公安机关处理信访活动中违法犯罪行为的失范及其治理

■ 李　祥

摘　要　信访活动中的违法犯罪行为是指在信访活动中或者以信访为名实施地缠访滞留、滋事扰序等违法犯罪行为。这类行为背后成因复杂，主要目的在于寻求自身诉求的解决。行为发生地较为集中，容易引发后涉警信访问题。公安机关在处理这类行为时存在扩大打击范围、沾边即打，打击不足、违法行为处理不到位，强制性手段异化，以及处置不规范、裁量不合理等问题。主要原因是，执法观念错位、职责定位不清晰，法律规范存在内在困境，执法指引不健全，裁量基准缺位，以及工作机制不科学、警力配置不均衡等。规范公安机关的执法活动，应当首先端正执法理念，筑牢群众观念，明确地域管辖规则，完善司法解释和指导意见，建立裁量基准和量刑指南，优化工作机制，强化执法监督。

关键词　信访　寻衅滋事　后涉警　信访工作条例

“维护秩序法治化”是“信访工作法治化”的重要内涵之一，要求公安机关对于信访活动中的违法犯罪行为应当依法处理。“依法处理”意味着公安机关应当在全面查清事实的基础上准确适用法律，既不能拔高认定、过度打击，也不能放任纵容、打击不力，并且裁量得当、程序合法。分析信访活动中违法犯罪行为的现实表现和突出特征，深入考察公安机关执法活动中的失范现象，剖析其中成因，进而提出解决对策和完善进路，有助于提高公安机关在处理信访活动中违法犯罪行为的执法规范化水平，提升执法的社会效果，实现“三到位一处理”的目标要求。

一、信访活动中违法犯罪行为的现实表现和突出特征

（一）信访活动中违法犯罪行为的界定及其主要表现形式

根据2019年最高人民法院、最高人民检察院、公安部发布的《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》（以下简称“指导意见”）界定，“信访活动中违法犯罪行为”是指在信访活动中或者以信访为名

作者：山东省公安厅政务服务总队民警，一级警长

义实施地缠访滞留、滋事扰序等行政违法行为和犯罪行为。学术界和实务中最常使用的是“非正常上访”（也称“非访”）这一概念。“非正常上访”一般被定义为信访人违反《信访工作条例》及其他法律法规的规定，不按照法定程序走访、不到场所走访，以及越级走访、滋事扰序等行为。

“非正常上访”相比于信访活动中的违法犯罪涵义更为宽泛，主要包括两种类型。一是扰乱信访秩序，但尚构不成治安违法和刑事犯罪的行为。主要表现为：跨越本级和上一级机关越级走访，到非法定接访地点走访，多人走访不按照规定选派代表，在信访接待场所滞留，将生活不能自理的人弃留在信访接待场所等，煽动、串联、胁迫、以财物诱使他人信访，以信访为名借机敛财、以访谋利，雇佣他人信访、冒用他人名义信访等。这类行为主要违反的是《信访工作条例》，如果行为未触犯《治安管理处罚法》《刑法》等法律法规，不需要由公安机关作出治安处罚或者立案侦查追究刑事责任，由有关国家工作人员进行劝阻、批评教育。二是触犯《治安管理处罚法》《反集会游行示威法》《刑法》等法律法规，构成违法或犯罪的行为，需要公安司法机关进行处理的行为。这类行为主要表现为围堵、冲撞国家机关，拦截车辆，殴打、辱骂国家工作人员，非法集会游行示威，喊口号、拉横幅、发传单，静坐、集体下跪、穿状衣，服毒、跳楼、自杀，非法携带管制刀具、危险物品进入公共场所等滋事扰序行为，以及在来信、网上信访过程中的诬告陷害、扬言实施极端事件等行为，也是本文所研究的主要对象。

根据违法行为的性质和事态的紧急程度，公安机关的处理方式可以分为两种，一是根据《人民警察法》《集会游行示威法》等规定采取紧急性、临时性的现场处置措施，如强制驱散、强制带离现场、立即予以拘留等；二是根据《治安管理处罚法》的规定给予警告、罚款、拘留等治安处罚或者对构成犯罪的行为进行刑事立案追究刑事责任。

（二）信访活动中违法犯罪行为的突出特征

一是动机和成因复杂，行为的目的性强。信访活动中的违法犯罪行为与其他的治安刑事案件最根本的区别在于其行为的动机和背后成因的复杂性。有的是合理诉求长期没有得到解决；有的是涉事单位没有按照“三到位一处理”的要求做好思想疏导和释法明理工作；有的是个人生活失意，陷入困境，丧失希望；有的是为了谋求超出合理范围的利益或者牟取不正当利益和不法利益；有的是信访人性格偏执、思想固执；有的是情绪失控或单纯为发泄不满情绪。违法行为的动机主要源自于一些信访人所固执坚守的“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的错误观念，企图通过这种方式谋求自身诉求的解决。而且，行为实施的目的性极强，信访人实施违法犯罪活动主要是企图通过制造影响引起关注、向有关部门施加压力进而解决其自身诉求或达到某种目的。一些涉事部门长期以来习惯于用“花钱买平安”的思维开展工作，留下了诸多后遗症，形成了不良的社会风气，客观上纵容了这类违法行为的滋生。违法行为动机和成因的复杂性决定了公安机关在打击处理时，应当考察违法行为的动机和信访诉求的合理性，作为罚与不罚、处罚裁量以及是否刑事立案的重要依据。

