



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 关于登记立案司法解释 理解与适用

【条文主旨·理解适用·文书样式】

景汉朝 主编
最高人民法院立案庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



最高人民法院 关于登记立案司法解释 理解与适用

【条文主旨·理解适用·文书样式】

值此立案登记制实行一周年之际，最高人民法院立案庭编著出版本书，对立案登记制改革的背景和思路进行全面介绍，对相关司法解释进行深入解读，并详细分析司法实务中应当注意的问题，对于促进各级法院准确理解立案登记制改革精神，推动登记立案工作顺利开展具有积极作用。全国法院要认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入践行司法为民根本宗旨，始终坚持以群众需求为导向，以更加积极的态度、更加有力的举措，坚定不移落实立案登记制改革要求，把方便带给群众、把困难留在法院，努力让人民群众有更多获得感。要积极研究和解决立案登记制实施中出现的新情况新问题，努力完善各项机制，不断推动立案工作实现新发展、取得新成绩，为协调推进“四个全面”战略布局作出新的更大贡献！

—— 最高人民法院院长 周 强



人民法院出版社

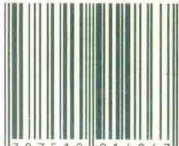


普法，更懂法律人



中国审判杂志

ISBN 978-7-5109-1486-7



9 787510 914867 >

定价：69.00元



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 关于登记立案司法解释 理解与适用

【条文主旨·理解适用·文书样式】

景汉朝 主编
最高人民法院立案庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院关于登记立案司法解释理解与适用/景汉朝主编;
最高人民法院立案庭编著. —北京:人民法院出版社,2016.5
(司法解释理解与适用丛书)
ISBN 978-7-5109-1486-7

I. ①最… II. ①景… ②最… III. ①法院-立案-中国
IV. ①D926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 088446 号

最高人民法院关于登记立案司法解释理解与适用
景汉朝 主编
最高人民法院立案庭 编著

责任编辑 兰丽专
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) 67550626 (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 356 千字
印 张 25.75
版 次 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 6 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-1486-7
定 价 69.00 元

版权所有 侵权必究

编辑委员会

主 编 景汉朝

副 主 编 姜启波

编委会成员 金剑锋 王锦亚 甘 雯
包剑平 刘书声

撰 稿 人 (以撰写条文为序)

杨立初 李盛焯 熊劲松

厉文华 袁晓磊 徐德芳

坚定不移推行立案登记制 切实保障当事人诉权

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，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。这充分体现了党中央坚持以人民为中心的发展思想，运用法治思维和法治方式解决社会矛盾纠纷，加快推进社会主义法治国家建设的坚定决心，对于建立公正高效权威的社会主义司法制度、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大而深远的意义。

立案是审判的前提和基础，是启动诉讼程序的总开关，是人民法院联系群众的桥梁纽带。人民法院自1997年实行立审分立、由专门机构负责立案工作以来，各级法院立案部门认真履行职责，依法及时受理各类诉讼案件，积极开展诉讼服务，为保障当事人依法行使诉讼权利，保证人民法院正确、及时审理案件发挥了重要作用。特别是党的十八大以来，全国各级人民法院深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持从群众需求出发，优化工作机制、创新服务方式、改进工作作风，立案工作取得了突出成绩。地方各级法院

2012年受理案件1324.3万件，2013年受理1421.7万件，2014年受理1565.1万件，2015年受理1951.1万件，案件数量逐年增长。各级法院积极推进立案信访窗口建设，实行受理、审查、排期、收费、送达“一条龙”服务，并大力加强信息化建设，努力为人民群众提供优质、高效、便捷的诉讼服务，使司法更加贴近人民群众。但同时也要看到，随着社会主义市场经济发展，改革进入攻坚期和深水区，利益格局深刻调整，社会矛盾纠纷数量持续增长，人民群众日益增长的多元司法需求与人民法院司法能力相对不足的矛盾日益突出，“立案难”问题在全国法院不同程度存在，有的地方出现“有案不立”“有诉不理”“拖延立案”“增设门槛”“年底不收案”等问题，人民群众反映强烈，严重损害司法权威和司法公信力。

