

## 《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》的理解与适用

为贯彻落实中央全面深化改革委员会审议通过的《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》和第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议作出的《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》），最高人民法院近日印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（以下简称《试点实施办法》）。现就《试点实施办法》的起草背景、基本思路、主要内容和推进实施中需要把握的重点问题说明如下。

### 一、《实施办法》的起草背景和基本思路

#### （一）起草情况

“明确四级法院职能定位”是中央《关于政法领域全面深化改革的实施意见》确定的重要改革任务，相关工作要求也被列入《法治中国建设规划（2020—2025年）》。为完成上述任务，经深入调研论证，最高人民法院向中央提交了相关改革方案稿。2021年5月，中央全面深化改革委员会审议通过了《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》（以下简称《审级改革方案》），并于6月由中央司法体制改革领导小组印发。

针对四级法院审级职能定位不清、案件自下而上过滤分层功能不足等问题，《审级改革方案》提出完善民事、行政案件级别管辖制度、完善案件管辖权转移和提级审理机制、改革

民事、行政申请再审标准和程序、完善诉讼收费制度、健全最高人民法院审判权力运行机制等重大改革举措。其中，关于完善行政案件级别管辖制度，改革民事、行政申请再审标准和程序两项内容涉及调整适用相关法律。按照中央关于“重大改革必须于法有据”的要求，8月17日，最高人民法院提请全国人大常委会授权在本院和北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、河南、广东、重庆、四川、陕西12个省、直辖市组织开展为期两年的试点。8月20日，全国人大常委会作出《授权决定》，批准开展试点，同意试点法院在试点期间调整适用《民事诉讼法》第一百九十九条、《行政诉讼法》第十五条、第九十条。

## （二）文件性质

《授权决定》作出后，部分诉讼法律条文在试点法院暂时调整适用。为确保各项诉讼活动能够按照《审级改革方案》有序开展，有必要制定《试点实施办法》，作为确定行政案件级别管辖标准、完善民事、行政案件向最高人民法院申请再审标准和程序的法律依据。《试点实施办法》部分内容来自立法授权，经最高人民法院第1846次审判委员会讨论通过，并报全国人大常委会备案，是指导试点法院工作的重要规范性文件。之前有关司法解释、司法指导性文件的规定与其不一致的，按照《试点实施办法》执行。

## （三）基本思路

完善四级法院审级职能定位是一项系统工程，必须确保各项改革举措配套协同、相得益彰、形成合力。《审级改革方案》确定的基本思路是：

一是既“放下去”又“提上来”，推动纠纷自下而上有效过滤、精准提级。通过完善民事案件级别管辖标准，逐步实现第一审民事案件主要由基层人民法院审理、少量由中级人民法院审理。同时，科学确定金融法院、知识产权法院、海事法院等专门人民法院第一审民事案件的级别管辖标准，确保其充分发挥服务保障党和国家重大战略的功能。按照案件可能受地方因素影响的程度，合理确定以县级、地市级人民政府为被告提起的第一审行政案件的管辖范围。在实现审判重心下沉的同时，通过完善提级管辖的标准和程序，推动具有规则意义、涉及重大利益，以及有利于打破“诉讼主客场”、地方保护主义的案件进入较高级别法院审理。

对于“放下去”的案件，并非“一放了之”，而是综合考虑下级人民法院的人员编制、审判能力和案件压力，通过参与诉源治理、强化繁简分流、调整编制员额、优化资源配置，打造基础坚实的第一审，实现绝大多数案件在基层、中级人民法院公正高效审结，事实、法律争议在两审之内实质性解决。对于“提上来”的案件，充分发挥较高级别人民法院熟悉辖区审判情况、抗外部干预能力强等优势，配套完善繁案精审、类案同判、风险防控、案例转化机制，逐步实现“审理一件，指导一片”，强化其示范、指导意义。

二是既“调结构”又“定职能”，不断优化最高审判机关受理的案件类型。从收案类型、诉讼机制、审理方式、权力运行上，进一步凸显最高人民法院作为最高审判机关的宪法地位。优化调整向最高人民法院申请再审的案件范围，完善最高人民法院再审提审的标准和程序。通过审理特定类型的案件，充分发挥最高人民法院在法制统一、监督指导、政策制定和社会