二是行为发生地相对集中，影响力大并且敏感性强。信访活动中的违法犯罪行为发生地主要集中在各级信访接待场所、党政机关驻地、广场、“两会”会场周边、驻外

使领馆、国家重大活动举办场馆以及其他重要政治活动场所等特定区域。这些区域本身属于治安重点保护单位，也属于较为敏感的区域，发生滋事扰序行为影响力更大、危害性更高，极易引发社会公众的关注和媒体舆论的炒作，特别是容易被一些别有用心的人员添油加醋、大肆渲染，一旦处置不好就会导致事件发酵和事态升级。而且，违法行为发生地与信访人的户籍地和住所地常常不一致，违法行为的打击和处理往往涉及违法行为发生地、信访人户籍地和居住地等多个有管辖权的公安机关，容易造成因管辖权不明而产生的管辖权争议问题。

三是行为性质复杂，难以定性。有一部分违法行为是在正常信访过程中因为合理诉求得不到解决而引发，是各方利益发生激烈冲突的结果，一些行为从本质上看是一种极端地表达诉求的方式。还有一些信访人刻意规避法律禁区、打擦边球，行为往往介于合法与非法之间、扰乱信访秩序和扰乱社会治安秩序之间、治安违法和刑事犯罪之间，行为难以定性，现实中往往会产生一定的争议。不仅公安机关内部对案件定性时常产生争议，而且公、检、法三机关之间也常常达不成一致意见。比如在信访场所缠访、滞留以及将生活不能自理的人员弃留在信访场所等行为是否达到“工作、生产等不能正常进行”的情形，信访事项终结后仍然反复走访或者故意越级进京走访的行为能否认定为寻衅滋事，签订息诉罢访保证书后继续走访的行为能否构成寻衅滋事或者敲诈勒索等。

四是行为反复性强，容易引发后涉警信访问题。信访活动中的违法犯罪行为实施动机大多数源于信访诉求的表达，从某种程度上看违法行为只是手段，其最终目的是为了解决其自身的诉求。如果仅处理违法行为，其诉求得不到实质性解决，信访人自身权益得不到保障，就会反复、多次实施违法行为，治标而不治本。而且，公安机关的执法相对人是信访人，这类人群长期多次通过信访渠道维权，被处罚后进一步通过信访投诉举报公安机关的概率较高，更容易产生“后涉警”信访问题，化解难度较大。

二、公安机关在处理信访活动中违法犯罪行为中的失范表现

（一）扩大了打击范围，降低处罚标准或入罪门槛

公安机关在处理信访活动中违法犯罪行为首要问题就是打击过度、打击面过宽、沾边即打的问题，具体表现为以下几个方面。

一是“寻衅滋事”的过度使用。“寻衅滋事”是公安机关对信访活动中各类违法犯罪行为进行处理时使用最频繁、最广泛的一个罪名。有研究者研究了 4053 起因为非法上访而构成犯罪的刑事判决书，其中 1865 起触犯寻衅滋事罪，占比高达 45.3%。现实中，公安机关以“寻衅滋事”对各种非访行为处理时并没有真正考察违法者是否具有寻求刺激、发泄情绪、逞强耍横以及无事生非、借故生非、小题大做等动机和特征，对于现实中各种“非正常上访”行为，在找不到其他合适法律依据的情况下，统一按照“寻衅滋事”进行处理，导致“寻衅滋事”成为应对各种“非正常上访”行为的口袋化罪名和兜底性条款。比如：不遵守逐级走访的规定而越级走访、进京走访；在签署息诉罢访保证书后继续走访；为满足某种不合理诉求或者涉法涉诉信访事项已经终结的情况下仍然持续走访，严重挤占信访资源；煽动、串联他人集访；故意选择在“两会”等重点敏感

时间节点进京走访等等。

二是“敲诈勒索”条款的滥用。“敲诈勒索”也是公安机关经常适用的一个条款。公安机关对于一些“以访施压”、“以访谋利”的信访人以敲诈勒索进行处罚。实际上这种认定方式难以经得住法律的检验。敲诈勒索是指“以非法占有为目的，采用暴力、要挟等手段强行索要公私财物的行为”。其中“暴力、要挟等手段”中必须是对他人形成心理上的强制、造成心理上的恐惧，产生压力“不得已”而交出财物。信访人与国家机关之间地位不对等，即使信访人提出过高的赔偿要求或者超出合理范围的诉求，国家机关也难以成为信访人敲诈勒索的对象。

三是“扰乱单位秩序”处罚标准的降低。扰乱单位秩序、聚众扰乱单位秩序是公安机关常引用的条款。根据《治安管理处罚法》第二十六条第（一）项之规定，“扰乱单位秩序”成立的一个必要条件是“致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行”。然而，对于现实中没有造成“工作、生产等不能正常进行”等特定后果的轻微扰序行为公安机关仍然依据该条款作出处罚，比如信访人在信访场所“短时间”地缠访、滞留、吵闹。现实中存在诸多类似的案例，比如某信访人因想要向省委巡视组工作人员反映问题，被信访部门工作人员带离，后该信访人在网上发布该信访工作人员的工作作品而被认定为严重影响信访工作人员的工作而被处以 15 日治安拘留的处罚。在王瑞平诉资兴市公安局一案中，信访人王瑞平因趁全国“两会”期间越级进京走访，被公安机关以“扰乱单位秩序”作出治安处罚，法院经审理后认为，信访人王瑞平越级上访的行为并没有达到“致使工作不能正常进行”的程度，故认定公安机关行政处罚事实不清、证据不足，依法予以撤销。

