

关于构建民事案件一、二审衔接机制的实证分析

广东省江门市中级人民法院课题组*

引 言

民事案件一、二审衔接是指民事案件一审结案后到案件正式进入二审程序前的缴费、送达、答辩、移卷等各环节的衔接流转。目前，民事案件一、二审衔接的有关规定主要体现在《中华人民共和国民事诉讼法》第一百六十七条：原审人民法院收到上诉状，应当在五日内将上诉状副本送达对方当事人，对方当事人在收到之日起十五日内提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内将副本送达上诉人。对方当事人不提出答辩状的，不影响人民法院审理。原审人民法院收到上诉状、答辩状，应当在五日内连同全部案卷和证据，报送第二审人民法院。此外，《最高人民法院案件审限管理规定》第十三条第一款规定二审案件应当在收到上（抗）诉书及案卷材料后的五日内立案。然而，上述对民事案件一、二审衔接流转的期限规定只是理想值，在司法实践中大部分地区普遍存在民事案件一、二审衔接耗时长、监督管理缺位等问题，严重影响到了审判质效和人民群众司法获得感的进一步提升。在全面落实党的十九大提出的“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一总要求的当下，克服民事案件一、二审衔接流程原有的“中梗阻”，建立规范、高效的一、二审衔接管理机制，进一步提升民事案件整体审理效率，已成为司法体制综合配套改革的重点工程。

* 课题主持人：陈明辉；

课题组成员：梁秉锋、唐 砚、张英军、何雄伟、罗晓云、李雪玲、龚 果。执笔人：龚 果

为深入掌握民事案件一、二审衔接现存的主要问题及其成因，以新发展理念完善一、二审衔接工作，广东省江门市中级人民法院成立了以中院院长为负责人的专题课题组，通过数据分析统计、调阅案卷、座谈研讨等措施对民事案件一、二审衔接现状进行全方位深层次的实证分析，并提出建立科学、有效、符合当前民事案件审判工作实际的一、二审衔接管理机制等措施，为司法政策提供有益参考。

一、民事案件一、二审衔接现状

（一）一、二审衔接的基本环节。司法实践中，民事案件一、二审衔接共分为接收（移交）审核上诉材料、送达上诉材料（上诉状副本、答辩状副本等）、答辩、整理并移送案卷材料、二审法院审查立案等五个主要环节。根据《民事诉讼法》一百六十六条、一百六十七条，《诉讼费用交纳办法》第二十二条，《最高人民法院案件审限管理规定》第十三条等法律规定，各环节的期限及流转顺序如下表：

表一 一、二审衔接规定期限汇总表

| 具体环节 | 接收（移交）并审核上诉材料 | 缴纳上诉费用 | 送达上诉状副本等 | 答辩 | 送达答辩状副本等 | 整理并移送案卷材料 | 二审法院审查立案 |
|----------------|---------------|--------|----------|----|----------|-----------|----------|
| 规定期限 (单位：日) | 5 | 7 | 5 | 15 | 5 | 5 | 5 |

依照法律规定，送达答辩状副本等材料与整理移送案卷材料应同时进行，并不影响一、二审衔接流程，因此可不算进一、二审衔接时长；同时，接收（移交）并审核诉讼材料环节只有在当事人直接向第二审人民法院上诉才会产生，如当事人直接向原审法院提起上诉，一、二审衔接时长一般不应超过 30 日。当事人直接向第二审人民法院提起上诉的案件按规定其一、二审衔接时

长应当在 35 日内，根据样本法院的统计结果，在近三年的二审民事案件中，当事人直接向二审法院递交上诉状材料的案件占二审民事案件总数的 20%左右，且呈逐步增多趋势。

（二）一、二审衔接的基本情况

为进一步了解民事案件一、二审衔接的实际时长，课题组随机汇总并分析了广东部分法院 2016 年、2017 年、2018 年的民事案件（不含管辖异议上诉案件）的一、二审衔接实际时长（详见表二）。

表二 近三年样本案件一、二审衔接时长汇总表

| 年度 | 35日内 | | 35-60日 | | 60-90日 | | 90-120日 | | 120-180日 | | 180日以上 | | 抽样案件总数 |
|-------|------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|
| | 案件数 | 占比 | 案件数 | 占比 | 案件数 | 占比 | 案件数 | 占比 | 案件数 | 占比 | 案件数 | 占比 | |
| 2016年 | 260 | 7.81% | 1135 | 34.08% | 1017 | 30.54% | 465 | 13.96% | 294 | 8.83% | 159 | 4.77% | 3330 |
| 2017年 | 190 | 4.84% | 1203 | 30.67% | 1096 | 27.94% | 567 | 14.45% | 380 | 9.69% | 487 | 12.41% | 3923 |
| 2018年 | 139 | 3.42% | 1273 | 31.35% | 1382 | 34.04% | 595 | 14.66% | 514 | 12.66% | 157 | 3.87% | 4060 |

从样本数据看，近三年来，民事案件一、二审衔接主要呈现以下特点：

1.在法律设定期限内完成一、二审衔接的案件较少，且呈逐年下降趋势。在抽取的样本案件中，35 日内完成一、二审衔接的案件，2016 年只占 7.81%，2017 年只占 4.84%，2018 年只占 3.42%，绝大部分民事案件无法在设想状态下完成一、二审衔接。而且，随着样本案件所在法院收案数的逐年攀升，受到送达、整理装订案卷等工作量不断增加以及法官及辅助人员满负荷甚至超负荷工作等原因的影响，在《民事诉讼法》设定期限内完成一、二审衔接的案件比例正逐年下降，近三年民事案件的一、二审衔接平均时长分别为 81.3 日、82.7 日、85.6 日，平均用时呈现逐步增加的趋势，民事案件一、二审衔接问题逐步突出。（详见图 1、2）

