

扰乱诉讼秩序行为司法规制的解释性构建

山东省滨州市博兴县人民法院 李 菲

二〇二三年七月十二日

内容提要：

良好的诉讼秩序，是解决利益失衡、修复社会关系、重整社会秩序的基础。如何应对扰乱诉讼秩序行为是当前人民法院所面临的十分重要的理论、现实问题。本文着重围绕行为入于庭审之外扰乱诉讼秩序行为：非访行为、不当诉讼、网络暴力、恶意举报等，从行为表征、制度成因规整分析，全维度构建打击扰乱诉讼秩序的长效机制：针对非访行为完善“疏”“堵”之策，针对滥诉行为统一认定标准、认定程序、惩戒措施，针对网络暴力行为扭转“法不责众”错误导向、着力保护人民法官人身权益，针对恶意举报行为落实澄清正名程序、重拳出击诬告陷害行为，同时完善“司法警察”制度建设，真正发挥其作为人民法院直接管辖的武装力量的职能作用，促进法院系统依法履职，维护司法权威，切实保障司法公信力。全文 14005 字。

主要创新观点：

1. 以当前最为现实的扰序行为为切入点，列举、归纳扰序行为，并结合制度成因，提出规制扰序四项指导原则：“法秩序统一原则”、“罚当其行、罚当其错原则”、“教育为主、惩罚为辅原

则”、“能动执法、适当扩张原则”。

2. 根据已归纳扰序行为，分类提出规范制度方向，以贴近实务角度，实现制度系统化建运行路径。

以下正文：

引言

“纠纷的实质是旧有利害关系的秩序失衡，纠纷的解决(或称冲突的平息、矛盾的化解…)本质上是原有秩序的尽量恢复和新生秩序的竭力创设”。^①当下，依托于国家强制力的“诉讼”解纷机制，已成为纠纷主体实现“新秩序平衡”的重要方式。作为守护社会公平正义的最后一道防线，人民法院参与社会治理是趋势亦是必然，重负于肩。社会矛盾聚集于此，且无缺口可卸，在矛盾未得依裁判化解之前、之时、之后，均面临被扰乱诉讼秩序的风险。但与所承载重负无法成就正比的是，对扰乱诉讼秩序行为的司法规制仍存在应对滞后、制度缺失等问题。基于此，本文意在对抗乱诉讼行为问题予以汇总囊括(着重于行为入于法庭之外的扰序行为)，并就行为发生原因、行为司法规制等进行浅陋分析、构建。

一、审视：扰乱诉讼秩序行为的现状例证

从已公开报道的各地法院典型案例可以看出，目前对抗乱诉讼秩序行为的认定与规制主要集中于较为显性扰序行为，即行为入于人民法院法庭、办公场所等或者于网络平台针对人民法院、法官所实施的违反法庭纪律、扰乱法庭秩序的行为。（见表1实例）

^① 田平安、罗健豪：《民事诉讼法律责任论》，载《现代法学》2002年第2期

表 1 显性扰序行为部分实例

案例一	俞某哄闹法庭，殴打、威胁上诉人，扰乱法庭秩序。据绍兴市中级人民法院微信公众号报道，俞某于合同纠纷庭审中，因挥手打上诉人耳光、扬言行凶等行为被处司法拘留 7 日。
案例二	赵某等辱骂法院工作人员、哄闹法院工作、诉讼区域，扰乱诉讼秩序。据天津市高级人民法院微信公众号报道，赵某等因于南开法院门口辱骂法院工作人员、试图阻拦工作人员离开并随行至诉讼区域辱骂、哄闹等行为被处司法拘留 15 日。
案例三	张某某于抖音平台发布侮辱类视频，扰乱诉讼秩序。据山东省高级人民法院微信公众号报道，张某某因不满济南市莱芜区人民法院作出的裁判文书而多次于抖音平台发布侮辱、诽谤、恐吓法官的视频的行为被处拘留 15 日、罚款 60 000 元。

类于表 1 记载实例，对于以直观且易于判断的扰乱诉讼秩序行为，司法规制已初现成效。本文着重于对如下较为隐性扰序行为予以规整描述。所谓“隐性”，《现代汉语词典》载“指性质或性状不表现在外的”。隐性扰乱诉讼秩序行为的实施，其特点为行为地点、行为对象看似脱离于法庭、法官，行为目的却直指司法裁判。

（一）“非访”行为

《信访工作条例》明确，信访，是党的群众工作的重要组成部分，是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径。但在信访机制运行过程中，需要正视在信访总量呈现下降趋势的同时，种种问题和矛盾仍然凸显，特别是在重大活动、重要节日等敏感节点时，各级信访维稳任务艰难繁重的现状。

当前，“非访”行为主要集中为“缠访”“闹访”等。“缠访、闹访是指上访人缠、闹的方式多次反复向上级政府表达诉求，期望

上级政府能施压当地政府，以解决其问题的抗争实践。”^②而该所谓“抗争实践”在实务中的逐步演化，已成为人民法院在坚守审判、执行要务的同时，需要强化对应职能作用予以解决的现实问题。最高人民法院、最高人民检察院、公安部于2019年2月28日下发《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》，开篇列举滋事扰序行为^③。（见表2实例）

