9 管辖与立案--9.3 立案的条件和程序--9.3.2 立案的程序

立案的程序，是立案阶段各种诉讼活动的程式、次序和形式。立案程序主要包括对立案材料的接受、对材料的审查和审查后的处理。

一、对立案材料的接受

对立案材料的接受是指公安机关、人民检察院或者人民法院对与报案、控告、举报和自首人员或材料的接待和收留的活动。这里有必要对报案、控告、举报这三个容易混淆的概念，作以简单比较与解释。

所谓报案是指任何单位和个人发现犯罪事实后，或者被害人对侵犯其人身、财产权利的犯罪事实，向公、检、法机关报告，提请予以侦破或者查处的行为。报案人一般是偶然发现犯罪现场或者犯罪行为的人，其并不知晓犯罪人是谁。在报案人是被害人的情况下，被害人也是仅知发生了侵犯自己人身、财产权利的犯罪行为，而没有提出明确的犯罪人。

所谓举报是指与案件无直接利害关系的其他知情人向公、检、法机关检举、揭发犯罪嫌疑人的犯罪事实或者犯罪线索的行为。

所谓控告是指受犯罪行为侵害的被害人或者其法定代理人，近亲属为了维护被害人的权益而向公、检、法机关指控犯罪人及其犯罪事实，请求追究犯罪人刑事责任的行为。

报案与控告、控告与举报、报案与举报之间的区别之处，分别是（表 9-9）：

比较者	说 明	
报案与控告	报案仅是报告发生了犯罪行为，而不知晓犯罪人是谁，报案人既可以是被害人，也可以是被害人以外的人。	在被害人是向公、检、法机关告发主体的情况下，如果仅报告发生了犯罪行为，就是报案。
	控告人只能是被害人或其法定代理人、近亲属，控告人既报告了犯罪事实，同时也要求追究明确的犯罪人的刑事责任。	在被害人是向公、检、法机关告发主体的情况下，如果还要求追究明确的犯罪人的刑事责任，就是控告。
控告与举报	二者都向公安司法机关告发了犯罪人的犯罪事实或者犯罪线索。	控告是被害人或其法定代理人、近亲属为维护被害人的利益而进行的。
		举报是被害人及其法定代理人、近亲属以外的其他知情人为维护国家、社会或其他公共利益而进行的。
报案与举报	报案仅是报告发生了犯罪行为。	
	举报还要报告是何人实施了犯罪行为。	

表 9-9 报案—控告、控告—举报、报案—举报之间的区别

区别报案，控告和举报的意义在于报案人、控告人、举报人的诉讼权利和对报案，控告、举报的要求不同。由于控告、举报都有明确的犯罪人，因此，《刑事诉讼法》第 111 条第 2 款规定，接受控告、举报的工作人员，应当向控告人、举报人说明诬陷应负的法律后果，而对报案则没有这种要求。从诉讼权利上讲，《刑事诉讼法》第 112 条规定，公安司法机关对报案、控告、举报材料经过审查，认为没有犯罪事实或者犯罪事实显著轻微，不需要追究刑事责任，不予立案的，应当将不立案的原因通知控告人；控告人如果不服，可以申请复议。而报案人和举报人则没有对不立案决定申请复议的权利。

司法实践中，常见的立案材料主要来源于以下三个方面：

1.单位和个人的报案、举报或控告

报案、举报或控告是立案材料最普遍、最主要的来源。《刑事诉讼法》第 110 条第 1 款规定：“任何单位和个人发现有犯罪事实或者犯罪嫌疑人，有权利也有义务向公安机关、人民检察院或者人民法院报案或者举报。”第 2 款又规定：“被害人对侵犯其人身、财产权利的犯罪事实或者犯罪嫌疑人，有权向公安机关、人民检察院或者人民法院报案或控告。”这里所说的“控告”是指受犯罪行为侵害的被害人或其法定代理人

为维护自己的权益而向司法机关告发犯罪嫌疑人及其犯罪事实并要求依法追究其刑事责任的行为。所谓“举报”，一般是指与案件无直接关系的知悉犯罪嫌疑人或犯罪事实的人为维护公共利益，基于国家主人翁责任感而向司法机关进行揭发的行为。“报案”是指单位或个人向司法机关提供犯罪事实或犯罪嫌疑人的行为。控告、举报或报案都是同犯罪作斗争的手段。

