

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.03.020

欢迎按以下格式引用:高翔. 民事诉讼行政介入的程序规制研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016(3):151-158.

Citation Format: GAO Xiang. Procedure regulation of administrative intervention in civil litigation[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016(3):151-158.

民事诉讼行政介入的程序规制研究

高翔^{1,2}

(1. 西南政法大学法学院, 重庆 401120; 2. 重庆市高级人民法院, 重庆 401147)

摘要: 规制行政介入司法尤其是民事司法,除了深化司法体制改革的体制规制路径,将行政机关意见表达纳入民事诉讼程序是其另一程序规制路径。程序规制具有公正审判权请求权、论辩式民事诉讼对话逻辑、诉权制约行政权、民事审判实质公开的“武器支撑”。“法庭之友”制度对民事诉讼行政介入具有程序规制作用,中国行政机关可以“法庭之友”身份参与民事诉讼、进行意见表达。行政机关担当“法庭之友”不会损害独立审判,相反有利于司法公正公开。行政机关担当“法庭之友”以维护公共利益为限,是新型诉讼参与人,应明确其诉讼权利义务,构建行政机关作为“法庭之友”参诉的具体程序。

关键词: 民事诉讼;行政干预;法庭之友;程序规制

中图分类号: DF728

文献标志码: A

文章编号: 1008-5831(2016)03-0151-07

民事诉讼行政介入,即指在一些与地方利益或者与地方当事人利益相关的民事诉讼中,行政机关以领导批示、向法院发出公函、召集或商请法院协调等方式对案件审理提出指示或意见,要求或请求法院在裁判中遵照执行或考虑的一切活动的概称。民事诉讼行政介入是诟病司法地方化最集中的节点和影响司法公正最突出的难点。党的十八届三中、四中全会给出了人财物省级统管、司法区与行政区适当分离、设立巡回法庭等体制改革方案。笔者在高度认同体制改革路径的基础上,提出并行建立程序规制的构想以作为体制改革的补充,并以“法庭之友”制度的中国化改造为切入点,分析行政机关以“法庭之友”身份参与民事诉讼的可行性,试图将诉讼外行政指令转换为诉讼中意见陈述,以实现诉权保障、独立审判、司法公正、司法民主等基本价值。

一、民事诉讼行政干预的规制路径

(一) 体制规制

明确司法权的中央权力属性和判断权、裁量权的权力性质,保障判断主体的独立性、中立性,实现司法与地方党政资源的适当切割,是新一轮司法体制改革的基本思路。以保障人民法院依法独立审判为核心内容的体制改革方案,可视为对民事诉讼行政介入的体制规制。体制规制以保障审判机构主体独立性的方式降低行政介入司法的可能,力图使司法与行政各居其位,以实现民事审判权独立公正行使之目的。党的十八届四中全会作出的《全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出建立领导干部干预司法的登记、通报和责任追究制度,在“物理隔离”基础上通过“登记、通报”实现对干预行为的公开,通过“责任追究”实现对干

修回日期:2016-03-24

基金项目: 国家社会科学基金西部项目“迈向制度理性的民事庭审阶段化构造研究”(15FX037);中国法学会重点委托项目“新民事诉讼法实施状况评估与对策建议”(CLS 2015 FLSS-ZDWT03);西南政法大学研究生科研重点项目“司法改革背景下民事诉讼法与法院组织法衔接研究”(XZYJS2015005)

作者简介: 高翔(1977-),男,重庆万州人,西南政法大学法学院博士研究生,重庆市高级人民法院研究室副主任,主要从事民事诉讼法、司法制度研究。

预行为的纪律制裁,从而遏制行政对司法的干预。作为落实四中全会决定的举措,中央专门出台规定对领导干部干预司法行为予以记录、通报和追责,最高人民法院进一步制定了实施细则。

体制规制能够极大程度遏制民事案件的行政干预,问题的复杂性在于改革开放以来地方政府自主性得以增强,发展经济是地方政府的主要任务,无论整体利益还是个人利益、本位利益还是代言利益、母论利益正当与否,地方政府具有利益诉求是事实。司法与行政即使在资源依附“物理隔离”,甚至实现跨区域管辖,但法院裁决的纠纷仍是地方性纠纷,仍面临地方政府的利益诉求,仍承担着维护地方稳定的职能,地方政府对与地方经济发展、民生建设相关案件仍会持较高的关注度,这种诉求和关注并不会因体制的“物理隔离”完全消解^①。在集中性、统揽型的基本体制之下,即使实现法院人财物省级统管,省级行政区划内实现跨区域管辖,仍可能存在较低层级行政机关请求较高层次行政机关介入民事诉讼的可能,如寻求省级行政机关协调省级法院等,或者利用人财物统管后省级行政权对行政区划内审判机关资源控制话语权的提升,由省级行政权对中基层法院民事诉讼直接“发号施令”。体制规制侧重于厘清审判机关与行政机关的机构关系,进而保障独立审判,但不一定能够根除民事司法的行政干预^[1]。因为地方政府的利益诉求同样是客观存在,同时这种利益诉求具有多元性和复杂性,既包括地方利益、单位利益、个人利益,有时也一定程度代表社会公共利益。若这种利益诉求得不到程序回应,就会以行政介入的方式体现出来,变化的可能仅是介入的具体切入点和方式而已。

