

# 中华人民共和国最高人民法院

法〔2021〕72号

---

## 最高人民法院

### 关于印发《2021年人民法院司法改革工作要点》的通知

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：

现将《2021年人民法院司法改革工作要点》印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻执行。执行中遇有问题，请及时反馈最高人民法院。



2021年3月16日

## 2021年人民法院司法改革工作要点

2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年，也是人民法院推进落实第五个五年改革纲要的决胜之年。做好2021年人民法院司法改革工作的总体要求是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会及中央全面依法治国工作会议、中央政法工作会议精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢牢坚持党对司法工作的绝对领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，更加注重系统观念、法治思维、强基导向，以更高站位、更宽视野、更大力度深化人民法院司法体制综合配套改革，持续推进改革系统集成、协同高效，加快推进审判体系和审判能力现代化，为“十四五”开好局、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供有力司法服务。现结合工作实际，对2021年人民法院司法改革工作作出如下安排。

### 一、坚持党的领导切实履行司法改革主体责任

坚持党对司法改革工作的绝对领导。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于新时代政法工作的重要指示精神，坚持以习近平法治思想作为人民法院司法改革工作的根本遵循，确保法院干警始终在政治立场、政治方向、政治

原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。深入开展全国政法队伍教育整顿工作，将教育整顿工作与司法改革工作有机结合，以深化司法改革促整顿、抓整改，不断提高队伍政治素质和履职能力，确保公正廉洁司法。

强化改革统筹管理和督察指导。结合前期司法改革“回头看”和政法领域全面深化改革情况总结评估工作，深入开展改革专项督察和集中整改，确保改革政策精准落地。健全司法改革任务台账管理机制，升级更新在线台账管理系统，推动改革任务项目化、精准化。建立重大司法改革试点审核备案制度，建立专项台账，加强改革试点归口管理。

加大司法改革政策解读和宣传引导力度。制定司法改革成效系统性宣传工作方案，挖掘宣传亮点、整合宣传资源、创新宣传方式，营造全社会关注、理解、支持、参与司法改革的良好氛围。探索设立综合性、整体性改革创新评价激励机制，充分调动全国法院总结提炼改革经验、创新改革举措的积极性。编印全面落实司法责任制读本、民事诉讼程序繁简分流改革试点工作读本，加强重点改革任务政策解读。持续推进人民法院司法改革案例选编工作，为全国法院提供有益借鉴。

## 二、立足司法职能服务保障党和国家工作大局

服务构建新发展格局。紧扣“三农”工作重心从脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴后的新任务新要求，以司法手段服务巩固和拓展脱贫攻坚成果、全面服务保障乡村振兴战略和农业农村现代化建设。发挥商事审判职能作用，推进金融审判专业化建设，为实体经济发展、防范化解金融风险 and 全面深化金融改革提供司法保

障。完善重大敏感商事案件专报机制,建立金融案件大数据资源库,强化金融审判领域风险监测预警,促进金融行业健康发展。落实最严格生态环境保护制度,指导下级法院在环境污染和生态破坏纠纷案件中探索适用惩罚性赔偿,服务打好污染防治攻坚战。进一步完善公益诉讼办案规则,制定办理检察公益诉讼案件有关问题的座谈会纪要。

加大产权司法保护力度。制定《人民法院知识产权司法保护五年规划》,明确“十四五”时期知识产权司法保护具体目标、任务和举措。加快推进惩罚性赔偿制度落地见效,制定知识产权侵权惩罚性赔偿适用法律若干问题的解释。加大涉产权冤错案件甄别纠正力度,完善涉产权冤错案件依法甄别纠正的常态化机制,启动第二批涉产权重大冤错案件再审工作。加强舆论引导,发布第三批产权保护和企业家保护案例,持续营造保护各类市场主体合法权益、激励企业家干事创业的法治氛围。制定并督促落实产权保护 2021 年重点任务的分工方案。

健全营商环境司法保障机制。对标世界银行营商环境评估指标,探索建立既符合我国国情、又接轨国际标准的司法服务保障营商环境指标体系。配合有关部门,制定建设法治化营商环境实施规划,建立营商环境工作定期会商机制。设立人民法院优化营商环境专家咨询委员会。依托司法大数据,建立法治化营商环境分析研判机制。