图 1 35 日内完成一、二审衔接的案件数量比例变化

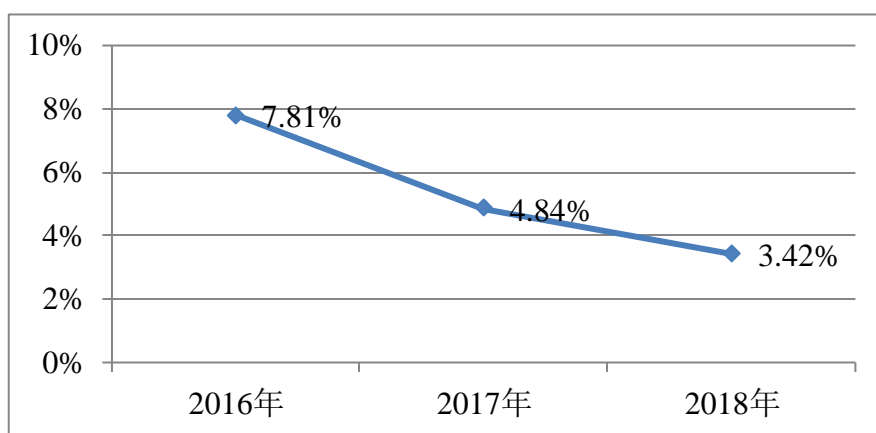
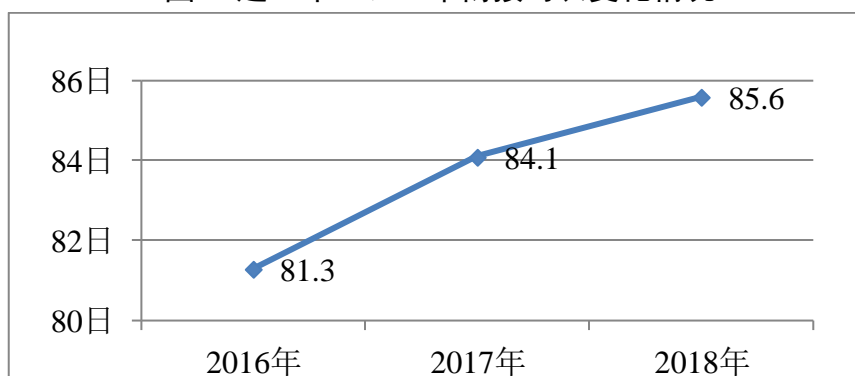
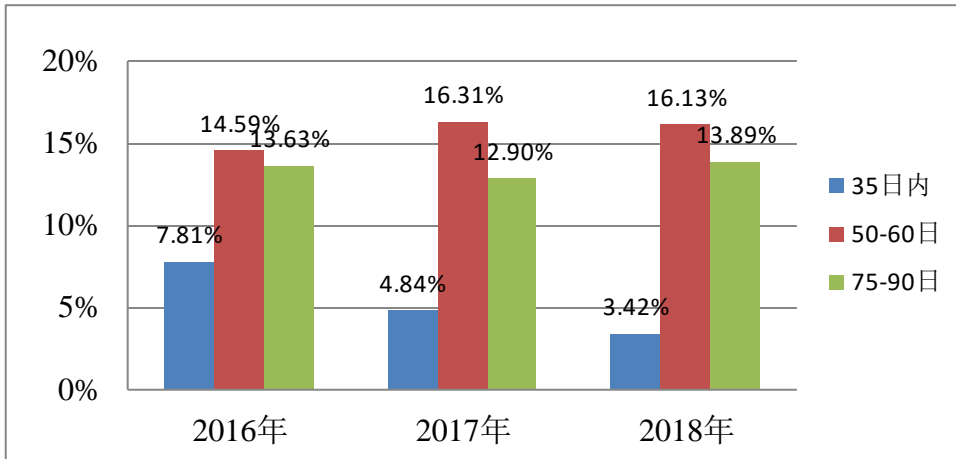


图 2 近三年一、二审衔接时长变化情况



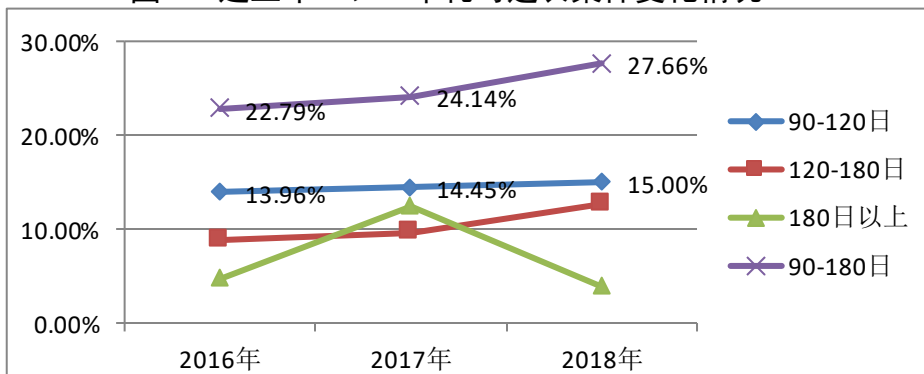
2.民事案件一、二审衔接主要集中在 35-90 日内完成。在抽取的样本案件中，三年中，35-60 日以及 60-90 日内完成一、二审衔接的案件数基本占样本案件总数的三成以上，35-90 日内完成一、二审衔接的案件分别占 64.62%、58.60%、65.39%。通过对样本案件的进一步归纳，其中，50-60 日内完成一、二审衔接的案件基本占样本案件总数的 15%，75-90 日内完成一、二审衔接的案件基本占近三年样本案件总数的 13%，远大于 35 日内完成一、二审衔接的案件比例。（详见图 3）

图3 近三年一、二审衔接平均用时对比



3.一、二审衔接耗时过长的情况逐步增加。在抽取的样本案件中，一、二审衔接耗时超过3个月的案件数分别占27.57%、36.55%、31.18%，除耗时超过180日的案件比例在2018年有所下降外，90-120日以及120-180日内完成一、二审衔接的案件占比以2%的趋势逐年增长，其中以120-180日内完成衔接的案件占比增长较为突出，在2018年的样本案件中4-6个月内方完成一、二审衔接的案件已占12.66%。民事案件一、二审衔接耗时过长的情况正逐步增加，部分案件一、二审衔接的耗时已超过其案件一、二审审理的用时。（详见图4）

图4 近三年一、二审耗时过长案件变化情况



二、民事案件一、二审衔接存在的问题及其影响

（一）衔接时间长，直接影响了民事诉讼整体效率和群众满

意度。随着人民群众对公平正义和法治需求的不断增强，中央和最高人民法院对审判质量和效率的要求不断提升，并为此在审判权运行机制、人员分类管理及信息化辅助手段等方面进行了深刻的改革和探索，通过繁简分流、简案快审等一系列改革措施，一、二审的质量和效率确有较大提升，相当部分案件的审理时间已有效缩短。但以一、二审审理时长不断缩短的正面效应相比，一、二审衔接时长却逐年增加，甚至相当部分民事案件的一、二审衔接时长超过了一审或二审的审理时长，当事人等待的时间比一、二审审理时间更长。在群众的认知中，案件以终审判决的作出为结案标准，其诉讼时长是提起一审诉讼到二审判决作出的时间，理应包括一、二审衔接时间，这与法院的审理时长并不完全一致，导致了一、二审衔接时间长这一问题严重影响到了上诉案件当事人的诉讼体验，使得法院压缩审限提高审判效率和社会效应的努力大打折扣。

