

# 我国行政案件“管辖”权限争议的解决

肖泽晟

(南京大学法学院,江苏南京 210093)

**摘要:**原告与收案人民法院之间关于行政案件管辖权限的争议缺乏一个公正解决的机制,严重损害了司法的公信力。应当从尊重原告的选择权出发,按照两审终审制和保障人民法院独立审判的要求,建立公正的行政案件“管辖”权限争议解决机制。全国人大常委会或者最高人民法院应设立专门机构处理行政案件是否由人民法院主管的争议、人民法院与人民法院之间的管辖权限争议以及原告与收案人民法院之间的管辖权限争议。收案人民法院的上一级人民法院在作出指定管辖等裁定之前,应征求原告意见。原告对这类裁定不服,应有权上诉。

**关键词:**行政案件;管辖权限争议;司法公信力

中图分类号:D925.3

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2013)06-0049-07

由于现行审判体制的原因,目前人民法院的司法公信力受到极大的影响,越来越多的当事人不愿将行政案件提交给人民法院审理。此种悲观情绪如果继续蔓延下去,国家原来试图通过依法审判来保障依法行政的宏伟蓝图就将化为泡影。正因为如此,如何改革我国现行行政审判体制就成为学界目前关注的焦点。然而,单纯的行政审判体制改革,如在省级人民法院以下实行人财物的垂直管理,并不足以解决我国行政诉讼面临的所有问题。不管在何种审判体制之下,从保障原告的选择权与人民法院的独立性出发,重新反思应当由哪个机构来确定一个行政案件是否应当由人民法院审理以及适宜由哪个人民法院管辖的问题,并对《行政诉讼法》的相关规定进行修改,毫无疑问也是维护公正审判不可忽视的内容。

## 一、被人遗忘的行政案件“管辖”权限争议

从我国行政诉讼法与相关司法解释的规定来看,确定某起案件是否应由人民法院处理以及应由哪个人民法院处理,似乎是再明白不过的事情。即使相关规定中存在不确定法律概念,人民法院作为司法机关似乎也可以通过解释来处理。对于这种争议解决机制,大家已经习以为常,但却忽视了这种争议解决机制根本就不是一个公正的解决机制。为研究方便起见,本文特将一个行政案件是否应由人民法院主管的争议以及一个行政案件应由哪一个人民法院管辖的争议,都统称为行政案件“管辖”权限争议。下面以几个实际发生的案例来说明这类争议的焦点所在。

**案例 1** 原告于某 2012 年 10 月 8 日向泰兴市人民法院起诉,要求撤销泰兴市住房和城乡建设局 2010 年 12 月 31 日作出的“泰住建拆延〔2010〕2 号”延长拆迁期限的批复。2012 年 10 月 30 日,泰兴市人民法院以被诉行为并不是最终对当事人权益产生实际影响的行政行为,其不属于人民法院受案范围为由,裁定不予受理。<sup>①</sup>于某不服,继续上诉,泰州市中级人民法院驳回了于某的上诉,维持了原裁定。<sup>②</sup>

在本案中,对于一个行政案件是否属于人民法院受案范围的争议,两级人民法院仅仅基于其对法律

收稿日期:2013-12-01

作者简介:肖泽晟(1969-),男,湖南隆回人,南京大学法学院教授,法学博士。

基金项目:南京大学 985 三期项目“社会转型与法治发展”(010522613001)

<sup>①</sup>泰兴市人民法院〔2012〕泰行诉初字第 0022 号行政裁定书。

<sup>②</sup>泰州市中级人民法院〔2012〕泰中行诉终字第 0070 号行政裁定书。

关于受案范围的规定的解释,就能通过两个裁定将行政案件拒于大门之外,难道就不存在背离法律本来目的的可能?显然,两级人民法院的裁定明显违反了《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》(法释〔2009〕20号)第1条的规定。<sup>①</sup>

