



## 民诉法迎来第四次修正 全国人大常委会委员建议

# 完善独任制规定确保“独任不放任”

在审议

□ 本报记者 朱宁宇

先后经历2007年、2012年、2017年三次修正后,民事诉讼法迎来第四次修正。10月19日,民事诉讼法修正草案提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。

2019年12月28日,十三届全国人大常委会第十五次会议作出《关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》,为期两年的民事诉讼程序繁简分流改革试点工作就此展开。改革试点取得了阶段性成效,有必要将改革试点成果总结下来。修正草案对此次改革试点经验进行了全面总结。

分组审议中,与会委员认为,修正草案将探索实践中证明行之有效的程序规则上升为法律规范,围绕优化司法确认程序,完善小额诉讼程序,完善简易程序,扩大独任制适用,健全在线诉讼规则五个方面对民法作出调整,回应了时代之需,也满足了人民期待,有利于进一步提升司法效率,保障诉讼权利,提升审判质效,更好维护司法公正,增强人民群众的司法获得感。同时,也对修正草案提出多方面的修改意见。

### 加强独任审理监督防范腐败风险

修正草案扩大了独任制的适用范围,建立一审独任制普通程序审理模式和二审独任制审理模式。有关独任制的修改内容引起多位常委会委员的关注。

“与合议制相比,独任制审判效率会更高,但法官受到的约束较小,滋生司法腐败的风险更大。前不久,最高法下发通知大幅提高了基层法院管辖民事案件的标的,将来可能会出现一些大标的的案件,一审、二审均由法官独任审理的情况。”鉴于此,吴玉良委员建议最高法采取有效措施,加强对适用独任制审理的一审普通程序案件和二审案件的管理和监督,确保案件质量,防范腐败风险。

丛斌委员建议将审判员独任审理的民事案件标的额限定在10万元以下。原因有两个:一是国家工薪阶层普通工资水平年薪在10万元左右;二是限定在标的额10万元以下,可以大大缩减审判人员利用司法权寻租的空间。

### 二审独任审理需进一步研究论证

修正草案建立二审独任制审理模式。规定中级、

专门人民法院对一审以简易程序结案的上诉案件和裁定类上诉案件,满足“事实清楚,权利义务关系明确”条件的,可以采用独任制审理。

“该规定对我国民事诉讼制度中长期沿用的二审绑定合议制的模式作出突破。合议制能够避免片面的事实认定,体现司法审判的民主性,增强对滥用审判权力的防范;独任制则能够合理配置司法资源,降低诉讼成本,提高司法效率。公正和效率都是司法的价值追求,但两者相比,公正更应该放在首位。”刘修文委员认为,二审采取独任审理既不利于二审法院审判监督职能的发挥,也不利于保障当事人的诉讼权利,建议进一步研究论证。

罗毅委员认为,在二审采取合议制的情形下,二审案件被申请民事再审查仍有一定比例,表明审判质量不高,而草案一、二审独任法官制度的确立,特别是二审独任制适用于一审简易程序上诉案,在员额法官素质参差不齐、合议制尚不能全面保证审判质量的情形下,应考虑如何保证审判质量和审判质效双提升。建议充分保障当事人的程序异议权,当事人对二审独任制提出异议的,一般应予准许;如存在排除情形的,不予准许。

### 完善小额诉讼程序适用相关规定

修正草案完善了小额诉讼程序适用范围和方

式,明确不得适用小额诉讼程序的案件,简化小额诉讼案件审理方式。分组审议中,有委员对此提出了修改意见。

修正草案第一百六十五条规定,适用小额诉讼程序审理,实行一审终审。刘修文委员对这一规定补充特殊上诉机制。

“从司法实践角度看,一般而言,小额诉讼涉及的金额不大,法律关系相对简单,因此裁判错误的几率不大。但是,小额诉讼涉及面并不窄,法官同样受到主观诸多因素的影响,也会出现程序违法以及适用法律错误的情况。”刘修文委员建议在小额诉讼程序一审终审的同时,明确当事人可以就影响诉讼程序的严重违法或法院适用法律错误提起特殊上诉。

