

doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.2018.05.012

欢迎按以下格式引用: 石春雷. 立案登记制改革: 理论基础、运行困境与路径优化[J]. 重庆大学学报(社会科学版) 2018(5): 125-138.

Citation Format: SHI Chunlei. The case registration system reform: Theoretical basis, operational dilemma and route optimization[J]. Journal of Chongqing University( Social Science Edition) 2018(5): 125-138.

# 立案登记制改革: 理论基础、 运行困境与路径优化

石春雷

(厦门大学 法学院 福建 厦门 361005)

摘要: 2015年5月1日起中国正式实施立案登记制,将案件受理制度由审查制改为登记制,这符合当事人诉权保障的趋势和需求。立案登记制具备诉权保障的功能,可以多维度地践行诉权保障理念,但同时也带来了实践中的滥诉和法院案件数剧增等现实挑战。司法权的属性决定了司法的有限性,其不能解决所有社会纠纷。当立案登记制给审判实践带来的挑战遭遇司法有限性时,势必出现一定程度的冲突。为了平衡这种冲突,需从以下方面进一步优化立案登记制的改革路径:明确立案过程中登记与审查的关系;制定和实施受案范围的负面清单;健全减少需求供给的配套措施;推进立案环节案件的甄别分流;构建滥诉的惩治与防范机制;减少非司法负担对法官职业化的影响。

关键词: 诉权保障; 立案登记; 司法有限性; 人案矛盾; 案件分流

中图分类号: D925.1 文献标志码: A 文章编号: 1008-5831(2018)05-0125-14

在中国民事司法领域,案件受理制度始终存在“选择性司法”的重大挑战,对于敏感、疑难、复杂、群体性、新类型等案件,法院内部通常以政策性文件的形式,提高诉讼开始的门槛,由此也带来了实践中的“立案难”。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》从保障当事人诉权出发,提出要“改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制”。为落实这一重要精神,2015年4月,中央全面深化改革领导小组(“中央深改组”)审议通过《立案登记制改革意见》,随后最高人民法院也发布《登记立案若干问题的规定》,立案登记制自此走向实践。依据上述规范性文件的规定,中国立案登记制自2015年5月1日起实行。立案登记制在保障当事人诉权的同时,也在实践运行中面临着困境与挑战。从学界对这一制度的关注来看,现有理论研究大多集中在对《民事诉讼法》第119条起诉条件规定的质疑和立案登记制该如何借鉴国外做法进一步

修回日期: 2018-03-19

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“法治中国视域下的司法与政治关系研究”(14BFX002)

作者简介: 石春雷(1988—),男,湖北红安人,厦门大学法学院博士研究生,主要从事民事诉讼法学研究, E-mail: scl3510@163.com。

完善等应然性问题的探讨上,而少有从实践出发关注立案登记制改革正遭遇的挑战以及怎样面对、化解等实然层面的问题。本文的研究建立在肯定立案登记制改革顺应诉权保障潮流,具有正当性这一理论基础之上;分析立案登记制改革给法院审判工作带来的滥诉和诉讼量剧增的挑战;正视司法不是万能的,有其局限性,无法承受超量的诉讼压力;同时揭示诉权保障与司法有限性之间存在一定的冲突,并提出立案登记制应当如何进一步优化改革路径以实现二者平衡的对策。需要指出的是,任何改革都不可能一蹴而就,虽然立案登记制改革过程中会遭遇一些挑战,但其制度价值不可否认。即使此次改革与理论界的预期和构想还有差距,也仍要肯定其对诉权保障的积极作用。党的十九大后,中国特色社会主义进入新时代,中国社会主要矛盾也已发生变化,在需求与供给不协调的大背景下,让立案登记制从改革走向实践契合了时代主题。从理论与实践相结合的角度看,现阶段研究重心应当放在如何贯彻落实改革要求,降低改革对法院的冲击上。更多关注如何通过优化改革路径,引导民众理性诉讼,协调法院“人案矛盾”在改革冲击中保持司法定力。

## 一、理论基础:诉权保障理念之法律表达

在探讨立案登记制的实践运行状况前,有必要先多角度地梳理立案登记制是如何具体践行诉权保障的理念。世界上主要发达国家都是通过立案登记制度来保障当事人提起诉讼的权利。与立案审查制相比,立案登记制天然具有诉权保障功能,这种案件受理模式可以从不同维度将诉权保障理念贯彻到具体的诉讼程序中。总体而言,中国立案登记制改革的出发点和落脚点就是要保障当事人的诉权,通过降低当事人的起诉门槛,确保当事人能比较容易地将纠纷诉诸法院。

### (一)立案制度的域外考察

与国外诉讼程序的启动方式相比,立案是中国特有的诉讼环节<sup>[1]</sup>。法院对决定受理的起诉进行登记的活动称为立案,立案是法院受理案件和诉讼程序正式开始的标志<sup>[2]</sup>。域外立法和司法中并无立案的制度设计,法院大多采用案件登记的方式或者技术启动诉讼程序<sup>[3]</sup>。有学者以法系为划分,将普通法系和大陆法系国家的案件受理方式大致分为立案登记制和立案审查制,但要强调的是,英、美等普通法系国家法院受理案件也并非完全不审查,对诉状是否符合要求仍要由法院把关<sup>[4]</sup>。上述划分主要是为了从理论上将两大法系国家的案件受理制度加以区别,其中的立案审查制也不同于中国立案制度改革前的做法。实际上,从法律规定和实践操作看,两大法系主要国家采用的诉讼程序启动方式均为立案登记制。

英美法系国家的案件受理程序主要由诉答程序组成<sup>①</sup>,诉讼始于原告向法院提交起诉状。英国在20世纪90年代推行民事司法改革后,简化了提起诉讼的方式,诉讼程序统一以诉状格式启动。英国《民事诉讼规则》第7.2(1)条规定“诉讼始于法院在当事人的申请下签发诉状格式。”美国民事诉讼开始于原告向法院书记员提交起诉状之时。19世纪30年代开始,美国各州开始施行法典式诉答形式,联邦法院和采用《联邦民事诉讼规则》的一些州法院则采取联邦式诉答形式。《联邦民事诉讼规则》第3条规定“诉讼始于原告向法院递交诉状”。只要当事人递交了合格的诉状,法院就予以登记并向被告送达传票,指示他们对原告的起诉进行答辩。就起诉状合格的要求而言,第8条

<sup>①</sup>诉答程序就是诉讼当事人通过起诉状、答辩状等诉答文书的交换而进行诉讼的程序,通常以法院受理原告的诉状而开始,以被告的答辩或原告对被告所提出反诉的答辩而结束。参见姜启波、李玉林《案件受理》(人民法院出版社2008年版,第75页)。

规定,起诉状应包含以下三个基本内容:法院管辖权的依据、诉讼请求、获得救济判决的要求<sup>[5]</sup>。此外,第9条还对一些特别事项作出了列举式的规定,包括当事人的诉讼能力等<sup>[6]</sup>。

