

新行政诉讼法理解与适用丛书

XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

新行政诉讼法导读： 附新旧条文对照表及相关法律法规规范

XIN XINGZHENG SUSONGFA DAODU

FU XINJIU TIAOWEN DUIZHAOBIAO JI XIANGGUAN FALU GUIFAN

江必新
邵长茂
李 洋
编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新行政诉讼法理解与适用丛书
XIN XINGZHENG SUSONGFA LUIE YU SHIYONG CONGSHU

新行政诉讼法导读： 附新旧条文对照表及相关法律法规规范

XIN XINGZHENG SUSONGFA DAODU
FU XINJIU TIAOWEN DUIZHAOBIAO JI XIANGGUAN FALU GUIFAN



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新行政诉讼法导读: 附新旧条文对照表及相关法律法规
范/江必新等编著. —北京: 中国法制出版社, 2014. 12
(新行政诉讼法理解与适用丛书)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5818 - 4

I. ①新… II. ①江… III. ①行政诉讼法 - 基本知识
- 中国 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 255633 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 谢玲玉 岳 薇

封面设计 周黎明

新行政诉讼法导读: 附新旧条文对照表及相关法律法规

XIN XINGZHENG SUSONGFA DAODU: FU XINJIU TIAOWEN DUIZHAOBIAO JI XIANGGUAN
FALÜ GUIFAN

编著/江必新等

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2015 年 2 月第 1 版

印张/13.25 字数/178 千

2015 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5818 - 4

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

绪 论

2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，面世已久的行政诉讼法终于迎来了诞生二十五年来首次修订。

1989年《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）的颁布，标志着法治时代的开始，意味着一场“静悄悄的革命”，甚至有人认为，中国具有民权保护意义的民主政治建设和政治体制改革，是从行政诉讼制度的建立开始的。依法行政和法治政府建设的根本问题，归根结底是行政权力的监督制约问题，是公权力的合法性和有效性的问题。因此，行政诉讼的建立和发展，既是我国构建法治政府和法治国家的开端，是中国行政法治建设史上的华丽篇章，更是我国一场深刻而广泛的革命。但行政诉讼法毕竟制定于计划经济时代，不能期待它在市场经济背景下和民主法治快速发展的今天也能充分满足人民群众日益增长的司法需求，也能充分回应行政法治建设的客观需要，故亟须进一步修改完善。

修改行政诉讼法不仅关系到我国公民、法人和其他组织权利的保护，而且关系到法律能否得到统一实施；不仅关系到行政纠纷的妥善化解，而且关系到全社会的和谐稳定；不仅关系到建设法治政府和服务性政府，而且关系到推进国家治理体系和治理能力现代化；不仅关系到法治中国能否如期建成，而且关系到民主法治的发展；不仅关系到人民法院行政审判事业的命运，而且关系到司法审判的公信力。正因为如此，此次行政诉讼法的修改引起了社会各界的广泛关注，关于行政诉讼法修改的多个议题，都成为全体法律人、乃至全社会热议的焦点问题。这既反映出全社会对行政诉讼法修改的高度关切，也体现出行政诉讼法经过多年的实施，其理念和观念已经深入人心，其价值

和功能得到了国民和社会的充分认同。

在此次行政诉讼法修订过程中，立法机关开展了大量深入的调研论证工作，全面评估了行政诉讼法的实施状况，广泛征求了社会各界关于修法的意见和建议，集思广益、充分探讨、广泛参与，在此基础上形成了行政诉讼法修正案草案。后来，行政诉讼法修正案草案两易其稿，最终紧随着十八届三中、四中全会的脚步，洋溢着改革与法治的气息，以令人欢欣鼓舞的面貌展现在世人面前。

使法律（在某种意义上讲，它是我们自己制定、认可至少是承认或容忍的规则）得以实现，是全体国民的共同事业。法律效力和实施效果的最大化，不仅取决于法律本身的良善与可实施性，而且取决于国民对法律的信仰和捍卫，还取决于执法和司法者对法律的诚挚理解和秉承善意的实施，而这一切，都必须从知法、懂法和晓知法律的真意、把握法律的精神开始。

