

中国审判指导丛书

2009年·第1辑

(总第20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

【立案审判动态】

最高人民法院副院长苏泽林在第二次全国立案审判工作会议上的讲话

【案件受理】

从一起长达十余年之久的管辖权异议纠纷案件谈人民法院立案受理工作

——从鞍钢建设劳动服务公司物资经贸公司、鞍钢建设集团有限公司与中基嘉发进出口公司丹东公司买卖合同纠纷管辖异议再审案出发

【申诉与申请再审疑案评析】

经济纠纷中涉及经济犯罪嫌疑的司法审查处理

——咸阳市中陆城市信用社处置领导小组清算组

与西安新业工贸有限责任公司、西安市第三奶牛场

抵押借款合同纠纷申请再审案

【理论与实践探索】

作为民事再审事由的新的证据之立法、判例与学说

【调查研究】

民事诉讼财产保全的实证分析与完善思考

人民法院出版社

中国审判指导丛书

2009年·第1辑
(总第20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. 2009 年. 第 1 辑: 总第 20 辑/苏泽林主编; 最高人民法院立案庭编. - 北京: 人民法院出版社, 2009. 8

(中国审判指导丛书)

ISBN 978 - 7 - 80217 - 882 - 3

I. 立… II. ①苏…②最… III. 法院 - 立案 - 中国 - 文集
IV. D926. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 127288 号

立案工作指导 2009 年第 1 辑(总第 20 辑)

最高人民法院立案庭 编

主编 苏泽林

责任编辑 陈 健

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) 67550580 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550558 67550551 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

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 262 千字

印 张 14.5

版 次 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 80217 - 882 - 3

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

《立案工作指导》编辑委员会

主	编	苏泽林			
编委会主任		刘学文			
副	主	任	马迎新	郑学林	曹巍
			姜启波	杨永波	
成	员	(以姓氏笔画为序)			
		王云香	王洪光	王蔚东	王慧君
		包剑平	李杰	杜柏海	汪治平
		杨秀玲	张文斌	张国明	张绳祖
		侯永安	侯建军	赵红	高珂
		高豫武	梁曙明		
编辑组组长		高珂			
编辑组成员		王胜全	刘小飞	潘杰	吴凯敏
本期编辑		吴凯敏			
特约编辑		朱春涛	李颖	李存智	周太生
		冯金怀	华峰	梁天兰	崔洪志
		岳琦亩	陆鸣苏	潘华山	卯俊民
		卢椰风	汤志勇	张磊	耿晓冬
		黄建设	金旺庭	陈佩霞	莫澄真
		徐亚辉	刘澜平	尹红兵	屠筑萍
		况继明	甘萍	王晓岗	何银
		刘应明	魏元景	张亚平	杜爱东

前 言

民事诉讼法修正案实施后，民事申请再审案件受理和审查工作中存在诸多不相适应的地方。其中最为突出的，是案件数量大幅上升和人员力量不足的矛盾，以及由此产生的审查效率不够高、案件积压较为严重、职能机构差异大、规范化和专业化仍需加强的问题。为适应新形势，解决新问题，2009年1月12日至15日，最高人民法院立案庭在海南省海口市召开了第二次全国法院立案审判工作会议。苏泽林副院长代表院党组，明确了当前和今后一个时期全国法院立案工作的任务，提出通过“六个强化”、实现“六个统一”。本辑《立案工作指导》在“立案审判动态”一栏中收录了苏泽林副院长的重要讲话及刘学文庭长的总结讲话，对全国法院立案部门的工作人员有较强的指导意义。

根据《最高人民法院关于表彰全国优秀法院全国优秀法官的决定》（法〔2008〕329号），江苏省南通市中级人民法院立案庭副庭长杨志南、江西省宜春市中级人民法院立案庭副庭长张燕萍、广东省潮州市中级人民法院立案庭庭长黄雪玲三位同志因工作表现突出，荣获全国优秀法官的光荣称号。本辑《立案工作指导》在“经验交流”一栏，刊登了三位同志的先进事迹，希望广大立案审判干警以这三位同志为榜样，深入学习实践科学发展观，坚持“三个至上”，坚持司法为民，在工作中不断增强政治意识、大局意识、服务意识和廉政意识，以优质的立案审判工作服务于党和国家的工作大局。

