

# 行政诉讼集中管辖制度的实证研究

叶赞平<sup>1,2</sup> 刘家库<sup>2</sup>

(1.浙江大学 光华法学院, 浙江 杭州 310008; 2.浙江省丽水市中级人民法院, 浙江 丽水 323000)

[摘要] 行政诉讼集中管辖是将原来分散由不同法院管辖的行政诉讼案件交由若干特定的法院集中管辖和审理,以解决目前司法环境不佳、案件数量不足、法官队伍不稳定等困扰行政审判工作的现实问题。行政诉讼相对集中管辖制度的试行实践表明,该制度具有合理配置司法资源、提高司法效率、改善司法环境、促进司法公正、培育行政审判队伍、提高行政审判水平的积极意义。行政诉讼集中管辖既是一种改革探索方法,也是一种新的司法管辖模式,应该通过立法将其确立为新的管辖制度。

[关键词] 司法体制改革; 行政诉讼; 管辖制度; 集中管辖; 指定管辖; 立法建议

## An Empirical Research on the Centralized Jurisdiction of Administrative Litigation

Ye Zanning<sup>1,2</sup> Liu Jiaku<sup>2</sup>

(1. *Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008, China;*

2. *Intermediate People's Court of Lishui, Zhejiang Province, Lishui 323000, China*)

**Abstract:** The centralized jurisdiction of administrative litigation is a system where administrative litigation cases usually tried by different courts are brought together to assigned courts in order to solve the urgent problems of unsatisfactory judicial environment, litigation cases shortage and personnel instability. The trial implementation of the centralized jurisdiction of administrative litigation proves that this system can achieve positive goals of rational allocation of judicial resources, higher judicial efficiency, optimal judicial environment, more judicial justice, more qualified administrative litigation judges and improved judicial trial. The centralized jurisdiction of administrative litigation is not only an attempt at judicial reform, but also a new mode of court jurisdiction, and should be approved as a new jurisdictional system by legislation.

**Key words:** judiciary system reform; administrative litigation; jurisdiction system; centralized jurisdiction; assigned jurisdiction; legislation proposal

集中管辖是近年来我国法院探索实行的一种新的案件管辖办法,它根据审判实践的现实需要,

[收稿日期] 2010-11-15

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2011-01-12

[作者简介] 1.叶赞平,男,浙江大学光华法学院博士研究生,浙江省丽水市中级人民法院副院长,主要从事行政诉讼法学、法院制度研究; 2.刘家库,男,浙江省丽水市中级人民法院行政审判庭法官,主要从事行政诉讼法学研究。

将原本分散由各个法院管辖的某类案件集中交由若干具有审判优势条件的法院管辖和审理。目前,各地法院实行集中管辖的主要是民事和刑事案件。

2007年9月,浙江省丽水市中级人民法院在所辖的9个县(市、区)基层人民法院中开始试行“行政诉讼相对集中指定管辖制度”,对行政诉讼案件的集中管辖制度进行了积极的探索,并于2010年进行了总结和评估<sup>①</sup>。这是目前见诸报道的唯一的行政诉讼案件集中管辖的改革尝试。试行结果表明,行政诉讼案件实行集中管辖,在优化司法资源配置、形成行政审判良好格局、改善行政审判司法环境、维护司法公正、培养和建设行政审判专业法官队伍、提高行政审判水平等方面均取得了良好的效果。实行行政诉讼集中管辖不仅是司法实践的现实要求,也是解决当前行政审判工作困境的有效办法,更是今后行政诉讼制度改革和发展的方向。丽水的实践为论证行政诉讼的集中管辖制度提供了难得的实证资源,本文结合丽水的试行情况,对行政诉讼集中管辖制度进行分析和论证。

## 一、行政诉讼集中管辖制度的内涵

### (一) 行政诉讼集中管辖的概念和特点

集中管辖制度的核心内容是将通常应由不同法院管辖审理的某类案件交由若干特定的法院集中管辖和审理,以实现司法资源和案件数量的合理配置。集中管辖是对现行诉讼法所规定的管辖制度的变通,具体表现为一部分法院法定管辖权的缩减和另一部分法院法定管辖权的扩大。目前我国实行或者试行集中管辖的案件类型比较多,主要集中在民商事案件和刑事案件中,包括:最高人民法院确定实行的涉外民商事案件的集中管辖、知识产权案件的集中管辖、涉及金融危机的商事案件的集中管辖,各地人民法院探索实行的未成年人案件的集中管辖、劳动争议案件集中管辖、资金链断裂引发的企业债务案件集中管辖等等。这些集中管辖制度有效发挥了优化配置司法资源、保障司法公正性、提高裁判统一性、培育专业化法官队伍等方面的积极作用。

行政诉讼集中管辖是集中管辖制度中的一种,是对特定区域内行政诉讼案件的管辖权进行重新调整和合理配置,把某一区域的一审行政诉讼案件交由一个或几个特定法院管辖,实现一审行政诉讼案件的集中管辖和异地管辖,以达到整合行政审判资源、改善行政审判司法环境、培养和稳定行政审判队伍、提高行政审判效率和质量的目。行政诉讼集中管辖制度与现行管辖制度相比具有以下两个特点:

一是提高了行政诉讼案件管辖的集中度。集中管辖与一般的地域管辖和异地交叉审理制度相比最大的特点就是集中性,不再是将所有的一审行政案件都分散到各个基层法院审理,也不再是简单地将本地行政案件移送给异地法院,而是有选择地将各地的行政案件集中到社会地位相对强势、审判业务水平相对优势、地理位置相对便利的法院审理,实现对管辖权的整合。实行集中管辖后,较少的法院和法官审理较多的行政案件,优化了行政审判司法资源的配置,提高了司法效率。

二是实现了行政诉讼案件的异地管辖。集中管辖制度在集中管辖的同时实现了异地管辖,主要表现在两个方面:一是对集中地以外的法院来说,其案件由集中管辖的法院审理,实现异地管辖和审理;二是存在两个以上集中地法院的,相互移送,实现交叉管辖和审理。浙江省台州市的实践经验表明,异地交叉管辖能较好地阻断行政机关对法院的干预途径,减少行政干预,使基层法院和