正是基于上述认知，笔者不揣浅陋，试图通过对相关立法事实的收集与整理、修改决定的规范梳理与分析、相关争论及其最终结论的描述、规范所隐含的立法者价值取向的揭示，对全国人大常委会关于修改行政诉讼法的决定作一简明导读，以期读者诸君准确把握行政诉讼法修正案的精神实质，从而推动行政诉讼法的贯彻实施，以正确的法律适用弘扬行政诉讼法之精神，弥补其遗憾和缺陷。

目 录

绪 论	1
-----------	---

上篇 制度逻辑与修改内容

一、关于立法目的	1
二、关于基本原则	3
三、关于基本制度	4
四、一审审理程序	19
五、二审审理程序	27
六、审判监督程序	29
七、执行程序及附则	32

中篇 不同观点与价值整合

一、关于解决行政争议纳入立法目的问题	35
二、关于删去“维护”行政机关依法行使职权的立法目的问题	38
三、关于是否要将具体行政行为改为行政行为问题	39
四、关于公共行政组织行政行为的可诉性问题	42
五、关于行政机关负责人出庭应诉问题	45
六、关于诉权保护原则和受理不受干预阻碍问题	48
七、关于是否取消合法性审查原则问题	50
八、关于是否需要设置三审终审问题	51
九、关于行政诉讼权利保护范围问题	52
十、关于是否增加公益诉讼问题	53

十一、关于是否增加预防性诉讼问题	54
十二、关于是否增加示范性诉讼问题	55
十三、关于将行政协议纳入受案范围问题	56
十四、关于是否将抽象行政行为纳入行政诉讼受案范围问题	59
十五、关于行政案件跨行政区划管辖问题	60
十六、关于管辖权竞合问题	62
十七、关于管辖权下移问题	63
十八、关于复议机关作为被告问题	64
十九、关于第三人的诉讼权利义务问题	67
二十、关于是否取消被告负举证责任原则问题	69
二十一、关于是否确立被告延期举证和补充证据规则问题	70
二十二、是否确立原告初步证明责任和案件中的举证责任	71
二十三、关于证据调取和非法证据排除问题	71
二十四、关于延长起诉期限问题	76
二十五、关于口头起诉问题	77
二十六、关于立案审查制变为立案登记制问题	78
二十七、关于“越级起诉”问题	81
二十八、关于是否确立诉讼停止执行原则问题	82
二十九、关于先予执行问题	82
三十、关于原告出庭传唤次数问题	83
三十一、关于行政诉讼是否适用调解问题	84
三十二、关于一并审理与被诉行政行为相关的民事争议问题	86
三十三、关于行政规范性文件的审查问题	88
三十四、关于以驳回原告诉讼请求代替维持判决的问题	91
三十五、关于行政行为的合理性审查和明显不当条款的设置问题	92
三十六、关于行政行为无效的审查问题	94
三十七、关于变更判决的适用问题	96
三十八、关于禁止不利变更原则问题	98
三十九、关于审限延长的问题	99
四十、关于行政诉讼简易程序问题	100
四十一、关于二审审理方式问题	102

四十二、关于二审案件审查范围问题	104
四十三、关于是否可以向同级法院申请再审问题	105
四十四、关于是否沿用民事诉讼法检察建议启动再审规定问题	106
四十五、关于是否确立裁执分离原则问题	107

下篇 功能定位与目标追求

一、着眼于解决“立案难、审理难、执行难”三难问题，为当事人 和法院提供更有效的法律手段排除干扰和阻力	108
二、着眼于强化司法的人权保障机制，进一步畅通行政诉讼权利救 济渠道	111
三、着眼于行政争议的实质性解决，增强行政诉讼实效性	112
四、着眼于用诉讼参与人权利制约审判权，着力防止审判权滥用和 误用	114
五、着眼于科学立法，使行政诉讼法的规定更符合立法规范	115
余 论	119

附 录

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政 诉讼法》的决定	120
(2014 年 11 月 1 日)	
中华人民共和国行政诉讼法	134
(2014 年 11 月 1 日)	
全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人 民共和国行政诉讼法修正案（草案）》的议案	150
(2013 年 12 月 16 日)	
关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》的说明	151
(2013 年 12 月 23 日)	
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法	

