

四级法院审级职能定位改革试点运行至中期 审级职能逐步优化 解纷质效有力提升

向改革创新要动力

□ 本报记者 张晨

去年,最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点。如今,这个为期两年的试点工作已运行至中期。

8月30日,《最高人民法院关于四级法院审级职能定位改革试点情况的中期报告》(以下简称《报告》)提请全国人大常委会会议审议。《报告》显示,自2021年10月试点工作正式启动以来,四级法院审级职能逐步优化,案件结构和分布日趋合理,司法职权配置更加科学,矛盾纠纷化解质效有力提升。

优化四级法院审级职能

“长期以来,我国民事审判主要以案件标的金额作为级别管辖标准。由于在二审和再审中都实行复审制,二审法院、再审法院与一审法院在认定事实和适用法律的权限和程序上并无本质区别。”北京大学法学院副教授刘哲玮研究认为,这导致我国四级法院的审级职能严重趋同。

刘哲玮指出,本轮改革试点基于各级法院不同的审级职能定位,优化调整了各级法院的案件数量和结构,有效推动绝大多数纠纷在基层、中级人民法院公正高效审结,事实、法律争议在两审之间实质性解决;在审判重心“下沉”的同时,高级别法院正在离开以往案件处理的舒适区,逐步承担并加强统一法律适用的职能。

审级改革是否会加剧基层法院审判负担?

数据显示,试点以来,试点基层法院在过去一年间共受理“下沉”民事案件9570件,占同期全部新

收一审民事案件的0.15%,一审民事案件上诉率、二审改发率分别为8.73%、1.25%,较试点前同比分别下降0.2%、0.04%。

今年3月,最高法发布人民法院深化司法体制综合配套改革的新进展新成效。最高法国际合作局副局长何帆表示,从试点运行情况看,案件结构变化总体符合预期,并未加剧基层法院的审判负担。

“四级法院审级职能定位改革试点是中央批准、全国人大常委会授权的又一项重大改革任务。”何帆介绍说,从改革整体思路看,试点方案注重“放下去”与“提上来”并重。“放下去”的是地方干预较少,案情并不复杂,更适宜由基层法院受理的案件,下放后也更有利于矛盾纠纷高效、实质性化解。“提上来”的是诉讼标的额未必很大,但具有规则指导意义、涉及重大利益,或者有利于打破“诉讼主客场”现象的案件,这类案件通过提级管辖或再审提审,由较高级别法院审理,更有利于加强对下指导、实现实体公正,打破地方保护主义。

提升矛盾纠纷化解质效

近日,四川首例当事人申请提级管辖的民事案件在宜宾市中级人民法院审结。在一起合同纠纷案中,被告某财保公司以该案为重大疑难的新类型案件为由,向筠连县人民法院申请提级管辖。宜宾中院审查认为,该案涉及PPP合同的法律性质、行政协议与民事合同的交叉、履约保证保险合同的效力、独立保函的认定等多种法律关系,系辖区内新类型案件,具有规则指导意义。经审委会讨论决定后,宜宾中院提级审理了该案。

让小案子也能进到“大法院”,这是法院探索提级管辖机制的一个缩影。

《报告》指出,试点工作在坚持“四级两审制”制度基础上,通过调整适用行政诉讼法关于级别管辖的规定,推动将审理难度不大、受地方干预少、适宜就地化解的四类行政案件交由基层法院审理,通过改革民事、行政再审申请程序和标准,配套完善案件提级管辖机制,实现审判资源、案件结构与四级法院职能定位科学匹配。

“明确四级法院审级职能定位,对进一步完善我国民事司法制度具有重要的积极意义。”刘哲玮分析称,从价值层面看,有利于发挥司法机关在解释法律、形成政策、统一法制上的积极作用,即通过民事司法裁判既化解矛盾,又明晰规则,进而将纠纷防患于未然,推进社会治理;从效率层面看,有利于提升同一案件在不同审级的审理效率,即根据不同审级案件的受理条件和审理重点,因势利导,调动人力、程序等各种资源解决不同的问题,从而在整体上盘活司法资源,提升审判效率;从专业层面看,再次强调了司法裁判作为法院职能的重要意义,明晰了各级法院审判职能和案件审理权限,从而增加了不同级别司法机关的专业性。

《报告》显示,各试点地区高、中级人民法院完善提级管辖机制,规范工作流程,高、中级人民法院审理重大典型一审案件作用更加凸显。试点以来,各高、中级人民法院共提级管辖案件435件,同比增长19.50%,提级管辖的案件涉及数据权利确权、网络不正当竞争、新业态用工主体责任等法律问题,涵盖民事、行政、知识产权等领域。