<sup>①</sup> 本文的实证分析资料主要来源于浙江省丽水市中级人民法院课题组《丽水市法院实施行政诉讼相对集中指定管辖制度情况的调查与分析》,作者系课题组主要成员。

法官大胆、独立地开展行政审判,实现行政审判的公正性,维护司法的权威性。集中指定管辖制度在整合审判力量、提高审判效率的同时,也能发挥异地交叉管辖制度的作用。

## (二) 集中管辖的类型

行政诉讼的管辖主要包括上下级人民法院之间的“级别管辖”和同级人民法院之间的“区域管辖”,相对应的集中管辖可以分为“提高审级的集中管辖”和“跨区域的集中管辖”。

提高审级的集中管辖即通过提高行政诉讼案件的管辖级别来实现案件的集中。提高审级一方面表现为法院管辖的区域扩大,管辖的案件增多;另一方面表现为整个国家的行政审判层级的减少。目前我国行政诉讼案件由基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院、最高人民法院审理,有四个审级。其中绝大多数一审行政案件由基层人民法院审理,但平均到每个法院每年审理的行政案件不到20件<sup>[1]</sup>。如果提高管辖级别,以中级人民法院审理一审行政案件为主,能实现行政案件的集中,提高法院受理的行政案件数。国外行政法院的层级普遍不多,体现了集中管辖的特征。如意大利实行“二级半”审级制度,即地区行政法院审理第一审行政案件,国务委员会为第二审行政法院。通常情况下,国务委员会的判决为终审判决,但当事人可就国务委员会的判决中纯粹的法律问题向普通法院的最高法院提起上诉<sup>①</sup>;也有国家如奥地利全国仅设立一个行政法院,实行一审终审制<sup>[2]236</sup>。

提级管辖使行政案件脱离行政机关的辖区限制,且由级别高的法院审理级别低的行政机关的行政行为,既能使案件审理脱离行政机关的干扰,又能使案件相对集中。提级管辖可以提高中级人民法院受理一审案件的数量,平衡上下级法院之间的诉讼负担,合理利用审判资源,提高审判质量。减少审级还能以较少的法院和法官承担较多的审判任务,提高司法资源配置的效率和合理性。

跨区域的集中管辖是通过一个法院审理若干个同一级别行政区域内的行政诉讼案件来实现案件的集中。跨区域的集中管辖主要是在审理层级不变的前提下,由少数法院审理不同区域的行政诉讼案件,这与提高层级必然导致的跨区域相区别。跨区域的集中管辖可以根据区域大小、行政案件收案情况等灵活设置集中管辖法院,保证和平衡各法院的行政案件受理数量。如我国台湾地区有关行政法院组织的条例规定:“省、直辖市及特别区域各设‘高等行政法院’,但其辖区狭小或事物较简者,得合数省、市或特别区域设一‘高等行政法院’。”法国的普通地方行政法庭一般管辖两个以上的省,如所在地在马赛的行政法庭管辖上普罗旺斯阿尔卑斯(Alpes-de-Haute-Provence)、上阿尔卑斯(Hautes-Alpes)、罗纳河口省(Bouches-du-Rhône)、沃克吕兹(Vaucluse)<sup>[2]50</sup>。

## (三) 实现集中管辖的方式

国外行政诉讼的集中管辖主要是通过行政法院审级的设置来实现的,即通过立法确定比较少的行政诉讼审级或者设立跨区域的行政审判机构以达到集中管辖案件、合理配置司法资源之目的。

目前我国实行或试行的集中管辖制度在现行诉讼法中找不到直接的规定,是对现行法定管辖制度的变通。实现集中管辖的方式主要有两种:

一是指定集中管辖的法院,由其直接受理并审理行政案件。最高人民法院主导实行的涉外民商事案件的集中管辖、知识产权案件的集中管辖就采取这种方式。集中管辖的法院一旦指定后,具体案件不必逐个指定,而是由集中管辖的法院直接受理并审理。

二是逐案指定管辖的模式。即利用现行诉讼法关于移送指定管辖的规定,将行政诉讼案件由

<sup>①</sup> 意大利共和国地方划分为大区、省和市三级,全国共设20个大区、95个省。地区行政法院设在各大区的首府。参见胡建森主编《世界行政法院制度研究》,(武汉)武汉大学出版社2007年版,第336页。

上级法院指定给集中管辖法院审理。目前地方各级法院探索实行的集中管辖制度普遍采用此种方式。主要原因是地方法院缺乏制定司法政策的权威性,探索性改革措施不敢与现行的诉讼法发生直接冲突,因而采用了现行诉讼法中关于移送指定管辖的规定来实现集中管辖。在具体操作层面上,需要对诉讼案件采取逐案指定管辖的方式来实现集中管辖。

## 二、实施行政诉讼集中管辖制度的原因和意义

行政诉讼的管辖是指人民法院之间受理第一审行政案件的分工和权限<sup>[3]303</sup>。确定管辖权的直接目的是解决由哪一级与哪一个人民法院具体行使审判权的问题,但行政诉讼管辖权的设定既关系到当事人诉讼权的行使,又关系到行政审判的司法环境、资源配置、队伍建设等问题,直接体现了行政诉讼法的立法宗旨和价值追求。正确、合理规定行政诉讼案件的管辖,有利于人民法院及时、合法地行使审判权;有利于当事人行使诉讼权,维护自身合法权益;有利于有效地监督和制约行政机关的行政行为。合乎法理以及切合实际的管辖制度,不仅具有引导行政诉讼程序开始的程序意义,更具有保障裁决公正的实体价值,甚至关系到整个行政诉讼制度的健康发展。

《中华人民共和国行政诉讼法》颁布实施二十多年来,法律确定的管辖制度在实践中发挥了应有的作用,但也产生了不少问题。其中普遍而关键的问题是广大基层法院每年受理和审理的行政诉讼案件数量不平衡,普遍存在案件数量少,行政法官人均办案数量少,行政审判队伍不够稳定,行政审判专业性不强,审判质量不高。这一现象和问题已经成为制约行政审判健康发展的重大问题,亟待解决。

出现这一现状的主要原因在于目前行政诉讼管辖制度造成的行政审判资源配置失当。在行政诉讼案件数量总体有限的情况下,完全照搬民事诉讼和刑事诉讼的管辖模式,将行政诉讼案件分散交由所有的基层法院审理,势必造成各个法院案件数量不足的问题。在现行的行政诉讼管辖制度下,根据各地实际情况采取集中管辖是最可行的办法。细论之,实行行政诉讼案件集中管辖制度有以下原因和意义:

