

文章编号:1005-0523(2013)01-0108-06

管辖权异议上诉程序探析

孙 明

(江西省高级人民法院立案一庭,江西 南昌 330046)

摘要:管辖权异议上诉程序旨在为当事人提供更充分的救济途径,然而司法实践中经常被滥用。以管辖权异议上诉程序的价值为研究起点,在该程序运行状况进行实证分析的基础上,揭示滥用管辖权异议上诉权的主要特点、危害及原因,并对如何规制管辖权异议上诉权的滥用进行了探讨。

关键词:管辖权异议;上诉;滥用

中图分类号:D925.1

文献标志码:A

诉讼始于管辖,裁判的合法性依赖于管辖权的存在。司法实践中,管辖权之争往往成为诉辩双方的第一次较量,这既有寻求或避免司法地方保护主义的考量,有人为延长诉讼程序寻求非法利益的因素。与司法实践中越演越烈的“管辖权之战”相伴的是相关法律、法规对管辖权重要性的强化:国务院《诉讼费缴纳办法》明确规定对管辖权异议象征性收费及其上诉无需缴纳任何费用,当事人除花费一定的时间、精力之外,无需受经济水平的制约;2007年修改后的民事诉讼法将管辖错误作为当事人申请再审的事由之一^①等等。理论界,对管辖权异议审查行政化的批判从未停止,从保护双方当事人诉讼权利的角度,对管辖权异议审查程序的重构进行了探讨^[1-2],有学者认为管辖权异议制度设计存在程序过度或过剩的情形,应实行一审终审制^[3]。管辖权异议上诉程序作为管辖权救济制度的再救济,其在司法实践中的运行状况如何,是否符合制度设计的初衷,以此为研究起点,或许可以对管辖权异议制度乃至管辖制度的完善有所裨益。

1 管辖权异议上诉程序的价值

1.1 设立初衷:克服司法地方保护主义

民事诉讼中的管辖,是指各级人民法院之间以及同级人民法院之间受理第一审民事案件的分工和权限^[4],即级别管辖制度和地域管辖制度。“级别管辖是按照一定的标准,划分上下级法院之间受理第一审民事案件的分工和权限”^[5],是管辖权的纵向分配;地域管辖则是“确定同级人民法院在各自辖区内受理第一审民事案件的分工和权限”^[5],是管辖权的横向分配。因此,管辖制度的主要价值在于按照一定的标准将不断发生的案件分配于已经给定的、处于一定区域的法院^②。从应然角度来讲,所有的法院、法官均适用同样的实体法和程序法公正的审判案件,裁判结果理应大致相同,即便少量的案件管辖错误,也不影响案件的实体判决,亦即不影响各方当事人的实体利益。然而,由于不同法院、不同法官素质参差不齐、司法地方保护主义等因素的影响,不同法院之间、当事人与法院之间的管辖争议始终存在,甚至在一定范围内呈越演越烈之势,形成颇具中国特色的“管辖权之战”——直接催生了管辖权异议制度的设立和不断完善。最初民事诉讼法并没有规定管辖权异议制度,这从现行民事诉讼法与其前身民事诉讼法(试行)的条文对比中可以得到印证,该制度是在司法地方保护主义的倾向日益明显、被告经常就管辖权提出异议、管辖权问题成为实践中争论焦点的背景下,1991年制定新民事诉讼法时增加的。可以说,管辖权异议制度设立之初克服司法地方保护主义的意图非常明显,然而,尽管管辖争议在某种意义上与司法地方保护主义相关联,克

收稿日期:2012-11-26

作者简介:孙明(1981—),女,助理审判员,硕士,研究方向为诉讼法学。

服司法地方保护主义究其根本是要求司法的独立和去地方化,司法地方保护主义的根源不除,绝大多数管辖正确的案件也难逃其侵害,试图通过设立管辖权异议制度来克服地方保护主义无异于缘木求鱼。因此,倘若管辖权异议制度仅具备克服地方保护主义的功能,其是否有存在的价值便值得讨论,而管辖权异议制度作为适用20余年的制度必定有其存在的价值。

