

# 从实体向程序逃逸：民事案件“以裁拒判”的现状、逻辑及规范

## 论文提要：

本文以 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期间 X 市全市法院 2327 件裁定驳回起诉、不予受理的案件为研究对象，全面梳理驳回起诉、不予受理案件的分布情况，在分析实践样态（各法院分布情况、年度和月度分布、案件案由、结案事由等）的基础上，通过法官维度和时间维度的数据分析比对，证实了民事裁判中确实存在的隐性的“以裁拒判”现象。同时，进一步深入剖析“以裁拒判”的形成逻辑和发生原因，认为目前“以裁拒判”现象已经形成了一个完整的裁判逻辑链条，即程序审理—审查程序启动条件/实体判决要件—裁定不予受理或驳回起诉，自由裁量权贯穿始终。最后，以加强审判监管为出发点，按照“识别—启动—监管”的思路，辅之以构建三级审判权运行体系和信息化技术支持，形成完善的监管体系，识别与规范民事案件“以裁拒判”行为。（正文共 14982 字）

## 主要创新观点：

一是本文以民事一审案件裁定驳回起诉、不予受理的案件为视角，通过法官维度和时间维度的数据分析比对，证实了民事裁判中确实存在的隐性的“以裁拒判”现象。

二是经研究认为，目前“以裁拒判”现象已经形成了一个完整的裁判逻辑链条，即程序审理—审查程序启动条件/实体判决要件—裁定不予受理或驳回起诉，自由裁量权贯穿始终。

三是以加强审判监管为出发点，按照“识别—启动—监管”的思路，辅之以构建三级审判权运行体系和信息化技术支持，构建完善的监管体系，识别与规范民事案件“以裁拒判”行为。

以下正文：

## 一、问题的提出

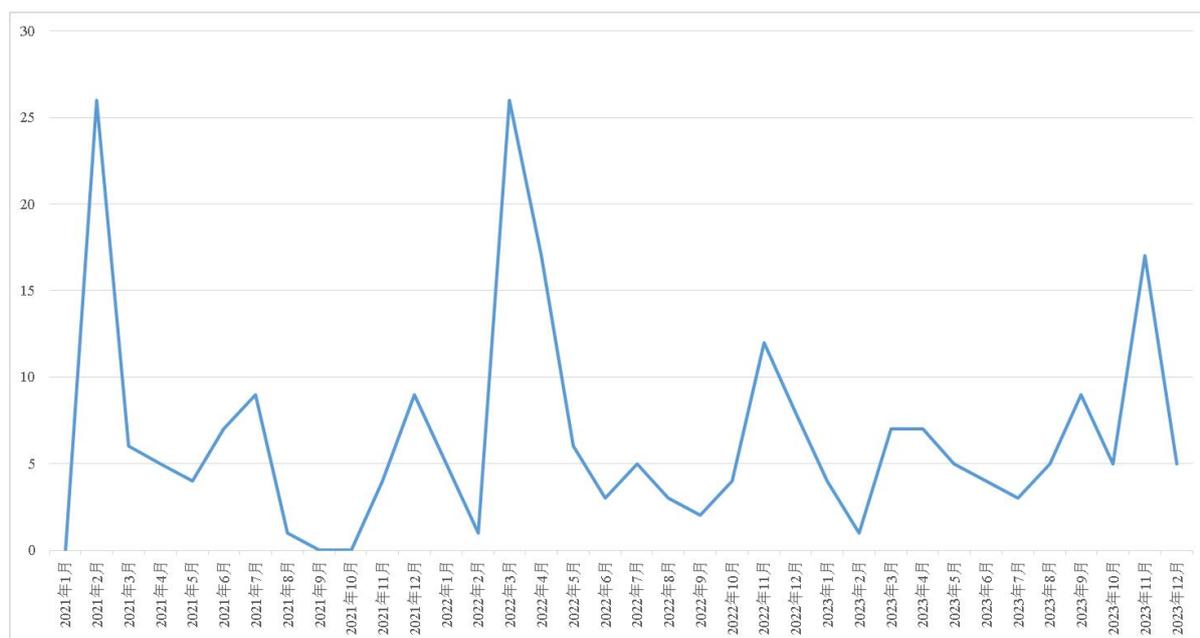


图 1.2021 年 1 月至 2023 年 12 月 X 市中院指令受理、指定审理案件数量月度分布情况

如图 1 所示，在审判实践工作中发现，X 市中院每年年初会涌现大量裁定不予受理、驳回起诉的一审上诉案件，其中部分案件需要二审法院指令受理或者指定审理，从程序上将上诉案件重新导入一审程序。进一步分析发现，在民事审判中可能存在一审法官为了单纯结案而将案件做程序性结案的情况，该类案件进入实体审理有两种重要途径，一是当事人不上诉，选择再次起诉至原审法院，案件进入实体审理；二是当事人选择将案件上诉至二审法院，二审法院经审查后裁定指令受理或指定审理，案件进入

实体审理。这种“结案事不了、一案生多案”的不良审判习惯是典型的“以裁拒判”现象，不仅造成案件在两级法院之间程序空转、实体逃逸，严重浪费司法资源、加剧司法内卷，而且严重侵害了当事人的诉权和实体权利的实现。

为深入研究民事案件是否存在“以裁拒判”的程序空转问题，本文以 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期间 X 市法院 2327 件驳回起诉、不予受理的案件为研究对象，全面梳理驳回起诉、不予受理（以下称“驳不案件”）案件的分布情况，在分析实践样态的基础上，从时间维度和法官维度论证民事案件“以裁拒判”是否真实存在，深入剖析民事案件“以裁拒判”的内在裁判逻辑，以加强审判监管为出发点，按照“识别—启动—监管”的思路，辅之以构建三级审判权运行体系和信息化支持，构建完善的审判监管体系，识别与规范民事案件的“以裁拒判”行为。

## **二、现状描述：X 市全市法院“驳不案件”的分布情况**

本文以南京通达海审判系统中的审判数据为依据，将结案时间设定为 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，案件类型为民事案件，适用程序为民事一审，裁判结果选定为裁定驳回起诉和裁定不予受理，检索范围为 X 市全市法院。

共计检索出“驳不案件”2327 件，同期全市法院受理一审民事案件共计 88027 件，占比为 2.64%，其中裁定驳回起诉的案件为

2131 件，裁定不予受理的案件总数为 196 件。

以下将从各法院<sup>①</sup>分布情况、年度和月度分布、案件案由、结案事由等五个角度对“驳不案件”现状进行描述。

### （一）法院分布：部分法院案件数量及占比远高于平均水平

从各法院的“驳不案件”分布情况看，X 市中院 25 件，A 法院 493 件，B 法院 167 件，C 法院 930 件，D 法院 189 件，E 法院 77 件，F 法院 303 件，G 法院 143 件。具体情况如下表：

表 1. 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日全市法院民事案件“驳不案件”数量分布

序号	法院	不予受理案件数量	驳回起诉案件数量	总数	民事一审案件数量	驳不案件占比
1	X 市中院	1	24	25	679	3.68%
2	A 法院	120	373	493	22199	2.22%
3	B 法院	15	152	167	17820	0.94%
4	C 法院	4	926	930	10584	8.79%
5	D 法院	28	161	189	8546	2.21%
6	E 法院	1	76	77	10698	0.72%
7	F 法院	12	291	303	8225	3.68%
8	G 法院	15	128	143	9276	1.54%
9	总计	196	2131	2327	88027	2.64%

如表 1 所示，研究期间内，整体上全市法院“驳不案件”占同期民事一审案件数量的 2.64%，具体到各法院，占比最高的为 C 法院占比 8.79%，其次为 F 法院占比 3.68%，X 市中院占比 3.68%，A 法院占比 2.22%，D 法院占比 2.21%，G 法院 1.54%，B 法院占

