

# 论行政诉讼案件的相对集中管辖

王春业

(淮北师范大学 政法学院, 安徽 淮北 235000)

**摘 要:**我国各地开展的行政案件相对集中管辖试点,主要目的是解决人民法院难以独立受理和公正审理行政案件、防止和排除不当行政干预等长期以来严重困扰行政审判的突出问题;是在现行行政审判体制的基础上实行司法审判区域与行政管理区域的有限分离。我国要在改革试点的基础上进一步完善相对集中管辖制度,并通过修订行政诉讼法的修改将相对集中管辖试点的成果固定下来,为行政诉讼相对集中管辖的制度化提供法律依据。

**关键词:**行政诉讼管辖;相对集中管辖;行政诉讼法修改

中图分类号:D925.3

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2013)06-0042-07

2013年1月4日最高人民法院颁发了《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》,要求“各高级人民法院应当结合本地实际,确定1-2个中级人民法院进行试点。试点中级人民法院要根据本辖区具体情况,确定2-3个基层人民法院为集中管辖法院,集中管辖辖区内其他基层人民法院管辖的行政诉讼案件”。这就是我们所称的行政案件的相对集中管辖。根据集中程度的不同,集中管辖可分为完全集中管辖和相对集中管辖。完全集中管辖包括两种情形:一是由中级人民法院管辖辖区内所有一审行政案件的提高审级的完全集中管辖模式;二是确定一个基层人民法院集中管辖中级人民法院辖区内所有一审行政案件的基层法院完全集中管辖模式。相对集中管辖仅是对特定区域内部分行政案件进行集中管辖,即将中级人民法院辖区内部分行政案件集中到一个或几个人民法院进行审理,包括上级人民法院的相对集中管辖模式和同级人民法院的相对集中管辖模式。<sup>[1]</sup>

## 一、最高人民法院试点通知的解读及试点情况的分析

### (一) 最高人民法院相对集中管辖试点的目标价值选择

由于不少地方行政审判环境欠佳、案件受理和审理往往受到不当干预,行政审判面临全面性危机,突出表现为:行政审判的独立性不强,人民法院在行政审判中的权威性严重缺乏。“如果没有司法的独立性和合理性,美好的法律原则和规定都只是一纸空文”,<sup>[2]</sup>因此,最高人民法院关于相对集中管辖试点的价值选择尽管有多个目标,但最主要的目标是确保独立公正审判,解决人民法院不能依法受理行政案件、难以独立公正行使审判权的现实问题。

行政诉讼案件地域管辖最主要特点是“原告就被告”,最终情形是“本地案件本地审”。然而,与民事案件、刑事案件相比,行政案件是以行政机关为被告,重点审查行政机关的行政行为。由于我国人民法院系统的设置与行政区划相对应,而人民法院的人、财、物要受到同级权力机关与行政机关的制约,“就人类一般天性而言,对某人的生活有控制权,就等于对其意志有控制权”,<sup>[3]</sup>再加上“由血缘、家族、亲情乃至上下级等等关系所织成的网络给绝大多数本乡本土法院司法的法官们带来了多么沉重的压力”,<sup>[4]</sup>因此,来

收稿日期:2013-09-30

作者简介:王春业(1970-),男,安徽明光人,淮北师范大学政法学院教授,法学博士,法学博士后。

源于行政机关的干扰和压力比其他性质的案件要更多、更大、更直接,使人民法院很难抵制行政的干扰,只得迁就行政机关。由此造成当地人民法院不敢受理、不愿受理以本地行政机关为被告的行政案件,即使受理了,也不能做出公正判决,形成了我国行政诉讼受案数低、原告胜诉率低、撤诉率和上诉率高为特征的行政审判现状。正如马怀德教授所讲“我国行政案件长期徘徊在 10 万到 12 万件,原告胜诉率不到 10%,审判效果和质量不容乐观。究其原因就是地方政府通过各种有形无形的方式对行政审判加以干预。”<sup>[5]</sup>这不仅影响了司法公信力,损害司法的权威,而且最终也将损害法律和国家的权威,动摇党的执政基础。为此,为确保人民法院依法、独立、公平、公正地办理行政诉讼案件,最高人民法院决定在现行法律框架下,进行行政案件的相对集中管辖试点,实行司法审判区域与行政管理区域的有限分离,使行政案件审理远离行政机关的控制范围,以避免地方干扰、行政干预,使人民法院和法官在没有直接干预和压力的条件下依法审理行政案件,保证人民法院依法独立审判,有效维护司法的公平和正义。

