

民事诉讼入选论文

从孤立到协同：系统理论下立案 登记制改革的挑战与回应

永兴县人民法院课题组

多年来,我国因立案审查制而引发的“立案难”及一系列衍生问题一直饱受社会质疑与学界诟病,为了有效化解“立案难”、切实保障公民依法行使诉权,最高人民法院于2015年4月15日发布了《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》(以下简称《意见》),标志着我国正式从“立案审查时代”迈入了“立案登记时代”。但是,立案登记制的顺利实施,离不开法院系统内各子系统的协同作用,也离不开法院系统与其他外部系统的相互配合。截至目前,立案登记制在湖南法院已运行半年有余,半年里发生了什么?登记制实施后法院面临着什么、改变着什么、期待着什么、各个系统之间是否已经产生协同效应?^① 本文以湖南法院为研究对象,以系统理论为切入点,对立案登记制改革的现状进行审视,并对其发展态势进行展望。

一、现状素描：立案登记制落地后的现实投影

立案登记制改革作为一项综合的系统工程,涉及法院方方面面工作的调整,可谓“牵一发而动全身”。立案登记制实施后,后续的审判执行工作、司法服务方式、综合行政工作等都将发生相应的调整 and 变化。^② 从数字法院的统计情况来看,湖南法院系统的案件受理情况呈现出如下特点:

(一) 案件总数井喷化

统计情况显示,2015年5月至10月,全省法院共登记立案241906件,较之去年同期的188201件增长了28.54%(见图1)。其中民事起诉146500件,相比

^① 哈肯:《协同学引论》,原子能出版社1984年版,第67页。

^② 李云萍:《关于立案登记制改革的思考与认识》,载《商》2015年第17期。

去年同期的 118345 件增长了 23.80% ;刑事自诉 20613 件,与去年同期的 20558 件基本持平;行政起诉 5857 件,相比去年同期的 4206 件增长了 39.25% ;申请国家赔偿 339 件,相比去年同期的 80 件增长了 323.75% ;申请执行 68591 件,相比去年同期的 45012 件增长了 52.38% 。

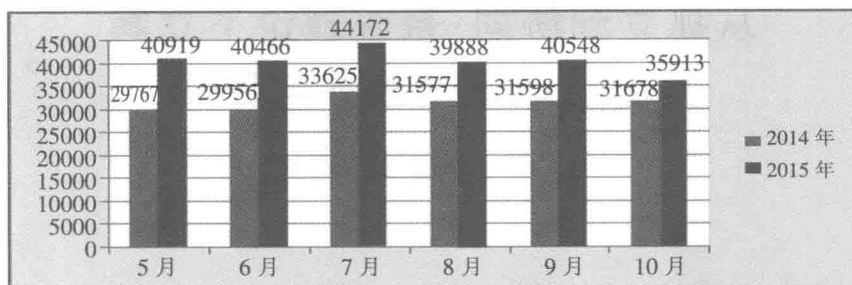


图 1 湖南法院 2014 年与 2015 年同期立案总数对比图

(二) 类型增幅差别化

立案登记制施行以来,除刑事案件外,其他四类案件总数均保持了较大幅度的增长。其中国家赔偿案件一直保持高速增长,执行案件增幅较之改革初期仍呈现上升趋势(5 月份同比上年度增长 47.33%),但行政案件在经历了改革第一个月急剧增长后,数量明显回落(5 月份行政起诉同比上年度增长率高达 145.69%),民事案件增幅则略有减缓(5 月份同比增长 34.50%) (见图 2-6)。

