



中国审判指导丛书

立案工作指导

景汉朝 主编
最高人民法院立案庭 编

CHINA TRIAL GUIDE
GUIDE ON CASE-FILING

本辑要目

〔领导讲话〕

立足司法职责 细化工作任务 逐项抓好落实
为京津冀协同发展提供优质高效司法服务和保障
——最高人民法院院长周强在京津冀法院联席会议
第一次会议上的讲话

〔理论与实践探索〕

立案登记制条件下的审判思维
立案登记制改革实施一周年情况综述
人身安全保护令案件立案问题探讨
立案登记制的法经济学分析

〔调查研究〕

关于防范与规制滥诉行为的调研报告

〔案例评析〕

日常生活记录作为证据审查与适用

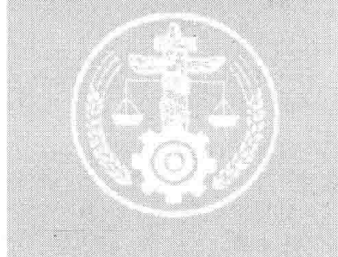
〔经验交流〕

打造司法为民公正司法的窗口

〔司法解释理解与适用〕

深化多元解纷机制改革 提升社会治理法治水平
——对《最高人民法院关于人民法院进一步深化
多元化纠纷解决机制改革的意见》的理解与适用

总第47辑 (2015.4)



中国审判指导丛书

立案工作指导

景汉朝 主编

最高人民法院立案庭 编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立案工作指导. 2015 年. 第 4 辑: 总第 47 辑/景汉朝主编;
最高人民法院立案庭编. —北京: 人民法院出版社, 2017. 4
(中国审判指导丛书)

ISBN 978 -7 -5109 -1753 -0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 049013 号

立案工作指导 2015 年第 4 辑 (总第 47 辑)

景汉朝 主编

最高人民法院立案庭 编

责任编辑 路建华

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) 67550660 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客 服 QQ 2092078039

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 238 千字

印 张 14.5

版 次 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 -7 -5109 -1753 -0

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 景汉朝

编委会主任 姜启波

编委会副主任 金剑锋 王锦亚 甘 雯 包剑平
刘书声

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

丁晓明	万 挺	王云香	尹颖舜
刘雪梅	李 杰	李志强	杨国香
杨立初	张志弘	张卫兵	张淑芳
孟凡平	何 波	周素琴	高 珂
龚 斌			

编辑组成员 杨立初 徐德芳

本期执行编辑 徐德芳

前 言

自2015年5月1日人民法院全面实行立案登记制改革以来，全国法院登记立案秩序井然，案件入口更加畅通。社会各界普遍认为立案登记制度改革措施落实坚决、彻底，极大地方便了群众诉讼，提高了诉讼效率，减轻了当事人诉累。立案登记制改革成果主要体现在以下几个方面：一是诉权保障全面落实。各级法院及时更新观念，将诉权保障作为人权保障的重要组成部分，对人民法院依法应该受理的案件，一律敞开大门，坚决杜绝“有案不立、有诉不理、拖延立案、增设门槛、人为控制立案、干扰依法立案”等行为，确保人民群众在立案这一首要环节感受到公平正义。二是司法工作更加便民。全国法院实行阳光立案，告知登记立案的流程、节点和法律效果，接受包括当事人在内的社会各界监督。普遍提供诉状样本，为当事人书写诉状提供示范和指引。对当事人书写诉状有困难的，可以口头提出由人民法院记入笔录，符合法律规定条件的，予以登记立案。三是审判质效带动提升。各级人民法院不断优化审判资源配置，改革诉讼机制，科学分配法官员额、配足配强审判辅助人员，结案率实现较大幅度增长。2016年5月10日，最高人民法院召开立案登记制改革一周年座谈会，邀请了全国人大代表、专家学者、其他国家机关、地方法院、基层政府代表等参与座谈。与会代表充分肯定了立案登记制改革以来所取得的成就，并对下一步工作提出了殷切希望和意见建议。

本辑在“理论与实践探索”栏中刊登了立案登记制改革的相关文章,包括《立案登记制条件下的审判思维》《立案登记制实施一周年情况综述》《立案登记制的法经济学分析》等,全面展示了立案登记制改革一周年的成果,分析了在立案登记制条件下,人民法院审判应当注意的问题等,以期为各地深入推进这项工作提供理论参考。

