# 政策与精神

## 在全国法院学习贯彻《信访条例》培训班开学典礼上的讲话（摘要）

苏泽林

### 一、充分认识学习贯彻《信访条例》的重大意义，切实提高做好涉诉信访工作的自觉性和主动性

我国首部《信访条例》是1995年10月28日颁布的，十年来，这部条例对于规范信访工作起到了重要作用。随着改革开放的进一步深化，我国社会进入了转型期，改革发展中的一些新情况、新问题、新矛盾逐渐显现出来，人民群众的诉求也随着利益格局的调整发生了变化，旧条例的内容已经无法适应新形势的要求。同时，国际政治、经济格局也发生了重大变革，中国要在国际政治舞台上发挥更大的作用，充分展示大国风范，特别是要在人权斗争中占据主动，都需要我们不断完善社会主义法制建设。

修订后的《信访条例》，针对新形势下信访工作的发展，对信访工作的方式、制度、机制赋予了新的内涵，对创建良好的信访秩序、保障信访人的合法权益等方面提出了新的、更高的要求。《信访条例》的实施，对处理好改革与发展的关系、维护安定团结的政治局面、构建社会主义和谐社会，具有深远的战略意义。

1. 认真学习贯彻《信访条例》，加强和改进涉诉信访工作，是保护当事人诉权、践行司法为民要求的需要

人民法院的涉诉信访工作同审判工作密切相关，是审判工作的重要组成部分。尽管涉诉信访工作在信访主体、工作程序、处理机制、法律政策适用等方面都与人民政府的信访工作不同，有其自身特点。但是，涉诉信访是国家信访工作的重要组成部分。认真学习贯彻《信访条例》，是搞好人民法院涉诉信访工作的前提和基础。

从涉诉信访的内容上看，人民法院接待的来信和来访，绝大多数

需要全本请访问 www.ertongbook.com

是一种“诉”，或者是告诉，或者是上诉，或者是申诉。总而言之，人民法院的来信来访与“诉”密切相关。“诉”是审判的基础，没有“诉”也就无所谓审判。审判又是当事人产生新的“诉”的基础，没有审和判就没有当事人的“上诉”和“申诉”。所以，人民法院的涉诉信访工作以“诉”为基本特征。同时，通过涉诉信访，也可以折射出当前社会最前沿、最敏感、亟待用法律加以调整的社会问题。学习贯彻好《信访条例》，进一步加强和改进人民法院涉诉信访工作，妥善处理好人民群众现实生活中最关心的问题，是充分保护人民群众的诉权，维护人民群众根本利益的具体体现。

2.认真学习贯彻《信访条例》，加强和改进涉诉信访工作，是接受人民群众监督、实现司法“公正与效率”工作主题的需要

信访工作是党和政府倾听人民群众呼声的重要渠道，也是执政党接受人民群众监督的重要途径。作为人民法院来讲，涉诉信访是接受人民群众对审判工作的监督，确保案件质量，实现“公正与效率”工作主题的保障。涉诉信访是审判工作质量好坏的晴雨表，它可以折射出人民法院案件审理的公正度和社会效果的好坏。从某种意义上讲，人民法院的人员素质、纪律作风、审判质量、工作效率等等，都可以从涉诉信访中找到答案。应当清醒地看到，少数案件裁判不公、效率不高的问题还客观存在。在涉诉信访中反映最多的问题是属于判决当中的瑕疵问题。这类问题，既无法启动再审程序，判决中的问题很难得到纠正，又是引起当事人极大不满，造成一些当事人长期信访的重要原因。我们必须认真学习贯彻《信访条例》，改进和加强涉诉信访工作，认真办理好每一件涉诉信访案件，及时发现和纠正审判中存在的各种问题，努力提高司法的公信力，达到司法公正与效率的有机统一。

3.认真学习贯彻《信访条例》，加强和改进涉诉信访工作，是有效化解社会矛盾，构建社会主义和谐社会的需要

党的十六届四中全会把构建社会主义和谐社会作为我们党执政的重要目标。胡锦涛总书记明确指出，我们所要建设的社会主义和谐社会应该是民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和睦相处的社会。“和睦”、“协调”是和谐社会的基本特征。和谐社会不是说没有矛盾，矛盾无处不在，但和谐社会要求必须建立起套行之有效的化解社会矛盾的机制。我国正处于社会转型期，面临的矛盾和问题十分复杂、突出。这些矛盾和问题，绝大多数最终要