当然,除了上述的价值取向,最高人民法院的相对集中管辖试点还兼顾了其他的价值目标,包括解决有的地区行政案件不均衡,特别是不少基层人民法院每年受理和审理的行政诉讼案件数量较少,而相对集中管辖则可以合理配置行政审判司法资源,提高行政审判效率;统一司法标准,特别是由于基层人民法院行政案件量不多,行政庭法官办理案件较少,经验积累和理论积淀都相对缺乏,由此造成各基层人民法院对行政诉讼案件裁判差异很大,损害了司法裁判的公信力,而实行相对集中管辖是提高裁判统一性、促进司法公正的一个有效方法。

#### (二)各地试点情况分析

最高人民法院的试点通知发布后,各地积极行动起来,遴选出本地的试点人民法院名单,制定试点方案,并开展实施工作。从目前已有的试点情况看,主要有以下做法:

1. 遴选条件好的基层人民法院集中受理第一审行政案件。对相对集中管辖试点人民法院的选择,各地一般按照最高人民法院的要求,考虑其所处地理位置和交通条件,尽可能方便当事人参与诉讼;选定行政审判环境较好、经济发展水平较高地方的基层人民法院;选定的人民法院行政审判力量相对较强,行政审判的质量相对较高。一般由中级人民法院在其辖区内选择 1-3 个基层人民法院来集中受理行政案件,例如山东省枣庄市中级人民法院确定滕州市人民法院、市中区人民法院为行政案件相对集中管辖的试点基层人民法院,其他基层人民法院不再受理行政案件;江西省抚州市中级人民法院确定临川区中级人民法院、南城县人民法院、黎川县人民法院为行政案件相对集中管辖法院;山西省长治市确定城区人民法院、长子县人民法院、襄垣县人民法院为全市案件集中管辖试点法院,其他基层人民法院不再管辖本地区内一审行政案件;江苏南通市中级人民法院根据前期调研情况,确定了港闸区人民法院、海门市人民法院和如东县人民法院为集中管辖法院,等等。

2. 采取多种措施为群众提供方便。各地采取多样化措施来解决相对集中管辖可能给群众带来的不便。例如,在起诉途径上实行多样化,公民法人或其他组织既可直接向相应的管辖法院提起行政诉讼,也可向本地人民法院递交诉状,然后由本地人民法院转交给集中管辖的人民法院;在上诉途径上实行多样化,当事人对一审裁判结果不服的,既可通过一审人民法院,也可通过本地人民法院向中级人民法院提起上诉;针对一些案件当事人到集中管辖法院路程变远,可能为其带来诉讼上不便的现实问题,一些集中管辖的法院通过巡回审判方式予以解决;在办案程序上,根据案件具体情况,有的相对集中管辖法院按照相关规定适用简易程序审理,当事人也可协商一致,提出适用简易程序审理的要求,由相应的集中管辖法院作出是否适用简易程序的决定。

3. 对非试点法院行政庭的职能进行重新定位。集中管辖法院确定后,其他基层人民法院不再管辖本地区内的一审行政诉讼案件,但其行政庭仍予以保留。其主要负责非诉行政执行案件的审查工作,同时协助、配合试点法院做好本地行政案件的协调、处理工作,如诉状的接受和移送工作,代为宣判、送达、调

查取证、协调以及配合集中管辖法院做好社会稳定工作以及其他属于行政审判职能的工作。

### (三) 行政案件相对集中管辖的法律依据

行政案件相对集中管辖是在现行法律框架下实行司法审判区域与行政管理区域的有限分离。其合法性依据是《行政诉讼法》指定管辖和管辖转移的规定以及最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(法释〔2000〕8号)等。《行政诉讼法》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。”通过上级人民法院的指定,一些基层人民法院获得更多一审行政诉讼案件的管辖权。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。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。”此条款实际上赋予了中级人民法院更多的第一审行政案件的管辖权,通过管辖权在上下级人民法院之间转移,将更多的第一审行政案件交给某些基层人民法院进行集中管辖。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8条对“本辖区内重大、复杂的案件”作如下解释:“(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;(二)社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件;……(四)其他重大、复杂案件。”这一解释将县级人民政府为被告的行政案件作为中级人民法院管辖的首选案件,并通过案件转移的方式再将此类案件交给某些基层人民法院进行集中管辖。

