最高人民法院发布《关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》

来源：最高人民法院发布时间：2024-12-30 10:21:23

法发〔2024〕16号

**最高人民法院印发《关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》的通知**

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

　　现将《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》予以印发，请结合工作实际，认真参照执行。执行中遇到的问题，请及时报告最高人民法院。

最高人民法院

2024年12月23日

**最高人民法院关于在审判工作中**

**促进提质增效推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见**

法发〔2024〕16号

　　为深入贯彻习近平法治思想，坚持以人民为中心，坚决防止“程序空转”，推动实质性化解矛盾纠纷，做到案结事了、政通人和，促进审判工作提质增效，依据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》等法律及相关司法解释规定，结合审判工作实际，制定本意见。

　　第一条 人民法院在审判工作中应当坚持依法履职，通过必需的审判、执行程序，依法及时准确回应诉求，切实保障当事人诉讼权利，促进矛盾纠纷实质性化解、一次性解决，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

　　第二条 人民法院应当紧紧依靠党委领导，坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极融入共建共治共享的社会治理大格局。

　　坚持调解优先，对起诉至人民法院的民事纠纷和行政赔偿、补偿以及行政机关在法定幅度内实施罚款、拘留等行政处罚引发的行政纠纷等案件，适宜调解的可以通过人民调解、行政调解、司法调解、行业性专业性调解等机制，促进和支持先行调解。对调解不成的，依法及时予以审理裁判，坚决杜绝强制调解、久调不决、以调压判等违反调解自愿原则情况的发生。

　　第三条 对起诉至人民法院的纠纷，应当按照立案登记制的要求，做到“有案必立、有诉必理”，人民法院立案诉服部门应当引导当事人按照示范文本规范要求提交起诉状、答辩状。起诉事项属于人民法院受理案件范围，但具有下列情形之一的，应当耐心开展法律释明、诉讼指导等工作，并一次性告知补正，不得径行裁定不予受理、不予立案或者驳回起诉：

　　（一）诉讼代理人未提交授权委托书及相关证明材料；

　　（二）法人或者其他组织起诉时，起诉材料缺少单位印章或者法定代表人、主要负责人签章；

　　（三）起诉状内容欠缺或者有其他错误；

　　（四）被告明确但无法提供准确的送达地址；

　　（五）起诉主张的案由明显错误；

　　（六）未能清楚表达诉讼请求；

　　（七）受诉人民法院没有管辖权；

　　（八）其他应当开展法律释明、诉讼指导的情形。

　　对当事人提起的符合法律规定的反诉、增加或者变更诉讼请求等，不得以“另行起诉”“执行阶段解决”等理由拒绝受理。

　　起诉事项不属于人民法院受理案件范围的，及时做好法律释明和思想疏导工作，引导当事人选择其他适当渠道救济权利，防止矛盾升级激化。

　　第四条 人民法院应当一次性全面核对起诉是否符合法律规定的起诉条件，不符合的，应当在裁定书中阐明理由。

上级人民法院认为下级人民法院裁定不予受理、不予立案或者驳回起诉错误，裁定指令下级人民法院审理后，下级人民法院认为出现新的事实理由需要裁定驳回起诉的，应当报请上级人民法院同意。

　　第五条 对符合法律规定的共同诉讼案件，人民法院应当登记编立一个案件，禁止“人为”拆案。依法应当合并审理的，必须合并审理；依法可以合并审理的，除当事人提出合理异议外，一般应当合并审理。

　　对原告同时针对同一行政机关或者不同行政机关作出的两个以上具有关联性的行政行为分别提起诉讼的，人民法院应当逐一认定是否符合法定起诉条件；符合法定起诉条件且合并审理有利于实质化解争议的，可以依法合并审理。

