

中国民事司法案件管理机制透析

蔡彦敏*

内容提要 近年来在中国法院体制内自上而下建立专门审判管理机构 and 设立案件质量评估指标体系的探索,是对同步进行的世界性的案件管理运动的积极回应。但是,通过对案件质量评估指标体系中所确定的审判公正指标之陪审率、审判效果指标之调解率、审判效率指标之简易程序适用率以及审限内审结率的实务观察与分析,不难看出,如此的案件管理机制是否真的提升了中国民事司法的品质及公信力,仍是有待考究的。因此,应审慎处理案件质量评估体系与法院评先创优的关系,应变关注提高速度为关注提升品质,同时在案件管理中还应当关注当事人及其诉讼代理人主体作用的发挥。

关键词 民事司法 案件管理 案件质量评估 诉讼公正 诉讼效率

一、中国民事司法案件管理机制概览

民事司法中的案件管理是合理有效利用司法资源,降低诉讼成本,防止案件拥堵及诉讼拖延以提升诉讼品质和诉讼效率而运用的重要策略;同时,它也是过去几十年来各国民事司法的努力目标,是时下全球民事司法研究共同关注的议题。^①

在中国改革开放和经济迅速腾飞过去三十余年中,民商事纷争持续大幅度增加,而由于我国民事诉讼解纷机制路径设计单一,起诉门槛过低,任何纠纷,无论其性质、诉求、标的额、繁简程度如何,诉诸法院被受理后,都必然开始正式的第一审程序,致使直接适用第一审程序的案件基数过大,并导致审判任务与审判力量之间的关系高度紧张。“案多人少,成为法院系统亟待解决的问题,是各层级法官最关心、与他们的利益直接相关的问题。”^②从1991年到2010年,全国法院受理的第一审民事案件年均增长率在10%以上。2010年一审民事案件已经达到609万余件,占整个一审案件总数的87%。^③为此,最高人民法院领导在全国学术会议上特别强调,“中、基层法院承受着沉重的审判压力,影响了案件的审判质量和效率;诉讼模式缺乏必要的灵活性,既不方便诉讼当事人进行选择,也浪费了有限的司法资源。”^④特别是,基层法院在我国金字塔状的法院体制内处于塔基之位,3100多个基层法院占了全国法院总数的80%,承负着全国法院系统90%左右的案件审判之重任。^⑤而由于在第一审程序的立法设计上,仅有普通程序和简易程序的简单二元区分。在案多人少和诉讼拥堵的重压之下,超负荷运作的基层法院采取了简易程序扩大化适用以及普通程序简易化适用的应对方案,超越法律规定的简易程序适用范围,对绝大多数民商事案件均适用简易程序,对适用普通程序审理的案件也尽可能简化审理,以降低司

* 中山大学法学院教授。

① 参见阿德里安 A. S. 朱克曼主编:《危机中的民事司法——民事诉讼程序的比较视角》,傅郁林等译,中国政法大学出版社2005年版。

② 苏力:《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”》,载《中国法学》2010年第6期。

③ 参见最高人民法院奚晓明副院长在2011年中国民事诉讼法学研讨会上的大会讲话。

④ 参见前引③。

⑤ 虽然依据现行民事诉讼法,我国四级法院中的每一级法院都具有对第一审案件的管辖权,但由于高级和最高人民法院管辖的一审案件总数十分有限,因此,第一审程序中诉讼拥堵和案多人少的矛盾突出体现在基层和中级法院。参见最高人民法院《关于新形势下进一步加强人民法院基层基础建设的若干意见》的通知,载 <http://www.110.com/ziliao/article-202038.html>,最后访问时间:2011年5月30日。

法的职业化水准和司法程序的技术含量的非规范程序模式审判第一审案件。这固然大幅度地提升了民事案件的审理速度,但同时也引发了“效率性高”而“公信力低”的悖论现象,^⑥并使法院与当事人之间以及与社会之间亦形成一种持续性的紧张关系。最高人民法院领导不无忧虑地指出“当前部分群众对司法的不信任感正在逐步泛化成普遍的社会心理,这是一种极其可怕的现象。”^⑦同样关注民事司法的“公平与效率”这一核心价值的民事诉讼法学者们亦恳切地发出呼吁:“宁可慢些,但要好些”。^⑧由此,加强案件管理,合理利用有限的司法资源,有效解决诉讼拥堵和案多人少的突出矛盾,提升司法的品质,建设公正而有效率的司法,成为当务之急。事实上,近年来中国民事司法系统亦在加强案件管理上进行积极尝试探索,力图对上述日益严峻的情势作出积极回应。

中国民事司法中的案件管理首先是从法院司法行政及组织上的管理而切入的。2008年1月,最高人民法院颁行《关于开展案件质量评估工作的指导意见(试行)》,明确确定了案件质量评估指标体系,分设了审判公正、审判效率、审判效果等3个二级指标。二级指标又由33个三级指标组成。^⑨最高人民法院领导层亦对案件管理给予高度重视。2010年8月,最高人民法院院长在全国大法官审判管理专题研讨班上强调要求“创新和加强审判管理,实现人民法院工作科学发展”,^⑩并于同年底的全国高级人民法院院长会议上进一步提出要“建立健全质量评估、案件评查、流程管理、考核奖惩、监督指导等一系列审判管理制度,大力推进审判管理的规范化、科学化和信息化”。^⑪转年伊始,最高人民法院即颁布了《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》,其中明确规定建立专门的审判管理机构——审判管理办公室,同时明确该机构承担审判委员会日常事务、审判流程管理、案件质量评查、审判运行态势分析、审判经验总结等审判管理职责。同年3月,最高人民法院又正式颁布《关于开展案件质量评估工作的指导意见》,对已经试行3年的案件质量评估指标体系进行了调整和修正。^⑫

在这种自上而下之力量推动下,至2011年底,全国共有31家高级法院以及1369家中、基层法院成立专门的审判管理机构,占全国法院总数的39.3%,未建立的法院则由审监庭承担审判管理职能。最高人民法院审判管理办公室的报告认为,“专门审判管理机构的设立,形成了审判管理工作的新格局,将分散的审理管理职能整合起来,奠定了人民法院审判管理体系的基础”。2012年最高人民法院工作报告则继续强调“深化审判管理改革,加强案件质量评查,完善司法过错责任追究机制,推动各级法院建立健全科学有效的审判管理体系,促进审判质量稳步提升”。^⑬

在法院体制内自上而下日趋广泛地建立专门审判管理机构,以及设立案件质量评估指标体系的探索,反映出中国司法体制在加强案件管理上前所未有的决心,亦是对同步进行的世界性的案件管理运动作出的积极回应。最高人民法院方面对案件质量评估体系给予了高度评价,并强调指出,全国法院的司法统计数据显示,案件质量评估体系试行3年来,反映全国法院案件审理质量的关键性指标持续向好,其中反映案件质量效率效果指标向好的关键性指标显著提高,如一审案件服判息诉率上升,二审改判发

⑥ 参见王亚新、傅郁林:《中国民事诉讼的“案件管理”》,2012年在北京召开的中欧民事司法管理国际研讨会论文,未发表版。

⑦ 参见沈德咏:《部分群众对司法不信任渐成普遍社会心理》,载中国网:http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-08/19/content_18362992.htm,最后访问时间:2011年7月27日。

