

关于辽源市法院深化司法责任制综合配套改革的调研报告

辽源市中级人民法院审判监督第二庭 路美慧

实施司法责任制综合配套改革是促进司法效能和司法公信力整体提升，推进审判体系和审判能力现代化的重要措施，为解决审判责任不实、职能分工不明、监督管理不力、裁判尺度不一、保障激励不足、配套机制不完善等突出问题提供了新的路径。辽源市法院系统始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在市委、市委政法委的坚强领导下，在省高院的监督指导下，坚定不移推进司法改革，取得重大阶段性成效，审判质量效率、队伍能力素质和司法公信力进一步提高，与此同时在推进改革工作落实的过程中也发现了一些亟待解决的系统性问题。

一、认真总结司法体制改革成效，全面落实司法责任制

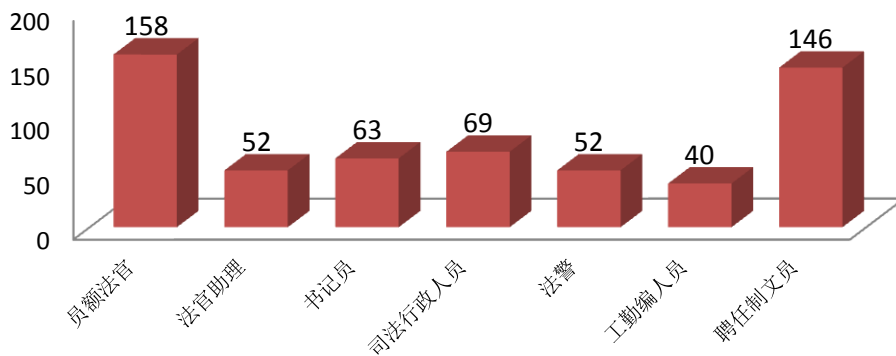
2015 年以来，全市法院在市委、市委政法委领导下，以司法责任制为中心、以法官员额制为重点、以司法标准化为抓手、以院庭长办案为突破、以党建工作为保障，全力以赴推进司法改革，各项改革举措均得到不折不扣落实。

