（审级职能定位改革）龙宗智：审级职能定位改革的主要矛盾及试点建议｜ 中法评. 策略

　　目次

　　一、审级职能定位改革要点

　　二、案件下沉是否会产生负面效应

　　三、提级管辖择案而审是否好看不好用

　　（一）历史的“经验”及现实的障碍

　　（二）案件请示机制对提级管辖仍然可能发生抵消作用

　　（三）需求错位与动力不足

　　（四）技术难题

　　四、再审程序是否承受了难以承受之重

　　五、改革试点需要注意的方法

　　（一）注意应对难点疑点

　　（二）注意兼顾正负效应

　　（三）注意听取外部意见

　　（四）注意考量框架内外

　　本文首发于《中国法律评论》2022年第2期策略（第164-172页），原文13000余字，为阅读方便，脚注从略。

　　根据全国人大常委会的授权决定及最高人民法院《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《试点办法》），四级法院审级职能定位改革于2021年10月启动。此项改革意义重大，被认为是“新中国成立以来涉及法院层级最全、涵盖诉讼领域最广、系统集成程度最高的一次审级改革”。改革采取先试点后推行，意图通过试点检验改革方案的合理性、可行性与实践效应，为此尤须注意推动改革可能遇到的矛盾和问题。

　　笔者在对方案研判并对某些试点法院进行调研的基础上，针对主要改革举措，试析推动此项改革可能遇到的主要矛盾，并提出若干试点建议。

　　审级职能定位改革要点

　　根据最高人民法院向全国人大常委会所作报告，四级法院审级职能定位改革试点的主要内容，一是完善民事、行政案件级别管辖制度；二是完善案件管辖权转移和提级审理机制；三是改革民事、行政再审申请程序和标准；四是完善最高人民法院审判权力运行机制。

　　可见除最高人民法院自身的改革外，对法院整体职能构造产生重要影响的改革举措可以概括为三个方面：

　　一是案件整体下沉。即通过调整民事、行政一审案件级别管辖，将案件“沉下去”，保障一般案件在中级人民法院二审终审，由此实现“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”的职能定位。

　　二是特殊案件提级管辖。即完善下报上提的提级管辖制度，建立择案而审机制，实现特殊案件在高一级法院审理，以保障国家和社会重大利益，打破诉讼“主客场”，发挥上级法院对法律适用的指导功能。

　　三是通过改革进一步发挥再审功能。即通过改革再审程序和标准，主要依托再审，实现高级人民法院依法纠错、统一裁判尺度的职能定位；同时，于再审程序中，最高人民法院探索“择案而审”，进一步发挥监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用的功能。

　　以上三方面改革举措是一个有机整体。案件下沉是基础，由此推动实现基层社会治理目标和中基层法院职能新的定位。而在一般案件已经在中基层法院实质解决纠纷并实现二审终审的情况下，两级高层级法院势必主要依托再审实现纠错和统一裁判尺度与法律适用的功能，因此需要完善再审程序和标准，进一步发挥再审功能。且为保障特殊案件的审理质量并发挥上级法院的法律适用指导功能，需要级别管辖具有一定的灵活性，由此建立提级管辖和择案而审机制。

　　然而，实践理性告诉我们，因受各种主客观因素约束，设计上看似合理且能自洽的制度，实践中不一定尽如预期。由于现行审级制度和法院职能定位，是长期运行包括内外博弈所形成的，已经为内部适应并获得外部条件支持，有的甚至本身就是改革的成果，一朝改变，势必产生新的矛盾和问题，乃至发生某些负面实践效应。同时，目前的改革试点方案是在审级制度等司法及诉讼制度基本框架不变的前提下设计的，可能因制度框架约束，而使改革方案难以发挥预期功效。下面逐一进行分析。

　　案件下沉是否会产生负面效应

　　最高人民法院于2019年及2021年分别发布两个调整民事案件受案标准的文件，大幅度调整高、中级人民法院民事案件的受案金额标准，从而保证民事案件整体下沉，实现一般案件在中级法院二审终审的目标。初步测算，按照各高级法院50亿元、中级法院5亿元的受案金额，较之改革前，高级法院与中级法院的民事一审案件减少90%以上，高级法院的民事二审案件随之减少90%以上。

