

论行政复议自我管辖的保留与扩张

卞修全
中国政法大学

摘要 最新一次的《中华人民共和国行政复议法》修改，确立了行政复议相对集中管辖的体制，便利了行政相对人申请行政复议，有利于案件的公正审理。但自我管辖的保留与扩张，与现代法治精神相悖，应该尽快废止，将省部级行政机关的自我管辖转归国务院管辖，并赋予行政相对人向人民法院提起行政诉讼的选择权，同时设立专职的行政复议机构，以消除司法行政机关自我管辖的风险，并在机构设置上保障国务院能有效管辖以省部级行政机关为被申请人的行政复议案件。

关键词 自我管辖 保留 扩张 废止

DOI <https://doi.org/10.6914/tpss.060303>

文章编号 2664-1127.2024.0603.39-47

收文记录 收文：2024年5月6日；修改：2024年5月7日；发表：2024年6月30日。

引用本文 卞修全. 论行政复议自我管辖的保留与扩张 [J]. 社会科学理论与实践, 2024, 6(3):39-47. <https://doi.org/10.6914/tpss.060303>.

社会科学理论与实践 ISSN 2664-1127 (print), ISSN 2664-1720 (online), 第6卷第3期, 2024年6月出版, 电子信箱:wtocom@gmail.com。

Discussing the Preservation and Expansion of Self Jurisdiction in Administrative Reconsideration

Xiuquan BIAN

China University of Political Science and Law

Abstract With the rapid development of society and the economy, as well as the continuous advancement of technology, the demand for high-quality applied technical talents is increasing. Applied technology universities are gradually becoming important bases for cultivating such talents. This paper takes T University as an example to analyze the current status and existing problems in the management of its teaching practice funds and proposes corresponding improvement strategies. The research found that T University has issues such as unreasonable allocation of teaching practice funds, lack of supervision during the usage process, and an incomplete performance evaluation system. To address these problems, this paper suggests establishing a unified budget performance evaluation system, enhancing the transparency and traceability of fund usage, introducing multiple funding sources, improving the allocation method of funds, and strengthening information technology construction. By implementing these measures, the efficiency of teaching practice fund usage can be improved, the allocation of teaching resources optimized, the overall teaching quality and educational level enhanced, and a solid foundation provided for cultivating high-quality applied technical talents.

Keywords Self-jurisdiction, retention, expansion, repeal

Cite This Article Xiuquan BIAN. (2024). Discussing the Preservation and Expansion of Self Jurisdiction in Administrative Reconsideration. *Theory and Practice of Social Science*, 6(3):39-47. <https://doi.org/10.6914/tpss.060303>

© 2024 The Author(s) *Theory and Practice of Social Science*, ISSN 2664-1127 (print), ISSN 2664-1720 (online), Volume 6 Issue 3, published on 30 June 2024, by Creative Publishing Co., Limited, <https://ssci.cc>, <https://cpcl.cc>, E-mail: wtocon@gmail.com, kycbshk@gmail.com.

我国现行的行政复议制度是作为行政诉讼的配套制度于1990年建立的。我们知道，我国的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）1989年颁布，1990年10月1日正式施行。1990年12月24日，国务院发布了《行政复议条例》。1994年10月9日，国务院发布了《关于修正〈行政复议条例〉的决定》，对该行政法规进行了修改。1999年4月第九届全国人大常委会第九次会议颁布了《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》），使行政复议脱离行政诉讼配套制度框架，建立起独立的国家行政复议制度。行政复议制度确立以来，对纠正行政违法与不当行为，化解行政争议，起到了十分积极的作用，也暴露了很多问题，同时由于社会环境的变化，原制度中的一些内容也逐渐跟不上时代的发展，于是，全国人大常委会先后对《行政复议法》进行了三次修改^[1]。其中2023年9月1日的最新一次修改是一次全面修改，其中颇多亮点，尤以管辖体制的改进中相对集中管辖的设计便利了行政相对人申请行政复议，有利于改变同案不同判的尴尬结果，将更有利于行政复议作用的发挥；但是管辖体制的改进也有不彻底的地方，其中最不符合现代法治精神的就是行政复议自我管辖的保留与扩张。

