

深圳市中级人民法院 2021 年重点调研课题

繁简分流改革背景下 民商事案件多维审限管理机制研究

课题组：市中级法院审管办课题组

内容摘要

改革和完善民事审限制度既要立足于人民法院的司法实践，坚持中国立场、分析中国问题、提出中国方案，也要充分借鉴域外的有益经验，吸收一切有益于提升审判效率的制度经验。同时，也不能完全停留在现有机制上进行小的修修补补，用老办法应对千变万化的新情况新问题，要敢于创新、勇于突破，善于提出改革性的意见建议，从制度源头构建符合当前司法审判实践需要的民事审限制度，切实提升审判效率，为人民群众提供公正、优质、高效的诉讼服务，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。完全对当前的民事审限制度进行颠覆性的改革，既不符合当前的民事诉讼审判实际，也难以在立法及学理上获得较大的支持。但可以采取改革试点的方式，渐进式的探索民事审限制度的改革。课题组提出了民事审限制度改革试点的两种优化方案。

第一种方案：是结合当前民事诉讼程序改革的实际，从健全完善立体化、多元化、精细化的诉讼程序，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，在繁简分流论下构建一套“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的多元化民事审限制度，实现案件审理“当快则快、当慢则慢、当精则精、当特则特”的诉讼程序模式。**第二种方案：**是对案件从立案到结案的所有流程环节进行全面的梳理，明确各个流程节点的操作时限，构建审理环节视角下的民事审限机制。审理环节论下法官仅对其负责的审理环节承担责任，不同责任人员对不同

环节的义务承担相应责任，辅之以当事人诉讼促进义务，当事人也需要积极促进诉讼进程。这样可以适当减轻因案件量过大、审判资源不足导致的非法官原因引起的诉讼迟延行为，进一步明确不同主体的权利义务关系，构建诉讼促进义务协同机制。

主要创新点

课题组结合最高人民法院印发《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》提出的：“进一步完善案件繁简分流机制，健全完善**立体化、多元化、精细化的**诉讼程序，推进案件“**繁简分流、轻重分离、快慢分道**”的改革要求，结合民事诉讼程序繁简分流改革，以民事诉讼制度改革为契机，推进与诉讼规则、审判组织、审理程序改革相契合的审限制度改革，提出了构建与繁简分类改革相契合的民事审限制度，建构一套“**简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审**”的审限制度，既要进一步提高简单案件的审判效率，满足人民群众的多元司法需求，实现“简案快审”，也要适当增加新型重大疑难复杂案件的审理期限，实现“繁案精审，确保真正实现案件审理**“繁简分流、轻重分离、快慢分道”**，构建立体化、多元化、精细化的民事诉讼程序。同时，也大胆的提出了构建审理环节视角下的民事审限机制，为今后长远审限制度改革提供理论参考。

目录

引言	9
第一编审限正义论	12
第一章审限制度的缘起分析	12
一、我国古代的审限制度	12
二、我国近代的审限制度	15
三、我国当代的审限制度	17
四、现行民事审限制度的实践困境	21
第二章审限制度的比较考察	27
一、审判集中性原则的内涵、要求及价值	27
二、美国贯彻集中审理原则的主要做法	31
三、德国贯彻集中审理原则的主要做法	36
四、台湾地区贯彻集中审理原则的主要做法	38
第三章审限制度的功能分析	40
一、审限制度的纠纷解决功能	41
二、审限制度的程序保障功能	42
三、审限制度的诉权保障功能	44
四、民事审限的效率保障功能	45
第四章审限正义的理论基础	48

一、审限制度应充分保障公正价值	48
二、审限制度应充分保障效率价值	49
三、审限制度应充分保障经济价值	49
四、审限制度应充分保障社会价值	51
第二编审限界定论	52
第一章审限界定的基本方式探析	53
一、繁简分流论	54
二、审理环节论	55
三、审判周期论	60
四、执行合同论	62
第二章审限界定与审限功能的关系	64
一、重构审限制度应衡平制度纠纷解决功能	64
二、重构审限制度应衡平制度程序保障功能	65
三、重构审限制度应衡平制度诉权保障功能	66
四、重构审限制度应衡平审判效率保障功能	68
第三章民事审限制度运行的实证研究	69
一、案件审理流程节点的梳理	69
二、法官年工作量的科学测算	77
三、法院司法资源配置的衡量	80

四、案件审限的运行的主要问题	82
第四章审限界定的优化方案探索	84
一、繁简分流论下的审限界定模式	85
二、审理环节论下的审限界定模式	85
三、审判周期论下的审限界定模式	86
四、执行合同论下的审限界定模式	87
第三编审限配置论	88
第一章我国民事案件审限配置的基本情况	88
一、民事审限制度确立初期的制度面相	89
二、民事审限制度细化补充的制度面相	90
三、民事审限制度改革完善的制度面相	91
第二章我国民事案件审限配置的主要问题	93
一、审限配置的简单化	93
二、审限配置的僵硬化	95
三、审限延扣的随意化	95
第三章民事案件审限配置考量的主要因素	98
一、人民法院受理案件数量	99
二、人民法院司法人力资源	100
三、人民法院审判基础设施	102

四、民事诉讼程序运行模式	103
第四章我国民事案件审限配置的优化方案	104
一、繁简分流论下的审限机制改革方案	105
二、审理环节论下的审限机制改革方案	119
第四编审限管理理论	120
第一章现行审限管理的制度框架结构	121
一、规范审限变更和诉讼程序转化	121
二、增加流程节点时限提升审判效率	122
三、规范各类监督主体对案件审限的监督管理	123
四、发挥审判质效评估制约激励的导向作用	125
第二章现行审限管理的主要问题分析	127
一、案件超审限情形现象较为普遍	128
二、审限变更事由多样化随意化	130
三、法官超审限责任惩戒机制不健全	132
四、当事人审限监督机制不健全	134
第三章审限管理机制的改革优化路径	135
一、规范审限的变更事由及程序	135
二、加强院庭长的审限监督管理	136
三、构建科学的效率管理评价机制	139

四、完善当事人诉讼促进义务机制	141
第四章智慧法院在审限管理中的运用	142
一、科学确定流程节点操作时限	143
二、智能开展流程节点预警监督	146
三、智能进行审限延扣工作流程	149
四、智能开展审判效率动态评估	150
结语	152
附件成果转化：	154
附件 1：关于在部分法院试点民事诉讼程序审限制度改革的 若干意见（建议稿）	154
附件 2：深圳市中级人民法院关于加强审判流程监督管理的 工作指引（试行）	163
附件 3：深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定	191
附件 4：深圳市中级人民法院关于加强长期未结案件监督管 理的规定	203

繁简分流改革背景下 民商事案件多维审限管理机制研究

引言

审限，即案件审理期限，是法律规定人民法院审结案件的时间期限。民事诉讼中的审限，是指法规定的，适用民事诉讼程序审理民事案件的期限，即从立案到结案的期限。民事审限制度主要包括：审限的长短、审限的起算、审限延长的理由与程序、审限的扣除、违反审限规则的惩戒等要素。自 1991 年修订的《民事诉讼法》确立民事诉讼审限制度以来，经过三十余年的发展完善，民事审限制度在约束法官诉讼迟延、提升审判效率方面发挥了积极的制度功能。但随着经济社会的快速发展、人民法院受理案件高速增长、民事诉讼审判程序变化、人民法院审判管理的精细化发展等多方面因素影响，民事审限制度在司法实践运行中暴露出诸多问题，包括当前的民事审限制度既没有充分尊重法官的司法行为规律，也未充分满足当事人的知情与监督权利，也没有根据人民法院案件量增长、法官人均结案数增长等因素进行适当调整。随着立案登记制改革、法官员额制改革、司法责任制改革、民事诉讼繁简分流改革、四级法院审级职能定位改革等改革影响，与民事案件审理期限息息相关的民事审限制度

也必须做出改革，才能提升各项改革的科学性、系统性、集成性。

2019年1月，习近平主持召开中央政法工作会议，提出“要深化诉讼制度改革，推进案件**繁简分流、轻重分离、快慢分道**。”2019年2月，最高人民法院印发《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》提出：“进一步完善案件繁简分流机制，健全完善**立体化、多元化、精细化的**诉讼程序，推进案件**繁简分流、轻重分离、快慢分道**。”2019年12月，全国人大常委会授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，提出：“为进一步优化司法资源配置，推进**繁简分流、轻重分离、快慢分道**，深化民事诉讼制度改革，提升司法效能，促进司法公正，决定在部分地区法院开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。”2020年8月，最高人民法院印发《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》进一步提出：“完善程序适用激励机制，精准区分“**繁案**”和“**简案**”，建立科学合理的办案考核指标和机制，通过快审快执、绩效激励等方式，引导当事人、鼓励法官依法依规选择小额诉讼程序、简易程序办理案件。”在民事诉讼程序繁简分流改革背景下，审视民事诉讼制度改革，其不仅仅要改革诉讼规则、审判组织、审理程序，还要积极推进审限制度改革，配合以审限制度改革、审判程序等改革确保真正实现案件审理

“繁简分流、轻重分离、快慢分道”，构建立体化、多元化、精细化的民事诉讼程序。

习近平总书记指出：“深化司法体制改革，是要更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义。凡是符合这个方向、应该改又能改的，就要坚决改；凡是不符合这个方向、不应该改的，就绝不能改。简单临摹、机械移植，只会造成水土不服，甚至在根本问题上出现颠覆性错误。”但是，“如果完全停留在旧的体制机制框架内，用老办法应对新情况新问题，或者用零敲碎打的方式来修修补补，是解决不了大问题的”。习近平总书记的重要论断，明确了深化司法改革的方法论，为我们改革和完善民事审限制度提供了根本指引。改革和完善民事审限制度既要立足于人民法院的司法实践，坚持中国立场、分析中国问题、提出中国方案，也要充分借鉴域外的有益经验，吸收一切有益于提升审判效率的制度经验。同时，也不能完全停留在现有机制上进行小的修修补补，用老办法应对千变万化的新情况新问题，要敢于创新、勇于突破，善于提出改革性的意见建议，从制度源头构建符合当前司法审判实践需要的民事审限制度，切实提升审判效率，为人民群众提供公正、优质、高效的诉讼服务，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

第一编审限正义论

公正与效率是人民法院工作的两大主题，公正与效率也是不可分割、相互共生的，公正必然包含了对效率的要求，没有效率，很难说是真正的公正，正所谓“迟来的正义非正义”，没有公正，效率也是一纸空文，只有在效率基础上实现的公正才是真正的公正，也才能实现司法制度设计的正义价值。民事审限制度作为司法制度的一项具体制度，必须努力实现对正义价值的追求，达到“正确适用法律、及时审理民事案件，确认民事权利义务关系，制裁民事违法行为，保护当事人合法权益”等目的。改革和完善民事审限制度，需要对审限制度的缘起进行梳理分析，对域外审限制度进行比较法考察，并深入研究审限制度的各项功能，并以审判制度的正义价值为指引，才能构建符合中国特色社会主义司法制度文明的民事审限制度。

第一章审限制度的缘起分析

一、我国古代的审限制度

由于我国古代司法存在刑民不分、重刑轻民的特点，所以我国古代的审限制度，主要也围绕刑事案件展开，但也有

一些制度对民事审限作出了规定。

（一）唐代的审限制度

在唐代唐宪宗时期，就曾制定和颁布相关的法律来约束官员的审判工作时限，对诉讼审限制度用明确的法律条文来予以规定，诸如“大事，大理寺限三十五日，详断毕；中事，大理寺三十日，刑部二十五日；小事，大理寺二十五日，刑部二十日”，^①即在司法实务中，办案人员出现应当及时开展审判工作却故意搁置或者应当即日终结案件却无端迟滞等的现象，这在法律上都属于司法迟缓行为，应当按照司法渎职、失职予以惩戒。除此之外，唐法典中也对司法迟延规定了相应的惩治措施，例如“诸徒、流应送配所，而稽留不送者，一日答三十，三日加一等；过杖一百，十日加一等，罪止徒二年”，“徒罪断讫，即应役身，案成即送，而稽留不送”。^②

（二）宋代的审限制度

两宋时期，商品交易的密切来往也造成了不同法律关系之间的接触增多，这间接要求司法机关更要严格遵守审限的规定，及时解决当事人的纷争，以此确保经济的发展运行态势趋于稳定。日常生活中产生的民事诉讼纠纷继续沿行唐朝的“务限法”，即“所有论竞田宅、婚姻、债务之类，取十月一日以后，许官司受理，至正月十三日住接词状，三月三十日

^① 《旧唐书》卷五·《刑法志》中华书局 1975 年版，第 2155 页。

^② 张晋藩：《综述中国古代司法渎职问题》，《现代法学》，2012 年第 34 卷第 1 期，第 11 页。尅偉

以前断遣须毕；受理期间称‘务开’，非受理期间称‘入务’”，也就是说在忙于收割庄稼的季节期间是禁止纠纷的起诉和案件的审理工作。但是，为了更好保护当事人的利益，也存在例外的情形，“交相侵夺及诸般词讼，但不干田农人户者，所在官司随时受理断遣，不拘上件月日之限”^③，即当纠纷中的案件当事人不是农户者时，司法机关是可以及时受理案件的，不用被务限规定限制。

（三）元代的审限制度尅俸

元代的法律中对民事诉讼的审限也有相关的规定，在《官吏稽迟情弊》中有这样的描述“稽迟害民，甚于违错，若词讼到官，立便决断”，“近年奸贪官吏恐负罪责，事事不为断决，轻则数月，甚则一年二年，以至本官任终，而不决断”。诉讼迟延的产生因素除了司法人员因怕担责而导致拖延，还有当事人方面的原因在内。在审判工作中一些当事人为了能在诉讼中达成某个特定的目的而选择向司法人员行贿，使其能够在办案过程中以各种冠冕堂皇的理由去搪塞对方当事人，比如以“务限法”为借口去合理的延长审理期限以达到拖延诉讼进程的目的。而无端拖延案件带来的危害就是致使案件长年累月的被搁置，“……；随衙经年累岁，一家起诉，连累数家，妨废生理农功，破家坏产，冤抑百端”，大大加重了当事人的诉讼负担，并且影响了正常的生产生活，情况严重的还会导致处于弱势地位的当事人家破人亡，也会造成各种

^③曾宪义：《中国法制史》，北京：北京大学出版社，2000年版，第265页。尅俸

冤假错案的产生。^④

（四）明代的审限制度

明代审判制度在唐律规定的基础上也有所发展，在严格审限，限期断狱上，在明律中专设“淹禁”条，对于那些已经查清案件事实的犯人应当立马作出最终裁判，且必须在三天之内作出相应的裁判文书。为了提高诉讼的效率，防止司法人员拖延诉讼，又特别规定了诉讼拖延的法律后果，“限外不断决者，过三日答二十，每三日又加一等，罪止杖六十”，“如因‘淹禁’致死的，分别根据囚犯所犯之罪的轻重来决定司法官的责任大小”。^⑤对于事实查清的案件要求应当立马作出最终裁判，对于当前人民法院加强精细化审判管理具有一定借鉴意义，可以避免一些案件开庭之后很久不合议、合议之后很久不撰写裁判文书，裁判文书撰写好后很久不印发，裁判文书印发好后很久不送达当事人等系列的诉讼拖延行为。

二、我国近代的审限制度

近代以来，特别是清末开始，我国司法制度开始借鉴吸收外国司法制度有益成果，到民国时期更开始大胆探索学习西方先进司法制度，审限制度也有了新的发展。

^④张晋藩：《综述中国古代司法渎职问题》，《现代法学》，2012年第34卷第1期，第12页。

^⑤张晋藩：《综述中国古代司法渎职问题》，《现代法学》，2012年第34卷第1期，第12页。

（一）清代的审限制度

清代时期的民事诉讼审限的相关规定在清末制定的《民事诉讼草案》中有所体现，“州县自理户婚、田土等项案件，定限二十日完结，除应行关提、质讯、务申详外，必需定限完结；逾期结案者，吏部议处”。^⑥清朝关于民事诉讼审限制度的法律规定依然是延续前朝的立法概况，即根据案件的类型分别确定审判时限的长短；而在审限规定的执行问题上，对于违反审限的行为也是给予了严苛的惩戒措施，通过提高对违反审限行为的打击力度来确保民事审限的相关规定能够得到执行，使其充分发挥应有的积极效用，提高司法的权威。

（二）陕甘宁边区时期的审限制度

陕甘宁边区时期，为了保障当事人的诉讼权利，边区政府和高等法院规定了严格的审限制度。《陕甘宁边区保障人权财权条例》规定“司法机关，审理民刑案件从传到之日起，不得逾三十日，必为判决之宣告，传当事人不得积累诉累”。并且在《陕甘宁边区高等法院指示信——目前司法工作中应注意的几个问题（示字第1号）》中也提出各地对于审限制度如何具体实行的问题应当作业务学习来重点研究。在审限制度的业务学习中还有其他的问题需要研究的，比如办案迟缓问题的产生原因究竟是案情复杂，还是干部才能不行，或

^⑥赵晓华：《晚清的积案问题》，载《清史研究》，2000年第1期。

交通不便使得案件当事人无法到达审判地点等，应当从中寻找原因。在找到缘由后，还应当认真考虑如何克服这些因素，并且对这些问题应当研究出具体的解决办法，最后统一交至高等法院，让高等法院制定相关的规范、条例等从立法层面上来解决这些问题。陕甘宁边区时期的审限管理机制，对我们现在的审判管理，以及审限管理也有充分的借鉴意义，特别是审限的延长、扣除，对法官的业绩评价，对涉嫌违反审限事实的查明以及如何避免类似问题再次发生等，充分表明了一种以人民为中心的审判制度雏形发展时期的制度特点。

三、我国当代的审限制度

1979年通过的《中华人民共和国刑事诉讼法》确立了刑事案件审限制度；1989年通过的《中华人民共和国行政诉讼法》确立了行政诉讼案件的审限制度；1991年颁布施行的《中华人民共和国民事诉讼法》确立了民事案件的审限制度，标志着我国诉讼审限制度体系初步建立。自1991年民事审限制度初步确立以来，随着人民法院司法审判实践的发展，审限制度也逐步完善细化，逐步形成了一套一体多元的民事审限机制。

（一）民事审限制度的初步确立阶段

1982年，我国制定民事诉讼法时，并没有明确规定民事案件的审理期限，现行民事审限制度，主要是由1991年颁布的民事诉讼法确立的。《民事诉讼法》第一百四十九条规定：

“人民法院适用普通程序审理的案件，应当在立案之日起六个月内审结，有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长六个月，还需要延长的，报请上级人民法院批准。”第一百六十一条规定：“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。”第一百七十六条规定：“人民法院审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起三个月内审结，有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。人民法院审理裁定的上诉案件，应当在第二审立案之日起三十日内作出终审裁定。”民事诉讼法关于民事案件审理期限的规定，确立了民事审限制度的基本面向，有效提升了民事案件审理的效率，为当事人能够依法及时通过诉讼手段保障自身权益提供了制度支撑。但民事诉讼法关于审限制度的立法还较为粗糙，诸如民事案件再次延长审限，如何报批，以及可以延长多久审限均没有具体规定，在实践中也面临诸多问题。

（二）民事审限制度的细化补充阶段

为进一步提高诉讼效率，确保司法公正，加强对审限的监督管理，2000年9月，最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，对民事审限制度进行了细化。如规定了一审民事案件，经本院院长批准可以延长六个月，还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。审理对民事判决的上诉案件，审理期限为三个月；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月。同时，还确定了人民法院审理涉外民事案件，审理涉港、澳、

台民事案件，不受一般民事案件审限的限制。此外，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》还明确了不计入审理期限的各类情形，具体有民事案件公告、鉴定的期间；审理当事人提出的管辖权异议和处理法院之间的管辖权争议的期间；民事案件由有关专业机构进行审计、评估、资产清理的期间；中止诉讼（审理）的期间等情形。同时，还确定了审判人员故意拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院审判纪律处分办法（试行）》第五十九条的规定予以处分。

为切实加强审限的监督管理，同时也为进一步优化法治化营商环境，2018年4月，最高人民法院印发了《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》，进一步重申了人民法院审理民商事案件，应当严格遵守法律及司法解释有关审限的规定。同时，也要求“人民法院应当将案件的立案时间、审理期限，扣除、延长、重新计算审限，延期开庭审理的情况，按照《最高人民法院关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》及时向当事人及其法定代理人、诉讼代理人公开。当事人及其法定代理人、诉讼代理人有异议的，可以依法向受理案件的法院申请监督。”通过向当事人信息公开的方式，赋予了当事人对审限流程进展的监督权利，有利于进一步保障当事人的诉权。也强调了“故意违反法律、审判纪律、审判管理规定拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院工作人员处分条例》第四十七条的规定予以处分。”对违反审限监督管理的责任后果进

行了进一步的明确，有效督促法官培养审限意识，加强审限管理，提高办案效率。

（三）民事审限制度的改革探索阶段

近年来，全国法院系统受理的案件总量在三千万件左右，在这三千万件诉讼案件中，既有简单的案件，也有普通的案件，也有重大疑难复杂案件，还有特殊程序案件。为了满足人民群众日益增长的多元化诉法需求，以及优化法治化营商环境，各级法院积极探索民事案件繁简分流改革，努力实现“繁简分流、轻重分离、快慢分道”，达到简单类案件“当快则快”，为当事人快捷高效解决纠纷，疑难案件“当慢则慢”，实现疑难复杂案件精研细审。特别是自 2020 年开始，最高人民法院选取了 20 个城市进行民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，对小额诉讼、简易程序进行了改革创新。

经过两年的改革试点工作，2021 年 12 月 24 日修订的《民事诉讼法》对小额诉讼的审理期限进行了明确，第一百六十八条规定：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”同时，新修订的《民事诉讼法》对简易程序审理期限及延长期限进行了明确，其一百六十五条规定：“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”新修订的民事诉讼法充分吸收了民事诉讼程序繁简分流改革的经验，对简易程序的延长规定进行了采

纳，防止在以往司法实践中普遍存在的在简易程序审理期限中不能审结的，就需要转为普通程序，故通过延长一个月审理期限的方式，增加简易程序适用的灵活性。

四、现行民事审限制度的实践困境

自 1991 年民事诉讼法初步建立民事审限制度以来，民事审限制度已经过三十余年发展，民事审限的长短、审限的计算、审限的延长理由与程序、审限的排除以及违反审限规则的惩戒均有了较为细致的规定，民事审限制度已经形成较为体系化的结构。但是，随着近年来社会经济的快速发展，民事审限制度在具体司法实践运行中呈现出越来越多的问题和困难，诸如审限制度长短未根据案件类型、疑难程度进行合理区分，案多人少背景下超审限案件数量居高不下，审限的延长、扣除等管理不规范，隐形超审限现象较为突出，当事人对审限进程的知情权、参与权、监督权保障不到位，人民群众信访投诉较多，法官违反审限监督管理的惩戒机制不健全等等。

（一）民事诉讼审限设置简单

1991 年出台民事诉讼法时，我国经济社会发展还处于起步阶段，人民法院受理的民事案件大多属于传统型案件，故民事仅简单规定了普通程序审理期限为六个月，简易程序审理期限为三个月，对判决的上诉案件审理期限为三个月，对裁定的上诉案件审理期限为三十天。同时，根据案件情况，

一审案件普通程序经本院院长批准，可以延长六个月，还需要延长的，报请上级人民法院批准。到 2000 年，为了克服民事审限规定过于粗糙的弊病，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》进一步完善了审限延长的具体规定，一审案件普通程序需要再次延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。对民事判决上诉的案件，有特殊情况，经本院院长批准，可以延长三个月。同时，鉴于涉外、涉港、涉澳、涉台民事案件逐年增多的情况，确定了涉外、涉港、涉澳、涉台民事案件审理期限不受一般民事案件审理期限的限制。虽然，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》对审限的延长作出了更为明确细致的规定，但民事审限的设置仍较为简单，对各类民事案件简单的区分为普通程序案件、简易程序案件，设置六个月、三个月的审理期限，难以应对案件量数以千万计，案件类型数以千百计的各类民事案件。⑦以至于在具体司法实践中，一些基层法院先将所有普通民事案件均以简易程序进行立案，在审理过程中如果不能在三个月内进行审结，再转为普通程序进行审理。

为了进一步提升审判效率，2020 年最高人民法院经全国人大常委会授权，在全国选取了 20 个城市进行民事诉讼程序繁简分流改革，对小额诉讼、简易程序的审理期限进行了进一步的完善，最高人民法院印发的《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》第十条规定：“适用小额诉讼程序审理

⑦《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》也规定了特别程序的审理期限为三十日，第一审船舶碰撞、共同海损审理期限为一年，对罚款、拘留民事决定不服申请复议的，审理期限为 5 日，但这些案件数量很少，并不能不足以应对纷繁复杂的各类民事案件。

的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”第十五条规定“人民法院适用简易程序审理的案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”改革试点，在简易程序的进出之上，进一步将小额诉讼的审限缩短至两个月，有特殊情况，可以延长一个月。同时，也规定简易程序，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月，进一步丰富了审限设置。

虽然，以民事诉讼程序繁简分流改革为契机，在民事审限制度方面进行了新的探索，但主要还是针对小额的、简单类的案件，对审限进行了新的设置，其主要目的还是进一步提升简单案件的审判效率，做到“简案快审”，简单案件有特殊情况，可以延长一个月，也一定程度防止，简单案件在三个月内不能审结，就要一律转为普通程序，增加了审限制度的灵活性。但是，对于小额诉讼程序、简易程序以外的适用普通程序的案件，并没有在审限制度方面有新的突破，特别是没有根据案件难易程度对“繁案”设置特别的审理期限。而事实上，不论是基层法院还是中级法院，对于简单类案件，不论是适用小额诉讼程序、简易程序、普通程序，基本能够在审限内审结，而大量存在的重大疑难复杂案件，因标的额大、事实不清、法律关系复杂、涉及面广等因素，不能在审限内审结，需要通过延长审限的方式才能结案。也存在一些类型的案件，诸如涉外、涉港澳台、建设工程、知识产权、医疗事故纠纷等案件，由于案件类型较为特殊，需要在

送达、鉴定、调查、取证等方面耗费较长时间，基本不能在六个月内的普通程序范围内结案。

总之，当前民事审限制度的审限长短设计相对过于简单，不能满足民事案件审理立体化、多元化、精细化的实践需求，在繁简分流改革背景下，也未能充分适应案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的改革需求，需要在立法中进一步细化完善。

（二）案多人少背景下的超审限问题

近年来，人民法院受理案件数持续高速增长，据最高人民法院统计，2021 年全国法院共受理案件 3051.7 万件，同比 2020 年同期新收案件数量增长 10.8%。因案件持续高速增长，法官人均受理案件数也呈高速增长态势，法官不得不加班加点办理案件，即便是法官加班加点办理案件，也难以消化日益增长的存案。部分法官的案件，排期开庭期间就长达五六个月，即法官消化现有存案的周期就接近六个月时间，新受理的案件一开始排期开庭，就面临超审限的问题。一方面是案矛盾突出的问题，同时也存在一些法院审判法庭紧张，审判资源匮乏的问题，导致很多案件排期开庭轮候周期较长的问题，也直接或间接导致了超审限的问题。^⑧

^⑧以深圳法院为例，近年来深圳法院受理案件数持续快速增长，经过测算深圳两级法院审判法庭缺口近 300 个，很多案件排庭排期因审判法庭不够用而需要轮候较长周期，白白耗费宝贵的审理期限。

（三）审判监督管理不规范导致的审限问题

因人案矛盾突出、审判资源紧张等原因导致的超审限问题，是审限制度运行实践困境的显性问题，而隐性超审限问题则是审限制度运行的隐性问题。例如，有的基层法院将小额诉讼程序以外的案件均以简易程序进行立案，在审理过程中如果通过简易程序不能审结案件，则将简易程序转为普通程序，其实质也是隐性超审限的一种形式。也有大量案件，通过当事人和解、诉讼中止、评估鉴定、公告、卷宗移送、提请审判委员会讨论、处理管辖权异议等理由扣除审限。^⑨更有一大部分案件在报延审限时，无正当理由，仅以“其他”为由报延审限，导致司法实践中存在一大部分案件虽然形式上不存在超审限的情形，但实际中案件的办理期限长达一年或数年之久。

此外，司法责任制改革以后，院庭长不再审批案件，年度内的结案率考核指标也饱受诟病。院庭长履行审判监督管理职责更多面向对“四类案件”的监督，院庭长、审判监督管理职能部门对审判效率的监督也逐渐演变为法定审限内结案率、月度、季度结案均衡率等指标的监督管理。但这些监督管理举措，均倾向于宏观层面，只要法官在审限内结案，或者法官案件虽然即将超审限，但只要办理了审限延长、扣除审限，院庭长一般不对法

^⑨唐力：《民事审限制度的异化及其矫正》，载《法制与社会发展》，2017年第2期第183页。

官审理案件的进程进行深入的监督。因审判监督管理机制不健全，也引出出现了一些案件，分案后长期不签收，签收后长期不排期，案件审理后长期不合议，合议后长期不撰写裁判文书，撰写裁判文书后长期不送达，送达文书后长期不结案，上诉后长期不移送卷宗等诉讼拖延行为。特别是上诉案件卷宗移送的问题，以前一直处于监督管理的盲区，一些法官承办的案件当事人上诉后，法官助理长达几年不移送卷宗，严重损害了当事人的诉讼权利。^⑩

（四）法官违反审限监督管理的业绩评价机制不健全

为了督促法院在审限内审结案件，最高人民法院印发的《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》强调：“审判人员故意拖延办案，或因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院审判纪律处分办法（试行）》第五十九条的规定予以处分。”最高人民法院《关于严格规范民商事延长审限和延期开庭问题的通知》，又进一步强调：“故意违反法律、审判纪律、审判管理规定拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院工作人员处分条例》第四十七条规定予以处分。”最高人民法院通过相关司法政策文件，进一步明确了法官违反审限规定，故意拖延办案或因过失延

^⑩目前，民事诉讼法及相关司法解释均未明确规定上诉案件上诉移送的期限问题，以至于上诉案件移送周期以前一直处于监控盲区。

误办案，造成严重后果的，应当给予相应处分。但在具体实践中，故意拖延办案、因过失延误办案，造成严重后果的应如何界定，又是一个实践难题。以至于，在具体审判监督管理实践中，很少有法官因拖延办案而受惩戒的。

第二章审限制度的比较考察

域外国家和地区并无和我国类似的审限制度，其避免诉讼拖延行为、提升审判效率主要通过贯彻审判集中性原则等方式实现，特别是在域外的刑事领域，贯彻审判集中性的原则更为彻底。因此，对域外的相关制度进行系统梳理，也能为我们改革和完善审限制度提供借鉴参考。

一、审判集中性原则的内涵、要求及价值

（一）审判集中性原则的内涵

审判集中性原则，我国学者一般是以“集中审理”这一模式进行定义的，除了“集中审理”，审判集中性还有其他的称谓，如我国台湾学者称其为“密集审理”，也有学者称之为“持续审理主义”。¹¹但是对于审判集中性

¹¹（日）田口守一：《刑事诉讼法》，刘迪等译，法律出版社2000年版，第161页。

的内涵，学者间以及一些译作中存在着分歧。有的倾向于从形式上进行界定，主要指审判活动的连续进行，如“集中审理是指法庭对案件的审判原则上应当持续不断地进行，要一气呵成，至审结为止。”¹²有的则从实质上定义，着眼于审判集中性与其他诉讼原则的配合。“集中审理……这一原则包括两层含义：一是整个审判阶段以庭审为中心，所有的事实、证据和法律适用都应在庭审中一并提出、辨明，审判结论也应在庭审中形成。二是审判不间断，即对一个案件的审判应该一次性连续完成。

（二）审判集中性原则的要求

贯彻落实审判集中性原则又有一些具体要求。

首先，确保法官持续参加审判，中途不更换。法官必须始终参加审判，以对案件的全程把握形成内心确信，否则由不完全了解案情的法官做出判决，无法保证判决的公正客观，所以，法官的更换将带来审判程序的中断乃至更新，这是有违审判集中性的要求的。为此，许多国家均采取一定的预防措施，确保法官的持续审判，如法国的“候补陪审员”和德国的“候补法官”制度。

其次，审判时间不间断，一个案件一次性连续审理直至完毕。为达到这一要求，应当对审判中断的例外事由加以明确限定，不允许随意中断；同时应具体规定中

¹²龙宗智：《刑事庭审制度研究》，中国政法大学出版社 2001 年版，第 60 页。

断的最长时日及违反规定的法律后果，避免无限期的审判拖延。《澳门刑事诉讼法典》第 309 条第 4 至 6 项就规定，听证中断或押后不超过五日的，听证再开时可继续上次的听证；超过五日但不超过三十日的，由法院决定是否重新实施某些已实施的行为；超过三十日的，已进行的证据调查丧失效力。¹³

再次，实现证据调查的集中性。这是审判集中性的关键要求，因为“证据调查程序是整个审判程序的核心环节，一切准备用来支持控辩双方诉讼主张的证据，都必须经过法庭上的举证、质证和辩论，才能作为法院裁判的根据，控方的侦查和审查起诉工作以及辩方的辩护准备工作，都得接受证据调查程序的检验，法院对任何一个进入普通程序的刑事案件的处理，最终都应当取决于证据调查程序的结果”。¹⁴完备的审前准备程序将证据调查的范围限定在当事人有争议的事实和法律依据，从而使得集中性得以实现。