党中央决定改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，就是要通过改进工作机制、加强责任追究，从制度上、源头上切实解决人民群众反映强烈的“立案难”问题，充分保障当事人诉权。根据中央改革部署，在充分征求意见的基础上，最高人民法院起草了立案登记制改革意见。经中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过后，最高人民法院于2015年4月15日正式发布《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》，并于同日发布《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》。2015年5月1日，全国法院全面实行立案登记制，人民法院立案工作开启了新的历史篇章。

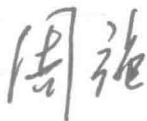
立案登记制实施一年多来，人民法院努力克服困难，对依法应当受理的案件切实做到“有案必立、有诉必理”，当场登记立案率达到95%，基本解决了“立案难”问题，取得良好成效。一是对诉权的保障更加彻底。各级法院及时更新观念，对人民法院依法应该受理的案件，一律敞开大门，诉权保障成为我国人权保障的重要组成部分。社会各界和广大群众高度评价法院推行的一次性全面告知制度，对当事人提交的诉讼材料不齐全或不符合要求的，人民法院当场出具补正材料告知书，一目了然，减轻当事人诉累。二是司法运行更加阳光。各级法院普遍实行阳光立案，通过诉讼服务大厅、诉讼服务网、12368 诉讼服务热线，公开登记立案程序，即时告知流程节点，法院案件受理、诉讼服务朝着系统化、信息化、标准化、社会化方向迈进。三是审判工作机制更加完善。立案登记制的实施倒逼提升审判质效，同时促进健全多元化纠纷解决机制，各级法院大力推进诉调对接，加强繁简分流，矛盾纠纷化解能力进一步增强，立案服务水平有效提升。四是依法维权意识深入人心。通过支持依法维权、制止无理缠诉、制裁违法滥诉、打击虚假诉讼，人民群众依法维权意识得到巩固和加强。总的来看，立案登记制改革的实施，既有力维护了人民群众合法权益，促进了司法为民、公正司法，也为当前正在深入推进的司法体制改革创造了有益经验，提供了良好借鉴。

值此立案登记制实行一周年之际，最高人民法院立案庭编著出版本书，对立案登记制改革的背景和思路进行全面介

绍，对相关司法解释进行深度解读，并详细分析司法实务中应当注意的问题，对于促进各级法院准确理解立案登记制改革精神，推动登记立案工作顺利开展具有积极作用。全国法院要认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入践行司法为民根本宗旨，始终坚持以群众需求为导向，以更加积极的态度、更加有力的举措，坚定不移落实立案登记制改革要求，把方便带给群众、把困难留在法院，努力让人民群众有更多获得感。要积极研究和解决立案登记制实施中出现的新情况新问题，努力完善各项机制，不断推动立案工作实现新发展、取得新成绩，为协调推进“四个全面”战略布局作出新的更大贡献！

是为序。

最高人民法院院长



二〇一六年五月

目 录

第一部分 领导讲话

坚定信心 攻坚克难 强力推进立案登记制改革

——在全国法院立案登记制改革视频会上的讲话

(2015年4月16日) 周 强(3)

关于登记立案若干问题规定的说明

——在全国法院立案登记制改革视频会上的讲话

(2015年4月16日) 景汉朝(15)

第二部分 条文全本

最高人民法院

关于人民法院登记立案若干问题的规定

(2015年4月15日) (23)

最高人民法院

关于印发《关于人民法院推行立案登记制改革的
意见》的通知

(2015年4月15日) (27)

附:解决“立案难”的关键性举措

- 最高人民法院负责人就《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》答记者问 (32)

第三部分 条文释义

第一条 【登记立案范围】 (39)

人民法院对依法应该受理的一审民事起诉、行政起诉和刑事自诉,实行立案登记制。

【条文理解】 (39)

第二条 【当场登记立案】 (59)

对起诉、自诉,人民法院应当一律接收诉状,出具书面凭证并注明收到日期。

对符合法律规定的起诉、自诉,人民法院应当当场予以登记立案。

对不符合法律规定的起诉、自诉,人民法院应当予以释明。

【条文理解】 (59)

第三条 【诉状样本指引和口头起诉】 (67)