<sup>①</sup>X 市下辖 1 个市辖区、3 个县和代管三个县级市。

比 0.94%，E 法院占比 0.72%。

## （二）年度分布：案件数量长年保持高位运行

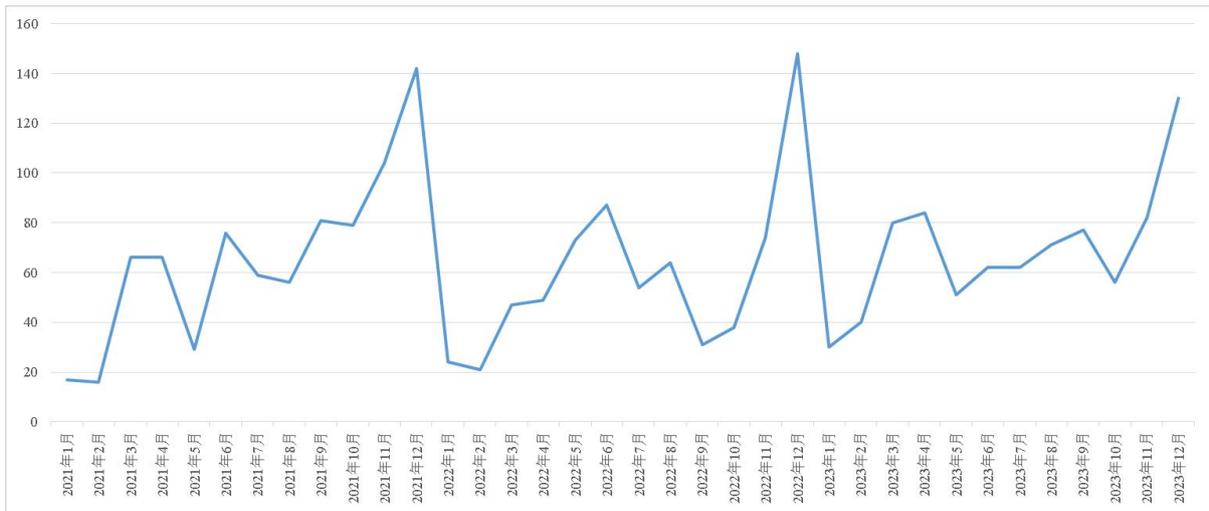
表 2. 2020 年至 2023 年全市法院“驳不案件”数量及占比

序号	年份	全市法院“驳不案件”数量（件）	全市法院一审民事案件数量（件）	占比
1	2020年	544	18745	2.90%
2	2021年	824	27637	2.98%
3	2022年	711	27217	2.61%
4	2023年	825	34718	2.38%

从年份分布情况来看，2020 年的“驳不案件”有 544 件，2021 年有 824 件，2022 年有 711 件，2023 年有 825 件，案件数量居高不下。

2020 年全市法院一审民事案件为 18745 件，“驳不案件”占比 3.06%；2021 年全市一审民事案件数量为 27637 件，“驳不案件”占比 2.95%；2022 年全市法院一审民事案件数量为 27217 件，“驳不案件”占比 2.61%；2023 年全市法院一审民事案件数量为 34718 件，“驳不案件”占比 2.38%，所占比重呈逐年下降趋势。

## （三）月度分布：月度曲线呈现明显的规律性



**图 2.2021 年 1 月至 2023 年 12 月月度结案数量分布曲线**

如图 2 月度数量分布曲线上看，存在三个波峰，即 2021 年 12 月、2022 年 12 月、2023 年 12 月；存在三个波谷，即每年的 1 月、2 月。其月度分布曲线在每年 1-8 月份处于低水平波动状态，到 9-12 月会逐渐增加，并在 12 月份达到顶峰，呈现一定分布规律，即 1 月份到 12 月份逐渐上升，尤其是每年第四季度案件数量急剧增加，到次年 1 月、2 月又出现断崖式下跌。

每年 12 月份是驳不案件结案的高峰期，2021 年 12 月份结案 142 件，2022 年 12 月份结案 149 件，2023 年 12 月份结案 130 件。其中 2021 年度最后一周（即 12 月 27 日至 12 月 31 日）结案 39 件，其中 12 月 29 日当天结案 16 件；2022 年度最后一周（即 12 月 26 日至 12 月 30 日）结案 52 件，其中 12 月 30 日当天结案 13 件，2023 年度最后一周（即 12 月 25 日至 12 月 29 日）结案 43 件，其中 12 月 29 日当天结案 12 件。

#### (四) 案由分布：借贷类、劳动类纠纷居多

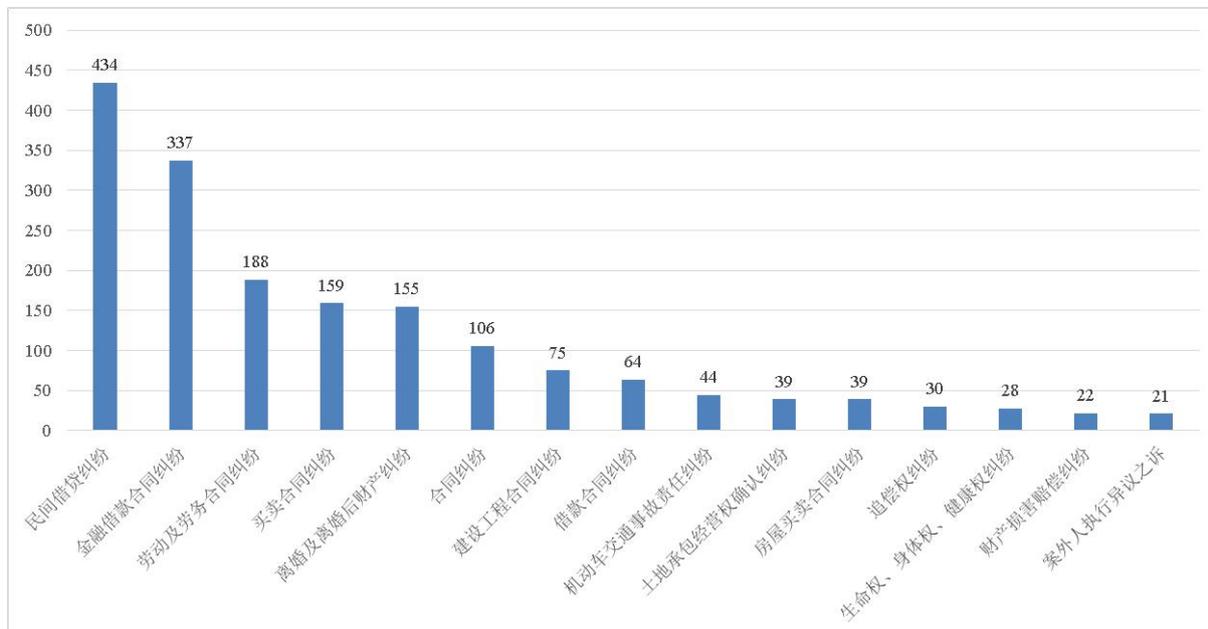


图 3.前十五名案由的案件数量分布情况

本文统计了排名前十五名的案件案由，共计 1741 件，占全部案件数量的 74.82%，其中，最多的是民间借贷纠纷为 434 件，其次为金融借款合同纠纷 337 件，劳动类纠纷 188 件，买卖合同纠纷 159 件，离婚及离婚后财产纠纷 155 件，合同纠纷 106 件，排名最靠后的是为案外人执行异议之诉 21 件，进一步分析，发现借款或者借贷类相关案件有 835 件，劳动类纠纷案件有 175 件。

#### (五) 结案事由分布：九类结案事由分布不均衡

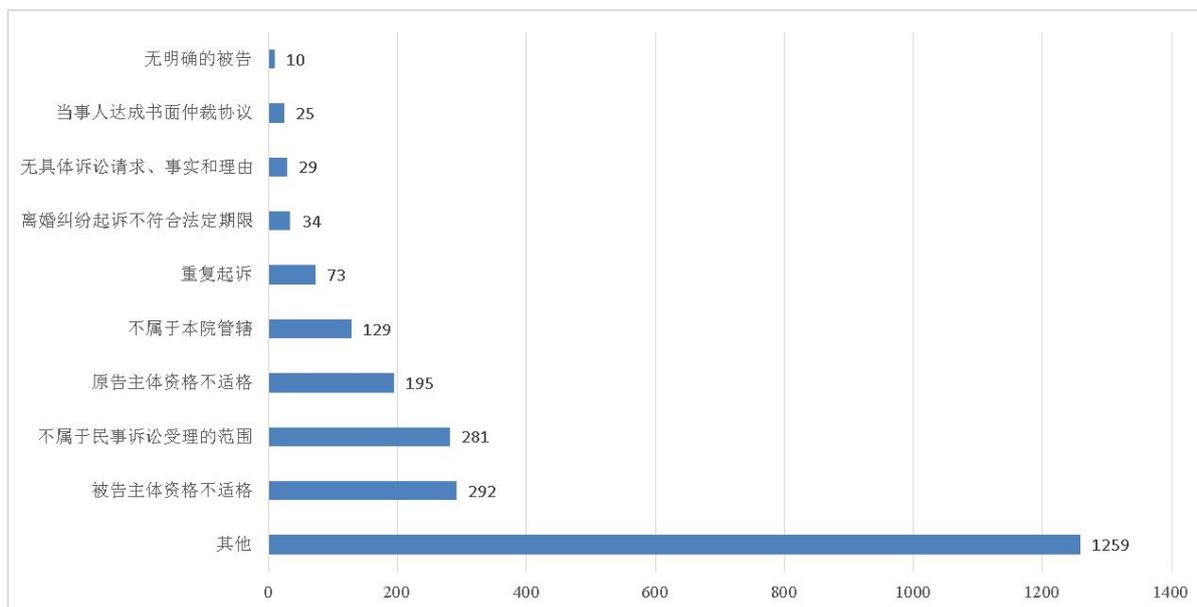


图 4.排名前十的结案事由分布情况

在裁定不予受理或驳回起诉的结案事由中，除了“其他”结案事由<sup>①</sup>以外，一共有九类结案事由，原被告没有诉讼主体资格最多，有 487 件，其次不属于民事案件受案范围的 281 件，不属于本院管辖的案件有 129 件，重复起诉的案件有 73 件，离婚案件起诉不符合法定期限限制的有 34 件，无具体诉讼请求、事实与理由的有 29 件，当事人达成书面仲裁协议的 25 件，无明确被告有 10 件，上述结案事由基本上涵盖了“驳不案件”的基本类型。

