

# 实务周刊



实践司法为民  
务求公平正义

2016年9月22日 星期四 第五版 《实务周刊》第322期 理论部主办

## 加强立审执衔接 资源配置全优化

——重庆四中院审判资源结构性调整改革调查

本报记者 陈小康 本报通讯员 王倩

“为积极应对重庆法院案件大幅增长、人员编制不增加的现实困难，重庆市高级人民法院院长钱锋在2016年初全市法院院长会上提出了以创新引领审判资源结构性调整，实现人、组织、程序等各项法院内部资源要素动态优化的工作要求。重庆市第四中级人民法院在认真贯彻落实上级法院工作要求过程中，注重结合自身实际，在立案、审判、执行等环节全面优化审判资源配置，进一步激发审判团队活力，有效提高案件质量和效率，努力提升司法公正和公信。”重庆四中院院长孙海龙接受记者采访时表示。

据了解，重庆四中院通过制度创新，加强立审执衔接，全面推进审判资源结构性调整，努力提升案件质量和效率。今年1至6月结案率为78.98%，执行兑现率为27%。记者日前对该院的审判资源结构性调整改革进行了实地调查。

### 优化人员、组织配置

据悉，该院为更好地兼顾审判专业化和办案均衡化，为法官员额制改革做好能力准备，制定《关于审判团队办理案件的暂行规定》，运用大数据分析全院案件结构、人案配比关系，将原来10个合议庭优化为9个办案团队。作为基本的管理单元，办案团队原则上按4:3配备法官、法官助理和书记员。

周鸿是重庆四中院执行局局长，他说：“为进一步优化执行人员和执行团队，我们制定了《关于优化执行资源配置的实施意见》，按照人案匹配、专兼结合、文武兼备原则配齐配强执行人员，加强执行队伍建设，组建执行综合团队和执行实施团队。组建综合团队配置4人（3名法官+1名书记员）；执行实施团队配置10人，审判员1人，下分设4个执行小组，分别由1名执行法官+1名法官助理或书记员组成，另配备1至2名司法警察。明确执行团队工作职责，强化统分结合与监督制约。”

通过优化配置办案团队，实现将优势资源向审判一线集中，在办案法官人数未增加的情况下，参与办案的力量明显增强，从事审判执行工作的法官和审判辅助人员约占在编人数的80%以上，真正实现审判组织扁平化管理，不断释放审判活力。相关规定实施以来，9个办案团队办理案件数基本均衡，一线法官人均办案数量明显上升。

### 优化案件分配、审判和执行

该院研究室主任陈泽亮告诉记者：“经前期摸底调研，我们发现各个办案团队之间和办案团队内部成员之间存在忙闲不均的问题。为此，我们有针对性地制定了《关于案件分配的规定》《院领导办理案件分案细则》。根据配置的审判资源力量调整各办案团队受案范围，在确保刑事、民事和执行专业化审判前提下，对于民事案件，在保证家事、商事、环资、再审等案件专业化审判基础上，其他案件由立案庭根据各办案团队收结案情况进行均衡、随机、动

态分案。院领导分案采取以常规案件随机分配为主、重大疑难复杂案件申请转办为辅的方式，更好地发挥示范作用。2015年院庭长承办案件占全院结案总数的31.5%，2016年1至6月达到32.03%。”

结合重庆四中院辖区乡土司法实际，如何全面提高案件质量和效率，需要从立案、审判、执行全面贯彻繁简分流。今年4月，该院制定了《关于案件繁简分流的暂行规定》，按照“立案环节难易分类、审理环节繁简分流、执行环节快执分流”方法分层逐级分流。立案环节主要按照案件的不同类型区分办理难易程度，将案件分为简单案件、一般案件和重大疑难复杂案件，并采用绿色、蓝色和红色三种颜色档案袋进行可视化区别；审判环节按照案件繁简采取相应程序，并对裁判文书提出不同写作要求；执行环节要求对符合条件的案件集中办理、快速执行。

### 优化程序设置

该院立案庭庭长冉景红对记者说：“我们在登记立案时，充分考虑案件审理的便捷性和可执行性，对当事人进行事前风险提示和财产保全告知，切实提高案件保全率。积极开展矛盾源头化解和法律释明，认真做好判后答疑、再申诉等工作，减轻审判部门的工作量。”

