



《关于加强均衡结案的意见》 的理解与适用

文 / 严 戈 闫平超

最高人民法院法发[2012]19号《关于加强均衡结案的意见》(以下简称《意见》),于2012年9月3日由最高人民法院审判委员会第1554次会议通过,于2012年10月24日印发。正确理解与适用《意见》,对于落实执法办案第一要务,加强审判管理,解决案件审理拖延、积压、突击结案、人为控制收案等突出问题,都具有重要的意义。

《意见》的起草背景

近年来,一些法院为了片面追求办案指标,年底人为控制收案、突击办案的情况比较突出,影响了审判质量、效率和效果,严重损害了司法公信和司法权威。统计数据显示,每年的年底往往收案量少、结案量多、调解率低,下一年度年初上诉率和申诉率偏高。以2010年的数据为例,12月全国法院收案量为1月份收案量的70.41%,比全年平均数相差3.71%;12月结案量比前11个月平均结案量高1.09倍,比1月份结案量高3倍;12月调解率为35.68%,比全年调解率低3.7个百分点;第一季度全国法院服判息诉率为78.09%,比全年服判息诉率89.73%低11.64个百分点;第一季度申诉率为3.08%,比全年申诉率1.74%高1.34个百分点。

对此情况,最高人民法院党组和王胜俊院长高度重视,提出了以均衡结案促进司法公正高效的新理念。2011年,最高人民法院将“均衡结案问题实证研究”列为年度司法统计分析的重点课题,组织天津、山西、湖北、广东、四川、甘肃6个高级人民法院的相关人员进行深入研究,并明确课题需要完成三项任务,一是形成科学、全面、深入的调研报告;二是起草加强全国法院均衡结案的指导性文件;三是构建一套科学的均衡结

案指标体系,评估均衡结案情况。在最高人民法院研究室的协调、指导、督促和直接参与下,课题取得了丰硕成果。2012年初,最高人民法院在6省市法院研究的基础上起草了《关于加强均衡结案的意见(草稿)》,并构建了均衡结案评估参考指标体系作为《意见》的附件。2012年3月,《意见》在最高人民法院各审判业务部门和部分高级人民法院征求了意见。根据反馈意见,又对《意见》进行了多次修改。同年9月,最高人民法院审判委员会第1554次会议讨论通过了《意见》。

均衡结案的概念和效果

均衡结案的概念。均衡结案是人民法院通过优化配置审判资源,合理分配审判时间,依法、公正、及时地审理和执行案件,实现收结案动态平衡、未结案相对稳定的良性循环状态。均衡结案是在审判执行工作和审判管理工作发展到较高阶段的情况下,人民法院审判工作的科学发展和审判管理工作的重大创新,是一种既关乎公正又关乎效率的科学审判理念。

加强均衡结案的效果。近几年来,各级法院将均衡结案作为提高案件质量、增强司法公信力的重要工作,狠抓审判管理,使均衡结案效果初步显现,结案均衡度的提高,年底突击结案、人为控制收案和年初收案集中、结案少等不正常情况有明显改观。2011年,调解率同比上升了2.15个百分点,一审服判息诉率同比上升了0.88个百分点,申诉率下降了0.18个百分点。

影响均衡结案的因素

影响均衡结案的主客观因素有很多,如存案情况即存案数量和难易程度,收案情况即收案总量、各月收案变化、各类案件比例,法官情况即法官数量、办案能



力、工作习惯、办案节奏,工作安排即审判工作安排、审判管理水平、信息化程度、人员配置,法定节假日以及重要活动、集中学习等非审判活动。另外,审判工作考评指标是否科学,法官和领导是否重视,审判管理是否到位,审判资源配置是否合理也都是影响均衡结案的重要因素。

从客观上讲,收案均衡对均衡结案有一定的影响,但不是影响均衡结案的直接因素。统计数据显示,不论地方法院还是最高人民法院,全年各月收案是基本均衡的,收案均衡度远远高于结案均衡度。2010年,地方法院收案均衡度为0.87,超过同期结案均衡度40.32%;最高人民法院收案均衡度为0.80,超过同期结案均衡度35.59%。收案是否均衡难以人为控制,也不宜人为控制。相对于收案均衡的不可控,结案均衡是可以通过法官对案件难易程度的自身调节,通过加强审判管理、调整审判力量、改进工作方法等途径来提升的,收案因素不应成为结案不均衡的理由和借口。