以广东省江门市法院为例，该市法院通过繁简分流等措施，2018年25%的民事案件已采用快审方式审理，该部分案件的平均审理周期仅为33日，得到了社会的高度认可。但在样本案件统计中，2018年35日内完成一、二审衔接的民事案件仅占总数的4%左右，一、二审衔接超过3个月的案件数占了31%，平均衔接时长为85.6日，而该市民事案件一审平均审理时长为85.8日，二审平均审理时长为65.2日，一、二审衔接的平均时长与一审平均审理时长基本一致，比二审平均审理时长多出20日，部分案件当事人等待二审立案的时间超过了其一审审理时长。（详见图5、6）

图5 2018年江门法院民事案件办结数

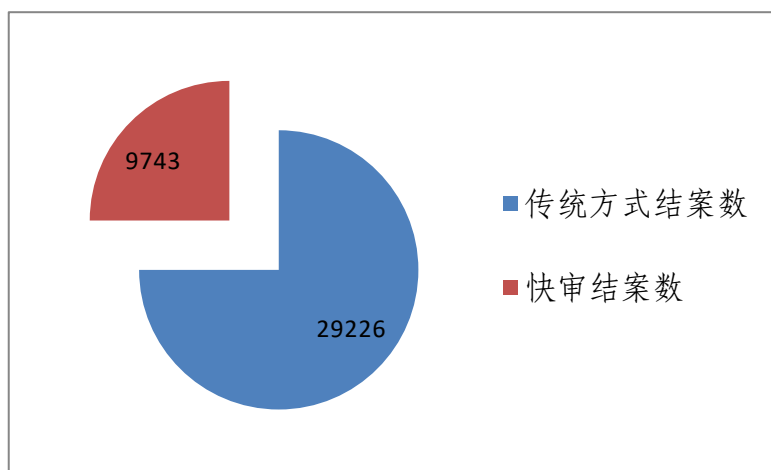
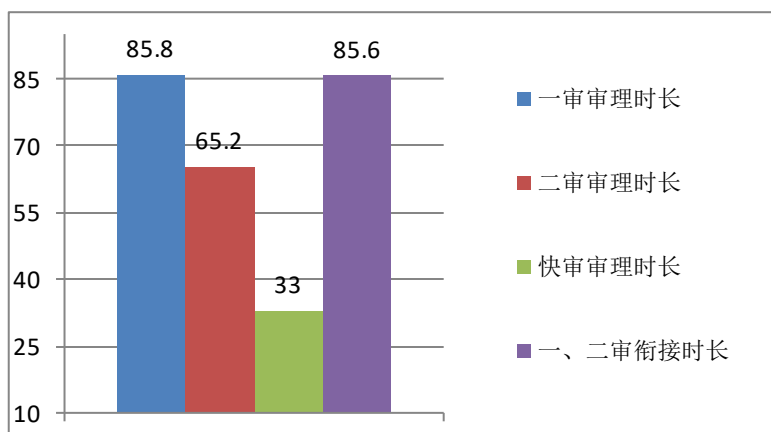


图6 案件平均审理时长与一、二审衔接平均时长对比



(二) 缺乏有效的内部管理监督机制，成为当前审判管理的真空地带。目前，《民事诉讼法》一百四十九条等法律法规及人民法院的内部规定对案件审理时长的把控主要体现在案件审理期限上，各级法院在实践中与之相应地形成了一系列审判管理监督机制和系统平台等监测手段。由于现行法律法规在一、二审职责及其后果的界定上基本以立案为起点，以结案归档为终点，各法院在审判管理上均已此为依据，相应的审判管理监督系统平台基本以结案后的归档环节为最后一环，归档结束后的情况并未纳入各自的审判管理监督体系中。由于一、二审衔接跨越两级法院，涉及到一审法院审判部门、立案部门、二审法院立案部门等多个职能部门，《民事诉讼法》第一百六十七条等规定虽将上诉状送

达、二审答辩等二审法院在开庭前的部分职能下移到一审法院，但仅为原则性规定，一、二审衔接的监督管理责任及其相应的后果却不明确，缺乏有力的管理监督主体和完备的机制。对一审法院而言，其案件已经结案，对二审法院而言，未立案前按规定不属于其职责范畴，而且一、二审衔接的大部分环节均集中在一审法院，二审法院难以及时了解掌握相关情况，由此形成了在一、二审衔接工作上一审法院管理监督动力不足，二审法院管理监督能力不够的现象。

通过对多家法院的实地调研发现，超过80%的上诉案件是当事人直接向一审法院的承办法官或辅助人员提交诉讼材料，但提交上诉材料后，一审案件承办庭室、审判管理部门以及二审法院立案庭等职能部门无法及时掌握当事人于何时提起上诉以及上诉状等材料的送达、案卷移送等环节的进展，一、二审衔接的管理监督缺乏有效抓手，基本靠简单的内部管理规章制度和各环节人员的责任感推动一、二审衔接进程。在全面贯彻新发展理念，以习近平新时代中国特色社会主义思想指导实践、推动工作的当下，一、二审衔接工作仍存在机制不健全、管理监督缺位等问题已明显无法适应新形势的需求。

（三）公开程度低，损害了当事人的知情权和监督权。党的十八大以来，党中央高度重视司法公开工作，党的十八届三中、四中全会将推进司法公开，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制作为全面深化改革和全面依法治国的重要任务，最高人民法院以全面公开为原则，围绕审判流程公开等方面做了一系列重大决策部署，有效保障了人民群众参与权和当事人的知情权、监督权。但在当前的司法实践中，审判流程信息公开基本集中在一审和二审案件的审理流程公开，一审案件结案后至二审案件立

案前的衔接流程信息基本未实现全面、动态、实时的公开，当事人缺乏便捷有效、可实时了解上诉后案件流转进展的信息渠道，难以及时了解到一、二审衔接的进展动态。这与最高人民法院《关于进一步深化司法公开的意见》（法发〔2018〕20号）提出的“围绕人民群众司法需求，依法及时公开当事人和社会最关注、最希望了解的司法信息，切实将司法公开中心聚焦到服务群众需求和保障公众参与上来”的要求存在着较大差距。

经调查，当事人提起上诉后，在二审正式立案前，当事人对案件流转进展缺乏有效的了解渠道，基本只能通过主动联系一审案件的承办法官或辅助人员了解案件进展，而承办法官或辅助人员亦未能及时、全面掌握案件流转信息，往往需要向邮政、立案等部门查询送达、案卷移送等情况，再对当事人进行解释说明，而且一审法官或辅助人员反馈的情况亦未必准确。不公开、不透明必然会带来不信任和质疑，既损害了当事人对自身案件进展的知情权和监督权，影响了司法公信力，也在无形中增加了一审法官和辅助人员不必要的工作负担。

