

我国民事诉讼立案审查制度的重构

孙永亮

(山东大学, 山东 济南 250100)

摘要: 民事立案审查制度是民事诉讼的一个重要环节。根据传统诉权基本理论、起诉要件和诉讼要件理论, 该制度应该进行形式审查, 实行立案登记制度。但2007年我国民事诉讼法的修订没有对立案审查制度作出相应修改, 仍然实行实质审查和形式审查相结合的混合审查模式, 这不得不说是大遗憾。为了解决我国日益严峻的“起诉难”的状况和保护当事人的诉权, 重构我国民事立案审查制度实行形式审查, 成为我国民事诉讼改革的必然要求。

关键词: 民事诉讼; 立案审查; 制度重构

中图分类号: D925.1

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2011)02-0004-05

The Institutional Reconstruction of the Civil Case Filing Censorship in China

SUN Yong-liang

(Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: The civil case filing censorship is an important part of civil action. According to the basic theory of the traditional right of action and the theory of elements prosecution and litigation, the censorship should implement a system of formal examination and registration for case-filing. But it is regretful that the Civil Procedure Act amended in 2007 did not make any corresponding changes in terms of the civil case-filing censorship and has still been implementing the mixed review mode of combining the substantive censorship with the formal censorship. In order to find a solution to the difficulties in prosecution and protect the parties' right of action, it is critical to reconstruct the civil case filing censorship in China and implement formal censorship in the course of civil procedure reform.

Key words: civil procedure; case-filing censorship; institutional reconstruction

一、民事诉讼立案审查制度的理论分析

1. 立案审查的概念

立案审查是指人民法院对当事人的起诉进行审查, 并且决定是否受理的制度。立案审查作

为一个桥梁连接着起诉和受理两个重要方面。

起诉是指当事人认为自己的或依法由自己管理、支配的民事权益受到侵犯或与他人发生了争议, 以自己的名义向人民法院提出诉讼, 请求人民法院通过审判给予司法保护的诉讼行为^{[1]279}。起诉是当事人行使诉权的开始, 同时由于人民法院奉行“不告不理”原则, 起诉也是人民

法院行使审判权的前提。正如古罗马法谚所言,没有原告也就没有法官,审判权的启动必须是被动的,“从性质上说,司法权自身不是主动的,要想使它行动,就得推动它”^{[2]10}。只有经过当事人起诉,人民法院才能对当事人的条件予以审查,在经过人民法院审查符合一定的条件之后,人民法院才能正式受理,同时正式启动审判程序。

受理是指人民法院通过对原告起诉的审查,认为符合法定的条件,决定予以立案审理,从而引起诉讼程序开始进行的职权行为^{[1]282}。起诉不等于受理,起诉只是当事人的一种诉讼权利,受理是人民法院的一项诉讼活动,当事人起诉并不必然的产生受理的法律效果。只有经过当事人的起诉和法院的受理,才能进入审判环节,起诉、受理和审判是一个递进式的相互联系的整体。

2. 民事诉讼立案审查制度的法理依据

(1) 诉权基本理论。诉权是指当事人为维护自己的合法权益,要求法院对民事争议进行裁判的权利。诉权是一项基本权利,有学者还将其称为宪法性权利,没有这项权利,公民、法人和其他组织就不能启动民事诉讼程序获得司法裁判,可见诉权的实质是司法保护请求权。

