

# 中国式现代化视域下民事诉权的反思与重塑

任 重\*

**内容提要** 诉权是我国民事诉讼现代化的原点和主线。1982年《民事诉讼法（试行）》建立起扁平化的起诉条件，这不仅动摇了诉权的权利属性，使民事诉权向私法诉权模式偏移，而且在结果上筑高起诉门槛，引发“起诉难”。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为民事诉权的深刻变革提供了基本思路与科学方法，即将扁平化的起诉条件重塑为阶层化的诉权要件。起诉行为成立要件（第一层）和起诉权构成要件（第二层）实质简化了起诉条件，大幅降低起诉门槛，也为立案登记制改革的再深化提供了理论基础；判决请求权构成要件（第三层）和胜诉权构成要件（第四层）彰显出开庭审理对诉权保障的决定性作用。为有效应对案件数量激增和诉权滥用问题，还应建立健全配套机制，以实现民事诉权的中国式现代化。

**关键词** 民事诉权 中国式现代化 起诉权 胜诉权 立案登记制

## 目 次

- 一、引言
- 二、中国式现代化视域下的民事诉权意涵
- 三、党的十八届四中全会以来的民事诉权实践
- 四、阶层化民事诉权的体系重塑
- 五、结语

\* 清华大学法学院院长聘副教授。本文系2022年度国家社科基金重大项目“民法典与民事诉讼法的协同实施研究”（项目批准号：22&ZD206）的阶段性成果。

## 一、引言

中国式法治现代化既是中国式现代化的法治篇章,更为中国式现代化提供了有力保障。<sup>①</sup>党的二十大以来,中国式法治现代化愈发成为法理学和部门法学的共同关注。<sup>②</sup>中国式法治现代化彰显出鲜明的中国特色、时代特色、历史底色,它不是在原有道路上的小修小补,而是国家治理的深刻革命和历史变迁。<sup>③</sup>

民事诉讼的中国式现代化直接影响人民群众对公平正义的感受,事关中国式法治现代化的根本价值。不仅如此,民事诉讼的中国式现代化还将协同影响民法的中国式现代化。中国式现代化是人口规模巨大的现代化。我国能否科学回应和有效解决超大规模的民事纠纷,不仅事关社会和谐稳定,而且实质影响民商法、经济法和社会法的三次分配正义能否落到实处。如是观之,中国式现代化是一项系统工程,必须统筹兼顾、协同推进。对于民事诉讼法学及其制度研究而言,中国式现代化绝非“帽子问题”,它要求我们重新审视既有研究,在探寻程序法治规律的同时凸显历史底色、时代特色,提炼民事诉讼的中国范式。

就民事诉讼现代化而言,诉权实乃关键之问。<sup>④</sup>以诉权为中心,民事诉讼现代化历经三个主要阶段:第一阶段是民事诉讼的独立化,集中表现为诉权概念的程序化,亦即罗马法诉权( actio )中实体要素的脱离;第二阶段是民事诉讼的公法化,“脱私人公”同样以权利保护请求权概念的提出和具体公法诉权论的确立为标志;第三阶段是民事诉讼的宪法化,表现为诉权的人权化以及司法请求权论的展开。<sup>⑤</sup>新中国成立后,民事诉讼社会主义转型亦以诉权为中心。改革开放以来,以诉权为起点,以当事人主义诉讼模式为蓝图的民事诉讼现代化有力推行。<sup>⑥</sup>进入新时代,诉权的中国式现代化既具有关键性又具有紧迫性。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)首次在党和国家的重要文件中对诉权提出明确要求并作出重要部署。《决定》有两处“诉权”表述。其中,第一处着眼于“告状难”,明确提出“改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事

① 参见黄文艺:《推进中国式法治现代化,构建人类法治文明新形态——对党的二十大报告的法治要义阐释》,载《中国法学》2022年第6期,第6页。

② 参见汪习根:《论中国式法治现代化的理论体系》,载《政法论坛》2022年第6期,第11-18页;彭诚信:《中国式现代化的民法学知识创造》,载《开放时代》2024年第1期,第75-80页;季卫东:《中国式现代化与法律秩序重构》,载《中外法学》2023年第5期,第1125-1144页。

③ 参见张文显:《论中国式法治现代化新道路》,载《中国法学》2022年第1期,第17页。

④ 参见江伟:《市场经济与民事诉讼法学的使命》,载《现代法学》1996年第3期,第8页。

⑤ 参见〔德〕康拉德·赫尔维格:《诉权与诉的可能性:当代民事诉讼基本问题研究》,任重译,法律出版社2018年版,第14-20页。

⑥ 关于中国式民事诉讼现代化的内涵与外延,参见张卫平:《民事诉讼现代化标准判识》,载《东方法学》2024年第2期,第171-173页。

人诉权”。第二处则强调“以审判为中心”,明确开庭审理对诉权保障的决定性作用。据不完全统计,2014年以来,在“本院认为”中使用“诉权”的裁判文书共计567919件。其中,民事案件(包括执行案件)达489080件,占诉权裁判文书的86.12%。<sup>⑦</sup>面对全过程诉权保障的顶层设计和规模巨大的诉权实践,诉讼法学界也努力探寻中国式民事诉权现代化的新道路,其研究内容覆盖诉权的人权属性、检察公益诉讼、环境公益诉讼、民事诉权契约、知识产权诉权、算法与诉权等。<sup>⑧</sup>与此同时,诉权传统问题仍受持续关注,尤其是民事诉权滥用规制研究。<sup>⑨</sup>

总体而言,民事诉权研究尚未充分回应“中国式现代化”这一时代命题。这具体表现为,诉权的中国意涵未得到充分澄清,其对立案登记制的规定性及其与审判中心主义的内在联系也未得到理论证成。不仅如此,《决定》颁布以来相关司法实践的快速发展未被充分融入民事诉权理论。中国式现代化为民事诉权的深刻变革提供了绝佳契机,只有以中国式现代化为科学方法挖掘民事诉权的中国特色、时代特色、历史底色,才能真正克服诉权研究的边缘化与停滞化,最终实现民事诉权的中国式现代化。不仅如此,民事诉权作为民事诉讼的起点,研究民事诉权的中国式现代化必然产生“解剖麻雀”的效果,对民事诉讼的中国式现代化产生以点带面的作用。

## 二、中国式现代化视域下的民事诉权意涵

民事诉权的中国式现代化必然要求廓清民事诉权的中国意涵。否则,全过程诉权保障的顶层设计和超大规模的诉权实践都将出现空转,民事诉讼也将面临与中国式法治现代化脱钩的系统性风险。我国学界一般认为,民事诉讼法学有三大抽象而重要的基础理论问题,即诉权论、诉讼标的论和既判力本质论。<sup>⑩</sup>亦有观点认为,诉权是最复杂和最有争议的理论问题之一,其与证明责任、当事人适格、既判力、诉讼标的等被并称为民事诉讼理论中的“猜想级难题”。<sup>⑪</sup>还有观点认为诉权是现代民事诉讼理论体系的基石,<sup>⑫</sup>是民事诉讼程序运行的逻辑起点和核心<sup>⑬</sup>。民事诉权也被认为不以国家授予为前提,<sup>⑭</sup>是个

<sup>⑦</sup> 参见聚法案例数据库, [https://www.jufaanli.com/new\\_searchcase?TypeKey=2%3A%E8%AF%89%E6%9D%83&search\\_uu\\_id=6f01792e41a886eb544a5190990bf65f](https://www.jufaanli.com/new_searchcase?TypeKey=2%3A%E8%AF%89%E6%9D%83&search_uu_id=6f01792e41a886eb544a5190990bf65f), 2024年3月20日访问。

<sup>⑧</sup> 参见王晓:《民事诉权保障论纲》,载《法学论坛》2016年第6期,第58-67页;蔡虹:《检察机关的公益诉讼及其行使》,载《山东社会科学》2019年第7期,第104-105页;潘牧天:《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的诉权冲突与有效衔接》,载《法学论坛》2020年第6期,第131-139页。

<sup>⑨</sup> 参见李晓倩:《虚假诉讼的本质与边界》,载《中外法学》2022年第4期,第1023-1042页;任重:《论虚假诉讼:兼评我国第三人撤销诉讼实践》,载《中国法学》2014年第6期,第241-262页。

