

中华人民共和国最高人民法院

法〔2017〕215号

最高人民法院关于 印发《人民法院司法改革热点问题解答(二)》的通知

全国地方各级人民法院,各级军事法院,新疆生产建设兵团各级法院:

现将《人民法院司法改革热点问题解答(二)》印发给你们,供广大法院干警学习理解司法改革政策使用。

各地对推进司法改革过程中遇到的新情况新问题,以及干警思想认识中出现的苗头性、倾向性问题,请及时报告最高人民法院司法改革领导小组办公室。



人民法院司法改革热点问题解答(二)

61. 为什么说司法责任制改革是深化司法体制改革的“牛鼻子”?

习近平总书记指出,司法责任制改革是全面深化司法体制改革的基础,是必须牢牢牵住的“牛鼻子”。之所以说司法责任制改革是司法改革的“牛鼻子”,主要基于以下三个原因:

第一,从法院内部职权配置来看,司法责任制改革是人民法院审判权力运行机制的重大转型与革命,是建立权责统一、权责明晰、权力制约、监督有效的司法权运行机制的关键。通过改革审判权力运行机制、明确司法人员职责和权限、明确审判责任的认定和追究、加强法官的履职保障等,保障了裁判的独立性、履职的法定性、监督的有序性、定责的科学性、追责的程序性,彰显了审判权的判断权属性,真正实现了“让审理者裁判、由裁判者负责”。

第二,从全面深化改革的总体部署来看,司法责任制改革居于基础性、全局性的地位,牵一发而动全身。通过法院人员分类管理、法官员额制,实现司法资源优化配置,队伍素质总体提升,为实现司法责任制改革打下坚实基础。通过建立信息化的审判监督管理机制、符合司法规律的裁判文书签署机制、科学的审判责任认定和追究机制等,实现了审判权力的规范有序运行。通过加强司法职业保障、推进内设机构改革、推进司法辅助人员管理改革、人财物省级统管等,最大限度激发改革动力。

第三,从司法公信力的提升作用来看,司法要获得人民群众的

信赖首先就要提高审判质效,防止和减少错案的发生。通过司法责任制改革让法院更像法院、法官更像法官,促进提高审判质量、效率和司法公信力,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。总之,把“牛鼻子”抓好,关乎司法改革全局,关乎公正权威,关乎司法事业长远发展,任务艰巨、意义深远。

62. 司法责任制改革中,如何做到既放权到位又有效监督?

推进司法责任制改革,一方面要确保法官办案主体地位,坚持放权到位。严格落实司法责任制要求,改变传统裁判文书签署机制,院庭长对未直接参加审理案件的裁判文书不再进行审核签发文书。同时,不能以旁听合议、文书送阅、口头指示等方式实施变相审批。另一方面要坚持监督到位,规范院庭长审判监督管理权,实现审判监督的内容、方式从微观的一般个案审批、文书签发,转向宏观的全院、全员、全过程的审判质效监管,做到放权又放心。具体要求包括:

一是要建立审判监督权力清单制度,明确院庭长的工作职责和不得从事的监督管理行为。应当明确的主要方面有:程序事项审批,审判工作综合指导,裁判标准统一,审判质效监管,以及排除案外因素对审判活动的干扰等。

二是要建立以信息化手段为辅助的常态化监督机制,实现对审判流程自动化记录跟踪、提示催办、预警冻结,强化院庭长对审判流程、审判态势的智能化监管以及监督管理行为全程留痕。

三是要推进司法工作标准化建设,完善各类人员、各类案件的权责配置标准、诉讼服务标准、审判流程标准、司法裁量标准、辅助工作标准、案件质量标准和办案业绩评价标准等,对所有司法活动形成规范化操作指引、可量化评价标准。

四是要完善特定类型个案的监督,建立系统自动识别与人工判断相结合的特定类型个案甄别机制,院庭长主要采取听取案件进展、评议结果、提交法官会议和审委会讨论等方式进行监督。

五是要大力推进案件质量评查,保障案件质量。积极利用司法解释、指导性案例、类案参考、裁判指引和大数据分析,统一法律适用。

六是要健全干预过问与独立办案之间的阻断机制,防止监督管理越位。建设符合新型审判权运行机制特点的廉政风险防控机制,确保放权不放任,用权受监督。

63. 院庭长办案主要包括哪些方式? 院庭长办案有何类型要求?

根据《最高人民法院关于加强各级人民法院院庭长办理案件工作的意见(试行)》(法发〔2017〕10号)的要求,院庭长办案方式包括独任审理案件、参加合议庭作为承办法官审理案件、参加合议庭担任审判长或作为合议庭成员参与审理案件,但禁止入额后不办案、委托办案、挂名办案,不得以听取汇报、书面审查、审批案件等方式代替办案。

各级人民法院院庭长应当根据分管的审判工作,结合专业背景和个人专长办理案件,重点审理重大、疑难、复杂、新类型和在法律适用方面具有普遍指导意义的案件。各级人民法院院庭长应当作为承办法官办理一定数量的案件。主持或参加专业法官会议、审判委员会、协调督办重大敏感案件、接待来访、指挥执行等事务应当计入工作量,纳入岗位绩效考核,但不能以此充抵办案数量。

64. 院庭长办案如何监督落实?

各级人民法院院庭长办案任务完成情况应当公开接受监督。

各高级人民法院审判管理部门负责每年度辖区各法院院庭长办案量的测算核定,逐月通报辖区各级人民法院院长、副院长、审判委员会专职委员、其他入额院领导的办案任务完成情况,包 办案数量、案件类型、审判程序、参与方式、开庭数量、审判质量等。各院审判管理部门负责本院庭长、副庭长办案量的测算核定和定期通报。上级人民法院应当定期对下级人民法院院庭长办案情况开展督察,对办案不达标要进行通报,存在委托办案、挂名办案等问题的,一经发现,严肃问责。

各级人民法院院庭长办案绩效应当纳入对其工作的考评和监督范围。院庭长年度办案绩效达不到考核标准的,应当退出员额。院庭长因承担重要专项工作、协调督办重大敏感案件等原因,需要酌情核减年度办案任务的,应当报上一级人民法院审批备案。

同时,要完善保障院庭长办案的有效机制。实行审判团队改革的基层人民法院,庭长、副庭长应当直接编入审判团队,承担相关案件的审判和监督职责;探索将院长、副院长和其他入额院领导编入相应的审判团队审理案件。各级人民法院应当结合实际,为院庭长配备必要的法官助理和书记员,让院庭长能够集中精力投入开庭审理、评议案件、撰写文书等办案核心事务。

各级人民法院应当严格执行《关于保护司法人员依法履行法定职责规定》及其实施办法,积极争取地方党委政府支持,进一步精简会议文件,压缩管理流程,确保院庭长有更多时间和精力投入办案工作。

65. 院庭长行使管理监督权的主要机制和方式是什么?

根据《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(法发〔2015〕13号)和《最高人民法院关于落实司法责任制完

善审判监督管理机制的意见(试行)》(法发〔2017〕11号),各级人民法院应当逐步完善院庭长审判监督管理权力清单。院庭长审判监督管理职责,主要体现为对程序事项的审核批准、对审判工作的综合指导、对裁判标准的督促统一、对审判质效的全程监管和排除案外因素对审判活动的干扰等方面。院庭长可以根据职责权限,对审判流程运行情况查看、操作和监控,分析审判运行态势,提示纠正不当行为,督促案件审理进度,统筹安排整改措施。院庭长行使审判监督管理职责的时间、内容、节点、处理结果等,应当在办公办案平台上全程留痕、永久保存。

院庭长应当通过特定类型个案监督、参加专业法官会议或者审判委员会、查看案件评查结果、分析改判发回案件、听取辖区法院意见、处理各类信访投诉等方式,及时发现并处理裁判标准、法律适用等方面不统一的问题。

院庭长收到涉及审判人员的投诉举报或者情况反映的,应当按照规定调查核实。对不实举报应当及时了解澄清,对不如实说明情况或者查证属实的依纪依法处理。所涉案件尚未审结执结的,院庭长可以依法督办,并按程序规定调整承办法官、合议庭组成人员或者审判辅助人员;案件已经审结的,按照诉讼法的相关规定处理。

66. 如何完善分案机制?