　　此外，根据最高人民法院《试点办法》第2条规定，在试点地区，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，其中包括政府信息公开、不履行法定职责等四类案件，从而扩大了基层法院对行政案件的受案范围。

　　案件下沉，是为了克服四级法院职能混同，案件分布呈圆柱状结构而缺乏应有的金字塔特征的不合理性和实践弊端，这是实现审级职能定位改革最重要的步骤，意义重大。但此种受案结构调整，尤其是民事案件的受案结构调整，也产生了若干矛盾，并可能导致某些负面效应，不容忽视。

　　其一，案件下沉与基层院办案能力和办案条件存在一定矛盾，可能对办案质量有影响。从四级法院审级职能和资源配置的制度性安排看，总体而言，法院层级越高，则法官能力越强，审判条件也相对较好，尤其是审判的中立和独立性增强，受外部干扰较少。

　　案件整体下沉，一方面，可能增大案件体量，加剧人案矛盾。但从统计数据看，这一问题并不突出。因为虽然曾由中级法院一审的案件90%以上下沉到基层法院，但这部分案件对基层法院案件数量影响不大。即使是在部分人案矛盾突出的基层法院，所增加的工作量也比较有限。调研时，基本没有基层院因案件下沉抱怨工作量难以承受的。

　　另一方面，原由中院审理的、涉及巨大经济利益的大案以及部分难案随之下沉，则对基层法院审理能力带来挑战。从法院内部因素看，基层法院法官年轻化、审判经验不足的问题仍然比较突出；从外部因素看，虽然这些年司法反腐倡廉卓有成效，但地方各种因素对案件的影响仍然不可小视。尤其是如果案件涉及地方利益，与地方政府考量的因素包括属地企业利益、重大项目、招商引资相关，法院审判仍然会受到较大压力。因此，保持部分大案、难案由较高层级的法院初审和终审，更有利于实现司法公正；而案件结构常规性下沉，则可能会付出部分案件质量下降的司法代价。

　　其二，无差别下沉与地区差别存在矛盾，质量隐患在某些地区可能更为突出。民事案件的受案标准，是调节级别管辖的主要方法。我国法院的民事案件受案标准，以诉讼金额为据，在多年来的调整过程中，形成了由地区间大差别、到缩小差别、再到无差别三个阶段。

　　第一阶段，1999年最高人民法院颁布《最高人民法院批准各高级人民法院辖区内各级人民法院受理第一审民事、经济纠纷案件级别管辖标准》，根据最高人民法院“法发〔1999〕11号通知”的要求，由高级人民法院“根据本地实际情况”，制定本辖区各级人民法院分级受理第一审民事、经济纠纷案件级别管辖标准，并报经最高人民法院批准执行。这个管辖标准，不仅各省不同，而且一省内不同地区的受案金额标准也不同，可以说是“因地制宜”的大差别模式。

　　第二阶段，2015年最高人民法院下发《关于调整高级人民法院和中级人民法院管辖第一审民商事案件标准的通知》（法发〔2015〕7号文），按照经济发达程度，将高、中级人民法院分为四类，分别规定了两级法院的管辖标准。可见，标准设定已采取类型化方法，差别性明显减小。

　　而第三阶段则是最高人民法院〔2019〕14号文和〔2021〕27号文的下发，在平均标准提高十倍以上的同时，采取了无差别的标准设置方式，经济发达地区如上海，欠发达地区如西藏，均适用同样的受案金额标准。此种方式，说明最高人民法院已完全转变指导观念，认为受案金额标准的级别划分，不必考虑“当地实际情况”，而可采用整齐划一、清晰明了的标准设置。