一、行政复议管辖体制的改进

最新修改的《行政复议法》（以下简称新《行政复议法》）对行政复议管辖体制最亮眼的改进是将旧的选择管辖改为相对集中管辖。

1999年颁布并经2009年、2017年两次修改的旧的《行政复议法》（以下简称旧《行政复议法》）确立的行政复议管辖体制很乱，既有选择管辖，又有单一管辖，还有特殊管辖。该法第十二条第一款规定，对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。这就是说，除了本法其他法条另有规定的以外，对作为最主要行政执法主体的县级以上地方各级人民政府工作部门作出的具体行政行为，本级人民政府和上一级主管部门都有管辖权，由申请人选择。第十二条第二款规定，对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议。第十三条规定，对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级地方人民政府申请行政复议。对省、自治区人民政府依法设立的派出机关所属的县级地方人民政府的具体行政行为不服的，向该派出机关申请行政复议。这实际上规定了垂直领导机关、国家安全机关、县级以上人民政府、省级人民政府派出机关的单一管辖。第十四条规定了省部级行政机关的自我管辖与国务院的二次管辖，即：对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的，可以向人民法院提起行

政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依照本法的规定作出最终裁决。第十五条第一款规定了上述规定以外的特殊管辖：对县级以上地方人民政府依法设立的派出机关的具体行政行为不服的，向设立该派出机关的人民政府申请行政复议；对政府工作部门依法设立的派出机构依照法律法规或者规章规定，以自己的名义作出的具体行政行为不服的，向设立该派出机构的部门或者该部门的本级地方人民政府申请行政复议；对法律法规授权的组织的具体行政行为不服的，分别向直接管理该组织的地方人民政府、地方人民政府工作部门或者国务院部门申请行政复议；对两个或者两个以上行政机关以共同的名义作出的具体行政行为不服的，向其共同上一级行政机关申请行政复议；对被撤销的行政机关在撤销前所作出的具体行政行为不服的，向继续行使其职权的行政机关的上一级行政机关申请行政复议。为了避免申请人无法确定行政复议机关，便于他们提出行政复议申请，第十五条第二款规定，对上述五类案件，申请人也可以向具体行政行为发生地的县级地方人民政府提出行政复议申请，县级人民政府对于其接受的复议申请应当作出判断，对于自己有权管辖的案件应当受理，对于自己无权管辖的案件应当在接到申请之日起7日内转送有权的复议机关，并告知申请人。

这种多头共管的混乱管辖体制，让老百姓很难找准行政复议机关^[2]，不便于他们申请行政复议，而且众多机关都拥有行政复议管辖权，造成各个机关之间相互推诿扯皮，或者导致案件无人受理，严重影响了行政复议的内部监督功能^[3]。不仅如此，“受行政复议管辖权过于分散的影响，对于同一行政复议案件，往往有两个行政机关享有复议管辖权。虽然都是依据相关行政法律规范审理行政案件，但不同的复议机关对于法律的适用、事实的认定、程序的选择等仍然存在诸多不同，容易导致同案不同判”^[4]，很难保证案件的客观公正审理，也容易损害行政复议的公信力。

正是基于以上考虑，新《行政复议法》对以往的行政复议管辖体制进行了改进，建立了以县级以上人民政府为主要复议机关的相对集中的行政复议管辖体制。新《行政复议法》第二十四条第一款规定，县级以上地方各级人民政府管辖下列行政复议案件：（一）对本级人民政府工作部门作出的行政行为不服的；（二）对下一级人民政府作出的行政行为不服的；（三）对本级人民政府依法设立的派出机关作出的行政行为不服的；（四）对本级人民政府或者其工作部门管理的法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为不服的。第三款规定，省、自治区人民政府依法设立的派出机关参照设区的市级人民政府的职责权限，管辖相关行政复议案件^[5]。这就将大多数的行政复议案件归于县级以上人民政府和地位类似于地级市人民政府的地区行政公署管辖。这样，既便于老百姓申请行政复议时找准行政复议机关，又有利于案件的集中统一审理，减少不同行政复议机关推诿扯皮和“同案不同判”情况的发生。但是，由于种种原因，新《行政复议法》对管辖体制的改进并不彻底，表现在规定了直辖市、设区的市人民政府工作部门按照行政区划设立的派出机构作出的行政行