案例 2 2001年5月4日,水利部淮委沂沭泗水利管理局沂沭河管理处大官庄水利枢纽管理所收费站保安在行使收费权的过程中,违法追打司机导致自己和货主傅某坠入桥下死亡。由于沂沭泗水利管理局所在地是江苏省徐州市,因此,2010年3月12日,傅某之妻周某与四个女儿以水利部淮委沂沭泗水利管理局为被告,向被告所在地的江苏省徐州市云龙区人民法院提起行政赔偿诉讼。云龙区人民法院以大官庄水利枢纽管理局(原大官庄水利枢纽管理所,在2003年更名为大官庄水利枢纽管理局,成为独立的事业单位法人,所在地是山东省临沭县)具备独立的行政诉讼主体资格,沂沭泗水利管理局并非本案适格主体为由,于2010年4月27日裁定不予受理。<sup>②</sup>周某等不服该裁定,向徐州市中级人民法院提起上诉。徐州市中级人民法院于2010年6月13日以同样的理由驳回上诉,维持原裁定。<sup>③</sup>周某等虽然不服该裁定,却因为没有任何救济途径而不得不以大官庄水利枢纽管理局和沂沭泗水利管理局为共同被告向临沭县人民法院提起行政赔偿诉讼,要求确认原大官庄水利枢纽管理所工作人员张某行使职权时的致害行为违法,并要求大官庄水利枢纽管理局和沂沭泗水利管理局赔偿死亡赔偿金和丧葬费。临沭县人民法院受理后,以自己不适宜审理本案为由,将案件提交临沂市中级人民法院裁定。2010年7月30日,临沂市中级人民法院将此案指定由莒南县人民法院管辖。<sup>④</sup>

尽管此案涉及重大法律问题,属于疑难案件,理应由临沂市中级人民法院审理,但是,原告对临沂市中级人民法院指定莒南县人民法院审理的裁定不服,却无权上诉。如果原告将此案直接起诉到最高人民法院,那么最高人民法院应当作出怎样的处理?如果山东省临沂市中级人民法院认为应当由江苏省徐州市云龙区人民法院审理,那么对两地人民法院之间的管辖权限争议应当怎样处理?《行政诉讼法》第22条第2款<sup>⑤</sup>的规定还有适用的空间吗?如果临沂市中级人民法院与徐州市中级人民法院协商不成,依法应报最高人民法院指定管辖,那么最高人民法院在作出指定管辖的裁定之前,在程序上能够为原告的诉的利益提供怎样的保护呢?

案例 3 原告于某不服泰兴市住房和城乡建设局的房屋拆迁裁决,以案件涉及复杂的疑难法律问题需要最高人民法院或者国务院作出解释,以及所有的证据都证明泰兴市人民法院和泰州市中级人民法院已丧失了维护司法公正所需要的基本条件而不适宜审理本案为由,于2013年1月向江苏省高级人民法院提起行政诉讼。江苏省高级人民法院收到起诉状后将起诉状转由泰州市中级人民法院处理。2013年3月初,泰兴市人民法院向于某送达了受理该起行政案件的通知,并要求原告修改起诉状,但遭到拒绝。2013年3月29日,泰兴市人民法院以原告未在规定期限内缴纳诉讼费用为由作出视为自动撤诉的〔2013〕泰行诉初字第006号裁定。2013年4月10日,泰兴市人民法院根据被告的执行申请,作出〔2013〕泰非诉行审字第0075号行政裁定,准予被告强制拆除原告的房屋。

这里的问题在于,原告起诉到江苏省高级人民法院的案件,原告认为江苏省高级人民法院应当受理,而江苏省高级人民法院认为不应当受理的,依法应当如何处理?泰兴市人民法院在程序上是否已依法获得了本案的管辖权?

