

# 民事诉讼独任制扩张的制度逻辑与中国路径

占善刚 曹 影

**【摘 要】**我国民事诉讼程序中“独任制”审理的适用范围需要进行扩张,相关试点的规定虽然将独任制与简易程序进行了解绑,但尚未能因应独任制扩张的内在制度逻辑,存在独任制扩张适用标准不合理、与合议制之间转换程序不顺畅等问题,而且错误地赋予了法院对于达到独任制扩张适用标准的案件适用何种审判组织的裁量权。因此,构建真正能够实现案件繁简分流立法目的的独任制扩张制度必须从其内在的制度逻辑出发,结合我国的司法实践现状,借鉴域外立法的成功经验,科学确定其适用标准与转换机制。

**【关键词】**独任制扩张;审判组织;繁简分流;裁量权

**【作者简介】**占善刚,男,武汉大学法学院教授,法学博士;曹影,女,武汉大学法学院博士研究生(武汉 430072)。

**【原文出处】**《内蒙古社会科学》(呼和浩特),2021.5.96~104

**【基金项目】**国家社科基金一般项目“审判程序违法的类型化处理研究”(编号:17BFX053)。

随着社会经济的高速发展,涌入法院的案件数量剧增,各地法官均处在长期超负荷工作的状态之下,在此背景下,民事案件扩张适用独任制审判制度已成为必然趋势。一直以来,我国民事诉讼立法恪守着“合议制为主,独任制为辅”的原则,导致在司法实践中,各地法院不得不通过各种异化路径来减轻“案多人少”的压力,“不当扩大简易程序”“形合实独”“审而不议”等司法乱象即为其典型表征。针对我国司法实践中日益严重的“人案矛盾”与“合议制”在司法实践中面临的种种困境,2020年1月,最高人民法院出台了《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》),并开始在多个地区进行试点实施。其中设专章对民事诉讼独任制的扩张进行了规定,开创式地将独任制的适用范围扩大到了基层法院的一审普通程序和中级人民法院的二审程序,并为之设定了具体的适用标准。但《实施办法》对于我国民事诉讼独任制扩张的具体制度设计

是否符合独任制扩张的内在制度逻辑?域外国家有无可供我国借鉴的经验?独任制的扩张适用在实践中的运行状况如何?相关规定落实到实践中能否真正达到立法者最初的立法目的?这一系列问题均有待于进一步探究。

首先,需要明确的是,案件的不断增长并非导致独任制适用范围必须扩张的唯一理论依据。独任制的存在有其独立的价值,即便不存在民事案件持续增长的事实,同样也应当考量独任制扩张的问题。<sup>[1]</sup>早在2003年就有学者提出,应当将独任制与简易程序分离,简易程序可以适用独任制,普通程序同样可以适用独任制;基层法院原则上适用独任制,中级人民法院的一审案件原则上适用合议制。<sup>[2]</sup>也有学者认为,一方面,独任制应扩大到普通程序当中,基层法院在适用普通程序审理案件时可以有独任制为原则,合议制为例外;另一方面,出于对独任法官独裁擅断的警惕,也基于我国的法官职业性要求和律师

代理制度等机制性保障的缺位,因而独任制的扩张范围不宜过大。<sup>[3]</sup>近年来,随着积案问题的日益突出,司法实务界开始将目光聚焦在民事诉讼独任制扩张的问题上,有法官认为独任制扩张至二审是司法改革领域的重要问题。<sup>[4]</sup>

民事诉讼案件大量增长引发的“人案矛盾”并非我国独有的问题,域外很多国家也面临着同样的难题。因而,独任制的扩张已经成为世界范围内的总体发展趋势。从比较法上进行考察,与我国立法方向类似且独任制扩张改革较为成功的国家当属德国。为了节约法官的人力资源,2001年,德国的《民事诉讼法改革法》对独任制制度进行了较大的改革,进而使得德国独任法官审理的案件在地方法院的占比提升到了70%,从根本上缓解了审判资源不足所带来的问题。<sup>[5](Rn.2)</sup>在德国,独任制的扩张立足于最大效率分配有限资源、实现案件繁简分流这一立法目的,从而基于案件自身的特性来划定独任制与合议制的适用边界,并为之设立了相对完整妥当的配套转换机制。与之相比,我国《实施办法》中有关独任制扩张制度的规定存在适用标准不科学、欠缺审判组织双向转化机制等问题,而且错误地赋予了法官对于“达到独任制扩张适用标准的案件最终能否适用独任制审理”的裁量权。因此,廓清民事诉讼中独任制扩张的应有制度逻辑,构建合乎我国民事司法实践需要且能够真正实现案件繁简分流的独任制扩张制度,德国相关立法改革的成功经验及其成熟学说是值得借鉴的。

### 一、独任制扩张的基本制度逻辑

#### (一)独任制扩张须因应案件繁简分流的目的

中共中央在《法治中国建设规划(2020—2025年)》中提出,我们要建设高效的法治实施体系与公正高效权威的中国特色社会主义司法制度,完善民事诉讼制度体系,探索扩大独任制适用的范围。《实施办法》亦明定其制定目的为“深化民事诉讼制度改革,推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道,进一步优化司法资源配置,全面促进司法公正,提升司法效能”。因此,在讨论独任制扩张制度时,无论如何强