韩梅委员建议不以评估鉴定排除小额诉讼程序的适用,“小额诉讼程序的立法目的在于缓解民事案件激增与司法资源有限之间的矛盾,属于繁简分流中的重要环节。适用小额诉讼程序需要同时满足‘争议标的额标准’和‘案情状况标准’这两个条件,即已限定简单的民事小额案件才能适用小额诉讼程序,立法上有关小额诉讼程序消极适用的相关规定进一步压缩了小额诉讼程序的适用空间。而涉及鉴定评估的案件亦存在属于简单小额案件的情况,且已明确规定了当事人对于适用小额诉讼程序的救济途径。”

## 常委会组成人员建议完善公开听证制度 加紧研究论证提出立法建议

□ 本报记者 蒲晓磊

办理控告申诉案件是检察机关履行法律监督职责,将群众信访纳入法治轨道解决的重要方式,是人民信访工作的重要组成部分,直接关系到人民权益和社会公平正义。

10月21日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对最高人民检察院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况的报告进行分组审议。

与会委员普遍认为,报告内容详实,全面反映了检察机关推进控告申诉案件办理工作的主要情况和取得的积极成效,实事求是查找了存在的突出问题,提出的工作措施切实可行。

沈跃跃副委员长说,报告政治站位高、工作措施实、工作成效好,希望检察机关进一步巩固深化工作成果,不断完善机制,压实责任,提升群众信访答复质量,认真做好信访积案清理工作,努力办好人民群众的每一件操心事、烦心事、揪心事。此外,对于报告中提出的“对公开听证制度进行立法研究”和“对行政争议实质性化解进行立法研究”两项立法方面的建议,全国人大常委会应加强调研,深入研究,及时提出立法建议。

徐显明委员说,司法听证是过去检察机关没有用过的一种方式,这一方式扩大了检察权行使的空间,使检察官对案件的判断更加真实可靠,使司法公开又获得了一个新的途径,是破解监督难的一个大胆尝试,可以全面锻炼检察队伍,大大提升矛盾的化解率。对此,建议全国人大常委会有关部门加紧研究,通过立法将这种方式制度化,使之成为中国司法制度的组成部分。

徐显明委员说,司法听证是过去检察机关没有用过的一种方式,这一方式扩大了检察权行使的空间,使检察官对案件的判断更加真实可靠,使司法公开又获得了一个新的途径,是破解监督难的一个大胆尝试,可以全面锻炼检察队伍,大大提升矛盾的化解率。对此,建议全国人大常委会有关部门加紧研究,通过立法将这种方式制度化,使之成为中国司法制度的组成部分。

鲜铁可委员说,检察机关要进一步提高政治站位和思想认识,完善相关的工作机制,不断提高办理控告申诉案件工作的质效。深刻认识控告申诉工作的重要性,倾听群众的呼声,体察民生疾苦,不断完善控告申诉工作机制,包括深化群众信访件有回复,检察公开听证等行之有效的工作机制,完善信访案件终结标准,不断提高控告申诉工作质效。同时,建议充分发挥控告申诉环节的反向审视功能,从源头上减少控告案件,只有这样才能更好地发挥检察机关法律监督的职能,构建更加公平合理的司法环境。

列席会议的全国人大监察和司法委员会委员谢勇说,各级检察机关信访接待量很大,而且其中有大量的信访诉求不是检察机关职能范围内的事情。对于这样一些群众来信来访,一些检察机关在做有访必复的同时,并不停留在简单的引导,而是将来来访信息汇总到所建立的信息平台上,通过这个信息平台,既告诉信访人到哪些部门去解决问题,又以此督促相关部门解决问题。希望最高检在深入调研的基础上,把这种做法规范起来,鼓励各级检察机关尤其是基层检察机关建立这样的平台,这样不仅能有效支持检察机关这个信访窗口为解决群众急难愁盼问题的一个杠杆,还有助于检察机关切实履行法律监督职能,从而助力国家治理体系和治理能力现代化。

