

繁简分流背景下独任制发展的现状及优化措施

吴敏

四川省社会科学院，四川成都，610500；

摘要：在民事诉讼司法改革之前，长期存在着审判形式与审判组织捆绑，造成了司法案件大量积累、“合而不议”等司法难题，无法发挥基层法院的功能，掩盖了独任制的积极意义，在最高人民法院推动繁简分流后这种情况有所改善。本文以繁简分流为背景，分析其中独任制的适用背景，明晰独任制优越条件，并从认定标准、组织规则、保障制度等多个角度分析了独任制发展的现状，并提出了相应的改进措施。

关键词：民事诉讼；繁简分流；独任制

DOI：10.64216/3080-1486.25.07.013

1 独任制适用范围扩大的必要性

1.1 “繁简分流”理念与独任制扩张的关联

“繁简分流”源于北京市海淀区法院，通过设立简易案件组缩短审判时限等，显著提升民事案件处理效率。1999年，最高法《民事案件审判质量座谈会纪要》首次引入此词。经济快速发展带动民事案件激增，法院压力增大，法学界寻求解决方案，繁简分流成为焦点，国家陆续立法推动制度建立，深化了对该概念的认识。从宏观层面来看，繁简分流是要求建立起一个多元的纠纷解决机制，让矛盾的解决不局限于诉讼，而是可以通过调解、仲裁等多种方式化解，实际上是将必诉案件与非诉案件进行区分；从微观上来看，是需要法院将受理案件通过一定标准进行，让不同案件进入适宜的程序，重点问题重点解决，简单问题高效处理，优化资源配置，实现司法精细化而在实践中。因此独任制对实现司法简繁分流至关重要，能够突破原有局限，顺应司法发展趋势。

1.2 “案多人少”现状与有限的司法资源

经济发展加剧社会矛盾，各类民事案件数量激增，据《最高人民法院工作报告》统计，1978年案件量为30.8万件，1985年突破百万，2019年达3156.7万件。而与这庞大的受理量相比，司法人员的数量显得十分稀少，特别是在法官员额制改革之后，由原来的20万余人下锐减至12万余人。案件数量在增加，司法人员却在减少，给法官带来更大的审判压力。根据相关数据，法官人均年审结数量由41.5件上升至110件，同比提高了约165%，导致案件普遍堆积，从受理到审结的周期也越来越长，审判压力骤增，亟需提高审判效率。

1.3 “形合实独”“合而不议”模式与合议制的不当适用

我国的审判组织形式主要为合议制与独任制，此前是以合议制为主，独任制仅适用于一审简易程序，旨在发挥集体智慧、防止司法不公。然而，实践中，主审法官承担了大部分审理工作，合议制的效能受到挑战，这并非源于职业精神缺失，而是案件量大、法官工作负荷高的客观现实所致。这样就带来了一个问题，合议制无法发挥预期作用。此外，合议制的一个重要意义是引入陪审员参与，体现司法文明，但陪审员大多缺乏法律知识，这里就需要进行衡量：陪审员对于案件审理的参与是否是必不可少的？很显然，陪审员合议时难提出有见地意见，多仅形式参与。综上所述，合议制效益有限，存在司法资源浪费。

2 独任制适用范围扩大的可行性

2.1 人才基础：司法队伍质量的不断提高

依据传统治理，为应对复杂事务，经常通过增员处理。第八次全国司法会议后，法院编制扩至三十余万，主要通过干部调入、招考、军转、学生分配等方式进入，其中学生分配最简便，但其他途径多未设法律知识门槛，导致人员素质参差不齐，难以提高司法效率，可见司法效率提升在质不在量。为解决此问题，2014年启动法官员额制改革，择优选拔，同时也促使法官不断提高自身素养，严格认真审理案件。新《法官法》的出台也提高了对法官的任职要求，不断吸引高素质人才加入法律工作队伍中来。发展至今，法院的每一位法官都具备独立进行事实判断和法律适用的能力，为独任制发展奠定人