1.2 应有之义:管辖权异议制度的价值

管辖权的行使属于法院的职权,然而,由于法院在立案受理阶段仅依据原告起诉提供的材料来判断对案件是否具有管辖权,难免发生偏差,而管辖权问题是评价民诉程序正当性和判决有效性的标准之一,法谚云,“管辖权得不到普遍遵守将导致人类秩序的紊乱”、“超出管辖权所作的判决不必遵守”等等,而英美法系国家民事诉讼法中大多有法院对案件没有管辖权诉讼就不成立的规定。因此,有必要赋予当事人提出异议的权利,以便受诉法院斟酌其管辖相关案件是否符合法律规定,这是必要的纠错机制。此外,一般地域管辖以“原告就被告”为基本原则,即根据被告所在地确定管辖法院,防止原告滥用诉权侵犯被告的合法权益,方便法院审理和执行,在大多数情形下,这种管辖原则都是对被告有利而对原告不利的,因此,赋予被动应诉的被告以提出管辖权异议的权利也是民事诉讼平等原则的体现,既然原告有选择法院进行诉讼的权利,被告理当有提出异议的权利,这有利于平衡诉辩双方的诉讼地位,同时也具有平衡心理、吸收不满的程序功能^[3]。

管辖权异议上诉程序是指当事人不服第一审人民法院作出的管辖权异议裁定,依照法定程序,在法定期限内,提请上一级人民法院对案件管辖权问题进行审理的法律制度。作为民事诉讼管辖子制度的二审程序,管辖权异议制度的价值应是其应有之义。

1.3 固有价值:二审程序的救济功能

管辖权异议上诉程序作为二审程序同样具备普通二审程序的意义和功能,即通过赋予当事人程序上的救济权以保护其合法权益、实现上级法院对下级法院审判工作的监督。

综上,从理论上讲,管辖权异议上诉程序是当事人权利救济的一种方式,具有平衡诉辩双方的诉讼地位,平衡心理、吸收不满的程序功能,同时作为二审程序,通过撤销下级法院关于管辖权的错误裁定,又具有维护当事人的合法权益,实现上级法院对下级法院司法行为的监督价值。

2 管辖权异议上诉程序现状实证分析

为了考察管辖权异议上诉程序作为管辖权救济制度的价值在司法实践中的实现情况,笔者对所在法院2004年至2011年373件管辖权异议上诉案件进行整理统计,详见表1。

表1 管辖权异议上诉案件统计
Tab.1 Appeal cases of challenge for jurisdiction

年份/年	案件/件	维持/件	维持率/%	改判/件	改判率/%	合同纠纷/件	合同纠纷比率/%
2004	36	32	89	4	11	28	78
2005	31	27	87	4	13	23	74
2006	53	47	89	4	8	35	66
2007	64	54	84	10	16	43	67
2008	45	34	76	10	22	23	51
2009	44	38	86	3	7	33	75
2010	49	44	90	5	10	38	78
2011	51	45	88	4	8	40	80
总计	373	321	86	44	12	263	70

注:维持率=维持数/案件数,改判率=改判数/案件数,合同纠纷比率=合同纠纷数/案件数。其中改判数除移送案件外,还包括管辖权异议二审直接驳回起诉的案件,案件数-维持数-改判数=撤诉的案件数。

从表1可以看出,除了极少数案件管辖权确实存在一定问题,绝大多数案件当事人提出的管辖权异议上诉被驳回^③,当事人滥用管辖权异议上诉权拖延诉讼的倾向比较明显,主要表现为:在管辖权异议上诉状中提出甚至捏造相关事实理由,但经法官释明拒不提供相关证明材料;无视法律的选择性规定,在几个有管辖权的法院中故意只提其中一个法院有管辖权,以偏概全;对于约定管辖或仲裁条款,玩文字游戏,曲解原意;有的当事人的管辖权异议在前诉中已经一、二审驳回,但随后的类似诉讼中仍提出管辖权异议并上诉,等等。

2.1 滥用管辖权异议上诉权主要呈现的特点

1) 合同纠纷案件当事人管辖权争议较大。以笔者所在法院为例,在管辖权异议上诉案件中,合同类案件较多,大约占案件总数的70%,据统计此类案件维持率超过90%,2011年笔者所在法院维持率甚至达95%。因合同引起的纠纷案件当事人对管辖权的争议较大,主要原因:一是合同纠纷案件中合同履行地如何理解在民事诉讼中既是重点也是难点;二是合同纠纷涉及多个管辖连接点,容易发生争议。