人民法院应当提供诉状样本,为当事人书写诉状提供示范和指引。

当事人书写诉状确有困难的,可以口头提出,由人民法院记入笔录。符合法律规定的,予以登记立案。

【条文理解】 (68)

第四条 【民事起诉状形式要件】 (71)

民事起诉状应当记明以下事项:

(一) 原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、

住所、联系方式,法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式;

(二)被告的姓名、性别、工作单位、住所等信息,法人或者其他组织的名称、住所等信息;

(三)诉讼请求和所根据的事实与理由;

(四)证据和证据来源;

(五)有证人的,载明证人姓名和住所。

行政起诉状参照民事起诉状书写。

【条文理解】 (71)

第五条 《刑事自诉状形式要件》 (78)

刑事自诉状应当记明以下事项:

(一)自诉人或者代为告诉人、被告人的姓名、性别、年龄、民族、文化程度、职业、工作单位、住址、联系方式;

(二)被告人实施犯罪的时间、地点、手段、情节和危害后果等;

(三)具体的诉讼请求;

(四)致送的人民法院和具状时间;

(五)证据的名称、来源等;

(六)有证人的,载明证人的姓名、住所、联系方式等。

【条文理解】 (79)

第六条 《当事人起诉、自诉应当提交的材料》 (95)

当事人提出起诉、自诉的,应当提交以下材料:

(一)起诉人、自诉人是自然人的,提交身份证明复印件;起诉人、自诉人是法人或者其他组织的,提交营业执照或者组织机构代码证复印件、法定代表人或者主要负责人身份证明书;法人或者其他组织不能提供组织机构代码的,应当提供组织机构被注销的情况说明;

(二) 委托起诉或者代为告诉的,应当提交授权委托书、代理人身份证明、代为告诉人身份证明等相关材料;

(三) 具体明确的足以使被告或者被告人与他人相区别的姓名或者名称、住所等信息;

(四) 起诉状原本和与被告或者被告人及其他当事人人数相符的副本;

(五) 与诉请相关的证据或者证明材料。

【条文理解】 (95)

第七条 【一次性书面告知】 (102)

当事人提交的诉状和材料不符合要求的,人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正。

当事人在指定期限内补正的,人民法院决定是否立案的期间,自收到补正材料之日起计算。

当事人在指定期限内没有补正的,退回诉状并记录在册;坚持起诉、自诉的,裁定或者决定不予受理、不予立案。

经补正仍不符合要求的,裁定或者决定不予受理、不予立案。

【条文理解】 (102)

第八条 【立案期间和先行立案】 (105)

对当事人提出的起诉、自诉,人民法院当场不能判定是否符合法律规定的,应当作出以下处理:

(一) 对民事、行政起诉,应当在收到起诉状之日起七日内决定是否立案;

(二) 对刑事自诉,应当在收到自诉状次日起十五日内决定是否立案;

(三) 对第三人撤销之诉,应当在收到起诉状之日起

三十日内决定是否立案；

(四)对执行异议之诉,应当在收到起诉状之日起十五日内决定是否立案。

人民法院在法定期间内不能判定起诉、自诉是否符合法律规定的,应当先行立案。

【条文理解】..... (106)

第九条 《对不符合法律规定的起诉如何处理》..... (113)

人民法院对起诉、自诉不予受理或者不予立案的,应当出具书面裁定或者决定,并载明理由。

【条文理解】..... (113)

第十条 《不予登记立案》..... (117)

人民法院对下列起诉、自诉不予登记立案:

(一)违法起诉或者不符合法律规定的;

(二)涉及危害国家主权和领土完整的;

(三)危害国家安全的;

(四)破坏国家统一和民族团结的;

(五)破坏国家宗教政策的;

(六)所诉事项不属于人民法院主管的。

【条文理解】..... (117)

第十一条 《诉讼费用交纳》..... (122)

登记立案后,当事人未在法定期限内交纳诉讼费的,按撤诉处理,但符合法律规定的缓、减、免交诉讼费条件的除外。

【条文理解】..... (122)

第十二条 《登记立案后的案件移送》..... (125)