大陆法系国家的案件受理程序主要由诉讼系属程序构成<sup>②</sup>,诉讼同样始于诉的提起。在德国,起诉分两步完成,一是递交起诉状,二是将起诉状送达对方当事人。德国《民事诉讼法》第253条规定“起诉,以书状(诉状)的送达进行。”诉状应记明下列事项:法院和当事人、对象和理由、确定的请求等<sup>[7]</sup>。如果原告提交的起诉状存在瑕疵,法院应向其指出,并要求其修正。德国民事司法中,原告向法院递交诉状,审判长审查符合要求后向被告送达诉状副本,产生诉讼系属效力<sup>[8]</sup>。日本民事诉讼也是因诉的提起而开始。日本《民事诉讼法》第133条规定“提起诉讼,应当向裁判所提交诉状。诉状应记载下列事项:当事人及法定代理人;请求的目的及原因。”在简易程序中,为达到迅速解决纠纷的目的,当事人可以口头提起诉讼。第137条规定,诉状不符合法定要求时,审判长应当指定适当的期限,命令原告在该期限内补正缺陷,否则应当以命令驳回诉状。原告未缴纳诉讼费的,也应当驳回诉状。第138条规定,诉状应当向被告送达,诉状送达不能时,审判长应当驳回诉状。在日本,原告将载明法定事项的诉状提交法院,并按规定交纳诉讼费,诉状被送达被告,案件就进入诉讼系属状态<sup>[9]</sup>。

## (二) 立案登记制的诉权保障功能

由立案审查制转变为立案登记制,最核心的考量就是对当事人诉权的保障。案件受理过程中,是否始终贯彻诉权保障的核心理念是区分立案登记制与立案审查制的关键。立案制改革前,中国实行的是立案审查制,法院设立了专门的立案庭,负责审查案件是否符合起诉条件。原告向法院起诉后,立案庭不仅要审查诉状格式、当事人身份信息等形式要件,还要审查当事人是否适格、案件是否属于受诉法院主管和管辖以及是否具备诉的利益等实质要件。按照大陆法系国家的理论,前者属于起诉条件,决定着纠纷能否进入法院;后者属于实体判决要件,决定着法院是否有必要对案件实体权利义务关系问题继续审理并作出实体判决。将起诉条件和实体判决要件相剥离是大陆法系国家的通行做法,也得到中国学者的一致支持,成为学界的主流观点<sup>③</sup>。也就是说,立案审查制是将实体判决要件作为诉讼开始的条件,这种提高起诉门槛的做法可以有效阻止不符合要求的案件进入诉讼程序,防止滥诉给法院审判工作造成压力,避免出现“诉讼爆炸”。

立案审查制强调法院在立案阶段的职权作用,当事人不能仅凭向法院提交诉状即启动诉讼程序,而需要由法院进行相对严格的审查来决定是否受理,从这个意义上看,当事人的诉权实际上要受制于法院。这种做法无疑抬高了诉讼开始和起诉的门槛,很多案件尚未进入法院就因其不符合起诉条件而被拒之于门外。当事人的诉求没有顺畅的表达渠道,由此也出现中国独有的“诉讼难”<sup>[10]</sup>。采用立案登记制,当事人起诉时,只要满足诉状格式符合法定要求、出示有效身份证件、交

②诉讼系属就是诉讼程序已经开始但尚未结束,存在于法院的事实状态。参见王锡三《民事诉讼法研究》(重庆大学出版社1996年版,第307页)。

③关于大陆法系国家案件受理制度中起诉条件和诉讼要件的划分以及对中国立案制度中将诉讼要件前置起诉阶段做法的质疑,学界在立案登记制改革前后都有关注和探讨,本文的讨论是从立案登记制改革的现有规范文本出发,故对上述问题不作深入展开,相关研究可参见张卫平《起诉条件与实体判决要件》(《法学研究》2004年第6期,第58-68页)、《起诉难:一个中国问题的思索》(《法学研究》2009年第6期,第65-76页)、《民事案件受理制度的反思与重构》(《法商研究》2015年第3期,第3-15页)、段文波《起诉程序的理论基础与制度前景》(《中外法学》2015年第4期,第879-902页)、唐力、高翔《我国民事诉讼程序事项二阶化审理构造论——兼论民事立案登记制的中国化改革》(《法律科学》2016年第5期,第80-89页)。

纳诉讼费用等登记要件,即可启动诉讼程序。也就是说,实行立案登记制,将起诉要件和诉讼要件进行区分,对符合起诉要件的案件先登记立案,案件进入庭审阶段再审查诉讼要件。当事人起诉很容易满足基本的起诉要件,因此诉权的行使不会遇到障碍,可以得到有效保障。

中国实行的立案登记制与他国有所区别,按照中国民事诉讼法和立案登记制改革的制度设计,大陆法系国家作为实体判决要件而中国作为起诉条件的有关内容由立案庭在起诉阶段依职权审查。上述过程不受诉讼程序诸原则的规制,这就使得本应通过诉讼程序审理的事项,仅在非讼程序中由法院单方面就做出裁断<sup>[11]</sup>。立案登记制改革前,法院对于是否立案、何时立案等关涉当事人诉权的问题人为控制因素过大,操作上过于随意。法院常出于政策性或自身办案压力的考量从严审查,而且缺乏耐心,释明不到位,纠纷难以进入法院。即使明显符合起诉条件,也需消耗大量时间精力,立案受阻情况严重。而立案登记制改革后,起诉阶段审查条件放松,立案庭对符合形式要件的案件必须登记,并出具书面凭证。即使形式上存在瑕疵,也要充分释明。对于形式上符合要求并满足起诉条件的当场登记立案,立案庭法官无法在规定时间内做出判断的,应当先予以立案,由审判庭做进一步核查。这样一来,立案阶段的审查程序得到规范,审查条件适度放宽,可以有效避免法院违规操作,杜绝人为增加立案难度。同时,也能在一定程度上保障当事人的陈述权和辩论权,即使诉权行使不畅也有进一步救济的可能。

### (三) 立案登记制的诉权保障维度

立案登记制对诉权的保障,主要是从三个维度将诉权保障理念贯彻到具体的诉讼程序中:一是从观念上转变对法院选择性司法的批判;二是从制度上保证当事人顺利行使诉权;三是从行动上规制法院审判权的行使。

