

中国审判指导丛书

2010年·第1辑
(总第24辑)

CHINA TRIAL GUIDE
GUIDE ON CASE-FILING

立案工作指导

最高人民法院立案庭 编
苏泽林/主编

本辑要目

【立案审判动态】

最高人民法院副院长沈德咏在涉诉信访工作领导小组第三次会议上的讲话

【司法解释理解与适用】

《最高人民法院关于进一步加强合议庭职责的若干规定》的理解和适用
行政许可司法解释十二讲

【案件受理】

人民检察院支持民事起诉方式的探讨
——关于人民检察院能否支持当事人提起民事诉讼的答复

【申诉与申请再审案评析】

《保证合同》中有关“特别约定”的认定
——某信达资产管理公司与某城建公司、某建设投资公司
借款及担保合同纠纷申诉案

【理论与实践探索】

中国特色民事审前程序制度初略
——兼谈纠纷多元化解决

【调查研究】

如何区分承揽合同与买卖合同以正确确定案件管辖权

中国审判指导丛书

2010年·第1辑
(总第24辑)

CHINA TRIAL GUIDE
GUIDE ON CASE - FILING

立案工作指导

最高人民法院立案庭 编
苏泽林/主编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立案工作指导. 2010 年. 第 1 辑: 总第 24 辑/苏泽林主编; 最高人民法院立案庭编. - 北京: 人民法院出版社, 2010. 7

(中国审判指导丛书)

ISBN 978-7-5109-0115-7

I. ①立… II. ①苏…②最… III. ①法院-立案-中国-文集
IV. ①D926.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 138604 号

立案工作指导 2010 年第 1 辑 (总第 24 辑)

最高人民法院立案庭 编

主编 苏泽林

责任编辑 陈 健

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550580 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550558 67550551 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 255 千字

印 张 14.25

版 次 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5109-0115-7

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

《立案工作指导》编辑委员会

主 编	苏泽林			
编委会主任	刘学文	郑学林		
副 主 任	马迎新	曹 巍	姜启波	高莎薇
	林文学	杨永波	张新民	
成 员	(以姓氏笔画为序)			
	王云香	王洪光	王慧君	包剑平
	李 杰	杜柏海	汪治平	杨秀玲
	张国明	侯永安	侯建军	高 珂
	高豫武	梁曙明		
编辑组组长	高 珂	张国明		
编辑组成员	王胜全	刘小飞	曹 刚	李延忱
	潘 杰	吴凯敏	沈 佳	
本期责任编辑	沈 佳			
特 约 编 辑	朱春涛	李 颖	李存智	周太生
	冯金怀	华 峰	梁天兰	崔洪志
	岳琦亩	王世华	潘华山	卯俊民
	卢柳风	汤志勇	张 磊	耿晓冬
	李小菊	金旺庭	陈润霖	莫澄真
	皮修雁	刘澜平	尹红兵	屠筑萍
	况继明	甘 萍	王晓岗	何 银
	刘应明	魏元景	张亚平	杜爱东

前 言

2010年伊始，最高人民法院党组指出，本年度人民法院工作的总体要求是：认真贯彻党的十七大和十七届四中全会精神，认真贯彻中央经济工作会议和全国政法工作电视电话会议精神，始终坚持“三个至上”工作指导思想和“为大局服务，为人民司法”工作主题，深入开展“人民法官为人民”主题实践活动，紧紧围绕“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作，抓好执法办案第一要务，大力加强自身建设，继续深化司法改革，努力实现人民法院工作的新发展。2010年3月，全国“两会”期间，全国人大代表、政协委员认真审议《最高人民法院工作报告》，在充分肯定人民法院工作的同时，从关心、支持和促进人民法院工作的角度提出了一些意见和建议。本辑《立案工作指导》在“司法解释及最高人民法院规范性文件”一栏中专门刊登了《2010年人民法院工作要点》和《人大代表、政协委员对法院工作的意见和建议》两部文件，希望各地法院立案审判和信访部门在认真学习研究两部文件的基础上，立足本地实际，结合岗位特点，抓住重心，勇于开拓，不断改进工作，更好地为大局服务，为人民司法。

《立案工作指导》丛书是最高人民法院指导全国法院立案审判和信访工作的窗口，是各地同仁沟通信息、学习经验的平台，它始终以开放的姿态、博大的胸怀，欢迎大家在这里介绍工作成果，研讨学术问题，通过交流碰撞出思想的火花，进而应用于司法实践。本刊长期接受来自各级人民法院的优秀稿件，让我们共同努