调“提高诉讼效率不能以牺牲程序保障为代价”,都不能否认的是“独任制扩张的首要目标是提升法院处理民事案件的效率、促进案件的繁简分流”。独任制扩张的具体制度设计如果无法因应“案件繁简分流”的立法目的,则关于独任制扩张的改革即失去了其应有的意义。

需要明确的是,案件的繁简分流并不是简单地扩张简易程序的适用范围,其目的在于以合乎理性的规范使案件各入其道<sup>[2]</sup>,其基本要义是把案件按照简单或复杂的程度分类纳入不同的程序当中进行处理<sup>[6]</sup>。基于此,大陆法系中的各国均将审判程序与审判组织分离并列,将具体程序划分为简易程序独任制、普通程序独任制、普通程序合议制,并为之设立科学的筛选标准,以求扩大独任制的适用范围,从而精确地分配司法资源。

#### (二)独任制扩张须设定科学的适用标准

实现案件繁简分流的立法目的决定了独任制的适用范围需要被扩张,同时也决定了何种案件需要适用独任制。“独任制扩张”是指对不能适用简易程序的案件,根据其自身特性做进一步的分流,相对简单的案件适用独任制审理,较为复杂或其他不宜适用独任制的案件仍然适用合议制审理。因此,适用标准是否科学直接决定了独任制扩张制度能否被妥当地适用,进而决定了能否最终实现案件的繁简分流。

独任制下的法官责任专一,审理程序快速高效且具有弹性,有利于降低司法成本;合议制下的法官能够集思广益、审慎周详,有助于实现事实认定与法律见解的正确性。<sup>[7](P.152)</sup>易言之,合议制的主要优势在于面对复杂问题时能够汇聚众人之智,得出较为正确、妥当的决策方案,而独任制则更适合快速地解决一些简单的问题。<sup>[8]</sup>有学者通过抽样调查发现,对基层法院审理的多数案情简单的民事案件来说,独任制与合议制的审判质量并没有太大的区别,改判发回率也基本一致。<sup>[9]</sup>因此,独任制的扩张适用必须正确把握案件的疑难程度与其对审判力量的内在要求之间的张力。具体来说,较为复杂的案件应适用

与之相匹配的需要投入更多审判力量的合议制,审判员一人即足以进行符合认识规律的正确判断的一般案件则适用独任制。<sup>[1]</sup>

德国《民事诉讼法》将案件类型作为判断案件复杂程度的主要依据,以便在受理案件的最初阶段即可快速完成案件适用何种审判组织形式的初步分流。地方法院的一审民事案件原则上由独任法官审理,特定类型案件不得适用独任制,其中主要包括银行金融、建筑交易、知识产权、信息技术等专业性、技术性较强的案件。<sup>①</sup>考虑到实践中法条所明确列举的不得适用独任制的特定类型案件中亦不乏案情简单的案件,为避免在案件分流中“一刀切”,从而无法兼顾个案特性的弊端,德国《民事诉讼法》仍将案件是否具有“事实或法律上的特别困难”确定为是否适用独任制的决定性因素之一。具体而言,如果案件存在“事实或法律上的特别困难”,就必须适用合议制审理;相反,本应由合议庭审理的特定类型案件,只要不存在“事实或法律上的特别困难”,则仍由一名合议庭成员独任审理。“事实或法律上的特别困难”是指案件整体出现了明显超出通常或平均水平的困难,而非某一个事项、阶段中遇到的困难。<sup>[10](Rn.8)</sup>诉讼标的金额、工作量、花费的时间,对于判断“事实或法律上的特别困难”并不具有决定意义。如法官为了办理案件、查明事实需要查阅广泛的判例或者文献,即不能认为该案件具有“事实或法律上的特别困难”,因为这并不会增加对法官智力和能力上的要求,此种情况下仍然由独任法官审理。除此之外,对于案件个别争点的澄清也不属于“事实或法律上的特别困难”,不能作为独任法官将案件提交给合议庭审理的理由。德国通说认为,对“事实或法律上的特别困难”的认定往往取决于案件的专业性,如医疗诉讼、特别困难的保证诉讼、需要大范围适用外国法的诉讼等。纯粹的某一个事实上的点,如建筑案件中计算上的困难则不能成为案件存在特别困难的理由。<sup>[5](Rn.11~12)</sup>值得注意的是,即使是在专业性极强的案件中,是否构成“特别困难”还取决于处理该案件的法官自身的专业水平和经验状态<sup>[5](Rn.113)</sup>,即仅在

相关事项的处理方面对于法官的要求显然已经超出了通常的、平均的水平时,案件才必须移交合议庭审理,并且在作此种判断时必须立足于法官自身的情况<sup>[11](Rn.45)</sup>。