治理方面的职能。建立最高人民法院裁判直接转化为指导性案例的工作机制，推动相关裁判成为优化司法解释制定方式和内容，以及修改、废止司法解释的重要渊源。

三是既“做优化”又“强配套”，通过诉讼制度改革带动机构机制更科学。通过调整四级法院案件结构，构建梯次过滤、层级相适的案件分布格局，推动实现基层人民法院重在准确查明事实、实质化解纠纷；中级人民法院重在二审有效终审、精准定分止争；高级人民法院重在再审依法纠错、统一裁判尺度；最高人民法院监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用。

在上述工作基础上，进一步完善与审级职能相匹配的编制、员额配备和机构设置。对于向最高人民法院申请再审的案件，逐步探索建立律师强制代理制度，配套完善相应的法律援助机制。推动修订《诉讼费用交纳办法》，探索建立申请再审案件预收费制度，充分发挥诉讼收费制度的杠杆调节作用，遏制滥诉行为，减少群众讼累。

《试点实施办法》是落实《审级改革方案》的文件之一，但内容上更侧重诉讼制度安排。涉及机构编制调整、完善诉讼收费制度、完善民事案件级别管辖制度、完善法律适用分歧解决机制等方面的内容，有的需要会同中央有关职能部门协同推进，有的需要研究制定专门规范性文件，相关问题另行规定。

## 二、《实施办法》的主要内容

### （一）完善行政案件级别管辖制度

按照《行政诉讼法》第十五条第一项的规定，对县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的第一审行政案件，由中级人民法院管辖。实践中，部分行政案件虽以县级以上地方人民政府为被告，但审理难度不大，基本不存在地方干预，由基层人民法院管辖，更有利于实质性化解矛盾纠纷。

根据《审级改革方案》和《授权决定》，《试点实施办法》第二条明确下列以县级、地市级人民政府为被告的第一审行政案件，由基层人民法院管辖：

- 1.政府信息公开案件；
- 2.不履行法定职责的案件；
- 3.行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请案件；
- 4.土地、山林等自然资源权属争议行政裁决案件。

根据《行政诉讼法》第十八条第二款的规定，除地域管辖外，对上述四类案件还可以实行跨行政区划管辖，交由集中管辖相关行政案件的基层人民法院审理。即使某些案件因其他因素不宜由基层人民法院审理，按照《试点实施办法》第四条确立的提级管辖标准，还可以根据《行政诉讼法》第二十四条第二款报请中级人民法院审理，兼顾案件特点和当事人诉求，充分保障当事人合法权益。

实践中，对于因土地房屋征收、征用、补偿、责令停产停业、吊销相关证照等对当事人合法权益可能产生较大影响的行政行为引起的第一审行政案件，仍由中级人民法院管辖，确

保案件能够得到公正审理。但是，在确定案件级别管辖时，必须严格按照《最高人民法院关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》（法释〔2021〕5号），准确理解“谁行为，谁被告”的被告确定规则。

## （二）完善案件提级管辖机制

由于三大诉讼法规定的“重大影响”“重大、复杂”等案件级别管辖标准相对抽象，各级人民法院确定民事案件级别管辖的标准主要是诉讼标的额，刑事案件主要是罪名与刑罚类别，行政案件主要是作出行政行为机关的级别。实践中，一些具有规则意义或可能存在“诉讼主场”现象的案件，受诉讼标的额等因素影响，难以进入较高级别法院审理范围。因此，在推动审判重心下沉的同时，更有必要完善上述“特殊类型案件”的提级管辖机制，这也是优化高级、最高人民法院案件结构、实现上下级法院审级良性互动的关键环节。

关于案件提级管辖机制，《民事诉讼法》第三十八条第二款、《刑事诉讼法》第二十四条、《行政诉讼法》第二十四条第二款均有规定。最高人民法院印发的《关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》（法发〔2010〕61号）也曾就相关机制运行提出要求。

《试点实施办法》第四条至第十条在三大诉讼法相关规定的框架下，进一步明确了“特殊类型案件”的识别标准和“自下而上流转”的操作流程。

一是明确“特殊类型案件”的标准。将“特殊类型案件”划分为五种情形。其中，第一、二种仅适用于基层人民法院交中级人民法院审理案件的范围（以下简称“基层→中级”），第

三、四、五种既属于“基层→中级”范围，也属于中级人民法院交高级人民法院审理案件的范围（以下简称“中级→高级”）。“中级→高级”的案件由高级人民法院一审后，第二审法院就是最高人民法院，有必要设置更为严格的提级管辖条件。前述五种情形分别是：

