

SIFA SHIWU
YANJIU WENJI
(XIACE)

卢祖新◎主编

司法实务

研究文集（下册）



重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法实务研究文集:上、下册/卢祖新主编.--
重庆:重庆大学出版社,2021.8
ISBN 978-7-5689-2672-0

I.①司… II.①卢… III.①司法—研究—中国—文集 IV.①D926-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第082043号

司法实务研究文集(上、下册)

主 编 卢祖新

策划编辑:贾 曼 唐笑水

责任编辑:唐启秀 版式设计:唐笑水

责任校对:谢 芳 责任印制:张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:饶帮华

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮编:401331

电话:(023)88617190 88617185(中小学)

传真:(023)88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆华林天美印务有限公司印刷

*

开本:787mm×1092mm 1/16 总印张:39 总字数:891千

2021年8月第1版 2021年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5689-2672-0 定价:128.00元(上、下册)

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

目 录

下 册

第三章 深化司法改革与行政审判实践

回归测试：行政案件跨区域管辖制度的追求与衍化

——以异地交叉指定管辖的区域性实践为样本

..... 刘之玮 黄 晨 (254)

结果回溯过程：刑事追缴退赔的突出问题及解决

——从判后执行案件实证考察切入

..... 欧明艳 (267)

如何从宽：刑事被害人在认罪认罚从宽制度中的量刑参与权研究

——基于重新审视被害人地位的修正性叙述

..... 胡江洪 杨柳幸 (280)

从自发行为到制度回应：论行政诉讼独立审前程序再造

..... 刘之玮 黄 晨 吴贤奔 (299)

回归理性：民事再审审查程序规范化研究

——基于审级制度渐进式变革的探讨

..... 李俊冰 李云梦 (314)

中级人民法院民事审判辅助人员配置模式探索

——基于 C 市 Y 中级人民法院民事案件辅助性工作量的分类与测算

..... 李遵礼 (325)

刑事速裁程序运行现状的实证考察

——以 C 市 Y 中院辖区基层法院的司法数据为样本

..... 鹿端端（338）

于坚守中前行：行政司法建议实效性成长路径之优化

..... 景象 王 坤（350）

第四章 尊重司法规律与刑事法律适用

从形式到实质：刑事辩护对裁判结果影响力研究

——以 C 市 Y 中院近 3 年 198 名被告人的律师辩护为样本

..... 欧明艳 黄 晨（364）

刑事和解审判程序之现实处境与完善进路

——基于新刑诉法实施后运行状况的实证考察

..... 卢祖新 贾 科 欧明艳（379）

“自由”如何表达：刑事律师庭外言论规范探究

..... 王 坤（394）

负面“后裁判效应”的预防：以刑事判决说理对民意的回应为视角

..... 刘婷婷（407）

延展至整合：庭审中心主义下认罪案件审理程序改革研究

——以 C 市 Y 中院近 4 年适用普通程序简化审案件为样本

..... 赵 一（417）

例外与规范：共同犯罪案件“分案处理”机制的完善

——以同案犯“另案处理”为视角

..... 赵东涛 陈其琨（431）

双向式完善：刑事被告人认罪认罚从宽制度的实体规范与程序优化之维	胡江洪 杨柳幸 (441)
登记立案背景下诉讼费制度调控功能的修复与强化	方剑磊 王明辉 (457)
基于实证的考量：试论庭长职能的改革方向	
——以 C 市 Y 中院为研究样本	
	莫运垠 (467)

第五章 司法体制改革与民商事法律适用

思考与探索：论我国缺席审判制度之完善	
——以重庆 Y 法院的司法案例为引	
	李 沁 (480)
裁判文书说理完善的样式驱动	
——以刑事判决书样式改革为对象	
	陈义熙 苏国华 (491)
关于强制医疗审理程序转化的构造设计	
——兼论强制医疗审理程序若干重要问题	
	卢祖新 赵 一 (504)
挑战与回应：统一裁判尺度视角下的文书上网问题研究	
——以 C 市三级法院的文书上网实践为分析样本	
	闫信良 吴学文 (517)
裁判文书说理的回应力路径完善研究	
——基于裁判文书受众群体的考察	
	黄 晨 (526)

