

法〔2021〕242号

最高人民法院关于印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》的通知

各省、自治区、直辖市高级人民法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院建设兵团分院：

根据中央全面深化改革委员会审议通过的《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》（中政委〔2021〕45号）和第十三届全国人大常委会第三十次会议作出的《全国人民代表大会常务委员会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》（人大常会字〔2021〕38号），结合工作实际，经认真研究，最高人民法院制定了《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》，已于2021年9月16日由最高人民法院审判委员会第1846次会议通过，自2021年10月1日起施行。现将文件印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇有情况和问题，请及时层报最高人民法院。

最高人民法院

2021年9月27日

关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法

为进一步深化诉讼制度改革，明确四级法院审级职能定位，加强审级制约监督体系建设，实现依法纠错与维护生效裁判权威相统一，推动法律正确统一适用，根据中央全面深化改革委员会审议通过的《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》和第十三届全国人民代表大会常务委员第三十次会议作出的《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》和相关法律规定，结合审判工作实际，制定本办法。

一、一般规定

第一条 各级人民法院应当根据本办法，健全工作衔接机制、完善内设机构设置、优化审判力量配置，在实现审判重心进一步下沉的同时，推动将涉及重大国家利益、社会公共利益和具有普遍法律适用指导意义的案件交由较高层级法院审理，逐步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。通过依法有序开展试点工作，充分发挥四级两审审级制度优势，加快推进审判体系和审判能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家提供有力司法服务和保障。

二、完善行政案件级别管辖制度

第二条 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：

- (一) 政府信息公开案件；
- (二) 不履行法定职责的案件；
- (三) 行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件；
- (四) 土地、山林等自然资源权属争议行政裁决案件。

第三条 中级人民法院对于公民、法人或者其他组织以县级、地市级人民政府为被告提起的诉讼，根据本办法第二条不属于本院管辖的，应当及时告知其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有管辖权的基层人民法院。

三、完善案件提级管辖机制

第四条 基层人民法院对所管辖的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于下列情形之一，需要由中级人民法院审理的，可以报请上一级人民法院审理：

- (一) 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；
- (二) 在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的；
- (三) 具有普遍法律适用指导意义的；
- (四) 上一级人民法院或者其辖区内各基层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；
- (五) 由中级人民法院一审更有利于公正审理的。

中级人民法院对辖区基层人民法院已经受理的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于上述情形之一，有必要由本院审理的，应当决定提级管辖。

第五条 中级人民法院对所管辖的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于下列情形之一，需要由高级人民法院审理的，可以报请上一级人民法院审理：

- (一) 具有普遍法律适用指导意义的；
- (二) 上一级人民法院或者其辖区内各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；
- (三) 由高级人民法院一审更有利于公正审理的。

高级人民法院对辖区中级人民法院已经受理的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于上述情形之一，有必要由本院审理的，应当决定提级管辖。

第六条 本办法所称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。

第七条 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。

第八条 上级人民法院收到下一级人民法院根据本办法第四条、第五条提出的请求后，由立案庭转相关审判庭审查，并应当在十五日内作出下述处理：

- (一) 同意提级管辖；
- (二) 不同意提级管辖。

中级、高级人民法院根据本办法第四条、第五条提级管辖的案件，应当报上一级人民法院立案庭备案。

第九条 上级人民法院决定提级管辖的案件，由检察机关提起公诉的，应当同时书面通知同级人民检察院。

原受诉人民法院收到上一级人民法院同意提级管辖的文书后，应当在十日内将案卷材料移送上一级人民法院，并书面通知当事人；对检察机关提起公诉的案件，应当书面通知同级人民检察院，将案卷材料退回检察机关，并书面通知当事人。

第十条 按本办法提级管辖案件的审理期限，自上一级人民法院立案之日起重新计算。

向上一级人民法院报送期间和上一级人民法院审查处理期间，不计入原审案件审理期限。

四、改革再审程序

第十一条 当事人对高级人民法院作出的已经发生法律效力民事、行政判决、裁定，认为有错误的，应当向原审高级人民法院申请再审；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。

