　　2021年9月27日,最高人民法院发布《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》），自2021年10月1日起施行。如何使审级职能改革符合人民法院高质量发展目标，契合审判运行规律，又协调有序推进，略谈几点思考。

**一、** **强化最高人民法院的审判监督与指导职能**

　　由于我国幅员辽阔、人口众多，适逢社会经济处于高速发展阶段，各种社会矛盾纠纷包括新类型案件多发频发，加之成文法本身无可避免的相对滞后性与不周延性，以及法官队伍的绝对人数较多、素质存在差异等多种因素交织，法律适用的统一性便显得尤为突出与重要。适法统一性是司法公正性的重要体现，最高法院理所当然地应当承担起主要职责。

　　司法审判应当服务、服从于党和国家的大政方针、社会经济发展大局，讲求政治、法律与社会效果的有机统一。由于法律的相对稳定性与政策的原则灵活性，适时的政策指导作用,在司法实践中具有重要意义；不仅有利于明确裁判方向或价值取向，而且有助于提升司法的公信力。对此，最高法院亦责无旁贷。

　　履行适法统一与政策指导职责，相应的履职能力及保障措施是必须考量的因素。就目前情况看，有必要关注以下几点：

**1. 从事审判指导的法官，应当具有扎实的法理功底和相当的审判实践经验。**亦即审判指导必须坚持理论与实践相结合，应然性与实操性相融通。从工作制度和审判程序上做出明确规范，保证从事审判指导的法官每年审判覆盖全国范围的一定数量的典型案件，既是提升审判指导能力的客观需要，也是实施有针对性指导的具体方法；籍此防止审判指导内容泛化或脱离实际两种偏向。

**2. 审判指导力量适宜相对集中,以保证指导意见始终体现最高水准。**审判指导意见是最高法院法官集体智慧的产物，而非个别专家型法官的见解；因此，对于相同或类似的问题,不宜分别或分散进行指导，尽力避免一时一隅的局限性，甚至相互冲突性；而应在充分了解案件或争议问题、全面听取地方法院分歧意见的基础上，形成集体研判意见，确保指导的权威性和有效性。

**3. 为了强化审判指导效果，上下级法院内设的各审判业务庭应当尽量保持职能上的对应性**，以利讯息上传下达通畅，减少折转过程中的信息流失或耽搁。审判业务庭宜按专业分设，减少平行审判业务庭之间的专业重合或重叠，这样既可最大限度地形成专业力量优势，也便利下级法院径直对应衔接，产生最佳工作效能。

**4. 审判指导的重点既可以是待决案件的统一裁判尺度，也可以是已决的冲突裁判的协调方案**；尤其是不同辖区业已生效的冲突裁判，宜由最高法院统一规范。如近期针对职业打假行为是否构成敲诈勒索罪，地方上赫然存在有罪与无罪两种生效判决，亟待最高法院发出权威的定夺声音。此外，哪些案件必须适用全国统一的裁判标准，哪些案件适合授权地方法院制定差异化的裁判规则，也需最高法院明晰相关边际以及操作规范。

**二、充分发挥高级人民法院审判大要案的职能优势**

　　能否将高级人民法院的主要审判职责定位于再审纠错？不妨从三个角度进行讨论：

**从申请再审案件现状分析**，绝大多数当事人系以二审法院认定事实错误为由申请再审，以适用法律或审判程序不当为由的申请者相对较少，且近年来申请再审案件量增加很快、驳回率一直在９０％以上。由此可见，再审诉讼多以事实审理为重心。

　　然而，就一般情形来说，事实以证据为支撑，诉讼时间越长，证据受污染的可能性越大；当事人对于事实的认知，越是趋向于思维固化；由此导致法官再审查明事实的难度增大，说服当事人改变认识立场的几率降低，经由再审裁判促使当事人息诉罢访的目标，很难符合预期。

**从审级制度视域审视**，域外确有较多国家实行三审终审制；但通常将事实审与法律审区分开来。亦即一审法院着重查明事实、固定证据，上诉法院侧重审理法律适用争议。这是符合认识和诉讼规律的，即距离诉争事实越近，越利于收集固定证据；初始证据受污染程度较低，一审查明案件事实的时机最好、效果最佳。反之，诉讼时间越长，效果大多趋向于不利。

