为推动完善我国诉讼制度，明确四级法院审级职能定位，加强审级制约监督体系建设，优化司法资源配置，保障法律正确统一适用，今年5月，中央全面深化改革委员会审议通过《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》，8月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《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》，授权最高人民法院在本院和北京等12个省（直辖市）的人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点。9月16日，最高人民法院第1846次审判委员会讨论通过《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《实施办法》）。四级法院审级职能定位改革，与行政审判工作关系密切，对行政审判工作很多方面进行了调整。为优化四级法院审级职能定位，确保法律正确统一适用，充分发挥审级制度诉讼分流、有效监督、资源配置的功能，最高人民法院于2021年3月公布了《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，以下简称《被告资格规定》）、《最高人民法院关于办理行政申请再审案件若干问题的规定》（法释〔2021〕6号，以下简称《行政申请再审规定》），并于4月1日开始施行，对有关改革进行了积极探索。本文结合这两个司法解释的实施情况，通过相关问题的研究，对四级法院审级职能定位改革中行政审判工作的若干重要问题进行一些分析阐明。

　　**一、关于行政审判工作中推进四级法院审级职能定位改革的重要意义**

　　完善四级法院审级职能定位改革是党中央部署的重要改革任务,对于更好构建公正高效权威的中国特色社会主义司法制度，具有重大而深远的战略意义。开展四级法院审级职能定位改革，是坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻习近平法治思想的重要举措，是落实习近平总书记“深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”重要指示精神，践行以人民为中心的发展思想，创新发展新时代“枫桥经验”的生动实践。

　　**（一）坚持以人民为中心，实现绝大多数争议在两审之内实质性解决，提升人民群众的获得感。**通过四级法院审级职能定位改革，优化诉讼程序、畅通救济途径，将审理难度低、受地方因素影响小、适宜当地解决的案件放在中级、基层人民法院审理，将涉及重大国家利益、社会公共利益、存在严重外部干预或“诉讼主客场”现象的案件由较高层级人民法院审理,进一步实现人民法院审级设置与人民群众司法需求精准匹配。

　　**（二）通过案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，完善不同层级人民法院资源配置。**目前的行政审判格局，尚未实现梯次过滤、层级相适的分布，各级人民法院审理模式呈现高度“同质化”，一定程度上影响了较高层级法院对下监督指导职能的发挥。本次四级法院审级职能定位改革，通过调整级别管辖标准、完善案件提级管辖机制和再审申请制度，推动各类纠纷分层解决，实现四级法院各尽其能。

　　**（三）将统一法律适用机制融入审级监督指导全过程,切实维护国家法制统一权威。**最高人民法院也是四级法院审级职能改革试点单位之一，本次改革通过优化调整向最高人民法院申请再审的案件范围，可以充分发挥其在法制统一、监督指导、政策制定和社会治理方面的优势。借助于将最高人民法院的裁判直接转化为指导性案例等机制，有利于建立稳定、可预期、尺度统一的法律适用,从而更好地构建公正高效权威的中国特色社会主义司法制度。

　　**二、四级法院审级职能定位改革中行政审判工作需要注意的问题**

　　根据《实施办法》的规定，为深化诉讼制度改革，本次改革明确了四级法院不同的职能定位，即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。根据《实施办法》的规定，最高人民法院在本院和北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、河南、广东、重庆、四川、陕西十二个省、直辖市开展为期两年的试点，试点期间调整行政诉讼法第十五条、第九十条的适用。下一步，在审判工作中，通过调整四级法院的案件结构、运行机制等，全面优化上下级人民法院审判监督指导关系。

　　**（一）关于行政案件级别管辖问题**

　　根据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。而在实践中，部分以县级以上地方人民政府为被告的行政案件，基本不存在地方干预，审理难度也不大，从方便当事人诉讼、有利于实质性化解纠纷的角度来说，更适宜由基层人民法院管辖。因此，《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：政府信息公开案件；不履行法定职责的案件；行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件；土地、山林等自然资源权属争议行政裁决案件。需要注意的是，这一条仅适用于改革试点的十二个省、直辖市的基层人民法院。同时，根据行政诉讼法第十八条第二款的规定，经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。因此，根据最高人民法院的批复，已在试点省份实行跨行政区划管辖的法院，如铁路运输法院等，可以适用《实施办法》第二条的规定，集中管辖该条所列四类行政案件。

