

最高法院再次明确_要在全国范围内实现同案同判(立即施行)

《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》

理解与适用

为深入学习贯彻习近平法治思想，贯彻落实党中央关于加强政法队伍建设的部署要求，持续巩固深化第一批法院队伍教育整顿成果，促进第二批法院队伍教育整顿走深走实，最高人民法院聚焦顽瘴痼疾在工作中的具体表现，突出建章立制成果，针对审判实践中存在的部分案件法律适用不统一、裁量权行使不规范等问题，在充分调研论证的基础上，于近日印发《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》（以下简称《实施办法》），从最高审判机关的职能定位出发，对进一步规范统一法律适用工作、确保法律统一正确实施提出具体要求，切实维护国家法制尊严权威，确保司法公正，提高司法公信力。

《实施办法》共二十条，围绕最高人民法院起草制定司法解释或其他规范性文件、发布案例、落实类案检索制度、组织召开专业法官会议讨论案件等各项涉及统一法律适用的工作，主要对办理案件中类案检索的情形、范围和参考标准、专业法官会议讨论案件的范围、具体法律适用问题解决机制和统一法律适用平台及其数据库建设等事项进行了规定。

《实施办法》要求，最高人民法院在审理案件中，除《最高

最高人民法院关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》规定应当进行类案检索的案件外，对于《最高人民法院关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》规定的“四类案件”，最高人民检察院抗诉的案件，以及审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人提交指导性案例或者最高人民法院生效类案裁判支持其主张的案件，也应当进行类案检索，以强化对“四类案件”的监督管理，回应当事人期待，确保最高人民法院的生效裁判之间不出现法律适用分歧。《实施办法》还统一规范了类案检索报告样式，确保全面反映承办法官就争议焦点进行类案检索的过程、检索到的不同裁判观点、拟采纳的观点和理由。

《实施办法》进一步补充明确了最高人民法院各部门专业法官会议讨论案件的范围，即对于拟作出的裁判结果与指导性案例、最高人民法院类案裁判法律适用标准不一致的待决案件，裁判结果将形成新的法律适用标准的待决案件，均应当由合议庭建议院庭长召集部门专业法官会议讨论。《实施办法》同时明确，最高人民法院将建立健全跨部门专业法官会议机制，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。

为有针对性地解决审判实践中存在的法律适用问题争议，《实施办法》创新了法律适用问题解决机制，规定对于通过各种

途径发现的具体法律适用不统一、不明确的问题，特别是制定司法解释或审判规范性文件的条件尚不成熟的问题，由最高人民法院审判管理办公室组织研究、提出解决方案后提交审判委员会讨论，以“审判委员会法律适用问题决议”的形式明确具体裁判规则，成熟一个明确一个，及时指导审判实践。

为落实《2021年人民法院司法改革工作要点》，为法官办案提供规则指引和参考案例，《实施办法》规定，最高人民法院建立统一法律适用平台及其数据库，由审判管理办公室、研究室、中国应用法学研究所、人民法院信息技术服务中心根据各自职能分工，负责平台及数据库的规划、建设、研发、运行维护和升级完善。纳入数据库的案件类型，包括最高人民法院发布的指导性案例，各审判业务部门的二审案件、再审案件、请示案件、执行复议监督案件，经专业法官会议、赔偿委员会、司法救助委员会、审判委员会讨论的案件，以及其他具有普遍指导意义的典型案例等等。

《实施办法》出台后，最高人民法院将迅速组织全体法官深入学习，在审判工作中全面落实，以进一步推动统一法律适用，规范裁量权正确行使，依法公正高效审判，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》（以下简称《实

施办法》), 已由最高人民法院审判委员会第 1845 次会议讨论通过, 并将于 12 月 1 日正式施行。现对《实施办法》的制定背景和主要内容作出简要介绍和说明。

一、《实施办法》的制定背景

统一法律适用, 规范裁量权行使, 是深入学习贯彻习近平法治思想的重要举措, 是人民法院履行宪法法律职责、维护国家法制统一尊严权威的必然要求, 是贯彻落实党的十九届四中全会关于全面落实司法责任制、加强对司法活动监督、保证审判权依法正确行使的具体行动。