从本辑开始，《立案工作指导》将刊登部分在规范性、说理性等方面都值得学习的优秀裁判文书，以供学习。

目 录

立案审判动态

努力践行科学发展观 自觉满足人民群众的立案审判新期待

——在第二次全国立案审判工作会议上的讲话

(2009年1月13日) 苏泽林 (1)

在第二次全国立案审判工作会议上的总结讲话

(2009年1月15日) 刘学文 (16)

司法解释及最高人民法院规范性文件

最高人民法院

关于认真贯彻中央经济工作会议精神 为经济平衡较快
发展提供有力司法保障的通知

(2008年12月12日) (25)

最高人民法院

关于调整司法解释等文件中引用《中华人民共和国民事诉讼法
诉讼法》条文序号的决定

(2008年12月16日) (27)

最高人民法院

关于涉及驰名商标认定的民事纠纷案件管辖问题的通知

(2009年1月5日) (42)

最高人民法院

印发《关于“五个严禁”的规定》和《关于违反
“五个严禁”规定的处理办法》的通知

(2009年1月8日) (43)

附：最高人民法院

关于“五个严禁”的规定 (43)

最高人民法院

- 关于违反“五个严禁”规定的处理办法…………… (44)
- 最高人民法院
- 印发《关于进一步加强司法便民工作的若干意见》的通知
(2009年2月13日)…………… (46)
- 附:最高人民法院
- 关于进一步加强司法便民工作的若干意见…………… (46)

司法解释理解与适用

- 进一步加大司法便民力度 努力为人民司法
- 《最高人民法院关于进一步加强司法便民工作的
若干意见》解读…………… 吴兆祥 (49)
- 《最高人民法院关于涉及驰名商标认定的民事纠纷
案件管辖问题的通知》的理解与适用…………… 王艳芳 (55)
- 《最高人民法院关于债权人对人员下落不明或者财产状况
不清的债务人申请破产清算案件如何处理的批复》的
理解与适用…………… 宋晓明 张勇健 刘 敏 (58)

案件受理

- 从一起长达十余年之久的管辖权异议纠纷案件谈人民法院
立案受理工作
- 从鞍钢建设劳动服务公司物资经贸公司、鞍钢建设
集团有限公司与中基嘉发进出口公司丹东公司买卖
合同纠纷管辖异议再审案出发…………… 晏 景 (65)

诉讼管辖

- 上一级法院提审后裁定发回重审的案件,重审后所作的一、
二审裁判不属于再审判判
- 最高人民法院关于武汉华福房地产开发有限公司与
招商银行武汉分行承兑汇票担保合同纠纷一案
再审管辖权异议的答复…………… 张绳祖 (71)
- 夫妻一方离开住所地超过一年,另一方起诉离婚的案件应由
原告住所地人民法院管辖
- 关于原告戴某与被告曾某离婚纠纷一案的指定
管辖…………… 张绳祖 (77)

申诉与申请再审疑案评析

经济纠纷中涉及经济犯罪嫌疑的司法审查处理

- 咸阳市中陆城市信用社处置领导小组清算组与西安
新业工贸有限责任公司、西安市第三奶牛场抵押
借款合同纠纷申请再审案 梁曙明 (81)

反担保债务对应的主债务的确定

- 兵器财务有限责任公司与联合证券有限责任公司、
中物投资有限公司担保合同纠纷申请再审案 ... 杨秀玲 (93)

双方违约的处理

- 烟台德生歧置业有限公司与烟台建设集团
有限公司建筑工程承包合同纠纷案 万 挺 (101)

存在瑕疵的质检鉴定结论不应予以采信

- 天津水利公司、水电十三局与庆云县水利局
水库工程质量纠纷申请再审案 叶 阳 (112)

违法发放贷款单位犯罪的法律适用

- 徐保根违法发放贷款申诉案 王蔚东 龚 斌 (121)

本案定虚开增值税专用发票罪(或偷税罪)还是定投机倒把罪

- 陈百泉、郁树良虚开增值税专用发票申诉案 ... 邢 军 (127)

理论与实践探索

作为民事再审事由的新的证据之立法、判例与学说 王胜全 (135)

案结事不了的原因及对策研究

- 以医院治病救人为切入点 叶三方 李玉振 (169)

公证法第四十条的理解：可否以公证机构为被告提起

撤销公证之诉

- 从佛山市 A 公司诉×公证处要求撤销公证书一案
谈起 罗发兴 (179)

