

# 行政审判管辖改革与司法公正的实现

莫小可

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2023年6月11日; 录用日期: 2023年7月13日; 发布日期: 2023年7月24日

## 摘要

行政审判活动中行政权通过向法官或者法院施压干预司法审判活动, 严重影响了司法公正。从地方兴起的行政审判管辖改革, 试图将行政区划与法院管辖相分离来排除行政干预。管辖改革的模式多样, 包括提级管辖、异地管辖、集中管辖和建立跨区划法院。然而, 实践中出现了诉讼成本高、无法完全排除干预、改革模式混乱且进度不一、与审判重心下沉相矛盾、跨区划法院地位不明等等问题。管辖改革的未来发展离不开各地改革的统一以及发展方向的明确。同时行政审判中的司法公正是一个复合性问题, 不能仅仅依靠管辖改革, 还需要从法官和行政官员以及管理体制上进行改革。

## 关键词

行政审判管辖改革, 司法公正, 行政干预

# The Reform of Administrative Trial Jurisdiction and the Realization of Judicial Justice

Xiaoke Mo

Law School, Beijing Normal University, Beijing

Received: Jun. 11<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 13<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 24<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Administrative power in administrative trial activities interferes with judicial trial activities by exerting pressure on judges or courts, which seriously affects judicial justice. The jurisdictional reform of administrative trials, which has emerged from localities, attempts to exclude administrative interference by separating administrative division from the jurisdiction of courts. There are various models of jurisdictional reform, including elevated jurisdiction, remote jurisdiction,

centralized jurisdiction and cross-region courts. However, problems have arisen such as high litigation costs, inability to completely exclude intervention, confusion and inconsistent progress of reform models, contradiction with trial center moving down, and the unclear status of cross-region courts. The future development of jurisdiction reform is inseparable from the unity of regions and the clear direction of development. At the same time, the judicial justice in the administrative trial is a compound problem, which can not only rely on the reform of the jurisdiction, but also need to be reformed from the cooperation of judges and administrative officials and the management system.

## Keywords

Administrative Trial Jurisdiction Reform, Judicial Justice, Administrative Intervention

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

司法公正是我国法治建设的根本，也是司法体制改革的重要目标。在司法审判中，地方保护、不当干预、社会舆论等外部因素和法官审判经验、审判机制、法院管理体制等内部因素共同影响着司法公正的实现。在法学领域，司法公正是任何法律学科都会涉及到的话题，但是在行政审判中司法公正的实现表现出一个特别的问题，即行政机关的行政干预。为了减少行政诉讼中的行政干预，促进司法公正，我国开始了行政审判的管辖改革，试图将行政区划与法院行政案件管辖相分离以排除行政干预。本文重点探讨行政干预的动因与影响、行政审判管辖改革的发展与困境、行政审判司法公正的实现等问题。

## 2. 行政审判中的行政干预

### 2.1. 行政干预的特殊性

行政诉讼中的行政干预问题由来已久，指的是作为当事人的行政机关通过自己的政府机关地位干预行政司法，破坏司法公正。通常行政级别更高的政府单位对案件判决结果的影响更大[1]。法外干预是影响司法公正的重要因素，相比于民事诉讼和刑事诉讼中的法外干预，行政审判中的行政干预表现的更加明显。因为行政机关作为被告直接参与到诉讼之中，有更强更直接的动力干预司法。

行政诉讼俗称“民告官”，双方当事人存在着行政管理的法律关系，其法律地位并不平等，行政干预在法外干预中更为直接便捷并且危害性更大。从干预的对象来看，行政干预可以分为两种形式。一种是通过熟人网络或行政机关的地位对个人产生干预，行政权直接向承办案件的法官施压。另一种形式更为普遍，行政权通过司法组织体系进行干预，先向案件管辖地的法院施压，基于法官的管理体制由法院内部向下传递压力，此种干预力度更强，更具有不可违抗性。