关于诉权的理论学说主要有三种观点:双重诉权说,私法诉权说,公法诉权说。在我国民事诉讼理论界,一般赞同双重诉权说,认为诉权具有双重含义,即程序意义上的诉权和实体意义上的诉权,两者缺一不可^{[3]15}。程序意义上的诉权,是指原告从程序上向人民法院提起诉讼和被告针对原告的请求进行答辩的权利,包括原告的起诉权和被告的答辩权。实体意义上的诉权,是指原告从实体上向被告提出请求和被告就原告的实体请求提出反驳或反诉的权利,包括胜诉权和反驳原告提出的实体请求的权利。程序意义上的诉权与实体意义上的诉权是一个统一的整体,两者紧密相连。当事人行使程序意义上的诉权,是为了保护自己的合法权益,实现实体意义上的诉权。如果没有程序意义上的诉权,那么实体意义上的诉权也就无从谈起。如果没有实体意义上的诉权,那么程序意义上的诉权也就没有行使的必要。起诉权是一项程序意义上的权利,它应该具有平等性,应该给予每个需要救济的公民、法人和其他组织以平等机会和资格,不应人为的

设定不合理的条件。起诉权是基本的程序性权利,它的存在不由实体权利所决定,而是由基本法直接赋予。它的行使只是启动诉讼程序,维护实体权益的一种手段,对实体权利义务不产生实质性的影响。起诉权是与审判权相对的,审判权是一种国家公权力,它有义务解决社会上出现的各种纠纷,不应符合法律条件的诉予以拒绝。

(2) 起诉要件与诉讼要件理论。起诉要件是产生诉讼系属的前提条件,是启动诉讼程序的“第一步”和必要条件。起诉要件一般包括诉状和缴纳诉讼费用等要件,诉状只是一种形式性的,只要记载一些必要事项即可。诉讼系属是指案件存在于法院的事实状态。只有符合起诉条件才能进入诉讼系属,诉讼系属是对案件由起诉到案件终结的整个过程的高度概括^{[4]152}。诉讼要件是案件能否继续进行审理的前提条件。案件进入诉讼系属后,如果不能满足诉讼要件就会被要求予以补正,否则就要面临被驳回的危险^{[5]406}。与起诉要件不同,诉讼要件不是起诉成立的前提条件,而是进行实体判决的必要前提。诉讼要件主要包括:当事人是否适格;是否属于本院管辖;是否属于重复起诉和“一事不再理”范畴;是否有仲裁协议等。

总之,起诉要件、诉讼要件是一个前后相继的统一整体,缺少任何一个都不能完美的完成诉讼。起诉要件是案件立案的条件,但诉讼要件是案件能否继续审理的条件,鉴于起诉要件和诉讼要件的功能各不相同,因此对他们予以严格区分具有重要意义。由于法院是解决案件的最后一道防线,所以应该坚持法院立案的“低阶化”,否则就会使许多纠纷被排除到法律之外,得不到法律的最后救济。我国应区分起诉要件和诉讼要件,实行形式审查制,这样才能更好的维护当事人的利益,符合法学基础理论和世界潮流。

二、我国民事诉讼立案审查制度的立法现状与不足

我国《民事诉讼法》第108条规定:“起诉必须符合下列条件:(一)原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织;(二)有明确的被告;(三)有具体的诉讼请求和事实、理由;(四)属

于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。”第109条规定:“起诉应当向人民法院递交起诉状,并按照被告人数提出副本。书写起诉状确有困难的,可以口头起诉,由人民法院记入笔录,并告知对方当事人。”第110条规定:“起诉状应当记明下列事项:(一)当事人的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位和住所,法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务;(二)诉讼请求和所根据的事实与理由;(三)证据和证据来源,证人姓名和住所”^[1]。

从以上规定可以看出,在立案阶段,我国法律将传统大陆法系的起诉要件与诉讼要件相混淆,存在诸多不足之处。当事人启动民事诉讼程序时,法院审查极其严格,这造成了我国“起诉难”的现状。下面对不足之处予以具体分析。

第一,对主体资格的审查过于严格。原告资格审查是一个极为复杂的问题,必须经过审判阶段法官的审查,并且经过双方当事人的辩论才能最终决定,不能在立案阶段就草草审查。在立案阶段,我们应该坚持宽松的审查标准,只要当事人认为自己的合法权益受到侵害就可以提起诉讼,至于是否与本案有直接的利害关系,是否真的受到了侵害,是否是合法权益在所不问,等到审判阶段予以裁判。对于被告的资格应该严格按照法律的规定,在实践中不应人为的提高标准,只要被告明确即可(有具体的姓名或名称、地址等概况),不应要求被告达到适格的程度。被告适格问题应在审判阶段由法官予以裁判^[6]。

