

告诉申诉 概论

GAOSU SHENSU GAILUN

最高人民法院告诉申诉审判庭 编著
全国法院干部业余法律大学

人民法院出版社

说 明

为适应各级人民法院提高告申干部的业务素质和业大学员熟悉全面审判业务的需要，我们共同组织力量编写《告诉申诉概论》(原名告诉申诉讲义)，作为各级法院告申干部的业务用书、培训告申干部的教材和业大学员的重要参考书。本书力求贯彻理论联系实际方针，着重介绍审查告诉和申诉的业务知识。本书由王永承、王东敏、王靖红、刘禹、李毅正、高光发、高豫武、赵信诚、彭永和、解三选、赫修志十一名同志撰稿(按姓氏笔划排列)，由刘禹同志统稿，本书得到最高人民法院民庭、经济庭、行政庭有关同志帮助审稿，在此谨致谢意。由于经验不足，难免会有这样那样的缺点，希望广大法院干部提出宝贵意见，以便今后进一步修改，使之日臻完善。

最高人民法院告诉申诉审判庭
全国法院干部业余法律大学

一九九一年十二月

12

•

第一章 告诉申诉工作概述	(1)
第一节 告诉申诉工作的概念.....	(1)
第二节 告诉申诉工作的发展和现状.....	(3)
第二章 告诉申诉工作的性质、地位和作用	(6)
第一节 告诉申诉工作的性质.....	(6)
第二节 告诉申诉工作的地位.....	(8)
第三节 告诉申诉工作的作用.....	(10)
第三章 告诉申诉机构的设置	(13)
第一节 设置告诉申诉审判庭的必要性.....	(13)
第二节 告诉申诉审判庭的任务和职责范围	(14)
第三节 科学划分告诉申诉审判庭的业务分工	(17)

第二編 审查告诉

第四章 告诉和审查告诉的概念.....	(19)
第一节 告诉.....	(19)
第二节 审查告诉.....	(20)
第五章 对民事案件起诉的审查.....	(22)
第一节 收案范围.....	(22)

第二节	审查要点·····	(25)
第三节	审查程序和处理方式·····	(34)
第四节	对几种具体案件起诉的审查要求·····	(36)
第六章	对经济纠纷案件起诉的审查·····	(54)
第一节	收案范围·····	(54)
第二节	审查要点·····	(56)
第三节	审查程序和处理方式·····	(60)
第四节	对几种具体案件起诉的审查要求·····	(61)
第七章	对行政案件起诉的审查·····	(72)
第一节	行政诉讼的概念·····	(72)
第二节	收案范围·····	(74)
第三节	审查要点·····	(80)
第四节	审查程序和处理方式·····	(86)
第五节	对几种具体案件的审查要求·····	(87)
第八章	对刑事自诉案件起诉的审查·····	(100)
第一节	刑事自诉案件的概念、特点·····	(100)
第二节	审查要点·····	(102)
第三节	审查程序和处理方式·····	(106)
第四节	对几种具体案件起诉的审查要求·····	(108)
第九章	涉外、涉港、'澳、台民事、经济纠纷案 件的管辖和受理·····	(121)
第一节	涉外民事、经济诉讼程序的概念和基 本原则·····	(121)
第二节	审查要点·····	(123)
第三节	几类具体案件的司法管辖·····	(126)
第四节	对几类具体案件的受理·····	(129)
第十章	调解简易纠纷·····	(134)

第一节	简易纠纷的概念·····	(134)
第二节	调解简易纠纷的性质和作用·····	(135)
第三节	调解简易纠纷的原则·····	(137)
第四节	调解简易纠纷的做法·····	(139)
第十一章	非诉讼来信来访的处理·····	(140)
第一节	概述·····	(140)
第二节	对控告、检举犯罪和投案自首的处理 ·····	(141)
第三节	对非诉讼来信来访的处理·····	(143)
第四节	对管辖不明确的民间纠纷的处理·····	(145)
第五节	对法院工作来信来访的处理·····	(146)
第六节	法律咨询·····	(147)
第十二章	有关告诉的诉讼文书·····	(150)
第一节	当事人递交的文书·····	(150)
第二节	人民法院使用的文书·····	(156)
第三节	有关诉讼参加人填写的文书·····	(165)

第三编 审查申诉

第十三章	申诉制度的简述·····	(169)
第一节	申诉的概念·····	(169)
第二节	我国现行法律有关申诉的规定·····	(172)
第三节	处理申诉的原则·····	(174)
第十四章	对刑事申诉案件的审查·····	(180)
第一节	审查内容及要求·····	(180)
第二节	审查程序及处理方式·····	(188)
第三节	对几种主要刑事申诉案件的审查·····	(192)
第十五章	对民事、经济纠纷案件申诉的审查	