该院执行局副局长张秀告诉记者：“今年以来，我们成立课题调研组，深入探索完善以申请执行人为中心的沟通协助工作机制，制定《执行告知书》《加强与申请执行人沟通的规定》，向每一位申请执行人发放，引导申请执行人充分了解执行风险，全面提供执行线索。同时依托执行案件流程信息管理系统和12368系统进行执行信息自动推送，加之执行法官与申请人定期沟通，健全及时、全面与申请执行人沟通交流执行信息制度，切实解决与申请执行人信息不对称问题，让申请执行人及时了解案件执行进展情况，提升人民群众对执行工作的满意度。”

该院探索完善统分结合的执行业务管理工作机制，对符合一定条件的案件由中院提级执行，有效消除法院内部消极执行、选择性执行问题。规定跨辖区法院案件、涉特殊群体案件、在当地有重大影响案件、大标的案件等重大疑难案件由执行局长督导。探索完善外部支持理解执行工作机制，加强与公检法部门、当地基层组织联系沟通与协调配合，加大执行强制措施适用力度。

该院审管办副主任黄明告诉记者：“近期，我们制定了《小额诉讼工作指引》，从组织、程序和考核评价上加强对辖区基层法院小额诉讼工作的指导，制作统一格式的《小额诉讼程序告知书》发放辖区法院，促进辖区法院小额诉讼程序强制适用和科学适用。1至6月辖区基层法院小额诉讼程序适用率均超过95%，辖区五个基层法院新收案件增幅为26.27%，重庆四中院新收案件增幅为12.67%。”

### 集约管理审判辅助事务

“好钢要用在刀刃上。我们全力调整审判资源结构，是因为案件倒逼法院必须集中力量处理关切老百姓利益的矛盾纠纷，利用好稀缺的审判人力资源去执办案一线。”冉景红深有体会。

该院审判服务中心主任冉仁明介绍：“案件数量激增，卷宗扫描、归档、文书送达等审判辅助事务牵扯了法官大量精力。我们今年4月份在立案庭设立审判服务中心，配备审判辅助人员，与各审判庭相对固定人员相结合，集约化开展司法鉴定、文书送达、案卷归档前集中扫描上传、卷宗装订等审判辅助事务，实现审判核心工作与辅助事务分离，让法官专心庭审和裁判文书撰写工作，不参与送达等辅助性事务，比如制定《关于诉讼文书送达的暂行规定》，切实提高直接送达率。4月成立审判服务中心以来，审判辅助人员直接送达法律文书44件。”

“不仅如此，我们还及时制定了《完善诉讼服务工作机制的意见》，注重统分结合，在立案庭诉讼服务中心、审判服务中心基础上设立四个小组，分别为登记立案组、信访接待组、再审查组、审判服务组，定员定岗明确各小组主要工作事项及目标要求，优化支持审判工作的‘又好又快’诉讼服务机制，增强组织的战斗力和执行力。”冉仁明继续说道。

该院环资庭法官刘文玉欢喜地告诉记者：“摆脱了事务性工作藩篱之后，我有更多的时间和精力跟着老审判员们学习审判技能，研读最新法律法规和理论文章，集中精力撰写裁判文书，为将来顺利入额、实现自己的法官梦打好基础。”

同时该院还成立民事财产保全中心，由执行局负责业务指导及管理，设立办案团队，做好保全申请与执行查控系统的有序衔接，提高保全债务人财产的及时性、有效性，具体负责本院财产保全的审查、裁定、执行、复议等事项，并管理、监督、指导辖区基层法院民事财产保全中心的工作。今年上半年保全案件10件。

### 强化综合服务保障

该院政治部主任贺少锋告诉记者：“我们一贯注重加强监督管理，完善《法官业绩评价办法》，将调解并兑现纳入法官考核内容，将判项不明确导致执行歧义列为案件评查重点，评价结果纳入法官业绩档案，用于对法官和合议庭的动态管理，引导审判法官树立裁判结果利于执行的审判意识，在立案与审理环节融入执行思维，加强立审执衔接。同时完善执行人员业绩评价体系，在加强公务员平时考核的基础上，实行业绩量化二次评价，合理评估执行工作量，推动执行工作绩效评价的制度化、规范化，进一步提升执行积极性。”

