

我国民事纠纷的行政介入机制研究

吕艳滨

长期以来,行政法乃至行政法学较少关注行政法以及行政机关在处理民事纠纷过程中可以发挥的作用。特别是,人们总是认为,民事纠纷只能通过诉讼程序并由司法机关进行处理。并且,基于对行政权具有扩张和被滥用之倾向的恐惧,人们更是极力反对行政过多地介入私人生活。但是,随着社会生活的不断复杂化,民事纠纷在质和量上都有了空前的发展,通过诉讼外的手段处理民事纠纷在世界范围内正演变成为一种潮流,民事纠纷行政介入机制也逐步占据了重要的地位。

一、对“行政不介入民事纠纷处理”原则的反思

在近代国家之中,人们一直较为排斥行政权介入私人事务,并主张由司法机关专门对发生于平等主体之间的纠纷加以处理,不支持行政机关介入。这一观念主要是来源于传统行政法上的不介入原则。该原则又被称作“不干涉民事上法律关系之原则”,主要涉及警察权的行使,是约束警察权的诸原则中警察公共(Öffentlichkeit)原则的下位概念^[1],是指个人财产权之行使、亲属权之行使、民事上合同之履行等,仅与私人关系有关。而对于此类权利所遭受之侵害、对合同之不履行等的救济,则应专属于司法权的掌控范围,而不属于警察权可干预之事项。作为其例外,只有上述民事

[1] 关于警察权诸原则,参见[日]美濃部達吉:《警察權ノ限界ヲ論ス》,[日]《法学協會雜誌》第31卷第3号。

关系影响到公共安全与秩序,才可以成为警察权可以介入的领域。

行政不介入原则的产生和权力分立理论上行政权与司法权的分立有关,也和传统行政法上“行政—公民”的二元模式以及行政法的产生与发展过程中始终贯穿着的如何控制行政权、防止行政权滥用的理念有关。

随着社会的不断发展,自由放任的思想越来越不能适应现实的需要,人们越发认识到,行政不应限于消极地维护公共安全与公共秩序,还需要积极地保护公民的权益。坚持自由放任,由市场这一“看不见的手”发挥作用的做法已经跟不上时代的要求,并越发不能应对市场失灵等所带来的难题。许多国家为了应对频繁且大量发生的社会矛盾及社会问题,不断增设行政机构和行政人员对社会生活进行干预。面对社会现实的需求,政府开始广泛地介入过去并不被认为属于行政事务范畴的诸如贸易、金融、交通、环境保护、劳资关系等领域,开始担负起保障公民特别是社会生活上的弱者权益的职责。“从摇篮到坟墓”——这往往被用以形容行政同私人生活关系之密切,也表明行政对私人生活之介入正不断加深。在此过程中,行政除了继续履行其保障公共利益与秩序的职责之外,还大量地为公民提供各种服务,增加了“给付行政”之职能。因此,现代行政法,一方面仍旧具备着传统行政法控制行政权的特点,另一方面还要对公民的给付请求权进行保障。现在,人们需要政府做的已经不再是谨小慎微地维持公共秩序和抽象的公共利益,而是希望其运用手中的权力主动对社会生活进行干预。管得最少的已经不再被认为是称职的政府,国家权力开始越来越多地介入私人生活领域,并越来越多地将许多过去被认为无需或者不应由政府管理的社会事务纳入其行使职能的范围之内。

在此背景下,在德国、日本等国家出现了所谓的“国家的基本权利保障义务理论(或保护义务论)”。该理论采取了“国家—基本权利受害人 A—基本权利侵害人 B”的三方构造,认为国家为了保护受害人 A 的基本权利,可以对侵害人 B 的行为进行限制。所以,国家开始介入诸如反家庭暴力、反歧视、保障个人隐私权等传统上属于纯私人事务的领域,利用国家权力

对平等主体之间的法律关系进行调整。^{〔2〕}基本人权不再被认为仅仅具有防御权的色彩,只能用以对抗国家权力,而是属于应当由国家权力进行保护的權利。虽然该理论强调立法者对于履行国家的基本权利保障义务负有首要的责任,但不可否认,行政机关在此过程中也担负着重要的责任,甚至许多领域都设有专门的行政执法机关确保相关制度的实施。

与此同时,科学技术急速发展在普及城市生活模式的同时,也使得人与人之间的关系趋于复杂,并使得其间的摩擦与对立呈现多样化。传统上,一般应由民事法律规范加以解决的发生在平等主体之间的一部分利益对立,开始逐步由行政机关以中间人、调停人的身份予以介入。这促使行政法律关系由传统上的二元关系向现代的多元关系转变,显示出现代行政法的一大特征。^{〔3〕}于是,行政法在强调控制行政权的同时,还具备了调整利益关系的功能。

基于行政法律关系的多元化,人们认为,对于行政机关而言,公民除了有权请求其排除对自己的违法管制和请求其给予一定给付之外,还应当有权请求行政机关发动一定的公权力。^{〔4〕}也就是说,应当承认公民在行政机关怠于行使行政权、履行预防纠纷的责任时可以依法请求行政机关发动行政权,我们称之为“行政介入请求权”。^{〔5〕}

从行政活动与民事纠纷间的关联看,行政机关首先要发挥预防民事纠纷的作用;其次,对于已经发生的某些具体的民事纠纷而言,行政机关还可

〔2〕 关于这一问题,参见[日]户波江二:《“不受国家干涉之自由”抑或“在国家保障下之自由”——人权理论在当代之发展及保护义务论》,载《人身权保护与法制改革国际研讨会论文集》,2005年6月11—12日中国社会科学院法学研究所主办。

〔日〕西原博史:《日本基本人权概念的发展》,吕艳滨译,载田禾主编:《亚洲法论坛第一卷——法律与亚洲社会的变革》,中国公安大学出版社2006年版,第114页以下。

〔3〕 关于行政法律关系的变迁问题,参见[日]大橋洋一:《行政法——現代行政過程論》,株式会社有斐閣2001年版,第15页。

〔4〕 参见[日]塩野宏:《行政法I(第二版)》,[日]株式会社有斐閣1999年10月第2版增补,第278页以下。

〔5〕 参见[日]原田尚彦著:《行政と紛争解決》,载《基本法学8——紛争》,[日]株式会社岩波書店1983年10月,第345页以下。

以在一定程度上参与解决该纠纷,之后,针对民事纠纷产生以及解决过程中所发现的行政管理中存在的问题,行政机关还要及时加以完善,以便更好地预防纠纷,提高行政管理的绩效。

行政对民事纠纷的预防功能,表现为行政机关可以通过相关活动排除妨害民事关系和谐、损害他人合法权益的危害行为或危险状态,借此,使得相关民事关系当事人之间失去产生利益对立的因素,包括一般性纠纷预防作用和个别性纠纷预防功能。行政的一般性纠纷预防作用是指有关的行政活动并不是直接以处理民事纠纷为目的,而只是其为了实施行政管理而作出的。但是,由于其管理行为可以在一定程度上防范和制止被管理人实施具有危险性的行为,因而,也可以在一定程度上预防该被管理人同其他不特定的平等主体发生纠纷。这其中既包括行政机关预先设定一定的行为规则或标准的有关活动,又包括其在行政管理过程中、在维护公共利益和公共秩序的同时所起到的预防民事纠纷的作用。后者主要是某些具体行政行为,其中最为典型的当属行政许可、行政处罚、行政强制等。此类具体行政行为通过授予或者剥夺行政相对人的利益,可以起到调节其同其他平等主体之间关系进而预防民事纠纷的作用。行政的个别性地预防民事纠纷的作用是指在特定当事人之间利害关系上的对立有可能演化为具体的民事纠纷的情况下,行政机关及时介入并对相关利害关系人的利益关系进行调整,往往可以使一部分纠纷被化解于萌芽状态。与一般性纠纷预防作用不同,个别性纠纷预防作用是行政机关的活动直接地、个别地作用于特定的民事主体之间,对双方关系进行直接的、有针对性的调整,而不是泛泛地约束一方当事人的活动。

同时,行政在解决民事纠纷方面也正发挥着越来越大的作用,该作用既包括行政机关在进行行政管理过程中通过消除导致纠纷产生的危害行为与危险状态而附带性地介入处理民事纠纷,也包括以调解、仲裁、裁决等形式直接地介入处理有关纠纷。现代社会中,除了对于民事纠纷的预防作用之外,行政机关还开始扮演类似于司法机关的纠纷裁决者的角色,基于法律的授权,在坚持司法最终裁决的原则之下,对既已产生的民事纠纷进

行处理。

虽然各国各地区在相关行政作用的具体制度上会有各种差异,但是,只要承认某一行政作用在直接作用于行政相对人的同时,还会对第三人的利益产生影响,那么,行政对民事纠纷的预防作用也必然是存在的。因此,本文将研究范围限定于我国行政机关直接参与处理民事纠纷的相关机制。

二、我国民事纠纷行政介入机制的基本状况

(一) 我国民事纠纷行政介入机制的类别

在我国实务和理论研究中,人们所普遍关注的解决民事纠纷的行政作用主要限于行政调解、行政裁决及劳动争议仲裁等,而本文则认为,还可以包括有关行政机关对民事争议案件事实的认定等。^[6]

1. 行政调解。在我国,行政调解存在于许多行政管理领域,既包括针对一般民事纠纷的行政调解,又包括适用于专门性民事纠纷的行政调解。

对一般民事纠纷的行政调解主要包括司法行政部门等主持的调解。国务院于1989年5月5日通过的《人民调解委员会组织条例》中规定,经过人民调解委员会主持调解的民间纠纷,当事人未达成协议或者达成协议后又反悔的,任何一方可以请求基层人民政府处理或者也可以向人民法院起诉(第9条)。在此基础上,司法部于1990年4月19日颁布实施了《民间纠纷处理办法》(中华人民共和国司法部令第8号),司法助理员作为基层人民政府的司法行政工作人员,具体负责处理民间纠纷的工作。由此确立了由基层人民政府司法行政部门处理一般的民间纠纷的机制。