走向理性：民事审判适用地方性立法之实证探究

..... 贾 科（538）

第六章 公正司法与行政法实施

需求与回应：再论行政诉讼类型化模式构建

——基于重庆 Y 中院及辖区基层法院的调查分析

..... 李雪莲 黄 晨（554）

挑战与回应：行政合同诉讼制度的整体图式建构

..... 贾 科 龚道伟（567）

刑事诉讼中庭前会议的完善

——以庭前会议司法解释条文设计为视角

..... 陈义熙 龙玉梅（581）

实践映射：影响行政诉权实现的“制度性”壁垒及其应对

——以重庆一中院及辖区 2010—2012 年不予受理、驳回起诉行政案件为蓝本

..... 刘之玮 彭 英 马金明（591）

民事二审开庭标准问题研究

——以考核机制下非正式开庭标准为切入点

..... 吴学文（601）



第三章

深化司法改革与行政审判实践

回归测试：行政案件跨区域管辖制度的追求与衍化

——以异地交叉指定管辖的区域性实践为样本

刘之玮* 黄 晨**

摘 要

法院管辖地域与行政区划高度重叠的现实下，参照民事诉讼“原告就被告”加“行政纠纷属地基层法院主管”为主要框架设置的行政管辖制度，忽视了地方行政权与司法权间的天然勾连，导致行政审判功能逐渐萎缩。尤其在法院人财物受制于地方政府的情况下，行政审判难以阻隔行政权的不当干预。本文立足于行政案件跨区域管辖制度改革排除行政干扰的基本价值追求，以所在中院异地交叉指定管辖改革为样本，通过实证分析的方式从制订管辖程序设计、防止行政干预效果、管辖权功能设置、办案周期等多个角度对异地交叉管辖的运行情况进行了阐释。在此基础上对实践运行情况进行分析评价，得出异地交叉管辖改革在阻断行政干预、优化审判资源配置、当事人程序权益保障、维持程序安定性等方面遭遇了发展瓶颈，并从行政审判体制、司法地方化、管辖层级三个方面论证了异地交叉管辖制度改革功能异化的原因所在。在制度衍化和改进方面，以行政案件跨区域管辖制度改革的整体视角，针对管辖制度防止行政干扰、合理配置审判资源、实现诉讼经济、维持程序安定四个方面基本功能，提出了不同的管辖制度改革方案，通过方案之间的比较确定改革最优路径。最后，在管辖制度改革的出路上，提出改革最终应在当事人程序权利保障、行政审判体制改革和司法改革总体追求三个层面实现价值回归。

现有行政审判框架内，管辖权被赋予了维护案件公正受理与裁决的重要作用。基于排除行政干预的实现需要，最高法院在地方法院“先行先试”的基础上，以司法解释的形式对行政案件管辖权的确定进行了多次改革，试图从根本上解决行政案件受理难、审理难等问题，但实践表明，以上改革举措未能达到彻底隔离行政干预的目的。修改后的行政诉讼法规定“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”，这一变化无疑是在具体改革举措未有最终定论的情况下，为管辖制度进一步

* 重庆市第一中级人民法院审判委员会委员、行政庭庭长。

** 重庆市第一中级人民法院研究室调研科科长。

完善预留了空间。既然如此，回到本轮行政诉讼管辖制度改革起点——异地交叉管辖，重新检视多年改革实践得失，找准行政案件跨区域管辖改革的新目标与出路，仍是一个值得再议的话题。

一、起点：行政案件异地交叉管辖的实践扫描

最高人民法院于2008年实施的《关于行政案件管辖若干问题的规定》（以下简称《规定》），将排除非法干预、保障行政案件依法独立公正审理作为管辖制度改革的方向，由此，以异地交叉管辖为重点的改革陆续展开。为充分考察改革实际情况，本文选取C市Y中院及辖区10个基层法院异地管辖案件为样本进行分析，总结出如下特点。^[1]

（一）交叉管辖案件公正指标高于普通案件

为落实《规定》要求，Y中院于2009年底制定了本院行政案件异地交叉指定管辖的程序规定，随后开始实施异地交叉管辖。迄今已审理异地交叉管辖案件789件，约占全部收案的6%，其中2015年新行政诉讼法实施后达到高峰，全年受理295件，2016年1—6月审理76件，上升势头放缓。从能够反映案件公正审理的相关指标来看，异地交叉管辖案件优于一般案件（见表1）。

表1 2010—2015年行政案件上诉率、被告败诉、原告撤诉率（单位：%）

年 份	上诉率		行政机关败诉率		原告撤诉率	
	交叉管辖 /%	一般案件 /%	交叉管辖 /%	一般案件 /%	交叉管辖 /%	一般案件 /%
2010年	28.3	53.8	38.6	18.1	31.4	38.2
2011年	33.6	51.2	43.5	23.1	25.1	35.3
2012年	36.9	57.6	44.9	22.6	27.2	32.6
2013年	35.2	48	41.8	25.4	23.1	25.6
2014年	39	41	34.3	22.3	29.2	27.8
2015年	43.3	58.6	6.1	22.7	27	26.3

