

论行政管辖权

章剑生

[内容提要]行政管辖权是行政主体在行政程序法上的一项程序权力,它是行政主体之间就某一行政事务的首次处置所作的权限划分。本文从行政管辖权的概念、特征和确立行政管辖权的法理依据的角度对行政管辖权作为较为全面的界说,并从级别管辖、地域管辖和特别管辖三个方面讨论了行政管辖权的基本内容,最后分析了行政管辖权的冲突类型,并提出了解决行政管辖权的规则、程序。

[关键词]行政程序 行政管辖 管辖

行政管辖权的界说

行政管辖权是行政主体之间就某一行政事务的首次处置所作的权限划分。这种权限划分主要发生在纵向的同性质行政主体之间、横向的不同性质行政主体之间。对于行政主体来说,它是明确了某一行政事务应当由哪一个行政主体首次处置的问题。对于行政相对人来说,它可以确定受理处置行政事务的行政主体。虽然行政管辖权不涉及到行政事务的实体性处置,但它关系到行政主体能否公正、有效地处理行政事务。因此,现代法治国家都相当重视行政管辖权的法律化。[1]

行政权限划分的理论基础应当是权力能力的有限性,即任何国家权力有效行使的一个基本前提是划定权力主体适当的管辖权。一个什么都管辖的权力,结果往往是什么都管不了,也管不好。行政管辖权的现实基础是行政主体以层级制构建了一个重叠式的行政机构体系,作为国家行政权运作的组织架构。这种重叠式的行政机构体系形成了几个行政主体同时都可以管辖某一行政事务的状况。如果行政主体的管辖权不作必要的权限划分,则可能会形成行政主体之间行政管辖权的争议,从而影响行政权的有效行使。因此,行政管辖权作为行政程序法上一个重要的法律制度是确保行政权有效行使的重要前提。

行政管辖权具有如下法律特征:

1. 内部性。行政管辖权的内部性是指行政管辖权的法律效力范围限于行政主体系统之内,不涉及到行政相对人的实体权利。行政管辖权的内部性可以析解出如下内容:(1)行政管辖权是行政主体系统内行政事务处理的一种权限分配。行政权限的合理分配是行政主体有效行使行政权的前提;只有当行政主体根据其自身的能力承担相当的行政权限时,行政权的有效行使才能实现。因为,行政主体(作为复数)构成了一个纵横关系复杂的机构系统,而这个复杂的机构系统面临着广泛的、复杂的、多变的行政事务,只有在行政主体与行政事务之间划出一个个清晰、对应的管辖关系,才能使行政主体有效地管理行政事务。(2)行政相对人之间或者行政主体和行政相对人之间不得通过协议变更行政管辖权。行政管辖权是法律根据有关原则对行政权限所作的权力资源,具有法定性,因此,行政相对人不能通过自己的意思表示改变行政管辖权。但是,为了有效地行使行政职权,行政主体之间本着管辖便利的原则,可以通过法定程序改变行政管辖权,在程序法上这种法律现象称为管辖权转移。《煤炭行政处罚办法》第9条规定:“上级人民政府煤炭管理部门必要时可以处理下级人民政府煤炭管理部门管辖的煤炭行政处罚,也可以将自己管辖的煤炭行政处罚交由下级人民政府煤炭管理部门处理。下级人民政府煤炭管理部门认为重大、复杂的煤炭行政处罚需要由上级人民政府煤炭管理部门处理的,可以报请上级人民政府煤炭管理部门决定。”[2](3)行政相对人有权对行政主体行使管辖权可以提出异议。尽管行政管辖权属于行政主体系统内部的事务,但由于它与行政相对人的合法权益有关,因此,在行政相对人认为行政主体对与其有关的事务行使管辖权可能影响其合法权益时,应有权提出行政管辖权异议。行政主体对于行政相对人提出的行政管辖权异议,应当在法定期限内进行审查,并依法作出异议是否成立的决定。基于行政效率的要求,行政相对人对行政主体关于管辖权异议的决定不得行使行政复议和行政诉讼权。
2. 排它性。行政管辖权的排它性是指任何一项行政事务只能由一个行政主体行使管辖权,从而确保行政主体行使行政职权的有效性。行政管辖权的排它性具有如下内容:(1)行政主体对某一行政事务行使管辖权后,就排除了其他任何机关对该行政事务同时行使管辖权,因此,行政管辖权的排它性又可以称之为独占

