

推进审判管理现代化研究

最高人民法院司法研究

重大课题优秀成果巡展

推进审判管理现代化是全面准确落实司法责任制改革的必然要求，是服务经济社会发展大局的更高使命，是落实严格公正司法的更高期待。如何推进审判管理现代化，是值得深入研究的理论问题，也是迫切需要解决的实践问题。课题组坚持问题导向、不求面面俱到，主要探讨了推进审判管理现代化的几个重点问题，以期通过审判管理现代化促进审判工作的现代化，为支撑和服务中国式现代化贡献司法力量。

一、关于审判管理理念的现代化

当前审判管理理念存在的局限与不足，需要树立符合司法规律的现代化审判管理理念。

一是树立整体司法观。强调全国四级法院作为一个整体，贯通内部协作与上下联动，践行系统观念，注重上下级法院联动履职的整体性与协同性；坚持以人民为中心，注重立审执一体化协同配合的法治化与人民性；筑牢公正司法观，注重以“大审判管理观”服务保障审判执行工作提质增效。二是最大限度实现审判信息对称。审判管理要树牢全国法院一盘棋思想，充分应用司法审判数据分析报告、案件质量评查通报、类案裁判规则，司法审判数据会商等载体，实现审判信息资源的交流互通，统一类案裁判尺度，全面促进审判信息对称和案案匹配。三是促进内部、外部评价一致。树牢人民群众是公平正义的感受主体观念，构建科学、符合司法规律的考核评价体系，用好工作业绩评查考核，引导法院、法官有为有位，努力消除内外评价差异，实现内部自我评价和外部老百姓评价更好契合。

二、关于审判质量管理指标的优化

（一）审判质量管理指标体系有待完善

革命根据地时期法制建设的实践探索，是中国共产党领导的根据地人民智慧的结晶，是我们党和国家法治建设的宝贵财富。晋察冀抗日根据地是抗日战争时期党在敌后创建的第一个抗日根据地，是华北抗日根据地的重要组成部分。晋冀鲁豫抗日根据地是抗日战争时期中国共产党领导的华北敌后幅员最大、人口最多的抗日根据地。1947年11月12日，人民解放军解放了华北重镇石家庄，晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区连成一片，成为华北解放区。自1931年以来，华北根据地解放区的司法制度经历了三个阶段，即工农民主政权时期的初步探索、抗日民主政权时期的继承改进、人民民主政权时期的显著发展。这三个阶段始终强调坚持党对司法工作的绝对领导，站稳人民立场、追求公平正义、推进社会治理，突出反映了新民主主义革命时期鲜明的时代特点和华北地区独特的地域特点，是中国共产党在艰苦卓绝的革命斗争中形成的珍贵红色遗产。

一、华北革命根据地解放区司法制度的演进与主要内容

（一）司法机构的职能设置

工农民主政权时期，华北根据地解放区的首要任务是在中国共产党的领导下，依据党的民主革命总路线和总政策，创立人民民主法制，建立和健全司法机关，初步规范诉讼程序。这一时期实行四级二审终审制，中央设临时最高法院，地方设省、县、区三级裁判部，审理刑事案件，内设检察官，实行审检合署，下设看守所、劳动感化院；设立军事裁判所，审理有关现役军人及军事机关工作人员的案件；设置国家政治保卫局，负责反革命案件的侦查、预审、提起公诉等工作。

抗日民主政权时期，根据地的法制建设逐步走向正规化。这一时期强调建立独立的司法系统，构建“县司法处(承审处)为一审，边区高等法院及其分庭为二审，以边区政府行使部分司法职能作为补充”的过度性审级结构。边区高等法院为集审判、司法行政、狱政管理及生产自给于一体的综合性机关，下设司法行政处、检察处、民事法庭、刑事法庭以及分在各地流动巡回的流动法庭。边区的司法任务并非单纯地审理案件，而是一种综合性的社会治理工作。

人民民主政权时期，司法机关的组织架构与职能发展更加完善。1948年华北人民政府成立后，设立华北人民法院，主管全区终审审检，并监督下级审判事宜。审级制度上采用三级制，各级人民法院内部设立审判委员会。区一般无人民法庭组