吴玉良委员说,调研中,检察机关反映比较集中的一个是涉法涉诉信访案件终而不结。解决这个问题,首先要进一步提高政治站位和思想认识,“群众信访不会那么清楚地区分这件事归谁管,那件事归谁管,找到检察机关,检察机关代表的就是党和政府,所以,检察机关接待信访也好,办理控告案件也好,实际上就是把党和政府的温暖传递给人民群众,把人民群众凝聚到党的周围,不断夯实执政的政治基础,就是为党分忧、为民解难。必须首先有这个认识,才能静下心来,带着感情,踏踏实实办理好控告案件,在此基础上,再不断完善制度设计,解决涉法涉诉信访案件终结的问题”。

吴玉良同时指出,听证会为申诉人与办案机关搭建了一个面对面交流的平台,各方充分发表意见,再经过中立的听证员客观评议,得出听证结论,既为检察机关公正处理案件提供了参考,又解答了申诉人的疑惑,为彻底化解纠纷奠定了基础。希望检察机关认真总结经验,规范完善公开听证制度,更好发挥其作用。

## 常委会委员建议设立国家知识产权法院 保障知识产权审判专业性专门性

□ 本报记者 赵晨熙

10月21日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对最高人民法院于人民法院知识产权审判工作情况的报告进行分组审议。

与会委员普遍认为,报告全面客观、内容详实,做法成效具体实在,问题困难剖析深刻,措施建议切实可行,充分反映了知识产权审判工作的总体情况。

围绕如何解决知识产权案件举证难、周期长等问题,建立跨区域协同执法机制,推动设立国家知识产权法院等内容,全国人大常委会组成人员提出建议。

### 健全多元化纠纷解决机制

报告指出,由于知识产权权利的特殊性和侵权的隐蔽性,知识产权维权长期存在“举证难,周期长,赔偿低,成本高”等问题。

在李锐委员看来,要想解决工作中长期存在的“举证难,周期长,赔偿低,成本高”问题,需要进一步加大法院知识产权审判机制改革的力度,推动完善知识产权诉讼机制,加强知识产权法院和互联网

法院审判功能建设,促进科技创新与司法创新深度融合,科学计算权利人损失,统一司法裁判标准,推进案件繁简分流。同时要进一步研究,细化惩罚性赔偿的标准和适用范围,加大对知识产权侵权行为惩罚力度,有效遏制恶意侵权行为。此外,要健全多元化纠纷解决机制,强化知识产权审判态势分析,通过示范性诉讼有效提升审判质效。

殷方龙委员也提出了要进一步健全和发挥多元化纠纷解决机制作用的建议。“随着形势的发展,新型知识产权案件层出不穷,审判工作量也越来越大,单纯靠诉讼方式提供司法保护难以应对这种挑战。”他建议进一步健全知识产权纠纷多元化解决机制,人民法院充分发挥在知识产权保护方面的主导作用,建立健全相关部门之间的协作机制,凝聚司法执法合力,更加有效保护知识产权。

### 构建知识产权大保护格局

在随全国人大监察司法委调研组赴吉林长春调研时,王教成委员发现目前知识产权侵权违法犯罪活动呈现出跨区域的特点,制假和售假活动往往在不同地区、不同地域。例如南方某些地区制

