

论民事立案登记制审查中的“形式”与“实质”

唐东楚,黄 玲

(中南大学 法学院,湖南 长沙 410012)

[摘 要]在近一年实践过程中,我国的立案登记制已略显成效,但也仍然存在不少问题。在立案登记制度是否需要审查,其为形式审查还是实质审查,如何明确立案登记中形式审查的审查标准和范围,如何保持好立案登记形式审查程序与后续的审判与调解程序之间的无缝隙衔接等方面还需要不断完善。只有这样,立案登记制度才能真正实现理论来源于实践并积极作用于实践的良性诉讼循环。

[关键词]立案登记;形式审查;实质审查;程序衔接

[中图分类号]D925.1 [文献标识码]A [文章编号]1674-117X(2016)06-0051-06

On the Examination "Form" and "Substance" in the Civil Case Registration System

TANG Dongchu; HUANG Ling

(School of Law, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: The practice of registration system has been slightly effective in the last year, but there are still many problems. This paper suggests that we should continue to improve formal registration in that whether the registration system needs to be examined, in that whether it is a formal examination or a substantive examination, in that how to keep clear the standard and scope of formal examination, and in that how to keep a good connection between the examination procedure and the follow-up trial and mediation procedure. And other aspects also need to be constantly improved. Only in this way, can we form a benign litigation cycle for the registration system which is truly realized that the theory comes from the practice and acts on the practice.

Key words: file register, formal examination, substantive examination, procedural connection

立案登记制实施以来,立案效率显著提升。立案登记制实施第一轮统计是截至 2015 年 9 月底,根据最高院的数据显示,我国法院登记的一审案件共 620 余万件,增长了 31.9%,民事案件增长了 22.9%,位列第一的是江苏省,共 60.8 万件,其次是广东、山东、浙江。最高法院的增幅最大,增长了 58.39%。^[1]第二轮统计是来自人民法院报立案登记制改革实施一周年综述,据不完全统计,最高人

民法院 2015 年全年案件增加了 70%,案件数量高达 15 000 件。全国当场登记立案率平均高达 90%,北京、上海法院最为突出,达到 98%。^[2]立案登记制改革实施的这近一年半以来,在不断深入实践的过程中,同样也涌现出了许多问题有待解决。

一 性质定位:登记并非无审查

伴随着立案登记制的形成与出台,学界存在三

收稿日期:2016-10-09

基金项目:国家社科基金项目“沉默权、真实陈述义务和诚信原则立法的伦理基础研究”(12BZX067)

作者简介:唐东楚(1968-),男,湖南武冈人,中南大学教授,法学博士,伦理学博士后,硕士研究生导师,研究方向为民事诉讼法及司法制度;黄玲(1992-),女,湖南武冈人,中南大学硕士研究生,研究方向为民事诉讼法及司法制度。

种观点:一种认为立案审查制更适合实际需要,主张程序审查兼顾实质性实体审查,不断完善立案审查制;他们认为导致立案难的并不是立案制度立法上的不足,而是执行者在执行法律的过程中,对立法的操作和落实存在着问题。应改善立案审查制,进行程序审查,部分兼顾实质审查的程序性部分。另一种主张立案登记制,立案时不需进行任何审查。还有一种认为应实行立案登记制,立案时只对案件进行形式审查即可。对于立案时是否需要进行审核,可从三个方面分析:

第一,从法律层面看,《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》(下文简称《登记立案规定》)第二条及民诉司法解释第208条的规定,法院对于符合起诉条件的,作出当场立案或补齐材料后7日内立案的决定;对于不符合起诉条件的,释明后不予立案或立案后驳回起诉。这反映了我国立案登记制并非只要当事人提交了诉状就予以立案,不需任何审查。而是对起诉条件进行一定审查后,才作出是否立案的决定。

第二,从最高院答复看,最高法院负责人对《立案登记制改革意见》答记者问时,对立案登记制的审查内容作了概括回答:“立案登记制是指法院对当事人的起诉不进行实质审查,仅仅对形式要件进行核对。”^[3]具体答复包括:“对提交的材料不符合形式要件的,及时释明,以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。”^[4]虽然立法上并未对形式审查进行概念明确,但该回答表明,我国的立案登记不是不进行审核,而是仅对起诉条件进行形式审查。