1.涉及重大国家利益、社会公共利益，不宜由基层人民法院审理的案件。一些案件诉讼标的额或影响力不大，但裁判结果可能影响到重大国家利益、社会公共利益，由中级人民法院把握政策、衡量利益、统筹协调，在审级安排上更为稳妥。这里的“重大”利益与“不宜由基层人民法院审理”是并列关系，实践中应统筹考虑相关利益的涉及广度、关联深度、覆盖群体、政策依据、政策制定部门和案件审理难度等多重因素，综合判断是否应当上提至中级人民法院管辖。

2.在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的案件。考虑到我国幅员辽阔，案件分布差异较大，这里的“新类型”仅限于“辖区内”，即在相关基层人民法院或其上一级人民法院辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的案件。例如，一些涉及互联网新业态、金融创新产品的案件，在沿海和经济发达地区基层人民法院较为常见，但在中西部部分地区属于新类型疑难案件。这类案件交由当地中级人民法院一审，既可以为辖区其他基层人民法院未来审理类似案件作出示范，也便于高级、最高人民法院在后续上诉、再审程序中及时发现新情况、新问题。如果案件仅属不常见的新类型，但案情相对简单、审理难度不大的，可以仍由基层人民法院管辖。

3. 具有普遍法律适用指导意义的案件。主要指法律、司法解释规定不明确或者司法解释没有规定，需要通过司法裁判明确法律适用的案件，这也是最适宜以提级管辖方式交由较高层级人民法院审理的案件类型。审理这类案件，有利于最高、高级人民法院根据经济社会发展形势，及时填补法律漏洞、解决法律分歧、确立裁判规则。相关裁判也可以成为筛选、确定、废止指导性案例或参考性案例的重要素材。

实践中，可能出现最高人民法院印发的司法解释、司法指导性文件制定时所依据的客观情况发生重大变化，继续适用明显有违公平正义的情况。对于这类案件，也可以报请上一级人民法院审理，但地方各级人民法院和专门人民法院在处理相关案件时，不得对司法解释、司法指导性文件的效力作出否定性评价。最高人民法院通过审理这类案件，可以同步考虑是否修改、废止相关司法解释、司法指导性文件。

4. 上一级人民法院或者其辖区内同级人民法院之间近三年裁判生效的同类案件存在重大法律适用分歧，截至案件审理时仍未解决的案件。这里的“上一级人民法院”，是指在审判工作上具有直接监督关系的上级人民法院。实践中，上一级人民法院不同审判机构作出的裁判，可能存在“类案不同判”现象。如果不尽早统一，将令辖区法院无所适从。此外，辖区同级人民法院之间对同类案件的处理，有时也存在重大法律适用分歧，相关裁判若被上一级人民法院一并维持，将不利于法律统一适用，也严重影响司法形象和公信力。明确上述案件可以提级管辖，有利于发挥下级人民法院对上一级人民法院的制约功能，也可以督促上级人民法院

更加注重本院及辖区各法院的法律统一适用情况，及时解决法律适用分歧。之所以强调“近三年”，是根据法律修改完善、法制统一进程确定的合理界限，实践中可以从案件受理之日起算。

5. 由中级或高级人民法院一审更有利于公正审理的案件。主要指受地方因素影响较大，又或存在“诉讼主客场”现象，基层或中级人民法院不宜行使管辖权的案件。这类案件由更高层级法院审理，有利于防止外部干预，提升司法公信力。需要指出的是，《试点实施办法》之所以未在条文中使用“诉讼主客场”“跨行政区划”等表述，是因为这类情况较为复杂，不能仅从跨地域等单一要素判断。例如，同样是当事人跨省、自治区、直辖市的案件，既可以是电商购物纠纷，也可以是外来投资纠纷，而前者一般不存在地方干预现象，所以不宜把当事人分处数地的情况都称为“诉讼主客场”。

二是健全案件提级管辖的流转程序。按照《试点实施办法》，下级人民法院对所管辖的第一审案件，认为属于“特殊类型案件”，可以报请上一级人民法院审理。上一级人民法院也有权主动提级管辖有必要由本院审理的案件。对于“下报上”的案件，应当经本院院长批准。涉及法律适用的问题，应当由院长提请审判委员会讨论后，再决定是否报请上一级人民法院审理；涉及其他问题的，可以由院长在充分听取相关审判组织意见后视情决定。值得注意的是，上述考虑都是围绕是否“提级”展开的，不包含有管辖权的人民法院因特殊原因不能行使管辖权，需要报上级人民法院指定其他同级人民法院管辖的情况。