### (一) 合理配置行政审判司法资源,提高行政审判效率

合理配置行政审判司法资源,提高行政审判效率,是实行行政诉讼集中管辖制度的现实需要。我国的法院完全按行政区域设置,在地、市级行政区域设置中级人民法院,在县、区级行政区域设基层人民法院。按照《行政诉讼法》第13条的规定,基层人民法院管辖一审行政案件。目前我国行政诉讼案件的总体情况是案件数量不多且分布很不均衡,除了少数人口规模和经济总量较大的省市外,多数省市的行政案件数量不大。2009年,全国法院受理的一审行政案件共为120312件<sup>①</sup>,按全国3133个基层法院计算,平均每个基层法院的收案数是38件,如果加上各中级法院的话,这个数字更小。即使按照收案数量位居全国前列的广东、江苏、浙江<sup>②</sup>等省的数字看,平均每个法院受理的一审行政案件大都在50件以下(见表1),与民事和刑事案件的收案量形成悬殊的对比。除了北京、上海等情况特殊的都市外,其他省、自治区和直辖市的法院平均受案数还要小得多。很多基层法院每年受理的行政案件量不到10件,全年没有行政诉讼案件的基层法院也为数不少。以浙江省为例,根据浙江省高级人民法院统计,在全省90个基层法院中,2008年收案超过50件的只有

① 案件数据来源于最高人民法院《人民法院工作年度报告(2009)》,2010年7月16日,http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201007/P020100716295433349727.doc,2011年1月11日。

② 浙江省2009年受理一审行政案件4348件,案件数量位列全国第7位。

23个法院,不到20件的有34个法院,不到10件的有16个法院,有2个基层法院全年没有案件。目前每个基层人民法院都设立了行政审判庭,按要求均应配齐一个由3名法官组成的合议庭。这就造成许多法院行政庭办案不多甚至无案可办的局面,与民刑事案件案多人少的矛盾形成鲜明的对比。由此造成的结果是,行政庭的法官赋闲浪费,或是行政庭法官以办理其他业务庭的民刑事案件为主,导致基层法院行政庭名不副实。特别是案件量少的法院,不仅存在无案可办的现象,也会由于法官审判经验的缺乏而影响审判质量。实行集中管辖制度,将案件量少、审判力量不足或者缺乏审判经验的法院的案件集中交由具备审判优势的法院管辖,就可以克服这些问题,实现审判资源的优化配置,提高司法效率。目前,我国的涉外民商事案件和知识产权案件就采用了集中管辖的方法,并取得了较好的效果。行政诉讼案件的情况也完全可以采取这种管辖方式。实际上,由于行政诉讼案件的专业性和特殊性更强,更有条件和必要实行集中管辖。实行集中管辖后,少数基层人民法院就足以承担本地区行政案件的审判任务了。其他基层人民法院的行政法官可以转而从事民事和刑事案件的审判工作,这样不仅节省了行政审判资源,集中管辖的法官由于办案数量增加,办案经验得以丰富,审判质量也可以提高,进而形成专业化和高水平的行政审判队伍。因此,按照现行的管辖办法,全国各个基层法院都办理行政案件不仅没有必要,而且不利于行政审判队伍的提高和稳定,对行政审判的健康发展有害无利。

表1 广东、江苏、浙江、安徽、上海2008年法院一审行政诉讼案件数

省份	中级法院数	基层法院数	案件数	院均案件数
广东	21	113	5 852	43.67
江苏	13	109	6 142	50.34
浙江	11	90	4 125	40.84
安徽	17	104	4 116	34.02
上海	2	18	2 161	108.05

数据来源:浙江省高级人民法院《浙江省高级人民法院2008年全省法院行政案件司法审查情况报告》,见《浙江省高级人民法院年鉴2009》,浙江省高级人民法院2010年编印,第226页。

总之,集中管辖使较少的法院和法官管辖较多区域的行政案件,可以减少办案人员及相应的成本投入;同时,集中管辖又能形成规模效应,提高办案人员的司法水平,统一司法裁判尺度,司法的产出效应更为明显;集中管辖还能实现异地管辖,排除行政机关的干预,使裁判结果更加公正,司法更加权威。集中管辖制度相对于现行的管辖制度,既能降低司法成本,又能提高司法收益,从而提升管辖的司法效益,符合司法资源配置的经济原则。

## (二) 改善行政审判司法环境,增强司法公正性

《行政诉讼法》的立法目的是保证人民法院正确、及时地审理行政案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使行政职权。而保证人民法院审理行政案件的独立性和公正性是行政诉讼运行的基本条件,是实现行政诉讼立法目的的手段,因此,管辖制度的设定也应以保证人民法院独立、公正、高效地行使审判权为标准。但行政诉讼立法时对行政诉讼的特殊性考虑不足,对管辖与行政审判独立性、公正性之间的关系不够重视,现行管辖制度不能有效保证法院独立行使审判权。我国法院系统与行政区划对应设置,司法辖区与行政辖区相同,法院的人事任免权和财政供给分别受同级权力机关和行政机关的控制。行政机关为了维护自己的决定,往往会借助自身的职权影响对法院、法官施加压力,从而干预法院独立审判;另外,法院司法权对行政权具有一定的依附性,造成司法不独立及司法行政化、地方化,使法院不仅很难抵制行政的干扰,审判

中还往往会主动迁就行政机关,形成司法上的地方保护主义。

行政案件与民事、刑事案件相比具有特殊性,它以行政机关为被告,着重审查行政机关的行政行为,来自行政机关的干扰和压力要更多、更大、更直接。《行政诉讼法》实施二十多年来的情况证明,各地行政审判的环境并不理想,行政相对人合法权益的保护水平仍然有限,公众对行政审判的公正性评价不高。集中管辖制度可以突破法院和被诉行政机关设置的区域对应性,为法院独立、公正地审理行政案件提供制度和程序保障。浙江省台州市实行行政案件异地交叉管辖的成功经验说明,实行异地管辖可以阻隔党政机关及其领导人的影响,保证审判的公正性。各地关于实行集中管辖的总结和报道均提到了这方面的积极意义。因此,集中管辖是在现有条件下以较小的改革来改善司法环境、促进司法公正的制度性方法。

