

未竟的“繁简分流”改革

——兼评 2021 年《民事诉讼法》修改

陈杭平

【摘要】我国民事诉讼程序从粗略、笼统且以促进当事人调解为目标的“一统”结构，逐渐演进到“先简易程序（其下以速裁程序、小额诉讼程序优先），后普通程序”的“链状”结构。这是本次“繁简分流”改革的起点。此次修法的改革目标是实现多种程序平行并列的“多轨”结构，实现简案快办、繁案精办。遗憾的是，2021 年《民事诉讼法》修改未能实现诉讼程序从“链状”向“多轨”的结构转型，反而存在向新“一统”结构回归的可能。未来的改革重点应聚焦于两个方面：在立案时以简便、可操作的方法识别案件的繁简，实现“分（案）”；根据独立的理念、逻辑设置不同的程序轨道，案件在各自轨道上推进并导向结案，实现“流（出）”。

【关键词】繁简分流 简易程序 速裁程序 小额诉讼程序 普通程序独任审

【作者简介】陈杭平，法学博士，清华大学法学院长聘副教授、博士生导师。

【中图分类号】D925.1 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125 (2023) 01-0034-21

一、引言

2021 年 12 月 24 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》。本次修法具有鲜明的问题意识。具体来说，在“案多人少”的背景下，多数大中城市的法院不堪重负，法官、法庭等司法资源捉

襟见肘。审判压力逐级传导至诉讼“入口”处，各类立案难、慢、拖现象加剧，引发当事人、律师及社会公众的极大不满。对此，亟待通过改革民事诉讼制度以优化司法资源配置，提升司法效能。^①因此，本次修法并非针对《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）的全方位修改，而“主要是针对民事诉讼程序繁简分流改革试点工作所作的专项修改”。^②本次修改涉及的26个条文中，除13处是为了与《中华人民共和国民法典》的表述相一致而作出的形式修改之外，另有20处实质性修改均与改革试点工作有关。

从解决“案多人少”的问题意识出发，大致有“减案”“加人”“增效”三种解决方案。其中，“减案”涉及诉源治理、纠纷解决机制多元化等一系列政策及制度安排。自2015年立案登记制改革以后，通过民事立案或受理程序的调整来控制法院案件受理量的方法已缺乏充分的正当性。“加人”事关法官额制、司法辅助人员配备及权限等司法制度与编制管理问题，也非民事程序法改革所能涵盖。因此，本次以“繁简分流”为名、以《民事诉讼法》修改为成果载体的改革，不得不聚焦于通过程序制度调整实现司法“增效”，以期缓解“案多人少”形成的巨大社会和政治压力。

在历史视野下，新中国的民事诉讼程序大致从以人（主观意志）替代程序或者说程序欠缺必要的定式化、以灵活机动促进当事人调解为目标的“一统”结构，逐渐过渡到以程序实现初步定式化、案件按照“先简易程序（其下以速裁程序、小额诉讼程序优先），后普通程序”的运作流程为基本特征的“链状”结构。本次民事诉讼法的修改，则是尝试打破“链状”结构，形成一种小额、简易、普通三种程序轨道并驾齐驱，在立案阶段根据案件难易繁简程度向不同程序轨道分案并导向结案的制度框架。遗憾的是，本次民法修改并未摆脱“链状”结构的束缚，难以促进“多轨”结构的形成。从促进“繁简分流”的目标出发，这是一场未竟的、仍然在路上的改革。有鉴于此，下文先梳理我国“链状”民事程序结构的形成过程，继而评判本次民事诉讼法修改的得与失，最后结合域外“多轨”民事程序结构的经验，探讨今后我国“繁简分流”改革的方向。

^① 参见周强：《关于〈中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）〉的说明》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2022年第一号，第128页。

^② 《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）〉审议结果的报告》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/ba0edda840674b34a59fdf6c250a38b9.shtml>，2022年11月14日。

二、改革的起点：“链状”程序结构的由来

历史地看，我国民事诉讼程序大致经历了从“一统”结构发展到“链状”结构，再向“多轨”结构演进的三阶段。以1982年《民事诉讼法（试行）》首次区别规定普通程序与简易程序为分界线，在此之前审判人员按照一个笼统且粗略的办案流程，不计时间、精力等司法成本，灵活机动、因地制宜地促进当事人的和解、合意。有学者将其概括为“调解型”诉讼模式。^① 本文则在诉讼程序未作必要区分，也未形成基本定式的意义上，将其称作“一统”程序结构。1982年以后，简易程序因其无需组成合议庭审理而得到法院的青睐。尤其是当1991年《民事诉讼法》引入审限制度后，在基层法院及其派出法庭里，简易程序很快变成普通程序的“前置程序”。对绝大多数案件而言，先适用简易程序审理；立案后3个月内不能审结或者因为公告送达等原因难以在立案后3个月内审结时，才转为普通程序。本文将这种“先简易程序，后普通程序”的操作流程称作“链状”程序结构。当然，受“简易程序不简易”的困扰，案件负荷重的法院开始探索速裁程序、小额速裁程序等做法，进一步强化了“链状”程序结构。2012年《民事诉讼法》正式确立小额诉讼程序，按照诉讼请求标的额划分案件的审理程序，向“多轨”程序结构迈出了一步。但是，受种种因素的影响，小额程序在实践中一度遭遇冷落，并未动摇“链状”程序结构的根本地位。

（一）“一统”程序结构

在陕甘宁边区时期，受当时革命形势及客观条件的制约，强调司法审判要做到“诉讼手续必须力求简单轻便”，提倡边区专员马锡五同志的审判方式，“审判方法是座谈式而非坐堂式的，不敷衍，不拖延，早晨、晚上，山头、河边，群众随时随地都可以要求拉话，审理案件”。^② 新中国成立后，随着批判旧诉讼程序的繁琐、清理旧司法人员，根据地、解放区简易便民的诉讼制度得以继承和推广。民事审判工作一度奉行“调查研究，就地解决，调解为主”十二字方针。据相关文件称，“调查研究”是正确执行这一方针的基础，其目的是查清事实和分清是非；“就地解决”包括就地调查、就地公开审理、就地处理，不仅便利群众、有利生产，而且便于依靠当地调解组织和其他基层组织，迅速查清案情，彻底解决纠纷；“调解为主”是指凡能

^① 参见王亚新：《社会变革中的民事诉讼》，中国法制出版社2001年版，第10~12页。

^② 常怡等整理：《民事诉讼基础理论研究》，法律出版社2020年版，第299页。

调解解决的民事案件，不要用判决的方式。^①

受此影响，尽管在很长一段时间内法院年均民事收案量只有区区数十万件，^②涉及的也多是离婚、继承、小额借贷等相对简单的民事纠纷，^③但由于审判人员实际上承包了从文书送达、搜集证据、调查事实、促进调解到实施执行（说服教育与强制执行相结合）过程几乎全部的诉讼成本和责任，审判负担不可谓不沉重。故文件中才有“建国以来历年的收案证明，民事案件是大量的，这一任务一直是十分繁重的”这一论断。^④确切地说，审判人员的苦与累不是源自案件量太大，也主要不是由于人手极度短缺（尽管从来难言富裕），而是特定条件下对个案投入的司法资源过多。在当时，司法经费严重不足，通信、交通等技术手段极不发达，“调解型”诉讼模式得以维持，是以强调审判人员的主观能动性，不计成本地投入人力为代价的。为了灵活机动地促进当事人达成和解、合意，诉讼程序无需发展到高度定式化、标准化的程度；恰好相反，强调对当事人的程序保障、提高程序的正式性、降低程序的变通性，反而会束缚审判人员展开调解工作。

