

立案审判改革与探索

主 编 田 幸
副主编 马志相
陆鸣苏

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立案审判改革与探索/ 主编 .—北京: 人民法院出版社, 2004.2
ISBN 7 - 80161 - 710 - X

..... 丁... . - -
- - .D925.113.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 005815 号

立案审判改革与探索 主编

责任编辑 吴秀军
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市朝阳区安慧北里安园甲 9 号 (100101)
电 话 (010) 65290578 (责任编辑) 65290516 (出版部)
(010) 65290558 65290556 (发行部)
网 址 www . courtpress . com
E - mail courtpress@sohu . com
印 刷
经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5
字 数 470 千字
印 张 17.75
版 次 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7 - 80161 - 710 - X/ D·710
定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

“法院改革与发展”系列丛书

编辑委员会

- 顾 问：王寿亭（中共江苏省委副书记、省纪委书记）
孙安华（中共江苏省委常委、省委政法委书记）
李佩佑（江苏省人大常委会副主任）
- 主 任：公丕祥（江苏省高级人民法院党组书记、院长）
- 副主任：丁巧仁（江苏省高级人民法院党组副书记、副院长）
- 编 委：（以姓氏笔画排序）
- | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁巧仁 | 马汝庆 | 马志相 | 公丕祥 | 田 幸 |
| 帅巧芳 | 刘 华 | 孙南申 | 李飞坤 | 张年庚 |
| 张培成 | 周晖国 | 陆国甫 | 陆洪生 | 胡道才 |
| 徐立新 | 曹立久 | 鲁国强 | 蔡则民 | |

坚持司法为民 服务“两个率先”

——《法院改革与发展》系列丛书总序

中共江苏省委书记、省人大常委会主任 李源潮

本世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。党的十六大确定了全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的宏伟目标和战略任务。全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，是物质文明、政治文明、精神文明“三个文明”整体推进、协调发展的目标。党的十六大提出，全面建设小康社会，要使社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权利得到切实尊重和保障，基层民主更加健全，人民安居乐业；强调必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面，并明确提出了推进司法体制改革的具体目标和任务。这不仅意味着人民法院在国家和社会生活中的地位更加重要，职能更加全面，作用更加突出，同时也意味着人民法院自身的改革和发展面临着新的机遇、新的要求、新的任务和新的挑战。江苏作为东部沿海经济相对发达的省份，在全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的历史进程中，要在全国发挥好排头兵的作用，率先全面建成小康社会，率先基本实现现代化。“两个率先”的目标定位，无疑对全省法院的改革和发展提出了更高的要求 and 更艰巨

的任务。

一是全省法院改革与发展必须以“三个代表”重要思想为指导，坚持“公正与效率”的工作主题，坚持司法为民的根本宗旨。“三个代表”重要思想是面向 21 世纪的中国的马克思主义，是实现全面建设小康社会宏伟目标的根本指针，也是人民司法事业发展的思想理论基础，是指导人民法院做好审判工作、推进法院改革、加强自身建设的强大思想武器和行动指南。“三个代表”重要思想的本质在于“立党为公，执政为民”。“公正与效率”的工作主题和司法为民的根本宗旨是“三个代表”重要思想在法院工作中的具体体现。新世纪新阶段，全省法院的改革与发展必须坚定不移地以“三个代表”重要思想为指导，以“三个代表”重要思想统领法院各项工作，准确把握法院工作的正确发展方向；必须坚定不移地围绕“公正与效率”的工作主题，准确把握人民司法活动的职责特质和内在规律；必须坚定不移地以司法为民为根本宗旨，准确把握人民司法活动的根本出发点和落脚点。只有这样，才能真正做到理论上清醒，政治上坚定，行动上自觉；真正做到体现时代性，把握规律性，富有创造性；真正做到公正司法，高效司法，文明司法；真正做到为广大人民群众掌好审判权、用好审判权。