性。行政管辖权这种排它性的法理基础是防止多个行政主体对同一行政事务作出互相矛盾的行政决定，从而丧失了行政决定的可执行性。（2）如行政主体受理了不属自己管辖的行政事，应当移送至有管辖权的机关。这要求行政主体对已经受理的行政事务，经审查如认为不属于自己管辖范围的，应当移送至有管辖权的行政主体，不得退回行政相对人。因为行政主体受理了不属自己管辖的行政事务，因其行政权限的原因难以正确、有效地作出处理决定。行政主体如不顾没有行政管辖权的法律依据行使行政职权，可能会损害行政相对人的合法权益。（3）行政主体不得对同一行政事务行使两次以上的管辖权。这可以分为两种情况：其一是同一行政主体对同一行政事务不得行使两次以上的管辖权；其二是不同的行政主体对同一行政事务行使两次以上的管辖权。禁止重复行使行政管辖权的法理基础是防止行政主体利用行政管辖权加重行政相对人的不利负担。我国行政处罚法中关于对同一行政违法行为行政机关不得给予两次以上的行政处罚的规定，正是基于这样的法理基础。[3]

3. 程序性。行政管辖权的程序性是指行政管辖权只是解决某一行政事务应当由哪一级中的哪一个行政主体处理的问题，因此行政管辖权是行政主体的行政程序权力。行政管辖权的程序性具有如下内容：（1）行政管辖权不处理行政相对人的实体权利。我们知道，行政管辖权指哪个行政主体有资格管辖某一行政事务，因此它只解决行政主体管辖某一行政事务的主体资格问题。对于行政相对人的实体权利处置必须根据相应的行政实体法。虽然行政相对人依法可以对行政主体的行政管辖权提出异议，但不是因为行政主体处置了其实体权利，而是他认为行政主体无权处理其行政法上的实体权利。（2）行政主体有时超越行政管辖权并不必然导致行政行为无效。由于行政管辖权并不处置行政相对人的实体权利，因此，一个超越行政管辖权的行政主体作出了与一个有管辖权的行政主体相同的行政决定，如果通过法定程序由有行政管辖权的行政主体加以追认的话，该行政行为应当仍然有效。另外，基于紧急情况无行政管辖权的行政主体作出的行政决定，也应当视为超越行政管辖权无效原则的例外。（3）对行政管辖权可以作出统一的规定。既然行政管辖权是一个程序性权力，各行政主体在行政管辖权上必然具有许多共性，这些共性构成了对行政管辖权作出统一规定的法律实证基础。许多国家在行政程序法典中对行政管辖权作出的规定，都是基于这一法律理由。

（三）行政管辖权的理论依据

行政管辖权如何确定更多的是基于人们对行政事务的主观认识。为了防止人的这种主观认识发生偏差，我们有必要为行政管辖权的确立和分配提供法理基础，以确保行政管辖权在法律化过程中的正当性。从现代社会科学的理论看，可以用来解释行政管辖权的法理基础至少有：

