

2020 年度全市法院优秀调研成果特等奖

关于小额诉讼运行困境及完善对策的调研报告

广州市中级人民法院金融审判庭课题组

二〇二〇年十月三十日

关于小额诉讼运行困境及完善对策的调研报告

广州市中级人民法院金融审判庭课题组¹

【内容摘要】：小额诉讼是推动案件繁简分流的重要制度，肩负着及时化解纠纷、提高诉讼效率的重任。虽然我国的小额诉讼在创设之初被寄予厚望，但其运行八年来却并未实现预期效果。对小额诉讼的运行情况进行调研，可发现相关规定虽然逐步完善但仍有不足。2020年开始的民事诉讼繁简分流改革虽然推动了小额诉讼的适用，但小额诉讼仍然面对六方面困境：与多元化解衔接不畅；识别立案存在难题；与简易程序同质化；程序转换随意；程序衔接不畅；判决简化不足。针对上述六方面困境，应当进行六方面完善：构建多元化解与小额诉讼的衔接机制；完善小额诉讼的识别立案机制；优化小额诉讼的审理程序要求；限定小额诉讼的转换条件；理顺程序转换的制度衔接；推行适用于小额诉讼的简式文书。

【关键词】：小额诉讼；立案识别；程序简化；程序衔接；文书简化

¹ 课题组成员：黄雪梅、余锦霞、陈舒舒、周冠宇、叶汉杰、李小兵、马健。执笔人：叶汉杰、李小兵、马健。

目 录

前言	1
一、现状检视	2
(一) 小额诉讼的基本理念与现状概况	2
1. 小额诉讼的基本理念及发展历程	2
2. 我国小额诉讼的演进与现状	3
(二) 小额诉讼相关规定的比较研究	4
1. 立案条件的规定差异	5
(1) 案情条件的规定差异	5
(2) 标的额条件的规定差异	6
(3) 约定条件的规定差异	7
(4) 排除条件的规定差异	8
2. 简化内容的规定差异	10
(1) 缩短答辩及举证期间的规定差异	10
(2) 简化传唤、送达、证据交换方式的规定差异	11
(3) 简化庭审程序的规定差异	11
(4) 简化裁判文书的规定差异	12
3. 程序转换的规定差异	13
(1) 程序转换原因的规定差异	13
(2) 处理当事人异议的规定差异	14
(3) 程序转换后衔接的规定差异	15
4. 审限的规定差异	16
(三) 广州法院小额诉讼运行情况的实证分析	17
1. 小额诉讼程序的适用率	17
2. 法定与合意适用小额诉讼程序情况	18
3. 小额诉讼程序转换情况	20
4. 小额诉讼案件审理期限情况	21
5. 小额诉讼案件再审情况	21
6. 小额诉讼案件适用简式文书情况	22
二、问题分析	23
(一) 诉前：多元化解与小额诉讼衔接不畅	23
1. 适用上存在冲突	23
2. 诉调对接机制不完善	24
(1) 未贯彻诉调对接一体化思路	24
(2) 诉前调解与小额诉讼流转不畅	24

(二) 立案：小额诉讼识别立案存在难题.....	24
1.非单纯金钱给付类案件适用小额诉讼的前置条件不科学...24	
2.当事人约定适用小额诉讼的比例低.....	25
3.排除适用小额诉讼的案件类型不合理.....	25
4.繁简分流标准欠完善.....	26
(三) 审理：小额诉讼与简易程序同质化.....	26
1.效率优势不突出.....	27
2.程序简化不充分.....	38
3.配套规则不健全.....	29
(四) 转换：小额诉讼程序转换随意.....	29
1.转换事由规定不合理引发被动转换.....	30
2.转换意愿不受规制引发主动转换.....	30
(五) 衔接：转换程序衔接不畅.....	31
1.程序转换方式不明确.....	31
2.审判组织衔接不科学.....	32
3.庭审程序衔接不畅顺.....	33
4.答辩举证衔接不合理.....	33
(六) 裁判：文书简化效果不佳.....	34
1.简式文书适用规则不明.....	34
2.简式文书适用意愿不高.....	37
三、完善对策.....	39
(一) 构建诉前多元化解与小额诉讼的衔接机制.....	39
1.强化调解前置程序.....	39
(1) 调解前置与小额诉讼互补推进.....	39
(2) 扩大调解前置的适用范围.....	39
2.完善诉调一体对接机制.....	40
(1) 贯彻诉调对接一体化思路.....	40
(2) 强化诉前调解与小额诉讼衔接程序.....	40
3.推进诉前多元化解与小额诉讼的线上衔接.....	40
(二) 完善小额诉讼的识别立案机制.....	41
1.分类规定非单纯金钱给付类案件适用小额诉讼的前置条件	41
2.缩小排除适用小额诉讼的案件类型.....	42
3.完善案件繁简分流标准.....	42
4.积极引导当事人约定适用小额诉讼.....	42
(1) 通过司法宣传提高当事人对小额诉讼的认知度.....	42
(2) 推动律师接受委托时告知当事人选择小额诉讼.....	43
(3) 开庭前积极引导当事人约定适用小额诉讼.....	43
(三) 优化小额诉讼的审理程序要求.....	43

1.缩短举证期限和答辩期间.....	43
2.简化传唤、送达、证据交换方式.....	44
3.优化庭审程序.....	45
4.完善其他配套制度.....	45
（四）限定小额诉讼的转换条件.....	46
1.优化小额诉讼程序的法定转换条件.....	46
2.降低当事人和法官的主观转换意愿.....	46
（五）理顺程序转换的制度衔接.....	47
1.转换告知的方式.....	47
2.审判组织的衔接.....	48
3.庭审程序的衔接.....	48
4.答辩举证的衔接.....	49
（六）推广适用于小额诉讼的简式文书.....	50
1.提升适用简式文书的意愿.....	50
2.理清简式文书的适用条件.....	51
3.明确简式文书的体例样式.....	52
4.理顺简式文书的配套制度.....	53
结语.....	55
附件一：小额诉讼要素式裁判文书.....	56
附件二：小额诉讼令状式裁判文书.....	57
附件三：小额诉讼诉讼要素表.....	58
附件四：适用令状式裁判文书告知书.....	59

前言

我国小额诉讼的司法实践源于 2011 年的全国试点²,并随着 2012 年《民事诉讼法》修订而在全国铺开。小额诉讼施行至今逾八年,其是否已实现“及时化解矛盾纠纷,提高诉讼效率”的目标?³无论是从各地的实证调研来看⁴,还是从学界的学术研究来看⁵,都能发现小额诉讼未能实现预期目标。虽然实务界和学术界对小额诉讼不乏质疑之声,但面对“案多人少”矛盾越发激烈的客观现实,推动案件繁简分流势在必行,小额诉讼则是实现繁简分流的关键一步。倘若小额诉讼的运行陷入困境,必将影响司法改革的推进,更会影响“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”根本目标的实现。基于此,2020 年最高院明确要求继续完善小额诉讼程序,并在 2020 年 1 月 15 日印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》提出在广州等试点地区推动包括小额诉讼在内的繁简分流改革。试点改革推进情况如何,能否回应实务界和学术界对小额诉讼的质疑,能否有效提升小额诉讼的适用效果?针对上述疑问,课题组对广州法院小额诉讼的运行情况进行实证分析,进而揭示小额诉讼面对的困境,并针对困境提出完善对策。

² 2011 年 3 月最高人民法院下发《最高人民法院关于部分基层人民法院开展小额速裁试点工作的指导意见》,提出北京、上海、广东等十三个省、直辖市高级人民法院在本辖区内各指定两个基层人民法院作为小额诉讼的试点单位。

³ 《全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)〉审议结果的报告》提出为了便于及时化解矛盾纠纷,提高诉讼效率,《民事诉讼法》修订草案规定小额诉讼制度。

⁴ 参见陆俊芳、牛佳雯、熊要先:《我国小额诉讼制度运行的困境与出路——以北京市基层法院的审判实践为蓝本》,载《法律适用》2016 年第 3 期。

⁵ 刘加良:《小额诉讼程序适用的改进逻辑》,载《法学论坛》2020 年第 1 期。

一、现状检视

（一）小额诉讼的基本理念与现状概况

随着经济和社会的快速发展，世界各国普遍存在民事纠纷激增、司法资源紧张等难题。科学构建民事案件快速审理机制，提高案件裁判效率，成为重大而紧迫的现实问题。在此背景下，以优化司法配置、提高诉讼效率、实现普惠司法为目的的小额诉讼应运而生。⁶我国在借鉴域外小额案件审理经验的基础上，结合实际情况建立并推行小额诉讼制度。

1. 小额诉讼的基本理念及发展历程

从世界范围看，小额诉讼制度的形成与发展不仅与解决民事纠纷的实际需要有关，也与普惠司法的理念相关。一方面，市场经济的繁荣导致了民事纠纷案件大量涌现，司法机构的负担不断加重，司法资源供需矛盾日渐突显。传统的民事诉讼制度呈现出低效、繁琐、高成本等问题，特别是民事案件繁简不分，简单、小额的民事案件诉讼周期过长，影响了司法效率的整体提高。另一方面，传统的民事诉讼程序以高度专业化、技术化的规则设计来追求社会公正的实现，但也为公众快速解决民事纠纷设置了较高门槛，公平与效率的关系没有得到很好的处理，普通民众获取司法服务的便利性不佳。

20 世纪后半叶以来，世界各国以简易、便利、快速、低廉为目标积极进行民事诉讼制度改革，在普遍确立民事诉讼简易程序的基础上进一步发展出更为灵活、高效的小额诉讼程序。在此背景下形成的小额诉讼制度既是对民事案件进行分流处理、缓解司法资源供求矛盾

⁶ 肖建华等著：《新型民事诉讼程序问题研讨》，中国人民公安大学出版社 2018 年版，第 110-117 页。王福华：《小额诉讼与福利制度》，载《中外法学》2016 年第 1 期。

的一种因应之策，也是通过简化程序提高司法服务普惠性和便利度的积极努力。⁷

例如，美国在 20 世纪初首先设立小额诉讼程序，各州具体的规则设置有所差异，当前大多数州将适用小额诉讼程序的案件标的限额规定在 5000 美元至 7500 美元之间。与普通程序相比，小额诉讼程序具有起诉和立案手续简便、诉讼费用较低、庭审过程灵活、审理期限较短等特点，对于小额诉讼案件的判决一般不允许上诉。⁸英国民事诉讼规则规定，小额诉讼程序适用于大多数 5000 英镑以下的简单案件。小额诉讼采取有限的庭前准备，不使用严格的诉讼程序规则，旨在提供一种高效便捷、费用低廉的解纷手段。⁹德国民事诉讼法规定标的额不超过 600 欧元的案件适用小额诉讼程序，除当事人提出申请外，可以不进行言词辩论，小额诉讼案件原则上不允许提起上诉。¹⁰日本民事诉讼法规定适用小额诉讼程序的案件标的额限于 30 万日元以下，原告对于是否适用小额诉讼程序有选择权。小额诉讼案件禁止反诉和上诉，原则上应在最初进行口头辩论的期日内审结。若当事人对判决不服可向作出判决的法院提出异议申请。同一原告在一年内提起小额诉讼的次数不得超过 10 次。¹¹

2.我国小额诉讼的演进与现状

2012 年，我国新修订的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民诉法》）首次创立小额诉讼制度，但《民诉法》将小额诉讼

⁷ 廖中洪主编：《民事速裁程序比较研究》，厦门大学出版社 2013 年版，第 245 页。范愉：《小额诉讼程序研究》，载《中国社会科学》2001 年第 3 期。

⁸ 汪静：《美国小额诉讼制度的误读与澄清》，载《江西社会科学》2018 年第 12 期。马强：《美国小额法庭制度与借鉴》，载《比较法研究》2011 年第 5 期。

⁹ 参见英国民事诉讼规则（Civil Procedure Rules），网址：https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil?query=small+claims&collection=moj-matrix-dev-cpr&form=simple&profile=_default，最后访问日期 2020 年 10 月 17 日。沈达明等著：《1999 年英国〈民事诉讼规则〉诠释》，对外经济贸易大学出版社 2015 年版，第 115-117 页。

¹⁰ 参见德意志联邦共和国民事诉讼法，第 495 条之一、第 511 条。丁启明译：《德国民事诉讼法》，厦门大学出版社 2016 年版，第 111 页、第 113 页。

¹¹ 廖中洪主编：《民事速裁程序比较研究》，厦门大学出版社 2013 年版，第 81-89 页。曹云吉译：《日本民事诉讼法典》，厦门大学出版社 2017 年版，第 105-107 页。

案件定位于适用简易程序的案件¹²，因此《民事诉讼法》并未对小额诉讼作出详细规定，只是在“简易程序”一节中以一个条文规定小额诉讼的立案条件及一审终审要求。由于《民事诉讼法》未对小额诉讼作出详细规定，实践中存在不少疑难问题，因此2014年通过的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民事诉讼法解释》）以“简易程序中的小额诉讼”一节共13个条文对小额诉讼进行了详细规定。小额诉讼自2012年创立后运行多年，但并未实现预期效果，反而遭遇到程序的运行者、程序的利用者和程序运行的监督者的冷遇。¹³

2020年1月，最高院为推进民事诉讼程序繁简分流改革，制订《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》（以下简称《实施办法》）对小额诉讼进行完善。之后，最高院针对繁简分流改革出现的问题发布《民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径（一）》（以下简称《口径（一）》）及《民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径（二）》（以下简称《口径（二）》）予以明确。

2020年6月，广州中院作为《实施办法》确定的试点法院亦根据《实施办法》的要求制订《广州法院关于完善小额诉讼程序实施细则》（以下简称《广州规定》）进一步细化和完善小额诉讼程序。

（二）小额诉讼相关规定的比较研究

现阶段广州地区的小额诉讼正是在《民事诉讼法》《民事诉讼法解释》《实施办法》《口径（一）》《口径（二）》以及《广州规定》的规定框架下推进运行。研究广州地区小额诉讼的运行困境，有必要对上述规定的差异进行细化研究。经系统比较，相关规定的差异可归纳为四个方面。

¹² 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》审议结果的报告，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2012-11/12/content_1745526.htm, 2020年10月1日访问。

¹³ 刘加良：《小额诉讼程序适用的改进逻辑》，载《法学论坛》2020年第1期。

1.立案条件的规定差异

小额诉讼的立案条件决定了哪些案件可适用小额诉讼程序处理，自《民事诉讼法》规定小额诉讼制度以来，小额诉讼的立案条件在司法实践中饱受热议。多数观点认为《民事诉讼法》规定的小额诉讼的立案标准过低，基层法院对于立案标准的把握不准确，因此小额诉讼未能发挥应有效用。¹⁴也有部分观点认为小额诉讼的立案标准未能体现应有的福利性，致使小额诉讼沦为大型公司及银行讨债的工具。¹⁵

研究上述规定，可发现关于立案条件的规定差异主要是针对“立案标准把握不准确”及“立案标准过低”这一质疑而展开。首先，针对立案标准把握不准确的问题，相关规定将立案要件的要素进行扩展以提升小额诉讼立案标准的可操作性，《民事诉讼法》只规定案情条件、标的额条件，后续规定逐渐增加规定约定条件和排除条件。其次，针对立案标准过低的问题，相关规定将立案标准进行逐步放宽以扩展小额诉讼的适用范围。

（1）案情条件的规定差异

第一，《民事诉讼法》将小额诉讼定位为简易程序中的一种简化程序，因此规定小额诉讼应当满足简易程序案件“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”的案情要求。第二，《民事诉讼法解释》在《民事诉讼法》规定的案情条件基础上，明确“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”的具体标准，并从案由层面规定小额诉讼适用于特定案由的“金钱给付案件”。第三，《实施办法》基本沿用《民事诉讼法解释》关于小额诉讼立案案情条件的规定，但不再强调小额诉讼可适用的案由。第四，《口径（一）》首次提出对于当事人除给付金钱外，还提出其他诉讼请求的案件“原则上”不适用小额诉讼，这就为小额诉讼不限于金