假情况泛滥,而长春等地法院审理的多为售假的违法犯罪案件。

“近年来,源头治理工作有所进展,但跨区域执法司法还缺乏紧密联动和有效的数据共享机制,这对于构建知识产权司法保护的整体性大格局提出了现实挑战。”王教成建议构建跨区域执法司法协同和数据共享机制,树立全国一盘棋的观念,着眼于对知识产权违法犯罪的精准打击和源头治理,密切区域间的协作配合,省级司法机关与政府部门积极推动与其他省份相关部门建立协作关系,努力实现司法数据共享,案件取证和证据保全协助等司法互助,合力提高知识产权司法保护的整体效能。

李锐也提出应构建知识产权大保护格局,健全知识产权行政保护与司法保护衔接机制,创新推进跨部门协同保护和区域协作保护,积极参与知识产权保护体系建设工程,凝聚协同保护合力,为建设知识产权强国提供有效司法服务和保障。

### 推动设立国家知识产权法院

2019年1月1日,最高人民法院知识产权法庭挂牌成立,负责审理全国范围内专利等技术类知

识产权上诉案件。

杜小光委员认为设立最高人民法院知识产权法庭,在促进裁判标准统一、保障科技创新等方面发挥了重要作用,但近几年知识产权法庭案多人少的现象比较突出,借调了大量地方法院法官,相关配套还不到位,需要加强试点工作评估,统筹考虑机构设置如何进一步完善的问题。

作为来自法院系统的全国人大代表,陈海仪对此深有体会,她指出,目前知识产权法庭人员缺口比较大,法庭的人员基本上来自于地方法院的借调人员。在受理案件和结案“双高”的情况下,聘任制的书记员又由于待遇和其他一些原因频繁离职,人员缺口相当大,影响知识产权司法改革的力度。此外,受制于住房、基础保障等因素影响,留住人才也比较难。

在希望全面加强人员机构的物质保障,能够突出编随事走,解决比较突出的人员和办公用房问题的同时,陈海仪提出尽快推动设立国家知识产权法庭的建议,从而更加充分保障知识产权审判的专业性和专门性,“人民法院组织法明确规定,可以由全国人大常委会来决定专门人民法院的设置,组织、职权和法官任免,这是具有政策基础、法律基础和人才基础的”。

## 常委会组成人员建议强化顶层设计 打通制约“三合一”改革全面推进痛点

□ 本报记者 赵晨熙

10月21日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对最高人民法院于人民法院知识产权审判工作情况的报告进行分组审议。发言中,知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”改革成为与会委员关注的焦点之一。

报告指出,全国21个高级法院、164个中级法院和134个基层法院有序开展知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”改革,会同有关单位推动刑事案件批捕、起诉集中管辖,促进民事维权、行政查处、刑事制裁有效衔接。

全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠发现,

自从最高法院设立知识产权法庭以后,知识产权案件逐步增加,新型纠纷、网络侵权等也非常多,这种案件是“三合一”的,既有民事审判的内容,也有行政审判的内容,有时候还有刑事审判的内容。这种情况下,抓住审判规律,进行集中处理,推进“三合一”改革非常正确。但在实际中,孙宪忠也注意到,大数据、区块链、5G、人工智能、AR出现以后,有时候是传统知识产权案件,有时候不是典型的知识产权案件,这给人民法院在案件审理过程中造成了极大困难。他指出下一步在这些方面还应该有更进一步的解决方法,建议相关法律修改也能及时跟上,在这方面多开展调研,采取相关的措施。

发言中,多位全国人大常委会组成人员提到

了知识产权的民事、行政、刑事“三合一”改革有序推进,虽取得良好效果,但在有的地方仍存在检法之间衔接不够顺畅,影响试点深入推进等问题。

“对于管辖问题,不宜单兵突进,要重视与现有的刑事诉讼属地管辖为主的模式相协调,重视与公安机关的侦查和人民检察院的批捕、起诉和法律监督工作相衔接。”曹建明副委员长指出,目前,一些地方知识产权刑事审判集中管辖后,交由部分地市、区县人民法院专门审理,但此类刑事案件侦查、批捕、审查起诉仍然按照刑事诉讼法规定的属地管辖。管辖法院和异地公安机关、检察机关刑事管辖权衔接不畅,而部分知识产权法院只受理民事、行政案件,没有刑事案件管辖权。他建