		(205)
第一节	审查的重点和程序.....	(205)
第二节	提起再审的程序.....	(207)
第三节	对几种案件申请再审的审查要求.....	(210)
第十六章	对申诉过程中几种特殊情况的处理	
		(222)
第一节	对上访老户的处理.....	(222)
第二节	对集体上访的处理.....	(227)
第三节	对发生危急情况的处理.....	(230)
第十七章	申诉心理分析及对策	(234)
第一节	探讨的对象及任务.....	(234)
第二节	刑事申诉心理分析.....	(235)
第三节	民事申诉心理分析.....	(243)
第四节	经济申诉心理分析.....	(246)
第五节	变态心理分析.....	(248)
第十八章	有关申诉、再审的诉讼文书	(252)
第一节	申诉人使用的书状类诉讼文书.....	(252)
第二节	人民法院使用的诉讼文书.....	(256)
第三节	人民法院使用的笔录类文书.....	(286)

第四编 告申工作制度

第十九章	几项主要工作制度	(303)
第一节	概述.....	(303)
第二节	处理信访制度.....	(305)
第三节	立案审查制度.....	(309)
第四节	案件移送制度.....	(311)
第五节	重点案件交办制度.....	(321)

第六节	信息制度.....	(313)
第七节	统计制度.....	(315)
第八节	申诉档案的管理.....	(317)
附:	告诉、申诉制度沿革简述.....	(320)

067895

第一编 绪 论

第一章 告诉申诉工作概述

第一节 告诉申诉工作的概念

告诉申诉工作由来已久，有法院就有告诉和申诉工作，但是专门设置一个审判庭来办理告诉和申诉，把告诉、申诉工作作为审判工作的一个重要环节来抓，这是八十年代中国社会主义司法建设的新事物，是人民法院工作的一项改革，它充分体现了人民法院忠于人民，忠于法律，忠于社会主义的根本性质。所谓告诉申诉工作是指人民法院依法审查起诉，决定是否受理；审查申诉，决定是否再审的诉讼活动。告诉工作是人民法院依法对公民和法人的起诉进行审查，作出是否立案的决定，依据不同情况，分别予以处理。告诉工作是民事、经济和刑事自诉案件审判活动不可缺少的一个重要环节，对这些案件来说，没有审查起诉决定立案，就不可能有诉讼程序的开始，因此审查起诉立案是否准确，直接关系到以后审判工作的质量，如果应该立案的没有立案，或者不该立案的立了案，或者虽然立了案，但工作搞得比较粗糙，就会给下一步审判工作带来麻烦。申诉工作是人民法院依法就公民、法人对发生法律效力裁决提出的申诉进行审查，以决定是否提起再审。如果原审判决、裁定正确的，要

说服教育申诉人，使其息诉；对其中坚持无理申诉的，可以书面通知驳回；如果发现已经发生法律效力的判决、裁定确有错误需要重新审判的，按审判监督程序进行再审。除申诉能引起再审的外，还有法院的主动复查和检察机关的抗诉。在审判实践中，再审主要是由申诉引起的。因此，审查申诉就成为人民法院发现原审判决认定事实或适用法律是否确有错误的一条主要渠道。通过审查申诉提起再审，是重新审判的开始，就这部分再审案件来说，没有审查申诉，也就不可能有案件的重新审判。因此，审查申诉又是人民法院行使审判监督职能的重要环节。

人民法院的告诉申诉工作概括起来有以下三个特征：1. 具有诉讼性质，即对公民、法人的告诉进行立案审查和对申诉进行立案审查，必须依照诉讼程序进行；它不同于法院人民来信来访工作。法院信访工作同党政部门的信访工作一样，都是行政工作的一部份。不具有审判职能，由法院信访部门处理告诉和申诉不符合审判程序。告诉申诉工作则不同，它是审判工作的组成部分，告诉申诉审判庭享有审判权，它对起诉的案件有权决定是否受理，不予受理的裁定不予受理或驳回，对有管辖争议的可以指定管辖，对申诉案件决定是否受理，申诉无理的可以驳回，对确有错误的申诉案件，可以依法复查再审等。2. 涉及多种审判专业。从横向看，告诉申诉工作是涉及多种专业的审判业务，承担各类案件的告诉和申诉的立案审查，它不同于其它审判庭的工作，其它审判庭的工作只承担一项审判业务。从纵向看，⁵告诉申诉工作所承担的是审判工作的“两头”：审查告诉就是案件受理阶段的工作，审查申诉是审判监督阶段的一部分工作。而其它审判庭工作则主要是对案件的审理和判决。3. 是送上门的

