

司法改革背景下
一审案件发改情况再视与对策重构
——以 L 地区基层法院司法统计数据为样本

吉林省辽源市中级人民法院 张颖 李雪松 刘刚

二〇一八年三月二日

作者简介

张颖，女，1979年12月生。吉林省辽源市中级人民法院研究室副主任、刑事审判第二庭审判员。邮编：136200，联系电话：18343706136，电子邮箱：XUEFAREN@126.com。

李雪松，女，1987年10月12日生。吉林省辽源市中级人民法院研究室科员。邮编：136200，联系电话：17604376078，电子邮箱：506309007@qq.com。

刘刚，男，1991年2月6日生。吉林省辽源市中级人民法院研究室科员。邮编：136200，联系电话：13894743457，电子邮箱：1281992884@qq.com

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人进行研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，特此声明。

作者签名：

日期：

司法改革背景下 一审案件发改情况再视与对策重构 ——以 L 地区基层法院司法统计数据为样本

案件质量是审判公正的前提和保障，是决定公正司法最重要、最直接的因素。改判、发回重审案件是我国司法贯彻落实“有错必究”原则、实行“二审终审”的一个必然结果，案件发改率当然地成为评价审判工作质量的重要依据和指标。以提高案件质量、促进审判公正为出发点和落脚点的新一轮司法体制改革，其改革成效必然映射于案件发改情况。因此，对案件发改情况的统计分析和深入研究，对加强审判工作、科学客观地评估改革，具有重要的现实意义。

课题组以 L 地区基层法院一审案件为研究样本，采用汇总司法统计数据、逐个阅卷的实证分析方法，重点围绕司法体制改革以来（2015 年 9 月—2017 年 6 月）的改判、发回重审案件基本情况、原因等内容进行相对全面和系统的调查分析，并以审判运行、法官员额制、司法责任制为视角，在统一标准、权责监督等方面提出对策建议。

一、基本情况

（一）总体情况

新的审判权运行机制实施以来（2015 年 9 月份至 2017 年 6 月份），L 地区基层法院受理各类案件共计 26978 件，审结 25831

件，其中改判案件 338 件，发回重审案件 243 件，发改率达 2.24%。虽然收案数量比去年同期有所上升，但上诉案件的发回、改判数量也呈上升趋势，与改革前同期（2014 年 1 月—2015 年 8 月）平均水平 1.83%相比上升 0.41%。其中，经济相对较发达、交易较为频繁的城区法院 A 法院案件的发改率最高，达 3.18%，发改案件数量最多，占 L 地区所有发改案件的 50.9%。

L 地区各基层法院案件发改情况统计

原审法院	收案(件)	结案(件)	改判(件)	发回重审(件)	发改率
A 法院	9623	9131	164	127	3.18%
B 法院	3781	3562	34	26	1.68%
C 法院	5738	5573	57	43	1.79%
D 法院	7836	7565	83	47	1.72%
合计	26978	25831	338	243	2.24%

(二) 类型统计

统计数据显示，共受理民事案件 24333 件，结案 23264 件，其中改判 272 件，发回重审 193 件，发改率为 2%；共受理刑事案件 1880 件，结案 1822 件，其中改判 58 件，发回重审 38 件，发改率为 5.27%；共受理行政案件 765 件，结案 745 件，其中改判 8 件，发回重审 12 件，发改率为 2.68%。可以看出，发改案件中，民商事案件发改数量最多，占绝大多数，刑事案件发改率最高，行政案件发改数量最低。

L 地区法院各类案件发改情况统计

案件类型	收案（件）	结案（件）	改判（件）	发回重审 （件）	发改率 合计
民事	24333	23264	272	193	2%
刑事	1880	1822	58	38	5.27%
行政	765	745	8	12	2.68%
合计	26978	25831	338	243	2.24%

（三）案由统计

统计数据显示，各类案件中，民商事案件发改案件案由更加多样化，法律关系也较为复杂，但案件总类较为集中，其中，劳动争议、合同纠纷、婚姻家庭等案件共计 余件，其他类型 余件。刑事、行政案件中发改案件类型较少、且较为集中。

