

论行政相对人的陈述权

关保英

内容提要:陈述权是行政相对人权利由实体向程序、由普遍向个别转化趋势中一种相对新型的权利,具有人权保障、强化行政程序地位、体现行政正义、和谐行政法关系的价值。然而,这一权利除了体现在我国个别行政法文件中,一直以来没有得到理论和实务界的重视。目前这项权利的法律规定存在严重误区,从规范化行政法治的角度讲,行政相对人陈述权应作为行政相对人基本权利、应当建构为一个权利体系、应当有规范化的典则作为渊源、应当与行政法相关制度的完善结合起来。

关键词:行政相对人 陈述权 制度构建

关保英,上海政法学院教授。

一 行政相对人陈述权的行政法治价值

《中华人民共和国行政处罚法》第6条第1款规定:“公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚,享有陈述权、申辩权;对行政处罚不服的,有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”这是我国行政法制度最早对行政相对人陈述权的规定,后来的《中华人民共和国行政许可法》也规定了这一权利。2004年制定的《全面推进依法行政实施纲要》将这一权利推广到行政机关的其他行政行为之中,使其存在的空间逐渐扩大。行政相对人陈述权是归入社会个体的权利,这个权利与行政法治有着千丝万缕的联系,正因为如此,当我们在对行政相对人陈述权进行系统研究时就无法回避这项权利在行政法治中的价值这一至关重要的问题。

(一) 行政相对人陈述权的人权保障价值

显然,在一国人权保障不够发达的情况下,国家政权体系对社会的权力行使是不受约束的,而社会公众则基本上没有抵抗和抗辩国家权力的资格和能力。在行政系统中,行政机关单方面决定权、单方面制裁权、单方面强制权的行使就是在行政执法中不讲究人权的鲜明体现。而在行政法制度中设立行政相对人的陈述权,其实质就在于允许行政相对人对行政机关的行政决定以一定的法律形式进行抗辩。这样的抗辩改变了传统行政法中行政机关单方面的权力行使。陈述权在行政法制度中的出现并不是一个简单的赋予行政相对人陈述自己见解这样一个具体权利,其主要功能在于使行政法在实施和运行中给人权以保障,这是行政

相对人陈述权在行政法治中最为重要的价值。

(二) 行政相对人陈述权的强化行政程序地位的价值

毫无疑问,行政程序是以法律上的正当程序为理论背景的。法律上的正当程序是《美国宪法》第 5 条修正案和第 14 条修正案率先确立的。^[1] 具体地讲,在行政法治中,行政主体针对行政相对人的行为,不管是作为的行为,还是不作为的行为,都应当依程序进行,如果没有按照法定程序实施行政行为就构成行政法上的违法。而行政程序已经不单单是行政机关处理行政问题的操作规程,它还包含了诸多类似于正当程序精神的非常深刻的价值。如行政机关在一个行政行为的实施中,不仅要按照事先规定的操作规章将行为实施完成,还要追求行为有机的社会效果,如一个带有强制性的行政行为必须通过非强制的手段实施,一个带有制裁性的行政行为必须做到让行政相对人领会其精神,不仅履行行政主体设定的义务,而且能够在心理上认同整个行政过程。

(三) 行政相对人陈述权体现行政正义的价值

行政权的行使必须与社会正义紧密结合起来是法治发达国家都予以强调的,而且在其行政法制度建设中尽可能将能够体现正义的价值理念予以肯定,将一些能够促使正义实现的制度予以确立。当然,行政法中的正义究竟包括什么内容,至今尚没有一个定论。我国近年来在一些行政法文件中规定了相关的正义准则,在一些方面使行政正义准则更加具体化,例如 2004 年制定的《全面推进依法行政实施纲要》就明确指出行政机关的执法行为必须做到公正、公平与公开。笔者认为,这三个以“公”字为核心的行政法治原则实质上是行政法治中正义的体现。陈述权从大的范畴看还反映了行政系统和社会系统之间的正当关系。

