

让合适层级的法院审理合适的案件

——数看四级法院审级职能定位改革一周年

■ 新华社记者 李 放

“我的案件应该去哪里起诉”“对判决结果不服该怎么办”“怀疑案件有外部干预该如何处理”……针对人民群众所关心的这些问题,最高人民法院于2021年9月开启了完善四级法院审级职能定位的改革之路。如今一年了,改革成果如何,相关负责人接受了记者采访。

“此次改革就是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。”最高人民法院司法改革领导小组办公室主任刘峥说,我国人民法院分为最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院四级,每一级法院都有其案件的受理范围

和不同职能。

“四级法院审级职能定位改革,简单来说就是‘让合适层级的法院审理合适的案件’。”最高人民法院国际合作局副局长何帆曾长期从事司法改革工作。

数据显示,试点以来,试点基层人民法院在过去一年间共受理“下沉”民事案件9570件,仅占同期全部新收一审民事案件的0.15%,一审民事案件上诉率、二审改发率分别为8.73%、1.25%,较试点前同比分别下降0.2%、0.04%。

“天津市基层法院共受理‘下沉’民事一审案件908件,上诉率9.56%,二审改发率1.63%,‘放下去’不但没有加剧基层法院的‘人案矛盾’,审判质量也稳步提升。”天津市高院副院长程长庚说。

“试点工作根据案件数量结构变化,同步跟进配套保障,推动编制、员额配置及物质保障向办案一线倾斜,推进案件繁简分流,加强案件质量监管,提升法官职业素养,用好信息技术,确保‘下沉’案件既审得了、又审得好。”刘峥说。

同时,对于涉及重大利益、具有普遍法律适用指导意义、存在重大法律适用分歧、可能存在不当干预、疑难复杂新类型的一审案件被提到较高级别法院受理。过去一年中,试点法院共“提上去”435件案件。

四川省高院副院长刘楠说:“试点以来,全省法院提级管辖案件49件,绵阳中院提级审理的一起劳动争议纠纷案,明确了新业态用工主体资格认定的法律

适用问题,该案判决已转化为四川法院的参考性案例,真正做到了‘审理一案、指导一片’。”

随着各项改革的深入推进,最高人民法院案件数量结构得以有效优化,更聚焦重大典型案件的审理。试点以来,共审结民事、行政二审案件2712件,再审提审625件,有效解决了一批法律适用问题,发布司法解释25个,指导性案例20件,确保了司法政策制定和适用标准统一。

部分业内人士认为,试点一年来的成效表明,只有推动各类纠纷分层解决、有效过滤、精准提级,才能实现四级法院各司其职、各尽其能;只有推动人民法院审级设置与群众所需所盼精准匹配,才能有效满足人民群众的多元司法需求。

试点以来,最高人民法院新收民事、行政申请再审审查案件合理下降,案件数量结构明显优化,有效解决再审申请审查程序空转问题。

▶▶ 试点前后最高人民法院民事、行政申请再审审查案件数量及占比变化示意图



优化再审职权配置 加强审判监督指导

北京高院确保再审依法纠错与维护生效裁判相统一工作纪实

■ 本报通讯员 刘 伟 方小康

改革再审程序是四级法院审级职能定位改革试点的重要创新举措,对进一步提升高级人民法院审判纠错能力、强化审级监督职能,统一辖区法律适用标准等具有重要意义。

试点以来,北京市高级人民法院充分结合试点工作要求和辖区司法实践,坚持将司法为民、公正司法放在首位,优化再审职权配置,加强审判制约监督,调整再审资源匹配,有效提升了再审审查、审理质效和司法公信力,切实促进再审依法纠错和维护生效裁判权威相统一。

**优化再审职权配置
守住公平正义“生命线”**

根据全国人大常委会作出的《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》和最高人民法院印发的《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》,本次试点调整了民事、行政诉讼法关于再审申请原则上“上提一级”的规定,明确对高级人民法院生效裁判的再审纠错主要由本院进行。