　　第六条 行政诉讼的原告撤回起诉后再行起诉，能够提供证据证明存在下列情形之一的，属于具有“正当理由”，人民法院应当依法予以立案：

　　（一）原告因受欺骗、胁迫而申请撤诉，违背本人真实意愿；

　　（二）原告与行政机关达成和解而申请撤诉，但因行政机关的原因导致和解并未实际履行；

　　（三）原告因行政机关承诺解决相关争议或者其他实际困难而申请撤诉，但行政机关在承诺期限或者合理期限内未予解决；

　　（四）其他具有正当理由的情形。

　　第七条 人民法院在审理行政案件中发现需先行解决相关民事争议，且该民事争议可以同行政案件一并解决的，应当告知当事人依法申请一并解决民事争议。当事人依法申请一并解决民事争议的，人民法院应当一并审理行政与民事案件；当事人明确表示不申请一并审理民事争议，也未通过民事诉讼、仲裁等法定途径解决相关民事争议的，人民法院应当根据现有证据依法就行政案件作出裁判。

　　人民法院发现已经受理的民事案件属于行政诉讼受案范围的，应当在征得原告同意后，及时将案件转为行政案件进行审理。对行政案件没有管辖权的，应当依法裁定移送有管辖权的人民法院。受移送的人民法院认为案件不属于行政诉讼的，应当报请它们的共同上级人民法院决定。

　　人民法院发现已经受理的行政案件属于民事诉讼受案范围的，参照前款执行。

　　第八条 人民法院对属于本院管辖的案件，不得违法裁定移送管辖。原告为规避管辖规定而增加被告的，受诉人民法院在确定是否具有管辖权时，应当要求原告提交证据证明该被告与诉争事项具有利害关系。没有利害关系且不存在其他确定管辖的法定事项的，受诉人民法院应当裁定将案件移送至有管辖权的人民法院。

　　第九条 人民法院在第一审程序中应当准确归纳争议焦点，加强对当事人举证的指导，明确告知当事人逾期不提供证据的法律后果，引导当事人正确、全面、诚实、及时地完成举证。

　　对在案证据有欠缺，当事人因客观原因不能自行收集，申请人民法院调查收集证据的，应当准许。对审理案件需要、当事人不自行收集的证据，人民法院应当依职权主动调查收集。

　　第十条 对符合民事诉讼法第五十九条第一款、第二款和行政诉讼法第二十九条第一款规定情形的第三人，当事人申请追加或该第三人申请参加诉讼的，人民法院应当准许；当事人或者该第三人未提出申请，但该第三人参加诉讼有利于查明事实、一揽子解决纠纷的，人民法院应当通知其参加诉讼。

　　对应当追加而未追加的第三人提出第三人撤销之诉，符合民事诉讼法第五十九条第三款规定的，应当予以受理；对被通知参加诉讼但因归责于其本人的事由未参加的第三人，提出第三人撤销之诉的，应当不予受理。

　　第十一条 人民法院在受理、审理合同纠纷时，可以根据起诉和答辩情况，向原告作出如下释明：

　　（一）起诉主张解除合同的，人民法院可以告知诉讼请求不能被支持或者合同无效情形下，是否请求继续履行合同或者主张缔约过失责任；

　　（二）起诉主张继续履行合同的，人民法院可以告知合同无效或者履行不能情形下，是否主张缔约过失责任或者请求解除合同；

　　（三）起诉主张合同无效的，人民法院可以告知合同有效或者履行不能情形下，是否请求继续履行合同或者解除合同。

　　经释明，原告提出相应诉讼请求的，人民法院应当向被告释明可以行使抗辩权。

　　第十二条 人民法院应当在第二审程序中认真全面审查当事人的上诉请求，能够在第二审程序查清事实的，应当在查明事实后依法裁判，一般不应发回重审。第一审程序存在瑕疵，但未对当事人诉讼权利产生实质影响，且裁判结果正确的，二审裁判可以指正瑕疵后维持一审裁判。

　　对当事人上诉请求之外发现认定事实、适用法律存在错误，损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，人民法院应当在二审裁判中予以纠正。

