

政策与精神

肖扬院长在全国高级人民法院院长 会议上的讲话（节录）

（2001 年 12 月 17 日）

“……”

强化审限意识，提高司法效率

人民法院的全部司法活动，既要做到审判公开，程序合法，裁判公正，依法执行，也要做到审限严格，讲求效率。一些当事人有“官司打得起，时间拖不起”的批评，反映的就是司法效率问题。法官只有严格保证案件在法定期限内审结，使当事人尽快解脱纠纷，合法权益得到及时有效的法律保护，才能做到严格意义上的公正。可以说，诉讼时间拖得越长，对合法权益受到侵害的当事人就越不公平。此外，司法效率也是对国家司法资源的利用效率，要使司法资源发挥其最大的效用，也必须提高司法效率。可见，司法低效不仅仅是案件不能及时审结的问题，更影响了国家司法权的正常运行。

提高司法效率，就要在确保案件实体公正的前提下，自觉强化“效率也是公正”的意识，减少案件超审限现象。我国的三大诉讼法规定了严格而相对较短的审理和执行期限，实践中，因为各种原

因超审限、少数案件久拖不决等问题客观存在。对此，当事人和社会公众反映强烈，必须引起我们的高度重视。近年来，我们通过集中清理积案，一些地方案件超审限问题已有一定的缓解，有的地方已基本得以解决，取得了较好的社会效果。各级人民法院要进一步加强法官的审限意识教育，提高审限内办结、执结案件的自觉性和主动性，防止出现新的超审限案件。

提高司法效率，还要探索建立能够反映司法效率要求的程序和制度。我国现行程序法的有关规定并没有充分体现和保障司法程序的及时终结性，从一定意义上说，也影响了司法效率的提高，尤其表现在审判监督制度方面。由于对提出申诉再审的主体、时间、次数、审级、事由等没有限制，导致生效裁判可能被多次撤销，极大地影响了终审裁判的稳定性和权威性。从时间上讲，对当事人的合法权益保护不够及时；从效益上说，对国家的司法资源是一种极大的浪费。因此，各级人民法院要进一步加强审判监督制度改革，关注与研究，同时要针对影响审判工作效率的各个环节上的问题，提出改进的措施，以确保司法活动的效率。

提高司法效率，要求各级人民法院的法官迅速、及时、高效地履行司法职责，消除拖拉作风，反对无所用心和不负责任的态度，严守审限规定。要大力推行案件流程管理制度，积极探索提高效率的途径，节约司法资源，降低诉讼成本。目前，我们面临着案件数量大与审判力量相对不足的矛盾，及时审结和执结案件的压力不断增加。要解决这个问题，一方面必须严格遵守三大诉讼法关于立、审、执期限的规定，不能搞重复劳动，人为地造成案件积压；另一方面，在目前人员精简的情况下，要努力挖掘自身潜力，以较快的速度、较低的成本实现司法公正。

祝铭山副院长在全国高级人民法院 院长会议上的讲话（节录）

（2001年12月17日）

“……”

依法及时调处社会矛盾，平等保护各方当事人的合法权益

我国加入世贸组织后，一些产业不可避免地会受到冲击，民事纠纷包括群体性纠纷案件会增多。各级人民法院要加强对新类型案件、敏感案件立案受理的研究，认真把好立案关。对法无明文规定由法院受理的案件，一般不要受理，就是依法应当受理的，也要充分考虑国家经济转型时期社会矛盾复杂，个案处理不慎会引发危及社会稳定的重大事件等特点，对有些敏感性很强的案件的立案受理要十分慎重，以免造成工作被动甚至严重的后果。当前在民事、行政、国家赔偿审判中，要重点处理好以下几类案件：一是积极配合有关部门，妥善处理劳动争议案件和涉及国有企业下岗职工基本生活保障、失业保障金、城市居民最低生活保障、离退休人员基本养老金以及拆迁安置等关系人民群众切身利益的案件，促进城镇社会保障体系建设，维护社会稳定。二是依法处理好房地产纠纷案件，促进房地产业的健康发展。三是依法及时审理加重农民负担和制售假种子、假农药、假化肥等坑农害农案件，保障农民的合法权益，维护农村社会稳定。四是严格按照修正后的婚姻法等法律和有关司法解释，及时妥善处理婚姻家庭案件，切实保护妇女、老人、未成年子女和无过错方的合法权益，树立新道德、新风尚，促进家庭和睦和社会文明。五是妥善处理涉及军人军属的纠纷案件，维护军人军属的合法权益，促进国防建设。六是积极受理和依法审判涉及行