2) 跨地区当事人提出管辖权异议上诉较多。以笔者所在法院为例,2011年共受理管辖权异议上诉案件51件,其中跨省的案件30件,约占59%,省内跨行政区域的案件14件,约占27%,维持率大约为86%。跨地区当事人提出管辖权异议上诉较多,主要原因:一是当事人出于节约诉讼成本尽可能由本地法院管辖案件的考虑;二是出于寻求或避免司法地方保护主义的考虑。

3) 专业水平较高。提起管辖权异议上诉的一方当事人往往委托律师作为委托代理人,这些法律专业人士对管辖权异议及上诉程序的设立、运用和法律后果、效果等均有较全面的把握。

2.2 滥用管辖权异议上诉权的主要危害

滥用管辖权异议上诉权在某种程度上讲,是管辖权异议制度滥用的延续或表现之一,笔者尝试在百度中搜索“滥用管辖权异议”,搜索结果高达150 000条,而这里面相当多的文章来自办案一线的法官,这说明滥用管辖权异议及上诉权已成为困扰司法实践的重要问题,具有很大的社会危害性。

1) 增加对方当事人的讼累,影响其实体权利的实现。有学者对湖南7个法院(2个中级法院和5个基层法院)调查^[5],结果显示:当事人向受案法院提起管辖权异议之诉至受案法院作出管辖异议裁决平均所花费的时间是14天,如果向上级法院提起管辖权异议上诉,上级法院从受理案件至作出二审裁定平均的时间是45天。笔者所在法院的统计数据反映的情况基本相同。部分案件因一、二审案卷移送、送达等问题,流转周期可能更长。滥用管辖权异议上诉权使法院审理周期不适当延长,案件久拖不决,对方当事人不得不付出额外的时间、精力处理管辖事宜,不仅增加了其诉讼成本,甚至会影响权利人实体权利的实现。以知识产权纠纷案件为例,诉讼周期的不正当延长,很可能造成即便权利人胜诉,但技术寿命已过,市场份额丧失殆尽的情形。

2) 浪费司法资源,降低司法效率。上诉人只需在法定期间内递交一纸上诉状,哪怕理由看起来是荒谬的,人民法院不得不启动管辖权异议上诉程序,大量的司法资源被毫无意义地消耗,降低了司法效率。在当前人民法院受案(其中包括二审案件)数量日益增长和司法资源日趋紧张的社会背景下,滥用管辖权异议权和上诉权使人民法院原本稀缺宝贵的司法资源被恶性消耗,进一步加剧了法院“案多人少”的矛盾。

3) 损害司法公信力,消解法院定分止争的功能。法律对滥用管辖权异议上诉权的行为缺乏惩罚措施和救济机制,对方当事人乃至办案法官往往无能为力,不仅损害了社会应有的诚信理念和道德风尚,严重挫伤了人们对法律的尊重和信仰,而且延迟了人民法院对案件的实体处理,导致当事人的权利义务在相当长的时间内处于不确定状态,弱化了人民法院定分止争的功能。

3 滥用管辖权异议上诉权的原因

当事人滥用管辖权异议上诉权或是为了获得更充足的时间去搜集证据应对诉讼,或是为了逃避债务、转移财产,或是单纯为了拖延诉讼、周转资金,动机不一而足,这里既有法律制度不健全的原因,也有当事人的原因,还有个别法院或者法院自身的原因。但总的来看,管辖权异议制度不健全方面的原因是很重要