（二）打击不足，违法行为处理不到位

与过度打击相对的另一个极端表现是对违法行为打击处理不足，对于信访活动中一些典型、明显构成违法犯罪的行为不敢打击、不愿打击。具体主要有以下几种具体表现。

一是现场发生的滋事、扰序等违法犯罪行为打击处理不到位。对于发生在信访接待场所、国家机关驻地的缠访闹访、滋事扰序等违法行为，公安机关侧重于秩序的恢复和信访人的稳定，忽视了违法行为的依法打击。事发地公安机关更愿意采取一种“息事宁人”的态度，仅仅进行劝返或强制带离，或交由违法者居住地公安机关进行劝返带离，只要风险已经消除后就不再对违法行为作出处罚。特别是对于一些有合理诉求的信访人的违法犯罪行为，公安机关在执法时存有顾虑。还有的是因为信访部门未能及时将违法行为线索移交至公安机关，或者信访部门与公安机关的协同联动性不足而导致现场发生的违法行为不能得到及时有效处理。

二是来信和网上信访活动中的违法行为陷入打击处理的盲区。近年来，网上信访日渐成为信访活动的主阵地。来信和网上信访活动中存在着多种违法犯罪活动，比如“非法利用信息网络罪”“扬言实施极端事件”“诬告陷害”等。相比于寻衅滋事、扰乱秩序等行为，写信和网上信访中的违法犯罪行为并没有对公共秩序和安全造成具体可见的冲击，而且这类违法行为一般较为隐蔽，公安机关很难自行发现，违法行为地难以确定，容易产生管辖权争议，导致来信和网上信访活动中的违法犯罪活动成为公安机关执法的盲区，难以得到及时有效处理。其中最为典型的就是“扬言实施极端事件”，信访人为了引起有关部门关注或者单纯为了泄愤，在

写信和网上信访过程中扬言实施极端事件，比如扬言炸毁某场所、实施“灭门事件”、“恐怖事件”、效仿“珠海事件”等，刻意制造社会混乱、引起社会恐慌，属于《治安管理处罚法》第二十九条第（三）项规定“扬言实施放火、爆炸、投放危险物质等危害公共安全犯罪行为扰乱公共秩序”的行为，公安机关侧重于批评教育和消除风险，很少依据《治安管理处罚法》作出处罚。

三是管辖规则贯彻落实不到位而导致的违法行为无法得到及时处理。按照公安机关办理刑事案件和行政案件管辖的规定和“指导意见”的规定，违法行为管辖的基本规则是“犯罪地或违法行为地公安机关管辖为主、行为人居住地公安机关管辖为辅”。违法行为原则上应当由违法行为地公安机关管辖，特殊情况下由行为人居住地公安机关管辖。但实际情况是，这一管辖的规则并没有得到很好地落实，甚至走向了反面。违法行为地公安机关发现违法行为后，考虑到信访人的原始诉求难以解决，且处罚后易引发涉警信访问题，加剧和激化矛盾，倾向于将违法行为移交信访人户籍地或居住地公安机关。而信访人居住地公安机关因为违法行为没有发生在自己辖区也打击意愿不高，往往选择了“一放了之”的做法，进一步造成“违法不纠”“违法难纠”等一系列现实问题。

（三）强制性手段异化变型，侵害信访人合法权益

公安机关是具有武装性质的国家暴力机关，拥有《人民警察法》《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》等法律法规赋予的强行驱散、强制带离现场、立即予以拘留、传唤、扣押冻结财产等一系列对人、对物强制性措施的权力。这些强制性措施处置信访活动中的违法犯罪行为、维护信访工作秩序的过程中如果能够用好、用妥，对于维护良好的信访秩序和社会秩序是必要的、有益的。然而，公安机关行使职权常常变型、走样，执法存在不规范的现象，甚至权力被滥用，引起不良的法律效果和社会效果。

一是拦访、截访行为不断滋生。拦访截访问题一直是公安机关执法中的一大顽瘴痼疾，也是引发群众信访投诉的一个重要的源头性问题。公安机关实行的是“条块集合，以块为主”的双重领导体制，既受上级机关的业务领导，也要受到同级人民政府的领导。为了降低走访量和进京访，阻止越级访，在地方党委政府的指挥和授意下，公安机关常以维护安全稳定为由将越级走访和进京走访的信访人强制拦截、带回原籍，甚至采用限制人身自由的方式，尤其是在“两会”等重大政治活动期间这一现象尤为突出，导致“后涉警”信访问题源源不断。

二是执法手段背离“比例原则”的要求。“比例原则”是公法领域的“黄金原则”，是国家公权力行使过程中需要遵循的一个核心原则，包括必要性原则、妥当性原则和狭义比例原则三项子原则。比例原则的初衷就是为了约束和限制警察权，防止公权力的滥用。然而，部分公安机关在对信访人进行行政处罚或者采取强制措施时，执法手段与违法行为之间不成比例，执法目的发生异化和错位。比如，有些公安机关在遇有一些极端表达诉求、群体性聚集、缠访滞留等轻微违法行为时，原本可以通过言语沟通、口头警告等方式予以疏导和劝离的，而是采用强制性手段强行驱散或立即予以拘留，甚至动用驱逐性、约束性警械，不符合“最后手段性”的要求。又如，公安机关在明知有些行为无法达到起诉或定罪标准的情况下径行立案侦查，对信访人传唤、拘传，采取取保候审、监视居住