民商事发改案件类型情况统计

案 由	发 回	改 判	占民商发改 案件比例
民间借贷纠纷	23	36	12.69%
合同纠纷	88	104	41.26%
机动车交通事故责任 纠纷	16	31	10.11%
劳动争议	7	17	5.16%
婚姻家庭	12	20	6.88%
生命权、健康权、 身体权纠纷	9	19	6.02%
其他	38	45	17.85%

刑事发改案件类型情况统计

案 由	改 判	发 回	占刑事发改案件比例
诈骗罪	10	2	12.5%
交通肇事罪	9	1	10.42%
寻衅滋事罪	4	0	4.17%
强奸罪	3	1	4.17%
职务犯罪	2	7	9.38%
其他	30	27	59.38%

行政发改案件类型情况统计

案 由	改 判	发 回	占行政发改案件比例
税务行政管理行政处罚	3	2	25%
不作为类行政管理其他行政行为	2	2	20%
作为类其他行政管理其他行政行为	2	1	15%
其 他	1	7	40%

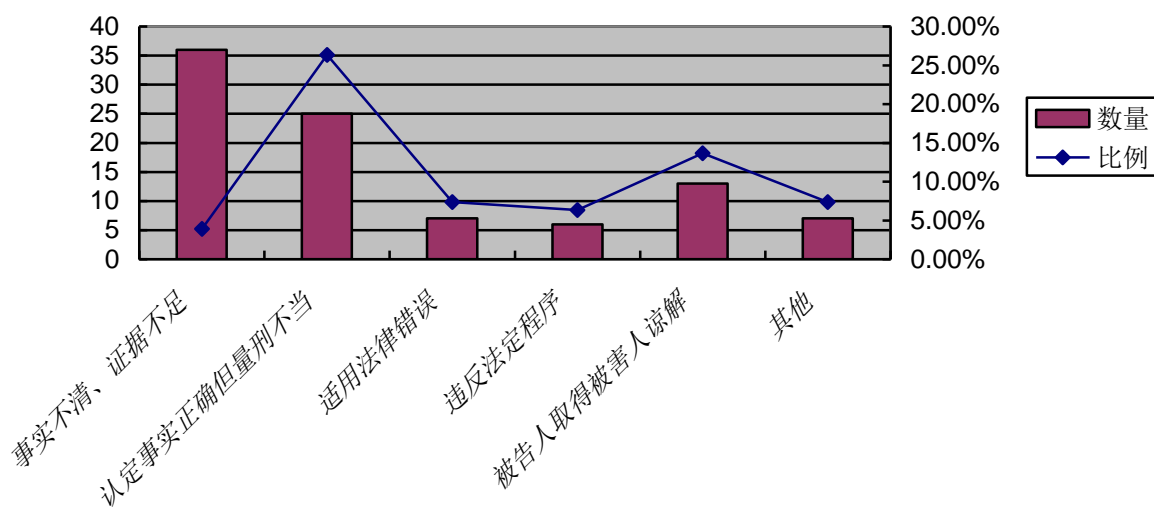
(四) 原因统计

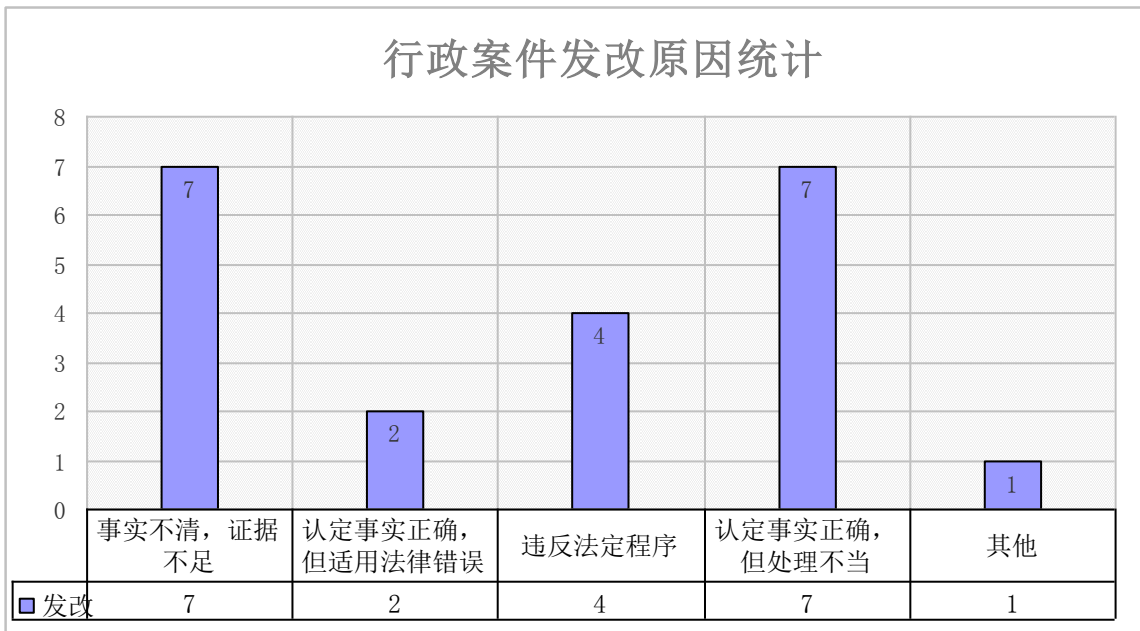
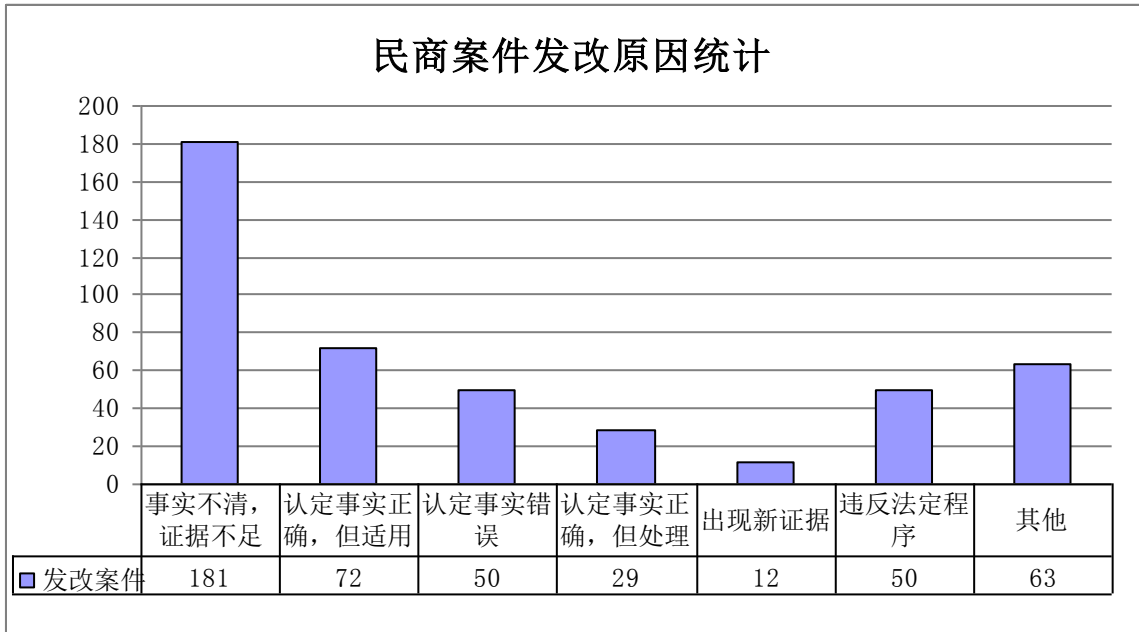
统计数据显示，案件被发改原因分为三类多种情形。在实体方面，包括事实不清、证据不足；事实认定错误；当事人提交新

证据；对争议事实理解错误；对专业性问题没有鉴定或者审计；原判决认定事实的主要证据未经质证。在程序方面，包括重复诉讼，违反了一事不再理的原则；不构成反诉，不应合并审理的情况下合并审理；变更当事人不当；未释明可以变更诉讼请求；原判决遗漏诉讼请求。在适用法律方面，包括适用法律错误；剥夺当事人诉权；劳动仲裁前置程序被忽视；赔偿标准使用错误；举证责任分配不当；一审未按量刑规范化意见量刑或量刑失衡。