涌向法院，通过司法程序来解决。人民法院是社会矛盾的调节器，是社会压力的减压阀，是构建社会主义和谐社会的重要力量。做好涉诉信访工作，对畅通民意渠道，协调各方利益，化解社会矛盾，促进社会和谐，具有十分重要的作用。

人民群众给我们来信、到各级法院走访，这是人民群众相信法律、相信司法机关的表现。各级人民法院要充分发挥社会矛盾调解器的作用。认真学习贯彻《信访条例》，畅通涉诉信访渠道，规范信访工作秩序。要准确把握涉诉信访的形势，认真研究涉诉信访的特点，结合审判实践，抓住当前法院涉诉信访工作的主要矛盾和矛盾的主要方面，冷静应对涉诉信访中的各种复杂局面。要保持饱满的工作热情，加强《信访条例》和相关法律法规的宣传，引导人民群众依法诉讼，合法表达诉求。

二、准确把握《信访条例》的精神实质，切实加强新形势下的涉诉信访工作

新修订的《信访条例》充分体现了以人为本的理念和全心全意为人民服务的宗旨，体现了社会主义民主法制和构建社会主义和谐社会的要求。《信访条例》内涵丰富，针对性和操作性强，是指导我们搞好涉诉信访工作的规范性文件。周永康同志要求我们在贯彻落实《信访条例》时要做到五个坚持，即：坚持畅通信访渠道和维护信访秩序并重；坚持创新机制与强化责任并举；坚持权利和义务的统一；坚持依法办事与思想教育相结合；坚持标本兼治，从源头上预防和减少信访的产生。我们要按照中央领导的要求，结合人民法院涉诉信访工作的特点，从以下几个方面抓好《信访条例》的贯彻落实：

1. 畅通涉诉信访渠道，切实解决“申诉难”的问题

畅通信访渠道是保护公民权利，加强党和政府同人民群众联系的重要措施，也是这次修订《信访条例》的一个重点。涉诉信访工作既是审判工作，也是一项艰巨的群众工作，直接关系到人民法院在群众心目中的形象和司法权威。我们要按照党的十六届三中、四中全会的要求和《信访条例》的规定，牢固树立以人为本的理念，坚持司法为民的宗旨，充分发挥人民法院教育群众、引导诉讼的职能作用。

人民法院作为国家审判机关，畅通涉诉信访渠道，主要是找准制约涉诉信访的瓶颈问题，集中力量解决最主要、最紧迫的问题。一是各级人民法院要为当事人信访提供便利条件，认真履行向社会公开涉

诉信访渠道的义务，要为当事人提出、查询涉诉信访事项提供便利；二是要加强涉诉信访的“窗口”建设，把涉诉信访接待场所建设成人民法院司法为民的文明窗口。要进一步完善涉诉信访接待制度，规范接待程序，做到文明接待，依法处理。做到有人受理，有人移交，有人承办，有人督办，有人回复，有人执行；三是要建立人民法院远程立案、申诉信息系统，方便当事人的告诉、上诉和申诉。通过规范人民法院涉诉信访工作，建立远程立案、申诉系统，保证涉诉信访渠道的畅通，从而建立人民法院调解、审判、涉诉信访多渠道的矛盾化解机制，逐步形成涉诉信访工作的良性循环，使人民法院涉诉信访工作依法、有序、畅通、高效地运行，切实解决人民群众反映的“申诉难”问题。

2. 突出工作重点，牢牢掌握涉诉信访工作的主动权

当前，我们面临的涉诉信访任务很重。从 2003 年下半年以来，全国不断出现信访高潮，人民法院的涉诉信访量也急剧上升。去年，全国法院共受理涉诉信访 400 余万件（次），仅最高人民法院去年就接待来访 4 万人次，收到来信 12 万余封。各级人民法院投入了大量的人力物力和财力，对本辖区的涉诉信访案件进行了认真清理，做了大量艰苦细致的工作，取得了较好的成绩。但是，目前人民法院涉诉信访形势依然严峻。