除案件的复杂程度外,扩张适用独任制的另一标准是案件在法律适用上具有一般性的指导意义或“原则性意义”。具体是指相关的裁判已经超出了个案的意义而具有一定的典型性,即该案在法律上的适用将来可能对其他案件具有普遍的指导作用。最主要的表现形式是该案法官作出的裁判可能会与所在法院就同一问题曾经作出的裁判相悖,或与上级法院的裁判产生偏差。“当司法需要承担起确定政策、创制规则、维护秩序或司法审查的职能时,参与决策的法官的人数意味着代表不同群体利益或不同意见的人数可能增多,因而决策的结果可能更具有普遍性和正当性”<sup>[2]</sup>。即使是在大陆法系的成文法国家,保证裁判的统一性也被认为是有必要的,因而,对于具有“原则性意义”的案件进行裁判作为一种法的续造,必须由合议庭成员集体决定。

### (三)独任制扩张应建立有效的审判组织转换机制

在独任制扩张中建立科学的适用标准仅仅是将案件进行繁简的界分,独任制扩张制度的良性运转尚需有效的审判组织转换机制为保障。根据德国《民事诉讼法》第348条第1款的规定,合议庭审理案件后,在案件显示没有事实或法律上的特别困难、法律问题不具有原则性意义、案件没有在主辩论期日进行言词辩论的情况下,可以裁定交由一名合议庭成员作为独任法官对其进行审理。<sup>[10](Rn.1)</sup>该法官被称为“必要型独任法官”,当事人也必须服从该项裁定。<sup>[12](Rn.19~21)</sup>如果必要型独任法官在此后的审理过程中发现案件出现了事实或法律上的特别困难抑或其存在原则性的意义,则仍然可以将之提请合议庭决定是否收回案件的审判权。<sup>②</sup>同法第3款规定,由独任法官审理的案件一旦出现事实或法律上的特别困难、法律问题具有原则性意义、双方当事人一致申请适用合议制的情况,独任法官应将案件提交合议庭裁定是否对其进行接管。<sup>[10](Rn.7)</sup>在当事人双方一致



申请的情形下,独任法官必须将案件提交给合议庭,但这并不意味着案子一定会被合议庭接收,原因在于当事人的合意对于案件最终适用何种审判组织形式并不具有决定性的意义。而案件最终采何种审判组织形式进行审理仍取决于合议庭基于独任制的适用标准所作出的判断,如果案件事后没有出现事实或法律上的特别困难或不存在原则性的意义,即便双方当事人一致申请,也不允许转换至合议庭审理。对于当事人的申请,合议庭必须在听取当事人的意见后作出裁定,原则上裁定不需附加理由。<sup>[5](Rn.32)</sup>不难看出,德国出于保障裁判结果正确的需要,独任法官审理的案件无论何时出现不宜适用独任制的情形皆必须将其转换为合议庭审理;而合议庭向独任制进行转换则必须限定在特定的阶段。

德国立法之所以未赋予双方当事人一致申请适用独任制的权利,一方面是由于在简单案件中适用更为复杂的程序虽会造成诉讼资源的浪费,但出于对保证案件审理结果准确性的考虑,这样的做法尚能够被接受,而在复杂案件中适用较为简单的程序则从根本上损害了当事人的程序保障利益,裁判结果的正当性也无法被保证。另一方面是由于当事人合意选择简单程序审理案件的概率在实践中占比较低。综上所述,在德国,无论是合议庭向独任制的转换抑或独任制向合议庭的转换,均会由合议庭基于合目的性的裁量进行判断。

## 二、实践运行状况下的独任制扩张规则检视

(一)未设定因应案件繁简分流的独任制扩张适用标准

笔者在“北大法宝”网上以《实施办法》第16条<sup>③</sup>第2款、第18条<sup>④</sup>以及“本案适用普通程序,由审判员独任审理”作为条件进行检索,尝试归纳总结自《实施办法》施行以来,独任制扩张制度在各个试点法院的具体运行状况<sup>⑤</sup>。

据统计,自2020年1月15日独任制实施以来,试点基层法院适用独任制审理的一审普通程序案件为4725件,扩张适用率为0.56%,适用简易程序进行独任制审理的案件也仅占全部案件的40.87%;试点中

级人民法院适用独任制审理的二审案件数为5563件,扩张适用率为2.23%。由此可见,无论是在基层法院的一审案件还是中级人民法院的二审案件中,独任制的扩张适用率普遍较低。相比之下,独任制在中级人民法院当中的扩张适用率远超基层法院,达到了基层法院扩张适用率的近4倍。这一境况的形成,一方面是由于无论是在一审还是二审当中,我国现行的试点立法对于独任制扩张适用具体标准的构建均不够科学合理,因而在实践中的可操作性不强;另一方面也是由于在基层法院审理的一审案件中,法官倾向于将其认为可以适用独任制审理的案件分流至简易程序,直接依据简易程序的相关规定适用独任制进行审理,使得《实施办法》第16条第2款所规定的独任制普通程序失去了“用武之地”。总体来说,我国法院对独任制的适用依然维持在一个较低的比例之上,在运行中还存在三个方面的特点。