完善再审程序运行机制

清华大学法学院教授何海波认为,再审程序改革是本次试点中最重大的创新举措,对于进一步优化我国“四级两审终审”的审级制度具有非常重要

的积极意义。

按照试点工作要求,最高法和各高级人民法院推动完善再审程序运行机制。试点以来,最高法新收民事、行政申请再审审查案件2275件,较试点前下降85.33%。各高级人民法院受理申请再审审查案件249323件,其中受理不服本院终审民事、行政案件的再申请16094件,包括最高法“下交”的再申请5428件,“下交”案件仅占全部申请再审审查案件的21.8%,再审程序运行机制持续完善,实现再审依法纠错与维护生效裁判权威相统一。

为进一步深化再审程序改革试点,何海波建议加强两方面的工作:一是进一步细化完善“法律适用问题”的范畴和标准,在讨论再申请条件时,“法律适用”应当包括认定事实的标准和程序标准的准则;二是进一步加大再审案件的审理和转化为指导性案例的工作力度,起到通过再审判判宣示规则、统一规则适用的目的,获得“审理一件、解决一片”的效果,进一步落实最高审判机关职能定位。

“由于本轮改革试点尚不足一年,许多制度创新也仍在探索阶段,改革成效有待进一步观察。但可以肯定的是,这一轮的改革试点绝不仅仅是对不同层级法院案件数量的简单重分配,而是在更深层次上通过案件调整实现司法体制的结构优化。”刘哲玮说。

据悉,最高法将进一步健全试点工作推进机制,健全配套保障,巩固提升试点工作成效,健全重大典型案件发现、识别和筛选机制,建立申请再审审查案件和再审案件专项管理机制,推动建立再审预收费制度,促进增强改革系统集成效应;进一步深入推进试点工作,推动完善具有中国特色、符合司法规律的审级制度。

□ 本报记者 申东
□ 本报通讯员 单曦玺

9月5日,宁夏回族自治区人民检察院举行特邀检察官助理聘任仪式,来自自治区党委政法委、公安厅、市场监督管理厅、自然资源厅等17家单位的19名行政机关专业人员受聘担任特邀检察官助理。这些特邀检察官助理将为检察机关办案提供有力的智慧支撑,构建起深化检察机关与行政机关协作配合的桥梁。

2021年以来,宁夏检察机关认真贯彻落实最高人民检察院有关要求,积极开展行政机关专业人员兼任检察官助理工作,充分借助“外脑”提升办案质效,助推检察工作高质量发展。截至目前,全区三级检察机关从各级行政机关、事业单位和社会组织中聘任193名特邀检察官助理,涵盖生态环境、资源保护、安全生产、食药安全、妇女权益、未成年人保护、金融证券等20多个专业领域,实现刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”全覆盖,进一步促进了检察机关办案专业化能力提升,为更好服务保障经济社会高质量发展提供了有力支撑。

破除专业知识壁垒

“我们办理一些案件时,常会遇到一些专业问题。”近日,吴忠市人民检察院第六检察部负责人潘永芳在办理一起自来水管道的公益诉讼案件时,遇到非常专业的问题——“肉眼可以看到上下水共用一个管道,水质浑浊,应该存在安全隐患。但仅凭肉眼判断很难给出这起案件定性,经过我们聘请的水务部门特邀检察官助理指导,提供行业标准指引,我们很快就找到了监督依据。”潘永芳说。

为深化检察机关与行政机关协作配合,弥补检察工作短板,提升检察办案水平,去年底,吴忠市检察院特聘请吴忠市自然资源局、生态环境局、住建局、水务局、农业农村局、卫健委、市场监管局7家行政机关的专业人员为首批特邀检察官助理。

据了解,特邀检察官助理全面参与办理涉及生态环境、资源保护、食品药品安全、知识产权、信息技术、卫生健康等相关领域专业性要求高的各类检察案件。一方面,检察官助理可以发挥专业优势,参与相关领域案件的案件指导,提出办案建议;另一方面,可以协助检察官开展专业性强的调查取证、公开听证、参与开庭等工作,发挥“外脑”作用,帮助检察官对办案中的“疑难杂症”进行专业分析,提出精准指导意见。

