

# 新时代城区人民法庭建设：综合性与专业化融合发展 ——以制度变迁理论为视角<sup>①</sup>

**摘要：**我国现行的人民法庭制度自 1954 年正式确立以来，已经走过 68 的历史。随着我国经济社会的发展，人民法庭的职能定位逐渐厘清，并不断丰富起来。人民法庭具备两大职能，分别为依法独立公正行使审判权的核心职能和为基层治理提供司法服务的重要职能。新时代背景下，随着我国工作重心的转移，人民法庭工作应因时而变，推动人民法庭高质量发展势在必行。在这样的背景下，专业化审判成为一种流行趋势。结合人民法庭所承担的职能，城区人民法庭在加强专业化适应时代变化的同时，不能忽视其司法便民、司法为民的职能定位，必须要加强其综合性建设，推动城区人民法庭综合性与专业化融合发展，满足人民群众多元化的司法需求。文章从制度变迁理论角度探讨推动我国城区人民法庭综合性与专业化融合发展的路径。

**关键词：**人民法庭；专业化审判；制度变迁理论；两便原则

---

<sup>①</sup>作者简介：1.周斌，1975 年 8 月出生，广东省深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭一级法官、庭长；2.王辉，1980 年 7 月出生，广东省深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭一级法官、副庭长；3.林小锐，1994 年 10 月出生，广东省深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭调解员。

引言 .....	1
一、人民法庭职能设置的历史变迁与现状.....	1
(一) 人民法庭职能设置的历史变迁.....	1
1. 第一阶段：传统“两便原则”下的人民法庭（1949年—2005年） .....	1
2. 第二阶段：新“两便原则”下的人民法庭（2005年—2020年） .....	2
3. 第三阶段：“三便原则”下的人民法庭（2020年至今） .....	3
(二) 人民法庭职能设置的现状.....	3
1. 人民法庭依法行使审判权的核心职能有待加强 .....	3
2. 人民法庭服务基层治理的重要职能有待加强.....	4
二、城区人民法庭综合性与专业化融合发展的动因 .....	5
(一) 城区人民法庭综合性与专业化融合发展的需求分析 .....	5
1. 基于专业化审判的需要.....	5
2. 基于回应社会需求的需要.....	7
(二) 城区人民法庭综合性与专业化融合发展的供给分析 .....	7
1. 制度环境的支持.....	7
2. 政策环境的支持.....	8
3. 现代信息化技术的支持.....	9
三、城区人民法庭综合性与专业化融合发展的路径分析 .....	10
(一) 城区人民法庭综合性与专业化融合发展的目标和方向 .....	10
1. 专业化建设提质增效.....	10
2. 综合性建设满足多元司法需求.....	12
(二) 城区人民法庭综合性与专业化融合发展的制度设计 .....	13
1. 完善专业化制度设计.....	13
2. 完善综合配套措施.....	14
结语 .....	16

## 引言

人民法庭是一项具有中国特色的司法制度。作为人民法院最基层的单位，人民法庭处在化解社会纠纷的最前沿，在方便群众诉讼、方便司法审判以及维护社会稳定等方面发挥重要作用。进入新时代，党和国家工作重心发生战略性转移，人民法庭工作应因时而变。推动城区人民法庭综合性和专业化融合发展，使人民法庭同时兼具综合性法庭和专业化法庭职能，这既是应对新时代新需求的重要举措，也是我国人民法庭制度改革和完善的重要内容。从本质上来说，城区人民法庭综合性和专业化融合发展是一个制度变迁和制度创新的过程。所谓制度变迁，是指制度的替代、转换和交易过程。<sup>①</sup>制度变迁决定了人类历史中的社会演化方式，是理解历史变迁的关键。故本文从制度变迁理论角度分析推动我国城区人民法庭综合性和专业化融合发展的客观形势，深入探讨其动因、发展方向等，并就相关制度设计和配套措施提出相应建议，以便充分发挥人民法庭的职能作用。

### 一、人民法庭职能设置的历史变迁与现状

#### （一）人民法庭职能设置的历史变迁

关于我国人民法庭的规定最早可以追溯到土地革命时期。<sup>②</sup>然而真正意义上的人民法庭制度是新中国成立之后才逐步建立和发展起来的。职能定位是我国人民法庭赖以生存的根基。所谓人民法庭职能，顾名思义，是指人民法庭所应有的职责和功能。事实上，我国人民法庭制度变迁的历史，就是人民法庭职能随时代变化而发生相应改变的历史。

#### 1. 第一阶段：传统“两便原则”下的人民法庭（1949年—2005年）

我国现行的人民法庭制度始建于二十世纪五十年代。1954年《中华人民共和国法院组织法》第十七条规定，基层人民法院根据地区、人口和案件情况可以设立若干人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分，它的判决和裁定就是基层人民法院的判决和裁定。1963年最高人民法院制定的《人民法庭工作试行办法》（草稿）第（四）条对人民法庭的任务作出了详细的规定。<sup>③</sup>改革开放后，

<sup>①</sup>卢现祥、朱巧玲：《新制度经济学》（第三版），北京大学出版社2021年版，第322页。

<sup>②</sup>《中国土地法大纲》第十三条 对于一切违抗或破坏本法的罪犯，应组织人民法庭予以审判及处分。人民法庭由农民大会或农民代表大会所选举及由政府所委派的人员组成。