（一）以员额制改革为重点，人员分类管理格局已经形

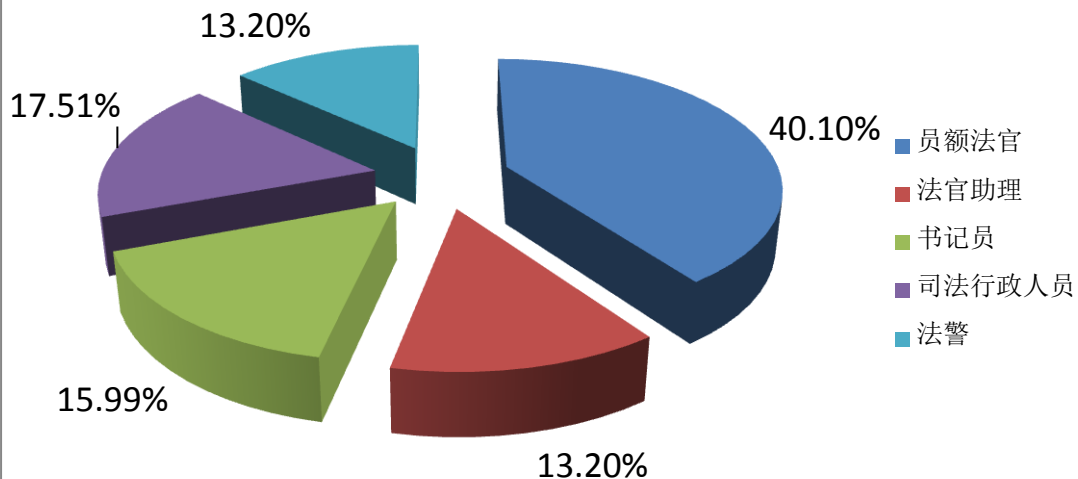
成

一是建立常态化员额遴选机制。从严控制员额比例、从严设置员额岗位、从严限定入额标准和条件、从严规范入额方式，不搞论资排辈、不搞平衡照顾。从 2015 年开始，顺利完成 5 个批次的入额法官遴选工作。截至 2019 年 10 月，全市法院共有各类人员 580 人(见图一)，其中员额法官 158 人，法官助理 52 人，书记员 63 人，司法行政人员 69 人，法警 52 人，工勤编人员 40 人，聘任制文员 146 人。员额法官占全市法院现有人员的 27.24%，占行政编制的 40.10%（见图二）。二是进一步落实推进人员分类管理，谋划建立符合法官、审判辅助人员及司法行政人员各自职务特点的队伍管理机制。做好员额法官队伍管理。按照省高院要求，组织完成四批员额法官补充选任工作，同时做好员额法官等级晋升工作。在完成司法辅助人员套改的基础上，将全市法院具备法律职业资格的在编书记员转任为法官助理，在全省率先完成了首批 12 名法官助理和 7 名书记员等级晋升工作，组织开展聘任制文员转聘及招聘工作，完成 88 人的内部转聘，向社会统一招录 146 名聘任制文员，举办聘任制文员入职培训。

图一 截至2019年10月全市法院人员分类情况



图二 截至2019年10月全市法院人员分类情况

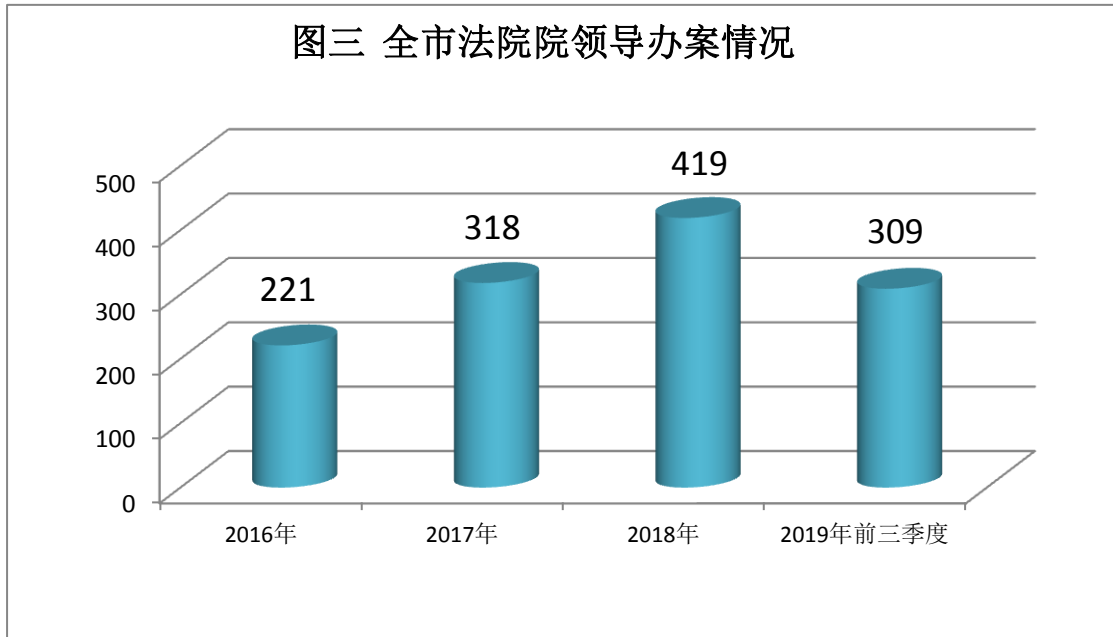


(二) 以院庭长办案为突破，司法责任制基本落实到位

严格落实领导干部干预司法活动和法院内部人员过问案件的记录和责任追究规定，院庭长一律不再签批非本人参与审理案件的裁判文书。与改革前相比，全市法院由独任法官、合议庭直接签发的裁判文书占到案件总数的 98.04%。全市各法院建立以员额法官为主、法官助理和书记员为辅的新型审判团队 31 个。制定下发《院领导办案工作规则》，