第三,从立案登记制的实践状态看,其一,民事立案对于无理滥诉行为绝对不予立案。例如上海浦东新区法院接到的一起当事人起诉赵薇在电视里瞪他,诉求精神损害赔偿;类似的还有一起童星林妙可因不回复网友的微博留言,而遭网友孙先生至朝阳法院起诉,诉求赔偿其因林妙可的行为而遭受的人格尊严和身心健康。针对这些无理滥诉行为,立案登记并不兼容,立案庭法官果断作出不予立案的裁定。其二,民事立案对虚假诉讼绝对不予立案,并加大对虚假诉讼的打击力度。立案登记制降低了诉讼门槛,使得大量的虚假诉讼趁机而入,给立案造成了困扰。为解决这一现实问题,法院加

强对立案法官关于如何识别虚假诉讼的专项培训,并就立案材料的真实性赋予法官全面深入核实的义务。例如,当事人身份及呈现的证据种类的真实性。同时,在《关于防范和打击虚假诉讼的指导意见》中,针对虚假借贷、虚假离婚、虚假公司破产、合并等六大类案件,强调加强立案法官对证据的审核力度,甚至加强法官的依职权调查取证的权利。并以刑法第三百零七条之一规定了虚假诉讼罪,将虚假诉讼从民事制裁上升为刑事责任的承担。

综上所述,我国的立案登记制度的立案并非有案即立,是案并受,毫无审查。首先,民事诉讼法的设计是以程序法的形式确保民事实体法的落实。人大常委会发布的《民法典总则(草案)》大幅增加了对民事主体权利的规范,这意味着主体权利的扩张,人权的不断完善。那么作为民法守护者的民事诉讼程序法,则要与民法保持时代同步性,扩充其保护的权力范围。而立案登记制的设立,诉讼门槛的最低化,便于保障最广泛的诉权。但不法权利仍需通过立案审查加以排除。其次,要是真实合法的案件才能给予立案,进入诉讼程序,杜绝虚假诉讼和恶意诉讼。再者,该立案行为要具有正当性和合理性,隔绝无理诉讼和滥用诉权行为。

二 难点存在:实体审查与形式审查的界分

立案登记仍需审查,审查的内容从立案审查制的形式审查加部分实质审查演变成为现在立案登记制的只进行形式审查,这样的改革便利了诉讼模式的开启。但与此同时,立案登记制在不断地实践过程中也出现了仍需改善的短板。制度规定的宏观性与案件多元化对立案制度具体性的要求,让立案庭的法官陷入两难。它要求立案庭法官对符合起诉条件的案件要么当场立案,难以确定的要么七日内立案,要么做出不予受理或者不予立案的决定。法官必须根据法律对起诉条件形式审查的要求在较短时间内给起诉人答复。让法官为难的是,立法未曾对起诉条件的形式审查内容作出具体规定,在区分实体审查和形式审查时,不同级别或地域法院的法官在个人主观价值判断的干扰下,对规定形成不一样的解读,对于同一份立案材料可能会作出截然不同的立案决定。

成都市某法院立案庭法官范伟在接受记者采

访时谈到:目前立案材料在司法解释中并未明文具体规范,当立案无法把握请示不同层级的上级法院时,得到的是立案和不立案两个完全不一样的答复。立案审查制给予立案庭法官部分实质审查权,法官存在较大的裁量空间,容易滋生不公正的立案程序。而范伟法官提到的现实困惑暴露了《立案登记制改革意见》仅对立案材料的形式审查内容进行了笼统规定,并未明确起诉条件中哪些是立案禁止审查的实质内容,哪些是立案须明确的形式审查内容。拥有决定立案与否的法官都无法通过目前的立法规定明确形式审查与实质审查内容,不同的法官又如何能准确统一地对起诉状的形式内容作出相一致判断,真正做到限制立案法官的裁量权呢?