涉诉信访案件增多的成因及其对策 顾国先 (186)

调查研究

民事诉讼财产保全的实证分析与完善思考 包 蕾 张 嫣 (194)

经验交流

健全多元解纷机制 完善司法保障功能

..... 上海市浦东新区人民法院研究室 (203)

全国优秀法官杨志南同志先进事迹

..... 江苏省南通市中级人民法院立案庭 (210)

二十二载“窗口”耕耘人

——江西省宜春市中级人民法院立案庭副庭长张燕萍

事迹 江西省宜春市中级人民法院立案庭 (214)

以忠诚铸造金色天平 用法槌敲响和谐之音

——广东省潮州市中级人民法院立案庭庭长黄雪玲

事迹 广东省潮州市中级人民法院立案庭 (218)

裁判文书选登

中华人民共和国最高人民法院民事裁定书

(2008)民二终字第151号 (224)

立案审判动态

努力践行科学发展观 自觉满足人民群众的立案审判新期待

——在第二次全国立案审判工作会议上的讲话

苏泽林*

(2009年1月13日)

同志们：

今天，我们在这里召开第二次全国立案审判工作会议，主要任务是：深入学习贯彻党的十七大以来的重要会议精神，坚持“三个至上”的指导思想，以科学发展观统领全局，回顾总结五年来立案审判工作的历程，分析研判面临的新形势、新任务，全面部署当前和今后一个时期的工作。

五年前，我们在山东省济南市召开了第一次全国立案审判工作会议，确定了立案机构职能，明确了立案审判任务，指出了立案工作发展方向，全国法院立案审判工作开始走上规范化、专业化道路。济南会议以来，在各级人民法院党组的正确领导下，人民法院立案审判机构和广大法官坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，坚持“公正司法、一心为民”工作方针，认真履行宪法和法律赋予的职责，为改革发展、稳定大局、推进依法治国、维护社会公平正义，做出了重要贡献。过去的五年，是立案审判机构逐步健全、职能不断统一规范的五年，是立案审判改革深入进行、体制机制不断创新完善的五年，是立案审判专业化加强、审判领域不断拓展的五年，是立案司法能力全面提升、功能作用不断显现的五年。

——受理、裁判大批案件，充分发挥了立案审判职能作用。2004年至2008年11月，全国各级人民法院共新收各类案件4250万余件，审结申诉、申请再审案件825792件，其中民事申请再审案件441466件，刑事、行政申诉案件107748件，履行了法律赋予的审判职能。普遍实行了诉讼引导、风险告知制度，采取了网上立案、远程立案、预约立案等便民措施，建立了人

* 最高人民法院副院长。

民法庭立案窗口,实现了柜台式、一站式立案流程,80%以上的一审案件在20分钟内完成立案。对经济确有困难的当事人实施司法救助127万人次,与前五年相比上升1.15倍,缓、减、免交诉讼费54.8亿元,增长71.25%,司法救助力度不断加大。为30多家整顿重组的证券公司、金融机构、大型国企提供了司法保护,化解了金融风险。及时妥善处理了“非典”、松花江污染、汶川大地震、三鹿婴幼儿奶粉事件以及艾滋病、三河灵塔、包头空难等一批重大突发公共安全事件引发的案件受理问题,保障了中央决策的实施,维护了社会稳定。

——集中治理涉诉信访,有力促进了社会和谐稳定。2004年至2008年11月,全国各级人民法院共办理群众来信336.8万余件,接待群众来访1279万余人,处理集体上访16442次、各类上访老户139482人。根据中央部署,多次开展集中治理活动。开展了上访老户化解工作,共对20844名上访老户进行甄别、化解。全面实施“定时间、定人员、定领导、定责任,包案处理”的工作模式,交办越级进京访案件41780件次,占涉诉进京来访总量40.4%,进京非正常访数量急剧攀升的势头得到遏制。普遍开展了院长接访、领导包案、交办督查等工作,涉诉信访工作领导体制得到强化,齐抓共管、各负其责、协同配合的工作格局正在形成。中央政法委交办的7434件信访案件逐一交办落实,大部分案件已息诉罢访。推广了福建省等地的立案调解和贵州省等地的“判后答疑”经验,强化了源头治理。自集中治理涉诉信访以来,大批疑难案件得以化解,积压案件得到清理,工作秩序得到规范,奥运等敏感时期的涉诉信访工作卓有成效。