修正案（草案）》修改情况的汇报·····	158
（2014 年 8 月 25 日）	
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法 修正案（草案）》审议结果的报告·····	161
（2014 年 10 月 27 日）	
全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员 会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定（草案）》 修改意见的报告·····	165
（2014 年 10 月 31 日）	
《中华人民共和国行政诉讼法》修正前后对照表·····	169

上篇 制度逻辑与修改内容

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于2014年11月1日作出《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，对1989年制定的行政诉讼法进行修改，并决定自2015年5月1日起施行。修改后的行政诉讼法共103条，新增、修改条款80条，修改幅度较大。为便于读者全面、系统地掌握修改内容，本篇根据行政诉讼的制度逻辑，对本次行政诉讼法的修改决定进行如下梳理。

一、关于立法目的

行政诉讼的立法目的，是国家意志在行政诉讼规范中的体现，是国家进行行政诉讼活动所期望达到的目标和结果，是一部法律的基本价值判断标准和导向。修订前的行政诉讼法第一条规定：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，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职权，根据宪法制定本法。”一般认为，原行政诉讼法的诉讼目的包括三个方面：第一，保证人民法院及时、公正审理行政案件；第二，保护公民、法人和其他组织的合法权益；第三，维护和监督行政机关依法行使职权。本次修法对立法目的主要做了如下修改：

（一）增加“解决行政争议”

在立法目的中增加“解决行政争议”的规定，对行政诉讼功能定位进行重新调整。考虑主要是：第一，行政争议是启动诉讼程序的动因，解决争议是人民法院的直接任务，增加“解决行政争议”目的的表述，可以准确体现行政诉讼的任务。第二，行政诉讼在很大程度上就是因为公民、法人和其他组织为保护自己的权益所形成的争议而提起的诉讼。行政诉讼首先是要解决

行政争议。也正是通过解决行政争议，才能达到保护公民权利、监督行政机关依法行使职权的目的。第三，增加后能够更好地保障公民、法人或者其他组织的合法权益，有利于实质解决行政争议，有利于解决程序空转问题。针对实践中存在的行政诉讼“官了民不了”、“案结事不了”的情况，本次修法将“解决行政争议”纳入立法宗旨，既是行政诉讼对纠纷解决功能这一诉讼的基本功能的回归，也彰显了增强行政诉讼实效和纠纷化解功能的立法导向。（第一条）

（二）删去“维护”行政机关依法行使行政职权

将立法目的中“维护和监督行政机关依法行使行政职权”改为“监督行政机关依法行使行政职权”。原行政诉讼法关于“维护和监督行政机关依法行使职权”的规定有其相应的立法背景和原因，在行政诉讼法草创时期，有利于各方面的接受和执行。随着时代发展，行政诉讼“维护”行政机关依法行使职权的规定已显得不合时宜，不再具有保留的必要。具体来说：第一，行政诉讼作为司法权力对行政权力的监督制度，不应具有“维护”行政机关行使职权的定位。第二，行政机关作出的行政行为本身就具有公定力，不需要人民法院维护。第三，随着社会主义民主法制建设的深入推进，行政诉讼制度与社会经济发展不协调、不适应的问题也日渐突出。人民群众对行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题反映强烈。为解决这些突出问题，适应依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新要求，有必要突出行政诉讼在监督行政机关依法行使职权方面的功能。第四，原行政诉讼法对于“维护”行政机关依法行使职权的功能过分强化。原行政诉讼法第一条中有关于“维护”的规定，在司法实践中，有的人据此认为不论行政行为是否违法，法院都要判决维持，负面效应极为明显。事实上，合法行政行为的效力并不基于法院的裁判，而有其固有效力，不需要法院通过司法程序予以维护。行政诉讼法当时规定维持判决主要是为了获得行政机关一方的接受，随着司法实践的发展和行政机关法治意识的提高，取消行政诉讼法关于“维持”行政机关行使职权的时机已经成熟。（第一条）