<sup>③</sup>《人民法庭工作试行办法》（草稿）（四）人民法庭的任务：（1）审理一般的民事案件和轻微的刑事案件；（2）指导人民调解委员会的工作，对人民调解委员会调解达成的协议，如果违背政策、法律、法令的，应当纠正或撤销；（3）进行政策、法律、法令宣传；（4）处理人民来信，接待人民来访；（5）办理基层人民法院交办的事项。

有下列情形的案件，人民法庭应当移送基层人民法院处理：1. 反革命案件；2. 需要判处刑罚收监执行

我国的政治、经济、文化形式发生了较大变化。文革期间停滞的人民法庭工作再一次兴建起来，人民法庭数量快速增长。据统计，1998年全国人民法庭达17411个。<sup>①</sup>随着我国社会经济的发展，便利的交通设施使得一些人民法庭便于当事人诉讼的设置依据逐渐丧失。因此，为加强人民法庭建设，发挥其职能作用，1999年最高人民法院印发《关于人民法庭若干问题的规定》，以便于当事人诉讼和人民法院审判案件的“两便原则”为标准，在全国范围内对人民法庭进行大规模的优化撤并。截至2007年1月5日，全国人民法庭9608个<sup>②</sup>，法庭数量较1998年减少44.81%，人民法庭实现了从追求“数量”到“质量”的历史性跨越。但是这一时期，相关文件未对人民法庭具体职能作出清晰的规定，人民法庭这一时期的职能定位较为模糊。

## 2. 第二阶段：新“两便原则”下的人民法庭（2005年-2020年）

进入新世纪，人民群众对人民法庭功能有了新需求。2005年最高人民法院印发的《关于全面加强人民法庭工作的若干意见》中正式提出新“两便原则”，——便于当事人诉讼和便于人民法院依法独立、公正和高效行使审判权。较以往“两便原则”，新“两便原则”将“司法公正”作为人民法庭依法行使审判权的核心目标。作为基层法院的重要组成部分，人民法庭代表国家依法行使审判权，从这角度而言，不管人民法庭是设置在乡村，还是设置在城乡结合部，亦或是设置在城区，依法独立行使审判权、维护司法公正都是人民法庭的本职工作。而便于当事人诉讼原则是设置人民法庭的重要依据。该意见指出“人民法庭应当主要设置在农村或者城乡结合部”更是印证了“便于当事人诉讼”原则的重要性。2014年最高人民法院印发《关于进一步加强新形势下人民法庭工作的决定》（以下简称“《决定》”），要求人民法庭在坚持新“两便原则”的前提下，从两大方面准确把握其职能定位。一是人民法庭要始终坚持司法为民这一工作主线，牢牢把握住其代表国家依法独立公正行使审判权的核心职能。一方面要不断优化人民法庭布局，避免贪大求多，造成司法资源的浪费；另一方面要规范设置调整，经济社会发达、案件较多的地区，可以结合自身情况，探索专业化审判法庭的设置。二是

---

的案件；3. 需要判决离婚或不离婚的案件；4. 有关干部、知名人士、归国华侨等人员的案件。

<sup>①</sup>最高人民法院院长肖扬：《设公正高效权威的民事审判制度为构建社会主义和谐社会提供有力司法保障——在第七次全国民事审判工作会议上的讲话》，2007年1月5日。

<sup>②</sup>最高人民法院院长肖扬：《设公正高效权威的民事审判制度为构建社会主义和谐社会提供有力司法保障——在第七次全国民事审判工作会议上的讲话》，2007年1月5日。

人民法庭要积极履行参与基层治理的重要职能，为基层治理提供司法服务保障。从中可以看出，人民法庭承担独立公正行使审判权和服务基层治理两大职能，《决定》厘清了人民法庭的职能作用，为人民法庭工作提供了重要指引。

### 3. 第三阶段：“三便原则”下的人民法庭（2020年至今）

进入新时代，人民法庭服务基层这一重要职能的具体内容得到进一步细化。2020年11月18日，第四次全国人民法庭工作会议召开，着重强调人民法庭服务基层的职能作用。会议指出，人民法庭是人民法院最基层的单位，是化解矛盾纠纷、服务人民群众的第一线，是推进社会治理、促进乡村振兴的最前沿，是巩固基层政权、维护社会稳定的重要载体。2021年，最高人民法院发布的《关于推动新时代人民法庭工作高质量发展的意见》（以下简称“《意见》”）通过“三个服务”，即“积极服务全面推进乡村振兴、积极服务基层社会治理和积极服务人民群众高品质生活需要”，细化人民法庭服务基层治理具体内容。这是因为，2021年是我国全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化强国新征程的元年，这一年国家工作重心发生战略性转移，“三个服务”正是紧扣乡村振兴、紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化、紧扣新时代社会主要矛盾新变化而提出的，具有划时代的意义。同时，《意见》将“两便原则”扩展为“三便原则”，增加“便于人民群众及时感受到公平正义”这一内容。可见，依法独立公正高效行使审判权依然是人民法庭的核心职能，这一点没有发生改变。

