



小额诉讼程序研究

刘秀明 骆 军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



小额诉讼程序研究

刘秀明 骆 军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

小额诉讼程序研究 / 刘秀明, 骆军著. —北京:
法律出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8662 - 0

I. ①小… II. ①刘… ②骆… III. ①民事诉讼—诉
讼程序—研究—中国 IV. ①D925. 118. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259605 号

小额诉讼程序研究

刘秀明 骆 军 著

责任编辑 刘文科 李峰云
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 7.5 字数 163 千

版本 2015 年 10 月第 1 版

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8662 - 0

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

诉讼制度是社会变迁的缩影,不同的历史背景和社会发展阶段决定着不同的诉讼制度。自 20 世纪 90 年代以来,在最高人民法院的指导和推动下,我国各地人民法院以公正和效率为司法改革目标,进行了一场影响深远的民事司法改革。改革初期旨在通过正规严格的庭审程序以强化诉讼的公正性。21 世纪初,随着市场经济的不断发展,纠纷种类和数量亦日渐增多,如何便捷高效地化解纠纷成为司法改革关注的热点,速裁就是我国人民法院在司法实践中创新的一种审判方式。

我国的小额诉讼制度缘起于 21 世纪初各地法院开展的民事速裁实践,法院寄希望速裁机制来分流案件,舒缓法院案多人少的困境。然而最高人民法院在几次改革纲要中只是从政策层面鼓励各地法院积极探索民事案件的快速处理方式,因此各地法院的分散性实践缺乏统一的刚性规则约束。直到 2011 年 5 月,最高人民法院颁布了《关于部分基

层人民法院开展小额速裁试点工作的指导意见》，正式在 90 多个基层法院试点使用小额速裁程序审理案件。至此，民事速裁机制有了更为明确的政策依据，为各地法院试点民事速裁指明了方向，并赋予各地法院一定的自由裁量权。民事速裁也从单个法院的自发性、分散性探索进而转为顶层设计的自上而下的有计划、有系统的改革。但是，试点期间的小额速裁并非独立的诉讼程序，而是在司法体制和工作机制改革背景下，借鉴国内外民事审判实践经验，特别是一些国家和地区小额诉讼立法的基础上，根据当时法律规定的基本原则和基本精神，积极探索改革民事诉讼简易程序的产物。

2012 年 8 月民事诉讼法修正案确立了小额诉讼制度，实践中的民商事速裁机制被小额诉讼制度所取代。该法第 162 条规定：“基层人民法院和它派出的法庭审理符合本法第 157 条第 1 款规定的简单的民事案件，标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资 30% 以下的，实行一审终审。”尽管立法只有一个条文，但是小额诉讼制度的确立却是民事诉讼制度的重大变革，不仅完善了纠纷解决的程序制度，还丰富了我国的审级制度。至此，民事速裁机制经过 10 多年的实践探索，终于有了明确的法律依据，各地法院分散试点运行的速裁机制有了统一的衡量标准。为了规范小额诉讼的审理程序，2014 年 12 月 18 日，最高人民法院公布了《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》，该司法解释自 2015 年 2 月 4 日起施行。在简易程序里用 13 个条文细化了小额诉讼审理中的重要问题。由此，我国的民商事纠纷快速处理机制实现了从民事速裁到小额诉讼制度，再到小额诉讼程序的转变。

本书共分为四章。第一章是小额诉讼程序的基本理论。首先，本章梳理了我国民事速裁的建立、发展过程，分析了小额诉讼的基本特征；其次，比较分析了小额诉讼程序与简易程序、督促程序和民事速裁

的基本区别和联系,以期从内涵和外延上全方位理解小额诉讼;最后,论证了小额诉讼程序的理论基础,作者认为,公正与效率的平衡、程序分化原理、平等接近正义之理念、程序法理交错适用论是小额诉讼程序应当坚持的基本理念。