⑧ 李浩:《宁可慢性,但要好些——中国民事司法改革的宏观思考》,载《中外法学》2010年第6期。

⑨ 参见《关于开展案件质量评估工作的指导意见(试行)》,载百度文库:<http://wenku.baidu.com/view/eb0b4ffd700abb68a982fb0e.html>,最后访问时间:2012年6月20日。

⑩ 参见王胜俊:《创新和加强审判管理 实现人民法院工作科学发展》,载最高人民法院网:http://www.court.gov.cn/xwzx/tt/201008/t20100811_8485.htm,最后访问时间:2012年5月6日。

⑪ 参见《全国高级人民法院院长会议在京开幕王胜俊作重要讲话》,载最高人民法院网:http://www.court.gov.cn/xwzx/fyxw/zgrmfyxw/201012/t20101220_12360.htm,最后访问时间:2012年5月3日。

⑫ 参见《中国最高法院发布指导意见完善案件质量评估》,载新华网:http://www.xjdp.gov.cn/art/2012/6/25/art_791_77413.html,最后访问时间:2012年6月27日。

⑬ 参见《2012年最高人民法院工作报告》,载中国网:http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-03/19/content_24930481_2.htm,最后访问时间:2012年6月28日。

回重审率下降,表明案件一审质量提高;案件审限内结案率持续提高,表明审判效率提高;调解和经过调解撤诉的案件大量上升,申诉信访明显下降,表明案件的质量和司法公信力提升。^⑭

二、对当前案件质量评估体系若干指标的观察

不过,在笔者看来,对于这种专门审判管理机构及其现行案件质量评估指标体系是否真的提升了中国司法的品质以及公信力,仍是有待观察的。因为虽然这些评估指标是显性的,而案件质量却是隐性的,并且该评估指标体系是封闭和单面向的,较为忽略双方当事人、诉讼代理人以及社会民众对民事司法的评估反馈。因此,不应忽视高数据下可能掩盖的另一些真相,亦不能忽视社会各方面对司法公正和效率的评价没有提高甚至有所降低的悖论现象。基于此,笔者试从案件质量评估指标体系中所确定的审判公正指标之陪审率、审判效果指标之调解率、审判效率指标之简易程序适用率以及审限内审结率等面向进行一些观察,以期知微见著。

(一) 关于审判公正指标之陪审率

实行陪审制度是当今世界大多数国家的通常做法,该制度通过民众参与司法审判而承载弘扬司法民主、促进司法公正、保证司法廉洁、增强司法权威等重要的政治与法律价值。“我国的陪审制度就是人民陪审员制度,即由法定程序产生的人民陪审员依法参加人民法院审判活动并与法官具有同等权利的司法制度。”^⑮在我国法院案件质量评估指标体系所确立的审判公正指标体系中,一审陪审率被作为评价审判公正与否的重要指标之一,陪审适用率与司法公正率之间被设计成相辅相成的关系,由一审审判中适用陪审率的提高,得出一审审判公正程度亦相应提高。

2004年第十届全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》(下称《决定》)的颁行,同年底最高人民法院《关于人民陪审员选任、培训、考核工作的实施意见》的出台,标志着人民陪审员制度在全国范围内较大力度的复苏实践自上而下展开,各地法院陪审案件的数量显著增加。^⑯虽然最高立法和司法机关基于对全国人民陪审员的人数、学历水平、来源、参审保障措施及其实践中的作用等相关司法统计和调研数据的考察分析认为,《决定》实施的总体效果良好,该制度已成为“公正高效权威的社会主义司法制度的重要组成部分”,是“构建社会主义和谐社会的必然要求”;^⑰但是,也有相关实证研究和媒体报道并不认同“总体情况看上去良好”的结论,而认为人民陪审员制度或许只是“看上去很美”,因为实践中在适用陪审制上还存在着不少问题……陪审制度已出现某种程度的“职能异化”,从司法监督者变成了司法辅助者,扮演的是“人力补充、协调人和知识提供者的角色。”^⑱这些褒贬两重天的评论警醒我们对人民陪审员制度复苏实践以及陪审适用率的观察保持应有的审慎,关键问题并非简单在于多少案件适用了人民陪审员,而在于人民陪审员究竟是如何被适用的,以及陪审率是如何统计出来的,与此相关实践中陪审员的专职化、常任化,陪而不审,串台等等“职能异化”现象,都是颇为值得关注的。

从笔者与广东及其他一些地区法官的访谈中了解到,实践中不少法院适用人民陪审员制度的动机的确没有那么纯洁,而是更具有自身的功利性。由于一些案件需要适用普通程序必须组成合议庭审判,在法官人手有限的情况下,人民陪审员被安排进入合议庭充数。至于是否安排人民陪审员参加合议庭,以及安排哪一位陪审员参加合议庭,均由法院决定;有的陪审员一上午或下午被安排参加两个以上案件的

^⑭ 参见前引⑫。

^⑮ 参见《沈德咏就关于完善人民陪审员制度答记者问》,载法律教育网: http://www.chinalawedu.com/news/1000/3/2004/9/he4453435834119400229256_130292.htm,最后访问时间:2012年6月28日。

^⑯ 根据2012年最高人民法院工作报告,我国人民陪审员总数达到8.3万人;扩大陪审员参审范围,全年参审案件111.6万件,占一审普通程序案件的46.5%。载中国网: http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-03/19/content_24930481_2.htm,最后访问时间:2012年6月28日。

^⑰ 关于最高立法和司法机关“《决定》实施的总体效果良好”报道,参见陈永辉:《中国特色人民陪审员制度建设取得明显成效》,载《人民法院报》2007年9月4日;施英:《关于完善人民陪审员制度的决定实施良好》,载《人民法院报》2008年12月2日。

^⑱ 彭小龙:《人民陪审员制度的复苏与实践:1998-2010》,载《法学研究》2011年第1期。

合议庭庭审,有时候就出现“串台”陪审的情形,即陪审员参加A案件的庭审尚未结束,因其参加的B案件的庭审已经开始,故提前退出A案件的庭审而赶去参加B案件的庭审。还有甚者,最近笔者的一位律师朋友拿着她刚刚收到的一份判决书说,“这是一个涉港当事人财产纠纷案件,法院在形式上必须组成合议庭适用普通程序审理,这份盖章的判决书上赫然写着陪审员的名字,但诉讼的自始至终都没有见过该案的陪审员,也没有见过另一位合议庭法官,开庭时也只有该案的主审法官一人独自审理案件,这样的合议庭、这样的人民陪审连作秀都不是”。

笔者相信,这样的案件会被法院内部统计为陪审的案件,会提高法院的陪审率,自然也会相应提升法院系统内关于审判公正的指标。但是,如此有形无实甚至形实皆无的人民陪审,在当事人和社会公众看来,人民陪审员的陪审只不过是陪衬,法庭的审理程序是草率和随意的,审判公正不是提升了而是被破坏了。

