

论超审限之客观成因及其应对 PDF转换可能丢失图片或格式  
， 建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/484/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AE\\_BA\\_E8\\_B6\\_85\\_E5\\_AE\\_A1\\_E9\\_c122\\_484359.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E8_AE_BA_E8_B6_85_E5_AE_A1_E9_c122_484359.htm)

一、超审限问题之提出 审限，是诉讼法规定的人民法院审理案件从受理到宣告判决的最长期间。审限制度的目的在于督促和保证案件的及时审结，维护当事人的合法权益，保障刑事被告人免受长期未决羁押，保障人权，维护司法公正与效率。超审限，就是指人民法院未能在法定审理期限内审结案件的现象。超审限作为一种违反诉讼法强制规定的行为，具有极大的危害性。它不仅有违程序公正，也可能直接损害实体公正，甚至使公正消失殆尽。因此，人们说，迟来的正义非正义。在我国，超审限作为一个司法问题，是随着经济发展和案件增长而逐步形成的。20世纪80年代，超期审判的比例较小。80年代末开始上升，90年代比例增大，从2000年以来呈快速增长之势，情况日趋严重，并逐渐成为中国的司法危机之一。大量案件超审限的客观情况以及由此反映出的诉讼迟延和司法效率低下等问题，已经严重损害了司法形象，妨碍了司法权威的树立。为了应对案件积压和超审限问题造成的信任危机，改善司法形象，树立司法权威，最高人民法院一直将清理超审限案件和积压案件作为全国法院的重要任务。2003年，全国法院系统进行了又一次大规模的超审限案件清理活动。经过艰苦的努力，取得了喜人的成绩。2003年全年全国法院共审结各类案件和执行案件为8138944件，同比增长0.35%；年底未结案件为759296件，同比下降了7.82%。但是随着我国社会转型的进一步深入，经济发展的进一步加快，诉讼数量与案

件类型将与日俱增，人民法院的审判任务日益繁重，案件积压也会相应增长。不断增长的审判压力将使超审限的形势越来越严峻。因此，对超审限现象进行深入的研究和分析，努力提高诉讼效率，从源头上纠防超审限，成为司法界刻不容缓的课题。本文选择超审限问题比较严重的广东省广州市中级人民法院作为研究样本，从超审限的成因入手，分析我国司法实践中制约司法效率提高的诸多因素，并提出相应的对策和建议。

## 二、超审限问题的基本情况

为了成功应对超审限的危机，必须对超审限的基本情况有深入和全面的了解。我们以广州中院为样本，对超审限案件的分布情况进行了初步的统计分析，发现超审限案件的分布具有如下特点。

- 1、在案件类型上，超审限案件以民事案件为主。笔者选取2004年5月20日观察，广州中院超审限未结案件为490件，其中民事超审限未结为387件，占78%。这是与法院收案数量以民事案件为主的情况相符合的。但从法定审限内结案的比例来看，民事案件比例最高，刑事案件比例最低，即刑事案件的超审限比例最高。以广州中院2003年为例[1]，四个民庭审结民事案件共11086件，其中法定审限内审结6765件，审限内审结比例为61%。行政庭审结行政案件533件，其中审限内审结310件，审限内结案比例为58%，两个刑庭审结刑事案件（不包括减刑假释案件）1927件，其中法定审限内审结808件，法定审限内审结比例仅为40%。究其原因，主要是因为民事、行政诉讼法定审限较长，而刑事诉讼法定审限较短，且关系到被告人人身自由甚至生命，需特别慎重。
- 2、在法院层级上，超审限案件主要分布在中级法院。如，广州市两级法院2003年全年共审结各类案件148894件，其中超审限审结8501件。而

广州中院审结案件22764件，超审限审结7312件，广州中院超审限审结的案件占全市超审限审结案件的86%。而省级法院虽然超审限比例较高，但因为收案数量较小，故超审限案件的绝对数量不大。其原因在于，法院层级从低到高，审理的案件由易到难，适用的程序由简到繁，超审限的比例相应提高。