2020 年 5 月 29 日, 习近平总书记主持中央政治局第二十次集体学习时, 对统一法律适用工作提出明确要求。2021 年初, 中央政法委将“完善统一法律适用机制”列入 2021 年政法领域十大重点改革举措任务台账, 明确由最高人民法院牵头落实。统一法律适用标准、规范裁量权行使, 事关当事人合法权益保障和社会公平正义的实现, 作为国家最高审判机关, 最高人民法院应当充分发挥在统一法律适用工作中的示范带动作用, 着力研究解决审判工作中的具体法律适用问题, 特别是最高人民法院各审判业务部门之间、各地法院之间法律适用观点不一致、裁判尺度不统一等问题。

最高人民法院党组始终高度重视统一法律适用工作, 周强院

长多次提出明确要求，贺荣常务副院长多次主持召开相关部门会议，研究部署推进统一法律适用、规范裁量权行使等相关工作。近年来，最高人民法院先后印发了《人民法院第五个五年改革纲要》《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》等多个司法改革文件，均将“完善统一法律适用机制”作为主要任务和工作要求；制定了《最高人民法院关于建立法律适用分歧解决机制的实施办法》《最高人民法院关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》（以下简称《类案检索指导意见》）《最高人民法院关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》（以下简称《专业法官会议指导意见》）等多个规范性司法文件，从指导全国各级法院审判业务各单项工作的角度对统一法律适用、裁量权行使进行了规范。

为进一步贯彻落实党中央关于加强政法队伍建设的部署要求，持续巩固深化第一批法院队伍教育整顿成果，促进第二批法院队伍教育整顿走深走实，聚焦顽瘴痼疾在工作中的具体表现，突出建章立制成果，最高人民法院需要进一步作出表率，从操作实施层面制定一个关于规范统一法律适用总体工作的系统性文件。《实施办法》的基本定位就是在最高人民法院建立起一个规范统一的工作制度，完善院级层面的统一法律适用工作机制，推

动形成工作合力，规范法官裁量权行使，妥善解决法律适用分歧问题。

二、《实施办法》的主要内容

《实施办法》共二十条，主要包括五个方面内容：一是从总体上对统一法律适用工作的内容作了规定，从统一法律适用角度重申了案件办理、制定司法解释、发布案例的基本要求，确保司法解释和案例的规范指引作用充分发挥。二是进一步明确了类案检索的情形和范围，明确了类案检索说明或报告的制作规范，强化类案检索制度要求，促进“类案同判”。三是进一步补充明确了各部门专业法官会议讨论案件的范围，同时建立健全跨部门专业法官会议机制，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，为法官办理疑难复杂案件提供业务咨询。四是创新具体法律适用问题解决机制，通过审判委员会法律适用问题决议等形式，提高裁判规则指引的及时性、便捷性。五是明确建设统一法律适用平台及其案例数据库的要求，提升统一法律适用、规范裁量权行使的科技应用水平，解决实践中法官检索到无效类案信息过多、难以总结归纳参考等问题。

1. 明确了最高人民法院案件需要强制类案检索的情形和范围。《实施办法》第六条要求，最高人民法院在审理案件时，除《类案检索指导意见》规定应当进行类案检索的案件外，对于《最

最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》和《最高人民法院关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》规定的“四类案件”，最高人民法院抗诉的案件，以及审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人提交指导性案例或者最高人民法院生效类案裁判支持其主张的案件，也应当进行类案检索，以强化对“四类案件”的监督管理，回应当事人期待，确保最高人民法院的裁判之间不出现法律适用分歧。

在起草过程中，关于是否需要拓宽应当进行类案检索的情形，有意见认为，需要进行类案检索的情形已经有了制度规定，不必拓宽，防止加大法官工作量。制定过程中考虑到：（1）“四类案件”是人民法院需要实施监督管理的重点案件；（2）《类案检索指导意见》对“四类案件”是否需要进行类案检索规定的不够明确，需要通过《专业法官会议指导意见》等关联制度进行推导才能得出应当进行类案检索的结论，需要加以明确；（3）实践中，审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人提交指导性案例或者最高人民法院生效类案裁判支持其主张的案件，法官未采纳当事人、代理人提交的类案观点亦未进行释明的情况广受诟病，需要予以规范。最终《实施办法》在全面归纳已有制度的基础上确定了应当进行类案检索的案件类型。