　　此外，我们认为，在实施过程中，如果当事人针对集体土地征收、国有土地上房屋征收补偿等事宜，以县级、地市级人民政府为被告，提起不履行法定职责之诉的第一审行政案件，因其对当事人合法权益可能造成较大影响，因此仍应由中级人民法院管辖，确保案件能够得到公正审判。如果《实施办法》第二条规定的四类案件还存在一些不适宜由基层人民法院管辖情形的，可由基层人民法院按照《实施办法》第四条第一款第五项的规定，报请上一级人民法院管辖。另一方面，为了防止变相抬高管辖法院的级别，受理诉讼的人民法院要结合《被告资格规定》，以“谁行为、谁被告”为原则确定适格被告，既充分保护当事人合法权益，又不人为提级管辖。公民、法人或者其他组织以县级、地市级人民政府为被告提起诉讼，中级人民法院经过审查认为不属于其管辖的，应当按照《实施办法》第三条的规定，告知当事人向有管辖权的基层人民法院提起诉讼。当事人坚持起诉的，可以将案件直接移送到有管辖权的基层人民法院。

　　**（二）关于行政案件提级管辖问题**

　　根据行政诉讼法第二十四条的规定，上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审行政案件。下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审理或者指定管辖的，可以报请上级人民法院决定。这是实现行政案件提级管辖的法律依据和重要渠道。实践中，受制于行政机关的级别等因素，一些具有规则意义或者可能存在“诉讼主客场”现象的案件，难以进入较高层级法院审理范围。因此，改革过程中，一方面要强调推动审判重心下移，另一方面要完善具有普遍法律适用指导意义的案件提级管辖机制，这样才能最终实现四级法院审级职能改革的目的。

　　**1.下级人民法院报请上一级人民法院审理的问题**

　　根据《实施办法》第四条第一款、第五条第一款的规定，基层人民法院和中级人民法院对其管辖的第一审案件，均可以报请上一级人民法院审理。对于可以报请上一级人民法院审理的案件情形，基层人民法院和中级人民法院均可适用的有三种情形：具有普遍法律适用指导意义的；上一级人民法院或者其辖区内各基层（中级）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；由中级（高级）人民法院一审更有利于公正审理的。根据《实施办法》第六条的规定，具有普遍法律适用指导意义的案件，是指法律、司法解释规定不明确或者司法解释没有规定，需要通过司法裁判进一步明确法律适用的案件。同类案件存在重大法律适用分歧是指人民法院在对相同类型案件作出裁判时，未能就法律适用和案件处理达成一致意见，从而造成“同案不同判”的结果。在审判工作中统一法律适用标准，是人民法院依法独立公正行使审判权的基本职责，是维护国家法制统一尊严权威的重要保证，也是提升司法质量和公信力的必然要求。为了正确行使审判权，依法保护当事人合法权益，维护社会公平正义，当中（基）层人民法院审理的第一审行政案件存在同类案件有重大法律适用分歧的，可以提请上一级人民法院审理。此外，对基层人民法院报请中级人民法院审理的案件情形还有两种特殊情形的规定，即第四条第一款第一、二项，主要是指涉及重大国家利益、社会公共利益，不宜由基层人民法院审理的；以及在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的案件。

　　**2.上一级人民法院提级管辖的问题**

　　根据《实施办法》第四条第二款、第五条第二款的规定，中级人民法院和高级人民法院对辖区基层（中级）人民法院受理的一审案件，认为有必要由本院审理的，应当决定提级管辖。对于提级管辖的案件情形，中级人民法院和高级人民法院均可适用的有三种情形：具有普遍法律适用指导意义的；其辖区内各基层（中级）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；由中级（高级）人民法院一审更有利于公正审理的。此外，对中级人民法院提级管辖的案件情形还有两种特殊情形的规定，即第四条第一款第一、二项，主要是指涉及重大国家利益、社会公共利益，不宜由基层人民法院审理的；以及在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的案件。

