

# 繁简分流改革下独任制扩张的逻辑与限度

孙铭泽

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年6月27日; 录用日期: 2022年7月15日; 发布日期: 2022年7月28日

## 摘要

随着民事诉讼繁简分流改革的推行, 长期存在于我国民事司法中审判组织与审判程序不合理对应的情况得以改善。独任制审判组织在与合议制审判组织的地位获得调整后也迎来了自身发展的新契机。繁简分流改革为独任制扩张提供了一套更具解释力的论证方案, 二者均遵循司法改革的内在机理并形成了较强的逻辑关联。但是, 独任制扩张在范围限度的设定、当事人程序利益的保障等诸多方面仍然存在完善的空间。

## 关键词

民事诉讼, 繁简分流改革, 独任制扩张

# The Logic and Limit of the Expansion of the Sole-Judge Trial System under the Reform of the Separation of Complicated and Simple Civil Litigation

Mingze Sun

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 27<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jul. 15<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 28<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

As a major innovation to solve the problem of “difficulty in enforcement” in China, the system of reconciliation in civil enforcement plays an important role in the complicated judicial practice. With the implementation of the reform of the separation of complicated and simple civil litigation,

the long-standing situation that the trial organization does not correspond to the trial procedure in China's civil judicial trials has been improved. The sole-judge trial system has ushered in a new opportunity for its development. The reform provides a reasonable basis for the expansion of the application of the sole-judge trial system, both of which accord with the internal logic of the judicial reform. However, there is still room for improvement in the limitation of the scope of application and the protection of procedural interests of the parties.

## Keywords

Civil Litigation, Separation of Complicated and Simple Civil Litigation, Expansion of the Sole-Judge Trial System

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2020年1月,最高人民法院在《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》(以下简称《试点方案》)中首次明确将独任制改革作为与优化司法确认程序等并列的五大核心内容之一。随后,最高人民法院又在《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》(法[2020]11号)(以下简称《实施办法》)中,就独任制改革所涉及的适用范围、程序转换等具体内容作出了安排。推动民事案件繁简分流、快慢分道是一个体系化的改革工程,这一系统工程的有效构建离不开法院作用的合理发挥。司法参与社会治理应当是司法功能有序实现的理性过程,在繁简分流改革的大背景之下,法院一方面通过逐步扩宽独任制适用范围的方式,实现资源的优化调配,进而发挥司法引导社会控制、实现权利配置的延伸性功能;另一方面,繁简分流虽然以缓解供需之间剧烈冲突为价值指向,但这一过程依旧无法脱离程序保障、利益平衡等核心精神而独立运行,此即是司法发挥纠纷解决、实现各方案程序利益等基本司法功能的过程[1]。独任制的扩张适用正是繁简分流背景下司法参与社会治理进而发挥双重功能的典型场域,但是就独任制扩张适用的范围或者说限度问题,理论界对该问题尚未能达成统一意见,实务界也尚存在着形色各异的不同做法。独任制改革在程序转换、配套程序的设置等方面依然存在着相应的不足,对这些不足进行反思与完善将是真正实现繁简分流系统化建设、发挥司法双重功能的有效路径。

## 2. 民事诉讼繁简分流背景下的独任制扩张

### 2.1. 繁简分流与独任制扩张的历史脉络

我国的繁简分流体制建设起源于上世纪90年代北京海淀法院为缓和人案矛盾而探索出的部分繁简分流的改革举措,在1999年出台的《全国民事案件审判质量工作座谈会纪要》中,最高人民法院首次使用繁简分流一词对各地法院探索更为便捷的办案方式提出了明确要求。在此后的十余年间,繁简分流频现于最高人民法院出台的政策文件中,成为法院系统解决人案矛盾的重要方向之一。在2016年最高人民法院出台的《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》(以下简称《若干意见》)中,繁简分流的相关要求被进一步系统化与明确化,从诉讼行为的分流、审判组织的分流再到审理程序以及裁判文书的分流对繁简分流的制度建设提出了覆盖诉讼全程全域的更高要求,这也为现今开展繁简分流改革试点工作提供了有益指导,繁简分流改革正式步入了系统化建设的“快车道”。