第二,具体的诉讼请求和事实、理由要求过高。只要诉讼请求具体、明确,不模棱两可或者只提出一些泛泛的要求,法院就可以认为该诉讼请求符合法院形式审查的要求,是合理的。关于“事实和理由”,对此也应作出宽泛理解。不论事实与理由是否合法属实,是否被法院认定,是否支持当事人的诉讼请求,都只能在审理中查明。在起诉阶段,法院只进行形式上的审查,上述事实与理由不影响起诉的成立。否则,法院就相当于帮助被告行使被告的诉讼权利,原告一开始就与一个不平等的法律关系主体进行打官司,这极易损害原告的诉权,产生不公平现象。

第三,对起诉证据的审查过于严格。我国《民事诉讼法》第108条和《最高人民法院关于民

事诉讼证据的若干规定》第1条,关于起诉证据的规定过于宽泛,没有具体的操作标准。司法实践中,法官对起诉证据的审查拥有较大的自由裁量权,往往对当事人起诉证据的审查过于严格。不论当事人的起诉证据是否充足和合法,是直接证据还是间接证据,或者是一些基本的证据材料和线索,只要这些证据能够证明其权益受到损害即可^{[7]359}。至于该证据是否合法与充足,是直接证据还是间接证据,这是审判阶段法官要完成的审查任务。

第四,对主管标准把握不准确。对于不属于人民法院主管的案件,人民法院就不要插手,例如不属于法律或民事法律所调整的纠纷、有前置程序的纠纷等等。对于属于人民法院所主管的案件,不因法官自身责任心不强或者外部因素而不予立案。另外,对于是否受理争议性较大的案件应该尽量受理,因为法院是解决争议的最后一道防线。如果在这里得不到解决,那么将会为社会的安定埋下祸根。尤其是社会上出现的新型案件,还有助于民法理论和实践的完善。

三、我国民事诉讼立案审查制度的重构

为了保障当事人的诉讼权利,解决我国起诉难的问题,笔者认为,立法者应对我国民事诉讼立案审查制度予以重构,将立案审查制度由实质审查改为形式审查。

1. 我国民事诉讼立案审查制度重构的基本理念

(1)我国民事诉讼立案审查制度的重构应以实现民事诉讼的目的为理念。民事诉讼目的是指国家基于其客观需要和对民事诉讼本质属性及规律的认识,而预先设定的通过民事诉讼活动所期望达到的理想结果^{[8]12}。国家设立民事诉讼制度,总是在一定的目的论的指导下进行的,目的不同,则其所设计的诉讼结构、具体制度、诉讼权利义务的配置、程序保障的程度等方面就会存在差异,因而民事诉讼目的理论影响民事诉讼的各个阶段和各种活动,当然民事诉讼立案审查制度也不例外。

我国学界对民事诉讼目的理论存在多种见解,有解决纠纷和保护民事权益说、解决纠纷说、

程序保障说、利益保障说和民事诉讼目的多元说或多重说。现代民事诉讼价值的多元性、相对性和民事诉讼主体的多元性决定了民事诉讼目的的多重性。从我国《民事诉讼法》第2条的规定来看,我国民事诉讼目的具有多元性,具体包括:实现权利保障、解决民事纠纷、维护社会经济秩序^{[9]492-506}。因此,我国民事立案审查制度的重构应以实现上述民事诉讼目的为宗旨和目标,以彻底发挥我国民事立案审查制度的程序价值和功能。