上述人民陪审制的适用情况在一定程度上折射出的是我国民事司法在实践层面普遍存在的另一严重问题——合议庭适用的变形和异化。近年来,在民事司法中普通程序的适用方面出现的简易化倾向,其中最为典型的表现就是“形合实独”的问题。我国《民事诉讼法》虽然规定普通程序适用合议制,但由于实践中在合议制下实行承办人制度,承办人在很大程度上主导了合议庭,决定了案件的审理与裁判。这也是为什么实践中常出现开庭时审判席上仅一名承办法官在场、其他法官或陪审员缺席的状况。不少当事人或其代理人包括笔者本人都曾有的经历是,法院送达的有关诉讼文本上本来告知当事人本案是组成合议庭审判的,但开庭时承办法官却告知说,由于另外合议庭成员(法官或人民陪审员)有其他的工作在处理,故不能参加本案的开庭。在法官面前敢怒不敢言的当事人私下抱怨说,既然确定了合议庭审判,但开庭时除承办法官以外其他合议庭成员却因故不出庭,以致当事人与其他两位法官或人民陪审员彼此都没有见过面,但之后的判决书上却打着合议庭成员全体的名字,真不知道那两位缺席的法官或人民陪审员是如何参加对案件的审判的。而据一份法院的调查报告显示,审判权越来越集中到案件的承办人手中,24%的法官表示在工作中只有部分疑难案件和重要案件才进行合议,甚至有法官表示大部分案件实际上都不合议,合议只是形式上的程序。33.5%的法官表示是依赖承办人的汇报而形成对案件的基本看法。^{①9}

综上,来自当事人和法院两方面的资讯都在一定程度上印证了人民陪审制度适用的形式化以及合议制适用上的“形合实独”的状况并非虚言。因此,高陪审率之下并不能必然得出审判公正程度提升的结论,而且还可能掩盖着一些“陪而不审”、“形合实独”等有损对当事人的程序保障且直接损害司法公正形象的实然状况。

(二)关于审判效果指标之调解率

新中国调解体制确立以来,调解制度作为全民国家体制中的一环,既是纠纷解决的方式,更是国家贯彻意识形态和控制社会的工具。^{②0}这决定了中国民事司法中合意型的纠纷解决在制度定位上呈“国进民退”之势。简要而言,中国的法院调解是承办案件的法官在审判过程中作为调解人主持并促进当事人协商解决民事纠纷,其定位是法院行使民事审判权的一种形式。《民事诉讼法》不仅将法院调解作为一项基本原则,而且亦专章予以制度化的规定,包括对调解主体、调解原则、调解程序以及调解的法律效力等等均予以规定。相形之下,对于当事人和解的规定却十分疲软,《民事诉讼法》最短的条文即是第51条之“双方当事人可以自行和解”的规定,对于诉讼中的和解要件、效力等等均缺失规定。最高人民法院的司法解释则将当事人达成和解纳入了调解制度的体系,规定“当事人双方达成和解的,经当事人申请,法院可以制作调解书”。^{②1}与之相应,最高人民法院的审判效果指标体系中,亦没有单独将和解

^{①9} 参见前引⑧,第938页。

^{②0} 王福华:《中国调解体制转型的若干维度》,载《法学论坛》2010年第6期,第33页。

^{②1} 参见最高人民法院关于《民事调解工作若干问题的规定》第4条。

率作为评估指标,而是将和解的有关数据一并统计入调解率中。从实质上说,对于民事诉讼中合意型的纠纷解决机制,我国立法与司法均是以法官之审判权为主导而非以当事人之诉权为主导予以定位和制度设计的,具有“重调解、轻和解”之典型特征。

伴随着上一世纪末期法院系统民事审判方式改革的推进,我国的法院调解在民事诉讼实务以及学术研究中均历经波浪起伏,出现了“一个否定之否定的过程”。^②而步入新世纪后国家所倡导的建构和谐社会时代主题,为法院调解制度的重生提供了新的历史际遇。在国家重振调解政策的强力推动下,最高人民法院领导决策层面亦对民事纠纷的调解解决给予了前所未有的重视,于2009年明确地将民事调解政策从“能调则调,当判则判”调整为“调解优先,调判结合”,^③同时法院系统有关案件管理相关文件中将调解率作为评估审判效果的重要指标,进而由各级各地法院细化为对法官和法院进行年终考核以及先进评比的重要指标,从而将民事司法中的“调解运动”推至历史新高。但由此也激发了民事司法实务中对调解结案率的积极追求甚至过度追求,很多地方的法院调解率以“创新”之名呈现出压倒性的优势,有些地区的法院甚至开展“零判决竞赛”或“调解年”活动力推调解。一些法官为了追求调解率在有意无意间采取强制态度,劝说甚至威胁当事人接受调解,以判压调、以拖促调。虽然基于规避承担法律风险的需要,调解法官通常不使用明确的强制性语言,而采用较为含蓄但又传达出强制意图的调解用语来向当事人施加压力,^④心领神会的当事人为趋利避害,不得不迎合法官而转为接受调解。但是,如此也易导致当事人调解结案后的反悔甚至投诉,如某法院调研组在784件信访案件中发现279件系当事人反映法官强制调解,占全部信访案件的35.59%;亦导致调解类案件的执行难度大于判决类案件;调解结案的案件申请再审的比率亦较高。表明法官过于追求调解结案率而忽视调解的效果。^⑤如果将调解结案率和申诉率,实际执行率,执行标的到位率,裁判主动履行率等相结合而予以综合评估的话,审判效果的评估势必打起不小的折扣。诚如民事诉讼法学者张嘉军教授对民事诉讼调解结案率进行认真的实证研究后所指出的,这种“运动性”的调解的负面效应在司法实践中越发凸显,未来中国应在深刻反思基础上理性对待和设计法院调解制度。^⑥

笔者赞赏这一见解,认为我国的民事司法政策以及法院的案件质量评估机制应放弃对调解率过度追求的作法,而转为对民事纠纷解决之内在规律的认知与遵循,从而在合意的纠纷解决机制的建立上,摆正“调解”与“和解”的关系。一方面,解构我国现行的法院调解制度,将调解定位为前置于诉讼程序的替代性的司法解纷机制加以规范;另一方面,以当事人之内因作用的发挥为制度立足点,建立和解制度,对当事人和解权利的行使给予制度化的保障,并将我国现行立法所规定的法院调解原则,调整换位为“法官促进当事人和解”原则,在对待诉讼中合意解决纠纷的问题上,从过分依赖解决纠纷的外因主体转向重视发挥解决纠纷的内因主体的主观能动性,强调当事人之间的相互协调与合作,使当事人变被动的接受调解方案为积极地协调和解方案,提高当事人双方在纠纷解决中的合作性及其与纠纷解决者的互动性,从而获得更好的纠纷解决效果。

(三) 关于审判效率指标之简易程序适用率

根据《民事诉讼法》规定,简易程序是基层法院审理简单民事案件所适用的程序。尽管《民事诉讼法》本身一直将普通程序和合议制适用作为第一审案件通常适用的程序和审判组织,而将简易程序和独任制的适用范围予以明确严格的限制,但多年来在全国基层法院中简易程序扩大化的现象已是不争的事实,诚如广东省东莞市一位长期从事审判工作的基层法院院长所言,在我国基层法院,普通程序合

