

告诉申诉的理论 与实务

常怡 主编
重庆出版社



D925.04

07

1

告诉申诉的 理论与实务

常怡 主编
重庆出版社

(川)新登字010号

责任编辑 杨亚平 郭明忠
封面设计 王晓珊
技术设计 费晓瑜

常怡 主编

告诉申诉的理论与实务

重庆出版社出版、发行 (重庆长江二路205号)

新华书店重庆发行所经销

排版:现代工人报电子排版中心

印刷:重庆綦江报刊印刷厂

开本850×1168 1/32印张9.75插页2字数276千

1992年8月第一版 1992年8月第一版第一次印刷

印数1—9,500

ISBN7—5366—2148—5/D·113

定价:6.00

序 言

《告诉申诉的理论与实务》是重庆市博士联络网和西南政法学院诉讼法重点学科科研项目之一。

当前,我国告诉申诉机制的建设是在经济、文化相对落后,生产力发展水平较低的条件下进行的,封建社会的流风余韵、小生产的习惯势力、资本主义的官僚习气以及前苏联诉讼机制桎梏仍有广泛而交错的影响。长期的闭关锁国和因循苟且之风又难免使人目光狭小、短浅,思想懒惰、僵化。在这种既定的历史条件下,要实现告诉申诉机制由主要依靠政策转向主要依靠法律、由主要依靠领导人重视转向依靠制度、由立审合一转向立审分开、由行政机制转向诉讼机制,确实困难重重。但面对“告状难”这样严峻的现实又舍此则别无选择。我们只能开拓前进,不能畏缩后退。

中共中央政治局常委、中央政法委员会书记乔石同志在 1992 年全国高级法院院长会议上指示:“必须下大力气解决一些地方告状难的问题。”^①为了解决“告状难”和开展对告诉申诉问题的研究,我们编写了《告诉申诉的理论与实务》一书。主要内容有:告诉申诉与告诉申诉权以及它的现状和对现状的反思;告申工作的基本原则和制度;告申机构的性质、任务及作用;告申庭的职责范围;告申的时效;告申人的心理特征;管辖;告诉申诉的条件和程序;人民检察机关和律师在告申中的地位及作用。为了使本书能更好地适应实际工作部门的需要,我们比较全面而详细地研究了各类民事、经济、行政、刑事、专利、海事海商、铁路运输等诉讼的立案标准及要求,还专门介绍了美、日、德、法、俄等国的民事告诉制度。

在调查收集材料及写作过程中,我们不仅竭力为全面、系统地总结

①《人民司法》1992 年第 3 期第 4 页。

我国在解决“告状难”中所取得的新鲜经验,而且还大胆地触及了当前在告申工作中存在的一些疑难问题。本书将成为新中国成立以来研究告诉申诉问题的第一本专门著作,我们为此感到欣慰。但愿它的出版能为缓解“告状难”起促进作用,开展对告诉申诉理论和实践经验的研究抛砖引玉。

本书由西南政法学院教授常怡博士主编,参加撰写者有(以章节先后为序):

常怡(第一、二、三、四、五、六、八、九、十一章);夏蔚(第七、十、十二、十八、二十二);张作之(第十三、十四章);杨建成(第十五、十六、十七、十九);杨亚丽(第十八章的十一、十二、十三);谭玲(第二十、二十一章)。初稿由集体讨论后,各自修改,最后由常怡修改统一定稿。

本书在写作中得到了最高人民法院告诉申诉审判庭陈嘉宾庭长、文慧芳副庭长、张玉民副庭长和王永承同志的关怀及支持,还得到了四川省重庆市中级人民法院告诉申诉审判庭杨松立庭长、杨元林副庭长、周建民副庭长和李述学审判员、张力审判员,成都市中级人民法院李凤鸣副院长、告诉申诉审判庭吴树云庭长,云南省高级人民法院告诉申诉审判庭王友贤庭长,云南省人民检察院控告申诉处叶增林处长,上海市虹口区人民法院告诉申诉审判庭以及重庆出版社的大力支持。借此机会向他们表示诚挚的谢意。

