



最新法律文件解读丛书

商事法律文件解读

《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉
审判监督程序若干问题的解释》专辑

主编 / 万鄂湘 张军

2008年·第12辑

(总第48辑)

人民法院出版社

卷首语

2005年元月,《最新法律文件解读》系列(下称《解读》系列)正式出版。

《解读》系列以“解读”为重点,通过对最新出台的法律、法规、司法解释、部门规章以及重要地方性法规进行同步动态解读,为广大读者学习理解最新法律规范,正确贯彻执行法律文件,及时解决实践中的新情况新问题,提供一个全方位、多层面的法律信息平台。

《解读》系列与《司法文件选》相配套,优势互补,同时又是对《司法文件选》的拓展与深化,弥补了法规汇编类出版物没有同步阐释、解读内容的不足,突出全、专、新、快、准等特点,解读权威、时效迅速。

为了更好地为立法、司法和行政执法机关,特别是法院系统服务,提升《解读》系列的实用性、针对性,2008年《解读》系列将本着“贴近审判,服务司法”的宗旨,按照刑事、民事、商事、行政四大审判专业分立四个分册按月出版。

本辑根据最高人民法院最新公布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉审判监督程序若干问题的解释》,编辑了关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》审判监督程序若干问题的解释专辑,邀请最高人民法院审判监督庭的司法解释起草人撰写了解读文章,收录了与之密切相关的民事诉讼法审判监督程序部分及有关审判监督的重要司法解释、司法解释性文件与解读,希望对读者及时、全面地了解这一重要司法解释及相关内容起到参考作用。

主 编 万鄂湘 张 军

特邀顾问 (按姓氏笔画为序)

王胜明 王振川 甘国屏 李子彬 张 穹 陈冀平 罗 锋 袁曙宏

专家委员 (按姓氏笔画为序)

方 向 王 晋 王运声 王利明 刘学文 刘德权 任卫华

杜万华 杜 春 宋晓明 李忠信 邵文虹 沈四宝 应松年

张益民 杨万明 杨亚平 杨传春 怀效锋 官晋东 宫 鸣

青 锋 柯良栋 胡安福 赵大光 赵秉志 姜明安 俞灵雨

高憬宏 高贵君 蒋志培 龚稼立 樊崇义 戴玉忠

责任编辑:姜 娇

电 话:(010)67550573 邮箱:jiang9919@126.com

目 录

最高人民法院

关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》审判监督程序若干问题的解释

(2008年11月25日) 1

解读《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉审判监督程序

若干问题的解释》 孔祥壮 7

最高人民法院审判监督庭负责人就《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法

诉讼法〉审判监督程序若干问题的解释》答记者问 21

[相关法律、司法解释与解读]