### 2.2. 行政干预的动因

从表面上看，行政干预行为是行政机关意图在行政诉讼中获得胜诉，维持原本的行政行为。除此之外，行政机关作为行政诉讼的被告，需要接受法院对行政行为的审查，败诉会大大损害行政机关的权威性，影响行政机关未来做出的行政行为的确定性和公信力。

从深层的原因考虑，由于行政机关内部目标绩效考核制的管理规定，行政机关的被起诉率和败诉率

成为政绩考核的重要指标。周雪光曾剖析过我国行政机关“晋升锦标赛”的运行模式，即上级设置目标向下分配任务，任务通过层层“发包”流向基层的行政机关，在此过程中，各级行政机关为完成任务通常会层层加码，任务的完成度是年度政绩考核的关键，而政绩考核又与行政官员的升迁挂钩[2]。随着依法治国、依法行政的理念贯彻落实，行政机关依法行政的考核目标转化为信访的上访率、行政诉讼的败诉率等多样的数字化考核方式。行政机关为了政绩考核达标必定会从案件审判入手干预行政诉讼。

### 2.3. 行政干预的影响

当行政诉讼的审判结果转变为行政机关政绩考核的一环，行政机关就穷尽手段将胜诉率作为目标，从而干扰行政审判，影响行政诉讼的司法公正。法院作为审判机关，在行政机关与普通公民之间处于居中地位，一方面需要审查行政行为并维护司法权威与公平，另一方面却要受到行政机关对案件审查的干涉，法院在这样的处境下很难真正做到司法公正。

除此之外，行政诉讼作为司法权的展现，要发挥监督行政权，维护行政相对人的合法权益并解决行政争议的功能。行政干预打破了司法权的监督，破坏了行政权与司法权的平衡关系，司法权也无法为行政相对人提供救济，导致行政争议无法得到实质性解决。因此，要完全发挥行政诉讼的功能，实现司法公正，就一定要排除行政干预司法的可能。

## 3. 行政审判管辖改革的发展

### 3.1. 行政审判管辖改革的源起

为了减少行政干预、维护司法公正，行政审判系统内兴起了一股管辖改革的浪潮。行政案件管辖制度改革的目的就是防止和排除不当干预，使人民法院独立公正地受理和审理行政案件[3]。改革的基本思路是将行政机关管辖范围与法院的管辖区域相区分。本区域的法院管辖其他区域的行政案件，或者由更高级别的法院管辖下级行政机关的案件，为行政干预增设壁垒和难度。这一改革打破了原来法院与行政机关的一一对应关系，减轻了法院的压力，增加行政法官有案敢判的信心。

行政审判管辖改革从地方实践开始，自下而上发展而来。1989年我国《行政诉讼法》颁布以后，行政相对人的胜诉率一直很低，根据国家统计局《中国统计年鉴》人民法院行政一审案件结案情况表分析，2000年行政相对人胜诉率(包含判决结果撤销和单独赔偿)为17%，2005年为13.1%，2010年下降到了4.1%。为此浙江台州于2002年开始异地审理行政案件，随后取得显著成果。台州模式也得到了中央的肯定并在全国推广开来，行政审判管辖改革由此展开。2007年浙江丽水开展了集中管辖行政案件的实践，丰富了行政管辖改革的模式[4]。最高法院肯定了地方行政管辖改革的实践，相继出台若干规定作为改革的统一标准，由此行政审判的管辖改革从地方走向全国。<sup>1</sup>

虽然改革由地方实践发展而来，但根据《立法法》法律保留的规定，诉讼制度只能制定法律，因此关于行政审判管辖改革需要相应的法律依据。关于行政审判管辖的一般原则为由最初作出行政行为的行政机关所在地法院管辖。行政审判管辖改革改变了此种模式，其法律基础是1989年《行政诉讼法》的第22和23条，下级法院因“特殊原因”或者“认为需要由上级法院审判的”，由上级法院决定管辖法院。行政审判管辖改革在法律明确规定并在地方实践的基础上不断发展。

