

## 法院拒绝司法救济的实体范围与程序规制

吴俊

**摘要：**《民事诉讼法》中的“属于人民法院受理民事诉讼的范围”条款，被认为是法院主管制度的立法表达。主管制度发挥在不同机关和组织之间分配民事法律纠纷裁决权的作用。立法仅规定不属于法院主管范围的法律纠纷属于诉不合法，但缺乏配套制度明确法院主管的具体范围以及主管争议的处理机制。诉的利益机制也发挥规制法院审判权作用范围的功能，但实践中法官倾向于对法院受案范围进行限缩解释，将主管判断前置于诉的利益判断，以政策性的主管规则替代规则性的诉的利益机制。法院拒绝司法救济裁判应该是“诉的利益”与“法院主管”的二阶判断结构。在经过诉的利益判断之后，法院对于其无权主管的法律纠纷应释明当事人可以寻求救济的法律渠道；对于行政机关排他性主管的民事纠纷，法院在征得原告同意的基础上，可以参照移送管辖的规则进行移交。在制度机制层面，可通过类案约束、提级管辖、主管争议特别程序保障等机制，通过个案积累逐步统一我国民事诉讼的受案范围。

**关键词：**民事诉讼；司法救济；法院主管；诉的利益；受案范围

〔中图分类号〕D925.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180(2024)01-0001-21

### 引言

根据1991年《中华人民共和国民事诉讼法》（下称《民事诉讼法》）第108条第4项的规定，原告提起诉讼须满足其所诉的纠纷“属于人民法院受理民事诉讼的范围”这一起诉条件。该规定在《民事诉讼法》之后的五次修正中，都得到了完整的保留。通说认为，“法院受理民事诉讼的范围”是法院主管制度的立法表达。“原告起诉的案件，必须是根据法律规定，应由人民法院主管，并按照民事诉讼法规定的审判程序审理的案件，即属于人民法院管辖范围的案件。”<sup>〔1〕</sup>“案件属于人民法院管辖范围，就是案件要属于人民法院主管范围。主管问题，实际上是司法权、审判权的问题，是人民法院受理和解决一定范围的案件的职责和权限。通俗地说，就是人民法院管什么，

〔作者简介〕吴俊，法学博士，苏州大学王健法学院副教授。

〔基金项目〕国家社会科学基金青年项目“松散结合型法院治理模式研究”（项目批准号：18CFX029）。史明洲提供了日文文献，王佳敏对本文初稿提出了修改意见，特此致谢。

〔1〕柴发邦主编：《民事诉讼法学》，法律出版社1987年版，第264页。

不管什么。”<sup>(2)</sup>可见，纠纷“属于人民法院受理民事诉讼的范围”，从当事人的角度是纠纷可以诉诸法院进行解决的条件，从诉讼程序的角度是法院受理民事起诉的条件。学理上往往从法院与其他机关和组织的纠纷解决职能划分的角度来论证法院主管制度的正当性<sup>(3)</sup>，并力图从考量因素以及原则和标准的层面来确定民事诉讼的受案范围。<sup>(4)</sup>但是，立法层面一直没有配套制度就“法院受理民事诉讼的范围”进行判断标准上的解释或者制度内容上的细化，主管范围的争议也缺乏专门解决机制。主管制度本身并不能解决法院受案范围的问题，实务中法院受案范围极其不统一，法院简单地诉诸受案范围限制而拒绝对民事法律纠纷提供司法救济的情况较为常见。

对此，实体法学者试图在民事立法中确立法治国家和地区通行的司法最终解决原则或者禁止法院拒绝司法救济原则，但《中华人民共和国民事诉讼法总则》（已废止）以及之后的《中华人民共和国民事诉讼法典》（下称《民法典》）都拒绝了学术界的立法建议。<sup>(5)</sup>《民法典》之所以未规定法院最终解决民事纠纷的原则，可能的原因在于我国民事诉讼受案范围不仅取决于纠纷的可诉性，还取决于法院与其他机关和组织之间主管民事纠纷的权限边界。前者为诉的利益原理所吸纳，后者属于主管制度的内容。本文的问题意识在于，在目前的实证法框架下，应该如何从受案范围统一的角度保障公民诉诸司法救济的权利。笔者将先对主管制度进行溯源，分析其初始功能，然后分析法院与其他机关和组织之间主管民事纠纷的制度现状，以及实务中法院受案范围的不当限缩和主管制度的功能异化，最后就法院拒绝司法救济标准不统一或者法院受理民事纠纷范围不统一的问题提出系统性解决方案。

## 一、民事纠纷裁决权分配：法院主管的制度原旨

作为动词的主管是“主持管理”的意思，即掌管某种专门事务。在社会治理、国家管理领域，“主管，是指国家机关、社会团体依法法律规定行使职权和履行职责的范围和权限”。<sup>(6)</sup>“任何一个国家机关或社会组织，都只能有权审理和解决那些经法律规定属它们管理也即由它们主管的问题（案件）。”<sup>(7)</sup>法院主管，即法院对案件的主管。由于刑事诉讼和行政诉讼的对象范围较为明确，且不存在其他机关和组织享有刑事案件以及行政案件裁决权的问题，因此法院主管主要是指法院对

(2) 唐德华：《民事诉讼法立法与适用》，中国法制出版社 2002 年版，第 187 页。

(3) 常怡主编：《民事诉讼法学》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 97—98 页。

(4) 江伟、肖建国主编：《民事诉讼法》（第 7 版），中国人民大学出版社 2015 年版，第 76—85 页。

(5) 中国法学会民法典编纂项目领导小组和中国民法学研究会起草的《中华人民共和国民事诉讼法总则专家建议稿（征求意见稿）》第 10 条〔法院不得拒绝处理民事纠纷〕规定：“人民法院不得以法律以及法律解释、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释没有规定为由拒绝民事纠纷的受理或者裁判。”杨立新教授牵头的民法总则立法研究课题组起草的《〈中华人民共和国民事诉讼法总则（草案）〉建议稿》第 5 条〔法律适用原则和法院不得拒绝裁判〕规定：“人民法院审理民事案件，应当依照本法以及其他法律规定的民事法律规范的规定进行；法律没有规定的，依照习惯；没有习惯的，依照法理。对于民事案件，人民法院不得以法律没有明文规定为由拒绝受理或者裁判。”

(6) 刘家兴主编：《民事诉讼法学教程》，北京大学出版社 1994 年版，第 116 页。

(7) [苏联] A. A. 多勃洛沃里斯基主编：《苏维埃民事诉讼》，李衍译，法律出版社 1985 年版，第 132 页。

民事纠纷的主管。

### （一）主管制度的功能初设

我国法院主管制度移植自苏联，虽然影响源已经消失，但制度移植的痕迹和影响的效果仍旧存留。苏维埃国家不容许把同样是国家机关所行使的各种不同的国家职能混淆起来，苏联宪法规定了立法机关、司法机关和执行机关的主管范围。主管制度划分法院和其他机关（行政机关、国家公断处等）活动的范围，主管范围即属于国家的某一个权力机关或行政机关权限内的案件范围。但是，解决权利纠纷和对各种权利纠纷适用苏维埃法律，除了是法院的权限，也是其他国家机关的权限。因此，确定案件是属于法院权限还是属于其他国家机关的权限，极其重要。<sup>〔8〕</sup>

在苏联，审判权因案件性质的不同分为刑事审判权和民事审判权。划分司法权限和行政权限的一般原则规定在《苏俄民法典》<sup>〔9〕</sup>第2条，即“法院审理有关民事权利纠纷”。因此，凡是并不包含任何纠纷的案件，或者发生纠纷的并不是什么权利，以及所牵涉的并非民事权利而是某种其他权利的案件，一般都不在法院权限之内。<sup>〔10〕</sup>苏联宪法规定，民事审判权由法院独立行使（或法官独立行使）<sup>〔11〕</sup>，即审判权由法院行使且只有法院才能行使“审判权”，国家的任何其他机关都无权行使这种职权。但实际上，民事案件事实上的审判权不仅由法院行使，还由其他争议解决机构行使。法院解决民事权利纠纷是一般原则，但存在诸多例外，即把一些民事权利纠纷不规定在法院的主管范围内，而作为其他机关特别是行政机关、国家公断处、各主管部门公断处以及争议评议委员会等机关的权限。<sup>〔12〕</sup>

此外，在苏联、保加利亚、波兰等前社会主义国家和地区，法院审理民事案件的权限被压缩，而法院外机构解决民事争议的权限被很大程度地扩大。对这些法院外解决民事争议的机构来说，无论是其运作的程序，还是其所致力于实现的社会功能，都属于民事诉讼制度的有机组成部分。换言之，这些机构具有行使司法权或审判权的功能。所以，“法院主管”理论也就自然成了各社会主义国家民事诉讼理论的组成部分。法院主管强调的是法院与其他国家机关在审理或解决民事纠纷问题上的权限和分工问题。简言之，社会主义国家将民事审判权在实际上分配给法院和其他国家机关共同拥有。<sup>〔13〕</sup>因此，苏联民事诉讼中主管表达的是主管机关对纠纷进行彻底解决的权限，在一定意义上就是对纠纷的最终解决，即某类纠纷由谁主管，就由谁终局性地予以解决。

〔8〕〔苏联〕阿·克列曼：《苏维埃民事诉讼》，刘家辉译，法律出版社1957年版，第183—184页。

〔9〕《苏俄民法典》全称为《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民法典》（1922年10月31日全俄中央执行委员会第9届第4次会议通过，1923年1月1日起施行）。