第二章是西部地区小额诉讼的实践。本章以时间的先后顺序分别调研了西部地区试点期间的民事速裁和新民事诉讼法实施后小额诉讼的实践,并对新法实施前后小额诉讼制度的共同规律和制度差异进行了比较。在民事速裁试点期间,案件调撤率和息诉率较高,审理期限短,这不仅有效节约了司法资源,还方便了当事人进行诉讼,维护了当事人的合法权益。但是,部分当事人不愿意选择适用小额速裁,送达难也影响了小额诉讼的效率。制约民事速裁功能发挥的主要因素包括:没有在全国范围内形成统一适用的速裁程序规则;民事速裁实行独任制和一审终审制,尽管法院选择素质高的法官来审理小额案件,并通过审判流程等各个方面强化了小额审判的监督力度,可部分当事人还是对独任制审判的公正性持有怀疑,在当事人不能上诉的情形下,此制度又减少了法院的层级监督。新法实施后,小额诉讼的适用率却有所降低,这既有立法层面的原因,也与当事人、律师和法官对小额诉讼的态度密切相关。通过对2013年前后小额诉讼实施状况的比较,可以看出,司法为民与司法效率是小额诉讼的立法宗旨,在审判程序上都体现了程序简化与程序保障并重的理念。新法实施前后小额诉讼的制度差异主要体现在:适用标的金额大小不同,程序启动的自愿适用与自动适用,权利救济的异议救济与申请再审。小额诉讼法定适用的立法目的在于扩大小额诉讼的适用范围,避免速裁试点期间当事人不愿意选择速裁的尴尬情形。但是,法定适用制度却遇到了法官不敢适用、谨慎适用小额诉讼程序的另一种尴尬。法院的绩效考核在很大程度上影响了小额诉讼的功效,法律规则和司法实践的冲突再

一次凸显。

第三章是小额诉讼程序的比较研究。本章首先就适用范围、启动方式、组织机构、适用法院级别、调解模式和程序转化六个层面对新民事诉讼法实施前东西部地区民事速裁的实践进行了比较分析。其次,就新民事诉讼法实施后东西部地区主要省、自治区和直辖市制定的小额诉讼规则进行了系统梳理,分析了小额诉讼规则的共性和差异性。最后,就东方邻国日本和韩国小额诉讼制度的基本特点进行了深入探讨,阐释了邻国小额诉讼程序对我国的借鉴和启示。我们应当以辩证的观点看待邻国的小额诉讼制度,不能盲目借鉴,制度的借鉴必须考虑制度生存的土壤和相关的配套制度。日本小额诉讼中规定的异议救济并不适合我国国情,判决缓期支付制度和较低的诉讼费用值得我国借鉴。韩国小额诉讼适用标的额较大,在实践中发挥着简易程序的功能,程序设计中引入督促程序,创设了建议履行制度,规定了被告缺席时的拟制自认制度。其中,缺席拟制自认、建议履行制度不适合我国国情,我国立法有必要扩大小额诉讼适用标的额。

第四章是我国小额诉讼程序的完善。本章首先分析了构建小额诉讼程序的基本原则,作者认为,独立性、灵活性、职权推进和程序保障是构建小额诉讼程序的基本原则。其次,从适用范围、启动程序、管辖法院、审理机构、证据制度、救济机制和程序转化七个方面就我国小额诉讼程序的完善进行了详细的分析论证,并对完善我国小额诉讼程序的相关配套制度进行了深入分析。最后,提出了完善我国小额诉讼程序的立法建议,逐条剖析了立法理由。

总之,我国应当建构独立的小额诉讼程序以实现其快速化解纠纷的功能。作者运用实证分析的方法对我国民事速裁机制和小额诉讼的司法实践进行了广泛调研;运用比较分析的方法对我国东西部民事速裁和小额诉讼的程序规则进行了系统梳理和分析,对东方邻国

日本和韩国小额诉讼程序的基本特征进行了深入探讨;运用规范分析的方法论证了完善我国小额诉讼程序的具体程序设计,提出了小额诉讼程序的立法建议和立法理由,这些立法建议具有系统性和可操作性,希望这些立法建议对完善我国小额诉讼程序立法具有一定借鉴意义,对法官审理小额诉讼案件能提供参考价值。

我们要以开放、包容的心态对待新生事物,而不是一味地批评指责。尽管小额诉讼程序还有待完善,但小额诉讼的确立是我国民事诉讼发展史上的里程碑事件。该制度体现了司法效率和司法为民的统一,实现了司法大众化和司法民主化,提升了司法权威和司法公信力,有效地巩固了法治的根基并促进法治社会的生成。

在本书即将付梓之际,作者借此表达内心的感激之情。感谢四川省绵阳市中级人民法院、四川省成都市锦江区人民法院以及四川省宜宾市中级人民法院对小额诉讼调研工作给予的大力支持和帮助。没有翔实的实践数据和资料支撑,本书对小额诉讼的分析和立法建议就失去了平台和基础。同时,特别感谢法律出版社编辑对书稿提出的宝贵意见,感谢你们为本书的出版所付出的辛勤工作。

