

民事诉讼立案登记制度的现实问题与对策研究

尚梦晓

(南京师范大学 法学院,江苏 南京 210023)

摘要:立案登记制度的实施不仅可以解决立案登记制和法官官员额制间的不协调等内部矛盾,而且可以解决司法资源的有限性、滥诉行为多发等外部矛盾。从立案登记制度的基本内容入手,分析立案登记制度产生的若干现实问题,从提高司法应对能力、严密防范及打击滥诉和协调司法改革措施间的冲突三方面提出相应的具体建议,以期使立案登记制真正发挥其里程碑式的强大作用力和生命力。

关键词:民事诉讼立案登记制;诉权保障;案多人少

中图分类号:D922.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2018)01-0016-05

2014 年 10 月中国共产党十八大四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确指出:“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。”为细化和贯彻立案登记制,2015 年 2 月 4 日实施的《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》(以下简称《民诉法解释》)第 208 条对该制度的实施步骤予以细化规定。最高人民法院下发了《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》和《关于人民法院登记立案若干问题的规定》,主要对立案登记制的指导思想、登记立案范围、登记立案程序、健全配套措施、制裁违法滥诉和切实加强立案监督等六个方面的事项予以规定。自此,立案登记工作在法院系统正式推行,并在民事诉讼中正式确立了立案登记制度。实施至今,对“抽屉案”、年底不立案和人为控制立案等现象的遏制,效果显著,有效保障了当事人的诉权,解决管辖法院相互推诿等“立案难”的问题,取得了较好的社会反响。但不能否认的是从立案审查制到立案登记制的急速转变也带来了诸多如法院司法应对能力不足、滥用诉权和司法改革内部不协调等现实问题,本文拟针对上述问题,提出应对措施,

以供参考。

一、立案登记制度的基本内容

以切实保障当事人的诉权为目标,从而确立的立案登记制度实属重大突破。该制度的确立,意味着在立案阶段,法院从职权主义模式向诉权保障主义模式的转变,使更多的案件通过诉讼解决,为从源头上解决立案难提供制度依据^[1]。2012 年《民事诉讼法》修改中,虽涉及范围广泛,但对民事案件受理制度的修改仍十分有限,主要亮点在于增加“人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利”、立案调解制度和不予受理应以书面裁定作出等制度上的革新。2015 年《民诉法解释》在上述基础上对案件受理制度进一步予以完善和细化,以下将对立案登记制度的主要内容、基本构造和运行机制等作简要介绍。

(一)主要内容

2015 年《民诉法解释》第 208 条规定:“人民法院接到当事人提交的民事起诉状时,对符合《民事诉讼法》第一百一十九条的规定,且不属于第一百二十四条规定情形的,应当登记立案。”此对审查对象的规定实际上构成了立案登记制度的主要内容。表面上看,该规定与之前的立案审查制度并无大的区别,所以就产生了新形势下,如何

贯彻落实立案登记制度的问题,有学者提出对该规定应作合目的性限缩解释^{[2]33},即对起诉条件减少实质性审查,只要符合相应的形式要件,如:起诉手续完备、诉状中包含明确的原告和被告、并符合其他诉状形式的要求,缴纳诉讼费用,人民法院即应当登记立案。

这种立案工作模式的转变也通过司法实践得到切实反映。制度实施当月,全国法院共登记立案1132714件,与上年同期相比增长29%,环比增长4.93%,同时当场平均立案率为90%,江苏、浙江和广东登记立案数量分别排在前三位^[3]。

(二)基本构造

案件受理制度的基本构造主要分为诉讼主体构造和诉讼程序构造,这两个构造的成立使案件得以进入实体审理程序中。

起诉是原告要求法院行使审判权解决实体争议的诉讼行为,但原告方的起诉并不足以启动诉讼程序,另一关键是法院对起诉条件进行审查,对符合条件的才予以立案。因此,只有二者结合对应,诉讼程序才能启动。故在案件受理阶段,诉讼的基本构造是原告—法院。此为诉讼主体构造。

