

最高人民法院关于印发《全国民事案件审判质量工作座谈会纪要》
的通知

法[1999]231号（1999年11月29日）

最高人民法院

全国民事案件审判质量工作座谈会纪要

为了总结抓好民事案件审判质量工作经验，分析存在的问题，研究解决的措施，进一步提高民事案件的审判质量和效率，使民事审判工作在国家改革、发展和稳定工作大局服务方面，发挥更大的调整和保障作用，最高人民法院于1999年10月22日至24日，在武汉召开了全国民事案件审判质量工作座谈会。各省、自治区、直辖市高级人民法院主管民事审判工作的副院长、民庭庭长参加了会议。最高人民法院副院长唐德华在会上就进一步提高对民事案件审判质量重要性的认识、必须坚持的基本经验及今后做好几个方面主要工作等问题作了重要讲话；民事审判庭庭长黄松有针对当前民事案件审判质量方面存在的主要问题、产生的原因以及应当采取的若干措施等作了中心发言；副庭长李凡在座谈会结束时作了总结发言。部分高级人民法院在会上介绍了抓好案件质量的做法和经验。与会者通过讨论，对当前如何抓好民事案件的审判质量，以及进一步审理好新类型民事案件等问题，在许多方面都达成了共识或者取得了基本一致的看法，现纪要如下：

一、增强质量意识，充分认识抓好民事案件质量的重要性

会议认为，随着我国改革的不断深入、经济的全面发展和社会

的日益进步，特别是随着社会主义市场经济体制的进一步建立和完善，国家确立和推进的劳动用工制度、土地使用制度、住房分配制度等一系列改革措施的出台，经济活动和社会生活中的民事法律关系日益多样化，民事审判的调整范围不断扩大，民事案件涉及的内容越来越丰富，影响面越来越大，案件的质和量都发生了深刻的巨大的变化，使人民法院的民事审判工作进入了前所未有的发展时期。民事案件反映了社会主义市场经济中各类民事主体之间的矛盾，以及相互之间的利益冲突和价值观念的磨擦。民事审判工作在调整利益冲突、维护社会稳定和加强两个文明建设中，发挥着越来越重要的作用。在人民法院受理的各类案件中，民事案件一直占 60% 以上，抓好了民事案件审判质量，就意味着抓住了整个法院审判工作质量的大头。民事案件审判质量的好坏，既直接关系到社会的稳定和经济的发展，同时也关系到改革开放的进程。法律的权威，法院的公正，法官的形象，在很大程度上取决于案件的审判质量。

司法公正是人民法院审判工作的核心，而案件的审判质量又是核心的核心。依法对民事案件作出公正裁判，保证办案质量，这是实现人民法院审判职能的具体体现，是法治社会的基本特征之一。只有保证办案质量，才能维护人民群众的根本利益，使当事人的合法权益获得最终实现，才能体现司法公正。抓好了民事案件的审判质量，就抓住了司法公正的根本，民事审判工作也就能够得到社会各界的广泛好评和充分肯定。

执行工作是审判工作的延伸，确保案件的审判质量，做到裁判

公正，这是做好执行工作的前提。把案件办错了，执行的是错误的裁决，这不仅损害一方当事人的合法权益，降低人民法院作为司法机关的威信，也是对社会主义法制的严重损害。

对民事案件审判质量重要性的认识，要跟上经济发展对人民法院工作的要求，要符合司法公正的宗旨。要把民事审判工作同保障改革、促进发展、维护稳定、服务大局紧密联系起来，从正确履行宪法和法律赋予的职责的高度充分认识确保办案质量的重要性，牢牢抓住裁判公正这一永恒主题，树立质量第一的意识，认真做好民事审判工作。

二、提高民事案件审判质量应当进一步采取的若干措施

会议认为，针对一些法院存在对部分民事合同效力的认定标准不一致，不注重依照程序法办案，民事审判方式改革的力度还不适应审判工作的需要，人情案、关系案、金钱案、权力案在一定范围内存在，超审限的积案数量过多，诉讼文书质量有待提高等问题应采取积极措施予以解决。

（一）正确区分不同法律规范性文件的层次与效力，准确适用法律。不少一审案件被二审法院改判，是在适用法律方面没有掌握好法律规范的适用原则。因此，在适用法律时，一定要正确区分不同法律规范的层次和效力，理解它们之间的相互关系。在认定民事合同的效力时，要严格依照国家法律、行政法规规定的条件和标准，特别是要认真研究法律、行政法规的规定是将合同应当办理批准或登记等手续作为合同生效的条件，还是只把是否登记、备案作为能