由此不难理解，从1956年印发的《最高人民法院关于各级人民法院民事案件审判程序总结》、1957年最高人民法院草拟的《民事案件审判程序（草稿）》，到1963年的《最高人民法院关于民事审判工作若干问题的意见（修正稿）》，再到1979年《最高人民法院关于人民法院审判民事案件程序制度的规定（试行）》（以下简称《民事程序规定（试行）》），所规定的民事办案流程无一例外都是粗略、笼统且单一的，这些规定唯一的区别仅在于审判组织。上述文件均规定人民法院审判第一审民事案件，应当由审判员一人和人民陪审员二人组成合议庭，例外是“简单的民事案件和法律另有规定的案件”可以由一名审判员审理。当然，因审判人员坚持调解优先、能调则调、就地调解，在实际办案过程中又衍生出不计其数的变形。这种“一统程序、无穷变形”的实况抑制了程序分化的需求。故在此后二十多年里，始终没有发展出适用于不同类型案件的多种程序机制。

① 《最高人民法院关于民事审判工作若干问题的意见（修正稿）》（1963年8月28日）[以下简称《民事审判工作意见（修正稿）》]，转引自唐德华：《民事诉讼法立法与适用》，中国法制出版社2002年版，第65页。

② 1950—1977年民事一审收案数，参见张嘉军等：《程序法治70年：中国民事诉讼一审程序实证研究：1949—2019》，社会科学文献出版社2022年版，第25~26页。

③ 据统计，1967—1978年，婚姻家庭、继承纠纷案件一度占到全国法院民事一审案件的70%以上。参见张嘉军等：《程序法治70年：中国民事诉讼一审程序实证研究：1949—2019》，社会科学文献出版社2022年版，第68~69页。

④ 参见唐德华：《民事诉讼法立法与适用》，中国法制出版社2002年版，第60页。据不完全统计，1950—1962年，民事收案平均每年在90万件左右。

(二) “链状”程序结构

1. “链状”程序结构的形成

20世纪70年代末,中国实行经济体制改革及对外开放政策,社会变迁对民事程序的结构变革产生了深刻影响。随着企业推行合同制和经济责任制,经济合同纠纷、保险纠纷、知识产权纠纷等开始增多,各地法院开始试行经济审判工作。^①与此同时,受“蜂窝”状基层社会组织逐渐松动、瓦解的影响,婚姻、侵权、借贷、权属等民事纠纷增加且更多地涌向法院,挤兑极为有限的司法资源。为了促进企业经营管理和履行合同,减少群众在不负担诉讼费用条件下的无理缠诉、滥诉,弥补法院长期存在的办案经费不足,从20世纪70年代末起各地法院先对经济案件尝试收取诉讼费用,后扩大至普通民事案件。1982年《民事诉讼法(试行)》第80条首次规定:“当事人进行民事诉讼,应当依照规定交纳案件受理费。财产案件,除交纳案件受理费外,并依照规定交纳其他诉讼费用。收取诉讼费用的办法另行制定。”这是新中国历史上首次在全国范围确立诉讼收费制度,突破了旧社会“衙门八字朝南开,有理无钱莫进来”、新社会“人民法院为人民,打官司不要钱”的意识形态束缚,其意义不言而喻。^②当然,诉讼收费的方针是“宜低不宜高,宜少不宜多,宜窄不宜宽”。自那以后,除法院通过乱摊派、乱收费而不当加重当事人负担之外,大部分的诉讼成本仍由法院承担。

在此社会背景下,《民事诉讼法(试行)》同样在新中国历史上首次规定了一种简便的诉讼程序,即简易程序。据参与《民事诉讼法(试行)》起草的权威人士称,规定简易程序具有两方面的积极意义:一方面,“大大减轻了群众为诉讼往返之劳,少误工,少花钱又解决问题,节省经费和时间,解决了群众诉讼中的许多实际困难,适应当前我们国家群众的文化水平、负担能力,有利于生产,所以是群众的愿望”;另一方面,“当前(在相当长一段时间内)法院审判力量与任务极不相适应”,“案件的积压拖延”相当严重,简易程序可以适当节省简单民事案件中的司法资源投入。^③无疑,后一方面才是引入简易程序的根本原因。

① 据称,最早的经济审判庭由当时的重庆市中级人民法院在1978年创设。参见最高人民法院经济审判庭调查组:《重庆市中级人民法院开展经济审判工作的经验简介》,《人民司法》1980年第3期,第32~34页。最高人民法院于1979年9月设立经济审判庭,各高级人民法院1980年完成建庭工作,除个别偏远地区外,各中级人民法院于1981年完成建庭工作,1983年87%的基层人民法院建立了经济审判庭。1980年,《最高人民法院经济审判庭关于人民法院经济审判庭收案范围的初步意见》确定了经济审判庭收案范围。

② 参见唐德华:《民事诉讼法立法与适用》,中国法制出版社2002年版,第157~169页。

③ 参见唐德华:《民事诉讼法立法与适用》,中国法制出版社2002年版,第225~226页。

在以人（主观意志）为中心的制度逻辑下，节省办案成本的重中之重是节省人力、人手的投入。受此影响，尽管《民事诉讼法（试行）》专设一章用四个条文规定“简易程序”，但具有实质意义的仅为第127条规定的“简单的民事案件由审判员一人独任审判”。至于其他的如原告可口头起诉、当事人双方同时到庭可当即审理、可用简便方式随时传唤当事人及证人、庭审无需按固定顺序进行等规定，与当时通常的办案方式并无根本区别。不难想象，即使适用普通程序审理案件，审判人员除了必须组成合议庭外，大概也会在受理、送达、传唤、调查、开庭等一系列环节中能简则简，能宽则宽。在理论界和实务界的讨论中，简易程序同样是一个内涵模糊的概念。例如，有的学者主张适用简易程序审理案件应由“审判员一人自审、自记、自判决和自执行，一包到底，不要书记员”，也即所谓的“独人制”；有的学者提出适用简易程序审理案件无需开庭；有的学者则认为只要是调解解决的案件，均可适用简易程序。^①为此，最高人民法院在1984年《关于贯彻执行〈民事诉讼法（试行）〉若干问题的意见》[以下简称《民事诉讼法（试行）意见》]第51条特意强调，适用简易程序审理案件，应当将起诉内容用口头或书面方式告知被告，由审判员独任审判，书记员担任记录，不得自审自记。判决结案的，应当按民事诉讼法规定公开宣判。

正因为《民事诉讼法（试行）》并未摆脱以人（主观意志）为中心的运作模式，有关简易程序的规定也未将重心放在程序构建上，促进向以程序为中心的转型。“试行法”未明确简易程序的适用范围或适用标准，只是模棱两可地提到“简单的民事案件”。在起草者的释义中，也缺乏要件化的意识，只从经验总结的角度概括通常的认识。^②《民事诉讼法（试行）意见》第50条虽然列举了可以适用简易程序的案件类型，但频频出现“争议不大”“权利义务关系明确”“事实清楚、情节简单、是非分明、争议焦点明确、讼争金额不大”等语词，同样体现了司法机关的细则化而非规则化（须包含构成要件与法律效果）的倾向。然而，将“简单的民事案件”等同于“事实清楚”“争议不大”之类的表述，而非诉诸某种外观的、形式化的标准，就注定简易程序难以成为一种独立的程序类型。适用范围主要取决于法院自身的意愿，具有个案导向、个别判断的特征，最终必然导致法院的利益占据上风，优先适用只需一名审判员的简易程序。理论界也主张，对在受理时

