

# 叩开法院之门

——中国立案法治化研究

吕芳◎著

KOUKAI FAYUAN ZHIMEN  
ZHONGGUO LIAN FAZHUIHUA YANJIU



全国  
百佳  
图书  
出版  
单位  
知识  
产权  
出版  
社

# 叩开法院之门

——中国立案法治化研究

吕芳◎著

KOUKAI FAYUAN ZHIMEN  
ZHONGGUO LIAN FAZHUIHUA YANJIU



全国百佳图书出版单位  
知识产权出版社

责任编辑：王金之

责任校对：董志英

文字编辑：徐施峰

责任出版：卢运霞

### 图书在版编目 (CIP) 数据

叩开法院之门——中国立案法治化研究 / 吕芳著. —北京：  
知识产权出版社，2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1275 - 1

I. ①叩… II. ①吕… III. ①诉讼程序 - 研究 - 中国  
IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 075548 号

## 叩开法院之门——中国立案法治化研究

吕 芳 著

---

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话：010 - 82000860 转 8112

印 刷：北京市凯鑫彩色印刷有限公司

开 本：880mm × 1230mm 1/32

版 次：2012 年 6 月第 1 版

字 数：257 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1275 - 1/D · 1472 (4152)

邮 编：100088

邮 箱：[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

传 真：010 - 82005070/82000893

责编邮箱：[wangjinzhi@cnipr.com](mailto:wangjinzhi@cnipr.com)

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：10.5

印 次：2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元

---

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

## 序

进入医院看病，需要挂号检查；进入法院大门办事，需要接受安全检查；进入司法诉讼程序，需要立案庭决定案件是否受理。一个在域外法治文化看来不成问题的诉讼程序，对中国的法院而言，一直有着一种声音——“立案难”。立案是否真的难？又因何而难？在本书中，作者给出了独具慧眼的实证分析和力所能及的回答。

作为本书作者博士后研究报告的指导老师，我建议她不仅要关注中国特色的“立案难”问题，更要研究“立案难”背后的法律适用问题。在我国改革开放前30年以立法为主导的法治发展模式下，尽管法律适用是一个法学理论和法治实践的重大问题，却被我国法学界、法律界长期忽视。吕芳的博士后研究报告，选取当代中国法院立案中法律适用问题进行研究，是一个以小见大展开研究的好选题，也是一个剖析法院诉讼过程的好节点。新一轮刑事诉讼法修改刚刚结束，刑事案件的立案臻于完善；民事诉讼法修改在即，民事案件的立案标准是否变更尚无定论；行政诉讼法修改的呼声不绝于耳，“红头文件”有望纳入行政案件的受案范围。毫无疑问，三大诉讼法已经和即将进行的修改完善，在彰显中国法治进步的同时，也对法院立案提出了新的挑战 and 更高的要求。事实上，无论法律如何修改，法院在立案过程中始终面临着法律适用的问题，而在法治国家中，法律适用往往也是一个关乎法治与宪政的问题。

立案环节的法律适用，是一个由法院“将纸面上的法变为

生活中的法”的具体过程，它在中国成文法条件下所依凭的规则依次包括：一是依据法律法规；二是参照行政规章；三是援引司法解释；四是引用其他规范性文件。立案环节的法律适用过程，不仅涉及法律规则问题，也涉及案件本身的事实维度。因此，中国特色的“立案难”如果是立案程序出现问题的信号，那么这种问题可能出现在法律规则上，也可能出现在案件本身所具有的事实结构上。

本书作者所具有的问题意识在于其对当代中国法院立案问题的反思与前瞻。作者在总结吸收既有研究成果的基础上，基于其本人长期在法院调研和法官培训的经验和参与性观察，对立案所依凭之法律规则进行探讨，重点在于实证分析司法实践中各种突破法律的立案或不立案现象。通过对立案过程中的法律规则和案件事实两个方面的分析，作者发现立案法官在适用法律时出现的三种情况：整体性法律解释问题（最高人民法院司法解释问题）、个体性法律解释问题（法官个人对法律理解）以及司法推理逻辑问题。作者认为，立案庭法官在审查立案时除有可能对规则解释产生偏差之外，还会受到权力逻辑、制度理性、职业化程度以及文化价值观甚至媒体舆论的影响，并且在案件事实遭遇新类型以及疑难、重大、敏感等结构性问题时，都容易倾向于不予立案或者暂缓立案。

