

英国的行政裁判所制度

宋华琳

摘要: 本文根据英国行政法的晚近研究成果, 整理了英国行政裁判所的历史沿革, 探讨了英国行政裁判所的司法化性质及其制度机能, 对英国行政裁判所的组织结构、裁判程序, 以及相应的监督和救济, 展开了较为系统的分析和论述。

关键词: 英国 行政裁判所 裁判程序 司法化

在英国, 行政裁判所作为一种卓然不群的机制, 在解决行政争端, 处理行政争议中发挥着重要的作用。尽管1957年颁布的《裁判所和调查法》对裁判所制度较为整齐划一的规定, 但是各个裁判所在人员组成、制度机能、裁判程序、救济途径等方面, 都不尽相同。正如有学者指出的, "究竟是哪些裁判所会在这一谱系中占据一席之地, 是由许多因素决定的, 有慎思后的选择, 环境的驱使, 历史的偶然, 议会的压力, 当然, 还有所要解决问题的性质。该谱系的色泽摹绘自法律、政策和行政的交互作用, 而非任何既定的原则。"¹

本文所讨论的英国行政裁判所, 以一种更为司法化的姿态, 来处理个人针对国家的申诉, 或者在某些特定情况下, 也用以处理私人之间的争议。这充分满足了福利国家的热望, 和现代行政活动的需求。目前英国大约有近70类行政裁判所, 数量近3000个, 涵盖移民、社会保障、劳动、教育、税收、运输和土地等领域。1996年英国行政裁判所处理的案件为895107件, 数倍于高等法院和郡法院处理案件的总量。某种意义上, 裁判所构成了比法院还重要的行政决定审查机制。

一、行政裁判所的制度沿革

在英国, 最早原初意义上的裁判所, 可以追溯到都铎王朝时代 (Tudor times)。而现代意义上裁判所, 应从二十世纪之初开始追溯。因为此前, 英国传统的法治观念认为, 法院应当排他性的具有事实认定和法律适用的权力。最早的例外是1660年依法建立的关税和消费税委员会, 以及之后于1799年建立的所得税委员会专员, 和再后来的1846年的铁路委员会和1873年的铁路和运河委员会。²

英国行政裁判所的风行, 其背景是20世纪初期现代福利国家的兴起, 以及由自由派执政的政府所推进的社会改革。³当时无论是劳工阶层还是政治家阶层, 都认为法院可能会倾向于维护有产者的利益, 而不会去关心劳工阶层的诉求, 而且本身也不适合用以处理和公共政策问题相关的诸多争议。因此这个时期的社会政策和法律, 倾向于绕过普通法院, 规定以裁判所处理纠纷。例如1908年通过的《老龄养老金法》中, 规定地方养老金委员会来处理争议; 1911年通过的《国民健康保险法》中, 规定了可以向专门的裁判所法庭提起有关失业保险的申诉, 并且对其决定可以向一个首席裁判员提起申诉, 这构成了当下社会保障裁判所和社会保障专员制度的前身。

此后, 英国行政裁判所的数量开始激增。因为在英国, 每个针对特定经济和社会问题的专门法律, 都有权去创设该领域的裁判所制度。到20世纪50年代, 英国行政裁判所的数量已经逾千。此时对裁判所的批评主要是缺少对裁判所决定提起申诉的权利, 以及缺少整齐划一的裁判程序规定。1955年议会任命了以奥利弗·弗兰克斯 (Oliver Franks) 为首的"弗兰克斯委员会", 对裁判所制度进行专门调查研究, 该委员会于1957年发布的报告提出了改革裁判所的一系列建议, 这主要包括以下四个方面: 第一, 委员会对裁判所的性质重新进行了厘定, 认为不应将裁判所视为行政机制的一部分, 而应将其视为裁决机制的一部分。认为裁决机制应当公开、公平且无偏私。第二, 就裁判所的结构而言, 弗兰克斯委员会建议裁判所的主席应由大法官和裁判所委员会成员任命, 主席一般应有法律资格, 裁判所委员会应对其薪酬加以控制。第三, 委员会对裁判所裁判程序提出了更为详细的改进建议, 包括建立裁判所委员会来对特定裁判所的程序加以规定, 公民应有了解向裁判所提出请求的权利, 在听证前应有充分的时间了解相关事项, 听证原则上应公开举行, 听证结束后, 应尽快将决定书面告知当事人。第四, 就对裁判所决定的救济方面, 委员会建议可以就初审裁判所的事实、法律和是非问题向申诉裁判所提起申诉。⁴

