

新法专递

栏目主持:宋伟

从“内部眼光”到“内外兼顾”

# 法院将给案件

## 统一打“质量分”

- ◆增设公众满意度、裁判文书评分指标
- ◆是否设结案率、发改率等指标存争议
- ◆全国法院统计信息数据库加快构建

本报记者 吴兢

公众满意度、结案均衡度、案件平均审理天数、裁判文书评分、法院全员人均结案数……

33个指标,涵盖公正、效率、效果三大块,将成为全国3000多个法院审判质量的新“标尺”。

2008年,最高人民法院发出《关于开展案件质量评估工作的指导意见(试行)》,启动建立全国统一的案件质量评估体系(以下简称评

形象,拉近内外评价的差距。

裁判文书,是审判的终极“产品”。对这一指标的设计,法院十分慎重,尤其是哪些内容应列为基本标准才能更好地反映案件质量,比如说理是否充分、引用法律是否准确等。

北京致诚律师事务所女律师刘东华,从业10余年、办案数百起。她认为,这两个指标极为重要,应细化内容、加大权重、便于操作。比如公众满意度,不应笼统地说满意不满意,应列明法官态度、审判效率、判决结果等内容,综合打分。

在一线干法官10余年,北京市海淀区人民法院民三庭庭长范君最看重公众满意度。“关键是要从诉讼群众嘴里得到真实答案。”

他建议,法院给每个当事人发征求意见表,由上级法院专门回收;或在法院内设置专用的触摸屏,让当事人按键“打分”。

范法官所在的民三庭曾抽查3个月的已结案,给当事人双方发函300余封。尽管回信率不高,仅10%,但只有3封表示不满。“败诉方可能不服判决结果,但对法官态度基本认可。”

评估体系中,不管公正、效率还是效果指标,都尽量贴近公众感受:一审陪审率、违法审判率、违法执行率、执行标的到位率、一审服判息诉率等。该负责人认为,这表明法院更加自觉地接受社会监督。

### 科学管理

一个指标,很难影响评估结果。只有依法均衡、科学地提高审判质量,才能拿高分

采访中,记者发现对是否设结

案率、发改率、上诉率等指标,存在争议。

年初猛收案,年底拖着不收;年底猛结案,再年初又成上诉、申诉高峰……片面强调结案率的积弊,已成共识。

评估体系中,结案率的权重很低,还专门增设了与之抗衡的指标——结案均衡度,使法院可以更有效、更均衡地审理案件。

在范君眼中,结案率曾在提高审判效率上发挥了很好的作用,但受案件数量大幅上升的影响,应当重新考虑。结案数/(收案数+旧结存案件),这简单的计算方式,没有考虑各类案件的办理周期和法院的负荷。为了法院的总体指标,一线法官们年底拼命结案。

他建议,取消结案率,代之审限内结案率,再辅以各类案件平均审理天数和法院实际工作量,进行综合评价,既有利于提高审判效率,又给法官松“绑”。

在对百家法院的调查中,上诉率和发改案,同样受到质疑。

该负责人说,大家都提出上诉是当事人权利,不宜当指标。评估体系大大降低上诉率的权重。

发改率的初衷,是让一审法官更慎重、更公正地判案。没想到,身为律师的刘东华对此直摇头——囿于发改率的“硬杠杠”,一审有错二审难纠。改判意味着一审法官办错案,二审法官就使劲调解。

改判有多种情形:新证据、对法条理解不同等,并不全是认定事实有误或适用法律有错。刘东华的观点是:“对一审法官,我们应当有宽容度,给他一个成长的空间。”

调解率的设置,在最高法院审委会讨论决定时,也存在争议——会否导致“久调不决”?