[6] 2005年10月26日厦门市第12届人民代表大会常务委员会第22次会议通过的《厦门市人民代表大会常务委员会关于完善多元化纠纷解决机制的决定》对于当事人可自主选择解决民事纠纷的“行政处理”也是作了比较宽泛的规定,即包括:行政调解、行政裁决以及行政机关处理纠纷的其他方式。

除此之外,根据现行有关法律、法规及行政规章,有关行政机关在其实施行政管理的领域内可以就有关的民事纠纷进行行政调解。比如,在治安管理领域,1995年2月28日颁布实施的《中华人民共和国人民警察法》规定,人民警察对公民提出解决纠纷的要求,应当给予帮助(第21条)。而1986年9月5日颁布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》中规定,公安机关对于情节轻微的、因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为可以调解处理(第5条)。〔7〕1987年7月7日颁布实施的《公安部关于执行〈治安管理处罚条例〉若干问题的解释》中作了解释,即公安机关可以调解处理的违反治安管理的行为应当是由民间纠纷引起的,且属于已经违反治安管理的行为,虽然情节轻微,但是应当受到治安管理的处罚的,对这类违反治安管理的行为,公安机关根据情况可以调解处理;调解处理的,不予处罚。〔8〕这意味着,公安机关可以进行行政调解的民间纠纷应以涉及治安管理的纠纷为主。另外,适用于专门民事纠纷的行政调解还存在于众多领域,如工商行政管理部门对在进行市场监管过程中遇到的合同纠纷、消费纠纷进行的行政调解,环境保护部门对有关的环境纠纷进行的行政调解,地方人民政府及相关部门对土地等资源权属纠纷进行的行政调解,电信监管部门对电信企业间的纠纷及电信服务质量纠纷进行的行政调解,知识产权管理部门对著作权、商标权、专利权纠纷进行的行政调解,卫生行政部门对医疗纠纷进行的行政调解,国务院电力监管机构及其派出机构对电力争议进行的行政调解等。

行政调解的效力等同于一般民事调解,而不同于法院主持的调解。根据《民事诉讼法》的规定,人民法院主持的调解,其调解书经双方当事人签收后,即具有法律效力,当事人必须履行(第89条第3款)。而一般的民事调解,比如人民调解委员会主持的调解,则不具有此类效力,当事人对调解

〔7〕 1994年5月12日修正的该条例并未对此规定作修改。

〔8〕 对此做法,2003年8月26日颁布的《公安机关办理行政案件程序规定》第10章又作了进一步详细规定,并且,现行的《中华人民共和国治安管理处罚法》第9条对此也予以了肯定。

协议反悔的,另一方当事人还可以向人民法院起诉(第16条),该调解协议具有民事合同的性质(《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》[法释[2002]29号]第1条)。并且,对于经乡镇人民政府作出的调解协议的效力,《最高人民法院关于如何处理经乡(镇)人民政府调处的民间纠纷的通知》(法发[1993]21号)中也规定,民间纠纷经司法助理员调解达成协议后,一方当事人反悔的,人民法院应当作为民事案件依法受理,以原纠纷的双方为案件当事人。其他特别法中关于行政调解的规定基本上也是这样规定的,即行政调解最终达成的调解协议完全要依靠当事人自觉自愿地履行,否则,当事人只能通过仲裁、民事诉讼等途径进一步寻求救济。

当然也不乏例外。比如,对于土地权属争议、海域使用权争议,有关行政调解的效力是比较强的。就土地权属争议而言,国土资源行政主管部门对受理的争议案件进行调解,调解书经双方当事人签名或者盖章,由承办人署名并加盖国土资源行政主管部门的印章后生效,生效的调解书具有法律效力,是土地登记的依据(《土地权属争议调查处理办法》第25条)。另外,在海域使用权争议方面,海洋行政主管部门对海域使用权争议进行调解,调解书经当事人签名或者盖章,由承办人员署名并加盖海洋行政主管部门印章后生效,具有法律效力,可作为海域使用权登记的依据(《海域使用权争议调解处理办法》第19条)。这意味着,在此领域的行政调解的效力是远远高于其他领域的,是不容当事人反悔的。

2. 行政裁决。关于何谓行政裁决,有的观点将其视为行政机关基于特定程序就特定事项做出行政处理的活动;^[9]有的观点认为行政裁决是行政

[9] 对此观点,参见马怀德:《行政裁决辨析》,《法学研究》1990年第6期。该观点类似于日本的“行政审判”一词,该概念在日本只是一个学术用语,通常是指:由独立于一般行政机关的行政委员会或者与之相类似的行政机关,依照类似于法院裁判的准司法性程序作出的行政行为或者与该行为有关的程序([日]塩野宏著:《行政法Ⅱ——行政救济法(第二版)》,[日]株式会社有斐阁1994年3月第2版增补,第35页)。有一部分行政审判是由某一领域的行政主管机关,为了保证其在行使行政权力时公正执法和保护行政相对人利益而适用的,另一部分则是具有争诉性质的行政审判,是为了解决当事人之间的纠纷,对当事人进行救济而适用的,包括解决民事纠纷和解决行政纠纷。

机关裁处争议的活动,该争议既可以是民事争议,又可以是行政争议;^[10]有的观点则认为,行政裁决是行政机关对特定民事争议进行裁处的活动。^[11]但无论怎样,一些民事纠纷都可以成为行政裁决的对象。

在我国实定法上,对行政裁决的称谓也是不同的,有的采用“处理”,有的采用“裁定”,有的则采用“行政决定”,有的只是规定“责令赔偿”,当然,也有的明确采用“裁决”一词。采用“处理”的,比如涉及土地、草原、林地林木的权属争议,如《土地权属争议调查处理办法》、《土地权属争议调查处理办法》等规定,当事人经过调解未就相关争议达成协议的,主管部门应当及时提出调查处理意见,报同级人民政府作出处理决定。采用“裁定”的,比如《商标法》中规定第五章的商标评审委员会对商标争议的裁定。采用“行政决定”的,比如对于电信网间互联争议,《电信网间互联争议处理办法》规定,对于电信服务经营者就电信网互联互通产生的争议,协调未果的,电信主管部门应当组织专家论证,并根据论证结果作出行政决定。关于“责令赔偿”,这是一种发布行政命令的行为,其内容是要求加害人赔偿受害人的经济损失,如《计量法》中规定,使用不合格的计量器具或者破坏计量器具准确度,给国家和消费者造成损失的,责令赔偿损失(第27条)。采用“裁决”的,比如《城市房屋拆迁管理条例》中规定的对拆迁补偿协议的裁决,该条例第16条规定,拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的,经当事人申请,由房屋拆迁管理部门裁决。可以说,法律用语上的不统一和我国长期没有就行政裁决的概念达成共识是有一定关系的,而在认定是否属于行政裁决时,应主要依据其本身特征,即只要是由行政机关对平等主体间的民事纠纷进行裁断,就应当考虑将其视作行政裁决。

对于行政裁决的适用同样应当需要有相关法律法规的依据,换言之,

[10] 罗豪才主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1989年版,第203页。

[11] 刘莘:《行政法热点问题研究》,中国方正出版社2001年版,第263页;胡建森:《行政法学》,法律出版社1997年版,第350页。

行政裁决所处理的只能是有关法律法规明确规定的民事纠纷。有的观点主张,行政裁决只能用以解决合同纠纷之外、与行政管理有关的民事纠纷。^[12]但是,如果将劳动争议仲裁和农业(村)承包合同仲裁纳入行政裁决范畴加以对待^[13],那么,将特定的与合同有关民事纠纷排除在行政裁决的适用范围之外就有所偏差。而且,就近来形成的电信网间互联争议的行政裁决而言,从本质上讲,该裁决所涉及的也主要是电信服务经营者在互联互通过程中的相关合同争议。另外,《城市房屋拆迁管理条例》中规定的裁决制度也是涉及拆迁协议的。因此,在确定行政裁决的适用范围时,简单地将合同纠纷排除出去的做法缺乏科学性,未必妥当,在实务中应以是否有法律法规的明确授权为依据,在立法确立相关制度时,则主要应根据该纠纷的性质等判定是否有必要确立行政裁决的机制。

另外,行政裁决制度也是处在不断变化之中,许多原来存在的行政裁决随着人们对其本身及所处理纠纷的性质等认识的不断深入,已经被废止了。比如,对许多侵权纠纷的裁决制度就发生了明显的变化。以《商标法》为例,1993年修订的该法中还规定,侵害注册商标专用权的,被侵权人可以向县级以上工商行政管理部门要求处理,有关工商行政管理部门有权责令侵权人立即停止侵权行为,赔偿被侵权人的损失(第39条)。而现行法则仅允许工商行政管理部门责令侵权者停止侵权行为,对损害赔偿的问题,该部门则只能依照当事人的申请进行调解(第53条)。类似变化也发生在《专利法》、《食品卫生法》、《药品管理法》、《兽药管理条例》等中。这种变化

[12] 此观点,参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社1999年版,第202页以下。

[13] 仲裁以纠纷当事人的自愿为前提,且仲裁裁决具有强制性及终局性。就劳动争议仲裁而言,我国实行仲裁程序前置,劳动争议必须先经仲裁,对仲裁裁决不服的,方可以提起诉讼,劳动争议仲裁委员会设于县、市、市辖区的劳动行政主管部门。申请劳动争议仲裁,由劳动争议的一方当事人向劳动争议仲裁委员会提交书面申诉书,经审查决定受理申诉的,仲裁委员会应当向被申诉人送达申诉书副本。由此可见,我国的劳动争议仲裁不具备仲裁所应具有的基本特征,不具有仲裁的性质,徒具仲裁之名,而无仲裁之实。此种仲裁只是由所谓的仲裁委员会基于纠纷一方当事人的申请,对该纠纷进行审查处理,对处理决定不服的,当事人仍需通过民事诉讼寻求解决纠纷,因此,严格地讲,它应不属于仲裁的范畴,而是具有类似于行政裁决的特征。