议最高人民法院会同最高人民检察院、公安部等相关部门开展联合调研,加强沟通协调,强化顶层设计,打通制约“三合一”改革全面推进的痛点难点,更好发挥知识产权大保护的整體效能。

当前,知识产权案件中民事诉讼和刑事诉讼交叉问题比较突出,程序先后不一,证据要求不一;部分案件民事诉讼又与行政审查交织,行政诉讼程序与民事侵权诉讼程序在管辖法院、诉讼程序等方面同样存在明显区别。曹建明建议深入研究符合知识产权审判规律的特别程序规律,建立与之相适应的案件管辖制度和诉讼证据规则,更好实现刑事、民事和行政三种不同诉讼的有效衔接,缓解不同判决的冲突,扎实推进“三合一”审判工作。

## 常委会委员审议畜牧法修订草案时建议 有关主管部门应建立信息共享机制

□ 本报记者 蒲晓磊

10月22日,十三届全国人大常委会第三十一次会议分组审议畜牧法修订草案。

全国人大常委会组成人员在审议时认为,修订草案针对当前畜牧业发展中的薄弱环节和出现的新情况、新问题,围绕完善公共卫生法治保障,促进畜牧业高质量发展,保障畜禽产品有效供给等内容作出修改,使法律的针对性、可操作性更强,符合当前我国畜牧业发展的实际需要。同时,与会委员对修订草案提出了修改完善的意见建议。

刘修文委员说,目前,我国畜牧业发展存在的重

大风险之一就是畜禽疫病风险较高,既有外来疫病如非洲猪瘟等传入的风险,也有国内动物疫病种类多、病原复杂、发病范围广,动物疫病防控措施落实不到位的风。因此,有关主管部门进一步加强监管,加大动物疫病防控,提升畜牧业综合生产能力、核心竞争力和可持续发展能力势在必行。

刘修文指出,修订草案在畜禽养殖、交易与运输、屠宰、经费保障等方面作了修改完善,建立了更加系

统全面的疫病防控体系,但是还需要更为严格的监管作为保障。畜禽疫病防控涉及畜禽生产经营的多个环节,需要农业农村、市场监管、卫生健康、生态环保、公安等多部门共同配合,加大监管力度。因此,建议在修订草案第六十九条后增加关于“县级以上人民政府农业农村、市场监管、卫生健康、生态环保、公安等有关主管部门应当建立信息共享机制和工作配合机制,依法实施监督管理和检查”的有关规定。

邓秀新委员注意到,修订草案基本上都是对规模化养殖作出规定,关于散户养殖的法律条文很少,只有一条表述。据了解,全国832个贫困县全部脱贫摘帽,有不少是散户、庭院式的养殖助力实现的。考虑到这种养殖方式的重要作用,建议充实相关内容,给予散户或者庭院式的畜禽养殖明确的法律地位,为这种养殖方式提供制度保障和法律支撑,使其在全面推进乡村振兴中更好发挥促进作用。

龙庄伟委员说,自己在多地调研时发现,我国畜牧业有畜无牧的现象比较常见,“到全国各地几乎看不到牧,看不到牛羊在草原上吃草,到处都是禁牧。修订草案第五十六条规定对禁牧给予补助奖励,这里有个问题需要讨论,是否所有的草原都应该禁牧,科学利用草原是不是就是禁牧?有的专家认为,适当的牲畜踩踏和啃啃,会促进草原优化”。

龙庄伟认为,为促进草原畜牧业的发展,修订草案增加了草原畜牧业专章,对此表示完全赞同。出于科学利用草原的需要,建议在该章增加科学利用草原的内容,恢复“发展舍饲圈养,划区轮牧,逐步实现畜草平衡,改善草原生态环境”这个内容。