最后，明确违反审判集中性的法律后果。两大法系国家对此均有规定，大陆法系国家因侧重于真实发现，违反审判集中性一般导致审判程序的更新；英美法系国家强调程序正当，违反审判集中性甚至将使指控被撤销，被告人不再受追诉。如在美国“如果被告人获得迅速审判的权利受到侵犯，唯一的补救就是撤销指控”。¹⁵

¹³赵秉志主编：《澳门刑法典刑事诉讼法典》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 253 页。

¹⁴孙长永：“刑事庭审中的证据调查程序比较研究”，载樊崇义主编《诉讼法学研究》（第四卷），中国检察出版社 2003 年版，第 43 页。

¹⁵卞建林：“美国刑事诉讼简介”，载《美国联邦刑事诉讼规则和证据规则》，卞建林译，中国政法出版社

（三）审判集中性原则的效率价值

审判集中性的重要目的就是通过案件的集中审理，缩短案件的审判时间，提高诉讼效率。犯罪率的急剧上升，有限的司法资源无法应对诉讼爆炸，直接引发各国的司法改革，如何用极有限的司法资源解决案件不断增加带来的诉讼拖延，各国将目光投向审判集中性，纷纷采取各种改革措施。日本的司法改革提出：“在诉讼案件中，为了让当事人获得适当、迅速、有效的救济，应当充实审判内容，以把现在的审理期间大致缩短一半为目标。”因为，在审判集中性之下，“尽可能的在一个期日，找齐所有当事人、证人、证物，而将案件一次审理终结，当然比就相同的证据方法分开在数个庭期进行，节省诉讼资源。被告、辩护人(理论上当然还包括检察官)不必奔波于途、旷废时日的等待开庭、法官不必就相同案件在每次开庭前重复阅卷，诉讼资源的运用当然较有效率。”

在审判集中性原则下，各法治发达国家根据本国司法情况，设计了一系列程序，保证当事人合法权益的及时实现，这些国家并没有审限制度的相关规定，但是案件的及时审理和当事人人权保障等一系列和审限有关的问题却得到了很好的解决，对我们改革和完善审限制度有很大的借鉴意义。

二、美国贯彻集中审理原则的主要做法

（一）保障迅速审判权

为了保障被告人获得迅速审判的权利，美国国会于1974年制定了《迅速审判法》，明确规定了从逮捕到提交起诉书以及从提交起诉书到开始审判之间的间隔期限，绝大多数州也制定了类似的成文法。美国联邦最高法院认为规定迅速审判权，是为了避免被告人受到过多的审前羁押，尽量减少由于刑事追诉给被告人带来的身体和心理上的不稳定状态，降低审判延迟对被告人权益侵害的风险。出于这一目的，宪法意义上的迅速审判权通常从正式起诉开始计算，如果在起诉前被逮捕的，则从初次到庭开始计算。要注意的是，“所谓‘迅速’，并非简单的速度上的从快，重要的是有秩序的迅速。即使审判在起诉后较长一段时间内才开始审判，从法律上说审理仍然可能被认为是‘迅速的’，特别是在辩护律师要求延期审理的情况下。从维护社会利益的角度考虑，检察官也应当有合理的时间进行诉讼准备。”¹⁶因此，对于迅速审判权，必须结合被告人和社会双方的利益，而不能单纯从被告人的立场进行理解。

（二）完善诉辩交易制度

诉辩交易是指在刑事被告人就较轻的罪名或数项

¹⁶王以真主编：《外国刑事诉讼法学(新编本)》，北京大学出版社2004年版，第355页。

指控中的一项或几项作出有罪答辩以换取检察官的某种让步，通常是获得较轻的判决或撤销其他指控的情况下，检察官和被告人之间经过协商达成的协议。作为美国一项颇具特色的司法制度，诉辩交易能迅速而彻底地处理刑事案件，大大提高了刑事诉讼效率，是解决案件积压的一条佳径。就检察官而言，可以节约指控成本，降低追诉风险；就法官而言，可以大大缓解审判压力，极大缩小审判成本；而被告人更是藉此交换较轻刑期，较轻之罪，或较少之罪。除此之外，当涉及的利害关系不大时，被告人与法院人员一样，都可能不太关心形式和程序权利，急切地要了结案件回去工作。¹⁷1989年，86%的美国联邦刑事案件都未经审判，而是经由认罪协商判处。在人口最多的有些郡，91%的刑事案件亦是由认罪协商判处。也就是说，大部分案件都在初次到庭时尚未正式占用“审限”便已审理完成。诉辩交易通过快速、大量处理案件，成功的实现了程序分流，减轻了正式审判的压力。

（三）改革完善“装配线司法”

在美国，罪行的轻重直接导致了诉讼时间的长短差距。相对于少数重罪案件的完整走完每个程序，历时数年而未结案，占案件总数90%以上的较轻罪案件审理是

¹⁷（美）爱伦·豪切斯泰勒、斯黛丽·南希·弗兰克：《美国刑事法院诉讼程序》，陈卫东、徐美君译，中国人民大学出版社2002年版，第317页。

极其迅速的。一般是初次到庭后马上是提审和量刑听审，在提审期间被告人作最终答辩，在量刑听审期间法官宣布刑罚，案件平均两分钟内就被处理完毕。因此，在初级法院进行的轻罪审理被称之为“装配线司法”，意指非重罪案件处理的迅速及常规。

“装配线司法”在司法活动中主要通过非刑事化的方式分流案件，极大地减缓了法院压力，达到迅速处理纠纷的目的。非刑事化的方式有两种，“一种是对以前是但现在不是犯罪的行为享有专属的民事管辖权”¹⁸。在这种情况下，原来对这种行为禁止的刑事制定法被废除，因而赋予初级法院以民事方式对这些案件进行处理的特权。这使得初级法院分流掉这些案件，从而大大降低一般管辖权法院的案件负担，使一部分案件根本不必进入刑事审判程序。另一种非刑事化的方式是提供刑事诉讼另一种选择。在这种情况下，“法律禁止的行为仍是犯罪行为，但立法者对这一行为颁布一项非刑事禁令，比如扰乱社会治安的行为可能被刑事制定法和非刑事法规同时禁止。

这样，对同一行为可能具有刑事和民事共同的管辖权，警察和检察官在决定以民事违法行为还是刑事犯罪行为逮捕的过程中，享有的自由裁量权很大。”¹⁸这就可以由最直接感受到基层司法压力的一线工作人员根据

¹⁸（美）爱伦·豪切斯泰勒、斯黛丽·南希·弗兰克：《美国刑事法院诉讼程序》，陈卫东、徐美君译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 308 页。

某一阶段案件压力情况机动的选择使案件进入或不进入刑事审判程序，是否由民事裁判的方式(例如罚款等)迅速简易地解决轻微或轻罪案件。以非刑事方式解决轻微刑事案件大大缩短了案件的处理时间，节约了大量的审判资源，使很多案件根本不必面对“审限”带来的麻烦。

(四) 刑事案件中的保释制度

由于没有刑事审限规定，为了保障被告人尽量避免羁押候审，美国对于不能在初级法院迅速处理的重罪案件规定了详尽的保释制度。决定是否审前释放在初次到庭时实现，美国法律提供了七种供法官选择的审前释放类型，分别为“传票、具结释放、附条件释放、无押金释放、现金保障、百分之十替代、保证人保证”。这些释放类型满足了不同案件和个人情况的被告人的需要，使大多数案件被告人可以非羁押状态参与案件审理。在一些州，甚至严重的重罪，只要被告人同意回来参加全部法院开庭，都允许审前释放被告人。只有对少数被指控犯有死刑罪或可能被判无期的被告人才允许法官拒绝审前释放被告人加。

另外，如果法官认为被告人被释放后在社区内可能重新犯罪，法官也可以不准释放被告人。据调查 2/3 以上的被告人在审前获得释放，被释放的被告人中 75%按法院要求返回法院进行诉讼，不足 20%的人因新罪再次

被逮捕。¹⁹而且上述数据仅指重罪被告人，轻罪被告人通常在经过辩诉交易、装配线司法等简化程序后案件即结束，不需要羁押，也就不涉及保释。因此，除了极少数重罪案件被告人需要被羁押进行审判外，美国大部分案件都不涉及羁押或者以保释方式替代羁押。正是较为普遍的被告人非羁押状态，使得美国没有必要特别规定刑事审限，实际上审理期限在美国联邦及各州法律规定中也极为少见。

但需要注意的是，美国之所以能如此广泛地适用保释制度，根本原因在于其社会控制体系较为发达，可以降低保释带来的社会风险。如美国司法统计署对全美 75 个最大县的研究中，3/4 审前获释的被告人能按法院要求准时到庭，只有大约 8% 的被告人在未按时到庭一年后仍在潜逃。而我国目前的社会控制系统相对比较脆弱，这是在借鉴保释制度及我国取保候审等非羁押强制措施扩大适用时需要考虑之处。

综上，美国通过辩诉交易及装配线司法程序，使大量案件在审前分流，缓解了法院的审判压力，这种思路有利于解决当前诉讼案件剧增而司法资源相对不足的矛盾，对我国具有很好的借鉴意义。美国不需规定刑事审限，保释制度起了关键作用，特别是对进入诉讼程序的重罪案件，保释缓和了审理期限的紧迫性，一个重罪

¹⁹（美）爱伦·豪切斯泰勒、斯黛丽·南希·弗兰克：《美国刑事法院诉讼程序》，陈卫东、徐美君译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 373 页。

案件审理几年并不少见。美国广泛适用保释制度，是有其较为完备的社会控制体系作后盾，我国目前的实际情况并不适合通过大范围保释缓解审限压力。

三、德国贯彻集中审理原则的主要做法

（一）严格贯彻快速审理原则

德国的快速审理原则，是指国家以刑事诉讼法所规定的程序行使刑罚权，不论是国家公益或就被告的私权而言，均应迅速审理。²⁰这一原则要求刑事诉讼程序的进行应从速，必须避免任何非必要的延误，但同时也强调从速不意味着仅仅追求审理速度而不顾诉讼质量，片面提高速度却以程序违法，案件质量低下为代价，并不是速审原则的本意。在德国刑事诉讼法中并无速审的原则性规定，而是散见于许多法条中，比如刑事诉讼修正第一草案、1979年刑事诉讼修正法及1987年的刑事诉讼修正法，目的都是促进诉讼程序的迅速进行。提升审判节奏，不仅需要审理行为之间衔接紧凑，而且需要审理行为和判决行为之间衔接紧凑，即审理结束后，应立即评议，评议结束后应该尽快宣告判决。德国刑事诉讼法第268条规定，在审判结束时应当宣告判决。至迟必须是在审判结束后的第11日宣告判决，否则应当重开审判。²¹

²⁰王以真主编：《外国刑事诉讼法学(新编本)》，北京大学出版社2002年版，第230页。

²¹谢佑平、万毅著：《刑事诉讼法原则：程序正义的基石》，法律出版社2002年版，第366页。转引自（日）

（二）改革完善快速审判程序

快速审判程序是德国刑事诉讼特别程序之一，适用于案情相对简单无明显争议的情况，由于对案件的迅速处理，减少了犯罪嫌疑人的审前羁押时间。德国刑事诉讼法规定快速审判程序适用的情形有：检察机关提出申请(刑事诉讼法第 417 条)，因案件简单或因证据情况极明了，适合立即审判(刑事诉讼法第 417 条)，及所处罚是一年以下的自由刑(刑事诉讼法第 419 条第 1 项第 2 段)。据统计，2000 年在德国所有初级法院处理的案件中，约有 4%使用了快速审判程序。适用率低的原因主要在于有学者认为该制度违反了欧洲人权公约第 6 条第 3 款的规定。²²实际上美国的辩诉交易自其诞生起，废除之声就源源不断，反对者的理由也是认为辩诉交易侵犯了被告人的宪法权利。

（三）刑事审判中的刑事处罚令

作为德国刑事诉讼程序中的另一特别程序，刑事处罚令与快速审判程序相比，发挥着更为重要的作用。事实上检察官提出适用刑事处罚令的申请明显多余提起公诉。刑事处罚令由初级法院签发，效力相当于暂时判决——因为刑事处罚令的事实基础不是在审判中查明，

川日守一《刑事诉讼法》，刘迪、张凌等译，法律出版社 2000 年版，第 14—15 页。

²²欧洲人权公约第 6 条第 3 款 lit.b 的规定保证每个受到刑事指控的人有“拥有足够的时间和条件准备辩护”，转引自（德）托马斯·魏根特：《德国刑事诉讼程序》，岳礼玲、温小洁译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 208 页。

而是依据检察官的书面文件签发，如果当事人不愿意接受刑事处罚令中建议的处理结果，可以要求审判。

由被告人对刑事处罚令提出异议而引起的审判，与正式起诉启动的审判相比，程序上也简化很多：在判决宣告之前被告可以要求撤回异议(刑事诉讼法第 411 条第 3 款第 1 句)，使得刑事处罚令发生效力；被告人可以不必出庭但是需要委派律师代表(刑事诉讼法第 411 条第 2 款)；法庭可以决定提交证据的范围：除非一方当事人要求证人出庭，否则可以不必适用直接言词原则。²³

由于刑事处罚令的灵活便宜，已经成为德国处罚简单的轻微及中度犯罪时最重要的诉讼种类。它不仅大大节省诉讼时间，从而让司法资源更好地运用到复杂疑难案件中，而且书面审理的形式对被告人的名誉不致造成影响，加之给与被告人提起审判的选择权，因此在德国的司法实践领域中发挥了重要作用。

四、台湾地区贯彻集中审理原则的主要做法

我国台湾地区为了促进诉讼的迅速进行，确立了集中审理原则，主要强调了开庭时间应集中连续，庭前准备程序应充分以利于庭审的顺利进行。

²³ (德) 托马斯·魏根特：《德国刑事诉讼程序》，岳礼玲、温小洁译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 212 页。

（一）确定审判期日集中制度

台湾地区的“刑事诉讼法”规定，“审判非一次期日所终结者，除有特别情形外，应于次日连续开庭，如下次开庭因事故间隔至十五日以上者，应更新审判程序。”²⁴案件审理时间并未作限制，当遇到案情重大复杂的案件允许长时间的审理，但是不论审理时间长短，都应该是持续不间断进行的，除了特殊情况，审判期日不应该间隔太久，避免案件拖延。

（二）保障法官自由心证的需要

强调案件的持续审理，也是出于法官自由心证的考虑。“法官对证据证明力之取舍判断，完全依凭经验法则就其对证据调查之结果而作综合判断”。²⁵当案件集中审理，所有证据同时呈现于法庭，并由控辩双方逐一辨别质证，便于法官对案情整体的把握和证据真伪的发现，由此形成的判断将较为公平客观。如果审判期日间隔过久，法官对所调查证据的印象势必十分零散且模糊不清，由此勉强做出的判断难于契合案件事实。

（三）确保充分的庭前准备

审前准备程序的充分与否，直接关系到审理节奏的快慢和过程的顺利与否。“准备程序愈充分，则将来审

²⁴蔡墩铭主编：《两岸比较刑事诉讼法》，五南图书出版有限公司 1996 年版，第 297 — 298 页。

²⁵蔡墩铭主编：《两岸比较刑事诉讼法》，五南图书出版有限公司 1996 年版，第 70 页。

判之顺利愈可期”²⁶只有庭审前双方当事人就案件争议事实加以归纳，针对争议点收集证据，才能让庭审的证据调查顺利进行，大大缩短审理时间。

综上，大陆法系国家贯彻集中审理原则以保证案件的迅速、不间断审理，并适用各种简易程序分流案件，使进入普通审判程序的案件大量减少从而缓解法院的案件压力。而英美法系国家则通过审判前的诉讼分流程序，使大多数案件在正式进入审判之前得以解决，其中的代表即是辩诉交易。值得注意的是，第二次世界大战以后，出于刑事诉讼的效率价值的共同追求，两大法系国家在司法改革实践中彼此间取长补短，表现了某种趋同性。如传统的大陆法国家意大利于 1988 年颁行了新《刑事诉讼法典》，所设置的五种速决程序均在不同程度上借鉴了美国辩诉交易制度的原理。而美国也在 1974 年出台了《联邦迅速审判法》，罗列了一系列诉讼的时间要求，联邦的立法和一些州的立法对迅速审判的权利作了具体的规定。

第三章审限制度的功能分析

民事审限制度自建立运行至今已经过三十余年时间，当今的社会环境与司法环境与当时相比已经发生了

²⁶参照林荣耀：《刑事诉讼法释论》，台北三民书局 1990 年版，第 426 页。

翻天覆地的变化，1991年设置民事审限制度时，旨在提升诉讼效率并加快审判工作进程。然而诉讼效率与法院结构、人员配置、案件量、经济发展水平等因素息息相关，对案件审理时间长短进行单维衡量的审限制度，已经难以实现当前司法实践的内在需要，也有必要对审限制度的功能目的进行反思与重构，让审限制度改革与繁简分流改革、四级法院审级职能定位改革等改革更系统、集成。

一、审限制度的纠纷解决功能

在解决民事纠纷时，为了防止民事诉讼审判工作的自由散漫性，而特地在民事诉讼的理论上和立法上设立了具有我国特色的审限制度。该审限制度作为规范解决纠纷的机制之一，一方面符合我国的国情，另一方面在一定程度上确实有利于规范法官的审判行为，进而提高纠纷解决的效率性，因此其有存在的必要性和合理性，应当继续支持该制度并予以完善，而不能简单的将其废除了事。但是，随着审限制度初设置的环境大转变，该制度对于促进纠纷解决的效率性的作用已经大大衰减，并且该制度不合理的部分也使得我国目前的“诉讼迟延”问题非常突出和严重，对其存在的合理性和必要性也引发了各种争议和讨论。“解决纠纷说”作为民事诉讼的目的，是立法者制定民事诉讼法所希望达到的理想状态，旨在回答“民事诉讼制度为什么而存在”。而民事审限制

度是民事诉讼制度的一部分，就其发展现状而言，该制度是可以促进民事诉讼整个体系的完善和良好的发展，也能达到立法者设置时所预期的状态。但，该项制度在司法实务中却已渐沦落为法院之间、法官之间的绩效考核标准，围绕“审限”也被设置了“结案率”、“不上诉率”等各种各样的考核标准，而对于初设置的发展目标——“保障并提高诉讼效率”早已渐行渐远。在如今司法改革的大潮下，我们必须也有必要对该项制度存在的必要性和合理性进行研究分析，对于该制度的发展前景，我们认为对其应当持支持的态度，只不过该制度在实务中和立法中确实存在不合理之处，需要及时予以完善，对其不合理的部分予以修正，从而确保审限制度能够发挥更大的价值。

二、审限制度的程序保障功能

民事诉讼的目的是为了促使当事人之间产生的纠纷矛盾能够得到妥善的解决，并且还可以为解决纠纷的手段增加程序上的保障，该学说在英美学者的著述中较为盛行，日本学者井上治典等也支持此说。²⁷

案件的审理过程，应当是一个发现案件的真实性及促进诉讼进程的效率性，继而审判机关再作出正确且经济的裁判的过程。在这个过程中，法官还应当尽可能遵循必要的一些程序规则、制度等，以便增加当事人对该

²⁷赵钢：《民事诉讼法学专题研究（一）》，北京：中国政法大学出版社，2006年版，第66页。

案信赖的程度，也即“程序保障”是国家保障和维护当事人诉权的基本要求，以此确保当事人的合法诉求在民事审判的过程中得到实现。在研究民事诉讼审限制度的时候，尤其对该项制度的完善、修正问题，之所以要从“程序保障”这一角度来探讨该项制度究竟有无完善的必要性，是因为在民事诉讼程序法学者对“程序保障论”的进一步深化研究中发现“程序保障论”涉及到诉讼制度的许多问题，诸如诉讼要件、诉讼主体（当事人资格）、诉讼标的、事实认定过程、诉讼费用、判决效力等。²⁸因此不难发现我们的“程序保障论”学说是构建我国民事诉讼制度的基础和依据，其对于民事诉讼理论体系的整体研究和规划起着至关重要的作用。

在民事诉讼制度的研究中，正当的程序才是获得公正且有效率的审判的保障，也是保障当事人受损的合法权益及时得到调整与保护的途径之一，这自然对该审限制度的存在和发展提出了一些硬性的要求，也对其目前的发展状况提出了质疑。我国民事诉讼审限制度带来的“超审限”和“审限内迟滞”两大司法异化现象，使得当事人在合理期间接受法院审判的权利不能得到实现，对民事诉讼程序的正当性也构成了极大的侵犯，这两种现象的存在和发展是有违“程序保障”内含的法理精神，不符合正当程序的价值要求，所以在研究该审限制度的时候自然应从“程序保障论”入手。究其运行中带来的“超

²⁸赵钢：《民事诉讼法学专题研究（一）》，北京：中国政法大学出版社，2006年版，第69页。

审限”和“审限内迟滞”等问题，该制度现行的运行状况是无法很好保障当事人在诉讼途径中可以获得正当的程序去维护自己的合法权益。

诉讼进程的延迟、法官个人办案的消极懈怠等这些都使得诉讼进程中必要的一些程序规则、程序制度被打破，这显然是难以契合“程序保障论”下的程序公正、程序效益和效率、程序安定等诉讼理念和价值目标的要求。²⁹既然现行的民事诉讼审限制度出现诸多弊端与漏洞，那么该项制度自然也就应当在目前如火如荼进行的司法改革中拿出来重新研究分析，发现其不合理的部分，并有针对性的予以完善、修正，以促进该制度更好的发挥其积极的作用。

三、审限制度的诉权保障功能

我国对于“诉权”所持的主流学说是“二元诉权说”³⁰，所谓的“二元诉权说”具体包括两部分，分别是程序意义上的诉权和实体意义上的诉权。所以对于当事人诉权的一系列研究，并且还要在司法实务中对其予以保障，除了应当满足认真且正确的裁判这一基本要求外，还应当同时满足作出有效率性且经济性的裁判的要求。故而，我们在司法实务中应当尽最大的努力来充实民事诉讼程序的内容，从而确保诉权的上述保障能够得到实现；

²⁹赵钢、刘学在：“关于修订《民事诉讼法》的几个基本问题”，《法学评论（双月刊）》，2004年第2期，第6页。尅偉

³⁰常怡主编，《比较民事诉讼法》，中国政法大学出版社，2002年出版，第147页。尅偉

除此之外，我们还要提防“诉讼的突袭”和“发现真实的突袭”等不利于当事人诉权的事件的发生。

由于诉讼上的恶性超期与迟滞最直接的危害对象是案件当事人，当事人的诉讼权益又是直接受到损害的，所以这些状况的产生都一定程度上将当事人的诉权置于更加危险的地步，使得当事人的诉权在诉讼过程中难以得到保障和实现。“诉权是以实体法和程序法所赋予当事人的一种权利，这种权利表现为进行诉讼、要求法院作出裁判、解决纠纷的权利，这种权利从本质上讲又是一种程序上的权利”³¹，这种特殊的内在属性使得及时定纷止争成为保障当事人诉权的关键，因此法院更要通过提高诉讼效率来保障当事人的适时接受审判的权利。在研究民事诉讼审限制度的时候，我们选取“当事人诉权”，要从诉权的角度去研究该审限制度，正是在于当事人的诉权是民事诉讼理论和民事诉讼机制建构的基础与关键，因此为了更好的保障当事人的诉权，应当对现行审限制度进行完善和修正，并辅之以其他的配套措施，一起来促进我国民事诉讼审限制度的良好发展。

四、民事审限的效率保障功能

效率是指一个生产过程以最少的投入总成本生产出既定水平的产出，或一个生产过程可使既定的投入组合得到的产出水平达到最大”。提高民事诉讼的效率就

³¹李龙：《民事诉讼标的理论研究》，北京：法律出版社，2003年版，第134页。杜伟

是要求以有限的司法资源投入取得最大化的司法成果，而诉讼周期的长短其实是关系到诉讼主体在诉讼过程中的各种资源的实际耗费，诉讼周期越长，所实际耗费的资源也就更多，诉讼效率也就越低，所以进一步要求在司法审判工作中要通过诉讼效率的提高去尽可能的缩短案件的诉讼周期，从而减少当事人和国家对诉讼资源的投入和诉讼进程中的负担，提高诉讼的效率和效益。

“效率”作为民事诉讼的一个重要价值目标，要求民事诉讼的审判工作除了既要符合公正性，还要具有快速且经济性，这才是最理想状态下的民事诉讼程序。在影响诉讼效率的诸多因素中，除了审级制度、法官的适当释明义务等，民事诉讼的审限制度也是影响诉讼效率的一个重要因素。在我国司法实践中，既然民事诉讼审限制度是被用来作为衡量民事诉讼效率的标准，所以在专文研究该项制度时，我们理应也要从诉讼效率的角度出发来研究该审限制度自 1991 年的《民事诉讼法》将民事诉讼审限制度正式确立后，法院便开始围绕“审限制度”设置了各种“率”，例如结案率、调解率、上诉率、撤诉率等，将这些“率”作为法院之间和法官之间的绩效考核机制的具体指标，以评优评选等方式间接加快审判工作的步伐，以求诉讼效率的整体提升。这在一定程度上确实促进了诉讼效率的提高，但是法院本身是行政化的体制机构，所以在评优评选等涉及利益的事情上，难免会出现“控制”、“指标化”等问题，造成“力求大案”、“搁

置小案”等极端事件的发生。除此之外，对于民事诉讼审限制度在实务中的具体应用情况也应进行研究、分析。

在司法实务中审限一直被认为是法院处理案件的法定时间限制，但根据我国民事诉讼相关法律和司法解释等可以看出我国民事诉讼审限的计算和约束对象是有局限性的，其是从立案之日起至裁判宣告、调解书送达之日止，并且在立案后还存在扣除审限计算的环节，诸如公告和鉴定所耗费的时间、处理当事人提出的管辖异议或者法院之间的管辖争议所花费的时间等。其中不难看出法律上规定的民事诉讼审限实际上只是法官接触案件的时间长短，诸如立案、审阅诉讼材料、组织当事人交换证据以及开庭审理等，基本上是为法官个人的审判行为确定了时限。从这个角度来看，案件的审理期限是具体案件整体的诉讼周期的一个组成部分。除此之外，在王福华教授的《民事审限制度的存与废》文章中，王教授也通过数据调研证实了案件审理期限的长短与其诉讼周期是相差甚远的这一事实，所以除了要用审限制度来衡量民事诉讼案件的诉讼效率，我们还可以将诉讼周期也引入其中，辅助审限制度，保障更加科学、合理的评判审判效率。³²

³²王福华、融天明，王福华、融天明：“民事审限制度的存与废”，《法律科学（西北政法学院学报）》，2007年，第4期，第99页。

第四章审限正义的理论基础

正义既是抽象的，又是具体的，虽然在不同时代，不同社会制度甚至同一社会制度下的不同历史时期，人们对正义的理解不尽相同，但是人们对正义的追求途径却殊途同归，即通过法律和制度来最大限度实现正义价值。审限制度作为司法制度的重要组成部分，其应如何架构，也应充分围绕实现制度的正义价值，确保审限制度最大程度的实现公正、效率的目标追求，同时满足人民群众日益增长的司法需求，实现为经济社会发展提供制度支撑的价值功能。

一、审限制度应充分保障公正价值

审限制度作为一项程序制度，体现公平正义应是其内在的最基础的价值存在，这种价值主要体现在制约法官行使公权力，防止法官权力滥用上。诸如，受我国重实体、轻程序的传统司法观念影响，加之可能存在的关系案、人情案，案件迟迟不出判决，从而导致当事人的合法权益无法得到保障，审限制度的制定可在一定程度上对法官审理案件形成制约，督促法官依法在审限内结案，进而促成案件的公正审理。

二、审限制度应充分保障效率价值

“迟来的正义即非正义”，司法制度既要充分实现对公正价值的追求，也要实现对“效率”价值的追求，效率价值作为一审民事审限制度的又一维度，其与正义价值是相辅相成的。一方面，过度的追求正义价值可能会造成法院审判行为的拖延，使得裁判结果由“正义”变成迟来的“非正义”；另一方面，只注重效率价值，可能会导致办案人员更追求办案速度，从而忽略案件本来的事实，导致正义的结果无法伸张，所以说正义价值与效果价值对于民事审限制度来说缺一不可。有学者曾对审限制度引入民事诉讼法前后，全国法院审理案件数及审结案件数进行对比，发现我国人均审理案件数在审限制度制定之初就已经发生质的飞跃，虽然该制度在很多方面还需要修改和完善，但是对于审判效率的提高和促进作用已经初见成效。因此，审限制度的建立对于提高办案效率具有举足轻重的作用。³³ 尅俚

三、审限制度应充分保障经济价值

“经济价值”是指任何事物对于人和社会在经济上的意义，经济学上所说的“商品价值”及其规律则是实现经济价值的现实必然形式。而具体到司法制度层面，经济价值主要指该制度带给当事人及社会在经济层面的

³³巧季、王立文：《从法院审理案件的节奏谈如何进一步提高审判效率——对法院 10 年来收结案情况的分析》，《人民司法》，1999 年第 5 期。尅俚

利益，或者说尽可能少的诉讼耗费，早在 20 世纪 70 年代初，美国芝加哥大学的波斯纳在其《法律的经济分析》一书中就提到过，诉讼过程中有两种耗费：一种是为了维护诉讼程序正常运行所需要的直接耗费，如当事人聘请律师的费用、诉讼费用等；另一种则是由于冤假错案而造成的耗费，如法院给本属无辜的人定罪所造成的司法资源的耗费，可以称为间接耗费。

整个诉讼程序的制定就是防止间接方面的诉讼耗费，一审民事案件审理期限制度的经济价值体现在两个方面：一是法院对于一起案件投入的司法资源与最后的做出的裁判结果之间是否成正比；二是当事人投入的诉讼成本与其必理预期的裁判结果之间能否成正比。此两种情况都需要审限制度适时的对法官及当事人提出某种“提醒”，例如当一起权利义务关系相对简单的案件中，被告不配合法院来领取开庭传票等相关文书，原告只能一次又一次的带领承办人员去其可能出现的地方送达文书，这期间花费的司法资源与当事人投入的诉讼成本可能远远要大于当事人胜诉后带给其的实际利益，那么此时，审限制度就会适时的提醒法官要求当事人通过公告使程序得以继续或通过撤诉后私下解决来实现利益的最大化。如果一项制度运行带来的经济成本，大于它所带来的经济收益，那么这一项制度的正义性就值得怀疑，如果案件审理陷入拖延，则难以实现真正的公平，也难以为经济社会发展提供保障。近年来，世界银行对

主要国家和地区进行营商环境评估，其中一项指标就是对“执行合同”的评估，其主要维度，就是评估“效率”和“成本”，如果纠纷解决的效率过低，或者成本过高，那么在“执行合同”这一项指标中就可能得低分。故改革和完善民事审限制度，也应充分考虑制度涉及的经济价值，确保其产生的制度收益大于其运行的制度成本。

四、审限制度应充分保障社会价值

法院作为纠纷解决的最后屏障，个案的裁判结果及诉讼周期往往会影响到社会其他人对诉讼成本投入的判断，换言之，诉讼成本、司法效率与案件审理的社会价值息息相关。如果一起案件，法官在最快期限内做出公正判决，那么当事人在提起案件中耗费的诉讼成本自然降低，从而引起的社会价值及社会指引作用就会相应提高，用公式可表示为：案件审理的社会价值 = （司法效率）*（诉讼成本 + 审理成本）。

具体到案件的审理期限上，审限制度的建立符合民众传统的诉讼心理，从古至今，中国的群众对于司法机关及诉讼都有排斥或是恐惧心理，即使逼不得已需要诉讼，也希望法院能够尽快审结，然而在审限制度制定之前各种拖延办案的现象比比皆是，在审限制度制定之后，虽然超审限现象仍然存在，但是明目张胆的拖延办案显然得到有效控制。其次，审限制度的建立维护了司法机关的权威性，法院作为权力机构行使着国家与人民赋予

其的强大审判权，因此通过富有成效的司法程序来实现国家权威，是审限制度建立并完善，乃至整个司法程序改革的题中之义，长久的诉讼拖延不仅会给当事人带来诉累，更会使社会大众产生不送礼就不判决的误解，滋生了法院人员的贪污腐败的风气，久而久之，法院判决的公信力就会得不到保障，正是出于以上原因，审限制度才需要尽快制定并完善。

第二编审限界定论

审限制度，是指诉讼法规定司法审判机关审理案件所必须遵守法定期限的一项诉讼制度。审限制度主要包括审限的长短、审限的起算、审限延长的理由与程序、审限的排除及违反审限规则的惩戒等内容。通常计算审限的长短即从立案之日起至结案之日，但在具体司法实践中，审限的具体长短还要考虑审限的延长、扣除等因素，所以法官实际上审理案件的时间长短并不是简单的从立案之日起至结案之日止。在具体的案件审理中，法官审理案件的时间长短，又取决于庭前准备时间的长短等因素。近年来，由于人民法院受理案件数的快速增长，法官人均办案数快速增长，法官同时需要办理四五百件案件，有的法院因审判法庭紧张、审判辅助人员短缺等

因素影响，具体个案到开庭时就即将超审限或者已经超审限，留给法官审理、裁判案件的周期非常短，也有法院处于审判管理精细化管理的需要，对审限长短细分了庭前准备周期、审理周期、裁判周期、送达周期等等细分周期，通过细分周期的方式，提升各个流程的效率，进而提升审判效率，这也为我们改革和完善审限制度提供了思路。