三、民事案件一、二审衔接存在问题的主要原因

（一）当前法律对一、二审衔接的规定有待完善

1.在上诉途径的设置上加重了一、二审衔接的耗时。《民事诉讼法》第一百六十六条规定：上诉状应当通过原审人民法院提出，当事人直接向第二审人民法院上诉的，第二审人民法院应当在五日内将上诉状移交原审人民法院。上述规定明确了当事人在上诉途经的选择上既可向原审法院提出也可向第二审人民法院提出。本规定在立法上主要是出于保障当事人的上诉权并为其上诉提供便利的目的，上诉状最终仍回到一审案件承办法官手上。

调查发现，向二审法院直接提起上诉的案件约占二审案件的 20% 左右，除珠三角核心地区的个别中级法院可实现每天或三日内将上诉状移交原审法院外，粤东西北等地区法院基于交通以及运作成本等因素考虑，往往采用每周集中一次移交的方式，而不是严格按照法律规定五日内将上诉状移交原审法院。

同时，向二审法院直接提起上诉的方式带来的另一个问题是，二审法院的立案或诉讼服务部门由于对案件信息缺乏基本了解，无法对上诉材料进行形式或实质性的审查，对于上诉材料不规范、不完整等情况无法当场或及时通知当事人更正，容易造成二审法院签收上诉材料后，一审案件承办法官接到移交的上诉状等材料后，仍需通知当事人进行更正或补充，无形中增加了当事人的诉累和衔接耗时。

2.一、二审衔接的期限设置与审判实践未能完全契合。《民事诉讼法》第一百六十七条规定一审人民法院在收到上诉状后的五日内将上诉状副本送达对方当事人，在对方当事人收到之日起给予十五日的答辩期，答辩期满后在五日内将全部材料报送第二审人民法院。为进一步了解一、二审衔接各环节的实际情况，课题组随机调取了 107 个民事二审案件进行分析并与部分法官及负责人员进行交流，法官及辅助人员普遍反映《民事诉讼法》第一百六十七条为理想状态，在司法实践中难以严格适用，加剧了社会和当事人对一、二衔接时间过长的认知评价。主要体现在：

（1）收到上诉状后五日内难以完成上诉状副本送达工作。在上诉状提交方式上，相当部分案件当事人采取邮寄的方式，但上诉状存在错漏或未符合《民事诉讼法》第一百六十五条规定的情况时有发生，一审法官需通知其进行补正后才能启动送达工作，通知和后续的补充更正环节需要 3-10 日。

(2) 答辩期满后在五日内向二审法院移送案卷材料的规定较为僵化，延长了一、二审衔接时间。通过对样本案件的调查发现，仅 5% 的案件在答辩期内提交了答辩状，绝大部分案件均没有提交，其答辩意见主要集中在在二审庭审期间提出。而根据《民事诉讼法》第一百二十五条及一百四十一条的规定，当事人是否提交答辩状不影响人民法院审理，且当事人可在二审的法庭辩论环节提出答辩意见。规定十五日答辩期满后才能移送案件材料既不能对被上诉人的答辩权产生保护效果，也在无形中增加了上诉人的诉讼时间成本。

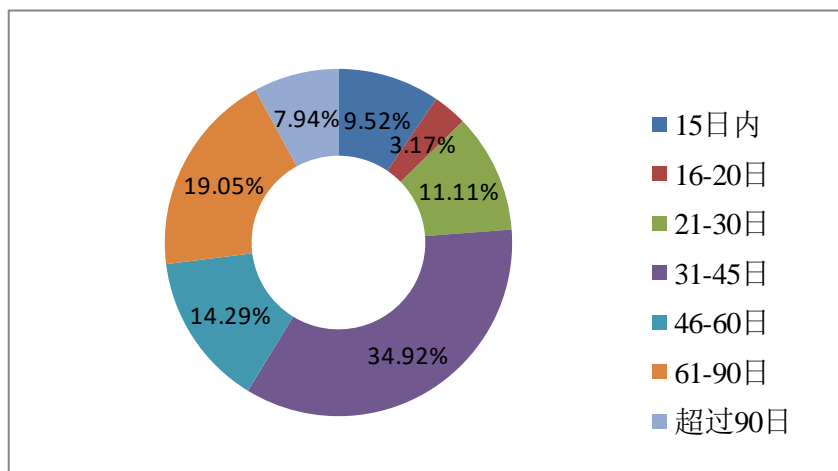
(3) 二审法院立案审查环节规定不完善。目前，二审法院在立案审查上普遍按照《最高人民法院案件审限管理规定》第十三条的规定，在收到上诉状及案卷材料后的五日内立案。但实践中，只有审查后材料齐全的才适用本规定，材料不齐全的二审法院仍将案卷材料退回一审法院，而且在退回次数上并没有相关规定，少数案件存在退回 2-3 次的情况，但退回后一审法院的补正期限并不明确，由此造成了部分二审法院和一审法院在退卷和补正工作上的随意性。

(二) 缺乏高效便捷的管理和沟通衔接机制。基于民事案件二审审理期限短、一审法院在一审中已和当事人建立联系等因素考虑，法律法规将上诉状送达、答辩等部分二审庭前的职能下移到了一审法院。但在审判实践中，一审法院部门之间、一审法院与二审法院之间缺乏高效便捷的沟通衔接和管理机制，甚至部分地区法院出于自身管理的考虑，人为地设置里过多环节，增加了一、二审衔接的运作成本。

1. 受到归档环节限制。部分一审法院、要求上诉案件移送二审法院前需办完归档手续，再由一审承办法官或辅助人员以调卷

的形式从一审法院的档案管理部门借出该案卷宗办理相关的上诉案件移送手续，在二审审理结束并退卷后，再由一审法官或辅助人员办理归还手续，人为地增加了一、二审衔接环节和工作量。在样本案件中，一审案件结案后到归档的平均耗费时长为 46 日，15 日内完成归档手续的仅占案件总数的 9.52%，30 日内完成归档手续的仅占案件总数的 23.8%，对一、二审衔接产生了较大影响。（详见图 7）

图 7 一审案件结案至归档用时情况



2. 人为地增加了上诉案件材料流转限制。部分地区法院由于地区经济发展以及交通不便等原因，出于管理成本等因素考虑，自行规定了只在每周的具体一天或指定时间内接收一审法院报送上诉案卷材料或者向一审法院移送上诉状，一审法院无法在非指定时间办理移送手续，部分案件需等候一段时间才能移送，人为地增加了一、二审衔接时长。