¹⁴ 方颖：《福利型小额诉讼的渐进式扩张研究——以“诉源分流”为切入点》，载《法律适用》2020年第9期。

¹⁵ 王琦：《小额诉讼程序立法效果评价及前景分析》，载《法学杂志》2017年第12期。

钱给付类案件留下制度出口。《口径（二）》进一步明确非单纯金钱给付类案件可以适用小额诉讼程序的“例外情形”是指，案件标的额在十万元以下，且案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，各方当事人均同意适用小额诉讼程序的。

表一：立案案情条件的差异规定

	案情条件
《民事诉讼法》	事实清楚、权利义务关系明确、争议不大（第 157 条）
《民事诉讼法解释》	一、简单民事案件中的事实清楚，是指当事人对争议的事实陈述基本一致，并能提供相应的证据，无须人民法院调查收集证据即可查明事实；权利义务关系明确是指能明确区分谁是责任的承担者，谁是权利的享有者；争议不大是指当事人对案件的是非、责任承担以及诉讼标的争执无原则分歧（第 256 条） 二、下列金钱给付的案件，适用小额诉讼程序审理：（一）买卖合同、借款合同、租赁合同纠纷；（二）身份关系清楚，仅在给付的数额、时间、方式上存在争议的赡养费、抚育费、扶养费纠纷；（三）责任明确，仅在给付的数额、时间、方式上存在争议的交通事故损害赔偿和其他人身损害赔偿纠纷；（四）供用水、电、气、热力合同纠纷；（五）银行卡纠纷；（六）劳动关系清楚，仅在劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿金或者赔偿金给付数额、时间、方式上存在争议的劳动合同纠纷；（七）劳务关系清楚，仅在劳务报酬给付数额、时间、方式上存在争议的劳务合同纠纷；（八）物业、电信等合同纠纷；（九）其他金钱给付纠纷（第 274 条）
《实施办法》	事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付类案件（第 5 条）
《口径（一）》	《实施办法》第五条第一款规定的“金钱给付类案件”，一般是指当事人仅在金钱给付的数额、时间、方式上存在争议的案件。对于当事人除给付金钱外，还提出其他诉讼请求的案件，原则上不适用小额诉讼程序（第 8 条）
《口径（二）》	对于当事人除给付金钱外，还提出其他诉讼请求的，原则上不适用小额诉讼程序，但如果案件标的额在十万元以下，且案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，各方当事人均同意适用小额诉讼程序的，可以适用小额诉讼程序审理。（第 12 条）
《广州规定》	金钱给付类案件（第 3 条）

（2）标的额条件的规定差异

第一，《民事诉讼法》及《民事诉讼法解释》将小额诉讼的标的额条件规定为立案当地省市上年度就业人员年平均工资百分之三十以下。第二，由于实践中不少质疑观点认为《民事诉讼法》及《民事诉讼法解释》规定的标的额条件过低，《实施办法》将标的额条件提高为人民币五万元以下。第三，针对标的额计算方式的疑问，《口径（一）》明确标的额以当事人起诉之日确定的金额总额为准，其实是进一步提高小额诉讼的标

的额标准。《口径（二）》明确“五万元以下的，适用小额诉讼程序”中的五万元包含本数。

表二：立案标的额条件的差异规定

	标的额条件
《民事诉讼法》	各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之三十以下（第162条）
《民事诉讼法解释》	同上（第272条）
《实施办法》	标的额为人民币五万元以下（第5条）
《口径（一）》	金钱给付类案件的“标的额”，是指当事人起诉时确定的诉讼请求数额，对于持续发生的违约金、利息等或者存在特定计算方法的，应当以当事人起诉之日确定的金额总额作为标的额（第8条）
《口径（二）》	《实施办法》第五条第一款规定，“标的额为人民币五万元以下的，适用小额诉讼程序”，此处“五万元以下”应包含本数五万元，即以五万元为上限。《实施办法》第五条第二款规定，“标的额超出前款规定，但在人民币五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件”，此处“五万元以上”不包含本数五万元。（第13条）
《广州规定》	标的额在五万元以下（第3条）

（3）约定条件的规定差异

第一，《民事诉讼法》及《民事诉讼法解释》仅规定符合相应条件的案件应依法适用小额诉讼程序审理，但并未规定当事人可在法定条件之外约定案件可适用小额诉讼程序。第二，《实施办法》首次创设当事人可约定对“五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件”适用小额诉讼。第三，《口径（一）》明确当事人约定的具体情形，并明确当事人一经约定，原则上不得反悔。第四，《口径（二）》仅能在法律规定的情形下约定适用小额诉讼，在法定情形外当事人不能约定适用小额诉讼，且对约定适用小额诉讼的合同格式条款应按照格式条款要求认定其效力。第五，《广州规定》为提升小额诉讼的适用范围，明确对于立为简易程序审理且符合标的额要求的案件可在庭前询问当事人是否同意适用小额诉讼程序。

表三：立案约定条件的差异规定

	约定条件
《民事诉讼法》	无
《民事诉讼法解释》	无
《实施办法》	标的额超出前款规定，但在人民币五万元以上、十万元以下的简单金钱给付

	类案件,当事人双方约定适用小额诉讼程序的,可以适用小额诉讼程序审理。(第5条)
《口径(一)》	“当事人双方约定”,可以是原被告诉前约定适用,也可以是立案后原被告达成一致意见适用。案件开庭审理前,经充分告知原被告小额诉讼程序一审终审等相关事项,可以征询当事人双方意见,一致同意适用小额诉讼程序的,可以按小额诉讼程序审理,并将有关情况记录在案。当事人双方一经约定适用小额诉讼程序,原则上不得反悔。(第10条)
《口径(二)》	第一,对于案件符合《实施办法》第五条第一款的规定,无论约定是否有效,人民法院均应当适用小额诉讼程序。第二,对于案件不符合《实施办法》第五条第二款关于约定适用小额诉讼程序的条件,或者符合《实施办法》第六条不得适用小额诉讼程序情形的,无论该条款是否符合格式条款要求,人民法院均不得适用小额诉讼程序。第三,对于符合约定适用小额诉讼程序条件的,应当根据《中华人民共和国民法典》第四百九十六条的规定,按照格式条款要求认定其效力。因在诉讼中是否适用小额诉讼程序,涉及当事人重要诉讼利益,与当事人有重大利害关系,若提供格式条款的一方未采取合理方式,履行提示说明义务的,对方当事人可以主张该约定无效。(第15条)
《广州规定》	立为简易程序审理的案件,标的额在五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件,可在开庭前主动征询当事人双方是否同意选择适用小额诉讼程序,当事人双方同意的,可以转换适用小额诉讼程序审理案件。(第10条)

(4) 排除条件的规定差异

第一,《民事诉讼法》从正面规定何种案件可适用小额诉讼,并未从反面规定何种案件不能适用小额诉讼。第二,《民事诉讼法解释》首次规定何种案件不能适用小额诉讼,由于小额诉讼属于简易程序的一种,因此《民事诉讼法解释》分别从简易程序以及小额诉讼两个层面明确不能适用小额诉讼的排除条件。第三,《实施办法》限缩排除适用小额诉讼的案件类型:其一,明确将“知识产权纠纷”从排除条件中剔除,《口径(一)》进一步明确简单知识产权案件可适用小额诉讼;其二,《实施办法》并未规定排除适用简易程序的案件类型,同时《口径(一)》明确《民事诉讼法解释》第257条有关排除适用简易程序的规定调整适用,因此在繁简分流改革试点中小额诉讼应可不受《民事诉讼法解释》有关简易程序排除适用条件规定的限制;其三,《实施办法》一方面变更《民事诉讼法解释》的规定,明确需要公告送达的简单案件可适用简易程序,但另一方面又规定一方当事人下落不明的案件不适用小额诉讼,上述规定的目的意向恐有矛盾之嫌。第四,《口径(二)》明确案件因当事人下落不明,需要公告送达的;或者因无法获取对方当事人意见,

难以判断案件是否事实清楚、权利义务关系是否明确、争议是否不大的，不得适用小额诉讼程序。第五，《广州规定》罗列了十四类不适用小额诉讼的案件，主要排除标准是复杂疑难重大案件不适用小额诉讼，同时兼取《民诉法解释》有关简易程序以及小额诉讼排除适用条件的规定。《广州规定》相比于《实施办法》及《口径（一）》实际上是扩大了小额诉讼的排除条件。

表四：立案排除条件的差异规定

	排除条件
《民诉法》	无
《民诉法解释》	一、下列案件，不适用简易程序：（一）起诉时被告下落不明的；（二）发回重审的；（三）当事人一方人数众多的；（四）适用审判监督程序的；（五）涉及国家利益、社会公共利益的；（六）第三人起诉请求改变或者撤销生效判决、裁定、调解书的；（七）其他不宜适用简易程序的案件。（第 257 条） 二、下列案件，不适用小额诉讼程序审理：（一）人身关系、财产确权纠纷；（二）涉外民事纠纷；（三）知识产权纠纷；（四）需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的纠纷；（五）其他不宜适用一审终审的纠纷。（第 275 条）
《实施办法》	一、下列案件，不适用小额诉讼程序审理：（一）人身关系、财产确权纠纷；（二）涉外民事纠纷；（三）需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的纠纷；（四）一方当事人下落不明的纠纷；（五）其他不宜适用小额诉讼程序审理的纠纷。（第 6 条） 二、事实清楚、权利义务关系明确的简单案件，需要公告送达的，可以适用简易程序审理。（第 12 条）
《口径（一）》	一、试点法院可以调整适用的《民诉法》条文共六条，与之相关联的司法解释条文一并调整适用，具体包括《民诉法解释》）……第二百五十七条、……第二百七十五条； 二、简单知识产权案件，例如图片类、音乐作品类著作权侵权案件等，只要事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，且在规定的标的额以下的，可以适用小额诉讼程序审理。（第 11 条）
《口径（二）》	案件因当事人下落不明，需要公告送达的；或者因无法获取对方当事人意见，难以判断案件是否事实清楚、权利义务关系是否明确、争议是否不大的，不得适用小额诉讼程序。（第 13 条）
《广州规定》	下列案件，不适用小额诉讼程序审理：（一）涉及国家利益、公共利益案件；（二）涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定的案件；（三）产生较大社会影响，人民群众普遍关注的案件；（四）新类型或者疑难复杂的案件；（五）与本院或上级法院已经生效的类案判决可能发生冲突的案件；（六）发回重审、适用审判监督程序或第三人撤销之诉的案件；（七）涉及人身关系的案件；（八）涉及确认所有权、占有权、担保物权、用益物权纠纷的案件；（九）涉港、澳、台以及涉外民事案件；（十）需要评估、鉴定或进行公告的案件；（十一）执行异议之诉案件；（十二）医疗纠纷案件；（十三）建设工程合同纠纷案件；（十四）其他经立案形式审查认为不宜适用小额诉讼程序的案件。（第 4 条）

2.简化内容的规定差异

小额诉讼能否真正有效简化程序是影响小额诉讼效用的主要因素。比较关于小额诉讼的规定,其中重要差异在于简化内容逐渐增多。

(1) 缩短答辩及举证期间的规定差异

第一,《民诉法解释》首次将小额诉讼的举证期限缩短为不超过7日,但答辩期相对于普通程序并无明显缩短,仍为15日。第二,《实施办法》首次明确在征得当事人同意的情况下可将答辩期确定为不超过7日,但并未规定在当事人不同意的情况下能否缩短答辩期。第三,《口径(一)》明确在当事人未明确同意的情况下,答辩期仍为15日。主要原因在于繁简分流改革试点并未暂时调整《民诉法》第125条关于答辩期的规定¹⁶,因此《实施办法》《口径(一)》必须适用《民诉法》第125条关于答辩期为15日的规定。第四,《口径(二)》改变《口径(一)》的规定,明确小额诉讼的举证期与答辩期可以合并计算。第五,《广州规定》虽然将答辩期缩短为7日,但如上分析,《广州规定》实际上无权自行调整《民诉法》第125条关于答辩期的规定。

表五: 缩短答辩及举证期间的差异规定

	答辩及举证期间
《民诉法》	无
《民诉法解释》	小额诉讼案件的举证期限由人民法院确定,也可以由当事人协商一致并经人民法院准许,但一般不超过七日。被告要求书面答辩的,人民法院可以在征得其同意的基础上合理确定答辩期间,但最长不得超过十五日。当事人到庭后表示不需要举证期限和答辩期间的,人民法院可立即开庭审理。(第277条)
《实施办法》	当事人明确表示不放弃答辩期间的,人民法院可以在征得其同意的基础上,合理确定答辩期间,但一般不超过七日。(第7条)

¹⁶ 参见《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》,全国人大常委会并未决定调整适用《民诉法》第125条。

《口径（一）》	在征得当事人同意的基础上，可以合理确定不超过七天的答辩期间；人民法院没有征询当事人意见或者当事人未明确放弃答辩期间，也未就答辩期间作出明确意思表示的，根据《民事诉讼法》第一百二十五条之规定，答辩期间为十五日；人民法院可以通过电话、电子邮件、传真、手机短信等简便方式征询当事人意见。（第8条） 举证期限一般不得超过七日。当事人确有正当理由申请延长的，可以根据实际情况予以准许，但是举证期限一共不得超过十五日，当事人已放弃举证期限又提出延期举证申请的，一般不予准许。当事人明确表示不放弃答辩期间和举证期限的，答辩期间和举证期限原则上分开计算，但当事人同意合并的除外。（第13条）
《口径（二）》	《民事诉讼法司法解释》第九十九条和《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第五十条均规定，人民法院应当在审理前的准备阶段确定当事人的举证期限，向当事人送达举证通知书。按照《民事诉讼法》第十二章第二节，审理前的准备阶段为立案后至开庭审理前的阶段，该阶段包含了答辩期，因此答辩期和举证期限可以合并计算。（第16条）
《广州规定》	当事人不放弃答辩和举证期限的，答辩期和举证期限应分别计算，各自不得超过七日。（第9条）

（2）简化传唤、送达、证据交换方式的规定差异

第一，《民事诉讼法》已规定简易程序中的传唤、送达程序可以简化，其后各规定延续该思路。第二，虽然各规定均表示可简化小额诉讼的传唤、送达、证据交换方式，但各规定并未明确简化的具体内容。因此一方面法院在简化程序上具有制度空间，但另一方面各法院也因规定不明在简化程序上效果参差不齐。

表六：简化传唤、送达、证据交换方式的差异规定

	传唤、送达、证据交换方式
《民事诉讼法》	（适用简易程序的规定）可以用简便方式传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案件，但应当保障当事人陈述意见的权利。（第159条）
《民事诉讼法解释》	无
《实施办法》	□以比照简易程序进一步简化传唤、送达、证据交换的方式，但不得减损当事人答辩、举证、质证、陈述、辩论等诉讼权利。（第8条）
《口径（一）》	无
《广州规定》	由独任法官负责当事人的传唤、诉讼文书的送达与交换等开庭前的准备工作。在不减损当事人诉讼权利的前提下，简便、快捷、集中审理。（第6条）

（3）简化庭审程序的规定差异

第一，《实施办法》首次明确小额诉讼的庭审不受普通程序的庭审要求限制，并明确原则上应一次开庭审结。第二，《广州规定》明确小额诉讼的庭审应利用全程录音录像等方式辅助简化庭审，并明确尽量一次开庭审结，确需再次开庭的以两次为限。

表七：简化庭审程序的差异规定

	庭审程序
《民事诉讼法》	(适用简易程序的规定)可以用简便方式传唤当事人和证人、送达诉讼文书、审理案件,但应当保障当事人陈述意见的权利。(第159条)
《民诉法解释》	无
《实施办法》	庭审可以不受法庭调查、法庭辩论等庭审程序限制,直接围绕诉讼请求或者案件要素进行,原则上应当一次开庭审结,但人民法院认为确有必要再次开庭的除外。(第8条)
《口径(一)》	无
《广州规定》	适用小额诉讼程序开庭审理案件,条件具备的应全程录音录像,并及时将录音录像资料附卷,以保证庭审程序简便环节和裁判文书简化内容有据可查。开庭审理小额诉讼案件,不受庭审程序的限制,独任法官可直接围绕原告的诉讼请求或者争议焦点指挥庭审,尽量一次开庭审结,当庭作出裁判并简要说明裁判理由。确需再次开庭的,以两次为限。(第18条)