为不服的案件的市、区两级人民政府的选择管辖（第二十四条第四款），保留了国务院部门对部分案件的管辖（第二十五条），保留了海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和比照实行垂直领导的税务、国家安全机关的上一级主管机关的管辖（第二十七条），规定了对履行行政复议机构职责的地方人民政府司法行政部门的行政行为不服的案件的本级人民和上一级司法行政部门的选择管辖（第二十八条）等。这其中，最不符合现代法治精神的就是行政复议自我管辖的保留与扩张。

二、自我管辖的保留与扩张

行政复议的自我管辖是指特定的行政机关对于因自己作出的具体行政行为与行政相对人发生的行政争议，根据法律规定，自行受理行政复议申请，自行审理和作出行政复议决定的一种管辖方式，是一种行政机关自我审查、自我纠错的制度设计。我国的旧《行政复议法》就规定了国务院部门和省级人民政府对行政复议的自我管辖。旧《行政复议法》第十四条规定，对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。新《行政复议法》保留了这一制度。新《行政复议法》第二十四条第二款规定，省、自治区、直辖市人民政府同时管辖对本机关作出的行政行为不服的行政复议案件。第二十五条规定，国务院部门管辖下列行政复议案件：（一）对本部门作出的行政行为不服的；……这两个条款是对旧《行政复议法》关于自我管辖制度的完整保留。

全国人大常委会当初在旧《行政复议法》设置省部级行政机关的自我管辖的理由是在征求意见的过程中有的意见认为“省、部一级行政机关的层次较高，工作人员素质也较高，应当相信这一级行政机关能够依法作出行政复议决定”^[6]，随后在全国人大常委会审议过程中采纳了这一意见。实际上，这一意见是站不脚的。稍有法律常识的人都知道，任何单位和个人都不能既做运动员，又做裁判员，任何人不能做自己案件的法官^[7]。正因如此，在新《行政复议法》颁行之前，学界就对这一意见提出质疑，有人认为，“所谓省部级行政机关的层次较高，人员素质也较高，理应依法作出复议决定的说法很难成立。其实，在这种自我管辖的制度下，省级政府和国务院部门实际上成了自己案件的法官，违背了自然正义的原则，不利于保护行政相对人的合法权益，有损行政复议的公信力。因此，从增强复议公正性的角度看，应当取消省级政府和国务院部门的自我管辖制度，以及对自我管辖不服而申请国务院二次裁决的制度，改由国务院管辖以省级政府和国务院部门为被申请人的复议案件，由国务院行政复议机构具体处理相关复议案件。如此可以避免省级政府和国务院部门自我管辖受到的公正性质疑，也有利于解决行政复议公信力不足的难题”^[8]。“自我管辖，从语义角度解释是指行政复议机关既作为被告也作为裁判者，也就是所谓的自己审理自己的案件，自己担任自己的法官的情形，由此不得不让公众对其做出的行政复议决定的

公正性产生质疑”^[9]。

除了保留了省部级行政机关的自我管辖，新《行政复议法》第二十八条还规定，对履行行政复议机构职责的地方人民政府司法行政部门的行政行为不服的，可以向本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级司法行政部门申请行政复议。如前所述，这是本轮行政复议体制改进中残存下来的选择管辖；更重要的是，这样规定，是对自我管辖的扩张，因为如果行政相对人对司法行政机关的行政行为不服，选择向同级人民政府申请行政复议，而实际上承担行政复议职责的又是该司法行政机关本身，这实质上就是自我管辖。这种扩张与2019年的行政体制改革有关。当时的行政体制改革内容之一，是将县级以上人民政府的法制工作机构并入了该级人民政府的司法行政机关司法局、司法厅、司法部，由司法行政机关承担了原法制工作机构包括行政复议在内的所有职能，这就客观上造成了对司法行政机关作出的行政行为不服的案件，有可能由司法行政机关自我管辖的现状。

新《行政复议法》第二十八条的规定实际上是对上述行政体制改革内容的法律固定与被动接受，而上述行政体制的改革内容是可圈可点的。我们知道，司法行政机关是政府职能部门，主管司法行政事务，而传统的司法行政事务是指司法行政机关对有关监狱管理、法制宣传、法律职业资格考试、律师、公证、人民调解、法学教育、法学研究、依法治理等司法领域的行政事务实行国家管理的活动。需要强调的是，司法行政机关不是司法机关，原则上不能具体审理案件。但上述行政体制改革的内容恰恰违背了这一原则，将具有准司法性质的行政复议事务交给司法行政机关，让他们具体审理案件，实际上使他们的职权超越了司法行政事务的范围，并客观上造成了行政复议自我管辖的扩张。

