**一、问题的提出**

　　2021年9月27日，最高人民法院印发《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《审级试点实施办法》），拉开四级法院审级职能定位改革试点的序幕。此前，全国人大常委会已于8月20日作出《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《审级授权决定》），授权最高人民法院在本院和北京等12个省、直辖市的法院开展为期两年的试点。

　　因应审级职能重新定位，各类案件的级别管辖、提审机制、再审制度均会调整，四级法院的人员编制、机构设置、运行机制也将随之变化。可以说，随着试点渐次推进，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探索即将展开。更为重要的是，《审级试点实施办法》区分了向高级人民法院和最高人民法院申请再审的标准，探索由最高审判机关“择案而审”，对下一步完善审级理论、优化审级架构、修改相关法律，具有重要而深远的意义。

　　我国目前的审级制度，是由1954年《人民法院组织法》确立的，1979年《人民法院组织法》基本予以吸收。之后，历经多次修法与改革，尽管在诉讼法中增加了再审之诉、小额诉讼等制度内容，但四级两审制的基础框架从未动摇。

　　另外，改革开放以来，关于是否实行三审终审、要不要推行法律审、能否探索“飞跃上诉”等问题，理论、实务界皆有讨论，相关呼吁和政策建议虽未被纳入制度，但长期属于改革备选议题。此次试点因涉及法律条文调整，比既往审级制度改革更受关注，也引发更多联想。

　　例如，《审级试点实施办法》将向最高人民法院申请再审的民事、行政案件限定为“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，形式上已具备法律审雏形，是否意味着面向最高审判机关的再审之诉将向法律审转型？此外，《审级授权决定》授权调整适用的法律条文，都曾是司法改革成果，如今又做调整，是改革要走“回头路”，还是原举措的优化完善之举？更加令人关注的是，本次四级法院审级职能定位改革试点，究竟会将现行审级制度引入三审制的新航道，还是在保留四级两审制的基础上，进一步彰显其中国特色和制度优势？这些问题，均有必要回应。

　　其实，中国特色之“特”，并不仅仅在于制度原创性和理论本土性，更是立足中国国情，经由对中国问题的不断回应完成制度调试，在本土实践的不断检验中逐步成熟定型。具体到司法领域，我国社会主义司法制度的基础，本来就是在借鉴吸收苏联审判模式基础上，积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验奠定的。从一开始，就没有一个理想的制度模板可供临摹参照。

　　进入市场经济时代，原有的审判方式和诉讼制度，必须因时而动，才能顺应发展。改革之初，各项规划的阶段性色彩较强，并没有“分步到位”的国家整体战略，更多是法院自身的“拱卒式”推进。部分改革举措在解决旧问题的同时，也衍生出新问题，这一方面源于经济社会形势始终处于发展变化之中，同时也说明系统集成在司法改革中的重要性。重大举措一旦单兵突进，缺乏综合配套，就有可能“按下葫芦浮起瓢”。

　　置身这样的变局之中，既要避免把舶来理论化为先入为主的判断，也不能简单把原有改革举措的优化调试视为“翻烧饼”或“回头路”。党的十八大以来，司法领域之所以能做成“想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革”，根本原因就在于改革的推进实施步骤更加全面系统，相互之间耦合呼应，形成了具有中国特色的司法改革理论体系和方法论。而审级制度改革，正是上述历程的生动体现。

　　综上，本文以审级制度改革为例，结合此次四级法院审级职能定位改革试点，归纳建构审级理论的中国视角，梳理四级两审制的形成和完善过程，在回应相关问题的同时，提出深化审级制度改革的新战略，展望中国特色审级制度的发展前景。

　　**二、审级理论的建构：中国视角**

　　世界各国司法制度有相似之处，也有相通之理，但具体到制度安排上，没有放之四海而皆准的标准，更不能预设唯一的“理想司法图景”，指望各国与之看齐，不合图景就视为落后或反动。

　　制度如此，理论亦然。建立理想的审级制度，当然要接受科学的理论指引，但这一理论不应是西方法治实践或制度概念的投射，否则必然导致各种水土不服或制度异化。正如，我们不能对标美国联邦最高法院去形塑中国最高人民法院的职能，初审法院、上诉法院、司法审查、司法造法等西方司法概念，也不宜简单套用至中国审级制度改革。健全中国特色的审级制度，首先应建构中国视角的审级理论。