3、在案件审级上，超审限案件以二审案件为主。以广州市为例，2003年全市法院审结各类一审案件75400件，超审限结案率为1.84%，审结各类二审案件11848件，超审限结案率为36%。但就广州中院本身而言，不同类型的诉讼具体情况有所不同。

4、在超期情况方面，绝大部分为超期6个月以内的案件。在广州中院2003年审结的5764件超审限案件中，超过审理期限(包括经过延长的审限)六个月以内的案件为4159件，占超期案的72%，超过审理期限六个月不满一年的为1112件，占19%，超过12个月以上的为493件，占8%。即，大部分超审限案件的审理周期比合法的审理期限只超过不到六个月的时间。如果所有的法定审限延长六个月，超审限案件的比例将大大降低。

5、在超期原因方面，案情复杂和程序原因是最主要的超期原因。在广州中院的案件审限情况统计表中，2003年审结的5764件案件中，因案情复杂而超期的为574件，占9.9%，等待签批和讨论的为112件，占%，请示14件，征求意见5件，其他原因5059件。所谓其他原因没有列明，主要是程序方面，如当事人变更诉讼请求等。

三、超审限的成因分析??司法效率的制约因素 超审限问题的形成与案件数量的增长直接相关，但超审限不能简单归因于案件数量增长，也不能简单归因于审限意识缺乏，而是多种因素共同作用的结果。根据我们的研究和调查，我国案件超审限的

原因主要有以下几个方面：（一）审限制度存在缺陷 1、法定审限过短。最突出的表现为刑事案件审限过短。一般刑事案件的审限只有一个半月，与案件的实际平均审理周期相差太远。审限的短促和僵化，不仅使得许多案件被仓促审结，审判质量没有保障，而且在制度上导致了大量超审限案件的产生，从而提高了超审限案件的数量，夸大了诉讼迟延的程度，对于司法公正形象和司法权威的树立产生了消极影响。如果为了刻意追求审限制度体现的程序公正，强行要求在审限内审结，必然仓促草率，增加判决错误的危险，损害实体公正，导致对人权的漠视和法律尊严的损害。 2、审限制度灵活性不足。案件疑难复杂程度不同，程序繁简不一，审结时限必然不同，但我国诉讼审限制度没有对此予以足够关注，面对显著的差别而不加区别采取一刀切的做法。只要是一审普通程序，则不论是基层法院，还是中级法院，甚至高级法院，不论案件多么复杂，均适用同一审限。但根据诉讼法中关于级别管辖的标准和程序设置规定，中级人民法院不但受理一审案件，也受理二审案件，收案数量较大，而且受理的案件在案件难易程度上不同于基层法院，通常是大要案，有的卷宗多达几百甚至上千页，在审理方式上，中级以上法院必须适用普通程序，采取合议制进行审理，这是导致中级以上法院审理的案件超审限比例大的主要原因。 3、审限调整难以操作。审限统计难以全面客观反映法院的工作效率。我国诉讼法对审限延长的程序和审限扣除的事由做了规定，但比较混乱和模糊。各类案件的审限不同，延期报批程序不同，审限扣除事由也不一致，又没有明确的扣除审限的计算标准，造成审限计算和统计困难，特别是对于电脑统计，很

容易因为对审限调整的不同理解和操作而导致统计口径不一，数据失真。超审限情况不能客观地反映法院的工作效率，让法院因当事人的原因而背负了超审限的黑锅。如关于鉴定的期间，在民事诉讼中可以扣除审限，但鉴定期间难以预先确定，很难在电脑上进行扣除。因裁定中止审理，因当事人增加、变更诉讼请求、提起反诉等程序问题可以重新计算审限的情形，也因为难以操作而统统计入了超审限案件中。因此，目前很多法院统计的超审限案件中其实包含了许多扣除审限后并未超审限的案件。而在刑事诉讼中，不但缺乏中止审理程序，而且除了精神病鉴定外的鉴定期间都不能扣除审限，导致刑事案件非因法院的原因而超审限。

（二）案件数量增长与司法资源配置不足 由于我国社会急剧转型，经济迅速发展，各类纠纷和矛盾不断增多。而传统组织解体，传统权威衰落，导致其解决纠纷的能力急剧下降。[诉讼成为解决纠纷的首要而不是最终手段][S1]，人民法院的案件受理数量连年直线增长。相对不断增长的司法需求，司法资源的增长则极为有限，而不合理的司法资源配置则加剧了诉讼需求与诉讼资源不足之间的紧张关系。