② 参见范愉:《诉讼调解:审判经验与法学原理》,载《中国法学》2009年第6期。

③ 参见最高人民法院院长在全国法院调解工作经验交流会上的讲话,载人民网:<http://society.people.com.cn/GB/9741491.html>,最后访问时间:2012年5月6日。

④ 肖建国、黄忠顺:《论暗示性法院调解用语》,载《学习论坛》2011年第10期。

⑤ 张嘉军:《民事诉讼调解结案率实证研究》,载《法学研究》2012年第1期。

⑥ 参见前引②,第31页。

议制的适用与简易程序独任制的适用状况基本上可以概括为“二八法则”现象,即仅有20%左右的案件被法院决定适用普通程序合议制,其余80%左右的案件则被法院决定适用简易程序独任审判。^{②7}

从最高人民法院方面公布的消息看,此言的确不虚。^{②8}在简易程序的是否适用上,长期以来都不是一个当事人选择适用的问题,而是一个法院决定的问题,法院有着近乎绝对的话语权。据笔者在一次全国法院系统的研讨会上获悉,在一起由清华大学教授作为一方诉讼代理律师的案件中,当事人认为双方争议很大而明确提出适用普通程序组成合议庭审判的要求,但法院却不予理睬,径行适用简易程序,由一名法官独任审判。在继后该方当事人以此为理由提出的上诉中,二审法院对此上诉理由也完全没有作出回应,即以一审认定事实清楚,适用法律正确为由驳回上诉维持原判。对于清华大学教授由此所提出的当事人在简易程序与普通程序适用上的程序选择权保障问题,参加研讨会的大多数法官均很不以为然,而认为关于是否适用普通程序还是适用简易程序,是适用合议制还是适用独任制的问题,均是由法院决定的事项,与当事人意见无涉。

法律职业圈内人对数年前发生在广东省四会市的莫兆军法官案恐怕仍会记忆犹新。该案与简易程序的扩大化适用实际上不无关系。莫兆军法官适用简易程序审判的一起债务案中的被告夫妇在第一审判决后没有提出上诉,却于判决生效后在法院门口服毒自杀身亡,从而引发检察机关对莫兆军法官提起刑事公诉。在该起债务案件的诉讼中,对于债务是否存在,双方当事人争议很大,被告夫妇坚称不认识原告,是案外人(其女儿的前男友)和原告闯入家中用刀威胁他们在拟好的借据上签字的。当事人双方争议很大的案件,本属依照普通程序审理的案件范围,但莫兆军还是坚持适用简易程序独审此案并很快作出令被告返还欠款的判决。被告亲属说,被告夫妇之所以没有提出上诉,根本不是对判决的折服,而是对判决的绝望,故而以死抗争司法之不公。独任审判此案的莫兆军法官后被检察机关以玩忽职守罪提起公诉后,引起法检两家的诉讼之战,虽然其最终未被定罪,但却也被调离法院,成为简易程序扩大化适用的牺牲品之一。^{②9}然而,这一当事人以死抗争的悲剧以及导致莫兆军法官丢掉乌纱帽的案件也只不过如同一块石头投入水中,一片水花一阵涟漪过后又归于平静,简易程序扩大化的趋势依然如故。据报道,北京市朝阳区法院近几年每年收结案都在5万件以上,人均结案近300件,结案最多的是双桥法庭副庭长陈红,她2008年结案1134件,2009年1038件;广东省东莞第一法院结案在1600件以上的法官有3位,最多达1924件。^{③0}浙江义乌法院办案状元一天最多开庭达十几个之多,而老法官丁国芳一天开庭最多达二十几个,而这一纪录后被另一法官改写,该法官一天内开庭数高达三十五个。^{③1}每个庭开庭的时间都是预定的,匆忙的法官们在庭审中似乎没有太多的时间耐心地听取当事人的发言,甚至有时为了按计划时间结束本案开庭以便准时对另一案件开庭,或者基于其他的原因,而在本案开庭不停地打断或制止当事人的发言。由此,简易程序适用率高了,案件亦按审限要求甚至大大短于审限要求而审结了,但数量之大并不等于质量之高,这一点即使是法官们自己也心知肚明。如2009年辽宁省法院系统里的最高纪录,一线法官人均结案410.4件,最高达962件。在被问及“一年办这么多的案子,质量怎么保证?是否会出现为了追求效率而牺牲办案质量的现象时”,受访的法官们都不约而同地认为存在这

②7 参见2010年广东省法学会诉讼法学研究会年会上的研讨记录。

②8 参见袁定波等:《全国基层法院民事案件八成适用简易程序》。参见法制网北京2012年11月1日讯:记者袁定波等从最高人民法院了解到,据统计,自2003年12月1日最高人民法院《关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》实施以来,全国基层法院所审理的民事案件中适用简易程序的比例达到80%至90%,http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2012-11/01/content_3953947.htm?node=5954,最后访问时间:2012年11月5日。

②9 参见蔡彦敏:《从莫兆军案件透析简易程序的扩大化适用》,载《民事程序法研究·第三辑》,厦门大学出版社2007年版;以及《莫兆军事案件回放:当事人败诉自杀法官受审一审判决法官无罪》,载开心网:http://www.kaixin001.com/repaste/11747837_14198953.html#relation=parent&message=%7B%22loginprobe%22%3A1%7D&_id=0.5245289303232721,最后访问时间2012年6月23日。

③0 参见《法官“刀尖上的舞者”》,载人民法院报2010年7月12日,人民法院报网:http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2010-07/12/content_12233.htm#,最后访问时间:2012年6月18日。

③1 参见前引⑧,第934-935页。

一问题。^② 笔者数年来与基层法官们的交流也印证了这一说法。

虽然《民事诉讼法》明确规定了普通程序和简易程序的适用范围及其彼此之间的关系,但是,在大量民事案件涌入法院,且民事訴訟立法和案件质量评估体系又要求在审限内审结的情势下,为避免超审限而可能遭致的不利评估,并尽可能提高评估数据,简易程序扩大化的适用成了法院首选的应对之策。特别是法院内部评估中并不将简易程序的扩大适用当作违反程序法要求的评估指标,相反简易程序适用率还被作为评估诉讼效率高低的指标,由此,简易程序扩大化成了基层法院在有限的可选择的程序下最不坏的选择。但深入来看,由法院单方意志使然的简易程序适用扩大化状况,实际带来的是一种饮鸩止渴的效应,早在2003年最高人民法院的《民事诉讼程序改革报告》中就已婉言坦承:“目前全国各地法院对简易程序的规定及运用尽管对本辖区范围内一部分或大部分民事纠纷的解决有着积极的作用和意义,并对现行相关立法和司法解释的滞后与不足具有一定的填充和应对功能,但从长远来看,这种做法却是不利于法制的规范和统一,也不利于法治的建设。”^③遗憾的是,从2012年8月公布的《中华人民共和国民事诉讼法修正案》来看,对上述问题并未作出应有回应,加之法院案件质量评估指标体系的钳制,这种简易程序适用扩大化的趋势在一定时期内恐怕难以扭转。

