

# 如何看待立案登记制实施中出现的问题

□刘荣军

2015年4月15日，根据党的十八届四中全会决议以及中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过的《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》，最高人民法院颁布了《关于人民法院登记立案若干问题的规定》，将《民事诉讼法》规定的立案审查制改为立案登记制，并从同年5月1日起施行。这一制度性改革的目的在于从根本上解决人民群众起诉难的问题，保护当事人的诉权。在一段时间里，也确实缓解了人民群众反映的立案难问题。

然而，立案登记制度实施若干年后，实践中逐渐出现质疑的声音，其中批评立案登记制“形同虚设”“名存实亡”的意见尤为引人注目。这类观点的持论依据大致有三：一是随着案件数量的大幅增长，各地法院为了缓解审判压力，开始用各种方法将当事人起诉案件拒之门外；二是一些法院实质上从立案登记制倒退回立案审查制，导致一些地区“立案难”问题卷土重来；三是法官名额制与立案登记制存在内在矛盾，造成立案登记制难以以为继。不得不说，上述论据都有一定道理，既看到了当下我国法院在案多人少情况下，实施立案登记制出现偏差的问题，也分析了问题的成

因，对此，应该予以高度重视。不过，如何看待这些质疑甚至否定立案登记制运行状况的意见与观点，还是要立足立案登记制实施后是否真正发挥了制度设计的预期功能这一基准，对这项制度的总体运行情况加以分析和研判，才能形成准确的认识与结论。

根据最高法2022年7月发布的立案登记制改革成果，从2015年到2022年之间，全国法院当场立案率95.7%，天津、上海等地的当场立案率达到98%，“立案难”问题基本上得到解决。不仅如此，人民法院还通过多元化纠纷解决方式，采用诉前调解、线上调解等方法极大地缓解了审判压力。数据表明，立案登记制的几项重要功能正在发挥作用。一是保护诉权功能。设置立案登记制的目的在于通过解决人民群众的立案难问题以保护诉权。上述数据显示，这一功能已然发挥功效。同时，为了切实保护诉权，强化多元化纠纷解决机制、健全速裁制度等相关制度配套也陆续出台，尽量在诉讼进入司法机制的早期化解纠纷。毫无疑问，这也是加强诉权保护的重要组成部分。当然也应该看到，其中一些措施办法的争议和失误，可能被理解为立案登记制的倒退，成为质疑或否定立案登记制的论据，必须高度重视。二是案件分流功

能。立案登记之后，立案登记部门根据案件的性质和纠纷的实质情况，本着“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的原则对案件合理分流，一定程度上使得案件的审理和纠纷的处理得以“合理归位”，对于纠纷的早日解决发挥了重要作用。最高法公布的数据显示，2021年，全国法院通过速裁通道裁决的案件数量超871万件，占当年受案数量的四分之一。三是案件预警追踪功能。立案登记并非简单地履行登记手续，将案件移送审判法官了事，而是通过大数据分析，对案件整体情况进行监督和追踪，设法打通出现问题的结点，从而保证立案登记通道通畅。

毫无疑问，上述观点和数据当然不能成为回避存在的问题和冲突的依据。实际上，一些法院暗自采取的以调代立、拖延立案、设置立案障碍的做法，目前已经被最高法发现并责令纠正。整改效果暂且不说，但在“以人民为中心”的执政理念指导下的司法，为何会出现逆时代背景的暗流？笔者以为，只有在对此深刻反思的基础上，才能从以下几个方面进一步审视立案登记制度实施后产生的客观效果。

首先，对于案多人少情况下法院多元化纠纷解决方式扩张的理解。笔者并不认为我国法院已经陷入“案多人少”的困境，倒是形成了张军院长所说的“案一件比”失衡问题。因此，进一步

推进多元化纠纷解决方式，甚至适度扩张被指责的“强制调解”功能，对于从根本上化解纠纷意义甚大。至于推进多元化纠纷解决方式中存在的问题，当然应予正视并基于保护当事人诉权的原则予以革除，但无需因为局部性问题而否定全局。

其次，立案登记制并非简单的形式主义下的制度构建，而是基于诉权保护和化解纠纷的需要形成的实质性制度。在立案登记制下，已经形成了纠纷早期化解、诉源治理、案件分流、案件预警追踪等综合性机制，对于审判机制产生了积极影响。如果没有立案登记制，目前的审判机制面临的问题可能会更多、更大。简单、孤立地以存在的问题去否定立案登记制的功能价值，进而质疑和否定立案登记制，还需三思。

最后，既要理性，也要客观看待立案登记制存在的问题。诚然，质疑和否定立案登记制的持论者所看到的问题未必是全局性的，但是如果任由这些问题继续发展甚至泛滥到一定严重程度，必然会导致立案登记制的实质性崩溃。因此，不能无视立案登记制中出现的局部性倒退现象，建议最高人民法院早做决断，采取有效措施，防止这些问题加重和蔓延。

(作者系北京师范大学法学院教授、博导，中国民事诉讼法学研究会副会长)

