



 郑州大学嵩阳法学文库



制度·机构·机制： 当代中国立案难问题 实证研究



张嘉军 张峰 贾佳 尚宋阳 阮崇翔 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

国家法治与法学理论研究课题《民事立案难实证研究》(14SFB20022)

国家社会科学基金重点项目《中国民事诉讼一审程序实证研究(1949-2013)》(14AFX015)

河南省高等学校哲学社会科学创新团队《诉讼制度运行机制实证研究》(2015-CXTD-08)



制度·机构·机制： 当代中国立案难问题 实证研究

张嘉军 张峰 贾佳 尚宋阳 阮崇翔 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

制度·机构·机制：当代中国立案难问题实证研究 /
张嘉军等著. —北京：法律出版社，2018
(郑州大学嵩阳法学文库)
ISBN 978-7-5197-1907-4

I. ①制… II. ①张… III. ①立案—研究—中国
IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 008214 号

郑州大学嵩
阳法学文库

制度·机构·机制：当代中国立案难
问题实证研究
ZHIDU · JIGOU · JIZHI: DANGDAI ZHONGGUO
LI'AN NAN WENTI SHIZHENG YANJIU

张嘉军 等著

策划编辑 李峰沅
责任编辑 李峰沅
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 陶松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 11.875
字数 290 千
版本 2018 年 3 月第 1 版
印次 2018 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978-7-5197-1907-4

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

嵩阳法学文库编委会

编委员会主任：沈开举

编委会副主任：马松建 王玉辉

委员：苗连营 刘德法 梁凤荣 张德芬 杨红军

张玫瑰 张嘉军 吕明瑜 王建国 王立志

郭德香 申惠文 马 冉 吴喜梅 陈 冬

行政秘书：张 翔

目 录

第一章 绪论 001

第一节 论题的意义 001

第二节 国内外研究现状 005

第三节 研究的方法 008

一、课题调查的方法 008

二、课题调查的对象 010

三、课题调查收取的样本 012

第二章 我国立案难的现状及其原因分析 014

第一节 立案难吗;问题之提出 014

第二节 立案“难”在哪里;立案难的具体表现 018

一、口头不予立案 021

二、政策性规定不予立案 023

三、久调不立 025

四、立案门槛高 027

五、职能部门之间相互推诿 029

六、立案周期长 031

第三节 立案为何难;立案难的原因 034

一、配合当地经济社会发展大局的需要 034

二、信访压力过大 036

三、考核指标的限制 037

四、立案标准模糊不统一 038

五、立案环节缺乏有效检察监督 040

六、法院自身能力有限无力解决所有案件 041

七、保护整体利益与个体利益的权衡 042

八、基层法院立案庭任务重、工作压力大、人手不够 043

第三章 建立新制度化解立案难:立案登记制度在我国的建立 与实施 045

第一节 立案登记制度实施的现状 045

一、社会对立案登记制度有较多了解 045

二、“立案难”问题大大缓解 047

三、法院受案范围大大扩张 050

四、立案受理效率明显提升 052

五、立案周期大大缩短 053

六、立案审查标准放松 057

七、立案门槛/难度降低 059

八、当场立案率明显提高 062

九、立案受理书面凭证出具率较高 067

十、立案信访案件数量下降 070

第二节 立案登记制度实施中存在的问题 072

一、立案依然还“难”,部分案件依然不受理 072

二、部分法院还存在实质性审查 074

三、各法院立案标准把握不一 076

四、对何为立案登记各方认识不一 078

五、依然存在不出具接受诉状等的书面凭证 079

- 六、依然存在“口头不予受理”现象 082
- 七、立案调解大大减少 085
- 八、立案检察监督基本缺位 088
- 九、立案释明形势严峻 092
- 十、驳回起诉率大大增加 094
- 十一、虚假诉讼/恶意诉讼大量增加 101
- 十二、立案登记制度适用程序范围有限 102
- 第三节 立案登记制度实施中存在问题的原因 103
 - 一、长期实行的立案实质审查制的惯性影响 103
 - 二、立法与司法解释并未明确立案登记制审查的标准 106
 - 三、舆论宣传与立法规定的背离 108
 - 四、立案庭人手不够、任务繁重 116
 - 五、个案的特殊性法院不敢出具不予受理裁定 124
 - 六、立案的固定期限等的限制 128
 - 七、立案门槛的降低 135
 - 八、当事人对检察监督不了解以及检察建议的效力不强等 138
 - 九、立案登记制与《民事诉讼法》第119条冲突 142
 - 十、对其他国家/地区立案登记制度学习借鉴不彻底 144