政机关具体行政行为的案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权。七是认真处理国家赔偿案件，保障赔偿请求人的合法权益，促进赔偿义务机关公正执法和公正司法。

依法及时调整各类市场主体之间的财产、信用和契约关系，妥善解决行政争议，平等保护各类市场主体的合法权益，维护和保障社会信用和市场公平竞争秩序。我国加入世贸组织后，金融、租赁、保险、证券等新类型案件将会以较快速度增加；原先由行政机关终局裁决的知识产权、反倾销和反补贴等行政纠纷将随着国内法律的修改而不断起诉到法院，纳入司法审查的范围；原先不属于市场领域或者非完全市场化的一些重要经济领域，如自然垄断和公用型事业，包括电信、邮政等方面的纠纷案件，也将逐步纳入人民法院审判工作范围。各级人民法院要积极慎重地处理好这些案件，通过公正高效的审判，切实维护当事人的合法权益，保护公平竞争和良好的市场秩序，为中外企业提供良好的法制环境。同时，应当特别注意处理好以下几类案件：第一，要依据法律法规以及有关国企改革的政策，及时审理国有企业公司制和股份合作制改造、完善法人治理结构、转换经营机制中出现的纠纷案件，平等保护企业、股东、债权人的合法权益，坚决制裁侵吞国有资产和恶意逃债的行为，积极推动国有企业战略性重组和现代企业制度建立。第二，要严格依据法律和最高人民法院相关司法解释审理企业破产案件，加强组织领导，严格破产程序，加强规范操作，排除各种非法干扰，制裁“假破产、真逃债”行为，保障国家关于国企改革总体部署的顺利进行。第三，要依法及时审理金融纠纷案件，特别要审理好涉及整顿和规范金融秩序方面的案件，以防范和化解金融风险，维护金融秩序和金融安全。要加强对证券民事侵权责任问题的调查研究，按照最高人民法院统一部署，受理并妥善处理好相关案件。第四，要依法及时审理涉及农业和农村经济的各类案件，稳定农村中的土地承包关系，推进农村税费改革和粮棉流通体制改革，促进加入世贸组织后农业和农村经济结构调整，推动传统农业向现代农业

转变。第五，要认真贯彻执行新修改的专利法、著作权法和商标法等知识产权法律，正确审理涉及各类假冒、盗版等侵犯知识产权的行为和不正当竞争的案件，审理好涉及计算机网络、集成电路布图设计、植物新品种等新类型知识产权纠纷案件，进一步加强对知识产权的司法保护，保护科技创新活动，促进知识与文化的传播。第六，要充分认识到加入世贸组织对人民法院的涉外、涉港澳、涉台商事海事审判工作提出的更高要求，依法及时审理这些商事海事纠纷案件，树立我国良好司法形象。要按照我国加入世贸组织的承诺和我国法律、法规的规定认真履行司法审查职责，积极慎重地审理与货物贸易、服务贸易和知识产权相关的行政案件，充分维护国家的经济利益，切实防止因司法工作失误导致国际贸易争端，损害国家形象。

以“三个代表”重要思想为指导 切实做好新形势下法院信访工作

——在全国法院立案信访工作座谈会结束时的讲话

最高人民法院副院长 沈德咏

(2001年5月17日)