### 3.2. 行政审判管辖改革模式

行政审判管辖改革经过二十年的发展，在各地实践中发展出了许多不同的模式。各种模式可以总结归纳为两种，改变级别管辖即提级管辖，和改变属地管辖即异地管辖、集中管辖和建立跨区划法院。

<sup>1</sup>最高人民法院2008年出台《关于行政案件管辖若干问题的规定》、2013年出台《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》等文件以支持改革。

### 3.2.1. 提级管辖

提级管辖是下级法院认为需要由上级法院审理的案件可以报请上级法院审理。提级管辖主要是为了避免法院受到上级或者同级行政机关的干扰，改革的基础要点是上级法院能够比下级法院更好的处理敏感的行政案件，平衡好行政权与司法权的关系。从 1989 年到 2014 年的《行政诉讼法》，也可以观察到部分案件在级别管辖上的变化，如市、县两级的人民政府作为被告的案件由基层人民法院审理变为了中级人民法院审理。通过诉讼法的修改可见，提级管辖的效果在法律层面受到了肯定。

### 3.2.2. 异地管辖

异地管辖是从属地管辖上改变行政案件的管辖，各地试点名称不一，包括异地管辖、指定管辖、交叉管辖、异地交叉管辖等等。该种改革的要点为同一区域的法院可能与行政机关存在利益关系或者人情往来，将法院管辖范围与行政区划范围分离，由其他区域法院管辖本地行政案件能够切断法院与行政机关的关系，减轻法院审判的行政压力。异地管辖主要在区县一级实行，主要方式包括下级法院向上级申请后由上级指定异地，或者根据早已确定的异地方案进行异地管辖。随着时间的延长，异地管辖也可能会形成一一对应的固定模式从而形成关系网。因此部分地方也会随时间变换异地管辖方案，比如河南曾要求 2 年变化一次异地管辖模式。

### 3.2.3. 集中管辖

集中管辖就是将一审行政案件，由上级法院指定后交由其他法院集中管辖的制度。该种管辖模式也是异地管辖的一种，但是其特殊性在于行政案件是交由某几个法院集中管理，剩余法院主要负责协助、配合集中管辖和非诉执行工作。集中管辖改革主要在铁路运输法院进行试点，因为铁路运输法院原本就具有高强度的专业性，独立于普通法院，并自成一套专业法院体系，改革起来较为方便和高效。集中管辖最初主要是一审案件的相对集中，案件的二审仍由原所属区域管辖。但是行政案件的二审也常常会受到行政的干预，再加上铁路运输法院在纵向上也具有一定的独立性，因此集中管辖相比于其他类型的改革更进一步，发展到了二审的集中管辖，比如广州的铁路运输法院就进行了两级集中管辖[5]。

### 3.2.4. 跨区划法院

2014 年十八届四中全会，提出关于“探索设立跨行政区划的人民法院”的意见。从单纯的行政审判管辖改革到跨区划法院的建设，这种巨大发展的动力来自于 2014 年《行政诉讼法》的修改。当时的诉讼法未能回应学界和社会对于建立行政法院的期望，因此中央做出了建立跨行政区划法院的决策。在北京和上海试点，成立了北京四中院和上海三中院，主要管辖以区政府为被告的一审行政案件和其他案件。有观点指出，跨行政区划法院是我国在未来建立行政法院的过渡性举措之一[6]。

## 4. 行政审判管辖改革的现实困境

### 4.1. 诉讼成本高

诉讼成本包括当事人和法院花费的物质和时间成本，管辖的变化加大了审理的困难性和不确定性。比如上级法院指定管辖需要耗费时间，异地法院在案件事实的查清方面需要耗费更多人力物力，还会涉及异地部门的配合问题。从当事人方面考虑，异地管辖、提级管辖都需要当事人到更远的地方参加诉讼，可能影响其提起诉讼和参加诉讼的意愿。在判决的执行方面，由于行政机关普遍缺乏对法院裁判的尊重和服从意识，因而异地法院的判决更难以得到有效的执行[7]。从成本收益角度分析，管辖改革导致诉讼成本增加和效率降低是必然的问题，但其带来的效益是公正的司法审判。然而，管辖改革也无法完全排除行政干预，司法公正的结果无法很好的实现。

