

全国人民代表大会常务委员会关于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的决定

(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

为进一步优化司法资源配置，推进案件繁简分流、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，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：

授权最高人民法院在北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人民法院，北京、上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院，就优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序规则、扩大独任制适用范围、健全电子诉讼规则等，开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作。

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》第三十九条第一款、第二款，第四十条第一款，第八十七条第一款，第一百六十二条，第一百六十九条第一款，第一百九十四条。试点工作应当遵循民事诉讼法的基本原则，充分保障当事人诉讼权利，促进提升司法效率，确保司法公正。试点具体办法由最高人民法院牵头研究制定，报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为二年，自试点办法印发之日起算。

最高人民法院应当加强对试点工作的组织指导和监督检查。试点过程中，最高人民法院应当就试点情况向全国人民代表大会常务委员会作出中期报告。试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

本决定自2019年12月29日起施行。

最高人民法院关于印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》的通知

法〔2020〕10号

北京、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、河南、湖北、广东、四川、贵州、云南、宁夏、陕西省（区、市）高级人民法院：

为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央政法工作会议精神，深化民事诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，充分保障人民群众合法诉讼权益，有效降低当事人诉讼成本，满足人民群众多元、高效、便捷的纠纷解决需求，进一步优化司法资源配置，全面促进司法公正、提升程序效能，最高人民法院制定了《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》，已经中央司法体制改革领导小组专题会议审议通过。第十三届全国人大常委会第十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于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的决定》（人大常委会字〔2019〕42号），确保重大改革措施于法有据。现将《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇有问题，请及时层报最高人民法院。

最高人民法院

2020年1月15日

民事诉讼程序繁简分流改革试点方案

为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央政法工作会议精神，现就推进民事诉讼程序繁简分流改革试点工作提出方案如下：

一、改革目标和基本原则

以全面提升司法质量、效率和公信力，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为根本目标，推动完善民事诉讼程序规则，优化司法资源配置模式，不断激发制度活力，全面提升司法效能，推动优化法治化营商环境，促进审判体系和审判能力现代化，服务国家治理体系和治理能力现代化。

（一）坚持正确政治方向。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，始终坚持党对政法工作的绝对领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，切实提升人民法院化解矛盾纠纷的能力水平，为国家长治久安、社会安定有序、人民安居乐业提供坚强有力的司法服务和保障。

（二）坚持以人民为中心。始终将不断满足人民群众司法需求作为出发点，积极拓宽纠纷解决渠道，完善纠纷解决方式，以为民谋利、为民尽责的实际成效取信于民。充分尊重当事人程序选择权，根据案件类型和复杂程度，适用不同的审理程序，配置相应的司法资源，优质、高效、低成本地解决矛盾纠纷，努力让司法更加亲民、诉讼更加便民、改革更加惠民，全面提升人民群众的获得感。

（三）坚持依法有序推进。严格按照法律要求和法定程序推进试点工作。涉及调整适用现行法律规定的，由立法机关作出授权决定后组织实施。对于实践证明可行的经验做法，及时总结提炼并推动上升为普遍适用的法律制度。推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合，实现改革系统集成、协同高效。

（四）坚持强化科技驱动。充分运用大数据、云计算、人工智能等现代科技手段破解改革难题、提升司法能力，促进语音识别、远程视频、智能辅助、电子卷宗等科技手段的深度应用，适度扩大在线诉讼的覆盖范围，推动实现审判方式、诉讼制度与互联网技术深度融合。

二、主要内容

（一）优化司法确认程序。健全特邀调解制度，加强特邀调解名册管理，完善诉前委派调解与司法确认程序的衔接机制。合理拓宽司法确认程序适用范围，经律师调解工作室（中心）等特邀调解组织、特邀调解员，或者人民调解委员会依法调解达成民事调解协议的，当事人可以按照程序要求，向人民法院申请司法确认。完善司法确认案件管辖规则，符合级别管辖和专门管辖标准的，由对应的中级人民法院和专门人民法院受理。

（二）完善小额诉讼程序。加强小额诉讼程序适用，适当提高小额诉讼案件标的额基准，明确适用小额诉讼程序的案件范围。进一步简化小额诉讼案件的审理方式和裁判文书，合理确定小额诉讼案件审理期限。完善小额诉讼程序与简易程序、普通程序的转换适用机制。

（三）完善简易程序规则。对需要进行公告送达的简单民事案件，可以适用简易程序审理。明确简易程序案件庭审和裁判文书的简化规则，完善简易程序审限规定。

（四）扩大独任制适用范围。探索基层人民法院可以由法官一人适用普通程序独任审理部分民事案件，明确适用独任制审理第一审普通程序案件的具体情形。探索中级人民法院和专门人民法院可以由法官一人独任审理部分简单民事上诉案件，明确适用独任制审理第二审民事案件的具体情形和审理方式。建立独任制与合议制的转换适用机制。

（五）健全电子诉讼规则。明确诉讼参与人通过人民法院信息化平台在线完成诉讼行为的法律效力。当事人选择以在线方式诉讼的，可以以电子化方式提交诉讼材料和证据材料，经人民法院审核通过后，可以不再提交纸质原件。经当事人同意，适用简易程序或者普通程序审理的案件，均可以采取在线视频方式开庭。明确电子送达的适用条件、适用范围和生效标准，经受送达人同意，可以采用电子方式送达判决书、裁定书、调解书。