同志们：

全国法院立案信访工作座谈会，是经最高人民法院党组批准召开的，到今天为止会议开了三天。会议期间，各地法院交流了工作经验，讨论了《人民法院信访工作暂行规定》的草案，就下一步的工作提出了不少很有见地的意见和建议。这次会议开得很好，达到预期的目的。在会议的方法上也有所改进。作为座谈会，尽量让大家都有座谈讨论、发言、相互交流的机会，没有采取通常的由领导先讲，大家再围绕领导讲话讨论的方式。既然是座谈会，那么大家都来谈，这本身就是一个互相学习、交流经验、取长补短、共同提高的过程。借此机会，我想围绕以“三个代表”重要思想为指导，切实做好新形势下法院信访工作这个主题讲几点意见。

一、认清形势，明确任务

我们可以从以下几个方面来考虑：

(一)我国当前仍处于社会主义初级阶段，这是我国最大的国情，是我们考虑和处理一切问题最根本的出发点，法院的信访工作也不例外。社会主义初级阶段有初级阶段的特点，基本的特点是生产力发展水平、政治民主化的水平、科学文化发展水平还比较低，

相应国民的思想境界、思想观念也不是很高，总之从经济基础到上层建筑，包括社会主体的思想境界、思想观念，都是不完善和不成熟的。这样的一个社会状况，对我们的信访工作有很大的影响。你离开这样一个国情、离开这样的实际来分析研究、考虑处理信访工作是不切实际的，就可能陷于盲目和被动，对此，我们必须有清醒的认识。

（二）我国社会当前正处于社会变革和转型时期。在这样一个社会变革时期，我们的经济关系（包括所有制关系和分配关系）、社会的利益主体、人们的生活方式、思想观念，都呈现多样化的特点，这跟计划经济时代是完全不一样的，对信访工作乃至整个法院工作的影响和制约作用都是十分明显的，而且目前还在发展变化过程当中，没有趋于稳定。一个社会是否稳定，最关键的是社会的经济关系和利益关系是否平衡，平衡则稳，不平衡则乱。如果说政治的最大功能作用，就是尽其所能求得社会利益关系的平衡，这是社会稳定的前提，而上述这种多样化表现出来的特殊之一就是不平衡。当然，平衡和不平衡是一个辩证的关系、发展的过程，由过去的平衡发展到不平衡，由不平衡发展到平衡。平衡是相对的，不能绝对化，但相对平衡是社会所追求的，这是政治稳定、社会稳定的前提条件。当前，就社会利益关系而言，对社会稳定影响最大的是分配关系多样化以及由此而导致的分配不公问题。这个问题已经引起中央的高度重视。按照某些经济学家的分析，衡量社会分配贫富是否均衡的指数已经或将要突破 0.4。这个指数叫基尼系数，基尼系数是 0 时，社会分配绝对均衡，基尼系数是 1 时，社会分配绝对不均衡。当然，这种绝对均衡或者绝对不均衡，都是不大可能存在的，但公认的观点，0.4 是一个危险界限，过了 0.4 必然影响社会的稳定。应当看到，我们当前在分配关系方面，地区之间、行业之间的差距和社会群体、经济主体之间的差距确实比较大，虽然尚未突破危险界限，但应引起高度警惕。同时应当看到，当前反映在司法上的许多矛盾、纠纷都与这一方面问题直接或间接相关。

（三）我国的社会主义市场经济，目前尚处于初创阶段，不正

当竞争所导致的经济秩序混乱的情况十分严重。这是中央目前正在抓的一项非常重要的工作，即要大力整顿市场经济秩序。大家可能注意到有多少纠纷是因为不正当竞争所导致的，是市场经济秩序混乱所导致的？非常的多。市场主体行为失范，虚假广告满天飞，坑蒙拐骗无所不为，经济壁垒比比皆是，而这些问题在短期内是很难完全消失的。

