

# 诉讼服务机制的实践反思与完善路径

锦江法院课题组

西方有句古老的格言，正义应当以人们能够看得见的方式实现。司法是维护社会公平正义的最后一道防线，要让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，除了规范审判权的行使以外，还需要一种更宏大的司法理念和工作机制来充分保障每一个公民的司法知情权和诉讼参与权，使人民群众真正可以近距离接触司法、感知正义。诉讼服务机制应运而生，各地形成的运行经验不仅得到系统内最权威的认可，也得到社会各界的普遍好评，雨后春笋般迅速推广开来。然而作为新兴的工作机制，随着改革实践的不断深入，一些无法回避的缺陷和难以克服的问题也逐渐暴露出来。本文拟以省最早设立诉讼服务中心的区法院为样本，以其两年来的运行为基础，对诉讼服务机制进行全面检讨，并就如何突破阶段性发展瓶颈提出建议，希望为诉讼服务机制的完善提供有益的参考。

一、微观考量：成效与落差并存的运行现状

（一）区法院地处西部经济重镇，省、市的中心城区，案件数量历经数年高速增长后，内部案多人少的矛盾和外部办事群众的诉讼“四难”已成为加诸法院的不可承受之重。这也正是当下各地基层法院普遍面临的窘境。为了突破困境，区法院在遵守现有法律框架和尊重司法运行规律的前提下，以便民、减负为目标，改革诉讼围着法官转的传统模式，强化司法服务的专职性、专门性和集约化，构建了全新的诉讼服务机制，通过诉讼服务中心建设，把审判、执行工作全流程、创造性地分割为前后台两部分，与行使审判职权无关的事务性工作全部转入中心前台窗口集中处理；前台无法解决的事项转入后台。

Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">各业务庭；前后台之间依托全程信息化实现无缝衔接与协作。</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">J</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院诉讼服务中心于</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">2011</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">年投入运行，</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">2013</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">年，我们以实证调研的方式</span></span><span class="16" style="font-family: '宋体'; fnoway-size: 10pt; vertical-align: super; mso-spacerun: 'yes';">（3）</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">对其运行情况进行了全面考察。

</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">（一）基础建设</span><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">1<span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">、硬件设施建设：

style="font-family: 仿宋\_GB2312;">外热内冷</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">的强烈对比。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">2<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">、制度建设：初具规模仍需完善更需执行。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">J<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区法院通过首批完成的</span><span style="font-family: Times New Roman;">23</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">项具体制度搭建起诉讼服务机制的基本框架：</span><span style="font-family: Times New Roman;">1</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">）制度涉及中心工作的各个方面，包括对窗口的职能设定、人员配置、行为规范、工作流程、管理方式以及监督考核，为运行过程的每一环节确立了标准。</span><span style="font-family: Times New Roman;">2</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">）明确首问责任制、服务承诺制、错时服务制、主任值班制等一系列不同于审执序列的特色化制度。</span><span style="font-family: Times New Roman;">3</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">）建立前后台分工协作机制，完善操作步骤和规程。</span><span style="font-family: Times New Roman;">4</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">）确立</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">中心 + 监察室</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">双重管理模式，中心进行日常管理，监察室督查和问责。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">诉讼服务制度体系维持了中心的规范运行，但仍存在固有缺陷：一是制度规划上的缺陷，<span style="font-family: Times New Roman;">23</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">项制度中有</span><span style="font-family: Times New Roman;">20</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">项为具体事务操作规程，而队伍管理和监督考核方面却失之于粗，问责制度、人才培养等重要制度没有交待，各项制度之间的联系对接、主从划分等也都缺少实施细则或者配套办法，影响到实施效果。二是制度运行缺乏灵活性，窗口职能定位和职责分工过细，固化制度的同时也削弱其</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">新陈代谢</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">发展能力。三是部分制度在执行中逐渐走样，一些针对诉讼服务中心运行中的不理解或者不满意，并不是缘于制度本身的缺陷，而是相关制度执行不到位的问题。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">3<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">、队伍建设：专职、专业、稳定的诉讼服务队伍尚未真正形成</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">调查显示，高素质的工作人员对诉讼服务中心的正常运转显得最为重要。这是中心运行和发展过程中不可或缺的人力资源。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">1</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">：诉讼服务中心运行要素调查</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">J<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区法院受基层资源不足的限制，未实现诉讼服务中心的机构编制独立</span></span><span class="16" style="font-family: '宋体'; font-size: 10pt; vertical-align: super; mso-spacerun: 'yes';">（ 5 ）</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">，但仍然量身打造了一支诉讼服务队伍，由立案庭人员、业务庭派驻人员和聘用制文员组成，按照<span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">服务到位</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">的内涵，除了法律职业素养外，还对其职业礼仪、沟通协调能力和群众工作能力提出了有别于审执业务庭的更高的要求。但在实际运行中，队伍现状却令人堪忧：</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p></div>