### (三) 培育专业法官队伍,提高审判质量

要实行集中管辖的案件多数是具有专业性的特殊类型案件,案件数量一般都不会很多,分散到各个法院后,数量显得尤其少。这在实践中普遍带来一对矛盾:一方面,专业性强的案件需要一支有专业特长的法官队伍来审理;另一方面,由于案件数量不多,各个法院又不可能配备很强的审判队伍来承担这项工作。实际上,由于案件量不足,法官的审判经验积累十分有限,很难培养出高质量的专业法官队伍;也由于案件不多,这类案件的审判工作在法院内部地位不高,精干法官也不愿从事这项工作,这就难免造成专业审判法官队伍的短缺。而集中管辖的法院审理的案件数量较多,法官队伍就会稳定下来,法官的专业历练会逐渐提升,专业水平和审判质量也会提高。涉外民商事案件、知识产权案件就是基于这个现实而实行集中管辖的。如前所述,目前我国行政案件数量总量不是很多,多数基层法院行政案件收案数不足 20 件,全年无案可办的法院数量也不少。行政审判队伍不稳定,行政审判水平不高的情况相当普遍。即使是行政审判工作开展较好且行政诉讼案件较多的浙江省,这种状况依然存在(见表 2)。行政审判要走出这个困境,培育出一支专业化的行政审判队伍,必须要有一定的审判实践历练来保证,这就需要保证行政法官有一定的办案量。在案件数量普遍不足的情况下,唯有实行集中管辖才能达到这个目标。

表 2 浙江省 2007、2008 年度各市法院一审行政案件收案数

城市	法院数(含中级法院)	2007 年收案数	2007 年院均数	2008 年收案数	2008 年院均数
温州	12	929	77.4	960	80.0
台州	10	500	50.0	472	47.2
杭州	14	592	42.3	742	53.0
宁波	12	582	48.5	571	47.6
金华	10	645	64.5	454	45.4
绍兴	7	217	31.0	383	54.7
嘉兴	8	150	18.8	147	18.4
丽水	10	111	11.1	191	19.1
湖州	6	75	12.5	68	11.3
衢州	7	65	9.3	90	12.9
舟山	5	107	21.4	47	9.4
合计	101	3 973	39.3	4 125	40.8

数据来源:浙江省高级人民法院《浙江省高级人民法院 2008 年全省法院行政案件司法审查情况报告》,见《浙江省高级人民法院年鉴 2009》,浙江省高级人民法院 2010 年编印,第 227 页。

#### （四）统一裁判尺度，提高司法统一性

实践证明，由于对法律的不同理解和司法裁量权的不同运用等原因，相同或相类似的案件由不同法院审理可能会产生不同的结果。由于各地法院存在很大差异，法官队伍水平也参差不齐，我国司法实践中同类型案件在不同的法院或者不同的法官那里作出完全不同甚至相反的裁判并不少见，这种裁判结果的差异损害了司法裁判的公信力。提高裁判统一性对提高法院审判质量和裁判公信力不仅十分必要，而且非常紧迫。集中管辖将多数案件集中在少数的法院审理，其裁判结果更加统一是显而易见的，这也是多数集中管辖制度所宣称和追求的主要目标之一。行政诉讼制度虽然已经过了二十多年的发展，但各地发展情况很不平衡，各地的司法环境差异也很大，各个法院对行政审判司法审查力度的把握也不一样。同时由于基层法院行政案件量不多，行政法官办理案件较少，缺乏经验积累和理论积淀，缺乏对某一类行政案件塑造典型判例的能力，由此造成行政案件裁判质量不高，从而损害司法裁判的公信力。即使在一个市的区域范围内，各个基层法院对行政诉讼案件裁判尺度差异也很大。这在行政诉讼中比民事、刑事诉讼更为突出，因此，特别需要提高裁判统一性，而实行集中管辖无疑是一个快捷有效的办法。

### 三、浙江省丽水市行政诉讼集中指定管辖制度的试行情况

2007年9月，丽水市中级人民法院经过一年多时间的调查研究，总结分析十多年来全市行政审判工作的发展情况和问题后，开始探索在管辖区域范围内试行行政诉讼相对集中指定管辖制度，以期解决行政诉讼中的公正和效率问题，解决当地行政审判队伍建设问题，为行政审判体制改革探索有益的实践经验。

#### （一）丽水市试行行政诉讼集中管辖制度的背景

丽水市位于浙江省西南部，全市下辖莲都、龙泉、青田、缙云、遂昌、松阳、云和、庆元和景宁等9个县（市、区）。全市区域面积17298平方公里，人口240万，2009年全市经济总量为505亿元。丽水下属县域人口和经济总量普遍不是很大，分布也不均衡。与此相应，行政诉讼案件数量也呈现总体数量少且分布不均衡的特点。

一是行政案件数量少。2006—2009年，丽水市全市法院受理的一审行政案件为110、111、191、201件，仅占当年全市法院受理各类一审案件总数的0.87%、0.80%、1.07%、0.63%，每个法院（含中院）每年平均办理的一审行政案件不到20件；二是行政案件分布不均衡。从2007年丽水市试行相对集中指定管辖前三年各县市的收案情况看，基层法院之间收案数很不均衡：2004—2006年，莲都、青田、缙云三县区的一审行政案件数占了当年全市一审行政案件数的72.16%、53.13%、50%，其他6个县市（包括中院）仅占了27.84%、46.87%、50%，多数法院年收案数不足10件，云和等法院常出现全年没有行政诉讼案件的情况。

行政案件数量少，行政法官无案可办或一年就办一两件案子，行政审判法官闲置情况严重，这与人民法院总体上案多人少的局面相矛盾，不利于法官审判素质的提高和行政审判队伍的稳定，也不利于审判质量和效率的提高。试行行政诉讼相对集中管辖制度前，丽水市很多基层法院行政庭法官的主要精力在于办理民商事案件，行政庭已名不副实；没有足够的行政案件来锻炼，行政庭的法官对行政案件不仅很少学习钻研，甚至对基本的法律法规和处理程序都非常陌生，行政审判法官缺乏专业性，更何谈提高办案质量；法院领导也不愿将精干力量配备到行政庭，许多法官觉得名义上在行政庭实际上办理民事、刑事案件很尴尬，就设法调离行政审判庭，以致出现行政审判法官流