(四) 行政相对人陈述权和谐行政法关系的价值

行政法关系是行政法中的一个十分重要的理论和实践问题,它是指在行政法治中行政主体与行政相对人之间形成的权利义务关系。依一般法律原理,法律关系中的权利和义务应当是平等的,正如《牛津法律大辞典》所定义的:“在权利—义务关系中,主要是双方身份的彼此相对:我要求—你必须;在享有特权—没有权利关系中,为我可以—你不能;在享有权利承担责任关系中,为我能够—你必须接受;在享有豁免权—无资格关系中,为我能泰然免受惩罚—你不能。”^[2] 然而,法律关系的这种平等性的理论却没有反映到我国行政法关系的理论和实践中。换言之,在我国行政法关系中有两个非常重要的理论和制度:一是行政权优先的理论和制度,所谓行政优先的理论和制度是指在行政法关系中行政机关的权力行使具有优先的地位,即要优先保护行政机关的权力,尤其当行政机关的权力行使与行政相对人的权利发生冲突时,行政权要受到优先保护,其进一步的结果是牺牲行政相对人的权利。二是行政机关在行政法关系中处于主导地位的理论和制度。这个理论被称之为行政法关系单方面的理论,依这一理论,行政机关能够单方面地决定行政法关系的发生、变更和消灭,能够决定行

[1] 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国问题研究所译,中国政法大学出版社 1992 年版,第 210 页。

[2] [英]戴维·M. 沃克:《牛津法律大辞典》,中国问题研究所译,光明日报出版社 1988 年版,第 773 页。

政法关系中权利义务的走向。上列两个制度和理论在我国行政法治中长期以来占统治地位。显然,此二理论和制度是计划经济的产物,其并没有使行政法关系中主体双方和谐。

二 行政相对人陈述权行使不足之分析

行政相对人权利与义务在行政法治中的状况能够反映一国行政法治的进程。进一步讲,在一国行政法治中若行政相对人的义务和权利相对平衡,那么,就可以说该国的法治达到了相对较高的水平。反过来说,在一国行政法治中,行政相对人的义务履行强于行政相对人的权利享受,那么,就可以说这个国家行政法治的水平相对较低。因为,在行政相对人义务履行占优势,而权利享受占劣势的情况下行政主体总是行政过程的主导者,总是行政法治中的唯一主体,行政相对人只不过是行政法治的客体。近年来,我国行政法治中行政相对人的权利行使已由原来的冰点问题变成了热点问题。即是说,行政法学界和行政法实务部门非常重视行政相对人权利在行政法治中的地位,对行政法治中将行政相对人仅作为义务主体的传统格局提出了强烈批评。而行政相对人权利地位的重视只是问题的一个方面,还有一个实质性的方面就是行政相对人权利性质的问题和权利具体范畴的拓展问题。换言之,随着行政法治水平的不断提高行政相对人权利的类型会越来越多,而具有时代气息的权利会日益丰富。行政相对人陈述权在行政法治中的出现就是上列现象的具体表现。法律对行政相对人陈述权的接受和认可并不等于该权利在行政法治中就有了实质性的意义,自1996年《中华人民共和国行政处罚法》第一次提到这一权利后,其后来在行政法治中并没有得到有效的行使。一方面,行政相对人陈述权的基本政治价值和法治价值还没有得到充分体现;另一方面,行政相对人对这一权利的领会和运用还不十分自如。总之,行政相对人陈述权行使的还不够充分,对于这个不充分我们可以作出下列综合性的分析。

第一,行政相对人陈述权没有明确的概念界定。法律规范在表达和设定某一权利时有这样一些处理方式,一是在法律条文中仅仅提到某一种权利,而在提到这项权利的同时并不对其作出界定和相关的列举,因为这样的权利本身就非常清楚了,包括其存在的空间和时间等;二是在法律条文中设定某一权利,同时对这一权利行使中的一些条件和状态作出列举规定;三是在法律文件中规定一项新的权利,同时用有关的法律条文对这一权利作出界定,用法律手段解释这一权利的概念,用法律手段阐释这一权利的定义,用法律手段揭示这一权利的基本内涵。行政相对人陈述权是行政法制度中一个相对较新的权利,对于这样的权利应当通过法律手段界定其内涵。之所以这样说,是因为陈述权是一个很容易发生争议的权利概念,在行政法治中与陈述权相关联的还有诸多权利范畴,如表达意见权、申辩权等等。由于有诸多权利概念容易与行政相对人陈述权混淆,加之陈述权本身的内容不太好确定,因此,笔者认为我国相关行政法文件中应当将行政相对人陈述权予以界定,遗憾的是我国目前的行政法文件并没有界定这一权利,这是一个重要的法律疏漏,这个疏漏无疑使该权利的行使不会十分充分,这是十分明显的。一个连内涵都无法确定的权利必然在实施和实现过程中遇到这样那样的阻滞,从这个意义上讲,行政相对人陈述权有严重的行使不足之表现。

