

# 型塑双重组织格局：跨行政区划司法管辖制度改革的反思与构造

杨 奕\*

**摘要** 司法管辖与行政区划相重合是普通法院的基本设置模式。法院的人财物归地方管理,容易受到地方保护主义干扰。如何深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革,在理论上存在全面重构与分类分层深化两种模式。全面重构模式是对各类与行政区划相分离的案件管辖情况作系统性调整,打破目前集中管辖模式的划分,推动重新建立跨行政区划法院组织体系。分类分层深化模式是在保持目前与行政区划相分离的四种管辖类型基础上进行渐进改革。这一模式聚焦于调整专门法院的跨行政区划管辖,规范普通地方法院集中管辖,健全铁路运输法院集中管辖,深化跨行政区划法院改革试点。这有助于实现重点突破和整体推进相统一,形成打破诉讼“主客场”现象的新型司法管辖模式,构造跨行政区划法院与普通法院协同的法院双重组织格局。

**关键词** 双重组织格局 司法管辖 行政区划法院 专门法院 跨行政区划法院

在我国全面深化改革的进程中,中央与地方关系作为国家治理体系的重要内容,是决策者长期以来极为关注的核心问题。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将“深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革”“规范专门法院设置”作为未来五年“健全公正执法司法体制机制”的重大改革举措。中共中央发布的《法治中国建设规划(2020—2025年)》将“深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革”作为未来重点法治建设项目。探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,旨在进一步理顺央地关系,促进作为中央事权的司法权回归,建立统一的市场秩序保障机制,是推进国家治

\* 最高人民法院中国应用法学研究所研究员。本文系国家社科基金一般项目“中国跨行政区划人民法院设置及案件管辖问题研究”(项目编号:18BFX061)的研究成果。

理体系和治理能力现代化的重要体现。在全面深化改革的大背景下,对跨行政区划的司法管辖制度改革进行系统性考察,才能准确把握该项改革举措的必要性与重大意义。

目前,跨行政区划管辖制度改革已有探索。2014年12月,全国首批跨行政区划法院在上海、北京设立;2022年9月,全国首个跨省域管辖法院成渝金融法院揭牌。跨行政区划的司法管辖制度改革成为全面深化司法改革、消除诉讼“主客场”现象的前沿阵地。<sup>〔1〕</sup>但是,该项改革仍然存在诸多问题。这包括“于法无据”、案件不典型、管辖不明确、审级不完整、性质不清晰,以及与铁路运输法院、最高人民法院巡回法庭改革<sup>〔2〕</sup>不协调不配套,等等。在综合考虑目前各类型人民法院设置模式、区域布局、组织体系的基础上,深入研究与行政区划适当分离的司法管辖制度,合理明确跨行政区划法院的管辖权,进行分类分层改革,有助于型塑跨行政区划法院与普通法院协同保障司法权威的地方法院双重组织<sup>〔3〕</sup>格局。

## 一、跨行政区划法院设置与管辖模式探析

### (一) 跨行政区划司法管辖的模式争鸣

我国绝大多数法院行政区域与司法管辖区高度重合,法院人财物受制于地方,地方因素容易影响和干扰司法权的运行。<sup>〔4〕</sup>众多学者为保障人民法院依法独立行使司法权,提供了多种可供选择的跨行政区划司法管辖方案。

例如,有的学者主张,“为强化统一行使中央司法权,排除地方干扰,有必要设立跨行政区划法院”。<sup>〔5〕</sup>这里的跨行政区划法院是指司法权与行政权相对分离,将法院的司法管辖范围

〔1〕 参见江必新:“从跨区划管辖到跨区划法院——兼论新型诉讼格局之构建”,《人民司法》2017年第31期,第4页。

〔2〕 党的十八届四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《全面推进依法治国决定》)中提出:“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和商事案件。”最高人民法院于2015年1月至2016年底先后在深圳、沈阳、南京、郑州、重庆、西安设立了六个巡回法庭。设立巡回法庭是中国司法制度的创新举措,中国现行四级法院体系中,每一级法院都可以进行巡回审判,但并未作为一项制度来实施。最高人民法院通过设立相对稳定的巡回法庭机构,实现重大行政案件、跨区域商事案件就地审理,方便当事人开展诉讼活动。需要说明的是,虽然最高人民法院巡回法庭具有审理跨行政区域案件的功能,但在法律性质上不属于本文探讨的跨行政区划法院。巡回法庭属于最高人民法院常设审判机构,巡回法庭作出的判决、裁定和决定,是最高人民法院的判决、裁定和决定。

〔3〕 《人民法院组织法》第二章“人民法院的设置和职权”第12条规定:“人民法院分为:(一)最高人民法院;(二)地方各级人民法院;(三)专门人民法院。”在现行法律框架中,跨行政区划法院从法律性质上,应当被界定为《人民法院组织法》第12条第2项“地方各级人民法院”范畴。目前地方各级人民法院,主要按照司法管辖与行政区划相重合的组织设置模式,双重组织格局立足解决诉讼“主客场”问题,形成行政区划法院与普通法院协同并存的机构设置模式。

〔4〕 参见最高人民法院司法改革领导小组办公室编写:《〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉读本》,人民法院出版社2015年版,第25页。

〔5〕 吴在存:“跨行政区划法院改革若干问题的思考”,载《人民法院报》2017年3月29日,第8版。

与对应行政区划分离设置的法院。有的学者主张“从方便当事人诉讼的角度出发,通过重新设置高级法院和中级法院的划分区域,而依据的要素主要是按照经济、人文、地理等”。〔6〕有的学者主张“重新设置法院,划分司法区划主要依据是按照人口数量、纠纷多少、交通状况等,从而重新形成跨省、跨市(县)的司法体系”。〔7〕有的学者主张“让一个高级法院管辖几个省级行政区域,让一个基层法院管辖几个县级行政区域”。〔8〕另有学者认为,“在社会主义法律体系已经基本形成的背景下,中级法院和基层法院在管辖地域范围上设立相应的独立司法管辖区,从而打破与地方行政区划相对应的关系”。〔9〕还有的学者主张“参考美国跨州设置联邦上诉法院,将各省、自治区、直辖市不按行政区划分为若干司法管辖区,设多个巡回法院对应大司法管辖区,并各设一个上诉法院,且在每个县各设一个初审法院,从而摆脱行政区划对司法管辖区的影响”。〔10〕此外,有些观点认为,要采取与行政区划彻底分离的司法管辖制度来设立跨行政区划法院。有些观点还没有形成自身周延的逻辑体系,内部存在着在基层、中级法院层面实现跨行政区划管辖,还是在中级、高级法院层面实现跨行政区划管辖,抑或一步到位,实现基层、中级、高级法院完全跨行政区划管辖的探讨。