　　人民法院应当努力维护当事人的胜诉权利，避免一方当事人通过恶意拖延诉讼的方式损害对方当事人合法权益。对借款合同纠纷中，当事人对借款本金无异议，仅就利息部分提起上诉，以及担保合同纠纷中，当事人对主债务无异议，仅就担保责任提起上诉等情形，经当事人申请，人民法院可以就无争议事项先行判决。

　　第十三条 人民法院应当强化一、二审裁判文书的释法说理，正面回应当事人的诉辩意见，严格落实判后答疑，促进当事人服判息诉。对不服生效裁判提出的再审申请，人民法院经审查认为原审裁判认定事实、适用法律并无不当的，按照实质性化解矛盾纠纷的要求，可以视情形由本院或者生效裁判法院做当事人的服判息诉工作。

　　人民法院应当积极服务保障企业生产经营，助力营造市场化、法治化营商环境。对建设工程施工合同纠纷中，当事人对承建工程的事实无争议，仅就消防工程等个别施工项目的履行申请再审，或者买卖合同纠纷中，当事人对整体的交易关系无争议，仅就个别批次标的物的交付申请再审，若中止原判决、裁定、调解书的执行可能严重影响企业生产经营，经当事人申请，人民法院可以对再审申请不涉及的原判事项不中止执行。

　　第十四条 人民法院审理行政案件，在坚持合法性审查原则的基础上，应当加强对实质诉求的审查、回应，依法作出有利于实质性化解行政争议的裁判：

　　（一）人民法院判决行政机关履行法定职责或者给付义务的，应当根据案件相关事实尽可能作出内容具体明确的判决。确需行政机关调查或者裁量，责令重新作出行政行为或者采取补救措施的，应当在裁判文书中对重作标准、履行期限等内容进行指引。

　　（二）当事人请求撤销被诉行政行为、确认被诉行政行为违法或者无效的，人民法院可以释明一并解决可能存在的行政赔偿争议；在行政赔偿案件中能够一并解决补偿问题的，应当一并作出处理。

　　（三）人民法院认为处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定有错误的，应当尽可能在查明案件事实的基础上，直接判决变更。

　　第十五条 人民法院应当坚持“执源”治理，积极推进符合司法规律的立案、审判、执行一体化管理，在立案、审判阶段考虑后续可能出现的执行问题，做好提示和告知，主动引导当事人申请财产保全，必要时应当依职权采取财产保全措施。制作裁判文书时，应当做到权利义务主体和给付内容明确且具有可执行性，特别注重调解书的即时、自动履行。做好判后督促履行工作，切实提升生效裁判自动履行率。

　　人民法院应当及时、规范采取财产保全、查控、处置和案款发放等措施，对有财产可供执行的，依法处置变现并及时给付；对无财产可供执行的，规范适用终结本次执行程序；对恶意拖延执行、虚假提起执行异议等滥用执行异议权的，应当依据民事诉讼法第一百一十四条、第一百一十六条的规定，采取强制措施。

　　第十六条 人民法院对无财产可供执行案件裁定终结本次执行程序的，应当坚持以穷尽执行措施后“执行不能”为原则，严禁盲目追求结案率而随意终结执行，避免多次终结本次执行、反复恢复执行。未开展以下工作的，不得裁定终结本次执行程序：

　　（一）向被执行人发出执行通知、限制消费令，将符合条件的被执行人纳入失信被执行人名单；

　　（二）穷尽全面查询被执行人财产情况，进行必要的现场调查、搜查措施，依法查找下落不明的被执行人等必要的调查措施；

　　（三）对发现的被执行人财产进行处置，但不能处置的除外；

　　（四）对妨害执行的被执行人或者其他人依法采取罚款、拘留等强制措施，或者对构成犯罪的被执行人依法启动刑事责任追究程序；

　　（五）约谈征询申请执行人意见，但涉诉讼费、刑事涉财产刑的执行除外；

　　（六）依法采取其他执行措施。

　　第十七条 人民法院应当加强审判管理监督，强化案件质效分析，及时发现纠正问题，最大限度化解矛盾纠纷，维护人民群众合法权益，维护法治的权威和尊严，维护社会稳定。