

论治安赔偿裁决的废止

——基于行政权和司法权分立的法理分析

金光明

(四川警官高等专科学校 科研处, 四川 泸州 646000)

摘要: 我国的国家权力体系不由三权分立理论来架构, 但通过权力的分立来实现权力彼此之间的制衡仍然是一种现实的需要。《治安管理处罚条例》关于在治安案件中因违反治安管理的行为而给他人造成财产或人身损害, 由公安机关裁决赔偿损失并可以强制执行的规定具有不合理的性质, 因为这导致行政机关处理民事案件而致行政权与司法权所作用的范围相重叠。建议废弃因违反《治安管理处罚条例》的规定而导致的赔偿案件由公安机关进行行政裁决的规定。

关键词: 治安赔偿裁决; 废止; 法理分析。

中图分类号: DF34 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5315(2005)03-0037-04

国家行政机关在行政活动中享有行政权力是一种实际的需要, 这是毋庸证明的公理。同时人们坚信, 组成政治社会、认可行政权力的目的是为了 Let 行政机关最大限度地保障公民自由, 使每一个人得以充分地行使自己的权利, 对权利的保护也正是法律调整现实社会关系的根本宗旨。由此可见, 对公民权利的保障以及行政权力的合法行使的有机结合是人们在现实社会中的理想追求。但是, 经验和理性告诉我们, 权力有被滥用或误用的可能, 任何指望于行政机关完全准确无误地依法行政的政治设计都是不现实的。仅仅从行政权本身所具有的操纵性和支配性以及最终来实现这种操纵性和支配性的行政机关工作人员所具有的主观局限性和差异性上, 人们就不难作出这样的判断, 即: 行政侵权行为难以避免。也正因如此, 依权力分立学说建构的国家权力组织方式至今没有被其他任何学说或理论所代替。无论行政权在多大程度上以何种方式深入人们的细

微生活, 它仍然需要被制约、被控制、被监督。其中, 依不同的职能划分而划定各种权力的界限, 立法归立法权, 司法归司法权, 行政归行政权, 才能达致权力分立而互相制约的目的。我国的国家权力体系不由三权分立理论来架构, 但通过权力的分立来实现权力彼此之间的制衡仍然是一种现实的需要。

现代社会行政权力的扩张是一个基本的事实。处于由传统行政权的职能单一性状态向现代行政权的职能多元性状态过渡之中, “福利国家、保护国家、助长行政、给付行政等新颖之国家目的观及行政作用论渐渐被接受, 行政机能遂呈几何级数之增繁多涉”[1](5页)。所以, 在现代法治社会中, 随着社会经济的发展和政府职能的扩大, 法律赋予了行政机关解决民事争议的权力。这是因为现代社会大量的民事争议具有极强的专业技术性, 由普通法院来审理这些案件难以胜任。因此, 专门行政机关被法律赋予权力以解决诸如有关房屋、土地、自然资源、专

收稿日期: 2004-11-18

作者简介: 金光明(1962—), 男, 重庆人。四川警官高等专科学校科研处长, 学报主编, 法学副教授。主要从事行政法学研究。

利、商标等类民事争议。在社会关系复杂多变的现代社会,赋予行政机关一定的解决民事争议权力是非常必要的。传统的民事纠纷只能由法院裁断的传统被打破,行政机关获得了部分民事案件的裁决权,但是,因行政权的扩张而取得的行政机关对民事纠纷的裁决权不能是无度的,其权力的边界仍然划定在“与行政管理活动密切相关的民事纠纷”这一范围以内[2](148页)。但当下中国的诸多囿于利益考量的部门行政立法,不遵循行政权与司法权分立的基本法理,将本应由司法权管辖的民事案件,不合情理地规定由行政权予以裁决,使行政权有无理侵入司法权领域的嫌疑。本文以《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定为分析的基础,依司法权与行政权界分的原理为根据,进行相关的分析。