第一,各地区试点法院之间的独任制扩张适用率差距较大。例如,截至2021年1月14日,广州市辖区内的基层法院依据《实施办法》第16条第2款适用独任制审理的普通程序案件高达2946件,扩张适用率为4.83%,远超试点基层法院0.53%的平均适用率;合肥市中级人民法院依据《实施办法》第18条由独任法官审理的二审案件达685件,独任制的扩张适用率高达10.59%,远超过了试点中级人民法院2.85%的平均适用率。而与之相对的是,多个地区在一审或二审中的独任制扩张适用率依然为零,如宁波市甚至在一审和二审中的适用率均为零。第二,即使是隶属于同一省的各市法院在对独任制扩张制度的适用上也呈现出了完全不同的趋势。以广东省为例,广州市辖区内基层法院的独任制扩张适用率为4.83%,中级人民法院的独任制扩张适用率为4.97%;而与之处在同一发展水平的深圳市,其辖区内基层法院的独任制扩张适用率仅为0.01%,中级人民法院的适用率则为零。第三,大部分试点法院的二审独任制扩张适用率远高于一审,仅小部分试点法院如南京、苏州、广州等,其一审独任制扩张的适用率略高于二审。综上所述,我国各试点法院法

官在对待独任制扩张制度的态度上存在较大差异,独任制扩张的运行在各地试点法院呈现出不均衡的发展态势,这与《实施办法》的实际推广力度不够存在一定的关系,但目前制定的适用标准不够科学也是重要的影响因素。

《实施办法》从正面规定了基层法院独任制普通程序的适用标准为“审理的事实不易查明,但法律适用明确”。最高人民法院在《民事诉讼程序繁简分流改革试点口径(一)》(以下简称《试点口径》)中对此作了进一步的解释,其认为所谓的“法律适用明确”,是指在事实查明之后,无论结果如何都能形成清晰、明了的法律关系,有明确的法律规范与之相对应,在解释和适用上基本不存在空白或争议。所谓“事实不易查明”,是指查明事实需要经过评估、鉴定、审计、调查取证等耗时较长的程序,但一旦事实被查明,则法官一人即可认定事实或法律关系,并做出裁判。但根据法律适用的三段论原理,如果作为小前提的案件事实有争议且未能被查明,原则上根本无法形成所谓清晰、明了的法律关系,“法律适用明确”更是无从谈起。

除此之外,《实施办法》所规定的适用标准明显过于抽象,导致这项制度在实践中走向两种极端。一种是由于缺乏明确具体的依据,导致法官的整体态度较为保守,因而该项制度极少被适用;另一种则是在实践因素的影响下,法官无限扩大对其的适用,从而形成了地区间独任制扩张的适用率存在较大差异的情况。

针对独任制扩张制度,我国进行案件繁简分流等一系列司法改革的源动力为有限的司法资源与日益增长的争议解决需求之间产生的冲突和矛盾,在这样的背景下,法院会更倾向于适用独任制以缓解积案压力。如果独任制扩张的现有规定在试点结束后被正式纳入立法,则抽象模糊的适用标准是否会使得法官的主观因素被放大,从而导致独任制在一些不适合适用的一审普通程序案件中被滥用,进而对当事人的基本权益造成损害。最高人民法院的《试点口径》在回应如何配合试点工作,健全完善诉

讼分流和衔接机制这一问题时,明确要求试点法院应当综合考虑案件的性质、案由、标的额、当事人数量、疑难复杂程度、社会关注度等因素,判断案件的难易程度,并初步确定应当适用的审理程序和审判组织类型。但其在解释基层法院一审独任制普通程序案件“事实不易查明,但法律适用明确”的适用标准应如何被理解时,却又指出“在案件类型和案由上不作具体限制”,最高人民法院此举即是将前述因素皆列入了法官自由心证的范围,这未免会增加法官主观擅断的风险。

从《实施办法》的规定中可以看出,独任制扩张在基层法院一审普通程序中适用的范围总体是较为广泛的,但到了二审中独任制扩张的适用范围开始急剧缩小。由于二审与一审在功能结构上存在一定的差异<sup>[13]</sup>,中级人民法院在审理二审案件时相较于基层法院的一审增加了纠正下级判决的错误、保障解释和适用法律的正确性、吸收当事人不满等职能,因此对独任制在二审中的扩张适用进行一定的限制是具有合理性的<sup>[14]</sup>。但《实施办法》中对二审中独任制的适用标准不仅要求事实清楚、适用法律明确,还将适用案件的范围限定在第一审适用简易程序审理结案、不服民事裁定这两类案件之上的做法不免会存在矫枉过正之嫌。与试点立法相对的是,实践中的基层法院将大量案件分流到了简易程序当中,进而使案件以独任制做出裁判,因此,真正迫切需要扩大独任制适用范围的恰恰是二审法院。所以,现行试点立法对独任制扩张制度在二审中的适用标准进行限缩的做法并不合适,这极易导致案件繁简分流、保障当事人诉讼权益等宗旨和目的最终无法实现。

据相关统计数据,实践中依据《实施办法》第16条第2款由独任法官所作出的一审裁判文书中有部分<sup>⑥</sup>在程序分类中被法官归类为简易程序案件,然而适用独任制审理的基层法院一审普通程序案件仅是在审判组织形式上有所变化,其在民事诉讼程序中仍属普通程序,即其相应的程序保障是不应当被精简的。<sup>[15]</sup>而法院的这一错误分类方式反映出我国诉讼法多年来对于简易程序与独任制的严格绑定已经