群众工作。告诉申诉审判庭是人民法院接待群众来信来访的窗口，对告诉申诉来信来访的审查，除依法立案，移送主管审判庭审理外，对大部分不够立案条件的告诉申诉，要花大力气作当事人的思想疏导工作，劝其息诉，或转有关部门处理。

第二节 告诉申诉工作的发展和现状

人民法院的告诉申诉工作，是随着人民法院审判工作的发展而逐渐发展起来的，大体上分成三个发展阶段：

1. 1949年至1978年。即建国后至“文化大革命”期间。人民法院在初创阶段就很重视人民接待工作。早在1953年4月召开的第二届全国司法工作会议就明确提出加强人民接待工作，这次会议的决议第九条指出：“各级人民法院，特别是基层法院，应建立与加强人民接待室和值日审判工作，在院长直接领导下，解答人民疑难，处理人民来信，代写诉状，代录口诉，并处理不甚复杂、无须很多调查当时即可解决的案件。”各级法院认真贯彻第二届司法工作会议决议的精神，先后都建立了人民接待室，处理人民群众的来信来访和调解简易纠纷，方便群众诉讼。1956年9月13日，最高人民法院为改进人民来信来访工作，充分发挥审判监督作用，向各级人民法院发出了关于改进处理申诉的工作和加强人民接待室工作的指示，这个指示对各级人民法院审判庭和接待室工作的分工做了调整，对于不服已经发生法律效力判决和裁定的申诉由审判庭处理。要求处理申诉工作要真正做到“案案有着落，件件有交代”。人民接待室主要是处理催办、催执行和关于非诉讼问题的来信来访。建立院、庭领导干部接待

来访及阅批重要来信制度，等等。1962年12月最高人民法院关于人民法院若干问题的决定第五部分再次重申了要认真处理群众来信来访和申诉案件，要求各级法院必须予以足够重视。各级法院通过接待来信来访，及时处理群众提出的申诉，密切了人民法院和人民群众的联系。

2. 1979年至1986年。党的十一届三中全会以来，党中央对“文化大革命”期间及历次政治运动中的冤、假、错案提出实事求是、有错必纠的方针，受害者及其家属纷纷提出申诉。同时，随着改革开放的深化，社会主义民主和法制的加强，公民法律意识的提高，告诉、申诉来信来访大量增加。在这种情况下，人民法院接待室已经不能适应客观形势的发展，许多法院相继成立了信访部门，最高人民法院于1979年把接待室改为信访处，处理了大量的刑事申诉来信来访。¹1982年2月召开的第三次全国信访工作会议，要求加强党政机关的信访工作以后，大多数法院把接待室改为信访部门。1983年1月最高人民法院办公厅转发了北京、上海、吉林三个高级法院关于信访工作细则，进一步推动了各级法院信访工作的发展。各级法院信访部门担负处理日益繁重的告诉申诉和非诉来信来访工作，有些法院的信访部门还担负了对告诉和申诉立案的审查工作。由于法院的告诉、申诉和非诉来信来访的数量相当大，而且大部分是属于诉讼性质的，沿袭过去采取行政方法去处理申诉，使信访工作陷于被动。1986年11月最高人民法院召开了全国法院信访工作座谈会，会议认真讨论了人民法院信访工作的性质、任务、地位，客观地分析了法院信访工作具有诉讼性质的特殊性，明确地提出了信访工作是审判工作的组成部分。这对法院信访工作的认识上是个突破。这次会议对于以后开展告诉申诉工作起了重要

作用。

3. 1986年至今。1987年第十三次全国法院工作会议指出，目前的来信来访中，绝大部分是诉讼问题，法院对此要依照法律程序进行审查，作出是否立案和重新审理的决定。现有信访机构是按照行政机关的信访机构设置的，工作程序也是行政性的，这种做法必须加以改进。会议决定最高人民法院设立告诉申诉审判庭，来信来访较多和有条件的高、中级法院也可以设立告诉申诉审判庭。同年九月，最高人民法院正式成立告诉申诉审判庭。当时的副院长任建新在告诉申诉审判庭成立大会上的讲话中指出：我们法院不仅要为改革、开放、搞活服务，法院本身也有改革的任务，……现在我们又把信访处改为告诉申诉审判庭，标志着从组织上对申诉信访工作的一项重大改革。1988年11月，第十四次全国法院工作会议指出：改进和加强告诉申诉工作是法院工作改革的一个重要课题，会议要求各级法院要重视并切实加强告诉申诉工作。第十三次全国法院工作会议后三年以来经过各级法院的探索和实践，法院告诉申诉工作有了明显的改进和加强。最高人民法院为及时交流经验，于1988年10月在成都召开了部分高、中级法院告诉申诉工作座谈会，进一步明确了告诉申诉工作的性质和它在审判工作中的作用，从理论上阐述了告诉申诉工作实质上是保护公民和法人的诉权问题，这次会议对告诉申诉工作的开展起了重要推动作用。1990年8月，最高人民法院召开了全国法院告诉工作会议，强调加强和改进告诉工作，健全制度，坚持依法受案，保护公民的诉讼权利，认真解决群众告状难的问题。实践表明，人民法院对告诉申诉工作的改革是正确的，它将告诉申诉工作纳入了诉讼轨道。