　　就法律适用问题来说，倒是真理越辩越明，分立二审、三审制不断聚焦争点，有利于揭示法律真义，功效只会日臻凸显。我国的诉讼制度奠基于事实、法律问题全面审理，故以二审终审为取向。倘若忽略中外诉讼制度的结构特点，简单借鉴、套用三审终审制，将高院职能演绎嫁接过去，其效果可想而知、未必适宜。

**从再审案件效果预判**，各高级法院通常具有一定规模或体量，如果将主要审判精力置于再审纠错，则可能出现两种情况：要么大量改判，从而意味着一、二审法官普遍存在认定事实粗疏或错误，无助于树立司法权威和公信力；要么大量维持原判，又意味着审判程序空转，司法资源存在浪费之虞。久而久之，法官的审判能力也会陷于耗弱窘境。

　　从实际情况看，高院乃至最高法院保留再审纠错功能是必要的，因为确有极少数案件的证据需要经过一定的时空条件或技术手段才能被发现或收集；保留纠错渠道，是坚持有错必纠的正义观念的制度保障；相反，大量纠错无疑预示着制度本身或者实操过程存在严重缺陷。减少申请再审案件数量，路在强化一审、二审案件的审判质量。

**高级法院的主要审判职责，适合置于审判重大疑难复杂案件。**在大标的民商事案件和部分行政诉讼案件划归基层法院审理的背景下，可否借鉴刑事审判经验，将特定类别的疑难复杂案件指定或归口中级法院一审，再由高级法院二审，即保持高级法院对于大要案的终审职能。例如，走私、证券以及具有较大影响的职务犯罪案件等，现均由中院一审，皆属此类例证。

　　目前《实施办法》也规定了“特殊类型案件”提级管辖机制，以优化高级和最高法院审理案件的结构。总体来说，提审机制调整的个案指向比较明显，尚难以达到一定的数量规模，满足高级法院相关审判庭之饱和工作量的需求。与刑事审判一样，民商事、行政审判领域也有部分重大疑难复杂案件；为了确保审判质量，将其设置为中、高级法院的主要审判职责，可谓深化审级职能改革的应然方向。

　　从人案资源优化配置角度检视，高级法院的职能定位有必要关注三点：

**一是人案资源优化配置应以人案适配为要点。**人的年资有深浅、能力有大小，人力资源的动态变化特征及其个体差异性应当得到尊重。审判管理不宜适用整齐划一的质效考核标准，将各有所长的审判人员，分门别类地安排到合适的岗位、发挥应有的作用，实现整体效能最大化，才是值得思量、擘画的审判管理方案；换言之，努力达成人尽其才、人人尽责的管理目标或效果，才是人力资源优化配置的最佳境界。地方三级法院的人力、行政资源不尽相同，高院普遍处于俱优位置，理当承担与之相称的重任与责任。

**二是人案资源优化配置应以调整案件为主，调动人员为辅；**因为划案容易调人难。随着大标的民商事案件等批量下沉，高院乃至中院法官成批调入基层法院的可能性不大，故准确界定重大疑难复杂案件范围，统一归口中院、高院分级审理，才是实现人案资源动态平衡的可选方案。如果下沉明显而向上流转不足，则可能形成上下忙闲不均的明显弊端。

**三是人案资源优化配置应以为基层法院减负为取向。**８０％的审判任务已经落在基层，倘若再行加码，势必会加剧本已突出的人案矛盾。《实施办法》充分体谅基层法院的不易，一并设计了适当增加人员编制的纾困方案。不可忽略的是，人员编制与办案场地等配套保障措施如影随形，本该一并落地；而实际进程往往参差不齐、必须假以时日；但凡新手上任，无一例外地还需经历磨练过程。诸如此类复杂因素，高级法院都有必要研判在先、形成细化施工方案。眼下可以考虑的措施，即放下去与提上来的案件总量至少保持相当水平，使为基层法院减负的号召可感可知、化为实际的行动与举措。