第一章审限界定的基本方式探析

我国民事审限制度确立之初，民事诉讼模式是一种法官主导的究问式职权主义模式，法官对诉讼的进程具有绝对的指挥权和控制权，且当时法官年均办理的案件较少，法官能很好的主导和控制案件的审理进程，故当时界定审限的方式是从立案之日起至结案之日止。但是，随着民事诉讼模式的变化，当前的民事诉讼模式逐渐变为究问式和法庭辩论式相混合的诉讼主义模式，且随着经济社会的快速发展，人民法院受理案件快速增长，法官年均办案数有的地方甚至达到五六百件，法官的办案模式已经发生了巨大改变，法官对具体案件的主导与控制权逐渐减弱，甚至有的地方开始探索集中排庭、排期，法官甚至无法主导案件的开庭时间，也有因为法官同时办理的案件较多，法官在个案开庭前，根本没有精力去了解个案的具体情况。也有诸如小额诉讼审限时间较短、法院审判法庭紧张、审判辅助人员短缺等因素导致的，

有的案件流转至法官手里，或者前期庭前准备工作耗费时间过长，到法官手里的时候，案件就已经接近审限或即将超审限了。因此，传统的审限界定方式，已经不能满足当前的司法审判实践需要，既需要进行制度上的变革。

一、繁简分流论

近年来，随着人民法院受理案件数持续高速增长，简单靠增员扩编的方式，应对日益突出的人案矛盾，不是解决问题的根本之道。因此，探索案件的繁简分流改革，构建一套“**繁简分流、轻重分离、快慢分道**”的诉讼程序，成为当前改革的一个重点。2019年1月，习近平主持召开中央政法工作会议，提出“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。”2019年2月，最高人民法院印发《**人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）**》提出：“进一步完善案件繁简分流机制，健全完善**立体化、多元化、精细化的**诉讼程序，推进案件**繁简分流、轻重分离、快慢分道**。”2019年12月，全国人大常委会授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，提出：“为进一步优化司法资源配置，推进**繁简分流、轻重分离、快慢分道**，深化民事诉讼制度改革，提升司法效能，促进司法公正，决定在部分地区法院开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。”2020年8月，最高人民法院印发《关于深化

司法责任制综合配套改革的实施意见》进一步提出：“完善程序适用激励机制，精准区分“**繁案**”和“**简案**”，建立科学合理的办案考核指标和机制，通过快审快执、绩效激励等方式，引导当事人、鼓励法官依法依规选择小额诉讼程序、简易程序办理案件。”

因此，一些学者建议在民事诉讼程序繁简分流改革背景下，审视民事诉讼制度改革，其不仅仅要改革诉讼规则、审判组织、审理程序，还要积极推进审限制度改革，配合以审限制度改革、审判程序等改革确保构建一套与繁简分流改革相适应的审限制度。具体而言，就是建构一套“**简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审**”的审限制度，既要进一步提高简单案件的审判效率，满足人民群众的多元司法需求，实现“**简案快审**”，也要适当增加新型重大疑难复杂案件的审理期限，实现“**繁案精审**”，产出高质量的司法裁判，不因案件量增加、人案矛盾等因素，影响新型重大疑难复杂案件的审判质量。同时，也要对进一步细化完善普通案件的审理期限，完善延长、扣除审限的具体规则，充分适应日益多元复杂海量诉讼案件的实践需求，构建一套“**立体化、多元化、精细化**”的审限制度。

二、审理环节论

我国现行的民事诉讼审限制度在历经民事诉讼法

的几次修改后，其发展态势也是越来越好，统一且具体的审限规定对法官的审判行为也能起到很好的规制作用，一定程度上提高了案件的审判效率。但是，该制度也存在一些不合理的部分，比如审限规定缺乏灵活性，难以满足个案的差异性；再比如延长审限缺乏明确、有效的约束与监督等，这些问题在我们民事诉讼理论界已经有大量的文章来描述，并且其研究也有明确的理论和实务经验为依托，所以在此就不多赘述。通过上述几大部分的阐述，说明我国民事诉讼审限制度的存在是有其必要性和合理性的，因此，我们不应简单的废除了事。在对待该制度的态度上，我们应当继续支持该制度的存在和发展。但是在民事诉讼不断发展的进程中，也要针对该审限制度存在的不合理之处不断提出有效的完善措施，及时修正，使得该制度在司法实务中能够发挥更大的价值和效益。

域外的一些国家和地区虽然没有规定民事审判工作的所需时间，并且之前也存在诉讼迟延的情况，之所以这些国家现在的诉讼迟延问题没有特别明显或者突出，是因为在逐步推进的司法改革中已经完善和增设了其他的司法制度，使之能够提高诉讼效率，诸如诉讼外纠纷的替代解决机制的建立和推广、美国审前会议的完善、德国集中化审理的建立和健全、日本计划审理的设置和完善、律师代理的强制性以及司法辅助人员的增设等，正是这些司法辅助制度建设的较为齐备，所以在很

大程度上抑制了诉讼迟延现象的发生，提高了案件的诉讼效率。

反观我国目前的司法状态和司法环境，法治环境尚不足以和域外的美国、日本等相提并论，但是我们也在不断发展，比如新《民事诉讼法》《民事诉讼司法解释》等出台后，我国的民事诉讼也增加了审理前准备、庭前会议等制度，所以对于我国的审限制度还是应当继续支持与完善。审限制度大致是诉讼周期的一个组成部分，所以为了能够更加合理的限制法官审判时间的长短，并且还要能够起到激发当事人诉讼参与积极性的作用，从整体上促进诉讼效率的提高。故而，一些学者引入“审理环节论”这一制度，即用“审理环节”来辅助“民事诉讼审限”，也就是说衡量诉讼效率应当以“审限制度”为主，同时辅之以“审理环节”，使我们的审限制度的发展更为完善、全面与合理。在司法实务中需要将两者有机结合起来，从而保障我们能够更加科学的衡量审判效率，更好的维护当事人的合法权益。

审理环节论，是指案件从立案到结案所处着的办理环节，审理环节更关注案件进入审理的具体环节，督促各个环节的法官、审判辅助人员、诉讼参与者以及其他人员协同推进诉讼进程。

审理环节是指从法院开始受理案件到审结案件这个过程所消耗的全部时间的长短”，具体的计算是从一

个案件被法院正式受理时开始起算，直到案件审结完毕，整个诉讼过程所花费的时间都要计算在诉讼周期内。它既包含了审判人员的审判行为所消耗时间的长短，也包含了案件当事人及其他当事人诉讼行为花费时间的长短，而申请重新鉴定或勘验或审计或评估的时间耗费、申请通知新的证人到庭或调取新的证据的时间消耗、法院决定延期审理的期间耗费、公告的时间耗费、处理管辖权异议的时间耗费、中止案件的审理至恢复审理的时间消耗等这些原本在审限制度规定中是被排除的，但是在审理环节中全部都要计算在内，也只有这样才能更加科学的衡量一个案件的诉讼效率，更好的规范法官个人的审判行为和当事人及其他参与人的诉讼行为，避免无端拖延诉讼或消极懈怠的行为发生。

辅之以“审理环节”，全面的衡量个案的持续时间长短，力争能够有效的解决“超审限”等问题，从而我国的民事诉讼审限制度才能更好的发挥其应有的积极作用，才能更好的长久发展下去。在“审理环节”的计算中，它包含了诉讼全过程所消耗的时间。不仅包含了法官的审判行为所花费的时间，也将当事人、鉴定人等其他诉讼参与人的诉讼行为所花费的时间计算在内，甚至还要将诉讼中止等所需要的时间计算在内；不仅涵盖了法官接触案件的时间，也涵盖了当事人、律师、鉴定人等其他诉讼参与人的参与诉讼所消耗的时间。

“审理环节”将案件所有参与者的时间消耗全部计

算在内，使其在配合“审限制度”的基础上去更加科学的衡量、评判诉讼效率。**审理环节的加入与配合，使得司法实务中不在片面的只指责或者苛求法官去加快审判进程，而是督促所有诉讼参与者都有责任和义务去积极参与到诉讼工作中去，为提高案件诉讼效率、早日实现自身合法权益而积极使用权利、履行义务。**故而，在完善、修正我国民事审限制度的过程中，可以引入“审理环节”，使其在配合审限制度的基础上，更加科学、合理的评判审判效率，更加全面的维护当事人的合法权益，实现司法公正。

此外，审理环节的引入也利于对案件进行科学高效管理的“计划管理制度”的开展，一方面，便于法官按照事先制定好的案件审理计划去着手审判工作的具体事项，合理的安排诉讼各阶段工作的开展，利于将法官的诉讼指挥机能充分展现出来，进而督促当事人在计划期间尽快完成举证、质证等的参诉工作，防止当事人及律师等的恶意拖延诉讼行为的发生，使其和自身都能够严格按照案件审理计划表有条不紊的进行着诉讼工作；另一方面，也便于当事人及其他诉讼参与人积极主动地进行举证、质证等，有计划的准备着诉讼博弈的相关工作，让当事人能够亲自监督法院的诉讼进程，督促法官严格按照事前制定的案件审理计划表进行审判工作，从而激发当事人参与诉讼的积极性，提高对司法公正的信任度

和对司法工作的支持度。

三、审判周期论

所谓审判周期论，是指法官从案件审理开始到案件裁判结束的周期。持审判周期论的学者认为，法官办理案件的实质性周期仅仅是从案件审理开始到案件裁判结束，之前不论是庭前准备周期，抑或是之后的文书送达周期，都不是法官审理案件的周期，其都是审判辅助人员办理案件的辅助事务周期，其不涉及案件裁判的核心事务，故应该对审限进行更为严格的定义。审限，即案件的审理期间，仅指法官审理、裁判案件的期限。

重新界定审限为案件的审理期限，可以有效解决当前审判实践中面临的一些制度性、资源性问题。诸如，一些法院，由于案件数量多、法官人数少、审判法庭缺口、审判辅助人员紧张等因素，一些案件从立案到到开庭的轮候周期就长达三四个月之久，以至于一些法院虽然不限制立案，但是在法院诉讼服务大厅，以标志性的横幅或者电子屏提醒诉讼当事人，选择诉讼以外的方式解决纠纷。因为，在现有司法人力资源、物质资源，短时间无法增加的情况下，化解日益增长的矛盾纠纷，只能轮候较长的周期，而传统的审限制度已经不能简单衡量法院的诉讼效率。如果简单的衡量诉讼效率，现在法官年均办理 500 件的诉讼效率，肯定比三十年前年均办理 50 件的诉讼效率高十倍。只是，因为法官年均办

案数过多，不可避免的拉长了诉讼周期，但实质意义上法官的办案效率是提升了很多。因此，原来的审限制度已经不能满足衡量当前审判效率的需要。

构建审判周期论，审判周期主要关注法官的审理和裁判环节，因案件需要鉴定、公告送达等延长和扣除审限等情形，不在法官主导的进程之中，则司法实践中普遍存在的超审限问题、以及延长和扣除审限的滥用问题均可以有效避免，法官也仅对其主导的审理和裁判周期负责，也能较好的保持权责利一致的原则。至于案件开庭前的庭前准备阶段，以及后续的文书送达阶段，均属于审判辅助人员的责任阶段，可以通过庭前准备周期进行衡量评价不在审判周期的范围之内，因为其不涉及到案件的“裁判”事宜，故应当排除在“审限”之外。

诸如，2021年新修订的《民事诉讼法》对小额诉讼的审理期限进行了明确，第一百六十八条规定：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”确定了适用小额诉讼程序审理的案件，审限时长为两个月，有特殊情况，可以延长一个月，但经过一段时间的运行，部分法官反映，很多小额诉讼案件，经过立案、分案、送达、举证等环节，案件流转法官手里的时候，案件就已经要到审限或者已经超审限了。如果改变审限的界定方式，则可以重新定义小额诉讼程序的审限。可以规定“人民法院适用小

额诉讼的程序审理案件，应当在**首次开庭之日起**两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”即，严格定义审限的长短，即从首次开庭之日起至裁判结束之日止。”

四、执行合同论

世界银行 2002 年开始，通过对企业存在周期所适用的法规进行评估，结合采集全面的定量数据，实现对各经济体商业监管环境的横向比较，并发布《营商环境报告》，供全球各界人士参考。该报告以著名学者的学术研究为理论依据，通过对全球范围不同时期、不同经济体的经济数据进行建模分析，构建了一个层层递进、环环相扣的复杂指标体系（在实操中呈现为一份调查问卷）。这些指标对于衡量商业监管环境的相关性和重要性，已经被大量的经济学文献所证明。世界银行营商环境评价指标体系中有一项重要内容即是对“执行合同”的评价。

执行合同衡量的是解决一个标准商业纠纷所需要的时间和成本，以及司法部门的一系列良好做法，包括司法效率、司法成本、司法程序质量指数三个板块，分别占 33.33%。该项评估围绕诉前保全、诉前调解、立案登记、诉讼缴费、送达效率、分案程序、审判组织、庭前会议、开庭审理、判决执行等要素，涉及了一整套

评价指标和分值。其中司法效率（占 33.33%）涉及起诉、立案、送达、庭前会议、证据交换、庭审、宣判、上诉、执行、保全、拍卖之间的间隔时间、具体时长。

从世界银行营商环境“执行合同”指标评价来衡量分析一个案件的司法效率，是从案件诉前保全、诉前调解、立案登记、诉讼缴费、送达、分案、庭前会议、开庭审理到判决执行所有阶段的时长及效率。它既要衡量立案前的诉前保全阶段、诉前调解阶段，也要衡量判决生效后的执行阶段，即执行的时长和效率。也就意味着，世界银行“执行合同”指标，要衡量一个纠纷产生从开始寻求解决纠纷开始，不论是在诉前调解阶段，还是在执行阶段，都要求法院通过各种手段提升工作效率，降低纠纷解决成本，提升纠纷解决效率。“执行合同”的评价，从法院提升工作整体效率水平为角度，旨在督促法院提升纠纷解决效率，提升所在城市或地区营商环境法治化水平。

在世界银行“执行合同”指标体系视角下，被评价的国家或者地区，应当有责任通过增加基础设施投入、配齐配齐司法人力资源，加强多元化纠纷解决机制建设，加强智慧法院建设等多种手段，提升“执行合同”指标水平。整体而言，就是要千方百计增加投入，提升司法效率、降低司法成本、优化司法程序质量。在这一视角之

下，有利于从法院外部的视角解决当前法院面临的诸多问题，比如增加政法编制、提高法官员额比例、新修审判大楼、加强智慧法院建设、加强非诉讼纠纷解决机制建设等等。从这一角度出发，则能跳出法院自身的角度，从更高的视野，来解决当前审限制度的问题与不足。

第二章审限界定与审限功能的关系

民事审限制度自 1991 年确立以来，至今已有三十余年的时间，当时的社会环境如今已经发生了翻天覆地的变化，检视民事审限制度的架构运行模式，需要重新厘定审限制度的功能。改革和完善民事审限制度，既要反思与重构审限制度的界定模式，也要处理好审限制度的功能作用，有效发挥审限制度的功能，切实提升审限制度纠纷解决、程序保障、诉权保障、效率保障的制度功能。

一、重构审限制度应衡平制度纠纷解决功能

解决纠纷是司法制度的首要制度功能，如果司法制度运行不能及时高效便捷的解决纠纷，既不利于稳定社会关系，也增加当事人诉讼负担，还要耗费大量司法资源。因此，重构审限制度应充分衡平制度的纠纷解决功能，确保民事审限制度能够最大程度的发挥制度功能，

高效便捷化解民事纠纷。

从衡平民事审限的纠纷解决功能出发，诸如民事审限制度的诉讼周期论，将从法院受理案件开始到审结这个案件结束所有过程所消耗的全部时间长短均计算在内。包括审判辅助人员庭前准备的时间、当事人参与诉讼的时间、审判人员审理裁判案件的时间，以及申请重新鉴定、勘验、审计、公告、管辖权异议等时间。案件从立案到结案的所有周期均属于案件审限的范围之内，更好的衡量一个案件的纠纷解决时长，更好的促进各类人员参与诉讼活动，避免诉讼拖延，尽快解决纠纷。但诉讼周期论的缺点在于，难以对审限进行一个科学的衡量，其无法预计每一个案件的可能审理时长，一些案件可能有公告送达、评估鉴定、管辖权异议等工作事项，但一些案件可能并没有。因此，难以让各类人员对案件审理时长有一个合理的预判，也会产生一定的负面效果。

二、重构审限制度应衡平制度程序保障功能

科学的审限制度既要确保当事人之间产生的纠纷矛盾能够得到妥善及时的解决，也要确保纠纷解决的程序保障。也就是法官在审理案件的过程中，要遵循一定的程序规则，确保当事人对案件审理的公正期待，确保当事人的合法诉求在民事审判中能够得到实现。在民事诉讼制度中，正当的程序是活的公正且有效率的审判的重要保障，也是保障当事人合法权益的重要基础。诸如，

在司法实践中大量存在的“超审限”问题和“隐形超审限”问题，就使得当事人在合理期间内接受法院审判的权利得不到合理的实现，也就有违审判制度的“程序保障”功能。

诸如，构建民事审限的审判周期论，认为审限应从法官审理案件开始到案件裁判结束。从这一严格意义上界定审限，其能够最精准的定义法官审理案件的时长和效率。对于案件审理之前的立案、分案、送达等庭前准备阶段，以及后续的庭后送达阶段，包括审理过程中的管辖权异议、评估、鉴定等环节均排除在审限之外，其能够最科学的衡量法官审理案件所需要的时长和效率。但其也存在一定的缺点，就是忽视了案件在其他环节对当事人的程序保障功能，诸如，难以有效的对庭前准备阶段的效率、时长等问题进行科学的衡量，虽然也可以通过庭前准备周期等进行衡量，但也割裂了案件的进程，忽视了法官对案件审理的主导作用。

三、重构审限制度应衡平制度诉权保障功能

重构审限制度应充分衡平制度的诉权保障功能，即民事审限制度的架构既要充分保障当事人的实体诉权得到保障，也要充分保障程序诉权得到保障。诸如，在案件审理过程中的诉讼拖延行为、超审限行为，既损害了当事人实体诉权的实现，也损害了当事人程序诉权的实现。“诉权是以实体法和程序法所赋予当事人的一种

权利，这种权利表现为进行诉讼、要求法院作出裁判、解决纠纷的权利。”³⁴民事审限制度应当充分衡平制度的诉权保障功能，应该通过各种途径提升审判效率，满足当事人对公正高效便捷司法服务的需求。

诸如民事审限审理环节论认为，重构民事审限制度，应当建立从案件立案到结案所有环节的管理机制。对于案件立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送等全部流程环节均纳入审限管理范围，同时对于不属于法院案件审理工作的评估、鉴定、公告等事宜的环节，也纳入审限环节进行衡量，督促评估、鉴定各环节的责任人员提升工作效率。当案件进入某一个环节后，及时的告知当事人及诉讼代理人，当事人及诉讼代理人，可以通过信息公开平台了解案件进展环节，监督案件进程，如果因某一个环节的工作迟延，导致案件的迟延，则当事人可以进行监督，这样可以适当区分不同环节的权责，也有利于区分不人员的权利和责任。诸如，当案件尚在庭前准备环节时，当事人希望诉讼进程更快一些，则需要联系审判辅助人员，加快审判辅助工作，期望早日开庭审理；如果案件已经进入审理环节，则当事人可以联系法官，督促早日合议、早日裁判，通过诉讼环节区分的方式，促进诉讼效率。

³⁴李龙：《民事诉讼标的理论研究》，北京：法律出版社，2003年版，第134页。

四、重构审限制度应衡平审判效率保障功能

民事审限制度的一项重要功能就是确保民事案件的高效审理，避免诉讼迟延带来的司法资源浪费及额外增加当事人诉讼成本。改革和完善民事审限制度，就是要切实避免司法实践中存在的“超审限”“隐形超审限”问题，重构审限制度，既要防止审限制度设置过短，表面上是为了提升审判效率，但由于司法资源投入不够，而导致司法实践中普遍存在的“隐形超审限”问题，也要避免审限设置过长，避免过分的诉讼迟延行为，增加当事人诉累。

诸如，民事审限执行合同论认为，衡量一个国家或地区的诉讼是否有效率，既要衡量诉讼以外的替代性纠纷解决机制情况，也要衡量纠纷从法院立案到执行诉权得以实现的所有时长，既要衡量司法效率问题，也要衡量司法成本问题，还要衡量司法程序质量问题。“执行合同论”视角下，衡量司法效率的主要维度是诉权实现的所有过程时间长短，诸如当前我国的审限界定为案件审理结束止，没有考虑案件审结后的裁判文书执行问题，而在执行环节又是一个执行周期，如果当事人拿到法院的判决，没有得到执行，那其实当事人的诉权并没有得到充分的保障。故，当我们衡量一个案件审理是否有效率时，也需要衡量诉讼进程的诉权保障情况。

第三章民事审限制度运行的实证研究

民事审限制度在具体的司法实践中到底如何运行，案件审理进行包括哪些流程节点？决定案件审限的具体因素有哪些？审限制度没有变革的情况下，法院的司法资源应如何配置？当前的审限制度，在司法实践中有存在哪些具体的问题？这些都是改革和完善民事审限制度需要认真梳理和研究的问题。

一、案件审理流程节点的梳理

案件从立案到结案的最大时长的案件的审理期限，而案件审理的全部流程节点时限又组成了案件的审限，一个案件从立案到结案所经历的流程节点越多，所经耗费的时间通常也就最长。因此，在研究当前民事审限制度运行的实然状态时，需要全面的数量各个流程节点以及各个流程节点大致所需要的时间长短。

我们以深圳中院 2020 年出台的《深圳市中级人民法院关于加强审判流程监督管理的工作指引（试行）》为例，其认真梳理了案件从立案到结案的主要流程节点包括立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送、退卷以及裁判文书上网等全部流程环节和节点。并确定了每个流程节点的操作时限，还设置了常态运行、预警提醒、超期监督的工作时限。（详见附表 1）

附表 1：案件办理流程节点及时限

立案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	6 日	7 日

分案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日

签收案件期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日
速裁案件原则上 5 个工作日完成案件筛选和退案工作		

确定案件审理方式期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
3 日	4 日	5 日

排期送达期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督

非速裁 快审案件	10 日	15 日	20 日
速裁快 审案件	5 日	7 日	9 日
若因特殊事由无法在规定期限内完成该项工作，经庭长准许可以适当延长。			

轮候开庭期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	70 日	80 日	90 日
民商事一审 (中院快审案件)	40 日	50 日	60 日
民商事二审 (非速裁案件)	30 日	45 日	60 日
民商事二审(合议 制速裁案件)	15 日	20 日	25 日
民商事二审 (独任制案件)	15 日	20 日	25 日
涉外商事一审	90 日	100 日	110 日
涉外商事二审	50 日	60 日	70 日
刑事一审	40 日	50 日	60 日
刑事一审	20 日	25 日	30 日

(快审案件)			
刑事二审	20 日	30 日	40 日
刑事二审 (快审案件)	15 日	20 日	25 日
行政一审	70 日	80 日	90 日
行政二审	30 日	45 日	60 日
行政二审 (速裁案件)	20 日	25 日	30 日
以上时限要求不包括公告送达期间。确因某一段时间案件数量激增或者法庭不足等情形致使无法将传到时间安排在规定期限内的，经庭长准许可以适当延长。			

调查、保全、审计、评估、鉴定等特殊程序处理期限			
人员主体	常态运行	预警提醒	超期监督
审判辅助人员	1 日	2 日	3 日
承办法官	2 日	3 日	4 日
需要报批事项	2 日	3 日	4 日

不需要传唤当事人到庭接受调查询问的案件审理期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
不服裁定上诉案	25 日	30 日	35 日

件			
不服判决上诉速裁案件	35 日	40 日	45 日
不服判决上诉非速裁案件	70 日	80 日	90 日

合议期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	40 日	50 日	60 日
民商事一审 (中院快审案件)	25 日	35 日	45 日
民商事二审 (非速裁案件)	15 日	25 日	35 日
民商事二审(合议制速裁案件)	10 日	15 日	20 日
涉外商事一审	45 日	55 日	65 日
涉外商事二审	20 日	30 日	40 日
刑事一审	15 日	25 日	35 日
刑事一审 (快审案件)	10 日	15 日	20 日
刑事二审	15 日	20 日	25 日
刑事二审	10 日	15 日	20 日

（快审案件）			
行政一审	40 日	50 日	60 日
行政二审	15 日	20 日	25 日
行政二审 （速裁案件）	10 日	15 日	20 日

裁判文书撰写期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	40 日	50 日	60 日
民商事一审 （中院快审案件）	25 日	35 日	45 日
民商事二审（非速裁案件）	15 日	25 日	35 日
民商事二审（合议庭速裁案件）	5 日	10 日	15 日
民商事二审 （独任制案件）	10 日	15 日	20 日
涉外商事一审	45 日	55 日	65 日
涉外商事二审	20 日	30 日	40 日
刑事一审	15 日	25 日	35 日
刑事一审 （快审案件）	10 日	15 日	20 日

刑事二审	10 日	20 日	30 日
刑事二审 (快审案件)	5 日	10 日	15 日
行政一审	40 日	50 日	60 日
行政二审	15 日	25 日	35 日
行政二审 (速裁案件)	5 日	10 日	15 日

提请讨论、研究案件期限			
类型	常态运行	预警提醒	超期监督
提请专业 法官会议讨论	3 日	5 日	7 日
专业法官会议 讨论后复议	3 日	5 日	7 日
提请审判 委员会研究	5 日	10 日	15 日

裁判文书审签期限			
办理程序	常态运行	预警提醒	超期监督
裁判文书审核	3 日	5 日	7 日
裁判文书修改	5 日	6 日	7 日

裁判文书校印期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	7 日	9 日

裁判文书上网期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	7 日	9 日

二审案件退卷期限			
卷宗类型	常态运行	预警提醒	超期监督
一般卷宗	15 日	25 日	30 日
发回重审、指令 审理案件卷宗	10 日	15 日	20 日

案件归档期限			
卷宗类型	常态运行	预警提醒	超期监督
一般卷宗	30 日	45 日	60 日
电子卷宗	20 日	30 日	40 日

案件归档补正期限		
常态运行	预警提醒	超期监督

5 日	10 日	15 日
-----	------	------

上诉案件移送期限			
处理事项	常态运行	预警提醒	超期监督
录入上诉时间	1 日	2 日	3 日
上诉文书送达	10 日	12 日	15 日
整卷移送装订	10 日	12 日	15 日
档案室装订	3 日	4 日	5 日
卷宗移送机要	2 日	3 日	4 日
上诉文书送达时限不包括公告送达期间。			

退回、追缴诉讼费处理期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
20 日	25 日	30 日

注：本附表中用 10 日（不含本数）以下的期限系指工作日。

二、法官年工作量的科学测算

民事审限制度自 1991 年确立以来，至今已经运行三十余年，当前的社会经济情况已经发生了天翻地覆的变化。当前法院受理案件量，法官人均受理案件量几乎达到三十年前的十倍左右，诸如北京、上海、广州、深圳等地法院法官年均办案量甚至达到 500 件左右。当前，不论是进行繁简分流改

革、还是进行四级法院审级职能定位改革，抑或是进行法官员额改革、进行政法编制、法官比例的动态调整以及进行审限制度改革，都有一个绕不开的话题，就是如何科学测算法官年度办案量。在当前的审限制度模式下，法官年均办案 100 件抑或是 200 件，几乎是没有问题的，但如果法官年均办案超过 500 件，就不可避免的会导致案件的平均审理周期相对于年均办理 200 件的平均审理周期较长，我们不能说年均办案 500 件的法官因为办案周期比年均办案 200 件的办案周期长，就认为年均办案 500 件的法官办案效率就比年均办案 200 件的法官办案效率低，实际上年均办案 500 件的法官效率是年均办案 200 件的法官效率的 2.5 倍。

同样，当前的各级法院也普遍面临这样的问题，就是随着案件量的普遍上涨，法官人均办案数也逐年增多，法官年均办案数终有一天会达到极限，如果司法人力资源无法增加，或者审限无法延长，那么必然导致普遍案件的审理周期偏长，且必然导致一定数量的“超审限”案件和“隐形超审限”案件，因此，我们改革和完善民事审限制度，也必须对法官办案饱和度进行一个科学的测算。

通过数据显示 2008 年全国法院系统有中央政法编制 32.7 万人，法官 21 万人占中央政法编制 64.22%，2008 年全国各级法院审执结案件 1054 万件，法官年均结案 50 件。2018 年全国法院中央政法编制仍然为 32 万左右，员额法官 12 万名占中央政法编制 37.5%，2018 年全国各级法院审执结案件 2516 万件，员额法官年均办案 201 件。10 年间全国各级法

院案件数增长 2.4 倍，中央政法编制没有增长员额法官减少 9 万名（未入额）法官员额比例降低了 26.72%，法官年均办案数增长了 4 倍。2021 年，全国法院受理案件数超过 3000 万件，法官人均办案数预计超过 250 件。北京、上海、广州、深圳等地法院法官年均办案超过 500 件，深圳部分基层法院法官年均办案数甚至超过 600 件、700 件。

在政法编制和法官员额比例短时间无法调整的情况下，法官人均办案数越多，越能消化存案，满足人民群众日益增长的司法需求，但这不应该是法院及法官的工作常态。法官年均办案数超过 500 件，意味着法官每个工作日平均要处理 2-3 件案件，必然一定程度制约案件的审判质量，大部分案件难以做到精耕细审，法官也不得不长期加班加点办理案件，即便如此，大部分案件的审理周期也较长，还存在较大数量的“超审限”和“隐形超审限”问题。因此，改革和完善审限制度，需要对法官年均办案量进行一个科学的测算。

对于如何科学合理测算员额法官年均办案饱和量，并不是我们研究的主要问题，但已有的相关研究成果可以值得借鉴参考。如广州花都法院经过测算法官年均办案数在 150 件左右较为合理，重庆江津法院经过测算派出法庭法官年均办案 250 件较为合理、民事审判庭 170 件较为合理、行政案件 130 件较为合理，广东江门中院经过测算认为员额法官办案极限为每年 178 件。³⁵基于不同地区不同层级法院法官办案需要负载的辖区面积不同，不同法院测算可能有所区别。我

³⁵三个法院测算结果均是通过互联网查询该单位公众服务网获得。

们建议基层法院员额法官年均办案数确定在 200-250 件内的区间值较为合理，中级法院员额法官年均办案数确定在 150-200 件较为合理。³⁶

至于案件不同类型的区别对待问题，可以通过案件难易程度的权重系数折算予以处理。如深圳中院将系列案件、程序性案件、疑难复杂案件进行权重系数折算后，通过基本案件数来衡量法官的办案任务数，具有较强的可比性。

在科学合理测算员额法官办案饱和量后，则可以根据案件数及法官年均办案区间值等因素科学合理测定法官员额数。³⁷当员额法官年均办案数超过 250 件时可以考虑增加法官员额数，当员额法官办案数少于 200 件时则可以考虑减少法官员额数。从全国范围来看，目前全国范围法官年均办案 250 件左右，在法官办案的区间值范围内，从全国范围来看政法编制和法官员额比例等配置是合理的，但由于我国东西部差距、城乡差距非常大，有的县市法院，法官年均不足百件，有的区县法院法官年均办案接近千件，在同样的审理期限下，必然导致法官年均办案数较多的地区法院，存在较大数量的“超审限”案件和“隐形超审限”案件。

三、法院司法资源配置的衡量

在审限恒定的状态下，人民法院是否能在规定的期限内

³⁶余德厚、李桂红、秦少斌：《数据之眼：法官员额比例的逻辑前提与修正完善——基于政法编制、经济发展、案件数量、人口等数据的多维透视》，载《司法体制综合配套改革中重大风险防范于化解》，人民法院出版社，第 452 页。

³⁷屈向东：《以案定编与法官员额的模型测算》，载《现代法学》2016 年第 3 期，第 161 页。

完成一定数量的案件审理工作，既需要衡量人民法院的司法人力资源配置情况，也需要衡量审判法庭等物质资源保障情况。诸如，所在法院人员配置是否达到了法官与法官助理、书记员 1:1:1 的比例配置，在法官人均办案量较多，甚至突破年均 500 件的法院是否有法官与审判辅助人员 1: N 的比例配置。同时，也要考虑所在法院的审判法庭是否够用，诸如是否确保每个员额法官都有一个审判法庭或者调解室，特别是在法官人均办案突破 500 件的法院，员额法官几人共用一个审判法庭。在具体的司法实践中，经常出现一些法院的审判辅助人员，无法及时的给法官排庭、排期，因为法院的审判法庭有限，一些案件排庭排期就已经是立案后的三五个月以后，留给法官审理裁判案件的周期就已经非常接近审限。因此，在改革和完善民事审限制度的时候，也不得不衡量当前法院的司法资源配置情况。

整体上，全国范围内法官人均办案 250 件左右，法官、法官助理、书记员 1:1:1 的比例配置，能够满足案件办理的正常需要。但是，在案件数量较多的一线城市，或者案件数量较多的二线城市城区基层法院，法官人均办案量在 500 件左右的地区，法官、法官助理、书记员的比例仍为 1:1:1 就难以满足案件办理的实际需要。在这些地方法院，要么通过购买社会化服务的方式，增加人力资源配置，要么通过增加合同制审判辅助人员的方式增加人力资源配置，以化解日益增长的人案矛盾。但是，不论是购买社会化服务还是增加劳动合同制审判辅助人员，也需要增加大量的人力物力投入，