1. 社会分工理论。人类社会的发展从总的趋势上是呈复杂、多变的势态。由于人的能力的有限性使个人管理社会事务在总量上也被限制了。自亚当·斯密提出劳动分工以来，社会分工理论一直为社会学家所关注，成为解释社会现象的一种经典理论。社会为什么要分工？社会学家涂尔干是这样解说的：“社会容量和社会密度是分工变化的直接原因，在社会发展的过程中，分工之所以能够不断进步，是因为社会密度的恒定增加和社会容量的普遍扩大。”[4]们知道，行政权从性质上讲它是行政主体管理社会秩序的手段，古代社会关系简单，政府管理的事务不多，如中国古代历朝中央政府一般只设六部，到县级就没有现在政府那样设置了上下对口的几十个部委办局。西方国家也是如此，如英国“有人曾说‘直到 1914 年 8 月，除了邮局和警察以外，一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在。’”[5]因此，行政管辖权并不为人们所重视。但是，现代社会因工业革命的巨大成功带来的整个社会发生深刻的变化，当行政主体面临着越来越多的行政事务时，人们意识到解决这一问题的最佳方案是在专业化分工的基础上增设行政机构和人员。于是，行政机构的在数量的增加成为强化国家对社会管理的重要指标。如我国在 1982 年国务院部委、直属机构、办事机构为 100 个，1988 年国务院部委有 45 个，非常设机构 75 个。[6]这与当时我国改革开放政策之后行政事务剧增的现实有关。因此，只要在行政管理中存在着分工的必要性，那么行政管辖权作为一个程序法律制度也就必不可少。

2. 有限政府理论。有限政府理论是宪政理论的重要组成部份。“宪政的核心特征就是对国家权力的法律限制。”[7]这种有限性不仅体现在政府与社会之间，而且也体现在政府职能部门之间权力的分配上。从行政权所处的地位看，它至少有三个法律关系涉及到它的权力管辖范围的确定：其一是行政权与立法权和司法权

的关系；其二是行政权与公民权的关系；其三是行政权之间的关系。这三个法律关系都涉及到法律如何确定行政权的管辖范围。因此，从有限政府理论为基点，我们可以推出如下结论：每一个行政权都应当有其明确的、并由法律预先设定的管辖范围，才能确保行政权的有效行使。由此我们不难发现，在全能政府下行政管辖权是不可能受到应有的重视，其结果往往是凡有利可取的行政事务，行政主体争管辖权；无利可图的行政事务管辖权，行政主体往往是互相推诿，或者把管辖责任推向社会大众，如“保护耕地，人人有责”之类口号便是典例。当然，强调行政管辖权并不是要让行政主体都恪守“各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜”的古训。由于行政实践中这种现象无法避免，因此，与行政管辖权相关的行政协助成了弥补行政管辖权所带来的缺陷的具体法律制度之一。

3. 行政效率理论。在“管得最少的政府就是最好的政府”的年代里，自由市场经济机制导致了社会对行政权的效率并不关注，行政法的基本功能是消极地限制行政权不要伸入公民的权利范围。这是保障公民权利的最好方法。但是，20世纪后，社会现代化过程客观上要求行政权高效率的运行，以满足行政主体协调日益复杂的社会关系的需要，因此，行政权如何配置成了提高行政效率的关键。现代社会是一个效率社会，效率也是现代社会发展的基本价值目标。“既然效率是社会的美德，是社会发展的基本价值目标，那么，法律对人们的重要意义之一，应当是它通过界定人们参与社会资源配置的权利，为人们实际配置资源提供必不可少的手段，从而实现效率的极大化。”[8]通过法律规定行政管辖权正是为了满足行政效率的要求。行政管辖权所要解决的一个根本问题是每一件行政事务都应当纳入一个相应的行政主体的行政权范围内，任何一个行政主体对于自己管辖权范围内的行政事务，必须依法、及时处理，从而维护社会发展所需要的正常的社会秩序。

二、行政管辖权的内容

（一）级别管辖

级别管辖是指行政主体系统中确定上下级行政主体之间首次处理行政事务的分工和权限。我国的行政主体根据行政区域的划分，一般分设为四级，即中央、省、市和县。对于这四级行政主体的级别管辖如何确定，我国法律、法规和规章往往只有原则的规定，如《行政处罚法》第20条规定：“行政处罚由违法行为发生地的县级以上人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的除外。”《反不正当竞争法》第3条第2款规定：“县级以上人民政府工商行政管理部门对不正当竞争行为进行监督检查；法律、行政法规规定由其他部门监督检查的，依照其规定。”从这些规定看，只要属于其权限范围内，从中央到地方各级行政机关似乎对于某一的行政事务都具有管辖权。实践中“有利可图的互争管辖权，无利可得的互推管辖权”的现象是否与上述立法不科学有关？我的回答是肯定的。

