

6

刑事訴訟法系列丛书

刘根菊 著

刑事立案论

5.21

中国政法大学出版社

刑事诉讼法学系列丛书

刑事立案论

刘根菊 著

中国政法大学出版社

(京) 新登字185号

刑事立案论

刘根菊 著

★

中国政法大学出版社出版

北京地质印刷厂印刷

新华书店经销

★

787×1092 32开本 6印张 130千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷

ISBN 7—5620—1268—7/D·1220

印数：2500 定价：5.30元

刑事诉讼法系列丛书

主 编 陶 髦

副主编 樊崇义 武延平

说 明

《中华人民共和国刑事诉讼法》颁布实施已经十多年了。我国刑事诉讼法学界及广大实际工作者，对刑事诉讼法学的研究不断深入，取得了可喜成果。刑事诉讼法学系列丛书，在已有成果的基础上，力戒注释式，突出一个“学”字，力求从学理上对刑事诉讼法学进行深入研究。我们组织了人民法院富有经验的审判人员和刑事诉讼法学教授、副教授、博士、硕士研究生多人，编著了《刑事诉讼法学系列丛书》。本系列丛书采用拓展知识，向广度和深度同时开发的方法，力图把刑事诉讼法学的研究向前推进一步。本丛书已列为司法部重点科研项目。

《刑事诉讼法学系列丛书》对我国刑事诉讼程序按次序，分时段，列专题，逐题研究，每一诉讼阶段形成一本专著。每本书的内容包括：该诉讼程序古今中外发展状况，我国立法的理论根据和实践依据，刑事诉讼法颁布实施以来司法实践中出现的新情况、新问题，尤其是对人民司法工作关于刑事诉讼程序方面的实践经验，都一一列出专题，加以研究，使之系统化、规范化，为完善我国刑事诉讼法律制度，提出合理化建议。本系列丛书有以下几本：

刑事立案论

侦查程序论

强制措施论

论管辖

论刑事附带民事诉讼

论提起公诉

自诉案件论

一审程序论

二审程序论

死刑复核程序论

审判监督程序论

论执行

刑事辩护制度论

以上各书，在撰稿时，首先由作者定专题，拟提纲，然后经全体作者共同讨论，修改补充，作者根据提纲撰写，最后，由主编、副主编统改定稿。

这套书既可供法学研究、教学单位参考，也对司法实际部门的业务工作，有一定的指导作用，更是广大刑事诉讼法自学者的良师益友。

由于该丛书工程巨大，加之这种编著体例，在我国诉讼法学界尚属首次，我们的经验、学术水平有限，因此，各书内容的深度和广度，都会存在不少问题，敬请读者提出宝贵意见。

《刑事立案论》由刘根菊著。

编 者

1994年3月15日

目 录

一、立案的法律地位·····	(1)
(一) 立案的历史沿革·····	(1)
(二) 立案概念之界定·····	(5)
(三) 立案是刑事诉讼程序中独具特征的诉讼阶段·····	(7)
二、立案的原则·····	(17)
(一) 及时·····	(17)
(二) 求实·····	(22)
(三) 依法·····	(26)
(四) 独立行使立案权·····	(28)
(五) 公民在法律面前一律平等·····	(31)
(六) 立案须经批准·····	(33)
三、举报是立案材料的重要来源·····	(36)
(一) 概念·····	(36)
(二) 举报的法律依据及其产生·····	(39)
(三) 举报的形式及其原因·····	(43)
(四) 举报工作的深入开展·····	(46)
四、立案的条件·····	(50)
(一) 概述·····	(50)
(二) 驳立案无需具备“需要追究刑事责任”之条件·····	(58)
五、立案标准探讨·····	(68)
(一) 概述·····	(68)
(二) 对立案标准的掌握·····	(72)

