



中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXIU KETI CHENGGUO WENKU

唐 力 等 著

新民事诉讼法实施状况 评估与对策建议

XIN MINSHI SUSONGFA SHISHI ZHUANGKUANG PINGGU YU DUICE JIANYI

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXIU KETI CHENGGUO WENKU

唐 力 等◎著

新民事诉讼法实施状况 评估与对策建议

XIN MINSHI SUSONGFA SHISHI ZHUANGKUANG PINGGU YU DUICE JIANYI

课题组成员：毋爱斌 田 璐 朱 刚
谷佳杰 高 翔



本书是中国法学会“法律实施问题研究”专项重点委托课题
“新民事诉讼法实施状况评估和对策建议”【课题编号CLS（2015）
FLSS-ZDWT03，主持人唐力教授】的主要成果。

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新民事诉讼法实施状况评估与对策建议 / 唐力等著 .

—北京 : 中国法制出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-5093-9451-9

I . ①新… II . ①唐… III . ①民事诉讼法—法的实施

—中国 IV . ① D925.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 104739 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 马 颖 王雯汀

封面设计 李 宁

新民事诉讼法实施状况评估与对策建议

XIN MINSHI SUSONGFA SHISHI ZHUANGKUANG PINGGU YU DUICE JIANYI

著者 / 唐力等

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 787 毫米 × 960 毫米 16 开

版次 / 2018 年 6 月第 1 版

印张 / 18.75 字数 / 242 千

2018 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-9451-9

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话: 010-66033393



59.00 元

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66060794

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010-66032926)

唐力，男，汉族，1964年1月生，四川富顺人，中共党员，法学博士，教授，博士研究生导师，西南政法大学党委常委、副校长。兼任中国法学会民事诉讼法学研究会副会长，中国行为法学会执行行为研究会副会长。曾获得“重庆市教学名师”“重庆市巴渝学者特聘教授”等荣誉称号。研究领域主要为民事诉讼法。出版个人专著《民事诉讼构造研究》1部，合著3部，主编、参编教材十余部；在《法学研究》《法商研究》《法律科学》《法学》《法学评论》《现代法学》等期刊上发表学术论文四十余篇；主持国家社科基金、省部级课题十余项。



中国法学会优秀课题成果文库（2017年）

食品安全风险交流的法律制度研究

孙颖 著

财政责任视野下的地方政府债务治理研究

王婷婷 著

减刑、假释案件审理程序规范化研究

茅仲华等 著

中国反腐败立法研究

刘艳红等 著

新刑事诉讼法实施问题研究

卞建林 陈卫东等 著

非法经营罪适用问题研究

王安异 著

《政府信息公开条例》评估报告

叶必丰等 著

审判中心与刑事诉讼

胡铭 著

新民事诉讼法实施状况评估与对策建议

唐力等 著

法治解决道德领域突出问题的作用研究

胡玉鸿等 著

《联合国海洋法公约》与南海争端的解决

曲波 梁赞 著



编委会



顾 问：王乐泉

主 任：陈冀平

副主任：鲍绍坤 张鸣起 张文显（常务） 王其江 张苏军

委 员：（按姓名拼音排序）

卞建林	蔡守秋	陈卫东	陈兴良	陈泽宪	付子堂
公丕祥	韩大元	何勤华	胡建淼	黄 进	怀效锋
贾 宇	李 浩	李 林	李 龙	李明德	李仕春
梁慧星	林 嘉	刘春田	马怀德	莫纪宏	沈国明
沈四宝	孙宪忠	王利明	王振民	吴汉东	吴志攀
姚建宗	叶 青	应松年	张保生	张庆福	张守文
张卫平	张新宝	赵秉志	赵旭东	郑成良	周叶中
朱孝清	朱 勇				

编辑部主任：李仕春

编辑部副主任：李存捧 彭 伶 张 涛

编 辑：曹 菲 姚国艳

中国法学会优秀课题成果文库

出版说明

为了全面推进课题研究成果的应用转化，繁荣法学研究，服务法治实践，推进法治中国建设，中国法学会特设立“中国法学会优秀课题成果文库”，集中推出反映当前我国法学研究前沿水平，具有重大理论价值、重大学术价值、重大应用价值的学术精品，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用。凡入选成果文库的作品，均为中国法学会年度招标课题或委托课题中鉴定等级原则上为“优秀”，选题价值较大，创新性强，对重要领域或重要问题有较为系统深入的研究，具有较高学术价值或应用价值，文风严谨，符合学术规范和出版形式要求。从2016年开始，每年从当年结项的课题成果中精选出符合上述条件的作品，纳入“中国法学会优秀课题成果文库”，予以出版。