就我国独任制审判的发展而言,在1982年出台的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》中首次明确规定了对于简单的民事案件可以由审判员一人进行独任审判,这一规定在随后出台的《中华人民共和国法院组织法》中继续得以沿用。尽管最高人民法院为了指导各地法院准确、统一理解何为“简单”民事案件的具体范围,明确将结婚时间短、财产争议不大的离婚案件、讼争金额不大的其他案件等7类案件纳入前述概念范畴,但在各地法院实际审理案件的过程中,对于财产争议不大、讼争金额不大等概念依然存有不一致的理解,进而使得大量案件进入了“简单民事案件”这一范畴。1991年出台的《民事诉讼法》对过去简单的民事案件适用独任制审理的规定作出了变更,从简单的民事案件与独任制对应的规定转变为了与简易程序相对应,这也导致了司法实践产生了将独任制与简易程序相互“捆绑”的相应做法。在这一时期,各地法院普遍选择通过对简易程序的扩大适用进而强化独任制在司法实践中的重要地位,简易程序适用率在各地法院也呈现出了“高位运行”的特点。随着繁简分流理念的持续深入,对简易程序的粗疏规定进行反思并加以完善成为了立法者的进一步落实繁简分流理念的新举措。在这一时期,独任制的适用实现了从简易程序向小额诉讼程序的进一步扩张。2012年《民事诉讼法》修改之时,小额诉讼程序首次在简易程序一章中得以规定,独任制与小额诉讼程序以及简易程序进一步结合。

可以发现,无论是繁简分流抑或是独任制改革,其在不同的历史阶段生成了各异的制度手段以因应改革的推进,由单一视角下对部分制度的完善迈向系统论视角下注重各个制度之间的关联性并以此作为优化路径成为了其基本的价值指向。比如,繁简分流的初始含义仅是从诉讼程序上促使不同案件进入繁简相异的诉讼程序,在其发展的过程中却逐渐关涉到了与诸如调解制度等非诉解纷机制以及法院在人力、资源分配等体制机制上的一系列变革,并据此完成了由“案件一元”到“案件·人力·技术·管理多元”的演化历程[2]。值得注意的是,这种变革不同于既往对单个制度本身的完善与优化,其更加注重民事诉讼展开过程中各个制度之间的关联与协调。

## 2.2. 繁简分流改革与独任制扩张的内在联系

### 2.2.1. 从强化效率到优化资源配置

从表面上看,无论是繁简分流改革还是独任制扩张,其在改革的初始阶段均以强化对效率价值的追求为基本导向。比如繁简分流改革的过程中强调对简易程序以及小额诉讼程序的适用,现行《试点方案》将独任制的范围部分扩张至普通程序以及二审程序。可以看出资源的优化配置正越来越明显地成为当今时代社会生活的根本主题,这一主题在诉讼场域内的实现不仅依靠对效率价值的崇尚,更体现为在尊重司法规律的前提下实现资源的合理分配。就繁简分流而言,其不单关注案件的简化审理以实现效率价值的追求,也关注对疑难、复杂案件的精细化处理,将“简案有质量”、“繁案出精品”的理念同时注入繁简分流的全过程之中,促使诉讼资源在繁简程度不同的案件中得以合理适配[3]。就独任制改革而言,《试点方案》在扩大独任制的适用范围之时也注重对这一范围进行必要的限制,无论是普通程序还是二审程序,独任制的适用均以“法律适用明确”为前提,防止其适用过程中的不当与无序扩张。

另一方面对于小额诉讼等简单案件采用简易程序与独任制审理是世界各国的通行做法,此类案件确实无投入更多资源的必要性,在“简案简审”的理念下将之归于简单案件并辅之以独任制的审理程序,将有助于实现诉讼资源在个案中的分配合理与状态均衡。从资源利用整体而言,“繁简有别”的分流理念在为简单案件匹配资源耗费较少的诉讼程序以及组织之后,有利于将更多的诉讼资源投入到较为复杂或是具有示范性意义的案件之中,为之匹配程序更为完整的普通程序以及理论上更具决策优势的合议制的组织形式,如此一来便实现了诉讼资源在不同案件中的合理分配,这也是司法资源优化配置的目标与进路之一。