目 录

【工作动态】

- 景汉朝在立案登记制改革一周年回顾与展望座谈会上强调
切实提高诉讼服务水平 不断推动立案工作再上新台阶
..... (1)
- 立案登记制改革一周年座谈会与会代表发言汇编 (4)

【领导讲话】

- 立足司法职责 细化工作任务 逐项抓好落实 为京津冀
协同发展提供优质高效司法服务和保障
——在京津冀法院联席会议第一次会议上的讲话 周 强 (12)

【理论与实践探索】

- 立案登记制条件下的审判思维 姜启波 (20)
- 立案登记制改革实施一周年情况综述 最高人民法院立案庭 (25)
- 人身安全保护令案件立案问题探讨
..... 麦 珏 孙利建 戴 曙 (30)
- 立案登记制的法经济学分析 苟振伟 许常海 (37)
- 第三方参与社会矛盾纠纷化解的域外实践及启示 徐德芳 (44)

【调查研究】

- 关于防范与规制滥诉行为的调研报告 北京市高级人民法院 (68)

【案例评析】

- 日常活动记录作为证据审查与适用 张华锋 刘绍斐 (80)

【经验交流】

- 打造司法为民公正司法的窗口 张 坚 (88)
- 明确方向 找准差距 补齐短板 努力推进全省法院
诉讼服务中心建设运用提档升级
——在四川全省法院诉讼服务中心建设现场推进会上的讲话
..... 刘 楠 (94)

【司法解释理解与适用】

- 深化多元解纷机制改革 提升社会治理法治水平
——对《最高人民法院关于人民法院进一步深化
多元化纠纷解决机制改革的意见》的
理解与适用 胡仕浩 龙 飞 (110)
- 《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》的
理解与适用 胡仕浩 柴靖静 (119)

【司法解释及最高人民法院规范性文件】

- 最高人民法院
关于首先查封法院与优先债权执行法院处分查封财产
有关问题的批复
(2016年4月12日) (125)
- 最高人民法院
关于修改《中华人民共和国民事诉讼法法庭规则》的决定
(2016年4月13日) (129)
- 最高人民法院 最高人民检察院
关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释
(2016年4月18日) (138)
- 最高人民法院
关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释
(2016年4月27日) (144)

最高人民法院	
关于发布第 12 批指导性案例的通知	
(2016 年 5 月 30 日)	(147)
最高人民法院	
关于适用刑事诉讼法第二百二十五条第二款有关问题的批复	
(2016 年 6 月 23 日)	(161)
最高人民法院	
关于人民法院特邀调解的规定	
(2016 年 6 月 28 日)	(162)
最高人民法院	
关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见	
(2016 年 6 月 28 日)	(167)
最高人民法院	
关于发布第 13 批指导性案例的通知	
(2016 年 6 月 30 日)	(175)
最高人民法院	
关于人身安全保护令案件相关程序问题的批复	
(2016 年 7 月 11 日)	(187)
最高人民法院 最高人民检察院 公安部 国家安全部 司法部	
关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见	
(2016 年 7 月 20 日)	(188)
最高人民法院	
关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定 (一)	
(2016 年 8 月 1 日)	(192)
最高人民法院	
关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定	
(2016 年 8 月 2 日)	(194)
最高人民法院	
关于发布第 14 批指导性案例的通知	
(2016 年 9 月 19 日)	(202)

【工作动态】

景汉朝在立案登记制改革一周年 回顾与展望座谈会上强调 切实提高诉讼服务水平 不断推动 立案工作再上新台阶^①

2016年5月10日上午，最高人民法院召开人民法院立案登记制改革一周年回顾与展望座谈会。最高人民法院副院长景汉朝在会上强调，要认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，牢牢把握司法为民、公正司法工作主线，坚持五大发展理念，以深入推进立案登记制改革为抓手，全面提升立案审判能力和水平，不断推动立案审判工作再上新的台阶。

景汉朝指出，立案登记制改革是人民法院深化司法改革的一项重大举措，自去年5月1日实施以来，取得了明显成效。一是司法对诉权的保障更加彻底，各级人民法院对依法应该受理的案件一律敞开大门，杜绝了有案不立、有诉不理、拖延立案等现象；二是司法民主进一步显现，不少法院创新诉讼服务机制，为当事人提供形式多样、方便快捷的诉讼服务，减轻了当事人诉累；三是司法运行更加阳光，各级人民法院普遍实行阳光立案，以实际行动接受社会监督，拓宽了社会第三方参与司法渠道；四是司法机制更加完善，案件受理、诉讼服务朝着系统化、信息化、标准化、社会化方向快速迈进，立案服务水平飞跃提升。