## （二）人民法庭职能设置的现状

### 1. 人民法庭依法行使审判权的核心职能有待加强

如前文所述，依法独立、公正行使审判权是人民法庭的核心职能。2016年最高人民法院印发《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》，逐步开展民事诉讼程序繁简分流试点改革。繁简分流包含以下两方面重要内容。一是对民事案件进行繁简分流，依据一定标准，将民事案件划分为简易案件和疑难复杂案件，实现案件轻重分离、快慢分道。其中，简单案件由人民法庭、速裁团队依法、及时快速审理，实现简案快审；疑难复杂案件严格规范审理，实现繁案精审。二是对诉讼程序进行繁简分流，通过构建立体化、分层递进的诉讼程序，对不同民事案件进行适用不同的程序，综合运用司法确认程序、简易程序、独任制审理、督促程序等。繁简分流从实体和程序上对司法资源配置进行优化，

推动民事争议纠纷实质化解，以便有效缓解基层法院案多人少矛盾。但在司法实践中，只有个别案件压力较大的地区探索了繁简分流的实施办法，部分人民法庭仍然主要根据管辖关系予以分案。<sup>①</sup>在这样的分案机制下，影响人民法庭和基层法院内设审判庭收案范围的两大因素是辖区范围和诉讼标的额大小。在一般情况下，各派出法庭负责审理其辖区范围内诉讼标的额较小的案件，基层法院内设审判庭负责审理全辖区范围内诉讼标的额较大的案件。诉讼标的额和案件的难易程度没有必然的联系，因此依据管辖关系的分案机制使得人民法庭、内设审判庭无差别审理各收案范围内的案件，而没有充分发挥人民法庭审理简单案件、内设审判庭审理复杂案件的纵向分流作用，出现部分人民法庭往往因无力应付疑难复杂案件而拉低整体办案质量的现象。同时，为避免案件积压，人民法院采用快审快结办案机制，一定程度上也影响了人民法庭依法公正行使审判权核心职能的发挥，从而降低了案件的审判质量。

## 2. 人民法庭服务基层治理的重要职能有待加强

人民法庭处在化解社会纠纷的最前沿，天然与基层治理有着密切的联系，是司法服务的“最后一公里”，能够在基层社会治理及化解纠纷体系发挥司法保障作用。依据所处地理位置的不同，人民法庭可以分为城区法庭、乡村法庭和城乡法庭。便于当事人诉讼，为当事人提供便利的诉讼服务是人民法庭设置的初衷，无论人民法庭设置在何种地域位置，人民法庭都承担着司法为民、司法便民的重任。然而随着城市规模的扩大，城、乡法庭差异越发明显，二者在辖区面积、案件数量、人口数量、交通条件、信息化发展状况等方面存在较大差异。在新时代推动人民法庭高质量发展背景之下，人民法庭在功能设置上应充分考虑城、乡差异，明晰城、乡法庭的职能定位，进一步发挥人民法庭司法为民的职能作用。具体来说，我国“三农”工作重心发生历史性转移，全面推进乡村振兴成为当前“三农”工作重点，因此服务乡村振兴、加快农业农村现代化进程是乡村法庭和城郊法庭的重要职能。而对于城区法庭来说，服务市域治理、推进国家治理体系和治理能力现代化是其应承担的重要职能。然而在司法实践中，部分城区人民法庭还没有充分认识到，其为市域治理提供司法服务保障职能在构建共建共治共享社会治理格局、加强“枫桥式”人民法庭建设、推动人民法庭高质量发展中的重要意

---

<sup>①</sup>陈友强等：《关于司法改革背景下人民法庭建设的调研报告》，2018年12月25日，<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&id=53123>。

义——部分城区人民法庭参与市域治理的方式缺乏创造性和前瞻性，没有充分发挥人民法庭综合性功能、专业化审判的作用。因此，城区人民法庭服务市域治理的能力需要进一步增强，进一步拉近法庭与人民群众的距离，让人民法庭更好服务人民高品质生活需要。

## 二、城区人民法庭综合性与专业化融合发展的动因

### （一）城区人民法庭综合性与专业化融合发展的需求分析

相较于以往人民法庭仅具综合性法庭职能相比，城区人民法庭综合性与专业化融合发展，体现了司法领域的一次制度变迁和创新。制度变迁的发生基于多方面因素，而需求分析是从内在（主观）角度分析推动城区人民法庭综合性与专业化融合发展的动因。

#### 1. 基于专业化审判的需要

随着国民法律意识的不断提高，越来越多的人拿起法律武器维护自身的合法权益。为了健全公民权利救济的渠道和方式，解决“立案难”问题，2015年5月1日，我国开始全面施行立案登记制<sup>①</sup>。较以往的立案审查制，立案登记制最大限度保障了当事人的诉权，但同时也带来了案件数量的剧增。截至5月31日共登记立案1132714件，同比增长29%。<sup>②</sup>与此同时，各地纷纷开始司法人员分类管理试点改革。根据职业特点，司法人员可以分为法官、司法辅助人员与司法行政人员三种类型。较以往司法人员采用单一行政管理模式而言，司法人员分类管理改变了法官与各类司法辅助、行政人员混为一体的局面，实现了司法人员的标准化、规范化，推动了法官职业化建设进程。法官员额制意味着只有入额的法官才有审理案件的资格。截至2017年初，我国法官员额制改革工作基本完成。<sup>③</sup>依据政策规定，法官员额比例不超过政法专项编制数的39%，有数据显示，在员额制改革之前全国法官人数约为二十一人，经过改革后，法官人数降至十二万余人。<sup>④</sup>法官数量急剧减少，案件急剧增加，基层法院“案多人少”矛盾进一步凸显。2021年9月27日，为推动我国诉讼制度的完善，优化司法资源配置，