贯彻落实《信访条例》，加强新形势下的涉诉信访工作，改变涉诉信访的被动局面，要重点抓好三个方面的工作：一是要重点抓好上访“大户”。就全国法院而言，河北、辽宁、黑龙江、河南四省进京访人数占了 44%，是进京涉诉信访的“大户”。如果这四个省的涉诉进京访问题解决好了，最高法院的涉诉信访工作也就轻松多了。因此，最高人民法院决定今年重点抓好这四个省的涉诉信访工作， 5 月中旬将派出督查组对他们的工作进行检查。各级人民法院都要针对本地区的实际，找出本地区的主要问题，摸清涉诉信访案件的底数，层层抓大户，一级抓一级，不见成效决不收兵；二是要重点抓好“越级访”。各级人民法院要认真贯彻落实“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，把涉诉信访问题特别是越级进京访的问题解决在地方，解决在基层。今年，各省、自治区、直辖市越级进京访的案件，要在去年的基础上下降 30% 以上；三是要重点抓好上访老户的工作。2004 年，全国共有涉诉上访老户 30105 人，虽然人数不多，但是处理的难度很大，常年缠访闹访，牵扯了各级人民法院的大量人力物

力。各级人民法院要加大上访老户的息诉工作力度，耐心细致地做好思想政治工作。同时，要加大老户案件的甄别力度，做好涉诉信访案件的终结工作。

3. 创新工作机制，强化目标责任制

学习贯彻《信访条例》，要在创新涉诉信访机制和强化责任上下功夫。要建立起各级法院党组统一领导，各审判业务部门协调配合，“统筹兼顾，标本兼治，各负其责，齐抓共管”的涉诉信访的工作新格局。涉诉信访工作要从源头上抓起，把治标与治本结合起来，既要抓紧解决涉诉信访突出问题，又要搞好源头治理，从根本上预防和减少涉诉信访问题的发生。人民法院涉诉信访的源头在基层，减少涉诉信访问题发生的关键在于提高案件审判质量。各级人民法院要狠抓一、二审案件的质量，加大调解力度，真正做到“案件审结，矛盾化解”。要建立健全人民法院岗位目标管理责任制和错案追究责任制，严格案件质量考核制度；要建立相关业务庭、相关信访部门以及上下级法院之间的工作联系制度；要建立初信、初访责任制，提高初信、初访化解的成功率。在化解涉诉信访矛盾时，各级人民法院要严格把握政策，严格执行法律，不能乱开政策口子。

三、以学习贯彻《信访条例》为契机，努力开创涉诉信访工作新局面

《信访条例》的实施，使我国的信访工作进一步走上了法制化、规范化的轨道，这对加强和改进新时期的信访工作也将产生积极而深远的影响。

1. 各级人民法院要进一步加强对涉诉信访工作的领导

要将涉诉信访工作纳入各级人民法院党组的重要议事日程，定期听取涉诉信访工作情况汇报，研究分析涉诉信访工作中的新情况、新问题，帮助解决工作中的实际困难。要加强涉诉信访队伍建设。涉诉信访工作不是一种简单劳动，不是每一个人都能做好这项工作的。要在简单的来信来访中找出复杂的法律适用中存在的问题，不仅需要丰厚的法学理论功底，而且需要丰富的审判实践经验，同时还必须学会做群众工作。希望各级领导要充分注意到涉诉信访工作的这些特点，把政治素质好、业务水平高、既懂审判又会做群众工作的同志放到涉诉信访工作岗位上来。要关心从事涉诉信访同志的工作和生活，激发他们的工作热情和奉献精神。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

2.要进一步加强人民法院涉诉信访制度建设

为了加强和改进人民法院的涉诉信访工作，最高人民法院准备制定《人民法院涉诉信访工作规定》，制定《人民法院涉诉信访工作规定》的目的，是要保障涉诉信访人的合法权益，畅通涉诉信访渠道，明确法院信访工作责任和程序，规范人民法院涉诉信访工作秩序，把人民法院涉诉信访工作纳入法制化、规范化的轨道。

3.加快民事、行政案件审判监督制度改革的步伐，探索建立符合人民法院工作实际的涉诉信访案件终结机制

《信访条例》对信访行为的终结作了明确规定，但涉诉信访的终结在现行的诉讼法上尚无规定，对涉诉信访次数、涉诉信访的终结单位的级别等无据可依。当前，中央已经提出了民事、行政案件审判监督制度改革的要求，我们应当以此为契机，加强民事、行政案件审判监督问题的调查研究，对民事、行政案件审判监督的程序、法定事由、法定期限、再审次数和再审法院，向全国人大提出修改法律的建议。目前，人民法院如何适用涉诉信访终结机制，还要认真研究。