由于成书时间仓促,水平有限,书中如有不足之处,诚恳地希望同志们赐教。

作者

1992年5月1日

目 录

序言	(1)
第一章 告诉与申诉	(1)
一、告诉的概说	(1)
二、申诉的概说	(5)
第二章 告诉权与申诉权	(11)
一、告诉权	(11)
二、申诉权	(14)
第三章 告诉申诉工作的基本原则和制度	(21)
一、立审分开的原则	(21)
二、分级负责、归口办理的原则	(24)
三、实事求是、有错必纠的原则	(28)
四、告诉申诉工作的制度	(32)
第四章 告诉申诉机构的性质、任务	(34)
一、告诉申诉机构的产生和组建	(34)
二、告诉申诉机构的性质	(34)
三、告诉申诉机构的任务	(35)
四、告诉申诉机构的作用	(36)
五、认真抓好告诉申诉干部队伍建设	(37)

第五章 告诉申诉审判庭的职责范围	(39)
一、基层人民法院告诉申诉审判庭的职责范围.....	(39)
二、中级人民法院告诉申诉审判庭的职责范围.....	(42)
三、高级人民法院告诉申诉审判庭的职责范围.....	(43)
四、最高人民法院告诉申诉审判庭的职责范围.....	(43)
第六章 告诉申诉机关的受案范围	(46)
一、告诉的受案范围.....	(46)
二、申诉的受案范围.....	(53)
第七章 告诉申诉案件的管辖	(57)
一、告诉案件的管辖.....	(57)
二、申诉案件的管辖.....	(78)
第八章 告诉申诉的时效	(81)
一、告诉的时效.....	(81)
二、申诉的时效.....	(88)
第九章 告诉和申诉之诉的构成要素	(91)
一、告诉之诉的构成要素.....	(91)
二、申诉之诉的构成要素.....	(94)
第十章 告诉申诉人的心理	(98)
一、民事案件告诉申诉人的心理.....	(98)
二、刑事案件自诉人和申诉人的心理	(102)
三、行政案件告诉申诉人的心理	(104)
第十一章 告诉申诉的条件和程序.....	(107)
一、告诉的条件和程序	(107)
二、申诉的条件和程序	(126)

第十二章 告诉申诉中的举证责任	(140)
一、举证责任的基本理论	(140)
二、民事案件中举证责任的分担原则	(142)
三、刑事案件中证明责任的分担原则	(146)
四、行政诉讼中举证责任的分担原则	(150)
第十三章 人民检察院在告诉申诉中的地位和作用	(154)
一、人民检察院在民事告诉申诉中的地位和作用	(154)
二、人民检察院在行政告诉申诉中的地位和作用	(157)
三、人民检察院在刑事告诉申诉中的地位和作用	(158)
第十四章 律师在告诉申诉中的地位和作用	(165)
一、律师在告诉中的地位和作用	(165)
二、律师在申诉中的地位和作用	(168)
第十五章 民事案件的立案标准及要求	(173)
一、离婚案件的立案标准及要求	(173)
二、继承案件的立案标准及要求	(176)
三、房屋案件的立案标准及要求	(178)
四、宅基地案件的立案标准及要求	(183)
五、财产案件的立案标准及要求	(184)
六、借贷案件的立案标准及要求	(188)
七、赡养、抚养、扶养案件的立案标准及要求	(189)
八、收养案件的立案标准及要求	(192)
九、人身权案件的立案标准及要求	(194)
十、著作权案件的立案标准及要求	(197)
第十六章 经济纠纷案件的立案标准及要求	(199)
一、经济合同纠纷案件的立案标准及要求	(199)