各级人民法院应当健全随机分案为主、指定分案为辅的案件分配机制。根据审判领域类别和繁简分流安排,随机确定案件承办法官。已组建专业化合议庭或者专业审判团队的,在合议庭或者审判团队内部随机分案。承办法官一经确定,不得擅自变更。因存在回避情形或者工作调动、身体健康、廉政风险等事由确需调

整承办法官的,应当由院庭长按权限审批决定,调整理由及结果应当及时通知当事人并在办公办案平台公示。

有下列情形之一的,可以指定分案:(1)重大、疑难、复杂或者新类型案件,有必要由院庭长承办的;(2)原告或者被告相同、案由相同、同一批次受理的2件以上的批量案件或者关联案件;(3)本院提审的案件;(4)院庭长根据个案监督工作需要,提出分案建议的;(5)其他不适宜随机分案的案件。指定分案情况,应当在办公办案平台上全程留痕。

67. 司法责任制改革后,应采取何种合议庭组成和审判长确定机制?

依法由合议庭审理的案件,合议庭原则上应当随机产生。因专业化审判需要组建的相对固定的审判团队和合议庭,人员应当定期交流调整,期限一般不应超过两年。各级人民法院可以根据本院员额法官和案件数量情况,由院庭长按权限指定合议庭中资历较深、庭审驾驭能力较强的法官担任审判长,或者探索实行由承办法官担任审判长。院庭长参加合议庭审判案件的时候,自己担任审判长。

68. 如何对《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第24条规定情形的案件开展有效监督?

对于符合《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第24条规定情形之一的案件,院庭长有权要求独任法官或者合议庭报告案件进展和评议结果。院庭长对相关案件审理过程或者评议结果有异议的,不得直接改变合议庭的意见,可以决定将案件提请专业法官会议、审判委员会进行讨论。

独任法官或者合议庭在案件审理过程中,发现符合上述个案

监督情形的,应当主动按程序向院庭长报告,并在办公办案平台全程留痕。符合特定类型个案监督情形的案件,原则上应当适用普通程序审理。

69. 如何规范刑事案件的法庭审理程序?

为维护庭审的终局性、权威性和公信力,要完善法庭调查、法庭辩论程序,确保诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭。要将证据调查作为庭审的核心环节,证明被告人有罪或者无罪、罪轻或者罪重的证据,都应当在法庭上出示,依法保障控辩双方的质证权利。对控辩双方存在争议的证据,应当逐一出示、质证。对庭前会议中控辩双方没有争议的证据,可以简化举证、质证。要提高庭审驾驭能力,引导控辩双方理性辩论,认真听取控辩双方意见,有效归纳、依法处理案件中的事实和法律争议。要完善当庭宣判和定期宣判制度,适用简易程序审理的案件一般应当当庭宣判,适用普通程序审理的案件要逐步提高当庭宣判率。近年来,人民法院加大力度深化司法公开,包括开展庭审全程录音录像,推进庭审网络直播等,通过庭审公开倒逼司法公正。在庭审全面公开的背景下,侦查、公诉行为,律师的辩解辩护意见,都要与审判活动一起,同步接受法庭内外的监督和评判,这对政法各部门的工作提出了新的更高的要求。

70. 在刑事诉讼全过程如何提高人权司法保障水平?

加强刑事诉讼全过程的人权司法保障,是确保办案质量的前提条件,是维护司法公正的应有之义,是推进法治文明进步的必然要求。一是要切实防止刑讯逼供、非法取证。要严格执行法律规定的取证程序,严禁刑讯逼供、体罚虐待,旗帜鲜明地反对使用各

种非法取证方法。要加强对刑讯逼供、非法取证的源头预防,进一步完善讯问制度。要严格按照有关规定要求,在规范的讯问场所讯问犯罪嫌疑人,对讯问过程依法进行录音录像,逐步实行对所有案件的讯问过程全程同步录音录像。二是要严格实行非法证据排除规则。在刑事诉讼各阶段,对法律规定的各类非法证据,都应当准确认定、严格依法排除。要探索建立重大案件侦查终结前对讯问合法性进行核查制度,对于经过核查,确有刑讯逼供、非法取证情形的,侦查机关应当及时排除非法证据,不得作为提请批准逮捕、移送审查起诉的根据。三是要完善刑事辩护制度。要建立健全值班律师制度、完善法律援助制度。要依法保障辩护人会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论辩护等权利,完善便利辩护人参与诉讼的工作机制,有效维护犯罪嫌疑人、被告人及其辩护人的诉讼权利。四是要健全对强制措施的监督机制。要加强人民检察院对逮捕后羁押必要性的审查,规范非羁押性强制措施的适用,切实解决实践中长期存在的“超期羁押”“关多久判多久”等问题。

71. 推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,在防范冤假错案方面有哪些要求?

党的十八届四中全会提出,推进以审判为中心的诉讼制度改革。习近平总书记指出:“这项改革有利于促使办案人员增强责任意识,通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正,有效防范冤假错案产生。”深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,健全完善证据制度和诉讼程序,贯彻落实证据裁判、非法证据排除、疑罪从无等法律原则和要求,有助于积极防范冤假错案产生。

一是全面贯彻证据裁判原则。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,强调侦查机关、人民检察院应当按照裁判的要求和标准

收集、固定、审查、运用证据,人民法院应当按照法定程序认定证据,依法作出裁判;强调坚持重证据、重调查研究、不轻信口供的诉讼原则,重视实物证据的收集和运用,实现办案模式从“由供到证”向“由证到供”的根本转变。这些措施都有助于解决制约公正审判的制度难题,推动在刑事诉讼过程中抓源头、重制约、守底线,从根本上解决司法实践中起点错、跟着错、错到底的问题。

二是严格实行非法证据排除规则。实践表明,刑讯逼供、非法取证是导致冤假错案的重要原因。针对司法实践中非法证据“认定难”“排除难”等问题,“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》和最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》进一步明确非法证据的范围,推动落实侦查终结前讯问合法性核查制度,并完善庭审阶段证据合法性调查程序,有助于加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,严格落实非法证据排除规则。

三是严格贯彻落实疑罪从无原则。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,要求切实改变只强调惩治犯罪而忽视保障人权的观念和做法,严格执行法定证明标准,坚决做到有罪则判,无罪放人;强调人民法院要坚持依法独立公正审判,对于审判活动受到不当干扰等情形,应当依照中央有关规定作出严肃处理,不得因舆论炒作、上访闹访等压力作出违反法律的裁判,对于有效防范冤假错案,保障无罪的人不受刑事追究,具有积极而深远的意义。

72. 如何切实提高证人、鉴定人出庭作证率?

证人、鉴定人出庭作证是核实证据的关键,有助于维护被告人的质证权,有效确保庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑

事诉讼制度改革的意见》明确要求,落实证人、鉴定人出庭作证制度,提高出庭作证率。最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》,也将提高证人、鉴定人出庭率作为改革的重要内容,切实提高出庭作证率。

一是明确应当出庭作证的证人、鉴定人范围。法律要求证人、鉴定人出庭,是为了准确查明案件事实,解决事实证据争议,因此,并不是所有案件中的所有证人、鉴定人都有必要出庭。立足法律规定和司法实际,控辩双方对证人证言有异议,人民法院认为证人证言对案件定罪量刑有重大影响的,应当通知证人出庭作证;控辩双方对鉴定意见有异议,人民法院认为鉴定人有必要出庭的,应当通知鉴定人出庭作证。控辩双方申请证人出庭的,人民法院通知证人出庭后,申请方应当负责协助相关证人到庭。证人没有正当理由不出庭作证的,人民法院在必要时可以强制证人到庭。

二是明确证人、鉴定人出庭作证的保障机制。证人、鉴定人因出庭作证,本人或者其近亲属的人身安全面临危险的,人民法院应当采取不公开其真实姓名、住址、工作单位和联系方式等个人信息,或者不暴露其外貌、真实声音等保护措施。同时,人民法院应当建立证人出庭作证补助专项经费机制,对证人出庭作证所支出的交通、住宿、就餐等合理费用给予补助。这些都是解决证人出庭作证后顾之忧,提高证人出庭积极性的重要举措。

三是明确传闻证据排除规则。为充分体现直接言辞原则要求,推动证人、鉴定人出庭作证,对于证人没有出庭作证,导致其庭前证言真实性无法确认的情形,庭前证言不得作为定案的根据。经人民法院通知,鉴定人拒不出庭作证的,鉴定意见不得作为定案的根据。推行传闻证据排除规则,既有助于控辩双方积极组织动

员证人、鉴定人出庭作证,也能够避免法庭因采纳不真实的书面证据而错误认定案件事实。

73. 制定出台《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》的基本思路是什么?