——大力推行案件流程管理,有力保障了审判的公正、高效。在济南会议上,最高人民法院明确了审判工作流程管理是各级法院立案机构的三项职能之一,推广了山东、上海等地的经验。各地法院以审限跟踪管理为流程管理的核心和主线,不断强化管理措施,有力保证了绝大部分案件在审限内审结。有条件的法院实行电脑随机分案,避免分案中的人为因素,最大限度地体现了公开、公正、透明。吉林省等地法院成立了专门的流程管理委员会,或者设立了流程管理办公室,将流程管理从案件审理工作中分离出来,审判流程管理工作进一步加强,领导管理体制进一步完善。各级立案机构开展的排期开庭、诉讼救助、诉前保全、文书送达、案卷流转等工作,对整体审判业务的协调运转发挥了重要作用。最高人民法院按照“二五改革纲要”提出的统一基层法院审判流程管理要求,起草了相关指导性文件,正在进行修改论证。

——规范落实立案职能,积极推进了立案体制机制改革。最高人民法院

针对一些地方立案机构不健全、职能不统一等问题，特别是针对再审案件立审不分、审查职能不到位的问题，进行了重点督导。立案机构职能在绝大多数法院得到了落实。截至2008年，95%的法院设立了立案机构，85%的立案机构落实了三项基本职能，与2003年相比，均上升了10%。西安会议进一步强调了四级人民法院立案机构职能应大致相同、有所侧重，此后，四级人民法院立案审判机构的职能分层和任务侧重逐步明晰。作为多元纠纷解决机制框架内的立案调解工作，在最高人民法院的一贯倡导下，逐步开展，规范性指导文件行将出台。山东高密试点的审前程序改革，北京朝阳、上海浦东法院尝试的多元纠纷解决机制，为基层法院立案改革积累了经验。以民事诉讼法修改为契机，进一步完善申诉、申请再审审查程序，及时调整了民商事案件级别管辖标准。不断探索涉诉信访工作机制改革，涉诉信访的组织领导体制、排查化解机制、协调联动机制、责任追究机制逐步健全。

——不断加强立案机构自身建设，大力促进了队伍素质的提高。立案队伍建设、物质装备建设和工作场所的改善等方面有了新的进步。80%以上的法院建设了立案审判接待大厅，配置了自动化办公设施，开展了“一站式”服务。各地法院普遍开展了创建立案审判两个“文明窗口”活动，树立了良好的形象。最高人民法院就审判业务进行了十多次调研，召开了8次专门研讨会，举办了6期立案业务培训班，编发《立案信访通报》50期，出版《立案工作指导》19辑，促进了立案队伍司法能力和业务水平的提高。开展了共产党员先进性教育活动、“规范司法行为，促进司法公正”专项整治活动、社会主义法治理念教育活动、“大学习、大讨论”和学习实践科学发展观活动。广大立案审判法官树立了“三个至上”指导思想，自觉成为社会主义法治理念的坚定信仰者、科学发展观的自觉实践者、公平正义的忠实维护者、社会稳定与和谐的积极促进者。100个涉诉信访工作先进单位和100个先进个人，受到了最高人民法院的隆重表彰，立案系统涌现出了张燕萍、杨志南、黄雪玲等全国优秀法官。

五年来，立案审判工作取得的成绩，是各级法院党组重视、正确领导的结果，是全国法院立案干警齐心协力、艰苦奋斗、无私奉献的结果。在此，我谨代表最高人民法院向辛勤工作在立案审判岗位的三万多名干警表示衷心的感谢和崇高的敬意！

在看到成绩的同时，我们也应当认识到，立案审判工作离科学发展的新要求，与人民群众的新期待，还有相当的差距，还存在不少困难和问题。突出表现在：一些同志对立案审判工作的性质、地位、作用缺乏深刻认识，对立案审判工作规律的研究不够深透，思想重视程度不高；涉诉信访体制和工

作机制不能很好地适应急剧变化的社会形势，信访工作的方式方法亟待改进；一些高级人民法院的再审审查职能有弱化、分化倾向，有些地方观望等待、审查工作消极被动；部分中基层人民法院立案机构的审判管理和辅助职能过于宽泛，行政化、辅助化倾向明显；立案审判工作点多线长面广，思想、力量、素质、组织不适应的现象还不同程度地存在，制约工作发展。对上述问题，各地法院应切实重视，采取有效对策，予以解决。