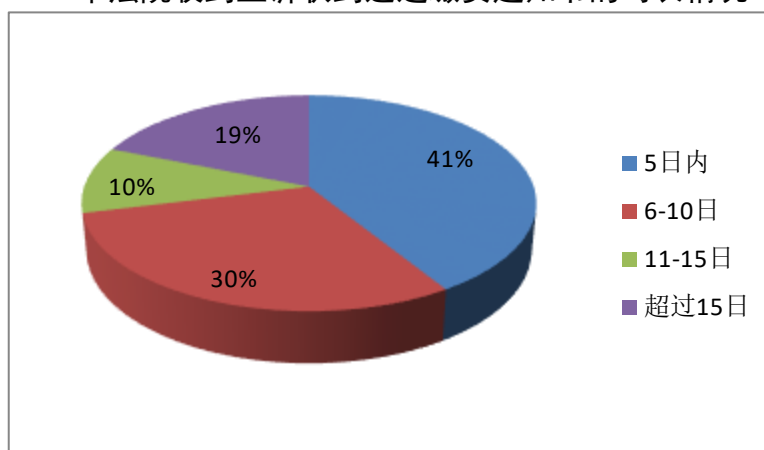
3. 二审法院在案卷材料接收移送上较为简单机械。经调查发现，部分二审法院对于二审立案审查时未通过审核，需进一步补充或更正的上诉案卷材料，会在一审法院移送其他上诉案件材料时将该案的全部材料退回一审法院，由一审法院完善后重新提交，而且退回时并未出具正式的通知或说明指引一审法院补充完善，部分地区的一审法院在补充完善后并不能及时重新报送案件材

料，而需等到二审法院规定的时间方能移送，一来一回耗费了大量时间。

4.一审法院承担了过多的上诉案件诉讼费用预交职责。《诉讼费用交纳办法》第二十二条规定，上诉案件的诉讼费用，由上诉人向人民法院提交上诉状时预交。上诉人在上诉期内未预交诉讼费用的，人民法院应当通知其预交。按该规定一审法院主要承担的是通知上诉人预交诉讼费用，诉讼费用交纳情况并不影响上诉案件材料报送工作，通知交纳诉讼费用的用时以及诉讼费用交纳期不应算进一、二审衔接时长。但实践中，大部分二审法院立案部门除要求一审法院向上诉人催交诉讼费用外，仍要求一审法院在完成核实诉讼费用交纳情况、收集费用交纳票据或出具上诉人未交纳诉讼费用的情况说明等配套工作后，才能报送上诉案件材料。但按规定无论上诉人是否交纳上诉费用，二审法院均应立案，而部分地区二审法院的做法对一、二审衔接耗时过长问题客观上起到了推波助澜的作用。

在样本案件中，《缴费通知书》主要采用直接送达和邮寄送达两种方式，从一审法院收到上诉状到送达缴费通知书的平均时长为 11 日，超过 29% 的案件送达时间超过 11 日，19% 的案件送达时间超过 15 日。诉讼费用预交环节已成为影响一、二审衔接时长的一个重要因素之一。（详见图 8）

一审法院收到上诉状到送达缴费通知书的时长情况



（三）主体责任不明，缺乏相应的责任认定标准和追究、惩戒机制。在法律规定上一、二审的审限管理上并未包括一、二审衔接的相关环节，同时，在法院的内部管理上，往往以归档为案件管理监督的最后一环，与一、二审各环节的精细化管理监督相比，各法院普遍缺乏对归档后的一、二审衔接中的送达、缴费、答辩、卷宗材料移送等环节主体责任及其后果的明确规定，尤其是针对一、二审衔接耗时过长的情况缺乏权威而统一的认定标准和依据，对于一、二审衔接各环节耗时过长的责任人如何认定其责任，如何启动责任追究以及给予何种惩戒措施等重要内容均无较为完善的机制。因此，切实落实《民事诉讼法》一百六十七条等原则性规定，缩短一、二审衔接时长缺乏强有力的保障。

实践中，制度上的不完善最终导致了部分法官及辅助人员对一、二审衔接工作的不重视，在人案矛盾突出的当下，基于绩效考核和审限管理等制度性因素的影响，一、二审法院及法官、辅助人员有限的精力自然优先倾斜到在审案件中，对于一审已结案而二审尚未立案的特殊阶段积极性不高，无法给予应有的重视，从而出现少数上诉案件流转时间拖延或移交材料不齐全、审核不仔细等情况。

（四）衔接方式未能切合时代发展需求，造成资源的重复浪

费。随着人民法院信息化水平的不断提升,通过系统平台的应用,在立案、审判各环节基本实现了同步生成、一键录入等功能,有效减轻了工作人员的负担,提高了运转效率。但在一、二审衔接环节,各法院普遍缺乏相应的系统平台,信息化程度偏低,相关工作仍采用效率低下的方式。

1.案件部分信息重复录入。基于各地法院信息化程度不一等因素,仍有部分一、二审法院在案件信息数据上未能实现自动对接生成,在上诉案件的立案环节,二审法院仍需再次输入一审案件中的相关信息,造成了部分信息的二次录入,给二审立案增加了不必要的工作量。

2.各环节的衔接效率不高。目前,部分一审法院在卷宗等上诉材料的内部流转上仍采用手动书面登记的方式,无法利用系统自动生成移交清单。如一审承办法官将上诉案件材料移交一审法院立案部门、一审法院立案部门向二审法院报送上诉案件材料均需自行制作或填写案件移交材料清单;二审法院对于需补充更正上诉材料才予以立案的上诉案件未能形成线上反馈机制,而是直接将案件材料退回一审法院,一审法院再将案件材料退回一审法官补充更正。

(五) 案件材料送达难。根据样本案件的统计分析,在上诉状副本的送达方式上,32%采用了直接送达、59.81%采用了邮寄送达、5.61%采用了公告送达、1.87%采用了电子送达等其他送达方式。除直接送达和电子送达可快速完成送达工作外,其他送达方式均需要一定的时间。(详见图9、10)