二、购销合同纠纷案件的立案标准及要求	(201)
三、建设工程承包合同纠纷案件的立案标准及要求	(204)
四、加工承揽合同纠纷案件的立案标准及要求	(206)
五、货物运输合同纠纷案件的立案标准及要求	(208)
六、仓储保管合同纠纷案件的立案标准及要求	(213)
七、借款合同纠纷案件的立案标准及要求	(215)
八、技术合同纠纷案件的立案标准及要求	(216)
九、农村承包合同纠纷案件的立案标准及要求	(221)
十、联营合同纠纷案件的立案标准及要求	(223)
第十七章 选民资格、非讼和破产案件的立案标准及要求	(225)
一、选民资格案件的立案标准及要求	(225)
二、非讼案件的立案标准及要求	(227)
三、破产案件的立案标准及要求	(235)
第十八章 行政案件的立案标准及要求	(237)
一、公安行政管理案件的立案标准及要求	(237)
二、工商行政管理案件的立案标准及要求	(240)
三、卫生行政管理案件的立案标准及要求	(242)
四、环境保护行政管理案件的立案标准及要求	(245)
五、资源行政管理案件的立案标准及要求	(246)
六、交通运输行政管理案件的立案标准及要求	(249)
七、物价行政管理案件的立案标准及要求	(251)
八、海关行政管理案件的立案标准及要求	(253)
九、计量行政管理案件的立案标准及要求	(254)
十、企业行政管理案件的立案标准及要求	(256)
十一、金融行政管理案件的立案标准及要求	(258)
十二、财产行政管理案件的立案标准及要求	(259)
十三、税收行政管理案件的立案标准及要求	(260)

第十九章 刑事自诉案件的立案标准及要求	(263)
一、刑事自诉案件的一般立案标准及要求	(263)
二、各类刑事自诉案件的立案标准及要求	(265)
第二十章 专利、海事案件的立案标准及要求	(269)
一、专利案件的立案标准及要求	(269)
二、海事案件的立案标准及要求	(275)
第二十一章 涉港、澳、台和涉外民事案件的立案标准及要求	
.....	(279)
一、涉港、澳、台民事案件的立案标准及要求	(279)
二、涉外民事案件的立案标准及要求	(283)
第二十二章 国外民事告诉制度简介	(289)
一、美国民事告诉制度简介	(289)
二、日本民事告诉制度简介	(291)
三、德国民事告诉制度简介	(293)
四、法国民事告诉制度简介	(294)
五、俄罗斯民事告诉制度简介	(295)

第一章 告诉与申诉

一、告诉的概说

在我国,告诉按其性质分为广义的告诉和狭义的告诉。广义的告诉指人民群众有了事情请求有关部门解决,如向党政机关的纪检部门的控告或反映情况等;狭义的告诉则专指当事人请求司法机关审理和解决一定的权利义务争议或者追诉刑事责任等诉讼行为。本书中的告诉即是从狭义上来加以研究的。按照法律规定,告诉分为民事告诉(以下均包括经济告诉)、行政告诉及刑事公诉和自诉,在《中华人民共和国民事诉讼法》(以下称《民事诉讼法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(以下称《行政诉讼法》)和《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下称《刑事诉讼法》)中统称“起诉”。民事告诉是指原告为保护自己的合法权益,向法院提出诉讼请求,要求法院行使审判权,解决或者调解民事纠纷的一种诉讼行为;行政告诉是指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯了其合法权益,向法院提出诉讼请求,要求法院行使审判权,依法予以救济的诉讼行为。刑事告诉又分为公诉和自诉。刑事公诉是指对犯罪有追诉权的人民检察院确认被告人的行为构成犯罪,依法应当追究刑事责任而提请法院审判的一项诉讼行为;刑事自诉是指由被害人或者他的法定代理人或者其他人以书状或口头向法院提起控诉,由法院直接受理进行审判,依法予以救济的诉讼行为。

(一)告诉的基本理论

在研究告诉申诉的理论与实务的过程中,我们发现“不告不理”在告诉中是一个久经不衰的理论基础,虽然它在欧洲中世纪被纠问式诉

讼所取代,但其只限于刑事诉讼。自资产阶级革命取得政权后,“不告不理”又在整个诉讼体系中恢复了光彩。就是在社会主义的中国,这一理论也是我们行动的指南。

早期奠定告诉的理论基础是“不告不理”。在古埃及、古巴比伦、古印度、古罗马共和时期,欧洲日耳曼法前期时代和英国的封建时代,大体上都以“不告不理”原理为诉讼的指导原则。它有两个最显著的特点:一是由被害人或其代理人作原告向法院直接告诉,只有当原告告诉后,法院才受理并进行审判,国家不设立专门的起诉机关。在古罗马时期有句法律名言:“没有原告,就没有法官。”这是对“不告不理”原理最生动、最形象的概括和表述。二是原被告双方的诉讼地位平等,享有同等的诉讼权利和履行同等的诉讼义务。

