

行政诉讼跨区域管辖的制度完善

刘金玉

新疆大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年11月9日; 录用日期: 2023年11月21日; 发布日期: 2024年2月21日

摘要

长期以来, 我国的行政诉讼采用的管辖制度都是根据行政区划进行管辖的划分, 但是这种制度导致了严重的地方保护现象。为解决这种情况, 各地区都进行了跨区域管辖制度的试点, 可大致分为交叉类管辖和集中类管辖两类。但是, 当前的试点还存在着标准不统一、原告参加诉讼的成本高、法院的审判力量不足的问题, 并且有可能导致新的地方干预的出现。对于这些问题, 需要从制度、标准、技术等多个角度入手解决。对管辖法院和适用案件的选择应制定明确的标准, 并允许原告自由选择。加强法院审判队伍的建设, 合理分配司法资源, 完善配套的执行措施, 合理使用互联网技术提高审理效率。

关键词

行政诉讼, 行政诉讼管辖, 跨区域管辖

The System Perfection of Administrative Litigation Cross-Regional Jurisdiction

Jinyu Liu

School of Law, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Nov. 9th, 2023; accepted: Nov. 21st, 2023; published: Feb. 21st, 2024

Abstract

For a long time, the jurisdiction system adopted in China's administrative litigation is divided according to the administrative division, but this system leads to serious local protection phenomenon. In order to solve this situation, various regions have carried out the pilot system of trans-regional jurisdiction, which can be roughly divided into two categories: cross-type jurisdiction and centralized jurisdiction. However, the current pilot still has some problems, such as inconsistent standards, high cost for plaintiffs to participate in litigation, insufficient trial power of the court, and

文章引用: 刘金玉. 行政诉讼跨区域管辖的制度完善[J]. 法学, 2024, 12(2): 928-933.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122135

may lead to the emergence of new local intervention. For these problems, it is necessary to solve them from many angles such as system, standard and technology. Clear criteria should be established for the choice of competent courts and applicable cases, and plaintiffs should be allowed to choose freely. Strengthen the construction of court trial teams, rationally allocate judicial resources, improve supporting enforcement measures, and rationally use Internet technology to improve trial efficiency.

Keywords

Administrative Litigation, Administrative Litigation Jurisdiction, Cross-Regional Jurisdiction

Copyright © 2024 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. 概述

1.1. 行政诉讼跨区域管辖制度产生的背景

长期以来,我国的一般行政诉讼案件都是采用被告所在地法院管辖的制度,虽然便于当事人参加诉讼,但是由于原告与行政机关的地位差距大,同时法院在人事、财政上受制于地方政府,常出现行政机关干预审判权的行使的情况,司法地方化等问题频频出现。法院与行政机关商量如何应对审判、法院站在被告的立场上而不是公正审判、法院为原告起诉设置障碍、法院一切听从行政机关的指令,都属于行政机关干预审判权行使的情形[1]。这不仅会侵害当事人的合法权益,还对法院的公信力和法律的权威性造成了负面影响。排除地方干预成为行政审判改革的关键[2]。对于这种情况,各地都进行了广泛的探索。早在2002年,台州市就采取了对于影响较大的案件由中院受理再交由其他区域的基层法院审理的做法,有效遏制了司法地方化的趋势。党的十八届三中全会提出要将法院管辖与行政区划区分开来,同年修订的《行政诉讼法》给行政案件跨区域管辖提供了法律上的依据,随后上海市三中院和北京市四中院成立,受理跨区域的行政案件。在体制设计和环境的影响下,我国形成了跨区域管辖制度[3]。这个制度将法院的管辖与行政区划区分开来,提高司法活动的独立性,减少地方干预。

1.2. 行政诉讼跨区域管辖的概念

行政诉讼管辖是指法院系统内受理第一审行政案件的职权或者权限分工的制度,即明确当事人在哪一级、哪一个法院起诉,由哪一级、哪一个法院受理的制度。由于一般地域管辖可能导致行政机关干预法院的独立审判,2014年《行政诉讼法》规定,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,这就是行政诉讼跨区域管辖制度。

在传统的管辖制度下,法院管辖范围与行政区划相同并且一直保持不变,产生了严重的司法地方化的问题。在如今的行政诉讼跨区域管辖制度下,法院的管辖与行政区划不再相同,将法院从行政机关的势力范围内分离出来,保证法院审判的公正和独立,降低了行政机关对审判权的干预。这项制度在不断的试点当中探索发展,无论是理论界还是实务界都希望找到一个合法的对现有体制改动小还能够解决审理难题的最优解,但目前而言尚未找到合适的方法,这项制度必将继续探索完善下去。