三、试点范围和期限

（一）试点范围：北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人民法院，北京、

上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院。

（二）试点期限：试点期限为二年，自试点实施办法印发之日起算。

四、方案实施

（一）制定印发试点办法。最高人民法院制定印发民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法，并报全国人大常委会备案，作为推进试点工作的具体依据。

（二）积极开展试点工作。各试点法院根据全国人大常委会授权决定、试点方案和试点实施办法开展试点工作。各试点地区高级人民法院结合工作实际，制定具体实施方案和相关制度规定。最高人民法院做好试点指导工作，并适时向党中央和全国人大常委会作专题报告。

（三）推动法律修改完善。最高人民法院在全面总结试点经验和实效评估的基础上，配合全国人大常委会推动修改民事诉讼法等相关条文，配套完善相关司法解释。

五、组织保障

根据中共中央办公厅印发的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》及其分工方案，试点工作由最高人民法院牵头推进，中央政法委、全国人大监察和司法委员会、全国人大常委会法制工作委员会、司法部等作为参加单位。最高人民法院加强对试点工作的跟踪指导、实效评估和总结验收，定期与各成员单位沟通协商，确保试点工作稳妥有序推进。

最高人民法院关于印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》的通知

法〔2020〕11号

北京、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、河南、湖北、广东、四川、贵州、云南、宁夏、陕西省（区、市）高级人民法院：

为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央政法工作会议精神，深化民事诉讼制度改革，根据第十三届全国人大常委会第十五次会议作出的《全国人民代表大会常务委员会关于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的决定》（人大常委会字〔2019〕42号）和最高人民法院印发的《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》（法〔2020〕10号），结合工作实际，最高人民法院制定了《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》。现将文件印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇有情况和问题，请及时层报最高人民法院。

最高人民法院

2020年1月15日

民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法

为深化民事诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，进一步优化司法资源配置，全面促进司法公正，提升司法效能，满足人民群众多元、高效、便捷的纠纷解决需求，维护当事人合法诉讼权益，根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议作出的《全国人民代表大会常务委员会关于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的决定》，结合审判工作实际，制定本办法。

一、一般规定

第一条 试点法院应当根据本办法，积极优化司法确认程序、小额诉讼程序和简易程序，健全审判组织适用模式，探索推行电子诉讼和在线审理机制，有效降低当事人诉讼成本，充分保障人民群众合法诉讼权益，促进司法资源与司法需求合理有效配置，全面提升司法质量、效率和公信力，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

二、优化司法确认程序

第二条 人民法院应当建立特邀调解名册，按照规定的程序和条件，确定特邀调解组织和特邀调解员，并对名册进行管理。

第三条 经人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员调解达成民事调解协议的，双方当事人可以自调解协议生效之日起三十日内共同向人民法院申请司法确认。

第四条 司法确认案件按照以下规定依次确定管辖：

（一）委派调解的，由作出委派的人民法院管辖；

（二）当事人选择由人民调解委员会或者特邀调解组织调解的，由调解组织所在地基层人民法院管辖；当事人选择由特邀调解员调解的，由调解协议签订地基层人民法院管辖。

案件符合级别管辖或者专门管辖标准的，由对应的中级人民法院或者专门人民法院管辖。

三、完善小额诉讼程序

第五条 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，标的额为人民币五万元以下的，适用小额诉讼程序，实行一审终审。

标的额超出前款规定，但在人民币五万元以上、十万元以下的简单金钱给付类案件，当事人双方约定适用小额诉讼程序的，可以适用小额诉讼程序审理。

适用小额诉讼程序审理的案件，人民法院应当向当事人告知审判组织、审理期限、审理方式、一审终审等相关事项。

第六条 下列案件，不适用小额诉讼程序审理：

（一）人身关系、财产确权纠纷；

（二）涉外民事纠纷；

（三）需要评估、鉴定或者对诉前评估、鉴定结果有异议的纠纷；

（四）一方当事人下落不明的纠纷；

（五）其他不宜适用小额诉讼程序审理的纠纷。

第七条 适用小额诉讼程序审理的案件，经人民法院告知放弃答辩期间、举证期限的法律后果后，当事人明确表示放弃的，人民法院可以直接开庭审理。

当事人明确表示不放弃答辩期间的，人民法院可以在征得其同意的基础上，合理确定答辩期间，但一般不超过七日。

当事人明确表示不放弃举证期限的，可以由当事人自行约定举证期限或者由人民法院指定举证期限，但一般不超过七日。

第八条 适用小额诉讼程序审理的案件，可以比照简易程序进一步简化传唤、送达、证据交换的方式，但不得减损当事人答辩、举证、质证、陈述、辩论等诉讼权利。

适用小额诉讼程序审理的案件，庭审可以不受法庭调查、法庭辩论等庭审程序限制，直接围绕诉讼请求或者案件要素进行，原则上应当一次开庭审结，但人

民法院认为确有必要再次开庭的除外。

第九条 适用小额诉讼程序审理的案件,可以比照简易程序进一步简化裁判文书,主要记载当事人基本信息、诉讼请求、答辩意见、主要事实、简要裁判理由、裁判依据、裁判主文和一审终审的告知等内容。

对于案情简单、法律适用明确的案件,法官可以当庭作出裁判并说明裁判理由。对于当庭裁判的案件,裁判过程经庭审录音录像或者庭审笔录完整记录的,人民法院在制作裁判文书时可以不再载明裁判理由。