## 4.2. 无法完全排除行政干预

虽然管辖改革经过地方实践取得了良好的效果,但管辖改革存在试点效应,也就是试点初期效果显著,长时间后行政干预反而比以前更强。因为管辖虽然在变化,但在一定时间内是确定的,且目前的管辖改革都普遍存在于市县级别,最多扩展到省内,跨省级别的管辖改革并不存在,行政权仍可通过关系网干预司法权。而提级管辖对于行政权干预行政审判的作用有限,仅在解决基层政府作被告的案件时能发挥作用,难以对地市级以上政府干预审判的现象进行克服[8]。除此之外,我国目前的改革只有部分省市的铁路运输法院进行了二审的集中管辖改革,大部分都集中于行政案件的一审,行政仍可以通过二审干预司法。二审作为司法终审,行政干预对司法公正的影响更加严重。因此,我国的行政审判管辖改革还并没有从根本上排除行政干预。

## 4.3. 管辖改革模式混乱且进度不一

行政审判管辖改革多为地方法院报请最高法院或者省级高法批准后,各自制定改革策略与模式。因此各地改革过程中,管辖改革的模式多样,不同省份甚至同省不同市的改革模式都不尽相同。不同改革方案造成法院对行政案件的管辖混乱不堪,老百姓甚至律师都搞不明白要去哪个法院起诉[9]。行政审判管辖改革未来发展也不甚明确,有的地方大力推行,甚至开展了行政审判二审的管辖改革,有的省市却保持怀疑的态度,造成了管辖改革在实践中的反复,进度不一。比如河南省在2019年为了解决案件分布不均匀、审判质量和效果不高、案件级别管辖的数量倒挂等问题,管辖仍然按照《行政诉讼法》的规定执行[10]。其中的原因除了文件中提到的之外,还包括管辖改革与修订后的诉讼法规定不一、诉讼成本增加、纠纷无法实质性化解、信访协调工作不畅等原因[11]。然而根据最高人民法院对河南高法的批复(法[2019]158号),虽然普通法院的管辖改革不再执行,铁路运输两级法院的管辖改革仍要继续。但至2022年6月河南省内的铁路运输法院管辖改革停止,将集中管辖的案件改为一般法院管辖[12]。

## 4.4. 管辖改革与审判重心下沉存在矛盾

行政审判管辖改革中一个重要的举措就是提级管辖,该种管辖思路在2014年修改中级人民法院管辖范围时也可以体现。然而,提级管辖可能使基层法院无案可办,通过行政诉讼的上诉和再审将行政案件转移到中级、高级甚至是最高法院。法院因此形成了自上而下呈“倒金字塔”型的案件数量分布,导致案件数量倒挂的问题,打乱了四级法院的职能定位[13]。2021年《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》要求要不断推动审判重心下沉,明确了争议在基层法院实质性化解。同时对行政案件级别管辖做出了新规定。将部分案件重新划分由基层法院管辖,包括以县级、地市级政府为被告的信息公开、不作为、行政复议的程序性驳回或不受理、自然资源权属争议的案件,在地域上本条仅适用于北上广、陕川渝等部分地区。该《办法》与行政审判管辖改革的方向正好不同,管辖改革目的是利用高级别的法院审判案件排除行政干预,属于案件向上走,而审判重心下沉是推动案件向下走。管辖改革与审判重心下沉呈现出的矛盾导致行政审判管辖改革发展前途不明确,加剧了实践中案件管辖的混乱性。