　　**（一）审级的概念与功能**

　　在我国，审判机关在纵向上的有序分布，形成上下级法院关系。这里的“上下级”，是指依法具备审判监督对应关系的上级与下级，上级法院有权监督下级法院的审判工作，最高人民法院有权监督全国法院的审判工作。审级，则是上下级法院在审判业务领域的关系与层次。它既是一个组织体系概念，解释了法院如何从纵向上分层设置，上级法院对下级法院作出的裁判有何处理权限，最高人民法院又有哪些专属特殊处理权限；也是一个诉讼制度概念，解释了诉讼案件经过几级法院几次复审后，裁判才发生法律效力，以及通过什么法律途径纠正生效裁判的错误

　　基于上述界定，审级包括以下功能：

　　**第一，保障诉讼利益。**审级的设置，首要目的是确保人民获得正确、周全、审慎的裁判结果。合理的审级层次，有利于当事人及时寻求司法救济，兑现胜诉权益。相反，审级过简或过繁，都可能损及当事人权益，必须分情形处理：**一是**设置不同审级层次。例如，按照案件类型或所涉利益，确定级别管辖标准，明确哪些案件由较高层级法院一审。**二是**设置不同终审条件。例如，对于小额诉讼，可以考虑一审终审；对于死刑案件，则应经最高人民法院核准。**三是**设置不同救济程序。例如，区分案件类型，确定是否可以越级上诉；区分错误类型，确定向哪一级法院申请再审。

　　**第二，实现有效监督。**上级法院通过审理上诉案件和再审案件，监督下级法院审判工作，纠正裁判错误或偏差。当然，设置上诉、再审制度，并不意味着不信任下级法院的审判能力和职业操守，而是为体现国家对审判工作的庄重审慎态度。

　　**第三，推动案件分流。**国家设置审级，隐含着这样一个制度前提，即法院层级越高，审理的案件越重要，配备的法官素质和审判能力相应越高。问题是，一个简单案件经过一审，上诉至二审法院，乃至进入再审法院，也不会因此变得更加重要。所以，理想的审级制度，应实现案件有序过滤、梯次分流，即简单案件基本在较低层级法院终结，事实争议主要由中间层级法院解决，较高层级法院偏重解决法律争议和政策问题。从理想状态看，案件自下而上应呈“金字塔”结构，而非循环反复、终审不终的“圆筒状”结构。

　　当然，考虑到我国是个超大型单一制国家，最高人民法院这一“塔尖”之下，是32家高级人民法院（含解放军军事法院）、400多家中级人民法院（含专门法院）、3100多家基层人民法院。每年3000多万件的庞大“塔基”案件基数，决定了“塔尖”案件体量不可能过低，更不能按照联邦制国家最高法院“数人办百案”的模式运转。对这一点必须有清醒的认识。

　　**第四，配置审判资源。**国家可以根据案件分布情况，在不同层级法院确定相应的机构设置模式、权力运行机制、诉讼费用标准、审理期限长短，配备必要数量的法官和审判辅助人员，并据此对法官的资历、素质和等级提出要求。但是，在编制、员额都是稀缺资源的前提下，相关决策必须建立在试点与实证基础上，既不能采取“只加案，不加人”的方式推动审判重心下沉，也不宜单凭臆想估测各级法院的法官数量和案件基数，并据此推出“一刀切”式的改革举措。

　　**第五，分摊压力风险。**审判权是中央事权，但各级法院毕竟设置于地方，在审理涉及地方利益的案件时，难免会受地方因素影响，甚至受到外部压力。实践中，地方法院有时会面临“县法院审不了县政府”的困境，也存在“诉讼主客场”现象。相对而言，法院层级越高，越超脱于“地方”，抗干预能力越强，审级设置在一定程度上分摊了压力风险。

