

立案信访和审判监督改革的 路径与成效

主编 景汉朝



总主编·王胜俊

——2008年以来人民法院司法改革成果回顾

在改革中科学发展 ⑤

系统总结人民法院司法改革成果

全面展示人民法院工作情况

真实记录人民法院推进司法改革的探索与思考

努力建设公正高效权威的社会主义司法制度

人民法院出版社

在改革中科学发展——2008年以来人民法院司法改革成果回顾

⑤

总主编 王胜俊

立案信访和审判监督 改革的路径与成效

景汉朝 主 编

刘学文 贺 荣 副主编



人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立案信访和审判监督改革的路径与成效 / 景汉朝主编.
— 北京: 人民法院出版社, 2013.1

(在改革中科学发展: 2008 年以来人民法院司法改
革成果回顾 / 王胜俊总主编; 5)

ISBN 978-7-5109-0640-4

I . ①立 … II . ①景 … III . ①信访工作 — 体制改革 —
研究 — 中国 ②审判 — 司法监督 — 体制改革 — 研究 — 中国
IV . ① D632.8 ② D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 022417 号

立案信访和审判监督改革的路径与成效

景汉朝 主编

责任编辑 王 婷

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) 67550617 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京瑞禾彩色印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 136 千字

印 张 12.25

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5109-0640-4

总 定 价 408.00 元 (全 11 册)

版权所有 侵权必究

在改革中科学发展

——2008年以来人民法院司法改革成果回顾

编审委员会

主 任 王胜俊

副 主 任 沈德咏

编委会成员	万鄂湘	江必新	苏泽林	奚晓明
	南 英	景汉朝	黄尔梅	张建南
	刘学文	贺 荣	高憬宏	杜万华
	于厚森	龚稼立	姜启波	郑学林
	周 峰	裴显鼎	戴长林	杨万明
	高贵君	张勇健	宋晓明	孔祥俊
	刘贵祥	赵大光	杨临萍	宫 鸣
	卫彦明	胡云腾	周建平	任卫华
	刘合华	王少南	宋建朝	张一丽
	贺小荣	张 维	孙佑海	杨亚平
	倪寿明	黄永维		

在改革中科学发展

——2008年以来人民法院司法改革成果回顾

编务组成员

组 长 胡云腾

副组长 廖向阳

成 员	罗东川	姜启波	林文学	戴长林	程新文
	刘贵祥	王振宇	陈现杰	虞政平	俞宏武
	邵中林	李 亮	周小莹	王少南	蒋惠岭
	刘德权	叶卫民			

《立案信访和审判监督改革的路径与成效》

编写人员

主 编 景汉朝

副主编 刘学文 贺 荣

编写人 姜启波 钱晓晨 林文学 虞政平 包剑平

杨立初 孙祥壮 刘小飞 仇晓敏 沈 佳

张 娜 吴凯敏

总 序

人民法院司法改革是我国政治体制改革的重要组成部分，事关中国特色社会主义司法制度的完善与发展，事关人民群众的切身利益，事关社会公平正义的实现。在改革开放30多年一以贯之的接力探索中，人民法院始终把改革创新精神贯穿于司法和管理工作的各个环节之中，不断推进司法体制和工作机制改革，努力提高司法工作科学化水平。一些制约人民法院工作科学发展的体制性机制性保障性问题得到解决，人民群众从改革中得到实惠，人民司法事业在改革中稳健前行。

当代中国的司法改革，与我国改革开放和社会主义现代化建设进程同步。根据党的十五大、十六大、十七大、十八大的部署，人民法院司法改革积极稳妥推进，由工作机制向工作体制、自发改革向有序改革、重点改革向全面改革前进。

1997年，党的十五大报告首次将“依法治国”作为治国理政基本方略，要求“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”，司法改革正式纳入中央视野，成为国家发展战略层面话题。最高人民法院于1999年10月出台《人民法院五年改革纲要（1999—2003）》，指导全国

法院推进立审分立、审执分立、审监分立的内部机构改革，强化合议庭审判职能和庭审功能，开展繁简分流诉讼程序改革，加强法官职业化建设，着力解决司法活动中的地方保护主义、审判工作行政化等问题。