　　其原因也许在于，大幅度提高高、中级法院受案标准，已经基本将一审民事案件常规性地划归基层法院，虽有地区差别，但差别也不太大，毕竟5亿元以上的案件即使在发达地区数量也不多，50亿元以上的案件更为稀少，因此不再需要注意地区差别；如果欠发达地区基层法院办理大案有困难，可以更多地适用特殊案件提级管辖的方式进行受案层级调节。

　　然而，对此也应注意的是，特殊案件提级管辖的标准同样是统一即无区别的，毕竟欠发达地区基层法院的审判能力和条件更为有限，无差别的案件下沉，对这些地区的审判工作可能带来更大挑战，不利于保障某些案件的办案质量。

　　其三，高层级法院审判功能虚化与强化指导作用的要求可能存在矛盾，在某种程度上妨碍高层级法院诉讼功能及指导作用发挥。在一审、二审民事案件基本下沉于基层法院和中级法院后，省高级法院将主要承担再审功能，最高人民法院的诉讼功能则进一步被限制于特定的再审。高层级法院办理的民事一审、二审案件大幅度减少，是本次改革的一个要点，也是进一步发挥高层级法院统一裁判标准和法律适用功能的配套性举措，其积极意义不容忽略。

　　但另一方面可能出现的问题也需适当注意。案件经过二审终审矛盾纠纷已经基本依法解决，启动再审系例外情况，高层级法院大幅度减少一审、二审案件的审理，在司法体系中的诉讼功能和实际作用可能降低；由于甚少经历乃至基本不经历审理程序更严格、审理内容较为全面的一审、二审审理，尤其是事实审审理，高层级法院法官对案件的感悟和相应的司法经验可能减弱，因此可能妨碍高层级法院有效发挥统一裁判标准和法律适用的功能。

　　而且需要注意的是，在国家体制中，我国最高人民法院属于诉讼性法院类型，其功能更侧重于解决各类纠纷，而不是国外那种实施司法审查包括违宪审查的所谓“宪法性法院”。在执政党统揽全局协调各方高度集中统一的政治体制下，法院一般不单独决定关乎全局的重大司法政策，不具有“司法造法”功能，因此，不能以国外高层级法院模式来设计我国的改革方案。对此，应当说最高人民法院已有清醒认识，相关改革文件已经明确体现了立足国情实事求是的要求。

　　有鉴于此，最高人民法院仍然需要配置足够的审判能力，以发挥其在解决纠纷体系中最重要司法机构的功能。在前引何帆解读最高人民法院改革的文章中，也指出由于我国是超大型单一制国家，每年3000万件案件基数，决定了最高人民法院的案件体量不能过低，更不能按照联邦制国家最高法院“数人办百案”的模式运转。然而，按照目前的整体下沉方案，高层级法院尤其是最高人民法院，将会很少接触未终局裁判的民事案件，虽然还有再审案件可维持相当案件体量，但毕竟判决已经生效，高层级法院的诉讼功能受限，其指导能力也可能受到影响。

　　不过，从方法论上讲，改革长期形成的运作模式，调整管理和利益格局，不可能是有利无弊的作业，只能根据实际情况及社会进步要求斟酌利弊，作出相对合理的选择。目前的《试点办法》，可以说是为实现改革目标而采取了相对彻底的办法。

　　当然，为了应对以上三种矛盾，也可以考虑实施一种相对缓和的、渐进的改革方式，实现案件分步下沉，保持高层级法院常规性地审理一定数量的一审、二审案件，同时继续按类型化方式处理改革中的地区差别。但这种较缓和的改革方式可能存在近期改革不彻底，功能配置不到位的弊端。因此，目前的方案也是有根据的，是可以理解的。对斟酌利弊反复论证而产生的试行方案，不宜随意臧否。

　　在既定《试点办法》之下，希望能够在试点过程中注意检验该方案的可行性及实施效益，同时也能注意在目前的试点制度框架下，采取必要措施减少负面效应。如在调研中，基层法院普遍提到希望上级法院加强对基层法院的指导，加强基层法官与辅助人员队伍建设，帮助解决基层法院在人员编制和审判条件上的困难等。这些建议，属于改革“强配套”的内容，已经被高层级法院尤其是最高人民法院注意到，主要问题还是在于如何落实。