在我国行政法学理论上，有学者从法理上将以下五个因素列为确定级别管辖权的标准：（1）相对人的法律地位或级别；（2）对公共利益的影响程度；（3）对相对人权利义务的影响程度；（4）标的物的价值；（5）涉外因素。应当说，这几个标准对确定级别管辖具有较好的指导意义，但也存在着标准缺乏可操作性、理论欠缺正当性等方面的不足，如在相对人的法律地位或级别的标准中，它被解释为“相对人的法律地位较高，则由较高层次的行政主体来管辖；相对人的法律地位较低，则由较低层次的行政主体管辖。”[9]以这样的表述作为确定级别管辖是否符合平等原则，仍有较大的理论探讨空间。[10]

确定级别管辖的标准既要确保行政主体有效处理行政事务，又不能背离法治的精神。虽然具体的国情需要我们加以考虑，但我们不能迁就落后的现实。我认为确定级别管辖的原则应当是：

1. 所有的行政事务应当由县、市级行政主体处理。确立此原则的理由是，首先，县、市级行政主体接近需要处理的行政事务的发生地，了解当地的民风民情，能够充分考量与所处理的行政事务相关的各种因素，从而使行政相对人和当地民众接受所作出的行政决定。其次，在实践中，提高行政事务管辖的级别与行政相对人所承受的负担是成正比的，因此，将行政事务的管辖级别确定为县、市级行政主体，可为行政相对人行使权利提供许多便利条件，从而减轻行政相对人的经济负担。再次，社会心理学认为：“空间上的距离越小双方越接近，则往往容易引为知己，尤其在交往的早期阶段更是如此。因为地理上的接近使互相接触的

机会更多，相互之间更容易熟悉对方。”[11]因县、市级行政主体与行政相对人共同生活在双方能接触、了解的一个不大的社会圈内，双方具有共同的社会习俗、价值观念等认知基础，有利于行政事务的处理决定的执行。

2. 省级以上行政主体进行业务政策领导。首先，省级以上的行政主体的工作人员一般具有较高的业务素质 and 政策水平，掌握的信息比较丰富，有条件对下级行政主体处理行政事务提供业务和政策的指导。其次，虽然省级以上行政主体不具有县、市级行政主体与行政事务发生地之间那种互相了解、熟悉的客观条件。省级以上的行政主体可能会拥有远远大于县、市级行政主体的行政职权，但是，权力的大小与公民的服从程度从来不是成正比的，经验往往可以颠覆意识形态的逻辑。正如有学者所说：“对于任何一种权力的考察，在福柯看来，应当是在微观层面，应当在权力运作的末梢，在一种权力与另一种权力交界的地方；只有在这里，我们才能真正了解权力是如何实现的。”[12]再次，省级以上行政主体不介入具体行政事务的处理，可以用更多的时间来考虑宏观的行政管理问题，制定更加切实可行的公共政策，以指导下级行政主体的行政执法活动。如果省级以上的行政主体经常陷于琐碎、繁杂的行政事务中，可能难以发挥上级行政主体应有的作用。

3. 例外情形应当以法律、法规为准。例外情形是指以上述两原则不能确定有效的级别管辖，需要作出变通规定时各种客观情形。为了确定级别管辖的可行性，法律、法规可以作出相应的变通规定。从各国立法和我国的行政执法实践看，例外情形主要有：（1）涉外的行政事务。（2）县、市级行政主体提请处理的行政事务，如因地方保护势力的干扰导致其无法开展正常的行政事务的处理活动，通过法定程序提请省级以上行政主体行使管辖权。（3）涉及两县或两市以上的行政事务，当地县、市级行政主体无法处理的行政事务，如有的环境污染引起的行政事务，经常是涉及到两个以上的行政区域，甚至省级行政区域，在这样的情况下，变通级别管辖权是非常必要的。