立法自身设计上,独立法条的规定,法条之间的衔接关系都存在或多或少的缺陷,这使得实质审查和形式审查难以辨明,存在模糊状态。

(一)立案对诉状的相关要求

《登记立案规定》第二条第一款(对起诉、自诉,人民法院应当一律接收诉状)和第三条的规定,法院应针对诉状相关要求向当事人提供必要的引导和释明。为此各法院加大人员及机构配置增援立案庭。

2015年5月在法院做法律援助志愿者时,针对不会写诉状的当事人该法院让当事人到该志愿者工作室寻求在校研究生志愿者为其书写诉状的帮助。该措施确实是在落实规定第2条和第3条。但该法院及其工作人员未官方落实或者设置专门的咨询援助机构落实,而由学生志愿者代为实施,其非当事人的委托代理人,非法院系统正式的工作人员,作为在校学生未经过专门的培训,法律专业素养有限,这种代表司法机构形象的法律行为在没有责任机制约束下实施是有欠司法威信的。该部分当事人更需专业法律者为其作出最全面的解释和最通俗的阐述,才能让其产生司法信赖,形成法院会秉公处理的内心确信。因此,法律咨询援助工作室仍需存在,但服务人员可从学生志愿者更换成法官志愿者轮流值班,而接待过该当事人的法官在审判环节不参与庭审,以此遵循回避原则。杜尔伯特蒙古族自治县法院诉讼服务中心这一方面的改善方式值得借鉴和推广,其由立案法官对书写困难或者不会书写诉状的当事人进行辅导。^[5]

(二)起诉条件的形式审查

立案登记制度是一个新的法律元素,难免会出现一些不良的社会反应需要将其进一步优化。一方面,《登记立案规定》第8条规定,立案登记制在立案阶段只对起诉相关材料进行形式审查,那么只会出现材料齐全与否等相关手续问题。材料齐全、符合法律规定的,予以立案;材料不齐、不符合法律规定的,决定不予受理或不予立案。既然只对起诉材料进行程序审查,不存在实质内容审查,就不会存在不能判定是否符合法律规定的模糊状态。建议收到起诉状之日起七日内决定是否立案应当只适用于材料补正情形。另一方面,《民事诉讼法》第119条中,对起诉条件并未与《登记立案规定》中立案只进行形式审查的规定保持完全一致性,《登记立案规定》对立案材料提出了只进行形式审查,但民诉法仍未对起诉条件的形式要件内容和实质要件内容区分,容易混淆办案人员对立案形式审查内容的判断。

1. 关于第1款,原告是与本案有直接利害关系的人。其一,是否具有直接利害关系,这需对案件事实和理由进行了解、进行价值判断后才能明确。而对案件事实和理由的分析过程就是对案件的实质审查过程,所以,此处对原告的要求并非能用形式审查解决,它本身就是一个牵涉到实体问题的内容。其二,“原告须是有直接利害关系的人”不能涵盖民事公益诉讼当事人。公益诉讼是为了维护国家利益和社会公共利益,目前法律明确规定的原告只有连续五年从事环保事务的环保组织,省级以上的消费者权益保护协会以及海洋环境监督管理部门。显然,这些机关和组织并非是与案件有直接利害关系的人。

2. 《登记立案规定》第10条及《民事诉讼法》第119条。宏观而论,立案在不同位阶法律间的规定存在不一致。全国人大通过,全国人大常委会会议修正的《民事诉讼法》对起诉条件的规定仍未随着立案登记制而进行相应变动,起诉条件仍未具体区分形式审查和实质审查。而最高法院发布的《立案登记制改革意见》仅是司法解释。当该司法解释规定的立案材料形式审查内容与基本法—民诉法中起诉条件的审查内容存在差异时,仍应以民诉法中起诉条件的形式审查为立案审查对象。具体而

言,也存在一定需要磨合的空间。所诉事项是否属于法院主管,属哪个法院管辖,这需将管辖的一般和特别适用规则与具体的案件事实相结合,对具体案件进行实体法律关系判定,最终确定案件是否为法院主管和管辖。而这个判断过程并非简单的形式审查过程,而是一个对案件具体情况的认知过程,属于实质审查的内容。在立案阶段对主管和管辖问题进行判断不符合形式审查的要求。