（三）将保证人民法院“正确”审理行政案件修改为“公正”审理行政案件

考虑主要是：第一，“正确”是与“错误”相对应的，没有反映出司法活动的特征。人民法院在诉讼活动中，最重要的是保证案件得到公正处理。第二，“正确”一词具有较浓郁的政治意味，也常被用作“政治正确”等表述。在一些司法环境不好的地方，容易成为干预的口实。第三，人民法院审理行政案件，需要兼顾公正和效率。“及时”意味着高效率，“公正”意味着高质量。第四，公正的前提是人民法院准确认定案件事实，查明是非，准确适用法律，这个要求要明显高于“正确”的要求。

二、关于基本原则

行政诉讼的基本原则是指贯穿行政诉讼的始终和各个方面，用以指导诉讼活动的基础性规则。关于行政诉讼的基本基础性规则，本次修法主要涉及以下几个问题：

（一）新增起诉权保护原则

新修改的行政诉讼法第三条规定：“人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。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。被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭。”全国人大常委会法工委副主任信春鹰在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）〉的说明——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员第六次会议上》中指出：“行政诉讼面临的‘三难’，最突出的是立案难。公民、法人或者其他组织与政府机关及其工作人员产生纠纷，行政机关不愿当被告，法院不愿受理，导致许多应当通过诉讼解决的纠纷进入信访渠道，在有些地方形成了‘信访不信法’的局面。”

增加这一条是本次修法的一大亮点，意味着我国行政诉讼法在保护当事人诉权方面向前迈进了一大步，符合党的十八大和十八届三中全会、四中全会精神，有利于进一步保障人民当家作主的地位、推进社会主义民主法制建

设。对此，全国人大法律委员会的解释是：有些常委委员、地方、法院和社会公众提出，行政诉讼是“民告官”的制度，应当对行政机关负责人出庭应诉提出要求。行政机关负责人出庭应诉，不仅有利于解决行政争议，也有利于增强行政机关负责人依法行政的意识，应当总结近年来一些地方推动行政机关负责人出庭应诉的好的做法，对行政机关负责人出庭应诉作出可行的规定。法律委员会经研究，建议增加本条规定。（第三条）

（二）进一步完善合法性审查原则

修改后的行政诉讼法第六条规定：“人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。”本次修法最终仍然继续坚持了合法性审查原则，但是与修订前的“合法性审查”原则相比，在内容的广度和深度上都有了巨大的变化。也可以说，修改后的行政诉讼法中的合法性审查原则，是一个蕴含了部分合理性审查的原则，在一定程度上体现了依法行政和建设法治政府的要求。根据本法和有关法律的规定，如果行政行为属于显失公正、重大且明显不合理、滥用职权、明显不当等情形的，人民法院可以对其进行纠正。

三、关于基本制度

（一）受案范围

一是将“具体行政行为”改为“行政行为”（第二条等）。原法用“具体行政行为”的概念来表示行政诉讼的审理对象，是相对“抽象行政行为”而言的，主要是为了限定可诉范围。审议修改过程中，有些常委委员、专家学者和最高人民法院提出，1989年行政诉讼法第十一条、第十二条对可诉范围已作了明确列举，哪些案件应当受理，哪些案件不受理，界限是清楚的，排除了行政规范性文件，剩下的自然是具体行政行为，建议将“具体行政行为”修改为“行政行为”。法律委员会经研究，建议将现行行政诉讼法中的“具体行政行为”统一修改为“行政行为”。

二是将自然资源所有权、使用权决定纳入行政诉讼受案范围。第十二条第一款增加一项“对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服

的”。本项规定了自然资源行政确权行为的可诉性。土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源，是国家最重要的生产资料，涉及国家的经济命脉，是保障国民经济持续、稳定和健康发展的物质基础。全国人大常委会根据宪法，已经制定了土地管理法、矿产资源法、煤炭法、水法、森林法、草原法、海洋法等法律，对这些自然资源的所有权作出规定。其中矿藏、水流只能属于国家所有，而其他的自然资源包括土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，可以属于国家所有，也可以属于集体所有，但主要还是属于国家所有，只有在法律明确规定的情况下才可以属于集体所有。对于国有和集体所有的自然资源，公民、法人或者其他组织可以依法取得使用权。根据土地管理法、草原法、森林法、渔业法、矿产资源法等法律的规定，对土地、矿藏等自然资源的所有权或使用权予以确认和核发证书，是县级以上各级人民政府的法定职权。公民、法人或者其他组织对各级政府关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等的所有权或者使用权的决定不服的，可以提起行政诉讼。（第十二条第一款第四项）

