

行政公益诉讼管辖模式选择

唐小娟

(苏州大学 法学院,江苏 苏州 215006)

摘要:在建立行政公益诉讼已经达成共识的情形下,管辖问题的改革不仅要考虑保护相对人私人利益,同时也要注意保障公共利益。对三种管辖模式利弊分析后,“对于涉及私人利益的行政案件施行异地管辖,涉及公共利益的行政案件施行提级管辖”的思路,更能通过程序公正来保障实体公正,从制度层面切断或阻隔行政等外部力量对司法的不当干预,实现行政权和司法权的良性互动。

关键词:行政公益诉讼;异地管辖;提级管辖

中图分类号:D925.3

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2008)03-00019-03

行政公益诉讼,作为行政诉讼的一种新类型,近些年引起学者们的广泛关注,对于建立行政公益诉讼的必要性,已经渐渐达成共识。由于行政公益诉讼的“公益性”、“客观性”决定了该类案件的司法审查不同于普通意义上的行政诉讼,即相对应的行政私益诉讼。对于行政诉讼法管辖的改革应当考虑行政公益诉讼的特殊性,而2008年2月开始实施的《关于行政案件管辖若干问题的规定》(以下简称《若干规定》)对于诉讼管辖问题的诸多规定均还是只从保护私益的角度出发,忽略了公益诉讼这类特殊的诉讼类型。

一、行政诉讼管辖模式的比较与选择

近年来,针对行政诉讼面临的困境和现行管辖制度存在的弊端,法学界和实务部门提出了多种管辖模式,即提级管辖、异地管辖、设立独立的行政法院、专门行政法院和实行集中管辖等^[1]。《若干规定》最终采纳了异地管辖和提级管辖两种方式。实践证明,这两种方式,可以减少法院和法官面临的压力,排除直接干预,从而以较小的代价,解决长期困扰行政审判的突出问题。

(一)提级管辖模式

提级管辖是最“温和”的改革方式,基本上是根据《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》(以下简称《若干

解释》)进行的。根据《若干解释》第8条的规定,将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和社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件都视为“本辖区内重大、复杂的案件”,该类案件由中级法院管辖,目的在于扩大中院一审行政案件的管辖范围^[2]。此种模式的优势在于:(1)中级法院与基层法院相比,其行政审判人员的业务素质较高,办案经验丰富,对认定事实和适用法律能够作出比较正确的判断;(2)中级法院在人财物方面不受县级政府的控制,受到的牵制较少,其地位相对中立、超脱,法官也敢审、敢判。基于这样的优点,该种模式目前为多数学界和实务部门所认同。

(二)异地管辖模式

此模式的应用最初来自于浙江省台州市中级人民法院的一次司法实践,在程序上保障了行政案件的公正审理,对行政诉讼管辖的改革产生了“蝴蝶效应”。异地管辖的具体操作步骤是先由中级法院审查立案,决定受理后即制作行政裁定书,确定由除被告所在地法院以外的其它某一基层法院管辖,并由该法院向原告送达中级法院移交管辖的行政裁定书,受案的基层法院依据中级法院的裁定取得对该案的管辖权^[1]。该模式解决了社会最为担心的法院与政府的关系问题,提高了行政审判的公信力;减轻了基层法院法官的压力,重