二是全省法院改革与发展必须为实现“两个率先”、“建设平安江苏”提供公正高效的司法保障。坚持为大局服务，在大局中发展，这是由人民法院的性质和所担负的工作职责所决定的，是中国特色社会主义法院工作的基本规律之一。对法院的改革与发展而言，它既是目的也是基础。全省法院只有将自身的工作与全省工作大局紧密联系起来，将自身的改革与发展置于全省改革与发展的大局之中，努力做好为大局服务这篇大文章，才能更好地实现自身的改革与发展，使江苏法院的工作在各方面走在全国法院的前列。“两个率先”是党中央在十六大之后对江苏发展的总定位，是全省上下奋斗前进的总目标，是各项工作的总任务；“建设平安江苏、创建最安全地区”活动，既是“两个率先”

的重要内容，也是保障实现“两个率先”的重要举措。服从服务于实现“两个率先”、“建设‘平安江苏’”的大局，是全省法院义不容辞的光荣职责和神圣使命。通过审判工作为大局服务，归根到底就是为广大人民群众的根本利益服务，是实现“司法为民”根本宗旨的题中应有之义。因此，全省法院在改革与发展中，必须不断强化大局意识、宗旨意识、服务意识，充分认识审判工作在服务“两个率先”、建设“平安江苏”中的重要地位和作用，切实增强使命感和责任感，坚持以审判工作为中心，进一步找准切入点、结合点和着力点，把服务大局同实践“公正与效率”工作主题有机结合起来，同尊重审判工作规律性、坚持合法性原则有机结合起来，同加强自身建设、提高审判工作水平有机结合起来，同积极稳妥地推进司法体制改革、努力在全社会实现公平与正义结合起来，通过公正、高效、文明的司法活动，为实现“两个率先”、建设“平安江苏”提供坚持有力的司法保障和法律服务。

三是全省法院改革与发展必须在加强法院自身建设上狠下功夫，努力建设一支高素质的职业化法官队伍。人民法院的改革与发展，是整个社会改革与发展的一个重要环节，离不开社会政治经济发展的大背景、大环境、大趋势，受诸多外部客观因素的制约。但外因是条件，内因是基础，这是唯物辩证法的基本规律。法院的改革与发展，最终起决定作用的因素还在于法院自身。因此，全省法院首先必须“苦练内功”，在加强自身建设上狠下功夫。法院自身建设涉及诸多方面，除了改善审判活动所必需的物质条件和技术手段，完善合理配置审判资源所必须的工作机制之外，法官整体素质的提高是其中最为重要的一个方面。“制而用之存乎法，推而行之存乎人”。加快法院的改革与发展，更好地坚持司法为民，更好地服务“两个率先”，关键在于建设一支高素质、职业化的法官队伍。全省各级人民法院必须始终高度重视队伍建设，始终将队伍建设作为一个关键环节来抓，认真对待队伍建设中存在的不足和差距，紧密结合实际，按照党的十六大提

出的“建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍”的要求，切实抓好法官队伍的思想政治建设，牢固树立正确的世界观、人生观、价值观，牢固树立正确的权力观、地位观、利益观，始终保持一种蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气；切实抓好法官队伍的审判业务建设，提高法律知识水平和运用法律解决实际问题的能力，确保优质高产案审理好各类案件；切实抓好法官队伍的审判作风建设，真正解决好“为谁掌权、为谁司法、为谁服务”这一根本问题，把维护和实现最广大人民的根本利益作为最高的追求目标，以司法为民的实际行动赢得群众的信任；切实抓好法官队伍的党风廉政建设，针对当前存在的问题，分析原因，寻找根源，不断改进和完善确保司法公正的制度体系，积极探索建立从源头上杜绝腐败现象发生的工作机制，努力提高司法公信力，增强司法权威。

进入新世纪新阶段，时代的发展和人民司法事业发展的历史进程，不仅对全省法院工作提出了新的任务和要求，也为全省法院推进改革与发展提供了前所未有的历史机遇。全省法院如何才能抓住机遇，迎接挑战，更好地在上述三个方面作出积极的努力，以良好的精神状态和优异的工作业绩，来回应时代的召唤和全省人民的期盼，是摆在我们面前的重大理论课题和实践课题。