源于多种原因,比如,行政裁决公正性差,硬性地要求行政机关介入往往不利于保护当事人的合法权益,甚至会妨碍受害人行使诉权;行政机关担心介入裁决民事纠纷之后,反而被当事人告上法庭等等。

在效力方面,行政裁决相当于具体行政行为,具有执行力和公定力。因此,在行政裁决作出后的法定期间内,当事人不服的,就必须通过相关途径主张权利,否则,必须执行该裁决,拒不执行裁决,裁决机关是可以进行或者申请强制执行的。随着对行政裁决属性等的认识不断深入,许多新近制定的法律法规往往倾向于明确行政裁决的效力和救济途径。比如,《电信网间互联争议处理办法》规定,当事人对行政决定不服的,可以申请行政复议或者提起行政诉讼,复议或者诉讼期间不停止执行该决定(第18条);对于拒不执行行政决定的,电信主管部门还可以对其实施处罚(第19条)。虽然由行政法规、行政规章等规定行政诉讼事宜有一定的问题,但是,这种做法至少表明,我国有关机关对行政裁决的性质、效力的认识正趋于明朗。

3. 对事实的认定。行政机关对于民事纠纷相关事实的认定类似于日本环境纠纷中公害等调整委员会作出的原因裁定,该机制在我国现行法中应用的不多,主要是公安机关交通管理部门作出的交通事故责任认定书。该认定书是由交通管理部门根据当事人的行为对发生交通事故所起的作用以及过错的严重程度来确定当事人责任时所出具的书面文件。根据现行的《道路交通安全法》,该交通事故责任认定书系处理交通事故的证据。关于交通事故责任认定书是否应纳入行政诉讼受案范围,我国司法实践经历了一个过程。早期一般认为该认定书仅属于一种事实认定,因此,不应将其纳入司法审查的范围,最高人民法院、公安部就曾于1991年12月1日颁布《关于处理道路交通事故案件有关问题的规定》,规定当事人仅就公安机关做出的道路交通事故责任认定和伤残评定不服,向人民法院提起行政诉讼或民事诉讼的,人民法院不予受理。但是,随着行政诉讼受案范围的不断扩大,人们认识到,道路交通责任事故认定是公安交通管理部门在行政管理活动中行使行政职权的行为,该行为直接对公民的权利产生影响,对交通事故责任认定提起的行政诉讼,不属于我国《行政诉讼法》及相关司

法解释所规定的不予受理的情形。因此,有一些地方法院开始尝试受理此类案件,最高法院也于2001年4月公布了《李治芳不服交通事故责任重新认定决定案》^[14]。这在一定程度上表明其对待此类案件的积极态度。但是,对于交通事故责任认定书的法律性质及是否可以纳入诉讼等问题仍没有得到最终明确的解决。

4. 受害人救济机制。除上述三类行政介入民事纠纷解决的类型之外,我国也有受害人救济机制,但是,应用范围还极为有限,现阶段主要限于道路交通事故方面,即现行的《道路交通安全法》在规规定国家实行机动车第三者责任强制保险制度的同时,还规定要设立道路交通事故社会救助基金。但是,迄今为止,国务院关于该救助基金的实施办法还没有出台。现在,虽然北京、上海、山西等地在其地方性法规、规章中对此作了一定的规定^[15],但基本还没有在实际中发挥作用。

(二) 我国民事纠纷行政介入机制的机构状况

在我国,介入处理民事纠纷的行政机关以普通行政机关为主,一般为各级人民政府或其所属部门。比如消费纠纷、企业名称纠纷、广告纠纷的处理是由工商行政部门负责;土地权属纠纷的调解由县级以上国土资源行政主管部门负责,调解不成需要依法作出处理决定的,则由上述主管部门拟定处理意见,报同级人民政府作出处理决定。这些普通的行政机关中往往没有专门为介入处理民事纠纷而设立的内设计构,而主要是由负责对相关领域实施监管的机构负责对相关领域中的民事纠纷进行调解或者裁决。

除此之外,我国也存在一些专门性的介入处理民事纠纷的行政性机构,比如,专利复审委员会、商标评审委员会、劳动争议仲裁委员会、农业

[14] 《中华人民共和国最高人民法院公报》(2001年卷),人民法院出版社2003年8月版,第315页以下。

[15] 分别是《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》、《上海市机动车道路交通事故赔偿若干规定》、《山西省实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》。

(村)承包合同仲裁委员会、植物新品种复审委员会等。^[16] 这些机构在人员和组织上相对比较重视专业性和独立性。其特点主要表现为：在人员组成上，注重其是否具有纠纷所涉及领域的专业知识、法律知识；在地位上，此类机构仍属于行政机构，虽然相对具有一定的独立性，但组成人员多来自于所属或者相关的行政机关。比如，专利复审委员会由国务院专利行政部门指定的技术专家和法律专家组成，主任委员由国务院专利行政部门负责人兼任（《专利法实施细则》第 58 条），且《专利法》要求专利复审委员会应当按照客观、公正、准确、及时的要求，依法处理有关专利的申请和请求（第 21 条第 1 款）。而在植物新品种争议方面，《农业部植物新品种复审委员会审理规定》中规定，复审委员会设主任委员 1 名，副主任委员 2 名，秘书长 1 名，委员 30 名。其中，主任委员由农业部主管领导兼任，副主任委员由科教司司长和主管副司长兼任，秘书长由农业部科教司知识产权与成果管理处负责人担任（第 4 条）；复审委员会委员由农业部聘请有经验的技术、法律和行政管理专家组成，根据案件审理的需要，复审委员会可以邀请其他专家对案件涉及的内容提供咨询意见，或者委托有关单位进行技术性鉴定（第 5 条）。

除了上述专门性机构之外，非专门性机构在介入处理纠纷时，也越来越注重相关专家或者专门机构的参与。以电信网间互联争议为例，根据《电信网间互联争议处理办法》的规定，争议不能通过协调获得解决的，电信主管部门应当召开由电信主管部门的代表、相关方面（电信技术、经济、法律等）的专家、争议双方当事人组成的论证会，并由电信主管部门根据所邀专家的公开论证结论和提出的网间互联争议解决方案作出行政决定（第 14、15 条）。类似此类机制的引入，表明有关部门越来越重视外部专家及纠纷当事人对纠纷处理活动的参与，可以在很大程度上提高纠纷处理的专业性和公正性。

总的来看，我国民事纠纷行政介入机制的组织形态也正在发生着变化，不再像过去那样仅仅由普通行政机关直接介入处理，而是逐步在某些

[16] 这其中，有些机构还肩负着行政复议职能，如专利复审委员会、商标评审委员会。

领域(主要是专业性比较强的领域)尝试由专门性机构介入处理,以确保纠纷处理的专业性和公正性。

(三) 我国民事纠纷行政介入机制的程序

对于行政介入民事纠纷处理的程序,一般是由法律法规作出原则性规定,再由相关部门就介入处理民事纠纷的程序等问题作出详细规定。如果按照行政介入民事纠纷是否为一项单独程序来划分,还可以进一步划分为附带性程序和独立性程序。所谓附带性程序是指,对于民事纠纷处理的行政介入系有关部门实施行政监管职能的一部分,系在其执行行政监管职责、查处违法行为过程中,对与所实施的监管行为相关的加害行为相关的民事纠纷的处理予以介入的过程。此类程序既包括接受害人投诉、举报,制止违法行为或者违法状态,如商标评审委员会接利害关系人申请后,撤销已有的注册商标;^[17]也包括有关部门制止、惩处加害行为后,就加害人应对受害人所受之损失进行赔偿事宜作出的处理决定,这主要是我国有关法律法规中规定的责令承担赔偿责任的制度。而所谓独立性程序,则是指对有关民事纠纷处理的介入是设立该程序的主要目的,有关行政机关在有关程序进行过程中主要是为了处理有关的民事纠纷,比如,对土地、草原、林地林木权属纠纷的调解、裁决,对电信互联纠纷的调解、裁决等。

另外,从行政介入民事纠纷处理相关程序的实际情况看,又有一般程序和正式程序的差别。按照一般程序,有关行政机关在处理相关民事纠纷时,随意性较大,一般没有时限、方式、方法上的硬性要求,司法助理员的调解、公安机关对有关民间纠纷的调解、有关行政机关责令赔偿的处理过程具有这样的特点。而按照正式程序,有关行政机关以类似于司法审判的程

[17] 根据现行《商标法》规定:对初步审定的商标,自公告之日起三个月内,任何人都可以提出异议(第30条);另外,申请注册的商标与他人在先注册的商标属于类似商标,代理人或者代表人未经授权以自己的名义将被代理人或者被代表人的商标进行注册,申请商标注册不得损害他人现有的在先权利或者抢注他人商标的,权利人可以自商标注册之日起五年内申请商标评审委员会撤销该注册商标,而且,恶意注册驰名商标的,不受该期限限制(第41条)。