否对抗第三人来处理。对于地方性法规和部门规章、地方规章中的有关规定，不能作为认定民事合同无效的依据。在处理各类民事案件时，对于国家法律、行政法规有规定，而地方性法规和规章中规定的内容，属于结合当地实际情况而对有关立法精神和原则具体化、条文化，加以明确范围和标准的，应当适用或者参照；对于国家法律、行政法规尚无明确规定，地方性法规或规章的规定不违反国家法律的基本原则的，可以适用或者参照；与法律、行政法规规定的基本原则和精神相抵触的，不能适用或者参照。对于一些地方性立法机关对地方性法规所作的解释，超出地方性法规权限，或者就全国性通用法律术语所作的解释，不能作为人民法院审理民事案件的法律依据。

（二）在审理新类型民事案件时，要注重探索，讲求社会效果。许多新类型的民事案件，涉及法律、行政法规规定不明确的领域，或者法律、行政法规、规章的某些规定相对滞后、不合理，案件的处理结果对社会产生的影响重大。因此，抓好这些案件的审判质量，十分重要。

关于房地产案件的处理问题。在审理房地产开发经营和工程质量案件时，要积极促进房地产业的健康发展，保障人民群众生命财产安全，充分履行审判机关的职责，为房地产业成为新的经济增长点提供司法保障。针对有些地方在房地产管理法施行前，房地产开发经营方面的纠纷比较多的情况，在处理含有历史遗留因素的房地产案件时，要注意从法律规定和现实情况之间寻找结合点。对于城

市房地产管理法施行前，有些地方在房地产发展无序状态下实施的房地产开发经营行为，处理时，既不能离开有关法律规定的的基本原则和司法解释的精神，也不能脱离当时当地的具体历史条件，通过牺牲真正投资者的利益使投机分子获取暴利。要结合特定的经济环境和社会效益来考虑，在现实和法律之间寻找一个切入点，找到一个合法、合情、合理、公平的解决方案。对于房地产管理法施行以后的房地产开发经营方面的纠纷，要严格按照有关法律规定的精神处理，不能用一些带有地方保护主义色彩的地方性规范性文件来否定国家法律的规定。对于房地产开发经营中非当事人自身的原因造成报批手续不完善的，处理时，在不违反法律原则的前提下，要从有利于经济发展和社会稳定的大局，有利于房地产市场的健康发展的原则出发，平等地保护双方当事人的合法权益，避免因有关部门的工作不配套或者失误而造成的手续不全的法律后果，公平合理地保护各方当事人的合法权益。在审理建筑工程质量方面的纠纷时，除依照国家基本民事法律如民法通则、合同法等的一般规定外，还要严格依照房地产管理法和建筑法等专门性法律、行政法规的规定，并参照建筑工程质量方面的部门规章及其行业规范，正确确认案件双方当事人的权利和义务，严把案件质量关。对于没有经过工程质量监督部门鉴定验收的工程，当事人之间发生纠纷的，要依法委托法定鉴定部门进行鉴定，或者指定有关部门进行鉴定；对于没有法定资质的工程质量鉴定部门的鉴定结论，不能作为认定案件事实的根据。对在工程施工过程中以次充好、偷工减料的行为，

要判令行为人承担相应的民事责任；造成严重后果，构成犯罪的，应建议有关部门依法追究其刑事责任。

关于侵害消费者权益案件的处理问题。随着经济的发展和人民群众生活水平的提高，人们价值观念中权利意识和法律意识增强，消费者对自己因消费或接受服务等活动权利受侵害而起诉的越来越多。在处理消费和服务方面的纠纷案件时，要注意维护公正、保护弱者。涉及到消费者权益保护而现行规定又不明确的问题时，要从消费者权益保护法的立法原意和有利于保护消费者合法权益的角度去理解和执行。消费者因购买、使用商品或者接受服务受到人身、财产损害的，是否应给予双倍赔偿，关键在于消费纠纷中涉及经营者在提供商品或者服务时是否有欺诈行为。在如何认定经营者的欺诈行为时，应通过客观存在分析行为人实施行为时的主观状态和客观的事实依据。对于格式条款效力的认定及其内容的理解，应从公平、公正的原则出发，注意保护弱者的权益。消费和服务方面的纠纷，有不少属于事实清楚、争议金额不大的案件，应从便利当事人诉讼、降低诉讼成本的角度出发，尽可能适用简易程序。

关于与民事有关的合同纠纷案件处理问题。合同法已成为调整民事关系的基本法律。合同关系是市场经济条件下商品流转和财产交换关系的基本法律形式。在审理有关合同关系案件时，必须强化合同意识，依法确认合同的效力。对当事人自愿达成的协议，不违反法律、行政法规强制性规定的，应依法确认其有效，并严格依照