三是将征收征用及补偿决定纳入受案范围。第十二条第一款增加“（五）对征收、征用决定及其补偿决定不服的”。我国宪法、法律、行政法规对因公共利益需要征收、征用私人财产逐步作出了更加明确具体的规定。行政机关依法征收、征用私人财产，是行使行政职权的行政行为，征收、征用决定是对公民、法人或者其他组织合法财产权利的剥夺或者限制，如果公民、法人或者其他组织认为行政机关未依法征收、征用，或者征收、征用未予补偿、补偿不到位，属于行政诉讼的受案范围。（第十二条第一款第五项）

四是将违法集资、摊派费用等违法要求履行义务的行政行为纳入受案范围。第十二条第一款增加“（九）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的”。没有法律根据要求公民出资、出费用、出劳役，就是对公民法人和其他组织合法权益的非法侵害。1989年行政诉讼法规定，“认为行政机关违法要求履行义务的”属于行政诉讼受案范围。修法过程中，为了进一步明确违法要求履行义务的表现，增加列举了“违法集资、摊派费用”。（第十二条第一款第九项）

五是给将给付行政行为纳入受案范围。第十二条第一款增加“（十）认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的”。1989

年行政诉讼法规定“认为行政机关没有依法发给抚恤金”属于行政诉讼受案范围。随着国家社会保障事业的进一步发展，公民不仅享有抚恤金的权利，还有最低生活保障待遇、工伤保险待遇等其他各项社会保障权利，修法时为适应时代发展需要，加入了新的不履行社会保障义务的行为。（第十二条第一款第十项）

六是将“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”改为“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的”。原行政诉讼法的权利保护范围较窄，字面表述上仅限于对人身权和财产权的保护。此次通过在“人身权、财产权”之后增加“等合法权益”的字样，适当扩大了行政诉讼法的权利保护范围。对于未列举的人身权、财产权以外的其他合法权益，法律、法规有规定的从其规定，没有规定的，“人身权、财产权等合法权益”的表述也对权利体系的发展和扩大具有一定的包容性，同时也为法院审时度势对相关权利进行保护留有余地。（第十二条第一款第十二项）

三是将行政协议纳入行政诉讼受案范围。第十二条第一款增加一项，“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”。主要考虑是：第一，行政协议作为公共管理和服务的一种方式，具有鲜明的公权力属性。鉴于其有助于弥补传统行政管理方式僵化的弊端以及行政实践中大量运用的现实，国务院在《全面推进依法行政实施纲要》当中将其作为行政管理方式的改革成果之一加以规定，标志着行政协议法治化迈出了重要一步。第二，在司法实践中已经出现大量的行政协议案件，主要有国有土地使用权出让合同、国有土地上房屋征收和补偿合同、委托培养合同、探矿权出让合同、治安处罚担保协议、行政强制执行协议、城镇污水与排水特许经营合同、土地草原林地承包经营权合同等。虽然最高人民法院《关于规范行政案件案由的通知》已将行政合同作为行政诉讼案由之一，但由于立法上未对行政合同作出界定，导致各地法院理解不尽一致，亟须统一规范。第三，判断行政协议是否有效、合法、可撤销，是否履行等，往往涉及行政行为的效力和合法性判断，仅仅适用合同法和民法规则是不够的。从实践情况看，不少进入民事诉讼的行政协议案件经常出现反复申诉和裁判的现象，其原因就在于民事诉讼无法理顺和调整行政法律关系，存在诸多法律和程序上的障碍。第四，基于行政协议与民事合同性质的迥异和司法规则的不同，大陆法系国家普遍在立法层面承认行政合

