



薛 峰 / 著

司法中的思考

司法，

通过公正地审判每一起案件，
成为维护公平正义的最后一道防线。

一件件经由司法锻造的案件犹如金砖，构筑成
司法长城。

司法中的思考则铸就着每一块金砖，弥合着
金砖之间的缝隙和决定着司法长城的未来。

人民法院出版社



薛 峰 / 著

司法中的思考

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司法中的思考/薛峰著. —北京:人民法院出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-5109-1548-2

I. ①司… II. ①薛… III. ①法律—文集 IV. ①D9—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 192170 号

司法中的思考

薛 峰 著

责任编辑 范春雪
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) 67550525 (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 保定彩虹印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16
字 数 305 千字
印 张 20
版 次 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-1548-2
定 价 50.00 元

版权所有 侵权必究

序

司法是法治的重要组成部分，法治不仅意味着法律的至高无上和依靠良法治理，还应经由公正的司法活动来贯彻实施。公正的司法不仅在于惩恶扬善、弘扬法治，同时也是对民众遵纪守法的法治观念的教化，从而保障经济活动的当事人高效、有序地从事合法交易。司法公正既需要体现实体上的公正，也需要实现程序公正，即司法必须在法律程序内动作，必须有一套法定、公开、公正的解决社会各种利益冲突的程序。

司法涉及制度设计、制度运行、理论运用、权利保护、法律效果与社会效果等方方面面，司法中的思考应当做到理论联系实际，思考和解决中国法律制度建设、法学理论研究和司法实践的现实问题。长久以来，我国司法实务界的思考之声相对较弱，无法与法学理论的研究和法律制度的构建相比。本书深入研究司法实践中的热点难点问题，并进而提出解决问题的方法、路径和有关制度的建设性意见，对于补齐这种“短板”具有重要意义。

本书作者获得法学博士学位，研习法律三十余年，曾访学美国、法国、日本等国家，并有着在两个高级法院、一个中级法院和三个基层法院工作的经历。三十余年来，作者忠于法治精神，立足中国现实，理论联系实际，勤于思考，认真研究，笔耕不辍，将审判中经历的“思”的煎熬与“行”的徘徊落成文字，并尝试着将个案中经历的“思”与“行”规范化、体系化、科学化，“以身观身”，以就“大城”，以司法中的思索体现“大思”、“大行”。作者历任书记员、助理审判员、审判员、高级法院研究室副主任和十余年的基层法院副院长，曾从事民事、商



事、知识产权、刑事、行政审判和立案、执行工作及相关的管理工作等，涉猎广泛，经验丰富，在实践中运用理论论证、实证研究和调查研究等多种方法，写出了多篇有关法治的高水平的学术论文、调研报告和案例分析。

本书收集了作者二十余篇文章，涉及国内外法治思维和法治方式在司法中的运用，涵盖民事、商事、知识产权、刑事等审判领域，探讨了立案制度、多元化调解及诉调对接、公证、裁判文书、突发事件的处理、媒体与审判等内容，多篇文章获得各种奖励。书中还有多篇综合类文章，探讨司法实践中的热点难点问题。本书收集的文章兼具理论深度和实务操作性的特点，其内容客观真实地反映了成文之时法治建设的热点问题和作者对法治的所思所想。难能可贵的是，作者立足我国司法实践，书中许多观点和建议至今仍令人耳目一新，极具理论和实务价值。

经由司法实践一隅，呈现法治之进程，可谓视角独特。希望薛峰同志在司法实践中继续探索，不断推出新作。愿有更多的司法者且行且思，为中国法治建设做出更大的贡献。

是为序。

中国人民大学常务副校长
中国法学会副会长


2020.2.20

目 录

以法治思维和法治方式破解“立案难”的难题	(1)
判决书及其上网的法治思维和法治方式	(15)
论裁判文书的表述	(21)
关于民法典立法条件的法理学思考	(36)
规矩与方圆	
——关于婚姻法修改的若干宏观思考	(50)
婚姻司法中妇女权益保障的特点	
——从诉讼卷宗考察婚姻司法六十年	(55)
医师外出会诊的法律属性及民事责任研究	(69)
医疗器械事故中的民事责任主体	(81)
瑕疵公证书的若干问题研究	(84)
报酬条款的重大误解	(96)
论证券市场中的法律责任	(102)
证券法中民事责任的设定方式研究	(116)
论证券市场保护投资者权益	(127)