表 2 非访行为部分实例

案例一	行为人田某某因对执行程序与执行进度有异议，多次到省、进京走访。后转而对原审生效法律文书申请再审被驳回，经多次释法说理，仍坚持以越级走访、缠访等行为主张不合理诉求。
案例二	行为人郝某某因对法院裁判文书有异议，先后多次进京信访，并对案件审理过程提出不实控告，经多次释法说理，坚持要求超出裁判文书确定的赔偿款项。
案例三	行为人宋某某因对司法惩戒有异议，在依法提请复议等程序被驳回后，先后多次赴省、进京信访，并通过微博、知乎等社交平台对相关法院、法官予以侮辱、贬损。

通过表 2 实例可以看出，行为人的扰乱诉讼秩序行为有时并不单一，如案例三中的宋某某，其实施越级走访、缠访等行为时，同时又有通过网络平台直接针对涉事法院、法官的不当言论，并借助时事热点流量，试图形成舆论作用，共同施压于司法。在维稳加压的现实之下，对涉诉涉法信访行为的发生，往往会通过通报批评、黄牌警告、重点管理、一票否决等制度逐级作用于法官。当信访成为悬在法官头上的一把达摩克利斯之剑时，行为人自然愿意做那个割断马鬃的人，以此获取“利益”的最大化。因此，在法之外的闹访、缠访等行为屡禁不止。

^② 杜晓伟：《应对缠访、闹访与社会治理能力提升》，载《法学论坛》2014 年 5 月第 3 期。

^③ 最高人民法院 最高人民检察院 公安部于 2019 年 2 月 28 日下发《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》载“有的信访人员不到设立或者指定的信访接待场所走访、不向有权处理的机关反映诉求、集体访不依法推选代表，有的在走访过程中实施抛撒、张贴传单、打横幅、喊口号、穿状衣等行为，有的借信访为名实施聚集滋事行为，有的多次进京信访滋事扰乱公共秩序，还有的甚至实施殴打他人、毁损公私财物、聚众阻塞交通。”

（二）“不当诉讼”行为

权利的赋予，在无相应约束之下，行为人往往选择于法的边缘突破界定予以“权利”的行使，并形成“不当诉讼”行为，如虚假诉讼、无理缠诉等非诚信诉讼行为。关于虚假诉讼，当前已经形成较为统一的处置理念，如民事制裁、刑事追诉等，本文中着重于“无理缠诉”

等狭义滥用诉权行为予以分析。

《最高人民法院关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》明确，“滥用诉权，恶意诉讼消耗行政资源，挤占司法资源，影响公民、法人和其他组织诉权的正常行使，损害司法权威，阻碍法治进步”。立案登记制度项下，滥诉现象频发。借以同类事实、理由，多名目列诉讼请求，多主体同时不间断提起诉讼，既扰乱正常诉讼秩序，也给相对方增设不合理负担。（见表 3 实例）

表 3 滥用诉权部分实例

案例一	许某诉 B 市某街道办事处行政赔偿案件。许某的母亲系某街道办事处某村村民，于 90 时代将宅基地及地上房屋转让予同村村民，十数年后该村实施“棚户区”改造，以现存宅基地院落为分配房屋的条件。许某的母亲认为该分配方案侵害其利益，故提起诉讼。该案经三审法院确认，分配方案系属于村民自治范畴，不宜通过行政诉讼予以调整。此后，许某在其母亲在世期间、去世之后等相继以同一事实、理由，而通过调整被告列明信息、诉讼请求等方式反复提起诉讼十数起。
案例二	段某诉 Y 区人民政府行政复议案，段某在一段时间内于 S 省内提起数百件行政诉讼，多数案件的事实为段某在不同经营场所购买同一类型产品，并以所购买产品存在问题为由进行举报，进而大量申请行政复议、提起行政诉讼，且所涉案件呈上升趋势。
案例三	杨某诉某上市公司公司决议效力确认之诉。本案中，被告系上市公司，杨某仅持有被告极少量股票，所涉公司决议为土地转让事宜，对杨某个人权益的影响微乎其微。而杨某于诉讼前已通过信访途径就土地转让事宜获得答复，向证监会、外汇局、银保监会等部门进行投诉并提起行政复议、行政诉讼，在无其他

有效证据的情况下，仍坚持提起本案诉讼。

案例一中，当事人亲历三级法院裁判，亦明确知晓其所主张确无法通过行政赔偿诉讼予以解决，仍长期、反复提起大量诉讼。但纳入程序中的案件并不能实现其主张诉求，程序空转下，既扰乱人民法院工作秩序，也使得当事人情绪不断负增长，成为信访隐患。案例二、三中，法院最终均认定行为人的行为构成滥用诉讼权利，但未有司法或其他惩戒措施。滥诉行为原多发于行政诉讼，主要源于行政诉讼成本低，而近年来，民事诉讼中“滥诉”行为亦有勃发状态。

