



完善民事诉讼当事人权益保障制度刍议

前沿话题

李燕 李理

民事诉讼程序在保护当事人行使民事诉讼权利,维护当事人合法权益,促进社会公平正义,保障良好经济秩序等方面具有重要价值。

一、完善当事人诉讼程序启动权的保护制度。根据2015年《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《立案规定》)及民事诉讼法第一百二十九条规定,符合法律规定的起诉至少应满足下列条件:(1)原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织;(2)有明确的被告;(3)有具体的诉讼请求和事实、理由;(4)属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。在实践中,人民法院接到起诉状后一般会审查这四项起诉要件。而民事诉讼法第一百二十九条中的起诉条件不仅包括一定的诉讼成立要件(即形式要件),还包括一定的案件实体审理要件(即实质要件),如当事人适格、诉的利益等。这些实质判断要件,一般情况下法院只能在案件的诉讼审理阶段才可以



作出判断,而非是起诉受理阶段。如若在起诉时就对上述要件进行审查,很有可能因原告暂时性的证据不完善、不全面等而不受理案件。《立案规定》虽然规定人民法院对依法应该受理的一审民事起诉实行立案登记制,但其同时也强调了以登记立案的案件,应当符合法律的规定,即需要满足民事诉讼法第一百二十九条且不符合第一百二十四条的内容。基于这些实质判断要件,现行的立案制度只是较为宽泛的立案审查制。建议就立案登记制作出进一步规定,符合原告当事人提交的起诉状记载了违法事项,案件属于法院主管范围,符合级别管辖的规定,双方当事人真实存在且具有诉讼权利能力与诉讼行为能力等要件,法院即应当受理。同时建议推动跨域立案、互联网立案制度的适用,便利当事人提起诉讼,跨空间长距离行使诉权。

二、完善当事人在诉讼中的自治权与选择权的保护制度。一是扩大当事人选择管辖法院的权利。从国际民事诉讼立法的大环境看,赋予当事人更大的管辖法院选择权已成为一种趋势。从我国司法实践看,尊重并落实当事人选择管辖法院的权利也有利于实现程序正义与实体正义,有利于判决有效执行,遏制地方保护主义。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法解释》)第二百一十一条规定,立案后发现本院没有管辖权的,应当将案件移送有管辖权的人民法院。显然,应诉管辖的规定给予当事人更大选择管辖法院的权利,但在原告向无管辖权法院起诉时,应保障被告充分了解的情况下自由决定是否应诉答辩,否则前去应诉的被告便失去了必要的程序保障。二是扩大当事人合意选择审理形式的权利。对民事诉讼法第一百二十四条进行修改,从立法上赋予当事人合意选择审理形式的权利。换言之,除涉及国家秘密的案件须不公开审理之外,只要双方当事人对于审理形式达成一致,即一致选择公开审理或不公开审理,抑或一致选择开庭审理或不开庭审理,且并不会影响案件的公正审理,也不会造成其他不良影响和不良结果的,就应当尊重当事人的选择权。三是增加民事诉讼中

当事人合意确定诉讼期间、期日的权利。可借鉴日本、德国等国家做法,可以将《民事诉讼法解释》第九十九条修改为:“举证期限可以由当事人协商,协商一致的人民法院应当准许。赋予当事人双方在答辩期间、举证期间等方面的合意选择权。例如,双方当事人可以在十五日答辩期间的基础上,协商一致适当延长或缩短。四是扩大当事人合意选择诉讼程序的权利。例如,中级人民法院一审的案件,抑或二审案件,也并非一定不能适用简易程序。这些案件繁简不一,差距较大,有些案件客观上存在适用简易程序的必要性。2020年1月15日,最高人民法院印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》(以下简称《办法》),探索扩大独任制适用范围,以优化司法资源配置。虽然《办法》扩大了简易程序的适用范围,但依然具有一定的局限性。某些案件在一审程序中适用的是简易程序,在二审中必须适用二审程序进行审理,但其法律事实和法律关系一般并未发生变化,这样不利于节约并合理配置诉讼资源。此外,一些国家在二审上诉审理程序中不同程度存在简易程序,主要表现为书面审理以及有关用以加速案件处理的简易程序的规定。建议除案情复杂、证据繁多,具有重大影响等可能导致无法在规定审理期限内审结的案件外,双方当事人达成一致适用简易程序的,应尊重当事人合意选择诉讼程序的权利,适用简易程序。适用简易程序审理的一审案件,当事人上诉的,只要法律事实与法律关系未发生重大变化,上诉法院也可适用简易程序进行审理。