当事人对高级人民法院作出的已经发生法律效力民事、行政调解书申请再审的，应当向相关高级人民法院提出。

第十二条 当事人根据本办法第十一条第一款第一项向最高人民法院申请再审的，除依法必须载明的事项外，应当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。

再审申请人提交的再审申请书不符合前款要求的，最高人民法院应当给予指导和释明，一次性全面告知其在十日内予以补正。再审申请人无正当理由逾期未予补正的，按撤回申请处理。

第十三条 最高人民法院应当自收到民事、行政再审申请书之日起三十日内，决定由本院或者作出生效判决、裁定的高级人民法院审查。民事、行政申请再审案件符合下列情形之一的，最高人民法院可以决定由原审高级人民法院审查：

（一）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；

（二）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。

最高人民法院决定将案件交原审高级人民法院审查的，应当在十日内将决定书、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。

第十四条 原判决、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：

（一）具有普遍法律适用指导意义的；

（二）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；

（三）最高人民法院认为应当提审的其他情形。

最高人民法院对地方各级人民法院、专门人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现确有错误，且符合前款所列情形之一的，可以裁定提审。

第十五条 高级人民法院对受理的民事、行政申请再审案件，认为原判决、裁定适用法律确有错误，且符合本办法第十四条第一款第一项、第二项所列情形之一，需要由最高人民法院审理的，经审判委员会讨论决定后，可以报请最高人民法院审理。

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，裁定提审；认为没有必要的，不予提审。

第十六条 当事人向最高人民法院申请再审的，最高人民法院应当向其释明委托律师作为诉讼代理人的必要性。

对于委托律师有困难的再审申请人，最高人民法院应当及时告知其有权申请法律援助。

五、完善最高人民法院审判权力运行机制

第十七条 最高人民法院立案庭和各巡回法庭、知识产权法庭的诉讼服务中心根据法律、司法解释和本办法第十二条的规定收取申请再审材料，确保材料齐全；材料齐全的，交由相关审判庭、巡回法庭、知识产权法庭的审判人员审核。

第十八条 因统一法律适用、审判监督管理等工作需要，最高人民法院相关审判庭和各巡回法庭、知识产权法庭可以向审判管理办公室提出申请，报院长批准后，组成跨审判机构的五人以上合议庭。最高人民法院院长认为确有必要的，可以直接要求就特定案件组成跨审判机构的合议庭，并指定一名大法官担任审判长。

最高人民法院开庭审理具有普遍法律适用指导意义的案件，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展开。

第十九条 最高人民法院相关审判庭和各巡回法庭、知识产权法庭认为有必要召开跨审判机构的专业法官会议，研究解决跨部门的法律适用分歧或者跨领域的重大法律适用问题的，可以向审判管理办公室提出申请。

最高人民法院各审判机构或者跨审判机构召开的专业法官会议，涉及法律适用问题的，应当形成纪要，统一送审判管理办公室备案。各审判机构之间存在重大法律适用分歧，经专业法官会议讨论未能解决的，由审判管理办公室呈报院长提交审判委员会讨论。

六、附则

第二十条 本办法第二条、第三条仅适用于北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、河南、广东、重庆、四川、陕西省（市）高级人民法院辖区内的中级、基层人民法院。

本办法关于中级人民法院的规定，海事法院、知识产权法院、金融法院和铁路运输中级法院等可以参照适用；关于基层人民法院的规定，互联网法院、铁路运输法院等可以参照适用。

第二十一条 各高级人民法院应当根据本办法，结合对应开展的试点工作，制定具体实施方案和相关制度规定，并于2021年11月5日前报最高人民法院备案。

各高级人民法院在制定实施方案、修订现有规范、做好机制衔接的前提下，自本办法实施之日起全面启动试点工作，试点时间两年。2022年7月31日前，各高级人民法院应当形成试点工作中期报告报最高人民法院。

各高级人民法院应当结合试点工作实际，在中央相关政策指导下，积极争取省级组织部门、机构编制部门的支持配合，优化辖区法院的机构人员编制、员额，推动编制、员额配置向基层和办案一线倾斜。关于优化各级人民法院编制机构、法官配备的相关问题，另行规定。