中国法学会
2016年12月

前 言

自 1982 年我国颁行第一部《民事诉讼法（试行）》以来，经历了 1991 年《民事诉讼法》的正式颁行、2007 年《民事诉讼法》（修正）和 2012 年《民事诉讼法》（修正）的两次修改。2007 年、2012 年两次对《民事诉讼法》作出较为全面的修改，新增加了案外人异议之诉、诚实信用原则、公益诉讼、第三人撤销之诉、小额诉讼、调解协议司法确认、实现担保物权等多项重大制度。最高人民法院于 2014 年 12 月通过了《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》），对人民法院适用《民事诉讼法》的相关问题作了全面系统、明确具体的规定。但民事诉讼法涉及面广，不仅包括《民事诉讼法》，还包括大量的司法解释，要对其实施情况进行全面评估难度较大。基于此，本课题围绕着贯彻党的十八届四中全会通过的《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》）精神，就 2007 年、2012 年修改的《民事诉讼法》中部分重要诉讼制度的实践效果进行实证研究，通过调研、问卷调查、典型案例等研究方法，以起诉与受理、人民陪审员制度、审判委员会制度、法院调解制度、审限制度、第三人撤销之诉、实现担保物权非讼程序、案外人执行异议制度等《民事诉讼法》实施过程中对当事人诉讼权利、实体利益有重大影响以及影响司法公正等重大诉讼制度实施情况进行评估、研究。

第一部分，民事起诉受理制度实施状况评估与完善。党的十八届四中全会《决定》将立案审查制改为立案登记制，《民诉法解释》初步规范民事立案登记制，中共中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过《最高人民法院关于人民法院推行立案登记制改革的意见》（以下简称《意见》），到最高人民法院出台《最高人民法院登记立案若干问题的规定》（以下简称《规定》），构成了立案登记制改革的规范体系。但立案登记制改革并未改变法院认可诉的标准，《民事诉讼法》第119条设定的高阶化标准依然存在，民事立案标准的基本秩序并未发生改变。对此，可以借鉴大陆法系国家和地区有各诉讼要件之间审理顺序的学说与实践：职权性较强、公益性较强、较为抽象与简单的诉讼要件居于先行审理位置。基于此，符合四项条件的诉讼要件有六类：诉状适法、法院主管、当事人存在、当事人能力、诉讼能力、级别管辖，而原告适格、仲裁抗辩、无重复起诉、无已发生既判力的裁判等其他诉讼要件可从起诉条件中剥离，置于诉讼审理阶段进行审理。在起诉受理阶段，对诉状有瑕疵且未能补正的，可参照大陆法系国家和地区普遍采用的命令方式驳回，命令可对应于我国民事诉讼中的决定，原告可向法院提出即时抗告。对法院主管、当事人存在、当事人能力、诉讼能力、级别管辖事项的裁判仍以裁定方式进行，当事人可上诉。裁判主体方面，现阶段立案庭可予保留，负责诉状适法、法院主管、当事人存在、当事人能力、诉讼能力、级别管辖事项的审查。在诉讼要件整体剥离后，可取消立案庭，由专设的书记官处或司法辅助处接收诉状后，分配给审判庭法官审查。

第二部分，人民陪审员制度实施状况评估与完善。人民陪审员制度延续了我国优良的人民司法传统，是四项基本审判制度之一。但长期面临“陪而不审，审而不议”的诟病。最高人民法院于2010年发布了一系列司法解释来完善和优化陪审制工作机制，于2013年5月开始启动人民陪审员“倍增计划”。但调研发现，陪审制长期以来的痼疾未能得到实质性改

善。具体表现在：陪审员的来源仍然较为单一，行业广泛性不足，社会代表面不足；陪审形式化问题仍然存在；各地法院迎合陪审率考核指标，适用陪审制追求数量、忽略质量的倾向明显；陪审员经费保障未能落实的现象在中西部地区普遍存在；陪审员培训和管理制度不合理，效用不足。对此，应当进一步改革人民陪审员制：推动陪审制入宪及立法完善；坚持“质量优先，兼顾数量”的选任机制；增强当事人对陪审制的程序选择权，推动专业陪审；明确和强化人民陪审员事实认定的效力，建立规范的法官指示制度；建立参审信息庭前告知机制；提高陪审员补贴标准，落实陪审经费等。