《实施办法》第七条要求，类案检索说明、类案检索报告应

当客观、全面、反映类案检索结果。同时还统一规范了类案检索报告样式，确保全面反映承办法官就争议焦点进行类案检索的过程、检索到的不同裁判观点、拟采纳的观点和理由。

2. 明确了合议庭应当将案件统一法律适用标准情况纳入评议内容。《实施办法》第八条规定，按照规定进行类案检索的案件，合议庭应当将案件统一法律适用情况纳入评议内容；同时规定，对于审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人提交指导性案例或最高人民法院生效类案裁判支持其主张的，合议庭应当将所提交的案例或者生效裁判与待决案件是否属于类案纳入评议内容。这一规定是为了防止出现案件承办法官将当事人、代理人提交的案例、生效裁判束之高阁、不加理会的情形，有效衔接《类案检索指导意见》第十条规定对当事人、代理人提交指导性案例、其他类案予以回应的要求，最终形成参考类案、统一法律适用情况由合议庭共同研究把关的审判机制。

3. 补充明确了最高人民法院案件提交专业法官会议讨论的情形。《专业法官会议指导意见》规定了应当建议院庭长提交专业法官会议讨论的情形，包括独任庭认为需要提交讨论的、合议庭内部无法形成多数意见或持少数意见的法官认为需要提交讨论的等五种。《实施办法》在上述规定的基础上补充明确，对于拟作出的裁判结果与指导性案例、最高人民法院类案裁判法律适

用标准不一致的待决案件，裁判结果将形成新的法律适用标准的待决案件，都应当由合议庭建议院庭长召集专业法官会议讨论，以充分发挥专业法官会议在辅助办案决策、统一法律适用、强化制约监督方面的作用。

4. 建立健全最高人民法院跨部门专业法官会议机制。2021年1月印发的《专业法官会议指导意见》第二条规定“必要时可以跨审判专业领域、审判庭、审判团队召开（专业法官会议）”，此后不少高中级法院建立了跨部门专业法官会议机制，普遍反映效果较好。今年6月，中央司法体制改革领导小组印发的《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》明确要求最高人民法院“建立跨部门专业法官会议机制”。审判实践当中，最高人民法院也确实在一定程度上存在各审判业务部门、各巡回法庭之间对一些案件的法律适用标准还不一致，各审判领域对于部分刑民交叉、民行交叉案件的法律适用还存在分歧等问题。为贯彻落实中央司法体制改革领导小组部署、妥善解决好上述法律适用分歧，此次制定《实施办法》吸收借鉴了部分高中级法院的优秀经验，在第十一条规定，最高人民法院建立健全跨部门专业法官会议机制，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。实际上，此前最高人民法院行政庭与各巡回法庭行政法官共同研究部分行政案件的法律适用问题已经形成了跨部门专业

法官会议的雏形，此次以制度条文进一步予以明确。至于跨部门专业法官会议的组成、召开、主持以及与审判委员会的衔接等程序内容，根据审判委员会讨论意见，在实践中进行磨合后再行细化明确。

5. 创新具体法律适用问题解决机制。除司法解释和案例指导外，现有制度规定中，最高人民法院审判委员会解决法律适用分歧需要依托具体案件，解决方式和途径过于单一；而最高人民法院各审判业务部门通过具体案件解决法律适用分歧的积极性并不高，《最高人民法院关于建立法律适用分歧解决机制的实施办法》施行两年来，依据该机制收到的分歧解决申请较少。为解决上述问题，最高人民法院审判管理办公室探索建立了新的具体法律适用分歧解决机制，针对通过各种途径发现的具体法律适用不统一、不明确的问题，特别是制定司法解释或审判规范性文件的条件尚不成熟的，《实施办法》规定由审判管理办公室组织研究，提出解决后方案提交审判委员会讨论，以审判委员会法律适用问题决议的形式印发各审判业务部门明确具体裁判规则。

截至目前，最高人民法院审判管理办公室已从各审判业务部门征集审判实践中存在的法律适用标准不统一、类案裁判分歧等问题线索 70 余个，较为全面地掌握了各审判领域存在的裁判规则不一致情形。审判管理办公室已经从中优先选择了反映集中、

具有典型性的线索组织研究，并视情组织召开跨部门专业法官会议、征求相关部门或者专家学者意见，最终形成具体研究意见、解决方案，提交审判委员会讨论。区别于较为系统、完整的司法解释和审判工作会议纪要，该机制更易切中分歧点的要害，研究成熟一项，即可提交讨论一项；议决一项，即可将确定的裁判规则印发适用一项，具有程序简易、灵活快捷、针对性强的特点，有利于及时统一内部裁判思路。