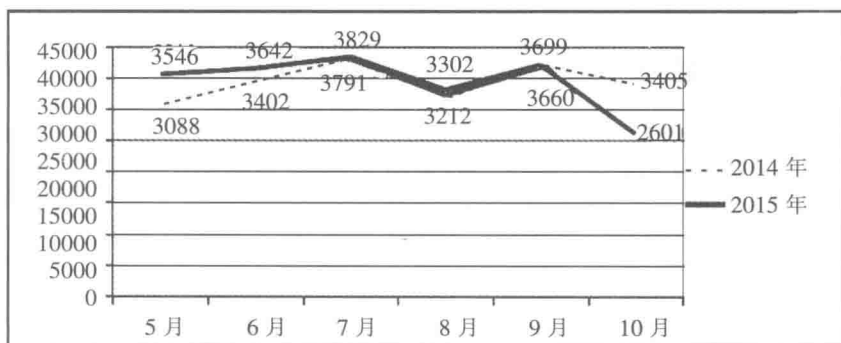


图 2 刑事案件对比图

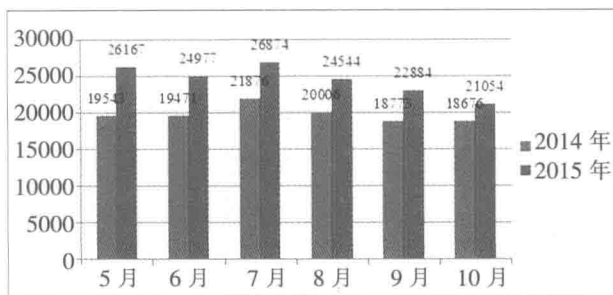


图3 民事案件对比图

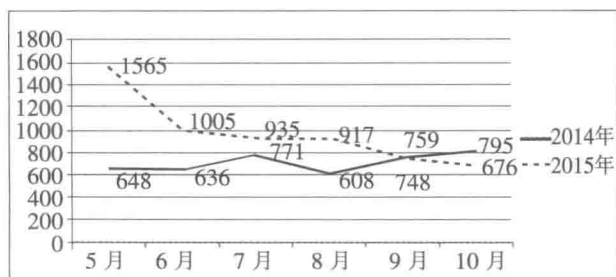


图4 行政案件对比图

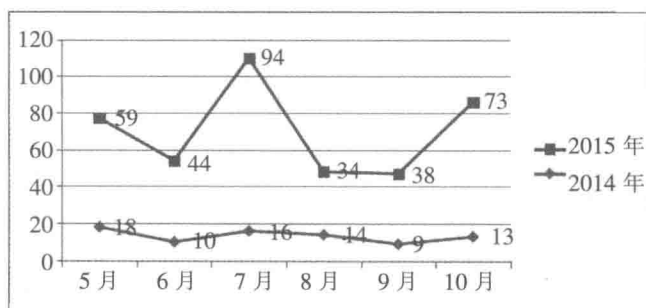


图5 国家赔偿案件对比图

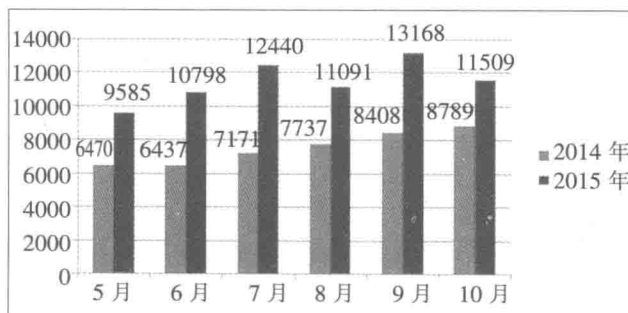


图6 执行案件对比图

(三) 地区收案不均化

从收案数量的地区分布看,虽然大部分市州的案件数明显增长,但也存在不均衡现象(见表1)。长沙、邵阳等地一审收案数(含民事、刑事、行政、赔偿、执行五类案件)大幅上升。其中,经济较发达、人口较密集的长沙市两级法院5-10月份新收案件已突破5万件大关,与去年同期相比增长了31.47%。湖南省人口最多的邵阳市5-10月份新收案件数也突破了2万件。其他经济水平和人口数量居中的市州同期新收案件数都在1-2万件之间,而经济相对落后、案源相对不足的张家界和湘西地区5-10月份新收案件均还保持在8000件以内。

表1 湖南14个市州法院2015年5-10月收案表

14个市州法院受理案件数	5月	6月	7月	8月	9月	10月	总计
长沙市中级人民法院及下辖法院	8669	8837	10089	8657	7752	7233	51237
株洲市中级人民法院及下辖法院	3061	3088	3201	3110	3259	2743	18462
湘潭市中级人民法院及下辖法院	2086	1929	2019	1776	1751	1072	10633
衡阳市中级人民法院及下辖法院	2729	2514	3137	2856	2905	2466	16607
邵阳市中级人民法院及下辖法院	3316	3422	3569	2983	3615	3450	20355
岳阳市中级人民法院及下辖法院	2977	2667	2972	2991	3723	3566	18896
常德市中级人民法院及下辖法院	2239	2305	2514	2550	2178	2216	14002
张家界市中级人民法院及 下辖法院	971	1107	1068	1008	795	803	5752
益阳市中级人民法院及下辖法院	2122	2009	2286	1955	2221	1619	12212
娄底市中级人民法院及下辖法院	2786	2807	2927	2722	3101	2106	16449
郴州市中级人民法院及下辖法院	2749	2797	3220	2864	2887	2435	16952
永州市中级人民法院及下辖法院	3501	3329	3358	3111	3218	2142	18659
怀化市中级人民法院及下辖法院	2408	2213	2520	2082	2121	3240	14584
湘西土家族苗族自治州中级 人民法院及下辖法院	1264	1409	1267	1185	1002	885	7012