---

<sup>①</sup> 《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》，2015年4月1日，  
[http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/15/content\\_2846871.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/15/content_2846871.htm)。

<sup>②</sup> 《立案登记制实施满月全国法院收案量激增29%》，2015年6月5日，  
[http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/05/content\\_2873449.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/05/content_2873449.htm)

<sup>③</sup> 《我国法官员额制改革试点工作基本完成》，2017年2月14日，  
[https://news.gmw.cn/2017-02/14/content\\_23714077.htm](https://news.gmw.cn/2017-02/14/content_23714077.htm)。

<sup>④</sup> 《法院组织法修订：法官员额制“入法”，21万法官已有12万“入额”》，2018年10月26日，  
<https://www.dahebao.cn./news/1257723?cid=1257723>。

保障法律正确统一适用，最高人民法院印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》，明确四级法院审级职能定位，指出基层人民法院重在准确查明事实、实质化解纠纷。这意味更多案件下沉到基层法院及其派出法庭，收结案任务形势严峻，人案矛盾加剧。

在此背景下，必须对现有司法资源进行高效整合，提高司法审判效率，有效化解“案多人少”矛盾。而专业化审判是提高司法审判效率的重要举措。所谓专业化审判，是指由特定主体集中审理特定案件类型的审判模式。<sup>①</sup>根据规模的不同，专业化审判的主体可以划分为专门法院、专业人民法庭、专业审判庭、专业合议庭、专业法官等主体。其中，专门法院是规模最大的专业化审判主体。依据《中华人民共和国人民法院组织法》（2018 修订）第十五条的规定，我国的专门人民法院包括军事法院、海事法院、知识产权法院和金融法院等。该法第二十七条规定了专业化审判庭的设置条件。<sup>②</sup>从设置条件来看，专门法院的设置条件最为严格，由全国人民代表大会常务委员会规定。专门法庭次之，依据最高人民法院《关于全面加强人民法庭工作的决定》的规定，人民法庭的设置、变更和撤销，逐级上报高级人民法院批准。2021 年最高人民法院《关于推动新时代人民法庭工作高质量发展的意见》提出，城市近郊或者城区，可以由相关人民法庭专门或者集中负责审理道交、劳动、物业、旅游、少年、家事、金融商事、环境资源等案件，即设立专业化人民法庭。选择何种规模的专业化审判主体，取决于案件数量、案件特点等因素。以知识产权案件为例，近年来，知识产权案件呈现出案件数量迅猛增长、新型纠纷大量涌现、网络侵权易发多发、专业性强等特点，通过知识产权专业化审判能够保护知识产权，鼓励创新创造。目前，我国拥有北京、上海、广州、海南 4 家知识产权法院，拥有成都、南京、苏州等 26 家知识产权法庭。因此，对于知识产权案件，哪一种规模的专业化审判主体都适用。但就道交案件来说，由于道交案件跨越的区域较小，设立专门的道交法院无必要，但可以设立道交专业化人民法庭集约审理，不仅有利于优化司法资源的配置，而且有利于减轻基层法院本部压力，还有利于形成统一的裁判标准，可谓一举多得。因

---

<sup>①</sup>李兆杰、牛艳：“专业化审判改革的实践检视及优化路径——基于专业化审判典型法院和 103 份调查问卷的研究”，《时代法学》，2017 年第 4 期，第 79 页。

<sup>②</sup>《中华人民共和国人民法院组织法》第二十七条 人民法院根据审判工作需要，可以设立必要的专业审判庭。法官员额较少的中级人民法院和基层人民法院，可以设综合审判庭或者不设审判庭。

人民法院根据审判工作需要，可以设综合业务机构。法官员额较少的中级人民法院和基层人民法院，可以不设综合业务机构。



此,在加强城区人民法庭专业化建设过程中,将法庭所处的地域特色、案件数量、案件特点等情况作为依据,集约审理特定类型案件,提高司法资源利用效率。

## 2. 基于回应社会需求的需要

进入新时代,虽然便利的交通条件在一定程度上消除了当事人诉讼的不便因素,但是人民法庭根植基层,为人民群众提供便民的司法服务这一点始终没有发生改变,也始终不能发生改变。随着党和国家战略重心的转移,人民法庭工作应因时而变,必须紧扣时代背景变化作出相应调整,加强人民法庭职能作用的发挥。在这样的背景之下,城区人民法庭服务市域治理这一职能不仅不能削弱,反而需要加强,主要体现在城区人民法庭在加强专业化建设过程中,不能忽视其综合性建设。城区人民法庭必须始终坚持司法为民、司法便民原则,始终坚持积极参与市域治理的职能定位,将人民法庭工作融入当地党委领导的基层社会治理体系当中,提高人民法庭为基层治理提供司法服务保障的能力。具体而言,城区人民法庭集约审理特定案件的同时,还应当受理本辖区内相关案件,推动城区人民法庭综合性与专业化的融合发展,从而推动新时代人民法庭的高质量发展。

### (二) 城区人民法庭综合性与专业化融合发展的供给分析

推动城区人民法庭综合性与专业化的融合发展并不是无条件的,除需求因素外,还需要供给侧的支撑。所谓供给分析,即制度变迁客观条件分析,诸如政策、制度、技术等。

#### 1. 制度环境的支持

制度变迁理论认为,任何一项制度安排都是在一定的制度环境下达成的。所谓制度环境,是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则。