才基础。

2.2 群众基础：人民法治观念的发展变化

经济基础影响上层结构，随着经济多元及互联网兴起，熟人社会解体，民事纠纷复杂化，因而通过公力化解纠纷就成了唯一合法途径，人们不再闻“讼”色变。当今社会，民众法律意识增强，对司法公正信任度提升，促使诉讼成为维权首选。与此同时法律的不断完善增强了司法的公平性和合理性，程序的完善也为人们提供了切实可行的诉讼途径。由此，多元司法需求涌现，回应人们的司法需求已经迫在眉睫，而独任制优势就在于提高诉讼效率、化解社会矛盾纠纷，满足民众需求的同时，让人民感受到司法文明，顺应了时代发展的要求。

2.3 责任基础：司法责任制改革的强力保障

有权就有责，法官需要为所审理案件的公正性等承担责任。十八届三中全会提出健全司法权力运行机制，实行法官责任制，即“审理者裁判、裁判者负责”。法官并不是一个单一的角色，身上更是负担着多重责任，为了使法官能充分正确地认识到自己应当履行的义务，二十大报告进一步强调全面准确落实司法责任制，要求法官承担多重责任。因而独任制看似是扩大法官的权利，实则也倒逼其对案件更加慎重，权利越大，责任越大，看似权利的扩大，实则越要谨慎。学者提出，法律尊严与威望与工作人员认知和社会责任感紧密相关。责任制度强化法官责任感，进而在社会上建立起了一种“司法威信”，增强法院的判决结果的公信力，在这种机制和高度社会公信力的基础上，实行独任制并不会遭遇强烈的民意反对。

3 独任制适用范围扩大面临的困境

3.1 独任制适用标准不明确

独任制适用关键在于确定适用案件类型，如《民事诉讼法》规定的一审简易程序及“基本事实清楚、权利义务关系明确”的一、二审案件可适用独任制，并明确了不适用情形。虽然从正反两个方面对独任制的适用进行了规定，但是它仍然缺乏一个明确的判断标准。而且我们能够注意到两者的措辞是高度相似的，在实务中，法官通常是通过案件类型、标的等来进行快速判断简易程序和普通程序，那么又该如何区分是适用简易程序还是普通程序的独任审理呢？这也涉及了简易程序和一审独任制的本质区别是什么，就目前来看条文是难以回

答这个问题的。

同时这一要求本身就是十分抽象概括的，“基本事实”应当包括哪些内容？“清楚”要达到何种程度？这些都不能明确指引实践操作，反而导致了法官在适用上的混乱，甚至可能让相似案件当事人感到“区别对待”，引发对司法公正的质疑。此外，概括性的适用条件在实质上扩大了法官的裁量权，可能导致法官对独任制的滥用，进而损害当事人的程序利益，与独任制的初衷背道而驰。

3.2 独任制的组织和程序转换不流畅

对于独任制的适用和转换，根据我国民事诉讼法的逻辑分析，审判组织通常是在立案受理及审前准备阶段，由法官判断案件的性质、难易程度后进行确定，但在此阶段往往法官对案性质、难度判断的不全面，难以精确排除适用独任制的复杂案件，被迫需要进行审判组织的转换。根据相关法律，独任制转换为合议制仅规定了两种途径：一是审理中发现是疑难案件或者具备不适用独任制的情形，由法院裁决；二是当事人异议，由法院审查决定，而对于转换中的其他问题并没有加以规定，存在许多空白。首先是仅规定单向转换，忽略了由合议制转换为独任制的情况，普通程序能够向简易程序转换，那么审理过程也可能出现案件由难转易，此时是否能够由合议制转换为独任制？其次，虽然写明了是由法院裁决，但具体是交由院长决定还是审判委员会，抑或是庭长决定？而且这些人员并未亲历案件的审理，让其决定是否转换不符合直接言词原则之要求。最后转换之后合议庭的成员如何决定？工作如何交接？等等问题都导致了转换程序的混乱，降低了转换的效率。

3.3 独任制的监督和保障机制不完善

有学者曾指出：独任制审判效率虽高，但监督不足，易致腐败。纵观独任制决定适用到独任制转换全过程，大部分时候都是由法官决定，法官占据了主导地位，相比于合议制三法官互相监督这一积极作用，独任法官显然缺乏了来自法院内部的监督，且利用审判组织转换来规避审限压力，不合理地延长诉讼时间的情况也多有出现。而在外部监督上，与法官裁量权的扩大相比，民诉法并没有对此做出回应，依然简单地将其与合议制一样置于检察院的监督之下，实质上处于一种监督缺位的状态。