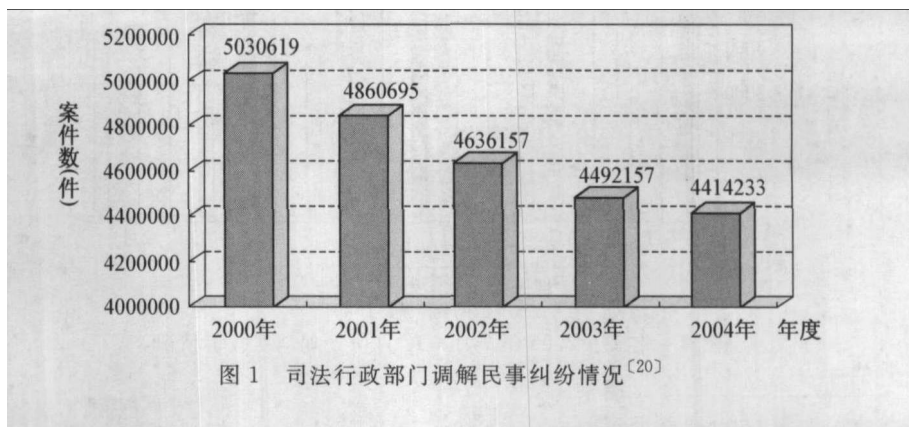
序,对有关民事纠纷进行审查处理,较为重视双方当事人在纠纷处理过程中的地位和作用,处理结果往往由相关处理机关的有关成员合议做出。前文提到的专门性的介入处理民事纠纷的行政性机构所进行的相关裁决就属于这方面比较典型的例子。以商标评审委员会的程序为例,该委员会实行合议制度,由商标评审人员组成合议组进行审理,案件受理后,应告知被申请人,被申请人有权提交答辩状,有关当事人应提交相关证据,并可以申请有关商标评审人员回避。商标评审以书面评审为主,但商标评审委员会根据当事人的请求或者实际需要,可以决定对评审申请进行公开评审。另外,根据《农业部植物新品种复审委员会审理规定》,植物新品种复审委员会主要依据书面材料进行审理。但对于重大或者有重要疑难法律、技术问题或者较为复杂的案件,复审委员会可以召集双方当事人举行听证会。

(四) 我国民事纠纷行政介入机制的绩效

民事纠纷行政介入机制在我国存在于众多领域中,受到所处领域中相关纠纷数量、该行政介入机制自身发挥作用的情况等的影响,其不同领域中发挥作用的机制也会有极大的差别。但是,从总体上看,在实际生活中,许多行政介入民事纠纷处理的机制在及时解决有关的民事纠纷,化解社会矛盾方面发挥着越来越大的作用。为了比较直观地认识我国民事纠纷行政介入机制的运行情况,本文选取部分领域,通过对其介入处理民事纠纷的相关数据进行整理,尝试分析我国民事纠纷行政介入及时的实际效果。

首先,以一般民间纠纷处理的行政介入机制为例,在此方面,司法行政部门和公安机关均可以在相应的职权范围之内介入有关纠纷的处理,大量普通的民间纠纷是通过司法行政部门及公安机关的调解得到解决的。司法行政介入处理的民事纠纷涉及婚姻家庭、房屋及宅基地、债务、生产经营、邻里关系、损害赔偿等领域。从有关的统计数据看,每年有大量的此类民事纠纷被提交至有关的司法行政机关,由其利用调解机制介入处理(见图1)。再以公安机关介入处理民间纠纷为例,按照现行规定,公安机关既

可以就普通的民间纠纷进行调解,也可以就涉及违反治安管理规定的民间纠纷进行调解。仅以北京市朝阳区为例,据统计,2005年,朝阳公安分局共成功调解50283件民间纠纷,占接报总数的91%,其中,接报治安调解案件28489件,占51.5%;接报民事调解案件26783件,占48.5%。^[18]这表明,大量民事纠纷是通过公安机关的调解寻求解决的。在公安机关调处民事纠纷的机制及时发挥有效作用的情况下,相当数量的普通民事纠纷在进入诉讼之前就得到了解决。此类纠纷主要以日常生活中发生的纠纷为主,案情往往并不复杂,涉及的金额等也并不大,但是,这类纠纷数量较为庞大,处理得妥当,可以及时化解民间矛盾,否则,可能使矛盾不断激化,进而引发民事诉讼,甚至引发治安、刑事案件。根据公安部对2005年全国治安形势的分析显示,在一些杀人案件中,因为家庭、婚恋等矛盾纠纷引发的因素比较突出,人民内部矛盾、家庭内部纠纷引起的杀人案件增多,许多案件是因为纠纷调解不到位,处理不及时,造成矛盾激化,进而演变成命案,而且,此类犯罪很容易造成多人伤亡。^[19]这从反面表明了有关民事纠纷行政调解机制还有进一步发挥作用的余地。

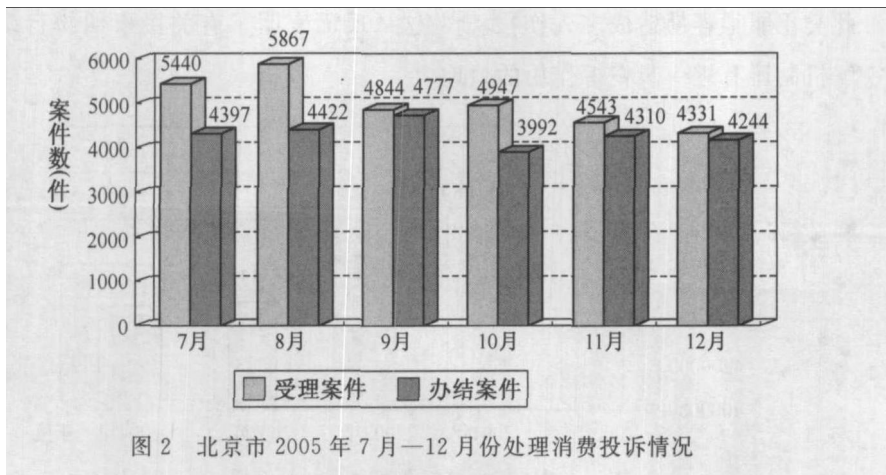


[18] 《派出所调解九成接报民间纠纷》,载《北京晨报》,2005年12月28日第6版。

[19] 《公安部通报2005年全国社会治安形势》,http://news.sina.com.cn/c/2006-01-19/2138914017.html(2006年2月20日最后访问)。

[20] 以上数据来自于国家统计局数据,http://www.gsei.com.cn/ziliao/shuju/default.asp(2006年2月21日最后访问)。

再以同样数量众多的消费纠纷为例,承担消费者保护职责的工商行政管理部门通过受理投诉、接受咨询、介入调解等机制在及时化解消费纠纷、打击侵害消费者权益行为、维护消费者合法权益方面发挥着越来越大的作用。现在,我国的工商行政管理部门和消费者协会开通了 12315 投诉机制,通过电话、网站、来信、来访等形式接受消费者投诉、咨询。据统计,2002 年,全国工商行政管理机关共受理消费者投诉 70.49 万件,调解成功 60.05 万件(约占 85.2%),为消费者挽回经济损失 5.56 亿元;查处侵害消费者权益案件 16.13 万件,案件总值 9.46 亿元,罚没金额 2.61 亿元。^[21] 再以北京市为例,2005 年 7 月至 12 月间,北京市工商行政管理局、北京市消费者协会共受理消费者来电、来访、来信、互联网投诉 29972 件,办结 26142 件(见图 2),办结率 87.22%,接待消费者咨询 315992 人次,为消费者挽回经济损失 2082.9 万元。^[22] 因此,可以说,工商行政管理机关主导的消费者纠纷处理机制在一定程度上发挥着及时化解消费纠纷、维护消费者权益的作用。



[21] 国家工商行政管理总局,《2002 年消费者权益保护工作情况通报》,http://www.315.gov.cn/wq/wq_data_detail.asp?value={C17A3B11-7CDF-4164-BAF8-C49B9E247613}(2006 年 1 月 12 日最后访问)。

[22] 本数据系根据北京市工商局 12315 网站(http://www.hd315.gov.cn/12315)上公布的 2005 年 7 月至 12 月的“消费者投诉分析公示”整理所得,其中,12 月份公示仅公布了受理投诉案件数和办结率,因此,该月已办结案件数系笔者依照受理投诉案件数和办结率计算所得,可能与实际数字略有偏差。

上述纠纷的主要特点往往是数量众多、涉案金额不大,行政介入处理能够发挥有效作用,可以极大地加速纠纷解决,减轻法院负担。除此之外,还有一些纠纷涉及专业性知识,如知识产权方面的纠纷,行政的介入同样有利于纠纷的解决。比如在商标纠纷的处理方面,商标评审委员会的裁决机制发挥着十分重要的作用,主要包括对商标异议的审查、对商标争议的审查、对撤销注册商标的申请的审查等。以近些年商标评审的实际情况看,请求就驳回商标注册申请进行复审的案件^[23]占据大多数,但是,上述介入处理民事纠纷的案件也同样大量存在。比如,2004年商标评审委员会处理的6305件案件中,有267件为民事方面的商标争议,约占4%。而且,上述商标纠纷必须首先经过商标评审委员会的裁决,之后,当事人不服的,案件才可能被提交法院通过诉讼加以解决。因此,商标评审委员会的裁决所起的作用是确保一定数量的案件在行政阶段予以解决,以减轻诉讼负担。

另外,电信监管部门主导的电信用户申诉处理制度也发挥越来越大的作用。随着近些年我国信息化的不断发展,因电信服务引发的纠纷不断增加,此类纠纷往往数量较大,但涉案数额较小,同时,一般均会涉及电信方面较为专业的知识。近几年,随着我国电信用户申诉处理制度的确立,监管部门一方面通过责成有关的电信运营商建立和完善其投诉受理和处理机制,另一方面,也通过各级监管部门的平台受理电信客户的投诉,对投诉进行解答和咨询,并将案件转送相关电信运营商进行处理,经其处理,双方当事人不能达成和解的,则由监管部门进行调解。从近几年的统计数据看,信息产业部每年受理大量的电信用户关于电信服务质量的投诉,比如,2000年,共受理投诉6588件,其中,有相当一部分纠纷是由于电信企业业务宣传不到位,用户对相关电信业务政策和专业知识不够了解而造成的。经过信息产业部申诉中心的解释和协商,大部分纠纷均得到及时解决,正式立案的为1025件,当年有1023件已经处理完毕;而2001年共受理申诉