〔10〕〔苏联〕阿·克列曼：《苏维埃民事诉讼》，刘家辉译，法律出版社1957年版，第185页。

〔11〕1918年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》并没有将审判权垄断性地授予法院。1936年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》第102条规定：“苏联法院行使苏联的审判权。”1977年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》第151条规定：“苏联的审判权仅由法院行使。”

〔12〕〔苏联〕阿·克列曼：《苏维埃民事诉讼》，刘家辉译，法律出版社1957年版，第186页。

〔13〕陈刚：《社会主义民事诉讼法简读：沿革、诉讼主体及证据制度》，法律出版社2001年版，第69—70页。

## （二）主管制度的社会基础

如果说将民事纠纷处理权限进行划分是法院主管与其他纠纷处理组织尤其是行政机关主管的制度缘由，那么传统社会主义国家的意识形态和治理结构则是实行主管制度的深层次原因。

首先，资本主义国家进行公法和私法的划分，把作为纠纷对象的请求区分为公法上的请求和民法上的请求，而苏维埃法否认公法和私法的划分。在社会主义国家，绝对不能把公民的个人利益、私人利益与社会利益、国家利益对立起来，因为社会主义是把这两种利益结合起来的。<sup>〔14〕</sup>民事权利经由个人利益、私人利益与社会利益、国家利益的结合，加之实行计划经济体制和分配体制，法律权利基本处于文本状态而少有现实基础，法院能主管的纠纷也就很少了。

其次，传统社会主义国家的司法权仅仅是国家权力众多具体形态中的一种，并不具有高度的独立性。因此，除了刑事审判权由法院保留，处理非刑事纠纷案件没有必要由法院垄断乃至主要把持。

再次，传统社会主义国家之“国家—社会”关系可谓“强国家—弱社会”的关系，国家对社会生活的各个方面都实行计划和管理，国家对个人承担了类似“监护”的职责。“在国家主要通过自上而下对社会的意识形态动员和政治权力渗透及控制来实现的治理中，民事审判只能算这种宏伟的‘社会工程’里面微不足道的一个部分，其程序也同其他领域的治理技术类似而没有多少根本的差异。”<sup>〔15〕</sup>民事司法乃至刑事司法都曾被视作同质性的社会治理中的一环，并不具有特别品质。由此，主管制度实际上否认司法的居中裁断属性，而国家笼罩下的社会也少有这样的需要。

最后，传统社会主义国家的国民大都嵌套在一定的组织结构尤其是“单位”中，整个社会视纠纷为对秩序的破坏，对纠纷往往持负面的评价，而单位则会利用自己与单位成员的组织管理关系尽可能消解乃至压制纠纷。<sup>〔16〕</sup>“单位体制里存在着一个强有力的压抑纠纷、消解纠纷，或使之最小化的机制。”<sup>〔17〕</sup>在一个个人发展被嵌套、个人权利被束缚的时代，包括诉权在内的权利也一并被抑制了，而法院主管范围的限制就是对诉权的抑制。

制度的影响犹如集体记忆，并不会随着意识形态的变化乃至国家制度的变革而根绝。俄罗斯法中至今还保留了主管制度。<sup>〔18〕</sup>同时，由于新中国成立之后的国家建设和司法制度都深受苏联的

〔14〕〔苏联〕阿·克列曼：《苏维埃民事诉讼》，刘家辉译，法律出版社1957年版，第184—185页。

〔15〕王亚新：《程序·制度·组织——基层法院日常的程序运作与治理结构转型》，载《中国社会科学》2004年第3期，第95页。

〔16〕关于纠纷观，一种观点认为纠纷意味着对秩序的违反和扰乱，因为既然发生纠纷就说明至少有一方（有时甚至是双方）从事了有害的行为。另一种观点则把纠纷视为个人参加并促使秩序不断再形成的动态过程之一环，强调纠纷本身也具有正面功能。参见王亚新：《社会变革中的民事诉讼》，中国法制出版社2001年，第58—59页。此外，社会学研究认为，社会冲突与社会的制度机制具有内在关系。一个弹性的社会从冲突中受益，而僵化的社会压制冲突，从而消灭了冲突的警示功能，并把灾难性崩溃的危险增大到极限。通过对冲突的宽容和制度化，开放社会的系统为自己找到了一个重要的稳定机制。而在一个对冲突根本没有或有但不够充分的容忍和制度化的社会结构里，冲突易于导致机能失调。参见〔美〕L.科赛：《社会冲突的功能》，孙立平等译，华夏出版社1989年版，第137、139页。

〔17〕王亚新：《中国社会的纠纷解决机制与法律相关职业的前景》，载《华东政法学院学报》2004年第3期，第50页。

〔18〕在俄罗斯，主管表示普通管辖法院、仲裁法院、治安法院、公证机关、审理和解决劳动纠纷案件的机关、审理和解决民事纠纷及其他法律问题的其他机关各自管辖对象的范围。参见张家慧：《俄罗斯民事诉讼法研究》，法律出版社2004年版，第92页。

影响,我国也确立了类似苏联的主管制度。1949年之后,最早规定主管制度的规范是《关于北京、天津、上海等十三个大城市高、中级人民法院民事案件审理程序的初步总结》(最高人民法院1955年7月印发),其在“案件审理前的工作”部分规定:“在接受案件时,应审查原告人有无诉讼请求权、案件是否归人民法院主管和应否归本法院管辖。”“对依法应由行政机关处理的或不属于本法院管辖的案件,应分别移送有关机关或有管辖权的人民法院处理,并告知原告人。”<sup>(19)</sup>一年之后,《最高人民法院关于各级人民法院民事案件审判程序总结》(最高人民法院1956年10月印发)在“审理案件前的准备工作”部分规定:“在接受案件的时候,应当审查原告人有无诉讼请求权,案件是否应归人民法院处理和应否归本法院管辖。”“对依法应当由行政机关处理的或者不属于本法院管辖的案件,应当分别移送有关机关或者有管辖权的人民法院处理,移送案件的裁定书应当送达原告人。”<sup>(20)</sup>“案件是否归人民法院主管”“案件是否应归人民法院处理”表达的都是法院主管范围或者法院处理民事案件的范围,因此案件属于法院主管系起诉的条件之一。这之后,条款化的《人民法院审判民事案件程序制度的规定(试行)》(最高人民法院1979年2月2日印发)在“案件受理”部分规定:“凡有明确的原告、被告和具体的诉讼要求,应由人民法院调查处理的民事纠纷,均应立案处理。”<sup>(21)</sup>“应由人民法院调查处理的民事纠纷”这样的表述更加口语化,但也强调法院处理民事纠纷有一个范围限制。1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(下称《民事诉讼法(试行)》)第81条规定,起诉必须符合以下条件:(1)原告是与本案有直接利害关系的个人、企业事业单位、机关、团体;(2)有明确的被告、具体的诉讼请求和事实根据;(3)属于人民法院管辖范围和受诉人民法院管辖。相较上述1982年的规定,1991年《民事诉讼法》第108条对起诉条件进行了调整和修订,以“属于人民法院受理民事诉讼的范围”这一表述替代了“属于人民法院管辖范围”的表述。<sup>(22)</sup>“属于人民法院管辖范围这句话的含义很不明确,管辖是特指人民法院内部对某个一审案件由哪一级法院以及哪一个法院受理的权限。这句话的含义实际上是指起诉的案件应当属于法院主管,而不是由其他机关主管。”<sup>(23)</sup>由此,在我国,纠纷属于法院主管成为民事诉讼的起诉条件之一,并延续至今。

综上,在我国,主管制度最早系规定法院和行政机关处置不同民事纠纷权限的制度。从1955年《关于北京、天津、上海等十三个大城市高、中级人民法院民事案件审理程序的初步总结》规定的“对依法应由行政机关处理的或不属于本法院管辖的案件,应分别移送有关机关或有管辖权

(19) 法学教材编辑部《民事诉讼法资料选编》编选组编:《民事诉讼法资料选编》,法律出版社1987年版,第262页。

(20) 法学教材编辑部《民事诉讼法资料选编》编选组编:《民事诉讼法资料选编》,法律出版社1987年版,第275页。

(21) 法学教材编辑部《民事诉讼法资料选编》编选组编:《民事诉讼法资料选编》,法律出版社1987年版,第304页。

(22) 有观点认为,1982年《民事诉讼法(试行)》第81条第3项表述为“属于人民法院管辖范围”,其含义即“属于人民法院受理民事诉讼的范围”,二者都是指法院主管的民事纠纷范围。参见马原主编:《民事诉讼法的修改与适用》,人民法院出版社1991年版,第121页。

(23) 马原主编:《民事诉讼法的修改与适用》,人民法院出版社1991年版,第121页。

的人民法院处理，并告知原告人”<sup>(24)</sup>，以及1956年《最高人民法院关于各级人民法院民事案件审判程序总结》规定的“对依法应当由行政机关处理的或者不属于本法院管辖的案件，应当分别移送有关机关或者有管辖权的人民法院处理，移送案件的裁定书应当送达原告人”<sup>(25)</sup>，可以看出，在公力救济机制的体系内，民事纠纷出法院而原则上入行政机关。

## 二、仲裁与行政裁决：法院民事受案范围的外部边界

法院诉讼和行政裁决构成了公力救济体系的主体，仲裁在权利确认层面是独立于公力救济体系的纠纷解决机制，因此，行政裁决和仲裁构成了法院受案范围的基本外部边界。此外，要界定法院受案范围的外部边界，还须就民事诉讼法适用范围与法院民事受案范围的关系进行厘清。

