

民事再审程序的修订: 进步与挑战并存

林 蕾*

【摘 要】此次民事诉讼法的修订考虑到了多个利益团体之间的协调(有所偏重保障当事人的利益),可以视为是我国再审模式由“政策形成型”向“程序救济型”转变的一个端倪。肯定其进步的同时,也应认识到此次修订仍然存在许多缺陷,有许多地方需要完善,可以说,是进步与挑战并存。本文拟通过对修正案关于再审程序的修订进行详细分析,阐明其进步与不足,并对其进一步的完善提出若干建议。

【关键词】民事诉讼法 再审程序 法律修订

万众瞩目的民事诉讼法修正案,终于于2007年10月尘埃落定。此次修正案仅对再审和执行程序进行了较多修正,对于起诉、证据等争议较大、改革呼声较高的制度却没有涉及。纵观修正案的19个条款,其中有7处涉及再审程序。在过去的几年里,再审程序引起了许多专家学者的关注,对其之探讨也是不断深入。总体来看,此次修正案对于再审程序的修订反映了一些理论上的成果,体现了各个利益团体之间的妥协。当事人希望扩大改革的空间,拥有更多的权利,从而彻底改变自己申诉难的困境;法院希望再审改革充分考虑中国国情,避免法律规定与现实脱节的情况;而检察院希望通过再审程序进一步加强法律监督职能。因而,从对再审程序的修订来看,既扩大了再审事由,又保障了检察院的法律监督,但又没有完全冲破原本的“政策形成型”的再审模式¹。所以,此次修订考虑到了多个利益团体之间的协调(有所偏重保障当事人的利益),可以视为是我国再审模式由“政策形成型”向“程序救济型”转变的一个端倪。肯定其进步的同时,也应认识到此次修订仍然存在许多缺陷,有许多

地方需要完善,可以说,是进步与挑战并存。本文拟通过对再审程序的修订进行详细分析,阐明其进步与不足,并对再审程序的进一步完善提出若干建议。

一、再审程序修订的进步

(一)一定程度上反映了程序保障理念

这是我国在修订民事诉讼法时所应实现的理念上的转变。所谓程序保障,是指为了保障当事人在诉讼进行中的利益(包括实体利益和程序利益),而在诉讼程序或制度上提供的各种机会和设置的规范性要求。其最基本原理在于,必须让那些受诉讼活动与审判结果直接影响的双方当事人都有充分、对等的机会来进行理性的选择,陈述主张并提出证据^④。在修订前的民事诉讼法中,除了第5项理由——“审判人员在审理该案件时有贪污受贿,徇私舞弊,枉法裁判行为的”,其余的四项都是实体性的理由。特别是第4项理由——“人民法院违反法定程序,可能影响案件正确判决、裁定的”,更能说明实质问题。该项的意思即是人民法院违反法定程序并不必然引起再审,只有在法院违反法定程序影响了实体判决的时候,才能成为

* 厦门大学法学院诉讼法专业硕士研究生。

再审的理由。这就是所谓的“再审理由实体化现象”。这一现象充分地体现了我国“重实体,轻程序”的观念。在修正案中,当事人可申请再审的 13 个事由中就有 8 个涉及到程序方面,主要有:“原判决、裁定认定事实的主要证据未经质证的”、“对审理案件需要的证据,当事人因客观原因不能自行收集,书面申请人民法院调查收集,人民法院未调查收集的”、“违反法律规定,管辖错误的”、“审判组织的组成不合法或者依法应当回避的审判人员没有回避的”、“无诉讼行为能力人未经法定代理人代为诉讼或者应当参加诉讼的当事人,因不能归责于本人或者其诉讼代理人的事由,未参加诉讼的”、“违反法律规定,剥夺当事人辩论权利的”、“未经传票传唤,缺席判决的”、“原判决、裁定遗漏或者超出诉讼请求的”。审判组织组成不合法,剥夺当事人的辩护权等以上这些再审理由都是严重违反法定程序的,其不一定导致实体判决的错误,但是显然违反了程序正义。修正案规定在此种情况下可以申请再审,而不必考虑这种违反法定程序的事由是否会影响案件的实体认定,不能不说是一个巨大的进步。可见,立法者已经意识到程序正义所具有的独立价值与重要性,当事人的程序性权利得到了一定保障。

