

我国诉权滥用治理的四阶化构造

杨 奕^{*}

内容提要 我国诉权滥用行为日趋多发、多样且隐蔽化,严重浪费司法资源、扰乱正常诉讼秩序。然而,诉权滥用治理面临界权标准模糊、识别规则失准、规制手段单一、权利保障失衡等突出问题,整体治理效能不足。其根源在于法理认知偏差、制度设计缺陷、实践惯性制约与跨领域协同机制缺失。应根据诚实信用原则、禁止权利滥用原则、比例原则、程序正义原则等基本原则,构建以“诉权界定、滥用识别、梯度惩戒、动态保障”为核心的诉权滥用治理四阶化构造体系。该体系以正当诉权主体适格、事实真实、目的正当三要件搭配外部行权边界作为双重标尺,厘清正当诉权界定标准;以客观行为越界、主观可责性、结果失范性三重维度为核心,辅以类型化规则与全流程审查程序,实现对诉权滥用行为的精准识别;以分层梯度惩戒与跨主体协同规制凝聚全链条治理合力;以动态保障机制实现正当诉权保障与滥用规制的双向平衡。

关键词 诉权滥用治理 诉权界定 滥用识别 梯度惩戒 动态保障

目 次

- 一、引言
- 二、诉权滥用治理的现实困境
- 三、诉权滥用治理困境的成因
- 四、诉权滥用治理四阶化构造的框架结构
- 五、诉权滥用治理四阶化构造的实现路径
- 六、结语

^{*} 最高人民法院中国应用法学研究所研究员。本文系 2025 年度国家社科基金一般项目“中国诉权滥用的治理研究”(项目批准号: 25BFX015) 的阶段性成果。

一、引言

诉权是指当事人基于民事纠纷的发生,请求法院行使审判权解决民事纠纷或保护民事权益的权利。^①依法保障诉权^②规范有序行使,既是在诉讼领域贯彻习近平法治思想的具体体现,也是维护司法公正与社会公平的重要支撑。近年来,随着立案登记制改革深化、诉讼便利化水平提升,我国正当诉权保障力度持续增强,但诉权滥用行为亦呈现多发、多样且隐蔽化的趋势,给司法资源配置与诉讼秩序维护带来新的挑战。诉权滥用行为不仅严重侵蚀司法裁判的权威性与程序正当性,消解司法作为社会矛盾“减压阀”的作用,还直接损害诉讼相对方的实体权益与程序权益,挤压正当权利的救济空间,最终导致权利保障体系失衡。^③《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》强调,“弘扬和践行社会主义核心价值观”“弘扬诚信文化”,为进一步规范诉权行使、防范诉权滥用提供了重要价值指引与实践遵循。为治理诉权滥用问题,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等部门先后出台系列文件,^④持续加大对诉权滥用行为的打击力度。

然而,我国诉权滥用治理体系仍存在明显缺陷。在实践层面,诉权滥用表现形态日趋复杂、违法手段更趋隐蔽,既有滥用管辖权异议、反复提起诉讼、虚假诉讼等传统样态,更在数字经济与知识产权领域滋生出由商业利益驱动的新型表现形式。例如,部分市场主体为打击竞争对手,借助“专利狙击”“恶意囤积商标”“诉讼骚扰”等手段发起缺乏权利基础的诉讼,严重扰乱市场竞争秩序、破坏法治化营商环境。单一化治理手段难以覆盖多元复杂的诉权滥用情形,易陷入规制不足则滥用泛滥、规制过度则挤压正当诉权的双重困境。当前围绕诉权滥用治理虽已有一些学术成果,但其研究重心主要集中于构成要件、定性边界的理论争鸣,^⑤单一裁判个案的零散探讨,^⑥以及民事、行政、知识产权等特定诉讼领域问题的研究,^⑦对体系性治理构造的研究尚显不足,无法为实践中复杂多变的诉权滥用行为提供清晰的治理路径。

① 参见江伟主编:《民事诉讼法专论》,中国人民大学出版社2005年版,第68页。

② 本文仅以普通私益民事诉讼诉权滥用为研究对象,民事公益诉权在权利来源、原告主体资格、诉讼目的、规制逻辑上与普通私益诉权存在本质差异,囿于篇幅未予以讨论。

③ 参见杨奕:《论诉权滥用的治理模式与路径展开》,载《现代法学》2025年第4期,第38页。

④ 参见《最高人民法院关于深入开展虚假诉讼整治工作的意见》(法〔2021〕281号),《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于进一步加强虚假诉讼犯罪惩治工作的意见》(法发〔2021〕10号),《最高人民法院、最高人民检察院关于办理虚假诉讼刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2018〕17号)。

⑤ 参见邵明:《滥用民事诉讼权及其规制》,载《政法论坛》2011年第6期,第175页;王晓、任文松:《民事诉权滥用的法律规制》,载《现代法学》2015年第5期,第183页。

⑥ 参见沈岍:《信息公开申请和诉讼滥用的司法应对——评“陆红霞诉南通市发改委案”》,载《法制与社会发展》2016年第5期,第21页;章剑生:《行政诉讼中滥用诉权的判定——陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案评析》,载《交大法学》2017年第2期,第168页。

⑦ 参见蒋成旭:《行政诉讼处分的司法审查——以行政审判中的息诉承诺为例》,载《法学家》2019年第5期,第45页;宁立志、宋攀峰:《专利诉权滥用的防范》,载《知识产权》2017年第10期,第22页。

针对我国诉权滥用治理的理论短板与实践困境,本文突破现有环节单一化、分散化的治理局限,立足我国诉讼体制实际,创新性地提出“诉权界定、滥用识别、梯度惩戒、动态保障”四阶化构造体系。诉权滥用治理四阶化构造是回应当前治理困局的系统化解决方案,旨在打破传统治理思路的碎片化弊端,构建全流程闭环治理模式。该构造以诉权运行的内在规律为基础,以破解治理实践痛点为导向,通过界权、识别、规制、保障四个阶段的层层递进与有机协同,实现诉权保障与滥用规制的动态平衡。其中,界权是逻辑起点,核心在于界定我国正当诉权的内涵与边界,解决什么是正当诉权的问题;识别是关键枢纽,承接正当诉权边界标准并将其转化为具象化的越界行为甄别规则,解决是否构成滥用的问题;规制是具体应对,针对已识别的滥用行为实施差异化、梯度化惩戒,解决如何进行处置的问题;保障是兜底支撑,通过完善的程序设计与救济机制,平衡滥用规制与诉权保护的关系,解决防范过度的问题,最终实现诉权行使规范化、司法资源优化配置与诉讼秩序有效维护等多重目标。诉权滥用治理四阶化构造兼具理论创新性与实践可操作性,为我国诉权滥用治理提供了体系化的理论框架与可落地的制度路径。

二、诉权滥用治理的现实困境

当前,我国诉权滥用治理整体呈现环节分散、协同不足的特征,尚未形成层层递进、闭环运行的全流程治理格局,治理效能有待进一步提升。系统梳理实践中的突出问题,能够为破解诉权滥用治理难题、健全治理体系指明方向。

(一) 正当诉权的构成要件与行使边界不够明晰

权利界定是诉权滥用治理的逻辑起点,其核心在于对诉权的内涵、构成要件与行使边界作出规范与理论层面的清晰阐释。唯有先行明确正当诉权的构成要件与行使边界,才能为后续识别诉权滥用行为提供统一的判断标准。当前我国诉权滥用治理体系中,诉权界定的相关规定与理论供给不足,导致整个治理体系缺乏明晰的依据。从规范层面看,有关诉权行使的规则分散于民事诉讼法、行政诉讼法等相关法律与司法解释之中,多为原则性规定,具体操作规则有待进一步细化。民事诉讼法、行政诉讼法主要从起诉条件、案件受理等程序角度作出规范,较少正面界定诉权的内涵与正当行使基础;民法典确立的诚实信用原则与禁止权利滥用原则,为诉权正当行使提供了价值指引,但更多体现为反向约束层面的价值规则,难以单独完成对诉权内涵与边界的正面界定。从理论层面看,有关诉权的界定虽成果丰硕但仍未形成统一、自洽且契合我国制度环境的通说范式。诉权作为公民、法人及其他组织寻求司法救济的基础性权利,其权利属性、成立要件与合理行使边界等核心问题,仍需进一步体系化阐释。在借鉴域外理论的基础上,需要进一步结合我国诉讼制度构造、立案登记制运行实践与权利保障的现实需求,提炼更具本土适应性的界定标准,以更好发挥理论对司法适用的指引功能。受规范及理论供给不足的影响,司法实践中对正当诉权的判断更多依赖法律原则与实践经验展开,诉权行使边界的稳定性与可预期性仍有提升空间,不同裁判之间的尺度有待统一,当事人对正当诉权边