的。

1) 粗疏的管辖权异议制度设计与上诉程序并存。现行民诉法对于管辖权异议的规定过于粗疏,主要表现在:只规定当事人对管辖权有异议的,应当在提交答辩状期间提出,而对提出管辖权异议的条件并未限定,对人民法院采用何种形式进行审查亦未有涉及。更为甚者,对当事人提出的管辖权异议,不论是级别管辖异议还是地域管辖异议,不论异议的理由是否荒谬也不论是否有证据佐证,均需下裁定,针对该裁定,还可以提出上诉。这一方面造成当事人提出管辖权异议及上诉的随意性,只需一纸管辖权异议申请书、上诉状,随便编造一个理由,甚至不需要提供任何证据材料,便可以启动程序。程序启动随意,权利易被滥用。另一方面法院对管辖权异议的审查处理程序往往带有浓厚的行政化色彩,当事人在管辖权异议程序中应享有的诉讼权利在一定程度上缺失。这样当事人往往倾向于寻求更高级别法院的救济——弥补一审程序的程序参与的不满足感。然而,制度设计的缺陷并未在上诉程序中得到纠正,其救济功能终究是有限的,与立法者给予管辖权异议人更好救济意图相反的是,冗长的诉讼程序“赋予”当事人从滥用管辖权异议上诉权中获得更多的程序之外的利益,滥用现象在管辖权异议上诉程序中进一步延伸和加剧。

2) 滥用管辖权异议上诉权成本低、收益高、风险小。国务院《诉讼费缴纳办法》(2007年)明确规定当事人提出管辖权异议,异议不成立的,每件缴纳50元至100元。对管辖权异议裁定不服提起上诉的案件不缴纳案件受理费。从该规定来看,不论其意图如何,管辖权异议上诉人只需要付出少量的金钱和人力便可以行使上诉权,而且无论是否被二审法院驳回,上诉者均无须承担任何责任,相反,可以在旷日持久诉讼中,转移财产,增大其逃避履行债务的空间和机会。

3) 专业人士的介入加剧了管辖权异议上诉权的滥用。正如前文所述,律师代理在管辖权异议上诉程序中占有很大的比例,这些精通法律的法律人深谙如何利用法律漏洞为委托人在法律范围内谋取更多的利益。甚至有法官戏称,在现行法的宽松规定下,如果律师不懂得用这样的办法来帮助当事人,那是他不够水平或不负责任。

4 管辖权异议上诉权滥用之规制

分析原因是为了寻找对策。随着公民法律素质的提高,在公民通过诉讼途径保护合法权益的意识逐步增强的同时,公民借助诉讼这一合法的外在形式谋取不正当利益或者损害他人利益的动机也同样得到了“强化”。在现有的法律制度下,滥用诉权的受害者在受害后,尚难以寻求法律保护,而滥用诉权者无须承担相应的法律责任,客观上又纵容了滥用诉权的大量发生。如何限制司法实践中毫无正面意义的管辖权异议上诉,同时又不伤害正常提出异议的其他当事人的合法权益?笔者认为,可以从以下几个方面着手。

4.1 管辖权异议一审审理的去行政化与二审审理速裁化并行

管辖权异议权及上诉权在实践中被滥用并不当然否定该制度的价值,事实上,处于主导地位的人民法院如果能在程序正当方面得到了社会信赖,那么其裁判也就会在公众中获得极大的权威^[7],管辖权异议制度运用得好,不仅使当事人获得程序上的满足感,最终还能增强实体裁判的说服力。因此,我们在考虑如何规制管辖权异议上诉权滥用的问题上,不仅不能矫枉过正,而且要立足于如何保障在管辖权问题上确需救济的当事人的利益。

我国民诉法除规定当事人在提交答辩状期间有权提出异议和针对法院管辖异议所作的裁定有权提起上诉外,没有任何关于解决这一程序问题的规定。司法实践中,当事人提出管辖权异议后,法官只是根据管辖权异议申请书和相应的证据材料进行书面审理,既不开庭也不举行听证。异议成立的,由法院裁定移送;当事人上诉的,二审法院一般亦仅作书面审理,当事人对诉讼程序的参与权和对案件处理结果的影响力严重削弱。这种行政化的处理模式以追求审判效率为目的,但因其以牺牲当事人的诉讼参与权为代价,一旦与配之以上诉程序,反而使当事人及人民法院在管辖权异议及上诉程序中耗费了大量的时间。“国家权力与公民权利之间的平衡,客观上要求职权主义与当事人主义的平衡。”^[8]为此,笔者主张借鉴其他国家