第三部分，审委会制度改革研究实施状况评估与完善。审委会制度改革是新一轮司法改革中司法责任制改革的组成部分，准确把握审委会制度存在的问题及改革方向，对《人民法院组织法》与《民事诉讼法》的修改具有重要意义。但调研发现，从法院审委会运行状况看，存在普遍未赋予当事人申请回避权利、审委会成员非专业化、讨论案件准入标准模糊、违背直接审理原则、审判责任追究无法实现等问题。对此，应当进一步突出审委会的审判组织属性；探索建立事实问题与法律问题适度区分技术；深化审委会公开改革，若审委会的法律意见改变了合议庭之前向当事人开示的法律见解，应恢复法庭辩论程序，向当事人公开新的法律见解，或以书面形式告知当事人审委会的法律适用意见；确立审委会成员回避制度；规范审委会运行程序，参与讨论的审委会委员应共同签署裁判文书，审委会作出决定的理由应反映在以合议庭名义制作的裁判文书中等。

第四部分，诉讼调解制度研究实施状况评估与完善。2012年修改的《民事诉讼法》创设了“立案调解”和“庭前调解”两项制度，加上原有的“庭审调解”，我国民事法院审判权的诉讼程序显然已经变成了一个以“调解为中心”的程序。但是，司法政策能够对运行方式产生实质影响，其根本原因即在于科层制管理和绩效考评机制所带来的激励效应。对此，

我国的诉讼调解制度可进行如下改革：调解不应当作为民事诉讼法的基本原则；确立“调审有限分离”的模式，当事人在审前程序可选择调解解决纠纷，不设立独立的诉讼调解程序，诉讼程序的设计以判决的形成为中心；适当强化调解程序启动的职权性；建立诉讼调解合意诱导机制，有必要通过适度增加当事人的诉讼成本来抑制滥诉和促进调解合意的形成，建立费用消极制裁的规则；充实审前程序，增强诉讼的可预测性；培养职业调解法官，通过加强法官的调解技巧能力有效促进当事人双方调解合意的达成。

第五部分，审限制度实施状况评估与完善。审限制度是我国民事诉讼法所特有的一项制度，1991年《民事诉讼法》确立的审限制度规范了人民法院民事审判行为，在一定程度上保障了审判的效率，对及时化解民事纠纷，快速实现当事人权利要求发挥了一定的积极作用。不过，这一制度从其设立之时起就存在一定的局限性，特别是将审限制度纳入法院审判绩效考核之后，其产生的问题越发突出，“隐性超审限”现象突出。对此，审限制度的改革思路主张取消现有的划一确定的审限制度，取而代之的是在制度上课以法院与当事人诉讼促进义务，同时赋予当事人程序管理参与权，建立“合意审限”制度。对法院而言，在充分考虑当事人程序利益与实体利益之平衡，以及综合当事人多方利益之考量而为适当之判断，通过行使释明权实现诉讼促进义务。在促进诉讼效率方面，承认当事人对法院享有“适时裁判请求权”，在因法院不恰当地迟延诉讼的情况下给予当事人程序（案件）管理之异议权。

第六部分，第三人撤销之诉制度实施状况评估与完善。2012年修改的《民事诉讼法》建构了第三人撤销之诉制度。从司法实践来看，尽管第三人撤销之诉案件在司法实践中数量有限，但很可能已经间接地起到了遏制虚假诉讼的作用，或者至少是在某种程度上发挥了制约一些恶意诉讼行为的功能。但是，在体系上，要注重第三人撤销之诉的定位。首先，第三人

撤销之诉与案外人执行异议之诉都是我国第三人权利保护体系的事后救济程序。从二者的制度目的来看，第三人撤销之诉被定位于撤销前诉的错误之处，具有彻底性和终局性，适用起来更为便利，而案外人执行异议之诉的主要目的在于处理解决同原生效法律文书无关、仅仅是围绕被执行的具体财产权利归属而发生的争议。其次，第三人撤销之诉与案外人申请再审的相互协调，第三人撤销之诉的适用应当优先于案外人申请再审。最后，第三人权利保护体系的适用序位顺序是，事前预防以第三人诉讼参加制度为主，事后救济体系以第三人撤销之诉为主、以案外人执行异议之诉为特定和案外人申请再审为特殊。

