

我国地方法院小额诉讼程序设计 差异性考察

谢鹏远

【提要】我国小额诉讼操作规则的立法缺失促使各地方法院制定了差异迥然的小额诉讼程序规范。建立统一的小额诉讼程序是民诉法未来发展必要举措,而对各地小额诉讼操作规则差异性因素进行研究,在制度层面进行融合是未来制定相关立法解释或司法解释的前提和基础。对京、津、浙、陕、桂五地小额诉讼程序差异性的研究,揭示了我国小额诉讼程序应当按照扩大案件适用范围、法院强制适用与当事人异议相结合、超标的额合意适用、规范转换程序、运用特殊再审程序救济模式进行具体的制度设计。

【关键词】民事诉讼法 民事案件 小额诉讼程序

【中图分类号】D915.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)05-0074-06

2013年民事诉讼法修改时虽然对小额诉讼制度设置了一个条款,但并没有设置具体的操作程序。为了尽快适用该程序,诸多地区高级人民法院制定了相应的规范性文件,以指导本辖区内各级法院统一适用这一程序。然而,笔者对北京、天津、浙江、陕西、广西五地出台的有关小额诉讼的文件进行比较分析后发现,在适用的案件类型、程序的选择权、程序转换等方面各地均存在差异。民诉法立法的过度简单化是各地文件出现差异的根本原因,建立统一的小额诉讼程序是民诉法未来发展的必要举措,而对各地小额诉讼操作规则差异性因素的分析 and 制度层面的融合是未来制定相关立法解释或司法解释的前提和基础。

一、五地法院相关文件

2011年最高人民法院曾发布《关于部分基

74

层人民法院开展小额速裁试点工作的指导意见》,在全国选取90个基层人民法院开展小额速裁试点工作,为小额诉讼程序设置积累经验。^①在民诉法正式引入小额诉讼之后,各地法院均在参考上述《指导意见》的基础上制定了本地区的规范性文件。如北京市高院制定了《关于适用小额诉讼程序审理民事案件若干问题的意见》(以下简称《北京意见》);天津市高院制定了《关于适用小额诉讼程序审理民事案件相关问题的实施意见(试行)》(简称《天津意见》);浙江省高院制定了《关于适用小额诉讼程序审理民事案件相关问题的意见》(简称《浙江意见》);陕西省高院制定了《关于适用小额诉讼程序相关事项的通知》(简称《陕西通

^① 全国人大常委会法制工作委员会民法室编著:《中华人民共和国民事诉讼法解读》,中国法制出版社2012年版,第440页。

知》；广西壮族自治区高院制定了《关于适用小额诉讼程序审理民事案件相关问题的解答》（简称《广西解答》）。

二、五地法院小额诉讼程序设计差异性比较分析

（一）适用案件类型的差异

在适用案件类型上，五地文件作出了基本相同的规定，即将其范围限定在借贷、买卖、租赁纠纷案件；信用卡（银行卡）纠纷案件；拖欠水、电、燃气费及物业管理费纠纷案件；普通消费服务纠纷等与民众日常生活紧密相关的案件。而各地在规定不适用小额诉讼的案件类型时却存在着明显的差异。综合各地排除适用的情形主要有①涉及人身关系争议、财产确权争议的案件；②追加、变更当事人或被告提起反诉的案件；③涉及知识产权案件；④起诉时被告下落不明，适用公告送达的案件；⑤可能涉及评估、鉴定的案件；⑥当事人追加、变更诉讼请求后不符合小额诉讼程序适用条件的案件；⑦涉外、涉港澳台案件；⑧其他不宜适用小额诉讼程序审理的案件。其中北京和陕西两地的排除适用规定最少，仅有第①②③项；广西规定了全部8项；天津规定了第①②③④⑦⑧项；浙江规定了第①②④⑤⑥⑧项。显而易见差异主要在④⑤⑥⑦项上。

上述差异反映出各地法院小额诉讼适用门槛高低不同。由于小额诉讼一审终审，对当事人利益影响巨大，当事人为了选择抑或规避小额诉讼程序，便会千方百计选择管辖法院或者提出管辖异议。从这个意义上讲，适用案件类型的差异会增加当事人的诉累，增加司法负担。将小额诉讼适用案件类型进行统一是重要前提，对各地法院适用案件类型差异性因素进行融合更值得深入研究。