[23] 此类案件在性质上属于行政复议。

5980件,正式立案436件,当年处理完毕406件;而2005年共受理申诉9640件,其中,前三个季度共受理申诉6824件,正式立案2223件。从正式立案的比率看,2000年为15.6%,2001年为7.3%,2005年前三个季度为32.6%。^[24]同时,各地方通信管理局也在及时妥善处理电信服务纠纷方面发挥了一定作用。据统计,河南省电信管理局2005年第一季度共受理电信服务申诉75件,其中,转交有关企业处理的为58件;第二季度共受理申诉93件,转交有关企业处理的为76件,正式立案1件;第三季度共受理申诉114件,转交有关企业处理的为73件,正式立案3件。^[25]而2004年江苏省通信管理局电信用户申诉中心共受理电信用户各类申诉552件,其中,正式立案的申诉案件281件,占申诉总量的50.9%;而2005年共受理各类申诉440件,其中,正式立案的申诉案件196件,占申诉总量的44.55%。^[26]总的来说,受理案件数量不断攀升是电信用户申诉处理机制处理案件的一个主要特征。案件受理数量的增加和电信用户的不断增长、公民维权意识的提高等有着密切的关系,但至少也可以从一个侧面反映出,该处理机制对于实际处理此类纠纷发挥了相应的作用。

可以说,我国民事纠纷行政介入的机制在许多领域发挥着作用,通过这些机制,相当一部分民事纠纷得到较为及时的处理,对于防止矛盾激化、降低财产损失、减轻诉讼压力起到了一定的作用。虽然由于种种原因,该机制发挥的效果仍难免有不尽如人意之处,但对其地位和作用还是需要给予客观评价的。

[24] 上述数据根据信息产业部网站中披露的相关数据整理而来, <http://www.mii.gov.cn/col/col503/index.html> (2006年2月22日最后访问)。

[25] 上述数据根据河南省通信管理局网站中披露的相关数据整理而来, <http://www.hca.gov.cn/fwjd.php> (2006年2月22日最后访问)。

[26] 上述数据根据江苏省通信管理局网站中披露的相关数据整理而来, <http://www.jsca.gov.cn/threads.asp?catid=68> (2006年2月22日最后访问)。

表 1 我国行政介入民事纠纷解决的部分实例^[27]

所涉及纠纷	处理主体	处理形式	法律依据(或者规范性文件)
一般民间纠纷	司法助理员	行政调解	《民间纠纷处理办法》
一般民事纠纷	人民警察	行政调解	《人民警察法》
打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为涉及的民间纠纷	公安机关	行政调解	《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》
土地权属争议	县级以上人民政府	行政裁决	《土地权属争议调查处理办法》
	县级以上国土资源行政主管部门	行政调解	
海域使用权争议	县级以上人民政府海洋行政主管部门	行政调解、行政裁决	《海域使用权争议调解处理办法》
草原权属争议	县级以上人民政府	行政裁决	《草原法》
养殖用水域滩涂权属争议	县级以上人民政府	行政裁决	《渔业法》
渔业水污染纠纷	渔政监督管理机构	行政调解	《渔业水域污染事故调查处理程序规定》
林木林地权属争议	各级人民政府	行政调解	《林木林地权属争议处理办法》
	林权争议处理机构	行政裁决	
矿区范围争议	国务院、县级以上地方人民政府	行政裁决	《矿产资源法》
电信网间互联争议	信息产业部、信息产业部电信管理局、省级通信管理局	协调、行政裁决	《电信条例》第 20 条、《电信网间互联争议处理办法》

[27] 此处以列举有国家法律、行政法规乃至行政规章规定的制度和程序为原则,特殊情形下也对地方性法规、地方性规章及其他规范性文件中规定的制度予以列举。

续 表

所涉及纠纷	处理主体	处理形式	法律依据(或者规范性文件)
公用电信网间互联争议	电信主管部门	协调、行政裁决	《公用电信网间互联管理规定》
电信服务争议	电信管理机构	行政调解	《电信用户申诉处理暂行办法》
电力争议	国务院电力监管机构及其派出机构	行政调解	《电力争议调解暂行办法》
水电工程建设经济合同争议	全国水电工程建设经济合同争议调解委员会	行政调解	《水电工程建设经济合同争议调解暂行规则》
	工程建设项目经济合同争议评审调解组		
合同争议	工商行政管理机关	行政调解	《合同争议行政调解办法》
产品质量争议	县、市级技术监督行政部门	行政调解	《产品质量申诉处理办法》
汽车维修质量纠纷	县级以上地方人民政府交通行政主管部门所属道路运政机构	行政调解	《汽车维修质量纠纷调解办法》
消费者权益争议	工商行政管理所	行政调解	《工商行政管理机关受理消费者申诉暂行办法》、《工商行政管理所处理消费者申诉实施办法》
企业名称争议	工商行政管理机关	行政裁决 (包括责令赔偿)	《企业名称登记管理规定》、《企业名称登记管理实施办法》
广告纠纷	工商行政管理机关	行政裁决 (包括责令赔偿)	《广告管理条例》
商业经济纠纷	各级商业主管部门的法制机构	行政调解	《商业经济纠纷调解试行办法》

续 表

所涉及纠纷	处理主体	处理形式	法律依据(或者规范性文件)
计量纠纷	质量技术监督部门	行政裁决 (责令赔偿损失)	《计量法》
计量纠纷	质量技术监督部门	行政裁决 (责令赔偿损失)	《商品量计量违法行为处罚规定》
眼镜质量纠纷	质量技术监督部门	行政裁决 (责令赔偿损失)	《眼镜制配计量监督管理办法》
道路运输服务质量纠纷	县级以上人民政府 交通行政主管部门	行政调解	《道路运输服务质量投诉管理规定》
劳动争议	劳动争议仲裁委员会	劳动仲裁	《中华人民共和国企业劳动争议处理条例》
农业(村)承包合同纠纷	农村合作经济 经营管理部门	调解	中共中央书记处农村政策研究室《关于稳定和完善土地承包制的意见》、农业部《关于加强农业承包合同管理的意见》及《河北省农业承包合同仲裁规定》 ^[28]
	农业(村)承包 合同仲裁委员会	农业(村) 承包合同仲裁	
著作权纠纷	著作权行政管理部门	行政处理、行政调解	《著作权法》
商标争议	商标评审委员会	行政裁决	《商标法》第5章
	工商行政管理部门	行政处理、行政调解	《商标法》第53条等
专利争议	专利复审委员会	行政裁决	《专利法》第45、46条
	管理专利的部门	行政处理、行政调解	《专利法》第57条
集成电路布图设计 专有权纠纷	国务院知识产权 行政部门	行政裁决	《集成电路布图设计保护条例》第31条

[28] 关于农业(村)承包合同纠纷仲裁机制,我国迄今除了上述列举的两部规范性文件之外,并没有明确的法律法规构成其依据,实务中主要是依靠各地方政府制定的地方性法规和地方性规章。

续表

所涉及纠纷	处理主体	处理形式	法律依据(或者规范性文件)
知识产权纠纷	地方知识产权 行政管理部门	行政处理	《展会知识产权保护 办法》
植物新品种争议	植物新品种复审委 员会	行政裁决(植物新品 种品种权无效确认)	《植物新品种保护条 例》第 37 条
	国务院农业、林业行 政部门	行政裁决(而行政处 理适用于新品种适 用争议)	《植物新品种保护条 例》第 39 条
行政调解(适用于上 述争议的赔偿问题)			
医疗事故	卫生行政部门	行政调解	《医疗事故处理条 例》
交通事故损害赔偿 纠纷	公安机关交通管理 部门	行政调解、 交通事故认定	《道路交通安全法》、 《交通事故处理程序 规定》
渔业海上交通事故 引发的民事纠纷	渔港监督	行政调解	《渔业海上交通事 故调查处理规则》
城市房屋拆迁纠纷	市、县人民政府城市 房屋拆迁管理部门	行政裁决	《城市房屋拆迁管 理条例》、《城市房 屋拆迁行政裁决工 作规程》
企业国有产权纠纷	县级以上财政机关	行政调解、行政裁决	《企业国有产权纠 纷调处工作规则》
环境污染赔偿责任 和赔偿金额的纠纷	环境保护行政主管 部门或者行使环境 监督管理权的部门	行政处理 (行政调解) ^[29]	《环境保护法》全 国人民代表大会常 务委员会《关于正 确理解和执行〈环 境保护法〉第四十 一条第二款的答 复》

[29] 《环境保护法》第 41 条第 2 款对于此类纠纷的处理方式使用了“处理”一词,全国人民代表大会常务委员会《关于正确理解和执行〈环境保护法〉第四十一条第二款的答复》中已经明确将其定性为“行政机关对当事人之间民事权益争议的调解处理”,《水污染防治法》中也存在相同的问题,而近来新制定或者修订的环保法律中已经明确改为“调解处理”。

续 表

所涉及纠纷	处理主体	处理形式	法律依据(或者规范性文件)
水事纠纷	县级以上人民政府或者其授权的部门	行政调解	《水法》
水污染纠纷	环境保护部门、交通部门的航政机关	行政处理(行政调解)	《水污染防治法》
大气污染损害纠纷	环境保护部门	行政调解	《大气污染防治法》
固体废物污染损害纠纷	环境保护行政主管部门或者其他固体废物污染环境防治工作的监督管理部门	行政调解	《固体废物污染环境防治法》
环境噪声污染损害纠纷	环境保护行政主管部门或者其他环境噪声污染防治工作的监督管理部门、机构	行政调解	《环境噪声污染防治法》
铁路内部经济纠纷	铁道部政策法规司、各单位的企业法律顾问机构	行政调解	《铁路内部经济纠纷调解规则》
邮政损失赔偿	邮政企业的上级主管部门	行政处理	《邮政法》第 35 条