将院庭长编入审判团队，明确院庭长办案类型及最低数量指标，市中院定期对全市法院院领导办案情况进行通报公示，推动优质审判资源重新回归一线。2016年以来，全市法院院领导共审结案件1267件（见图三），占结案总数的1.96%。实施精细化管理，制定下发《辽源地区两级法院目标责任制考核标准》设置三级考核指标，从党的建设和队伍建设、审判办案工作、年度重点工作以及法院政务管理工作四大方面，细化各项工作的指标要求、考核标准及完成时限，任务分工具体至各院、各部门，形成科学、系统的业绩考评体系。通过综合配套机制建设增强审判团队效能，我市西安区人民法院家事审判集中管辖工作得到最高院、省高院高度认可，西安区人民法院少年法庭荣获“全国法院家事审判工作先进集体”。严格落实领导干部干预司法活动和法院内部人员过问案件的记录和责任追究规定，在法院网上办案系统中增设“过问信息登记”模块。

图三 全市法院院领导办案情况



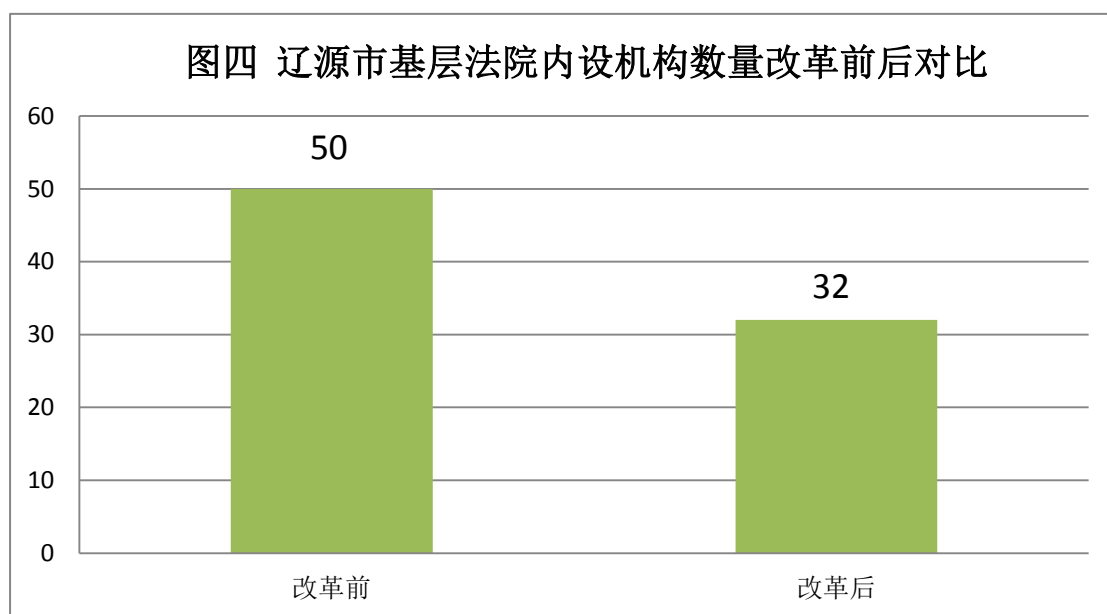
（三）以司法标准化为抓手，建立新型审判监督管理机制

针对审批权下放后，院庭长监督管理容易流于虚化、类案法律适用不统一等问题，提出司法标准化工作思路，探索从司法规范和司法经验中提炼司法各领域、各环节的工作标准，为审判人员开展司法工作提供尺度和“说明书”，为社会监督法院工作提供对照表。为使院庭长依法规范行使权力，加强审判管理工作，市中院制定下发《院庭长审判管理与监督职权清单》，明确院庭长履行审判监督权、审判管理权的责任清单，划定院庭长监督管理的权力界限。为贯彻执行《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》的要求，市中院制定下发《辽源地区法院“四类案件”监督管理办法》，细化“四类案件”范围，明确判定标准及监管流程。全市法院依标准用权、用标准管理、按标准评价的新型审判监