（二）程序启动的差异

小额诉讼程序的启动模式，民事诉讼法并未规定，实践中各地法院以强制适用为主。五个地区的文件中虽没有明确表述，但从条文中能够推定是由法院根据案情决定适用。值得注意的

是，五地法院文件中《浙江意见》在小额诉讼强制适用的基础上有所突破，规定了类似我国台湾地区的小额诉讼程序合意适用的情形。《浙江意见》第5条规定“对符合适用小额诉讼程序其他条件，但案件标的额在规定标准以上、10万元以下的案件，开庭审理前经双方当事人同意，可以适用小额诉讼程序审理。”

民事诉讼法明确规定了小额诉讼的适用标准，《浙江意见》却突破了民事诉讼法的规定，将小额诉讼程序适用的上限标准扩大到10万元，同时增加了“合意”的适用方式。笔者认为，一方面，就《浙江意见》的法律位阶而言，其仅是地方法院发布的指导性文件，此类文件不能与法律规定和法律精神相违背。显然，《浙江意见》已经明显超越了民事诉讼法的规定，其效力是不能被认可的。但是另一方面，从小额诉讼的属性以及社会实践需要来看，《浙江意见》第5条又具有十分积极的现实意义。

（三）决定程序适用的法院部门的差异

在小额诉讼程序法院强制启动的模式下，哪个部门有权决定适用小额诉讼程序是立法应当予以明确的问题。实践中有的法院由立案庭审查决定；有的法院立案庭只负责立案，待案件移至审判庭后，由审判人员根据案情决定适用程序；还有的法院设置专门的速裁机构审理小额案件。

五个地区仅有陕西高院文件完全没有透露哪个部门负责决定适用小额诉讼程序，而其他四个地区的文件中均可看出由立案庭决定适用。其中《北京意见》更为彻底，不仅规定由立案庭决定，而且规定立案时没有采取小额诉讼程序的，在其后的程序中不得再转入此程序，由此完全排除了业务庭选择适用小额诉讼的机会。对于仅在立案阶段筛选小额案件的做法笔者存有顾虑。立案庭的法官在仅对诉状进行审查、仅了解原告态度的情况下，能否准确地判断出案件的繁简？立案庭的法官对案件进行实质性审查是否超出了立案庭的职能范围？由业务庭的法官决定适用何种程序又为何不可？对于这些问题的合理解答将有利于科学的小额诉讼程序的构建。

(四) 救济程序的差异

1. 对程序异议处理上的差异

小额诉讼被安排在民事诉讼法简易程序一章中,其被看作是简易程序的特殊程序。^①法律赋予当事人对适用简易程序提出异议的权利,^②同样,这样的规定也应当适用于小额诉讼程序。这不仅仅缘于法条的位置安排,更为重要的是在小额诉讼一审终审的制度模式下,赋予当事人这样一项救济措施是十分必要的。

实践中五个地区在这一点上的态度是一致的,各地文件中均有允许当事人提出异议的规定,但是对于当事人所提异议的处理方式却有所不同。《北京意见》和《陕西通知》规定“在当事人的异议不成立时,法院用裁定的形式驳回其异议申请”。而其他三个地区中,《天津意见》和《广西解答》规定“口头告知异议不成立,并记入笔录”,《浙江意见》没有规定具体用何种形式驳回异议申请。法院驳回异议申请最终会导致当事人上诉权利的丧失,对此法院应当作出正式的裁定,这样不仅能够彰显司法的公正与严谨,也能保障当事人通过再审等途径获得救济,符合民事诉讼程序正义的要求。

2. 程序转换上的差异

新民诉法规定简易程序转换为普通程序时需要法院作出裁定,但对于小额诉讼程序如何转换为简易程序或普通程序没有予以明确。《北京意见》和《陕西通知》规定“可裁定按照简易程序的一般规定审理,未提供新证据,且已经开庭审理的无须另行开庭;也可转入普通程序,转入普通程序后应重新组成合议庭,另行开庭”。《天津意见》规定案件转为简易程序的,应向当事人释明;案件转为普通程序的,作出书面裁定。《浙江意见》规定案件转为简易程序的,应当明确告知当事人;转为普通程序的,应当制作裁定书。《广西解答》仅规定“案件转为普通程序审理的,书面裁定转为普通程序,组成合议庭重新开庭,继续审理。”小额诉讼程序与简易程序和普通程序的转换,以及程序转换后案件如何进行审理等问题,是未来立法或司法解释应当明确的问题。

三、差异的融合与新制度的构建

上述各地法院对该制度设计的差异说明实务部门对该制度的理解和运用存在诸多分歧。这些差异性因素的融合、取舍与改造是目前应当进行的一项重要工作,是构建统一的小额诉讼程序的关键。因此,笔者延续上文脉络对小额诉讼程序的科学设计提出几点建议。