一是指标设置的科学性还需加强。综合指标功能作用发挥不充分，中性指标价值定位不清晰，指标的合理区间值仍需动态调整。二是指标运用的合理性有待提升。判案与考人协调贯通机制亟待建立，指标的地方化运用有待规范和监管。三是指标运行的配套机制亟待优化，数据源信息未实现“大统一”，存在“数据异化”“反管理”现象。

（二）审判质量管理指标体系的优化路径

一是优化指标体系设置。把握好综合指标与其他关联指标的关系，取消中性指标设置，建立合理区间的定期评估、测算、调整机制。二是提升指标体系的运用效能。摒弃“抓指标等同于抓审判工作”的观念，将抓指标与其他管理方式贯通使用，将判案与考人贯通，调动干警干事创业的积极性，探索构建“国标+地标”分审级分条线的精准评价体系。三是建立健全指标运行保障机制，依托全国法院“一张网”夯实基础数据平台，构建“线上、线下融合”反管理“大督查”机制。

三、关于新型统一法律适用机制的完善

（一）新型统一法律适用机制的主要载体

一是案例库建设。通过案例库建设整合各类案例可以发挥平台功能，实现各类案由的全覆盖，统一参考案例的格式，明确参考案例的效力，规范案例供给。二是法答网建设。通过法答网建设能够实现司法知识与智慧的共享，凝聚审判共识，有利于在全国法院统一思想和认识。

（二）人民法院案例库的统一法律适用机制

一是在参考案例选取标准上坚持问题导向，在内容规范上要以裁判要旨为核心。在案例转化上要区分政策宣传型和法律适用型。政策宣传型案例的转化应注重法律适用问题及其解决方法的再发掘；法律适用型案例的转化应注重法解释论和裁判要旨的可参照性。二是参考案例的适用方法。适用的前提条件为规则穷尽、规则模糊、规则冲突等，

同时需要明确适用的区分规则与表述规则。三是参考案例的清理与更新。发现入库案例存在缺陷或者与新规则冲突等情况，应及时清理。发现入库案例与司法政策不符时，应及时更新。四是完善人民法院案例库工作机制。需要明确参考案例的效力，实现案由的全覆盖，健全参考案例向指导性案例常态化转化机制及案例库建设工作保障机制，完善人民法院案例库类案智推机制。

（三）法答网统一法律适用机制

完善法答网工作机制需要建立由精选答问、优秀咨询答疑向指导性案例、参考案例的常态化转化机制，进一步发挥法答网知识共创功能，建立科学合理的咨询答疑激励机制。

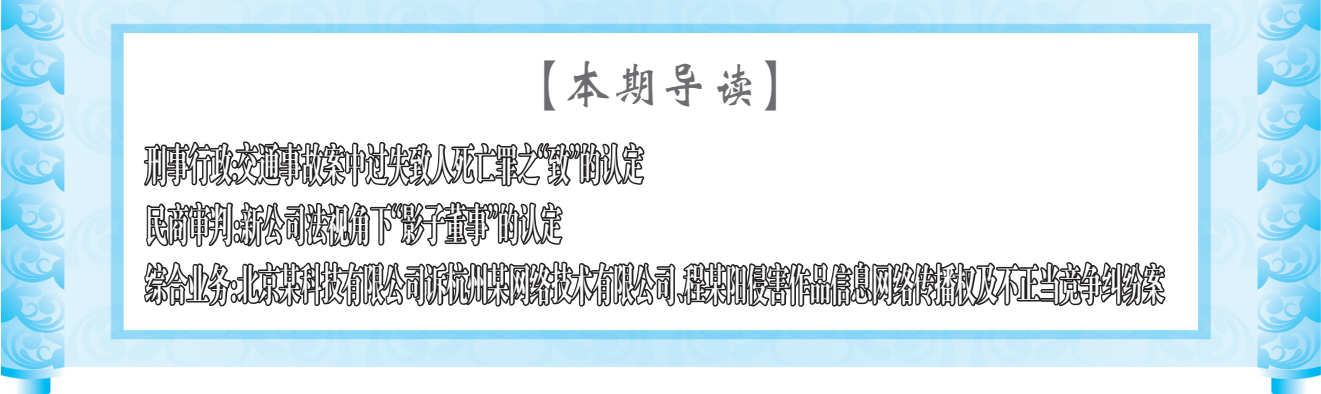
四、关于案件阅核制的优化

（一）阅核的施行背景

“四类案件”监管机制效能发挥不佳，院长长“不愿管、不会管、不敢管”现象仍然存在，“阅核制”将院长个案监管的触角延伸至“非四类案件”，一定程度弥补了“四类案件”监督管理的缺位、失灵，法官自身综合素质参差不齐，从“治标”的角度，院长长通过对案件裁判文书阅核，对案件质量把关，有利于减少法官因能力参差不齐对案件质量造成的影响。