(三) 盗窃案件立案标准与立案条件的关系·····	(75)
(四) 盗窃案件立案起点数与处刑起点数的 关系·····	(79)
六、立案审查·····	(82)
(一) 立案审查的概念及其内容·····	(82)
(二) 立案审查的法律性质·····	(84)
(三) 立案审查的形式·····	(88)
七、自诉案件立案的几个问题·····	(95)
(一) 自诉案件的立案范围·····	(95)
(二) 自诉案件的立案条件·····	(98)
(三) 完善自诉案件立案的建议·····	(100)
八、不立案与社会治安综合治理·····	(109)
(一) 概念·····	(109)
(二) 不立案与社会治安综合治理的关系·····	(113)
(三) 立法建议·····	(117)
九、不如实立案·····	(120)
(一) 不如实立案的基本情况及危害·····	(120)
(二) 造成立案不实的原因·····	(124)
(三) 解决立案不实的对策·····	(128)
十、立案监督·····	(138)
(一) 立案监督的依据和必要性·····	(138)
(二) 立案监督的措施·····	(140)
十一、各国立案比较研究·····	(152)
(一) 各国立案程序比较·····	(152)
(二) 我国公安司法机关立案比较研究·····	(164)
参考书目·····	(175)

一、立案的法律地位

我国刑事诉讼法第59条规定，公安机关、人民检察院或者人民法院，对于控告、检举和犯罪人的自首都应当接受。第61条又规定，对上述材料，应当按照管辖范围，迅速进行审查，认为符合立案条件的，就作为刑事案件立案；否则，不予立案。那么，何为立案，立案在刑事诉讼中处于何种法律地位等有必要进行研究。

（一）立案的历史沿革

纵观人类诉讼史，把立案作为一个独立的诉讼阶段，经历了一个漫长的历史过程。早在奴隶社会，刑事诉讼的模式，基本上实行控告式，亦称“弹劾式”诉讼，即刑事诉讼由原告方提出控告，审判机关才接受并立即进行审判。在典型地控告式诉讼中，司法机关对犯罪行为的追究，实行“无告诉人即无审判”的原则，因此，在审判前没有侦查程序，更没有立案程序。由于当时的条件限制，在控告式诉讼中，虽然司法机关在接受原告方控告时，要办理某种手续，然后才开始进行审判，但是，法律并未规定具有现代意义上的立案和立案程序。从我国《尚书·吕刑》记载的“两造俱备，师听王辞”的情况看，当时的法官只有在当事人告发，原、被告双方齐备的情况下，才受理和审判案件。至西周，我国的刑事诉讼制度已发展得相当完备，且有文字可考。周朝的秋官（司法官的统称）只在有原告方控告的情况下才接受和进行审判，没有专门的立案手续。古巴比伦到了汉穆拉比时

期，实行司法政策，在诉讼程序上，不仅无刑事、民事之分，而且起诉完全由私人进行。在雅典的刑事诉讼中，控告犯罪均由私人（受害人、其法定代理人或享有公民权的公民）提出。法官在接到原告方的控诉后就立即进行调查和审判，没有立案和立案程序。

在封建社会，刑事诉讼的基本形式是纠问式，亦称“审问式”诉讼，即国家司法机关对犯罪不以有控告为前提，该追究或不该追究由其依职权主动进行的一种诉讼形式。它主要发端于罗马帝国时期，盛行于中世纪后期欧洲大陆各国君主专制时期、中国古代封建社会。最典型的纠问式诉讼程序始见于德国1532年《加洛林纳法典》。在我国三千多年的封建专制时期，也实行纠问式诉讼，司法官员或地方行政长官主动追究犯罪，法律没有规定立案程序。诉讼中，司法官员既执行追诉职能，又执行审判职能，被告人只是被追究和审判的对象。除明朝设有锦衣卫、东西厂负责侦缉刑事案犯以外，其他各朝均未设专门的侦查机构。处理刑事案件，在审判之前，没有专门的侦查程序，基本上是侦、审合一。对于认为需要办理的刑事案件，只是依照一定的规则，由具有审判权的官府进行登记和受理即可（《中国古代司法制度》第48页和第72～75页）。中世纪欧洲各国，如法国等，法律并没有规定，在审判之前首先立案或依立案程序立案。而是司法官员一旦发现了犯罪案件，就开始侦查（或称调查）。

在资本主义社会，刑事诉讼基本上实行辩论式亦称“折衷式”或“混合式”诉讼，即对刑事案件由警察机关或检察机关侦查，检察机关起诉（自诉案件除外），由法院进行审判的一种诉讼模式。它属于控告式和纠问式相结合的一种诉讼形式，既具有控告式的特点，又具有纠问式的特点。侦查秘