(四) 增长态势波动化

图2和图4可以看出,在立案登记制开始实施的5月份和6月份,案件数与去年同期相比明显增加,而到了7、8、9三月份,案件增长程度渐渐回落,到了10月份,案件数较去年同期甚至有所降低。这说明立案登记制实行之初,以往

被压抑的诉求集中释放,导致收案数飙升。运行一段时间之后,“库存诉求”逐渐被消化,立案状态恢复稳定,基本实现了平稳过渡。

二、问题检视:立案登记制实施中面临的“水土不服”

任何制度从静止的文本设计投身到多变的实践洪流中都难免遭遇“水土不服”,立案登记制也无法幸免。尽管在制度设计之初做了大量构想,但复杂的司法实践还是给立案登记制的顺利运行制造了不少难题。

(一) 难题一:案件数量飙升 VS 法官严重不足

“案多人少”一直是法院系统尤其是基层法院面临的严峻问题,立案登记制施行后,这个矛盾进一步加剧。^① 对办理了全省 80% 以上案件的基层法院而言,由于队伍格局普遍存在青年法官流失严重、资深法官精力不足、一线办案人员有限的劣势,加之高强度工作与低收入待遇之间的沟壑,此次立案登记制的实施给基层法院的资源配置与人员配比提出了一个超高难度的挑战。^② 以经济活跃程度居中的郴州市永兴县法院为例,2014 年,全院 26 名一线办案法官共审结案件 2856 件;2015 年 1-10 月,全院已立案 2934 件,对 28 名一线办案法官而言,每人的月平均审理任务数提高了 11%。“白加黑”“5+2”都难以确保案件在审限内顺利审结,一线法官苦不堪言。一方面是案件数量的井喷,一方面是一线法官力量不足,而此轮司法改革提出的“法官员额制”,无异于雪上加霜。根据先行法院的试点情况,法官员额基本控制在 39% 以内,相比以往的 60% 下降了 20% 多。这就意味着司法改革后法官人数还要减少,人均办案数还要增加,“案多人少”的矛盾将持续升级。

(二) 难题二:咨询人员增多 VS 释明难以到位

这个冲突主要体现在三方面:一是由于立案门槛降低,到法院立案窗口咨询立案的人员增多,普通案件的释明工作量增加(见图 7)。二是行政、国家赔偿案件释明工作难度加大。因为相关法律的种类繁多,加上法院立案部门一般没有配备具备行政、国家赔偿审判经验的工作人员,当场答复和释明具有一定难度,难以实现一次性告知,无形中增加了工作量。三是当事人理解存在偏差。由于

^① 高臻:《立案登记制对审判的影响及应对》,载《江苏法制报》2014 年 12 月 24 日第 3 版。

^② 宋长琴、曹金晶:《应对立案登记制带来的新挑战》,载《人民法院报》2015 年 6 月 17 日第 2 版。

媒体宣传等多方面的原因,部分当事人认为实施立案登记后,所有的案件法院都应立案。^①但实际上,立案登记针对的是初始案件,也就是一审案件和最初提出申请的案件,不包括上诉、再审、申诉等案件,还有某些特定案件《意见》也明确规定了不予受理。该认识误区的存在又导致了释明工作的繁复。

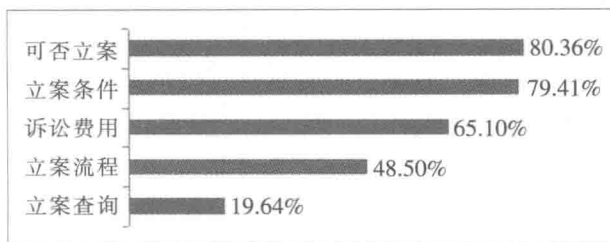


图7 群众咨询的立案事项比例图

说明:由于咨询事项并不唯一,故各比例相加总和并不等于100%

(三) 难题三:滥用诉权隐患 VS 司法资源紧张

立案登记制施行后,法院对当事人的起诉不再进行实质性审查,而仅对形式要件进行审查,这就给虚假诉讼、恶意诉讼、缠诉等提供了可乘之机。^②一些当事人为了获取不正当利益或是规避执行而提起恶意诉讼;一些当事人因对纠纷处理结果不满而反复提起诉讼;少数律师、法律工作者为获取案源收取代理费,怂恿、鼓动甚至是代替当事人钻法律的空子、打“擦边球”,提供虚假证据、捏造事实,虚构民事法律关系,指使他人提供虚假物证、书证、证言,随意进行财产保全和证据保全申请等。此外,实行立案登记制后,一些当事人会有意无意以“维权”的名义,滥用法律赋予的诉权,就同一事实进行“分段式”诉讼。例如某些当事人利用案件在管辖上的多种选择,将案件起诉到不同的法院,使法院深陷反复立案的泥淖,破坏了良好的立案秩序。由此带来的后果是:滥用诉权者乐此不疲,法官疲于应付,本就十分紧张的司法资源被无端地耗费,审判质量难以保障。