当前，国际形势正在发生复杂而深刻的变化，全球金融危机有愈演愈烈之势。我国既处于经济社会的重要转型期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，又处于人民内部矛盾凸显期、刑事犯罪高发期。人民群众对立案审判工作提出了新要求、新标准、新期待，立案审判任务艰巨、责任重大、使命光荣。

一是人民群众对社会和谐稳定提出了新期待，涉诉信访工作任务更加艰巨。在经济社会结构深刻变动中，人民群众对社会稳定、安全、和谐的期待越来越高，不仅期待打击震慑犯罪、维护社会稳定，还期待调解和解纠纷、增进社会和谐；不仅期待及时结案，更期待案结事了；不仅期待“官了”，更期待通过调解实现“民了”。从当前情况看，我国社会形势总体稳定，但不和谐因素仍然存在，人民内部矛盾特别是涉及民生的矛盾还比较突出，刑事犯罪高发，对敌斗争复杂，涉诉信访总量长期高位运行，集体访、缠访、闹访、暴力访等非正常上访仍较突出，重信重访尚无明显减少，涉诉信访中的新情况、新问题、新矛盾不断出现。要满足人民群众对社会和谐稳定的新期待，我们必须全力做好涉诉信访工作。

二是人民群众对执法办案提出了新期待，民事申请再审案件审判任务更加繁重。随着依法治国基本方略实施，公民法律意识普遍增强，人民群众不仅期待人身财产权利得到有效司法保护，还期待更为广泛的其他社会权利同样得到保护；不仅期待诉讼案件能立能审能结，还期待诉讼案件快立快审快结；不仅期待起诉上诉渠道通畅，还期待申诉再审渠道通畅。随着修改后的民事诉讼法的实施和级别管辖标准的调整，中、基层人民法院的案件受理任务大量增加，高级人民法院和最高人民法院的再审审查任务更加繁重。尽管我们已经采取了应对措施，取得了良好成效；但必须看到，立案审判工作中案多人少、收多结少的矛盾异常突出，形势逼人，再审审查工作的司法能力与人民群众的新期待存在较大差距。

三是人民群众对司法公正与效率提出了新期待，立案审判体制机制改革任务更加迫切。立案作为审判第一关，人民群众寄予了更多的期待。涉诉群众不仅期待立案程序规范严格，也期待立案程序简便快捷；不仅期待打得赢

官司，也期待打得起官司；不仅期待案件管辖正当，也期待法院审判公正。当前，立案审判体制和工作机制总体上是适应群众需求的，但在受理环节上还不同程度地存在少数群众合法诉求得不到及时、有效保障的问题；在一些困难地区和少数困难群众中，不同程度地存在打不起官司的现象；一些地方争抢管辖权、地方保护的现象时有发生；信访多头交办、重复交办、效率低下的问题较为普遍。

四是人民群众对司法能力和形象提出了新期待，立案队伍建设任务更加紧迫。立案机构是连接人民法院与广大群众的桥梁和纽带，是法院和法官面向社会、展示形象的窗口。人民群众不仅期待立案工作公正高效，还期待立案行为规范透明；不仅期待立案工作严格依法，还期待立案工作以人为本。在当前经济体制深刻转型、利益格局深刻调整、社会关系深刻变迁、思想观念深刻变化的新形势下，法官队伍建设面临严峻考验，与党的要求和人民的期待相比，还存在不足和差距；对照新形势、新任务的要求，还存在不适应的环节。

面对新要求、新期待、新考验，我们一定要牢固树立“三个至上”的指导思想，在立案审判工作中，大力强化五种意识：（1）强化服务大局意识。党和国家任何全局性工作，都与司法有着密切关系。我们必须自觉、主动、积极地贴紧和服务大局。（2）强化司法为民意识。必须树立群众观念，走群众路线，多出便民利民惠民措施，最大限度地帮助群众接近司法、实现正义，不断满足人民群众的新要求新期待。（3）强化立足国情意识。必须立足基本国情，把握时代脉搏，实现与时俱进，充分考虑人民群众对法律的认知程度，努力实现立案审判的法律、政治、社会效果有机统一。（4）强化实践标准意识。必须坚持一切从实际出发，打破认识障碍，用实践的眼光、实践的思维、实践的方法解决前进中的问题，不断总结新经验，探索新规律，概括新理论。（5）强化促进和谐意识。必须坚持调解优先，推动建立多元纠纷解决机制，从源头上预防、减少和化解社会矛盾，努力实现案结事了，促进社会和谐。