在发改的 573 件案件中，以事实不清、证据不足发回重审的占大多数，有 224 件，占全部被发改案件的 39.09%；因量刑不当或处理不当发改 61 件，占全部被发改案件的 10.65%；因原判决违反法定程序，可能影响案件正确判决发回重审 60 件，占全部被发改案件的 10.47%。因适用法律错误改判的有 81 件，占全部被发改案件的 14.14%。发改案件多为疑难复杂案件，大部分案件当事人对立情绪大、矛盾容易激化，容易引起信访甚至极端事件。

刑事案件发改原因统计





司法改革“去两化”的设计，目的在于最大限度地祛除审判

不公。相对于社会公众更多地将发改案件误解为“审判不公”的表象之一而言，法院内部对发改案件的评价日益趋于理性。可以说，司法实践中的发改案件是多方面因素叠加的产物，其存在不可避免。具体原因如下：

（一）不公正因素

发改案件的“不公正因素”是指可归因于裁判不公正的因素。表现在：

一是受客观环境的影响。目前的司法体制改革，立足于外部“去行政化”，实行了人民法院人财物省级统管，但人民法院仍按行政区域设置，法院的地域管辖区域仍从属于行政区域。基于当地的经济利益的考虑，各种非司法的制约因素对司法的干扰客观存在，对审判公正的实现造成一定的障碍。法官仍然以社会人的身份存在并依赖于行政区域内的社会资源。正是这种熟人社会的传统，使法官在某种程度上很难真正做到司法独立。尤其是在基层人民法院，一审阶段案件的审理皆局限在比较狭小的范围内，更容易受到各种其他制约因素的干预，对案件的审判必然造成一定影响，因此不排除故意违背事实和法律作枉法裁判的情况。

二是受主观意识的制约。部分法官自身法学知识欠缺、审判经验不足，对工作缺乏责任心，业务能力不强，因循守旧，对新出台的法律及司法解释不注重学习和钻研。在审理双方当事人矛盾突出，对立情绪较大的案件中怕出问题，为平衡双方当事人，

不注重事实和法律，草草下判，矛盾上交。或因主观上的过失造成一审裁判错误，例如裁判文书中出现笔误；对数字的计算出错；未对当事人的某个诉讼请求作出裁判，称之为“漏判”。

三是受二审法官误判、错判的影响。一些审判经验不足或法律专业知识欠缺的二审法官在裁判过程中也会因认识明显偏差出现误判，个别二审法官看到案件比较复杂，加上一些人为因素或外来干扰，推卸责任，不进行深入研究和分析，就简单地将案件发回重审，甚至可能枉法徇私，改变一审法官公正的裁判结果或者将案件发回重审。

（二）非不公正因素

与不公正因素相对应，发改案件的“非不公正因素”是指不可归因于裁判不公正的因素。表现在以下几方面：

一是受事实标准与法律标准相对不确定的影响。从实体意义上讲，衡量裁判是否正确的标准有两个：事实标准和法律标准，即真实与合法。从真实性方面看，诉讼的理想结果在于查明案件的事实真相。但是，审判中是否查明了案件的事实真相，并没有一个外在的、可视的衡量标准。因此，事实标准具有某种不确定性。从合法性方面看，在法律的具体适用过程中，有时会因法律规定不够明确而需要加以解释；有时会因缺乏可直接适用的法律规范而需进行法律漏洞补充；有时法律规定本身给法官留下了自由裁量的空间。这些情况表明，法律标准也具有某种不确定性。由于事实标准和法律标准均具有某种不确定性以及一、二审法院

对标准在掌握上有一定差异，这种差异使得完全杜绝改发案件很难，甚至不可能。上级法院有改判的权力，只要二审办案人员在事实认定和证据采纳上，觉得有不同的看法，就极有可能造成案件的改发。从调查样本可以看出，因一审、二审法官认识不同或认识偏差导致发改案件数量占比较大。一审法官大多数对案件是进行事实审，对经验、办案的直觉重视高于二审法官，更注重民俗、情理性思维，而二审法官法律性思维较强，对法律的理解，尤其是立法的精神实质与价值等有更高的领会。