第十条 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**。

第十一条 适用小额诉讼程序审理的案件,出现下列情形之一,符合适用简易程序审理条件的,裁定转为简易程序审理:

(一)当事人认为案件不符合本办法第五条、第六条关于小额诉讼程序适用条件的规定,向人民法院提出异议,经审查认为异议成立的;

(二)当事人申请**增加或者变更诉讼请求、追加当事人**,致使案件标的额在人民币五万元以上、十万元以下,且一方当事人不同意继续适用小额诉讼程序的;

(三)当事人申请增加或者变更诉讼请求、追加当事人,致使案件标的额在人民币十万元以上或者不符合小额诉讼程序适用条件的;

(四)当事人提出**反诉**的;

(五)需要**鉴定、评估、审计**的;

(六)其他不宜继续适用小额诉讼程序的情形。

适用小额诉讼程序审理的案件,审理中发现案情疑难复杂,并且不适宜适用简易程序审理的,裁定转为普通程序审理。**由小额诉讼程序转为简易程序审理的案件,一般不得再转为普通程序审理,但确有必要的除外。**

适用小额诉讼程序审理的案件,转为简易程序或者普通程序审理前,双方当事人已确认的事实,可以不再举证、质证。

四、完善简易程序规则

第十二条 事实清楚、权利义务关系明确的简单案件，需要公告送达的，可以适用简易程序审理。

第十三条 适用简易程序审理的案件，人民法院可以根据案件情况，采取下列方式简化庭审程序，但应当保障当事人答辩、举证、质证、陈述、辩论等诉讼权利：

（一）开庭前已经通过庭前会议或者其他方式完成当事人身份核实、权利义务告知、庭审纪律宣示的，开庭时可以不再重复；

（二）经庭前会议笔录记载的无争议事实和证据，可以不再举证、质证；

（三）庭审可以直接围绕诉讼请求或者案件要素进行。

第十四条 适用简易程序审理的案件，人民法院可以采取下列方式简化裁判文书：

（一）对于能够概括出案件固定要素的，可以根据案件要素载明原告、被告意见、证据和法院认定理由、依据及裁判结果；

（二）对于一方当事人明确表示承认对方全部或者主要诉讼请求的、当事人对案件事实没有争议或者争议不大的，裁判文书可以只包含当事人基本信息、诉讼请求、答辩意见、主要事实、简要裁判理由、裁判依据和裁判主文。

简化后的裁判文书应当包含诉讼费用负担、告知当事人上诉权利等必要内容。

第十五条 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。

五、扩大独任制适用范围

第十六条 基层人民法院适用小额诉讼程序、简易程序审理的案件，由法官一人独任审理。

基层人民法院审理的事实不易查明，但法律适用明确的案件，可以由法官一人适用普通程序独任审理。

第十七条 基层人民法院审理的案件，具备下列情形之一的，应当依法组成合议庭，适用普通程序审理：

- （一）涉及国家利益、公共利益的；
- （二）涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定的；
- （三）产生较大社会影响，人民群众广泛关注的；
- （四）新类型或者疑难复杂的；
- （五）与本院或者上级人民法院已经生效的类案判决可能发生冲突的；
- （六）发回重审的；
- （七）适用审判监督程序的；
- （八）第三人起诉请求改变或者撤销生效判决、裁定、调解书的；
- （九）其他不宜采用独任制的案件。

第十八条 第二审人民法院审理上诉案件应当组成合议庭审理。但事实清楚、法律适用明确的下列案件，可以由法官一人独任审理：

- （一）第一审适用简易程序审理结案的；
- （二）不服民事裁定的。

第十九条 由法官一人独任审理的第一审或者第二审案件，审理过程中出现本办法第十七条第（一）至（五）项或者第（九）项所列情形之一的，人民法院应当裁定组成合议庭审理，并将合议庭组成人员及相关事项书面通知双方当事人。

由独任审理转为合议庭审理的案件，审理期限自人民法院立案之日起计算，已经作出的诉讼行为继续有效。双方当事人已确认的事实，可以不再举证、质证。

第二十条 由法官一人独任审理的上诉案件，应当开庭审理。

没有提出新的事实、证据的案件，具备下列情形之一的，独任法官经过阅卷、调查或者询问当事人，认为不需要开庭的，可以不开庭审理：

- （一）不服民事裁定的；

(二) 上诉请求明显不能成立的；

(三) 原判决认定事实清楚，但适用法律明显错误的；

(四) 原判决严重违反法定程序，需要发回重审的。

六、健全电子诉讼规则

第二十一条 人民法院、当事人及其他诉讼参与人可以通过信息化诉讼平台在线开展诉讼活动。诉讼主体的在线诉讼活动，与线下诉讼活动具有同等效力。

人民法院根据技术条件、案件情况和当事人意愿等因素，决定是否采取在线方式完成相关诉讼环节。

第二十二条 当事人及其他诉讼参与人以电子化方式提交的诉讼材料和证据材料，经人民法院审核通过后，可以直接在诉讼中使用，不再提交纸质原件。人民法院根据对方当事人申请或者案件审理需要，要求提供原件的，当事人应当提供。