(一) 排除适用小额诉讼的案件类型分析

五个地区在适用案件类型上没有大的分歧,而在排除适用上却存在着较大的差异。目前,普遍的观点认为应当逐步扩大小额诉讼的适用范围。^③扩大小额诉讼适用范围、减少对受案类型的限制,将会更有助于消化众多的小额纠纷,有利于司法资源的配置和司法的亲民。

1. 起诉时被告下落不明,适用公告送达的案件(前述第④项)。虽然《民诉适用意见》第169条和《简易程序规定》第1条规定这类案件由于被告下落不明,法院无法直接送达相关诉讼文书,被告往往无法举证、质辩,简易程序独任审判难以保证案件质量,因此不得适用简易程序。^④但笔者认为小额诉讼程序中,若被告下落不明,无须将案件转换为普通程序,也不宜采取公告送达,而应当以原告未能提供准确、能够送达的被告地址为由,驳回原告的起诉。

① 张卫平主编:《新民事诉讼法专题讲座》,中国法制出版社2012年版,第224页。

② 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》第13条“当事人一方或者双方就适用简易程序提出异议后,人民法院应当进行审查,并按下列情形分别处理:(一)异议成立的,应当将案件转入普通程序审理,并将合议庭的组成人员及相关事项以书面形式通知双方当事人;(二)异议不成立的,口头告知双方当事人,并将上述内容记入笔录。转入普通程序审理的民事案件的审理期限自人民法院立案的次日起开始计算。”

③ 宋朝武:《小额诉讼制度的立法确立与发展完善》,《中国审判新闻月刊》2013年总第81期;王亚新:《民事司法实务中适用小额程序的若干问题》,《法律适用》2013年第5期;蔡彦敏:《以小见大:我国小额诉讼立法之透析》,《法律科学》2013年第3期。

④ 梁书文主编:《民事诉讼法适用意见新释》,中国法制出版社2001年版,第262页。

“程序相称”是构建多元化民事诉讼程序的基本原理。适用小额诉讼程序的案件所争议的利益有限，应当避免因被告下落不明而进行程序转换或进行公告送达消耗更多的司法资源。小额案件大多为涉及家事、相邻关系、劳务关系等案件，案件中原被告间的关系通常比较紧密，原告一般能够准确把握被告的下落，在失去被告下落时，由其承担一部分诉讼风险也是符合情理的。况且，起诉被驳回后发生诉讼时效中断的法律效果，一旦当事人发现对方下落仍然可以再次起诉，对当事人的利益不会造成实质损害。因此，本项内容不应排除小额诉讼程序适用。

2. 可能涉及评估、鉴定的案件（前述第⑤项）。五个地区中浙江和广西两地将此类案件作了排除，而北京、天津、陕西没有排除。评估、鉴定通常是由于双方当事人对于案件事实存有争议，无法确定法律关系是否存在或者无法明确责任承担比例时才使用的方法，这类案件通常不符合“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”的标准。故在现行法框架下，《浙江意见》和《广西解答》将可能涉及评估、鉴定的案件排除小额诉讼程序适用的做法更加契合立法意图，符合现行法律的规定。

3. 当事人追加、变更诉讼请求后不符合小额诉讼程序适用条件的（前述第⑥项）。对于此类情况，有些国家的做法是明令禁止，例如韩国《小额案件审判法》第5条规定，当事人不得为适用小额案件审判法而将诉讼请求进行分割。违反前款规定的，驳回起诉。^① 此类案件当事人分割诉讼请求的目的是为了“骗取”适用小额诉讼程序，在主观上有滥用程序之故意，其行为违反了民事诉讼诚实信用原则。同时，追加或者变更诉讼请求后，因已超出小额诉讼的法定适用范围，理应排除适用小额诉讼程序。

4. 涉外、涉港澳台案件（前述第⑦项）。这类案件由于在文书送达、调查取证、传唤证人、起诉、答辩、上诉等方面一般需要比国内普通程序更长的时间，且需要国际或区际之间的司法协助，这类案件不宜适用小额诉讼程

序。目前，基层人民法院在遇到涉外案件时，一般的做法是报请上级法院审理，实践中很少有基层法院审理涉外或涉港澳台案件的情形。因此，可以考虑排除此类案件适用小额诉讼程序。

