

行政诉讼管辖制度的改革梳理与反思

王冬玉

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2023年8月17日; 录用日期: 2023年9月15日; 发布日期: 2023年9月27日

摘要

本文通过对行政诉讼管辖制度实务改革和立法历程的详细梳理, 探究我国行政诉讼中地方政府干预法院独立公正行使审判权这一问题从出现到解决的过程, 得出如下反思: 该问题由于司法权地方化、法院体制行政化以及人情社会的环境土壤因而具有中国特色; 行政诉讼管辖的立法进程与实践改革之间互为引导, 互相支撑; 不论何种改革方案, 都需既追求法理价值又兼顾操作层面的实际可行。异地管辖制度在确保法院顺利审理行政诉讼案件、维护行政相对人合法权益、推动依法行政方面具有重要意义。然而, 各地的行政诉讼管辖改革进程不一, 异地管辖面临取证难、诉讼成本高、上级法院干预基层法院等问题。因此, 需要充分完善与异地管辖相配套的执行制度, 以确保行政诉讼能够发挥其完整作用和意义。

关键词

行政诉讼管辖制度, 管辖改革, 异地管辖, 提级管辖

Reform and Reflection on the Administrative Litigation Jurisdiction System

Dongyu Wang

Law School, Beijing Normal University, Beijing

Received: Aug. 17th, 2023; accepted: Sep. 15th, 2023; published: Sep. 27th, 2023

Abstract

This paper conducts a detailed review of practical reforms and legislative developments in the administrative litigation jurisdiction system, aiming to explore the process by which the issue of local government intervention in the independent and impartial exercise of judicial powers by courts in administrative litigation has emerged and been resolved in China. The following reflec-

tions are drawn: This issue possesses distinct Chinese characteristics due to the localization of judicial authority, administrative institutionalization of courts, and the societal environment characterized by personal relationships; the legislative progression of administrative litigation jurisdiction is intricately interwoven with practical reforms, mutually guiding and supporting one another; any reform initiative, regardless of its nature, necessitates a balance between doctrinal values and pragmatic feasibility. The cross-regional jurisdiction regime holds significant significance in ensuring the smooth adjudication of administrative litigation cases, safeguarding the legitimate rights and interests of administrative counterparts, and promoting lawful administration. Nevertheless, the progress of administrative litigation jurisdiction reforms varies across regions, and cross-regional jurisdiction cases face challenges such as evidentiary difficulties, high litigation costs, and higher-level court interference with lower-level courts. Hence, it is imperative to comprehensively refine the implementation mechanisms aligned with cross-regional jurisdiction arrangements, ensuring the holistic effectiveness and significance of administrative litigation.

Keywords

Administrative Litigation Jurisdiction System, Jurisdictional Reform, Cross-Regional Jurisdiction, Higher-Level Jurisdiction

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. 行政诉讼管辖制度的实践改革进程

由于在多数行政诉讼案件中，审理案件的是行政机关所在地人民法院，而行政机关经常在审判过程中通过各种手段影响、干扰法院的正常审理，使得法院的独立地位难以保证，原告很难获得公正地审判。各地方法院作为直接面对并需要解决问题的主体，对管辖制度的改革作了深入探讨和多样化的实践。笔者整理了 1989 年《行政诉讼法》实施后，全国各地方法院为保障行政诉讼审判中的公正和独立作出的尝试和探索，见表 1。

Table 1. Analysis of jurisdictional provisions in selected local courts during the period of the 1989 PRC Administrative Litigation Law

表 1. 1989 年《行政诉讼法》时期部分地方法院管辖规定梳理

时间	主体	内容
1995 年	河南平顶山市两级法院	指定管辖改革，将本属于 A 县管辖的行政案件，由中级法院指定到 B 县法院审理。
2001 年	海南省高级人民法院	发布《海南省高级人民法院关于进一步加强行政审判工作，依法维护公民、法人和其他组织合法权益的通知》，率先在全国实施“提级审理”。
2002 年	浙江省台州市中级人民法院	异地交叉审理。
2005 年	江苏高级人民法院	规定被告为设区的市人民政府或县市、区人民政府的行政案件由中级人民法院作为一审法院，但以县市、区人民政府名义颁发房屋所有权证和土地使用权证的案件除外。而被告为国务院部委、省人民政府的案件则由省高级人民法院作为一审法院，坚决果断地硬性提升了案件的级别管辖。
2006 年	浙江省台州市中级人民法院	扩大异地管辖的案件范围，赋予原告管辖选择权，既可选择当地，也可选择中院，也可选择由中院移交异地审理。