服务更高水平对外开放。服务保障自由贸易试验区和海南自由贸易港建设。制定人民法院为海南自由贸易港建设提供司法服务和保障的意见。制定人民法院为北京市国家服务业扩大开放综

合示范区、自由贸易试验区提供司法服务和保障的意见。完善涉外法治体系,制定关于涉外民商事审判适用国际条约和国际惯例、域外法查明等司法解释。健全国际商事法庭管理制度,充分发挥国际商事法庭和国际商事专家委员会作用,推进“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制信息化平台建设,完善“一带一路”多元化纠纷解决机制。进一步加强海事审判工作,推进国际海事司法中心建设,推动海事审判“三合一”改革。积极参与海商法修改,提出修改海事诉讼特别程序法的建议。会同相关部门共同研究制定依法办理海洋自然资源与生态环境损害相关案件若干问题的规定。积极参与全球治理体系改革和国际规则制定,深入参与维护国际安全体系和反腐败全球治理,建立健全海外投资经营等领域廉洁风险防控刑事法律制度规范。

加强涉港澳台司法事务工作。发挥审判职能作用,依法全面平等保护港澳台当事人合法权益。深入推进内地与香港、澳门民商事司法协助安排商签工作,完善中国特色区际司法协助体系和机制。完善内地与香港跨境破产协助机制,支持香港建设亚太区国际法律及争议解决服务中心,联动打造粤港澳大湾区国际法律服务中心和国际商事争议解决中心。完善港澳台人士担任人民法院陪审员、特邀调解员制度,依法保障符合条件的港澳律师在粤港澳大湾区执业权利。完善内地与港澳、大陆与台湾地区司法高层交流机制。推动建立粤港澳法官常态化审判业务研讨机制。

### 三、健全以人民为中心的便民司法制度体系

深化一站式多元解纷和诉讼服务体系建设。全面建设集约高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的现代化

诉讼服务体系。健全一站式多元解纷和诉讼服务体系,全面落实诉讼服务“一站、一网、一号”通办要求,升级立案、调解、庭审、保全、鉴定、送达等全流程在线诉讼服务平台,完善12368热线实质性办事功能。推广执行事务中心建设,搭建一站式执行事务服务窗口。深化“分调裁审”机制改革,提升诉讼服务中心实质性解纷水平。完善涉老诉讼服务举措,统筹推进线下诉讼服务制度和设施建设。完善便利律师参与诉讼机制,为律师提供一站式诉讼服务。

深化多元化纠纷解决机制改革。坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,促进矛盾纠纷多元化解,从源头上减少诉讼增量。完善司法调解与人民调解、行政调解联动工作体系,强化诉讼与非诉讼解纷机制实质性对接,健全诉前调解自动履行激励机制。深化涉侨纠纷多元化解试点工作,推进涉侨纠纷在线调解,健全完善跨境民商事纠纷多元化解机制,推动设立侨益保护研究中心,有效维护归侨侨眷和海外侨胞合法权益。编印《中国法院多元化纠纷解决机制改革(2015—2020)》《劳动争议多元化解工作指南》,交流推广多元化纠纷解决机制典型经验和实践案例。

推进执行工作现代化建设。深入推进审执分离,优化执行权配置,落实统一管理、统一指挥、统一协调的执行工作机制。进一步健全刑事裁判涉财产部分执行案件移送执行与退出机制,修订关于刑事涉财产部分执行的若干规定。加强执行难综合治理源头治理,深化执行联动机制建设,完善立案、审判与执行工作的协调运行机制。加强执行规范化建设,积极推进民事强制执行立法工作,制定相关司法解释,健全执行规范制度体系。完善全国法院网络拍卖系统和询价评估系统。推动建设刑事生效裁判涉财产执行