　　**第六，统一法律适用。**下级法院数量众多，不同法院或审判组织的法律见解难免有异，经过上诉或再审，可以推动法律适用分歧由上级法院解决。较高层级法院通过作出具有规则意义的裁判，确保法律在全国范围内正确统一适用。

　　总之，在决定审级制度如何设计时，必须综合考虑上述功能的配置与平衡。所谓配置，是指某一具体功能更适宜在哪类诉讼程序实现。例如，在没有法律审的前提下，统一法律适用的功能适合在上诉程序凸显，还是在再审程序中发力。所谓平衡，是指同一诉讼程序发挥不同功能的优先等级。例如，上诉制度的首要功能是对当事人诉讼权益的救济，而非案件分流，后者不应优先于当事人利益。

　　**（二）审级职能：特性与变量**

　　审级职能的定位，直接影响到审级程序设置和审判资源配置。不同层级的法院，在审判业务、司法人事、司法政务、经费保障、司法统计、司法调研、执行实施、司法警务等领域，也具备相应职能。所谓审级职能，更多内嵌于诉讼制度，是各级法院在审判工作中承上启下的职责与功能。在含义上，“职能”的范围要宽于“职权”，后者指各级法院审理的案件范围，主要由人民法院组织法和诉讼法明确。

　　与其他国家和地区相比，我国法院在审级职能配置上的特性在于：**第一**，并无初审法院、上诉法院等审判职权上的严格界分。四级法院都有权审理第一审案件，中级及以上法院都有第二审权限。**第二**，除专门法院和少量跨行政区划设立的法院外，地方各级法院主要对应省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州、盟）、县（区、县级市、旗）三级行政建制设立，不存在与行政区划错开的司法管辖区。**第三**，没有严格意义上的法律审程序，无论一审、二审、再审还是复核审，均贯彻全面审理原则，既审查事实问题，也审查法律问题。

　　从系统集成和操作性上看，科学定位四级法院的审级职能，必须兼顾法院层级和诉讼程序，着重考虑以下变量性问题：

　　**第一，如何从制度上凸显最高人民法院作为最高审判机关的宪法地位。**作为宪法确定的最高审判机关，最高人民法院监督全国法院的审判工作。在职权配置上，仅制定司法解释、发布指导性案例、复核死刑案件等属于最高人民法院的专有职权，但其审级职能、管辖范围、审判方式与高级法院的差异并不明显，在案件选择上自主权不够，履行宪法所赋监督权限的制度空间不大。

　　**第二，统一法律适用的功能应主要配置在哪一类诉讼程序。**在部分实行三审终审制的国家和地区，统一法律适用的功能主要依托第三审完成。如我国台湾地区“民事诉讼法”即规定第三审法院许可上诉的标准应是“以从事法之续造、确保裁判之一致性或其他所涉及之法律见解具有原则上重要性为限”。第三审法院通过审理上述特殊类型的案件，填补法律漏洞，创制裁判规则，又被称为“司法造法”。而我国法院实行两审终审制，一些具有规则意义的案件受制于诉讼标的额等因素，只能由基层人民法院一审、中级人民法院二审，难以进入较高层级法院审理范围。传统实行的案件请示做法，又因其行政化色彩，受到各种质疑与诟病。

　　因此，如果不实行三审制，只能依循以下三个途径，在诉讼制度框架内完善法律统一适用机制：**一是**依托第一审级别管辖制度，完善提级管辖机制。由较低层级法院按照诉讼法中关于管辖权转移的规定，将具有规则意义的案件交上一级法院审理。**二是**依托第二审上诉制度，建立越级上诉机制。例如，不服中级人民法院关于特殊类型案件第一审裁判的，可以越过高级人民法院，直接上诉至最高人民法院。**三是**依托再审之诉，在再审审理环节通过纠正原审适用法律错误，解决上下级法院或下级法院之间的法律适用分歧。

　　当然，再审并非诉讼常态，与三审制或前述两种途径相比，这是以颠覆生效裁判为代价，实现统一法律适用的目标。这样是否有利于维护裁判的既判力和程序的安定性，还需进一步研究论证。

　　**第三，要不要设立专门的法律审程序。**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，二者也很难从本体论或认识论上作整齐界分。实践中，法律适用问题有时与事实认定问题相互依附交织，甚至互为因果，难以抽象出单纯的法律问题。在两审终审制的制度框架下，为实现对当事人诉讼权益的充分救济，也不可能放弃事实查明，依托第二审程序建立纯粹的法律审程序。尽管在人民陪审员制度、专业法官会议制度、审判委员会制度等改革中，都曾有将法律适用问题单独剥离处理的司法实践和制度构建，但能否将之与某一审级的特定诉讼程序“绑定”，实现仅针对法律适用问题的审理，仍是一个有待实证探索的课题。