督管理机制基本形成，确保了放权不放任、有权不任性。

（四）以内设机构改革为契机，优化内部机构设置

按照省编办、省高院《全省基层法院内设机构改革方案》通知要求，全市四个县区法院均已完成内设机构改革工作。其中：龙山区法院确定了8个内设机构、机关党委、直属机构司法警察大队和1个派出法庭。西安区法院确定了8个内设机构、机关党委、直属机构司法警察大队和2个派出法庭。东丰县法院确定了8个内设机构、机关党委、直属机构司法警察大队和2个派出法庭。东辽县法院确定了8个内设机构、机关党委、直属机构司法警察大队和4个派出法庭。改革后，基层法院的内设机构由50个缩减至32个，内设机构数量下降了36%（见图四），受到省高法院充分肯定。



（五）以党建工作为保障，推进司法改革的全面深入落实

一是认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，自觉将思想行动统一到中央和最高法院的各项改革要求上来，深化理想信念、党的宗旨意识和群众观点教育，切实增强全面深化新时代司法体制改革的责任感和使命感，开辟司法体制改革新境界。二是以党的政治建设为统领，加强人民法院队伍建设。结合推进“两学一做”学习教育常态化制度化，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，持续纠治“四风”问题，保持惩治腐败的高压态势，努力建设一支忠诚干净担当的法院干部队伍。三是以党建工作保障统筹推进司法改革。全面落实司法责任制，推动构建权责统一、规范有序的司法权运行体系。四是加强新型审判团队党的建设。结合法院队伍特点，积极探索司法责任制改革后党建工作新途径和新方法，拓展发挥审判团队作用，发挥教育管理监督服务功能，助推审判工作与党建工作深度融合，切实做到哪里有责任、哪里就有党的旗帜、党的队伍和党员作用的发挥。

二、准确分析辽源法院面临的新情况新问题，不断激发深化司法体制综合配套改革的内生动力

虽然辽源地区法院在以司法责任制为核心的四项基础性改革中取得了一些可圈可点的成绩，但随着改革逐步进入到深水区和各项基础改革措施的落地，一些新情况新问题日渐显现。

（一）在司法责任制落实方面，出现了类案裁判尺度不

统一、专业法官会议作用发挥不到位、院庭长办案示范存在客观障碍、新型监督管理机制尚不完善等问题

首先，尽管辽源地区法院已经形成了司法标准化的管理体系，但是一方面案件情况千差万别，另一方面由于院庭长审批权下放后，在监督管理方面偏重于审判效率，对案件质量的事前监督、事中监督针对性、到位性受到影响，一些案件偏离司法标准的问题，往往在事后监督中发现纠正。院庭长对审判过程中“该管什么”的界限在实践操作中仍不够明晰，对“该怎么管”的方式方法探索创新的途径不够。其次，专业法官会议是司法改革后作为辅助法官办案的咨询机构、辅助院庭长的监督的有效载体。但全市法院对专业法官会议的作用认识不一致，应用不够。有的法院专业法官会议一年只研究了几件案件，有的法院一年研究了几十件案件。总的来说，专业法官会议统一本院裁量尺度、为院庭长监督管理提供有效抓手、挖掘推荐典型案例的作用尚未发挥出来。再次，院庭长办案是实现优质审判资源回归审判一线的重要途径，但是实践中确实存在各种会议过多、各种管理性协调性事务过多，严重挤占了院庭长有效办案时间的问题。一些已定开庭案件因为参加重要会议不得不予以延期，不仅没有起到高效高质化解矛盾的作用，反而引发了当事人不满。

（二）员额制改革后，案件多法官少的矛盾日益突出

2015 年全市法院受理案件 15582 件，2018 年全市法

院受理案件数达到 19432 件，增长 24.71%，法官人均办案数量随之增加。虽然一线办案人员确有增加，但案件多法官少的矛盾日益突出。首先，虽然新型审判团队为 1 个法官或几个法官配备了法官助理和聘任制文员，但是审判团队组建后磨合需要时间；聘任制文员待遇相对较低，人员流动性大；一些未入额法官转为法官助理后，工作积极性受到影响，责任心不强或工作不到位，导致案件激增的压力仍然集中在法官身上。其次，多元化纠纷解决机制和繁简分流机制有待进一步落实到位。再次，科技创新手段的深度应用不够。海量司法数据的统计、分析、应用、反馈不够，运用已有数据资源辅助法官办案的意识不强、方法不多。在类案强制检索、类案智推方面，虽然有一些尝试，但是与基层一线法官的实际需求契合度不够。信息化技术服务审判工作的“最后一厘米”尚需精准研发。