当前和今后一个时期，各级人民法院立案审判机构要紧紧密结合学习实践科学发展观活动，深刻领会科学发展观的历史地位和指导意义，牢牢把握科学发展观的丰富内涵和实践要求，努力通过“六个强化”，实现“六个统一”，大力推动立案审判工作的科学发展，更好地满足人民群众的立案审判新期待。

一、强化立案审判职能，实现立案机构职能统一

立案改革之初，最高人民法院下发了《人民法院五年改革纲要》和《关于人民法院立案工作的暂行规定》，最高人民法院常务副院长沈德咏在济南会议上明确提出立案机构的三项基本职能：立案、信访和审判流程管理，将各级人民法院立案机构定位于综合审判业务部门。为了强化各级法院立案机构的审判职能，突出审判重点，西安会议又提出强化“四项业务”、规范“两个程序”的总体要求。然而，从近年来工作发展情况看，同级法院立案职能不统一、职能不到位、职能泛化弱化等问题仍然不同程度地存在，必须加以解决。统一规范人民法院立案机构职能，已成为各级人民法院的迫切要求，也是本次会议要重点明确的问题。

人民法院的机构设置及职能设定，必须按照法律规定和最高人民法院的文件要求。这里的“法律规定”，首先是人民法院组织法，其次是中央批准的最高人民法院机构改革方案和地方人民法院机构改革方案等。这里的“文件要求”，就是最高人民法院围绕规范统一立案职能所下发的历次会议文件精神的要求。各地法院不能在机构设置和职能设定上偏离法律，偏离最高人民法院的要求。我在这里强调三个问题：

第一，关于中基层人民法院的立案机构职能问题。中、基层人民法院的立案工作，是立案审判的基础，关系到立案审判工作全局。根据最高人民法院的有关规定，结合多年来的实践，中基层人民法院立案机构的主要职能：一是一、二审案件的受理审查与登记立案；二是管辖权的确定和管辖案件的审理；三是立案调解；四是审判工作流程管理；五是涉诉信访的协调处理以及相关申诉和申请再审案件的审查。各地法院可以根据审判流程管理工作的开展情况，承担诉前保全、排期开庭等任务。应当强调的是，中、基层人民法院必须统筹兼顾，不能顾此失彼。现在有的法院成立了专门的审判流程管理机构，此项工作从立案职能中分离出来，既加强了案件管理，又区分了审判业务和行政管理，具有一定的合理性。有些法院赋予立案庭调卷、送达、书记员和陪审员管理、诉讼服务等行政性工作，我们在完成这些工作时，千万不能本末倒置，弱化立案审判职能。

第二，关于高级人民法院和最高人民法院立案机构职能问题。与中、基层人民法院相比，高级人民法院和最高人民法院立案机构主要承担执法办案、指导协调、审判监督等任务。其主要职能：一是一、二审案件的受理审查与登记立案；二是管辖权的确定和管辖案件的审理；三是申诉和申请再审案件的审查处理；四是涉诉信访的协调处理；五是以审限跟踪为主的案件管

理。上述五项职能虽然与中基层人民法院的职能大致相同，但重点却有明显区别。民事诉讼法修改后，申请再审案件的审查职能成为高级人民法院和最高人民法院立案机构的重要职能。有少数高级人民法院将立案审判机构的再审审查职能取消、弱化，这种做法是与最高人民法院的文件要求相违背的，必须坚决予以纠正。