第四章 化解立案难的比较视角：两大法系国家/地区起诉受理程序之比较 148

第一节 大陆法系主要国家或地区 148

- 一、日本 148
- 二、法国 152
- 三、德国 155
- 四、韩国 158

五、我国台湾地区 161

六、我国澳门地区 163

第二节 英美法系主要国家或地区 165

一、美国 165

二、英国 168

三、加拿大 170

四、新加坡 172

五、我国香港地区 176

第三节 两大法系起诉受理制度比较分析 178

一、基本理论:诉讼要件和起诉要件 179

二、两大法系立案受理制度的归纳分析 184

三、两大法系立案受理制度对我国的启示与借鉴 191

第五章 化解立案难的历史视角:我国民事立案受理制度的历史 演进 194

第一节 我国古代社会立案制度 195

一、我国古代社会民事诉讼的起诉条件 195

二、我国古代社会民事诉讼立案受理的条件 198

第二节 我国近现代社会立案受理制度 204

一、清末至中华民国 204

二、新民主主义革命时期 211

第三节 新中国成立后立案受理制度 214

一、1949~1957年 214

二、1958~1976年 219

三、“文化大革命”之后 221

第六章 建立新机构化解立案难：“立审分立”与立案庭功能 228

第一节 我国“立审分立”的确立及其意义 228

一、“立审分立”的确立与实现 228

二、“立审分立”的价值与意义 236

第二节 我国立案庭的功能 251

一、审查过滤功能 251

二、案件分流功能 255

三、纠纷化解功能 260

四、诉讼服务功能 264

第七章 建立新机制化解立案难：我国立案受理制度改革的思路 与具体措施 273

第一节 导论：立案庭是否还应保留？ 273

一、中国的立案庭是中国法院长期改革的成果 273

二、中国的立案庭在我国的司法进程和实践中作出了应有的贡献 274

三、其他国家或地区也有中国式的立案审查模式 275

第二节 立案受理制度改革的基本原则 278

一、合一审查原则 278

二、有限审查原则 279

三、“大服务”原则 285

第三节 立案受理制度改革的具体措施 287

一、明确立案审查的尺度与形式 287

二、强化落实、培训与宣传 289

三、公布不予立案案件类型清单 290

四、强化立案调解建构多元化解机制 291

五、强化立案监督 292

六、建立虚假诉讼的预防与惩治机制 294

七、简化立案受理手续逐步实现网上立案 298

后记 300

附录 303

一、调查问卷 303

(一)有关立案受理问题调查问卷 303

(二)有关立案登记制度调查问卷 310

(三)有关立案调解的调查问卷 326

(四)有关不予受理、驳回起诉与诉讼请求调查问卷 330

二、课题组调研座谈会以及研讨会 332

三、立案庭立案受理手续材料 357

第一章

绪 论

第一节 论题的意义

“立案难”是困扰中国司法的“老大难”，早在 20 世纪 80 年代就开始讨论如何解决“立案难”问题。中国的“立案难”呈现一定的阶段性，整体上可以分为三个阶段。

第一阶段，从中华人民共和国成立到 1997 年前，此时的“立案难”主要表现在两个方面，一是“入口混乱”，即“立审不分”，没有专门从事立案工作的机构，审判庭既从事立案又进行审判，结果出现“不审不立”“先审后立”，甚至“抽屉案”等严重混乱局面；二是立案“门槛高”，起诉条件“高阶化”，立案受理审查标准严苛，导致大量案件被挡在法院之外而不被受理，出现“立案难”。为解决这些问题，一些基层法院开始尝试探索成立专门从事立案受理工作的机构，这一尝试被最高人民法院所认可，1997 年最高人民法院出台