(四) 关于审判效率指标之审限内审结率

审限制度是《民事诉讼法》对于民商事案件的审理程序规定的明确的时间限制。该制度旨在保障当事人获得适时审判的权利,防止诉讼的拖延,同时亦保证司法的效率。我国《民事诉讼法》对于第一、二审诉讼的审限作出了具体规定,其中,法院适用普通程序审理的案件,应当在立案之日起六个月内审结。法院审理对判决的上诉案件,应当在第二审立案之日起三个月内审结。同时考虑到案件审理中的复杂情况,立法在第一审程序中还作出了“有特殊情况需要延长的,由本院院长批准,可以延长六个月;还需要延长的,报请上级法院批准”的规定;第二审程序中作出了“有特殊情况需要延长的,由本院院长批准”的规定。此外,考虑到涉外案件诉讼可能存在的复杂因素,《民事诉讼法》作出变通规定:法院审理涉外民事案件的期间,不受上述审限的限制。^④

审限内结案率是法院案件质量评估指标体系对于审判效率予以评估的重要依据,各级法院领导均高度重视案件在审限内审结的数据,这也是近年来大部分民商事案件审理的速度大为提升的直接驱动力。从法院公布的数据上看,案件在审限内的审结率确实很高,如中国法院系统2010年民商事第一审案件为609万件,当年内审结为611万件(含上一年旧存少数案件),多达95%的案件能够在审限内审结。法院方面亦由此而得出“案件审限内结案率持续提高,表明审判效率提高”的论断^⑤。

不过,笔者以为,仅以高审结率而得出审判效率提高的结论过于单纯了些,高审结率之下也有着另外的一些故事。在几年前广东省高级法院提交广东省人民代表大会审议的工作报告中,曾称其“审判的质量和效率进一步提高,99.85%的案件在审限内办结”。笔者作为省人大代表对如此之高的审结率之真实性抱持疑问,进而行使代表权利予以质询,并结合实案提问关于院长审批案件的时间是否受审限限制,经院长批准延长审限的案件如何计算审限。法院方面的答复是:“院长审批案件的时间不计算在审限内;对不能在审限内办结的案件,会走《民事诉讼法》规定的经院长批准延长审限的程序,审限延长没有次数限制,审限延长后不统计为超审限,而统计为在审限内办结”。这就明显暴露了审限计算上的漏洞。在如此的统计方法之下,院长审批案件的时间无论多长,都不会被计算在审限内,由此,即使是由于院长审批等内部管理原因而实际拖延久矣的诉讼,对于法院在审限内办结的统计数据却是毫发无损

^② 参见前引⑧,第942页。

^③ 参见最高人民法院民事诉讼法调研组:《民事诉讼程序改革报告》,法律出版社2003年版,第9-10页。

^④ 参见民事诉讼法第一、二审程序以及涉外民事诉讼程序的特别规定中关于审限制度的规定。

^⑤ 参见前引⑮。

的,这也正是为什么法院得以公开宣称其在审限内办结的案件达到99.85%(几近百分百)之高。^{③⑥} 在此次人大会议期间,笔者接到了一些群众的来信或来电反映诉讼拖延及司法不公等问题,亦接到一些基层法院法官的来信或来电反映法院内部在审限统计数据上造假的情况。继后几年省高级法院提交省人大代表审议的工作报告中则避开了对审结率的汇报。

另外,从前述的简易程序扩大化的议题中已经不难看出,过快的审结速度往往与偏低的程序保障及偏低的审判质量相伴,较快的审结速度虽然从某种角度上看似提升了诉讼效率,但却以劣质的审判为代价,无助于提升司法的公信力,因此从司法效果上看也是欲速不达,甚至是适得其反的。综合我国民事司法一直面对的高上诉率、高申诉率、高信访率等情况而看,高效、低质司法得不偿失的负面效应也是不容忽视的,这也正是学者们呼吁和强调“宁可慢些,但要好些”之原因所在。

法院公布的高审结率下还隐藏着有必要关注到的另一面向。尚有一部分案件由于诉讼内外因素的影响,而致审判久拖不决,虽经过法院内部的技术处理而规避了构成超审限,但却使审限制度在实质上落空,并造成恶劣的影响。前不久,在与一位中级法院审判管理办公室主任谈及这一问题时,他同样引用“二八法则”直率地对笔者说,比较而言,我们通过案件的审判管理机制可以更好地管理80%左右的案件,另外20%左右的案件由于所涉因素复杂,就可能无能为力了,这或许就是中国特色吧。^{③⑦}

笔者理解其所指,笔者也曾经而且仍在继续实证跟踪本地一大学及其附属公司为原告、港商企业为被告的一起知识产权合同纠纷案件。这是一起从起诉到执行、从中级法院、高级法院到最高法院、历时十载但至今未了的案件。该案第一审程序开庭达八次之多、历时三年多,第二审程序历时也近一年。其中二审法院合议庭评议完毕提交主管院长审批后,长达半年无审批结果,导致了极度愤怒的当事人多方投诉,直到引起当地人大和媒体高度关注此案的久拖不决问题后,该案才被主管院长提交审委会讨论决定,第二审程序才得以完结。在该案件的审判中,审限制度犹如海市蜃楼,对法院审判案件并未发挥任何制度性的约束。法院方面后来解释其是以最高人民法院关于《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》的司法解释第二条“审理涉港、澳、台的民事案件的期限,参照涉外审理民事案件的规定办理”之规定为依据,而将该涉港案件的审理纳入了“不受民事诉讼法关于审限限制”的范畴。这也就是说,该案诉讼无论要历经多长时间,其永远都不会构成超审限,因为,这类案件的审限已经由“有期”变成了“无期”。正是由于“参照”的根据来自于最高人民法院的司法解释,法院审判的拖延和无限期似乎变得具有了司法解释依据,从“违法”变成了“合法”,从而具有了表面上的正当性。不过颇具讽刺意味的是,最高人民法院的这一“不受审限限制”的司法解释恰恰是在一份关于严格执行案件审理期限制度的文件中所确定的,且该文件开宗明义地宣称目的在于“提高诉讼效率,确保司法公正”^{③⑧}。

还有必要注意的是,无论是院长审批案件不受审限制度约束,还是审限经院长批准延长后不统计为超审限,亦或是涉港澳案件不适用审限制度等等问题,虽然由此所导致的诉讼拖延都与当事人双方具有直接切身的利害关系,但由于这些规定和作法都是由法院方面决定和操作的,并不听取当事人双方的任何意见和反馈,在程序上亦未给予当事人对此表达意见的机会和请求救济的路径,故而当事人只能听命于法院的决定和被安排,无奈于诉讼的延滞和案件的久拖不决。这些至少亦表明“在审限内办结率高”的数据下所掩盖的一部分真相值得关注。诚如王亚新、傅郁林教授所言,这些案件虽在少数,但因其背后往往牵动着一定的利益关系,并对审判的进程和结果产生直接的影响,从而引起了较高的社会关注,以致在相当程度上塑造了法院在中国的一般形象,构成了中国民事诉讼所面临的正当性危机的深层原因之一。^{③⑨}