我衷心希望通过“法院改革与发展”系列丛书的陆续面世，通过全省法院广大干警锲而不舍的奋斗，为江苏法院的改革与发展不断注入新的活力，为推进依法治省进程和实现“两个率先”宏伟目标作出新的更大的贡献。

新的格局新的起点

——记立案庭的起步与发展

(代序)

一、世纪之交，立案信访工作的重大变革

二十世纪之末的 1999 年，人民法院的改革正不断向着实现司法公正的根本目标深层次的推进。在最高人民法院出台的《人民法院五年改革纲要》中，明确了人民法院跨世纪改革与发展的总体目标，提出了今后五年审判方式、审判管理机制、法院内设机构、人事管理制度等各项改革的基本任务和具体目标。其中规定，为实现司法公正的根本目标，必须实行立案和审判、审判和监督、审判和执行的“三个分立”，以加强相互监督和制约；并规定由专门机构对案件审理流程中的各个环节进行统一的管理和监督，开始了人民法院审判管理层面的改革。这一改革的纲领性文件确立的“三个分立”，进一步强化了法院内部的相互监督制约，标志着人民法院的审判将形成立案、审判、执行新的三大格局。

改革的纲要一经拟就，省法院党组迅即贯彻部署，首先确定了从组织机构、人员和物质配备上保障“三个分立”的落实实施。1999 年 4 月，省法院正式撤销告诉申诉庭，设立了立案庭和审判监督庭。我省各级法院也先后按照最高人民法院的要求和省法院党组的部署，迅速落实，相继成立了立案庭。

立案庭建庭后，根据最高人民法院的有关规定和省法院的实

施意见，坚持以维护司法公正为目的，以改革为动力，以不断加强省法院立案庭自身建设和全面部署、推动全省各级法院立案庭的规范化建设为两条主线，确定工作思路，加强领导，积极实践，勇于创新，全省的立案工作改革在探索中发展，在调整中完善。通过5年来的努力和拼搏，立案、审判流程管理和信访申诉复查等各项工作都取得了显著成效，立案庭的地位和作用日益增强。全省法院立案大厅的建立已成为人民法院“窗口”形象中一道亮丽的风景线；我省法院审判流程管理中的柜台式立案、特快专递统一送达等创新性的工作方式，已作为立案信访工作中的先进经验在全国其他省份的各级法院开花结果；信访申诉复查工作新机制的确立和推进，使全省法院的申诉信访工作初步摆脱了长期以来申诉信访量局高不下，重复上访、越级、进京上访难以遏制的被动局面，我省在全国各地进京上访人次的排位显著下降，由1999年的第六位下降到2003年的第二十一位，创历史最低；全省法院立案系统开展的“文明窗口单位”创建活动，被最高人民法院作为在立案信访工作中建立竞争激励机制的一项有效举措予以宣传推广。在最高人民法院召开的历次全国立案信访工作会议上，我省法院都作了相关的立案信访工作经验介绍发言，受到最高人民法院有关领导的高度肯定和好评。

目前，全省各级人民法院（包括新设立的法院）已全部成立了立案庭。全省现有立案信访干警1034人，占全省法院干警总数的7.5%，其中大专以上学历比例从1999年的80%提高到90.5%，本科学历达到了38.4%。全省除尚在新建办公大楼的法院外，各级法院都设立了立案大厅，完善或新建了信访接待室，立案办公增添了电脑、打印机、空调、电脑显示屏等，硬件建设明显改善，为确保统一立案及立案改革的深入发展奠定了人员和物质基础。全省法院立案信访干警正以崭新的姿态向着实现司法公正的根本目标迈进。

二、以改革促发展，立案信访工作成效显著

人民法院“三个分立”的变革，催生了立案庭；同样，改革也给立案信访工作带来了前所未有的发展机遇。省法院党组在立案庭建立后，立即敏锐及时地围绕改革的既定目标，以抢抓机遇的精神和稳步推进的理念，高起点地提出了全省法院立案信访工作的总体要求：以确保司法公正为核心，以争创“文明窗口单位”为载体，积极探索和深化立案信访工作的改革，加强立案信访工作的专业化和规范化建设，全面提高执法水平和队伍素质。循着这一思路和要求，全省法院立案庭认真落实《全国法院立案工作座谈会纪要》确立的立案庭各项工作职责，在统一、规范立案，积极开展案件审判流程管理，建立科学、合理的信访申诉工作制度这三个主要工作职能方面，积极探索创新，不断调整完善，取得了显著的成效。