吴忠市检察院检察长张炜告诉《法治日报》记者:“开展行政机关专业人员兼任特邀检察官助理工作,是加强与行政机关沟通交流,发挥行政机关专业优势,践行‘双赢多赢共赢’理念的必然做法,是检察机关将外部监督嵌入执法办案,破除检察办案中的专业知识壁垒,进一步提升检察机关办案质量水平的新举措。”

攻克疑难复杂案件

不久前,同心县检察院在办理一起公益诉讼案件时,就通过借助“外脑”,破解认定难题,突破了关键证据。

古生物化石,俗称“龙骨”,是重要的地质遗迹,是我国宝贵的、不可再生的自然资源遗产。同心县因地质构造复杂,古生物化石资源丰富,主要集中分布于丁家二沟村、田老庄乡黄家水村、五道岭子村等。2021年年底,同心县检察院在履行监督职责过程中,通过走访调查和摸排,发现被打击盗掘后有所遏制的盗掘古生物化石“龙骨”行为在上述地区出现“死灰复燃”的现象。

据办案检察官杨尚然介绍,盗掘古生物化石不仅对当地古生物化石资源造成极大破坏,还严重破坏了本就非常脆弱的生态环境,因为盗掘古生物化石而形成的坑洞通常都深入山脊内部,长达50米以上,有的长度甚至达到200米,极易形成地质塌方,给当地群众的生命安全造成重大安全隐患。

通过不断走访调查,检察官找到了盗掘现场,并发现了因盗掘形成的盗洞,而如何认定这就是古生物化石“龙骨”的盗掘现场,如何确认被盗采的就是“龙骨”,成为检察官需要破解的关键问题。于是,他们向吴忠市检察院及同心县检察院聘任的特邀检察官助理寻求协助,经特邀检察官助理现场查验,确定被盗采的正是古生物化石“龙骨”。

“在这一地区盗掘古生物化石危险系数极高,特别是古生物化石所处的白垩砂层,地质结构非常不稳定,完全处于流沙状态。”特邀检察官助理、同心县自然资源局政策法规室主任马剑军的意见对这起案件立案起到了关键作用。

同心县检察院据此对相关案件及时立案审查,启动诉前程序,并分别向负有监管职责的行政单位、乡镇人民政府制发检察建议,督促其依法全面履行监管职责。在检察机关推动下,相关职能部门部署开展严厉打击非法盗掘古生物化石专项整治行动,及时采取有效措施,保护古生物化石资源,打击非法盗掘古生物化石行为,填埋处理非法盗掘古生物化石盗洞及痕迹,取得了良好成效。

积极探索履职方式

特邀检察官助理不仅要聘,还要用好用足,为此全区三级检察院努力探索特邀检察官助理履职方式,为检察“外脑”发挥作用创造条件。

全区各级检察机关灵活运用特邀检察官助理具体履职方式,采取列席检察官联席会议、参与专项活动等方式辅助办案,或编入相关办案团队集中履职,共同推进相关领域治理,实现双赢多赢共赢。2021年,在黄河干流宁夏段取水工程专项整治行动中,自治区人民检察院联合水利、自然资源、公安厅聘任的特邀检察官助理开展专项巡查,共发现问题线索234件,并与相关行政机关共同推动解决问题线索230件,其中,检察机关公益诉讼立案60件,启动诉前程序57件,形成各方保护黄河生态的合力。

同时,自治区人民检察院认真落实《宁夏检察机关与行政机关在公益诉讼工作中加强协作配合的意见(试行)》,与自治区生态环境厅、自治区水利厅等单位互派干部挂职锻炼,依法保护国家利益和社会公共利益,共同促进公正司法与依法行政业务水平双提升。

宁夏检察院干部处处长周丽萍介绍说,特邀检察官助理的加入,不仅为检察工作注入了新的活力,也有效促进了检察队伍专业化建设。下一步,自治区检察院将充分发挥特邀检察官助理在检察办案中的重要作用,借助好、运用好特邀检察官助理的专业特长,发挥其研判分析、联络推动和参谋助手作用,推动相关案件办理提速增效,同时充分构建常态化联系机制,动态化协作机制等,促进检察机关和行政机关良性协作、双赢共赢,让聘请行政机关专业人员兼任检察官助理工作释放最大司法效能。

特邀检察官助理搭起沟通协作新桥梁
宁夏检察机关借“外脑”提升办案质效

重庆江苏深入推进“百日行动”



图① 9月13日晚,江苏南通边检站以“百日行动”为契机,联合长江公安南通分局开展江面巡查,共出动警力8人次,巡逻艇1艘次,检查船舶3艘次,巡查人员21人次,督促整改问题隐患4个,有力维护了港区码头安全稳定。