中华人民共和国民事诉讼法

(2007年10月28日修正) 28

最高人民法院

关于开展审判监督工作若干问题的通知

(2004年5月18日) 69

最高人民法院

关于人民检察院提出抗诉按照审判监督程序再审维持原裁判的民事、

经济、行政案件,人民检察院再次提出抗诉应否受理的批复

(1995年10月6日) 70

最高人民法院

关于当事人对驳回其申请撤销仲裁裁决的裁定不服而申请再审,

人民法院不予受理问题的批复

(2004年7月26日) 71

解读《关于当事人对驳回其申请撤销仲裁裁决的裁定不服而申请再审,

《人民法院不予受理问题的批复》	汪治平 72
最高人民法院	
关于正确适用《关于人民法院对民事案件发回重审和指令再审有关问题的规定》的通知 (2003 年 11 月 13 日)	77
最高人民法院	
关于规范人民法院再审立案的若干意见(试行) (2002 年 9 月 10 日)	78
最高人民法院	
关于人民法院对民事案件发回重审和指令再审有关问题的规定 (2002 年 7 月 31 日)	82
解读《关于人民法院对民事案件发回重审和指令再审有关问题的规定》	汪治平 83
最高人民法院	
关于当事人对按自动撤回上诉处理的裁定不服申请再审人民法院应如何处理问题的批复 (2002 年 7 月 19 日)	89
解读《关于当事人对按自动撤回上诉处理的裁定不服申请再审 人民法院应如何处理问题的批复》	汪治平 90
最高人民法院	
关于民事损害赔偿案件当事人的再审申请超出原审诉讼请求人民 法院是否应当再审问题的批复 (2002 年 7 月 18 日)	93
解读《关于民事损害赔偿 人民法院是否应当再审 原审诉讼请求,	王艳彬 94
最高人民法院	
关于当事人对人民法院撤销仲裁裁决的裁定不服申请再审 人民法院是否受理问题的批复 (1999 年 1 月 29 日)	99
解读《关于当事人对人民法院撤销仲裁裁决的裁定不服申请再审人民 法院是否受理问题的批复》	汪治平 100
最高人民法院	
关于第二审法院裁定按自动撤回上诉处理的案件第一审法院	

能否再审问题的批复 (1998年8月10日)	102
解读《关于第二审法院裁定按自动撤回上诉处理的案件第一审 法院能否再审问题的批复》	汪治平 103
最高人民法院	
关于在破产程序中当事人或人民检察院对人民法院作出的债权人 优先受偿的裁定申请再审或抗诉应如何处理问题的批复 (1996年8月13日)	106
最高人民法院	
关于当事人因对不予执行仲裁裁决的裁定不服而申请再审人民法院 不予受理的批复 (1996年6月26日)	107
最高人民法院	
关于当事人对已经发生法律效力判决、裁定申请再审是否必须提交 审判委员会讨论决定立案问题的复函 (1996年4月24日)	107
最高人民法院	
关于上一级人民检察院对基层人民法院已发生法律效力民事判决、 裁定向中级人民法院提出抗诉,中级人民法院可否交基层人民法院 再审的复函 (1995年10月9日)	108
附:《商事法律文件解读》2008年总目录	109

图书在版编目(CIP)数据

商事法律文件解读. 2008年/万鄂湘,张军主编. —北京:

人民法院出版社, 2008

(最新法律文件解读丛书)

ISBN978-7-80217-630-0

I. 商… II. ①万…②张… III. 商法-法律解释-中国

IV. D923.995

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第012858号

北京人卫印刷厂印刷

787×1092毫米 16开 8印张 130千字

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

定价:16.00元

最高人民法院
关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》
审判监督程序若干问题的解释

法释〔2008〕14号

(2008年11月10日最高人民法院审判委员会
第1453次会议通过 2008年11月25日最高人民法院公告
公布 自2008年12月1日起施行)

为了保障当事人申请再审权利,规范审判监督程序,维护各方当事人的合法权益,根据2007年10月28日修正的《中华人民共和国民事诉讼法》,结合审判实践,对审判监督程序中适用法律的若干问题作出如下解释:

第一条 当事人在民事诉讼法第一百八十四条规定的期限内,以民事诉讼法第一百七十九条所列明的再审事由,向原审人民法院的上一级人民法院申请再审的,上一级人民法院应当依法受理。

第二条 民事诉讼法第一百八十四条规定的申请再审期间不适用中止、中断和延长的规定。

第三条 当事人申请再审,应当向人民法院提交再审申请书,并按照对方当事人人数提出副本。

人民法院应当审查再审申请书是否载明下列事项:

(一) 申请再审人与对方当事人的姓名、住所及有效联系方式等基本情况;法人或其他组织的名称、住所和法定代表人或主要负责人的姓名、职务及有效联系方式等基本情况;

(二) 原审人民法院的名称,原判决、裁定、调解文书案号;

(三) 申请再审的法定情形及具体事实、理由;