　　**3.**   **相关程序规定**

　　在下级人民法院报请上一级人民法院管辖、上一级人民法院提级管辖规定实施过程中，需要注意的是，前述完善提级管辖的规定适用于全国，而不局限于十二个试点省份。

　　根据《实施办法》的第七条、第八条第一款规定，案件报请上一级人民法院审理的，应当经原受理诉讼的下级人民法院院长批准后,于案件法定审理期限届满三十日前通过提交请示的方式进行报送。如果相关案件还涉及法律统一适用问题的，还应当经本院审判委员会讨论决定。在具体操作上，对行政案件的提级管辖，应当由下级人民法院将案件报送到上一级人民法院立案庭，由立案庭登记后，转交行政庭进行审查。行政庭须在十五日内作出同意提级管辖的行政裁定，或者不同意提级管辖的批复。原受理诉讼的下级人民法院收到上一级人民法院同意提级管辖的行政裁定后，应当在十日内将案卷材料进行移送，并书面通知当事人。对检察机关根据行政诉讼法第二十五条第四款规定提起的诉讼，应当书面通知检察机关。原受理诉讼的下级人民法院收到上一级人民法院不同意提级管辖的批复后，应当继续对案件进行审理。根据《实施办法》第八条第二款的规定，中级（高级）人民法院决定提级管辖的，应当报高级（最高）人民法院立案庭备案。

　　目前，案件提级管辖机制仍然属于人民法院内部启动的程序，提级管辖也主要依托下级人民法院报送请示的形式来实现。下一步，在条件成熟时，也可以探索建立当事人申请提级管辖机制。要注意的是，这种机制的探索建立既要发挥当事人的监督作用，又要防止滥用此权利，变相提高审级。

　　**（三）关于向最高人民法院申请再审的程序问题**

　　根据行政诉讼法第九十条的规定，当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向上一级人民法院申请再审，但判决、裁定不停止执行。根据该规定，当事人申请再审的是“上提一级”提出。因此，最高人民法院自2015年5月1日后受理的行政申请再审案件长期处于高位运行态势，一定程度上影响了监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用职能的发挥。为了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，根据《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》的意见和《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》，《实施办法》作出了当事人不服高级人民法院生效裁判，应当向原审高级人民法院提出再审申请的原则性规定。只有符合《实施办法》第十一条第一款两种情形之一的，当事人才可以向最高人民法院申请再审。

　　**1.适用范围**

　　第一，最高人民法院作为本次四级法院审级职能改革的试点法院，上述试点内容的规定适用于最高人民法院所有再审申请案件。即所有向最高人民法院提出再审申请的当事人，均需遵守《实施办法》中这部分的规定，而不仅限于试点的十二个省份中的案件当事人。此外，当事人对中级、专门法院作出的生效行政判决、裁定，认为有错误的，仍应该根据行政诉讼法第九十条的规定，向高级人民法院申请再审。

　　第二，根据《实施办法》第十一条第一款的规定，符合下列情形之一的，可以向最高人民法院申请再审：（一）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；（二）原判决、裁定经高级人民法院审判委员会讨论决定的。根据上述规定，只有当事人仅对法律适用有异议的，才可以向最高人民法院申请再审。如果当事人不但对法律适用有异议，且对案件基本事实的认定、认定事实的主要证据采信以及原审诉讼程序等也有异议，则应当向原审高级人民法院提出再审申请。此外，对于经过高级人民法院审判委员会讨论决定的案件的再审申请，因不宜再由原审人民法院审查，当事人可以不受《实施细则》第十一条第一款的规定，就此类案件直接向最高人民法院提出再审申请。