值得注意的是，由于匿名举报、控告的情况相当复杂，举报、控告的内容一般表现为真实、真假掺半、或者纯系伪造三种情况。所以，司法机关不能将其作为立案的材料依据，只能作为获得立案材料的线索。

2. 犯罪人的自首

自首，是指犯罪分子作案后，自动投案，如实供述自己的罪行的行为。犯罪分子的自首，也是立案的材料来源之一。

自首的形式多种多样，一般应由犯罪分子本人直接向公安机关、人民检察院或人民法院主动投案。根据司法实践和最高人民法院1998年5月9日起实施的《关于处理自首和立功具体应用法律若干问题的解释》的规定，自首分为一般自首与特别自首两种，一般自首的构成条件是：

(1) 自动投案

自动投案是指犯罪事实或者犯罪嫌疑人未被司法机关发觉，或者虽被发觉，但犯罪嫌疑人尚未受到讯问、未被采取强制措施时，主动、直接向公安机关、人民检察院或者人民法院投案。犯罪嫌疑人向其所在单位、城乡基层组织或者其他有关负责人员投案的；犯罪嫌疑人因病、伤或者为了减轻犯罪后果，委托他人先代为投案，或者先以信电投案的；罪行尚未被司法机关发觉，仅因形迹可疑，被有关组织或者司法机关盘问、教育后，主动交代自己的罪行的；犯罪后逃跑，在被通缉、追捕过程中，主动投案的；经查实确已准备去投案，或者正在投案途中，被公安机关捕获的，应当视为自动投案。并非出于犯罪嫌疑人主动，而是经亲友规劝、陪同投案的；公安机关通知犯罪嫌疑人的亲友，或者亲友主动报案后，将犯罪嫌疑人送去投案的，也应当视为自动投案。犯罪嫌疑人自动投案后又逃跑的，不能认定为自首；

(2) 如实供述自己的罪行

如实供述自己的罪行是指犯罪嫌疑人自动投案后，如实交代自己的主要犯罪事实。犯有数罪的犯罪嫌疑人仅如实供述所犯数罪中部分犯罪的，只对如实供述部分犯罪的行为，认定为自首。共同犯罪案件中的犯罪嫌疑人，除如实供述自己的罪行，还应当供述所知的同案犯，主犯则应当供述所知其他同案的共同犯罪事实，才能认定为自首。犯罪嫌疑人自动投案并如实供述自己的罪行后又翻供的，不能认定为自首，但在一审判决前又能如实供述的，应当认定为自首。

特别自首，是指根据[《刑法》第67条第2款](#)的规定，被采取强制措施的犯罪嫌疑人、被告人和已宣判的罪犯，如实供述司法机关尚未掌握的罪行，与司法机关已掌握的或者判决确定的罪行属不同种罪行的，以自首论的情形。

3. 公安司法机关自行发现的犯罪事实或犯罪材料

这也是司法实践中常见的一种立案材料的来源。公安司法机关是专门同犯罪作斗争的机关。公安司法机关在工作过程中，常常会发现一些新的犯罪事实或线索，其中包括：公安司法机关在侦查、起诉、审判或复核案件工作中发现新的犯罪事实或新的线索，公安机关在日常值勤和执行任务过程中发现的犯罪，检察机关在开展各种检察业务活动中发现的犯罪，审判机关在审理案件的过程中发现的与本案无关的其他犯罪等等。

在以上立案材料的三种主要渠道中，除了公安司法机关自行发现的以外，都存在一个对立案材料接受的问题。由此，公安司法机关在接受前两种方式的立案材料时，一定要慎重对待，认真分析，只有经过仔细的考察，符合立案条件的才可以予以接受。