（二）程序启动主体多元原因多样

在程序启动上，Y中院的规范性文件规定了当事人申请、当事人飞越起诉后依职权指定、基层法院报请指定交叉管辖和中院发现并主动指定四种情形（见图1）。2014—2015年期间，^[2]除中院发现并主动指定的情形外，其余三种方式是程序启动的主要原因。其中，原告申请异地交叉管辖的理由是可能存在地方干预、不相信受案法院能公正处理案件、案件复杂要求提级管辖等因素；基层法院报请指定交叉管辖主要是由于行政权在当地影响大、

[1] 调研方式包括：一是选取Y中院试点以来行政异地交叉指定管辖案件为样本，选取涉及公正、效率、成本、类型、动因、负效应等关键因素进行分析；二是通过问卷调查的方式对辖区内行政法官、涉案原告、行政机关工作人员进行抽样访问，了解各类群体对异地交叉管辖的一般认知。

[2] 选取这一统计区间的理由在于：一是该两年度异地交叉指定管辖程序规范运行较平稳；二是该两年交叉指定案件数量上升幅度较大、样本较丰富，统计数据较完整且偏差小。

“熟人”规避、防止案件当事人的合理怀疑、当事人对受案法院存在对立情绪等。

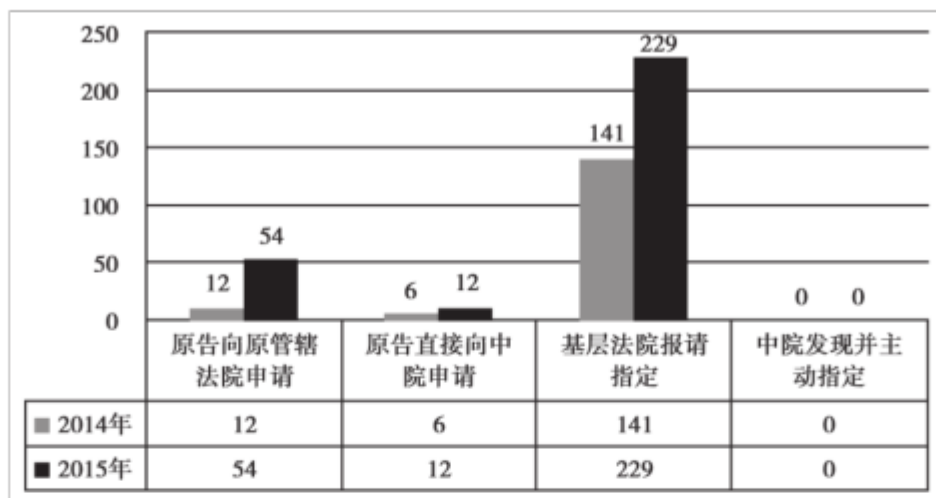


图1 异地交叉管辖启动主体（单位：件）

（三）管辖权设置兼顾多重功能

异地交叉管辖突破了“原告就被告”和“行政纠纷属地基层法院管辖”的基本原则，具有暂时、不固定的特点，且地域管辖变化会直接影响相关基层法院的行政审判资源配置，对于“小体量、非主流、边缘化”的法院尤为明显。为减少对行政审判秩序的破坏，Y中院在设定异地交叉管辖权时遵循了三个原则：排除行政干扰促进公正审判，方便当事人诉讼，兼顾辖区基层法院受案数量的均衡和审判队伍的整体发展。为实现前两项目标，Y中院确定了“邻近+新增距离原则上不超过50公里”的指定原则，以寻求公正与诉讼经济的最佳结合点。为合理配置审判资源，Y中院的做法是根据每周各基层法院受案数量情况，将部分异地交叉管辖的案件指定到被告辖区以外案件数较少的基层法院，以维持各基层法院行政审判资源的稳定。

（四）案件集中于行政干预多发领域

Y中院确定的异地交叉管辖案件范围包括：以财政、人事部门为被告的案件；涉及农村征地补偿、城市房屋拆迁安置补偿的案件等六类（见图2）。^[1]从实践运行情况来看，适用异地交叉管辖的案件集中于行政权干预多发领域，如土地房屋征收、治安管理等。这

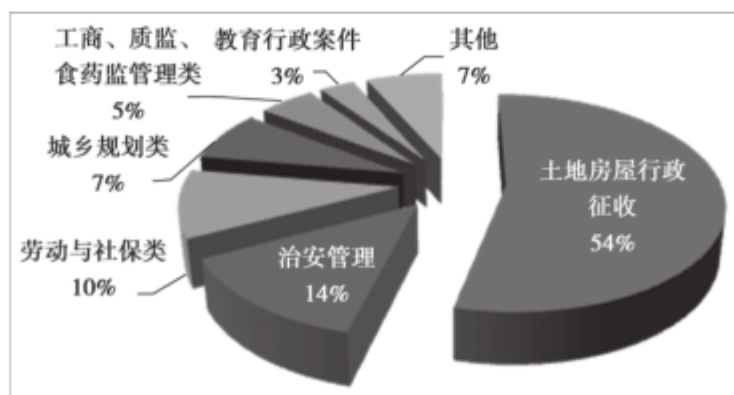


图2 Y中院异地交叉管辖案件类型分布（单位：%）

[1] 具体案件范围参见表2。

类案件具有两个特点：一是当事人个人利益与公共利益冲突明显；二是被告方在行政管理中处于强势地位，原告认为当地法院在审理中难以抵制行政机关干预，或是当地法院“先例”裁判对其存有不利影响。