## 二、行政案件相对集中管辖的进步之处

实际上,在行政案件相对集中管辖试点之前,学界和实务界就有过各种不同主张和试点方案,但就目前而言,相对集中管辖可能是最佳方案。

### (一) 行政案件相对集中管辖的改革成本更小

对如何解决行政案件独立受理和公正审理的问题,自从《行政诉讼法》实施之日起,学者们就开始进行理论上的探讨。其中,马怀德教授的研究成果最为丰硕。马怀德教授认为,首先,最理想的方案是借鉴许多大陆法系国家的经验,设立相对独立的行政法院。<sup>[6]</sup>即,最高人民法院设高等行政法院、上诉行政法院和行政法院。全国设立一个高等行政法院;各省、自治区、直辖市设立一个上诉法院和若干个行政法院。<sup>[7]</sup>其次,所有的第一审行政案件都由中级人民法院受理审理,取消基层人民法院行政案件管辖权。再次,建立巡回法庭。即设立最高人民法院和省高级人民法院的巡回法庭。根据地域、人口分布等情况划分若干区域,每个区域设一个巡回法庭。此外,还有学者提出以“划分司法区”的方式实现对行政案件管辖制度的变革。<sup>①</sup>

上述方案,在保证行政案件独立审判的同时,实际上也产生了更多新的问题。如设立行政法院的做法虽然具有审级较高、案件集中程度较高、法院独立性强、司法统一性强、审判质量有保障等优点,但将涉及到行政法院与普通法院的关系问题,行政法院与检察机关法律监督的关系问题,还涉及到行政法院与执政党、地方权力机关关系等一系列问题,难以在中国这片土壤中找到生存的养分。如果案件收归中级人民法院审理,虽然中级人民法院比基层人民法院的抗行政干扰能力强,审判人员的专业素质高,有利于行政案件的公正审判,更符合公平正义原则,但中级人民法院和高级人民法院的压力会大大增加,基层人民法院却可能无案可审,审判资源的配置不尽合理;基层人民法院处理纠纷的天然优势无从发挥,不利于

<sup>①</sup> 即最高人民法院在全国设置若干分院,在其辖区内代行最高人民法院职权,受理部分高级人民法院的上诉案件;全国划分10个左右的大司法区,每个司法区设1个高级人民法院,高级人民法院在本辖区较大的城市设立若干分院,高级人民法院及其分院作为普通案件的上诉法院行使职权;高级人民法院辖区内设小司法区,设中级人民法院,中级人民法院视需要设派出机构为普通案件的初审法院;基层人民法院作为简易法院受理简易小额的案件。江必新:《中国行政诉讼制度的完善》,法律出版社2005年版,第35-36页。

把矛盾化解在基层;有违“两便原则”,增加诉讼成本;而且,由于各地情况不同,也难以在全国范围内确定一个普适的标准等。<sup>[8]</sup>此外,设立最高人民法院和省高级人民法院的巡回法庭、“划分司法区”的方式等,都存在着成本大的问题,涉及到诸多法律的修改,现实的可行性并不强。

在设计行政诉讼审判体制时,要考虑如下几个因素,一是目前要重点解决的是基层行政案件的独立审判问题,其他级别的行政案件审判问题不是太大,不应作为考虑的重点;二是要尊重现行司法体制,最好不要另起炉灶;三是要考虑到便民问题,没有便民,同样会影响行政诉讼效果。而相对集中管辖的做法,其没有另起炉灶,是在现有体制下的改革;没有增加上级人民法院的负担,大量的行政案件仍在基层,避免了矛盾上移;没有增加改革的成本,或至少改革的成本较小,不会触动更多的利益。其实,现有的行政诉讼制度也有其适合国情的地方,对此,不能全盘抛弃,而要在现行审判体制的基础上进行改革。动不动就谈另起炉灶、谈收权,并不是一个务实的策略。