（二）完善阅核制的建议

其一，阅核权限的细化。一方面，在“刚性阅核、不阅核、弹性阅核”范围的基础上进行细化，一是“因案而核”应当注重案件是否有统一法律适用的迫切需要，可围绕“四类案件”或“类四类案件”设定阅核案件的范围，并随审级提高而有所增加。二是弹性阅核比例不宜过大。三是关于执行案件的阅核，基于执行案件的特殊性，可将提出异议或涉及债权分配有争议的执行案件纳入刚性阅核范围，其他执行案件纳入弹性阅核范围。另一方面，阅核权限可分为院长长办理案件、普通法官办理案件两个层面。院长长承办或者参与办理案件属于“四类案件”的，原则上应当按照庭长(包括副庭长、副局长)提请分管院领导阅核、分管院领导提请院长阅核，庭长提请承办案件所属部门分管院领导阅核的方式进行，逐层报审充分说明理由。院长长承办或者参与办理的其它典型案



件，一般不再提请其他院庭领导阅核，但承办或参与办案的庭院长认为有必要的除外。普通法官案件以全面覆盖为原则。院庭长之外的审判人员办理的“非四类案件”，一般由庭长或庭长授权的副庭长阅核即可，但庭长阅核认为属于“四类案件”的，原则应当报请分管院领导阅核。

其二，阅核与其他统一法律适用机制的衔接。一是阅核与专业法官会议的衔接，对于“四类案件”，院庭长阅核后对裁判过程和裁判结果无异议的，审判组织可以直接签署裁判文书，不再提交专业法官会议讨论。二是阅核与审判委员会的衔接，独任法官或合议庭对案件是否提请审判委员会，院庭长只能建议不得强制，体现为“建议权”，而非“决定权”。三是阅核与案例库、法答网的衔接，院庭长阅核时发现已有指导性案例、参考案例的裁判规则或法答网精品问答能提供有益裁判指引，而审判组织的裁判结果与前者一致的，可纳入不提请阅核的案件范围。

其三，阅核责任落实的精准划分。阅核中的审判责任应遵循“错责相当”，要精准区分违法审判责任和瑕疵审判责任。承担违法审判责任的情形为“故意或重大过失”导致“裁判错误”并造成“严重后果”；瑕疵审判责任目前无明确规定，可参照重庆法院做法，将瑕疵审判责任分为：轻微瑕疵、较大瑕疵、重大瑕疵。阅核中的监管责任承担上，应遵循“权责一致”原则。

五、关于科技赋能审判管理

（一）科技赋能审判管理面临的问题

一是审判基础数据不统一。数据质量低，导致大数据分析结论可能出现偏差。二是审判信息聚合转化能力不强，案件整体态势预测与预防不足，个案质效辅助监管不足。三是制度技术化理念不深，系统功能设计与制度需求存在偏差，不同制度的功能衔接不畅，服务审判的个性化功能不足。四是辅助法官办案调研数据库系统集成不够，审判数据库的可适性、系统性、丰富度、多样化不足。五是审判辅助事务不够集约高效，辅助事务的“智能化”“集约化”“专业化”“精细化”程度不够。

（二）科技赋能审判管理的优化路径

一是依托“一张网”夯实审判基础数据。确保全国法院案件的程序节点数据采

集的规则同一、全流程审判信息汇聚的结果同一以及司法审判数据的基础支撑同一。二是构建审判数据汇聚管理平台和审判资源优化管理平台，提升审判信息聚合转化能力。三是坚持制度运行流程化、制度监管台账化，实现制度技术化运行。四是构建系统权威、内外贯通、丰富强大的全国性办案调研数据库，健全全国性审判资源库的技术支持机制，推动审判数据(重点是案例)学习培训机制的发展。五是嵌入“一套系统”实现全流程网上办案，通过应用场景的“标准化”提升辅助司法便捷化，通过应用模式的“嵌入化”提升辅助司法精准化。