为了正确认识并着力解决中国特色的“立案难”问题，作者在认可当下立案制度所具有的制度合理性的前提下，提出了若干完善的建议和思路。作者提出，中国当代法治进路的曲折性、渐进性和不完善性是法院适用法律的大背景，即使执政党和国家确立了“依法治国”基本治国方略的宪政原则，在国家和社会转型的时代背景之下，法治作为一种试图彻底否定人治的全新的治理技术，有时候非但不能应对社会问题，还常常出现“自身

难保”的尴尬局面。法院立案过程中遭遇的“立案难”、“涉法信访”、“维稳”以及法院应对这些问题时的指导思想、政策要求和现实做法等，实际上不过是中国法治曲折发展和艰难推进的一个历史缩影。

作为吕芳博士后的指导老师，我非常赞赏她对中国法院进步发展所秉持的执著信念和建设性的批判精神，也由衷希望这本以法律社会学为研究方法的著作，像书名“叩开法院之门”一样，能够还原法院（司法）在法治国家的合理性和有效性，为一切寻求司法救济的人们洞开法院之门。

是为序。

李 林

2012年4月4日于北京沙滩北街15号

## 目 录

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 导论 关于立案的三种面相 .....          | (1)  |
| 一、立案是法院审判活动 .....           | (1)  |
| 二、立案庭是制度变迁的结果 .....         | (2)  |
| 三、立案的规范性问题 .....            | (6)  |
| 四、研究思路 .....                | (13) |
| 第一章 立案的基本理论问题 .....         | (17) |
| 第一节 立案概念辨析 .....            | (17) |
| 一、我国有关立案的概念 .....           | (17) |
| 二、国外相关概念 .....              | (22) |
| 三、立案的本质 .....               | (25) |
| 第二节 立案的特征与功能 .....          | (27) |
| 一、立案的特征 .....               | (27) |
| 二、立案的功能 .....               | (31) |
| 第三节 立案的规范性依据 .....          | (34) |
| 一、立案本身的规范性依据 .....          | (34) |
| 二、立案审查时的规范性依据 .....         | (37) |
| 第二章 立案的历史与发展 .....          | (42) |
| 第一节 传统中国的立案历史 .....         | (42) |
| 一、概述 .....                  | (42) |
| 二、特征与影响 .....               | (46) |
| 第二节 中华民国与革命根据地时期的立案回顾 ..... | (48) |
| 一、中华民国 .....                | (48) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 二、革命根据地时期 .....            | (52)  |
| 三、影响 .....                 | (54)  |
| 第三节 新中国成立之后的立案发展 .....     | (54)  |
| 一、1949~1957 年 .....        | (54)  |
| 二、1957~1976 年 .....        | (61)  |
| 三、“文化大革命”之后 .....          | (64)  |
| 四、影响 .....                 | (70)  |
| 第三章 立案庭的过去与现在 .....        | (75)  |
| 第一节 “立审合一” .....           | (75)  |
| 一、“立审合一”的合理性 .....         | (75)  |
| 二、“立审合一”面临的困境 .....        | (77)  |
| 第二节 告诉申诉庭 .....            | (78)  |
| 一、以解决申诉为主的“告申庭” .....      | (78)  |
| 二、“告申庭”的过渡性 .....          | (83)  |
| 第三节 立案庭 .....              | (85)  |
| 一、对“告诉”的重视 .....           | (85)  |
| 二、司法环境的变化 .....            | (86)  |
| 三、机构建制 .....               | (88)  |
| 四、诉讼服务中心 .....             | (90)  |
| 第四节 微观考察：以江苏省法院立案为样本 ..... | (92)  |
| 一、新中国成立至“文革”后初期的立案工作 ..... | (92)  |
| 二、立案庭制度化之后 .....           | (95)  |
| 三、样本引发的思考 .....            | (97)  |
| 第四章 “立案难”与立案审查中的法律适用 ..... | (103) |
| 第一节 对“立案难”不同角度的认知 .....    | (104) |
| 一、学者的研究 .....              | (104) |
| 二、法院的调研 .....              | (105) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 三、律师的声音 .....               | (106) |
| 四、笔者的调查 .....               | (107) |
| 第二节 “立案难”的本质 .....          | (113) |
| 一、一个统计学上的分析 .....           | (113) |
| 二、“立案难”的本质 .....            | (116) |
| 第三节 立案审查中的法律适用 .....        | (122) |
| 一、与司法解释有关 .....             | (124) |
| 二、与法官对法律、司法解释的理解有关 .....    | (129) |
| 三、与法律逻辑有关 .....             | (133) |
| 第五章 立案审查中法律之外的影响性因素 .....   | (137) |
| 第一节 权力：主管（管辖）逻辑与贴标签 .....   | (137) |
| 一、主管逻辑：有限受理 .....           | (138) |
| 二、异化的管辖逻辑：推或抢 .....         | (150) |
| 三、贴标签：控制的权力 .....           | (160) |
| 第二节 制度：认知过程中的理性与非理性 .....   | (168) |
| 一、立案制度的建立 .....             | (169) |
| 二、立案制度理性——以效率为导向 .....      | (171) |
| 三、几种典型非理性立案行为 .....         | (174) |
| 四、立案制度理性新尝试——在诉讼中配置诉权 ..... | (180) |
| 第三节 职业：知识积累与专业化程度 .....     | (182) |
| 一、立案庭机构设置与法官构成 .....        | (183) |
| 二、立案庭的边缘化 .....             | (190) |
| 三、立案庭法官知识积累欠缺 .....         | (191) |
| 四、不同法院的初步比较 .....           | (197) |
| 五、立案法官的专业化问题 .....          | (206) |
| 第四节 文化：司法价值观与司法职业伦理 .....   | (207) |
| 一、法院文化 .....                | (207) |