整体上看,对于如何深化与行政区划适当分离的司法管辖制度存在两种主张,这也是目前对于跨行政区划司法管辖制度可选择的两种主流模式。第一种是全面重构模式,主张对各类跨行政区划案件管辖情况作系统性调整,打破目前四种集中管辖模式的划分,重新界定适宜实行跨行政区划管辖的案件类型,调整完善专门法院组织体系和案件管辖范围,推动建立跨行政区划法院组织体系,集中受理所有适宜跨行政区划管辖的案件。具体内容包括:在设置模式上,依托条件较好的铁路运输中级法院,改造设立跨行政区划法院;在管辖区域上,重点管辖“跨省”重大民商事案件,主要解决跨省案件诉讼“主客场”问题,一个跨行政区划法院管辖区域范围包括3至4个省级行政区划,实现全国范围有效覆盖;在法院布局上,根据地理区域在全国设置8至10个跨行政区划法院;在上诉机制上,为避免“跨省案件”省内审的困境,跨行政区划法院与最高人民法院各巡回法庭形成审级衔接;在管理体制上,跨行政区划法院由中央统管,法律职务和法官由全国人大常委会任免,经费由中央财政统一保障。第二种是分类分层深化模式,主张在总体保持目前跨行政区划管辖基本框架不变的基础上,分类分层深化完善,既规范普通地方法院集中管辖,又健全铁路运输法院集中管辖,同时深化跨行政区划法院改革试点,逐步形成体系完备、衔接有序的跨行政区划司法管辖体制。

## (二)跨行政区划司法管辖制度的法律政策依据

《宪法》作为我国根本大法,任何法律的改革与实施都必须在其轨道上进行,司法管辖改革

〔6〕 章武生、吴泽勇:“司法独立与法院组织机构的调整(上)”,《中国法学》2000年第2期,第68页。

〔7〕 刘会生:“人民法院管理体制改革的几点思考”,《法学研究》2002年第3期,第15页。

〔8〕 赵贵龙:“设立大司法区:司法体制改革的重点工程”,《人民司法》2003年第6期,第1页。

〔9〕 蒋惠岭:“法律体系形成后的司法改革”,载《人民法院报》2011年9月16日,第5版。

〔10〕 关毅:“法院设置与结构改革研究”,《法律适用》2003年第8期,第13页。

也不例外。按照新修订的《人民法院组织法》《行政诉讼法》，专门法院的组织、职权、法官任免均由全国人大常委会规定。<sup>〔11〕</sup>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。这为跨行政区划司法管辖制度预留了法律空间。

中央全面深化改革领导小组审议通过的《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，<sup>〔12〕</sup>为构造行政区划与人民法院设置的双重组织格局做了部署规划。考察跨行政区划法院设置的可行性，还应立足于中央文件精神，各种相应的制度设计应当围绕而非脱离这一定位进行。跨行政区划法院设置首创于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《全面推进依法治国决定》两份中央文件。《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》进一步强调了跨行政区划法院的设置进程。《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》再次提到与行政区划适当分离的司法管辖制度，强调整合铁路运输法院，优化司法资源，科学界定跨行政区划管辖案件的范围和标准。中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》进一步提出，要深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革，完善最高人民法院巡回法庭工作机制，探索将关乎社会公共利益案件交由较高层级法院审理。这些党的重要方针、政策对我国司法体制改革进行了顶层设计。对中央文件精神的正确解读，理解党中央对跨行政区划法院制度合理性在制度设计层面的理论论证，是准确把握跨行政区划法院设置及管辖改革方向的关键所在。

可以看出，在中央部署中，跨行政区划法院强调司法管辖区与行政区划适当分离。跨行政区划法院管辖的案件类型具有特殊性，不应过分挤压普通地方法院已有的管辖权限。基于与行政区划融合程度较深的地方法院数量众多的现实国情，行政区划法院相比跨行政区划法院，管辖范围更明确，当事人起诉更便捷，案件查明等法庭调查活动更易得到地方党政部门的大力支持。且人民法院深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革属于变更原有制度，总体需要考量制度成本，比如变迁成本以及变迁后的制度执行成本。<sup>〔13〕</sup>因此，调整司法区划时应考虑适度性的要求，不宜彻底调整或改变。

### （三）跨行政区划司法管辖制度的功能定位

第一，保障人民法院行使审判权不受干扰。受历史文化影响，我国司法权长期过度依赖于

〔11〕 《人民法院组织法》第15条规定：“专门人民法院的组织、职权、法官任免，由全国人民代表大会常务委员会规定。”《行政诉讼法》第18条规定：“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。”

〔12〕 党的十八届四中全会作出“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院”的重大部署。中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过的《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》指出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

〔13〕 参见张广利、陈丰：“制度成本的研究缘起、内涵及其影响因素”，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2010年第2期，第110—116页。

行政权,地方保护主义在地方法院审判过程中时有出现,影响人民法院依法独立公正行使职权。习近平总书记在中央政法工作会议上强调指出:“我国是单一制国家,司法权从根本上说是中央事权。各地法院不是地方的法院,而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。”〔14〕习近平总书记的重要讲话精神,澄清了我国司法权的理论性质和政治属性,回归了司法权本来的中央事权属性。我国司法权具有国家权力属性,对司法机关的监督管理事权应归属于中央。司法权的中央事权属性是以去地方化为核心的司法改革措施的重要理论基础。司法地方化的弊害,如不能有效实施相关法律、司法缺乏公信力以及法律适用不统一等,降低了国家权力对社会的控制力。〔15〕跨行政区划设立的人民法院,能够打破地方保护的壁垒,建立促进平等交易的良好市场秩序,营造法治化、透明化的良好营商环境,落实中央对国家政策的相关部署。此外,跨行政区划的司法管辖制度改革有利于我国重新建立“司法管辖区”概念,强调司法权集中于中央系统,破除地方事权借监管之名非法突破权力牢笼,非法干预公正司法的体制难题。

第二,满足人民群众对公正司法的需求。人民群众的司法需求主要体现在方便诉讼、审判公正、切实解决问题等方面。〔16〕智能科技的发展严重冲击和挑战了现行秩序,同时也为构建新秩序注入了强大动能。〔17〕改革实践向我们证明,符合人民群众司法需求的改革措施,才有长久的生命力。要着重提高维护党的执政地位的能力,维护国家安全和社会稳定的能力,维护人民群众合法权益的能力,维护社会公平正义的能力,服务和保障经济和社会发展的能力,化解社会矛盾纠纷、促进社会和谐进步的能力。〔18〕在审判实践中,人民群众对人民法院审理国有土地房屋征收补偿、集体土地征地拆迁等特殊类型行政案件的不理解、不认同,导致行政案件“判后必上诉”的现象屡见不鲜,同时又伴随上访、信访等现象,阻碍了审判机关工作制度顺畅运行,也为人民法院司法公信力带来不可忽视的负面影响。此外,由于大量行政争议难以进入实体审理,导致大量行政案件并不能达到案结事了的效果。〔19〕面对上述特殊案件,现行司法管辖制度依托行政区划内法院,设计了异地管辖、提级管辖、指定管辖和集中管辖等多种探索与创新。但这些制度设计未能使人民法院完全摆脱司法地方化困境。其中,提级管辖的弊端在于,基层矛盾容易上移到大中城市,且有削减法院职能之嫌,不利于纠纷在基层解决,也加重了上级法院审判压力和当事人诉累。异地管辖的缺陷则在于不能完全排除地方政府通过曲