（二）地域管辖

地域管辖是指行政主体系统中确定同级行政主体之间首次处理行政事务的分工和权限。任何一个行政主体都有其独立的行政管辖区域，但是，在其管辖的行政区域内，由于行政事务的繁杂而导致的分工，在行政主体之间因行政事务的管辖权会出现交叉、重叠。如我国产品质量法规定，县级以上地方人民政府管理产品质量监督工作的部门负责本行政区域的产品质量监督管理工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责产品质量监督管理工作。[13]这种行政管辖权的交叉、重叠现象可以说是确立行政事务地域管辖权的现实基础。为了确保行政主体有效地行使行政管辖权，科学地划分行政事务的地域管辖权相当必要。

确定地域管辖权的原则应当是：

1. 行政主体独占行使管辖权。独占行使管辖权是指某一行政事务所确定的管辖权只能归属于一个行政主体，一般不能确定为两个以上行政主体共同管辖。在行政实践中，一个行政事务如为法律确定为由两个以上的行政主体行使管辖权，可能是立法者出于加强行政管理良好愿望或是受制客观条件所表现出的无奈。这一原则的法律意义在于，它可以提高行政主体的责任心，避免行政管辖权的互相推诿。

2. 行政主体便利行使管辖权。便利行使管辖权是指行政主体能以最低的成本管理行政事务。如行政事务发生地往往存在着可以证实该行政事务的主要证据，从便利性的角度出发，地域管辖权一般都由行政事务发生地的行政主体管辖，这便利具有行政管辖权的行政主体收集证据，走访证人。我国行政处罚法确立的地域管辖就是以“违法行为发生地”为依据。[14]这一原则的法律意义在于，它既有利于行政主体减轻行政管理的成本，也有利于行政相对人通过行政主体保护自己的合法权益。

3. 行政主体有效行使管辖权。有效行使管辖权是指确定行政事务的管辖权能确保行政主体实现行政职权的目的，从而产生有利于社会发展的正常秩序。行政主体对行政事务行使管辖权，从经济学的角度上讲，它是为社会提供公共产品，这些公共产品包括秩序、安全等。因此，有效行使管辖权要求行政主体必须将行政职权限制在公共产品的生产和供给，否则必然导致行政职权的滥用。也就是说，要确保行政主体有效地行使管辖权，其管辖的事务必须严格限于公共领域，不能涉足于私人领域，更不能与私人争利。这一原则的法律意义在于，必须严格划定政府的职能，才能有效地确立行政管辖权。

（三）特别管辖

特别管辖是级别管辖权和地域管辖权的一种例外。在行政实践中，如我们严格遵循级别管辖权和地域管辖权的原则确立行政管辖权，有时无法解决行政管辖权中所出现的特殊问题。于是，有必要在级别管辖和地域管辖之外创设一种特别管辖权，以弥补行政管辖制度的缺陷。

特别管辖主要有：

1. 共同管辖。共同管辖是指两个以上的行政主体对同一行政事务都具有法定的行政管辖权。共同管辖可以分为两种情况：其一，不同质的行政主体对同一行政事务具有共同的管辖权。如《音像制品管理条例》第4条规定，国务院文化行政部门和广播电影电视行政部门共同组成音像制品内容审核机构主管全国音像制品内容的审核工作。^[15]根据这一规定，全国音像制品内容的审核工作由国务院文化部和广电部共同管辖。在这种情况下，行政主体作出的具体行政行为应当共同署名。如果是分别作出具体行政行为，则不属于共同管辖的情形。其二，同质行政主体对同一行政事务具有共同的管辖权。如《司法行政机关行政处罚程序规定》第9条规定：“对同一违法行为，两个以上的司法行政机关都有管辖权的，由先立案的司法行政机关管辖。”^[16]在这种情况下，只能由其中的一个行政主体行使管辖权。从行政实践看，共同管辖经常是导致行政管辖权冲突的重要根源之一，因此，我们在立法时应当尽可能避免共同管辖。
2. 移送管辖。移送管辖是指已经受理行政事务的行政主体因没有法定的管辖权，依法将此行政事务移到有管辖权的行政主体处理的一种管辖制度。如《医药行政处罚程序暂行规定》规定：“医药行政机关对行政违法案件立案后，发现不属于本行政机关管辖的，应当及时将案件及有关材料移送有管辖权的行政机关。”^[17]移送管辖是对无管辖权的行政主体已经受理的行政事务作出的一种管辖权处置，也是行政行为合法性的保障。如有管辖权的行政主体拒绝受理所移送的行政事务，则会引起管辖权冲突。
3. 指定管辖。指定管辖是指上级行政主体将某一行政事务依法指定给某一行政主体管辖的一种管辖制度。指定管辖可以分为两种情况：其一，某一行政事务处于无行政主体管辖或者有管辖权的行政主体因客观原因不能行使管辖权时，由上级行政主体指定某一行政主体行使管辖权。其二，两个以上的行政主体对同一行政事务都主张具有管辖权或者都主张没有管辖权时，由上级行政主体指定某一行政主体行使管辖权。如《国家外汇管理局检查处理违反外汇管理行为办案程序》第6条规定：“违反外汇管理行为涉及两个以上外汇局管辖的，应就管辖权协商解决。无法协商解决的，由其共同上级局指定管辖。”^[18]指定管辖是行政管辖的一种补充性制度，目的是每一项行政事务都能及时、有效地得到处理。

