行政诉讼异地交叉审判的启示

朱新力　唐明良　葛宗萍

在选择法治的当代中国，司法改革成为人们津津乐道的话题，所提供的改革方案往往着眼于整体制度框架的变革，而中国基层社会中逐步开展并成熟起来的某些技术性变革，正以一种“润物细无声”的姿态，部分地实现着司法独立和司法公正。浙江省台州市尝试的行政诉讼管辖中的异地交叉审判探索或许正是这诸多变革中的一种，它带给我们的启示，恐怕不应仅仅停留于行政诉讼管辖的制度或者理论层面，更为重要的，让我们对司法改革的路径选择有一些新的思考。

异地交叉审判——背景、变革及其显性成果

按照《行政诉讼法》的规定，我国行政诉讼管辖的基本规则是：由最初作出具体行政行为的行政机关所在地的基层人民法院管辖第一审行政案件。而根据最高法院的司法解释，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或者社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件列入《行政诉讼法》第14条所称的“本辖区内重大、复杂案件”而由中级人民法院管辖。

制度的设计在确立行政诉讼管辖规则的时候主要着眼于便利当事人诉讼、便于人民法院调查执行以及均衡法院之间负担等功能考虑，并且，行政诉讼管辖制度在现实中确实也基本实现了上述初衷。但是，在我国目前的法治环境下，如此的制度设计却不期然引来了中国司法中的另外一个更为重要的难题：司法受到行政的极大干预，尤其是在由基层法院审理本县（市）政府作被告的行政案件中，来自政府（包括同级党委）的压力非常巨大。正是这样的难题促使行政诉讼管辖制度的革新——改革者们称之为“异地交叉审判”。

“异地交叉审判”的基本设计是：依法对被告是县级政府和重大集团诉讼(10人以上)的行政案件实行异地交叉审判，即由中院直接受理此类案件，受理后依法指定给被告所在地外的其他基层法院审判。具体操作步骤是：①对于被告为县级政府和10人以上集团诉讼案件，由原告直接向中级法院起诉，或者由基层法院移送中级法院管辖；②中级法院审查后，认为符合立案条件的，作出立案受理并确定由被告所在地之外某基层法院审判的裁定；③接受案件移交的法院，按照立案程序立案后进行审判；④通常采取就近原则和随机指定异地法院原则，以方便原告和防止滋生新的干扰。

如此变革，如同“蝴蝶扑闪”，尽管并未改

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

变整体管辖制度框架,却着实给台州市的行政审判带来了一场“暴风雨”。相关的统计数据足以显现该种“蝴蝶效应”:临海市人民法院2002年共受理本辖区内行政案件96件,行政机关败诉的仅1件,败诉率为1%。在实行异地交叉审判后,该市移送其他基层法院审判的行政案件有8件,政府败诉的有7件,败诉率为87.5%;而外县市移送该市法院审判的行政案件有2件,政府全部败诉,败诉率为100%。其他实行异地交叉审判地区的情况基本相似。

前后对比之强烈,身处其中的改革者们也是大吃一惊!当然,对于该组统计数据,也有必要予以客观审视:政府败诉率并不能与行政审判的公正度构成严格的正比关系。

从直观的层面,我们似乎可以作出判断:行政诉讼管辖制度的变革使得司法公正得以部分实现。那么,是否据此即可从逻辑上佐证,该种变革必然能成为司法改革的一种方式?要得出这样的结论,除了上述的显性成果,还必须探讨行政诉讼管辖制度的常规功能以确定异地交叉审判是否有足够的制度容量去承担司法改革的重任。另外,还需要在理论上论证该种变革确实能够促进司法公正。下文即以这两大问题展开。

“不能承受之重”?——行政诉讼管辖的常规功能及其异化

行政诉讼管辖制度的常规功能自然是便于当事人进行诉讼、便于法院审理和判决的执行、均衡法院之间的负担。这也是我国设计行政诉讼管辖规则的制度初衷。

不难理解,如果司法在制度层面不能获得独立,那么所谓的便利当事人诉讼、便利法院审理执行、均衡法院负担等等功能都缺乏其应有的实际意义。——对于老百姓而言,案子无法获得公正审判,即使法院在家门口,都是“于我如浮云”。在这样的制度背景下,我国行政诉讼管辖制度的功能发生了某种异化(本文使用这个语词不带有任何褒贬意蕴,或许用“超越”更为合适?)——承担起屏蔽行政干预、实现司法独立的功能。而“异地交叉审判”正担当了这一超常规的功能。

