

海事法院审（执）限管理监督长效机制研究 ——以宁波海事法院长期未结案预防和化解机制为实践样本

宁波海事法院课题组*

内容提要：加强审（执）限管理监督，提高审判效率是司法公正的具体体现，解决当前法院长期未结案问题关键要加强对审（执）限管理监督的力度，并建立可操作、可复制的审（执）限管理监督长效机制，鉴于长期未结案主要由法院管理、法官程序控制和案件客观障碍三个层面因素造成，审（执）限管理监督长效机制的建立需要法院转变审（执）限管理监督的观念、责任和方式，分别从立案审查、合理分案、管辖异议、院庭长监管、审管办预警五个环节构建长期未结案的预防机制，从规制程序节点、督办鉴定评估、管理审执进度三个方面构建长期未结案的化解机制。

关键词：审（执）限管理监督 长期未结案预防机制 长期未结案化解机制

法院案件审判执行用时过长、超审（执）限等问题严重影响到当事人合法权益的保护，影响到司法公平正义的实现，如何加强审（执）限管理，严防严控长期未结案，是法院在审判管理中面临的一项重大课题。海事法院作为管辖海事海商案件的专门法院，审判案件涉外因素多，涉及船舶碰撞、共同海损等事故处理时间长，执行案件涉及船舶拍卖程序耗时耗力，长期以来海事法院案件质效数据低于地方法院，这既有前述客观因素影响，也有人为主观因素成分，如何加强海事法院审（执）限管理监督，解决困扰法院发展的长期未结案问题，并在此基础上建立长效机制，值得实践和探索。今年年初，宁波海事法院在贯彻落实浙江省高级人民法院“三个建设年”活动中推出了长期未结案“清零”行动，设立了到年底对超 12 个月以上的审判执行长期未结案基本“清零”的目标，并采取了一系列措施，半年多以来对该院积存的长期未结案清理达到一定效果，为研究制定长期未结案预防与化解的长效措施，增强化解矛盾纠纷的主动性、实效性和针对性，实现以有效制度长期保证审判执行工作效率提供了实践基础。

一、宁波海事法院审（执）限管理模式概况

（一）原有审（执）限管理模式运行状况

宁波海事法院管辖浙江省范围内的一审海事海商案件，受理的案件以民商事案件为主，近三年人均结案数 212.25 件，多年以来收结案数量一直位于全国十

* 课题组成员：章青山（宁波海事法院常务副院长）、王佩芬（宁波海事法院审管办主任）、徐嘉婧（宁波海事法院立案庭副庭长）、孟云凤（宁波海事法院审管办员额法官，15867393758，宁波市鄞州区会展路 727 号）。

家海事法院前列。2012年至2016年期间，全院收案数量急增，案多人少的矛盾突出，长期未结案增多。为遏制长期未结案增长趋势、加强审（执）限管理，该院于2016年出台《宁波海事法院审限管理和大要案报告制度实施办法》，从审（执）限管理方面对长期未结案进行控制管理，这也是今年之前该院在管控长期未结案方面的主要措施，具体而言，一是建立审限管理预警制度，对临近审（执）限的案件进行催办、督办；二是明确人员职责分工，规定审判长、承办人及庭长的审限职责；三是建立跟踪管理制度，由审管办建立管理台账，加强跟踪管理；四是落实“四定”方案，督促、指导案件办理。在具体案件管理方面，主要关注审理（执行）的自然天数超过六个月的未结案件，重点是超十二个月以上的未结案件。

上述办法出台后，案件审执用时、长期未结案数量虽有一定改善，如平均审理天数从2016年的78.80天降低到次年的70.53天，2018年也继续降低，但在制度运行过程中仍存在各种问题，导致长期未结案仍处于较高位，提高审执效率的成效不够明显。2016年至2018年三年期间，一审审理用时六个月至十二个月的案件340件，审理用时十二个月至十八个月的案件136件，审理用时十八个月以上的案件37件。在审判实践中发现，承办人重视程度不高，管理手段未落到实处，监督惩戒制度不到位，管理方案细节把控也较薄弱，这些因素都导致现有制度没有起到实际效果。