（四）经济体制改革和政治体制改革任重而道远。经济体制改革目前正处于攻坚阶段。什么是攻坚阶段？主要是以明晰产权和公司制改革及法人治理结构为核心内容的大中型国有企业的改组、改制举步维艰。现在我们国有企业的产权是不明晰的，作为市场经济的主体，产权不明晰是不可想象的。再一个就是公司制改革和法人治理结构。改革的目的是要建立适应市场经济发展、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。这项改革非常艰难，现在有相当一部分的矛盾纠纷与国企改革是密切相关的。政治体制改革有很大的发展，但不尽如人意。经济体制改革发展到一定阶段，政治体制改革肯定是要相应进行的，从理论上讲，这涉及到上层建筑如何与经济基础相适应的问题。无论是经济体制改革还是政治体制改革，改革的实质是权力和利益的重新分配和重新调整，那么改革的结果必然是有人有所失，有人有所得。有所得的人可能很高兴，但中国有句俗语“既得利益不可逆转，既得利益不可丧失”，这就有一个对改革的承受能力问题。而在我们这样的社会主义初级阶段，政治、经济、文化、科技发展水平都还有限，所以对改革的经济承受能力和心理承受能力都不是很强。例如国企改革，我们过去的国有企业，它把所有职工的生老病死、衣食住行问题全包下来了。改革后，大量的职工下岗分流，另一方面，我们的社会保险制度又跟不上去，这就很容易诱发一些矛盾和事端。法院的信访工作面临什么情况呢？肖扬院长说过，过去有事找政府，现在政企分开了，不能找政府，只能找法院了，这不就是大量的矛盾、纠纷集中在法院的重要社会原因吗？

（五）随着依法治国方略的实施，社会对司法调节过高的期望

值与司法体制、司法工作机制、司法人员素质、以及司法工作环境不适应的状况形成了强烈的反差。一方面是期望值过高，过去有矛盾、有纠纷找政府解决，现在只能找法院。但法院有这个承受能力吗？法院无论体制、工作机制、人员素质、工作环境都无一具备，但是改革后就这么很快转变过来了，从客观上给我们造成了很大的压力，所以我们的信访工作，实际上包括整个法院的工作所面临的形势是非常严峻的。

在当前形势下，法院的信访工作具有以下几个特点：

一是今后的信访工作具有长期性、复杂性和艰巨性的特点，对这点我们既要有清醒认识又要有思想准备。不能指望我们开那么几个会，在短期内就能解决信访工作上的所有难点、热点问题。即使现有上访老户的问题解决了，新的上访老户必定还会出现。

二是与我们人民法院主管、管辖的工作范围，包括受理审判的案件、受理执行案件的数量成正比，来信来访量还会增加，很有可能在比较长的时间里会居高不下。在上述那些问题没有根本解决之前，信访工作量要降下来是不太客观的。

三是“三访”案件，即集体上访、越级上访、进京上访，成为当前信访工作的重点，处理的难度还会进一步加大，特别是集体上访。对“三访”包括上访老户形成的原因，各地法院交流的材料都作了深刻的分析，都很有道理，下一步的工作重点是要集中力量解决“三访”案件增多尤其是其中的老户问题。

四是出现了一些新的上访情况，现在已经遇到的有结伙上访、非法上访和暴力上访。结伙上访，也称之为上访团伙。这些人在利益上没有相互的联系，也不是一个案件的当事人，甚至相互间不认识，在上访的路上、接访的地方自发形成上访的团伙，我们叫结伙上访。表面上看是集体访，实际不是集体访。集体访的要求是相同的，是因为一个案件所产生的，它不是。因为结伙上访中每个人的要求都不一样，也难以推举代表参加接谈，所以有时候工作比集体访还难做。还有一个是非法上访，即以非法手段，包括冒名打电话、私刻公章、私凑公文以及编造假情况混淆视听来进行上访。再

一个是暴力上访，暴力上访包括使用暴力或以暴力相威胁上访。如搞爆炸，有一个中央国家机关的信访接待室就被炸了，造成了死伤的严重后果；也包括以自杀、自焚等手段相威胁来上访。北京已经出现了，估计各地也难以完全避免。在最高法院门口就出现了要喝农药自杀、要浇汽油自焚的情况。这类上访有增多的趋势，将成为我们工作当中的危险因素。