（五）环节增加延长办案周期

尽管Y中院所有异地交叉指定管辖案件均在法定审限内审结，但由于指定管辖程序的介入，办案周期不可避免受到影响。为减少程序环节增加带来的负面影响，Y中院对交叉指定管辖所涉程序事项办理设定了2~7天不同周期，但仍无法避免审理周期绝对延长。据统计，抛开申请、裁定等案卷材料的移送在途时间不计，2014年中院从受理异地交叉管辖申请到作出裁定的审查时间平均为9.9天，最短为1天，最长21天；2015年平均处理时间为18.9天，最短为2天，最长达48天。^[1]

（六）异地审判提升诉讼成本

异地交叉指定管辖新增了当事人申请（或基层法院主动报请）异地管辖、上级法院审查决定、决定送达及裁定后案件移送等环节，由此对诉讼成本带来的影响包括：一是时间成本提高，前已讨论，此处不赘述。二是审判资源配置增长，异地交叉指定管辖案件涉及移出、移进以及中院的立案、审查环节，与一般行政案件比较，至少需新增四个合议庭的人力进行处理，而异地诉讼文书送达、宣判、执行等也需更多审判资源得以完成。三是当事人诉讼成本提高，虽个案耗费未做区分统计，但跨地域导致当事人交通成本增加是确定无疑的。即便按“邻近+新增距离原则上不超过50公里”两个标准确定管辖法院，与一般行政案件相比，各方当事人仍可能面临至少2次往返约100公里的新增交通成本。

二、评估：异地交叉指定管辖的运行实效

Y中院自2009年试点异地交叉指定管辖以来，该项改革取得了一些明显成效，如物理隔离在一定程度上增加了行政干预的成本和难度，特别在征地、拆迁等与政府利益密切相关的案件中尤为明显。司法公信力有所提升，原告对法院的信任度、参与诉讼的积极性和配合度提高。中院指定管辖的方式可均衡不同基层法院行政案件受理数量，一定程度上优化审判资源配置。但随着时间推移，异地交叉管辖也逐渐呈现出一些弊端。

（一）排除行政不当干预效益递减

部分代表行政案件审判公正性的正向评价指标逐年回落的趋势表明（见表1），地域和空间上的隔离效果并不稳定，甚至出现效益递减的端倪。部分受访法官也表达了对异地交叉管辖排除行政干预的担忧，认为制度运行时间越长、行政机关投入越多，越有可能降低异地交叉审理的效果（见图3）。如有的基层法院怕惹麻烦，借异地管辖之名推诿案件审理；有些行政机关基于保护地方利益的考虑将干预提前，要求所在地法院尽量减少移出案件；有的行政机关在交叉管辖后，通过上级或受理法院所在地行政机关干预案件审理

[1] 2015年审理期限较2014年延长的原因是，当事人对基层法院主动报请异地管辖案件有争议的，中院新增了指定管辖裁定的审批程序。

的情况也有发生。这足以说明长期的博弈以及在异地政府之间形成互惠性干预，可以减少甚至消弭纯物理隔离的效果。而相对固定的异地管辖还可能形成新的“司法—行政”关联和新的干预方式，进一步衍化制度性的失衡。^[1]

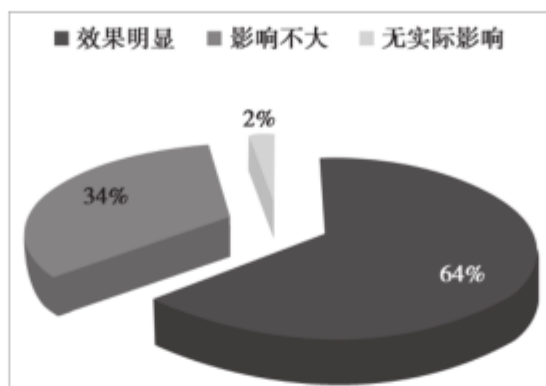


图3 异地交叉管辖对排除行政干预的影响

（二）运行成本提升减损诉讼经济

诉讼经济原则要求在确保公正的前提下，以较小的人力、物力、财力消耗实现诉讼目的。调整司法管辖区域提升行政机关干预司法成本，减少当事人因审判不公而引发的上诉、申诉，本是异地交叉管辖的题中之义。但不可否认的是，地域隔离的做法本身就凸显了公正与效益的紧张关系：对当事人而言，异地交叉管辖必然会带来交通费用、时间成本的增长；对法院而言，增设程序环节所需的人员配置、办案周期延长、生效裁判异地执行都意味着更多资源的消耗。尽管成本增加在短期内并不足以突破“公正比路远更重要”的论断，^[2]但从长远来看，尤其在司法供需两侧尚不平衡的现实之下，过高的诉讼成本将是当事人和法院不能承受之重。