界的稳定预期也有待增强。

综上,诉权界定阶段的主要问题体现为,正当诉权的内涵、构成与边界在规范表达与理论阐释上不够明晰,导致诉权滥用治理体系在源头基准上面临一定挑战,并对后续识别、规制与权利保障环节产生连锁影响。诉权是当事人依法获得司法救济、实现权利保障的基础性权利,诉权制度的宗旨在于通过公正高效的诉讼程序定分止争、维护合法权益。实践中,不当行使诉权的行为偏离了诉权制度的设立初衷,不仅造成司法资源的不合理消耗、扰乱正常诉讼秩序,也对司法公正与权威产生不利影响,因而需要通过科学、稳定、规范的治理体系予以合理规制与有效引导。

(二) 滥用行为的识别规则与运行机制存在缺陷

诉权滥用行为的识别,是防范不当行权、优化司法资源配置的前提。由于规则体系与运行机制存在缺陷,司法实践对滥用行为的识别标准尚未统一。分歧焦点主要集中于两方面:其一,是否应将损害结果纳入构成要件;^⑧其二,主观恶意的判断标准与证明尺度应如何把握^⑨。从识别规范看,我国现行制度对诉权滥用行为的概念使用不够统一,规范文本中并行使用“虚假诉讼”“恶意诉讼”“诉权滥用”等表述,各类概念的内涵、外延与适用场景各有侧重,逻辑自洽、适用清晰的规范体系尚待构建。

从运行机制看,覆盖诉讼全流程的识别机制尚未成熟。其一,立案阶段缺乏针对诉权滥用的统一前置筛查标准、清单指引与刚性流程,未形成制度化、标准化的滥诉预警与过滤机制,前置筛查作用未能充分发挥。最高人民法院2021年发布的《关于在民事诉讼中防范与惩治虚假诉讼工作指引(一)》(法〔2021〕287号)明确了民间借贷纠纷案件、买卖合同纠纷案件、房屋买卖合同纠纷案件、“以物抵债”协议纠纷案件、执行异议案件、参与分配程序案件、申请执行仲裁裁决案件、申请执行公证债权文书案件八类典型案件筛查指引,为司法实务识别虚假诉讼行为提供了重要参照,但该指引并未覆盖恶意诉讼、重复起诉、程序权利滥用等其他典型诉权滥用形态。其二,审理阶段对诉权行使合法性的审查与实体争议审理并未分离,对诉权滥用的审查多依附于实体审理开展,缺乏相对独立的审查环节与判断程序,易出现审查不充分、认定不及时等问题。其三,跨部门信息共享与协同审查机制未建立,人民法院与行政机关、行业主管部门之间缺少针对复杂隐蔽、跨领域滥诉行为的线索移送、信息核查、联合处置机制。其四,识别工作仍以人工审查为主要方式,智能化、数据化辅助技术尚未得到充分、有效运用,及早发现、准确甄别诉权滥用行为的能力有待提升。

此外,由于识别规则与审查程序存在缺陷,司法实践中对诉权滥用行为认定的自由裁量空间较大,同类行为在不同地区、不同裁判场景中,可能出现认定标准宽严不一现象。尤其在知识产权领域,权利客体无形化、市场竞争关联性强、侵权边界模糊等特征突出,合法维权行为与恶意囤积权利、刻意炒作诉讼、滥用维权手段等不当行为容易混淆,

⑧ 肯定的观点,参见曹伊清、崔小峰:《行政诉权滥用认定要件研究》,载《学习与探索》2020年第5期,第77-78页;否定的观点,参见林剑锋:《论单方虚假诉讼的民事程序规制》,载《现代法学》2023年第3期,第40-41页。

⑨ 参见何源:《过度诉讼及其司法规制》,载《法学评论》2024年第6期,第176页。

客观上提升了行为甄别与实质判断的难度,容易出现识别滞后等问题。加之不同区域、不同专业审判领域之间裁量标准存在客观差异,也易于诱发当事人择地诉讼等规避管辖行为以及投机行权现象,^⑩进一步削弱诉权滥用治理的统一性与实施效能。

(三) 规制惩戒梯度缺失与成本收益结构失衡

规制阶段是诉权滥用治理的关键实施环节,目的是通过程序约束、实体惩戒与权利救济等方式,纠正不当行权行为、维护诉讼秩序、保障相对人合法权益。现阶段我国虽已初步建立多元规制手段,但仍存在规制手段分散、惩戒规则缺乏层次、成本收益结构失衡等问题。

当前,针对诉权滥用的程序性规制多采用驳回起诉、不予受理两类处置方式,未根据情节轻重设置分层处理规则;实体性惩戒以诉讼费用负担为主,针对诉权滥用所致损失的赔偿范围较窄、认定标准不够明确,损害赔偿机制的适用空间、救济效能不足;惩罚性赔偿仅在知识产权等少数领域有限适用,难以覆盖其他民事与行政滥诉情形。上述问题导致诉权滥用的违法成本与损害后果不相匹配,难以形成稳定有效的法律震慑。例如,在知识产权诉讼领域,现行规则对恶意诉讼的成本约束偏弱,行为人实施不当诉讼仅需承担基础诉讼开支,而被诉企业为应对无端诉讼,需耗费大量时间、人力成本,还可能因诉讼纠纷丧失市场竞争优势、损害品牌权益;在行政诉讼领域,有的当事人刻意堆叠管辖异议、重复起诉、循环复议诉讼等程序手段,即便核心诉求缺乏事实基础或法律依据、最终未获裁判支持,仍可通过冗长的诉讼流程消耗行政机关精力,通过向对方施压变相达成不当诉求,进而形成滥诉套利的逆向激励,加剧诉权滥用。

诉权滥用规制效果不足,不仅会干扰个案的公正审理,破坏正常诉讼秩序,还可能侵蚀司法权威与社会公众对司法的认同。一方面,惩戒力度偏弱、约束机制缺位,容易模糊诉权合法行使边界,助长机会主义行权倾向;另一方面,恶意诉讼的应对成本过高、权利救济渠道不畅,使得善意当事人的合法权益难以得到充分保障。长此以往,恐将形成正当诉权保障不足、不当行权约束乏力的失衡状态,既不利于营造诚信、理性的诉讼文化,也会持续弱化司法化解矛盾、定分止争的制度功能,给诉讼生态的有序发展带来挑战。

(四) 权利保障与滥用规制的平衡机制尚未建立

权利保障是诉权滥用治理体系的兜底环节,功能在于统筹正当诉权保障与滥用规制双重目标的实现。当前,我国诉权滥用治理体系中,权利保障与滥用规制之间既缺少联动适配机制,亦欠缺统筹约束管控与权利保障的平衡思维,导致难以实现宽严适度、统筹兼顾的治理目标。司法实践中,针对诉权滥用的审查多以惩戒约束为导向,当事人行使陈述、申辩权利的流程设置较为简单。当遭遇审查规制错误时,可依托的异议、复议等救济渠道较少,权利受损后的矫正与修复机制缺失,程序权利保障存在短板。

司法资源总量有限,决定了诉权滥用治理必须统筹公正与效率双重价值,在个体救

^⑩ 参见中国人民大学法学院法律与社会跨学科研究中心课题组:《被制造的过度诉讼:从一类案件的生成机理透视类案多发的深层原因》,载《中国应用法学》2024年第3期,第116页。

济与公共资源配置间寻求平衡。当前,诉权滥用频发与案件无序增长,已直接打破供需平衡:一方面,冲击司法效率,加剧法院办案负荷,拖累整体司法运转节奏,致使正常诉讼流程迟滞、办案整体效能下降;另一方面,损害司法公平,大量非理性诉讼挤压重大复杂案件与正当合法诉求的办理空间,最终削弱权利保障实效,损害社会公共利益。^⑪这种规制与保障失衡、效率与公平失调的结构性矛盾,既难以有效遏制诉权滥用,也无法稳固守住正当诉权保障底线,亟待通过构建动态平衡机制加以解决。

三、诉权滥用治理困境的成因

精准剖析问题根源是补齐治理短板、完善制度设计、构建长效治理体系的前提。当前我国诉权滥用治理实践中,存在界权标准模糊、识别规则失准、规制手段单一、权利保障失衡等问题,本质上是法理认知偏差、制度设计缺陷、实践惯性制约、协同机制缺位四类因素相互交织、共同作用的结果。