党的十八届三中、四中全会明确要求,加强人权司法保障,严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则,健全落实非法证据排除的法律制度。2017年4月18日,中央深化改革领导小组第34次会议审议通过《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》(以下简称《规定》)。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部于2017年6月27日联合发布了《规定》。《规定》从侦查、起诉、辩护、审判等方面明确非法证据的认定标准和排除程序。这对证据制度乃至刑事诉讼制度改革具有深远影响。

一是切实防范冤假错案的需要。证据是认定案件事实的基础,是保证办案质量的关键。近年来发现并纠正的呼格吉勒图案等冤假错案,都是在证据和事实认定方面出现错误,都与刑讯逼供、非法取证紧密相关。《规定》结合司法实践,特别是重大冤假错案反映的突出问题,明确非法证据的认定标准,完善非法证据的排除程序,对侦查、起诉、辩护、审判等工作提出更高的标准、更严的要求,有助于促使办案人员严格依法收集、审查和运用证据,有效防范冤假错案发生。

二是完善非法证据排除规则的需要。2012年刑事诉讼法修改,吸纳了《非法证据排除规定》的主要内容,在立法层面确立非法证据排除规则。非法证据排除规则的确立,对遏制刑讯逼供和非法取证发挥了积极作用,但由于法律规定较为原则,政法各部门对

相关规定的理解和认识存在一定分歧,在一定程度上影响了法律的实施效果。《规定》以问题为导向,紧扣司法实践中的突出问题,注重规定内容的针对性、有效性、可操作性,既便于司法实践操作,又将相关要求上升到工作机制层面,确保政法各部门一体遵循、严格执行。

三是推进司法理念创新和制度创新的需要。新时期新阶段司法改革的过程,本质上是司法理念和司法制度的创新过程。《规定》以维护司法公正为首眼点,全面深入推进司法理念创新和制度创新,既着眼于落实已有法律规定,又积极促成政法各部门对法律适用方面的争议问题达成共识;既着眼于强化巩固科学的司法理念,又立足于建立健全符合司法规律的法律制度。《规定》在摒弃传统的“重打击、轻保护”“重实体、轻程序”“重口供、轻证据”等思想观念基础上,以科学的司法理念为引领,建立健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度,为办理刑事案件提供更加明确规范的根据指引。

74. 立案登记制改革的内容有哪些?

立案登记制是指除了司法解释规定不予登记立案的情形外,当事人提交的诉状一律接收,并出具书面凭证。起诉状和相关证据材料符合诉讼法规定条件的,当场登记立案。

为规范登记立案程序,切实保护当事人诉权,最高人民法院明确了以下立案登记制改革的内容:

一是对起诉、自诉,做到一律接收诉状,出具书面凭证并注明收到日期。

二是对接受诉状后,符合法律规定的起诉、自诉,当场予以登记立案。对不符合法律规定的起诉、自诉,应当予以释明。当事人

坚持起诉的,人民法院应当书面裁定或者决定不予受理、不予立案,并载明理由。

三是对当场不能判定是否符合法律规定的,区别不同情形作出处理。同时,对在法律规定期限内仍不能决定的,经过分管院长的审批后,可以先行立案。

四是对当事人提交的起诉状和材料不符合要求的,要求人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正。当事人在指定期限内补正的,人民法院决定是否立案的期间,自收到补正材料之日起计算。

五是对当事人提起民事、行政起诉,不管有没有当场交诉讼费,都应当登记立案。登记立案后,除了缓、减、免情况外,未交纳诉讼费的,应按撤诉处理。

75. 立案登记制改革所取得的成效有哪些?

2015年5月1日以来,各级人民法院坚决执行中央决策部署,登记立案渠道畅通,运行平稳。一是切实做到“有案必立”。截至2017年3月底,共登记立案(初审案件)超过3117万,同比增长33.92%。其中,民事案件增长25.15%,行政案件增长54.24%,刑事自诉案件增长65.78%;二是高效开展登记立案。全国法院当场登记立案率超过95%,北京、上海法院达到98%;三是提供优质诉讼服务。各地法院采取增设立案窗口、增派立案人员等方式,确保提供全面、周到、便利的诉讼服务;四是有效提升人民群众获得感。当事人、律师、人大代表等普遍反映,“立案难”问题已不再存在。总体来看,立案登记制改革取得以下成效:

一是诉权保障更加全面。实行立案登记制后,各级法院及时更新观念,对人民法院依法应当受理的案件一律敞开大门,坚决杜

绝“有案不立、有诉不理、拖延立案、增设门槛、人为控制立案、干扰依法立案”等行为，确保人民群众在立案这一诉讼的首要环节感受到公平正义。

二是参与诉讼更加便利。对当事人提交的诉讼材料不齐全或不符合要求的，人民法院当场出具补正材料告知书，详细列明需要补充的材料及期限，切实减轻当事人诉累。此外，不少地区以实行立案登记制改革为契机，创新诉讼服务机制，为当事人提供形式多样、方便快捷的诉讼服务，以法院多辛苦，换得百姓少跑路。

三是司法工作更加透明。各级法院通过诉讼服务大厅、诉讼服务网、12368 诉讼服务热线，公开登记立案程序，主动接受社会监督。在诉讼服务场所建立专家律师咨询室、心理疏导室、律师代理申诉值班室、诉调对接中心等，不断拓宽社会第三方参与司法渠道。加大公开宣传力度，在诉讼服务大厅明显位置张贴、摆放登记立案宣传海报，引导人民群众理性表达诉求。

76. 为什么要推进跨域立案诉讼服务试点？

跨域立案诉讼服务是人民法院坚持司法为民、创新诉讼服务的一项重大举措。以福建泉州法院为试点开展“跨域立案诉讼服务”，主要目的是为了解决一部分当事人异地申请立案路程远、不方便，网上申请立案还不会、没条件的问题，打通司法服务人民群众的“最后一公里”。

一是坚持严格依法开展跨域协作。在跨域立案诉讼服务模式
下，收材料法院和管辖法院之间存在着明确的工作分工。对于当事人起诉，收件法院接收材料后，对当事人的身份、诉讼材料的真实性进行初步核对，然后交由管辖法院决定是否立案受理。

二是坚持规范管理建立长效机制。成立专门协调指挥机构，

负责服务平台的策划、指导和协调。实现跨域诉讼服务“立案标准、收费标准、文书格式、服务标准、立案流程”的“五个统一”。建立跨域立案诉讼服务的限时服务及受理后的及时回访机制,保障当事人依法及时行使诉权。

三是坚持信息引领提升服务质效。研发跨域立案智能辅助信息系统,做到生成立案信息、流转卷宗材料、制作法律文书、传递电子签章的同步生成,和当事人就近跨域立案与管辖法院送达文书的同步实现。

四是坚持便民为民延伸诉讼服务。通过跨域立案诉讼服务平台,方便当事人全程了解立案、审判、执行各个环节,打造了开放、动态、阳光的司法工作机制。建立法院间信息互联互通、事务办理互帮互助机制,促进和带动了在线调解、在线诉讼和智慧法院建设。

77. 如何形成各部门推动多元化纠纷解决机制改革工作合力?