(四) 难题四:立案登记易 VS 后续审执难

在立案审查时代,法院出于自身涉诉信访、绩效考核多方面工作的考虑,会主动将一些矛盾激烈、疑难复杂、难以执行的案件屏蔽在外。^③而立案登记则最

^① 翟敏:《立案登记制:理想与现实如何融通》,载《江苏法制报》2015年4月21日第00C版。

^② 周良慧:《论我国立案登记制度适用中的恶意诉讼防治机制》,载《江西师范大学学报》2015年第4期。

^③ 徐卫平:《怎样正确理解立案登记制》,载《人民法院报》2015年6月1日第2版。

大程度地限制了法院的立案选择权,只要符合起诉条件都可以成功立案。^①这就给一些当事人造成错觉,认为一旦立案,就有胜诉的希望,故对法官和法院有了更高的期待。但事实上,立案登记解决的只是案件的入门问题,案件要完全处理则可能历经立案、审理、执行等多个环节,而每一个环节都会存在许多不确定因素,一旦出现问题,不仅影响法院自身的工作效率,还会引发司法信任危机。例如土地征用、房屋拆迁、职工安置、社会保障、企业改制等案件,涉案人数众多、矛盾突出、社会影响力广泛,但受理后往往事实难以查清、长期难以审结、进入执行程序后几乎无法执行。当事人因此不满,或群体信访、或结伴散步、或上网吐槽,形成新的社会不安定因素,有损人民法院的司法公信。

三、系统孤立:立案登记制遭遇困境的原因剖析

在系统理论的视野下,尽管各个系统属性不同,但从整体而言,各个系统间存在着相互影响且相互合作的关系,系统是具有整体性和相关性的。^②立案登记制遭遇上述困境,本质上说是与其相关的各个系统之间相对孤立,缺乏协同合作的结果。这其中既包括制度设计层面的协同思考不足,也有实际履行层面的部门协同欠缺,还有法院系统与外部系统的协同交流不足。

(一) 制度设计:原则盖过细节

立案登记制的设计初衷是为了改变因立案审查制引发的立案难问题,防止法院的自主选择侵害公民的诉权,杜绝告状无门现象。但是不难看出,《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》(以下简称《规定》)中主要为一些原则性、大体性规定,缺乏详细具体的细节,也忽视了立案、审理、执行等各个部门的合作(详见表2)。例如,立案审查到底由立案庭实施还是业务庭实施?受理案件通知书、立案通知书应由立案庭制作还是业务庭制作?当事人对不予受理、驳回起诉的裁定上诉的,是由二审法院的立案庭受理还是业务庭受理?不能得到实际处理的案件还有无登记立案的必要?此外,对“有案不立”的情形应该怎么界定,应该追究谁的责任,对违法滥诉的行为应该如何处罚和制裁等,这些都没有进行具体细致的规定。这些过于原则性的规定,既暴露了设计过程中整体、合作思维的缺失,也导致了实践中的认识不一、做法不一,影响了立案

① 汤维建:《立案登记制的意义及其程序操作》,载《中国审判》2015年第5期。

② 程述、白庆华:《基于协同理论的政府部门整合决策》,载《同济大学学报》2009年第5期。

登记制的具体实施效果。

表2 《规定》中过于原则性的条文

条文	内容	存在问题
第十二条	登记立案后,人民法院立案庭应当及时将案件移送审判庭审理	“及时”的时效性不明确
第十三条	对立案工作中存在的不接收诉状、接收诉状后不出具书面凭证,不一次性告知当事人补正诉状内容,以及有案不立、拖延立案、干扰立案、既不立案又不做出裁定或者决定等违法违纪情形,当事人可以向受诉人民法院或者上级人民法院投诉	拖延立案、干扰立案的内涵和外延不明确
第十六条	人民法院依法维护登记立案秩序,推进诉讼诚信建设。对干扰立案秩序、虚假诉讼的,根据民事诉讼法、行政诉讼法有关规定予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任	追究什么样的刑事责任不明确

(二) 实际履行:机械盖过灵活

作为一项新的制度设计,立案登记制改变了法院和法官对立案的传统认识,各地虽都在进行积极的尝试,但心态明显不同,不同法院之间及法院各部门之间缺乏协调配合。个别法院过分慎重,对新规不加分析研究就机械执行,只要当事人递交诉状的,一律登记立案,连基本的形式审查义务也不履行,导致大量不符合起诉条件的案件立案成功。有的法院则将立案与审查明确分离,虽然一律接收诉状,但仍由立案庭行使实质审查权,本质上还是沿袭以往的立案审查制。^①在立案庭与业务庭室的衔接问题上,也存在协调不佳的现象。行政案件、国家赔偿案件由于专业性强、程序事项多、案情敏感,在行政庭和国家赔偿委员会不参与释明的情况下,一般的立案人员很难解释到位,这就导致释明工作反反复复、不得要点,一次性告知不准确、不全面,事倍功半。