第二十二条 本办法由最高人民法院负责解释。

第二十三条 本办法报全国人民代表大会常务委员会备案，自2021年10月1日起施行。之前有关司法解释、司法指导性文件的规定与本办法不一致的，按照本办法执行。

中级人民法院于本办法实施之前受理的第一审行政案件，实施当日尚未审结的，应当继续审理，并按照相关法律规定作出裁判。

最高人民法院于本办法实施之前受理的民事、行政申请再审案件，实施当日尚未审查完毕的，应当继续审查，并按照相关法律规定作出处理。

附件：

1. 民事决定书（最高人民法院决定交高级人民法院审查用）
- 2.
3. 民事通知书（最高人民法院通知再审申请人用）
- 4.
5. 民事请示（高级人民法院向最高人民法院报请提审用）
- 6.
7. 民事裁定书（依高级人民法院报请同意提审用）
- 8.
9. 民事批复（最高人民法院不同意提审用）
- 10.

11. 行政诉讼决定书（最高人民法院决定交高级人民法院审查用）
- 12.
13. 行政诉讼通知书（最高人民法院通知再审申请人用）
- 14.
15. 行政诉讼请示（高级人民法院向最高人民法院报请提审用）
- 16.
17. 行政诉讼裁定书（依高级人民法院报请同意提审用）
- 18.
19. 行政诉讼批复（最高人民法院不同意提审用）
- 20.

附件 1:

民事决定书（最高人民法院决定交高级人民法院审查用）

中华人民共和国最高人民法院

决 定 书

（xxxx）最高法民决……号

xxxx高级人民法院：

根据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十一条、第十三条的规定，现将再审申请人xxx因不服你院（xxxx）……号民事判决/民事裁定（写明再审申请对应的生效判决、裁定案号）提起的再审申请，交由你院审查。请你院依照《中华人民共和国民事诉讼法》及相关司法解释的规定审查处理。

xxxx年xx月xx日
（院印）

附件 2

民事通知书（最高人民法院通知再审申请人用）

中华人民共和国最高人民法院

通知书

(xxxx) 最高法民通.....号

xxx (再审申请人)：

根据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十一条、第十三条的规定，本院将你/你单位因不服xxxx高级人民法院(xxxx).....号民事判决/民事裁定(写明再审申请对应的生效判决、裁定案号)提起的再审申请，交xxxx高级人民法院审查处理。请等待审查结果。对高级人民法院审查后作出的判决、裁定仍然不服的，可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零九条的规定，向人民检察院申请检察建议或者抗诉。

特此通知。

xxxx年xx月xx日
(院印)

附件 3

民事请示(高级人民法院向最高人民法院报请提审用)

关于.....(写明再审申请人及案由)一案报请提审的请示

(xxxx).....民申.....号

最高人民法院：

再审申请人xxx因与被申请人xxx.....(写明案由)一案，不服xxxx人民法院/本院(xxxx).....号民事判决/民事裁定，向本院申请再审。本院依法组成合议庭进行了审查，并经审判委员会讨论，现已审查终结。

xxx申请再审称，.....(概述再审请求、事实和理由)。

本院认为，xxx的再审申请符合《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第x项规定的情形，同时.....(写明报请提审的事实和理由)。

依据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十五条的规定，现报请你院提审该案。

以上请示，请批复。

附：案卷x宗

xxxx年xx月xx日
(院印)

附件 4

民事裁定书（依高级人民法院报请同意提审用）

中华人民共和国最高人民法院

民事裁定书

（xxxx）最高法民申……号

再审申请人（一、二审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

被申请人（一、二审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

二审上诉人/二审被上诉人/第三人（一审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

（以上写明当事人和其他诉讼参加人的姓名或者名称等基本信息）

再审申请人xxx因与被申请人xxx……（写明案由）一案，不服xxxx人民法院（xxxx）……号民事判决/民裁定，提起再审申请。

xxxx高级人民法院经审查认为……（写明高级人民法院审查意见及报请提审的理由）。

本院认为，……（写明对高级人民法院报请提审的事实与理由的分析意见）。

依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第x项、《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十五条的规定，裁定如下：