力，将《立案工作指导》越办越好，为推动全国立案工作新发展作出贡献！

投稿联系方式：最高人民法院立案一庭 沈 佳
最高人民法院立案二庭 吴凯敏

目 录

立案审判动态

- 加强组织领导 狠抓措施落实 全力做好今年特别是“两会”期间的涉诉信访工作
——在涉诉信访工作领导小组第三次会议上的讲话
(2010年2月21日) 沈德咏 (1)

司法解释及最高人民法院规范性文件

- 最高人民法院
印发《关于司法公开的六项规定》和《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》的通知
(2009年12月8日) (6)
- 附：最高人民法院
关于司法公开的六项规定 (6)
- 最高人民法院
关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定 (9)
- 最高人民法院
关于审理行政许可案件若干问题的规定
(2009年12月14日) (11)
- 最高人民法院
印发《关于深入贯彻落实全国政法工作电视电话会议精神的意见》的通知
(2009年12月24日) (14)
- 附：最高人民法院
关于深入贯彻落实全国政法工作电视电话会议精神的意见 (14)

最高人民法院

印发《关于进一步加强人民法院“立案信访窗口”建设的
若干意见（试行）》的通知

（2009年12月25日）（21）

附：最高人民法院

关于进一步加强人民法院“立案信访窗口”建设的
若干意见（试行）.....（21）

最高人民法院

关于印发《二〇一〇年人民法院工作要点》的通知

（2010年1月4日）（27）

附：二〇一〇年人民法院工作要点.....（27）

最高人民法院

关于进一步加强合议庭职责的若干规定

（2010年1月11日）（33）

最高人民法院

关于调整地方各级人民法院管辖第一审知识产权民事案件
标准的通知

（2010年1月28日）（36）

最高人民法院

关于印发基层人民法院管辖第一审知识产权民事案件标准的
通知

（2010年1月28日）（38）

最高人民法院

印发《人大代表、政协委员对法院工作的意见和建议》的
通知

（2010年3月31日）（43）

附：人大代表、政协委员对法院工作的意见和建议.....（43）

司法解释理解与适用

《最高人民法院关于进一步加强合议庭职责的若干规定》的

理解和适用 卫彦明 蒋惠岭 龙 飞（49）

行政许可司法解释十二讲 王振宇（61）

案件受理

特殊历史时期民事平等主体的界定

- 关于谢素芝、刘献斌起诉鞍山市博物馆买卖合同
纠纷的受理问题 胡 越 (72)

人民检察院支持民事起诉方式的探讨

- 关于人民检察院能否支持当事人提起民事
诉讼的答复 胡 越 (77)

申诉与申请再审疑案评析

《保证合同》中有关“特别约定”的认定

- 某信达资产管理公司与某城建公司、某建设投资
公司借款及担保合同纠纷申诉案 宁 晟 (82)

连带保证合同诉讼时效起算的特殊情况

- 双喜轮胎工业股份有限公司诉光大银行太原分行
借款担保合同纠纷申请再审案 叶 阳 (91)

雇佣与承揽的区分

- 刘同发、刘菊英与刘元再、李燕军人身损害赔偿
纠纷申诉案 张 梅 (97)

所有权人以调解方式处分被查封财产的行为应无效

- 太原市尖草坪区阳曲农村信用合作社与山东通盛
房地产有限公司、山西东民集团有限公司房屋
买卖合同纠纷申诉案的评析 张志弘 张 娜 (103)

为亲友非法牟利罪与贪污罪的界限

- 罗某贪污罪、为亲友非法牟利罪
申诉案 王云香 贾传喜 (110)

理论与实践探索

中国特色民事审前程序制度初略

- 兼谈纠纷多元化解 姜启波 (119)

试论民事再审事由的特征 王胜全 (134)

试论民事再审事由的分类 王胜全 (146)

企业改制时期劳动争议案件的特点及对策研究 冯 强 (156)

调查研究

- 如何区分承揽合同与买卖合同以正确确定案件管辖权
..... 江苏省高级人民法院立案一庭 (165)
- 关于“涉诉上访职业化”问题的专题调研报告
..... 山东省菏泽市中级人民法院立案二庭 (173)
- 关于涉诉上访职业化问题的调研报告
..... 山东省淄博市中级人民法院 (179)
- 关于涉诉群体纠纷处理机制的调研报告
..... 湖南省武冈市人民法院课题组 (186)