(三) 内外交流:质疑盖过信任

当前,我国司法环境正遭遇前所未有的寒流。群众无法对司法建立完全的

^① 胡斌:《立案登记制改革:创新与踟蹰》,载《决策》2015年第7期。

信任,但是又不得不选择司法、依靠司法。立案登记制后案件数大幅上升体现了群众对司法抱有期望,而一旦被驳回起诉或是无法按时审结、诉求无法满足、执行无法兑现,部分群众的上诉、上访、缠访等行为又暴露出了他们对司法的不信任。就社会层面而言,立案登记制后“案多人少”的矛盾进一步加剧,办案效率会不会有所下降,办案质量会不会难以保障,以往的压案、有案不立还会不会继续存在,法院的释明工作能否做到位,对这些大家都是充满怀疑的。^① 法院相对封闭的系统环境导致了其与外部系统能量、信息交流有限,降低了法院系统的发展活力,妨碍了法院自组织功能的实现。^②

四、殊途同归:立案登记制改革的内里调整与外部完善

协同的目的不是抹杀个性,而是在保留各要素自身特点的同时,建立一个协调的组织体系,增强整体效应,使系统从无序走向有序。^③ 在立案登记制实施过程中,如果法院自身及法院内部与外部之间能相互协调配合,共同围绕改革目标协同运作,势必能产生“1+1>2”的协同效果。^④

(一)内里的自我调整

1. 从多元认识到统一认识

由于对新制度的实施存在不同理解,导致当前立案登记制改革在实际操作层面乱象丛生,因此,当前的首要任务就是要实现法院内部对立案登记制的统一认识,结束多元化、无序化的认识格局。

(1)统一立案工作流程和模式。当前对于如何处理“一律接受诉状”与“依法审查”的关系,各级法院存在不同的认识。有些法院认为立案登记就是敞开立案,只要当事人起诉,就应全部予以登记;有些法院对由谁行使审查义务争论不休,立案庭与业务庭在立案审查权限上分工不明确。针对这些问题,有必要出台具体的规章制度,明确立案流程、需要依法审查的事项、审查权限的分配等,避

① 刘立群:《浅析立案登记制度及其影响》,载《黑龙江政法管理干部学院学报》2015年第3期。

② 自组织:指系统在没有外部指令的条件下,其内部子系统之间能够按照某种规则自动形成一定的结构或功能。

③ 方蓉:《论协同理论在教育领域中的移植》,载《黑龙江教育学院学报》2010年第2期。

④ 陈彦:《协同理论视角下的金融监管机制研究》,山东财经大学2013年硕士毕业论文。

免争议的产生。

(2)建立立案数据管理系统。建立一个覆盖全国的立案数据管理系统,这样既便于上级法院适时掌握全国立案工作的情况进行分析研判,也便于法院内部进行案件检索,避免因法院与当事人之间的信息不对称产生重复立案、规避管辖的情形。

(3)公布不予受理的案件清单。尽管立案登记制限制了法院的立案选择权,但必须认识到,法院的能力是有限的,超出其审判能力受理的案件,不仅不能得到有效处理,还会有损法院的司法公信。因此,有必要建立一个不予受理的案件清单,将涉及政治、政策等敏感因素而不能予以登记立案的案件公之于众,避免收案范围盲目扩张可能导致的负面影响。

2. 从整体处理到分解处理

当前,法院内部对案件多采取整体处理的方式,案件进入法院后,不管难易程度,不分类型,不论程序和实体,全部由承办法官一人办理,这与亚当·斯密的劳动分工理论明显是相背的。^①如果将司法看作一个脑力劳动与体力劳动结合的产品,其分解不应以立案、审理、执行为界限,在立案和审理之下,还可以进行更具体、更细化的分工。所以,法院内部应根据案件的具体特点制定不同的处理方式,进行分段作业,提高各处理阶段的效率,减轻员额法官的工作压力。具体建议如下:

(1)分解审判前期工作。将与审判相关的前期程序性、事务性事项分离出来,统一交由审判辅助人员办理,例如审查诉讼材料、办理保全、先予执行、组织证据交换、庭前会议、主持庭前调解、庭审记录、归纳争议焦点等。法官则专门办理案件核心事项,例如开庭、合议、制作裁判文书等。