<sup>⑩</sup> 参见前注<sup>④</sup>,江伟文,第8页。

<sup>⑪</sup> 参见张卫平:《民事诉讼法》(第6版),法律出版社2023年版,第198页。

<sup>⑫</sup> 参见王红岩、严建军:《广义诉权初探》,载《政法论坛》1994年第5期,第73页。

<sup>⑬</sup> 参见李燕、胡月:《我国民事诉权司法保障的实证考察与完善路径》,载《人权》2021年第5期,第91页。

<sup>⑭</sup> 参见周永坤:《诉权法理研究论纲》,载《中国法学》2004年第5期,第22页。

人维护独立人格和意志自由的基本需要<sup>⑮</sup>。总而言之,诉权是一切诉讼权利和诉讼理论的中心。<sup>⑯</sup>

上述论述或可完全脱离中国语境。诉权是罗马法的核心制度,甚至可以说罗马法就是罗马诉权法;<sup>⑰</sup> 诉权作为枢纽概念,德国法学家萨维尼正是通过诉权理论联通罗马法和德意志法;<sup>⑱</sup> 德国法学家温德沙伊德提出有别于罗马诉权的实体请求权概念,<sup>⑲</sup> 这才使德国民法典与民事诉讼法典伫立于世界法治之林;<sup>⑳</sup> 德国法学家赫尔维格的权利保护请求权论接力温德沙伊德的“请求权—诉权”二元论,<sup>㉑</sup> 进一步形成“诉讼要件—程序性诉的前提条件—实体性诉的前提条件”三阶层的诉权体系,在夯实民事诉讼法学独立化和科学化的同时建立起既有区别又相互协同的两法关系;<sup>㉒</sup> 苏联法学家顾尔维奇提出程序意义与实体意义的诉权以及基于《苏俄民事诉讼法典》第166条的诉讼资格特别制度,<sup>㉓</sup> 凸显实体公正与实质真实的至高作用<sup>㉔</sup>; 受美国法和公平程序理念影响,德日等大陆法系国家于二战后将诉权提升至基本权利并使其局限于一审,且不对判决内容作实体要求,<sup>㉕</sup> 以在战后司法财政紧缩的背景下兼顾诉讼效率与程序公正。上述民事诉权简史必然引发追问,民事诉权的中国意涵何在? 只有彰显我国民事诉权现代化的历史底色和时代特色,才能在纷繁复杂的诉权学说中找出一条清晰的发展脉络,进而提炼出中国式现代化视域下的民事诉权意涵。

### (一) 以诉权为中心推动民事诉讼的社会主义转型(1949年—1981年)

新中国成立前,我国并无严格意义上的诉权规范及其理论。新中国成立后实质性地改变了上述格局。1950年7月到8月召开的第一届全国司法工作会议集中讨论《中华人民共和国诉讼程序试行通则(草案)》(以下简称《程序通则》)。<sup>②⑥</sup> 《程序通则》强调从法律上和事实上切实保护诉权,以实现民事诉讼的社会主义转型,并据此对上诉权(第49条和第56条)、再申诉权(第74条)等具体诉权制度进行明确规定,但起诉权却付之

<sup>⑮</sup> 参见姜建明:《论作为基本人权的公民诉讼权》,载《学海》2004年第2期,第78页。

<sup>⑯</sup> 参见王锡三:《民事诉讼法研究》,重庆大学出版社1996年版,第2、146页。

<sup>⑰</sup> 有学者也将大陆法系的法律称为“诉权法”。参见江伟、邵明、陈刚:《民事诉权研究》,法律出版社2002年版,前言第2页。

<sup>⑱</sup> 参见顾培东:《论诉权》,西南政法学院1984年硕士学位论文,第7页。

<sup>⑲</sup> Vgl. Arwed Blomeyer, Zivilprozessrecht: Erkenntnisverfahren, Springer-Verlag, 1963, S. 5.

<sup>⑳</sup> 参见[苏联]M·A. 顾尔维奇:《诉权》,康宝田、沈其昌译,中国人民大学出版社1958年版,第8页;[德]米夏埃尔·马丁内克:《德意志法学之光:巨匠与杰作》,田士永译,法律出版社2016年版,第42-44页。

<sup>㉑</sup> Vgl. Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Aufl. 2018, § 1 Rn. 5.

<sup>㉒</sup> 参见前注<sup>⑤</sup>,康拉德·赫尔维格书,第48-50页。

<sup>㉓</sup> 《苏俄民事诉讼法典》第166条规定:“法院于诉讼进行中发现诉讼系由对本案无请求权之人所提起或向对本案不应负责之人所提起时,得不予驳回而准许最初起诉的原告或被告脱离诉讼,易以该当的原告或被告。”参见中央人民政府法制委员会编:《苏俄民事诉讼法典》,张文蕴译,人民出版社1951年版,第49页。

<sup>㉔</sup> 参见前注<sup>②⑥</sup>,M·A. 顾尔维奇书,第25页。

<sup>㉕</sup> Vgl. Stein/Jonas/Brehm, Zivilprozessordnung, 22. Aufl. 2003, vor § 1 Rn. 290; [日]伊藤真:《民事诉讼法》(第4版补订版),曹云吉译,北京大学出版社2019年版,第14页。

<sup>②⑥</sup> 《程序通则》虽未获通过,但学界仍认为这是新中国第一部诉讼法(刑民共用)草案。参见刘家兴主编:《民事诉讼法学教程》,北京大学出版社1994年版,第16-17页。

阙如。新中国成立初期的司法实践因而并未形成受理案件的统一标准与程序,地方各级法院为此频繁请示最高人民法院。<sup>②⑦</sup>

最高人民法院在归纳整理各地审判经验的基础上,于1956年10月颁布《关于各级人民法院民事案件审判程序总结》(以下简称《程序总结》),其在1979年2月之前一直是各级法院遵循的实质民事诉讼法。<sup>②⑧</sup>《程序总结》继承和发扬《程序通则》中具体诉权的全面系统规定,在此基础上开启了起诉的权利化。《程序总结》开篇规定“案件的接受”,受理的实质标准是原告是否享有诉讼请求权。以《程序总结》为参照,最高人民法院刑、民诉讼经验总结办公室于1957年拟定条文化的《民事案件审判程序(草稿)》(以下简称《程序草稿》)。根据《程序草稿》第1条第1款第1句,原告的诉讼请求权是为了保护自己的权利或者依法保护他人的权利,向人民法院起诉之权。起诉手续完备性并非诉讼请求权的构成要件,而是法院在决定受理案件后才予以审查的事项,例如,原告是否在诉状上签名或盖章、双方住址是否明确、是否按对方人数提交副本等。

《程序总结》和《程序草稿》初步确立了新中国的民事诉权意涵:其一,诉权的权利主体是当事人,义务主体是人民法院,其在性质上是公法权利。上述定位使我国诉权实现了跨越式发展,在起点上便超越了实体程序不分的罗马诉权和私法诉权阶段。其二,起诉权是诉权的中心概念,是当事人享有全过程诉权(反诉权、上诉权、再审诉权)的前提。起诉权的判断标准是诉讼请求权,人民群众只需主张权利为自己所有即可满足起诉权的前提条件。其三,起诉权存否的判断是民事案件的组成部分,在性质上属于法院审理,原则上由合议庭对此加以判定。当不具有诉讼请求权时,合议庭将驳回起诉。相反,法院管辖的作用是使民事案件在全国法院内部合理分配,合议庭在管辖权欠缺时将裁定移送。由此可见,法院管辖虽然影响合议庭对民事案件的受理,但其在性质上却并非起诉权的构成要件。

新中国成立之初,诉权被赋予民事诉讼社会主义转型的历史使命和时代精神,这也充分彰显出民事诉权的中国问题意识。上述以诉权为主线的民事诉讼体制转型开创了诉权的中国范式。无论是以萨维尼为开端并以科勒为复兴的私法诉权说,以彪罗为代表人物的抽象公法诉权论,以及以瓦赫、赫尔维格为代表人物的权利保护请求权理论(具体公法诉权说),均是在民事诉讼法典与民法典既定的语境下展开的法解释工作。二战后,权利保护请求权论在德国的回春以及受美国法影响的诉权宪法化与人权化亦不例外。苏维埃民事诉权论同样建基于苏联及其加盟共和国的民事诉讼立法与司法实践,这在总体上依旧是实定法范畴的解释论,立法论是罕见的附带性内容。以全过程诉权保障为主线,新中国擘画出民事诉讼社会主义转型的宏伟蓝图。起诉权在我国并未照搬照抄苏联模式,而是充分结合我国国情进行本土化改造与革新。例如,《苏俄民事诉讼法典》第2条将“利害关系当事人”作为起诉权的构成要件,但囿于“利害关系”的抽象性与

<sup>②⑦</sup> 如《最高人民法院关于民事原告直接向被告所在地法院以书面起诉应该受理的批复》,1955年4月26日发布;《最高人民法院关于诉讼请求权的理解复函》,1956年10月26日发布。

<sup>②⑧</sup> 参见柴发邦、刘家兴、江伟、范明辛:《民事诉讼法通论》,法律出版社1982年版,第50页。

模糊化曾在苏联引发司法实践与理论研究的严重分歧。<sup>②⑨</sup>与此不同,《程序草稿》第1条第1款第1句创造诉讼请求权概念,并将其明确界定为“请求保护自己的权利,或者请求保护依法由他保护的人的权利”。与上述概念创新相比,起诉门槛的实质降低是更为深刻的中国式变革。为充分保障诉权,彰显中国特色社会主义民事诉讼优越性,受理条件仅有起诉权与法院管辖。相反,律师代理和诉讼费用等要求被明确排除在外。<sup>③⑩</sup>

## (二) 以起诉权为中心应对“案多人少”(1982年—2013年)

以民事诉讼的社会主义转型为历史使命,以苏联模式为转型参照,我国重塑起诉权构成要件,以此实质降低起诉门槛,充分赋予和有效保障民事诉权。但上述发展趋势因新中国第一部民事诉讼法而产生根本转变。