案件统一信息管理平台。推动建立公证债权文书执行“总对总”对接机制。

健全国家赔偿审判和司法救助体系。完善国家赔偿法律适用规范体系,推动国家赔偿法修改纳入立法规划。制定国家赔偿案件精神损害赔偿司法解释、请求时效司法解释,修订整合既有程序性司法解释,调整完善国家赔偿案由和法律文书样式。推进中级人民法院赔偿委员会审理的国家赔偿案件集中管辖机制改革,推动在部分地区开展中级人民法院委赔案件集中管辖改革试点。进一步健全国家司法救助制度,建立司法救助与社会救助衔接机制。推进司法救助案件化和司法救助决定的有效执行,修改完善《国家赔偿与司法救助案件信息业务规范》,提升司法救助制度法治化、规范化、信息化水平。

深化涉诉信访机制改革。适时制定出台关于新时代人民法院涉诉信访工作的意见。探索进一步扩大刑事申诉领域律师强制代理的试点范围,推动涉诉信访实质性化解。加大对违法信访行为的制裁力度,总结现有规定执行情况,会同有关部门研究制定制裁违法信访行为工作办法。

#### **四、健全以司法责任制为核心的审判权力运行体系**

全面深化司法责任制综合配套改革。加大司法责任制落实力度,解决好改革措施落地的“最后一公里”问题。进一步健全完善独任法官、合议庭办案制度机制,修订完善合议庭工作规则。加强审判执行制约监督体系建设,结合工作实际,研究制定健全院庭长监督管理“四类案件”工作机制等文件。健全院庭长办案常态化机制,建立全国法院院庭长办案情况定期通报制度。指导各地法院

落实关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见,健全完善相关工作机制。

完善统一法律适用机制。完善指导性案例制度,进一步健全案例报送、筛选、发布、评估和应用机制。推动落实高级人民法院审判业务文件和参考性案例备案机制。推行类案和新类型案件强制检索制度。进一步优化法律适用分歧的申请、立项、审查和研究工作机制。建立全国法院法律适用问题专门平台,形成上下贯通、系统完备、规范高效的法律适用问题解决体系。推动各高级人民法院建立本辖区法律适用分歧解决机制。推进类案同判规则数据库和优秀案例分析数据库建设,为审判人员办案提供规则指引和参考案例。

健全法官权益保障机制。全面强化依法履职保护,充分发挥法官权益保障委员会作用。健全与公安机关的联防联动机制,依法从严惩治对法院干警及其近亲属实施威胁恐吓、侮辱诽谤、报复陷害、暴力侵害等违法犯罪行为。积极落实中央关于干警因公牺牲的抚恤政策,认真做好“两金”申报、发放和备案工作。

完善法官惩戒制度。进一步健全法官惩戒工作程序,制定《法官惩戒工作程序规定(试行)》《最高人民法院法官惩戒委员会章程》,推动法官惩戒制度实质化运行。严格区分办案质量瑕疵责任与违法审判责任,适时发布法官惩戒典型案例。进一步理顺法官惩戒调查与纪检监察调查、法官惩戒委员会审查程序与纪检监察审查程序的关系,确保权责明晰、衔接顺畅。

## 五、健全完善人民法院机构职能体系

推进四级法院审级职能定位改革。制定《关于完善四级法院



审级职能定位改革方案》，完善民事、行政案件级别管辖制度，改革民事、行政再审申请程序和标准，推动全国人大常委会授权开展试点工作，制定配套实施办法，在部分地区开展试点工作。

完善人民法院组织体系。深化内设机构改革，编制最高人民法院机关“三定方案”，报中央批准后实施。出台高级、中级人民法院内设机构的相关指导意见，积极稳妥推进高级、中级人民法院内设机构改革。健全专门人民法院组织体系，优化知识产权法院、金融法院布局。推动确立互联网法院的专门人民法院地位。加强最高人民法院巡回法庭、知识产权法庭、国际商事法庭建设，理顺最高人民法院本部与巡回法庭、知识产权法庭、国际商事法庭的职能分工与人员安排。推动整合铁路运输法院、林区法院、垦区法院机构，进一步优化司法资源配置。深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革，制定完善总体改革方案，破除“诉讼主客场”现象。