（二）现阶段长期未结案基本“清零”行动的实践探索

今年年初，为贯彻落实浙江省高级人民法院“三个建设年”工作要求，宁波海事法院研究出台的实施方案中的一项重点工作即开展长期未结案“清零”行动。半年来通过各项制度大力推进审判执行长期未结案案件的清理，截止6月底，实现了超6个月以上审判执行未结案件比去年底均下降50%。长期未结案“清零”行动顺利完成了预定的半年目标，整体审执结案效率明显提高，同期结案率等主要相关质效指标也显著提升，成效明显。为将长期未结案始终控制在低位，课题组从实践中总结工作经验，研究制定预防与化解的长效机制，让制度发挥管理功效。

（三）原有审（执）限管理模式下长期未结案原因

审判执行用时过长既有人主观因素，也有制度管理、案件特性等方面的客观因素，课题组以宁波海事法院在2019年初的近百件超6个月以上未结审判执行案件为样本，对各案未结原因进行了统计分析，未发现纯属审执办案人员主观拖延造成的未结案情况。目前各级法院重视审（执）限管理、强调审执效率提升，故这类主观懈怠情况发生的概率极小，多数长期未结案件系因存在客观影响审执用时的情况，占比约86.3%，其余原因主要在于案情复杂疑难等，根据具体成因可分为以下几类：

1. 法院管理层面因素。从审判执行管理方面看，一是当前法院“案多人少”矛盾突出，受理案件数量连续多年增长并居高不下，疑难复杂案件比例增多，法官办案压力较大，时间分配难免顾及不周。二是资源配置不合理，未建立科学的分案制度，本次统计的长期未结案中就存在多件疑难复杂案件集中于一名法官的情况，造成法官在个案审理时间分配方面出现冲突。三是审判管理措施落实不到位，目前法院的审判管理制度基本健全，存在盲区的情况较少，但在细节把控方面仍存在漏洞，管理制度虽有，落实不够到位，监控制度缺失，或存在制度出台时贯彻力度较大，但一段时间之后便有所松懈、惯性反弹的情况，导致长期效果不明显。

2. 法官程序控制因素。实践中法官办案因懈怠拖延的情况虽较少见，但办案环节不够紧凑的现象也较普遍，在本次统计对象中主要因为法官程序管控问题造成的长期未结案占比 8.2%。程序管控问题集中体现在当事人提供证据、调解用时等方面。目前法院对于举证期限的适用倾向于宽松，尽量在一审程序中全面审查案件事实证据，部分案件在开庭审理后仍给予补充证据的机会，避免在二审中因提交新证据出现改判，故造成案件审理过程中证据提交用时过长、次数过多。另外还存在因强调调撤率的提高，部分案件给予当事人调解时间过长，个别案件出现多轮调解仍无结果。

3. 案件客观障碍因素。经课题组调查统计，造成长期未结案的常见原因在于一些案件存在需要耗费审理执行自然用时的客观因素。审判案件方面的客观因素主要有：案件中止诉讼，常见的是因等待另案审理结果；案件需要处理管辖权异议及上诉，管辖权异议的门槛低、费用少，目前实际上已成为被告拖延时间的主要手段；案件送达困难，因海事法院受理涉外、涉港澳台案件较多，需要使用外交送达等手段，受理涉渔案件也较多，需要向长期在海上工作的当事人送达；案件需要进行鉴定、审计或共同海损理算等，海事法院在船舶修建造、海上人身损害责任等纠纷需要鉴定。执行案件方面的客观因素主要有：相关案件尚未审结的，如执行依据被再审、相关方提起执行异议、拍卖款分配有待相关诉讼案件审结、被执行财产份额需以相关案件判决为依据等情形；涉案财产处置经多轮拍（变）卖等。以上问题在立案登记制实行之后更为突出，不少案件立案后即中止、暂停，影响了自然审理天数。

二、审（执）限管理监督长效机制建立的基石——实现三个转变处理好三对关系

（一）实现审（执）限管理监督观念的转变，处理好审判权与监督权的关系
个案审理中审限的运行实质是程序性、规范性的审判权运行，审判权是一种判断权，其有独特的内在逻辑、运行规则和轨道，看似审判权与监督权存在对立