经验交流

- 北京市高级人民法院管辖权异议上诉案件审理
工作规范(试行)..... (196)
- 附:关于北京市高级人民法院管辖权异议上诉案件审理
程序规范的说明..... (200)
- 北京市高级人民法院指定管辖案件审理工作规范(试行)..... (206)
- 附:北京市高级人民法院指定管辖案件审理工作规范
(试行)的说明..... (209)
- 论上访老户的类型及其矛盾化解对策..... 杨 敏 (211)

裁判文书选登

- 中华人民共和国最高人民法院民事裁定书
(〔2010〕民一终字第17号)..... (217)

立案审判动态

加强组织领导 狠抓措施落实 全力做好今年特别是“两会”期间的 涉诉信访工作

——在涉诉信访工作领导小组第三次会议上的讲话

沈德咏*

(2010年2月21日)

同志们：

今天的会议主要是传达学习中央领导同志关于涉法涉诉信访工作的重要批示精神，讨论研究如何做好今年特别是“两会”期间的涉诉信访工作。下面，我代表党组讲几点意见。

一、抓住机遇，创新思路，进一步加强涉诉信访工作

为适应我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势，着力解决影响我国社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题，中央决定2010年和今后一个时期，在全国深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法，并以此作为推动政法维稳工作全面发展的重要载体。各级人民法院必须紧跟中央部署，统一思想，自觉将审判、执行等各项工作纳入政法工作大局，服从并服务于三项重点工作。

当前，深入推进社会矛盾化解，建立健全依法有序表达诉求、及时有效解决问题的机制，是人民法院面临的一个重大课题。着力解决好影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题，能够促进社会管理创新和公正廉洁执法。同时，社会管理创新、公正廉洁执法，又可以预防和减少新的社会矛

* 最高人民法院常务副院长、党组副书记。

盾产生，三者是紧密相连、相辅相成的。社会矛盾纠纷是涉诉信访的源头。中央决定推进社会矛盾化解，为人民法院做好当前涉诉信访工作提供了难得的机遇，我们必须紧紧抓住，创新工作思路，在化解涉诉信访矛盾方面有所作为。具体而言，就是要在“抓结合、抓落实”上狠下功夫。如果说三项重点工作是政法维稳工作的全局，那么涉诉信访工作就是局部。人民法院涉诉信访职能部门必须找准位置，着眼全局，把涉诉信访各项工作与政法三项重点工作紧密结合起来，统筹谋划，全面发展。

要狠抓落实，就涉诉信访工作而言，目标就是要实现信访数量下降、矛盾纠纷消除、信访问题解决。在新的社会经济背景、新的管理模式下产生的矛盾纠纷，具有一定的特殊性和复杂性，原因主要是管理跟不上、工作不到位、执法不严格等。我们不能用传统的思维和方法解决现在的社会矛盾，必须从实际出发，深入探索和研究新的发展思路，新的工作模式，新的机制方法。应当坚信，只要我们方向正确、目标明确、措施有力、注重实效，涉诉信访矛盾是可以化解的。人民法院应当通过做好涉诉信访工作，为推进政法三项重点工作做出应有的贡献。

二、突出重点，强化措施，全面完成今年的涉诉信访工作任务

做好新形势下的涉诉信访工作，必须统筹规划，科学安排。既要全面推进，又要突出重点。只有抓住涉诉信访工作的关键环节，找准着力点和突破口，攻坚克难，才能不断开创新局面。今年，要力争在以下五个方面有新的突破、新的进展。

一是源头治理。这是预防和减少涉诉信访的治本措施。去年，中央对此提出了明确要求，各级人民法院都要研究制定具体的落实措施。要认真贯彻“调解优先、调判结合”的工作原则，落实全程、全员及全面调解的工作要求，在立案、一审、二审、再审、执行等各个环节积极开展调解工作，充分利用每一个可以与群众交流、做群众工作的机会，力求让涉诉群众真正服判息诉罢访。进一步推进“党委领导、政府支持、多方参与、调解优先、司法终局”的多元纠纷解决机制建设，建立健全法官自由裁量运行机制，推动自由裁量权依法、公开、公正、规范行使。健全审判质量效率评估体系，全面监控审判工作质量、效率和效果，充分发挥差错案件责任追究制度的作用，加强对裁判案件及文书质量检查工作，尽可能减少因审判、执行等引发的涉诉信访。