图 9 上诉状副本各种送达方式所占比例

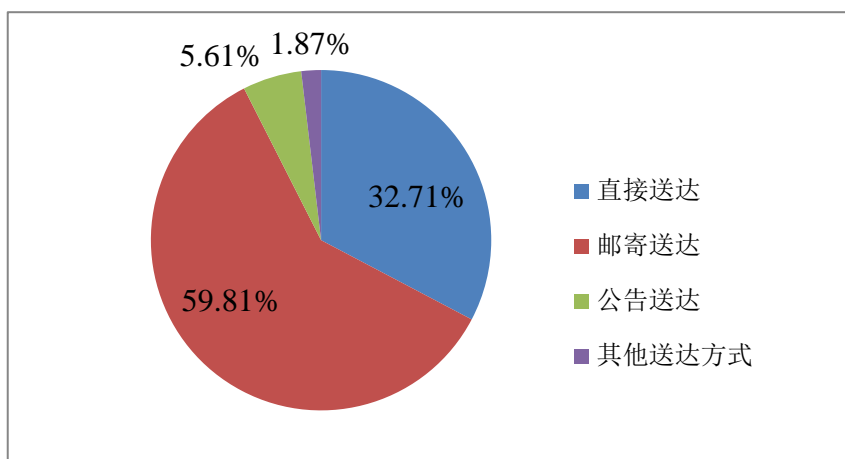
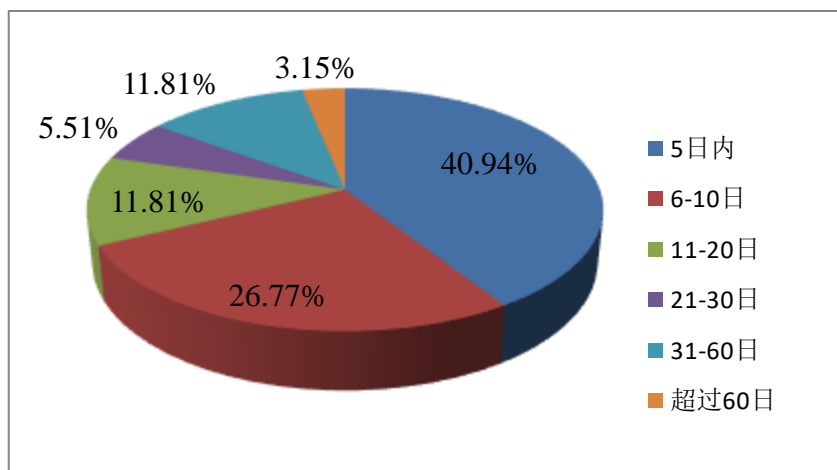
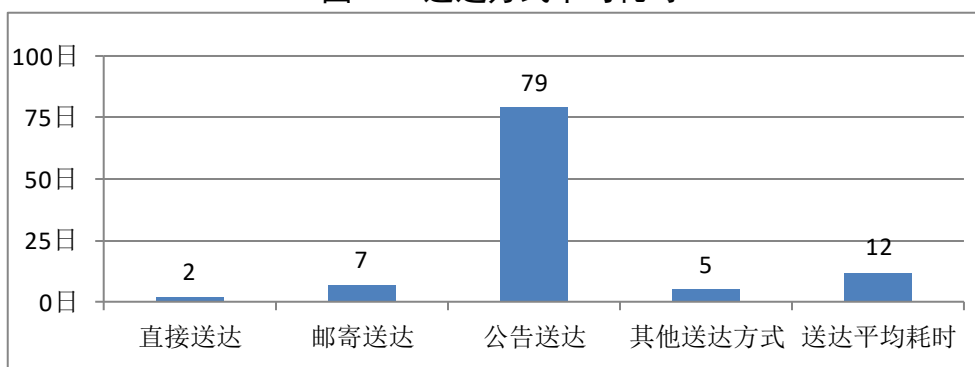


图 10 上诉状副本送达时长占比



经统计，自一审法院收到上诉状之日起至完成上诉状副本送达工作的平均时长为 12 日，其中直接送达的平均时长为 2 日，邮寄送达的平均时长为 7 日，公告送达的平均时长为 79 日，电子送达等其他送达方式的平均时长为 5 日。（详见图 11）

图 11 送达方式平均耗时



除直接送达和电子送达具有送达时间短、结果反馈快等特征

外，邮寄送达及公告送达均存在一定问题。其中邮寄送达虽在7日内将上诉状副本送达对方当事人，但已超出法律规定的5日期限，而且，在实践中，邮寄送达结果无法实时反馈至一审法官，一审法院需待邮寄送达的回单送回法院才能确认当事人已实际签收以及签收时间，这一过程基本需要3-5日，即邮寄送达的实际时长平均需要10日以上。此外，在一、二审衔接时长超过90日的案件中，86%以上的案件是采用公告送达方式而导致。在公告送达上，仍有部分法院采用在《人民法院报》刊登公告的形式送达，但这种公告方式需与《人民法院报》专人对接，并办理公告费用审批、缴纳等手续，与在法院门户网站等信息网络媒体上刊登公告的方式相比，手续繁琐，耗时较长，需要1-2个星期才能刊登公告。对于一方当事人无法送达的上诉案件，一审法院在上诉状副本的送达上平均需要79日才能完成，占据一、二审衔接大量时间。

（六）少数当事人恶意拖延，导致部分案件一、二审衔接时间过长。调查中发现，部分上诉案件存在当事人恶意拖延，导致一、二审衔接进展缓慢的情况。一是上诉人向法院邮寄上诉状后，对法院通知其补充更正上诉状错漏、通知预交上诉费用等工作不予配合，或口头上予以配合却迟迟不予行动，一审法院只能在多次通知后按程序办理。尤其是少数送达地址不明确或没有填写《送达地址确认书》的被上诉人在上诉状副本送达过程中存在故意逃避，导致送达不成功而转公告送达的情况，人为导致了一、二审衔接时间的延长。

四、完善一、二审衔接机制的对策建议

（一）完善法律法规，为一、二审衔接提供完备的法律支撑

1.修正接收当事人提起上诉的法院范围。如前文所言，现行法律规定当事人既可向一审法院也可向二审法院提起上诉，向二审法院提起上诉的，主要基于保障当事人上诉权以及为当事人上诉提供便利的目的，上诉状最终仍由一审法院跟进处理，二审法院在此实际发挥着简单的“收转”作用，并未能对当事人上诉材料进行实质性审查，采取此方式上诉的当事人仍有可能需到一审法院补充完善上诉材料。而且，本规定沿用自 1982 年的《民事诉讼法》第一百四十七条，至今已有 36 年，随着邮政行业的发展和法院内部管理的完善，其立法目的已基本可通过法院完备管理监督机制和信息化建设予以实现。因此，对于《民事诉讼法》一百六十六条第二款“当事人直接向第二审人民法院上诉的，第二审人民法院应当在五日内将上诉状移交原审人民法院”的规定予以删减，只保留《民事诉讼法》一百六十六条第一款，明确当事人应当通过原审法院提起上诉，从而达到既提高一、二审衔接效率又减轻二审法院工作负担的效果。

2.取消答辩期满后移交案件材料的规定，提升一、二审衔接的灵活性。根据法律规定，二审案件当事人是否在答辩期内进行答辩，对其答辩权并无影响，而且审判实践中绝大部分上诉案件均未在答辩期内进行答辩，一审法院需答辩期满后才能进行案件材料报送的规定过于僵化，可考虑取消答辩期满后才能移送案件材料的规定，将一百六十七条调整为“原审人民法院收到上诉状，应当在五日内将上诉状副本送达对方当事人，对方当事人在收到之日起十五日内提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内将副本送达上诉人。对方当事人不提出答辩状的，不影响人民法院审理。原审人民法院应当在上诉状副本送达后的十五日内连同全部案卷和证据，报送第二审人民法院”。通过将答