关系，但在司法公正这一价值追求下，将审判权与监督权理顺在各自的权责清单范围内运行，两种权力并不存在交集和重叠，因为审判权落脚于对案件的判断，监督权落脚于通过法定的规范化制度推进判断权的合法运行。¹以往的审判实践中存在一种错误的观念，一提到管理监督即认为审判权受到侵蚀，产生“外行管理监督内行”“审判行政化”等质疑与误解，然而“让审理者裁判”并不意味着审理者的裁判权不受任何监督，尤其是案件审限的运行程序，必须有监督权的存在以评价其合规性和合法性。

（二）实现审（执）限管理监督责任的转变，处理好裁判者责任与院庭长监管的关系

案件承办人是案件审限管理的第一责任人，审判效率的提升首要依赖于案件承办人的案件处理能力，“让审理者裁判，由裁判者负责”的内在要义要求裁判者在法律框架内对案件自主审理、自主评议、自主裁判的前提下承担责任。根据司法改革的要求，落实司法责任制要求加强院庭长的审判管理监督责任，院庭长的审判管理监督职责主要体现为对案件审理的程序监控和节点管理、对相关程序事项的审核批准、及对审判质效管理监督等，故对案件的审限管理监督也是院庭长的主要职责，法院案件质效的提升有待于院庭长层面、审判团队和法官自主层面多元化管理责任的有机结合，在此形成法官层面“自主管”、庭长层面的“直接管”和院长层面的“重点管”的责任模式。

（三）实现审（执）限管理监督方式的转变，处理好分化监管与全面监管的关系

强化审判管理监督部门的职能，将以往分散在各个业务部门的审限管理权纳入到审判管理部门的管理体系之中，改变多头管理的状况，形成集中统一的全面审限管理体系。实现对审限运行的有效管控，才能建立精细化、专业化、规范化、制度化的审限管理监督方式。以往的审判经验中，审限监管侧重于对承办人实际审判用时的管控，而对案件因送达、鉴定、评估、中止等客观因素耗费审理时间节点管理较松，我们在调研中发现，前述时间节点是审限拖长的最主要因素，期间的时间节点如何掌控灵活性和弹性较大，且在此环节涉及多个主体部门，有必要建立统一的沟通协调平台，实现对长期未结案的静默式管控和动态化跟踪。²

三、长期未结案预防机制的构建——五大环节层层把关

（一）立案环节关口前移，重点排查影响审限要素

海事法院案件类型特殊，最为典型的是涉外案件数量较多，法律虽对涉外案件无具体审限规定，但从案件质效考核角度，涉外案件却是长期未结案的重灾区，

¹ 李敏：《审判管理理论与实务论坛在四川举办》，载《中国审判》，2010年第11期。

² 王晓南、赵丽、杨秋菊：《静默式监管与动态化跟踪——司法改革背景下长期未结案防控机制的构建》，载《尊重司法规律与刑事法律适用研究（上）——全国法院第27届学术讨论会获奖论文集》。

为此，在立案环节除加强拓展诉前纠纷多元化解外，对于影响后续案件审限的诸如鉴定审计，域外证据取证或公证认证、必要共同诉讼当事人等要素，需重点审查并作分别处理。如发现涉外被告主体信息不明确时，一律要求当事人进行补证。如发现被告送达信息不清楚，不完整、立案庭则对送达情况进行预审预送，预计案件需通过公告或外交途径送达的，则在立案移送表上标记影响案件审限要素信息，以提示下一阶段承办人做好处理预案并加快其他环节处理速度。如常见的海上人身损害责任纠纷、船舶合伙纠纷等案件，发现存在鉴定审计必要，则在立案阶段由法院召集双方在立案前启动鉴定程序，待有鉴定结论后案件再进入审判程序，缩短审判用时，对于可能存在域外取证并需进行公证认证的案件，在诉讼时效有保证的前提下，可先行引导当事人诉前完成域外取证并进行公证认证后再予立案。

（二）分案环节合理分工，动态调配内部力量

分案环节坚持简繁分流的原则，将随机分案和指定分案相结合，同一船舶、同一事故项下的案件原则由同一承办人集中处理。在提升对繁案与简案识别度的基础上，划出专门跑道，由相应团队专门办理，推动简案集约、高效办理，难案由专业团队攻坚办理。目前宁波海事法院针对涉外案件组建了专门的涉外海事海商审判团队，针对海事行政和刑事案件组建了专门的海事行政审判团队和海事刑事审判团队。

