

如何跳出“终审不终”的现实困境

□廖永安

在现行《民事诉讼法》框架下，我国实行“两审终审”的审级制度。但司法实践中，“两审终审”的制度设计不断被突破，进而造成了“终审不终”的局面，导致诉讼程序循环往复，司法裁判所确认的法律秩序长期处于不稳定的状态，既给当事人带来讼累，也浪费了司法资源，更损害了司法公信力。造成“终审不终”的因素是多方面的，包括诉讼程序内部及外部因素。概言之，主要有以下三方面原因：

首先，再审程序适用的泛滥，导致终审裁判一直处于法律效力将被改变的风险之中。根据全国法院司法统计数据，2020年至2023年间，我国法院对生效裁判裁定再审的案件数每年在5万到6万件之间，民事再审程序的适用率相当高。而日本民事再审案件每年仅500件左右，美国重新审理案件每年1000件左右。同时，当事人对生效裁判不服向法院申请再审的案件数量每年20多万件左右，2023年甚至达到32万余件。这些数据表明，再审程序已从“例外”程序异化为当事人寻求救济的通常程序。但是从制度目的来看，再审程序理应是一种例外救济渠道，必须符合极其

严苛且明确的条件，在极少数情况下才能被启动。而我国目前当事人申请再审诉讼权改造之后，申请再审的门槛进一步降低，只要符合法定形式要件，就能启动再审审查程序。此外，由于《诉讼费用交纳办法》（以下简称《交纳办法》）规定再审案件免收案件受理费，也是当事人申请再审的动因之一。

第二，审级职能分工不明，导致各阶段诉讼程序同质化进而破坏已进行程序的安定性。我国实行四级两审终审制，从最高层级的法院到基层法院，其职能模式与追求的诉讼目标都基本相同，每一级法院与诉讼程序都可以对案件的事实问题与法律问题展开全面审理。所以在职能分工上，四级法院呈现出职能同质化状态，不仅造成了各级诉讼程序的裁判所确定的法律适用与事实的权威性荡然无存，而且容易造成程序空转与重复，加深裁判的不确定性，最终恶化为“终审不终”的现状。

第三，由于我国缺乏程序正义的传统，像程序的安定性、确定性等概念很难被社会接受，民众更热衷于寻求绝对的实质正义。有些政府部门或司法机关迫于维稳的现实压力，不论当事人的诉求是否合理，均会要求法院或法院自己也会对已经审结的案件

重开诉讼，甚至会对已经再审终结的案件再次再审。部分民众因此对诉讼程序形成了错误认知，造成诉访不分、诉访循环等现实问题，诉讼程序的安定性被严重破坏，进而导致终审不终。

基于上述分析与认知，有必要从以下几个方面对相关的诉讼程序或司法制度进行完善：

第一，进一步完善我国的民事再审制度，从规则上对“再审泛滥”这一现象予以约束。首先，再审事由是启动再审程序的前提条件，目前《民事诉讼法》中所规定的部分再审事由仍然过于抽象、不具体，需要进一步予以明确，比如“确有错误”“客观原因”“缺乏证据”“主要证据”“新的证据”等表述。其次，确立“一次再审”的原则，树立有限再审理念对法院依职权提起再审与检察院提起再审抗诉或检察建议起到约束作用。最后，适应申请再审案件诉讼权改造要求，完善《交纳办法》，建立申请再审案件预收费制度，形成对随意申请再审的制约机制。再审申请不成立的，费用不予退还；理由成立的，除《交纳办法》第九条应予交费的两种例外情形外，预交的诉讼费用一律退还，由国家承担因裁判错误增加的司法成本，应予交费的两种情形由最终败诉当事人承担诉讼费。通过上述制度设计，既能保障当事人依法行使权利，又

能引导当事人理性申请再审。

第二，进一步完善民事审级制度，从整体上对各审级程序的职能进行明确分工，确定各个程序环节的重心。首先，一审程序并非审级制度的初始，而应是整个审级制度的中心，遏制终审不终就不能将一审裁判视为“判决书的草稿”，必须加强一审程序发现案件真实、一次性解决纠纷的能力。其次，二审程序应发挥续审功能，尊重一审程序所确定的案件事实，严格把关法律适用，而非再次全面审查案件的事实与法律问题，造成一审与二审程序的混同。最后，应明确再审程序的补充性与独立性。再审程序仅仅是常规救济程序的补充，属于例外、非常规救济通道。如果当事人无正当理由或因自身主观原因不提起上诉或提起上诉又撤回的，应当限制当事人提起再审的诉讼权利，以避免“不打二审打再审”的乱象出现。且再审程序规则应独立于常规诉讼程序，不能简单套用一审、二审程序规则，避免程序循环往复。

