

督促程序中异议权滥用问题浅析

◆乌日嘎牧拉

(天津工业大学, 天津 300380)

【摘要】随着我国经济的快速增长,法院诉讼案件频发,以宁夏法院为例,2021年,宁夏法院法官年均结案257件,最多的法院则达到了598件,基层法官长期超负荷工作成为常态。具有方便、快捷等优势督促程序自1991年首次增设以来,适用率一直很低,没有发挥其应有的功能,立法目的一直无法实现。导致此问题的产生有着诸多立法、司法等层面的原因。本文主要是从督促程序中因债务人滥用异议权导致督促程序终结,无法发挥作用的实践现状入手,通过中国裁判文书网上的数据总结,分析债务人因提出异议导致督促程序终结的情况,在此基础上分析了债务人滥用异议权问题产生的原因,包括异议权审查标准模糊、缺乏滥用异议权的防止措施等问题,最后针对性地提出了统一异议权审查标准、引入信用惩戒措施、允许适用财产保全等完善建议。

【关键词】督促程序;债务人异议;支付令

一、督促程序中债务人滥用异议权现状

我国《民事诉讼法》在1991年4月9日首次增设了督促程序,自此以后,督促程序的运行效果一直不甚理想,达不到立法者所期待的效果,与其他具有督促程序的国家相比,我国督促程序的适用率也较滞后。我国督促程序的适用率低的原因诸多,例如,对支付令申请的审查模式问题、错误支付令的事后救济问题、督促程序与诉讼程序的衔接问题等,其中笔者认为还有一个普遍存在的问题,就是我国督促程序中存在着债务人滥用异议权的问题。因为债务人针对支付令提出书面异议将会直接导致督促程序的终结,从而转入诉讼程序。因此,笔者通过中国裁判文书网、北大法宝检索统计分析适用督促程序时,因债务人提出异议而转入诉讼程序的情况。

通过检索发现,督促程序的结案方式主要集中在撤回申请、驳回申请、终结程序、撤销支付令等方式。我国《民事诉讼法》明确规定,支付令发出后债务人只要提出书面异议的话,督促程序就终结转入诉讼程序,因此,检索统计督促程序的终结率就得出督促程序中债务人提出的异议率。具体做法是在中国裁判文书网上进行筛选,案由选择:民事案由适用特殊案件案由督促程序案件申请支付令,案号中写入“督”字,裁判时间选择2012年1月1日至2022年12月31日,经过检索,共检索出申请支付令的文书有357390篇,撤回支付令申请的文书有52381篇,占比14.65%;驳回支付令申请的文书50004篇,占比14%;终结督促程序的文书96561篇,占比27.02%;撤销支付令申请文书2399篇,占比0.67%。

表1 全国督促程序的结案方式情况(2012—2022年)

年份	督促程序案件数	结案方式				支付令终结率(%)
		撤回申请	驳回申请	终结	撤销支付令	
2012	59	3	5	23	0	40%
2013	446	15	32	32	1	7.2%
2014	9156	1191	434	1671	5	18.25%
2015	11770	2256	554	2745	78	23.32%
2016	23747	3527	1737	6638	80	27.95%
2017	38775	4546	4351	10317	208	26.6%
2018	40597	5489	3664	12118	279	29.84%
2019	54680	9851	7874	17138	628	31.34%
2020	74875	8540	10640	16880	226	22.54%
2021	62449	10004	11897	16566	474	26.52%
2022	40836	6960	8816	12436	420	30.45%

因为所有的裁判文书是从2014年1月1日开始全部公布在中国裁判文书网上的,所以2014年以前的数据可能存在缺

失,不能包含全部,因此,此文中将对2014年以后的数据进行研究。经过2014年以后的检索统计后得出,我国督促程序中债务人提出的异议率最高的时候达到了31.34%。所以通过数据大致发现,我国督促程序中债务人提出的异议率是比较高的,异议率高的现象不利于提高督促程序的适用率,就算申请支付令的案件数增加,只要债务人在督促程序中滥用异议权的话,督促程序就会被终结,立法者所想要的最终快捷的解决纠纷目的将没有办法实现。