(4) 简化裁判文书的规定差异

第一,《民诉法解释》首次明确小额诉讼的裁判文书可以简化,并简要明确简化内容。第二,《实施办法》《口径(一)》具体明确小额诉讼的裁判文书可以简化的内容,并明确裁判文书不载明裁判理由的前提条件。第三,《广州规定》虽然规定小额诉讼的裁判文书可以简化的内容,但并未规定裁判理由可以不再载明。

表八：简化裁判文书的差异规定

	裁判文书
《民事诉讼法》	无
《民诉法解释》	小额诉讼案件的裁判文书可以简化,主要记载当事人基本信息、诉讼请求、裁判主文等内容。(第182条)
《实施办法》	可以比照简易程序进一步简化裁判文书,主要记载当事人基本信息、诉讼请求、答辩意见、主要事实、简要裁判理由、裁判依据、裁判主文和一审终审的告知等内容。对于案情简单、法律适用明确的案件,法官可以当庭作出裁判并说明裁判理由。对于当庭裁判的案件,裁判过程经庭审录音录像或者庭审笔录完整记录的,人民法院在制作裁判文书时可以不再载明裁判理由。(第9条)
《口径(一)》	裁判文书一般应当重点简化当事人诉辩称、认定事实和裁判理由的内容。对于当事人诉辩称主要记载诉讼请求、答辩意见及简要理由;对于事实认定,主要记载法院对当事人产生争议的事实和证据认定情况;对于裁判理由,主要针对事实和法律争点进行简要释法说理,明确适用的法条依据。满足下列条件的,小额诉讼案件裁判文书可以不载明裁判理由,具体条件为:一是案件事实清楚、权利义务关系明确,法律适用清晰;二是人民法院对案件作出当庭裁判,并已口头说明裁判理由;三是裁判过程及裁判理由,已在庭审录音录像或者庭审笔录作完整记录。简化的裁判文书可以采取要素式、表格式、令状式等文书格式。对于案件争点较多、证据较繁杂、需加强裁判说理的案件,裁判文书不宜一律简化。(第21条)
《广州规定》	适用小额诉讼程序审理的案件,裁判文书可不予记载当事人举证、质证、陈

述、辩论情况、争议焦点等内容，但应记载当事人基本信息、案由、审理经过、原告诉讼请求、案件适用程序、法院认定的事实、简要裁判理由、裁判依据、裁判主文、诉讼费用负担和一审终审的告知等内容。（第 19 条）

3.程序转换的规定差异

小额诉讼程序转换为简易程序甚至普通程序的程序转化率高是影响小额诉讼效用的一大主要原因。为解决小额诉讼程序转化率高的问题，各类规定逐步限制程序转换的理由，同时开始探索程序转换后的衔接问题。

(1) 程序转换原因的规定差异

第一，《民事诉讼法》规定法院可将简易程序转为普通程序，但未明确转换的条件。第二《民事诉讼法解释》明确程序转换原因包括申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉、追加当事人等致使案件不符合小额诉讼案件条件。第三，《实施办法》在《民事诉讼法解释》规定的基础上主要增加“需要鉴定、评估、审计”作为小额诉讼转换程序的原因。第四，《口径（一）》进一步明确简易程序转化为小额诉讼程序的原因。第四，《广州规定》列举了 11 项小额诉讼程序转为简易程序的原因，在前述规定的基础上增加规定涉及情势变更、示范诉讼案件等不宜继续适用小额诉讼程序的情形。

表九：程序转换原因的差异规定

	程序转换的原因
《民事诉讼法》	人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用简易程序的，裁定转为普通程序。（第 163 条）
《民事诉讼法解释》	因当事人申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉、追加当事人等，致使案件不符合小额诉讼案件条件的，应当适用简易程序的其他规定审理。前款规定案件，应当适用普通程序审理的，裁定转为普通程序。（第 280 条）
《实施办法》	适用小额诉讼程序审理的案件，出现下列情形之一，符合适用简易程序审理条件的，裁定转为简易程序审理：（一）当事人认为案件不符合本办法第五条、第六条关于小额诉讼程序适用条件的规定，向人民法院提出异议，经审查认为异议成立的；（二）当事人申请增加或者变更诉讼请求、追加当事人，致使案件标的额在人民币五万元以上、十万元以下，且一方当事人不同意继续适用小额诉讼程序的；（三）当事人申请增加或者变更诉讼请求、追加当事人，致使案件标的额在人民币十万元以上或者不符合小额诉讼程序适用条件的；（四）当事人提出反诉的；（五）需要鉴定、评估、审计的；（六）其他不宜继续适用小额诉讼程序的情形。适用小额诉讼程序审理的案件，审

	理中发现案情疑难复杂，并且不适宜适用简易程序审理的，裁定转为普通程序审理。由小额诉讼程序转为简易程序审理的案件，一般不得再转为普通程序审理，但确有必要的除外。（第 11 条）
《口径（一）》	<p>根据《实施办法》第十一条第一款第二、三项的规定，当事人变更诉讼请求，导致案件总标的额超过《实施办法》第五条规定的数额上限，或者增加诉讼请求导致案件主要争议超出金钱给付类范围的，如果符合简易程序适用条件，应当裁定转为简易程序审理，否则应当裁定转为普通程序审理；当事人根据《民事诉讼法》第一百五十七条第二款约定适用简易程序的，也可以裁定转为简易程序。（第 14 条）</p> <p>《实施办法》第十一条第二款规定，“由小额诉讼程序转为简易程序审理的案件，一般不得再转为普通程序审理，但确有必要的除外。”这里的“确有必要”，是指审理过程中，出现《实施办法》第十七条第一至五项或者第九项规定的“需要依法组成合议庭，适用普通程序审理的”情形。（第 15 条）</p> <p>对于正在适用普通程序审理的案件，一般不符合“简单民事案件”标准，不能转换为小额诉讼程序。简易程序可以转换为小额诉讼程序，但应当从严把握。适用简易程序审理的简单民事案件，经充分告知当事人小额诉讼程序有关事项，符合下列情形之一的，可以转换为小额诉讼程序审理：第一，符合《实施办法》第五条第二款规定的标的额条件，或者因为当事人减少或者变更诉讼请求，致使案件符合前述标的额条件，双方当事人同意适用小额诉讼程序的；第二，因为当事人减少或者变更诉讼请求，致使案件符合《实施办法》第五条第一款规定的适用条件，且当事人对适用小额诉讼程序无异议或者异议不成立的。（第 17 条）</p>
《广州规定》	<p>适用小额诉讼程序审理的案件，在送达和开庭审理过程中发现下列情形之一的，口头裁定转为简易程序审理：（一）需要进行评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的；（二）一方当事人下落不明的；（三）当事人对小额诉讼程序适用提出异议，经审查异议成立的；（四）当事人申请增加或变更诉讼请求、追加当事人，致使案件标的额在五万元以上、十万元以下，且一方当事人不同意继续适用小额诉讼程序的；（五）当事人申请增加或变更诉讼请求、追加当事人，致使案件标的额在十万元以上的；（六）当事人提出反诉的；（七）涉及情势变更的；（八）示范诉讼案件；（九）其他不宜继续适用小额诉讼程序的情形。（第 11 条）</p> <p>出现下列情形，适用小额诉讼程序审理的案件，以及由小额诉讼程序转为简易程序审理的案件，可口头裁定转为普通程序审理：（一）案件存在虚假诉讼可能的；（二）民事诉讼行为严重违法，需要决定是否给予民事制裁或移送侦查机关立案处理的；（三）审理中发现其他疑难复杂情况，不宜继续适用小额诉讼程序或简易程序审理的。（第 12 条）</p>

（2）处理当事人异议的规定差异

第一，《民诉法解释》首次明确当事人对适用小额诉讼的异议应在开庭前提出。第二，《广州规定》明确当事人异议不能成立的理由，并明确当事人不服法院对异议的处理不影响案件审理。

表十：处理当事人异议的差异规定

	当事人异议的处理
《民诉法》	无
《民诉法解释》	当事人对按照小额诉讼案件审理有异议的，应当在开庭前提出。人民法院经审查，异议成立的，适用简易程序的其他规定审理；异议不成立的，告知当

	事人，并记入笔录。（第 281 条）
《实施办法》	无
《口径（一）》	无
《广州规定》	当事人对适用小额诉讼程序审理案件有异议，但理由仅为剥夺了其上诉权利或其他理由不成立的，口头或者书面决定驳回。原告拒不到庭、中途退庭的，按撤诉处理，被告拒不到庭、中途退庭的，按缺席审判处理。（第 15 条） 当事人一方对小额诉讼程序的转换有异议，异议理由不成立的，口头通知驳回。拒不到庭、中途退庭的，按上条规定处理。（第 16 条）

（3）程序转换后衔接的规定差异

第一，《民诉法解释》首次明确程序转换前双方已确认的事实可不再举证、质证。《实施办法》延续上述规定。第二，《口径（一）》明确转化程序可以书面或口头裁定方式作出，转化程序后除当事人同意外应当重新开庭，如转化为合议庭审理的则必须重新开庭。第三，《广州规定》明确小额诉讼当庭转换为简易程序的，已进行的程序不中断。

表十一：程序转换衔接的差异规定

	程序转换后的衔接
《民诉法》	无
《民诉法解释》	适用简易程序的其他规定或者普通程序审理前，双方当事人已确认的事实，可以不再进行举证、质证。（第 280 条）
《实施办法》	适用小额诉讼程序审理的案件，转为简易程序或者普通程序审理前，双方当事人已确认的事实，可以不再举证、质证。（第 11 条）
《口径（一）》	小额诉讼案件转换为简易程序或者普通程序审理的，应当以裁定方式作出，可以视情采用口头或者书面形式。采用口头形式的，应当以笔录或者录音录像的方式记录。对于转换为普通程序且需组成合议庭审理的，裁定应以合议庭名义作出，合议庭组成人员及相关事项应当书面通知双方当事人。适用小额诉讼程序审理的案件，转换为简易程序或普通程序前，双方当事人已经确认的事实，可以不再举证、质证；开庭后转换为简易程序或普通程序的，应当再次开庭审理，但双方当事人同意不再开庭的除外；转换为普通程序且需组成合议庭进行审理的，应当再次开庭审理。（第 16 条）
《广州规定》	口头裁定转换程序，应保证宣告笔录完整。普通程序采取合议庭审理的，一并告知合议庭组成人员，听取当事人意见。（第 13 条） 小额诉讼程序转为简易程序，独任法官可当庭裁定转换，正在进行的诉讼程序可不中断，案件继续审理。小额诉讼程序和简易程序转为普通程序的，应报庭长批准。小额诉讼程序转为简易程序或普通程序独任审理的，征得双方当事人后，可以不再开庭审理；转为普通程序合议庭审理的，应再次开庭审理。（第 14 条）

4.审限的规定差异

小额诉讼的审限如果过长，将影响当事人选择适用小额诉讼的意愿，也从根本上影响小额诉讼作为速裁程序的价值目标。小额诉讼的审限如果过短，又会影响法院适用小额诉讼的积极性，并促成大量案件仅因为审限问题而转为其他程序。基于上述考虑，各项规定对小额诉讼的审限进行逐步细化。第一，《民事诉讼法》仅规定简易程序审限为3个月，小额诉讼应适用该规定。第二，《实施办法》将小额诉讼的审限缩短为2个月，并明确可经批准延长1个月，以区分于简易程序的审限。第三，《口径（一）》明确可以扣除审限的情形，尽量减少审限问题对适用小额诉讼的影响。

表十二：审限的差异规定

	审限的规定差异
《民事诉讼法》	人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。（第161条）
《民事诉讼法解释》	无
《实施办法》	适用小额诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。（第10条）
《口径（一）》	根据《民事诉讼法》及其司法解释、《最高人民法院关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，案件中止期间、公告期间、鉴定期间、双方当事人和解期间、审理当事人提出的管辖异议以及处理人民法院之间的管辖争议期间，不计入审限，但对扣除审限的期间和次数应当从严把握。（第20条）
《广州规定》	适用小额诉讼程序的案件，应在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。（第6条）

（三）广州法院小额诉讼运行情况的实证分析

广州是民事诉讼程序繁简分流改革的试点地区，广州法院小额诉讼的运行情况可以直接反映繁简分流改革的成效。因此，课题组对2020年1月15日（《实施办法》发布实施之日）至2020年9月30日期间广州法院适用小额诉讼程序的案件数据进行分析，力求通过揭示小额诉讼运行中存在的问题，为制度完善提供实证基础。

1. 小额诉讼程序的适用率

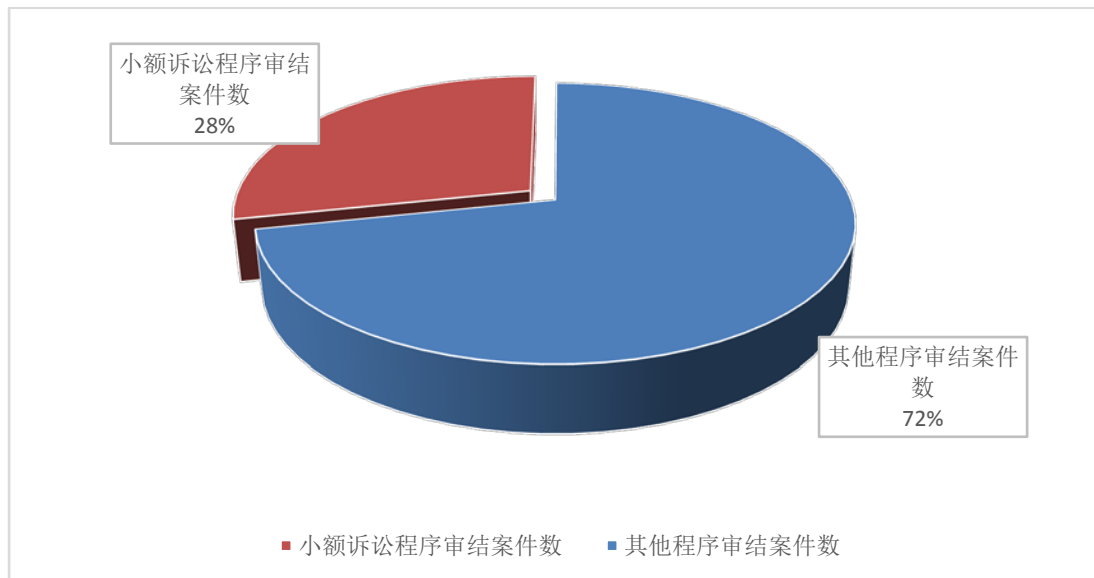


图 1：广州基层法院小额诉讼程序适用率

2020年1月15日至9月30日，广州各基层法院受理小额诉讼程序案件共76339件，超过去年同期的三倍，小额诉讼案件受理数大幅上升。适用小额诉讼程序审结案件共60029件，在所有一审审结的民商事案件中占比28.41%。小额诉讼程序适用率偏低的问题在广州法院有所改善，但是与制度预期的30%相比仍有一定差距。¹⁷

¹⁷ 关于实务界对小额诉讼适用效果的期望，最高人民法院审判委员会时任专职委员杜万华于2012年秋曾指出，“全国法院小额诉讼案件将占到全部民事案件的30%左右，对人民法院的民事审判工作格局将产生重大影响。参见谢勇：《要认真做好小额诉讼实施准备工作》，载《人民法院报》2012年10月9日版。关于学术界对小额诉讼适用效果的期望，有学者认为，“适用小额程序的案件如果为特定法院当年受理民事案件总数的10%到30%，都是合理的比率。”参见王亚新：《民事司法实务中适用小额程序的若干问题》，载《法律适用》2013年第5期。