《立案工作的暂行规定》第6条规定:“人民法院的立案工作由专门机构负责,可以设在告诉申诉审判庭内;不设告诉申诉审判庭的,可以单独设立”,要求各法院建立专门从事立案受理工作的立案庭。立案庭的设立从机构上解决了“立审不分”的非专业化问题,实现了由专业机构、专业人员负责立案,一定程度上解决了“入口混乱”和“非专业化”,理顺了“立”和“审”的关系。“立案难”问题由此在一定程度上得以缓解。但是立案庭的建立仅仅解决了这一阶段“立案难”中的一“难”——“入口混乱”问题,^{〔1〕}在起诉标准和立案受理条件没有变化的情形下并未解决“立案难”的另一个方面的问题——“立案门槛高”,依然出现“入口不顺畅”的问题。

第二个阶段,是从1997年至2015年,此时的“立案难”主要体现在立案“门槛高”,不仅起诉条件“高阶化”,而且出现了大量显性或隐性的立案受理“土政策”,大量案件被阻挡在法院大门之外,引发了当事人的强烈不满,很多当事人为此而不断申诉和上访,这一问题也引起了中央高层的关注。为解决立案受理“门槛高”以及大量立案受理上的“土政策”,2014年10月举行的十八届四中全会上审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中首次以党的决议形式明确提出:“改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。”要求中国也要建立“立案登记制度”,降低立案受理标准,畅通立案受理渠道,充分保障当事人诉权。为贯彻中央的精神,最高人民法院于2015年4月15日发布了《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的

〔1〕但是在最高人民法院看来,这不仅仅是为了解决“立案难”,建立立案庭还在于能够实现内部管理的科学化和合理化,实现机构之间的相互制约,即立案、审判、执行三者之间可以相互制衡。这一点在最高人民法院两会工作报告中有清晰表述。在1998年3月10日的第九届全国人民代表大会第一次会议上的《最高人民法院工作报告》中指出:“加强法院自身的制约机制,各级人民法院实行了立审分立,普遍设立了立案机构,把立案与审判分开,依法保护当事人的诉讼权利,实行了审执分立,普遍设立了执行庭,理顺了审判与执行的关系。”

规定》并于同年5月1日起在全国全面贯彻实施。^{〔1〕}以降低立案审查标准解决“立案难”的具有中国特色的立案登记制度正式步入中国的司法大舞台。

第三个阶段,是从2015年至今,为畅通立案受理渠道,充分保障当事人诉权,解决“立案难”而建立的立案登记制度运行已经2年多,这一制度在司法实践中运行效果如何?这一制度在运行中还存在哪些问题?这一制度能否达到建立该制度的初衷——解决“立案难”问题?如果没有完全解决“立案难”,那么其原因何在?采取哪些措施建立哪些机制方能最终解决“立案难”?具有中国特色的立案庭在实行立案登记制度背景下未来应走向哪里?中国的立案登记制度应当如何进一步改革和完善?这些问题都非常现实迫切地摆在理论界和实务界面前。为此本课题对“立案难”问题开展实证研究,深入观察和探析当代中国“立案难”的现状、成因及其解决路径,无论对于民事诉讼、行政诉讼法学理论还是对于当下中国的司法实践都具有一定的推动和指导意义。

1. 有助于社会和谐稳定目标的实现。当下中国“立案难”,无论是因为当初的“入口混乱”还是“立案门槛”过高,都让众多案件因此而不能被立案受理,阻挡在法院大门之外,这些不被立案受理的当事人自然产生了对法院、对国家和社会的强烈不满。甚至一些当事人从此走上了漫长的上访之路,成为社会不安定的重要因素之一,对社会稳定造成了重要影响。对民事“立案难”展开深入研究,基于对我国“立案难”问题的历史梳理以及对当下“立案难”的实证研究,在实证基础上深入分析我国立案庭的价值与功能,提出我国未来立案庭的基本定位以及重