(三)证据或证明材料的形式审查

证据是诉讼开展的关键并贯穿于诉讼全过程。《登记立案规定》第6条第5款对立案登记阶段,与诉请相关的证据或证明材料形式审查的规定,从字面措词上有待斟酌。

1. 证据具有三大特性:客观性、合法性和关联性。审查与诉请相关的证据或证明材料,其实质就是对证据关联性的审查。而证据证明能力强弱,证据与案件关联性与否是审判庭法官必须经过交换证据、质证,认证、辩证,对案件进行综合分析之后才能做出的判断,而这个过程必然会涉及到对案件的实质审查。

2. 以审判为中心的司法制度改革提出应更注重证据的庭审化。证据是还原案件客观事实的证明材料,民事诉讼法第65条(第1款:“当事人对自己提出的主张应当及时提供证据。”)的规定,证据是当事人支持自己主张的论据,证据的证明力大小决定的是当事人能否在庭审过程中胜诉,并不影响当事人寻求司法救济的意图,也不影响当事人追求诉权的实现。而证据的可采性与否只能由审判庭的法官在裁判中予以裁决。因此,在起诉阶段就审查证据或者证明材料是否与诉请相关的措词可以更加精准。

立案阶段对证据的形式审查应该只审查证据的有无,而不审查证据与诉请案件的相关问题。可以将第五款改为“支持诉请的证据或者证明材料”。

三 廓清边界:形式审查的标准和范围

我国立案登记制如同新生的婴儿,其成长、成熟需在借鉴、吸收、消化国外先进制度的同时,将其转化成我国实用的制度。

英国民事诉讼以法院向原告签发起诉状格式为开端。^[6]美国则从原告向法院提交起诉状时开

始”^[7]英美法系的立案门槛不仅不需要进行实质审查,甚至形式审查也相当放宽。大陆法系国家德日则以诉讼系属作为案件受理标准,严格区分起诉要件和诉讼要件。起诉时对起诉要件进行形式审查,发生诉讼系属后,在审理本案的诉讼权利义务内容之前,先对诉讼要件进行程序性审查,在确认了诉讼合法性之后,则开始进入本案实体问题的审理阶段。

我国立案确实是形式审查,但没有对诉讼格式作出具体内容规定,从而出现了如范伟提到的形式审查内容具有不确定性、立案难以统一把握的情形。我国也没有具体区分起诉要件和诉讼要件,但我国将实质审查内容从立案登记中剔除,将其放入后续的审判庭工作中。只因我国现阶段立法仍有含糊,未对形式审查与实质审查内容具体区分。我国可以借鉴大陆法系,区分起诉要件与诉讼要件并将其内容具体化。将起诉要件作为立案登记的形式审查要件,而诉讼要件则作为确定诉的合法性,能进行案件实体问题审理,作出裁判的要件,对其审查属于程序性的实质审查。同时借鉴英美法系的诉讼格式化,将起诉要件以表格的形式格式化,制作立案登记表,将起诉要件内容一项项列入登记表中。立案庭法官只需对表格中的内容填写齐全与否,内容问答对应与否进行审查即可。

目前的立案登记形式审查内容零碎地出现在《民事诉讼法》相关条文、《登记立案规定》以及《立案登记制改革意见》中,需综合分析才能对形式审查内容进行判断,其中可能会带有个人的价值判断。立案形式审查内容需要明确化,明文规定起诉要件,让法官有法可寻,让当事人有法可依。

要将概念清晰化。立案登记制度的确立,诉讼程序的开端不再是立案审查,而是立案登记之时。起诉则应是立案登记开启诉讼的程序,起诉条件应是案件满足立案登记的条件,即为形式审查条件。民事诉讼法第119条对起诉条件的规定是建立在立案审查制基础之上的,实则并未区分形式审查和实质审查内容。而立案登记制则对登记立案明确提出形式审查的要求。因此,伴随着立案制度的改变,起诉条件也随之发生了变化。从形式审查和部分实质审查到仅仅停留在形式审查,起诉条件范围也理应随之缩小,将涉及的部分实质审查内容剔