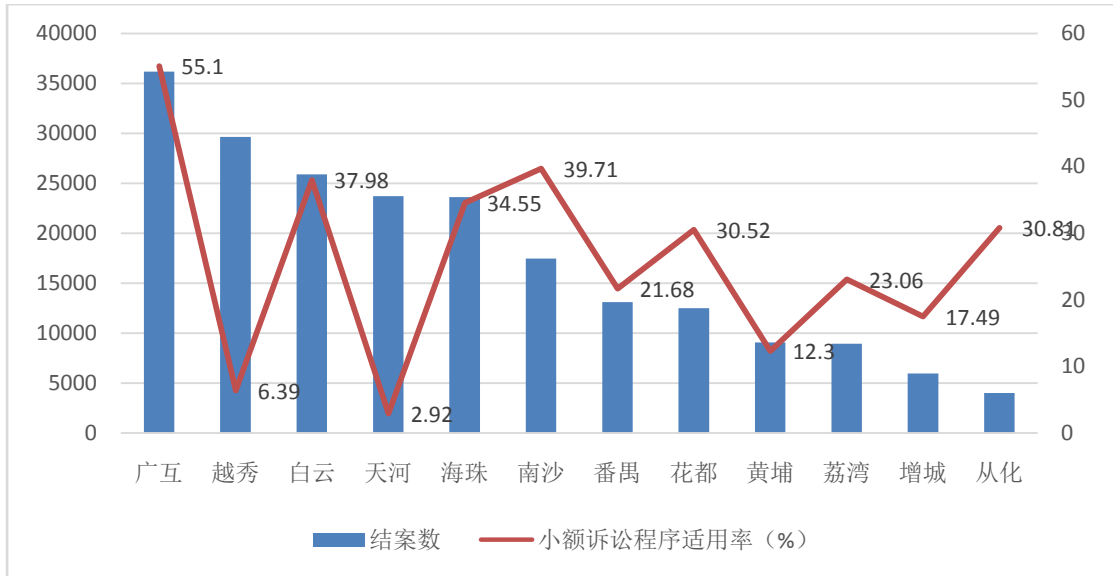


图 2: 广州基层法院审结民商事案件数及小额诉讼程序适用率

从各基层法院看，小额诉讼程序的适用率处于 2.92% 至 55.10% 之间，适用情况并不均衡，且最低和最高的适用率之间差异较为悬殊。有少部分基层法院的小额诉讼程序适用率尚未达到 10%，其中适用率较低的基层法院分别为天河法院（2.92%）、越秀法院（6.39%）、黄埔法院（12.89%）。各基层法院的小额诉讼程序适用率与其审结的民商事一审案件数量并不成正比，在审结案件量较高、结案压力较突出的天河法院、越秀法院，小额诉讼程序适用率反而最低，对上述法院而言小额诉讼程序减轻办案压力的作用有限。

2.法定与合意适用小额诉讼程序情况

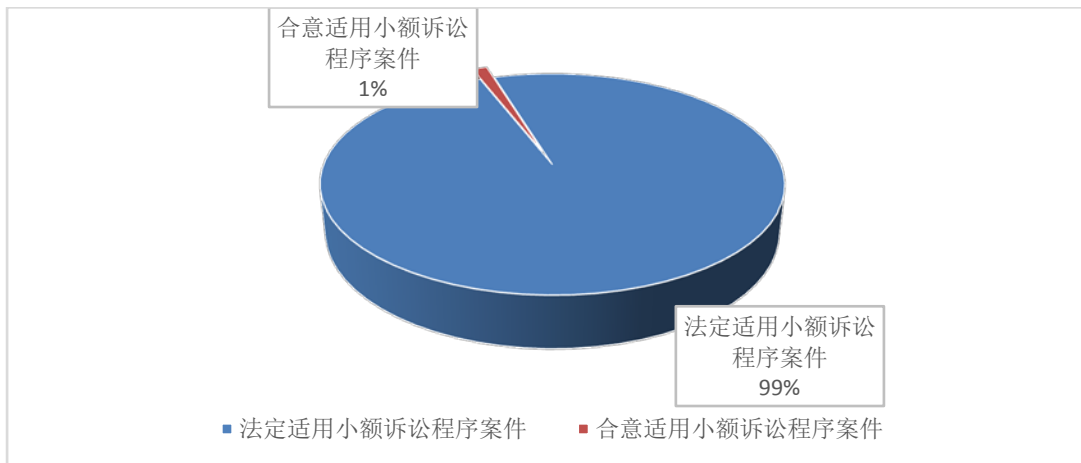


图 3: 法定与合意适用小额诉讼程序案件比例

在 60029 件适用小额诉讼程序审结的案件中，法定适用小额诉讼程序案件数为 59299 件，占比 98.78%，当事人合意适用小额诉讼程序案件数为 730 件，占比 1.22%。可见，虽然《实施办法》将当事人双方约定适用小额诉讼程序作为程序启动的方式之一，但在实践中双方当事人合意适用小额诉讼程序的比例仍然相当低。

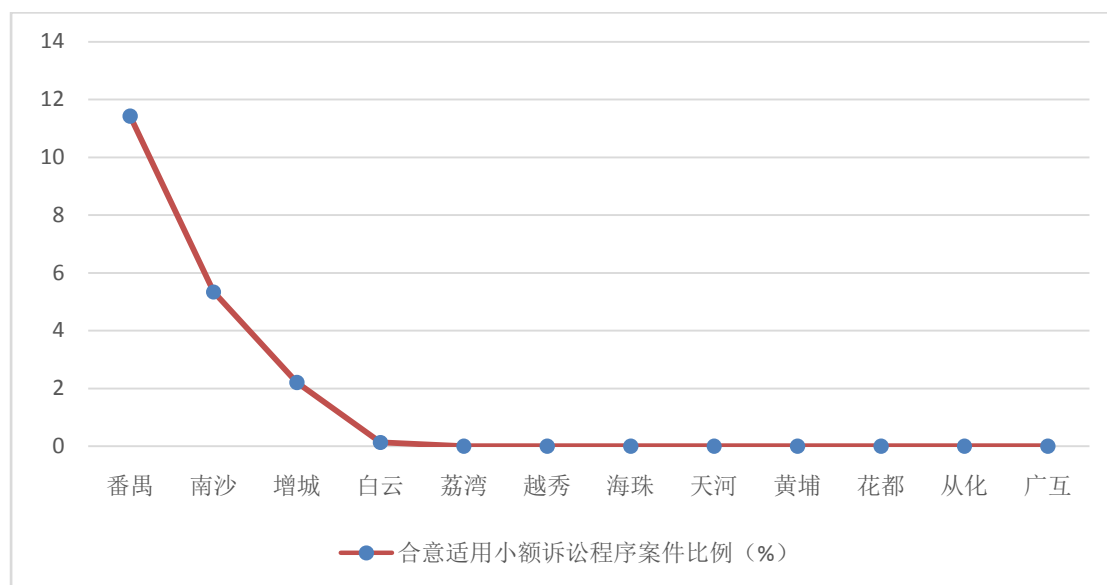


图 4: 广州基层法院当事人合意适用小额诉讼程序案件比例

从各基层法院看，当事人合意适用小额诉讼程序的情况同样存在较大差异。其中，番禺法院共适用小额诉讼程序审结案件 2834 件，当事人合意适用小额诉讼程序案件 324 件，合意适用小额诉讼程序的案件比例达 11.43%。南沙法院共适用小额诉讼程序审结案件 6932 件，当事人合意适用小额诉讼程序案件 370 件，合意适用小额诉讼程序的案件比例为 5.34%。增城法院审理的 1043 件小额诉讼案件中，当事人合意适用小额诉讼程序案件 23 件，占比 2.21%。白云法院审理的 9839 件小额诉讼案件中，当事人合意适用小额诉讼程序案件 13 件，占比 0.13%。另外，12 个基层法院中有 8 个法院的当事人合意适用小额诉讼程序案件数均为 0。

3.小额诉讼程序转换情况

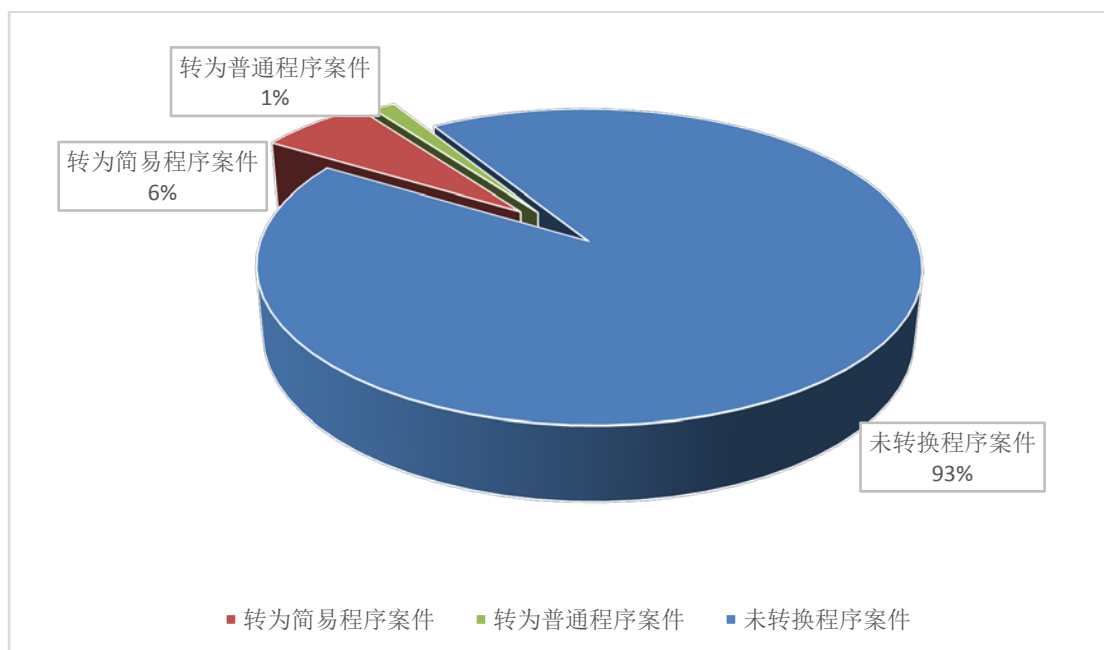


图 5：小额诉讼程序转换为简易程序、普通程序的比例

2020 年 1 月 15 日至 9 月 30 日，在广州法院受理的 76339 件小额诉讼程序案件中，转为简易程序的案件有 4790 件，占比 6.27%，转为普通程序的案件有 1001 件，占比 1.31%，小额诉讼程序转换案件数合计 5791 件，合计转换率为 7.58%。可见，小额诉讼程序转换为简易程序、普通程序的比例仍然较高。

各基层法院小额诉讼程序转换率在 0.09% 至 32% 之间，其中海珠法院、广州互联网法院、番禺法院的小额诉讼程序转换率较低，分别为 0.09%、2.37%、4.62%，天河法院、从化法院、南沙法院的小额诉讼程序转换率较高，分别为 32.93%、26.43%、17.19%。在 12 家基层法院中，小额诉讼程序转换率超过 10% 的有 6 家，超过 20% 的有 2 家，小额诉讼程序转换率高的问题在基层法院中较普遍地存在。天河法院在小额诉讼程序适用率仅为 2.92% 的情况下，程序转换率却接近 1/3，进一步说明小额诉讼程序在部分人案矛盾突出、办案压力较大的法院运行效果不甚理想。白云法院适用小额诉讼程序受理的案件

(14679 件) 中有 3.22% (472 件) 转为适用普通程序审理, 说明小额诉讼的立案识别机制仍有较大完善空间。

4. 小额诉讼案件审理期限情况

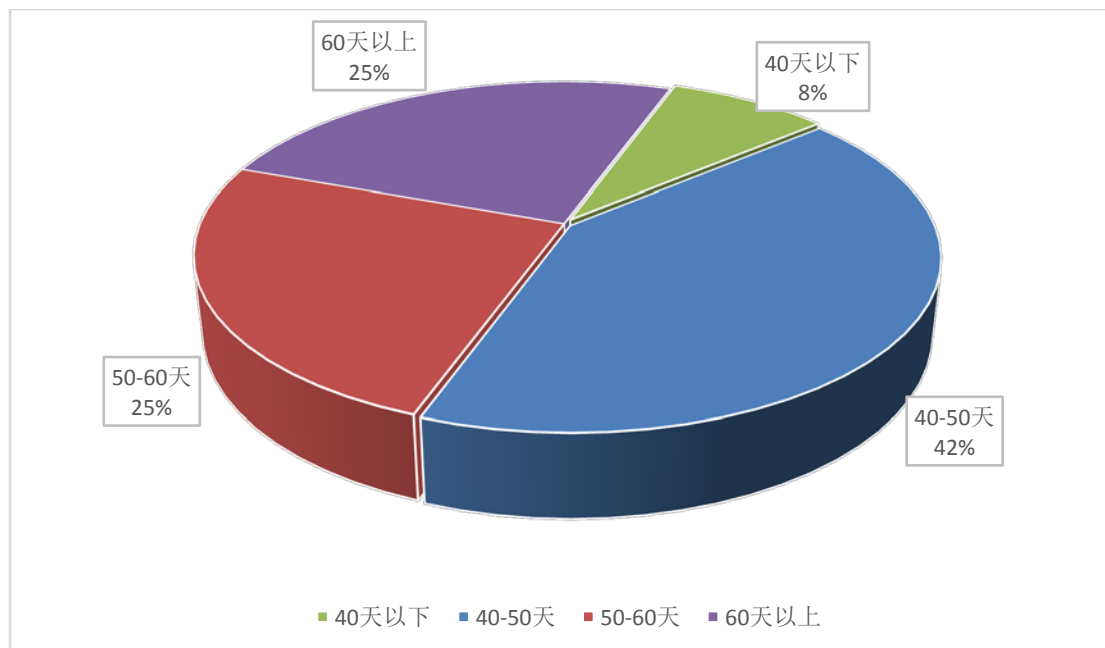


图 6: 小额诉讼案件审理期限情况

2020 年 1 月 15 日至 9 月 30 日, 广州法院适用小额诉讼程序审结案件平均审理期限 46.37 天, 在《实施办法》第 10 条规定的审理期限基础上进一步缩短了案件办理周期。从各基层法院的情况看, 审理期限最短的为荔湾法院, 平均用时 38.92 天, 审理期限最长的为海珠法院, 平均用时 66.26 天。各基层法院中审理周期在 40 天以下的有 1 家, 40 天至 50 天之间的有 5 家, 50 天至 60 天之间的有 3 家, 60 天以上的有 3 家, 这说明《实施办法》规定的小额诉讼程序审理期限基本符合广州地区的实际情况, 但小额诉讼程序在提升诉讼效率方面的作用有待进一步挖掘。