① 该解释第1条规定:公民、法人或者其他组织认为行政机关作出的行政许可决定以及相应的不作为,或者行政机关就行政许可的变更、延续、撤回、注销、撤销等事项作出的有关具体行政行为及其相应的不作为侵犯其合法权益,提起行政诉讼的,人民法院应当依法受理。

② 江苏省徐州市云龙区人民法院行政裁定书,〔2010〕云行初字第4号。

③ 江苏省徐州市中级人民法院行政裁定书,〔2010〕徐行诉终字第0005号。

④ 山东省临沂市中级人民法院行政裁定书,〔2010〕临行初字第144号。

⑤ 该款规定:人民法院对管辖权发生争议,由争议双方协商解决。协商不成的,报它们的共同上级人民法院指定管辖。

从《行政诉讼法》和相关司法解释的规定来看,对于一个案件是否属于人民法院受案范围的争议,以及原告与收到起诉状的人民法院之间发生的管辖权限争议,基本上由收到起诉状的人民法院自行决定,这种解决机制是不公正的。这种解决机制严重违反了“自己不能成为自己案件的法官”这一基本的程序正义,但没有引起学界的注意。从实际操作来看,最高人民法院只是在下级法院就有关行政案件是否属于行政诉讼受案范围征求最高人民法院意见时,才以个案批复或答复的形式解决有关受案范围争议。<sup>①</sup>如果下级人民法院不请示(法律并未规定收案人民法院有请示义务),那么收案人民法院及其上一级人民法院的裁定事实上就代替了全国人大常委会或者最高人民法院对行政审判范围作出决断。其结果是,同样的行政案件在不同的地方,有的人民法院予以受理,有的人民法院不予受理;有的由较高级别的人民法院受理,有的由较低级别的人民法院受理,司法的统一性遭到极大破坏。因此,行政案件管辖权限争议得不到公正解决,已经成为严重影响司法公信力的“死角”。

众所周知,与民事案件不同,在行政案件中,原告与被告的力量对比悬殊,人民法院受被告的影响甚巨,因而由谁来确定行政案件是否属于行政诉讼受案范围以及应由谁来审理,对于公正审理行政案件具有决定性的作用。为此,本文首先对我国现行行政案件管辖权限争议的解决机制及其弊端进行探讨,然后从理论上就行政案件“管辖”权限争议的可能解决模式进行分析,最后提出完善我国行政案件“管辖”权限争议解决机制的具体建议。

## 二、现行行政案件“管辖”权限争议的解决机制及其弊端

从《行政诉讼法》和相关司法解释的规定来看,行政案件“管辖”权限争议主要区分为两大类型:一是行政案件是否由人民法院主管的争议;二是行政案件是否属于收案人民法院管辖的争议。后一争议在理论上常常被狭义地解释为管辖权异议,是指行政诉讼当事人认为已经受理案件的人民法院无权管辖,或者虽有管辖权,但是可能导致不利于自己的诉讼后果,而要求人民法院将案件移送至有管辖权的人民法院审理或者转移管辖权的一种诉讼行为。<sup>[1]</sup>

关于行政案件是否应由人民法院主管的争议包括三种类型:(1)行政机关与人民法院之间的积极权限争议。对于这种争议,目前尚无解决机制。(2)行政机关与人民法院之间的消极权限争议。对于这种争议,目前也无解决机制。(3)当事人与人民法院之间就行政案件是否属于行政诉讼受案范围的争议。对于此种争议,目前的做法是由收案人民法院及其上一级人民法院通过是否受理的裁定予以解决。

关于行政案件是否属于收案人民法院管辖的争议,主要有两种类型:一是原告起诉到人民法院后,人民法院受理了,但是被告或者第三人提出了管辖异议。对于此种争议,由收案人民法院作出裁定,当事人对裁定不服,可以上诉。如果人民法院受理后,发现不属于自己管辖时,则与德国的做法一样,由人民法院作出移送裁定,将案件移送有管辖权的人民法院。<sup>[2]</sup>对此裁定不服,不得上诉。二是原告起诉到人民法院后,人民法院认为不应该由自己管辖,从而引起管辖争议。对于此种争议,目前的做法是,收到起诉状的人民法院既可以指定有管辖权的人民法院管辖,也可以书面通知当事人向有管辖权的人民法院起诉,<sup>②</sup>但是当事人对此种指定管辖的裁定不服,不得上诉。我国“之所以会出现较为普遍的否定原告管辖异议