为避免过分迟延，“下报上”案件至迟应当于案件法定审理期限届满三十日前报送，一般不得延长审限后再报。案件已开庭审理的，提级管辖应更加慎重，并做好对当事人的释明工作。试点之初，提级管辖主要依托下级人民法院报请。下一步，有条件、有基础的人民法院可以探索建立当事人申请提级管辖机制，发挥当事人的监督作用，但必须注意与级别管辖异议机制相区别，防止权利滥用。

尽管试点鼓励“特殊类型案件”向上流转，实践中仍应注重发挥金融法院、知识产权法院等专门人民法院、互联网法院在专门管辖和集中管辖方面的优势，由这类法院优先审理新类型、规则型案件，充分发挥其示范作用。

三是完善案件提级管辖的处理方式。案件提级管辖后，可以经上诉、再审程序，由更高层级法院审理。上一级人民法院收到“下报上”的请求，由立案庭转相关审判庭审查后，应当在十日以内作出同意或不同意提级管辖的决定。之所以强调转“相关审判庭”审查，是因为对于案件在辖区内是否属于“新类型”或“具有普遍法律适用指导意义”，具体承担对下审判监督指导职责的审判庭更熟悉情况，由其审查更有利于精准、高效地就是否提级管辖作出判断。

为便于高级、最高人民法院及时了解“特殊类型案件”的流转情况，中级、高级人民法院提级管辖的案件，应当报上一级人民法院立案庭备案，并定期转相关审判庭知晓。对于具有普遍法律适用指导意义的案件，如果中级人民法院审查后，认为有必要再报请高级人民法院管辖的，报送程序上要从严把握，一般应经最高人民法院批准。案件在上下级人民法院之间

的流转，不宜占用审理期限，所以提级管辖案件的审理期限，自上一级人民法院立案之日起重新计算。向上一级人民法院报送期间和上一级人民法院审查处理期间，不计入原审案件审理期限。

按照目前的诉讼文书样式要求，下级人民法院报请上一级人民法院提级管辖的，使用请示；上级人民法院依报请决定案件由自己审理的，民事案件使用裁定书，刑事、行政案件使用决定书；不同意的，民事案件使用批复，刑事、行政案件使用决定书。上级人民法院依职权决定审理提级管辖的，民事、行政案件使用裁定书，刑事案件使用决定书。试点期间，各级人民法院可沿用上述文书样式处理相关案件。

### **(三) 改革再审程序**

根据《民事诉讼法》第一百九十九条、《行政诉讼法》第九十条，当事人的再审申请原则上“上提一级”受理。由于立法未进一步细分再审申请对应的法院层级和标准，一些案件终审生效后，败诉当事人不考虑裁判对错，仅因“上提一级”增加了改变生效裁判的可能性，就随意申请再审。这样既不利于维护生效裁判权威，也占用了最高、高级人民法院大量司法资源。近年来，最高人民法院受理申请再审案件数量快速增长，民事、行政申请再审收案数从2016年的8884件陡升至2020年的22383件，再审申请驳回率一直在90%以上，存在较严重的“程序空转”现象。

在就《审级改革方案》征求意见期间，有关部门、专家学者普遍认为，现行诉讼法关于

“再审之诉”的有限再审制度设计总体符合我国国情，但有必要从两个层面加以完善：一是建立对随意提起再审申请的制约机制，防止滥诉行为因“低门槛”“零成本”而放任失序，过分挤占公共资源，影响生效裁判既判力和真正有“纠错”需求者的权益。二是充分凸显最高人民法院作为最高审判机关的宪法地位，适当区分向高级人民法院申请再审和向最高人民法院申请再审的标准和程序，明确最高人民法院的再审提审标准，逐步实现“择案而审”，更加聚焦于监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用的核心职能。

《审级改革方案》充分吸收上述建议，提出了针对性举措：一是完善最高人民法院民事、行政再审申请审查程序。二是对于向最高人民法院申请再审的案件，逐步探索建立律师强制代理制度。三是探索建立申请再审案件预收费制度，对于生效裁判经审查确实存在错误而启动再审程序的，可以退还已缴纳的申请再审受理费，配套完善减、免、缓交诉讼费用措施。

《试点实施办法》第十一条至第十六条根据《审级改革方案》和《授权决定》，调整了民事、行政诉讼法关于再审申请原则上“上提一级”的规定，进一步完善了向最高人民法院申请再审的标准和程序。

一是调整向最高人民法院申请再审案件的范围。试点工作启动后，当事人对高级人民法院作出的民事、行政生效裁判，认为有错误的，应当向高级人民法院申请再审。符合下列情形之一的，才可以向最高人民法院申请再审：1. 再审申请人对原判决、裁定认定的基本事