三、我国民事纠纷行政介入机制存在的问题

通过前文介绍可以发现,在我国,民事纠纷行政介入机制存在于许多领域,而且在不同程度上发挥着各自的作用。但是,与此同时,也必须客观地认识到,该机制还存在着各种各样的问题,这些问题在很大程度上制约着相关机制发挥应有的作用。

(一) 对待民事纠纷行政介入机制的观念还有待扭转

当前,人们对于民事纠纷处理的行政介入机制往往还是持反对、消极

的态度,认为行政权力只能用于行政管理,而不能过多地介入处理民事纠纷,否则,便有违法治的原则。这样一种认识在实务界和学术界均有一定的影响,无形中制约了我国民事纠纷行政介入机制的健康发展。

人们往往认为,民事纠纷的处理应系专属于司法机关职权范围内的事务,而行政机关的职责则在于管理国家公共事务,应当同民事关系保持一定的界限,不应对其予以过多干涉,否则,既属于对司法权之逾越,又有可能过多干预私人生活。特别是,受西方法治思想影响,人们往往用诉讼率的高低来评价法治发展水平的高低,将诉讼率低归咎于公民法治观念差、维权意识淡薄,加上国内行政权力过大、司法体制不健全等诸多原因导致司法独立性、公正性差等问题,以至于人们往往认为,推动中国法治进程、张扬公民的权利意识就需要鼓励人们尽可能将纠纷提交法院通过诉讼加以解决,而任何试图通过其他方式解决纠纷的尝试往往被认为有悖于法治的原则。

并且,人们往往认为,行政法与民法系两个不同的法律部门,行政法的功能或者目的在于控制行政权过大和滥用。我国从历史上就存在行政权过强的问题,且在过去长期计划经济体制之下,行政权的庞大和对私人生活的过多介入也往往使人们心存顾虑。因此,对于民事纠纷,一触及行政的过多介入,特别是受到过去行政裁决终局、行政处理前置等影响,人们往往将其归于非法治的范畴。而在行政法学研究中,人们也只是更多地关注行政机关与行政相对人之间的关系,长期以来只是将研究重点置于强调行政权不可侵害行政相对人权利之上,因此,研究中的重点似乎被长期局限于如何通过行政程序等事前程序及行政复议、司法审查等事后程序控制行政权。而对于民事纠纷行政介入的问题,无论是行政对民事纠纷的预防,还是对民事纠纷的解决,往往都未被作为重点而纳入行政法学之研究视野,而且,对于由行政机关处理民事纠纷是否合适的问题,也一直存在争议。

尤其是,近些年来在“维权”口号的号召下,纠纷的司法解决被过分地加以强调,我国公民传统上求“和”的心理往往多为好诉情结所取代,民事

纠纷行政介入机制受到很大的批判,以至于大量的案件往往径直涌至法院。在此背景之下,小额的诉讼大量涌现,甚至于几元钱、几毛钱的纠纷层出不穷,并在较长时期内被广为宣扬和正面评价。

但是,必须注意到,随着行政权的不断扩张和对社会事务介入的不断深入,在很多领域将对普通的民事关系产生作用,这也是其职权范围内的一部分。因此,现代行政法既需要关注如何控制行政权,防止其侵害行政相对人的合法权益,也应当关注对一般民事关系的作用和影响。同时,强调司法解决纠纷的确是法治原则的重要组成部分,但是,这一原则所强调的只是要保障司法机关能够最终介入解决纠纷,而并非强调由司法机关直接解决任何纠纷。司法机关及其法官应集中精力以其精湛的法律功底解决各种复杂、重大的纠纷,而更多的纠纷应通过全方位的预防机制予以预防,并通过各种诉讼外的纠纷解决机制加以化解。本文并不否认,不能凭借诉讼数额之多寡评价进行诉讼之必要性,并且,许多小额诉讼的确具有一定的公益性,的确起到了冲击各方面不完善管理体制并推动其完善的作用。但是,客观地讲,在任何一个国家,诉讼的成本都是相当之高,放任大量纠纷诉至法院,必然导致法院及当事人为诉所累,诉讼资源不能得到有效利用。而且,法院必须勉为其难对不擅长之专业事项进行判断,这不利于案件的圆满解决。更为重要的是,由于诉讼成本偏高等因素致使纠纷解决机制不畅,则必然影响社会安定。有关国家和地区及我国关于民事纠纷行政介入机制的实践已经证明,在保障司法最终解决纠纷的前提下,在特定领域,由行政机关介入处理有关民事纠纷是可行的,而且,该机制同民间的纠纷解决机制共同作用,对于推进社会稳定和谐,减轻法院负担是有帮助的。因此,简单地否定民事纠纷的行政介入机制是没有理由的。

(二) 现行法中关于民事纠纷行政介入机制的规定不统一

当前,由于对民事纠纷行政介入机制的理解尚不统一,我国现行法律法规中关于该机制的规定也各不相同,甚至有的规定很不明确,给实际适

用带来各种困难。

在民事纠纷行政介入机制的相关活动中,除了行政机关实施某具体行政行为排除危害行为或者危险状态以及以行政给付等方式使受害人遭受的损害获得补偿而具有间接处理民事纠纷作用的活动之外,现在,我国民事纠纷行政介入的机制集中表现为行政调解、行政裁决等。但是,无论是行政调解,还是行政裁决,在我国现行法律法规中的规定都是比较随意和不统一的。以行政裁决为例,现行法律法规中的规定,有的采用“处理”,有的采用“裁定”,有的采用“行政决定”,有的是规定“责令赔偿”,也有的明确采用“裁决”一词,对此,前文已作了详细探讨。甚至连行政调解的规定也是比较多样化的,比如有的用“协调”,有的甚至用“处理”。“协调”一词在《电信条例》中有所规定。而“处理”一词,则在涉及环境纠纷的相关法律法规中可以看到,如《环境保护法》第41条第2款规定,环境赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他依照本法律规定行使环境监督管理权的部门处理;当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。并且,在其他专门性的环境保护法律法规中也多采用类似规定。由于在我国的语境下,行政机关的处理往往被等同于具体行政行为,因此,过去对该制度的定性一直有不同见解。对此,全国人民代表大会常务委员会已经在《关于正确理解和执行〈环境保护法〉第四十一条第二款的答复》中明确将其定性为“行政机关居间对当事人之间民事权益争议的调解处理”,同时,许多近来新制定或者修订的环保法律中已经将相关的规定明确定位为“调解处理”,如现行的《大气污染防治法》中就已经在原有法律的基础上明确改为调解处理。但是,现在仍有许多法律法规的规定是不明确的,比如《邮政法》中规定,用户因损失赔偿同邮政企业发生争议的,可以要求邮政企业的上级主管部门处理(第35条),并且,原邮电部也曾发布过《邮电部关于认真做好邮件查询赔偿工作的意见》(1990年10月26日)、《邮电部关于进一步加强邮件查询赔偿工作的通知》(1995年12月1日)等,但是,关于邮政企业的上级主管部门处理应如何定性的问题并不是十分明了。假设在原

有政企不分状态下,该处理具有裁决性质,那么,伴随着邮政民营化的推进,该处理会不会向行政调解转变呢?对此,还需要随着邮政体制改革不断加以明确。

在法律法规规定上的混乱有多种原因,既涉及各个行政管理领域中的特殊性问题,也涉及人们对民事纠纷行政介入机制观念认识上的不统一,但是,无论如何,这样一种实定法规定上的混乱和不确定确实会在一定程度上影响我国民事纠纷行政介入机制发挥应有的作用。最简单明显的一点就是,由于法律法规规定上的混乱,执法者和当事人往往很难判断现行法中规定的措施和机制究竟属于行政调解还是属于行政裁决,抑或属于其他措施,这必然影响处理民事纠纷的效果,而且,还会因人们理解上的差异,而对行政介入处理之后的救济手段与方式的选择带来各种问题。

(三) 介入民事纠纷的行政机关在独立性和专业性方面还有待提高

我国民事纠纷行政介入机制普遍存在的问题在于,长期以来忽视了在机构设置和人员配备方面如何确保其具有相应的独立性和专业性,这往往导致人们对该机制下处理民事纠纷的效果缺乏信心,还会影响其处理的公正性。

对纠纷解决的效果关键要看其公正性能否得到保障,为此,需要确保解决纠纷的机关在地位上的独立性和在相关领域的专业性。就这些方面来看,我国民事纠纷行政介入机制的相关组织机构还存在许多问题。在独立性方面,为了确保纠纷解决的公正性,需要尽可能地减少相关机构所受到的行政干预,这一点不仅适用于行政复议制度,也同样适用于行政介入解决民事纠纷制度。而在我国,相关的行政机关还远远缺乏独立性。从机构设置本身来看,我国现有的以行政调解或者行政裁决方式介入处理民事纠纷的各类行政机关,绝大多数仍属于普通的行政机关,此类行政机关既要履行相关行政管理的职责,又需要根据法律法规的授权,对其主管领域

内的相关民事纠纷进行处理。而且,实际负责解决相关纠纷的往往也只是其中的相关职能部门。在行政裁决方面,虽然有许多专门设立的介入解决民事纠纷的机构,如专利复审委员会、商标评审委员会、全国水电工程建设经济合同争议调解委员会、劳动争议仲裁委员会、农业(村)承包合同仲裁委员会、植物新品种复审委员会等,但是,其在地位上也往往只不过是有关行政机关下属的部门。另外,从人员编制上看,这一点就更为明显了,普通的行政机关自不必说,就连专门设立的相关机构,其人员也绝大多数是来自所属的行政机关。如专利复审委员会由国务院专利行政部门指定的技术专家和法律专家组成,主任委员由国务院专利行政部门负责人兼任;劳动争议仲裁委员会是由劳动行政主管部门的代表、工会的代表、政府指定的经济综合管理部门的代表组成,主任由劳动行政主管部门的负责人担任。而且,对于这些参与解决纠纷的人员,有关的法律法规并没有专门为其设定身份保障方面的相关规定,也就是说,理论上,有关的行政首长可以以任何理由随时予以撤换。民事纠纷行政介入的机构中相关人员在人事地位上对有关行政机关及相关行政首长的依赖性必然影响其独立行使职权,进而影响该机构在办理案件时的独立性。