一是工作经验缺乏。中心人员以<span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">后年轻人为主，很多是初次就业，直接从大学校门走进服务大厅，工作经验并不丰富。而中心工作要求较高的沟通协调能力、群众工作能力又常常与年龄和阅历成正比，因此队伍的服务技能特点不突出。此外，多数中心人员没有审判经历和法律职业礼仪培养，不熟悉法院的基本架构、流程和审判辅助工作要求，势必影响</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">前后台协作</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">的顺畅进行，对法院窗口形象也易产生消极影响。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">2</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">：</span><span style="font-family: Times New Roman;">J</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院诉讼服务中心工作人员工作时间统计</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">二是队伍缺乏稳定性。两年时间里，<span style="font-family: Times New Roman;">J</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院诉讼服务中心人员变动率超过</span><span style="font-family: Times New Roman;">70%</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">。其中，最为突出的变动原因是辞职和轮岗。当前，聘用制工作人员的不稳定是整个法院系统管理中面临的突出难题，而诉讼服务中心由于聘用制文员比例较大，大批量辞职的不利影响显得甚为集中。由于没有一套完善的缺额补员机制，一旦人员离岗出缺</span></span><span class="16" style="font-family: '宋体'; font-size: 10pt; vertical-align: super; mso-spacerun: 'yes';">（6）</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">，某个窗口或者某项职能就出现停顿，打乱了整个诉讼服务机制的运行节奏。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">3</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">：</span><span style="font-family: Times New Roman;">J</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院诉讼服务中心工作人员变动情况</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">此外，诉讼服务中心人员大量存在由立案庭、办公室等部门人员兼职的情况、缺乏专业化培训机制</span><span class="16" style="font-family: '宋体'; font-size: 10pt; vertical-align: super; mso-spacerun: 'yes';">（7）</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">等因素也不利于队伍整体素质的提升。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">（二）运行过程</span><span style="font-family: 楷体\_GB2312;"></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; font-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">1<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">、前台服务存在不足。</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">一站式</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">诉讼服务大厅是人民群众参加诉讼活动的首要场所，也是法院向群众集中提供司法服务的</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">前台</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">。</span><span style="font-family: Times New Roman;">J</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院的</span><span style="font-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">前台</span><span style="font-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">运行流程基本顺畅，但也出现四方面不足：一是窗口职能过细过多、标识指示多用法律专业术语表达，增加了办事群众的认知和运用难度。二是各窗口业务量参差