① 常怡主编：《新中国民事诉讼法学研究综述》，长春出版社1991年版，第279~280页。

② “通常我们说（审判实践中也这样认为）事实清楚，情节简单，争议不大的案件，或者加上一个基本清楚，比较简单，争议不是太大。把三句话作为划分简单民事案件的三条标准，或者说符合这三个条件的就是简单的民事案件。这似乎已经成为人们公认的了。”见唐德华：《民事诉讼法立法与适用》，中国法制出版社2002年版，第228页。

适用什么程序一时难以分清的,可以先适用简易程序,在审理过程中发现案情重大、复杂时,经报庭长决定后,再改为适用普通程序。^①由此,据称当时90%以上的案件适用简易程序审理,存在较为显著的泛滥现象。^②

随着20世纪80年代民事收案量的持续攀升,审判人员无法应对,只能采用“民事案件不怕多,有个办法就是拖”的行动策略,积案问题日趋加剧。从20世纪80年代中期开始,部分地方法院就在内部工作规则或实行岗位责任制中,试行案件审理期限的规定。^③法院为了解决积案问题,也为了争取“多办案,多收费”,积极主动地推动立法修改,要求在民事诉讼法中引入审限制度。为此,1991年《民事诉讼法》在总结实践经验的基础上,分别在第135条、第146条规定了普通程序与简易程序的审理期限。其中,适用简易程序审理的案件,须自立案之日起3个月内审结;适用普通程序审理的案件,原则上自立案之日起6个月内审结,但有特殊情况需要延长的,可先后报本院院长、上级法院批准延长。对于简易程序和普通程序分别作刚性和弹性的审限规定,起草者认为有“对这些年适用简易程序过多的一种法律约束”的功能。^④1992年《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》(以下简称“1992年《民诉法意见》”)第170条一方面强调适用简易程序审理的审限不得延长,另一方面又规定在审理过程中,法院“发现案情复杂,需要转为普通程序审理的”,可以随时转为普通程序。部分地方法院统计显示,在《民事诉讼法》实施之后的一段时间内,简易程序滥用的趋势得到一定程度的遏制,但自1996年以后,与民事收案量相伴增长的是简易程序适用数。^⑤到2000年前后,全国基层法院的简易程序适用率超过70%,个别沿海发达地区攀升至90%。^⑥至此“链状”程序结构大致成型。

2. “链状”程序结构的演进

如前所述,简易程序除适用一名审判员审理之外,对提升诉讼效率、降低司法成本的效果并不显著。自20世纪90年代初开始,个别“案多人少”

① 参见常怡主编:《新中国民事诉讼法学研究综述》,长春出版社1991年版,第278~279页。

② 参见唐德华:《民事诉讼法立法与适用》,中国法制出版社2002年版,第407页。

③ 参见白丽、庞宽庆:《审理经济合同纠纷案应有个期限规定》,《法学》1985年第4期,第29页。

④ 参见唐德华:《民事诉讼法立法与适用》,中国法制出版社2002年版,第407页。

⑤ 参见朱展望、邹松文:《民事简易程序适用过程中出现的问题及其对策——以浙江省金华市两级法院为考察对象》,《法律适用》2001年第8期,第48页。

⑥ 参见贺小荣:《论民事简易程序司法解释的法理基础及其价值取向(上)——解读最高人民法院〈关于适用简易程序审理民事案件的若干规定〉》,《法律适用》2003年第10期,第4页。

问题较为突出的法院就提出了“繁简分流”的口号。例如，北京市海淀区人民法院从1992年10月起推行民事审判的“繁简分流”试点。具体来说，就是“在民事案件立案后，根据案件的难易程度，采取合并同类项的方式，将简单的民事案件筛选出来，集中由少数几个固定的审判员审理，通过简化审判程序，减少不合理的工作环节，加快案件的审理速度，达到提高工作效率的目的”。^① 从其实践来看，就是在审判庭外单设简易案件审判组，从立案庭（当时称为“告诉庭”或“告申庭”）中挑选案件，或者接受立案庭移送的案件，通过缩短送达、传唤、开庭、裁判等环节的衔接时间，简化相关程序操作，争取在一个月以内以调解方式结案，提高办案效率。实际上，这就是将一些极为简单明了、当事人争议不大的案件集中起来，以简便方式“过滤”或筛选一道。如果在一个月以内不能结案的，仍返回审判庭，按照常规流程（先简易程序，再普通程序）审理。可以说，这是一种“链状”程序结构的加强版。不过，“繁简分流”理念及其实践在整个20世纪90年代未产生重大影响。

到了世纪之交，随着法院收案量的继续上涨，各地法院针对“简易程序不简易”问题，开始试行简易程序改革，提出了速裁程序、小额速裁程序等概念。例如，上海市浦东新区人民法院自1999年起进行速裁程序的试点，2002年起全国多地基层法院开始探索。从相关实践来看，法院提高了速裁组织和速裁人员的专门化（内设于立案庭、附设于审判庭或单设速裁庭），速裁程序也在被告放弃答辩期、省略庭前准备程序、简化裁判文书等方面显得更加充实、正式。^② 大致上，这延续了前一阶段个别法院的试行做法，在由审判庭适用简易程序审理案件之前，通过速裁程序“过滤”掉一些极简单的民事案件。在这一时期，“繁简分流”理念得到了理论界与实务界的进一步重视。^③ 不仅简易程序获得了一定程度的规范和简化，^④ 而且速裁程序

① 北京市海淀区人民法院：《改革民事审判方式新举措——繁简分流》，《人民司法》1993年第8期，第10页。

② 参见潘科明、王胜、樊荣禧：《民事案件速裁程序制度的调查与思考》，《人民司法》2007年第17期，第76页。

③ 参见肖扬：《人民法院改革的进程与展望》，《国家行政学院学报》2000年第3期，第7页；傅郁林：《繁简分流与程序保障》，《法学研究》2003年第1期，第58~60页。

④ 参见《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》（法释〔2003〕15号）。关于其制定的背景及主要内容解读，参见贺小荣：《论民事简易程序司法解释的法理基础及其价值取向（上）——解读最高人民法院〈关于适用简易程序审理民事案件的若干规定〉》，《法律适用》2003年第10期，第4~7页；贺小荣：《论民事简易程序司法解释的法理基础及其价值取向（下）——解读最高人民法院〈关于适用简易程序审理民事案件的若干规定〉》，《法律适用》2003年第11期，第8~11页。

实践也得到了逐步发展和完善。^①

沿着简易程序改革的思路,2011年3月最高人民法院在全国90个基层人民法院开展小额诉讼试点工作。从试点工作内容来看,以原告的起诉为准,将“案件法律关系单一,事实清楚,争议标的金额不足1万元”的给付之诉案件从适用简易程序中切分出来,缩短答辩期、举证期(7天),灵活安排调解或开庭时间、询问证人的时间,实行一个月的审限。尽管最高人民法院强调小额速裁并非独立的诉讼程序,但又规定“一个月内未能审结的,应当转而适用普通程序继续审理”,而非转为简易程序,隐含着小额速裁程序与简易程序并行的用意。^②遗憾的是,这一思路并未得到立法者的支持。2012年《民事诉讼法》修改,将小额诉讼置于《民事诉讼法》第十三章“简易程序”下,且仅用第162条一个条文简要勾勒了小额诉讼的两大特征,即适用于小诉讼请求标的额案件(标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资30%以下)及实行一审终审。^③小额诉讼程序自此正式登上中国法制的历史舞台。