(四) 具体的再审请求。

第四条 当事人申请再审，应当向人民法院提交已经发生法律效力的判决书、裁定书、调解书，身份证明及相关证据材料。

第五条 案外人对原判决、裁定、调解书确定的执行标的物主张权利，且无法提起新的诉讼解决争议的，可以在判决、裁定、调解书发生法律效力后二年内，或者自知道或应当知道利益被损害之日起三个月内，向作出原判决、裁定、调解书的人民法院的上一级人民法院申请再审。

在执行过程中，案外人对执行标的提出书面异议的，按照民事诉讼法第二百零四条的规定处理。

第六条 申请再审人提交的再审申请书或者其他材料不符合本解释第三条、第四条的规定，或者有人身攻击等内容，可能引起矛盾激化的，人民法院应当要求申请再审人补充或改正。

第七条 人民法院应当自收到符合条件的再审申请书等材料后五日内完成向申请再审人发送受理通知书等受理登记手续，并向对方当事人发送受理通知书及再审申请书副本。

第八条 人民法院受理再审申请后，应当组成合议庭予以审查。

第九条 人民法院对再审申请的审查，应当围绕再审事由是否成立进行。

第十条 申请再审人提交下列证据之一的，人民法院可以认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（一）项规定的“新的证据”：

（一）原审庭审结束前已客观存在庭审结束后新发现的证据；

（二）原审庭审结束前已经发现，但因客观原因无法取得或在规定的期限内不能提供的证据；

（三）原审庭审结束后原作出鉴定结论、勘验笔录者重新鉴定、勘验，推翻原结论的证据。

当事人在原审中提供的主要证据，原审未予质证、认证，但足以推翻原判决、裁定的，应当视为新的证据。

第十一条 对原判决、裁定的结果有实质影响、用以确定当事人主体资格、案件性质、具体权利义务和民事责任等主要内容所依据的事实，人民法院应当认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（二）项规定的“基本事实”。

第十二条 民事诉讼法第一百七十九条第一款第（五）项规定的“对审理案件需要的证据”，是指人民法院认定案件基本事实所必须的

证据。

第十三条 原判决、裁定适用法律、法规或司法解释有下列情形之一的，人民法院应当认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（六）项规定的“适用法律确有错误”：

- （一）适用的法律与案件性质明显不符的；
- （二）确定民事责任明显违背当事人约定或者法律规定的；
- （三）适用已经失效或尚未施行的法律的；
- （四）违反法律溯及力规定的；
- （五）违反法律适用规则的；
- （六）明显违背立法本意的。

第十四条 违反专属管辖、专门管辖规定以及其他严重违法行使管辖权的，人民法院应当认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（七）项规定的“管辖错误”。

第十五条 原审开庭过程中审判人员不允许当事人行使辩论权利，或者以不送达起诉状副本或上诉状副本等其他方式，致使当事人无法行使辩论权利的，人民法院应当认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（十）项规定的“剥夺当事人辩论权利”。但依法缺席审理，依法径行判决、裁定的除外。

第十六条 原判决、裁定对基本事实和案件性质的认定系根据其他法律文书作出，而上述其他法律文书被撤销或变更的，人民法院可以认定为民事诉讼法第一百七十九条第一款第（十三）项规定的情形。

第十七条 民事诉讼法第一百七十九条第二款规定的“违反法定程序可能影响案件正确判决、裁定”的情形，是指除民事诉讼法第一百七十九条第一款第（四）项以及第（七）项至第（十二）项之外的其他违反法定程序，可能导致案件裁判结果错误的情形。

第十八条 民事诉讼法第一百七十九条第二款规定的“审判人员在审理该案件时有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为”，是指该行为已经相关刑事法律文书或者纪律处分决定确认的情形。