2005 年 5 月 10 日

# 在全国法院学习贯彻《信访条例》培训班上的总结讲话（摘要）

刘学文

## 一、关于当前工作重点问题

中央畅通信访渠道、规范涉诉信访工作的要求，是社会主义法制的要求，它的核心就是严格落实责任制，保障公民的合法诉权，人民法院承担涉诉信访任务的立案庭的同志责无旁贷，而且责任重大。对人民法院来讲，当前摆在我们面前的一项紧迫任务，就是要把群众来信来访工作做好，避免恶性、群体性事件发生，维护首都乃至全国的社会稳定。年初，我们把涉诉信访工作的重点放在抓大户、抓老户，做好重点省份的涉诉信访，加快老户甄别工作上。确立这样一个重点是建立在对全国涉诉信访形势的分析基础上的，因为，去年，河北、辽宁、黑龙江、河南四省的群众来京上访占了全国法院群众来京上访的 44％，有的省份来京上访 70％属于越级上访，重点省份的涉诉信访工作主动了，最高法院的工作压力也就减小了。

抓老户一直是涉诉信访工作的一个重点和难点，老户甄别在各地各级法院都做过，甄别工作的原则大家都清楚：对申诉有理的上访人，要尽快给予解决，做好善后工作；对有瑕疵的案件，要讲明道理，做好息诉工作，结合本地区的情况找出既不违反政策，又能够让上访人接受的妥善处置办法；对无理缠诉的上访老户，要在确定案件事实的基础上，依法处理，该驳回的驳回，不能以上访人闹访作为解决问题的条件。《信访条例》中对上访人的行为做了界定，人民法院是审判机关，绝不允许上访老户以任何方式扰乱我们的正常工作，司法权威一方面要靠我们的审判质量保证，另一方面要通过法律的强制力来体现。总之，上访老户工作要求我们各级法院的同志把运用法律、通过行使审判权化解矛盾融入群众工作中，审判工作和群众工作的正确结合是做好上访老户工作的保证，也是落实“三个代表”和

“司法为民”的具体体现。

为进一步强化工作措施，实现年内涉诉信访总量降低 20% 的目标，5月中旬，最高法院要派出督查组到一些省份督促检查工作。四省会议要求各地抓大户的工作要“一级抓一级、层层抓大户”，督查组的任务就是对这几个省的涉诉信访工作进行督导，各省高级法院要层层进行甄别，摸清上访老户的情况，找出本省的上访重点地区、重点县市，有针对的开展工作。督导组的工作范围是：最高法院裁定、决定指令再审的案件；最高法院出具过带有指令性意见的查报函，至今没有回报复查结果的案件。督查组的工作时间初步定在六月底结束。通过这次督查工作，我们要理清重点省份涉诉信访的情况，找出问题。督导组的另一个重要任务是对涉诉信访情况进行调查研究，在此，请各高院支持、配合督查组，使他们能够圆满地完成工作。

二、关于经常性工作机制问题

近些年来，中央和最高法院历次会议都强调探索和建立信访经常性工作机制或者长效机制，各地法院结合涉诉信访工作实际，也创造出许多好的经验做法，如信访案件联合听证、老户甄别、老户档案、大信访工作格局、信访流程管理等等，实践中发挥了很好的作用，我觉得应当继续总结完善。我们认为涉诉信访的经常性工作机制或长效机制，应是符合涉诉信访工作内在规律的、科学合理，能够提高工作效率和质量的工作运行模式。它涵盖了涉诉信访工作的领导体制、实际操作中的运行管理、考核制度、职能部门间的协调等诸方面，目标是最大限度的实现涉诉信访人力、资源、信息、保障的优化，形成处理涉诉信访的合力，及时应对涉诉信访中的突发事件和其他不确定因素，化解社会矛盾。当前，健全和完善涉诉信访经常性机制应从以下几个方面着手：

1. 要强化涉诉信访工作领导协调督办机制

当前，涉诉信访工作任务艰巨，上访数量多的省份压力更大。同志们都有体会，涉诉信访主要是申诉案件，但又不是纯粹的案件，其中需要组织协调几级法院共同研究处理方案、甚至多部门跨行业一同参与处理的事情很多，这方面的任务很重，难度也很大，没有一种有效地领导协调督促机制是不行的。一些地方高级法院成立了涉诉信访领导小组，采取院长挂帅，分管院长负责的模式，成员包括立案庭、审监庭、执行办、赔偿办、刑一庭、刑二庭、办公厅、行装局等重要

庭室负责同志，便于更有针对性的解决涉诉信访工作中的突出问题。立案庭作为法院涉诉信访工作的职能部门和办事机构，主要承担各成员间的协调、沟通，处理日常涉诉信访工作，其他庭室在审判资源、信息渠道、物质保障等方面加以支持，这样的做法就很好，需要不断总结经验。