<sup>①</sup>制度环境的变化,影响着我国城区人民法庭与综合性专业化融合发展的进程。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,改革司法管理体制,推动省以下地方法院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。省以下地方法院人财物统一管理包含两方面的含义,一是地方法院经费实行司法经费省级统筹,由省高级人民法院统一管理,二是地方法院法官由省级人大统一任免。与传统人财物完全掌握在地方党委、人大和政府手中,省以下地方人财物统一管理从制度上为人民法庭依法、独立行使审判权提供了人员、

---

<sup>①</sup>R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年版,第270页。

经费上的保障。2016年，人财物省级统管作为司法体制改革的重要内容，分三批次在全国32个省（市、区）全面开展。依据2021年《最高人民法院关于进一步加强新形势下人民法庭工作的若干意见》的规定，经高级人民法院批准，可增设人民法庭。这样一来，人民法庭的设置、人员任免以及经费都统一到省级单位上来。各省高级人民法院可以有效发挥省级统管优势，综合考量辖区面积、案件情况、人口分布、经济发展水平等因素，设立或者撤并人民法庭，从而优化人民法庭布局，为推动城区人民法庭与专业审判庭融合发展营造良好的制度环境。

## 2. 政策环境的支持

正如制度环境影响城区专业化人民法庭的建设一样，有关政策环境也会影响制度创新的可能性。2018年5月25日，中央机构编制委员会办公室、最高人民法院印发《关于积极推进省以下人民法院内设机构改革工作的通知》（以下简称“《通知》”），指出，要严格控制内设机构规模（具体内容见表1），实行以法官为中心的“扁平化”管理。

表1 基层人民法院内设机构规模的设置

政法专项编制名额(包括本数)	内设机构数量	可设置的内设机构名称	审判业务机构数量
50名以下	一般不超过5个	立案庭、综合审判庭、执行局、政治部、综合办公室等机构	1个
51—100名	一般不超过8个	立案庭、刑事审判庭、民事审判庭、行政审判庭、执行局、政治部、综合办公室、审判管理办公室等机构	3个
101—200名	一般不超过10个	立案庭、刑事审判庭、民事审判一庭、民事审判二庭、行政审判庭、执行局、政治部、综合办公室、审判管理办公室、司法警察大队等机构	4个
工作任务较重或201名以上的	适当增加审判业务机构并从严审批		

基层法院内设机构改革是去行政化、确保法院独立审判、整合司法资源的重要举措。从表格中可以看出，基层人民法院内设机构的规模依据政法编制名额数量确定，若法院工作任务较重，确实需要增加审判业务机构的，从严审批。《通知》明确指出，基层人民法院的人民法庭不纳入内设机构改革范围。这意味着在

现有内设机构规模的限制下，基层法院专业化建设的探索可以通过人民法庭的设置、撤并来实现，为实现人民法庭审理本辖区传统案件兼集中审理特定类型案件提供政策环境的支持。

### 3. 现代信息化技术的支持

技术进步是制度变迁的一个重要原因。技术革新不仅增加了某些制度变迁的潜在利润，而且降低了某些制度变迁的操作成本，使得制度变革变得有利可言。对于城区人民法庭专业化建设而言，现代信息化技术为专业化审判提供了技术上的支持。2016年，最高人民法院首次提出“智慧法院”建设，同年将“智慧法院”纳入《国家信息化发展战略纲要》和《“十三五”国家信息化规划》，上升到国家战略高度。最高人民法院《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》指出，全面推进智慧法院建设，推动实现审判方式、诉讼制度与互联网技术深度融合，构建中国特色社会主义现代化智慧法院应用体系。2020年，人民法院信息化3.0版基本建成（见表2）。2020年2月3日到3月31日，全国法院累计网上立案70.6万件，网上缴费59.9万次，网上开庭15万件，进行网上证据交换20.1万次，电子送达245.3万次，网上调解30.2万件。<sup>①</sup>可见，现代信息化技术为人民法院提高办案效率提供了支持，通过网络处理相关事务成为法院工作常态。让数据多跑腿、群众少跑路，人民法庭通过现代化信息技术不仅能为当事人提供便利的诉讼服务，而且能够减少法官事务性的负担，提高审判效率，有效化解人民法庭人案矛盾。

表2 中国法院信息化建设进程

法院信息化建设进程	具体内容
人民法院信息化2.0版	2016年4月，中国社会科学院法学研究所与中国社会科学出版社联合发布的《中国法院信息化第三方评估报告》指出，中国法院基本建成了建成以互联互通为特征的人民法院信息化2.0版，实现了对审判执行、司法人事和司法政务三类数据的集中管理。
人民法院信息化3.0版	2021年4月，中国社会科学院法学研究所与中国社会科学出版社联合发布的《中国法院信息化发展报告No.5(2021)》指出，2020年以数据为特征的人民法院信息化3.0版建成，智慧法院全面深化，中国法院信息化建设已处于世界领先地位。

<sup>①</sup>《中国发布 | 疫情期间全国法院网上立案70.6万件 网上开庭15万件》，2020年4月15日，[http://news.china.com.cn/txt/2020-04/15/content\\_75934743.htm](http://news.china.com.cn/txt/2020-04/15/content_75934743.htm)。