第二十三条 人民法院开庭审理案件，可以采取在线视频方式，但符合下列情形之一的，不适用在线庭审：

(一) 双方当事人明确表示不同意，或者一方当事人表示不同意且有正当理由的；

(二) 双方当事人均不具备参与在线庭审的技术条件和能力的；

(三) 需要现场查明身份、核对原件、查验实物的；

(四) 人民法院认为存在其他不宜适用在线庭审情形的。

仅一方当事人选择在线庭审的，人民法院可以根据案件情况，采用一方当事人在线、另一方当事人线下的方式开庭。

采用在线庭审方式审理的案件，审理过程中出现上述情形之一的，人民法院应当将案件转为线下开庭方式审理。已完成的在线庭审活动具有法律效力。

第二十四条 经受送达人同意，人民法院可以通过中国审判流程信息公开网、全国统一送达平台、传真、电子邮件、即时通讯账号等电子方式送达诉讼文书和

当事人提交的证据材料。

具备下列情形之一的，人民法院可以确定受送达人同意电子送达：

（一）受送达人明确表示同意的；

（二）受送达人对在诉讼中适用电子送达已作出过约定的；

（三）受送达人在提交的起诉状、答辩状中主动提供用于接收送达的电子地址的；

（四）受送达人通过回复收悉、参加诉讼等方式接受已经完成的电子送达，并且未明确表示不同意电子送达的。

第二十五条 经受送达人明确表示同意，人民法院可以电子送达判决书、裁定书、调解书等裁判文书。当事人提出需要纸质裁判文书的，人民法院应当提供。

第二十六条 人民法院向受送达人主动提供或者确认的电子地址进行送达的，送达信息到达电子地址所在系统时，即为送达。

受送达人同意电子送达但未主动提供或者确认电子地址，人民法院向能够获取的受送达人电子地址进行送达的，根据下列情形确定是否完成送达：

（一）受送达人回复已收到送达材料，或者根据送达内容作出相应诉讼行为的，视为完成有效送达；

（二）受送达人的电子地址所在系统反馈受送达人已阅知，或者有其他证据可以证明受送达人已经收悉的，推定完成有效送达，但受送达人能够证明存在系统错误、送达地址非本人使用或者非本人阅知等未收悉送达内容的情形除外。

完成有效送达的，人民法院应当制作电子送达凭证。电子送达凭证具有送达回证效力。

七、附则

第二十七条 本办法仅适用于北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人

民法院，北京、上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院。

本办法所称的人民法院，是指纳入试点的人民法院；所称的第二审人民法院，包括纳入试点的中级人民法院、知识产权法院和金融法院；所称的中级人民法院、基层人民法院包括试点地区内的铁路运输中级法院和基层法院。

第二十八条 试点地区高级人民法院根据本办法，结合工作实际，制定具体实施方案和相关制度规定，并于2020年2月10日前报最高人民法院备案。

试点地区高级人民法院在制定实施方案、修订现有规范、做好机制衔接的前提下，组织试点法院自本法印发之日起全面启动试点工作，试点时间二年。2021年1月1日前，试点地区高级人民法院应当形成试点工作中期报告报最高人民法院。

第二十九条 本办法由最高人民法院负责解释。

第三十条 本办法报全国人民代表大会常务委员会备案，自发布之日起实施；之前有关民事诉讼制度规定与本办法不一致的，按照本办法执行。

《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》的理解与适用

刘 峥 何 帆 李 承 运

2019年12月28日，第十三届全国人大常委会第十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于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的决定》（以下简称《授权决定》），授权最高人民法院在北京、上海、广州、深圳等20个城市的中级、基层人民法院和部分专门人民法院开展试点。

为深入贯彻落实全国人大常委会《授权决定》，最高人民法院印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》（以下简称《试点方案》），并据此制定《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》（以下简称《实施办法》）。《实施办法》共三十条，就优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序规则、扩大独任制适用范围、健全电子诉讼规则等内容作出规定。现就相关问题说明如下：

一、《实施办法》的起草背景和主要思路

习近平总书记在2019年中央政法工作会议上强调：“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”。中共中央办公厅2019年5月印发的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，将“推进民事诉讼制度改革”确定为重大改革任务，由最高人民法院牵头推进。

近年来，随着经济社会快速发展，案件数量持续高速增长，人民群众对法院解决纠纷的能力和水平提出更高要求，期待司法更加公正高效权威、诉讼更加普惠便捷多元，原有的诉讼机制亟需优化调整。司法实践中，部分地方法院已经为此作出了许多有益探索。为了进一步从制度上挖掘潜力、提升效能、激发活力，按照重大改革先行先试的原则，全国人大常委会作出《授权决定》，允许试点法院调整适用《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）部分规定，并要求最高人民法院牵头研究制定试点实施办法，报全国人大常委会备案。

《实施办法》是试点法院开展此项试点工作的具体依据，必须严格遵照实施，确保各项机制在《授权决定》和《实施办法》框架内运行有序、于法有据。其主要思路是：

第一，彰显人民性。此次试点的根本目的，是满足人民群众多元、高效、便捷的纠纷解决需求，确保人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。推进民事诉讼程序繁简分流改革试点，是为了适应社会纠纷的复杂性和多样性，推动多层次多类别来满足人民群众不同诉求，是推进社会治理体系和治理能力现代化的内在要求。这项改革的内在动因不是为法院减压卸负，更不能以牺牲当事人合法诉讼权益为代价。《实施办法》严格坚持以人民为中心的思想，着力推动保障人民群众合法诉讼权益和提升司法效能相统一，每一项机制创新都体现了正当程序原则，充分尊重当事人的程序选择权，强化人民法院的释明和告知义务，推动实现审判质量、效率和公信力同步提升。