中国证券市场的法治状况研究

——有关证券市场典型案件的司法判例的启示 (144)

论我国证券公司经纪人的法律地位 (158)

论驰名商标的认定与公平竞争 (171)

中国民事再审制度研究 (218)

加大打击力度，维护市场秩序

——从司法的角度看《刑法修正案（六）》中

有关操纵证券、期货交易价格罪的修改及其适用 (242)

让高科技更好地为刑事审判服务 (247)

全面深化改革背景下的诉调对接

——以北京市网格化社会服务管理体系为样本的实证研究 (250)

人民法院审理与突发公共卫生事件有关案件的若干问题研究

——以审理与传染性非典型肺炎有关案件为例的研究 (275)

美国法院的审判与批评

——美国各界对法院审判的批评及其应对

情况的介绍与借鉴 (287)

后 记 (310)



以法治思维和法治方式 破解“立案难”的难题*

十八大以来，党中央明确提出，法治是治国理政的基本方式，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，全面推进依法治国。法治思维和法治方式是法治的应有之义，是依法治国的前提和保障。法治思维就是按照法治的理念、原则、精神和逻辑对问题进行分析、综合、判断和推理等认识活动的思维方式，是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式。法治方式是运用法治思维处理和解决问题的行为方式，即在法治思维的基础上，按照法律规定和法律程序处理和解决问题的过程和工作方式。法治思维和法治方式是内在和外在的关系。法治思维内在地影响和决定着法治方式。法治方式是法治思维作用于人的行为的外在表现。当前，我国正处于全面建成小康社会的决定性阶段，改革发展稳定任务繁重艰巨，新情况新问题层出不穷，利益关系更加复杂，矛盾风险挑战之多前所未有。只有运用法治思维和法治方式，才能全面深化改革、推动发展、化解矛盾。2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》指明了全面推进依法治国的总目标是在中国共产党的领导下，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这体现了党在新时期对执政规律的认识和把握，对实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦意义重大而深远。“法治体系”概念的提出标志着中国特色社会主义法律体系形成后，传统意义上以法律体系为载体的静态法治正在向以法治体系为载体的动态法治转变，法律上抽象的权利正在向现

* 本文发表于《民主与法制》2015年第14期。



实生活中具体的实体权利和诉权转变。立案直接影响着人民群众通过行使诉权维护实体权利，关系着公民权利保障法治化和公民权利救济渠道及方式，事关依法治国的全面推进。为了解决现实中存在的“立案难”问题，《决定》明确指出，“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。”修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》第51条和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第208条均明确规定实行立案登记制。用法治思维和法治方式分析立案难的表现和产生原因，对于贯彻落实立案登记制、提高司法公信力意义重大。