除上述四个方面外，还有什么新的特点，希望同志们能在工作进一步分析研究。但上述情况足以说明，今后我们的信访工作任务将仍然是十分复杂和艰巨的。面临当前信访工作的新形势，我们一定要认真分析研究，及时发现、解决工作中的新情况、新问题，这点非常重要。

二、提高认识，统一思想，坚定信心

关键是要以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，进一步提高认识，统一思想，坚定做好法院信访工作的信心

（一）要认清法院信访工作的性质，增强三个意识。信访首先是个法律的问题，所以信访工作要坚持依法办事，要把我们处理信访的行为纳入诉讼法调整的轨道。从广义上讲，信访申诉行为也是一种诉，应该依法接访，依法处理，这是法院信访工作区别于其他部门信访工作的一个显著特点。但在当前形势之下，法院信访不仅仅是法律问题，同时又是一个社会问题，而且还是一个政治问题。所以我们在坚持依法处理信访原则的前提下，一定要增强信访工作三个意识，即政治意识、大局意识和责任意识。

首先是要增强政治意识，从讲政治的高度来看待我们法院的信访工作。要看到我们的信访工作，包括每一个个案的处理对社会的政治稳定都是紧密相关的，有些来访的人包括集体访的上访人，本身就带有强烈的政治色彩，在这方面我们不能犯单纯法律观点和机械执法的错误。信访是立案工作的第一关，不仅要坚持严格依法办事，同时要严格执行党和国家一系列的方针、政策，从讲政治的高度妥善处理每一起信访事件。

其次是要增强大局观念，一定要把法院的信访工作摆在党和国家的工作大局里，正确定位，要看作是党和国家工作大局的一个有机组成部分。信访工作做好了，有利大局，工作做不好，就损害大局。当前党和国家工作大局的核心是要围绕经济建设这个中心，妥善处理改革、发展、稳定的关系，全面推进社会主义现代化建设。可以说，整个人民法院始终都是围绕这个大局来展开工作的，法院信访工作做好了，对深化改革、促进发展、维护稳定有着重要的意义。

第三是增强责任意识。各项工作都有相应的责任，信访工作也要强化工作的责任制。责任重于泰山。一定要以高度负责的精神来看待信访工作，抓好信访工作。

上述“三个意识”是密切相关的，不讲政治就很难树立大局的观念、强化大局的意识。没有政治意识、大局意识就很难说有什么责任意识。只有站在讲政治的高度，站在党和国家工作大局的高度来看待信访工作，才能真正强化信访工作的责任，尽一切努力把这项工作做好。

（二）要认清法院信访工作实践“三个代表”重要思想的意义。“三个代表”首先是始终代表中国先进社会生产力的发展要求。任何社会的上层建筑其合理性如何、科学性如何、存在价值如何，最根本的检验标准是它对社会的先进生产力是保护还是破坏，是促进还是阻碍。所谓上层建筑要适应经济基础，就是这个关系。我们人民法院的所有工作，包括信访工作是我国上层建筑的重要组成部分，对保护和促进社会的先进生产力，推进社会主义现代化的建设，有着直接或间接的作用。

其次是始终代表中国先进文化的前进方向。法院的信访工作作为法院工作的重要组成部分，从文化的角度来看，也是我们现代法治文化非常重要的组成部分。现代法治文化的基本要求是：实行社会管理的法制化，实现社会各种利益的平衡，以及加强对各种权益的合法保护。可见我们把这项工作做好了，对中国先进文化的形成和发展也具有重要的促进作用。因此在这次会上我们提出要用新的