除,仅规定立案形式审查内容。因此,民诉法中对起诉条件的概念应作重新理解,对其第119条起诉条件内容作适当去留。原第1款中“有直接利害关系”的表述需对案件实质情况进行分析后才能判断当事人与案件的关系是否“直接利害”。该表述不仅仅是形式审查表述,还涉及到实质审查内容,只有将“有直接利害关系”的字眼删除才可能是形式审查的内容。原第2款“有明确的被告”虽为形式审查内容,但“明确”的界限在立案中容易出现对被告形式审查要求程度的不确定性。被告身份资料是否必须是原件,对复印件效力的认同,不同司法系统的立案人员态度存在不统一性,可将其修改为“有确定的原告”。在诉讼中,原告跟被告本就是对立关系,原告对被告明确的身份资料的收集存在难度甚至不可能性。该“确定”要求低于“明确”要求,只要原告所提供的任何资料能证明其对应被告是确定存在的即可,对原件或复印件不作要求。同时,为防止故意提供虚假被告恶意诉讼行为的出现,应对原告提出诚信起诉要求。原第3款提出起诉时诉讼请求和证据必须具体,“有”与“无”的判断即是能够从形式上一目了然的,而“具体”与“概括”的分析则需结合案件实质才能得出结论,自然就避免不了对案件进行实质审查。立案登记的形式审查应只审查诉讼请求和证据的“有无”问题,可将其修改为“有诉讼请求和证据”。原第4款属民诉范围和受诉法院管辖的规定,本身可理解为对案件实质要件的审查。当事人对于案件是属于何种诉讼范围,是否属受诉法院管辖是模糊的。该判断需司法人员对案情实质要件了解后才能明确完成。该内容可从起诉条件中删除。建议可以成立综合性的立案登记庭,对符合形式审查的民、行案件进行统一登记立案后,再由专门的分拣庭对案件进行民行分类和法院管辖分类。最后将案件交由审判庭进行审理。

四 立法完善:立案形式审查程序与调解审理程序的衔接

(一)形式审查程序与审理的衔接

立案登记只对起诉条件进行形式审查,夹杂在立案审查制中的部分实质审查的权属问题成了立案登记制改革急需解决的问题之一。

《登记立案规定》第12条规定(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)立案庭只负责形式审查,符合法定条件,即予以立案,将案件移送审判庭。案件一旦进入审判庭,相关实质审查问题则属于诉讼要件审查范围,由审判庭审理。而审判庭的主要工作又由审前准备和庭审两部分组成。民诉法第125条到133条规定,审判阶段的审前准备工作主要有送达相关法律文书,告知当事人诉讼权利和义务,解决管辖权异议和应诉管辖问题以及相关证据收集和争议焦点明确问题。审前准备是案件审理的必要部分,而对诉讼要件的审查,是属于检验案件能否进行实体问题审理,作出裁判的程序规范范畴。^[8]审判庭审理案件前,应先对诉讼要件进行实质审查。

1. 扩大审前程序的适用范围。建议在审前准备之前,据原告不同诉求将案件交由审判庭法官。审判庭法官的工作由两部分转变成三部分。审前准备工作之前对诉讼要件进行实质审查,符合诉讼要件且管辖法院正确的,进入审理前的准备阶段,为案件实体问题的庭审环节做好充足的程序性准备;对其他诉讼要件合法但管辖法院错误的,立案法院应将案件移到有管辖权的法院审理;诉讼要件不合法的则由审判庭法官及时作出驳回起诉的裁定,不进入法庭审理阶段,该裁定可以上诉;对重复起诉、虚假起诉等违法性诉讼行为在作出驳回起诉裁定后,建议该裁定不得上诉,以此惩罚违法诉讼行为,提高司法效率,维护诉讼公正。

2. 要适当增长审前程序的审理期限。立案审查制下《民事诉讼法》第123条规定的立案时限是7日。立案登记制下将原先由立案庭审查的实质性审查权限交由审判庭审查,可以在原审限基础上适当增补7日的庭前程序审理时限,缓解审判庭法官的办案压力。

(二)立案形式审查程序与调解的衔接

原司法解释中对先行调解的理解是尚未受理的案件先行调解的,即使调解成功,也应裁定受理后再制作调解书。该先行调解仍属诉讼调解。但现在立案登记即为诉讼开端,先行调解应为立案前的调解即诉讼外调解而非诉讼调解,而立案后的调解应为审前调解。