有的地方法院也难以应对日益突出的人案矛盾，以至于有的法院在诉讼服务中心以公告的形式贴出告示，本院年度已受理案件多少件，案件开庭轮候周期为三五个月以后，建议当事人通过调解、仲裁等非诉讼方式化解矛盾纠纷。

同时，也需要考虑的是在法官人均办案任务较重的法院或地区，需要为法官配置更多的审判法庭，以深圳法院为例，近年来深圳法院受理案件数 70 万件左右，基层法院法官年均办案突破 600 件，意味着每个法官每个工作日需要办理 3-4 件案件，基本上意味着每一个员额法官需要一个审判法庭才能满足正常的开庭需求，通过调研摸底，深圳法院审判法庭缺口近 300 个，平均每个法院需要新增 30 各审判法庭才能够满足正常工作需要。如果审判法庭不够用，也意味着基本的开庭工作都无法正常满足，更难以奢求案件及时审理。

在司法人力资源无法短时间内增加、审判法庭短时间内无法增加的情况下，我们是否可以改革审限制度，在审限制度之外，增加案件的轮候周期？诸如，在案件量较多的法院或地区，增加轮候 2-3 月的轮候周期，轮候周期不计入审限。否则，一些案件还没有开庭就已经超审限，或者法官通过各种理由延扣审限，更容易引起当事人对司法的不信任，损害司法公信力。

四、案件审限的运行的主要问题

从全国范围内来看，当前的民事审限制度能够满足办案需要，大部分案件均能够在审限内审结，只是在部分一线城

市、省会城市，存在较为突出的人案矛盾，导致了部分案件“超审限”或者“隐形超审限”等长期未结问题。以 2021 年广东法院长期未结案件为例，一年以上长期未结束超过 200 件以上的主要是广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等珠三角城市法院，其他非核心区域仅存在较少的长期未结案件数量。且长期未结案件数最多的广州，一年以上长期未结案件数也不到 1000 件，仅为其年均受理案件数的 0.13% 左右。整体而言，即便是案件数量较多的中心城区法院，长期未结案件数与受理案件总数的占比，仍维持在较小比例。与其说当前的审限存在问题，不如说更多的司法资源的配置存在一定的问题，特别是政法编制配置、法官员额设置、审判资源配置等事宜的问题。如果，能够给案件增长速度较快的法院及时增加政法编制、更新审判大楼，在法官年均办案饱和度区间值内配置法官，基本上是不存在超审限问题的。

各法院一年以上长期未结诉讼案件情况

（截至 2021 年 12 月 31 日）

法院	一年以上不足两年	两年以上不足三年	三年以上	合计
广州	849	70	21	940
深圳	251	61	43	355
珠海	145	41	15	201
佛山	228	123	5	356
东莞	208	23	4	235
中山	274	80	16	370

如果，从政策上不能及时的为人案矛盾突出的法院调配政法编制、调整法官员额比例、增加审判法庭资源，但维度的靠近些诉源治理或者进行繁简分流，始终面临制度功能枯竭的问题。当一项改革推进，随着制度功能的最大发挥，只有寻求其他改革进行突破。因此，也可以尝试在审限制度方面进行改革探索，诸如在受理案件较多的地方，探索案件审理轮候周期，或者是重构审限界定模式，探索审判环节论、审判周期论抑或是执行合同论。唯有面对一个问题是，拿出能够解决这个问题的真办法，才能实现问题的破局，否则，就难以跳出制度的掣肘。也正如习近平总书记指出的“**如果完全停留在旧的体制机制框架内，用老办法应对新情况新问题，或者用零敲碎打的方式来修修补补，是解决不了大问题的。**”因此，我们改革和完善审限制度，也可以尝试进行大胆的探索，不局限于当前的审限界定方式，探索性的对审限制度进行改革和创新，重构审限的界定模式。

第四章审限界定的优化方案探索

前文已经论述，对民事审限制度进行改革和完善的专家学者提出了多种观点，其中主要的有繁简分流论、审理环节论、审判周期论、执行合同论等主要观点，不同观点各有其优缺点，可以借鉴参考。

一、繁简分流论下的审限界定模式

繁简分流论是在不改变现有审限界定模式的基础之上，根据案件简单、普通、复杂、特殊等情况，设置简单案件、普通案件、复杂案件、特殊案件的审理期限，构建一套建构一套“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的审限制度，既要进一步提高简单案件的审判效率，满足人民群众的多元司法需求，实现“简案快审”，也要适当增加新型重大疑难复杂案件的审理期限，实现“繁案精审”。

繁简分流论下的审限改革模式，是在现有审限制度基础之上，针对当前民事审限简单化、僵硬化的问题，设置更加立体化、多元化、精细化的民事审限制度，适应民事诉讼程序立体化、多元化、精细化的改革需要。是在现有审限制度基础之上进行的小微探索，不至于对民事审限制度进行制度性的变革，不至于需要其他制度也进行根本性的变革，具有改革成本低、可行性强的优点。

二、审理环节论下的审限界定模式

审理环节论是指案件从立案到结案所处着的办理环节。审理环节论界定下的审限制度更关注案件审理进入具体的流程环节，督促各个环节的责任人员提升工作效率，加快工作进程。在审理环节视角下，衡量案件审判效率，不再单纯的衡量案件从立案到结案的时间长短，而是衡量案件进行某个环节，某个环节的时间长短。

诸如，案件在立案环节，可以衡量立案环节的时间长短；案件在分案环节，可以衡量分案环节的时间长短；案件在排庭排期环节，可以衡量排庭排期环节的时间长短；案件在送达环节，可以衡量送达环节的时间长短；案件在开庭审理环节，可以衡量案件审理的时间长短；案件在合议环节，可以衡量案件合议的时间长短；案件在裁判文书撰写环节，可以衡量裁判文书撰写的时间长短。同时，因鉴定、管辖权异议、公告、调取新的证据等非法官主导环节，也可以衡量鉴定、管辖权异议、公告、调取新的证据等环节的时间长短。

审理环节论下的审限制度，其优点在于能够区分不同环节的责任分担问题，诸如在庭前准备环节，其主要责任在审判辅助人员，在案件裁判环节，其主要责任在案件承办人，不再像传统审限一样，将审限责任统归在法官身上。其主要缺点也是，难以让当事人对诉讼进程有合理的预期。

三、审判周期论下的审限界定模式

审判周期论是指法官从案件审理开始到案件裁判结束的周期。审判周期论视角下的审限制度运行模式，严格限定了审限的周期，审限仅指法官办理案件的实质性周期，即是从案件审理开始到案件裁判结束，之前不论是庭前准备周期，抑或是之后的文书送达周期，都不是法官审理案件的周期，其都是审判辅助人员办理案件的辅助事务周期，其不涉及案件裁判的核心事务，故应该对审限进行更为严格的定义。审

限，即案件的审理期间，仅指法官审理、裁判案件的期限。

审判周期论下的审限界定模式，可以有效解决当前审判实践中面临的一些制度性、资源性问题。诸如，一些法院，由于案件数量多、法官人数少、审判法庭缺口、审判辅助人员紧张等因素，一些案件从立案到到开庭的轮候周期就长达三四个月之久。可以在法官正式开庭审理案件之前，设置案件轮候周期，即案件虽然被法院受理，虽然也可以进行庭前准备工作，但却是因为法官工作档期，审判法庭资源紧缺、审判辅助人员短缺等问题导致的案件不能及时开庭审理，这个时候属于轮候周期，需要当事人等待法官审理案件的时间，需要等待法官消化前期案件，才能进入下一个案件的审理进程。其主要缺点主要是可能一定程度增加当事人的诉累，让当事人对法院纠纷解决的公信力产生质疑。

四、执行合同论下的审限界定模式

在执行合同论视角下，衡量法院纠纷解决的时长，是从寻求法院以及替代性纠纷解决开始，到诉权得到实现整个过程的时长，也就是包括我们当前的诉前调解阶段、审理阶段以及后期的执行阶段的所有时长。其能完整的衡量纠纷从寻求解决到诉权实质性得到保障的整个过程。也可以为我们改革和完善民事审限制度提供参考，诸如虽然我们的审限制度确定了从立案到结案的整个过程周期时长，但案件裁判后，是否能够确保案件顺

利执行，当事人的诉权是否得到实质性的保障，纠纷是否得到实质性解决，仍然需要寻求法院的再次解决。如果当事人虽然拿到了胜诉判决书，但是执行难、难执行，其实质意义上也没有很好的发挥司法制度的诉权保障、程序保障功能。因此，我们改革和完善民事审限制度，也可以吸收借鉴世界银行的“执行合同”理论，考虑从当事人寻求法院解决纠纷开始到诉权得到真正的保障为止衡量整个案件的审理期限。

第三编审限配置论

在对审限界定模式进行研究以后，接下来的问题就是审限应当如何配置。研究民事审限如何配置，需要对当前审限配置的基本情况，当前民事审限配置的主要问题，以及改革和完善审限配置需要考虑的主要因素进行全面系统的分析研究，才能提出符合我国司法审判实践的民事审限制度改革方案。

第一章我国民事案件审限配置的基本情况

民事审限制度，是指民事诉讼法规定司法审判机关审理民事案件所必须遵守的法定期限的一项诉讼制度。主要包括审限的长短、审限的起算、审限延长的理由与程序、审限的排除及违反审限规则的惩戒等内容。³⁸我

³⁸向前：《从实证分析的角度论我国民事一审审限的改革》，载《社科纵横》，2013年9月第28版，第99页。

国早期的民事司法制度中也并没有专门的案件审理期限制度，直到1991年出台民事诉讼法，确定了民事案件的审理期限，并逐步通过司法解释、司法政策文件丰富了发展了民事审限制度。

一、民事审限制度确立初期的制度面相

1982年，我国制定民事诉讼法时，并没有明确规定民事案件的审理期限，现行民事审限制度，主要是由1991年出台的民事诉讼法确立的。《民事诉讼法》第一百四十九条规定：“人民法院适用普通程序审理的案件，应当在立案之日起六个月内审结，有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长六个月，还需要延长的，报请上级人民法院批准。”第一百六十一条规定：“：人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。”第一百七十六条规定：“人民法院审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起三个月内审结，有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。人民法院审理裁定的上诉案件，应当在第二审立案之日起三十日内作出终审裁定。”民事诉讼法关于民事案件审理期限的规定，确立了民事审限制度的基本面向，有效提升了民事案件审理的效率，为当事人能够依法及时通过诉讼手段保障自身权益提供了制度支撑。但民事诉讼法关于审

限制度的立法还较为粗糙，诸如民事案件再次延长审限，如何报批，以及可以延长多久审限均没有具体规定，在实践中也面临诸多问题。

二、民事审限制度细化补充的制度面相

为进一步提高诉讼效率，确保司法公正，加强对审限的监督管理，2000年9月，最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，对民事审限制度进行了细化。如规定了一审民事案件，经本院院长批准可以延长六个月，还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。审理对民事判决的上诉案件，审理期限为三个月；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月。同时，还确定了人民法院审理涉外民事案件，审理涉港、澳、台民事案件，不受一般民事案件审限的限制。此外，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》还明确了不计入审理期限的各类情形，具体有民事案件公告、鉴定的期间；审理当事人提出的管辖权异议和处理法院之间的管辖权争议的期间；民事案件由有关专业机构进行审计、评估、资产清理的期间；中止诉讼（审理）的期间等情形。同时，还确定了审判人员故意拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院审判纪律处分

办法（试行）》第五十九条的规定予以处分。

为切实加强审限的监督管理，同时也为进一步优化法治化营商环境，2018年4月，最高人民法院印发了《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》，进一步重申了人民法院审理民商事案件，应当严格遵守法律及司法解释有关审限的规定。同时，也要求“人民法院应当将案件的立案时间、审理期限，扣除、延长、重新计算审限，延期开庭审理的情况，按照《最高人民法院关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》及时向当事人及其法定代理人、诉讼代理人公开。当事人及其法定代理人、诉讼代理人有异议的，可以依法向受理案件的法院申请监督。”通过向当事人信息公开的方式，赋予了当事人对审限流程进展的监督权利，有利于进一步保障当事人的诉权。也强调了“故意违反法律、审判纪律、审判管理规定拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院工作人员处分条例》第四十七条的规定予以处分。”对违反审限监督管理的责任后果进行了进一步的明确，有效督促法官培养审限意识，加强审限管理，提高办案效率。

三、民事审限制度改革完善的制度面相

为了进一步提升审判效率，2020年最高人民法院

经全国人大常委会授权，在全国选取了 20 个城市进行民事诉讼程序繁简分流改革，对小额诉讼、简易程序的审理期限进行了进一步的完善，最高人民法院印发的《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》第十条规定：“适用小额诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”第十五条规定“人民法院适用简易程序审理的案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”改革试点，在简易程序的进出之上，进一步将小额诉讼的审限缩短至两个月，有特殊情况，可以延长一个月。同时，也规定简易程序，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月，进一步丰富了审限设置。

2021年12月24日修订的《民事诉讼法》对小额诉讼的审理期限进行了明确，第一百六十八条规定：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”通过立法的形式，对民事诉讼程序繁简分流改革的成效进行了制度确认。

2021年12月24日修订的《民事诉讼法》对简易程序审理期限及延长期限进行了明确，其一百六十五条规定：

“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”新修订的民事诉讼法充分吸收了民事诉讼程序繁简分流改革的经验，对简易程序的延长规定进行了采纳，防止在以往司法实践中普遍存在的在简易程序审理期限中不能审结的，就需要转为普通程序，故通过延长一个月审理期限的方式，增加简易程序适用的灵活性。

第二章我国民事案件审限配置的主要问题

一、审限配置的简单化

1991 年出台民事诉讼法时，我国经济社会发展还处于起步阶段，人民法院受理的民事案件大多属于传统型案件，故民事仅简单规定了普通程序审理期限为六个月，简易程序审理期限为三个月，对判决的上诉案件审理期限为三个月，对裁定的上诉案件审理期限为三十天。同时，根据案件情况，一审案件普通程序经本院院长批准，可以延长六个月，还需要延长的，报请上级人民法院批准。到 2000 年，为了克服民事审限规定过于粗糙的弊病，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》进一步完善了审限延长的具体规定，一审案件普通程序需要再次延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延

长三个月。对民事判决上诉的案件，有特殊情况，经本院院长批准，可以延长三个月。

同时，鉴于涉外、涉港、涉澳、涉台民事案件逐年增多的情况，确定了涉外、涉港、涉澳、涉台民事案件审理期限不受一般民事案件审理期限的限制。虽然，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》对审限的延长作出了更为明确细致的规定，但民事审限的设置仍较为简单，对各类民事案件简单的区分为普通程序案件、简易程序案件，设置六个月、三个月的审理期限，难以应对案件量数以千万计，案件类型数以千百计的各类民事案件。³⁹以至于在具体司法实践中，一些基层法院先将所有普通民事案件均以简易程序进行立案，在审理过程中如果不能在三个月内进行审结，再转为普通程序进行审理。

特别是在当前各级法院普遍探索民商事领域的繁简分流改革时，原有的审限制度已经不能适应当前改革的需要，特别是不能满足我们构建“立体化、多元化、精细化”的诉讼程序需要，也不能满足探索繁简分流改革，实现案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的审判实践需要。

³⁹ 《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》也规定了特别程序的审理期限为三十日，第一审船舶碰撞、共同海损审理期限为一年，对罚款、拘留民事决定不服申请复议的，审理期限为5日，但这些案件数量很少，并不能不足以应对纷繁复杂的各类民事案件。

二、审限配置的僵硬化

民事审限制度确立之初，仅简单的规定了适用普通程序审理的案件，应当在立案之日起六个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月，还需要延长的，报请上级人民法院批准。对于简易程序，则仅仅规定了，应当在立案之日起三个月内审结，没有规定简易程序可以延长，以至于一旦案件不能在三个月内审结，就只能转为普通程序。为了克服简易程序审限配置僵硬化问题，在 2021 年 12 月修订民事诉讼法时，明确了“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”

同时，也确定了：小额诉讼程序“有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”通过这样灵活的方式，增加了审限配置的灵活性，克服了以往审限配置的僵硬化特点。但我们认为，审限的配置方面，还应该更加细化灵活，针对不同诉讼程序，可以设置更为灵活的审限配置模式，以适应民事诉讼程序“立体化、多元化、精细化”的改革需要，满足案件繁简分流改革“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的实践需要。

三、审限延扣的随意化

因民事审限制度确立之处，立法文本规定较为粗糙，

在司法实践中逐步暴露出一定的问题。2000年9月，最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，对民事审限制度进行了细化。同时，还确定了人民法院审理涉外民事案件，审理涉港、澳、台民事案件，不受一般民事案件审限的限制。此外，《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》还明确了不计入审理期限的各类情形，具体包括：民事案件公告、鉴定的期间；审理当事人提出的管辖权异议和处理法院之间的管辖权争议的期间；民事案件由有关专业机构进行审计、评估、资产清理的期间；中止诉讼（审理）的期间等情形。

但是，最高法院简单列举概括的几种审限延扣的情形，也不能满足纷繁复杂的审判实践需要。因此，各级法院也在不断完善审限管理机制，出台细化了的审限延长扣除规定。诸如深圳中院2021年6月出台的《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》为例，其第八条规定了除法律规定的中止事由外，有三十三种情形可以扣除审限，具体情形为：

《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》

关于审限扣除的情形规定

第八条除法律规定的中止事由外，在办案件出现下列情形可以扣除审限：

（一）当事人提出管辖权异议的，自当事人提出异议之日起至管辖权异议裁定送达最后一名当事人的期间，对管辖权异议裁定不服上诉的，截至收到上级法院终审完毕退卷之日的期间；

（二）法院之间存在管辖权争议的，自发出或者收到协商函之日起至管辖权争议解决之日止的期间；

(三)因当事人申请回避而暂时不能进行案件办理工作的,自当事人申请回避之日起至法院作出是否同意回避申请决定之日止的期间;

(四)需要公告送达的,自公告发出之日起至被告当事人领取公告文书或者公告期满之日止的期间;

(五)需要审计、评估、鉴定(含刑事案件被告人精神病鉴定及其他司法鉴定)、资产清理的,自当事人提出申请或者法院自行决定委托之日起至法院收到相关机构最终意见之日止的期间,在此期间出现无法继续进行事由的,扣除审限期间截至法院决定终止上述事项委托之日止;

(六)当事人、诉讼代理人、辩护人申请通知新的证人到庭、调取新的证据、申请重新鉴定或者勘验的期间,但原则上不超过一个月;

(七)当事人变更或者增加诉讼请求、提起反诉、第三人参加诉讼、检察院变更起诉或者补充起诉,经法院决定合并审理的,新增加的举证、答辩期间;

(八)需要向有关部门征求意见的,自发出征求意见函之日起至收到有关部门答复之日止的期间;

(九)需要司法协助的,自发出请求协助函之日起至司法协助完毕之日止的期间;

(十)当事人申请庭外和解的,自当事人提出申请之日起至达成和解协议或者一方当事人明确不同意和解之日止的期间,但原则上不超过一个月;

(十一)对案件进行调解的,自各方当事人同意调解之日起至达成调解协议或者一方当事人明确不同意调解之日止的期间,但原则上不超过一个月;

(十一)对案件进行调解的,自各方当事人同意调解之日起至达成调解协议或者一方当事人明确不同意调解之日止的期间,但原则上不超过一个月;

(十二)需要提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会讨论决定的,自提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会之日起至审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会作出决定之日止的期间;

(十三)上级机关通知暂缓审理、暂缓执行的,自收到上级机关暂缓通知之日起至收到上级机关同意恢复审理、执行通知之日止的期间;

(十四)向上级机关请示、报请审核或者复核,与相关机关协调的期间;

(十五)申诉、申请再审、再审案件和国家赔偿案件的调卷期间;

(十六)因防止矛盾激化等特殊原因,经主管院长批准,暂缓宣判、暂缓处理的期间;

(十七)检察院对公诉案件补充侦查的,自检察院作出补充侦查决定之日起至法院收到补充侦查情况之日止的期间;

(十八)刑事案件因另行委托、指定辩护人,法院决定延期审理的,自案件宣布延期审理之日起至第十日止的准备辩护期间;

(十九)刑事案件需要有关单位补充证据材料的,自书面函告之日起至法院收到复函之日止的期间,原则上不超过三个月;

(二十)未成年人刑事案件进行庭前社会调查和心理测评的期间;

(二十一)刑事案件需要检察院阅卷的,自通知检察院查阅卷宗第二日起至法院收到退卷之日止的期间;

(二十二)刑事案件二审期间,检察院阅卷超过七日后的期间;

(二十三)对被告人在审理期间检举揭发他人犯罪行为或者提供侦破其他案件的重要线索,法院移交检察院或者公安机关依法处理的期间;

（二十四）因同一事实涉及民事责任、行政责任和刑事责任的，或者民事案件、行政案件与刑事案件涉及事实具有关联性的，民事或者行政、刑事案件并行审理中，因刑事案件侦查机关、检察机关、审判机关以防止泄密或者影响刑事案件处理等为由不签提押票等原因，导致民事或者行政案件程序无法进行的，民事或者行政案件程序停滞的期间；

（二十五）家事案件的情感修复冷静期间；

（二十六）拍卖、变卖被查封、扣押财产的，自法院委托拍卖、变卖之日起至拍卖、变卖中止或者结束之日止的期间；

（二十七）当事人达成执行和解或者提供执行担保后，法院决定暂缓执行的，自法院决定暂缓执行之日起至暂缓执行期限届满之日止的期间；

（二十八）执行案件中，审查处理执行异议、执行复议、执行监督的期间；

（二十九）执行中与其他法院发生执行争议，处理执行争议的期间；

（三十）执行案件中，审查处理追加变更执行主体的期间；

（三十一）执行案件中，审查处理申请撤销仲裁裁决、申请不予执行仲裁裁决的期间；

（三十二）需要涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的，涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的期间；

（三十三）其他可以扣除审限的情形。

因审限设置的简单化和僵硬化特点，容易导致其无法适应数以千万计的案件审判实践需要，就容易导致在案件审理过程中的延长、扣除审限的复杂化，也直接的导致，很多案件在规则上不超审限，但其实际审理期限长达一年或者数年的“隐形超审限”问题，也容易引起人民群众对人民法院审判效率的质疑。

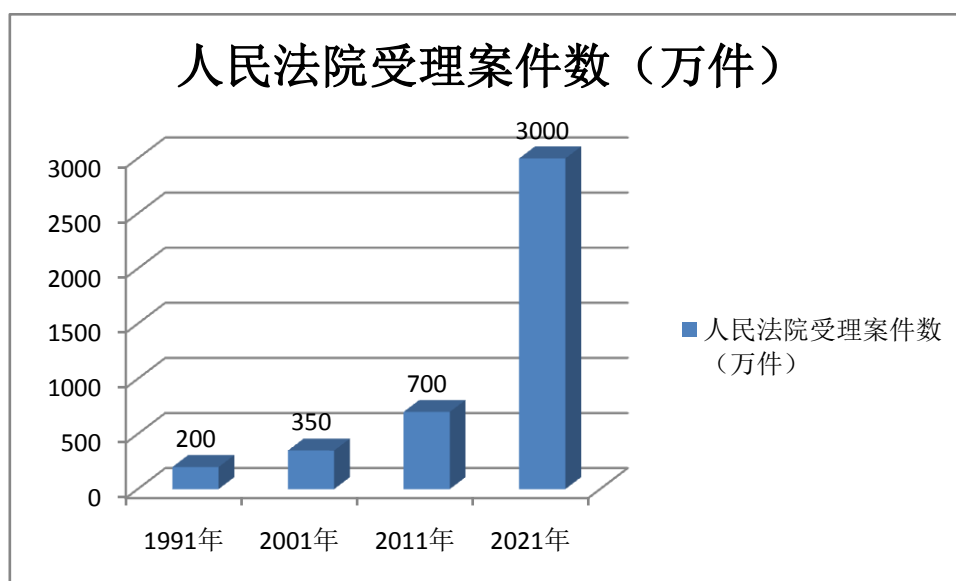
第三章民事案件审限配置考量的主要因素

1991 年民事诉讼法确立民事审限制度是根据当时的社会经济发展条件配置的审限制度，经过三十余年的发展，当前的社会经济发生了翻天覆地的变化。改革和完善民事审限

制度，需要重新考量影响审限配置的各种因素，诸如法院受理案件数、司法人力资源、审判基础设施、民事诉讼模式等等。

一、人民法院受理案件数量

2006 年以前，民事审限制度再司法实践中并没有遇到特别明显的问题。但自 2006 年国务院发布《人民法院诉讼费交纳办法》以后，情况发生了明显的变化。2006 年以前，全国各级法院受理案件数长年维持在 500 万件以下，2006 年开始，全国各级法院受理案件数持续高速增长，到 2008 年突破 500 万件，2015 年突破 1000 万件，2021 年则已经突破了 3000 万件。总体上看，自 1991 年民事审限制度确立开始，人民法院受理案件数逐年增加，且近十年受理案件数呈持续高速增长态势，1991 年全国各级法院受理案件数在 200 万件左右，2021 年全国法院受理案件数 3000 万件左右，全国各级法院受理案件数增长近 15 倍。

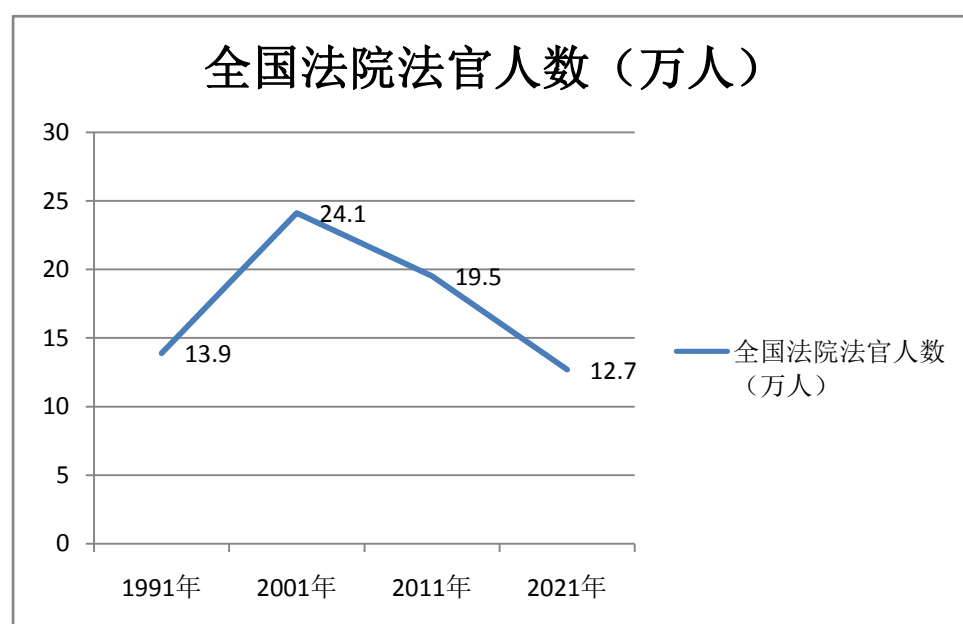


在审限恒定的情况下，随着法院受理案件的持续增长，要消化海量的诉讼案件，必然导致法官办理案件的普遍上涨。特别是自立案登记制改革、以及法官员额制改革以来，法官人均办案数呈高速增长态势，当法官人均办案数达到一定极限以后，大量的案件难以在审限内审结，必然导致一定数量的“超审限”案件和“隐形超审限”案件。

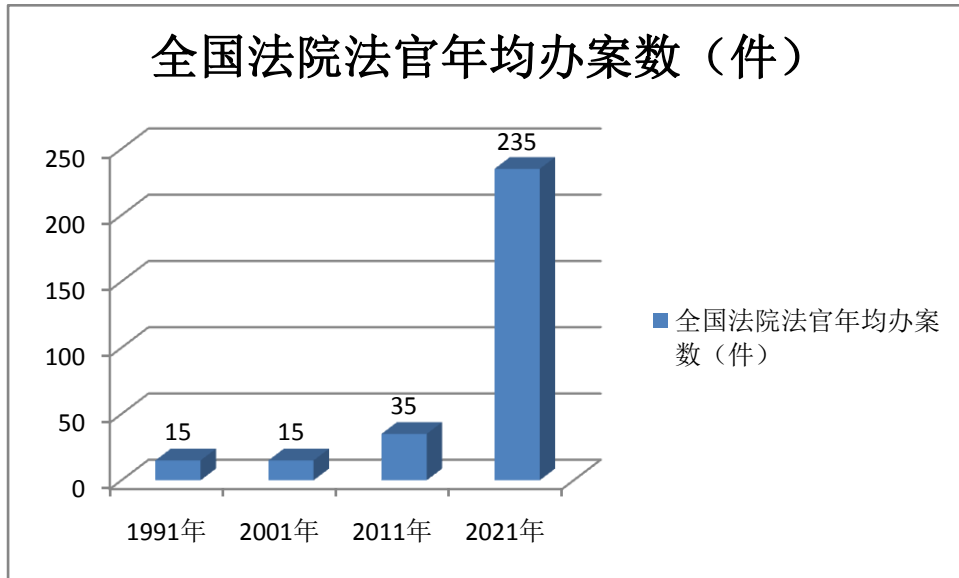
二、人民法院司法人力资源

1991 年民事诉讼法确立审限制度时，全国各级法院约有法官 13.9 万人，后期随着案件增长等因素，全国各级法院法官人数有较大增长，到 2002 年时，全国各级法院法官人数达到 24.8 万人左右，此后全国各级法院法官人数长期维持在 19 万左右。到 2016 年，人民法院试行法官员额制改革，目前全国各级法院法官员额数维持在 12.7 万人左右。近十年来，

人民法院受理的案件数从 2011 年的 700 万件左右，上升至 2021 年的 3000 万件左右，案件量增长了 2300 万件，但法官人数反而减少了近 7 万名。



随着案件的快速增长，以及法官人数的相对减少，导致法官人均办案数，近十年来高速增长。根据统计，2011 年时，全国各级法院法官人均办案数仅 35 件，但随着立案登记制、法官员额制的施行，到 2021 年时，全国各级法院法官人均结案数已经达到 235 件。法官人均办案数近十年增长了 200 件。



三、人民法院审判基础设施

当人民法院受理案件持续高速增长，法官员额相对下降以及短时间无法增加的情况下，法官人均办案数持续高速增长，在法官人均办案数在 200-250 的区间内，尚能完成年度办案任务，但当案件突破法官年均办案的 250 件饱和度时，就需要通过增加审判辅助人员、加快智慧法院建设、加强审判基础设施建设等方式来应对日益突出的人案矛盾。诸如深圳等地法院，通过购买社会化服务、增加聘用制审判辅助人员的方式增加了人力资源保障，也通过智慧法院建设等方式提升了办案效率。但是，仍然存在是审判基础设置滞后等问题带来的影响审判效率的问题。

根据调研统计，近五年，深圳法院新成立了五个法院，仅有前海法院新修了审判大楼并已经正式办公，其他新成立的法院均是租借大楼进行办公。深圳中院，也有五个办公区，

审判法庭极度紧缺。全市法院缺口审判法庭 300 个左右。以深圳法院 2021 年基层法院法官年均办案数为例，2021 年深圳法院基层法院法官年均办案约 600 件，大致每个正常工作日要办理 3-4 件案件，在这样的情况下，大致每个员额法官需要一个审判法庭才能满足正常的开庭、调解工作需要。但是深圳法院一些新成立的法院尚在租借的大楼进行办公，一些原来的基层法院，由于办公大楼大多上个世纪 90 年代修建，审判法庭也极度紧张，办公条件也非常紧张，较大程度的制约了审判效率。

四、民事诉讼程序运行模式

我国传统的民事诉讼制度模式是一种法官主导的纠问式职权主义模式，在职权主义诉讼模式中，法官对案件的流程有较大的指挥权和控制权，能够控制案件流程的进展。这种职权主义模式，在传统社会案件量较少的背景下可以有效运行，法官也可以主导案件的流程进展。但进入社会高速发展期后，随着诉讼案件的高速增长，通过法官主导的纠问式职权主义诉讼模式，难以应对“诉讼爆炸”带来的大量诉讼案件，法官既不可能事无巨细的对案件事实进行详细的纠问，也不可能每个案件都深入田间地头区调查取证，而更多需要当事人进行举证并进行法庭辩论。随着民事诉讼制度模式的改革，我国当前的诉讼模式已经进入向当事人主义模式转变的

过程，处于职权主义和当事人主义兼有的混合模式。诉讼模式的转变，也对审限制度的运行带来一定的冲突，当法官不再享有对案件审理进行的绝对主导权，而又没有建构一套完整的当事人诉讼促进义务机制，以往的审限制度就难以适应当前的司法实践需要。⁴⁰

同时，在民事诉讼法施行之处，当时仅有普通程序和简易程序两种主要的案件审理程序，包括简易程序、小额诉讼程序等审理程序都不是很完善。实际上，在司法实践中有大量的案件是可以通过简易程序和小额诉讼程序等审理的，如果民事制度没有构建完善的诉讼程序，不能根据案件类型，构建“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的诉讼程序，也会很大程度制约审判效率。因此，改革和完善审限程序，也要充分根据审判实践的事情情况，根据案件的简案、繁案、难案、特案等性质，构建小额诉讼、简易程序、普通程序、繁案程序、特案程序相适应的审限制度。