(2)我国民事诉讼立案审查制度的重构应以建立程序当事人理念。程序当事人,是指当事人确定的根据不是依据该当事人是否是实体权利义务的主体,不是看当事人是否是客观上实际享有实体权利,承担实体义务的主体;而是以在形式上是否向法院提起诉讼请求和请求人在主观上以谁为相对人为依据。也就是说,只要向法院提起诉讼主张,主张人就是原告当事人,至于该原告在客观上是否确实具有实体上的请求权,与当事人的地位没有关系,这种当事人即所谓形式上的当事人。程序当事人概念的提出为不具有民事权利义务关系主体的当事人进入诉讼程序打开了方便之门,符合我国民事法律关系发展的趋势。

2. 我国民事诉讼立案审查制度重构的具体措施

(1)取消受理制度,诉讼系属从当事人递交起诉状时开始。如前所述,原告的起诉状也只是形式性的,只要记载了必要事项和满足一般的形式要求即可。受理制度是我国特有的一项制度,如果不将其取消,仍然进行实质性审查,那么将会使原告形式性起诉状难以通过审查,造成“头重脚轻”的局面,整个重构的民事立案审查制度无法立足,民事立案形式审查制度仍不能彻底实现。只有按照重构的民事立案审查制度的要求,将受理制度取消,我国民事诉讼法才能使得当事人提交起诉状的行为具有启动诉讼程序的效力;我国民事诉讼立案审查制度在理论上才能流畅自如,实践中彻底解决“起诉难”的局面,解决纠纷,维护社会和谐。

(2)区分法院对当事人的起诉要件和诉讼要件的审查。第一,明确起诉要件,由书记官对当事人的起诉进行形式审查。明确起诉要件,将诉讼要件从现在所谓的“起诉要件”中剥离出来,只

要原告满足了形式起诉要件,法院就应受理,不应拒绝。起诉要件具体包括两个方面:一是当事人的起诉状必须符合法定要求;二是当事人必须已缴纳了诉讼费用。根据《民事诉讼法》第110条规定,我们可以将起诉要件中起诉状的必要记载事项概括为第110条的前两项。根据《诉讼费用交纳办法》,书记官审查当事人是否完全足额交纳诉讼费用也是起诉要件的一项重要内容。只要满足了上述两项标准,书记官就不得以任何借口拒绝当事人的起诉。第二,明确诉讼要件,由法官对诉讼要件进行实质审查。诉讼要件包括积极要件和消极要件。如前所述,积极要件是肯定性的要件具体包括有关法院的诉讼要件:地域管辖、级别管辖和特殊管辖是否正确;有关当事人的诉讼要件:当事人的诉讼权利能力和诉讼行为能力,当事人是否适格,是否具有诉的利益。消极要件具体包括:禁止重复起诉原则,再诉禁止原则,没有合法仲裁协议原则^{[10]82}。在审理阶段,法官对上述诉讼要件进行实质审查,如果符合法律的规定,审理将继续进行,为实体判决打下基础;如果不符合法律规定又不改正,当事人的诉讼将面临被驳回的危险。

(3)将民事立案庭改为民事案件登记性质的机构。取消受理制度,只对当事人的起诉要件进行形式上的审查,就没有必要存在目前进行实质审查的立案庭,只需设立一个由书记员进行形式审查并进行登记的机构即可。这样既可以解决目前起诉难的现状,又可以将具有法官素质的人员解放出来,投入到审判工作中,解决目前法官紧缺的局面,可以使人力资源得到优化配置。

3. 建构和完善我国民事诉讼立案审查的配套制度

(1)建立滥诉预防惩戒机制。由于我国目前公民的法律意识淡薄和社会其他救济措施不足等原因,民事诉讼中难免存在非理性和恶意的滥诉行为,这不仅造成了司法资源的浪费,而且造成了当事人利益的损失。建立滥诉惩戒机制可以有效的控制当事人的非理性和恶意的起诉行为,解决民事立案形式审查制度下滥诉行为与司法资源有效利用的冲突,避免给被滥诉的当事人带来损失。国外对于滥诉的规制主要有以下三种途径:第一,在民事诉讼法中确立规制滥诉诉