5. 小额诉讼案件再审情况

2020 年 1 月 15 日至 9 月 30 日, 广州法院适用小额诉讼程序审结的 60029 件案件中被再审改判或发回的有 3 件, 原审法院均为南沙

法院。再审程序为适用小额诉讼提供了救济机制，但在现行的业绩考核指标体系下，此种救济机制可能因直接影响再审改发率而制约法官主动适用小额诉讼程序的积极性。

6. 小额诉讼案件适用简式文书情况

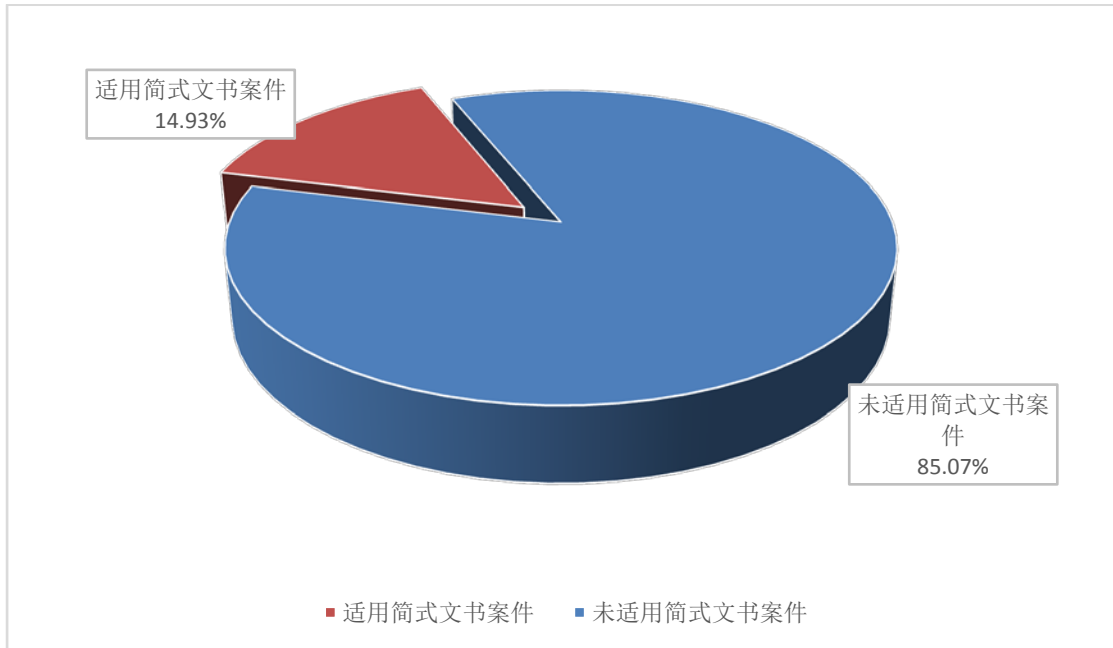


图 7：小额诉讼案件适用简式文书情况

在适用小额诉讼程序审结的 60029 件案件中，共有 8965 件案件适用简式文书，占比 14.93%，未适用简式文书的案件占比 85.07%。虽然《实施办法》第 9 条对小额诉讼程序简化裁判文书专门作出规定，但从实践来看，仅有小部分案件适用了简式文书，裁判文书简化的实际情况尚未达到预期。

各基层法院在小额诉讼案件中是否适用简式文书的差异较大。适用比例最高的法院为白云法院，小额诉讼案件简式文书适用率达 44.16%。其次为广州互联网法院、南沙法院和黄埔法院，简式文书适用率分别为 19.15%、10.36%、2.99%，其他各基层法院在小额诉讼案件中适用简式文书的比例均未达到 1%。

二、问题分析

通过上文的现状考察，可发现小额诉讼虽然已运行八年，但并未实现当初实务界与学术界对小额诉讼适用效果的期望。2020年开始的民事诉讼程序繁简分流试点虽然对小额诉讼制度进行了一定完善和改进，但效果仍然不尽人意。课题组认为小额诉讼的运行面对以下困境，亟需进行完善。

（一）诉前：多元化解与小额诉讼衔接不畅

多元化解机制是一套诉讼和各种非诉讼方式相互配合、相互衔接，综合运用政治、经济、法律、行政、教育等多种手段来协调处理社会矛盾纠纷的机制。诉前多元化解机制主要是非诉讼方式，包括和解、调解、行政裁决、行政复议、仲裁等。诉前多元化解机制与小额诉讼程序的适用有密切联系，一是在诉前就解决了许多矛盾较缓和的社会纠纷，剩余无法解决的纷争才起诉到法院；二是在法院主持的诉前调解工作中，也有一部分民事纠纷得以成功调解。¹⁸但是课题组发现，在诉前多元化解与小额诉讼的衔接在规定上是一片真空，在司法实践中虽有尝试但也存在不少问题。

1.适用上存在冲突

当前推行的诉前多元化解机制能够化解大量简单案件，经过过滤后进入诉讼的案件大多相对复杂，不适宜小额诉讼程序，导致小额诉讼案件总数并不高。有学者指出，因价值功能几乎能被调解完全涵盖而无法以特殊优越性与调解抗衡，小额诉讼程序在实践中几乎被调解完全架空。¹⁹在目前小额诉讼的实践中，法院的调解结案率相当高，有些地区的基层法院在小额诉讼中存在“久调不判、以判压调”的现

¹⁸ 参见刘秀明、骆军著：《小额诉讼程序研究》，法律出版社2015年10月第1版，第188页。

¹⁹ 参见赵清：《调解优先下的小额诉讼运行困境及改善》，载《成都行政学院学报》2013年第1期；郭雪慧：《调解视角下的小额诉讼论创新》，载《山东社会科学》2014年第2期。

象，这极大地抑制了小额诉讼的功能，严重影响到小额诉讼程序的优势发挥。²⁰

2. 诉调对接机制不完善

(1) 未贯彻诉调对接一体化思路

实践中部分法院对诉调对接重视程度不足，前后端法官配合度不够，案件移转不畅等问题。在诉前多元化纠纷解决机制运行过程中，没有贯彻诉调对接一体化建设思路，没有在诉前程序中提前为将来适用小额诉讼预留制度衔接空间。

(2) 诉前调解与小额诉讼流转不畅

小额诉讼程序是从正式的司法制度内探求克服传统审判制度的弊端而逐渐发展起来的，而调解程序特别是诉前调解则是从诉讼程序外部的多元化纠纷解决机制的视角来构建。²¹诉前调解和小额诉讼两种程序存在根本性的差异，目前实践中两种程序相互割裂，缺乏衔接机制。诉前调解和小额诉讼在衔接上的操作细则不完善，整体流转不畅。

(二) 立案：小额诉讼识别立案存在难题

关于小额诉讼的立案条件，《民事诉讼法》《民事诉讼法解释》《实施办法》《口径（一）》及《口径（二）》在案情条件、标的额条件、约定适用条件、排除条件等方面均存在差异规定，且相关规定不尽合理，导致小额诉讼面对难以准确识别立案的困境。

1. 非单纯金钱给付类案件适用小额诉讼的前置条件不科学

《民事诉讼法解释》和《实施办法》均规定金钱给付类案件适用小额诉讼程序审理。《口径（一）》提出对于当事人除给付金钱外还提出其他诉讼请求的案件，原则上不适用小额诉讼程序，但对于如何具体

²⁰ 参见于洋：《小额诉讼一审终审的程序救济研究》，吉林大学2019年硕士学位论文。

²¹ 参见肖建华、唐玉富：《小额诉讼制度建构的理性思考》，载《河北法学》2012年第8期。

把握可适用小额诉讼程序的例外情形未作进一步明确。根据最高院负责推动繁简分流改革试点的部门对《实施办法》的解释,对于图片类、音乐作品类著作权侵权案件,只要事实清楚、权利义务关系明确、争议不大,且在规定的标的额以内的,也应当适用小额诉讼程序审理。²²

《口径(二)》进一步明确案件标的额在十万元以下且案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的非单纯金钱给付类案件可以适用小额诉讼程序,但规定启动条件为各方当事人均同意适用小额诉讼程序。《口径(二)》排除了五万元以下的简单非单纯金钱给付类案件直接适用小额诉讼程序的余地,未分类规定五万元以下和五万元以上、十万元以下,启动条件不够科学。

2.当事人约定适用小额诉讼的比例低

《实施办法》首创规定对于五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件,当事人双方约定适用小额诉讼的,可以适用小额诉讼程序审理。“当事人双方约定”既可以是原、被告诉前约定适用,也可以是立案后原、被告达成一致意见适用。《实施办法》规定小额诉讼可以约定适用原意是扩大小额诉讼的适用范围,但在广州实践中当事人约定适用小额诉讼的比例极低,2020年1-9月当事人合意适用小额诉讼程序案件仅占全部小额诉讼案件的1.22%。原因有二:一是诉前签约的合同当事人并无约定适用小额诉讼程序的意识;二是法院在开庭审理前,没有充分告知原、被告小额诉讼程序的相关优点,难以促使原、被告双方约定适用小额诉讼。

3.排除适用小额诉讼的案件类型不合理

首先,《实施办法》一方面明确需要公告送达的简单案件可适用简易程序,意在尽量用简便的简易程序处理简单的案件,但另一方面

²² 刘峥等:《〈民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法〉的理解与适用》,载《人民法院报》2020年1月17日第5版。

又规定起诉时被告下落不明的案件不适用小额诉讼程序，导致很多简单的案件不能通过简便的小额诉讼程序处理，这两方面规定的目的意向存在矛盾之处。其次，《民事诉讼法解释》《实施办法》均规定需要评估、鉴定的案件不适用小额诉讼程序，但是有些需要评估、鉴定的案件其实并不复杂，完全排除适用不合理。最后，《广州规定》罗列了十四类不适用小额诉讼的案件，在案件类型上相比于《实施办法》及《口径（一）》实际上是扩大了小额诉讼的排除条件，有不合理机械限制小额诉讼的适用之嫌。

4. 繁简分流标准欠完善

《民事诉讼法》和《实施办法》规定，简单民事案件的特征包括事实清楚、权利义务关系明确、争议不大。但是，上述规定比较抽象。实践中，各地法院的案件繁简标准不统一，立案阶段案件繁简识别存在一定困难、准确率不高，常出现经过分流的案件简案不简、繁案不繁的情况。这一方面导致应该适用小额诉讼的案件无法立为小额诉讼，另一方面导致不应该适用小额诉讼的案件需要转换为其他程序，如2020年1-9月广州法院小额诉讼转化为其他程序的比例达7.58%，部分基层法院甚至有三分之一的小额诉讼需要转换为其他程序。

（三）审理：小额诉讼与简易程序同质化

小额诉讼制度提高诉讼效率的关键在于简化优化诉讼程序，但是我国《民事诉讼法》对小额诉讼程序的规定较为简略，而且将其作为简易程序的一种附属形式，未能凸显小额诉讼程序的独立性、完整性。《民事诉讼法解释》对小额诉讼程序作出的细化规定同样在简易程序的制度框架内展开。其结果是小额诉讼程序的适用条件过于严格，便捷高效、终局解纷的程序优势不够明显，推动普惠司法、降低诉讼成本、优化司法配置的作用没有充分发挥。《实施办法》以强化小额诉讼程序的

独立性、完整性为重点，对其适用范围、审理方式、裁判文书、审理期限作出有别于简易程序的规定，整体上重构了小额诉讼制度。²³但在不少具体规则上，小额诉讼程序与简易程序的同质化问题仍然存在，简化审理过程的效果不明显。

1.效率优势不突出

小额诉讼制度应将诉讼效率摆在突出位置，在保障当事人诉讼权利的前提下，通过限定举证期限、答辩期间等方式压缩案件审理周期。对此，《民诉法解释》第 277 条规定小额诉讼案件的举证期限一般不超过 7 日，答辩期间最长不得超过 15 日。《实施办法》第 7 条规定，可以在征得当事人同意的基础上合理确定不超过 7 日答辩期间。《口径（一）》则明确，在未征得当事人同意或者当事人未就答辩期间作出意思表示的情况下，小额诉讼程序的答辩期间仍为 15 日。《实施办法》相较于《民诉法解释》并未进一步有效缩短小额诉讼程序的举证期限、答辩期间。甚至与简易程序、普通程序相比，小额诉讼程序的最长答辩期间亦无不同。此问题主要源于《民诉法》第 125 条统一规定了民事诉讼案件的答辩期间，并且立法机关并未决定在小额诉讼程序中暂时调整适用该规定。事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的小额诉讼案件最长答辩期间与适用普通程序审理的案件并无差异，显然有悖于小额诉讼制度追求便捷高效的初衷。虽然《实施办法》将适用小额诉讼程序审理的案件审限缩短为两个月，但《民诉法》关于答辩期间的规定仍在很大程度上制约着小额诉讼效率的提高。

另外，《口径（二）》明确小额诉讼程序的答辩期间与举证期限可以合并计算，主要理由在于按照《民诉法》第十二章第二节，审理前的准备阶段为立案后至开庭审理前的阶段，该阶段包含了答辩期。

²³ 刘峥等：《〈民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法〉的理解与适用》，载《人民法院报》2020 年 1 月 17 日第 5 版。

但是，最高院编著的民诉法释义则认为，审理前的准备阶段是答辩期届满后至开庭审理前的阶段，举证期限的起算点应当是答辩期届满后。²⁴《口径（二）》与《民诉法解释》对于小额诉讼程序的答辩期间及举证期限能否合并计算存在不同的取向。

2.程序简化不充分

小额诉讼程序中的传唤、送达、证据交换、庭审等事项能否科学简化直接影响程序的运行效果。繁简分流改革对进一步简化简易程序、小额诉讼程序提出要求。根据《实施办法》第8条的规定，适用小额诉讼程序审理的案件可以比照简易程序进一步简化传唤、送达、证据交换的方式，庭审可以不受法庭调查、法庭辩论等庭审程序限制，直接围绕诉讼请求或者案件要素进行，原则上应当一次开庭审结。但是现有规定并未明确“进一步简化”的具体方式，在为各地探索改革试点经验创造制度空间的同时，也体现出现行规范未能为适用小额诉讼程序高效审理案件提供明晰的操作指引。小额诉讼程序相对于简易程序的独立性没有充分显现。在统一适用的程序规则尚未形成的情况下，各试点地区法院制定的实施细则不尽相同。例如，在庭审笔录方面，济南中院制定的操作规程规定，适用小额诉讼程序审理的案件可以录音录像作为庭审记录，不再另行制作书面笔录。²⁵《广州规定》则要求适用小额诉讼程序开庭审理案件，条件具备的应全程录音录像，并及时将录音录像资料附卷，以保证庭审程序简便环节和裁判文书简化内容有据可查。在送达裁判文书方面，上海高院制定的实施细则规定，适用小额诉讼程序审理民事案件，一般应当庭宣判、当庭送达法律文书，²⁶《广州规定》则要求当庭宣判的案件，除当事人当庭要求邮寄

²⁴ 沈德咏主编：《最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用（上）》，人民法院出版社2015年版，第333-337页。

²⁵ 参见《济南市中级人民法院关于适用小额诉讼程序审理民事案件的操作规程（试行）》，第13条。

²⁶ 《上海市高级人民法院关于开展民事诉讼程序繁简分流改革试点小额诉讼程序的实施细则》，第20条。

送达的外，基层法院应告知领取裁判文书的时间、地址以及可申请执行的时间。当事人未在规定时间内领取裁判文书的，视为已送达。上述不同规定虽然对小额诉讼的简化作出一定探索，但上述大部分简化措施同样也适用于简易程序案件，这必然会削弱小额诉讼的程序简化优势。

3.配套规则不健全

小额诉讼程序的适用对象虽是简单的小额民事案件，但其在繁简分流改革中担负着快速化解大量纠纷的重任。要使该程序真正发挥高效解纷的制度优势，需要围绕其程序简便、一审终审等特点构建完整的制度体系。当前的小额诉讼制度很大程度上仍处于“适用简易程序的其他规定”之状态。如，小额诉讼程序实行一审终审，但程序应有的救济机制和考核体系缺失等原因导致其适用率长期较低。一方面，当事人对小额诉讼案件案件的判决结果不服时只能通过申请再审或非法律途径提出诉求，而且针对小额诉讼案件的管辖权异议裁定和驳回起诉裁定均一经作出即生效，当事人对此寻求救济的途径却并不明确。虽然小额诉讼程序的制度设计侧重于便民和效率，但其救济途径相对于审理程序本身而言繁琐得多，当事人因对程序不信任而产生的抵触情绪自然也会相应增加。另一方面，在现行的审判业绩考核指标体系下，适用小额诉讼程序审理案件可能导致法官的再审率和改判率上升，进而影响审判业绩并增加信访压力。可见小额诉讼制度的完善并非只是对诉讼程序的简化，而是有赖于多种配套规则的协同改进。相关配套规则的缺失导致小额诉讼程序与简易程序相比优势并不明显。

（四）转换：小额诉讼程序转换随意

小额诉讼程序适用率低与转换率高的问题在司法实践中长期并存。《民诉法解释》和《实施办法》逐步明确了小额诉讼程序转换为简易程序、普通程序的事由。《口径（一）》还明确了简易程序转换为小额诉讼程序的事由。以上规定为控制小额诉讼程序与其他程序间的任意转换提供了依据。但是现行规范对于程序转换事由的规定仍有不合理之处，送达难、审限压力等隐形的机制性因素对程序转换存在较大影响，各地法院对于程序转换审批要求的规定亦存在差异。从调研情况来看，广州法院 2020 年 1 月至 9 月小额诉讼程序转换案件数转换率为 7.58%，较高的转换率严重影响小额诉讼的适用效果。

