

浅议中国立案登记制施行之现状与完善

Discussion on the Present Situation and Perfection of Registration System in China

吴静

Jing Wu

福建省诏安县人民法院
中国·福建 漳州 363500
Zhaoan County People's Court of Fujian Province,
Zhangzhou, Fujian, 363500, China

【摘要】自2015年5月1日全面实施立案登记制以来,全国法院立案登记数量达1400多万件,同比增长28.44%,有效破解了立案难问题,也是中国司法体制改革迈出的重要一步^①,但同时也衍生了新问题。但不可否认,就司法实践而言并未发生根本性变化,且由于起诉条件较高、立案程序不够规范等现状都制约了立案登记制的有效发挥。论文以当前立案登记制实施现状为切入点,分析中国立案制度构建的理论基础及法律理念,提出通过完善立案启动机制,构建立案监督机制;建立法官释明制度;完善诉前调解制度等措施,弥补当前立案登记制施行所产生的问题,为构建符合中国国情的立案登记制度提出建议。

【Abstract】 Since the full implementation of the registration system in May 1, 2015, the number of registered cases in the national courts has reached about 14000000, an increase of 28.44%, which has effectively solved the problem of filing difficulties. It is an important step in China's judicial system reform, but some new problems are also spawned. But it can not be denied that there has no fundamental changes in judicial practice, and because of the high conditions of prosecution, nonstandard filing procedures and so on, the effective application of registration system is restricted. This paper takes the current implementation situation of registration system as the breakthrough point, analyzes the basic theory and legal concept of the construction of Chinese filing system, and puts forwards that through the improvement of filing starting mechanism, construction of supervision mechanism for filing, establishing Aufklärung system, perfecting the pretrial mediation system and other measures to make up for the problems arising from the implementation of the current registration system. Some suggestions are put forward to construct the registration system in line with China's national conditions.

【关键词】立案登记制;施行现状;制度完善

【Keywords】 registration system; implementation status; system perfection

【DOI】 <http://dx.doi.org/10.26549/cjygl.v1i5.515>

1 问题提出:立案登记制实践中存在的问题

1.1 当事人的程序主体性和程序参与性受到制约

起诉人在起诉过程中向法院提交诉讼材料后往往处于被动位置,法院如何受

理、是否受理当事人往往不得而知,只能被动等待结果。在立案阶段,诉权对审判权的唯一制约表现为当事人对法院做出的不予受理裁定不服提起上诉。但事实上,由于存在立案程序不规范等问题及立案法官的“晓之以理动之以情”之后,

使当事人“自愿”退回案件而很难得到法院的不予受理裁定书,令当事人无法上诉,当事人的上诉权便被变相剥夺,诉权得到极大的侵犯。在这一过程中,当事人的诉权完全处在法院审判权的制约中,法院在整个起诉过程中占据了绝对的主导地位,当事人的程序主体性和程序参与性也被大大弱化。

1.2 法官释明权存在立法空白

自立案登记制实施以来,全国法院民事立案数量呈不断上升趋势,这对于中国当前案多人少的司法现状造成了极大

的冲击。因此,建立审前释明制度可以使当事人对自己的诉讼行为有更清晰的认识,对诉前可以解决的问题及时化解,既可以使当事人少走弯路,也避免司法资源的浪费。当前,中国《民事诉讼法》中关于法官释明权并没有明确的规定,主要散落于各类司法解释、规定中,如最高院《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》第三条第二项中规定“起诉、自诉和申请材料不符合形式要件的,应当及时释明。”在最高院《关于民事诉讼证据的若干规定》中,关于法官在举证和证据方面的释明也作了概括性规定,均为中国建立法官释明权提供了可能性。同时,由于中国当前当事人的法律意识还较为薄弱、律师制度尚不够发达,而法官由于职业性质决定了其中立的角色,因此,在立案阶段如何将当事人的“主动”和法官的“被动”调动起来,并且在立案法官积极的能动和审慎的克制之间寻求合理的平衡^②,建立符合中国司法国情的法官释明制度,值得思考和探讨。