实、主要证据和诉讼程序无异议，但认为适用法律有错误的案件；2. 原判决、裁定经高级人民法院审判委员会讨论决定的案件。

作出上述调整的主要考虑是：党的十八大以来，随着新型审判权力运行机制更加成熟定型，“三个规定”铁律逐步发力生威，高级人民法院的再审纠错能力有显著提升。对于因《民事诉讼法》第两百条、《行政诉讼法》第九十一条规定的涉及事实认定、证据采信、诉讼程序、贪赃枉法方面的事由申请再审的案件，由原审高级人民法院另行组成合议庭审查，不存在“自审自纠”风险，也更有利于发挥高级人民法院熟悉辖区情况、便于查证事实、统筹协调各方、实质化解纠纷的优势。当然，如果原判决、裁定是由审判委员会讨论决定的，就不宜再由高级人民法院自行审查纠正。

必须强调的是，当事人对中级、专门人民法院作出的民事、行政生效判决、裁定，认为有错误的，仍可以根据《民事诉讼法》第一百九十九条、《行政诉讼法》第九十条向高级人民法院申请再审，不得参照适用《试点实施办法》第十一条的内容。各高级人民法院不得以任何形式调整向本院申请再审的案件范围，也不得将应由本院审查的申请再审案件交辖区中级、专门人民法院审查。

根据《试点实施办法》第十一条第一款第一项向最高人民法院申请再审的案件，必须同时满足两个条件：一是再审申请人对原判决、裁定认定的基本事实、主要证据和诉讼程序无异议；二是认为适用法律有错误。这里的“无异议”，是指对原判决、裁定认定的基本事实、

认定事实的主要证据、适用的诉讼程序没有异议。如果事实、证据、程序存在问题，即便是有新的证据，也较适宜由原审高级人民法院审查纠正。这里的“适用法律有错误”与后面的“适用法律确有错误”，都包含行政案件中适用法规有错误的情形。关于哪些情形属于“适用法律确有错误”，《最高人民法院〈关于适用中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释〔2015〕5号，以下简称《民诉法司法解释》）第三百九十条已作明确，行政案件亦可参照。

为了便于最高人民法院立案庭和各巡回法庭、知识产权法庭诉讼服务中心及时高效审核再审申请材料、精准研判案件所涉法律问题，《试点实施办法》第十二条强化了对再审申请书的形式要求。当事人在民事、行政再审申请书中，除了应提供《民诉法司法解释》第三百七十八条和《最高人民法院关于行政申请再审案件立案程序的规定》（法释〔2017〕18号）第七条要求载明的事项外，还应声明对原审事实、证据、程序问题没有异议。同时，再审申请书还应载明案件所涉法律适用问题的争议焦点、生效裁判适用法律存在错误的论证理由和依据，必要时还可以附类案检索报告。再审申请书不符合前述要求的，最高人民法院应给予充分指导和释明。再审申请人无正当理由逾期未予补正的，可以按撤回申请处理。

考虑到实践中多数再审申请人并不具备提炼法律问题、论证法律错误的的能力，《试点实施办法》第十六条要求最高人民法院立案庭、诉讼服务中心等“窗口部门”应当向当事人释明委托律师作为诉讼代理人的必要性，提升前端工作效能。

二是建立将申请再审案件交高级人民法院审查的机制。实践中，一些事实认定、证据使用或程序适用方面的问题，会直接影响到对法律关系的认定。即便是法律适用方面的错误，在法律适用指导意义上也有“有无”和“强弱”之分，不宜全部由最高人民法院审查纠正。《试点实施办法》第十三条第一款明确了将民事、行政申请再审案件交原审高级人民法院审查的两类情形：

1.案件可能存在基本事实不清、诉讼程序违法、遗漏诉讼请求情形的。主要指案件事实、程序有明显缺失或瑕疵，且与能否认定适用法律错误存在前提或因果关系。例如，在融资性贸易中，原审本应通过追加当事人方式来认定是借贷还是买卖，但因为未追加当事人，根据两方当事人的合同内容只能定性为买卖，导致出现定性错误。此外，有的问题看似涉及事实认定，其实是举证责任分配规则适用问题，在决定是否交原审高级人民法院审查时必须格外慎重。

2. 原判决、裁定适用法律可能存在错误，但不具有法律适用指导意义的。主要指所涉法律适用错误比较明显，但不具备规则意义，没有必要由最高人民法院审查纠正的案件。例如，在《民法典》正式施行之前，就直接适用其作为裁判依据的案件。这类适用已经失效或尚未施行的法律，以及明显违反法律适用规则的低级错误，适宜由原审高级人民法院自行纠正。