纠纷解决是社会治理体系中的重要组成部分,应当由全社会各界共同参与,形成矛盾化解工作合力。

一是要坚持党政主导。各地法院要按照周强院长在“眉山会议”上的讲话要求,积极争取党委政府的大力支持,改变法院在诉调对接工作中的“独舞”局面,形成“党委领导、政府主导、社会参与、多元并举、法治保障”的工作格局。要学习推广“眉山经验”“潍坊经验”“马鞍山经验”,坚持党政主导第一位、全域协调一盘棋,将多元化纠纷解决机制改革纳入平安建设和综合治理考核,把软指标变为硬任务,推动齐抓共管、多元共治。

二是要加强诉非对接。要加强和完善与综治组织、行政机关、

人民调解组织、商事调解组织、行业调解组织、仲裁机构、公证机构等组织机构的工作对接,推动诉讼与非诉讼纠纷解决方式在程序安排、效力确认、法律指导等方面的有机衔接,健全人民调解、行政调解、商事调解、行业调解、司法调解等的联动工作体系。

三是要发动社会力量。要支持工会、妇联、共青团、法学会及其他社会团体和组织,积极参与解决与其职能相关的纠纷,充分发挥人大代表、政协委员、专家学者、律师、专业技术人员、基层组织负责人、社区工作者、网络管理员、“五老人员”、大学生志愿者等社会各界人士的不同作用,激活分散在各行各业、各领域的纠纷解决资源,鼓励其积极参与到纠纷解决中,培育社会各界的自治意识,形成纠纷解决的网络覆盖,提升社会协同行动力。

78. 如何提高社会对多元化纠纷解决机制改革的认同度?

各级人民法院要承担起多元化纠纷解决机制的推广、宣传、教育等工作,努力营造诚信友善、理性平和、文明和谐、创新发展的社会氛围,不断提高社会各界对多元化纠纷解决机制的认同度。

一是要提高认识,树立“国家主导、司法推动、社会参与、多元并举、法治保障”的现代纠纷解决理念,积极争取党委政府和社会各界的理解与支持,不断完善国家治理体系和治理能力,更好地维护社会公平正义。

二是要强化宣传,与诉讼相比,调解、仲裁、裁决等非诉解纷方式有成本低、效果好、适应性强等优势,既有利于为人民群众提供高效、便捷、低成本的纠纷解决方式,又有利于培养和促进社会自治。

三是要履职尽责,充分发挥司法的引领、推动和保障作用,不断提供更多更好的解纷渠道和解纷机制,鼓励和引导当事人自愿

选择成本较低、对抗性较弱、利于修复关系的非诉方式化解纠纷，不断满足人民群众多元诉求，在更高层次上促进公正和效率的平衡。

79. 专职调解员和特邀调解员有哪些区别？法院专职调解员是否可以由合同制司法辅助人员担任？

2016年6月28日，最高人民法院发布的《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》《关于人民法院特邀调解的规定》，就专职调解员和特邀调解员作出明确规定。

第一，人员类型不同。专职调解员是人民法院在诉讼服务中心等部门配备的，由擅长调解的法官或者司法辅助人员担任，由法院直接管理的内部人员。特邀调解员是人民法院吸纳进入特邀调解组织和特邀调解员名册的人员。人民法院通过建立特邀调解组织和特邀调解员名册制度，开展业务培训，建立业绩档案，组织评估等，对特邀调解工作进行指导。

第二，职责不同。专职调解员从事调解指导工作和登记立案后的委托调解工作，专职调解的纠纷只能是登记立案后委托调解的纠纷。特邀调解员从事特邀调解工作，可以是立案登记前的委派调解，也可以是立案登记后的委托调解。

第三，合同制司法辅助人员由人民法院直接管理，属于法院内部人员，可以担任专职调解员，从事指导和委托调解工作。专职调解员在诉前调解作用、分流案件方面发挥着重要作用，各级法院应当选择具备良好的政治素质和业务素质且擅长调解纠纷的人员担任。

80. 行业和商事调解组织开展调解工作，达成协议后如何进行司法确认？

随着我国经济社会不断发展,除传统的人民调解、行政调解外,在一些专业性较强的领域或行业,也逐渐成立了非诉调解机构,如商事调解组织、行业调解组织、民间商会调解组织、社会团体和公益组织下设的调解组织等。这些自治性、专业性的调解组织在化解专业或行业领域的矛盾纠纷、加强行业自律、规范交易行为、维护市场秩序等方面发挥了独特的作用,与人民调解、行政调解形成了互补,也符合多元化纠纷解决机制的发展趋势。同时,参与社会经济活动的各方当事人就矛盾纠纷达成调解协议时,也希望能够赋予调解协议相应的法律效力,从而更加有效地保障自身正当权益。但是目前直接赋予调解协议以强制执行力并不具备现实可行性,于是有必要将行业调解、商事调解等专业化调解组织纳入到司法确认制度之中。

根据最高人民法院《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》第31条规定,行业和商事调解组织或者调解员被纳入到人民法院特邀调解组织名册和特邀调解员名册的,当事人在登记立案前由人民法院委派调解达成的协议,可以申请调解组织所在地或者委派调解的基层人民法院进行司法确认;没有被纳入到名册的行业调解组织、商事调解组织及其他具有调解职能的组织或者调解员,经调解达成的具有民事合同性质的协议,当事人可以向调解组织所在地基层人民法院或者人民法庭依法申请确认其效力。

81. 为什么要加强对特邀调解员的培训工作?

对特邀调解员进行培训,是《关于人民法院特邀调解的规定》中的重要内容。加强对特邀调解员的培训,是提高特邀调解员素质,从而提高特邀调解的整体质量,增加特邀调解对当事人吸引力

的重要途径。

首先,通过对特邀调解员的培训,可以有效提高特邀调解员的调解技能。通过培训,能够帮助调解员在调解过程中深入挖掘当事人真实需求,发挥案内案外多种因素,打破诉讼非输即赢的必然结果,从而促使当事人形成利益共赢的良好体验。

其次,通过加强对特邀调解员的培训,可以增强特邀调解员的规则意识。通过对调解员进行职业伦理培训,告诉调解员“不可为”“不应为”的行为准则,引导特邀调解员遵从调解员职业道德,遵守法律、法规,形成规则意识。

第三,通过加强对特邀调解员的培训,可以加强特邀调解员辨别处理虚假调解等问题能力。法院对虚假调解等问题具有专业处理能力,通过定期任职培训和个案指导工作,可以增强特邀调解员的防范意识,减少虚假调解的发生。

特邀调解员的业务培训应当由人民法院组织,确保特邀调解员的素质符合人民法院对特邀调解工作的要求,保质保量地完成委派或委托调解工作任务。有培训资源的培训组织或机构也可以接受人民法院委托开展培训工作,由人民法院对调解员培训进行管理和监督。

82. 如何利用特邀调解制度分流纠纷?

利用特邀调解制度分流纠纷,人民法院需要从以下方面入手:

一是健全机构人员。人民法院应当指定诉讼服务中心或者诉调对接中心具体负责特邀调解工作,承担对特邀调解工作的指导职责。为防止此项工作流于形式,人民法院应当配备熟悉调解业务的专门人员。

二是完善制度建设。各级法院要认真建立特邀调解组织、特

邀调解员名册,准确把握入册人员、入册程序,做好名册管理;正确适用纠纷流转、司法确认等制度机制。特邀调解组织和特邀调解员要正确把握调解应当遵守的原则,明确其享有的权利、履行的义务等内容。法院要努力为纠纷分流以及纠纷与诉讼的衔接提供便利。

三是加强宣传推广。各级法院应当积极开展对特邀调解制度的宣传工作。要重视对“家门口”的宣传工作,切实落实特邀调解名册公开制度,要让前来打官司的群众,在进入法院大门伊始,就可以了解到特邀调解的解纷途径。要通过宣传加强特邀调解力量,吸引更多的人加入特邀调解队伍。各级法院应当不断总结经验,找出典型,利用各类媒体进行广泛宣传,争取社会各界的支持。

83. 哪些案件可以适用调解前置程序?