2. 建立重大涉诉信访预警化解机制和信访形势定期分析制度

当前，做好涉诉信访工作，必须增强宏观分析预测和驾驭控制能力，目前，我们这方面的能力还较为薄弱，与形势的要求很不适应，需要做的工作很多。特别是遇重大事件和敏感时期，加强信息交流，法院之间建立涉诉信访信息网络，以现代化的手段增强审判资源共享和掌控涉诉信访动态，要加强对日常涉诉信访数据的统计分析，收集、整理、上报各项涉诉信访信息，便于领导的及时决策和职能部门的快速反应。

3. 要进一步理顺立案信访工作的运行机制，规范接访秩序

据了解，有一些高级法院正在酝酿立案与信访相对分开的立案信访工作运行管理机制，还有的成立了专门的“信访办”。这是近年来涉诉信访任务艰巨，立案机构职能宽泛，人员增多，工作管理难度加大的一种反映。我们认为，运行机制的改革与创新应当鼓励，但要注意不能脱离实际，不能不求实效，特别要防止走信访工作行政化的老路，决不能再把立案庭变成非审判部门，否则，将犯一个历史的错误。总之，无论怎么改，申诉接待与案件复查两个环节一定要衔接。

4. 继续坚定不移的贯彻好分级负责、属地管理原则，加强对信访工作的科学管理

对于涉诉信访案件，人民法院长期以来都强调分级负责、属地管理的做法。各级法院要切实承担起自身的责任，履行好职责，维护好一方的社会平安，减轻省城、首都的接访压力。在涉诉信访工作中，不负责任，对当事人敷衍应付，就等于是将矛盾层层上推，我们要坚决反对。

涉诉信访案件的处理是法院审判工作的一部分，要纳入审判程序，实行流程管理。涉诉信访案件的接待程序要规范，各项制度要完善。对涉诉信访案件处理要体现人民法院审判工作的诉讼性特点，各个工作环节要正规，接待的流程要公开、透明，建立健全涉诉信访接待工作中的责任制，避免冷、硬、横、推等官僚作风。

建立涉诉信访工作的考核、通报制度，使审判职能部门和法官牢

固树立责任意识，是做好工作的关键。通过季度考核和年终考核的形式，促进各级法院对分级负责、属地管理的落实，将考核纳入法院工作综合考评，利于各级人民法院提高办案质量，最大限度的减少越级涉诉信访。各级法院要结合自身审判工作的实际情况和特点，制定有针对性的管理制度，不要局限在数字上，实事求是，注重对涉诉信访工作实际效果的考核。

在立案系统继续开展创建“文明窗口”活动。在接待过程中，法官对初次来访案件要高度重视，优先受理、优先接待、优先办理，这是信访接待流程中的首要环节。初访案件处理得好，可以节约诉讼成本和审判资源，在维护法院判决的既判力的同时，也维护社会的稳定。在初访处理中要坚持原则，依法审查，依法处理，切忌为求一时一案的平息，姑息迁就，形成新的信访老户。要结合正在开展的党员先进性教育活动，号召广大干警像湖南高院接访干部罗文同志那样，对人民群众满腔热情，对信访案件高度负责，充分体现人文关怀，争做涉诉信访先进标兵，创建“接访文明窗口”。加强治理，惩治不法行为。

5. 要研究依法治访的工作机制

现实情况下，涉诉信访工作中教育、人文关怀是重要的，但却不是万能的，我们必须研究教育与惩治相结合的工作机制。去年，河南法院的通知最先提出法院管案件、政府管稳定的思路，我们非常赞成。在《信访条例》征求意见阶段，本来一些惩处不法上访的条款是不适用法院、检察院两家的，这样依法治访的问题仍然落实不了，我们发现这一问题后立即提出了修改意见，才使得司法机关对违法上访人员的处理也可以参照适用该《条例》。可以说来之不易，同志们在工作中一定要利用好手中的武器，该由政府负责、公安部门处理的要依法及时移交，遇到问题及时向我们反馈。人民法院在治理涉诉信访事件中要区分不同情况：对不法分子的故意破坏，人民法院要协同有关部门坚决打击，决不手软；对一些有合理诉求的涉诉信访群众，在上访过程中采用了不当或过激的方式方法，我们要理性分析，坚持教育与惩办相结合的做法，在依法处理其不当行为的同时，充分发挥人民法院的审判职能，对其反映的问题进行认真、及时地审查，适时做出处理，在进行治理的同时，从案件本身消除不安定因素。