为打消当事人对高级法院再审“自我纠错”公正性的疑虑和担忧,北京高院优化调整再审职权配置,强化不同审判庭室之间的制约监督,明确对于该院终审案件的再审申请,由申诉审查庭负责审查,经审查裁定再审的,由审判监督庭审理。北京高院副院长孙玲玲表示,采用“三分离”的模式,能够最大程度消除原审判庭对再审申请审查的影响,有效避免“终审、再审审查、再审同一庭室”的现象,在防止司法不公和廉政风险的同时,最大限度确保再审审查到位和精准纠错。试点以来,北京高院共受理不服该院民事、行政生效裁判的再审申请1021件,经审查提起再审19件,未出现群众担忧的高驳回率现象。

同时,为确保案件办理质量,解决可能出现的重大法律适用分歧,北京高院制定出台《关于充分发挥专业法官会议与审判委员会职能作用 保证再审案件裁判标准统一的工作办法(试行)》,要求对高院民事、行政生效裁判的再审申请审查,需召开跨部门专业法官会议进行个案研究,符合审判委员会讨论范围且拟定再审案件的,还应当提交审判委员会讨论,充分发挥审判委员会决策把关职能,打造对再审案件审判监督管理的全闭环。

**加强审判监督指导
划定裁判尺度“标准线”**

“之前,北京高院对口业务庭审理各中级法院的上诉案件,申诉审查庭审理各中级法院的再审申

请案件,有时会出现思路不一致的现象。现在,北京各中级法院的案件不论上诉还是再审审查,统一归对口业务庭,我们办案也更加顺畅了。”北京市第二中级人民法院民二庭庭长邹治感慨道。

试点后,为防止出现再审申请审查、再审和对下监督指导“两张皮”的情况,北京高院将不服下级法院生效裁判的申请再审审查案件统一归口相应审判条线的业务部门办理,转变以往均由申诉审查庭集中办理的做法。北京高院督查办(司改办)主任刘书星介绍说:“通过案件归口办理,有效促进了再审程序与对下指导的协调衔接,也理顺了立案庭、申诉审查庭、审判监督庭和各审判业务部门的职能及关系,进一步强化了各审判业务部门对下级法院的指导职能,实现‘谁审查、谁指导’,更有利于裁判尺度统一。”

为进一步加强再审监督指导职能,北京高院修订了《关于北京法院参阅案例工作的规定》,明确将涉及在本市法院、审判专业领域间统一法律适用的事项提交审判委员会讨论,研究形成统一法律适用成果,有效指导司法实践。截至目前,已有两件再审案件转化形成参阅案例,对统一相关审判条线裁判标准具有重要作用。同时,开发上线参阅案例数据库,为各级法院审判类案提供便捷司法辅助。

**调整再审资源配置
提升司法公正“原动力”**

在一起民间借贷纠纷再审案件中,由于借贷发生时间较早,且各方主体之间关系复杂、资金往来频繁,案件进入再审程序后,当事人又提交了大量记账凭证作为新证据,导致案情扑朔迷离,令人难以分辨。北京高院审判监督庭根据试点后再审权力运行规则,调配具有丰富审判经验的法官组成合议庭进行审理,案件宣判后,各方当事人均服从法院判决,并向法院发来感谢信。

试点后申请再审审查案件数量结构发生重大变化,对此,北京高院结合再审程序改革后各部门的职权配置、案件数量和办案难度等情况,调整优化审判资源,实现人、案、岗科学匹配。目前,北京高院已对24名中层干部、55名普通干警进行岗位调整,将优秀业务骨干和党员干部交流到再审审判等重要岗位,并开展再审案件审查实务等系列培训,为承接再审审查职能的部门增补了具有相应审判经验的法官、法官的年龄、专业结构更加合理。北京高院政治部干部处处长邢瑞表示,为不同审判领域的再审案件配齐配强法官和法官助理,不仅有利于公正高效办理再审案件,更是为高级法院充分发挥职能提供了强有力的组织保障和人才支撑。