与诉讼相比,调解程序更有利于修补矛盾双方关系,程序更加方便快捷,能够有效降低纠纷化解的成本。将适宜调解解决的纠纷通过调解前置程序,在诉讼之前导入非诉解纷渠道,有助于合理配置纠纷解决资源,推动纠纷解决方式从“司法一元”向“社会多元”转变,实现纠纷性质、类型与纠纷解决方式的匹配。

《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》第27条规定,探索适用调解前置程序的纠纷范围和案件类型。有条件的基层人民法院对家事纠纷、相邻关系、小额债务、消费者权益保护、交通事故、医疗纠纷、物业纠纷等适宜调解的纠纷,在征求当事人意愿的基础上,引导当事人在登记立案前由特邀调解组织或者特邀调解员先行调解。实践中,适宜通过调解前置程序解决的案件大体可以分为四类。一是人民群众日常生活中经常会发生的矛盾纠纷。如消费者权益纠纷、交通事故纠纷、医

疗纠纷等,这类纠纷在生活中触发几率高,矛盾烈度相对较低,适合以比较和缓的方式快速化解,使各方当事人尽快恢复正常生产生活秩序。二是涉及到社会关系修复的矛盾纠纷。如物业纠纷、劳动纠纷等,这类纠纷涉及基本社会关系,对群众正常生活影响较大,一旦破坏往往难以挽回,应当以修复社会关系为矛盾化解的基本取向。三是涉及到家庭关系、邻里关系的矛盾纠纷。如民事诉讼法、婚姻法等法律规定,婚姻纠纷特别是离婚案件要先行调解,这类纠纷往往道德情感伦理因素占据很大成分,因此适合通过调解等比较平和的方式缓和各方情绪,实现矛盾妥善化解。四是小额民商事债务纠纷。这类纠纷往往标的的不大,事实和法律关系比较简单清楚,当事各方对抗性较弱,适合通过调解等低成本方式快速处理。

此外,一些专业性强的类型化纠纷,如金融、保险、电子商务、知识产权纠纷等,市场化程度较高,相关行业协会等自治组织发育较为成熟,也可以将其引入调解前置程序,充分发挥其化解矛盾的积极作用,实现纠纷双方的合作共赢。

84. 如何调动调解人员工作积极性,建立有效的矛盾多元化化解考核评价机制?

调动调解人员工作积极性,既要加强经费保障,也要加强对调解组织和调解员的管理和考评。

要建立以财政支持为主、社会投入为辅的经费保障机制,通过财政专项预算、购买社会服务、市场化运行等方式解决经费保障问题。财政专项预算为主要经费来源,各级人民法院要主动争取党委政府支持,将人民调解、劳动争议仲裁、人事争议仲裁、农村土地承包经营纠纷仲裁等方面纠纷纳入政府公共财政保障,同时对公

公益性调解组织进行补贴,提供必要的物质保障和经费支持。行政机关、人民法院和群团组织都可以通过购买社会服务,将纠纷解决委托给调解组织以及其他具备条件的社会组织、机构,或者律师事务所等社会力量承担。对于法律关系相对复杂、涉案标的额较大的商事纠纷、行业性、专业性纠纷,鼓励有条件的行业组织提供市场化收费调解服务,充分发挥行业调解、专业调解的优势。

各级人民法院应当健全完善调解业绩档案,加强调解员培训,量化特邀调解员工作,组织对特邀调解组织和特邀调解员进行评估,对业绩突出的特邀调解组织和特邀调解员探索采取多种奖励机制,根据实际情况向特邀调解员发放误工、交通或者调解案件津贴补贴。同时要畅通诉调对接当事人投诉渠道,对调解过程中出现的徇私舞弊、泄露调解秘密或一方隐私、强迫调解、违法调解、接受当事人请托、收取财物及其他违反调解员职业道德、职业规范的,人民法院要在核实后及时作出相应处理。

85. 为何要推进在线纠纷解决机制建设?

在线纠纷解决机制是指中立第三方在虚拟场所运用电子邮件、社交网络、视频会议、网站系统软件等信息技术工具协助当事人解决纠纷的机制。近年来,以互联网为代表的信息技术引领了社会生产新变革,改变了人们的思维方式,创造了人类生活新空间,拓展了国家治理新领域。为适应时代发展,人民法院必须以互联网思维和信息科技为基础,大力推进在线纠纷解决机制建设,建立集调解、立案、督促程序、送达、司法确认、审判等为一体的信息平台,实现案件预判、信息共享、资源整合、数据分析等功能。

在线纠纷解决机制具有以下三大优势:一是方便快捷,它可以使人们跨越地域界限,在任何一处均能参与沟通协商,极大地便利

了纠纷的解决；二是高度灵活，在线纠纷解决不再拘泥于司法管辖权与法律的严格束缚，可以在谈判、调解、仲裁、申诉等多种程序之间实现无缝衔接，根据纠纷的个性化需求定制纠纷解决方式；三是方式多样，能够实现利用大数据分析 and 人工智能辅助，帮助当事人进行决策。

在线纠纷解决机制能够打破时间和空间障碍，让当事人之间、当事人与调解员之间自行选择适当的时间、地点，使用网络通讯工具进行交流，申请、举证、质证、调解、开庭以及送达文书等程序均能实现在线完成。相比于传统纠纷解决方式，能够有效减少当事人诉累，节约成本，大大提升纠纷解决效率，并且顺应“互联网+”时代“智慧法院”建设的发展方向，通过矛盾纠纷的在线化解逐步积累并分析海量信息，为建立人工智能辅助矛盾纠纷化解系统奠定大数据基础，能够效破解法院“案多人少”矛盾，满足人民群众多元诉求，有力助推人民法院工作现代化。

86. 如何充分发挥律师在矛盾多元化解中的作用？

律师是调解制度的重要力量，在调解工作中具有专业化和职业化优势。律师参与调解的方式主要有两种，一种是作为一方代理人身份参与纠纷调解，另一种是作为中立第三方主持纠纷调解。作为法律专业人士，律师作为中立的第三方参与矛盾化解，在引导当事人理性选择非诉方式解决纠纷方面发挥着独特的作用，具体有五种途径。

一是参与诉调对接工作。经律师协会推荐或自愿报名的方式，进入法院特邀调解员名册，接受法院委托，主持纠纷调解，经调解当事人达成协议的，由法院进行司法确认。二是在诉讼服务中心建立律师调解工作室。鼓励律师在法院参与纠纷解决，接受法

院委派调解或委托调解的案件。三是建立专门提供调解服务的机构。律师事务所内部建立调解中心,按照市场化运作的方式,接受当事人或法院委托,提供收费调解服务。四是加入专业调解组织。通过专业调解组织资质审核,成为调解组织调解员,为调解组织受理的纠纷提供调解服务。五是政府购买律师调解服务。政府通过招投标向有资质的律师事务所购买法律服务,由司法局与中标的律师事务所签订服务合同,由律师事务所提供法律专业人士担任调解员调解矛盾纠纷。当然,律师作为中立第三方参与调解工作,也应当遵循中立、保密、回避等基本原则。

87. 公证机构能在哪些方面为法院提供多元解纷服务和辅助工作?

《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》第11条规定,加强与公证机构的衔接,支持公证机构、公证员参与纠纷解决,为法院提供多元解纷服务和辅助工作。同时,人民法院也可以引导当事人运用公证方式解决纠纷。

一是可以引导当事人在诉前或诉中,通过公证方式对法律行为、事实和文书依法进行核实和证明,通过公证方式实现证据保全的目的。

二是支持公证机构办理债权债务文书公证,可以引导当事人对债权债务合同以及具有给付内容的和解协议、调解协议办理债权债务文书公证,并依法执行公证债权债务文书。

三是公证机构可以协助民事诉讼活动高效、有序进行。比如,在法院送达中,引入公证、存证、见证方式,对电话送达过程进行在线录音,形成音频证据文件;又如,由公证员公证留置送达过程,或通过政府购买服务由公证员负责送达,确保送达程序的合法有效。

四是开展与公证机构的诉调对接,吸纳公证机构、公证员参与家事、商事领域的纠纷解决,充分发挥公证员的职业优势。

88. 应当从哪些方面保障多元化纠纷解决机制改革顺利进行?

各级法院应当从以下四个方面保障多元化纠纷解决机制改革顺利进行:

一是完善管理机制。建立诉调对接案件管理制度,将委派调解、委托调解、专职调解和司法确认等内容纳入案件管理系统和司法统计系统。完善特邀调解组织、特邀调解员、法院专职调解员的管理制度,建立奖惩机制。

二是加强调解人员培训。完善特邀调解员、专职调解员的培训机制,配合有关部门推动建立专业化、职业化调解员资质认证制度,加强职业道德建设,共同完善调解员职业水平评价体系。

三是加强经费保障。各级人民法院要主动争取党委和政府的支持,将纠纷解决经费纳入财政专项预算,积极探索以购买服务等方式将纠纷解决委托给社会力量承担。支持商事调解组织、行业调解组织、律师事务所等按照市场化运作,根据当事人的需求提供纠纷解决服务并适当收取费用。

四是发挥诉讼费用杠杆作用。当事人自行和解而申请撤诉的,免交案件受理费。当事人接受法院委托调解的,人民法院可以适当减免诉讼费用。一方当事人无正当理由不参与调解或者不履行调解协议、故意拖延诉讼的,人民法院可以酌情增加其诉讼费用的负担部分。

89. 从立案到审结的各个诉讼阶段,案件繁简分流具有哪些层次?