第二章 告诉申诉工作的性质、地位和作用

第一节 告诉申诉工作的性质

简要地说，告诉申诉工作是审判工作的组成部分，这是因为，从理论上说，告诉是公民的诉讼权利，申诉也是公民的诉讼权利，公民和法人提出告诉和申诉，是行使法律赋予的诉讼权利，而人民法院做好告诉申诉工作，是为了依法保护公民和法人的诉讼权利。说告诉是公民的诉讼权利，这没有疑问，但说申诉是公民的一种诉讼权利，人们可能会有不同认识。我们认为申诉既是公民的民主权利，又是诉讼权利。说申诉是公民的民主权利，这是从政治意义上说的。我国宪法第四十一条规定，中华人民共和国公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。公民正是通过行使申诉等民主权利，来维护自己的合法权益的。宪法上讲的申诉是一个大的概念，既包括非诉讼意义上的申诉，也包括诉讼意义上的申诉。诉讼意义上的申诉即当事人不服已经发生法律效力判决、裁定向人民法院口头或书面提出的再申请，我国人民法院组织法和刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法都有对申诉的明确规定，这说明当事人的申诉权作为一种诉讼权利是法律赋予的。所以，申诉从法律角度而言，也是一种公民的诉讼权利。诉讼权利贯穿于当事人诉讼活动的全过程，在诉讼开始阶段，

主要表现为原告的起诉权和被告的答辩权；在二审诉讼阶段，主要表现为上诉人的上诉权；在审判监督程序中，主要表现为申诉人的申诉权。申诉作为诉讼权利，它的内涵，就是申请再审之诉。当事人的合法权益如果经过一、二审之后，仍然没有得到保护，就可以行使法律赋予的权利，请求人民法院重新审理。可见，申诉同起诉、上诉一样具有诉讼性质。当然，这三者虽然同是诉讼权利，但还是有区别的，申诉不是第三审级，不是对二审的再上诉，它是具有特殊法律地位和法律作用的诉讼，它以发生法律效力¹的判决、裁定为前提。只有当事人认为法院发生法律效力²的判决、裁定在认定事实和适用法律有错误时，才能提出申诉。不承认申诉是诉讼权利，实际上不论在实体上、程序上都剥夺了当事人的诉讼权利，这对保障国家法律的统一实施是不利的，在审判实践中也是有害的。

从实践上来说，作为审判工作的组成部分的告诉申诉工作，除公诉案件外，各类案件的审理，首先都是从审查告诉开始，公民或法人起诉到法院的案件，按照有关诉讼法的规定，先要审查其是不是符合起诉条件，应不应该由法院主管。这项工作过去有的法院由信访部门承担，有的法院由各审判庭承担。现在，成立告诉申诉审判庭的人民法院将这项工作改由告诉申诉审判庭承担了。立案审查是人民法院诉讼活动的一部分，案件只有经过这个程序才有下一步的审理。其次，审查申诉人的申诉，要先判明申诉人对已经发生法律效力³的判决、裁定不服提出的申诉，有什么理由，理由能否成立，经过审查，认为申诉有道理，原判有错误的，⁴就应依照法律程序提交审判委员会决定是否再审；申诉无理的，进行息诉教育或者予以驳回，这种审查申诉，也是一种诉讼活动，是审判监督活动

的一部分。第三,对上级法院、同级人大常委和本院院长交办的告诉、申诉案件,告诉申诉审判庭有的转下级法院或其他审判庭查处,有的由告诉申诉审判庭自己查处,这是审判监督活动,无疑也是审判工作。第四,调解简易纠纷历来是审判工作的一部分。主要由告诉申诉审判庭或者人民法庭通过调解处理。这部分简易纠纷主要是事实清楚、情节简单,不需要执行,又不需出具法律文书的民间纠纷。全国各级法院特别是基层法院每年都调处大量简易纠纷,为公民排忧解难,方便了诉讼。民事诉讼法总结了人民法院调解简易纠纷的经验,把这项工作纳入民事诉讼程序,该法第九十条作了专门规定。