　　**2.当事人向最高人民法院申请再审需要提交的材料**

　　当事人向最高人民法院提出再审申请的，其提交的再审申请书除应载明必须的事项外，还需要根据《实施办法》第十二条的规定，包含以下的内容：在再审申请书中声明对原判决、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，同时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。据此，2021年10月1日以后，当事人不服高级人民法院生效行政裁判向最高人民法院提出再审申请的，需在再审申请书中增加以下两个方面的内容：一是对原审行政裁判认定的基本事实、认定事实的主要证据、适用的诉讼程序三者“均”没有异议的声明；二是需要概括出案件所涉及的法律适用争议问题，以及原审行政裁判适用法律错误的论证理由和依据。当事人提交前述材料后，最高人民法院在之后进行的审查活动时，可以基于当事人的声明，仅就法律适用问题作出判断。

　　**3.最高人民法院职能部门间的分工**

　　　　当事人向最高人民法院提出再审申请的，由最高人民法院立案庭或各巡回法庭诉讼服务中心对其提交的材料进行形式审核。如果其提交的材料不符合《实施办法》第十一、第十二条第一款规定的，由最高人民法院立案庭或各巡回法庭诉讼服务中心对当事人给予指导和释明，一次性全面告知其在十日内予以补正相关材料。如果再审申请人无正当理由逾期未予补正的，应当按撤回申请处理。按照撤回申请处理的，不影响当事人在法定再审申请期限内继续行使再审申请权利。

　　经最高人民法院立案庭或各巡回法庭诉讼服务中心进行形式审核后，认为当事人提交的再审申请材料符合《实施办法》规定的形式要件的，应当将案件编立“行登”案号，并将相关材料转交最高人民法院行政庭或各巡回法庭行政审判团队进行审查。

　　**4.对当事人再审申请的审查和处理**

　　**第一，最高人民法院可以决定将再审申请案件交高级人民法院审查。**《行政申请再审规定》《实施办法》均明确规定了最高人民法院交原审高级人民法院审查再审申请案件的具体情形，鉴于上述两个规范性文件都是最高人民法院进行行政申请再审案件审查的重要依据，二者相互补充、并行适用，所以，在具体的操作上，最高人民法院将行政申请再审案件交高级人民法院审查的情形应综合考虑上述两个规范性文件的内容，整合为以下五种情形：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（两个文件均规定）；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（《实施办法》规定）；再审申请人或者第三人人数众多的；由高级人民法院审查更适宜实质性化解行政争议的；最高人民法院认为可以由高级人民法院审查的其他情形（后三种情形由《行政申请再审规定》规定）。

　　在具体的程序上，根据《实施办法》第十三条的规定，决定交由高级人民法院审查的，最高人民法院应当自收到行政再审申请书之日起三十日内作出决定，并在决定作出十日内将决定书、再审申请书和相关材料送原审高级人民法院立案庭，并书面通知再审申请人。

　　**第二，由最高人民法院对行政申请再审案件进行审查。**

　　最高人民法院经审查，认为所涉案件应当由本院受理的，应按照规定程序将案件编立“行申”案号后继续审查，并根据不同情况，作出以下审查处理决定。

　　**一是由最高人民法院裁定提审。**根据《实施办法》第十四条的规定，如果原生效的行政判决、裁定适用法律确有错误，且符合下列情形之一的，最高人民法院应当裁定提审：具有普遍法律适用指导意义的；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；最高人民法院认为应当提审的其他情形。

　　**二是由最高人民法院裁定提审或者指令再审。**根据《行政申请再审规定》第二条的规定，原生效的行政判决、裁定适用法律确有错误的下列行政申请再审案件，最高人民法院应当裁定再审：在全国具有普遍法律适用指导意义的案件；在全国范围内或者省、自治区、直辖市有重大影响的案件；跨省、自治区、直辖市的案件；重大涉外或者涉及香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的案件；涉及重大国家利益、社会公共利益的案件；经高级人民法院审判委员会讨论决定的案件；最高人民法院认为应当再审的其他案件。需要注意的是，该规定中的“裁定再审”包括了最高人民法院提起再审和指令再审两种方式。我们认为，在《实施办法》发布以后，对于“具有普遍法律适用指导意义的”案件，最高人民法院只能裁定提审，而不能再作出指令再审的裁判方式。其余情形的案件，最高人民法院可以根据具体的情况作出提审或者指令高级人民法院再审的裁定。