第七部分，实现担保物权非讼程序实施状况评估与完善。2012年修改的《民事诉讼法》在特别程序中专节增加担保物权的实现程序。但从调研来看，由于实现担保物权非讼程序属于新增加程序，法律条文只有两条，法院表现出了司法保守的本性，对该程序的实践异常谨慎，直接导致该程序使用率非常低。对此，《民诉法解释》已经针对部分实践中的问题给出了相应的解释规制。但是，仍需进行立法完善：首先，管辖法院的限定解释。对于抵押权而言，需要登记才成立抵押权的，管辖权归登记地基层法院；对于在建船舶、航空器以及交通运输工具等特殊动产，抵押权成立不以登记为要件，但通常这些财产都有相应的登记机构，因而对该类型担保财产的管辖法院为财产登记注册所在地法院；对于其他不具有登记注册所在地的动产而言，抵押权人住所地法院有管辖权。对于留置权而言，以占有留置标的物的债权人的住所地基层法院为管辖法院。其次，形式审查原则的重新定位。形式审查原则可概括为：（1）非讼审查中，法院对双方当事人提供资料的合法性、完整性、有效性进行形式要件的审查，法官可依职权调查取证，听取双方意见，对相关事实的真实性、合法性进行审查，如发现存疑的，则直接裁定驳回申请。（2）在非讼审查裁定过程中，当事人就实体事项，如主债权数额、担保物权优先受偿数额的一致性意思表

示,法官在依职权调查后,应当在裁定书中予以载明。(3)对于主债权、担保物权的瑕疵、担保物权优先受偿数额等实体事项的争论,即担保物权实现的前提条件的争议,应当通过诉讼程序加以审理、判决。再次,非讼许可裁定性质上为“对物之执行名义”。效力上具有执行力,但不产生形成力和既判力。又次,非讼程序与诉讼程序的衔接。启动债务偿还给付之诉后不能再启动担保物权实现的非讼程序;确认之诉审理终结后仍可启动担保物权实现的非讼程序;法院作出许可裁定后仍允许再提起确认之诉。最后,引入承诺制度,构建社会征信体系。在社会征信体系的基础上,在担保物权设立时可引入“承诺”制度,即担保人承诺在不履行债务时可以申请法院拍卖担保物,并确立担保的范围。

第八部分,案外人执行异议制度实施状况评估与完善。2007年修改的《民事诉讼法》第204条(2012年修改的《民事诉讼法》第227条)取代原有第208条规定,破除原有执行员负责异议审查的格局,实现了案外人异议制度的诉讼化变革。不过这项变革并不彻底,对实体性执行救济采取的是“案外人异议前置、异议之诉后置”法定顺序主义的“双阶”结构。从实践效果看,案外人异议前置程序具有一定的诉前截流效果,且执行局负责审查法官较为容易发现异议的真实性,一定程度上防止恶意转移财产的得逞。但是,由于案外人异议制度诉讼化改革不彻底,实践中出现较多难题,无法在理论上给予合理解释。如“审查性裁决”代替“审理性裁决”,有违“审执分离”原理;异议之诉变成了确权诉讼,不少案例中当事人诉讼请求以及法院的判决都围绕着“确认实体法律关系”展开等。对此,主张应当构建起彻底的、独立的案外人异议之诉制度。首先,明确“审执分离”体制改革方案。可借鉴法国的执行法官制度,成立由具有审判资格的执行法官组成的专门的执行裁判庭,集中负责处理执行中出现的所有争议和重大执行事项,将执行员定位为专门负责执行实施的工作人员。其次,案外人异议之诉的原告、被告较为容易确定。但是在案外人异

议之诉中，不宜在被执行人不反对案外人异议的情况下将被执行人列为诉讼第三人。最后，在执行中，案外人以被执行人（债务人）为被告的确权诉讼，应当由执行法院专属管辖。若争议标的物为执行标的时，执行法院在受理确权案件时，应当告知案外人同时按照《民事诉讼法》第 227 条之规定向执行法院提出执行异议。法院应当将确权诉讼与异议之诉合并审理。这两种诉讼属于诉的合并。法院应当依职权追加执行申请人为无独立请求权第三人，或执行申请人也可以申请参加诉讼。案外人在执行中提起异议之诉的同时，提起对执行标的的确权诉讼，法院可以一并受理、合并审理。