二是诉访分离。这项工作涉及新的工作机制，也是立案审判改革的重点之一。诉访不分，不仅影响了涉诉信访工作的效率，也使得科学合理的信访

工作机制难以形成。今年，要加强这方面的调研，厘清诉与访的界限，严格界定信访范围，统一统计口径，增强涉诉信访工作的针对性和有效性。

三是重心下移。这是扭转当前进京赴省上访不利局面的关键，根本的就是要控制和减少“两访”：一是越级访，二是进京访。要引导涉诉当事人依照正当程序反映诉求，使他们真正认识到，矛盾只能在当地解决。越往上，解决的成本越高、难度越大。要严格落实分级负责原则，依靠下级法院和当地党委政府把涉诉信访矛盾解决在基层。否则，观念不扭转，问题不解决，单纯靠稳控，矛盾会越积越深，解决的难度也会越来越大。要在认真总结前段向五省派出工作组督导、接访工作经验的基础上，“两会”之后，按行政大区迅速派出巡回审判合议庭，继续解决好重点省份和地区越级进京访、老户访数量多的问题。问题突出的高级法院，也可向某些中级法院派出巡回审判合议庭，各级法院都要采取切实有效的措施，把信访的重心下引，把问题解决在基层。

四是老户化解。这是长期以来制约涉诉信访工作发展的瓶颈之一，也是化解难度最大的一类信访问题。近些年来，各级法院通过几次集中治理，运用多种方式，有效解决了一大批上访老户的问题，工作很有成效。但据统计，目前，每月到最高人民法院登记来访的老户案件仍有数百起，需要继续加大措施，上下级法院通力合作，逐一加以解决。

五是机制创新。涉诉信访是法院工作的“老大难”问题，老的思维方式难以应对新的局面，老的制度办法难以解决新的问题，机制创新显得尤为重要。要善于在实践中发现、探索和总结符合新形势下涉诉信访工作规律的工作模式、机制方法，并在理论上加以提高完善，及时用于指导全国法院涉诉信访工作实践。

“两会”即将召开，做好“两会”期间的涉诉信访工作时间紧、任务重、要求高。要按照中央的部署要求，迅速开展敏感案件的排查摸底工作，认真做好“两会”期间来访群众的接待工作，重点抓好北京周边省份和信访大省的督导工作。多措并举，周密部署，统筹安排，严防群体性进京上访，杜绝信访恶性事件发生，正确引导网络舆情，为“两会”召开创造有利条件。做好上海世博会和广州亚运会期间的涉诉信访工作，保障两次盛会成功举办，也是今年涉诉信访工作的重点和难点，要在中央的统一部署下，尽快与沪、穗两地建立协调沟通机制，指导帮助两地法院做好盛会期间的涉诉信访工作。

三、加强领导，密切协作，努力形成涉诉信访工作合力

近年来，最高人民法院党组、王胜俊院长对涉诉信访工作给予了高度重视，无论在组织领导、机构建设、人员配备、协调指导、后勤保障、基础设施建设等方面的重视程度，都可以说是空前的。全国各级法院立案信访机构的法官和干警不畏艰难，团结拼搏，开拓创新，尽职尽责，涉诉信访总量有较大幅度下降，工作取得了明显成效。成绩来之不易，应予充分肯定。

在看到成绩的同时，我们还必须清醒地认识到，即便全国涉诉信访总量已有较大幅度下降，每年的数量也以百万计，基数仍然很大。化解难的问题更加突出，上访人思想的反复性越来越强。某些人以非法、极端的方式表达诉求，影响社会和谐稳定。极少数不法分子与境外媒体、反华势力相勾结，故意制造事端，试图通过破坏社会主义法制，挑战党的领导，挑战中央的权威。可以说，涉诉信访已经或正在演变成为人民法院工作新的重大难题，已经在很大程度上给人民法院工作造成被动，形成困扰。各级法院领导对此要有清醒的认识，涉诉信访处理难问题远远没有解决，而且事关全局，解决不好，既影响人民法院工作的全局，也不利于党和国家工作大局。各级法院党组要把涉诉信访工作摆在突出重要的位置，作为一项长期的、艰巨的政治任务，定期研究，具体部署，切实加强领导、督促和指导。主要领导同志要亲自抓，带头研究、化解涉诉信访难题，勇于担当这份政治责任。建立健全审判质效考评机制和信访责任制度，把涉诉信访作为考评下级法院、各审判业务部门和主要负责人年度工作业绩的重要指标，与评先评优和表彰奖励结合起来，逐步形成健全有效的涉诉信访领导责任制度。