登记立案后,人民法院立案庭应当及时将案件移送审判庭审理。

- 【条文理解】…………… (125)
- 第十三条** 《立案监督》…………… (136)
- 对立案工作中存在的不接收诉状、接收诉状后不出具书面凭证,不一次性告知当事人补正诉状内容,以及有案不立、拖延立案、干扰立案、既不立案又不作出裁定或者决定等违法违纪情形,当事人可以向受诉人民法院或者上级人民法院投诉。
- 人民法院应当在受理投诉之日起十五日内,查明事实,并将情况反馈当事人。发现违法违纪行为的,依法依纪追究相关人员责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。
- 【条文理解】…………… (137)
- 第十四条** 《立案服务》…………… (148)
- 为方便当事人行使诉权,人民法院提供网上立案、预约立案、巡回立案等诉讼服务。
- 【条文理解】…………… (148)
- 第十五条** 《运用多元化纠纷解决机制化解纠纷》…………… (156)
- 人民法院推动多元化纠纷解决机制建设,尊重当事人选择人民调解、行政调解、行业调解、仲裁等多种方式维护权益,化解纠纷。
- 【条文理解】…………… (157)
- 第十六条** 《依法维护人民法院登记立案秩序》…………… (170)
- 人民法院依法维护登记立案秩序,推进诉讼诚信建设。对干扰立案秩序、虚假诉讼的,根据民事诉讼法、行政诉讼法有关规定予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任。
- 【条文理解】…………… (170)
- 第十七条** 《起诉和自诉的概念》…………… (178)

本规定的“起诉”,是指当事人提起民事、行政诉讼;

“自诉”,是指当事人提起刑事自诉。

【条文理解】····· (178)

第十八条 【登记立案范围】····· (186)

强制执行和国家赔偿申请登记立案工作,按照本规定执行。

上诉、申请再审、刑事申诉、执行复议和国家赔偿申诉案件立案工作,不适用本规定。

【条文理解】····· (187)

第十九条 【人民法庭登记立案工作】····· (209)

人民法庭登记立案工作,按照本规定执行。

【条文理解】····· (209)

第二十条 【施行日期】····· (212)

本规定自2015年5月1日起施行。以前有关立案的规定与本规定不一致的,按照本规定执行。

【条文理解】····· (213)

附1:《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》的理解与适用····· 姜启波(216)

附2:立案登记制改革中的几个关系····· 姜启波(226)

第四部分 常见起诉文书样式

1. 变更抚养关系诉状样式(民事起诉状)····· (237)
2. 房屋买卖纠纷诉状样式(民事起诉状)····· (238)
3. 房屋租赁纠纷诉状样式(民事起诉状)····· (239)
4. 分家析产诉状样式(民事起诉状)····· (240)
5. 交通事故诉状样式(民事起诉状)····· (241)

6. 房屋居间纠纷诉状样式(民事起诉状)	(243)
7. 劳动争议诉状样式(民事起诉状)	(244)
8. 离婚诉状样式(民事起诉状)	(245)
9. 买卖诉状样式(民事起诉状)	(246)
10. 民间借贷诉状样式(民事起诉状)	(247)
11. 赔偿诉状样式(民事起诉状)	(248)
12. 所有权确认纠纷诉状样式(民事起诉状)	(249)
13. 相邻关系诉状样式(民事起诉状)	(250)
14. 行政诉讼诉状样式(行政起诉状)	(251)

第五部分 新闻发布

最高人民法院关于全国法院实施立案登记制改革首月有关情况的 新闻发布稿

(2015年6月9日)

(255)

关于全国法院实施立案登记制改革以来有关情况的新闻发布稿

(2015年11月15日)

(273)

改革涉诉信访和案件受理制度 切实保障当事人依法行使诉权

——《南方都市报》访最高人民法院立案庭庭长姜启波

(283)

第六部分 相关规范

一、民事案件立案规定

(291)

中华人民共和国民事诉讼法(节录)

(2012年8月31日第二次修正)

(291)