黄明对记者说：“在均衡提升结案效率方面，我们也下了一番功夫。制定

为了进一步推进落实党中央精神，中国行为法学会拟于今年12月在京召开“第六届中国法律实施论坛”，专题研讨全面从严治党的制度建设与依法执政的相关问题。论坛组委会现面向全社会公开征文。

本次论坛的主题为：“全面从严治党的制度建设与依法执政”。会议将围绕（但不限于）以下议题展开：全面从严治党的制度建设；党依法执政。文章选题应与本届论坛主题相关，体裁上可以是学术论文、调研报告，抑或创新性实践的经验总结。文章篇幅宜控制在6000至10000字之间，并有内容摘要和关键词，注释体例参照《中国法学》。文章首页脚注请注明作者姓名、单位、职务职称，已发表的文章请注明发表刊物及时间。除文章之外，请作者提交一份该文章的核心观点摘要，字数300至500字左右，并附3至5个关键词。该摘要不同于文章的内容摘要，应为文章核心观点的提炼。

文章模板和文章核心观点摘要模

板请见中国行为法学会官方网站。请同时提交文章电子版至论坛专用邮箱：chinaflss@lawcd.net。电子邮件标题请注明“第六届中国法律实施论坛投稿”字样。请作者附上个人简历；以单位、部门名义提交文章的，需注明联系人及联系电话。

投稿截止日期：2016年10月30日  
联系人：李老師 电话：13269913338  
中国行为法学会  
2016年9月

## 纵深(第)辟

近年来，受经济下行形势的影响，全国大部分法院案件持续激增，办案难度加大，“案多人少”问题突出，司法供给有限性和司法需求无限性的矛盾更加明显地制约着司法的质量和效率。破解“案多人少”困局，实现司法功能价值的基本方法是制度创新，使现有的审判资源通过优化组合产生新的强大力量，在人案矛盾较突出的情况下进一步提升法院审判质效，提升司法公信力。

重庆市第四中级人民法院在审判组织扁平化管理的基础上，坚持以制度创新、精准施策的方法，从人、案、程序几个方面制定和落实各项调整措施，切实增强人与物、人与事、人与案的匹配度，突破司法供给侧的饱和值，在激发团队活力、缓解执办案案压力方面效果明显。

### 以人为本，以人力资源配置为核心

科学优化人员、组织配置，充实办案一线和办案繁重部门的审判力量。审判资源结构性调整要坚持以人为本，高度关注人力资源这个核心，充分运用信息化技术手段，摸清人力资源布局，优化人力资源配置，实现人力资源效用

## 审判资源优化组合 努力提升司法公信

重庆大学法学院教授、博士生导师 宋宗宇

的最大化。重庆四中院的做法很好地坚持了这一点，出台《关于审判团队办理案件的暂行规定》《关于优化执行资源配置的实施意见》，科学配置办案团队和内部人员结构，真正做到将优势资源向审判一线集中，实现审判组织扁平化管理，不断释放审判活力。

同时，重庆四中院关注个体成员立审执衔接意识，完善《法官业绩评价办法》，将调解并兑现纳入审判法官考核内容，有效降低调解案件申请执行率，将判项不明确导致执行歧义列为案件评查重点，评价结果纳入法官业绩档案，用于对法官和合议庭的动态管理，引导审判法官树立裁判结果利于执行的审判意识，在立案与审理环节融入执行思维。

### 精准研判，兼顾审判专业化和办案均衡化

优化案件分配、审判和执行，切实解决办案团队之间和办案团队内部成员之间忙闲不均的问题。科学调整分案机制必须兼顾审判专业化和办案均衡化，具体操作时要充分考虑经济发展不平衡、案件数量类型差异、基础设施制定等不同个性因素，根据实际情况制定。重庆四中院制定《关于案件分配的规定》《院领导办理案件分案细则》，根据配置的审判资源力量调整各办案团队受案范围，实现均衡、随机、动态分案。院领导充分发挥业务能力强、审判经验丰富的优势，带头办理重大疑难复杂案件。各业务庭庭长在抓好日常行政管理的同时，直接担任审判长，审理案件缓解办案压力，通过处理疑难复杂案件对年轻法官进行“传、帮、带”，更好地发挥了示范作用。