1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(以下简称《民事诉讼法(试行)》)在继承起诉权之筛选分流功能的同时,经由起诉条件的法定化与集中化陡然抬高了起诉门槛。第一,区分原、被告之主体条件,采取原告适格与被告明确性之二元构造。《民事诉讼法(试行)》第81条抛弃《程序总结》及《程序草稿》中的诉讼请求权概念,转而照搬苏联模式中的“利害关系当事人”,并在此基础上增加直接性要求。受制于“直接”和“利害关系”的抽象性与模糊化,关于原告适格理论的学术论争也在我国不断涌现。<sup>③⑪</sup>可见,民事诉讼立法必须遵循中国式现代化的正确道路与科学方法,在批判“全盘西化”的同时也必须警惕“全盘苏化”的弯路。<sup>③⑫</sup>第二,增加诉讼请求的事实根据要求,即通过原告主张的法律事实能支撑其具体化的诉讼请求,<sup>③⑬</sup>这无异于将胜诉权的实体要求前移至起诉权的构成要件,以原告单方面提出的诉讼资料能够满足胜诉权作为受理标准。第三,将法院主管和管辖明确划入起诉权构成要件,并对其程序法律后果加以修正,人民法院不再作移送处理。第四,新增消极起诉条件,涉及法院主管、既判力、暂停行使诉权期间。第五,将起诉手续纳入起诉权构成要件。至此,源于《程序总结》并沿用至改革开放初期的诉权模式发生根本转变,简化起诉权构成要件以实质降低起诉门槛的发展趋势被打破。

1991年《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)全面继承了1982年《民事诉讼法(试行)》的民事诉权模式,在此基础上作出两处形式修正与四处实质变动。实质变动集中于消极起诉条件和起诉权裁判方式,即将不予受理从“决定—通知”升格为“裁定—上诉”,以应对司法实践中的“起诉难”“立案乱”。<sup>③⑭</sup>这一诉权模式虽于2012年迎来修正,但并未改弦更张:在起诉权构成要件并无实质变动的情况下,修正案新增“起诉权利”之立法表述。综上所述,《民事诉讼法(试行)》确立了我国

<sup>②⑨</sup> 参见前注<sup>②⑩</sup>, M·A·顾尔维奇书,第80、208页。

<sup>③⑩</sup> 参见[苏联]阿·阿·多勃罗沃里斯基等:《苏维埃民事诉讼》,李衍译,常怡校,法律出版社1985年版,第181-182页。

<sup>③⑪</sup> 参见齐树洁、苏婷婷:《公益诉讼与当事人适格之扩张》,载《现代法学》2005年第5期,第82-89页。

<sup>③⑫</sup> 参见前注<sup>③⑬</sup>,张文显文,第14页。

<sup>③⑬</sup> 参见前注<sup>③⑭</sup>,柴发邦等书,第278页。

<sup>③⑭</sup> 参见胡康生:《论〈民事诉讼法(试行)〉的修订》,载《中国法学》1991年第3期,第19页。

沿用至今的民事诉权模式,实质改变了新中国成立以来民事诉权意涵。具体表现如下:

其一,起诉权的权利属性出现松动。《程序总结》和《程序草稿》中的起诉权意涵既明确又易于实现。相反,《民事诉讼法(试行)》确立积极条件4项、消极条件5项和起诉手续4项。原告适格和诉讼请求的事实根据等要求不仅抽象而且模糊,人民群众通过起诉开启诉讼程序的难度激增。是故,《民事诉讼法(试行)》并未采取“起诉权”或“有权向法院起诉”的权利化表达,而仅规定“可以向人民法院起诉”。与起诉相比,法院受理才是诉讼程序开始和诉讼法律关系确立的标志。<sup>③5</sup>

其二,诉权性质从公法诉权向私法诉权偏移。无论是原告适格,抑或诉讼请求的事实根据,都以实体权利的存在及其受到侵害或有被侵害之虞作为开启诉讼程序的逻辑前提。决定受理前,法院要根据原告单方诉讼资料初步判定实体法律关系,随后才能开启审理程序。诉权的中国特色面临从公法诉权退回私法诉权的结构性风险。不容忽视的是,私法诉权说自身存在难以克服的实践困境。<sup>③6</sup>法院在受理案件前判定实体权利的存在及其受害,进而对有实体保护必要的起诉进行审理,这种理想主义的诉权模式存在空想性。在对诉讼资料进行全面且充分的审理之前,法官无法对原告适格、诉讼请求的事实根据等胜诉权色彩浓厚的构成要件进行准确判定。<sup>③7</sup>不仅如此,受理前的判定程序同样会损耗宝贵的司法资源,且因标准和程序的不透明而极易引发“起诉难”甚至催生司法腐败。<sup>③8</sup>《民事诉讼法(试行)》颁布实施后在全国范围内引发的“起诉难”“立案乱”并非我国特有的诉讼问题,而是私法诉权模式的固有弊病。

其三,法院对诉权存否的判断脱离审理程序。新中国成立以来,起诉权构成要件的判定是当事人享有全过程诉权的必要前提。有鉴于此,诉权存否的判断向来被作为审理程序,原则上由合议庭在开庭审理前确定。诉权存否的判断同样是民事案件的重要组成部分。随着起诉权的权利属性出现松动,且诉权性质由公法诉权向私法诉权偏移,诉权存否的判定逐渐脱离审理程序,尤其是在“立审分立”模式确立后,起诉权构成要件的判定前移为案件受理前的独立程序,或称“诉讼前程序”。<sup>③9</sup>

随着权利属性、理论模式以及程序性质的变迁,民事诉权的功能也在悄然发生改变。以《民事诉讼法(试行)》为转折点,起诉门槛不降反升。对此,以“诉讼爆炸”“案多人少”为关键词的巨大规模民事纠纷是重要成因。<sup>④0</sup>据统计,<sup>④1</sup>全国民事案件数量在

<sup>③5</sup> 参见常怡等整理:《民事诉讼基础理论研究》,法律出版社2020年版,第258页。

<sup>③6</sup> 参见任重:《论我国民事诉讼标的与诉讼请求的关系》,载《中国法学》2021年第2期,第255-256页。

<sup>③7</sup> Vgl. Christoph Althammer, Streitgegenstand und Interesse: Eine zivilprozessuale Studie zum deutschen und europäischen Streitgegenstandsbegriff, 2012, S. 25.

<sup>③8</sup> 参见张卫平:《起诉难:一个中国问题的思索》,载《法学研究》2009年第6期,第67页。

<sup>③9</sup> 参见张卫平:《起诉条件与实体判决要件》,载《法学研究》2004年第6期,第59页。

<sup>④0</sup> 参见程金华:《中国法院“案多人少”的实证评估与应对策略》,载《中国法学》2022年第6期,第238页。

<sup>④1</sup> 本文数据主要参考朱景文主编:《中国人民大学中国法律发展报告2011:走向多元化的法律实施》,中国人民大学出版社2011年版。此外借助《中国法律年鉴》(1987年—2011年)、《全国法院司法统计公报》(2002年—2018年)和最高人民法院工作报告加以补充,特此说明。

1950年共计659157件,从1950年到1978年近30年间,并不存在几何式增长,而是基本维持在200万件以下。改革开放以来,民事案件数量随着经济社会的繁荣发展而水涨船高:在《民事诉讼法(试行)》颁布的1982年共计778941件,到《民事诉讼法》正式颁布的1991年就达到2448178件,不到10年就增长3倍有余。至民事诉讼法修正案颁布的2007年,民事案件数量突破500万大关,此后保持年均50万件的增速,于2012年达到7316463件。与民事案件数量的增幅形成对比的是,我国法官人数从1978年的5.9万人增长为1991年的2448178人,并于2002年达到新中国成立以来的峰值24.8万人。在法官离职潮等不利因素影响下,全国法官人数在2002年以后逐步下滑,一度降至12.6万人。<sup>⑫</sup>随着“人案比”不断加剧,起诉权肩负愈发沉重的筛选分流功能,这正是起诉门槛在《民事诉讼法(试行)》中不降反升的时代背景。

### (三) 有案必立、有诉必理,保障当事人诉权(2014年以来)

“新中国成立以来,诉权是民事诉讼社会主义转型的主线,体现出鲜明的中国特色社会主义特征。与苏联模式相比,我国大幅简化起诉权构成要件,实质降低起诉门槛,彰显人民至上的根本立场。改革开放后,随着经济社会繁荣发展,民事案件数量急剧增加,“人案比”不断加剧。面对超大规模诉讼纠纷,起诉权构成要件实质发挥筛选分流功能。然而,诉权的本质乃人民的诉讼权利以及司法机关的审判义务。起诉条件的堆积和起诉门槛的高企使诉权的权利属性发生动摇,导致其面临退回私法诉权模式的结构风险。随着专门立案机构和独立受理程序的确立,民事诉权的判定最终脱离审理程序。上述民事诉权性质与功能的变迁正是“起诉难”的根本理论成因。

一般认为,民事诉讼有“三难”,即“起诉难”“执行难”和“再审难”。在“三难”中,“起诉难”首当其冲。起诉权是当事人享有全过程诉权保障的必要前提。若无法充分保障起诉权,那么作为诉权表现形式的执行申请权和再审诉权也将无以附着。《决定》直面民事诉权的改革深水区,具体的改革举措如下:

其一,《决定》将诉权保障提升到前所未有的高度,强调对“起诉难”的解决不能小修小补,而是要实现民事诉权的深刻变革。“有案必立、有诉必理,保障当事人诉权”成为民事程序法治现代化的“最强音”。

其二,《决定》中的两处诉权表述塑造出崭新的诉权意涵,系对改革开放以来诉权认识的重大调整。第一处强调诉权的权利属性,明确起诉权对立案登记制的规定性。起诉权是我国诉权的重要内容。诉权保障必然要求将法院的程序启动权关进立案登记制的笼子里。决定程序启动和诉讼法律关系确立的只能是起诉权。第二处则掷地有声地指出诉权保障与“以审判为中心”的内在关联性,强调让诉权判定重回民事案件的审理范畴,逐步改变其“诉讼前程序”的司法现状。

其三,《决定》为诉权保障提供了科学方法和道路指向。诉权保障要求案件受理制

<sup>⑫</sup> 参见《最高人民法院2019年上半年审判执行工作数据》,载中国法院网, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/07/id/4234885.shtml>, 2024年3月20日访问。

度的根本变革,即“变立案审查制为立案登记制”,做到“有案必立、有诉必理”。《依法治国决定》蕴含层层递进的改革步骤:(1)在原有诉权意涵及其模式下,贯彻和夯实起诉权法定原则;(2)以《决定》中的全新诉权意涵为导向,在既有法律框架内展开实践探索与理论深化,切实保障当事人诉权;(3)通过法律修订或民事诉讼法典化,<sup>⑬</sup>将诉权实践经验与理论研究成果上升为民事诉权立法,充分有效回应《决定》对全过程诉权保障的顶层设计,最终实现民事诉权的中国式现代化。

### 三、党的十八届四中全会以来的民事诉权实践

以《决定》对全过程诉权保障的顶层设计为契机,我国民事诉权正在经历深刻变革。无论是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》(以下简称《立案登记改革意见》),抑或《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《登记立案规定》),均以民事诉权作为首要对象。就民事诉权规范而言,立案登记制改革历经“三步走”,即《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208条之一般性规定、《立案登记改革意见》的6个方面以及《登记立案规定》之细化落实。有学者经调研发现,实务界较为普遍地认为,立案登记制改革已经基本完成。<sup>⑭</sup>相反,学界有观点则认为,以起诉条件高阶化为主要特征的立案审查制并未被撼动,真正意义上的登记立案制尚未形成。<sup>⑮</sup>笔者认为,上述关于立案登记制改革认识的分歧源于对民事诉权意涵的不同解读。实务界的观点仍以《民事诉讼法(试行)》以来的民事诉权模式为基础,将立案登记制改革定位为起诉条件的法定化,即严格遵循现行《民事诉讼法》中的5项积极起诉条件、8项消极起诉条件(包含诉前调解要求)和6项起诉手续,强调立案登记制改革的主要变化是从起诉条件的实质审查变为形式审查或有限的实质审查。以《决定》中民事诉权的全新意涵为标准,上述举措旨在夯实民事诉权改革的第一步,即贯彻落实起诉权法定原则,“对人民法院依法应该受理的案件”切实做到“有案必立,有诉必理”。与之相对,理论界的观点则主要从《决定》中民事诉权的全新意涵出发,主张切实降低起诉门槛,这指向了更高位阶的民事诉权改革步骤,尤其是借助立法修订最终实现民事诉权的中国式现代化。

起诉权法定原则在司法实务中的贯彻落实虽不能使起诉门槛实质降低,但却为民事诉权的中国式现代化奠定了坚实基础。值得注意的是,我国民事诉权的既有研究多从学说史和立法论出发,结合民事诉权实践对现有法律框架的解释论仍显不足。根据上文在聚法案例数据库中的检索结果,党的十八届四中全会以来,在“本院认为”中出现“诉权”

<sup>⑬</sup> 参见张卫平:《民事诉讼法法典化的意义》,载《东方法学》2022年第5期,第89-99页。

<sup>⑭</sup> 参见段厚省:《论起诉条件的有限实质审查》,载《法治研究》2023年第6期,第107页。

<sup>⑮</sup> 参见张卫平:《民事案件受理制度的反思与重构》,载《法商研究》2015年第3期,第3页;冯珂:《民事诉讼驳回起诉的理论困境与功能转型》,载《法治研究》2022年第3期,第142-143页。

的民事案件（包括执行案件）裁判文书数量高达 489080 件。笔者选取其中的指导性案例和公报案例展开研究，同时参考最高人民检察院发布的相关指导性案例，以期总结和揭示诉权改革的实践经验及其困难挑战。

### （一）诉权的中心化

《民事诉讼法（试行）》颁布实施以来，我国确立了沿用至今的民事诉权模式。由于起诉权构成要件繁多，且不乏抽象要求，起诉权存否的判断成为当事人获得全过程诉权保障的关键前提。不仅如此，起诉权的 3 类、近 20 种构成要件无疑是“起诉难”“立案乱”的重要法律成因。上述以起诉权为中心的诉权模式实质塑造了我国民事诉权实践。

2014 年以来，起诉权构成要件的判定是民事诉权实践的重中之重。经检索，“本院认为”部分出现“诉权”的指导性案例和公报案例共计 36 项，<sup>④⑥</sup>在排除重复出现的检索结果后有效样本共计 34 份。在上述案例中，20 份分别涉及起诉权构成要件，具体指向原告适格（13 份）、被告明确性（2 份）、一事不再理（2 份）、法院管辖（1 份）、诉的利益（1 份）和前置请求程序（1 份）。无论是第 130 号指导性案例<sup>④⑦</sup>还是第 198 号指导性案例<sup>④⑧</sup>均将诉权理解为起诉权。而在检例第 122 号指导性案例<sup>④⑨</sup>中，最高人民检察院将“保障当事人平等行使诉权”理解为通过收集证据以支持当事人证成起诉条件。由此可见，指导性案例普遍将诉权理解为原告在满足法定起诉条件后所享有的要求法院受理案件的诉讼权利。

此外，部分诉权实践也指向胜诉权，如在检例第 154 号指导性案例中，最高人民检察院认为，“准确适用司法鉴定对于查明案件事实、充分保障当事人诉权及客观公正办理案件具有重要意义”。<sup>⑤⑩</sup>胜诉权实践分别指向民法抗辩权（4 份）、公司解散诉权（1 份）、第三人撤销诉权（1 份）。此外，若干公报案例还指向起诉权和胜诉权之外的具体诉讼权利，如反诉权（1 份）、上诉权（4 份）、再审诉权（2 份）以及无独立请求权第三人诉权（1 份）。

### （二）诉权与诉讼权利的一体化

诉权与诉讼权利的相互关系曾是我国民事诉权研究长期争论的问题。我国民事诉权体系之所以侧重起诉权，源于其对超大规模民事案件的筛选分流功能。当事人享有全面诉讼权利的前提是法院对起诉权的积极判定。不仅如此，具体诉讼权利是以起诉权和

④⑥ 参见聚法案例数据库，[https://www.jufaanli.com/new\\_searchcase?TypeKey=2%3A%E8%AF%89%E6%9D%83+z%3Acase\\_level\\_7\\_%E5%85%AC%E6%8A%A5%E6%A1%88%E4%BE%8B+8%3Areason\\_1\\_%E6%B0%91%E4%BA%8B+8%3Areason\\_2021\\_%E6%89%A7%E8%A1%8C&sortType=caseTime&Page=2&search\\_uid=95b2b38c7657a1a48d1fd634b12223b4](https://www.jufaanli.com/new_searchcase?TypeKey=2%3A%E8%AF%89%E6%9D%83+z%3Acase_level_7_%E5%85%AC%E6%8A%A5%E6%A1%88%E4%BE%8B+8%3Areason_1_%E6%B0%91%E4%BA%8B+8%3Areason_2021_%E6%89%A7%E8%A1%8C&sortType=caseTime&Page=2&search_uid=95b2b38c7657a1a48d1fd634b12223b4)，2024 年 3 月 20 日访问。

④⑦ 参见重庆市第一中级人民法院（2017）渝 01 民初 773 号民事判决书。

④⑧ 参见湖南省岳阳市中级人民法院（2018）湘 06 民特 1 号民事裁定书。

④⑨ 参见《第三十一批指导性案例》，载最高人民检察院网站，[https://www.spp.gov.cn/jczdal/202112/t20211223\\_539547.shtml](https://www.spp.gov.cn/jczdal/202112/t20211223_539547.shtml)，2024 年 3 月 20 日访问。

⑤⑩ 参见《第三十八批指导性案例》，载最高人民检察院网站，[https://www.spp.gov.cn/jczdal/202207/t20220715\\_564318.shtml](https://www.spp.gov.cn/jczdal/202207/t20220715_564318.shtml)，2024 年 3 月 20 日访问。

