

民事再审制度改革的法律思考

袁锦秀, 陈义真

(湖南师范大学法学院, 湖南长沙, 410081)

摘要: 鉴于我国民事再审制度中再审程序启动具有随意性, 申请再审与申诉关系混乱, 以及重实体轻程序的倾向严重, 结合国外再审立法的经验和措施, 在重构我国再审制度时, 应当以裁判的稳立性和程序的安定性为根本; 对再审作必要的限制; 尊重当事人的处分权。为此应取消法院主动发动再审程序的方式; 对检察机关民事再审监督权作必要的限制, 并规定再审法院的级别和审案法官人数, 建立一整套规范的再审程序制度, 以保证民事再审制度公正性、独立性和权威性目的真正实现。

关键词: 民事诉讼; 再审制度; 纠错功能; 立法缺陷

中图分类号: D925.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2006)02-0194-05

无论是大陆法系还是英美法系, 都有针对生效裁判错误给予相应救济的制度。在我国, 民事再审制度作为监督性和救济性的案件审理制度, 在修正审判错误、保护当事人合法权益、保障司法公正方面发挥了积极的作用。然而, 由于民事再审制度中有关规定过于原则, 或不完整、不合理, 不仅理论界对此争议颇多, 而且实践操作也十分困难, 在一定程度上阻滞了民事再审制度纠错功能的充分发挥。笔者拟从民事再审制度的现状出发, 在提出和分析现行民事再审制度的立法缺陷及其弊端的基础上, 结合国外再审立法的经验和措施, 对我国民事再审制度的改革试作初步设想。

一、我国现行民事再审制度的弊端

(一) 再审程序的启动具有随意性

现行民事诉讼法规定的发动再审的主体中, 法院和检察院享有充分的权力。如法院可以自行发动再审, 撤销其认为确有错误的裁判; 不仅上级法院可以通过再审撤销原审法院生效的裁判, 原审法院也可以通过再审撤销自己的裁判。检察院发动再审也具有任意性, 只要抗诉, 法院就再审, 并且法检两院发动再审没有时间限制。当事人申请再审, 必须经过法院确认, 而恰恰在这一关键性环节上, 法律缺乏明确规定, 从而使当事人申请再审, 犹如进入了一个没

有法定程序的“雾区”, 完全感觉不到自己诉权的存在^[1]。

再审程序启动的随意性存在诸多弊端。在法院行使审判监督权方面, 一是法院自行启动再审程序, 易造成再审程序的启动以法院院长个人意志为转移, 并为个人干预司法和地方保护提供便利。二是最高法院和上级法院获取下级法院裁判错误的信息途径、方法因无明确规定, 实践中主要通过当事人申诉方式获得, 造成申诉与申请再审交替出现, 有违民事诉讼法设立当事人申请再审权的初衷; 上级法院对下级法院处理的案件未经审理, 无法判断其裁判有无错误, 在此基础上采用指令或提审的方式发动再审程序, 缺乏严肃性, 同时, 指令方式发动再审程序还会影响下级法院对案件的独立审理。三是法院决定再审时, 无再审理由限制和时间约束, 增加了启动再审程序的随意性和权力滥用, 对生效裁判的稳定性带来冲击。四是法院启动再审程序违背了民诉法不告不理原则和诉审分离原则, 是对当事人民事处分权的侵犯; 同时, 它还破坏了法院中立立场, 损害了法院公正的形象。

在检察机关行使民事抗诉权方面, 对检察机关行使民事抗诉权, 民诉法没有规定严格的适用条件, 法定的四种提起抗诉的情形既笼统又不易操作, 抗诉权弹性极大, 致使检察机关行使民事抗诉权发动再审程序并没有产生预期的效果^[2], 相反, 还引发了

一些矛盾。一方面,有些存在明显错误且属于公权(涉及公共利益的民事案件)范围的、检察机关应当主动干预的裁判无法通过抗诉启动再审程序获得纠正;另一方面,有些属于私权范围的案件却被不必要地行使民事抗诉权发动再审程序,从而打破了当事人双方平等对抗的格局,无端耗费了审判资源,并使裁判的稳定性和权威性受到严重破坏。

在当事人申请再审方面,其一,当事人对一审或二审程序之启动具有选择权,但在再审程序的选择和利用上却不具有决定性作用,倒是法院和检察院享有相当大的程序决定权,形成了审判监督权和当事人处分权的冲突;其二,当事人申请再审的行为对法院不具约束力,因法律对法院如何处理当事人的申请、在何时限内作出决定并无要求,造成当事人申请再审的权利难以实现;其三,当事人申请再审的事由过于原则,也缺乏必要的限制,比如法律规定当事人能够提出新的证据足以推翻原裁判的,法院应当再审。对此,实践中常有当事人故意隐瞒重要证据,在一审、二审程序中不提出而在再审时提出的情形发生,使法院已进行的程序归于无效。