1、审判人力资源的相对稳定导致法院人均工作负担加大。尽管司法受到前所未有的推崇，法院收案数量直线增长，司法资源的投入并没有与案件增长同步。相反，随着中国社会对司法的高度关注和期待，司法职业化成为司法改革的重要目标。在提高法官素质和精简法官数量的呼声下，人民法院一直谨慎地维持审判人员的数量稳定，甚至在2002年的机构改革后有所减员，人均工作负荷大为增长，未结案件随收案增长而增长。而案件快速积累的结果除了法官身心不堪重荷外，当事人也因法院的办案

质量降低而深受其害。如果法官为了维持裁判的品质而不增加办案量，案件处理必然拖延，当事人只能得到“迟来的正义”。如果法官加快速度，办案质量必有下降，当事人只能得到“粗糙的正义”。[2]

2、司法资源配置的地域局限性加剧了部分地区的案多人少的矛盾。由于全国经济文化发展的不平衡，导致各地收案数量的巨大差异。而我国法院设置对应于行政区划，法院建设规模与人员配备主要考虑行政级别与辖区人口数量，而不考虑经济文化发展程度和收案数量等真正体现司法需求的因素，这必然导致经济发达地区诉讼需求与司法资源特别是人力资源短缺的矛盾分外突出，加剧了这些地区的案件积压和超审限现象。

3、审判人力资源的倒三角配置，制约了诉讼效率的提高。我国法院系统总人数为万，但真正参与审判工作的人员不到三分之二，大量人员从事行政管理和后勤保障工作。在审判参与人员中，审判人员和辅助人员的配置比例极不合理，审判人员大约占75%，平均三个审判人员才有一个辅助人员，审判人员仍然需要承担大量辅助性工作，制约了诉讼效率的提高。

（三）司法体制行政化色彩浓厚，审判不能完全独立。虽然我国宪法就审判独立作出了明确规定，但由于长期的司法行政合一的传统体制的影响，现行司法体制的行政化色彩依然十分浓厚，消解了审判独立所蕴涵的效率价值。案件审理过程中的请示、汇报、审批等行政性环节不仅导致了工作环节的增加和审理期限的延长，也耗费了大量的审判资源。司法体制的行政化对诉讼效率影响最明显的表现包括以下几个方面：

1、党对司法的领导体制准行政化。人大对司法工作的监督没有实现制度化、程序化，个案监督干预司法独立。

2、法检关系不平

衡。由于检察机关可以对审判活动进行法律监督，在刑事诉讼中同时享有公诉权和法律监督权，妨碍了刑事审判对抗制诉讼模式的运行。法院在刑事审判中难以做到完全的消极和中立，不得不耗费大量时间和精力承担大量证据调查核实工作。在遇到法律适用意见与检察院不一致的情况下，往往需要事先通气和协商，尽量取得意见一致。

3、上下级法院关系行政化。根据宪法规定，上下级法院之间是监督关系。但在实践中，由于司法管辖与行政区划重合，法院被按照行政级别格式化，上下级法院不但在业务上突破了监督与被监督的关系，建立了指导与被指导的关系，在行政事务的管理上也存在事实上的领导与被领导关系。上级法院不仅可以就行政管理事务向下级法院发号司令，而且会对下级法院的审理活动进行具体指导，甚至对个案直接下指示。在这种惯性思维模式和以改判发回率衡量案件质量的考评制度激励下，下级法院承办人经常会就某一案件的处理携卷向上级法院请示或征求上级法院的处理意见。这种个案请示和批复，不但违背了“审判合一”的程序原则，而且在审理时间上几乎是成倍延长。

4、法院内部审判管理的行政化。长期以来，我国法院对审判工作实行行政化管理模式。近年来，经过审判方式改革，实行审判长选任制，还权于合议庭，合议庭独立行使审判权，大大提高了工作效率。但是，行政化的审判管理模式并没有从根本上改变，而案件的复杂化程度日益提高，对于重大疑难案件和新类型案件，集体讨论，层层请示汇报的做法仍然是普遍现象。院庭领导督办和批案也大量存在。由于行政管理和审判管理并未分离，行使审判指导和管理的审委会委员和院庭领导同时行使行政管理权，行政事务繁忙