综合来看，对于行政诉讼管辖的改革主要有两种途径：提级管辖和异地交叉管辖。河南平顶山和浙江台州采异地交叉审理，海南和江苏则选择提升级别管辖。2006年浙江台州赋予原告选择权看来是最为合理的做法，通过当事人自主选择异地、提级或者本地管辖，避免行政诉讼审判受到干预的同时，也充分地保障了原告的诉权。

2. 行政诉讼管辖制度的立法改革进程

经过实务界对多年司法实践经验的总结，我国提出了行政诉讼异地管辖制度这一改革成本和阻力小、效果相对突出的改革对策。异地管辖制度通过台州市诸多法官在实践中的不断摸索、尝试，逐渐得到最高人民法院的重视，并在全国其他省、市推广试点。在理论界和司法实务界进行反复论证与深入调研之后，形成了《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》的制度成果。实务改革的过程中，最高人民法院也一直关注实务改革的成效，并及时为实务改革提供法理支撑，及时将实务改革取得的良好成效纳入司法建议，推动立法完善。笔者整理了在实务改革的进程中，行政诉讼管辖相关立法层面上的改变尝试，见表2。

Table 2. Overview of legislative changes in administrative litigation jurisdiction

表 2. 行政诉讼管辖立法变迁梳理

时间	名称	内容	概括及评价
1989年	《中华人民共和国行政诉讼法》	第十三条： 基层人民法院管辖第一审行政案件。 第十四条： 中级人民法院管辖下列第一审行政案件： (一) 确认发明专利权的案件、海关处理的案件； (二) 对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件； (三) 本辖区内重大、复杂的案件。 第二十二条第一款： 有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖。 第二十三条第二款： 下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审判的，可以报请上级人民法院决定。	一般与特殊结合，富有中国特色的较为中规中矩的规定：原则上一审案件归基层法院管辖，仅为重大复杂案件和特殊领域、特殊被告的案件给予制度上的开口。在给地方政府干预司法空间的同时，赋予了基层法院一定回旋的可能。
1991年	《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》的通知[失效]	无	该司法解释未能在逃避政府干预、保障法院的独立与中立方面作出任何进步和努力。很大原因是此时法院判决受制于政府的问题还未明显地得以显现。
2000年	《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》[失效]	第八条： 有下列情形之一的，属于行政诉讼法第十四条第(三)项规定的“本辖区内重大、复杂的案件”： (一) 被告为县级以上人民政府，且基层人民法院不适宜审理的案件；	规定提级管辖的大胆突破：将被告为县级政府、地级市政府的案件交由中级人民法院直接管辖，使得法院级别高于被告政府级别，说明政府干预的问题已经迫在眉睫，最高法希望通过司法解释来加强基层审判的独立性。但改革成效甚微，原因在于：没有实现彻底提级，非强制的柔性提级高估了基层法院追求独立的意愿，低估了政府干预的严重程度，法院不敢划分出“不适宜”的案件提级。

Continued

2008 年 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》

第一条：
有下列情形之一的，属于行政诉讼法第十四条第(三)项规定的应当由中级人民法院管辖的第一审行政案件：
(一) 被告为县级以上人民政府的案件，但以县级人民政府名义办理不动产物权登记的案件可以除外；
第二条：
当事人以案件重大复杂为由或者认为有管辖权的基层人民法院不宜行使管辖权，直接向中级人民法院起诉，中级人民法院应当根据不同情况在7日内分别作出以下处理：
(一) 指定本辖区其他基层人民法院管辖；
(二) 决定自己审理；
(三) 书面告知当事人向有管辖权的基层人民法院起诉。
第五条：
中级人民法院对基层人民法院管辖的第一审行政案件，根据案件情况，可以决定自己审理，也可以指定本辖区其他基层人民法院管辖。