### （一）民事诉讼法适用范围与民事诉讼受案范围的关系

与苏联将民事审判权实际上分配给法院和其他国家机关共同拥有类似<sup>(26)</sup>，虽然1954年《中华人民共和国宪法》（下称《宪法》）第73条、1975年《宪法》第25条、1978年《宪法》第41条、1982年《宪法》第126条都将审判权赋予了法院，但法院并不享有对所有民事纠纷的裁判权。也正是如此，前述1955年《关于北京、天津、上海等十三个大城市高、中级人民法院民事案件审理程序的初步总结》和1956年《最高人民法院关于各级人民法院民事案件审判程序总结》都规定了法院主管制度。

1982年《民事诉讼法（试行）》第3条规定：“凡在中华人民共和国领域内进行民事诉讼，必须遵守本法。法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”第81条规定，起诉的条件之一是纠纷“属于人民法院管辖范围”。1991年《民事诉讼法》第108条以“属于人民法院受理民事诉讼的范围”替代了前述“属于人民法院管辖范围”这一表述。还需要注意的是，1991年《民事诉讼法》还对1982年《民事诉讼法（试行）》第3条所规定的民事诉讼法的适用范围进行了修改。1991年《民事诉讼法》第3条规定：“人民法院受理公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼，适用本法的规定。”这一规定延续至今。可见，1982年《民事诉讼法（试行）》第3条关于民事诉讼法适用范围的界定，是一个循环界定或者同义反复，因为当时民事实体法极其不完善，民事诉讼立法对民事诉讼的适用范围也就没有具体规定。因此，1982年《民事诉讼法（试行）》将法院主管范围作为民事诉讼起诉条件之一，是合理的。到1991年《民事诉讼法》颁行时，《中华人民共和国民事诉讼法通则》（下称《民法通则》，已废止）早已于1986年颁行。《民法通则》第2条规定：“中华人民共和国民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系。”据此，1991年《民事诉讼法》遵循《民法通则》第2条的规定，明确民事诉讼法的适用范围为公民之间、法人之间、其他组织之

(24) 法学教材编辑部《民事诉讼法资料选编》编选组编：《民事诉讼法资料选编》，法律出版社1987年版，第262页。

(25) 法学教材编辑部《民事诉讼法资料选编》编选组编：《民事诉讼法资料选编》，法律出版社1987年版，第275页。

(26) 陈刚：《社会主义民事诉讼法简读：沿革、诉讼主体及证据制度》，法律出版社2001年版，第69-70页。

间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼。那么，如何理解民事诉讼法适用范围与民事诉讼中法院主管范围之间的关系呢？

一种理解是，民事诉讼法适用范围是确定民事诉讼中法院主管范围的依据，即法院主管的民事纠纷的范围就是因平等主体之间的财产关系和人身关系而发生的法律纠纷。但是，实务界显然不接受这一解释方案，因为若如此几乎所有的民事法律纠纷都会诉诸法院，而实务界认为这并不现实。同时，理论界也不接受这一方案，因为前述民事诉讼法受案范围源自民法适用范围，而纵观各国的民事立法，只有我国《民法典》规定了自身的适用范围，而理论上认为民法的适用范围实际上是公法关系之外的一切法律关系。<sup>(27)</sup>同时，“公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼”这一表述虽然比“受理民事诉讼的范围”这一表述的规范性更强，但纠纷是否属于平等主体之间的财产关系和人身关系，实际上是法院审理之后才能判断的事项，以民事诉讼法适用范围决定受案范围，实际上是倒果为因。由此，关于民事诉讼法适用范围与民事诉讼中法院主管范围之间的关系，就进入了第二种解释方案，即主管范围是独立于民事诉讼法适用范围的范畴，民事诉讼法适用范围不能成为判断民事诉讼中法院主管范围的依据。1991年《民事诉讼法》颁行之后，学理上还是按照1991年《民事诉讼法》颁行前理论上和实务上对主管制度的认识来解读主管制度，论述主管制度的功能和意义。主流观点认为，“法院主管，即民事案件的主管，指人民法院受理、审判解决一定范围民事纠纷的权限，也是确定人民法院和国家其他机关、社会团体之间解决民事纠纷的分工和职权范围的划分”。<sup>(28)</sup>“民事诉讼中所说的主管，就是指人民法院与其他国家机关、社会团体之间解决民事纠纷的分工与权限，即哪些民事纠纷由人民法院负责处理，哪些民事纠纷由其他国家机关或社会团体处理。”<sup>(29)</sup>“民事诉讼中的主管具有两方面的功能：其一，是划定法院在民事诉讼中的受案范围，以确定哪些纠纷属于法院民事审判权的作用范围，哪些纠纷不属于民事审判权的作用范围；其二，是解决法院和其他国家机关、社会组织在解决民事纠纷上的分工和权限问题，以便它们按照各自职责范围有条不紊地受理和解决民事纠纷。”<sup>(30)</sup>上述观点的问题在于，在主管制度没有规则化的情况下，诉诸主管制度决定民事诉讼受案范围，实际上仍未走出制度模糊或者规则空白的状态。

## （二）仲裁与行政裁决的权限范围

单独从民事诉讼法内部很难解释法院主管的具体范围。我国确实有一些立法规定了某些纠纷不属于法院主管，这主要体现为仲裁裁决权以及行政机关对民事纠纷的裁决权或者处理权。

我国的仲裁制度分为基于当事人合意选择的民商事仲裁，以及准司法权性质的农村土地承包经营纠纷仲裁和劳动争议仲裁。民商事仲裁是指纠纷当事人（自然人、法人或非法人组织）因民

(27) 蔡立东：《“平等主体关系说”的弃与留——未来〈民法典〉调整对象条款之抉择》，载《法学论坛》2015年第2期，第19页。

(28) 杨荣新主编：《民事诉讼法学》，中国政法大学出版社1997年版，第113页。

(29) 刘家兴、潘剑锋主编：《民事诉讼法学教程》（第4版），北京大学出版社2013年版，第78页。

(30) 张卫平、李浩：《新民事诉讼法原理与适用》，人民法院出版社2012年版，第51页。

商事合同或其他财产权益（属可仲裁事项）产生的纠纷，其在事先或事后达成有效书面仲裁协议或者仲裁条款的，可以向仲裁协议或者仲裁条款约定的仲裁机构提出仲裁申请，由仲裁机构来裁决纠纷。民商事仲裁实行一裁终局，其法律依据是《中华人民共和国仲裁法》（2017年）。农村土地承包经营纠纷仲裁是指，根据《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》（2009年）第2条和第48条的规定，农村土地承包经营纠纷当事人可以向农村土地承包经营纠纷仲裁委员会提出仲裁申请。农村土地承包经营纠纷仲裁不是强制的，纠纷当事人可以不经仲裁而直接选择民事诉讼进行救济。当事人不服仲裁裁决的，可以自收到裁决书之日起30日内向人民法院起诉；逾期不起诉的，裁决书即发生法律效力。劳动争议仲裁即专门仲裁机构对劳动争议进行仲裁，其也不实行一裁终局，除非存在《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》（2007年）第47条规定的情形，否则当事人对仲裁裁决不服的都可以自收到仲裁裁决书之日起15日内向人民法院提起诉讼。劳动争议仲裁与农村土地承包经营纠纷仲裁的区别在于，前者是强制性的，即劳动争议公力救济实行劳动争议仲裁程序前置。

行政裁决权是独立于司法审判权的公力救济机制。根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》（2019年），行政裁决是行政机关根据当事人申请，根据法律法规授权，居中在与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。行政裁决事项主要包括土地权属争议调处、采矿权矿区范围争议调处、林木林地权属争议处理、侵犯植物新品种权处理、专利侵权纠纷处理、企业名称争议裁决、计量纠纷仲裁检定、政府采购投诉处理、水事纠纷处理、水土保持（水土流失）纠纷处理、地区之间防汛抗洪水事纠纷处理、违反河道管理条例经济损失处理、移民安置纠纷调处等。<sup>〔31〕</sup>行政裁决是一种非典型的行政行为，在制度设计者的原初设想中，行政裁决是为社会提供的一种用以解决特殊民事纠纷的公共产品。<sup>〔32〕</sup>就行政裁决与诉讼制度的衔接，除非法律另有规定，通行的制度安排是，当事人不服行政机关对民事纠纷作出的行政裁决的，在法定期限内可以以民事争议的对方当事人为被告向法院提起民事诉讼，法院作出的民事裁判生效后，通知作出行政裁决的行政机关，行政机关在收到通知后撤销作出的行政裁决；在法定期限内当事人也可以对行政裁决行为提起行政诉讼，依照行政诉讼法及司法解释相关规定申请法院一并解决相关民事争议。<sup>〔33〕</sup>

行政立法变迁还表明，行政机关主管民事纠纷的范围在收缩。例如，1989年《中华人民共

---

〔31〕行政裁决事项的清单化管理，可参见宁夏回族自治区《石嘴山市本级行政裁决事项基本清单（第一批）》（石政办发〔2022〕12号）、安徽省芜湖市《市政府部门行政裁决事项基本清单》（芜司字〔2021〕425号）、浙江省《杭州市市级部门行政裁决事项基本清单（第一批）》（杭司〔2020〕172号）、《辽宁省（中）直部门行政裁决事项基本清单（第一批）》（辽司〔2020〕53号）、《辽宁省（中）直部门行政裁决事项基本清单（第二批）》（辽司〔2021〕13号）、《贵州省级行政裁决事项基本清单（第一批）》（2020年）、《浙江省省级部门行政裁决事项基本清单（第一批）》（浙司〔2020〕77号）。