　　提级管辖择案而审是否好看不好用

　　《试点办法》在将民事案件整体“沉下去”的同时，还注意采取措施将特殊类型的案件“提上来”，即完善提级管辖、择案而审的制度，保障国家和社会的重大利益，维护司法公正，并有效发挥上级法院在法律适用上的指导作用。

　　基于案件利益的重大性、疑难和有争议性、指导意义及公正性要求，《试点办法》要求将五类特殊类型案件以下送和上提的方式实现提级管辖。这种将特殊类型案件“提上来”处理的方式，与案件整体沉下去的做法形成一种对应关系，从而显示了四级法院审判功能配置的一种合理格局。然而，看似妥当的制度设计不一定在实践中有效。因为仍然存在一些妨碍制度设计功能有效发挥的因素。

　　（一）历史的“经验”及现实的障碍

　　《人民法院第二个五年改革纲要（2004—2008）》要求“改革下级人民法院就法律适用疑难问题向上级人民法院请示的做法”，明确对案件请示机制进行诉讼化改造，即按照诉讼法关于管辖权转移的规定，通过把特殊类型案件交上一级法院审理，取代案件请示的做法。

　　2010年印发的最高人民法院《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）依循上述思路，明确基层人民法院和中级人民法院对于已受理的四类第一审案件，可以依法报请上一级法院提级管辖：（1）重大、疑难、复杂案件；（2）新类型案件；（3）具有普遍法律适用意义的案件；（4）有管辖权的人民法院不宜行使审判权的案件。

　　最高人民法院〔2010〕61号文下发，是在当时司法行政化可谓“甚嚣尘上”的背景下，以“审级独立”为法理依据而对司法行政化的一种纠正。这个文件于2011年春节前发布，笔者因此在《人民法院报》发表的文章中称：“就像收到一份节日贺礼，平添一分过节的喜悦。”但对文件落实也不无担心：“长期以来的习惯做法不一定能很快改变，而且形成这些习惯的影响因素也未根本消除，因此，执行问题仍需高度重视。”从实际情况看，该文件并未有效执行，欲对案件请示制度作诉讼化改造的目的亦未全部实现。

　　看来很合理的提级管辖机制实践中却遇到障碍，究其原因，主要是有形无形的案件请示制度并未取消，以及提级管辖缺乏动力。此外，也同程序技术上的某些障碍有关。今天再次启动提级管辖改革，我们需要思考，对该机制的障碍因素是否消除，以及有没有适当的应对措施克服可能存在的障碍。笔者认为，此前改革的障碍因素仍然存在，“执行问题仍需高度重视”。

　　（二）案件请示机制对提级管辖仍然可能发生抵消作用

　　疑难案件请示报告，在中国法院体制中，承载了帮助下级法院解决事实、法律及案件处理上的疑难问题的功能，同时又具有获取上级助力，克服内部分歧和外部干扰，以及防止上诉改判等作用。而且下级法院有需求，上级法院也常常表示“同情之理解”；而对一些重大、疑难、敏感案件的行政指导，甚至被认为系上级法院的责任。 因此，最高人民法院〔2010〕61号文欲以提级管辖取代案件请示制度，显然属于过于理想化的制度安排。

　　笔者认为，鉴于目前司法现实，对某些特殊的疑难重大敏感案件的内部请示仍然不可避免，此项制度无法被取代，只能寻求其适用范围限制与操作相对规范。

　　也许是吸取61号文的经验，本次改革设计的提级管辖围绕四级法院功能定位主题展开，避开了案件请示制度的诉讼化改造问题，笔者认为这是尊重现实、相对合理的做法。但不能忽略的是，请示报告的适用更为便捷，更有动力，作用也更加多元，很难避免其冲击提级管辖制度。因此，在试点中，注意限制和规范案件请示制度，防止其妨碍提级管辖制度实施，是推动改革的“题中应有之义”。