二、债务人滥用异议权的成因分析

(一)异议权审查标准模糊

目前,我国《民事诉讼法》明确了对债务人提出的异议进行审查的规定,但具体是采用形式审查还是实质审查还存在着争议,但是多数学者的观点是认为采取实质审查不妥,对此笔者也认同。首先,实质审查需要对债务人提交的材料的具体内容进行详细审查,在审查时不可避免地需要对债务人所提交的证据辨别真伪,而证据只有经过开庭举证,双方当事人对证据进行质证,才能作为法院认定事实的依据。若不开庭举证质证辩论,而辨别证据的真伪,使之成为认定事实的依据,这显然与我国民事诉讼原理不符。其次,如果对债务人的异议内容进行实质性审查的话,将增加异议权的限制,一旦债务人无法提供充分的事实和证据的话,支付令发生法律效力,债务人的财产也将会被强制执行。其中,若有支付令存在错误的情况,债务人既没有上诉权也没有其他便捷的救济途径,只有向发出错误支付令的法院院长反映情况。错误支付令的救济途径单一的情况下,会导致债务人的合法权益得不到保障。因此,针对债务人提出的异议,采用实质审查还是形式审查或者选择别的可行的审查模式还有待考虑。

在实际操作当中,人民法院对债务人提出的异议做何种审查标准也不统一,有的法院采用实质审查,有的法院采用形式审查,有的只要债务人提出异议督促程序就终结。笔者在中国裁判文书网上对债务人提出异议而终结的文书进行了检索,不同法院对于支付令异议的审查判断标准的理解与把握存在不一致。其中有部分裁判文书详细地写明了被申请人提出异议的内容,以及采用形式审查认为异议成立,终结督促程序的。比如,山西省昔阳县人民法院民事裁定书((2022)晋0724民督67号)中详细写明了被申请人提出的异议内容,称未收到申请人给付的借款;申请人申请已经超过诉讼时效等。还有部分裁判文书只写明了对债务人提出的书面异议,经过形式审查异议成立最终裁定终结督促程序。比如:江苏省无锡市滨湖区人民法院民事裁定书((2022)苏0211民督11号)。还有部分裁判文书表明只要债务人提出书面异议督促程序就终结。比如,大连市旅顺口区人民法院民事裁定书((2023)辽0212民督219号)中审查认为,被

申请人向本院提交书面异议,督促程序应予终结。

(二)缺乏异议权滥用的防止措施

通过中国裁判文书网上的数据可知,目前我国债务人滥用异议权的现象相比其他国家还是稍微多的,在我国导致此问题的发生的其中一个原因,就是我国《民事诉讼法》中没有针对债务人滥用异议权的行为配备有效的防止措施。我国《民事诉讼法》第十七章督促程序的相关规定中,明确了人民法院收到债务人提出的书面异议后,需要对其异议进行审查,审查认为异议成立的,应当裁定终结督促程序,支付令自行失效。根据此条规定可以看出,只要债务人提出异议,(异议成立的支付令就会失效,关于异议成立标准问题前面已详细阐述,因此不再赘述)支付令就会失效终结。根据这一条款,很多债务人钻着法律的漏洞而不履行自己的义务。而与之相反的则是债权人,债权人通过申请支付令,举证等过程耗费了大量的时间与精力,终于等到了支付令的发出,但是由于债务人的恶意逃避或者说为了延迟履行自己的义务,而滥用自己的异议权导致了督促程序的终结,这种结果会严重影响债权人对督促程序的信任度以及我国督促程序的适用率,同时,也不利于推进我国案件繁简分流的工作。

三、滥用异议权的规制措施

(一)统一异议权审查标准

虽然我国《民事诉讼法》督促程序相关规定当中,规定了对债务人提出的书面异议需要审查,人民法院经过审查认为异议成立的,裁定终结督促程序,但是此条规定没有明确细化,比较笼统。比如,债务人提出的异议采用何种审查模式,债务人需不需要提出异议时附加理由等都没有做细化规定。对此笔者认为,法律应明确异议审查采用何种模式,统一实践中适用的异议审查模式。对于采用何种审查模式?如何具体操作?有学者提出对债务人异议的审查应限定在形式审查的范围内,但对于债务人书面异议的内容应有所限制。对此笔者认同,认为对于债务人提出的针对案件受理要件提出的异议,人民法院应该实质审查,同时,也应允许人民法院依职权审查。比如,债务人提出的关于人民法院受理此案件有无管辖权问题、案件当事人是否适格等问题。但是针对债务人提出的关于案件实质要件的问题,比如,债务人主张债权债务关系不存在、债务已履行完毕、未到期或者不合法等问题,人民法院应该采用“形式审查+要求附加说明”模式,此模式下人民法院针对债务人提出的实质要件异议只进行书面审查,对提交的证据真实性不做考察。具体操作如下:债务人针对案件的实质要件提出异议时,应附加说明提出异议的事实理由并附相关证据,如果债务人没有办法提供证据的,应说明不能提供证据的合理理由,无法提供证据又没有办法说明合理理由的,则人民法院