（三）司法改革后，队伍建设中出现基层法院审判业务骨干的培养与留用难的现实问题

首先，与高中院近些年招录选调生、公考生素质相对较高的情况不同，近三年全市基层法院人员招录情况堪忧，法院在毕业生中的吸引力越来越低，在招录工作临近结束时，有的基层法院存在招不满的情况。近 3 年来，全市法院计划组织招录 79 人，由于辽源经济欠发达，只招录到 62 人，有 17 个招考岗位作废。其次，人民法院对于较高能力素质法官

的司法供给需要一定的时间，有的法院招录人员来源单一，基础法律素养不足、可塑性相对较弱，好不容易培养出来的人才却又留不下。近3年来，全市法院有21名干警调离，其中仅市中院就有6人调离。司改以来全市法院共有27人退出员额，其中11人退休退出，4人主动退出，2人辞职退出，6人调出退出，1人因病退出，3人违法违纪退出。

（四）综合配套改革不到位，司法裁判的权威性仍然有待加强

第一，以审判为中心的诉讼制度改革有待进一步落实。刑事案件证人、鉴定人出庭率仍然很低，公、检、法跨部门的数据对接共享平台有待进一步推进建立。第二，涉诉信访对司法裁判的终局性影响仍然存在。部分信访人不认同法律规定或对政府不满，部分信访人主要针对某法院或法官个人不满，部分信访人在起诉时没有预料到诉讼风险，不能接受案件败诉的后果，致使法院涉诉信访问题仍然持续高位运行。信访终结程序启动难、落实难，一些多年缠诉缠访案件缺乏出口，仍然占据了法院大量工作精力。第三，公众对于无财产可供执行的案件不属于执行难范畴缺乏共识。当事人对诉讼中可能出现的执行不能的风险认识和承受力明显不足。第四，对司法人员依法履行职责的保护落实不够到位。法官责任豁免、履职保障的边界仍不清晰，具体化不够。

三、积极谋划深化司法体制综合配套改革各项举措，努

力增强人民群众对司法改革的获得感

党的十九大对深化司法体制综合配套改革做出了明确部署。辽源法院全面落实司法责任制、解决当前面临的新情况新问题，必须要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，严格落实党的十九大决策部署，认真研究符合司法规律的深化司法体制综合配套改革措施，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，为中国特色社会主义司法制度的健全完善贡献“辽源经验”。

（一）始终坚持党的绝对领导

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。人民法院作为党的领导下的人民民主专政的国家机关，必须把旗帜鲜明讲政治作为根本要求。一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”，认真落实中央政法委书记郭声琨同志提出的“一大目标、两个根本、三项任务、四条路径、五种能力”司法体制改革总体战略，以更高站位、更大力度扎扎实实把新时代人民法院改革推向深入。二是严格落实请示报告制度。明确政法机关首先是政治机关，发挥好“刀把子”的作用，审判执行人员要提高政治站位，更新司法理念，讲政治、服务大局。凡涉及复杂疑难、重大敏感和具有较大社会影响的案件，及时向党委及其政法委主动请示报告，正确理解“让审理者裁判，由裁判者负责”的含义，审理案件不能仅就案办案，要体现法律效

果、社会效果和政治效果的有效统一，紧紧依靠党的领导解决司法体制综合配套改革中的实际问题。三是支持保障政法部门改革协同推进。积极配合政法委积极推进政法部门改革，凝心聚力、攻坚克难，及时跟进解决改革中出现的新问题、新情况，确保改革工作顺利推进。