首先,立案审查制下,受司法政策的指引,大量纠纷被阻挡在法院大门之外,法院常常拒绝收案、拒绝审判,当事人的不满没有正当的表达渠道。司法通常被认为是维护社会正义的最后防线,而随着社会变革过程中各种矛盾的涌现和加剧,法院并没有撤销或是降低纠纷的准入门槛,而是以职权审查的方式选择性司法,这难免引发当事人的不满情绪,激化社会矛盾。虽然选择性司法作为一项自上而下的司法政策,有其出现的政治、社会甚至是法律根源,立案登记制也不可能完全消除这一司法怪象,但至少可以向社会释放这样一种积极信号:当事人通过司法表达诉求的渠道正在逐步畅通,通过立案制度的改革保障当事人诉权的理念已经树立并正在落实。这样一来,当事人对法院的认同感和对司法的信任感就会得到提升,纠纷出现时可以顺利进入法院得到裁决,避免非常规甚至极端途径维权事件的发生。长此以往,整个社会的理性诉讼观就可以得到培育,形成一种良好的诉权保障氛围。

其次,立案登记制改革过程中,势必建立起一套完整的起诉、受理程序,将案件受理制度纳入规范化、制度化轨道。过去的立案审查制下,政策性因素对案件受理影响大,不仅最高司法机关会基于社会效果的考量干预全国范围内某一类型案件的立案工作,如三鹿奶粉事件中最高法院曾要求相关法院慎重把握司法介入的时机和条件;地方各级法院也会自行出台“慎重审查立案”的会议纪要、通知等,如广东高院曾针对农村外嫁女与村集体之间的征地补偿款纠纷要求法院只能在政府处置后介入。总之,立案审查制给法院选择性司法留下了空间。实行立案登记制,法院在起诉阶段主要进行形式审查,对实质要件的审查更加规范化,而且相对宽松,如果存在疑虑就要被后置于庭审阶段,不可草率决定。法院受到制度规范的约束,不可随意拒收案件材料,对于符合形式要件的案

件必须予以登记,然后审慎判断是否符合起诉条件,法官的自由裁量空间被压缩,职权受到限制。通过规范立案活动,可以畅通当事人诉权行使渠道,引导当事人理性表达诉求。

最后,立案登记制可以有效实现当事人诉权与法院审判权的平衡,避免审判权对诉权的过度侵蚀。立案制度是诉讼程序的开始环节,体现着民事诉讼法对当事人诉权保护的态度和程度。诉权是当事人的一项基本公民权利,很多国家早已将其宪法化。审判权是为救济诉权而产生,是对诉权的回应。诉权与审判权虽然不冲突也不对立,但却存在着一种此消彼长的微妙关系。立案审查制下,法院的审判权扩张到案件受理阶段,在案件还未进入诉讼程序,本应充分体现诉权的领域却由法院依职权对实体性问题进行严格审查判断,当事人的诉权受到限制。依照中国立案制度的设计,在这一阶段法院并没有赋予当事人相应的陈述权、辩论权,案件是否受理完全由法院依据原告单方面的材料判断认定。立案登记制将起诉条件和诉讼要件适当分离,降低法院职权行使限度,为当事人诉权行使留出空间,实现了诉权与审判权的适度平衡。

## 二、运行困境:诉权保障与司法有限性之冲突

立案登记制落实了诉权保障的理念,但同时也正遭受着“人案矛盾”的挑战。当事人启动诉讼的门槛降低,一方面会导致无辜他人遭受不当诉讼的侵扰,另一方面会导致大量纠纷涌入法院,诉讼案件急增,加剧“案多人少”的矛盾。然而,司法具有有限性,法院不可能介入一切纠纷,否则就会暴露其局限性,削弱其制度功能。

### (一) 立案登记制面临的挑战

一是滥诉。滥诉即滥用诉权,包括滥用起诉权和提出无事实根据的诉讼请求两个方面,滥诉不仅侵害了审判权,浪费了司法资源,也剥夺了其他人合法利用诉讼的机会<sup>[12]</sup>。滥诉现象在世界范围内都存在,各国都明令禁止,中国也不例外。立案登记制实施后,法院受案门槛大大降低,难免出现当事人出于不法目的和动机将诉求带进法院。实践中已经出现滥用诉权挤占有限司法资源的案例,如《法制日报》所报道的观众以感觉影视明星赵某“在电视上瞪他”为由向法院提起诉讼<sup>[13]</sup>,这无疑是一起违法起诉的案件,针对这种状况提起诉讼完全没有必要;再如《江西日报》所报道的当事人以法院认定其在旁听庭审过程中违反法庭纪律而责令其退出法庭的做法侵害了其名誉权为由状告法官,要求法官赔偿1元钱的“名誉损失费”;再如当事人为见到因吵架而离家的妻子而向法院提起离婚诉讼等<sup>[14]</sup>。这些案件明显不具有正当事由,其目的也不是通过诉讼解决纠纷,而更多的是一种“哗众取宠”。然而在立案登记制下,这类案件只要满足形式上的要件很容易登记立案进入诉讼程序,如果法院经常遭受这种侵扰,不仅会消耗有限的司法资源,还会损害司法的权威。

二是诉讼案件激增。总体而言,自1978年以来,中国法院受理案件的数量在逐年增长,特别是2008年全国法院受案数首次突破千万件以后,平均每年都保持了约6%的增长率,案件数量的大幅增长,法官的办案压力也随之增大<sup>[15]</sup>。立案登记制实施后,法院受案数增幅又大大提高,可谓“爆炸式”增长。据最高法院新闻发言人介绍,2015年5月1日推行立案登记制后,仅1个月的时间,全国法院登记立案数就达到113.27万件,同比增长了29%,其中行政案件增幅最大,同比增长高达221%<sup>[16]</sup>。这种高速增长的趋势并不是短暂的,从2015年5月到12月,全国法院共登记立案994.4万件,同比增长29.54%<sup>[17]</sup>。最高人民法院2017年发布的数据显示,2015年5月至2017年3月共2年时间内,全国法院登记立案数量超过3100万件,同比上升33.92%,受案数同比增长超过50%

的省份有8个。其中,民商事案件受案数同比上升25.15%,河南、云南等7个地区增幅超过50%<sup>[18]</sup>。可以预见的是,接下来较长一段时间里,法院受案数都会居高不下并持续增长。改变施行已久的立案制度,必然激发民众的诉讼热情,当事人不必受复杂冗长的立案程序制约,很多原本无意起诉的案件也纷纷涌入法院。法院降低诉讼门槛后,部分民众可能陷入“法律万能主义”的误区,忽视诉讼外纠纷解决方式,非理性地参与诉讼。