三、完善特殊群体诉讼保障制度。一是健全国家司法救助制度。根据民事诉讼法第一百八十八条与《诉讼费用交纳办法》相关规定,我国已建立了较为完善的诉讼费用缓交、减交或免交制度以及相配套的救济制度。2019年制定的《人民法院国家司法救助案件办理程序规定(试行)》明确人民法院在处理原案件中经审查认为相关人员基本符合救助条件的,告知其提出救助申请,并由司法救助委员会办公室的法官组成合议庭进行审查和评议。该规定中并未涉及对决定不服的可救济性措施,建议明确当事人对人民法院作出的国家司法救助决定书

不服的,可允许当事人复议一次,确保国家司法救助资金用到实处,帮助切实需要的贫困当事人。二是完善民事诉讼中的公益诉讼制度。建议扩大公益诉讼的适用范围,除现行法律规定的环境公益诉讼、消费者权益公益诉讼等制度之外,对住房、医疗、食品药品安全等与民生息息相关且影响重大的案件,也应纳入公益诉讼的适用范围,以丰富公益诉讼的形态,完善公益诉讼的体系。在赋予有关组织和检察机关提起公益诉讼权力的同时,应进一步明确相应的责任和义务,建立健全公益诉讼的具体适用规则和制度,确保民事公益诉讼制度有效落实。三是加强被执行人权益保护。建议非经法定程序批准,在一些特定的情形下应暂停执行,如被执行人的直系亲属丧事,被执行人身患重病等。此外,宗教书籍及祭礼物品一般也不应扣押、执行,以尊重公民的宗教信仰。通过这些制度的建立,彰显我国民事诉讼制度中对人民权益保障的重视。四是完善公职律师制度,为符合条件的民众提供专业的法律援助和法律服务。五是完善“社会化”司法救助体系,如建立“诉讼费用保险制度”“诉讼费用担保制度”等,使得一些不符合法定国家司法救助条件的民众,可以利用社会的司法救助体系更好地维护自身权益。

强化善意文明执行理念 完善民事执行惩戒机制

前沿观点

伊舟

随着改革开放的不断深入,我国经济社会发生了巨大变化,民事主体恪守诚实信用原则参与经济活动的价值观念受到极大挑战,债务人规避执行、抗拒执行的情形时有发生。为积极应对市场经济主体的失信问题,我国民事执行制度在不断强化和完善执行惩戒措施的同时,也将提升执行水平以及规范执行行为作为其中的重要内容。为进一步提升人民法院严格规范公正文明执行水平,推动执行工作持续健康高水平运行,2019年12月,最高人民法院颁布《关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》,就完善民事执行惩戒机制建设提出了许多意见。执行惩戒机制并非一个传统的法律概念,是我国为了综合治理解决执行难问题而探索建立



的一项新的工作机制,是我国人民法院在执行工作中的制度创新产物,具体包括罚款、拘留、迟延履行金、迟延履行债务利息、限制出境、限制高消费、失信惩戒。

善意文明执行理念在民事执行惩戒机制中的重要意义

我国民事执行惩戒措施采取人身处分、经济制裁、信用惩戒相结合的模式,法院和当事人既可以通过加重债务人经济负担的方式,也可以通过限制债务人人身自由以及降低债务人信誉的方式向其施加精神和心理上的压力,迫使债务人自觉履行义务。不难看出,立法者意图综合运用“多层次、多领域”的执行惩戒措施来解决实践中纷繁复杂的“执行难”问题,同时确保执行惩戒措施的宽严程度能够与债务人给债权人和社会造成的危害大小相适应。换句话说,“多措并举解决执行难”不仅是指执行措施手段的多样化,更重要的是强调执行手段与执行结果之间的妥当性、必要性与均衡性。