（二）程序启动方式的合理规划

当前司法实践中，当事人滥用诉讼权利，人为拖延诉讼，是诉讼效率不高的重要因素之一。如果将是否选择小额诉讼程序的权利完全交给当事人，则当事人双方之间利益的冲突性、诉讼地位的对抗性决定了当事人很难就适用小额诉讼程序达成一致，小额诉讼程序的规定可能沦为“一纸空文”。^② 当前在我国司法权威不高、法官素质参差不齐的现实背景下，这样的担心具有一定合理性。完全放开由当事人自愿选择适用，恐怕架空这一制度；然而单纯由法院强制启动对于当事人来说未免又过于苛刻。在小额诉讼“试水”阶段，设置“缓冲区”的方式更具可行性，即采用《浙江意见》规定的强制适用和合意适用相结合的模式，在法院依职权决定适用小额诉讼程序的前提下，对于超过小额诉讼标的额标准一定限度内，符合小额诉讼其他条件的案件，允许当事人合意选择小额诉讼程序。^③ 这样不仅能够使符合小额诉讼标准的案件得到迅速、经济的审理，也可以兼顾当事人的程序选择权，促使人们更愿意主动选择小额诉讼程序解决纠纷。

（三）决定程序适用机构的合理划分

民事案件是千差万别的，有时看似简单的案件一经审理，关系错综复杂；看似重大、疑难的案件，审理后发现当事人毫无争议。针对这种情况，笔者认为，仅靠立案庭筛选的制度设计过于僵化，可能导致有些应该适用小额诉讼的案件由于没有适用而降低效率。小额诉讼需要一种“动态”的程序对案件进行筛选，立

① [韩] 吴世敬：《韩国小法典》，法典出版社2007年版，第1449页。

② 张艳：《小额程序的司法难题与理论探析》，《山东审判》2013年第1期。

③ 相同观点参见宋朝武：《小额诉讼制度的立法确立与发展完善》，《中国审判新闻月刊》2013年总第81期。

案庭的筛选固然重要,但业务庭在对案件进行审查时能够更全面地了解案件,如若符合小额诉讼的标准也应当可以决定适用小额诉讼程序对案件进行审理。具体的操作可以在立案庭进行第一次繁简分流,分流至其他业务庭的案件,通过审前准备程序,由业务庭的法官在开庭审理前,通过了解案情、整理争议焦点后,对案件适用程序再次进行选择。这样的做法更有利于对案件适用程序进行合理划分,能将表面复杂而实质简单的案件分离出来,达到提高诉讼效率与降低诉讼成本的目的。

(四) 救济程序的完善

1. 对小额诉讼异议的规范处理

我国目前小额诉讼较为合理的程序启动模式应当是法院强制启动后,允许当事人提出异议,法院经审查根据不同情况作出不同的处理。实践中五个地区的法院在这一点上基本是一致的,但不同之处在于对所提异议的处理上。五个地区中有的用裁定驳回异议,有的用口头告知。笔者认为,此处应当规定以裁定的形式驳回异议申请。通过裁定的形式驳回异议申请可有效控制异议申请被随意驳回,提高小额诉讼程序的公正性与亲民性。同时,在一审终审的制度模式下,对裁定不服可以通过提起再审的方式寻求救济。而对口头告知异议不成立的,由于没有足够的救济方式,对当事人的权利保护是极其不利的。对异议申请的规范化处理能够使当事人对法院的工作以及小额诉讼程序产生信任,能够降低当事人的对抗情绪,减少“案结事不了”情况的出现。另外,异议申请的时间可以限定在案件受理后至法庭辩论终结前。

2. 程序转换的完善

依目前的立法体例以及参考五个地区的做法,笔者认为在小额诉讼程序与简易程序或普通程序转换上,《天津意见》在此内容上更加可取。即规定“案件转为按照简易程序的一般性规定处理的,应向双方当事人释明,记入笔录备案。双方均未提供新证据且案件已经开庭审理的,无须另行开庭;案件转为普通程序审理的,书面裁定转为普通程序,并组织合议庭重

新开庭审理”。

目前,小额诉讼程序被安排至简易程序部分,甚至被认为是简易程序的附属程序,两者间程序转换的法律效果体现在当事人上诉权的有无上。这种“体系内部”的程序转换出于程序效率的考虑,这种情况下使用“通知”、“告知”、“释明”的方式使双方当事人知悉即可,无需采取相对较繁琐的裁定方式。但对于小额诉讼程序向普通程序的转换则属于简易程序向普通程序转换的情形,应当适用民事诉讼法第163条采用裁定的方式予以转换。