〔32〕张运昊：《行政裁决的实践困局与制度重整》，载《行政法学研究》2023年第4期，第117页。

〔33〕《浙江省人民政府办公厅关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的实施意见》（浙政办发〔2019〕61号）、宁夏回族自治区《行政裁决与调解、仲裁、行政复议、诉讼工作相衔接的若干规定》（宁司规〔2021〕3号）、安徽省《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的实施意见》（2019年）。

和国环境保护法》（下称《环境保护法》）第41条第2款规定：“赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理；当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”此规定被2014年《环境保护法》所废止。1994年《中华人民共和国治安管理处罚条例》第38条规定：“被裁决赔偿损失或者负担医疗费用的，应当在接到裁决书后五日内将费用交裁决机关代转；数额较大的，可以分期交纳。拒不交纳的，由裁决机关通知其所在单位从本人工资中扣除，或者扣押财物折抵。”此规定被2005年《中华人民共和国治安管理处罚法》第9条所废止。

行政机关主管的民事纠纷的范围是有限的，我国在法院系统之外并没有建立起系统的法院外的民事纠纷裁决体系。也就是说，从规则外部的角度，法院主管的范围边界依然是模糊的。此外，即便行政机关有处理民事纠纷的权力，但此种权力明显呈现出从裁决职能向调解职能转变的趋势，即行政机关的民事纠纷裁决职能在弱化，而附设的调解职能在强化。法律上规定行政机关具有与之职权密切联系的民事纠纷的调解职能，也可以视为行政机关对该民事纠纷具有主管权，但此主管已经不是纠纷最终解决的权力，而更多体现为当事人对纠纷解决机制的选择机会。<sup>〔34〕</sup>

综上，从文本的角度，当前我国法上的主管制度已经不同于苏联，即不是在法院与行政机关、社会组织之间分配民事纠纷审判权的制度，而是限制和指示当事人选择民事纠纷处理方式的机制，即一方面确实将一部分民事纠纷的裁决性权力分配给了行政机关，另一方面发挥着诉讼外分流民事纠纷的功能。

### 三、拒绝司法救济：法院受案范围的限缩与主管功能的异化

仲裁裁决的纠纷和行政裁决的纠纷之外的民事法律纠纷，并非都可以诉诸法院的民事司法。无论是从民事诉讼法内部，还是从行政机关和仲裁机构主管民事纠纷范围的外部，都难以准确界定法院主管民事纠纷的范围，因此有必要从裁判规则出发，进一步就受案范围的规则进行细化。实践中，法院倾向于对民事诉讼受案范围进行限缩解释，并且在技术上常常非常笼统和简单地以不属于法院主管范围为理据，拒绝对一些民事法律纠纷提供司法救济。

#### （一）法院受案范围的自我限缩

非法律纠纷确实本身不属于民事诉讼的受案范围，但是我国司法实务中存在将法律纠纷定性为非法律纠纷进而不予受理的情况。例如，在柳某某与刘某某名誉权纠纷案中，该案的起因是微信群中的发言管理和成员管理，原告柳某某的诉讼请求包括要求刘某某通过书面形式或视频形式赔礼道歉，以及要求刘某某赔偿精神损害抚慰金2万元。法院审查后认为，互联网群组实行“谁建群谁负责”“谁管理谁负责”的自治规则，群主与群成员之间入群、退群、解散群等行为应属于

---

〔34〕《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（中发〔2015〕36号）规定：“有关行政机关要依法开展行政调解、行政裁决工作，及时有效化解矛盾纠纷。”行政调解的相关立法，如《北京市行政调解办法》（2015年）、《天津市行政调解规定》（2021年）、《四川省行政调解工作暂行办法》（2022年）、《海南省行政调解规定》（2023年）。

一种社会交往情谊行为，不产生民事法律关系。在案证据显示，刘某某并未对柳某某的名誉、荣誉等进行负面评价，柳某某提出赔礼道歉、赔偿损失的主张，系基于其被刘某某移出群组行为而提起，但两者之间没有因果关系，不构成可以提起本案侵权民事诉讼的法定事由，不属于人民法院受理民事诉讼的范围，最终裁定驳回起诉，并以柳某某滥用权利为由，对其预交的 500 元案件受理费不予退还。<sup>(35)</sup> 该裁定书实际上是以刘某某的行为未侵犯柳某某名誉权为由，裁定柳某某提起的诉讼不属于民事诉讼受案范围，进而驳回起诉。毫无疑问，微信群是网络公共空间，微信群内实施的行为只要涉嫌侵犯他人权益，就属于民事诉讼受案范围，柳某某提出的诉讼请求也都是具有直接法律依据的法律效果主张，因此该诉讼属于民事诉讼受案范围。法院将法律纠纷非法律纠纷化进而不予受理，还存在多种情形。例如，业主起诉业主委员会要求其执行业主大会关于安装电梯的决议，法院认为这属于小区内业主自治事项，不属于法院受案范围<sup>(36)</sup>；因为棚户区改造，村民与村民委员会签订《拆迁安置补偿协议》，村民起诉请求法院确认《拆迁安置补偿协议》无效，法院以《拆迁安置补偿协议》属于村民自治组织自治范畴的事务为由，裁定不予受理<sup>(37)</sup>；农村土地承包分配方案属于村民自治事项，也不属于人民法院民事案件受案范围<sup>(38)</sup>；公司法领域的自治型纠纷则更多，如确认公司决议有效<sup>(39)</sup>、公司总经理的任命卸任等问题<sup>(40)</sup>，法院都认为不属于法院受案范围。可见，法院存在将非法律纠纷的范围扩大的现象，一些民事法律纠纷被简单粗暴地认定为非法律纠纷或者非法院主管事项进而不被法院受理。

特别要强调的是，对于农村集体经济组织违法剥夺农村妇女或者入赘女婿及其子女的集体经济组织成员资格以及相应的经济性权益的问题，很多法院也是以村民自治为由裁定不属于法院受案范围。例如，在原告淮安经济技术开发区徐杨乡某村村民委员会诉被告钟某等承包地征收补偿费用分配纠纷案中，法院审理后认为：首先，被告承包了原告约 3.3 亩的土地，该土地后被征收，原告作为集体经济组织在组织召开村民代表会议确定土地补偿费分配方案时，确认被告具有本集体经济组织成员资格，享有共同参与分配补偿费用的权利，原告也已实际向被告发放了该费用，现其主张被告不具有集体经济组织成员资格，而集体经济组织成员资格的确认与否并不属于人民法院民事案件受理范围。其次，原告向被告发放土地补偿费的依据是村民代表会议确定的土地补偿费分配方案，而该方案系村民行使民主自治权利、采取民主议定程序确定的，该行为属于村民自治范畴，亦不属于人民法院民事案件审查范围。最后，作为村民民主议定的土地补偿费分配方案，目前并未经过合法民主议定程序予以撤销或变更，原告作为集体经济组织，要求被告返还已

---

(35) 山东省莱西市人民法院民事裁定书，(2019)鲁 0285 民初 4407 号。

(36) 上海市闵行区人民法院民事判决书，(2022)沪 0112 民初 27467 号。

(37) 山东省烟台市中级人民法院民事裁定书，(2023)鲁 06 民终 5524 号。

(38) 山东省青岛市中级人民法院民事裁定书，(2023)鲁 02 民终 9972 号。

(39) 辽宁省绥中县人民法院民事裁定书，(2023)辽 1421 民初 116 号；辽宁省葫芦岛市中级人民法院民事裁定书，(2023)辽 14 民终 37 号；甘肃省嘉峪关市中级人民法院民事裁定书，(2023)甘 02 民终 52 号。

(40) 新疆维吾尔自治区吐鲁番市高昌区人民法院民事裁定书，(2023)新 2101 民初 1167 号。

领取的土地补偿费，缺乏程序的正当性和事实上的可支持性。因此，本案涉及集体经济组织成员资格的确认与村民民主自治的问题，均不属于人民法院民事案件受理范围，对原告的起诉，依法应予驳回。<sup>〔41〕</sup> 该案上诉之后，淮安市中级人民法院维持了一审法院的裁定。<sup>〔42〕</sup> 又如，在上诉人叶某某因不服天津市滨海新区人民法院（2015）滨港立民初字第17号不予受理起诉的民事裁定上诉案中，天津市第二中级人民法院认为，上诉人叶某某起诉请求确认其享有天津市滨海新区大港中塘镇某村村民组织成员资格，该问题应由该村民集体经济组织自行决定，上诉人的该诉讼请求不属于人民法院的主管范围。<sup>〔43〕</sup> 还有法院认为，集体经济组织成员资格的确定（包括取得、丧失），当前没有统一的、可操作的标准，有待通过立法或法律解释作出规定，因此确认集体经济组织成员不属于本院主管的民事案件范围。<sup>〔44〕</sup> 这其实就是以实体法不健全为由拒绝司法救济的现象。但是，也有大量的相反案例表明，集体经济组织成员资格的确定属于法院受案范围。例如，在原告王某某诉被告九龙坡区白市驿镇某村7组侵害集体经济组织成员权益纠纷案中，重庆市九龙坡区人民法院认为，农村集体经济组织成员资格的认定，应当以是否形成较为固定的生产、生活，是否依赖于农村集体土地作为生活保障为基本原则，并结合是否具有依法登记的集体经济组织所在地的常住户口，以及是否获得其他替代性基本生活保障为重要考量因素。<sup>〔45〕</sup> 对此，重庆市高级人民法院还专门出台了会议纪要进行规定，肯定了集体经济组织成员资格的认定属于法院受案范围。<sup>〔46〕</sup> 虽然2022年修订之后的《中华人民共和国妇女权益保障法》第75条规定，妇女在农村集体经济组织成员身份确认等方面权益受到侵害的，有权向人民法院起诉，但该条本身是在宣告常识，且会导致恶意解释者将入赘婿以及外嫁女、入赘婿的子女的救济权排除在外。同时，修法之后，仍然有法院以集体经济组织成员资格确认属于村民自治事项为由，拒绝对妇女的农村集体经济组织成员身份确认进行诉讼救济。<sup>〔47〕</sup> 可见，很多法院是人为地将集体经济组织成员资格有否的争议定性为非法律纠纷或是非法院主管事项，进而不予受理。