密进行，审判公开进行。由于各国的历史传统和国情不同，英美法系国家在辩论式诉讼中实行当事人主义，大陆法系国家在辩论式诉讼中实行职权主义，日本在第二次世界大战以后，则侧重于实行当事人主义和保留职权主义的某些诉讼方式。在英国和美国，一般说来，实行逮捕（有证逮捕或无证逮捕）就是刑事诉讼的开始。因逮捕属于侦查措施，所以，在此之前就不存在立案和立案程序。而大陆法系各国，一般说来，虽然都有成文的刑事诉讼法典，但在法典中也没有象我国刑事诉讼法这样，规定了立案及具体的立案程序。日本刑事诉讼法第189条虽然规定了刑事案件成立的条件，必须是行为人的行为构成犯罪，一旦有人向警察或检察机关控告、报告犯罪案件，司法警察和检察官就受理并开始侦查。但是，这并不能说明侦查之前就是立案程序。

在社会主义国家的原苏联，《苏俄刑事诉讼法》第八章规定了“提起刑事诉讼”的有关内容，这相当于我国刑事诉讼法规定的“立案程序”。该法第八章第108条规定的“提起刑事诉讼的材料和根据”和第110条规定的“检举犯罪的申请和报告”等内容，相当于我国刑事诉讼法第59条和第61条规定的立案材料来源及立案的条件。第108条规定：“只有掌握指明犯罪迹象的充分材料时，才可以提起刑事诉讼。”第110条规定的有权提起刑事诉讼的机关和人员等。该法第113条规定了拒绝提起刑事诉讼（缺乏提起刑事诉讼的根据）时对案件或行为人如何处理及申请人对拒绝提起刑事诉讼享有的申诉权，相当于我国刑事诉讼法第61条中有关不立案的规定。

旧中国半殖民地半封建时期，清末、北洋军阀的刑事诉讼法和国民党政府的刑事诉讼法，均无立案和立案程序的规定，只要检察官、司法警察官或司法警察从告诉、告发、自

首或其他来源得知犯罪嫌疑就开始侦查（陈朴生著《刑事诉讼法实务》第274页）。在新民主主义革命时期，由于战争的频繁，有些革命根据地制定了惩治刑事犯罪的裁判组织及裁判条例、军民诉讼暂行条例、关于特种刑事案件审理程序之决定、民事诉讼暂行条例（草案）等，均无立案及立案程序之规定。但是，具有立案的雏形。例如，解放战争时期的《辽宁省各市旗县人民法院组织职权、义务及办事细则（草案）》第二章“收发案件”中的第12条和第14条规定，必须建立收发案件制度，接收刑事案件应办理一定的手续，对公安局及其他机关送来的罪行成立之犯人应当接受，拘留教管，但有赃物证据而不随案同时移送者，不接受。对一般机关、团体或个人检举之犯人，在收案的同时，应对该案做初步了解，对罪行明显的，必须以院长签名、盖章的押票为依据才能拘押，并在羁押人犯登记簿上记明：对应归公安局检查的人犯，转交公安局。对案情轻微没有拘留必要的，可令取保候审，若无保证人担保，可以拘押。上述规定，类似于我国现行刑事诉讼法规定的立案时应办理的立案手续。1957年5月18日《中华人民共和国刑事诉讼法草案》第二编第一章规定的“提起刑事案件”就相当于现行刑事诉讼法第二编第一章规定的“立案”。该草案规定的第95、96条的内容，基本与现行刑事诉讼法第59条的内容相同；草案第97条、98条的内容与现行刑事诉讼法第60条的内容相同；第99条规定的立案条件有“认为有犯罪事实”而无“需要追究刑事责任”，同时还规定了立案应当制定立案决定书及其内容；第100至103条的内容与现行刑事诉讼法第61条的内容基本相同，但在某些方面规定得更加具体。总之，现行刑事诉讼法在立案和立案程序方面，比1957年的刑事诉讼法草案规定的内容更加完善。主要表现在：

(1) 在立案条件中还规定了“需要追究刑事责任”一条，而1957年“草案”中没有规定这条件；(2) 对不予立案的条件明确规定：“认为没有犯罪事实，或者犯罪事实显著轻微，不需要追究刑事责任”的内容，而1957年“草案”没有规定这一内容，仅仅规定了现行刑事诉讼法第11条规定的六种情形。由上可见，我国现行的刑事诉讼法规定的立案及其程序，也经历了一个不断创建、发展和完善的过程，与《苏俄刑事诉讼法》相比，我国刑事诉讼法的立案及其程序又有新的发展。