　　当然，高级法院还负有辖区内的审判指导职责。因基层法官惯于倚重最高法院及其司法解释，故高院必须加强审判指导水平和能力建设，不断提升业务指导的权威性和有效性。因为，好的指导可以提升整体的裁判水平；不好的指导则可能酿成普遍的裁判错误。

**三、着力提升基层、中级人民法院的审判质量**

　　审判质量是司法裁判的生命线，相关改革应以提升审判质量为指针，决不能以牺牲审判质量为代价。在高度关注审判效率的背景下，此点尤为重要。剖析近年来申请再审案件持续增多的复杂成因，强化一审裁判认定事实的正确性与稳定性，既是审判职责使然，也是破解突出问题的关键。

**1. 认定事实应以充分抗辩为基础。**

　　两造相讼，虽然双方当事人均亲历诉争事实，但囿于利益驱动或认识角度的不同，单方陈述及举证往往具有一定程度的局限性。只有经过法庭上的充分举证、质证及抗辩，双方才会逐步了解对方的立场与理据，形成对于诉争事实相对客观、完整的认知与判断。法官正是基于双方陈述及证明的共同点与差异性，逐一阐述取舍，着重阐明不予采信的依据，进而实现居中裁判。

　　稍有遗憾的是，当下由于法官普遍面临案多人少及审判效率考核的巨大压力，法庭上的充分抗辩及悉心听讼正在成为日渐声高的稀缺资源。尽管法官基于双方的证据认定案件事实，但因缺失充分抗辩过程，当事人依然立于各自立场确信事实，进而不愿接受与自我认知有差异的司法裁判，尽管法官立于公正立场而决断。

　　可见，充分抗辩基础上的相互影响与改变，并非可有可无的诉讼过程，而是双方当事人达成和解、实质解纷的必要土壤；端坐法庭之上，法官适宜平衡双方力量、引导充分表达；而不可急于收官、以足以下判为归宿。

**2. 加强收集、运用证据能力训练刻不容缓。**

　　由于法学院专业设置原因，曾经主修证据法的法官并不多见，造成实践中的知识短板现象比较明显。如言词与实物证据各有哪些优劣，鉴真、印证规则如何把握，各自证据链条如何构建；谎言通常具有哪些特点，如何进行有效识别等，从认知到实操，目前很有必要进行在岗强化训练。

　　另一方面，证据规则本身也需要在实践中不断发展。例如，对于只有“一对一”言词证据的隐私案件来说，是否只能适用孤证不足以定案的常规？从保护被害人视角着眼，其陈述大多指向被告人的侵害行为过程，但法官应当清楚：侵害行为皆发生在特定时空之中，通常会引起特定环境发生某些改变；若深入其中观察比对，符合行为态势的环境证据是否也对孤立的被害人陈述形成鉴真、印证效力？被告人亲历罪行，却无力指出被害人陈述的任何破绽，自行辩解也缺乏具体佐证，如是能否对被害人陈述构成反面印证？简言之，伴随信息社会及犯罪态样的迅速变化，证据规则也有进一步发展、完善的广阔空间。

**3. 认定事实宜强调法官公开心证内容。**

　　事实是由证据写就的，证据会随时间流逝而改变。把孤立、零散的证据串联成为完整闭合的证据链条的，往往是法官的心证过程；包括法律逻辑、生活常识与办案经验，等等。心证内容具有较强的主观性，却是串珠成链的中枢神经。时间不会自动记录心证过程，只会悄然抹平曾经的记忆。

　　所以，及时充分、直观有效地呈现心证过程，才是赋予证据链条完整性和稳定性不二法门；反之，临时拼凑有序的证据链条，随时都会面临证据被个别剥离、再任性发挥的变异危险。因为任何单一证据置于不同时空很可能使人产生不同的看法；只有串连成体、相互印证，才有望保持其历史的特征或原貌。公开心证，虽难必行。

**除了法律技术支持，提升审判质量还有赖于工作机制保障。**如切实有效的繁简分流，充分体现集体智慧的专家会诊，以及类案检索、参酌机制等。改革试点伊始，针对下沉基层法院的大标的案件等，强化高、中院的分类指导可谓至关重要；因为原先由中院一审的案件，大多属于“繁案”类型，如果功力不逮，恐怕难以胜任审判职责。