　　**三是由最高人民法院裁定驳回当事人再审申请。**根据《行政申请再审规定》第四条的规定，已经发生法律效力的判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确，当事人主张的再审事由不成立的，最高人民法院可以迳行裁定驳回再审申请。据此，对于立“行申”案号的案件，最高人民法院可以依照《行政申请再审规定》附件3的文书范本迳行驳回再审申请，也可以对驳回再审申请的理由进行适当的阐述。

　　**5.“法律适用确有错误”的判断**

　　《行政申请再审规定》《实施办法》中均有原判决、裁定适用法律确有错误的规定。我们认为，对于哪些情形属于“法律适用确有错误”，可以参照《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）第三百九十条关于“原判决、裁定适用法律确有错误”的规定。即有下列情形之一，导致判决、裁定结果错误的，应当认定原判决、裁定适用法律确有错误：（一）适用的法律与案件性质明显不符的；（二）确定民事责任明显违背当事人约定或者法律规定的；（三）适用已经失效或者尚未施行的法律的；（四）违反法律溯及力规定的；（五）违反法律适用规则的；（六）明显违背立法原意的。

　　**（四）关于高级人民法院报请最高人民法院受理申请再审案件的程序**

　　根据《实施办法》第十五条的规定，高级人民法院在申请再审案件的审查过程中，认为其受理的行政申请再审案件的原判决、裁定适用法律确有错误，且符合最高人民法院提审条件的，经本院审判委员会讨论决定后，可以报请最高人民法院审理。

　　我们认为，高级人民法院可以报请最高人民法院审理的行政案件需要符合三项条件，即高级人民法院经过审查认为，所涉案件“适用法律确有错误”，且符合《实施办法》第十四条规定的最高人民法院提审条件，此外，报送之前还需经过高级人民法院审判委员会讨论。

　　高级人民法院报送的行政案件来源包括以下三种：**一是**当事人不服高级人民法院辖区内中级或专门人民法院作出的生效行政裁判，依照行政诉讼法第九十条规定向高级人民法院申请再审的；**二是**当事人不服高级人民法院作出的生效行政裁判，根据《实施办法》第十一条规定向其申请再审的；**三是**最高人民法院交高级人民法院的申请再审案件。对于第三种来源，考虑到最高人民法院决定将案件交高级人民法院审查，只是对案件进行初步审核和判断之后作出的处理，不排除高级人民法院在审查过程中，又发现一些适宜由最高人民法院审理的情形。因此，如果此类案件经高级人民法院审判委员会讨论决定，可以报请最高人民法院审理。

　　根据《实施办法》第十五条第二款的规定，最高人民法院收到高级人民法院根据前款规定提出的请求后，认为有必要由本院审理的，作出提审的裁定。如果认为没有必要由本院审理的，作出不予提审的批复。

　　**三、** **狠抓落实，确保行政审判各项改革工作取得实效**

　　“明确四级法院审级职能定位”是中央《关于政法领域全面深化改革的实施意见》部署的重要改革任务，本次试点改革创新力度大，通过同步调整四级法院的审级职能、案件结构及运行机制等，全面优化上下级人民法院审判监督指导关系。各级人民法院行政审判部门要从实际出发，聚焦具体问题，探索创新工作举措，确保试点中行政审判各项改革工作取得实效。在推进本次改革过程中，各级人民法院行政审判部门要及时总结可复制、可推广的经验。对于改革过程中发现的问题和困难，采取积极有效的措施加以解决，同时，向上级人民法院报告相关意见建议。

　　最高人民法院行政审判庭将继续加大对审级职能如何实现问题的研究和制度设计，确保工作更加聚焦到监督指导全国法院行政审判工作、正确统一适用法律上来。

　　作者介绍

　　于厚森，最高人民法院行政审判庭庭长；

　　梁凤云，最高人民法院行政审判庭副庭长；

　　李小梅，最高人民法院行政审判庭