〔14〕 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第78—79页。

〔15〕 参见叶正国:“论我国地方各级法院的宪法定位——以82宪法第123条为基点的分析”,《西部法学评论》2013年第3期,第39页。

〔16〕 参见李占国:“当前司法实践中影响公平正义实现的若干问题”,《中国应用法学》2022年第5期,第1页。

〔17〕 参见张文显:“构建智能社会的法律秩序”,《东方法学》2020年第5期,第4页。

〔18〕 参见张文显:“奋力推进政法工作现代化”,《法制与社会发展》2023年第3期,第2页。

〔19〕 参见程琥:“我国行政诉讼制度司法困境与出路”,《中共浙江省委党校学报》2014年第4期,第112页。

线方式干预案件审理,治理司法去地方化效果不明显。指定管辖则随意性太大,不利于管辖制度的稳定,当形成固定指定管辖关联时,指定法院与案件发生地法院会产生利益链条,不利于审判公正。而集中管辖则简单将行政案件、知识产权案件等某类案件全部集中到一个或几个法院管辖,可能造成案件分布不均。《人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》提出深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革。科学界定人民法院跨行政区划管辖案件的范围和标准,推动形成有利于打破诉讼“主客场”现象的新型诉讼格局。配合人民法院组织体系改革,推动整合铁路运输法院、林区法院、农垦法院等机构,进一步优化司法资源配置。设置跨行政区划法院,集中管辖跨区域重大影响案件,能够满足人民群众对司法公正审判的需要。

第三,促进法律适用标准统一。我国司法系统强调法官严格按照现有法律规定处理纠纷,强调制定法的权威性。但法官在“释法”过程中,仍拥有一定自由裁量权,对原则性的法律规范仍可能出现不同理解,这导致人民法院对同一案件作出的裁判结果可能存在一定差异。而这种裁判结果差异,不仅可能导致当事人不满意,而且还会损害司法公信力。2020年最高人民法院先后制定《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见(试行)》和《最高人民法院关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》,以统一法律适用标准,提升司法公信力,帮助法官做出正确法律适用选择。<sup>[20]</sup>以环境污染和生态破坏案件为例,《民法典》首次引入绿色原则,规定了环境污染和生态破坏责任专章,明确了因破坏生态环境而造成他人合法权益受损的,应承担侵权责任。这一规定将绿色原则在打击生态环境侵权方面具体化,有利于保护受损害个人。但生态环境的破坏不仅仅会为人类带来损害,侵权行为带来的连锁效应远远无法用赔偿金额来判断,过于笼统的规定导致实践中认定侵权赔偿责任规则不统一。侵权责任承担方式和污染物种类、浓度,破坏生态的范围、程度也在实践中出现不同的计算和测量方法。因此,在司法实践中无法形成统一的环境污染损害赔偿范围和标准,各地司法机关对类似案件可能出现轻重不一的判罚结果。通过跨行政区划管辖环境污染和生态破坏案件的方式,能够使上述不利影响得到较大限度地修正。跨行政区划法院管辖范围超出原行政区划范围,能够统一审理、判决其辖区内所有省市县发生的跨区划案件,其所出判决文书的效力范围广泛,对同样事实能统一裁判标准,有利于建立各类纠纷的类案同判规则,提升法律适用统一性,维护司法裁判统一。

## 二、四种跨行政区划司法管辖模式:各自比较优势

结合法律规定和前期改革情况,我国目前与行政区划相分离的管辖模式主要有四种类型:一是专门法院的跨行政区划管辖,如海事法院等专门法院不按行政区划设置,可以跨行政区划管辖案件;二是铁路运输法院跨行政区划集中管辖,如部分铁路运输法院根据本地工作实际,

[20] 参见曹士兵、范明志、李玉萍、杨奕:“统一法律适用标准在实现人民法院宪法职能中的原则、机制与路径——《最高人民法院关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》解读”,《中国应用法学》2020年第5期,第1页。

对行政案件、环境资源案件、破产案件等在区县或地市一级,实行跨行政区划集中管辖;三是普通地方法院跨行政区划集中管辖,主要是基于防止地方干预、促进审判专业化、优化资源配置、实现系统治理等考虑,对特定领域案件实现跨行政区划集中管辖,如部分行政案件和环境资源案件的跨行政区划集中管辖;四是北京市第四中级人民法院(以下简称“北京四中院”)、上海市第三中级人民法院(以下简称“上海三中院”)两个跨行政区划法院,对跨地区的重大民商事案件以及易受地方因素影响的行政案件等集中管辖。<sup>[21]</sup> 优化与行政区划相分离的案件管辖机制是落实区域协调发展战略,方便人民群众异地起诉、网络起诉等新兴诉讼需求的重大举措,上述模式在实践中均已探索出各具特色的跨行政区划集中管辖特定案件机制。

### (一) 专门法院的跨行政区划集中管辖模式

专门法院是在特定部门或对特定案件设立的专门审判机关,有着独立的法律地位。专门法院的立法模式通常采取概括列举制,根据2018年修订的《人民法院组织法》相关规定,我国目前存在的四种专门法院分别为军事法院、海事法院、知识产权法院和金融法院。除军事法院因特殊管理体制,采取属人与属地相结合的管辖制度外,专门法院通常采取属地管理制,其名称通常采取法院所在地和法院类别结合的方式命名,经费由所在地省级财政或地市级财政保障。由全国人大常委会规定专门法院的设置、组织、职权和法官任免,即首先将专门法院的设置方案列入中央层面改革规划,然后由最高人民法院向全国人大常委会把中央深改委审议通过的方案作为议案提出,最后由全国人大常委会作出设立相关专门法院的决定。这些专门法院的实践探索,为研究和构建跨行政区划法院提供了基础。

我国专门法院的布局采取“行业完整覆盖,兼顾特殊区域”的模式。军事法院管辖范围完整覆盖全军,海事司法管辖权覆盖我国管辖全部海域。<sup>[22]</sup> 设立知识产权法院、金融法院后,改变了“系统覆盖”“面面俱到”的布局。在选择专门法院驻在地时,会综合考虑区域发展战略、区域辐射效应、经济发展水平、产业集中程度、相关案件数量和专业审判基础等因素,<sup>[23]</sup>如在重庆设立的金融法院,管辖重庆市、四川省属于成渝地区双城经济圈范围内的金融民商事、行政案件,突破地域管辖模式,实现跨省级区域管辖,是基于促进成渝双城经济圈建设健康发展和打造内陆开放战略高地的考虑。需要说明的是,成渝金融法院是我国第一家跨省级行政区域设立的人民法院,在案件管辖上具有审理跨省级行政区域案件的功能,与此不同的是党的十八大之后设立的四个知识产权法院和上海、北京金融法院都是管辖所在省、直辖市内的专业化案件,均未实行跨省级区域管辖。

当然,专门法院将金融、知识产权等某类案件全部集中到一个或几个法院的管辖模式,可

[21] 我国现行行政审判体制面临的难题,主要是行政审判的地方化、行政化和职能弱化。参见黄学贤、李凌云:“我国行政审判体制改革的理论、进展及走向”,《学习论坛》2020年第3期,第78页。

[22] 《2017年最高人民法院工作报告》指出,2016年最高人民法院服务海洋强国战略,推进海事案件管辖制度改革,使海事司法管辖权覆盖我国管辖全部海域,坚决维护我国海洋权益。

[23] 参见何帆:“新时代专门人民法院的设立标准和设置模式”,《中国应用法学》2022年第3期,第44页。

能造成案件分布不均,部分法院出现案多人少的案件超载情况,与法院负担均衡的管辖原则相悖。同时集中管辖长期固定后,原本不具备司法地方化条件的案件,可能因为集中管辖法院与某些强势当事人或政府部门形成的新利益链条,而转为集中管辖法院内的诉讼“主客场”案件。