六、关于审判资源的优化配置

（一）当前人案资源配置的实践洞察

一是审判信息对称观念的运用与审判资源配置深度融合不够，人案资源配置不够均衡，人案资源配置地域失衡，人案资源动态调整滞后。二是法院内部审判资源配置结构性失衡，包括审判执业务部门间、审判部门与综合部门间以及审判核心事务与辅助事务间配置失衡。三是以管理数据为支撑的新型审判团队构建机制不完善，审判团队组建不够精细，人案不匹配影响团队协作，职能交叉内部分工不精。

（二）审判资源配置的优化路径

一是坚持审判信息对称观念优化审判资源配置。设定不同类型案件的权重系数，统筹考虑各类工作量评估，注重跨审判领域纵横向比较。二是构建以管理数据为基础的标准化审判团队。注重类型化审判团队的“统一性”，坚持“用数据说话”，注重标准化审判团队的“人岗匹配”，坚持科学合理设置，注重同类型标准化审判团队的“可比较”。三是树立“大审管”理念，优化审判资源动态调整机制，借助审判管理的智能化、信息化，探索建立机动化的审判团队，实时动态均衡优化调配。

七、关于审判管理能力的现代化

（一）着力提升审判管理法律政策运用能力

督促审判管理主体养成随时随地学

习的习惯，及时学习最新的中央政策文件、法律法规和最高人民法院的政策。善于借助法答网、案例库等新型资源“富矿”，活学活用，真正转化为提升审判管理的能力。

（二）着力提升审判管理防控风险能力

一是健全上下级法院审判业务指导机制，建立重大敏感案件的识别标注、收集上报、分析研判机制，实现提级管辖和示范判决有效衔接。二是厘清司法责任制责权边界，处理好放权与监督的关系，确保审判权有足够的空间按照自身逻辑运行。

（三）着力提升审判管理的群众工作能力

一是制定切实管用的评估指标，加强内部协作、上下联动，同时积极引入外部评价，让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。二是完善文书释法说理指引机制，加强对裁判文书的管理，围绕阅核制的要求重点审查裁判文书的重点方面，倡导“常规案件办对办快，典型案件办好办精”。

（四）着力提升审判管理的科技应用能力

一是强化审判数据思维培育。通过改进数据形成和抓取规则、提高审判指标中自动生成数据占比等方式，进一步提升审判管理的信息化、可视化、流程化。二是助推司法与技术的深度融合。加快推进“一张网”和数字法院建设，实现法院内外部数据互通、互享，提升智能辅助审判在类案推送、风险预警等方面应用的标准度。三是彰显科技的服务属性，更好服务当事人参与诉讼、服务法官办案、服务审判质量提升。

（五）着力提升审判管理的舆论引导能力

一是理性认识“小案大舆情”。健全司法公开的审判管理和配套考核制度，促进立案、庭审、执行等信息的公开，降低社会公众获取信息的时间差，让人民群众在互动中了解司法、信任司法。二是注重内外协调沟通。整合法院内部及外部优势资源，准确把握舆论引导的时、度、效。

（重慶市高級人民法院課題組，主持人：孫海龍；課題組成員：吳道敏、姚俊、趙鑫、薛海明、宋良波、鍾明亮、張景玉、吳經緯、程乃善）

责任编辑	唐亚南
见习小编	武凡熙
电子邮箱	llb@rmfyb.cn
	llzk@rmfyb.cn

华北根据地解放区司法制度的传承与发展研究

陪审员对于事实和法律均可发表意见，在没有采纳陪审员意见的情况下，需向陪审员进行解释。

第二，坚持公平效率，规范公开审判和诉讼程序。设置开庭预告程序，确保群众及时了解开庭信息；庭审过程中允许群众旁听和发言；无论案件审判过程是否公开，判决结果都必须公开宣告。太行政公署曾指示各专县市报告清理积案情况，建立审判上的检查制度，会议检讨各种案件处理之得失。