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 二、立案庭法官的司法价值观与职业伦理观 .....       | (212)        |
| <b>第六章 “立案难” 案件的类型化分析 .....</b> | <b>(220)</b> |
| <b>第一节 新类型案件 .....</b>          | <b>(221)</b> |
| 一、涉及宪法性权利的案件 .....              | (222)        |
| 二、涉及公共利益的案件 .....               | (226)        |
| 三、法律有基本规定但法院经验不足的案件 .....       | (229)        |
| 四、法律有规定但立案时机不成熟的案件 .....        | (231)        |
| <b>第二节 疑难案件 .....</b>           | <b>(233)</b> |
| 一、什么是疑难案件 .....                 | (233)        |
| 二、“疑难”之难 .....                  | (234)        |
| 三、疑难案件的特殊性 .....                | (240)        |
| <b>第三节 敏感(重大)案件 .....</b>       | <b>(242)</b> |
| 一、对敏感(重大)案件的不同界定 .....          | (243)        |
| 二、对敏感(重大)案件的立案原则：以敏感对敏感 .....   | (245)        |
| <b>第四节 类型化基础上的区别对待 .....</b>    | <b>(248)</b> |
| 一、区别对待 .....                    | (248)        |
| 二、类型化基础上的个案处理 .....             | (252)        |
| <b>第七章 完善立案制度的若干进路 .....</b>    | <b>(256)</b> |
| <b>第一节 立法：以诉权实现新的权利配置 .....</b> | <b>(257)</b> |
| 一、获得公正审判的权利 .....               | (259)        |
| 二、诉权 .....                      | (261)        |
| 三、立法建议 .....                    | (268)        |
| <b>第二节 立案理念：冲突之中的平衡 .....</b>   | <b>(270)</b> |
| 一、关于“登记立案”的辩论与尝试 .....          | (270)        |
| 二、冲突与平衡 .....                   | (275)        |
| 三、达成交往理性 .....                  | (280)        |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第三节 制度完善方向之一：诉前调解 .....      | (283) |
| 一、诉前调解现状 .....               | (284) |
| 二、诉前调解的一个调查 .....            | (287) |
| 三、目前诉前调解存在的问题 .....          | (289) |
| 四、完善建议 .....                 | (291) |
| 第四节 制度完善方向之二：审前程序与案件管理 ..... | (294) |
| 一、审前程序 .....                 | (294) |
| 二、案件管理 .....                 | (297) |
| 三、制度设计之价值 .....              | (303) |
| 结语 司法时代的依法之治 .....           | (305) |
| 参考文献 .....                   | (314) |
| 跋 .....                      | (318) |