style="font-family: 仿宋\_GB2312;">"和

接受群众递交材料

四个窗口的业务量就占中心全部服务总人次的

71.86%

。三是服务方式简单粗放，对有不同服务需求的群众

（8）

仍以无差别的统一服务为主。四是自助服务手段有效利用率不高，多数群众因为对自助服务的功能和效果不了解，甚至担心相关信息不能传递给法官而不愿使用。

图

4

：问卷调查：大厅自助服务设施及网上诉讼服务中心使用情况



图

2

、前后台之间存在博弈。

前后台协作

是诉讼服务模式维系中心正常运转的重要的支撑。但

J

区人民法院诉讼服务中心的实际运行中，前后台之间相互博弈，限制了协作机制的优势。体现在三个方面：一是过细的职能分工增加了事务在前后台间的流转环节

（9）

，在

、限时办结承诺

和

、审判质效

压力下，前后台对高效办事的要求是一致的，但不能达成时多是相互指责对方工作拖延，更充满对

前后台协作

机制的抱怨。二是前后台之间产生推诿和扯皮，包括对涉及中心职责范围的条款存在理解上的差异，对事务办理流程中各类事务的交接标准、案卷材料的同步录入责任等产生争议，出现问题时互相推诿责任。三是一些重要的前后台协作办法长期未遵照执行，前台将本该自身办理的部分职责推给后台，后台没有将规定事务移交前台，个别事务

体外循环

、如法官自行办理材料收转、证据调取等，这既有传统办案习惯的影响，也因为后台对事务移交前台办理的不信任。

3

、沟通协调渠道不成熟。包括前后台之间的沟通和信息披露制度不成熟，不同法院之间的诉讼服务信息共享机制未建立，上级法院对下级法院的对口指导作用未完全发挥，法院与外部机构的协作机制不成熟等。法院提供诉讼服务，与医院、银行、政务中心等机构提供服务不同，有些诉讼服务职能无法完全依靠法院自身

单打独斗

、如保全、取证、诉调对接、诉前鉴定等，需要有赖于法院与其他单位、部门的协调配合，这类事务中心受理越多，为当事人提供的便捷越大，但相应需要协调的范围更广，需要占用的资源也更多，若不能凝聚合力，诉讼服务中心将难以实现向更高层次的突破。

（三）运行效果

楷体

（三）运行效果

J

区人民法院的诉讼服务中心运行以来，在方便群众、减轻办案压力和提升法院形象三个层面取得明显效果。

'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">5</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;"> : 对诉讼群众问卷调查 : 哪些措施方便了您到法院办事 (可以多选) </span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">6</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;"> : 对业务庭人员问卷调查 : </span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">对诉讼服务中心在减轻法官及其助理的工作负担方面的整体效果评价</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">图<span style="font-family: Times New Roman;">7</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;"> : 对全部受访人员问卷调查 : 诉讼中心是否有助于提升法院形象</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="text-align: center; margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">同时也应当看到, 诉讼服务机构的运行效果仍然还有很大的提升空间。一方面, 当前诉讼服务中心主要考虑的仍然是民众整体的司法需求, 尤其是那些相对简单的、容易满足的、便于实践的司法需求, 而对社会个体多样化、深入化、复杂化的司法需求应对不足; 另一方面, 诉讼服务中心的减负作用效果与资源占用不成比例, <span style="font-family: Times New Roman;">45.71%</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">的人认为减负效果一般, </span><span style="font-family: Times New Roman;">47.62%</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">的人认为提升形象作用不明显。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '黑体'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">二、全面自省 : 从观念到机制的检讨</span><span style="font-family: '黑体'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">在对选取的微观样本<span style="font-family: Times New Roman;">J</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">区人民法院诉讼服务机制运行现状考察的基础上, 我们也对其面临发展停滞的原因进行了梳理分析。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">(一) 观念认识存在缺陷</span><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">1<span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">、价值目标设定过低。由于开启诉讼服务机制建设的源动力相对比较单纯, 就是对外方便群众办事, 对内事务分流、法官减负。这在建设初期可以很直接、很有效的发挥促进作用, 确保在最短时间内搭建起基本框架, 但弊端是可能导致中心把精力过多地集中在服务形式和数量上, 而忽略了通过这种服务, 到底有没有解决群众的问题, 到底有没有提升审判质效。长此以往, 中心运行难免过于实, 最终有沦为</span><span style="font-family: Times New Roman;">“</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">花架子</span><span style="font-family: Times New Roman;">”</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">之虞。时至今日, 诉讼服务中心理应承载更多的价值追求, 通过对外服务, 不仅要让人民群众体会到实实在在的便利, 缓解诉讼对抗, 也要促进案件审理结果更加公平公正, 还要设法弥补弱势群体的知识缺陷, 平衡他们追求</span><span style="font-family: Times New Roman;">“</span><span style="font-family: 仿宋\_GB2312;">公平正义</span><span style="font-family: Times New

Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">的能力，更应充分保障群众在诉讼过程中的知情权、监督权和参与权，以确保他们能</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">感受到</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">这种</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">公平正义</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">；通过对内服务，除了缓解后台审判人员的工作压力，还应促进对审判流程的公开与监督，并最终提升体现</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">公平正义</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">的审判质效。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">2<span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;"> . 内外认识不统一</span>。一是同一法院内部前台与后台之间、领导层与干警之间、领导之间认识不统一。关于前后台之间的认识冲突，前文中已有表述。而法院领导对中心的整体运行情况进行评判时，视角差异往往与分管职责范围直接关联。而从院领导、中层领导到后台审判工作人员，对诉讼服务的成效评价依次递减，更体现了明显的层级差异。二是不同法院在对诉讼服务中心的角色定位及发展道路的选择上存在明显的认识差异，基础建设百花齐放的同时，<span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">标新立异</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">、重复建设等问题益发突出，形成司法资源的巨大浪费，进而还将影响到不同法院之间的合作。</span>三是系统内、外认识不统一，如党政系统从面对法院诉讼服务效果提出要求，群众从是否满足个体实际需求对诉讼服务效果进行整体评判，新闻媒体、代表委员游离于诉讼服务的利益格局之外，以第三方身份对诉讼服务抱有期待和提出建议。虽然关注各有侧重，但又形成共识，即法院应当充分运用诉讼服务这个平台在服务社会、营造法治氛围方面发挥更重要、重实际的作用。与此形成对比的是，法院系统内对诉讼服务中心的作用和效能却始终存疑，不仅在调查中有直接反映，在诉讼服务机构开始边缘化和诉讼服务职能发挥不到位中也有间接表现。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">（二）高强度的基础投入难以持续</span><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">诉讼服务中心的初期建设是在<span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">集中力量办大事</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">方针下，通过人、财、物全力投入的方式进行的。随着中心转入运行阶段，高强度、大投入的建设模式必然逐渐淡出，这是发展中必然要经历的阶段，在短期内却对中心的稳定运行形成明显冲击。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">1<span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;"> . 资金持续投入压力较大</span>。诉讼服务中心初期建设以打造综合服务大厅为主，作为重点工作往往由专项资金保障，但之后开展的网点建设、设施升级和软件维护等仍然需要持续性的资金投入，需要在法院有限的工作经费中进行安排分配，对基层法院而言存在较大的压力。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">2<span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;"> . </span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">会战</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">式改革模式难以持续</span>。诉讼服务中心转入常态运行后，凝聚全院合力、各种资源优先保障的改革模式也必然随之结束，法院关注的重点和热点随时发生转移，中心的深化运行已不能再单纯依靠外部借势，必须更多的内部挖潜，这对中心自身的素质能力提出了更高的挑战。</span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">3<span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;"> . 队伍的后续培养没有跟上</span>。最初的诉讼服务队伍构建，是在获得人力资源最优先保障的基础上，通过择优选调、招录，<span style="fnoway-family: Times New Roman;">&ldquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">以老带新、强强结合</span><span style="fnoway-family: Times New Roman;">&rdquo;</span><span style="fnoway-family: 仿宋\_GB2312;">的形式，在短时间内打造完成的，虽然确保在短期内出成绩、见效果，但却掩盖了培养机制的缺失和储备力量的不足，对中心的后续发展产生了长远的影响。</span></span><span style="font-family: 'Times New Roman'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 21pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">（三）制度的执行力未得到保障</span><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';"></span></p></div>

制度与习惯陷入博弈。诉讼服务中心的工作制度是一个全新的体系，新旧制度之间差异明显，从审慎、凝重的坐堂审案到平等、亲和的微笑服务，从审判流程的单向推进到前后台之间的循环往返，转变不是一朝一夕之功，从新制度产生到新习惯养成需要一个较长的适应过程，这种适应不仅针对法官和助理，也包括办事群众和当事人，如何引导他们通过中心办理事务、接受服务，将是保持制度执行力的重要课题。