(二) 一定程度上反映了当事人程序主体性理念

修订前的民事诉讼法所体现的诉讼模式因带有强烈的职权色彩而被一些学者认为是“超职权主义”或“职权主义”的诉讼模式,当事人在诉讼中完全处于消极、被动的地位,当事人的积极性被忽视,其诉讼权利也得不到应有的保障。而修正案则使之有所改观。首先,当事人的再审申请权得到尊重。在过去,当事人向法院申请再审,法院经常以各种理由不予再审,而修正案明确规定“人民法院应当自收到再审申请书之日起三个月内审查,符合本法第一百七十九条规定情形之一的,裁定再审;不符合本法第一百七十九条规定的,裁定驳回申请。有特殊情况需要延长的,由本院院长批准”。虽然该规定并没有完全确立当事人再审理由,但确定了当事人再审申请的审查期限,离再审理由更近了一步。其次,当事人的处分权

得到尊重。当事人处分原则是民事诉讼基本原则,按照这一原则,当事人有权处分自己的实体权利和程序权利,可以放弃、变更诉讼请求,法院必须,也只能在当事人的诉请范围内进行裁判。修正案中新增加的再审理由中有一项是“原判决、裁定遗漏或者超出诉讼请求的”,明确了法院不可遗漏或者超出当事人的诉讼请求进行裁判,保障了民事诉讼中当事人的处分权。

(三) 细化了再审理由,增强了可操作性,逐步实现和国内的接轨

从有关国家和地区的民事诉讼法典来看,引发再审程序的事由主要有:(1) 裁判的事实基础动摇或丧失,包括证据虚假和裁判前后矛盾两种情形。(2) 裁判违背程序公正的基本原则,包括审判组织不合法(其中又包括违反回避原则和司法腐败等事由)和案件当事人未能合法参与。(3) 裁判所适用的法规错误。^[9]修正案将当事人可申请再审理由细化为 13 项,加上法院应当再审的两种情形,改变了过去粗放型立法的做法,使之更具有可操作性。这 15 种再审理由基本可概括为裁判的事实基础动摇或丧失、裁判违背程序公正、适用法规错误等三种情形,与世界各国的立法例相似。这说明在确定再审理由时立法者充分考察和借鉴了各国的相关做法,使之能够与国际立法趋势相符。并且,立法语言的表述也更为严谨,将原来的“原判决、裁定认定事实的主要证据不足的”修订为“原判决、裁定认定的基本事实缺乏证据证明的”,说明只有案件的基本事实缺乏证据证明时才能引起再审,如果是对案件基本事实认定不构成影响的其他事实,即使缺乏证据证明也不能引起再审。也就是说,只有当作出裁判的事实基础动摇,足以破坏司法公正的时候,再审才能被启动。这样的规定更加科学,体现了个案公正与程序安定性之间的平衡。总体来说,这一条款的修订还是有所进步的。

(四) 保留检察院抗诉权的行使符合我国目前司法现状

有些学者认为检察院的抗诉会干扰和破坏法院的独立审判,影响司法权威,因而建议取消检察院的抗诉权。那么究竟检察院的抗诉是否破坏了法院的独立审判?最高人民法院院长肖扬将审判独立的影响因素概括为以下 5 个方

面:司法活动受地方保护主义影响,法官素质不高,司法腐败,审判工作管理行政化,司法物质保障不力。⁴³可见,法院独立审判不能实现的主要原因来自行政体制方面,而非检察院的抗诉。相反,如前所述,在目前我国法官总体素质不高,裁判不公现象以及错案在客观上仍然存在的情况下,保留检察院的抗诉权能够对法院起到监督作用,是实现司法公正的要求,是明智的选择。修正案还规定:“人民检察院提出抗诉的案件,接受抗诉的人民法院应当自收到抗诉书之日起三十日内作出再审的裁定”,这一规定有助于在再审问题上协调法院与检察院的关系,使检察院能够更好地行使法律监督职能。