(一) 法理认知偏差:未形成体系性认知范式

“当前我国在规制诉讼失范现象的立法与司法的努力中所表现出来的对策离散性,很大程度上源于对现象认知的碎片化。”^⑫囿于未能形成关于诉权运行规律、滥用治理逻辑的系统化统一认知,诉权滥用治理实践缺少科学理论指引,滋生多重实践乱象。

第一,诉权性质的认知范式对立,导致治理导向摇摆不定。诉权理论研究长期存在权利本位与社会本位两种价值立场的分野。^⑬权利本位范式在我国的展开与重塑,根植于“人民至上”理念,^⑭强调诉权作为公民基本权利在程序法上的体现,应优先保障其充分行使,甚至认为对诉权的任何限制都可能构成权利侵害。以诉讼费用收费制度改革为例,有观点认为行政诉讼收费标准低是导致行政诉讼领域诉权滥用的主要原因之一,再审案件不收费与司法权的稳定性、权威性要求亦不相符,主张应当提高诉讼费用标准。^⑮但秉持权利本位范式的学者则认为诉讼费用收费制度与公民的诉权、人权保障相关,应整体考虑,避免当事人因经济困难而难以获得司法救济。^⑯社会本位范式则强调社会公共利益优先性,主张诉权行使必须服从社会整体利益,此种范式更多强调对诉权的约束和限制,若适用不当,易引发过度规制的潜在风险。两种认知范式的对立,导致我国对诉权滥用治理的司法裁量长期处于摇摆状态。

第二,法律原则的理解适用偏差,未能充分发挥其价值指引作用。诚实信用原则、禁

⑪ 参见[美]劳伦斯·M.弗里德曼:《法律制度——从社会科学角度观察》,李琼英、林欣译,中国政法大学出版社2004年版,第270页。

⑫ 王猛:《民事诉讼滥诉治理的法理思考》,载《政治与法律》2016年第5期,第132页。

⑬ 参见任重:《民事诉权基础理论研究》,中国人民大学出版社2025年版,第62页。

⑭ 参见胡玉鸿:《“以人民为中心”的法理解读》,载《东方法学》2021年第2期,第19页。

⑮ 参见陈杭平:《诉讼收费与司法“公—私”关系再平衡》,载《中外法学》2026年第3期,第656-657页。

⑯ 参见张文显:《法治与国家治理现代化》,载《中国法学》2014年第4期,第8页。

止权利滥用原则、比例原则、程序正义原则等基本原则,是规制诉权滥用、保障正当行权的法理依据,但理论与实践对其理解与适用却存在明显偏差。在理解层面,部分观点受法律实证主义思维影响,以诚实信用等原则内容含糊不清、缺乏明确裁判标准为由,将其简单等同于仅能提供伦理评价的道德规范或兜底条款,甚至否定其作为裁判依据的法律属性,忽视其对整个治理体系的统领性价值。^{①⑦}在适用层面,现行法律与司法解释仅对前述原则作宣示性规定,内容表达较为笼统,未细化具体适用要件,致使实践中未能将这些原则有效融入具体治理环节。

第三,阶段化规律认知不足,导致治理体系系统性失衡。诉权滥用治理是一项涵盖界权、识别、规制、保障的系统工程,各阶段既独立分工又紧密衔接,具有鲜明的阶段化特征。但理论与实务界对这一规律缺乏深入认知,有的将治理简单等同于“规制”,忽视界权、识别、保障等环节;有的将各阶段孤立看待,未建立有效衔接机制。同时,对诉权保障与滥用规制的关系认知也存在偏差,将二者视为非此即彼的对立关系,未能认识到二者共同服务于“保障正当权利、维护司法秩序”的目标。这一共识的缺失,导致诉权滥用治理体系的系统性失衡。

(二) 制度设计缺陷: 规范碎片化与程序衔接不畅

制度设计缺陷是诉权滥用治理失效的直接原因。由于法律、司法解释呈现规则供给不足、领域衔接不畅的碎片化特征,导致治理实践缺乏明确统一依据,难以形成有效治理合力。

第一,相关法律规定原则化与分散化,难以直接回应实践中的复杂情形。我国关于诉权滥用治理的法律规定,零散分布于民事诉讼法、民法典中,且多为原则性宣示,缺乏可直接适用的构成要件、识别程序与规制路径。例如,《民事诉讼法》第115、116条仅对虚假诉讼行为作出责任追究的原则性规定,未明确具体的认定标准与操作规则;《民法典》第7条诚实信用原则、第132条禁止权利滥用原则缺乏具体适用场景、举证规则与裁量尺度,对于实践中形态各异、隐蔽性强的滥诉行为,往往难以直接适用。这一问题在知识产权恶意诉讼领域尤为突出,“涉‘靶式流量计’实用新型专利恶意诉讼案”^{①⑧}正是在立法供给不足背景下,人民法院通过个案裁判填补规则空白的典型例证。该案中,专利权人某仪器仪表公司在明知涉案专利权已因未缴年费被终止的情况下,仍先后多次针对某科技公司反复提起专利侵权诉讼,甚至撤诉后又以相同事由再次起诉,其在专利权终止后的后续诉讼缺乏合法权利基础,属于以缠诉方式干扰对方正常经营。一审、二审法院均认定专利权人构成恶意诉讼,并明确了此类诉讼的四项认定要件: 起诉明显缺乏权利基础或事实根据,起诉人对此明知,诉讼行为造成他人损害,行为与损害之间存在因果关系。该案作为最高人民法院知识产权法庭首例明确认定知识产权恶意诉讼的典型案,以裁判方式提炼出了可参照的认定规则,一定程度上缓解了规则供给不足的问题。

^{①⑦} 参见刘亚东:《民法概括条款研究》,中国政法大学出版社2023年版,第34-35页。

^{①⑧} 参见最高人民法院(2022)最高法知民终1861号民事判决书。

但即便如此,也暴露出立法原则化、分散化带来的实践困境。一是认定要件只能由个案事后确立,缺乏事前统一规范。明知无权利基础仍起诉、反复缠诉等典型恶意形态,本应由法律预先明确,却只能在具体案件中予以提炼,具体规则的缺位导致此前大量类似行为难以被及时认定。二是核心要件缺乏法定细化标准。对于明知的判断、损害的范围、因果关系的证明尺度,法律均未作出规定,法院只能结合专利权已终止、多次重复起诉等客观情节进行推定,同类案件在不同法院可能出现裁判尺度不一的情况。三是权利基础灭失型恶意诉讼属于实践中高发、典型的诉权滥用形态,但现有法律未对此类情形作出专门规制,个案指导的稳定性与权威性不足。

第二,司法解释呈现领域分立式特征,规范协同性有待加强。我国诉权滥用相关司法解释,采取按民事、知识产权、行政、执行等不同领域分别制定的模式,呈现领域分立、规则分散的特点。由于各领域司法解释基于自身调整对象与实践需求制定,在认定标准、规制条件、适用程序上存在差异,尚未形成统一贯通的规范体系,一定程度上影响了治理规则的协同适用。一方面,分领域规范易导致标准差异,不利于统一适用。^①不同司法解释针对虚假诉讼、恶意诉讼、重复起诉等行为的认定要件、审查尺度各有侧重,在处理跨领域、交叉型案件时,司法适用需要在不同规则之间协调,客观上增加了适用的复杂性。另一方面,司法解释多聚焦特定领域的典型诉权滥用形态,对各类行为的共通法理、通用认定框架、梯度化惩戒路径缺乏整体统筹。实践中大量诉权滥用行为呈现跨领域、复合型特征,部分主体同时依托民事诉讼规则、市场监管行政规范实施多层级的不当行权行为,导致多重违法违规样态叠加的现象。不同领域规制规则各自独立,难以形成治理合力。这种领域分立的规范模式,源于当前司法规则多由法院各业务庭室结合条线审判需求单独制定,针对不同类型滥诉问题分散规制,亟待在制度层面予以系统回应。