第二,行政相对人陈述权的法律规定比较分散。行政相对人陈述权在行政法治中具有非常高的价值,对此笔者在本文第一部分已经作了论述。对于这样一个有着较高政治价值和法治价值的权利,我国行政法制度似乎并没有给予较好关注和重视。这项权利应当是法

定权利,它的法定性必须体现在行政基本法中,如《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》之中,如果不能在行政组织法中规定,在行政行为法中的规定就应当是必需的。但是,我国目前上列重要法律中都没有行政相对人陈述权的规定。由于我国没有制定统一的行政程序法,因此,有关行政程序的法律规范是分散于一些行政行为中的。这样的立法方式实质上使行政相对人陈述权没有成为行政相对人的一个基本权利,没有在行政法治中广泛适用,这是制约行政相对人陈述权的又一因素。

第三,行政相对人陈述权无相应的程序制度予以保障。在行政法制度中,有关的权利和义务都与相应的程序制度有关,若没有相应的程序制度予以规定,写在法律条文上的权利或者义务就没有办法予以实现。但是不幸的是,《行政处罚法》关于行政相对人陈述权只有这样一些规定,如第31条规定:“行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有的权利。”第32条规定:“当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核;当事人提出的事实、理由或者证据成立的,行政机关应当采纳。行政机关不得因当事人申辩而加重处罚。”第41条规定:“行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前,不依照本法第三十一条、第三十二条的规定向当事人告知给予行政处罚的事实、理由和依据,或者拒绝听取当事人的陈述、申辩,行政处罚决定不能成立;当事人放弃陈述或者申辩权利的除外。”这三个条文的规定看起来表达了陈述权及其行使过程中遇到的问题,似乎比较全面。而从深层次看其并不是有关陈述权的程序规则。例如,陈述权的行使在行政决定的哪个环节行使更为妥当,陈述权的行使是否需要规定相应的内容,陈述权是否应当规定一定的期限等等。笔者认为,行政相对人陈述权作为一种非常重要的权利如果没有相应的程序保障其必然会制约行政相对人对该权利的行使。

第四,权利的设置是一个制度范畴的问题,而权利的实现则是一个全方位的问题。换句话说,通过法律制度设置一定的权利是相对容易的事情,而将设置的权利落到实处则要复杂得多,其中的难度也要大得多。正因为如此,一个权利在法律规范中予以设置就必须有应当的制度和其他的手段予以保障。例如,《中华人民共和国行政许可法》规定了行政相对人有权在一定的行政事项中申请某种权益,即提起许可申请的权利。这个权利在《行政许可法》第29条作了规定,而在第30条中规定:“行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。申请人要求行政机关对公示内容予以说明、解释的,行政机关应当说明、解释,提供准确、可靠的信息。”显然,此条将行政相对人许可请求权通过设置一定的程序和制度予以保障。在行政法治中,权利如果没有保障制度其就会在实现中大打折扣。令人担心的是行政相对人陈述权没有相应的保障和救济制度。行政相对人陈述权没有相应的保障和救济制度。我国法律设置了行政相对人陈述权以后,关于此项权利的保障并没有相应的制度。必须说明的是,笔者所说的是陈述权本身的保障制度,而不是附着于陈述权的其他行政行为的救济制度。我们不能把行政相对人在行政处罚中对行政主体程序瑕疵提起行政复议或诉讼的制度视为是对陈述权的保障,陈述权作为一项独立的权利应当有对该权利本身的保障制度。与行政相对人陈述权保障制度相适应的另一个制度是行政相对人陈述权的救济制度,就是说,如果在行政主体没有确保行政相对人陈述权有效行使的情况下,行政