　　综上，完善四级法院审级职能定位，既要总结梳理上述特性在制度上如何形成、在实践中如何完善，也要结合相关变量性问题，对审级制度如何行稳致远作更加深入的思考。

　　**三、四级两审制的形成与完善**

　　我国的审级制度为四级两审制，法院组织从纵向上分为四个层级（最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院），实行两审终审。之所以作此设置，是基于历史传统、政治安全、区划设置、司法效率、便民诉讼等多重考虑，并非照搬苏联或英美审级制度。新中国成立以来，完善审级制度一直是司法改革的重要内容，为本次试点奠定了制度基础。

　　**（一）从基本上的三级两审制到确定的四级两审制**

　　从清末修律到民国建立，我国在审级制度上曾先后实行四级三审制和三级三审制。从“四级”到“三级”，既是为减少设立法院的资源投入，也是为确保司法层级与行政建制对应。抗日战争时期，为适应抗日民族统一战线需要，陕甘宁边区法院曾短暂实行三级三审制，后又于1944年2月改行两审制，以边区高等法院为终审机关。解放战争期间，解放区普遍存在两审制、三审制并行情况。最高人民法院的前身——华北人民法院成立后，确立了以“两审制为原则，三审制为例外”的审级政策。

　　新中国成立之初，最高人民法院要求审级问题视实际情况而定，不必拘泥于“三级三审制”。中央人民政府委员会1951年9月颁布的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》（以下简称《暂行组织条例》）要求实行基本上的三级两审制。所谓“基本上”的三级两审制，是以县级人民法院为基本的第一审法院，省级人民法院为基本的第二审法院，一般两审终审，但对重大、疑难案件的二审判决，准许诉讼人提起第三审上诉。考虑到许多地方法院不仅“干部少”，而且“政策和业务水准低”，当事人认为原辖法院不能公平审判的，可以向最高人民法院大区分院越级上诉。

　　1954年6月，中央人民政府决定撤销大区一级党政机构。为防止案件全部集中到北京，尽管曾有保留最高人民法院大区分院的考虑和建议，但综合考虑各方面因素，各分院还是被撤销。在此之前，是否继续实行“基本上”的三级两审制，预留“三审终审”的例外情形，是首部《人民法院组织法》起草时的争议焦点之一。大区分院撤销后，审级问题已成当务之急。如果当事人不服省级人民法院一审裁判，只能直接向位于北京的最高人民法院上诉。这样就形成三个“不便”：群众上诉不便；省级法院掌握和监督辖区内审判工作不便；大量上诉案件集中到最高法院，使案件难以及时处理，形成拖延积压，亦是不便。

　　“三审”变“两审”在多数地区已是既定事实，最终调整只是下决心的问题。而破解三个“不便”难题的关键，在于“三级”变“四级”，即对应行政建制上的地区或专员公署，在县级人民法院与省级人民法院之间增加一个法院层级：中级人民法院。通过设立四级法院，辅之以“实行四级两审终审制，这样一般的案件不必到省，到最高人民法院的案子也只是少数，便利群众就近上诉”。

　　基于上述考虑，1954年《人民法院组织法》将地方各级法院分为基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院，明确人民法院审判案件“实行两审终审制”，取消了《暂行组织条例》中的越级上诉制度。之所以选择确定的四级两审制，是因为“从过去几年实际情况来看，一般群众特别是劳动人民，上诉三审的案件并不多，实行两审终审制，可以便利群众诉讼，迅速结案，是切合实际的。要做到正确而及时地审判案件，不在于增多审级，而在于健全各级法院的组织和制度的建设，特别是加强基层法院和中级法院的建设，使绝大部分案件能在这两级法院得到完满解决”。