该负责人说,追求调解率,会“顾此失彼”,导致效率指标低。一个指标,很难影响综合评估的结果。只有依法均衡、科学地提高审判质量,才能拿高分。

比如,法官结案数和法院全员员结案数这对指标,就可以真实地考査法院是否合理调配审判力量,让更多的法官在一線办案。

### 接近真实

水分数字的产生,与统计方法不一致有很大关系。统计口径亟待统一

该负责人强调,真实、科学,是评估体系的生命所在。

2002年,适应司法改革的要求,最高人民法院启动评估体系调研、研究、论证、专家评审等长达5年。与此同时,各地法院开始先行试点。

与以结案率、发改率为基本指标的评估相比,新模式显得更为精细:33个指标环环相扣,并按重要性赋予不同权重。

该负责人分析,新模式有三大“显著优势”:每个指标体系内容丰富,可单项排序;指标统一,不同地域、不同级别的法院间均具可比性;清晰地反映法院的全面工作。“这种模式得到国家统计局的肯定。”

采访中,大家最担心“水分数字”或“不实数字”。

该负责人认为,水分数字的产生,与统计方法不一致有很大关系。“统计指标口径亟待统一。”

他以确定结案时间为例。有的地方结案时间以会议庭合议完毕来确定,而有的地方则以当事人签收

判决书为准。评估体系将对此统一标准。

为保障数据的准确性,最高法院计划采取多种方式提取指标。目前,法院正在加快以案件信息为核心的统计改革。所有案件信息均将进入“全国法院统计信息数据库”,联网运作。

该负责人透露,一年一次的统计质量检查,今后将成为最高法院的常态工作。统计造假的,将受处罚:轻者调减分值;重者,按统计法追究责任。

### 一年一份评估报告

目前,评估体系的软件程序即将制作完毕,交由试点法院运行

按照最高法院的计划,每年会出一份评估报告,作为法院决策层了解案件管理、审判质量的决策依据。

在该负责人看来,报告如何更好地使用是个现实问题——好的如何奖,坏的如何惩,应及时配套规定并逐步完善,加强司法绩效考评。

目前,最高法院正在加快构建“全国法院统计信息数据库”,以实现对每年近千万案件的全程动态跟踪,提高案件审判质量。

为了保障评估真实、准确,最高法院将及时举办培训班,对中级以上法院进行“一竿子插到底”的统计培训。

目前,评估体系的软件程序即将制作完毕,交由试点法院运行。该负责人这样评价:“指标科学不科学、适应不适应、社会认不认同,有待观察。我们将进一步摸索。”

### 公民议席

全国人大代表叶青:

## 建议尽快修订预算法

- ◆现行预算法,对预算的编制、审批、调整、监督等的规定过于简单化,不能满足公共财政的要求;同时缺乏人大对预算审查监督的内容

我国预算法1995年1月1日开始施行,对促进依法理财、促进经济社会持续健康发展起到了良好作用。

但从目前的情况看,现行预算法尚存在一些不足:对预算的编制、审批、调整、监督等的规定过于简单化;不能满足公共财政的要求;缺乏人大对预算审查监督的内容;预算收入范围界定窄,不能覆盖财政资金;财政体制规定笼统;政府间权责不清;预算审查监督、预算管理等制度有待细化等。

我建议,预算法修订应该围绕以下重点:

### 提前一年编制预算

提前一年编制下年度预算,根据部门预算改革的趋势以及国际经验,预算编制时间延长为一年较为合理,即编制上年度决算、执行本年度预算、编制下年度预算同时进行。

编制程序应规定为:每年3月底前国务院向省级政府和中央各部门下达编制下年度预算草案的指示,提出编制预算草案的原则要求,同时财政部根据上述指示部署编制预算草案的具体事项,规定具体的预算收支科目、报表格式、编报方式,并安排财政收支计划;各部门

每年6月底前完成对本部门所属单位的预算建议数的审核和汇总,并上报本级政府预算,经综合平衡后下达本级各相关部门的预算控制限额;各部门按本级财政部门下达的预算控制限额编制本部门的预算草案,于10月底前报本级财政部门审核,财政部门于11月底前完成部门预算草案的审核工作,与政府功能预算草案一起上报本级人大常委会有关部门初审,人大有关部门初审后报本级人民代表大会审批。