权行为的诚信原则以及在诚信原则基础上衍生出的一系列具体措施,如日本;第二,确立规制滥用诉权行为的侵权损害赔偿责任制,赋予受滥用诉权行为主体侵害的当事人提起侵权之诉的权利,如美国、英国;第三,一方面在民事诉讼法中规定当事人应当承担类似于诚信原则的“真实义务”,法官可以行使职权认定当事人的诉讼行为无效,另一方面在侵犯工业产权的司法救济中,滥用司法救济的原告造成了对其他“有组织的商事活动”的侵害,其诉讼中的被告可以针对原告的滥用诉权行为所造成的侵害提起损害赔偿之诉,如德国^[12]。笔者认为,我国可以借鉴第三种模式,对民事诉讼中的滥诉行为,法官可以采取诚信原则认定当事人的诉讼行为无效,被滥诉的当事人也可以就受到的损失提起侵权损害赔偿之诉。

(2) 加强法官队伍建设和完善法院内部配套制度。将民事立案审查制改为形式审查并由书记官进行立案登记,这极大的扩大了案件的受理范围,必然会使众多的案件涌入法院,无论是从数量还是案件新类型上都将是在民事立案实质审查制度下所无法比拟的,在目前法院尤其是一些基层法院的法官普遍不足并且缺乏相应案件的办案专业知识的情况下,法院的正常工作将面

临着巨大的压力,这就需要我们招募一大批高素质法官补充目前法官不足的局面,同时,我们还要加强法官的培训,努力提高法官的业务水平以适应新形势的要求。否则,形式审查制将使法院成为社会矛盾的聚集点,在解决社会矛盾方面收效甚微,反而使法院丧失了权威。同时,为了更好的实施形式审查制,法院内部应规定详细的内部配套制度、法官考核机制和违法法官责任追究机制。

(3) 完善多元化纠纷解决机制。针对社会纠纷的复杂性和立案形式审查登记制度给法院带来的压力,我国必须完善替代性纠纷解决机制与民事诉讼机制相互衔接的多元化纠纷解决机制,充分发挥其他机关的作用,对案件进行一定程度的分流,妥善的解决各种复杂的社会纠纷,缓解法院的压力。

四、结 语

近年来,理论界和实务界对民事立案审查制度的改革颇为关注,这当然与我国司法改革的长远目标相一致。本文以民事诉讼的基本理论为依据,以科学的方法论为工具,探讨重新构建适合我国的民事诉讼立案审查制度,从而保障当事人的诉权和解决我国目前“起诉难”的状况。

参 考 文 献

- [1] 江伟. 民事诉讼法[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [2] 陈瑞华. 刑事审判原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [3] 于海生. 论我国民事诉讼的立案审查机制[D]. 黑龙江: 黑龙江大学, 2005.
- [4] (日) 中村英郎. 新民事诉讼法讲义[M]. 陈刚, 林剑峰, 郭美松, 译. 北京: 法律出版社, 2001.
- [5] (德) 罗森贝克. 证明责任法论[M]. 庄敬华, 译. 北京: 中国法制出版社, 2002.
- [6] 于海生. 民事诉讼当事人适格问题研究[J]. 北方论丛, 2004(4): 126-128.
- [7] 谭兵. 民事诉讼法学[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [8] 杨荣馨. 民事诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [9] 何文燕, 廖永安. 民事诉讼目的简论[M] // 陈光中, 江伟. 诉讼法论丛: 第2卷. 北京: 法律出版社, 1998.
- [10] 张卫平. 民事诉讼: 关键词展开[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [11] 张晓薇. 规制滥用诉权行为的场域选择[J]. 河北大学学报: 哲学社会科学版, 2005(1): 32-34.