1.3. 行政诉讼跨区域管辖的理论依据

行政诉讼以保护当事人合法权益为目的，限制行政权力，避免行政机关干扰审判，就是对当事人权益的保护。法院应当独立行使审判权，这要求行政机关不能干涉审判权的行使。法院的审判应当公正，不能偏向原被告中任何一方。这些都要求排除行政机关的干涉，跨区域管辖制度正是因此而产生的。

1.4. 行政诉讼跨区域管辖的类型

目前我国行政诉讼跨区域管辖的类型主要有集中类管辖和交叉类管辖。

集中类管辖是将几个法院的辖区内的案件集中起来由一家法院进行审理的模式，在一定范围内能够摆脱地方干预，充分整合当地司法资源，在不浪费司法资源的同时进行公正审判，推动司法改革的顺利进行。集中类管辖有不同的类型，有的依托铁路运输法院设立跨区划法院管辖，有的设立专门法院管辖，有的指定原有法院集中管辖。然而集中管辖也有缺点，它将更大范围的案件交由少数几个法院管辖，会增加法院的审理压力。

交叉类管辖是法院将本该由自己受理的一审行政案件转交给辖区外其他的同级法院进行审理的形式，最早是由台州市中级人民法院使用的，随后作为台州经验¹进行推广。交叉类管辖既可以是由两家法院结对，也可以由上级法院指定。结对的法院定期更换可以避免长期结对导致的地方干预。交叉类管辖将甲地的案件由乙地的同级法院审理，突破了行政机关的势力范围，降低了行政机关的干预水平。由于将本地的案件移交出去后还要接受其他地区移交过来的案件，各个地区的行政案件数量不会突变，不会给法院造成更大的审理压力。

1.5. 行政诉讼跨区域管辖的制度意义

跨区域管辖制度具有多方面的意义。首先，将法院管辖范围与行政区划割裂开能够降低行政机关对法院行使审判权的干预，切断法院与当地政府的利益关系，保证法院审判的独立与公正，使行政诉讼解决纠纷的目的得到更好的实现，维护法院审判的权威性，提高判决的公信力[4]。其次，跨区域管辖制度可以增加原告对法院审判的公正性的信赖，公正的审判可以保护原告的合法权益。而且，由于跨区域管辖制度使得行政机关无法肆意地干预法院的审判工作，为了减少败诉的可能，行政机关将会以更高的要求约束自身，能够促进行政机关依法行政。

2. 行政诉讼跨区域管辖存在的问题

从目前的研究状况来看，学界普遍认同存在着标准不统一，原告参加诉讼的成本高，法院的审判力量不足，专业能力不够，异地执行难度增加的问题，还有可能导致新的地方干预的出现。

2.1. 各地选定管辖法院和适用案件的标准不统一

从目前的试点情况来看，跨区域管辖制度存在不同的地区选定管辖法院的方式和划定适用该制度的案件范围标准不一致的情况。目前的《行政诉讼法》仅规定了法院可以跨行政区划管辖案件，但对于什么样的法院可以管辖，什么样的案件可以适用这样的管辖制度，都没有进行详细的规定[5]。在这样抽象模糊的法律规定下，各地的改革举措各异，标准也有不同。有的地区选择交叉类管辖，有的地区选择集中类管辖；有的地区仅基层法院进行试点，有的地区基层法院和中级法院都进行了试点。虽然这种情况能够保证地方的自主性，但是存在当事人预见性降低的问题。不同地区适用不同的标准，如果更换地区，

¹如果被告为县级以上人民政府，如果案件当事人人数较多，则直接由中级人民法院受理案件，再将案件移送给被告行政机关所在地以外基层人民法院，由其他地区基层人民法院审理。

就必须重新了解当地的管辖制度，这给当事人带来了困扰，增加了他们的起诉成本。其次还可能导致审判体制稳定性下降。不同地区标准不统一，甚至有的省不同的市标准都不统一，过多的不同标准导致审判体制稳定性下降。

2.2. 原告跨区域参加诉讼成本高

与一般地域管辖相比，跨区域管辖制度会给当事人带来更大的负担。因为要前往其他地区参加诉讼，花费在路程上的时间和费用都会增加，还会额外增加住宿的费用，部分经济困难的当事人就有可能选择放弃起诉^[6]。给当事人一定的选择管辖的权利可以在一定程度上解决这个问题，但这个制度仍然不够健全。若规定当事人可以向异地管辖法院直接起诉，又向被告地法院起诉，当两家法院没有及时交换信息时，就可能造成重复立案，浪费司法资源。同时，当事人选择管辖制度在不同的地区同样存在标准不统一的问题，在选择管辖的适用范围、选择范围上仍应尽量统一标准。