### 三、两个维度：进一步论证“以裁拒判”现象是否真实存在

裁定不予受理或者驳回起诉是民事裁判的重要类型，对保障诉讼程序正常进行具有重要意义，“驳不案件”存在本身并不意味

<sup>①</sup>经检索发现，“其他”结案案由并不精准，因为实践中一般是由书记员报结案，部分书记员法律水平有限，在填报结案事由时无法甄别或者不愿甄别具体结案案由，简单直接的选择“其他”作为结案事由，事实上大部分案件案由应归入九类明确具体的案由中。

着就是“以裁拒判”，只有不合理、非正常的裁定不予受理或者裁定驳回起诉才会导致制度功能异化，成为程序空转的“温床”，所以是否存在“以裁拒判”现象仍需要进一步论证。

经初步分析发现，时间维度下，每年6月份和12月份是当年民事一审“驳不案件”的阶段性结案高峰，结案数量远高于平均水平；同时法官维度下，部分法官“驳不案件”的结案数量明显偏高，超出正常水平，两种非常态下的“驳不案件”结案后，当事人如何救济以及救济结果具有典型代表性，对研究是否存在“以裁拒判”现象具有重要意义。本文整理了研究期间内6月份和12月份的“驳不案件”和排名前十法官的“驳不案件”作为分析样本，以当事人权利救济途径<sup>①</sup>及救济结果为研究视角，分别从当事人再次起诉和案件上诉两个方面进行分析，一是否再次起诉及再次起诉后是否实体审理；二是否上诉、上诉裁判结果、是否重新导入一审程序进入实体审理。

## **（一）时间维度：以每年6月份和12月份一审结案的“驳不案件”作为分析样本**

### **1.样本综述**

---

<sup>①</sup>案件被裁定驳回起诉或不予受理后，当事人有三种救济路径，即再次起诉、上诉至二审法院和申请再审。就申请再审而言，经检索，研究期内全市法院共受理再审申请案件258件，其中当事人因不服不予受理、驳回起诉裁定而申请再审的案件有2件，这两件案件中，1件被驳回再审申请，另1件进入再审程序。所以当事人从申请再审的途径救济其权利的案件数量极少，不是当事人的重要救济路径。

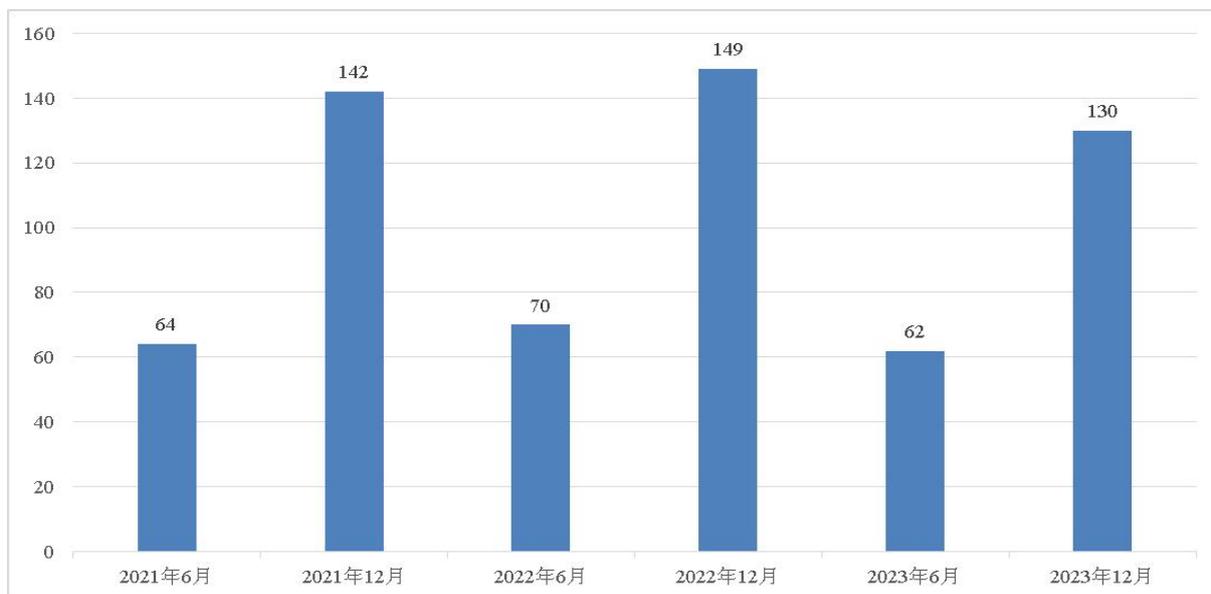


图 5. 研究期内 6 月份和 12 月份的“驳不案件”数量

研究期内 6 月份和 12 月份的全部“驳不案件”数量为 617 件，其中 2021 年 6 月为 64 件，2021 年 12 月为 142 件，2022 年 6 月为 70 件，2022 年 12 月为 149 件，2023 年 6 月为 62 件，2023 年 12 月为 130 件。

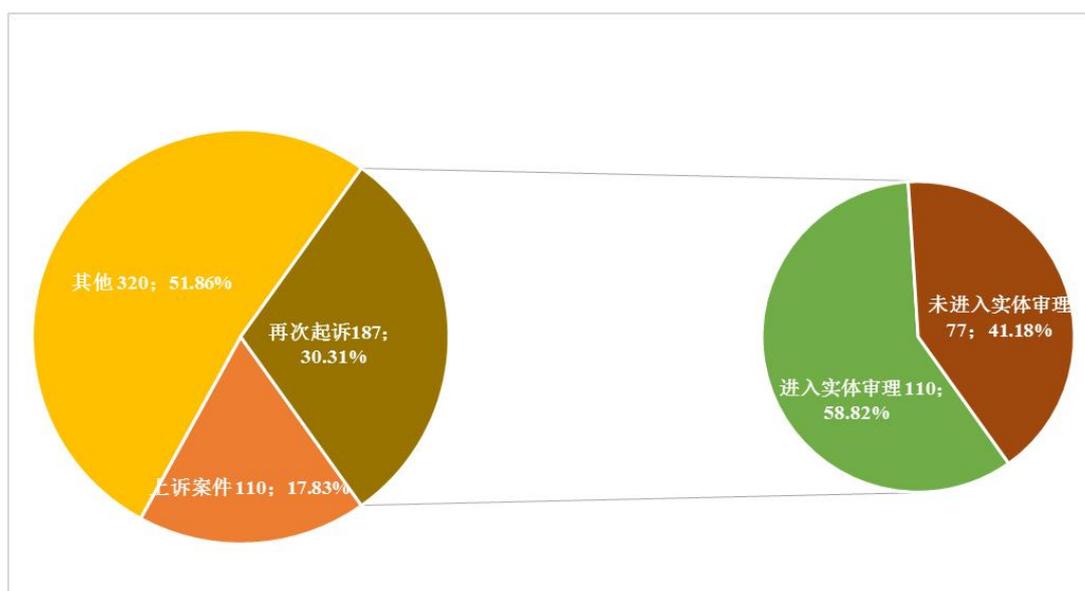


图 6.再次起诉案件数量、占比及实体审理数量、占比

如图 6 所示，在全部 617 件案件中，当事人再次起诉的案件有 187 件，占全部样本案件数量（617 件）的比重为 30.31%，上诉案件有 110 件，占比为 17.81%，其他类型案件<sup>①</sup>有 320 件，占比为 51.36%。

## 2.再次起诉情况分析

如图 6 所示，民事一审被裁定不予受理或驳回起诉后，当事人选择再次起诉至法院的案件有 187 件，其中进入实体审理的案件有 110 件，占再次起诉案件数量（187 件）的比重为 58.82%，未进入实体审理的案件 77 件，占比为 41.18%。