作 者

2015年5月15日

目 录

序言 / 001

第一章 小额诉讼程序的基本理论 / 001

第一节 我国民事速裁的建立及其基本特征 / 001

一、我国民事速裁的建立和发展 / 001

二、民事速裁的基本特征 / 007

第二节 小额诉讼程序的外延比较 / 011

一、小额诉讼程序与简易程序的比较 / 011

二、小额诉讼程序与督促程序的比较 / 013

三、小额诉讼程序与民事速裁的比较 / 016

第三节 小额诉讼程序的理论基础 / 019

一、公正与效率的平衡 / 019

二、程序分化原理 / 023

三、平等接近正义之理念 / 025

四、程序法理交错适用论 / 029

第二章 西部地区小额诉讼的实践 / 032

第一节 试点期间西部地区民事速裁的实践 / 032

一、试点期间西部地区民事速裁实践的基本状况 / 033

二、试点期间西部地区民事速裁实践的评析 / 039

第二节 新法实施后西部地区小额诉讼的实践 / 045

一、小额诉讼的运行表征 / 045

二、小额诉讼案件的适用率及其原因分析 / 055

第三节 新法实施前后小额诉讼制度之比较 / 065

一、新法实施前后小额诉讼的共同规律 / 066

二、新法实施前后小额诉讼的制度差异 / 071

第三章 小额诉讼程序比较研究 / 077

第一节 新法实施前东西部速裁实践之比较 / 077

一、适用范围之比较 / 078

二、启动方式之比较 / 081

三、组织机构之比较 / 082

四、适用法院级别之比较 / 086

五、调解模式之比较 / 088

六、程序转化之比较 / 090

第二节 新法实施后小额诉讼规则之比较 / 091

一、小额诉讼规则之共性 / 091

二、小额诉讼规则之差异性 / 098

第三节 日本的小额诉讼程序 / 107

一、日本小额诉讼程序的历史与发展 / 107

二、日本小额诉讼程序的基本内容 / 116

三、对我国小额诉讼程序的启示 / 122

第四节 韩国的小额诉讼程序 / 127

一、韩国小额诉讼程序的立法宗旨 /128

二、韩国小额诉讼程序的制度特色 /135

第四章 我国小额诉讼程序的完善 /144

第一节 构建小额诉讼程序的基本原则 /144

一、独立性原则 /144

二、灵活性原则 /147

三、职权推进原则 /150

四、程序保障原则 /151

第二节 我国小额诉讼程序的制度设计 /154

一、适用范围 /154

二、启动程序 /160

三、管辖法院 /164

四、审理机构 /168

五、证据制度 /170

六、救济机制 /174

七、程序转化 /179

第三节 完善我国小额诉讼程序的相关配套制度 /183

一、提高法官素质,加强对法官监督 /183

二、期间和送达 /184

三、小额诉讼程序与非讼程序的衔接 /186

四、小额诉讼的配套执行制度 /190

五、诉讼费用减免措施 /192

第四节 我国小额诉讼程序的立法建议及立法理由 /194

第一条 【适用标准】 / 194

第二条 【标的额的计算】 / 194

第三条 【法定适用案件类型】 /195

- 第四条 【排除适用案件类型】/196
- 第五条 【当事人约定适用】/197
- 第六条 【普通法院管辖】/198
- 第七条 【专门法院管辖】/199
- 第八条 【起诉】/199
- 第九条 【立案登记和告知】/199
- 第十条 【审判组织】/200
- 第十一条 【传唤与送达】/201
- 第十二条 【举证期限和答辩期限】/201
- 第十三条 【调解优先】/202
- 第十四条 【审理】/203
- 第十五条 【审限】/204
- 第十六条 【证据调查简化】/204
- 第十七条 【证人作证】/204
- 第十八条 【举证责任】/205
- 第十九条 【证明标准】/205
- 第二十条 【程序转化】/206
- 第二十一条 【程序性裁判的救济】/208
- 第二十二条 【实体性裁判的救济】/208
- 第二十三条 【裁判文书简化】/209
- 第二十四条 【诉讼费用】/210
- 第二十五条 【执行】/210
- 第二十六条 【简易程序与普通程序的准用】/211

参考文献 / 212

第一章 小额诉讼程序的基本理论

第一节 我国民事速裁的建立及其基本特征

一、我国民事速裁的建立和发展

诉讼制度是社会变迁的缩影,不同的历史背景和社会发展阶段决定着不同的诉讼制度。自 20 世纪 90 年代以来,在最高人民法院的指导和推动下,我国各地人民法院以公正和效率为司法改革目标,进行了一场影响深远的民事司法改革。改革初期旨在通过正规严格的庭审程序以强化诉讼的公正性。21 世纪初,随着市场经济的不断发展,纠纷种类和数量亦日渐增多,如何便捷高效地化解纠纷成为司法改革关注的热点,速裁就是我国人民法院在司法实践中创新的一种审判方式。