三、行政管辖权的冲突及其解决

行政管辖权的冲突是行政领域中经常发生的现象，^[19]但我国解决行政管辖权冲突的正式法律制度是缺失的。对于行政管辖权的冲突，我们现有的规定通常是：先由行政管辖权冲突的双方协商解决，协商不成的，由其共同的上级行政机关指定管辖。然而，上级行政机关根据什么原则，标准和程序行使指定管辖权，外人却不得而知。这与法治行政的基本要求相距甚远。因此，从法理上论证行政管辖权的冲突及其解决的程序很有必要。

（一）行政管辖权冲突类型

根据现有法律规定和行政实践，行政管辖权的冲突类型主要有：

1. 同级不同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突。如关于音像制品的管理，如涉及到非法出版的音像制品由文化部门管理，但如果是淫秽的音像制品则由公安部门管理。如果文化部门查处了淫秽的音像制品，则与公安部门在音像制品管理上发生了管辖权的冲突。类似这种行政管辖权的冲突，在工商部门和质量技术监督部门因产品质量的管理问题上也有发生。
2. 同级同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突。这种行政管辖权的冲突原因主要是：因行政事务涉及到两个以上的行政区域，使这两个行政区域中对此行政事务都有法律上管辖权的行政主体或者都行使行政管辖权，或者都不行使行政管辖权。如在河南省与山东省交界的河南省台前县与山东省的阳谷县，由于行政区划的多次变动、两地居民私下变更土地承包权等种种原因，造成这里土地归属与使用混杂不清、“你中有

我、我中有你”的混乱局面，往往是河南人在山东办企业，山东人在河南厂子。对两地的小造纸企业的污染查处，台前县和阳谷县的环境保护部门都有行政管辖权。^[20]如果两县的环保部门都想管，或者都不想管，则构成了行政管辖权冲突。

3. 不同级同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突。行政主体以层级制作为行使行政权的基本方式，但这种层级制的运转必须以行政主体上下级之间作必要的分工为前提。如对省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。而在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可由市、县人民政府批准。^[21]如国务院就已批准的农用地转用范围内的具体建设项目用地作出审批，则构成了不同级同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突。

4. 不同级不同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突。这类行政管辖权的冲突并不多见。如衡水市枣强县电力局因不服衡水市工商行政管理局作出的处罚决定，于2000年8月4日向衡水市人民政府申请行政复议。衡水市人民政府以被申请人未在法定期限内提交《复议答辩书》和有关证据材料，作出了撤销了此处罚决定。衡水市工商行政管理局之所以不答辩、不提交有关证据材料，这因为它认为根据《国务院批转国家工商行政管理局体制改革方案的通知》和国家工商行政管理局《关于行政复议案件管辖权问题的答复》，认为工商行政管理局省级以下实行垂直领导体制后，省级以下人民政府对工商行政管理局的具体行政行为不具有行政复议的管辖权，因此，它在2000年8月11日向衡水市人民政府提交了行政复议案件管辖权异议。^[22]这是一种比较典型的不同级不同职能的行政主体之间的行政管辖权冲突，但在行政实践中并不多见。