### (二)行政案件相对集中管辖是对异地管辖试点的进一步发展

在实践中,曾经出现过异地管辖的试点。2002年7月,浙江省台州市中级人民法院启动了行政诉讼案件的异地交叉管辖改革。基层人民法院将县级以上人民政府为被告或有10名以上原告的行政案件,提交给中级人民法院,再由中级人民法院指定异地审理。<sup>[9]</sup>2004年3月,浙江省人民法院系统召开了全省中级人民法院行政庭庭长座谈会,会后,省高级人民法院即发文将台州市中级人民法院的做法在全省试验:“凡被告为县级以上人民政府的案件,原告人数为10人以上社会影响重大的共同诉讼、集体诉讼案件,由中级人民法院作为一审法院,或者由中级人民法院移交、指定其他基层法院审理。”<sup>[10]</sup>2005年之后,行政诉讼异地管辖在江苏、安徽、河北等地也开始试行。这些异地管辖的试点,使得审理案件人民法院的人、财、物与被诉行政机关之间不存在从属关系,地位相对比较中立,通过司法回避,解决了人民法院的后顾之忧,在一定程度上起到了防止和排除地方非法干预的作用,为人民法院依法、独立、公正审理行政案件提供了另一种思路。<sup>[11]</sup>在总结试点经验的基础上,2008年1月14日,《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》出台,将异地管辖作为一种制度创新,正式开始向全国推广,试图利用指定管辖制度来建立有限的异地管辖制度,由中级人民法院根据案件的具体情况,通过指定管辖,将基层一审行政案件交由异地法院进行审理。

异地管辖虽然一定程度上解决了行政诉讼立案难的问题,在行政审判中减少了直接的行政干预,有利于行政审判资源的合理配置,保持行政审判队伍稳定。但其最大的弱点是,用指定管辖方式改变了确定管辖法院的方法,是一种非常态的管辖模式,只是一种权宜之计。

相对集中管辖是对先前国内异地管辖试点的发展。与异地管辖相比,相对集中管辖减少了异地管辖的不确定性因素,增加了管辖的可预见性,案件没发生之前,当事人就可以知道在哪一个基层人民法院受理、审理,而不是等到中级人民法院指定后才知道,相对集中管辖使得带有异地管辖色彩的行政诉讼管辖更为明确和固定。

## 三、行政案件相对集中管辖存在的问题分析

### (一)相对集中管辖仍难以摆脱行政的干预

从目前的相对集中管辖试点情况看,集中管辖一般都是在中级人民法院辖区内选择2-3个基层人民法院集中管辖所有的行政案件,即行政案件的第一审基本上还是在基层人民法院,这种低级别的管辖实际上仍然难以遏制行政干预。由于地缘关系,政府及其职能部门彼此相邻,通过各种方式形成一种潜在的互助关系。当他们在异地被起诉时,作为被告的行政机关就会设法联系受案法院所在地的行政机关,利用当地的行政机关,相互“卖人情”“走关系”,再次对人民法院审判形成干预,从而使相对集中管辖的效

果大打折扣。可见,行政案件相对集中管辖制度并非是优化行政审判司法环境、促进司法公正的根本之策,最多只是权宜之策。何况行政案件相对集中管辖制度本身固有的缺陷也可能使其促进独立审判、实现司法公正的目的难以实现。

## (二)相对集中管辖存在违法之嫌

### 1. 相对集中管辖存在滥用指定管辖和管辖转移的嫌疑

在行政诉讼的管辖中,级别管辖、地域管辖是基础,而指定管辖、管辖转移等裁定管辖是补充。换言之,级别管辖与地域管辖都以法定主义为中心,裁定管辖仅仅是法定管辖的一种补充。现行立法有关裁定管辖的规定只能发挥补充法定管辖的“配角”作用,而将其牵强附会地解释为集中管辖的法律依据不仅与立法本意相违背,而且还对管辖权法定主义构成现实的威胁。<sup>[12]</sup>而且,指定管辖中的“特殊原因”也有其特定的含义,主要指特定的事实原因和法定原因。事实原因是指诸如地震、水灾、火灾等自然灾害或事故等不可抗力的原因,使得有管辖权的人民法院客观上无法行使管辖权的情形;法定原因是指人民法院遇到当事人申请全体审判人员回避而无法组成合议庭,不能行使管辖权的情形。当出现由于特殊原因不能行使管辖权的情形,才由上级人民法院指定管辖。而相对集中管辖则将作为补充的指定管辖和管辖转移扩大化,使本来处于次要地位的指定管辖和管辖转移常态化,有违背法律目的和滥用管辖裁定权的嫌疑。