## 4.5. 跨区划法院地位不明

跨区划法院是近年来行政审判管辖改革的新举措,然而这个“新”也存在值得考虑的地方。跨区划法院目前的实践主要在上海和北京,并且“跨区划”仍然是省内的,特别是直辖市内的区划,尚未形成跨省的甚至全国性的改革。跨区划法院改革与集中管辖有很多相似之处,其主要的管辖范围仍然是区域内的部分行政诉讼案件,功能上没有创新。而且实践中有的把与跨区划法院职能不相关的案件纳入其管

籍,而一些重大行政案件却迟迟不能进入跨区划法院[14]。除此之外,跨区划法院的地位也较为尴尬。2017年《人民法院组织法一审稿》第24条曾明确了跨区划法院在我国四级人民法院中的地位,然而在二审稿中该条款被删除。在此次修改的情况汇报中提到,跨区划法院尚未有过改革方案和试点,经验不足。并将在北京、上海的改革定位为“集中管辖”[15]。从跨区划法院的功能和地位上,可见目前的跨区划法院仅仅是行政审判管辖改革的另一种实践模式,真正意义上的跨区划法院尚未出现。同时也有学者指出,跨区划法院虽然能保障独立审判并集约审判资源,但制度变动较大诉讼成本较高,也并不一定可行[16]。

## 5. 行政审判中司法公正的实现

行政审判中司法公正实现的核心是要排除行政干预,这不仅需要管辖改革更进一步的完善,更是需要从法院、法官和行政人员入手,将管辖改革与其他改革相结合才能更好发挥效果,从根本上排除不当的行政干预。

### 5.1. 行政审判管辖改革的统一

从上文可见,行政审判管辖改革目前各地发展不一,与四级法院的职能定位、审判重心下沉也存在矛盾之处。因此,就管辖改革来说,首先需要明确其未来的发展方向。比如是否继续进行管辖改革,改革仅在一审还是两审并行,是仅在铁路运输法院还是在普通法院展开,管辖改革与跨区划法院和行政法院的关系等等。除此之外,减少各地行政审判管辖改革的差异,至少在省级范围内达到一定的统一,防止不同区域差距过大、参差不齐,不利于行政诉讼的发展。

### 5.2. 行政审判内部管理的规范

行政审判中司法公正的实现不仅仅依赖于管辖的变革,还需要从法院内部入手,提高法官的职业素养,配套改革机制体制,才能排除行政干预。

首先,就行政审判的主导者来说,法官需要培养一定的专业水平和职业道德。法官的知识水平与审判经验、政治背景和个人偏好、伦理道德等等都会影响案件的审判,因此法官需要对行政干预的形式和危害有明确的认识。除此之外,法官作为司法裁判者,需要对违法裁判承担相应的法律责任。目前我国的司法责任制度逐步构建,包括错案追责制度、违纪违法责任、职业伦理责任与法官惩戒制度。但是各种制度混乱,没有衔接体制,追责程序也不透明。因此,需要建立一套完整有效、程序透明、权责统一的司法责任体系,从审判者方面促进司法公正。

其次,我国法官管理体制也存在一定的问题。我国的法官虽然有独立的法官职称,但仍然和普通行政机关中公务员的管理模式相同。司法系统内法院上下级关系为上级领导下级,法院内部对司法人员实施科层式行政管理,对司法案件的纠正与监督实施科层式行政审批,司法行政化严重[17]。虽然法律中明确规定法官审判不受任何单位和个人的干扰,但在现实中司法系统内法官按照行政体制管理,法官需要遵守上级的命令和指挥,法院也常常参考上级法院的意见,导致行政干扰从法院的组织层面入手,施压于法官个人。因此,管辖改革要真正排除行政干预还需考虑法官管理体制的变革问题。

### 5.3. 防止行政干预制度的建设

行政审判中的司法干预还需要从行政权本身入手,从根源上打破干预。行政审判管辖改革与防止行政干预制度结合起来才能发挥更好的作用,促进司法权对行政权的制约。仅仅依靠管辖的力量无法完全排除行政干预,司法公正的实现需要司法权与行政权共同努力。就行政权方面来说,要从行政人员法律义务与责任角度建立起防止行政干预的制度。我国目前建立起了领导干部干预司法活动制度,对于违法插手案件处理的领导干部,进行记录、通报并追究责任[18]。该规定明确了行政干预的几种形式,在责任