胜诉权为核心的程序权利群,其无法脱离起诉权和胜诉权而独立存在。诉权实践为厘清诉权与诉讼权利的相互关系提供了动态化的新视角。

在公报案例“何荣兰诉海科公司等清偿债务纠纷案”中,原审被告海科公司以一审程序违法为由提起上诉,主张一审法院并未对其级别管辖异议作出书面裁定。最高人民法院认为:“当事人虽然就级别管辖问题有权提出异议,但就异议不具有诉权,当事人不得以级别管辖异议为由提起诉讼主张,异议被驳回后亦不具有上诉的权利。”<sup>⑤1</sup>虽然《民事诉讼法》第157条第1款第2项之“对管辖权有异议”能否整体排除级别管辖尚有探讨空间,<sup>⑤2</sup>但最高人民法院的具体论述明确了管辖权异议申请权相对于起诉权的从属地位。类似情形还包括无独立请求权第三人诉权。<sup>⑤3</sup>同样,当事人提起反诉时依旧要依托本诉原告之起诉权。其一,只有起诉权获得积极认定后,本诉被告才得以根据《民诉法解释》第232条提起反诉。其二,反诉权以起诉权的存续为基础,当本诉原告撤回起诉后,法院继续审理之内容已不再是严格意义上的反诉,而是原告(本诉被告)对被告(本诉原告)提起的独立诉讼。再申诉权虽有程序形成诉权之属性,但依旧以原审起诉权和胜诉权为逻辑前提,是诉权与诉讼权利一体化的具体例证。<sup>⑤4</sup>

### (三) 起诉条件的法定化

受“重刑轻民”“重实体,轻程序”的双重消极影响,加之通知不予受理的实务做法,起诉权构成要件的裁判说理并不充分,受理标准也存在相当程度的模糊性。当然,面对规模巨大的民事纠纷,起诉权构成要件的模糊性能更好地发挥筛选分流功能,但其代价是对诉权的严重贬损。<sup>⑤5</sup>党的十八届四中全会以来,民事诉权实践愈发彰显和强调起诉权法定原则。

在第198号指导性案例<sup>⑤6</sup>中,最高人民法院以点带面地厘清了司法解释中的诉权规定与起诉权3类构成要件的相互关系。最高人民法院将《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释(一)》(以下简称《建设工程施工合同解释(一)》)第43条第2款界定为实际施工人对发包人的诉权规定,肯定实际施工人的原告适格。尽管如此,《建设工程施工合同解释(一)》第43条第2款不能代替起诉权的3类构成要件,实际施工人还须满足其他起诉条件才有权请求人民法院受理起诉。诉权规定不能突破起诉权法定原则,其仅是对起诉条件的具体解释。法院须根据3类构成要件全面判定起诉权的存否。上述起诉权法定原则也为立法和司法解释中以“人民法院应当依法受理”为代表的诉权规定提供了明确指引,前者如《中华人民共和国妇女权

<sup>⑤1</sup> 参见最高人民法院(2003)民一终46号民事判决书。

<sup>⑤2</sup> 上述做法的规范根据是《最高人民法院关于当事人就级别管辖提出异议应如何处理问题的函》(法函〔1995〕95号)。值得注意的是,2009年颁布实施的《最高人民法院关于审理民事级别管辖异议案件若干问题的规定》第1条业已放弃上述规则,其第8条明确当事人有权对级别管辖裁定提起上诉。

<sup>⑤3</sup> 参见最高人民法院(2019)最高法民终133号民事判决书。

<sup>⑤4</sup> 参见李永光:《民事被告阶段性放弃诉权问题研究》,载《人民司法》1999年第4期,第46页。

<sup>⑤5</sup> 参见王福华:《民事起诉制度改革研究》,载《法制与社会发展》2001年第6期,第1-9页。

<sup>⑤6</sup> 参见湖南省岳阳市中级人民法院(2018)湘06民特1号民事裁定书。

益保障法》第75条第2款后段,后者如《最高人民法院关于办理人身安全保护令案件适用法律若干问题的规定》第2条。<sup>⑤7</sup>

#### (四) 诉权实践的困境与反思

##### 1. 起诉权构成要件的扩张

在我国诉权实践中,原告适格是难点和痛点。法院对“直接利害关系”的理解与适用并不限于诉讼实施权,即原告请求法院保护自己的权利或者依法保护他人的权利(《程序草稿》第1条第1款第1句),而是进一步审查原告提出的事实与证据,甚至结合被告答辩以及开庭审理结果综合判定原告适格。<sup>⑤8</sup>无论采历史解释回溯《程序总结》《程序草稿》中的诉讼请求权概念,还是采目的解释强调起诉权的筛选分流功能以及减轻法院审理负担的制度效果,都难以支持法院采取的原告适格标准。“与本案有直接利害关系”系对《程序总结》以及《程序草稿》第1条第1款第1句的传承与总结。<sup>⑤9</sup>据此,原告若请求法院保护自身权利,不论该权利能否在实体法上得到证成,都已满足适格要求。与此同时,原告适格的扩张必然同步引发被告适格的膨胀,此乃当事人适格之一体两面。若原告并非实体权利人,那么被告也显非真正义务人。

如果说扩张理解与适用“与本案有直接利害关系”尚不违背形式意义上的起诉权法定原则,那么,以“李淑君、吴湘、孙杰、王国兴诉江苏佳德置业发展有限公司股东知情权纠纷案”<sup>⑥0</sup>为代表的司法实践则在3类、近20种起诉条件之外继续叠加起诉权构成要件。该案中,四名股东在嘉德公司复函前直接向法院起诉要求查阅相关资料。一审法院认为,四名股东的起诉违反前置程序这一特殊起诉条件。二审法院同样认为,《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)第57条第2款是股东知情权诉讼的特殊起诉条件,只是考虑到嘉德公司在本案受理后复函拒绝四名被告查阅、复制相关资料,而使起诉条件瑕疵得到治愈。值得注意的是,《公司法》第57条第2款着重强调公司的书面答复和说明义务。在此基础上,股东直接起诉要求公司满足知情权并不违反起诉条件。若公司在法院受理后拒绝提供相关资料,法院可对此进行实体审理;若公司同意提供,则法院在原告的知情权业已得到满足时判决驳回诉讼请求,而在被告虽作肯定答复却不提交相关资料时判决公司败诉。综上所述,与股东代表诉讼(《公司法》第189条第2款)不同,公司是否答复以及答复意见如何并非起诉权的特殊构成要件,而是胜诉权意义上的实体审理事项,亦即请求权因清偿而消灭。法院将实体权利主张作为前置程序的做法,正是胜诉权构成要件起诉权化的具体呈现。

<sup>⑤7</sup> 参见郭小冬:《〈民法典〉第1000条(侵害人格权民事责任)诉讼评注》,载《法学杂志》2023年第3期,第33页;刘子赫:《人格权禁令独立性的保全路径——以起诉期间制度为核心》,载《财经法学》2023年第5期,第177页。

<sup>⑤8</sup> 参见《海南通连船务公司与五矿国际有色金属贸易公司海上货物运输纠纷再审案》,载中华人民共和国最高人民法院公报网站, <http://gongbao.court.gov.cn/Details/fc89489a38ce777cce43042772cf2a.html>, 2024年3月20日访问。

<sup>⑤9</sup> 参见王胜明主编:《中华人民共和国民事诉讼法释义》(最新修正版),法律出版社2012年版,第292页。

<sup>⑥0</sup> 参见《李淑君、吴湘、孙杰、王国兴诉江苏佳德置业发展有限公司股东知情权纠纷案》,载中华人民共和国最高人民法院公报网站, <http://gongbao.court.gov.cn/Details/d84c3cc3a5f5ba924697b5a9ac39d3.html>, 2024年3月20日访问。

## 2. 胜诉权构成要件的起诉权化

我国诉权理论一般将起诉权和胜诉权作为诉权体系的核心内容,甚至据此得名“二元诉权理论”,其在我国长期居于通说地位。<sup>⑥1</sup>囿于实体与程序分离,胜诉权在我国的发展未能与起诉权等量齐观,这也在司法实践中有直观体现。不仅如此,由于起诉权在我国肩负超大规模民事案件的筛选分流功能,诉权实践还存在将胜诉权构成要件前移为起诉条件的做法。这不仅模糊了起诉权与胜诉权的界限,而且在结果上进一步抬高了起诉门槛。<sup>⑥2</sup>就此而言,诉讼时效抗辩权可谓典型例证。<sup>⑥3</sup>

随着《中华人民共和国民事诉讼法通则》(以下简称《民法通则》)第135条首次在民事诉讼法基本法中确立诉讼时效制度,其在民事诉权体系中的定位曾引发争论。有观点将其作为《民事诉讼法(试行)》颁行后起诉条件的首次扩充,据此,法院应在受理阶段判定诉讼时效。然而,在普通诉讼时效后,立法者还对短期和长期诉讼时效、当事人自愿履行以及诉讼时效的中止、中断作系统性规定。这使法院仅根据原告单方陈述在7日内作出正确判断的可行性存疑。在民法学界与诉讼法学界的共同努力下,诉讼时效摆脱其文义掣肘,最终被确立为民法抗辩权这一胜诉权范畴,其法律效果是使实体请求权主张受限制。在当事人(被告)成功主张和证成诉讼时效抗辩权后,法院应判决驳回原告的诉讼请求。值得注意的是,诉权实践仍存在将诉讼时效抗辩权纳入起诉权的倾向。最高人民法院通过公报案例再次明确其胜诉权属性,在此基础上进一步将抗辩权整体明确为胜诉权。同样,实体法和程序法上的形成诉权特别规定也并非起诉条件,而是胜诉权的构成要件。

