**面复 A**

**青岛市中级人民法院**

**关于市十六届人大四次会议会字第121号**

**建 议 的 答 复**

**曾学锋代表**：

您提出的“关于进一步完善立案登记制度、建立衔接好诉调程序、加大力度解决执行难的建议”收悉。我院党组高度重视，专门听取汇报进行研究，并安排相关部门办理。现答复如下：

一、关于进一步完善立案登记制度的问题

所谓立案登记制是指法院接到当事人的民事诉状时，对符合法定条件的起诉，应当登记立案。因此立案登记制并非不作任何审查就予立案，需依据法律法规进行适度的审查。自2015年5月施行立案登记制以来，确实极大地缓解了立案难问题。但随着广大人民群众的诉讼需求不断提高，单凭立案登记制的施行，仍难以满足各界的诉讼需要。网上立案因此应运而生。网上立案作为新生事物，在制度订立和网络维护等方面还存在不成熟、不完备之处，确需再完善、再提升。山东省高院已作出明确规定，立案审核人员应当自收到当事人或代理人网上立案申请之日起七日内完成起诉材料审核。我院现已安排专人加强审核工作，并面向全市基层法院每日提醒七天未审核案件数。下一步将加大督促和通报力度，力求做到对当事人的立案申请及时审核、及时立案。

全省法院全流程网上办案系统已在我省三级法院全面推开，当事人通过网上提交材料进行立案，可以有效避免现场立不上案情况的发生。

二、关于优化诉调程序、建立好衔接机制的问题

山东省高院出台具体规定，明确要求诉前调解案件应当在三十日内完成调解工作，对调解不成的案件，应当移交立案部门处理。根据省高院的精神及具体要求，我院印发了《青岛市中级人民法院民事诉前调解工作规范（试行）》，对全市法院的诉前调解工作进行了规范。为进一步提高执行上述规定和规范的力度和效果，我院又于2020年5月25日下发了《关于规范诉前调解程序的紧急通知》，就规范诉前调解程序提出了具体要求。强调所有已收案件必须在法定期限内纳入分调裁系统或立案登记系统，严格杜绝游离于系统平台外的案件。对进入诉前调解程序的纠纷，应当及时将委派手续、诉状副本和证据等案件材料移交相关调解组织（调解员）。对纳入人民法院“分调裁”平台管理的诉前调解案件，应当在七日内实质开展工作。当事人不同意调解的案件，应当立即转入立案程序，不得拖延至三十天诉前调解程序期届满，不得限制当事人交纳诉讼费用。下一步，我院将严格执行上级法院要求，加大通报和督促力度，准确适用诉前调解程序，解决诉调对接不畅的问题。

三、关于进一步破解执行难的问题

（一）全面规范执行立案

目前，青岛市两级法院充分利用智能平台，正积极推进执行案件网上立案工作，执行实施类案件已经全面实现网上立案，有效提高了执行案件立案效率和质量。但同时网上立案也产生了很多新问题，原因包括：一是部分当事人对网上立案系统操作不熟练，容易产生材料不合规、反复提交申请的问题。二是网上立案审查后当事人需要向法院提交纸质材料，执行立案法官亦需要审查、核对纸质材料，这一衔接过程需要时间，导致当事人对人民法院执行立案工作的效率产生质疑。

为解决执行立案难的问题，青岛中院充分发挥执行信息化优势，深入开发应用智慧法院建设成果，全面规范执行案件网上立案工作，积极推进建立长效机制，具体包括：**一是积极推进限时审查的执行立案机制。**当事人已网上立案的执行案件，我院及时审查，原则上审查时间不超过48小时，经审查符合立案条件的执行实施类案件，应当在法定期限内予以立案。经审查不符合立案条件的执行实施类案件，应当向申请人释明，申请人坚持申请的，应当在法定期限内作出不予受理裁定。**二是建立一次性告知制度。**执行立案窗口实行一次性告知制度，已经通过审查的案件，当事人提交的纸质文书材料应当快速收件。我院收到申请人提交的申请材料，经审查申请执行材料欠缺、申请书内容和形式不符合规定需要补充、补正的，执行立案法官应一次性告知申请人，并向申请人发放补充、补正材料告知书。**三是全面提高工作水平和服务意识。**青岛中院定期对执行立案工作人员进行培训，要求执行立案法官做好法律释明工作，尽职尽责完成网上立案工作，坚决杜绝出现应立不立案等现象。

（二）切实缩短执行周期、提高执行效率

近年来，青岛市两级法院在“基本解决执行难”工作中取得了显著的成绩，但是执行工作距离“切实解决执行难”的目标任务，还存在不小的差距，主要原因在于：一方面，执行难问题是全国法院执行工作的顽疾，法院执行工作面临着查人找物、财产变现、清理历史欠账等诸多难题；另一方面，对青岛市两级法院而言，存在着执行案件基数大且涉案标的大的特点，涉案财产复杂、处置难度大，执行异议、复议、处理抵押物等程序影响执行案件办理进度，短期内难以实现案件执结，容易产生案件周期长、效率较低的问题。