(一)我国民事速裁的缘起和发展

随着经济发展和公民维权意识的提升,大量纠纷涌入法院,司法资源的有限性不能满足人民群众

日益增长的司法需求,法院案多人少的矛盾日益凸显。从1991年到2010年,全国法院受理的一审民事案件年平均增长率在10%以上。2007年至2011年全国基层法院审执结案件量增幅比例接近法官人数增幅比例的10倍。1993年北京市法院一年审判案件7万件,到2004年已经突破30万件。^{〔1〕}2003年到2006年,上海基层法院收案数从13.7817万件上升至18.4162万件,增幅达33.6%;结案数从13.4694万件上升至18.1473万件,增幅达34.7%。^{〔2〕}“2008年全国各级法院审结案件数是1978年的19.5倍,其中85%以上是民商事案件,在数量大幅增长的同时,案件类型更加多样,处理难度越来越大,但人员数量仅增加了1.68倍,案多人少的矛盾日趋突出。”^{〔3〕}纠纷数量的增加与公民权利意识的觉醒存在密切的关系,人们更加重视自己的权利,希望司法机关能给出公正的裁决。“个人之间的距离逐渐拉大,人情面子正失去往日的重要性,人们更重视的是自己的切身利益。”^{〔4〕}当事人之间的纠纷不能得以有效化解,这不仅反映了司法效率的低下,更为可怕的是,当事人可能寻求司法救济以外的途径解决纠纷,这使司法权威与公信力受到挑战。陈瑞华教授指出:考察一个国家的法治状况,不仅要看法律在本国上规定了哪些东西,作出了哪些承诺,最关键的是要看法律在社会中的实施状况。衡量一个国家法治程度的最好指标就是公民的权利有没有得到保障,在个人的权利受到侵犯的时候,能否获得救济。^{〔5〕}2007年国务院新的《诉讼费用交

〔1〕 李飞、戴玲:《朝阳法院“诉讼爆炸”现象调查》,载《人民法院报》2005年7月12日,第12版。

〔2〕 袁秀挺、冯静、陈娇莹:《民事诉讼速裁机制的探索与完善——对上海市基层和中级法院实践的考察分析》,载《人民司法》2007年第21期,第41页。

〔3〕 参见《2008年最高人民法院工作报告》。

〔4〕 夏勇主编:《走向权利的时代》,中国政法大学出版社1995年版,第36页。

〔5〕 郭国松:《法治的梦想有多远》,载《南方周末》2004年5月13日第5版。

纳办法》实施后,大大降低了当事人向法院起诉的门槛,基层法院的受案数随之增加。因而,如何在确保公正的基础上提高诉讼效率成为司法改革的重要课题。

根据最高人民法院的数据统计,我国每年数百万件民事诉讼中,案情简单的小额诉讼占了 30% 至 40%。^{〔1〕} 可现行法律只规定了普通程序和简易程序,并无快捷处理的小额诉讼制度。法律规定了督促程序,但督促程序在实践中并没有发挥其应有的快捷解纷的功能。^{〔2〕} 实务中,我国督促程序的适用率只有 1%,从 20 世纪 80 年代末、90 年代初的统计数字来看,德国、法国、日本、奥地利四国对支付令的异议率分别为:11.2%、5%、8.1%、10%。^{〔3〕} 在德国,当事人想要提出一项纯金钱性补偿请求,无论标的额多大,都会想到利用支付令,支付令在基层法院的适用率是审判案件的 4.8 倍,而且在这些支付令案件中,只有 10% 的债务人提出异议。在法国小审法院和意大利,支付令程序也十分重要。^{〔4〕} 由于立法设计的缺憾和社会大环境的不尽如意,导致我国督促程序启动率低、债务人异议率高的恶性怪圈。从这里可以窥见,司法能力的程度是多项指标的综合和制度配套的衔接,司法改革必须和经济改革、社会制度改革、政治改革相互配套、协同促进,才能达到理想的效果。民事诉讼中的先予执行虽然是能够实现“另一方当事人先行付给申请人一定数额的金钱或者其他财物,或者实施或停止某种行为的诉讼制度”,^{〔5〕} 但该制度只是民事诉讼中的一

〔1〕 郑梦超:《快捷审理一审终审 小额诉讼制高举便民牌》,载《中国消费报》2012 年 5 月 23 日第 3 版。

〔2〕 2013 年宜宾市两级法院仅办理支付令案件 29 件。

〔3〕 章武生:《民事简易程序改革的若干认识误区之剖析——兼论我国多元化民事简易程序体系的建构》,载《法苑精萃》编辑委员会编:《中国诉讼法学精萃》(2005 年卷),高等教育出版社 2005 年版,第 423 页。