## (二) 铁路运输法院的跨行政区划集中管辖模式

全国现有铁路运输中级法院 18 家,铁路运输基层法院 59 家。<sup>[24]</sup> 在全国 34 个省级行政区域中,除西藏和特别行政区未设铁路运输法院、海南省高级人民法院内设铁路运输审判庭外,独立的铁路运输法院基本涵盖全国。2014 年 10 月,最高人民法院下发《关于开展铁路法院管辖改革工作的通知》,确定北京、上海、江苏、陕西、广东等 7 个省(市)先期开展铁路法院管辖改革试点工作,开启了铁路运输法院跨行政区划管辖特定类型案件的改革进程。最高人民法院于 2019 年先后同意批复了山东、福建、河南、广西省高级人民法院关于铁路运输法院集中管辖部分行政案件、环境资源案件、知识产权案件的请示。积极利用铁路运输法院跨区划管辖案件、人财物省级管理的体制优势,探索在部分工作基础较好、交通便利、布局合理的铁路运输中级法院,跨行政区划集中管辖特定类型案件,明确管辖区域和管辖案件范围,充分盘活铁路运输法院优质资源,推动进一步解决诉讼“主客场”问题。

在管辖模式上,采取法定管辖和合意管辖相结合。对属于试点法院管辖范围的民商事、行政案件,允许当事人合意选择有管辖权的普通法院管辖。纳入试点的铁路运输中级法院,前期已经集中管辖其他相关案件的,由其所在地高级人民法院根据案件数量、案件类型、审判资源等因素,研究提出调整完善意见,报最高人民法院批准后实施。铁路运输法院管辖改革的主要特点:一是合理确定试点法院范围。在科学测算各铁路运输中级法院办理案件数量、人员结构、机构编制等情况基础上,综合考虑审判基础、区域分布、审级衔接、司法便民等因素,选取 5 至 8 个铁路运输中级法院,开展集中管辖试点工作。二是明确试点区域和上诉机制。开展试点工作的铁路运输中级法院,在省域范围内跨地市一级集中管辖特定类型案件,其上诉案件由所在地高级人民法院受理。三是完善管辖案件范围和模式。在案件范围上,以“跨区划”“重大”“易受地方因素影响”为基本标准,重点考虑案件性质、标的额、当事人数量、当事人主体身份等多重因素,并与行政案件、环境资源案件的集中管辖范围衔接互补。

但铁路运输法院在跨行政区划集中管辖改革过程中也存在一些突出问题,比如铁路运输法院管辖制度改革定位不明确、各地管辖范围和模式不统一、部分地区铁路运输法院资源闲置、各地审判能力及基础参差不齐等等。

## (三) 普通地方法院的跨行政区划集中管辖模式

目前,有些普通地方法院采取跨行政区划集中管辖案件模式,<sup>[25]</sup>如各地在深入总结行政

<sup>[24]</sup> 参见上海市人民检察院第三分院课题组:“跨区划检察公益诉讼机制研究”,《中国检察官》2020 年第 4 期,第 44 页。

<sup>[25]</sup> 普通法院集中管辖模式又可以分为普通法院一般集中管辖模式、普通法院交叉集中管辖模式、普通法院提级集中管辖模式。参见郭娟:“行政案件集中管辖制度的比较分析与模式选择”,《中国应用法学》2021 年第 4 期,第 106 页。



案件集中管辖机制改革工作的基础上,形成了系统协调、有序衔接的行政案件集中管辖体系。主要特点有:一是明确集中管辖区域和案件类型。探索完善对一定区域范围内的全部行政案件统一实行异地集中管辖,结合当地人口数量、人口密度、交通便利程度,确定管辖区域范围。对尚不具备全部行政案件统一集中管辖条件的,根据案件性质、数量规模、所涉行政法律关系、易受地方干预程度等因素,科学划分适宜集中管辖的行政案件类型,实现行政案件在集中管辖法院和非集中管辖法院合理分配。二是明确集中管辖统一模式。在全面总结梳理异地管辖、交叉管辖、循环管辖、提级管辖等模式成效基础上,形成相对统一明确的集中管辖模式,主要依托普通基层、中级法院,在区县、地市级层面实施跨区划集中管辖,适当调整已由铁路运输法院集中管辖的案件。探索对中级法院管辖的一、二审案件实施跨区划集中管辖,进一步统一法律适用标准。三是优化集中管辖法院布局。根据各地行政案件规模、区域面积、行政审判资源等因素,合理确定各地集中管辖法院数量,统筹调配行政审判力量,实现审判资源优化配置。

还有一些普通地方法院根据生态环境系统治理要求和环境资源案件特点,制定统一的环境资源案件跨区划集中管辖方案,构建适应生态环境保护需求的环境资源案件管辖格局。主要特点有:一是明确适宜集中管辖的案件标准。根据环境资源案件特点,将涉及污染防治类、生态保护、气候变化应对的案件纳入集中管辖案件范围,明确具体案件类型和判断标准。对涉及自然资源开发利用、环境治理与服务类案件,一般以属地管辖为主,但如果上述案件涉及同一生态功能区、自然保护地或者重点环境污染治理范围的,可以实施集中管辖。二是建立符合环境资源特点的集中管辖模式。深化省域内环境资源案件集中管辖,根据本地区生态功能区划分和环境治理需要,合理确定集中管辖区域。探索跨省域集中管辖模式,适度扩大集中管辖范围和规模,针对跨省域的流域、湖域等生态功能区,国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地,重点环境污染治理区域等实行跨区划集中管辖。三是完善适应集中管辖需要的专门审判机构。根据环境资源案件管辖区域划分,科学确定集中管辖法院数量和布局,在承担了集中管辖任务的高级、中级和基层法院,设立专门环境资源审判机构统筹调配审判资源,提升专业审判能力。

此外,在一些特殊的行政区域,或因改革调整,或出于合理分配审判资源、加强对特殊地域管理的需要,其地方法院的设置与行政区划并不完全对应,如直辖市因实行市区(县)直管,中级法院缺少相对应的行政区划层级而采取划片管辖的方式设立。也有些地方尝试设立脱离行政区划的基层法院,如经最高人民法院批复同意设立的开发区法院。另外,经最高人民法院批准,先后在杭州、北京、广州设立了三家互联网法院,集中管辖特定类型互联网案件。<sup>[26]</sup> 这些法院都属于普通地方法院的跨行政区划集中管辖模式。

尽管对于多数案件而言,与行政区划高度重叠的管辖制度并不存在问题。但是,对于案件结果影响地方政府财政收入、部门形象,影响居民日常生活的重大特殊案件,在考虑方便当事

[26] 实践中较易混淆的是对互联网法院性质的界定,杭州、北京、广州三家互联网法院并非属于专门法院,而是属于普通地方基层法院。

人诉讼原则的同时,还要注意是否与人民法院公正行使审判权原则相冲突,避免审理结果受地方保护主义干预。地方若有意干扰案件办理,法院很难抗拒。<sup>〔27〕</sup>此外,普通地方法院的跨行政区划集中管辖模式还存在管辖案件标准不明确、类型划分不清晰、管辖模式不统一、管辖区域范围不科学等问题。