（一）变革之一：将分散的立案工作归口管理；成效：法院的立案工作步入了专业化、规范化的轨道

根据最高人民法院关于立审分立的要求和省法院的统一部署，省法院立案庭建立后，牢牢抓住全面实行立审分立这一首要工作任务，推动和促进省内各级法院立案机构的设立。在仅一年多的时间里，全省各级人民法院都基本建立了专司立案工作的机构—立案庭，将过去分散于刑、民、经、行、执等各审判业务庭的立案工作，统一归口由立案庭统管。为了规范立案工作，省法院立案庭先后制定下发了《江苏全省人民法院立案工作细则（试行）》、《关于统一编制各类案号的规定（试行）》、《关于委托执行案件立案登记的规定》、《关于规范上诉案件诉讼费用收取及报送工作的通知》、《关于民事、行政上诉案件移送事项的暂行规定》等一系列规范性文件，对全省各级法院立案范围、制度的形成及规范化操作等起到了重要的指作用。

随着立案机构的健全和立案大厅的设立，结束了立案工作的无序状态，逐步杜绝了立案工作的随意性和不规范做法。各级法

院的立案大厅实行的柜台式“一条龙”服务，缩短了立案时间，方便了群众诉讼，提高了立案的效率和公开、透明，有效解决了以往存在的群众告状难、投诉无门的问题。同时，由立案庭统管立案后，各级法院按照三大诉讼法和最高人民法院的有关规定，从切实保护当事人的诉权出发，严格按照程序依法立案，对新类型案件在加强研究请示的同时，考虑和把握受理案件的时机条件，坚持法律效果和社会效果的统一，积极慎重地做好立案工作。目前根据最高人民法院和省法院的各项立案工作规定和实施意见，全省各级法院逐步建立和完善了一整套立案工作制度。立案工作的归口管理，改变了过去分散立案中存在的立案标准不统一、该立不立、不结不立、立关系案、人情案、抽屉案等情况，提高了立案的质量和效率，促进了立案工作的专业化、规范化，使立案工作成为继审判、执行之后的又一项专门业务。通过省法院的历次检查和抽查，立案工作基本做到了手续齐全、案由准确、管辖合法、移送及时、收费规范，为保护公民、法人和其他组织的合法权益、维护党和国家工作大局及社会稳定，促进法院各项审判工作的开展起到了积极作用。2001年后，全省法院立案庭又重点探索了人民法庭立案工作的归口管理。进一步规范了人民法庭的立案工作。至同年底，全省人民法庭审理的案件全部实现了由立案庭统管立案。我省法院的立案工作正进一步向着专业化、规范化的方向迈进。

（二）变革之二：变审判工作的行政管理为审判流程管理；
成效：法院的审判管理工作走上了科学、高效的公正之路

针对长期以来审判工作的行政管理模式带来的种种司法弊端，通过各地法院的探索和审判实践，经过最高人民法院的考察论证，确立了推行由专门机构对案件审理流程中的立案、送达、排期开庭、结案、归档等各个环节进行统一管理和监督的审判流程管理模式。这一模式符合审判活动的内在规律，自一开始就显示了广泛的优越性和强大的生命力。根据最高人民法院的有关精神和省法院的《全省法院五年改革实施意见》，明确将案件审判流程管