然而,这样一种小额诉讼程序处于先天不足、地位模糊的尴尬境地。一方面,小额诉讼与其说是与简易程序平行并列的程序轨道,不如说是附设于简易程序的一种办案方式或运作机制。即使2015年《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》专设一章“简易程序中的小额诉讼”,用13个条文尝试对小额诉讼程序加以全面规定,也不能摆脱这种尴尬处境。另一方面,民诉法及其司法解释均未规定小额诉讼应对特定类型案件强制适用。由于实践中延续试点工作“指导意见”规定的一个月短审限,一审终审制下涉诉信访风险的增大,加之最高人民法院进一步要求适用小额诉讼程序审理的民事案件“原则上应当当庭宣判”,^④基层法院法官对适用小额诉讼的积极性普遍不高,甚至存在消极抵触情绪。其结果就如有学者总

① 例如,有基层法院规定,对于适用简易程序的案件,速裁组可以进行审理,但下列案件除外:1. 需要审计、鉴定、评估、检测的案件;2. 需要依职权调查取证或对外地当事人进行财产保全和证据保全的案件;3. 案件在当地社会影响较大或者涉及的法律关系、社会关系较为复杂的;4. 当事人双方矛盾冲突较为激烈;5. 婚姻家庭案件;6. 对案件的实体审理尚缺乏明确的法律规定或属于新类型的案件。参见陈葵、陈志良、黄秀莉:《论繁简分流与快速处理机制——以一个基层法院的司法运作为样本》,《法律适用》2010年第10期,第71页。

② 参见《最高人民法院印发〈关于部分基层人民法院开展小额速裁试点工作的指导意见〉的通知》(法〔2011〕129号)。

③ 至于简易程序,除了新增规定确认简易程序可向普通程序转化(第163条)、当事人可以约定扩大适用简易程序的案件范围(第157条第2款),并无实质性修改。

④ 参见《最高人民法院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》(法发〔2016〕21号)第14条。

结的，“在民事诉讼实务中，小额程序的适用率出奇低，远未达到当初的预期”。^①例如，有实证研究发现，2013年某直辖市六个基层法院适用小额诉讼的案件仅占适用简易程序审理案件的2.14%。^②2014年湖南省岳阳市六个基层法院中，五个法院的小额诉讼适用率几乎为零，最高的一家适用率也不超过5%。^③2019年某市三个基层法院的小额诉讼适用率在3%~10%之间。^④在2020年实施“繁简分流”改革试点前，参与改革试点的305家基层法院的小额诉讼平均适用率仅为5.7%。^⑤

因此，在“繁简分流”改革试点工作实施之前，全国基层法院民事诉讼审理大致呈现以下图景：第一，对于小标的的类型化案件，各地法院视情况适用小额诉讼程序或速裁程序，自立案后1个月的期限内不能审结的，按照简易程序处理，在3个月内仍不能审结的，转为普通程序处理；第二，对于超过小额诉讼请求标准的案件，除非明显案情复杂，需要进行鉴定、评估等的，适用简易程序，自立案后3个月的期限内不能审结的，转为普通程序处理；^⑥第三，少量案情复杂、争议较大、标的额大或者依法不得适用简易程序审理（如发回重审、再审）的案件，径行适用普通程序处理。^⑦总体而言，这是一种内部存在有限度区分的“链状”程序结构。

三、改革的主旨：从“链状”到“多轨”

2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通

-
- ① 李浩：《繁简分流改革视域下完善小额诉讼程序研究——以N市与S市试点法院为重点》，《当代法学》2021年第4期，第49页。
- ② 参见唐力、谷佳杰：《小额诉讼的实证分析》，《国家检察官学院学报》2014年第2期，第13页。
- ③ 参见占善刚、施瑶：《关于小额诉讼制度的实证研究——以岳阳市部分基层法院为调研对象》，《河南财经政法大学学报》2016年第3期，第115页。
- ④ 参见左卫民、靳栋：《民事简易程序改革实证研究》，《中国法律评论》2022年第2期，第81页。
- ⑤ 参见周强：《最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点情况的中期报告》，《人民法院报》2021年3月1日。
- ⑥ 例如，在2016—2019年深圳各基层法院审结的案件中，立案阶段确定为简易程序的共计505892件，占比高达75%，但因需要公告送达、迫于审限压力等原因转为普通程序的有193301件，程序转换率高达38.21%，“简转普”案件占全部普通程序结案的54.06%。参见广东省深圳市中级人民法院课题组：《扩大独任制适用范围问题研究》，《人民司法》2021年第16期，第18页。
- ⑦ 当然，在案件负荷特别沉重的少数法院，法官在办案件过多、明显不能在三个月内审结的，会将部分标的额大的案件按照普通程序审理。除承办法官之外，合议庭的其他两名审判人员一般是常设的“职业陪审员”。

过《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》(以下简称《授权决定》),授权在15个省(区、市)20个城市的305家法院开展为期两年的民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。最高人民法院在2020年初印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》(法〔2020〕10号)(以下简称《试点方案》),并据此制定《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》(以下简称《实施办法》)。从《实施办法》的具体内容来看,改革试点集中在两个方面。第一,节省个案中投入的司法成本及当事人的诉讼成本。具言之,扩大独任制审理的适用范围,利用通信科技手段,推进法院、当事人及其他诉讼参与人在线开展诉讼活动。第二,促进案件在法院内外的“繁简分流”。一方面,通过优化司法确认程序,促进诉调对接,充分利用法院之外的社会资源参与纠纷解决。另一方面,扩大小额诉讼与简易程序的适用范围,提高法官适用小额诉讼的积极性。

应当说,这些措施都具有针对性,有利于提升办案效率,提升小额诉讼程序的适用率。据统计,2020年1月至2021年9月,所有改革试点法院适用小额诉讼程序审结案件121.32万件,占民事一审审结案件数的20.74%,较试点前上升15.04%。当事人合意适用小额诉讼案件数也达到9.80万件。^①相关实证研究显示,N市十三个基层法院在试点一年后,小额诉讼适用率提高了6.34%;S市适格基层法院在试点一年后,小额诉讼适用率提高了7.95%。^②X市三个基层法院的小额诉讼适用率则从3%~10%上升至24%~27%。^③

尽管《民事诉讼法》的“一读”修正草案引起了民法学界的批评,^④但经过吸收意见、局部调整,专项修正如期顺利通过立法机关审议。从本文的主题出发,为了实现法院内的“繁简分流”,促进民事程序从“链状”结构向“多轨”结构转型,修正后的《民事诉讼法》作出了如下重要调整。^⑤

① 参见何帆:《2021年修正民事诉讼法评述(附新旧条文对照)》,https://mp.weixin.qq.com/s/OjykHPMmv5nHYYPQk-QHig,2022年6月24日。

② 参见李浩:《繁简分流改革视域下完善小额诉讼程序研究——以N市与S市试点法院为重点》,《当代法学》2021年第4期,第55页。

③ 参见左卫民、靳栋:《民事简易程序改革实证研究》,《中国法律评论》2022年第2期,第81页。

④ 参见《民事诉讼法修改理论研讨会会议综述》,https://mp.weixin.qq.com/s/dDSQ6LfhldGtDG_6FpgwpQ,2021年11月9日。