第二，注重实践性。《实施办法》坚持以问题为导向，全面总结吸收了各地法院近年推进案件繁简分流、优化司法资源配置的经验做法，从制度层面回应了相关改革面临的法律依据不足、操作规则不明、实践做法不统一等问题。《实施办法》特别注重实践的可操作性和指导性，尽可能细化明确各项程序的适用标准、关键节点、操作流程和转化机制，同时还预留了各试点法院适当的探索空间，充分体现了制度规则的刚性和弹性。

第三，保持前瞻性。试点的核心任务在于制度创新、价值指引，基本方法是检验试错、优化调整、总结经验、逐步完善。《实施办法》秉持改革创新精神，对民事诉讼程序中涉及繁简分流的内容作出一系列具有开创性、前瞻性的规定，充分发挥试点对全局改革的示范、突破、带动作用，通过试点实践，进一步检验制度设计的可行性和妥当性，为未来进一步完善民事诉讼制度和建立电子诉讼制度奠定坚实基础。

第四，坚持系统性。试点工作对原有的制度规则作出调整，难免会牵一发而动全身，必须全面考虑制度体系的内在逻辑和运行规律，防止出现顾此失彼的问题。《实施办法》注重加强各项改革举措的系统性、整体性和协同性，确保司法确认程序、小额诉讼程序、简易程序、普通程序、在线诉讼流程和审判组织形式在程序衔接、规则配套、力量配置方面相得益彰，发挥试点的系统集成效应，推动改革和制度在司法效能提升中发生化学反应。

二、关于优化司法确认程序

司法确认程序是具有中国特色的创新性程序，有利于促进调解协议实效化、降低民事纠纷成讼率。目前，司法确认程序仅适用于依照人民调解法达成的调解协议，只能由人民调解委员会所在地基层人民法院受理。这样既不利于发挥商事调解、行政调解、行业调解等多元解纷机制的作用，妨碍了“将非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，也不利于中级人民法院、专门人民法院开展与其职能特点相对应的诉前调解工作。针对上述问题，《实施办法》第二条至第四条扩大了司法确认程序适用范围，调整适用了《民事诉讼法》第一百九十四条，《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》第十九条规定的规定。

第一，将特邀调解组织或者特邀调解员调解达成的民事调解协议纳入司法确认范围。之所以强调是特邀调解组织和特邀调解员主持达成的调解协议，是为了稳住“量”、保住“质”，最大程度上防止虚假调解或虚假确认。试点法院必须将建立特邀调解名册作为刚性任务，严格入册程序和条件，完善名册管理机制，加强对入册调解组织和调解员的业务指导、培训、考核和监督，确保特邀调解主体资质合格、能力具备、渠道通畅。近日，最高人民法院即将制定印发关于进一步完善委派调解机制的指导意见，强化和规范委派调解工作。下一步，还将尽快研究制定特邀调解名册管理办法，配套推进试点工作。

第二，明确了司法确认案件的管辖规则。《实施办法》确立了由委派调解的法院优先管辖原则，对于委派调解所达成的调解协议申请司法确认的，均由委派的人民法院管辖。这样既有利于实现特邀调解制度与司法确认程序的有效对接，也便于当事人及时申请司法确认，减少讼累，节约成本，有效提升当事人参与诉前调解的积极性。对于当事人自行约定由特邀调解组织或者特邀调解员调解达成的调解协议，可以由调解组织所在地或调解协议签订地法院管辖，这样既符合“两便”原则，也便于实践操作。

第三，允许中级人民法院、专门人民法院受理符合级别管辖、专门管辖标准的司法确认案件。这里的“符合级别管辖标准”是指，司法确认案件在标的额、案件类型、当事人人数等方面，符合《民事诉讼法》及相关司法解释规定的应当由中级人民法院管辖的第一审案件标准。“符合专门管辖标准”是指，司法确认

案件所涉纠纷符合金融法院、知识产权法院管辖第一审案件的标准。

三、关于完善小额诉讼程序

小额诉讼程序是 2012 年民事诉讼法修改时新增的程序。由于该程序缺乏应有的独立性和完整性，其适用条件过于严格、程序优势不够明显，加之不合理的审判业绩考核指标造成的隐性压力，使得这一制度在实践中对当事人和法官均不具吸引力。目前，小额诉讼程序适用率普遍偏低，其推动普惠司法、降低诉讼成本、优化司法配置的作用未能充分发挥。针对上述问题，《实施办法》第五条至第十一条作出下述调整：

第一，设置独立于简易程序的小额诉讼程序规则。为进一步凸显小额诉讼程序便捷高效、终局解纷的程序优势，《实施办法》从整体上重构了小额诉讼程序，对其适用范围、审理方式、裁判文书、审理期限作出了有别于简易程序的规定。试点法院应当按照小额诉讼程序的新特点，组建相应审判团队，合理配置审判力量，完善与“分调裁审”平台的衔接机制与转换机制，健全申诉信访考评制度，确保小额诉讼程序依法规范适用。