相对人能否针对该权利本身提起行政复议或行政诉讼？毫无疑问，我国法律并没有设置对陈述权的救济制度。依《行政处罚法》的规定，行政相对人对行政处罚决定不服的有权提起行政诉讼，那么，行政相对人能否对行政处罚中陈述权没有有效行使提起诉讼，《行政复议法》和《行政处罚法》似乎都没有作出规定。根据我国《行政诉讼法》和《行政复议法》关于受案范围列举规定的原则，对于没有列举的事项，行政相对人是无法进入救济状态的。行政相对人陈述权不能单独进入救济状态使该权利的行使必然受到制约。因为，目前的制度设计违反了“有权必有救济的原则”。

三 行政相对人陈述权制度构建的进路

行政相对人陈述权是行政相对人独有的权利，该权利的对象是行政主体，即实现行政相对人陈述权的义务主体是行政主体。《中华人民共和国行政许可法》第 36 条的规定非常恰当地表达了行政相对人陈述权的这种辩证关系，该条规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”行政相对人在行政许可中的陈述权是叙说给行政机关的，行政机关作为这个权利的义务主体有义务听取行政相对人的陈述。深而论之，行政相对人陈述权是行政法中行政主体和行政相对人之间的一种关系形式，这个关系形式对于行政法治而言是十分重要的，其只有通过一定的制度构建才能使该权利的价值得到体现。行政相对人陈述权的完善可以有诸多的进路。一则，我们可以将这一权利作为行政相对人在行政法关系中的一个权利看待，通过实现行政法关系的平等从而使行政相对人权益得到体现并以此权利制约行政机关的权力行使。二则，我们可以将这个权利作为一个相对微观的权利看待，仅仅在一些行政行为的完善中强化这一权利，并通过这个权利促使行政规范化。这里有一个究竟该权利的有效行使是问题的关键还是通过该权利完善行政法治是问题的关键。目前有关该权利的法律规定似乎更看重具体行政行为的实现，而没有将行政行为实现与行政相对人这一权利的严密化结合起来，这样的处理方式是存在严重误区的，现代意义的行政法治其目的是实现公众的权利，而不是保证行政行为对社会和公众的控制过程。三则，我们可以将该权利作为行政法中的一个重要制度，通过这一制度从根本上保证行政相对人在行政法治中的权利，也顺便保证行政权行使的有效性。笔者认为，从规范化行政法治的角度讲，行政相对人陈述权的完善应当选择上列第三种进路，即选择将行政相对人陈述权作为制度构建的进路。由此进路出发，笔者试提出下列建议。

首先，行政相对人陈述权应作为行政相对人的基本权利。在行政法中，行政相对人权利类型是十分广泛的，为了保证对相对人复杂的权利类型作出理论上的高度概括，有学者将行政相对人的权利分成三类：第一类是特定权利，所谓特定权利是指行政相对人在特定条件、特定环境以及特定的行政过程中所享有的权利。^[3] 例如，服兵役的行政相对人由于服兵役的行为就享有获得抚恤金等特定的权利。特定权利在行政相对人权利体系中处于顶端，即是说如果我们将行政相对人的权利体系作为一个金字塔结构来看待的话，特定权利处于金