如此一来,行政诉讼管辖制度是否因为承载了过多的功能而不堪重负?应当说,此间的功能溢出现象是易于发现的:异地交叉审判在屏蔽行政干预的同时毫无疑问地加重了司法成本,包括由于异地审判带来的当事人诉讼成本以及法院的调查执行成本,使得诉讼管辖制度本源意义上的“两便”功能大大削弱,甚至与“两便”背道而驰。对于这种功能溢出,马上会有人提出反驳:这种司法成本的增加完全是出于当事人的自愿,是在两害(司法不公和异地参与诉讼带来的不便)相权取其轻之下的行为取向——“到法院打官司就希望能有一个公正的判决”。异地交叉审判的一位受益者的说法或许便是一种实在的公众心态。所以,如媒体所报道的,尽管程序变“复杂”了,打官司也要来回奔波,当地百姓却并不嫌其烦,甚至还满心喜悦。但是,作为追求理性的学术探讨,我们似乎还有必要追问:尽管司法成本的增加出于当事人的自愿,但这种额外的成本是否应当由他们来承担?换言之,让当事人来承担制度改革“副产品”的正当性何在?恐怕这是一个无解的难题,因为,在宏观的司法体制未作根本变革之前,屏蔽行政干预和增加司法成本是一对联体婴儿,甚或是一个硬币的两个方面,根本无法割舍。因此,行政诉讼管辖制度无法同时承受“两便”的常规功能和达致司法公正的异化功能,而只能在两者之间作出利益衡量,在利益衡量的基础上选择当下最为需要的功能。——事实上,异地交叉审判已经作出了此种选择。并且,在选择达致司法公正这个超常规功能的同时,“异地交叉审判”也尽量结合行政诉讼管辖的常规功能予以综合考量。比如说,在基本操作上,

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

案件由中院统一受理后并不直接由中院审理，而是交叉指定给基层法院予以审理，使诉讼管辖的“均衡法院负担”功能得以实现。

“无心插柳柳成荫”——异地交叉审判的社会学基础

异地交叉审判的实践使得行政诉讼管辖制度出人意料地承担起部分实现司法独立和司法公正的功能，从而成为司法改革的突破口之一。然而，不论是宪法还是人民法院组织法，都将人民法院的地位界定为“依法独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。——司法独立的问题在规范的宪政层面已经解决，因此，从规范分析的进路出发无法论证行政诉讼管辖制度承担司法独立功能的必要性。好在理论研究并非“华山一条路”，我们尝试着从另外一条进路去佐证异地交叉审判制度部分实现司法独立的必要性和可能性。

一个老生常谈的话题是，我国的司法系统按照行政建制逐级设立，政府在很大程度上控制着法院的钱、人、物。因此，行政干预司法成为司空见惯的现象，尤其是在各级政府作为被告的行政诉讼案件中，法院受到的压力非常巨大。仅仅就实行异地交叉审判的台州市而言，以下两个实例就很能说明上述问题：

例一：台州市下辖某县人民法院订立了如下的内部规则：凡是政府作为被告的案件（约占整个行政诉讼案件总量的5%），不管是非曲直，法院一律判决维持；政府以下（政府的工作部门以及乡镇政府等）的行政案件，一律依法公正审判（政府不得干预、说情）。如此一来，效果居然非常不错，行政机关一方败诉率很高，该法院后被评为全国先进，荣立集体一等功。

例二：在台州某市，法院的一个行政案件牵涉到一个单位，开庭前，市长打电话把法院院长找去，数落一顿后直接把传票扔给了院长：拿回去——胡闹！

这两个例子或是直接体现法院行政审判过程中承受的行政干预；或是折射出政府干预压力之下法院的无奈选择。这就是行政庭法官们面临的真实世界！而异地交叉审判实践正是试图让法官们从层层重压的“五指山”中解脱出来，在夹缝中寻求独立审判的空间，该种制度努力可以从法社会学的相关理论中得到解释。

在法社会学意义上，案件双方当事人以及审判者（第三方）构成了一个三角形的关系结构。三边关系的变动深刻地影响着案件的关系结构，而审判者的行为也因其关系结构的不同而不同。异地交叉审判通过改变案件的关系结构使得案件基本上能够在法律框架内解决。

结语——不是尾声

长途跋涉之后，我们有必要总结性地回应文章标题——异地交叉审判的制度实践究竟带给我们怎样的启示？以下两方面的启发在当下具有突出的实践意义和理论意义：

首先是司法改革的路径选择问题。在宏观的司法体制改革缺乏成熟时机彻底实现的情况下，利用既有的制度资源进行适当的技术改造以实现司法公正不失为一种可行的改革进路。当然，此种改革进路很多时候缺乏“根本性”，以异地交叉审判为例，其所针对的案件类型极为有限。因此，将这种改革进路定位为一种“历史范畴”或许更为合适，司法独立真正实现之日，就是异地交叉审判寿终正寝之时。

其次，就学术研究层面而言，社会实证方法应当可以成为有效的分析工具。以本文为例，在规范分析和逻辑推演中，我们无法理解作为独立审判组织的法院为何不能公正地审理当地的案件，也无法接受在普遍意义上承担“两便”功能的行政诉讼管辖制度居然部分地担当起保障司法独立的角色。而社会学方法的引入，使得这些问题豁然开朗。

（作者朱新力为浙江大学法学院教授，另两位均为浙江大学法学院宪法学与行政法学研究生/责编　良翠）

© 1994-2008 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net