(三) 实践惯性制约: 司法范式掣肘体系化治理

受传统诉讼模式、重实体轻程序思维、“案多人少”压力及司法责任制约束等影响,诉权滥用治理呈现重事后惩戒、轻事前识别的倾向,难以满足体系化治理的现实需求。

第一,职权主义路径依赖固化单向度治理格局。市场经济发展推动我国民事诉讼改革逐步吸纳辩论主义、完善当事人处分规则、拓宽程序自治空间。但受我国司法公共服务定位与社会治理现实需要影响,现行立法保留了法院职权主义的制度安排,司法实践仍延续法官主导程序推进的运行惯性。这映射到诉权滥用治理领域体现为,对滥诉行为的审查多依赖法院职权审查判断,当事人抗辩、举证等程序权利难以实质保障。这种偏单向的治理模式,限制了当事人参与滥诉行为认定的渠道,容易造成裁判对当事人抗辩说理吸纳不足、认定结论论证简略等问题。

第二,重实体、轻程序思维背离体系化治理逻辑。诉权滥用的体系化治理,需要依托完备的程序架构与全流程规制机制实现常态化、系统化管控,但司法实践中存在的重实

^① 例如,不同领域的司法解释对重复起诉行为的认定标准存在差异。在知识产权侵权纠纷相关司法解释中,为充分保障权利人维权,对重复起诉的认定标准更为严格,实质提高了重复起诉的认定标准;而在金融纠纷、劳动争议等领域,为节约司法资源、减轻当事人诉累,对重复起诉的认定标准相对宽松,更易于将诉讼纳入重复起诉的规制范围。

体、轻程序思维,却偏离了这一治理逻辑,更加侧重实体事实认定、法律适用和纠纷实质化解,忽视了诉权行使规范化、诉讼程序正当性的独立价值。一方面,规则制定层面更偏重实体性规则细化,缺乏对程序性规则的充分考量;另一方面,审判活动以实体公正为核心,缺乏对诉权滥用的主动审查意识与刚性约束机制。程序层面的制度缺位与实践失位,直接导致诉权滥用治理呈现碎片化特征。

第三,“案多人少”矛盾挤压体系化治理的实施空间。随着案件数量持续攀升,人民法院审判任务日益繁重,“案多人少”矛盾已成为当前普遍性的司法难题。在审判资源有限、办案压力突出的现实背景下,法官为保障案件审理效率、及时回应当事人解纷需求,不得不将主要精力优先投入实体争议的审理与裁判,客观上难以对诉权滥用进行全面细致审查。立案阶段通常仅能进行必要的形式审查,审理阶段对诉权滥用嫌疑的核查难以深入,规制环节也更倾向于采用简便高效的处置方式。上述做法是司法资源紧张下的现实选择,虽有助于提升审判效率、及时办结案件,但从治理效果看,客观上使得部分诉权滥用行为难以被及时有效规制。

第四,司法责任约束弱化了法官对诉权滥用行为的实质审查动力。司法责任制的全面落实,对规范司法行为、防范错案风险具有重要保障作用,但依法履职免责和容错纠错制度尚不健全。在诉权滥用治理领域,由于新型滥用形态不断涌现,在缺乏明确先例指引与规范供给的情况下,法官难以对边界模糊、定性复杂的滥用行为作出精准识别。更为现实的问题在于,诉权滥用识别本身具有较强的主观性与裁量性,实践中法官对疑似滥用行为开展实质性审查时,常面临当事人争议对抗强烈、合理诉求与不当诉求交织的复杂局面,易遭遇当事人激烈对抗。法官出于审慎履职与风险防控的客观考量,更倾向于遵循成熟裁判路径开展形式审查,难以主动开展穿透式、实质性审查,进而造成“不愿、不敢、不能”开展深度审查的现实困境。

(四) 协同机制缺位: 治理主体系统性协作失灵

诉权滥用治理横跨司法裁判、行政监管、行业自律与社会治理等多重维度,天然具备跨部门、跨领域、跨程序的治理属性,亟须依托法院、检察院、行政机关、行业组织等多方主体联动配合,形成闭环管控。但从实践现状看,我国诉权滥用治理仍以法院为主导,各治理主体权责边界模糊、联动规则缺失、信息流通不畅。

第一,治理权责配置模糊,职能衔接不畅。现有制度未对各主体在诉权滥用治理中的职能定位、履职范围作出清晰界定。法院独自承担行为界定、事实审查、裁判规制、权利保障等工作,办案负荷过重。面对新型、复合、隐蔽的滥诉行为,仅凭法院这一单一力量难以实现精准管控。市场监管、知识产权主管等部门虽具备前端管控与行业监管优势,但缺乏介入滥诉治理的法定路径与履职规范,前端治理与后端司法规制脱节。行业协会、法律服务机构等主体的治理责任长期虚化,缺乏制度化的参与渠道,难以在行业自律、源头约束层面发挥辅助作用。

第二,联动运行机制缺失,协同治理效能弱化。各主体的办案流程、数据平台相互独立,缺乏协作规范与信息共享机制,部门壁垒问题突出。行政监管、行业监管中的违法线

索、风险数据无法顺畅流转至司法环节,法院难以借助外部专业信息精准甄别隐蔽性、复合型的诉权滥用行为,大幅增加了实质审查与行为定性难度。检察机关受案件范围、专业力量、调查手段限制,在线索挖掘、实质监督、事后纠偏等方面作用发挥有限。

四、诉权滥用治理四阶化构造的框架结构

通过系统梳理诉权滥用治理的现实困境及深层原因,可以发现前述治理弊病本质源于治理模式碎片化与贯穿全程的逻辑框架缺位,单一、分散的应对思路难以化解当前多重治理难题。诉权滥用治理四阶化构造,是立足我国诉讼制度运行规律、整合法理基础与实践需求形成的系统化理论框架。该框架按照诉权界定、滥用识别、梯度惩戒、动态保障的逻辑层层递进、有机协同,形成闭环式治理结构。

(一) 以诉权界定为逻辑起点

第一,明确正当诉权的内涵与界权阶段的功能。正当诉权的清晰界定是开展诉权滥用治理的逻辑前提,也是构建整个治理体系的起点。诉权在权利属性上区别于实体权利,不以实体请求权必然成立、胜诉结果必然发生为前提,而是当事人得以合法进入司法程序、请求国家予以公正裁判的程序性、资格性权利,集中体现现代法治国家所保障的接受裁判权、诉诸司法权的核心意涵。作为诉讼程序启动的源头性权利,正当诉权承载权利救济、纠纷解决、秩序维护、权利保障等多重制度功能,其规范行使既是立案登记制改革的价值内核,也是司法公正与程序正义得以实现的基本保障,更是平衡个体权利保障与公共司法资源配置的关键支点。界权阶段的体系功能,在于以正当诉权的规范界定完成治理体系的起点建构与标准确立,为诉权滥用治理体系奠定基础。界权阶段具有不可替代的制度价值:一方面,通过对正当诉权内涵、构成与边界的厘定,为整个治理体系确立逻辑起点,使后续识别、规制、保障阶段均建立在稳定、清晰的权利基准之上,从源头上解决因界权模糊引发的标准混乱、裁量失序等系统性问题;另一方面,将诉权理论转化为可理解、可遵循、可检验的界权标准,为当事人提供稳定的行为预期,使其明确知晓诉权的正当行使方式、范围与边界,并为司法机关提供统一的判断基准,减少裁判分歧,提升法律适用确定性与权威性。

第二,正当诉权界定以诚实信用原则为价值基石。诚实信用原则是贯通实体法与程序法的基础性原则,要求各方诉讼参与人秉持善意理念、恪守诉讼义务,在依法主张自身诉求的同时,兼顾他人合法权益与社会公共利益。该原则能够弥补成文法规则的滞后性与形式局限,纾解形式正义与实质正义的内在张力,既对当事人诉权行使形成内在约束,也为司法机关划定权利边界、甄别各类失范行为提供价值指引,由此成为界定正当诉权边界的价值基石。^②在诉权滥用治理四阶化构造中,诚实信用原则并非单纯的道德倡导与抽象的价值宣示,而是贯穿正当诉权边界划定全过程的底层逻辑。其一,从源头规范

^② 参见王琦:《民事诉讼诚实信用原则的司法适用》,载《中国法学》2014年第4期,第250-266页。

诉讼主体的行权资格,杜绝无关主体随意启动司法程序、不当利用诉讼资源。其二,严格约束诉讼活动的事实基础,否定虚构纠纷事实等不诚信行为,筑牢诉讼活动赖以存续的客观前提。其三,限定诉讼行为的行权初衷,防止当事人借司法渠道谋求不正当利益,禁止拖延义务履行、恶意排挤竞争、不当索取利益等目的异化行为。在诉权滥用治理四阶化构造中,诚实信用原则居于价值统摄地位,为诉权边界划定提供根本遵循。诉权滥用治理的本质不在于压缩、限制合法诉权,而是依托诚实信用原则的价值导向,规制背离主体适格要求、脱离客观事实基础、违背正当诉讼目的的失范行权行为。^{②①}