其中,《民诉法解释》第208条规定:“对当场不能判定是否符合起诉条件的,应当接收起诉材料,并出具注明收到日期的书面凭证,需要补充必要相关材料的,人民法院应当及时告知当事人。在补齐相关材料后,应当在七日内决定是否立案。”与2007年《民事诉讼法》第112条相比,重大的变化在起诉材料不要求当事人一次性提交,并且有补正的机会,从而避免了当事人承担因法律知识的不足,而致使一次性提交诉讼材料的诉讼不被受理的风险,即从原来的起诉—审查的单向模式转向起诉—审查—告知补正—再审查的双向沟通诉讼构造^{[2]167},使原告参与其中符合程序正当的目的。此为诉讼程序构造。

(三)运行机制

为贯彻落实《决定》的要求,各地法院审查立案时多采用形式审查的标准,减少实质性审查的内容,从而将案件的审理模式推向诉讼要件和案件实体争议并行审理的“二元复式结构”的方向^[4]。各地法院频频创新立案工作模式,进行诉讼服务中心建设,同时还创新服务手段,推行网上“预约立案”,电子立案等改革措施,都取得良好效果,在保障当事人诉权,解决“起诉难”问题上发挥了重要作用。

二、立案登记制度产生的若干现实问题

(一)案件激增对现有司法应对能力的挑战

立案登记制度自“2015年5月1日施行,至12月,全国法院共立案登记994.4万件,同比增长29.5%,当场立案率达到95%,其中民事案件同比增长66.5%。”^[5]立案登记制的实施效果立竿见影,但也对法院系统的应对能力和稀缺的司法资源提出挑战。法官加班加点常态化,将会导致诸多不利影响,比如关注社会关系发展新动态、研究审判业务和拓展知识面的时间被大大挤压。另外,在办案精力达到临界值时,不仅会致使审判效率降低,也会大大增加冤假错案发生的机率,难以保证法院服务质量。

(二)对滥用诉权行为的防范措施不足

近年来人民法院受理各类案件的数量也持续走高,但同时,在制度的反向利用这一永恒的命题下,当滥诉防范措施不完善,相关当事人在衡量各方面利弊之后,因非法利益的驱动,滥用诉权类型案件往往会出现。

立案登记制度并非原告只要提交诉状法院就会受理,法院也不是不进行任何审查,但即便如此,在“有案必立,有诉必理”的政策和相关司法解释的推动下,诉权行使空间将相应的扩张。对应的是,在案件激增、司法资源有限的大背景下,滥用诉权者在非法利益的驱动下,进行不当诉讼,损害司法权威的可能性将会增加。但这并不是说立案登记制度的施行与滥用诉权行为的防范就是全部矛盾的,只是说在防范措施不全面和未得到贯彻的情形下,在推行立案登记制的今天,二者的制度逻辑本身就存在的差异可能会更加明显。这就要求人民法院在落实立案登记制度的过程中,必须结合各地社会经济发展和不当诉讼高发领域等情况,深入调研,将立案登记和滥诉防范形成整合体系,切实合理的保障当事人行使诉权,防止顾此失彼。

(三)与法官额制之间的不协调

立案登记制的主要目的在于保障当事人诉权、转变社会治理方式,且在政策性推动的作用下,势必将会导致以前因各种原因未能立案受理的案件进入受理范围,而法官额制的目的在于实现法院工作人员的优化分类,挑选出优秀的法官配置于审判一线,提高审判工作的职业化程度,摆脱低端的诉讼模式。但该目标的实现需要以案