<sup>①</sup> 如〔2009〕行他字第55号《最高人民法院关于土地管理部门出让国有土地使用前之前的拍卖行为及与之相关的拍卖公告等行为性质的答复》,〔2010〕行他字第15号《最高人民法院行政审判庭关于不予受理决定是否属于行政诉讼受案范围问题的答复》,〔2010〕行他字第191号《最高人民法院行政审判庭关于拍卖出让国有建设用地使用权的土地行政主管部门与竞得人签署成交确认书行为的性质问题请示的答复》,就对个案中的被诉行为是否属于行政诉讼受案范围的争议作出了裁决。

<sup>②</sup> 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》第2条规定: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。

权的现象,是由于长期积淀在人们头脑中的重实体轻程序的观念在管辖问题中的反映。”<sup>[3]</sup>

众所周知,“合法地享有案件管辖权是法院正确行使审判权的前提,同时也是评价诉讼程序正当性和最终裁判合法有效的重要标准。”<sup>[4]</sup>而包括原告在内的当事人对人民法院是否管辖某一行政案件的裁定享有异议权,则与申请回避权一样,是保障人民法院合法地享有案件管辖权的制度保障。显然,现行解决行政案件“管辖”权限争议的机制存在以下弊端:

一是由收案人民法院自己来决定行政案件是否属于人民法院主管以及是否属于收案人民法院管辖,存在自己担任自己案件的法官的嫌疑,违反了正当程序的基本要求,严重损害人民法院的司法公信力。

二是由收案人民法院指定其他人民法院管辖,违背了不告不理的原则,对原告的意见或者选择权利未能给予应有的尊重。

三是由收案人民法院指定其他人民法院管辖或者通知当事人到有管辖权的人民法院起诉,未能给予当事人上诉的权利,违背了两审终审制的要求。

四是基于对司法解释的狭义解释,实践中只有被告和第三人对人民法院受理的行政案件有权提出管辖权异议,且对管辖权异议裁定不服可以上诉,而原告却不能对收案人民法院的指定管辖裁定享有上诉权,结果造成原告与被告或第三人之间在提出管辖权异议上的不平等。<sup>①</sup>这也是案例 3 中的于某选择向江苏省高级人民法院起诉的重要原因。

五是由收案人民法院解决“管辖”权限争议的做法,既可能侵犯本属于上级人民法院的初审管辖权限,也可能让上级人民法院被动审理不该由自己审理的二审案件。

六是由收案人民法院而不是由最高人民法院最终解决“管辖”权限争议的做法,会导致不同地方的人民法院对同一行政案件采取截然不同的态度并作出不同的处理,严重损害司法的统一性和权威性。

### 三、行政案件“管辖”权限争议解决模式的选择

行政案件“管辖”权限争议也是争议,按照争议解决的基本法理,就应当由一个中立和独立的第三方进行裁判。结合我国现行司法体制以及《立法法》的规定,解决行政案件“管辖”权限争议的模式有以下多种:

一是收案人民法院解决模式。也就是说,由收案人民法院以不予受理裁定来表达行政案件不属于收案人民法院管辖的意见。由收案人民法院对自己与原告之间的争议进行裁决,毕竟在程序上具有不正当性,因此,应当赋予当事人对于不予受理裁定上诉的权利。这是现行行政诉讼法安排的解决模式,但《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》(如第 2 条)并未始终贯彻这一模式,人民法院在司法实践中也很少这样做,如案例 3。

二是收案人民法院的上一级人民法院解决模式。对于受案人民法院和原告之间的管辖权限争议,收案人民法院应当提请上一级人民法院就案件管辖争议作出裁定,当事人对裁定不服有权上诉。只有在上一级人民法院作出该行政案件不属收案人民法院管辖的裁定后,收案人民法院才能作出不予受理的裁定。这一模式比较适合于处理属于行政诉讼受案范围的案件应由哪个人民法院管辖的争议。