第十九条 人民法院经审查再审申请书等材料，认为申请再审事由成立的，应当径行裁定再审。

当事人申请再审超过民事诉讼法第一百八十四条规定的期限，或者超出民事诉讼法第一百七十九条所列明的再审事由范围的，人民法院应当裁

定驳回再审申请。

第二十条 人民法院认为仅审查再审申请书等材料难以作出裁定的，应当调阅原审卷宗予以审查。

第二十一条 人民法院可以根据案情需要决定是否询问当事人。

以有新的证据足以推翻原判决、裁定为由申请再审的，人民法院应当询问当事人。

第二十二条 在审查再审申请过程中，对方当事人也申请再审的，人民法院应当将其列为申请再审人，对其提出的再审申请一并审查。

第二十三条 申请再审人在案件审查期间申请撤回再审申请的，是否准许，由人民法院裁定。

申请再审人经传票传唤，无正当理由拒不接受询问，可以裁定按撤回再审申请处理。

第二十四条 人民法院经审查认为申请再审事由不成立的，应当裁定驳回再审申请。

驳回再审申请的裁定一经送达，即发生法律效力。

第二十五条 有下列情形之一的，人民法院可以裁定终结审查：

（一）申请再审人死亡或者终止，无权利义务承受人或者权利义务承受人声明放弃再审申请的；

（二）在给付之诉中，负有给付义务的被申请人死亡或者终止，无可执行的财产，也没有应当承担义务的人的；

（三）当事人达成执行和解协议且已履行完毕的，但当事人在执行和解协议中声明不放弃申请再审权利的除外；

（四）当事人之间的争议可以另案解决的。

第二十六条 人民法院审查再审申请期间，人民检察院对该案提出抗诉的，人民法院应依照民事诉讼法第一百八十八条的规定裁定再审。申请再审人提出的具体再请求应纳入审理范围。

第二十七条 上一级人民法院经审查认为申请再审事由成立的，一般由本院提审。最高人民法院、高级人民法院也可以指定与原审人民法院同级的其他人民法院再审，或者指令原审人民法院再审。

第二十八条 上一级人民法院可以根据案件的影响程度以及案件参与人等情况，决定是否指定再审。需要指定再审的，应当考虑便利当事人行使诉讼权利以及便利人民法院审理等因素。

接受指定再审的人民法院，应当按照民事诉讼法第一百八十六条第一款规定的程序审理。

第二十九条 有下列情形之一的，不得指令原审人民法院再审：

- (一) 原审人民法院对该案无管辖权的；
- (二) 审判人员在审理该案件时有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的；
- (三) 原判决、裁定系经原审人民法院审判委员会讨论作出的；
- (四) 其他不宜指令原审人民法院再审的。

第三十条 当事人未申请再审、人民检察院未抗诉的案件，人民法院发现原判决、裁定、调解协议有损害国家利益、社会公共利益等确有错误情形的，应当依照民事诉讼法第一百七十七条的规定提起再审。

第三十一条 人民法院应当依照民事诉讼法第一百八十六条的规定，按照第一审程序或者第二审程序审理再审案件。

人民法院审理再审案件应当开庭审理。但按照第二审程序审理的，双方当事人已经其他方式充分表达意见，且书面同意不开庭审理的除外。

第三十二条 人民法院开庭审理再审案件，应分别不同情形进行：

- (一) 因当事人申请裁定再审的，先由申请再审人陈述再审请求及理由，后由被申请人答辩及其他原审当事人发表意见；
- (二) 因人民检察院抗诉裁定再审的，先由抗诉机关宣读抗诉书，再由申请抗诉的当事人陈述，后由被申请人答辩及其他原审当事人发表意见；
- (三) 人民法院依职权裁定再审的，当事人按照其在原审中的诉讼地位依次发表意见。

第三十三条 人民法院应当在具体的再审请求范围内或在抗诉支持当事人请求的范围内审理再审案件。当事人超出原审范围增加、变更诉讼请求的，不属于再审审理范围。但涉及国家利益、社会公共利益，或者当事人在原审诉讼中已经依法要求增加、变更诉讼请求，原审未予审理且客观上不能形成其他诉讼的除外。