### 预算与人大常委会期合拍

预算年度要改革。我国预算实行

的是公历制(1月1日至12月31日),而审批预算的全国人大每年3月开会,于是造成了每年1月至3月没有预算可依的局面,使预算的约束力大打折扣,因此主张实行跨年制的预算年度,或者将人大会期改为每年的12月份。

### 应规定预算法律责任

我国现行预算法关于预算法律责任的规定少,责任轻,惩罚力度小。必须适当增加一些条款并加大处罚力度,国家机关工作人员不严格执行预算应承担相应的法律责任,人大代表不认真审批预算也应承担相应的法律责任。(本报记者 宋伟整理)

新法专递

## 火灾伤亡救助引入保险是亮点

张 砥

**背景:**5月5日至6月5日,全国人大在其网站上公布《消防法修订草案》(以下简称草案),广纳社会各界意见。

机制引入到防火、救灾工作中,让保险公司参与到火灾赔偿项目中,意义重大。

一来,保险公司作为盈利机构,承保火灾须承担巨大风险。这种风险意识将促使保险公司不断督促并要求参保企业做好安全防范工作。它可以帮助参保企业准备必要防范措施,将灾后损失降到最低,对实现消防与保险的良性互动打下基础。还可通过一些费率的调整激发经营者的改善安全设施、减少安全隐患的积极性,由点及面使整体消防环境得到改善。

二来,保险公司加入,资金雄厚、一次性赔付能力强,能极大缓解火灾后经营者因支付大量民事赔偿对经营活动造成冲击,同时保障受灾群众及时获赔。

由于相关责任人赔付能力的限制,许多地区发生群众死伤的火灾事故后,因赔偿和补偿不到位,往往造成群众生活的困难,同时也增加了社会不稳定因素。

令人欣慰的是,这一问题已引起有关部门重视,刚刚结束公开征求意见的消防法修订草案明确公众聚集场所和易燃易爆危险品生产、储存、运输、销售企业应当参加火灾公众责任保险。

与其它我们熟悉的保险形式相比,火灾公众责任保险最大的特点在于,它是被以保险人因火灾造成的对第三者伤害所依法应付的赔偿责任为保险标的的保险。

发生在公共场所的火灾事故,往往财产损失大、伤亡人员多。由于事故后的赔偿大多超过了商家的赔付能力,许多时候都由政府来为伤亡人员进行救助。2004年吉林省中百商厦发生火灾,造成54死70伤,为此政府救助达488万元。

然而,政府的救助可能会让一些商家形成“凡事靠政府”的心态,甚至抱着侥幸心理违规经营,置安全隐患于不顾。

草案将商业保险这一市场的

《证券公司监督管理条例》公布

## 高管离任两月内受审计



本报电 (张砾)经国务院

第六次常务会议审议通过,《证券公司监督管理条例》已于日前公布,将于今年6月1日起施行。《条例》以《公司法》和《证券法》为基础,并对一些细节问题作了规定。

《条例》规定,如果证券公司的法定代表人或者高级管理人员离任,证券公司应当对其进行审计,并自其离任之日起2个月内

将审计报告报送国务院证券监督管理机构,审计报告未报送国务院证券监督管理机构的,离任人员不得在其他证券公司任职。

为保证证券公司资产能够良性运转,《条例》规定,证券公司的股东应当用货币或者证券公司经营必需的非货币财产出资,而且证券公司股东的非货币财产出资总额不得超过证券公司注册资本的30%。

山西省对导游行业立法

## 小费成导游合法劳动报酬

本报电 (张砾)山西省法

制办5月30日在网站公布《山西省导游人员管理办法(征求意见稿)》,向社会征求意见。意见稿规定,导游人员的劳动报酬,由基本工资、补贴、绩效奖励及旅游者自愿支付的小费组成。同时,导游用工单位应以法定货币形式向导游人员按时足额支付工资等劳动报酬;严禁零工资让导游人员带团或向导