等强制措施，以此来震慑或威胁信访人，迫使信访人停诉息访。

三是打击处理手段异化为维护稳定的工具。公安机关不仅具有打击违法犯罪的职能，还是维稳工作机关，对户籍在本辖区或居住在本辖区的居民负有稳定的职责。部分公安机关采取“以打促稳”的工作思路，形成了“以惩罚为本位”的目的观，将打击和报复信访人、阻止信访人上访作为采取强制措施和行政处罚的目的，导致法律赋予的打击处理手段演变为稳控信访人的工具。比如，有些公安机关对于“两会”以及其他重点时期越级走访的信访人，不区分情形，一律按照“寻衅滋事”处理；还有的公安机关在重点时期通过将信访人治安拘留、刑事拘留等方式将信访人稳控在当地，阻止信访人进京走访。某地曾发生这样一起案例，信访人熊某在某次上访过程中实施了滋事扰序行为，但是公安机关作出处罚后并没有立即执行，而是等到召开全国两会的时候才送拘留所执行拘留，就是为了阻止其进京走访，将其稳控在当地。还有的公安机关以行政处罚的手段乃至动用刑事手段对反复越级访、进京走访的信访人进行打击报复，以此震慑信访人，并威逼信访人息诉罢访。这些做法在一定程度上违反了法治精神，本质上都是一种职权滥用的行为，侵犯信访人的合法权利。

（四）处置不规范，裁量不合理

首先，重处罚、轻教育，释法明理和教育疏导不到位。实施个人滋事扰序行为的信访人很多是因为诉求得不到解决，与相关部门之间存有较深的矛盾。然而一些公安机关在对信访人进行处罚时不注意情绪疏导和宣传教育，不注意从法理、情理和事理上进行释法说理，为了打击而打击、为了处罚而处罚，简单地“一打了之”，执法活动缺乏温度。这种执法方式不仅没有化解矛盾，反而激化了矛盾，无异于火上浇油。一些信访人自身诉求不仅没有得到解决，反而因为受到处罚进一步加剧不满情绪，增加了信访人与国家机关之间的对立性，执法的社会效果不良。一些信访人就此破罐破摔，甚至铤而走险，衍变出更为极端的行为。有的信访人因为违法信访而被拘留，继续就此越级上访，再被拘留，陷入了“上访—拘留—再上访—再拘留”的恶性循环中，矛盾越陷越深，时间越久越难解决。山东平度的谢贤武就属于这种情形。

其次，裁量不科学、不精准，处罚不合理。根据《行政处罚法》《治安管理处罚法》的相关规定，行政处罚应当与事实、性质、情节、社会危害性相当，即“过惩相当”的原则。涉访违法犯罪的裁量情节是多元复合的，违法行为的动机和目的、违法行为次数、诉求合理性、实施的地点、造成的影响、危害后果等都可能成为处罚裁量的依据。比如，对于因为合理诉求长期不能得到解决、一时激动而引起的违法行为，与诉求无理、为牟取不法利益而蓄意实施的违法行为，即使行为表现和造成的后果相同，在处罚时也应当分清性质、区别对待。目前绝大地区的公安机关并没有针对涉访违法犯罪建立完善、具有可操作性的裁量标准，公安机关处罚裁量时随意性较强，特别是容易忽视诉求的合理性、行为的动机和目的、违法行为发生的时间和地点等情节，造成执法不公正、裁量不科学，影响了行政执法的公正性和权威性。

第三，违法证据收集固定不到位。公安机关不仅应当收集固定违法犯罪行为构成的证据，还应当收集固定执法裁量和量刑的有关证据。然而，公安机关在收集违法行为的证据时，往往就事论事，仅收集固定证明违

法行为主要事实和情节的证据，忽视了关于诉求合理性、违法行为实施动机等方面的证据收集，致使一些处罚裁量不公正、不合理，量刑不准确。对于一些现场发生的滋事、扰序的行为，相关证据稍纵即逝，然而，公安机关未能及时向信访工作人员、周边证人收集言词性证据，导致违法行为的证据收集不全面，影响事实认定和案件公正处理。

三、造成执法失范问题的原因

（一）执法观念走偏错位，职责定位不清晰

一是执法人员的群众工作意识不强，群众工作能力不高。信访工作是群众工作，信访活动中的违法犯罪行为大部分都是从信访活动中衍生、演变而来，处理信访活动中的违法犯罪行为依然是群众工作的一部分，并没有超出群众工作的范畴。公安机关所从事的主要是执法工作，主要职责是维护社会秩序和安全稳定。实践中具体参与处置涉访违法行为的执法人员主要是派出所、治安、刑侦、特巡警等一线执法人员，部分公安人员并不熟悉《信访工作条例》，不了解信访工作的特点和规律，忽视了群众工作和执法工作的差异，没有真正理解信访工作“三到位一处理”的内涵要义和具体要求，缺乏群众工作思维和工作经验，仍然习惯性地以执法工作的思维和方式开展工作。

二是公安机关对自身职责定位不清晰，工作理念和方式上存在惯性思维。2022年《信访工作条例》相比于2005年的《信访条例》作出了多处重要修改。2005年《信访条例》的规定，信访人不到法定信访接待场所走访、违反多人走访选取代表的规定，以及缠访滞留、滋事扰序的行为，经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的，由公安机关予以警告、训诫或者制止。而2022年修订的《信访工作条例》对这一规定作出修改，删除了“经有关国家机关工作人员劝阻、批评和教育无效的，由公安机关予以警告、训诫或者制止”这一规定。这意味着公安机关不再能直接依据《信访工作条例》的规定对扰乱信访秩序的行为作出处理或采取强制性措施，只能对构成治安违法或刑事犯罪的行为依据《治安管理处罚法》《集会游行示威法》《刑法》等规定进行处理。如果信访人的行为仅仅扰乱信访工作秩序，但是没有达到扰乱社会治安秩序或者犯罪的程度，公安机关不得直接进行处理。这一变化重新厘定了公安机关在维护信访工作秩序中的职责定位，限缩了公安机关的执法范围和权限。从某个角度上看是信访工作法治化的重要体现，将公安机关的执法行为导入法定轨道。然而，部分公安执法人员并没有及时转变执法的思维和观念，工作方式上存在惯性思维，依然沿用传统的工作方法，习惯性地对到法定信访场所之外走访的群众和其他滋事扰序行为直接予以警告、训诫或强制带离。