在民事诉权实践中,起诉权与胜诉权的二元格局初步形成。一般而言,实体法规定胜诉权构成要件,程序法规定起诉权构成条件。这一分析框架也能得到诉讼时效抗辩权等实体规范的印证和遵循。当然,民事实体法也会规定特殊起诉条件,典型例证是《民法典》第1073条。<sup>⑥4</sup>同样,以第三人撤销诉权为代表的程序形成诉权则指向胜诉权构成要件。尽管如此,胜诉权尚未与起诉权等量齐观。一方面,诉讼时效抗辩权和形成诉权只是民事权利的冰山一角,胜诉权如何与请求权、支配权以及一般形成权有效衔接还有较大的研究空间。民法规范与“请求→抗辩→再抗辩→复再抗辩”之实体审理构造的协同关系还未形成广泛共识。另一方面,起诉权构成要件的扩张适用又对胜诉权产生蚕食作用,如将原告适格理解为实体法上的损害赔偿请求权,又如将股东知情权主张作为前置程序。这显然是将胜诉权范畴的实体构成要件及其权利主张纳入了起诉权的构成条件,通过胜诉权的起诉权化进一步抬高了起诉门槛。

⑥1 参见顾培东:《诉权辨析》,载《西北政法大学学报》1983年第1期,第75-76页。

⑥2 在逻辑上,胜诉权构成要件的起诉权化同样是起诉权构成要件泛化的特殊表现形式。广义的起诉权构成要件泛化存在三种情形:起诉权构成要件的扩张解释、实体判决要件的起诉权化、胜诉权构成要件的起诉权化。

⑥3 关于诉讼时效系消灭诉权抑或是对请求权发生作用的学术分歧,参见王锡三:《近代诉权理论的探讨》,载《现代法学》1986年第6期,第19页。

⑥4 参见黄薇主编:《中华人民共和国民法典婚姻家庭编解读》,中国法制出版社2020年版,第158页。

#### 四、阶层化民事诉权的体系重塑

《决定》为民事诉权的中国式现代化打开了新局面,为民事诉权体系重塑注入了新活力。当前,以立案登记制为核心的民事诉权现代化改革在总体上依旧处于第一阶段。这也是2014年以来民事诉权实践的重点和难点。起诉权法定原则的落实虽然在短期内引发民事案件数量的快速增长,<sup>⑥</sup>但诉权对立案登记制的规定性以及审判程序对诉权保障的决定性作用尚未得到充分贯彻和有效落实,这与“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的改革目标还有相当距离。有鉴于此,民事诉权体系亟待以《决定》为导向,从当前不平衡不充分的诉权保护跃升为全过程诉权保障,认真对待并有效回应人民群众对公平正义日益增长的美好生活需求。

民事诉权的体系重塑必须坚持和彰显中国特色、时代特色和历史底色,这是民事诉权之中国式现代化的应有之义和必由之路。新中国成立初期的民事诉权体系蕴含着诉权要件分层的基本构造。这集中体现为起诉状格式要求、起诉权构成要件(诉讼请求权)、法院管辖以及起诉手续完备性的界分。起诉状格式及其内容的要求旨在判断是否存在起诉行为;起诉权构成要件则决定法院是否受理上述起诉;法院管辖并非不予受理的事由,而是据此由受诉法院依职权将民事案件移送至有管辖权的法院受理;起诉手续完备性旨在对诉状送达进行准备并为被告答辩提供方向。《民事诉讼法(试行)》公布之前,《人民法院审判民事案件程序制度的规定(试行)》(以下简称《制度规定》)进一步夯实了诉权要件分层:(1)涉及起诉行为成立的诉权要件包括起诉状或者口诉笔录以及诉讼要求具体化,此外,还要求起诉人具有诉讼行为能力或存在法定代理和委托代理;(2)起诉权构成要件由诉讼实施权降低为原告明确性;(3)法院管辖规则进一步细化,并继续坚持职权移送;(4)起诉手续完备性是法院受理案件后处理的事项,目的是为送达及答辩做好充分准备。

从新中国成立延续至《民事诉讼法(试行)》的上述诉权要件分层大幅简化了起诉权构成要件,实质降低了起诉门槛。然而,上述超前的民事诉权要件分层在改革开放之初难以应对快速增长的诉讼纠纷,起诉行为成立要件、起诉权构成要件、法院管辖、起诉手续完备性等诉权要件分层被扁平化地纳入起诉条件。不仅如此,内容繁多且抽象的起诉条件被整体理解为起诉成立和法院受理的必要前提。客观而言,正是扁平化的起诉条件使“诉讼爆炸”“案多人少”维系在民事司法可以承受之重。

起诉条件分层是隐含在民事诉讼法及其修正案中的立法努力。1991年《民事诉讼法》尝试在规范层面解决起诉条件的扁平化,其第111条在《民事诉讼法(试行)》第84条的基础上加入“人民法院对符合本法第一百零八条的起诉,必须受理”,此后在其第122条将“受理条件”修改为“起诉条件”,以此与“起诉必须符合下列条件”之

<sup>⑥</sup> 参见黄磊:《立案登记制背景下诉讼要件审理方式研究》,载《学习论坛》2018年第1期,第91-96页。

积极起诉条件规定遥相呼应。立法者意图重塑起诉条件中积极要件与消极要件的分层,强调满足积极条件的起诉应被依法受理。在此基础上,2012年民事诉讼法修正案将消极起诉条件作为“起诉和受理”的最后一个条文(第124条),同时在立案期限规定中删去“经审查”,明确“人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利”。通过上述调整,立法机关试图再次强化起诉条件分层:(1)法院根据原告单方陈述判断积极要件,并据此在7日内判定是否立案;(2)人民法院在案件受理阶段不处理消极起诉条件,对此须根据被告答辩予以综合判定。

遗憾的是,消极起诉条件的立法表述对上述阶层化萌芽产生了实质消解作用。现行《民事诉讼法》第127条第6项和第7项明确规定“不予受理”。第1项到第4项则可分别归入积极起诉条件中的法院主管和管辖,系默示的“不予受理”事项。第5项之“一事不再理”更是被司法实务作为受理案件的重要审查事项,特别是据此规制“无理缠诉”等诉权滥用行为。不仅如此,超大规模的民事案件数量也促使诉权实践继续沿用《民事诉讼法(试行)》所创立的扁平化起诉条件,阶层化的立法努力并未得到司法实践的遵从与贯彻。

民事诉权的中国式现代化不是在原有道路上的小修小补,而是国家治理的深刻革命和历史变迁。《决定》为民事诉权的中国式现代化指明了正确道路与科学方法。无论是以“有案必立,有诉必理”为基本要求的实质立案登记制,抑或是切实发挥审判程序对诉权保障的决定性作用,都要求系统推进和努力夯实阶层化的民事诉权体系建设。尤其是要将现行《民事诉讼法》中的5项积极起诉条件、8项消极起诉条件和6项起诉手续纳入不同诉权要件阶层,科学配置其程序效果,与胜诉权一道为当事人提供全过程的诉权保障。有鉴于此,本文将主要在我国既有法律框架内探讨诉权要件之阶层化问题。

### (一) 第一阶层: 起诉行为成立要件

诉权是国家对人民的庄严承诺,也是法院义不容辞的司法责任。尽管如此,国家对诉权的保障须以起诉行为的有效作出为必要前提。

#### 1. 符合法律规定的起诉行为

如果当事人并未作出起诉行为,例如将信访材料提交给法院,则不能被认定起诉行为成立。《制度规定》据此要求,“一般信、访可不予立案,但处理后要登记备查”。<sup>⑥</sup>是故,《民事诉讼法》第123条之“起诉应当向人民法院递交起诉状”以及“书写起诉状确有困难的,可以口头起诉”是起诉行为成立的必要条件。不过,起诉状副本以及口诉笔录等手续要求宜参照《制度规定》作为送达以及答辩前的准备程序,而不应纳入起诉行为的成立要件。在起诉行为之外,起诉状必须符合法律规定的形式以及内容要求。《民事诉讼法》第124条之被告明确性、诉讼请求具体化是起诉行为成立的实质要求。不过,其第1项之原告适格、第3项之“所依据的事实与理由”以及第4项“证据和证据来源,证人姓名和住所”原则上不宜作为起诉行为成立的构成要件。所依据的事实、理由以及

<sup>⑥</sup> 参见杨荣新、叶志宏编:《民事诉讼参考资料》,中央广播电视大学出版社1986年版,第246页。

证据要求限于起诉人诉讼行为能力以及法定代理和委托代理的情况说明。

## 2. 起诉人具有诉讼行为能力或被有效代理

在上述形式与内容要求之外,起诉行为的有效作出必然以行为人具备诉讼行为能力为前提。《民事诉讼法》第122条到127条并未将诉讼行为能力明确为起诉条件,而是在第60条规定无诉讼行为能力人的法定代理规则,在第153条将当事人丧失诉讼行为能力且未确定法定代理人作为诉讼中止事由,在第211条第8项则将无诉讼行为能力人未经法定代理人代为诉讼作为法定再审事由。有鉴于此,起诉人具备诉讼行为能力应被认定为起诉行为的成立要件。若当事人并未作出起诉行为,或其起诉行为不符合《民事诉讼法》第123条和第124条之形式及内容要求,则意味着当事人并未向法院作出有效的起诉行为,法院自然不负有审理义务。当然,为了贯彻以人民为中心的改革宗旨,法院应向起诉人释明补正其诉讼行为瑕疵,《登记立案规定》第7条第1款要求法院应当一次性书面告知起诉人在指定期限内补正。在此基础上,《登记立案规定》第7条第2款将收到补正材料之日作为立案登记期间的首日,其背后的程序法理正是起诉权构成要件的判定系以当事人有效起诉为前提。