前述外嫁女纠纷受案范围裁判明显冲突的情况，并非个例。实务中，法官基于裁量而限缩受案范围、拒绝司法救济，往往会导致受案范围裁判的不统一。例如，关于上海迪士尼度假区禁止游客携带食品入园、对游客进行开包检查、度假区内餐饮价格明显过高的问题，对于王某军提起的诉讼，一审法院上海浦东新区法院认为，企业有自主经营权和管理权，被起诉人的经营方式已形成商业模式和国际惯例，并且也得到中国官方的认可，起诉人将“开包检查”和被告知“不得

〔41〕 淮安经济技术开发区人民法院民事裁定书，（2015）淮开民初字第238号。

〔42〕 江苏省淮安市中级人民法院民事裁定书，（2015）淮中民终第01080号。

〔43〕 天津市第二中级人民法院民事判决书，（2015）二中民四终字第746号。类似案例，如广西壮族自治区南宁市武鸣区人民法院民事裁定书，（2022）桂0110民初4086号；山东省滨州市中级人民法院民事裁定书，（2023）鲁16民终36号。

〔44〕 浙江省义乌市人民法院民事判决书，（2015）金义上溪民初字第43号。

〔45〕 重庆市九龙坡区人民法院民事判决书，（2014）九法民初字第10407号。类似案例，如湖南省永州市中级人民法院民事判决书，（2022）湘11民终3917号。

〔46〕 重庆市高级人民法院《关于农村集体经济组织成员资格认定问题的会议纪要》（渝高法〔2009〕160号）。

〔47〕 山东省滨州市中级人民法院民事裁定书，（2023）鲁16民终36号。

携带食品入园”的行为认定为侵权行为是对民事诉讼法的曲解，起诉人与被起诉人之间的争议不成立民事诉讼法意义上的诉，起诉人之起诉于法无据，依法不能成立。该裁定被二审法院和再审法院支持。但是，之后王某莹提起的同样事由的诉讼，上海浦东新区法院却受理并进行了实体处理，最终调解结案。<sup>(48)</sup>可见，同样的事由和诉讼，同一个法院也存在作出矛盾的受案范围判断的情况。

除了行政裁决类事项，具有民事权利义务内容的行政管理类事项发生争议，法院也往往不予受理。此类不予受理的理由并非案涉纠纷系行政裁决权的对象，而是法院认为此类纠纷是行政机关管理的对象，因此不予受理。例如，劳动者的退休手续由劳动社会保障部门依法办理，劳动者是否符合法定退休条件、是否能够办理退休是由劳动社会保障部门依法予以审核、批准并予以办理的，用人单位仅是申报退休资料，但不能决定并办理退休手续。因此，办理职工退休手续是劳动社会保障部门的行政职权，属于行政管理范畴，用人单位与劳动者因此发生的争议不属于人民法院劳动争议民事案件受理范围。<sup>(49)</sup>社会保险征收机构对于用人单位欠缴社会保险费负有征缴义务，劳动者与用人单位就欠缴社会保险费发生的争议是征收与缴纳之间的纠纷，属于行政管理范畴，不是单一的劳动者与用人单位之间的社会保险争议，补缴社会保险费的诉讼请求不属于民事诉讼受案范围。<sup>(50)</sup>对于已经由用人单位为劳动者办理了社会保险手续，但因用人单位欠缴、拒缴社会保险费或者劳动者对缴费年限、缴费基数有异议等发生的争议，劳动行政部门对用人单位为劳动者办理社会保险的专属管理权、监察权和处罚权，用人单位、劳动者和社会保险机构就欠费发生争议，是征收与缴纳之间的纠纷，属于行政管理的范畴，带有社会管理的性质，不是单一的劳动者与用人单位之间的社会保险争议。因此，此类纠纷应由社会保险管理部门解决处理，不属于人民法院劳动争议案件受案范围。对于用人单位没有为劳动者办理社会保险手续，且社会保险经办机构不能补办导致劳动者不能享受社会保险待遇，要求用人单位赔偿损失发生的争议，人民法院应予以受理。<sup>(51)</sup>开具发票不属于商事案件受案范围，法院不予处理。<sup>(52)</sup>不动产权利人请求非权利人将户口迁出其不动产的纠纷，因户口迁移系公安部门的行政管理职权，如何迁移、向何处迁移系行政管理职权的范围，非法院民事诉讼审理范围。<sup>(53)</sup>变更户籍登记，不属于人民法院受案范围。<sup>(54)</sup>业主要求房地产开发商交付消防验收合格证的诉讼请求，因消防管理事宜属行政机关管

(48) 《上海迪士尼惹众怒！去年就曾被苏州律师状告，结果出乎意料……》，载搜狐网 2019 年 8 月 13 日，[https://www.sohu.com/a/333509166\\_351257](https://www.sohu.com/a/333509166_351257)；彭飞：《独家对话华政女生王洁莹：我为什么起诉“迪士尼”》，载腾讯网，<https://new.qq.com/rain/a/20200317A002YB00>。

(49) 新疆生产建设兵团第八师中级人民法院民事判决书，(2023)兵 08 民终 978 号。

(50) 湖北省黄冈市中级人民法院民事判决书，(2023)鄂 11 民终 3658 号。

(51) 最高人民法院民事裁定书，(2017)最高法民申 1119 号；最高人民法院民事裁定书，(2017)最高法民申 1121 号。

(52) 河南省郑州市管城回族区人民法院民事判决书，(2013)管民二初字第 1362 号；河南省郑州市中级人民法院民事判决书，(2014)郑民四终第 1689 号。

(53) 北京市石景山区人民法院民事判决书，(2014)石民初字第 3205 号。类似案例，如广东省佛山市禅城区人民法院民事判决书，(2014)佛城法民一初字第 75 号。

(54) 浙江省嘉兴市秀洲区人民法院民事判决书，(2020)浙 0411 民初 426 号；浙江省嘉兴市中级人民法院民事判决书，(2020)浙 04 民终 2321 号。

理事项，不属于民事案件主管范围。<sup>〔55〕</sup>港口集装箱设备操作管理费，应由政府主管机关予以协调解决，不属于人民法院受理案件范围。<sup>〔56〕</sup>此外，行政机关纠正民事侵权行为的职权，并不应该成为当事人丧失民事诉权的依据，但实务中也存在法院以此为由拒绝司法救济的情况。例如，在原告高某农村承包经营户诉被告重庆市合川区涪滩镇某村村民委员会土地承包经营权纠纷案中，法院认为，合川区涪滩镇某村新型农村社区建设项目经过相关职能部门的规划，重庆市人民政府也同意该项目的农用地转用方案，且该建设项目目前已完工并部分实际使用。虽然原告认为该项目建设占用其承包土地未经其本人同意，但此纠纷涉及农用地的转用，根据《中华人民共和国土地管理法》第81条的规定<sup>〔57〕</sup>，该事项属于行政主管部门主管范围，不属于人民法院民事案件受理范围。当事人可向行政主管部门申请处理。据此，法院裁定驳回起诉。<sup>〔58〕</sup>总之，对于非行政裁决事项，法院也存在以该事项属于行政管理事项为由而将其排除出法院受案范围的情况。

## （二）主管功能的异化

实务中，法院存在超出法律规定，对明显属于法院受案范围的纠纷不予受理的情况。这种裁量，有的有司法解释或者司法性文件的明确支持，有的则由法官在个案中进行裁量，这导致主管制度异化为法院拒绝司法救济的概括性理由。例如，对于烂尾楼导致购房者的权益得不到保障进而诉请交房以及承担违约金的纠纷，一些法院在认为起诉符合法律规定的起诉条件的情况下，又以“为统一实质化解涉案问题楼盘纠纷，结合当前的形势政策，本案应先由政府有关部门处理为宜”为由，在受理起诉之后裁定驳回起诉。<sup>〔59〕</sup>对于群体性纠纷，也存在法院以示范性诉讼为由只对选定的个案进行受理，而对其他案件暂缓立案即实质上不予受理的情况。<sup>〔60〕</sup>广西壮族自治区高级人民法院曾在2003年颁行《关于13类暂不受理案件的通知规定》（桂高法〔2003〕180号），更是明确规定对13类纠纷“暂”不予受理，且该文件至今有效。

《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（三）》（法释〔2010〕12号，已废止）第2条规定：“因企业自主进行改制引发的争议，人民法院应予受理。”替代前述司法解释的《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》（法释〔2020〕26号）第

〔55〕天津市滨海新区人民法院民事判决书，（2015）滨汉民初字第1346号；天津市第二中级人民法院民事判决书，（2015）二中民四终第666号。

〔56〕最高人民法院民事裁定书，（2011）民申字第924号。

〔57〕《土地管理法》（2004年修正，已被修改）第81条规定：“擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。”