⑤ 其他值得一提的局部修改:1.充分利用科技发展,促进线上诉讼活动,首次在法律上确定在线诉讼活动的法律效力与线下诉讼活动等同(第16条);2.针对“送达难”问题,致力于减轻法院送达负担,全面确立电子送达作为法定送达方法,经受送达人同意可向其电子送达判决书、裁定书、调解书(第90条),将公告送达期间从60日缩短为30日,从而更好地兼顾风险转移与程序进行(第95条第1款);3.促进多元化调解,完善调解协议司法确认程序,特别是司法确认的法院管辖(第201条);等等。

首先，扩大小额诉讼程序的适用范围。立法者在参考2020年《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》规定、改革试点经验及修正草案征求意见的基础上，用五个条文规定了小额诉讼程序。一方面，将小额诉讼适用的上限从上年度就业人员年平均工资的30%提高至50%，且在两倍以内准许当事人约定适用小额诉讼程序，从改革试点的“定额制”恢复为原民事诉讼法规定的“比例制”。另一方面，采纳改革试点的经验，缩小不得适用小额诉讼程序审理的案件范围，将审理期限正式确定为“2+1”。通过这些新规定，充实小额诉讼程序的制度内涵，使其更具区别简易程序的独立性。从部分地方法院最近的实践来看，对于符合法定标的额的金钱给付案件，办案系统直接确定适用小额诉讼程序。由此，小额诉讼程序事实上具有一定的强制适用性。

其次，确立由审判员一人适用普通程序独任审理的“普通程序独任审”。在“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”案件适用简易程序审理与在此范围之外的案件适用普通程序审理的制度框架之下，对于基层法院审理的“基本事实清楚、权利义务关系明确”的案件，适用普通程序独任审。由此，形成简易程序/小额诉讼程序、普通程序独任审/普通程序合议审的“二元四项”程序结构。简易程序与普通程序独任审在审判组织上趋同，在此意义上也可将四项程序归纳为小额诉讼程序（一审终审）、独任制程序（两审终审）、合议制程序（两审终审）三种类型。但是，立法者仍贯彻简易程序与普通程序二元划分的逻辑，在第41条新增一款，规定中级人民法院对第一审适用简易程序审结的第二审民事案件，满足“事实清楚、权利义务关系明确”条件，且经双方当事人同意的，可以由审判员一人独任审理。与之相对，第一审适用普通程序独任审审理的案件，二审法院不得由审判员一人独任审理。

然而，起草者似乎并未准确把握“繁简分流”改革的起点、目标及路径。如果要实现程序结构从“链状”向“多轨”转型，并非只对不同程序机制进行有限度的简化和区分就足够了。从结构转型的角度看，本次《民事诉讼法》的修改作为专项修正，存在以下明显不足。

首先，没有形成能够客观、简明识别案件繁简难易的标准。自1982年《民事诉讼法（试行）》起，立法者即选择从诉讼标的（权利义务关系是否明确）、案件事实（是否清楚、当事人争议大不大）等实体角度区分案件适用的审理程序。之后，立法机关和司法机关就走上了没有尽头的“不归路”。新《民事诉讼法》也未能摆脱这种路径依赖。从新《民事诉讼法》规定来看，对于适用小额诉讼程序审理的案件，除诉讼请求标的额之外，限定为“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付民事案件”（第165条第1款）；对于适用简易程序审理的案件，限定为“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单的民事案件”（第160条第1款）；对于适

用普通程序独任审审理的案件，限定为“基本事实清楚、权利义务关系明确的第一审民事案件”（第40条第2款）。因小额诉讼程序仍附设于简易程序，二者通过诉讼请求及其金额就可区分，相对客观明确。但是，在简易程序与普通程序独任审、普通程序独任审与普通程序合议审之间，仅仅依靠事实或基本事实清楚、权利义务关系明确等描述性概念，显然无法结合解释论、判例将其变成具有确定内涵外延、可赖以对案件进行归类的区分要件。

2022年《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256条延续1992年《民诉法意见》的惯例，将“事实清楚”定义为“当事人对争议的事实陈述基本一致，并能提供相应的证据，无须人民法院调查收集证据即可查明事实”，将“权利义务关系明确”定义为“能明确区分谁是责任的承担者，谁是权利的享有者”，将“争议不大”定义为“当事人对案件的是非、责任承担以及诉讼标的争执无原则分歧”。一方面，这是一种用描述概念解释描述概念的思路，虽有一定的具体化、细则化效果，但无助于将相关概念要件化。另一方面，双方当事人对事实陈述是否基本一致，需要先赋予被告陈述案件事实的机会；明确区分谁是权利人、谁是责任人，涉及当事人适格的判断；双方当事人有无原则分歧，同样需要了解被告对案件的态度和看法。显然，这些都难以在立案时通过审查原告单方提交的诉讼材料就作出判断。相反，被告通过答辩可能揭示作为诉讼标的之权利义务关系的潜在复杂性、不确定性，呈现案件事实富有争议的不同面貌、版本。案件之繁简、难易至此方能得到大致呈现。由于我国不实行答辩失权制度，如果被告未在法定期间内进行书面答辩，相关事项甚至要迟至开庭审理阶段才能确定。很显然，这已背离案件“繁简分流”应在立案阶段作出的制度构想。

其次，不同程序机制的区分度不高。受历史形成的“一统”程序结构的影响，我国至今未就多元化的民事诉讼程序应适用不同的理念、逻辑和构造达成共识。在理论界和实务界的多数人看来，普通程序（在新《民事诉讼法》下更准确地说是普通程序合议审）是我国民事诉讼程序的“范本”，其他程序机制是在此基础上的简化（普通程序独任审）、再简化（简易程序）、再再简化（小额诉讼程序）。所有诉讼程序都以程序保障作为核心理念，再根据案件的繁简、难易、标的额大小，降低程序配置或进行程序“打折”。在“一统”程序结构的视角下，始终难以摆脱删繁就简、克扣程序、弱化保障等批评。尽管繁简分流理念早已深入人心，理论界与实务界对此也达成了一定的共识，^①

^① 学界代表性的成果，包括傅郁林：《繁简分流与程序保障》，《法学研究》2003年第1期，第50~63页；章武生：《民事简易程序研究》，中国人民大学出版社2002年版；王亚新：《民事诉讼法修改中的程序分化》，《中国法学》2011年第4期，第181~190页。

但是就简案快审可以从哪些方面简化、哪些环节加快，容易产生分歧。例如，本次《民事诉讼法》修正“一读稿”曾在第167条及第168条对小额诉讼程序作出了较之简易程序更加简化的规定，引起部分学者的强烈反对，因为争议太大，在最终通过的法律文本中基本予以删除。

受此影响，修正后的《民事诉讼法》规定的小额诉讼程序除一审终审、审限稍短，与简易程序并无二致，主要节省了二审法院而非一审法院的司法资源，但对解决基层法院“案多人少”问题的作用有限；简易程序基本保持原样，仅将审理期限延长了一个月，但由于普通程序独任审的引入，这种延长审限的意义并不显著；简易程序与普通程序的区别本就相当模糊，随着普通程序独任审的确立，二者在实践中就更加容易趋同。由此形成的多种程序机制可谓既“简不下来”，又“繁不起来”。不仅简易程序（含小额诉讼程序）不够简便快捷，普通程序也无法充分发展，无法实现繁案精审的另一改革目标。