(二) 以滥用识别为判断环节

第一,明确诉权滥用的价值导向与基本构造。诉权滥用的开展必须以正当诉权的清晰边界为前提,本质是将抽象的界权标准转化为可操作的具体行为判断,核心要义在于对诉权行使是否逾越正当范围作出准确的法律评价,完成对正当行权与权利滥用的甄别。诉权滥用的开展需依托明确的价值导向。诉权作为当事人的基础性程序权利,其行使应遵循法无禁止即自由的基本逻辑。诉权滥用的开展并非无边界扩张,而是以尊重正当诉权为首要前提,识别标准应清晰、客观、可预期。诉权滥用的基本构造需遵循三层递进逻辑:一是规范对照,将当事人诉讼行为与正当诉权的行使边界相比对,判断是否存在越界情形。这一思路与两大法系早期的筛查逻辑高度契合。大陆法系普遍通过前置审查过滤不当诉讼。例如,法国由审前准备法官在案件准备阶段专属处理程序抗辩、终结诉讼的附带事项和不予受理抗辩;对因参与公共讨论而被提起的诉讼,还可依特别规则快速驳回明显无根据的请求。^{②②}英美法系虽未明确区分起诉要件与诉讼要件,但通过可诉性要求对案件进行前置筛选。例如,美国宪法以“案件或争议”限定联邦司法权;^{②③}联邦法院判例据此发展出诉讼资格、成熟性、争议失效和政治问题等可诉性审查规则^{②④}。二是行为分层,要审慎考量行为人主观状态,区分程序瑕疵、一般不当行使与恶意滥用,重点是排除轻微、无害、无主观过错的行为。三是危害检验,判断行为是否造成司法资源浪费、相对人权益受损或诉讼秩序扰动,形成“行为越界、主观可责性、危害后果”的综合判断结构。这一构造承接界权阶段的基准,为后续规制提供参照依据,是诉权滥用治理四阶化构造中承上启下的关键枢纽。

第二,滥用行为识别以禁止权利滥用原则为核心标尺。禁止权利滥用原则发轫于罗马法“任何人不得滥用权利加害于他人”的古老法理,经两大法系的理论继受与司法演进,已发展为贯穿实体法与程序法的通用原则。该原则要求权利行使应当符合制度目的与公共利益,不得超出内在边界,^{②⑤}诉权兼具私益救济与公益属性,其行使自然受到这一

^{②①} 参见任重:《论我国民事诉讼诚信原则的适用范围——兼论本土案例组的生成与反思》,载《当代法学》2024年第6期,第131-143页。

^{②②} 参见《法国民事诉讼法典》第789条第1项、第1项之二、第6项及第499-1条第2项。

^{②③} 参见《美国宪法》第3条第2款。

^{②④} See DaimlerChrysler Corp. v. Cuno, 547 U.S. 332, 352 (2006).

^{②⑤} 参见王利明:《论禁止滥用权利——兼评〈总则编解释〉第3条》,载《中国法律评论》2022年第3期,第3-7页。

原则的约束。在诉权滥用治理四阶化构造中,禁止权利滥用原则为诉权滥用识别提供了标尺。该原则既是约束当事人理性行权的行为准则,也是司法机关识别滥用行为的判断依据,在法律规范供给不足时能够发挥补充适用功能。^{②6}禁止权利滥用原则在诉权滥用识别环节的适用,以目的正当性为核心维度,需秉持主客观相结合的审查思路,综合考量行为人的主观意图、客观行为、利益失衡状态、是否违背权利目的等多重因素。两大法系虽在制度设计上存在差异,但均将禁止权利滥用原则作为基本准则。大陆法系侧重通过实质审查确定权利边界。例如,德国法禁止唯一可能目的在于损害他人的权利行使,并对故意以违反善良风俗的方式致人损害者规定赔偿责任;^{②7}日本民事诉讼法要求法院努力确保民事诉讼公正、迅速进行,并要求当事人依据信义、诚实地进行民事诉讼^{②8}。英美法系则依托完善的程序规则过滤不当诉讼行为、落实禁止权利滥用原则。例如,英格兰和威尔士民事诉讼规则规定,诉状未披露合理的起诉或抗辩依据,构成对法院程序的滥用或可能妨碍案件公正处理,或者存在不遵守规则、实践指引或法院命令的情形时,法院可以剔除诉状。^{②9}

(三) 以梯度惩戒为处置路径

第一,明确诉权滥用规制的法理基础与构造原理。诉权滥用规制的法理基础根植于权利行使有限性与司法秩序公共性二者的辩证统一。规制行为既是纠正越界行权、节约司法资源的必要举措,也是为受损相对方提供权益救济的制度安排,最终旨在实现正当诉权保障、诉讼秩序维护与司法公正价值三者之间的动态平衡。梯度化惩戒应遵循三项构造原理:一是谦抑规制,坚持预防为先、惩戒在后,优先以释明、警示等柔性方式引导规范行权,仅对恶意明显的行为采取刚性惩戒;二是梯度处置,根据主观恶性、行为方式、危害程度、重复次数等进行分层,避免“一刀切”;三是过罚相当,确保规制目的与手段相协调,惩戒力度适度均衡,兼顾威慑效果与权利保护。在上述原理指引下,梯度构造以行为违法程度与危害结果为纵轴,以惩戒手段强度为横轴,构建柔性引导、程序约束、经济惩戒、权利限制、刑事追责的递进体系,实现对轻微失范、一般滥用、严重滥用、涉嫌犯罪等不同情形的分层处置。

第二,梯度惩戒以比例原则为强度校准依据。比例原则是指目的和手段之间的关系应当具有对称性,最初主要用于规范公权力行使,^{③0}强调公权力行使应目的正当、手段必要、损害最小,避免手段与目的失衡、惩戒与情节不匹配,现已逐步延伸至民事领域,成为平衡权利保障与权力约束的重要工具。在诉权滥用治理四阶化构造中,比例原则为规制强度提供校准依据,确保规制措施与滥用行为的性质、情节、后果相适配。比例原则内含

^{②6} 参见茅少伟:《〈民法典〉第132条(禁止权利滥用)评注》,载《中国应用法学》2023年第1期,第201页。

^{②7} 参见《德国民法典》第226条、第826条。

^{②8} 参见《日本民事诉讼法》第2条。

^{②9} 参见英格兰和威尔士《民事诉讼规则》第3.4(2)(a)―(c)条。

^{③0} 参见刘权:《比例原则适用的争议与反思》,载《比较法研究》2021年第5期,第180-181页。

的目的性、必要性、相称性三项子原则,^{③①}为构造梯度惩戒体系提供了清晰的理论指引。目的性要求规制措施必须服务于遏制诉权滥用行为、保障正当诉权、优化司法资源配置的目标;必要性要求在多种可选的规制措施中,优先选择对当事人正当权利限制最小的方案;相称性要求惩戒强度与滥用行为的性质、情节、危害后果合理均衡。作为诉权滥用治理四阶化构造的实施环节,规制阶段的功能是对识别阶段认定的诉权滥用行为实施精准化惩戒,遏制滥用行为蔓延。比例原则的三项子原则是构造梯度惩戒体系的基本遵循,确保规制合法、合理、正当。从比较法视角看,法国、^{③②}日本、^{③③}英国、^{③④}美国^{③⑤}等国家均采用罚款、费用负担等方式进行经济惩戒,并根据情节轻重差异化适用。英国针对反复滥诉主体通过设置梯度限制令进行权利限制。^{③⑥}美国部分州法律承认恶意起诉、程序滥用等侵权诉因,英格兰和威尔士法则认可恶意提起民事程序构成侵权,二者均为满足严格构成要件的受害人提供损害救济,但具体构成要件与赔偿范围,在不同法域之间存在差异。^{③⑦}我国可以比例原则为指引,构建层次清晰、衔接顺畅、力度适度的梯度惩戒体系,提升规制的系统性与针对性。