法定节假日必然会对均衡结案有所影响,但也不是影响均衡结案的主要因素。统计数据显示,年初收、结案与全年各月平均值失衡,而有法定节假日的月份收、结案相对平稳。2010年有法定长假的月份5月和10月收、结案量与各月收、结案平均值相对接近,且与前后月份相比未有明显变化。

从主观上讲,偏颇的政绩观是影响均衡结案的直接原因。长期以来,人民法院沿用的审判目标管理办法,是把结案率作为对法院和法官的主要考核标准。在社会矛盾简单、诉讼数量较少、人民群众司法需求不高的历史时期,这种直观、简单的结案率考核方式对提高审判效率发挥了积极作用。但在社会转型加速、社会矛盾激烈、诉讼急剧增加的新时期,以结案率进行考核并盲目追求高指标值的弊端逐渐显现。一是为了减少在办案件的基数,有些法院采取年底不收案、变相不收案、要求当事人年底前撤诉等做法来实现高结案率。二是为了达到结案率指标的“美观”,很多法院季末、年底突击结案已成习惯。这种单一的考核指标和片面追求高结案率而造成的年初、季末、年底收结案严重失衡的情况是影响均衡结案的直接原因,同时,这种只讲求形式的做法也对案件质量埋下隐患。

领导和法官不重视是影响均衡结案的主要原因。在当前尚不完善的领导政绩和法官业绩评价机制下,

一些法院领导和法官未从思想上解决“为谁司法、靠谁司法”的问题,在对“下”负责还是对“上”负责的问题上,普遍采取对“上”即对本院领导、上级法院负责的态度和做法,对“下”顾不上负责或不愿负责。为了对“上”负责,想尽一切办法提高结案率。明知年底不收案会损害当事人诉权,仍然坚持年底不收案;明知年底突击结案会影响案件质量,仍然坚持年底突击结案。从近几年的情况看,凡是领导和法官重视均衡结案,均衡结案就能得到明显改善。实践证明,均衡结案好的法院,其案件质量普遍较好,如上海、江苏等法院,案件质量综合指数均居于全国前列。

从管理上讲,审判管理不到位、资源配置不合理是影响均衡结案的重要原因。近几年最高人民法院党组高度重视审判管理工作,该项工作也取得了较大成效,但是由于审判管理新格局形成时间短,工作发展不平衡,人民法院的审判管理工作离审判工作的需要还有一定差距,还存在机制不够健全、职能定位不够明确、认识不够到位等问题。统计数据显示,2006年到2009年全国法院结案均衡度连续4年为0.59,2010年以来,在最高人民法院的有力监督和有效指导下,全国各级法院加强了审判管理,重视均衡结案,2011年结案均衡度提高到0.66。

实现均衡结案还应注意合理、科学地调整法官、时间、案件、非审判活动几者之间的关系,使审判资源、人员配置得以最有效地发挥。当前,有的法院在审判时间和人力资源配置上仍不尽合理,主要表现在两个方面,一是时间分配不合理,办案前松后紧、时松时紧,结案数大起大落的现象普遍存在;二是人力分配不合理,审判力量没能最大限度地分配在审判一线,有些法院办案人员甚至不足全院人员的一半;三是缺乏对人与案、人与工作量、各职能与人员配额、各类案件工作量等的精细化研究。

《意见》的主要内容

《意见》共三部分18条。

《意见》第一部分是深刻认识均衡结案的意义。厘清了均衡结案的概念,阐述了均衡结案的重要意义,找准了均衡结案的影响因素,明确了均衡结案指标体系的功能作用。

均衡结案具有重要的理论意义和实践意义。从理论上说,均衡结案是人民法院为经济社会发



展大局服务,落实三项重点工作的必然要求,是践行“三个至上”、“两为主题”,落实“三院方针”的必然要求,也是促进司法公正、廉洁、为民,实现人民法院科学发展的必然要求。从实践意义上说,通过分析影响均衡结案的各种因素,发现审判工作中的薄弱环节,重点解决结案中存在的“前松后紧、时松时紧、年间拖拉不办、年终突击结案”等影响案件质量、违反审判规律的问题,能够保障当事人平等享有诉讼权利,实现法律效果与社会效果的统一;能够实现对审判执行工作的科学管理和动态监督,加强和创新审判管理;能够保障审判执行工作良性循环和高效、稳定运行,维护司法权威,提升司法公信力。