第三，坚持便民利民，开展巡回审判和就地审判。以晋察冀边区高等法院院长王斐然与其他推事前往当事人村庄巡回就地审理案件(1944年邓德银诉谷银林离婚纠纷案)为例，详询当地各级政权及团体干部，亲自征询当事人，了解实际情况；以开展座谈会等灵活方式进行审讯，方便群众参与案件审理；用通俗易懂的语言宣传政策法令，以日常生活中的鲜活案例教育群众。

二、华北根据地解放区司法制度的特点

（一）政治性：坚持党的领导，服从革命需要

坚持中国共产党对司法工作的领导，既是中国共产党维护政治统治、彻底改造社会的需要，也是针对革命根据地所处的外部环境之考量，同时还是对既往工作失误教训总结的结果。华北根据地解放区的司法制度，无论是立法中的转变，还是法律内容的调整，都与中国共产党方针政策的变化息息相关。抗日战争期间，晋察冀边区政府始终将司法作为贯彻党的政策法令的一种保证，认为司法工作的中心任务是保证政府各种政策之执行；晋冀鲁豫边区高等法院也认为“贯彻执行法令”是司法工作的重要方针之一。

（二）人民性：一切为了人民，一切依靠人民

中国共产党将人民性确立为人民司法事业发展的重要政治根基。作为最高人民法院的前身，华北人民法院首次确立了法院的“人民”属性。一方面，革命根据地的司法工作适应了群众需要。晋察冀边区政府始终坚持司法为一切抗日人民服务，立足群众考虑和处理问题，采取坐堂讯问、息讼等形式，全面了解案情情况，公正审判。晋察冀边委会允许各县司法干部代写诉状，准许口头起诉，晋冀鲁豫边区高

等法院废除诉讼费与状纸格式等，解除群众诉累。另一方面，革命根据地的司法工作开展也离不开群众参与。司法审判制度强调调解和人民陪审员的重要性，在审判过程中听取人民陪审员意见或吸引广大群众旁听审判，加强调解。

（三）公正性：追求司法公正，合理定分止争

华北根据地解放区的司法制度始终坚持以司法公正为导向，确立实事求是的作风，让老百姓深切体会到只有区区的司法才是最公平最可靠的，以至于许多身处敌寇蚕食占领地区的群众都会越过层层封锁来到抗日政府打官司。从华北解放区司法实践来看，刑事案件秉持慎刑思想，落实死刑复核，坚持有错必纠；民事案件将调解作为部分案件的必要前置程序，但同时坚持自愿原则，经过多次调解仍未解决的纠纷依法审判。

（四）灵活性：强调因地制宜，主动顺势而变

华北根据地解放区的立法和司法人员从实际出发，根据实际情况变通适用中央总的方针政策。一方面，新民主主义革命时期，华北根据地解放区的风土人情与往昔迥异。在司法审判工作中主要考量的是符合边区政府施政纲领精神的风俗习惯。司法机关将边区政府提倡的“自主自愿”“家庭和睦”“团结生产”方针与法令结合起来审判离婚案件。在处理债务纠纷时，司法机关也会考虑社会环境的变化和物价的波动。另一方面，边区处于敌人的包围中，和中央的交通联系十分困难，因此边区政府主张贯彻简政原则，调整司法机构和审级制度，从冀县中马峪红色司法旧址案牍也能发现，根据地各司法机关采取的灵活方式和循变路径。

三、华北根据地解放区司法实践的影响与启示

华北根据地解放区的司法制度内嵌丰富珍贵的红色法治基因，其探索总结的司法原则、司法理念、司法方法等有效巩固了根据地的民主政权，为当代司法发展提供了借鉴。新时代司法建设更应传承和弘扬红色司法精神，始终坚持党的绝对领导，贯彻司法为民主线，追求公平正义的核心价值，因时制宜推进司法制度改革，服务社会主义法治建设，用红色法治文化薪火照亮新时代法治征程。

（一）坚持党对司法工作的绝对领导

党的领导是华北根据地解放区司法工作顺利开展的根本保证。为巩固民主政权、团结一切可团结的力量，坚持实事求是的审判原则，公开独立的审判方式，运动式调解的纠纷处理模式是党对司法工作绝对领导的具象表现。在司法实践中尤其突出司法工作的政治属性，实施“政府领导司法”的政审合一制度，实现了党的领导与依法独立行使审判权的内在一致性。