（三）当事人程序权益保障不足

私权与公权对抗的本质特征，决定了行政诉讼必然要通过程序设计修复原、被告双方失衡的诉讼地位，以达到公正审理案件、保障当事人诉讼权益的目的。无论是Y中院或是其他异地交叉管辖试点法院，改革过程中均表现出对当事人的程序权利保障不足：第一，指定管辖过程缺乏当事人参与。受访当事人表示，在基层法院主动报请交叉指定管辖和中院管辖决定两个环节，原告基本不知情，且处于被动接受地位，其意见无法陈述表达（见图4）。第二，缺乏指定管辖的异议、救济程序（见图5）。异地交叉管辖样本案件中，当事人提出异议的案件虽然不超过总数的3%，但不能因案件基数不大而剥夺当事人应有的救济途径。由于指定管辖裁定不能上诉、不可复议，送达即生效，一旦当事人不接受法院裁定或释明理由，不仅难以解决纠纷，还易引发新的信访争议。

（四）优化审判资源配置作用有限

首先，可交叉案件数量不稳定的特点限制了审判资源再配置的功能。原受理案件数量

[1] 浙江高院课题组：《行政案件管辖问题的调研报告》，《法律适用》，2007年第1期，第54页。

[2] 浙江台州、山东济宁等异地交叉管辖试点法院对此均有共识，认为法院在不受干扰的情况下做出较高的裁判质量，减少二审、再审等程序适用，可减少当事人讼累。

多的法院因案件被移出,可能影响本院对行政审判资源的判断与安排;而原案件少的法院,因移进案件数量不稳定,不会促使其从长远角度考虑行政审判资源的调配,导致难以长期接受案件的增量移进。^[1]其次,异地交叉管辖也易造成上、下级法院之间原有审级权限关系的扭曲。中级法院对行政案件管辖权流向的掌控,易造成管辖权集中,加剧司法行政化。有的基层法院因担心难以抵抗行政干扰而主动“规避”案件,这种推诿心态对审判水平提升无利有弊。此外,对一些地域特征突出的案件而言,异地审理可能打破司法机关与行政机关在类似问题上的共同认识和默契,进而引发裁判统一性争议;对一些不宜一判了之的当事人实体利益纠葛,跨区域进行司法、行政沟通的难度亦随之增大。

