给有权提起审判监督程序的机关，由其根据审判监督程序提起抗诉或进行再审。（3）申诉虽然有理，但申诉中所提出的问题对生效判决、裁定中的定罪量刑或附带民事诉讼判决的正确性没有影响，因而不需要提起审判监督程序的，可在申诉处理决定书中予以说明，以使申诉人息诉。（4）申诉所提出的理由虽然被证明无理，但在调查申诉案件时发现了生效判决、裁定中有其他问题，而这些问题不需要通过审判监督程序解决的，也应将此结果报告给有权提起审判监督程序的机关处理。（5）对那些由于时过境迁，经努力未能找到充分确实的证据证明申诉有理或无理的案件，应当驳回申诉。前面曾经提到，不能将举证责任加于申诉人。但这并不意味着在申诉理由不能查证落实时，申诉处理机关要无限期地进行调查，也不意味着只能认可申诉有理。恰恰相反，为了维护生效判决、裁定的稳定性、严肃性，应当驳回申诉。（6）对利用申诉进行违法犯罪活动的，如诬陷他人、作伪证等，应送交有关司法机关处理，以使法律规定的申诉权真正成为维护合法权益的保障，而不是进行违法犯罪活动的手段。

（四）处理申诉程序的性质

笔者认为，处理申诉的程序，应是刑事诉讼中判决、裁定生效后的一个独立的程序，而不应是审判监督程序的一部分内容。其理由是：第一，提起审判监督程序的条件应更严格，而产生申诉程序的条件相对宽一些。两者宽严不同是必要的。审判监督程序涉及生效判决、裁定可能变更的问题，而申诉程序只是为发现生效判决、裁定是否有错提供材料来源。条件的不同，意味着其性质的差异。第二，将申诉制度化 可以通过完善申诉程序来实现，没有必要将申诉程序纳入审判监督程序的范围。如果将申诉程序纳入审判监督程序，将会有损于审判监督程序的严肃性，对于进一步控制申诉量，维护生效判决、裁定的稳定性、权威性，有弊无利。

当然，如果要把申诉处理程序作为刑事诉讼中的一个独立的程序，仅根据现行刑事诉讼法及有关法律对申诉的规定是不够的，只有在完善了这一程序后，申诉程序才能真正具有其在刑事诉讼中应当具有的独立地位。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：肖 岚