动频繁、缺乏稳定性的局面。如全市31位行政审判人员中,在行政岗位上连续任职超过5年的不足10位,基层法院9位庭长中任职超过5年的只有2位,有个别法院不到1年就换了3任庭长。

要改变这种情况,使丽水市的行政审判工作健康发展,必须探索到一种既能合理配置行政审判资源、稳定和提高行政审判法官队伍,又能改善司法环境、提高行政审判水平和威信的办法。为此,从2006年开始,丽水市中级人民法院开始了认真全面的调查研究,全面总结了十多年来的行政审判工作情况,分析了其中的问题和困难,认为实行集中管辖能使被集中地法官有案可办,在一定区域内保留和建设一支稳定的高素质的行政审判队伍,为行政审判的发展提供中坚力量,可以解决当前丽水行政审判面临的问题和困难,是比较可取的改革措施。经过近两年时间的准备,2007年9月,在得到当地党委和浙江省高级人民法院行政庭的同意和支持后,丽水市中级人民法院制定了《丽水市中级人民法院关于试行行政诉讼相对集中指定管辖制度的意见》,开始试行集中管辖制度。

## (二) 集中管辖模式的对比和选择

集中管辖的类型可分为提高审级的集中管辖和跨区域的集中管辖,根据集中的程度可分为完全集中管辖和相对集中管辖。完全集中管辖是指对特定区域内的所有行政案件进行集中管辖,而相对集中管辖仅是对特定区域内的部分行政案件进行集中管辖。在制定试行意见的过程中,丽水市中级人民法院设计了三种集中管辖的模式:

一是提高审级的完全集中管辖模式。即由市中级人民法院管辖全市范围内的所有一审行政案件。这种管辖模式的优点主要有:行政案件高度集中,且从目前来看行政案件数也较适当;审级较高,独立性较强,案件质量有保障;司法统一性强,司法权威高。这种模式的缺点也很明显:与现行《行政诉讼法》规定相冲突,改革决策层次高,改革难度大,容易导致基层矛盾上移。实行中院一审的集中管辖模式,需要充实中院行政庭人员至9—12人,在目前情况下,人员调整难以到位。而且,中院一审的案件二审需由省高级人民法院审理,不仅高级人民法院难以承受,而且造成较大的诉讼不便,当事人也有意见。

二是完全集中管辖模式。即确定一个基层法院集中管辖全市所有一审行政诉讼案件。这种模式的优点是:案件能实现高度集中,且数量适中;现有审级制度不变,多数案件可以实现中级人民法院的终审,中级人民法院和高级人民法院办案压力不会增加;有利于保持行政司法队伍的专业性和稳定性,统一司法裁判尺度,提高审判水平。该方案应是一个比较理想的模式,但由于目前丽水各法院普遍存在案多人少的矛盾,任何一个基层法院都难以调整出足够的法官到行政庭来承担全市行政案件的审判任务。而调剂其他法院的法官到集中管辖法院又涉及不同县市区的人事安排、法官任免和财政支持等一时难以解决的问题,操作难度比较大。另外还存在非诉行政案件的跨区域审查和执行难度较大的问题。

三是相对集中管辖模式。相对集中是与完全集中相对应的一个模式,是第二种模式的折中方案。它实现的是相对集中,而非完全集中,是全市范围内的部分行政案件集中到一个或几个法院进行审理,包括向上级法院的相对集中和向同级法院的相对集中。这种模式有利于行政案件一定程度的集中,保障集中法院的行政审判力量和水平,提高行政裁判尺度的统一性和行政审判的独立性;现行的人员配备基本能够适应案件审判的需要,不需要大的人员调整,改革的阻力小。当然,这种模式集中程度仍不高,案件量仍偏少,资源配置调整不明显,案件和人员分散问题未得到根本解决。

丽水市中级人民法院在试行时选择了第三种模式,即相对集中管辖模式。其主要原因是,一方面,在试行阶段,非集中管辖法院还承担着非诉行政案件的审查任务,非集中管辖法院想要保留行政审判职能的完整性,也希望能受理和审理一部分行政诉讼案件;另一方面,集中管辖法院一时难以配齐足够承担完全集中管辖的案件量的力量。而跨区域调剂行政审判法官涉及不同区域的人事

管理问题和财政经费问题,这些问题一时也难以解决,改革的难度较大。而实施相对集中指定管辖对各基层法院人、财、物触动较少,试行阻力较小。

在制定试行意见时,丽水市中级人民法院曾考虑采用集中管辖法院直接受理行政诉讼案件的方案。但考虑到这种方式与现行诉讼法管辖规定不一致,为了避免冲突,试行意见最后采取了指定管辖的方式。即各基层法院在受理行政诉讼案件时,原告提出要求异地管辖的或者受案法院认为不宜由其审理的,将案件移送市中级人民法院指定集中管辖的法院审理。这种逐案指定的方式虽然在具体操作中增加了环节,复杂一些,但避免了与现行行政诉讼法的冲突,在法律上比较严谨。

### (三) 相对集中管辖改革的内容

丽水市中级人民法院试行的行政诉讼案件集中管辖模式的主要内容是:集中管辖的案件对象是行政诉讼案件,非诉行政案件的审查未进行集中;集中的范围是全市9个基层法院受理的一审行政案件中原告提出申请或者受案法院认为应当异地审理的那部分案件,并非全部进行集中管辖,是相对的集中;实现集中的方式是移送市中级人民法院指定集中管辖的法院审理,是指定管辖。故此模式称为行政诉讼案件相对集中指定管辖制度。

2007年9月17日,丽水市中级人民法院制定实施了《丽水市中级人民法院关于试行行政诉讼案件相对集中指定管辖制度的意见》(以下简称《试行意见》),2010年2月10日,在总结试行经验的基础上制定了《丽水市中级人民法院关于完善行政诉讼相对集中指定管辖制度的意见》(以下简称《完善意见》)。根据上述两个文件的规定,相对集中指定管辖制度具体包括以下几个方面的内容:

1. 确定集中管辖法院。确定以莲都区人民法院、龙泉市人民法院和松阳县人民法院<sup>①</sup>为集中指定管辖法院。指定管辖权依法由丽水市中级人民法院行使,在指定管辖法院时应充分考虑便民、受案数量的均衡及审理优势等因素。在丽水市区域内,上述三个法院均处于各自局部区域中相对中心的位置,交通比较便利。其中莲都区是市区所在地,是全市中心,到东部各县比较方便;龙泉市位于西部,是西部的中心城市。

2. 确定相对集中指定案件的范围。集中指定管辖发生在以下几种情形中:(1)基层法院受理后,认为需要由中级人民法院指定管辖的,可以报请中级人民法院决定;(2)当事人在起诉的时候提出异地管辖请求的,受案法院应将该案报请中级人民法院决定;(3)当事人以有管辖权的法院不宜行使管辖权为由或受案法院不处理为由而直接向中级人民法院起诉的,中级人民法院可以直接决定指定管辖。原告不申请指定管辖,且受案法院认为无移送之必要的,案件仍由受案法院管辖。

3. 确立方便当事人诉讼原则。便民原则是“司法为民”的重要表现。相对集中指定管辖制度使大多数案件当事人要到居住地之外的法院参加诉讼,一定程度上增加了诉讼成本,给当事人带来了不便,但由于交通条件的改善,这种不便极其有限,且对于行政相对人来说,其追求的第一目标是司法的公正性,当事人在一审程序中如果得不到公正裁判,就会上诉、申诉、信访,反而增加了当事人的累诉,不能真正地方便当事人诉讼和节约诉讼成本。当然,在设定集中管辖制度时也充分考虑到便民原则,主要表现在以下三个方面:(1)采用就近集中管辖的方式,即根据地理特点和交通条件,以处于相对中心的法院管辖周边的县市,形成一定的辐射效应。三个集中管辖的法院都处于相对中心的位置,原管辖法院到集中指定管辖法院的距离一般不会超过一个小时的车程,仍然相当方便。(2)赋予当事人充分的管辖选择权。《完善意见》规定:“当事人在起诉的时候提出异地管辖请求的,受案法院应将该案报请中院决定”;当事人以有管辖权的法院不宜行使管辖权或受案法院不处理为由而直接向中院起诉的,市中院可以直接决定指定管辖。当事人是相对集中指定管辖发起

<sup>①</sup> 松阳县人民法院系试行过程中增加的集中管辖法院。

的重要一极,当事人可以根据自身的认识和需要在方便诉讼与更有效地保障司法公正之间进行衡量和选择。(3)推行巡回审判制度。《完善意见》第4条第2款规定:“被指定管辖法院应及时排期开庭,开庭的地点可根据便民和有利法制宣传的原则安排在原告所在地或被告所在地。以巡回审判的方式审理的行政案件数应不低于当年指定其管辖案件数的20%。”巡回审判可以减少集中管辖给当事人带来的不便。

4. 确立效率原则。相对集中指定管辖主要通过案件受理、移送管辖、指定管辖、立案、审理等程序进行,增加了案件的移送和指定两个环节,对诉讼效率构成了一定的影响。为了减少因相对集中指定管辖对案件审理效率的影响,《完善意见》对移送和指定管辖的时间作了明确的规定:“受案法院应在案件受理后三日内将有关材料一并移送中院立案庭。中院应当在七日内对符合移送条件的案件,裁定由被指定管辖法院审理”,“指定管辖裁定作出后,中院应当在三日内将全部材料移送被指定管辖法院”。同时为保障被指定法院能有充足的时间审理案件,审理期限的规定严格依照最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》执行,即“提级管辖从决定之日起计算;指定管辖或者决定由报请的人民法院审理的,从收到指定管辖裁定或者决定之日起计算”。

5. 确立协调原则。相对集中指定管辖涉及移送法院、指定法院(一般为中院)、被指定管辖法院三个法院,以及法院的立案部门和行政审判部门。为有效推行相对集中指定管辖制度,必须强调协调原则。相对集中指定管辖制度的协调原则主要体现在以下三个方面:(1)基层法院之间要相互协调。原法院对已经移交出去的案件不能再行使管辖权,同时对该自己管辖的案件也不能相互推诿。《完善意见》第5条规定了委托宣判和委托送达制度以加强基层法院之间的协调作用。(2)加强立案部门和行政审判庭的协调。《完善意见》第7条规定:“中院和各基层人民法院的立案庭和行政庭应加强联系,及时妥善解决相对集中指定管辖过程中的问题。”(3)加强上下级法院之间的协调。《完善意见》第8条规定:“中院行政庭应加强对基层人民法院特别是被指定管辖法院行政审判的指导工作,及时协调解决指定管辖和案件审理过程中的问题。”

由以上内容可知,行政诉讼案件相对集中指定管辖制度的关键与核心内容是基层法院一审行政诉讼案件地域管辖权的调整,实现方式是指定管辖。这一改革在《行政诉讼法》中是有立法依据的。《行政诉讼法》第17条规定:“行政案件由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件,复议机关改变原具体行政行为的,也可以由复议机关所在地人民法院管辖。”由此明确了行政诉讼案件一审法院管辖的一般原则。但第22条规定:“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23条规定:“上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件,也可以把自己管辖的第一审行政案件移交下级人民法院审判。”这两条规定为审判实践中管辖权限的调整提供了依据。最高人民法院2008年1月16日发布了《关于行政案件管辖若干问题的规定》,以司法解释的方式对这两条规定作了明确的细化,正式确认了指定异地管辖的合法性。集中指定管辖是指定异地管辖的一种特殊形式,完全符合《关于行政案件管辖若干问题的规定》的要求。

#### (四) 相对集中指定管辖改革的成效及不足

2007年,丽水全市法院共受理一审行政诉讼案件97件<sup>①</sup>,其中指定管辖23件,占案件总数的23.71%(2007年9月才开始实施相对集中指定管辖制度);2008年受理152件<sup>②</sup>,其中指定管辖案件56件,占受理总数的36.84%;2009年受理155件,其中指定管辖56件,占受理案件总数的