（三）“网络暴力”行为

“在网络时代，我们似乎也开始渐渐丧失了对复杂情感的体察，丧失了对他人境遇的体谅。空洞和浅薄，最终导致的又是观点的极端和情绪的残暴。”^④网络如同一把双刃剑，在自媒体不断壮大的时代，微博、抖音、快手等平台的迅猛发展，将话语权不断分散至民众个体。毋庸置疑，在社会公众集体评判之下，一些隐藏于时代之中的冤假错案被相继纠正，虽其中舆论作用大小难以评价，但确有正面引导的作用。也基于此，很多行为人开始于网络之中寻求“帮助”，在无需对个人言行承担责任的情况下，网民往往习惯于将类似情况无差别归责于所谓“公权”，并群起而攻之。而其缘起，大抵便是某当事人片面且偏激地于网络平台上的发言。故此，形成所谓“网络暴力”。

最高人民法院、最高人民检察院、公安部起草《关于依法惩治

^④ 转引自罗翔：《面对网暴，法律真的无能为力么》，载央视网微信公众号，2023-02-21 21:44 发布

网络暴力违法犯罪的指导意见（征求意见稿）》载，“在网络上针对个人肆意发布谩骂侮辱、造谣诽谤、侵犯隐私等信息的网络暴力行为，贬损他人人格，损害他人名誉，有的造成了他人‘社会性死亡’甚至精神失常、自杀等严重后果；扰乱网络秩序，破坏网络生态，致使网络空间戾气横行，严重影响社会公众安全感。”“网络暴力”较之显性哄闹法庭、辱骂相对人或者法院工作人员等行为，行为人隐藏于公众之中，借以所谓舆论形成群体讨伐的态势，将负面影响扩散至最大化，以此施压于相对人或人民法院。

（四）“恶意举报”行为

张军院长指出“我们是人民法院，必须对人民负责、接受人民监督”“要把外部监督转化为司法审判质效的内在提升”。为规范审判权力运行、促进法官依法履职，“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，各级人民法院对履职监督工作均高度重视。但在依法接受各界监督的过程中，被“恶意举报”已成为当下人民法院、法官不得不去面对的困境。通过院长信箱、12368 电话等途径对司法行为的恶意评价，甚至存在对法官的肆意辱骂，更有行为人以尾随恐吓、造谣举报等行为对法官、法院施压。（见表 4 实例）

表 4 恶意举报部分实例

案例一	巩某系某民事案件原告，为施压于法官，于案件审理阶段以向院长寄送信件为方式不实举报。该信件由院长转办至法官。
案例二	董某通过案件回访平台恶意举报承办法官，言辞激烈。该举报信息由监察部门转办法官。
案例三	张某因不满裁判结果，于网络论坛发帖举报承办法官“在民事审判活动中故意违背事实和法律”。

而当前制度下，对于表 4 所载类似行为，鲜有为法官正名，并

通过各种方式要求法官对被举报事实予以反复说明、反复报告。在各种案件与日递增，审判压力不断加大的当下，法院却又需要以非常多的精力去面对上述事宜。

二、溯源：扰乱诉讼秩序行为的制度成因

趋利避害，是生而为人的基本认知。在依法保障人民群众合法权益的基础上，对扰乱诉讼秩序行为规制制度供给不足，是扰序行为层出不穷的主要原因。

（一）制度供给零散，缺乏体系性

从司法信息公益服务号码推广通用，到立案登记制设立实施再到近年来智慧法院建设，现行制度已对当事人合法权益的维护、当事人维权监督方式的拓展等予以充分且有效保障。但，对于扰乱诉讼秩序问题却“畏手畏脚”，仅以较为分散孤立规范予以支撑（见表 5 规范）。

表 5 部分扰乱诉讼秩序惩戒规范

扰序行为	规范名称	内容
非访行为	《信访工作条例》第 47 条	信访人违反本条例第二十条、第二十六条规定的，有关机关、单位工作人员应当对其进行劝阻、批评或者教育。信访人滋事扰序、缠访闹访情节严重，构成违反治安管理行为的，或者违反集会游行示威相关法律法规的，由公安机关依法采取必要的现场处置措施、给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。信访人捏造歪曲事实、诬告陷害他人，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。
	两高一部《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》	确定了依法打击违法犯罪行为、明确法律底线，坚持宽严相济、教育帮助绝大多数，强化协作配合、严格依法规范执法办案，加强宣传教育、引导信访人合法维权，依法维护信访人的合法权益、协助推动解决合理诉求等指导性意见。
滥诉行为	《最高人民法院关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》第 15 条	对于极个别当事人不以保护合法权益为目的，长期、反复提起大量诉讼，滋扰行政机关，扰乱诉讼秩序的，人民法院依法不予立案。