### 2. 简易程序缺乏法律依据

最高人民法院于 2010 年 12 月 13 日发布《最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知》,就在部分基层人民法院开展行政诉讼简易程序的试点工作进行了部署,规定了行政诉讼简易程序试点的案件范围;对适用简易程序的案件起诉、应诉以及传唤的相关规则作了规定;规定了独任审判形式并对诉讼程序进行了简易化的规定等。<sup>[13]</sup>但是,作为行政审判基本法律依据的《行政诉讼法》并没有规定简易程序,而且《行政诉讼法》第 46 条明确规定:“人民法院审理行政案件,由审判员组成合议庭,或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员,应当是三人以上的单数。”按照普通程序审理的行政案件,实行合议庭制,并没有简化诉讼程序和缩短审判期限的规定,也没有独任审判形式。《人民法院组织法》第 9 条也规定了人民法院审判案件,实行合议制。只有简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件,才可以由审判员一人独任审判。如此看来,在进行行政诉讼法及相关法律修改前,这些大规模的、全国性的试点中对行政诉讼按案件适用简易、独任审判是没有合法依据的。

### 3. 相对集中管辖剥夺了原有基层人民法院的行政审判职能

《行政诉讼法》第 13 条明确规定,“基层人民法院管辖第一审行政案件”。这个“管辖”意味着一种完整的行政审判职能,即受理、审理、执行等职权。既然法律明确赋予了基层人民法院的行政审判职能且在基层人民法院设置了行政审判庭,行政审判庭的功能就要按照行政诉讼法的规定予以发挥。而相对集中管辖权通过司法解释的形式,剥夺了一部分基层人民法院行政审判庭的主要功能,只是保留了少许的次要功能,例如非诉行政执行案件,协助、配合集中试点人民法院做好本地区行政案件的协调处理工作等。这种通过司法解释的方式剥夺大部分基层人民法院行政审判主要功能的做法,显然是一种严重的违法行为。

## (三)相对集中管辖将使执行难问题更加突出

执行难一直是我国司法中一个无法避开的话题,并成了当下我国司法的顽症。行政诉讼执行涉及多元主体和复杂的社会关系,使得行政案件执行难问题更为严重。由于我国行政诉讼法规定了起诉不停止执行的基本原则,对行政相对人败诉的行政案件,有执行权的行政机关可以运用自己的行政权,使得行政行为得到执行。行政诉讼的执行,难就难在对作为被告的行政机关败诉案件的执行。行政案件执行难主要表现在:行政诉讼执行率偏低;行政机关抗拒执行;行政机关开“判决会”否定人民法院判决;行政机关

采取不正当手段阻碍执行等。本地人民法院执行尚且困难,外地人民法院执行的难度更大,因为外地人民法院与本地行政机关和相对人间缺乏必要的牵制和管辖关系,行政机关往往采取逃避的方式加以拒绝,被执行人的抵抗程度更加强烈,在执行中面临的问题更大。执行不力将使行政审判进一步陷入困境,“使得法院的行政裁判成了司法白条”。<sup>[14]</sup>集中管辖只解决裁判问题,没有解决执行问题。可见,相对集中管辖的改革虽然触动面小、成本较小,但改革不彻底,没能从根本上改善行政审判的司法环境,显然具有权宜性质。