第四章我国民事案件审限配置的优化方案

前文已经论述，改革和完善审限制度目前主要有繁简分流、审理环节论、审判周期论、执行合同论等主要观点。我们认为，完全对当前的民事审限制度进行颠覆

⁴⁰陈昶屹：《司法改革背景下我国民事一审审限制度的修正与路径》，载《法律适用》2016年第9期，第61页。

性的改革，既不符合当前的民事诉讼审判实际，也难以在立法及学理上获得较大的支持。但可以采取改革试点的方式，渐进式的探索民事审限制度的改革。因此，我们提出了民事审限制度改革试点的两种优化方案。第一种方案是结合当前民事诉讼程序改革的实际，从健全完善立体化、多元化、精细化的诉讼程序，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，在繁简分流论下构建一套“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的多元化民事审限制度，实现案件审理“当快则快、当慢则慢、当精则精、当特则特”的诉讼程序模式。第二种方案是对案件从立案到结案的所有流程环节进行全面的梳理，明确各个流程节点的操作时限，构建审理环节视角下的民事审限机制。审理环节论下法官仅对其负责的审理环节承担责任，不同责任人员对不同环节的义务承担相应责任，辅之以当事人诉讼促进义务，当事人也需要积极促进诉讼进程。这样可以适当减轻因案件量过大、审判资源不足导致的非法官原因引起的诉讼迟延行为，进一步明确不同主体的权利义务关系，构建诉讼促进义务协同机制。

一、繁简分流论下的审限机制改革方案

2019年1月，习近平主持召开中央政法工作会议，提出“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。”2019年2月，最高人民法院印发《人民法院第五个

五年改革纲要（2019—2023）》提出：“进一步完善案件繁简分流机制，健全完善**立体化、多元化、精细化的**诉讼程序，推进案件**繁简分流、轻重分离、快慢分道**。”2019年12月，全国人大常委会授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，提出：“为进一步优化司法资源配置，推进**繁简分流、轻重分离、快慢分道**，深化民事诉讼制度改革，提升司法效能，促进司法公正，决定在部分地区法院开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。”2020年8月，最高人民法院印发《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》进一步提出：“完善程序适用激励机制，精准区分“**繁案**”和“**简案**”，建立科学合理的办案考核指标和机制，通过快审快执、绩效激励等方式，引导当事人、鼓励法官依法依规选择小额诉讼程序、简易程序办理案件。”在民事诉讼程序繁简分流改革背景下，审视民事诉讼制度改革，其不仅仅要改革诉讼规则、审判组织、审理程序，还要积极推进审限制度改革，配合以审限制度改革、审判程序等改革确保真正实现案件审理“**繁简分流、轻重分离、快慢分道**”，构建立体化、多元化、精细化的民事诉讼程序。

课题组建议构建一套“**简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审**”的多元化审限制度，实现案件审理“**当快则快、当慢则慢、当精则精、当特则特**”，其主要目的是根据案件

的繁简特征，对小额、简单案件构建一套简案快审的审限机制，提升简单案件的审理效率，从快速化解纠纷角度而言，简单案件快审的审限设置，更加侧重纠纷解决的效率价值。而对重大疑难复杂案件，构建一套繁案精审的审限制度，其目的是对重大疑难复杂案件侧重公平价值，通过“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的多元化审限制度，实现案件审理“当快则快、当慢则慢、当精则精、当特则特”，发挥多元审限制度，针对不同案件，发挥不同制度价值的多元目的。

1. 改革完善民事审限机制的功能定位

近年来，人民法院推进繁简分流改革，既有满足人民群众日益增长多元化司法需求的需要，也有切实缓解人民法院日益突出人案矛盾的需要，还有为优化法治化营商环境，获取世界银行营商环境“执行合同”指标较高评价的需要。以世界银行营商环境“执行合同”指标为例，执行合同（Enforcing contracts）衡量的是解决一个标准商业纠纷所需要的时间和成本，以及司法部门的一系列良好做法，包括司法效率、司法成本、司法程序质量指数三个板块，分别占 33.33%。该项评估围绕诉前保全、诉前调解、立案登记、诉讼缴费、送达效率、分案程序、审判组织、庭前会议、开庭审理、判决执行等要素，涉及了一整套评价指标和分值。其中司法效率（占 33.33%）涉及起诉、立案、送达、庭前会

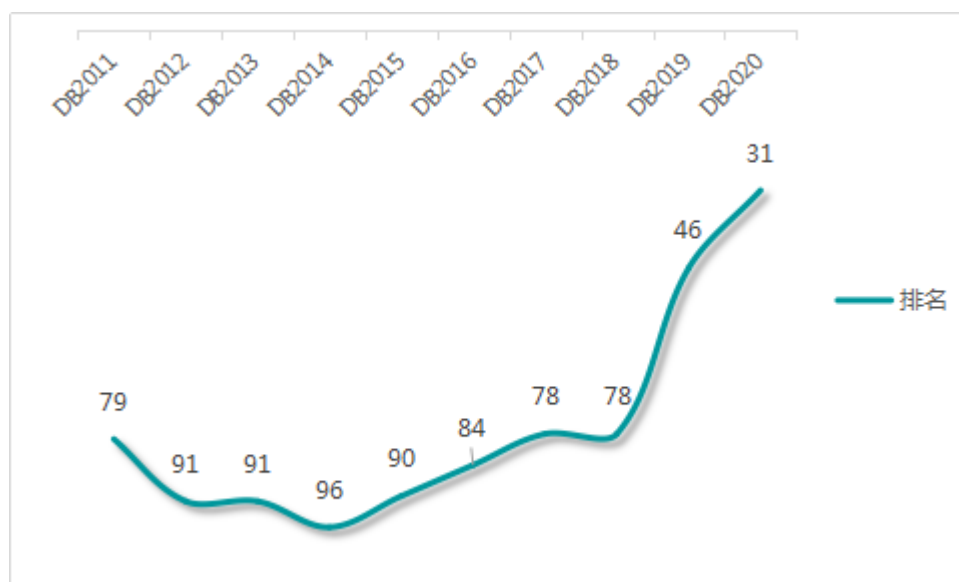
议、证据交换、庭审、宣判、上诉、执行、保全、拍卖之间的间隔时间、具体时长。

为有优化“执行合同”指标水平，最高人民法院采取了多项举措，诸如出台《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》《关于进一步加强民事送达工作的若干意见》等意见，切实提升审判效率，同时也积极推进繁简分流改革，有效提升商事纠纷解决效率。总体上，最高人民法院近年来推进的各项改革举措，既有内部司法实践的迫切需求，也有外部营商环境评价的外部激励，其主导目的就是为了构建一套“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的案件审理体系，满足人民群众日益增长多元化的司法需求。

通过多方面努力，近年来，我国在世界银行营商环境“执行合同”的排名在曲折中不断前行（见图 1）。在各级组织的努力下，2020 年，我国排名继续提升，位列第 31 名，首次进入全球前 40 名。在世界银行发布的《2020 年营商环境报告》评估的十项主要指标中，“执行合同”指标表现最佳，为世界第 5 名，司法程序质量更是位居“全球第一”⁴¹。世界银行营商环境评价作为世界公认的第三方评价组织，对我国“执行合同”指标优化工作给予了高度评价，充分肯定了近年来最高人民法院积极推进司法体制综合配套改革的系列举措，充分体现了新时代中国特色社会主义司法制度的优越性，充分

⁴¹参见《2019 年最高人民法院工作报告》，我国营商环境世界排名大幅跃升，其中“司法程序质量”排名第一，被评价为“全球最佳实践者”。

展现了人民法院打造国际一流营商环境的担当作为，充分反映了人民群众与国际社会对中国司法制度的认可，充分表现了中国司法改革与司法智慧对全球改革的贡献。



整体上，我国的“执行合同”指标已经位列全球最佳水平行列，单纯再以提升效率为目的的改革，其提升的空间、意义已经不大。当前，更需要结合法官员额制改革，法官人数绝对减少，案件持续上涨，审判资源有限等因素，科学设置审限长短，并充分关注的是满足人民群众日益增长的多元化司法需求，有效缓解人民法院日益突出人案矛盾，建构一套“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的审限制度，既要进一步提高简单案件的审判效率，满足人民群众的多元司法需求，实现“简案快审”，也要适当增加新型重大疑难复杂案件的审理期限，实现“繁案精审”，产出高质量的司法裁

判，不因案件量增加、人案矛盾等因素，影响新型重大疑难复杂案件的审判质量。同时，也要对进一步细化完善普通案件的审理期限，完善延长、扣除审限的具体规则，充分适应日益多元复杂海量诉讼案件的实践需求，构建一套“立体化、多元化、精细化”的诉讼程序。

2.构建“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的审限机制模式

近年来，全国法院系统受理的案件总量在 3000 万件左右，在这 3000 万件诉讼案件中，既有简单的案件，也有普通的案件，也有重大疑难复杂案件，还有特殊程序案件。不论是满足人民群众日益增长的多元化诉法需求，还是从司法审判的实际情况以及优化法治化营商环境角度，都需要构建一套“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的诉讼程序，实现“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”，达到简单类案件“当快则快”，为当事人快捷高效解决纠纷，疑难案件“当慢则慢”，实现疑难复杂案件精研细审。

（1）简案快审的审限设置

近年来，我国在世界银行营商环境“执行合同”的排名不断跃升。在各级组织的努力下，2020 年，我国排名继续提升，位列第 31 名，首次进入全球前 40 名。在世界银行发布的《2020 年营商环境报告》评估的十项主要指标中，“执行

合同”指标表现最佳，为世界第 5 名，其中司法程序质量更是位居“全球第一”⁴²。“执行合同”指标位居世界第 5 名，其进步空间已经非常优先，总体表明中国法院的司法效率、司法成本、司法程序质量已经位于世界最优水平行列。总体上，“执行合同”指标进一步优化的空间已经非常小，但也可以尝试在小额诉讼方面进一步探索。

①探索试点小额速裁程序

鉴于世界银行“执行合同”指标考察一个国家或地区“司法效率”主要是考察一例小额案件的审理、执行周期，为进一步优化营商环境“执行合同”评价指标，以及满足人民群众对小额诉讼高效便捷审理的司法需求，可探索在简单类案件通过简易程序、小额程序两种审理程序之外，再探索一种小额速裁程序，审理标的额一万以内的小额诉讼案件，对于适用小额速裁程审理的案件，可以在审理各个环节进一步简化程序，并简化裁判文书，探索通过令状式、表格式、支付令等方式简化裁判文书。

建议适用小额速裁程序审理的案件主要为“基层人民法院审理的事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付类案件，标的额为人民币一万元以下的，适用小额速裁程序，实行一审终审。”建议“适用小额速裁诉讼程

⁴²参见《2019 年最高人民法院工作报告》，我国营商环境世界排名大幅跃升，其中“司法程序质量”排名第一，被评价为“全球最佳实践者”。

序审理的案件，应当在立案之日起二十日内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长十日。”小额速裁诉讼程序主要审理标的额一万以内的简单民事案件，可探索在立案庭（诉讼服务中心）设小额速裁中心，并配备小额速裁法官，对小额速裁案件，可以设置更为简单的审理方式，通过电子诉讼等方式，以支付令的方式裁判案件，切实提升小标的案件的审理效率，有效缩短此类案件审理周期，进一步构建立体化、多元化、精细化的诉讼程序，努力实现“简案快审”。

②小额诉讼程序的审理期限

2021年12月24日修订的《民事诉讼法》对小额诉讼的审理期限进行了明确，第一百六十八条规定：“人民法院适用小额诉讼的程序审理案件，应当在立案之日起两个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”通过立法的形式，对民事诉讼程序繁简分流改革的成效进行了制度确认。鉴于小额诉讼程序的审理期限新近才通过立法形式予以确认，其在司法实践中的运行还需要通过时间的检验，但也有部分法院反映小额诉讼程序的适用率较低，主要是送达周期较长、案件量多、轮候周期较长，虽然小额诉讼程序的审理期限较短，但其他相应节点性工作并没有减少或

者缩短，建议进一步简化小额诉讼程序举证、质证、法庭辩论等流程形式，进一步简化小额诉讼法律文书，通过令状式、要素式、支付令等方式简化小额诉讼裁判文书，以实质性缩短小额诉讼审理周期。

③简易程序审理期限

2021年12月24日修订的《民事诉讼法》对简易程序审理期限及延长期限进行了明确，其一百六十五条规定：“人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”新修订的民事诉讼法充分吸收了民事诉讼程序繁简分流改革的经验，对简易程序的延长规定进行了采纳，防止在以往司法实践中普遍存在的在简易程序审理期限中不能审结的，就需要转为普通程序，故通过延长一个月审理期限的方式，增加简易程序适用的灵活性。总体上，通过简单类案件简易程序审理，有效做到了案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。

（2）普通案件的审限设置

新修订的《民事诉讼法》第四十条第一款规定：“适用简易程序审理的民事案件，由审判员一人独任审理。基层人民法院审理的基本事实清楚、权利义务关系明确的第一审民事

案件，可以由审判员一人适用普通程序独任制审理。”第二款规定：“中级人民法院对第一审适用简易程序审结或者不服裁定提起上诉的第二审民事案件，事实清楚、权利义务明确的，经双方当事人同意，可以由审判员一人独任审理。”其通过立法的形式吸收了民事诉讼程序繁简分流改革关于独任制审理的有益经验，构建了普通案件“普通程序独任制”和“普通程序合议制”的两种审理模式，实际上是对适用普通程序的案件进行了再分类，将适用普通程序的案件分为相对简单的案件和相对复杂的案件，相对简单的案件适用“普通程序独任制”审理，相对复杂的案件适用“普通程序合议制审理”，同时对第二审程序适用独任制的情形也进行了明确规定，故可以探索与独任制审理相适应的审理期限制度。

①普通程序独任制的审理期限

适用普通程序独任制审理的案件基本是基本事实清楚，权利义务关系明确的案件，其基本能够在六个月审限内审结，仅有少数案件需要延长审限进行审理。故，建议适用普通程序独任制审理的案件起基本审限保持为六个月为宜，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长“三个月”，比原规定“可以延长六个月”短三个月，如还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

对故普通程序独任制审理的期限具体建议为：“人民法

院适用普通程序独任制审理的案件，应当在立案之日六个月内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。”

②第二审程序独任制审理期限

总体上，对简单类案件判决的上诉案件，能够在三个月内审结，故第二审程序独任制审理期限保持三个月不变，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月，能够满足司法实践需要。此外，新修订的《民事诉讼法》紧规定“中级人民法院对第一审适用简易程序审结或者不服裁定提起上诉的第二审民事案件，事实清楚、权利义务明确的，经双方当事人同意，可以由审判员一人独任审理。”还不能最大程度发挥第二审程序独任制设立的制度优势，建议增加对第一审适用普通程序独任制审理审结的，事实清楚、权利义务明确的，经双方当事人同意，也可以由审判员一人独任审理。

故建议《民事诉讼法》第四十条第二款可修改为：“中级人民法院对第一审适用简易程序、**普通程序独任制审结**或者不服裁定提起上诉的第二审民事案件，**或者其他事实清楚、权利义务明确的案件**，经双方当事人同意，可以由审判员一人独任审理。”增加，第一审程序适用普通程序独任制审结的

以及其他事实清楚、权利义务关系明确的案件，也可以通过第二审程序独任制进行审理，以最大程度发挥第二审程序独任制审理的制度功能，有效节约本就紧张的司法人力资源。

（3）繁案精审的审限设置

在此次民事诉讼法修订过程中，有学者建议此次修法既要充分满足“简案快审”的实践需要，也不能忽视“繁案精审”的实践需求。虽然，当前的民事诉讼法不论是在审判程序与审判组织的设计上，基本能够满足“繁案精审”的制度需求，但是随着近年来人民法院受理的案件数持续高速增长，当前的“繁案精审”制度模式已经不能适应日新月异的社会实践，也不能满足人民群众日益增长的多元化司法需求，故也有必要对“繁案精审”的制度进行结构再造，适当增加“繁案”的审理期限，通过案件“繁简分流”，优化人力主要配置等举措，努力实现“繁案精审”。此外，因世界银行营商环境“执行合同”指标主要考察小额案件的办理效率，并不考察新型重大疑难复杂案件的办理效率，故适当延长繁案的审限，并不影响营商环境“执行合同”评价指标。

① 普通程序合议制审理期限

实践中，虽然大部分适用普通程序合议制的案件能够在六个月基本审限内审结，但也存在一定数量的案件需要通过

延长审限的方式才能审结。结合四级法院审级职能定位改革，大量案件下沉基层法院，同时，随着经济社会高速发展，人民法院也受理了很多新型重大疑难复杂案件，对于这些新型重大疑难复杂案件，六个月的审限，不能满足审理工作需要。在考虑当前人民法院人案矛盾以及案件结构特点等原因，建议适用普通程序合议制的基本审理期限为一年，经本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月，确保在司法实践中存在的新型重大疑难复杂案件能够实现“繁案精审”。

故对普通程序合议制的审理期限建议为：“人民法院适用普通程序合议制审理的案件，应当在立案之日一年内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。”

②第二审程序合议制审理期限

因适用第二审程序合议制审理的案件总体上是新型重大疑难复杂案件，故适用第二审程序合议制审理的案件，有一定比例延长了审限，三个月的基本审限不能满足司法实践的实际需要，故建议第二审程序合议制的基本审理期限为六个月，经本院院长批准，可以延长六个月。

故建议第二审程序合议制审理期限为：“第二审人民法

院适用合议制审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起六个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月。”

（4）特殊案件的审限设置

《民事诉讼法》第一百八十条规定：“人民法院适用特别程序审理的案件，应当在立案之日起三十日内或公告期满后三十日内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准。但审理选民资格的案件除外。”该条文明确了适用特别程序审理案件的基本审限为三十日，有特殊情况还可以延长。对于特别程序审理的期限，因适用特别程序的案件本来就相对较少，故建议特别程序的审理期限可基本保持不变。⁴³

此外，《最高人民法院关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》规定：“审理第一审船舶碰撞、共同海损案件的期限为一年；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月。”“审理涉外民事案件，根据民事诉讼法第二百五十条的规定，不受上述案件审理期限的限制。审理涉港、澳、台的民事案件的期限，参照涉外审理民事案件的规定办理。”近年来，随着经济社会的高速发展以及和国际间往来的日趋频繁，不论是海事海商案件，还是涉外、涉港澳台案件，都在快速增长，涉外、涉港澳台案件不受一般民事审限的限

⁴³适用特别程序审理的民事案件，期限为三十日；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三十日，但审理选民资格案件必须在选举日前审结。

制，不利于提高此类案件的审判效率，也不利于加强对此类案件的审判管理，也不利于维护我国司法公信力。故建议，对此类案件也建立科学合理的审限制度。

具体建议为：“人民法院审理第一审海事、海商、破产、涉外、涉港、涉澳、涉台等特殊类民事案件，审理期限为一年；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一年，还需延长的，报请上一级法院批准，可以再延长一年；如在三年内仍不能审结的，可以层报最高人民法院申请延长。”

“人民法院审理对海事、海商、破产、涉外、涉港、涉澳、涉台等特殊类民事案件判决上诉的案件，审理期限为六个月；有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月，还需延长的，报请上一级法院批准，可以再延长六个月；如经两次延长仍不能审结的，可以层报最高人民法院申请延长。”

二、审理环节论下的审限机制改革方案

审理环节论下构建审限模式，不再拘泥于传统的审限期限模式，而是构建案件从立案到结案所处位的办理流程，督促各个环节的法官、审判辅助人员、诉讼参与者以及其他人员协同推进诉讼进程。旨在构建案件在立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、

合议、宣判、结案、归档、移送、退卷全部流程环节运行机制。

衡量案件的审理效率，不再单纯的衡量案件从立案到结案的时间长短，而是衡量案件进行某个环节，某个环节的时间长短。不再单纯的只是对法官办理案件进行衡量，在不同的环节，由不同的责任人员承担提升环节效率的责任。

通过构建审理环节论，可以进一步细分案件从立案到结案的各个环节事务流程节点，可以细分各个环节不同人员的职责权限，明确不同的权责，达到权责利一致的原则。同时，也需要构建完善的当事人诉讼义务促进机制，督促当事人促进诉讼进程，避免因当事人的原因拖延诉讼。诉讼环节论是对当前审限制度的重大变革，涉及到当事人的司法期待，营商环境的综合评估等综合内容，具有一定的理论意义,但是否可行，尚需要实践检验。

第四编审限管理理论

自 1991 年民事诉讼法确立民事审限制度以来，对民事案件审限进行管理就成为人民法院审判管理的重要内容。随着，民事审限制度的深入实践，也发现民事审限制度运行的

实践问题，故在 2000 年 9 月，最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限的若干规定》，2018 年 4 月，最高人民法院又出台了《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭的规定》，但是在审限监督管理中，仍然存在不少问题，诸如“超审限”以及“隐形超审限”问题，对审限制度的良性运转带来制度性障碍。因此，改革和完善民事审限制度，既要完善审限配置模式，或者重构审限制度，也要完善审限管理机制，同时，借助智慧法院建设契机，运用信息化手段加强审限监督管理，确保民事审限制度在司法实践中良性运行。

第一章现行审限管理的制度框架结构

自 2006 年诉讼费收费办法改革以来，人民法院受理案件数持续增长，到 2011 年各级法院受理案件数更是呈高速增长态势。在法院政法编制短时间无法增加，审限无法短时间延长的情况下，化解日益增长的诉讼案件，消化日益增长的诉讼存案，唯有通过审判管理，通过向管理要效率的方式提升审判效率。人民法院的审限管理经过几十年的发展，也逐渐形成了一套系统的框架结构。

一、规范审限变更和诉讼程序转化

针对规范延长审限、扣除审限等相关情况的具体条件，对延长审限条件从严掌握，适当减少审限延长的次数。如对

于适用简易程序转为普通程序审理的案件，审限原则上不可再延长等。加强对案件中止审理的管理，规范办理案件中止手续的审批，加强对中止后恢复审理的管理，中止审理的事由消失后，要及时办理恢复审理手续。统一审限变更手续办理，由专门机构统一管理审限变更手续的申请和信息录入，进一步规范办理审限变更的流程，防止权限滥用。加强诉讼程序转化管理，加强对简易程序向普通程序转化的审批，严格限制法官因审理期间拖沓造成本应在简易程序审结的案件又转为普通程序，堵塞审限规避漏洞。

二、增加流程节点时限提升审判效率

加强对审判流程环节的监督，合理设置从立案到卷宗流转、开庭、合议、制作裁判文书、送达等期间限制，保证法官审判权行使的同时实现对节点的合理控制。特别是要规定“第一次到再次开庭”、“开庭后到作出判决”等具有自由裁量空间的阶段性时限，对法官随意控制审理进程提供有效的制约，促成法官对案件审理进程作出规划，使耗费在各个阶段的审理时间合理、透明，也使当事人可预见诉讼的进程及发展情况。例如，深圳法院2020年出台了《关于加强审判流程监督管理的工作指引》，旨在构建对案件在立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送、退卷以及裁判文书上网等全部流程环节

和节点进行全方位审核、监督、检查的新型综合性监督管理机制，并对每一个流程节点设置了常态运行、预警提醒、超期监督的运行状态。对于非法院主导的流程环节，也积极加强管理，特别是加强重点环节管理，合理压缩相关环节占用的时间。特别是加强对鉴定、评估等环节的监管，对法院委托事项长时间不能办结的，应当及时予以更换或不再委托；对信誉较差、鉴定结论不能及时作出等原因的，建议取消受委托资格；根据不同的委托事项规定不同的时间期限等。同时，加强调解环节管理，规范庭外和解启动程序，规范庭外和解的期限，规范“继续调解的期限不计入审理期限”的适用。

三、规范各类监督主体对案件审限的监督管理

不论是《民事诉讼法》，还是《最高人民法院关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》虽然都规定了延长审限，需要经院长批准，再次延长的，报请上一级人民法院批准。但在具体民事司法实践中，对案件审限的系统监督管理则是一项系统性的工程，需要建构一套完整的监督管理机制。构建一套完善的审限监督管理机制，既要明确需要监督管理的范围，也要明确各类监督管理主体的监督管理职责，还要细化监督管理流程，更要明确违反审限监督管理应当承担的法律责任等等情形。以深圳中院出台的《深圳市中级人民法院

关于加强审限监督管理的规定》为例，通过加强审限监督管理的制度性建设，其构建了一套系统的审限监督管理机制。

《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》

关于各类监督主体对审限的监督管理工作要求

第十六条案件承办法官应当加强自主管理，审限变更事由应确实充分且无法克服，对审限变更事由应当积极采取催办、协调、跟进等措施促进事由尽快消除，并及时跟踪做好工作记录；审限变更事由消除后，应当及时在审判流程管理系统中办理恢复审限手续；申请审限变更必须附有相关书面证明材料并装订入卷备查，如案件卷宗未附审限变更证明材料，视为审限变更无正当事由。

第十七条完善审限届满前预警机制，在各类案件审限届满前规定时间内，通过管理系统自动添加预警标识，并向承办法官、跟案法官助理及部门负责人推送预警信息。

第十八条审判长、部门领导应当加强审限监管，对报请的审限变更应当认真审查、严格把关，对无正当事由或者事由不充分的申请，不予批准扣、延审限；对因审查不认真、把关不严导致不当扣、延审限的，审批的审判长、部门领导应当承担相应的监管责任。

第十九条审判长、部门领导应当加强审限节点管理，关注案件办理进展情况，强化案件审限节点管控，督促承办法官及时安排开庭、调查询问、合议、撰写裁判文书等；对受到审限预警的案件，应当及时核实情况，督促承办法官尽快结案或及时办理审限变更。

第二十条部门领导应当随时监管本部门的案件信息，如发现法官存案中超审限案件数、长期未结案件数畸高，应当及时了解情况并给予业务监督指导。

第二十一条以“案情复杂疑难”、“其他”事由申请延长审限的，应当在申请时对案情复杂疑难的具体体现概括列明，不得简单填写“复杂疑难”或“其他”；以“其他”事由申请扣除审限的，同样应当在申请时对需要扣除审限的具体情形概括列明，不得只简单填写“其他”。

未在正常审限内提交专业法官会议讨论或者专业法官会议已有结论的案件，不得单以案情疑难复杂为由申请延长审限。

第二十五条审判管理部门建立审限管理定期通报制度，对本院各部门审限变更、超审限案件等情况至少每季度通报一次；对超审限案件数量、比例持续排在前列或者其他情况严重的，由审判管理部门向相关部门的分管院领导发提示函，提请分管院领导督办整改。

自立案次日起超过十二个月尚未办结案件，纳入长期未结案件进行专项监督管理。

通过制度规范的形式，明确了法官、审判长、部门领导以及审判管理部门应当承担的审限监督管理责任，形成了审限监督管理的梯度型管理机制，有利于构建完善的审限监督管理制度。此外，对于案件超审限的各项责任，也需要进行明确的规范。

四、发挥审判质效评估制约激励的导向作用

发挥质效评估导向作用，强化激励与处罚措施。一方面要科学设定“正常审限内结案率”和“长期未结案率”“审理周期”“裁判周期”等与审限管理直接相关联的指标，严格按照法律和司法解释的相关规定计算各类案件的审限，尽量减少借各种事由延长审限的情形。另一方面要适当设定对“调解率”等间接影响审限管理的指标的权重，避免因片面追求调撤率，造成案件久调不决的情况。对超审限的行为建立起明确的责任追究制度，将案件的审限状况纳入对法官个人以及部门的岗位考核体系。

如深圳中院2021年7月出台的《关于加强长期未结案件监督管理的规定》明确了案件长期未结的各项责任。对案件长期未结的，将对法官采取取消评先评优资格、调整绩效奖金发放标准、暂缓晋升或降低法官等级直至退出法官员额等

问责措施；两级法院的院长、分管院领导、业务部门主要负责人、审判长等责任主体视情节轻重调整绩效奖金发放标准。对长期未结案件专项评查中发现的纪律作风问题以及承办法官不如实填报长期未结案件有关信息或者存在人为拖延办案、失职不作为等情况，造成严重后果的，移交纪检监察部门按照司法责任制规定追究责任。通过一系列的制度规范，深圳法院构建了一套完善的审限监督管理机制。

《深圳市中级人民法院关于加强长期未结案件监督管理的规定》对案件长期未结的责任规定

第十八条两级法院应将长期未结案件情况作为对法官进行考核、评价、问责的重要指标，视情节轻重采取取消评先评优资格、调整绩效奖金发放标准、暂缓晋升或降低法官等级直至退出法官员额等问责措施；两级法院的院长、分管院领导、业务部门主要负责人、审判长等责任主体视情节轻重调整绩效奖金发放标准。

（一）承办法官在年底（12月31日）存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件超过5宗或者两年以上无正当理由长期未结案件超过1宗的，该年度取消评先评优资格。

（二）承办法官在年底（12月31日）存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件超过5宗的，每超过1宗，该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减2%；每存在1宗两年以上不满三年无正当理由长期未结案件的，该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减10%；每存在1宗三年以上无正当理由长期未结案件的，该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减20%；存在以上三种情形的，累计扣减，扣完为止。

审判长所带合议庭成员在年底（12月31日）存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件合计超过15宗的，每超过1宗，审判长该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减2%；存在两年以上不满三年无正当理由长期未结案件合计超过5宗的，每超过1宗，审判长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减10%；存在三年以上无正当理由长期未结案件合计超过3宗的，每超过1宗，审判长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减20%；存在以上三种情形的，累计扣减，扣完为止。

业务部门在年底（12月31日）存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件合计超过30宗的，每超过1宗，业务部门主要负责人的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减2%，累计扣减，扣完为止。

分管部门在年底（12月31日）存在两年以上不满三年无正当理由长期未结案

件合计超过10宗的，每超过1宗，分管院领导的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减10%，累计扣减，扣完为止。

全院在年底（12月31日）存在三年以上无正当理由长期未结案件合计超过5宗的，每超过1宗，院长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减20%，累计扣减，扣完为止。

（三）承办法官存在无正当理由长期未结案件，符合暂缓晋升法官等级、降低法官等级等情形的，按照规定予以相应处理。经任职法院法官考评委员会考核认定，法官承办案件中，无正当理由，存在三年以上长期未结案件2件或者存在两年以上不满三年的长期未结案件3件的，应当按照有关规定退出法官员额。

（四）在干部选拔任用工作中，承办法官无正当理由长期未结案件情况将作为影响领导职务选任的重要因素。

长期未结案件办理过程中更换承办法官的，对原承办法官、现承办法官的责任分别界定，在法官各自的考核、评价、问责中予以体现。

由于执行员、法官助理、书记员等人员不认真履行职责等原因，造成案件无正当理由长期未结的，参照上述办法对责任人予以相应问责处理。

第十九条业务部门负责人对长期未结案件监管的履职情况，应纳入其年度绩效量化考评；监督管理不力造成严重后果的，应当按照规定对其履职情况进行问责。

第二十条对长期未结案件专项评查中发现的纪律作风问题以及承办法官不如实填报长期未结案件有关信息或者存在人为拖延办案、失职不作为等情况，造成严重后果的，移交纪检监察部门按照司法责任制规定追究责任。

同时，深圳中院也积极发挥激励机制作用，对在“双超”案件清理集中攻坚战中取得优异成绩的法官、审判辅助人员进行通报表扬、记功、嘉奖，切实激励法官提升审判效率，消化存案。

第二章现行审限管理的主要问题分析

加强审限管理是促进民事审限制度有序运行，切实提升审判效率，有效提升司法公信力的重要手段。虽然近年来各级法院采取了多种举措切实加强审限管理，但当前审限管理仍然面临诸多问题，特别是案件超审限问

题、审限变更的多样化随意化问题、法官超审限惩戒机制不健全问题已经当事人审限监督机制不健全等问题。

一、案件超审限情形现象较为普遍

只要通过立法形式确定了审限的合理期间，面对海量的诉讼案件，就不可避免的导致一定数量的重大疑难复杂案件容易超审限。在法院案多人少情况下，法官年均办理案件数超过饱和度过多，也容易导致一定数量案件超审限，或者即便是法官年均办案任务数不多，但因为审判辅助人员匮乏或者审判法庭缺乏以及当事人不配合诉讼进程等原因，都可以导致案件超审限。2021年，全国各级法院受理案件数超过 3000 万件，即便是超审限案件维持在很低的比例，但总数也相当可观。

同时，虽然一些案件表面上没有超审限，案件但实际上系承办法官通过各种事由延长或扣除审限，导致案件隐形超审限，虽然表面上案件未超审限，但实际上案件的审理期限较长，也会给司法公信力带来负面影响。以 2021 年广东法院为例，截止 2021 年 12 月 31 日，广东法院共有一年以上长期未结诉讼案件 4750 件，其中一年以上不足两年案件 3935 件；两年以上不足三年案件 672 件；三年以上案件 143 件。这些长期未结诉讼案件，直接制约法院的司法公信力。