，常常导致文书签发不及时，提交讨论的案件不能及时讨论，导致不能在审限内审结。可见，由于司法体制的行政化倾向，案件审理在法定程序外增加了诸多请示和报批的程序和环节，而这些非法定的环节没有期限的限制，增加了审理期限的不确定性，特别容易导致案件的超审限。（四）诉讼程序缺乏多样性和灵活性，程序浪费严重。诉讼程序设计对诉讼效率有着十分重要的影响。我国诉讼程序中存在的诸多不足，从制度上制约了诉讼效率的提高。我国的诉讼程序的缺陷主要表现在：1、程序缺乏多样性。没有针对不同案件设置合适而便利的程序。不同类型的纠纷，难易程度相差悬殊的纠纷，几乎全部经由相同的程序解决，当事人没有更多的程序选择。民事诉讼中可资利用的快速处理无争议案件的特殊程序，如督促程序，也没有得到很好的利用。即使对于那些数额极小或案情极为简单的案件，也都要经历庭前准备、开庭审理、判决、上诉等所有环节，不仅导致简单纠纷解决的无效率，也浪费了原本可以用于其他案件审理的审判资源，程序浪费严重。2、简易程序不简单。我国关于简易程序的立法规定过于粗疏和简陋，简易程序和普通程序没有实质性差异，而主要是能否适用独任制和审理期限不同。对于简易程序应有的独特的程序要素和程序结构，如法院与当事人的关系、证据规则、诉讼费用、诉讼文书制作、非诉法理运用等要素，我国现行立法没有予以应有的关注，导致实践中简易程序与普通程序关系不明与混用，简易程序的效益功能难以发挥。最高人民法院最新制定发布的有关简易程序的司法解释，扩大了简易程序的适用范围，但简易程序本身并没有获得完善。3、庭前准备流于形式，没有发挥提升效率的



功能。在民事诉讼中，审前程序并不仅仅是为开庭审理作准备，它是纠纷解决程序中的重要阶段，本身具有消解纠纷的功能。但我国诉讼法中规定的庭前准备，主要是送达和通知，缺少实质性内容，没有关于争点和证据整理的规定，缺乏严格的诉答程序，当事人可以随时提出新证据和变更诉讼请求；缺乏审前判决制度，对大量对事实没有争议的案件必须通过庭审解决，造成了审判资源浪费，也造成了诉讼迟延；缺乏审前会议制度和促进和解功能。最高人民法院民事诉讼证据规则的公布实施，庭前证据交换制度被广泛推行，通过当事人自己来确定争点和整理证据，加强了庭审的集中化程度。但由于该规定没有对审前程序的具体操作规范作出详细规定，也没有规定不进行应诉答辩的不应诉裁判，以及双方当事人不存在争点的处理方式等，庭前准备程序的固定争点、结束无争议程序和促进和解的功能没有发挥出来，极少有经过庭前准备即结案的情形。而在美国，经过庭前和解的案件有90%，只有10%的案件进入庭审程序。而刑事审判缺乏庭前审查和证据交换程序，则造成了大量案件证据不足，只能在审理过程中由控诉方补充或法院调查，大大延长了审理时间。

4、程序僵化，没有效率激励机制和程序选择权。如规定中级法院不能适用简易程序，不能采用独任制审理，将独任制与简易程序捆绑起来，中级法院即使审理权利义务关系非常明确、证据充分无争议的银行借款纠纷，也必须组成合议庭适用普通程序审理，没有根据不同案情决定适用何种程序的权利。最高院有关简易程序的最新司法解释虽然规定当事人双方同意，可以采取简易程序，但中级法院审理的案件不属于选择的范围。当事人也不得选择采取更为简单快捷的

程序。又如诉讼调解，对于促进结案，减少上诉具有重要意义。但我国诉讼制度缺乏调解激励机制，促使当事人主动寻求调解结案，有关调解书送达的规定反而鼓励当事人随意反悔，延缓审结效率。