	《最高人民法院第一巡回法庭关于行政审判法律适用若干问题的会议纪要》第 18 条	对滥用诉权的当事人，人民法院可以按照《最高人民法院关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》第十五条规定，对于极个别当事人不以保护合法权益为目的，长期、反复提起大量诉讼，扰乱诉讼秩序的，在不予立案的同时，根据行政诉讼法第五十九条第一款第（六）项规定，将上述行为认定为扰乱人民法院工作秩序的其他妨碍诉讼行为，依法予以训诫、责令具结悔过或者处一万元以下的罚款、十五日以下的拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。对于极个别当事人不以保护合法权益为目的，长期、反复提起大量诉讼，起诉明显不符合法定条件的，经反复释明仍坚持起诉的，人民法院可以尝试以通知书方式告知起诉人不符合起诉条件，不予受理。
网络暴力	《中华人民共和国民法典》第 1024 条	民事主体享有名誉权。任何组织或者个人不得以侮辱、诽谤等方式侵害他人的名誉权。名誉是对民事主体的品德、声望、才能、信用等的社会评价。
	《中华人民共和国治安管理处罚法》第 42 条	有下列行为之一的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款： （二）公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的；
	《中华人民共和国刑法》第 246 条	以暴力或者其他方法公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。前款罪，告诉的才处理，但是严重危害社会秩序和国家利益的除外。通过信息网络实施第一款规定的行为，被害人向人民法院告诉，但提供证据确有困难的，人民法院可以要求公安机关提供协助。
	两高《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》	对办理利用信息网络实施诽谤、寻衅滋事、敲诈勒索、非法经营等刑事案件适用法律予以规范
恶意举报	《纪检监察机关处理检举控告工作规则》第 40 条	纪检监察机关应当加强对检举控告的分析甄别，注意发现异常检举控告行为，有重点地进行查证。属于诬告陷害的，依规依纪依法严肃处理，或者移交有关机关依法处理。
	《中华人民共和国治安管理处罚法》第 42 条	有下列行为之一的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款： （一）写恐吓信或者以其他方法威胁他人人身安全的； （三）捏造事实诬告陷害他人，企图使他人受到刑事追究或者受到治安管理处罚的；

除上述表 5 外，诉讼法及相关司法解释对妨害诉讼行为予以原则性规范^⑤，但综合看来，对扰乱诉讼秩序行为并无系统且全面规范，

^⑤ 《中华人民共和国民事诉讼法》于第十章，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉

难以融汇全局。

（二）制度供给简陋，缺乏操作性

面对形色各异的扰乱诉讼行为，如上所言说零散制度，于纲要之上似有建树，却于涵盖与实操之中略显不足，与司法实务中实际发生的扰乱诉讼秩序行为日渐脱钩，缺少重拳出击的“招式”教导，或出现不敢出拳，或出现乱拳出击等相反情况。（见表 6 实例）

表 6 缺乏操作性反面案例标本

案例一	一当事人因不满执行进度，携被褥、氧气袋等闯入某基层法院办公区，并在院长办公室外铺设坐卧，叫骂吵嚷，持续一天。期间司法警察仅持执法记录仪予以全程记录并适时劝解，但无其他执法行为。
案例二	一当事人因不满法官对其离婚纠纷所作裁判，而一连数日携其年迈父亲前往该法官所居住小区叫骂。因该行为发生于法院机关之外，司法警察虽已到场，但仅言语制止，无其他作为。
案例三	一当事人因不满刑事裁判及执行措施等，于法院机关喧闹、辱骂执行法官等，后更携年过九旬的老母亲于法院机关滞留，后该院作出决定，对当事人予以司法拘留与罚款。但后续引发该当事人情绪极端反馈，并持续上访。

如上述案例中，存在因无针对性规范，或不敢为，使得当事人行为不能及时得以制止，造成不良社会效果；或强制为，引发当事人更加逆反的心态和更加出格的行为。

（三）制度供给孤立，缺乏协调性

与体系性缺陷一致，零散的制度供给，同时具有孤立性的缺点，各散落制度规定于各自体系之下，缺少与其他制度的兼容和协调。司法惩戒制度如孤帆行进，难以彰显司法权威。如表 5 记载，现行规范对网络暴力、非法信访、恶意举报等扰序行为的惩戒，需要执法者于执法过程中的关联性解释。以非法信访为示例，执法者对行为人的信

的解释》于第八章，对妨害民事诉讼的强制措施予以规定；《中华人民共和国行政诉讼法》于第五十九条规定了妨害行政诉讼强制措施；《中华人民共和国刑事诉讼法》于第一百九十九条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》第九章第六节对违反法庭秩序的处理予以规范。

访行为，首先需要通过合程序性审查（信访工作条例对信访程序予以规范并公示，向民众界定依法信访的程序要点），以确定行为是否违反法定程序等；第二，需要对非正常信访行为初步核定，以确定其属于司法违法、行政违法亦或者刑事违法行为；第三，需要根据违法行为性质相应启动对应程序，以对行为予以最终处置。根据上述所述，孤立制度之下，对行为人的惩戒，往往受限于执法者执行能力，换言之，制度所缺乏的兼容与协调力度需要依靠于执法者的个人能力予以补足，以此必然导致执法力度、执法结果等不一致。

三、思辨：扰乱诉讼秩序行为规制的指导原则

“法的正义价值要求被制裁的行为具有可谴责性”^⑥，扰乱诉讼秩序行为，源于其对司法权行使的负面影响，应当将其纳入可被制裁的行为予以综合考量，同时在谴责行为时要充分且全面运用现有法治原则。