同的同时，均将此类案件纳入行政诉讼受案范围。这一经验值得借鉴。（第十二条第一款第十一项）

四是将法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为也纳入行政诉讼受案范围。增加规定，“前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。”该规定旨在将根据法律、法规、规章授权，行使公共管理职能的公共组织所作的行政行为，纳入行政诉讼法的调整范围。这一规定有利于对公共组织公权力的行使加以规范，符合社会发展趋势。具体的考虑是：第一，从立法和行政管理实践看，我国部分事业单位、社会团体承担着一定的行政管理任务，表现为对行业的监管、内部成员的管理、社会公共职能作用的发挥等。随着政府职能转变的深化，这些事业单位和社会团体将承担越来越多的公共管理和公共服务职能，由此引发的争议，应当通过行政诉讼解决。第二，将法律、法规、规章授权的组织作出的行为纳入行政诉讼受案范围，承认了公共管理和公共服务中存在的管理与被管理关系及地位的不对等性，运用行政诉讼规则加以解决，有利于公民、法人和其他组织的权利救济。第三，实践中，通过民事诉讼途径解决公共组织行使公共管理职能中发生的争议，效果不尽如人意，不利于纠纷的实质解决。比较而言，行政诉讼是更符合此类纠纷特点的救济途径。（第二条第二款）

（二）管 辖

一是规定“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。”该条授权高级人民法院经最高人民法院批准，可开展跨行政区域管辖行政案件的工作，旨在贯彻落实十八届四中全会改革精神，破除此前法院与行政区划设置一一对应体制下行政审判工作受到的不当干预与掣肘，保障行政审判工作依法独立公正开展。修改的主要理由是：第一，为了解决行政案件审理难问题，减少对行政审判的干预，在总结现行做法的基础上，根据党的十八届三中全会关于探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度的精神，明确了行政案件可以跨行政区划管辖。第二，案件管辖改革不仅要考虑排除地方保护主义和干扰问题，而且要考虑行政诉讼法作为公民的一个诉讼指引，要有相对的可预期性、指引性，因此跨区域管辖也应有必要限制。第三，在行政诉讼法修改时，司法体制改革正处于试点阶段，一些具体问题如何改革未有定论，为管辖制度改

革留出空间是必要的，同时，探索管辖制度改革要有利于保障人民群众的司法需求，体现以人为本、便民利民原则，依照法定程序进行。（第十八条）

二是将确认发明专利权案件从中级法院管辖的一审案件中删除。由“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。”改为“中级人民法院管辖下列第一审行政案件：（一）对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件；（二）海关处理的案件；（三）本辖区内重大、复杂的案件；（四）其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。”2014年8月31日，《全国人大常委会关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》对专利、商标确权案件的管辖进行了调整，规定知识产权法院管辖有关专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密等专业技术性较强的一审知识产权民事和行政案件；北京知识产权法院管辖不服国务院行政部门裁定或者决定而提起的一审知识产权授权确权行政案件。因此，将确认发明专利权案件从中级法院管辖的一审案件中删除。（第十五条）

三是将先收到诉状的法院管辖改为先立案的法院管辖。将“原告向两个以上有管辖权的人民法院提起诉讼的，由最先收到起诉状的人民法院管辖。”修改为：“原告向两个以上有管辖权的人民法院提起诉讼的，由最先立案的人民法院管辖。”这样修改的理由在于：第一，使共同管辖情形下的处理方式与民事诉讼法保持一致。第二，实践中，“最先收到起诉状”的标准容易被规避，哪个法院先收到起诉状难以确定日期，实践中存在为了争夺管辖或者推脱管辖进行倒签或延后签收等情形。第三，“最先收到起诉状标准”并无实质法律意义而且在程序上具有不确定性。一般来说，起诉状的提交只是意味着立案登记程序的启动，是否立案则是待定的。比较而言，立案标准的法律意义更为明确。（第二十一条）

四是将“人民法院发现受理的案件不属于自己管辖时，应当移送有管辖权的人民法院。受移送的人民法院不得自行移送。”修改为：“人民法院发现受理的案件不属于本院管辖的，应当移送有管辖权的人民法院，受移送的人民法院应当受理。受移送的人民法院认为受移送的案件按照规定不属于本院管辖的，应当报请上级人民法院指定管辖，不得再自行移送。”对受移送人民法院的义务规定得更加具体、明确，有利于防止因规定不明确而导致相互推