三是执法人员存在后顾之忧，不愿靠前执法、直面信访人。信访活动中的违法犯罪行为具有不同于其他一般的治安违法行为和刑事犯罪的特殊性。一方面，公安机关所面对的执法对象是“信访人”，引发违法行为的根源是其背后复杂的信访诉求，其原始诉求往往并不属于公安机关管辖，但是公安机关一旦介入处置违法行为，就可能成为信访人新的信访投诉的对象，让信访人将矛头对准公安机关，进而产生“后涉警”信访问题；另一方面，这类违法活动大部分属于“扰乱秩序类”的违法行为，侵犯的客体是信访工作秩序和社会秩序，没有具体的受害人，一

般也没有财产损失，公安机关执法中也不会产生罚没收益。基于以上因素，公安机关在面对这类违法活动时总是退后一步、不愿靠前，执法“动力”不足。面对违法行为选择了包容隐忍和妥协迁就，更倾向于选择“不罚”。许多公安人员在谈及这一问题时都会深深地感觉到处理起来较为棘手，避犹不及。

（二）法律制度存在结构性缺陷，法律规范适用面临困境

2022 年《信访工作条例》作出调整，该条例不再作为公安机关执法的直接依据。对于信访活动中的违法犯罪行为的规制形成了“二元式”的结构。这种立法结构固然进一步将公安机关的执法行为导入法定轨道，但却面临着一系列的结构性困境。《信访工作条例》第二十六条中的禁止性规定，包括第（四）项“在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所”，第（五）项“煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访，或者以信访为名借机敛财”的行为。对于上述行为只能由有关机关、单位工作人员进行“劝阻、批评或者教育”。这种柔性处理方式，不属于强制性措施，无法对信访人形成实体性制裁，效果极其有限。上述行为又不属于典型的治安违法行为和刑事犯罪行为，在《治安管理处罚法》《刑法》以及其他法律法规中均缺乏直接的规定和相应的处罚依据，公安机关难以做出处罚，最终只能以寻衅滋事的兜底性条款进行处罚。

另一方面，法律法规中“开放性条款”增加了执法的不确定性。“寻衅滋事”是信访活动中的违法犯罪行为适用最多的条款。然而，寻衅滋事的罪状表述本身具有一定的模糊性和不确定性，实践中经常被作为一种“口袋化”的罪名而被滥用。2013 年最高法、最高检颁布的《关于办理寻衅滋事刑事案件适用法律若干问题的解释》也没有对信访活动中哪些行为构成寻衅滋事作出明确认定，致使寻衅滋事在实践中屡屡被滥用。而且，寻衅滋事刑事犯罪与治安违法之间的界限在于刑事犯罪需要达到“情节恶劣”“情节严重”的标准，而“情节恶劣”“情节严重”等都不是明确的法律概念。实践中二者的界限难以把握，影响行刑有效衔接。此外，“扰乱机关办公秩序”成立的必要条件是“致使工作、生产……不能正常进行”，实践中如何进行认定，亦缺乏相关解释和对应的标准。

（三）执法指引不健全，裁量基准缺位

面对涉信访违法犯罪行为认定难、处置难、裁量标准不统一等一系列现实困境，2019 年两高一部的“指导意见”对信访活动中违法犯罪行为分别从行为认定、法律适用、处置原则、打击重点、裁量因素等方面作出了规定，是实践中处理涉访违法犯罪的重要参考和执法指引。但是存在如下几个方面的问题，一是内容上存在局限。指导意见以列举的形式对现实中常见行为的法律适用作出规定，但这远不能涵盖现实中复杂多样、千变万化的情形，容易挂一漏万。特别是近年来信访活动中的违法犯罪行为出现的新形势、新情况、新问题，“指导意见”并没有及时跟进并作出回应；二是对违法行为管辖的问题规定不够明确。指导意见虽然明确了违法行为管辖的规则是“违法犯罪地公安机关管辖为主，居住地公安机关管辖更为适宜的，可以由居住地公安机关管辖。”但是哪些情形下属于“居住地公安机关管辖更为适宜”，“指导意见”并没有给出明确的回答，导致现实中管辖权争议的问题时有发生；三是内容上具有滞后性。指导意见制定于 2019 年，而截止当前，作为该文件制依据的《信

访工作条例》以及《刑法》《治安管理处罚法》均已修改，相关条款已经发生变化，而指导意见没有作出相应调整，与现行法律法规存在明显脱节；四是文件的制定主体上有所偏狭。处理信访活动中的违法犯罪行为不仅需要公检法三部门的参与，同时也需要信访部门以及信访事项具体办理单位参与其中。例如，2017 年河南省南阳市的公检法三机关与信访局联合出台了“关于依法处置信访活动中违法犯罪行为的通告”，使得信访部门与公安机关形成合力。然而指导意见为最高法、最高检和公安部联合出台，无法约束信访部门。这就导致公安机关无法与信访部门协同配合、形成合力。