辩期与一审法院移送案卷材料的时限相重叠，而对法定答辩期的时间进行双重利用，一审法院可在答辩期限内完成案件归档、移送等流转工作，提升衔接工作的灵活性。

3.完善上诉费用收取制度。二审法院要求一审法院在移交上诉案件材料的同时提供当事人交费单据凭证或出具交费情况说明，实际是将二审法院立案部门的审查职责下移到一审法院，《民事诉讼法》并未规定二审立案前必须交纳上诉费用。对此，可在法律法规上明确一审法院在上诉案件材料移送时附上《诉讼费用交纳通知》，明确一审法院已履行通知职能即可。而且，可参照广东法院做法，建立全省统一的诉讼费用交纳平台，二审法院可直接通过该平台直接查询确认当事人上诉费用交纳情况，无需一审法院再提供相关单据或说明，从而减轻一审法院的负担和一、二审衔接环节。

4.明确二审立案审查问题。《最高人民法院案件审限管理规定》第十三条等规定，二审案件应当在收到上（抗）诉书及案卷材料后的五日内立案，但在实践中普遍认为上诉状及案件材料已符合法律规定要求的才应当在收到后的五日内立案，对于未符合要求的，均采取退回补充更正的方式处理，但法律上并未对退回次数、方式及补充更正的期限有所规定。建议将本条修改为“二审案件应当在收到上（抗）诉书及案卷材料后的五日内审查立案。未符合立案要求，需进一步补充完善的，应当在三日内向一审法院发出《诉讼材料补正通知书》，一审法院应当在收到通知后的五日内完成补正工作并将相关材料报送二审法院。二审法院应当在收到补正材料后的三日内立案”，从而对二审案件的立案审查后的退回以及补充更正期限作出明确限制。

（二）建立完善的管理、监督和惩戒机制

1.细化各环节的主体责任，形成权责明晰的制度体系。在内部管理制度上，对一、二审衔接中的上诉状接收移交、上诉状副本送达、案件材料的整理移送、二审审查立案等主要环节的完成期限、对应处理措施、主体责任以及管理监督责任进行明确细化，将其列为审限管理的重要一环，加强一、二审衔接工作标准化、规范化建设，提升一、二审衔接工作的重要性，改变法院工作人员对一、二审衔接工作的认知，为理顺一、二审衔接提供基础支撑。

2.充分发挥绩效考核机制的作用。在内部管理上将一、二审衔接全流程纳入相应法院职能部门及工作人员的审判质效或工作业绩考核体系加以管理、考核，通过考核机制落实各环节主体责任。以一审法院或二审法院收到当事人上诉状之日起为考核起点，以二审法院立案之日为考核终点，在考核指标设置上以法律规定的各环节时限为参考，对各自法院承担的一、二审衔接职能进行考核。同时，建立延长、扣除期限的报批机制，需经部门负责人或院领导审批同意后方能延长或扣除相关时长，否则按超期处理。

3.建立一、二审衔接超期报告或通报制度。参考最高人民法院《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》第二十二条的规定，建立一、二审衔接超期报告或通报制度，由一、二审法院的审判管理部门定期通报一、二审衔接工作的考核情况，对未按规定期限完成一、二审衔接各环节的责任部门或责任人实行逐案、逐环节通报，并由责任部门或责任人作出书面说明，督促责任部门或相关人员严格按照规定履行自身职责。

4.建立一、二审衔接的责任认定、追究和惩戒机制。参考最高人民法院《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》第二

十三条以及《人民法院审判纪律处分办法（试行）》第五十九条的规定，进一步理清一、二审衔接中的责任认定范围、追究标准以及免责范围，健全以超期衔接为核心的司法责任认定和追究机制，明确各环节责任人员故意拖延或者因过失延误，造成一、二审衔接出现严重后果的处理程序和处理结果。

（三）充分运用信息化手段，提升各环节流转的质量和效率。

最高人民法院周强院长指出，司法改革和信息化建设作为人民法院的深刻变革，已成为人民法院工作发展的车之两轮、鸟之双翼。当前，以信息化重塑审判执行流程，实现在线实时管理，更好地服务法官办案、服务群众诉讼、服务司法决策，已成为提升审判质效的主要着力点。通过建设一、二审衔接管理监督系统平台，实现一、二审衔接的节点提醒、自动流转、自动公开、两级法院实时沟通等功能，提升一、二审衔接工作全流程标准化、规范化、精细化和智能化管理水平，是当前解决一、二审衔接问题的主要突破口。

在运用信息化手段提升一、二审衔接的质量和效率上，广东省江门市中级人民法院作了突破性尝试，于2018年底自行研发了一、二审对接平台，将其作为破解一、二审衔接难题的利器。通过该平台实现了案件在一、二审全流程的监控和管理，初步取得了良好成效，得到了最高人民法院的肯定并纳入了《法治蓝皮书·中国法院信息化发展报告（2019）》。

通过该平台的节点设置和流程重塑再造，江门法院将一、二审衔接的全过程均纳入了系统的管理监督，平台功能中的上诉登记、上诉状送达、上诉完整性确认、本院移交、移动二审法院、二审接收、二审立案反馈、上诉跟踪、上诉期限节点监管等模块，给衔接工作全程戴上了“紧箍咒”，进一步压缩了衔接时间，同

时实现了衔接全程的系统监管和跟踪，一、二审法院均可通过该系统查询上诉案件衔接的实时进展，打破了法院间的管理界限和信息壁垒，杜绝了拖延移送等不作为和消极行为，同时挤压了利用人情、关系拖延诉讼进度的操作空间，一、二审衔接流转效率得到了有效提升。而且，该平台的各节点均设置了信息自动推送功能，一、二审法院可向当事人一键推送上诉案件流转进展，当事人能及时了解一、二审衔接工作进度，有效改变了以往“上诉案件长期失联”的状况，有效落实了司法公开要求，充分保障了当事人的知情权和监督权。（详见图 12、13）