理的职能赋予各级法院的立案庭。这一重大变革拓宽和延伸了立案庭的职能，既摒弃了旧的行政管理模式，也彻底改变了立案工作的传统观念。

1998年起，我省部分法院开始进行审判流程管理方面的探索。如启东市法院在1998年推行柜台式立案的同时，对送达工作和在立案时即对案件的开庭进行排期做了有益的尝试，他们采取的特快专递送达大大提高了送达的效率和成功率；又如无锡市北塘区法院1999年初实行了集中设立书记官处，并由立案庭统一管理，负责审判流程管理中的程序性工作等，也取得了一定的成功经验。省法院立案庭在调研总结这些法院好的经验的基础上，根据稳步推进的原则，在初期重点强调了各级法院都要实施审限跟踪管理，落实督办通报制度。其后又认真学习上海、山东等法院的先进经验，于2000年3月，根据维护司法公正的原则、提高审判效率的原则、维护当事人诉讼权利的原则和因地制宜、总体规范、个别灵活的原则，制定了《案件审理流程管理规定（试行）》，并于同年4月份在全院实行了案件审判流程管理。同年5月底，全省9个中级法院和81个基层法院陆续开展了对案件的审限跟踪管理，5个中级法院和58个基层法院实施了对案件的审判流程管理。同年9月，省法院立案庭在苏州市召开了审判流程管理工作座谈会，进一步推动了全省法院的审判流程管理工作。同年底，13个中级法院和70个基层法院已全面承担了统一立案、文书送达、排期开庭、审限跟踪和结案归档等审判流程管理的各项职能。2002年4月份，省法院立案庭根据省法院党组的决策和部署，对全省法院实行审判流程管理一年多来的情况进行了专门调研，对案件审判流程管理工作的分工、不同程序案件的审判流程管理环节及由立案庭承担的审判流程管理工作内容做了进一步科学、合理的调整、巩固和完善，使案件的审判流程管理更加符合审判工作的内在规律。目前我省各级法院开展审判流程管理的基本内容是：统一立案、文书送达、排期开庭、审限跟踪、结案归档。其意义是：确保及时立案、及时审理、及时结

案、及时归档，提高审判效率，维护当事人的诉讼权利；通过对案件程序运作的规范管理，克服承办人对程序操作的随意性，防止当事人与承办人之间的不正常接触，通过程序公正保证裁判的实体公正。

实行审判流程管理，由立案庭从程序上对各类案件在审判流程中的各个环节进行调控、管理和监督，从而改变了过去单纯地依靠院、庭长对审判工作进行行政管理的模式。实践表明可以避免“暗箱操作”，解决多年来群众反映强烈的久审不决、久执不结的问题，防止和杜绝超审限案件；同时审判程序性工作与审判权的分离，防止了法官单独接触一方当事人、行为不廉问题的发生。审判流程管理管出了高效，管出了公正。据省法院2003年调查统计，2002年全省法院的受理案件数（402518件）比1998年（344702件）上升了16.8%，但由于平均结案时间由69.3天缩短到50.8天（下降了26.7%），使2002年的结案数（389511件）比1998年（355561件）上升了9.5%，结案率提高了1.8%，2002年的未结案件数（18107件）则比1998年（26916件）下降了37.7%，全省法院的收、结案初步实现了良性循环，群众反映强烈的案件久拖不决问题基本得到了解决。通过审判流程管理，审判人员的审限意识明显提高，超审限结案数明显下降，1998年全省超审限结案数为1239件，2002年超审限结案数为525件，下降了57.6%，人均结案数上升15.3%。目前全省法院的审判流程管理工作，在省法院党组的要求和部署下已进入总结和不断巩固、深化、完善阶段。省法院立案庭采取召开座谈会和书面调查汇报的方式，对全省各级法院的审判流程管理工作做了较为全面的调研，总结了已取得良好效果的经验，分析了存在的问题，提出了改进意见，并起草了《全省法院案件审判流程管理规定（试行）》的规范性文件。

（三）变革之三：建立科学、合理的信访工作新体制；成效：法院的信访申诉工作呈现出新的局面

处理来信来访是各级法院立案庭的重要职责，也是立案信访

工作中的难点之一。在新时期新的情况下，各种新的矛盾不断涌现，错综复杂，使法院的信访工作面临着复杂的局面和严峻的挑战。最高人民法院就此专门召开了全国部分法院立案信访工作座谈会，提出要建立科学、合理、能够担当重任的信访工作新体制。同时，立审分立的确立，也使申诉、申请再审的立案审查成为立案庭的重要职能之一。