#### 四、行政案件相对集中管辖完善之建议

##### (一)将相对集中管辖基层人民法院的行政庭改为中级人民法院的派出法庭<sup>①</sup>

目前,行政干预审判的问题主要存在于基层人民法院,而基层人民法院受行政干预的主要根源又是其人力、物力、财力等方面受制于地方。因此,改革的重点也应放在基层人民法院,如何让肩负行政审判职能的基层人民法院行政庭独立公正地审理行政案件是改革者要重点关注的问题,而中级人民法院、高级人民法院以及最高人民法院这种情况并不严重,仍可按照现行法律规定受理审理行政案件。为解决基层人民法院行政干预问题,可由中级人民法院在其辖区内设立审理行政案件的派出法庭,而目前试点的行政案件相对集中管辖基层人民法院的行政庭将来就可以作为中级人民法院的行政派出法庭,虽然派出法庭设置在基层人民法院,但隶属于中级人民法院,其人事、财政等由中级人民法院所在地的市级相关部门管理,不受基层人民法院所在地县区级地方党委、人大和政府的领导和监督。这些行政庭既负责案件的受理,也负责案件的审理,不受基层人民法院的制约,但在级别上仍然属于基层法庭性质,受理审理行政诉讼法所规定的第一审行政案件,并以派出法庭的名义进行裁判,对其裁判不服的,仍可以上诉到中级人民法院。为了达到地域审判回避的目的,每个中级人民法院的辖区内,至少有2个以上的派出法庭集中管辖第一审行政案件,以实现对本地区行政案件的异地、回避审理。

##### (二)行政庭审判人员实行定期轮换制

在一个处处是关系的“熟人社会”里,仅靠相对集中管辖法院的行政庭来审理第一审行政案件还不够,如果在法官的管理方式上不作出一定改革,时间久了,仍摆脱不了行政干预的怪圈。相对集中管辖法院的行政庭法官实行定期轮换制就是一个重要方法,是当下解决行政庭法官中立性、公正性的一个较为理想的方案,通过行政审判庭法官的定期轮换,避免其在一地久了又与当地形成利益集团,从而达到排除行政干扰、公正审判的目的。轮换的范围不仅是中级人民法院辖区内的相对集中管辖行政庭之间进行法官的定期轮换,还是在高级人民法院范围内的各相对集中管辖行政庭之间进行法官的定期轮换。轮换一般以三年为一个周期,期限届满时进行必要的考核,重点考核其能否公正受理、审理行政案件。

##### (三)完全取消非集中管辖基层人民法院的行政审判职能

在目前相对集中管辖试点中,还保留了非集中管辖法院的行政庭,只是其行政审判职能被弱化而已。今后的改革应把非集中管辖的基层人民法院行政审判职能完全取消,而由相对集中管辖的基层人民法院行政庭完全行使。相对集中管辖的行政庭,既负责受理、审理第一审行政案件,也负责执行生效的行政裁判,对败诉方尤其是作为败诉方的行政机关要加大执行力度。也就是说,所有行政诉讼案件从起诉、立案、审理、执行等均由派出行政法庭独立完成。至于非诉行政执行案件的审查、执行以及现在试点过程中保留的诉状的接受和移送等工作职能,都由行政案件相对集中管辖的行政庭来实现,使得相对集中管辖

<sup>①</sup>之所以称之为派出法庭而不是巡回法庭,原因在于派出法庭可以不以派出的人民法院名义,而直接以派出法庭的名义审理行政案件,而巡回法庭往往要以派出的人民法院名义,在级别管辖上就相当于中级人民法院审理行政案件,为向中级人民法院上诉设置了障碍。

更为彻底。由于相对集中管辖的行政庭属于中级人民法院的派出法庭,在隶属关系上不受基层人民法院所在地的地方领导且在人财物方面不再受制于地方政府,使得裁判的执行工作变得更有力度。

(四)通过行政诉讼法的修改将相对集中管辖试点的成果固定下来

由于司法解释在法律体系中地位和作用的局限性,使其无法触及或不可能彻底修正行政诉讼法关于管辖制度的硬性规定。因此,最高人民法院的《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》在規定人民法院相对集中管辖方面,难脱“杯水车薪”之嫌。要彻底解决这个问题,必须从修改相关法律着手,尤其是行政诉讼法的相关条款,将相对集中管辖试点成果及其发展趋势以法律的形式予以明确规定。为此,在今后修改《行政诉讼法》时,要将相对集中管辖制度明确下来,规定行政案件由中级人民法院确定的基层人民法院的行政庭集中管辖,其他基层人民法院根据集中管辖的制度安排,不再设立行政审判庭;相对集中管辖的行政庭属于中级人民法院的派出法庭,独立行使受案、审理与执行案件,并以自己的名义作出裁判,对生效的裁判负责执行;行政庭在审理行政案件时可根据案件的具体情况实行简易程序,实行独任制;相对集中管辖的行政法庭在必要时可采取巡回审判的方式,到当事人所在地的人民法院开庭审理行政案件等。与此同时,继续保留和完善指定管辖,对少数相对集中管辖难以解决的案件进行个案指定管辖审理等。