^① 来源于最高人民法院网站。

景汉朝强调,要以深入推进立案登记制改革为抓手,不断提高诉讼服务水平,不断推动立案审判工作再上新的台阶。要坚持人民利益至上,坚定实行立案登记制,切实强化登记立案内部和外部监督,坚决杜绝“立案难”回潮。要准确把握立案登记制改革精神,严格依法立案,有效衔接立案庭与审判业务庭的工作,不能以实体审理标准决定是否立案,当事人提交的证据材料是否足以支持诉请,属于举证责任的范畴,不得以证据材料不齐为由等原因将案件退回立案庭,造成诉讼拖延。

景汉朝强调,要拓宽多元化解渠道,努力满足人民群众诉求。要进一步落实“眉山会议”精神,加快形式多样、运行规范的诉调对接机制建设;要用好新民事诉讼法增设的先行调解制度,在起诉与受理阶段开展案件繁简分流,对简单案件实行登记立案和案件速裁的有效对接。要积极探索先行调解制度改革,对家事纠纷、相邻关系纠纷、小额债务纠纷等适宜调解的案件,推行调解程序前置。要充分发挥人民调解组织在纠纷化解中的重要作用,支持商事、行业等调解组织的作用,完善仲裁与诉讼的衔接机制,引导更多纠纷通过仲裁程序解决。

景汉朝要求,要加大惩治力度,有效维护正常诉讼秩序。要加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度,制裁违法滥诉,依法打击无理缠诉行为,维护法治权威。要专项调研惩治恶意诉讼工作,分析归纳恶意诉讼的类型成因,合理界定恶意诉讼的概念外延,研究制定惩治恶意诉讼的规范性文件,推动立法机关修改完善法律。要开展诉讼诚信档案试点工作,建立失信黑名单制度,将虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等滥用诉权的行为人纳入进去,公开违法行为及法律责任,有效震慑滥诉行为。

景汉朝强调,要加强分析研判,积极参与服务改革发展。要适应大数据时代要求,运用实证数据,制定科学规则,对自然增长、立案登记制改革、经济低位运行等因素对收案态势的影响进行分析,研判走势。要紧扣具体类型案件本身所体现的社会关系,对相关案件收案态势进行分析,积极提出司法建议,为党委政府决策提供重大参考。要认真分析法院层级收案情况,合理定位四级法院审判职能,全面落实十八届四中全会提出的关于完善审级制度的有关要求。

景汉朝强调,要按照“五个过硬”要求,切实加强立案队伍建设。要深入学习习近平总书记重要指示和全国政法队伍建设工作会议精神,紧密结合“两学一做”学习教育,切实增强政治意识、大局意识、核心意识、

看齐意识，确保党中央各项决策部署在立案工作中得到不折不扣的贯彻落实。要加大教育培训力度，定期开展职业培训，全面提高立案法官的职业素养和专业水平。要持之以恒加强作风建设，严格落实中央八项规定精神，以零容忍态度坚决惩治司法腐败，加大立案审判队伍的职业保障，确保公正廉洁司法。

会上，全国人大代表李亚兰，专家学者代表姜明安、王亚新、陈卫东、孙邦清、许尚豪，中央有关部门代表龚小玲、高莎薇、李仕春、吕立秋，基层和基层法院代表顾国标、童凌、谢黎明作了发言，中央政法委、中央改革办、全国人大法工委、国务院法制办、全国总工会、全国妇联、中国法学会、全国律协等有关部门负责人，最高人民法院有关部门负责人等参加会议。

立案登记制改革一周年座谈会 与会代表发言汇编^①

一、立案改革监督工作有成效

第十二届全国人大代表、黑龙江省龙电律师事务所主任 李亚兰

我站在律师的角度来谈一谈立案登记制改革。第一，人民群众对立案登记制的获得感有很大提升，程序的畅通有了制度的保障。在司法实践当中，当事人打官司入门不再难，这是律师听到最多的声音也是最欢喜的声音，立案登记制给律师工作带来了便捷，也充分体现了司法为民。第二，立案登记制改革的监督工作很有成效。行政立案还是存在一定难度，如何保证向社会承诺的有案必立的实施，这就和有利的监督息息相关。虽然不能杜绝推诿立案的问题，但是只要发现问题，还是可以解决的，这就体现了监督工作的成效。法院承受了很大的工作压力，这也体现了法院的决心，使得立案登记制可以全面实施。