四中全会决定、中央规定、最高人民法院实施细则等为领导干部干预司法划出了“红线”,但在中国传统文化及司法体制下,审判机关是否有足够勇气登记干预行为,或者说仅进行选择性的登记,尚具有较大不确定性,其实际效果仍有待实践检验。四中全会决定中“任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求”,排斥了“违法干预”,是否意味着行政机关仍有向诉讼个案进行意见表达的空间,尤其在行政机关是基于维护社会公共利益之时,这种意见系有利于公正裁判还是有损审判独立有待进一步研究。

(二) 程序规制

遏制行政机关介入民事诉讼,实质是权力规制问题,以权力制衡权力或以权利制约权力,均可对权力进行规制。体制规制运用权利制约权力的方法,以权利制约权力提示了权力制约的另一种路径。行政机关介入民事诉讼,从表面看系对审判权的干预与影响,但实际会涉及当事人诉讼权利和民事实体权利,当事人诉权是否可以制约不当介入的行政权?当事人诉权保障既是一种救济机制,又是一项制约机制,这种权力制约唯有依托相应程序方可实现,即程序参与是权利制约权力的连结点。行政机关并不直接参与民事诉讼而采取幕后介入方式,当事人诉权制约功能仅能针对审判权,对幕后之行政权鞭长莫及,这又成为以权利制约权力路径的“死结”。

诉讼程序对当事人而言是诉讼权利的展开,对裁判者而言则是司法行为理性化和客观化的保证^[2]。民主式程序法有显著的“控权”特征,这种派生于权力制约原理的程序法功能表现在用法定时限、时序来制约权力行为,换言之程序是以一定的时间要求和空间要求为构成要素的^[3]。在相对封闭的诉讼程序空间内,裁判者只能根据程序内部获取的信息作出判断,而不是建立在程序外的预断、偏见和传闻基础上;法官应避免任意听取非参与者在程序外提供的信息与意见,体现出程序的自治性和对外界的屏蔽作用^[4]。程序的功能自治性并不表明程序时空与一切外部因素的隔绝,程序应留有对社会开放的空间,即是说程序可以通过一定的技术手段吸纳外部意见。程序不是抑制决策过程与外部环境的关系,而是要控制这种关系;各种宏观影响和微观反应经过一定的过滤装置、通过适当的途径反映到决策中^[5]。

无论是程序的自治还是对程序外部意见的适度开放和引入,都应在当事人程序主体性原则之下运行。在关乎国民利益的审判中,应重当事人程序主体地位,使其有机会参与审判程序,充分进行攻击防御并陈述事实法律意见,藉以影响裁判内容形成^[6]。当事人应成为诉讼活动的实质参与者和主要支配者,应给予获得公正听审机会,使其充分有效参与裁判制作过程,成为自身利益的决定者和控制者^[7]。

程序规制具有四项“武器支撑”。“武器支撑”之一,公正审判请求权。公正审判请求权与诉诸司法的权利一起,构成了多数国家和地区宪法认可的裁判请求权。尽管中国宪法并未明确裁判请求权与公正审判请

^①正如习近平在“关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明”中指出的,随着社会主义市场经济深入发展,跨行政区划乃至跨境案件越来越多,涉案金额越来越大,导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理。

求权,但原理蕴含在宪法、法院组织法及诉讼法中。公正审判请求权包括司法中立请求权、平等审理请求权、程序自治请求权、程序公开请求权等^[8]。根据司法中立请求权和平等审理请求权,应为当事人平等参与诉讼创造程序可能,只有行政机关直接、公开参与,当事人才能真正平等参与诉讼;程序自治请求权意味着当事人有权要求诉讼程序对裁判结果的产生具有决定性作用,当事人的程序参与是充分有效的参与,对程序过程和裁判结果具有实质影响,禁止在诉讼程序外决定裁判结果;程序公开请求权要求诉讼的实质性公开,对裁判有影响的因素原则上应向双方当事人公开。