《治安管理处罚条例》第八条规定:“违反治安管理造成的损失或者伤害,由违反治安管理的人赔偿损失或者负担医疗费用;如果违反治安管理的人是无行为能力人或者限制行为能力人,本人无力赔偿或者负担的,由其监护人依法负责赔偿或者负担。”第三十八条规定:“被裁决赔偿损失或者负担医疗费用的,应当在接到裁决书后五日内将费用交裁决机关代转;数额较大的,可以分期交纳。拒不交纳的,由裁决机关通知其所在单位从本人工资中扣除,或者扣押财物折抵。”这是《中华人民共和国治安管理处罚条例》关于在治安案件中因违反治安管理的行为而给他人造成财产或人身损害,由公安机关裁决赔偿损失并可以强制执行的规定。这一规定具有不合理的性质,它引出了行政机关处理民事案件而致行政权与司法权所作用的范围相重叠的问题。

一 被动性与主动性

司法裁判活动在启动方面要保持被动性。这种被动性也就是所谓的“不告不理”。与此不同的是,在通常情况下,行政机关依其行政职权,靠其对社会生活的主动干预、管理、控制,来维护国家和社会的利益。司法权的被动性在司法权对民事案件的管辖方面表现得尤为突出。这是由民事权利的性质所决定的。民事权利为当事人所拥有,可以依自己的意愿主张、变更或放弃而不为他人或组织所干涉。而对《治安管理处罚条例》第八条的解读,我们可以看出,它没有表现出对当事人合法民事权利的充分尊重,更有侵害民事权利自由行使的意味。因为治安案件导致的侵权损害赔偿,从本质上讲是一种民事

法律关系,在加害人与受害人之间产生基于损害赔偿的民事权利义务关系。在处理这一具有民事性质的争议时,显然不能当然推定受到治安违法行为侵害导致人身或财产损失的人必然会向加害人提出赔偿请求。我们完全可以设想被害人基于对加害人赔偿能力的考虑、基于加害人事后补救措施及深度的忏悔对加害人予以原谅等多种可能性的存在,而放弃对加害人索赔的请求。因此,基于治安管理处罚条例的规定,公安机关可以不经当事人的请求,就直接对因违反治安管理处罚条例的规定而对当事人的人身或财产造成损失的加害人赔偿责任予以裁决,显然是不合法理的。更何況,就是有关行政裁决的法理,也要求“行政裁决程序依当事人的申请开始”[3](326页),可见,行政裁决是一种依申请的行政行为,而不能由行政机关依职权而主动为之。

二 中立性与倾向性

相对于案件的处理方式而言,司法权和行政权的运作是截然不同的。在用司法的方式处理案件的过程中,权力的拥有者居于中立的地位,更多的是在听取双方的事实陈述后对案件作出裁判。而用行政的方式处理案件的过程,权力的拥有者则直接依自己职权调查的事实作出裁决。如此一来,行政机构为了履行自己的职责,必然会在对事实的判定上倾向于方便对案件的处理,尽管有全面、公正调查案件事实的法律要求。同时,在制度设计中,对公正和效率两大价值目标的追求上,司法对案件的处理更加强调公正的价值,而行政对案件的处理则更加强调效率的价值,这对于当事人的正当利益必然有所影响。

在我国,整个行政法领域都缺乏有关行政程序的统一规定,《行政程序法》本身尚处于立法过程之中,行政机关对行政案件的处理,更多的是按照单行行政法律规范的规定,或者依据行政机关过往的办事惯例作为办案的根据,这些规范都十分粗疏甚至某些规定难以操作。这在《治安管理处罚条例》中尤为明显。根据条例中关于治安赔偿裁决的相关规定可以明显看到的是,这些规定都缺乏保证案件公正处理所必需的程序性规定,没有关于双方当事人就治安案件赔偿事实和法律适用进行质证和辩论的专门规定,以至于因治安案件而赔偿的处理过程几近于“暗箱操作”。这对于当事人,特别是承担赔偿责任一方的当事人是不公平的。因此,这类案件通过

司法程序处理,有利于充分听取双方当事人的意见,特别是对作为赔偿案件处理根据的基础事实,可能会得出与基于治安行政案件不完全相同的事实结论。我们为什么不可以期望在中国也出现对同一事实作出不同认定的“辛普森案件”^①?虽然它是由不同性质法院作出的对同一案件的不同判决。

