

有告必理——一项法制原则

张根大 俞静尧*

如果没有解决纠纷的依据,社会的机体就会溃烂;如果没有解决纠纷的途径和机构,人类的行为就会野蛮。若要有一个健康的社会、文明的人类,就必须让每一个纠纷有得以解决的依据,同时必须让每一个纠纷有得以解决的途径和机构。有告必理为解决纠纷开辟了一条法治之路。在告状难的当今中国确立有告必理原则显得特别重要,然而对有告必理的研究还没有引起我国法学界应有的重视。

本文所称的有告必理是指当告诉人认为自身或他人权益或社会公众利益受到具体侵害时,向有关国家机关提出要求予以保护,该国家机关必须受理的一项制度。

在这里,告诉人范围是广泛的,包括刑事诉讼中的自诉人、控告人、检举人、揭发人,也包括民事诉讼、行政诉讼中的原告人以及以上三种诉讼的上诉人、申诉人,还包括非诉讼案件中的申诉人、控告人、检举人和揭发人。告诉人既可以是自然人,也可以是法人和非法人社会组织。受理机关应包括全部国家机关,即中央和地方各级权力机关、行政机关和司法机关。被告诉人是作出侵害行为的具体的有责任能力的人。它是超越于刑法和民法范畴的更为广泛的个人和组织承担刑事、民事、经济、行政、道义责任的能力。

有告必理中告诉的产生与侵权行为相联系,与被侵害利益相联系。对侵权行为和被侵害利益存在与否的判断在审理前应由告诉人作出。受理机关不能以不构成侵权为理由拒绝受理。受理机关对侵权行为和被侵害利益的判断应在受理后的审理和裁决之中体现。

有告必理中的受理意味着:(1)受理机关在收到告诉后必须进行形式审查,只要形式符合要求就应受理并登记备案;(2)必须及时确定主办人员,并作出是否属于本机关管辖范围的审查;(3)在适当时间内通知告诉人。适当时间的界定要根据案件的不同情况加以认定。通知内容,则要根据是否属于本机关管辖作出不同的通知。如果不属于本机关管辖,则要作出移送通知,告知告诉人该案已移交到有权管辖的某机关处理,并把有关材料进行移送。如果属本机关管辖,则要作出立案通知,告知告诉人已经立案,并指明下一程序的运作;(4)如果有告不理则是一种失职,有关责任人员必须承担责任。有告不理的责任形式是国家机关及其工作人员不作为的消极责任。就行政责任角度看,这是一种消极违法行政责任。

也许有人会认为,有告必理会造成国家机关工作重心转移到一些繁琐小事上,浪费人力和物力。对此,我们认为应该从三个方面来理解:其一,虽然确立有告必理会给国家机关增加许多

* 张根大系中国社会科学院博士研究生;俞静尧系浙江绍兴师范专科学校教师。

工作量,但是与有告不理给社会造成的负面作用相比,应该是利大于弊。其二,告诉人进行告诉,也要花代价,也要讲效率,因此无事生非、滥诉的情况总是极少数的;至于诬告则可以通过超越于刑法概念的对一切告诉人都适用的“诬告反坐”制度来制约。这里的“诬告反坐”是刑法概念的延伸,即当查明属于“诬告”时,要根据不同情况追究“诬告者”的法律责任。如果“诬告者”构成犯罪,要追究其刑事责任;如果“诬告者”尚未构成犯罪也要追究其民事责任和行政责任。其三,有告必理并不等于有告必审。有告必理不受管辖权限制,有告必审受管辖权的限制。对于不属于自己管辖的案件可以先行受理,但不能审理。对于任何受理机关,只有受理后才能进行管辖审查。当查明不属自己管辖时,要进行移送。实行受理后移送比由告诉人自己另找“衙门”就社会的整体效益而言是一种人力物力的节约,而不是一种浪费。

审视我国现行法律规定,可以发现:有告必理符合我国现行法律所规定的精神。我国宪法第41条规定:“对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。”这一规定是有告必理的宪法依据。同时,有告必理也是对宪法这一规定的注解。我国刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法则从诉讼的角度体现了有告必理的原则。这些法律在受理的形式、受理的期限等方面都作了明确的规定。我国其他程序法和实体法的一些分散的规定也在一定程度上体现了有告必理的精神。

有告必理不仅有我国现行法律依据,而且更重要的是有理论依据。

理论依据之一:人民的需要是最根本的理论依据。一种观点在理论上能否成立的最根本的依据是看这种观点是否符合人民的实际需要,看它是否对实践具有指导意义。有告必理正是基于我国人民的实际需要而提出,既有推行的现实必要性,又有推行的现实可能性。

理论依据之二:无保障即无权利。这一著名的格言已被理论界所公认。保障权利是实现权利的基础。保障是在权利受到侵害或者是在权利无法行使的情况下的一种救济。没有这种救济,权利必然会因为侵权行为的无所顾忌和自身的无法行使而形同虚设。然而权利的保障和救济,难以依靠个人和组织自我实现。公民和组织对自己的权利无法自我保障和自我救济。因而和保障救济必须依靠国家机关和国家权力的力量。有告必理原则是权利的有效保障制度之一。