一、“立案难”的表现

作为最后一道防线，司法并不负责且没有能力解决所有纠纷。只有经过法定立案程序，刑事、民事和行政案件以及执行案件方能由法院审理和执行。当然，各国对立案程序的顶层设计繁简不同。根据我国现行法律规定，民事、行政案件的起诉条件包括原告与案件有直接利害关系、有明确的被告、具体的诉讼请求和事实理由根据、属于人民法院受案范围和管辖等。对于刑事案件，限于刑事自诉案件。刑事自诉案件的被害人起诉限于告诉才处理的案件、有证据证明的轻微刑事案件和公安、检察机关不追究被告人刑事责任的案件等三类案件，被害人在自诉时有被告、有请求和事实理由，法院应该立案。对于符合条件的起诉，法院应予立案。“立案难”主要是指当事人提起的民事诉讼、行政诉讼和刑事自诉以及执行申请难以获得法院立案受理，难以进入审理或执行程序。“立案难”主要表现在：第一，立不上案。对于当事人提起的诉讼，法院难以受理案件。具体包括属于法院主管范围的纠纷，该起诉难以被法院受理；不属于法院主管范围的纠纷，该起诉难以被法院受理；当事人提起的属于法律规定界限模糊的诉讼，该起诉难以被法院受理等三种情况；第二，立案拖沓。对于当事人提起的诉讼，受理案件时间长，手续繁杂，等待时间长；第三，在立案阶段，需要当事人或其代理人往返的次数太多。

根据不同的标准，可以对“立案难”进行不同的划分。根据内容，



“立案难”可划分为难以立案和立案过程艰辛两方面。目前，公众反映比较突出的问题主要集中在不立案问题。以受外来因素影响最大的行政诉讼为例，据统计，2013年行政诉讼案件立案数在近几年连续下降的情况下又比2012年下降5%。北京市人大内务司法委员会发布的调研报告显示，近三年北京市行政案件立案率连续下降，平均立案率仅为30%左右。立案过程的艰辛主要表现为多次往返的立案和在立案大厅漫长的等待等。实践中，由于打印发放多种提示性材料的工作要求，立案窗口的工作费时耗力，需要当事人等候。据统计，即便所有条件都符合要求的当事人在立案窗口立案平均也需要花费30分钟左右的时间。根据所立案是否应由法院主管，可以将立案难划分为应由法院主管而不立案造成的立案难、法律规定不清晰造成的不立案和不属于法院主管的案件的立案难。前两者属于本文讨论的范围。严格地说，后者不属于立案难的范围，乃是法院依法办事所致。根据所立案件性质，“立案难”可划分为民事案件立案难、商事案件立案难、知识产权案件立案难、刑事自诉案件立案难、行政案件立案难和执行案件立案难等。其中，行政案件和刑事自诉案件“立案难”较为突出。根据反映问题的主体，可以将立案难划分为一般人员的立案难和特殊主体的立案难。根据认识主体的不同，可以将立案难划分为法院工作人员认为的立案难和非法院工作人员认为的立案难。持立案难观点的法院工作人员主要是立案庭的工作人员。根据立案难的原因，可以将立案难划分为因司法政策引起的立案难、因制度引起的立案难、因方法引起的立案难、因当事人引起的立案难和其他因素引起的立案难。立案审查制引起的立案难属于政策和制度原因引起的立案难。在立案过程中，立案窗口承担许多与立案无关的工作，导致立案效率低，属于因方法引起的立案难。当事人诉讼材料准备不足导致无法一次性立案属于当事人原因引起的立案难。另外，历史遗留问题因素、政治因素、敏感因素、新类型因素、舆论因素和人情关系因素等等都有可能在一定时期影响立案工作，导致立案难。

二、“立案难”的原因

“立案难”的说法是随着人民法院开展立审、审执和审监分立之后出



现的。之前，“告状难”是社会对无法解决纠纷的主要表述。1999年最高人民法院颁布的“一五”改革纲要中明确要求，“1999年底，全国各级人民法院根据明确职责、分工合理、运转高效的原则，全面实行立审分立、审执分立、审监分立。”立案、审判、执行和审判监督分立后，“告状难”的呼声渐弱，分解为立案难、诉讼难和执行难等“三难”。随着改革开放的不断深入、市场经济的迅速发展和法院管理的日益规范，反映审判难、执行难的意见得到了有效化解，但是由于大量纠纷产生并涌向法院，立案难的问题凸显。表面上，案件多、外界干扰和法院不敢不愿等原因造成立案难。深入分析，这些原因不外乎法院系统的内部原因和法院系统之外的社会原因两个方面。