单从案件数量的升降方面并不能反映出司法实践中的问题,如果结合法院办案人数分析,“案多”带来的矛盾就凸显出来。关于中国是否存在“案多人少”问题的讨论一直存在,虽然有学者援引国外法官年人均结案数与中国对比,得出中国不存在“人案矛盾”问题的结论,但这种判断标准本身存在问题。一方面,中国幅员辽阔,地域差异显著,地区经济发展水平的高低和活跃程度决定着“人案矛盾”的显现程度。例如地处东部沿海,经济发展水平相对较高的浙江、江苏、上海三省市,2015年一线法官年人均结案数分别为218件、167件、187件<sup>④</sup>。而2015年全国各级法院法官年人均结案数约为80件<sup>⑤</sup>,全国还有近三分之一地区的法院年人均结案数在50件以下<sup>[19]</sup>。可见,上述三省市法官年人均结案数远高于全国水平,而简单以全国平均水平否定“人案矛盾”的存在是片面的,也是不符合实际的。上述统计方式在计算法官人数时还没有剔除不实际办理案件的法官,而司法实践中,并不是所有法官都直接承担案件审理工作,据统计,基层法院有高达35%的法官是不具体办理案件的<sup>[20]</sup>。也就是说,事实上法官每年审理的案件数量比统计的更多。因此,部分地区的“人案矛盾”真实存在而且非常严重。另一方面,在谈及国外法官年人均办案数时,由于统计口径的不一致,因此不具有可比性。以美国为例,虽然法院受案量大,但案件进入法院后,经法院附设ADR的分流,80%以上民事案件会以和解形式完结,无需法官开庭或撰写详细的判决意见,而这些案子都会计入法院受案总量<sup>[21]</sup>。而且联邦上诉法院每位法官都配备了三名助理,负责事务性工作,法官只需开庭审案,其他工作都由助理完成,法官办案压力得到分担。而中国承办案件的法官不仅要开庭,写判决,有时还要调查收集证据,甚至送达,这些繁重的事务性工作消耗了法官的时间和精力,法官面临难以负担的办案压力。此外,立案登记制还要遭遇中国正在推进的员额制改革,法院案件数量成倍增加的同时,办案法官的人数却在相对减少,“人案矛盾”越来越激化,甚至可能达到峰值。以第一批司法改革试点省份中全面铺开员额制的海南、上海为例,2016年度海南、上海法院收案数相较上一年度分别增加27.7%、17.2%,入额法官人数分别减少28%、23%<sup>⑥</sup>。员额制改革在全国范围内铺开,大部分省份的“人案矛盾”更加凸显,立案登记制遭遇的挑战也更加严峻。

## (二) 司法的有限性

十八届四中全会以来,依法治国和建设社会主义法治国家的进程不断推进,民众的法制意识普遍提高,社会对司法的期望和要求也越来越高,纠纷的解决也越来越依赖司法<sup>[22]</sup>。司法在法治中国建设过程中固然有着举足轻重的作用,但司法不是万能的,司法自身的局限性决定了其不能包揽一切社会纠纷。现代司法的有限性,主要体现在以下几个方面。

一是权力范围有限。现代社会中,一切权力都来源于人民,但人民只是政治和法律上虚拟的集

④数据来源《浙江省高级人民法院工作报告(2016)》《江苏省高级人民法院工作报告(2016)》《上海市高级人民法院工作报告(2016)》。

⑤数据来源《2015年全国法院司法统计公报》。

⑥数据来源《海南省高级人民法院工作报告(2015)》《海南省高级人民法院工作报告(2016)》《湖北省高级人民法院工作报告(2015)》《湖北省高级人民法院工作报告(2016)》。

合体,通常都是通过法律授权由具体的组织或个人代表人民行使权力,所以任何一项权力都有其规范依据。在中国,司法权作为一项重要的国家权力,是由《宪法》赋予的,司法权虽然是为制约权力而产生的一种权力,但其自身也有边界。以审判权为例,《法院组织法》明确了法院的职权,实质上就是划定了审判权的行使范围。除此之外,对审判权行使过程中涉及的其他具体权力,其行使边界各部门法也作了明确的规定。以民事审判权为例,《民事诉讼法》对民事案件的受案范围不仅规定了起诉条件,还明确列举了不予受理的各种情形,这实际上是对司法权的一种约束。既然司法权有范围上的限制,在行使过程中就应当保持谦抑,规范运行,不可突破法律规则。

二是司法功能有限。司法是化解纠纷的最后手段,但并不是唯一方式,也不是最佳选择。社会纠纷包含政治、经济、法律、文化、宗教等各种因素,司法并不一定适合处理各种类型的问题。如果通过行政手段可以控制和解决矛盾,就应当发挥其优势,司法权不能侵蚀行政权的空间。基层社会治理中,软法发挥着重要作用,而法院审理案件更多的是援引国家制定法,会忽视软法的功能和地位,这就可能与一般民众的生产生活习惯相违背。而如果通过和解、调解、仲裁等诉讼外纠纷解决方式,就能更多地考虑和应用民间习惯法,更快、更妥当的化解矛盾,维护社会稳定。也就是说,司法并不能应对纷繁复杂的各种社会问题,其解纷功能是有限的,如果存在更适当的解纷手段,司法就应当为其留下空间。如果“法院对超出其解纷能力的案件作出判决,对纠纷本身的解决并无实益,反而会减损法院的公信力”<sup>[23]</sup>。

三是司法资源有限。司法解决纠纷需投放三种资源:一是有关机构设立的显性资源,这是司法的基础;二是有关权威确立的隐形资源,这是司法的前提;三是有关裁判结果执行机制的资源,这是司法的保证<sup>[24]</sup>。诉讼活动的顺利开展,有赖于各种司法资源的有效投入和优化配置,这是保证司法公正的物质基础。同世界上其他资源一样,诉讼中的资源是一种稀缺资源。相对于发达国家而言,中国的司法资源,尤其是人均司法资源存在明显不足。同时,司法资源在一定时期内相对稳定,而诉讼量却始终在不断增加,司法供给与民众需求间的矛盾便日益突出<sup>[25]</sup>。如果司法不设置必要的门槛,同时引导民众选择合理的解纷渠道,超量的纠纷涌入法院,有限的司法资源得不到有效的利用,新的矛盾就会随之而来。

四是司法公正有限。依照司法价值论,追求公正是司法的重要价值之一,其中既包括司法过程的公正,也包括司法结果的公正。“纠纷当事人将冲突事项提交诉讼评价时,不外乎存在两个预期:一是要求得到公正的诉讼结果,一是要求审判过程中得到公正待遇”<sup>[26]</sup>。而实践中,司法公正并不总能在每个具体的个案中得到体现。法律程序的设计针对的是具有普遍性的一般情形,而实践中的个案通常都变化多样,具有独特性,不一定与法律规定相契合,此时就很难满足具体当事人的需求。而且司法是具有程序性的,以程序公正为定位的司法往往与中国民众对实质正义的偏好存在冲突,这就会导致当事人对司法结果的不满<sup>[27]</sup>。司法在解决纠纷的过程中,往往会遇到以下现象:表面上似乎解决了大量纠纷,但实质上“案结事未了”的情况非常多见。出现这种情况,当事人就会寻求司法之外的救济途径,上访便是其中最主要的表征。据统计,对不服司法裁判而产生的涉诉上访量在全国各地均处于信访量首位,也就是说,通过司法手段,社会矛盾并未得到根本解决,甚至游离悬空<sup>[28]</sup>。