2.3. 法院审判资源不足

审判资源不足主要是在集中类管辖中较为多见。因为集中类管辖将多个区域的案件集中在少数法院管辖，导致集中法院受理的行政案件数量迅速增长，非集中法院则不再受理行政案件，只受理非诉执行案件，这就导致集中法院的法官需要处理更多的案件，工作压力增加，非集中法院的法官不再从事行政诉讼审判业务，要么处理非诉执行案件，审判手法日益生疏，要么转到其他庭从事其他方向的案件的审判，导致了审判力量极度不均衡的现象^[7]。尽管集中法院会增加审判人员数量，但因为集中法院离家远，待遇不尽如人意，编制数量的增加赶不上案件数量的增加，审判资源不足的问题依旧严峻。为了缓解这种情况，部分集中法院增加行政审判人员，大部分来自其他部门，尤其是铁路运输法院，原本的法官大多都从事铁路沿线的民事、刑事案件的审理，改为跨区域集中法院后，转而从事行政案件的审理，行政案件审判经验不足，专业水平有待提高。同时，行政诉讼案件的事实通常发生在当事人所在地，原有的一般地域管辖制度中，法院所在地与被告所在地相同，取证调查等工作都较为方便，在跨区域管辖制度下，法院需要到异地进行取证、调查、送达，对法院的人力、物力造成了更大的压力^[8]。此外还有“执行难”的问题，跨区域管辖有效地解决了“审理难”的问题，但是对于执行并没有起到什么帮助，反而因为异地的原因增加了执行的难度。由于异地的原因，行政机关更可能以各种理由拖延，多次前往异地执行极大地增加了法院的工作压力。

2.4. 容易产生新的地方干预

跨区域管辖制度对于减少地方干预有一定的作用，但是它只能减少本级政府的干预，对于被告和法院的共同上级的干预就无能为力了。同时，随着时间的推移，可能会形成新的利益链条。在交叉类管辖中，法院所在地政府和管辖区域的政府可能会联合起来，共同向法院施压，干扰审判权的独立运行。集中类管辖中，因为法院的正常运行难免会与当地政府发生千丝万缕的关系，法院所在地的政府仍有可能对其施加干扰。

3. 行政诉讼跨区域管辖制度的完善建议

总结各学者提出的解决建议，可以从标准、当事人、法院三个方面入手进行改进，还可以在科技迅速发展的大背景下，借助信息技术改进审判工作。

3.1. 统一选定管辖法院和适用案件的标准

首先应当明确管辖法院的选定标准。我国的跨区域管辖制度仅在基层法院和中级法院适用，在选定

管辖法院的时候，既要考虑到法院的审判力量、当事人的满意度、案件执行率等因素，也要考虑到交通的便利程度等因素。应当选择交通便利、审判力量充足的法院为跨区域法院。试点的进行应严格按照规定的流程和标准进行[9]。为避免交叉类管辖中新形成的地方干预的形成，定期更换管辖的区域，适当扩大交叉的范围，都可以缓解这个问题。其次是明确适用跨区域管辖制度的案件的标准。对于适用专属管辖制度的案件，不应适用跨区域管辖制度；对于知识产权纠纷这种专业性极强，有专门法院管辖的案件，也不应适用跨区域管辖制度。排除的范围可在最高人民法院批准下由高级人民法院确定，在全省范围内适用。对于标的额较小或者影响小的案件，行政机关干预的可能性不大，考虑到便利当事人参加诉讼，可以不适用跨区域管辖制度，标准是什么，也可由高级人民法院确定。

3.2. 健全当事人选择制度，便利当事人参加诉讼

一般地域管辖制度的设立充分考虑到便利当事人诉讼的因素，因而有其存在的合理性。当公正与便捷相冲突的时候，就需要在二者之间作出取舍。一味地坚持一般地域管辖不可取，一味地坚持跨区域管辖也不可取。应当积极进行普法宣传，向人民群众介绍跨区域管辖制度，一方面提高群众对该制度的认知，降低其不可预见性，另一方面增加群众对法院的信任度。健全当事人选择机制[10]，允许当事人选择原管辖法院或跨区域管辖法院起诉，如果当事人更加重视公正，就选择跨区域管辖法院，如果当事人更注重便捷，就选择原管辖法院。同时，禁止当事人对权利的滥用，对于重复起诉的行为应该禁止。建立原管辖法院与跨区域管辖法院的材料递交机制，允许原告向原管辖法院递交起诉材料，原管辖法院应向当事人解释跨区域管辖制度，提供跨区域管辖法院的地址，并将原告起诉材料递交跨区域管辖法院。