为实现信访工作的改革目标，建立信访申诉复查工作新机制，省法院立案庭首先从思想观念上澄清长期以来存在的一些认识误区：一是认为申诉信访工作是行政工作而不是审判工作。即法院的信访工作只要派几个人负责接收转接谈即可，无需对申诉信访进行审查。这种认识错误的关键是将信访工作的查处权力剥离出去，使信访责任得不到落实，大量的来信来访得不到及时有效的处理。二是认为申诉信访工作不属于审判监督工作。把申诉的接收与对申诉的审查分离开来，把申诉审查与再审审判合二为一，造成申诉程序的混乱，严重影响申诉信访工作的效率。三是认为申诉信访可以逐级进行。即下级法院对处理过的申诉信访可不再理睬，由上级法院处理，直至最高法院。从而造成大量申诉信访涌积在上级法院，而下级法院的申诉信访工作责任不能有效落实，久而久之，形成当今的“无限申诉、无限复查”的局面；四是认为申诉信访工作是法院立案庭的工作，其他部门可以不管。即不论哪个部门复查或再审完结的案件，后继发生的信访工作全由立案庭负责处理。从而使造成审理案件，了解案情，能够据理去做申诉人服判息诉工作的职能庭，不去承担这项责任，却要不了解案情的立案庭去负责申诉人的服判息诉工作，工作上的严重脱节导致申诉人不断缠诉，上访老户不断形成。因此，只有走出申诉信访工作认识误区，砸碎陈旧的申诉信访工作观念，确立新的申诉信访工作理念。才能摆脱申诉信访被动局面。

其后，省法院立案庭相继制定了《全省法院信访工作暂行规定》、《全省法院申诉信访工作责任制的规定》等规范性文件，将信访工作的新机制、新措施和新的工作方式以文件的形式落实下

来。在建立信访工作新机制方面，省法院立案庭采取了以下举措：一是加强中、基层法院信访队伍建设。要求各级法院立案庭均要有合议庭或专人负责信访工作，同时改进信访工作硬件建设。目前各级法院都有了专门的信访接待室，并配备了各项便民设施，为来访群众提供良好的接待环境；二是推行申诉复查分级负责制和交办查报制度，对中级法院复查后再申诉并可能存在问题的交中级法院复查后报告处理结果，以此提高各中、基层法院信访工作的责任性和申诉复查、息诉教育及控制稳定工作的质量。对申诉明显无理的，要求中级法院进一步做好息诉和稳定控制工作，有效控制越级上访。对属于本院复查的及时立卷复查；三是实行复查听证制，依法审理申诉、申请再审案件。要求凡拟再审的案件都要进行听证，通过听证，进一步审查案件事实和认定依据，严格依法维护当事人的诉权，对确实存在问题的案件要及时启动再审程序，同时也要维护法院判决的稳定性。对原判虽有瑕疵但不符合再审条件的予以驳回，同时做好息诉教育工作；四是把处理好集体上访作为信访工作的重点之一。针对我省1999年和2000年集体上访大幅度攀升的情况（1999年同比上升160%），要求各级法院领导对集体上访一定要亲自过问，组织有力的接待班子及时接待处理，将集体上访坚决稳定在当地；五是高度重视上访老户，扎扎实实地逐一解决。要求各级法院对上访老户落实责任制，实行“包干制”，对所有老户都要建立档案，具体掌握老户情况；将每一件老户分解到具体承办人，由承办人提出解决方案，经研究后逐一落实处理。确属无理的，坚决采取控制措施，力争其不再赴省、进京上访。

在申诉、申请再审的立案审查工作方面，省法院立案庭也探索尝试了新的工作机制和管理操作方式。一是确立申诉复查的原则。包括立审分立的原则、分级负责的原则、依法纠错的原则及复查合议的原则等；二是对申诉复查的内容作出规定。原则上按照不诉不理，对申诉、申请再审的复查以当事人申诉或申请的内容为限，并主要围绕与提起再审的法定理由有关联的主张进行审