实现均衡结案要统筹考虑、正确处理相关因素,同时要正确认识并处理好几个方面的关系。首先是均衡结案与司法公正的关系。公正是公平正义、没有偏私的意思,司法公正是人民法院工作的生命线,是审判工作的第一目标。均衡结案是保障司法公正的有效措施。狠抓均衡结案的目的,是保障当事人在诉讼中享有平等的诉讼权益,难易程度相当的案件享有相差不多的审判资源和审判时间,案件不分难易均应得到公平公正的审理。其次是结案与收案的关系。结案均衡与否客观上受到收案情况的影响,从司法实践看,一审收案是基本均衡的,二审、再审收案均衡度较差,说明老百姓打官司基本没有忙闲之分,反而是一审、二审法院存在结案不均衡的问题,致使上级法院收到二审和再审案件不均衡。因此,均衡结案重点要抓源头,抓审理环节的均衡。其三是均衡结案与审判效率的关系。效率与公正一样,都是中国特色社会主义司法制度的价值追求,与公正相互依存、相互制约。均衡结案在保障公正的同时,也应保证效率。加强均衡结案,既要避免只追求效率不讲均衡,也要避免只追求均衡而罔顾效率。在强调均衡结案时,实现在法律规定下以最快的速度 and 最低的成本支出来实现司法公正,是我们追求的目标。

《意见》第二部分是建立健全人民法院均衡结案工作机制。明确提出要建立审判工作能动管理机制、态势分析通报机制、协调指导机制、监督检查机制、责任追究机制等。

健全均衡结案工作机制的关键在于加强审判管理,以完善的管理制度监督均衡结案。均衡结案属于审判工作的范畴,也是审判管理工作的最主要目标。最高

人民法院党组高度重视审判管理工作,王胜俊院长在2010年全国大法官专题研讨班上作了《创新和加强审判管理,推动人民法院工作科学发展》的重要讲话,2011年1月最高法院又发布了《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》,对加强审判管理工作提出了明确要求。加强均衡结案就必须深入推进审判管理创新,努力实现审判管理规范化、科学化、信息化;加强对审判执行工作运行态势的分析,找准影响均衡结案的问题并切实解决;完善考核奖惩机制,注重考核均衡结案情况,促使法官合理安排办案时间。

《意见》第三部分是努力夯实均衡结案的保障措施。内容包括加强立案管理工作,优化审判资源配置,完善审判流程管理,统筹安排办案计划等。

在实证调研中发现,结案是否均衡与立案管理是否有效、审判资源配置是否合理、审判流程是否科学、办案计划是否合理有直接关系。首先,年底不立案或少立案是影响结案均衡的主要因素,同时也是结案不均衡的主要弊端。要保障均衡结案,必须严格依照诉讼法的有关规定,对于符合立案受理条件的,应当依法及时受理,不得拒绝受理或迟延履行,坚决杜绝年底不立案、年底少立案、先结案后立案等不正常现象。其次,各庭案件不均衡、人员不均衡、人员时间安排不均衡是影响均衡结案的重要因素,保障均衡结案就要加强对本院各审判业务部门案件受理、人员配置情况的动态分析,通过分析各部门人案比,适时分流案件或调整人员,对审判人员和审判辅助人员进行合理搭配,适当向审判、执行工作一线倾斜,确保业务部门与其他部门的人员比例合理。要根据案件的收、结变化和存案情况,合理安排好人员培训、休假时间,建立均衡休假机制。其三,调研发现,只要把审判流程中各个节点管理到位,一般情况下结案较为均衡,审判态势运行良好,案件流程管理包括案件流程管理系统自动监控、审判委员会及院长宏观管理、庭长直接管理、审判管理部门专门管理、法官自我管理等多种方式。其四,要统筹安排办案计划。要根据案件数量的变化规律、各地党委工作部署、非审判活动安排及节假日等影响办案的各种因素,统筹安排全年的办案计划,科学合理地确定月度、季度办案任务,抓好督促检查和工作落实。