第三，关于同级法院立案职能统一问题。同级法院立案审判机构职能不统一，上级法院就难以开展工作指导，法院之间也无法开展协调配合，立案审判难以实现整体推进。因此，我们强调，上下级法院立案机构的职能可以大致相同、各有侧重。但是，同级立案机构职能应当统一。目前，全国法院立案职能不统一的问题反映在以下几方面：一是同级立案机构的名称不统一，有些信访机构称为信访办公室、信访处，有些申请再审审查机构称为申诉复查处，这些名称既缺乏科学性、准确性，又不能很好地反映立案审判工作的性质与特点。名称的统一，是职能统一的前提，应当严肃对待，认真解决，防止审判机构名称的行政化。二是职能发挥不全面不平衡，顾此失彼。有的法院重视案件受理审查，却轻视审判流程管理；有的开展了全面的审判流程管理，却没有开展立案调解；有的做了很多审判辅助和服务性工作，但却放弃了主要审判业务。三是审判流程管理缺乏统一规范，在案件分配、排期开庭、送达保全、审限跟踪等方面做法不一。2008年以来，最高人民法院将规范基层法院审判流程管理纳入了工作重点，多次进行调研。这次会上，提出了基层法院审判流程管理的初步规范意见，经过会议讨论修改后，将下发各地试行。四是一些高级人民法院的再审审查工作存在边缘化问题。有的高级人民法院完全取消了立案庭的裁定再审职能，立案庭只承担形式审查、登记移送任务，这种做法不符合再审立案分立的要求，是立案职能不到位的典型表现。因为裁定是再审立案的前提，没有裁定就没有再审。因此，希望立案职能不到位的法院，应当尽快到位。

二、强化涉诉信访机制，实现诉访分离标准统一

2008年以来，最高人民法院党组对涉诉信访工作更为重视，王胜俊院长多次批示要求全力抓好。我们必须以更加坚定的态度、更加有力的措施、更加务实的作风，把这项工作当作构建和谐、维护稳定的政治任务和头等大事抓紧抓实。

在2008年底召开的全国高级法院院长会议上，王胜俊院长明确要求：“要高度重视并认真做好涉诉信访工作，完善信访案件的接待、分流、处理工作机制，妥善解决群众信访中反映的突出问题；认真总结信访工作经验，

落实信访分离制度，探索建立在党委领导下的信访案件终结机制，有效解决无理缠访闹访等问题；通过提高司法水平，加强源头治理，努力从根本上预防和减少涉诉信访案件的发生。”根据这个指示要求，全国法院要从克服制约涉诉信访工作有效开展的源头性、体制性、机制性、保障性障碍入手，强化四项工作机制：

一是健全源头治理的长效工作机制。实践证明，诉讼活动一旦变成涉诉信访便难以解决。头痛医头、就标治标不是长久之计。各级人民法院要牢固树立预防为主、源头治理的工作思路，关口前移，重心下沉，落实责任，加大涉诉信访预防力度。一要引导矛盾纠纷通过多元纠纷解决机制解决，尤其是对农村征地、城镇拆迁、劳动争议、职工安置、突发公共事件等引发的矛盾纠纷，更要引导当事人走人民调解、行政协调、仲裁程序等途径。二要大力提高审判质量，强化诉讼调解。对进入诉讼程序的矛盾纠纷，要强化程序保障，充分保障当事人的参与权、表达权、监督权，吸收不满、理顺情绪。三要落实判后答疑制度。当事人对判决不服的，案件承办人要当面向来访人释明判决理由，耐心细致地做服判息诉工作。四要进一步明确责任归属、强化责任落实。对由于司法行为不规范、不公正造成的重复信访，要责任倒查，严格追究。

二是建立信访分离工作机制。长期以来，一些法院涉诉信访工作“诉”“访”不分，对诉与访同等对待，既制约了当事人诉权的行使，又浪费了有限的司法资源。两年前最高人民法院提出了信访分离的工作思路，并在一些地方法院进行试点，取得了成功。建立健全信访分离工作机制，最根本的是要科学划分哪些属于诉、哪些属于访，建立全国信访分离的统一标准。简单地说，属于本级法院管辖的，具有起诉、上诉、申诉与申请再审内容的来访，属于诉的范畴，除此之外的来访，就属于访的范畴。要针对诉与访，采取不同的工作思路、工作模式和工作方法，提高涉诉信访工作成效。最基础的，是要对诉和访编立不同的案号字号，调整司法统计口径，将程序内的诉从信访中分离出来，弄清涉诉信访的底数。最终目标，是要通过建立健全信访分离工作机制，使涉诉信访统计数据更加精确，工作对象更加明确，工作着力点更加集中，减少访类事项的产生，引导当事人依法行使诉权，建立和维护规范的涉诉信访秩序。

三是加强分类处理，完善接待分流机制。对初信做到件件有登记、件件要审查；对初访有访必接、有诉即立。合理分流初信初访与重信重访，对初信初访，优先受理、优先接谈、优先办理，防止演变成重信重访。对于重信重访，要登记建档，查找原因，研究对策。对越级进京上访，继续按照“四