追究上没有明确列出追责程序和责任承担方式,仅规定依照其他条例处分。该规定给予了司法人员一定的权力来排除行政干预,但在具体实践中的作用如何有待考察。

## 参考文献

- [1] 常延龙,刘一鸣.政府行政级别、司法干预能力和法院判决——来自行政案件判决书的证据[J].广东财经大学学报,2018,33(2):99-111.
- [2] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93,243.
- [3] 最高人民法院.最高人民法院关于认真贯彻执行《关于行政案件管辖若干问题的规定》的通知[EB/OL].<http://gongbao.court.gov.cn/Details/9f50e10dd06a547e2bdda2f554b11e.html?sw>,2023-06-20.
- [4] 丽水市中级人民法院.丽水市中级人民法院关于印发《关于实施行政诉讼跨域管辖制度的意见》的通知[EB/OL].[http://www.lishui.gov.cn/art/2022/2/24/art\\_1229283369\\_4883081.html](http://www.lishui.gov.cn/art/2022/2/24/art_1229283369_4883081.html),2023-06-20.
- [5] 广东省高级人民法院.关于我省铁路运输法院集中管辖广州市行政案件的公告[EB/OL].<http://www.gtcourt.gov.cn/web/content/232-?lmdm=1034>,2023-06-20.
- [6] 程琥.行政审判现代化与行政争议实质性解决[J].法律适用,2023,2023(2):79-91.
- [7] 章志远.行政案件异地管辖热的冷思考[J].中州学刊,2008(2):93-96.
- [8] 黄学贤,李凌云.我国行政审判体制改革的理论、进展及走向[J].学习论坛,2020(3):78-88.
- [9] 何海波.行政诉讼法研究3.0[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2018,31(5):1-8.
- [10] 河南省高级人民法院.河南省高级人民法院关于印发《关于调整行政诉讼案件管辖若干问题的意见》的通知[EB/OL].[https://www.sohu.com/a/335880725\\_100098578](https://www.sohu.com/a/335880725_100098578),2023-06-20.
- [11] 河南法制报.一审行政诉讼案不再“异地管辖”[EB/OL].[http://newpaper.dahe.cn/jrab/html/2019-08/27/content\\_364358.htm](http://newpaper.dahe.cn/jrab/html/2019-08/27/content_364358.htm),2023-06-20.
- [12] 河南省高级人民法院.河南省高级人民法院关于调整郑州铁路运输两级法院行政案件管辖若干问题的意见[EB/OL].[http://henan.china.com.cn/2022-06/09/content\\_41996989.htm](http://henan.china.com.cn/2022-06/09/content_41996989.htm),2023-06-20.
- [13] 韦冉.行政诉讼管辖改革指导思想的实践创新[J].中国应用法学,2021(4):77-89.
- [14] 程琥.行政案件跨行政区划集中管辖与行政审判体制改革[J].法律适用,2016(8):15-22.
- [15] 全国人大宪法和法律委员会.关于《中华人民共和国人民法院组织法(修订草案)》修改情况的汇报[EB/OL].<https://www.pkulaw.com/protocol/7277713ae86ceacf5a19e2d086a875abdfb.html>,2023-6-20.
- [16] 何海波.理想的《行政诉讼法》——《中华人民共和国行政诉讼法》学者建议稿[J].行政法学研究,2014(2):9-39,103.
- [17] 施业家,吴忠良.跨行政区划司法管辖制度的定位问题[J].理论月刊,2017(2):69-75.
- [18] 中共中央办公厅,国务院办公厅.领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定[EB/OL].[https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/30/content\\_2840521.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/30/content_2840521.htm),2023-06-20.