

# 最高人民法院办公厅

法办〔2018〕244号

---

## 最高人民法院办公厅

### 关于2018年司法改革督察情况的通报

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

为深入贯彻落实中央全面深化改革委员会会议、中央全面依法治国委员会会议和全国司法体制改革推进会精神，按照中央改革办《关于贯彻落实中央全面深化改革委员会会议精神深入推进改革督察工作的通知》要求，最高人民法院于2018年10月中旬至11月中旬，由院领导带队，分5组赴河北、山西、福建、河南、湖北、湖南、广东、广西、宁夏等9个省（区），围绕司法责任制及其综合配套改革、以审判为中心的刑事诉讼制度改革、加强产权司法保护、

环境资源审判体制机制改革等重点项目开展集中督察。根据院领导指示,现将督察发现的问题集中通报如下:

### 一、改革推进总体情况

总体来看,相关法院高度重视改革工作,制定并落实推进实施方案,改革主体责任落实基本到位,上级法院督促、指导、推进改革作用明显,广大干警积极拥护和支持改革。各地法院符合司法规律的审判权力运行机制初步形成,队伍结构更趋合理,资源配置更加优化,改革红利逐步兑现,干警职业尊荣感和获得感不断增强,司法质量、效率和公信力持续提升。

一是新型审判权运行机制初步建立。广东组建新型办案团队4934个,2017年法官人均结案数达246.2件,创历史新高。湖南、湖北实行院长、庭长办案通报制度,运行效果良好,湖北院长、庭长办案数占结案总数的64.4%。

二是审判监督管理体系进一步完善。河南针对6种情形案件建立立案、分案、结案、评查、审限管理全程监管工作机制。河北制定审判监督管理“七必查”标准,依托信息化手段开展全流程监管。广西壮族自治区柳州市中级人民法院对重大敏感案件建立风险提示、全程监督制度。

三是司法人员职业保障制度改革有序推进。湖北省高级人民法院协调省人力资源社会保障厅、财政厅出台法官和司法辅助人员工资制度改革试点实施意见,与法官单独职务序列配套的医疗、退休、差旅、公务交通补贴等待遇保障及交流任职政策均已明确对

应标准。广东已完成 5769 名员额法官等级按期晋升,已开展二至四级高级法官的择优选升工作。宁夏党委组织部、人力资源社会保障厅会同两院出台了法官、检察官等级晋升办法。

四是内设机构改革工作方案已初步制定。目前 9 省(区)均已制定法院内设机构改革工作方案,正与各地区编办沟通、审核中,预计 2019 年 3 月前均能改革到位,机构数量减少将达到 40% 以上。

五是以审判为中心的刑事诉讼制度改革顺利推进。湖北 2017 年至 2018 年 7 月,否定检察机关起诉指控事实 753 起,对 68 名被告人宣告无罪。河北全省召开庭前会议的数量逐年上升,2018 年 1 至 10 月召开庭前会议达 332 次。广西普通证人、侦查人员、鉴定人出庭作证是改革前的 3.2 倍,轻案快办案件当庭宣判率达 76%。广东 2017 年受理申请排除非法证据案件 1582 件,启动排非程序 1424 件,排除非法证据 235 件,均超过前三年总和;2018 年上半年受理排非申请 2338 件,启动 2270 件。

六是产权司法保护不断加强。各地高度重视产权司法保护工作,审理了一批具有典型意义和重大影响的产权保护案件。湖北妥善处理“全国典当第一案”联谊雪正公司案,10 余人被无罪释放,数亿资产全部返还企业。山西采取“活封”“活扣”保全措施,在不损害债权人利益前提下,允许被执行人企业在法院监督下处置财产,尽可能保持财产市场价值。

七是环境资源审判体制机制改革成效初显。各地法院加大司

法公开和对外宣传力度,积极营造共同保护生态环境的浓厚氛围。宁夏法院审理的腾格里沙漠环境污染公益诉讼系列案,督促8家企业投入5.69亿元修复受损生态环境。

## 二、督察发现的问题

一是推进改革的思想意志存在松懈苗头。督察发现,一些干警、尤其是个别领导干部出现司法体制改革可以停一停、缓一缓、歇一歇的想法,改革紧迫感有所下降。面对改革中出现的新情况新问题,进一步深化改革的干劲松弛,面对困难和障碍积极主动作为不够,攻坚克难的锐气钝化、推进改革的韧劲不足。一些地方对改革后干警思想状况分析不够、关心不足,面向普通干警的改革政策解读不充分。督察中,发现有的法官和审判辅助人员既不了解人员分类管理精神,对职业发展路径比较迷惘,相关法院领导干部也存在对政策说不清、讲不透现象。