## 3.上诉情况分析

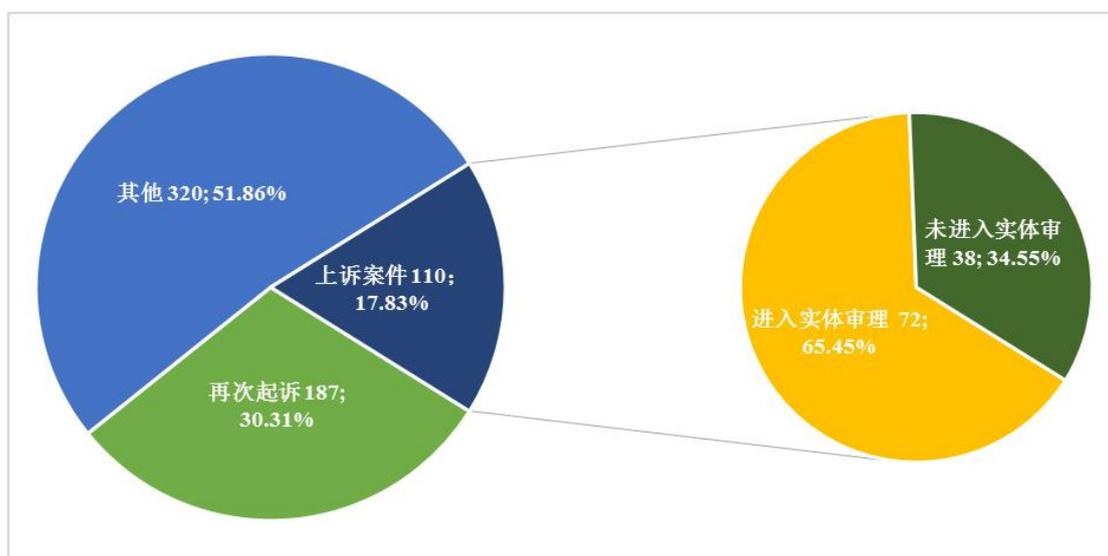


图 7.上诉案件数量、占比及实体审理数量、占比

如图 7 所示，当事人不服一审驳回起诉、不予受理裁定的上

<sup>①</sup>其他类型案件是指民事一审被裁定不予受理或驳回起诉后，当事人没有再次起诉或上诉至二审法院。

诉案件共有 110 件，占全部样本案件数量（617 件）的 17.83%，经二审法院改判进入实体审理的案件有 72 件，占上诉案件数量（110 件）的 65.45%；二审维持一审裁定或当事人撤诉的案件有 38 件，占上诉案件数量（110 件）的 34.55%。

**（二）法官维度：在全部样本中筛选出“驳不案件”结案数量排名前十的法官，将排名前十的法官的案件整理出来作为样本**



**图 8.2021 年 1 月至 2023 年 12 月“驳不案件”结案数量排名前二十的法官**

研究期间内，一共有 172 名法官作出不予受理或驳回起诉的裁定，其中排名第一的法官“驳不案件”的结案数量为 96 件，排名第十的法官的结案数量为 48 件，排名第二十的法官结案数量为 29 件。同时，排名前十名法官“驳不案件”的结案数量共计为 618 件，占研究期内全部“驳不案件”数量的 26.56%；排名前二十名法官“驳不案件”的结案数量共计为 955 件，占全部“驳不案件”数量

的 41.04%。

## 1.样本综述

在裁判结果选择上，全部样本案件（618 件）中，裁定不予受理的案件为 4 件，占全部样本案件数量的 0.65%，裁定驳回起诉的案件为 614 件，占全部样本案件数量的 99.35%。

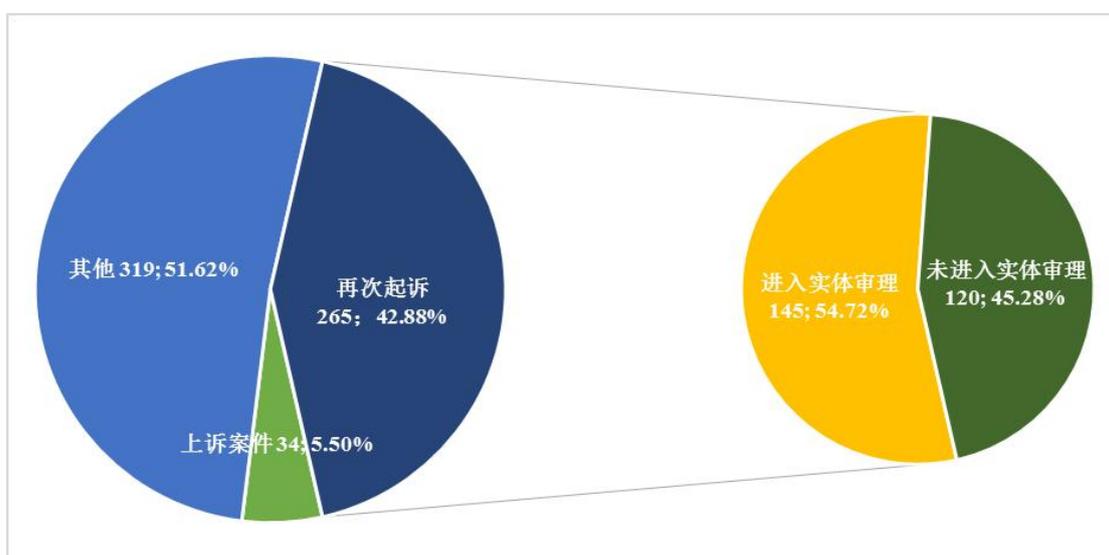


图 9.再次起诉案件数量、占比及实体审理数量、占比

如图 9 所示，在全部 618 件案件中，当事人再次起诉的案件有 265 件，占全部样本案件数量（618 件）的比重为 42.88%，上诉案件有 34 件，占比为 5.50%，其他类型案件<sup>①</sup>有 319 件，占比为 51.62%。

## 2.再次起诉情况

当事人再次起诉后进入实体审理的案件有 145 件，占再次起诉案件数量（265 件）的 54.72%，未进入实体审理的案件有 120

<sup>①</sup>其他类型案件是指民事一审被裁定不予受理或驳回起诉后，当事人没有再次起诉或上诉至二审法院。

件，占再次起诉案件数量（265 件）的 45.28%。

### 3. 上诉情况分析

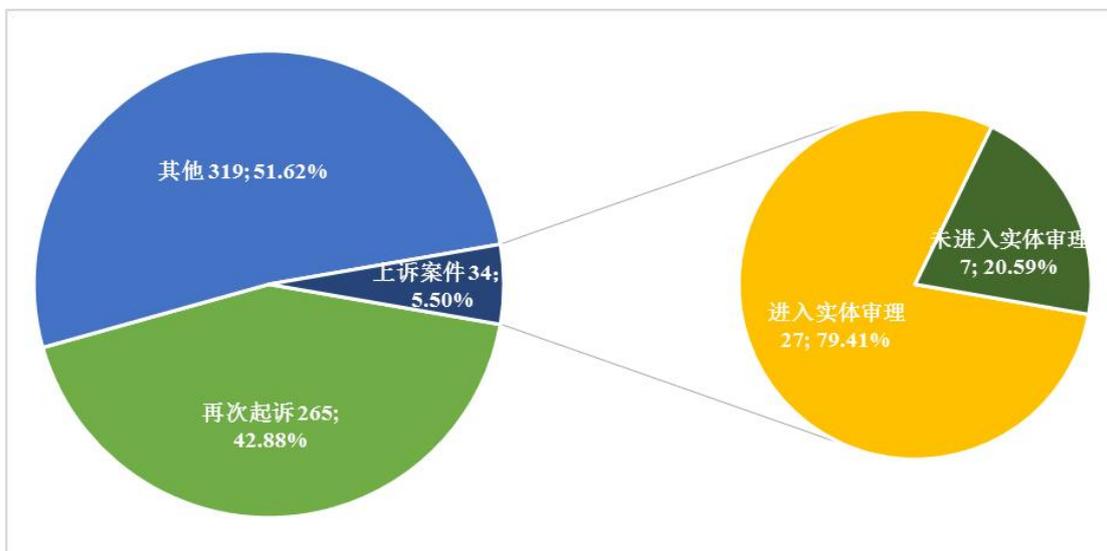


图 10. 上诉案件数量、占比及实体审理数量、占比

如图 10 所示，在全部 34 件上诉案件中，经二审法院改判进入实体审理的案件有 27 件，占上诉案件数量（34 件）的 79.41%；二审维持一审裁定的案件有 7 件，占上诉案件数量（34 件）的 20.59%。