件数量的递减为前提,从而将稀缺的司法资源配置于具有诉讼必要性,和通过非诉途径解决不了的案件。当然,此处并非限制当事人通过诉讼途径解决纠纷,也并非主张司法“贵族化”,而是立足于充分利用诉讼资源,实现诉讼资源的优化配置的角度,对某些完全能够通过非诉途径化解的纠纷进行分流,况且不论是从纠纷解决效果本身,还是社会效果来讲,非诉途径相较于诉讼都有不小的优越性,从而将稀缺的司法资源配置于能够产生规则意义和广泛指导意义的案件上。当然,此处也存在着“法律不理睬琐细之事”的司法理念和司法便民理念的冲突,但从更宏观的角度予以把握。例如,轰动一时的四川“二奶继承案”判决后,对各地法院审判类似案件具有良好的示范和指导意义,而类似案件的潜在当事人在衡量判决结果后,往往会放弃诉讼途径,所以在该案判决后就很少听说有类似案件诉至法院。但现实是,立案登记后案件数量的激增,不仅使稀缺的司法资源继续遭受严峻考验,甚至会使非诉讼纠纷解决途径的应有功能消解丧失,从而使制度之间的本质矛盾放大化,低端的诉讼模式将得不到改变^[6]。

三、对应的解决措施

(一) 提高司法应对能力

案件受理制度改革为立案登记制后,短期内,人民法院的案件受理数量势必会激增。笔者认为,可从以下几方面解决司法资源有限性的问题:

1. 革新人民法院审判管理工作模式

我国人民法院的审判管理机制素有行政化的倾向,最突出的表现是法官作为公务员与一般行政公务员同属行政编制,并非独立的法官编制,法官的政治经济待遇与行政级别挂钩,而不是法官(职务)级别。殊不知,这种粗放的审判管理模式是对行政权和司法权性质的混淆,往往制约了审判效率。因此,应在加强诉讼服务中心建设和革新立案工作模式的契机下,更新审判管理理念。第一,将对案件程序和实体审理流程的管理相分离。由业务部门的主审法官对案件的实体审理进行指挥和引导,相关具体事务可交法官助理实际办理;程序性事项,如登记、移送、量化审判指标和案件档案管理等,则可按照诉讼服务中心建设过程中,相关部门的职能改革方向,灵活地由立案庭等综合业务部门统一管理。第二,提高审

判管理的实效性和针对性,强化案件审判流程数据分析和案后监督评价,使得审判管理的目标落实到单个法官的审判工作中,提高审判的针对性,促进审判质效的提高。

2. 强化审前程序的作用

在普遍推行诉讼服务中心建设的背景下,增加和完善审前准备程序的功能,可使其与立案庭共同肩负起审前准备工作的任务,具体工作事项可由法官助理实际进行。如在审前,审查诉讼材料、协助法官组织双方当事人进行证据交换、协助法官进行审前调解和在法官指导下进行审前调解文书拟制等工作。与具体案件承办法官及时沟通,帮助其完成审前争点归纳梳理等审前准备工作内容^[7]。充实审前准备程序,从而达到适宜开庭的程度,使法官可对案件事实和证据直接进行认定,提高庭审效率,缓解案多人少的矛盾。

3. 发挥非诉讼纠纷解决机制的应有作用

作为对诉讼反思基础上产生的非诉讼纠纷解决机制(ADR),尤其在案件激增的背景下,将发挥其重要作用。《规定》第15条明确规定:法院推行多元化纠纷解决机制建设。其在缓解案多人少问题上的作用主要体现在:(1)将通过调解、仲裁等非诉途径即可解决的纠纷,及时分流,节约宝贵的司法资源,此可谓显性作用。(2)非诉讼纠纷解决机制强调纠纷当事人的主体参与性,某些案件通过调解等相对缓和的途径,不仅能取得比诉讼更好的解决效果,更有利于促进形成理性和协商的现代社会纠纷解决文化,从而使公民摆脱对诉讼的盲目选择,此可谓隐性作用。具体说来,可在立法上建立一站式专门化、社会化的非诉讼纠纷解决机制,完善非诉和诉讼的衔接制度。例如:将针对交通事故赔偿案件、劳动纠纷案件和医疗纠纷已经建立起来的专门化的一站式非诉解决程序,与诉讼程序衔接,强化诉讼的救济和保障作用;对小额诉讼以及其他简单案件设置调解强制制度,非经调解不得进入诉讼程序;将家事案件与普通诉讼程序相对分离,引入具有专业资质的家事纠纷调解员,同时依法予以司法确认;利用并整合调解资源,重视行业自律,鼓励并支持各行业建立自律性和专业化的调解组织,从而与官方调解形成合力,使调解依据其自身性质,发挥其应有之作用。