二是审判辅助人员缺口较大、保障不足、分工不清,影响新型审判权力机制运行。各地法官助理配置普遍不足,审判团队结构不健全,法官不能专注于审判核心事务。部分法院法官与助理数量呈倒金字塔形,山西省临汾市尧都区人民法院有40名入额法官,但只有34名聘任制书记员,没有法官助理。有的地方法官助理与书记员职责分工混乱,甚至相互推诿,有的地方简单认为法官助理就是改革前的书记员,书记员就是速录员。部分法院规定综合行政部门可以设置少量法官助理岗位等,与司法人员分类管理改革精神相悖。一些地区未入额法官转任助理后,职能分工不明,

履职积极性不高。年轻助理认为短期内入额无望,存在“流失”现象。许多地方聘用制书记员保障政策还未落实,队伍不稳定、能力不适应等问题尚未有效解决。

三是员额法官遴选培养面临实际困难。各地逐级遴选普遍面临子女教育、医疗、家属就业等难题,下级法院法官积极性不高。山西一些基层人民法院符合入额资格的人员数量较少,出现“法官荒”,有的地方法院人员普遍年龄偏大,难以及时补充办案力量,已出现明显人才断层。宁夏、广西等部分地区法院“招不进入、留不住人”的情况普遍持续存在。

四是院长、庭长办案制度落实不到位。院长、庭长办案存在落实不平衡、办案指标不达标、办案表面化现象。院长、庭长象征性办案、办简单案、系列案现象仍然存在,受督察法院大多数没有将院长、庭长带头办理重大疑难复杂案件的改革精神落实到位。如湖南、湖北法院部分院领导将办案主要工作交由法官助理承担,本人只负责主持庭审、签发文书。河南、河北一些院长、庭长所办案件很少经开庭审理作出判决,多以调解或者撤案方式结案。各地普遍反映,院长、庭长办案比例要求“一刀切”不够合理,与职务无关或关联性不大的会议、活动太多,影响了办案精力。

五是审判监督管理机制存在薄弱环节。各地法院审判监督管理机制建设普遍存在不同程度的弱化现象。有的地方没有处理好放权与监督的关系,个别院长、庭长不愿监督、不敢监督、不会监督的情况仍然存在,有的地方甚至出现一放了之现象。广东等一些

案件基数大,院长、庭长办案压力剧增的地方,院长、庭长审判监督管理职能弱化、虚化现象较为突出。有的法院对类案不同判现象抬头、裁判文书说理质量下滑,以及发回重审、改判、再审案件数量增多等问题没有认真研究,也未采取有效应对措施。

六是司法人员绩效考核作用发挥不够到位。有的地方虽已制定员额退出办法,但大都是转岗、离职、退休、身体健康、违法违纪等原因退额,绩效考核的奖先惩后作用没能有效发挥,退出员额后相关制度衔接还不完善。河南、河北绩效考核奖金发放没有拉开差距,“平均主义”现象较为突出。

七是司法人员履职保障不到位。截至2018年10月份,省市县三级法院均未开展择优选升的有:河北、山西、上海、江西、山东、河南、重庆、宁夏、新疆。部分法院与法官单独职务序列相对应的医疗、退休、差旅、公务交通补贴等配套待遇未完全落实。河北48个基层人民法院,河南12个中级人民法院、85个基层人民法院,以及广西186个法院的审判辅助人员和司法行政人员人均增资低于1200元。广西大部分法院2018年绩效考核奖金基础部分没有随工资逐月发放。

八是以审判为中心的刑事诉讼制度改革有待进一步落实。不正确的刑事司法理念尚未完全根除,无罪判决难问题依然存在。一些政法机关、部分法官对以审判为中心、庭审实质化的认识不到位,不敢判无罪、疑罪从轻等做法仍然存在。一些案件在已开庭并研究后认为依法应宣告无罪的,最终由检察机关撤回起诉,程序

回流问题比较严重。部分法官对庭前会议认识不足,庭前会议的实用性有待加强。有的地方庭前会议各方参加积极性不高,准备不足,效果不佳。河南、河北一些基层人民法院繁简分流、轻刑快判改革进度滞后。一些法院对侦查、起诉的引导、制约措施不强,有的地方证人、侦查人员应出庭却不出庭。山西太原市两级法院近三年有300余名证人未出庭作证,但未被采取强制到庭措施。一些地方仍存在以侦查人员书面说明代替出庭作证的情况。各地普遍反映,公安机关以涉及侦查秘密为由,拒绝向法院提供技侦证据的现象较为普遍。