## 导 论

### 关于立案的三种面相

#### 一、立案是法院审判活动

立案是法院的一个程序性活动，在当代中国的司法语境下，立案是审判活动的一个组成部分。中国法院作为案件裁判机构，其判断始于立案，终于执行。作为审判活动的起始点，立案承载着对当事人起诉接受与否的判断职能。根据中国法院法官自己的理解与解释，“立案是人民法院依照审判职权，按照诉讼法所进行的一种诉讼活动”。“立案工作是指人民法院依照法定程序，审查检察机关指控的案件及对公民、法人、其他组织的起诉、上诉、申诉、申请再审等诉求，决定是否受理的诉讼活动。”<sup>①</sup>2006年最高人民法院主管立案工作的副院长苏泽林在全国法院立案审判工作座谈会上提出，立案审判必须发挥以下五方面的功能：一是发挥保障功能，畅通诉讼渠道，最大限度地保障人民群众合理诉求的实现；二是发挥过滤功能，严格依法立案，防止因滥诉导致社会不和谐；三是发挥疏导功能，妥善处理群体性纠纷案件，维护社会安定有序；四是发挥化解功能，做好立案调解、申诉和解工作，促进当事人以协商和解的方式解决纠纷；五是发

---

① 纪敏主编：《法院立案工作及改革探索》，中国政法大学出版社2000年版，第71~72页。纪敏主编该书时任最高人民法院审判庭庭长，该书是国家法官学院“高级法官培训丛书”中的一本教材。

挥司法救济功能,加强司法救助,坚持依法纠错,最大限度地实现社会公平正义。简单总结,就是保障、过滤、疏导、化解与救济。<sup>①</sup>

从上述围绕立案的定性、特征、职能而作出的阐释可以看出,法院对于立案的基本认知如下:立案属于审判活动的一个组成部分;与此相联系,从审判权中划分出立案权。审判权被划分成若干权力分支源自 20 世纪末期,在司法改革的大背景之下,中国法院普遍认为“三个分立”(立审分立、审监分立、审执分立)是促进司法公正的重要措施,<sup>②</sup>可以通过内部权力分立,达到制约和监督的目的。于是审判权被人为分割为立案权、审理权、监督权、执行权。权力分立是法院职权的配置重组,也意味着新的制度架构出现,产生新的职位分工,同时要求新的专业人士。立案庭的出现,是为了承载立案权,并从法官职业群体中分离出立案法官。但有一点必须说明,立案庭并不仅仅行使立案权。这根源于中国法院立案庭的历史发展。

## 二、立案庭是制度变迁的结果

对立案庭进行简单的回溯梳理,可以发现,立案庭的出现不仅是权力分立的成果,也是实现法院管理转向的需要。司法改革之前,法院实行完全行政化的管理模式,而基于对审判权认知的不断深入,发现“这种管理模式违背审判规律,实践证明是不

---

① 至于立案审判是否实现了上述五种功能,下文将进行论述。

② 这种理解与认知,是中国法院目前比较统一的看法,恰如最高人民法院副院长沈德咏 2000 年 2 月在北京、河北等地法院考察时所说:“这是最高法院党组的决策,有不同意见可以保留,但不执行是不能允许的,各地法院必须贯彻落实,不能持怀疑态度。”见沈德咏:《司法改革纲要》,人民法院出版社 2003 年版,第 125 页。