2002年，党的十六大进一步提出推进司法改革的目标和任务，要求“完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制”。根据中央的部署，最高人民法院发布《人民法院第二个五年改革纲要（2004-2008）》，全面推进审判程序、审判机制、执行机制以及审判管理、司法政务管理、司法人事管理、内外部监督制约机制等各项改革，努力构建结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的审判权和执行权运行机制。

2007年，党的十七大报告提出要“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权”，司法改革进入中央顶层设计、协调推进的新阶段。根据中央统一部署，最高人民法院承担了12项司法改革任务的牵头工作和43项司法改革任务的协办工作。2009年3月，最高人民法院发布《人民法院第三个五年改革纲要（2009-2013）》，涉及132项具体改革任务，包括优化人民法院职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强人民法院队伍建设、加强人民法院经费保障、健全司法为民工作机制等五个方面。各级人民法院着力完善司法公开、人民陪审员、司法组织、诉讼程序等制度，推行量刑规范化、案例指导、审判管理、诉讼调解、经费保障等改革措施，进一步改革审判权、执行权运行机制，完善司法为民便民利民工作，在提升审判

质量效率、提升司法能力水平、提升司法公信力等方面取得显著成效。

多年来，尤其是近五年来，各级人民法院推进司法改革，始终坚持“把握正确方向、立足中国国情、依法稳妥推进、确保公平正义”的原则，努力破除影响人民法院工作科学发展的思想观念和体制机制障碍，积累了许多宝贵经验。概括起来，主要有以下几点：

一是牢牢把握改革的正确方向。道路关乎命脉，方向决定成败。历史和实践充分证明，中国特色社会主义是当代中国发展进步的根本方向，只有中国特色社会主义才能发展中国。新时期人民司法事业的发展必须始终坚持党的领导，始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终坚持中国特色社会主义司法发展道路不动摇。我国的司法改革是中国特色社会主义司法制度的自我完善和发展，必须把坚持和发展中国特色社会主义作为根本方向，决不能照搬照抄国外的司法制度和改革模式；必须牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，立足于社会主义初级阶段这个最大实际，充分考虑我国的基本政治制度、经济制度、发展阶段、历史文化传统，充分考虑人民群众的期盼和感受，充分考虑和把握我国的司法实践；必须坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一，坚持政治性、人民性和法律性的有机统一，这是改革取得成功的根本保证。

二是牢牢把握改革的总体目标。我国司法改革的总体目标是“建设公正高效权威的社会主义司法制度”。司法公正是司法的灵魂和生命，维护社会公平正义是社会主义司法制度的首要价值追求，是维护社会稳定、促进社会和谐的前提和基础。因此，司法改革必须着眼于完善保障司法公正的制度机制，充

分发挥司法的功能和作用，依法公正处理矛盾纠纷，引导公众合法表达利益诉求，纠正和制裁不法行为，减少社会不和谐因素，增加社会和谐因素。司法高效是现代司法制度的重要价值理念之一，追求司法高效也是追求司法公正的题中之义。司法改革必须着力解决当前一些案件审理周期过长、一些法院案多人少等突出问题，使纠纷尽早得到化解、群众尽早摆脱讼累、正义尽早得到实现。司法权威是司法公正高效的保障，丧失权威的司法，不仅影响司法职能的有效发挥，而且会严重损害党和政府的权威。司法改革必须从体制性机制性保障性问题入手，切实解决影响司法权威的问题，不断提高司法公信力。

三是牢牢把握改革成效的检验标准。我国的司法改革，归根到底是为了更好地发挥中国特色社会主义司法制度的优越性，更好地满足人民群众日益增长的司法需求，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。司法改革必须始终坚持以人为本的核心立场，秉承司法为民的根本宗旨，以保障最广大人民根本利益为第一需要，以人民群众的呼声和愿望为第一信号，以人民群众满意不满意作为检验司法改革成效的第一标准，最大限度地实现人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，最大限度地满足人民群众的司法需求，及时回应社会关切和人民群众的新期待，真正实现改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享。