以上是我对建立涉诉信访长效机制的一些设想，希望同志们加强对长效机制的调研，献计献策，集思广益，在全国法院最终形成处理

涉诉信访的长效机制。

三、关于创新工作思路问题

检验涉诉信访工作好坏的标准是什么？排除客观因素，说白了，就是要把信访案件越做越少，而不是越做越多。也就是我们常说的实现良性循环，避免恶性循环。我想，我们每一位从事立案信访工作的同志，都应当时刻牢记这一点，紧紧围绕这个目标大胆实行改革。我们不能允许有理上访与无理上访夹杂一起，像滚雪球一样越滚越大，否则，工作就永无主动，只能被动应付。要用制度甚至法律的方法，将无理访与有理访分开，像剥离不良资产一样，将无理上访从上访群体中剥离出去。只有这样，才能使信访案件越做越少，才能赢得工作的主动。具体办法：一是老户甄别；二是终结机制。

老户甄别是对涉诉信访中重访案件和重点案件逐一排查的过程，甄别中不能急于求成，要本着“解决一个、减少一个”的思路，在方式上可以采用案件审查与听证制度相结合，向上访老户充分说理。通过甄别程序，使一些无理涉诉信访案件终结司法程序。在甄别过程中，要对甄别对象逐案建档，从案件交办、责任的落实、工作的进展三个方面进行排查。对确实有理的上访老户，要依照依法纠错的原则，针对其诉求，与有关法院、部门沟通协调，加以解决。对无理缠诉的老户，依法驳回，正确把握畅通申诉渠道与防止无限申诉的界限，在政策上严格把关。在处理涉诉信访老户时，法院与党委、政府要充分协调，法院的审判职能和其他部门处理行政信访的方式方法均不可偏废，要因事制宜，找到二者的结合点，最终化解涉诉信访老户。

建立人民法院涉诉信访终结机制的工作，我们正在抓紧进行，中政委已经出台了信访终结的办法，《信访条例》也作了相应的规定，但人民法院的涉诉信访与一般信访的区别要求必须研究建立我们的终结机制。目前，人民法院涉诉信访终结机制已经修改了四稿，并征求了部分高级法院的意见，即将提交最高法院审判委员会讨论。我们总的想法是：（1）案件经过两级法院复查驳回的，要做到程序终结；（2）终结决定书要由高级法院和最高法院作出，中级人民法院对需要终结的案件可提请所属的高级法院作出决定；（3）终结决定书是人民法院的法律文书，要向当事人及有关机关送达；（4）已经终结的案件，各级人民法院不再予以受理和审理。各地可以根据这些精神，积

需要全本请访问 www.ertongbook.com

极进行一些尝试。

此外，我们的审判资源是有限的，在处理无限申诉中，各级法院都要重视节约司法资源的问题，避免重复劳动。特别是在终结制度实行前，更要注意解决好这一问题。涉诉信访案件是各级法院必须面对的一个现实问题，它数量大，涉及面广，牵扯了法院的大量精力。我们应该加紧研究制定一个科学合理的途径，减少各级法院的重复工作，各级法院对上访老户进行甄别后，上级法院还要做大量的工作，如何建立一个审判资源共享的机制，减少重复环节，高级法院甄别后的老户，最高法院可以用最少的人力和最短的时间进行审查，各级法院依此类推，可以节省大量审判资源。当然，按照法律规定，各级人民法院独立行使审判权，我们研究一个科学机制必须严格依法办事，人民法院审判工作有着严格的程序规定，所以我们要加强上下级法院间涉诉信访案件在老户甄别标准、认可程序上的研究，结合现行诉讼法，找出资源共享的认识基础和工作基础，使对涉诉信访案件的最终认定环节和成本减至最低。

2005 年 5 月 13 日

# 司法解释及最高人民法院规范性文件

## 最高人民法院
## 关于在民事审判和执行工作中依法保护金融债权防止国有资产流失问题的通知

2005 年 3 月 16 日　　法〔2005〕32 号

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

依法保护金融债权，防止国有资产流失，关系到国家经济安全，已经成为当前我国经济结构调整和金融体制改革过程中的重要问题。随着金融不良债权处置工作进入攻坚阶段和处置难度的加大、处置方式的多元化，人民群众和社会各界对人民法院在审理和执行涉及不良金融债权案件中如何依法保护金融债权，防止国有资产流失提出了更高的要求。为正确审理上述相关纠纷案件，保障金融不良债权处置工作的顺利进行，防止国有资产流失，现通知如下：

