

# 下月起法院全面“立案登记”

## 法院对诉讼要件不再进行实质审查 违法滥诉将受到有力制裁

最高人民法院15日印发《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》，改革人民法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对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。意见将于5月1日起施行。

意见指出，要坚持正确政治方向，坚持司法为民、公正司法，以宪法和法律为依据，依法保障当事人行使诉讼权利，方便当事人诉

讼。对符合法律规定条件的案件，人民法院必须依法受理，任何单位和个人不得以任何借口阻挠法院受理案件。

意见规定，登记立案针对的是人民法院的初始案件，对上诉、申请再审和申诉，不适用登记立案。

人民法院对符合法律规定条件的民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行和国家赔偿申请，一律接收诉状，当场登记立案。当

不能判定的，应当在法律规定的期限内决定是否立案。在法律规定期限内无法判定的，先行立案。不符合形式要件的，人民法院应当及时释明，以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。不符合法律规定条件的，应当依法作出裁决。当事人不服的，可以提起上诉或者申请复议。

对违法起诉或者不符合法定起诉条件的，涉及危害国家主权和领土完整、危害国家

安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策的，以及其他不属于人民法院主管的所诉事项，不予登记立案。

意见强调，对有案不立、拖延立案、人为控制立案、“年底不立案”、干扰依法立案等违法行为，依法依规纪严肃追究有关责任人员和主管领导的责任。

# 解决“立案难”关键性举措

## 最高人民法院负责人 就立案登记制改革意见答记者问

4月1日，中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》。4月15日，最高人民法院发布了该意见，自5月1日起施行。针对公众普遍关注的问题，最高人民法院负责人接受了记者采访。

**记者：**立案登记制改革的总体思路是什么？请简要介绍一下这份意见的主要内容。

**负责人：**这次改革的总体思路是，以党的十八届四中全会精神和习近平总书记的重要指示为指针，坚持以宪法和法律为依据，以群众需求为导向，从解决实际问题入手，对依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，切实保障当事人诉权，从制度上、源头上、根本上解决“立案难”问题。

意见的主要内容包括：立案登记制改革的指导思想、登记立案范围、登记立案程序、健全配套机制、制裁违法滥诉、切实加强立案监督六个方面，内容十分丰富，主要包括五个方面：

第一，对符合法律规定的起诉、自诉和申请，一律接收诉状，当场登记立案。

第二，对提交的材料不符合形式要件的，及时释明，以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。

第三，对在法律规定期限内无法判定的，应当先行立案。

第四，对不符合法律规定的，应当依法裁决不予受理或者不予立案，并载明理由。当事人不服的，可以提起上诉或者申请复议。禁止不收材料、不予答复、不出具法律文书。

第五，强化责任追究，对有案不立、拖延立案、人为控制立案、“年底不立案”、干扰依法立案等违法行为，依法依规纪严肃追究有关责任人员和主管领导责任。

**记者：**与现行的立案审查制相比，立案登记制有什么特点？

**负责人：**立案审查制是指，当事人向法院提起诉讼时，法院对诉讼要件进行实质审查后，决定是否受理。其审查内容包括主体资格、法律关系、诉讼请求以及管辖权等。

立案登记制是指，法院对当事人的起诉不进行实质审查，仅仅对形式要件进行核对。除了意见规定不予登记立案的情形外，当事人提交的诉状一律接收，并出具书面凭证。起诉状和相关证据材料符合诉讼法规定条件的，当场登记立案。

两者的区别一是诉讼起点不同。立案审查制下，诉讼起点是法院决定立案时。立案登记制下，诉状提交给法院时，诉

讼就开始了。

二是立案条件不同。立案审查制下，各级法院对当事人起诉能否立案的审查尺度存在标准不一的问题。立案登记制下，当事人只要提供符合形式要件的诉状，法院应当一律接收，并在规定期限内依法处理。

三是对当事人起诉权的保障不同。立案登记制下，法院一律接收诉状，当事人依法无障碍行使诉权，体现了对当事人起诉权的充分保护。

**记者：**哪些案件属于登记立案的范围？

**负责人：**登记立案针对的是初始案件，包括民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行和国家赔偿申请。对上诉、申请再审、申诉等，法律另有规定，不适用登记立案的规定。

目前，《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《刑事诉讼法》、《国家赔偿法》等法律和司法解释已经对民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行申请和国家赔偿申请的受理条件作出明确规定。