5、诉讼程序没有体现对非诉讼纠纷解决机制的重视和衔接。由于中国传统文化和社会结构的影响，过去很大一部分民间纠纷均由社会自行解决。改革开放后，社会急剧转型，旧组织解体，新组织尚未形成。传统的权威体系解体和控制能力下降，控制纠纷和解决纠纷的能力呈几何级下滑，新型的农村村民自治和城市的社区自治组织尚处于发育阶段，传统解决纠纷的主要机制“行政调处和人民调解”急剧衰落和萧条。大量纠纷演化为诉讼。[3]社会法律文化的发展导致对传统非诉讼纠纷解决机制的漠视甚至批判，导致诉讼收案数量的全面上涨和压力增大，并加剧了诉讼迟延。但诉讼法制定时上述现象刚刚开始，因此没有对其予以足够关注，缺乏相应的应对和补救机制，诉讼程序没有体现对非诉讼纠纷机制的重视和鼓励。

（五）司法职业化程度不足 我国目前司法队伍职业化程度不足，也制约了诉讼效率的提高。主要表现在：1、长期缺乏职业准入约束，职业整体素质较低。在案件数量和类型不断增多，专业化程度日益提高，案件审理难度不断加大的现代社会，没有受过系统教育和专业化训练的法官，很难对案情作出正确判断，对法律予以正确理解和适用，对于新型疑难案件，不知如何下判，不敢下判，希望借助讨论、审批来获得较为妥当的处理结果，这种额外的讨论和审批自然延长了审理期限。2、缺乏岗前培训制度，初任法官缺乏必要办案经验。法官法实施后，法官的职业准入门槛提高，法官的基本素质有了保证。但由

于法学教育的非实用性和岗前培训的缺乏，初任法官的知识结构与审判工作需要不符，普遍缺乏审理案件所必需的社会阅历和办案经验，只能从头开始学习和摸索各类案件的审理规律。而其只要一担任审判工作，就需要承办大量案件，边学边干，效率自然大受影响。

3、职业独立意识没有形成。由于历史上的非职业化要求和现实中审判独立不能完全实现的影响，法官们普遍缺乏职业独立意识。加上所谓的错案责任追究机制和案件质量评价标准的过分细化和不合理，法官们在办案时总是自信不足，顾虑重重，甚至明哲保身。有的法官对于疑难的新类型案件，即使形成内心确信，也不敢轻易下判，等待讨论审批或全国其他法院的类似判决。有的法官因为考虑办案的社会效果，考虑社会稳定问题，对争议双方做大量说服稳定工作，使在法定审限内可以审结的案件不得不延长审限；有的则刻意追求调解结案，致使案件久拖不决。

4、缺乏程序意识和效率意识。长期以来，为了追求“以事实为根据，以法律为准绳”的客观实体公正，程序本身的价值被忽视。为了收集调查证据，发现客观真实，正确适用法律，法官们不惜付出大量的时间和精力，认为“在调查证据和适用法律上付出的时间和精力愈多，愈能得到正确的结果”。至于审理期限，人们认为，只要审理公正，不徇私、不枉法，早一天晚一天审结，问题不大。广大审判人员并不会认为超审限就是违反程序，是违法审判。加之法律没有规定超审限的法律后果，法官的考核评价体系也没有关于超审限结案的指标，法官们并不介意自己经办的案件超审限，而是按部就班，遵循从易到难的规则，使较为疑难的案件超期。

5、缺乏有效的职业道德约束。由于职业道德的缺乏和

监督机制的缺位，某些法官责任心缺乏，不闻不问，某些法官出于对一方当事人的偏袒，故意拖延办案时间，该送达的不送达，该开庭的不开庭，该宣判的不宣判，甚至为了个人私利，借办案之际向当事人索拿卡要，达不到个人目的就把案件拖延下来，故意刁难当事人。这种为数极少但客观存在的现象，直接导致了人民群众对司法的极度不信任，严重损害了司法权威和司法公信力。（六）、审判管理存在缺陷。由于法院长期实行行政化的管理模式，对审判工作缺乏科学有效的管理，审判效率难以提高。