　　综上，我国在建政之初即选择四级两审制，是立足国情作出的制度安排，主要考虑：**一是**与四级行政建制对应；**二是**便利群众诉讼，迅速结案；**三是**防止案件过多集中至最高人民法院。对于重大、疑难案件，通过由中级人民法院一审和移送上级法院审理，推动其进入较高层级法院审理范围。1955年2月4日，最高人民法院、司法部联合发布《关于贯彻执行两审终审制的通知》，明确第三审已无法律根据，今后必须严格实行两审终审制。至此，四级两审制的审级制度框架初步确立。1979年《人民法院组织法》也基本延续了上述设置模式。

　　**（二）从再审机制到再审之诉**

　　再审程序作为两审终审制的补充，是针对生效裁判可能出现的重要错误而设置的特别救济程序。1991年制定的《民事诉讼法》明确“当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院申请再审”。上述程序一定程度上解决了传统申诉制度存在的无时间限制、无审级限制、无案件类型限制、无申诉理由限制的“四无限问题”，但在具体实施过程中，仍存在多头申诉、反复申诉和法院重复审查等问题，其中一个重要原因就在于当事人担心原审法院不能自行纠错，也即“自己的刀削不了自己的把”。

　　针对上述问题，最高人民法院逐步实行审监分立改革，并把“将无限申诉变为有限申诉，将无限再审变为有限再审，既维护公民的申诉权，又维护法院裁判的权威性和稳定性，逐步建立有中国特色的现代审判监督机制”作为审判监督改革的总体目标。2005年10月印发的《人民法院第二个五年改革纲要（2004—2008）》进一步提出要改革民事、行政案件审判监督制度，探索建立再审之诉制度。

　　2007年10月28日，全国人大常委会作出《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》，对申请再审机制进行了诉权化改造，将原有的申请再审选择性管辖规定修改为“可以向上一级人民法院申请再审”，即通称的“申请再审一律上提一级”。

　　为避免大量再审案件因“上提一级”集中到较高层级法院，最高人民法院于2008年2月印发通知，调整了高级、中级人民法院管辖第一审民商事案件标准。尽管如此，“一律上提”还是导致上级法院再审任务量大幅攀升。考虑到“有的当事人不愿意到上一级法院申请再审，特别是地域跨度较大的边疆省区尤甚”，以及当事人一方人数众多的案件往往会影响社会稳定，立法机关同意“开小口子”，在2012年修改《民事诉讼法》时，明确“当事人一方人数众多或者当事人双方为公民的案件，也可以向原审人民法院申请再审”。

　　值得一提的是，在这次修法过程中，最高人民法院曾提出将事实问题的申请再审管辖权复归原审法院，将纯粹法律争议的案件上提一级审理，但立法机关认为法律审和事实审的理论与实践准备均不足，未予采纳。

　　2014年11月，全国人大常委会作出修改《行政诉讼法》的决定，在明确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均由中级人民法院管辖的同时，建立了行政案件“申请再审上提一级”机制。由于案件在不同审级之间繁简分流的机制不够健全，部分省份的行政案件出现“上重下轻”的“倒挂”态势，高级人民法院疲于办案，对下监督指导功能发挥不足。与此同时，最高人民法院受理的民事、行政再审申请案件数量也快速增长，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。

　　总体而言，在两审终审制纠错效能不足的情况下，建立再审之诉一定程度上强化和拓宽了当事人的救济渠道，但由于提起再审的诉讼门槛过低、政策弹性不够，原本定位于特别救济途径的再审近乎成为“第三审”，不仅损害了生效裁判既判力，也加剧了较高层级法院的人案矛盾。

　　**（三）从案件请示到诉讼化改造**

　　案件请示一直被认为是导致审级关系异化的重要因素，长期存在保留论、规范论和取消论等多种观点。《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。所谓“诉讼化改造”，是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、中级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。然而，由于案件请示机制并未取消，加之下级法院缺少主动向上级法院移送案件的动力，提级管辖机制并未产生预期效果。

　　此外，在文件起草过程中，关于提级管辖的审查机制和时限、第二审案件能否报请提级管辖，以及是否赋予当事人申请权、异议权和参与权，都存在较大争议，未能设定相关程序，也在很大程度上降低了提级管辖的适用概率。