五是需求回应有限。当事人选择司法,自然希望以较低的成本投入,获取较大的诉讼收益,追求“物美价廉”的效果。而实际上,司法途径所消耗的成本在所有解纷方式中最高,当事人不仅要支

出时间、人力成本,还要支付律师费、诉讼费、鉴定费等。以普通的民间借贷案件为例,诉讼中如果对借条的真实性存疑,通常需要司法鉴定,而高额的鉴定费可能都超过诉讼标的本身,如此,当事人的诉求就难以实现。此外,诉讼是一种激烈对抗的解纷方式,在处理涉及人身关系的纠纷时,可能出现激化矛盾、恶化家庭成员关系的不良后果,难以从根本上消除分歧。更为重要的是,即使法院支持了当事人的诉求,如何落实生效裁判的内容也存在问题。当前中国民事案件普遍存在执行上的困难,很多情况下,当事人虽然胜诉,判决却成为一纸空文。总之,司法对当事人需求的回应是有限的,胜诉方满意败诉方自然就很难满意,有时甚至双方都不满意,诉讼带来的“要么全胜,要么全败”很难实现协商性解纷方式所达到的双赢结果。

“司法的固有局限首先决定了司法必须克制。任何一种权力都有它的效力边界,司法在当今社会扮演的角色尽管因各国的国情不同而不同,但其并非无所不能”<sup>[29]</sup>。美国学者桑坦斯在探讨司法有限性时采用“司法最低限度主义”的表述,强调司法“除非对于论证结果的正当性确有必要,否则就不发表意见,并且尽量对某些事情不做裁定”。这样既有利于减轻作出司法判决的负担,也能保证更少犯错误,即使犯错误也更少具有破坏性<sup>[30]</sup>。具体而言,司法对纠纷的介入要秉持量度最小,不必事事作为,而应当将司法的受案数降至最低;程度最低,司法仅仅在可能并且有能力的情况下才涉足政治运行和社会治理中的纠纷;尺度最窄,倡导司法者针对个案作出判决而不制定宽泛的规则,只解决手头案件而不对其他案件作出评价<sup>[31]</sup>。日本学者山本佑司在论述司法有限性时指出,“司法以谦抑为贵。从事立法和行政工作的能走在时代前面被称为优秀,也是分内之事。搞司法的当然也有领先时代的心情,但反而要做到最大限度的忍耐克制,‘不越雷池一步’,才能称得上是司法”<sup>[32]</sup><sup>454</sup>。他同时也强调,司法谦抑不等于司法消极,如果“对于带有政治性、政策性问题的审判,最高法院碍于立法(国会)和行政(政府)的面子无法做出有勇气的判决,使得三权之一的司法影响日益减弱。最高法院对自己持有的违宪立法审查权也非常慎重,成为了腼腆的羔羊”<sup>[32]</sup><sup>453</sup>。

中国正处在社会转型时期,矛盾纠纷具有复杂性,但同时这一时期国家的控制能力也相对低下,司法的解纷能力相对脆弱。这种社会背景下,如果将各种矛盾都集中到法院,在现有的司法条件下,司法无法承载这样的历史使命<sup>[33]</sup>。立案登记制改革从保障当事人诉权的视角出发,将大量纠纷引入法院,而司法的有限性又决定了法院不可能解决所有纠纷。这样一来,诉权保障与司法有限性之间就不可避免地会产生一定的冲突,冲击法院的正常审判活动。如果不妥善处理,不仅难以发挥法院化解矛盾、定纷止争的功能,还会影响社会稳定,损害司法权威。因此,立案登记制改革过程中,应当在当事人诉权保障与防止滥诉、解决人案矛盾及有效利用司法资源之间寻求合理的平衡<sup>[34]</sup>。

### 三、路径优化:诉权保障与司法有限性之协调

在承认立案登记制正面临滥诉和法院案件量激增导致“人案矛盾”加剧的挑战以及司法具有有限性不能容纳所有纠纷的前提下,探究如何协调其中的冲突,寻求二者的平衡就成为立案登记制改革过程中不可避免的现实问题。要解决上述问题,当然不能仅仅依靠法律制度的改良以及司法体制的改革,还需注重宣传引导、诚信建设等社会手段。着眼于正在进行的改革,针对正在推进的立案登记制,要平衡诉权保障与司法有限性之间的冲突,需从以下方面进一步优化改革路径。

#### (一) 明确立案过程中登记与审查的关系

立案审查制向立案登记制转型,是一次受案条件“瘦身化”改革<sup>[35]</sup>。认清立案登记制改革的出



发点、本质和目标,理顺当事人诉权与法院职权之间的关系,才能保证立案登记制的平稳着陆,向民众传递正确的改革理念。立案登记制改革的核心在于当事人诉权的保障,但制度实施方式和重点并不是从法律规范上改变长期以来实施的起诉条件,实际上《民事诉讼法》第119条确定的起诉条件也没有变动。改革主要是为规范法院的立案行为,解决实践中在起诉、受理阶段有案不立、有诉不理,以及不收材料、不出具不予立案裁定、自行增设门槛、拖延立案、“冷冻”案件不进入实质审理阶段等人为控制立案的问题。而中国面临的“立案难”也主要由上述原因造成。需要明确的是,立案登记制不等于登记立案,并非否认法院的审查权,也不改变法院可审理案件的范围,而是通过约束法院立案阶段的职权来实现诉权的适当扩张。从上文对英美法系和大陆法系国家的立案登记制的考察可以发现,域外的立案登记既有英、美的绝对模式,也有德、日的相对模式,但无论何种模式,原告的起诉都不必然产生法院受理案件的结果,都有相应的甄别和过滤程序,只是方式和程度有所不同。

从目前的改革方案来看,立案过程中法院会从登记要件和审理要件分两步作出审查。第一阶段是对登记要件的审查,除法律规定的特别情形外<sup>⑦</sup>,不得拒收诉状。符合起诉条件的,当场登记立案,当场不能判定的,接收诉状并出具相关凭证,在法定期限内决定是否立案。如果起诉状存在瑕疵,立案庭法官需充分履行释明义务,一次性书面告知当事人补正。第二阶段是对审理要件的审查,法官在规定期限内审查当事人是否合格、是否属于受诉法院主管和管辖、是否构成重复起诉等要件后,分情况作出处理。符合上述要件的,转入审判庭审理,不符合上述要件的,裁定不予受理。如果立案庭法官无法作出判断,则应当先行立案,由审判庭法官裁决<sup>[36]</sup>。立案阶段对是否具备诉权的审查是必要的,这样可以排除不必要的诉讼,提高司法资源利用率,也可以防止滥诉。对缺乏诉权构成要件案件,“如果先行立案后再裁定驳回起诉,无疑会加大程序耗费,反而不利于保护原告诉权”<sup>[35]</sup>。而规范登记行为,能减少立案阶段法院滥用职权的情形,有效化解“立案难”困境。将登记与审查相结合,而不是走向极端,能更好地平衡立案制改革给司法实践带来的挑战与司法有限性之间的冲突。

