行政裁决辨析

马怀德

行政裁决是行政机关依照某种特定程序，对特定人权利、义务作出具有法律效力决定的活动。它不同于行政机关制定规范的行为，它是针对特定人作出的具体裁断，而不是针对普遍人确定规则的行为。它也不同于司法机关的裁判行为，是由行政机关进行裁决的活动。行政裁决机关除了解决部分民事、行政纠纷外，还直接运用准司法程序（或称行政程序）对相对人实施制裁，提供救济。行政裁决作为行政程序司法化的产物，在当代各国行政管理手段中占有极其重要的地位，已经日益为各国立法和实践所重视。

一

在行政裁决的概念及范围问题上，有人认为，行政裁决就是行政司法，即行政机关作为第三方解决民事、行政争议的活动，而行政司法与行政立法、行政执法构成行政行为的全部。还有人认为，行政裁决是行政司法活动中的一种表现形式，与行政仲裁、行政调解等并列为行政司法的三大部分。笔者认为，以上两种看法都值得商榷。首先，行政裁决不应该仅限于行政机关作为第三方进行的仲裁、调解、解决纠纷的行为。行政机关作为管理机关实施的直接管理行为，如制裁、救济也往往以裁决形式进行，至少在行为原则和基本程序上是遵循行政程序（或称为准司法程序）的。如我国《治安管理处罚条例》规定的处罚形式就是裁决，是经过类似司法程序的传唤、讯问、取证确定的。行政机关发放许可证也往往采用通知、收集证据资料，征求相关人意见等程序最后作出是否发放的裁决。其次，行政裁决不仅仅是行政司法中的一种类型，而是所有行政司法活动统一的表现形式。无论是行政仲裁，还是行政复议，抑或是行政制裁，最终都应按照准司法化的行政程序进行，其结果形式一般就是行政裁决。最后，从行政司法化的趋向看，行政程序，尤其是裁决程序统一规范化已势在必行。目前把行政行为分为行政立法、行政执法、行政司法三部分的观点并不很恰当，因为除制定规范外，所有行政行为都无一例外地服从法定的行政裁决程序，不管这种行为是裁决纠纷式的仲裁，复议行为，还是直接管理式的处罚、强制执行和许可行为。换句话说，为了有效地将行政行为纳入程序化轨道，必须把传统意义上的行政执法、行政司法概念统一起来，使这两个本无多大区别的行政行为尽快服从于统一的程序规范。

二

行政行为司法化是行政裁决制度出现的主要原因，也是现代行政活动的一个新特点。西方传统学说把国家权力分为立法、行政、司法三种，每种权力都有特定的职能和行使范

围，任何两种权力集于一人之手必将产生专断和滥用权力。但是，这种学说在进入20世纪后受到各国实践的很大冲击，因为越来越多的行政机关开始制定规章、裁决争议，行使了部分立法、司法权，以处理社会、经济纠纷为主要职责的英国裁判所、美国独立管制机构的迅速兴起即是明证。行政机关针对特定人权利义务作出决定的行为逐步借鉴了司法程序，使现代行政活动在程序上日渐司法化，从而保证了行政行为的公正与合法。行政行为引入准司法程序构成行政裁决的主要特点。当然，行政行为司法化并不是偶然发生的，它基于司法程序公正性和行政管理对象复杂化而产生。行政裁决正是吸取了法院司法程序中某些经验和制度，然后在原有行政行为灵活、迅速、专业化基础上发展壮大的。可见，行政行为司法化是防止行政专断、保障公正性的有效形式，也是行政裁决制度出现的主要原因。我国虽然尚未建立行政程序统一的规范，但面对众多法律中有关行政裁决的规定以及司法行政实践中出现的裁决问题，制定统一的行政裁决程序，为行政处罚、行政强制执行、行政复议、行政许可等行为提供程序规则已势在必行。