### （三）分析结论：民事案件审理中存在“以裁拒判”现象

#### 1. 数据交叉对比：程序空转严重

表 3. 时间维度和法官维度的数据对比

分析维度	再次起诉			上诉情况		
	案件数量及占全部样本案件数量比重	进入实体审理案件数量及占再次起诉案件数量比重	未进入实体审理案件数量及占再次起诉案件数量比重	案件数量及占全部样本案件数量比重	经改判进入实体审理案件数量及占上诉案件数量比重	未进入实体审理案件数量及占上诉案件数量比重
时间维度	187件；30.31%	110件；58.82%	77件；41.12%	110件；17.83%	72件；65.45%	38件；34.55%
法官维度	265件；42.88%	77件；66.79%	88件；33.21%	30件；4.85%	24件；80%	6件；20%

经对比时间维度和法官维度样本案件的研究发现，两者在“驳不案件”的具体处理上存在异同。

### **(1) 相同之处：样本数量、进入实体审理数量**

第一，样本案件数量基本一致，时间维度下样本案件数量为617件，法官维度下样本案件数量为618件。

第二，进入实体审理的案件数量及比重基本一致。时间维度有182件（110+72=182件），占全部样本案件数量（617件）的29.50%；法官维度有201件（145+27=172件），占全部样本案件数量（618件）的27.83%。

### **(2) 不同之处：救济路径选择有差别**

民事一审中案件被裁定不予受理或者驳回起诉后，当事人会选择再次起诉或者选择上诉救济其权利，在时间维度和法官维度下，当事人选择的救济路径有明显区别。

第一，时间维度下当事人更倾向于选择上诉救济其权利，表

现在上诉的案件数量及经改判进入实体审理的案件数量明显高于法官维度。

时间维度下上诉的案件数量为 110 件，占全部样本案件数量的比重为 17.83%；法官维度上诉的案件数量为 34 件，占全部样本案件数量的比重为 5.50%，时间维度明显高于法官维度。

时间维度下经改判进入实体审理的案件数量为 72 件，占上诉案件数量的比重为 65.45%；法官维度经改判进入实体审理的案件数量为 28 件，占上诉案件数量的比重为 79.41%，虽然占比明显高于时间维度，但是案件数量远低于时间维度。

第二，法官维度下，当事人更倾向于选择再次起诉，表现在再次起诉的案件数量及进入实体审理的案件数量明显高于时间维度。

时间维度下再次起诉的案件数量为 187 件，占全部样本案件数量的比重为 30.31%；而法官维度再次起诉的案件数量为 265 件，占全部样本案件数量的比重为 42.88%，明显高于时间维度。

时间维度下进入实体审理的案件数量为 110 件，占再次起诉案件数量的比重为 58.82%；法官维度下进入实体审理的案件数量为 145 件，占再次起诉案件数量的比重为 54.72%，进入实体审理案件数量明显高于时间维度。

### **(3) 对比结论**

**第一个结论：部分案件错误的以不予受理或驳回起诉的方式结案。**

通过对比“驳不案件”中时间维度与法官维度的异同发现，案件被裁定驳回起诉或者不予受理后，当事人通过司法程序救济后，仍有较大比重（时间维度为 29.50%，法官维度为 27.83%）的案件进入实体审理，这说明程序类案件的错裁率偏高<sup>①</sup>。

**第二个结论：程序空转严重。**

时间维度中，进入实体审理的案件有 182 件，共计经过 464 个审理程序，这意味着有 282 个（ $464-182=282$ ）审理程序处于空转之中，程序空转的比重高达 2.55（ $464/182$ ），即平均每个案件需要经过 2.55 个审理程序才能进入实体审理。法官维度中，进入实体审理的案件有 172 件，共计经过 389 个审理程序，这意味着有 217 个（ $389-172=217$ ）程序处于空转之中，程序空转的比重高达 2.26（ $389/172$ ），即平均每个案件需要经过 2.26 个审理程序才能进入实体审理。

以上数据表明民事审判中大量应进入实体审理的案件被以程序性裁定的方式处理，案件需要经过多个审判程序才能进入实体审理；同时，部分法官在 6 月份和 12 月份结案的“驳不案件”比平时需要更多的审判程序进入实体审理。在《人民法院审判质量

---

<sup>①</sup>对比《人民法院审判质量管理指标体系（2024 年版）》中，指标 3 一审裁判被改判率中民事案件为区间值 0.887%~1.685%，指标 4 一审裁判被发回重审率中民事案件区间值 0.207%~2.120%。

管理指标体系（2024年版）》中，指标1案-件比指标要求民事案件区间值为1.40~1.52，而两个研究维度中，案件进入实体审理需要经过的程序已然远超案-件比的区间值，这意味着“驳不案件”中存在严重的程序空转问题。

## 2.不对等的博弈：不良审判习惯已然形成

“诉讼是一种零和且非合作的博弈”<sup>①</sup>，一个诉讼中至少有三对博弈关系，即原告与被告之间、原告与法官之间、被告与法官之间，而本文所研究的“驳不案件”主要涉及原告与法官之间的博弈关系。双方博弈的内容是一旦案件被裁定驳回起诉或不予受理，原告只能被动接受裁判结果，此时诉讼策略有三，即再次起诉、上诉和申请再审<sup>②</sup>，通过研究原告的诉讼策略，可以发现“驳不案件”下原告与法官的博弈并不始终处于被动地位。

研究表明，在法官维度下，当事人更倾向于通过再次起诉至一审法院的方式使案件进入实体审理，通过上诉改判进入实体审理的案件仅为极少数。而在时间维度下，案件进入实体审理的路径存在细微的差异，再次起诉和案件上诉均是案件进入实体审理的重要途径，当事人通过上诉改判进入实体审理的案件数量及占比远高于法官维度下。这一现象存在两个令人费解的问题，第一，

---

<sup>①</sup>王福华：《程序选择的博弈分析》，载《法治现代化研究》2020年第4期。

<sup>②</sup>（2016）最高法民申2505号民事裁定书和（2019）最高法民申1613号民事裁定书中，认为对于无正当理由未提起上诉的当事人，一般不应再为其提供特殊的救济机制，否则将变相鼓励或放纵不守诚信的当事人滥用再审程序，从而使得特殊程序异化为普通程序。所以对一审生效驳回起诉或不予受理裁定，原告不上诉至二审法院反而申请再审，并不是明智的选择。

既然法官维度下上诉改判率如此之高，当事人为什么不选择上诉而是选择再次起诉呢？第二，当事人对“驳不案件”选择再次起诉至原审法院时，为何如此笃定案件可以进入实体审理呢？

从原告的诉讼策略选择以及原告与法官的博弈可以解释该现象，一是时间成本因素，如果原告选择将案件上诉至二审法院，然后经二审法院改判进入实体审理，诉讼程序经过一审、二审，再回到一审，必定会拉长整个诉讼周期，所以理性的原告不会选择上诉，而是选择再次将案件起诉至一审法院立案，以节省诉讼时间成本。二是法官在做出不予受理或驳回起诉裁定时，会对原告做出一定让步或妥协。出于自身利益考量，法官更希望原告主动申请撤回起诉，以终结本次诉讼程序，因为如果裁定不予受理或驳回起诉，原告有可能选择上诉以继续诉讼程序，显然不利于承办法官，而理性的原告不会选择撤回起诉，这样做不仅终结了诉讼程序，还会造成自身经济利益损失<sup>①</sup>。所以双方的利益博弈最终会产生一个新的平衡，即原告与法官达成心照不宣的默契，案件先以裁定驳回起诉或者不予受理的方式结案，原告再次起诉至法院后案件进入实体审理。此时，双方的利益均得到一定程度的满足，法官完成了案件结案考核要求，当事人的诉讼时间成本和经济损失<sup>②</sup>得到一定补偿。

---

<sup>①</sup>根据《诉讼费用交纳办法》（国务院令 481 号）第十五条，“以调解方式结案或者当事人申请撤诉的，减半交纳案件受理费。”即原告如果主动申请撤回起诉，则会损失一半的诉讼费用。

<sup>②</sup>根据《诉讼费用交纳办法》（国务院令 481 号）第八条第二项规定，“下列案件不交纳案件受理费：（二）裁定不

由此可见，双方的博弈是不对等的，平衡的达成以满足法官利益为前提，原告被迫在有限的司法程序中做出对自己有利的选择，在博弈过程中，部分法官逐渐养成了不良的审判习惯，即为了单纯追求结案率，将自己承办的案件简单的作驳回起诉或者不予受理处理。

#### **四、理性思辨：民事案件“以裁拒判”的裁判逻辑**

从现实角度上讲，“驳不案件”居高不下的原因是部分法官养成了“以裁拒判”的不良审判习惯，并在长期的司法实践中学会如何“挖沟排洪”，以裁定不予受理或驳回起诉的方式结案，其后果是裁判行为失序。目前“驳不案件”的产生已经形成了一个完整的裁判逻辑链条，即程序审理—审查程序启动条件/实体判决要件—裁定不予受理或驳回起诉，自由裁量权贯穿始终。