1. 转换事由规定不合理引发被动转换

首先，《实施办法》将案件需要鉴定、评估、审计规定为小额诉讼程序转换为简易程序的事由之一。实践中，鉴定、评估、审计的作用主要在于查明专门的事实问题，但其并不必然意味着案件事实不易查明。当事人对鉴定、评估、审计的结果无异议或提出的异议不成立的，法院可根据鉴定、评估、审计结论认定案件事实。而且因鉴定、评估、审计的期间不计入审限，此过程中的耗时与小额诉讼程序两个月的审限亦无明显冲突。适用小额诉讼程序审理的案件需要鉴定、评估、审计的是否一律需要转换程序值得商榷。其次，适用小额诉讼程序的案件应当满足《实施办法》第 5 条规定的基本条件，当事人申请增加或者变更诉讼请求、追加当事人致使案件不符合小额诉讼程序的适用条件时裁定转为其他程序有其合理之处，但此种规定也为当事人在诉讼过程中滥用权利规避小额诉讼程序提供了空间。最后，如上所述，当事人下落不明本身不会导致案件案情变得复杂，《广州规定》把当事人下落不明作为小额诉讼转换为其他程序的事由值得商榷。

2. 转换意愿不受规制引发主动转换

首先,《实施办法》以兜底条款的形式规定适用小额诉讼程序审理的案件出现“其他不宜继续适用小额诉讼程序的情形”时应当转换为其他程序审理,但对于如何理解不宜继续适用小额诉讼程序的其他情形未作明确,对于程序转换是否需要经过批准也未予说明。由此,《民诉法解释》和《实施办法》等规定虽然逐步细化了小额诉讼程序转化为其他程序的具体情形,但是仍然保留了一定的制度缺口。其次,鉴于小额诉讼程序审理期限较短,因送达难未能有效解决,加之大多数法院尚未建立专门针对小额诉讼案件的快速流转机制,部分案件在多种原因作用下尚未开庭即已临近审限,不少案件数量较多的法院为了在审限内处理案件主动将小额诉讼转换为简易程序甚至普通程序,因此部分案件数量多的法院适用小额诉讼少,案件数量少的法院适用小额诉讼多,小额诉讼的作用无法得到体现。

(五) 衔接: 转换程序衔接不畅

根据上文的现状考察,小额诉讼与其他程序之间的转换具有以下趋势:其一,小额诉讼转换为简易程序或普通程序的程序转换率居高不下;其二,《口径(一)》等规定明确提出简易程序可转换为小额诉讼,可预见简易程序转换为小额诉讼将逐渐增多。面对上述小额诉讼与其他程序之间的转换趋势,如何理顺程序转换后的衔接问题已成为必须解决的重要问题。²⁷但考察现行规定,可发现有关程序转换后衔接问题的规定过于原则和简单,根本无法有效解决程序转换后的衔接问题。由于相关规定的缺失和不合理,致使实践中程序转换后存在以下衔接不畅的问题。

1. 程序转换方式不明确

²⁷ 事实上,程序转换后的衔接问题一直是实务界关心和困惑的问题。参见许少波:《论民事简易程序向普通程序之转换》,载《法学评论》2007年第5期。

关于程序转换是否必须通过裁定方式作出，相关规定未尽明确。首先，就简易程序转换为普通程序而言，《民事诉讼法》第163条明确规定应通过裁定方式进行转换。其次，就小额诉讼转换为简易程序而言，《民事诉讼法》及《民事诉讼法解释》并未作出明确规定。实践中存在两种观点，其一是《实施办法》及《口径（一）》明确应以裁定方式转换；其二是部分地方规定认为小额诉讼转为简易程序的应当明确告知当事人，但并未要求通过裁定方式进行转换告知。²⁸由于程序转换方式不明确，致使实践中无法妥善高效地实现程序的转换，影响小额诉讼与其他程序的衔接。

2. 审判组织衔接不科学

程序转换后的庭审组织如何衔接，全国层面并无明确规定。各地针对该常见问题有不同实践，如广西某法院发现不适用小额速裁程序审理的案件，主审法官只能将案件直接退回立案庭，由此造成了案件程序转换的僵硬及前期司法资源浪费。²⁹由于发现转换法官可能导致程序拖沓问题，《广州规定》规定“小额诉讼程序转为简易程序，独任法官可当庭裁定转换”，但对于简易程序转化为小额诉讼，简易程序转化为普通程序是否需要变更法官，《广州规定》并未明确。

程序转换后的经办法官更换与否其实各有利弊。首先，如程序转换后不变更法官，优点是可以当庭变更程序，且为不重新开庭创造了必要条件；缺点是如小额诉讼原本由速裁法官处理，如果小额诉讼变更为其他程序但法官不予变更，那就意味着速裁法官需要处理普通案件，有损设置速裁团队的初衷和影响审理效率。其次，如程序转换后变更法官，优点是可让速裁法官只处理小额诉讼案件，通过案件集约

²⁸ 《浙江省高级人民法院关于适用小额诉讼程序审理民事案件相关问题的意见》第16条规定：“转为一般简易程序审理的，应当明确告知当事人；转为普通程序审理的，应当根据民事诉讼法第一百六十三条规定制作裁定书。”有学者解释这是因为由于小额程序在立法上尚且属于简易程序的一种，因此直接告知当事人即可。参见郭静旋：《小额诉讼程序的对比研究》，中国社会科学院研究生院2012年硕士学位论文。

²⁹ 李彩萍：《小额诉讼程序研究》，广西大学2013年硕士学位论文。

管理提高审理效率；缺点是变更法官意味着案件需要重新流转，而且因法官变更而必须重新开庭，不利于案件的高效处理。由于全国层面对程序转换后的庭审组织如何衔接并无明确规定，各地实践亦未能涵括各种情形进行类型化规定，造成审判组织衔接不科学，必然影响小额诉讼的适用效果。

3.庭审程序衔接不畅顺

程序转换后的是否需要重新开庭是实践中经常会遇到的问题。

《民事诉讼法》《民事诉讼法解释》及《实施办法》均未对该常见问题作出规定，只有《口径（一）》规定“以重新开庭为原则，只有双方当事人同意不再开庭的除外”。如果程序转换一般都需要重新开庭，那就意味着要重新排期、重新送达，小额诉讼原本效率高的优点将因程序转换而被全盘抹杀。因此实践中，不少法官认为如果适用小额诉讼将可能因程序转换而必须重新开庭，那还不如就不要适用小额诉讼，宁愿适用普通程序进行独任审理，采用后者总体审理时间将比小额诉讼转化为其他程序的时间更短。由此可见，程序转换后的庭审程序衔接不顺畅与低效率已经成为制约小额诉讼适用的重要因素。

4.答辩举证衔接不合理

程序转换后的是否需要重新答辩和举证亦是实践中必须明确的问题。首先，关于是否需要重新答辩，本文考察的各项规定并未进行明确。由于规定的缺失，必然造成实践中的无所适从。其次，关于是否需要重新举证质证，《实施办法》延续《民事诉讼法解释》的规定，明确“双方当事人已确认的事实，可以不再举证、质证”。但关于该规定，实践中存在适用争议。其一，现实中很少出现全部事实双方都无争议的案件，关于该类案件是否需要重新进行举证和质证存在争议。其二，在被告缺席的案件中，必然不存在双方当事人已确认的事实，此类案

件重新进行举证和质证是否仍有必要。其三，如果是简易程序转化为小额诉讼，简易程序的举证期限应当比小额诉讼更长，如果简易程序转换为小额诉讼又重新给予当事人举证期，那么适用小额诉讼的举证期实际比适用简易程序的的举证期更长。由此可见，现行规定并未妥善解决程序转换后的答辩举证的衔接问题，必然会影响小额诉讼的适用效果。

（六）裁判：文书简化效果不佳

《实施办法》提出小额诉讼可以比照简易程序进一步简化裁判文书，但因《实施办法》等相关规定对小额诉讼裁判文书如何简化未作详细规定，实践中小额诉讼裁判文书存在简化效果不佳的问题。根据课题组的统计，2020年1月至9月广州地区适用小额诉讼程序审结的60029件案件中，只有14.93%的案件适用简式文书，其余85.07%的案件并未适用简式文书，可见小额诉讼适用简式文书比例低的问题相当突出。裁判文书简化效果不佳，一方面影响法院及当事人适用小额诉讼的积极性，另一方面又影响小额诉讼速裁价值目标的实现，已成为制约小额诉讼适用的重要原因。课题组认为小额诉讼的裁判文书简化效果不佳原因如下。

1. 简式文书适用规则不明

最高院在相关文件中明确提出要实现裁判文书的繁简分流，³⁰但并无明确简式文书的适用条件，仅在《民事诉讼文书样式》中明确部分案件的简式文书样式。部分省市法院制定相关规定明确简式文书的适用条件、文书样式及配套制度，但相关规定之间差异较大，地方规定明确的文书样式亦与最高院发布的文书样式存在较大差异。各种规定不统一，严重制约小额诉讼中简式文书的适用。为方便研究，下

³⁰ 最高院在《人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》中提出“实现裁判文书的繁简分流”。

文集中对最高院发布的文书样式³¹、繁简分流试点文书样式³²、广东省³³以及广州市³⁴的相关规定进行研究。经梳理归纳，相关规定的差异集中在三个方面：适用条件、文书样式及配套制度。

第一，适用条件的差异规定。小额诉讼可适用简式文书包括要素式裁判文书、表格式裁判文书和令状式裁判文书，这已是共识。但小额诉讼在缺席判决情况下能否适用简式文书，以及是否需要当庭宣判各类规定差异较大。

表十三：简式文书适用条件的差异规定

差异因素 相关规定	缺席情形	当庭宣判
最高院样式	未明确能否适用	未明确是否需要
试点文书样式	未明确能否适用	不载明裁判理由的文书要当庭裁判
广东规定	令状式文书：缺席判决不得适用	令状式文书：需当庭宣判
	要素式文书、表格式文书：未限定	要素式文书、表格式文书：未限定
广州文书规定	令状式文书：缺席判决不得适用	令状式文书：原则上应当庭宣判并即时送达裁判文书，特殊情况下亦可在当庭宣判后三日内向当事人送达裁判文书
	要素式文书、表格式文书：未限定	要素式文书、表格式文书：未限定

第二，文书样式的差异规定。小额诉讼适用的简式文书样式必然要比普通文书的样式简略，但关于简式文书具体简化什么内容相关规定差异较大。经研究，相关规定均明确裁判文书的标题、落款两大部分以及正文部分的当事人基本情况、案件由来、审理经过、裁判依据、

³¹ 最高院于 2016 年发布《民事诉讼文书样式》列明各类简式文书的样式及适用条件，以下简称该样式为“最高院样式”。参见最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组编：《民事诉讼文书样式（上册）》，人民法院出版社 2016 年版，第 340-350 页。

³² 最高人民法院于 2020 年 9 月 30 日印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点相关诉讼文书样式》，以下简称“试点文书样式”，该样式另明确小额诉讼简式文书除适用该样式外，也可以继续适用 2016 年《民事诉讼文书样式》中的要素式、表格式、令状式判决书格式。

³³ 广东省高级人民法院《关于推行民式裁判文书改革促进办案标准化和庭审规范化的实施意见》，以下简称“广东规定”。

³⁴ 《广州法院关于部分民商事案件适用简化裁判文书的实施意见》，以下简称“广州文书规定”。

裁判主文及尾部不作省略，主要差异集中在主文的事实及理由部分如何简化，课题组归纳主要的差异因素，制成下表。

表十四：简化文书样式的差异规定

简化内容 相关样式	简式文书种类	诉辩意见	事实认定	裁判理由
最高院样式	要素式文书	省略	按要素罗列	省略
	令状式文书	不省略	省略	不省略
	表格式文书	只写原告诉请	省略	不省略
试点文书样式	未区分类别	不省略	不省略	不省略 (对于案情简单、法律适用明确,法官通过当庭裁判说明裁判理由,并将裁判过程用庭审录音录像或庭审笔录完整记录的,裁判文书可不写裁判理由)
广东规定	要素式文书(含插入及附有表格型)	省略	按要素罗列	不省略
	令状式文书	只写原告诉请	不省略、简要概括	省略
广州文书规定	要素式文书(含插入表格型)	省略	按要素罗列	不省略
	令状式文书	只写原告诉请	不省略、简要概括	省略
	表格式文书	不省略 (用表格列举)	不省略 (用表格列举)	不省略 (用表格列举)

第三，配套制度的差异规定。简式文书不仅要求在文书撰写上进行简化，更需要立案、庭审、送达等一系列制度进行配套。最高院样式未规定相关配套制度。试点文书格式仅规定不载明裁判理由文书的庭审笔录要求。广东及广州规定均明确规定相关配套制度，其中关于

要素式文书的配套规定基本一致，关于令状式文书的配套规定主要差异在于庭审笔录的内容上及《适用令状式裁判文书告知书》的送达上，具体差异见下表。

表十五：简式文书配套制度的差异规定

配套差异 相关规定	令状式文书的庭审笔录要求	令状式文书送达《适用令状式裁判文书告知书》的要求
试点文书格式	(不载明裁判理由的文书) 裁判过程及裁判理由，已在庭审录音录像或者庭审笔录作完整记录	无
广东规定	庭审笔录应当包括宣判过程，包括法院认定的事实、详细裁判理由、依据和判决主文	在送达裁判文书时送达
广州文书规定	仅规定对庭审过程全程录音录像，未明确庭审笔录要求	在送达案件受理通知书、应诉通知书时向各方当事人送达，也可根据案件情况在庭审过程中以口头方式告知当事人

2. 简式文书适用意愿不高

经调研，不少法官对小额诉讼使用简式文书意愿不高。经分析，大部分法官意愿不高的原因在于以下三点：

首先，顾虑适用简式文书的依据不足。部分法官虽然希望适用简式文书，但对何种条件下能适用简式文书存在疑惑，特别是关于当事人缺席以及当事人对案件事实存在争议的情况下能否适用简式文书法官们意见不一。

其次，认为适用简式文书不会减轻工作量。部分法官认为适用简式文书不会大幅减轻工作量，如适用要素式文书需要指导当事人填写要素表，在当事人不按要求填写时还需要法官比对双方填写的要素表的差异，工作量更大，又例如适用令状式文书需要当庭明确裁判理由并当庭宣判，还不如在开庭后撰写普通文书。

最后，担心有损当事人权益以及当事人投诉信访和申请再审。其一，部分法官担心在被告缺席的情况下单凭原告填写的要素表作出简式文书有损被告权益。其二，部分法官担心当事人对简式文书这种新

型文书不理解，会招致当事人投诉和信访，法官解释和接访耗费的时间比撰写普通文书还要多。其三，如果当事人申请再审，因简式文书对事实查明及论理部分有所省略，该案在再审中可能被认为事实查明不清或者论理不充分，最终被发回重审或者被改判。

三、完善对策

针对上文分析的小额诉讼运行陷入困境的原因，课题组认为可从以下六个方面进行完善。

（一）构建诉前多元化解与小额诉讼的衔接机制

对于多元化解与小额诉讼衔接不畅的问题，可从以下几个方面进行构建和完善。

1. 强化调解前置程序

（1）调解前置与小额诉讼互补推进

对小额诉讼案件实行调解前置，有利于充分发挥诉前调解和小额诉讼的优势。一方面，小额案件进入诉讼程序之前，可以通过调解制度过滤部分小额纠纷，从而让部分无须通过诉讼解决的案件获得制度出口；另一方面，调解作为小额诉讼程序的合理补充，有利于缓解当下小额诉讼适用空间受限的状况，使当事人减轻心理负担，从内心认同和理解小额诉讼程序，充分发挥二者在司法中的作用。³⁵建立强制调解制度并非不尊重当事人的自愿选择，恰恰相反，正是调解自愿原则的体现，充分尊重当事人对诉讼过程和诉讼结果的自愿选择，并以法理情三者相结合的方式实现心理层面的纠纷彻底解决，也有效的降低了案件的执行率和申诉率。诉前未能达成调解的，可立即转入诉讼程序，当事人的诉权不受到限制。³⁶