（一）法秩序统一原则

“既然法秩序本质上由行为规范组成，那么法秩序‘统一性’最核心的内涵就必然在于：法秩序应当是和谐的整体，其各个组成部分之间应当协调一致，不存在矛盾冲突。由行为规范构成的法秩序必须向规范接受者传达统一的、不自相矛盾的行为指引。”^⑦法秩序统一，意为保持法律体系内部的协调统一，不应冲突，亦不应欠缺。具体到司法秩序，不仅不是法外之地，更应当是法治体系的重要基地，应当

^⑥ 申来津，谌艳：《行政违法构成要件：基于犯罪构成的借鉴与比较[J/OL]》，载《行政与法》，<https://link.cnki.net/urlid/22.1235.D.20230905.0849.002>

^⑦ 王钢：《非法持有枪支罪的司法认定》，载《中国法学》2017年第4期。

纳入设中国特色社会主义法治体系统一进行规制,并建立司法、行政、刑事一以贯之的惩戒体系,以树立秉公执法者更受尊重,践踏法律者更遭唾弃的社会环境。

1. 守护法官尊严。徒法不足以自行。“我们要按照审判规律,确保法官充分行使审判权,不受任何不当的干预。合法性毕竟涉及的是公众接受他们所不赞同的态度,它是指一个机构能够作出不受人民欢迎的决定的资本。一项决定如若人人欢迎,自然不会给机构造成威胁;但如果它使人们不高兴的话,机构就必须依靠有效的常规性支持”^⑧。以严苛的准入制度构建高素质法官队伍,同时亦应当以严格的惩戒机制保护法官人格权等各项权益不受侵害。

2. 守护法律权威。“努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风”是习近平总书记在党的二十大报告中部署“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”提出的重要要求。法律的生命在于为民众所信仰,而除却意识形态方面的宣讲、培育之外,惩戒的不利因素更是民众所考量的主要方面,健全相关规范,则会于反方向助推法律信仰的建立与固化。

（二）罚当其行、罚当其错原则

如上,对扰乱序行为惩戒体系应当贯穿于司法、行政与刑事领域,在行为认定、行为惩戒等方面,应当根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度细化量化处罚裁量权基准,防止过罚不相适应、重责轻罚、轻责重罚。

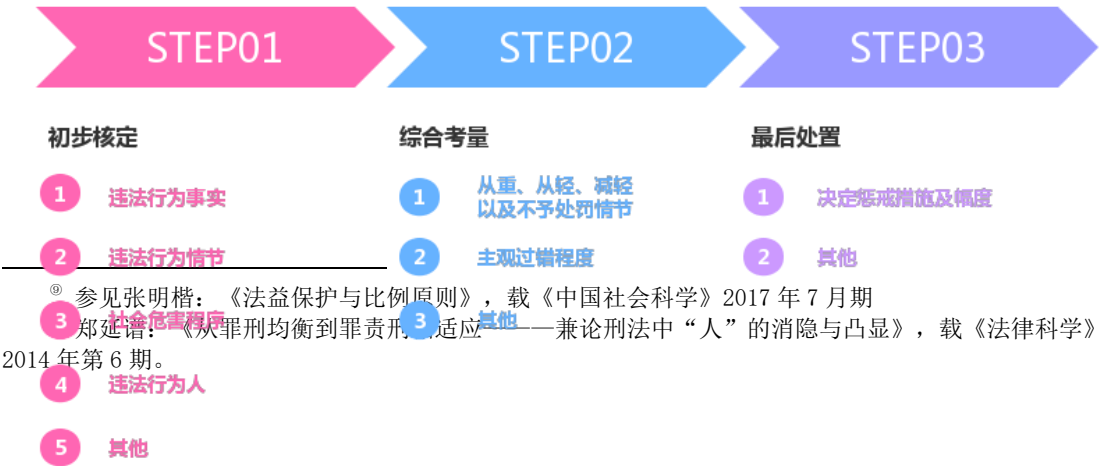
^⑧ 【美】格雷戈里 A 卡尔德拉 詹姆斯 L 吉布森:《欧盟的民主与合法性:法院及其公众基础》,载《国际社会科学杂志》15 卷第 2 期。

1. “比例原则”的适用。通说认为，源于普鲁士行政法的比例原则，适用于所有的行政领域。传统三阶比例原则包含：“妥当性，即所采取的措施可以实现所追求的目的；必要性，即除采取的措施之外，没有其他给关系人或公众造成更少损害的适当措施；相称性，即采取的必要措施与其追求的结果之间并非不成比例（狭义的比例性）。 ”

⑨该原则于司法惩治制度之中亦有指导性作用。

2. “罪责刑相适应原则”的适用。“我国刑法学界通常认为在 1997 年刑法典修订之际，在罪刑关系问题上存在着从罪刑相适应到罪责刑相适应的过渡”^⑩。现行《中华人民共和国刑法》第 5 条规定：“刑罚的轻重，应当与犯罪分子所犯罪行和承担的刑事责任相适应”，系于刑法典中对该原则的法典确认。在对触及刑事法律的扰序惩戒中，对基本原则的贯彻属题中之意。

3. “罚当其行、罚当其错原则”的适用。于比例原则、罪责刑相适应原则之中，为扰序行为设定该原则，于行为惩戒时注入行为人主观因素与客观因素，确保行、过、罚相当。并基于相关原则的确定，具体裁量步骤如下图：