##### **（一）动因：不良的审判习惯**

一线法官工作压力大、常年超负荷运转<sup>①</sup>是不争的事实，但是工作压力大与法官“以裁拒判”并没有必然联系，更多的是与不受监管的不良审判习惯有关。本文从以下两个方面说明：

##### **1.法院维度对比**

表 4. 2021 年-2023 年 C 法院和 E 法院“驳不案件”数量及占比情况

---

予受理、驳回起诉、驳回上诉的案件；”法官在做出不予受理、驳回起诉的裁定后，会全额退还诉讼费用。

<sup>①</sup>蒋惠岭：《中国法官的压力管理策略》，载《人民法院报》2015 年 11 月 18 日第 08 版。该文列举了法官面临的九种压力，分别是案件量压力、审限压力、权力干预压力、人情关系压力、社会舆论压力、当事人压力、责任压力、考核压力和保障压力。

序号	法院	不予受理案件数量	驳回起诉案件数量	总数	民事一审案件数量	驳不案件占比
1	C法院	4	926	930	10584	8.79%
2	E法院	1	76	77	10698	0.72%

如表 4 所示,2021 年-2023 年 C 法院受理民事一审案件 10584 件, E 法院受理民事一审案件 10698 件, 两者体量相当, 但是“驳不案件”数量确差别巨大。研究期间内 C 法院“驳不案件”总数为 930 件, 占比 8.79%, 为全市最高; E 法院为 77 件, 占比 0.72%, 为全市最低, 相当体量的两个法院在“驳不案件”上表现截然不同, 案件数量相差十余倍, 这表明“驳不案件”的大量出现不是个别的正常审判行为, 而是有默契的群体性行为, 部分法院在“驳不案件”监管上存在漏洞, 纵容或者变相鼓励了这种行为。

## 2.人均结案数量对比

表 5.2021-2023 年全市基层法院法官平均结案数量 (件)

序号	法院	2021年	2022年	2023年
1	A法院	279.1	347.6	380.1
2	B法院	198.3	210.8	250.2
3	C法院	139.1	169.3	209.1
4	D法院	176.3	167.9	173.8
5	E法院	139.4	123.3	168.2
6	F法院	117.2	105.2	150.4
7	G法院	162.1	154.4	210.5

经统计发现，“驳不案件”数量排名前十位的法官有九名出自C法院，本文比对C法院与其他法院的人均结案数量发现，2021年C法院法官人均结案数量排名全市第六名，当年“驳不案件”占民事一审案件比重为12.10%，人均结案数量与之相当的E法院“驳不案件”占比为0.83%；2022年人均结案数量排名全市第三名，当年“驳不案件”占民事一审案件比重为8.86%，人均结案数量与之相当的D法院“驳不案件”占比为2.83%；2023年C法院法官人均结案数量排名全市第四名，当年“驳不案件”占民事一审案件比重为6.45%，人均结案数量与之相当的G法院“驳不案件”占比为2.65%。

以上数据表明，在结案压力相当的情况下，C法院的部分法

官更倾向于采取裁定驳回起诉或者不予受理的方式结案，结案压力并不是“以裁拒判”的真正原因，而是长期审判实践中逐渐养成的不良审判习惯。

## （二）“媒介”：法官滥用自由裁量权

在法官维度中，有 145 件案件（总样本为 618 件）经过再次起诉进入实体审理，说明“驳不案件”中存在一部分案件本身就具备实体审理条件，应当进入实体审理，却被法官选择性以程序性裁定的方式结案，这一点在金融借款合同纠纷中最为明显。在 145 件实体审理的案件中有 51 件是以商业银行为原告的金融借款合同纠纷，占比高达 35.17%，而且大部分是批量连号的案件，第一次起诉时案件被驳回起诉或不予受理，再次起诉时就进入了实体审理，以商业银行的证据保存能力和诉讼能力而言，如此数量众多的案件在第一次起诉时被不予受理或驳回起诉是不合理的，这说明法官在办案过程中滥用了自由裁量权，将具备实体审理条件的案件裁定不予受理或者驳回起诉。

法官在案件审理中拥有自由裁量权是毋庸置疑的，“自由裁量是司法实践中所必需的，它不仅是法律所赋予的一种权力更是法官所应承担的一种责任。”<sup>①</sup>案件事实的认定、法律的适用及解释均存在自由裁量空间，“法官自由裁量权的范围分为认定事实中的自由裁量权和适用法律中的自由裁量权及处理结果上的自由裁量

<sup>①</sup>张军：《法官的自由裁量权与司法正义》，载《法律科学(西北政法大学学报)》2015 年第 33 期。

权。”<sup>①</sup>这意味着一个案件是实体审理还是程序审理在法官的自由裁量权范围之内，如果结案考核压力大，法官可以主动选择程序审理结案，不对案件做实体审理。

### （三）“通道”：不当审查程序启动条件和实体判决要件

在图4的结案事由分布中，可以分为三种类型：一是涉及法院的诉讼要件，包括法院主管和法院管辖等，二是涉及当事人的诉讼要件，包括当事人能力、当事人适格等，三是涉及诉讼标的的诉讼要件，包括有无既判力判决、诉的利益等，其法律依据为《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十二条、第一百二十七条，《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》第二百四十七条。实践中法官据此审查民事案件的诉讼程序启动条件和实体判决要件，控制民事案件的诉讼进程和诉讼节奏，对不符合要求的案件裁定不予受理或者驳回起诉。

在民事诉讼职权中，法院有程序控制权和程序事项裁决权，“所谓程序控制权是指法院对民事诉讼法程序的发生、发展、终止及程序进程的方式和节奏的决定权。”“程序实现决定权，主要是指法院对民事诉讼实体争议以外的程序问题予以裁判的权力。”<sup>②</sup>即依据程序决定权和程序事项裁决权对程序启动条件和实体判决要件进行审查，但是实践中上述事项的审查标准并非始终如一，

<sup>①</sup>江波均、周姝：《法官自由裁量权与民事检察监督》，载《云南大学学报法学版》2012年5期。

<sup>②</sup>张卫平：《民事诉讼法》（第四版），法律出版社2016年版，第80-81页。

即使是同一名法官在不同的时间审查标准也不一样，从“驳不案件”的时间分布规律来看，每年第一季度的时候，法官不倾向于审查程序启动条件/实体判决要件，“驳不案件”的数量较少，第四季度的时候法官开始逐渐审查程序启动条件/实体判决要件，“驳不案件”的数量大幅增加。所以“驳不案件”的产生并不取决于案件本身是否可被裁定不予受理或驳回起诉，审查标准较为随意，是否严格取决于法官主观意愿。

#### **（四）“出口”：大量案件被裁定不予受理或驳回起诉**

不予受理和驳回起诉是对不符合民事诉讼法定受理条件的案件作出否定性评价，意在禁止滥诉、平衡当事人诉权和减少司法资源浪费。从以下三个方面对其法律属性予以说明。

一是在审查规则上，《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十六条<sup>①</sup>、第一百五十七条<sup>②</sup>、《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》第二百零八条第三款<sup>③</sup>建立了民事诉讼受理条件“前置+后置”的复合审查规则，即“起诉时不符合受理条件的，裁定不予受理，立案后发现起诉不符合受理条件的，裁定驳回起诉”<sup>④</sup>，在诉讼阶段上一般由法院立案庭作出不予受理的裁定，审理庭作出驳回起诉的裁定。

<sup>①</sup>人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利。对符合本法第一百二十二条的起诉，必须受理。符合起诉条件的，应当在七日内立案，并通知当事人；不符合起诉条件的，应当在七日内作出裁定书，不予受理；原告对裁定不服的，可以提起上诉。

<sup>②</sup>裁定适用于下列范围：（一）不予受理；（三）驳回起诉；

<sup>③</sup>立案后发现不符合起诉条件或者属于民事诉讼法第一百二十七条规定情形的，裁定驳回起诉。

<sup>④</sup>冯珂：《民事诉讼驳回起诉的理论困境与功能转型》，载《法治研究》2022年第3期。

二是功能作用上，“立案庭专门从事立案审查，可以过滤掉一部分不符合受理条件的案件，阻止其进入法院大门。这一功能是立案庭最基本、最原初的功能。”<sup>①</sup>在功能设计上，立案庭对案件受理条件的前置审查起主导作用，审理庭的后置审查是对立案庭的审查起到拾遗补缺的辅助作用，理论上经过立案庭过滤后的案件基本上应该符合实体审理条件。实践中并非如此，在 2340 件样本案件中，不予受理案件有 149 件，驳回起诉案件有 2191 件，是不予受理案件的 14.7 倍，制度功能发生错位，而且会产生一个新问题，即立案登记制下基本解决了当事人的诉权问题，但案件进入审理阶段后，却仍无法直接解决当事人的实体权利问题，司法审判体系以另外一种方式将当事人的诉讼排斥在外。