理论依据之三:人民主权原则。由人民主权原则演绎出国家机关的权力由人民赋予,国家机关代表人民管理国家,保障人民的权利,不对人民的权利坐视不管,国家机关如果对人民的告诉视而不见、有告不理,则是最大的失职。有告必理对国家机关来说只是在履行自己应尽的职责,对国家机关工作人员来说只是在履行自己应尽的义务。针对我国的现状,提倡和强调有告必理符合绝大多数人民群众的意愿。

理论依据之四:有告必理是社会主义法制理论的必然要求。社会主义法制的基本内容是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。有告必理是这一基本内容的具体表现。“有法可依”要求把权利保障措施之一的有告必理纳入立法的轨道;“有法必依、执法必严、违法必究”要求把权利保障措施之一的有告必理纳入执法和司法的轨道。承认公民和组织享有法律权利,就应该承认当公民和组织的权利受到侵害的时候有告诉的权利;承认公民和组织告诉的权利,就应该承认国家机关有受理告诉的义务。社会主义法制应该确认这种权利和义务,因而社会主义法制必须确立有告必理的原则。法律的制定应朝着有告必理原则的完善化方向努力,法律的适用也必须贯彻有告必理的思想。

有告必理既有法律依据,又有理论依据。那么它在法理学中处于什么地位呢?我们还必须进一步回答有告必理的性质和地位。

有告必理是一项法制原则。它是社会主义法制理论的重要组成部分,是法理学的重要内容之一。我们可以从肯定和否定两个方面来回答有告必理是一项法制原则。

要正面论证有告必理是法制原则,首先要明确法制原则的标准。在这里,法制原则的标准可以概括为三条:(1)外延标准,即这项原则必须是关于法制方面的原则,它应是立法、执法、司法、守法和法律监督整个法制活动有关的原则。(2)内涵标准,即必须使这项原则有利于法制建设,它是法制原则的价值功能标准。(3)表述标准,即必须在表述上言简意明,具有口号式的特点。在法学范畴中,各种原则很多,但是其表述方法却没有引起法学界的足够重视,以至于使得有些原则的表述变成了对这些原则的定义。我们认为原则的表述不同于原则的定义。原则的表述应是高度抽象概括的表述,只要把其核心思想表达出来即可,具体内容应该是定义要解决的问题,应该是理解这一原则时要解决的问题。

有告必理符合法制原则的三条标准。

首先,有告必理涉及到整个法制活动。在立法方面,我国的许多法律已经体现了有告必理的思想,但有一个进一步完善的问题。在执法和司法方面,有告必理与之关系更为紧密,因为有告必理的核心就在于执法和司法。在守法方面,有告必理要求每一个公民和组织提高自身素质,防止“乱告状”,做到敢于运用和善于运用有告必理。在法律监督方面,也必须贯彻有告必理原则,有些“告状”是人民群众法律监督的一种形式。有告必理可以使人民群众的法律监督起到更大作用。

其次,有告必理符合社会主义法制建设的要求。与有告必理相反的是有告不理,至少是部分的有告不理。有告不理是对人民利益的侵害,这种侵害会使人民对法制失去信心,进而损害法制的权威。正是这种有告不理,使得许多冤假错案没有领导的关心和批示就不能纠正,甚至于有些冤假错案只有在中央领导的过问下才得以纠正。这是一个令人痛心的事实。痛心让人反思:我们不能再祈求人治,我们必须祈求法治,必须建立有告必理的法制。

再次,有告必理符合法制原则的表述标准。有告必理简明扼要,容易被人民群众所接受,有利于传播。传播越广,其起作用的程度越高,社会价值就越大。所以在表述法制原则时应充分考虑到有利于传播这一因素。

要从反面来反证有告必理是一项法制原则,我们可采用非完全的排它法,即有告必理不是立法原则、执法和司法原则、守法原则、法律监督原则,也不是法律原则。

法制原则与立法、执法、司法、守法、法律监督原则的区别是显然的。前者是整个法制活动中必须遵循的准则,后者是法制活动中某个环节应遵循的准则。有告必理不是某个法制环节要遵循的准则,而是在每个法制环节中都应遵循的准则。法制原则与法律原则容易混淆,但仔细推敲,至少有以下两点区别:(1)相对来说,法制原则是动态原则,而法律原则是静态原则;法制原则通常是由学者对古今中外的法律规范和法制活动进行研究后提炼出来以指导运动着的法制活动的准则。法律原则通常是法律规范直接确认的代表着法律核心思想的让人们遵守的行为准则。(2)法律原则是学术思想的原则化。当然其学术思想不是“闭门造车”的结果,而必须以法律规范和法制活动为“素材”;法制原则不能由某一法典或法规直接规定,只能分散体现于各种法律规范之中。法律原则是法律规范的原则化,可以由某一法典或法规直接规定。如我国的民法等许多法典、法规直接规定了一些法律原则。有告必理是动态的原则,是学术思想的原则化,它不能在某一个法典或法规中直接规定。因而有告必理不是法律原则而是法制原则。