潜移默化地形成了在很多场景下审判组织与审判程序的混淆,在试点立法中此种观念上的混淆被延续到了二审,立法者仍然将案件一审是否适用简易程序审结作为独任制扩张能否适用的标准之一。但实际上,审判程序与审判组织的适用标准应当是相互独立的,独任制并不等同于简易程序,并非只有一审适用简易程序审结的案件才适合在二审中适用独任制扩张制度。试点立法将一审适用简易程序审结的案件纳入二审可以适用独任制扩张的范围,却将《实施办法》第16条第2款规定的适用独任制普通程序审理的一审案件排除在外是缺乏合理性的。

《实施办法》第17条从反面规定了几种必须组成合议庭、适用简易程序审理的案件,其中“新类型或者疑难复杂的”“与本院或者上级人民法院已经生效的类案判决可能发生冲突的”案件不能扩张适用独任制审理自无疑义。但将“涉及国家利益、公共利益的”“涉及群体性纠纷、可能影响社会稳定的”“产生较大影响、人民群众广泛关注的”等作为独任制不能扩张适用的消极条件显然违背了独任制扩张适用标准取决于案件自身特性的内在要求。独任制与合议制的分工意义在于“对得出正确裁判结果更为困难的复杂案件应当投入更多资源”,这决定了适用何种审判组织形式原则上无须考虑来自社会的外在因素,我国试点立法对这三类案件强制适用合议制在某种程度上更多的是基于政治层面的考量,但这并不符合独任制扩张的内在制度逻辑。即使是“涉及国家利益、公共利益的”“涉及群体性纠纷、可能影响社会稳定的”“产生较大影响、人民群众广泛关注的”案件,也有可能是案情简单的案件而并无适用合议制的必要,且这几类案件适用合议制审理也可能存在法官规避风险、分摊责任的情况。此外,“发回重审的”“适用审判监督程序的”“第三人起诉请求改变或者撤销生效判决、裁定、调解书的”三类程序回转案件仅是由于存在事实认定与法律适用方面的困难,因而需要对其重新作出司法判断,案件本身并未跳出“疑难复杂”的涵盖范围,实则并无独立列出的必要。<sup>[16]</sup>

(二)不当地赋予法官扩张适用独任制的自由裁量权

《实施办法》中的第16条和第18条均规定案件在满足一定条件后,“可以”由法官一人独任审理,这意味着即使案件达到了独任制扩张适用的标准,法官仍然可以决定不对案件适用独任制。如果说《实施办法》第16条中使用“可以”一词是为第17条规定的几类不能适用独任制的案件兜底,那么第18条则是彻底将二审案件能否适用独任制扩张制度这一事项交给了法官作自由裁量。

这充分表明,《实施办法》关于独任制适用标准的运用实则是裁量性规范,而非义务性规范,这样的制度安排显然有违独任制扩张的制度逻辑。如前文所述,独任制扩张以案件的繁简分流为目的,案件一旦达到相应标准即应扩张适用独任制进行审理,而并不具有法官自由裁量的空间。虽然实践中大部分法官为了减轻积案压力会倾向于将符合标准的案件适用独任制,但也不排除部分法官过于保守、担心承担责任,从而将案件归入合议庭审理程序,这也是《实施办法》进入试点后,独任制扩张适用的案件比例仍然极低的另一重要原因。

(三)未建立有效的审判组织转换机制

独任制扩张的具体实施离不开与之相配套的一系列相关程序的保障,独任制与合议制的转换机制即为其中最重要的一环。《实施办法》第19条规定了在由法官一人独任审理的第一审或者第二审案件中,一旦出现不得适用独任制的相关情形,应由人民法院裁定组成合议庭进行审理,已经实施的诉讼行为继续有效。此条仅规定了独任制向合议制的转换,而试点立法并未同时对合议制向独任制的转换作出规定。通常认为,已决定适用合议制的案件即使在后来被发现可以适用独任制,出于避免浪费已投入诉讼资源的考虑也应禁止其再向独任制转换,但笔者认为,在适用合议制的案件还未进行开庭审理的情形下,将其转换至本就应适用的独任制不仅不会对诉讼资源造成浪费,还有利于实现独任制扩张适用标准的功能,从而真正实现案件繁简分流的目的。



即使是独任制向合议制的转换,我国试点立法对涉及转换的具体程序的规定也有所缺失。《实施办法》第19条仅规定了案件一旦出现不能适用独任制审理的情形,即应由人民法院来裁定组成合议庭审理,并将合议庭组成人员及相关事项书面通知双方当事人,但实际上,案件是由独任法官审理的,法院并无可能主动探知案件是否存在不能适用独任制的情形。因此,案件要转为合议制必然要经办案的独任法官提出申请后,由法院再行裁定。然而,具体应由何部门作出裁定却并没有明确的规定。因而造成各地法院在实践中的做法并不一致,部分法院可由独任法官自行决定案件转为合议制审理,另一部分法院则需要由独任法官提出申请,由法院领导进行审批。但笔者认为这两种方式都是不合理的。