(二) 申请再审与申诉关系混乱

民诉法颁行以来,申请再审与申诉的关系,在我国司法理论界和实务部门并未真正理清。当初立法时的意图,按照权威人士的解释是:“原来当事人的申诉,现在改成了申请再审。”修改的原因是:“当事人的申诉问题在修改过程中,两头意见都很大。老百姓反映申诉无门,申诉难,申诉到法院层层转,不给处理,花了很多钱,最后又没解决问题。法院同志反映,现在申诉没完没了,叫做‘四无限’,即申诉的时间没有限制、次数没有限制、申诉的级别法院没有限制、案件的种类没有限制。这四无限给法院带来很大压力。修改中有些专家提出干脆确立再审制度,凡是符合条件的案件法院就应再审,不应再叫申诉了。”^[3]民诉法颁行后,申诉与申请再审是何关系?第一种观点认为,民诉法赋予当事人申请再审权后,申诉已被申请再审所取代,申诉没有存在必要了。第二种观点认为,申请再审就是申诉,它们是同一概念的不同称谓。第三种观点认为,民诉法赋予当事人申请再审权后,申诉与申请再审并存,并继续在民事诉讼中发挥作用^[4]。由于申请再审与申诉的关系混乱,实践中,申请再审并没有取代申诉,申请再审与申诉并无区别;法院对于当事人申请再审用通知驳回;各级法院告审庭在申请再审方面主要适用申诉方面的司法解释。这样一来,民事再审的立法意

图不能实现,而申诉方面存在的问题也未得到解决。

(三) 重实体轻程序的倾向较重

民诉法有关再审的规定在一定程度上有重实体轻程序的倾向。例如,人民法院违反法定程序的,只有“可能影响案件正确判决、裁定的”才可以申请再审。这里的影响案件正确判决、裁定,显然是指影响案件实体上的判决、裁定。如果实体上的判决、裁定正确,即使案件严重违反法定程序也不能成为发动再审的理由,这是典型的“重实体,轻程序”表现,是与现代法学理论公认的程序具有独立价值的理念相悖的。当然,追求实体公正和客观真实是案件审理的初衷和归宿,但是程序是法律实施的法定轨迹,程序公正是实体公正的前提和保证。由于立法上的重实体轻程序倾向,导致了适用程序的不公允。

二、我国再审制度改革的理念更新

从大陆法系各国关于再审程序的立法来看,大都对改变生效裁判的再审设定了严格的程序,即只有该裁判被认为有错误,且是比较严重的,达到了必须纠正的程度才予以再审。对此,日本学者的论述在大陆法系各国颇有代表性。他们认为:“再审是当事人对已经确定的判决以诉讼程序上有重大瑕疵或作为其判断的基础资料里有严重缺陷为理由,请求撤销该判决并且恢复已终了的诉讼,进行重新审判的、非常的不服声明的方法。判决被确定后,如仅仅因为判断不当或发现新的证据就承认当事人的不服声明,则诉讼是无止境的;但另一方面,从作出正确、公正的裁判的理想来说,不管有什么样的瑕疵一律不准撤销已确定的判决,也是不合理的。于是,法律规定在判决里有特别重大瑕疵时,应准许再审。”^[5]英美法系国家对生效裁判的稳定和权威性更为重视。由于这些国家在诉讼制度上实行彻底的辩论主义,他们认为,事实、证据经当事人双方辩论或由陪审团判断认定,据此作出的判决即视为真实,不得再行变更。因而,他们没有设置像大陆法系国家那样的再审程序。错误裁判的纠正主要是通过上诉审和诉讼程序之外的一些其他补救方法,如调卷令来解决。在这些国家,并没有因为错案得不到纠正而民怨沸腾。相反,其程序的最终“制成品”在各自国家公众的眼里大都被认为是公正合理的,法官在公众的心目中亦保持了良好的形象。当然,这与其精心设计的审级制度、判例制度特别是法官的高素质是

分不开的。^[6]总的来看,大陆法系和英美法系国家用不同的方法保证了裁判的质量、稳定和权威。我们目前比较可行的办法,是借鉴大陆法系各国关于再审的做法来改革我国民事再审制度,为此,必须更新立法观念。