经再审裁定撤销原判决，发回重审后，当事人增加诉讼请求的，人民法院依照民事诉讼法第一百二十六条的规定处理。

第三十四条 申请再审人在再审期间撤回再审申请的，是否准许由人民法院裁定。裁定准许的，应终结再审程序。申请再审人经传票传唤，无

正当理由拒不到庭的，或者未经法庭许可中途退庭的，可以裁定按自动撤回再审申请处理。

人民检察院抗诉再审的案件，申请抗诉的当事人有前款规定的情形，且不损害国家利益、社会公共利益或第三人利益的，人民法院应当裁定终结再审程序；人民检察院撤回抗诉的，应当准予。

终结再审程序的，恢复原判决的执行。

第三十五条 按照第一审程序审理再审案件时，一审原告申请撤回起诉的，是否准许由人民法院裁定。裁定准许的，应当同时裁定撤销原判决、裁定、调解书。

第三十六条 当事人在再审审理中经调解达成协议的，人民法院应当制作调解书。调解书经各方当事人签收后，即具有法律效力，原判决、裁定视为被撤销。

第三十七条 人民法院经再审审理认为，原判决、裁定认定事实清楚、适用法律正确的，应予维持；原判决、裁定在认定事实、适用法律、阐述理由方面虽有瑕疵，但裁判结果正确的，人民法院应在再审判决、裁定中纠正上述瑕疵后予以维持。

第三十八条 人民法院按照第二审程序审理再审案件，发现原判决认定事实错误或者认定事实不清的，应当在查清事实后改判。但原审人民法院便于查清事实，化解纠纷的，可以裁定撤销原判决，发回重审；原审程序遗漏必须参加诉讼的当事人且无法达成调解协议，以及其他违反法定程序不宜在再审程序中直接作出实体处理的，应当裁定撤销原判决，发回重审。

第三十九条 新的证据证明原判决、裁定确有错误的，人民法院应予改判。

申请再审人或者申请抗诉的当事人提出新的证据致使再审改判，被申请人等当事人因申请再审人或者申请抗诉的当事人的过错未能在原审程序中及时举证，请求补偿其增加的差旅、误工等诉讼费用的，人民法院应当支持；请求赔偿其由此扩大的直接损失，可以另行提起诉讼解决。

第四十条 人民法院以调解方式审结的案件裁定再审后，经审理查明申请再审人提出的调解违反自愿原则的事由不成立，且调解协议的内容不违反法律强制性规定的，应当裁定驳回再审申请，并恢复原调解书的执行。

第四十一条 民事再审案件的当事人应为原审案件的当事人。原审案件当事人死亡或者终止的，其权利义务承受人可以申请再审并参加再审诉讼。

第四十二条 因案外人申请人民法院裁定再审的，人民法院经审理认为案外人应为必要的共同诉讼当事人，在按第一审程序再审时，应追加其为当事人，作出新的判决；在按第二审程序再审时，经调解不能达成协议的，应撤销原判，发回重审，重审时应追加案外人为当事人。

案外人不是必要的共同诉讼当事人的，仅审理其对该原判决提出异议部分的合法性，并应根据审理情况作出撤销原判决相关判项或者驳回再审请求的判决；撤销原判决相关判项的，应当告知案外人以及原审当事人可以提起新的诉讼解决相关争议。

第四十三条 本院以前发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。本解释未作规定的，按照以前的规定执行。