在实践中,独任法官想要将案件转为合议制的理由可能来自各个方面,而并不一定仅仅是由于案件本身不适合以独任制进行审理,最为常见的情形是独任法官在审理过程中发现余下的时间不足以审结案件,故而将其转为合议制审理以延长审限。因此,是否将案件由独任制转为合议制审理不应仅由独任法官自行决定,其仅应享有提出将案件转为合议制的申请权利。

在独任法官提出案件应当由独任制转为合议制后,如果由法院领导来决定是否实行转换,其势必需要先了解案情,而一旦案件被裁定转为合议制审理,受理案件的合议庭成员又要再行了解案件的相关情况,这在无形中已然造成了案件程序的冗长和拖延。而由合议庭最终决定案件能否转换审判组织形式的优势不仅在于集体决策的结果更趋于正当和合理,更在于由独任制转为合议制的情形下,合议庭在决定案件能否转换的过程中即已完成了对案情的了解,即使案件最终被裁定适用合议制,也大大节省了处理案件所需要的时间。

### 三、民事诉讼独任制扩张的中国路径

(一)设定因应案件繁简分流目的的独任制扩张适用标准

1. 不存在事实或法律上的特别困难 如前所述,

独任制能否扩张适用取决于案件自身的特性,与案件是否重大,适用何种程序并无直接关系,案件所涉利益、群体与社会关注度均不应作为能否适用独任制审理的考量因素,适用发回重审、再审、第三人撤销之诉的案件也仅是从程序层面证明了其本身更为复杂和困难。因此,我国立法首先应将不存在事实或法律上的特别困难作为独任制在基层法院一审普通程序中的适用标准之一。为兼顾独任制扩张适用标准的具体化,在立法技术上可以采取例示规范对何为事实或法律上的特别困难进行列举,如“基层人民法院审理票据、海事海商纠纷、证券纠纷等具有事实或法律上特别困难的案件应依法组成合议庭,适用普通合议庭程序审理”<sup>⑦</sup>。

最高人民法院的《试点口径》中还将标的额列为初步确定适用何种审理程序和审判组织类型的考量因素,笔者认为此规定也存在不当之处。标的额大小能否作为独任制适用与否的判断标准历来存在争议。德国《民事诉讼法》在改革前曾以案件标的额大小来决定是否应将案件交于独任法官审理,甚至曾有草案将独任制法官审理的适用范围定于3万欧元以下标的额的案件,但这一草案随后被废止。<sup>[5](Rn.11)</sup>将诉讼标的额作为独任制扩张能否适用的考量因素主要是基于诉讼经济的影响,但即使是诉讼标的额较大的案件,其在事实的认定与法律的适用上也可能出现比较简单情况,这类案件即可扩张适用独任制进行审理。而真正涉及诉讼标的额巨大的案件一审即为中级人民法院管辖,并无独任制扩张适用的空间,因此诉讼标的额的大小并不应作为独任制扩张制度的适用标准。

2. 涉及的法律问题不具有原则性意义 合议制基于集体决策的优势,能够最大限度地克服法官个人认识能力的缺陷,抑制其主观偏见,制约可能出现的个人权力的滥用或不当行使<sup>[17]</sup>,与独任制相比其所做裁判的正确率可能会更高。因此,具有原则性意义的案件,其法律问题将会对未来同类案件产生指导作用,必须交由合议庭集体决定。而《实施办法》第19条所规定的“与本院或者上级人民法院已经

生效的类案判决可能发生冲突”仅为原则性意义最为明显的一种表现形式,并不能涵盖所有在法律的适用上具有普遍指导作用而不适合由独任法官裁判的情形。综上所述,在独任制扩张适用标准的界定上,将案件所涉法律问题具有原则性意义作为排除独任制适用的情形之一能够使法律规定所涵摄的实际内容更为全面,且在立法语言上也更为简洁凝练。

笔者认为,立足于独任制扩张的制度逻辑,原则上独任制扩张制度在二审中的适用标准与一审不应有太大的差异,但与德国、日本等大陆法系国家不同的是,我国采用的是两审终审制,因此独任制扩张制度在二审中的适用应当被严格的限制,不过此种限制又不宜矫枉过正进而影响案件的繁简分流。我国的独任制扩张制度在二审中的适用标准不妨借鉴德国《民事诉讼法》的相关规定,将二审中适用独任制的案件范围扩张至不存在事实或法律上的特别困难且不具有原则性意义的下列两类案件,即第一审适用独任制审理结案的案件和不服民事裁定的案件。

## (二)摒弃法官扩张适用独任制的自由裁量权

对独任制扩张适用标准的判断本身应为合目的性的裁量而非自由裁量,一定难度的案件配备一定程度与之相匹配的审判力量,此种审判规律不应由法官随意变更,进而使适用标准失去了应有的功能,影响案件的繁简分流。因此,立法应摒弃法官对能否适用独任制扩张制度的自由裁量权,规定案件不存在事实或法律上的特别困难且不具有原则性意义时,“应当”扩张适用独任制,而非“可以”适用独任制。