二、再审程序修订的不足

(一) 缺乏相应配套制度的改革加以保障,难以取得良好效果

此次修正案仅就再审与执行进行了修订,对一审、证据等其他方面都没有涉及,根据相关修订人员的解释,是为了解决目前“再审申请难”与“执行难”的问题。⁴⁴因此,修正案细化、增加了当事人申请再审的事由。仅就再审事由的规定来看,这些事由基本是合理的,不能不说是立法上的进步。应当注意的是,再审制度与司法权威的关系上存在着二律背反的机理,对此必须作出适当的制度安排。⁴⁵修正案在扩大再审事由的同时没有相应的配套措施来确保一审判决的质量并防止当事人滥用再审申请权,短期内申请再审的案件必将大幅度增加,在给法院(特别是中级人民法院)造成巨大压力的同时案件的既判力也将受到影响,最后势必造成“终审不终”的现象,影响司法权威。这还是沿袭了我国司法改革“头痛医头,脚痛医脚”的做法,改革着眼点太窄,没有进行全面的研究与论证,特别是没有把法律援助、律师制度、替代性纠纷解决机制等相关制度纳入到整个司法改革方案中,影响了改革目标的实现。⁴⁶总而言之,再审事由的细化是一个进步,但没有配套制度的改革,其积极意义将难以体现。

(二) 修正案未对当事人的再审申请权作出必要限制,威胁裁判的既判力

仅仅增加再审事由,对当事人的再审申请

权却没有必要的限制是十分危险的,确定判决的既判力将因此受到严重威胁。首先,与其他国家仅设置当事人提起再审之诉的规定不同,我国设置了多元化的启动再审的途径。除当事人可申请再审外,法院可自行决定再审,检察院还可通过抗诉启动再审。在诉讼实务中,无论是法院决定再审还是检察院提起抗诉,一般都是源于当事人向法院、检察院反映情况。有的当事人为了增加启动再审的保险系数,同时向原审法院、上一级法院申请再审,并要求检察院提起抗诉。这样多头申请、重复申诉的现象在实践中广泛存在,造成各个法院、检察院审查同一份再审申请或申诉的情况,浪费了司法资源。第二,修正案对当事人申请再审的次数没有作出限制,在实践中也存在当事人反复请求再审的情况。在当事人可以通过上诉、提出异议和请求复议等方式来寻求救济,却放弃这些救济方式而申请再审的情况下,如果法院因此启动再审,再审即失去了其作为补充性救济的性质。第三,修正案中规定当事人申请再审应当在判决、裁定发生法律效力后二年内提出,并有例外情形的规定。这两年时限的规定过长,不利于民事法律关系的稳定性和程序的安定性。第四,对滥用再审申请权的当事人没有给予相应制裁。修正案注重解决当事人“申诉难”的问题,却忽视了实践中有一部分败诉当事人为逃避执行不断申请再审,在再审期间转移资产甚至申请破产的现实。⁴⁷修正案没有对当事人进行制裁,会在一定程度上加剧这一现象的发生。

(三) 法院的再审决定权没有受到限制以及修订后法院面临的问题

取消法院自行启动再审的职权是理论界早已达成的共识,可是这一共识在修正案中却没有体现。法院完全可以依靠自身系统的运作来保障案件审理的公正性,而不是寻求审级以外的补救程序来实现正义。在体现私权利益的民事诉讼领域,当事人对自己的利益应当享有“自治权”,因而其应享有再审申请权。基于当事人意思自治原则,当事人对自己利益的处分不允许公权力进行干涉;检察机关在法制不够完善的今日能够对法院的判案起到监督作用,保障正义的实现,因此其享有抗诉权。而法院

自身依职权启动再审无论从哪方面说, 都没有充足的理由。早在本世纪初, 就有学者指出, 如果允许法院可以随时撤销或变更自己所作的裁判, 则公权性、强制性解决纠纷的制度将首先从内部开始崩溃。^⑤修正案没有取消法院的再审决定权, 甚至没有对其作出限制, 是一个难以回避的缺陷。