2 价值指导:立案登记制构建的理论基础及法律理念

2.1 诉权与审判权的博弈

诉权,是当事人为了保护自身的合法权益而请求法院行使审判职权的权利,是当事人进行诉讼的基本权能^③。审判权作为国家权利的重要组成部分,是指法院依据相关法律规定审判刑事案件、民事案件等其他案件的权力^④。立案登记制度作为民事诉讼制度的重要组成部分,与当事人诉权和法院的审判权存在密切的关联,也是诉权与审判权之间相互作用的产物。民事诉讼法自身具备公法性质,公法的一项重要效能就是通过有效的公共治理来维持社会公共管理秩序,但若过分强调公共管理秩序的意义所在,并把它作为公权力或公法的重要或唯一功能,那么公权力在很大程度上就有可能变成自由的对立面,从而成为公民实现其公法权力的阻碍^⑤。

因此,如何有效平衡当事人的诉权和法院的审判权、真正发挥两者的积极能动性是一项值得探讨的议题。诉权与审判权之间的辩证关系表现为:审判权的行使在于保护诉权的实现,而诉权则是对审判权的行使进行约束和限制。首先,国家权力的设定目的是为了保障每个主体基本权利的实现。“国家权力自身所蕴含的价值不具有独立性……它从诞生到运行等一切发展过程的实现总是以公众需求的满足为前提,而公众最根本的需求在于要求国家保护个人权利的实现。”既然权利的本质在于对个体权利的行使进行保护,则以对国家权力和公民权利进行规范、约束为目的的民法更应该最大限度发挥其保护诉权的效能^⑥。第二,民事诉讼制度是国家行使公权

利对诉权进行保护的法律制度。民事诉讼法本质上是国家运用公权裁决当事人私权纠纷、当事人通过行使诉权向国家审判机关提出保护私权的活动,并引发民事诉讼程序。可以说“民事诉讼法不只是一部关于民事审判程序规定的法律,更是一部保护当事人诉讼程序权利的法律。”最后,诉权与审判权是相辅相成、相互依托的关系^⑦。诉权与审判权不应该是此消彼长的关系,近代民主法治理念强调权利保护权利及以及权利制约权力,凡属于私权利的领域,公权力则无权侵犯。但随着现代社会的发展,过分强调司法消极义务反而对当事人的诉权行使造成一系列问题,民事诉讼的开启、开展及终结需要依靠诉权与审判权的共同作用来完成,因此,在进行制度的构建时也应考虑这两种权能的结合。

2.2 当事人主义诉讼模式和职权主义诉讼模式的博弈

当事人主义诉讼模式和职权主义诉讼模式是当前世界范围内两大主要民事诉讼模式,当事人主义诉讼模式主要为英美法系国家采用,其强调程序正义的重要性,法官在整个诉讼程序中处于消极地位,当事人在诉讼中享有充分的抗辩权;而大陆法系国家主要采用职权主义模式,法官在审判程序中占据主导地位,强调诉讼效率和保障实体公正,两种模式各有自己的优势所在。

第一,中国适用的是职权主义诉讼模式。由于中国长期以来实行的主要是职权主义诉讼模式,片面强调法院在诉讼中的主导作用而忽略了当事人的程序主体地位,在中国长期以来适用的立案审查制度即是鲜明体现,而立案登记制的改革则是中国由以前的职权主义诉讼模式逐渐向当事人主义诉讼模式转变的一项制度性改革,但这并不是意味着法院降低了案件审查标准,而是实现当事人主义诉讼模式和职权主义诉讼模式相互之间的平衡。

其次,中国在借鉴当事人主义诉讼模式也不应该彻底否定职权主义诉讼模式。“当诉讼变为决定输赢与否的一种手段而非裁决是非曲直的方法时,各种形式要素而非实质要素则在诉讼过程中占据了主导地位,诉讼也就成为一种纯竞技的活动。”因此,在提高当事人的程序主体地位时不应过分削弱法官的主导地位,否则既不符合中国国情同时也不利于纠纷的解决^⑧。

第三,应寻求职权主义诉讼模式与当事人主义诉讼模式之间的平衡。在当前世界范围内,两大法系都在认真反思自己并学会相互借鉴,寻求两者之间的平衡,最大限度的发挥法官与当事人的积极能动性。在民事诉讼改革的大背景下,起诉制度的设计一方面要削弱法院对起诉拥有绝对的审查权,提升