#### 参考文献:

- [1]叶赞平,刘家库.行政诉讼集中管辖制度的实证研究[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2011(2):127-139.
- [2]季卫东.法治秩序的建构[M].北京:中国政法大学出版社,1999:222-223.
- [3]汉密尔顿,等.联邦党人文集[M].程逢如,等译.北京:商务印书馆,1980:396.
- [4]贺卫方.司法的制度与理念[M].北京:中国政法大学出版社,1998:63.
- [5]申欣旺.减少行政审判的地方干扰[J].中国新闻周刊,2013(4):38-39.
- [6]马怀德.司法改革与行政诉讼制度的完善[J].法律适用,2005(8):2-5.
- [7]马怀德.司法改革与行政诉讼制度的完善[M].北京:中国政法大学出版社,2004:178-179.
- [8]李广宇.《关于行政案件管辖若干问题的规定》的理解与适用[EB/OL]. [2013-09-12]. <http://old.chinacourt.org/html/article/200801/25/284701.shtml>.
- [9]浙江省高级人民法院课题组.行政案件管辖问题的调研报告[J].法律适用,2007(1):52-57.
- [10]章再亮,陈佳.浙江五年探索“民告官”异地交叉管辖[EB/OL]. [2013-07-18]. [http://news.163.com/07/0401/15/3B0JJI7000011SM9\\_2.html](http://news.163.com/07/0401/15/3B0JJI7000011SM9_2.html).
- [11]石愚.行政诉讼异地管辖制度困境及出路——以重庆市第三中级人民法院行政审判为例[D].重庆:西南政法大学,2011:19.
- [12]章志远.行政诉讼法前沿问题研究[M].济南:山东人民出版社,2008:97-98.
- [13]最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知[EB/OL]. [2013-06-17]. <http://www.court.gov.cn/qwfb/sfwj/tz/201012/t20101213-12089.htm>.
- [14]尹华容.设置行政法院:行政诉讼突围中的重大误区[J].甘肃政法学院学报,2006(1):106-111.

(下转第55页)

## The Settlement of Jurisdictional Disputes on Administrative Cases

XIAO Zesheng

(Law School, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** The absence of a fair jurisdictional disputes settlement mechanism on administrative cases between the plaintiff and the court which receives the complaint has seriously damaged the credibility of the judiciary. We should establish an impartial mechanism to resolve jurisdiction disputes on administrative cases according to the two-tier trial system and the requirement to ensure people's court's independence in exercising judicial authority. The NPC Standing Committee or the Supreme People's Court should establish a special agency to deal with the disputes on whether a lawsuit is within the scope of administrative actions, jurisdictional disputes between the two courts, and jurisdictional disputes between the plaintiff and the court which receives the complaint. Before making a ruling such as jurisdiction designation, the people's court at the next higher level rather than the court which receives the complaint shall solicit the opinions of the plaintiff. The plaintiff who refuses to accept the ruling shall have the right to appeal.

**Key words:** administrative case; jurisdictional dispute; judiciary credibility

(责任编辑:董兴佩)

---

(上接第 48 页)

## On the Relative Concentration of Administrative Litigation Jurisdiction

WANG Chunye

(Institute of Politics and Law, Huaibei Normal University, Huaibei, Anhui 235000, China)

**Abstract:** At present, the pilot reform of the relative concentration of administrative litigation jurisdiction in China is to solve prominent problems affecting court's independent case-handling and fair judgment, and to prevent and eliminate improper administrative intervention, which means finite separation of judicial adjudication from the administration on the basis of the current administrative trial system. It is the further development of remote jurisdiction and cross jurisdiction and the reform cost is smaller. The system of relative concentration jurisdiction should be further innovated and improved on the basis of the pilot reform. In the meanwhile, the results of pilot reform should be fixed through amending the administrative litigation in order to provide the legal basis for the system of the relative concentration of administrative litigation jurisdiction.

**Key words:** jurisdiction of the administrative litigation; relative concentration of jurisdiction; revision of the administrative litigation law

(责任编辑:董兴佩)