观念，新的司法理念来推进信访工作，至少在认识高度上有所提高。提出要克服传统的思维定式和落后的观念，通过改革，促进信访工作由过去的行政化转变为司法化，这都是法治文化所要求的。也包括我们以下将要提出的进一步改进工作作风，信访工作要坚持以人为本的原则、体现人文关怀的精神，这都是现代法治文化的内容。现代法治文化提倡人文关怀，强调对个人权益的保护，在法律地位上对公民个人由义务本位转为权利本位，这在立法上已有明显反映，司法上也应有所体现。这不仅是观念上的重大转变，也是制度的重大变革。

第三是始终代表最广大人民群众的根本利益，这是“三个代表”重要思想的核心，也是我们当前法院信访工作最本质的要求。通过做好信访工作，解决诉讼的争端，尽量做好当事人的服判息诉工作以及依法保护他们的合法权益，化解矛盾纠纷，防止矛盾的激化，维护社会的稳定，这完全符合维护广大人民群众根本利益的要求，这是我们做好信访工作的根本所在。

（三）要认清做好当前信访工作的有利因素。虽然信访工作的形势非常严峻，任务非常艰巨，但同时也要看到有利的因素，看到有利因素我们才能坚定信心。做好信访工作的有利因素还是很多的：

第一，我们有党的坚强有力的统一领导，这是任何形态的国家都不能相比的。比如处理重大集体访，就一定要坚持党的领导，在党的统一领导之下来处理这些问题。党的集中统一领导是我们克服当前各种困难、解决各种问题的决定性因素。

第二，我们有优越的社会主义制度。社会主义制度的优越性之一一是能够动员、集中足够的人力、物力来解决重大社会问题，这是其他社会制度不可比拟的。信访工作也是一样，如果出现重大问题，只要有必要，我们也是可以会同有关部门动员、集中足够的人力、物力来解决问题。

第三，我们有人民法院自身的合力作用。对于信访工作，我相信每个法院、每个信访工作人员，都不是孤军作战的，整个法院系

统，四级法院，在处理信访问题上应该说是高度一致。我们能够有效调动力量，统一部署，统一安排，形成合力。审判工作我们更多是强调独立性，信访工作则强调通力合作，强调上下连动，强调互通信息，强调共同努力来抓。这一点最高人民法院立案庭的思想是很明确的，做好最高人民法院的立案信访工作离不开地方各级法院的大力支持，反之，做好地方法院的立案信访工作也离不开最高人民法院的监督指导。这种支持、配合是相互的，包括各级法院之间也是这样。

第四，我们的信访工作能够得到各有关方面的大力支持和配合，包括各级人大、各级政府、各级信访部门以及涉案的各有关部门，应该说绝大多数都能积极、主动地支持和配合法院做好信访工作。

第五，随着改革的深入，经济建设的发展，社会矛盾也会逐步趋于缓解，各种利益关系也会逐步趋于相对平衡。社会矛盾趋于缓解之后，我们的信访工作相对就会好做一些，来信来访量也会相应下降。随着经济的不断增长，人民生活不断得到改善，这就为我们今后做好信访工作奠定了最重要的物质基础。

第六，司法工作体制正在改革和完善。比如说再审制度的改革对今后的信访工作关系就相当大。再审制度改革的基本目标，就是要改变现行制度下所形成的无限申诉和无限再审，由无限申诉变为有限申诉，由无限再审变为有限再审，那些无理缠诉的上访老户就没有制度上的依据了。我们现行的申诉及再审制度，对公民行使申诉权是有误导作用的，实际起了鼓励申诉、鼓励上访的作用。再审制度改革之后，我们对司法公正的评价标准将更加明确和具体。什么是司法公正，本来是有客观标准的，但当事人总是站在自我认知的角度来横加指责，然后就是不断的申诉。所以导致大量的案件虽然作出了终审裁决，也面临缠诉或再审的局面。无限申诉和无限再审带来的后果，使一个案件终审不终，既动摇了终审裁判的既判力，又动摇了终审裁判的稳定性。任何一个裁判都是对相应权利义务关系的固定，你可以无限申诉、无限再审，那么这个权利义务关