三

行政裁决作为行政行为组成部分，在行政法中占有相当重要的地位。行政法需要解决的两个关键问题：一个是制定行政规范；另一个是制作行政裁决。运用公正的行政程序创设普遍规则、制作具体裁决是保证行政职权顺利行使、维护相对人合法权益的重要手段。行政裁决的具体作用表现为两个方面。第一，及时解决各类纠纷。按照传统观念，法院是解决纠纷的唯一法定机关，行政机关只能下达命令，实施管理，无权解决民事、行政争议。但是，越来越多的实践表明，行政机关不仅能够解决大量的纠纷，而且有些纠纷必须由行政机关先行解决或最终裁决。如公民与行政机关有关损害赔偿纠纷只能经行政机关先行解决后才可诉至法院，有关专业性、技术性较强的商标、专利及其他智力成果纠纷必须由行政机关予以解决。在许多领域，行政机关的职能就是仲裁调解纠纷。行政机关既可以解决民事主体间发生的民事纠纷，如劳资纠纷、知识产权纠纷、环境赔偿纠纷、税务、房产纠纷，也可以解决行政机关与相对人之间发生的行政纠纷，如行政复议、行政终局裁决等。与法院相比，行政机关裁决纠纷，解决争议是有费用低，时间迅速，技术力量强、程序简便、利于上级机关对下级机关的监督等特点。第二，行政裁决是行政机关实施管理的主要形式，如《治安管理处罚条例》规定，公安机关处罚相对人，均采用“裁决”形式。工商行政管理机关核发营业执照也开始采用调查、收集资料、听取意见，最后裁决的程序。在严格的行政程序要求下，行政管理活动“裁决化”趋势有利于保障行政活动的公正与合法，使公民合法权益免受、少受非法侵害。从这个意义上说，除制定规范以外的所有行政行为均可称为“行政裁决”。完善行政裁决制度是保证行政活动依法进行的重要方面，也是维护公民权益的前提保障。

四

根据行政裁决的内容和性质，可以把行政裁决行为分为以下三类，它们在行政诉讼中的地位和效力也有所不同。

第一类为行政制裁性裁决，指行政机关依照裁决程序对违反行政法义务的作为和不作为行为实施惩罚或强制执行的活动。一般包括行政处罚、行政强制等形式。制裁性裁决往往以行政机关为裁决机关，违法相对人为被裁决人，是行政机关实施直接管理的手段之一，不存在

行政机关作为第三方解决纠纷的情况。正是由于这种直接性，制裁性裁决侵犯公民权益的可能性就较大，引起行政争议的机会也多。制裁性裁决实质上是行政管理行为的一种，相对人不服裁决均可向法院提起行政诉讼，诉讼中，裁决机关是被告，被裁决人是原告。诉讼期间裁决一般不停止执行。

第二类裁决为救济性裁决，行政机关利用裁决形式依申请或主动采取有利于相对人的措施即为之。这类裁决范围也相当广泛，包括行政机关给予金钱、帮助、豁免、优惠、承认请求权利，发放许可证等行为。我国行政诉讼法中规定的发放抚恤金、履行保护职责、发放许可证等行为均属救济性裁决。这是一种新型有效的法律管理手段，要求行政机关的任何救济行为均应该采取准司法性的行政程序，予以正式或非正式裁决。一方面保证了救济的合法性，另一方面增加了行政救济行为的公正和有效性。我国现有的几类重要行政救济行为，如核发许可证，决定减免税、发放抚恤金，提供经济帮助均应通过法定程序予以裁决。公民、法人和其他组织对这类裁决不服的也有权向法院提起行政诉讼，裁决机关为当然被告。

第三类裁决是解决纠纷性裁决，指行政机关依照法定裁决程序解决公民之间、公民与行政机关之间民事、行政纠纷，确定其权利义务的裁判行为。这类裁决中，行政机关作为第三方公断人调解、仲裁、解决各类纠纷，类似法院的司法裁决行为。如我国法律规定，大量的土地纠纷、草原纠纷、林地树木纠纷，渔场滩涂纠纷，商标专利纠纷、经济合同纠纷均由行政机关予以调解、仲裁。目前，理论界对于这类裁决的性质及诉讼中的地位仍有不同看法。有人认为，这类裁决是对民事争议作出的，行政机关作为第三方公断人解决纠纷具有仲裁性质，当事人不服裁决不能以裁决机关为被告向法院提起行政诉讼，只能以原争议对方为被告向法院提起民事诉讼。否则，就会混淆行政机关实施管理活动和裁决争议活动的本质区别，增加诉讼的复杂性，使得行政诉讼中既有裁决机关与相对人的争议，又有原纠纷当事人的争议。笔者认为，这种观点值得商榷，行政裁决纠纷包括两类：一类是民事主体间有关民事权益的纠纷，如土地纠纷，商标纠纷；另一类是行政机关与相对人之间发生的行政争议。行政裁决无论是对哪一类争议作出的，都代表了行政机关独立的管理意志，是行使行政裁决权的表现。被裁决人不服裁决向法院起诉，也只能针对行政裁决，而不是其他客体。裁决机关显然是这类诉讼的被告，因此这类诉讼性质应当是行政的，而非民事的。以行政裁决机关为被告，并不增加诉讼的复杂性，相反，它会加强司法机关对行政行为合法性的监督。我国法院对行政行为的审查范围是相当广泛的，除了行政诉讼法列举的几项排除行为外，其他的行政行为均可被诉。行政机关解决民事、行政争议的裁决行为当然也不例外，这在各国行政法中都是大致相同的。当然，由于某些特殊情况，法律也有例外规定，即某些行政裁决行为，如对商标，专利纠纷，外国人入出境纠纷所作的最后裁决为终局裁决，当事人无权就此类纠纷向法院提起诉讼。但这并不改变绝大多数情况下，行政裁决机关可以作被告的情况。