^{③⑥} 参见郭德龙:《尽显务实风采——省十届人大五次会议代表履职纪实》,载《人民之声》2007年第3期,第16页,以及参见《南方日报》、《广州日报》、《南方都市报》、《信息时报》、《新快报》等广东各大媒体2007年2月上旬广东两会专题报道。

^{③⑦} 参见与湖南省株洲市中级人民法院审判管理办公室主任的访谈笔录。

^{③⑧} 参见最高人民法院关于《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》之开头语。

^{③⑨} 参见前引⑥。

诉讼的进行、法院的审判,应有适度的节奏,具备必要的品质,且均应以诉讼权之保障以及以当事人适时审判请求权的实现紧密联系,诉讼程序既不可过分匆忙,亦不可过分延滞。我国简易程序扩大化和普通程序简易化,导致了过快的诉讼程序,失却了必要的品质,甚至忽视了对当事人正当程序权利应有的最低限度保障,从而损害了当事人的适时审判请求权,也危害了诉讼公正;另一方面,又有少数案件由于权力、利益、人情等等人为因素的干预及其影响而致诉讼程序过分延滞。在这类案件的诉讼中,司法无视当事人的适时审判请求权,且未给予当事人对之问责的程序保障,同样危害了诉讼公正。过快与过慢诉讼程序下的所谓诉讼效率都是打了折扣的,均贬抑甚至损害着诉讼公正的实现。

三、思考与评析

上述现象至少可以令我们看到,我国现有的民事司法案件管理体系下存在或潜在的一些问题,亦引发我们对下述关联问题的进一步思考,以期对建设更具科学性和更符合诉讼公正与效率价值追求的案件管理机制有所裨益。

(一) 案件质量评估体系与法院的评先创优

正在建立的案件质量评估体系既至关司法系统内对各法院工作的评估,亦关系着司法系统外的相应人大、党委等重要部门对各法院工作的认知。法院系统内每年都有各种名目的评先创优活动,各级法院每年也都须向同级人民代表大会提交工作报告予以审议。为获得在该系统内或系统外的高评价、先进排名以及与此相应的各种荣誉、名利等等,一些法院不惜弄虚作假而擅自提升本院的相应指标。一位在某基层法院院长身边工作的秘书对笔者说,他们院长被调任本院院长之前在另一家基层法院担任主管民事的副院长,对该院的民事审判情况有全面的了解掌握,现在看到该院关于调解、陪审、案件审结率等漂亮的数据时心里清楚是有很大的水分的,因此颇感纠结,本院的报告数据如果保持真实而不弄虚作假的话,那么本院在系统内的评比先进等势必受到影响。由此,评估数据的水分增加的同时可信度也相应打了折扣。

笔者曾访谈过数十名法官,其中绝大部分法官对法院报告的数据真实性也没有充分的信心,同时对于以各种数据而评估所谓司法公正与效率的作法颇有微词。有法官向笔者反映,在整理本庭的审判工作向上面汇报时,其庭领导明确要求其将正在审理之中的案件统计为已办结案件,虽然不得不服从领导的要求,但对此类的弄虚作假法官心里感觉很不是滋味。另外,在当下各地法院风生水起的“调解运动”中,上级法院对于调解率的硬性要求以及下级法院领导对调解和调解率的重视,对于调解率的升高也确实产生了直接的影响。不过,广东省佛山市的一位基层法院院长在一次学术研讨中也曾谈到其对上级法院调解率的硬性要求的一些不以为然的看法,他说他在本院工作中虽然强调调解,但同时也强调要尊重诉讼规律,不能调解结案的,不要强制调解、久调不决,并尽可能不夸大高调解率的杠杆作用。当被问及如何就调解率向上级汇报工作时,该院长面色有些凝重但又不失幽默地回应说:“上有政策,下有对策,应该总能对付得过去。”^④不知其意指是要如实汇报还是要技术处理,但似乎能够感觉到,在他心目中对诉讼规律的尊重和对法律规范的遵循比评先创优有着更重要的价值。

上述情况以及与法官们交流中获得的其他一些资讯使笔者能够明显感受到,无论如何,现有的案件质量评估体系正在日益形成一种高度强调绩效的评估机制和组织文化,对法院领导和一线法官的审判工作也正在形成实质性的影响,他们都比以往更直接地感受到了应对来自体制内部的案件质量评估体系的压力。据他们反映,对于这种高度强调绩效的评估机制和组织文化,大多数法官还在适应之中,但较之以往法官们在办案中更具有了时间、效率、调解等等观念,也更具有了争得优良绩效以获得奖励和晋升的驱动。笔者指导的数名基层法官研究生,由于案件审结率和调解率等评估指标在本院系统内名列前茅而受到嘉奖和得到晋升。虽然如日常便饭式的加班加点使得他们一定程度上舍弃了正常的家庭

^④ 参见 2010 年广东省法学会诉讼法学研究会年会上的研讨记录。

生活,承担着持续性的工作压力,但受到嘉奖和得到晋升也令他们感觉辛勤的工作付出得到了肯定和受到了激励。不过,从与国内在职法官的交流中还听到比较多的,是他们对难以真正依法独立审判的无奈、对经常性的过度工作的抱怨以及对不被社会认可的委屈,其中有些人甚至称法官是“弱势群体”、“高危职业”,是“刀尖上的舞者”,较少感受到他们对自己职业由衷的自豪与神圣感,这与同国外或香港、台湾等地区法官交流的感觉形成较为鲜明的对比。

因此,有必要注意的是,将案件质量评估体系与法院系统评先创优结合并作为重要依据的作法具有双刃剑的功能,已经导致实践中一些过度追求漂亮数据而致失真的情况。因此,为了保证案件质量评估体系功能的有效发挥,对于各法院相关评估数据的防伪审查十分必要,对于将相关数据与法官各种荣誉获得直接关联的作法应当慎重,同时对于现行机制下形成的审判法官持续性的过度工作模式及其后果亦当警觉。否则,案件质量评估体系在适用中将有可能渐入歧途,助长司法系统内的弄虚作假之风,且损耗法官队伍可持续发展的力量,无助于真正提升司法的公平与效率,甚至会加重司法“效率性高而公信力低”的悖论现象。

(二)从关注提高速度到关注提升品质

虽然从比较民事司法的视角看,西方主要国家的案件管理运动主要是围绕程序加速效率提高而进行的,^①但在我国却需要同时特别关注问题的另一面向:提升司法的品质。我国现行民事诉讼立法的局限本身在一定程度上掣肘了民事司法回应案件激增的习惯做法,亦影响着案件质量评估体系的取向选择。由于多元化的司法解纷机制没有在民事诉讼立法上正式确立,面对蜂拥而入的案件,法院似乎难以在传统的第一审程序之外寻觅提效方案,这决定了法院难以改变继续走简易程序扩大化、普通程序简易化的老套路。但不容继续忽视的是,如此的效率提高,既是以法官们所抱怨的常态加班加点为代价的,也是以当事人所抱怨的民事司法没有为其提供充分的程序保障为代价的。