<sup>①</sup> 该数据系实际收案数,已扣除移送管辖重复立案数14件。

<sup>②</sup> 该数据系实际收案数,已扣除移送管辖重复立案数42件,另有3件立案阶段裁定不予受理案件也计入其中。

36.13%。相对集中指定管辖制度得到了行政相对人和基层法院的广泛认同,近两年集中指定管辖的案件占受理案件总数的36%左右,其中绝大多数是由行政相对人申请而发动的<sup>①</sup>。

从行政诉讼相对集中指定管辖制度的实施情况看,制定集中管辖制度时设想的几个方面的成效都不同程度地得以实现,主要表现在以下几个方面:

1. 整合了行政审判司法资源,节约了司法成本,形成了新的行政审判格局。实行相对集中指定管辖制度后,行政案件相对集中,只需在案件集中管辖地法院行政庭配备合议庭人员,从根本上改变了目前行政审判司法资源闲置的现象。按照最高人民法院的要求,每个基层法院行政审判庭配齐一个由3名法官组成的合议庭,丽水全市9个基层法院需要27名行政法官。实行相对集中管辖制度后,3个集中管辖法院的9名行政法官就可以审理全市大多数行政诉讼案件了,就全市而言,节约了大量的司法资源,其优化配置水平大幅度提升。同时,集中管辖法院的行政审判法官人均办理案件数量上升,审判经验增加,审判质量也得以提高。

2. 改善了行政审判司法环境,行政审判的独立性、公正性明显提高。行政案件集中管辖后,3个集中管辖法院异地交叉审理案件,很大程度上减少了案件审理受到的非正常干预和地方保护,法院和行政法官受到的干扰显著减少,司法审查的监督力度大幅度提高,其优势集中体现在两个指标的变化上:一是行政诉讼案件数量上升,2006年和2007年丽水全市一审行政案件数分别是110件和111件,实行集中管辖制度后的2008年和2009年增加到191件和201件,上升了74%以上;二是行政机关败诉率明显提高,2008年丽水市行政机关败诉率为26.9%,居浙江省第一。2008年集中指定管辖的56件案件中,行政机关败诉的有20件,行政机关败诉率达35.7%,远远高于全市一审行政案件行政机关的败诉率;2009年集中指定管辖的56件案件中,行政机关败诉的案件为10件,行政机关败诉率为17.9%,高于全市一审行政案件行政机关11.8%的败诉率。在试行之后的总结调研中,各基层法院的院长普遍反映,集中管辖后,行政审判的压力得以极大地减轻;而行政机关则普遍感觉到行政诉讼的压力增加,“协调”不方便。集中管辖的行政案件绝大多数是原告申请的,也说明行政行为相对人对异地审理的法院的信任度显著提高。

3. 行政审判队伍得以稳定和提高,审判水平和质量不断提升。实行集中管辖后,3个集中管辖法院都配强了行政庭的审判力量。全市大部分行政诉讼案件由3个指定管辖法院审理,大大丰富了这3个法院的审判实践,积累了大量的审判经验,提高了行政审判的水平和质量,形成了以3个集中管辖法院行政庭为骨干的行政审判新格局。其中的莲都区法院行政庭每年审理的案件量跃居全省前列,行政庭法官经过较大数量案件的审理,专业能力和水平明显提升,锻炼出了一支比较专业的行政审判法官队伍,莲都区法院行政庭也成长为浙江省行政审判的强庭。

4. 裁判尺度统一性提高,裁判公信力提升。实行行政诉讼案件相对集中指定管辖制度后,案件相对集中,减少了导致裁判差异的因素,同时行政审判质量的提高也增强了司法裁判的公信力。实施相对集中指定管辖后,市中级人民法院有意识将同一类型、同一性质的案件指定同一法院审理,实现审理的专业化,保持司法尺度统一,提升裁判的公信力。实行集中管辖后,3个集中管辖的法院之间的调研和交流变得更加方便、频繁,也促进了业务水平和裁判一致性的提高。

几年来的试行证明,行政诉讼相对集中指定管辖制度成效显著。当然,在试行过程中也遇到了一些问题,这些问题主要是由改革层次低、改革不彻底和配套改革不完善等原因造成的。由于改革的层次低,不能突破现有法律规定,试点改革时只能选择相对集中指定管辖制度。该制度改革不彻底,主要存在两方面的问题:一是《行政诉讼法》第17条确立了“原告就被告”的管辖原则,要实行集中管辖,只能通过“移送管辖”和“指定管辖”的方式实现,这两种方式增加了案件的办理环节,影

<sup>①</sup> 2007年9月至2008年12月,79件指定管辖案件中有72件是当事人申请而移送的,占91.14%。

响了行政审判的效率,同时容易发生移送法院对案件立案审查不严的情况;二是考虑到法院三项审判职能的完整性和减少改革阻力,采用了相对集中管辖的方式,对部分案件实行集中管辖,使集中管辖的效果大打折扣。

在试行过程中遇到了一些具体的问题和困难,需要通过进一步改革加以完善。这些问题主要是:

1. 增加了当事人的诉讼成本。虽然相对集中指定管辖与便民原则冲突不大,但毫无疑问,与在本地开庭相比较,在异地开庭增加了当事人的交通费、住宿费等诉讼成本。为了尽可能地减少当事人的诉讼成本,方便当事人参加诉讼,应进一步完善和强化巡回审判制度,建立委托宣判、委托送达制度。

2. 基层法院审判功能配置缺失。刑事、民事、行政三项审判职能是一个法院完整的三大审判功能配置。实行相对集中指定管辖导致部分基层法院行政审判功能的缺失。部分基层法院行政庭负责人反映,因本院行政审判功能的缺失,该院地位、社会影响力下降,甚至担心行政审判队伍、审判能力的萎缩和消失。这主要是认识问题,对于具体的基层法院而言,这个问题确实存在,但从全市范围看,法院的整体职能是完整的,特别是行政审判职能比分散管辖要更为强化。

3. 办案力量调整不到位,影响了集中管辖的效果。行政案件实施相对集中指定管辖之后,审判力量的调整由于涉及人事变动等体制性问题,没有进行同步调整,集中管辖的法院案件大量增加,办案压力骤增。如2008年莲都法院收案81件,超过了2007年全年收案38件的113.2%,其中外县移送29件,占全年收案数的35.8%,但办案人员没有增加,办案压力明显增大。由于未实行完全集中管辖,其他法院的行政审判人员仍需办理部分行政案件,影响了人员的削减。办案人员调整不到位,影响了相对集中管辖制度节约司法资源的效果。