解读

《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉审判监督程序若干问题的解释》

孙祥壮*

一、起草背景

民事审判监督程序是我国民事诉讼法的重要组成部分，它作为法律规定的一种特殊救济程序，对纠正错误的生效裁判，维护社会公平

正义，促进人民法院审判质量的提高，有着不可替代的作用。随着上世纪末我国社会主义市场经济体制的建立和完善，以及社会的变革和转型，民事纠纷中新情况新问题不

* 最高人民法院审判监督庭法官。

断出现,公民、法人向人民法院提起民事诉讼维护自身合法权益的民事案件大幅增加,出现了所谓的“打官司难”、“申诉难”、“执行难”问题。民事诉讼法的原有规定已经不能完全适应司法实践的需要。为了切实解决中央和人民群众关注的“申诉难”、“申请再审难”问题,2007年10月28日,十届全国人大常委会审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》,该决定已于2008年4月1日起施行。其中有关审判监督程序的修改有七个条文,涉及申请再审管辖、再审事由、申请再审的审查程序和审查期限等内容。这次民事诉讼法的修改既有对原规定的完善,也有新确立的制度,对于当事人行使申请再审权利、人民法院依照民事审判监督程序审理案件、检察机关实施法律监督以及审判资源重新配置等方面,有着深远的影响。但此次修正民事诉讼法并不是对审判监督程序作详细、系统的修改,对于一些与解决申请再审难关系不大的问题在这次修改中并没有涉及,而是建议最高人民法院通过司法解释的方式来解决。为了贯彻落实修改决定的精神和意图,确保民事诉讼法修改决定审判监督程序部分的顺利实施,使当事人的申请再审权利进一步落到实处,有必要

总结各地审判实践经验,尽快通过司法解释予以细化,增强可操作性,减少适用中的争议和分歧。因此,最高人民法院审判监督庭结合多年来人民法院对审判监督程序的改革探索,按照“符合立法本意、具有解释必要、考虑适度超前”的精神,对人民法院按照民事诉讼法审判监督程序审理相关案件的受理、审查、审理等重要问题草拟了司法解释稿。自拟出《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉审判监督程序若干问题的解释》(以下简称《解释》)第一稿起,多次听取全国各高级法院、多家中级法院和一些基层法院的意见,也充分吸收了专家学者、院内各相关庭室办以及全国人大法工委的意见,数易其稿。《解释》已于2008年11月10日经最高人民法院审判委员会第1453次会议通过,并于2008年12月1日公布施行。

二、制订《解释》的原因

笔者认为,至少有以下几点因素:

1. 民事诉讼法修改属于局部修正

由于本次民事诉讼法修改决定审判监督程序部分力图解决党中央和人民群众高度关注的“申诉难”问题,仅修改人大代表和有关部门意见反映集中、修改条件比较成熟

的几个重要问题，属于局部修正。民事审判监督司法实践遇到的其他一些突出问题立法虽然没有涉及，但是需要进一步加以规范。

2. 增加立法修改的可操作性

最高人民法院在积极配合全国人大法工委进行立法修正时，曾多次建议对民事诉讼法审判监督程序作较大幅度的修改。全国人大法工委根据“修正案要尽量少动原法律条文”的精神，认为修正案应针对主要问题改动，并多次指出可作司法解释之处。一些学者也建议，应当对立法修正中的再审事由等问题作必要的司法解释，将一些实质性的再审事由转化为形式事由，以便司法实践部门形式审查时把握。所以，有必要从规范人民法院如何适用修正后民事诉讼法审判监督程序的角度，继续完善民事审判监督司法实践中需要进一步明确的有关内容，以增强修正后民事诉讼法的可操作性。

3. 总结审判实践经验、弥补空白的需要

《解释》在听取和吸收各地审判实践经验的基础上，对按照民事诉讼法审判监督程序审理相关案件实践中一些切实可行并亟待规范的问题予以了总结和规定，弥补一些法律上的空白。当然，在执行修正后民事诉讼法审判监督程序中还可

能遇到的一些其他问题，需要留待以后用“批复”等形式予以解决。

三、起草、论证过程

在2006年2月中央领导同志批转最高人民法院党组《关于保障当事人申请再审权利维护司法公正的请示》之前，最高人民法院曾设想以司法解释形式解决审判监督程序中存在的问题。经过调研，起草了《关于审理民事、行政申请再审案件若干问题的规定（草案）》。2006年6月，全国人大常委会结合十届全国人大代表的有关议案，将民事诉讼法的修改纳入立法规划。我们在根据院领导指示积极参与立法修改工作的同时，及时总结各地审判经验、收集相关数据和立法例、组织研究历次修改草案；派员旁听分组审议情况；在广东省高级人民法院和江苏省高级人民法院进行审判监督改革试点；举办“民事再审理论与实务国际研讨会”和境外考察；先后前往天津、吉林、湖北、四川、江苏等地进行实地调研。在为立法修正提供了有益的理论准备和实证数据的同时，为起草和修改《解释》稿打下了坚实的基础。

