

# 山东省济南市中级人民法院

## 关于扩大适用独任制审理民事案件的 操作规程（试行）

（2020年4月14日济南市中级人民法院审判委员会第8次会议  
通过 2021年5月18日济南市中级人民法院审判委员会  
第9次会议修正）

为进一步深化改革，完善民事案件繁简分流机制，依据《最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》，参照《最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径（一）》、《最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点问答口径（二）》，结合我市法院前期试点工作情况，制订操作规程如下：

### 一、适用范围

**第一条【一审适用范围】** 基层人民法院以普通程序审理的案件，具备下列情形之一的，由法官一人独任审理：

- （一）案件基本事实清楚、法律适用明确的；
- （二）案件事实不易查明，但法律适用明确的；
- （三）由简易程序转为普通程序，但符合独任审理条件的；
- （四）其他宜采用独任制的案件。

案件事实不易查明，主要是指查明事实需要经过评估、鉴定、审计、调查取证等耗时较长的程序，但一旦查明，法官一人即可

认定事实与法律关系，并作出裁判。

法律适用明确，主要是指事实查明之后，无论结果是正或反，都能形成清晰、明了的法律关系，有明确的法律规范与之对应，在解释和适用上基本不存在争议。

**第二条【一审排除适用范围】** 基层人民法院审理的案件，具备下列情形之一的，应当依法组成合议庭，适用普通程序审理：

- （一）涉及国家利益、公共利益的；
- （二）涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定的；
- （三）产生较大社会影响，人民群众广泛关注的；
- （四）新类型或者疑难复杂的；
- （五）与本院或者上级人民法院已经生效的类案判决可能发生冲突的；
- （六）发回重审的；
- （七）适用审判监督程序的；
- （八）第三人起诉请求改变或者撤销生效判决、裁定、调解书的；
- （九）其他不宜采用独任制审理的案件。

**第三条【涉群体性案件适用范围】** 基层人民法院审理群体性纠纷案件，应当积极采用示范裁判模式。

示范裁判案件应当依法组成合议庭，适用普通程序审理。

已经有生效的示范裁判结果的群体性纠纷案件，可以适用简易程序或普通程序独任审理。

**第四条【二审适用范围】** 中级人民法院审理上诉案件应当

组成合议庭审理。但事实清楚、法律适用明确的下列案件，由法官一人独任审理：

- （一）一审适用简易程序审理结案的；
- （二）不服民事裁定的。

**第五条【二审排除适用范围】** 中级人民法院审理的案件，具备下列情形之一的，应当依法组成合议庭，适用普通程序审理：

- （一）一审适用合议制审结的上诉案件；
- （二）一审适用普通程序独任制审结的上诉案件；
- （三）报请解决管辖权争议的案件；
- （四）第四条规定的两种情形中属于事实不易查明、法律适用难度大的案件。

**第六条【民事保全案件适用范围】** 民事诉前保全、执前保全、仲裁协助保全案件原则上由法官一人独任办理，但如果存在案件重大、疑难、复杂、标的额巨大等情形的，应当组成合议庭审查保全申请。

**第七条【司法确认案件适用范围】** 基层人民法院及中级人民法院受理的司法确认案件，除重大、疑难、存在虚假诉讼可能的以外，原则上由法官一人独任审查确认。

中级人民法院受理的如证券侵权类等群体性纠纷案件，如已有生效示范判决，调解组织按照示范判决确定的事实和法律关系开展调解达成的调解协议，可由法官一人独任审查确认。

**第八条【特别规定】** 属于《中华人民共和国人民陪审员法》第十五条、第十六条规定的需要人民陪审员参审的案件，以及《最

高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第二十四条、《最高人民法院关于完善人民法院审判权力和责任清单的指导意见》第八条规定的应当纳入院庭长监督范围的“四类案件”，原则上应当组成合议庭审理。

## 二、起诉与受理

**第九条【审判组织形式的确定】** 基层法院及中级法院均应在立案环节设置程序分流员。

基层法院的程序分流员根据第二条、第三条的规定，初步排除不适用独任制审理的案件，其他案件均初步确定为独任制审判组织形式，并在审判系统中标记。

中级法院的程序分流员根据第四条、第五条前三款的规定，初步确定适用独任制审理的情形，并在审判系统中标记。

案件分配至审判组织后，应在通知当事人前进一步审查确认适用的审理程序和审判组织形式，如认为分流不当，应当与程序分流员沟通，一致认为应当调整的，收回重新分流；不能达成一致意见的，及时报请审判庭庭长审批。