### 三、城区人民法庭综合性与专业化融合发展的路径分析

#### （一）城区人民法庭综合性与专业化融合发展的目标和方向

从本质上来说，制度变迁的根本原因在于获取利润的最大化。没有潜在利润，就不可能有制度变迁。而潜在利润在现有的人民法庭制度框架下不能实现或者不能完全实现。从这一角度来说，潜在利润决定制度变迁的方向和目标。新时代城区人民法庭应当坚持“综合性”和“专业化”融合发展的思路，继续发挥人民法庭便民职能的同时推动人民法庭向“专业化”转型。

##### 1. 专业化建设提质增效

加强城区人民法庭专业化建设是新时代推动人民法庭高质量发展的重要举措。首先，建设专业化人民法庭有利于统一法律适用，形成统一的裁判标准。统一法律适用是现代法治的基本原则，也是建设社会主义法治中国的必然要求。随着现代信息技术的快速发展，人们通过网络就能轻易实现查阅类案相关审判信息的目的。对于个别裁判不一的同类案件，很容易被网友们发到网上，形成舆论热点，损害司法公正与司法公信力。在城区建设专业化人民法庭，集中审理特定案件类型，有利于形成统一的裁判标准、裁判理念和裁判方法，避免同案不同判情形的出现。从内容上来说，统一法律适用具有两层含义，一是在从实体法律上，统一法律适用意味着法院作出裁判的依据要统一，二是在程序法律上，统一法律适用意味着更加重视程序公正，从而提高案件审判质量，实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的使命，助力提升人民法庭司法公信力。其次，建设专业化人民法庭有利于培养专家型法官。在传统分案的情况下，法官需要审理多种类型的案件。这对法官知识体系的要求是非常高，培养的是全能型法官。然而事实上，全能型法官少之又少。一方面，法官同时审理不同类型的案件，来回转换审理思维，办案方式频繁调整，这在一定程度影响审判质效的提升；另外一方面，法官精力有限，加上案情纠纷千变万化，审理多种类型案件不利于法官纵深钻研特定法律问题，使得“全能型”法官流于表面。而且，随着社会精细管理的深入，专业化审判已经成为一种趋势。在此种背景下，建设城区专业化人民法庭，成立专业化的审判团队，由人民法庭审理特定类型的案件，有利于法官将有限的精力集中在相对固定、窄小的审判领域内，发现集约审理特定案件过程中所出现的新问题，并向纵深分析、研判，提出解决对策，从而为疑难复杂案

件的审理打下坚实的基础，以审判专业化促进办案优质高效。以深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭为例，2019 年开始集中管辖全区道路交通事故纠纷案。近五年，沙井人民法庭机动车交通事故责任纠纷案件总收案 1920 宗，结案 1525 宗，结案率 79.42%，达成集中审理高效处理的良好效果。（详见图 1）2019 年交通事故案件上诉率为 28.63%，2020 年交通事故案件上诉率为 22.55%，2021 年 1-8 月交通事故案件上诉率为 26.77%，连续 3 年均低于全市平均值；2019 年交通事故案件发改率为 27.89%，2020 年交通事故案件发改率为 22.16%，2021 年交通事故案件发改率为 23.53%，连续 3 年均低于全市平均值。（详见图 2）因此，各地区应当结合专业审判特色，形成具有特色化、差异化和较强识别性的法庭，提高办案质效。