首先,必须将再审制度中“实事求是”“有错必纠”的指导思想改变为平衡纠正错误裁判与维护生效裁判之间的稳定性。我国民事诉讼法是根据“实事求是”“有错必纠”这一立法指导思想设计再审程序的。有学者对此专门作了论证:“实事求是是我们党的思想路线,人民法院审理一切案件,必须贯彻这一思想路线,认识案件事实的本来面目,严格遵循法律规定,按法律规定的精神处理问题,解决争议。生效裁判错了,悖离了实事求是的思想路线,认定事实有错误,适用法律不正确,应本着有错必纠的原则,坚决纠正过来。”^[7]笔者认为,将“实事求是”作为我们党的思想路线无疑是正确的,但将这一哲学上的理性原则套用到某一学科领域,是一种形而上学唯物主义反映论的体现。尤其是将“实事求是,有错必纠”联系起来,作为再审程序的指导思想,而不考虑民事诉讼自身的特点,必然会产生片面性。对法院而言则意味着无论什么时候发现生效裁判的错误都应主动予以纠正,对当事人来说只要他认为生效裁判有错误就可以不断地要求再审。如果按照这一指导思想来设计再审程序,那么纠纷的解决将永无尽头。这种指导思想亦与国际上公认的民事诉讼理论和制度相悖。按照各国通行的做法,错案的纠正要受到当事人处分权、诉讼时效、举证时效以及错案程度等的限制。所以,直接将“实事求是,有错必纠”作为民事再审程序的指导思想是不妥当的。纠正生效裁判错误必然会和维护生效裁判的稳定性发生冲突,解决这一冲突的办法,就是要在二者之间寻找到一个平衡点,这就是实行有限制地纠正生效裁判错误的制度。这种限制不仅要体现在发动再审的条件上,而且亦体现在发动再审的主体、审理程序等各个方面。

其次,要将再审制度中的重实体轻程序的理念改变为程序安定优先。在法的安定性中包含了程序的安定。有学者认为,所谓程序安定,是指民事诉讼应依法定的时间先后和空间结构展开并作出终局决定,从而使诉讼保持有条不紊的稳定状态。设立再审制度的宗旨,在很大程度上是对实现实体正义所作的考虑,基于这一理想的制度设计,无疑将对程序安定性造成破坏。在对待法的正义与程序的安定问

题上,存在着制度设计上的价值选择。有学者指出:“法的安定性优先于正义和其他价值。”以正义性要求与安定性考虑来评价我国民事再审程序的结构,显然是注重了对正义的倾向。笔者以为,再审程序的设计应以程序的安定性为前提保障。当然,安定价值也同样不是一种绝对价值,因为安定价值的实现,本身受到既对个人有益又对社会有益这个条件的限制。因此,在再审程序中,对正义(实体)的追求与程序安定的考虑应当作出合理的安排。

最后,是将民事再审制度中重公权力的观念改变为重当事人处分权。历来有一种观念认为,我国发动再审程序的主体中,法院应处于主导地位,检察院处于附属地位,当事人申请再审与申诉并无大的区别。从形式上看当事人是发动再审程序的主体之一,但实际上当事人并未真正成为发动再审程序的主体。发动再审程序的主体只有法检两院。可以说,再审制度改革的目标未能实现,与这种观念和做法是有密切关系的。这种观念和做法形成于计划经济时期,表现为强调国家对民事法律关系的干预,忽视当事人的诉权和处分权。在建立市场经济的今天,这种观念应予以彻底改变。从民事诉讼法的规定可以看出,当事人对诉讼程序的选择权仅限于一审程序及二审程序(非讼程序除外),对再审程序的选择与利用并不具有决定性作用。在再审程序的利用方面是否应当考虑对当事人处分权的尊重呢?笔者认为十分必要。要充分认识公权力与当事人处分权的关系以及对诉讼程序的影响。随着市场经济体制的建立与完善,国家更加注重对个体权利的尊重,并已在诉讼的规范中有所体现。既然民诉法尊重当事人对于一审和二审程序的选择权,那么也就应当尊重当事人对再审程序的选择权。这样才能在诉讼中建立起公权力与当事人处分权之间松紧有度的协调机制,才能使诉讼在符合当事人愿望的基础上进行。

三、民事再审制度改革的措施

我国司法体制改革的主导任务是通过制度创新,提高司法机关的效益,更有效、更充分、更完善地保护社会主体的正当权利,创造、完善并维护适应新的历史条件的政治、经济以及社会生活各方面的法律秩序^[8]。民事再审制度改革是司法体制改革的重要内容,进行民事再审制度改革的目的,就是建立起完整、严密、高效、权威的再审系统,使在程序上和实体上存在重大错误的案件,在最短的时间内得到彻底纠正,并及时地终结所有可能启动的诉讼程序,最