和我国某些区域的司法经验将听证程序引入管辖权异议一审程序。管辖权异议一审程序中的听证应当由合议庭或独任法官居中平等地听取双方当事人对异议事实、理由的陈述以及对相关证据的质证,提高当事人对管辖权异议审理的参与度,实现管辖权异议审理的去行政化,这既是正当程序的要求,也是证据规则的基本要求。司法实践中,已有一些法院在管辖权异议审理程序中引入听证制度方面做了有益的尝试^④。实践表明,听证制度推行后能够保障异议人的主张及证据向对方公开,平等保护各方当事人的诉讼权利,增加裁定的透明度,提高当事人对裁定的接受程度。

听证制度当然包括与管辖权有关的证据的提供。若当事人仅提出管辖权异议,经释明拒不提供相关证据材料,或者对于管辖有多个连接点即几种情况法院均有管辖权的,被告提起管辖权异议仅以其中一种或几种情况下人民法院无管辖权提起异议,经释明仍未穷尽受诉人民法院对几种情况均无管辖权的事实和理由的,除人民法院依职权认为管辖错误的外,应允许法官不予受理该管辖权异议或口头作出驳回裁定。这样,在管辖权异议一审程序中,既保障了当事人的管辖权异议权,又可以过滤掉一部分毫无理由的管辖权异议,同时又为建立管辖权异议二审审理的速裁化奠定了正当性基础。如前所述,管辖权异议上诉权被滥用最主要的原因是滥用的成本低、收益高、风险小,二审审理的速裁化通过缩短程序周期降低当事人的可期待利益来达到遏制滥用权利的目的。一些法院已经在探索管辖权异议二审速裁方面积累了一定的经验,值得借鉴。例如上海市高级人民法院于2007年3月出台的《上海法院关于加强管辖权异议处理的若干意见》规定,二审法院对管辖权异议案件应采取速裁方式审理。经审查认为上诉人提起上诉的理由明显不成立的,应在立案后3个工作日内作出驳回上诉裁定;对上诉人的上诉理由有不同意见的,也应在立案后15个工作日内作出裁定。此外,还规定二审法院应在裁定作出后,立即通知一审法院承办法官,并在3日内完成退卷工作。需要移送管辖的裁定,应裁定生效后10日内完成案卷移送工作。笔者认为,建立速裁化的管辖权异议二审程序可从以下几个方面入手:① 审理的书面化。管辖权异议一审程序引入听证后,二审只需对当事人的异议申请、证据材料及一审听证情况进行书面审查,无需再举行听证。② 审理的快捷化。二审法院立案后应尽快作出裁定,一般以3~5个工作日为宜。③ 案卷移转的便捷化。在上下级法院之间建立案件专人对口交接制度,简化交接手续,缩短案件交接时间。条件成熟时,可通过视频、计算机网络等建立远程审查平台。

4.2 建立多重而又有效的制裁机制

在现行的法律制度下,诉权滥用的相对方在遭受滥用手续权侵害后,难以寻求法律保护,而滥用手续权者无须承担相应的法律责任,也就是我们前面提到的滥用成本低、风险小,因此,从提高当事人的诉讼成本和风险角度或许也可以达到遏制权利滥用的目的。

有人认为,现行收费标准过低是管辖权滥用重要原因之一,据此主张管辖权异议案件亦应按一定比例加收诉讼费,若异议成立,收取的诉讼费全额退还。从理论上讲,提高诉讼费的收费标准增加了异议人的经济负担,可以在一定程度上减少管辖权异议滥用现象,但事实未必如此。现行《诉讼费收费办法》对管辖权异议案件象征性收费以及对上诉案件不另收诉讼费,几乎可以使异议人毫无障碍地行使异议权,从而对抗实践中可能存在的司法地方保护主义,有其正面意义。管辖权异议权毕竟只是程序性权利,收费标准定得过高,很可能侵犯当事人的诉权,定得过低又达不到应有的目的。笔者认为,管辖权异议及上诉均不应收取受理费用,现行收费标准既起不到制裁的作用又拖延了审理时间,从审判实践来看,提起管辖权异议的通常是外地当事人,从法院发缴费通知到确认汇款,最快也需10天左右的时间。如不收取这笔受理费用,能使管辖权异议尽快进入审查阶段,缩短审限,提高审判效率,甚至可以在一定程度上降低滥诉的可期待利益滥用遏制管辖权异议。