第二，扩大小额诉讼程序适用范围。《实施办法》调整适用了《民事诉讼法》第一百六十二条，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民事诉讼法司法解释》）第二百七十一条、第二百七十二条、第二百七十四条、第二百七十五条的规定。一是拓宽了案件类型。《实施办法》突破了通过案由限定案件类型的做法，明确除人身关系、财产确权纠纷，涉外纠纷，需要评估、鉴定或者对诉前评估鉴定结果有异议的纠纷，一方当事人下落不明的纠纷等外，符合条件的合同类、侵权类、简单知识产权类等金钱给付纠纷均被纳入小额诉讼程序适用范围。对于图片类、音乐作品类著作权侵权案件，只要事实清楚、权利义务关系明确、争议不大，且在规定的标的额以内的，也应当适用小额诉讼程序审理。二是明确了适用标的额标准。《实施办法》将小额诉讼适用标的额确定为人民币 5 万元以下的案件。之所以采取“定额制”，而非《民事诉讼法》第一百六十二条规定的“比例制”，是考虑到本次试点主要在省会城市、计划单列市或者副省级城市开展，确立 5 万元的标准符合试点地区经济发展实际情况，

也便于评估试点效果。三是完善了小额诉讼程序启动条件。当事人对标的额在5万元到10万元之间的案件，可以合意选择适用小额诉讼程序，充分尊重和保障当事人程序选择权，满足人民群众高效便捷解纷的司法需求。当然，只要适用小额诉讼程序审理，人民法院都应当向当事人告知审判组织、审理期限、审理方式、一审终审等相关事项。

第三，简化审理方式和裁判文书。审理方式简化方面，《实施办法》第七条调整适用了《民事诉讼法司法解释》第二百七十七条的规定，明确在征得当事人同意，有效保障其程序利益前提下，将答辩期间从15日缩短至7日。同时，小额诉讼案件可以比照简易程序规则进一步简化传唤、送达、证据交换的方式。根据案情情况，庭审可以不受法庭调查、法庭辩论等环节限制，采取要素式审理，提高庭审效率。对简单案件，原则上应当一次开庭审结。裁判文书简化方面，小额诉讼案件可以比照简易程序进一步简化裁判文书。对于案情简单、法律适用明确的案件，法官可以当庭作出裁判并说明裁判理由。对于当庭裁判的案件，裁判过程经庭审录音录像或者庭审笔录完整记录的，人民法院在制作裁判文书时可以不再载明裁判理由。实践中，对于这类案件，法官不能一简了之，而应当根据案件具体情况，决定是否采用简式裁判文书。需要说明的是，为了配合试点工作开展，中国裁判文书网的文书上传系统已经做了优化调整，支持上传表格式、要素式裁判文书。

第四，设置合理审理期限。小额诉讼程序比简易程序更加简化，审限上一般应短于简易程序。但从各地案件增长情况看，一个月审限不利于保证裁判质效，审限过短也不利于激励法官主动适用小额诉讼程序。经综合考虑，《实施办法》确定小额诉讼案件审理期限为2个月，有特殊情况需要延长的，经本院院长批准，可以延长1个月。

第五，完善程序转换机制。《实施办法》科学构建了小额诉讼程序与简易程序、普通程序的转换适用机制，调整适用了《民事诉讼法司法解释》第二百八十条的规定。为避免随意性，小额诉讼程序向其他程序的转化应当以裁定形式作出。小额诉讼程序转为简易程序的情形，主要是案件性质或标的额不符合要求、当事人提出反诉，以及需鉴定、评估、审计等。如果案件复杂程度和法律适用难度并未增加，应当转入简易程序审理；如果“简单案件”已转化为“疑难复杂案件”，

则应转为普通程序审理。为了避免程序频繁转换、增加当事人讼累，对于已经由小额诉讼程序转为简易程序审理的案件，除发生必须适用合议庭审理的特殊情形外，一般不得再转为普通程序审理。

四、关于完善简易程序规则

用足用好简易程序是深化案件繁简分流、促进司法资源优化配置的重要手段。实践中，简易程序存在适用范围不尽合理、庭审和文书程序简化规则不够清晰、延长审限不规范等问题，需要进一步优化相关程序规则，加强规范指引。针对上述问题，《实施办法》第十二条至第十五条规定了以下内容：

第一，合理扩大简易程序适用范围。《实施办法》第十二条调整适用了《民事诉讼法司法解释》第一百四十条、第二百五十七条，《最高人民法院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》第四条第四款的规定，明确对于需要公告送达的简单案件，可以适用简易程序审理。近年来，各地法院普遍反映，需公告送达的案件应区分难易，不宜全部适用普通程序审理，否则既占用了司法资源，也增加了当事人诉讼费用负担。由于公告期间不计入审限，所以不存在挤占审限等问题。允许对部分需要公告送达的简单案件适用简易程序，有利于降低当事人诉讼成本，实现提升审判质量效率和保障当事人权利的统一。