客观而言，涉诉信访是现阶段经济社会发展，利益格局调整，社会矛盾凸显的集中表现，但也与人民法院立案、审判、执行，甚至队伍建设等各项工作息息相关，是一类复杂的综合性问题。有效化解涉诉信访矛盾，主管部门要充分发挥组织协调的职能作用，多出主意、多想办法、勇挑重担。更重要的是，各级法院、各审判部门必须共同参与，齐抓共管，充分认识到化解涉诉信访难题，是各级法院、各审判部门共同的责任，是每一位法官和工作人员的分内之事。只有这样，才能形成工作合力，才能克服涉诉信访难题。为此，各级法院、各审判部门、每一位法官都要认真贯彻落实科学发展观，深入开展“人民法院为人民”主题实践活动，坚持以维护人民群众的合法权益为根本出发点，以“案结事了，息诉罢访”为工作目标，进一步提高司法能力，坚持把解决问题放在首位；进一步转变司法理念，坚持把问题决在源头；进一步完善工作机制，坚持依靠基层解决问题。通过各级法院的共同

努力，全体法官的积极参与，群策群力，综合施治，进一步扭转涉诉信访“向上”态势，有效解决信访沉淀问题，促使其走向良性循环，不辜负党和人民对法院工作的期望。

司法解释及最高人民法院规范性文件

最高人民法院 印发《关于司法公开的六项规定》和 《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的 若干规定》的通知

2009年12月8日

法发〔2009〕58号

全国地方各级人民法院、各级军事法院、各铁路运输中级法院和基层法院、各海事法院，新疆生产建设兵团各级法院：

《最高人民法院关于司法公开的六项规定》和《最高人民法院关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》已经中央批准，现印发给你们，请认真贯彻执行。贯彻执行中的重大事项，请及时报告我院。

附：

最高人民法院 关于司法公开的六项规定

为进一步落实公开审判的宪法原则，扩大司法公开范围，拓宽司法公开渠道，保障人民群众对人民法院工作的知情权、参与权、表达权和监督权，维护当事人的合法权益，提高司法民主水平，规范司法行为，促进司法公正，根据有关诉讼法的规定和人民法院的工作实际，按照依法公开、及时公开、全面公开的原则，制定本规定。

一、立案公开

立案阶段的相关信息应当通过便捷、有效的方式向当事人公开。各类案件的立案条件、立案流程、法律文书样式、诉讼费用标准、缓减免交诉讼费用程序、当事人重要权利义务、诉讼和执行风险提示以及可选择的诉讼外纠纷解决方式等内容，应当通过适当的形式向社会和当事人公开。人民法院应当及时将案件受理情况通知当事人。对于不予受理的，应当将不予受理裁定书、不予受理再审申请通知书、驳回再审申请裁定书等相关法律文件依法及时送达当事人，并说明理由，告知当事人诉讼权利。

二、庭审公开

建立健全有序开放、有效管理的旁听和报道庭审的规则，消除公众和媒体知情监督的障碍。依法公开审理的案件，旁听人员应当经过安全检查进入法庭旁听。因审判场所等客观因素所限，人民法院可以发放旁听证或者通过庭审视频、直播录播等方式满足公众和媒体了解庭审实况的需要。所有证据应当在法庭上公开，能够当庭认证的，应当当庭认证。除法律、司法解释规定可以不出庭的情形外，人民法院应当通知证人、鉴定人出庭作证。独任审判员、合议庭成员、审判委员会委员的基本情况应当公开，当事人依法有权申请回避。案件延长审限的情况应当告知当事人。人民法院对公开审理或者不公开审理的案件，一律在法庭内或者通过其他公开的方式公开宣告判决。

三、执行公开

执行的依据、标准、规范、程序以及执行全过程应当向社会和当事人公开，但涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等法律禁止公开的信息除外。进一步健全和完善执行信息查询系统，扩大查询范围，为当事人查询执行案件信息提供方便。人民法院采取查封、扣押、冻结、划拨等执行措施后应及时告知双方当事人。人民法院选择鉴定、评估、拍卖等机构的过程和结果向当事人公开。执行款项的收取发放、执行标的物的保管、评估、拍卖、变卖的程序和结果等重点环节和重点事项应当及时告知当事人。执行中的重大进展应当通知当事人和利害关系人。

四、听证公开

人民法院对开庭审理程序之外的涉及当事人或者案外人重大权益的案件实行听证的，应当公开进行。人民法院对申请再审案件、涉法涉诉信访疑难