理论的意义不仅在于认识世界,更重要的在于改造世界。有告必理作为法制原则将对我国

社会生活起到积极的作用。

1. 在解决告状难问题中的作用

告状难的表现形式主要有三种。第一种可以称之为“视而不见”。国家机关收到诉状后没有及时办理受理手续,有的把诉状装入抽屉,更有甚者把诉状扔进垃圾堆。告诉人等待的结果是“石沉大海,杳无音讯”。第二种可以称之为“互相推诿”。当国家机关接到诉状后,还没有受理就把告诉人拒之于千里之外,美其名曰:不属本单位管辖。其实,没有受理,何来审查,更无法确定是哪个单位管辖。管辖权的确定应在受理之后的审查之中。第三种可以称之为“不负责任”。虽然受理了告诉人的告诉,但受理后不是严格依法办事,而是办事拖拉,或草率结案,有的甚至于接受贿赂、敲诈勒索。确立有告必理为一项法制原则,可以使告状难的前两种形式得以根除,从而在一定程度程序上解决告状难的问题。

2. 在完善法律和法制中的作用

可以肯定地说:单靠立法永远也解决不了法律不完善的问题,更解决不了法制不完善的问题。有告必理作为法制原则可对法律和法制的完善起到弥补作用。在无法律明文规定时可依据有告必理对某些法律规范作扩大解释或适用该法制原则解决问题。

3. 在反对官僚主义中的作用

有告必理从法制的角度铲除了官僚主义赖以生存的部分条件,它的实施对官僚主义是一个极大的打击,有助于提高国家机关工作人员为人民服务的自觉性。有告必理通过这种对立的矛盾运动遏制官僚主义。

4. 在预防恶性案件中的作用

恶性案件的发生有许多前因后果,有些恶性案件是由小案件得不到解决发展而来的。中国有句古话:“小洞不补,大洞吃苦。”如果我们确立有告必理的原则,不论大案小案都能及时解决,就会大大地减少恶性案件。合法解决纠纷的渠道畅通了,违法“私了”、暴力“私了”的案件发生率就会降低。

5. 在改进信访工作中的作用

应该承认我国的信访工作曾起过极其重要的作用,但也不可否认我国信访工作已经越来越不适应形势的要求,其作用也正在日渐减弱。信访工作就其解决问题的实质来说是“投入大,产出小”。产生这种尴尬的局面与职能部门的职权划分有关。信访部门自己不能直接解决纠纷,纠纷的处理都是在领导插手下才进行的,这不是法治的结果。有告必理的确立,为改进信访工作提供了一条新的思路:可以采取政府信访部门和政府法制部门合并代表本级政府直接处理行政权限管辖不清的纠纷和案件。其他国家机关的信访部门可以撤销而合到职权部门中去。这将可大大提高工作效率。

6. 在增强法律意识中的作用

中国人和西方人在诉讼问题上有明显的心理差异。西方人对政府官员的违法行为首先想到的是“告状”,而中国人面对自己的权利受到侵犯,或者一忍再忍,或者通过想办法疏通关系来保全自己的利益。这种害怕打官司的心理与法律意识不强有关,而法律意识不强又与长期以来告状难的现实有关。确立有告必理原则是对公民积极行动起来运用法律手段保护自己利益的鼓励,是提高公民法律意识的举措。

在认识到有告必理原则作用的时候,还必须认识到这项原则的实现过程、实现形式和途径。有告必理发挥作用的过程是作为法制原则得到实施的过程,是立法中完善它、执法和司法

中贯彻它的过程,是人民群众掌握它并善于运用它的过程。有告必理原则发挥作用的形式和途径可以通过以下几个方面进行分析:

第一,以国家力量为后盾使有告必理发挥作用。有告必理原则是法制原则,在我国现行法律规范中已得到体现。这些法律规范的实施以国家强制力为后盾。体现有告必理原则的这些法律规范实施了,有告必理原则的作用也就发挥出来了。

第二,以社会力量为后盾使有告必理发挥作用。有告必理原则体现于法律规范之中,又超越于法律规范之外,它可以通过人们的普遍接受而形成全社会的观念力量和学识力量。这种力量以全社会的监督为后盾。我们在这里称这种后盾为社会力量后盾。法学界肩负着有告必理原则的科学论证和推广传播的责任。应该从更广泛的角度——从人权、人事制度、国家机构、文化教育宣传体制、民族特征、国情等角度来研究有告必理原则,还要从宪法、刑法、民法、行政法、诉讼法等各门法学学科的角度来研究。同时,我们应该让有告必理原则通过普法教育和其他手段传播到人民大众中去,使它深入到各种社会组织中去。

第三,以自觉力量为后盾使有告必理发挥作用。这是法制原则“内在力量”的体现。有告必理原则的“内在力量”在于人们认识到这一原则是符合社会要求的、有利于社会的原则,因而人们可以自觉执行。尤其重要的是依靠国家工作人员自觉贯彻。所以,要最大限度地发挥有告必理的作用,必须提高国家机关工作人员的法学水平、道德水平和工作能力。