不仅如此，还存在裁量体系不健全、执法尺度不统一的问题。信访活动中的违法犯罪行为本身表现形式复杂，行为常常游走在合法与非法的边缘，行政违法与刑事犯罪、罪与非罪、此罪与彼罪常常处于模糊地带，而相关的法律条款并没有对这类行为作出明确解释，导致各地公安机关在执法时时常面临困惑，执法尺度不一。信访活动中的违法犯罪行为的性质、情节、社会危害性表现都较为复杂，处罚的裁量因素是多元的、复合的。公安部发布的《公安机关对部分违反治安管理行为实施处罚的裁量指导意见》并没有将涉访治安违法行为囊括其中。对于违法行为的性质、情节、社会危害性等均缺乏相关的认定标准和裁量依据，这是导致执法尺度不一致、处罚羁轻或羁重的重要原因之一。在两高一部制定的“指导意见”之外，还有的省份或地市的公检法部门以及信访部门联合制定发布了关于打击和处理信访活动中违法犯罪行为的相关意见。比如山东泰安市的公检法司部门于 2022 年 8 月发布了《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的通告》；广西钦州市公检法司部门于 2022 年 7 月发布了《钦州市关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的通告》。2018 年湖北省大冶市、2017 年内蒙古通辽市和河南省南阳市分别出台了《关于依法处置信访活动中违法犯罪行为的通告》，2014 年甘肃省定西市颁布《关于依法处理非正常上访问题的指导意见》，等等。这些规范性文件操作性强，对于公安机关规范执法提供了重要指引。但是各地执法的尺度和标准不统一，其中诸多内容与“指导意见”精神相左，进一步加剧了执法裁量的不统一。

（四）工作机制不科学不健全，警力配置不均衡

首先，不科学的考核机制是深层次原因。“考核”具有风向标和指挥棒的作用。然而，部分地区仍然将信访量尤其是走访量作为考核和评价信访工作成效的主要依据，甚至大搞“走访量排名”“进京访量排名”等，个别地区还曾提出在重点安保维稳时期“零进京访”的目标和要求，对进京访量较大的地区实行“末位淘汰”、“一票否决”。在这种畸形和走样的考核模式下，各地为了压降走访量特别是进京走访的量，地方党委政府不得不协调和指挥公安机关动用警力对信访人进行拦访、截访，甚至“报复性地”将越级访、进京访按照寻衅滋事、扰乱机关工作秩序进行打击处理或采取强制措施。

其次，信访部门与公安机关的协同联动性不足，诉求解决和违法犯罪的处理存在“两张皮”的割裂。信访活动中的违法犯罪行为有相当一部分是发生在信访接待场所及其周边，行为一般最初是由信访部门所发现。来信、网上信访中的扬言实施极端事件等违法行为一般只有信访部门和信访事项具体办理部门才能发现。如果信访部门不能及时将相

关违法线索移送公安机关，公安机关很难自行发现信访活动中的违法犯罪行为并主动介入处理。然而，一些地方的信访工作系统性、联动性不强，信访部门与公安机关之间缺乏固定的、常态化的违法线索通报和移交机制，也有一些信访工作人员不注意及时将线索移交公安机关并且收集固定证据，致使现实中大量的违法犯罪线索特别是来信和网上信访中的违法犯罪线索不能及时、有效地移送至公安机关，违法证据难以被及时有效地固定下来，从而影响了公安机关对违法行为的认定和处罚。

第三，警力配置的不足在一定程度上制约了对违法行为的处置能力和效能。信访活动中的违法犯罪行为发生地相对集中，大多数发生在信访接待场所、国家机关驻地，以及城市的中心广场、政治活动场所等地。特别是中央和省、市级的信访工作机构驻地非正常上访、滋事扰序类的警情较为集中。为了维持秩序和维护稳定以及执法办案，需要出动较多警力、耗费较长时间，付出较多的人力、物力成本。而这些地区一般又地处城市中心区域，所在地派出所本身日常工作任务较重，但这些地区的公安派出所却没有因此而配备更为充足的警力，因而疲惫不堪，难以应付，制约了其处置的能力。在这样的局面下，很多派出所不得不作出妥协和退让，更愿意选择一种“息事宁人”的处理方式。只要信访人停止违法行为，不良影响已经消除，即使构成违法或犯罪，公安机关一般不再作出处罚。

四、公安机关执法失范问题的解决对策和治理路径

（一）端正执法理念，筑牢群众观念

一是筑牢“群众观点”，掌握群众工作方法。公安一线执法人员是处理信访活动中违法犯罪行为的主体。规范执法的首要之举应当是让一线公安执法人员正确认识群众工作的属性，树牢群众观点，站稳人民立场，掌握群众工作的方式方法，懂“群众语言”，说“群众话”，将群众工作的思维方式融入到执法工作中。此外，要加强一线执法民警对《信访工作条例》的学习和培训，让一线公安执法人员系统学习和掌握信访工作的相关规定，了解和熟悉信访工作的特点和规律。

二是秉持正当的执法目的，提升公安执法人员的法治意识和理念。观念是执法行为的先导，解决和纠治公安机关执法乱作为、强制措施滥用以及侵害信访人权利等问题，首先要从观念上正本清源。执法人员要秉持正当的执法目的。“目的正当性”或称“妥当性”原则是比例原则的重要内涵之一，其基本含义是执法活动必须秉持正当、合理的目的。公安机关针对信访活动中的各类违法犯罪行为所采取的行政强制措施必须以“制止违法行为、避免危害发生或控制危险扩大”为目的，实施行政处罚应当回归到“纠正违法行为、教育改正以及预防违法行为发生”的目的上。此外，要提升公安执法人员的法治理念，特别是要牢固树立“行政处罚法定”和“强制措施法定”的法治理念。简言之，就是在没有法律、法规依据的情况下，不得作出任何行政处罚，也不得采取任何限制公民人身权和财产权的措施。