合理的”。<sup>①</sup>由此出现了以审判活动为中心的“审判流程管理”模式。这种模式在探索之初，由立案庭承担审判流程管理职能，包括排期开庭、审限追踪等管理工作，附带完成审判监督工作。后来地方法院逐步开始设立独立的审判管理办公室，到2010年最高法院正式成立审判管理办公室，上述审判管理职能基本从立案庭移交出去。<sup>②</sup>除审判管理之外，涉诉信访工作也被归入立案庭的职责范围。当代中国信访政策的管辖归属基本是谁的问题谁处理，与法院诉讼有关的信访还是要法院处理。最高人民法院副院长沈德咏在2000年召开的部分高级人民法院立案信访工作座谈会上讲道：“作为一项改革措施，我们已经把处理来信来访，做好上访老户工作纳入立案庭的职责范围……”<sup>③</sup>因此，立案庭作为法院的一个机构和权力组成部分，既分享审判权，也行使管理职能；后者包括案件流程管理和信访管理。<sup>④</sup>

由此，立案制度在法院得以确立。这种制度的建构过程具有以下特点：首先，在当代司法制度史上是新出现的，之前没有；其次，该制度有具体的组织承载者，包括机构与人员，也具有相应的规范性结构；最后，该制度的形成源自司法者的自我选择，

---

① 沈德咏：“实行‘立审分离’是促进司法公正的重要措施”，见沈德咏：《司法改革纲要》，人民法院出版社2003年版，第126页。

② 不过，即使在今天，有些地方法院，尤其是基层法院的立案庭仍然承担着审判管理工作。

③ 沈德咏：“为建立合理的、科学的、能够担当重任的来信来访体制而努力”，见沈德咏：《司法改革纲要》，人民法院出版社2003年版，第140页。

④ 需要说明的是，立案庭并非法院负责信访工作的唯一部门，法院纪检部门、督察部门也承担信访工作。本书将信访归入法院管理职能，主要因为信访具有非常明显的上下级领导的官僚制科层管理特征，而且以效率为重点。例如，最高人民法院内部资料《涉诉信访典型案例汇编》就指出，要建立统一领导、部门协调、各负其责的工作格局，强调提高工作效率。

而选择所具有的历时性，也使得立案制度处于不断的发展中。这就是制度主义者所谓的任何组织的特定行为方式都需要规范化的制度加以调整，<sup>①</sup>而制度则是人类行动的产物。<sup>②</sup>就体制而言，立案庭的工作包括：立案审查（审判）与审判管理、信访管理。

当立案制度化后，凸显的是一定的结构性功能。运用结构功能主义理论，<sup>③</sup>可以发现，在法院这个系统中，立案庭作为一个子系统组织，实际承担着法院系统在社会中的适应功能，即以承担立案审查和部分信访管理工作的方式，决定案件（尤其是一审与再审案件）是否受理，将法院认为不宜受理的案件挡在法院审判权力管辖之外。这实际上表明了法院对案件的取舍方向，由此可以抑制或刺激社会对法院诉讼活动的需求。这就可以解释，为什么在“依法立案”的承诺之下，承担适应性功能的立案系统，会以功利主义的利益最大化为其追求目标。下面对其加以论证。

在中国国情之下，法院并非完全意义上的社会控制机构，更多被定位为社会纠纷的解决机构。<sup>④</sup>然而法律是纠纷解决的依

---

① 以塞尔兹尼克为代表的制度主义者认为，组织的特定行为需要规范性的制度加以调节，参与制度者需要遵从这些制度，否则会受到制裁。参见 Selznick Philip, "Institutionalism 'Old' and 'New'", *Administrative Science Quarterly*, 1996, vol. 41 (2), pp. 270 - 277.