各法院一年以上长期未结诉讼案件情况

（截至 2021 年 12 月 31 日）

法院	一年以上不足两年	两年以上不足三年	三年以上	合计
广州	849	70	21	940
深圳	251	61	43	355
珠海	145	41	15	201
佛山	228	123	5	356
东莞	208	23	4	235
中山	274	80	16	370
江门	41	9	0	50
汕头	84	9	1	94
肇庆	58	12	2	72
惠州	346	36	6	388
梅州	20	2	2	24
清远	89	16	0	105
湛江	98	28	4	130
茂名	95	13	3	111
韶关	86	13	0	99
汕尾	31	0	2	33
河源	100	20	9	129
阳江	57	10	1	68
潮州	14	6	0	20
揭阳	189	75	5	269
云浮	70	7	3	80
海事	12	4	0	16
铁路	3	1	0	4
知产	587	13	1	601
合计	3935	672	143	4750

二、审限变更事由多样化随意化

因 1991 年通过的民事诉讼法时，对审限的延长、扣除等具体情形没有明确具体细化的规定，导致司法实践中审限的延长、扣除等各类情形都很不规范。为了切实规范审限的延长、扣除、中止等各类情形，2000 年最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，对审限的延长、扣除等情形进行了细化，其中因通知新的证人到庭、调取新的证据、申请重新鉴定或勘验，法院决定延期审理一个月之内的期间可以扣除；因公告、鉴定的期间、审理管辖权异议的期间、进行审计、评估资产清理的期间等情况，可以扣除审限。虽然最高人民法院关于审限的延长、扣除情形进行了简单的列举，但在具体司法实践中，审限的延长和扣除情形则非常之多。

由于立法仅规定了在特殊情况下可以变更审限或者变更程序适用，却把变更理由交由实践中视情况而把握，这因此导致了变更事由的扩大化适用。而在实践中，变更审限的事由可能多达几十多种。以深圳中院 2021 年 6 月出台的《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》为例，其第八条规定了除法律规定的中止事由外，有三十三种情形可以扣除审限，具体情形为：

《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》

关于审限扣除的情形规定

第八条除法律规定的中止事由外，在办案件出现下列情形可以扣除审限：

（一）当事人提出管辖权异议的，自当事人提出异议之日起至管辖权异议裁定送达最后一名当事人的期间，对管辖权异议裁定不服上诉的，截至收到上级法院终审完毕退卷之日的期间；

（二）法院之间存在管辖权争议的，自发出或者收到协商函之日起至管辖权争议解决之日止的期间；

（三）因当事人申请回避而暂时不能进行案件办理工作的，自当事人申请回避之日起至法院作出是否同意回避申请决定之日止的期间；

（四）需要公告送达的，自公告发出之日起至被告当事人领取公告文书或者公告期满之日止的期间；

（五）需要审计、评估、鉴定（含刑事案件被告人精神病鉴定及其他司法鉴定）、资产清理的，自当事人提出申请或者法院自行决定委托之日起至法院收到相关机构最终意见之日止的期间，在此期间出现无法继续进行事由的，扣除审限期间截至法院决定终止上述事项委托之日止；

（六）当事人、诉讼代理人、辩护人申请通知新的证人到庭、调取新的证据、申请重新鉴定或者勘验的期间，但原则上不超过一个月；

（七）当事人变更或者增加诉讼请求、提起反诉、第三人参加诉讼、检察院变更起诉或者补充起诉，经法院决定合并审理的，新增加的举证、答辩期间；

（八）需要向有关部门征求意见的，自发出征求意见函之日起至收到有关部门答复之日止的期间；

（九）需要司法协助的，自发出请求协助函之日起至司法协助完毕之日止的期间；

（十）当事人申请庭外和解的，自当事人提出申请之日起至达成和解协议或者一方当事人明确不同意和解之日止的期间，但原则上不超过一个月；

（十一）对案件进行调解的，自各方当事人同意调解之日起至达成调解协议或者一方当事人明确不同意调解之日止的期间，但原则上不超过一个月；

（十一）对案件进行调解的，自各方当事人同意调解之日起至达成调解协议或者一方当事人明确不同意调解之日止的期间，但原则上不超过一个月；

（十二）需要提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会讨论决定的，自提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会之日起至审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会作出决定之日止的期间；

（十三）上级机关通知暂缓审理、暂缓执行的，自收到上级机关暂缓通知之日起至收到上级机关同意恢复审理、执行通知之日止的期间；

（十四）向上级机关请示、报请审核或者复核，与相关机关协调的期间；

（十五）申诉、申请再审、再审案件和国家赔偿案件的调卷期间；

（十六）因防止矛盾激化等特殊原因，经主管院长批准，暂缓宣判、暂缓处理的期间；

（十七）检察院对公诉案件补充侦查的，自检察院作出补充侦查决定之日起至法院收到补充侦查情况之日止的期间；

（十八）刑事案件因另行委托、指定辩护人，法院决定延期审理的，自案件宣布延期审理之日起至第十日止的准备辩护期间；

（十九）刑事案件需要有关单位补充证据材料的，自书面函告之日起至法院收到复函之日止的期间，原则上不超过三个月；

（二十）未成年人刑事案件进行庭前社会调查和心理测评的期间；

（二十一）刑事案件需要检察院阅卷的，自通知检察院查阅卷宗第二日起至法院收到退卷之日止的期间；

（二十二）刑事案件二审期间，检察院阅卷超过七日后的期间；

（二十三）对被告人在审理期间检举揭发他人犯罪行为或者提供侦破其他案件的重要线索，法院移交检察院或者公安机关依法处理的期间；

（二十四）因同一事实涉及民事责任、行政责任和刑事责任的，或者民事案件、行政案件与刑事案件涉及事实具有关联性的，民事或者行政、刑事案件并行审理中，因刑事案件侦查机关、检察机关、审判机关以防止泄密或者影响刑事案件处理等为由不签提押票等原因，导致民事或者行政案件程序无法进行的，民事或者行政案件程序停滞的期间；

（二十五）家事案件的情感修复冷静期间；

（二十六）拍卖、变卖被查封、扣押财产的，自法院委托拍卖、变卖之日起至拍卖、变卖中止或者结束之日止的期间；

（二十七）当事人达成执行和解或者提供执行担保后，法院决定暂缓执行的，自法院决定暂缓执行之日起至暂缓执行期限届满之日止的期间；

（二十八）执行案件中，审查处理执行异议、执行复议、执行监督的期间；

（二十九）执行中与其他法院发生执行争议，处理执行争议的期间；

（三十）执行案件中，审查处理追加变更执行主体的期间；

（三十一）执行案件中，审查处理申请撤销仲裁裁决、申请不予执行仲裁裁决的期间；

（三十二）需要涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的，涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的期间；

（三十三）其他可以扣除审限的情形。

由于审限变更的多样化及随意化，导致审限监督管理的空心化，审限监督管理的无序化，严重影响了审判效率，损害了当事人的程序权利。

三、法官超审限责任惩戒机制不健全

当前，对法官的惩戒更多围绕故意或重大过失导致的案件不公正审理方面展开，对法官诉讼拖延的行为进行惩戒或负面业绩评价的机制建设还不够完善。诸如，

《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》强调：“审判人员故意拖延办案，或因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院审判纪律处分办法（试行）》第五十九条的规定予以处分。”最高人民法院《关于严格规范民商事延长审限和延期开庭问题的通知》，又进一步强调：“故意违反法律、审判纪律、审判管理规定拖延办案，或者因过失延误办案，造成严重后果的，依照《人民法院工作人员处分条例》第四十七条规定予以处分。”

但在具体实践中，故意拖延办案、因过失延误办案，造成严重后果的应如何界定，又是一个实践难题。以至于，在具体审判监督管理实践中，很少有法官因拖延办案而受惩戒的。由于，法官违反审限责任的惩戒机制不健全，也导致法官在案件难以作出裁判时，更愿意通过“超审限”或者“隐形超审限”的方式，延迟案件的审理。

同时，也面临着法官非因自身原因导致的案件超审限的免责机制不健全的问题。诸如，因审判法庭缺少，审判资源不足，审判辅助人员不足等问题导致的，案件超审限问题，非法官的主客观责任，没有相应的免责机制，以及案件量过多，法官的排庭排期周期较长，是否应该建立法官办案的熔断机制等问题，建立法官超审限的免责机制问题，都需要深入研究。

四、当事人审限监督机制不健全

一直以来，人民法院的审限管理通常被认为是法院内部的审判管理事务，诉讼当事人等难以有效参与对审限的监督，不论是立法、司法解释还是司法政策文件均没有赋予当事人对案件审限的监督权利。为了有效保障当事人是诉讼权利，2018年4月，最高人民法院印发了《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》，其第四条规定：“人民法院应当将案件的立案时间、审理期限，扣除、延长、重新计算审限，延期开庭审理的情况及事由，按照《最高人民法院关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》及时向当事人及其法定代理人、诉讼代理人公开。当事人及其法定代理人、诉讼代理人有异议的，可以依法向受理案件的法院申请监督。”虽然，通过这一规定，要求各级法院审限变更时需要通过互联网向当事人公开相关信息，当事人有异议还可以申请监督。但当事人如何申请监督，监督的法律后果如何，对监督结果不服，当事人是否可以向上级法院申请复议，均没有明确的规定。导致当事人对审限变更的异议权、监督权、复议权并没有实质性的保障。也就意味着，这一规定更多的是纸面上形式意义上的权利，而不是实践中实质意义上的权利。在具体司法实践中，当事人对审限变更监督权利的缺位，也导致超审限问题及隐性超审限问题较为突出，且没有畅通

的救济渠道。

第三章审限管理机制的改革优化路径

进一步加强审限的监督管理，可以从规范审限的变更事由及程序，加强院庭长对审限的监督和管理，完善审判质效效率管理评价体系以及完善当事人诉讼促进义务机制建设等维度出发。

一、规范审限的变更事由及程序

因1991年通过的民事诉讼法时，对审限的延长、扣除等具体情形没有明确具体细化的规定，导致司法实践中审限的延长、扣除等各类情形都很不规范。为了切实规范审限的延长、扣除、中止等各类情形，2000年最高人民法院出台了《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，对审限的延长、扣除等情形进行了细化，其中因通知新的证人到庭、调取新的证据、申请重新鉴定或勘验，法院决定延期审理一个月之内的期间可以扣除；因公告、鉴定的期间、审理管辖权异议的期间、进行审计、评估资产清理的期间等情况，可以扣除审限。虽然最高人民法院关于审限的延长、扣除情形进行了简单的列举，但在具体司法实践中，审限的延长和扣除情形则非常之多。以深圳中院2021年6月出台的《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》为例，其第八条规定了除法律规定的中止事由外，有三十三种情形可以扣除审限。

总体上，民事司法实践中具体案件需要扣除审限的有以下几种类型：一是处理管辖权争议以及回避事项等工作需要的；二是因公告、审计、评估、鉴定等非法官可控因素需要的；三是因查明案件事实需要通知新证人以及当事人变更诉讼请求等情形的；四是需要庭外调解、和解、冷静期等情形的；五是需要司法协助的；六是需要其他案件裁判结果为依据等情形的；七是需要请示上级机关或上级机关有指示安排的；八是案件重大疑难复杂、涉及群体性纠纷或容易激化矛盾纠纷等情形；九是需要向有关部门争取意见的；十是需要提请审委会、赔偿委员会、司法救助委员会讨论的。

虽然总结了以上十大需要扣除审限的类型，但民事司法实践中，仍不能完全概括需要扣除审限的各类情形，故在具体司法实践中，仍存在大量以“其他”理由，申请扣除审限的情形，故在审判监督管理的实践中，以“其他”为由申请扣除审限的，也成为院庭长监督管理的重点内容。建议最高人民法院进一步加强对审限延长、扣除的司法解释，进一步明确细化审限延长、扣除等情形，可以有效吸收地方法院关于审限监督管理的规定，及时修订相关司法解释，以减当事人对审限延长、扣除的疑惑。

二、加强院庭长的审限监督管理

不论是《民事诉讼法》，还是《最高人民法院关于严格

执行案件审理期限制度的若干规定》虽然都规定了延长审限，需要经院长批准，再次延长的，报请上一级人民法院批准。但在具体民事司法实践中，对案件审限的系统监督管理则是一项系统性的工程，需要建构一套完整的监督管理机制。构建一套完善的审限监督管理机制，既要明确需要监督管理的范围，也要明确各类监督管理主体的监督管理职责，还要细化监督管理流程，更要明确违反审限监督管理应当承担的法律责任等等情形。以深圳中院出台的《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》为例，通过加强审限监督管理的制度性建设，其构建了一套系统的审限监督管理机制。

《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》

关于各类监督主体对审限的监督管理工作要求

第十六条案件承办法官应当加强自主管理，审限变更事由应确实充分且无法克服，对审限变更事由应当积极采取催办、协调、跟进等措施促进事由尽快消除，并及时跟踪做好工作记录；审限变更事由消除后，应当及时在审判流程管理系统中办理恢复审限手续；申请审限变更必须附有相关书面证明材料并装订入卷备查，如案件卷宗未附审限变更证明材料，视为审限变更无正当事由。

第十七条完善审限届满前预警机制，在各类案件审限届满前规定时间内，通过管理系统自动添加预警标识，并向承办法官、跟案法官助理及部门负责人推送预警信息。

第十八条审判长、部门领导应当加强审限监管，对报请的审限变更应当认真审查、严格把关，对无正当事由或者事由不充分的申请，不予批准扣、延审限；对因审查不认真、把关不严导致不当扣、延审限的，审批的审判长、部门领导应当承担相应的监管责任。

第十九条审判长、部门领导应当加强审限节点管理，关注案件办理进展情况，强化案件审限节点管控，督促承办法官及时安排开庭、调查询问、合议、撰写裁判文书等；对受到审限预警的案件，应当及时核实情况，督促承办法官尽快结案或及时办理审限变更。

第二十条部门领导应当随时监管本部门的案件信息，如发现法官存案中超审限案件数、长期未结案件数畸高，应当及时了解情况并给予业务监督指导。

第二十一条以“案情复杂疑难”、“其他”事由申请延长审限的，应当在申请时对案情复杂疑难的具体体现概括列明，不得简单填写“复杂疑难”或“其他”；以“其他”事由申请扣除审限的，同样应当在申请时对需要扣除审限的具体情形概括列明，不得只简单填写“其他”。

未在正常审限内提交专业法官会议讨论或者专业法官会议已有结论的案件，不得单以案情疑难复杂为由申请延长审限。

第二十五条审判管理部门建立审限管理定期通报制度，对本院各部门审限变更、超审限案件等情况至少每季度通报一次；对超审限案件数量、比例持续排在前列或者其他情况严重的，由审判管理部门向相关部门的分管院领导发提示函，提请分管院领导督办整改。

自立案次日起超过十二个月尚未办结案件，纳入长期未结案件进行专项监督管理。

通过制度规范的形式，明确了法官、审判长、部门领导以及审判管理部门应当承担的审限监督管理责任，形成了审限监督管理的梯度型管理机制，有利于构建完善的审限监督管理制度。此外，对于案件超审限的各项责任，也需要进行明确的规范。

《深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定》

关于违反审限监督管理的责任性规定

第二十六条建立审限变更事由定期抽查制度，案件评查部门定期按比例抽取审限延长、扣除的案件，对变更事由是否合法、正当、规范等进行评查。

根据审限监管需要或者分管院领导决定，案件评查部门可以对超审限案件、案件审限变更事由进行专项评查。

审限定期抽查、专项评查情况应当汇总形成通报印发，被通报的部门、审判团队、法官应当在分管院领导监督下限期进行整改；对评查中发现的弄虚作假等纪律作风问题，移交政治部、监察室等部门按规定问责。

第二十七条对超审限案件，应当设定扣分档次，在年度工作绩效考核时按考核制度对案件承办法官、审判长、审判团队、部门等进行考核处理。

第二十八条存在下列情形的，除按制度进行考核扣分等处理外，还应移送政治部、监察室等按规定问责：

（一）法官故意拖延或者重大过失延误办案，导致案件严重超审限或造成严

重后果的；

（二）法官助理、书记员等审判辅助人员故意或者重大过失，导致案件严重超审限或造成严重后果的；

（三）对案件审限变更事由弄虚作假的；

（四）超过延长审限最长期限后仍未办结，且无正当理由的。

对违反审限监督管理规定，设定了绩效考核扣分，移送问责等惩戒手段。如深圳中院2021年7月出台的《关于加强长期未结案件监督管理的规定》明确了案件长期未结的各项责任。对案件长期未结的，将对法官采取取消评先评优资格、调整绩效奖金发放标准、暂缓晋升或降低法官等级直至退出法官员额等问责措施；两级法院的院长、分管院领导、业务部门主要负责人、审判长等责任主体视情节轻重调整绩效奖金发放标准。对长期未结案件专项评查中发现的纪律作风问题以及承办法官不如实填报长期未结案件有关信息或者存在人为拖延办案、失职不作为等情况，造成严重后果的，移交纪检监察部门按照司法责任制规定追究责任。通过一系列的制度规范，深圳法院构建了一套完善的审限监督管理机制。

三、构建科学的效率管理评价机制

构建科学的审判效率评价体系，既要对法官审判业绩中的审判效率进行科学的评价，也要对法院整体的审判效率管理水平进行科学的评价。诸如，如果单纯对法官的案件审理周期进行数据评价，则很可能不能准确反映法官办理案件的

效率情况，诸如案件审理周期，包括分案周期、庭前准备周期，庭后裁判周期等周期。事实上，能够准确反映法官裁判效率的周期是庭后裁判周期，分案周期属于办案法官不可控因素，庭前准备周期大多数工作目前属于法官助理等审判辅助人员排庭排期、送达等工作期间，其反映了法官助理的工作效率问题，此外，法官因案件量的档期以及审判法庭是否充足也直接影响法官助理的庭前准备周期。如果法官同时承办的案件量多达数百件，或者开庭需要的审判法庭轮候周期长达三四个月，则庭前准备周期也不能准确反映法官助理的工作效率。如果用案件平均审理周期，对法院整体审判效率进行数据衡量，也面临以上问题，诸如人案矛盾问题、审判法庭的配置问题，均是法院自己解决不了的真问题。不论是解决人员配置问题，还是解决审判法庭等审判资源配置问题，其都需要党委政府、上级法院的大力支持。

此外，对法官违反审限的惩戒举措，也会直接或间接影响法官对审判绩效评价的态度及行为管理。诸如，广东法院的员额退出实施办法规定，法官承办的案件中，无正当理由，存在三年以上的长期未结诉讼案件 2 宗，或存在 2 年以上不足 3 年的诉讼案件 3 宗，属于法官业绩不达标，不能胜任法官职务的情形，需要退出法官员额。一方面，这一规定本身可能存在不合理之处，诸如，可能某法官一年办理了 600 件诉讼案件，办案数量和质量均优于所在法院所在部门的平均

水平，但却是因为 2-3 件案件长期未结，并不宜认为该法官疏于法官业绩不达标，不能胜任法官职务。同时，也存在法官为了避免出现此类情况，当年底考核时，不管案件的裁判质量，对案件进行了裁判，这样就能避免退出法官员额，即便案件被发回重审或者被改判，其也不会产生退出法官员额的负面后果。因此，科学合理设置审判效率的评价体系，也是促进审判效率的有效手段。

同时，应建立法官非因个人原因案件超审限的免责机制，对因审判法庭不足，审判辅助人员配置不足，以及法官年度办案任务远超正常办案工作任务等情形导致的案件超审限，法官能够充分说明理由的，免除法官案件超审限的责任追究。

四、完善当事人诉讼促进义务机制

前文已经论述，原有的审限制度是构建在一种职权主义诉讼模式之上，其背景是上个世纪九十年代，我国正处于经济社会高速发展的起步阶段，人民法院受理的案件数相对较少，法官年均办理 50 件案件左右，通过法官主导的诉讼模式，基本能够在审限内办结各类案件。但随着经济社会的高速发展，人民法院受理的各类案件持续高速增长，为应对日益突出的人案矛盾，民事诉讼的审判模式也逐步向当事人主义转变，故民事诉讼程序也要相应的进行改革，对当事人的诉讼权利、诉讼义务也需要重新配置，既要有效满足人民群

众日益增长的多元化司法需求，也需要当事人承担一定的诉讼促进义务，防止当事人不配合诉讼层序、或利用诉讼程序空转拖延诉讼，诸如当事人通过滥用管辖权异议的方式拖延诉讼，当事人滥用上诉权等方式拖延诉讼进程等等，都应有合理的规制。

此外，新修订的《民事诉讼法》进一步确定了电子诉讼的法律效力，规定了“民事诉讼通过信息网络平台在线进行的，与线下诉讼活动具有同等法律效力。”在互联网日益发达的当今社会，通过电子诉讼方式办理案件，可以有效提升司法效率，也可以有效减轻当事人的诉累。通过电子诉讼方式审理案件，需要当事人、诉讼代理人在电子诉讼平台注册当事人主体信息，需要当事人等在电子诉讼平台接收法律文书，此时，就需要通过规则引导的方式，积极引导当事人支持电子诉讼，特别是法律文书的电子送达，网上举证、质证等程序，通过电子诉讼可以有效提升审判效率，缩短案件审理周期。

第四章智慧法院在审限管理中的运用

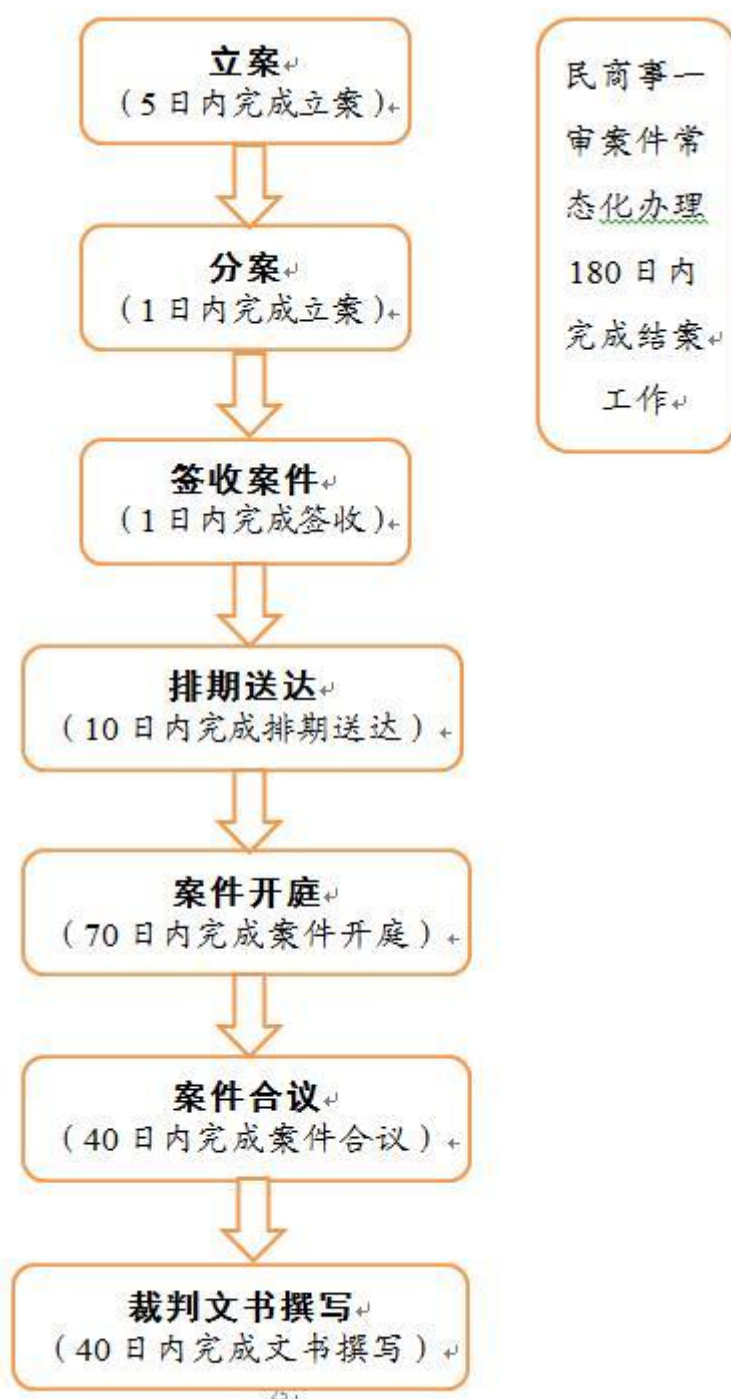
随着近年来人民法院受理案件的持续高速增长，通过传统的人盯人、人盯案的方式，对案件的审限监督管理，已经难以完成对海量案件的监督管理。因此，以智慧法院建设为契机，构建审限管理的智慧管理平台，是进一步提升审限管理效能的有效办法。具体而言，可以运用智能化信息化手段，

在审判业务系统中嵌入审限管理功能，智能开展流程节点预警监督，智能进行审限延扣流程、智能开展审判效率动态评估，构建系统完善的智能化审限监督管理模块功能。

一、科学确定流程节点操作时限

在现行审限制度及人案结构情况下，要有效缓解日益突出的人案矛盾，进一步提升审判效率，避免案件超审限问题，需要通过向管理要效率、向科技要效率。通过，对案件审判流程节点的全面梳理，确定案件在立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送、退卷以及裁判文书上网等全部流程的操作时限，有利于切实提升审判效率，避免个别审判流程环节过度迟延，拖延诉讼行为。诸如，深圳中院出台的《关于加强审判流程监督管理工作指引》就确定了立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送、退卷以及裁判文书上网等全部流程的操作时限，便于审判辅助人员、法官在案件流程工作中进行参考。

民商事一审案件常态化办理流程指引





二、智能开展流程节点预警监督

对案件审判流程节点进行全面的梳理以后，可以借助信息化智能化办案系统，嵌入每个流程节点的工作时限，进一步提升流程节点流转的实效性。以《关于加强审判流程监督管理工作指引》为例，其明确了每个流程节点的常态运行、预警提醒、超期监督的实现。当一个案件在常态运行时，系统提示为绿色，当一个案件的流程节点在预警提醒阶段时，其系统提示为黄色，当一个案件的流程节点即将超期时，其系统提示为红色，通过智能化信息化的手段，提升审判流程环节流转的效率，提升审判效率，加强审限监督管理。

案件办理流程节点时限

立案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	6 日	7 日

分案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日

签收案件期限

常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日
速裁案件原则上 5 个工作日完成案件筛选和退案工作		

确定案件审理方式期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
3 日	4 日	5 日

排期送达期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
非速裁 快审案件	10 日	15 日	20 日
速裁快 审案件	5 日	7 日	9 日
若因特殊事由无法在规定期限内完成该项工作，经庭长准许可以适当延长。			

轮候开庭期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	70 日	80 日	90 日
民商事一审 (中院快审案件)	40 日	50 日	60 日

民商事二审 (非速裁案件)	30 日	45 日	60 日
民商事二审(合议 制速裁案件)	15 日	20 日	25 日
民商事二审 (独任制案件)	15 日	20 日	25 日
涉外商事一审	90 日	100 日	110 日
涉外商事二审	50 日	60 日	70 日
刑事一审	40 日	50 日	60 日
刑事一审 (快审案件)	20 日	25 日	30 日
刑事二审	20 日	30 日	40 日
刑事二审 (快审案件)	15 日	20 日	25 日
行政一审	70 日	80 日	90 日
行政二审	30 日	45 日	60 日
行政二审 (速裁案件)	20 日	25 日	30 日
以上时限要求不包括公告送达期间。确因某一时间段案件数量激增或者法庭不足等情形致使无法将传到时间安排在规定期限内的,经庭长准许可以适当延长。			

调查、保全、审计、评估、鉴定等特殊程序处理期限			
人员主体	常态运行	预警提醒	超期监督
审判辅助人员	1 日	2 日	3 日
承办法官	2 日	3 日	4 日
需要报批事项	2 日	3 日	4 日

不需要传唤当事人到庭接受调查询问的案件审理期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
不服裁定上诉案件	25 日	30 日	35 日
不服判决上诉速裁案件	35 日	40 日	45 日
不服判决上诉非速裁案件	70 日	80 日	90 日

三、智能进行审限延扣工作流程

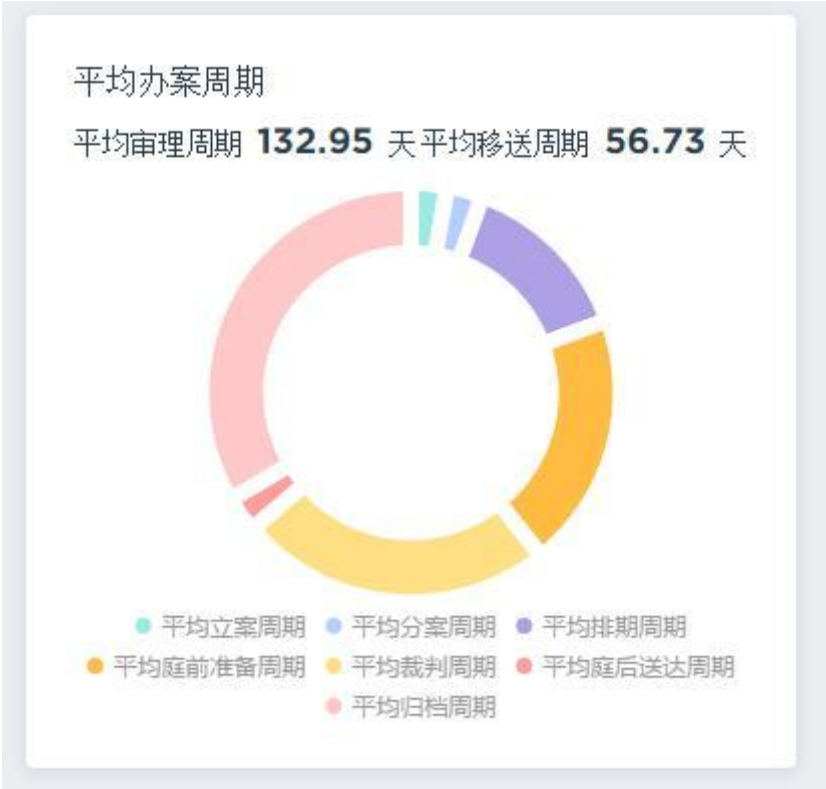
当前的审限制度运行模式下，对案件审理的延长和扣除是审限监督管理的重要内容。在科学确定审限的延长、扣除事由以后，需要通过智能系统，完善智能的审限延长、扣除工作。尽可能的避免，当前法院智能化、信息化建设中出现的一些问题，诸如不但没有减轻法官、审判辅助人员工作量，

反而增加了很多流程事务性负担。

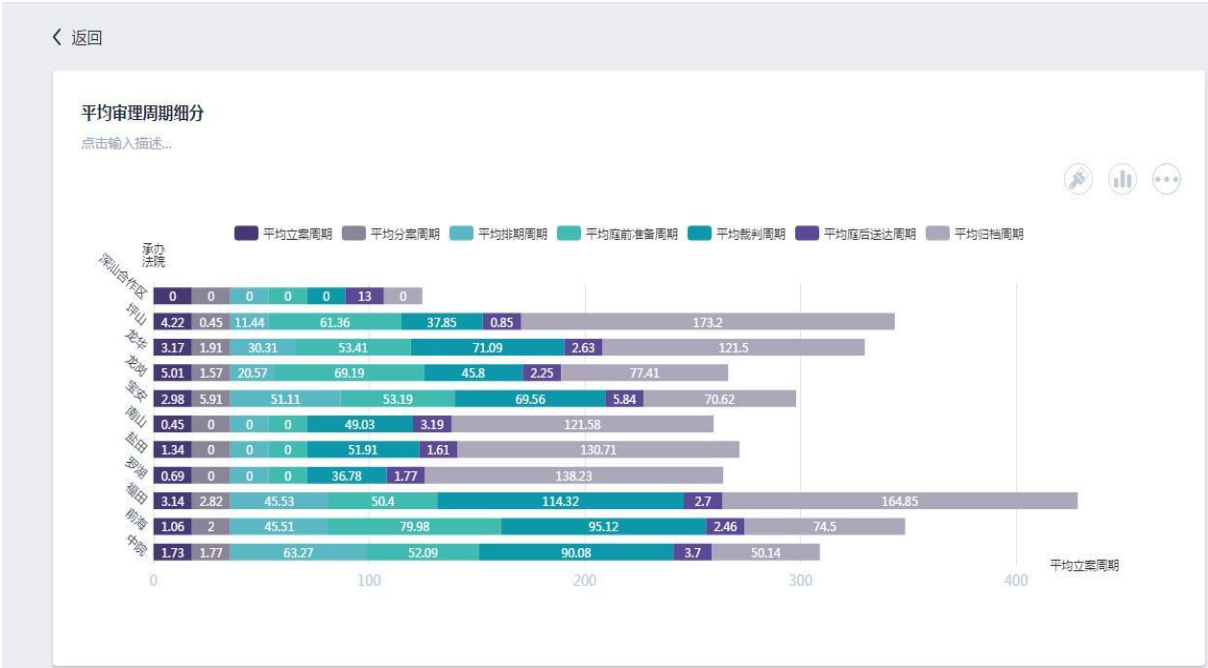
完善智能的审限延长、扣除系统，即当案件审理涉及到审限延长、扣除事由时，智能系统能够自动发起延长、扣除审限申请，并按照程序流转至院庭长系统，院庭长根据情况便可以审批流程。对于不属于审限延长、扣除等情形的，系统不能发起审限延长、扣除申请，避免滥用审限延长、扣除，切实提升审限监督管理的智能化程度，减少“隐形超审限”问题。

