

总主编/肖 扬

中国审判指导丛书

2005年·第1辑(总第10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

【政策与精神】

最高人民法院副院长苏泽林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)

【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

【司法解释理解与适用】

最高人民法院负责人就《关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》答记者问

【请示与答复】

最高人民法院关于精神损害赔偿纠纷案件如何计算案件受理费及确定级别管辖的复函

【案件受理】

从扬州大学与南京高熊实业有限公司合作合同纠纷上诉案谈反诉的认定和受理

【申诉与申请再审疑案评析】

北京盛世兆业房地产开发有限责任公司与黄石康赛集团股份有限公司、黄石康赛服饰实业有限公司、黄石康赛有限公司借款合同纠纷管辖权异议申诉案

【理论与实践探索】

完善我国民事反诉制度的理论构想

人民法院出版社

总主编/肖 扬

中国审判指导丛书

2005年·第1辑(总第10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. 2005 年. 第 1 辑. 总第 10 辑/苏泽林
主编. —北京: 人民法院出版社, 2005. 10

(中国审判指导丛书)

ISBN 7 - 80217 - 124 - 5

I. 立… II. 苏… III. 立案 - 研究 - 中国
IV. D925

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 114908 号

立案工作指导 2005 年第 1 辑 (总第 10 辑)

最高人民法院立案庭 编

主编 苏泽林

责任编辑 陈燕华 许雪梅

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) 85250583 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

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 238 千字

印 张 14.625

版 次 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 80217 - 124 - 5

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

《立案工作指导》特约编辑

任振宇 (北京市高级人民法院)
秦治国 (河北省高级人民法院)
斯 琴 (内蒙古自治区高级人民法院)
梁天兰 (吉林省高级人民法院)
王 伟 (上海市高级人民法院)
潘华山 (浙江省高级人民法院)
卢椰枫 (福建省高级人民法院)
刘长玉 (山东省高级人民法院)
黄建设 (湖北省高级人民法院)
陈佩霞 (广东省高级人民法院)
张宝华 (海南省高级人民法院)
赵福全 (贵州省高级人民法院)
甘 萍 (西藏自治区高级人民法院)
张向阳 (陕西省高级人民法院)
冀耀山 (青海省高级人民法院)
祝 聪 (新疆维吾尔自治区高级人民法院)
王振昌 (解放军军事法院)
常希葆 (天津市高级人民法院)
周太生 (山西省高级人民法院)
华 锋 (辽宁省高级人民法院)
郭玉伟 (黑龙江省高级人民法院)
赵 畅 (江苏省高级人民法院)
张 潇 (安徽省高级人民法院)

欧阳南平（江西省高级人民法院）
尚修星（河南省高级人民法院）
袁 皓（湖南省高级人民法院）
梁 瑜（广西壮族自治区高级人民法院）
钟明昭（四川省高级人民法院）
况继明（云南省高级人民法院）
童盛章（重庆市高级人民法院）
何 银（甘肃省高级人民法院）
韩素宁（宁夏回族自治区高级人民法院）
杜爱冬（新疆生产建设兵团法院）

目 录

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（1）
- 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（7）

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）（13）

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）（15）

最高人民法院

- 关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定
（2005年4月5日）（25）

最高人民法院

- 关于证券监督管理机构申请人民法院冻结资金账户、
证券账户的若干规定
（2005年4月29日）（27）

最高人民法院 最高人民检察院

- 关于办理赌博刑事案件具体应用法律若干问题的解释
（2005年5月11日）（29）

司法解释理解与适用

最高人民法院负责人就《关于对经济确有困难的当事人
提供司法救助的规定》答记者问…………… (31)

请示与答复

最高人民法院

关于精神损害赔偿纠纷案件如何计算案件受理费及
确定级别管辖的复函

(2004 年 12 月 20 日) …………… (35)

附：关于精神损害赔偿纠纷案件如何计算案件
受理费及确定级别管辖的请示与答复

…………… 肖宝英 (35)

案件受理

从扬州大学与南京高熊实业有限公司合作合同纠纷

上诉案谈反诉的认定和受理 …………… 潘 杰 (37)

诉讼管辖

最高人民法院

关于鲁银投资集团股份有限公司与中国金谷国际信托
投资有限责任公司借款纠纷一案指定管辖的通知

(2004 年 8 月 25 日) …………… (41)

附：关于金谷公司与鲁银公司合同纠纷一案的
指定管辖

——兼谈对或裁或审条款效力及纠

纷性质的认定和处理…………… (42)