“武器支撑”之二,论辩式的民事诉讼结构。民事诉讼通过诉讼两造的论辩式对话表达和传递案件信息,法官居中行使审判权并妥当引导诉讼两造对话,实现诉讼主体间的沟通^[9]。行政机关介入民事诉讼同样应当遵循这种“过程性和交涉性”的诉讼对话逻辑,而不能与法院“私语”,还需和当事人尤其是对方当事人在平等的话语空间(诉讼程序平台)充分有效对话,为行政权恣意扩张提供程序规制。行政机关对民事案件的意见应当提交给诉讼两造并经历辩论和质证,使其成为诉讼论辩的一个环节。

“武器支撑”之三,诉权对行政权的有效制约。构建诉权对审判权的制约机制,从而使审判权保持在为诉权提供服务的范围内,已成为中国民事诉讼发展的主线^[10]。行政权介入民事诉讼尽管系越位、错位的非正当行使方式,但民事诉讼场域实际形成诉权、审判权、行政权并存甚至“角力”的格局,尽管审判权具有排斥行政权干预的本能,但仍难以抵御行政权扩张。将隐性的行政干预变为显性的行政参与,当事人通过诉讼程序行使诉权,发挥对介入民事诉讼的行政权的规制作用,既是司法民主的价值体现,也呈现出一种新型的权力制约权力的场景和模式。

“武器支撑”之四,民事审判实质公开。审判公开正在经历由形式公开向实质公开的转变,已不局限于庭审公开、裁判文书公开等传统的形式公开。实质公开强调法官认定案件事实和适用法律的思维过程对当事人公开,对法官判断产生影响的相关因素、情节、形势等内容的公开。心证公开使审判公开的深度向裁判者内心意识拓展,如果行政机关意见仍然在民事诉讼幕后运行,法官显然无法公开受到行政机关意见影响的心证过程。诉讼资料向当事人公开是实质公开另一重要方面。行政机关介入民事诉讼形成的资料载于副卷,副卷并不对当事人公开,当事人无法知晓民事诉讼是否有行政机关意见发挥作用,以及意见介入的时机、形式和内容,当事人无法针对行政机关意见发表针对性辩论意见。只有将行政介入纳入民事诉讼程序,做到民事审判实质性公开,才能保障当事人有充分、真实、有效的信息用于辩论。

二、“法庭之友”制度对民事诉讼行政干预的程序规制

(一)“法庭之友”制度的域外实践

“法庭之友”是指当事人以外的个人或组织向法院提供证据事实、法律问题以及背景信息的意见,以帮助法院公正裁决^[11]。“法庭之友”源于罗马法,一般认为“法庭之友”作为一项制度是由英国在17世纪将其引入到诉讼程序中的^[12]。英国当时能够担任“法庭之友”的是检察总长或其他法律界人士,参与诉讼的最大目的是让法院知悉未掌握的案件事实及相关制定法^[13]。后被移植到美国法并走向成熟,《美国联邦最高法院法》《联邦最高法院规则》《联邦上诉程序规则》对“法庭之友”的类型、程序及书状作出具体规定,在美国司法实践中得到广泛运用^[14]。

美国“法庭之友”分为两类,一类是联邦或州政府,另一类是个人、社会组织或者利益集团^[15]。早期的“法庭之友”被科以中立性要求,但现已不排斥与一方当事人有利益关联。介入诉讼的方式有两种:一是递交书状,详细载明主张以及事实、理由;二是直接参与法庭辩论、质证和交叉询问。联邦和州政府担当“法庭之友”是该制度的早期形态,也是目前最常见的形式。作为政府代表人参与诉讼的是州检察总长、联邦司法部副部长以及联邦机构与郡法律顾问,通常是以递交书状方式参与诉讼^[16]。多数情况下政府以“法庭之友”身份参与诉讼是基于公共利益,提交的书状对法院判决的形成具有较大影响^[17]。

近年来,一些大陆法系国家或国际组织也开始引入“法庭之友”制度,如在WTO争端解决机制、欧洲人权法院、国际刑事法院的运用^[16]。比如欧洲人权法院在审理严重侵犯人权案件时,专门聘请与此相关的非政府组织和个人作为观察员介入诉讼,以书面或口头方式提交意见^[18]。前苏联、俄罗斯、蒙古等国民事诉讼法亦有类似“法庭之友”制度的规定。前苏联诉讼法规定国家机关、组织或公民个人在法律规定的情况下,可经法院通知参加诉讼,也可主动参加诉讼,目的是向法院就诉讼案件提出自己的意见以完成他们所承担的义务并保护公民的权利、自由和利益,法院不受该意见的约束可作出相反判决,但必须说明不采纳意见的