理,高准确率自动生成裁判文书的特点让法官纷纷点赞。

近年来,山东法院每年受理一审民事案件100万件左右,在有限的审判资源条件下,如何高效审理案件,并做到准确查明事实、精准定分止争?山东高院按照改革试点要求,坚持向科技要效能,推动智慧法院建设成果与审级职能定位改革深度融合,立足于全面准确查明案件事实,设计并开发了智慧法院4.0版。

系统全面提取每类案件查明事实所需的待查要素,对案件事实作全面筛查,并向承办法官智能推送类案,协助法官查清法律事实,明确裁判规则。山东高院自主研发“山东法院精准化案例规则库”并嵌入系统,收录各类案例裁判规则1800余篇,强化“精准检索”和“智能推送”功能,促进法律适用统一,为有效查明事实提供“技术+制度”支撑。同时,系统加大案件评查力度,通过对电子卷宗的智能评查,及时发现案件承办人员在审理案件中存在的质量问题,并以边查边改的方式协助法官充分回应当事人请求。

强化制约监督 提供有力保障

为落实落细改革试点要求,山东高院出台意见,规定“下沉”案件参照“四类案件”进行监督管理,加大对此类案件评查力度;压实院庭长审判监督管理职责,并规定由院庭长带头审理“下沉”和报请提级管辖的案件,确保案件公正高效审理。开展试点以来,“下沉”案件全部由院庭长办理,确保开成“样板庭”,办成“精品案”,充分释放制度效能,确保改革试点要求落实到位。

同时,山东法院持续优化与改革试点相适应的资源配置,将员额配备向基层和办案一线倾斜。试点以来,共为全省基层法院补充员额法官541人,济南市历城区、济宁市高新区等人案矛盾突出的基层法院员额比例超过40%。山东高院选派10名新入额青年法官到基层法院挂职办案,全省法院到下级法院入额29人,进一步充实了基层审判力量。山东高院还通过开展贯彻实施民法典“五个一百”活动、齐鲁最美法官和审判业务专家评选、办案经验交流,强化对下指导等,不断增强法官业务技能。今年以来,山东高院举办办案经验交流会4次,促进了法官依法查明事实、实质化解纠纷的能力。山东高院院长张甲天说,随着四级法院审级职能定位改革试点深入推进,山东法院将不断提升准确查明事实能力,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

■ 本报通讯员 谈 迅 任虹燕

在当前审判重心下沉改革背景下,提级管辖机制推动案件自下而上合理流转,具有促进司法公正、统一裁判标准的实践价值。

如何推动各类纠纷分层过滤、精准提级?四川法院自试点实行以来,按照中央改革决策和最高人民法院工作部署,坚持“优化流程、完善配套、聚力创新”的思路,推动提级管辖机制改革不断取得新成效。全省法院提级管辖案件49件,强化监督管理,完善案件发现机制等经验做法在全国推广。

制度先行 推动提级审理规范化

今年7月,四川省高级人民法院副院长刘楠担任审判长,公开开庭审理一起侵害植物新品种权纠纷案件。该案是试点启动后,中级法院报请四川高院提级审理的第一案。辖区内新类型且案情疑难复杂的案件上提到高级法院审理,有利于在全省法院统一同类型案件的裁判规则,真正做到“审理一案、指导一片”。

试点以来,四川高院抓牢制度建设主线,出台完善提级管辖机制规定,在报请材料、审查流程、文书类别等方面细化规则,进一步明确操作指引,提升规范化水平。同时,以创新激发制度动能,四川全省法院构建提级管辖一次为限制度,防止案件“无限”提级。阿坝等民族地区结合地方特色,将涉维护民族地区企业发展的标的额较大的案件,纳入提级管辖范围;南充探索建立重点案件标注识别机制,智能化识别、预警、推送涉群体、涉重点项目建设和涉维稳等类型案件,确保案件“不漏提”;成都制定改革试点绩效考核实施细则,将提级管辖案件受理数量、审理效果作为重点考核指标,有效激发改革内生动力。