查，不搞全案复查；三是对申诉复查的操作分为立卷复查和再审查立案复查两个阶段进行，复查的方法要求采取听证制，一律公开进行；四是对申诉复查案件实行流程管理。对收信、登记、审查、合议、立卷、复查等环节的办理期限实行审限跟踪，通过对申诉、申请再审复查案件的流程管理，全省法院立案庭办理申诉复查案件逐渐走上了科学、规范、高效之路。

5年来特别是近年来，我省各级人民法院始终用“三个代表”重要思想统领信访申诉复查工作，将其作为维护社会稳定的重要工作，切实加强领导，认真落实司法为民的各项举措，信访申诉复查工作取得了明显成效。近两年，在全国法院信访量普遍上升的情况下，我省法院的申诉信访量保持下降趋势。据统计，2003年，全省法院的申诉来信总数（55808件）与2002年（64443件）相比下降了13.40%，申诉来访总数（188000人次）比2002年（201949）下降了6.91%。在来访中，全省集体上访人数（2103人）与2002年（2716人）相比下降了22.57%，全省老户来访（1097人次）比2002年（1621人次）下降了32.33%。全省法院的申诉信访工作进一步程序化、规范化，通过司法救助程序维护了当事人的合法权益。人民群众申诉难的问题已基本得到解决。

（四）变革之四：加强“窗口”建设—外塑形象，内强素质；成效：“文明窗口单位”创建活动使立案信访工作水平得到全面提升

立案信访工作是人民法院面向社会的“窗口”，为了提高我省法院的立案信访工作水平，树立人民法院文明执法的良好形象，省法院立案庭在全省法院立案系统开展了争创“文明窗口单位”的活动，提出立案庭作为“窗口”单位，要外塑形象，内强素质，经过两年的努力，实现至2000年，全省90%以上的中级法院立案庭和80%以上的基层法院立案庭要达到“文明窗口单位”标准的总体目标。为此，省法院立案庭制定下发了“文明窗口单位”的达标规定。各级法院对此高度重视，如淮阴市中级

法院一把手直接分管立案庭的创建工作；泰州市中级法院党组提出了“立案工作和队伍要创一流”的响亮口号；盐城市中级法院党组将创建工作与法院的其他各项工作一并部署、检查和落实。各级领导的高度重视有力地保证了创建工作的开展，经过广大立案信访干警的不懈努力，至2000年，全省法院立案系统圆满地实现了创建工作的总体目标。经省法院党组审定，有12个中级人民法院的立案庭（占92%）和84个基层人民法院的立案庭（占78.5%）跨入了文明窗口建设达标单位的行列。为了继续深化这一活动，2000年10月，省法院立案庭根据不同时期立案信访工作的阶段性目标和工作任务，对立案系统“文明窗口单位”建设的标准做了修改、调整和充实，提出了新的更高的要求，要求各级法院以“三个代表”重要思想为指导，结合最高人民法院开展的争创“人民法院立案信访工作先进集体和先进个人”活动，进一步深化“文明窗口单位”创优工作。2002年4月，经过评查、省法院党组审定和向社会公示，全省中、基层法院又有25%的立案庭达到了优秀“文明窗口单位”的标准。

由于近5年来坚持有效的“窗口”建设，全省法院立案工作整体水平不断提升，成效显著：一是立案信访部门的硬件建设普遍改善，新建或改建的立案大厅、信访接待室纷纷建成并启用，亮丽了人民法院的“窗口”形象；二是立案审判人员得到充实，文化、年龄、审书结构等更加合理，队伍整体素质明显增强，立案审判工作质量不断提高；三是立案、信访申诉等工作作风得到逐步改善，各级领导和人民群众对“窗口”工作的认同感、满意度不断提高，信访工作中一些突出的冷、硬、横、推等问题得到重视和解决，人民群众对立案信访部门的投诉明显减少，树立起人民法院良好的对外形象；四是全省各级法院的“文明窗口单位”建设普遍达标，各地法院的差距逐渐缩小，全省法院的立案信访工作走上了规范化、规模化轨道。苏州市中级人民法院和南京市雨花台区、徐州市云龙区、高邮市人民法院被最高人民法院评为全国法院立案信访先进集体，泰兴市人民法院李晓鸿等4名