合同约定的权利义务关系认定当事人的责任。根据合同法的规定，判断合同效力的依据是全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规，地方性法规和部门规章不能直接作为确定合同效力的依据。但是，其规定不违反法律和行政法规规定的，可以作为处理合同纠纷的参照依据。要注意区分法律、行政法规中的强制性规定与一般要求或任意性规定，区分依照法律规定某些合同必须经过审批登记才能生效的"审批登记"行为，与某些合同依照规定变动物权时具有公示性质的"登记"行为；正确认定合同的效力，认定不同行为的法律性质和法律效果。同时，还要注意对不同时期、不同性质的案件，具体问题具体分析，根据情况区别对待。

关于劳动争议案件的受理问题。劳动争议案件是随着我国劳动用工制度的改革和劳动合同制度的建立而逐步发展起来的一种新类型民事案件。劳动法确立了受理劳动争议案件的一般原则，就是人民法院受理劳动争议案件，必须以劳动争议仲裁作为前置程序。对于未经实质的仲裁程序审理，人民法院是否应予受理的问题，尚无明确规定。为了使劳动争议能够及时有效得到解决，对于劳动争议仲裁委员会作出不予受理的通知或决定、裁决的，可视为劳动争议仲裁机构已对该劳动争议作出处理，当事人对该不予受理的通知不服，向人民法院起诉的，人民法院应予受理。有的地方在处理劳动争议案件时，将当事人之间是否订有仲裁协议或仲裁条款作为是否应交由仲裁裁决的先决条件，未区分劳动争议仲裁和商事仲裁或合同仲裁的不同性质，甚至出现了因当事人未订有仲裁协议，人民法

院对已发生法律效力的劳动争议仲裁裁决裁定不予执行的情况，应予注意和纠正。

关于损害赔偿案件的处理问题。在审理损害赔偿案件时，可比照有关类似行政法规规定的原则来确定赔偿标准和范围。对于侵害公民人格权的行为，根据民法通则有关规定的精神，可判令侵权人承担精神损害赔偿金。受保护的人格权利既包括物质性人格权，如生命健康权；也包括精神性人格权，如名誉权、肖像权、名称权等，还包括一般人格权即直接由宪法所确认的人格尊严不受侵犯的权利。在确定赔偿数额时，要综合考虑加害人的过错程度、侵权状况、侵权后果、承担责任的资力以及认错态度等因素，斟酌受害人的具体情况，作出公平合理的判决。由于现行法律有关这方面的规定比较原则，在审判实践中存在不同认识和做法，我们正在抓紧作出有关审理精神损害赔偿方面的司法解释，将对当前审判实践中亟需解决的赔偿范围、赔偿标准、赔偿类别和赔偿金额等一系列问题作出规定。在有关司法解释下发之前，各地在判令侵权人赔偿此类赔偿金的数额和标准时，要从国家经济社会和文化发展形势以及当时当地的实际情况出发，赔偿数额不宜过高，但允许经济发展状况不同的地区因地制宜确定不同的赔偿参数，以求做到既对侵权人的行为予以制裁，对受害人所受到的精神痛苦给以抚慰和补偿，同时还对社会风尚予以正确引导。一般情况下，对于那些动辄提出索赔上百万元精神赔偿金的诉讼请求，不应支持。目前，有些省通过地方性法规对此作出规定的，当地法院可以适用。

关于婚姻家庭纠纷案件的处理问题。婚姻家庭纠纷案件作为传统民事案件中的主要类型之一，随着改革开放的不断深入，社会生活和经济生活都发生了重大的变化，婚姻家庭关系中财产关系越来越复杂，处理难度越来越大。对在婚姻关系存续期间夫妻一方卖断工龄款是何种性质的财产，应当如何界定其归属，在离婚诉讼中能否将其作为夫妻共同财产予以分割等问题，可采取类推解释的方法，根据其同养老保险金或医疗保险金等所共同具有的专属于特定人身性质，确定其在财产分割中的法律适用原则，即不作为夫妻共同财产。在审理有关婚姻、家庭、继承案件时，涉及到共同财产处理问题的，要根据当事人及这些财产在新形势下的特点，妥善处理。涉及到家庭共同经营的私营企业，一方或双方享有的股票、股权、知识产权、生产资料等，既要坚持有利于生产经营、方便生活的原则，又要充分考虑不同财产性质状况，按照市场经济的规则进行处理。对于离婚案件中涉及企业、公司的财产分割问题，不宜简单地直接判决双方平均分行争议标的物，还应结合公司法、合伙企业法、专利法、著作权法等有关规定精神进行处理。对于家庭财产中涉及的"房改房"问题，要坚持与房改政策相一致的原则，在征求"房改房"产权单位的意见，充分考虑产权单位合法权益的基础上，合情合理解解决当事人之间的纠纷。

（三）应当加强对民事审判工作的指导。要注意及时总结经验，加强对民事审判质量工作的具体指导。抓好民事案件的审判质量，是一项长期性的工作，需要不断地研究新的形势和办理案件过程中