三是正确处理好维权和维稳的关系。习近平总书记指出：“要正确理解和处理好维稳和维权的关系。维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。对涉及维权的维稳问题，首先要把群众合理合法的利益诉求解决好。”这一论述深刻阐明了维权和维稳的关系，是

处理信访活动中各类违法犯罪行为的重要指导思想。处理好维权和维稳的关系，一方面，公安机关在维护稳定、打击和处理各类违法犯罪活动的过程中要研判诉求的合理性，将诉求的合理性作为处罚裁量的重要依据。对于一些因为合理合法诉求没有得到解决而滋生的违法犯罪行为，在处理违法犯罪活动的过程中要格外慎重。另一方面，还应当牢固树立“信访权利”的意识。信访是宪法赋予人民群众表达意见、建议，提出申诉、控告的重要政治权利。保障好这一权利，首先应当畅通群众进行信访投诉和反映问题的渠道。即使提出的诉求无理，或者越级走访，在构不成扰乱社会治安秩序的情况下，也应当由信访工作人员或者相关部门的工作人员进行批评教育，或者不予受理，公安机关不能简单地以维护稳定为由限制或剥夺群众的信访权利，使得公安机关动用强制性手段参与拦访截访的现象真正退出历史舞台。

（二）明确地域管辖规则，加强公安机关之间的协同配合

违法行为的地域管辖应当以违法犯罪行为地公安机关管辖为主。理由在于，一是有利于最快控制违法行为，制止事端恶化升级。涉访违法犯罪行为主要表现为寻衅滋事、扰乱公共秩序等行为，对机关工作秩序和社会秩序的冲击较大，现场性和紧急性较强，特别是发生在重要活动场所、城市中心广场等地的违法行为，需要迅速进行处置。由违法行为地公安机关管辖有助于迅速组织和出动警力，以最快的速度制止违法行为，控制事端，防止危害扩大；二是有利于查明事实和调取证据。涉访违法犯罪行为大部分都是现场发现、现场查获，证据主要集中在案发现场。由违法行为地的公安机关管辖最有利于事实调查、证据调取，节省执法成本和行政资源；三是有利于防止强制措施滥用以及打击、报复信访人的情形。强制措施滥用、违规拦访截访、打击报复信访人等情形主要发生在信访人户籍地或居住地公安机关身上。而违法行为地公安机关与信访考核等一般不存在利益关系；四是与普通治安案件和刑事案件的管辖规则保持一致，防止执法中出现混乱。

由违法犯罪地公安机关管辖也存在一定的弊端，主要是违法犯罪地公安机关一般不掌握违法者的信访诉求、一贯表现，而且也不利于人员管控以及处罚的执行等。现实中经常会出现违法行为地难以确定的情形。而信访人居住地公安机关对信访人的个人基本情况、一贯表现、前科情况、信访诉求和历程等相对较为熟悉，由其管辖更有利于准确地进行裁量，同时也便于行政处罚和刑事强制措施的执行，更有利于对信访人进行教育和促使其改正。在明确违法行为地公安机关管辖为主的基础上，应当进一步明确行为人居住地公安机关管辖的情形，以防实践中产生管辖权争议。一是在写信和网上信访活动中的违法犯罪行为，如扬言极端、诬告陷害、侮辱诽谤等行为，编造、散布虚假信息，非法利用信息网络等。主要是因为这类违法活动的行为发生地不容易确定；二是违法行为处在预备阶段尚未实施的。比如，准备状衣、印制传单、制作横幅、购买刀具的；三是信访人属于不稳定人员，需要进一步落实稳控的。无论是由哪一地的公安机关管辖，违法行为地公安机关和信访人居住地公安机关应当做好协同配合。如果由违法行为地公安机关管辖，行为人居住地公安机关应当及时提供关于信访人一贯表现、前科情况、信访历程的相关证据材料；如果由信访人居住地公安机关管辖时，违法行为发生地的公安机关

应当做好现场处置工作，第一时间制止违法行为，控制局面、消除危险，及时收集固定证据，并协助行为人居住地公安机关收集固定证据，同时做好证据移交和配合。对管辖权争议案件，上级部门应当及时指定管辖。

（三）完善司法解释和指导意见，建立裁量基准和量刑指南

建议修改和完善“指导意见”，加强重点条款的司法解释。针对当前信访活动中违法犯罪行为出现的新情况、新形势、新问题，最高法、最高检、公安部应当联合国家信访局共同修订完善“打击处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见”，厘清各方职责，健全信访部门与公安机关的协同配合机制。

结合《信访工作条例》《治安管理处罚法》《刑法》等最新规定，对于实践中常见涉访违法犯罪情形的具体认定和法律适用问题予以明确，特别是对“寻衅滋事”“敲诈勒索”“扰乱单位秩序”“聚众扰乱单位秩序”等法律条款的适用问题作出解释，并对实践中争议性较大的若干问题予以明确。比如，政府能否成为信访群众敲诈勒索的对象，越级走访能否被评价为寻衅滋事，“扰乱单位秩序”中“工作、生产等不能正常进行”分别从时间、地点、后果等方面如何认定，“扰乱单位秩序”与寻衅滋事如何区分，寻衅滋事治安违法和刑事犯罪之间如何有效衔接，“扬言实施极端事件”的认定标准等等，确保实践中不同的违法行为能够得到准确地法律适用，充分发挥“指导意见”在准确甄别定性、统一执法标准、规范执法行为方面的作用，切实解决行为认定难、法律适用难、执法裁量难等一系列问题。