第二，规范庭审和裁判文书简化规则。庭审方面，对于庭前已经完成的程序性告知，庭审时可不再重复；对于庭前会议笔录中记载的无争议事实和证据，效力可及于庭审阶段，避免重复认定；对于庭审过程，可以打破固有的庭审阶段划分，围绕案件要素展开。需要特别注意的是，相关程序的简化需要以有效保障当事人诉讼权利为前提，凡涉及到当事人答辩、举证、质证、陈述、辩论等基本诉讼权利的，相关环节流程可以简化合并或者以简便方式行使，但不得直接省略。裁判文书方面，《实施办法》第十四条明确了“要素式裁判”案件和“认诺诉讼请求”案件的裁判文书简化规则。对于能够概括出案件要素的案件，撰写裁判文书时不再分开陈述“当事人诉辩意见”“本院查明”和“本院认为”部分，可以围绕争议的特定要素，直接载明当事人诉辩意见、相关证据以及法院认定的理由和依据。对于一方当事人承认对方全部或者主要诉讼请求的，以及对案件事实没有争议或者争议不大的，裁判文书可以进一步简化，但必须以不减损当事人合法

诉讼权益为前提。

第三，完善简易程序延长审限规定。《实施办法》第十五条调整适用了《民事诉讼法司法解释》第二百五十八条第一款的规定，重点明确了两方面规则：一是将简易程序案件延长审限的时间从3个月缩短为1个月，更好发挥简易程序快速高效解决纠纷功能作用，推动小额诉讼程序、简易程序与普通程序的审限形成合理梯度，实现有效衔接。由于《实施办法》第十六条第二款明确了由法官一人适用普通程序独任审理的情形，简易程序审限届满时，独任法官可以根据具体情形决定是延长审限，还是转化为普通程序审理。二是取消了简易程序案件延长审限需“双方当事人同意继续适用简易程序”的限制。实践中，部分案件延长审限具有客观必要性，可以交由法院决定。

五、关于扩大独任制的适用范围

司法资源是重要的公共资源，必须优化配置、精准匹配，不宜平均用力、空耗浪费。长期以来，独任制、合议制等审判组织形式与审理程序、审级设置严格绑定，无法根据案件类型、难易程度等因素灵活确定，严重制约了司法效能。《实施办法》第十六至第二十条突破传统审判组织配置模式，扩大了独任制的适用范围。

第一，调整基层法院可以适用独任制的情形。《实施办法》第十六条调整适用了《民事诉讼法》第三十九条第一款、第二款的规定，明确除小额诉讼程序、简易程序外，基层人民法院可以由法官一人适用普通程序独任审理部分事实不易查明，但法律适用明确的案件。这里的“事实不易查明”不能理解为案件事实“疑难复杂”，“不易查明”主要是针对查明事实的过程和方法而言。例如，查明事实需要经过评估、鉴定、审计、调查取证等耗时较长的程序。这类案件较之于简易程序案件，查明事实有一定难度，往往需要更长时间、更多程序环节，但一旦查明事实，法官一人即可认定事实及法律关系，并正确适用法律作出裁判。试点法院可以结合《实施办法》的要求，进一步细化完善适用条件。

第二，明确基层法院必须适用合议制的情形。扩大独任制在简案上的适用范围，可以确保审判资源更加精准匹配到繁案审理上，防止合而不议，确保繁案精

审，发挥合议制集思广益、发扬民主的制度优势。《实施办法》第十七条明确了基层人民法院必须适用合议制的情形，主要包括：一是涉及重大法律利益、产生广泛社会影响的案件。这类案件许多也是《中华人民共和国民事诉讼法》规定应当由人民陪审员参与审理的案件。二是事实认定困难或者法律适用存在分歧的案件。这类案件对法官司法能力、审判经验要求较高，判决还可能对法律统一适用产生影响，不宜适用独任制。三是程序回转需要重新作出司法判断的案件。主要是发回重审、适用审判监督程序再审和第三人提起撤销生效裁判之诉的案件。上述案件往往案情疑难复杂、争议较大，涉及既有裁判的稳定性，适合由合议庭审理。

第三，探索在第二审程序中适用独任制。《实施办法》第十八条、第二十条确立了第二审程序中适用独任制的相关规则，调整适用了《民事诉讼法》第四十条第一款、第一百六十九条第一款的规定。案件类型方面，主要为第一审以简易程序结案的上诉案件及裁定类上诉案件。这两类案件案情相对简单，权利义务关系比较明确，审理难度不大。据统计，目前不服民事裁定的上诉中，第二审作出维持裁判比例超过 95%，绝大多数为简单案件，可以由法官一人审理。需要强调的是，以上两类案件并不必然是简单案件，法官在审理过程中发现不宜独任审理情形的，仍应当交由合议庭审理。审理方式方面，明确以“开庭为原则、不开庭为例外”，对于上诉没有提出新的事实和证据的，参照《民事诉讼法》及其司法解释关于合议庭径行裁判的适用条件，独任法官可以不开庭审理。同时，为了加大试点探索力度，更好发挥二审独任制功能，《实施办法》明确，独任法官在一定条件下可以采取书面审理方式。对于上诉中当事人没有提出新的事实、证据的，独任法官阅卷后已经足以作出判断的案件，可以径行作出裁判。需要特别强调的是，书面审理方式一般适用于裁定类案件或者案情十分简单的案件，为有效保障当事人权利，采取书面审理方式的应当征询双方当事人意见。

第四，建立独任制与合议制的转换规则。转换情形方面，案件审理过程中，由于情况发生变化，出现应当适用合议制审理情形的，独任法官应当将案件转为合议制审理。审限计算方面，案件审理期限主要由程序决定，不应当因审判组织转换而变更，审判组织转换后的审理期限仍然自立案之日起计算。诉讼效果方面，为维护程序安定，已经发生的先行诉讼行为和诉讼效果应当维持其效力，合议庭