二是受实体正义主导的诉讼价值观的影响。既然法律设计二审终审程序，就意味着部分案件被改判发回是制度设计的必然结果。在上诉审程序中允许当事人提供新的证据，将导致部分案件同基础事实、关系发生变化而被改判发回。在我国的诉讼构造上，由于强调法官负有发现案件真实并对发现的案件事实真相依法进行审判的责任，强调实事求是，以事实为依据，一审、二审都可以审事实，而且二审当事人可以提供新的事实和证据，调查样本中，共有 25 件案件因二审期间出现新情况而被发回重审或改判。这就导致了在目前的诉讼法和证据制度下，有部分的案件被改判是不可避免的。一审法官无法预料以上新情况的发生，不可能在新情况发生之前作出与新情况发生之后相同的裁判结果另外，随着法律与司法理念的不断变化，法律、司法解释和司法理念日新月异地变化，在实践中各法院在对法律的理解和适用上也往往存在不一致的现象。从根本上改变这种状况，除了需要进一

步完善诉讼法和证据制度，还需要法律价值标准的认同。

三是受二审裁判标准不统一的影响。二审裁判中的司法统一性是指在一定的时期和地域内，案件的改判、发回重审的原则和标准应该保持相对的统一和稳定。司法统一性是二审程序所担负的实现法律适用的统一和权威功能的必然要求和追求目标，其重要意义在于能够增进法律的确定性、可预测性。在二审程序中，一般情形下要求法官对相同或类似的情况应该作出相同或类似的适法行为。在司法实践中，同一时期、同一地区“同案不同判”的现象依然存在。例如，对同种性质类型、背景条件相同或者案情类似的案件，裁判时前后冲突和自相矛盾，对案件的发改标准不能做到相对的统一和稳定，在二审过程中，同一事项再次作为问题提出时，不尊重和服从生效判决的既判力。

（三）阶段性因素

发改案件的“阶段性因素”，是指受经济发展、政策方针、司法改革等影响的因素。比较而言，阶段性因素具有不确定性、可期待性。目前这种阶段性因素表现在：

一是受案多人少矛盾的影响。近年来，人民法院受理案件增幅比例始终处于两位数的高位运行趋势，案件数量急剧增加，案多人少的矛盾越来越突出，且新类型案件日趋增多，案件更加复杂多样化，法律关系亦愈加复杂。据统计，L地区各基层法院法官人均承办案件数近120件，A法院人均办案数达200余件。这就意味每位法官不足三天就要审结一起由自己承办的案件，同

时还参与其他法官的庭审、合议等活动，时间不足的情况下，法官在案件质量和效率、结案率与发改率之间，往往选择前者、忽视后者。

二是受基层法官办案水平的影响。法官是法律的人格化，他们的业务素质、职业品行和政治敏感度会直接影响到案件的审理方向和审判质量。新形势下对法官不仅要求其在业务上应该具有丰富的法律专业知识和熟练的审判工作能力，对案件事实能进行综合分析、判断与推理，能够自如驾驭庭审，具有较强的文字表达能力，且在职业品行和政治立场上对法官也提出了更高的要求。推行法官员额制，目的是通过选拔实现优胜劣汰，赋予骨干、精英法官以审判权，从而提高审判质效。但目前的实际情况是，多数基层法院法官员额选任毫无悬念，甚至出现配置不足的现象。现有部分法官的知识更新与司法能力明显滞后，对一些复杂案件的驾驭能力欠缺，业务素质及办案技巧有待进一步提高，所办案件质量不高。因此，上诉案件也逐年增多，案件发改率居高不下。

三是受人员分类管理未到位的影响。基层法院一审案件数量庞大，正在推行人员分类管理尚不尽人意，法院内部人员配置不尽合理，审判辅助力量薄弱，辅助人员配置未达到理想比例，法官职务序列与非法官职务序列职责界限不清，员额而办案法官在办理案件时除必须完成阅卷、庭审、合议案件、撰写判决等审理工作之外，有的还必须亲自完成送达、财产保全、甚至调查等数