当事人的程序主体地位,另一方面,要避免因过于强调当事人在诉讼中的能动性发挥而使得法官、法院处于完全消极的地位之情形。

3 制度完善:立案登记制相关配套制度的建立与完善

3.1 完善立案启动机制

①修改《民事诉讼法》中的起诉条件。《民事诉讼法》中规定原告应与案件存在直接利害关系,因此在司法实践中,立案法官要求当事人必须与案件实体法律关系存在关联,而这与当前的立案登记制改革宗旨不符,应当对其进行适当论证、修改。笔者认为,原告只要在起诉状中阐明他与本案存在实体联系即可,至于是否适合,应等到审判过程中进行实体审查。

②鼓励但不强制证据的提供。当前《民事诉讼法》没有明确规定立案阶段原告方需提交主要证据材料。因此,在司法实践中不应该对相关“擦边”条款作扩大解释。原告在立案阶段只需要提供证明其本人身份、诉讼行为能力等证据材料,对于能够证明案件实体事实等证据材料只能作为起诉阶段的可选择事项,鼓励当事人在立案阶段提供能够证明其诉讼请求的相关材料但不予以强制要求。

3.2 构建立案监督机制

一方面,应转变法官职权本位观念。应大力提高、加强法官的诉权意识及职业道德修养,形成诉权与审判权相互依存相互制约的观念。立案法官在受理案件时应严格遵守《民事诉讼法》及最高院《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》、最高院《关于人民法院登记立案若干问题的规定》等关于立案的规定,对符合起诉条件的出具相关证据清单、受理通知书等,对需要补正的及时出具补正告知书,对不予受理的则出具不予受理裁定书,保障当事人的上诉权及其他相关诉权。

另一方面,应建立对立案活动的监督机制。为防止立案法官在立案过程中对手中自由裁量权的滥用,应该建立合理的考核机制和奖惩机制,建立立案法官工作档案,内容包括对立案数量的统计及不立案等情况的登记,全程监督,同时自觉接受当事人的监督,实现有权必有责。

3.3 建立法官释明制度

建立法官释明制度的主要功能是为了帮助当事人更好地参与到民事诉讼活动中,对民事法律关系的内容、诉讼程序、法律适用、事实等问题,由法官进行法律上的明确,以保障当事人能够更为便捷地行使其诉讼权利,促使其履行法定义务的一种司法活动。法官在释明时应坚持两个原则:

一是以探求当事人真实意图为原则,不能过度行使释明权,也不能过分消极。

二是以中立为原则。具体在立案阶段,主要表现在法官在行使释明权时应该遵守职业道德,对于程序性事项应及时、主动告知当事人,尽可能使当事人明了;对于实体性事项、特别是对于直接影响判决结果的则应保持中立态度,表明立场。

同时可以以列举式列明法官释明的内容,如①涉及诉状具体内容及格式要求的;②诉状提交份数;③当事人诉讼请求不明确时,法官可以以发问方式确保当事人清楚表达;④诉讼费用的计算、缴纳等;⑤关于诉讼风险提示、诉讼须知、举证须知等内容。通过建立法官释明制度,既有利于诉讼的顺利进行,也有利于节约诉讼成本。

注释

①刘琼:《民事起诉审查制度研究》,重庆:西南政法大学,2008年,第27页。

②最高人民法院立案登记制改革课题组:《立案登记制改革问题研究》,载《人民司法》2015年第9期,第63页。

③审判权_360百科,来源于<http://baike.so.com/doc/6683154-6897054.html>,于2016年5月20日访问。

④袁晤宏:《论建立统一的公法学》,载《中国法学》2003年第5期,第53页。

⑤龙宗智:《相对合理主义》,北京:中国政法大学出版社,1999年版,第127页。

⑥汤维建、徐灿:《论民事诉讼当事人及其诉讼代理人的取证权利及其程序保障》,载《诉讼法学研究》第三卷,北京:中国政法大学出版社,2002年版,第157页。

⑦毕玉谦:《民事诉讼起诉要件与诉讼系属之间关系的定位》,载《华东政法大学学报》2006年第4期,第60页。

⑧王文君:《中国民事诉讼立案制度研究—立案登记制施行后的制度衔接》,安徽:安徽大学,2015年,第6页。