四是牢牢把握推进改革的正确方法。我国司法改革的实践充分证明，推进司法改革，必须坚持党的领导与群众路线相结合，在党的领导下，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，充分听取人民群众、社会各界、专家学者、基层法官的

意见；必须坚持推进改革与尊重司法规律相结合，改不改、如何改都必须经得起实践检验，必须遵循中国法治发展的规律；必须坚持改革力度与社会可承受程度相适应，坚持改革的系统性、整体性、协同性，既不能脱离经济社会发展状况盲目超前，也不能固步自封，裹足不前；必须坚持改革创新与继承传统相结合，既要敢闯新路，又要继承和发扬人民司法的优良传统和中华民族的优秀司法文化，总结好、推广好、发展好司法实践经验；必须坚持立足国内与放眼世界相结合，既要立足中国国情，又要积极借鉴、合理吸收人类社会创造的一切司法文明成果；必须坚持统一规划与个别试点相结合，重大改革必须自上而下统一组织实施，同时要尊重基层首创精神，允许和鼓励地方法院根据法律规定、立法精神以及实践需要，积极探索一般工作机制和工作层面的改革，努力创造更多更好的司法实践经验。

党的十八大报告指出，要“进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。我们要根据党的十八大要求，从解决当前人民法院发展中的主要矛盾和突出问题着手，继续坚持不懈地深入推进人民法院司法体制和工作机制改革，坚决破除妨碍司法公正高效权威的思想观念和体制机制弊端，促进人民法院工作科学发展。

当前和今后一个时期，要紧紧围绕确保人民法院依法独立公正行使审判权，深入研究制定有效排除各种干扰、有效克服地方和部门保护主义等问题的措施，规范上下级人民法院之间的权力运行机制，完善上级人民法院对下级人民法院的监督指导；要紧紧围绕人民群众日益增长的司法需求，认真研究完善

执行机制、涉诉信访化解机制，推动涉诉信访问题在法治轨道内解决，推出更多有效减轻群众讼累、更加便民利民的措施；要紧紧围绕实现司法公正，强化对审判执行工作的监督，进一步规范自由裁量权的行使，完善推进司法公开、扩大司法民主的措施，同时完善接受人大监督、政协民主监督、检察机关诉讼监督以及社会监督机制，促进司法公正；要紧紧围绕创新和加强审判管理，完善审判管理、司法人事管理、司法行政管理机制，建立有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究的管理责任体系；要紧紧围绕妥善化解矛盾、促进社会和谐，正确把握和落实“调解优先、调判结合”的工作原则，进一步强化诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制、司法调解工作机制、“大调解”工作机制，建立社会矛盾排查梳理、分析研判、沟通协调、风险评估预防等化解矛盾长效机制；要紧紧围绕确保司法廉洁，健全惩治和预防腐败体系，完善廉政监察员、司法巡查、审务督察、任职回避等制度，进一步探索预防腐败问题的治本之策。

全面建成小康社会的蓝图正在变成现实，建设社会主义法治中国的步伐铿锵作响，人民法院司法改革又站在新的历史起点。为总结过去迎接未来，最高人民法院组织编写了这套《在改革中科学发展——2008年以来人民法院司法改革成果回顾》丛书，全书以人民法院司法改革为主线，全面展现了2008年以来人民法院的工作，内容涵盖人民法院工作各个方面，为人民法院加强民意沟通、促进司法改革理论研究提供了鲜活素材，为国内外了解人民法院司法改革打开了一扇窗口，为进一步研究和深化司法改革提供了有益借鉴。这套丛书是人民法院广大法官集体智慧的结晶，是集政治性、思想性、实践性于一体之

作。相信这套丛书的出版，将有助于进一步深化人民法院司法改革，不断开创人民法院司法改革新局面，为发展和完善中国特色社会主义司法制度、建设社会主义法治国家做出新的更大贡献。

是为序。

《在改革中科学发展》丛书编委会

二〇一三年一月

前 言

立案信访和审判监督工作改革是人民法院司法改革的重要组成部分，不断加强和深化这方面的改革，对于保护当事人诉权，维护涉诉群众合法权益，树立公正高效权威的司法形象，加强中国特色社会主义司法公信力建设等具有重要意义。