量巨大的辅助性工作，在身兼“数职”又必须高效率完成案件审理判决工作的情况下难免挂一漏万。

四是受审判权监督不力的影响。“让审理者裁判、由裁判者负责”，不代表审判权不受监管。改革以来，在放权和控权上一度出现理解上的偏差，在审判管理、监督上，阶段性地呈现“真空地带”。基层法院实行独任审的案件数量占比较大，改革后，文书签发权下发，承办法官对较为复杂的案件不及时请示汇报，审判权缺乏必要的监督制约。由于承办法官办理案件数量多，合议时通常以承办人汇报的意见为主，其他成员只是原则上表态或同意，没有发挥合议庭在案件审理中的应有作用，合而不议的现象仍然存在。在开庭审理时，往往又因为时间上的不足，未能给当事人提供在庭上充分发表意见的时间与机会，导致证据的质证程序运行不充分，证据认定与事实有不相符的情况出现，为案件的发改埋下根源。

三、对策重构

前文中，我们已从多角度、各方面寻找发改案件的症结所在。司法改革为破解审判桎梏和司法顽疾提供了良好契机。将症结消解、对策重构的视角着眼于司改背景，更有利于加强解决问题的针对性和实效性。为此，本文尝试作出如下设想：

一是统一裁判标准，有效降低案件发改率。建立法律适用协调机制，在上下级法院之间、同一法院各审判组织之间，建立和推行相关专业审判的联席会议制度，发挥审判长联席会议、专

业法官会议、疑难案件研讨制度的作用，定期召开系列案件、疑难案件和新类型案件法律适用研讨，统一法律观点，统一裁判标准。坚持发改案件与原审法官交换意见制度，给予一审承办人阐明自己观点和意见的机会，并通过交换意见的方式对原审法院在一审中的不足和瑕疵进行指导和修正。加强多层次多渠道的对口业务指导。中级法院要与基层法院对口业务部门建立长效的宏观指导、业务联系与信息交流网络。对各区县法院分区对口定人定点，以点带面，由对口合议庭对基层法院的日常审判业务中遇到的一般法律理解、适用和程序规制有针对性的开展多层次的对口业务指导，定期或不定期组织专项案件检查活动，并就检查中发现的问题进行汇总和调研，提出整改方向和建议。充分发挥改革后审判委员会统一本院裁判标准的职能，将发改案件纳入二审法院审判委会研究范围，统一二审法院发改案件裁判标准，促进形成地区内统一司法的局面。