可以认定债务人提出的异议不成立。

(二)防止债务人滥用异议权

1.引入信用惩戒措施

目前,我国正在着力完善诚信建设长效机制,健全覆盖全社会的征信体系,也已经建立了失信者黑名单制度,针对老赖问题采取了信用惩戒措施,通过在信用系统记载和公示失信记录实施信用惩罚。跟老赖问题相比较,债务人滥用异议权行为也属于是一种恶意司法行为。但是目前针对滥用异议权问题,法律并没有相关的惩戒规定。对此笔者认为,应将债权人滥用权利申请支付令、债务人滥用异议权、逃避诚信履行义务等行为记入征信系统,对其采取信用惩戒措施。督促程序中引入信用惩戒措施能够对债权人、债务人都起到一定的警示与惩戒作用。引入信用惩戒措施有利于防范债务人滥用异议权行为,当债权人、债务人故意(明知自己滥用权利的行为,必然或者可能发生侵害他人财产,造成损失)地滥用权利,人民法院一经发现就可以对当事人警告,经过警告仍再次在督促程序中滥用权利的话,人民法院可以采取信用惩戒措施。此措施只要在一定程度上防止异议权的滥用,督促程序的终结率就会降低,债权人也可以快速地实现债权,进而督促程序的适用率也会提高,一旦异议权的滥用现状减少了,就可以激发起债权人选择督促程序的积极性。

2.督促程序中允许适用财产保全制度

督促程序中因没有配备滥用异议权的防止措施或者惩戒措施,导致了当债权人申请支付令时为债务人转移财产提供了可乘之机,督促程序中财产保全制度的缺失导致债权人申请支付令时,债务人完全可以在提出书面异议的同时,为了逃避债务恶意转移资产、处分资产,在执行阶段,债权人也会因为没有办法申请财产保全而面临更大的风险。督促程序中,财产保全制度的加入,能够为债权人提供一定保障的同时,也有利于提高债权人选择督促程序解决纠纷的积极性,从而提高我国督促程序的适用率,早日激活督促程序。财产保全制度的加入,也可以通过保全裁定向债务人施加压力,以达到防止债务人滥用异议权的目的。但是目前我国督促程序中,申请支付令时不允许同时申请财产保全。对此,学界也存在着两种对立的观点,有部分学者认为督促程序中不可以适用财产保全制度,认为督促程序的本质属性是属于非诉程序,而财产保全是适用于诉讼程序的制度,两者

是不可兼容的。与此相对立的学者们则认为,督促程序中是可以适用财产保全制度的。认为债权人向法院申请支付令的目的,在于通过法院签发支付令能够尽快实现自身债权,而诉前财产保全所欲规制的情形在督促程序中同样存在,因此两者完全可以并存。笔者也认同两者可以并存的观点,认为督促程序并不属于非诉程序,督促程序只是省略开庭审理过程的特殊的诉讼程序,在理清督促程序性质的前提下,财产保全制度完全可以适用于督促程序。

四、结束语

随着我国经济的快速增长,法院诉讼案件频发,在案多人少、矛盾突出的现在,如何推进案件繁简分流工作,减轻法官的负荷和压力变得尤为重要。督促程序具有分流案件、提高诉讼效率、节约司法资源的作用,但是我国1991年引入督促程序以来,一直未能发挥出其作用,适用率越来越低。在实践中,也遭受了法院与当事人的“冷遇”,处于程序空置状态。我国立法者也为了解决督促程序在我国实践中存在的问题,多次对其进行了修改,希望能够激活督促程序,发挥其分流功能,然而只在某一个问题上进行修改,恐怕难以实现程序本身的作用。笔者在本文中,主要是针对督促程序中债务人滥用异议权问题,给出了明确异议权的审查标准、引入信用惩戒措施、允许适用财产保全等完善建议,但是为了提高督促程序的适用率发挥其效用,还需通过其他的措施来进一步完善督促程序的相关规定。

参考文献:

- [1]张海燕.督促程序的休眠与激活[J].清华法学,2018,12(04):128-148.
- [2]吴英姿.督促程序性质重识与规则补正——由实践与规范脱节现象入手[J].苏州大学学报(法学版),2021,8(03):100-114.
- [3]王福华.督促程序的现状与未来[J].国家检察官学院学报,2014,22(02):20-31.
- [4]李一鑫.我国民事诉讼督促程序的现实困境和改进对策研究[J].安阳师范学院学报,2019(04):53-55.
- [5]张海燕,张思聪.督促程序的适用异化及其复归[J].山东法官培训学院学报,2018,34(06):53-62.

作者简介:

乌日嘎牧拉(1995—),女,蒙古族,内蒙古锡林郭勒人,硕士研究生,研究方向:民商事法律制度与实施。