- 1、审判流程管理没有落实。虽然很多法院建立了审判流程管理制度，但由于管理措施缺乏力度，没有对违背程序和审理期限作出惩罚性规定，流程设置较为粗疏，没有对案件审理期限进行细致而合理的分配，致使流程管理难以操作、无法落实。法官处理案件缺乏管理意识，不受约束，随意性较大。有的开了庭迟迟不合议，有的合议后迟迟不制作裁判文书，有的制作裁判文书又不及及时宣判，宣判了又不及时送达，每一个环节都可能导致超审限。
- 2、法官考核评价体系不合理。现行考核评价指标体系，以办案数量和改判发回率作为最重要的考核指标，案件审限情况没有纳入审判业绩考核体系，只讲求结案数、结案率，而不考虑审理周期，致使审判人员片面追求结案数量，尽力争取不被改判发回，选择简单案件及时审结，将疑难复杂案件搁置，一拖再拖。
- 3、审判组织管理不合理。在当前，司法队伍的人员配置与现代化审判规律相去甚远。法官多、书记员少，几乎是所有法院的一致情况。法官事事亲历亲为，不仅承担开庭审理和作出裁判的职责，还要负责调查核实证据，办理委托鉴定，采取诉讼保全等，甚至还要负责

送达，通知当事人等纯粹事务性工作，浪费了大量的时间和精力，真正用于庭审和裁判的时间反而很少。这种审辅比例的倒三角人力资源的配置几无效率可言。另外，目前的另外一种迹象也值得注意。即，在激励手段极为有限的情况下，为了解决法官的职务职级，法院配备了较多的中层领导职务，一大批具有较高学历和较丰富的审判经验的中青年法官走上了领导岗位，开始履行行政管理职责，很少承办案件，这无疑也是一种审判资源的极大浪费。

#### 四、超审限问题之应对与提高司法效率的根本对策

由案件超审限反映出来的案件积压与诉讼迟延不仅在中国带来了司法信任危机，也是困扰现代世界各国司法的世界性难题。危机的产生，是现实司法体制和诉讼程序下多种因素相互作用的结果。要应对诉讼增长的挑战，消除超审限乃至诉讼迟延，不能简单地依赖人员增加，而必须对症下药，综合考虑，辨证施治。这将是一项涉及所有司法领域的系统工程，包括司法体制的改革，职业化程度的提高，程序的变革与完善，管理方式的创新等。在这项系统工程中，职业化建设和司法体制改革是根本性的两项措施，但由于这两个问题已经有了比较一致的看法，且两者都不可能在短期内奏效，因此本文对此不加论述，而着重提出以下最为迫切也最为有效的对策。

（一）强化以审判流程管理为中心的审判管理，以管理促进效率提高。

- 1、要完善审判流程管理制度。通过具体的、可操作的流程设置，明确审判参与人员的职责和履行期限，一方面达到审判人员各司其职、互相监督的目的，一方面督促审判参与人员统筹安排工作时间，及时进行诉讼行为。流程管理应当尽可能细化，根据各类案件的特点和法定审限的长短，明确规定从立案到

审结的各个阶段的时间和期限，如规定立案后几天内移交案卷，开庭后几天内合议，合议后几天内制作裁判文书等。为了保障流程管理制度落到实处，应规定相应的责任制度。为了加强审判人员自行管理审判工作的能力，应加强有关管理方面的培训。

2、要加强审限管理和监督，建立超审限预警机制、解决机制和责任追究机制三位一体的超审限纠防机制。包括：建立审限预警机制，对审理时间达到法定审限三分之二的案件，以催办通知或网上预警的方式，向承办案件审判庭和承办法官催办；对审理时间接近法定审限的案件，以审限警示的方式，向承办案件审判庭和承办法官发送“审限警示”。建立超审限解决机制，在超审限预警和通报的基础上，通过召开超审限专题联席会议，了解超审限的原因和困难，通过部门的协调和合作，针对性地采取措施，共同解决问题，使超审限案件在最短的期间内尽快审结。建立超审限责任追究机制，对超审限情况进行定期通报和督促，对无法定理由超审限结案的审判人员予以处罚，并将超审限情况纳入考评体系，促使审判人员遵循审理期限。