总之,繁简分流与独任制改革从生发根源上而言确实离不开对诉讼效率的提倡与追求,但是诉讼效

率并非是其唯一的价值倡导，实现诉讼资源在不同案件中的合理分布并从整体上达到资源的优化配置与利用也是其二者不可忽视的价值追求。

### 2.2.2. 优化资源配置中的权利保障

在通过繁简分流及独任制改革实现资源优化配置的过程中，促进并保障司法公正成为了此轮改革中的主旋律之一，繁简分流以及独任制改革的过程也是从“强效率”到“重保障”的嬗变过程。在改革的前期，各地方在试点的过程中难免出现了一些有欠妥当的失范现象，然而在程序的保障程度与案件适用的审判组织之间不应当存在必然的联系，如果案件适用普通程序则必须提供与普通程序相呼应的、完整的程序保障，不能因为独任制的介入便对部分程序保障进行不当的克减。另一方面，司法领域的价值取向有其特殊的一面，司法公正应当成为其他价值的前提与基础。普通程序因其完整的程序保障而有保障权利等特殊的程序功能，如若使独任制普通程序审理的案件同等适用《实施办法》中关于进一步简化简易程序的相关规定，便会导致普通程序全然丧失其程序功能并沦为简易程序的附庸，独任制改革也将回到起初审判组织与审判程序完全“捆绑”对应的原点。

尽管在不同时期公众对正义的理解并不完全一致，但正义的实现离不开对程序正义的坚守已成为法治国家普遍尊奉的观念，对程序正义的坚守自然也无法脱离对诉讼参与人的程序保障。程序法治是法治的核心要素，法治进程的实现离不开程序法精神的有效供给，而针对不同的诉讼主体设计强弱不同的程序保障则是程序法精神的生动诠释。在繁简分流以及独任制改革的过程中，在实现审判资源优化配置的同时为诉讼参与人提供与诉讼程序、审判组织相匹配的程序保障也是改革的优先价值取向。

## 3. 合议制的功能异化与独任制的回归

### 3.1. 合议制功能异化的原因与现状

首先，从法律规范的文本规定出发，可以发现我国在审判组织的确定上遵循着这样一种逻辑：先根据案件的客观情况确定适配的审判程序，再按照审判程序的不同分别将其与相应的审判组织相匹配。在此种逻辑的制约之下，不同的审判组织便彻底成为了审判程序的衍生品，普通程序对应合议制、简易程序对应独任制的立法结构在制度设计上欠缺一定的科学性，这也导致了法院在客观上会陷入两难境地。如若法院全然比照立法的相关规定，实践中基层法院受理的案件多为案情基本清楚、非疑难的案件，<sup>1</sup>应当适用简易程序予以审理，相应地审判组织应当确定为独任制。由此一来，独任制将成为审判组织中优先适用的形式，此便会导致背离立法“合主独辅”定位的尴尬情形。其次，若法院为了遵循立法“合议制为主”的规定，对进入法院的案件优先考虑组成合议庭进行审理，则必然要以将审判程序确定为普通程序为前提，而这又与绝大多数案件为简单案件的司法规律相悖。程序本身的非理性将会导致实践在多数情况下会处于较为尴尬的境遇。在前述两难困境的影响下，在法律框架允许的前提下通过借用“形合实独”的异化方式即成为了法院规避制度缺陷的合理选择。

其次，合议制确为审判组织及其改革中的理想与标准样态，但合议制的有效运转必须以存有与之相匹配的法官数量等司法资源作为前提保障。单就人力资源这一层面而言，合议制所需要的资源是起码独任制的三倍，而这显然与法官员额制改革之后法官数量捉襟见肘的客观情况格格不入。据上海市闵行区人民法院2019年统计，该法院在员额制改革之后法官人均办案负荷量不降反升，人均结案数在员额制改革的当年度达到了374.65件<sup>[4]</sup>，这或许也是我国目前多数法院所面临的与日俱增的“人案压力”的真实写照。众所周知，法院的办案过程是一个投入司法资源并产出司法产品的过程，以更少的投入换取更多、更高质量的产出也是世界各国法院系统的普遍追求。法院在个案中诉讼成本的降低是实现司法资源合理