〔1〕 四中全会提出“立案登记制”,最高人民法院在出台的《关于人民法院登记立案若干问题的规定》中提出建立“登记立案制”,二者表述上有一定差异,但是本质上并无不同,都是直接登记立案。当然我国所言的登记立案或立案登记制都与西方意义上的立案登记制有本质上的不同,这一点在该专著的相关部分会有专门阐释,这里不再展开。

构我国立案庭的基本原则,进而提出重构我国民事立案受理机制的合理建议,最终化解“立案难”,畅通立案渠道,降低立案门槛,让更多纠纷能进入司法渠道并获得解决,这无疑大大有助于维护社会的和谐稳定。

2. 有助于民事诉讼法的进一步修改与完善。现行立案受理制度,因设置了过高的准入条件和众多“隐性”不予受理、暂缓受理等规定,将大量案件挡在法院大门之外。如何化解“立案难”、畅通立案受理渠道则是当下中国民事诉讼法学理论与实务界不得不严肃思考的重大时代性课题。为解决“立案难”问题,十八届四中全会首次以党的决议形式明确提出要建立立案登记制度,降低立案门槛、畅通立案受理渠道,保障当事人诉权。之后最高人民法院于2015年颁布了《关于人民法院登记立案若干问题的规定》并在全中国贯彻实施立案登记制度,中国特色的立案登记制度正式建立并实施。立案登记制度运行效果如何、在运行中还存在哪里问题、这一制度能否真正化解“立案难”、能否真正实现这一制度建立的初衷、中国的立案庭未来是否应被取消、如果不被取消的话其又当如何定位如何改革、中国的立案受理制度应当如何进一步改革与完善等,这些问题依然是摆在当前理论界与实务界面前的重大理论问题。对“立案难”和立案登记制度展开深入研究,并进而提出相应的应对之策,无疑有助于推动我国民事诉讼法的进一步修改与完善。

3. 有助于指导民事立案制度的实践运作。在当下中国的民事司法实践中,法院的门槛过高,将众多案件阻挡在法院大门之外,导致当事人的诉求无处伸张。对民事“立案难”展开深入研究,归纳哪些案件难立案以及“立案难”的真正原因,重构我国的立案受理制度,规制和改变当前“立案难”局面,无疑具有十足的重大实现性意义。为了解决“立案难”,我国尽管建立了立案登记制度,但是这一制度建立之后运行效果如何、运行中存在哪些问题、能否真正化解“立案难”、如何把握当下的审查标准、是否彻底改变了实质审查而为形式审查、在实行立案登记的

制度背景下具有中国特色的立案庭何去、何从等问题,都亟需从理论层面提出针对未来走向的合理化建议,指明未来前进的方向。特别是当下立案庭工作人员面对如此剧烈的变革——由立案审查制改为立案登记制——而有些无所适从,特别是对未来是否取消立案庭以及立案庭应当如何定位问题更是存在诸多疑虑。基于实证视角深入研究当代中国的“立案难”问题,探寻中国“立案难”的表征及其原因,深入梳理和分析立案登记制度存在的问题及其运行效果,从历史视角以及比较的视角分析中国特色的立案庭具有的价值与功能,提出未来中国立案庭的基本定位和原则,在此基础上提出修改完善我国立案受理制度的整体机制,对于我国基层法院立案受理的实践运作具有一定的指导意义。

第二节 国内外研究现状

在知网中嵌入“起诉受理”条目,搜索到7篇相关文章;嵌入“立案难”条目,搜索到31篇文章;嵌入“民事立案难”条目搜索到2篇文章;嵌入“立案难实证研究”条目,搜索到0篇文章;嵌入“立案登记”条目,搜索到165篇文章;嵌入“立案登记制度”条目,搜索到43篇文章;嵌入“立案登记制度实证研究”条目,搜索到0篇文章。在当当网中分别嵌入“立案难”和“民事立案难”条目都搜索到0部专著;在当当网中嵌入“立案”条目,搜索到6部专著等,但这些更多是对有关司法解释的理解与适用等,专门研究立案方面的专著少见;在当当网中嵌入“立案登记”条目,搜索到1部有关立案登记司法解释的理解与适用的专著,未见专门研究立案登记方面的专著。^{〔1〕} 尽管我国学术界对于民事“立案难”