(二) 严密防范及打击滥诉

1. 人民法院应提高防范意识,展现整治决心

立案登记制度要求在进行案件受理时,减少对其进行实质性审查,若符合相应的形式条件,即应受理。但并非一概不予审查,如果发现当事人有滥用诉权行为,具有损害国家、集体或第三人利益的可能时,要充分认识到职权主义诉讼模式在预防识别滥诉行为中的价值,法官要时刻准备用手中的职权主动调查案件基础事实,理清案件法律关系,并在日常审判中善于总结防范规律,将案件和滥诉行为类型化,如在运用缺席判决、公告送达和按撤诉处理等本身就有缺陷的推定制度时,在缺少双方当事人“对抗”和相关强制程序保障的情况下,极易成为滥诉的重灾区,将相应精力放置于此,具有相当的可行性。例如,在2015年10月审结的上海欧宝生物科技有限公司和辽宁特莱维置业发展有限公司借贷纠纷一案中,认定双方构成虚假诉讼,驳回了上诉人的请求,并对双方当事人各罚款人民币50万元^[8]。该案是最高人民法院首次认定虚假诉讼案,展现了人民法院惩治滥诉行为,维护社会和诉讼诚实信用体系的决心。

2. 形成三位一体的惩治滥诉行为模式

恶意诉讼的规范虽然最终并未列入新侵权责任法中,但学界大都一致认为对恶意诉讼等滥诉行为,未来仍应赋予受害人对恶意诉讼者提起侵权之诉的救济权。在民事诉讼领域应细化滥用诉权行为的种类,并及时列入妨碍民事诉讼程序的行为当中,加强和完善对相关当事人惩戒的制度设计,司法实践中,在法定情形下,坚决运用司法拘留和罚款等惩治措施。在刑法中,2015年11月1日正式施行的《刑法修正案(九)》第35条增设了虚假诉讼罪,规定“妨害司法秩序或严重侵害他人合法权益的”,应追究相关人员的刑事责任。但对该入刑标准仍应当予以细化,增加其可操作性,解决虚假诉讼入刑难的问题,并起到应有的社会 and 司法的震慑作用。

3. 探索建立滥用诉权评审委员会和恶意诉讼案例库

在立案登记制下,各地人民法院纷纷进行和加强诉讼服务中心建设,为当事人进行诉讼提供便利的情况下,可探索在诉讼服务中心内部设立滥用诉权评审委员会,由主管审判的副院长领导,各审判庭经验丰富的法官组成。承办案件的法官

在审理过程中发现具有滥用诉权重大嫌疑的,可提交该评审委员会集体讨论。该评审委员会定位于惩治滥用诉权行为,保障诉讼程序的顺畅进行,其与诉讼服务中心的功能有相契合之处。另一方面,从诉讼服务中心承担的如保全、送达等程序的信息化管理工作中,有利于为庭审法官的质疑提供良好和准确的回应。同时,不应仅限于各法院内部进行防范,各地还应在案例指导制度下建立不良诉讼案例库^[9]。不仅应鼓励法官撰写正面案例,更要鼓励法官进行典型性错误案件的展示,总结经验教训,这样才能从正反两方面对滥用诉权行为起到防范作用。