民事案件案由规定	
(2011年2月28日修正)	(293)
诉讼费用交纳办法(节录)	
(2006年12月19日)	(325)
最高人民法院	
关于适用《诉讼费用交纳办法》的通知	
(2007年4月20日)	(329)
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(节录)	
(2015年1月30日)	(331)
最高人民法院	
关于海事法院受理案件范围的规定	
(2016年2月24日)	(339)
最高人民法院	
关于人民法院立案工作的暂行规定	
(1997年4月21日)	(347)
二、行政案件立案规定	(351)
中华人民共和国行政诉讼法(节录)	
(2014年11月1日修正)	(351)
最高人民法院	
关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》	
若干问题的解释(节录)	
(2015年4月22日)	(356)
最高人民法院	
关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》	
若干问题的解释(节录)	
(2000年3月8日)	(359)

三、刑事自诉案件立案规定	(365)
中华人民共和国刑事诉讼法(节录)	
(2012年3月14日第二次修正)	(365)
最高人民法院	
关于适用《中华人民共和国刑事诉讼法》的解释(节录)	
(2012年12月20日)	(368)
四、执行案件立案规定	(373)
最高人民法院	
印发《关于执行案件立案、结案若干问题的意见》的通知	
(2014年12月17日)	(373)
最高人民法院	
关于人民法院执行工作若干问题的规定(试行)(节录)	
(1998年7月8日)	(385)
五、国家赔偿案件立案规定	(387)
中华人民共和国国家赔偿法(节录)	
(2012年10月26日第二次修正)	(387)
最高人民法院	
关于国家赔偿案件立案工作的规定	
(2012年1月31日)	(389)
最高人民法院	
关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定	
(2005年4月5日)	(393)

第一部分 领导讲话

坚定信心 攻坚克难 强力推进立案登记制改革

——在全国法院立案登记制改革视频会上的讲话

最高人民法院院长 周 强

(2015年4月16日)

同志们：

党的十八届四中全会明确提出，改革案件受理制度，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。4月1日，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》。这充分体现了党中央运用法治思维和法治方式解决社会矛盾纠纷，加快推进社会主义法治国家建设的坚定决心，是推动落实全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局的一项重要举措，对建立公正高效权威的社会主义司法制度具有重大而深远的历史意义。习近平总书记深刻指出，立案登记制改革要更加贴近人民群众，是司法规律的体现，是司法为民的重要措施。这充分体现了党中央和习总书记对人民法院立案改革的高度重视。孟建柱书记多次听取最高人民法院关于立案登记制改革的汇报，并作出重要批示。各级法院要坚定不移地贯彻执行党的十八届四中全会和习近平总书记重要讲话、孟建柱书记重要批示精神，加快推进人民法院立案登记制改革。经最高人民法院党组研究决定，5月1日起，全国法院全面实行立案登记制。今天召开这次全国法院视频会议，就是一次改革的动员会，主

要任务是统一思想认识，进一步增强推进立案登记制改革的使命感和紧迫感，研究部署改革的具体措施。

人民法院推行立案登记制改革的总体思路 and 任务目标是：以党的十八届四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话为指导，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、源头上解决人民群众反映强烈的“立案难”问题。下面，结合中央关于推行立案登记制改革的指示和要求，我讲几点意见：

一、统一思想，转变观念，深刻认识立案登记制改革在法治中国建设中的重大意义

近年来，随着社会主义市场经济快速发展，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，利益格局深刻调整，社会矛盾纠纷数量持续增长，人民法院审判任务日益繁重。全国法院立案机构的广大法官，认真履行宪法法律赋予的职责，依法及时受理各类诉讼案件，努力提升立案服务水平，充分保障当事人诉权，为维护社会大局稳定、促进社会公平正义作出了重要贡献。同时，我们也应当看到，人民法院的司法能力与人民群众日益增长的司法需求仍存在较大的差距，在立案工作中，有些法院出现了有案不立、人为控制立案、抬高立案门槛等现象，人民群众对“立案难”问题反映强烈，社会各界广泛关注。法院不拒收诉状、法官不拒绝审判，是现代司法的应有之义。对老百姓而言，遇到纠纷，寻求司法途径解决是天经地义的事情。“立案难”的问题如果不能得到切实解决，就难以有效保护人民群众的合法权益，难以提升司法公信力。各级法院必须从推进法治中国建设、深化司法体制改革、践行司法为民宗旨、实现公正司法目标的高度，深刻认识立案登记制改革的重要意义。