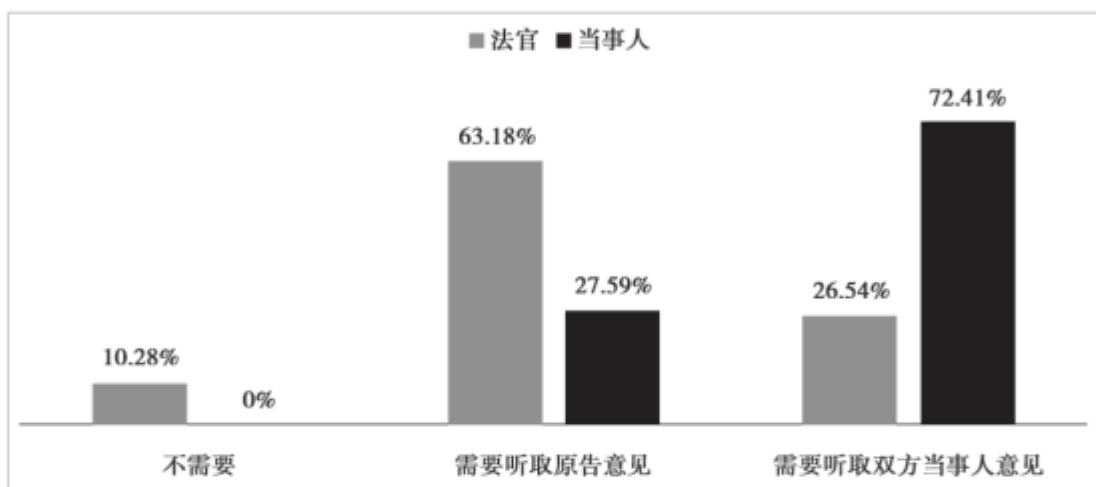


图4 异地交叉管辖决定有无必要征求当事人意见

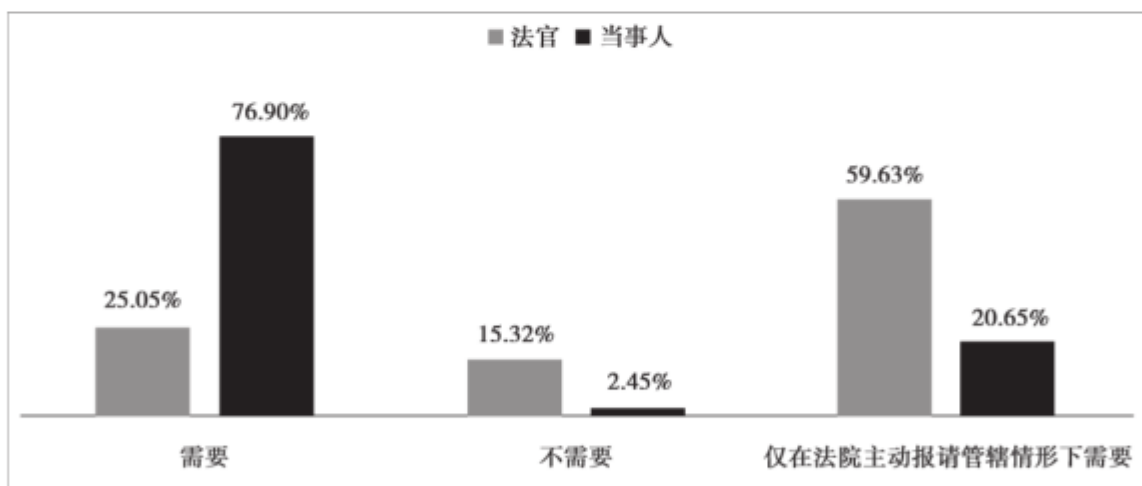


图5 有无必要设置异地交叉管辖的异议、救济程序

(五) 程序随意性影响审判公信力

异地交叉管辖对基本管辖原则的变通,一定程度上突破了诉讼程序的安定性,表现为:首先是适用标准缺乏客观评价依据。如被告提出交叉管辖异议的理由多为影响诉讼便利,但何为诉讼便利,因人因案而异。又如原告提出交叉管辖异议除认为不便利外,多为受案法院的管辖级别低或审判水平不足以公平处理争议,其判定亦具有浓厚的主观色彩。其次

[1] 叶赞平:《关于改革和完善行政诉讼管辖制度的调研报告》,《山东审判》,2014年第1期,第38页。

是受案范围不统一（见表2）。实践中各地法院掌握的受案范围差异较大，易出现扩大干预预期的情况，如将有些与行政机关利益关联不紧密，行政干预可能小的案件也纳入异地交叉管辖范围，致使诉讼成本无益增长。

表2 不同法院异地交叉案件受案范围

法院名称	具体内容
台州中院	被告为县政府和10人以上集团诉讼、共同诉讼案件，由原告直接向中级法院起诉
济宁中院	1. 被告为县级人民政府的行政诉讼案件；2. 被告是政府职能部门的集团诉讼案件；3. 行政争议复杂且在本辖区内有重大影响的案件；4. 被告为市级人民政府的案件
Y中院	1. 以财政、人事部门为被告的案件；2. 涉及农村征地补偿、城市房屋拆迁安置补偿的案件；3. 涉及企业改制的案件；4. 工伤性质认定外的社会劳动保障案件；5. 有关社会公共基础设施的重大工程项目招、投标案件；6. 其他可以申请指定管辖的案件

三、反思：异地交叉管辖功能异化的根源探究

（一）异地管辖未实质触动行政审判体制

异地交叉管辖的尝试是在行政审判体制改革时机尚不成熟的背景下，对现行立法指定管辖的变通适用，利用既有制度资源进行适当技术改造以实现司法公正的目的。^[1]就根本而言，行政干预是任何管辖模式都无法彻底解决的问题，如完全将这一问题的解决对应于管辖制度，非但不能从根本上使法院摆脱行政干预的控制，反而会将法院体制对地方党政机关的依附性弊病进行强化。^[2]作为行政诉讼管辖制度改革的一个缩影，异地交叉指定管辖改革的局限性，恰恰表明管辖改革并无足够的制度容量彻底解决行政审判体制的痼疾。只要审判体制不发生根本性变革，借助行政系统内部密切联系以及人情社会的文化传统共同造就的沟通网络，干预动机很容易转化成为具体的干预行动。^[3]这也是以“权力制约权力”的行政诉讼屡屡遭受地方化挑战的根源所在。