3、合理配置审判资源，提高资源配置效率。审判资源的合理配备，包括在全国法院体系内根据收案数量、经济发展程度、交通便利程度等综合因素而不仅是根据行政区划来决定法院的设置和规模；也包括法院内部的机构设置和人员配备。要加强审判一线的人员配备，减少行政管理所耗费的资源。在审判庭的设置方面，应适当考虑专业化的要求，增加专业法庭的设置，并避免人员的过度流动。在合议庭的配置方面，要保障辅助人员的配备，将法官从事务性工作中解脱出来，专门从事审理和裁判工作，提高效率。对于那些不存在真正法律问题的

纠纷可以通过制度设计，让其在被提交法官之前由辅助人员或较低层次的法官来解决[4]。

4、加强业务培训和指导，大力推行独立审判。要改变现行的权责分散、层层审批的行政管理模式，推行真正法律意义上的独立审判制度，除重大疑难案件确需提交审判委员会讨论决定外，其他案件均由合议庭或独任审判员作出审理决定，直接签发法律文书，减少案件的审批环节。院庭长除参加合议庭审理案件外，应主要负责协助审判流程管理和监督。而独立审判的真正实现，需要以职业化为保障。因此要加强业务指导和培训，提高业务素质；强化程序公正和独立审判意识，鼓励独立裁判。

（二）、修改诉讼法，提高程序效益。

1、完善审限制度。适当延长各类案件的法定审理期限，统一和明确审限扣除的事由和审限扣除的计算方法。避免因审限的限制而妨碍对实体公正的索求，也避免因审限的拖延而增加诉讼的成本。

2、改革与完善简易程序，彻底实现繁简分流。第一，树立程序多元化理念，增设小额诉讼程序。为了平衡“接近正义”的权利需求与司法资源有限的矛盾，保障每一个公民都能够通过诉讼实现自己的权利，并尽可能地使有限的司法资源得到合理的使用，让法院脱离诉讼爆炸的泥沼，有必要根据案件的多元化规律设立多元化的程序。对小额金钱债务纠纷，可以建立小额诉讼程序进行快速简便灵活的处理。关于小额诉讼程序的具体构建，在我国现实中诚信和协商机制并未真正建立，社会对法官的素质尚缺乏足够信心、司法权威尚未树立的情况下，小额诉讼程序应规定为可供选择的简易处理程序，赋予当事人程序选择权，通过当事人的选择实现最大限度地简化程序，并保障当事人的上诉权，保障审判质量，树立

司法权威，而不宜照搬国外小额诉讼一审终局的做法。第二，完善传统意义上的简易程序。一方面，要明确并扩大简易程序的适用范围，使简易程序成为基层人民法院审理民事案件所通常适用的程序。在制定简易程序的适用范围时，应当考虑不同地区经济发展水平，规定弹性的数额标准，并赋予当事人合意选择适用简易程序的权利和法院在必要情况下的依职权适用的自由裁量权[5]；另一方面，要进一步简化诉讼程序。简化送达程序、审前程序、庭审程序，减轻举证责任，降低证明标准，缩短就审期间，以一次辩论终结为原则；简化判决书等法律文书的制作；为简易程序的运作提供必要的条件；再次，还可以构建其他审判程序中的简易程序。对适用普通程序审理的初审案件，除重大复杂外，一律实行独任制，扩大上诉审程序中书面审的适用范围，将书面审延伸到再审程序[6]。第三，扩大非诉程序的适用范围。应当将那些类型化、定额化的民事纠纷以及虽无纠纷，但有预防纠纷之必要的事件纳入非讼程序解决，由法院按当事人申请或依职权，直接依非讼程序解决之，以减少纠纷的发生和诉讼程序的运用。但为了保障公民的正当程序权益，应设置非讼程序与诉讼程序合理转换的机制，赋予被申请人异议权，一旦提出异议，自动转入诉讼程序，申请人所付费用充做诉讼费之部分，鼓励当事人对非讼程序的利用[7]。对于非讼事件的处理，无需进行繁难的法律解释和事实推断，可归入行政性事务工作，可以由法院内部的法官助理及其他辅助人员进行，但有关裁定应有法官名义作出。