弗兰克斯委员会报告中许多政策建议和制度设计, 后来为《1958年裁判所和调查法》 (The Tribunal and Inquiries Act) 所吸收。该法对裁判所制度所作的主要变革在于: 设立了裁判所理事会 (The Council on Tribunals), 用以监督各种裁判所的组织 and 活动程序; 改组裁判所主席的任命程序, 增强对裁判所成

员的身份保障，赋予当事人就裁判所特定决定向高等法院提起申诉的权利，法院可以通过调卷令、强制令等令状制度来控制裁判所决定；在法律规定的范围内，可以以行政命令来创设新的裁判所；裁判所必须要为它的裁决决定说明理由。5

在1968年，对《1958年裁判所和调查法》作了修正；之后相继为《1971年裁判所和调查法》和《1992年裁判所和调查法》所取代。目前适用的《1992年裁判所和调查法》。但是，该法并不能展示英国裁判所制度的全貌，因为特定部门的法律和规章，以及裁判所委员会所颁布的报告和建议，都影响着英国行政裁判所制度的发展和变迁轨迹。

晚近，在2000年5月18日，在弗兰克斯委员会报告发表43年后，上议院任命了以安德鲁·里盖特（Andrew Leggatt）为首的委员会，对裁判所制度进行独立、全面的审视和探究。旨在设计出一套公平、及时、合比例和有效的制度安排，发展出一个融贯无碍的处理行政纠纷机制；并符合欧洲人权公约中对于独立性和无偏私的要求；增进公众对纠纷中所享有的权利和责任的了解，并促使其成为现实；保证裁判所的运作有效果、有效率且经济，发展出一套融贯、统一、公开的评价裁判所绩效的度量标准。在2001年8月16日，里盖特委员会公布了题为《使用者的裁判所：一个体系，一套服务》的裁判所审查报告，对英国裁判所制度的改革和完善，提出了全面的建议。6

二、行政裁判所的性质和功能

（一）行政裁判所的司法化性质

在英国，不同的裁判所有着不同的称谓，如“当局”（authorities）、“委员会”（commission）、“专员”（commissioner）、“局”（board）、“司”（division）、“裁判所”（Tribunal）等等。不同的裁判所，其性质和功能也不尽相同，所适用的原则和规则也不尽相同。正如有学者在一本题为《行政裁判所》的专著中所写到的那样，“要说清楚裁判所是什么，并不是一件很容易的事……作为这本书题目的短语‘行政裁判所’……是错误的。简言之，该主题下的分类是无序的。”7

在英国，对裁判所的性质存在着持续的讨论和争论，有学者倾向于认为裁判所制度具有行政性质，是政府机器的组成部分，是政府治理网络的一环；但弗兰克斯委员会报告和《1992年裁判所和调查法》，都更倾向于将裁判所视为具有补充性质的用以解决纠纷的组织网络，视为一种具有司法化特征的救济机制。如同弗兰克斯委员会报告所指出的，“裁判所并非普通法院，但它亦非政府部门的附属物……我们认为，更为妥帖的是，将裁判所视为议会规定的一种裁决机制，而非行政机制的一部。”其原因在于：

首先，裁判所是司法救济机制的一部分。因为法院很难代替行政机关来对实体政策问题的是非曲直加以判断，而裁判所则以相对的专业性、非正式性，来判断行政官员是否妥当的做出行政决定，为申诉人提供成本低廉，快速有效的救济。

其次，裁判所活动的程序规则设计中，汲取了诸多司法化的因素。裁判所所适用的裁判程序是对抗式的而非纠问式的；裁判所所适用的证据规则和审理规则，都和司法审判存在着诸多相通之处；同时，基于决定的一贯性、理性和平等对待的需要，尽管裁判所不需要严格的象法院那样遵循先例，但裁判所一般都要遵循以前的决定，并以以前的决定作为当下判断的基础。某种意义上，“裁判所是一种更现代形式的法院。”8

第三，裁判所相对独立于行政机关之外。在大多数情况下，裁判所的主席是由大法官直接任命的，或者由部长从大法官提名的有适宜资格的人中任命；裁判所的大多数成员也和政府官员没有直接的联系。因此裁判所可以超脱于政治影响之外独立作出裁决。