拓宽渠道 回应群众司法需求

近日,四川法院首例当事人申请提级管辖的民事案件在宜宾市中级人民法院审结。在一起合同纠纷案中,被告某财保公司以该案为重大疑难的新类型案件为由,向筠连县人民法院申请提级管辖。

宜宾中院审查认为,该案涉及PPP合同的法律性质、行政协议与民事合同的交叉、履约保证责任合同的效力、独立保函的认定等多种法律关系,系辖区内新类型案件,具有规则指导意义,经审委会讨论决定后,提级审理了该案。

“此案系政府采用PPP模式进行工程建设引发的纠纷,属于辖区内新类型案件,提级审理有利于统一两级法院裁判理念,进而统一法律适用。”宜宾中院承办法官李秀英说。

而该案只是四川法院积极探索当事人申请提级管辖机制、发挥当事人监督作用的一个缩影。试

■ 本报通讯员 陈培纯 蔡娟娟

四级法院审级职能定位改革试点工作部署以来,广东法院作为试点地区之一,以完善提级管辖机制、改革民事、行政再审制度为契机,坚持以当事人为中心,通过强化细化配套举措,充分尊重和保障当事人诉讼权利,切实提升人民群众获得感。

2021年10月至2022年6月,广东全省法院先后受理民事申请再审案件23563件,同比上升22.3%;驳回民事再审申请8855件,再审申请驳回率同比下降16个百分点;受理行政申请再审案件4363件,驳回行政再审申请1667件,再审申请驳回率达38.2%。

畅通救济暖民心

为坚决防范再审申请案件“该立不立”“敷衍推诿”和“材料空转”等问题发生,广东省高级人民法院加强与最高人民法院衔接,做好立案材料转递处理,理顺内部办理流程,安排专人对接、专人接收材料、专人登记立案,确保立案渠道畅通高效,避免增加当事人诉累;同时,设立跨区域立案服务专窗,对当事人选择向就近协作法院提交再审申请材料的,做好材料核对、数据上传、释明引导等工作,形成就近受理申请、管辖权属不变、数据网上流转的联动办理机制。

在审理机制上,广东高院在保持再审申请案件归口负责的基本格局不变的基础上,通过合理调配审判资源,拓展审判监督职能,对本院生效裁判申请再审的案件由审监一庭集中审查审理。广东高院审监一庭有关负责人介绍说:“审判监督庭独立、超然、中立的地位,可有效避免由此引发的当事人对法院裁判公正性的质疑,为案件公正审理、充分保障当事人的再审权利提供制度保障。”

庭询听证听民意

再审申请人孙某、杨某与被告申请人某投资有限公司执行异议一案,申请人不服二审判决,向广东高院审监一庭提起再审申请。“虽然该案二审是本院审理,但合议庭从保障当事人合法诉权出发,调取了本案一、二审及另案判决的案卷材料,在认真阅读案卷材料和当事人提交的材料后,又两次组织当事人进行庭询。”案件承办人说。

改革试点实施以来,广东高院已组织多场庭询听证,以“看得见”的方式实现司法公正,切实让人民群众感受到司法公正和审判温度。在某金融借款合同纠纷案件中,再审申请人以其在原审中未主

张、未述及的事实及理由申请再审,合议庭在召开听证会听取各方当事人意见后,认为再审申请人申请再审查提出的主张超出原审诉讼范围,故在驳回其再审申请的同时,告知其可另循法律途径解决,在充分保障当事人诉讼权益的同时,有力推动纠纷化解。

案例转化 实现统一规则指引

案件不但要提得上来,还要发挥提级管辖统一法律适用的制度价值,建立健全稳定、可预期、尺度统一的法律适用体系。绵阳市中级人民法院提级审理的某社区居民委员会与姜某某劳动争议纠纷案,被四川高院转化为参考性案例,为全省法院提供规则指引。

该案涉及居民委员会是否具有用工主体资格的问题,关乎众多劳动者的利益,各地法院对同类案件的裁判存在法律分歧,通过案例转化,可以统一裁判尺度,有效维护劳动者的合法权益。