[3] 参见张载宇：《行政法要论》，台北汉林出版社 1988 年版，第 76 页。

字塔的最高层。第二类权利是相对权利,所谓相对权利是指行政相对人在相对情况下所享有的权利。这种权利常常与一定的行政义务有关,即行政相对人由于在行政法中负有了比他人为多的一个义务,而这个义务同时给他带来了相应的权利。例如,负有纳税义务的行政相对人就享有相关纳税中个人隐私得到保护的权利。接受行政处罚从而履行相关义务的行政相对人有权利要求行政机关依法定程序进行处罚等等。在行政法中行政相对人的一部分权利属于此种类型,这一部分权利在行政相对人权利体系中处于中间层次。第三类权利是基本权利,所谓基本权利是指行政相对人在行政法治中享有的基础性权利,这些权利是其他权利的基础。在行政相对人的权利体系中,基本权利处于金字塔的底层,但也是这种作为底层的权利支撑起了前两类权利。行政相对人陈述权究竟应当在上列权利体系中分配到哪一个权利类型中去是一个值得引起注意并必须从理论上澄清的问题。目前我国行政法制度中将行政相对人的陈述权设置在权利体系的第二层次中。在笔者看来,行政相对人陈述权是行政相对人的基本权利,即是行政相对人权利体系中最为基础层次的权利类型。陈述权从最广泛的意义上讲是行政相对人向行政主体表达自己相关意志和主张的权利,这样的表达本来就不应当受到相应外在因素的制约,更不能人为地将其限制在一个相对狭隘的范围内,其作为基本权利无论从理论层面还是实践层面都是说得过去的。

其次,行政相对人的陈述权应当被建构为一个权利体系。行政相对人陈述权作为基本权利的地位得到确立以后,该权利在行政法中的构建就成为一个具体问题。笔者注意到,目前我国行政法体系关于该权利的建构不是以体系化的权利形式为之,而是将该权利作为行政法治中的一项个别权利。这个权利建构的个体性表现在:一方面,当我们在对某一行政行为进行程序或实体调控时,发现这一权利能使行政行为对行政相对人产生有利影响并在制约行政主体的权力有一定效果的情况下,将这一权利予以确认。目前这一权利分散于诸种行政行为中的情况就是例证。另一方面,当我们确定了这一权利在行政法中的存在以后,我们只是肯定了该权利可以由行政相对人行使和享有,我们没有将该权利作适当的分层,即没有设计这一权利在运作中的内部结构。此两方面的状况都表明该权利在我国行政法治中是一个不成体系的个别权利。在行政法治中以及我国其他公法领域中,公民或者行政相对人的权利如果是基本权利,这个权利就必然是一个结构化的权利形式。《中华人民共和国宪法》关于公民财产权、平等权、自由权、生存权等基本权利的设计都是以结构化的形式处理的。^[4] 所谓结构化是指在设计这一权利时将其作为一个体系来看待,在这个体系中分成不同的层次和权利类型。例如,我国宪法关于公民自由权就有30余种具体的自由权的权利形式以及自由权发生的领域。行政相对人陈述权是其在行政法治中的基本权利,对这个权利我们亦应当作出结构化的处理。一则,我们可以将这个权利作为行政相对人的一个权利体系看待,自上而下形成不同的行政相对人陈述权的形式,如我们可以在行政处罚、行政许可这样敏感的行政行为中设计相对强势的陈述权,我们还可以在行政机关的行政决策行为中设计行政相对人比较柔性的陈述权,我们还可以在行政机关一些行政行为的环节上设计相对微观的陈述权,目前行政处罚和行政许可中行政

[4] 以公民的自由权为例,我国宪法规定的公民自由权大体上是这样一个结构:表达自由权、人身自由权、精神自由权等等,在第一大类的自由权之下,又可以作诸多具体的分类。参见杨海坤主编:《宪法学基本论》,中国人事出版社2002年版,第127—135页。

相对人在听证中的陈述权状况是相对微观的。二则,我们可以将这个权利作为分布领域予以拓展,使其成为行政法治中的一个普遍权利。对于这个层面的含义笔者在上文已经做过分析。三则,我们可以建立一个行政相对人陈述权实现的机制,例如,将行政相对人陈述权的实现与行政相对人对行政过程的参与结合起来,不但使该权利与一个具体行政行为有关,还要使该权利与整个行政过程有关。

第三,行政相对人的陈述权应当有规范化的典则作为渊源。行政相对人的陈述权作为行政相对人制约行政过程的一项基本权利亦应当有正式的法律形式。笔者认为,在目前情况下,我国应当考虑在即将制定的行政程序法典中将这一权利规定下来,使该权利的渊源由分散变成一个相对集中统一的规定。行政程序法典一定意义上讲是一国行政行为的基本法,因为它将行政行为的基本方式和相关的程序规则都规定了下来,其中涉及到一些具体的权利,尤其行政相对人在行政过程中和行政机关在权利义务运作中对抗行政主体的那些权利,这些权利是现代行政程序法中最具有实质意义的地方。如行政相对人的了解权、知情权、程序保障权就是正当程序制度的基本要求。陈述权在行政程序法中以一个体系化的典则确立下来必然会提升该权利的地位。