#### (四)跨行政区划法院的集中管辖模式

2014年12月28日,上海三中院在上海铁路运输中级法院基础上挂牌设立,并与上海知识产权法院合署办公。同年12月30日,北京四中院在北京铁路运输中级法院基础上挂牌设立。两个试点法院既是跨行政区划法院的试点单位,同时也是直辖市内的中级法院,并承担原铁路运输中级法院职能。上海三中院和北京四中院属于《全面推进依法治国决定》提到的“探索设立跨行政区划的人民法院”范畴,该类跨行政区划法院管辖特点主要有:一是特殊案件的界定。试点法院确定了“跨地区”“易受地方因素影响”“重大”三要素作为界定“特殊案件”的基本标准,案件领域和类型有所细化。如以地市级以上行政机关为被告的行政案件,因涉及地方政府“政绩”和“形象”,关涉地方重大利益,易引发诉讼“主客场”问题;标的额巨大或涉案人数众多的环境资源类案件、公益诉讼案件等,具有明显的跨区划性、涉众性,与地方经济发展联系紧密。以上案件已被实践证明有必要纳入跨行政区划法院管辖。二是“跨区划”管辖案件。经最高人民法院指定,北京四中院自2017年10月26日起,受理天津铁路运输法院审理的环境保护行政案件上诉案件,实现了跨行政区划法院跨省管辖相关案件,迈出“跨区划”管辖的重要一步。同时就立审衔接、案件移转、信息互通、人员交流、技术保障等方面建立相应制度机制,积累了跨省管辖案件的有益经验。三是破除诉讼“主客场”。北京四中院案件管辖范围改革形成了以“跨”字为基础的行政案件管辖格局,通过统一环境保护行政执法和行政审判的标准,为推动京津冀协同发展和生态环境保护提供有力司法保障。上海三中院准确把握跨行政区划法院的职能定位,确立了“跨”行政区划的建设指南,在诉讼便民、公正审判、职能延伸方面做出多项改革,着眼监督支持行政机关依法行政、平等保护当事人合法权益、促进法律正确实施等等。<sup>〔28〕</sup>

当然,此类集中管辖模式的试点工作开展存在较大局限性。一是在设置模式上未体现跨行政区划法院特性。北京四中院是北京铁路运输中院和跨行政区划法院“二合一”模式,上海三中院是上海铁路运输中院、上海知识产权法院和跨行政区划法院“三合一”模式,在一定程度上导致两家法院职责定位不清晰、发展方向不明确。同时,在直辖市范围的试点模式,不具有真正的跨行政区划特性,典型意义不突出,难以复制推广。二是在管辖区域上未实现真正跨行政区划。试点主要集中管辖本市特定类型案件,并未超出直辖市中院管辖地域范围,未能真正实现案件“跨行政区划”管辖。

〔27〕 参见陈卫东:“跨行政区划人民法院改革研究”,《财经法学》2016年第6期,第20页。

〔28〕 参见吴偕林:“上海三中院探索跨行政区划法院改革的实践与思考”,《人民法治》2016年第1期,第12页。

### 三、跨行政区划司法管辖制度改革:阻力与问题

目前,从铁路运输法院、普通地方法院的跨行政区划集中管辖、北京四中院、上海三中院等具有跨行政区划性质的法院实践情况来看,建设与行政区划适当分离的司法管辖制度改革仍存在以下主要问题。

#### (一)跨行政区划法院设置的立法及制度阙如

目前,由于现行基本法律未明确规定跨行政区划法院,相关制度也仅存在中央文件、最高人民法院司法改革文件中,我国跨行政区划法院试点工作仅在直辖市中院范围内进行,无法突破至省级行政单位。根据现行《人民法院组织法》的有关规定,除最高人民法院和专门人民法院外,我国设立了与行政区划高度重叠的普通地方法院。地方各级人民法院被分为高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院三级。由此可见,在现行法律框架下,跨行政区划法院的法律属性未有明确界定,跨行政区划法院与地方法院、专门法院之间的关系在实践中仍存在较大争议。现有改革仍在最高人民法院对法律进行目的解释的前提下推进。然而司法解释对跨行政区划法院审级设置、管辖区域、受案范围、机构设置等法律问题的具体规定,尚未形成有效的立法成果,不足以确保改革行稳致远。

此外,两审终审制是我国诉讼法规定的审级制度。这既是法官应当履行的职责,又是当事人应当享有的诉讼权利。但目前仅在直辖市中院进行跨行政区划法院设置的试点方案,并不能满足特殊案件的两个审级均在跨行政区划法院审理的初衷。首先,按照现行司法体制架构,面对跨省市一级的特殊重大案件时,跨行政区划中级法院往往无能为力,案件发生地高级法院审理此类案件时,仍会出现诉讼“主客场”难题,形成跨省域案件省内审的矛盾。其次,跨行政区划法院作为中级法院,受理案件以一审案件占多数,上诉审案件的审判压力将集中至高级法院层级,造成审判压力上移。最后,由于我国法院仍处于省以下人财物统管试点改革阶段,本省内地方法院审理案件时,受到来自省一级地方和行政权力的干预压力仍然较大。跨行政区划中级法院一审判决的案件如果进入到地方高级法院二审,地方干预、行政干预则将从一审向二审转移,而二审通常为终审,此时跨行政区划法院审理案件时排除地方干扰、行政干预的优势难以体现,中央设置跨行政区划法院以排除司法审判中地方干扰、行政干预这一改革的初衷也难以实现。

#### (二)跨行政区划司法管辖制度的原则、标准、范围不明确

与跨行政区划的司法管辖改革相关的顶层设计较为原则,仅存在“深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革”“科学界定人民法院跨行政区划管辖案件的范围和标准”等原则性、方向性表述,并没有对跨行政区划的司法管辖制度改革应遵循的原则、思路等进行明确规定,管辖范围与案件类型的规定也仅仅依靠改革试点法院根据上级法院授权等方式确定。这一制度设计现状,导致跨行政区划司法管辖的改革原则、标准、范围不一致,增加了人民群众选择、适

用法律的困难程度。

由于跨行政区划司法管辖制度改革的顶层设计文件仅规定了改革方向,用词表述均较为原则、对于“跨地区案件”“跨行政区划案件”“特殊案件”等概念的内涵、外延并没有进一步阐释说明。不同地区的法院、检察院,根据本辖区内司法实践发展情况,对跨行政区划司法管辖改革的关键概念产生了不尽相同的理解,这就必然导致各地法院、检察院对跨行政区划管辖案件的原则、标准、范围的理解存在不一致、不协调问题。对整体制度设计理解的参差,导致法院和检察院在推进方式、案件管辖、推进力度等制度执行层面同样存在不一致、不协调的问题,一定程度制约了改革的推进。

### (三) 跨行政区划集中管辖案件后审判资源不均衡

跨行政区划集中管辖特定类型案件后,案件管辖范围和受理案件特征使审判工作呈现出一审案件比例过大、人均受理案件数趋于饱和、疑难复杂案件多、审理难度大、新类型案件层出不穷等特点。从四级法院职能定位的视角看,跨行政区划的综合性中级法院,应当履行中级法院的审判职能,积极发挥二审审级监督职能,不应被大量一审案件消耗审判资源。跨行政区划管辖大量特定类型案件后,普通地方法院相关审判庭的案件数量则大幅减少,大部分庭内审判人员力量闲置。而实施跨行政区划集中管辖的法院案件数量激增,司法资源紧缺,审判效果大打折扣。这不仅加剧了跨行政区划集中管辖法院与普通地方法院管辖矛盾,又因部分集中管辖的行政案件、环境资源案件受案件性质限制,案件事实不清,法律关系错综复杂,责任人之间互相推诿,原被告纠纷化解难度较大。有的跨行政区划集中管辖法院并不具备审理该类案件的司法力量,受理此类案件后工作压力陡增。