三是在法律效果上，不予受理和驳回起诉的裁定不具有既判力，前诉法院所做的裁定对后诉法院不具有实质上的约束力，即“对于不予受理或驳回起诉的，如果原告的起诉符合起诉条件的，法院还是应当予以受理”<sup>②</sup>，通俗来说裁定不予受理或驳回起诉不影响当事人的诉权，当事人仍然可以再次起诉，符合起诉条件的，人民法院应当受理。

不予受理和驳回起诉制度的法律属性给了一审法官一个“合法出口”，一方面不需要开庭审理即可以实现快速结案，完成结案

---

<sup>①</sup>张嘉军：《立案登记背景下立案庭的定位及其未来走向》，载《中国法学》2018 第 4 期。

<sup>②</sup>张卫平：《民事诉讼法》（第四版），法律出版社 2016 年版，第 437 页。

考核要求；另一方面当事人诉权不受影响，可以再次起诉至法院，或者案件上诉至二审法院，转一圈再回到一审法院后进入实体审理，实现“以时间换空间”。

### （五）苦果：裁判行为失序

以结案案由为“被告主体资格不适格”的案件为例，在法官维度中，再次起诉时进入二审的案件有 145 件，其中第一次审理时以“原告提供的送达地址无法送达，被告不明确”为由驳回起诉的案件有 105 件，查阅案卷发现，该类案件又可细分为三类案件，一是诉讼文书没有穷尽送达手段<sup>①</sup>的案件有 36 件，二是诉讼文书没有向被告送达过的案件有 66 件，三是诉讼文书尤其是传票已经送达给被告，案件仍以“无法送达”“被告不明确”为由驳回起诉，该类案件有 3 件。

以上做法均不合理，首先，此类案件混淆“明确的被告”的概念，《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十二条要求“有明确的被告”，并不要求被告“适格”或者“正确”，“明确”应从两个方面判断，即身份上可识别、地址上可定位<sup>②</sup>。其次，错误的将“明确的被告”等同于“可送达的被告”，民事诉讼文书送达应按照《中华人民共和国民事诉讼法》第七章第二节和第二十五章的规定，穷尽所有文书送达方式，公告送达是文书送达的兜底方式，理论上

<sup>①</sup>是指案件采用电子送达、邮寄送达、直接送达等方式无法送达的情况下，未将案件公告送达给被告。

<sup>②</sup>最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组办公室：《最高人民法院新民事诉讼法司法解释理解与适用（上）》，人民法院出版社 2022 年 6 月出版，第 558 页。

不存在无法送达的文书，法院不能以文书无法送达为由拒绝裁判。最后，有大量案件根本就没有向被告送达过诉讼文书，即以“送达地址不明确”为由驳回起诉，甚至存在已经向被告送达传票的情况下仍将案件驳回起诉，显然是部分法官故意错误的适用了法律，而不是适用法律错误。所以部分法官在审查程序启动条件和实体判决要件中裁判行为失序，最终导致不予受理和驳回起诉的制度功能严重异化，正常的程序控制功能无法发挥，案件在司法审判体系中严重空转。

## **五、解决方案：民事案件“以裁拒判”行为的识别与规范**

从上述分析可知，“驳不案件”大量不合理的出现，其表征看似是法官在裁判时出现了法律适用错误，实质上并非如此，是部分法官在民事审判中为了追求高结案率，将案件简单以程序性裁定方式结案，主观故意的错误的执行了法律。这意味着从法律适用的角度识别与规范“以裁拒判”行为反而会南辕北辙，应从规范部分法官的不良审判习惯的角度来解决民事案件“以裁拒判”问题，即加强对此类裁判行为的监督管理，以减少程序空转现象的发生，使案件纠纷尽快进入实体审理。

### **（一）行为识别与启动：由人及案，建立“重点关注名单”制度**

#### **1.不同识别路径对比：案件案由、案件特征、裁判结果**

不予受理或驳回起诉是民事案件的一种裁判结果，无法从案件案由或者案件特征进行识别，因为无论案件是何种案由或具有何种特征，都有可能因不符合受理条件而被法院裁定驳回起诉或不予受理，与案件的特征或者案由无关，所以只能从裁判结果上予以识别。但是，如果以裁判结果为识别路径，将不予受理或驳回起诉的案件全部纳入监管中，显然也不合适，第一，不是所有的不予受理或驳回起诉裁定都有“以裁拒判”的现象，如不加以区分，简单化、一刀切的做法会导致矫枉过正，反而影响其制度功能的正常运转；第二，这种做法与其说是在加大监管力度，不如说是一种审判管理上的惰性，“由面及点”的监管引起法官的“寒蝉效应”，以至于不敢对不符合受理条件的案件作出不予受理或驳回起诉裁定，从一个极端走向另一个极端。

## **2.另辟蹊径：“由人及案”识别“以裁拒判”行为**

通过数据分析发现可以新的识别路径，排名前十名法官“驳不案件”的结案数量占全部样本数量的 29.97%，排名前二十名法官“驳不案件”的结案数量占全部样本案件数量(2340 件)的 45.94%，这意味着部分法官审结的“驳不案件”案件在样本案件中占比较大，并不是所有法官的“驳不案件”都存在“以裁拒判”行为，那么只要将这部分法官通过数据统计的方式识别出来，以“管住重点人”的方式实现“管住重点案”，由点及面形成示范效应，逐步减少程序

类案件中的程序空转现象。

因此，“驳不案件”的监管范围的识别路径应该遵循“由人及案”的思路，建立审判监督“重点关注名单”制度，将“驳不案件”结案数量排名前十或者前二十名的法官名单梳理出来，名单实行动态调整，由审判管理部门以自然年度为统计区间，每年年初统计后向全院公布，名单上法官当年所办理的“驳不案件”结案的全部案件均应在监管范围内。

## **（二）监管结构：明确启动主体以及组织架构**

### **1.明确承办人的启动主体责任**

处于“重点关注名单”内的承办人是启动审判监督程序的第一责任人，一旦其承办的案件拟作出不予受理、驳回起诉的裁定，应主动将裁判结果提交给院庭长监督，否则应承担相应责任。法官为了避免自己进入重点关注名单中，在作出不予受理、驳回起诉裁定时会更加慎重，逐渐减少该类案件裁判，使制度功能趋于正常。

### **2.以科层制为基础构建监督组织结构**

科层制仍然是人民法院的基本组织形式，在设立监督组织形式时应遵循科层制的组织逻辑。对于纳入监督范围内的案件，由承办法官在文书报批程序中，以文书会签的方式，提交给相应院庭长进行审核。具体到监督组织，“中国法院人事管理制度呈现出

较明显的二元结构：法院领导（领导干部）和普通法官（基层干部）”<sup>①</sup>，则独任庭或者合议庭审理的案件应由所属庭室负责人审核；庭室负责人承办或参与办理的案件应由分管院领导审核；分管领导承办或参与办理的案件应由院长审核。

### **（三）组织保障：建立“独任庭（合议庭）-专业法官会议-审判委员会”的三级审判权运行体系**

在长期的司法实践中，专业法官会议逐渐分担了审判委员会的审判管理职能，其制度功能可分为两部分，一是向下衔接独任庭（合议庭），就法律适用问题提供集体智慧、统一裁判尺度、总结审判经验；二是向上衔接审判委员会，“为审委会分流过滤了大量案件，将其从个案研讨中解放出来，使其有足够精力和资源向强化宏观职能转型”，<sup>②</sup>逐渐取代审判委员会成为法院内部常态化集体讨论案件重要的载体。

最高院对专业法官会议的制度功能安排，显然打破了原有“独任庭（合议庭）-审判委员会”的二元审判权运行体系，虽然立法上并没有承认专业法官会议作为人民法院的正式审判组织，但是各级法院已经实质化运行专业法官会议是不争的事实，原有审判权力运行机制不可避免的需要重新做出调整和适应，将专业法官

---

<sup>①</sup>刘绚兮：《科层中的分流—中国法院人事管理制度的二元结构》，载《中外法学》2022年第34期。

<sup>②</sup>王忆哲：《专业法官会议的功能厘定及规则再造——以全国35家法院改革实践为实证分析》，载最高人民法院：《司法体制综合配套改革与刑事审判问题研究——全国法院第30届学术讨论会获奖论文集（上）》，人民法院出版社2019，第358页。

