

最高人民法院关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见

法发〔2020〕8号

为贯彻落实党的十九届四中全会关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化总体要求,落实党中央关于深化司法体制综合配套改革等部署,进一步优化司法资源配置,满足人民群众司法需求,推动建设分层递进、繁简结合、衔接配套的一站式多元解纷机制,提高矛盾纠纷化解质效,结合人民法院工作实际,就深化“分流、调解、速裁、快审”机制改革工作,制定本意见。

一、完善诉非分流对接机制

1.完善诉讼与非诉讼解纷方式分流机制。加强诉讼与非诉讼调解、仲裁、行政复议、行政裁决等解纷方式分流。为本省(区、市)设立的综合性或者家事、医疗、物业、房屋、土地、金融、保险、证券、环境、知识产权、劳动争议、消费者权益、道路交通事故损害赔偿等专业性矛盾纠纷调处化解中心提供法律指引和示范裁判案例,或者派员入驻,保障非诉解纷中心先行开展调处化解工作。探索建立行政争议审前和解(调解)中心,促进行政争议实质性化解。建立健全诉讼与行政复议、行政裁决、仲裁分流机制。在立案前做好起诉材料中纠纷解决方式的核查询问工作。对依法应当或者可以进行行政复议、行政裁决或者先行仲裁的纠纷,告知或指引当事人提起行政复议、选择行政裁决或者向仲裁机构申请仲裁。

2.加快建设一体化纠纷解决机制。进一步扩大道路交通事故损害赔偿纠纷“网上数据一体化处理”改革成果。针对银行保险、证券期货、劳动争议、消费等多发易发纠纷,在党委领导下,与工会、公安、金融、市场监管、人力资源社会保障等部门建立一体化争议解决机制,统一执法司法标准和证据规则,实现信息资源共建共享,促进在诉讼前高效解决纠纷。

3.加强线上诉非分流。加快人民法院调解平台与仲裁、公证、人民调解、商事调解、行业调解、律师调解等其他非诉解纷平台对接,形成诉讼与非诉讼解纷方式线上联动工作体系。当事人在人民法院调解平台录入纠纷信息后,自动推荐可以选择的解纷方式和最适宜的争议解决方案。对选择人工咨询的,通过12368 诉讼服务热线提供解纷指引。对当事人直接通过网上立案平台申请立案的,根据案件情况智能推送是否同意诉前调解确认书。当事人同意诉前调解的,转入人民法院调解平台。

4.促进非诉讼调解自动履行。非诉讼调解要注重调解内容的真实、合法和可执行性,做到权利义务主体明确、给付内容明确。建立非诉讼调解自动履行正向激励机制,通过将自动履行情况纳入诚信评价体系等,引导当事人主动履行、当场执行调解协议,及时就地化解矛盾纠纷。

5.增强司法确认质效。推动基层人民法院和人民法庭,以及纳入民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的中级人民法院、专门人民法院依托人民法院调解平台开展指导培训、司法确认等工作。经人民法院委派调解达成调解协议的,当事人可以向作出委派调解的人民法院申请司法确认。制作调解协议、司法确认申请等统一样式,提升工作规范化水平。加强对民间借贷等案件司法确认审查甄别工作,防范恶意串通调解、虚假诉讼等行为。

6.建立健全诉前辅导机制。在诉讼服务中心设立诉讼咨询辅导评估区,配备诉讼辅导员和相应智能设备,提供诉讼结果评估等自助服务。登记立案前,由法院工作人员或者驻点律师、心理咨询师、特邀调解员、人民陪审员、退休法官、志愿者等作为诉讼辅导员,开展诉非分流,引导当事人选择最适宜的方式解决纠纷。

二、完善调裁分流对接机制

7.全面开展调解分流工作。对起诉到人民法院的民事纠纷,除根据案件性质不适宜调解、已经调解但无法达成调解协议的外,应当在立案前向当事人发放是否同意调解确认书。当事人同意诉前调解的,进行委派调解。当事人不同意的,依法登记立案。当事人同意立案后调解的,开展委托调解或由法院专职调解员进行庭前调解。当事人不同意诉前或者庭前调解的,即时转入审理程序。双方当事人均委托律师代理诉讼的,鼓励在审理前自行和解。对行政赔偿、补偿等适宜调解的行政争议,探索建立委派和委托调解制度。对刑事自诉案件,在自愿合法基础上,鼓励自行和解或者开展第三方调解。对申请强制执行的,鼓励通过调解促使义务人主动履行生效法律文书确定的义务。

8.运用人民法院调解平台开展调解。充分运用人民法院调解平台集成工会、共青团、妇联、法学会、行政机关、仲裁机构、公证机构、行业协会、行业组织、人民调解委员会、商会、律师等解纷力量,并将符合特邀调解组织和特邀调解员选任资格的组织和人员全部纳入特邀调解名册并在平台进行录入。上级法院建立的名册,下级法院可以使用。逐步将人民法院调解平台调解事项从民事纠纷扩展到行政纠纷、刑事自诉和执行案件,实现委派调解或者立案后委托调解工作均在人民法院调解平台上开展。