随着历史发展到封建君主专制时代,中世纪欧洲的刑事诉讼中普遍采用了纠问式诉讼。其主要特点有两点:一是由司法机关主动追究犯罪而不一定有原告起诉。这就是说,法官一旦发现犯罪,不论是否有原告都可追究犯罪并进行审判,只要能揭发和惩罚犯罪,权力怎样使用都可以。由于没有专门的起诉机关,起诉权和审判权是合在一起行使的。但这时的民事诉讼仍采用“不告不理”的原理。二是对被告人采用刑讯逼供并以此为诉讼的中心环节,被告人是追查的对象而不是有辩护权的一方当事人。

纠问诉讼比弹劾诉讼在民主性上后退了,但它确立了国家承担追究犯罪的职责,这是诉讼发展的必然趋势:

中国古代文献中就有“告诉”之义。例如,汉书成帝纪鸿嘉元年诏:“刑罚不中,众冤失职,趋阙者告诉不绝。”根据历史资料,我国比较一致的观点认为,中国古代告诉有五种方式:

(1)被害人告诉。这是我国古代告诉中最通常的引起司法机关开始审理案件的一个最重要原因。

(2)一般人告诉。指非被害人或者其亲属的第三者,如同伍里的人及其他人得知犯罪事实和犯罪人而向司法机关进行告发。

(3)犯罪人自首。指犯罪人在犯罪后前往司法机关投案自首。投案自首可以减免刑罚,这是我国古代刑法的一个重要特色。

(4)官吏举发。指没有审判职权的官吏发现犯罪和犯罪人而进行举发。

(5)审判机关纠问。指享有审判权的官吏发现犯罪后,在没有个人控告或有关官吏举发时,有权主动追查犯罪和进行审判。

为了使告诉能顺利进行,还分别不同情况确定了一系列政策和措施,如奖励控告、惩罚不告、对控告的限制、对控告不实和诬告的惩处、严禁投匿名文书告发别人等。^①从上述可见,我国古代刑事诉讼是实行的混合式告诉,既有弹劾式,也有纠问式。

中国古代对民事纠纷采取“不告不理”原则。

在资产阶级革命建立政权后,诉讼制度进入了一个新的历史阶段。在资产阶级“民主”、“自由”、“平等”、“人权”等口号指导下,资产阶级国家政权规定了一系列诉讼原则,设置了控诉原则(“不告不理”)是指法院只有根据公诉人、自诉人或其他依法有起诉权的人的起诉才可以进行审理。其主要特点:一是起诉和审判职能分开,实行“不告不理”,它与纠问式诉讼起诉和审判合一制度是对立的;二是确立了参与诉讼的公诉人、被告人、法院都是诉讼主体,当事人处于对抗的平等地位,享有同等的诉讼权利与承担同等的诉讼义务。

在我国民国时期,把告诉称做起诉,包括民事诉讼向法院的起诉、行政诉讼向行政法院的起诉、刑事诉讼向法院提起的公诉和自诉的起诉。

新中国成立后制定并颁布的《民事诉讼法》、《行政诉讼法》和《刑事诉讼法》,分别对民事、行政和刑事起诉的范围、主体、期限、管辖法院、审理程序和执行程序都作了比较全面的规定。

根据这三个诉讼法的规定,不管是民事诉讼、行政诉讼还是刑事诉讼,我国均采用了“不告不理”原理,只有法律明文规定在审理过程中诉讼参与人或者其他人有构成犯罪行为,可由法院追究其刑事责任外,刑事告诉一律由检察机关或自诉人提起,民事告诉和行政告诉都由原告起诉。在认识这个原理时,应在思想上清除两种错误倾向:一是动员当