立案前,要不断丰富先于调解的途径,衔接好

诉前调解与立案程序。在人民法院内部设置人民调解员工作室,轮流值班。立案前经当事人同意,由立案庭法官引领当事人调解,将案件分流到非诉调解程序解决。调解不成的,再由立案庭法官做好形式审查工作。

立案时,首先要加强立案庭法官的司法伦理建设,不忘为民服务,实现公正的初心。立案登记制度正处于初级阶段,针对相关法律条款中难以把握的内容,要敢于发声、敢于承担责任,而不是为了规避责任而将案件排除在立案之外。^[9]同时,立案庭法官要加强对案件进行深入的形式审查,尤其是要对虚假诉讼要件和高发虚假诉讼案件进行严格细致的形式审查。不仅要做到法院系统立案庭对当事人提交的诉状及证据等材料进行深入的审核,对难以把控的虚假诉讼等案件起诉要件是否符合形式审查要求,单由立案庭无法明确认定的,应当与检查机关、行政机关、公安机关、仲裁机关及其他法院等纠纷解决机关建立联合虚假诉讼机制。确保立案进入诉讼案件的真实性,确保诉讼程序在诚实信用的氛围下开展,维护司法公平公正。

立案后、审判前,做好审前调解工作。据最高法院孙军工接受记者采访时谈到:虽诉外信访、上访数量减少,但涉诉信访数量却增长了。立案登记形式审查降低了诉讼门槛,并不意味着进入立案程序的所有案件都符合诉讼要件,而对于这些案件只能做出驳回起诉的裁定。因此因裁定驳回起诉而引发的信访数量大幅提升;法院实体审理案件基数的增多,信访案件数量势必也会增长。为避免因裁定驳回起诉而增加的涉诉信访量,要用耐心、谦和的服务态度,通俗化的法律知识为当事人解答疑难,对不符合诉讼要件部分进行详尽释明。争取在该裁定作出前通过审前调解让当事人主动撤诉,从而减少涉诉和非诉信访量。

正如罗斯科·庞德所说的:法律的生命在于其实施。在追求法律制度美化的过程中更要关注制度的社会历史性和现实运用的切合度。立案登记形式审查仍处于初步阶段,需要在不断实践的过程中,发现立法上存在的缺陷与不足;在不断解决问题的过程中完善立案登记制,完善形式审查内容。

参考文献:

- [1] 黄 锐.“立案登记制”实施以来,全国法院登记初审案件同比增长 31.9% [EB/OL]. [2015 - 11 - 16]. http://news.xinhuanet.com/legal/2015-11/16/c_1117159120.htm.
- [2] 乔文心.兑现“有案必立 有诉必理”的庄严承诺:立案登记制改革实施一周年综述 [EB/OL]. [2016 - 10 - 08]. <http://www.chinacourt.org/article/detail/2016/05/id/1852136.shtml>.
- [3] 杨 青.解决“立案难”的关键性举措:最高人民法院负责人就《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》答记者问 [EB/OL]. [2016 - 3 - 20]. <http://www.chinacourt.org/article/detail/2015/04/id/1585082.shtml>.
- [4] 罗 沙,陈 菲.最高法详解立案登记制与立案审查制区别 [EB/OL]. [2015 - 12 - 6]. <http://news.sina.com.cn/c/2015-04-15/125231720494.shtml>.
- [5] 唐凤伟,李志龙,郑建华,等.黑龙江:立案舞东风,司法便民再扬帆 [N]. 人民法院报,2015 - 08 - 18(06).
- [6] 姜启波,李玉林.案件受理 [M]. 北京:人民法院出版社,2008:72.
- [7] 何家弘,汤维建.美国民事诉讼规则 [M]. 北京:中国检察出版社,2003:137.
- [8] 张卫平.民事案件受理制度的反思与重构 [J]. 法商研究,2015(3):12.
- [9] 肖新平.加强法官司法伦理建设的新思考 [J]. 湖南人文科技学院学报,2014(2):16 - 17.

责任编辑:黄声波