大限度地利用现有的审判资源,实现审判资源的合理配置。基于前文的分析和讨论,笔者拟对我国民事再审制度的改革提出以下初步设想。

(一) 废除法院依职权发动再审程序的制度

我国民事诉讼法规定了法院依职权发动再审程序。笔者认为,该规定与国际上通行的民事诉讼理论存在冲突。首先,法院依职权决定再审违背了民事诉讼“不告不理”原则,是对当事人处分权的侵犯。众所周知,法院行使权力具有被动性,即法院只能以消极主义的方式行使权力,是司法权的一个重要的特征。为了保证其被动性,法院实行不告不理原则。特别是在民事诉讼中,法律明确规定了当事人处分权,对生效的裁判,即使有错误,只要当事人不提出异议,法院就不应主动干预,若强行干预,不仅会违背法院以消极主义方式行使权力的特性,同时亦构成了对当事人处分权的侵犯。其次,法院发动再审违背了判决效力的基本理论。“判决因宣告或送达而成立后,就产生一定的形式效力,其中对法院的效力称为拘束力,又称羁束力,即判决有使为判决之法院,在同一审级内,不得任意将已宣告之判决,自行撤销或变更之效力。”^[9]纵使判决有不当或违法之瑕疵,法院也不得自行废弃或变更,否则判决将始终处于不稳定状态。这种状况不但损害判决的安定性,且影响法院的威信^[9]。实际上,判决拘束力既存在于确定判决中,又存在于未确定判决中,既对作出判决的法院发生,又对其他法院发生。如果立法上明确规定法院系统能够随时(无期限限制)、随意(无制度约束)地否定自己或下级法院作出的确定判决,那么,判决的权威性和法院的威信就荡然无存了^[10]。

实践中,法院发动再审导致了再审程序中的诸多无序现象。民诉法增加当事人申请再审程序的目的之一,就是为了改变“申诉难”和依法制止滥用申诉权利的状态。法院有权决定发动再审,这种状态就无法改变。废除法院发动再审权,使当事人通过法院申诉引发再审成为不可能,不仅可以解决一直困扰法院的申诉方面的问题,同时也使当事人申请再审的程序能得以有效的启动。

(二) 限制检察机关对民事审判活动的抗诉

对于一般民事案件,检察院不能抗诉或参加诉讼,其主要理由是:首先,侵犯了当事人的处分权,打破了双方当事人平等对抗的格局。其次,违背了法院审判独立原则。强化民事检察监督制度实际上是强化对法院独立行使审判权的干预,也破坏了正常的审理结构(当事人平等辩论、法官居中裁断的均衡

结构)。审判独立是实现司法公正的前提和保证,只有在独立的情形下,法官才能依照法律合乎正义地作出判决。第三,与诉讼经济原则相悖。第四,不利于制止当事人滥用申诉权的行为。取消法院依职权发动再审权后,当事人向法院申诉就会变得毫无意义。但若继续保留检察院对一般民事案件的再审发动权,申诉状“满天飞”的状况无疑将从法院转向检察院。因此,检察机关对一般民事案件不能提起抗诉。

限制检察机关对民事审判活动的抗诉不等于不要检察机关的监督。对检察机关发动民事再审程序,应作如下定位:对涉及公共利益的民事案件,检察机关应有发动再审的权力。主要理由是:第一,检察机关参与涉及公益的民事诉讼符合国际惯例。民商行为属于私权行为,秉承意思自治原则,作为解决私权争议的民事诉讼,就应当尊重当事人的处分权,实行当事人主义的诉讼模式。检察机关提起抑或是发动再审,均涉及当事人的请求权,并有侵犯当事人私权之虞。但据此主张完全取消检察机关再审程序的发动权,理由尚嫌不足。尽管在市场经济条件下,民事诉讼是以诉讼主体对其民事权益可自由处分,奉行当事人主义诉讼模式等为基轴运行的,但不少民事纠纷案件(如婚姻、公害等)均涉及公共利益,鉴此,在民事诉讼中,为了社会公共利益,不仅应适当限制适用当事人主义原则,而且国家往往需要对此类案件进行干预。否则,允许当事人以维护私权为名,恣意侵损公共利益而无人过问,只能说是国家的失职^[11]。在西方,“作为最高法律秩序和道德秩序的代表者”的检察机关,对民事诉讼的参与不乏其例。如法国的检察理论认为,检察机关的职责就是维护公益。在日本,检察官代表国家维护社会秩序及善良风俗,亦可谓公益之代表。在美国,当民事案件涉及联邦利益时,联邦检察官可以提起相应之民事诉讼。第二,检察机关参与涉及公益的民事诉讼对于维护国家公共利益具有现实的紧迫性,而且对于发现犯罪分子,惩治腐败等社会丑恶现象也是大有裨益的。