九是产权司法保护工作有待加强。督察发现,一些法院对中央关于产权保护、保护民营经济发展和改善营商环境的认识不足,理解不够全面,对产权案件范围的理解局限于知识产权案件。各地方产权司法保护工作离中央要求和社会期待尚有距离,许多地方法院甄别纠正的涉产权冤错案件数量还不够多、社会影响不够大,工作力度尚需进一步加大。一些地方就如何甄别纠正涉产权冤错案件、相关申诉线索如何处理等方面未形成工作机制。

十是环境资源审判机制改革有待深化。督察发现,许多地方对环境资源案件范围认识不明确,审判职责定位不准,上下级监督指导和审判职能发挥不够。有的高级人民法院报请环境资源案件跨行政区划管辖,但实际落实不够。河南对沿黄河流域向东区域发生的重大污染案件分别指定郑州市中级人民法院、洛阳市中级人民法院集中管辖,但上述两院并未实际审理其他辖区的环资案

件。河北法院也存在类似问题。

### 三、整改要求

上述问题有的具有共性,有的在个别地方较为突出。对于这些问题,属于制度落实不到位的,最高人民法院将进一步加强督导,跟踪问效,确保改革落到实处。对属于业务水平、司法能力建设的问题,将由最高人民法院相关业务部门加强对下指导,组织相关业务学习和培训。对属于需要中央顶层设计的问题,将提交中央政法委统筹研究,并纳入深化司法体制综合配套改革一并解决。各高级人民法院党组要严格对照检查摸排辖区法院存在的问题,切实履行改革主体责任,用改革思维和务实举措克服改革推进中遇到的困难和障碍。具体整改意见是:

一是继续深化法官员额制改革。各高级人民法院要坚持以案定额,加大省内员额统筹调配力度,化解忙闲不均矛盾。抓紧研究出台员额遴选和退出有关政策,完善员额动态管理机制。加强对院长、庭长办案的监督考核,切实推动院长、庭长多办案、办大案。

二是健全完善审判监督管理机制。根据案件类型和程序特点,完善分案机制,理顺审判庭、审判团队与合议庭关系。进一步落实审判委员会、专业法官会议统一法律适用、总结审判经验作用。细化完善审判监督管理规则,明确“四类案件”的监管方式,提高审判监督管理的规范性、透明性、全面性。

三是深化法官职业保障制度改革。加强与组织部门沟通协调,及时完成法官等级择优选升方案审批,推动法官等级晋升工作

制度化常态化。学习借鉴推广浙江、湖北等地先进经验,积极争取党委政府支持,着力解决法官配套待遇政策落实问题。加强中央关于司法人员依法履职保障政策的宣讲,减少与法定职责无关的会议和事务性工作负担。

四是完善司法责任制配套举措。加快推进内设机构改革,确保如期完成改革任务。争取各级党委政府支持,及时增补审判辅助人员。完善法官助理招录、管理、培养机制,结合实际进一步明确法官助理和书记员职责。继续推进多元化纠纷解决机制和案件繁简分流机制改革,推动审判辅助事务集约化专业化社会化智能化,进一步缓解“案多人少”矛盾。

五是推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。紧紧依靠党委政法委领导,积极争取有关部门支持,形成推进改革整体合力。以“三项规程”全面推行为抓手,推进庭审实质化改革。充分发挥庭前会议功能,落实关键证人、鉴定人、侦查人员出庭作证制度。进一步加大指定辩护范围和力度,严格执行非法证据排除规则。

六是加强产权司法保护。进一步提高产权保护思想认识。加强涉非公有制经济企业家合法权益保护典型案例发布。认真甄别产权申诉线索,掌握有关线索的处理情况,并对申诉线索进行统计,依法纠正一批涉产权保护冤错案件。

七是推进环境资源审判体制机制改革。依法审理生态环境损害赔偿诉讼案件,加强对重大典型案件的公开审判和宣传力度。建立环境资源案件法院内外各部门工作协调和信息交流机制。积

极探索以流域、地域等生态系统或生态功能区为单位的案件跨行政区划集中管辖,推进污染防治跨区域司法协作和协同治理。

受督察地区要根据督察通报情况,严格按照要求,提出整改措施,整改情况于2019年1月底前报告最高人民法院。此次未受督察地区对照督察通报情况,自查自改,有关情况及时报告最高人民法院。



最高人民法院办公厅

2018年12月6日

---

最高人民法院办公厅秘书一处

2018年12月7日印发