与基层法官的接触中,笔者听到不少法官们抱怨,自己如同办案的机器,常年加速运转,但永远都是办不完的案件,且又要求快审快结以及调解率等等,长此以往不仅令人心身疲惫,也令人难以感受工作的乐趣和职业的希望。由此,在众多涉世未深的年轻法律人们仍在削尖脑袋拼命挤入法院体制内的同时,一些已有一定审判经验和阅历的青年法官则开始选择从法院体制内逃离。有调查显示,“近五年中,中国流失中青年法官1.4万名,占现在法官总人数7%,已造成法官短缺或断层的后果”。^②这一状况仍在持续。在广州,中级和基层两级法院的法官流失现象也已引为关注。广州某一基层法院一线办案法官前不久对笔者说,他所在的法院审判一线法官60多人,法官人均案件每年300余件,在工作负荷持续性过高的压力下,仅去年一年一线法官就流失了13人,有的辞职出国,或去做律师,大部分流向了其他国家机关内的公务员体系。他知道在中级法院工作的一些法官也以这样或那样的原因离开了法院,他自己也深感工作负荷和办案压力太大,也正在考虑下一步的何去何从。^③一位法官告诉记者:“办案数量和办案质量两头挤,头脑里想的都是案子的事,连睡觉做梦都会梦到案情,每天一进办公室就一头插到工作上,一刻不停地忙,精神随时都处在高度紧张中。有时看到卷宗就两眼发直,冲动得想去跳楼。”^④

而从当事人的角度来看,他们主要是通过参加诉讼活动并在与办案法官的接触中形成对法院的直观印象和评价。他们希望办理其案件的法官们能够像良医对待病患一样,真正关切他们的纠纷状况,为他们作出认真的诊断和裁判。但匆忙中的法官似乎难以给予当事人所期望的充分的时间。然而程序的加速以及简化,令当事人感到的不是其纠纷被高效率地司法解决,而是司法对当事人的诉讼权利没有给

① 参见陈桂明、吴如巧:《美国民事诉讼中的案件管理制度对中国的启示》,载《政治与法律》2009年第7期;百晓锋:《诉讼迟延、案件管理与对抗制》,载《民事程序法研究·第五辑》,厦门大学出版社2010年版。

② 马守敏:《如何给法官解压》,载《人民法院报》2010年7月12日第5版。

③ 参见笔者与广州基层法官的访谈笔录。

④ 参见前引③。

予必要的尊重和认真的对待,从而会得出法院审判草率不公甚至司法腐败的结论,以至于有些当事人在抑郁、猜疑、愤怒之下选择了爆发甚至走向极端:自杀或杀害法官,^{④⑤}致使审判权与诉权、法官与当事人之间的关系极度紧张,两败俱伤。这些深刻的教训应当被正视。

也正是基于此,我国民事司法的速度和品质问题如同硬币的两面需要被共同关注。虽然快捷是必要的,法律上要求的审限,司法政策上要求的高效率,以及案件质量管理体系中是否将在审限内审结案件作为案件程序合法性的重要指标等,均极大地牵动着法院与法官的神经,从而形成了常态的加班加点并尽可能简化程序的过度工作模式,以至于从所谓“司法效率”上看似乎确实不算低了,但如果说这种高效是以当事人所抱怨的诉讼中法院没有为其提供充分的程序保障为代价的,以及所谓高效的民事司法所树立起来的不是“公正、高效、权威”而是“速快、质次、缺乏公信力”的一般社会形象,其结果也是过犹不及、得不偿失的。民事诉讼的正义标准“涉及真实维度、时间维度和成本维度,是一个三维的事业。”^{④⑥}对于司法审判而言,“迟来的正义非正义”,过快的正义亦非正义,诉讼效率的提升应有必要的界限,不能以损害当事人的适时审判请求权、牺牲对当事人应有的程序保障为代价。因此,对于以普通程序简易化、简易程序扩大化而换得的民事司法的高效率及其代价应予反思,切勿对学者“宁可慢性,但要好些”的呼吁充耳不闻,对于过快的案件审理而言,应关注放慢速度,提升品质;同时应拨开“高审结率”面纱,正视其下所掩盖着的一部分案件诉讼严重拖延损害诉讼效率的问题,排除诉讼中的不当干扰,及时依法审判以切实维护司法的公信力。

笔者还以为,我国案件管理中加强司法品质提升的问题,亦非单纯的民事司法问题,而首先是民事诉讼立法问题。我国立法修改上应积极回应由于立法滞后而导致长期存在的简易程序扩大化以及普通程序简易化的饮鸩止渴状况,以“区分与多元”的理念为指导,奉行整体性原则和诉讼均衡性原则,“在保障诉讼公正的前提下,尽可能地节约当事人和国家的诉讼成本,……使用于解决争议的程序与案件的价值、重要性和复杂性成合理比例。”^{④⑦}确立区分与多元的民事司法解纷机制,在立法上应突破第一审程序的原有局限,设置区别于正式审判程序的替代性的司法解纷机制,如速裁程序、调解程序,作为第一审程序的前置司法解纷程序,为繁杂多样的纠纷配置更具匹配性的司法解纷机制,亦给予当事人程序选择权行使的可能机会,同时为正式第一审程序的开始设置必要的前置和过滤程序,从而将部分案件分流至与之适应的司法解纷机制之中,改变所有诉至法院的案件一律进入第一审程序的状态,有效缓解正式审判程序的拥堵状况和案多人少之矛盾,减轻法院的第一审程序负担,降低当事人诉讼成本的同时,也使有限的司法资源得到更为合理的利用。另一方面,相辅相成地提高正式第一审程序的门槛和要求,使第一审程序抛却既往“手工作坊”式的非规范审判程序模式,正式确立符合现代诉讼法治理念的“对抗与判定”的诉讼结构,使之更符合人性且更具专业性并得以规范运行,发挥审判权与诉权互相作用与制约的功能,既给予诉讼当事人诉讼主体的必要尊重及其诉讼行为的必要保障,亦改变法官们疲于奔命的过度工作模式,更好地保障司法公正与效率的兼顾与实现。

(三) 当事人及其诉讼代理人在案件管理中的作用

在当代民事诉讼法之理解下,法院与双方当事人相互间均负有诉讼促进之义务。^{④⑧} 当事人的诉讼促进义务与其适时审判请求权是相辅相成的。当事人应被授予适时、适式审判之机会,藉以平衡追求实体利益与程序利益,而避免系争实体利益或系争外之财产权、自由权等被程序上劳费之额外付出所耗损

^{④⑤} 前者如前文提到的莫兆军所审理的债务案件中自杀的被告夫妇;后者如因人身损害案败诉而杀害人民法庭副庭长兰伟琴法官的当事人,参见《依法办案被害 吉林女法官兰伟琴被追认为革命烈士》,载中国网: <http://www.china.com.cn/chinese/funv/307413.htm>, 最后访问时间:2012年6月23日。