另外, 修正案没有涉及再审适用的审级以及再审案件的审理范围, 这在实践中会使法院面临无所适从的困境。首先, 最终定稿的修正案取消了原先《草案》规定的所有再审案件都适用二审程序的条款, 这样, 关于再审案件的审级仍然应当适用原《民事诉讼法》第 184 条, 即“人民法院按照审判监督程序再审的案件, 发生法律效力、裁定是由第一审法院作出的, 按照第一审程序审理, 所作的判决、裁定, 当事人可以上诉; 发生法律效力、裁定是由第二审法院作出的, 按照第二审程序审理, 所作的判决、裁定, 是发生法律效力的判决、裁定……”。这样适用的结果会产生以下问题: 一方面, 修正案规定的再审事由包括发现新证据或法院未依职权调查收集证据, 因此事由而再审的案件必须对事实作出重新认定, 如其先前已经经过了二审程序, 那么它在再审中只能适用二审程序来审理, 这实质上实行的是一审终审, 会增加事实认定错误的风险, 也间接地剥夺了当事人的上诉权; 另一方面, 修正案规定因当事人申请以及不涉及证据问题的检察院抗诉而裁定再审的案件都由中级人民法院审理, 如果当事人申请再审的案件是之前是没有经过二审的, 那么应当适用一审程序进行审理, 作出的判决、裁定当事人可以上诉, 这样, 当事人一旦在再审判决作出后上诉, 案件就由高级或最高人民法院审理。这样将使大量的案件进入高级法院和最高法院, 对其造成巨大的审判压力, 使其法律监督和统一司法运用的功能难以发挥。其次, 修正案对于再审案件的审理范围没有作出明确规定。这在实践中容易引起适用混乱的现象, 不同的法院、不同的法官都可能有不同的做法, 不利于司法的统一。

(四) 检察院的抗诉权没有受到应有限制

前文已经论述, 在现阶段保留检察院的抗

诉权是明智的, 也是保证法院审判质量, 树立司法权威所必须的。然而, 在保留检察院抗诉权的同时, 对其适用范围进行必要限制也是必须的, 这也是理论界较为统一的观点。检察院的抗诉权没有受到应有限制主要反映在其发动再审程序没有抗诉事由、程序和时间上的限制。此外, 修正案还进一步扩大了检察院提起抗诉的事由, 使其与当事人申请再审的事由完全一致。与过去相比, 检察院对于“有新的证据, 足以推翻原判决、裁定的”的案件, 也可提起再审, 这样的规定是不合理的。首先, 检察院的抗诉权是基于其法律监督权, 前提是法院的生效判决在认定事实、适用法律上确有错误, 程序上严重违法, 或者审判人员有贪污受贿、枉法裁判行为。发现新证据并不属于法院的失职行为, 检察院不宜因此而主动抗诉。其次, 在法院的裁判生效后发现新证据, 是否有必要通过再一次的裁判来推翻确定的民事法律关系取决于当事人的意思自治, 除非涉及国家利益和公共利益, 检察院都无权通过抗诉确立新的民事法律关系, 否则将侵害当事人对自身民事权益的处分权。再次, 把发现新证据作为抗诉事由可能还会造成败诉一方当事人请求检察院帮助其收集证据的现象。这不仅将大大增加检察院的负担, 还将造成诉讼双方当事人力量的悬殊以及地位的不平等。

三、进一步完善再审程序的建议

(一) 确立司法改革总的指导思想, 整体推进司法改革

我国的司法改革应有一个总体规划, 并确立改革的指导思想, 使各个制度之间得以相互的衔接, 而不是像目前一样有所脱钩。在细化再审事由的同时, 一方面, 应当通过相应的改革提高一审的审判质量, 从根本上减少当事人申诉的现象, 而不是把重心放在再审的救济上。从事实认定的可靠性和诉讼效益出发, 诉讼应当坚持的是一审中心主义, 即应当将审理和裁判的重点放在一审程序。^⑥一审是最初揭示案件事实的场所, 而对案件事实的认识是一种再现的过程, 时间越长, 关于事实的信息就越可能不断衰减。因而在一审中保证公正的事实认定, 保证审判的质量是十分关键的。从世界各国来看, 诉讼的中心都不在于再审, 而只是将之作

为一个救济性的程序并尽量减少对其的适用。因此,通过改革提高一审审判质量是根本。另一方面,在提高一审审判质量的同时,对当事人取证、举证等权利应当加以充分的保证。这样,当事人就不至于因觉得自己没有充分行使取证、举证权利而对判决心存不服进而提起再审,同时也使证据得以尽可能地在一审中收集周全,避免因新证据的不断发现而多次启动再审。目前,实践中当事人的取证权十分缺乏保障,很多情况下难以自行收集,这是应当改变的。