〔1〕 在知网和当当网上检索的日期为2017年6月10日。

问题有一定程度的研究,但这些研究存在如下问题:

1. 研究的深度和广度有限。从当前学术界对“立案难”以及立案登记制度的研究来看,一是现有相关研究的文章和专著有限。“立案难”方面的文章目前有 31 篇,而没有这方面的专著;尽管有关立案登记方面的文章多达 165 篇,但是有关这方面的专著,除一部最高人民法院的景汉朝主编的《最高人民法院关于登记立案司法解释理解与适用》外,并无一部专门深入研究立案登记制度的专著。足见当前学术界对这些问题的研究还相当有限。二是现有研究的深度有限。现有研究对于“立案难”的具体体现、“立案难”的真正原因以及如何才能从根本上改变和缓解“立案难”等问题,在研究的深度和广度上都很有有限。特别是并未在兼顾诉权、审判权和检察监督权三者相互衡平的角度设计如何根治“立案难”问题的制度。对于立案登记制度实施的现状、面临的问题及其原因、立案庭未来的走向等问题都研究不够。三是现有研究的广度有限。现有研究要么从当事人视角要么从法院视角描述、研究“立案难”或者立案登记制度存在的问题等,无论是对“立案难”还是对立案登记实施现状的研究都未有从当事人、法官、检察官三种诉讼重要主体的不同视角进行归纳梳理与研究,如此研究难免在研究的广度上存在缺失,而基于这样研究获得的结论的合理性和科学性也值得怀疑,其对“立案难”、立案登记制度运行现状的真实面貌的揭示恐怕有失全面和深刻。

2. 研究的视角有限。现有研究一般仅基于单一视角即要么从当事人视角要么从法官视角研究立案难、立案登记制度,这样的研究视角与路径不仅研究的广度有限,而且研究视角上存在缺陷。立案难以及立案登记制度并非仅仅是一个法律问题更是一种社会现象,仅从当事人视角、法官视角去研究,难免存在挂一漏万的问题,而且即使从当事人视角、法官双重视角或进路研究这一问题也并非全面,因为在民事、行

政诉讼中还存在另外一种特殊诉讼主体——检察院,该主体对实体上、程序上存在问题的生效裁判可以启动审判监督程序,法院对于检察院的抗诉进行再审,对于确有错误的实体问题或程序问题予以纠正;检察院同时也对整个诉讼行为进行监督,对于民事诉讼或行政诉讼中法官的违法行为进行监督,进而提出检察建议或纠错通知书等让法官纠正不当行为。由此可知,在民事诉讼中不仅存在诉权行使主体、审判权运用主体,还存在检察权监督主体。而对于“立案难”、立案登记制度的研究如果抛开检察院这一视角而仅仅从当事人视角或者法官视角抑或同时从当事人和法官视角,都可能并不全面,那么基于并不全面的视角研究获得的结论的科学性与合理性值得怀疑。为此,对于“立案难”、立案登记制度的研究就不能仅仅从当事人、法官某一单一视角研究,而应当从当事人、法官以及检察官三重视角进行研究。

3. 研究的方法有限。现有对“立案难”、立案登记制度的研究更多运用演绎、归纳、比较等传统方法,而对于实证研究方法较少运用。如果仅仅运用传统的研究方法很难发现“立案难”、立案登记制度在运行中存在的真实面貌,也很难全面归纳和梳理司法实践中大量存在的“不予受理”“暂缓受理”立案难的案件类型;实行立案登记制度依然不能从根本上改变立案难问题,现在依然大量存在不出具书面材料收据和不予受理裁定等问题和现象。为此,仅用传统研究方法并不能发现实践中导致“立案难”以及立案登记制度的真实面貌等。在未能全面了解和把握“立案难”、立案登记制度实践全貌的前提下获得的结论以及进而提出的改革建言的科学性和合理性当然值得怀疑。为此,对于“立案难”、立案登记制度的研究不能仅仅局限于传统的研究方法,应当多运用问卷调查、访谈、座谈等实证研究方法。当然,对于这一问题的研究也不能完全排除传统研究方法,根据研究的需要也可以综合运用比较研究、历史研究等多种研究方法。