. 管理机制不到位。一是缺乏权威、中立的第三方监管。诉讼服务机制构建以来，一直缺失上级法院真正意义上的指导考评，而监察室作为内设庭级机构，对诉讼服务中心这种职能和人员都跨部门的新兴单位，难以准确定位监督，惩戒时缺乏权威依据；外来的第三方评价和办事群众评价，由于没有借助通报、考评、激励惩戒等平台实际应用也逐渐流于形式。二是派驻窗口缺乏统一调度。虽然适用“管理在中心，指导在部门”原则，但派驻人员所在窗口较其他窗口具有更强的专业技术性，加上业务培训、工作考评都由派驻部门决定，与派驻部门的联系更加紧密，没有接受中心值班主任的统一调度。三是后台人员管理成为盲区。中心管理制度中没有任何针对后台人员的管理内容，对后台人员在协助完成中心事务时的监督、协调与追责都是相对空白。四是考评不到位。对中心人员的考核中，缺少后台的满意度评价和对电子监察系统采集数据的分析应用；“”诉讼服务明星“”评选仍然依据工作资历和平时印象，制度执行不到位也没有受到惩戒的实例。

三、宏观思考：突破阶段性瓶颈的进路探索

从上文分析中不难看出，当前诉讼服务中心建设运行中的有些困难是改革进程中阶段性发展的必然，必须做好自我调整努力克服，如资金的紧张和工作热点的偏移；有些则是需要自行修正的，如制度的瑕疵和缺陷；还有些却需要突破现有模式，从宏观层面入手进行大刀阔斧的革新。

（一）推进方式：从百花齐放到区域统筹。

诉讼服务中心从建设以来，走的是各地法院自主探索的发展道路，历经数年实践，基本职能和整体架构已经日趋相似。继续放任“差异化竞争”“”“”，很有可能使一些法院陷入对特色亮点的执着追求，甚至走向异化，如当前有个别法院不顾真实需求，片面追求“”“”“”面积、“”“”最丰富“”“”职能，建设名目繁多、实用不大的特色调解室、服务区，使诉讼服务中心建设蒙上一丝功利色彩，更冲淡主题，使实际的服务工作流于形式。因此现阶段已经有必要在一定区域范围内，以试点样本为基础，一体推进诉讼服务中心的建设和发展。而为了减少发展阻力、扩大影响和促进协作，更必须要跳出基层的视角局限，由上级法院进行统筹指导，基层法院在遵从区域发展共性的前提下，可以结合自身实际，保持独特的个性发展。

（二）机构设置：从立案窗口建设的延伸到独立的专业化服务



'yes';">诉讼服务中心的发展，虽然最初脱胎于立案窗口建设，但随着实践深入，其内涵日渐丰富，从后台剥离的大量综合服务职能与立案工作已经毫无关联，很难再将其纳入立案工作的一部分进行管理调节。此外，渐成规模的诉讼服务中心，与立案庭在传统的互补共生关系之外，也日渐呈现竞争发展态势，因此，应当正视诉讼服务与立案窗口工作的差异性，强化各自的专业化特点，提高诉讼服务人员的服务意识和自我认同。

（三）角色定位：对外是“窗口”，对内是“关口”

一方面对外拓展诉讼服务中心的服务范畴，将各类“政务”“性工作中的对外联络沟通部分集中到中心统筹”，这样既整合司法资源，又发挥中心代表法院形象、开展内联外通的能力和优势，并有利于节省司法成本和强化后台各部门的专业化特点。另一方面提升中心的服务成效，把对审判过程中事务性工作的大包大揽改为归口管理、统筹调配，如证据调取、财产保全等与裁判权关系密切的事务性工作，严格限制由中心直接办理的范围，但中心应建立管理台账，进行追踪、提示，并接受内外查询。