〔4〕 傅郁林:《繁简分流与程序保障》,载《法学研究》2003 年第 1 期,第 54 页。

〔5〕 田平安、陈彬主编:《民事诉讼法学》,法律出版社 2010 年版,第 172 页。

个子程序,不属于独立化解纠纷的程序。

案件数量和新类型案件不断增加,简易程序和督促程序不能完全应对这一现实,这使人民法院不能集中主要精力办理复杂疑难案件,造成了司法效率低下。迟来的正义为非正义,当事人不仅寻求案件处理实体结果的公正性,还关注案件处理过程是否公正、快捷、低廉,法院和当事人都希望用最小的成本获得最大的收益。“若法院欠缺快速、简易和经济的诉讼制度,则人民就会对司法制度失去信心。”^{〔1〕}基于此,我国东部沿海地区的法院较早探索了民事案件的速裁机制,以期提高司法效率,快速化解纠纷。1998年10月,海口市新华区人民法院设立了小额债务巡回法庭,主要受理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大、标的额在10万元以下的该庭有管辖权的简单民事、经济债务纠纷案件,并且不受民事庭和经济庭分工上的限制;^{〔2〕}2000年9月,青岛市南区法院设立小额简易审判庭,规定基本事实清楚、权利义务关系明确、争议不大、标的额在5万元以下(后来扩大到10万元以下)的金钱债务案件,统一由小额简易审判庭集中审理;^{〔3〕}2001年7月,深圳市罗湖区人民法院创设速裁机制,以“迅速裁判,即时裁判”为宗旨成立速裁法庭;2001年7月,福建漳州市芗城区人民法院在立案庭设立了专门的“速裁组”,配备专人专门适用简易程序审理民商事案件;2001年10月,上海市浦东人民法院正式推行民商事案件速裁机制;2002年6月,江苏省宜兴市人民法院成立简易案件审判庭,开始以速裁方式审理简易民商案件;2002年,长沙市雨花区人民法院在试行小额速裁程序审理简单民事案件;2003年初,锦江法院成立了四川

〔1〕 张海燕:《民事纠纷小额诉讼程序重构》,载《广东行政学院学报》2002年第2期。

〔2〕 张卫平:《探究与构想——民事司法改革引论》,人民法院出版社2003年版,第316页。

〔3〕 柏敏:《小额简易案件的审判庭——公正和效率的新实践》,载《人民司法》2002年第1期,第39~40页。

省第一个审判庭级编制的速裁庭;2004年10月起,厦门市思明区人民法院逐步开展了对小额民事诉讼调解机制的探索。

最高人民法院也随之出台了一些规范性文件,从政策层面鼓励各地法院积极探索简易程序的再简化,推行民事案件速裁机制。《人民法院五年改革纲要》(1999—2003)中提出,在法律规定范围内,多适用简易程序审理案件。2003年,最高人民法院在《关于落实23项司法为民具体措施的指导意见》(以下简称《司法为民指导意见》)中指出:“对简单的民事案件适用简易程序速裁,减轻涉诉群众的讼累。”《司法为民指导意见》中首次出现速裁术语,尽管是简易程序速裁。2005年最高人民法院发布《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》(以下简称《二五纲要》),提出了“继续探索民事诉讼程序的简化形式,在民事简易程序的基础上建立速裁程序制度,规范审理小额债务案件的组织机构、运行程序、审判方式、裁判文书式样”。与《司法为民指导意见》相比较,《二五纲要》更进了一步,明确了在简易程序的基础上建立速裁程序制度,这不仅将速裁定位在制度层面,而且要创新一种新的程序制度。因而,《二五纲要》出台后,全国各地法院展开了对民事案件速裁的积极探索和大胆尝试。2009年最高人民法院发布了《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》,其中提到“探索推行远程立案、网上立案查询、巡回审判、速裁法庭、远程审理等便民利民措施”。最高人民法院出台的这些政策性文件尽管不是立法文件,但却为各地法院探索速裁机制提供了明确的方向和政策支持。速裁的实践运行,也从单个法院的自发性、分散性探索进而转为顶层设计的自上而下的有计划、有系统的司法改革。

2011年5月,最高人民法院颁布了《关于部分基层人民法院开展小额速裁试点工作的指导意见》(以下简称《速裁指导意见》),正式在90多个基层法院试点使用小额速裁程序审理案件。至此,民事速裁