<sup>1</sup> 参见《青海省高级人民法院关于我省基层人民法院适用建议程序的若干意见》(青高法[2003]175号)。

配置的必要环节[5]，在保持合议制形式外观的同时以实质上独任审理的方式实现对效率价值的追求成为了不少法院的选择。

根据现行法律规定，简易程序向普通程序的转换仅需要“法官发现案情复杂”“不宜适用简易程序”的条件即可，这也导致了在简易程序的审限不能延长的情况下法官可以借助以上较为笼统的规定使得普通程序成为了避免审限超期的“避难所”[6]。有学者通过抽样调查以及阅卷访谈等方式对某市基层法院程序转换的情况进行了统计，统计数据显示在抽样的500件案件中，发生程序转换的案件为139件，其中因审限问题导致程序转换的案件占发生转换的案件总数的16.5%，真正因为案件复杂导致程序转换的案件却仅占2.87%[7]。在这种情况下，加之普通程序与合议制“捆绑”适用的规定，基于审限问题转换为普通程序审理的案件必须要组成合议庭进行集体决策，而案件本身以及法律适用等方面的复杂程度却并没有增加，这便徒增了合议制适用过程中的资源消耗。

此外，因上述原因由独任制转换为合议制审理的案件不仅造成了法院审判资源的不合理消耗，也很可能会对当事人造成程序上的不利益，这主要体现在程序转换之后审判组织是否应随之更换这一问题的不同做法上。简易程序转换为普通程序之后必然涉及到审判组织的更换，也即由合议制取代原先的独任制审理，但是审判由合议庭取代独任法官之后，原先的独任法官是否能作为合议庭的组成人员继续参与案件的审理呢？对于这一问题实践中的做法也不尽相同，即使是在同一法院、同一年度内审结的案件也存在着完全不同的实际操作。比如在陈某与某建设工程有限公司合同纠纷一案<sup>2</sup>中，原独任审判员张某在案件转换为普通程序之后在新组建的合议庭中担任审判长继续审理该案；而在某业委会与某置业有限公司物权纠纷一案<sup>3</sup>中，原独任审判员钱某便不再参与到程序转换后的合议庭之中。由此可见，如若允许普通程序适用独任制，在简易程序转换为独任制普通程序之后，同一独任法官继续审理案件一方面具有防止当事人蒙受程序上不利益的实践意义，另一方面也能促使独任法官能否继续审理案件这一做法不一的问题迎刃而解，保证了法律适用的统一性。

## 3.2. 独任制回归的必要性

### 3.2.1. 一审普通程序中独任制回归的必要

普通程序的价值在于其能够以较强的规范性与权威性对讼争事项实行“公力救济”，这种规范性与权威性进一步体现在其在诉讼流程、审理期限、对当事人的攻击与防御提供更为完备的保障上。而合议制的价值则在于通过合议庭内部共同决策机制为民事裁判在事实查明与法律适用上的准确认定提供更为周延的保障。由此可以见得，强行将普通程序与合议制简单对接并不十分合理。

其次，尽管诉讼程序与审判组织的确定均应与案件本身的复杂程序密切关联，但这也并非可以推演出二者之间对应全等的认知逻辑。诉讼程序在具体案件中如何确定除了受到案件本身复杂程度的影响之外，其程序价值更多地体现为以规范性的程序设置保障司法活动的公正性，具体个案对于审理期限、审判流程的完整度的要求均会随着案情的不同而变动，因而选用普通程序或是简易程序并不单纯的与案件复杂程度成正相关的关系。比如，立法对当事人一方下落不明的案件规定采取公告送达的方式保障当事人的权利，对于公告送达的案件需要采用普通程序进行审理，其背后的逻辑是普通程序能以更加规范的程序进而提供更为完整的程序保障，但这部分案件似乎并没有采用合议制进行集体决策的必要。