（二）司法地方化削弱法院权威

行政干预司法根源于法院与地方政府存在千丝万缕的联系，从行政诉讼法实施开始，司法环境对行政审判的消极影响就逐步显现。长期困扰行政审判的“四高两低”，使大量客观存在的行政争议无法通过诉讼程序得以化解，司法监督行政权的目的随之落空。尤其是法院人财物受制于地方行政机关的权力结构，决定了法院在审理以政府为被告的行政案件中难以保持超然地位，行政审判难以抗拒来自行政机关的干预。^[4]各地法院特别是中级以下法院在行政案件立案、审理和执行等各个环节都可能受到当地行政机关的干预。审判中立性不足，不仅削弱了法院行政审判的公正性，也降低了民众对行政审判的信任度。

[1] 孙洪坤：《论建立与行政区划适当分离的司法管辖制度》，《东方法学》，2014年第6期，第53页。

[2] 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》，《法律适用》，2015年第2期，第14页。

[3] 王振宇：《行政审判体制改革应以建立专门行政审判机构为目标》，《法律适用》，2015年第2期，第5页。

[4] 王振宇：《行政诉讼制度研究》，中国人民大学出版社，2012年，第94页。

（三）管辖层级过低难以抵抗行政干预

行政诉讼与民事诉讼审查对象的差异，决定了二者对一审案件管辖权要求的不同。民事争议在进入诉讼程序前未经权威机关处理，法院适用法律的前提是依据证据对事实进行认定，因此一般以基层法院管辖为原则。而行政争议进入法院之前，行政机关已对相关事实和法律问题作出了处理，行政诉讼是对行政机关认定事实和适用法律正确与否进行审查，属于第二次法律适用，固由上级法院管辖较为适宜，这是由司法审查制度的逻辑所决定的。^[1] 异地交叉管辖仅是对地域管辖的灵活变通，并不以提高管辖级别为直接目标，实践中除极少数案件由中级法院提级审理外，大多数案件仍由同级别的异地基层法院审理，这也决定了其排除干扰的力度和范围也较有限，并会随时间推移而消减。提高行政案件管辖层级，或应成为管辖制度改革的一个基本方向。

四、衍化：异地交叉管辖改革的路径选择

从多年改革试点的经验来看，异地交叉管辖似乎已走到力图求变之时，审判实践对管辖制度改革亦寄予了更多的期待。

（一）诉讼公正的实现——地域隔离效果递减之改善

异地交叉管辖的初衷旨在借助地域隔离，从局部切断或阻隔行政对司法的不当影响，实践经验表明，有效克服因时间推移导致防止干预效益的递减，是首先需要解决的难题。完善思路有以下两种思路（见表3）。

表3 防止行政干预的完善路径

方 案	思 路	主要内容
方案一	提级管辖	在行政审判体制不变情况下，将一部分案件提高管辖级别由中级法院审理，提高审判权的抗干扰能力，需要注意的是： 1. 及时充实中级法院的行政审判资源，确保审判力量能够与提级管辖后的工作量增加情况相适应； 2. 合理界定提级管辖范围，以行政干扰大、基层法院不宜审理案件作为界定标准
方案二	实行省级以下地方法院人财物统一管理	结合司法改革有关推动省级以下地方法院人财物统一管理的改革思路，省级以下地方各级法院的经费由省级财政统筹保障，法官由省级法院统一提名，并按照现行法律规定由对应的人大按法定程序任免

方案比较：

（1）防止行政干预效果。提级管辖后由上级法院审理行政案件，可提高行政审判的司法审查力度。与异地交叉管辖相似，提级管辖并未突破立法而仅是对现行行政诉讼管辖制度的变通，适用范围上仍只针对个案，不具有普适性，这也决定其对行政审判外部环境的改进非常有限。推动省以下地方法院人财物统一管理，将改变当前地方法院人、财、物主要按行政区域实行分级管理、分级负担的机制，有助于法院摆脱地方政府的制约和影响，

[1] 吕艳滨：《行政诉讼法的新发展》，中国社会科学出版社，2008年，第135页。

通过权力结构合理化有效化解司法地方化的顽疾，其改革效果提级管辖难以企及。但也要看到，人财物统一管理在摆脱外部行政干预羁绊的同时，也存在上级法院对下级法院管理控制加强的隐忧，由此对下级法院依法独立审判带来新的挑战。因此，法院人财物统一管理并不能一蹴而这就达到行政审判权排除各方干预的目标。

（2）实施成本。提级管辖虽会打破案件原有分布状态，重新配置审判资源，但本质上是针对特殊情况对现有审判资源进行的局部调整，投入成本相对较低。法院人财物统一管理最终指向的是，回归司法权是中央事权的根本属性，对权力结构重新调整，其中涉及诸多复杂因素相互统筹，需要在局部进行充分试点的基础上逐渐推开，成本相对较大。