第二节 告诉申诉工作的地位

我们所说的告诉申诉工作的地位是指告诉申诉工作在审判工作中的地位,告诉申诉工作对法院来说,是一项重要的工作,它是我们各级人民法院联系群众的渠道,也是上级法院对下级法院、最高人民法院对地方各级人民法院实行审判监督的措施之一。告诉申诉工作是人民法院工作的组成部分,它在整个诉讼过程中,处于受理阶段和审判监督阶段,是人民法院受理案件和实施审判监督不可缺少的环节。做好告诉申诉工作,对于保障国家法律的正确实施,保障审判工作质量的提高,保护公民的合法权益都有重要意义。

有人说,告诉申诉工作,就是处理来信来访,算不上是审判工作,这种认识是不全面的。人民法院的来信来访大多数是告诉和申诉,这是与党政机关的来信来访的最大不同点,过去用行政手段处理告诉申诉来信来访既不符合诉讼程序,效果也不够好。因此,人民法院处理告诉申诉来信来访

用党政机关处理来信来访一样采用行政手段是不行的，必须按照诉讼程序进行才能正确处理。

有人说，过去没有告诉申诉审判庭，不是照样可以收案审案吗？告诉申诉这项工作过去就有，不过不象现在这样由一个专门审判庭来管，而是分散在各审判庭和信访部门。实践表明，告诉申诉分散处理弊端很多，比如，申诉案件仍由原审审判庭审查处理，由于先入为主因素作怪，不易做到公正处理，一审案件从立案到审结由一个审判庭一管到底也容易发生该立不立，不该立案反而立案的现象。在体制上一个审判庭既管一、二审案件又管申诉案件，又往往会出现重一、二审轻申诉的现象。不能认真及时地处理申诉，这就从客观上造成了告状难、申诉难的局面，也影响了审判工作的质量和效率的全面提高。把告诉、申诉工作集中由一个审判庭管起来，这就从体制上较好地解决群众告状难、申诉难的问题，维护公民和法人的诉讼权利。事实证明，将告诉申诉工作纳入审判工作的轨道是客观形势发展的必然结果。

有人说，告诉申诉工作在法院可有可无，这种说法也是不妥当的。告诉申诉工作和其他审判工作一样都是审判工作，只是它们处于不同的诉讼阶段，担负着不同的任务。它们之间只有分工不同，没有轻重之分，不能说哪项工作重要，哪项工作不重要。当然，有时随着形势的变化，法院对某一项审判工作会有所侧重，比如，党的十一届三中全会以后，平反冤、假、错案时期，那时，处理申诉工作是法院工作的重点。从1983年起连续三年的“严打”时期，当时严重刑事犯罪分子的犯罪活动严重干扰社会秩序，法院的工作重点自然是刑事审判工作，这些都是正常的，必要的。所以，法院的各项审判工作都是不可缺少的，而且都要做好。第十

四次全国法院工作会议提出全面开展审判工作，其中就把告诉申诉工作作为一项重要任务。我们要正确认识告诉、申诉工作所处的地位，运用审判监督职能，有效地维护公民和法人的诉讼权利和合法权益，更好地为改革开放服务。

第三节 告诉申诉工作的作用

经过近年来的实践，告诉申诉工作作为一项审判工作，发挥了自己的审判职能，显示了越来越重要的作用。主要有以下几点：

一、有利于维护公民和法人的诉讼权利和合法权益

我国法律赋予公民和法人享有的诉讼权利和要求保护自己的合法权益的权利，随着我国的社会主义民主和法制建设的逐步完善，公民的法律意识也在不断提高，越来越多的公民和法人懂得了运用法律武器保护自己的合法权益。人民法院按照法律维护公民和法人的诉讼权利和合法权益，是审判工作的一项重要任务。但是，目前由于种种原因，有些地区还存在着告状难、申诉难的现象，主要表现在有的基层人民法院对依法应该受理的案件不能及时受理；有些法院对当事人提出的有理申诉，不认真处理，使一些本来可以解决的问题，迟迟不能得到解决，致使一些人重复申诉，越级上访，少数人成为上访老户，长期缠诉。为了解决这个问题，许多法院加强了告诉申诉工作，采取有效措施，如对告诉实行统一收案，对申诉实行分级负责的办法，使告状难、申诉难的状况逐步有所缓和，维护了公民和法人的诉讼权利和合法权益。