### 3.2.2. 二审程序中独任制回归的必要

对于二审程序能否适用独任制审理这一问题，主要存在着两种争锋相对的论断。第一种观点认为，

<sup>2</sup> 参见浙江省杭州市江干区人民法院(2017)浙0104民初272号民事判决书。

<sup>3</sup> 参见浙江省杭州市江干区人民法院(2018)浙0104民初5099号民事判决书。

我国目前采取“两审终审制”为架构的审级制度，二审程序因而具有事实上的“纠错”功能，此种功能的发挥依赖于更严谨且完整的程序设计，二审案件采用合议制便是对“纠错”功能的有效维护<sup>[8]</sup>。此外，出于对法官素质以及司法权威的考量，认为二审法院适用独任制审理可能会出现法官素质无法保障独任审理公正进行从而对司法权威造成进一步的减损的可能性。另一种观点则主要基于二审程序中“形合实独”的客观现象提出，认为独任制已经在事实层面适用于二审程序，立法也应当随之跟进以解决合法性不足的问题<sup>[9]</sup>。由此可见，二审程序本身所具有的相关特性已经成为反对其适用独任审理的重要因素，对审级制度尤其是二审程序的功能与定位的思考与理解便会成为是否允许在二审中适用独任制的首要前提。本文认为，无论是从二审程序自身的功能定位而言抑或者是我国二审程序的运行现状而言，独任制改革扩张适用至二审程序中的观点与做法均能够得到证立。

二审程序不应当以“纠错”为核心功能，更应偏向以审理法律问题的途径提升裁判的正当性、统一法律适用并据此形成规则之治的基本功能。上级审判机关对下级审判机关作出裁判的案件进行再次审理有两方面的必要理由：其一是为了对下级审判机关错误的裁判进行纠正；其二是通过二审裁判达到保证国家法律统一适用的目的。进言之，对于二审程序的功能与定位有着两种不同的认知，一种是认为应当以纠正错误裁判作为其程序设计的根基，进而无论是事实问题抑或是法律问题都可以进行再次审理；另一种是认为其应当以统一法律适用为根基，此种理念下二审程序对事实问题的审理便不再具有必要性，在事实问题无法完成向法律问题转化的前提下，二审法院仅应当就案件的法律适用问题进行审理<sup>[10]</sup>。从比较法的视野来看，世界多国普遍设置了“三审终审制”并辅以两次不同的上诉审制度实现事实审与法律审的相互分野。但是在我国“两审终审制”的语境下，二审程序既是事实审又是法律审的承载载体，在这种全面审查制度的影响下，二审程序的“纠错”功能也渐进得到强化与发挥，但是此种全面审查的审理模式导致了二审程序效率价值难得发挥的现实。据此来看，二审程序的“纠错”功能不应当被过分夸大并偏重，否则便会使得作为事实认定“主力军”的一审法院陷入到当然的错误嫌疑之中，进而引发公众对上诉的盲目依赖致使二审程序担负不能承受之重<sup>[11]</sup>。

## 4. 繁简分流改革下独任制扩张面临的困境

### 4.1. 诉讼当事人程序选择权受到限制

案例一<sup>4</sup>：甲公司因合同纠纷起诉乙公司，一审法院适用独任制普通程序对案件进行审理，在庭审的过程中告知当事人该案的审理程序为独任制普通程序，当事人未对此提出异议。一审判决作出后，甲公司随即提出上诉，认为一审法院未提前告知其审理程序的做法违反相关规定，二审法院经审查后以甲公司未在一审庭审中对此事项提出异议未由对该上诉理由不予采纳。

案例二<sup>5</sup>：上诉人甲因合同纠纷对被上诉人乙公司提起上诉，二审法院适用独任制审理该案。上诉人甲对二审法院的这一决定提出异议，二审法院经审查后裁定组成合议庭进行审理。据二审判决书载明，二审期间当事人并未提交新的证据、主张新的事实，二审查明事实与一审查明事实一致。

案例三<sup>6</sup>：上诉人甲因排除妨害纠纷一案对被上诉人乙提出上诉，二审法院适用独任制对该案进行审理。在二审期间，上诉人甲就独任制的审理方式提出异议，二审法院援引《试点决定》认为该案符合独任制审理的法定条件，对该上诉理由不予采纳。据二审判决书载明，二审期间甲补充提交了部分新的证据，二审法院补充查明了上诉人与被上诉人之间形成的与本案事实有所关联的多个先前判决等事实。