（一）法院系统的内部原因

第一，非法治思维和法治方式是造成立案难的根本原因。司法工作中的非法治思维和法治方式造成立案难。运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，对司法机关和司法行为虽然是应有之意，但却是更高、更严的挑战，要求司法机关运用法治思维和法治方式重新审视司法行为，转变旧有的、非法治思维和法治方式的做法，并且适应“司法新常态”。立案工作中的非法治思维和法治方式主要表现为，一方面运用非法治思维对法律规定、司法要求等进行误解和曲解，另一方面运用非法治方式处理当事人的起诉。以“立得进、审得出、执得结”的要求为例，“立得进、审得出、执得结”是对法院立案、审判和执行工作的要求，对于法院工作起到了有效的促进作用。但是，实践中，由于种种原因作祟，有观点将这一要求曲解为立案工作要为案件能审结和执结服务。于是乎，舍司法公平正义之大，求明哲保身、得过且过之末技在立案中泛延。在要为本法院审判和执行负责的思维方式的指导下，立案工作千方百计地对难以审结和执结的案件作不予立案的处理，把依法立案变成了依能否结案为标准的立案。以行使审查权为名，提高立案门槛、能不立案就不立案等做法都是这一思维指导下的非法治方式做法。无可否认，在特殊时期，对于特殊案件，这种观点和做法能够有效化解纠纷，促进法院工作，但将之推而广之地指导所有立案工作深值思考。又如，以有限司法为由解释立案难的有限立案思维。该



观点认为,由于当前法律规定不完备,社会变迁中的诸多问题缺乏法律调整,法院的司法权限和能力有限,如将其纳入法院受案范围,只会加大处理问题的难度。在立案阶段应该进行有限立案,以避免置法院审判和工作于被动。

第二,立案工作未真正独立,权责设定不科学。主要表现在两个方面,一方面立案工作的地位和违法的责任不科学。对于此类内容,立法和实务两个层面均缺乏相关制度和规范。实务操作中,权责严重错位。一是对于按照法律规定应予立案的起诉,怠于立案或违法不予立案的行为没有规定法律责任,导致实践中出现不立案不承担责任的导向。二是立案承担过于苛刻的责任。立案庭在进行形式审查中既要考虑形式要件,还要考虑审判、执行等实体因素,除此之外,承担着判断案件后续情况以及是否存在历史问题因素、政治因素、舆论炒作因素和信访风险等等。对于立案工作,这些极高的要求有如小马拉大车,不堪重负。另一方面立案权和审判权、执行权不对等,立案权弱于审判权、执行权。虽然1999年底,全国各级人民法院实行了立审分立、审执分立、审监分立,但是具体运行中,职责明确、分工合理、运转高效的原则却未能得到全面贯彻实施,立案权并没有真正独立起来,无法与审判权、执行权相匹配。对于存疑的立案请求,立案庭不能独立决定立案问题,而是需要征求相关审判庭的意见,并在多数情况下受制于审判庭的意见。例如,刑事自诉案件、大部分行政案件和存疑的民事案件的立案初审往往需要与审判庭会商。审判庭为了方便案件后续审理也乐于参与审查,并有意识地提高受理案件的标准。会商的结果通常是要么意见不统一,案件难立;要么明显提高受案标准,案件依然难立。

第三,立案工作缺乏科学分类和分担。与审判、执行相比,立案工作有着“快、博、杂”的特点。快是指当事人和法律都要求立案人员快速完成立案工作。博是指立案工作处理的案件涉及法院处理的各类案件。杂是指立案工作处理的多是一些形式上琐碎的事项,既有立案相关的事项,也有审判阶段的事项。这些特点决定了立案工作可以进一步划分为事务性工作和程序性工作两大类。例如,材料的份数、身份证复印等属于事务性工作。登记立案和发送案件受理通知书等则属于程序性工作。目前,立案业务没有区分事务性工作和程序性工作,全部都由立案窗口法官答复和解