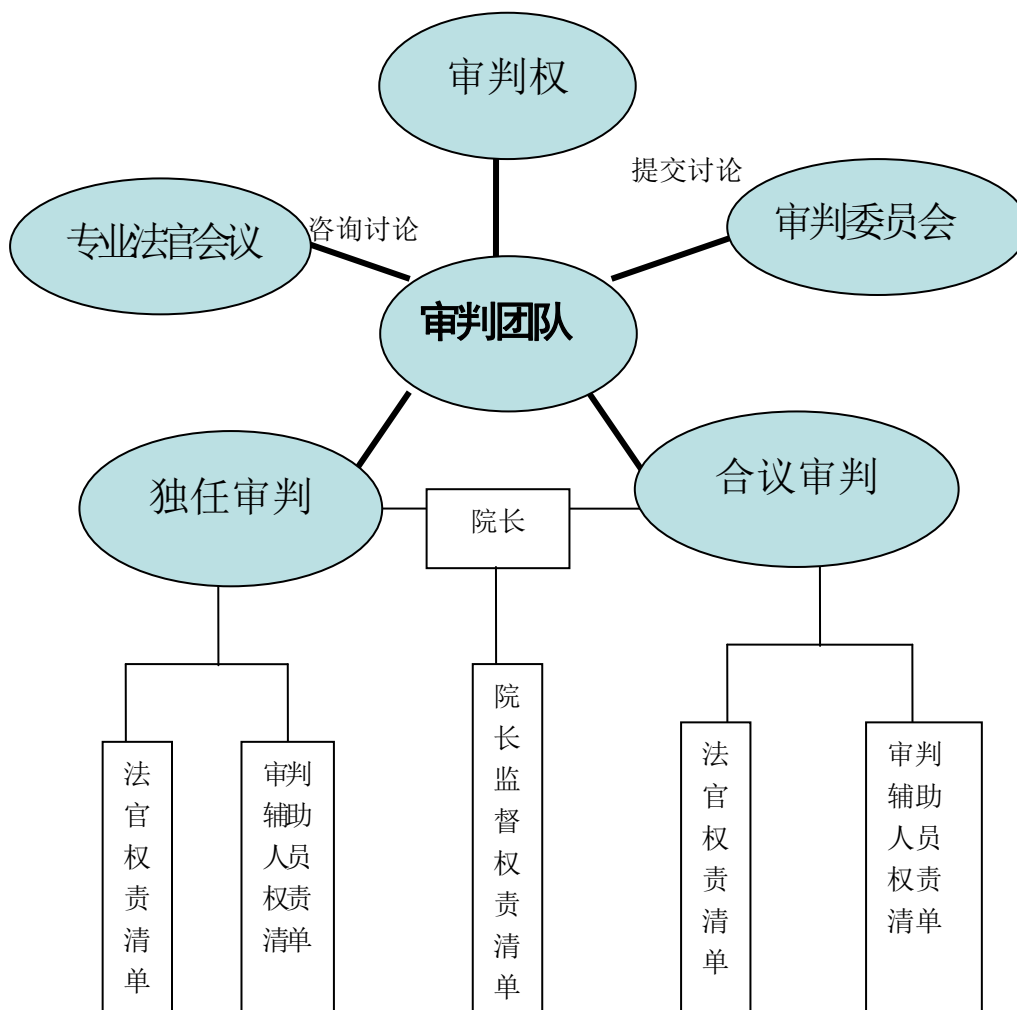
二是强化审判管理，有效提升案件质量。强化审判管理，可以提高审判决策的科学性、针对性和实效性，确保审判活动规范有序运行，强化法官办案的质量意识、责任意识，防止和纠正审判工作存在的偏差，全面提高人民法院司法审判水平。因此，应通过强化审判管理构建内部案件质量监督制约机制，确保案件质量。强化审判委员会研究案件的功能作用，集中精力研究讨论和解决具有普遍指导意义的重大、疑难案件，衡平和指导同类纠纷的裁判标准，整合统一法律适用的尺度。要完善规范合议庭运作，

进一步规范案件评议等程序，集思广益，扩大司法决策过程的民主性，确保案件质量。进一步完善和强化案件评查制度。将法律适用列入案件评查的检查内容，对法律适用存在的突出问题，及时发布情况通报，促进法官对某一特定法律问题的统一认识。针对因“放权”可能导致的裁判尺度不统一现象，建立由民事、刑事、行政等审判领域法官组成的专业法官会议，为合议庭正确理解和适用法律提供咨询意见，

三是加强审判监督，有效规范法官自由裁量权。坚持放权与监督并重，列出院、长行使管理监督的“权力清单”、“责任清单”，明确和细化审判组织及其成员的“权力清单”、“责任清单”，要求院长必须承担起相应的管理监督责任，做好对疑难复杂案件的管理监督。同时，自觉接受人大、政协、检察等监督，深化司法公开，强化审级监督，完善审判流程节点监控和审限管理，严格执行干预案件记录、通报和责任追究制度。规范审判权行使，对审判权行使的各环节进行合理分解，注重分权制衡，明确各个工作岗位人员的具体职责规范及工作目标要求，强化合议庭职责和院长的监督指导职责。从规范法官裁量权入手，制定标准化办案指导意见，建立标准化办案指导体系，解决审判权分散行使后的“类案同判”问题。建立健全对案件质量的监督制度。进一步建立健全案件质量监督制度，并基层法院在对二审改发案件、再审改判案件分析过程中，可以在逐案分析基础上，结合二审法院的意见建议，归纳分类统一分析，并对一些共性或突出的