加强审判专业化建设。健全知识产权诉讼制度，研究制定符合知识产权案件规律的诉讼规范，起草知识产权诉讼特别程序法立法建议稿。总结知识产权法庭三年试点工作经验，研究明确知识产权法庭改革发展方向，做好向中央有关单位和全国人大常委会汇报试点情况准备工作。完善知识产权专门审判机构布局，高标准建设好海南自由贸易港知识产权法院。完善执行转破产机制，继续探索建立府院联动破产工作协调机制，积极支持有条件的地方推进破产法庭专业审判机构建设，优化升级执行与破产的信息交流和共享机制，推进“执转破”案件的快速审理。推动建立个人破产制度及相关配套机制，总结推广深圳地方立法经验，推动个人破产制度全国立法。深化环境资源案件跨区划集中管辖机制改

革,优化环境资源审判机构设置和布局。完善环境资源审判规则,制定环境侵权案件适用禁止令的若干规定等司法解释。进一步加强少年法庭机制和队伍建设,成立最高人民法院少年法庭工作办公室,综合统筹未成年人审判指导,研究制定涉未成年人案件审判信息专门统计,少年法庭、少年法官单独绩效考核,加强对全国少年法庭工作的指导。

持续推进司法行政管理改革。全面推进落实省以下法院财物统管改革,推动与中央政法委、财政部、最高人民检察院共同出台省以下法院检察院财物统管改革方案意见。进一步完善诉讼费用管理机制,健全诉讼费用的内部管理和工作流程,确保诉讼费用应退尽退、应收尽收,切实维护和保障当事人与国家财政合法权益。

## 六、健全完善诉讼制度机制

深化刑事诉讼制度改革。针对认罪认罚从宽制度实施中出现的新情况新问题,加强对下监督指导,强化沟通协调,推进认罪认罚从宽制度深入有效实施。修订庭前会议、非法证据排除、法庭调查“三项规程”,进一步完善证人出庭作证制度。制定刑事缺席审判和被告人逃匿、死亡案件违法所得没收制度的规范性文件,会同中央纪委国家监委提出立法建议,从源头上解决缺席审判境外送达难题。完善死刑复核案件指定辩护制度,制定关于为死刑复核案件被告人提供法律援助的规定。优化刑事案件智能辅助办案系统,会同中央政法委加大推广适用力度,推动嵌入全国政法机关办案系统。研究制定规范刑事申诉立案审查标准的规定。从严规范人民法院减刑、假释、暂予监外执行工作,制定出台加强减刑、假释案件实质化审理的意见和办理暂予监外执行案件的规定。进一步

完善“病残孕”罪犯的刑罚交付执行工作机制，制定关于规范判处监禁刑罚罪犯交付执行工作若干问题的意见。

深化民事诉讼制度改革。深化民事诉讼程序繁简分流改革试点，全面加强统筹管理、对下指导和督察评估工作。继续会同有关部门开展联合调研，实地了解试点工作推进情况，评估试点工作成效，做好向全国人大常委会作中期报告、总结报告工作。制定关于规范特邀调解名册管理的指导性文件，明确入册标准和管理机制，进一步提升诉前调解质效。完善小额消费纠纷司法处理程序，鼓励小额消费纠纷案件通过小额诉讼程序实现快速处理。结合试点工作情况，积极推进民事诉讼法修改工作，研究起草民事诉讼法修改建议稿，做好修法的各项准备工作。完善诉讼收费制度，推动修改《诉讼费用交纳办法》。

深化行政诉讼制度改革。配合四级法院审级职能定位改革试点，完善行政案件级别管辖制度，实现行政案件审判工作重心下移。推进行政案件申请再审机制改革，完善行政申请再审案件受理标准、审查程序和驳回再审申请文书格式，优化行政审判资源配置。深化行政诉讼程序繁简分流改革，探索扩大简易程序适用范围，简化行政裁判文书。优化行政复议案件审理程序和规则，完善行政复议与行政诉讼衔接机制，发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。推进行政争议调解中心平台建设，加快形成党委统筹、政府支持、社会参与的多元化解行政争议新格局，实现行政争议实质化解和源头治理。

深化互联网司法建设。积极推进和有效规范在线诉讼，逐步形成线上线下并行诉讼模式。制定关于人民法院在线办理案件若

干问题的规定,构建系统完备的在线诉讼规则体系。加强互联网法院建设,加大前沿司法科技创新和应用力度,完善互联网法院设置模式,调整案件管辖范围,聚焦审理具有确立互联网领域裁判规则的案件,促进互联网空间治理法治化。设立互联网司法研究中心,搭建互联网司法专业化研究平台,推动司法科技与互联网司法、智慧法院建设深度融合。组织召开互联网司法工作推进会,总结互联网司法工作成效,交流推广先进经验做法,研究部署互联网司法下一步工作思路和主要举措。