　　（三）需求错位与动力不足

　　《试点办法》规定了五类提级管辖的特殊案件，但在实践中却容易出现需求错位，即下级法院愿意上送的往往是那种管辖利益不大，但处理难度较大的案件，包括在事实认定、法律适用或案件处理上有难度，而且容易成为社会敏感或当事人缠讼的案件。

　　但对这些案件，上级法院法官也会认为是“烫手的山芋”，而不太愿意提上来处理。而在下级法院处理可能不利于司法公正的案件，如受诉讼“主客场”影响的案件，下级法院一方面可能仍然自恃立场公正（少有法院及法官会承认自己处理案件会不公正），另一方面又可能受制于地方影响，往往会缺乏报送案件动力。因为“主客场”现象就是由于牵涉地方重要利益产生保护主义。在目前情况下，虽然推进人财物省级统管，但法院仍然与地方有千丝万缕的联系，并在诸多方面受制于地方，很难不受地方影响。而适于提级管辖的新类型案件或法律上有争议的案件，毕竟数量有限。

　　笔者在两个试点省级高院的调研，发现试点开始后三四个月内，提级管辖的数量很少，新类型案件和法律上有争议的案件报送更少。因上级法院努力推动，目前情况有一些变化。全国已有一批高、中级法院依职权提级管辖，以及中、基层法院报请提级管辖的“特殊类型案件”。如至2022年2月中旬，重庆有教育双减、环境资源等领域的民事下交上案件5件左右，另有一件行政诉讼的上提下案件。但后续如何发展，如何形成稳定机制，仍有待观察。

　　（四）技术难题

　　案件提级管辖的困难，还有技术上程序上的原因。首先是识别，《试点办法》所规定的识别标准，每一点均有一定的解释余地，尤其是那些“非典型”案件，识别上可能产生争议。如利益的重大性是提级管辖的一个标准，而就具体案件，有些比较明显，有些则较为模糊。

　　另一个技术问题，是移送的时机。《试点办法》第7条规定：“案件报请上一级人民法院审理的，应当经本院院长批准，至迟于案件法定审理期限届满三十日前报送；涉及法律统一适用问题的，应当经审判委员会讨论决定。”有的案件，可在立案及庭前审查阶段识别为特殊案件类型。但也有相当一部分案件，在开庭后才能发现更适合提级管辖，而因已经开庭审理，如移送案件则造成开庭程序无效，不仅浪费了审判资源，增加了当事人双方讼累，在法律上也缺乏依据。

　　因此有的试点法院认为，此种案件不宜再报送改变管辖。如《重庆市高级人民法院关于特殊类型案件报请上一级人民法院审理的实施意见》第2条规定，报请上一级人民法院审理的特殊类型案件应当尚未开庭，且审理时间未超过法定审限的二分之一。如不符合以上条件，高、中级人民法院可以指导原受诉人民法院按照相关规定进行请示或提起审判法律适用疑难问题咨询，强化审判监督指导（但四川省高院的相关规定，是开庭后经向当事人释明也可报送提级管辖）。

　　综上，《试点办法》设计的提级管辖，在实施过程中可能存在一些障碍，改革中应当注意采取激励机制增强实施动力，而且这种机制不仅能适用于试点阶段，而且可以长久使用。同时应注意防止案件请示制度对提级管辖的妨碍，以及减少提级管辖的程序障碍，使其便于实施、合理实施。

　　再审程序是否承受了难以承受之重

　　在案件整体下沉后，两级高层级法院的诉讼功能尤其是民事诉讼功能，在相当程度上系于对生效裁判案件的再审。不仅省高级法院依法纠错和统一裁判尺度主要依靠再审，最高人民法院履行监督指导审判及统一法律适用的职能，除制定司法解释及发布指导性案例等指导功能外，就诉讼管道利用而言，也主要依赖再审程序。因此，再审程序可能成为高层级法院发挥诉讼功能的主要“抓手”。