〔58〕重庆市合川区人民法院民事裁定书，（2015）合法民初字第04060号。

〔59〕河南省延津县人民法院民事裁定书，（2022）豫0726民初2094号、（2022）豫0726民初2095号、（2022）豫0726民初2096号、（2022）豫0726民初2098号、（2022）豫0726民初2108号、（2022）豫0726民初2109号、（2022）豫0726民初2110号、（2022）豫0726民初2111号。类似案例，参见河南省许昌市魏都区人民法院民事裁定书，（2019）豫1002民初868号；河南省许昌市中级人民法院民事裁定书，（2020）豫10民终3269号；河南省高级人民法院民事裁定书，（2021）豫民再536号。

〔60〕例如，2023年江苏省苏州市虎丘区人民法院对于银吉姆健身房暴雷导致的会员会费返还诉讼，以银吉姆涉及人数较多，法院将作为示范性诉讼为由，对起诉暂不受理。

1条第9项规定,“因企业自主进行改制发生的纠纷”属于劳动争议。实践中,很多法院错误进行反对解释,认为非因企业自主进行改制引发的用工争议就不属于劳动争议,就不属于法院受案范围。<sup>(61)</sup>例如,在许某某与山东通信电子产业集团公司劳动合同纠纷案中,一审法院、二审法院、再审法院都认为,当事人双方在执行改制政策及改制安置方案过程中因解除劳动合同补偿标准问题引起的纠纷,系因政府相关职能部门对企业的行政管理行为而引起,而非因双方正常履行劳动合同过程中产生的纠纷,不属于人民法院民事案件的受案范围。<sup>(62)</sup>又如,在黄某某与广西壮族自治区右江矿务局有限公司(被上诉人)劳动争议案中,二审法院认为,此案并非因解除劳动关系及办理社会保险手续引起的个案,而是被上诉人因自身产业结构调整进行集体裁员所引发的群体纠纷。被上诉人作为国有企业,为适应经济发展需要,其享有自主调整生产方式及人员结构的权利。被上诉人在调整生产方式及人员结构过程中引发的纠纷,极易转化为区域性社会矛盾,在此过程中需要政府部门与企业利用行政和经济手段统筹解决,才能有效了结纠纷。<sup>(63)</sup>

《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》(法发〔1992〕38号)第3条规定:“凡不符合民事诉讼法、行政诉讼法有关起诉条件的属于历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷,因行政指令而调整划拨、机构撤并分合等引起的房地产纠纷,因单位内部建房、分房等而引起的占房、腾房等房地产纠纷,均不属于人民法院主管工作的范围,当事人为此而提起的诉讼,人民法院应依法不予受理或驳回起诉,可告知其找有关部门申请解决。”例如,在吴某某与司某侠、司某祥借用合同纠纷案中,二审法院就认为,原沛县张寨乡人民政府制定的出售公有住房使用权实施办法系其进行房改的依据,出售方与买受方的售房买房行为均应受该办法的约束,该办法明确购买者有使用权,没有所有权,乡政府视情况有权收回并按原价退回本人,虽然吴某某与司某祥协商由司某侠居住使用涉案房屋,但双方均不享有涉案房屋的所有权,至于房屋所有权归属、使用权分配问题,应由张寨镇人民政府依据相关文件规定进行处理,因单位内部分房而引起的房地产纠纷,均不属于人民法院主管工作的范围。<sup>(64)</sup>又如,在清华大学与郑某某返还原物纠纷案中,二审法院认为,公有住房分配问题不属于法院主管范围。<sup>(65)</sup>再如,在再审申请人黄某某与被申请人重庆铁马工业集团有限公司及一审第三人胡某物权确认纠纷案中,再审法院认为,新中国成立以后,国家建立了住房实物福利分配制度,在这种分配制度下,单位给所属职工分配和调整福利住房,是基于双方之间的领导与被领导关系,反映的是单位与职工之间的管理关系,不是平等主体的公民、法人和其他组织之间因财产关系和人身关系发生纠纷而产生的民事法律关系,因单位内部建房、

---

(61) 只有法律要件是法律效果的必要条件,或者法律要件是法律效果的充分且必要条件,这样的法律条文才可以使用“反对解释”的方法。

(62) 山东省济南市中级人民法院民事裁定书,(2014)济民一终字第565号;山东省济南市中级人民法院民事裁定书,(2015)济民申第221号。

(63) 广西壮族自治区百色市中级人民法院民事裁定书,(2014)百中民一终第887号。

(64) 江苏省徐州市中级人民法院民事裁定书,(2015)徐民终第1750号。

(65) 北京市第一中级人民法院民事判决书,(2015)一中民终第04503号。

分房等引起的占房、腾房等房地产纠纷，不属于人民法院主管工作的范围，当事人为此而提起的诉讼，人民法院应依法不予受理或驳回起诉。<sup>(66)</sup>

此外，一旦涉及刑事犯罪，民事主体的民事权利救济就很可能受到不合理限制。例如，《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于办理非法集资刑事案件若干问题的意见》（高检会〔2019〕2号）第10条规定，非法吸收公众存款、集资诈骗等非法集资犯罪案件中，对集资参与人提起附带民事诉讼等请求，法院不予受理。又如，《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》（法释〔2021〕1号）第175条规定：“被害人因人身权利受到犯罪侵犯或者财物被犯罪分子毁坏而遭受物质损失的，有权在刑事诉讼过程中提起附带民事诉讼；被害人死亡或者丧失行为能力的，其法定代理人、近亲属有权提起附带民事诉讼。因受到犯罪侵犯，提起附带民事诉讼或者单独提起民事诉讼要求赔偿精神损失的，人民法院一般不予受理。”由此，刑事案件的民事权利人主张残疾赔偿金、死亡赔偿金、精神损失费，法院认为都不属于附带民事诉讼的赔偿范围，也不允许单独提起民事诉讼进行主张。<sup>(67)</sup>据此，法院通过剥夺救济权，实际上剥夺了主体的实体权利。可见，一旦涉及刑事犯罪，对于相关主体因为犯罪行为而被侵犯的民事权利，法院往往不予进行民事诉讼的救济或者进行低权利保护。<sup>(68)</sup>在葛某某诉夏某餐饮服务合同纠纷案中，法院甚至认为侦查人员在办案过程中的民事消费行为也不属于法院民事诉讼受案范围。<sup>(69)</sup>

从上述梳理可以发现，一方面，最高人民法院以及一些地方法院，通过司法解释或者司法性文件明确了某些民事纠纷不属于法院受案范围；另一方面，法院存在扩大化解释赋权法院不予受理民事纠纷的司法解释或者司法性文件的情况，即能够认定为不属于受案范围的则尽可能排除出法院司法救济范围。此外，法院还存在肆意拒绝司法救济的情况，在集体经济组织成员纠纷权益案件中最为明显。同时，但凡涉及行政管理、刑事侦查、团体自治的问题，法院也倾向于拒绝司法救济。正因如此，实务中也存在一审法院以受案范围问题裁定不予受理而二审法院指令一审受理案件的情况。<sup>(70)</sup>总之，主管制度以其自身规范内容的模糊性和不准确性，为法院拒绝司法救济提供了形式上正当化的基础。

〔66〕重庆市高级人民法院民事裁定书，（2015）渝高法民申第00123号。

〔67〕早期的规定，见《最高人民法院关于刑事附带民事诉讼范围问题的规定》（法释〔2000〕47号，已废止）第1条以及《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》（法释〔2012〕21号，已废止）第138条。

〔68〕相关规定，如《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的意见》（公通字〔2014〕16号）第7条，《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》（法释〔2020〕17号）第5条。相关案例，如河南省商丘市中级人民法院民事裁定书，（2014）商民一初字第336号；河南省商丘市中级人民法院民事裁定书，（2014）商民一初字第324号；湖南省汝城县人民法院民事裁定书，（2023）湘1026民初1137号。

〔69〕上海市宝山区人民法院民事裁定书，（2022）沪0113民初13538号。2023年4月28日，上海市第二中级人民法院作出民事裁定书（2022）沪02民终8720号，撤销了前述裁定，指令宝山区人民法院审理该案。

〔70〕广西壮族自治区贵港市中级人民法院民事裁定书，（2023）桂08民终1439号。

#### 四、司法救济权保障：法院拒绝司法救济的程序规制

主管制度本身是纠纷裁判权分配的机制，但是其未建立起系统的诉讼外纠纷裁决权体系，不能对法院违法不予司法救济的行为进行规制，甚至还异化为法院拒绝司法救济的宽口径理由。拒绝司法救济对当事人实体权利和诉讼权利的影响是根本性的，因此需要从法理和机制两个层面，重塑法院拒绝司法救济裁判的适用方法和程序规则。

##### （一）诉的利益与主管范围的二阶结构

学理上以法院审判权的界限以及诉的利益作为判断法院受案范围的机制，而审判权界限、诉的利益、当事人适格都属于诉的合法性要件。<sup>(71)</sup>当然，也有观点在理论体系上将法院审判权的界限纳入诉的利益的外延，认为诉的利益包括权利保护资格和权利保护利益，前者要求纠纷是法律上的争议，后者要求本案判决能够解决作为诉讼标的的争议。<sup>(72)</sup>