三是全国人大常委会或者最高人民法院设置专门机构解决模式。由于原告与收案人民法院之间就

<sup>①</sup> 根据《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 10 条的规定,当事人提出管辖异议,应当在接到人民法院应诉通知之日起 10 日内以书面形式提出;对当事人提出的管辖异议,人民法院应当进行审查。异议成立的,裁定将案件移送有管辖权的人民法院;异议不成立的,裁定驳回。这一条文显然是针对法院受理某一行政案件后被告和第三人提出管辖权异议而作出的规定。根据该解释第 63 条的规定,被告和第三人对管辖权异议的裁定不服,可以上诉。根据《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》第 2 条的规定,如果中级人民法院指定其他基层人民法院审理,或者书面告知原告向有管辖权的人民法院起诉的,原告并无上诉的权利。

行政案件“管辖”权限引起的争议,基本上源于双方对《行政诉讼法》不确定法律概念作出的不同解释。而对这种不确定法律概念最有解释权的是全国人大常委会或者最高人民法院,因此,由全国人大常委会或者最高人民法院设置专门的机构(如权限争议法庭),代表全国人大常委会或者最高人民法院处理此类行政案件管辖权限争议,可能是最合适和公正的争议解决模式,但是程序上可能比较繁琐,可能增加最高人民法院或者全国人大常委会的负担。

按照我国人民代表大会制度确立的分权原则,结合《立法法》的规定,行政案件是否属于人民法院受案范围属于司法制度的内容,是法律绝对保留的事项,不仅全国人大常委会不得授权国务院以行政法规来规定,全国人大常委会也不得授权最高人民法院对此等事项进行司法解释,而应由全国人大常委会自己去规定或解释。因此,从合宪性的要求出发,对于原告与收案人民法院之间行政案件是否属于行政诉讼受案范围的争议,应当报请最高人民法院提请全国人大常委会进行解释或者裁决,而不能由人民法院自己去裁决。此时,第三种解决模式即由全国人大常委会设置专门机构处理此类争议就是比较恰当的选择。

对于属于人民法院受案范围的行政案件,具体应当由哪一个人民法院审理的问题,原则上应被理解为人民法院系统的内部事务。因此,根据《行政诉讼法》第14条至第16条的规定,<sup>①</sup>最高人民法院对这类问题的解决应当享有最终发言权。一方面,最高人民法院有权对《行政诉讼法》有关人民法院管辖规定中的不确定法律概念进行解释,以确保人民法院管辖争议解决结果的一致性。另一方面,就原告与收案人民法院之间管辖权限争议,最高人民法院应享有最终裁决权,以确保司法解释能够得到统一适用,从而实现对所有当事人的平等对待。这里的问题在于,当原告与收案人民法院之间出现管辖权限争议时,应先从最高人民法院裁决,还是先由上一级人民法院裁决。为了避免较低级别收案人民法院作出的裁决侵犯较高级别人民法院的管辖权限,当收案人民法院为高级人民法院时,高级人民法院应当报请最高人民法院对该案应当属于哪个人民法院管辖作出裁定。当收案人民法院为中级人民法院时,收案人民法院应报请高级人民法院裁决;高级人民法院作出裁决之前应当征求最高人民法院关于该案是否属于全国范围内重大、复杂的案件的意见;最高人民法院认为该案应由最高人民法院行使一审管辖权的,高级人民法院应当指令收案人民法院将案件移送给最高人民法院;高级人民法院认为该案属于本辖区内重大、复杂的案件的,应当决定自己审理,否则应就属于中级人民法院审理还是基层人民法院审理作出裁定。当事人对于这一裁定不服,不得上诉。

如果出现类似于案例2中不同地方人民法院之间的管辖权限争议,或者因为对案件的性质(是行政案件还是民事案件)存在不同的认识而导致管辖权限争议的,采取第三种模式即由最高人民法院设置专门的机构来处理这类争议,就是比较恰当的选择(在此之前可以依照《行政诉讼法》的规定将争议交由共同上级人民法院裁决)。当然,最高人民法院也可以通过充分发挥司法解释功能,以个案批复的形式解决这类管辖权限争议。

#### 四、行政案件“管辖”权限争议解决机制的重构

鉴于行政案件中被告与原告地位的不对等以及被告对人民法院可能施加的负面影响,为了提升司法的公信力,应当从尊重原告的选择权利和确保公平审判的角度,修改我国行政诉讼法有关管辖的规定,建立公正处理行政案件“管辖”权限争议的机制,赋予原告管辖异议权。