(二) 对当事人再审申请权的必要限制

再审相对于上诉、申请复议等救济程序而言,是一种补充性的救济方式,要尽可能地把它限定在一个较小的范围内。对于当事人的再审申请权,应至少从以下三方面进行限制。首先,将申请再审由平行再审改为法院优先。有的学者提出应当将目前的法院、检察院平行再审改为法院优先,即当事人申请再审原则上应首先向法院提出,法院经过审查,认为不符合再审条件,予以驳回,而当事人坚持自己申请再审是有充分理由的,此时才可向检察院申请抗诉。¹¹笔者认为,这样的建议是合理的,必要的,应予采纳。

其次,规定当事人申请再审的条件,并限定申请的次数。一方面,当事人应当在穷尽了常规的救济方式的情况下才可申请再审。如果当事人明明能够通过上诉、申请复议等方式寻求救济却没有提出,那么将产生失权的效果,即不允许再以申请再审的方式提出。¹²另一方面,限定当事人提起再审的次数。一般来说,当事人重复请求再审的情形可以分为以下三种:

(1) 当事人以某一事由申请再审,法院对该事由进行审理后认为再审事由不存在,故驳回当事人的再审申请,驳回后当事人又以同样的事由请求再审。(2) 当事人以某一事由申请再审,法院对该事由进行审理后认为再审事由不存在,故驳回当事人再审申请,驳回后当事人以新的再审事由请求再审。(3) 法院对再审事由审理后,肯定了再审事由存在,对本案进行了再审,当事人不服再审判决,在再审判决生效后再次提起再审申请。应当说,只有在第一种情形下,才可依据“一事不再理”原则不

允许当事人再次向法院申请再审。¹³同时,在以上将平行再审改为法院优先的前提下,当事人在第一种情形下还可以获得向检察院请求抗诉的机会,但在检察院不予受理或抗诉后法院仍认为不存在再审事由的情况下,即应视为当事人已经穷尽了所有可能的救济方式。

第三,适当缩短当事人申请再审的期限,并对滥用再审申请权的当事人给予相应制裁。《法国民事诉讼法》规定当事人提出再审的期限是两个月,《日本民事诉讼法》规定的期限为30日,且为不变期间。比较而言,我国给予当事人申请再审的期限过长,应适当缩短。此外,对于滥用再审申请权的人,应当给予必要的制裁。近些年学者不断提倡民事诉讼法的修改应贯彻程序协同化的理念,即参与程序的各方主体都应被调动出最大化的积极性和能动性,并在诚信和善意的基础上竭诚合作,取得共赢的程序效果。这就要求民事诉讼立法要大量增加诉讼制裁的条款,以确保当事人及其诉讼代理人能够在诚信与真实的基础上展开公平竞争。¹⁴这种程序协同化理念反映在再审制度中,就要求在立法上设置条款对滥用再审申请权逃避执行或恶意拖延诉讼的当事人给予必要制裁。对于提起再审申请的一方当事人,可以要求其提供相应担保,如发现其具有逃避执行或恶意拖延诉讼的意图,则以担保财产为给付或补偿。

(三) 限制职权主义的再审提起方式,建立再审之诉

我国现行审判监督程序在再审提起方式的规定上,有着过于浓厚的职权主义色彩。在职权主义观念下,检察机关和审判机关等国家公权力过分介入,“法院依职权提起再审”和“检察院抗诉”这两种再审提起方式得到了过大的发展,而“当事人申请再审”却近乎名存实亡。¹⁵事实上,将再审的功能定位于恢复裁判的公信力更为准确,而非纠错。¹⁶当裁判的公信力受到质疑时,司法的权威性受到挑战,生效裁判才有必要予以撤销。换言之,当裁判的公信力没有受到质疑,受裁判拘束的当事人没有申请再审的时候,以公权力提起再审将干涉当事人的自由处分权,也会造成再审在实际运作过程中的种种弊端。法院依职权发动再审存在许多问题,应予取消已是共识。检察院的抗诉