（二）行政管辖权争议解决规则

1. 行政管辖权争议裁决及时规则。现代社会行政以效率为原则，达成增进人民福利的目的。行政管辖权争议导致行政权被搁置，导致行政主体难以通过行政权实现行政的目的，因此，必须及时解决行政管辖权的争议。及时应当包含如下内方面的内容：（1）应当设置行政管辖权争议解决的相关期限。这些期限应当包括提起争议裁决的期限、作出争议裁决的期限等。（2）与行政管辖权争议有关的行政主体应当及时履行解决争议的义务，如行政主体因管辖权发生争议后，应当在法定期限内将争议提交到有权裁决的机关，否则，有关机关可以追究行政主体负责人的法律责任；再如有权裁决行政管辖权争议的行政主体应当在法定期限内尽快作出裁决，没有法定时由，不得延长裁决作出的期限。（3）为了确保行政管辖权争议及时获得裁决，应当允许行政相对人有提出要求裁决行政管辖权争议的权利。如台湾《行政程序法》第14条规定：“前项情形，人民就其依法申请之事件，得向共同上级机关申请指定管辖，无共同上级机关者，得向各该上级机关之一为之。受理申请之机关应自请求到达之日起十日内决定之。”确认行政相对人这一权利，有利于防止行政主体怠于行政，从而提高行政效率，并确保公共利益和民众的利益不因行政管辖权争议而受到损害。

2. 行政管辖权争议一裁终局规则。行政管辖权争议裁决就性质而言，它是一种解决行政程序僵局的方式，不涉及行政相对人实体利益的重新分配。因此，应当遵守“一裁终局”的规则，以免行政管辖权长时间地处于不确定的状态。一裁终局意味着：（1）无论是行政主体还是行政相对人，即使对行政管辖权争议裁决不服，也不再为其提供救济的法律程序，行政管辖权争议即产生不可变更的执行力。（2）行政管辖权争议裁决一经作出并送达到相关的行政主体和行政相对人，即产生了不可再争的执行力。（3）如果行政相对人认为行政主体作出的管辖权裁决违法，可以作为不服具体行政行为而提起行政救济的一个附带的理由，请求行政复议机关或者法院审查。如行政相对人对行政管辖权争议裁决异议成立，则该具体行政行为应当认定为有瑕疵的行政行为。

3. 行政管辖权争议裁决书面规则。行政管辖权争议裁决系要式行政行为，必须以书面形式为之。书面规则要求：（1）行政管辖权争议裁决必须符合行政主体公文制作的要求，以文字的形式承载行政管辖权争议的全部内容，不得以其他形式记录与行政裁决有关的内容。（2）行政管辖权争议裁决书必须以法定程序送达相关的行政主体和行政相对人，否则，该裁决书不产生法律效力。（3）行政管辖权裁决书如发生文字书写、计算、标点符号运用等错误，除非这种错误会使人得出相反的结论，否则对该裁决书的效力不产生影响，作出裁决的行政主体可以自行更正即可，（4）在行政紧急的情况下，行政主体可以口头的形式作出行政管

管辖权争议裁决，但事后应当制作裁决书或者书面记录存档备查。

（三）行政管辖权争议解决程序

1. 申请或提交。申请是指行政相对人认为行政管辖权争议影响其合法权益而向有关行政主体提出裁决的请求；提交是指行政管辖权争议的一方行政主体向有关行政主体提出要求裁决的意思表示。为了确保行政效率，法律应当明确规定行政相对人或者行政主体应当在行政管辖权发生后的法定期间内申请或提交裁决书。申请或提交是行政管辖权争议解决程序的开始。虽然它需要符合条件才能启动程序，但设置这一程序的基本指导思想是尽可能减少启动此程序的条件，提高启动此程序的便利性。

2. 书面审理。书面审理是指行政管辖权争议裁决机关仅就案件的书面材料真实性、合法性进行审查。这里的书面材料是指申请人或者提交人就行政管辖权的争议所提供的有关证据、规范性文件以及其他相关材料。它是与言词审理相对的一种审理方式。确立书面审理方式的理由主要是基于行政效率的需求。行政管辖权争议所涉及到的事实一般并不复杂，因此，通过书面审理方式完全可以达到审理的目的。