由于向最高人民法院申请再审的范围已经调整，试点工作开始后，最高人民法院在决定

是否将行政申请再审案件交原审高级人民法院审查时，应当按照《试点实施办法》第十三条第一款确定的标准作出决定，不宜再扩大范围。为防止工作对接不畅，最高人民法院决定将案件交原审高级人民法院审查的，应当在十日内将决定书、再审申请书和相关材料送原审高级人民法院立案庭，而非相关审判庭或审判监督庭。

三是明确最高人民法院应当提审的案件范围。试点工作开始后，由最高人民法院裁定再审的案件，应当以提审为原则，以指令再审为例外。《试点实施办法》第十四条第二款明确了最高人民法院应当裁定提审案件的范围，即原判决、裁定适用法律确有错误，且符合下列情形之一的：

1. 具有普遍法律适用指导意义的。原审案件第一审已因适用法律问题提级管辖的，更应特别关注。

2. 最高人民法院或者不同高级人民法院之间近三年裁判生效的同类案件存在重大法律适用分歧，截至案件审理时仍未解决的。主要包括两类案件，一是最高人民法院内部各审判机构之间存在“类案不同判”情形的；二是不同高级人民法院之间的重大法律适用分歧需要解决并统一的。高级人民法院生效裁判与最高人民法院同类案件生效裁判存在重大法律适用分歧的，也可以纳入再审提审范围。

3. 最高人民法院认为应当提审的其他情形。主要指根据案件所涉利益、社会影响和个案情况，更适宜由最高人民法院提审的案件，如存在严重外部干预或“诉讼主客场”现象的案

件。

为便于最高人民法院监督指导全国法院的审判工作，《试点实施办法》第十四条第二款规定了特殊情况下依职权提起再审的情形。最高人民法院对地方各级人民法院、专门人民法院已经发生法律效力判决、裁定，发现确有错误，且属于前述应当提审情形之一的，有权根据《民事诉讼法》第一百九十八条第二款、《刑事诉讼法》第二百五十四条第二款、《行政诉讼法》第九十二条第二款之规定，裁定提审。前述“判决、裁定”，包括民事、刑事和行政裁判。

四是完善高级人民法院对申请再审案件的审查处理程序。实践中，一些案件依法应当向高级人民法院申请再审，或者因原审事实认定、证据采信、诉讼程序存在问题，不符合向高级人民法院申请再审的条件。根据《试点实施办法》第十五条的规定，高级人民法院在审查过程中，认为原判决、裁定适用法律确有错误，且符合最高人民法院再审提审标准的，经审判委员会讨论决定后，可以报请最高人民法院审理。之所以要求“经审判委员会讨论决定”，既是为确保上报程序的严肃性，也有利于高级人民法院全面、审慎地考虑案件所涉问题和报送的必要性。

试点开始后，以下三类民事、行政案件，高级人民法院经审判委员会讨论决定后，可以报请最高人民法院审理：一是辖区中级或专门人民法院作出生效裁判，当事人依法向高级人民法院申请再审的案件。二是高级人民法院作出生效裁判，当事人根据《试点实施办法》第

十一条向原审高级人民法院申请再审的案件。三是当事人向最高人民法院申请再审，最高人民法院初步审核后，决定交高级人民法院再审审查的案件。这类案件“下交”后，是否还能报请最高人民法院再审，存在两种意见：第一种意见认为，最高人民法院既已决定交高级人民法院审查，再允许后者报请前者审理，有程序反复之嫌，实践中不应准许。第二种意见认为，最高人民法院决定将案件交高级人民法院审查，只是初步审核之后的判断，不排除高级人民法院在审理过程中，又发现适宜由最高人民法院审理的情形，允许报请在制度设计上更为周延。而且，相关申请经高级人民法院审判委员会讨论决定，程序上也足够慎重，应当允许。经认真研究，我们同意第二种意见。

由于上述案件由高级人民法院报请，并经过审判委员会讨论，最高人民法院收到请求后，不再重复启动再审审查程序，认为有必要由自己审理的，可以直接裁定提审，反之则作出不同意提审的批复。

#### **（四）完善最高人民法院审判权力运行机制**

试点工作全面启动后，最高人民法院受理的民事、行政案件数量、类型将发生较大变化，对特殊类型案件的审核识别、审判组织的组成人员、新设程序的监督管理、法律分歧的协调解决都有新的更高要求，有必要进一步完善审判权力运行机制。《试点实施办法》第十七条至第十九条在配套举措方面作出下述安排：