② 朱苏力：《制度是如何形成的》，北京大学出版社2007年版，第53页。

③ 帕森斯的结构功能主义将系统功能区分为适应、达鹄、整合以及维模四个部分。在社会中，这四个功能分别由经济系统、政治系统、社会共同体系统和价值系统来完成。从这个思路出发，若将法院作为一个整体，立案庭类似于经济系统，行政管理部门类似于政治系统，不同的审判业务庭共同构成共同体系统，宣传部门则构成价值系统。

④ “定分止争”、“案结事了”是当下中国法院最常见的说法，并被上升到理念的高度。

据，并不意味着法律就一定能够解决纠纷。“由于一项法律规则或法律决定的权威被混同于它的终决性……法庭对由它决定的问题可能拥有终决权，但它的各种决定并非都同等重要或具有同样的说服力。”<sup>①</sup> 更何况，在当代中国，由于历史的原因、政治制度的安排，法院作为社会的一个系统也好，作为一个组织也好，并没有达成自治，更不要说卢曼所谓的“自我生产”。<sup>②</sup> 西方国家，无论英美还是欧洲国家，基本上在 19 世纪完成了帕森斯所谓的“社会体系的功能分化”，即法、政治、宗教、科学等各个领域都形成了自治的体系，相互之间无法介入和控制。法院作为自治的体系，意味着法院以自治集团的形态存在，法官拥有独立的判断权和立法审查权。这也是法治现代化的一个重要标志。而中国一直以来是政治、经济、社会一体化的体制，社会各个系统并没有彻底分离，司法与政党、司法与政府也没有彻底分离。法院系统与其他社会系统各种隐秘的联系，使得法院在裁断某些具体个案时，实际上采用的都是一种具有强烈现实主义色彩的进路，即关注的重点在于案件的潜在事实以及相关社会因素，而不是可应用的法律规则与理由。这在法院的整体审理活动中有明确的印迹可供找寻，如一些为舆论关注的案件或者有地方政府施加压力的案件。<sup>③</sup> 这种务实的司法逻辑，在立案程序中以一种更加明显的方式存在，即如果能够通过立案审查尽可能把那些在审判中会与其他社会因素有密切联系的案件挡在法院之外，法院就可以少承担压力，也可以更加公正地审理案件，从而实现利益（包括审

---

① [美] 诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，中国政法大学出版社 1994 年版，注 24。

② [德] 卢曼：《社会的法律》，郑伊倩译，人民出版社 2009 年版。

③ 这些个案包括彭宇案、药家鑫案、李昌奎案等，以及一些行政诉讼案件。

判效果、社会效果)最大化。也就是说,相比其他审判庭,立案庭法官需要更多考量法律之外的因素,还包括法院自身的需要。在这个层面上,立案庭法官具有“经济人”的理性思维——趋利避害是制度使然。

在这种考量之下,法院立案庭的立案审查,被法院自身定位为“把关”。沈德咏曾指出,“立案是审判第一关,没有立案,就没有审判”。其在1999年全国法院立案工作座谈会上的讲话中表明:“很多矛盾和问题都会反映到审判工作中来,而首先面对这些矛盾和纠纷的就是各级法院的立案机构……把立案工作同我国当前的政治、经济、社会形势结合起来,从法律、政治、社会效果统一角度把好立案关。”“把关”的提法值得玩味。因为把关本身是一种防御措施,处于被动地位,这意味着并非所有的社会纠纷都可以在法院以诉讼方式获得解决,也意味着并非所有受到侵害的权利都可以在法院寻求救济。法院需要根据法律规定的主管与管辖内容来确定是否受理某个案件。但“把关”也具有某种主动意味——即使法律规定应该受理,立案庭也有权力决定把什么样的纠纷纳入法院诉讼程序中,又把什么样的纠纷排除在法院诉讼程序之外,即立案法官拥有主动审查权。还有一种极端的可能,就是在法律规定的范围之外,将某些案件纳入受理范围。于是受理标准从唯一性标准——法律,衍生出其他标准。正如沈德咏所说,立案庭立案审查权力的基本行使方式是:结合法律、政治、社会效果决定案件是否受理。

### 三、立案的规范性问题

立案庭所具有的上述适应性功能,是制度本身在确立时就形成的,那么这种制度是否与最高人民法院在历次立案工作会议上都强调的“依法立案”存在矛盾呢?换一种说法,“立案