对于转换程序后的案件审理程序如何进行,笔者认为,案件转为简易程序的,若双方均未提供新证据,且案件已经开庭审理的,则无须另行开庭,由原法官继续独任审理;而对于转为普通程序审理的案件,则必须组成合议庭,重新开庭,对案件进行审理。这样才符合简易程序和普通程序的一般程序规则。

(五) 再审程序适用的改革

民事诉讼法对于确有错误的小额诉讼的生效判决或裁定的救济方式没有特别规定,对此人大法工委认为“小额诉讼程序实行一审终审,当事人不服一审判决、裁定的,可以依照民事诉讼法的规定申请再审。”^①各地法院也基本按照该思路进行小额诉讼程序救济制度的设计。《天津意见》和《陕西通知》中又进一步明确对于不服小额诉讼裁判的案件,应当通过释明引导等方式,尽量让当事人向原审法院申请再审。

但必须注意的是,再审程序是二审终审制度框架下创设的事后救济方式。按照现行民事诉讼法的规定,生效判决、裁定是由第一审法院作出的,按照第一审程序再审,所做的判决、裁定可以上诉;生效判决、裁定是由第二审法院作出的,按二审程序再审,所作的判决、裁定,是终审判决、裁定。由于小额诉讼案件的裁判文书是由第一审法院作出的,若仍按一般规定

^① 全国人大常委会法制工作委员会民法室编著:《中华人民共和国民事诉讼法解读》,中国法制出版社2012年版,第452页。

处理的话，再审时应当适用一审程序，对于该生效裁判，当事人可以上诉。然而，小额诉讼一审终审不可上诉的制度安排的一个核心目的就是提高诉讼效率、节约司法资源，小额诉讼的再审程序固然也应当继续遵循该价值目标。小额诉讼案件再审的二审终审，允许上诉的制度设计与小额诉讼制度设置初衷是不相符的，将会使小额诉讼制度的效率与作用大打折扣。因此，笔者认为，应当对小额诉讼的再审程序进行改造，可以考虑规定小额诉讼案件的再审程序采用独任审判的原则，且实行再审的一审终审制。这样不仅保证了诉讼效率、节约了司法资源，而且也达到了保障小额诉讼当事人通过再审获得救济的权利。

四、对小额诉讼程序的未来展望

虽然小额诉讼程序已经被纳入正规的民事纠纷解决机制当中，但从目前的制度设计来看，仍带有“以解决问题为导向”的色彩。^① 小额诉讼立法仅仅是制度设计的第一步，接下来需要根据司法实践和更深入的系统研究制定相应的配套措施，使制度能够正常地运转。未来

的小额诉讼程序应当具有适用案件广泛、法院强制适用、允许当事人提出异议、允许当事人在超标的额一定范围内合意适用、程序转换规范、再审程序独特、案件收费低廉等特点。同时，通过重视调解、鼓励当事人亲自参加诉讼、提供司法救助等方式，增强制度的亲和性，使民众接受并愿意利用该程序。新民诉法公布以来，各地法院制定的指导意见对小额诉讼程序的规范化和未来发展具有重要的实践意义。我们期待小额诉讼程序立法或者司法解释制定时，能够融合各地有益经验、彰显中国特色，制定出符合我国国情的小额诉讼程序，为民众解决纠纷提供一条便捷之路。

本文作者：西北政法大学民商法学院讲师，
韩国国立庆尚大学法学博士
责任编辑：赵俊

^① 齐树洁：《小额诉讼：从理念到规则》，《海峡法学》2013年第1期。

A Study on the Regional Difference of Procedure Design of Small-claim Lawsuits in China

Xie Pengyuan

Abstract: The new Civil Procedure Law does not stipulate the procedures operation of small-claim lawsuit, so the Supreme Courts at all levels formulate relative documents to guide the grass-roots courts within their jurisdictions how to apply the procedures. Establishing an uniform small-claim lawsuit procedures is the necessary measure for the future development of Civil Procedure Law, and the integration at the institutional level is the prerequisite and basis for the future formulation of relative legislation interpretation and judicial interpretation. Through the research of relative files in Beijing, Tianjin, Zhejiang, Shanxi and Guangxi provinces, we can find that the procedures of small-claim lawsuit vary in different regions. By researching and combing through these files, we argue that a more scientific and rational system design should be selected. Proceeding from the past progress, the theory of law should be applied to improve the design. It is a rational choice to upgrade the function of small-claim lawsuit procedures.

Keywords: Civil Procedure Law; civil case; small-claim lawsuit procedure