笔者认为,可以借鉴法国民事诉讼立法^⑤建立管辖权异议(包括上诉权)滥用的损害赔偿制度、对异议滥用行为实施妨害民事诉讼的制裁,以提高滥用的成本。

第一,建立滥用管辖权异议(包括上诉权)的损害赔偿责任制度。对滥用管辖权异议权,造成对方当事人

人、财、物损失的,可以运用一般侵权责任原理要求权利滥用人对对方当事人因此花费差旅费、误工费、通讯费、材料费、律师费承担损害赔偿之责。受损害方可以在本诉中一并提起损害赔偿之债并对此负证明责任,法院根据管辖权异议审理结果及提出异议的理由作出判决。

第二,建立对滥用管辖权异议(包括上诉权)的罚款制度。对于明显恶意滥用异议申请并造成严重后果或恶劣社会影响的,可根据民事诉讼法规定,认定其行为妨害民事诉讼,对其采取罚款等强制措施。

此外,鉴于律师在管辖权异议及上诉程序中的推波助澜作用,可以尝试向司法局等有关单位提出司法建议,要求加强职业道德建设,规范代理行为,处分恶意滥诉。

注释:

- ① 2012年8月31日《全国人大常委会关于修改〈民事诉讼法〉的决定》将管辖错误作为当事人申请再审的事由予以删除。
- ② 当然管辖制度还具有主权宣示功能,这在国内民事诉讼中表现弱化,主要在国际民事诉讼领域有所体现。此外,还具有明确案件受理法院,方便当事人通过诉讼解决民事纠纷的功能。
- ③ 人民法院驳回当事人提出的管辖异议申请的案件占管辖权异议申请案的92%以上,参见石金平,赵维华.当前经济审判管辖权异议存在的问题及相应对策[J].法律适用,2001(3):55-58.
- ④ 如福建省福鼎法院民事案件立案后当事人对管辖权提出异议的,法院在收到异议书后,要求异议人提供证据,并由审理此案的合议庭组成合议庭7日内进行听证。听证会上法官居中裁判,双方当事人对异议事实理由和提供的证据进行答辩、质证(如原告有新证据允许限期提供),由合议庭评议认证作出裁定。
- ⑤ 在规制滥用管辖权异议权方面,较有代表性的是法国的立法。法国民事诉讼法第88条规定,因提出管辖权可能引起的费用,由在管辖权问题上败诉的当事人负担,如败诉方是提出管辖权异议的人,对其还得科处100法郎至10 000法郎之民事罚款,且不影响可能对其请求的损害赔偿。

参考文献:

- [1] 颜峰,王栋.民事诉讼管辖权异议审查模式的重构[J].山东审判,2010,26(5):50-53.
- [2] 张世丽.异议的异议——论我国管辖权异议制度的缺失与完善[J].金卡工程:经济与法,2010,14(11):60-61.
- [3] 张卫平.管辖权异议:回归原点与制度修正[J].法学研究,2006(4):141-149.
- [4] 张卫平.民事诉讼法[M].北京:中国人民大学出版社,2011:58.
- [5] 江伟.民事诉讼法[M].2版.北京:高等教育出版社,2003:64.
- [6] 易平艳.管辖权异议制度研究[EB/OL].(2011-11-14)[2012-9-18].<http://jxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=73673>.
- [7] 谷口安平.程序的正义与诉讼[M].王亚新,刘荣军,译.北京:中国政法大学出版社,1996:11.
- [8] 王新华,梁伟栋.民事再审程序中父爱主义的缺陷——从我国民事再审程序的价值功能谈起[J].华东交通大学学报,2009,26(12):110-114.

A Research on the Appeal Institution of Jurisdiction Challenge

Sun Ming

(The Case-filing Tribunal Chamber I, Jiangxi Higher People's Court, Nanchang 330046, China)

Abstract: The appeal institution of jurisdiction challenge stipulated by law is to provide effective judicial remedy for parties concerned, but abused frequently in judicial practice. Therefore, this paper, based on the empirical observation of implementation of the institution and with its values as the research point, analyses the characteristics, problems and causes of the institution abuse, and finally concludes with the discussion of how to regulate the abuse.

Key words: jurisdiction challenge; appeal; abuse