除此之外,由于案件的疑难程度存在一定的差异,因而对担任独任法官的资格要求也应当有所区别,这就要求构建司法系统与程序繁简分流改革配套的衔接机制。<sup>[18]</sup>有研究表明,群体比其水平居中的成员作出的判断更为准确,但却经常会次于群体中最优秀的个体,反映在审判组织的构成上,即如果法院能够选拔出优秀的独任法官,那么就可以在独任制审理的情况下得出正确的裁判结果。<sup>[19]</sup>例如,德

国《民事诉讼法》中即规定了实习期未满一年的法官不得担任固有型独任法官。独任制相较于合议制而言,的确可能存在法官主观擅断、更易出现错误判决等弊端,但如果法院内部能够优化法官任务的分配,甄选优秀且经验丰富的法官作为独任法官审理案件,则即使案件适用独任制进行审理,仍然可以得到高质量的裁判结果。

## (三)建立有效的审判组织转换机制

1. 建立独任制与合议制的双向转换机制 我国并未开通合议制向独任制转换的渠道,一旦确定案件适用合议制就不再允许其转为独任制,此种做法在一定程度上影响了对诉讼资源的有效利用。因此,在审判组织的转换上我国应顺应普遍规律,在基层法院的一审普通程序中建立双向转换机制,更灵活地对案件进行审判组织上的繁简分流。

笔者认为,在基层法院一审普通程序中建立审判组织双向转换机制,我国可以借鉴德国民诉法的立法经验,对转换中的具体程序作两方面的规制。首先,适用独任制审理的案件,如果在审理过程中发生了情况的变化,导致案件具有了事实或法律上的特别困难抑或原则性的意义,不再适合由法官独任审理,独任法官应提请所在合议庭,最终由合议庭根据前述情况是否真实存在来判断对案件接收与否。必须注意的是,独任法官不能仅以诉的合并、诉的变更、反诉等变化为理由申请将案件转为合议制,仅在这些变化导致案件具有了事实或法律上的特别困难或具有原则性的意义时,案件才应当交由合议庭审理。<sup>[11](Vor Rn.)</sup>只要案件在某一时刻出现不符合独任制适用标准的情况,合议庭可以随时将案件收回,收回后即使合议庭成员在审理过程中发现前述情况并不存在,也不能再将案件退回给独任法官。其次,适用合议制审理的案件,如果合议庭发现案件没有适用合议制审理的必要,应当将案件委托给该案合议庭中的一位法官独任审理,具体委托的对象由合议庭集体决定,而不能由独任法官自行选择,也不能由审判长一人决定。该项委托必须在案件第一次开庭前完成,一旦当事人就案件在合议庭前进行过辩论,就



严格禁止再将案件转为独任制审理。

二审作为终审程序承担了对一审结果进行纠错和在一定程度上统一法律适用的职能,因而在独任制扩张的适用上应采取更为谨慎的态度。我国试点立法规定在二审中仅允许由独任制转为合议制的单向转换机制是具有合理性的,需要进一步完善的是独任制向合议制转换的具体程序。与一审相同,适用独任制审理的二审案件一旦出现不宜适用独任制审理的情况,独任法官应将案件提请合议庭审议,由合议庭根据独任制扩张适用标准决定案件最终适用何种审判组织形式。独任法官无权单独决定将案件交由合议庭审理,案件由独任制转为合议制必须得到合议庭的准许,转为合议制后原独任法官应当继续参与案件的审理。

2. 充分听取当事人的意见 虽然适用何种审判组织不应由当事人合意选择决定,但仍应当听取当事人的意见。如前所述,德国《民事诉讼法》将当事人一致申请作为独任法官必须把案件提交给合议庭的情形之一,合议庭是否接管案件必须在听审双方当事人后再进行决定。听审当事人是指合议庭在做决定之前听取当事人的意见,让当事人就此问题向法院陈述看法。<sup>[11](Rn.47)]</sup>还有的德国学者认为,在双方当事人一致申请将案件从独任制审理变为合议制的情况下,听审只有在法官必然会驳回当事人的申请时才是有必要的。笔者认为,在双方当事人一致申请适用合议制的场合,法官若皆组织当事人到场陈述申请理由,难免会造成一定程度的诉讼迟延,且如果当事人意见已被采纳,则无再次听取意见的必要,因此我国在制度的设计上可以合理借鉴德国立法和学说,规定在当事人一致申请案件适用合议制审理时,独任法官应将案件交由合议庭判断是否接收该案件。合议庭基于独任制扩张适用标准认为理由成立时接管案件,在认为申请理由不能成立时赋予双方当事人一次表达意见的机会,最终结合当事人的意见综合判定案件适用何种审判组织形式。

## 结语

独任制扩张制度作为案件繁简分流司法改革中

的一项重要举措,其制度逻辑即在于将合议制所代表的更多人力资源分配到更为复杂以及会对司法统一造成影响的案件中以达到实现效率与公平的目的。因此,我国立法在对独任制扩张的具体制度进行设计时,必须始终贯彻案件的繁简分流这一根本目的;在对独任制扩张制度适用的范围进行划分时,必须以案件是否具备特别困难或存在原则性的意义作为标准。力求在个案中充分发挥独任制与合议制各自的优势,并使之根据具体情况的发展灵活地实现相互间的转换。目前,独任制扩张制度的相关试点期限尚未结束,笔者所做的数据统计也仅限于试点立法实施运行的第一年,未来随着试点工作的不断深入,必然会再出现新的问题,同时也会累积更多的经验。而独任制的扩张适用已成为必然的发展趋势,如何在独任制扩张适用的过程中探索出一条适合我国司法实践的发展路径是我们今后应当进一步思考和研究的问题。