2007年10月，全国人大常委会通过修改民事诉讼法的决定后，我们立即着手起草和修改《解释》稿，并形成《关于适用〈中华人民

《中华人民共和国民事诉讼法》审判监督程序若干问题的解释》(征求意见稿), 下发全国各高级人民法院征求意见, 同时征求全国法院审判监督系统民事诉讼法培训班学员的意见。2007年年底以及2008年年初, 分别召开民事诉讼法学专家论证会, 听取了国内知名专家学者的意见和建议; 召开院内专家会议, 听取了本院立案庭、民一庭、民二庭、民三庭、民四庭、行政庭、执行办、司改办、研究室的意见。我们对各方面的意见均逐一研究, 对本司法解释稿的总体架构、有关文字和表述等, 均作了适当的调整, 形成第二次征求意见稿。2008年年初, 我们邀请山东省高级人民法院、山东省青岛市中级人民法院、四川省成都市中级人民法院、北京市东城区人民法院等十余家法院的业务骨干以及全国人大法工委民法室的负责同志, 对第二次征求意见稿征求意见。与此同时, 我们与全国人大法工委民法室一直保持沟通和联系, 及时听取他们的意见和建议, 在收到法工委对第二次征求意见稿书面答复意见后, 针对意见逐一研究并加以修改, 形成《解释》(送审稿)。2008年7月, 最高人民法院审判委员会民事行政专业委员会(以下简称专委会)分三次讨论《解释》(送审稿)。此后, 我们根

据专委会的意见, 逐一研究并作进一步调整和修改。2008年10月至11月, 最高人民法院审判委员会全体会议(以下简称全委会)再次分三次讨论《解释》(送全委会审议稿)。之后, 我们按照全委会的意见, 加以修改。

三、起草《解释》中遇到的几个重要问题

(一) 关于《解释》体例

《解释》(征求意见稿)曾采用总分则的体例, 后根据最高人民法院民一庭、立案庭以及各高级人民法院的多数意见, 删除一般规定, 将相关内容分解在后面的条文中。

(二) 关于申请再审管辖上提一级

在修改民事诉讼法的过程中, 立法机关从有利于解决“申诉难”的角度出发, 坚持对再审申请由原审法院的上一级法院审查。最高人民法院根据调研结论以及各地法院的意见, 反复说明如此规定将与现有审判资源配置产生矛盾, 不利于我国传统的将矛盾解决在基层机制的发挥, 甚至可能增加首都北京和各大中心城市的不稳定因素, 但立法机关未采纳该意见。在起草本司法解释过程中, 最高人民法院立案庭等部门坚持认为应规定原审人民法院可以办理申请再审案件, 但立法机关明确反对, 坚持立法本意就

是当事人只能向上一级人民法院申请再审。故《解释》仅规定上一级人民法院审查再审申请，删除了征求意见稿中当事人坚持向原审人民法院申请再审，原审人民法院可以受理审查的规定。

（三）关于法院依职权再审和抗诉再审

为解决“申诉难”，也为更加体现民事诉讼规律，最高人民法院曾提出取消法院依职权启动再审和限制检察机关抗诉启动再审的建议，但立法机关未采纳该建议，并最终将抗诉事由修改为完全等同于当事人申请再审的事由。在《解释》（征求意见稿）中，最高人民法院曾对检察机关抗诉再审的案件作了必要的规范，在征求立法机关意见时，立法机关认为这样规定会限制当事人获得救济的渠道和检察机关行使法律监督权，建议删除。后来，考虑到《解释》不是对审判监督程序作全面解释，实践中需要的对检察机关抗诉再审的一些规范，可以根据《解释》第四十三条规定，按照以前的有关规定执行。故《解释》对抗诉再审的审查等，没有作规定。《解释》第三十三条规定：“在抗诉支持当事人请求的范围内审理再审案件”，遵从了民事诉讼的基本原则，同时用但书方式规定因损害公益抗诉的，不受此

