

扩大民事诉讼独任制适用范围的完善

□王旭 崔永东

2019年12月，全国人大常委会授权最高人民法院在部分中级基层法院及专门法院开展民事诉讼繁简分流改革试点。2020年初发布的《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》（以下简称“《实施办法》”）就在试点法院适用试行，正式拉开了民事诉讼制度新一轮改革的序幕。其中，扩大民事诉讼独任制适用范围是民事诉讼繁简分流改革的重要方面，其重要意义在于从审判组织安排上确保“简案快审，繁案精审”，推动资源投入与诉讼程序“匹配适当，精准施力”。目前，民事诉讼繁简分流试点已有两年，本文通过对扩大民事诉讼独任制适用范围的运行现状与困境进行分析，提出有针对性的完善建议。

扩大民事诉讼独任制适用范围的现状

根据民事诉讼法及其司法解释，在诉讼程序上，凡是普通程序均适用合议制，凡是简易程序均适用独任制，将普通程序与合议制、简易程序与独任制“捆绑”在一起，这在立法上增加了确定简易程序的适用范围、确定繁简分流标准时的困难程度。从审级的角度来看，独任制只适用于一审法院，二审法院只能适用合议制。从案件类型的角度来看，独任制仅适用于“事实清楚”“权利义务关系明确”“争议不大”的简单民事案件。形成了“普通程序=合议庭，简易程序、小额诉讼程序=独任制”诉讼程序绑定审判组织的等式格局。

合议庭的功能在于利用集体智慧应付疑难复杂案件，而普通程序的功能在于给予当事人诉讼充足的程序保障。没有必要将普通程序与合议制划等号。合议制与独

任制相比，需要三位法官以上，在法院面临“案多人少”的矛盾时，可能会出现“形合实独”“合而不议”等异化的情形。因而普通程序与合议制捆绑不但会影响简易程序和普通程序在各自领域内的作用发挥，也影响了繁简分流机制的推行。随着法治的发展及司法效率需求的突显，需要对这种不当捆绑予以修正。

《实施办法》第十六条至第二十条对扩大独任制适用范围做出了明确的规定，其中第十六条确立了基层法院普通程序独任审理的基本原则，第十七条列名对独任制适用于基层法院普通程序案件排除范围作出规定，第十八条探索二审程序适用独任制的情形，第十九条对第十七条适用普通程序合议制作出进一步规定。这种改革就是针对上述普通程序与合议制捆绑进行了必要的修正。

扩大民事诉讼独任制适用范围的困境

（一）适用范围不清晰

《实施办法》第十六条从正面规定基层法院独任制普通程序的适用标准为“审理的事实不易查明，但法律适用明确”，第十七条从负面规定不能适用独任制普通程序的情形。最高人民法院在《民事诉讼程序繁简分流改革试点口径（一）》第二十二项对“审理的事实不易查明，但法律适用明确”进行解释，“法律适用明确”是指事实查明之后，无论结果是正是反，都能形成清晰、明了的法律关系，有明确的法律规范与之对应，在解释和适用上基本不存在空白与争议；“事实不易查明”主要是指查明事实需要经过评估、鉴定、审计、调查取证等耗时较长的程序，但一旦查明，法官一人即可认定事实与法律关系，并作出裁判。事实上，这种适用标准比较抽象，缺乏清晰明确的适用范围，使得法官的主观因素被放大。

《实施办法》第十八条规定了二审程序适用独任制的两种情形，相对于基层法院一审普通程序独任制适用的范围，二审的适用范围大幅缩小。实践中基层法院将大量案件分流在了简易程序中，本就为独任制审理，普通程序适用独任制的空间很小，真正迫切需要扩大独任制适用范围的正是二审法院。《实施办法》将一审简易程序审结的案件纳入二审可适用独任制的范围，把适用独任制普通程序审理的一审案件排除在外，这并不合理。

（二）程序衔接不明确

《实施办法》第十九条规定，由法官一人独任审理的第一审或第二审案件，出现不得适用独任制的情形，人民法院应当

裁定组成合议庭审理。该条仅规定独任制案件可转为合议制，具体的转换机制并不明确。首先是谁来启动程序转换。至于当事人能否合意发起或提出异议发起有待探讨。在实践中，独任法官将案件转为合议制并不一定是由于案件本身不适合独任制审理，最为常见的是审限不足，转为合议制可以延长审理。因此，由谁审批同意，是院领导还是合议庭，是否需要签署审批报告、发起时间、发起方式等等，都需要进一步明确。《实施办法》也没有针对简易程序转为普通程序独任制的方式进行规定，各地法院对程序转化操作不一，导致司法实践存在差异。

（三）配套制度不健全

从比较法的角度来看，无论是大陆法系还是英美法系，一审程序以独任制为主，同时具有成熟的配套保障机制，包括法官职业能力要求、职业道德素养等。德国、法国等大陆法系国家也在逐步扩大独任制的适用范围。在英美法系国家，独任制和合议制的适用主要与案件的审级相匹配，第一审审判一般适用独任制，这与高度依赖律师代理的对抗制诉讼模式以及陪审团制度是紧密联系的。我国的扩大独任制改革也需要配套制度的跟进，特别是对法官选任、审判监督程序提出了新的要求。独任制案件的裁判取决于法官的个人判断，缺乏合议机制对案件质量的保障、法官的廉政风险也可能较以往增大，因此需要更加完善的审判监督管理机制防止权利滥用或侵犯当事人诉讼权益。此外，普通程序独任制案件的权重是否与合议制案件不同，如果进行绩效考核，这都需要相关的配套制度来保障。