（一）立案登记制改革是推进法治中国建设的必然要求

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央全面推进依法治国，强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。这些部署和要求与人民法院工作息息相关。法治是规则之治。人民法院作为审判机构，只有充分发挥审判职能作用，实现法治轨道内解决社会矛盾纠纷，才能加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，落实依法治国基本方略。立案是审判的前提和基础，是启动司法程序的总开关。人民法院对符合法律规定的起诉，不依法立案，就无法公正审判，就不可能发挥司法在促进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系建设中的重要作用，就会影响法治中国建设进程。各级法院要从依法治国的要求出发，从司法事业长远发展出发，以高度的历史责任感和使命感推进立案登记制改革。

（二）立案登记制改革是司法体制改革的重点任务

司法体制改革是中央全面深化改革的“重头戏”，对解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，促进人民法院工作科学发展，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。中央从完善确保依法独立公正行使审判权、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督等方面对法院提出全面的改革要求。立案登记制改革是其中非常重要的一项，也是牵一发而动全身、具有广泛而深刻影响的一项。可以说，立案登记制改革是关系司法体制改革成败的重要一环。登记立案后，有些法院可能会出现案件数量增加，一些群体性、敏感性纠纷难以审判执行，许多历史遗留问题以及涉及宗教、意识形态领域的起诉难以应对等问题。如果后续的审判和执行工作跟不上，就可能形成“中梗阻”，出现案件质效下降、信访压力增大、人

民群众不满意等新的矛盾和问题。各级法院要从推进司法体制改革全局的高度，增强大局意识、忧患意识，把问题和困难想在前面，未雨绸缪，加强研判，确保改革顺利推进。

（三）立案登记制改革是践行司法为民的重大举措

司法为民是人民法院一切工作的出发点和落脚点。司法体制改革的成效如何，说一千道一万，要由人民来评判。立案是人民法院联系群众的桥梁和纽带，也是司法便民的重要窗口。多年来，人民法院紧紧围绕司法为民、公正司法工作主线，不断深化司法体制改革，着力解决影响立案工作良性发展的深层次问题，扎实开展党的群众路线教育实践活动，切实改进司法作风，大力创新司法便民工作机制，提升司法服务水平，受到社会和人民群众的好评。但是也应当看到，近年来“立案难”问题越来越受社会关注，开始成为制约审判工作发展的瓶颈和难点。如果不及时改革，就可能引发群众对司法的不信任，甚至影响国家的法治形象。我国参加的《国际人权公约》规定：任何人当其权利受到侵害时，都有获得独立的、合格的法庭和法官审判的权利。推行立案登记制改革，就是从保障人权的高度保障诉权，这对于促进我国人权事业发展具有重要意义。各级法院必须从践行党的群众路线、维护党的执政权威和执政地位的高度，进一步畅通诉讼渠道，切实维护好人民群众的合法权益。

（四）立案登记制改革是确保公正司法的重要环节

公正司法是人民法院永恒的价值追求。依法立案是公正司法的开始。有案不立、有诉不理，司法公正就无从谈起。因此，不依法立案对司法公正具有致命破坏作用。目前，对涉及征地拆迁、行政处罚、政府信息公开等“民告官”的行政纠纷，涉及物业、供暖、信用卡欠费等面广量大、送达执行困难的民事纠纷，有的法院作了裁判，有的法院却不予受理，一些群众求告无门，纠纷游离在法院门外，造成同案不同立、同案不同判等问题，引发网络舆论炒作，损害了人民法院公正司法的形象。各级法院要从

确保司法公正、维护司法权威的高度，大力推进立案登记制改革，切实发挥好维护社会公平正义最后一道防线的作用。

需要强调的是，目前仍有不少同志对立案登记制改革的重要意义认识不足，瞻前顾后，畏首畏尾，不愿改革，不敢改革。各级法院必须转变思想观念，切实把认识统一到中央决策部署上来，统一到最高人民法院的要求上来。现在不是讨论要不要改的问题，而是必须改，尽快改，早日改出成效的问题。