为充分发挥提级管辖案件示范指引作用,四川高院精心筛选具有规则意义、裁判效果好、示范作用大的典型案例,推动转化为参考性案例和指导案例,并纳入四川民商事参考性案例库,促进裁判尺度统一;积极推出配套措施,出台文件加强参考性案例工作,规范案例编选、报送、畅通案例报送渠道,推动强化提级管辖案件成果运用转化。

衔接协同 形成强大制度合力

“法院真正帮助我们协调解决了难题,我们申请撤诉,不告了。”成都中院提级管辖首案的原告诉讼代理人高兴地向被告法官提出撤诉申请。

该案是一起撤销行政协议纠纷案件,因涉及国有土地出让及成交确认书定性问题,在辖区内属于新型疑难案件,涉案标的额超过5亿元,且涉及社会公共利益,若不及时化解,将影响土地资源的有效利用,成都中院遂决定提级审理。

“案件提审后,我们实地走访了解行政争议的成因背景,分析企业的合理诉求,及时向被诉行政机关发出推动行政争议实质化解的司法建议,推动行政机关协调解决企业面临的实际困难,最终推动提级管辖‘首案’实质性化解。”成都中院承办法官曹巍介绍说。

试点实行以来,四川法院坚持提级管辖和重大改革任务协同衔接,一体推进,配套实施诉源治理、“衍生案件”治理和全流程司法释明等举措,以提级管辖为抓手,建立健全全省法院法律适用分歧解决机制,切实增强改革成效,推动纠纷实质化解。

准确查明事实 实质化解纠纷

山东法院审级职能定位改革工作纪实

“基层法院重在准确查明事实、实质化解纠纷”是完善四级法院审级职能定位改革的重要内容,也是实现绝大多数案件事实和法律争议在两审之内实质性解决的基础。

改革试点以来,山东法院高度重视案件事实查明工作,通过深化机制建设,实现科技赋能、强化监督指导,全面提升事实查明能力,促进审判质效持续提升,人民群众获得感不断增强。今年以来,山东法院审判执行工作呈现“三降三升”的良好态势,与2021年同期相比,全省法院收案数量下降8.9%,未结案件降幅达18.9%,二审改发率下降2.1个百分点;结案率上升4.2个百分点,结收比上升9.9个百分点,首次执行案件实际执结率上升7个百分点,主要办案指标持续走在全国法院前列。

加强规范指导 优化查明机制

试点开展以来,山东基层法院共受理“下沉”行政案件1281件,民事案件2273件,不但没有出现“接不住”“审不好”的问题,反而办案质效稳步提升,“下沉”案件一审服判息诉率高于全省平均3.2个百分点,二审改发率低于全省平均1.7个百分点,调撤率比改革前提高10个百分点。这一成果得益于山东法院不断优化事实查明机制,探索大标的额案件和相关行政案件稳妥化解的有效路径。

山东省高院制定操作指引,向查明事实问题精准发力。全省法院强化对当事人的举证指导,强化诉讼指引,依申请或依职权进行调查取证,切实解决事实认定不到位的问题;深入开展庭审实质化改革,规范和细化庭审程序,为准确查明事实夯实基础。

针对建设工程施工合同、相邻权、财产损害赔偿等案件特点,用好实地调查、勘验走访等方式,最大限度还原案件事实真相。对于小标的额案件,滨州法院作出积极探索,在道路交通事故、财产损失保险合同、追偿权纠纷等案件中约定适用小额诉讼程序,适用率从2021年的4.6%上升至29.6%,大幅提高审判质效。今年以来,全省法院共适用小额诉讼程序结案9万件,申请再审率仅为0.3%,实现又快又好、实质解纷,并节约了司法资源,减轻了群众讼累。

深化科技赋能 案件事实应查尽查

7月1日,山东智慧法院4.0版在全省法院同步上线,9类常用民事案由实现了智能化的要素式审

用好用活提级管辖 强化典型示范引领

四川法院审级职能定位改革工作纪实

多举措强化配套保障 全方位维护诉讼权益

广东法院审级职能定位改革工作纪实