(2)变诉前调解为审前调解。由于立案门槛的下降,在诉前进行调解已经意义不大,但是调解定纷止争的功能仍应予以重视。建议在立案部门之下设立审前调解中心并配备数名经验丰富的法官(也可返聘退休法官),对已经登记立案的案件,在获得原告或上诉人同意的情况下,可给予专职调解法官一定的时间进行审前调解,调解期限不计入审限,调解不收取费用。经审前调解达成协议

^① 亚当·斯密认为,分工能提高生产力。原因是:分工能提高劳动的熟练程度;分工使每个人专门从事某项工作,可以节省与其生产没有直接关系的时间;分工有利于发明创造和改进工具。

后,根据当事人的自愿选择,可以撤回起诉,也可以当场申请法院进行司法确认。^① 未能达成协议的案件,则按照正常的流程予以办理。目前,湖南已有部分法院做出了有益的尝试,一些法院设立了调解室并配备了爱心调解员,一些法院设立了村调解中心或在立案大厅设立了联合调解委员会,一些法院则设立了人民调解工作室等专业调解机构,这些机构的存在将部分案件消化在诉前阶段,减少了流入一般诉讼的案件数量,既给当事人带去了便捷高效的诉讼服务,也在一定程度上缓解了法院“案多人少”的矛盾。

(3) 加大案件速裁力度。当前,湖南法院系统的速裁机构不在少数,但是由于案件繁简分流工作过于粗糙,速裁程序适用范围有限,速裁机构本身运力不足,其“速裁”功能并未得到充分发挥。^② 为充分发挥速裁机构的功效,一方面要细化繁简分流工作,另一方面则要拓宽速裁程序的适用范围。具体说来,一是受案法院应当对案件进行严格筛选,区分简易案件和复杂案件。用高效精简的方式处理事实清楚、争议不大、标的较小的简易案件,留更多的时间和精力对疑难复杂案件进行精细审判。如此区别对待,既提升简易案件的审理效率,又保证复杂案件的审理质量。二是在二审程序、行政诉讼、民事普通程序中适当引入速裁程序。目前,天津市第二中级人民法院已经探索实施“二审速裁案件即审即结机制”,对一审判决、裁定认定事实清楚、法律关系明确,但上诉人请求明显不能成立的案件,在一天之内实现即时分案、即时开庭、即时合议、即时宣判,这对我们提高二审审判效率具有很好的借鉴启示作用。还有法院则借鉴刑事案件普通程序简化审的经验,对民事案件普通程序也进行简化审理,这也不失为一个良策。立案登记制实施后,行政案件增长迅猛,而与此对应的则是行政法官的明显不足,为了避免行政领域内的“诉讼爆炸”,有必要在行政诉讼中引入速裁程序^③,将案情简单、事实清楚、争议不大的行政案件纳入速裁轨道。

3. 从法官混同到法官分类

随着经济社会的发展,不光是案件数量高速增长,案件类型也越来越丰富。尽管审判工作具有一定的同质化,但是不同案件类型之间也是存在差异的。民事领域案由有 424 个,不同案由的案件在审查方向、举证责任、质证认证、计算标

^① 余文唐:《立案登记:“双重分流”与“审辅分离”》,载《人民法院报》2015 年 8 月 4 日第 2 版。

^② 王晓利:《民事速裁程序之完善》,载《法学论坛》2013 年第 3 期。

^③ 余文唐:《行政案件与速裁机制》,载 www.chinalawinfo.com, 2015 年 12 月 7 日最后访问。

准上有不同的规则;刑事罪名 452 个,各个罪名在罪与非罪、量刑情节上均相互独立。因此,法官要系统化地掌握所有案由或罪名的审理方法是一项十分巨大的工作,这样的粗略划分也无法契合分工理论的目的。在立案登记制的背景下,对效率的急切渴望要求对法官类型进行更具体的划分,这就需要打破以往法官混合审理各类案件的传统格局,实现精细化的类型审理,提高法官业务熟练程度和审判质效。

为了进一步细化分工,2012 年,永兴县人民法院在民一庭试点进行类型化审理。所谓类型化审理就是根据案件类型分案,同类案件全部分配给同一法官审理。具体实施中,由一名法官专门审理婚姻家庭纠纷、人格权纠纷、继承纠纷等,一名法官专门审理侵权纠纷、合伙纠纷、合同纠纷等,疑难复杂案件则交由庭长审理。试行一年后,两名法官的年结案数都增长了 20% 以上,平均审限分别下降了 7.1 天和 6.4 天。通过类型化审理,法官对某类案件的审理流程和注意事项了然于心,熟练程度大幅提高,审判质效均同步提升。除了法官分类,有的法院还尝试组建了专门的合议庭,例如“交通事故合议庭”“物业服务纠纷合议庭”来应对某类基数庞大的纠纷,这对于细化分工都是十分有益的。就目前来看,法官在不同的案由或罪名之间还无法实现自由切换,不同案件之间也“隔着一座山”,频繁地切换可以丰富法官的办案经验,提高办案能力,但其实也是对人力资源的一种浪费,因为每一次的切换都是一次重新学习和总结的过程,期间所耗费的时间成本自然要超过在熟悉领域的重复作业。因此,固定类型案件的审理法官更符合法官的经验累积规律,也有利于发现和培养法官的特长,实现案件纯熟高效的处理。