（三）管辖异议环节严格审查，推行上诉案卷电子移送

由于我国法律对管辖异议理由不作限定，且异议成本极低，被告在答辩期间提管辖异议申请频繁，这不仅造成诉讼资源的浪费，因处理管辖异议需要一定时间，特别是存在管辖异议上诉的情形下，该事由是造成长期未结案一大原因。为缩短管辖异议上诉案卷移送上级法院的时限，宁波海事法院探索实施上诉案卷电子化移送，极大地减少管辖异议处理时间。同时，对于滥用管辖权异议权利的，法院严格审查异议理由，如发现被告虚构合同履行地、被告住所地等与争议实际联系的地点和事由的，或合同明确约定管辖法院被告又对约定提出异议的，法院直接认定管辖异议明显缺乏事实和法律依据，存在拖延诉讼之目的，对其管辖异议不予受理。

（四）院庭长环节严把审限变更，落实监管责任

审判实践中法律规定的延长、扣除审限情形，常常被当作隐性或变相延长审限的工具，规避案件审限的束缚，成为案件长期未结的主要事由。³宁波海事法院强化院庭长对案件审理程序的监控和节点管理，严格规范审限变更程序，对因司法鉴定、评估、公告、管辖异议等客观原因，案件需要扣除审限的，由承办人

³ 叶锋：《司法改革视野下审判辅助事务管理模式初探》，载《东方法学》2015年第3期。

详细填报申请理由和审限变更的具体时间等信息，经庭长核准后报审管办备案，案件需要延长审限的，需经庭长审核后再报分管院长审批。因“案情复杂”为案件简易转普通程序的情形之一，审判实践中承办人申请简易转普通程序较为常见且随意，宁波海事法院规定除有追加、鉴定、公告等客观情形外，严格控制简易转普通程序的适用。对于当事人申请和解扣除审限、案件复杂延长审限的案件，院庭长应严格控制时限长度。对于承办人因主观原因造成审限不够而申请扣除或延长或变更程序的，明确要求作为失责行为的追究。

（五）审管办环节预警通报，形成强大督促氛围

审管办作为案件审限管理的职能部门，实行“红黄牌”制度对全院案件审限进行长期跟踪预警管理，即设定阶段性目标（以年中或年底为截止点），对未结案件进行梳理，如将预计超 12 个月以上的案件归为红牌，将预计超 6 个月的案件归为黄牌案件，每周发布“红黄牌”公示榜，并在院主要场所张贴，未结案显示红牌或黄牌，结案后显示绿牌，直观反映每周红黄牌结案动态变化，发挥提醒警示作用，形成强大督促清理长期未结案的氛。

四、长期未结案化解机制的构建——三项举措扎实推进

（一）规制程序节点操作，建立节点考评制度

实践中因法律仅规定不同案件类型的审限，对于具体审判执行流程中的各个程序节点用时则不作具体要求，课题组发现虽然许多法院审执规定对流程节点有时间限定，但这些规定或对流程节点切分不科学，或对时限要求不合理，导致规定的可操作性较差，难以真正贯彻落实，为克服法官办案流程不紧凑的问题，宁波海事法院制定出台对审判流程节点进行科学细化的规范性指导方案，对审判案件，方案从立案案卷移送、分案时间、送达、排庭、交换证据、补充证据质证、开庭后合议、拟定裁判文书等几十个时间节点规定了一般用时或最长用时，比如该院以前规定庭审结束后承办人应在一周内结案，该项规定既未区分简易案件和普通案件，在案多人少压力下，对于复杂的普通程序案件在庭审结束后一周内结案难以真正实现，故新的方案规定普通程序案件在庭审结束后最晚一个月内结案，修正了原规定的不合理之处。对执行案件，方案对船舶扣押、移送评估、分配方案拟定、召开债权人会等方面规定了所需时间。同时该院的案卷质量评查规则将审执案件流程节点时限纳入评查标准范围之内，超过规定时限的作为瑕疵案件或差错案件处理。

（二）鉴定评估事项归口管理，压缩非审执用时

鉴定评估久鉴不决、久评不决一直以来是影响案件超期的主要诟病之一，鉴定评估时间过长，有部分系当事人不配合鉴定造成，有部分系法院、当事人、鉴定机构三方沟通不畅造成，有部分是鉴定机构主观原因造成。无论何种原因阻却