⑩ 参见张明楷：《法益保护与比例原则》，载《中国社会科学》2017 年 7 月期
郑延谱：《从罪刑均衡到罪责刑相适应——兼论刑法中“人”的消隐与凸显》，载《法律科学》2014 年第 6 期。

图1 行为认定、裁量步骤

（三）教育为主，惩罚为辅原则

对待民众不理智行为，可参照信访工作“三个到位一个处理”指导方针与工作要求（即：群众诉求合理的解决问题到位；诉求无理的思想教育到位；生活困难的帮扶救助到位；行为违法的依法处理），始终将依法处置、解决问题和教育疏导同步进行、贯穿始终，因材施教。

1. 坚持问题导向，对行为人实施扰乱诉讼秩序行为的背后的真实诉求，依法定程序予以梳理、整合，固定诉求，如果行为人的诉求具有合法、合理性，依法启动相应程序，予以保障解决；如果通过审核，确实属于无理诉求，应当讲政策、讲法律、讲道理，以期于思想上使行为人予以认可。

2. 合理区分行为人“合理诉求”与“扰序行为”，不能因诉求的合理行而否定行为的非法性，在完善权益保障机制之时亦不可纵容“扰序行为”实施者，对经教育无果的行为人，当罚则罚。

（四）能动执法，适当扩张原则

“能动执法要求执法者（指法院或法官）在执法中充分发挥人的主观能动性，根据法律精神、立法目的、法律基本原则去完整地理解和解释法律条文的本质含义，从而选择适用法律或创制新的规则弥补和完善法律”¹¹因势而谋、应势而动、顺势而为，对现有惯发扰乱诉讼秩序行为提炼要素予以规范惩戒，而面对新形势下随时产生的新问

¹¹ 王旺林：《能动执法是严肃执法的本质要求》，载《人民司法》1996年12月期。

题，更应以抽象且原则性的规范给予惩戒裁量权利。

四、实践：扰乱诉讼秩序行为的制度重塑

诉讼秩序的维护，法院系统应当主动作为，“扫清门前雪”。“良好的诉讼秩序关系到诉讼活动是否能够顺利进行，司法目的是否能够顺利实现，既是保障法官独立审判、公正司法的基石，更是衡量一个国家法治水平高低的标准之一。打击防范扰乱诉讼秩序行为，基层法院是主战场”¹²。全维度健全打击扰乱诉讼秩序的长效机制，需要借助所确立的基本原则，通过制度重塑与完善以保障法院系统依法履职，实现维护司法权威，切实保障司法公信力的理性目的。

（一）规制“非访”扰序行为

“社会矛盾是指社会群体、阶层、组织之间的紧张关系，这种紧张关系通常是由资源占有或者利益分配的不均以及意识形态、价值观等差异造成的，通常表现为一方对另一方的负面情绪，并会因负面情绪而采取的一定形式的外显行为”。¹³信访，是直面社会矛盾、了解群众诉求的有效途径，具有“人民属性”。习近平总书记指出，“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。将信访工作纳入法治轨道，坚持底线思维是正确化解社会矛盾、回应群众合理诉求的基准。

1. 完善“疏”“堵”之策，疏信访主脉，堵非访支脉，将信访纳入合法维权主渠道。制度功能的实现，所依附的是其自身秩序的稳定。诚如两高一部《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》

¹² 参见徐乐盛：《坚持打防兼治 规范诉讼秩序》，载《人民法院报》2022年12月15日2版。

¹³ 马怀德：《预防化解社会矛盾的治本之策：规范公权力》，载《中国法学》2012年4月9日期

所言，冲击国家机关，暴力袭警等违法犯罪行为，严重干扰正常信访秩序，扰乱社会公共秩序，影响其他信访人员合法反映诉求，特别是非法进京信访滋事行为更是对法律尊严和国家形象造成严重损害。

如表 2，行为人在诉求并无事实和法律依据的情况下，多次进京缠访，施压于其所在地基层政府，严重影响政府工作秩序。因此，加大对非访行为的惩戒力度，强化法治稳固信访工作合理运行的保障作用是真正维护人民群众合法权益的实践路径。

2. 完善涉非访行为惩戒案例的宣传力度。非访行为的违法性以及其社会危害性有目共睹，但鉴于行为的敏感性而于实务中存在不敢、不愿对相关依法处置内容宣传的情况，弱化了“处置一个教育一片”的作用，因此应当对非访行为可宣传性予以固化，鼓励有关机关在合理限度内予以宣传、宣讲。

（二）规制“滥诉”扰序行为

引导当事人依法理智行使诉权，对于滥诉行为予以统一规范，从行为认定、行为处置、行为处罚等方面形成完善规范，解放司法资源。

1. 统一滥诉认定标准。“在目前中国社会司法活动较为活跃的大背景下，权利保障和处罚权利滥用上的缺陷一方面使得诉讼的受害者处于彷徨、无奈的境地，另一方面也使得司法处于极其尴尬的状态中”¹⁴。滥诉即滥用诉权，可界定为行为人以主观过错，明知无相应诉权而行起诉之行径；或以侵害他人合法权益为目的而行起诉之行径；而起诉行为不以次数为限。上述所谓明知，参照知道或者应当