独任制下,法官素质至关重要,员额制虽提升司法质量,但部分年轻或缺乏经验法官能否胜任独任审判需进一步考量,故应完善独任法官选任制度,确保其具备相应能力。此外,独任制审判加剧审判压力与风险,应对社会与当事人不满的能力较合议制更低,独任法官面临更重质疑及人身安全风险,故应保障法官权益,提供坚实支持。

4 独任制适用范围扩大困境的解决措施

4.1 完善适用案件的认定标准

4.1.1 细化独任制的适用标准

对于独任制的适用关键在于对案件难易程度的区分。对于这个问题,各个地区法院应当充分考虑当地的经济水平和人文风俗,因地制宜地进行规定。其次,可以对案件进行类型化区分,建立正反两个清单,缩小法官需要自行判断的案件范围,不仅能有效提高效率还能限制法官的权利滥用。再次,可以将判断标准进行量化,通过对标的额、案由、涉案人数、证据完善程度、社会关注度等多个维度进行评判得出总分,再根据分数进入不同的审判程序。

4.1.2 合理扩大二审独任制的适用范围

我国实行二审终审制,二审不仅是具有终局意义的审判,同时也承担了对一审判决纠错的职责,因而在二审中采用独任制需要更加慎重。根据民诉法的规定,只能对一审简易程序审结或者事实清楚、权利义务关系明确的二审案件经双方当事人同意后才能适用,二审独任制片面地以一审简易程序为前提条件,忽略了经一审审理后已经事实明确、权利义务关系明确的案件抑或是本身事实清楚、权利义务关系明确但因一审法官的保守选择而没有采纳独任制的案件,这显然表明二审独任制的适用仍然存在漏洞。谨慎不代表忽略问题,我们应当认识到既然二审是对一审的再一次衡量、裁判,那么一审对案件难易程度的判断也在这个需要二次考量的范围之内,如果二审独任制的适用需要受到一审的判断局限,那么很显然是不符合二审存在的重要目的,二审应当有独立选择是否采纳独任制的权利。

4.2 完善组织程序转换流程

4.2.1 构建双向转换机制

首先,要建立由合议制转换为独任制的程序,合议庭应对案件进行审核,如证明确实可独任审理该案,在

征得诉讼主体全体同意的情况下,可由原合议庭审判长或另选取更为适合的审判员担任独任法官。其次,需要完善从独任制转为合议制的流程规范,据前文所示实际上法官在独任制转换为合议制中是具有较大裁量权的,针对这种情况应当建立一个合理的规范审查流程,明确应当转换的标准和理由,虽然民事诉讼法中没有写明,但我们可以根据适用独任制的条件和不能适用独任的情形进行推断,如审理后才发现案件事实不明确的或者随着审理发现该案件受到广泛关注的,由此来使其明确化。也可以将独任制转换为合议制纳入对法官的考核中,避免法官滥用权利。最后,就条文来看当事人只能对案件采用独任制审理提出异议,而对于法官作出应当转换为独任制的裁定无法提出异议,这不利于保障当事人的程序利益,应当允许当事人有权对法院作出审判组织转换决定提出异议。

4.2.2 确定转换决定权的行使主体

对于这个问题,有的观点认为转换审判组织会一定程度上导致审判时间的延长,基于审判时间的延长要由院长批准,因此审判组织的转换也应当由审理法官提出院长决定;也有的观点认为,无论是院长还是庭长对于案件的了解程度都不及办案法官,所以应当只需办案法官自主决定。对于前者,独任制向合议制的转换并不是特别复杂疑难的问题,对于审判时间的延长也达不到条文中所延长的期限因而不必增加院长的工作负担;后者中,将决定权交给了法官,这是对法官自由裁量权的扩大,极易导致法官权利的滥用,同时审判组织的转换也涉及了后续审判人员的变动,这却法官一人无法决定的。综合上述观点,笔者认为由庭长来决定审判组织的转换是最合理的方案,庭长本身就负责本部门的审判资源分配,无论是从效率上看还是从职权方面考虑,庭长都是最合适的决定者。

4.3 完善独任制的相应保障制度

4.3.1 细化监督主体及监督内容

首先是完善外部监督,即完善当事人的异议权,若当事人对于法院采纳或不采纳某种审判组织有异议的,当事人有权提出,法院应当进行审查,合理规定审查时限,禁止以拖延的方式回避当事人的异议。其次应当完善内部监督,建立起一个专门关注独任制审判情况的机构,加强对独任审判工作的抽查,切实做好对独任制的管控,通过内部横向的监督避免司法擅断。最后,在审