系就始终处于悬置状态、不稳定状态，败诉的不甘心，胜诉的不放心。一个终审裁判没有既判力、没有稳定性，它的公信力从何而来？它的司法权威从何而来？这样一种制度，不仅对司法公正的评价有误导作用，本身对申诉信访行为也有误导作用，所以不改革行吗？非改不可。这项改革对今后的信访工作关系密切，改好了是一个非常有利的工作条件。其他各项改革，包括法官制度改革、审判方式改革等等，也都有利于促使我们整个审判水平的提高，对有效地减少信访申诉也是十分有利的。

总之，我们今后做好信访工作的有利因素还是很多的，要善于利用这些因素做好我们的工作。

三、改进工作作风，体现人文关怀

现代社会应该说是充满人道主义精神和人文关怀的社会。现代人道主义的基本要求就是要重视人、尊重人、关心人，要把人当人看，要以人为本，要尊重人权。我们社会主义社会相对以前的社会历史发展阶段是一个更好、更加科学、更高层次的社会，而且是共产党领导的社会。共产党的远大理想是实现共产主义，共产党人是要以解放全人类为己任，共产党人除了人民群众的利益，没有自己的私利。所以社会主义是最讲人道、最讲人权的国家，无论是社会当中的人，还是处于法律关系中的人，都有其社会权利、法律权利。人的地位除了法律规定以外，作为人，人人都是平等的，即使是罪犯也享有人的基本权利，也享有基本人权，每个人在法治社会，都应该享有人格尊严。所以我们的工作，大到制度设计，小到具体工作行为，都应该遵循以人为本的精神，体现人文关怀，要朝这个方向去努力。

为此，我们应努力做好以下几方面的工作：

一是完善制度。一切制度的制定，包括我们正在制定的《人民法院信访工作暂行规定》，一切工作规范，包括我们信访工作场所的管理，包括信访工作的言行，都应该体现以人为本的原则。比如说，你接访的人坐在空调室里接访，让人家站在外面三四十摄氏度

的太阳底下跟你说话，谈何人文关怀呀？你内急有厕所上，而最高人民法院的接待室里去年才为来访人盖了一个厕所，每天几百人来上访，内急了要满街找厕所，这样谈何人文关怀呀？在这里，我们也要做自我批评，接待条件必须要加以改善。从人文关怀的角度上我们可以发现很多的问题，过去我们却视而不见，当然现在开始有所改进。

二是尊重人权。对来访者要尊重人格。来访、来信进行上访、申诉的人，无论他有多少，相对我们这个社会主体而言，他是一个弱势群体，无论这里边有多少没有道理的，甚至有个别害群之马，但他是属于弱势群体的。对这样一个弱势群体，我们要特别尊重他的人权，不能漠视他的权利，不能轻视他的人格，更不能歧视。

三是坚持有诉必理。不仅要有诉必理，而且还要正确引导、依法保障来访人正确行使权利。信访申诉是当事人的一种权利，他在行使权利时，方式、方法上不当，我们可以批评、教育，可以引导，但是我们要依法保障他们行使这个权利，做到有诉必理。

四是贯彻平等原则。要平等接访、平等待人、平等处理来访，要不分贫富，不论贵贱，一视同仁。处理信访方面的平等原则，也是我们整个司法工作平等原则的体现。

五是文明接访，要杜绝一切简单、粗暴行为和门难进、脸难看、话难听、事难办的衙门作风。

六是要以高度负责的精神，依法、及时、公正地处理好信访。要从每一个案件的实际出发，从每一个来访人的实际出发，切实解决实际问题，取信于民，这是最关键的一条。处理信访最终是要解决问题。解决问题不是无原则的迁就、照顾。事实上只要我们的工作做到位了，我们一分钱都没有给，甚至连一个说法也没有给，人家给我们下跪磕头的都有，而且保证永不来访。他不是说一定要你给钱、给物，一定要给说法，大多数是要给说法。给说法也不是一定要他说他有理，只要你把工作做到位了，把道理说透了，大多数人也都能接受。大家介绍经验的材料当中，很多典型事例说明了这一点。