## (二) 制定和实施受案范围的负面清单

对受案范围实施负面清单管理模式,实质上是要明确司法权的边界,防止政策性或自主性扩张受案范围。诉讼日常化、经常化与司法有限性不相容,兴诉、滥诉最终会导致诉权遭受侵蚀。制定法院受案范围的负面清单,列举法律法规禁止诉讼的事项,既是对诉权保障理念的落实,也是对法院审判权的制约,同时能引导民众的诉讼行为,培育理性的诉讼观。

“对法律的‘空白地带’的不同态度是正面清单与负面清单两种模式的差异所在”<sup>[37]</sup>。社会发展和经济交往方式的变化会带来新情况、新问题,超出法律预设的范畴,使法院陷入难以确定纠纷是否属于受案范围的困境。此时法律若只规定立案范围的正面清单,就会助长司法权而抑制诉权。如果司法权没有边界,法院有案就立,立案就审,显然超出了法院能力范围,不仅不能及时、妥善地化解纠纷,还会造成司法资源的浪费。真正有需要的当事人,诉权却得不到保护,司法公正性得不到彰显,司法权威也得不到体现。最高人民法院其实已经考虑到上述问题,在《推行立案登记制改革的意见》中明确列举了不予登记立案的情形,但仍有待细化,特别是“违法起诉”和“其他不属于人

<sup>⑦</sup>如危害国家主权领土完整、危害国家安全等。

民法院主管的所诉事项”究竟包含哪些,可以通过司法解释进一步明确。最高人民法院立案庭副院长也曾在《人民司法》刊文指出,涉及政治、历史遗留政策、社会突发、热点敏感案件的起诉在实践中不可回避,而这些起诉如果简单立案登记,极易造成负面政治影响,甚至会形成连锁反应,影响国家和社会安定<sup>[38]</sup>。据此,以民事和行政诉讼为例,法院受案范围负面清单可以考虑包含以下情形:诉讼已经终结的;针对国家领导人等政治人物、特殊政党单位起诉的;特殊主体(如国际组织)提起的具有政治目的的起诉;涉及危害国家主权、领土、安全、统一等利益的;涉及国家重大政策调整或历史遗留问题的<sup>[38]</sup>。

当然,受案范围负面清单涵盖的内容还需深入调研、论证,但过去立案工作中基于政策性考量被“土政策”排除在受案范围之外的所谓敏感、复杂、疑难、群体性案件,在法治中国建设的背景下不应被阻挡在法院大门之外。因为对这些具有一定社会影响的案件的处理,正是司法部门和政府践行法治理念、树立公信力和权威的最佳时机。对这些案件,在下一轮改革过程中,可以考虑建立专门的行政或准司法解纷程序,如果纠纷诉至法院,通过司法程序处理存在困难或达不到理想效果,就可以交付上述机构解决。

### (三) 健全减少需求供给的配套措施

一是继续深化多元化纠纷解决机制改革。应对转型时期多元化的利益冲突,需要多元化的纠纷解决思路。以ADR分担甚至替代诉讼,是很多国家司法改革的思路,中国也在不断探索多元化的纠纷解决机制。中国法学界对纠纷及其解决机制的理论研究,是基于对司法解纷功能有限性的认识。人类社会,一些纠纷不但要根据法律定纷止争,而且也需要从长远关系的维护出发,以实现社会和谐。诉讼僵化的形式和冰冷的判决,程序过程的对抗性延续到裁判后的生活中,造成当事人赢了诉讼,输了亲情、友情,甚至反目成仇<sup>[39]</sup>。正所谓“诉讼具有负价值,错误成本与直接成本大于程序利益。尽管个别的原告能够获得损害赔偿和其他救济,从而从诉讼中受益,但全面地看,诉讼纯粹是一种损失。因此,从社会的立场或从潜在的原告或被告的立场来看,应避免打官司”<sup>[40]</sup>。基于此,现代社会,“人们愈来愈多地运用调解或仲裁裁决方式,而这可以减少因法律的僵化性质而导致的一些弊端”<sup>[41]</sup>。立案登记制改革过程中,多元化纠纷解决机制作为配套措施,需要同步跟进。具体而言,就是要求各级法院在工作中认真贯彻落实十八届四中全会《决定》和最高人民法院《深化多元化纠纷解决机制改革的意见》提出的合理配置纠纷解决的社会资源的总体要求,完善和解、调解、仲裁、公证、行政裁决、行政复议与诉讼有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。社会治理过程中,要更加充分发挥诉讼外纠纷解决机制的分流作用,减少法院受案量,缓解立案登记制改革给法院审判工作带来的冲击。

二是适当提高诉讼收费。在倡导司法为民、降低立案门槛的时代背景下,提出提高诉讼收费的提议似乎违背了司法规律和改革初心,但实际情况并非如此。诉讼费用具有调节案件数量的功能,2007年《诉讼费缴纳办法》颁布后,诉讼费大幅下降,法院收案率有了明显增长<sup>[42]</sup>。配合立案登记制改革,减轻滥诉和诉讼案件剧增引发的矛盾,可以考虑适当提高诉讼收费。提高诉讼收费不会过多影响法院对重要和重大纠纷的管控和化解,因为这类案件诉讼成本主要集中在律师费而非诉讼费。相反,一些“琐碎纠纷”会因诉讼费的增加而从法院分流出去。将琐碎纠纷阻挡在法院门外,并不意味着这些纠纷得不到公正的处理,因为司法并不是正义的唯一防线,当事人在诉讼外还可以选择行政裁决、仲裁、调解等各种解纷方式,而这些途径同样可以公正地解决纠纷<sup>[43]</sup>。在国家倡导构

建多元化纠纷解决机制而民众又普遍存在对诉讼的偏好和对诉讼外解纷方式不信赖的现实环境下,提高诉讼费用恰好可以引导民众树立理性的诉讼观,将目光转移到诉讼外纠纷解决机制上。

#### (四) 推进立案环节案件的甄别分流

纠纷进入法院前,可以通过配套措施适当“截流”,纠纷进入法院后,在立案环节也可以实现“分流”。大量的纠纷涌入法院,必定加重法院的审判负担,加剧“人案矛盾”。依据最高人民法院发布的《推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》,法院应当依照法律规定,科学制定简单案件和复杂案件的区分标准和分流规则。具体的做法就是在遵循随机分案的前提下,辅之以指定分案,对于事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单案件,交由人民法庭或是法院专门的速裁团队审理。这样能节省法院的司法资源消耗,同时也有利于更快实现当事人的诉权。对于系列性、关联性、群体性案件,当事人起诉时可能比较分散,如果不同法官逐案审理,势必造成时间和精力浪费。对于这种情况,就要求立案庭法官在立案环节仔细甄别,及时发现,将同类案件统一指定给同一审判组织审理。