扩大民事诉讼独任制适用范围的完善

（一）独任制适用范围的标准

对于基层法院一审案件来说，除了小额诉讼案件、简易程序案件由法官独任审理外，对于“事实不宜查明”和“法律适用明确”的普通程序案件也可以由法官独任审理。关于“事实不宜查明”和“法律适用明确”从案件本身特征出发，考虑以下几个问题。一是标的额对普通程序独任制适用的影响。最高人民法院试点口径提及将标的额列为初步确定审判组织类型和审理程序的考量因素。独任制案件审理，法官对案件拥有较大的决定权，为防止廉政风险、利益输送，对超过如1000万元标的额案件应组成合议庭审理，各法院可以根据自身特点、经济情况，对标的额进行调整。二是不宜从案由角度进行限定。案由是纠纷的特定化表征，利于案件管理与法律适用，与案件的难易程度没有必然关系。

对于二审案件，应保持审慎和克制适用独任制，以一审程序简易性及案件复杂程度为基础，从“正反面清单”形式规范独任制适用范围。一审案件的繁简情况可以为二审处理难易程度提供预判的依据。在试点地区，针对二审速裁机制制定了一系列的细则，二审独任制的范围可与速裁机制的案件适用范围对接。目前，《实施办法》将一审普通程序排除适用二审独任制，事实上有两类情形是可以考虑在二审中有条件的适用独任制。一类是一审普通程序独任制审理的案件，这类案件本身具有简案的特点；另一类是一审法院法官基于审限压力转为普通程序的案件。《实施办法》第十七条明确基层法院应当组成合议庭，适用普通程序审理的九项情形，存在上述情形的二审案件也应当适用合议庭审理，在分案阶段即应被排除可以适用独任制审理的案件范围。

（二）程序转化的规则

《实施办法》实行之前，审判组织的转换主要是一审简易程序向普通程序转化，民事诉讼法及其司法解释并未直接规定审判组织之间的转换情形，仅规定了程序间的转换情形。现在普通程序与合议制解绑，意味着审判程序的转换与审判组织的转换走向双轨制。因此，需要进一步明确程序转换规则和形式。

首先，赋予当事人审判组织选择和异议的权利。为充分保障当事人的诉讼权利，实现诉权和审判权的良性互动，防止简化程序呈现泛化趋势，应当赋予当事人程序选择和提出异议的权利。一方面可以让当事人感到自己的权利受到了充分的关注，有助于提升当事人对裁判的信服度；另一方面，赋予当事人异议权也利于对案件的全面监督。最高人民法院发布的《民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径（二）》中第十九项、第二项明确了当事人可就一审普通程序适用独任制、二审独任制适用

提出异议，并对提出异议的事由与程序进行列举。在保障程序选择的具体制度上，尤其对于独任制程序选择，当事人有权选择更加简易的程序。对于二审案件，如果符合独任制审理条件的，当事人可以在首次开庭前合意选择适用独任制审理。

其次，建立审判组织转化机制。从程序转换的正当性、完整性及通知的合理性的角度来讲，独任制转换为合议庭审理应当以裁定方式作出，由合议庭成员共同署名，写明程序转换事由，同时也须按照规定将合议庭批号人员及相关事项以书面形式通知各方当事人。关于当事人能否针对独转合裁定提出异议、要求审判组织回转问题，当事人有权提出异议但不能提出上诉。独转合实际上向当事人倾斜了更多的司法资源，并不会损害其程序利益。如果当事人对转投的时间、告知程序等存在异议，合议庭可根据实际情况针对合理性进行审查。为了保证审判组织的稳定性，防止因反复转换增加负担，对于转为合议制的案件不得再转回独任制进行审理。

（三）配套机制

独任制的扩大从另一角度上增加了审判质量的不确定性和一定的廉政风险。对此，应当健全相应的改革配套机制，保障独任制扩大适用的改革成效。

一是完善审判监督机制。在改革试点探索阶段，完善识别发现机制，进一步健全院长审判监督权力清单和责任清单，院长对独任制扩大适用的案件进行抽查和流程监管，通过案件质量评查方式对审判活动进行监督，确保独任制适用案件质量。各庭室同步加强对诉讼程序、审判组织转化审批的抽查工作，以诉讼程序变更、审判组织转换是否规范为检查重点，切实做好程序转化节点管控与审核。审判监督部门以案件流程管理系统和审判质量效率评估系统为依托，对扩大独任制适用案件进行检查，梳理关键节点，推进形成符合客观规律、科学完备的问责制度体系。

二是完善法官管理制度。扩大独任制适用范围意味着案件办理流程“独任化”，独任法官审判权力边界会扩张。可以明确独任法官资格条件，或在“员额制”的基础上进行独任法官选任，可以从任职年限、案件数量与质量等方面为评价标准，确定员额法官是否具有独任法官的资格，确保案件质量。关于独任法官审理的普通程序案件的考核权重与考核标准更应科学化、完备化，在优化完善独任案件权重系数的基础上，利用法官业绩档案系统与案件质效评估体系，全方位评估工作绩效，充分发挥考核机制激励作用。

（华东政法大学博士研究生王旭、博士生导师崔永东）