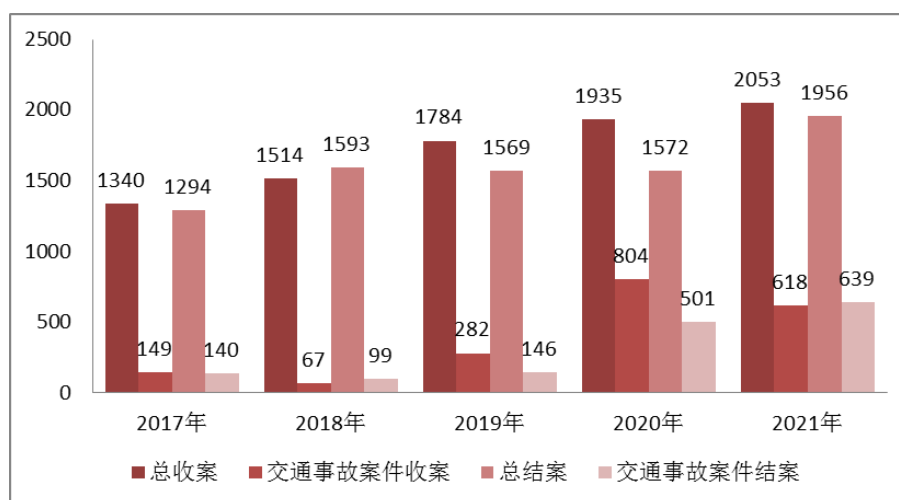


图 1 沙井人民法庭近 5 年交通事故案件收结案情况



图 2 沙井人民法庭近 3 年交通事故案件上诉率及发改率情况

## 2. 综合性建设满足多元司法需求

城区专业化人民法庭的建设有两条路径。第一种路径是建设纯专业化人民法庭。所谓纯专业化人民法庭，是指仅审理某种或者某几种特定类型案件的人民法庭类型。纯专业化人民法庭的具体设置路径又可以细分成两种，一是整合现有法庭资源，利用原有人民法庭的场所设立新的专业化人民法庭，二是直接开辟新的人民法庭场所来设立专业化人民法庭。第二种路径是建设兼具综合性职能的专业化人民法庭，即在原有法庭的基础增加专业化法庭的牌子，在审理辖区内普通案件的同时集约审理特定案件类型。相较于建设纯专业化人民法庭，从成本和受益上来说，建设兼具综合性职能的专业化人民法庭更符合新时代城区人民法庭服务市域治理的职能定位。一方面，后者成本更低。潜在利润是制度变迁的根本原因，没有潜在利润，就不可能发生制度变迁。但有了潜在利润，制度变迁也不一定发生。这是因为制度变迁还涉及到成本问题。建设纯专业化人民法庭，如果利用原有人民法庭的场所设立新的专业化人民法庭，牵一发而动全身，现有司法资源的整合不仅需要重新划分各人民法庭收案范围，还需要对相关司法人员进行重新安排；如果直接开辟新的人民法庭场所来设立专业化人民法庭，则需要加大财政投入来完成建筑修建、配套设备购买、人员配备等。而建设兼具综合性法庭职能的专业化人民法庭，只需要将特定类型案件集中在某一人民法庭，并完善相关配套实施、配备人员即可。因此，从成本角度来说，推动人民法庭与专业审判庭的融合发展比建设纯专业化人民法庭成本更低。另一方面，后者潜在利润高于前者。纯专业化人民法庭仅审理某种或者某几种特定类型案件，不审理其辖区范围内的普通民事案件，其“便于当事人诉讼”的便利程度低于兼具综合性的专业化人民法庭。而同时兼具综合性职能的专业化人民法庭优势明显，既能满足专业化审判的需求，同时能满足便民诉讼的社会需求。以深圳市宝安区人民法院为例，其辖区范围内共有 5 个人民法庭，其中有 2 个兼具综合性职能的专业化人民法庭法庭，分别为沙井道交法庭和福永物流法庭（详见表 3）。除负责审理全宝安区内的特定类型案件外，还负责审理法庭辖区范围内的普通民事案件，在提供专业化审判的同时满足“便于当事人需求”的需求。

表 3 深圳市宝安区人民法院各人民法庭 2022 年收案范围<sup>①</sup>

宝安法院人民法庭	主要收案范围	
	标的额	纠纷类型
西乡人民法庭	≤2000 万元	民一类、民二类、民三类案件+本辖区内
沙井人民法庭	≤2000 万元	民一类、民二类、民三类+本辖区内；由宝安区人民法院管辖的交通事故案件
松岗人民法庭	≤2000 万元	民一类、民二类、民三类+本辖区内
福永人民法庭	≤2000 万元	民一类、民二类、民三类+本辖区内；由宝安区人民法院管辖的物流纠纷案件
石岩人民法庭	≤2000 万元	民一类、民二类、民三类+本辖区内

综上，人民法庭建设要始终坚持司法为民、司法便民原则，这不仅是人民法庭设置的依据，亦是人民法庭工作的出发点和落脚点。因此，在加强城区人民法庭专业化过程中，各地区法庭必须立足便利化，根据参与基层治理情况、地理区位、工作基础、辖区经济社会发展水平、案件情况、案件类型、人员配备等因素，推动城区人民法庭与专业审判庭的融合发展，实现专业化审判的同时实现法庭辖区内案件均有法庭对应，防止司法服务出现缺位问题，为当事人提供便利的诉讼服务，减少人民群众诉累，降低诉讼成本，将司法服务有机嵌入辖区综合治理体系，为市域治理提供“零距离”的司法服务。

## （二）城区人民法庭综合性与专业化融合发展的制度设计

### 1. 完善专业化制度设计

为了推动城区人民法庭综合性与专业化融合发展的顺利实现，需要对专业化制度设计进行完善。在推进城区专业化人民法庭建设的过程中，我们需要在以下四大方面开展专业化探索。

一是确定审判类型。最高人民法院《关于推动新时代人民法庭工作高质量发展的意见》指出，在城市近郊或者城区，可以由相关人民法庭专门或者集中负责审理道交、劳动、物业、旅游、少年、家事、金融商事、环境资源等案件。上述案件类型大多具有多发易发、专业性较强、跨区域等特点。环境资源案件虽不多发易发，但案件数量较少，由特定法庭审理该案件类型，有利于整合司法资源，提高审判效率。

二是明晰审判模式。审判模式高度概括了专业化人民法庭的特点。城区专业

<sup>①</sup>深圳市宝安区人民法院《关于各庭室收案范围的规定》（2022 年 1 月 28 日起施行）。

化人民法庭的审判模式应当是案件分类、差异审理、统一裁判尺度。

三是组建新型审判团队。注重专业人才选拔培养,加强专业化办案团队建设,根据“繁简分流”和专业化审判实际需要,打造新型审判团队,按照员额法官、法官助理、书记员、调解员“1+1+1+1”的模式或者其他特定人员配置模式组建审判团队或者优化现有审判团队,充分发挥审判团队的合力作用。综合考虑法官业务水平和擅长领域,法官应对所审理的特定案由有所熟悉,所入选的员额法官或者法官助理应当具备相应的教育背景或者从业经验。同时,探索建立省级层面人员编制动态调整机制,实行员额法官、资金、物质装备动态调整,不断将人财物向法庭倾斜。此外,通过购买社会化服务、接受法律专业实习生等方式补充审判辅助力量,减轻法官事务性工作负担,使人民法庭法官具备更多时间投入执法办案、基层社会治理等工作,更好服务辖区建设发展。