决。由于要填写和发送《案件受理通知书》《诉讼风险提示书》《诉讼权利义务告知书》等八份材料,对于起诉材料准备齐全的当事人来说,在立案窗口完成一件案件的立案需要30分钟左右的时间,至于等候的时间则可能更长。从已有的改革措施来看,立案部门承担的事务性工作呈现出迅速上升的趋势。这些事务性工作既拉长了当事人等候的时间,又降低了立案窗口的工作效率,直接影响了公众对立案工作的满意度。

(二) 法院系统之外的社会原因

第一,全社会对法治尚未完全形成共识。近年来,我国大力推进的法制宣传教育取得了丰硕成果。人民群众法制意识大大提高,维权情绪空前高涨。尤其对私权的维护意识几乎登峰造极。“依法处理”几乎被理解成“法院处理”,动辄打官司、讨说法、要赔偿,大量纠纷涌向法院。依法维权应予支持,但是恶意诉讼、虚假诉讼、过度维权以及许多不属于法院管辖的纠纷涌向法院给法院立案工作造成了麻烦。对于不属于法院管辖的纠纷,依法不予立案的做法,给当事人和社会留下了立案难的影响。由于对社会治理的忽视和对法治的重视和了解不够全面以及非法治思维和法治方式作祟,一方面对于解决社会矛盾的非法治思维和法治方式造成立案难。实践中,有些部门推诿责任,不积极主动履行法定职责,对本属于其职权范围内应予解决的问题,却告知当事人走诉讼途径解决。法院依法又不能予以立案,导致部分当事人误认为法院立案难。另一方面对于法院依法做出的是否立案受理、权益是否应该受到保护等裁判,社会未能予以依法全面客观地进行评价。不管事由,只要涉诉,一律由法院负责解决。作为维护公平正义最后一道防线的司法变成了解决纠纷的第一道防线,严重影响了司法公信和解决纠纷的秩序。

第二,有关立案立法的不科学。立法方面,民事诉讼法、刑事诉讼法和行政诉讼法对立案程序和标准有所规定,但是过于简陋。虽然立法机关早已认识到立案难问题,并在修改相关法律中做了相应规定。例如,在1991年4月2日王汉斌同志作的《关于〈中华人民共和国民事诉讼法(试行)〉(修改草案)的说明》中,明确指出,“有些有管辖权的人民法院对一些应当受理的民事案件,以各种借口推出不管,不予受理。草案明确规



定,对符合本法规定起诉的民事案件,人民法院必须受理;对不符合起诉条件的,人民法院应当作出裁定不予受理;原告不服的可以上诉,以维护当事人的诉讼权利”。但实践中,这些规定收效甚微。域外之法国,为了保证案件得到审理,法国民法典第4条规定,“法官借口法律无规定、不明确或者不完备而拒绝审判者,以拒绝审判者追诉之。”我国至今没有出现此类法律规定。有权无责,违反了权责相一致的原则。立法方面的不科学在微观和宏观两个层面造成危害。微观上,对于具体案件,出现了不立案不承担法律责任的取向。宏观上,权益得不到依法保护,损害了法治形象。

第三,当事人弱势。当下,依法维权已经成为共识,但是如何依法维权、哪些纠纷属于法院主管、属于法院主管的纠纷应该由哪家法院管辖、法院的办公地点以及如何提起诉讼和准备提起诉讼的材料等等知识却常常不为纠纷当事人所具备。加之,提起诉讼时需要提供一定的信息资料和证据。例如,原告需要提供被告的身份信息、初步证据等。由于社会管理存在的某些壁垒,原告获取对方当事人信息和有关证据具有一定的难度。即便按照法律规定的最低标准操作,依法维权的当事人仍然感到无所适从,甚至专业律师也有困难重重之感。