## (二) 第二阶层: 起诉权构成要件

在当事人作出有效起诉行为后,法院将继续对起诉权的构成要件进行判定。在我国既有法律框架内,起诉权是法院受理民事案件的前提。在当事人有效提起诉讼后,法院负有审理和裁判的司法义务。然而,法院在判定起诉权构成要件成立之前,却又并未真正开启审理程序。于是,起诉权游离在当事人起诉和法院受理之间,成为脱离民事案件概念范畴和法院审理程序之外的“诉讼前程序”。法院为了判定起诉权付出了大量人力、物力和时间,但上述工作却无法被认定为法院对民事案件的审理。无论是从起诉权的诉权属性出发,还是以“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”为准据,起诉权构成要件的判断都应纳入民事案件的有机组成部分。审判程序对起诉权的保障应发挥决定性作用,这同样是《决定》中全过程诉权保障的应有之义。尽管如此,考虑到超大规模纠纷的实际情况,将起诉权作为受理标准的诉权构造或将长期存在。是故,以全过程诉权保障为目标,在既有法律框架内通过限缩解释以简化起诉权构成要件并实质降低起诉门槛,这将是民事诉权之中国式现代化的必经阶段。

### 1. 原告适格的限缩适用

新中国成立至改革开放之初,起诉权与诉讼请求权具有等值性。根据《程序草稿》第1条第1款第1句,起诉人只要主张权利为己所有(诉讼请求权)即具备起诉权,其有权要求法院受理案件。随着起诉条件的扁平化,上述诉讼请求权也被抬升为原告适格,司法实践中扩张理解与适用起诉条件的做法也尤其集中于此。以2023年《民事诉讼法》修订为契机,《民诉法解释》宜对原告适格的原则与例外作明确规定。一般而言,只要当事人主张权利为己所有,无论该权利是否在客观上存在,原告适格均已得到满足。作为例外,《民法典》第1073条第1款之“父或者母”系对《民事诉讼法》第122条第1款第1项“与本案有直接利害关系”的特别规定。其正当性正在于“进一步提高此类

诉讼的门槛,明确当事人需要有正当理由才能提起,以更好地维护家庭关系和亲子关系的和谐稳定”<sup>⑥7</sup>。

## 2. 管辖规则的分层适用

在《民事诉讼法(试行)》施行之前,法院管辖并非起诉权的构成要件。诉权乃当事人对法院整体而非对具体法院的公法权利。有鉴于此,只要起诉满足行为成立要件以及起诉权构成要件,作为整体的法院就必须受理。管辖规则只是在全国法院体系内合理分配司法任务的规范。有鉴于此,受诉法院理应依职权将起诉移送至有管辖权的受理法院。随着《民事诉讼法(试行)》将不符合管辖规定的起诉纳入不予受理之范畴,法院管辖也由此进入起诉权构成要件范畴。

我国现行《民事诉讼法》中的管辖规则依旧有再分层的必要。为了有效应对司法地方保护,我国立法和司法实践均重视法院管辖问题,甚至民事诉讼的“第一战”就是“打管辖”。<sup>⑥8</sup>管辖在我国具有特殊意义,管辖规则的设置也相应地呈现精细化和复杂化,这使法院在7日内作出科学判定的难度激增。不仅如此,《民事诉讼法》第130条第2款还确立了应诉管辖规则。<sup>⑥9</sup>随着民事诉讼体制转型不断深化,法院管辖也由蕴含公共利益并体现司法秩序的强制性规范转化为当事人可在一定程度上依法处分的程序事项,协议管辖制度的确立及其适用范围的扩张便是突出例证。有鉴于此,法院管辖不宜整体作为起诉权的构成要件。根据《民事诉讼法》第35条以及第130条第2款的但书规定,《民事诉讼法》第122条第1款第4项中的“属于受诉人民法院管辖”可被限缩解释为级别管辖和专属管辖。在此基础上,其他管辖规则以及《民事诉讼法》第122条第1款第4项中的法院主管不宜再作为起诉权构成要件,而应在诉权要件的第三阶层寻找落脚点。

### (三) 第三阶层: 判决请求权构成要件

《民事诉讼法》第155条以及第157条第1款第1、3项以裁判形式为标准构建起诉权与胜诉权的二元格局。根据《民事诉讼法》第122条到第127条,当不存在起诉权时将根据发现阶段而分别导出裁定不予受理和裁定驳回起诉。与之相对,当起诉条件被满足时,法院将根据诉讼标的的成立与否作出支持或驳回诉讼请求之实体判决。

根据上文分析,在我国3类、近20种起诉条件中,仅有诉讼实施权意义上的原告适格和级别管辖、专属管辖适宜作为起诉权的构成要件。其他管辖规则以及法院主管、一事不再理、诉的利益(如《民事诉讼法》第127条第6、7项)等起诉条件将在诉权要件的第三阶层寻找落脚点。对此,以起诉条件高阶化以及诉讼要件为主题的既有研究已经提供了坚实的理论基础。一般认为,诉讼要件应通过对席方式,由法院在充分保障双

<sup>⑥7</sup> 前注<sup>⑥4</sup>,黄薇主编书,第159-160页。

<sup>⑥8</sup> 参见汤维建:《“管辖错误”作为再审事由不宜删除》,载《法学家》2011年第6期,第157页。

<sup>⑥9</sup> 参见黄忠顺:《论应诉管辖制度的司法嬗变及其规则构建》,载《中国法学》2016年第5期,第196-217页。

方当事人辩论权利的基础上作出判定。<sup>⑩</sup>考虑到诉讼要件与起诉条件之间的术语近似性,笔者更倾向于实体判决要件的表达方式,其诉权表达可被确定为判决请求权。据此,该类诉权要件并非起诉行为成立的要件,也不作为受理标准的起诉权构成要件,而是法院在作出实体判决之前必须确定的程序事项。其与起诉权构成要件的区别在于:(1)判定阶段分别位于案件受理前后;(2)判断标准时点分别是起诉行为时和判决作出时;(3)法律效果分别是起诉不成立以及诉讼不合法;(4)裁判内容在我国分别指向裁定不予受理和裁定驳回起诉。

由于法院亦可能在案件受理后才发现起诉权瑕疵,是故,裁定驳回起诉也可能指向起诉权构成要件。为了明确区分起诉权(第二阶层)与判决请求权(第三阶层),判决请求权的审理程序有待重塑。以德国法为例,实体判决要件的判断与实体审理内容一体化进行,即均通过开庭审理的方式在双方当事人充分辩论的基础上予以澄清。判决请求权与胜诉权的关键区别是裁判形式。其中,在判决请求权欠缺时,法院以诉不合法为根据作出裁定驳回诉的诉讼判决;在胜诉权欠缺时,法院以诉不正当为据作出驳回诉讼请求的实体判决。<sup>⑪</sup>之所以在实体判决之外设置诉讼判决,乃强调实体判决要件与实体事项共享开庭审理程序,<sup>⑫</sup>而不再如罗马程式诉讼,只有肯定实体判决要件才能启动实体事项审理。<sup>⑬</sup>上述复式审理模式充分贯彻了开庭审理对诉权保障的决定性作用。不仅如此,上述审理构造也更能提高诉讼效率,并有助于法院综合全案对判决请求权作出正确判定。不论我国采取复式审理构造,还是开庭审理前的独立听证程序,均有必要明确界分诉权要件中的第二阶层和第三阶层。

#### (四) 第四阶层: 胜诉权构成要件

我国诉权实践的重心是起诉权,胜诉权在我国尚未与之等量齐观,实践中甚至出现胜诉权构成要件的起诉权化。这可被看作是诉权体系面对超大规模诉讼纠纷的应激反应。在民事诉权体系中,胜诉权与当事人的起诉目的直接相关。相比起诉权,人民群众更关心的是诉讼结果,亦即法院对胜诉权的最终判定。<sup>⑭</sup>我国采取上诉条件低阶化、再审程序正常化以及第三人撤销之诉的普通程序化,均是不惜成本地努力回应人民群众对实体公正和胜诉权的关注。不仅如此,充实胜诉权是“切实实施民法典”的必由之路。实体权益在民事诉讼中集中体现为胜诉权,其既是庭审阶段的实体审理事项,又是法院判决之实体内核。囿于民法典与民事诉讼法相互分离,胜诉权的内涵与外延亟待以“切实

<sup>⑩</sup> 参见唐力:《民事诉讼立案程序结构再认识——基于立案登记制改革下的思考》,载《法学评论》2017年第3期,第131-138页。

<sup>⑪</sup> 参见[德]汉斯-约阿希姆·穆泽拉克:《德国民事诉讼法基础教程》,周翠译,中国政法大学出版社2005年版,第31-32页。

<sup>⑫</sup> 参见[德]莱奥·罗森贝克、[德]卡尔·海因茨·施瓦布、[德]彼得·戈特瓦尔德:《德国民事诉讼法》(上),李大雪译,中国法制出版社2007年版,第377-378页。