(四) 以动态保障为底线支撑

第一,明确权利保障与滥用规制的平衡原理及制度功能。权利动态保障的核心原理是确保正当诉权保障与权利滥用规制的动态平衡。诉权滥用治理的最终目标不是限制诉权,而是在保障合法救济渠道与防范程序异化之间建立稳定的平衡关系:既要畅通公民、法人及其他组织寻求司法救济的法定渠道;又要有效防范程序异化、恶意缠讼、虚假诉讼等行为的发生。保障阶段的制度功能主要体现在三个方面:一是权利保护功能,为正当行使诉权的当事人提供程序保护,明确司法规制的权力边界;二是程序纠错功能,为受到错误认定、不当惩戒的当事人提供陈述、申辩、复议、诉讼及国家赔偿等完整救济渠道;三是秩序稳定功能,通过明确的程序规则与权利边界,规范当事人诉讼行为,稳定其对正当行使诉权的法律预期,减少程序空转与重复诉讼等问题。保障阶段是对前三个阶

^{③①} 参见邵明:《论比例原则在我国民事执行程序制度构建中的适用》,载《中国应用法学》2026年第2期,第151页。

^{③②} 法国在行政诉讼与民事诉讼中均设立诉权滥用罚款条款,法官可根据情节轻重酌情判令滥诉方支付罚款。参见《法国民事诉讼法典》第32-1条,《法国行政司法法典》第R741-12条。

^{③③} 日本上诉法院依第302条第1款驳回上诉时,如认定上诉人提起上诉的唯一目的在于拖延诉讼终结,可以命其缴纳不超过提起上诉应缴手续费十倍的款项。参见《日本民事诉讼法》第302条第1款、第303条第1款。

^{③④} 英格兰和威尔士法院对费用命令享有裁量权,一般由败诉方支付胜诉方费用,但法院可以另作命令。可获准费用须经评定,不得包括不合理发生或数额不合理的部分,当事人或代理人的不合理、不当行为还可导致特别费用命令。参见英格兰和威尔士《民事诉讼规则》第44.2(1)–(2)、44.3(1)–(2)、44.11(1)–(2)条。

^{③⑤} 美国联邦民事诉讼中,以骚扰、造成不必要拖延或无谓增加诉讼费用等不当目的提交诉状、动议等书面文件的,法院可依法实施以威慑为限的制裁;代理人不合理且恼扰性地使程序倍增,法院还可命其个人承担由此合理发生的额外费用、支出和律师费。参见美国《联邦民事诉讼规则》第11条(b)(1)、(c)(1)、(c)(4);《美国法典》第28编第1927条。

^{③⑥} 例如,英格兰和威尔士针对提出完全无依据请求或申请的当事人,依其行为次数、持续性及扩展民事限制令是否足够或适当,分别设置有限、扩展和一般民事限制令。参见英格兰和威尔士《民事诉讼规则》第3.11(2)条、《实践指引3C:民事限制令》第2.1、3.1、4.1段。

^{③⑦} See Willers v Joyce [2016] UKSC 43, [67], [87], [90]; 加利福尼亚州司法委员会《2026年加利福尼亚州民事陪审团指示》(Judicial Council of California Civil Jury Instructions 2026)第1501、1520号。

段的价值校准与底线托底,界权阶段明确什么是正当诉权,识别阶段判断是否构成滥用,规制阶段决定如何进行处置,而保障阶段则解决如何防范过度。唯有建立完善的保障机制,才能避免诉权滥用治理滑向“重打击、轻保障”的错误方向。

第二,权利动态保障以程序正义原则为运行准则。程序正义原则是指任何法律决定的作出必须遵守正当的程序,而这种程序的正当性体现为程序规范被严格遵守,以及参与主体与社会公众对程序的认同评价。^⑳强调诉讼程序的设计与运行应符合公平、公正、合理的要求,注重治理过程的规范性与正当性,其价值在于为诉权行使与滥用规制提供标准化、制度化的运行框架,确保治理工作在合法有序的轨道上推进。在诉权滥用治理四阶化构造中,程序正义原则为保障阶段提供了全方位指引,其核心要素包括参与性、对等性、中立性、公开性、合理性、及时性、终局性与救济性。^㉑参与性要求赋予当事人参与治理流程的程序权利,保障其陈述、举证、质证、申辩权;对等性要求双方当事人享有平等的表达与对抗机会;中立性要求治理主体秉持客观公正立场;公开性要求治理全流程公开透明,避免暗箱操作;合理性要求程序设计与治理措施适配权利保障需求与滥用情节;及时性要求高效推进治理程序,既不让滥用者从拖延中获利,也不让正当权利因程序低效落空;终局性要求明确治理结果的法律效力,遏制滥用者反复缠诉扰乱司法秩序;救济性要求为被不当规制者提供修复渠道。以上八大要素相互支撑、有机融合,推动保障阶段实现正当诉权保障与诉权滥用治理的动态平衡。

五、诉权滥用治理四阶化构造的实现路径

在厘清界权、识别、规制、保障四阶段框架结构的基础上,结合我国诉讼实际,将前述治理架构转化为一套体系化、可落地的实操方案。中国特色社会主义法治体系建设强调治理的系统性、协同性与实效性,^㉒诉权滥用治理四阶化构造须秉持整体统筹的体系化思维,严格遵循四阶段递进逻辑,各环节分工独立、有机联动,搭建起全流程闭环治理体系。

(一) 界权阶段:厘定正当诉权要件与行使边界

界定阶段的任务是将已确立的正当诉权理论转化为司法实践中的具体界权标准。本阶段通过明确构成要件、划定行使边界,为后续识别、规制、保障阶段提供稳定、清晰的前置基准。

正当诉权须同时满足主体适格、事实真实、目的正当三大构成要件,三者相互支撑、缺一不可。其一,主体适格要求起诉人与案件之间存在直接的法律利害关系,符合法定诉讼主体条件,具备相应诉讼权利能力与行为能力,能够依法独立行使诉讼权利、承担诉讼后果。其二,事实真实要求权利主张必须以客观存续的法律关系与案件事实为依托,

^⑳ 参见赵旭东:《程序正义概念与标准的再认识》,载《法律科学》2003年第6期,第92页。

^㉑ 参见陈瑞华:《刑事程序的法理》(上卷),商务印书馆2021年版,第228-236页。

^㉒ 参见黄文艺:《近五年习近平法治思想的重大理论创新》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2025年第6期,第4页。

具备合理事实依据与初步证据支撑,严禁虚构法律关系、恶意串通、伪造证据等行为,客观真实性是正当诉权成立的事实前提。其三,目的正当要求当事人行使诉权应以权利救济、纠纷化解为本旨,不得借诉讼工具谋求不当利益、恶意干扰他人经营、拖延义务履行、打压市场竞争等不正当诉讼目的。三项要件分别从行权主体、客观基础、价值目标三个维度搭建起正当诉权的完整评价体系,清晰划分合法与失范的界限,为后续识别、规制诉权滥用行为提供参照基准。

正当诉权的有序行使还需遵守外部行权边界,形成内部要件与外部边界相结合的双层规则体系。外部行权边界独立于内部构成要件,侧重程序运行与公共维度管控。一方面,恪守程序安定边界,诉权行使须遵守管辖规则、起诉形式要件、救济顺位要求,严守一事不再理、禁止重复救济等程序准则,杜绝通过拆分诉求、重复起诉等方式规避程序规则,保障诉讼运行的安定性;另一方面,严守权利谦抑边界,当事人不得随意启动不必要的诉讼、滥用程序性权利制造程序内耗,应当秉持适度、克制的行权逻辑,兼顾司法资源承载能力与社会公共利益。

(二) 识别阶段: 搭建诉权滥用分层识别体系

识别阶段以界权阶段确立的正当诉权标准为前提,重点解决如何判断行为超出正当诉权边界、构成权利滥用的问题。本阶段以“三重失范维度”为标尺,构建类型化规则引领、全流程审查程序的识别体系,实现诉权滥用行为的早发现、早判断、早固定,为后续梯度惩戒提供精准靶向。

1. 确立诉权滥用统一识别标准

对诉权滥用的识别需突破传统单一评判视角,构建“客观行为越界、主观可责性、结果失范性”三重维度协同一体的识别体系。第一重维度是客观行为越界,指当事人的诉讼行为偏离正当诉权行使边界。具体表现为两种情形:一是不具备合法诉权基础,如虚假诉讼中行为人凭空捏造法律关系、虚构案件事实启动诉讼程序;二是虽在形式上享有诉权行使资格,但行权行为明显违背禁止权利滥用原则,超出正当诉权行使限度,如滥用管辖权异议、重复起诉、无理缠诉等。第二重维度是主观可责性,指行为人须具备故意或重大过失的过错心态,仅一般过失不构成诉权滥用。其中,故意表现为行为人明知自身诉讼行为缺乏正当性、已然逾越行权边界,仍主动谋求不当利益或刻意损害他人合法权益;重大过失则是指行为人应当知晓其不当行权行为缺乏合理依据,却未履行审慎注意与合理核查义务,消极放任失范后果的发生。由于主观心态具有较强隐蔽性,司法实践不宜苛求直接主观证明,可遵循客观推定规则,依托当事人诉讼轨迹、举证行为、诉求内容等外在行为综合研判其主观态度,同时保障行为人举证抗辩的权利,防止片面归责。第三重维度是结果失范性,指滥用行为引发了实质性负面后果,且该后果与滥用行为之间存在直接因果关系。