所谓权利保护资格问题，其实就是审判权界限的问题。具备诉讼条件的纠纷须是具有法律性质的争议，争议是纠纷的第一构成要素，法律性是纠纷的第二构成要素，只有具备“法律相关性”的诉讼请求，法院方予受理。<sup>(73)</sup>作为权利保护资格核心要点的法律上的争讼，存在两个判断基准，一是诉讼标的为当事人之间具体的权利义务或法律关系，二是关于诉讼标的的攻击防御方法适于适用法律。<sup>(74)</sup>审判权的界限，确实受到行政权、立法权的裁量，议会、政府的自律权，团体内部自律权等制约。<sup>(75)</sup>在日本，案件涉及宗教团体的内部问题时，往往会触及宪法上的信仰自由原则，无法获得司法救济。比如，原告要求确认自己在某寺庙的住持身份，因其诉讼标的属于宗教问题，法院无审判权。<sup>(76)</sup>即便案件的诉讼标的不是宗教问题，也可能因为判断诉讼标的是否成立的前提问题属于宗教问题而被拒绝裁判。比如，寺庙向该寺的原住持提起给付之诉，以原住持失去住持地位为由要求其返还寺庙的土地和房屋，虽然诉讼标的的返还请求权是法律问题，但其前提是要先认定谁是真正的住持，而谁是真正的住持涉及宗教上的判断，法院不得干涉。<sup>(77)</sup>又如，信徒向宗教法人提起给付之诉，以募捐大殿内供养的法器是贗品为由要求宗教法人返还捐赠，诉讼标的的返还请求权也是法律问题，但其前提是从宗教的角度判断法器的真伪，法院亦不得干涉。<sup>(78)</sup>不过，并非所有与宗教团体有关的纠纷都不能获得司法救济。如果诉讼标的是法律问题，且其前提问题不涉及宗教上的判断，法院则有权作出实体判决。比如，原告要求确认自己在宗教法人的法定代

(71) [日] 新堂幸司：《新民事诉讼法》，林剑锋译，法律出版社 2008 年版，第 180 页。

(72) [日] 伊藤真：《民事诉讼法》（第 4 版补订版），曹云吉译，北京大学出版社 2019 年版，第 119 页。

(73) [法] 洛伊克·卡迪耶：《法国民事司法法》，杨艺宁译，中国政法大学出版社 2010 年版，第 3-4 页。

(74) [日] 伊藤真：《民事诉讼法》（第 4 版补订版），曹云吉译，北京大学出版社 2019 年版，第 120 页。

(75) [日] 新堂幸司：《新民事诉讼法》，林剑锋译，法律出版社 2008 年版，第 182-183 页。

(76) 最高裁判所 1980 年 1 月 11 日判决。

(77) 最高裁判所 1989 年 9 月 8 日判决。

(78) 最高裁判所 1981 年 4 月 7 日判决。

表人身份，而法定代表人的任免可以根据宗教团体内部的规则进行形式审查。<sup>(79)</sup> 宗教团体内部纠纷与司法权的关系十分微妙，形成了复杂的判例法理。<sup>(80)</sup> 在我国，法院对寺庙内部管理争议也存在不予受理的情况。例如，在石某某与佛山市南海区西樵山宝峰寺劳务合同纠纷案中，石某某于2014年1月3日持戒牒等有效证件自愿来到佛山市南海区西樵山宝峰寺挂单，宝峰寺告知其《宝峰寺僧团管理制度》，要求其按寺内《僧人作息时间表》来遵守执行，并为其提供食宿、僧人衣物等生活条件，安排其住在一间三人同住寮房。石某某按僧人挂单的程序进入宝峰寺内暂住修学，双方是客住关系。2014年5月23日，宝峰寺以石某某不共住违反寺规为由，给予其起单（离寺）处理。石某某认为，其进入宝峰寺从事佛教教务工作，每月薪水3400元，其中工资3000元，补贴400元，双方没有签订劳动合同。宝峰寺在2014年2月到4月均向石某某发放了3400元的薪资，在2014年1月仅向石某某发放了400元补贴，5月没有支付薪资。石某某以寺庙为被告提起民事诉讼，请求法院判令被告向原告补发2014年1月和5月薪资6400元、赔偿2014年1月到5月双倍薪资17000元，并承担本案诉讼费。一审法院认为，原告石某某主张被告宝峰寺支付劳务报酬不符合民法调整范围。宝峰寺按照“利和同均”的分配原则向僧人是否及如何发放一定的生活费用，属于宗教组织“自治”和“自养”的范畴。因此，本案纠纷不应上升至法律关系层面并加以司法干预，宜由双方遵循教义教规和内部习俗处理。最终，一审法院以本案纠纷不属于法院受理民事诉讼范围为由裁定驳回石某某的起诉，二审法院维持一审裁定。<sup>(81)</sup> 此外，因争坟地争风水等引发的各种纠纷，因为涉及风水命理的判断，且主流意识形态认为这属于迷信，因此法院也不予受理。<sup>(82)</sup>

对于权利保护利益，须在起诉不受禁止、不存在排除诉讼解决的事由、不存在滥用诉权的情况下，具体就给付之诉、确认之诉、形成之诉的诉的利益进行衡量，这其实是法院就诉讼标的作出本案判决解决纠纷的必要性和实效性的问题。<sup>(83)</sup> 我国司法实务中，法官也存在以诉的利益判断纠纷可诉性的情况，尤其是对确认之诉的诉的利益的判断。例如，在周某某与杨某某确认合同无效纠纷案中，法院认为，当事人提起确认合同效力之诉，旨在通过法院判决确定某项法律关系是否存在或是否合法有效，使当事人之间的“现存”法律关系确定化，或者使原告和被告之间的法律地位得以安定，从而给不确定的法律关系主体带来好处，此种好处即确认利益。这种确认利益是当事人提起独立的确认合同效力之诉所应当具有的诉的利益。事实上，法院对基于合同关系提起的给付之诉在作出判决前，往往需要确认作为判决先决事项的合同或某项民事法律关系是否合

(79) 最高裁判所1980年4月10日判决。

(80) 長谷部由起子「法律上の争訟」高田裕成ほか編『民事訴訟法判例百選（第6版）』（有斐閣，2023年）2-6頁。

(81) 广东省佛山市南海区人民法院民事裁定书，（2014）佛南法樵民一初第149号；广东省佛山市中级人民法院民事裁定书，（2015）佛中法民一终第101号。

(82) 广西壮族自治区上林县人民法院民事裁定书，（2017）桂0125民初1318号；广西壮族自治区南宁市武鸣区人民法院民事裁定书，（2020）桂0122民初4323号。

(83) [日] 新堂幸司：《新民事诉讼法》，林剑锋译，法律出版社2008年版，第187-204页。

法有效。就这种给付之诉而言，原告对合同或某项民事法律关系不得提起独立的确认合同效力之诉，即对作为给付前提的确认事项是缺乏诉的利益。因为在给付之诉中，当事人的诉讼目的是获得给付判决，而确认合同效力或民事法律关系之存在只是作出给付判决的前提，若允许就确认关系提起独立的确认之诉则意味着为获得给付判决而必须提起两个诉，其结果是造成诉讼浪费。人民法院有对当事人提起独立的确认之诉进行审判的必要性，则在于当事人有必要且能够通过法院审理来解决相互之间的纠纷，如不能则该确认之诉即无诉的利益，在此情形下，当事人无权启动诉讼程序。<sup>(84)</sup>对于类型更为常见的给付之诉，我国司法实务中存在被告认诺原告提出的给付型诉讼请求，自认原告的事实主张，法院据此直接以原被告之间无争议而在受理之后裁定驳回起诉的情况。<sup>(85)</sup>这种司法处理实际上是错误的，因为诉的利益除了权利确认的利益，还有诉诸强制执行的利益。为了获得执行依据，即使原被告对于诉讼请求和事实理由都没有争议，只要被告不履行，则原告就具有诉的利益。此外，也存在法院以当事人不能就给付之诉的诉讼原因给出合理解释、原告无诉的利益为由，判决驳回诉讼请求的案例。<sup>(86)</sup>

综上，权利保护资格和权利保护利益共同决定了法院的受案范围。虽然我国司法实务中也存在以诉的利益进行诉的合法性判断的做法，但法院存在误用诉的利益判断的情况，且往往以主管判断替代乃至吸收诉的利益的判断。由此，我国法院民事诉讼的受案范围很可能因为主管的政策性、裁量性而侵害当事人诉诸司法救济的权利。虽然权利保护资格已经涉及法院审判权界限的问题，但主管制度在我国法上具有分配民事纠纷审判权的作用，因此，我国法院受案范围的判断应该是诉的利益判断加主管范围判断，诉的利益的判断应前置置于法院主管范围的判断。民事纠纷具有诉的利益之后，如果该民事纠纷仍不属于法院主管的纠纷，法院才可以不予受理或者受理之后驳回起诉。

## （二）受案范围裁判的程序保障

民事诉讼法和民法调整的平等主体之间的财产关系和人身关系本身是需要解释的，而解释的权力在法院。法院通过对平等主体之间的财产关系和人身关系进行限制性解释，将大量的纠纷排除在了法院主管范围之外。类似于按撤诉处理<sup>(87)</sup>，以不属于法院受案范围而不予受理或者受理之后驳回起诉，是更方便和安全的案件处理方式。同时，由于排除法院主管的法律纠纷，也没有行