　　然而笔者认为，此种制度设计可能使再审程序承受不应承受也难以承受之重，因此不尽符合诉讼规律。如果说前述两方面的矛盾是推动改革所难以避免，而且在试点方案框架内采取措施可以缓解乃至解决矛盾，那么再审程序的承重问题，则属于根本性的制度设计问题。不能否认，在目前的诉讼制度框架和司法现实背景中，适度重视再审的功能有其合理性，但使再审承担过于沉重的诉讼使命以及司法实践中有欠妥当的再审程序利用，将损害司法利益，同时也难以实现高层级法院统一裁判尺度和法律适用的预期目标。

　　（一）当前适当重视再审功能有其合理性。再审是对生效裁判依法纠错，是司法救济制度的重要组成部分。在我国目前司法制度与实践背景下，需要适当重视再审功能。一方面因为我国实行二审终审，没有三审救济，再审制度可以在某种程度上弥补审级简略的不足，从而进一步保障司法公正。另一方面，也是因为当前及今后相当一个时期内，对一审、二审裁判质量不容过于乐观。

　　由于法院普遍存在案多人少的矛盾，很难做到对所有个案都“精雕细琢”；目前中级、基层法院法官审判经验不足、能力不足的问题仍然比较突出；由于司法岗位所受限制，以及法官助理被遴选为员额法官的不确定性及时间较长，优秀的司法后备人才进不来留不住的问题也比较突出。此外，法院内外妨碍司法公正的因素亦未充分消除。在这种情况下，适当强调再审救济功能，对部分裁判错误案件依法纠错，具有合理性和必要性。

　　正是由于上述原因，笔者认为，《试点办法》目前全面调整再审层级管辖，将高级法院作为主要的再审法院，最高人民法院再审则属“法律审”意义上的择案而审，导致部分再审案件审级下移，可能对“依法纠错”有不利影响。《试点办法》第四部分对再审程序的调整，规定高级法院需要承担：（1）不服中院二审裁判案件的再审审查；（2）不服本院二审裁判案件的再审审查。由于高级法院对本院二审或曾向高级法院请示过的案件进行再审审查，属于自我纠错，在实践运行中仍然将十分困难。

　　刘峥、何帆《〈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》一文中，强调“作出上述调整的主要考虑是：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”。

　　然而，这一对司法现状的判断似乎过于乐观。从实际运行看，“同一法院另行组成合议庭进行‘自审自纠’，尚需要合议庭足够强的独立性，面临的内部压力远远大过于上级法院的改判”。而且，我国司法实行法院依法独立审判而非法官独立，对本院作出的生效裁判进行纠错，在司法制度的意义上仍属于“自审自纠”，再审法院仍然系“自己案件的法官”，因此纠错难度较大。

　　在再审改革方案已确定并普遍实施的情况下，为防止再审纠错能力明显降低，最高人民法院可以考虑在近两年适度放宽法律和事实问题区分的标准，适当放宽最高人民法院“认为应当提审的案件”的标准，允许更多的案件进入最高人民法院再审。尤其是针对在地方纠错难度很大的刑事案件。

　　（二）高层级法院诉讼功能主要系于再审，可能因“绑定效应”和“鼓励作用”，损害法律关系的安定性与裁判的权威性。再审是一柄“双刃剑”，因为裁判已生效执行，再作回转，有些案件已经不具备条件，而且改变生效裁判，还会损害法律关系的安定性与裁判的权威性，因此，再审启动须十分慎重，须权衡司法公正与法律安定性两方面利益；如果某些个案中公正利益不是很大，可以将维护法律安定性放在首位。

　　《试点办法》推进案件下沉，使高级法院在民事诉讼功能上基本定位为再审法院，最高人民法院的诉讼功能亦在相当程度上系于再审。在此种制度安排下，要求高层级法院对生效裁判保持谨慎态度，因此少用再审程序可能比较困难，因为这样做难以有效发挥高层级法院的诉讼功能，包括统一裁判尺度和法律适用的功能。而在一审、二审案件下沉的背景下有效发挥高层级法院的诉讼功能，就容易形成对再审程序的过度适用。可以说这是再审对高层级法院的“绑定效应”。