四、智能开展审判效率动态评估

对法院、法官的审判效率进行智能评估，是进行审限监督管理的重要手段。为了切实加强审判管理，提升审判效率，深圳中院研发了审判数据分析系统，审判数据分析系统有审判数量、审判质量、审判效率、审判效果等评估模块。其中审判效率管理模块，审判数据分析系统可以对全市法院的审判效率进行系统管理，可以有效监控全市法院平均办案周期，包括平均立案周期、平均分案周期、平均排期周期、平均庭前准备周期、平均裁判周期、平均庭后送达周期、平均归档周期等数据。



平均审理周期细分



深圳中院研发的审判数据分析系统，基本实现了对审判管理各项数据的智能汇聚、分析和应用，很多指标还可以通过指标数据下沉的方式具体到审判部门、法官个人。还可以进行专题研究，诸如平均审理周期同比情况、平均审理周期月环比情况、平均审理周期年环比情况、平均裁判周期同比情况、平均裁判周期月环比情况、平均裁判周期年环比情况、平均移送周期同比情况、平均移送周期月环比情况、平均移送周期年环比情况、超审限案件数月环比情况、超审限案件数同比情况、超审限案件月环比情况、审限内结案率同比情况、审限内结案率月环比情况、简易程序适用率同比情况、简易程序适用率月环比情况、简易程序适用率年环比情况。通过审判效率的智能分析评估，可以有效的提升审判管理的效能，切实提升审判效率。

结语

构建科学合理的审限制度，推进案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”，既不是简单的缩短审限以提升效率，也不是简单的延长审限以应对日益突出的人案矛盾，而是根据经济社会快速发展的实际情况，遵循司法运行的客观规律，结合四级法院审级职能定位改革、优化法治化营商环境等工作的实际需要，根据案件难易程度，构建一套符合司法审判实际

的审限制度。我们建议根据当前民事诉讼程序完善的角度出发，民事审限制度可探索两种改革方案。第一种改革方案是探索构建“简案快审、普案普审、繁案精审、特案特审”的多元化审限制度，实现案件审理“当快则快、当慢则慢、当精则精、当特则特”；第二种改革方案是在是审理环节论视角下改革和完善民事审限制度。两种方案都需要辅之以当事人诉讼促进义务机制、科学的审判效率评价体系、智慧法院建设等配套机制，进而构架立体化、多元化、精细化的民事诉讼程序，切实满足新时代人民群众日益多元化的司法需求，努力实现让人民群众在每一个案件中感受到公平正义。

附件成果转化：

附件 1：关于在部分法院试点民事诉讼程序审限制度改革
若干意见（建议稿）

关于在部分法院试点 民事诉讼程序审限制度改革的若干意见 （建议稿）

为贯彻落实 2019 年中央政法工作会议提出的“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”工作要求，贯彻落实《人民法院第五个五年改革纲要》提出的“进一步完善繁简分流机制，健全完善立体化、多元化、精细化的诉讼程序，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”工作要求，结合民事诉讼程序繁简分流改革试点工作情况，拟选取部分法院，开展民事诉讼程序审限制度改革试点工作。试点期间，试点法院暂时调整适用《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十九条、一百六十一条、第一百七十六条。最高人民法院关于审限规定的司法解释、司法政策亦做相应调整。调整内容具体如下：

1. 【小额速裁程序审理期限】适用小额速裁诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起二十日内审结，有特殊情况需

要延长的，经本院院长批准，可以延长十日。

2.【**小额诉讼程序审理期限**】适用小额诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

3.【**简易程序审理期限**】人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

4.【**普通程序独任制审理期限**】人民法院适用普通程序独任制审理的案件，应当在立案之日六个月内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

5.【**普通程序合议制审理期限**】人民法院适用普通程序合议制审理的案件，应当在立案之日一年内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

6.【**二审程序独任制审理期限**】第二审人民法院适用独任制审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月。

7.【**二审程序合议制审理期限**】第二审人民法院适用独合议制审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起六个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，

可以延长六个月。

关于在部分法院试点 民事诉讼程序审限制度改革若干意见 建议稿的起草说明

为贯彻落实 2019 年中央政法工作会议提出的“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”工作任务，以及贯彻落实《人民法院第五个五年改革纲要》提出的“进一步完善繁简分流机制，健全完善立体化、多元化、精细化的诉讼程序，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”工作要求，拟选取部分法院开展民事诉讼程序审限制度改革试点工作，探索构建立体化、多元化、精细化的审限制度，以进一步提高民事诉讼审判效率，满足人民群众日益增长的多元化司法需求。现将相关改革试点条文说明如下：

一、丰富完善小额诉讼程序审理期限

1. 【小额速裁程序审理期限】适用小额速裁诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起二十日内审结，有特殊情况需

要延长的，经本院院长批准，可以延长十日。

起草说明：建议在小额诉讼程序的基础之上，增设“小额速裁程序”，对基层人民法院审理的事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付类案件，标的额为人民币一万元以下的，适用小额速裁程序，实行一审终审。

小额速裁诉讼程序，主要审理标的额一万以内的简单民事案件（也可以规定标的额五万以内的特定类型的民事案件，诸如信用卡纠纷、物业合同等法律关系简单、事实清楚类的案件），可探索在立案庭（诉讼服务中心）设小额速裁中心，并配备小额速裁法官，对小额速裁案件，可以设置更为简单的审理方式，通过电子诉讼等方式，以支付令的方式裁判案件，切实提升小标的案件的审理效率，有效缩短此类案件审理周期，进一步构建立体化、多元化、精细化的诉讼程序，努力实现“简案快审”。

2.【小额诉讼程序审理期限】适用小额诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

起草说明：充分吸收民事诉讼程序繁简分流改革有益经验，确定小额诉讼程序是审理期限，明确“适用小额诉讼程序审理的案件，应当在立案之日起两个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。”

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例的案

件，通过小额诉讼程序审结，审理周期***天，通过小额诉讼程序，有效提升了审判效率，切实满足了人民群众日益增长司法需求。

二、完善简易程序审理期限

3.【简易程序审理期限】人民法院适用简易程序审理案件，应当在立案之日起三个月内审结，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长一个月。

起草说明：充分吸收民事诉讼程序繁简分流改革有益经验，增加简易程序，经本院院长批准，可以延长一个月的规定，避免实践中出现的一旦不能通过简易程序审结的案件，就需要转为普通程序审理，进一步增加简易程序适用的灵活性。

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例的案件，通过简易程序审结，审理周期***天，其中***比例的案件延长了一个月审限，其中***比例的案件转为普通程序审理。总体上，简易程序适用率进一步提高，简转普的比例进一步下降，通过简单类案件简易程序审理，有效做到了案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。

三、丰富普通程序审理期限类型

4.【普通程序独任制审理期限】人民法院适用普通程序独任制审理的案件，应当在立案之日六个月内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需

要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

起草说明：结合民事诉讼程序繁简分流改革实际情况，对普通程序的简单类案件，适用普通程序独任制审理，对于适用普通程序独任制审理的案件，仍采取六个月的基本审限不变，但鉴于适用普通程序独任制审理的案件，相对简单，故有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月，比原规定“可以延长六个月”短三个月，如还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例的案件，通过普通程序独任制审理，审理周期***天，其中***比例的案件延长审限，适用普通程序独任制审理的案件基本能够在六个月审限内审结。

5.【普通程序合议制审理期限】人民法院适用普通程序合议制审理的案件，应当在立案之日一年内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

起草说明：结合民事诉讼程序繁简分流改革实际情况，对普通程序的复杂类案件，适用普通程序合议制审理，对于适用普通程序合议制审理的案件，建议采取一年的基本审限，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月。

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例的案件，通过普通程序合议制审理，审理周期***天，其中***比例的案件延长审限，虽然大部分适用普通程序合议制的案件能够在六个月基本审限内审结，但也存在一定数量的案件需要通过延长审限的方式才能审结。结合四级法院审级职能定位改革，大量案件下沉基层法院，同时，随着经济社会高速发展，人民法院也受理了很多新型重大疑难复杂案件，对于这些新型重大疑难复杂案件，六个月的审限，不能满足审理工作需要。在考虑当前人民法院人案矛盾以及案件结构特点等原因，建议适用普通程序合议制的基本审理期限为一年，经本院院长批准，可以延长三个月；还需要延长的，报请上一级人民法院批准，可以再延长三个月，确保在司法实践中存在的新型重大疑难复杂案件能够实现“繁案精审”。

四、丰富第二审程序审理期限类型

6.【第二审程序独任制审理期限】第二审人民法院适用独任制审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起三个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月。

起草说明：结合民事诉讼程序繁简分流改革实际情况，，适用第二审程序独任制审理对简单类案件判决的上诉案件，适用第二审程序独任制审理的基本审限仍保持三个月不变，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月。

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例对判决上诉的第二审案件，通过第二审程序独任制审理，审理周期***天，其中***比例的案件延长审限。总体上，对简单类案件判决的上诉案件，能够在三个月内审结，故第二审程序独任制审理期限保持三个月不变，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长三个月，能够满足司法实践需要。

7.【第二审程序合议制审理期限】第二审人民法院适用独合议制审理对判决的上诉案件，应当在第二审立案之日起六个月内审结。有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月。

起草说明：结合民事诉讼程序繁简分流改革实际情况，，适用第二审程序合议制审理对复杂类案件判决的上诉案件，建议适用第二审程序独任制审理的基本审限为六个月，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长六个月。

在民事诉讼程序改革试点期间，试点法院***比例对判决上诉的第二审案件，通过第二审程序合议制审理，审理周期***天，其中***比例的案件延长了审限。因适用第二审程序合议制审理的案件总体上是新型重大疑难复杂案件，故适用第二审程序合议制审理的案件，有一定比例延长了审限，三个月的基本审限不能满足司法实践的实际需要，故建议第二审程序合议制的基本审理期限为六个月，经本院院长批准，可以延长六个月。

五、积极探索构建立体化、多元化、精细化的审限制度

为全面贯彻落实《人民法院第五个五年改革纲要》提出的“进一步完善繁简分流机制，健全完善立体化、多元化、精细化的诉讼程序，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”工作要求，在进行民事诉讼程序审限制度改革试点时，努力构建“立体化、多元化、精细化”的审限制度，并结合民事诉讼程序繁简分流改革，积极探索构建“小额速裁程序”“小额诉讼程序”“简易程序”“普通程序独任制”“普通程序合议制”“二审程序独任制”“二审程序合议制”等不同审理程序的立体化审理制度，努力构建一套“简案快审”“普案普审”“繁案精审”的多元化审理模式，并配套以延长审限的灵活机制，构建精细化的审限制度，努力实现案件审理“繁简分流、轻重分离、快慢分道”。

附件 2：深圳市中级人民法院关于加强审判流程监督管理的工作指引（试行）

深圳市中级人民法院 关于加强审判流程监督管理的工作指引 （试行）

为全面加强全市法院案件审判流程监督管理，构建科学规范、管理有序、监督留痕的审判流程监督管理新机制，为院庭长履行审判流程监督管理职责提供明确指引，提高全市法院审判质量和效率，根据有关诉讼法及司法解释的规定，结合《深圳市中级人民法院落实司法责任制工作指引（试行）》及全市法院审判工作实际，制定本指引。

第一章 总则

第一条 审判流程监督管理以推进审判体系和审判能力现代化为工作目标，通过制定科学合理、规范标准的审判流程操作指引，为法官、审判辅助人员规范办案流程提供参考，为院庭长履行审判流程监督管理职责提供指引，不断提高审判工作运行的规范性、公开性和整体质效水平。

第二条 案件审判流程监督管理是指以信息化技术为支

撑，对案件在立案、分案、排期、送达、保全、庭前会议、开庭、合议、宣判、结案、归档、移送、退卷以及裁判文书上网等全部流程环节和节点进行全方位审核、监督、检查的新型综合性监督管理机制。

第三条 审判流程监督管理应当遵循以下原则：

- （一）公开、公正、高效、廉洁的原则；
- （二）标准明确、科学规范、管理有序和监督留痕的原则；
- （三）各司其职、各负其责、互相配合、互相支持、互相监督的原则；
- （四）方便当事人参与诉讼、方便提升司法规范化水平的原则。

第四条 案件承办法官和跟案法官助理、书记员等审判辅助人员是案件流程节点的具体操作者和直接责任人，应当不断增强审限意识、流程意识，结合审判流程监督管理工作指引确定的内容、节点时限开展各项工作，确保案件办理过程依法、规范、高效。

院长、副院长、庭长、副庭长、审判长和审判管理职能部门应当切实履行审判流程监督管理职责，各司其职、各负其责、相互监督、密切配合、协调运作，共同推进审判工作规范公正高效开展。

各业务部门应加强对本部门案件审判流程的监督管理，

庭（处）长、副庭（处）长、审判长应根据职责分工不断完善本部门的审判流程监督管理机制。

审判管理部门应当对案件审判流程各环节进行统筹监督、管理，并动态跟踪、分析研判、定期通报、提出建议，采取措施不断完善审判流程监督管理机制。

第二章流程节点时限指引

第五条 审判流程管理以流程节点为基础，以节点时限为标尺，以分级管理为手段，依托综合业务系统，贯彻全流程管理理念，对案件从立案到归档的全流程各环节分别设置常态运行时限、预警提醒时限和超期监督时限，实施全流程的动态跟踪管理。

第六条 本工作指引确定的常态运行时限是在法定正常审限指引下的流程节点时限，用以衡量常态化的审判流程环节运行是否处于合理期间，为院庭领导等进行审判流程监督管理提供参照，旨在促进各项审判及审判辅助工作有序高效进行。

本工作指引确定的超期监督时限是在法定审限指引下超出常态时限的流程节点时限，用以衡量在办理延长审限审批手续情况下的审判流程环节运行是否处于可以接受的期间，进而避免超审限案件或者长期未结案件的出现。

本工作指引确定的预警提醒时限是在案件各审判流程

节点临近超期监督时限前的规定时间，为提醒流程节点办理人员加快办理进度所设置的预警期限。

第七条 负责立案工作的人员应当在收到立案材料后五个工作日内完成立案工作。

对于基层人民法院移送的上诉案件，立案人员应当审查有关案件移送中院立案庭时是否已经超出四十五天的规定期限。对于基层法院无正当理由超期移送的情况，立案庭应当每月定期通报。

第八条 案件流转至分案部门后，分案工作人员应当严格按照随机分案为主、指定分案为辅的原则，最迟在接收案件后一个工作日内完成分案工作。

第九条 负责跟案的审判辅助人员应当从案件在综合业务系统流转至其名下一个工作日内点击签收案件。需要到分案部门或者云柜领取纸质卷宗材料的，在院本部工作的审判辅助人员应于点击签收案件当日领取；不在院本部工作的审判辅助人员最迟应于点击签收案件次日领取。

对于不符合速裁收案标准的案件，跟案审判辅助人员应当在签收案件五个工作日内完成退案工作。

第十条 案件在综合业务系统流转至承办法官名下后，承办法官应当及时了解案件基本情况，根据案件繁简程度等情况确定审理程序、审理时间，在三个工作日内作出排期决定并向跟案审判辅助人员明确提出要求。

第十一条按照承办法官的决定和指导，跟案审判辅助人员应当在签收案件后十日内完成案件排期工作，并根据案件情况采取适当方式向当事人、诉讼代理人依法送出相关诉讼文书及文件资料。

对于速裁快审案件，跟案审判辅助人员应当在签收案件后五个工作日内完成案件排期工作，并根据案件情况采取适当方式向当事人、诉讼代理人依法送出相关诉讼文书及文件资料。

对于一审民商事、行政案件，除需要进行财产保全、证据保全外，跟案审判辅助人员应当在签收案件后五个工作日内将起诉状副本发送被告。

第十二条对于承办法官确定不需要传唤当事人到庭接受调查询问的案件，跟案审判辅助人员应当在签收案件后十日内采取适当方式向当事人、诉讼代理人依法送出相关诉讼文书及文件资料。

对于不服原审裁定的上诉案件，承办法官认为不需要传唤当事人到庭接受调查询问的，应当在签收案件后二十五日内审结。

对于不服原审判决的上诉案件，承办法官认为不需要传唤当事人到庭接受调查询问，属于速裁案件的应当在签收案件后三十五日内审结；不属于速裁案件的应当在签收案件后七十日内审结。

第十三条 传唤当事人到法庭开庭、调查、听证的案件，跟案审判辅助人员所排到庭时间，原则上不得迟于规定期间（详见附表），确因某一时间段案件数量激增或者法庭不足等情形致使传到时间无法安排在预警提醒期限内的，须经审判长准许；无法安排在超期监督期限内的，须经庭长准许。

第十四条 跟案审判辅助人员在收到当事人、诉讼代理人提出的调查、保全、审计、评估、鉴定、勘验、延期审理、管辖权异议、证人出庭作证等程序性申请后，应当在第一时间将有关申请交给承办法官，最迟不得超过一个工作日。

案件承办法官收到上述程序性申请后，应当在两个工作日内根据审判组织形式依法独自或者提请合议庭作出决定。情况紧急的，应当在收到有关程序性申请后 48 小时作出决定。情况复杂需要安排听证的，应当在十日内安排听证，并在听证后三个工作日内作出决定。独任法官或者合议庭无权决定的程序性事项，应当在收到申请后两个工作日内呈报庭长、院长决定。

对于程序性申请作出决定后，需要审判辅助人员执行或者跟进的，跟案审判辅助人员应当在案件承办法官指定的期限内完成相关工作，并及时向承办法官反馈有关工作进展。

第十五条 案件承办法官在开庭、调查、听证前应当认真阅卷，必要时可以进行庭前会议，尽可能地做好审理前准备工作，避免案件延期审理。

第十六条民商事案件因特殊情况需要延期审理的，案件承办法官应当经过审判长准许。一审程序案件延期审理原则上不得超过两次，二审程序案件延期审理原则上不得超过一次。两次开庭、调查、听证的时间间隔原则上不得超过一个月，但因不可抗力或当事人同意的除外。

超过上述延期审理规定次数或规定间隔时限要求的，应当事先报请庭长批准并说明理由。

第十七条对于适用独任制审理的案件，案件承办法官一般应当庭宣判。确实无法当庭宣判的，原则上应当告知当事人预计宣判的时限，上述时限一般不得超过庭审结束后一个月。

对于适用合议制审理的案件，如果不能当庭宣判的，原则上应当告知当事人预计宣判的时限，上述时限，一审案件一般不得超过庭审结束后三个月，二审案件一般不得超过庭审结束后一个半月。

第十八条对于适用独任制审理的案件，如果不能当庭宣判，案件承办法官应当在庭审结束后规定期间内（详见附表）完成裁判文书的撰写工作。

第十九条对于适用合议制审理的案件，如果不能当庭宣判，案件承办法官应该在庭审结束后规定期间内（详见附表）提请合议庭进行案件评议。

第二十条合议庭评议后认为需要提请专业法官会议讨

论的，案件承办法官应当在评议后三个工作日内报请部门领导决定是否提交专业法官会议讨论。

第二十一条专业法官会议讨论意见与合议庭意见不一致的，合议庭应当在三个工作日内进行复议。经复议未采纳专业法官会议意见的，案件承办法官应当在复议后五个工作日内呈报庭领导审阅是否报请院领导决定提交审判委员会讨论决定。

第二十二条案件经合议庭评议、专业法官会议、审委会讨论等形成决议的，案件承办法官应当在规定期间内（详见附表）内完成裁判文书的撰写工作。

第二十三条对于适用合议制审理的案件，案件承办法官完成裁判文书的撰写工作后，其他合议庭成员、审判长应当分别在三个工作日内完成裁判文书的审签。

其他合议庭成员、审判长对裁判文书提出重大修改意见的，案件承办法官应当在五个工作日内完成裁判文书修改，并重新报其他合议庭成员、审判长审签。

第二十四条裁判文书签发后，跟案审判辅助人员应当在五个工作日内完成裁判文书的校印盖章工作，并向有关当事人、诉讼代理人进行送达。

第二十五条裁判文书生效后，跟案审判辅助人员应当在五个工作日内完成裁判文书上网公布工作。

第二十六条对于二审案件，跟案审判辅助人员应当在结

案后十五日内将原审卷宗退到本院立案庭或云柜统一退送原审法院。原审卷宗是电子卷宗的，跟案审判辅助人员应当在结案后十五日内将结案裁判文书、退卷函和其他相关材料退送原审法院。

对于二审裁定发回重审、指令审理的案件，跟案审判辅助人员应当在结案后十日内将原审卷宗退回原审法院。原审卷宗是电子卷宗的，跟案审判辅助人员应当在结案后十日内将结案裁判文书、退卷函和其他相关材料退送原审法院。

第二十七条对于已结案件，跟案审判辅助人员应当在结案后三十日内完成案卷归档工作。案卷归档日期以档案管理部门签收日期为准。

第二十八条对于采取全流程无纸化办理的案件，跟案审判辅助人员应当在结案后二十日内完成电子归档工作，并在档案管理部门审核后五个工作日内在综合业务系统将案件流转至归档状态。

第二十九条案件归档后，档案管理部门经过查验后发现归档材料不齐的，跟案审判辅助人员应当在收到补充归档通知后五个工作日内将有关材料补齐报给档案管理部门。

第三十条对于有当事人提出上诉的案件，跟案审判辅助人员应当在收到上诉状后一个工作日内在综合业务系统中录入上诉时间，并在十日内（不含公告送达期间）完成上诉状副本、上诉费交纳通知等文件的送达工作。有关送达工作

完成后，跟案审判辅助人员应当在十日内将有关案卷整理完毕交由档案部门装订。档案部门应当在三个工作日内完成案卷装订工作。案卷装订后，跟案审判辅助人员应当在两个工作日内将全部材料移送到本院相关职能部门向上级法院送卷。上述上诉案卷移送工作原则上应当在三十日内完成，最迟不得超过四十五日。

第三十一条案件审结后，当事人申请退还诉讼费或者需要向另一方当事人追缴诉讼费的，跟案审判辅助人员应当按照《深圳市中级人民法院关于规范案件诉讼费用退还及追缴执行工作的通知》等有关制度要求在二十日内办结。

第三章流程运行监管指引

第三十二条在案件审理过程中，法官及审判辅助人员应当在综合业务系统及时、准确地完成各项审判流程信息的点击、录入工作，确保综合业务系统的数据、案件档案数据与实际情况保持一致。

第三十三条审判流程信息节点录入、生成后，根据《最高人民法院关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》由系统自动提取，通过互联网及时向当事人及其法定代理人、诉讼代理人、辩护人公开有关审判流程信息。

第三十四条法官及审判辅助人员在案件办理过程中，因案件信息录入错误需要修改的，应于发现信息录入错误后三

日内填写《变更诉讼系统案件信息审批表》，说明修改事项、修改理由，经庭长审批后提交审判管理办公室审核，交由科信处负责修改。

对于已经上报、发布的案件信息，原则上不再作出修改。必须作出修改的，应当对相关部门及工作失误的人员进行批评，造成严重不良影响的，依纪依规进行处理。

第三十五条 案件承办法官对其所承办的案件在各流程节点时限内完成相关审判工作负有直接责任，并对跟案审判辅助人员在节点时限内完成的相应审判辅助工作负有指导和监督管理责任。

第三十六条 审判辅助人员对在各流程节点时限内完成相应审判辅助工作负有直接责任。确因特殊原因无法在规定时间内完成相应工作的，审判辅助人员应当及时向承办法官报告，并努力压缩后续流程节点办理时限。

第三十七条 审判长对其所带领合议庭办理案件的流程运行负有统筹管理监督职责，对于所带领合议庭在法定正常审限内没有审结的案件，应当及时提醒督促案件承办法官及审判辅助人员加快流程节奏。

第三十八条 各业务部门领导对本部门案件存在的分案后长期不签收、收案后长期不排期、开庭后长期不合议、合议后长期不裁判等人民群众反映强烈的问题应当进行重点监督管理。

前款规定的长期是指相应流程节点达到超期监督时限。

第三十九条各业务部门对本部门上诉案件移送情况和发回重审、指定审理案件向下级法院退卷情况，应当按照规定内容和格式逐案登记，并在本部门内部逐月通报上述超期移送和超期退卷情况。各审判业务部门的登记和通报情况应当逐月报审管办备案。

第四十条各业务部门对本部门各合议庭法官每周开庭、合议的时间和案件数应当进行清单式管理，引导和促进所在部门法官形成有计划、有规律的高效办案工作节奏。

各业务部门应当逐月通报本部门各合议庭、法官的开庭、合议、审结案件数量。对于无正当理由每月开庭、合议、审结案件数量明显低于全庭平均水平的合议庭、法官，部门领导应当重点监督。

第四十一条对于疑难复杂案件或者涉及本部门裁判标准统一的问题，各业务部门应当定期组织召开专业法官会议进行研究，原则上召开专业法官会议的时间不得迟于承办法官报请专业法官会议讨论后十个工作日。

第四十二条审判管理部门统筹监管全院审判流程运行，对各审判业务部门、相关人员审判流程管理情况进行定期监督、专项监督和重点监督。

第四十三条审判管理部门监管审判流程运行，主要采取以下措施：

（一）对全院审判流程运行的整体情况特别是节点延误、耗时过长等问题，通过信息化管理系统动态跟踪，进行分析、通报、预警；

（二）对审判流程运行情况异常的部门、法官、审判辅助人员进行当面提示或者书面函询，要求其进行解释说明；

（三）对存在突出审判流程问题的案件进行催办、督办、组织评查；

（四）对流程监管过程中发现的突出问题，向有关业务部门、法官、审判辅助人员提出整改建议、督促整改；

（五）根据审判管理工作需要采取的其他措施。

第四十四条 科信部门应当统筹协调将审判流程节点的时限要求嵌入省院新综合业务系统，根据不同流程节点增设常态运行、预警提醒及超期监督流程节点智能提示。

第四十五条 审判监督庭在对案件进行全案评查时，应当对有关案件是否符合流程节点的时限要求做出明确评价。必要时，也可以对情况突出的流程节点问题进行专项评查。

第四章附则

第四十六条 各基层人民法院应当参照本指引，及时制定本院加强审判流程监督管理的工作指引，并报中院审管办备案。

第四十七条 本院执行局、破产法庭应当参照本指引，及

时制定加强执行、破产流程监督管理的工作指引，并报中院审管办备案。

第四十八条 本工作指引试行后，各业务部门每半年可自行组织一次审判流程运行情况量化评估，若确因案件数量激增，导致本部门超过 50% 以上的法官、审判辅助人员无法在规定流程节点的超期监督时限内完成相应流程工作，经分管副院长审批后，可以向申请审管办适当延长有关审判流程节点时限。人案矛盾情况特别突出的，经分管副院长审批后，可以向政治部申请适当增加人力资源配置。

第四十九条 本工作指引自发布之日起施行。本院之前制定的相关文件与本工作指引冲突的，以本工作指引为准。

附件：

1. 各类案件主要流程节点办理期限
2. 案件办理流程节点时限
3. 民商事一审案件常态化办理流程指引
4. 民商事二审案件常态化办理流程指引图
5. 业务庭审判辅助人员审判流程职责指引图
6. 业务庭法官审判流程职责指引
7. 业务庭审判长审判流程职责指引
8. 业务庭庭长审判流程职责指引
9. 上诉案件卷宗移送台账

10. 发回重审、指定审理案件退卷台账

附件 1：各类案件主要流程节点办理期限

各类案件主要流程节点常态运行期限

案件类型	轮候开庭期限	庭后合议庭期限	裁判文书草拟期限	总期限
民商事一审	70 日	40 日	40 日	150 日
民商事一审 (中院快审案件)	40 日	25 日	25 日	90 日
民商事二审(非速裁案件)	30 日	15 日	15 日	60 日
民商事二审(合议制速裁案件)	15 日	10 日	5 日	30 日
民商事二审 (独任制案件)	15 日		10 日	25 日
涉外商事一审	90 日	45 日	45 日	180 日
涉外商事二审	50 日	20 日	20 日	90 日
刑事一审	40 日	15 日	15 日	60 日
刑事一审 (快审案件)	20 日	10 日	10 日	40 日
刑事二审	20 日	15 日	10 日	45 日
刑事二审 (快审案件)	15 日	10 日	5 日	30 日

行政一审	70 日	40 日	40 日	150 日
行政二审	30 日	15 日	15 日	60 日
行政二审 (速裁案件)	20 日	10 日	5 日	35 日

注：

1、轮候期限是指从跟案法官助理、书记员在综合业务系统完成案件排期的时间到排定的开庭、调查、听证时间之间的最长期限；

2、庭后合议期限是指从开庭、调查、听证时间到合议庭进行合议的时间之间的最长期限；

3、裁判文书草拟期限是指从合议庭进行合议的时间到裁判文书草拟完成的时间之间的最长期限；

4、总期限是指庭前准备期限与庭后合议期限、裁判文书草拟期限之和的最长期限。

附件 2：案件办理流程节点时限

立案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	6 日	7 日

分案期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日

签收案件期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
1 日	2 日	3 日
速裁案件原则上 5 个工作日完成案件筛选和退案工作		

确定案件审理方式期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
3 日	4 日	5 日

排期送达期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督

非速裁 快审案件	10 日	15 日	20 日
速裁快 审案件	5 日	7 日	9 日
若因特殊事由无法在规定期限内完成该项工作，经庭长准许可以适当延长。			

轮候开庭期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	70 日	80 日	90 日
民商事一审 (中院快审案件)	40 日	50 日	60 日
民商事二审 (非速裁案件)	30 日	45 日	60 日
民商事二审(合议 制速裁案件)	15 日	20 日	25 日
民商事二审 (独任制案件)	15 日	20 日	25 日
涉外商事一审	90 日	100 日	110 日
涉外商事二审	50 日	60 日	70 日
刑事一审	40 日	50 日	60 日
刑事一审	20 日	25 日	30 日

(快审案件)			
刑事二审	20 日	30 日	40 日
刑事二审 (快审案件)	15 日	20 日	25 日
行政一审	70 日	80 日	90 日
行政二审	30 日	45 日	60 日
行政二审 (速裁案件)	20 日	25 日	30 日
以上时限要求不包括公告送达期间。确因某一段时间案件数量激增或者法庭不足等情形致使无法将传到时间安排在规定期限内的，经庭长准许可以适当延长。			

调查、保全、审计、评估、鉴定等特殊程序处理期限			
人员主体	常态运行	预警提醒	超期监督
审判辅助人员	1 日	2 日	3 日
承办法官	2 日	3 日	4 日
需要报批事项	2 日	3 日	4 日

不需要传唤当事人到庭接受调查询问的案件审理期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
不服裁定上诉案	25 日	30 日	35 日

件			
不服判决上诉速裁案件	35 日	40 日	45 日
不服判决上诉非速裁案件	70 日	80 日	90 日

合议期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	40 日	50 日	60 日
民商事一审 (中院快审案件)	25 日	35 日	45 日
民商事二审 (非速裁案件)	15 日	25 日	35 日
民商事二审(合议制速裁案件)	10 日	15 日	20 日
涉外商事一审	45 日	55 日	65 日
涉外商事二审	20 日	30 日	40 日
刑事一审	15 日	25 日	35 日
刑事一审 (快审案件)	10 日	15 日	20 日
刑事二审	15 日	20 日	25 日
刑事二审	10 日	15 日	20 日

(快审案件)			
行政一审	40 日	50 日	60 日
行政二审	15 日	20 日	25 日
行政二审 (速裁案件)	10 日	15 日	20 日

裁判文书撰写期限			
案件类型	常态运行	预警提醒	超期监督
民商事一审	40 日	50 日	60 日
民商事一审 (中院快审案件)	25 日	35 日	45 日
民商事二审(非速裁案件)	15 日	25 日	35 日
民商事二审(合议庭速裁案件)	5 日	10 日	15 日
民商事二审 (独任制案件)	10 日	15 日	20 日
涉外商事一审	45 日	55 日	65 日
涉外商事二审	20 日	30 日	40 日
刑事一审	15 日	25 日	35 日
刑事一审 (快审案件)	10 日	15 日	20 日

刑事二审	10 日	20 日	30 日
刑事二审 (快审案件)	5 日	10 日	15 日
行政一审	40 日	50 日	60 日
行政二审	15 日	25 日	35 日
行政二审 (速裁案件)	5 日	10 日	15 日

提请讨论、研究案件期限			
类型	常态运行	预警提醒	超期监督
提请专业 法官会议讨论	3 日	5 日	7 日
专业法官会议 讨论后复议	3 日	5 日	7 日
提请审判 委员会研究	5 日	10 日	15 日

裁判文书审签期限			
办理程序	常态运行	预警提醒	超期监督
裁判文书审核	3 日	5 日	7 日
裁判文书修改	5 日	6 日	7 日

裁判文书校印期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	7 日	9 日

裁判文书上网期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
5 日	7 日	9 日

二审案件退卷期限			
卷宗类型	常态运行	预警提醒	超期监督
一般卷宗	15 日	25 日	30 日
发回重审、指令 审理案件卷宗	10 日	15 日	20 日

