

论行政法权利保障功能的发挥

崔卓兰

我国社会主义市场经济的建立和发展,带来了社会中权利主体范围的空前泛化。契约精神、平等原则全面通行。这些要求我们依照宪法所确立的基本原则,对行政权力与公民权利在行政法中的配置,进行重新调整,使之趋向适当合理化,得以均衡发展、同步加强、良性互动。而系统制定和切实实施行政程序法,又是其中的关键。本文试就此作探讨研究。

行政权力做为一种代表国家意志的、具有直接强制、支配性质的权力,其强悍坚实显然非一般公民享有的个人权利所能比拟。以往自然经济、乃至计划经济体制之下,行政法的效用之一在于不断加剧权力与权利两者之间的不平衡均等势态。进一步为行政权力吞噬吸纳个人权利提供“合法”的理由依据。迄今之后,行政法则应强调通过行政法律制度,为行政权力的行使进行合理的定位限界。解决此问题的主要凭借何在?我们不妨从现代行政法各组成部分的不同功能分析。

现代行政法体系一般由三个部分,即行政实体法、行政诉讼法、行政程序法组成。

行政实体法,是以确认行政机关做为行政主体的法律地位,规定行政机关可以行使的各项行政职权,乃至行政特权等为主要目的与内容的法律。故此,它首先是偏重于肯定一般行政机关,做为行政主体而享有的管理指挥者的优越身份地位,确认其所发出的行政行为具有不可抗拒的法律效力。其次是主要告示行政相对人在哪些方面必须接受与服从行政管理。如不服、违反行政管理法律法规等为之设定的行为规范,或行政主体发出的指挥命令,当承当何种法律责任,受到怎样的法律制裁等。总之一句话,是着眼于保证行政权力通畅无阻地运作。而对于行政机关本身及其行为,不产生更多的直接的规范制约作用。

二是行政诉讼法。它虽以监督制约行政权力的滥用为基本宗旨,但是,它一般须以侵害结果的产生为代价,仅限于对给权利利益造成的侵害后果进行事后补救,只能对滥用行政权力已既成的违法或错误进行追究或订正,而在及时预防制止其形成方面往往是鞭长莫及的。

三是行政程序法。行政程序法能够使行政权力的行使真正置于规范的约束之下。原因在于:

1. 行政违法侵权的主要危险、突出表现,被事实证明多存在于程序方面。行政行为本身系由大量的、一系列的过程性要素构成,具有明显的程序性质。在一定行政行为作出决定、实际发出、具体实施过程中,行政机关与行政相对人发生频繁往来接触,行政侵犯损害权利利益的现

象最易在这中间发生。诸如,对行政相对人的申请请求无故拖延、行政处理中的不表明身份说明理由、行政处罚中的不告而施、行政拘留中的先拘后报、行政裁判中的不遵守回避、居间规则等。由此可见,若不针对行政行为程序本身进行立法,即对之予以规范限制,预防或及时遏制,行政权力的滥用便是一句空谈。本世纪三十年代以来,西方有些行政法学家之所以日益强调,要把行政程序法做为行政法的核心来进行研究并促进其发展,便可在当代行政权力行使过程中的层出不穷的侵权事实中找到原委。^①

2. 行政程序法顾名思义,是为行政权行使者合法行权所规定的法定“程序”。这意味着要求行权者必须、只能、不得如何去作,否则须由其承当某种否定性的法律后果。据此分析,行政法律程序对于行政职权的行使者而言:

首先,它是具体化了并具有实际内容、操作形式的义务。舍此,一般行政实体法中所规定的,对于权力制约和权利保障具有实质意义的,要求行政机关认真负责、周到服务等义务性条款,将只能停留于精神原则、指导思想之类。

其次,它使行政机关的法律责任真正能够被认定、归结、追究,直至规定了行政相对人损害赔偿的具体方式。如缺乏上述内容,所谓的行政机关对其行为承担相应的法律责任一说不过是毫无意义的空洞用语。而不负法律责任的行权主体,必定会对受体进行无所顾忌的处置和侵害。