6. 明确了建立最高人民法院统一法律适用平台及其数据库。为落实《2021年人民法院司法改革工作要点》，为法官办案提供规则指引和参考案例，根据最高人民法院各审判业务部门的需求，《实施办法》规定，最高人民法院建立统一法律适用平台及其数据库，由审判管理办公室、研究室、中国应用法学研究所、人民法院信息技术服务中心根据各自职能分工，负责平台及数据库的规划、建设、研发、运行维护和升级完善。以最高人民法院的裁判资源为数据依托，打造集法律、司法解释和案例检索、应用、研究于一体的平台，与现有的办案平台实现深度整合，确保安全可靠。平台上线后，可以为最高人民法院乃至全国法院法官办理案件提供精准、权威的类案检索系统，充分挖掘案例价值，通过智能分析和人工筛查相结合，快速出具类案检索报告，提高统一法律适用的信息化水平。推荐阅读：职场潜规则（超实用）

为解决现有类案检索平台提供的检索结果缺少直观的裁判规则、结果庞杂、匹配不精确，检索效率和效果均不理想等问题，最高人民法院还将适时组织相关审判业务部门对所作出的生效裁判进行系统梳理，提炼编纂裁判规则，将发布的指导性案例，各审判业务部门的二审案件、再审案件、请示案件、执行复议监督案件，经专业法官会议、赔偿委员会、司法救助委员会、审判委员会讨论的案件及其他具有普遍指导意义的典型案例等均纳入数据库，以方便法官全面掌握和运用最高人民法院的司法案例。

《实施办法》出台后，最高人民法院将在审判工作中全面落实，以进一步推动统一法律适用，规范裁量权正确行使，保证依法公正高效审判，不断提升人民群众的法治获得感，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

最高人民法院关于印发《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》的通知 法〔2021〕289号

本院各单位：

《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》已于2021年9月6日由最高人民法院审判委员会第1845次会议通过，自2021年12月1日起施行。现予印发，请认真贯彻执行。

最高人民法院

2021年11月13日

最高人民法院统一法律适用工作实施办法

为进一步规范最高人民法院统一法律适用工作，确保法律统一正确实施，维护司法公正、提升司法公信力，结合最高人民法院审判执行工作实际，制定本办法。

第一条 本办法所称统一法律适用工作，包括起草制定司法解释或其他规范性文件、发布案例、落实类案检索制度、召开专业法官会议讨论案件等推进法律统一正确实施的各项工作。

第二条 最高人民法院审判委员会（以下简称审委会）负责最高人民法院统一法律适用工作。

各部门根据职能分工，负责起草制定司法解释、发布案例等统一法律适用工作。

审判管理办公室（以下简称审管办）负责统一法律适用的统筹规划、统一推进、协调管理等工作。

第三条 各审判业务部门办理审判执行案件，应当严格遵守法定程序，遵循证据规则，正确适用法律，确保法律统一正确实施。

第四条 各部门根据职能分工，对法律适用疑难问题和不统

一等情形，应当及时总结经验，通过答复、会议纪要等形式指导司法实践，条件成熟时制定司法解释或其他规范性文件予以规范。

第五条 研究室负责指导性案例的征集、审查、发布、编纂和评估等工作。其他部门发布的典型案例等不得与指导性案例的裁判观点、裁判标准相冲突，不得冠以指导性案例或指导案例等类似名称。

第六条 办理案件具有下列情形之一的，承办法官应当进行类案检索：

- （一）拟提交审委会、专业法官会议讨论的；
- （二）缺乏明确裁判规则或者尚未形成统一裁判规则的；
- （三）重大、疑难、复杂、敏感的；
- （四）涉及群体性纠纷或者引发社会广泛关注，可能影响社会稳定的；
- （五）与最高人民法院的类案裁判可能发生冲突的；
- （六）有关单位或者个人反映法官有违法审判行为的；
- （七）最高人民法院抗诉的；
- （八）审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人