限。《解释》第三十条对依职权再审的范围予以一定的规范，表明在原判决、裁定、调解协议有损害国家利益、社会公共利益等确有错误的情形下，即使当事人未申请再审、人民检察院未抗诉的，人民法院若发现，应当依职权提起再审。

（四）关于申请再审的受理条件

立法修正中，最高人民法院曾建议在民事诉讼法中确立申请再审的受理条件，立法机关未予采纳。在《解释》（征求意见稿）中，最高人民法院曾对可以申请的当事人、可以申请的判决、裁定等作了规定，对于不符合受理条件的，设置了不予受理的处理方式。该设置得到各级人民法院的普遍支持。但是，立法机关认为，规定受理条件限制了当事人权利，建议删除。立法机关认为，不能给当事人申请再审设置任何障碍，修改法律是为了解决“申诉难”，对受理设置任何条件都不符合立法目的；对于不符合受理条件的，不能采用“通知书”驳回的方式，而必须用“裁定书”驳回；为了防止人民法院滥用权力，一切驳回均用裁定。在进一步修改《解释》稿过程中，我们将一些必要的内容（也是立法条文的内容）如必须在2年之内、必须有法定再审事由、再审申请书需符合

形式要件，作出了规定；对于符合条件的申请再审行为，规定了人民法院应当进行登记受理。至于可以申请的判决、裁定的范围，原有司法解释有规定的，继续执行；没有规定的，留待以后进一步总结、规范。

（五）关于再审事由的解释

《解释》稿根据各地经验，对民事诉讼法第一百七十九条列举的部分事由成立条件的标准予以解释，对原一、二审程序审判行为的规范亦有一定警示作用。因解释必要性等原因，未逐项解释。对于一些解释时机尚未成熟的事由，如“主要证据”等，根据一些部门和单位的意见，暂未规范，留待以后进一步总结。

（六）关于反复申请再审

当事人的再审申请被驳回后以相同事由再次申请再审，甚至反复多次申请再审以至于“缠诉”，长期以来成为审判工作的难题之一。由于我国民事诉讼实行二审终审制，一审中存在的错误在二审中一般能得到纠正，申请再审管辖上提一级以后，绝大多数案件的结果公正已经得到保障。根据各级人民法院及最高人民法院若干部门的意见，曾初步规定为：人民法院依照审判监督程序裁定驳回再审申请以及再审作出维持原判决、裁定后，

当事人以相同事由再次提出再审申请的，人民法院不予受理。对此，立法机关认为违反了立法本意。我们在随后的修改中认识到，如此规定客观上确实可能存在使受到不公正待遇的当事人（尽管是极少数）失去救济的手段，故修改为“当事人以相同事由再次申请再审的，人民法院可以按照申诉处理”。这样既保障了审判监督有序、有效运行，又留有依法申诉途径，使确有错误的裁判，按照民事诉讼法第一百七十七条、第一百八十七条规定再审纠正。经多次沟通后，立法机关职能部门的多数同志认为该规定合理，持赞成态度；少数同志认为内容合理，也增加操作性，但写出来时机尚不成熟，建议删除。立法机关对《解释》第二次征求意见稿的书面答复意见认为：“以不规定为宜，建议删去这一规定。”在进一步的沟通中，立法机关认为法院可以先按这个办法办，但不要就此发批复或作司法解释，以免引起社会非议及反复缠诉的问题，等修改民事诉讼法时一并解决。经民事行政专业委员会讨论研究认为，应充分考虑法工委的基本态度，“当事人以相同事由再次申请再审的，人民法院可以按照申诉处理”这一内容，可以留待最高人民法院立案庭用工作通知的形式加以规范。最