本报记者 罗莎莎 本报通讯员 虞振宇 杜一雄 摄

图②③ 近日,重庆市公安局启动夏夜治安巡查宣防第三次集中统一行动,警方联合海事、渔政、城市管理等部门,全面铺开大巡逻、大清查、大整治,党政警民齐上阵,让人民群众切实感到安全就在身边。图②、图③为第三次集中统一行动出发仪式现场。

本报记者 战海峰 本报通讯员 渝公宣 摄

丽水公安“三能”领航保民生护稳定促发展 擦亮护航共富路上青春底色

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 王豪

讲120余场次,把党的声音传递到一线民警、广大群众的心中。

如今,“丽警青年”品牌已成为丽水公安践行“三能”要求的一张名片。

丽水市公安局团委策划推出“丽警青年说”“丽警青年说”“三能”新媒体栏目,组织青年开展党史学习教育,“三能”主题线上宣讲20余场,原创撰写的青春向党主题MV《星辰大海》刷屏全网。

接续奋斗 冲得出来

“谢谢你们,感谢党。”7月12日,丽水市公安局机关党委、团委深入缙云县东渡镇兰口村开展“喜迎二十大、奋进共富路”主题党日,主题党日,为村集体经济产业发展出谋划策,深受村民欢迎。

青春助力乡村振兴、共同富裕,丽水公安各级团组织纷纷行动——

莲都公安团委开展“学雷锋爱心帮帮团”活动,为留守老人理发,帮扶困难村民,送上“安防套餐”;缙云公安团委开展能力测试活动,37名青年民警围绕“公安大脑”建设,除险保安“百日攻坚”等主题献计献策;遂昌公安探索建立青年民警“一站式”培养体系,发挥青年模范作用,成立六大特战队小队赋能实战。

关键时刻,青年要能冲得出来——

吴学森争当新时代“枫桥经验”的践行者,吴俊松冲锋在前守护群众“舌尖上的安全”,余克用科技手段保护守护民生。

牢牢守护好群众“钱袋子”,丽警青年当先锋、打头阵——

深圳首个刑事案件 赔偿保证金提存制度出台

□ 本报记者 唐荣 见习记者李文茜 通讯员王小军

近日,广东省深圳市龙岗区人民法院与龙岗区人民检察院举行《轻微刑事案件赔偿保证金提存实施办法(试行)》(以下简称《实施办法》)联签仪式,深圳市首个刑事案件赔偿保证金提存制度正式出台。

据了解,轻微刑事案件赔偿保证金提存制度是指轻微刑事案件犯罪嫌疑人、被告人有赔偿意愿且有赔偿能力,但因被害人或其法定代理人、近亲属的诉求没有得到满足,或因双方矛盾激化等原因致未能达成和解协议、犯罪嫌疑人、被告人主动表明赔偿意愿并向检察机关、公证机构缴存一定数额的赔偿保证金后,由检察机关综合考虑社会危险性及其他法定、酌定量刑情节,对其在不同诉讼阶段采取相应措施的办案制度。

《实施办法》明确了刑事赔偿保证金提存制度的原则、适用条件、申办流程以及经办机构职责,对赔偿保证金提存工作的申办对象、申办材料、衔接分工、提存款告知、保证金领取等方面进行了明确规范。

《实施办法》的设立可以确保赔偿有渠道、受偿有保障,还能有效减少羁押,为判处缓刑刑创造条件。通过赔偿保证金提存公证,既能有效解决犯罪嫌疑人、被告人认罪悔罪态度的认定问题,保障受害方能够及时获得赔偿,又能降低诉前羁押率,提升不捕率和不诉率,有效节约司法资源,有利于促成刑事和解,最大程度化解社会矛盾纠纷。

心怀梦想 看得出来

刘剑波以铁骨铮铮守护正义;叶超群助力警务现代化……弘扬英模精神,6月,丽水市公安局团委邀请获全国表彰的公安英模代表与青年民警分享座谈,气氛热烈。

坚定为党育人,丽水市公安局团委始终把政治建警放在首位,构建学习型团组织,成立青年理论学习小组,搭建“思享”活动平台。

丽水公安团组织开展沉浸式体验学习、警界“大咖”分享交流,小组对抗等活动80余场次。丽水市公安局团委带头组建新时代青年理论宣讲团,全市成立理论宣讲分队11支,深入一线宣