小结：

在行政诉讼体制不发生根本变化的前提下，综合改革成本和实施效果考虑，提级管辖应是较优方案。

（二）诉讼成本的削减——效益与公正之平衡

“公正比路远更重要”并不意味着舍弃诉讼效益的合理考量，以超出可承受范围的诉讼成本作为换取“昂贵的公正”。效益与公正的平衡是诉讼经济性和便利性的应然之意，“倘若人民因诉讼成本过高无力负担而放弃形式诉权，则有违行政诉讼之正义性及司法为民之宗旨。”降低诉讼成本的方式主要有以下三种（见表4）。

表4 降低诉讼成本的有效方式

方 案	思 路	主要内容
方案一	按照“就近”原则确定交叉管辖法院	维持现有交叉管辖做法，指定管辖时尽量依照就近原则确定管辖法院
方案二	一定区域内实行集中管辖	根据一定区域的地理特点和交通条件，按照便民原则，以处于相对中心的法院管辖周边县市，形成一定辐射效应为目标，确定交通便利的法院集中管辖相邻区域行政案件
方案三	跨区域设立行政法院	按照“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”改革构想，选取审判资源丰富、硬件配备和信息化条件较好的法院，建立跨区域行政法院统一受理行政诉讼案件

方案比较：

（1）降低当事人诉讼成本。对当事人而言三种方案都可能因地域疏远而增加诉讼支出费用，^[1]降低诉讼成本主要是从有效防止行政干扰，减少因审判不公引起上诉、申诉的层面考虑。跨行政区域法院不受县、市党委领导，甚至无须向县、市人大负责，权力结构的调整无疑更有利于保障行政审判的独立性，且因地理阻隔人际关系相对疏远，其独立性自然由于普通法院。对于跨区域法院管辖带来当事人支出成本增长，可借助信息化进行电子送达、远程立案等方式予以解决。

（2）降低法院司法成本。无论是交叉管辖还是集中管辖，都要在相应管辖权的法院设置行政庭和审判人员，配备相应物质保障，难免有资源重复配置之嫌。设立跨区域行

[1] 距离的增加并不必然带来交通成本的增长，有的地区交通便利，即便跨区域审判，较之在交通不发达地区就地诉讼，当事人支出的成本不必然就高。

政法院可以将审判业务水平较高的法官集中于一个法院，同时将原来分散设置行政庭的财政支出着力用于同一法院，实现资源的集中与优化配置。

小结：

从降低诉讼成本的角度考虑，寻求当事人诉讼成本和法院诉讼资源耗费二者之间的平衡，建立跨区域的行政法院应是最优方案。

（三）审判专业化的提升——资源配置之优化

审判专业化的程度关乎行政争议的解决质量。专业化的提升涉及审判队伍的稳定、审判水平改进和裁判尺度统一性等多方面因素。通过管辖制度改革提升行政审判专业化的思路有三种（见表5）。

表5 审判资源优化整合之路径

方 案	思 路	主要内容
方案一	在现有交叉管辖的情况下逐步加强单个法院的审判力量	按照目前各基层法院资源配置情况，将异地交叉管辖案件分配到行政审判法官配置较多、案件体量较大的法院，使行政案件由案件数量少、办案经验缺乏的法院，逐步集中到具备审判优势的法院审理
方案二	实行相对集中管辖	将一定范围内的部分行政案件集中到一个或几个法院审理，即实现案件向同级法院的相对集中。 具体操作方式为：将A、B、C三地的案件集中到D法院集中审理，E、F、G三地的案件集中到H法院集中审理，同时D法院与H法院受理的以本地行政机关为被告的案件进行交叉审理
方案三	设立跨行政区域法院	在相对集中管辖的基础上，打破传统的司法辖区和行政辖区重合的法院机构设置原则。集中管辖特定行政案件

方案比较：

（1）提升审判专业化的效果。审判资源越集中、专业化程度越高，就越有利于拓展管辖制度的综合功能。就此而言，设立跨行政区域法院可以极大提高行政审判的独立性和专业化，提高行政审判资源的配置效率，有助于建立专业化的行政审判队伍，统一案件裁判标准和司法尺度，提升案件裁判质量，其所具备的功能更为丰富多元。由此可知，从异地交叉管辖到相对集中审理，再到设立跨行政区域法院，随着审判资源的不断集中，裁判专业化的程度也逐渐提升。

（2）实施成本。三种方案均体现了促进资源集中、优化的改革思路，交叉管辖和相对集中改革调整范围较小，成本相应较低。设立跨行政区划法院涉及司法管理体制、司法权力运行机制等深层次问题，目前仅在上海、北京试点，能否全面推行还有待试点运行的评估情况。较之成本投入而言，提升审判专业化、实现案件公正审判应是更高层级的价值，故对成本的考量也应围绕公正这一价值而展开。

小结：

从提升行政审判专业化的角度来看，设立跨行政区域法院在优化资源配置、统一裁判尺度、提升审判专业化方面更具优势。