由前述 3 个案例可知，独任制改革在实践的过程中还存在着适用程序不规范、对当事人异议权的保

<sup>4</sup> 参见河南省郑州市中级人民法院(2020)豫 01 民终 16565 号民事判决书。

<sup>5</sup> 参见北京市第三中级人民法院(2021)京 03 民终 2609 号民事判决书。

<sup>6</sup> 参见北京市第一中级人民法院(2021)京 01 民终 4144 号民事裁定书。

障不合理以及法院自由裁量权过大的情形。在案例一中,根据最高院2020年10月23日出台的《最高人民法院发布民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径(二)》(以下简称《问答口径(二)》),法院适用独任制进行审理的,应当允许当事人就此提出异议,人民法院在《独任审理通知书》中或者在作出转为独任制普通程序审理的裁定之时,告知当事人有提出异议的权利。而在该案例中,一审法院并未在庭审前即告知当事人相关的程序事项与权利义务,该案也明显不属于庭审之时根据案件审理情况转换审判组织的情形。另外,通过案例二与案例三的对比可以发现,当事人对独任制审理提出异议后,法院就该异议进行审查之时存在着较大的自由裁量空间,案例二中二审期间并未出现新的事实与证据,受案法院却允许独任制转换为合议庭审理。而案例5中二审期间当事人补充提交了相关证据与事实且法院补充认定了数项与案件相关的事实,但法院认为其适用独任制进行审理并无不当,因而当庭驳回了当事人的异议。

## 4.2. 一审普通程序独任制面临不当简化

自独任制改革以来,审判程序与审判组织并非同一概念、不可相互混用的观点一直为各界所强调,也正因如此当审判组织简化为独任制之时并不意味着审判程序也可以同时发生简化,即便是采用普通程序适用独任制审理的案件,其普通程序的性质并未发生根本性转变,提供的配套保障也应当与简易程序有所区别。但是随着改革的深入推进,独任制普通程序与要素式审判以及二审不开庭等操作相结合之时难免会产生反噬普通程序制度功能的风险。概言之,凡是适用普通程序的案件应当提供一套与其相对应的程序保障,而不能因独任审理便随意简化程序。

比如在黄某诉叶某健康权纠纷一案<sup>7</sup>中,二审法院在裁判文书中载明“因案情不复杂,决定不开庭审理”,而“案情不复杂”并非是《民诉法解释》第三百三十条所规定的可以适用不开庭审理的法定情形。除此以外,《实施办法》第二十条将法院适用不开庭审理的程序性条件进一步简化为经过阅卷、调查或者询问当事人,而不再延续《民诉法解释》中经过调查、阅卷和询问当事人的规定,这便意味着询问当事人成为了可以省略的环节,司法实践中也有法院采取了在决定适用不开庭审理方式之前不询问当事人而引起当事人提出异议的案例。<sup>8</sup>普通程序以其完整的程序保障承载着不同于简易程序的制度功能,即便独任制改革使得普通程序适用的审判组织得以精简,但这并不意味着普通程序也应当受到简化。

总之,尽管独任制改革总体上而言试点工作取得了较为明显的成效,不同试点地方也形成了可复制推广的示范性经验做法,但其依然承受着来自程序利益保障论等民事诉讼传统理论的拷问。此外,其也可能会因为目标偏移、指标考核压力等叠加因素产生减损当事人权利保障等方面的隐忧。

## 5. 繁简分流改革下独任制扩张的限度与完善建议

### 5.1. 明确独任制扩张的限度边界

允许在一审普通程序中适用独任制是此番独任制改革的主要内容之一,此举一来改变了长期以来独任制只能与简易程序“捆绑”适用的实践格局,二来也是对诉讼程序与审判组织之间并不存在必然关联的逻辑修正。但是允许独任制在一审普通程序中适用并不意味着其适用是漫无边界的,独任制的适用不能侵犯本按照程序保障等要求必须通过合议制审理的案件“领域”,故而如何为独任制在一审普通程序中的适用划较为明晰的边界即成为了具有现实意义的问题。《实施办法》第十六条为一审普通程序中独任制的适用设定了两个前提条件,即“事实不易查明”与“法律适用明确”,在随后最高院出台的《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法的理解与适用》中,上述两个要件得以进一步明确,所谓“事实不易查明”指的是查明事实需要经过评估……等耗时较长的程序,一经查明即可认定事实;“法律适用