最后，不仅没有打破“链状”程序结构，反而可能向某种“一统”程序结构回归。修正后的《民事诉讼法》新增第169条，规定：“人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用小额诉讼的程序的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序。当事人认为案件适用小额诉讼的程序审理违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，应当适用简易程序的其他规定审理或者裁定转为普通程序；异议不成立的，裁定驳回。”由此确定了小额诉讼程序向简易程序、普通程序转换的两种渠道。第170条沿用原有规定，法院在审理过程中，发现案件不宜适用简易程序的，裁定转为普通程序。新增第43条，规定：“人民法院在审理过程中，发现案件不宜由审判员一人独任审理的，应当裁定转由合议庭审理。当事人认为案件由审判员一人独任审理违反法律规定的，可以向人民法院提出异议。人民法院对当事人提出的异议应当审查，异议成立的，裁定转由合议庭审理；异议不成立的，裁定驳回。”概言之，立法上形成了“（属于法定范围案件）小额诉讼程序→简易程序→普通程序独任审→普通程序合议审”的链状结构。

当然，从目前的审判实践来看，基层法院对于适用小额诉讼程序审理的案件，不会僵化地按照先转为简易程序，再转为普通程序的步骤处理。如果不能在“2+1”的审理期限内审结，因普通程序独任审与简易程序并无实质区别，且审限的束缚更加宽松，更可能径行转为普通程序独任审。基层法院对于不得适用小额诉讼程序审理的案件，也未必会再固守“先简易程序，后普通程序”的操作流程，而有较大可能直接适用普通程序独任审。这是因为，简易程序较之普通程序的简化性越来越不足。《民事诉讼法》及司法解释规定简易程序可在原告起诉、传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案

件、采用视听传输技术等方式开庭、裁判文书等环节加以简化。^①但是,《民事诉讼法》向来允许书写起诉状有困难的原告可以口头起诉,并非简易程序特有。更为重要的是,根据修正后的《民事诉讼法》第16条的规定,只要经当事人同意,适用普通程序审理同样可在开庭、传唤、送达等环节采用线上方式进行,相较之下适用简易程序已不再具有明显的便捷性。^②至于简化裁判文书,《民诉法解释》第270条规定的四项情形也没理由排斥在普通程序中适用。^③

综上所述,有了在线诉讼的加持,民事程序结构很可能向“简易程序+普通程序独任审”的独任制程序收敛。目前已有基层法院出现了“独任制审理为主,其他审理方式为辅”的新“一统”程序结构。例如,2020年北京市西城区人民法院“审结各类民商事案件39799件。其中,普通程序审结11541件,普通程序适用独任制审理的有8188件,占普通程序审理案件数量的70.9%”。^④就此而言,不仅“链状”结构难以实现向“多轨”结构转型,反而可能向某种“一统”结构回归。

四、改革的前瞻:向“多轨”程序结构转型

“繁简分流”的本义包含两个层次:其一,在立案时以简便、可操作的方法识别案件的繁简,实现“分(案)”;其二,案件在繁简不同的程序轨道上推进并导向结案,实现“流(出)”。换言之,根据案件的繁简,匹配繁简的程序,实现简案在简单程序下的快办、繁案在繁复程序下的精办。

(一) 案件繁简的识别

在比较法的视野下,我国(大陆地区)可谓唯一从案件实体内容区分繁简程

① 关于简易程序,《民事诉讼法》规定“原告可以口头起诉”(第161条)、“可以用简便方式传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案件”(第162条),《民诉法解释》中进一步规定“经当事人双方同意,可以采用视听传输技术等方式开庭”(第259条)、“采取捎口信、电话、短信、传真、电子邮件等简便方式传唤双方当事人、通知证人和送达诉讼文书”(第261条)、裁判文书中“对认定事实或者裁判理由部分可以适当简化”(第270条)等。

② 《人民法院在线诉讼规则》第1条规定,人民法院、当事人及其他诉讼参与人等可以依托电子诉讼平台通过互联网或者专用网络在线完成立案、调解、证据交换、询问、庭审、送达等全部或者部分诉讼环节。

③ 该条规定的四种情形为:1. 当事人达成调解协议并需要制作民事调解书的;2. 一方当事人明确表示承认对方全部或者部分诉讼请求的;3. 涉及商业秘密、个人隐私的案件,当事人一方要求简化裁判文书中的相关内容,人民法院认为理由正当的;4. 当事人双方同意简化的。

④ 刘丰、刘莉:《基层法院普通程序适用独任制的实效性分析》,《中国审判》2021年第15期,第98页。

度的法域。而在其他国家及地区，几乎都根据诉讼标的额及案件类型加以区分。

在大陆法系国家及地区，德国《法院组织法》规定，先根据案件类型横向往管辖法院，例如家事案件由家事法院（区法院的一个部）管辖，民事案件由民事法院管辖；再根据诉讼标的额纵向划分事务管辖，5000 欧元（含本数）以下的由区法院管辖，5000 欧元以上的由州法院管辖，二者分别适用简易程序与通常程序。^① 法国同样先按照案件性质确定管辖的法院系统，再根据诉讼标的额在小审法院（*tribunaux d'instance*）与大审法院（*tribunaux de grande instance*）之间划分事务管辖。^② 小审法院管辖 1 万欧元（含本数）以下的金钱给付案件及消费者纠纷，4000 欧元以下的民事案件可交由业余法官（*juge de proximité*）调处。大审法院管辖 1 万欧元以上的金钱给付案件，并专属管辖离婚、亲子关系认定等案件。自 2020 年起，小审法院与大审法院合并为初审法院（*tribunaux judiciaires*），但小额民事案件由业余法官负责。日本除家事案件由家事裁判所管辖外，民事案件根据诉讼标的额在简易裁判所和地方裁判所划分管辖权，标准为 140 万日元。我国台湾地区未设立适用不同审判程序的不同法院，而是在地方法院下设简易庭，负责审理诉讼标的额在 50 万新台币以下的案件和特定类型的简单民事纠纷。^③

在英美法系国家，美国各州根据诉讼标的额划分小额诉讼法庭的管辖权。以纽约州为例，纽约市小额诉讼法庭的管辖上限为 1 万美元，其他市小额诉讼法庭的管辖上限为 5000 美元，镇村法庭则为 3000 美元。^④ 小额法庭仅受理自然人之间发生的民事纠纷，且只限金钱给付案件。商主体可以向商事小额法庭提起金钱给付诉讼，但受到次数的限制（每个月在全州范围不超过 5 件）。^⑤ 英国大多数民事案件由郡法院管辖，少部分由高等法院及治安法院管辖。^⑥ 其中，高等法院原则上只管辖标的额在 5 万英镑以上的民事案件，标的额在 2.5 万英镑以下的民事案件一般只由郡法院受理。^⑦ 1999 年英

① 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 24 页。

② 参见 [法] 洛伊克·卡迪耶主编：《法国民事司法法》，杨艺宁译，中国政法大学出版社 2010 年版，第 165 页。

③ 参见全国人大常委会法制工作委员会民法室编：《民事诉讼法立法背景与观点全集》，法律出版社 2012 年版，第 442~445 页。

④ 参见 Small Claims, <https://www.nycourts.gov/courthelp/smallclaims/>, 2022 年 11 月 14 日。

⑤ 参见 Small Claims & Commercial Small Claims, <https://www.nycourts.gov/COURTS/nyc/smallclaims/pdfs/smallclaims.pdf>, 2022 年 11 月 14 日。

⑥ 英国治安法院管辖的民事案件包括家事案件、部分债务清偿案件、颁发许可证、大量与儿童相关的命令等，审判程序适用专门的《治安法院规则》而非《民事诉讼规则》。

⑦ The High Court and County Courts Jurisdiction Order 1991, Art. 7.