意见中也对应当登记立案的具体情形作出了详细规定。

此外，对违法起诉和不符合起诉条件的，涉及危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策的，以及其他不属于人民法院主管的所诉事项，不在登记范围之内。

比如，当事人起诉的事项按规定应当由其他机关处理的争议，法院应当及时释明，告知当事人向有关机关申请解决。如果当事人坚持起诉，法院应当裁定不予受理或者裁定不予立案。

**记者：**在登记立案程序是否有时间上的硬性要求，来防止案件“久拖不立”？

**负责人：**老百姓到法院起诉、自诉或者申请强制执行、国家赔偿，法院要一律接受诉状。当场能够判定起诉、自诉和申请符合法律规定条件的，当场登记立案。当场不能判定是否符合法律规定条件的，应当在法律规定的期限内决定是否立案。

这种要求是明确的，时效性是很强的，要求是很高的。如起诉应当在收到之日起七日内决定是否立案，刑事自诉应当在收到次日起十五日内决定是否立案；对于执行异议之诉，应当在收到之日起十五日内决定是否立案。

在法律规定期限内，认为起诉、自诉和申请不符合法律规定的条件，应当依法裁决不予受理或者不予立案，并载明理由。无法判定是否符合法律规定条件的，先行立案。这主要是为了更充分地保障当事人的

诉权，也对法院立案工作提出了更高的要求。

对当事人而言，起诉、自诉应当提供必要的材料，法院如果认为申请材料不符合形式要件的，当场应当及时释明，以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。

这里要明确的是，首先是书面形式告知，防止口头表达不清或者事后是否告知了说不清楚；其次是一次性全面告知，不能反反复复，让当事人来回跑路。

当事人在指定期限内经补正达到法律规定条件的，应当登记立案。在指定期限内没有补正的，退回诉状并记录在册；当事人坚持起诉、自诉的，裁决不予受理或者不予立案。经补正仍不符合形式要件的，裁决不予受理或不予立案。

登记立案后，法院应当及时将案件材料转给相关业务庭。对登记立案后移送的案件，相关部门不得随意以起诉材料不齐全、诉讼证据有缺失或者案件难以审理执行等为由，退回立案部门。

为了进一步规范登记立案的程序，最高人民法院将颁发登记立案的规范性文件。

**记者：**法院如何应对实行登记立案后，可能出现的案件数量增加等问题？

**负责人：**实行登记立案制，法院各类案件数量预计会出现不同程度增长，涉诉信访等方面的任务也可能增加。

从法院自身而言，要大力提升诉讼服务水平。我们将继续抓好诉讼服务中心建设工作，完善便民服务机制，特别是运用信息技术手段，大力推行网上登记立案平台建设，让当事人更加方便地行使诉权。加大法律援助、司法救助力度，让经济确有困难的当事人打得起官司。

要改革审判执行机制，完善先行调解机制，探索庭前准备程序。积极稳妥推进司法体制改革，包括完善主审法官和合议庭办案责任制，法官员额制改革、司法辅助人员制度改革、司法人员分类管理等。大力开展案件分流、促进和解、指导调解、诉调对接和案件速裁工作。探索建立民事庭前准备程序，组织当事人交换证据，归纳争议焦点，促进双方和解，强化审前案件管理和程序管控，让更多的案件解决在审前。

同时，法院要在发挥审判功能的同时，进一步完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

通过建设功能强大、资源充足的诉调对接平台和形式多样、运行规范的诉调对接机制，尊重当事人

的选择，减轻当事人诉累，有效化解矛盾纠纷。在诉讼服务中心为商事调解组织、行业调解组织或者其他具有调解职能的组织开展调解工作搭建平台，落实人民调解协议司法确认制度，充分发挥行政调解、人民调解、行业调解的作用。完善仲裁与诉讼的衔接机制，引导更多纠纷通过仲裁程序解决。

**记者：**对于可能出现的虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为，法院如何规制？

**负责人：**起诉是当事人的基本权利，应当予以充分保障。但同时要引导当事人依法行使诉权，理性表达诉求，诚信维护权益。如果诉权被滥用，不仅没有让有限的司法资源用在“刀刃”上，给更需要的人以司法救济，而且会损害司法权威。

对当事人之间恶意串通，或者冒充他人提起诉讼，企图通过诉讼、调解等方式侵害他人合法权益的虚假诉讼，人民法院一经发现，都将驳回其请求，并给予司法处罚。情节严重构成犯罪的，还将依法追究其刑事责任。