---

〔84〕浙江省杭州市西湖区人民法院民事裁定书，（2019）浙0106民初4820号。类似案例，如吉林省梨树县人民法院民事裁定书，（2019）吉0322民初847号；吉林省四平市中级人民法院民事裁定书，（2019）吉03民终1107号；安徽省青阳县人民法院民事裁定书，（2019）皖1723民初1786号；河南省高级人民法院民事裁定书，（2019）豫民申7232号；广东省广州市黄埔区人民法院民事裁定书，（2021）粤0112民初29831号；山东省烟台市中级人民法院民事裁定书，（2022）鲁06民终2430号；辽宁省沈阳市中级人民法院民事裁定书，（2023）辽01民终5192号；山东省临朐县人民法院民事裁定书，（2023）鲁0724民初2832号。

〔85〕山东省青岛市即墨区人民法院民事裁定书，（2020）鲁0282民初2196号。一审法院以原被告对纠纷无争议为由在受理起诉之后裁定驳回起诉，二审法院纠正的案例，参见河南省新乡市中级人民法院民事裁定书，（2016）豫07民终2841号；吉林省吉林市中级人民法院民事裁定书，（2017）吉02民终3644号；吉林省高级人民法院民事裁定书，（2019）吉民终309号。

〔86〕最高人民法院民事判决书，（2021）最高法民终1203号。

〔87〕吴俊：《按撤诉处理的逻辑变迁与程序再造》，载《当代法学》2021年第3期，第132-134页。

政机关自动衔接进行终结性的裁断，因此，这些被司法排除的法律纠纷直接脱离了法律的规制而游离于社会之中，这显然不利于维护法律权威和社会稳定。

基于纠纷和诉讼请求的新型化，很难从实体的角度总结出或者解释出法院主管或者法院拒绝司法救济的完整范围。实务的判例则显示，即使对于明显属于法院受案范围的纠纷，也存在法院滥用法律解释权和自由裁量权的情况。在实体规则的体系完整性得不到彻底解决的情况下，解决问题的出路则应该考虑通过个案的妥当性处置，来不断完善规则并使之体系化。因此，受案范围的问题除了进行实体层面诉的利益和主管范围的衡量，还须建立受案范围裁判的特殊程序保障机制。从司法统一的角度，将受案范围的争议交予高级别法院通过个案规则的积累来处理，更为妥当和必要。

从解释论的角度，可以从如下方面提高法院受案范围裁判的程序保障水平。第一，权利获得了司法救济的判决，在后诉类似案件应具有参照适用的效力。最高人民法院可通过发布指导性案例的方式，使法院拒绝司法救济的范围规则化和明晰化。事实上，最高人民法院已经处理了相当一部分不予受理的申诉案件。例如，在再审申请人北京金盟经贸有限公司与被申请人金某某排除妨害纠纷案中，最高人民法院认为，本案争议焦点为本案是否属于历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷。首先，根据原审法院查明的事实，诉争房屋系申请人前身和平里收购站在涉案 15 号院公管期间，经向规划部门申请并获批准后，在该院空地上修建的。该房不是公管前即存在的私房。其次，本案双方当事人间纠纷因案涉拆除行为引发，并非在落实历史遗留的私房政策过程中产生。最后，从金盟经贸有限公司诉讼请求的内容来看，其主要诉求为判令金某某停止侵权，并恢复诉争房屋原状或负担恢复原状所需费用。该诉求针对平等主体之间的权利义务关系，符合民事诉讼法规定的受理条件。针对该起诉，法院应当进行实体审理。综上，本案不属历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷，北京市第二中级人民法院依据《最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知》裁定驳回金盟经贸有限公司的起诉，属适用法律错误。最终，最高人民法院认为，本案属于法院受案范围。<sup>(88)</sup> 此案中，最高人民法院通过案件的区分技术，将本案从历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷中区分出来，认为其系平等主体之间的财产关系纠纷。第二，在具有诉的利益的情况下，法官在适用受案范围规则时，要考虑权利进行诉讼外救济的可能性。如果权利缺乏诉讼外救济，则应该坚持司法最终解决原则。第三，法院拒绝司法救济的裁判，应载明当事人寻求救济的司法外渠道。在经过诉的利益判断之后，法院对于非法院主管的法律纠纷应释明当事人可以寻求救济的法律渠道，对于行政机关排他性主管的纠纷，可以在征得原告同意的基础上参照移送管辖的规则进行移交。在技术上，法院可以在裁定不予受理的文书中就当事人可以诉诸的诉讼外公力救济机制进行释明，并可以通过类似移交函的文书将纠纷移交主管行政机关。第四，受案范围争议具有法律适用统一的意义，根据《最高人民法院关于加强和规范案件提级管辖和再审提审工作的指

(88) 最高人民法院民事裁定书，(2014)民提第 197 号。

导意见》（法发〔2023〕13号）第4条、第9条的规定，对于存在受案范围争议的诉讼，可以提级管辖。第五，因为法院违法拒绝司法救济导致权利人权利得不到救济的情况，可以诉诸国家赔偿。对此，在法国法中，法官拒绝司法救济，当事人可以提起民事诉讼追究法官个人的损害赔偿责任。这一民事赔偿诉讼只不过是《法国民法典》第1382条侵权责任一般条款的适用案件之一，没有其他特别之处。<sup>〔89〕</sup>在我国实体法框架下，法官职务活动中的违法即使不构成私法意义上的侵权，也可以构成国家赔偿的事由。

从立法论的角度，在《最高人民法院关于调整中级人民法院管辖第一审民事案件标准的通知》（法发〔2021〕27号）完成第一审民事案件管辖下沉改革，一审民事案件主要由基层法院管辖的背景下，对法院以“不属于法院受案范围”为由而作出的拒绝司法救济的裁判，可以考虑允许当事人以非权利型二次上诉的方式，上诉到高级人民法院甚至最高人民法院。高级人民法院甚至最高人民法院可以通过择案而审的方式，通过个案裁判来明确特定类型争议的可诉性。由此，高级别法院可以通过个案的具体妥当化处理逐步实现法院主管制度的体系自治化与规则精细化，以个案为单位实现司法在受案范围方面的逐步统一。

## 五、结语

英国哲学家培根在《论司法》一文中说道：“一次不公的判断比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的判断则把水源败坏了。”他还引用所罗门的话：“义人在恶人面前败讼好像趟浑之泉，弄浊之井。”<sup>〔90〕</sup>法院违法拒绝司法救济是最严重的司法不公，因为其不是污染了公正司法的水源，而是直接让司法从源头上枯竭。“个体享有诉诸司法这一重要权利，这是社会赋予个人的基本保障。”<sup>〔91〕</sup>法院拒绝司法救济，不仅在个体层面侵犯了具体纠纷当事人的诉权，而且在一般层面使得相关法律问题逃离了法律的规制而成为法外之地。由于主管制度本身未对法院受案范围进行具体界定，法院往往不从权利救济的现实必要性而是从法院自身的立场和利益出发，不仅对一些应当属于法院救济范围并且在实体法上依据确凿的实体权利拒绝救济，而且作出的受案范围判断存在严重的司法不统一问题。对此，在解释论层面，应当以诉的利益判断与主管范围判断共同约束受案范围判断，且法院对民事纠纷以不属于法院主管范围为由不予受理，应当释明当事人可以诉诸的其他公力救济机制，并妥当移交。在制度机制层面，类案约束、提级管辖、非权利型上诉等机制，可以发挥解决主管冲突、统一法院受案范围的功能。没有敢于维护法律权威、敢于救济法律权利的法院，法治将黯然失色。在个案中谋求程序公正的实现和法律正义的兑现，以个案的具体妥当化处理推动法治的落地，是法官首要的职责，而纠纷诉诸法院的第一步就是受案范围的问题，因此需要认真对待。

〔89〕〔法〕亨利·莫图尔斯基：《主观权与诉权》，巢志雄译，载《苏州大学学报（法学版）》2019年第1期，第148页。

〔90〕〔英〕培根：《培根论说文集》，水天同译，商务印书馆1983年版，第193页。

〔91〕〔法〕亨利·莫图尔斯基：《主观权与诉权》，巢志雄译，载《苏州大学学报（法学版）》2019年第1期，第149页。

## Substantive Scope and Procedural Regulation for the Trial Courts to Refuse Judicial Relief

WU Jun

**Abstract:** The clause “belonging to the scope of civil litigation accepted by the People’s Court” in the *Civil Procedure Law* is considered to be a legislative expression of the jurisdiction of the court. The court jurisdiction system plays the role of allocating the power to adjudicate civil legal disputes among different agencies and organizations. The legislation only stipulates that legal disputes that are not within the jurisdiction of the court are illegal, but there is no supporting system to clarify the specific scope of the jurisdiction of the court and the mechanism for handling jurisdiction disputes. The interest of action mechanism also plays a role in regulating the scope of the court’s judicial power. However, in practice, judges tend to restrict the scope of cases accepted by the court, put the court jurisdiction judgment before the interest of action judgment, and replace the policy-based court jurisdiction system with the rule-based interest of action mechanism. The court’s decision to refuse judicial relief should be based on a second-order judgment structure of “interest of action” and “court jurisdiction”. After judging the interest of action, the court should explain the legal channels through which the parties can seek relief for legal disputes that are not under the jurisdiction of the court. For disputes under the jurisdiction of administrative agencies exclusively, the court can refer to the rules for transfer jurisdiction based on the consent of the plaintiff. From the institutional perspective, the scope of cases accepted in civil litigation can be unified through mechanisms such as restriction of similar cases, escalation of hierarchical jurisdiction, and special procedural guarantee for disputes between court jurisdiction and other organization jurisdiction, through accumulation of individual cases.

**Keywords:** Civil Litigation; Judicial Relief; Court Jurisdiction; Interest of Action; Scope of Cases Accepted by the Court

（责任编辑：王乐兵 汪友年）