### 3、完善审前准备制度

审前准备程序通过对纠纷事实和法律问题的整理，既可促使纠纷在庭审前解决，也可实现争议明确化、集中化，使庭



审有计划、有目标地进行，促进审理效率提高。因此，世界各国近年来的程序改革中，准备程序成为重中之重。2001年最高人民法院关于民事证据的若干规定对庭前准备程序的丰富具有重要意义。体现了从偏重实体公正向重视程序公正和诉讼效率的不断进步。但仍需在修改民事诉讼法时予以重构，包括：设立诉答程序，一方面通过设定被告的答辩义务以及不履行该义务的法律后果，即受到不应诉败诉判决的基本思路完善审前程序，真正实现由当事人确定争点，决定审判对象；完善证据交换和举证时限制度，保障双方当事人在庭审中处于平等对抗地位；设审前程序法官，加强对审前程序的管理，加快诉讼；设立审前判决制度，对无争点的案件及当事人不遵守相关诉讼义务的案件作出审前判决，以提高审判效率，树立法院权威；设立审前会议制度，促进当事人和解，降低诉讼成本，使有限的审判资源得到充分、合理的利用。在刑事诉讼程序中，也应建立诉前审查机制和庭前证据交换制度，以提高诉讼效率。

4、建立效率激励机制。通过诉讼费用杠杆制度和当事人程序选择权原理，促进当事人选择快捷的简易程序，促进和解，减少上诉。如对某些类型的纠纷设立强制庭前调解程序，通过庭前调解结案诉讼费减半收激励当事人选择庭前调解。通过辨诉交易制度，确保被告人受到较轻的处罚，促进刑事简易程序的建立和适用。

5、促进诉讼与非诉讼机制的协调和衔接。正如范愉教授所言，迄今为止，法院关于提高效率的改革思路很少注意到和社会的其他纠纷解决方式之间的协调和衔接问题。这反映出法院在司法改革思路上的局限性，不能站在社会宏观的纠纷解决系统的资源配置和效益最大化的角度审视法院改革的方向[8]

。对案件危机的应对，不能将目光停留在司法改革上，而应放宽眼界，将目光扩展至民间调解、仲裁、行政裁决等整个纠纷解决机制的重塑之上，建立一套完善的法院外纠纷解决机制，将大量纠纷消弭于法院之外。[9]法院应作为纠纷解决的最终和最高机构，掌握最终解决权，而不是最先解决权。诉讼法的修改与完善，应表现出对非诉讼纠纷解决机制的鼓励，利用非诉讼纠纷解决机制从量上对诉讼进行分流，筛出相对重要的案件付诸法院解决，发挥诉讼特有的社会功能和程序公正优势，充分利用有限的司法资源。为了保证非诉讼纠纷解决机制的最低限度的程序保障，诉讼法应规定司法对非诉讼纠纷解决机制的确认和审查权。【注释】[1]本数据根据法院信息系统统计得出，没有考虑可以扣除审限的情况，可能与统计报表有所出入。[2]陈传岳著：《提高裁判品质是最好的方法》，载《月旦法学杂志》第16期，1996年9月。[3]范愉著：《非诉讼纠纷解决机制研究》，中国人民大学出版社2000年版，第467 - 482页。[4]何兵著：《现代社会的纠纷解决》法律出版社2003年版，第122页[5]汤维健、向泰：《试论我国民事简易程序的改革与完善》，载：江伟主编《中国民事审判改革研究》，中国政法大学出版社2003年版第234 - 248页[6]参见章武生《论民事简易程序之重构》，载：江伟主编《中国民事审判改革研究》，中国政法大学出版社2003年版第213 - 233页[7]何兵著《现代社会的纠纷解决》，法律出版社2003年版第165页。[8]范愉：《小额诉讼程序研究》，载江伟主编《中国民事审判改革研究》，中国政法大学出版社2003年版第212页[9]何兵著：《现代社会的纠纷解决》，法律出版社2003年版，第173页。100Test 下载频道

开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)