三、行政复议管辖继续改进的方向

不管是省部级行政机关自我管辖的保留，还是县级以上司法行政机关自我管辖有可能的扩张，都会大大增加行政复议决定不公正的风险，使得发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用大打折扣。同时，如果因此产生大量的维持决定，还会极大浪费行政相对人的程序成本，损害政府（部门）的公信力。所以，行政复议的自我管辖必须尽快废止，并代之以以下两点更符合现代法治精神的制度：

第一，将省部级行政机关的自我管辖改为国务院管辖，具体措施是由法律规定，对省部级行政机关的行政行为不服的，由行政相对人选择，既可以向国务院申请行政复议，又可以向人民法院起诉，但一旦向国务院申请行政复议，则国务院的行政复议决定即是最终裁决，不得再向人民法院起诉。这就将原来的国务院的二次复议改为直接复议，行政相对人既可以选择可以不经行政复议，直接向人民法院提起行政诉讼，也可以直接选择向国务院申请行政复议，由国务院作出最终裁决。这实际上是在行政复议与行政诉讼的衔接关系中的一种自由选择模式，此前一直是行之有效的。我国现行法律就规定，对出入境管理公

安机关的出入境管理措施，就是实行的这种自由选择模式^[10]。对于省部级行政机关作出的行政行为，采取这种模式的优点是行政相对人可以不用向原行政机关申请行政复议，直接向国务院申请行政复议，或直接向法院提起行政诉讼，节约行政相对人的时间成本与程序成本。

可能会有人担心这样规定会大大增加国务院的工作负担，影响国务院作为中央人民政府核心职能的行使。这种担心有多余的。首先，以省部级行政机关为被申请人的行政复议案件数量有很有有限的。相对于以千万计的刑事案件和民事案件，一年几十万件的行政案件，数量少得可怜，而申请行政复议的就更少了，更别说以省部级行政机关为被申请人的行政复议案件了。据统计，2020年以省级人民政府为被申请人的行政复议案件为2744件，以国务院部门为被申请人的2859件，总计5603件^[11]；2021年以省级人民政府为被申请人的行政复议案件为3235件，以国务院部门为被申请人的10303件，总计13538件^[12]；2022年以省级人民政府为被申请人的行政复议案件为2606件，以国务院部门为被申请人的5539件，总计8145件^[13]。多的年份一万多件，少的年份只有区区几千件。其次，出于对国务院的崇敬，以及国务院裁决的终局性，相当一部分行政相对人不会向国务院申请行政复议，而是选择向人民法院起诉，这样，国务院承担的行政复议工作量也会大大减少。实际上，2020年国务院受理的不服原省部级行政机关行政复议决定的二次行政复议案件只有545件，2021年1322件，2022年2194件^[14]，数量都不是很大，大多数的行政相对人对原省部级自我管辖的行政复议决定不服的，都没有选择向国务院二次申请行政复议，而是选择向人民法院起诉。最后，即便将国务院由受理二次行政复议申请的机关改为直接受理行政复议申请的机关，受理的案件有可能稍有增加，也可以通过适当增加行政复议专业人才，增强案件审理能力来解决，不至于影响国务院核心职能的行使。

第二，设立专职的行政复议办理机构。如前所述，2019年的行政体制改革，将县级以上人民政府的法制工作机构并入了司法行政机关，司法行政机关成为县级以上人民政府的法制工作机构，结合本次《行政复议法》的修改，客观上造成了司法行政机关行政复议自我管辖的很大可能。因此，应该将各级司法行政机关的行政复议职能独立出来，设立专职的行政复议办理机构，专职办理行政复议的受理、审理、决定，以及与行政复议相关的行政应诉工作。这样，司法行政机关自我管辖的风险自然消除，省部级行政机关的自我管辖的尴尬也迎刃而解。其实，此前很多市、县试点建立行政复议委员会专职办理行政复议工作是一个不错的尝试，可惜的是本次《行政复议法》修改，尽管引入了行政复议委员会，但不是行政复议的专职办理机构，而只是一个咨询机构^[15]，这不能不说是一个很大的遗憾！