2. 制定分领域差异化识别细则

在统一识别标准基础上,结合民事、知识产权、行政诉讼等不同领域的特殊性,制定类型化、场景化识别规则,实现一般标准与特殊场域的有机衔接。首先,传统民事诉讼领

域应着重考察权利基础真实性与行权目的合理性,重点排查虚构法律关系、借诉讼转移财产、重复起诉等失范情形。司法实践中,常见夫妻双方恶意虚构借贷事实、伪造债权凭证与转账记录提起诉讼,借助生效裁判变相转移共同财产、逃避共同债务。同时,诉讼进程中恶意变更诉求、拖延举证、无故阻滞审理进程等程序性滥用行为,亦属于民事诉权滥用的典型样态。其次,知识产权诉讼领域既要审查权利取得与存续的合法基础,更要强调权利行使的比例,重点判断维权行为是否契合知识产权保护的立法本意,是否超出必要限度、不当限制他人合法利用智力成果。结合最高人民法院相关裁判精神,知识产权权利人负有善意、审慎的行权义务。^④实践中,以非正当方式囤积、抢注商标或确权后批量维权,竞争对手通过“专利阻击”阻碍科技企业上市,“专利蟑螂”针对特定新兴行业发起批量恶意诉讼,^⑤不当申请行为保全扰乱正常经营秩序等,均属于典型诉权滥用样态。再次,行政诉讼领域应重点审查规避行政行为效力、跨程序重复救济、滥用起诉权拖延行政履职、以程序异议架空实体审查等滥诉行为。典型情形如行政相对人因违法经营被依法责令整改后,无实质争议与有效事实支撑,仅以细微程序瑕疵反复起诉、上诉、申诉,阻滞行政决定落地执行。最后,立足司法实践发展需求,未来可结合金融、商事、劳动争议等特殊纠纷类型,持续细化行为样态,不断丰富诉权滥用识别的类型化规则体系。

3. 构筑全流程智能化识别程序

诉权滥用识别应贯穿诉讼各环节,构建立案前端初筛、审理阶段核查的全流程识别程序,同时依托信息化技术,提升识别效率与精准度。首先,立案前端初筛是由立案庭依托筛查清单指引开展初步筛查,指引可涵盖当事人诉讼频次、诉求合理性、是否存在重复起诉等内容,对于主观恶意明显、缺乏合理诉讼利益、明显不符合法定条件的起诉,立案庭可依法不予立案或裁定不予受理。其次,审理过程核查是由审判庭开展实质性判断,将诉权滥用审查内嵌于举证、质证、法庭调查与辩论各环节。主张对方构成诉权滥用的一方应先行提交初步证据予以证明,被指控一方则需举证证明自身行权行为合法合规,在此基础上适度强化法院依职权调查的权限,必要时依职权调取登记档案、授权材料、交易流水、行政卷宗等客观资料,全方位核实是否存在失范行权情形。最后,依托智慧法院建设与人民法院“一张网”布局,强化技术赋能,搭建集约化诉权滥用识别大数据平台,对高频起诉主体、可疑权利载体进行风险预警与智能标记。

(三) 规制阶段:完善诉权滥用梯度惩戒体系

规制阶段旨在结合诉权滥用的不同样态、主观过错与危害后果,构建事前预防、分层梯度惩戒、跨域协同共治的多元、系统、协同的规制体系。

1. 强化事前预防

事前预防是诉权滥用治理的基础性举措,重在通过制度完善、标准细化与行为引导,从源头减少滥诉诱因、压缩失范行权空间。一方面,严把权利取得与纠纷处置关口。如

^④ 参见最高人民法院(2022)最高法知民终2586号民事判决书。

^⑤ 参见彭学龙:《知识产权诉权滥用的客观识别与协同共治》,载《中国应用法学》2026年第3期,第116页。

在知识产权领域应严格授权确权审查标准,完善恶意申请筛查、批量维权管控机制,对无实质正当性的权利申请与投机性维权行为及时规制;在行政争议领域健全调解、复议等前端化解渠道,推动矛盾实质性就地化解,避免纠纷上行引发非理性诉讼。同时,压实网络平台主体责任,明确避风港规则适用边界,要求平台强化异常投诉、批量举报的实质甄别,倒逼平台主动履行治理义务,遏制程序性恶意侵权行为发生。另一方面,规范各类诉讼参与主体行权行为。强化当事人诚信诉讼义务,细化虚假陈述、无正当理由拒不到庭等行为的约束规则;压实代理律师及法律服务机构执业责任,强化勤勉审慎义务,明确证据核查、客观代理的法定义务,从严规制协助虚构事实、怂恿批量滥诉等执业失范问题。针对职业化、产业化滥诉乱象,法院可依托司法建议联动行业监管,划定执业红线与自律准则;同步深化多元解纷体系建设,拓宽调解、仲裁的适用场景,引导当事人开展诉讼外和解,合理分流诉讼压力,从根源降低诉权滥用发生概率。

2. 分层梯度惩戒

结合诉权滥用行为情节轻重、主观恶性、危害范围的差异化特征,建立由轻及重、梯度衔接的惩戒机制。一是柔性教育纠偏,针对首次失范、情节轻微、无实质损害的一般程序性瑕疵与轻微不当行权,以法律释明、口头警告、程序指引为主要方式,督促当事人认清权利边界、主动纠正不当诉讼行为,实现教育纠偏的治理效果。二是常规程序规制,针对存在主观故意、造成程序内耗与轻微损害的滥诉行为,通过不予受理、驳回起诉、调整举证责任、判令承担维权合理开支等程序性举措加以约束。三是刚性惩戒约束,针对尚未达到刑事犯罪程度的恶意串通、虚构事实、无理缠讼、批量打压式维权等严重滥诉行为,依法适用高额罚款、赔偿损失、惩戒性费用负担等措施;同步衔接社会信用体系,实施失信公示、联合约束等信用惩戒,全方位提高滥诉行为违法成本。四是刑事底线震慑,针对情节恶劣、涉嫌构成虚假诉讼罪等刑事犯罪的严重违法行为,严格落实线索移送机制,依法追究刑事责任,以刑事惩戒筑牢诉权滥用治理的最后防线。

3. 多元协同共治

诉权滥用具有跨领域、复合型特征,必须打破司法单一治理格局,以职责清单化、流程标准化、信息平台化、惩戒联动化为抓手,构建务实可操作的协同治理体系,真正形成治理合力。一是健全跨部门常态化协同机制。由法院牵头,联合检察院、公安机关、司法行政机关、市场监管部门、知识产权局、金融监管局等部门建立常态化会商机制,定期开展信息互通、类案研判、线索移送与联合处置。^⑭健全法院负责行为认定与司法惩戒的工作机制;强化检察院的检察监督职能,加强检察机关对虚假诉讼的监督,在涉及公共利益的情形下积极开展公益诉讼;完善公安机关对涉嫌虚假诉讼罪等刑事犯罪的侦查程序;加强司法行政机关负责法律服务机构执业监管的职能;健全市场监管部门、知识产权局、金融监管部门等进行前端行为监管与投诉线索核查的工作机制。二是搭建一体化数据

^⑭ 2026年1月,中央宣传部、中央政法委、最高人民法院等20家单位联合印发《关于深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革的意见》,明确提出“建立常态化会商机制”。这为加强诉权滥用治理的联合处置提供了契机。