法院工作是政治性很强的业务工作，也是业务性很强的政治工作，新民主主义革命时期司法制度的发展历程表明，把党的绝对领导贯穿司法审判工作始终，是推动中国法治建设取得历史性成就的根本保证。新时代，人民法院要牢牢坚持党的领导，紧紧围绕党和国家中心工作开展司法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届三中全会精神，将习近平法治思想融入司法实践全过程。

（二）贯彻群众路线的司法立场

华北根据地解放区的司法工作坚持以习近平人民为中心，走群众路线，回应人民群众对公平正义的期待。根据地实行公开审判制度，将审判活动置于当事人和社会公众的监督之下，保障人民群众知情权。实行便民利民制度，开展巡回审判和就地审判，简化诉讼手续，减免诉讼费减轻诉累。

新时代法院工作要根植司法人民性，运用调查研究的方法，重视客观事实，依靠群众、贴近群众。同时，下沉司法力量，设立基层法庭，将党建统领、人民主体、多治融合等理念在服务基层社会治理中落实落地，为人民群众打造便捷高效的司法服务新路径，使新时代“枫桥经验”更加立体化、可视化。

（三）形成维护公平正义的司法理念

平江杜珠珠与安新爱离婚纠纷案最终得平靠审判，并经杨惠、赵惠羊等人杀害王顺来案贯彻了罪刑相适应的法治精神，石家庄某些土地纠纷案以依职权调查联合保护人民财产不受侵犯……这些华北解放区历史卷宗启示我们，公平正义是人民司法的永恒主题，是全面依法治国的应然要求。

习近平总书记指出，我们推进改革的根本目的，是要让国家变得更加富

强，让社会变得更加公平正义，让人民生活得更加美好。人民法院诉前深耕多元解纷，加强主体联动，做实定分止争；诉中构建集约高效、智慧精准的现代化诉讼服务体系，加强裁判文书释法说理，让公平正义加速抵达群众心间；判后提升执行效果，用足用好律师调查令、悬赏执行、“执转破”、打击拒执罪等措施，确保兑现群众胜诉权益。

（四）以实质性化解矛盾纠纷助推基层社会治理

华北根据地解放区通过颁布一系列法令政策等举措，参与基层社会治理，为新中国探索纠纷解决方式的现代化转变奠定了基础。在司法宣传方面也很接地气，比如，1948年《赵县人民法庭12月份司法工作简报》记载了法庭进行法治宣传教育的情形：“我们办理了问题以后，就找出影响较大的问题编成黑板报，等每五天或十天换一次(即遇集换)，使赶集的来往群众看得懂我们的政策，还能宣传与别人。”如今的矛盾纠纷呈现新形势、新特点，更需要人民法院以实质化解矛盾纠纷的成效服务社会治理现代化。不断增强主体参与意识，在公正办案基础上，注重化解矛盾，避免发生恶性极端案件；建立典型案例挖掘、培育、发布、转化机制，针对审判过程中发现的社会治理薄弱环节，提出对策建议；不断加强释法明理工作，弘扬社会主义核心价值观，营造全社会崇法遵法氛围。

（五）推进司法体现代化改革

晋察冀边区行政委员会1946年颁布《现行法令汇集》，收录“执行改进司法制度应注意事项(令)”，可见这一时期已注重司法的实施与改进。华北人民政府时期发布了诸多指导司法实践的专件，对组织体系、法制思想、诉讼程序等进行系统性探索与尝试。华北根据地解放区的司法实践对我国司法体现代化改革具有宝贵的借鉴意义：一是立破并举，集中审判资源，构建专业化审判机构及专业法庭，确保司法公正高效权威；二是守正创新，深化案件繁简分流，用好各类会议讨论制度，推动库网融合建设，推进审判工作现代化；三是发掘特色，建立健全革命文物工作协调机制，打造特色红色法治文化带，传承红色法治文化基因。

（河北省石家庄市中级人民法院、河北经贸大学联合课题组，主持人：贾巧芳、胡海清；课题组成员：路银良、刘平、石改军、王羽涵、王德威、张文特、孙艺佳、马雪萌、郝晓敏、张明）