向当事人告知审判组织形式后，发现符合审判组织形式转换情形的，应当依照本规程第六部分的规定进行转换，不得再退回重新分流。

**第十条【审判组织形式的告知】** 基层人民法院以独任制审理的普通程序案件，除告知当事人一般诉讼权利义务外，还应当以《普通程序独任审理通知书》的书面形式与开庭传票等其他诉讼材料一并送达当事人。案件如果由小额诉讼程序、简易程序转

换为普通程序独任审理，人民法院已经作出书面裁定，或作出口头裁定并记入笔录的，可不再发送通知书。

中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，应当在庭前会议、开庭或询问当事人时将独任制审理相关事项以《二审案件独任审理通知书》的书面形式或口头形式告知当事人。以口头形式告知的，应当记入笔录。

独任审理通知书的内容应当包括全国人大常委会改革试点决定、最高人民法院改革试点实施办法的相关规定以及当事人的异议权利等。

**第十一条【卷宗推送】** 适用独任制审理的案件，应当于当日立案、当日扫描、当日将电子卷宗推送至独任法官，最迟不超过两个工作日。

### 三、审理前的准备

**第十二条【法官助理的庭前辅助工作】** 适用独任制审理的案件，应当充分发挥法官助理在审理前准备工作中的作用。

法官助理在审理前准备过程中应当认真审核诉讼材料，调查收集必要的证据，可受法官委托主持召开庭前会议。

法官助理开展审理前的准备工作应当在承办法官的指导下进行，并适时向承办法官汇报。

**第十三条【庭前会议】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件及中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，根据案件具体情况，庭前会议可以包括下列内容：

（一）明确原告的诉讼请求、被告的答辩意见及第三人的陈

述意见;

(二) 审查处理当事人增加、变更诉讼请求的申请和提出的反诉, 以及第三人提出的与本案有关的诉讼请求;

(三) 根据当事人的申请决定调查收集证据, 委托鉴定, 要求当事人提供证据, 进行勘验, 进行证据保全;

(四) 组织交换证据;

(五) 总结无争议的证据和事实、有争议的证据和事实;

(六) 归纳争议焦点;

(七) 进行调解。

庭前调解达成协议的, 制作调解书, 由承办法官审核签发; 调解未达成协议的, 法官助理、书记员应当制作庭前会议笔录, 载明案件要素, 包括当事人的诉辩意见、无争议的证据和事实及有争议的证据和事实、争议焦点等, 为庭审提供参考。

需要开庭的案件, 开庭日期一般应当安排在庭前会议后七个工作日内。

#### 四、异议程序

**第十四条【异议告知】** 基层人民法院以普通程序独任制审理的案件及中级人民法院适用独任制审理的上诉案件, 应当在《普通程序独任审理告知书》中, 或者在作出转为普通程序独任制审理的裁定时, 告知当事人享有对审判组织形式提出异议的权利。口头告知的, 应当记入笔录。

**第十五条【异议处理】** 一审案件当事人应当在独任法官适用普通程序开庭审理前提出异议。异议由独任法官负责审查。经

审查，符合第二条而不属于第一条、第三条第三款规定情形的，应当裁定转为合议庭审理；异议不成立的，口头告知当事人，并记入笔录。

二审案件当事人应当在独任法官开庭审理前或调查、询问当事人前提出异议。异议由独任法官负责审查。经审查，符合第五条但不属于第四条规定情形的，应当裁定转为合议庭审理；异议不成立的，口头告知当事人，并记入笔录。

## 五、开庭审理

**第十六条【排除妨碍因素】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件及中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，当事人无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可中途退庭的，不影响独任制的适用。

**第十七条【二审庭审方式】** 中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，应当落实“开庭为原则，不开庭为例外”的庭审要求。对没有提出新的事实、证据的案件，具备下列情形之一的，独任法官经过阅卷、调查或者询问当事人，认为不需要开庭的，可以不开庭审理：

- （一）不服民事裁定的；
- （二）上诉请求明显不能成立的；
- （三）原判决认定事实清楚，但适用法律明显错误的；
- （四）原判决严重违反法定程序，需要发回重审的。