此外,要重视基层法院专门法庭和特色法庭的建设,虽然全国法院受案量大,但其实80%都集中在基层法院。从提升法官专业化程度和审判效率出发,强化法院内部精细化分工是必要的。从已有的实践来看,全国范围内较为典型的专门法庭主要有:环保法庭、交通法庭、消费法庭、旅游法庭、家事法庭、医疗法庭等。这些法庭专门针对某一区域内频发的同类型纠纷,能在审判实践中积累经验,形成惯例,准确、迅速的作出裁决。同时,专门法庭除了有独立建制的审判法庭外,还有非独立建制的专门合议庭、综合合议庭、临时法庭、巡回法庭等,在人员和场地配置上具有灵活性。各地法院可以结合地方实际,总结出具有典型性的类型化案件,成立专门的法庭处理这些纠纷,回应现实需求,更好地为审判工作服务。

#### (五) 构建滥诉的惩治与防范机制

立案登记制在保障诉权的同时,也要防范诉权被滥用,否则既损害他人利益,也损害司法权威。滥诉现象的发生,使正当当事人的诉权得不到保障,造成司法资源的浪费。对滥诉规制,一直是中国民事诉讼法学研究的重点课题,《民事诉讼法》确立诚实信用原则后,滥诉的程序法规制被提升到一个新高度,如何利用该原则规制滥诉的讨论也愈发激烈。然而实践中,由于滥诉认定标准模糊,法官又担心制裁后引发当事人缠闹,《民事诉讼法》中的强制措施并没有充分发挥作用。即使法官可以认定存在滥诉,通常也只是训诫,而没有使用更加严厉的罚款、拘留等手段,程序法制裁的威慑力没有得到彰显。为了解决这一问题,除了法律和司法解释需进一步细化滥诉认定标准外,也要通过一定的监督措施督促法官贯彻执行《民事诉讼法》的规定,让程序性制裁真正发挥作用。

有效防范滥诉,单纯依靠《民事诉讼法》中的强制措施很难实现,还必须配合使用实体法上的制裁手段。基于对英美法相关规则的引介,理论界主张建立相应的责任制度以追究滥用权利者的法律责任<sup>[44]</sup>。这里的法律责任主要是指侵权责任。滥诉行为给对方当事人带来侵害时,允许对方当事人提起侵权损害赔偿之诉,既能对受害方予以救济,也能通过赔偿责任遏制滥诉。中国的侵权责任法没有明确规定滥用诉权行为的侵权责任,但该“行为不仅侵害了法院的审判权,还直接侵害他人合法权益,符合侵权行为的一般特征和构成要件,应当按侵权行为处理”<sup>[45]</sup>。此外,按照《民事诉讼法》的规定,滥诉行为如果触犯刑法的,要依法追究其刑事责任。《刑法修正案(九)》为配合这一规定,专门增设“虚假诉讼罪”,加大对滥诉等行为的制裁,但实践中该罪名极少适用,没有发挥应有

的震慑作用。总之,法院在审判工作中,要提高对滥诉的识别能力,加大对滥诉的惩治力度,预防立案登记制引发的滥诉,为当事人诉权的行使营造良好的制度环境。当然,在处理滥诉的问题上,也要注意平衡诉权保护和制裁的关系<sup>[46]</sup>,避免矫枉过正。

#### (六) 减少非司法负担对法官职业化的影响

法院人员分类管理制度改革前,中国对法官管理直接套用了行政机关公务员管理体制,法官与其他从事非审判业务的工作人员并未明确区分,被统称为“干警”。同时,法院内部还设立有与党政部门大致相同的宣传、组织、纪检等非业务部门。这种司法环境下,法院系统内自然会出现大量虽拥有法官身份而实际并不从事审判业务的人员,这其中也包含院长、庭长等拥有行政级别的官员。基层法院是化解纠纷的中坚力量,绝大部分案件都是由基层法院审理,然而,“据不完全统计,基层法院拥有法官资格的群体中,有50%~80%的法官处在办案一线,在应对日益增加的案件审理的同时,还要疲于应付各种非审判业务”<sup>[47]</sup>。这种司法怪象无疑是造成法院“人案矛盾”的重要原因之一。

法院人员分类管理制度和法官员额制改革后,法院人员被划分为法官、审判辅助人员和司法行政人员,实行分类管理,这样可以确保法官主要集中在审判一线办案。但由于法院行政化、地方化倾向明显,专业化程度不高,非司法负担对法院产生较大影响。法院在完成本职工作尚有压力的情形下,还要被迫承担过度的社会管理职能,如对口联系乡镇开展精准扶贫、与不同单位开展结对共建活动、选树典型、创品牌、招商引资、行政执法、环境整治、交通疏导等,有时还要提前介入土地征收、房屋拆迁等具体行政管理事项。这些脱离司法本质、超越法院本职的工作,极大地加重了法院的负担,激化了“人案矛盾”。为了使法院回归审判职能,2017年2月7日,最高人民法院发布《落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》,明确禁止法官从事招商引资、行政执法、治安巡逻、交通疏导、卫生整治、行风评议等超出法定职责范围的事务,同时严禁法院工作人员参与地方招商、联合执法,严禁提前介入土地征收、房屋拆迁等具体行政管理活动。上述规定对保障法官依法履行职责具有重要意义,客观上也能缓解立案登记制改革给法院带来的挑战,各级法院应当认真落实,找准自身定位,理性参与社会治理。同时,地方各级党政机关也应积极配合,减少行政摊派,确保法院公正独立地行使审判权。

## 四、结语

案件受理制度由立案审查制变为立案登记制,不可避免会引发更多的滥诉,并促使大量纠纷涌入法院。但司法不是万能的,存在多方面的局限性,通过诉讼方式化解纠纷在显示其优越性的同时也会暴露出诸多弊端。从国外经验来看,即使已经实施立案登记制的国家,也并没有完全否认法院的审查权,只是审查的形式和程度有所不同,而且越来越强调司法有限主义,倡导构建多元化的纠纷解决机制。现阶段,妥善处理中国立案登记制给法院带来的挑战,实现诉权保障与司法有限性之间的平衡,需要正确解读立案登记制改革的本质,同时辅之以相应的配套措施,不能突破司法的承载限度。法治社会不等于诉讼社会,立案登记制保障诉权但不鼓励诉讼。目前中国社会正处在转型时期,矛盾纠纷异常激烈,法院无法承担包揽一切纠纷的重担。要保持司法的正常运作,既有赖于立案登记制度本身的完善,也必须依靠与其他配套措施之间的相互作用,共同进行社会控制。