一是完善申请再审案件初步审核机制。最高人民法院应当自收到民事、行政再审申请书

之日起三十日内，决定由本院或者作出生效判决、裁定的高级人民法院审查。因此，有必要就再审申请材料的审核分工、衔接机制作出安排。

最高人民法院立案庭，以及各巡回法庭、知识产权法庭的诉讼服务中心负责收取申请再审材料，并根据相关法律、司法解释和《试点实施办法》第十二条的规定进行形式审查，确保材料齐全。材料齐全的，交相关庭室的审判人员进一步审核。审核人员在法官助理协助下，根据《试点实施办法》第十三条的规定，就案件是否交相关高级人民法院审查提出意见。审核人员认为案件所涉法律适用问题有必要提交专业法官会议讨论的，可以按程序提出申请。下一步，应通过完善案件分配办法、团队组建方式、定期轮岗机制，综合运用院庭长监督管理、专业法官会议、审判委员会等关键制度，做好节点风险防控，坚决防止“案件入口”发生违纪违法问题。

二是完善跨审判机构的合议庭组成机制和专业法官会议机制。确定最高人民法院再审提审标准的一个重要考虑，就是看案件是否有利于解决最高人民法院内部不同审判机构之间、不同高级人民法院之间的重大法律适用分歧。对于前一类案件，较理想的审判组织形式是由相关审判庭、巡回法庭的审判人员组成跨审判机构的五人以上合议庭，通过共同审理、参与合议，充分凝聚共识，推动解决跨部门的法律适用分歧或者跨领域的重大法律适用问题。最高人民法院院长认为确有必要的，可以直接要求就特定案件组成跨审判机构的合议庭，并指定一名大法官担任审判长。

除完善合议庭组成形式外，还可以通过召开跨审判机构的专业法官会议解决前述问题。按照《最高人民法院关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》（法发〔2021〕2号），跨审判机构的专业法官会议可以由院长或其委托的副院长、审判委员会专职委员、庭长主持，主要研究讨论有必要在各审判机构、审判专业领域之间统一法律适用的案件。

《试点实施办法》第十八条、第十九条明确由最高人民法院审判管理办公室具体组织开展相关工作。除相关审判组织主动申请、主管院庭长依职权提出建议外，审判管理办公室也可以依托当事人、其他诉讼参与者反映人民法院法律适用不一致问题机制，适时启动召开跨审判机构的专业法官会议。经跨审判机构专业法官会议讨论未能解决的法律适用问题，审管办可以呈报院长提交审判委员会讨论。

三是完善最高人民法院案件审理方式。试点工作开始后，最高人民法院开庭审理的案件将更加注重解决法律适用问题。由于绝大多数案件当事人对原审事实、证据均无异议，举证、质证环节也会视情压缩。因此，合议庭可以结合案件情况，优化庭审程序，重点围绕案件所涉法律适用问题的争议焦点展开，逐步形成适合最高审判机关职能定位和案件特点的庭审模式。

### 三、需要重点说明的几个问题

#### （一）关于《试点实施办法》内容的适用范围

《试点实施办法》第二十条明确了本办法的适用范围。本次试点是严格按照中央全面深

化改革委员会审议通过的《审级改革方案》开展的。其中，涉及调整适用现行法律制度的举措，需要全国人大常委会作出授权才能组织开展。但是，《审级改革方案》确定的试点举措，并不局限于《授权决定》内容。所以，《试点实施办法》部分内容仅适用于《授权决定》限定的地区，部分内容则适用于各级人民法院。例如，《试点实施办法》关于提级管辖的内容（第四条至第十条）并未突破现行法律，地方各级人民法院和专门人民法院均可适用。试点期满后，若实践证明可行，可以推动形成其他制度成果。但是，按照《授权决定》，关于行政案件级别管辖调整的内容（第二条、第三条），仅适用于北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、河南、广东、重庆、四川、陕西省（市）高级人民法院辖区内的中级、基层人民法院。

需要明确的是，关于再审制度改革的内容（第十一条至第十六条），适用于最高人民法院和各高级人民法院，而非仅局限于上述 12 省市。主要考虑是：按照《授权决定》，最高人民法院此次也是试点法院，而试点内容主要是完善向最高人民法院申请再审的标准和程序，如果仅适用于个别省份，就会导致部分地区当事人仍按民事、行政诉讼法关于“上提一级”的规定申请再审，部分地区当事人则按《试点实施办法》确定的标准和程序申请再审，而最高人民法院及其巡回法庭、知识产权法庭也将不得不按两套标准、两种模式、两类文书处理申请再审案件。这种“双轨制”运行模式既不利于政策统一执行，也无法真正实现优化最高人民法院案件结构、运行模式和职能定位的试点效果。