更何况,承担行政责任和承担民事责任,对事实的要求是不一样的。承担行政责任的事实要求,并不要求着重区分引起这一责任的对方当事人的原因,如在违反治安管理秩序的行为中,只要治安违法行为本身造成了对社会治安秩序的破坏,行为人就应对自己的行为承担责任,而不必更多地考虑对方当事人的因素,即使对方当事人的诱因在行为的原因中占有重要的地位,行为人也要承担应该承担的行政责任而不会减少责任。这与承担民事责任的事实要求大相径庭。承担民事责任的事实,必须明确区分双方在事实中的地位和作用,并且一方的责任可因对方当事人的过错而得以减轻。所以,在治安案件的赔偿责任裁决中,公安机关通过行政方式查明的事实就有可能难以满足民事责任承担的事实要求,从而损害一方当事人的正当利益。

三 平等性与管理性

因司法权与行政权的不同运作方式,致使作为赔偿案件的双方在当事人在不同的纠纷解决机制中,本应相同的地位事实上发生了微妙的变化。作为民事案件的处理,根据法律规定,在程序制度的设计上就刻意造就当事人双方的平等地位,并不因对方的身份、地位、财富或其他因素而有所不同,裁判者居于中立地位对事实获取不施加影响。而作为行政机关对民事案件的裁决,它所依据的是行政机关在管理行为中调查的事实,由于行政机关的管理行为客观上表现为行政机关与行政相对人不平等的地位,有“我管你服”之谓,所以,行政机关在处理对民事案件裁决的案件时,无形中使本应处于平等地位的双方当事人的“天平”向受害者一方发生倾斜。这在公安机关对因治安违法导致的赔偿案件进行的行政裁决中更为明显。公安机关的武装性质使其具有不同于一般行政机关的强力形象,违反治安管理秩序的行为人一旦被置于公安机关的控制之下,在心理上就已使自己向对方畏服,包括存有满足对方要求或顺应公安机关问题解决以获取治安行政处罚上的轻缓的企图。因此,在这类由公安机关处理的民事案

件中,虽然公安机关并没有偏向一方当事人的倾向,但客观上已给治安违法行为人一方施加了压力,使双方当事人本应平等的地位事实上不平等,从而影响当事人正当权利维护行为的正常发挥。

四 终局确定性与效力先定性

司法权具有终局确定性。这是司法方式解决纠纷不同于其他方式解决纠纷最显著和最本质的特征。司法的终局确定性是指一切社会纠纷均可以通过司法途径最终获得解决,也即通常所说的“司法最终解决”原则。而行政权一般具有效力先定性。行政权一经行使和适用就承认和推定其对行政事务的处理决定的确定性与处理结果先行有效〔4〕(132页)。这就意味着:国家行为受合法之推定,除了有权机关撤销或认定其无效,人民不能否定国家行为之效力,仅得依法以争讼手段请求救济,若法律不许争讼时,则有赖行政权之自我克制。也正因如此,才有“司法公正社会公正的最后底限”一说。

在实现中,司法权的存在具有特殊的重要意义:它为个人提供了一种表达冤情、诉诸法律的基本途径,它使那些为宪法所确立的公民权利能够得到现实的维护。如果司法权在程序、组织等各个环节上设置得趋于合理,那么面临各种公共权力侵害或威胁的个人,就可以透过司法这一中介和桥梁,与国家权力机构进行一场平等的理性抗争。对于法治国家来说,法院行使最终裁决权是一个基本原则。但法院并不是对什么事情都拥有终局裁决权。从国际上的惯例来看,不能拥有终局裁决权的事项主要有两个方面:一是不可能审查,指法院不可能对该项行政行为进行合法性审查或评价,例如国家行为;二是没有必要审查。具有高度的技术性也被认为不可审查,但从国际上的发展趋势来看,被认为不可审查的技术领域越来越小,几乎接近于零。

对于治安违法引起的赔偿案件的处理,我们必须注意到,虽然治安违法行为由公安机关进行处理不容置疑,但就该行为引致的赔偿案件,其本身属于民事案件的范围。并且,这一民事案件由公安机关予以裁决也缺乏行政裁决产生的对应性根据。理论界主流观点认为:行政裁决之所以得以产生,是因为自近代社会以来,随着社会的发展和进步,情况发生了巨大变化。与立法和司法相比,积极、主动和连续性本身即是行政的性格,而今随着经济、社会和科学技术的迅速发展,行政的触角已深入到社会生活的