关于立案登记制改革的建议：一是基层法院案多人少，一位基层法官原来一年审理 200 件左右案件，现在要审理 400 至 500 件案件，这是立案登记制改革之后面临的突出问题。二是在广泛的受案之后如何提高审判效率的问题，对进入审判程序且有争议的案件要有相对的制度进行有效的保障，但要有利于缓解立案和审判的矛盾。三是关于多元化纠纷解决机制。最后希望立案登记制改革在今后取得更大的成就，同时也对法院法官的付出表示衷心感谢。

^① 来源于《人民法院报》。

二、立案登记制让妇女受益

全国妇联权益部部长、法律帮助中心主任 高莎薇

长期以来妇联组织面临的问题，就是立案难的问题。比如农村土地分配问题和就业歧视问题，这方面的问题在过去立案非常难，立案登记制实施以来，一天时间就可以立案。因此，到全国妇联就业信访窗口反映立案难的问题现在没有了。法院积极和妇联组织联系搞分流调解，也是立案登记制改革之后的新变化。

当然立案登记制目前也还存在一些问题：一是立案登记制改革的进展是否可以在全国更加平衡。有的法院改革力度还是不够。二是从妇联的角度来看，就是关于农村土地补偿费的案件，关于“村民待遇”问题，这类问题法院将来是否可以行使立案权来解决。还有关于村规民约违反法律法规的问题，尽管这类案件目前数量不多，但是也应得到关注。三是关于案由，是否可以把“就业歧视”单独设立为一个案由以更好地保护妇女权益。

三、客观分析立案数增长

中国法学会研究部主任 李仕春

关于立案登记制，一是如何看待立案登记制的价值。立案登记制在解决告状难之外，在相当大的程度上推动司法对行政的制约。随着行政案件大幅上升，行政机关复议部门要认真对待，努力改进复议质量。同时，行政立案增长也导致信访数量大幅下降，让司法回归司法。二是客观分析立案登记制导致的立案数由刚开始出现井喷，到后来逐步回落，再到趋于正常的趋势。三是认真谨慎对待滥诉。最高人民法院和有关部门对滥诉进行界定，对滥诉不予受理或者不予立案。四是健全思考诉讼外纠纷解决机制。实践中，行业调解、行政调解，包括妇联、工会、民间调解的机制没有充分发展，难以解决法院诉讼独大的问题，如果这些机制没有充分发展，就很难在法院发展多元纠纷解决机制。最后一点，立案登记制对于行政案件不宜单兵突进，要加快推进行政案件异地管辖或者行政法院的构

建,包括审级统筹,整体性推进。

四、如何认识和推进立案改革

北京大学法学院教授 姜明安

第一,如何正确认识立案登记制改革,怎么定性定位?一是立案登记制改革是人民法院对人民的愿望和心声的积极回应。二是立案登记制改革是推进依法治国、建设法治国家的重要举措。立案登记制改革最直接的成效,反映出来就是行政诉讼案件激增。三是立案登记制改革是司法改革的前哨,案件只有进了法院,才有其他的问题和相应的保障。四是立案登记制是人民法院依法运作、依法推进的,是有法律依据的。有案必立,就是案件要有原告,要有被告,要符合起诉条件。有诉必理,就是立案不立案也是“理”,包括裁定驳回起诉也是要有理。因此,有案必立、有诉必理要按照法律进行。五是改革是最大限度最有效利用司法资源的改革。通过改革,以有限的人力资源解决更多纠纷,化解社会矛盾,防止矛盾激化,起到维护社会稳定的价值。

第二,如何进一步推进改革,怎样深化立案登记制?一是正确认识改革一年来取得的重大成效。不能说出现滥诉就说立案登记制搞坏了。二是要实事求是审视立案登记制过程中出现的滥诉、案多人少、立案不难结案难等问题。要分析产生这些问题的原因。三是通过修改完善有关法律,制定出台司法解释,进一步推行立案登记制改革。通过法律解决增加工资、提高待遇、增加法官积极性、增加编制等问题。要广泛依靠党委政府,增加待遇增加编制。也可以通过诉讼费,增加成本。四是加强法官培训,加强法官在立案登记制改革推行以来必须具备的司法能力。