图 12 江门法院一、二审对接平台功能结构图

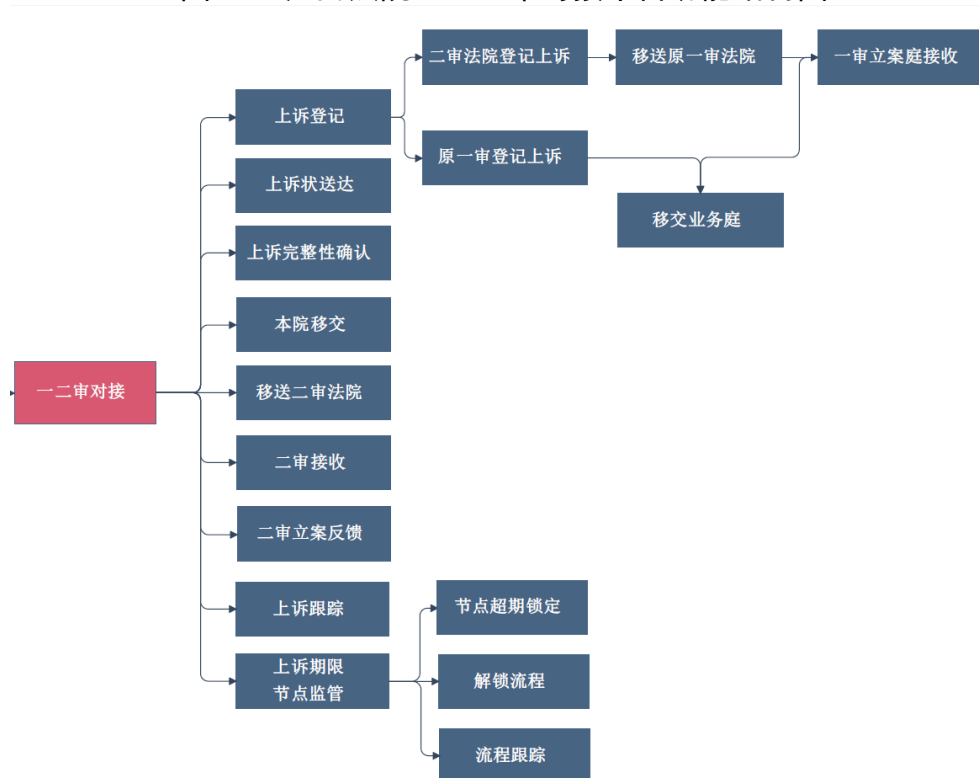
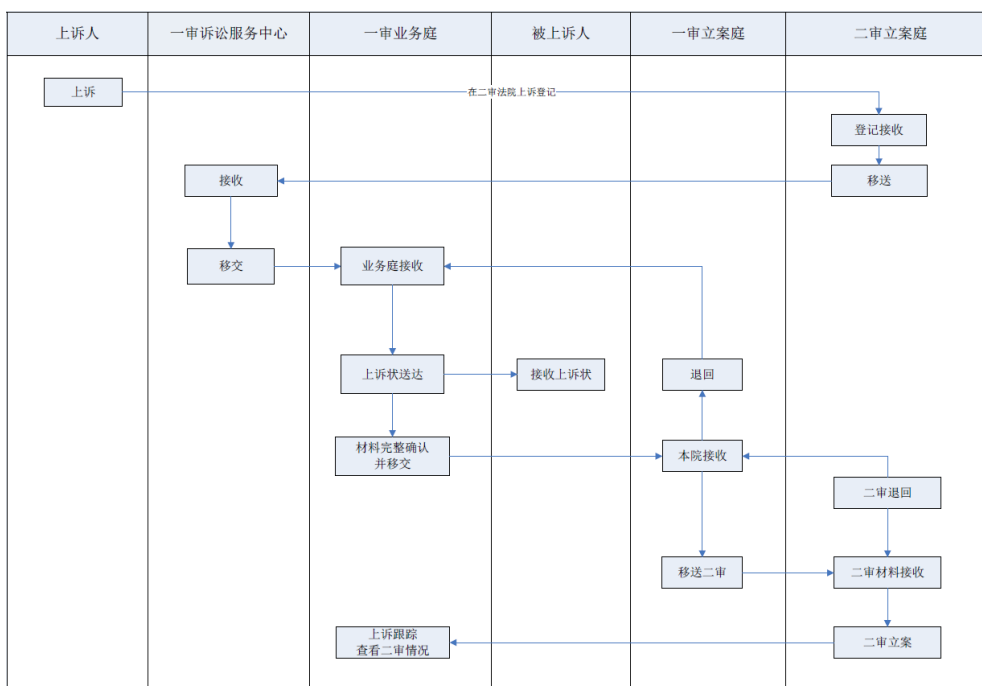


图 13 江门法院一二审对接平台节点流程图



（四）综合施策，解决送达难问题。调查发现，送达工作是影响一、二审衔接时长最大的因素，决定着上诉状副本、缴费通知书以及答辩状等材料送达环节的质量和效率。针对此问题，江门法院树立全市“一盘棋”的送达工作，通过多项措施，有效缓解了送达压力，缩短了一、二审衔接时长。

1.引入社会力量参与送达，提高送达集约化水平和效率。通过与当地公证机构的沟通协调，先后在全市法院设立了由公证机构负责的专门送达机构，统筹负责各法院的送达工作，法官和辅助人员不再承担送达职能，有效提高了直接送达和邮寄送达质量和效率。同时，在当地市委的统筹领导下，在全市全面建立了协助执行、送达工作联络员制度，由全市 1540 名村（居）委会治保主任兼任联络员，构建起网格化的协助机制，送达人员可通过实时联络当事人所在村委会的协助联络员了解当事人的实际情况，为妥善解决农村地区送达难问题提供了有力支撑。

2.建设一体化的送达管理系统，提升送达管理信息化水平。针对送达工作上存在的直接送达找人难、电子送达使用率低、邮

寄送达用时长、效果不佳等问题，江门法院现正统筹送达管理系统建设，实现直接送达、电子送达、邮寄送达、公告送达以及电话、微信送达等一平台管理，进一步压缩送达时间和各种送达方式衔接间的用时，由送达团队通过送达管理系统实现送达资源的整合利用，从而提升送达工作流程化、规范化、集约化水平。

3.深化公告送达方式改革。按照以在信息网络媒体刊登公告为主，在法院的公告栏和受送达人住所地张贴公告为辅，在《人民法院报》刊登公告为补充的原则，针对不同的案件情况采取不同的公告送达方式，全面提升了信息网络媒体公告送达比重，改善了公告送达的传播范围和效率。目前，江门法院在法院门户网站、微博（信）等平台等信息网络媒体公告送达的案件已占公告送达案件总量的80%以上，与其他公告方式相比，基本可在公告制作后两日内实现送达，有效消除了《人民法院报》公告送达手续繁琐、审批时间长等问题对一、二审衔接时长的影响。

结 语

以人民为中心，不断实现人民对美好生活的向往既是习近平中国特色社会主义思想的基本内容，也是人民法院践行司法为民、公正司法这一主线的必然要求。当前在一、二审衔接上存在的问题已影响到了审判体系和审判能力现代化的建设成效，影响到了人民群众的司法获得感和司法体验。本课题组通过对广东部分地区法院一、二审衔接的相关情况进行统计分析，并在构建一、二审衔接机制上提出的浅薄思路和地方的探索经验，更多是发挥抛砖引玉的作用，希望通过本课题组所作的统计、分析和思考，能对完善我国一、二审衔接机制有所裨益。