**第十八条【庭审次数】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件及中级人民法院适用独任制开庭审理的上诉案件，原

则上应当一次开庭审结，但确有必要再次开庭的除外。

**第十九条【审理期限】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件，一般应当在立案之日起三个月内审结，最迟不得超过四个月（法定扣除审限除外）。

中级人民法院适用独任制审理的对判决的上诉案件，一般应当在立案之日起一个月内审结，最迟不得超过一个半月（法定扣除审限除外）。

## 六、审判组织形式的转换

**第二十条【转换情形】** 审判组织形式的转换不受审理程序的限制。

由法官一人独任审理的案件，审理过程中出现第二条第（一）至（五）项或者第（九）项所列情形之一的，应当转换审判组织形式。

**第二十一条【转换审批】** 需要转换审判组织形式的，可以由独任法官自行提出，也可以由院庭长依监督职权提出。

由独任法官自行提出转换的，应当由独任法官提出书面申请并说明理由，经合议庭合议后以《独任审理转为合议庭审理审批表》层报分管院长批准。

**第二十二条【转换时限】** 案件经开庭审理后，独任法官认为需要转换审判组织形式的，应当在七日内提出申请。

**第二十三条【转换裁定】** 审判组织形式的转换应当作出裁定，裁定以合议庭的名义作出。院庭长依审判监督职权提出转换并指定合议庭的，由指定的合议庭作出裁定。



裁定可以采用书面或口头形式；以口头形式作出的，应当记入笔录；书面裁定由审判长签发。

对审判组织转换的裁定不得提起上诉。

**第二十四条【转换后的审判组织】** 独任制审理转为合议制审理的，除非存在回避情形，原独任法官原则上继续参加案件审理。

**第二十五条【程序转换但审判组织不变】** 基层人民法院对于先期确定适用简易程序但需转为普通程序审理的案件，应当依据第一条、第二条、第三条的规定确定是否继续适用普通程序独任制审理。如确定适用独任制审理，应当由适用简易程序审理的法官继续审理，并将《普通程序独任审理告知书》与程序转换裁定书等其他诉讼材料一并送达当事人。

**第二十六条【诉讼行为的延续】** 基层人民法院适用独任制审理转为适用合议制审理的案件，应当重新开庭，已经作出的诉讼行为继续有效，双方当事人已确认的事实，可以不再举证、质证。

由简易程序转为普通程序后以独任制继续审理的，可以不再开庭。

中级人民法院适用独任制审理转为适用合议制审理的案件，合议庭认为不需要重新开庭的，可以不重新开庭审理。但案件存在下列情形的，应当重新开庭：（一）开庭后，当事人又提出新的事实、证据和理由，申请再次开庭审理的；（二）案件审理过程中产生较大社会影响，人民群众广泛关注的；（三）案件属于

新类型或者疑难复杂，合议庭认为有必要通过重新开庭查明相关案件事实的。

由独任审理转为合议制审理的案件，审理期限自人民法院立案之日起计算。

**第二十七条【禁止回转】** 独任审理转为合议庭审理后，不得因导致审判组织形式转换的情形消失而回转为独任审理。

## 七、文书制作与送达

**第二十八条【文书制作】** 一审裁判文书案件由来部分应当载明“依据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》，本案适用普通程序，由审判员独任审理”。

二审裁判文书案件由来部分应当载明“依据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》，本案由审判员独任审理”。

**第二十九条【文书起草】** 裁判文书可以由法官助理按承办法官的要求拟写，并按时限要求送交承办法官审核。

**第三十条【文书签发】** 适用独任制审理的案件，除规定由院庭长签发的法律文书外，由法官自行签发法律文书，独立承担审判责任。

**第三十一条【文书送达】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件及中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，应当依照电子诉讼规则的相关规定，积极开展裁判文书及其他诉讼材料的电子送达。

## 八、监督管理

**第三十二条【类案检索】** 适用独任制审理的案件，独任法官应严格落实《最高人民法院关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》、《最高人民法院关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》等规范要求，对于可能存在法律适用争议或者“同案不同判”的案件，应当依托一体化办公平台、法信、中国裁判文书网等，对已经审结或正在审理的类案与关联案件进行全面检索，在审理报告中及法官会议研讨过程中对类案检索情况予以说明，或者制作专门的类案检索报告，并随案归档备查。

**第三十三条【专业法官会议研究】** 基层人民法院适用独任制审理的普通程序案件，独任法官认为需要听取专业法官会议意见的，应当提交专业法官会议讨论。

中级人民法院适用独任制审理的上诉案件，独任法官认为原判决事实错误或法律适用错误拟作出改判，以及因认定基本事实不清拟发回重审的，应当提交本庭室专业法官会议讨论。

**第三十四条【专业法官会议研究的排除情形】** 中级人民法院适用独任制审理的下列上诉案件，无需转为合议庭审理及提请法官会议讨论，可直接改判：

- （一）一审判决仅数字计算有误需改判的；
- （二）一审判决仅文字表述有误需改判的。

不需要提交专业法官会议讨论的发改案件，仍应层报院庭长签阅裁判文书。

**第三十五条【院庭长监督】** 院庭长应当按照审判监督管理

权限，通过主持或参加法官会议、定期组织类案裁判方法研究、签阅发改案件裁判文书、组织案件质量评查等方式加强对适用独任制审理案件的审判管理和业务指导。

## 九、附则

**第三十六条【解释部门】** 本规程由济南市中级人民法院审判委员会负责解释。

**第三十七条【试行时间】** 本规程自公布之日起试行。



附件：

1. 《一审普通程序独任审理通知书》（通知当事人适用普通程序独任审理用）
2. 《二审案件独任审理通知书》（通知当事人二审案件适用独任审理用）
3. 《普通程序独任审理转为合议庭审理审批表》（基层人民法院）
4. 《二审案件独任审理转为合议庭审理审批表》（中级人民法院）
5. 民事裁定书（一审普通程序独任审理转为合议庭审理用）
6. 民事裁定书（二审案件独任审理转为合议庭审理用）