3.3. 合理分配不同区域的司法资源

对于集中管辖法院案件数量迅速增长，法官人手不足，非集中管辖法院人才流失的问题，可以通过增加编制、提高待遇等方法将非集中管辖法院的工作人员吸收到集中管辖法院，缓解案多人少的矛盾。建立人才培养机制，培养优秀的审判人员，壮大队伍，减轻工作压力[11]。持续对工作人员进行培训，提高其专业水平。提高工作待遇，营造良好的工作氛围，畅通晋升渠道，提高审判人员的工作满意度和职业幸福感。增强原管辖法院与跨区域管辖法院的合作，在异地送达、取证、调查等方面，原管辖法院应积极配合。增强对法院的物质保障，防止因财政困难干扰审判。在执行方面，可以在判决后由原管辖法院进行执行，对于不履行的行政机关，可向行政机关提出司法建议等[12]。

3.4. 利用信息技术的发展解决问题

互联网的快速发展在很多领域产生了翻天覆地的变化，在诉讼方面也是如此。信息技术手段和审判工作相结合，因距离导致的跨区域参加诉讼成本增加就可以得到有效缓解。在疫情期间，很多法院都开展了网上庭审工作。网上立案、网上审理、网上调解、电子送达……智慧法院在审判工作的各个方面都有亮眼表现。与建设智慧法院的成本相比，智慧法院建成后对成本的降低更为可观。当事人在线起诉，扫描材料形成电子案卷，按照事先设定好的管辖规则进行分配，立案后线上发出相关材料进行电子送达或打印材料邮寄送达。通过发达的视频传输技术，当事人不到现场就可以参加诉讼，减少路程花费的时间和金钱。通过智慧法院，不仅能降低司法成本，还能够提高其效率，具有重要的意义。

4. 小结

在长期的实践当中，我国形成了跨区域管辖制度来解决司法地方化和“审理难”的问题，但是在这个制度运行的过程中也暴露出很多问题。例如标准不统一，原告参加诉讼的成本高，法院的审判力量不足，专业能力不够，异地执行难度增加等，还有可能形成新的地方干预。对于这种情况，适当地完善制

度是有必要的。首先就是要制定统一的标准,明确选择管辖法院和界定适用案件的标准。其次是通过制度便利当事人参加诉讼,积极进行普法宣传,健全当事人选择机制。同时要合理分配司法资源,提高对法院的物质保障和人员配备,健全人才培养机制,完善配套执行措施。最后,可以考虑利用信息技术的发展解决问题,建设智慧法院降低诉讼成本,提高司法效率。

参考文献

- [1] 沈福俊. 行政诉讼视角下法院与行政机关关系的法律规制——以行政诉讼管辖制度的变革为分析起点[J]. 法学, 2010(4): 49-60.
- [2] 董皞, 郭建勇. 独立而公正: 行政案件跨区域审理改革的价值追求与制度设计[J]. 法律适用, 2015(2): 12-17.
- [3] 姜明安. 论新《行政诉讼法》的若干制度创新[J]. 行政法学研究, 2015(4): 12-21.
- [4] 杨宗. 行政诉讼跨区域管辖的意义[J]. 佳木斯职业学院学报, 2016(10): 143-144.
- [5] 马迅. 行政案件跨区域管辖改革的检视与省思——以我国《行政诉讼法》第18条第2款为中心[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(2): 136-148.
- [6] 程琥. 行政案件跨行政区域集中管辖与行政审判体制改革[J]. 法律适用, 2016(8): 15-22.
- [7] 袁承东, 张莲昌, 胡长兵. 新《行政诉讼法》实施中的诉讼管辖问题——以贵州黔南法院相对集中管辖制度改革为例[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2017(4): 15-18.
- [8] 程琥. 国家治理现代化与行政审判体制改革——兼论跳出行政诉讼管辖改革周期率的因应之道[J]. 中国应用法学, 2021(3): 137-154.
- [9] 石绍斌. 我国行政案件跨区域管辖的法律适用[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2018, 35(2): 23-28+126.
- [10] 黄学贤, 杨红. 论行政诉讼管辖困境之形成及其突破[J]. 法学评论, 2013, 31(6): 38-44.
- [11] 李甘霖. 行政诉讼跨区域管辖制度的现状检视与路径探索[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2020(3): 49-59.
- [12] 李会勋. 行政案件跨区域管辖改革的方向与路径[J]. 西部法学评论, 2018(3): 70-77.