共享与风险预警平台。依托智慧法院与政务数据资源,打通法院诉讼档案、行政确权信息、市场监管记录、行业信用数据、平台投诉数据、金融交易流水,对高频起诉、批量维权、无理缠诉、恶意囤积权利、被多次认定滥诉的主体进行自动标记、分级预警、跨部门共享,实现从被动查处向主动预警转变。三是压实平台与行业主体协同治理义务。电商平台、社交平台、内容平台可建立恶意投诉快速复核机制,对批量投诉、无事实依据投诉实行先核查、再下架;对多次发起恶意投诉的用户采取限流、禁投、公示等约束措施。律师协会、知识产权协会、企业联合会可制定执业负面清单,将教唆滥诉、虚构事实代理、批量恶意维权等行为纳入行业惩戒范围,与执业考核、评优评先挂钩,强化行业内部约束。四是完善联合信用惩戒与结果互认制度。将法院生效的滥诉认定、惩戒决定、虚假诉讼记录等同步纳入全国信用信息共享平台,实施跨部门联合惩戒,限制滥诉主体市场准入、资质审批、招投标、融资信贷、荣誉评定,行政机关在确权、许可、监管中可直接采信司法认定结论,不再重复审查。

此外,申请司法确认案件已成为诉权滥用高发的案件类型,部分当事人通过虚构纠纷、伪造调解协议、恶意串通等方式滥用司法确认程序,意图借助非讼程序快速获取强制执行效力,规避实体审查并侵害他人合法权益。针对该类问题,更需依托跨部门协同机制与数据共享平台,对曾存在恶意串通、虚假调解、滥诉记录的主体提起的司法确认申请,加大核查力度,发现涉嫌虚假诉讼、违法犯罪线索的,及时移送相关部门处置,从程序源头遏制借司法确认实施诉权滥用的行为。

(四) 保障阶段:健全诉权保障动态平衡机制

保障阶段的价值在于统筹正当诉权保障与失范诉权规制,实现权利自由与诉讼秩序、权益救济与行为约束的动态平衡。保障诉权行使绝非无限制的放任行权,而是通过动态适配的正当程序机制、精准完备的权利救济体系,实现保障与规制双向协同、一体推进。

1. 完善动态适配的正当程序实施机制

正当程序是平衡诉权保障与滥用规制的核心载体,需立足司法实践场景细化程序规则的适用,既畅通合法诉讼入口,又规范滥用认定与惩戒流程,确保各项治理举措于法有据、程序正当。其一,坚守立案登记制改革底线,常态化保障当事人正当行使诉权。严格恪守对符合法定条件案件有案必立、有诉必理的基本原则。法院立案环节以法定形式审查为核心,依法审查诉讼主体资格、起诉状格式、被告信息、诉讼请求等必备要件,不得以防范虚假诉讼、规制诉权滥用为名,随意增设准入条件、变相抬高立案门槛,更不得提前对案件实体事实作出实质判断、以主观预判限制当事人诉权。其二,严格依法规范滥诉规制程序,全方位保障当事人程序权益。在作出诉权滥用认定、采取程序性约束或实体惩戒措施前,司法机关应当依法履行告知义务,书面载明事实依据、法律条文、拟处置措施及救济路径,充分保障当事人陈述、申辩、举证和抗辩等权利,明确惩戒决定的复议、上诉救济渠道,完善规制错误情形下的权利修复与国家赔偿机制。其三,强化规制行为司法监督与法官履职保障,夯实制度运行基础。将各类诉权滥用规制行为纳入司法审查范

围,重点审查规制主体权限合法性、程序合规性、事实证据充分性以及惩戒措施比例性,对超权限处置、程序瑕疵、处罚失当等行为,依法予以撤销、变更或确认违法。同时,结合法官不愿、不敢识别的实践困境,建立法官履职保护机制,厘清审慎甄别滥诉行为与不当限制诉权的边界,对当事人无事实依据的恶意投诉不予支持,为法官开展穿透式审查等实质审查提供制度保障。

2. 构建精准完备的权利救济体系

以精准填补权利受损、动态优化行权规则为导向,搭建层次分明、覆盖全面的权利救济体系,既足额弥补滥诉受害人的各项损失,又持续优化正当诉权行权指引,实现事后救济与事前引导有机结合。一方面,全面落实损失填补原则,明确诉权滥用行为人应当全额承担对方合理维权成本,涵盖诉讼费、保全费、鉴定费、律师费、差旅费等直接支出。针对商业主体、市场经营者因恶意投诉、批量滥诉遭受的商誉贬损、经营停滞等间接损失,完善损失认定规则,依法支持合理赔偿诉求。^④针对知识产权、市场竞争等滥诉高发领域,衔接民法典中的侵权责任规则,探索在恶意诉讼场景下参照惩罚性赔偿的裁判思路,细化恶意囤积权利、批量恶意维权、商业打压式诉讼的适用条件与裁量尺度,加大恶意行权的违法成本。同时,强化适用消除影响、恢复名誉、行为禁令等多元化责任承担方式,形成财产赔偿、信用惩戒、行为约束相结合的复合救济模式,全方位修复受损法益。另一方面,健全诉权指引与动态优化机制,依托诉讼服务中心、线上诉讼平台、司法公开载体等渠道,常态化发布诉权行使规则、滥诉行为典型案例及法律责任提示,引导当事人树立诚信诉讼、理性维权的法治观念。建立诉权保障动态优化机制,吸纳司法实务意见与相关行业建议,迭代完善程序规则与配套机制,以实践反馈、问题整改、规则优化的闭环模式,持续填补制度适用漏洞,在稳定司法秩序的基础上,最大限度释放正当诉权的制度价值,实现诉权保障与滥用规制的长效平衡。

六、结 语

诉权是当事人寻求司法救济、维护合法权益的基础性程序权利,其正当行使关乎司法公正与诉讼秩序的稳定。然而,实践中诉权滥用现象的多发性与复杂性,已对司法资源配置与程序正义形成现实挑战。本文立足体系化与协同治理理念,紧扣诉权运行规律,提出“诉权界定、滥用识别、梯度惩戒、动态保障”的四阶化构造体系。通过明确“主体适格、事实真实、目的正当”三要件界权标准,建构“客观行为越界、主观有责性、结果失范性”三重维度协同一体的识别体系,搭建梯度惩戒与协同共治的规制路径,完善诉权保障与滥用规制动态平衡的保障机制,最终形成全链条闭环治理框架。

^④ “涉‘行车记录仪’专利恶意诉讼案”的二审判决指出:“恶意诉讼发生后,被起诉人因担心侵权行为扩大,出于规避法律风险的行为主动放弃商业机会,拒绝客户的合同或订单,由此遭受的合理的预期利益损失与恶意诉讼存在法律上的因果关系,被起诉人有权要求起诉人赔偿。”参见最高人民法院(2023)最高法知民终869号民事判决书。

诉权滥用治理不仅关乎个案公正的实现与司法效能的提升,更关涉诚信文化建设与法治信仰培育。诉权滥用治理四阶化构造的提出,是对司法实践需求的精准回应,彰显了从个案纠偏到体系治理的制度治理进阶,既有助于破解当前规则分散、环节断裂的治理难题,提升诉权滥用治理的整体效能,也可为其他程序性权利的规范化治理提供可资借鉴的分析框架。展望未来,随着诉权滥用治理四阶化构造在立法完善、司法适用、行政协同与社会共治中落地细化,必将有效遏制诉权滥用,充分保障正当诉权行使,推动司法权在规范运行中彰显公正、稳定、权威。如此开展诉权滥用治理,方能筑牢司法守护公平正义的坚固防线,为法治中国建设注入持久动力。

Abstract: The abuse of litigation rights has become increasingly frequent, diversified, and covert in China. Such acts seriously waste judicial resources and disrupt the normal litigation order. At present, the governance of the abuse of litigation rights in China is confronted with prominent problems, including vague criteria for defining rights, inaccurate identification rules, single regulatory tools, and unbalanced protection of rights, leading to insufficient overall governance efficiency. The root causes lie in biased legal cognition, defective institutional design, restrictive practical inertia, and the absence of cross-field coordination mechanisms. Grounded on legal principles such as good faith, prohibition of abuse of rights, proportionality, and procedural justice, a four-tier governance system for the abuse of litigation rights should be constructed, centered on the definition of litigation rights, the identification of abusive conduct, graduated sanctions, and dynamic protection. This system defines the standard of legitimate exercise of rights through a dual measurement criterion consisting of three essential elements of the right holder's proper qualification, factual truthfulness, and legitimate purpose, combined with external exercise boundaries. Centering on three dimensions of objective transgression, subjective culpability, and adverse consequences, supplemented by typified rules and full-process review procedures, it achieves accurate identification of the abuse of litigation rights. It also consolidates whole-chain governance forces via graduated sanctions and cross-subject coordinated regulation, and adopts a dynamic protection mechanism to strike a two-way balance between curbing abusive litigation and safeguarding legitimate litigation rights.

(责任编辑:赵毅宇)