推进繁简分流要树立“大繁简、大分流”理念,构建一个立体、动态、分层分流“漏斗”,按照纠纷发生与案件审理流程进行多层次分流。

一是促进纠纷诉前分流。坚持依法处理和多元化解相结合,强化诉前调解、诉调对接,建立立案前的过滤、甄别、分流和引导机制,对当事人同意诉前调解的,引导当事人先行调解,对不同意诉前调解的,依法登记立案,促进矛盾纠纷及时有效化解。

二是利用审前程序分流。通过庭前会议促成当事人和解或者达成调解协议,减少需要开庭的案件数量,同时通过庭前会议固定无争议事实和证据,归纳整理有争议的事实和证据,有效提高庭审质量。同时,可以将核对当事人身份、告知当事人诉讼权利义务等移至庭前进行,提高庭审效率。

三是选择审判程序分流。根据案件事实、法律适用、社会影响等因素,选择适用适当的审理程序,充分发挥多层次诉讼制度体系的整体效能。比如对简单案件适用实现担保物权案件特别程序、督促程序、简易程序等快速审理。

四是围绕争议焦点进行庭审和说理分流。按照普通程序审理的案件,可以在一定程度上根据诉讼各方意见、有无争议等情况,对庭审和裁判文书进行适当简化。二审和再审应围绕争议焦点进行审理和说理,避免与原审在庭审和裁判文书方面的不必要重复。

90. 不同类型案件繁简分流如何体现特色要求?

民事案件要发挥民事案件快速审判程序的优势,充分适用小额诉讼程序、简易程序、督促程序、依法适用实现担保物权案件特别程序,鼓励根据当事人双方约定来扩大小额诉讼程序、简易程序的适用范围。简单案件推广要素式庭审、“门诊式”庭审等新的庭

审方式。进行文书“瘦身”，简单案件可以使用令状式、要素式、表格式等简式裁判文书，当庭宣判案件可以简化裁判文书，当庭即时履行的民事案件可以探索口头裁判方式等。

刑事案件要创新刑事速裁工作机制，加强侦查、起诉、审判程序的衔接配合，促进案件办理的简化提速，在看守所、交警队等设立速裁办公区，避免押解风险，减少案件流转在途时间。探索认罪认罚案件庭审方式改革，按照《关于认罪认罚从宽制度改革试点方案》和《关于授权在部分地区开展认罪认罚从宽制度试点工作的决定》的规定开展试点工作。

行政案件要按照规定适用行政简易程序，快速审理简单行政案件。探索建立行政速裁工作机制，探索实行示范诉讼方式，对政府信息公开等类型化案件，可以通过个案示范处理带动批量案件的高效解决。

91. 如何多措并举解决“送达难”问题？

“送达难”直接影响民事审判效率的提高。繁简分流机制改革，充分利用社会力量和先进科技，努力破解这一“老大难”问题，形成了不少行之有效的经验做法。

一是推广诉前送达地址确认制度。各方当事人在诉前约定明确地址作为诉讼文书送达地址，承诺如果因发生争议进入诉讼程序，该地址作为人民法院送达各类法律文书的确认地址，人民法院向该地址送达法律文书被拒收、退回的，视为送达，无需另行公告。当事人以书面合同约定送达地址并明确相关法律责任的，一旦形成诉讼，该地址也可被认定为当事人自行确认的送达地址。

二是积极运用电子方式送达。当事人同意电子送达的，应当提供并确认电子邮件号、传真号、QQ号、微信号、移动通信号码等

电子送达地址。充分利用中国审判流程信息公开网,试点建立全国统一电子送达平台推进电子送达工作。

三是使用公证录音电话送达。安装使用公证机关认可的电话录音取证系统,通知当事人开庭时间及地点、举证期限、到法院领取诉讼文书等事项,均由系统同步录音,自动储存在公证机关的存储介质。相关工作人员可登陆管理账户,对录音内容进行查询等操作,必要时法院可就电话录音内容办理证据保全公证,并由公证机关出具公证书。

四是构建网格化司法送达机制。协调相关部门,形成覆盖至各村居的网格化区域,利用综治组织人员、村(居)民委员会委员、人民调解员等,实现专人协助送达。

92. 如何通过优化司法人力资源配置提高司法效率?

繁简分流改革必然涉及司法资源的优化配置,必须合理利用人力资源,充分做好内部挖潜和外部借力工作。

一是充分发挥法官的主体作用。做好员额比例的测算工作,员额分配向案多人少的基层法院倾斜,向办案任务重的部门倾斜,确保满足实际办案需要。员额比例和数量可以根据案件数量情况由省级法院在不同审级和地域法院之间合理调控。同时,完善专业化审判组织构建,让法官能够审理自己擅长的案件类型,配套建立灵活的法官轮岗机制和科学的业绩评价体系,确保法官能力的全面性和审判的高效性。

二是充分发挥审判辅助人员的辅助作用。按照《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的意见》,加强法官助理配备,进一步明确法官、法官助理、书记员的职责关系,提高审判团队的协作水平。有条件的,可将送达、保全、委托鉴定评估、文书上

网、扫描装订等审判辅助事务剥离出来,以购买社会服务等方式完成。

三是发挥律师在诉讼中的作用。通过律师的专业帮助引导当事人选择非诉讼方式和简易程序,让繁简分流更加便捷。律师不仅可以作为代理人参与诉讼,还可能作为中立第三方参与调解,并代理申诉案件。

四是引导当事人诚信理性诉讼。依据最高人民法院《关于防范和打击虚假诉讼的指导意见》,对所有虚假诉讼行为以“零容忍”的态度进行全面防范和制裁。一方当事人不当行使诉讼权利给对方当事人或第三方造成损害的,人民法院有权判令其赔偿合理的律师费用等。

93. 如何在繁简分流改革中发挥信息技术的支撑作用?

信息化建设是繁简分流改革的助推剂。在“互联网+司法”时代背景下,信息化建设既是促使审判权运行规范化的手段,也是减少不必要人工劳动的技术支撑。

一是推动建立在线立案、在线调解、在线司法确认、在线审判、电子督促程序等为一体的信息化纠纷解决平台,形成在线多元化纠纷解决方式的快车道。

二是推进科技法庭建设。健全远程审判系统,实现法院、检察院、看守所、狱内法庭等不同系统之间的互联互通,推广远程视频方式开庭。使用视听传输技术或者同步视频作证室,为证人出庭作证创造条件。积极开发利用庭审智能语音识别技术,探索使用庭审录音录像简化或者替代书记员法庭记录,减轻审判辅助人员工作负担。

三是推行智能化办案。有效利用“法信”等审判辅助系统,实

现典型案例、裁判文书、法律观点等审判信息的智能检索、推送,为促进当事人和解、协助法官办案提供智能化服务。推进诉讼档案电子化,引导当事人、律师等提交电子诉讼材料,运用电子卷宗移送方式,加快案卷在上下级法院之间的移送。

四是加强审判管理信息化建设。运用信息技术手段,完善审判流程管理,完善审判质量效率评估体系,实现对办案流程全程、全面管控,对审判工作进行动态“体检”、实时监测。充分运用司法大数据,实现对人员、案件数量和工作量等数据的精确测算,合理分配审判资源,全面评价工作业绩。

94. 如何在提高司法效率的条件下保障当事人权利?

繁简分流改革是为了更好地满足人民群众对审判质效的需求,在更高层次上实现司法公正和司法效率的平衡。在强调提高司法效率的同时,不能让司法公正打折扣。一是尊重当事人的程序选择权,由当事人双方约定适用民事简易程序,以及约定对标的额超过规定标准的简单民事案件适用小额诉讼程序。二是行政案件径行裁定驳回起诉的,必须经过阅卷、调查和询问当事人。三是适用简易程序审理的民事、刑事案件采用远程视频方式开庭的,必须经当事人同意。四是简化被告人认罪认罚案件庭审程序的,应当听取被告人的最后陈述。五是民事案件当庭即时履行的,征得各方当事人同意后可以不再出具裁判文书。六是法院要发挥律师的专业帮助作用,重视律师对案件繁简分流和诉讼程序选择的意见。

95. 如何完善统一管理、统一指挥、统一协调的执行机制?