会议融入到现有审判权运行体制中，建立“独任庭（合议庭）-专业法官会议-审判委员会”的三级审判权运行体系。即纳入监管范围内的案件先经过独任庭（合议庭）审理，如果有必要，则按规定将案件提交专业法官会议讨论，会议召开后，独任庭（合议庭）可根据会议讨论情况形成最终裁判结果，如果仍旧无法形成结论的，可进一步将案件提交审判委员会讨论并形成最终结论，形成层次分明、分工有序的阶梯式监管体系。

#### （四）监管流程：设立三个递进式的监管阶段

三个阶段是层层递进的关系，院庭长在不同阶段监管的内容及方式并不相同。

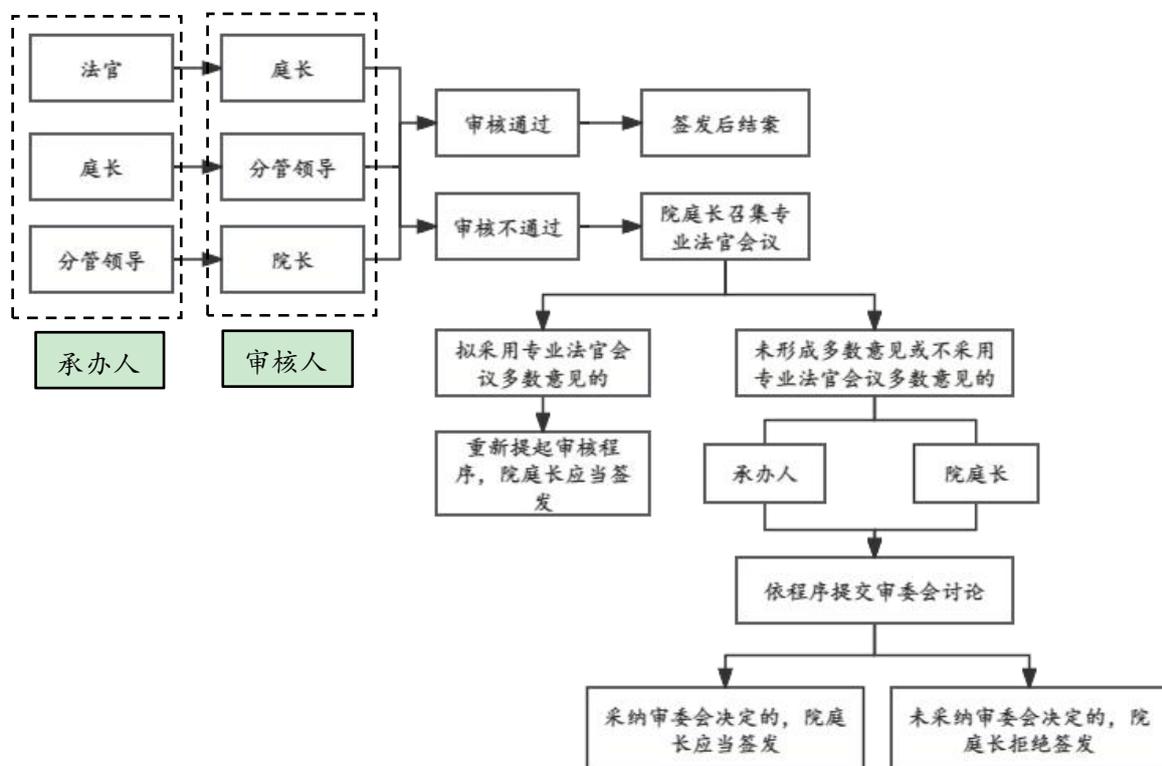


图 12.院庭长监管流程

### 1.第一个阶段：独任庭或者合议庭将案件提交院庭长审核

这一阶段院庭长基于司法亲历性<sup>①</sup>的要求，不得对案件事实认定部分进行审核，由独任庭或者合议庭对案件事实负责，院庭长审核的内容只能是案件的法律适用问题，在审核时不得对裁判文书进行任何修改，其审核的结果为通过或者不通过。审核通过的，院庭长应在裁判文书签发单上签字。审核不通过的，院庭长不得在裁判文书签发单上签字，应将案件直接发回承办法官，此时院庭长获得第一个程序动议权或者说管理义务，即院庭长本人作为召集人，召集专业法官会议讨论本案。

### 2.第二阶段：召开专业法官会议

在专业法官会议上，院庭长应首先向全体参会法官阐明召开专业法官会议的理由，并对案件审核不通过的原因发表明确的倾向性意见，该发言应记录在专业法官会议笔录中。此时院庭长审核的内容为独任庭或者合议庭是否采纳了专业法官会议形成的多数意见，独任庭或者合议庭拟采纳专业法官会议所形成的多数意见的，重新提交院庭长审核，院庭长应当在裁判文书签发单上签字。如果独任庭或者合议庭不同意专业法官会议所形成的多数意见的，或者专业法官会议无法形成多数意见的，此时院庭长获得

<sup>①</sup>司法亲历是司法人员身到与心到的统一、司法人员亲历与人证亲自到庭的统一、审案与判案的统一,也是亲历过程与结果、实体与程序的统一。其基本要求是直接言词审理、以庭审为中心、集中审理、裁判者不更换、事实认定出自法庭、审理者裁判、裁判者负责。朱孝清：《司法的亲历性》，载《中外法学》2015年第27期。

第二个程序动议权，即有权将案件提交本院审判委员会讨论。

在这个阶段中需要克服一种错误倾向，即想当然的认为院庭长的监督一定正确，不需要对院庭长的监督权进行反向监督。在实际工作中极有可能会存在院庭长滥用监督权力，积极干预案件裁判结果，或者拖延审核影响审限等情况，因此在制度设计上要赋予独任庭（合议庭）反向监督院庭长的权力，在监督与反向监督的互相博弈中达到审判监督权的动态平衡，以保证院庭长的监督权力得到合理使用。

所以，专业法官会议阶段应赋予独任庭或合议庭反向监督权力，以制约院庭长滥用审核权力的行为，承办法官同样应该获得程序动议权。即独任庭或者合议庭不同意专业法官会议所形成的多数意见的，或者专业法官会议无法形成多数意见的，承办法官有权依程序将案件提交本院审判委员会讨论，并向审判委员会明确说明独任庭或者合议庭与专业法官会议的分歧，或者专业法官会议无法形成多数意见的原因。

### **3.第三个阶段：提交审判委员会讨论**

审判委员会经讨论后形成了案件的最终结论，承办法官应以审判委员会的结论作为本案结论，重新提交院庭长审核，此时院庭长审核的内容是独任庭（合议庭）是否执行了本院审判委员会讨论案件的决定，如果一致的，则院庭长应当在裁判文书签发单

上签字，如果不一致的，则院庭长应当拒绝签字。

### **（五）技术支撑：推进审判监管信息化、智能化**

目前绝大部分法院已经基本实现信息化办公，审判监管如果离开了信息技术支撑，便成为无根之木、无源之水，无法有效监管“驳不案件”。首先应将整个监管流程嵌入到信息化办案平台中，明确监管对象、监管范围、监管责任人以及监管节点，承办人将纳入到监管的案件在办案平台上提起监管程序，相应的院庭长对不予受理、驳回起诉的裁定结果进行审核，并分不同情况提交专业法官会议和审判委员会讨论，用信息化的办案流程引导审判监管走深走实。其次，对于应提交监管而未提交的，或者应当提交专业法官会议、审委会而未提交的，办案系统应自动冻结其文书签发和结案审批流程，并提醒承办人发起监管程序，同时将该信息同步至院庭长，以便于院庭长履行监管职责。最后整个监管流程应该全程留痕，如实记录监管对象和监管责任人的履职情况，如果在案件质量评查中发现问题的，可以根据案件监管记录明确各方责任。

## **六、余论**

实践中，程序类案件的程序空转主要有三条路径：拒绝管辖、不予受理和驳回起诉，法院拒绝管辖有两种处理方式，一是移送

管辖<sup>①</sup>，二是裁定不予受理或驳回起诉，案件便分流至本文讨论的主题。同时，程序空转在实体审理中表现在二审法院滥用发回重审的权力，结果导致“一事多案、审级空转”，案件长达数年或者上十年未结，程序空转的危害在此类案件上表现的最为突出，本文虽以民事程序类案件中的“以裁拒判”现象为研究对象，但是研究结果同样可作为解决实体案件的程序空转问题的重要参考。

---

<sup>①</sup>湖北省高级人民法院制定的《全省法院司法责任制工作指引（2023年修订版）》第二十四条规定，向上级法院请示变更案件管辖或依职权移送其他法院管辖的，承办人应报庭长先行审核签署明确意见后，报请分管副院长或院长审批。移送管辖的内部审批程序要求较为严格，但是制度仍需有效落实，实践中发现仍有个别法院存在随意移送管辖的情况。