附件 1:

## × × × × (区/县) 人民法院 普通程序独任审理通知书

( × × × × ) 鲁 × × × × 民初 × × 号

× × × :

原告 × × × 与被告 × × × …… 纠纷 (写明案由) 一案, 根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》, 依法适用普通程序, 由审判员 × × × 独任审理。

当事人对审判员独任审理有异议的, 应当在开庭前提出。人民法院经审查, 异议成立的, 组成合议庭审理; 异议不成立的, 告知当事人, 并记入笔录。

× × × × 年 × × 月 × × 日

( 院印 )

附件 2:

## 济南市中级人民法院 二审案件独任审理通知书

( × × × × ) 鲁 × × 民终 × × 号

× × × :

上诉人 × × × 与被上诉人 × × × …… 纠纷 (案由) 一案, 根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》, 依法由审判员 × × × 独任审理。

当事人对审判员独任审理有异议的, 应当在开庭审理前或调查、询问当事人前提出。人民法院经审查, 异议成立的, 组成合议庭审理; 异议不成立的, 告知当事人, 并记入笔录。

× × × × 年 × × 月 × × 日

( 院印 )

附件 3:

## 普通程序独任审理转为合议庭审理审批表

(基层人民法院使用)

审判庭		独任审理法官		申请时间	
案号			立案时间		
案由			应结案时间		
原告					
被告					
第三人					
简要案情					
审判组织形式转换理由					
拟组成合议庭成员					
庭长意见			分管院长批示		
	年 月 日			年 月 日	

附件 4:

## 二审案件独任审理转为合议庭审理审批表

(中级人民法院使用)

审判庭		独任审理法官		申请时间	
案号				立案时间	
案由				应结案时间	
上诉人					
被上诉人					
原审被告 (第三人)					
简要案情					
审判组织形式 转换理由					
拟组成合议庭成员					
庭长意见				分管院长批示	
	年 月 日				年 月 日



附件 5:

## × × × × (区/县) 人民法院 民事裁定书

( × × × × ) 鲁 × × × × 民初 × × 号

原告: × × ×, ……。

……

被告: × × ×, ……。

……

(以上写明当事人和其他诉讼参加人的姓名或者名称等基本信息)

原告 × × × 与被告 × × × …… (写明案由) 一案, 本院于 × × × × 年 × × 月 × × 日立案后, 根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼繁简分流改革试点工作的决定》, 依法适用普通程序独任审理。(如系小额诉讼程序、简易程序转换而来, 则应写明程序转换过程。)

× × × × 年 × × 月 × × 日, × × × 提出异议认为, …… (概括不宜适用独任审理的事实和理由), 本案不宜由审判员独任审理。(法院依职权发现不宜适用独任审理的, 此段不写)

本院经审理认为, 因 …… (写明转为合议庭审理的原因),

本案不宜由审判员独任审理。

依照《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼繁简分流改革试点工作的决定》，裁定如下：

本案组成合议庭审理。

审 判 长   × × ×

审 判 员   × × ×

审 判 员   × × ×

× × × × 年 × × 月 × × 日

（院印）

法 官 助 理   × × ×

书 记 员   × × ×

附件 6:

## 济南市中级人民法院 民事裁定书

( × × × × ) 鲁 × × 民终 × × 号

上诉人 ( 原审诉讼地位 ) : × × × , ……。

……

被上诉人 ( 原审诉讼地位 ) : × × × , ……。

……

( 以上写明当事人和其他诉讼参加人的姓名或者名称等基本信息 )

上诉人 × × × 与被上诉人 × × × ( 写明案由 ) 纠纷一案, 不服 × × × × 人民法院 ( × × × × ) …… 号民事裁定/判决, 向本院提起上诉。本院于 × × × × 年 × × 月 × × 日立案后, 根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》, 依法由审判员独任审理。

× × × × 年 × × 月 × × 日, × × × 提出异议认为, …… ( 概括不宜适用独任审理的事实和理由 ), 本案不宜由审判员独任审理。 ( 法院依职权发现不宜适用独任审理的, 此段不写 )

本院经审查认为，……（写明转为合议庭审理的原因），本案不宜由审判员独任审理。

依照《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》，裁定如下：

本案组成合议庭审理。

审 判 长   × × ×

审 判 员   × × ×

审 判 员   × × ×

× × × × 年 × × 月 × × 日

（院印）

法 官 助 理   × × ×

书 记 员   × × ×