3. 作出裁决。作出裁决是指行政管辖权争议裁决机关在查明争议事实的基础上，运用法律对行政管辖权争议作出的决定。为了确保行政效率，法律应当规定行政管辖权争议裁决机关作出裁决的法定期限。这个法定期限自接到要求对行政管辖权争议裁决之日起 10 天为宜。行政管辖权争议一经作出，应当按法定程序送达行政相对人和行政主体。

注：

[1] 如《瑞士行政程序法》、《奥地利行政程序法》、《德国行政程序法》等都专门规定了行政管辖权的问题，我国台湾《行政程序法》以专节规定了行政管辖权。

[2] 《煤炭行政处罚办法》（煤炭工业部 1997 年 5 月 19 日）

[3] 《中华人民共和国行政处罚法》第 24 条规定：“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。”

[4] （法）埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠东译，生活·读书·新知三联书店 2000 年版，第 219 页。

[5] （英）威廉·韦德：《行政法》楚剑译，中国大百科全书出版社 1997 年版，第 3 页。

[6] 王金年：《中国大精简—第四次机构改革现状及思考》，济南出版社 1998 年版，第 1—2 页。

[7] 刘军宁：《市场与宪政》，载《市场逻辑与国家观念》（公共论丛），生活·读书·新知三联书店 1995 年版，第 22 页。

[8] 万光侠：《效率与公平——法律价值的人学分析》，人民出版社 2000 年版，第 235 页。

[9] 叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社 1996 年版，第 90—92 页。

[10] 我国诉讼法中级别管辖理论是值得反省的。以诉讼主体的行政级别、社会地位和争议标的等作为确定级别管辖的标准，实质上是反法治理念的。1974 年美国的水门（Watergate）事件中，哥伦比亚特区的联邦地区法院（相当于我们的基层人民法院）对此案行使了管辖权，并向尼克松总统发出了要求其交出录音磁带的传票。在我国法律文化背景下，这种做法确实匪夷所思。

[11] 时蓉华编著：《社会心理学》，上海人民出版社 1986 年版，第 268 页。

[12] 苏力：《送法下乡——中国基层司法制度研究》，中国政法大学出版社 2000 年版，第 36 页。

[13] 《中华人民共和国产品质量法》第 6 条第 2 款。

[14] 《中华人民共和国行政处罚法》第 20 条规定：“行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的除外。”

[15] 《音像制品管理条例》（国务院 1994 年 8 月 25 日）

[16] 《司法行政机关行政处罚程序规定》（司法部 1997 年 2 月 13 日）

[17] 《医药行政处罚程序暂行规定》（国家医药管理局 1997 年 8 月 7 日）

[18] 《国家外汇管理局检查处理违反外汇管理行为办案程序》（国家外汇管理局 1997 年 4 月 8 日）

[19] 如九江长江大桥连通江西九江市和湖北黄梅县，为了方便两岸的百姓，2000 年 3 月 25 日开通了一条跨省公交线。然而，不到一个月湖北省黄冈市交通局运管处向隶属城建部门的公交公司下达了《交通违法行

为通知书》，不允许公交公司“擅自经营”。之后，为了证明线路的“性别”及行政管辖权归本部门所有，交通、城建两家部门针尖对麦芒——都搬出了有利己方的部门行政规章，并向各自的省厅乃至国家交通、建设两部汇报。而黄冈市人民政府也没有出面就管辖权作出裁决。沈小平：《部门利益公众利益谁大》，《法制日报》2000年11月20日。

[20] 黄勇：《严查环境违法行为专项行动，跨省联合严打小造纸》，www.pepoledaily.com.cn/GB/huanbao/55/20010622/495218.html

[21] 参见《中华人民共和国土地管理法》第44条。

[22] 张惠军、张辉：《本是强行销售为何查处艰难衡水市工商局反垄断受挫》，www.yzdsb.com.cn/20010627/ca1531.htm