此外,从目前中央和最高人民法院确定的跨行政区划法院集中管辖的六类案件来看,根本上是以所有行政案件和重大民商事案件为主。但是,行政案件中也存在需要与当地政府部门积极沟通、通知政府提供相关证据材料的情形,跨行政区划法院与当地政府部门之间沟通成本大,无效沟通、低效沟通的情况无法避免。而重大民商事案件中,并不是所有当事人都能达成合意选择跨行政区划法院管辖。特殊情况下,与案件关联程度最高的普通地方法院是当事人合意的首选。刑事案件中,虽然真正需要跨行政区划法院管辖的职务犯罪案件、环境资源保护、食品药品安全等特殊刑事案件不多,但这类案件本身在跨行政区划法院管辖案件的比例也较小。实践中,跨行政区划检察院管辖的案件数量明显不足,而跨行政区划法院办案压力大,违背了设立跨行政区划法院和检察院设置的初衷。

### (四) 跨行政区划集中管辖的综合配套机制不健全

跨行政区划集中管辖案件的法院,其内设机构、法官选拔和任命、综合保障等方面有其特殊性,与其职能发挥相适应的综合配套改革有待加强。在法院内设机构层面,强调机构设置应当精简,实行审判组织、办案组织专业化、扁平化管理。目前,跨行政区划集中管辖法院的法官选任仍存在法律障碍。根据现行《法官法》的规定,地方人民法院院长由行政区划内相应的人大选举和罢免,其他审判人员由本院院长提请本级人大常委会任免;在省一级行政区划内分区

设立的中级人民法院院长,由省级人大常委会根据主任会议的提名决定任免,其他审判人员由高级人民法院院长提请省级人大常委会任免。但由于跨行政区划集中管辖法院本身定位不明确,其院长、副院长、庭长、副庭长的任命机制仍没有统一明确规定。

在司法综合配套保障机制建设层面,跨行政区划集中管辖法院因缺乏司法联络机制,法院、检察院的司法衔接机制等司法综合配套保障机制,并没有完全发挥出破除诉讼“主客场”、统一法律适用标准的司法效能。以司法联络机制为例,跨区划集中管辖行政案件后,对辖区内距离较远的当事人来说,赴外地起诉和参加诉讼的成本将会增加。跨行政区划集中管辖法院为增加对不同区域风土人情、社区规定、案件事实的了解,则需要协调巡回办案,司法成本较高。

#### 四、型塑双重组织格局:建立分类分层的跨行政区划司法管辖制度

跨行政区划人民法院能为人民法院依法独立公正行使审判权,提供组织制度保障。<sup>[29]</sup>为有效破解司法权运行受地方干扰难题,摆脱司法地方化困境,完善司法管辖制度,应为深化与行政区划适当分离的司法管辖制度提供科学的顶层设计,制定可行的实施方案。因此,探索跨行政区划法院新发展,立足现行司法管辖制度,充分吸收巩固前期改革成果,针对特定区域和特定类型案件,宜采取分类分层深化模式建立与行政区划适当分离的跨行政区划管辖制度。此外,还应当根据跨行政区划管辖的案件类型、特点和规模以及总体地域布局,合理调配审判资源,加强专业化审判队伍和审判机构建设,合理调配盘活机构资源,降低改革成本,推动组织机构、人员配置和管辖案件的规模和类型合理匹配。

##### (一)建构制度主义下的跨行政区划司法管辖制度改革

随着新制度主义政治学、新制度社会学的兴起,制度成本研究越来越成为调研论证一项新制度可行性,以及各类社会制度改革方案研究的重要工具。建构制度主义属于新制度主义政治学下第四个流派,强调以动态研究的方法阐释复杂制度的演化、适应和创新,是一种兼具历史性与建构论的制度主义路径。<sup>[30]</sup>以建构制度主义看跨行政区划集中管辖制度改革,能够挖掘司法管辖制度改革的基本原理,理顺各项改革措施。

建构制度主义为选择中国跨行政区划司法管辖制度改革的具体模式提供了全新视角,即可以通过物质因素以外的观念因素解释制度变迁。建构制度主义在承认制度遗产等物质因素对制度变迁的影响外,更加强调行动者在面对制度危机时的观念因素,认为需要以动态变迁的分析路径看待制度环境与制度缔造者(行动者)、物质与观念的动态互动关系。

为了塑造跨行政区划法院集中管辖的改革路径,除了分析制度变迁社会成本与利益的平

[29] 参见李少平:“为什么要设立跨行政区划人民法院?”,《求是》2015年第14期,第43页。

[30] 参见(英)科林·海伊:“建构制度主义:起源、特点及应用”,马雪松译,《上海行政学院学报》2017年第1期,第103页。

衡外,还应考虑改革过程中行动者们的观念因素。司法管辖制度改革本质是调整司法权在中央与地方、地方与地方之间的权重与平衡。司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权,其中具有决定意义的是审判权,法官群体是保障公正司法、真正行使审判权的主体。法官群体对改革目的、手段、效果的观念认识直接影响着司法管辖制度改革的执行成效。具体来说,深化与行政区划适当分离的司法管辖制度离不开法官观念上对改革具体措施的了解与认同。只有当法官群体这一司法管辖制度的行动者从观念上认为,现行跨行政区划法院设置与管辖制度改革,能够被规范化并嵌入到整体司法制度之中,改革措施能够增强自身制度与观念上的利益时,我国司法管辖制度的改革才能顺利完成。在决定跨行政区划司法管辖制度改革选择何种改革模式时,法官自身对特定改革模式是可行的、正当的、合理的、合意的认识,对最终改革模式的选择和改革成效具有因果性与构成性的影响。

在全面重构模式下,为达到行政区划与司法管辖分离的效果,原有司法区需要被重新划分为新的跨行政区划管辖范围,普通法院与跨行政区划法院的法官都需要重新学习新的管辖案件类型与范围,适应新的工作总量;大量跨行政区划法院设立后,为完善法院组织体系,跨行政区划法院的法官选拔、任命制度需要重新设计;为杜绝上级法院超越监督职能,干预跨行政区划法院法官独立审判案件的情况,上级法院对跨行政区划法院的行政司法管理权限需要加以限制;为应对案情复杂且有重大影响的跨行政区划案件,对跨行政区划法院法官自身法学专业水平与其他行业知识储备的要求需要进一步提高。整体而言,全面重构模式增加了制度变迁的不确定性与社会制度潜在意义上的低效性和无效性。因此,从理论上讲,法官群体对全面重构模式的欲求并不充分,内心认同、选择适用此种模式的可能性不大。

司法区划调整应采取适度性措施,而不是彻底改变司法区划。<sup>〔31〕</sup>在分类分层深化模式下,跨行政区划法院改革措施较为缓和,人民法院的司法管辖区域与行政区划仅产生适当分离,这一模式更符合制度行动者的改革动机与偏好。首先,分类分层深化模式是在已有跨行政区划管辖职能法院的基础上深化管辖制度。专门法院、铁路运输法院、普通地方法院和北京四中院、上海三中院两家跨行政区划法院试点的各自制度优势都能得到充分发挥。这些措施能够最大限度地调动被闲置的司法审判资源,将制度利益分配至所有法官名下。相对确定的制度背景、成本较小的改革路径,都使法官对此类模式的欲求程度将大于全面重构模式。其次,建构制度主义认为行动者是策略性的,力图实现某些复杂、偶然和经常变化的目标。分类分层深化模式能够更灵活地调整跨行政区划法院与普通地方法院之间的利益平衡,为跨行政区划司法管辖改革因政治规范、伦理规范等制度背景的变化而调整预留空间。最后,分类分层深化模式除了满足法官的观念偏好外,还能满足人民群众观念路径的偏好转变。以前人民群众对法律制度体系了解不全面,遇到任何纠纷都习惯“私了”解决。随着社会经济的发展与政治制