# 解决案多人少矛盾不宜过于依赖程序简化

□郝振江

案多人少是长期困扰我国民事司法实践的难题之一。自上世纪90年代初至今，民事审判体制改革中引入的诸多措施都直接或者间接与之有关，例如强化当事人的举证责任、落实一步到庭、实施庭前准备程序等。近年来，通过简化程序化解这一难题的主张愈发强烈，最具代表性的观点认为通过繁简分流可以有效甚至彻底地解决法院案多人少的矛盾。从已有实践来看，繁简分流的通常做法有二：简化民事诉讼程序、扩大简易程序或小额诉讼程序的适用范围，但就个案而言，后者亦是审理程序的简化。

从直接效果来看，简化程序可以有效地减少个案的司法投入成本，使法官在单位时间内处理更多案件。因此，上述做法虽然尚存争议，但在案多人少的压力之下，2021年民事诉讼法修改时仍然将之采纳。经过近三年的民事司法实践，可以发现案多人少的矛盾不仅没有缓解，而且呈现进一步加剧的趋势。导致这种状况的原因甚为复杂，但是至少表明，程序简化并非解决案多人少难题的良方。目前，实务界对化解方案的探寻已转向诉源治理，但是程序简化所诱发的一些问题仍亟待关注。

首先，程序简化导致各地各级法院在具体程序技术的处理上趋于撕裂。民事诉讼法发挥作用的理想状态是通过限制审判权充分保障当事人的程序主体地位。但是，由于我国民事诉讼法职权主义色彩浓厚，加之受“宜粗不宜细”立法指导思想的影响，法律规范较为抽象，形成了将一些程序技术问题交由法官裁量适用的格局。这就不免导致不同法官在具体程序技术处理上五花八门的情况，例如“审限最后一天才能出判决”“起诉状必须法定代表人签字”等，有人调侃为“一院一部民法”。简化程序，无疑是把更多的程序问题交由法官裁量，使个案的程序适用更趋于随意甚至无序。

其次，程序简化对多元化纠纷解决架构产生影响，从而致使更多民商事案件涌向法院。这点恐怕是繁简分流主张者不愿面对的。现有纠纷解决路径包括诉讼、仲裁、调解等，呈现不同的特点，有适用不同的对象。不同路径之间的关系通常有两种形式：一为同心圆型，诉讼处于调解、仲裁等路径之后，是纠纷解决的最后路径；另一种是平行线型，各种纠纷解决方式相互竞争，当事人可以任意选择，各路径解决均具有最终的效力。理想状态下，我国应采用第一种形

式。然而，实践的状况却是趋于滑向两种形式的短路结合。诉讼被逐渐置于纠纷解决中心，并和其他纠纷解决方式呈现出平行竞争的关系。由于简化程序、削减程序保障内容减少了个案时间和费用的投入，除强制性的特点外，诉讼与其他解纷方式之间的差异性逐渐消除，演化为一种更经济更迅速的解纷方式。此时，当事人自然更乐于首选诉讼。

最后，程序简化导致程序趋于经济性，难以满足当事人的多元化需求。在现代社会，民事诉讼的功能不再是单一的纠纷解决。作为程序过程，它不仅可为当事人提供充分的讨论空间，吸收各种不满，也能通过公开讨论，吸收各种社会意见；作为程序结果的裁判，则可以直接提供社会规则，塑造社会道德或公共政策。民事诉讼的多重功能表明其具有满足当事人多元化需求的可能，在具体的程序设计上体现为公正优先型、效率优先型、公正和效率兼顾型等类型的区分。但是，单纯地简化程序，完全是在效率优先观念之下对民事诉讼程序的重塑。这种塑造必然会导致法官更多地关注个案解决，而丧失对当事人多元化需求的关照。

当然，程序简化所诱发的问题不只是以上方面。以上所以亟待关注，原因在于背后映射出民事诉讼程序工具主义甚至虚无主义的理念，动摇着本就薄弱

的正当程序认识基础。诉讼程序不是简单的办案流程或者方法，它涉及到法官和当事人之间的权责配置，涉及到公正与效率等各种价值的平衡；在保障当事人权利的同时，也为法官设置了防御，过于简化的程序，无疑于让法官“赤膊上阵”。

因此，在未来的民事司法改革中应摆脱运用程序简化来解决案多人少问题的惯性思维，并且还应当注重以下措施的运用：第一，推进程序规范精细化，落实当事人的程序主体性地位，更清晰地配置法院与当事人之间的权限。尤其是简易程序或小额程序，不能因便利性而随意采用。第二，合理地平衡设置多元化纠纷解决方式之间的关系，促进司法成本的显性化，突出各种纠纷解决方式的优劣，避免雷同化。第三，构造多样性的民事诉讼程序。证券诉讼、公司诉讼、公益诉讼等新型民商事诉讼的大量出现，均对简化程序的思维提出了挑战。因此迫切需要民事诉讼程序改变单一程序的构造，以适应民事案件多样化的趋势，满足当事人的多元化需求。

(作者系上海财经大学法学院教授、博导，中国民事诉讼法学研究会常务理事)



扫描左侧二维码关注