一、充分发挥民事审判和执行工作在依法调整社会各种经济关系，维护社会主义市场经济秩序方面的职能作用。在审理和执行涉及金融不良债权案件中要严格执行民事诉讼法、合同法、担保法及本院颁布的《关于审理企业破产案件若干问题的规定》、《关于审理与企业改制相关的民事纠纷案件若干问题的规定》等一系列司法解释，准确理解和把握立法和司法解释的本意，统一司法尺度。

二、各级人民法院和广大法官要增强司法能力，提高司法水平，维护国家法制的统一，摒弃和坚决抵制地方保护主义。审理涉及金融不良债权案件，要坚持办案的法律效果与社会效果的统一，妥善处理国家利益和地方利益的关系，依法保护金融债权和企业职工的合法权益。

三、加强涉及金融不良债权案件的调研工作。随着我国金融体制改革的逐步深入，人民法院在审理和执行涉及金融不良债权案件中会不断遇到新情况和新问题。这些问题政策性强、社会影响大，而有关

法律法规又相对滞后。人民法院要在总结经验的基础上加强调查研究，不断提高办案质量和效率。上级人民法院要加强对下级人民法院的监督指导，并开展有针对性的执法检查，发现问题及时纠正。

四、在审理和执行上述案件时，需要对金融不良债权和相关财产进行评估、审计的，要严格依照法律规定委托有相应资质并信誉良好的中介机构进行，要对评估、审计程序和结果进行严格审查。对被执行人的财产进行变价时，要尽可能采取由拍卖机构公开拍卖的方式，最大限度回收金融债权。

五、人民法院在民事审判和执行工作中，如发现金融机构工作人员在处置金融不良债权过程中与受让人、中介机构等恶意串通，故意违规处置金融不良债权，有经济犯罪嫌疑线索的，要及时将犯罪嫌疑线索移送检察机关查处。

六、要加强与金融监管部门、国有资产管理部门的沟通和协调，对辖区内有重大影响和易引起社会关注的案件，处理前应征求上述有关部门的意见，共同做好工作。

七、在执行涉及金融不良债权案件时，要做好处理突发事件的预案，防范少数不法人员煽动、组织不明真相的职工和群众冲击法院和执行现场，围攻法院工作人员和集体到党政机关上访。发生重大突发性事件，要及时向地方党委、人大和上级人民法院报告。

特此通知。

# 最高人民法院
# 关于增强司法能力、提高
# 司法水平的若干意见

（2005 年 4 月 4 日）

为贯彻落实党的十六届四中全会精神，按照加强党的执政能力建设总体目标的要求，不断增强司法能力，提高司法水平，进一步加强和改进人民法院工作，依法保障全面建设小康社会顺利进行，特制定如下意见。

一、增强司法能力、提高司法水平的重要性和紧迫性

1. 人民法院是国家司法机关，依照宪法和法律的规定行使审判权，肩负着贯彻依法治国方略的重要使命。党的十六届四中全会明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务，为人民法院工作进一步指明了方向。人民法院是党领导下实施依法治国方略的重要载体，是党通过司法手段管理国家和社会事务的重要力量，是党通过司法途径保持同人民群众血肉联系的重要纽带，必须通过公正、廉洁、文明、高效的司法活动，为加强党的执政能力建设总体目标的实现，提供有力的司法保障。能否做到这一点，关键在于我们是否具有与加强党的执政能力建设相适应的司法能力和司法水平。

2. 长期以来，全国各级人民法院以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，落实科学的发展观，紧紧依靠党的领导，自觉接受人大监督，努力践行“公正与效率”工作主题，认真落实司法为民的要求，坚持“服务大局抓审判、突出重点抓基层、围绕公正抓队伍”的工作方针，充分发挥审判职能作用，为维护国家安全和社会稳定，保障社会主义市场经济体制的完善，保护广大人民群众合法权益，做出了不懈的努力。

3. 当前，国际国内形势正在发生深刻的变化。从国际上看，和平与发展仍然是时代的主题，但少数反华势力凭借强势的政治、经

济、文化以及互联网信息技术等各种手段继续对我进行全方位渗透，其颠覆共产党的领导、推翻人民民主专政制度的企图没有改变，对敌斗争依然复杂。从国内看，我国改革发展正处于关键时期，随着改革开放的不断深入，社会利益关系的复杂性、价值观念的多样性、人财物的流动性、信息传播的便捷性进一步发展，我国正处于人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发时期。人民法院维护国家安全和社会稳定的任务繁重而艰巨。