二、对立案材料的审查

对立案材料的审查，是指公安机关、人民检察院或者人民法院对已经接受的材料进行核对、调查的活动。审查活动旨在为正确作出立案或者不立案奠定基础。

对立案材料的审查，一般采取下列步骤和方法来进行：

1. 对材料所反映的事实进行审查

所谓审查事实，首先要审查有无案件发生，然后审查已经发生的案件是否属于犯罪案件。如果属于犯罪案件，还要审查对行为人是否需要追究刑事责任。

2. 对材料所反映的犯罪事实有无确实证据或证据线索进行审查

这方面的审查，通常的方法有：向报案人、控告人、举报人或自首人进行询问或讯问；向有关的单位或组织调阅与犯罪事实及犯罪嫌疑人有关的证据材料；委托有关单位或组织对某些问题代为调查，对重大、复杂案件或线索，根据需求和可能，还可以商请派员协助调查；对特殊案件在紧急情况下可以采取必要的专门调查措施；对自诉案件，人民法院的告诉申诉庭应当认真进行审查，认为证据不充分的，告知自诉人提出补充证据，在立案前法院一般不再进行调查。

三、对立案材料的处理

公安司法机关对立案材料进行审查和必要的调查后，应分别不同情况予以处理：

1. 决定立案并办理相应的法律手续

对于需要立案的案件，先由承办人员填写《立案报告表》，包括：填报单位、案别、编号、发案时间和地点、伤亡情况及财物折款、案情概述、承办人员姓名及填表时间等。然后制作《立案请示报告》，经本机关或部门负责人审批后，制作《立案决定书》。最后，由负责审批人签名或盖章。属于人民检察院直接受理的案件，还要报请上级人民检察院备案。上级人民检察院认为不应当立案的，以书面形式通知下级人民检察院撤销案件。

人民法院受理的自诉案件，经审查认为具备立案条件的，应当在收到自诉状或口头告诉的第 2 日起 15 日以内立案，并书面通知自诉人。

2. 决定不立案并办理相应的法律手续

对于决定不立案的，由工作人员制作《不立案通知书》，有关负责人同意后，将不立案的原因通知控告人，并告知控告人如果不服，可以申请复议。主管机关应当认真复议，并将复议结果通知报案、控告、举报的单位或者个人。

自诉案件不符合立案条件的，应当在 15 日以内作出不立案决定，书面通知自诉人并说明不予立案的理由。对于那些虽然不具备立案条件，但是，需要其他部门给予一定处分的，应当将报案、控告或举报材料移送主管部门处理，并通知控告人。

四、对不立案的监督

对不立案的监督，是指人民检察院和控告人（被害人）对公安机关应当立案而未依法立案的活动进行督促和采取相应措施的行为。

对不立案实行的监督，既包括控告人（被害人）对公安机关、人民检察院和人民法院应当立案而未立案实行的监督，还包括人民检察院对公安机关应当立案而未立案实行的监督两种情况。

1. 控告人对不立案的监督

控告人对不立案的监督主要通过申请复议、复核来进行。

控告人对公安机关的不予立案决定不服的，可以在收到《不予立案通知书》后 7 日以内向作出决定的公安机关申请复议；公安机关应当在收到复议申请后 7 日以内作出决定并书面通知控告人。控告人对不予立案的复议决定不服的，可以在收到复议决定书后 7 日以内向上一级公安机关申请复核；上一级公安机关应当在收到复核申请后 7 日以内作出决定。对上级公安机关撤销不予立案决定的，下级公安机关应当执行。

控告人对人民检察院不立案的决定不服时，可以在收到不立案通知书后 10 日以内申请复议。对不立案的复议，由人民检察院控告检察部门受理。控告检察部门应当根据事实和法律进行审查，并可以要求控告人、申诉人提供有关材料，认为需要侦查部门说明不立案理由的，应当及时将案件移送侦查监督部门办理。

2. 人民检察院对不立案的监督

这实际上是检察机关立案监督的主要内容。[《刑事诉讼法》第 113 条](#)规定：“人民检察院认为公安机关对应当立案侦查的案件而不立案侦查的，或者被害人认为公安机关对应当立案侦查的案件而不立案侦查，向人民检察院提出的，人民检察院应当要求公安机关说明不立案的理由。人民检察院认为公安机关不立案理由不能成立的，应当通知公安机关立案，公安机关接到通知后应当立案。”根据上述规定，公安机关在收到人民检察院《要求说明不立案理由通知书》后七日内应当将说明情况书面答复人民检察院。人民检察院认为公安机关不立案理由不能成立，发出《通知立案书》时，应当将有关证明应该立案的材料同时移送公安机关。公安机关在收到《通知立案书》后，应当在十五日内决定立案，并将立案决定书送达人民检察院。