理由^[19]。俄罗斯民事诉讼法基本移植了前苏联此项规定。蒙古民事诉讼法规定国家管理机关、社会组织可以由法院吸收或主动参加已开始的诉讼,并提出对案件的意见,目的是为了履行担负的保护公民权利和国家利益的职责,但不得影响法院独立判断。前苏联、俄罗斯、蒙古等国的案外人参加诉讼制度从制度目的、功能及具体设计均与英美法系的“法庭之友”有类似之处,一定程度源于受苏联法律体系影响较大的国家在社会治理中的国家本位主义和行政管理思维,与英美法系国家确立“法庭之友”制度的司法民主价值以及司法独立背景有较大差异。值得注意的是,中国台湾地区司法院在2013年向立法院提交的“司法院大法官审理案件法”草案中,指出一般人民或团体对于法庭审理之案件,得于叙明关联性后,提供意见或资料,以供法院参考。这是大陆法系国家及地区探索“法庭之友”制度的新动向^[20]。其他大陆法系国家及地区虽未进行立法尝试,但学界对“法庭之友”制度对当今大陆法系诉讼程序的启发给予了积极评价^[21]。

下文使用的“法庭之友”概念,并非专指英美法系国家的“法庭之友”,而是作为一种案外人参加诉讼制度的概称,力图结合中国法院身处的社会组织环境以及民事诉讼制度体系,构建中国化的案外人参诉制度。

(二) 行政机关能否作为“法庭之友”

理论界多数观点认可中国对“法庭之友”制度进行改良式局部移植,但对行政机关担当“法庭之友”持一致反对意见,主要理由是“我国行政干预司法屡见不鲜,允许政府提出意见书使其干预司法名正言顺,使违法行为合法化”,“权力制衡机制未完善前,政府成为‘法庭之友’会增加行政权直接干预司法个案的机率”,“司法在权力结构中处于弱势地位,政府担任‘法庭之友’或许是抱着取法院而代之的心态”^[17]。理论界普遍观点认为中国改良式移植“法庭之友”的主体应限定为政府以外的非营利性组织、法律专家等^[13]。也有论者认为中国诉讼模式、法律文化与英美法国家存在不同,同时“法庭之友”制度与中国民事诉讼中无独立请求权的第三人、专家辅助人、人民陪审员制度等诉讼制度存在一定重合,同时中国社会组织不健全,“法庭之友”制度存在移植障碍^[22]。

需要解决两个问题,一是“法庭之友”制度能否引入,二是行政机关能否作为“法庭之友”。对问题一,相关论者对引入“法庭之友”制度的质疑可以得到有效回应和消解。“法庭之友”制度与无独立请求权的第三人、专家辅助人、人民陪审员制度存在明显区分。与案件处理结果有法律上的利害关系是无独立请求权第三人的主要构成要件,“法庭之友”与案件处理结果不一定有法律上的利害关系,中立的“法庭之友”与案件处理结果没有利害关系,即使支持一方当事人的“法庭之友”可能与案件处理结果有一定利益关系,但这种利益关系未必是法律上的利害关系;专家辅助人是一方当事人之友,而非“法庭之友”,而且专家辅助人制度无法解决新闻媒体、社会组织、行政机关对民事个案裁判表达意见的问题;“法庭之友”与人民陪审员制度均体现司法民主价值,但人民陪审员享有与职业法官同等的审判权,“法庭之友”显然不具备这种权力。中国社会组织不健全对于全面建立“法庭之友”制度有一定影响,但并不影响行政机关担当“法庭之友”,相反行政机关担当“法庭之友”可以成为中国建立“法庭之友”的制度契机和先行试验地。先行认可行政机关“法庭之友”身份并建立相关配套制度,待制度逐步成熟、社会组织相对健全后,“法庭之友”主体再向社会组织、媒体和法学专家等开放,不失为中国建立“法庭之友”制度的渐进式路径选择。至于诉讼模式和法律文化的差异,包括“法庭之友”制度在内的任何诉讼制度均非尽善尽美,对其进行移植并不是照单全收,需要司法国情的差异性因素并以此指导具体的规则移植和制度设计,下文将对差异性因素的考量作出专门论述。

