

中德行政法理论国际研讨会综述

刘兆兴 张明杰

1997年3月24日至25日,中德行政法学家在北京举行了行政法理论国际研讨会。此次研讨会是由中国社会科学院法学研究所德国及欧共同体法研究中心和德国康拉德·阿登纳基金会(Konrad-Adenauer-Stiftung)联合主办的。本次会议亦是自阿登纳基金会在中国北京设立办事机构以来参与的第一次学术会议。本次会议的成功举行为中德两国的文化交流特别是法学研究的交流的良好开端,为两国学者的进一步交流和合作奠定了良好的基础。

在大会期间,中德学者对中国行政法和德国行政法的理论及实践问题进行了深入细致的探讨。通过对中德不同文化背景下的法律制度的比较研究,学者们既分析了中国行政法律制度所具有的不同特点,又探讨了一些具有共性的问题。

一 德国行政监督的分类:与会学者认为,任何一个国家的行政管理都需要监督,有权力就应该有监督,监督应该以法律为基础。德国监督行政的方式具有多样性,有粗放的监督和细致的监督;有合法性监督和合目的性监督;有行政内部的监督和行政外部的监督。

二 关于德国行政法院的改革。与会学者认为,德国行政法院的改革不是现在才提出来的,而是自从有了行政法院后就一直有着改革的趋势。改革的原因是因为行政诉讼耽误的时间太长。行政法院的任务多,未结案件日益增加,这样就无法实现有效的法律保障。而增加法官的办法受到国家财力的限制,所以改革是必须的。改革问题集中在两方面:一是程序;二是受案范围。解决问题的办法是改由独任法官审理案件,独任的法官是由法庭指派,能否由独任的法官审理某个案件要由法庭决定。为了保证审判的质量,引入上诉机关,加强高一级的行政法官对下级法院的监督。

三 关于德国对行政权力的司法审查制度。与会学者对德国的违宪审查制度进行了分析。(一)司法审查的依据和原则。德国行政法院对行政机关行使行政权力的司法审查权,直接源于《联邦基本法》和以此为依据的有关立法。为了执行和实现《联邦基本法》所确立的对行政权力的司法审查的基本依据,联邦和各州都分别先后制定了行政法院法。明确规定行政法院对侵害当事人权益的行政行为的裁判权,行政法院通过法定程序审查和判决违法行政行为。

司法审查的原则主要有两个。一个是合宪性原则。国家的宪法是最高的和根本的法律,一切国家机关的活动,都必须以宪法为依据。在德国,任何违反《联邦基本法》的行为,都可以成为法院诉讼的内容。另一个是合法性原则。合法性原则是行政法院在其司法实践中创制和坚持的原则,其内容包括法律至上和法律要件。法律至上即为否定的合法性,是指一切行政行为只要与法律相违背,就构成无效行为。法律至上这种否定的合法性内容的基础,源于国家权力及其法律制度的统一性。法律要件即为肯定的合法性,是指任何行政权力的行使的一个最基本、最主要的前题条件就是必须要有法律的授权。

(二)司法审查的理由。司法审查的理由就是因为行使权力的越权行为。其具体表现形式有:因违反形式与程序而受司法审查;因无权限而受司法审查;因超越管辖权而受司法审查,其

中包括超越地域管辖权和超越实体管辖权;因实体瑕疵而受司法审查,其中包括法律瑕疵,事实瑕疵,违背善良道德,缺乏明确性,运用错误方式

(三)对自由裁量权的司法审查的理由。主要有两种理由,一是超越自由裁量权;二是滥用自由裁量权。滥用自由裁量权的主要表现形式是违反比例性、适度性和必要性的原则;不正确的目的;考虑了不相关的因素;违反客观性,违反平等对待原则;

四 关于中德行政法上的公民保护。与会学者认为,德国行政法对公民的保护制度是建立在基本法的基础上的。联邦基本法,各州的宪法、联邦法律和各州的法律以及在法律特别授权的基础上颁布的法规和条例都是保护公民权利的法律依据。为实施宪法中关于保护公民权利的法律规定,德国有一整套完善的行政法律体系和行政诉讼体系。在行政法律方面有行政诉讼法、行政程序法、行政执行法、行政处罚法、行政诉讼费用法、行政诉讼法、行政刑法、行政送达法。行政诉讼的种类有:行政诉讼、高等行政诉讼和联邦行政诉讼。此外,还有州宪法法院和联邦宪法法院。这种完善的行政法律体系和法院制度有效地保证了国家行政机关依法行政,有效地保证了公民的权益

中国行政法对公民的权利的保护制度也在不断地发展和完善。人民的权利得到全面的保护,行政法赋予了公民广泛的权利,主要有:了解权、陈述权和申辩权、多项请求权。但是对公民的权益保护中还存在着某些障碍。(一)公民的法律意识和法制观念还不够强。(二)有法不依、执法不严的情况比较严重。(三)审判独立受到干扰。(四)与行政诉讼法、国家赔偿法等配套的法律、法规尚不健全