人提交指导性案例或者最高人民法院生效类案裁判支持其主张的；

（九）院庭长根据审判监督管理权限要求进行类案检索的。

类案检索可以只检索最高人民法院发布的指导性案例和最高人民法院的生效裁判。

第七条 根据本办法第六条规定应当进行类案检索的案件，承办法官应当在审理报告中对类案检索情况予以说明，或者制作专门的类案检索报告。

类案检索说明或者报告应当客观、全面、准确反映类案检索结果，并在合议庭评议或者专业法官会议、赔偿委员会、司法救助委员会、审委会讨论时一并提交。类案检索报告应当随案归入副卷。

第八条 根据本办法第六条规定应当进行类案检索的案件，合议庭应当将案件统一法律适用标准情况纳入评议内容。

审理过程中公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人提交指导性案例或者最高人民法院生效类案裁判支持其主张的，合议庭应当将所提交的案例或者生效裁判与待决案件是否属于类案

纳入评议内容。

第九条 待决案件在基本案情和法律适用方面与检索到的指导性案例相类似的，合议庭应当参照指导性案例的裁判要点作出裁判。

参照指导性案例的，应当将指导性案例作为裁判理由引述，但不得作为裁判依据引用。在裁判理由部分引述指导性案例的，应当注明指导性案例的编号。

第十条 待决案件拟作出的裁判结果与指导性案例、最高人民法院类案裁判法律适用标准不一致，或者拟作出的裁判结果将形成新的法律适用标准的，合议庭应当建议提交部门专业法官会议讨论；院庭长发现待决案件存在前述情形的，应当依照程序召集部门专业法官会议讨论。

前款规定的案件因涉密等原因不适宜提交专业法官会议讨论的，层报分管院领导批准可以直接提交审委会讨论。

第十一条 最高人民法院建立健全跨部门专业法官会议机制，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。

第十二条 部门专业法官会议和跨部门专业法官会议讨论案件应当形成案件讨论记录和会议纪要。案件讨论记录和会议纪要

随案归入副卷。

跨部门专业法官会议纪要分送审委会委员和相关审判业务部门，审管办负责整理存档。

第十三条 各审判业务部门负责人应当按照审判监督管理权限，加强审判管理和业务指导，确保法律适用标准统一。

各审判业务部门应当对合议庭与专业法官会议意见、审委会决定不一致的案件进行分析研究，认真梳理总结审判执行实践中存在的法律适用不统一、不明确问题。审管办应当通过案件质量评查、群众来信等途径及时发现、收集、整理法律适用不统一、不明确问题。

第十四条 对于通过各种途径发现的具体法律适用不统一、不明确问题，审管办可以通过多种形式组织研究，提出解决方案提交审委会讨论，以审委会法律适用问题决议等形式明确具体裁判规则。

第十五条 最高人民法院建立统一法律适用平台及其数据库，审管办、研究室、中国应用法学研究所、人民法院信息技术服务中心根据各自职能分工，负责统一法律适用平台及其数据库

的规划、建设、研发、运行维护和升级完善。

第十六条 最高人民法院发布的指导性案例，各审判业务部门的二审案件、再审案件、请示案件、执行复议监督案件，经专业法官会议、赔偿委员会、司法救助委员会、审委会讨论的案件，以及其他具有普遍指导意义的典型案件，裁判文书上网公开后，审管办应当及时组织编纂并纳入统一法律适用平台数据库。

死刑复核案件纳入统一法律适用平台数据库的标准和数量，由各刑事审判庭根据保密要求自行确定。

经专业法官会议讨论的案件，应当纳入统一法律适用平台数据库的，由各审判业务部门指定专人负责定期报送相关案件的专业法官会议纪要，随案纳入统一法律适用平台数据库。

第十七条 对纳入统一法律适用平台数据库的案例，应当及时进行检查清理。

各部门在工作中发现纳入统一法律适用平台数据库的案例已经不具有指导意义和参考价值，或者相关裁判已经被改判、撤销的，应当及时通知审管办进行更新。

第十八条 各部门应当加大对审判人员的业务能力培训，强化审判人员在法律解释、案例分析、类案检索、科技应用等方面能力的培养，全面提升审判人员统一法律适用的能力和水平。

第十九条 审判人员参加专业法官会议、梳理案件裁判规则等情况应当计入工作量。各部门和审判人员推荐或编纂案例被审委会确定为指导性案例，或者对具体法律适用问题的研究意见被审委会采纳形成审委会法律适用问题决议的，可以作为绩效考核时的加分项。

第二十条 本办法自 2021 年 12 月 1 日起施行。