(二) 立案概念之界定

关于立案的概念，我国法学界有两种观点：一是“诉讼阶段说”。该说认为立案是刑事诉讼程序中一个独立的诉讼阶段。即认为，“立案是指公安机关、人民检察院或者人民法院对于控告、检举或自首等材料进行审查，以确定是否作为刑事案件进行侦查或者审判的诉讼活动。”（《刑事诉讼法学》第197页，北京大学出版社1989年9月出版）这种诉讼活动，构成了一个独立的诉讼阶段，包括对控告、检举和自首等材料的接受、审查和作出是否立案的决定等三个基本步骤。而另一种观点却是“处理决定说”，该说认为，立案是调查后的一种处理决定，即“公安、检察、法院在接受控告、检举或者犯罪人的自首后，应当进行审查，认为有犯罪事实需要追究刑事责任的，应即作出依法追诉的决定。公检法机关所作的这种决定，在刑事诉讼中，就叫做立案。”（《刑事诉讼程序中的立案》，1980年3月21日《人民日报》）这两种观点的主要分歧在于：前者认为立案是一个诉讼阶段，包括的外延较宽，如立案材料的接受、审查、调查和根据立案条件作出立案或不立案的处理决定等诉讼活动，其中的处理

决定，只是整个立案活动中的一部分。而后者则认为，立案只是对应当追究刑事责任、交付侦查或审判的案件作出的一种处理决定。

什么叫立案？本人认为，立案是指公安机关、人民检察院或者人民法院对于控告、检举、群众扭送和犯罪人自首等材料进行审查或调查，判明是否有犯罪事实需要追究刑事责任，以决定是否作为刑事案件交付侦查或审判的诉讼活动。这一诉讼活动包括了公安司法机关对于立案材料的接受、审查或调查以及处理决定等。之所以这样主张，是因为：第一，有法律根据。我国刑事诉讼法第59条规定：“公安机关、人民检察院或者人民法院对于控告、检举和犯罪人的自首，都应当接受。”公安部1987年3月颁布的《公安机关办理刑事案件程序规定》第12条规定：“公安机关对于控告、检举或者扭送的犯罪人以及犯罪人投案自首的，都应当接受。”上述内容说明，法律对立案的机关，即公检法机关；对材料的来源，即控告、检举、扭送犯罪人、自首等材料的接受作了明确规定。刑事诉讼法第61条还规定了对于上述材料迅速进行审查，“认为有犯罪事实需要追究刑事责任的时候，应当立案；认为没有犯罪事实，或者犯罪事实显著轻微，不需要追究刑事责任的时候，不予立案。”这就对立案的审查、条件及决定等都规定下来了。由此可见，我国刑事诉讼法第二编第一章规定的立案，既包括了有权立案的机关、立案材料的来源、接受、审查，又包括了立案的条件及立案的处理决定整个诉讼活动；而立案决定只是其中的一部分程序，或叫最后工序。那种认为立案只是对材料作出处理决定的观点是不全面的，与法律规定不符。第二，有司法实践经验的总结。从案卷材料方面看，凡是在作出立案决定之前，办案人员接受的

材料，不外乎控告、检举、扭送及自首等，有的是书面的，有的是口头陈述后依法形成笔录的。从公安机关、人民检察院或人民法院办案人员的活动看，无不是依法对上述材料进行接受、审查或必要的调查，这些活动均属于刑事诉讼活动，已纳入刑事诉讼程序的范围。那种只承认立案处理决定才属于立案程序，把立案决定之前的活动排斥在立案阶段之外的观点是不符合实际情况的。再从收集全面证据，运用证据定案的角度看，如果把立案决定之前的对材料的接受、审查、调查等活动排斥在立案程序之外，即属于非诉讼活动，那么通过这些活动收集到的材料，特别是经查证属实的材料，就不能将它们作为刑事诉讼证据采用。由此，也就无法作出立案与否的决定。而司法实践中却是将它们当作合法的诉讼证据使用。从这一意义上说，对立案材料的接受、审查已在客观上成了诉讼行为。第三，这一定义符合立案活动与立案决定之间是有机的整体关系。对控告、检举、扭送人犯和犯罪人自首材料的接受、审查或调查等活动，是作出立案处理决定的前提，而立案决定则是它们的结果，二者密不可分。没有前者，则无后者，即使有后者，后者就成了无源之水、无本之木，其决定或者是根本错误的，或者是不完全正确的。鉴于它们这种有机联系的关系，因此，立案阶段除了包括立案决定之外，还应包括公安司法机关对立案材料的接受、审查和必要的调查等诉讼活动。