完善统一管理、统一指挥、统一协调执行体制机制需要从制度上、手段上和机制上着手。要继续贯彻《中共中央关于转发〈中共

最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告》的通知》(中发〔1999〕11号),加强执行工作的统一管理和协调,各省(自治区、直辖市)范围内的人民法院执行工作由高级人民法院统一管理;要落实《最高人民法院关于高级人民法院统一管理执行工作若干问题的规定》,高级人民法院在最高人民法院的监督和指导下,对本辖区执行工作的整体部署、执行案件的监督和协调、执行力量的调度以及执行装备的使用等,实行统一管理。要以执行指挥中心为平台强化统一管理,力争尽快建成全国四级法院上下一体、内外联动、规范高效、反应快捷的执行指挥体系。要完善执行指挥中心的执行财产统一查控、网络司法拍卖统一监管、执行流程节点统一监控、执行案款统一监督、执行信访统一督办、执行工作统一考评、重大执行案件统一指挥等功能。要强化执行指挥中心的日常运用,建立常态化的工作机制。

96. 以法官为主导的执行团队化工作模式具体是什么样的?

由法官主导执行工作,是执行工作司法属性的本质要求,有利于确保执行案件质量。执行工作中带有判断性质的裁定、决定和命令由法官作出,裁决的具体实施由法官助理、书记员、司法警察根据法官指令完成的做法,明确团队成员的权力和责任,确保团队成员分工负责、相互配合,打破以往“一人一案一包到底”的传统模式,努力实现“1+1>2”的团队整体效能。实行团队化执行模式,也应当与信息化手段密切结合,将财产查控、文书送达等事务性工作,以标准化、可视化的方式集约完成;将相对复杂的财产深度调查、处置、分配、交付等工作交由团队完成,做到简易环节快速办、同类事项集中办、难点事项重点办。

97. 如何强化执行警务保障?

推行警务保障要处理好警务管理与执行业务管理之间的关系,解决管理模式问题。目前可行的做法是,设立执行司法警察支队、大队、中队,派驻执行局,负责执行实施工作及执行警务保障。同时,司法警察的警务技能训练、体能达标考核等由法警部门负责,日常工作管理由执行局负责,其他人事管理按有关规定执行。根据强化执行警务保障工作需要,现有执行实施人员中符合条件的可以转任司法警察,但要坚持有序进行,坚持按标准按条件转警。

98. 非办案岗位人员能否入法官员额?

按照当地法院遴选法官的统一标准和程序,非办案岗位人员也可以参加法官遴选,但应当根据中央政法委《关于严格执行法官、检察官遴选标准和程序的通知》(中政委[2017]9号)要求,原办案骨干调入非办案部门五年以上的,需回到办案岗位参与办案满一年方可入额。

99. 未入额法官转任法官助理后,再入额时法官单独职务序列等级应当如何确定?

根据《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》的规定,法官助理的6个职务层次由高到低与综合管理类副巡视员至科员一一对应。因此,未入额法官转任法官助理后,再入额时,法官单独职务序列等级按照《法官职务序列设置暂行规定》(中组发[2011]18号)和《关于地方各级人民法院、人民检察院实施中组发[2011]18、19号文件有关问题的答复意见》(组通字[2015]10号),根据其法官助理职务层次对应的综合管理类公务员职务层次综合确定。

100. 如何理解把握法官助理的一般任职资格条件和招录资

格条件？

《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》(组通字〔2016〕36号)规定的是法官助理的一般任职资格条件。《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的意见》(组通字〔2015〕46号)规定的招录资格条件,特指通过该意见明确的招录机制报考市县两级法院法官助理时应当具备的资格条件;通过其他方式招录的法官助理,应当具备《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》规定的资格条件。

101. 不具有本科学历的未入额法官和通过成人高等教育、高等教育自学考试获得本科学历的在编书记员是否可以转任法官助理？

现行法官法规定,担任法官的学历条件是“高等院校法律专业本科毕业或者高等院校非法律专业本科毕业具有法律专业知识”,考虑到法官助理今后是法官的重要来源,因此《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》(组通字〔2016〕36号)规定,担任法官助理,应当具有高等院校大学本科以上学历,并取得法律职业资格。但是,对于不属于学历放宽地区且不具备本科学历的未入额法官,因其已通过接受专项培训的方式取得法官任职资格,并且按照现有政策也并未被排除在员额法官遴选范围之外,从考虑历史、照顾现状的角度考虑,应当允许其转任法官助理。

成人高等教育属于国民教育序列,国家承认学历。因此,通过高等教育自学考试等成人高等教育获得本科学历的在编书记员也可以转任法官助理,但应严格审核其学历资格。

102. 未取得法律职业资格的在编书记员能否转任法官助理？

参照《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的

意见》(组通字〔2015〕46号)的相关规定,未取得法律职业资格的人在编书记员转任法官助理应符合以下条件:具有普通高等学校政法专业本科以上学历并获得学士以上学位;在艰苦边远地区市县法院工作。此外,对于现有不具备法律职业资格的人在编法官助理,采取“新人新办法,老人老办法”的方式,即在《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》出台以前按法官助理岗位招录的人员,可以继续担任法官助理。

103. 法官助理、书记员是否纳入公务员职务与职级并行制度实施范围?

根据《县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》(中办发〔2015〕4号)关于“公务员职务与职级并行制度适用于包括已进行公务员登记备案或参照公务员法管理机关(单位)工作人员登记备案的在编人员”的规定,公务员职务与职级并行制度适用于具有公务员身份的法官助理、书记员。

104. 人民陪审员的选任方式有何变化,如何进行随机抽选?

根据《人民陪审员制度改革试点方案》和《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》,人民陪审员选任方式由组织推荐和个人自荐并行向随机抽选转变,人民陪审员全部从符合条件的选民或当地常住居民名单中随机抽选产生。随机抽选的具体程序是,人民法院从辖区内符合条件的选民或者常住居民名单中,随机抽选本院法官额数5倍以上的人员作为人民陪审员候选人,建立人民陪审员候选人信息库。人民法院会同同级司法行政机关对人民陪审员候选人进行资格审查,征求候选人意见,从通过资格审查的候选人名单中随机抽选不低于本院法官额数3至5倍的人员作为人民陪审员人选,由院长提请同级人大常委会任命。通过两个随

机抽选,确保人民陪审员选任的广泛性和公平性。

有的试点地区反映,人民陪审员选任取消了个人申请和组织推荐,实行完全的随机抽选后,不少符合条件又有意愿担任陪审员的公民没有机会担任陪审员。为了体现人民陪审员制度的民主性和广泛性,各试点法院有效开展人民陪审员选任工作,我们强调大部分人民陪审员应由随机抽选产生,少数陪审员也可以通过个人申请和组织推荐产生。

105. 什么是大合议庭陪审机制,如何进行大合议庭陪审?

《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》第十五条规定,适用人民陪审员制审理第一审重大刑事、行政、民事案件的,人民陪审员在合议庭中的人数原则上应在2人以上。基于上述规定,在试点法院推行大合议庭陪审机制,由2名以上人民陪审员和法官组成5人以上合议庭,审理社会影响较大、社会关注度较高的重大案件。在案件审理过程中,人民陪审员和法官按照“少数服从多数”原则,共同对案件事实认定负责;法律适用问题则由法官负责,人民陪审员对法律适用问题可以发表意见,但没有表决权。为了保障人民陪审员在大合议庭中充分发挥作用,人民陪审员人数应当多于法官人数;另外,基层法院和派出人民法庭审判场所都不大,人民陪审员数量不宜太多,为节省有限的司法资源,以人民陪审员4人或6人与法官3人组成7人或9人合议庭审理社会影响重大的疑难复杂案件为宜,其他案件仍适用法官和人民陪审员组成3人合议庭办理。

106. 如何按照司法责任制改革要求开展审判质效评估工作?