四、结语

孟德斯鸠指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力

的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[16] 自然人如此，任何机构和组织也是一样，行政复议自我管辖的保留与扩张，有很大可能导致一些不公正的行政复议决定的产生，这与新《行政复议法》规定的公正原则是格格不入的^[17]。如何防止权力被滥用？孟德斯鸠给出的方案是：“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”^[18] 从法治政府建设的规律来看，行政复议的自我管辖应该尽快废止，代之以更能保障行政复议审理与决定公正，更能保护行政相对人的自由与权利的法律制度。笔者的建议是将省部级行政机关的自我管辖转归国务院管辖，并赋予行政相对人向人民法院提起行政诉讼的选择权，同时设立专职的行政复议机构，以消除司法行政机关自我管辖的风险，并在机构设置上保障国务院能有效管辖以省部级行政机关为被申请人的行政复议案件。

〔责任编辑：陈淑华〕

作者简介 卞修全，男，1969年5月出生，安徽寿县人，法学博士后，中国政法大学教授，硕士研究生导师，主要研究方向：宪法学与行政法学。E-mail:bianxiuquan@163.com, <https://orcid.org/0000-0003-3785-3042>。

参考文献

- [1] 2009年8月27日，根据第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修改，2017年9月1日，根据第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修改，2023年9月1日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议第三次修改，2024年1月1日正式施行。
- [2] 参见刘莘、陈悦：《行政复议制度改革成效与进路分析——行政复议制度调研报告》，载《行政法学研究》2016年第5期，第54-55页。
- [3] 参见湛中乐：《论我国〈行政复议法〉修改的若干问题》，《行政法学研究》2013年第1期，第32页。
- [4] 马怀德：《论我国行政复议管辖体制的完善》，《法学》2021年第5期，第22页。
- [5] 这里的派出机关，实际上就是上个世纪90年代行政体制改革中遗留下来的几个地区行政公署，地位类似于地级市人民政府。
- [6] 全国人大法律委员会副主任委员李伯勇：《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国行政复议法（草案）〉修改情况的汇报》，中国人大网 (npc.gov.cn)，最后访问时间：2024年7月3日。
- [7] 参见〔英〕威廉·韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第95页。
- [8] 马怀德：《论我国行政复议管辖体制的完善》，《法学》2021年第5期，第31-32页。

[9] 朱海平:《行政复议自我管辖的困境及其路径选择》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》2016年第2期,第13页。

[10] 根据我国《出入境管理法》第64条的规定,外国人对出入境管理公安机关对其实施的继续盘问、拘留审查、限制活动范围、遣送出境措施不服的,或其他境外人员对出入境管理公安机关对其实施的遣送出境措施不服的,既可以提起行政诉讼,也可以向上一级机关申请复议。如果当事人选择复议的,复议决定具有终局效力,当事人对此不得提起行政诉讼。

[11] 《2020年全国行政复议行政应诉案件统计数据》,中华人民共和国司法部政府信息公开(moj.gov.cn),https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202105/t20210513_392196.html,最后访问时间:2024年6月30日。

[12] 《2021年全国行政复议行政应诉案件统计数据》,中华人民共和国司法部政府信息公开(moj.gov.cn),https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202209/t20220902_462830.html,最后访问时间:2024年6月30日。

[13] 《2022年全国行政复议行政应诉案件统计数据》,中华人民共和国司法部政府信息公开(moj.gov.cn),https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202307/t20230711_482419.html,最后访问时间:2024年6月30日。

[14] 见前引2020年、2021年、2022年《全国行政复议行政应诉统计数据》。

[15] 新《行政复议法》第五十二条规定,县级以上各级人民政府应当建立相关政府部门、专家、学者等参与的行政复议委员会,为办理行政复议案件提供咨询意见,并就行政复议工作中的重大事项和共性问题研究提出意见。

[16][法] 孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1959年版,第184页。

[17] 新《行政复议法》第三条第二款规定,行政复议机关履行行政复议职责,应当遵循合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则,坚持有错必纠,保障法律、法规的正确实施。

[18][法] 孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1959年版,第184页。