(三) 提高审案法院级别,增加审案法官人数

根据我国现行民事诉讼法的规定,我国的四级法院都具有再审的权力,不仅上级法院可以对案件提起再审,做出终审判决的法院也可以对自己裁判的案件提起再审,这显然违反了“任何人不得做自己案件的法官”这一自然公正原则,因此,再审制度的改革还必须从再审法院的级别以及再审法官方面着

手。对此,笔者的意见是,再审案件的审理必须由终审法院的上级法院做出,也就是说,基层法院是没有再审权力的,这样既可以避免再审程序产生新的不公正的裁判,也可以节约司法资源。因为案件之所以被提出再审,是由于法官枉法裁判或者是由于法官水平限制而使案件得不到公正判决,所以,提高审理再审案件的法院级别,可以在一定程度上保证审理案件的法官有比终审法官更高的业务素质,从而提高案件审理的公证性和准确性,尽可能地避免案件再次遭受不公正裁判,避免案件又一次被提出再审。此外,除了在再审法院的级别上加以限制之外,再审制度的改革还应该在再审法官的人数上作出新的规定。实践证明,审判组织的法官人数对于防止法官枉法裁判或产生认识、判断上的失误非常重要。西方法治发达国家的再审案件为什么少,再审几乎不存在反复再审的问题,与终审裁判或是再审裁判组织的法官组成人数多,可以有效避免违法裁判有重要关系^[12]。审案法官人数多可以使案件得到公正裁判的盖然性大大提高。但强调再审案件的合议庭人数不意味着可以保留审委会对再审案件的审理权。审委会的存在事实上是与法治化背道而驰的,违背了公开、直接的原则,并且审委会在考虑案件的时候受政治性因素影响很大,又不对所判案件负责,它恰是最容易产生错案的地方。因此,再审案件,甚至二审案件都不应该由审委会来审理和裁判。就我国目前的国情来看,笔者认为,对再审法院的级别以及法官人数作出规定是改革再审制度的一种有效手

段。另外,建立再审之诉要明确再审的期限、再审的事由、再审的对象、再审的范围和再审的限制措施等一整套规范的再审程序制度,确保再审功能的实现^[13]。

参考文献:

- [1] 章武生.论民事再审程序的改革[J].法学评论,1995,(1):52-57.
- [2] 李浩.民事再审程序改造论[J].法学研究,2000,(5):90-101.
- [3] 最高人民法院民事诉讼法培训班.民事诉讼法讲座[R].北京:法律出版社,1991.
- [4] 常怡,唐力.民事再审制度的理性分析[J].河北法学,2000,(5):21-29.
- [5] 兼子一,竹下守夫.民事诉讼法[M].北京:法律出版社,1995.
- [6] 章武生.民事诉讼法新论[M].北京:法律出版社,1993.
- [7] 柴发邦.体制改革与完善诉讼制度[M].北京:中国人民公安大学出版社,1991.
- [8] 顾培东.中国司法改革的宏观思考[J].法学研究,2000,(3):3-16.
- [9] 王甲乙,杨建华,郑健才.民事诉讼法新论[M].台湾:三民书局,1981.
- [10] 江伟.中国民事诉讼法专论[M].北京:中国政法大学出版社,1998.
- [11] 张卫平.程序的公正实现中的冲突与衡平[M].成都:成都人民出版社,1993.
- [12] 宋炉安.我国再审制度批判[A].诉讼法学研究(第六卷)[C].北京:中国检察出版社,2003.
- [13] 陈坚.浅议审判监督程序改革[J].法论,2001,16(5):15-23.

On the reforms of system of civil case retrial

YUAN Jin-xiu, CHEN Yi-zhen

(College of law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: In view of the casuality of its starting, and confusion of the retrial and appeal, and the inclination of preferring entity to process, this paper holds that the stability of procedure and adjudication should be based on putting right the system of retrial by referring to the experiences and measures of retrial legislation in foreign countries. Retrials should not be restricted and the litigant's right should be respected. Therefore, any retrial lodged by the court must be withdrawn. Supervisions by procuratorial organs ought to be limited. The levels of courts and the number of lawyers should be stipulated so that a normalized retrial system will be enforced to ensure the realization of its impartiality, independence and authority.

Key words: civil lawsuit; the system of retrial; the function of rectification; the drawbacks of legislation

[编辑:苏慧]