五 关于行政程序。与会学者认为,现代行政程序制度的形成与发展必须具备一定的社会条件:(1)运用法律手段制约政府权力成为一种较为强烈的社会需求;(2)国家统治者和社会成员普遍认识到行政程序对于成功地规范和控制行政行为具有不可替代的作用;(3)实行政程序至上的原则,视遵守行政程序具有高于实现行政目标的价值。我国的行政活动之所以长期处于无序状态,是因为总的说来上述三个基本条件没有得到满足。

与会学者认为,我国行政法制建设将在以下几个方面取得新的进展:(1)《行政处罚法》所确立的具有普遍意义的程序规则将逐步推广,并将进一步增大政府行政活动的透明度。(2)革新行政立法和实施其他抽象行政行为的程序,听证将广泛进入行政立法和其他抽象行政行为的程序。(3)在条件成熟时制定一部统一的行政程序法典。(4)行政程序的效力将会进一步增强。(5)确认和保障具有裁判职能的行政机构及其公职人员的独立地位,具有准司法特征的行政程序将会得到进一步发展。

关于法院在行政诉讼中审查行政机关对法律问题的判断的合法性的问题,与会学者认为:行政机关不是法律问题的最终权威,只有法院才是法律问题的最终裁决者。这是因为,第一,行政机关必须执行国家权力机关的决定,而且还必须执行上级国家行政机关的决定和命令。行政机关不但执行法律、行政法规、地方性法规,还要执行部门规章、地方政府规章及其他规范性文件。如果这些规范性文件之间出现不一致,行政执法部门本身根本无法解决,只有在司法审查过程中,通过法院对法律问题的判断,才能完全实现法制的统一。第二,行政机关对法律问题的自由裁量权只能在法律规定的范围内行使,如果行政机关的自由裁量权超出法定范围,就需要法院推翻行政机关的决定,保证行政机关在法律范围内行使职权。第三,法院在多数情况下尊重行政机

关对法律问题的判断,但并不表明法院放弃了对法律问题的最终决定权。

与会学者根据中国的实际,并借鉴其他国家的经验,提出了法院在判断法律问题的标准。第一,立法目的标准。第二,行政专业化标准。行政专业化标准既是一个独立的判断标准,又是立法目的标准的一个有机组成部分。由于法律授权给行政机关时通常包含有自由裁量权的考虑,因此,法院如果认为某一问题的解决有赖于行政专业化,则更容易尊重行政机关所采取的措施,并认定其与立法目的相符。第三,司法职能标准。我国行政诉讼法规定人民法院对“具体行政行为是否合法进行审查”,这表明,人民法院应在其职能范围内行使职权,不得介入一般性问题。第四,法制统一标准。司法权的最终目的在于维护法制的统一与尊严,保证个人权利的充分实现。因此,法院行使职权不是简单地照搬法律规则,而是在公平、正义等宪法和法律原则的指导下辩证地加以运用。

对于进一步完善我国的行政诉讼立法,与会学者提出了以下几点建议:

(一)适当扩大我国行政诉讼的受案范围。即在立法技术上采用排除式,凡是法律明确规定不得起诉或不予受理的之外,相对人认为行政机关具体行政行为侵犯其合法权益的,均有权提起诉讼。具体内容有:以排除式作必要的限制。受案范围的扩大主要是对人身权、财产权以外的,宪法确定的各项权利进行全面的保护。建议将部分抽象行政行为纳入司法审查的范围。建议将行政合同纠纷纳入司法审查的范围。

(二)设立行政集团诉讼,完善行政诉讼当事人制度。建立行政集团诉讼制度的必要性应从以下几个方面来认识。(1)应正确理解具体行政行为是针对特定对象的性质中的“特定”的含义。特定未必就是少数的意思,而只是说它的范围、数量有一定的限度。(2)从司法实践看,行政群体性诉讼不是没有,而是大量存在。(3)行政共同诉讼人之间的法律利益及诉讼请求的关系并非都是排斥的不相容的。

(三)设立简易程序,适用独任制处理行政案件。我国现阶段对行政诉讼案件有条件的适用独任制和简易程序的必要性和可能性如下:第一,以最小的诉讼投入获取最大的诉讼效果和效益,是诉讼效率、诉讼经济原则的基本要求。第二,有利于我国审判程序法的统一,完善行政审判的组织形式和程序制度。第三,从行政案件的类别、难易程序看,有相当部分的行政案件可以成为适用独任制进行审理的案源基础。第四,从行政诉讼当事人的诉讼地位看,采用独任制和简易程序并无不妥。