^{④⑥} 参见前引①,第9页。

^{④⑦} 王福华:《民事案件管理制度评析》,载《法学论坛》2008年第2期。

^{④⑧} 沈冠伶:《民事诉讼之适时审判与案件管理》,载《法学论丛》第39卷第2期。

或限制。^④ 另一方面,民事诉讼是当事人将其纷争提交国家司法审判解决,而司法解决需要调动和使用有限的国家公共资源。由此,诉讼之启动、运行、终结以及相应的案件管理,不仅与当事人利害攸关,而且与国家和公众的关系密切。这决定着当事人及其诉讼代理人与法院和法官共同对案件管理负有社会责任。然而,就我国目前的案件管理机制而言,从主体上看是以法院管理为核心并由法官具体实施的,当事人是其中的被管理者,在案件管理中所发挥的主体作用如果说不是没有的话,也是极其有限的,难以真正发挥诉讼主体之诉讼促进义务与作用。因此,民事司法在特别关注诉讼公正与效率提升的过程中反而忽视了对当事人的程序权利保障,甚至是以相应地降低对他们的程序权利保障为代价的。

这一境况的造成,与我国长期以来以审判权为主导的超职权主义诉讼模式下当事人实际诉讼能力的缺乏,以及进一步而言,与我国民事诉讼代理制度的孱弱有着直接的关系。虽然法律上赋予了当事人诉权以及诉讼行为能力,但是当事人诉讼主体作用的真正发挥往往且主要是通过律师代理制度的保障加以实现的。现代民事诉讼中,为保证审判者的中立性和公正性,将向审判者展示事实和证明主张责任赋予当事人自身,同时鉴于当事人缺乏诉讼的专业技能和实务经验,难以预测诉讼的展开前景以及评估所采取的行为及其后果,更难以判断审判权运行的合法性并依法及时作出妥当回应,法律上专设增强当事人诉讼能力之律师诉讼代理制度,因为律师“能够从当事人本人的利益出发,在所收集的信息资料的基础上通过法律推理形成具有一定客观性和说服力的主张,并及时地提示给法院”。^⑤ 律师“还能够根据具体案情对有利于自身委托人的论点和证据材料加以组织并以逻辑严密完整的样式来展开辩论”。^⑥ 同时,律师与法官同属法律职业共同体,具有相同的法律专业教育背景和执业技能,以及有效运用实体与程序法律及时处理相关诉讼信息的能力,“比当事人本人更会进行诉讼、更能保护对法律不熟悉的外行人之利益;能够期待促使不提起不必要的诉讼;提高司法运作之效率,维护司法运作之公正性”。^⑦ 正是基于此,在各国现代民事诉讼中,律师代理成为“一种可能在最充分的程度上实现程序保障的模式”。^⑧ 有鉴于此,德国采用律师强制主义,而日本则采取律师代理制度,即诉讼时,若委任他人则须委任有律师资格之人。^⑨ 而英美的对抗制诉讼模式从根本上来讲就是依赖律师的诉讼模式。^⑩ 然而,我国虽在立法原则上亦奉行当事人平等、审判权中立的诉讼模式,但却未真正建立起“对抗与判定”的诉讼结构,故民事诉讼立法上对于诉讼代理人制度的规定极其软化,仅在于当事人可以使他人代为诉讼,而缺失增强当事人诉讼能力以保证诉讼专业化的实质性要求,从本质上可归纳为“公民代理制度”,即虽然根据法律规定律师也可以作为民事诉讼的代理人,但律师只不过是和普通公民一样具有被委托的资格而已,律师并非不可或缺的诉讼主体,之于诉讼是既可有亦可无的,故其属公民代理制度下的范畴。而由于民事诉讼立法对“公民代理人的代理行为缺乏明确规则,其出位表现不仅可能影响司法秩序,更可能损害当事人的权益。”^⑪ 这亦铸就了长期以来我国民事诉讼的非规范运行成为一种普遍的和整体的状况,实质性地阻滞了中国诉讼专业化和规范化的进程,也使得在法院及其案件管理机制中难以重视发挥当事人之诉讼主体应有的作用。

我国民事诉讼程序立法修改之基点,应是在正式审判程序中确立“对抗与判定”的诉讼结构。为实现该结构的制度预期,必须提升在正式审判程序中诉讼专业化的要求。这需要通过确立律师代理制度,将律师代理作为正式审判程序的必要主体因素,以提升当事人的诉讼主体能力。当然,这并不是说要以

^④ 许士宦:《审判对象与适时审判》,新学林出版有限公司2006年版,第9页。

^⑤ [日]谷口安平:《程序的正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,中国政法大学出版社1996年版,第78页。

^⑥ 参见前引^⑤,第79页。

^⑦ 参见邱联恭:《口述民事诉讼法讲义(一)》,许士宦整理,2010年笔记本,第381-382页。

^⑧ 参见前引^⑤,第94页。

^⑨ 参见前引^⑤,第381页。

^⑩ 参见史蒂文·苏本、玛格丽特·伍:《美国民事诉讼的真谛》,蔡彦敏、徐卉译,法律出版社2002年版,第32页。

^⑪ 参见向晨:《公民代理人庭上文斗,庭下武斗》,载《南方周末》2012年2月23日A5版。

律师代理制度全面替代公民代理制度,而是以“区分与多元”的理念为指导,在确立律师代理制度的同时,亦保留必要的公民代理制度,但同时应严格限制公民代理的范围,即在前置性的司法解纷机制中如速裁程序或调解程序中仍可以允许公民代理;除此之外,对正式的第一、二审程序以及再审程序,则应明确要求“如委托代理人必须委任有律师资格的人”,同时明确规范律师对于当事人以及对于国家司法的职业道德与职业责任。如此而为在案件管理中发挥当事人及其律师代理人的主观能动性创造条件和提供制度保障。

在比较法的视域下关注民事司法案件管理的各国学者们正日益形成着一种危机意识,虽然还“并非全球性的,但这种危机意识正在蔓延”。^{⑤7} 我国的民事司法亦是正在面对机遇与挑战并存的境况,民事司法的案件管理不仅仅是法院或法官单方面的事情,而是法院与法官以及相关诉讼主体的共同责任。而在案件管理中发挥当事人及其代理律师的主观能动性,特别是发挥代理律师在法官与当事人之间的桥梁与有效协调作用,既可规范当事人的诉讼行为符合法律的要求和限度,实质性地保障当事人的适时审判请求权以及诉讼促进义务的履行,促进纠纷在裁判外的合意解决,以及提升诉权对审判权依法行使的有效制约,由此而增强法院和法官在案件审判及其管理中的行为规范性,以及对诉权依法行使的必要保障和有效制约,以期在提高司法运作效率和降低司法成本的同时,亦切实兼顾司法公正与公信力的更高程度实现。

Abstract: Exploration of the establishment of special case management organization from top to bottom in the court system of China and the implement of case quality evaluation index mechanism is a positive reaction to the contemporary worldwide case management movement. However, it remains to be seen whether the current mechanism is better realized the judicial justice and efficiency and enhanced the quality and accountability of judicature based on the observation and analysis on the rate of people assessor joining the collegial panel to hear the case, the rate of resolving case by judge mediation, the rate of applying of the simplified procedure to hear the case, and the rate of termination of litigation in the time limit. It should be cautious to deal with the relationship of the index mechanism and the selection of advanced court or judge with honors and rewarding. It's worthwhile to shift focus from speeding up the litigation to a better qualified of judicature with attention to the initiative of litigants and their agent ad litem.

(责任编辑:陈贻健)

^{⑤7} 参见前引①,第11页。