各个社会角落,发挥的作用越来越大,而且广泛地运用立法手段并行使传统上属于法院的权力来裁决社会纠纷,享有广泛的自由裁量权。但这种广泛的权力仍然被局限在该民事案件与行政管理活动密切相关且具有高度的技术性,从而使得法院对这类民事案件的审理仍然需要依靠行政机关的相关行政行为为依据。以此为基础的分析,完全可以得出结论:因治安违法引致的赔偿案件,缺乏行政裁决产生的基础性条件,不应由公安机关进行裁决。

五 公平优先性与效率优先性

在公平与效率的价值追求上,司法权坚持的是“公平优先,兼顾效率”的原则,行政权秉持的是“效率优先,兼顾公平”的原则,二者存有显著的差异。正因为如此,通过司法的方式处理民事案件的制度设计,有一系列严格的程序制度予以保障,更加强调程序公正来保证实体公正的实现。而行政权的行使多数是随时随令的,有时是未有政令之前,就有了行政行为,没有严格的程序和科学的方式,个人主观意志色彩强烈,其合法性的效力不能最后确定。从价值追求来看,行政行为的主要价值目标是秩序和效率,尽管在此过程中应当兼顾公正,但由于行政机关本身所处的地位、行政事项的急迫性等因素所决定,实际上在很多情况下很难兼顾到公正,这就决定了现代法治国家一般都规定行政行为应当接受司法审查。这也是对“效率优先”下行政权可能侵害行政相对人的正当合法权益的一种法律救济措施,以保证行政权被控制在合法、有效的范围内,防止行政权的恣意和滥用。即便是因特殊的需要,法律赋予行政机关有裁决民事案件的权利,也同样需要设计一套

完善的法律救济制度。一个国家对违法或不当行政行为的矫正和控制能力,反映着一个国家民主与法制的发展水平。

审视《治安管理处罚条例》有关违反治安管理行为的赔偿裁决规定,第三十八条明显缺乏法律救济的措施,与现代法治国家的原理相悖,效率得以保证,但公平显然不足。就是公安机关赔偿裁决的基础行为,即违反治安管理行为本身,受到公安机关的处罚裁决后,根据《治安管理处罚条例》的规定,当事人不服的,也允许被处罚人在法定期限内提起行政复议并进而提起行政诉讼,让这类行为接受司法审查。唯独在赔偿裁决的相关规定中,将之规定为公安机关的终局裁决,不接受司法审查,这显然不利于对公安机关的权力控制,更不利于对当事人正当合法民事权益的保护。

综上所述,治安管理处罚条例赋予公安机关以治安赔偿裁决的权力,不利于法治社会中当事人正当利益的维护,不利于有行政权独大传统的社会对行政权的控制,有违行政权与司法权分立的法理,所以,我们建议在修改《中华人民共和国治安管理处罚条例》时,废弃因违反治安管理处罚条例的规定而导致的赔偿案件由公安机关进行行政裁决的规定。对这类民事案件的处理可借鉴交通事故赔偿案件处理的立法例,公安机关可以应当事人的请求进行居间调解,不能达成调解协议的,迅速告知当事人向人民法院起诉,提起民事诉讼。这样一来,既理顺了法理关系,又减缓了警力不足的矛盾,避免将有限的警力资源浪费在管不了也管不好的地方。

注释:

①“辛普森案件”中,针对辛普森是否构成杀人的事实,刑事法院作出的是无罪判决,而民事法院作出的是有罪判决。

参考文献:

- [1] 诚仲模. 行政法之基本理论[M]. 台北: 三民书局, 1980.
- [2] 应松年, 王成栋. 行政法与行政诉讼法案例教程[M]. 北京: 中国法制出版社, 2003.
- [3] 孟鸿志. 行政法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [4] 王学辉, 宋玉波. 行政权研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2002.

[责任编辑: 苏雪梅]