游人员卖团等行为。

在处罚力度上,意见稿规定如导游有向旅游者兜售物品,索要导游项目收费标准之外的任何费用,欺骗、胁迫旅游者消费等行为的,将被处1000元以上3万元以下的罚款,情节严重的将吊销导游证并予以公告。对委派导游的旅行社给予警告直至责令停业整顿,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

兰州对垃圾处理立法

## 每人每月缴纳1元垃圾处理费

本报电 (张砾)甘肃省兰州市城市垃圾处理费征收管理办法将于6月1日起施行。《办法》规定,凡在本市范围内产生城市垃圾的单位和个人,均应当按照规定缴纳城市垃圾处理费,每人每月缴纳1元。

在处罚力度上,《办法》指出,被征收单位或个人也可以按季度或年度一次性缴纳,如果按季度、年度提前缴费的,可享受减免应缴城市垃圾处理费1%至2%的优惠。对敬老院、托儿所、

幼儿园、九年义务教育学校、残疾人、享受国家定期抚恤补助的优抚户和城市低保户,可免征垃圾处理费;下岗职工从事个体经营在3年内按相应标准减半征收垃圾处理费。

在处罚力度上,《办法》规定,若单位和个人逾期不缴纳城市垃圾处理费,则将按日加收滞纳金2%的滞纳金;同时城管执法部门可对个人处50元以上200元以下罚款,对单位处1000元以上5000元以下罚款。

叶青:十届、十一届全国人大代表,湖北省统计局副局长。中南财经政法大学财税学院教授。中国民主促进会湖北省委员会副主任。省政府咨询委员,武汉市政府参事

全国人大代表叶青:

## 建议尽快修订预算法

- ◆现行预算法,对预算的编制、审批、调整、监督等的规定过于简单化,不能满足公共财政的要求;同时缺乏人大对预算审查监督的内容

我国预算法1995年1月1日开始施行,对促进依法理财、促进经济社会持续健康发展起到了良好作用。

但从目前的情况看,现行预算法尚存在一些不足:对预算的编制、审批、调整、监督等的规定过于简单化;不能满足公共财政的要求;缺乏人大对预算审查监督的内容;预算收入范围界定窄,不能覆盖财政资金;财政体制规定笼统;政府间权责不清;预算审查监督、预算管理等制度有待细化等。

我建议,预算法修订应该围绕以下重点:

### 提前一年编制预算

提前一年编制下年度预算,根据部门预算改革的趋势以及国际经验,预算编制时间延长为一年较为合理,即编制上年度决算、执行本年度预算、编制下年度预算同时进行。

编制程序应规定为:每年3月底前国务院向省级政府和中央各部门下达编制下年度预算草案的指示,提出编制预算草案的原则要求,同时财政部根据上述指示部署编制预算草案的具体事项,规定具体的预算收支科目、报表格式、编报方式,并安排财政收支计划;各部门

每年6月底前完成对本部门所属单位的预算建议数的审核和汇总,并上报本级政府预算,经综合平衡后下达本级各相关部门的预算控制限额;各部门按本级财政部门下达的预算控制限额编制本部门的预算草案,于10月底前报本级财政部门审核,财政部门于11月底前完成部门预算草案的审核工作,与政府功能预算草案一起上报本级人大常委会有关部门初审,人大有关部门初审后报本级人民代表大会审批。

### 预算与人大常委会期合拍

预算年度要改革。我国预算实行

的是公历制(1月1日至12月31日),而审批预算的全国人大每年3月开会,于是造成了每年1月至3月没有预算可依的局面,使预算的约束力大打折扣,因此主张实行跨年制的预算年度,或者将人大会期改为每年的12月份。

### 应规定预算法律责任

我国现行预算法关于预算法律责任的规定少,责任轻,惩罚力度小。必须适当增加一些条款并加大处罚力度,国家机关工作人员不严格执行预算应承担相应的法律责任,人大代表不认真审批预算也应承担相应的