国《民事诉讼规则》确立了小额轨道 (Small Claim Track)、快速轨道 (Fast Track) 和复合轨道 (Multi-Track) 三种程序。目前, 小额轨道适用于标的额在 1 万英镑以下的案件 (有例外), 快速轨道适用于标的额在 1 万至 2.5 万英镑之间的案件, 复合轨道适用于标的额在 2.5 万英镑以上的案件。因此, 在郡法院, 三种程序轨道都可能适用, 而在高等法院, 一般情况下仅复合轨道有适用的余地。

从上述简略的比较法考察可知, 诉讼标的额是两个法系共通的用以识别案件繁简、难易的标准。这种识别方法具有客观、明确、由当事人自主决定而非由法院依职权判断等优点, 由此可以极大减少法院在“分”案上的困难和负担。虽然小标的额案件不等于容易审理和裁判, 大标的额案件也不意味着更富争议、更难处理, 但按照案件标的额的大小匹配繁简不同的诉讼程序, 背后体现的是司法资源有限、成本/收益成比例理念。当然, 如果法院在审理中发现案件重大、复杂, 例外情况下可以转换程序或法院。例如, 在英国, 如果被告提起大标的额的反诉, 涉及对案外人或公共利益有重大影响的问题, 案件事实、法律、救济或程序很复杂, 移送可能加快审理, 郡法院可以将案件移送给高等法院。^①

以此为视角, 我国《民事诉讼法》若仍停留于“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”的模糊标准, 并将裁量判断的权力交由法院行使, 就很难阻止法院之部门利益的泛滥。在过去, 这导致“链状”程序结构的形成和演进, 近来又造成以向独任制为中心的“一统”程序结构的回归。无论哪种程序结构, 其与促进“繁简分流”的目标都不尽吻合, 甚至背道而驰。鉴于此, 应当从域外通行且行之有效的制度中汲取经验, 将识别标准变得更加客观、明确, 并主要由当事人自行决定。诉讼标的额及案件类型无疑是合理且可行的选择。

其实, 我国围绕小额诉讼程序已经做了有益的尝试, 积累了一些经验。其一, 按照诉讼请求金额设置适用的上限, 并允许当事人约定提高适用标准; 其二, 将适用范围限定为金钱给付类案件; 其三, 对于难以在短时间内查清事实 (如需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议)、只能缺席判决 (一方当事人下落不明)、诉讼内容较复杂 (如当事人提出反诉) 等的案件, 则排除在外。根据国家统计局最新的统计数据, 2020 年全国各省市全口径 (含非私营单位、私营单位) 城镇单位就业人员平均年工资在 6 万至 12 万元之间。按照这一标准, 小额诉讼程序适用于标的额在 3 万至 6 万元的金钱给付类案件。以此作参照, 不妨将简易程序适用范围界定在诉讼标的额在“上年度就业人员年平均工资十倍以下”的案件, 也即 60 万至 120

^① The High Court and County Courts Jurisdiction Order 1991, Art. 7 (5) .

万元以下的案件。当然，当事人约定的，可以扩大适用范围。而在两种普通程序中，不妨将普通程序独任审适用范围界定在“上年度就业人员年平均工资一百倍以下”，也即 600 万至 1200 万元以下的民事案件；在此标的额之上的，才适用普通程序合议审。在此基础上，对于适用小额诉讼程序或简易程序审理的案件，未能在审理期限内审结的或者法院发现案情较为疑难、复杂、重大的，原则上只转为普通程序独任审。另外，对于非财产性案件，或者诉讼请求难以定额化的案件，如确认或解除身份关系（不涉及财产）、人格权禁令、撤销董事会决议或确认决议无效，基于其重要性、争议性，不妨都适用普通程序独任审或普通程序合议审。可资参考的是，日本将此类案件规定为“该种请求的诉额视为超过 140 万日元”，均由地方裁判所管辖。^① 依法规定不得适用简易程序审理的特殊程序案件，如发回重审、再审、第三人撤销之诉、案外人异议之诉等案件，应组成合议庭，只能适用合议制普通程序审理。由此，按照案件标的额、案件类型，形成以下的程序适用构成表（见表 1）。

表 1 程序适用构成

标准	标的额、类型	适用的审理程序			
		小额诉讼程序	简易程序	普通程序独任审	普通程序合议审
上年度就业 人员年平均 工资 (约 6 万至 12 万元)	50% 以下	小额诉讼程序	简易程序	普通程序独任审	
	当事人约定的，二倍以下				
	十倍以下		简易程序	普通程序独任审	普通程序合议审
	当事人约定的，一百倍以下				
	一百倍以下			普通程序独任审	普通程序合议审
	部分非财产类案件				
	一百倍以上				普通程序合议审
	部分非财产类案件				
发回重审、再审、第三人撤销之诉、案外人异议之诉等案件					

（二）多轨程序的建构

如上文所述，小额诉讼程序大致相当于一审终审且适用范围受限的简易程序，而简易程序与普通程序的边界本就不清晰，随着诉讼活动的在线化、普通程序独任审的确立，这一边界变得越发模糊。究其原因，一方面是在以往的“链状”程序结构下，简易程序适用于大量疑难复杂案件，而普通程序又适用于许多转换而来的简单案件，导致二者在功能上趋同，制约了程序分化

^① 参见 [日] 伊藤真：《民事诉讼法》，曹云吉译，北京大学出版社 2019 年版，第 48 ~ 49 页。

的需求；另一方面是因为立法者始终没有摆脱“一统”程序结构的路径依赖，受到程序“打折”观念的束缚。对于前一方面，可以按照客观化标准对案件进行强制分类，匹配对应的程序，从而实现“简案=简单程序”“繁案=繁复程序”的功能分化。对此前文已论及。对于后一方面，则应当突破不同程序轨道“普通（基础）—特殊”的相互关系，按照平行并列的关系，根据成本与收益成比例的原则，以彼此独立的理念、逻辑加以构造。^①

不言而喻，纠纷解决意味着社会资源的耗费。在当下中国，纠纷解决的成本和责任以法院（在司法经费系财政支出的意义上，为全体纳税人）承担为主，以社会组织（如仲裁机构、调解组织）承担为辅，而当事人自行承担的部分显著轻微。相比之下，在西方国家，这三者的序次恰好颠倒过来。如果不打破这种基本序次，我国就很难摆脱“案多人少”下法官“白加黑”“5+2”的司法困境。实际上，从20世纪80年代中后期以来，由当事人自行举证及承担举证不能时的不利后果的证明责任、^②由当事人决定诉讼请求及程序进行的处分原则、由当事人对案件实体内容负责主张和举证的辩论原则，^③以及这些命题所隐含的对法院权能及责任的限缩，共同指向在法院与当事人之间重新分配权责。因此，不能局限于“法院提供程序保障—当事人获得程序保障”的单向度视角，以法院承包案件成本作为制度建构的底层逻辑，而应根据案件的繁简，提供不同的程序轨道，由法院和当事人分担不同比例的成本、责任。在小额、简单案件的审理程序中，减轻法院的负担和责任，并非降低对当事人程序保障的程度，而是要求当事人在更大程度上自负其责。