权在目前尚应保留,但在抗诉事由、程序和提起时间上仍然应当加以必要的限制。再审的提起应以当事人主义为主,建立再审之诉是对当事人再审申请权的有力维护,也是对当事人提起再审予以法律上规制的必要手段。

(四) 通过司法解释明确相关问题

虽说此次再审修改有进步之处,但相关条文的规定仍不够确切。如再审事由中“违反法律规定,剥夺当事人辩论权利”和“有足以推翻原判决、裁定的新证据”两项。对于前者,是否只要限制当事人的辩论权利或剥夺了一般的辩论权利就可以提起再审值得探讨。当事人的辩护权贯穿整个诉讼过程始终,其具体行使范围十分广泛,是否在诉讼的每个阶段,当事人的辩论权利(包括在主管、管辖、举证、证据交换、开庭审理阶段对实体或程序问题的辩论)受到剥夺或限制时都允许再审的提起呢?¹¹对于后者,对什么样的“新证据”应当作出具体的限定,是否当事人在原审庭审结束后发现的证据都可以作为此处的“新证据”值得考虑。“足以推翻原判决、裁定”的限定是不充足的。是否有必要区分当事人在原审中没有发现“新证据”的主观因素,是故意、重大过失还是一般过失也值得考虑。

另外,修正案对于再审的某些问题没有作出明确规定。如再审的审理范围。为确保司法统一,有必要明确规定再审案件的审理范围。可以借鉴一些学者的观点,即再审案件的审理范围可视为是恢复原终审程序的审理范围。即如果原生效裁判是在一审后双方当事人未上诉而生效的,那么根据规定案件应当适用一审程序审理,案件应当在当事人请求的范围内审理;如果原生效裁判是在二审后生效的,那么根据规定应当适用二审程序审理,案件应当在当事人上诉请求的范围内审理。¹²对于这些不足,可以通过司法解释的方式加以弥补,使法律条文更加明确。

注释:

¹ 汤维建教授将当今世界各国的民事再审模式分为“政策形成型”、“私权保障型”、“程序救济型”

三种。他认为我国目前属于“政策形成型”的再审模式,应实现向“程序救济型”再审模式的转轨。详见汤维建:《我国民事再审制度的模式变迁》,载《法商研究》2006年第4期。

④ 柯阳友:《我国民事诉讼法的理念转换与总则的制度重构》,载《当代法学》2007年9月第21卷第5期。

④ 成永军:《对完善我国民事再审启动事由的思考》,载《法制研究》2005年第8期。

④ 寒风、刘蓓:《最高法院院长访谈录》,载《中国商法》2000年第1期。

④ 5民诉法只改再审和执行程序 修改官员详解原因》, <http://news.tom.com/2007-08-16/07A1/14471917.html> (2007年12月17日下载)。

④ 齐树洁:《再审程序的完善与既判力之维护》,载《法学家》2007年第6期。

⑧ 齐树洁主编:《民事司法改革研究》(第3版),厦门大学出版社2006年版,第482页。

⑦ 曹书瑜:《民诉法修正案案的进步与挑战》,载《人民法院报》2007年11月27日。

⑦ 王利明:《WTO与司法改革》,载《法律适用》2000年第10期。

⑤ 张卫平:《有限纠错——再审制度的价值》,载《法律适用》2006年第7期。

① 李浩:《民事再审程序的修订:问题与探索——兼评〈修正案(草案)〉对再审程序的修订》,载《法律科学》2007年第6期。

② 李浩:《再审的补充性原则与民事再审事由》,载《法学家》2007年第6期。

③ 详见李浩:《构建再审之诉的三个程序设计》,载《法商研究》2006年第4期。

④ 汤维建:《论民事诉讼法修改的指导理念》,载《法律科学》2007年第6期。

⑤ 齐树洁:《再审程序的完善与既判力之维护》,载《法学家》2007年第6期。

⑥ 陈桂明:《再审事由应当如何确定——兼评2007年民事诉讼法修改之得失》,载《法学家》2007年第6期。

⑦ 张卫平:《再审事由构成再探讨》,载《法学家》2007年第6期。

⑧ 邱星美:《民事再审案件审理范围探讨》,载《法律适用》2006年第12期。

(责任编辑:吴长乐)