<sup>7</sup> 参见湖北省武汉市中级人民法院(2020)鄂01民终9499号民事判决书。

<sup>8</sup> 参见北京市第一中级人民法院(2021)京01民终4144号民事判决书。

明确”是指事实查明后，……在解释和适用上基本不存在空白与争议。

从立法技术的角度来看，界定独任制的适用范围主要存在着以下三种方式：第一是明确设定独任制的适用案件特点与类型；第二是采取“概括+列举”的方式为独任制适用范围的界定提供一个大致可以参照的方案，在此方案之外的案件便应当适用合议制；第三是采取列举独任制适用的反面也即必须适用合议制的案件类型的方式，除此反面外即归入可以适用独任制的范围之中。本文认为，采取第三种方式较为合理：一方面，这种方式是为《实施办法》所采纳的，《实施办法》中将应当适用合议制的情形归纳为涉及重大法律利益等三种主要情形；另一方面，采取此种方式也较为符合我国基层法院因案件类型众多等因素导致的难以穷尽列举的客观现实。

## 5.2. 通过合意选择赋予当事人程序选择权

当事人作为现代民事诉讼程序的利用者和重要主体，其理应享有选择适用诉讼程序的机会，当事人基于程序利益的取舍而作出的选择法院应当考虑予以尊重。就独任制改革而言，《试点办法》等相关文件中均未对当事人达成合意进而选择审判组织的内容予以明确规定。

本文认为，在我国独任制改革的过程中，可以赋予当事人合意选择审判组织的权利，以此改善当前当事人参与权受到不合理限制的境况，但是同时需要注意的是，此种权利不应当具有约束法官绝对效力，主要原因有二：第一，存在当事人通过合意适用独任制的方式规避法院对虚假诉讼作出确认与判断的可能。虚假诉讼在经过当事人精心谋划之后一般均能够与起诉的形式要件相符合进而在立案登记制的背景下畅通无阻地进入诉讼程序<sup>[12]</sup>。因而对于这部分当事人达成合意适用独任制合意的案件法院也应当予以一定程度的审查，尽可能防范此种通过“软化”审判组织而“助力”虚假诉讼的风险。第二，存在当事人滥用合意适用合议制的可能。如此一来独任制改革“快慢分道”“资源匹配”的价值目标便会因此受到阻滞，因而法院对于此种合意也应当进行一定的审查。但是必须指出的是，在当事人提出上述合意之后，独任法官应当按照法定的程序提请合议庭作出最终决定并将决定及时告知当事人，以保障当事人合意选择的权利。

## 5.3. 限制独任制普通程序的不当简化

就不开庭审理而言，2012年《民事诉讼法》的修订已经昭示了立法“以不开庭审理”为例外的原则立场，不开庭审理不可避免地当事人部分权利造成一定的限制，尤其是在独任制审理的案件中，不开庭审理更应当谨慎适用而不是相反。本文认为，除了应当明确独任制二审案件一般应开庭审理的基本要求之外，更为重要的是需要对法定的不开庭审理情形进行认真、准确的判断，以确保不开庭审理适用的严谨性与准确性。尽管现行法律对于二审不开庭审理的前提条件进行了明确限定，要求法院经过阅卷、调查和询问当事人并且在没有新的事实、证据和理由之时对部分案件方可进行不开庭审理，但是由于这一过程处于法院的职权之下，法院对于案件是否出现了新的事实等情况具有较大的裁量权限，这也导致这一标准在实践中呈现出了无法统一适用的情况<sup>[13]</sup>。显然，对于二审中的审前程序而言，其较之一审中的审前程序具有一项更为特殊的功能，即在案件进入庭审程序之前判断其是否符合不开庭审理的适用要件，故欲对二审中不开庭审理的现象进行规范，须以独立、高效的审前程序作为前提。