二、坚持严格依法，强化诉讼服务，全面落实立案登记制改革的各项要求

严格依法是人民法院司法裁判的基本要求。近年来，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标，全国人大先后对三大诉讼法进行了全面修改。其中，修改后的《行政诉讼法》明确规定，对符合法律规定起诉条件的应当登记立案。各级法院要以推行立案登记制改革为契机，准确适用法律，全面规范包括行政案件在内的案件受理工作，确保立案改革措施落实到位。

一要明确登记立案范围。党的十八届四中全会闭幕后，就登记立案的范围，最高人民法院征求了全国人大及有关部门的意见，达成了共识。根据诉讼法及相关法律规定，人民法院登记立案的范围是，当事人向一审法院提起的民事、行政起诉和刑事自诉，初次提出的强制执行和国家赔偿申请。对符合法律规定条件的，一律接收诉状，当场登记立案。要加强诉讼指导，公开诉讼文本样式，提高登记立案效率，杜绝拖延立案。对登记立案后移送的案件，相关部门应当严格依照法律规定的程序进行审理，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。

二要禁止另设立案条件。法律规定的条件是案件受理与否的标准。各

地法院要全面清理和废止不符合法律规定的立案“土政策”，认真贯彻依法独立公正行使审判权原则。特别是要严格执行新修订的《行政诉讼法》，排除各种干扰，对土地征收、房屋拆迁、企业改制等“民告官”的行政案件，依法受理和裁判。要积极争取行政机关对法院受理案件的支持配合，通过依法受理、审理行政案件，强化对行政执法的制约和监督，促进严格规范文明执法。

三要严禁“不立不裁”。司法权威来自于人民群众的认同和信任。有些法院对当事人的起诉，既不立案，又不作裁定。这种“不立不裁”的错误做法，影响了人民群众对司法的感情，破坏了法院的形象。要禁止在法律规定之外，以涉及地区经济社会发展、案件疑难复杂、影响年底结案等为由，不接收诉状，或者接收诉状后不出具书面凭证。对不符合法律规定的起诉、自诉和申请，要依法裁定或者决定不予受理、不予立案，并说明理由。上一级人民法院要充分发挥监督作用，必要时可以提级审理或者将案件交由其他下级人民法院审理。

四要提升诉讼服务水平。当前，全国法院正在大力推进诉讼服务大厅、诉讼服务网、12368 热线“三位一体”的诉讼服务中心建设。这项工作要下大气力、常抓不懈。特别是 12368 热线，投入少、见效快，社会各界普遍欢迎，年内有条件的法院要一律开通。推行立案登记制改革后，案件会增多，但服务不能打折扣，应当不断提高服务水平，满足群众多元司法需求。要以人民群众喜闻乐见的方式，宣传登记立案的范围和条件，公开登记立案的程序和流程，让当事人明明白白行使诉权。要大力推行网上立案、预约立案、巡回立案，尽力提供立案便利。8 月底以前，全国法院特别是中基层法院都要建成网上登记立案平台。强化司法公开，依托信息化建设平台，以微信、微博、短信、电子邮件等方式，告知当事人案件流转信息。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。今年，最高人民法院将召开全国法院诉讼服务中心建设推进会，交

流各地的成功经验和做法，促进这项工作再上新台阶。

五要制止违法起诉。推行立案登记制改革，不等于对所有起诉一律登记立案。人民法院立案工作人员要坚持“三个自信”，充分发挥登记立案的前沿和关口作用，勇于担当维护国家长治久安和人民安居乐业重任，防止敌对势力、别有用心之人以登记立案为借口，攻击我国司法制度，否定党的领导和中国特色社会主义制度。对于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起诉，坚决不予登记立案。各级法院要切实担负起政治责任，依靠党委政法委领导，积极应对、妥善处置。

三、坚持问题导向，多措并举，着力解决立案登记制改革中遇到的新问题

推行立案登记制改革，将使人民法院立案、审判、执行工作面临新的挑战。特别是案件数量相对较多的东部沿海地区、中西部发达城区的法院，审判执行和涉诉信访任务可能会有不同程度的加重。各地法院要早作预判，提前谋划，坚持问题导向，制定有效对策，妥善解决改革中出现的新矛盾、新问题。