14 张晓薇：《滥用诉权行为的性质和法律规制》，载《云南大学学报法学版》2005 年 2 期

知道的含义,如已通过诉的方式得知自身并无诉权,仍通过变化诉求、变更被告等方式反诉提起诉讼,亦应界定为滥用诉权,而不应受其形所限。司法实践中,不乏对滥诉行为抵制的尝试¹⁵。

2. 规范滥诉行为认定程序。因滥用诉权行为一旦予以确认,将相应产生系列不利后果,故在认定环节应当公开、透明且给予其救济权力,使其心悦诚服。在审查立案阶段,就涉嫌滥用诉权的行为予以程序“标注”,并通过启动听证程序,听取起诉人、相对人的意见,完成诉的固定、证据开示,若行为人确已构成滥用诉权,可通过决定书等形式予以告知,并赋予其复议等权力。在审理裁判阶段,若发现行为人属于滥用诉权,应通过开庭审理等程序对诉及证据予以固定,并通过裁判文书的方式予以分析确认,相关程序参照诉讼法中一审、二审、再审等程序规范。

3. 构建滥诉行为惩戒制度。当行为人被认定为滥用诉权,除不再予以立案审理或丧失胜诉权之外,应当给予必要惩戒。其一,赋予诉的相对方请求民事侵权的权利;其二,参照现行诉讼法,根据行为人的过错程度、滥诉行为内容等,给予训诫、责令具结悔、罚款、拘留等司法惩戒,构成犯罪的,依法追究刑事责任;其三,参照禁止令制度,若行为人系法律职业者(如法律工作者、律师等),则根据行为内容、行为过错等,相应颁布禁止令,行为人在一定期间或终身禁止从事相关法律业务;若行为人并非法律职业者,亦可适用禁止令制度,

15 2022年5月,宁波市象山县人民法院发布公众号消息:中共象山县委政法委员会、象山县人民法院、象山县人民检察院、象山县公安局、象山县司法局联合出台《关于建立滥诉联合甄别机制的实施细则》,该细则对滥诉行为定义为“是指当事人及其代理人违反诚实信用原则,明知不具备法定起诉条件,或明知自身缺乏诉讼基本事实和理由而恶意提起诉讼的,或为同目的或为同一争议以各种形式反复、多次、大量提起诉讼,明显具有缠诉特征的行为。”

如行为人在一定期间或者终身禁止获取相应法律职业资格证等。

（三）规制“网络暴力”扰序行为

网络从来不是法外之地。法治进程的步伐，往往源于“血的代价”。社会亦或者司法的容忍度，在网络暴力日益形成的极端现实及所导致的可怖后果面前，早已临界底线。“在‘流量至上’的诱惑下，有时谣言比真相更容易‘深入人心’，也更能够掀起舆论的漩涡。网络的隐匿性、开放性、群体性，增加了甄别造谣者身份的难度，‘法不责众’的心理也给了造谣者肆意开腔的勇气”。¹⁶

1. 切实扭转“法不责众”错误导向，对于“隐身”于网络之中的“暴力”，重拳出击。2023年6月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部起草《关于依法惩治网络暴力违法犯罪的指导意见（征求意见稿）》，从“充分认识网络暴力的社会危害，依法维护公民权益和网络秩序；准确适用法律，依法严惩网络暴力；畅通诉讼程序，及时提供有效法律救济”三方面共计20条对网络暴力违法犯罪行为予以规制。虽该指导意见尚未正式发布，但已充分体现了国家对于网络暴力行为依法处置的决心。

网络施暴者，因缺乏融入现实后的同理心，而极易产生煽动性、欺凌性、群体性等施暴状态，“法治周末和中国青年报社社会调查中心联合对1000名青年进行有关网络暴力的网上问卷调查结果显示，65.3%的受访青年表示自己或周围人遭遇过网络暴力，71.9%的受访青年觉得网络暴力越来越频繁了”。可据裁判文书网

¹⁶ 新华网：让受害者维权不再难，让网暴者痛到不敢再犯

的相关检索发现，在以上诸多举措施行期间，只有极少数网络暴力案件进入了刑事追诉程序。”¹⁷网络暴力究其维权难的根本，在于行为人的隐蔽性、涉众性以及所实施行为取证难，如完全依靠被侵害主体自身，很难准确锁定行为人并针对性取得证据，因此于民事侵权、刑事自诉主张时，人民法院可在获取举证线索、调取证据申请等内容后，依职权或依申请协助调取证据，必要时可商请公安部门协作；而在公诉案件中，公安部门应借助相应取证手段依法取证，避免因取证难等原因而“退缩”。无论该被侵害人系法官或者其他职业主体，权利救济途径的畅通，惩治力度的到位，均会在极大程度上震慑网络暴力。