除此之外,推行当事人和诉讼参与人签署《诚信诉讼承诺书制度》^[10]、对律师和律所施行虚假诉讼代理扣分制、无不良代理的绿牌证明制度^[11],这些都是值得推广的有效经验。

(三)协调立案登记制与法官员额制间的矛盾

法官员额制度必定使具有实体审判权的法官数量减少,面对案多人少的情况,需要构建起以法官员额制为中心的配套措施制度群。首先,优化司法工作人员分类管理。应以审判业务和解决纠纷为重点,根据各地区司法实际情况,以各部门人员在审判业务发展过程中实际发挥的作用为标准,可探索将现有法院人员按照法官、司法辅助人员、司法行政人员和司法技术人员等进行分类,实现人力资源的优化配置,提高司法权运行效能。其次,完善法官助理制度。法官助理应将其定位于审判辅助人员,辅助法官进行案件审判,使法官从一些琐碎的事务性和程序性的事项中脱身,从而使法官将精力更多的放在庭审过程中,故法官助理对审判质效的提高具有较大的积极作用。至于法官、法官助理和书记员的比例确定问题,各地区在整体驱同的方向下又略有差异。例如,上海市将上述三类人员的数量比例确定为33%、52%、15%^[12];其他地区也根据各辖区面积、人口总数和审判数量等数据指标进行确定,在立足本辖区实际情况的基础上借鉴上海、深圳等试点经验的基础上确定,从而使法官助理制度在全国范围稳步推广,并与其他配套制度形成合力,有效解决法官员额制与立案登记制度之间的矛盾。

参考文献:

[1] 姜启波. 关于人民法院登记立案若干问题的规定的理解与适用[J]. 人民司法, 2015(9): 20-23.
[2] 张卫平. 最高人民法院民事诉讼法司法解释要点解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2015.
[3] 罗书臻. 全国法院立案登记制改革初见成效[N]. 人民法院报, 2015-06-5(1).
[4] 张卫平. 民事案件受理制度的反思与重构[J]. 法商研究, 2015(3): 8-12.
[5] 扬州市中级人民法院. 立案登记制: 有案必立 保障诉权[N]. 人民法院报, 2016-03-11(5).
[6] 范愉. 以多元化纠纷解决机制保障司法改革整体目标的实现[N]. 人民法院报, 2016-01-20(5).
[7] 李志斌. 浅谈立案登记制的挑战与应对[J]. 上海人大, 2015(5): 42-44.
[8] 安克明. 最高人民法院首次认定虚假诉讼案 两当事人各被罚款 50 万元[N]. 人民法院报, 2015-11-16(1).
[9] 钟斌. 新常态下加强法院立案登记的建议[N]. 光华时报, 2016-01-5(3).
[10] 唐红. 立案登记制度背景下虚假恶意诉讼之防范[N]. 人民法院报, 2016-01-20(8).
[11] 肖明俊. 推进立案登记改革 健全完善各项制度: 贵州印江法院关于立案登记实施情况的调研报告[N]. 人民法院报, 2016-01-28(8).
[12] 佚名. 上海启动司法改革试点[N]. 人民法院报, 2014-07-13(1/2).

On the Problems and Solutions of the Civil Litigation
Registration System

SHANG Mengxiao

(Law School, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu 210023, China)

Abstract: After the implementation of the registration system on May 1, 2015, it has achieved good effect and effectively protect the litigant's right of action. However, for the smooth implementation of the registration system, we should not only solve the emerging internal contradiction: the incompatibility between civil litigation registration system and the judge post system, but also to solve the external contradictions that the limitation of judicial resources and abusing the right of action. In view of the above contradictions, three suggestions are put forward from the following aspects: to improve the ability of judicial response, to guard against and to fight against the behaviors that abusing the right of action and to coordinate the conflict between judicial reforms. So that the registration system can truly play its landmark powerful force and vitality.

Keywords: civil litigation registration system; protection of right of action; limitation of judicial resources

(责任编辑: 沈建新)