引 言

一、选题背景

自 1982 年我国颁行第一部《民事诉讼法（试行）》以来，经历了 1991 年《民事诉讼法》的正式颁行、2007 年《民事诉讼法》（修正）和 2012 年《民事诉讼法》（修正）的两次修改。2007 年、2012 年两次对《民事诉讼法》作出较为全面的修改，新增加了案外人异议之诉、诚实信用原则、公益诉讼、第三人撤销之诉、小额诉讼、调解协议司法确认、实现担保物权等多项重大制度。为了配合《民事诉讼法》的贯彻实施，最高人民法院在深入调查研究、广泛征求意见、充分论证的基础上，于 2014 年 12 月通过了《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》），对人民法院适用《民事诉讼法》的相关问题作了全面系统、明确具体的规定。该《民诉法解释》是最高人民法院设立以来条文最多、篇幅最长的司法解释，确保修改后《民事诉讼法》的正确、统一、严格、有效实施。2012 年修改的《民事诉讼法》与《民诉法解释》是我国民主法治建设的重大立法成果，建立了一套较为系统、科学、合理的民事诉讼法律体系，有力地支持了各级人民法院民事审判和执行工作，有效地保障了当事人的诉讼权利，积极地提升司法公信力、维护司法公正，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义并积极维护司法公正，

推动了中国特色社会主义法治体系的建设。

此外,党的十八届四中全会通过的《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》),就立案登记制度、人民陪审员制度、主审法官制度、公益诉讼制度等制度的确立或完善提出顶层设计方案。《民诉法解释》更是沐浴着党的十八届四中全会“全面推行依法治国”方略的阳光出台,就立案登记制度、公益诉讼制度、第三人撤销之诉等进行了详细规定。但是,从各级人民法院的调研结果来看,2012年修改的《民事诉讼法》实施的具体情况并不尽如人意,立法意图与司法实践相去甚远。特别是新建立的一些重要制度,如小额诉讼、实现担保物权、第三人撤销之诉等在实践中产生“瓶颈效应”,甚至出现了法律适用的“负面效果”。对此,亟须对《民事诉讼法》的实施状况进行全面评估,以期为进一步完善立法、司法解释提供理论支撑。

二、选题意义

本课题着眼于对《民事诉讼法》实施的实践效果进行实证研究,在民事诉讼法研究领域是一个较有创新意义的选题,对《民事诉讼法》实施情况的评价,不但能够对司法实践是否领会《民事诉讼法》具体规则的立法本旨进行考察,同时,还可以对《民事诉讼法》的某些制度、某些规则的立法科学性、实用性进行评测,以期通过本课题的研究,对司法实务正确适用《民事诉讼法》提出指导意见,对立法存在的问题提出完善建议。具体而言,本课题具有以下意义:

(一)全面评估《民事诉讼法》的实施情况,为司法实践正确理解和实施《民事诉讼法》提供参考建议

党的十八届四中全会提出“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施”,法律制定的目的即在于执行相应的构筑社会秩序、进行社会调

控、传递社会价值等功能。理解立法意图和立法精神是确保法律实施的基础,也是保证司法公正、提高司法公信力的必要前提。近些年来,民事诉讼法制定了一些创新性的制度,最高人民法院也不断出台创新性的司法解释,这给司法实践正确理解和实施法律带来了挑战。从近几年对《民事诉讼法》的修改情况来看,一些新创设的制度并没有向立法者设立该制度、规则的目的之方向发展,反而出现了“消极效果”,或者制定的新制度“很少被适用”。例如,2007年《民事诉讼法》修改的“案外人异议之诉制度”;2012年《民事诉讼法》修改的“第三撤销诉讼制度”“公益诉讼制度”“小额诉讼制度”等,在实践中都出现了“法律适用的异常现象”。究其原因,固然有立法科学性的问题,但在很大程度上也因实践没有正确理解立法意图而导致错误适用法律。司法实践中普遍将“案外人异议之诉”理解为“确认之诉”便是一个典型例证。

就上述适用法律方面存在的问题,可以通过对实证运行情况及典型案例的分析,从理论上解读、阐述和分析立法的本意,为司法实践正确理解和适用法律提供参考意见。

(二)通过对《民事诉讼法》实施情况的评估,分析立法的科学性和可适用性,为完善立法提供参考建议

立法要有科学性,更要具有可适用性。在我国法学理论的发展和法律形成的过程中,大量地借鉴了西方发达国家的法学理论和立法经验,一些在域外行之有效的制度被不断应用于我国的立法实践中,法律的借鉴在我国法治成长中起到了积极的作用,也丰富和完善了我国的法律制度。然而,有些“舶来品”有其生长的特定土壤,离开其赖以生存的法律环境、法律传统、诉讼传统,便无法有效运行。近两次民事诉讼法的修改中,也不乏借鉴域外经验的新制度创设,但其实践运行情况并不乐观。例如,“第三人撤销诉讼制度”,司法实践部门难以正确理解和把握其适用的基准,