综上，试点工作开始后，当事人对全国各高级人民法院的生效民事、行政裁判，认为有错误的，应当向高级人民法院申请再审。符合《试点实施办法》第十一条规定的，才可以向最高人民法院申请再审。同时，最高人民法院也将配套完善将申请再审案件交相关高级人民法院审查机制、受理高级人民法院报请提审工作机制。

## （二）关于法律问题与事实问题的剥离与区分

完善四级法院审级职能定位改革的一个重要目标，是推动具有规则意义和法律适用价值的案件由较高层级法院审理。《试点实施办法》第四条至第六条、第十一条、第十四条所列举的案件类型，主要也是有助于统一法律适用、解决适用分歧的案件。上级人民法院通过提级管辖或再审提审审理这类案件，作出裁判示范、解决适用分歧后，相关案件可以仍按级别管辖标准确定审理法院。

需要说明的是，《试点实施办法》第十一条第一款第一项将向最高人民法院申请再审的案件限定为“再审申请人对原判决、裁定认定的基本事实、主要证据和诉讼程序无异议，但认为适用法律有错误的”案件，并不意味着向最高人民法院提起的再审之诉将是“法律审”。“法律审”是建立在三审终审制基础上，对未生效裁判所涉法律适用问题的审理。而向最高人民法院申请再审的案件，绝大多数已经历两个审级审理，并由高级人民法院裁判生效，再审审查或审理实际考虑的是是否有错、如何纠错的问题。《试点实施办法》结合最高、高级人民法院职能定位，基于便利群众诉讼和法院审查的考虑，将对原审事实、证据、程序问题的

审查工作交予高级人民法院完成，最高人民法院主要负责审查法律适用问题，裁定提审后，仍是依法全面审理。

我国司法传统上，一般很少将事实认定问题和法律适用问题剥离考虑。实践中，法律适用问题常与事实认定问题依附交织，甚至互为因果，难以抽象出单纯的法律适用问题。党的十八大以来，关于专业法官会议制度、审判委员会制度、人民陪审员制度的相关改革举措，已就如何从具体案件中提炼、剥离法律适用问题作出探索，并形成《人民法院组织法》第一款第二项、《人民陪审员法》第二十二条等制度成果。《试点实施办法》实施后，各级人民法院应在总结前期经验基础上，在严格遵循司法规律的前提下，明确哪些关于证据认定、程序适用的问题可以转化为法律适用问题，进一步完善法律适用问题的识别、提炼和统一机制。

### **（三）关于高级人民法院再审审判力量的配置**

目前，各高级人民法院的再审审判权力运行机制差异较大。有的是由申诉审查庭审查再审申请，裁定提审后转审判监督庭审理；有的是由立案庭直接转相关审判庭审查，裁定提审后由原合议庭继续审理。试点工作开始后，高级人民法院作出的已经发生法律效力的民事、行政判决、裁定，绝大多数将由其自行审查纠正。由于许多案件专业性较强，如果一律要求由高级人民法院审判监督庭或原审审判庭之外的审判机构审理，将给人员调配带来一定困难。为确保试点工作平稳推进，《试点实施办法》未作硬性要求。高级人民法院审查本院裁判生

效的案件，应当依法另行组成合议庭，裁定再审的可以由该合议庭继续审理。

试点启动后，各高级人民法院应当根据申请再审案件任务量的变化，结合贯彻落实《最高人民法院关于进一步做好行政申请再审制度改革相关配套工作的通知》（法〔2021〕141号），统筹确定如何调配审判资源、完善机构职能，并报最高人民法院备案。要以这次试点为契机，理顺立案庭、申诉审查庭、审判监督庭和各审判业务部门的职能和关系，避免出现再审审查、审理与对下审判业务指导脱节的现象。

#### **（四）关于新类型裁判文书样式**

由于试点确立了高级人民法院报请提审、最高人民法院依报请裁定提审、决定交相关高级人民法院审查等新程序，为便于操作，此次随《试点实施办法》同步印发了试点所涉新类型裁判文书样式，供最高人民法院、高级人民法院在试点工作中使用。试点工作结束后，根据法律修改情况使用相应的裁判文书样式。（刘峥 何帆）

出所：最高人民法院ウェブサイト 2021年9月27日

<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-324661.html>