　　而在另一方面，此种“绑定”还可能产生一种“鼓励作用”，即由于高层级法院对再审功能的重视，可能鼓励当事人进一步寻求再审救济，从而形成一种推动再审的内外合力（不过如实行再审申请预收费制度可能在一定程度上抑制再审意愿）。

　　对这些年来的民事再审启动过于随意的问题，学界早有诟病，即所谓“再审通常化”“特殊救济普适化”“终审不终”等实践弊端。以至于有学者多年前就断言：“再审程序对司法终局性和权威性的破坏已威胁到整个社会对司法的信心，从而从根本上动摇着司法的正当性。”

　　不过，笔者认为，这些年再审程序过度适用的弊端，主要表现在部分法院的民事诉讼中。刑事诉讼由于受各方面因素限制，反而存在启动再审过于艰难的问题，因此在一定程度上使再审程序虚置。审级职能定位改革实施后，高层级法院的诉讼功能尤其是民事诉讼功能被进一步绑定于再审，使再审程序在诉讼制度中的权重进一步增加，可能带来损害法律关系安定性及裁判权威性的负面效应。

　　（三）主要依靠再审统一裁判尺度和法律适用存在缺陷。在高层级法院极少审理未生效裁判案件的情况下，再审成为统一裁判尺度和统一法律适用的主要程序载体。然而，被寄予如此厚望的再审程序，因其特殊诉讼性质不一定能够有效承载这一功能。因为再审最突出的特点在于突破了既判力制度和程序安定性原则的要求，而在案件审结并具有法律效力之后，为其提供一种获得再次审理的可能，因而属于“消防通道”性质的非通常救济路径。

　　基于这一特殊性质，其适用范围、启动条件以及案件改判条件的设定，均须符合严格化和谨慎性的要求。正是由于再审必须考虑裁判的既判力维系，关注法律关系安定性价值，因此无论就事实认定，还是法律适用，作为特殊救济程序的再审与作为常规救济程序的二审均有一定区别。

　　如就事实认定，再审启动和改判应当有更严格的证明标准。部分国家以事实证据为由启动再审，须发现可能颠覆原判的新证据，或者发现新证据、将其与原有证据相结合可能颠覆原判，才能重审和改判生效裁判案件。我国法律规定的再审启动，不限于新证据的发现，然而，即使以原判证据不确实、不充分，主要证据有矛盾为由，否定或部分否定判决事实，也应当采取较之二审更为严格的标准。而就法律适用，亦须有维护司法公正、纠正冤错案件的重要理由，才应调整法律适用和案件处理。如在刑事再审中，存在“认定罪名错误”“量刑明显不当”等法律适用的重大缺陷，才可启动再审并作改判。

　　由此可见，通过再审虽可依法纠错，但再审裁判尺度的宽严松紧与一审、二审案件有别，高级法院主要依靠再审统一辖区法院的裁判尺度的制度设计，可能存在一定缺陷。同理，最高人民法院通过再审统一法律适用亦有不足，因为特别救济程序中的法律适用，不一定均能普遍适用于普通程序。尤其涉及裁判尺度及法律规则的“边缘地带”，再审与一审、二审的考量是有区别的。

　　此外，部分再审案件系政策性再审案件，体现特定时期的司法政策，但其裁判准则，不一定能贯彻于法院平时对普通案件的审判。如傅郁林教授曾指出的情况，我国的再审程序有时发挥着特殊的作用，即实现司法政策化目标，加强对司法的程序外控制、创造“知错改错、拨乱反正”的政策效应等。作为政策工具，再审制度确实具有上诉制度无可比拟的种种便利或优势，在中国司法史上，为了发挥司法的这种效应，“有的上级法院在进行某一类型案件的总结中发现错判案件，运用监督程序大张旗鼓地进行改判。”再审程序的这种政策性功能可能是我国司法制度的一个特点。