（二）进一步优化司法职权配置

着力破解合力不强难题，进一步明确合议庭、审判团队、院庭长、专业法官会议、审判委员会的职责分工，落实让审理者裁判、由裁判者负责。一是继续加强新型办案组织建设。各法院要因地制宜、灵活组建审判团队，保障独任法官或合议庭法官均有相应的法官助理、书记员。在专业审判团队相对稳定的前提下，有条件的动态调配不同审判部门的审判力量或案件数量，赋予法官对法官助理的工作分配权、奖惩建议权。二是继续完善院庭长办案常态化机制。探索建立院庭长办案外部保障机制，推进院领导审理重大疑难复杂案件常态化，加强公示和考核监督，发挥示范引领作用。三是完善专业法官会议和审委会制度。组建跨部门专业法官会议，健全专业法官会议会前准备程序、议事规则和会议纪要发布机制。促进专业法官会议讨论成果转化为参考性案例或裁判规则，发挥专业法官会议在保证类案裁判尺度统一中的作用。建立健全审判委员会讨论事项先行过滤机制、专业法官会议与审判委员会的衔接机制、审判委员会的议事程序和表决机

制。四是推行审判辅助事务外包。建立审判辅助事务市场化处理机制，把适合由社会力量承担的审判辅助事务集中起来外包给有资质的企业、中介机构和其他社会组织，让法官专注于核心业务。

（三）完善监督管理

着力破解监督不力难题，建立院庭长审判监督管理权的正面清单和负面清单，探索用技术手段搭建院庭长履行审判监督管理权的有效载体。一是继续推进标准治院。健全完善司法标准化体系，研发应用标准化管理平台，变人盯人的传统监督模式为系统激励型监管模式。实现司法标准化考评常态化，以标准化促进法院监督管理的科学化、智能化。二是建立重大案件识别监管制度。探索建立立案部门、承办法官、审判长、专门审判管理机构、监察部门、院庭长的重大案件识别监督制度。三是强化类案裁判指引。建立辽源法院精品案例库，健全案例指导信息平台、案例库与网上办案系统的对接共享。建立类案及关联案件强制检索机制，对拟提交审判委员会讨论的案件，承办法官应当制作关联案件和类案检索报告。四是健全案件质量评查、法官业绩考评和司法公开机制。探索采用权重测算、区间偏离等计算方法，建立以审判团队为考评单元或以法官为考评主体、以办案数量、质量为考评主要内容、兼顾调研、管理等工作内容的业绩评价机制。继续扎实推进裁判文书公开工作，坚决杜绝各类低级错

误和质量瑕疵。主动对接全国审判流程信息公开统一平台，切实发挥中国庭审公开网统一平台优势，努力实现庭审直播常态化。

（四）健全人才培养机制

着力破解人才流失难题，适应人员分类管理新要求，采取多种措施，增强法院职业的吸引力。一是完善法官员额动态进出机制。健全员额法官常态化遴选、递补机制。明确员额法官在一定范围内跨院、跨系统交流、挂职。落实员额退出机制。制定法官逐级遴选及社会公开选拔实施方案，上级法院的法官主要从下级法院遴选产生。推动法官等级按期晋升和择优选升工作常态化。落实与员额法官单独职务序列相配套的待遇。二是健全司法人员招录制度。选派高校法学专业优秀学生进入司法机关担任诉讼服务志愿者、书记员、实习法官助理的常态化制度。加大从优秀律师和法学专家中公开选拔员额法官工作力度。三是完善法官能力培养和职业保障机制。建立司法人员“逢晋必训”机制，实行分类、分阶段培养。建立党委、人大常委会、人大代表、政协委员协调、督办、关注案件立项审批、入卷留痕机制，发挥法官权益保障委员会作用。

（五）推进前端治理

着力破解案多人少难题，积极争取党委、政府支持，推动社会各方力量，健全多元化纠纷解决机制。一是建立不唯

立案数而主要以促进地区经济社会和谐发展为主导的科学评价体系，推动矛盾纠纷前端治理。积极引导当事人自愿选择调解、仲裁等适当的非诉讼纠纷解决方式。二是拓宽多元化纠纷解决方式。推广应用人民法院调解平台，支持鼓励具有法律背景的社会人士担任调解员，引导人民调解员、行业调解组织、行政调解组织、律师调解室进驻平台，积极开展纠纷解决的裁判规则引导、纠纷案例预判、在线调解、在线司法确认等。三是深入推进案件繁简分流机制。在诉讼服务中心开展“分流、调解、速裁”机制改革。探索扩大民事独任制案件范围，深化民商事案件庭审方式改革。推进要素式审判结构化、信息化，推广适用要素式、表格式简化文书。