对于第二个问题,行政机关作为“法庭之友”,究竟是独立审判的破坏者还是对行政机关意见表达的诉讼程序规制?对“法庭之友”可能大开行政干预司法之门的忧患,忽略了诉讼程序的内在规制作用,没有虑及公正审判请求权、论辩式对话、诉权制约行政权、民事审判实质公开等“武器支撑”可将行政机关的恣意关进“程序的笼子”。更现实的意义在于,行政机关的意见与诉求不会因不能担任“法庭之友”而消解,即使“法庭之友”的诉讼渠道被堵塞,仍会在诉讼幕后大行其道,实质性影响独立审判和当事人诉权行使。以“法庭之友”将行政机关意见引入诉讼程序,是“疏”胜于“堵”的选择。如果司法制度已对各种政治角力关系作了合理的制度安排,那么行政对司法的角力作用就可以忽略甚至消除^[23]。

另一方面,中国行政机关承担广泛的社会治理职能,承担着人民利益代言人角色,具有其他主体不可比拟的信息汇集和处理优势。在中国,民意的实际力量来自为政者,影响热点案件的最终力量不是关注该案件的民众,而是权力匿名者。民众、媒体意见很大程度汇集到行政权力这个终端,只要行政机关保持客观立场对相关民意信息予以整合处理,形成的意见表达就可以代表民众、媒体等多方主体,并使之稳定化、明晰

化,就意味着通过“法庭之友”进入诉讼程序的是主流民意,从而优化了个案舆论环境,甚至有助于以此引领舆论传播规则,激励优质意见的理性产生和从容表达。就此意义讲,行政机关不仅可以担任“法庭之友”,而且有理由成为中国建立“法庭之友”制度的首要选择。

(三) 行政机关担当“法庭之友”的差异分析

尽管本文的基本观点是对美国联邦或州政府担当“法庭之友”制度进行中国化改造,也主张中国行政机关担当“法庭之友”可以吸纳其具体制度因素,如书状的效率与有用性、行政机关担当“法庭之友”不必征得当事人同意等。然则,世界没有任何普适性的制度。规则移植仅是问题一个方面,与规则相伴、保障规则运作所需的因素必须考量,其中最重要的是法律文化和诉讼制度^[24]。此处的考量因素主要是差异性因素。

其一,背景差异。“法庭之友”制度的建立需要司法的独立与权威,独立与权威的法院才能中立客观对待“法庭之友”书状,尤其在政府担当“法庭之友”时。行政不得干预司法的基本政治伦理,是美国联邦或州政府担当“法庭之友”的司法文化和政治传统背景。中国新一轮司法体制改革明确了保障独立审判的改革目标,需要树立行政机关对司法程序的敬畏,对独立审判的尊重,对公正裁判的信服,而不能以行政思维代替司法思维,以行政规律推翻司法规律,以行政手段强迫司法程序。行政机关担当“法庭之友”后,必须以“法庭之友”为界进一步划清干预司法的红线,“法庭之友”之外任何渠道的意见表达均视为干预司法,行政机关及其领导人应承担干预司法的法律责任和政纪责任。

其二,价值差异。“法庭之友”制度融入和契合了英美法系国家对抗制的诉讼模式,可有效解决对抗制下当事人举证能力不足导致的案件事实发现障碍问题,提供法院未掌握的信息,并可弥补当事人一造之不足,从而公正裁决,还具有破除司法运行封闭化的司法民主价值。这是“法庭之友”在职权主义诉讼模式下不那么迫切的原因之一,毕竟法官有较广泛的调查职证和证据收集权限。中国民事诉讼模式正在逐步增加当事人主义色彩,这与引入“法庭之友”相吻合。更重要的是,中国行政机关担当“法庭之友”的基本价值,是基于保障独立审判,是以程序公开、程序参与等为内涵的正当程序制约行政对司法的干预,是从诉讼程序规制路径破除司法地方化、行政化,这使行政机关担当“法庭之友”具有相当的迫切性。

其三,程序差异。美国“法庭之友”原则上只提交书状而不参加庭审,主要是基于司法效率价值考量。中国行政机关担当“法庭之友”应当考虑效率价值,但与保障独立审判的价值相权衡效率价值只能退居其次。辩论本身即为审判公开的表达方式,审判唯有在过程、内容以及结果均渗透辩论的实质,程序规制功能才能借助审判实质公开得以体现。只有让行政机关以“法庭之友”身份参与法庭论辩,并以言词形式陈述意见,同时接受当事人尤其是对方当事人的质询,并对质询进行“过程性和交涉性”式回应,才能使诉讼两造的事实主张、证据意见、法律观点得以充分向对方开示,当事人诉权对行政权的规制功能才能通过民事诉讼的辩论原则、言词原则得以充分有效实现。通过行政机关作为“法庭之友”参诉的方式,也能将行政机关意见表达的过程向社会公众公开,从而由当事人诉权对行政权的制约扩展到不特定社会公众知情权、监督权对行政权的制约。