〔31〕 参见吴在存、霍振宇：“跨行政区划法院设置与管辖制度研究”，《法律适用》2017年第9期，第101页。

度的完善,人民群众从观念上更愿意运用法律手段保护自己,并且对环境资源保护等社会公共利益案件有较强参与感。在这一社会背景下,法官群体作为制度行动者会对环境释放出的司法去地方化、保障法院独立公正行使审判权的信号进行解释,即更加考虑人民群众特殊司法需求与当事人诉讼便利之间的平衡。因此,从历史动态的角度考虑制度变迁方式的选择,跨行政区划集中管辖制度既要继承原有制度的良好资源与软硬件基础,又要综合考虑制度背景的变化、制度行动者的观念取向。分类分层深化跨行政区划集中管辖,是一种更符合行动者观念与利益需求的制度变迁路径。

## (二)分类分层深化跨行政区划集中管辖的设计思路

《宪法》序言第七自然段用“逐步”“不断完善”等过程性概念描述我国稳妥、渐进的社会主义现代化建设改革观念。分层规划普通法院、铁路运输法院以及分类选择跨行政区划集中管辖的案件类型,符合逐步推进、与行政区划适当分离的渐进主义改革观,有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的双重组织格局。强调跨行政区划集中管辖特殊案件适用分类分层深化模式,遵循的是我国国情下建构跨行政区划管辖制度的适度性定位。所谓适度性定位,即指跨行政区划管辖制度本身具有补充性,适用跨行政区划集中管辖的案源数量具有有限性。从中央文件精神可以看出,跨行政区划管辖制度只是确保依法独立公正行使审判权和检察权、深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革目标的一个子制度,还有“省以下地方法院、检察院人财物统一管理”等其他配套制度。这一顶层设计决定了跨行政区划管辖制度的补充性。考虑到我国现实推动以京津冀一体化、长三角经济区等区域协同发展战略的需要,我国行政争议、易受地方政府干扰、跨行政区划的纠纷当事人寻求以诉讼方式解决纠纷的现实需要增大,但从我国整体司法审判情况来看,跨行政区划案件的审理需求占总体收案比例尚小,特殊案件在跨行政区划法院审理的情形仍属于普通案件在行政区划法院审理情况的例外情况,即适用跨行政区划集中管辖制度的案件具有有限性。

分类分层深化跨行政区划集中管辖模式应当遵守特殊的管辖原则,以达到真正打破诉讼“主客场”现象,平衡方便当事人起诉与保障审判结果公正的司法需求,全面提升审判专业化水平,保障司法公正的改革目标。根据跨行政区划法院试点改革工作的情况,在确立法院管辖时除了“跨行政区划”“易受地方影响”和“重大”三大要素外,还综合考虑了以下因素:一是案件管辖的确定应保持现有审判秩序的稳定,管辖范围可逐步调整到位;二是有的案件虽具备重大与跨地区因素,但出于政治敏感性和社会公众可能误解等因素,未纳入管辖范围;三是现有审判资源配置情况,管辖案件数量应与编制人员配置相匹配;四是全市范围内各中级法院任务量横向比较的均衡性问题;五是方便当事人诉讼原则;六是有的案件结案难度大、耗时长,跨行政区划法院作为新成立的法院,一审案件较多,暂不纳入管辖范围。

将跨行政区划法院试点经验与分类分层深化模式相结合,可以采取以下管辖原则,以指导新一轮的跨行政区划司法管辖制度改革。

第一,排除地方干扰原则。跨行政区划司法管辖是为了从制度上实现司法去地方化,

排除地方领导人的非法干预,确保审判机关依法独立行使审判权,确保国家法制统一。将排除地方干扰原则作为跨行政区划法院确定管辖权限的第一顺位原则,是实现制度目的的根本要求。

第二,案件重大特殊原则。案件特殊性是跨行政区划法院与普通地方法院、专门法院区分的重要因素。跨行政区划法院管辖案件的特殊性主要体现在诉讼主体特殊、涉案领域专业、案件标的重大、社会影响广泛、适用特殊程序等方面。一方面通过法律授权、司法解释等方式,确定相关跨行政区划重大案件和易受地方因素案件的具体类型和标准;另一方面允许当事人通过协议管辖方式选择具有连接点的跨行政区划法院管辖,由跨行政区划法院对是否受理予以裁量,以弥补规范性管辖的不足与偏差,扩大诉讼“主客场”案件的来源,完善特殊案件的甄别机制。同时,充分发挥最高人民法院指定管辖案件的作用,对特殊案件进行及时修正完善,也兼顾跨行政区划法院的案件量负担。

第三,案件管辖范围灵活性原则。跨行政区划法院管辖的案件范围要有一定的灵活性,探索对“跨行政区划”“易受地方因素”“重大”三个因素的判断标准和对具体案由的进一步细化和明确。在确定最低标准的同时,允许最高人民法院针对特殊案件做出符合科学发展规律的调整,以适度机动性适应社会经济快速发展。

第四,管辖选择权原则。尊重当事人自治是任何法律制度都应遵守的基本原则。跨行政区划法院管辖权限的确定也应始终坚持以人民为中心推进改革,充分尊重当事人在一定范围内选择管辖的权利。考虑到诉讼便利、信赖等因素,对跨行政区划法院管辖的案件,当事人有权选择向行政区划法院或跨行政区划法院起诉,但不能违反专属管辖与级别管辖的规定。同时,为保障当事人基本诉讼权利,尊重当事人意思自治,应积极通过在线诉讼、巡回审判等方式为当事人异地诉讼提供司法便利,减轻诉讼负担,提高诉讼效率。

第五,法检管辖范围一致性原则。跨行政区划法院与检察院对跨行政区划案件“跨行政区划”“易受地方因素”“重大”三个判断标准理解适用应保持协调一致,即使是案件量等现实因素,也不能随意扩大或缩小案件管辖范围,造成跨行政区划案件在法院与检察院之间衔接不顺畅、转换不及时等制度缺陷。

第六,坚持系统集成原则。根据跨行政区划法院管辖案件类型、特点、规模以及总体地域布局,加强专业化审判队伍和审判机构建设,创新性延伸审判资源,合理调配、盘活机构资源,降低跨行政区划法院设置门槛、管辖范围及改革成本,推动组织机构、人员配置和管辖案件的规模和类型合理配置。

### (三)完善跨行政区划法院的法律与制度体系

专门法院也是人民法院,需要权力机关产生。我国《宪法》规定,人民法院是国家审判机关,地方人民法院由人民代表大会产生并对产生它的人民代表大会负责。《宪法》并未规定人民法院的设置需要严格与行政区划层级对应,设立其他类型的地方人民法院,也未违背《宪法》