## 参考文献:

- [1] 蔡虹, 李棠洁. 民事立案登记制度的法理省思[J]. 法学论坛, 2016(4): 115-125.
- [2] 江伟. 民事诉讼法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 257.
- [3] 蒋玮. 中国民事立案登记之困境及破解方案研究[J]. 青海社会科学, 2016(2): 146-154.
- [4] 中国审判记者. 解决“立案难”要立足中国国情[J]. 中国审判, 2007(1): 10-11.
- [5] 姜启波, 李玉林. 案件受理[M]. 北京: 人民法院出版社, 2008: 75-76.
- [6] 汤维建. 美国民事诉讼规则[M]. 北京: 中国检察出版社, 2003: 137.
- [7] 罗森贝壳. 德国民事诉讼法[M]. 李大雪, 译. 北京: 中国法制出版社, 2007: 687-690.
- [8] 汉斯·约阿希姆·穆泽拉克. 德国民事诉讼法基础教程[M]. 周翠, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 44.
- [9] 王亚新. 对抗与判定——日本民事诉讼的基本结构[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 33.
- [10] 张卫平. 起诉条件与实体判决要件[J]. 法学研究, 2004(6): 58-68.
- [11] 张卫平. 民事案件受理制度的反思与重构[J]. 法商研究, 2015(3): 3-15.
- [12] 邵明. 滥用民事诉权及其规制[J]. 政法论坛, 2011(6): 175-180.
- [13] 李想. 立案登记制实施后违法起诉增多, 奇葩立案挤占有限司法资源[N]. 法制日报, 2015-06-10(05).
- [14] 许辉. 对滥用诉权的行为说“不”[N]. 江西日报, 2015-06-18(B03).
- [15] 姜峰. 法院“案多人少”与国家治道变革——转型时期中国的政治与司法忧思[J]. 政法论坛, 2015(2): 25-37.
- [16] 王凯强. 立案登记制满月: 立案数量过百万 案多人少成挑战[N]. 团结报, 2015-06-01(04).
- [17] 最高人民法院. 最高法院发布《中国法院的司法改革》白皮书 EB/OL. (2016-02-26) [2016-12-03]. <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-16695.html>.
- [18] 最高人民法院. 立案超过 3100 万件当场立案率超 95% [EB/OL]. (2017-05-18) [2017-05-20]. <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-45102.html>.
- [19] 严戈, 袁春湘. 2014 年全国法院案件质量评估分析报告[J]. 人民司法, 2015(9): 82-84.
- [20] 张枫. 法院“案多人少”现象的成因与应对——以人民法院内部优化为视角[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015(S2): 27-31.
- [21] 何帆. 法官多少才够用[N]. 人民法院报, 2013-06-07(05).
- [22] 景汉朝. 认识司法的有限性[J]. 理论前沿, 2004(22): 8-9.
- [23] 杨会新. 从诉之效力位阶看民事案件受理制度[J]. 比较法研究, 2016(3): 62-74.
- [24] 范愉. 多元化纠纷解决机制[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2005: 217.
- [25] 石春雷. 我国民事诉讼电子送达探析[J]. 聊城大学学报(社会科学版), 2015(3): 120-128.
- [26] 常怡. 比较民事诉讼法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 8.
- [27] 范愉. 多元化纠纷解决机制与和谐社会的构建[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011: 42.
- [28] 蒋剑鸣. 转型社会司法运行原理研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2012: 2.
- [29] 陆永棣. 从立案审查到立案登记: 法院在社会转型中的司法角色[J]. 中国法学, 2016(2): 204-224.
- [30] 凯斯·R. 桑坦斯. 就事论事——美国最高法院的司法最低限度主义[M]. 泮伟江, 周武, 译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 13.
- [31] 孙笑侠. 论司法多元功能的逻辑关系——兼论司法功能有限主义[J]. 清华法学, 2016(6): 5-21.
- [32] 山本祐司. 最高裁判所: 日本司法 50 年[M]. 孙占坤, 祁玫, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [33] 蒋剑鸣. 转型社会的司法: 方法、制度与技术[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008: 12.
- [34] 徐昕, 廖永安, 苗有水. “立案登记制降低起诉门槛, 旨在保护诉权”: 质疑与回应[N]. 人民法院报, 2015-06-05(05).
- [35] 段文波. 起诉程序的理论基础与制度前景[J]. 中外法学, 2015(4): 879-902.

- [36]最高人民法院立案登记制改革课题组.立案登记制改革问题研究[J].人民司法,2015(9):63-66.
- [37]王利明.负面清单管理模式与私法自治[J].中国法学,2014(5):26-40.
- [38]包剑平.实行立案登记制 依法保障当事人诉权——民事诉讼法司法解释解读[J].人民司法,2015(11):16-22.
- [39]梁平,孔令章.转型社会多元化纠纷解决机制实证研究[M].石家庄:河北人民出版社,2011:7.
- [40]迈克尔·D.贝勒斯.法律的原则——一个规范的分析[M].张文显,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:37.
- [41]E·博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1998:424.
- [42]廖永安.《诉讼费用交纳办法》之检讨[J].法商研究,2008(2):148-155.
- [43]苏力.审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”?[J].中国法学,2010(6):176-189.
- [44]梁艺.“滥诉”之辩:信息公开的制度异化及其矫正[J].华东政法大学学报,2016(1):177-191.
- [45]王琦.民事诉讼诚实信用原则的司法适用[J].中国法学,2014(2):250-266.
- [46]王猛.民事诉讼滥诉治理的法理思考[J].政治与法律,2016(5):132-139.
- [47]陈磊.统计称基层法院5至8成法官在一线办案[N].法制周末,2012-10-31(08).

## The case registration system reform: Theoretical basis , operational dilemma and route optimization

SHI Chunlei

(*Law School Xiamen University Xiamen 361005 P. R. China*)

**Abstract:** Since May 1, 2015, China has formally implemented a case registration system. The system of accepting a case has been changed from a review system to a registration system, which is in line with the trend and demand of litigant protection. The registration system has the function of safeguarding the right of litigation. It can carry out the protection of litigation rights in multiple dimensions, but it also brings about practical challenges such as indiscriminate indictment and dramatic increase of court cases. The nature of judicial power determines its limitations, and it cannot solve all social disputes. A certain degree of conflict is bound to arise when the challenge brought by the registration system to trial practice encounters judicial limitations. In order to balance these conflicts, the reform of registration system should be further optimized in the following aspects: clarifying the relationship between registration and examination in the process of filing; formulating and implementing the negative list of scope of accepting cases; perfecting the supporting measures to reduce the supply of demand; promoting case discrimination and diversion in the process of filing; establishing the punishment and prevention mechanism of indiscriminate indictment; reducing the influence of non-judicial burden on the professionalization of judges.

**Key words:** protection of the right of action; case registration; judicial limitation; contradiction between case and personnel; case diversion

(责任编辑 胡志平)