<sup>⑬</sup> 参见前注<sup>⑤</sup>,康拉德·赫尔维格书,第97页。

<sup>⑭</sup> 参见前注<sup>⑩</sup>,王锡三书,第139页。

实施民法典”为重要历史契机,打破实体法与程序法的隔阂,实现民法典与民事诉讼法的协同实施。<sup>⑦</sup>

第一,就胜诉权构成要件与其他诉权要件的界分而言,以《民法典》为代表的实体规范原则上属于胜诉权范畴,起诉行为成立要件(第一阶层)、起诉权构成要件(第二阶层)和判决请求权构成要件(第三阶层)一般规定于《民事诉讼法》《中华人民共和国仲裁法》(以下简称《仲裁法》)等民事程序法及其相关司法解释中。上述以法典名称为准据界定胜诉权的做法可最大限度地避免起诉权对胜诉权的侵蚀。

第二,对胜诉权应避免机械地理解民法典中的程序要素。例如,物权归属本就是确认之诉的主要类别,《民法典》第234条可被视为对确认之诉的一般提示以及利害关系人提起确认之诉的诉讼实施权(第二阶层),其并未创设胜诉权意义上的物权确认请求权。同样地,《民法典》第1073条并未创设确认或否认亲子关系的实体请求权,其并非胜诉权规定,而是亲子关系诉讼中诉讼实施权的特别规定(第二阶层),旨在通过抬高起诉门槛避免法院贸然向被告送达确认或否认亲子关系之起诉状,维系和谐安宁的家庭秩序。

第三,通过形式和实质标准有效界分胜诉权后,其构成要件亟待完成体系化与阶层化。就体系化而言,民法权利规范亟待根据其内容(请求权、支配权、抗辩权和形成权)与三大诉讼类型(给付之诉、确认之诉、形成之诉)形成有效衔接。就阶层化而论,民法规范亟待根据“请求→抗辩→再抗辩→复再抗辩”的实体审理构造加以规范分层,上述阶层化的标准是证明责任分配规则,亦即以请求权基础作为基础规范,以权利妨碍、权利消灭以及权利受制作为反对规范,将《民法典》中的实体规定按照“原则—例外”的相互关系分别归入“请求→抗辩→再抗辩→复再抗辩”的胜诉权构成要件体系。

### (五) 建立健全民事诉权配套机制

民事诉权的中国式现代化必须符合中国国情,特别是要有效应对当前超大规模的民事纠纷。恶意起诉、虚假起诉和无理缠诉是我国民事司法实践中的突出问题。这不仅使被告动辄卷入诉讼并造成讼累,而且损耗了宝贵的司法资源,在结果上不利于司法秩序的维护和司法权威的建立。有鉴于此,民事诉权改革的再深化不能忽视配套机制的建立健全,必须从“人”和“案”两个方面齐头并进。其中,法官员额的科学配置是应对“诉讼爆炸”“案多人少”的关键步骤。“人案比”不断加剧的直接原因是法官增幅与经济社会发展及其民事案件增长率的不匹配。当然,法官员额是涉及法治人才培养、公务人员编制以及国家财政分配等诸多环节的体系性问题,“人少”问题的根本解决需要更长的周期。相较而言,通过诉讼费用机制有效应对“案多”将起到立竿见影的作用。

在我国,诉讼费用预交后置于案件受理。由于诉讼费用并非起诉条件,原告在起诉前便无须谨慎评估胜诉可能性,而是几乎零成本地向法院提起诉讼,由法院对起诉进行免费审查。这不仅刺激当事人草率地提起诉讼,而且也在实质消耗本就有限的司法资源。

<sup>⑦</sup> 参见任重:《夫妻债务规范的诉讼实施——兼论民法典与民事诉讼的衔接》,载《法学》2020年第12期,第16-18页。

应该看到,上述问题并非我国独有,而是各国民事诉讼所普遍面对的制度风险。<sup>⑦</sup> 起诉门槛的降低必然要求诉讼费用预交制度的配合。与刑事诉讼中的犯罪嫌疑人一样,民事诉讼中的被告也承受着诉讼风险。只有预交诉讼费用才能有效遏制原告滥用起诉条件的低阶化。

虽然诉讼费用在我国也是向被告送达的前提,但立案庭在原告预交诉讼费用前就已经全面审查3类起诉条件。可见,预交诉讼费用的时间点虽然相同,但却在我国产生“南橘北枳”的制度效果。在我国,原告无须为起诉条件的审查预交诉讼费用。诉讼费用预交制度并未对起诉产生应有的引导作用。可见,民事诉权改革的再深化须同步前移诉讼费用预交的时间点,重塑其诉讼法律效果,这集中表现为将诉讼费用预交纳入起诉行为成立要件。若原告并未在起诉的同时预交诉讼费用,也未申请诉讼费用的减、免、缓,立案庭无须对起诉行为成立的其他要件以及起诉权构成要件进行处理和判定,而是待原告补交诉讼费用后开始起算立案登记期间。当起诉权或判决请求权瑕疵导致不予受理或驳回起诉裁定时,原告也应负担由此给法院和对方当事人造成的诉讼费用。

与此同时,我国还应同步完善以胜诉权为参照的诉讼费用救助制度。具有胜诉权色彩的原告适格、诉讼请求的事实根据以及证据要求均可作为诉讼费用救助成立与否的判断标准。由是观之,我国扁平化的起诉条件模式乃诉讼费用救助机制的一般化:当事人在案件受理前不需交纳诉讼费用,法院结合胜诉权构成要件对起诉进行评估,对具有较大胜诉可能性的案件予以受理后再由原告预交诉讼费用。这种对所有起诉人进行“诉讼费用救助”的做法不仅会急剧消耗宝贵的司法资源,而且易于诱发投机性滥诉,还会在结果上进一步加剧“案多人少”并筑牢起诉条件高阶化。

## 五、结 语

党的十八届四中全会以来,我国民事诉权迎来重大发展机遇。《决定》为民事诉权的中国式现代化锚定了改革方向,“切实实施民法典”为此提供了宝贵契机。为贯彻落实全过程民事诉权保障的改革目标,充分回应超大规模诉讼纠纷的时代挑战,我国可在现有法律框架内逐步构筑阶层化的民事诉权体系。其中,起诉行为成立要件(第一阶层)与起诉权构成要件(第二阶层)为立案登记制改革的再深化提供理论准备和制度保障,有效回应了《决定》中第一处诉权表述。通过将扁平化的起诉条件置入判决请求权构成要件(第三阶层),在实质降低起诉门槛的同时将多数程序事项纳入开庭审理,使其与胜诉权构成要件(第四阶层)并轨审理,充分发挥开庭审理对诉权保障的决定性作用,有效回应了《决定》中第二处诉权表述。当然,民事诉权改革的再深化必须同步建立完善以法官额扩容和诉讼费用预交为代表的配套机制。以此为基础,胜诉权的中国式现代化须以民法典为准据,打破实体法与程序法的隔阂,实现民法典与民事诉讼法的协同实施。

<sup>⑦</sup> 参见前注<sup>⑦</sup>,汉斯—约阿希姆·穆泽拉克书,第44-46页;前注<sup>③</sup>,张卫平文,第60页。

民事诉权是民事诉讼现代化的关键之问,是协同融合实体法与程序法的枢纽,其对民事诉讼的中国式现代化具有提纲挈领的作用。随着四阶层民事诉权体系的重塑,诉讼保全申请权体系、强制执行请求权体系以及非讼程序申请权体系也将递次展开。由此可见,民事诉权的中国式现代化是建设中国特色社会主义法治体系的关键步骤,是建设社会主义法治国家的必然要求,是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重要制度保障。只有将民事程序法治的一般规律与我国民事诉权的意涵、功能、模式充分融合,才能使民事诉权摆脱停滞化、边缘化,最实现成中国式民事诉权现代化的目标。

---

**Abstract:** The right of action is the starting point and main line of the modernization of civil procedure in China. The *Civil Procedure Law of 1982 (for Trial Implementation)* has shifted to establishing more flattened requirements to sue. This has not only obscured the nature of the right to sue, and shifted the civil action right to the mode of private law right of action, but also built up a high threshold of bringing a lawsuit, resulting in the phenomenon of ‘hard to sue’. The *CPC Central Committee’s Resolution on Certain Major Issues Concerning Comprehensively Advancing the Law-Based Governance of China of 2014* provides the basic idea and scientific method for the profound change of the civil action right, which means to reshape the flattened requirements to sue into the hierarchical elements of the right of action. Among them, the requirements of the action of bringing a lawsuit (the first level) and the elements of the right to sue (the second level) essentially simplify the requirements to sue and significantly reduce the threshold of bringing a lawsuit, which provides a theoretical basis for the further reform of the case registration system; the elements of the right to request a judgment (the third level) and the elements of the right to win a lawsuit (the fourth level) highlight the decisive role of the trial in safeguarding the right of action. In order to effectively deal with the problem of caseload surge and abuse of right of action, a supporting mechanism should be established and promoted to achieve the Chinese modernization of the civil action right.

---

(责任编辑:陈贻健)