4. 从严格审限到弹性审限^①

现行审限制度根植于 20 多年前的特定司法环境,随着时间的推移,审限制度运行的土壤已逐渐消解、运行环境更趋复杂、合理性开始受到质疑。在刑事层面,超期羁押、规避程序等问题屡遭诟病;在民事层面则存在缩短举证期限、临近审限结案、滥用审限延长审批制度等情形。立案登记制实施后,案件数目的持续增长让法官的个案办理时间更加紧凑。以刑事案件为例,扣除立案受理、分案、登记的 2 天时间,撰写、校对、制作判决书的 3 天时间,正常休息日时间,真正留

^① 李子豪:《论我国民事审限制度的改革与完善》,载《商》2015 年第 5 期。

给法官审理的时间并不多。^① 故此,现行法定审理期限制度应根据当前司法环境做出调试。有学者提出,对刑事案件按照级别管辖进行法定审限分类,因为基层法院审理多是简易程序、简化审的案件,审限应较短;而中高级法院审理上诉案件或复杂的一审案件,所需审限更长。在民事领域,则应适当增加知识产权等疑难复杂案件的审限,同时增加阶段性审理时限规定。^② 笔者认为,这些都是可行的设想,具体细节和措施还可以进一步深化,但应当要认识到,审限制度的改革已经迫在眉睫。改革一定要把握客观、科学、可行的基本原则,追求办案质效的同时,尊重人类劳动的自然规律,给法官合理的自主弹性区间,这样才不至于让法官沦为“审限的奴隶”。

5. 从放任滥诉到规治滥诉

权利需要被保障,但同时,权利是有边界的。立案登记制度的贯彻实施是为了保障公民的合法诉权,而不是鼓励民众随意地去起诉。^③ 在现有的司法环境下,民众的理性诉讼观还尚未确立,虚假诉讼、恶意诉讼、缠诉等滥诉行为还不同程度地存在,如果放任自流,必将贻害无穷。^④ 因此,必须建立健全对滥诉行为的防范和惩治机制。首先,立法上应当明确“滥诉”的内涵、外延及罚则,避免因法律制度的缺陷和漏洞而导致行为人乱钻法律空子,确保执法过程中有法可依、执法必严。其次,在立案阶段实施诚信诉讼保证制度。在古罗马时代,为防止滥诉采用了宣誓制度,即原告要做出自己绝非诬告的宣誓,如果原告拒绝宣誓,其诉权自行作废。^⑤ 目前,北京市第四中级人民法院已启动“诚信诉讼承诺书”制度,要求前来立案的当事人或代理人签署保证信息真实、杜绝滥用诉权及虚假陈述的承诺书。这样不仅能够确认法院是否及时履行了书面的滥诉法律责任告知义务,也能让当事人意识到慎重而正当地实施诉讼行为的重要性,值得推广。^⑥ 再次,司法实务中应增设专门机构,对恶意起诉和重复起诉等滥诉行为进行认定

① 沈言、潘庸鲁:《我国刑事诉讼法一审普通程序法定审限问题检讨》,载《中国刑事法杂志》2011年第6期。

② 向前:《从实证分析的角度论我国民事一审审限的改革》,载《社科纵横》2013年第9期。

③ 卓凤霞:《立案登记制存在的问题及建议》,载《商》2015年第23期。

④ 倪寿明:《实施立案登记制须说透“三个基本”》,载《人民司法》2015年第9期。

⑤ 查士丁尼:《法学总论》,商务印书馆1994年版,第236页。

⑥ 熊琳、鲁畅、林苗苗:《立案登记制实施,“案多人少”难题更凸显》,载《新华每日电讯》2015年5月5日第4版。

和处理,一方面在审查阶段要仔细加以鉴别,另一方面对已经查证属实的滥诉行为可以予以严厉处罚,如不予退还诉讼费,严重的还可以处以拘留或罚款。^①最后,应建立滥用诉权行为侵权赔偿责任制度。当一方当事人的行为被认定为滥诉时,对方当事人有权提起侵权损害赔偿之诉,法官应当根据滥诉的情形和行为人的主观恶意程度,区分各类滥诉行为和认定标准,判定由滥诉方承担受损方的律师费用、误工费用、差旅费用、精神损害赔偿等各项损失。^②