同时,在专业性方面,民事纠纷行政介入机制的优势恰恰在于可以综合相关部门在行政管理中的经验与专业知识,并运用于相关纠纷的处理过程中。这要求相关的纠纷解决机构不但精通本领域的专业知识,还需要精通法律、管理、技术、经营等众多方面的专业知识,为此,需要在人员的选配方面予以合理的安排。但是,从我国民事纠纷行政介入机制的现状看,就连各种专门性的机构也还不能确保做到这一点。现行法律法规仅仅要求聘请相关的专业人员,如农业部植物新品种复审委员会委员由农业部聘请有经验的技术、法律和行政管理人員组成,全国水电工程建设经济合同争议调解委员会根据工作需要,可以聘请社会知名人士、专业技术人员和法律工作者担任调解员,但是,聘与不聘完全是由有关机构裁量决定,而且,对于外部人员的比例以及各类专业人士的比例也没有硬性的规定。这与日本、韩国等在相关纠纷处理机构的人员方面的规定相比还是有很大差

距的。

可以说,机构的独立性与专业性问题是直接影响纠纷解决效果的重要因素,此类问题不受到重视、得不到解决,就很难期待该纠纷处理机制能够发挥应有的效果,并逐步取得人们的信任。而出现这些问题也和我国长期坚持的立法方式有关。在我国的立法过程中,往往由于种种原因刻意回避相关机构的设置、地位等问题,而只是选择对其作比较原则性的规定,甚至根本不会明确规定机构的相关事项。而我们稍微留意一下其他国家和地区的法律就可以发现,这在许多国家和地区是不常见的,许多国家和地区在以立法的形式对某一事项作出规定的同时,往往会设专章或者以专门立法的形式对有关执行机构的法律地位、人事任命、职权和行使职权的方式等作出尽可能详细的规定。本文同样反对言必称希腊、妄自菲薄,但是,我们不得不客观地讲,正是由于采用了这样的一种规定方式,才切实确保了相关机构的独立性和专业性,才能使相关制度得到切实的执行。

(四) 民事纠纷行政介入机制的程序还有许多需要完善的地方

重实体、轻程序是我国相关制度设计中存在的主要问题,该问题也存在于民事纠纷行政介入机制中,在此方面,既缺乏有关行政机关运用民事纠纷行政介入机制的方法、时限等方面的详细规定,又缺乏如何在该机制中确保各方当事人的参与以保障其合法权益、确保纠纷处理公正性的相关规定。

首先,现行法律法规中缺乏对民事纠纷行政介入机制的程序方面的规定。现行的法律法规在对行政介入处理民事纠纷方面作出规定时,往往只限于规定有关行政机关可以以行政调解或者行政裁决的方式介入解决相关民事纠纷,但是,对于此类活动应当遵循怎样的程序和规则则往往没有作出相对明确或者详细的规定,顶多是通过部门规章或者相关规范性文件的形式对相关程序加以规定。然而,即便是在规定相关程序的部门规章或者相关规范性文件中,对于程序的规定往往也只是寥寥数语,对于实务中

应如何运用行政调解或者行政裁决介入处理民事纠纷不能起到应有的规范和指导作用。其结果必然导致相关行政机关在进行行政调解或者行政裁决过程中或者无所适从,不知该如何具体适用相关的制度,或者导致其对于如何推进该程序拥有较大的自由裁量权。这一方面不利于相关程序的规范化和制度化,另一方面,也不利于在此过程中确保当事人的合法权益,更不利于保障行政介入处理民事纠纷的透明度和公正性。这首先与我国长期以来在立法活动中所秉持的宜粗不宜细的指导思想有关,以至于立法过程中往往仅对相关事项作原则性的规定,至于如何具体操作,往往因为对各方面因素考虑不成熟或者需要协调各方面利益而予以回避,或者因为担心规定繁琐、缺乏灵活性而倾向于由下位法加以明确。当然,这也和我国长期以来重实体、轻程序的倾向有着密切的关系。

其次,就现有相关制度来看,民事纠纷行政介入机制仍保留着较强的行政化色彩,不重视纠纷当事人的参与。在案件处理过程中,相关行政机关多以书面审理为主,且倾向于采用类似于办理内部审批事项的程序,层层报批,行政首长对于案件审理的干预度较大。而且,人们往往受法律法规用语的影响,将行政介入民事纠纷处理的活动等同于行政处理,因此,往往只注重行政机关的单方性,而不顾及当事人的主张和理由。并且,实际审理中,往往不重视纠纷当事人对纠纷处理过程的参与,只关注通过行政机关内部的处理程序,对于当事人而言,相关的纠纷处理程序缺乏必要的透明度,很容易导致当事人对该纠纷处理机制公正性等缺乏信心,影响该机制的亲合力,而且,也不利于对当事人实际程序权利的关注和保障。

(五) 行政调解的结果缺乏法律效力,影响其发挥作用

当前,我国在行政调解的效力方面并没有特殊规定,调解结果的履行主要依靠当事人的自觉和自律,这往往使调解程序失去存在的意义,而且,不利于进一步发挥行政调解在处理民事纠纷方面的作用。

我国现行的民事纠纷行政介入机制中,行政裁决是可以具备执行力

的,而行政调解则主要依靠当事人的自觉履行。调解结束后,一方当事人反悔或者拒不履行调解协议,就只能将纠纷推入行政裁决程序或者仲裁、民事诉讼程序。从尊重当事人自治、维护当事人诉讼的角度看,这确实是有其合理性,但是,这也会带来许多负面影响。

首先,对于国家资源而言,这显然是一种严重的浪费。因为,要对一个案件进行调解,相关的行政机关必须要投入一定的行政管理资源,如果案件经过一定期限的调解达成了调解协议,但是当事人不能自觉履行,必然会造成相应行政资源的浪费。其次,这会进一步加重司法机关解决纠纷的压力。由于调解的效力有限,首先,严重地打消当事人通过调解处理其纠纷的积极性。因为,如果行政调解并不能使其纠纷得到及时圆满的解决,必然会对行政调解丧失信心,进而倾向于直接将纠纷提交法院。而这也打消行政机关进行行政调解的积极性,使其不愿在行政调解方面投入过多精力,最终影响调解质量。于是,一旦发生纠纷,当事人就只能将其提交给法院。这样一来,最终会导致调解制度逐步走向萎缩。再次,这也不利于构筑社会诚信。因为,面对自己自愿签署的调解协议,如果任何人都可以随意反悔而不需要承担任何责任的话,久而久之,会助长社会不良风气,使人们对社会诚信越发丧失信心,并会进一步增加交易的成本。

(六) 现行的行政监督机制不利于提高相关机关工作人员介入处理民事纠纷的积极性

现有观念往往不愿意接受行政机关做错事的结果,对于在行政诉讼中当被告甚至在诉讼中败诉往往给予消极评价,这也容易导致行政机关工作人员消极对待介入处理民事纠纷的问题。

这一问题主要发生在行政裁决方面。因为,对于行政调解而言,毫无疑问,按照现有机制,当事人对调解结果不服的,只能通过民事诉讼寻求进一步的救济。而在行政裁决方面,前文已经提到,有的观点之所以主张当事人对行政裁决不服应通过民事诉讼加以解决,其中一个理由则是主张,

如果允许以行政裁决机关为被告提起行政诉讼,将会导致有关的裁决机关因担心在行政诉讼中当被告而不积极进行行政裁决。本文不同意这一观点,因为,按照此逻辑类推,如果行政机关担心做被告,那么,就可以不用履行各种行政管理职能了。当然,行政机关不愿意当被告也确实是事实。这除了有些公务员认为代表行政机关当被告有损体面之外,还和现行的行政监督体制有关。因为,一般行政机关在行政诉讼中当被告并在诉讼中败诉或者在行政复议中被确认违法,相关负有责任的工作人员的业绩就会受到极大的影响。比如,一些地方出台的《行政执法过错责任追究办法》中就规定,行政执法机关作出的具体行政行为在行政复议和行政诉讼中被确认违法或者变更、撤销的比例较高的,行政执法过错责任追究机关可以责令其限期整改,情节严重的,可以给予通报批评或者取消评比先进资格。这种规定出发点固然是非常好的,但是,该做法在逻辑上是有问题的,它是以“行政机关及其工作人员应当是圣人”这样的假定为前提的。而且,不可否认,类似的规定会产生很大的副作用,至少在行政裁决方面,就很容易导致裁决机关因担心其裁决在行政复议和行政诉讼中被确认为违法或者被变更或者撤销而不积极地进行裁决。因此,要推进我国的民事纠纷行政介入机制,也需要在此方面完善相关的制度。

四、我国民事纠纷行政介入机制的完善

鉴于上述我国民事纠纷行政介入机制的现状与存在的问题,并考虑到行政介入处理民事纠纷的必要性和重要性,本文认为,有必要从多个方面对我国民事纠纷行政介入的机制进行完善。

第一,应当正确看待民事纠纷行政介入机制,并将其纳入研究的视野。行政对民事关系的不介入这一理念从历史上反对行政过分干预私人生活的角度来看是有其积极意义的,但是,我们又必须客观地看到,行政权与民事关系之间的关联是不可能完全被阻断的,行政法律关系与民事法律关系之间也是在一定程度上相互依存的。尤其是随着社会的发展,行政权所作