对扰乱法庭、阻碍司法工作人员执行职务以及编造事实、侮辱诽谤审判人员的，依法进行处罚。对聚众围攻、缠访闹访、冲击法院等干扰人民法院审判工作的行为，人民法院将加大与公安机关的协调配合力度，依法予以制裁，维护正常立案秩序。

**记者：**法院将如何加强立案监督力度，确保立案登记制改革得到全面落实？

**负责人：**意见专门对加强立案监督，强化责任追究进行了规定。从规定的立案监督方式看，涉及党委纪检监督、人大权力机关的监督、政府监察监督、政协和民主党派民主监督、法院内部上级法院对下级法院的监督、检察机关的法律监督、社会和公众监督、媒体舆论监督、系统内的制度监督等，可以说是非常严的。

具体来说，一是加强法院内部监督。包括法院加强自查和上级人民法院依法进行监督。如果发现有问题不立、拖延立案、人为控制立案、“年底不立案”、干扰依法立案等违法行为，对有关责任人员和主管领导，依法依规纪严肃追究责任。造成严重后果或者恶劣社会影响，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

二是依靠人大、政协、检察机关的监督。

三是自觉接收社会监督。通过全面推行立案公开，将立案活动晒在阳光下，规范立案行为，接受社会监督。

### ►权威解读

#### 法院对诉讼要件 不再进行实质审查

最高人民法院副院长景汉朝表示，改立案审查制为立案登记制后，法院不再对起诉进行实质审查，而是仅对起诉的形式要件进行一般性核对，对符合法律规定的起诉、自诉和申请，一律接收诉状，当场登记立案。

这在客观上扩大了法院的受案范围，能够更充分地保护当事人的诉权。

#### 禁止法院 不收材料、不予答复

根据意见，对于当事人诉讼请求，法院当场不能判定是否符合法律规定的，应当在法律规定的期限内决定是否立案。起诉、自诉和申请材料不符合形式要件的，法院应当及时释明，以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。

而对于不符合法律规定的起诉、自诉和申请，法院依法裁决不予受理或者不予立案并载明理由。当事人不服的，可以提起上诉或者申请复议。

北京大学法学院教授潘剑锋表示，意见明确禁止法院“不收材料、不予答复、不出具法律文书”，意味着不管立案是否成功，当事人都会得到书面答复，不满意就可以凭着书面答复向上级法院申诉。这些立案程序上的改革，是这次意见出台的重要内容。

#### 不是所有案件 都能登记立案

景汉朝表示，登记立案针对的是初始案件，也就是一审案件和最初提出申请的案件，包括民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行和国家赔偿申请。对上诉、申请再审、申诉等，法律另有规定，不适用登记立案的规定。

意见也明确了不予登记立案的情形，包括：违法起诉或者不符合法定起诉条件的；诉讼已经终结的；涉及危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团

结、破坏国家宗教政策的；其他不属于人民法院主管的所诉事项。

#### 违法滥诉 将受到更有力制裁

意见提出，要依法惩治虚假诉讼，当事人之间恶意串通，或者冒充他人提起诉讼，企图通过诉讼、调解等方式侵害他人合法权益的，人民法院应当驳回其请求，并予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

同时，要依法制裁冲击法庭、扰乱立案登记工作等违法行为，维护立案秩序。同时要健全相关法律制度，推动完善相关立法，对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等滥用诉权行为，明确行政处罚、司法处罚、刑事处罚标准，加大惩治力度。

“在确有必要的时候行使诉讼权，是国家法律赋予当事人的合法权益，司法机关也会予以支持。”潘剑锋说，“但对于虚假诉讼、滥诉等，法律是明确禁止的，当事人也要树立正确的诉讼观念。”

#### 方便立案 并非鼓励打官司

景汉朝表示，客观来看，打官司并不是解决纠纷的最好手段，而是最后手段。实行立案登记制，保障当事人的诉权，也并非鼓励人人都去打官司。

潘剑锋表示，法院要在发挥审判功能的同时，将进一步推动完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，让群众在面对纠纷时有更多的选择。

“立案登记制改革只是解决了案件入门的问题，至于能不能打赢官司，还要看当事人提供的证据，看法院依据事实、法律作出的判决。”景汉朝表示，“许多当事人起诉往往是抱着必胜的信心来的，其实起诉之前应尽可能收集齐全各方面的证据，同时研判对方可能提供的证据、可能提出的问题，避免盲目起诉，这样才能提高自己胜诉的几率，降低起诉的风险，真正实现打官司的目的。”

（据新华社）