第三，对于无限上访、通过信访反复启动诉讼程序等问题，应当构建涉信访终结的程序规则，把涉信访纳入法治轨道解决。

（作者系湖南警察院校长、教授、博导，中国法学会民事诉讼法学研究会副会长）

“第三审”并非解决“终审不终”问题的良策

□胡学军

近期，最高人民法院胡云腾法官撰文表示，我国的两审终审制度已经被再审和申诉制度冲击得名存实亡，“终审不终”已经成为常态。且他认为，刑事申诉多并不能归结为裁判质量问题，而可能是因为未能设置更严格的申诉和申请再审的条件限制，进而提出两审终审制已经不适应新时代的需要，亟待制度变革。

降低高再审率，首先可以想到的就是提高申请再审的条件。其实司法政策一向贯彻“可再审可不再审的，一律不再审”。再审本就是审级制度之外的特殊司法救济手段，是一种有限纠错程序，以确认生效裁判存在错误为前提。再审启动条件经我国历次诉讼法修订均已明确规定。但即便如此，我国的再审比例仍居高不下。

另一种思路就是改革现有审级制度，实行有限三审制。在刑法学与民法学界均有学者提出这一改革设想，这或许可能降低申诉和再审案件的数量，但增加一个审级，必然在四级法院系统内进一步增加法官办案压力和加剧司法资源的紧张，这就与建设公正、高效、权威的司法制度这一司法改革终极目标相背离。

“终审不终”严重冲击裁判稳定

性和司法权威性，增加高级别法院的负担。而再审的频繁启动，也反过来使一些当事人产生侥幸心理，在没有正当理由的情况下滥用申诉或申请再审，从而加剧“终审不终”的恶性循环。但审级制度和再审制度都是司法系统的组成部分，绝不能头痛医头，脚痛医脚，必须通盘考虑，以实现司法系统整体功能的提升。

其实，将申诉率高归结于当事人滥用申诉权是不恰当的，我国传统上并没有明确的审级制度和程序终局观念，民众普遍重实体公正。因此，对于不公正的裁判甚至仅仅是不理想的裁判，民众会用尽一切制度手段以寻求最终的公正，这是可以理解的。只不过这种终极性追求实体公正的观念并不符合现代国家的司法制度，还需要通过现行的制度设置逐步培养程序终局观念。

根本而言，申诉比例高，是因为生效裁判的公正性尚未令社会和民众信服。有学者认为，无理由的申诉和申请再审是因为当事人追求某种程序外的利益，这是缺乏实证支持的。现行两审终审制度下，生效裁判并不能彻底解决纠纷，才是需要直面与讨论的实质性问题。实践中，导致当事人不停申诉的往往是事实方面或者事实与法律交织的公正性问题，而在比较

法上三审终审制度下的第三审基本上是法律审，聚焦于法律适用问题。

从既有制度来看，最高人民法院通过发布规范性司法解释辅之以多种层次的案例指导，基本上能够解决统一法律适用的问题。相较而言，增设第三审制度以解决个案中的法律适用，虽有一定实益，但最高法的职能设定及整个司法体制格局都需要重新部署，改革成本巨大。

当前矛盾的主要方面是，两审终审制度的名存实亡，导致程序与实体公正的双重缺失，是诱发高申诉率的重要原因。如果两审终审制度不能发挥给当事人必要的救济及实现审级监督的应有职能，则在两审之外增加一个审级也并不能立竿见影地解决问题。故而，充分发挥初审和上诉审各自功能，尽可能提升裁判的公正度与公信力，才是在现有制度框架之内解决问题的关键。

与其启动三审制改革，不如继续深化庭审实质化改革，防止这一改革“烂尾”。庭审的形式化使一审并未能发挥定纷止争，正确认定事实、准确适用法律的功能，从而使后续的审级不得不重新面对这一初始问题，导致后续的上诉审级也未能发挥监督的功能。审级监督的前提是各审级相互之间的独立，而我国上下级法院之间还存在预先请示、相互通气、案外指导的情形，从而使审级

监督失去其应有意义。且二审多不开庭，也使得案件控辩双方很难在上诉审中进行实质性的攻击和防御，从而使得当事人失去了在公正的程序中充分陈述自己的观点与理由，以实质性参与争取有利裁判的可能。庭审的实质化就是要使控辩双方“有证据举在法庭，有理辩在法庭”，以自己掌握的事实、证据和辩论、论证来争取有利于自己的结果，以公正程序平息对实体结果的不满。

值得一提的是，在二审审查与开庭的问题上，刑事诉讼法或许可以借鉴1991年民事诉讼法的修订思路，将现行二审的全面审查修改为针对上述请求和理由的有针对性审查，使司法资源集中于当事人不满上诉的这部分事实和法律问题，二审以开庭形式进行的针对性审理可以实现公正和效率的双重提升。

总之，笔者主张守正然后创新，三审制改革应当缓行。只有在充分发挥现有两审职能的基础上，实质提升司法程序设置与实体裁判结果的公正度，实现终审案结束了，使再审真正成为事后纠正重大错误的兜底性救济，才是最终化解高申诉率与再审率的根本之策。

（作者系华东政法大学法律学院教授、博导，中国法学会民事诉讼法学研究会常务理事）