（四）网点建设：从服务点到网格化

网点建设是诉讼服务中心建设的重要发展方向，是提升服务广度、实现服务分级的必由之路。在派出网点的建设中，应注意三个方面：

1. 充分利用已有平台。设有派出法庭的法院可以依托法庭开展诉讼服务工作，没有派出法庭的法院，应充分发挥巡回法庭、基层联系点的据点作用，实现司法资源的效果最大化。

2. 科学设置服务点功能。根据不同片区的特点设立不同的网点功能，如商务区或律师事务所集中区，重点开展材料收转、预约立案等服务，在生活老区则重点开展法律咨询、诉调对接等工作。

3. 在网点建设与维护阶段，加强与街道、社区等基层组织的协作，提升工作成效。

四、具体完善：以深化诉讼服务中心运行发展为重点

（一）一体化推进，建设标准化诉讼服务中心

一是设立独立编制的诉讼服务机构，确定中心的标准配置和统一标识，明确机构、人员、工作机制、职能流程等重要内容，提升诉讼服务的影响力和识别度。二是开发普遍适用的诉讼服务中心软件系统，减少群众使用困难，节约系统研发成本，方便法院间的协作和上级法院管理。三是推进诉讼服务文化建设，加快带有权威色彩、以审判为中心的传统观念向服务型文化观念的转向，推动以法院为“本位”“服务模式转向当事人的实际需要。”

（二）实用型导向，实现诉讼服务中心功能的提档升级

一是突破现有功能定位，将中心发展成为法院对外联络的唯一口径，统筹调配全院力量，完成审务、政务中的事务性工作和接待、服务等前台职能；将部分与裁判权密切相关的职能还权于后台法官，转而充当归口管理部门，加强对这类事务的追踪和提示。二是以相对统一的诉讼服务模式为基础，设置符合自身特点、尊重司法规律、确有运行成效的个性化特色亮点，形成与“标准件”“标准件”

相匹配的“&ldquo;”。&rdquo;。三是重新整合窗口职能，放弃“多多益善”的错误理念，将业务量过少的职能合并汇总后重新分配，调整窗口职能的名称，方便群众理解。四是对服务对象进行类型化分流和引导，对法律专业人士强化网上诉讼服务，引导文化程度较高的来院群众自助服务，对其他来院群众以窗口服务为主。

（三）专业化培养，保证中心工作人员队伍的素质

健全岗位培训机制，把法律知识、风俗民情、沟通协调能力的培养纳入岗位培训范围，不同岗位设定不同的培训重点；保持骨干队伍的相对稳定，尽可能减少中心自有人员的院内轮岗调动，为工作年限较长、经验丰富的中心人员提供发展机会；拓宽人才来源，增加对退休返聘人员的使用，将导诉岗设置为后备干部的锻炼岗位，组织中层庭领导轮流担任中心值班主任

，在诉调对接、咨询、引导等环节使用来自高校、社会团体的法律志愿者，缓解中心人手压力，并防止法院因过多地投入对弱势群体的保护而引发对其可能丧失诉讼活动中立性的质疑。

（四）常态化管理，全面保障制度的执行力

一是加强常态化监督，强化中心主任及值班主任的事务管理责任，并落实纪检组领导下的监察室的监督管理责任，确保管理和惩戒同步到位；二是健全管理制度，分类考核中心法官、助理和聘用人员，强化中心对后台派驻人员的日常管理，并增加在绩效考评方面的话语权，落实中心事务办理中后台人员的责任并完善考评机制；三是制定“错时多岗”实施细则，将适用范围限制在同类窗口之间；落实中心值班主任的岗位调整职责，科学区分忙时和闲时

（10）

，允许派驻部门闲时调用派驻人员。

（五）全方位联动，健全多方协作共享机制

完善前后台之间的协调沟通和联席会议制度，及时总结阶段性工作经验和发现问题；建立不同法院之间的诉讼服务信息共享机制，实现跨法院查询案件电子档案、裁判文书、保全信息等，方便当事人就近办理诉讼事务；健全上下级法院之间的对口指导机制，加强上级法院对日常运行情况的监督、指导，和对跨地区、跨法院诉讼事务的统筹调度；建立法院与房管局、车管所、工商局、银行等协助义务机关的信息共享机制，促进工作效率提升。