2. 建立法官容错豁免机制，加强对人民法官权益的保护力度，增强法官队伍的凝聚力和战斗力，保障法官依法履行法律赋予的职责使命。“人非圣贤，孰能无过”，高压之下的人民法官即使谨小慎微，步步为营，仍难免出现所谓过错，在不否定人民法院、法官履职行为确有不足之处的前提下，对于网络中所引发的负面舆情，应当首先核实事情首尾，而不应一味以“处理”法官为要，一如法官所为是职务行为，当舆论扑面而来之时，不应将法官作为个人推向风口浪尖。诚如“危险废物管理”尚有“豁免”清单，故在未触碰法律底线之时，因行为不当所引发的问題，应当予以区分界定，建立容错、豁免机制，以使法官在当下网络环境中得以喘息。

（四）规制“恶意举报”扰序行为

习近平总书记说“对尸位素餐、光说不练、热衷于对实干者评头

17 转引石经海：《论网络暴力的实质与刑法适用规则的完善》，载《法律科学》2023年第5期。

论足甚至诬告陷害的人要严肃批评、严格问责”。对诬告、陷害、不实举报行为、恐吓行为做到查实一起、处置一起，不能以“退一步海阔天空”的指导思想，以“献祭”人民法官合法权益、人民法院司法权威为代价，求一时平稳。

1. 严格对诬告陷害等行为的认定。对行为人举报行为要查实、落实，不能不了了之，落实主体要主动约谈行为人，要求其面对面提出问题，提出依据，提出线索；落实主体要依法调查取证，确定举报事实真伪，并以书面函告等形式告知行为人及被举报人，同时赋予行为人进一步提请复查、复核的权利。在经查实后，确属于诬告陷害的，应当通过公告、公示等方式公开为被举报人澄清正名。

2. 严格对诬告陷害等行为的惩戒。对已经落实为诬告陷害的情况，根据行为人行为内容、过错程度等，移交公安部门予以处置，可参照《治安管理处罚法》之规定，处罚款、拘留；若构成刑事犯罪依法追究刑事责任。

3. 明确被举报人可主张民事侵权责任。对行为人诬告陷害等行为，被举报人可待行为确定后依法提请民事诉讼，要求行为人赔偿因对人格、名誉等不实举报等行为所造成的精神损害等赔偿。

（五）规范司法警察制度

《人民法院司法警察条例》明确，人民法院司法警察是中华人民共和国人民警察的警种之一，任务是预防、制止和惩治妨碍审判活动的违法犯罪行为，维护审判秩序，保障审判工作顺利进行。

1. 明确司法警察于维护诉讼秩序中的权限范围及于法院机关内

外，即若行为人的行为系扰乱诉讼秩序，无论其行为地点，司法警察均具有相应处置权限。（见表 7）

表 7 人民法院司法警察职责

人民法院司法警察职责
1.维护审判秩序
2.对进入审判区域的人员进行安全检查
3.刑事审判中押解、看管被告人或者罪犯，传带证人、鉴定人和传递证据
4.在生效法律文书的强制执行中，配合实施执行措施，必要时依法采取强制措施
5.执行死刑
6.协助机关安全和涉诉信访应急处置工作
7.执行拘传、拘留等强制措施
8.法律、法规规定的其他职责

根据表 7 所示，人民法院司法警察作为人民法院直接管辖的武装力量，肩负着维护法院机关安全、维护诉讼秩序的重要职责。而现行法律并未将司法警察履职范围局限于法庭亦或者法院机关之内，若行为人行“恶闹”等扰乱诉讼秩序之行为，司法警察应当负有相应权限，以避免司法为乱序行为所扰，同时亦避免因与公安系统协调甚至推诿导致管辖空白。

2. 明确司法警察现场处置程序与内容。“对权力的重新分配，不是单向的权力扩张与秩序再造，而是要在控权的基础上注重权力的自制与权利的保障”¹⁸。结合目前惯常出现的扰乱诉讼秩序行为及未来可能出现的新的情况，将司法警察履职程序予以细节规范，“严管即厚爱”。细化后的程序，看似约束了权力的行驶，实则给予权力以框架，驱散目前司法警察不敢管、不愿管的消极情绪，以现实可操作的行为守则，有理、有据、有节履职。

18 宁佳：《赋予司法警察有限侦查权的理性探究》，载《人民论坛 学术前沿》2021 年 1 月期

同时，司法警察对扰乱诉讼秩序行为的现场处置，是后续对相关行为惩戒的有效前提。可参照公安干警现场处置权限，结合人民法院工作实际，将权力具化为训诫、制止、控制、强行带离、拘留等，而该权力的行使应当脱离于人民法官，即不依附于人民法官。

3. 扣紧人民法院司法警察、公安干警管辖衔接点，形成维护诉讼秩序的完备体系，避免因脱节导致行为人扰乱诉讼秩序行为无人管、无人束的尴尬境地。

结语

我们不断强调“规制”与“惩戒”，但“规制”、“惩戒”的前提一定是对民众合理诉求的依法回应与保护。所谓“规制”“惩戒”，仅仅是对扰乱司法秩序行为的依法界定与滞后打击，同时也是对有序司法的引领与导向。通过完善的司法规制，为民众依法维权提供强有力的司法保障，扭转现行“信访不信法”“信闹不信法”等错误理念，真正以公正司法彰显权威。