刚性提级，赋权中院，指定管辖范围扩大：去除后缀“不适宜”，仅以不动产案件为限，将所有基层案件一审上收到中院权限范围内；增设当事人意见反馈渠道，使得当事人可直接向中级人民法院起诉，赋予当事人更全面公正的诉权。指定的案件范围由“由于特殊原因不能行使管辖权的”扩大到所有案件，赋予中级人民法院自由裁量决定的空间[1]。

2017 年 《中华人民共和国行政诉讼法(2017 修正)》

第三条：
行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。
第四条：
人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。
第十五条：
中级人民法院管辖下列第一审行政案件：
(四) 其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。
第十八条：
经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。
第二十三条：
有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖。
第二十四条：
上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审行政案件。下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审理或者指定管辖的，可以报请上级人民法院决定。

对政府明确禁止干预，对法院提级指定管辖给予有力支撑；相比于 1989 年版本，主要在于增设的第十五条第四款、第二十五条的第一款，均是确认、支持之前司法解释对上级法院权限的扩大。将禁止行政干预作为一项基本义务。

2018 年 《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》

第六条、第七条

沿袭 2008 年司法解释

3. 改革与立法过程的评价与反思

1) 行政诉讼审判缺失独立性是管辖制度改革的源动力

制度因素和社会因素使得法院在行政诉讼案件上相比于民事诉讼、刑事诉讼明显缺失独立与公正。这一问题是推动管辖制度改革的源动力，管辖制度改革的目的也在于保障行政诉讼审判的独立与公正，不论何种途径的改革都围绕如何加强这一价值的保护而实施。为了实现这一目的，我们就需要先对该问题的成因作出深刻的剖析。

一方面，司法权地方化和法院体制行政化的制度因素使得法官在行使审判权时容易受到来自外部、内部的压力和干扰。司法权地方化是指司法机关或者工作人员在司法活动过程中受到地方党政机关或者地方利益团体的不当控制，导致司法机关及其工作人员丧失其应有的独立权力和地位，从而出现的一种司法异化现象[2]。司法权地方化主要表现在机关设置、人员管理、财政管理三个方面。各级地方法院完全依照地方行政区域而设，其司法管辖区域与行政管辖区域完全重合。如果法院仅是位于行政机关的“地盘之下”还不能直接导致法院受其牵制，那么人员和财政的地方化管理则使得更加明显。地方党委拥有对于法院主要干部的推荐权和罢免建议权，行政机关可以通过对法官任职的影响进而影响司法审判的正常进行。而法院的预算和经费列入地方各级政府的总体预算，法院的经费依赖于政府的提供，这使得法院有主动采取地方保护态度的动机。法院内部工作人员之间具有行政级别的差别，这使得他们之间存在着领导与被领导的关系；上下级法院之间名义上是监督与被监督，实际上是命令与服从的关系。因此，法院在判决行政诉讼时受到的压力可能来自内部司法系统，也可能来自外部行政系统[3]。

另一方面，中国社会还是人情社会，法院与行政机关之间存在着人情牵制。“一个差序格局的社会，是由无数私人关系搭成的网络。”([4]: p. 73)虽然当今市场经济高速发展，在大城市中个体越来越“原子化”，人们之间的利益关系也高度分化，但在我国大量的中小城市中，人情还是民众办事的第一考虑因素。行政案件相比于民事案件，法官与诉讼当事方——被告方有联系的可能性更大，这就使得行政诉讼的公正性尤其引起争议。法院和政府同属于一府两院，行政机关首脑与法院领导、行政机关工作人员与法院法官同属于一个交际圈中，除了业务上经常往来以外，在早些时期很大可能他们都住在“机关大院”，他们的下一代从小便是玩伴([4]: p. 11)。因此，法官在面对行政诉讼案件时，有偏向行政机关的主观动力。这种偏向不仅仅发生在民事案件中，同样也适用于刑事案件上。检察院作为公诉人，法院同检察院的关系较为“亲近”，偏向的结果就是在我国无罪辩护的成功率非常低。低辩护率不是意味着所有走上法庭的被告都是罪大恶极，而是因为无罪辩护的成功意味着公诉人的指控有误，已经被监禁起来的被告就可以申请国家赔偿，检察院的面面尽失。检察院和法院在我国的公信力本就亟待加强，因此它们在实践中十分不愿意承认自己的错误判断。