其四,内容差异。美国“法庭之友”书状的内容主要包括案件事实、法律适用和实用推理,还可向法庭报告案件背景信息,提示法官注意判决可能带来的经济社会后果以及对案外人的影响^[25]。提交的法律适用意见主要是与本案相关的类似判例,是为了弥补判例法传统下法官发现先例条件和能力的不足。在大陆法系国家,法律渊源较少且较为稳定,法官被认为在法律的掌握上是全知和权威的,理论上不存在法官在法律上无知。法律适用也不是行政机关的专长,相反却是法院的所长,故中国行政机关提交“法庭之友”意见的内容不宜包括法律意见,而应以阐释纠纷背景信息为主。社会转型期一些复杂民事纠纷,行政机关最清楚纠纷的前因后果,这些背景信息法院并未完全掌握。为法院认定事实提供案件背景及形成资料,提示法院所易忽略之事实或社会情状,指出个案裁决可能影响到更广泛的利益群体,使法官意识到裁判对社会所造成之冲击影响,应是行政机关“法庭之友”意见的主要内容,还可起到开阔法官视野,兼顾社会多元价值观点,更加有效预测民众对于裁判反应的效果^[26]。

三、行政机关以“法庭之友”身份参诉的程序建构

(一) 行政机关担当“法庭之友”应以维护公共利益为限

行政行为具有行为指向多元化、多方私益主体博弈以及行政自由裁量权的能动性特征,公共利益限制是行政行为规范的基本边界^[27]。行政机关担当“法庭之友”参诉是为公众提供公共产品及服务的一部分,

是基于公共利益、公共行政的一种政策选择与行政决策。行政机关发表“法庭之友”意见,形式上可能体现为支持一方当事人,但应保持基本的客观立场,并受到公共理性和公共利益的限制。法官应当审慎审查和严格区分国家利益与地方利益、经济利益与社会利益、整体利益与个人利益、本位利益与代言利益,尊重行政机关基于公共利益的陈述意见,对以维护公共利益为名,以维护地方、部门或个人利益为实的“法庭之友”意见不予采纳。为避免公共利益判断不确定性造成的恣意适用问题,可采取将行政机关以“法庭之友”身份参诉的民事案件类型化路径,如人数众多且影响社会稳定的劳动争议、涉及众多购房者的房地产开发或商品房买卖纠纷、可能涉及国有资产重大流失的企业破产改制案件、造成严重后果的环境污染侵权案件、人数众多且社会影响较大的消费者权益保护和产品质量纠纷等^[28]。

(二) 行政机关担当“法庭之友”的诉讼地位

1. 新型诉讼参与人的诉讼地位

“法庭之友”不是诉讼当事人;“法庭之友”书状不属于《民事诉讼法》规定的八类法定证据之一,并不是证据材料,而是作为辅助法庭裁断的书面材料;“法庭之友”亦非证人,出庭接受质询的言词也不是证人证言。“法庭之友”在中国民事诉讼中是不属于证人的新型诉讼参加人,具有独立的诉讼地位,与2001年《民事诉讼证据规定》初步建立、2012年《民事诉讼法》正式确立的专家辅助人制度类似。只不过“法庭之友”制度指向的是法官,帮助法官了解背景信息,促进公正审判,专家辅助人制度则指向当事人,弥补当事人专业知识不足,辅助当事人诉讼。鉴于“法庭之友”书状及法庭陈述均不是法定证据方法,不论是涉及双方当事人已经主张的事实或尚未主张的事实,均不构成证据,无法成为法院认定事实、做出裁判的依据;法院不应允许以提交书状形式在诉讼中增加新的问题或提出不被当事人主张的请求^[29]。只有通过“法庭之友”参与庭审,与当事人就相应事实充分讨论,或者根据当事人申请传召新的证人出庭作证等,通过当事人对相关事实及证据的认可或否认,进而确定“法庭之友”书状及陈述能否影响最终判决。

2. 诉讼权利义务

“法庭之友”与专家辅助人均属新型诉讼参与人,具有一定类似性,确定“法庭之友”的诉讼权利义务可参照专家辅助人,如意见相对豁免权等,但更应考虑其制度特征。

“法庭之友”具有如下诉讼权利:(1)陈述权。即向法庭陈述书状内容,法院未掌握的背景信息,法庭应当考虑的公共利益因素及对社会公众的影响等。(2)质证权。经法庭许可可以对当事人提交的证据进行质证,并对当事人、证人的回答进行追问,可以请求法庭将当事人、证人的回答意见记录在案。(3)意见相对豁免权。除行政机关故意虚假陈述外,在庭审中的言论原则上不视为对司法的干预,不对其质证意见及陈述追究责任。