案件归档期限			
卷宗类型	常态运行	预警提醒	超期监督
一般卷宗	30 日	45 日	60 日
电子卷宗	20 日	30 日	40 日

案件归档补正期限		
常态运行	预警提醒	超期监督

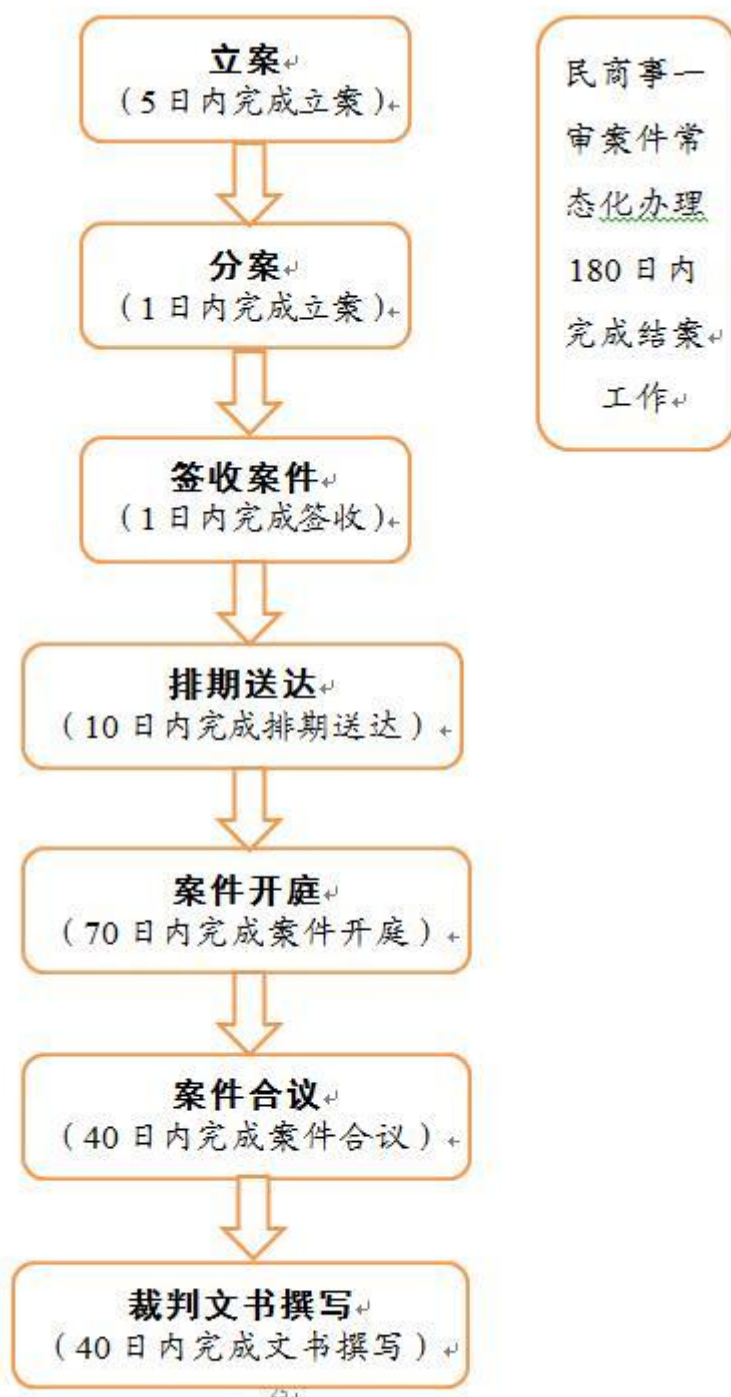
5 日	10 日	15 日
-----	------	------

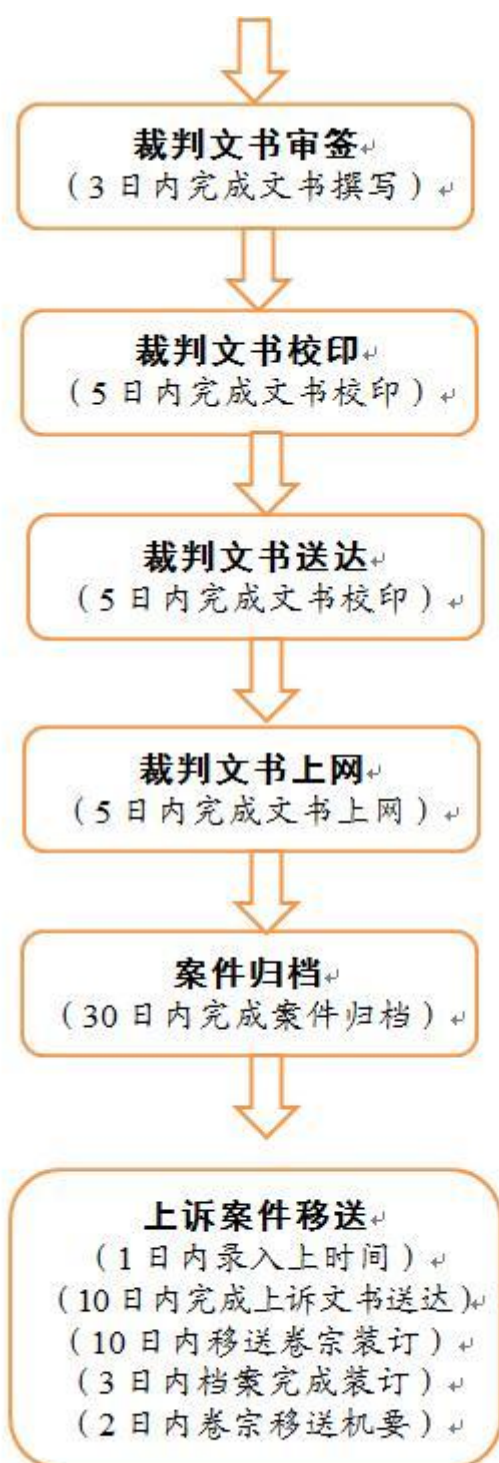
上诉案件移送期限			
处理事项	常态运行	预警提醒	超期监督
录入上诉时间	1 日	2 日	3 日
上诉文书送达	10 日	12 日	15 日
整卷移送装订	10 日	12 日	15 日
档案室装订	3 日	4 日	5 日
卷宗移送机要	2 日	3 日	4 日
上诉文书送达时限不包括公告送达期间。			

退回、追缴诉讼费处理期限		
常态运行	预警提醒	超期监督
20 日	25 日	30 日

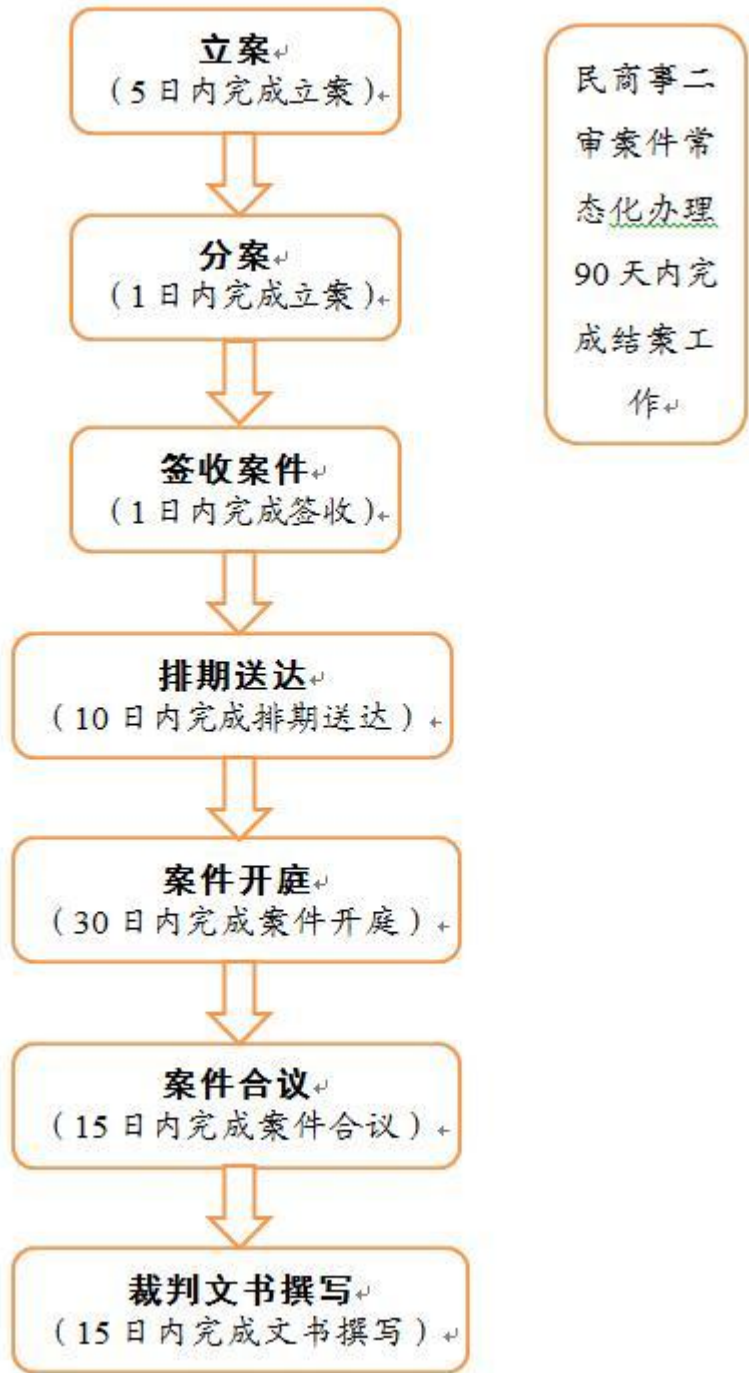
注：本附表中用 10 日（不含本数）以下的期限系指工作日。

附件 3：民商事一审案件常态化办理流程指引





附件 4：民商事二审案件常态化办理流程指引图





附件 3：深圳市中级人民法院关于加强审限监督管理的规定

深圳市中级人民法院 关于加强审限监督管理的规定

为进一步加强审限管理，确保诉讼效率，有效控制、减少超审限案件，保护当事人的诉讼权利，根据相关法律、司法解释、最高人民法院及广东省高级人民法院的有关规定，结合全市法院审判实际，制定本规定。

一、一般规定

第一条 案件承办法官对所承办案件审限情况直接负责，审判长、部门领导对本合议庭、本部门承办案件审限负管理、督办责任，审判管理部门依托审判流程管理系统对本院案件审限进行统筹监督。

第二条 案件审限变更分为延长办理期限（下称延长审限）和扣除办理期限（下称扣除审限）两种类型，案件审限变更管理坚持于法有据、从严掌握、公开透明的原则。

第三条 案件审限变更坚持谁审批、谁督办，批准案件审限变更的院领导和部门领导负有督办责任。

第四条 案件延长审限和扣除审限的申请、审批均应通过审判流程管理系统办理，全程留痕，审判流程管理系统在每

个工作日自动提取以上信息点公布在审判流程公开平台供当事人查看。

审判流程管理系统自动生成的延长审限和扣除审限审批表均应下载归档备查。

第五条案件承办法官、有关工作人员不得对案件审限情况弄虚作假，不得故意制造或者放任审限变更事由发生、存续导致案件办理拖延。

二、案件审限的计算

第六条案件的审限从立案次日开始起算，至结案之日截止。结案之日即结案文书送达给最后一名当事人之日或者完成结案审批手续之日。

送达结案文书属于下列情形的，结案日期按下列规定确定：

- （1）邮寄送达的，以交邮日期为结案日期；
- （2）通过有关单位转交送达的，以送达回证上当事人签收的日期为结案日期；
- （3）委托送达的，以受托人收到委托送达文书之日为结案日期；
- （4）留置送达的，以结案文书留置之日为结案日期；
- （5）公告送达的，以公告刊登或者张贴之日为结案日期。

三、审限变更事由

第七条 在办案件具有以下情形的，可以延长审限：

- （一）可能判处死刑或者无罪的案件；
- （二）交通十分不便的边远地区的重大复杂刑事案件；
- （三）重大犯罪集团案件；
- （四）流窜作案的重大复杂案件；
- （五）犯罪涉及面广、取证困难的重大复杂案件；
- （六）附带民事诉讼案件；
- （七）案情疑难复杂或者有社会关注度高等特殊情况的案件；
- （八）矛盾易激化、群体性纠纷、集团诉讼等需要做调解、协调工作的案件；
- （九）其他需要延长审限的情形。

第八条 除法律规定的中止事由外，在办案件出现下列情形可以扣除审限：

- （一）当事人提出管辖权异议的，自当事人提出异议之日起至管辖权异议裁定送达最后一名当事人的期间，对管辖权异议裁定不服上诉的，截至收到上级法院终审完毕退卷之日的期间；
- （二）法院之间存在管辖权争议的，自发出或者收到协商函之日起至管辖权争议解决之日止的期间；
- （三）因当事人申请回避而暂时不能进行案件办理工作的，自当事人申请回避之日起至法院作出是否同意回避申请的

决定之日止的期间；

（四）需要公告送达的，自公告发出之日起至被公告当事人领取公告文书或者公告期满之日止的期间；

（五）需要审计、评估、鉴定（含刑事案件被告人精神病鉴定及其他司法鉴定）、资产清理的，自当事人提出申请或者法院自行决定委托之日起至法院收到相关机构最终意见之日止的期间，在此期间出现无法继续进行事由的，扣除审限期间截至法院决定终止上述事项委托之日止；

（六）当事人、诉讼代理人、辩护人申请通知新的证人到庭、调取新的证据、申请重新鉴定或者勘验的期间，但原则上不超过一个月；

（七）当事人变更或者增加诉讼请求、提起反诉、第三人参加诉讼、检察院变更起诉或者补充起诉，经法院决定合并审理的，新增加的举证、答辩期间；

（八）需要向有关部门征求意见的，自发出征求意见函之日起至收到有关部门答复之日止的期间；

（九）需要司法协助的，自发出请求协助函之日起至司法协助完毕之日止的期间；

（十）当事人申请庭外和解的，自当事人提出申请之日起至达成和解协议或者一方当事人明确不同意和解之日止的期间，但原则上不超过一个月；

（十一）对案件进行调解的，自各方当事人同意调解之

日起至达成调解协议或者一方当事人明确不同意调解之日止的期间，但原则上不超过一个月；

（十二）需要提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会讨论决定的，自提交审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会之日起至审判委员会、赔偿委员会、司法救助委员会作出决定之日止的期间；

（十三）上级机关通知暂缓审理、暂缓执行的，自收到上级机关暂缓通知之日起至收到上级机关同意恢复审理、执行通知之日止的期间；

（十四）向上级机关请示、报请审核或者复核，与相关机关协调的期间；

（十五）申诉、申请再审、再审案件和国家赔偿案件的调卷期间；

（十六）因防止矛盾激化等特殊原因，经主管院长批准，暂缓宣判、暂缓处理的期间；

（十七）检察院对公诉案件补充侦查的，自检察院作出补充侦查决定之日起至法院收到补充侦查情况之日止的期间；

（十八）刑事案件因另行委托、指定辩护人，法院决定延期审理的，自案件宣布延期审理之日起至第十日止的准备辩护期间；

（十九）刑事案件需要有关单位补充证据材料的，自书

面函告之日起至法院收到复函之日止的期间，原则上不超过三个月；

（二十）未成年人刑事案件进行庭前社会调查和心理测评的期间；

（二十一）刑事案件需要检察院阅卷的，自通知检察院查阅卷宗第二日起至法院收到退卷之日止的期间；

（二十二）刑事案件二审期间，检察院阅卷超过七日后的期间；

（二十三）对被告人在审理期间检举揭发他人犯罪行为或者提供侦破其他案件的重要线索，法院移交检察院或者公安机关依法处理的期间；

（二十四）因同一事实涉及民事责任、行政责任和刑事责任的，或者民事案件、行政案件与刑事案件涉及事实具有关联性的，民事或者行政、刑事案件并行审理中，因刑事案件侦查机关、检察机关、审判机关以防止泄密或者影响刑事案件处理等为由不签提押票等原因，导致民事或者行政案件程序无法进行的，民事或者行政案件程序停滞的期间；

（二十五）家事案件的情感修复冷静期间；

（二十六）拍卖、变卖被查封、扣押财产的，自法院委托拍卖、变卖之日起至拍卖、变卖中止或者结束之日止的期间；

（二十七）当事人达成执行和解或者提供执行担保后，

法院决定暂缓执行的，自法院决定暂缓执行之日起至暂缓执行期限届满之日止的期间；

（二十八）执行案件中，审查处理执行异议、执行复议、执行监督的期间；

（二十九）执行中与其他法院发生执行争议，处理执行争议的期间；

（三十）执行案件中，审查处理追加变更执行主体的期间；

（三十一）执行案件中，审查处理申请撤销仲裁裁决、申请不予执行仲裁裁决的期间；

（三十二）需要涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的，涉外公证、认证、转递、涉外送达、查明域外法的期间；

（三十三）其他可以扣除审限的情形。

第九条在办案件中止诉讼或者中止执行的，自中止裁定书送达第一名当事人之日起至恢复诉讼或执行文书送达最后一名当事人之日止的期间，扣除审限。

四、审限变更流程及权限

第十条延长审限的，应当在期限届满七日前提出申请并说明具体情况和理由，按照审判流程管理系统的设置层报主管院领导审批，主管院领导应当在期限届满三日前作出决定。

审限超期后，不得补办、补批延长审限审批手续。

第十一条经批准延长审限后尚不能结案，需要再次延长的，应当在履行完本院审批手续后，在期限届满七日前向市中院审判管理办公室提出申请，市中院审判管理办公室收到申请后，应当在两日内完成审核并提交主管院领导审批后退回申请人。

第十二条需要向上级法院申请延长审限的，在履行完相应审批手续后，应当在期限届满十五日前向市中院审判管理办公室提出申请，市中院审判管理办公室收到申请后，应当在两日内完成审核并提交主管院领导审批后退回申请人；经主管院领导审批同意延长审限的，由申请人自行向上级法院报请延长审限。

第十三条出现扣除审限事由的，案件承办法官应当在事由发生之日起三日内通过审判流程管理系统提出扣除审限申请并说明具体情况和理由，并按照系统设置的审批权限层报审判长、部门领导等审批人审批，审批人收到申请后，应当在两日内完成审批。

按照本规定第八条第（三十三）项规定申请扣除审限的，第一次申请报请部门领导审批、第二次申请应当报请分管院领导审批、第三次及以上申请应当报请院长审批。

第十四条再次申请延长审限、向上级法院申请延长审限，申请被批准后，案件承办法官应当在收到审批表之日起三日内在审判流程管理系统中进行相应的录入登记。

第十五条扣除审限事由消除后三日内，案件承办法官应当在审判流程管理系统中办理恢复审限手续，不得故意拖延，更不得至案件结案前才结束扣除审限。

五、审限监督管理

第十六条案件承办法官应当加强自主管理，审限变更事由应确实充分且无法克服，对审限变更事由应当积极采取催办、协调、跟进等措施促进事由尽快消除，并及时跟踪做好工作记录；审限变更事由消除后，应当及时在审判流程管理系统中办理恢复审限手续；申请审限变更必须附有相关书面证明材料并装订入卷备查，如案件卷宗未附审限变更证明材料，视为审限变更无正当事由。

第十七条完善审限届满前预警机制，在各类案件审限届满前规定时间内，通过管理系统自动添加预警标识，并向承办法官、跟案法官助理及部门负责人推送预警信息。

第十八条审判长、部门领导应当加强审限监管，对报请的审限变更应当认真审查、严格把关，对无正当事由或者事由不充分的申请，不予批准扣、延审限；对因审查不认真、把关不严导致不当扣、延审限的，审批的审判长、部门领导应当承担相应的监管责任。

第十九条审判长、部门领导应当加强审限节点管理，关注案件办理进展情况，强化案件审限节点管控，督促承办法官及时安排开庭、调查询问、合议、撰写裁判文书等；对受

到审限预警的案件，应当及时核实情况，督促承办法官尽快结案或及时办理审限变更。

第二十条 部门领导应当随时监管本部门的案件信息，如发现法官存案中超审限案件数、长期未结案件数畸高，应当及时了解情况并给予业务监督指导。

第二十一条 以“案情复杂疑难”、“其他”事由申请延长审限的，应当在申请时对案情复杂疑难的具体体现概括列明，不得简单填写“复杂疑难”或“其他”；以“其他”事由申请扣除审限的，同样应当在申请时对需要扣除审限的具体情形概括列明，不得只简单填写“其他”。

未在正常审限内提交专业法官会议讨论或者专业法官会议已有结论的案件，不得单以案情疑难复杂为由申请延长审限。

第二十二条 中止诉讼或者中止执行的，应当制作裁定书并送达当事人，未制作并送达中止诉讼或者中止执行裁定书的，不得以案件中止诉讼或者中止执行为由扣除审限。

第二十三条 涉外、涉港澳台民事案件没有上述扣、延审限情形的，一审案件原则上应在六个月内审结，最长不超过十二个月，二审案件原则上应在三个月内审结，最长不超过六个月；存在上述扣、延审限情形导致无法在上述期限内审结的，承办法官应当在审判流程管理系统的“工作日志”中按申请扣、延审限标准注明无法按期审结的具体理由，并将相

关证明材料附卷备查；未在上述期限内审结且未注明无法按期审结理由的，按照超审限或者长期未结案件相关规定处理。

第二十四条案件未能在法定（正常）审限内办结，或者在扣、延审限后仍不能在审限内办结，属于超审限案件。

第二十五条审判管理部门建立审限管理定期通报制度，对本院各部门审限变更、超审限案件等情况至少每季度通报一次；对超审限案件数量、比例持续排在前列或者其他情况严重的，由审判管理部门向相关部门的分管院领导发提示函，提请分管院领导督办整改。

自立案次日起超过十二个月尚未办结案件，纳入长期未结案件进行专项监督管理。

第二十六条建立审限变更事由定期抽查制度，案件评查部门定期按比例抽取审限延长、扣除的案件，对变更事由是否合法、正当、规范等进行评查。

根据审限监管需要或者分管院领导决定，案件评查部门可以对超审限案件、案件审限变更事由进行专项评查。

审限定期抽查、专项评查情况应当汇总形成通报印发，被通报的部门、审判团队、法官应当在分管院领导监督下限期进行整改；对评查中发现的弄虚作假等纪律作风问题，移交政治部、监察室等部门按规定问责。

第二十七条对超审限案件，应当设定扣分档次，在年度工作绩效考核时按考核制度对案件承办法官、审判长、审判

团队、部门等进行考核处理。

第二十八条存在下列情形的，除按制度进行考核扣分等处理外，还应移送政治部、监察室等按规定问责：

（一）法官故意拖延或者重大过失延误办案，导致案件严重超审限或造成严重后果的；

（二）法官助理、书记员等审判辅助人员故意或者重大过失，导致案件严重超审限或造成严重后果的；

（三）对案件审限变更事由弄虚作假的；

（四）超过延长审限最长期限后仍未办结，且无正当理由的。

六、其他

第二十九条本规定自印发之日起施行。

附件 4：深圳市中级人民法院关于加强长期未结案件监督管理的规定

深圳市中级人民法院 关于加强长期未结案件监督管理的规定

一、一般规定

第一条 为进一步加强均衡结案，提高审判质效，提升司法公信力，防止案件久拖不决、久拖不执，根据有关法律及司法解释的规定，结合全市法院长期未结案件专项管理工作实际需要，制定本规定。

第二条 根据上级法院有关规定，长期未结案件是指自立案之日起超过一年未审结（执结）的刑事、民事、行政、执行案件（不包括申诉审查、减刑、假释、破产清算、国家赔偿等案件）。

第三条 长期未结案件的监督管理按照“严控增量、减少存量、努力消除”的工作导向，建立预防、清理、督办、问责相结合的工作机制。

二、职责分工

第四条 案件承办法官是长期未结案件清理工作的具体责任人，应当加强审限责任意识，督促执行员、法官助理和

书记员严格执行案件流程管理制度，在规定的时限内完成节点工作事项。

案件审判长应当履行审判管理职责，检查督促工作进度，确保合议庭审判工作有序、高效运行，督促所带合议庭成员及时清结承办的长期未结案件。

第五条各审判执行业务部门是长期未结案件日常监管的直接责任部门，部门主要负责人是长期未结案件日常监管的第一责任人，负责对本部门纳入监管的长期未结案件进行指导管理和跟踪督办。

第六条审判管理部门是长期未结案件的统筹监管部门，负责对长期未结案件进行宏观管控，通过制定案件清理方案、建立案件监管台账、定期通报督办、组织专项评查等措施，推动长期未结案件清理工作，并定期向院党组汇报长期未结案件专项清理工作情况。

第七条两级法院的院长、分管院领导、业务部门主要负责人应当高度重视长期未结案件的清理工作，按本规定第十四条包案督办、监督管理。

三、预防、清理及监管机制

第八条案件因存在有关法律规定的中止事由以及《深圳市中级人民法院关于加强审限管理的规定（试行）》第七条、第八条规定的可以延长审限、可以扣除审限等审限变更事由

而导致长期未结的，可以视同具有正当理由长期未结案件。

第九条 案件具有审限变更事由的，承办法官应当严格按照《深圳市中级人民法院关于加强审限管理的规定》的要求办理审限变更手续。承办法官应当高度关注客观事由进展变化，及时办理审限延长，在审限中止、扣除期间，应当主动履行催办、联系有关部门或单位，并做好工作记录，不得消极等待。案件中止、扣除审限的事由消失后，承办法官在知道或者应当知道后五个工作日内恢复审理并尽快办结案件。

涉外民商事案件虽无法定审限，但在上级法院有关规定的定期通报和督办案件类型范围，亦应按本规定纳入长期未结案件管理。

第十条 承办法官应根据案件不同的未结原因采取相应的清案措施，积极推进办案工作。

（一）案件存在《深圳市中级人民法院关于加强审限管理的规定》第七条规定的可以延长审限的，承办法官应该在审限变更事由出现后，立即启动办理相关延长审限审批手续，并形成书面材料附卷，全程留痕。

（二）案件鉴定、评估、审计超过委托期限，司法委托中介机构未出具结论的，承办法官应及时向司法委托工作部门反馈，每月至少了解一次工作进展情况并主动催办，催办和沟通情况应形成书面材料或工作记录附卷，全程留痕。

（三）对于因等待上级机关答复、等待另案审理结果等

因素影响而无法结案的，承办法官每月至少要向相关单位或承办法官了解一次工作进展情况，沟通联系情况应形成书面材料或工作记录附卷，全程留痕。

（四）对于因案情疑难复杂造成未结的，承办法官应当在案件进入预警监管期限后主动向部门主要负责人汇报，及时提请召开专业法官会议研究讨论；必要时，按程序提请召开审判委员会研究决定。

（五）对于因调解未结案的案件，调解不成应及时作出判决。

（六）对因送达困难造成长期未结的案件，应严格按照法律和司法解释关于送达的规定及时送达，必要时可几种送达方式同时使用；案件需要进行公告的，承办法官应在公告事由出现后立即启动公告程序，逐一跟踪并将相关工作记录在案，全程留痕。

（七）案件因涉外司法协助送达、公证、认证、转递、域外法查明造成长期未结的，承办法官应在相关事由出现后立即启动相关程序，逐一跟踪并将相关工作记录在案，全程留痕。

（八）对其他原因造成案件长期未结的，承办法官应积极寻求解决方案，加快办案进度，避免因责任心不强等主观原因造成案件长期未结。

第十一条承办法官应当严格按照有关诉讼法、司法解释

及《深圳市中级人民法院关于加强审判流程监督管理的工作指引》等规定推进办案流程节点工作。

在办案件虽存在本规定第八条规定的原因而长期未结，但承办法官未按本规定第九条、第十条规定及时推进、跟进或者没有相应工作记录材料的，仍认定为无正当理由长期未结案件。

承办法官认为案件长期未结具有正当理由或者可以视同正当理由的，需形成书面材料并经部门主要负责人同意后向本院审判管理部门提出，是否成立由本院评查工作组或案件质量评查委员会审查确认。

第十二条 各区法院、市中院各审判执行业务部门应对一年以上不满两年的未结案件建立专门台账，进行动态集中管理；建立预警督办机制，在案件届满两年前的六个月内，由业务部门主要负责人、审判长（审执团队负责人）逐案督促承办法官限期结案，从源头上预防向两年以上长期未结案件转化。

第十三条 长期未结案件实行定期通报机制。市中院审判管理部门建立全市法院长期未结案件台账，实行动态跟踪管理。各区法院、市中院各审执业务部门要逐案如实填报案件流程节点描述、未结原因、清理方案、审理进度、预计结案时间等信息形成案件台账，按要求定期报送市中院审判管理部门。市中院审判管理部门对全市法院长期未结案件的新增、

清理情况，进行双周通报；各区法院审判管理部门根据实际情况对内设审执部门长期未结案件定期通报。

第十四条长期未结案件实行领导包案督办、分级管理机制。一年以上不满两年的长期未结案件，由业务部门主要负责人督办；两年以上不足三年的长期未结案件，由分管院领导负责督办；三年以上的长期未结案件，由院长负责督办，根据院长办公会限期结案。

包案领导按季、月定期督查清理工作进展，听取承办法官就案件流程节点描述、未结原因、审限变更依据、下一步审理计划和拟办结时间的汇报，根据案件审理需要沟通协调有关部门、给予业务监督指导，推动案件及时办结。

长期未结案件、已经开庭的案件、从立案之日起超过六个月未审结的书面审案件一般不得变更承办法官。因特殊情况确需变更的，由分管院领导审批。

第十五条长期未结案件清理工作实行专题报告机制。市中院、各区法院党组每半年至少听取一次长期未结案件清理专题汇报，全市法院案件清理总体情况由市中院审判管理部门汇报，市中院未能按计划办结的一年以上无正当理由长期未结案件由部门主要负责人汇报，各区法院未能按计划办结的一年以上无正当理由长期未结案件由其院长汇报。

第十六条长期未结案件实行督办约谈机制。法官清理长期未结案件工作进展不力或产生长期未结案件较多的，由审

判管理部门专门发函督办，并抄送分管院领导和业务庭处；在督办期限内，无正当理由仍未办结的，由分管院领导对部门主要负责人、承办法官进行约谈，必要时通知审判管理部门、政工人事部门、纪检监察部门一起约谈。

第十七条 长期未结案件实行评查机制。将长期未结案件纳入案件评查范围，按工作年度或清理计划节点对三年以上无正当理由长期未结案件实行逐案重点评查；必要时，对一年以上长期未结案件数量较多或清理工作不力的部门、承办法官个人实行“点对点”专门评查；对于其他长期未结案件，根据实际情况有针对性地进行抽查。

长期未结诉讼案件在结案时，合议庭应书面说明影响审理的原因并存档备查。

四、结果运用及问责机制

第十八条 两级法院应将长期未结案件情况作为对法官进行考核、评价、问责的重要指标，视情节轻重采取取消评先评优资格、调整绩效奖金发放标准、暂缓晋升或降低法官等级直至退出法官员额等问责措施；两级法院的院长、分管院领导、业务部门主要负责人、审判长等责任主体视情节轻重调整绩效奖金发放标准。

（一）承办法官在年底（12月31日）存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件超过5宗或者两年以上无正

当理由长期未结案件超过 1 宗的,该年度取消评先评优资格。

(二)承办法官在年底(12月31日)存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件超过 5 宗的,每超过 1 宗,该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 2%;每存在 1 宗两年以上不满三年无正当理由长期未结案件的,该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 10%;每存在 1 宗三年以上无正当理由长期未结案件的,该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 20%;存在以上三种情形的,累计扣减,扣完为止。

审判长所带合议庭成员在年底(12月31日)存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件合计超过 15 宗的,每超过 1 宗,审判长该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 2%;存在两年以上不满三年无正当理由长期未结案件合计超过 5 宗的,每超过 1 宗,审判长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 10%;存在三年以上无正当理由长期未结案件合计超过 3 宗的,每超过 1 宗,审判长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 20%;存在以上三种情形的,累计扣减,扣完为止。

业务部门在年底(12月31日)存在一年以上不满两年无正当理由长期未结案件合计超过 30 宗的,每超过 1 宗,

业务部门主要负责人的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 2%，累计扣减，扣完为止。

分管部门在年底（12 月 31 日）存在两年以上不满三年无正当理由长期未结案件合计超过 10 宗的，每超过 1 宗，分管院领导的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 10%，累计扣减，扣完为止。

全院在年底（12 月 31 日）存在三年以上无正当理由长期未结案件合计超过 5 宗的，每超过 1 宗，院长的该年度奖励性司法绩效奖金按照本院法官人均奖励性奖金标准扣减 20%，累计扣减，扣完为止。

（三）承办法官存在无正当理由长期未结案件，符合暂缓晋升法官等级、降低法官等级等情形的，按照规定予以相应处理。经任职法院法官考评委员会考核认定，法官承办案件中，无正当理由，存在三年以上长期未结案件 2 件或者存在两年以上不满三年的长期未结案件 3 件的，应当按照有关规定退出法官员额。

（四）在干部选拔任用工作中，承办法官无正当理由长期未结案件情况将作为影响领导职务选任的重要因素。

长期未结案件办理过程中更换承办法官的，对原承办法官、现承办法官的责任分别界定，在法官各自的考核、评价、问责中予以体现。

由于执行员、法官助理、书记员等人员不认真履行职责

等原因，造成案件无正当理由长期未结的，参照上述办法对责任人予以相应问责处理。

第十九条业务部门负责人对长期未结案件监管的履职情况，应纳入其年度绩效量化考评；监督管理不力造成严重后果的，应当按照规定对其履职情况进行问责。

第二十条对长期未结案件专项评查中发现的纪律作风问题以及承办法官不如实填报长期未结案件有关信息或者存在人为拖延办案、失职不作为等情况，造成严重后果的，移交纪检监察部门按照司法责任制规定追究责任。

五、附则

第二十一条本规定自印发之日起施行。本院之前制定的相关规定与本规定冲突的，以本规定为准。