## 七、健全司法队伍管理制度体系

完善法院人员分类管理制度。深化法官单独职务序列改革,推动实现法官等级择优选升常态化。积极会同中央组织部等推动出台单独职务序列规定、等级比例设置办法及等级升降办法。落实法官退休养老金政策,督促落实法官单独职务序列配套待遇。积极推进司法人员交流机制改革,打破交流壁垒,畅通法院各类人员交流渠道,促进法院人员多岗位培养和锻炼。优化招录专业要求,落实职务职级并行制度,健全人才培养、晋升机制,切实加强司法行政人员队伍建设。推动完善审判辅助人员管理制度,积极推动出台法官助理、书记员管理办法,对法官助理、书记员的招录、管理、考核、保障等予以规范。

完善法官选任工作机制。完善员额遴选机制,进一步健全法官遴选的标准、条件及程序。会同中央有关部门开展法官逐级遴选工作效果评估,积极推动调整优化法官逐级遴选政策,进一步完善法官逐级遴选的条件。

完善法官业绩考评机制。制定法官业绩考评指导性文件,实

现不同业务条线、不同岗位法官的业绩在同一个考评体系下可量化、可评价。

推动完善人民陪审员法配套制度。加强《人民陪审员法》贯彻落实情况督查,会同有关部门推动出台人民陪审员经费保障管理办法,研究完善人民陪审员制度中的法官指引机制。

## 八、全面加强智慧法院建设

深入推进智慧法院基础设施建设。进一步提升人民法院基础设施保障能力,推进以云计算为支撑的全要素一体化信息基础设施建设,实现云网一体化建设和5G信号全覆盖。加强远程视频庭审、提讯和数字化出庭等软件和基础设施建设,减少办案在途时间,继续推动全国法院数字法庭建设。

加强智能辅助办案系统建设。推动电子卷宗随案同步生成和深度应用,提升办案平台智能化辅助水平,推动最高人民法院办案平台升级。以智慧法院大脑建设为依托,集成应用立案风险提醒、电子卷宗自动归目分类、“四类案件”风险识别、类案推荐、法条推荐等知识服务,提升办案系统全流程伴随式审判智能辅助能力。

完善电子档案生成和管理机制。制定电子档案为主、纸质档案为辅归档方式的指导意见。启动最高人民法院数字档案室建设试点,探索传统载体档案、传统载体档案数字化副本、电子档案三位一体管理的新模式。

完善司法大数据管理和应用机制。提升司法大数据智能化水平,建设大数据平台,形成多源多态数据融合体系,实现数据智能推荐,具备司法数据中台基础能力。加快人工智能引擎建设,推进知识服务在全国法院落地应用。推进区块链中枢建设,着重推进

智能合约在审判执行和社会治理中的应用落地场景,探索实现跨链应用。在全国法院推动以“数字体检”为理念的“数助决策”工作的普及深化,不断夯实提高司法大数据专题研究分析的智能化水平。会同有关高校设立智慧法院研究院,构建智慧法院专业研究平台。

最高人民法院司法改革领导小组负责对2021年工作要点落实的统筹协调。各责任单位要把提高方案质量、按时完成任务、抓好工作落实作为重中之重,确保每项任务落实到位。各责任单位要定期梳理汇总任务进展情况,按时填报司法改革任务台账,及时总结分析推进改革任务存在的问题和困难,提出下一步工作举措,任务落实和台账填报情况将作为责任单位年终考评依据。牵头单位要与参与单位密切协作,合理分工,形成合力。

最高人民法院司法改革领导小组办公室要严格落实改革任务台账管理和督办督察责任制,加强对各项任务的跟踪督办、改革试点的归口管理,配合中央改革办、中央司改办做好改革任务的督察工作。对于改革中出现的重要情况和重大问题,要及时向最高人民法院司法改革领导小组报告。

---

最高人民法院办公厅秘书一处

2021年3月19日印发

---