鉴定程序的推进，都与法院对该程序的督办力度不够有关，其实质是法官主动放弃审判权的一种表现。⁴审管办作为鉴定评估程序的督办责任部门，从以下几个方面压缩非审执用时：

一是鉴定评估启动程序从严审查。鉴定评估程序启动之前，承办人应对申请鉴定评估的专门性问题与案件审理结果之间是否具有关联性进行审核并向审管办备案。为防止当事人启动重新鉴定以拖延审限，重新鉴定必须举证证明有《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第 27 条规定的重新鉴定之情形，如果鉴定结论仅有缺陷，可通过补充鉴定、重新质证或补充质证等方法解决。

二是建立鉴定程序督办机制。以往实践中鉴定评估机构选定后，委托法院仅单方发出鉴定评估委托书，双方并不签订鉴定评估协议书，在此情形下，对于鉴定评估机构未在规定时间内出具鉴定结论的后果将无法追究其违约责任。委托法院与鉴定机构签订协议后，审管办定期跟踪鉴定流程节点信息，了解鉴定工作的进展信息，及时催办和督办，对超出鉴定期限未完成鉴定结论的，由审管办向鉴定机构出具督办函，并要求鉴定机构出具合理说明，未有正当理由的，鉴定评估机构按协议承担相应违约责任。对于长期无故超时限作出鉴定结论或鉴定资质载明有鉴定能力但实际却多次声称自身力量不足而拒绝鉴定的，给予警示或根据退出机制作除名处理。

三是规制当事人提交鉴定材料的时限。针对当事人往返多次提交材料导致鉴定时间延误的情形，严格限定当事人提交鉴定材料次数为两次，在启动鉴定程序之前当事人提交鉴定申请时应同时提交全部鉴定材料，鉴定程序启动后，鉴定机构认为需要补充材料的，应在规定时限内一次性向法院出具补充材料清单，当事人应一次性在规定时限内提交补充材料，承办人经审核，如发现当事人为拖延时限主观故意不提供材料的，可对其警告、训诫或判定由其承担鉴定费。

四是畅通三方沟通机制。针对承办人、鉴定机构、当事人三方缺乏合理的沟通渠道导致鉴定超期问题，审管办搭建三方沟通平台，建立会商制度，对鉴定事项的规范性表述、鉴定费用的承担和收费标准、鉴定意图等事项，由法院组织鉴定机构与当事人会商，避免因信息不对称、沟通不畅等原因导致鉴定超限。

（三）跟踪督促审执进展，两场会议借智借力

审管办通过信息化审执管理平台，每月定期查询并分析审执动态数据，审执数据报表不仅分析海事法院审执数据在全省排名，还从动态上公布各业务庭每月数据的升降变化，以期动态反映数据的周期变化情况，该报表既能供院庭长从宏观上掌握全院审执质效，同时督促各承办人推进长期未结案的清理。各业务部门根据每周“红黄牌”公示榜对“红黄牌”案件的清理进展汇总，并向审管办报告“红

⁴ 王庆延：《审判权的主动性旁落——以估价鉴定为例谈法官的不作为》，载《安徽大学法学评论》2009 年第 1 期。

“黄牌”案件一周的审执工作开展情况，审管办将清理情况每周定期公示。对于审限过四分之三的案件，审管办发送催办通知书，由具体承办人及承办庭长签字确认，并及时反馈审理情况，承办人在接到催办通知书后仍未能在法定审限内结案的，审管办发放督办通知书，并报分管院长，在发放督办函后承办人未在预定结案时间结案且无正当理由的，审管办将案件线索移送监察室启动追责。为从根本上化解长期未结案，院审判委员会每月对审判、执行长期未结案集中听案会商，业务部门负责人列席，逐案由承办人汇报案情进展、结案措施，所在部门负责人汇报督办措施，审委会根据案件实际情况，确定办案人、结案计划、清理方案和督办领导。另外，分管副院长每个季度召开长期未结案工作推进会，通报全院案件质效评估数据，并由各业务部门汇报总体工作进度，并交流长期未结案清理的成功经验。借助审委会听案会商和推进会群策群力，大多案件在审执过程中面临的难题得到了有效解决。