2) 行政诉讼管辖制度的司法实践给予立法改革前进的动力

实务改革的成效给予立法改革向前走的动力，立法改革给予实务改革向前走的底气。

结合立法进程与实践改革，最开始台州中院法官的提级规定，似乎是缺乏法律依据的，但随着其收效甚好，最高法院采取颁布司法解释的办法给予其正当性。当提级管辖制度扩大实施范围仍然取得明显成效，最高法院对这一改革更加肯定。最高法提供司法建议，最终促成中级法院提级管辖、指定异地管辖的权力被《行政诉讼法》2017年修订版明确，这一改革得到了认可，有了支撑的法律依据。

行政诉讼管辖制度的变迁直接反映出立法与司法之间的关系。法律是对立法时既有规范的总结，因而对变化多端的社会关系反应滞后。而司法机关直接面临的问题、急需解决问题，因此其能够直接发现现有法律的不足，并有着进行完善的内部动力。我国最高人民法院发布的司法解释具有解释性立法的效力，因而可以对地方司法的改革提供一定的正当性保障。实务改革的出现反应现有法律的不足，推动立法机

关自省，改革的成功效果则给予立法机关大胆尝试、向前突破的信心。反过来，法律的肯定给予司法改革最强大的支撑，从而激励其继续创新。

3) 制度改革是在追求法理价值与兼顾实践可行之间平衡

整个改革变法进程向着异地管辖的方向逐渐前进，但这并不表示最开始原告就被告的原则完全错误、在改革中我们回归了正轨。改革是在当时的司法情况下，在各种价值之间平衡最后选取的最优解，其大致向着更应当得到保护但当下保护得更不充分的价值那端偏移。

不论是哪种管辖制度，都有其利弊。提级管辖会造成不同层级法院之间案件数量失衡，中院和高院行政案件过多，且会增加诉讼成本。异地交叉管辖破坏了行政诉讼程序的安定性，增加了诉讼双方的成本。相对集中管辖会造成各基层法院案件负担不均衡，集中管辖法院审判压力过大，且很难避免地方政府互相帮助等问题。跨行政区划法院、巡回法庭只管辖一小部分重大、复杂的行政案件，不具有广泛代表性，能否全面推广存在疑问。铁路运输法院试点集中管辖行政案件存在着铁路法院布局不合理、增加诉讼成本以及案件压力过大等问题。行政法院因设立成本过高存在争议[5]。

我国行政诉讼管辖制度的改革之所以打破司法辖区与行政区划高度一致的状况，力求最大限度地摆脱地方政府的干预，是因为相比于诉讼成本、取证难易这些价值来讲，行政诉讼审判的独立与公正更为重要但在当时受我国的制度、社会等因素影响不能得到切实实现的价值，故而需要改革加强保护。

4. 结论

提级后指定管辖制度的构建是从无到有的过程，这体现了我国司法与立法的有机配合。行政诉讼案件易受到行政机关的不当干预，这是与我国的党政机关体制、人情社会的历史深刻相关的。因此，在此类案件中司法审判的独立性和公正性需要运用中国智慧，采取中国方案加强保障。异地管辖制度在保障法院顺利审理行政诉讼案件、保护行政相对人的合法权益、促进行政机关依法行政上具有重要意义。但与此同时，各地行政诉讼管辖改革程度不一，异地管辖的取证难度大、诉讼成本高、基层法院受到上级法院“指示”干预等问题还需要寻求解决途径。只有进一步完善与异地管辖配套的执行制度，才能使得行政诉讼发挥出其完整的作用和意义。

参考文献

- [1] 何才林. 夹缝中的变革——以行政审判管辖权为视角的叙事[J]. 北大法律评论, 2009, 10(2): 520-545.
- [2] 张卫平. 司法改革: 分析与展开[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [3] 姚戈. 行政诉讼异地管辖制度研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [4] 费孝通. 乡土中国、生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [5] 周伟. 我国行政诉讼管辖制度之反思与完善[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2016.