陈光中、沈国峰著《中国古代司法制度》,群众出版社1984年10月第一版第47—72页。

事人告案。当前,有些审判机关为了保证经济建设和改革开放顺利进行,下厂、下乡动员当事人告案。这种做法在实质上违反了“不告不理”原理。二是告了也不理。“不告不理”原理的另一方面的含义就是告了应当理,也就是说,凡是符合法律规定起诉条件的就应当受理,而不应告而不理。告而不理的问题仍然在一些地区没有得到克服,在刑事诉讼活动中存在的“不破不立”;在民事诉讼中存在的诉讼标的额小的不立、年终没有办案指标的不立、人不熟的不立、外地人的不立、难执行的不立等等都是与正确理解“不告不理”原理有很大关系的。因此,我们在告诉工作中要特别重视、正确理解和掌握这个原理的含义。因为,在现代诉讼中,起诉权与审判权相分离已成为世界各国普遍接受的原则,其宗旨在于防止专横,保证公正审判,保障当事人的合法权益。我国采用“不告不理”原理也是基于上述理由。至于在个别案件中法律规定由法院直接受理(如《刑法》第157条规定;依照民事诉讼法第102条第6项的规定,需要追究有关人员刑事责任的,由人民法院刑事审判庭直接受理并予以判决)是与这个原理的精神相悖的,有待在今后的立法中加以修改。

(二)对告诉现状的反思

经过立法规定以及各级司法部门的努力和采取的一系列措施,目前,我国“告状难”的问题在一些地区虽然有所缓解,但在一些地区仍然没缓解下来。有的同志认为,“告状难”产生的原因具有复杂性,表现形式具有多样性,既有当事人方面的原因,也有法院的因素;既有体制的原因,也有操作的缺陷。我们也承认,这些原因对“告状难”起了一定的作用,但形成“告状难”的根本原因是由于现行的诉讼体制本身的弊病造成的。这些弊病的要害之点是:

一是审判权力过于集中,没有实行分流的诉讼体制以解决各种不同性质和不同层次的案件。虽然有许多人民调解委员会,但真正起作用的不很多;仲裁委员会裁决的纠纷没有什么强制效力,因此当事人不愿到仲裁委员会去裁决,而一起诉就直到法院。在案件增多,人员不够的情况下,法院自然就不可能来案就收了。

二是长期以来法院内部没有建立起科学的运行机制,审判权高度

地集中于审判委员会,审判庭和审判员的积极性没有充分调动起来,大多数案件都要等审判委员会讨论决定,不然就立不了案和下不了判。因此,不变法院独立审判为法官独立审判,只服从法律,法院的运行机制就无法走上科学的轨道。

三是在民事诉讼机制上长期以来实行立审合一制度和审执合一制度,使法院内部没有形成有效的制约机制,我行我素,无人监督;虽然人民检察院有权对民事审判实行法律监督,但也由于忙刑事案件而没有真正担负起审判监督的职能。

这些弊病不除去,诉讼领域中“告状难”的问题就难以从根本上加以治理,而且还会重新产生某些“告状难”的现象。

二、申诉的概说

在我国,申诉按其性质可分为两类:一类是非诉讼性的申诉,主要是对党政机关和企、事业单位的某些处理决定不服而提出申诉;一类是诉讼性的申诉,主要是对人民法院已经发生法律效力判决、裁定不服,或者对人民检察院的免于起诉或者不起诉处分决定不服而向人民法院或人民检察院提出申诉。这两类申诉在性质上是不同的。前者不是诉讼事件,处理申诉的行为也只是——种党务活动、或行政行为、或企业行政管理行为,不涉及诉讼程序,因此,它不属于诉讼行为,而是一般意义上行使党内民主权利和行使公民民主权利或企业职工民主权利;后者是由诉讼案件引起的,申诉处理原则和程序都应按诉讼法规定的原则和程序进行,因此,它是当事人行使诉讼权利的一种诉讼行为,不是一般意义上的民主权利,而是民主权利在诉讼中的具体化。

根据诉讼法的不同性质,我国申诉可分为民事再审之诉、行政申诉和刑事申诉。刑事申诉根据《刑事诉讼法》规定又分为两种:一是被害人、被告人不服人民检察院的不逮捕、免于起诉、不起诉决定提出的申诉,由人民检察院按照法律规定的程序进行审查处理;一种是当事人及其法定代理人或者其他公民对人民法院已经发生法律效力判决、裁定不服提出的申诉,由人民法院按照法律规定的程序进行审查处理。本