但是,我国强制执行立法并不严谨,现行立法及相关司法解释并未对各项执行惩戒措施内在关联进行合理的安排,不同执行惩戒措施之间的适用条件、适用顺序,衔接规则绝大部分均由执行法官自由裁量决定,导致执行惩戒措施的适用无法与被执行人拒不履行行为的严重性一一对应,实践中加重了当事人的负担。此外,在功利主义影响下,法官囿于执行工作对案件执行结果与执结率的过分追求,进而导致执行惩戒措施在适用过程中存在程序保障不周全、可操作性差的问题,严重影响其功能和目标的有效实现。“强化善意文明执行理念,完善民事执行惩戒机制”就是在厘清适用规则以及畅通救济通道的科学适用,保障胜诉当事人的合法权益,最大限度减少执行惩戒措施对被执行人的权益影响,实现法律效果与社会效果的有机统一。

厘清民事执行惩戒机制的适用规则

民事执行惩戒机制是一套综合性运行机制,涉及人身、经济、名誉等各个方面,通过对被执行人失信行为的制约与惩罚形成强大的社会威慑效力,进而敦促债务人自动履行其相应义务。“强化善意文明执行理念,完善民事执行惩戒机制”,确有必要就民事执行惩戒机制的适用规则进行梳理,明确各项执行惩戒措施的适用条件,让执行惩戒措施的适用更具有精准性,更符合比例原则。

首先,从限制出境、限制高消费的立法初衷看,限制被执行人出境是为了避免被执行人逃匿境外,导致执行工作无法开展;限制被执行人高消费是为了防止被执行人实施财产减损行为而损害申请执行人的合法权益,这种限制惩罚性较弱,不影响被执行人必要的正常生活消费。因此,从本质上说,限制出境以及限制高消费是实现债权活动中辅助性、配合性、保障性的措施,无论被执行人是否有能力履行生效法律文书确定的义务,只要人民法院认为有必要就可以对其行为及财产加以限制。

其次,迟延履行金与迟延履行利息是指对债务人施加财产上的不利,迫使债务人及时履行法律义务。它不涉及债务人人格权利的限制与剥夺,对其适用不应设置过多障碍,只要出现“债务人有能力但不履行”的即可适用。在不可替代的行为及不作为行为的执行中,可以对债务人处以迟延履行金;在金钱债权,可替代行为的执行中,原则上优先考虑直接执行与替代执行;在涉及债权人基本生存的金钱债权给付以及特殊的动产、不动产的交付执行中,在平衡各方利益需求的前提下,人民法院可以适用迟延履行金或迟延履行利息。其中,迟延履行金的计算应当将申请执行人主张的损害金额作为基础,在综合考虑案情具体情况、性质的基础上由法官自由裁量。

最后,失信惩戒是对妨碍执行工作顺利开展被执行人的信用惩戒和处罚,具有制裁性,与罚款和拘留相似。失信惩戒、罚款、拘留三项执行惩戒措施的出发点已经超越了督促债务人自动履行债务之目的,更多的是对妨碍民事执行行为的惩罚,对执行工作顺利开展的保护。因此,只有在出现被执行人存在故意逃避执行、阻碍执行等其他法律明确规定的有损执行工作顺利开展的行为

时,才应采取失信惩戒、罚款、拘留的措施。

畅通民事执行惩戒机制的救济通道

民事执行惩戒机制借助国家公权力实现生效法律文书确定的权利义务由应然状态向实然状态的转化,追求申请执行入债权的迅速高效实现,不可避免出现民事执行惩戒措施适用不当损害当事人合法权益的现象。“强化善意文明执行理念,完善民事执行惩戒机制”,确有必要明确民事执行惩戒机制的救济途径,对执行惩戒措施适用不当的行为予以及时纠正,在维护被执行人合法权益的同时,有效抑制人民法院工作人员不规范的执行行为,从而提升人民法院严格规范公正文明执行水平。