同时，该院准确把握渝东南民族地

区乡土司法的特点和本质，在立案、审判、执行全面贯彻繁简分流，制定《关于案件繁简分流的暂行规定》，按照“立案环节难易分类、审理环节繁简分流、执行环节快执分流”方法分层逐级分流，有效提高案件质量和效率。可圈可点的是，该院立案环节按照案件的不同类型区分办理难易程度，将案件分为简单案件、一般案件和重大疑难复杂案件，并采用红色、蓝色和绿色三种颜色档案袋进行可视化区别，便于法官审理案件时做到心中有数，节约甄别时间，真正实现“简出效率”。

### 精细管理，推行审判辅助事务集约化

集约管理审判辅助事务，让法官专心办案，切实提升法官专业化水平。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出，全面推进依法治国，必须大力提高法官工作队伍的政治素质、业务工作能力、职业道德水平。党的十八届四中全会也明确提出，要推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化建设。但随着法院案件数量激增，卷宗扫描、归档、文书送达等大量繁重的审判辅助

事务消耗了法官大量精力，对提升法官专业化水平影响较大。在此背景下，重庆四中院推行审判辅助事务同质化、便于集中实施的特征，在立案庭设立审判服务中心，设立登记立案组、信访接待组、再审查组、审判服务组四个小组，小组工作人员与各合议庭相对固定人员相结合，集约化开展司法鉴定、案卷归档前的集中扫描上传、卷宗装订、文书送达等审判辅助事务，实现审判核心工作与辅助事务分离，既可有效防止审判资源浪费，也能保障法官集中精力办案。

### 众所周知，法院送案方式送达作为诉讼文书送达方式之一，在缓解送达难、保障当事人程序权利方面发挥着重要作用，但目前存在费用高、内外程序不规范、沟通衔接不畅等问题，影响法院送案有效送达率。对此该院专门成立审判事务集约管理课题组，研究制定《关于诉讼文书送达的暂行规定》，切实提高直接送达率，既提升当事人满意度，又缓解法官办案压力，节约审判资源成本。

总而言之，审判资源结构性调整不仅是工作、机制等层面的调整，也是理念、管理等方面的调整，更是对人、能力素质的调整，浅层次看，是为了提高执办案的质量和效率，提升能力素养，解决“案多人少”的矛盾；深层次来讲，是司法功能价值实现的需要，是人民法院人性的体现。重庆四中院在推进审判资源结构性调整的一系列探索既传承了司法为民便民利民核心价值观的好传统，又因时势势对有针对性地解决法院人案矛盾推出了可借鉴可推广的创新举措，有助于缓解司法供给有限性和司法需求无限性的矛盾，提升司法公信。

## 司法改革 实务众论

## 矛盾纠纷多元化化解 中基层法院要三“新”

宋长士

作为一种综合性的社会治理方式，多元化纠纷解决机制不仅为当事人提供了更多高效便捷的解纷路径，同时也是人民法院深化司法改革的重要内容。继眉山会议之后，最高人民法院近期又出台了《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》，这是最高人民法院为实现国家治理体系和治理能力现代化而作出的重大司法部署。笔者认为，作为落实这一部署的主力，中基层人民法院的工作重点是抓好三个“新”：

### 一、理念变革：把握司法引领、推动和保障功能的新内涵

多元化纠纷解决机制牵涉诸多方面，司法是机制中的核心因素。在人民群众司法需求日趋多元化的今天，推动多元化纠纷解决机制改革，必须转变过去“单打独斗”的治理观念，必须摒弃“诉讼万能”的片面认识，必须破除“消极被动”的陈旧思想，必须革新“一裁了事”的错误做法。不断加大深

新常态下司法的引领、推动和保障功能的理解和认识。

一是引领，重在发挥主观能动性。法院应主动与诉讼外的纠纷解决机制建立对接，激活其他解纷资源，指导、引领其他纠纷解决机制发挥有效作用。

二是推动，要充分尊重当事人的主体地位。在构建矛盾纠纷多元化解机制时，要充分尊重当事人的程序选择权，为当事人提供多样化的解决渠道，充分尊重当事人的权利处分，助推更多的矛盾纠纷通过规范有效的非诉渠道解决。