再次,它为行政主体设立了公开化的操作规程。行政主体在行权过程中是否违法可曾侵权,在一般情况下行政相对人依据其遵守或违反法定程序这一点便可以判断。据此前提,行政相对人提出控告申诉等维护自身权利利益的步骤才有实施的可能。

二

行政法一般被解释为是行政管理关系的法律化。不可否认,在行政管理关系中,行政机关与行政相对人之间,权势实力等方面的显著差异确属客观存在,不平等具有绝对性。也正因为如此,在民主制度下,一般须经由民意代表机关负责制定做为公法或曰“活动的宪法”的行政法。通过行政法的调整,将以不平等为特征的行政管理关系转化为基于受治者同意的、理性化与稳定的、当事人双方权利与义务相互均衡、在法律面前一律平等的行政法律关系。

现代行政法是如何“为国家的权力和公民的权利的平衡作出贡献”的呢?^② 这个问题不能笼统而论。须对行政法律关系的内容作详细比较分析。

1. 在依行政实体法所确立的法律关系中,尽管也不否认行政机关与行政相对人均为法律关系的主体,但因在行政实体法律关系中往往突出于行政机关任执法主体和行政相对人处执法客体,较多规定行政主体的实体性权利(力)和行政相对人的实体性义务。故并不能充分体现将行政主体与行政相对人之间“我令你从”的不平等地位加以有效的调整摆平。

2. 依行政程序法而设定的法律关系,若寻其规律可见,在行政程序法律关系中:

行政相对人一般由实体法中所规定的义务承担者转化为程序方面的权利主体。诸如:纳税人按行政实体法规定有交税义务,同时也意味着依照行政法律程序,他们享有对之不服提出要求减免或抗辩申诉等程序性权利。通过应用之,行政相对人可维护他们的实体性权利不被行政

^① 参见伯纳德·施瓦茨:《行政法》(徐炳译),群众出版社1986年版,第2页。

^② H. 韦德:《行政法》,1982年英文版,第6页。

行为侵夺。同时,防止其实体性义务被非法增加。

行政主体则通常由实体方面的权利享有者转化为程序方面的义务主体。诸如,行政主体在行使行政处罚这一实体权利的过程中,必须同时履行法定的传唤、讯问、取证、裁决、以及讯问查证时间受限等程序义务。这些义务若不被履行,行政相对人则可通过行使其程序方面的权利敦促其履行。诸如提起行政复议或行政诉讼,使之不得逃脱违反程序的法律責任。

不止于此,行政主体在行使职权中的各项程序性义务,如告知原因、说明理由、举行听证答辩、公正裁判等,在原则上均可以被推定为是行政相对人的程序性权利,即要求了解知情、要求举行听证答辩、要求公开裁判等。

综上所述,在行政程序法律关系中,行政相对人通常从实体义务的承担者转化为程序权利的享有者;行政主体由实体权利的享有者,变成程序义务的承担者。通过这种在特定条件之下,行政机关和行政相对人的角色换位,使得在行政实体法律关系中反映出来的行政法双方当事人在身份地位方面的差异,以及在权利和义务分配方面的不对等,又重新得以均衡。

3. 行政诉讼法在实现行政机关与行政相对人法律地位的平等方面,与行政程序法相互补足,但是角度不同。行政程序法侧重保证管理与被管理过程中行政主体与相对人之间的均衡。行政诉讼法则立足于对已被打破的均衡的恢复。故前者从内容上一般体现行政机关与行政相对人权利和义务的互相对等,而后者则较多有利于行政相对人,即行政诉讼中原告倾斜性条款。

三

在追求并接近置“政府公民平起平坐”的理想型行政法治模式的进程中,行政程序法的作用是不可缺少和替代的。这具体体现在:

1. 行政程序法更侧重于将宪法、法律,包括行政实体法中所规定的一般公民的各项人身、财产权等转化为更有实感质感、含有具体应用内容、可即时实际操作的权利。诸如,对于行政情况的了解权、对于行政活动的参与权、对于行政违法侵权的抗辩诉讼权等。这些主要由行政程序法负责规定的,具有实体与程序合一性质特征的权利,无疑是行政相对人在受治于行政管理之际,争得主动、防身自卫以至抗争恃强凌弱的有力武器。

2. 行政程序法为行政相对人合法地获取权利利益提供十分明确、具体、可行性强的行为导向。在一般情形下,行政相对人只要逐项依照行政程序法所设定的步骤、方式、指示去作,其行为就会自然被置于国家、社会所认可允许,同时给予便利直至提供支持保护的情形下。诸如,其申请获尽快批准、纠纷被公正裁判处理、损失损害得合理补偿赔偿、安全地避错远罚、不遭无故干预侵扰等。

3. 行政程序法从整体上贯穿着“程序上的正当过程”(Procedural due Process)这一精神原则。立法史上有关“正当过程”的条款,始规定自1215年英国的自由大宪章。1791年,美国又将“正当法律程序”做为一项宪法原则确立下来。^①其后的二百余年中,以民主自由人权的发展为背景,美国对“正当法律程序”这一宪法原则的解释及其适用范围日益扩大。尽管绕此题目曾论争迭起、异议丛生,但是,这一原则在确保行政权力的正当行使,防止政府武断专横、尊重保障

^① 见美国“权利法案”第5条。

公民权利、维护公平与正义中发挥了巨大作用,留下了极深远的影响却是不争的事实。^①

总结归纳当今行政法治发达国家对于一般行政行为正当过程的要求,大致包含如下内容:

行政机关的成立与运作,必须严格依照一定的法定程序,否则意味着自始是违法和无效的;行政权力的行使应充分考虑行政相对人的权利利益、接受可能及程度,尽量减少给行政相对人造成的负担与损害。不能藉口国家利益或公务需要随心所欲地处置或剥夺行政相对人的权利利益;保证行政相对人,尤其是利害关系人对一般行政活动的了解参与,使之在与行政当局打交道的过程中,能提高主动性、预测结果、减少不安全感、具备防范能力;避免在对行政相对人的权利义务进行具体配置的过程中,有办法接近并影响行政机关的组织或个人,超额地获得权利利益。而无条件接近并施加影响的则被迫承担份外义务;行政相对人的权利或义务,将因行政行为而受到影响时,能事先得到通知、陈述抗辩机会,以及取得公平合理的审判;行政相对人的人身、财产、名誉、资格、福利待遇、生活方式、才能发挥等方面的权利利益非经正当的行政法律程序,行政机关不得使之受到剥夺、限制或丧失;如果发生行政非法侵犯、损害或者合法损害权利利益的现象,行政相对人能有通畅的渠道去寻求法律救济;若与权利保障发生冲突,包括行政效率在内的其他目标均应退居次位。^②

市场经济、权利保障的时代主旋律,呼吁我们以行政程序法为重心进一步构筑完善我国的行政法律制度。如此,政府方能走下社会生活主宰者的“神坛”,普通公民也才会真正成为社会经济、政治、公共事务管理等领域的主角。

(作者单位:吉林大学法学院)

责任编辑:刘翠霄

书 讯

《法理学——市场经济下的探索》一书出版

最近,由周永坤、范忠信合著的《法理学——市场经济下的探索》一书已由南京大学出版社出版。全书近34万字。该书是国内第一本从市场经济角度对法理学基本问题进行全面、系统研究的著作。作者力求用科学理性的方法对传统法理学进行了系统述评,提出了许多新的见解;对建设市场经济的重大法理问题进行了认真、严肃的探索。例如:言论自由、立法平等、权利本位、法律责任、法律移植、司法独立、立法原则、法治社会等等。

^① Kenneth Culp Davis:《Administrative Law And Government》。

^② 欧内斯特·盖尔洪等:《美国行政法和行政程序》(崔卓兰等译),吉林大学出版社1990年版,第5—11章。