　　对此，可以由高、中院定期释疑解惑，也可指定专人负责随机答疑，还可选派有经验的法官到基层法院挂职锻炼，专门带教审判力量。一句话，审判指导方式可以灵活多样，下沉案件的审判质量，务必纳入相关法院的重要议事日程，得到切实保证。

**四、进一步提升专门法院的改革集成功效**

　　专门法院集中人力、物力、财力和案件资源，使专业审判优势、社会影响力和公众认同感均大为增强，知识产权、海事、金融法院等，概莫如此。

　　同时值得关注三个问题：**一是**长此以往，法官的专业知识面，可能变得日渐狭窄；**二是**同类案件（如同样具有财产属性的民事买卖与知识产权转让合同纠纷案件等）的裁判尺度，可能产生失衡现象；**三是**不知不觉的专业壁垒，容易造成人力资源的碎片化。化解过度专业化问题，集约、集成利用或许是有效的解决方法或路径。

**1. 充分利用专业流变性，既可拆除专业法官知识面狭窄之门，也可缓解人力资源短缺与过剩并存之痛。**

　　专门法院应社会经济发展需要而生，以集中资源优势做强专业审判功能为道。放眼长远，专业领域的前沿问题总是不断翻新，保持专业队伍的稳定性持续攻坚夺隘是必要的；与此同时，随着认识深入、掌握规律，部分前沿尖端难题也会因攻克而流变为通识知识。通识意味着专业范围内皆可掌握与运用。恰如疟疾肆虐之初严重危及人类生命，而今普通医生也能问诊施治。

　　在审判领域，无论是知识产权、金融、国际商事纠纷案件，还是正在勃兴的破产审判等，皆有经历探索之后而流变为通识的类案，即审判重点难点明了，裁判规则明晰管用。对此，交由其他民商事法官审理，并无大碍可虑。相反，倘若恪守专业畛域，则犹如顶尖病毒专家大量医治疟疾病患，只能谓之资源浪费，甚至拖累新的攻关进程。

　　于是，打破现存的专业壁垒，让“通识类案”流转起来，既可在不同业务庭收案量不平衡时削峰填谷，解决人力资源紧缺与过剩同时发生的阵痛；也可促进多个专业方向的法官之间加强知识交流与复合，更好 地提升办案水平和能力。

**2. 整合、集约利用优势资源，可以做成专门法院的功能溢出效应。**

　　做强专业审判功能，无疑需要立、审、执流程配套，党、政、工、团组织全面协力。高质高效源于整体协调运行，既有法院内部各部门的作用发挥，也有法院系统的相互配合与支持。

　　那么，专门法院的组织机构究竟如何设置，才能真正实现最佳构建？如果考虑审判功能相对单一，简化设置综合性的职能部门，实际运行中则容易产生协力不够的问题。譬如，法警配置少了，其日常值岗与常规的体能技能训练就时常难以兼顾，进而影响安全保障效果。如果参照上级或其他法院组建，又可能滋生审辅司法行政人员比例失调、辅助保障人员冗余的麻烦，且行政成本支出势必增大。

　　有鉴于此，将多个专门法院集中起来，法院名称不变，功能各有侧重，但党务、行政、人力资源及审执配套机构统一配置、管理，俗称“多块牌子一套班子”，这样既可形成专业审判功能优势，又可借助集约利用优点，消解分散独立设置的种种负担，故不妨作为增设各种专门法院时的一种参考方案。

　　从整合利用视野看，专门法院还可在改革探索中做出功能溢出效应。例如外国法查明、域外经典与自身精品案例翻译，筹办国际研讨会及外文官网，制作专题微讲座、法宣微视频、微电影等等，这些添砖加瓦的务实拓展项目，仅靠单薄力量是很难操持或完成的；但在人才荟萃的整合体内，则便于组成实力团队，并在不断精进中越做越强。

　　其工作成效不仅可以助推对外传播，又可真切反哺审判功能；法官自身的潜能与价值，也会因步入更高平台、得到更好地释放与发挥。约言之，以改革创新思维全面谋划专门法院的发展，其前景可期，亦大有可为。