　　**（四）从循级上诉到越级上诉**

　　1951年《暂行组织条例》曾短暂规定过越级上诉制度，1954年后改行逐级上诉制度。当事人不服第一审裁判的，只能向上一级人民法院提起上诉。改革开放后，随着司法体制改革逐步深入，有论者将建立越级上诉制度作为打破地方保护主义的重要途径。最高人民法院设立巡回法庭后，为进一步发挥巡回法庭打破“诉讼主客场”现象的功能，也曾有过建立越级上诉制度的构想和建议，但因无法律依据而中止。

　　不过，2018年修订的《人民法院组织法》第16条第2项，明确了最高人民法院可以审理“按照全国人民代表大会常务委员会的规定提起的上诉、抗诉案件”。这实际上是从组织法层面，为越级上诉再次开了口子。不过，上述规定的主要考虑不是打破“诉讼主客场”现象，而是落实中央关于“建立国家层面知识产权案件上诉审理机制”的部署。

　　按照全国人大常委会2018年10月作出的《关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定》，最高人民法院知识产权法庭可直接受理不服知识产权法院、中级人民法院第一审裁判而提起上诉的案件。这种越级上诉制度，在维持四级两审制基本制度构架不变、不新设法院、不改变审级的前提下，通过提高二审法院层级，建立了国家层面知识产权案件的上诉审理机制。它从形式上解决了知识产权案件二审司法终审权分散和裁判标准不统一问题，42但从长远来看，也为其他类型案件的越级上诉预留了制度空间。

　　**四、深化审级制度改革的新战略**

　　党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，要“完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威”。这一表述更加聚焦于一审、二审、再审等诉讼程序，而非法院组织体系。

　　党的十九大后，审级制度改革的路径更加明晰，重心逐步放在四级法院职能的科学定位上。中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》和《关于政法领域全面深化改革的实施意见》，都提出要明确四级法院职能定位，完善民事、行政再审程序，探索将具有普遍法律适用指导意义、关乎社会公共利益的案件交由较高层级法院审理。

　　最高人民法院作为上述改革任务的牵头部门，经认真调研，形成《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》），于2021年5月经中央全面深化改革委员会审议通过。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》确定了以下改革思路：

　　**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；**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；**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。换言之，就是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。

　　按照《审级改革方案》《审级授权决定》《审级试点实施办法》，审级制度改革将在既往改革基础上，将重心放在以下四个方面：

　　**（一）审判重心的逐步下沉**

　　新一轮审级制度改革，将完善民事、行政案件级别管辖标准，推动审判重心有序下沉作为一项基础工作。

　　**民事案件方面。**最高人民法院先后印发《关于调整高级人民法院和中级人民法院管辖第一审民事案件标准的通知》（法发〔2019〕14号）和《关于调整中级人民法院管辖第一审民事案件标准的通知》（法发〔2021〕27号），明确高级人民法院管辖诉讼标的额50亿元以上或者其他在本辖区有重大影响的第一审民事案件，中级人民法院管辖诉讼标的额5亿元以上的第一审民事案件（当事人住所地均在或者均不在受理法院所处省级行政辖区的）。根据上述调整，绝大多数第一审民事案件将主要由基层人民法院审理、少量由中级人民法院审理。

　　**行政案件方面。**按照《审级试点实施办法》，四类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的案件，将在试点地区交由基层人民法院管辖。通过试点，判断究竟哪些行政案件适合由基层人民法院管辖，哪些适合跨行政区划管辖，哪些仍应由更高层级法院管辖。

　　需要强调的是，审判重心下沉并不意味着审判压力转嫁。级别管辖调整后，最高、高级法院应综合考虑下级法院的审判能力和案件压力，推动人员编制、员额比例优化调整，通过参与诉源治理、强化繁简分流，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。

　　**（二）提级管辖机制的细化**

　　审判重心下沉后，必须从制度上确立将特殊类型案件“打捞”至较高层级法院审理范围的机制。《审级试点实施办法》在2010年《关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》基础上，着力弥补当年司法改革留下的制度“短板”，进一步明确特殊类型案件的识别标准和自下而上流转的操作流程，激活提级管辖机制。

　　**识别标准方面。**《审级试点实施办法》将2010年的四类案件细化为五类案件，即：（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；（2）在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的；（3）具有普遍法律适用指导意义的，即“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”；（4）上一级法院或者其辖区内同级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；（5）由中级或高级人民法院一审更有利于公正审理的。