4. 立案审查宽松化,基层法院间存在推诿现象。在《试行意见》执行过程中发现,个别法院存在立案审查粗糙的现象,对不在本院审理的案件未能严格依照立案标准进行审查,导致资源诉讼浪费,引起当事人诉累。因此,《完善意见》第3条要求各基层法院立案庭在受理行政案件时,应严格依照《行政诉讼法》第41条的规定进行审查,对符合《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》第44条规定的不予受理情形的,应裁定不予受理。受案法院应加强立案审查,对不符合起诉条件的行为应加强法律释明和诉讼指导工作。对于可以补正或更正的起诉状,应依法指定期限给予补正或更正,补正或更正后符合起诉条件的应予以受理。

#### 四、行政诉讼集中管辖制度的展望和建议

我国行政案件数量不多且分布不均衡将是一个长期和普遍存在的事实,基层法院行政审判司法资源配置与案件数量比例不适当的矛盾也是一个长期的现象,现行每个基层法院均管辖行政诉讼案件的管辖方法显然无法适应现实的需要,行政诉讼管辖制度的改革势在必行。行政诉讼管辖制度改革的核心和关键环节是整合司法资源,达到行政案件人案关系的适当比例。我国行政诉讼制度中迫切需要解决的问题包括:合理配置审判力量,提高司法效率;减少不利干扰,优化司法环境;建设行政审判队伍,提高司法水平等。这些问题已经试点证明可以通过集中管辖加以解决。集中管辖符合行政诉讼制度改革和发展的方向,是最可行的改革措施。

据目前各地的情况和浙江省丽水市的改革试点,我们认为可供选择的改革模式有三种:

1. 提高审级模式,即由中级人民法院为行政诉讼的一审法院,基层法院不再承担行政审判任务。这种模式的好处是审级较高,法院独立性强,司法权威高,案件集中度高,案件量适当,司法统一性强,审判质量有保障。另外,这种模式提高了行政审判的审级,也实际上减少了行政审判审级,

成为“三级”模式,与国外行政法院审级较少的经验相一致。这种模式应该是行政审判审级和管辖制度的改革方向。但是,从目前和今后较长一个时期看,许多省份的地市区域内行政诉讼案件数量还是比较多,完全由中级人民法院一审,不太现实,高级人民法院也无法承担全省的上诉案件,而且还会由于区域范围太大、距离太远而增加诉讼不便利性,也不符合我国的传统地域划分习惯。因此,在今后较长一个时期内实行由中级人民法院一审的提级管辖模式的条件尚不具备。

2. 完全集中管辖模式,即对市(地、州)级行政区域内的一审行政案件全部集中指定一个或者若干个基层法院审理,其他非指定法院不再审理行政案件。这种模式集中度高,案件量适当,司法统一性强,同时也不改变行政诉讼的现有审级制度,多数案件可以实现中级人民法院终审,高级人民法院案件压力小。不足之处是部分基层法院的行政审判职能丧失。

3. 相对集中管辖模式,即目前浙江省丽水市法院试行的制度,确定若干个集中指定管辖法院审理行政诉讼案件,其他非指定法院仍然审理一小部分行政诉讼案件。这种模式实现一定程度的集中,行政审判力量配置合理度提高,有一定的司法独立性,司法统一性有一定程度的提高,整体上提高了行政审判质量和效率,实行起来也比较方便。但是改革不彻底,非集中法院仍然存在司法环境不理想、审判队伍不稳定、审判质量不高的问题。作为改革探索的模式,这种模式具有改革触动面小、容易执行的特点,无疑是好的,但作为稳定的制度模式,显然不适宜。

在以上三种模式中,我们认为第二种模式是最现实可取的改革方案。即在现行行政诉讼法规定的管辖制度框架下,不改变现有行政诉讼审级,对市(州、地)范围内的一审行政案件根据案件量的多少、地域的广度等因素确定一个或几个基层法院集中管辖行政诉讼案件,其他基层法院不再审理一审行政案件;同时可以提高部分行政诉讼案件的审级由中级人民法院管辖,以均衡中级法院和基层法院一审行政案件的分布。

作为集中管辖制度的理想模式,在条件许可的地方,可以尝试建立专门的行政法院。借鉴大陆法系国家设立行政法院和我国设立海事、铁路运输专门法院的经验,设立专门的行政法院集中管辖和审理行政案件也是今后行政审判制度探索的方向。根据我国国情,完全像大陆法系国家那样设立独立于普通法院的行政法院不仅涉及重大的司法体制改革,也会造成不同司法体系间的矛盾和冲突,有损司法体系的完整性和统一性,而且也没有现实的迫切性,并不现实。目前可行的方案是,在各中级人民法院的辖区内设立一个专门的一审行政法院,集中管辖区域内所有行政案件,上诉案件由中级人民法院审理。这种方案适合我国国情,完全可行。

行政诉讼集中管辖是解决我国目前行政审判困境最可行的办法,应该积极大胆探索,把集中管辖制度作为行政诉讼管辖制度的重要改革内容确定下来,并在《行政诉讼法》中予以固定。建议在修改《行政诉讼法》时,将集中管辖制度确定起来。可以借鉴我国台湾地区的立法经验,在《行政诉讼法》中规定选择性的集中管辖模式,即在人口不多和案件量少的地区的基层人民法院,可不设立行政审判庭,其行政诉讼案件可由指定的基层法院集中管辖。

#### [参 考 文 献]

- [1] 应松年:《修改行政诉讼法势在必行》,《法制日报》2002年3月3日,第3版。[Ying Songnian, "Necessary to Modify Administrative Litigation Law," *Legal Daily*, 2002-03-03, p.3.]
- [2] 胡建淼:《世界行政法院制度研究》,武汉:武汉大学出版社,2007年。[Hu Jianmiao, *On Administrative Court Systems in the World*, Wuhan: Wuhan University Press, 2007.]
- [3] 江必新、梁凤云:《行政诉讼法理论与实务》,北京:北京大学出版社,2009年。[Jiang Bixin & Liang Fengyun, *Theory & Practice in Administrative Litigation Law*, Beijing: Peking University Press, 2009.]