（2）扩大调解前置的适用范围

对起诉到人民法院的符合小额诉讼适用范围的民商事纠纷，除了依案件性质不适宜调解或者已经调解但无法达成调解协议的外，包括道交、家事、劳动争议、物业管理、小额金融借款、民间借贷、消费者权益保护、相邻关系，以及案情相对简单、争议不大的医疗纠纷、

³⁵ 参见王阁：《小额诉讼中诉前强制调解的建构》，《郑州大学学报》2015年第5期。

³⁶ 参见石仁举：《小额诉讼程序适用率低下的原因及对策研究》，山东大学法学院2017年硕士学位论文。

房屋租赁与买卖、网络购物及平台服务合同纠纷、侵害信息网络传播权纠纷等，均应适用调解前置程序，先行进行诉前调解。

2.完善诉调一体对接机制

(1) 贯彻诉调对接一体化思路

高度重视诉调对接工作，贯彻诉调对接一体化建设思路，规范操作流程。首先，在人员配置方面，按照小额诉讼程序的特点合理配置审判力量，组建速裁团队，速裁团队与诉前调解组织进行密切沟通，减少从诉前调解到小额诉讼之间的时间虚耗和流程拖沓。其次，在制度导向方面，着重解决调解和裁判两张皮的问题，在诉前调解阶段解决纠纷，调解不成的利用调解优势宣传小额诉讼的优点，引导当事人在调解不成的情况约定适用小额诉讼，提升小额诉讼的约定使用率。

(2) 强化诉前调解与小额诉讼衔接程序

首先，实现程序事项的衔接。通过诉前调解程序完成当事人送达地址确认、程序性事项释明等工作，有效减少小额诉讼经办法官的工作量，为小额诉讼程序高效适用做好准备。其次，实现无争议事实的衔接。调解人员经当事人同意，应以书面形式就无争议的事实、无争议的证据、确认的争议焦点予以固定，促使当事人将复杂的争议焦点简化为金额给付数额等简单纠纷，为诉讼程序中适用小额诉讼创造条件。在小额诉讼程序中，除涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益的外，当事人无需对双方已经书面确认的无争议事实再行举证。最后，实现调解流程的衔接。案件经过诉前调解但调解不成进入小额诉讼程序的，调解员可以将调解情况附卷移交给小额诉讼的经办法官，小额诉讼的经办法官可以针对诉前调解明确的主要差异进行调解，调解不成的及时判决。

3.推进诉前多元化化解与小额诉讼的线上衔接

加快推进在线多元纠纷化解（ODR）平台优化升级，深入推进该平台与法院立案和审判系统互联互通，实现各类案件的委派、委托调解工作均在平台线上进行。将诉前调解、人民调解、律师调解、法官调解等平台链接到 ODR 平台集中统一，实现数据全面互通共享。推动平台与仲裁、公证、行业调解等非诉解纷平台互联互通，强化信息资源共享，以期建立集调解、公证、行政、仲裁、诉讼为一体的掌上纠纷化解平台，实现各类案件统一受理、归口化解，分层过滤、非诉优先。ODR 平台调解过程中的信息记录、工作流转、调解协议、申请司法确认、履行情况等均应留痕存档，在平台记录处理结果并及时反馈到立案和审判系统，确保诉前多元化解和小额诉讼无缝衔接。

（二）完善小额诉讼的识别立案机制

小额诉讼要实现快速立案，完善小额诉讼的识别立案机制势在必行。课题组认为可从以下几个方面进行完善。

1. 分类规定非单纯金钱给付类案件适用小额诉讼的前置条件

《口径（一）》已经提出非单纯金钱给付类案件并非必然不能适用小额诉讼。《口径（二）》进一步明确十万元以下的简单非单纯金钱给付类案件可以适用小额诉讼程序，但未对五万元以下和五万元以上、十万元以下进行区分，统一要求各方当事人均同意适用小额诉讼程序才能启动。课题组认为，应当贯彻《实施办法》以五万元为界限进行分类处理的思路，明确规定非单纯金钱给付类案件可以适用小额诉讼的两种情形：（1）案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，案件标的额在五万元以下的非单纯金钱给付类案件，无须当事人同意即可适用小额诉讼程序；（2）案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，案件标的额在五万元以上、十万元以下的非单纯金钱给付类案件，须各方当事人均同意才能适用小额诉讼程序。

2.缩小排除适用小额诉讼的案件类型

首先，起诉时被告下落不明的案件适用小额诉讼还是适用简易程序，对于当事人的诉讼权益并没有本质的区别。符合法定适用小额诉讼标的额案件，虽然原告起诉时被告下落不明，仍应以小额诉讼程序立案。其次，需要评估、鉴定的案件也不应被完全排除适用小额诉讼，因为这些案件其实事实很清楚、权利义务关系很明确，一旦完成评估、鉴定就可以迅速做出裁判。上述两类案件不宜明确排除适用小额诉讼，可考虑将上述案情作为案情疑难复杂的一个表现，赋予法院决定是否适用小额诉讼的制度空间。

3.完善案件繁简分流标准

首先，加强对案件繁简判断的动态分析，梳理可以适用和排除适用小额诉讼的所有案件类型，对每一类案件的案由、诉讼主体、诉讼请求、法律关系、标的额等要素设定具体、可操作的繁简界定标准体系，确保符合小额诉讼程序的案件一律适用小额诉讼程序审理。其次，在登记立案时，由当事人填写《案件情况登记表》，由程序分流员录入立案信息系统，借助信息系统智能识别案件繁简要素，程序分流员再根据繁简界定标准进行人工识别，通过“算法+人工”的方法快速识别，识别为适用小额诉讼的在审判系统中统一标注“小额”字样。最后，定期组织资深的、具有丰富民事审判经验的法官提炼更新“事实清楚”“权利义务关系明确”“争议不大”案件的客观表现要素，将该要素引入立案系统，在立案期间根据客观表现要素实现小额诉讼案件的精准识别。

4.积极引导当事人约定适用小额诉讼

(1) 通过司法宣传提高当事人对小额诉讼的认知度

实践中，小额诉讼一审终审的特点已经得到过分宣传，但其效率高、程序灵活等优点并未得到广泛宣传，致使当事人对小额诉讼的认同率不高。要提高当事人的约定适用率，可以重点对小额诉讼程序的适用条件、审判组织、审理方式、一审终审等内容进行宣传，引导当事人充分认识小额诉讼程序更能经济、便捷、便利化解纠纷的优势，提升双方在小额简单合同里约定适用小额诉讼程序的意识。

（2）推动律师接受委托时告知当事人选择小额诉讼

建议律师协会告知律师在接受当事人委托时，根据诉讼请求、事实理由、标的额度、纠纷性质等因素，积极向当事人宣传小额诉讼程序的高效性与便捷性，阐明小额诉讼与其他诉讼方式相比在时间、精力、费用等方面的优势，积极引导当事人选择小额诉讼。

（3）开庭前积极引导当事人约定适用小额诉讼

法院在立案时应当继续引导符合小额诉讼约定适用条件的案件当事人选择适用小额诉讼程序。《广州规定》规定，立为简易程序审理的案件，标的额在五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件，可在开庭前主动征询当事人双方是否同意选择适用小额诉讼程序，当事人双方同意的，可以转换适用小额诉讼程序审理案件。这意在进一步扩大当事人约定适用小额诉讼的比率，不失为有益尝试。

（三）优化小额诉讼的审理程序

针对小额诉讼程序与简易程序同质化的问题，课题组认为应当进一步优化小额诉讼案件的审理程序，提升小额诉讼程序的独立性，充分发挥其便捷高效低成本的优势。

1.缩短举证期限和答辩期间

首先，探索将小额诉讼的答辩期间、举证期限均规定为不超过7日。要发挥小额诉讼程序相比其他程序的独特优势，可以改变全部程

序统一适用 15 日最长答辩期间的现状，将小额诉讼的答辩期间、举证期限均规定为不超过 7 日，以解决答辩、举证耗时的问题。法院应当在受理小额诉讼程序案件时告知放弃答辩期间、举证期限的法律后果，并征询当事人是否同意放弃。当事人明确表示放弃的，可以直接开庭审理。当事人明确表示不放弃答辩期间、举证期限的，法院应当合理确定不超过 7 日的答辩期间、举证期限。其次，应当明确答辩期与举证期限可以合并计算。关于答辩期间与举证期限能否合并计算，最高院之前有观点认为举证期限的起算点为答辩期届满后。³⁷《口径（一）》提出“答辩期间和举证期限原则上分开计算，但当事人同意合并的除外”。《口径（二）》则改变上述观点，提出两者可以合并计算。课题组认同《口径（二）》提出的可以合并计算的观点，理由有二：其一，《民诉法解释》第 99 条和《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第 50 条均规定，人民法院应当在审理前的准备阶段确定当事人的举证期限。结合《民诉法》第十二章第二节，审理前的准备阶段为立案后至开庭审理前的阶段。因此，审理前的准备阶段已经包括答辩期间，按照现有规定不能认定举证期限的起算点为答辩期届满后。其二，现实中原被告一般在起诉时已经提交证据，如果原告收到被告的答辩状针对新的争议焦点认为应当补充证据，法院不会以原告的举证期限届满为由限制其举证权利。因此，明确小额诉讼中答辩期间与举证期限可以合并计算有助于进一步凸显小额诉讼程序的效率优势，而且并不会损害当事人权利。

2. 简化传唤、送达、证据交换方式

在“简化程序不减损权利”的前提下，充分利用电子化手段简化传唤、送达、证据交换方式，可以通过电子送达平台提供的电话、

³⁷ 最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组编：《最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用（上册）》，人民法院出版社 2015 年版，第 337 页。

手机短信或电子邮件、微信等简便方式传唤当事人、通知证人、送达或进行证据交换。证据交换原则上安排在线上进行。

3.优化庭审程序

首先，推行在线庭审，除当事人明确表示不同意的以外，小额诉讼案件可以采取在线视频方式进行庭审。小额诉讼案件的庭审应当录音录像，并可以录音录像作为庭审记录，不再另行制作书面笔录。其次，开庭的时间或地点可以根据当事人申请并经法院同意后灵活确定。最后，推动要素式审理，庭审可以不受法庭调查、法庭辩论等庭审程序限制，直接围绕诉讼请求或者案件要素进行，原则上应当一次开庭审结，并争取做到当庭宣判，当庭送达裁判文书。

4.完善其他配套制度

围绕小额诉讼程序简便高效的特点，构建完整的规则体系。第一，探索小额诉讼免收案件受理费，或者规定小额诉讼收费标准比照简易程序案件减半收取，提升当事人适用小额诉讼的意愿。第二，探索小额诉讼适用便捷有效的送达方式，充分发挥包括电子送达在内的各种送达方式的作用，尽可能使应诉材料在短期内送达到当事人手中，保障小额诉讼程序“快”的优势得以发挥。加大和公安部门的数据整合力度，由公安部门向法院提供一个专供当事人信息的数据端口，方便查询当事人信息，进行有效送达。加强和电讯部门、金融机构的沟通协作，将电讯部门、金融机构实名认证的当事人联系方式接入法院系统，由法院按上述有效联系方式进行送达。第三，强化小额诉讼程序与执行程序的衔接，法院可以在作出判决后直接征询当事人是否申请执行，当事人提出申请的，案件通过法院主动执行转由执行部门立案执行。第四，充分发挥智慧法院的技术优势，依次推进并完善在线庭

审、在线交换证据材料、无纸化办公，减少纸质材料的产生，争取实现小额诉讼案件完全电子化归档。

（四）限定小额诉讼的转换条件

针对小额诉讼程序转换条件过宽、当事人和法官主观转换意愿较高等问题，课题组认为，应当优化小额诉讼程序的法定转换条件，并通过设置合理的审批程序等方式限制小额诉讼程序的任意转换。

1.优化小额诉讼程序的法定转换条件

小额诉讼程序向简易程序、普通程序转换的法定事由应当是因出现新情况导致案件不符合“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”的案情简单要件，或者不符合小额诉讼的标的额要求。对于并非必然导致案件复杂程度提高的情形，应当交由法官根据案情审查决定是否转换程序，而不宜统一规定为须一律转换程序。针对现行规定，以下转换程序的法定情形值得商榷。首先，一方当事人下落不明并非必然导致案情复杂，应当由法官根据上述因素是否导致案情复杂自主决定是否转程序。其次，当事人申请或法院依职权委托评估、鉴定、审计，并非必然导致案情复杂程度增加，在评估、鉴定、审计期间不计入审限的情况下，应当由法官自主决定是否转程序。最后，当事人提起反诉并非必然导致案情复杂。即使当事人提起反诉，如果本诉与反诉的标的额均不超过小额诉讼的立案标的额，且案件并未因提起反诉转变为案情复杂的，可以继续适用小额诉讼程序。综上，不宜将当事人提起反诉作为小额诉讼必须转程序的法定事由，应当赋予法官根据案情判断是否需要转程序的决定权。

2.降低当事人和法官的主观转换意愿

首先，提高小额诉讼程序的认可度，向当事人充分阐明小额诉讼程序的时间、成本优势及其救济机制，打消当事人对于小额诉讼程序

是否影响案件公正审判的顾虑。对于当事人在诉讼过程中恶意虚构事实增加或变更诉讼请求等行为，给予相应的处罚。其次，建立专门的小额诉讼案件审理团队，安排专职法官进行小额诉讼案件的审理工作，完善小额诉讼案件的快速流转机制，实现立审执有机衔接，减少因审限不够等非案情因素转换程序的情况。目前广州市已有部分基层法院设立小额速裁法庭，指派专人进行审理，实践证明该种方式能较好实现资源的优化配置，有利于小额诉讼程序的广泛开展。再次，设置专门的小额诉讼案件考评机制，将小额诉讼程序适用率纳入考评体系，对于因小额诉讼案件产生的申诉、信访、再审进行科学评价，不能让法官因担心小额诉讼一审终审招致申诉、信访、再审而抗拒使用小额诉讼。最后，针对法院的审批权限设置对小额诉讼程序转为简易程序或普通程序设置合理的审批要求，加强对程序转换的审查力度，切实消除小额诉讼程序“当用不用”的现象。在减少程序转换任意性的同时，也要注意避免程序转换审批程序拖沓的问题。

（五）理顺程序转换的制度衔接

针对上文分析的程序转换的制度衔接不畅问题，课题组认为可从以下四个方面进行明确和完善。

1. 转换告知的方式

首先，程序换转应当一概以裁定方式作出。民事裁定，是指法院对民事诉讼程序和执行程序中应当解决的程序事项作出的权威性判定。³⁸程序换转是法院作出的程序决定事项，应当通过裁定方式作出。部分地方实践认为小额诉讼是简易程序的一种类型，因此小额诉讼转换为简易程序无须以裁定方式作出有违裁定的适用目的。其次，程序

³⁸谭冰、李浩主编：《民事诉讼法学》，法律出版社2013年版，第342页。

换转可以口头或者书面裁定方式作出。为了提高程序效率，程序换转的裁定可以口头裁定方式作出，且可以当庭作出口头裁定并记入笔录。

2.审判组织的衔接

程序转换后应当尽量保持经办法官不变更，理由如下。首先，不变更法官可以最大利用前期审理成果。案件因案情等因素而需要变更程序不代表法官本身不适合审理该案件，因经办法官前期已对该案件进行审理，其熟悉案情，即使转换程序也可以更快审结案件。其次，不变更法官可以减少案件在法院内部重新流转。案件在法院内部流转必然会耗费时间和资源，因此不变更法官可以减少不必要的内部流转流程。最后，不变更法官可以减少人为转换程序。如果规定程序转换后须变更法官，可能会出现少数法官为了将案件推出去而人为变更程序，不利于小额诉讼发挥应有效果。最后，不变更法官不会显著影响速裁团队的运作。如对立案、转换等环节等进行妥善把握，程序转换的几率不会很高。权衡利弊，程序转换后保持经办法官不变更应能最大限度地发挥程序价值。