三类裁决在诉讼中的地位不同，决定了法院审查的侧重点的不一样。对于解决纠纷性裁决，法院应侧重审查裁决的合法性，重点进行法律审；而对于行政机关的制裁、救济性裁决，法院应当进行事实、法律全面审查。审查有所侧重的主要原因是，解决纠纷性裁决是行政机关作为第三方进行的公断性判定，对事实的确认不仅全面，而且要客观公正，所以在诉讼中着重审查其法律的适用问题和程序问题。而直接管理性裁决虽然也适用法定裁决形式，但毕竟是行政机关与相对人双方之间的关系，行政机关不是第三方公断人，裁决中对事实的认定和法律适用不可能公正无误。与解决纠纷性裁决相比，事实基础差些，偏私的可能性也

相对大些，这就要求行政诉讼中对制裁、救济性裁决进行全面的事实、法律审查。

五

从我国行政诉讼受案范围看，引起诉讼的主要行为就是裁决行为，因为行政裁决直接与公民权益发生关系，是行政机关行使职权的主要手段，因此，完善行政裁决制度是行政法当务之急。只有裁决行为公正合法，纠纷才会减少，诉讼率才会下降。而行政裁决制度的完善又在很大程度上依赖于行政程序的统一化，现范化，特别是行政裁决程序的建立。为此，笔者认为应从以下方面着手。

首先，确定行政裁决的公开、公正、效能原则。

公开原则要求行政机关裁决行为除法律规定应予保密的国家机密、个人隐私外，一律向社会公开，允许相对人查阅裁决卷宗，获得裁决事实和法律依据及裁决结果。裁决时进行的各类调查、辩论、听证会均向当事人和社会公开。

公正原则一方面要求裁决机关和裁决人员具备良好的道德、专业素质，能够公正裁量，合理判断，保证相对人合法权益不受侵害。另一方面，要求裁决程序合法公正，保证相对人各种实体权利能够顺利实现。除非专业技术性较强的裁决可依法被确为终局裁决外，其他裁决均须受法院的司法监督。

效能原则是发挥行政司法优势的重要方面，因为行政机关需要处理的纠纷不仅数量可观，而且技术性强。因此，必须拥有一套比司法程序更简便易行的准司法程序即行政裁决程序，迅速及时地解决各种争议，提高行政活动的效能。

其次，还应建立主要的裁决程序：通知程序、听证程序、说明理由程序。

通知程序，又称告知程序，行政裁决机关进行裁决时，必须告知相对人各种裁决事项及享有的法定权利，包括申辩权、提供证据权、要求及时公正听证权等。无论是何种裁决，行政机关均有义务向被裁决人告知法定事项。

听证程序，又称征求意见、听取申辩、说明程序，指裁决机关作出某项决定前，必须及时召集利害相关人，听取各方意见，允许被裁决人申辩、反驳，提供证据。听证的种类有多种；繁简不一，但基本内容相同，即通过书面、言词方式征求当事人、相关人意见，然后再确定事实和适用法律，它是行政司法化的最鲜明标志，也是行政程序法的核心内容。

说明理由程序，一般存在于制作裁决书过程中。行政裁决机关无论作出肯定或否定，禁止或宣告式裁决，都应该以口头或书面形式向被裁决人说明理由，包括作出裁决的事实和法律依据，为相对人提供裁决后法律救济途径。

（作者单位：中国政法大学法制研究所）

责任编辑：苏尚智