“立案信访窗口”是人民群众表达诉讼需求、开展诉讼活动、寻求司法公正的重要场所，是人民法院司法为民的重要平台，是推进社会矛盾化解的前沿阵地。近年来，全国法院按照最高人民法院部署，围绕着“制度健全、功能完善、设施齐备、服务到位”的总体目标，坚持将窗口建设作为深入推进三项重点工作的生动载体，作为大力开展“人民法官为人民”主题实践活动的新鲜举措，科学谋划、精心组织、探索创新，不断加强窗口的标准化、规范化和科技化建设，取得了可喜成绩。

民商事案件诉讼管辖是立案审判的重要组成部分。2009年，最高人民法院制定了《关于审理民事级别管辖异议案件若干问题的规定》，对级别管辖制度进行诉讼化改造。2012年，《民事诉讼法》修改，增设应诉管辖制度，扩大协议管辖范围，正确界定了各级人民法院职能，切实保护了当事人管辖利益，充分体现出

了尊重当事人意思自治的现代诉讼理念。此外，各级人民法院积极探索诉调对接机制，广泛开展立案阶段的调解，积累了丰富的经验，为推动《民事诉讼法》规定先行调解制度奠定了实践基础。

审判监督制度是我国诉讼法规定的特别救济程序制度。多年来，人民法院坚持依法纠错，保障当事人合法权益，力促社会矛盾纠纷化解，审判监督工作取得新进展。为适应经济社会不断发展、依法治国进程不断推进的需要，人民法院着力改革和完善刑事与民事再审制度。规范刑事抗诉案件的审判程序，完善刑事申诉案件立案与再审的职能分工和工作流程，依法保护当事人的民事申请再审权，正确处理依法纠错与维护司法既判力的关系，切实解决人民群众申诉验证和申请再审难的问题。

涉诉信访工作是人民法院审判工作的重要组成部分。近年来，随着社会转型的不断深化，涉诉信访形势发生了显著变化，涉诉信访工作尤为艰巨。最高人民法院通过狠抓“四个必须、五项制度”贯彻落实，深入开展源头治理，强力引导重心下移，着力推动事要解决，勇于探索机制创新，逐步扭转了涉诉信访工作被动局面。

作为《在改革中科学发展——2008年以来人民法院司法改革成果回顾》丛书的第五分册，《立案信访和审判监督改革的路径与成效》共分六章，分别介绍了立案信访窗口建设、涉诉信访机制完善的背景、情况和成效，系统论述了民商事管辖制度、再审审查工作、再审审理制度改革以及民商事先行调解制度建立的背景、主要内容和成效。

《立案信访和审判监督改革的路径与成效》编写组

二〇一三年一月

目 录

CONTENTS

总 序	1
前 言	1
 第一章 立案信访窗口建设	1
一、立案信访窗口建设的背景	1
二、立案信访窗口建设的内容	7
三、立案信访窗口建设的成效	10
四、立案信访窗口建设的展望	17
 第二章 民商事管辖制度改革	21
一、民商事管辖制度改革的背景	22
二、民商事管辖制度改革的内容	26
三、民商事管辖制度改革的成效	32
四、民商事管辖制度改革的展望	35
 第三章 民商事先行调解制度建立	41
一、先行调解制度的背景	41
二、先行调解制度的内容	57
三、先行调解制度的成效	73

四、先行调解制度的展望	75
第四章 民事再审审查制度改革	84
一、民事再审审查制度改革的背景和发展历程	85
二、民事再审审查制度改革的内容	94
三、民事再审审查制度改革的成效	105
四、民事再审审查制度改革的展望	109
第五章 再审审理制度改革	122
一、再审审理制度改革的背景	122
二、再审审理制度改革的主要内容	129
三、再审审理制度改革的主要成效	150
四、再审审理制度的展望	151
第六章 涉诉信访制度机制完善	155
一、涉诉信访制度机制完善的背景	155
二、涉诉信访制度机制完善的内容	161
三、涉诉信访制度机制完善的成效	165
四、涉诉信访制度机制进一步完善的展望	169
后 记	175