3.庭审程序的衔接

程序转换后是否应当重新开庭应当分情况具体分析。首先，如审判组织发生变更，那么根据庭审亲历原则应当重新开庭。其次，如审判组织不发生变更，如当事人明确同意不重新开庭的可不重新开庭，如当事人并无明确同意不重新开庭的，可按以下情况分别处理。

第一，关于小额诉讼程序转换为简易程序的庭审衔接。按《民事诉讼法解释》，因当事人申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉、追加当事人等，致使案件不符合小额诉讼案件条件的需要将小额诉讼转换为简易程序。其一，如果当事人在庭审前申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉、追加当事人，那么法院只需重新指定举证期、答辩期，不

存在重新开庭的必要。其二，当事人在庭审中申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉，由于法院需重新指定举证期、答辩期，在当事人不明确放弃上述权利的情况下应当重新开庭。其三，当事人在庭审中或者庭审后申请追加当事人，由于该当事人应当参加庭审，因此法院应当重新开庭。其四，至于《实施办法》中所列因需要鉴定、评估、审计的需要转换程序的，其实只需对鉴定、评估、审计结论进行质证，并非必须重新开庭。

第二，关于简易程序转换为普通程序的庭审衔接。如适用合议制普通程序，自然应当重新开庭。如适用独任制普通程序，因为普通程序与简易程序的庭审程序并不一致，简易程序适用的是简化的庭审程序，因此在简易程序转换为独任制普通程序的情况下应当重新开庭。

第三，关于简易程序转换为小额诉讼的庭审衔接。按《口径（一）》，简易程序转换为小额诉讼的原因是当事人减少或者变更诉讼请求致使案件符合小额诉讼的标的额条件。因当事人撤回部分诉请致使案件标的额下降，此时法院不需要重新指定举证期及答辩期，且简易程序指定的举证期已比小额诉讼的举证期长，当事人的诉讼权利并无减损，因此在此情况下法院不需要重新开庭。

4.答辩举证的衔接

关于程序转换后是否需要重新答辩举证，如当事人自愿放弃上述权利，当然无须重新答辩举证。另根据《民诉法解释》及《实施办法》，在程序转换前双方当事人已确认的事实，可以不再举证、质证。在当事人未明确放弃答辩举证权利且双方对相关事实未予确认的情况下，根据上述论述，如需要重新开庭应进行重新答辩和举证质证，但如不需要重新开庭不代表无须重新答辩和举证质证，具体分析如下。

首先，如因为当事人申请增加或者变更诉讼请求、提出反诉、追加当事人而将小额诉讼转换为简易程序的，无论是否需要重新开庭，应当就上述新出现事项重新指定答辩期及举证期。

其次，如因为需要鉴定、评估、审计将将小额诉讼转换为简易程序的，该情况下并非必须重新开庭，当然无须重新指定答辩期，只需对鉴定、评估、审计结论进行质证。

最后，如因为当事人申请减少诉讼请求而将简易程序转换为小额诉讼的，无须就减少的诉请重新指定答辩期及举证期。

（六）推广适用于小额诉讼的简式文书

小额诉讼案件案情简单，本应当是适用简式文书的主要案件类型。但由于现行规定不完善以及法官适用意愿不强的原因导致小额诉讼案件适用简式文书比例还有较大提升空间。因此，要提升小额诉讼的适用效果应进一步推广适用于小额诉讼的简式文书。

1.提升适用简式文书的意愿

部分法官适用简式文书的意愿不高，认为简式文书主要是为了追求效率，可能会有损当事人权利。课题组认为所谓简式文书会造成追求效率与保障权利的冲突只是一种假象。

第一，追求效率是保障权利的应有之义。首先，迟来的正义非正义。小额诉讼的其中一个重要价值目标就是实现繁简分流，在应对在当前“案多人少”现实的同时，让当事人可以接近诉讼快速解决纠纷。摈弃简式文书不仅难以实现小额诉讼的价值，更会挤占部分疑难案件的审理时间。其次，保障权利应当尊重当事人意愿。不少当事人诉至法院的目的并非要一份尽可能详尽的判决，因此他们选择小额诉讼以希望尽快得到裁判结果解决纠纷，在此情况下追求效率才能最大限度地保障当事人的权利。

第二，简式文书与保障权利互不冲突。首先，简式文书应当符合对应的适用条件。简式文书适用于案情简单的小额诉讼不会有损当事人权利。其次，简式文书应当具备相关的配套制度。简式文书虽然在结构体例上得到简化，但相关简化内容并非凭空省略，相关简化是建立在庭前审查、当事人确认、强化庭审作用等制度的保障上。

2.理清简式文书的适用条件

根据上文对最高院发布的文书样式以及广东省、广州市的相关规定的比较，可以发现主要争议有二：一是被告缺席的小额诉讼案件能否适用简式文书；二是适用简式文书是否必须当庭宣判。

第一，适用简式文书不应限于双方到庭案件。首先，是否双方到庭并非评判案情的标准。部分简单案件即使只有原告到庭但证据确凿且符合小额诉讼标的额条件的，即使被告缺席也有适用小额诉讼的空间，该类案件应可适用简式文书。其次，认为简式文书仅能适用于双方到庭的小额诉讼，同样会损害原告权益。其一，被告经合法程序传唤拒不到庭应视为其放弃诉讼权利，此种情况下更应保护原告的诉讼权利，如经审查案情简单可适用简式文书；其二，部分案件被告故意拖延诉讼不到庭应诉，原告已就此承受不利益，如经审查案情简单适用简式文书才是对原告权利的弥补。

第二，适用简式文书并非必须当庭宣判。简式文书包括要素式文书、表格式文书及令状式文书。首先，要素式文书、表格式文书无须当庭宣判。要素式文书、表格式文书应适用于可以归纳出相关案件要素的案件。表格式文书应属要素式文书的一种类型，即以表格的形式呈现要素。要素式文书、表格式文书的主要作用在于通过归纳案件要素简化文书的事实查明部分，裁判说理部分不能直接省略。其次，令状式文书应当当庭宣判。令状式文书应适用于无须重复说理的案件。

令状式文书出具前，法官已在庭审中进行说理并记载于庭审笔录中，因此在令状式文书主要作用在于省略说理简化文书，事实查明部分不一定要直接省略。但因为该类案件在庭审说理时也会涉及事实认定，因此文书的事实查明部分可以适当简化。

3.明确简式文书的体例样式

从上文关于简式文书的比较可知，最高院2020年9月针对改革试点印发的“试点文书样式”只是在原文书样式上对小额诉讼裁判文书进行简写，并未在文书体例上对小额诉讼裁判文书进行实质性简化，这必然会影响小额诉讼中简式文书的适用。要推广小额诉讼中简式文书的适用，有必要在全国层面发布突显小额诉讼特点和优势的简式文书的体例样式，进而规范简式文书的适用。³⁹

第一，简式文书应当简化的内容。首先，简式文书不能省略文书的标题和落款。该部分应是识别案件及明确审理人员的基本要素，不存在省略空间。其次，简式文书不能省略文书正文部分的当事人基本情况、委托诉讼代理人的基本情况、案件由来和审理经过、裁判依据、裁判主文和尾部。上述部分应属案件的基本部分，且本身已比较简单，无须省略。最后，简式文书应当简化文书正文部分的当事人诉辩意见、法院事实查明与裁判理由部分。理由有二：其一，大部分文书的详略不同在于上述部分，实践中大部分法官亦将主要撰写精力花费在上述部分，因此简化上述部分具有重要意义。其二，简化上述内容不会有损当事人权利。诉辩意见已通过送达起诉状、答辩状等程序让双方知悉，无须在简式文书中呈现。事实查明可通过要素罗列方式进行明确，无须遵循传统文书样式列明。裁判理由在令状式文书出具前已在庭审中明确，因此无须在文书中重复说理。

³⁹ 最高院于2016年针对部分案件类型发布简式文书样式实际并无限定该类案件才能适用简式文书，但会带来示范效应，致使部分法官只在同类案件中适用简式文书。参见最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组编：《民事诉讼文书样式（上册）》，人民法院出版社2016年版，第340-350页。

第二，要素式文书、表格式文书的体例样式。要素式文书、表格式文书应当省略当事人诉辩意见，并以案件要素方式列明事实（在事实部分列明原告诉请），并根据案件类型简化裁判理由。因表格式文书是要素式文书的其中一种类型，课题组就小额诉讼的要素式判决样式进行举例（见附件一）。

第三，令状式文书的体例样式。令状式文书应当省略当事人诉辩意见，简要概括事实查明，省略裁判理由。课题组就小额诉讼的令状式判决样式进行举例（见附件二）。

4.理顺简式文书的配套制度

明确简式文书的体例样式后有必要理顺小额诉讼适用简式文书的配套制度，完备的配套制度既可以提升适用简式文书的效率性，又能保证简式文书的公正性。

第一，立案时送达案件要素表。首先，法院对可归纳案件要素的案件应在立案时向原告送达要素表，并尽量要求原告在立案时一并填写。其次，法院在向其他当事人送达诉讼材料时一并送达原告填写的要素表副本，并指引其他当事人围绕该要素表举证和发表意见。为方便比对双方对案件要素的意见，可指引其他当事人直接在原告填写的要素表进行确认和发表意见，课题组就小额诉讼案件制定要素表（见附件三）。最后，如当事人未按要求填写要素表的，可由法官助理在庭前会议中组织双方填写，并固定无争议的案件事实。

第二，庭审时按案件要素审理。首先，对于当事人在庭审前已按要求填写要素表的，法官可在庭审中予以确认无争议的事实，并对双方争议的事实进行重点调查。其次，对于当事人未在庭审前按要求填写要素表的，法官可在庭审中按相关要素推进事实查明，确保庭审查明事实的完备性与高效性。

第三，根据庭审情况确定文书样式。立案时送达要素表以及庭审时按要素调查事实并非意味着该案只能出具要素式文书，法官应根据庭审情况确定文书样式。首先，如案件事实可按要素充分查明的，可对该案适用要素式文书。其次，如案件事实可按要素充分查明的，且案情简单可以当庭宣判的，可在庭审中说明裁判理由并当庭宣判，对该案适用令状式文书。最后，如案件事实按要素无法充分查明的，可对该案适用普通文书。

第四，送达令状式文书时附带告知书。令状式文书中会直接省略裁判理由，但法院并非在该案中不进行说理，只是通过充分发挥庭审中心主义在庭审中已进行裁判说理并当庭宣判。因此适用令状式文书应当附带送达告知书，关于告知书应当注意两点。首先，告知书应告知当事人本案的裁判理由已在庭审中明确并记入庭审笔录，当事人对裁判理由有疑问的可申请复制庭审笔录。课题组就小额诉讼案件制定适用令状式裁判文书告知书（见附件四）。其次，告知书应在送达文书时一并送达。《广州文书规定》要求在在送达案件受理通知书、应诉通知书时送达告知书，课题组认为值得商榷，其一，庭审时完整陈述事实是当事人应尽的义务，无须在庭审前送达告知书要求当事人完整陈述；其二，立案时不能确定案件是否适用令状式文书，在立案时送达该案可能适用令状式文书的告知书亦无必要。

结语

小额诉讼能否发挥应有效果，直接决定繁简分流改革能否顺利推进，最终影响“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一目标能否真正实现。对小额诉讼的运行情况进行调研，可发现有关小额诉讼的规定虽然逐步完善但仍有不足。2020年开始的繁简分流改革试点虽然在一定程度上推动了小额诉讼的适用，但小额诉讼仍然存在六方面不足：与多元化解衔接不畅；识别立案存在难题；与简易程序同质化；程序转换随意；程序衔接不畅；判决简化不足。针对上述六方面困境，应当相应进行六方面完善：构建多元化解与小额诉讼的衔接机制；完善小额诉讼的识别立案机制；优化小额诉讼的审理程序要求；限定小额诉讼的转换条件；理顺程序转换后的制度衔接；推行适用于小额诉讼的简式文书。我国的小额诉讼虽然至今未能发挥应有效用，但我们不能因噎废食对小额诉讼全盘否定。国外小额诉讼近一百年的发展历程已经证明小额诉讼能够有效应对诉讼爆炸，并实现让当事人接近诉讼的价值目标。我们要做的应该是立足国情，构建和逐步完善具有中国特色的小额诉讼制度，从而优化司法资源配置，全面促进司法公正。

附件一：小额诉讼要素式裁判文书

××人民法院 民事判决书

(XXXX)……民初……号

原告：×××。

委托代理人：×××。

被告：×××。

委托代理人：×××。

原告与被告房屋买卖合同纠纷一案，本院于受理后，依法适用小额诉讼程序，公开（不公开）开庭进行了审理，现已审理终结。

案件事实

双方有争议的事项为第×项，其他事项双方无争议（有争议部分的写法可参照第 X 项）。

一、合同签订时间：_____年__月__日。

……

X、交房时间：__年__月__日。

原告主张及证据：_____。

被告意见及证据：_____。

法院认定及理由：_____。

……

Y、原告的诉讼请求：_____。

裁判理由与结果

本院认为，……（综合论述裁判理由）。依照××（法条）的规定，判决如下：

一、……；

……。

如未按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。（没有给付金钱义务的，不写）

案件受理费××元，由××负担。

本判决为终审判决。

审判员×××
××年××月××日
书记员×××

附件二：小额诉讼令状式裁判文书

××人民法院
民事判决书

(XXXX)……民初……号

原告：×××。

委托代理人：×××。

被告：×××。

委托代理人：×××。

原告与被告房屋买卖合同纠纷一案，本院于受理后，依法适用小额诉讼程序，公开（不公开）开庭进行审理，现已审理终结。

原告诉讼请求：1、……；2、……；3、……。

本院经审理认定，（简要概括本案的主要事实）。

本院依照××（法条）规定，判决如下：

一、……；

……。

如未按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。（没有给付金钱义务的，不写）

案件受理费××元，由××负担。

本判决为终审判决。

审判员×××
××年××月××日
书记员×××

附件三：小额诉讼要素表

××人民法院 房屋买卖合同纠纷案件诉讼要素表

填写提示：

- 1、为了帮助您更好地参加诉讼，保护您的合法权益，特发本表。
- 2、本表所列各项内容都是法院查明案件事实所需，请您务必认真阅读，如实填写。
- 3、本表某些项目可能与您的案件不符，您可以填写“无”；对于本表中未列项目，而您认为需向法院陈述的，可在本表“需要说明的其他事项”中填写。
- 4、本表先由原告发表意见，法院将把本表的副本依法送达给其他当事人，并由其他当事人发表意见，其他当事人关于相关事实有不同意见的可进行相应举证。

一、请填写与本案相关的以下内容：

1、原告：合同签订时间：____年__月__日。

被告：确认。不确认，合同签订时间：____年__月__日，证据为_____。

第三人：确认。不确认，合同签订时间：____年__月__日，证据为_____。

……

X、需要说明的其他事项：

原告：_____。

被告：_____。

第三人：_____。

二、简式文书具有高效、简洁、快捷等优点，且不会有损当事人权益。法院将根据案件实际情况，并结合当事人意愿等因素依法决定本案是否适用要素式、表格式或令状式简式文书。请各方当事人就是否同意本案适用简式文书发表意见。

原告：同意。不同意。

被告：同意。不同意。

第三人：同意。不同意。

三、确认本人以上意见无误后请签名确认。

原告签名确认：被告签名确认：第三人签名确认：

填写时间：__年__月__日填写时间：__年__月__日填写时间：__年__月__日

附件四：适用令状式裁判文书告知书

××人民法院 适用令状式裁判文书告知书

为提高诉讼效率，本案采用令状式裁判文书。为保护您的诉讼权利，现将有关事项告知如下，请仔细阅读：

令状式裁判文书是指只包含诉讼当事人基本情况、原告诉讼请求、案件基本事实和法院裁判主文，不详细记载被告抗辩主张和裁判理由的法律文书。虽然裁判文书上对被告抗辩主张和裁判理由等部分内容没有详细记载，但该部分内容将充分体现在庭审笔录中。您若对裁判理由不清楚可以向法院要求复印开庭笔录或申请查看庭审录音录像。