（三）立案是刑事诉讼程序中独具特征的诉讼阶段

众所周知，在诉讼程序中有立案、侦查、起诉、一审、二审、死刑复核、执行、审判监督等程序，然而这些程序（阶段）并非办理每起刑事案件的必经程序和最初阶段，而唯独立案才是办理每一案件开始的和必经的程序或阶段。由

此可见，只有立案程序才是独具“开始”和“必经”特征的诉讼阶段。对此，特作如下分析：

1. 立案是刑事诉讼的开始阶段

所谓开始阶段，是指办理刑事案件的最初阶段。无论是办理公诉案件还是自诉案件，也无论是反革命案件还是普通刑事案件，是判处无期徒刑以上的案件还是判处管制、拘役、罚金、剥夺政治权利等案件，立案是办理每起案件的最初阶段。依照我国刑事诉讼法的规定，公诉案件有两种情况：一种是由公安机关（含国家安全机关）立案的案件，主要包括杀人、放火、强奸、抢劫等社会危害性特别严重的案件；另一种是由人民检察机关立案的案件，主要包括贪污、侵犯公民民主权利、渎职等犯罪案件。由公安机关办理的案件，必须首先经过法定的立案程序才能开始侦查，然后向人民检察院提请起诉，经人民检察院审查，认为具备起诉条件的，即向人民法院提起公诉，经人民法院审判，判决生效后案件即告终结。由人民检察机关直接受理的案件，也必须先经过立案才能进行侦查。对于依法应当起诉的向人民法院提起公诉，由人民法院审判，待判决生效后案件即告终结。由此可见，无论是由公安机关办理的案件，还是由人民检察院办理的案件，均属公诉案件，都始于立案然后再经过侦查、起诉、审判才告终结。立案、侦查、起诉、审判象一个工厂的四个车间一样，按先后顺序组成，它们的次序既不能先后颠倒，也不能调换，因此，立案的地位是处在刑事诉讼的开始阶段，相当于某工厂的第一个车间，产品只有经它完成第一道工序后，才能进入第二个车间，完成第二道工序，否则是完不成任务的。就自诉案件而言，人民法院接到自诉人的控告材料后，首先由主管审判员对材料进行审查，认为具备法定立案

条件的，首先决定立案，依法办理立案手续，然后才使案件进入审判阶段。由上可知，在办理自诉案件中，立案同样是刑事诉讼的开始阶段。公安司法实践中，有的机关或办案人员为了追求破案率而搞“先破后立”、“不破不立”的作法，颠倒了办案程序，违背了办案的规律，忽视了立案在刑事诉讼中的地位，因此，是错误的，应当予以纠正。

2. 立案是刑事诉讼的必经阶段。所谓必经阶段，是指办理任何一起刑事案件非经过不可的阶段。立案阶段的这一诉讼地位，是相对其他诉讼阶段，如侦查、提起公诉、一审、二审、死刑复核、审判监督等阶段而言的。上述这些诉讼阶段，在刑事诉讼中不一定是办理每件案件的必经阶段，即是说，有时它是必经阶段，有时则无需经过这一阶段。例如，侦查在公诉案件中是必经阶段，但是，在自诉案件中它就不是必经阶段。提起公诉只是在办理公诉案件才适用的阶段，但有时并不是必经阶段。例如，决定撤销案件的，就不经过提起公诉阶段。在一审程序中，无论办理公诉或自诉案件，一般说来是必经程序，但是，对于少数在侦查、起诉（含自诉）阶段决定撤销案件、免予起诉或不起诉、以及撤回起诉的案件，就无需经过一审程序（阶段）。二审程序、死刑复核程序和审判监督程序，它们本身就是特殊程序，即在特定条件下才进行的程序。二审程序是在第一审判决未生效之前，在法定期限内，具有提出上诉或抗诉的情况下进行的，没有提出上诉或抗诉的案件，无需进入二审程序。由此可见，它在刑事诉讼中，并不是办理每一起刑事案件所必须经过的程序（阶段）。死刑复核程序，是对需要判处死刑（含死缓）的案件才进行的程序，由于判处死刑以下的案件都不经过这一程序，因此，它在刑事