9.强化在线音视频调解。提高在线调解水平,广泛应用视频、电话、微信等音视频方式开展线上调解工作。当事人可以在人民法院调解平台直接提交在线调解申请书,填写电子送达地址,上传相关证据材料等,由调解员开展线上调解。在线调解的案件,可以通过电子签名等在线方式对调解协议、笔录等予以确认。人民法院调解平台与立案系统互联互通。对申请出具法律文书的,调解材料直接导入立案系统。立案后,原则上以线上方式联通各方当事人核实调解情况。经审查,法官认为确有必要的,可以通知双方当事人共同到场核实。经当事人同意,依法可以电子送达诉讼文书。

10.完善调解一体登记流转机制。经人民法院分流开展委派、委托调解或者庭前调解的,应当将起诉状等相关材料扫描录入调解平台,由调解员负责联系对方当事人,指导填写《送达地址确认书》,组织调解等。调解信息录入、工作流转、协议生成、调解对接等均在调解平台上进行。调解应当在三十日内完成,双方当事人同意的,可以适当延长。经调解达成调解协议,即时履行完毕的,调解员在系统中记录处理结果。需要出具法律文书的,转由速裁、快审团队办理。在规定期限内调解不成的,进行繁简分流。简单案件由速裁、快审团队继续审理。

11.强化调解案号编立工作。在人民法院调解平台上开展诉前调解的民事、行政、执行、刑事自诉案件,以“收案年度+法院代字+案件类型+诉前调+案件编号”编立案号,当事人申请鉴定评估的,人民法院以上述案号出具相关手续。委托调解的,以“收案年度+法院代字+案件类型+委调+案件编号”编立案号。调解平台案号与审判流程管理系统案号自动关联,实现调解案件全流程可追溯、可查询、可统计。

12.明确诉前调解先诉管辖原则。当事人申请诉前调解的,诉讼时效从当事人向人民法院提起诉讼之日中断。因双方达不成调解协议转立案的,在发生管辖权争议时,以编立“诉前调”字号时间作为确定先诉管辖的依据。

三、完善案件繁简分流标准

13.民事案件繁简分流标准。除下列不适宜速裁快审的案件外,基层人民法院和人民法庭对于其他事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的一审民事案件作为简单案件分流:

(一)新类型案件;

(二)与破产有关案件;

(三)当事人一方或双方人数众多的案件;

(四)上级人民法院发回重审案件;

(五)适用审判监督程序的案件;

(六)第三人撤销之诉;

(七)执行异议之诉;

(八)涉及国家利益、社会公共利益的案件;

(九)社会关注度高、裁判结果具有示范意义的案件。

中级人民法院一审民事案件繁简分流标准在参照上述标准确定的同时,应当考虑诉讼标的额等情况。

第二审人民法院对于第一审人民法院采用速裁快审方式审结的上诉案件,以及当事人撤回上诉、起诉、按自动撤回上诉处理案件,针对不予受理、驳回起诉、管辖权异议提起上诉的案件等,原则上作为简单案件分流。高级人民法院可以探索开展民事申请再审案件繁简分流工作。

各地人民法院可以结合实际制定民事案件具体分流标准。

14.刑事案件繁简分流标准。基层人民法院对于符合《[《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十四条](#)和[第二百二十二条](#)规定的刑事简易程序和速裁程序适用条件的一审刑事案件,一般应当作为简单案件分流。

15.行政案件繁简分流标准。中级、基层人民法院对于下列行政案件作为简单案件分流:

(一)属于《[《中华人民共和国行政诉讼法》第八十二条](#)第一款、第二款规定情形的;

(二)事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的商标授权确权类行政案件;

(三)起诉行政机关履行职责类案件;

(四)对投诉举报不服,要求履行层级监督,以及其他非诉审查案件。

行政二审案件繁简分流标准可以参照民事案件确定。

16.执行案件繁简分流标准。人民法院对于下列执行案件作为简单案件分流:

(一)被执行人提供存款、非银行支付机构的资金等可直接划拨以足额清偿债务的案件;

(二)被执行人财产可及时变价以足额清偿债务的案件;

(三)被执行人在同一时期其他案件中已被认定无财产可供执行的案件;

(四)保全执行案件。

四、建立健全速裁快审快执机制

17.完善专门团队集中办理制度。设立程序分流员负责调裁分流和繁简分流。加强民事速裁、快审团队建设,推动建立行政速裁、快审团队,推广调解员与团队对接,在诉讼服务中心或者其他多元解纷场所开展调解速裁快审工作。推动建立刑事速裁、快审团队,在看守所、诉讼服务中心等地设立刑事速裁区或者速裁法庭,开展刑事速裁、简案快审工作。探索建立快执团队,促进简案快执。