“审判质效评估”,也称“案件质量评估”,是按照人民法院审判工作目的、功能、特点,设计若干反映审判公正、效率和效果各方面

情况的评估指标,利用各种司法统计资料,运用多指标综合评价技术,建立案件质量评估的量化模型,计算案件质量综合指数,对全国各级人民法院案件质量进行整体评判与分析。人民法院在开展审判质效评估时,应当注意处理好以下问题:

一是坚持正确导向,尊重审判规律。既要重视审判质效评估对评判人民法院审判工作的重要参考价值,发挥其指引、导向功能,促进审判能力提升,但是也不能过高估计其功能和价值。要充分认清司法工作的复杂性,科学把握审判工作评价的整体性,避免为追求审判质效评估总体数据好看、单项指标突出或排名靠前,而简单地设定目标任务、层层分解指标甚至加码,违背司法规律,浪费司法资源,加重审判一线负担,妨害审判工作正常运行。

二是各级人民法院要充分考虑和体现不同层级法院、不同地域法院间的“差异性”,紧密结合本地方经济社会文化发展状况和审判工作实际,探索建立、完善符合自身特点的审判质效评估体系,突出实用性和针对性,不能简单地搞“一竿子插到底”“一刀切”。

三是保持审判质效评估体系的开放性。随着司法改革不断深入,审判权运行机制发生深刻变革,人民法院审判工作运行情况发生重大变化,要紧跟改革步伐,坚持问题导向,及时动态调整、完善评估体系,聚焦解决当前审判工作中的突出问题和薄弱环节,发挥审判质效评估的指导、导向功能。

四是以信息化为手段,大力推行全流程网上办案、同步生成电子卷宗,通过案件全流程监管和同步自动公开,实现审判数据自动采集、即时生成,确保审判数据质量,打牢审判质效评估的数据基础。要运用大数据、云计算、人工智能等思维实现海量审判数据的

深度挖掘和精准分析,在多变量、多维度的统计分析中,总结审判经验,查找问题不足,巩固改革成效,补齐工作短板。

107. 在司法改革背景下,如何科学开展案件质量评查工作?

案件质量评查工作是人民法院从内部主动进行案件质量评价的监督管理方式,是考察法官办案质量的微观手段。随着司法改革不断深入,开展案件质量评查工作要注意做到以下几点:

一是专项评查与常规评查相结合。专项评查的对象是长期未结、久押不决、发改案件、信访投诉案件等,针对这些案件的特点,深入研究解决专项问题。常规评查是指在日常工作中,覆盖所有案件的评查,真正做到“全覆盖”“无死角”。二是事后评查与事中评查相结合。事后评查是指对裁判结果进行评查,包括对裁判文书质量评查等;事中评查是指对案件办理全过程进行评查,如对长期未结、久押不决案件办理情况分析督办、对审判流程各个节点的全流程跟踪、对庭审等重点环节进行监督等。三是法院内部评查与第三方评价相结合。在法院内部评查的基础上,合理引入第三方评估、评价手段,主动接受监督,积极发现问题,适时解决问题并形成有关制度安排。四是人工评查与依托信息化技术评查相结合。通过人工评查手段针对深层次、说理性、法律适用、统一裁判尺度等方面的问题重点评查,同时要依托信息技术手段,开发、使用自动化的文书查错、庭审巡查软件,以简单有效方式,发现简单、明显但常见多发的审判工作低级错误、瑕疵。此外,要科学制定评查计划,探索运用信息化手段辅助评查工作,进一步提高评查进程安排、评查数据分析、评查结果管理等工作的质量和效率。五是多角度对司法公开进行专项评查。对审判流程信息公开工作的评查应注重收集挖掘节点信息,对节点采用(或不采用)是否合法、是否

及时、是否准确等进行评判；对裁判文书公开工作的评查主要评查裁判文书本身写作是否符合基本标准规范，裁判文书说理水平以及不上网文书是否符合要求等问题；对庭审公开工作的评查要重点对庭审公开的申报、审批、播出、监控等业务流程进行监督管控。六是坚持查改结合，将查找问题与激励评价相结合。针对案件质量评查中发现的典型性、多发性问题，应完善管理制度，细化工作标准，强化技术保障，以问题为导向，边查边改，确保评查工作取得实效，促进审判质效提升。在发现问题、整改问题的同时，针对好的经验做法进行表彰、推广，充分发挥正面典型的指引作用，提升审判人员的规范意识与精品意识。

108. 如何科学界定错案责任？

按照“让审理者裁判、由裁判者负责”的司法责任制改革要求，《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（以下简称《意见》）突出了“法官主体办案地位”，明确“法官应当对其履行审判职责的行为承担责任，在职责范围内对办案质量终身负责”。

《意见》规定，在推进司法责任制的过程中，应当坚持“主观过错与客观行为相结合，责任与保障相结合”的原则，严格按照《意见》第25条、第26条、第28条对“违法审判”作出综合评判。法官在审判工作中，故意违反法律法规的，或者因重大过失导致裁判错误并造成严重后果的，应当依法追究其违法审判责任。但也应当充分尊重司法权运行规律，保护法官依法履行审判职责，对于法官不存在故意、重大过失，或者过失未导致裁判错误并造成严重后果的，不宜笼统作为“违法审判”处理。对于法官在审判工作中出现的瑕疵或一般性错误，尚未构成“违法审判”的，应当在法官业绩评

价中予以体现。

109. 如何开展法官办案业绩评价？

法官办案业绩评价应当全面、科学地评价法官办案的数量、质量、效率和效果,并根据本级、本地法院一定时期内的审判工作重点,对评价内容、指标设置、权重比例、分值计算等进行动态调整。其中,办案数量评价,除聚焦结案数量、参与办案方式外,还应当关注案件类型、诉讼程序、案由、当事人数量、办案环节、结案方式等要素,通过工作时间法、权重系数法等方法,折算具体案件的工作量。办案质量评价应当对发回重审、改判、等案件组织专项评查,保障法官的申辩权利,确属可以归责的情形,才能计入负面评价。办案效率评价,应当突出法定审限内结案率的基础性地位,综合平均审理时间、均衡结案情况、结案率、结收比、长期未结案件情况等多种因素进行综合评价。办案效果评价,应当重点关注案件审判流程信息公开、庭审公开、裁判文书公开和执行信息公开的具体完成情况,并适当考虑当事人、社会第三方评价的情况。

需要强调的是,考虑到法官办案业绩评价机制已经与绩效奖金发放挂钩,在推进这项工作过程中,要充分利用大数据技术,在科学测算基础上,制定简便易行的操作办法,既不搞平均主义,也不搞繁琐主义。

110. 如何对审判辅助人员进行业绩考评？

审判辅助人员业绩考评,是指法院审判辅助人员管理使用部门,通过设计考评体系、统计工作数据,依据工作实绩,考评法官助理、书记员等审判辅助人员业绩情况的管理工作。

审判辅助人员业绩考评应当根据法官、法官助理、书记员职责分工,全面、科学评价审判辅助人员配合、协助法官办理审判业务

性、事务性工作的具体情况,由工作业绩客观数据评价与法官主观评价共同构成,内容应当涵盖工作数量、工作质量、工作效率和工作作风等基本方面。各级法院可以根据工作需要,具体设计考评内容、考评指标、权重、计分标准等,并进行动态调整。工作数量考评,应当关注法官助理协助法官整理争议焦点,组织庭前调解,办理保全、先予执行,委托鉴定、评估、审计,参与调查收集证据等审判辅助工作的工作量,关注书记员进行询(讯)问记录、庭审记录、合议记录、整卷归档、文书校对送达等事务性工作的数量。工作质量考评,应当就法官助理或书记员制作受理案件通知书、应诉通知书、传票、询(讯)问笔录、庭审笔录、合议笔录,草拟、校核裁判文书等审判辅助工作、事务性工作的质量进行考察。工作效率考评,应当关注法官助理、书记员在法官指导下推动办案进度的时效性,包括送达文书、安排开庭、公开审判流程信息、裁判文书等的情况。工作作风考评,应当关注法官助理、书记员的政治思想、工作态度、职业规范和廉洁履职等情况。

最高人民法院办公厅秘书一处

2017年7月18日印发