规定。<sup>〔32〕</sup>因此,根据《宪法》规定,地方人民法院是国家设在地方的司法机关,代表国家行使审判权,对产生它的人民代表大会负责,却无需严格与行政区划层级对应,也不应受制于地方行政管理。跨行政区划法院作为一种新型法院组织体系,需要建立综合配套司法保障体系来与改革相适应。<sup>〔33〕</sup>根据党的二十届三中全会的部署规划,“深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革”将是未来五年的重大改革举措,这为进一步推动跨行政区划司法管辖制度改革提供了政策依据。当然,有关跨行政区划法院的法律地位、设置模式、案件管辖、地域管辖、管理体制等重大问题,仍需全国人大常委会以法律授权的方式明确,以期为改革的顺利推进提供法律支撑。在全国人大常委会的授权下,最高人民法院可以先行通过调研、评估、发布明确的关于跨行政区划法院设置与案件管辖问题的司法解释,机动灵活地为深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革提供理据支撑。设立跨行政区划法院必然触碰制度层面法律依据问题,即通过立法使现有的司法改革有法可依。

此外,跨行政区划法院管辖范围的改革涉及法检两家统筹推进问题,需根据中央统一规划贯彻实施,人民法院应根据中央部署,切实做好与跨行政区划检察院改革的工作机制同步,实现一体推进和有序衔接。协调跨行政区划法院与跨行政区划检察院之间的关系,重点是在案件管辖和组织体系、管理体系等方面的衔接。检察院是国家法律监督机关,同时也是公诉案件的审查起诉机关,检法两院在诉讼活动、诉讼监督工作中都有着紧密联系。在跨行政区划法院和检察院的改革进程中,必须加强协调。首要的就是案件管辖方面的协调,刑事案件的管辖,工作重点在检察院,但是法院不能置身事外,要对案件类型的把握、案件数量的测算提出自己的方案,确保符合跨行政区划的特性、符合法院审判力量的实际;在民事和行政案件的管辖上,也需要协调,确保监督工作到位。因此,就需要建立跨行政区划法院与检察院在改革推进上的沟通协调机制,确保改革的同向、同步、共赢。同时强化法、检两院在跨区划案件管辖原则、标准方面的统一协调,避免出现跨区划检察院移送案件超越跨区划法院管辖范围等情况。

#### (四) 深化跨行政区划法院改革试点

跨行政区划法院案件管辖的目标是有效排除地方干扰,让法院依法独立行使审判权。目前跨行政区划法院案件管辖标准还比较模糊,有进一步明确和界定的需求。特别是易受地方干扰的案件、涉及重大民生的案件、公益案件以及指定管辖的案件等。跨行政区划法院的设置及案件管辖是创新之举,在摸索中推进。在跨行政区划法院及案件管辖改革过程中,也发现了一些问题,如立法缺失、管辖模糊等。因此,要做好顶层设计并将制度落实落细,不断完善跨行政区划法院设置及案件管辖,让司法更加具有权威和公信。

立足现行司法管辖制度,充分吸收巩固前期改革成果,针对特定区域和特定类型案件,实

〔32〕 参见翟国强:“跨行政区划人民法院如何设立?——一个宪法解释学的视角”,《法商研究》2016年第5期,第3页。

〔33〕 参见程琥:“习近平法治思想中的构建新型诉讼格局理论”,《中国法学》2022年第5期,第21页。

行分类分层深化跨区划集中管辖。一是开展铁路运输法院集中管辖试点工作,依托部分基础较好的铁路运输中级法院,集中管辖省域内特定类型的重大行政案件,重大食品药品安全、反不正当竞争和反垄断案件,重大民事、行政及环境资源公益诉讼案件,以及其他易受地方干预的案件等;二是以普通地方法院为主体,对部分区域和部分类型的行政、环境资源等案件实行跨行政区划集中管辖;三是深化跨行政区划法院改革试点,推动实现北京四中院、上海三中院跨省域管辖部分易受地方干预案件和涉及区域发展战略的重大跨省案件。

跨行政区划法院不仅是在省、自治区、直辖市范围内实行集中管辖,也应包含案件“跨省域”管辖。应以破除诉讼“主客场”问题和“保障国家重大发展战略”为主要目标,探索跨省域管辖部分重大金融、食品药品安全、环境资源及涉外民商事案件。公益类案件往往涉及数量庞大的受害群体,造成损失难以计算,具有高度的社会关注性。实践中此类案件常常覆盖多个行政区划,涉事政府因“政府形象”“财政”等因素选择干预司法审判的几率较大,亟需由跨行政区划法院排除地方干扰,依法独立审理。此外,为当前跨行政区划法院试点增加跨省域元素,不仅可以根据服务京津冀协同发展国家战略、打造国际交往中心城市功能的基本定位,由北京四中院集中管辖京津冀特定类型案件,根据服务长三角区域一体化建设、推进“一带一路”建设的基本定位,由上海三中院集中管辖长三角地区特定类型案件,还可以在北京、上海辖区以外的司法管辖区,利用最高人民法院巡回法庭制度受理巡回法庭管辖范围内的跨省域特定类型案件。同时建立完善适应跨省域管辖的管辖权移送机制、远程立案机制、在线审理机制等,确保跨省域管辖案件运转流畅高效。

通过改革试点不断的积累实践成果,把跨行政区划司法管辖改革谋划在大局上,统筹推进,落子于关键处,逐步打造具有中国特色的跨行政区划法院设置与案件管辖制度体系。

## 五、结 语

设置跨行政区划法院,是健全社会公平正义法治保障的制度安排,是落实党中央关于推进法治领域改革部署的重大举措。通过对不同类型与行政区划相分离管辖模式的实践考察,能够更加全面具体了解跨行政区划管辖制度的实际运行情况与效果,从而为跨行政区划法院设置提供丰富的实践经验。集中管辖跨行政区划的重大民商事案件以及易受地方因素影响的案件,对部分行政案件、环境资源案件、破产案件等在区县或地市级实行跨行政区划集中管辖,部分普通地方法院实施特定行政案件、环境资源案件或知识产权案件的跨行政区划集中管辖等实践探索,有利于达到最大限度防止地方干预、促进审判专业化、优化资源配置、实现系统治理。整体上看,全面重构模式改革成本高、难度大、耗时长,需要对跨行政区划管辖体制作根本性调整,系统重构法院组织体系,大面积调配审判资源,对现行司法管辖体系和诉讼格局冲击过大,也不符合“两便”原则。分类分层深化模式能够充分吸收巩固前期跨行政区划管辖改革成果,保持法院组织体系总体稳定,降低改革风险和成本,突出问题导向,聚焦解决跨行政区划

管辖的现实问题,实现重点突破和整体推进相统一。

---

**Abstract:** Judicial jurisdiction often overlaps with administrative divisions in ordinary court settings, where courts' personnel, finances, and resources are managed locally, leading to potential local protectionism interference. To reform the judicial jurisdiction system by appropriately separating it from administrative divisions, two theoretical models exist: comprehensive restructuring and categorical deepening. The comprehensive restructuring model involves systematic adjustments to cases separated from administrative divisions, breaking the current concentration jurisdiction model and promoting the establishment of a cross-administrative court organization system. The categorical deepening model, on the other hand, advocates for gradual reform based on the four existing types of jurisdiction separated from administrative divisions. This model focuses on adjusting cross-administrative jurisdiction in specialized courts, standardizing concentrated jurisdiction in ordinary local courts, improving concentrated jurisdiction in railway transport courts, and deepening pilot reforms in cross-administrative courts. This approach aims to achieve a balance between key breakthroughs and overall advancement, creating a new judicial jurisdiction model that addresses the "home and away" litigation issue and constructs a dual organizational pattern of cross-administrative courts and ordinary courts working in coordination.

**Key Words:** Dual Organizational Structure; Judicial Jurisdiction; Administrative District Court; Specialized Courts; Cross Administrative Court

---

(责任编辑:彭 鐔)