## 注释:

①参见德国《民事诉讼法》第348条第1款。

②参见德国《民事诉讼法》第348条第2款。

③参见《实施办法》第16条:“基层人民法院适用小额诉讼程序、简易程序审理的案件,由法官一人独任审理。基层人民法院审理的事实不易查明,但法律适用明确的案件,可以由法官一人适用普通程序独任审理。”

④参见《实施办法》第18条:“第二审人民法院审理上诉案件应当组成合议庭审理。但事实清楚、法律适用明确的下列案件,可以由法官一人独任审理:(一)一审适用简易程序审理结案的;(二)不服民事裁定的。”

⑤2020年4月15日,最高人民法院发布的《民事诉讼程序繁简分流改革试点口径(一)》申明了《实施办法》不是司法解释,其条文不能作为裁判依据被引用,法院可以在裁判文书中列明“依据《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《授权规定》),案件适用普通程序,由审判员独任审理”。实践中法院的做法不一,部分裁判文书引用《授权规定》作为独任制扩张适用的法律依据,另一部分则仍然直接引用《实施办法》作为独任制扩张适用的法律依据,笔者所作

统计已涵盖上述两种情形。

⑥参见宁夏回族自治区银川市兴庆区人民法院(2020)宁0104民初4248号裁定书、广东省广州市海珠区人民法院(2020)粤0105民初19115号判决书、云南省昆明市官渡区人民法院(2020)云0111民初2458号判决书等。

⑦笔者对前述截至2021年1月14日所有适用独任制扩张的案件归类整理后发现,无论是在一审还是二审当中,独任制扩张制度均主要被适用于合同纠纷案件,而较少甚至从未被适用于票据、证券以及海商海事等对专门知识要求较高的案件纠纷当中。

#### 参考文献:

- [1]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,(4).
- [2]傅郁林.繁简分流与程序保障[J].法学研究,2003,(1).
- [3]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,(2).
- [4]荣明潇.二审民事案件适用独任制审理的理性逻辑与进路探索[J].法律适用,2017,(9).
- [5]Stackmann. Münchener Kommentar zur ZPO[M]. München: Verlag C. H. Beck, 2020.
- [6]王亚新.司法效率与繁简分流[J].中国审判,2010,(58).
- [7]姜世明.法院组织法[M].台北:台湾新学林出版股份有

限公司,2014.

- [8]张雪纯.合议制与独任制优势比较——基于决策理论的分析[J].法制与社会发展,2009,(6).
- [9]陈莉.“形合实独”的实践困局与制度转型——以基层法院的民事诉讼程序为对象[J].南京大学法律评论,2019,(1).
- [10]Vorwerk, Wolf. BeckOk ZPO[M]. München: Verlag C. H. Beck, 2020.
- [11]Musielak, Voit. Zivilprozessordnung[M]. München: Verlag C. H. Beck, 2020.
- [12]Rosemberg, Schwab. Zivilprozessrecht[M]. München: Verlag C. H. Beck, 2018.
- [13]李凌.审级模式视角下的二审攻击防御方法失权[J].华东政法大学学报,2017,(6).
- [14]傅郁林.论民事上诉程序的功能与结构——比较法视野下的二审上诉模式[J].法学评论,2005,(4).
- [15]何帆.完善民事诉讼独任制适用范围应当把握的六个问题[N].人民法院报,2020-03-12.
- [16]孔才池.制度如何生成:独任制扩大适用的实现路径与保障维度——基于S基层法院近三年的案件研究展开[J].法律适用,2020,(22).
- [17]林劲松.我国合议庭评议制度反思[J].法学,2005,(10).
- [18]陈莉.完善独任制审判制度提高民事诉讼审判质量[N].人民法院报,2020-07-12.

## The System Logic and China's Path of the Expansion of Sole Appointment System in Civil Litigation

Zhan Shangang Cao Ying

**Abstract:** The scope of application of the sole appointment system in civil litigation in our country needs to be expanded. Although the relevant pilot regulations have untied the sole appointment system from the simplified procedures. However, it has not yet been able to respond to the internal system logic of the expansion of the sole appointment system, and there are problems such as unreasonable standards for the expansion of the sole appointment system, and unsmooth conversion procedures with the collegiate system. Moreover, the court has been wrongly given the discretion of which trial organization to apply to cases that meet the standards for the expansion of the sole appointment system. Therefore, to construct the sole appointment expansion system that can truly realize the legislative purpose of separating the complicated and simplified, must start from its internal system logic, combine with the status quo of judicial practice in our country, learn from the successful experience of extraterritorial legislation, and scientifically determine its applicable standards and conversion mechanism.

**Key words:** Expansion of the Sole Appointment System; Trial Organization; Diversion of Complex and Simplified; Discretion