<sup>①</sup> 第14条规定:中级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的案件。第15条规定:高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。第16条规定:最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

第一,全国人大常委会应设立专门的机构,如权限争议法庭,专门对原告和收案人民法院之间关于行政案件是否属于人民法院主管的争议以及行政机关与收案人民法院之间有关行政案件应由谁主管的争议进行裁决。收案人民法院在没有明确的法律和司法解释依据的情况下,不得直接对不确定法律概念进行解释从而以行政案件不属于行政诉讼受案范围为由作出不予受理的裁定。如果不能采纳上述方案,全国人大常委会也可以授权最高人民法院以个案批复的形式来解决这类争议,但前提是必须规定收案人民法院在碰到新型行政案件不能明确是否属于行政诉讼受案范围时向最高人民法院请示的义务。有了这样的机制,案例 1 中的问题就可迎刃而解。最高人民法院在取得全国人大常委会的授权后,也可以设立专门的机构,如权限争议法庭,负责处理有关行政案件是否属于人民法院主管的争议、人民法院与人民法院之间的管辖权限争议以及当事人与人民法院之间的管辖权限争议。

第二,应建立原告与收案人民法院之间管辖权限争议的解决机制。当原告起诉到人民法院,而收案人民法院认为案件不属于自己管辖时,应当区别情形分别进行处理:一是尚未立案的,收案人民法院应当提请上一级人民法院就案件管辖争议作出裁定。原告对该裁定不服,可以上诉。有了上一级人民法院的裁定作为依据,收案人民法院才能作出是否受理的裁定。二是在法定期限内收案人民法院既未立案,也未作出不予受理裁定,更未提请上一级人民法院就案件管辖争议作出裁定的,原告可以直接向上一级人民法院起诉。三是案件已经受理,但收案人民法院发现不应由自己管辖的,不得自行移送自己认为有管辖权的人民法院。相反,收案人民法院应将争议提交上一级人民法院裁定,上一级人民法院在作出裁定之前,应征求原告意见和拟受移送人民法院的意见。在拟受移送的人民法院认为自己没有管辖权时,将争议提交移送人民法院和拟受移送人民法院的共同上级人民法院甚至最高人民法院指定管辖。共同上级人民法院在作出指定管辖之前,应当征求原告的意见。

第三,原告以行政案件重大复杂为由或者认为有管辖权的人民法院不宜行使管辖权,直接向较高级别的人民法院起诉,而收案人民法院认为不应由自己管辖的,收案人民法院应当作出裁定。当事人对这一裁定不服的,有权向上一级人民法院上诉。

第四,应取消协商管辖的规定。考虑到行政案件的特殊性,在行政案件管辖争议的处理上,应当遵循“在法律规定的范围内,更多地赋予相对人以选择权,强化对当事人权利的保护”<sup>[5]</sup>的原则。而《行政诉讼法》第 22 条第 2 款关于“人民法院对管辖权发生争议,由争议双方协商解决”的规定,完全忽视了原告对审理案件的人民法院的选择权,在被告强势的情况下,很容易产生不利于原告的结果,因此,为保障审理行政案件的人民法院能够依法、独立审理行政案件,公正作出判决,建议取消协商管辖的规定,并将第 2 款修改为:“人民法院对管辖权发生争议,应报它们的共同上级人民法院指定管辖。共同上级人民法院在作出指定管辖的裁定之前,应当征求原告的意见。”

#### 参考文献:

- [1]杨寅,吴偕林.中国行政诉讼制度研究[M].北京:中国法制出版社,2001:141.
- [2]刘飞.德国公法权利救济制度[M].北京:北京大学出版社,2009:74.
- [3]张勇.论管辖权异议及立法之完善[J].湖北三峡学院学报,1999(2):46.
- [4]黄学贤.行政诉讼中原告的管辖异议权及其适用情形与程序[J].甘肃行政学院学报,2012(3):109.
- [5]江必新.完善行政诉讼制度的若干思考[J].中国法学,2013(1):5.

## 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)