为全面提高全市两级法院执行质效，切实解决人民群众反映的关于执行工作的矛盾问题，全市两级法院将全力攻坚执行难，具体措施包括：**一是继续开展“蓝色风暴”系列执行专项行动。**加大对未结案件、涉特殊主体、长期未结、涉金融债权等执行案件的执行力度，对未结案件进行梳理并制定结案计划，坚持以问题为导向，针对存在的问题有的放矢，确保执行效率得到提升。**二是充分发挥智慧执行作用。**我院依托执行指挥管理平台和执行案件流程信息系统，加强对立案、财产查控、处分、结案等各环节流程的管控，缩短执行周期。对长期无法执结的案件，我院将联合纪检监察部门，进行检查督导，对需要问责追责的部门和人员依法依纪进行问责追责。**三是继续加大执行力度，切实提升执行效率。**推进执行案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”，缓解案多人少难题。持续加大有财产可供执行案件的执行力度，因案施策、精准执行、综合施策，采取一系列的措施方法，在打击拒执罪、找人扣车、联动惩戒、流程监督、案件调度、力量保障等方面形成组合拳。

感谢曾学锋代表对法院工作的关心与支持！

附件：

《青岛市中级人民法院民事诉前调解工作规范（试行）》

青岛市中级人民法院

2020年8月10日

附件：

青岛市中级人民法院

民事诉前调解工作规范（试行）

为进一步深化完善多元化纠纷解决机制，满足人民群众多元解纷需求，规范诉前调解程序，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国人民调解法》《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》《最高人民法院关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见》《山东省多元化解纠纷促进条例》《山东省高级人民法院关于民事诉前调解程序的若干规定（试行）》及其他相关法律规定和司法解释，结合全市法院实际，制定本规定。

1. 健全诉前调解制度

　　第一条 明确诉前调解工作目标。合理配置纠纷解决的社会资源，畅通纠纷解决渠道，完善诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制，引导当事人选择适当的纠纷解决方式，保障群众合法权益，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定。

　　第二条 明确诉调对接机构职责。人民法院诉调对接工作由立案部门（或诉讼服务中心）负责。诉调对接部门负责特邀调解组织、特邀调解员名册管理，建设调解队伍；开展委派、委托和专职调解；办理司法确认案件；指导调解工作，推动诉讼与非诉讼纠纷解决方式有机衔接。

第三条 建立法院专职调解员制度。人民法院在诉调对接部门配备专职调解员，可以招聘具备法律专业知识、调解工作经验的个人担任专职调解员。

第四条 健全特邀调解制度。人民法院可以邀请人民调解、行政调解、商事调解、行业调解或者其他具有调解职能的组织作为特邀调解组织，邀请人大代表、政协委员、人民陪审员、专家学者、律师、仲裁员、退休法律工作者等具备条件的个人担任特邀调解员，也可以通过购买服务等方式吸纳其他具备法律专业知识、调解工作经验的个人担任特邀调解员。特邀调解组织和特邀调解员依照《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》开展调解工作。

　　第五条 加强“一站式”纠纷解决平台建设。在道路交通、劳动争议、医疗卫生、物业管理、消费者权益保护、土地承包、环境保护以及其他纠纷多发领域，人民法院可以与行政机关、人民调解组织、行业调解组织等进行资源整合，推进建立“一站式”纠纷解决服务平台，切实减轻群众负担。

　　第六条 发挥诉讼费用的杠杆作用。当事人申请司法确认的，依法不收取诉讼费。当事人申请法院出具调解书的，在诉讼费标准减半的基础上再按缓减免规定办理。 当事人拒绝调解的，在庭审中针对《不同意调解确认书》载明的事由进一步调查，如查明后认定属于无正当理由的情形，可以在判决书诉讼费分担部分判决先行负担50%以内诉讼费，剩余部分依法分担。

1. 纠纷分流

第七条 人民法院应当对来诉案件进行诉讼风险评估，告知并引导当事人选择适当的非诉讼方式解决纠纷。

第八条 当事人同意诉前调解的，转入诉前调解程序；不同意的，填写《不同意调解确认书》，转登记立案。

第九条 下列纠纷在立案前应当进行诉前调解：

（一）家事纠纷；

（二）劳动争议纠纷；

（三）交通事故损害赔偿纠纷；

（四）医疗损害赔偿纠纷；

（五）消费者权益保护纠纷；

（六）宅基地和相邻关系纠纷；

（七）土地承包经营权纠纷；

（八）建筑物区分所有权纠纷；

（九）商品房买卖合同纠纷；

（十）数额较小的民间借贷、买卖、借用纠纷；

（十一）物业、电信服务合同纠纷；

（十二）水、电、气供用合同纠纷

（十三）其他适宜诉前调解的纠纷。

第十条 下列案件可以在诉前调解阶段进行司法鉴定:

（一）机动车交通事故责任纠纷；

（二）医疗损害赔偿纠纷；

（三）雇员受害赔偿纠纷；

（四）保险合同纠纷；

（五）产品质量纠纷；

（六）建设工程施工（承包）合同纠纷；

（七）其他涉及到身体权、财产权损害赔偿的案件。

对进行司法鉴定的案件应当向双方当事人发出《诉前鉴定通知书》，依照诉讼案件的司法鉴定程序进行。

第十一条 各级法院应当安装使用人民法院“分调裁”平台以及“人民法院调解平台”，对诉前调解案件以“收案年度+法院代字+案件类型+诉前调+案件编号”编立案号，统一管理。

第十二条 在诉前调解阶段，应当指导当事人填写《送达地址确认书》；适用要素式审判的案件应当指导当事人填写《要素表》。

第三节 调解流程

第十三条  人民法院应当对诉前调解程序的各个环节给予指导、规范和监督，必要时可以参与调解。

第十四条 对进入诉前调解程序的纠纷，人民法院应当及时将委派手续、诉状副本和证据等案件材料移交相关调解组织（调解员）。对纳入人民法院“分调裁”平台管理的诉前调解案件，应当在7日内实质开展工作。

第十五条 调解组织（调解员）收到案件材料后，应当向相关当事人发送《调解通知书》、诉状副本和证据复印件。

第十六条 双方当事人同意调解的，调解组织（调解员）应当在五个工作日内确定调解时间、地点并通知各方当事人；不同意调解的，应当填写《不同意调解确认书》，拒绝填写的，调解员在《调解情况登记表》上注明情况，将案件移交立案部门处理。

第十七条 调解员在调解过程中应当制作调查笔录和调解笔录，固定当事人的诉求、事实证据，整理争议焦点，在平等协商、互谅互让的基础上提出纠纷解决方案，帮助当事人自愿达成调解协议。

第十八条 经诉前调解程序达成调解协议的，按照以下情形处理：

（一）符合申请司法确认条件的，可依据法律及最高法院关于特邀调解的规定，立案后依法审查确认；

（二）申请出具调解书的，立案后依法审查并制作调解书；

（三）具有给付内容的调解协议，债务人不适当履行的，债权人可以向有管辖权的人民法院申请支付令；

（四）即时履行完毕或有其他情形的，当事人不申请司法确认或出具调解书的，填写《调解情况登记表》备案。

上述（一）（二）（三）项人民法院制作的司法文书送达生效后，当事人均可依法申请强制执行。

第十九条 诉前调解不成的，调解员填写《调解情况登记表》，并将调解过程中形成的其他资料一并转交人民法院立案部门，由立案部门转入诉讼程序，并根据案件情况，进行繁简分流。

第二十条 诉前调解程序终结时，当事人未达成调解协议的，调解员在征得各方当事人同意后，应当用书面形式记载调解过程中没有争议的事实，并由当事人签字确认。根据最高法院有关规定，在诉讼程序中，除涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益的外，当事人无需对调解过程中已确认的无争议事实举证。

第二十一条 诉前调解期限为30日，自调解组织（调解员）接收法院移交材料之日起算，法律有规定的情形，按照法律规定。双方当事人书面同意延长的，不受上述期限的限制。

第四节 加强工作保障

第二十二条 充分保障当事人权利义务。诉讼时效从当事人向法院提交起诉状之日起中断，起诉时间作为处理先诉管辖争议的依据；诉前调解阶段送达的起诉状及证据副本，适用于诉讼阶段；诉前调解阶段，可依法进行诉前保全，起诉时间从当事人向法院提交起诉状之日起算。

第二十三条 完善案件管理。建立诉调对接案件管理制度，将委派调解、委托调解、专职调解和司法确认等内容纳入案件管理系统和司法统计系统，定期统计分析。建立归档报结制度，实行“一案一表”，每宗案件都应当制作《调解情况登记表》，记录调解时间、主要分歧、调解结果或者调解不成的原因等。纠纷未登记立案的，案件材料由诉调对接部门参照诉讼案件要求归档；纠纷登记立案的，案件材料随案卷归档。

　　第二十四条 防止虚假调解。引导当事人诚信、理性诉讼，加大对虚假诉讼、虚假调解等行为的防控和打击力度。结合案件基本事实，注重审查调解协议是否损害国家利益、社会公共利益或者案外人的合法权益。发现涉嫌虚假诉讼或者存在虚假调解情况的，应当中止调解程序，按照《最高人民法院关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见》处理。

　　第二十五条 加强诉前调解工作的考核。完善调解组织和调解员管理，加强监督考核，将诉前调解工作情况纳入法院年度工作考核内容，对诉调对接机构设置、人员配备、经费保障、调解工作开展等情况进行考核。

　　第二十六条 加强调解经费保障。人民法院将矛盾纠纷多元化解资金纳入专项预算，用于设立诉调对接机构、建设调解队伍、购买调解服务、发放调解补贴、开展调解工作等。人民法院应当根据实际情况向特邀调解员发放误工、交通等补贴；采取绩效考核、以案定奖等方式，对表现突出的特邀调解组织和特邀调解员、人民法院专职调解员给予物质或者荣誉奖励。

　　第二十七条 加强调解队伍建设。完善特邀调解员、人民法院专职调解员的培训机制，积极开展调解员培训及工作业绩考核。

第二十八条 本规定自下发之日起施行。