（六）深化诉讼制度改革

着力破解公信不足难题，兼顾公正与效率，深化诉讼制度和审判机制改革。一是深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革。严格贯彻执行“三项规程”，努力实现司法证明实质化、控辩对抗实质化、依法裁判实质化。深入推进刑事案件认罪认罚从宽试点工作。开展刑事案件辩护律师全覆盖改革试点。建立纪检监察与刑事司法办案程序、证据标准的依法衔接机制。二是深入推进民事审判方式改革。深化家事审判改革，加强家事审判团队专业化建设，规范家事诉讼特别程序，完善家事法官的职权干预机制，努力构建家事纠纷综合协调解决机制。深化知识产权审判改革，全面推进知识产权民事、

行政和刑事审判“三合一”工作，着力优化科技创新法治环境。推行互联网审判改革。推动设立互联网法庭，按照“网上案件网上审”的新审理思维，将涉网案件从传统案件中剥离出来，由互联网法庭进行在线立案、在线调解、在线审判，构建更加符合网络规律的司法流程和审判机制。推行破产审判改革。围绕供给侧改革，完善市场主体救治和退出体制机制，依法处臵僵尸企业，完善执转破工作机制，建立破产重整企业识别机制。深化公益诉讼制度改革。健全公益诉讼审判组织和诉讼衔接机制，加大重点领域的公益诉讼工作力度，努力推出辽源法院公益诉讼精品案例。三是深化人民陪审员制度改革。全面落实《人民陪审员法》，配合做好人民陪审员选任，准确界定人民陪审员参审案件范围、审理界限，完善随机抽取的制度安排和技术保障，加大对人民陪审员的培训、管理和保障力度。适应各审判领域专业知识日渐精深的实际，继续推广在医疗、金融、证券、知识产权等审判领域引入中立第三方专家辅助人制度，更新完善专家人才库，推荐合适人选担任人民陪审员。

（七）加强智慧法院建设

坚持体制改革和科技应用相结合，推动司法体制改革跨越式发展。一是完善互联网诉讼服务中心建设。开通立案、查询、预约、缴费等互联网诉讼服务、移动终端应用程序服务、微信服务等新型渠道。二是推广智能辅助技术。推广庭

审语音识别和文字转化系统、智能化会议室建设，配备法官自助服务终端。推动智能辅助办案系统和移动终端办案系统应用，推进电子卷宗随案同步生成，研发类案要素式审理系统，探索类型化案件法律文书格式化部分自动生成。三是推进法院与其他政法部门及相关单位信息共享。探索刑事案件智能辅助办案系统，推动跨部门大数据平台建设，促进政法机关内部信息系统互联互通。推动法院与行政机关、移动通信、网络信息服务商、民航、铁路、航运等部门之间的信息交换与联动机制，依授权开通办案人员核实信息的点对点查询权限，确保在安全规范前提下提高办案效率。

（八）营造优质法治环境

坚持激发内力和善借外力相结合，最大限度释放社会力量在司法改革中的正能量。一是维护裁判终局性。严格落实申请再审案件审查标准，完善信访制度，积极推进社会第三方参与信访矛盾化解机制。二是提升司法执行力。加强与各职能部门的合作联动，进一步健全完善联合惩戒失信被执行人机制。加大财产刑执行力度，落实财产刑随时追缴制度。坚持审执分离，适当引入第三方听证程序。探索对行政机关负责人出庭应诉、行政机关履行生效裁判情况实行定期通报。三是落实普法责任制。坚持通过庭审、裁判文书、官方微博、微信、法律“六进”、召开新闻发布会等多种形式以案释法。重视涉法舆情，及时主动发布权威信息，自觉接受舆论监督。

加大与党委宣传部门协调沟通力度，规范媒体涉法报道。

2019年10月24日