理前可以借鉴部分法院的措施,如2018年江苏淮安中院上线“繁简分流智能识别软件”,将智能监督纳入监督体系,在前置案件分流中就设立筛选标准,避免人工选择,减少腐败;在审理中,将法官的审理全过程都置于系统的监督之下,有效减少法官的违规行为;在审理结束后,将案件相关材料通过智能系统进行分类存档,便于监督部门后续的审查。由此从三个方面建立起一个完善的监督体系,保证裁判质量。

4.3.2 规范独任法官选任制度

独任制所审理的案件虽然都是简单案件,但需毕竟要独自地对案件进行审理,这不仅是对法官的法律了解程度有所要求,更是对法官的职业素养和道德水平的极大考验。即使员额制使得我国司法队伍质量有了一定程度的提高,但并不意味着所有的法官都足以承担独任审理的工作,这就要求建立起一个更适宜的独任法官选拔制度,从专业知识、审判经验、道德水平等多方面进行考虑,理想状态下的独任法官应当是具备五年审判工作经验、达到一定审理案件数量、对各个部门法熟悉程度较高、未发生过审判事故、具有一定道德追求的法官,高素养的法官不仅能应对独任审理的困难,还能提高人民对独任制的信任度。同时应当建立起独任法官培养机制,对尚不具备独任审理条件的法官进行培养,通过旁听资深法官审判、组织法律实务培训等实现独任法官后备力量的最大化。同时将独任法官办案质量与工作绩效相结合,充分激励法官的对独任审理工作积极性。

5 结语

时代发展潮流不断向前,民事司法程序也需要不断与时俱进、发展革新,努力解决司法难题。独任制不仅仅是解决当前难题的一时之计,它是提高司法效率、保障司法公平的长久只计。坚持独任制的深入发展和运用,促进国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1]王旭.民事诉讼程序繁简分流机制研究[D].华东政法大学,2023.
- [2]胡仕浩,刘树德,罗灿.全面深入推进符合司法规律的繁简分流改革[J].人民法治,2016(10):7-10.
- [3]杨秀清,谢凡.普通程序适用独任制的理论阐释[J].法治研究,2022(04):103-113.
- [4]汤维建.美国民事司法制度与民事诉讼程序[M].中国法制出版,2005.
- [5]奥特马·尧厄尼希.民事诉讼法[M].周翠译.法律出版社,2003.
- [6]谢冰斌.论我国民事“独任制+普通程序”组织模式的完善[J].成都理工大学学报(社会科学版),2021,29(02):43-48.
- [7]龚成,张引千.独任制改革试点的发展路径与思路探索[J].法律适用,2021(06):118-123.
- [8]程婉卿.独任制在民事诉讼案件二审中的适用[J].西部学刊,2021(13):85-88.
- [9]左卫民;靳栋.民事简易程序改革实证研究[J].中国法律评论,2022(2):77-90.
- [10]李潇潇.“繁简分流”之下简单案件的分层识别——以2021年《民事诉讼法》中独任制修订为视角[J].中国社会科学院大学学报,2023(01):72-80.
- [11]梁平.民事案件独任审理应扩大适用范围[J].政法论丛,2023(04):81-90.
- [12]宋颖.民事独任制扩张适用的法理阐释与解释路径[J].甘肃政法大学学报,2023(03):140-156.
- [13]王琦.民事二审独任制的正当性基础与优化路径[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2023(05):81-92.
- [14]魏小来.我国民事一审独任制扩张的功能主义释意与价值归位[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2023,37(02):116-125.
- [15]张晋红;赵虎.民事诉讼独任制适用范围研究[J].广东社会科学,2004(04):156-162.
- [16]张晋红.关于独任制与合议制适用范围的立法依据与建议——兼评当事人程序选择权之客体[J].法学家,2004(03):40-43.
- [17]岳如嫣.民事诉讼繁简分流背景下独任制完善研究[D].河南财经政法大学,2023.
- [18]夏璠.民事诉讼独任制扩张的适用问题研究[D].辽宁师范大学,2023.

作者简介:吴敏(2001年7月11日),女,汉族,四川成都人,硕士研究生,四川省社会科学院,法律(法学)方向。