用的不仅仅是行政相对人的权益,还涉及其他当事人的利益,而行政法所要处理的也不再仅仅是行政机关与行政相对人之间的关系,而是更多地要介入处理三方或者多方关系,在确保行政权不侵害行政相对人合法权益的同时,还需要及时保障第三人合法权益不遭受侵害,即要履行保障公民合法权益的义务。特别是,行政权的行使以保障和实现公共利益和公共秩序为目标,但这与保障公民的合法权益之间并不存在本质的冲突。这意味着,在某些领域介入处理民事纠纷,对有关当事人之间的关系进行调整,并保障有关当事人的合法权益,同样也是现代行政的重要内容。从这一点上讲,民事纠纷行政介入也是实现公共行政目的所不可或缺的。

而且,随着社会的不断发展,专业分工越来越细,各种专业性问题层出不穷,这相应地增加了有关领域民事纠纷处理的难度,仅仅依靠法院通过诉讼途径解决纠纷并不现实。这种情况下,完全可以通过发挥行政机关在相关管理领域的专业性,在确保司法最终解决纠纷的前提下,允许行政机关介入处理某些民事纠纷。借此,可以利用有关行政机关的专业性,提高相关纠纷的处理效果,节约成本,减轻诉讼负担,合理配置诉讼资源,促进社会的稳定和谐。

因此,应当重视民事纠纷行政介入机制的问题,特别是,有必要在行政法学中,乃至通过行政法学同相邻学科的交流与合作,加强对此问题的研究,而不能一味地、简单地对该机制加以否定和拒绝。应当通过不断完善民事纠纷行政介入的机制,发挥其专业性,提高民事纠纷行政介入的公正性,逐步取得人们对该机制的信赖。借此,形成民事纠纷行政介入机制与诉讼解决民事纠纷之间以及行政执法和民事纠纷预防处理之间的良性互动。

第二,要逐步完善民事纠纷行政介入机制方面的立法,逐步在立法中明确民事纠纷行政介入的地位,适时提高立法的层级,避免实定法规定中不明确与混乱的状况。

首先,应当及时对既有的民事纠纷行政介入机制进行梳理和评估。凡属于计划经济下行政过度干预私人生活、专业性要求不高、可通过民间自

律等途径获得解决的或者因现实的发展导致已经很少被适用的机制,应当及时予以清理,该废止的及时废止。同时,对于现阶段乃至今后相当时期内有必要由行政介入处理的民事纠纷,应当结合其所处领域的实际情况、该类纠纷的本身特点等判断究竟是适宜采取行政调解的方式,还是适宜采用行政裁决的方式,抑或采取其他方式,并及时予以调整。另外,要在此基础上,对有关的民事纠纷行政介入机制的方式进行准确的定性。要严格地区分行政调解、行政裁决等,并尽可能避免使用诸如“处理”之类含糊辞的词汇。在此后的法律法规修订过程中,逐步对有关机制的定性加以明确和统一。

其次,应当适当地逐步提升民事纠纷行政介入机制的立法层级,并形成不同位阶法律法规所共同组成的体系。对于需要引人民事纠纷行政介入机制的,应当尽可能地通过法律法规的形式对其加以明确的规定,特别是要对该机制的具体形式、性质、主要程序、负责机构及其构成、地位等核心性事项作出规定。特别是,对于民事纠纷行政介入机制的前置、救济途径等问题,要尽可能通过国家法律或者全国人民代表大会及其常务委员会的法律解释的形式予以确定。同时,考虑到部门、地区等的差异,一些非核心事项可以以法规、规章的形式加以规定。这样,便可以形成由法律、法规、规章共同构成的严密制度体系。

第三,应当注意加强民事纠纷行政介入机制中相关机构的独立性和专业性。

首先,应当使介入处理民事纠纷的相关机构同相关的行政机关乃至纠纷当事人等均保持一定的独立性。只有纠纷处理机构具有相应的独立性,才有可能保证其纠纷处理结果的公正性,也有利于确保对纠纷当事人的亲和力,消除当事人对纠纷处理机构的戒备与抵触心理。为达到这样的目的,就要使其设置与地位上不同于其他普通的行政机关或者内部机构,至少,它应当是一个专门为介入处理民事纠纷而设立的机构。

其次,介入处理民事纠纷机构应当适当吸收外部专家,并且,对于所有参与处理纠纷的人员,应引入一定的身份保障机制。为了保障相关机构的

专业性,有必要对其人员的选配设定明确的条件,比如,模仿韩国的相关规定,要求担任相关的工作人员必须具备若干年的相关工作经验或阅历,并且,应当明确任命程序。还要明确各方面专业人士的比例,比如,应有几名法律界人士、几名涉及专业领域的人士。特别是,为了确保此类机构的独立性和专业性,在人员的来源上,除了从行政机关内部遴选之外,还需要吸收该机关外部的具有相关学识和经验的专家参与。同时,为了确保有关人员能够在介入处理民事纠纷过程中独立地行使职权,有必要对相关工作人员的身份保障事项作出相应规定,包括任职、免职条件等,并需要明确规定,相关工作人员在处理案件过程中,除有渎职枉法等情形之外,不因其他事由被免职、降职等。

再次,应逐步转变在立法中回避组织机构设置方面规定的做法,有必要以法律法规的形式对于介入处理民事纠纷的行政机构的地位、职权、人员组成等加以明确的规定。如果不能从法律上对有关机构的地位、职权、人员配备、财政保障等作出相对明确定位和授权,必然会使有关机制的制度设计大打折扣,有关国家在民事纠纷行政介入机制方面的立法经验已经从正面证明了这一道理。今后,我国的立法不能一味地为了回避矛盾或者图一时的方便,而需要从法律的具体实施效果着想,尽可能为其实施铺平道路。

第四,应当进一步加强民事纠纷行政介入程序方面的规定。首先,要细化民事纠纷行政介入程序方面的具体规定。从民事纠纷行政介入机制的启动,到相关行政机构对纠纷当事人申请介入的审查、受理,再到对案件的审理和做出最终处理结果,每一个环节的具体过程、时限乃至纠纷当事人的权利义务及介入处理纠纷的行政机关的职权等均需要尽可能细致地加以规定。当然,在具体规定上,可以分别在法律、法规、规章中进行安排,但是,涉及限制纠纷当事人权利(包括限制程序性权利)以及涉及有关机关行使职权的保障机制的,则应当尽可能在较高位阶的规定中加以安排,以避免越权作出相应规定。这样既可以使具体办理案件的部门及其工作人员工作有章可循,又可以确保处理案件程序的透明度,提高纠纷当事人对

案件处理结果的信任程度。另一方面,在程序的具体设计方面,既要发挥相关行政机关依职权进行调查的优势,又要在必要的限度内贯彻当事人主义,发挥当事人的主动性和积极性,尊重当事人主张和证明的权利。特别是,对于以行政裁决方式处理民事纠纷的,应当逐步扩大非书面审理的适用范围,可以视情况确立以书面审理为原则、以当事人申请时必须由裁判机构开庭审理为例外的做法,甚至于,对于某些特定纠纷,也可以确立以开庭审理为原则、不开庭审理为例外的做法,并妥善将行政机关依职权调查和当事人参与有机地结合起来。

第五,应当尝试改进关于行政调解效力方面的规定,以提高行政调解的运用效果。为了提高行政调解的适用效果,可以考虑参考韩国等国家的做法,对于特定领域的行政调解,在确保相关行政调解机构独立性、专业性和调解程序公正性的基础上,直接赋予该调解协议等同于法院调解的效力,即允许其具有执行力。当事人一旦自愿在调解协议上签字盖章,承诺接受调解结果,则不得再反悔。否则,对方当事人可以向法院申请强制执行。当然,也可以考虑采取我国台湾地区的做法,即当事人签订调解协议后,有关行政机关应将该协议送交有管辖权的法院,由法院依专门程序进行审核,经其审核无误,便赋予其等同于法院调解的效力,允许其具有执行力。当然,设置上述制度的前提是进行行政调解的行政机关具有相应的独立性和专业性,其调解程序一般而言能够保障结果的公正性。否则,设置上述制度便必然会适得其反。但是,只要制度设计合理,这样做可以极大地提高纠纷解决的效率,也可以切实发挥调解的功能,并有效地减轻法院的负担,最终会有利于社会稳定。

第六,应当确立行政裁决的具体办案人员不因裁决结果被提起诉讼或者复议而受追究的机制。既然我国的行政裁决是有执行力的,那么,纠纷当事人对行政裁决不服的,必然可以通过行政诉讼或者行政复议请求有权的机关对该裁决进行审查,这是不可避免的,也是对相关当事人合法权益加以保护所必不可少的。而且,即便纠纷当事人提起诉讼或者申请复议,也并不一定代表有关的工作人员存在工作的失误或者存在徇私枉法等违

法违纪行为。另外,正如任何善良的法官都难免会有判错案的情形发生一样,有关行政机关的工作人员在进行行政裁决的过程中,也难免会有失误的可能性。如果因其所作出的行政裁决在行政诉讼或者行政复议中被确认违法或者被撤销,就毫不问理由地一律对作出裁决的办案人员作出否定性评价或者直接予以撤换、降职,这无异于法院系统中推行的错案追究制,只能使相关人员进行裁决时畏首畏尾,甚至于为了明哲保身而推诿责任,不积极接受裁决申请,这反倒不利于其依法公正裁决,更不利于维护纠纷当事人的合法权益。因此,只要没有证据表明相关人员在裁决过程中有贪赃枉法、徇私舞弊、以权谋私等行为,就不能因其所作出的裁决被确认违法或者撤销而一律地追究其责任。只有确立这一原则,才能确保行政裁决的裁决者能够秉公执法,保障裁决的公正性。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

【特邀编辑:王 军】