四、强化信访工作责任制

当前信访工作最突出的问题是“三访”问题，即集体访、越级访、进京上访，特别是越级访、进京上访没有得到有效的控制。要解决好这一问题，必须进一步强化信访工作责任制，进一步加大各级法院信访工作的力度。信访工作责任制最基本的原则是分级负责、归口管理。根据这一原则，各级人民法院都要按照信访工作责任制的有关规定，在受理范围和工作程序上都要严格操作，该哪一级法院处理的，哪一级法院就要切实负起责任来，既不上推也不下压。根据同志们在这次座谈会上交流的经验，除了要进一步强化分级负责、归口管理、属地原则这些原则以外，还要全面加强信访工作的责任制。具体的有这么几项：

一是要强化信访工作领导责任制。对信访工作各级法院第一把手要负总责，要作为信访工作的第一责任人全面地掌握信访工作的情况，亲自抓重大、复杂信访工作的处理，亲自过问和解决信访工作中存在的问题。各级法院的分管院长要负起具体领导责任，各级法院立案庭的庭长要负直接领导责任。黑龙江高院的交流材料是专门讲领导责任制的，讲得比较全面，也比较具体，值得各地法院参考借鉴。

二是要强化信访工作管理责任制。管理责任制的基本内容是分级、归口管理。机构改革之后，一方面是要根据全国立案工作座谈会纪要的规定，将信访工作归口各级法院的立案庭负责，实行上下统一的归口管理，使信访工作的分级负责制更有效地落到实处。同时，要有效地避免立案庭的信访工作只作一般的应付、接转，上下级法院要统一口径，共同做好息诉工作。另一方面各级法院要根据分级管理的原则，各司其职，各尽其责，共同努力规范信访工作秩序，减少越级上访，减轻上级法院的压力和减少信访申诉案件的积压。

三是要强化信访工作责任制。在立案庭内部要做到分工负责，责任到人。要按照信访工作流程管理的要求，实行分段管理，互相

监督和制约，防止信访工作的随意性，同时要体现信访工作的公开和公正。在法院内部，要处理好立案庭与本院其他审判庭的关系，凡是负有信访职责的，要认真负起责任来。

四是要强化信访工作责任追究制。只有强化了信访工作的责任追究制，才能保障各项信访工作责任制的切实落实。对于发生重大信访工作责任事故和违法违纪案件的，要追究有关领导的领导责任和承办人的直接责任；对于信访责任落实不到位，信访工作被动局面长期不能扭转，越级、进京上访居高不下的，要定期通报批评；对于明显存在问题的信访申诉案件，因工作不负责任复查不彻底、以后被上级法院复查、纠正，并造成不良影响的，要作为错案追究责任。最高人民法院立案庭应在总结各地经验的基础上，加强信访工作责任追究方面的制度建设，尽快把全国各地的规定统一、规范起来。

五、改进信访工作方法

新世纪法院的信访工作，面临着许多复杂情况和新的特点，这就要求我们在工作当中，一定要遵循改革的思路，朝着促进法院的信访工作公正、高效、文明、有序的方向，积极探索适应新时期要求的新的信访工作理念、措施和方法。在这次会议上各地法院介绍了许多新的做法和经验，我觉得很受启发，值得我们互相学习、借鉴，有一些好的做法应予充分肯定和推广。我简要归纳一下，共有以下八个方面：

（一）重视初访，注重疏导，将纠纷解决在萌芽状态。初信、初访是信访工作的开始，也是关键。初次信访处置不当势必造成重复信访，甚至演变成为信访老户。重视初信、初访，抓好初信、初访，也就赢得了工作的先机。对初信、初访明显没有道理的，也应该表明态度，讲透道理，做好思想教育和疏导工作，化解矛盾，不留后患。

（二）突出工作重点，集中力量解决“三访”案件。集体上访、越级上访和进京上访是信访工作的难点和重点，这些案件往往牵涉