18.完善民事和行政案件简转繁机制。民事和行政速裁、快审团队收到案件后,应当在三个工作日内审查是否存在当事人下落不明,需要调查取证、勘验、审计、鉴定、评估,案件疑难复杂不适宜速裁快审等情形。对具有上述情形的,即时提出异议,由程序分流员收回作为复杂案件分流。对在速裁快审期间,出现致使案情复杂情形的,承办法官应当在该情形出现两个工作日内提出简转繁申请,经审核同意后由程序分流员转其他专门团队法官办理,并告知当事人。

19.推动速裁快审快执案件诉讼程序简捷化。对符合小额诉讼程序、刑事速裁程序适用条件的案件,一律自动适用小额诉讼或者刑事速裁程序。对其他简单案件,适用简易程序、督促程序、普通程序等从简从快办理。推行集中时间审理简单案件做法。对简单案件可以集中立案、开庭、宣判,由同一审判团队在同一时间段对多个案件连续审理。在依法保障当事人诉讼权利情况下,进一步简化审理程序。采取诉讼平台、电话、手机短信、传真、电子邮件、即时通讯账号等简便方式通知当事人。当事人双方表示不需要举证期限、答辩期间的,人民法院可以径行开庭。当事人已经行使答辩权的,开庭时间不受举证期限、答辩期间限制。探索采取远程视频开庭或作证等在线方式进行审理,并推广使用电子签名和电子送达方式。进一步简化裁判文书,简要填写当事人情况、裁判理由和裁判结果。探索简化执行案件财产调查。对被执行人在同一时期其他案件中已被认定无财产可供执行的案件,申请执行人对被执行人财产状况无异议的,可以不再进行财产调查。

20.推行要素式审判和示范裁判。对金融借款合同纠纷、民间借贷纠纷、买卖合同纠纷、机动车交通事故责任纠纷、劳动争议、离婚纠纷、物业服务合同纠纷、信用卡纠纷、政府信息公开、商标授权确权行政纠纷等逐步推行要素式审判。由当事人填写案件要素表,并围绕案件要素简化庭审程序,使用要素式裁判文书。对多个当事人分别提起的同类型或者系列民事、行政简单案件,先行选取一个案件开展示范裁判,树立裁判标准,其他案件参照示范案例批量办理。

21.建立符合速裁快审特点的流程管理。速裁快审案件一般当日分案、一次开庭、当庭宣判、当场送达。对采用速裁方式审理的案件,一般应当十日内审结,最长不超过十五日;采用快审快执方式办理的案件,一般应当三十日内审结,最长不超过六十日,但速裁快审期间因当事人增加、变更诉讼请求,提出反诉、管辖权异议等经过的期间不计入上述期限。法律和司法解释规定审理期限短于上述规定期间的,按照法律和司法解释执行。

五、强化配套保障

22.加强统筹协调。将“分调裁审”工作纳入党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系谋划部署。成立院领导牵头、各有关部门参与的协调小组,统筹推动工作。加大与政府等有关部门在诉非分流对接、多元解纷方面的衔接联动。协调有关部门加强经费保障,将多元调解工作纳入矛盾纠纷多元化解整体经费统筹安排,合理保障调解人员开展工作所需经费。

23.选优配强调解速裁快审团队。加强与司法行政部门对接,进一步做好调解员选拔培训等工作,建立健全调解员业绩考评、激励机制,对调解员调解案件的数量、调解率、自动履行率等定期评估。各级人民法院要根据本地区案件量配备相应数量的速裁、快审团队,选优主审法官,配齐法官助理和辅助人员,明确权责清单,形成适应“分调裁审”机制改革的审判管理机制。

24.建立分类考核机制。加大“分调裁审”工作在业绩考核评价体系中的权重,形成有效激励机制。将诉前纠纷导出、委派调解、指导司法确认等纳入考核范围,提高引导非诉方式解决纠纷的积极性。科学评估本地区简单案件和复杂案件考核权重,按照案件数量、难易程度、适用程序等进行综合评估,不简单以案件数量作为考核评价指标。

25.强化信息技术开发应用水平。各地法院根据实际情况开发繁简分流系统算法,并嵌入立案系统,形成智能识别和系统分流为主、人工分流为辅的繁简分流模式。深化对电子卷宗随案同步生成的应用,推行速裁快审案件电子卷宗立案和无纸化办案,推进以电子档案为主、纸质档案为辅的案件归档方式。对庭审活动全程录音录像,探索经当事人同意以庭审录音录像代替庭审笔录。在办案系统嵌入速裁快审模块,增加文书自动生成功能,针对机动车交通事故责任、物业服务合同、信用卡、金融借款合同、政府信息公开、危险驾驶、盗窃等常见类型案件研发裁判文书库,逐步实现速裁快审案件裁判文书自动生成。

26.加强宣传推广。进一步加强对非诉讼纠纷解决机制、人民法院调解平台宣传力度。加大对优秀调解员、优秀速裁、快审团队宣传表彰工作。鼓励各地法院积极探索,及时总结推广有益经验做法。采用喜闻乐见的宣传方式,增强人民群众对“分调裁审”工作的认同感,营造良好改革氛围。

最高人民法院
2020年2月10日