一要健全多元化纠纷解决机制。司法是化解矛盾纠纷的有效手段，但不是唯一手段。推行立案登记制改革，要处理好司法裁判与多元化解的关系，对于涉及人数众多、政策性强的群体性纠纷，人民法院受理后难以审判执行的纠纷等，应主要依靠党委政府统筹协调解决，有效维护人民群众的合法权益。各级法院要在发挥审判功能的同时，全面落实刚刚闭幕的“眉山会议”精神特别是孟建柱书记的重要批示，在原有工作的基础上，积极推动多元化纠纷解决机制建设，依靠党委领导、政府支持，形成社会各界共同参与化解矛盾的格局。要进一步加强对诉外调解工作的指导，支持商事调解组织、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，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。

二要完善先行调解机制和庭前准备程序。民事案件先行调解和庭前会议制度，行政赔偿等案件适用调解程序，是相关诉讼法及司法解释的新规定，是人民法院开展案件繁简分流、促进矛盾高效化解的法律依据，也是立案登记制改革后必须大力推行的诉讼机制。各级法院要在充分尊重当事人意愿的前提下，对于适宜调解的，为当事人提供先行调解的纠纷解决方式，但要注意防止强行调解、久调不决。对按照普通程序审理的案件，要广泛适用庭前会议制度，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，减少开庭审理案件数量。

三要改革审判执行机制。推行立案登记制改革，必须大力改革审判执行工作机制，确保案件不积压、裁判无瑕疵、执行能到位。要与完善主审法官和合议庭办案责任制协调推进立案登记制改革，明确办案人员的工作职责、工作标准和工作流程，让审理者裁判、由裁判者负责。积极推进法官官员额制改革，为主审法官配备一定数量的司法辅助人员，确保主审法官精心审理案件。强化庭审功能和合议庭功能，防止庭审走过场，防止合而不议。充分发挥失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度的作用，切实解决执行难，依法保障胜诉当事人权益。全面推进信息化建设，积极运用现代信息技术，提高审判执行效率。

四要持续推进涉诉信访法治化。立案登记制改革可能会使涉诉信访形势发生新的变化。各地法院要认真贯彻中央政法委和最高人民法院关于涉诉信访改革的精神和要求，着力解决案件导入、程序空转、出口不畅、终而不结等问题，依法纠正错案、补正瑕疵、化解矛盾，实现保障当事人合法权益与维护司法裁判权威的有机统一。要健全信访公开制度，加大涉诉信访信息公开力度，完善信访听证制度，以公开听证促矛盾化解。不断完

善远程视频接访系统，进一步发挥视频接访的作用，逐步以远程视频接访、网络信访取代传统人访模式。探索建立第三方参与机制，重点推进律师代理申诉制度，按照中央政法委的工作安排，积极开展试点工作。加大与各级司法行政机关的沟通协调，争取达成共识，形成立法建议。积极争取财政支持，为开展律师代理申诉制度提供经费保障，充分发挥律师在化解涉诉信访矛盾中的功能作用。

五要依法维护登记立案秩序。党的十八届四中全会要求，加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。人民法院依法惩治违法犯罪是职能所在。在推行立案登记制改革过程中，要坚持一手抓依法登记立案，一手抓制裁违法滥诉。对虚假诉讼、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，要依法进行处罚，坚决维护司法权威。要推动完善相关立法，对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等滥用诉权行为，明确处罚标准。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，要与公安机关协调配合，依法予以制裁，维护正常审判秩序。

六要加强对立案登记制改革中相关问题的调查研究。由于经济、文化、民族和地域等方面的差别，各地法院在推行立案登记制改革中，必然会遇到一些已知和未知的新情况、新问题。各地法院要增强调研的主动性和前瞻性，既要从小局着眼，科学研判立案登记制改革对人民法院整体工作产生的影响，又要从微观入手，全面评估诸如征地拆迁补偿等民事、行政案件进入诉讼程序后的审判执行难度，有针对性地研究解决相关问题，从而有效解决矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。

四、加强领导，周密实施，确保立案登记制改革顺利推进

推行立案登记制改革涉及人民法院工作全局，并将在全社会产生广泛影响。各级法院必须加强组织领导，强化保障措施，确保改革顺利进行。