在承接案件后存在疑虑的，可以重新组织开庭。

六、关于健全电子诉讼规则

互联网技术的迅速发展，更有利于为人民群众提供普惠均等、便捷高效、智能精准的司法服务。为进一步拓展互联网司法的制度创新空间，《实施办法》第二十一条至第二十六条重点从四个方面构建了电子诉讼规则。

第一，确立在线诉讼活动的法律效力。《实施办法》明确在线诉讼活动与线下诉讼活动具有同等法律效力。人民法院可以根据案件情况，决定线上和线下的及时转换，或者实行一方当事人线上、一方当事人线下的审理方式，已经完成的诉讼行为均具备法律效力。同时，考虑到在线审理本质上是为当事人提供诉讼便利，也需要当事人全面配合，如果当事人要求线下审理，人民法院原则上应当同意，不能以不接受在线审理认定当事人诉讼失权。

第二，明确电子化材料提交的效力和规则。当事人选择在线方式诉讼的，可以通过电子化方式提交诉讼材料和证据材料，经人民法院审核通过后，可以不再提交纸质原件，但根据当事人申请和案件需要，人民法院可以要求提供实体材料原件。电子化材料一般应以当事人自愿主动提交为主。实践中，人民法院可以建议有条件的当事人提交电子化材料，特别是采取在线审理的情况下，应当尽量为当事人提供电子化材料提供平台支撑和技术便利。当事人提交纸质材料的，人民法院应当及时扫描录入案件办理系统。需要说明的是，允许通过电子化方式提交材料，并不意味着电子化材料具有当然的证据能力和证明力，对证据的真实性、关联性、合法性问题还需作专门判断。

第三，完善在线庭审规则。《实施办法》第二十三条调整适用了《民事诉讼法司法解释》第二百五十九条的规定，对在线庭审的适用范围、不适用情形、单方在线以及线上线下庭审转化等相关问题作出规定。一是扩大在线庭审适用范围。将在线庭审适用范围从简易程序案件扩大至普通程序案件。二是明确在线庭审适用除外的情形，主要为当事人主观上不愿意、客观条件不具备或者案件本身不适宜采取在线庭审方式的。三是在当事人同意的前提下，可以采取“部分当事人线上、部分当事人线下”的审理方式，即部分当事人通过在线视频远程参与庭审，部分当事人在审判法庭参与庭审。四是线上和线下审理方式可以根据案件实际情

况相互衔接转换。一般情况下，需要线上转线下审理的主要情形，即为“不适用在线庭审”的四种情形。

第四，完善电子送达机制。《实施办法》第二十四至二十六条明确了电子送达的总体机制、适用条件、适用范围和生效标准，调整适用了《民事诉讼法》第八十七条，《民事诉讼法司法解释》第一百三十六条、第二百六十一条，《最高人民法院关于人民法院通过互联网法院公开审判流程信息的规定》第十四条的相关规定。一是在遵循“当事人同意”的基本适用条件下，建立“默示同意”规则，对事前约定和事后认可均可视为同意电子送达。二是扩大电子送达适用范围。经当事人明确表示同意，可以电子送达判决书、裁定书、调解书。这里的“同意”，应当是“明示同意”，不能是“默示同意”。三是明确电子送达生效标准。对当事人主动提供或确认的电子地址，采取“到达主义”，送达信息到达该电子地址即为有效送达；对人民法院向主动获取的受送达人电子地址进行送达的，采取“收悉主义”。具体而言，确认“收悉”分为两种类型：第一种类型是不可推翻的直接确认，即符合“受送达人回复已收到送达材料，或者根据送达内容作出相应诉讼行为”情形时，视为送达成功，且效力不可推翻；第二种类型是可推翻的推定确认，即符合“受送达人的电子地址系统反馈受送达人已阅知，或者有其他证据可以证明受送达人已经收悉”情形时，推定送达成功。若当事人举证证明非因主观过错确未“收悉”，则不能视为有效送达，送达效力可被推翻。

七、关于《实施办法》的适用范围和效力

《实施办法》的适用范围仅限于试点法院，具体为：北京、上海市辖区内中级人民法院、基层人民法院，南京、苏州、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、济南、郑州、洛阳、武汉、广州、深圳、成都、贵阳、昆明、西安、银川市中级人民法院及其辖区内基层人民法院，北京、上海、广州知识产权法院，上海金融法院，北京、杭州、广州互联网法院。考虑到铁路运输法院已划归地方管理，有的还加挂了其他类型法院牌子，并集中管辖特定类型民事案件。《实施办法》所称的中级人民法院、基层人民法院也包括试点地区的铁路运输中级法院、基层法院。

《实施办法》自发布之日起实施。试点法院在《实施办法》实施后受理的案

件，适用《实施办法》规定审理。试点到期时尚未审结的案件，可以适用《实施办法》继续审理。本次试点系经全国人大常委会授权后开展，可以调整适用相关法律和司法解释的规定，之前有关民事诉讼制度规定与《实施办法》不一致的，按照《实施办法》执行。

试点工作对民事诉讼程序规则相关探索，将成为下一步推动民事诉讼法修改的重要基础。未纳入试点的各地法院应当对试点工作予以高度关注，积极研究相关问题，深入学习借鉴试点经验，为下一步全面推开试点工作，主动适应制度规则新变化做好准备。