收稿日期:2008-05-06

作者简介:唐小娟(1985-),女,山东淄博人,苏州大学硕士研究生,研究方向:宪法学与行政法学。

塑独立审判理念;也有利于行政审判资源的合理配置,缓解了这些年来一直困扰的案件分布不均的状况,有效保持行政审判队伍的稳定。

(三)提级管辖 PK 异地管辖

提级管辖与异地管辖从理论角度讲,法院均可以主导并不需要触及体制性调整;并且都在一定程度上阻隔了法院和政府的直接的、密切的联系;同时二者也都遵循了“保证案件的公正审判,维护当事人合法权益”的基本要求,二者难分优劣。但从实践角度观察,二者效果却大相径庭。提级管辖可谓实务部门首先运用的改革方案,1999年的《司法解释》第8条的目的也是在于扩大中级法院的管辖范围,该解释施行后,效果却差强人意。据有关数据显示,由于提级审判打破了现有审判资源的配置和平衡,导致案量分布出现“头重脚轻”——基层法院无案可审,而中、高级法院疲于应付大量案件;目前司法地方化倾向比较明显,法院与当地政府存在千丝万缕的联系,为了处理好与当地的关系,基层法院普遍不愿意也不敢将案件移送到中级法院,而司法解释又赋予各地法院在管辖问题上比较大的裁量权,即使有告县政府的案件也理解为不属于司法解释第8条规定的情形;并且提级审判导致了矛盾的上移,一些人为了达到提级审判的目的,想方设法地在原告人数上下功夫,将本来不到10人的硬凑成10人以上,这显然违背了管辖改革的初衷。

与此相比,处于局部地区法院试行阶段的异地管辖成效显著。以其发源地浙江台州中院为例,该院在2002年至2005年间,在异地管辖案件中,政府败诉率远高于非异地管辖案件;当事人上诉率却远低于非异地管辖案件^[3]。这说明异地管辖一审法院的判决比较公正。同时,从审判资源配置角度看,中院根据各地法院的具体情况,将案件适当平均的分到各基层法院,解决了案件分布不均的现象。

二、行政公益诉讼主体的特殊性

实践表明,就普通意义上的行政诉讼而言,异地管辖模式的选择是成功的,其以很小的成本和代价实现了一场“静悄悄的革命”,无须触动体制问题,也无须重构审判组织,却有效改变了当前行政诉讼的困局。但无庸讳言,只局限于保护私人利益的改革无法适应社会的发展,异地管辖对于处理行政公益案件并不能促使审判公正,也不符

合社会预期期望,原因在于异地管辖模式难以化解检察机关与政府之间的“依附”关系。

异地管辖的目的是为了避免当地政府对法院审判的干扰。该类模式建立的前提是原告是独立的个体,其人财物不直接受制于当地政府,地位比较超脱。但是,行政公益诉讼却不同,其主体类型除公民、组织等之外还包含了检察机关这类公权力机关。根据我国体制的安排,检察机关和法院对政府进行形式监督,但是政府对检察机关和法院的制约却是实质性的。与法院相同的是,检察机关的人财物的“命脉”同样控制在同级的政府手中,这就导致检察机关不可避免的会受到政府的干扰。而异地管辖模式的运作流程是由中级法院确定除被告所在法院之外的其它同级法院管辖,这样的安排虽然可以很好地解决法院与政府之间的依附关系,但忽略了检察机关同样也依附于政府的问题,检察机关极有可能因为顾虑自身部门利益而选择放弃对公共利益的维护。异地管辖并不能解决作为原告的检察机关与作为被告的政府之间的矛盾。

三、行政公益诉讼的管辖模式选择

检察机关可以说是最合适的代表国家利益和社会公共利益的诉讼主体,那么我们在修改行政诉讼法时,就应当考虑到检察机关的特殊性。鉴于行政公益诉讼会涉及原告与法院都会受到被告干扰的特殊情形,提级管辖模式相较异地管辖模式更具可行性和合理性。现行《行政诉讼法》第14条、第15条、第16条分别对中级、高级、最高人民法院的一审管辖作了规定,《若干解释》第8条以及《若干规定》第1条对应当由中级人民法院管辖的案件作了列举式的说明。根据这些规定,在遇到本辖区内具有重大影响的案件,相对应的由中级以上法院管辖。对公共利益造成侵害的行政案件,无论从哪个角度来看,都符合“案件复杂、难度较大”的情形,因此,对于该类案件由中院作为最基层的一审法院较为适宜。然而,对于何为“重大”、“复杂”,法律未作明确,并且最高院也只是对中级法院管辖中的“重大”、“复杂”案件作了司法解释,但对于高级法院和最高法院管辖的“重大”、“复杂”的行政案件,则未有解释。实际上,“重大”、“复杂”是一项综合评定因素,其含义限定不仅要受特定区域、时期、政策、社会热点、案件性质、当事人的具体情况以及所涉的范围、后