三是保障，要立足于司法权威。通过司法确认的强制力、法官的司法经验和专业能力等优势，对非诉纠纷解决方式提供全方位与立体式的保障，有效确保纠纷得以实质化解。

### 二、机制创新：统筹做好制度、平台和资源的新文章

法院必须善于把握矛盾纠纷的趋势特点，以形成社会治理合力为基准，着力在制度、平台和资源上下功夫，用实际成

效果推动、检验和完善纠纷解决机制。从笔者所在法院的初步探索经验来看：

一是必须以创新制度为首要，形成党委领导、政府负责、司法推动、多元衔接的工作格局。推进多元化纠纷解决机制改革首先必须形成协调联动的工作格局。凝聚各单位共识，合力推进多元纠纷机制建设，为多元化纠纷解决机制又好又快发展奠定坚实基础。

二是必须以完善平台为抓手，推进诉调对接平台建设。诉调对接平台建设的有机结合。多元化纠纷解决机制改革能否取得令人满意的成效，关键在于是否具备务实管用、高效便捷的纠纷化解平台。我市两级法院诉讼服务中心均设立了诉调对接中心，20个调解组织和办事处进驻中心开展工作。在交警、劳动和社会保障、医患调委会、物业调委会等设立法官工作站15个，建立涵盖交通肇事、劳动争议、消费者权益保护等10个领域的诉调衔接机制，形成多元、立体、互动的工作模式。

三是必须以整合资源为保障，加快

专业化审判与多元化纠纷化解机制的有序对接。整合法院内部资源是推进多元化纠纷解决机制改革的应有之义。近年来，我市法院充分发挥专业化审判案件类型集中、法官熟悉法律规范和行业特性、工作经验丰富的优势，由诉讼服务中心牵头，组织各相关专业化合议庭主动与行业协会、消费者协会、卫计委等行业协会和行业主管部门联系，以设立巡回法庭或派驻法官工作室的形式，建立专业化合议庭与行业调解组织对接机制，开展指导调解、司法确认等工作。

四是必须以优化效率为旨归，积极探索民商事案件诉前调解前置程序。推进多元化纠纷解决机制改革必须用好用活调解这一东方司法经验，深入挖掘其制度功能，不断提升解纷效率。我市法院在全省率先出台民商事案件诉前调解前置程序的规定，对事实清楚、权利义务明确、争议不大的离婚纠纷、追索赡养费以及标的额在5万元以内的债务纠纷等九类案件实行调解前置。积极探索无争

议事实确认机制，对于调解不成或调解失败，在征得当事人同意后，以书面形式记载调解过程中双方无争议的事实，节约庭审时间，提高庭审效率。

通过上述举措的不断完善，今年我市法院收案案件增长幅度由2015年同期的58.23%大幅下降至15.81%，结案率同比上升7.14个百分点；涉诉信访案件大幅下降下降了43%，一大批依靠法院难以案结事了案件，通过矛盾纠纷多元化解机制得以妥善解决。

### 三、重心下移：加快形成各具特色的基层多元化解新品牌

毋庸讳言，推进多元化纠纷解决机制改革本身是不断探索的过程，这就意味着各地区法院在做好规定动作的同时，也要先行尝试，做好自选动作，着力推进既有同一性又有特色的新举措，切实营造出各具其美、与众不同的优秀司法品牌。例如淮南市八公山区人民法院主动与“老娘舅”调解委员会对接，开展农村疑难复杂民事事

纷诉前调解，中央电视台和《人民日报》先后进行报道，义工调解员郑文卿入选“中国好人榜”。田家庵区人民法院聘请7名退休老同志常驻诉前调解中心，2015年诉前调解1668件，平均每案调解时间仅10天。大通区人民法院将人民调解、司法调解、行政调解和保险行业调解力量整合构成“四调联动”工作机制，快速调处道路交通事故纠纷，受到安徽省高级人民法院院长张坚的充分肯定。凤台县法院设立选派驻基层法制指导员，联合基层人民调解组织排查各类纠纷500余件，有效降低了纠纷成讼率。凤台县关店乡3个社区近两年无一例诉讼案件。潘集区人民法院成立以全国法院先进工作者汤贵方命名的“汤贵方工作室”，开展立案调解工作，累计调处案件600余件。

矛盾纠纷多元化解机制落地生根的过程，既是当前大力推进司法改革的生动实践，也是重申司法公正为民的良好注脚。以多元化方式向矛盾纠纷“叫板”，让人民群众叫好，也彰显了司法的东方智慧。

（作者系安徽省淮南市中级人民法院院长）