五、案多人少,法院压力很大

清华大学法学院教授 王亚新

我们到若干省市进行了深入的调研,简单汇报一下调研所发现的问题。在调研过程中,我们有幸获得了最高人民法院的帮助,得到了很多详细数据并且进行了对比。通过调研我们发现,人民群众在司法服务的获得感和满意度方面都有了很大的提升,客观来讲,立案难问题已经基本消

失。但是也发现立案登记制确实存在一些内在的矛盾，目前案多人少，法院压力很大，立案不难结案难，繁简分流比较困难。立案登记制实施之前的问题是利用多元化纠纷解决机制解决纠纷而导致无止境的调解，但立案登记制实施以来的问题是怎样满足当事人的意愿又能做到节省司法资源，让我们有限的司法资源得到充分的利用，这将是今后法院所面临的重大问题。

六、立案登记制改革非常成功

中国人民大学法学院教授 陈卫东

立案登记制改革是非常成功的。第一，立案登记制改革使得法院的裁判制得以彰显。法院就是解决纠纷的，我们过去的问题就是案件不能够顺利地进入到审判程序来，立案登记制改革就很好地解决了这个问题，这项改革符合司法规律，使得案件能够顺畅地进入司法程序，提升人民法院的公信力。第二，切实解决了困扰人民法院立案难的问题。一直以来我们的司法存在两个问题，一个是立案难，另一个是执行难。如果人民法院真的可以解决这两难，我想人民法院的工作就真正地上了一个台阶。立案登记严格来说不是一个法律专业问题，但是这项改革顺民心、合民意，践行了司法为民的宗旨。

下一步面临和需解决的问题：一是案件量的急剧增加与人民法院案多人少的矛盾更加突出，最高人民法院一定要面对这个问题，改革不配套这是关键，另外法官的待遇以及司法辅助人员的工资要大幅度提升，否则我们的司法就要瘫痪。二是人民法院要在现有的条件下充分发掘自身的办案潜力，适当提高诉讼费用。三是立案带来大量的滥诉权，立案登记制还是需要审查的，起码形式需要审查，我们在立案登记制改革过程中不能说完全敞开大门，这会对后续的审理工作带来非常不利的影响。

七、立案登记不代表放弃审查

中国人民大学法学院副教授 许尚豪

以前立案只是个诉讼制度，这一年立案登记制改革老百姓非常认同，立案登记制改革的意义非常重大。我们召开座谈会的目的就是发现问题，

并且把立案登记制更加规范化。第一,立案登记制既然开始推行,就要彻底化,这就要求最高人民法院的规范化,即对立案登记的规范化。第二,立案登记制并不代表放弃审查,它放弃的是起诉要件的审查,而不是对表面“外观”的审查,对一些不符合形式条件的案件要果断地说“不”。第三,对多元化纠纷解决机制存在空间的压缩。我们实施立案登记制改革并不是否定了多元化纠纷解决机制,这个问题需要更加深入的研究,如果放弃多元化纠纷解决机制是很可惜的,同时也是不符合司法规律的。

八、创新开发自主立案系统

上海市浦东新区人民法院立案一庭庭长 童 凌

我们主要的做法是创新模式,开发了自主立案系统,做大做强网上立案,由电脑端立案向手机端立案过渡:一是推出立案ATM机。二是增加立案二维码,针对集团诉讼以外的所有案件。三是做大做强网上平台,实现立案网络化。第二个做法,树立大局意识,提前应对可能出现的负面舆情。增强敏感意识,做好当事人的引导和疏导,增强分流意识,进行繁简分流,加强诉前调解。当前也存在一些问题和难点:一是缠诉滥诉增加,造成司法资源浪费。二是当事人认识有误区。建议:一是加强宣传,为当事人树立正确诉讼观。二是多措并举,解决立案登记制过程中出现的各种问题。

九、阵痛不影响改革推进

中国政法大学民商法学院副教授 孙邦清

推行立案登记制,是中国司法进程的一件大事。立案登记制对于诉权理论会有所影响,民事诉讼诉权的概念可能会消失。我讲几点体会:一是我们最担心的是立案登记制的反弹,我担心因案多人少、信访压力大导致反弹。二是一些短期阵痛不会影响立案登记制改革,坚持改革不变形不后退。三是民事诉讼法要作出相应的修订。随着司法改革的推进,加强诉讼和解调解,审前调解会取代诉讼调解,立案登记制产生的案多人少矛盾会得到缓解。