诉讼义务包括:(1)出席庭审的到场义务。行政机关应按时出席庭审,未按时出庭的视为撤回书状,法庭对书状不予考虑。(2)接受双方当事人质询的义务。对当事人就书状提出的质询意见,行政机关应积极有效地予以回答和解释。(3)如实陈述的真实义务。行政机关发表陈述及接受质询时,应如实客观阐述纠纷背景信息,不能因偏袒一方当事人而作虚假陈述,书状意见的形成应建立在严谨全面的调查论证基础之上。(4)提升诉讼效率的诉讼促进义务。行政机关应在规定期限内提交书状,书状形式及内容应符合有效性要求。

(三) 行政机关参诉的具体程序

鉴于行政机关参诉的复杂性,行政机关担当“法庭之友”的民事案件一律依普通程序审理,并根据程序各阶段做出以下程序设计。

1. 审前提交与开示

为保障书状有效性和司法效率,书状不宜重复当事人已阐述的信息,内容应简明扼要,表意准确。为使行政机关参与庭审,原则上应在庭审开始前向法院提交书状。法院根据提交的具体阶段予以不同形式的开示。

(1) 起诉阶段提交。在送达起诉状、答辩状的同时将“法庭之友”书状分别送达双方当事人。支持原告的,应当允许被告在答辩时对书状予以答辩;支持被告的,应当保障原告至少一次的答辩权利。

(2) 审前阶段提交。收到“法庭之友”书状之日起五日内,法院向双方当事人送达书状副本,当事人可在收到之日起五日内对书状提出意见并送交法院。

(3)审前会议质询。鉴于行政机关强势地位的特殊身份,凡行政机关提交“法庭之友”书状的案件,法院原则上应组织审前会议就“法庭之友”书状征询双方当事人初步意见,使诉讼双方可根据“法庭之友”意见书调整攻击防御策略和方法,行政机关可不出席审前会议接受质询。

(4)庭审开始后提交。庭审开始后法院原则上不再受理书状,行政机关以涉及重大公共利益或公共利益事项是在庭审开始后才能够发现为由提交的,法院审查后酌定是否同意提交书状。

行政机关可申请修正或撤回书状,但法庭辩论终结后需经由法院同意,书状修正以一次为限并限定修正期限,逾期后法庭不接受修正内容。修正或撤回事项,法院应当适时知会当事人。

2. 庭审辩论与质询

为增强行政机关担当“法庭之友”的公信力,可参照行政诉讼中行政机关负责人出庭应诉以及美国政府“法庭之友”出庭人员的身份标准,原则上由提交书状的行政机关负责人出庭履行“法庭之友”职责,陈述“法庭之友”意见作为法庭调查最后一个环节,并对当事人的质询意见作出答辩。法官在法庭调查结束后就“法庭之友”书状及陈述对案件事实认定的影响向当事人、“法庭之友”进行心证公开,并给予当事人异议机会。法庭辩论结束时,“法庭之友”事关公共利益的陈述意见对法官利益衡量有实质影响的,法官应再次向当事人、“法庭之友”进行心证公开,并给予当事人异议机会。法庭应对“法庭之友”接受质询及答辩意见及法官心证全过程真实完整记录在案。

3. 裁判决定与说理

法院对“法庭之友”意见是否采纳享有决定权。行政机关提出的裁判结果可能影响公共利益的“法庭之友”意见,法官应在尊重法律事实基础上,结合个案情势,根据个人利益、社会公共利益以及彼此间的利益位阶、轻重作出符合法律精神和社会价值要求的利益衡量,并在裁判理由中详细阐述^[30]。正如美国政治学家希尔斯曼所言,“无论作出决定的法律论据多么振振有词,但这一裁决可能使汽车制造、钢铁、石油等主要工业停摆时,大多数法官是会踌躇的”^[31]。“法庭之友”书状的内容及法庭陈述、当事人质询情况均应写入判决并进行针对性说理,法官应当在判决书中对“法庭之友”意见作出中立客观的评价,并说明“法庭之友”意见是否影响了判决理由、判决结果或判决结果之论证过程。法院错误采纳“法庭之友”意见导致认定事实有误的,二审、再审法院应予以改判或发回重审,并可在民事诉讼法进一步修改中将此情形作为二审改发以及进入再审的法定事由。随着司法信息公开的深入,在裁判文书上网公开基础上,“法庭之友”书状以及载有“法庭之友”陈述、质询过程的庭审记录均应在法院指定网站公布。

参考文献:

- [1]高翔.保障依法独立公正审判的结构分析与路径整合[N].人民法院报,2015-01-18(08).
- [2]曾宪义.司法公正与司法效率的程序保障研究[J].法律适用,2002(1):14-18.
- [3]孙笑侠.论法律程序与程序法制[J].当代法学,1990(6):50-52.
- [4]孙笑侠.程序的法理[M].北京:商务印书馆,2005:112-113.
- [5]季卫东.法治秩序的建构[M].北京:中国政法大学出版社,1999:16.
- [6]邱联恭.程序制度机能论[M].(中国)台湾:三民书局,1996:207.
- [7]高翔.民事审判公开对象二元区分论[J].法商研究,2015(5):23-33.
- [8]刘敏.原理与制度:民事诉讼法修订研究[M].北京:法律出版社,2009:3.
- [9]杨春华.论重塑我国民事诉讼法的基本原则[J].重大大学学报(社会科学版),2003(5):108-112.
- [10]汤维建.论民事诉讼法全面修改的指导理念[J].法律科学,2007(6):129-135.
- [11]陈桂明,吴如巧.法庭之友制度及其借鉴[J].河北法学,2009(2):93-97.
- [12]翁国民.法庭之友制度与司法改革[M].北京:法律出版社,2006:3.
- [13]邱星美.制度的借鉴与创制——“法庭之友”与专家法律意见[J].河北法学,2009(4):153-159.
- [14]黄东雄.审判机构民主化之一措施——美国法院之友制度[J].(中国)台湾刑事法杂志,1988(5):1-21.
- [15]CHANDRA MOHAN. The amicus curiae: Friend no more[J]. Legal Study, 2010(1): 352-361.
- [16]张泽涛.美国法院之友制度研究[J].中国法学,2004(1):173-182.
- [17]季金华.法庭之友制度的基础与运行机制——以吴英案为中心的分析[J].北方法学,2013(2):5-15.

- [18] 赵海峰. 论国际司法程序中的法院之友制度[J]. 比较法研究, 2007(6): 68 - 79.
- [19] 阿布拉莫夫. 苏维埃民事诉讼(下)[M]. 中国人民大学审判法教研室, 译. 北京: 法律出版社, 1956: 12.
- [20] 林超骏. 初论法庭之友与美国最高法院—兼评大审法草案相关规定[J]. (中国)台湾月旦法学杂志, 20149(4): 198 - 231.
- [21] 小島武司. 裁判所之友[J]. 民事诉讼杂志, 1977(23): 100 - 108.
- [22] 叶青. 论法院之友制度及其在我国的移植障碍[J]. 现代法学, 2008(2): 186 - 193.
- [23] 孙笑侠. 司法的政治力学[J]. 中国法学, 2011(2): 57 - 69.
- [24] 信春鹰. 法律移植的理论与实践[J]. 北方法学, 2007(3): 5 - 13.
- [25] 张泽涛. 法学家论证意见书及其规范—美国法院之友制度的启示[J]. 法商研究, 2004(4): 127 - 134.
- [26] 邱联恭. 司法之现代化与程序法[M]. (中国)台湾: 三民书局, 1999: 175.
- [27] 黄丽娟. 对我国地方政府行政决策行为的法规范探讨[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2008(6): 817 - 821.
- [28] 高翔. 行政机关协调民事案件的检视与除弊[J]. 法律适用, 2014(5): 77 - 81.
- [29] 肖永平. 美国法庭之友制度的价值纬度与实证研究[J]. 东方法学, 2011(4): 121 - 131.
- [30] 王琳. 法律解释方法之社会学解释方法探究[J]. 山东社会科学, 2012(3): 200 - 203.
- [31] 希尔斯曼. 美国是如何治理的[M]. 曹大鹏, 译. 北京: 商务印书馆, 1986: 181.

Procedure regulation of administrative intervention in civil litigation

GAO Xiang^{1,2}

- (1. School of Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China;
2. The High People's Court of Chongqing District, Chongqing 401147, P. R. China)

Abstract: In addition to deepening the institutional regulatory path of the judicial system, procedure regulation of administrative interference in the civil justice is another path. Procedure regulation has requested the right to a fair trial, debate-style civil dialogue logic, restricting the right to appeal the executive power, the public of civil trial. The executive can participate in civil litigation as friend of the court. Executive acting as a friend of the court will not do harm to independent judgment, on the contrary, in favor of interests of justice. The administrative organ shall be limited in order to protect the public interest, and it is the new participants in the proceedings, whose litigation rights and obligations should be clear.

Key words: civil action; administrative intervention; amicus curiae; procedure regulation

(责任编辑 胡志平)