　　其中，第一、二类仅适用于基层人民法院交中级人民法院审理案件的范围。从调研情况看，上述五类案件由较高层级法院二审或再审，有利于确保司法公正和法律适用统一。从价值导向看，提级管辖旨在解决法律适用分歧、排除外部干预，而非单纯把有规则意义的案件提至上级法院审理。

　　**操作流程方面。**《审级试点实施办法》明确下级法院对所管辖的第一审案件，认为属于“特殊类型案件”的，可以报请上一级法院审理。上一级法院也有权主动提级管辖。有条件的法院，可以探索建立当事人申请提级管辖机制，发挥当事人的制约监督作用。对于具有普遍法律适用指导意义的案件，经最高人民法院批准，还可以层报高级人民法院管辖。上述举措，既解决了案件“下交上”标准不清、机制不畅、动力不足问题，也有利于较高层级法院及时发现、提审适宜由其审理的案件。

　　**（三）再审之诉的分级分层**

　　现行民事、行政诉讼法确立的有限再审制度总体符合我国国情，但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，也占用了最高人民法院、高级人民法院的大量司法资源。

　　《审级试点实施办法》针对上述问题，按照申请再审的对象，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。当事人对中级人民法院作出的民事、行政生效裁判，认为有错误的，仍按现行诉讼法向高级人民法院申请再审。当事人对高级人民法院作出的民事、行政生效裁判，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；（2）原判决、裁定经高级人民法院审判委员会讨论决定的。通过上述规定，实现了再审之诉的分级分层，也有利于凸显最高审判机关的宪法地位。从这一点上看，试点是再审之诉的优化调整，并不会将之改造为实质意义上的第三审。

　　**（四）最高人民法院职能的优化**

　　最高审判机关也是审判机关，第一要务仍应是审理案件，只不过审理的案件应符合其职能定位。

　　从这方面讲，在确定最高人民法院的案件受理范围时，**一是要“重质不重量”，**案件应当在统一法律适用、打破“诉讼主客场”现象方面具有指导和示范意义，防止数量过于集中，占用太多资源，影响办案质量。

　　**二是要扬长避短。**最高人民法院的优势是法官法律素养较高，地位超脱于地方，不易受外部因素影响，但与地方法院相比，并不具备熟悉辖区情况、便于查证事实、统筹协调各方、实质化解纠纷等优势。如果案件只是事实难以认定查明、息诉罢访任务繁重，但法律适用明确、没有地方干预的，更适合交由地方法院审理。

　　**三是要保留一定选案自主权。**除第二审案件应“少而精”外，对于必须由最高人民法院受理的再审案件范围，规定不宜过于僵化，程序刚性应适当弱化，预留自由裁量空间。换言之，如果不能解决再审之诉这一特殊救济频繁化、普适化的问题，就必须赋予最高人民法院“择案而审”的权力。

　　基于上述考虑，《审级试点实施办法》从以下几个层面，探索构建最高人民法院“择案而审，审理一件，指导一片”的新型审判监督指导机制。

　　**第一，建立将申请再审案件交高级人民法院审查的机制。**对于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，或者原判决、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，最高人民法院可以决定交原审高级人民法院审查。当然，即使存在需要查证的事实，最高人民法院认为案件具有法律适用指导意义的，也可以自行审查。

　　**第二，明确最高人民法院应当提审的案件范围。**具体包括：（1）具有普遍法律适用指导意义的；（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；（3）最高人民法院认为应当提审的。

　　**第三，完善高级人民法院对申请再审案件的审查处理程序。**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。即使一些案件在事实、程序或证据上存在问题，只要具有规则意义，就可以提级审理。而且，一些原审由中级人民法院裁判生效的案件，也可以循此途径进入最高人民法院，实际上构成了再审案件管辖权的向上转移。在试点之前，并没有这样的程序通道。

　　**第四，完善最高人民法院处理法律适用问题的工作机制。**当事人向最高人民法院提交的再审申请书，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，必要时附类案检索报告。由于绝大多数案件当事人对原审事实、证据均无异议，举证、质证环节可以视情压缩。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。同时，最高人民法院还将完善跨审判机构的合议庭、专业法官会议组成机制，建立本院裁判转化为指导性案例机制，便于个案裁判及时形成制度成果。