　　然而，由此启动再审的案例，虽然可能发挥司法政策的导引作用，但不一定具备统一普通案件裁判尺度与法律适用的功能。以近年来最高人民法院再审改判的顾雏军、张文中等案件为例，虽然这些案件体现了党和国家保护民营企业与企业家合法权利的政策导向，但其具体的裁判标准，在普通案件中不一定能够复制适用。

　　改革试点需要注意的方法

　　此次改革试点，应当说最高人民法院已经做了全面、周到的安排。改革中应注意的问题已经基本考虑到。如既“放下去”又“提上来”，推动纠纷自下而上有效过滤、精准提级；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；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，等等。不过，从《试点办法》的意义上，笔者根据上述分析意见，再提出以下几点建议：

　　（一）注意应对难点疑点。如厘清提级管辖与案件请示制度及法律咨询制度的关系，合理利用请示与咨询制度，同时防止其对案件提级管辖制度的冲击。注意选准上提下和下交上案例，发挥其对提级管辖改革的引领作用，并吸取此前的经验，促使此种改革措施真正融入中国司法体系与诉讼制度体系。又如法律问题与事实问题的适当界分，包括梳理法律要件事实的统一性与可分性，探讨两种因素混合交叉情况下的处理方式等。

　　还有一些具体的问题也需要解决。如再审改革使部分案件重新回到“审监合一”的审理模式，导致相对于审判业务庭案件负担一般较轻的审监庭案源进一步减少，案件负担不平衡的问题加剧，而且由业务庭作再审审查和审理，即使针对下级法院的生效裁判，因业务条线联系比较紧密，更容易受原判限制，类似问题亦需考虑解决。此外，最基本、最大量，同时也是最困难的工作，是如何提升基层法院的审判能力，以适应改革要求。加强对难点、疑点问题的研析解决，有利于试点工作顺利、有效地推进。

　　（二）注意兼顾正负效应。由于改革试点方案已经反复论证并经高层批准，因此在试点中指导机关更容易关注其正面效应及成功经验，而忽略其可能产生的负面影响。然而，一次重大改革牵涉方方面面，试点方案的各种安排并不一定均合理可行；而且一项撬动原有体制机制制度的改革，很难做到有利无弊。

　　因此，在试点过程中，既要注意改革措施的正面效果，也要注意其负面作用，从而做出客观评价，以决定是否应当调整思路和改革举措，使“改革试点”切实发挥效用。评估改革效应的一个难点是对案件质量的影响，包括案件下沉后对基层法院办案质量的评价以及再审改革后对再审案件质量的评价。法院应当利用长期进行案件质量评查和审判绩效评估的成熟方法，同时结合此次改革的实际情况，得出较为客观准确的评估意见。

　　（三）注意听取外部意见。推动审级职能定位改革，虽涉及部分外部关系，但主要是各级法院自身的工作，因此工作部署、听取意见也主要是在法院内部。不过内部意见可能有视野、立场及观察问题角度的局限性，因此亦应适当注意外部反应，听取其他的诉讼程序参与者及司法感受者的意见。如对案件下沉、改革再审程序等举措，办案律师会有一些切身的感受和看法，听取他们的意见，有助于改革指导者保持多元视角，兼顾不同利益和需求。

　　（四）注意考量框架内外。改革试点，只能在现行法律制度和试点方案的框架内推动改革，处理相关问题，然而，也要注意现行制度框架可能存在一定的局限性，在框架内思考问题的同时，如果遇到难以解决的问题，可以考虑通过改革突破某些制度框架，以便从根本上解决问题。例如，前文提到的将再审作为统一裁判尺度和法律适用的主要抓手，虽系目前审级制度之下案件整体下沉后之必然现象，但所遇到的冲击既判力和统一裁判尺度及法律适用的难题，很难在制度框架内解决，因为生效裁判实际绑缚了高层级法院的手脚。那么，是否也可以通过试点，比较分析部分学者建议的有限三审制与维系四级两审制各自的利弊，在理由充分且有相当共识的情况下，不妨推动国家立法进一步改革审级制度。