首先，对于小额诉讼程序，可以设置强制诉前和解，目的在于推动双方自行交换证据及整理争点。如达成和解协议，可通过司法确认或法院立案后出具调解书的方式结案；如不能达成和解协议，原告须按照法院提供的格式化诉状样式填写（参见下文的《审判要素表》），逐项陈述案情并表明诉讼请求，被告则对之逐项作出承认或否认的书面答辩，且双方均须在书状上签名确保真实性。通过当事人自行整理争点，限缩法院的审理范围，减轻法院的审理负担。为了确保当事人遵守规则，对违反的当事人可以妨碍民事诉讼为由予以罚款，并承担对方因此加重的诉讼成本。例如，英国法院要求当事人在起诉前进行“诉前和解”（pre-action protocol），如达不成和解协议，由

① 有实务部门的人士主张，应当将普通程序特别化、简易程序普通化，换言之，将简易程序当作民事程序的基础程序。参见王韶华、李军波：《繁简分流改革背景下的民事诉讼程序设置研究》，《中国应用法学》2021年第4期，第158页。

② 参见李浩：《民事证明责任研究》，法律出版社2003年版，第135~158页；王亚新：《论民事、经济审判方式的改革》，《中国社会科学》1994年第1期，第3~5页。

③ 参见张卫平：《我国民事诉讼辩论原则重述》，《法学研究》1996年第6期，第50~52页；张卫平：《民事诉讼处分原则重述》，《现代法学》2001年第6期，第90~91页。

原告填写“案件具陈书”（particulars of claim），与起诉状一起或者先后向被告送达。所谓“案件具陈书”即对案件主要事实展开陈述，通常围绕事实争点分段作出，并具名确认陈述的真实性。^①另外，小额诉讼程序不适用鉴定、勘验等证明方法，也不鼓励当事人聘请律师代理诉讼。

其次，对于简易程序，可以推广实践中正在探索的“要素式审判法”。根据各地法院规范性文件的定义，所谓要素式审判方法，主要是指对固定案情的基本事实要素进行提炼，就各要素是否存在争议进行归纳，并围绕争议要素进行庭审及制作裁判文书，从而达到简化审理流程、提高审判效率、实现类案专审简案快审的审判方式。对于金融借款合同、民间借贷合同、买卖合同、机动车交通事故责任、劳动争议、离婚等案件类型，法院总结审判经验，将诉讼请求对应的要件事实进行格式化，制作《审判要素表》，要求原告在起诉时逐项填写，再将起诉状副本连同《审判要素表》向被告及第三人送达，要求其逐项确认或否认。如当事人无正当理由拒不填写，同样可以进行罚款，并承担对方因此加重的诉讼成本。法院在开庭审理时围绕事实要素进行，通过审查当事人填写的要素表，归纳无争议事实和争议焦点，梳理证据，确定庭审调查的重点。《审判要素表》嵌入全流程网上办案系统，自动生成要素式裁判文书，辅助法官制作裁判文书。要素式裁判文书不再分开当事人诉辩意见、证据认定、本院查明、本院认为部分，而是围绕争议的特定要素进行分析论证，依据相关法律作出裁判。对无争议的事实要素简单罗列，不再分析论证。^②

对于较小标的额案件，要素式审判法可以将归纳事实、整理争点的责任部分交由当事人承担，减轻法院查明事实的负担。除了强制要求当事人自行和解，要素式审判法可适用于小额诉讼程序审理的案件，也可考虑适用于普通程序独任审的案件。

再次，对于普通程序合议审，主要适用于大标的额案件（本文设定的标准为600万至1200万元以上）、具有重要性、新颖性或复杂性的案件，值得投入更多的司法资源，为当事人提供更周全的程序保障。其中，最重要的是解决合议制“形骸化”“名合实独”问题。大量基层法院主要通过人民陪审员支撑合议制的运作，甚至出现“陪审员专业户”（一年陪审成百上千件）现象，导致司法责任制在一定程度上被掏空。^③所谓司法责任制，是在“由

^① 参见陈杭平：《新时期下“繁简分流”的分析与展望》，《人民法治》2016年第10期，第22页。

^② 参见《山东省高级人民法院要素式审判方式指引（试行）》、《北京法院速裁案件要素式审判若干规定（试行）》、江苏省高级人民法院发布的《金融借款合同纠纷案件要素式审判工作指引》等。

^③ 参见张嘉军：《人民陪审员制度：实证分析与制度重构》，《法学家》2015年第6期，第12页。

审理者裁判”的基础上，落实“由裁判者负责”。遗憾的是，现行司法责任制仅以法官、庭长、院长等法院工作人员为规范对象，而未将陪审员纳入其中。^①与此同时，《中华人民共和国人民陪审员法》（以下简称《人民陪审员法》）及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国人民陪审员法〉若干问题的解释》侧重强调陪审员的权利保障，而对陪审员参与审判所应承担的责任语焉不详。^②由此造成“审判长主导审判并负责，陪审员陪而不审也不负责”的结构失衡，合议制有名无实。有鉴于此，在多轨程序结构下，适用普通程序合议审应当限制陪审员的适用，尤其应当防止“陪审员专业户”现象的泛滥。除《人民陪审员法》第15条第1款前两项规定的“涉及群体利益、公共利益的”“人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的”案件中需要发挥调解员的民主性价值之外，可以将第3款“案情复杂或者有其他情形，需要由人民陪审员参加审判的”限定为涉及专门性知识的案件。具体来说，在知识产权、医疗纠纷、海事海商、建设工程等案件中，才可由相关领域的专业人士作为陪审员参与审判，发挥其专业性价值。

最后，进一步放宽审理期限的限制。上文提及，20世纪80年代法院力主确立审限制度，源自法院经费保障与诉讼收费挂钩。在当时作为考核、鞭策法官“多办案，多收费”的指挥棒，如今已成为“繁简分流”制度有效运转的一大障碍。新《民事诉讼法》虽然略有放宽，但显然还不足够。目前无法从根本上消除因程序转换而形成的“链状”结构，最主要的原因就是审限的束缚。而基于这种原因产生大量案件从小额诉讼程序转为简易程序，再转为普通程序，纯属浪费司法资源，对提升案件审判质量并无实际意义。在相对宽松的审理期限内，法院主导并要求当事人协助制定案件日程表，要求其按期完成，否则承担罚款、负担对方诉讼成本、败诉等一系列不利后果，进一步贯彻当事人自负其责的逻辑。面向将来，如果进一步放宽审限限制，甚至取消审限制度，应当提高不同程序之间转换的条件，尽量实现“分”“流”合一。例如，仅在被告提起大标的额的反诉、涉及对案外人或公共利益有重大影响的问题、案件事实或法律十分复杂等情形下，才例外地允许程序转换。

（责任编辑：方 军）

① 参见《最高人民法院印发〈关于进一步全面落实司法责任制的实施意见〉的通知》（法发〔2018〕23号）。

② 《人民陪审员法》第27条规定的惩戒措施包括由院长提请同级人大常委会免除人民陪审员职务；通知其所在单位、户籍所在地或者经常居住地的基层群众性自治组织、人民团体，在辖区范围内公开通报等；构成犯罪的，依法追究刑事责任。