　　**五、余论**

　　从新中国确立四级两审制，到改革开放后构建再审之诉、规范案件请示、完善提级管辖、探索越级上诉，再到刚刚启动的四级法院审级职能定位改革试点，中国特色的审级制度从形成、完善到发展，几乎没有可资借鉴对照的外国蓝本，也没有可供依循指引的成熟理论，回应的均是有时代特征的本土问题，是一个动态连续的过程，完全是处于“进行时”的中国改革故事。

　　按照《审级授权决定》，两年试点期满后，如果实践证明可行，就应当修改完善有关法律。试点期间授权调整的《民事诉讼法》第199条、《行政诉讼法》第15条、第90条，仅涉及行政案件级别管辖制度和民事、行政再审管辖制度。但是，审级制度改革是一项复杂的系统性工程，包括而不限于级别管辖和再审管辖制度，还关系到法院组织体系、诉讼制度、审判组织、工作机制之间的耦合联动。从2021年10月到2023年10月，试点效果如何，既取决于司法实践检验、配套机制应援，也可能受其他重大改革举措的影响，不宜以静态视角观察。

　　具体而言，应从系统集成、协同高效的角度，结合以下几项制度领域，认真审视其与审级制度改革的关联互动，积极推进试点工作。

　　**第一，与法院组织体系改革的关联。**审级架构与法院设置之间的关联性最强，尤其是专门法院和其他跨行政区划设置的法院。下一步，法院组织体系层面的下述三个变量将对审级架构产生重要影响：**一是**是否推广设立跨行政区划法院和配套上诉机制；**二是**如何增设专门法院，是否进一步优化完善知产、海事、金融、环资等案件在国家层面的上诉审理机制；**三是**如何继续深化最高人民法院巡回法庭制度改革，巡回法庭在审级设置上如何更贴合民众需求和司法实践。前已述及，2018年修订的《人民法院组织法》已为健全完善面向最高人民法院的越级上诉机制预留制度空间，尽管此次试点未涉及越级上诉内容，但相关举措在审级制度改革中未来一定有用武之地。

　　**第二，与诉讼繁简分流改革的关联。**民事诉讼程序繁简分流改革试点已取得重大成效，优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序规则、扩大独任制适用范围、完善在线诉讼规则等试点成果即将纳入《民事诉讼法》，对行政诉讼程序繁简分流也有重大示范意义。未来，还可以探索完善示范性诉讼、代表人诉讼、诉的强制合并和附带上诉机制，强化分流效能。总之，在审判重心逐步下沉，短期无法普遍增编加人的情况下，诉讼程序的繁简分流有利于缓解人案矛盾，强化基层、中级人民法院的司法效能，打造基础坚实的第一审。长远来看，四级法院审级职能定位改革决定了案件如何在上下级法院之间繁简分流，也必然与相关改革产生联动效应。

　　**第三，与诉讼收费制度改革的关联。**司法是重要的公共资源，总量有限，增扩不易，面对海量案件，必须充分发挥诉讼收费的杠杆调节作用，实现“有升有降，负担合理”，才能推动把非诉纠纷解决机制挺在前面，遏制滥诉行为，减少群众诉累。尤其是审级制度改革，更有必要配套修订《诉讼费用交纳办法》，推动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；如果审查结果是驳回再审申请，则不予退费。这样有利于遏制任意提起再审的现象，让再审制度回归特殊救济程序的定位。

　　**第四，与法院审判模式改革的关联。**《审级试点实施办法》将对原审事实、证据、程序问题的审查任务交给高级法院，最高法院主要审查法律适用问题，但裁定提审后，仍是依法全面审理，只不过庭审更加聚焦解决法律争议。试点期间，各级法院将不断完善法律问题的识别、转化和提炼机制，探索形成中国特色的法律问题处理模式，并在提级管辖、上诉和再审程序中寻求制度对应，为进一步深化审级制度改革奠定更加坚实的实践基础。

        本文来源为**《中国法律评论》2021年第6期策略（第198-209页）**，原文14000余字，为阅读方便，脚注从略。