第四,社会诚信缺失,虚假诉讼和恶意诉讼增多导致立案慎重。目前,世界范围内普遍存在着社会诚信缺失的现象。在我国,转型期社会呈现出的诚信缺失尤为严重,甚至蔓延到了司法领域,出现了妄图利用司法审判转移财产、逃避债务的虚假诉讼和恶意诉讼现象,“信任困境”极大地影响着人们的生活、行为以及社会秩序。为此,立法方面,修改后的民事诉讼法第十三条第一款明确规定,“民事诉讼应当遵循诚实信用原则。”司法方面,对于法院来说,在立案阶段预防虚假诉讼和恶意诉讼可以实现利益最大化。故许多法院在立案阶段采取了一定措施,提高立案门槛。例如,对支付令案件加大审查力度;一人代理多人提起诉讼的涉群体性劳动争议纠纷中,对具有虚假诉讼高度盖然性的,要求委托人亲自来法院或对授权委托进行面签;对所有人当事人发放诚信诉讼承诺书等。这些措施既增加了当事人的工作量,也增加了法院立案工作的工作量,在一定程度上造成立案难。

第五,有关立案工作的法学理论研究薄弱。近年来,我国诉讼法理论取



得了长足的进步。但是诉讼法理论中有关立案工作的理论研究明显不足。例如，虽然研究了国外的立案登记制度和审查制度，但是多限于介绍性的研究，对于各种立案制度产生的深层次的文化、社会、政治和经济等方面原因以及实务操作缺乏深入探究。又如，诉讼法中对起诉与诉讼条件不加区分所致，导致人们分不清起诉应准备的条件和法院受理案件应具备的条件之间的差别，错误地认为只要具备起诉条件，法院就应该受理诉讼。

三、运用法治思维和法治方式破解“立案难”

（一）人民法院立案工作对全面推进依法治国意义重大

1. 人民法院立案工作事关全面推进依法治国的大局。现代社会司法文明要求广泛、便捷地保护公民的权利。立案工作看是司法工作的一小部分，但却处于“一夫把关万夫莫开”的重要位置，直接影响公民行使诉权和对法治的信仰。诉权是请求法院行使司法权保护权益和解决纠纷的一种请求权，是公民平等享有的一种宪法权利。依法治国首先是依宪治国，是保护公民的宪法权利。诉权作为一种宪法权利，理应受到法院的尊重和保护。立案工作不仅关系到公民权利保障法治化和公民权利救济渠道及方式，而且关系到法院对宪法的态度，关系到探索以审判为中心的诉讼制度改革，是法院在审理具体案件中体现依法治国和法治思维的第一步，更关系到人民群众对法治的信仰。我们必须正确看待立案工作的重要性。《决定》指出，全面推进依法治国，建设法治中国。要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力；引导全民自觉守法、解决问题靠法，让遇事找法成为常态。形成法治思维，使法治成为信仰、成为不可动摇的规则乃是国家治理领域一场深刻的思维革命。法治国家的首要之意在于信仰法治。如果产生争议、需要明晰是非或者权益受到侵害、寻求司法救济时，且不说是非曲直，说理之处都难寻，公众则难以相信法治。立案内容涉及政治、经济、文化、社会等方方面面，宏观层面，涉及全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国等大局；中观层面，涉及司法改革、法院定位、司法公信力和矛盾化解中



的诉讼与非诉讼方式的分工与对接；微观层面，涉及审判、执行和审判管理、审判权运行及立案庭自身的地位等等。可见，人民法院的立案工作事关全面推进依法治国的大局。正因为此，《决定》明确地以立案登记制度作为解决“立案难”的法治方式。