十六届四中全会提出的发展社会主义市场经济、发展社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会的目标，对人民法院工作提出了新的更高的要求。面对新的形势和任务，人民法院必须大力加强能力建设，不断增强遵循社会主义市场经济发展规律、社会主义法治国家建设规律和司法活动规律，围绕“公正与效率”工作主题，落实司法为民要求，运用司法手段维护最广大人民根本利益、维护国家长治久安的能力和本领。

4. 多年来，人民法院工作不断取得明显的进展，但依然还有这样或那样的问题制约着人民法院工作的发展，主要表现为正确适用法律的水平还不够高，解决矛盾的本领还不够大，公正裁判的能力还不够强，司法作风还不够过硬，人民群众反映强烈的一些案件裁判不公、效率不高等问题还没有彻底解决，少数法官办“关系案”、“人情案”、“金钱案”的现象还屡禁不止。各级人民法院必须着眼于在增强司法能力、提高司法水平的实践中去解决存在的问题，最终又通过问题的解决推动人民法院工作不断开创新局面。切实认清增强司法能力、提高司法水平的重要性和紧迫性，不断增强践行“公正与效率”工作主题，做好审判工作、法院改革和队伍建设三件大事的自觉性和主动性，抓住机遇，迎接挑战，求真务实，加快发展。

## 二、增强司法能力、提高司法水平的指导思想和主要任务

5. 人民法院增强司法能力、提高司法水平的指导思想是：在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照全国政法工作会议提出的增强五个方面的执法司法能力的要求，以“公正与效率”为主题，以司法为民为基点，以司法体制改革为动力，以人民法院基层建设为基础，以建设高素质法官队伍为保证，全面增强司法能力、提高司法水平。坚持上述指导思想，关键在于始终坚持依靠党对法院工作

的领导。

6. 人民法院增强司法能力、提高司法水平的主要任务是：增强惩罚刑事犯罪，维护国家安全和社会稳定的能力；增强调节经济关系，促进社会主义市场经济健康发展的能力；增强依法处理矛盾纠纷，保障社会和谐的能力；增强支持和促进依法行政，推进社会主义民主政治建设的能力；增强在司法领域保障人权，维护人民群众合法权益的能力；增强正确适用法律、公正高效司法，保障在全社会实现公平和正义的能力。全国各级人民法院要紧紧围绕上述任务，不断研究新情况、解决新问题、增长新本领，努力抓好审判工作、队伍建设、法院改革三件大事，全面推进人民法院的各项工作不断向前发展。

三、增强惩罚刑事犯罪，维护国家安全和社会稳定的能力

7. 维护国家安全和社会稳定始终是人民法院一项重大政治任务，各级人民法院要进一步增强责任意识和忧患意识，切实做好维护国家安全和社会稳定的各项工作。

8. 要坚决依法严惩分裂国家、破坏国家统一、颠覆国家政权、推翻社会主义制度等各类危害国家安全的犯罪。对利用互联网进行的各种危害国家安全犯罪，要加强司法应对；对“法轮功”邪教组织利用法律手段与我对抗的新情况要保持高度警惕。

9. 经济社会转型时期滋生和诱发犯罪的因素大量增加的客观形势，决定了必须长期坚持严打方针。各级人民法院要坚持严打的针对性、实效性，注重与其他政法机关的协调配合。继续贯彻依法严打方针不动摇，坚持严打的经常性、长期性，继续重点打击严重暴力犯罪、有组织犯罪和盗窃、抢劫、抢夺等多发性侵犯财产权的犯罪，加大对毒品犯罪、赌博犯罪以及网络犯罪的惩处力度，净化社会环境，确保社会稳定。

10. 要特别注意解决好涉诉信访问题，牢固树立“群众利益无小事”的观念，耐心听取来访群众的诉求，充分尊重、平等保护当事人的诉权，切实维护人民群众的利益，对来访群众体现社会主义人文关怀。努力增强涉诉信访接待处理能力，充分发挥审判监督工作的司法救济功能，坚持依法办事、按照政策办事的原则，既依法维护群众的正当权益，又要对个别有意扰乱社会秩序的不法分子坚决予以严肃处理

需要全本请访问 www.ertongbook.com