本文认为，若要使得审前程序能够有效发挥其应有的作用，须改变以法官为主导的模式，构建法官助理型的审前程序或许可以成为促使审前程序发展注入动力。对于二审是否需要开庭审理的判断，应当为法官助理设定较为清晰的判断流程，确保这一判断能够最大限度与案件实际情况相匹配。比如，对于是否出现了新的事实、新的证据以及新的理由的判断而言，其应当是决定二审是否开庭的重要因素，对于这几个要素的判断应当相互联动的前提下进行。以对新事实的判断为例，若当事人提出了在一审中没

有提出过的事实,该事实已经符合形式上“新”的特征,但对于该事实是否有法律上的意义可以结合当事人为支持该“新事实”而提出的证据以及理由进行综合判断,在当事人通过详尽说理或者提交能够证立该事实的证据的情况下,一般可以认为该事实属于实质意义上的“新事实”范畴,尽可能通过开庭进行审理。当然,由法官助理承担上述职能或许也难逃过于理想化的诘问,但在强制答辩制度等其他制度能够设立并且完善之时,由其发挥这些职能应当是比较合理的。此外,也有学者提出了法院在进行是否需要开庭审理的审查判断之时,应当从程序利益的角度对当事人的程序选择权予以必要的尊重,在当事人坚持开庭审理之时可以适用开庭审理的程序[14]。

## 6. 结语

任何一项新的制度安排均应当有其合理的限度,在限度的框架下保持审慎的克制应是制度运行的基本逻辑之一,否则其便难逃正当性与合理性的诘问。随着以繁简分流为代表的新一轮民事司法改革的推进,独任制改革正呈现出方兴未艾之势在调配司法资源、助力程序效率等方面不断释放着自身独特的效能。可以说,独任制改革的推行为合议制在我国民事司法中的真正回归带来了新的契机。近年来我国民事司法改革中的“效率”主线一直贯穿于改革的全程全域,在繁简分流背景下生成的独任制改革也有着其无可厚非的制度价值。也正因如此,应“效率”而生的独任制改革在实际司法的运作过程中或许会面临新的风险与挑战,此种风险与挑战同司法公正等价值理性之间存在的抵牾值得我们继续关注与思考。

## 参考文献

- [1] 姚莉. 法院在国家治理现代化中的功能定位[J]. 法制与社会发展, 2014, 20(5): 57-59.
- [2] 邵新. 司法体制改革背景下繁简分流的法理论证[J]. 法治现代化研究, 2018(4): 115-135.
- [3] 张宝山. 简案有质量繁案出精品——民事诉讼程序繁简分流改革试点中期报告审议侧记[J]. 中国人大, 2021(8): 51-52.
- [4] 上海市闵行区人民法院课题组, 席建林. 员额制背景下审判资源有效配置研究[J]. 上海法学研究, 2019, 12(9): 37-46.
- [5] 王国侠. 基层法院审判资源管理现状及优化路径[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2015, 30(4): 78-84.
- [6] 陈文曲, 易楚. 民事审判独任制之适用范围研究[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2018, 19(3): 14-21.
- [7] 赵维蓉. 审判程序与审判组织的“结构性”错位及其矫正——从制度捆绑到交叉适用[J]. 山东法官培训学院学报, 2021, 37(2): 102-113.
- [8] 蔡彦敏. 断裂与修正: 我国民事审判组织之嬗变[J]. 政法论坛, 2014, 32(2): 38-49.
- [9] 周军. 独任制审判组织适用范围的适度扩张[N]. 人民法院报, 2007-11-21(005).
- [10] 董储超. 繁简分流背景下的独任制改革: 逻辑及其限度[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江工商大学, 2022.
- [11] 潘剑锋. 中国民事审判程序体系之科学化革新——对我国民事程序及其相互关系的反思[J]. 政法论坛, 2012, 30(5): 99-113.
- [12] 王约然, 纪格非. 虚假诉讼程序阻却论[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(2): 83-93.
- [13] 杨贞祥, 柴瑞娟. 民事二审不开庭审理适用范围探讨——兼评《民事诉讼法》第一百六十九条[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2020, 35(5): 32-39.
- [14] 王晓, 甘国明. 民事二审不开庭审理程序的新开展——寻求诉讼效率与程序保障的平衡点[J]. 山东社会科学, 2015(1): 142-147.