问题进行研究，提出必要的整改措施或建议，以促进审判质量的提高。

审判权运行与监督管理结构图



四是加强责任倒查和追究，有效强化案件质量意识。法官在审判活动中，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，依法应当承担违法审判责任，对“依审判

监督程序改判、发回重审、指令再审的案件”、“已确认的以法院为被申请人的国家赔偿案件”两类案件实施“硬性”质量倒查。依法受理对法官违法审判行为的举报、投诉，并认真进行调查核实。对可能存在质量问题的案件，要组成合议庭进行核查；对认定可能存在质量问题的，由院长决定提交审判委员会讨论。经讨论认定有关人员具有违法审判责任追究情形的，由监察部门启动违法审判责任追究程序。就发回重审和重大改判案件，对差错责任人建立问责制度和原因剖析制度，有关结论和评查意见列入法官业绩档案。对发现的错案，凡属法官主观原因造成的，进行严格处罚，并载入法官业绩档案，奖优罚劣，将案件质量差错责任与岗位目标考核责任制、法官考评制度挂钩。

五是加强理论研学，促进办案水平提升。当前各种新类型、疑难民商事案件不断增多，审判工作疑难复杂程度明显上升，法律法规和司法解释也不断更新，对这些案件研究不到位，会造成适用法律错误，导致审判质量不高，案件发改率上升。各法院为适应形势发展的需要，必须大力开展调查研究，注意及时转化为理论成果，指导审判实践，提升审判质量，逐步降低案件改发率。建立调研人才库制度，汇集两级法院的既有理论水平又具有丰富审判经验的资深法官和业务骨干组成调研人才库，通过年会或例会制度的方式对各类新类型、重大疑难问题和审判经验进行集体研讨，组成课题小组对专项问题进行调研，促进审判思维的进一步解放和司法统一。推广评选“精品”案件制度。评选并发布有

参考和示范作用的“精品”案例，为最高院形成普适性解释和典型案例提供经验和素材。同时，强化法官的质量意识和荣誉感，引导法官努力从单纯性、机械型、经验型办案转向对立法原意、法律精神、执法原则、国情社情的综合把握和法律适用的正确运用，促使其舍得投入时间和精力进行研究。

六是提高法官职业素养，有效减少不公正因素。进一步强化审判人员职业责任感，要加强自身学习，提高法律素养，积累审判经验，增强业务能力，在工作中注重把握法律和政策，不因循守旧，避免因主观上的过失造成一审裁判错误。要加强廉洁司法教育，教育法官要严于律己，慎独戒贪，不断提升拒腐防变的能力，努力克服各种不良干扰。要以严谨细致的作风办好每一个案件，秉着为当事人负责的态度，正确、规范行使自由裁量权，避免在案件事实的审查、证据的分析上出现漏洞，影响案件质量，减少当事人对案件的上诉量，降低案件进入二审程序的机率。

七是加强法院管理，有效保障审判工作。在对人力和物质资源进行配置时，要以保证审判工作有序进行的需要为目标。加强员额法官的选任管理，基层法院缺额时，可以面向社会，实行按需选任，因岗设人的员额法官选任模式。针对基层法官办案水平较低的现状，应当注重培养办案人员的司法能力，更新知识体系，提高司法能力与业务水平，加强对新颁布法律的学习，在学习过程中要与审判实际相结合，不能照抄照搬了事，确保法律适用的统一性。进一步注重事实与证据的关系，正确指导当事人举证，

减少二审因当事人提供新证据而被改判或者发回重审。加强辅助人员的配置管理。依靠党委领导支持补齐辅助人员短板，以编外审判辅助人员管理改革为突破口，解决案多人少、中央政法专项编制严重不足制约审判团队组建、影响司法责任制落实等实际问题。确保业务庭保持一定数量的资深法官和必要的程序辅助人员，在审判辅助人员配备不足时，可以推行审判事务集约化管理，成立审判事务管理处，对送达、开庭等审判程序事务集中处理，确保法官在完全享有审判权的同时可以从繁杂的诉讼事务中摆脱出来，专心地研究法律和裁判案件。

课题组成员：张颖 李雪松 刘刚