最高人民法院

关于湖北襄荆高速公路有限责任公司、山西路畅道桥
工程有限公司与沧州市钢管厂、中国农业银行沧
州市西环支行买卖合同纠纷一案指定管辖的通知

(2005 年 2 月 8 日) …………… (49)

附：关于湖北襄荆高速公路有限责任公司、山西
路畅道桥工程有限公司与沧州市钢管厂、

中国农业银行沧州市西环支行买卖合同 纠纷案件的指定管辖·····	(50)
最高人民法院	
关于丹阳市众发化工涂料厂与永康市万安车轮厂买卖 合同纠纷一案指定管辖的通知 (2003 年 11 月 11 日) ·····	(58)
附：关于丹阳市众发化工涂料厂与永康市万安车 轮厂买卖合同纠纷案件的指定管辖·····	(59)
最高人民法院	
关于郑露影与赵海克离婚纠纷案指定管辖的通知 (2005 年 3 月 15 日) ·····	(64)
附：关于郑露影与赵海克离婚纠纷一案的 指定管辖·····	(65)
最高人民法院	
关于江西长林电梯有限责任公司与山西长治市梦圣娜 妇儿用品有限公司定作合同纠纷一案指定管辖的通知 (2005 年 5 月 18 日) ·····	(70)
附：关于江西长林电梯有限责任公司与山西长治 市梦圣娜妇儿用品有限公司定作合同纠纷 一案的指定管辖·····	(71)
最高人民法院	
关于山西双喜贸易有限公司与达州市双喜轮胎有限责 任公司、刘朝汉、王魏买卖合同案件的指定管辖的 通知 (2005 年 5 月 26 日) ·····	(77)
附：关于山西双喜贸易有限公司与达州市双喜轮 胎有限责任公司、刘朝汉、王魏买卖合同 纠案件的指定管辖·····	(78)

送达与保全

搭乘蓝色专递 化解送达难题

——大庆市中级人民法院邮寄送达的调查报告

····· 王 岩 (83)

从一起诉前保全案谈诉前保全制度的完善 ····· 张 晖 (89)

申诉与申请再审疑案评析

- 北京盛世兆业房地产开发有限责任公司与黄石康赛集团
股份有限公司、黄石康赛服饰实业有限公司、黄石康
赛有限公司借款合同纠纷管辖权异议申诉案
..... 冯 萍 (93)
- 广西信托投资公司清算组北海办事处与中国东方资产管
理公司南宁办事处、广西达诚北海公司信用证垫付货
款纠纷申请再审案 湛雄辉 (98)
- 吉林鸿基房地产开发有限公司与顾玲等十三人房屋买卖
合同纠纷申请再审案 姚媛华 (107)
- 黑龙江省监狱管理局、黑龙江省哈尔滨监狱与哈尔滨市
公安局确认产权、损害赔偿纠纷申请再审案 ... 高豫武 (115)

理论与实践探索

- 完善我国民事反诉制度的理论构想 郑学林 (121)
- 改造我国刑事再审程序的几点设想 苗有水 (132)
- 适用民事裁定驳回再审申请的立法设想
——兼谈民事诉讼法第一百七十九条的修改与完善
..... 姜启波 (138)
- 部分请求给付案件的法律分析 葛 玲 (142)
- 刍议劳动争议当事人的诉权保护 钱永萍 (147)
- 法官可以拒绝裁判吗?
——从司法权对民事诉权的限制探讨如何提高
法院立案方面的司法能力 黄晓文 (155)
- 陪审制度、庭前调解与司法精英化 卢柳枫 (166)
- 关于不动产纠纷专属管辖的理解与适用 刘 坤 (175)
- 撤诉后诉讼时效是否中断问题探讨 万 挺 (182)

调查研究

- 浅议《信访条例》在涉诉信访工作中的适用 李中和 (186)
- 关于构建涉诉信访工作长效机制和终结机制的探索
..... 魏 丽 (195)
- 互补与促进：司法介入信访的得与失

..... 王中伟 田忠曼 高翔 (203)	
关于法院诉讼收费制度运行状况的调查与思考	
——以诉权与审判权的平衡与和谐为基调	
..... 江苏省高级人民法院立案庭 (210)	
关于人民法院就仲裁事项作出的裁定能否申诉、申请	
再审问题的研究 刘小飞 王胜全 (221)	

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

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一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问题解决了,最高人民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。

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