2. 以法治思维和法治方式在全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国三个方面研究法院的立案工作。全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国三者相互联系，全面深化改革和全面推进依法治国为全面建成小康社会提供动力和保障。目前，立案难不仅仅是法院问题的反映，更是社会问题在法院立案工作中的集中反映。仅法院自身难以实现依法治国，难以从制度层面长久解决立案难问题。《决定》有关立案登记制的内容，体现了党充分运用法治思维和法治方式解决社会矛盾纠纷、畅通矛盾纠纷化解渠道、发挥法院在国家治理体系中作用的理念和决心。小康社会是和谐的法治社会。本轮深化改革是依法进行的改革。小康社会的建成和深化改革的成功都离不开法治，离不开法院依法对权利的保护、对权力的约束和对违法犯罪行为的惩罚。而法院作用的发挥在一定程度上取决于立案工作。根据十八届四中全会的精神，应该运用法治思维和法治方式从完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系等方面入手系统地解决立案难问题，社会各方面要从人、财、物等各个方面提供支持，包括完善法律、提高法官个人素质、正确地增强公民法律意识和媒体的正确引导等。当然，司法不可能解决全社会的矛盾和纠纷。任何国家都不具备充分资源保证一切纠纷通过司法程序解决。公众不以诉讼作为解决纠纷首选方式，正体现了司法的价值。诚如，M·盖郎塔所言，法院作为一个实效性的管理体系，还不如作为一个文化性、象征性意义的体系有更多的内容。法院主要是通过象征的传达，如威胁、约束、模范、说服、正统性等，对我们产生影响。^①同时，还必须健全社会矛盾纠纷预防化解机制，充分利用人民调解、仲裁、行政裁决、行政复议等非诉讼纠纷解决机制和诉讼解决机制及其对接机制高效化解纠纷。

^① [美] M·盖郎塔：《不同情况下的正义》，载 [意] 卡佩莱蒂：《福利国家与接近正义》，刘俊祥等译，法律出版社 2000 年版，第 138～139 页。



（二）以法治思维和法治方式落实立案登记制，破解“立案难”的难题

1. 以法治思维应对立案新常态。真理不辩不明，有权利必有救济，维权才能维稳，是解决立案难的出发点。宪法和法律赋予权利的同时，也赋予了权利的享有者在权利受到损害或发生争执时寻求诉讼救济的权利。诉权是宪法意义上的救济权，体现了当事人和法院之间公法上的权利义务。法院承担着保护诉权的义务和职责，不得非法拒绝审判。《决定》中有关立案登记制的内容是依法治国对立案工作的要求，是在司法实践中对宪法保护权利的具体体现。在此意义上，立案的重要性不亚于审判和执行的重要性。应以法治思维定位立案、审判和执行工作，即立案工作侧重于保护当事人诉权，审判工作侧重于保护当事人的实体权益和诉讼权利，执行工作侧重于实现当事人的实体权益。在司法工作中，形成各有侧重的三个不同中心，分工协作，互相配合，才能保证贯彻实施法治意义上的立案、审判和执行分立。在实施立案登记制过程中，应当明确立案工作和审判、执行的任务范围，消减本不应由立案工作承担的各种额外责任和事务，对于经过审理和实质审查才能处理的当事人诉求一律由审判和执行处理。让当事人有地说话，有处讲理，切实保护当事人诉权。否则，即便建立了立案登记制度的内容，也会出现各种理由影响登记立案。例如，在非法治思维指导下，可能利用语言文字表述的局限性，将《决定》的上述内容曲解为法院应该受理的案件才能进行登记，才保护原告诉权等难以操作的诡辩理论，进而提高立案门槛。又如，利用法律解释方法，将新近通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》中有关行政案件诉权和立案的内容曲解为法院仅受理修改后行政诉讼法第十二条规定的十二项行政纠纷，缩小行政案件的受案范围。

2. 以法治思维和法治方式落实立案登记制，破解“立案难”问题。

根据我国现行法律规定，民事、行政案件的起诉条件包括原告与案件有直接利害关系、有明确的被告、具体的诉讼请求和事实理由根据、属于人民法院受案范围和管辖等。对于刑事案件，限于刑事自诉案件。刑事自诉案件的被害人起诉限于告诉才处理的案件、有证据证明的轻微刑事案件