最后,行政相对人陈述权应当与行政法相关制度的完善结合起来。行政相对人陈述权既可以被理解为行政相对人的一项权利,又可以被理解为行政法中的一个制度,恰似行政法中的听证制度一样。同时,行政相对人陈述权还是行政法的一个价值体系,笔者这样说的理由在于行政法中行政相对人的陈述权改变了行政主体和行政相对人的关系模式。使行政主体和行政相对人由原来的单向驱动关系变为现在的双向驱动关系,对传统关系形式的改变足以证明此权利的深层价值,对此笔者在本文第二部分已作过一些讨论。由于行政相对人陈述权的此种复杂性,笔者认为在完善行政相对人陈述权时,我们既要从行政法关系中走出来,又要从行政法中行政相对人权利范畴中走出来,更要从行政行为中走出来。但是,在走出上列范畴的同时,还应当将上列范畴进行综合考虑。进一步讲,行政相对人陈述权的构建应当与行政法中其他制度的建构结合起来。上面已经指出,目前行政相对人陈述权没有相应的保障制度,例如,没有为行政相对人陈述权的行使规定一套完整的程序规则,没有对行政相对人陈述权与行政监督制度的建构一并考虑等等。那么,我们就可以针对行政相对人陈述权行使中的障碍而建立社会监督体系。行政救济制度在我国已经基本上建立起来了,但是,近年来随着我国行政法治全球化的进路,人们越来越认识到我国行政救济制度中存在的一些致命的问题必须得到修正。如对抽象行政行为不能进行司法审查的问题,行政复议中一些终局裁决的问题等等。我们可以利用国家对行政救济制度进行重新审视和修正的机会,尽可能将行政相对人陈述权作为一项独立权利纳入到行政救济制度中,例如,我国可以在行政诉讼受案范围中,确立在行政主体藐视行政相对人陈述权的情况下,其有权提起行政诉讼,对该权利本身进行救济。这个权利的救济若能被纳入行政诉讼制度中,对于提升我国行政诉讼制度的价值也是有益的。我们知道,目前我国行政诉讼制度中的权利救济主要是针对行政相对人的实体权利的,程序权利在绝大多数情况下还不能成为一个单独的救济范畴,如果我们将行政相对人陈述权作为行政诉讼受案范围就会改变行政诉讼制度的格局。由此可见,行政相对人陈述权的完善不单单是该权利本身的问题,它与我国整个行政法治都是密切相关的。

[Abstract] Being a relatively new right in the trend of transforming from the substantive to procedural and from general to individual right, the right to statement of person subject to administrative action embraces the values of protection of human rights, enhancing the status of administrative procedures, representing administrative justice and harmonizing administrative relationships. However, the said right has all along been ignored by theoretic and practical circles, except mentioned in some administrative documents in China. This is undoubtedly a big defect in administrative rule of law in China. Currently, there exist serious mistaken – understandings in the legal provision concerning the right to statement of person subject to administrative action. From the perspective of normalizing administrative rule of law, the right to statement of person subject to administrative action should be defined as a basic right of the person subject to administrative action, and constructed as a right system. Further more, it must take normalized rules as its sources, and develop side by side with the improvement of relevant systems within administrative law.

(责任编辑:韩豫)

“主题研讨”征稿启事

“主题研讨”是《环球法律评论》的重点栏目。为便于广大作者参与本栏目的研讨,本刊将适时刊出拟作研讨的主题内容,以便作者投稿参讨。本刊最近拟做的主题研讨为:“公益诉讼研究”、“海商法修改研讨”、“法学研究方法”、“少年司法研究”等,欢迎投稿。同时,本刊亦竭诚邀请广大作者和读者对本刊“主题研讨”提供主题题目与建议。

《环球法律评论》编辑部