四是坚持“调解优先、调判结合”的司法原则。深化多元化解纠纷解决机制改革是当前人民法院司法体制综合配套改革的重要内容。<sup>①</sup>将非诉讼纠纷解决机制挺在诉讼前面,以完善“诉源治理”为目标,加强“枫桥式”人民法庭建设,从源头上减少人民法庭诉讼增量。由人民法庭集约审理特定类型案件,打造“诉非一体化”专业化服务平台,加强诉前调解,提高矛盾纠纷多元化解能力。以深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭为例,采用“道交一体化”+诉前调解模式后,相较于以往的审判而言,矛盾纠纷化解能力明显提高。对伤者而言,诉讼成本得以显著降低,理赔速度明显加快。对于保险公司而言,理赔标准权威得以确立,保险服务水平得以提升。对于法院而言,道交矛盾前置化解数量提升,从而将更多纠纷化解基层。因此,专业化人民法庭要积极拓展调解工作领域和方式方法,最大限度地通过司法调解解决案件纠纷,根据特定案件类型,组建专业化、多元化调解团队,开展诉前鉴定,实行诉前鉴定流程要素化,发挥司法引领作用,加强源头诉非联动,高效化解矛盾纠纷。

## 2. 完善综合配套措施

城区人民法庭综合性与专业化融合发展是一项系统性工程,涉及到相关制度的设计、配套措施等多方面的内容。我们应当采取有针对性的措施,有效解决城区人民法庭与专业审判庭的融合发展中可能存在的问题和障碍。

---

<sup>①</sup>《最高人民法院关于全面深化改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》,2018年4月26日,<https://bjgy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2018/04/id/3281188.shtml>。



一是加强组织领导。专业化人民法庭建设是深化司法体制改革的重要内容，完善综合配套改革措施，必须加强组织领导，进一步提高对“服务基层治理”重要职能定位的认识，使各级领导、广大干警，从“以审判为中心、以便民为重点”的高度上，把人民法庭综合性建设与专业化建设的融合发展作为新时代人民法庭高质量发展的一项系统性、长期性、全局性工程，从而将人民法庭工作嵌入党委领导的基层社会治理体系当中，切实发挥人民法庭在构建多元化解纠纷机制中的职能作用，为基层社会治理提供高效、便民的司法服务。

二是完善硬件设施。聚焦新时代推动城区人民法庭综合性与专业化的融合发展，规范人民法庭标准化建设，加强设施配备，完成新建及基础设施、“科技法庭”等硬件的升级改造，完善人民法庭硬件设施，合理划分功能区，建设多元法庭，推动人民法庭场所标准化、规范化、信息化建设，为工作人员和驻庭人员提供舒适的生活、工作环境。

三是深化科技应用。现代信息技术为专业化人民法庭的建设提供了技术上的支撑。一方面，聚焦人民法庭“一站式”建设，加强信息化应用，提供便利化服务。加大财政投入，综合利用科学技术最新创新成果、以及物联网、5G、人工智能技术等现代技术，为智慧法院建设赋能，建立“互联网+诉讼服务”新模式，进一步提升人民法庭司法办案智能化水平，提供网上立案、电子送达、智能庭审等全流程智能化服务，延伸人民法庭司法服务范围，为人民群众提供一站式的司法服务。另一方面，加强审判流程管理，提高审判质效。配备相应的高清直播法庭，安装庭审语音智能转化系统，通过“微法院”平台、无纸化办案系统、E网平台，率先实现无纸化立案、办案。从立案申请、诉讼缴费、诉调对接、案件分流、查询阅卷、文书生成及送达、案件审理、执行，全部可网上进行，实现无纸化操作，让办案足不出户，使办案告别纸张，进一步满足了当事人对司法便民的需求。

四是健全激励机制。一方面，完善评估考核机制。结合新时代人民法庭的职能定位，剔除不利于人民法庭工作开展的管理考核指标，提高人民法庭工作考核分值，重点考核人民法庭参与社会治理、服务乡村振兴等工作情况。同时，强化考核结果运用，激发人民法庭工作活力。另一方面，健全人才流动机制。专门审理特定案件类型虽然有利于培养专家型法官，但也不能忽视由此可能带来的负面

影响。不可否认，长期专门审理特定类型的案件，可能导致法官产生职业疲劳、固化其知识结构，不利于法官自身的长远发展。因此，为了提升人民法庭司法水平，必须优化定期轮岗交流机制，引导新招录干警、新入额法官、优秀年轻干部到法庭锻炼，形成及时增补、动态调整和轮岗交流等长效机制，加强法庭人员流动。

#### 结语

新时代背景下，城区人民法庭加强专业化建设已经成为一种趋势。但城区人民法庭在加强专业化建设过程中，必须始终坚持司法为民、司法为民的逻辑起点，不能忽视其综合性建设，不能忽视其为人民群众提供便利诉讼服务的职责。因此，为满足新时代人民群众多元化的司法需求，必须推动城区人法庭综合性与专业化建设的融合发展，使得人民法庭同时综合性法庭和专业化法庭职能。