果等诸多客观因素的制约,同时也以上级人民法院的认定与承认为操作标准,即包含一定程度的主观因素^[4]。这样的标准较为抽象和难以把握,为此,笔者认为,可将被告的级别作为确定是否属于本辖区内重大、复杂行政案件的考虑标准之一^[5],即被告为县级政府及其职能部门的,应解释为中级法院辖区内重大复杂案件,由中级法院管辖;被告为地市级政府及其职能部门或省级政府及其职能部门的,应解释为高级法院辖区内重大复杂案件,由高级人民法院管辖。同理,由于检察机关的体系与法院的组织编排相互对应,检察机关作为行政公益诉讼的原告时,当涉及被告为县级政府及其职能部门时,由市级检察院作为诉讼主体;当被告是地市级政府及其职能部门或省级政府及其职能部门时,由省级检察院管辖。

这样的程序安排有其不可比拟的优势:1. 提高审级能够有效排除当地政府利用其制约法院、检察院人财物的权力对当地法院、检察院进行不当干预。上级法院、检察院的人财物不受利益受损地政府的限制,从而使其地位较为独立、超脱,检察官敢告、法官敢审;2. 上级法院、检察院工作人员的业务素质较高,办案经验丰富,对事实的认定和适用法律方面能够做出比较正确的判断。尤

其像涉及侵害公共利益案件本身涉及面广、案情复杂、影响较大,由中级以上法院管辖更符合合理性;3. 对公益类的行政案件实行提级管辖可以维持审判资源配置的平衡。前已论及,提级管辖是我国司法实践中最初运用的改革方案,但其并没有达到预期的效果。究其原因,其中之一是因为将大量的行政案件集中到中级法院审理造成基层法院无案可审,而中级法院陷入疲于应付的案件、无暇顾及调查研究和业务指导的窘境,破坏了不同级别法院各司其职的格局。而与私人利益受损的行政案件不同的是,涉及侵害公共利益案件数量不会太多,由中级以上法院负责审理公益行政案件在其能力承受范围之内。

行政案件的管辖,应当区分保护的利益类型而有所区别对待,对于涉及相对人个人利益的行政诉讼,实行异地管辖较为合适;而对于涉及公共利益的行政诉讼,实行提级管辖更具合理性。在社会权利日益多元化和复杂化的今天,对于行政诉讼的管辖改革不应当再局限于保护私人利益这一方面,也应当顾及保护公共利益。完善后的行政诉讼管辖,应当是融合提级、选择、交叉等多重元素的制度,其应当具有能够应对复杂现实的普遍价值。

参考文献:

- [1] 浙江省高级人民法院课题组. 行政案件管辖问题研究——以浙江省行政案件异地管辖为典型展开[J]. 法治研究, 2007(2): 44-58.
- [2] 杨海坤, 黄学贤. 行政诉讼基本原理与制度完善[M]. 北京: 中国人事出版社, 2005: 162.
- [3] 王一波. 戏言也可成“良药”——浙江台州探索以异地管辖破解民告官难题[J]. 政府法制, 2007(5): 8-10.
- [4] 姜启波, 孙邦清. 诉讼管辖[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005: 198.
- [5] 王春业. 改革管辖制度, 实现公正审判——对行政诉讼案件管辖制度改革的思考[J]. 法制与社会, 2007(4): 508-509.

Jurisdiction Mode of Administrative Public Interest Litigation Cases

TANG Xiao-juan

(Law School, Suzhou University, Jiangsu Suzhou 215006, China)

Abstract: Several rules about jurisdiction of administrative cases which are implemented since February 2008, clearly passed three modes, high-level jurisdiction, different district trial and designated jurisdiction. Nowadays the establishment of the public interest litigation has reached consensus, so the reform of jurisdiction should consider safeguarding both of private and public interest. After comprehensively analyzing the modes, methods that different case apply different jurisdiction mode are better to protect entities fair by due process. This system effectively blocks external power to interfere with justice, so that achieve the executive and the judicial power benign interaction.

Keywords: administrative public interest litigation; different district jurisdiction; high-level jurisdiction

(责任编辑: 李军; 校对: 沈爱琴, 丁小玲)