一、本案由本院提审。

二、再审期间，中止原判决/原裁定的执行。

审 判 长 xxx

审 判 员 xxx

审 判 员 xxx

xxxx年xx月xx日

（院印）

法官助理 xxx

书 记 员 xxx

附件 5

民事批复（最高人民法院不同意提审用）

关于对……（写明再审申请人及案由）一案报请提审的批复

（xxxx）最高法民申……号

xxxx高级人民法院：

你院《关于……一案报请提审的请示》收悉。经研究，批复如下：
不同意……一案由我院提审。
此复。

xxxx年xx月xx日
（院印）

附件 6

行政诉讼决定书（最高人民法院决定交高级人民法院审查用）

中华人民共和国最高人民法院

决 定 书

（xxxx）最高法行决……号

xxxx高级人民法院：

根据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十一条、第十三条的规定，现将再审申请人因不服你院（xxxx）……号行政判决/行政裁定（写明再审申请对应的生效判决、裁定案号）提起的再审申请，交由你院审查。请你院依照《中华人民共和国行政诉讼法》及相关司法解释的规定审查处理。

xxxx年xx月xx日
（院印）

附件 7

行政诉讼通知书（最高人民法院通知再审申请人用）

中华人民共和国最高人民法院

通 知 书

(xxxx) 最高法行通.....号

xxx (再审申请人)：

根据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十一条、第十三条的规定，本院将你/你单位因不服xxxx高级人民法院 (xxxx)号行政判决/行政裁定 (写明再审申请对应的生效判决、裁定案号) 提起的再审申请，交由xxxx高级人民法院审查。请等待审查结果。对高级人民法院审查后作出的判决、裁定仍然不服的，可以依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十七条的规定，向人民检察院申请抗诉或者检察建议。

特此通知。

xxxx年xx月xx日
(院印)

附件 8

行政诉讼请示 (高级人民法院向最高人民法院报请提审用)

关于..... (写明再审申请人及案由) 一案报请提审的请示

(xxxx)行申.....号

最高人民法院：

再审申请人xxx因与被申请人xxx..... (写明案由) 一案，不服xxxx人民法院/本院 (xxxx)号行政判决/行政裁定，向本院申请再审。本院依法组成合议庭进行了审查，并经审判委员会讨论，现已审查终结。

xxx申请再声称，..... (概述再审请求、事实和理由)。

本院认为，xxx的再审申请符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第x项规定的情形，同时，..... (写明报请提审的事实和理由)。

依据《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十五条的规定，现报请你院提审该案。

以上请示，请批复。

附：案卷x宗

xxxx年xx月xx日
(院印)

附件 9

行政诉讼裁定书（依高级人民法院报请同意提审用）

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

（xxxx）最高法行申……号

再审申请人（一、二审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

被申请人（一、二审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

二审上诉人/二审被上诉人/第三人（一审诉讼地位）：xxx，……。

法定代理人/指定代理人/法定代表人/主要负责人：xxx，……。

委托诉讼代理人：xxx，……。

（以上写明当事人和其他诉讼参加人的姓名或者名称等基本信息）

再审申请人xxx因与被申请人xxx……（写明案由）一案，不服xxxx人民法院（xxxx）……号行政判决/行政裁定，提起再审申请。

xxxx高级人民法院经审查认为……（写明高级人民法院审查意见及报请提审的理由）。

本院认为，……（写明对高级人民法院报请提审的事实与理由的分析意见）。

依照《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第x项、《全国人民代表大会常务委员会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《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第十五条的规定，裁定如下：

一、本案由本院提审。

二、再审期间，中止原判决/原裁定的执行。

审 判 长 xxx

审 判 员 xxx

审 判 员 xxx

xxxx年xx月xx日

（院印）

法官助理 xxx

书记 员 xxx

附件 10

行政诉讼批复（最高人民法院不同意提审用）

关于对.....（写明再审申请人及案由）一案报请提审的批复

（xxxx）最高法行申.....号

xxxx高级人民法院：

你院《关于.....一案报请提审的请示》收悉。经研究，批复如下：
不同意.....一案由我院提审。
此复。

xxxx年xx月xx日
（院印）