建立科学的裁量基准和量刑指南，加强案例指导。在对违法行为处罚裁量时，应当建立科学、系统、完善的，并且符合涉访违法犯罪行为特点和规律的裁量体系。在执法时特别是要注意处理好违法犯罪行为的处理与信访诉求解决之间的关系，不能因为信访人有合理诉求就对其违法行为一概不予打击处理、一味地纵容不管，同时在违法行为认定、处罚裁量时也必须充分考量其自身诉求的合理性和诉求的解决情况。裁量情节首先应当考虑的是信访诉求是否正当以及诉求是否解决；其次是违法行为的动机和目的。对于以访施压、牟取不正当利益和非法利益的，应当从重处罚；第三是违法行为的时间和地点。在不同时间、不同地点实施地滋事扰序行为其危害性和影响力是有显著差异的。在重点时期、核心要害部位实施地违法行为的，应当从重处罚。另外，违法行为次数、危害后果、是否及时改正等都应作为法定的裁量因素。还应当建立不予处罚、减轻处罚以及从重处罚等不同的处罚阶次。推行“首违不罚”制度，明确初次违法可以不予处罚的具体情形。对于初次违法，具有正当、合理的信访诉求，经劝阻后主动停止违法行为或及时改正的，可以不再作出处罚。同时，最高司法机关应当完善信访活动中常见犯罪的量刑指南，将寻衅滋事、扰乱单位秩序等行为纳入到量刑指南。公检法等部门还可以推行案例指导制度，定期公布一批典型案例。

（四）优化工作机制，加强执法监督

首先，强化跨部门合作，增强工作的系统性。信访活动中的违法犯罪行为产生的因素极其复杂，对这类行为的治理仅仅依靠公安机关的力量是远远不够的，这是一项系统工程，需要秉持系统性思维，强化综合施治。一是完善信访部门、信访事项具体办理单位与公安机关的联动配合机制。信访部门往往处在发现和处置违法活动的最前端，在发现违法行为后，应当准确判断违法行为的性质

和管辖部门，进而及时将相关线索准确移送有关公安机关。需要公安机关进一步处理的，信访部门可以向公安机关发出“工作建议”。在公安人员到达现场进行处置之前，信访工作人员还应当及时进行必要的现场处置，包括制止违法行为、批评教育、及时收集固定证据，并移交有管辖权的公安机关；二是公安机关在作出处罚时应当全面及时收集调取有关信访人诉求是否合理、诉求是否得到解决等方面的证明材料。特别是涉法涉诉信访事项是否已经终结、信访事项的复查复核结论、相关法律处理意见等。信访部门和有权处理的机关单位应当主动向公安机关提供有关其诉求是否合理、信访事项处理情况的证明材料；三是对于因为合理诉求没有得到解决而引发的违法犯罪行为，公安机关应当将处理情况通报信访部门和有权处理的机关单位，信访部门应当及时督导、推动相关部门及时解决其诉求，对生活困难的群众协调帮扶救助工作。行为轻微、初次违法、及时改正，不予处罚的，应当及时通报信访人所在单位或街道加强批评教育。

其次，规范信访考核，优化警力配置。在信访工作法治化的背景和要求下，应当改变单纯地以“走访量”“进京访”为指标的考核评价体系，构建多元式、立体化并且更为科学的考核评价体系，从根源上减少因为考核问题而引发的公安机关拦访、截访和打击报复信访人等一系列问题。与此同时，还应当加强重点时期和重要部位的警力巡逻防控。对于信访部门所在地的基层公安派出所，充分评估其所需要面对的打击处置任务和维护稳定的工作职责，为其配备必要的、充足的警力，使其有能力应对现实中高发频发的涉访滋事扰序行为。同时，辖区的公安机关还应当制定处置群体性上访事件、缠访滞留、滋事扰序行为的应急处置预案，让一线民警能够灵活应对、规范处置。

最后，加强执法监督。法制部门要切实发挥执法监督作用，从事实认定、案件定性、法律适用、执法裁量、案件管辖、执行强制措施等方面进行审查。特别是重点审查公安机关以寻衅滋事、敲诈勒索作出处罚的案件，必要时统一由市一级公安机关进行审查。同时，还应当用“比例原则”的标尺着重审查公安机关的执法活动，审查是否存在执法目的不正当、强制措施异化、滥用职权的行为。疑难复杂案件、法律适用有争议的案件应当进行提级评查、交叉评查。对于公安机关因为正常、合法地执法活动而引发的后涉警信访事项和投诉举报，信访部门宜推送有关机关并做好释法明理和解释沟通工作，不宜再作为重点信访事项交由有关部门办理或进行重点督办，必要时及时启动信访终结程序。督察部门要及时为遭到群众不实举报的公安民警正名，防止执法人员因为担心遭到后期的投诉举报而不敢执法，解除民警正常执法的后顾之忧。

参考文献：

[1]吴友全．利益、制度调解与政治想象——“非正常上访”为何成为一种选择?[J]. 海南大学学报(人文社会科学版). 2019．5

[2]朱建华、李丁涛．非正常上访行为刑法规制的反思与限缩——以 2018—2019年间的320份裁判文书为样本 [J]．内蒙古师范大学学报(哲学社会科学版)．2021．6

[3]杨兰臣．论信访过程中政府可否成为敲诈勒索罪的被害人 [J]．山东警察学院学报．2017．3

[4]（2023）唐润公（丽）行罚字 0456号行政处罚决书

[5]上诉人王瑞平、上诉人资兴市公安局治安行政处罚及行政赔偿一案二审行政判决书（2019）湘 10行终 137号

[6]梅扬．比例原则的适用范围与限度 [J]．法学研究．2020．2

[7]孙国祥．寻衅滋事罪的司法限缩研究 [J]．法律适用．2024．9

责任编辑　李　坤