均衡结案参考指标体系的构成

均衡结案评估参考指标体系由8项指标构成,从



均衡结案综合调控、审判执行效率、未结案管理和积案清理三个方面进行评估考察,各指标之间协调、互补,兼顾均衡、效率和质量,注重系统整体、动态即时,有助于人民法院从总体上把握结案均衡情况,统筹协调审判执行工作,促进人民法院各项工作科学发展。

指标1:[结案数波动指数]是各月结案数量波动情况指标,用以考察各月结案量是否均衡。指标的目的在于保证法官各月工作量差别不大,避免忙闲不均,年初不着急、年底搞突击等问题。

指标2:[结案率波动指数]是各月结案率波动情况指标,用以考察各月结案、收案、存案的相对稳定性。指标的目的在于保证各月的结案量和收案量基本一致,要求法官在收案、存案量多的时候多办案,保持结案、收案、存案的相对稳定。

月结案数波动指数和月结案率波动指数从两个不同的角度来评估均衡结案情况,两项指标关联性小,互相补充,没有冲突之处。

指标3:[案件结收指数]是各月案件结收比的加权数,用以考察各月结案与收案是否动态均衡。指标目的是保证各月结案量与收案量大致相当。针对当前年初、年尾收、结案存在的突出问题,在指标运用上,采取不同权重的分配原则,即1月和12月指标权重是2-11月各月权重的两倍。在计算全年的案件结收指数时,1月和12月结收比所占权重是2-11月各月结收比权重的两倍,2-11月各月结收比权重相同;在计算不满一年的案件结收指数时,1月份结收比的权重是其他月权重的两倍,其他月结收比所占权重相同。

以上第1-3项指标从不同角度、不同时段反映结案均衡状况,起到总体把握、即时调整的作用。

指标4:[法定(正常)审限内结案率]是法定(正常)审限内审结的案件数与结案总数的比值,用以考察案件是否在法定(正常)审限内审理完毕,同时反映审判效率。人民法院应当在法定审理期限内结案。正常审限内结案率高,说明案件审理周期符合法律规定。

指标5:[平均审理时间指数]反映案件审理效率。人民法院应当在法律规定办案期限内尽量缩短案件审理时间,以达到诉讼经济、高效,减轻当事人诉累的目的,同时防止过度压缩审理时间现象的发生,保障案件审理的公正性。平均审理时间指数高,说明案件审理周

期短,审判效率高。

指标6:[平均执行时间指数]反映执行效率。人民法院应当在法定执行期限内尽量缩短案件执行时间,减轻当事人诉累。平均执行时间指数高,说明案件执行周期短,执行效率高。

以上第4-6项指标既能辅助考察均衡结案情况,同时能有效考察审判效率,避免为追求均衡而忽视效率的问题。

指标7:[超审限未结指数]是超审限未结案件加权计算结果与全部未结案件的比值,用以考察未结案件中超审限的情况。

指标8:[四类案件未结指数]是未结案件中,批准延长审限、中止审限、扣除审限、简易程序转普通程序案件这四类案件占全部未结案件的比值,用以避免隐性超审限情况的发生。

保持未结案相对稳定是均衡结案的一项重要目标,设定第7-8项指标既能从未结案相关情况考察均衡情况,同时又能考察审判效率问题。

均衡结案评估参考指标体系的运用

考虑到各地法院在审判实际、工作重点、工作统筹等方面存在较大差别,加之不少地方法院已有自己运行成熟的均衡结案指标体系,因此本指标体系不强行要求全国法院统一适用,仅供各级人民法院评估均衡结案时参考使用。同时,通过这套指标体系,可以对结案、收案、未结案状况进行即时性地掌握,从而做出工作调整,使其从事后评估转变为及时应对,最终达到结案良性循环。各级法院在充分理解参考指标的设计理念的基础上,根据本院实际情况丰富、发展、完善指标体系,自行评估本院及下级法院均衡结案情况,但不建议据此进行评比、排名。

最高人民法院研究室根据指标体系定期对各级法院均衡结案情况进行评估,评估结果只为掌握情况,发现不足,有针对性地提出相关建议,不作排名和评比。

均衡结案评估是案件质量评估的深化和发展,是对均衡结案情况的专项评估。两者评估的侧重点不同,均衡结案评估指标体系更为精细化,是对案件质量评估体系的重要补充。同时,均衡结案评估指标体系具有方法上的优势,是即时的,可对审判工作做即时调整,操作性和管理性强,是质量评估体系的创新。

(作者单位:最高人民法院)