(二)外部的交流融合

1. 盘活诉前纠纷解决机制

司法是社会正义的最后一道防线。但目前看来,许多群众已经将司法当作了第一道防线,一旦遇有纠纷无法解决,第一个就会想到进法院起诉。但是,法院解决纠纷的能力和方式是有限的,如果所有的纠纷都进入法院来解决,再多的司法资源也是杯水车薪。在已经实施立案登记制的国家,由于成熟的可替代性纠纷解决机制的存在,诉讼爆炸并未发生,这对我国的司法实践是具有启发意义的。在我国,可替代性纠纷解决机制其实也多种多样,例如仲裁、人民调解、行政调解、行业调解等。^③与诉讼相比,他们形式更灵活、程序更便捷、办理周期更短、成本更低廉,并且在法律效力上不低于诉讼。但是由于社会认同感不足、与诉讼衔接不畅以及执行力差强人意,所以,该类纠纷解决机制并未充分发挥过滤纠纷的功能。^④近年来,劳动争议仲裁前置程序不仅及时处理了大量劳动者与用人单位间的争议,也让许多潜在的诉讼得以消解,这给我们提供了很好的借鉴范本,未来对于适用小额诉讼程序审理的案件可否适用人民调解前置程序,值得研究。而人民调解协议司法确认程序则既促进了人民调解委员会的工作,又节约了宝贵的司法资源,将矛盾化解在了最基层。这也让我们开始思考司法能否对各种非诉纠纷解决机制的法律效力进行直接确认,以实现这些替代性纠纷解决机制与诉讼之间的顺利衔接。

通过法院外部和内部的两次过滤,大量的纠纷得以在诉前或审前化解,减少一般诉讼的存量,降低法官的办案压力,阻却诉讼爆炸的发生(见图8)。如此,

① 刘慧:《论我国的立案登记制度改革》,载《法制博览》2015年第5期。

② 王艳:《法国民事滥诉的规制——以法国司法判例为考察对象》,载《法律适用》2014年第12期。

③ 李志斌:《立案登记制的挑战及应对》,载《上海人大》2015年第5期。

④ 汪擎卓:《论我国法院立案登记制度的完善》,载《沈阳工程学院学报》2015年第4期。

才能既缓解立案登记制带来的压力,又满足人民群众的司法需求。

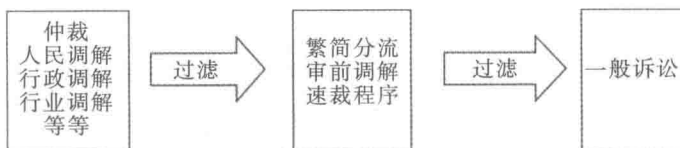


图8 诉前和审前过滤演示

2. 引导民众理性诉讼

民众理性诉讼观的培养实际上就是要求民众对法律制度有正确的认识,对法律制度的运用趋于理性。起诉是公民的权利,可以自由行使,但应该理性行使。所谓理性,就是要认识到诉讼并不是万能的,诉讼也不是最完美的。在遇到纠纷时,要善于分析纠纷的特点,根据自己的价值需求选择适合的解决方式;已经进入诉讼程序的,也可以根据纠纷的繁简程度、难易程度、双方的沟通程度等因素或调解,或速裁,或简易,或普通程序。

3. 营造社会诚信氛围

一方面要建立群众对司法的信任感,当然,这是一个十分漫长而艰巨的过程,需要群众法律意识的全面提升,也需要法院自身建设的不断强化,更需要司法环境的整体优化。另一方面要强化公民的诚信意识,宣扬诚实守信的社会风气,推进信用体系建设,用道德和法制的双保险促进形成诚实守信的习惯、失信惩戒的制度、珍重信用的自觉。^①当前,我们急需一个覆盖全国的诚信系统,对提起虚假诉讼的公民,可以将其纳入信用黑名单,向社会公开其失信信息,并对其进行失信惩戒,提高失信成本。

通过内在的调整和外在的完善,与立案登记制相关的各要素之间协调均衡,促使立案登记制不断向结构化、有序化和协同化的方向发展(见图9)。

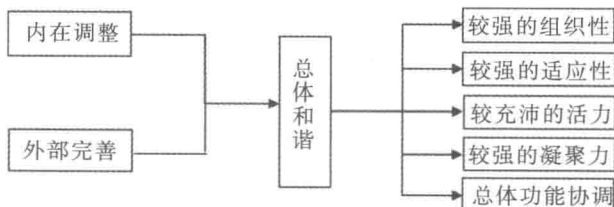


图9 立案登记制系统协同演绎图

^① 董玉鹏、孙岩:《民商法与健全个人信用体系的显示融合》,载《学术探索》2014年第9期。