遇到的新情况、新问题，总结新的经验。最高人民法院民庭将注意发挥地方各级法院参与司法解释前期工作的积极性，进一步提高司法解释工作的效率，以适应民事审判工作的需要。对新类型民事案件的审理，各地可以从实际情况出发，定期或者不定期地对有关民事审判质量问题进行研究。对于带有普遍指导意义的个案，如符合请示案件的条件，也可以通过请示程序报送最高法院，以便于尽快作出相应的司法解释。在有关司法解释出台之前，各地可以根据法律、行政法规和地方性法规的原则精神，结合案件的具体情况作出裁判，公平合理地解决纠纷。对于民事审判工作中一些适用法律政策界限不清、把握不准的问题，可以逐级请示。但是，不能将具体案件中的事实认定、处理方法等应由审理案件的法院解决的问题矛盾上交，也不能因向上级法院请示问题而违背了独立审判的原则，间接地剥夺了当事人的诉讼权利。

（四）进一步提高民事裁决文书的质量。裁判文书是人民法院代表国家待命审判权，依法适用法律处理案件形成的重要司法文书，反映案件的审判过程和处理结果，是据以执行的依据，是审判质量的集中体现，更是宣传法制、展示人民法院文明执法、公正司法形象的载体。要加大对裁判文书的改革力度，重点是加强民事裁判文书的说理性和公开性。制作好民事裁判文书是一项综合性的工作，应当注意以下几个方面：一是要有实事求是、公正办案的态度，坚持以事实为根据，以法律为准绳的原则，要有良好的法官职业道德，把为人民服务作为办案的宗旨。二是要针对当事人的诉讼请求和争

议的焦点，摆事实、摆证据、讲法律、讲法理、讲道理。当事人提出的各项主张，哪些应当支持，哪些不能支持，通过审理后，都应当在法律文书中作出回答。尤其是对于那些因个别次要证据有缺陷、但主要证据确实充分，当事人的主张可予支持，或者因证据、法律依据不够充分而不予支持的情况，要特别说明支持与否的理由，使当事人心服口服。不能笼统表示支持或驳回，或者含糊其词，更不能在裁判文书中不叙述当事人的主张，或者在叙述理由部分予以回避，以致给当事人留下缠讼的隐患。三是叙述要文句通顺，针对性、逻辑性强，引用法律条文及司法解释准确，不出现错误字。四是要有较深的法学理论功底和较高的审判业务水平以及较强的写作能力。因此，必须不断丰富和更新自己的业务知识及其他相关知识，多写、多看、多分析、多总结，才能不断提高民事裁判文书的制作水平。有些法院举办了制作裁判文书培训班，或者开展裁判文书质量的评比活动，这也有利于促进裁判文书制作质量的提高，各地可以借鉴。在每年的工作考核中，各地应当将裁判文书的质量作为办案质量的一项硬指标。

（五）强化程序意识，深化审判方式改革。正确认识程序公正与实体公正的相互关系，重视程序的独立价值。不能简单地把程序公正理解为工具和手段，程序公正既是手段，也是目的。转变民事诉讼法仅仅是法官办案的操作规程的错误观念，切实保护当事人能依法行使自己的诉讼权利。没有程序公正，当事人的诉权本身就得不到保障，也就谈不上实体公正的问题。深化审判方式改革，仍然要

抓住公开审判这个重心，强化庭审功能。继续探索和总结一些行之有效的制度，如实行庭前交换证据制度和限期举证制度，规范当事人的举证责任；规范庭审质证和认证程序，在实践中摸索总结证据规则，为证据规则立法和司法解释积累经验。要全面落实公开审判制度，使公开审判真正成为提高办案质量、保护诉讼当事人的权利、防止腐败的重要环节。要不断加大民事审判方式改革的力度，正确处理改革过程中涉及的发挥审判组织作用和监督环节的关系、举证质证和认证的关系、适用普通程序和简易程序的关系。加强审判流程管理，建立和完善内部监督机制。进一步改革案件审批制度，根据案件繁简程度和法官素质的高低，做到绝大部分案件逐步减少或取消案件审批环节，充分发挥审判组织的职能作用，提高审判质量和效率。加重合议庭成员特别是审判长的权力和责任明确承办人、合议庭成员对案件的事实负全部责任，核稿人员、合议庭成员对案件适用法律负责，从制度上促使审判人员不断提高自身的业务水平，增强工作责任感和上进心，逐步形成符合民事审判工作规律和特点的优胜劣汰的审判管理机制，使民事案件审判质量工作走上良性发展的轨道。增强效率观念，从"两便"的原则出发，针对不同案件的具体情况，在法律规定的范围内，探索采用简便、快捷、灵活的办案方式，实行繁简分流，对审判资源的合理配置，减少超审限积压案件的数量和比例，除有特殊情况需要延长审限的案件外，要尽力在法定审限内审结。