民事执行惩戒措施的实施直接影响着被执行人的经济利益、人身自由、个人信誉等,如果被执行人认为执行法院适用执行惩戒措施不当或者错误适用某项执行惩戒措施时,可以向执行法院递交书面异议,由执行法院审查异议是否成立。执行法院应当自收到书面异议申请之日起十五日内审查,理由成立的,应当在三个工作日内撤销或直接变更原决定;理由不成立的,决定驳回。被执行人对驳回决定不服的,可以自决定书送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议。上一级人民法院应当自收到复议申请之日起十五日内作出决定。复议期间,不停止原决定的执行。当然,当人民法院发现适用执行惩戒措施可能存在错误的,应当及时进行自查并作出相应处理;上级法院发现下级法院适用执行惩戒措施存在错误的,应当责令其及时纠正,也可以依法直接纠正。

观点新解

林志毅就非健全证人作证谈——主要涉及事实问题而不是价值问题



华南理工大学法学院林志毅在《政法论坛》2021年第1期上发表题为《论我国非健全证人作证制度的转型》的文章中指出:近些年,涉及儿童等非健全证人作证问题越来越受到关注。从实质上而言,非健全证人作证主要涉及事实问题而不是价值问题。我国现行非健全证人作证制度的证据能力模式误将事实问题纳入价值问题的处理机制,从而导致该制度在实践中不仅实施案件量很少,而且实施效果难以令人满意。随着我国刑事司法改革和制度的发展,现行制度的矛盾将会越来越突出,但是,该制度不仅在实体上存在实施的本质性难题,而且在程序上缺乏相应的审查机制。总体来看,该制度有必要转向证明力模式。这种转型不仅符合我国刑事司法的传统价值、实践基础和司法资源现状,也符合国际发展潮流。

陈明辉就国家组织法的制定和修改谈——其应当灵活运用职权相关概念



北京大学法学院陈明辉在《政治与法律》2020年第12期上发表题为《国家机构组织法中职权条款的设计》的文章中指出:国家机构的职权设计是国家机构组织法制定和修改过程中的一项核心议题。任务、职能、职权和职责是我国组织法中最为常见的职权设计概念;概括主义和列举主义是我国组织法上职权设计的两种基本模式;权力性质、事务类型、管辖范围或层级以及职权的重要性是我国组织法细化职权的主要标准。我国未来国家组织法的制定和修改,应当灵活运用职权相关概念,根据情况采用概括主义或列举主义模式,并且尽可能地采用职责与职权相分离的模式设计国家机构的职权。

刘泊宁就司法承诺谈——是认罪认罚从宽制度的组成部分



中央财经大学法学院刘泊宁在《法学》2020年第12期上发表题为《认罪认罚从宽制度中司法承诺之考察》的文章中指出:司法承诺是认罪认罚从宽制度的重要组成部分,亦是影响控辩合意自愿性、真实性、稳定性的关键要素。然而,我国对司法承诺的法律规定和司法解释尚不完善。因此,亟待对司法承诺的相关问题进行研究。明晰司法承诺的内涵及基本特征是研究的前提和基础,限定司法承诺的主体资格,明确承诺权限是保护被告人权益的必然要求;而全面考察司法实践中承诺权滥用、滥用的现象,提炼总结出司法承诺的三种实践样态,有助于完善相关制度层面的建构,增强控辩协商过程的规范性与透明度。司法承诺的规范化是提升司法公信力、推进认罪认罚从宽制度良性发展的重要基础。

梁永成就执法效果泛化的实践形态谈——可用“基层执法衍射效应”来概括



中南财经政法大学梁永成在《法学家》2020年第6期上发表题为《论基层执法衍射效应:基于生态学视角的考察》的文章中指出:效果泛化是当前基层执法中常见的经验现象。执法效果泛化首先是一种社会事实,是在不同社会系统的互动中产生的。执法效果泛化的实践形态,可以用“基层执法衍射效应”来概括和分析。作为一种分析框架的“基层执法衍射效应”,其要素包括规范生成的清晰度、规范传导实施的顺畅度、科层组织与社会边界的开放度、执法场域的互动效度四个方面。我们可以借此系统地把握执法运作的全过程。抑制明显的基层执法衍射效应,既要从规范执法行为入手,更要着眼于执法结构和系统,从法律传导、组织架构和执法互动等多个方面进行优化,实现执法系统与执法环境系统之间的平衡。