书所要研究的申诉是指刑事申诉和行政诉讼中的申诉和民事诉讼中的再审之诉。

(一)申诉的基本理论

在诉讼历史发展的长河中,指导申诉的理论基础有“一事不再理说”、“官无悔判说”、“被告保护说”、“统一解释说”、“折衷说”和“有错必纠说”等五种主要学说。

(1)“一事不再理说”和“官无悔判说”主张法院判决一经确定就不应再提起诉讼。“一事不再理说”渊源于罗马法,“官无悔判说”渊源于我国古代。虽然欧洲和中国古代奉行这种学说,但是也认识到,如果发现原审判决确有错误而不予改正则有失公正。因此,罗马法中虽无现代意义的申诉,但实行根据皇帝的恩典恢复审判的制度。在古罗马时期,皇帝就是最高的法官,允许受判决人向皇帝提出申诉。这就开创了为受判决人进行重新审判的原则。这一原则的出现,使诉讼活动在“一事不再理说”和“重新审判”原则的夹缝中进行。

我国古代一方面奉行“官无悔判”的学说,另一方面也允许确有冤狱的人可以申诉,甚至规定了直诉制度,即直接向皇帝申冤。如唐朝时,向皇帝直诉有四种方式:邀车驾、挝登闻鼓、上表及立肺石。但也加了许多严格的限制,申冤不实者是要挨打的,甚至要被处死。

古代的申诉有以下几个共同特点:一是没有科学的审级制度和期限制度,因此使申诉与上诉的界限不清;二是申诉的管辖不清,既可以逐级向上申诉,也可以直诉皇帝或国王;三是申诉后不一定能够阻制判决的执行;四是国王和皇帝享有至高无上的裁决权。

(2)“被告保护说”、“统一解释说”和“折衷说”。这三种学说是资产阶级在立法理论上对如何制定申诉程序的三种学说。“被告保护说”主张申诉程序是为保护被告利益而设立的,只有在原判决对被告不利时才能提起申诉;如果原判决对被告并无不利,则虽有违反法律亦无提起申诉的必要。它只看实际判决对被告人的利害而不看违反法律的统一适用。这种学说在我国仍有一定的市场。“统一解释说”主张申诉程序是为纠正原判决在适用法律上的错误,以统一法律的解释而设立的,而不问原判决违反法律对被告有利还是不利,作出的判决或者裁定的效

力均不及被告。它只看重法律的适用和统一解释,而不顾及被告人的利益。因此,这两种学说都存在一定的片面性。资产阶级的一些学者也看到了这点,因而提出“折衷说”,即主张为了统一法律的适用,其判决效力不及于被告,但原判决不利于被告时,其效力可以及于被告。在上述学说的指导下,各国申诉适用的范围、作法和名称各不相同。^①

(3)“有错必纠说”。这是我国在处理申诉和再审之诉中实行的一个重要原则。^②

(二)对申诉现状的反思

在我国,“申诉难”是长期存在的一个问题,只是在过去没有引起人们的重视罢了。当我们研究申诉问题时,必须对申诉现状进行认真的反思。一方面,社会政治、经济生活的发展客观上要求我们对申诉工作进行全面深刻的反省;另一方面,由于受历史的极大制约,这种反省显得极为困难。申诉工作的现实使命与其自身存在的历史方式产生了矛盾。这一矛盾决定了申诉工作在进入社会主义现代化建设新时期时具有以下几个特点:

(1)思想没有根本转变。其表现:一是仍然用封闭的姿态对待申诉工作发展的客观要求,试图用简单地压低上访人数的办法替代申诉工作的正面建树。可以说,压低上访人数的办法基本上是没有创造力的,是自我封闭的办法,它不是为了申诉工作的正面建树。二是虽然逐步意识到认识问题的方法的局限,但是申诉工作者自觉意识的朦胧仍使我们没有找到解决申诉的方法以及从多角度认识申诉现象的广阔视野。三是“唯上”、“唯人”的习惯严重阻碍着申诉工作的变革和创新,还有申诉工作者不能勇敢、明智地冲破僵化的理论教条而直面活生生的现实。

(2)法律缺位。如果到人民法院的申诉部门去看一看,便不难发现这样一个现象:大量的申诉状堆积在办公桌上和文件柜中,而邮政局每天还源源不断地送来申诉信件。面对大量的申诉信件,法院申诉部门想

①陈光中主编《外国刑事诉讼程序比较研究》,法律出版社1988年第317—323页。

②参见本书第三章。