最后，当事人可以就裁判所的裁决向法院提起上诉，法院也可以通过令状制度对裁判所的裁决进行司法审查，这使得裁判所镶嵌到普通司法体系之中，成为行政纠纷解决机制网络中间的重要一环。正如弗兰克斯委员会报告指出的，“我坚信，从这个国家生长出来的行政裁判所制度，对维护我们的普通法司法制度做出了积极的贡献。”

（二）行政裁判所的功能

在英国，行政裁判所的功能主要在于以下三点：

1. 对行政决定进行更为全面的审查

在英国，传统上认为法院来审查法律问题，而政策问题则被视为行政所固有的疆域。如果要让法院代替行政机关来对公共政策问题作判断，被认为有悖于在行政和司法间分权的基本宪法原则。而行政裁判所以相对独立和超然的地位，相对更为专业化的人员组成，来审查行政决定是否妥当，对其中的法律问题和事实问题进行更为全面的审查，对“政府项目和政策日复一日的运营，以及行政决定的实体内容”予以关注。9

2. 为公民提供更有效率的救济

正如1932年多诺莫尔（Donoughmore）委员会的报告中所使用的著名叠句所指出的，裁判所比法院的优势在于，“低廉，可得，免于技术化，快速及特定领域的专业知识。”裁判所所尽可能采取的是相对“非正式化”的听证制度，使得申请人能更好的理解裁判程序，更有效的去表达意愿，从而以相对较低的成本，获得更为专业化的裁决。

3. 减轻法院的负担

学者们认为,在现有的人员数量和设施条件下,如果要让法院来处理所有的行政争议,将带来行政过程的“阻滞”(clog up);还认为这些事情过于“琐细”(trifle),不值得耗费这么多资源。例如德·史密斯等就认为,“建立一个专门法院,而非裁判所,可能是去以疾风骤雨去处理细小之事…如果让申请附加补助金的患者跑到高等法院法官那里,是太过荒唐;成本、迟延和形式化,将会阻碍社会保障方案的目标,将阻滞整体上的司法行政。”¹⁰尽管每件具体争议,对当事人而言都有着至为重要的意义,但在宪政的视角下,这样的裁判所裁决的还是相对细小的请求和相对琐细的事务。如斯垂特教授(Street)在1970年代中期所指出的,“在所有其它之上,所必须的,是低廉且快速的纠纷解决。对这些案例而言,我们无需去构思一个臻于至善的司法体系…如果请求的津贴平均还不到10英镑,我们就不要去让一个将来每年要拿12000英镑退休金的法官去费尽心机…来决断该请求。”¹¹

三、行政裁判所的组织结构

(一) 行政裁判所的组织体系

裁判所可以是全国性、区域性或者地方性的组织,这要视裁判所所裁判的事项而定。裁判所委员会建议对于专业化的裁判所,应更多的适用总裁制(Presidential System)模式。让总裁成为裁判所体系中的首脑。裁判所的总裁负有领导和协调之责,他对人力资源及其他资源予以统配管理,要保证把案件分配给最具有相关经验和专业知识的裁判所成员审理;总裁要坚定的独立于政府之外,却能同政府展开富有建设性的对话;总裁还要能够明辨行政决定中存在的主要问题,去努力保证行政决策、实践和程序的一贯性;对于那些最为艰难、新奇和复杂的案件,总裁将亲自听证。因为这些案件正处于行政法发展的风口浪尖。需要特别的智识和技巧来完成这项任务。总裁由上议院大法官选任,选任对象不应限于法官与律师,还应包括在裁判所领域已经做出斐然成绩的官员。¹²

总裁制有助于削弱裁判所和行政机关之间的关联,提高裁判所对行政机关的独立性;有助于增加裁判所处理特定问题的灵活性;使得决定可以获得更大的一贯性,防止同样的规则在适用时却因人而异,因地域而异。例如英国土地裁判所就设立一名总裁作为裁判所首脑;其他几名成员要么是特许测量师,要么是律师;此外,还有一名登记员,以及一名负责裁判所日常行政事务的裁判所经理。¹³劳工裁判所总裁、社会保障主任专员、社会保障上诉裁判所总裁以及增值税裁判所的总裁,都分别执掌着该领域内各个裁判所的运行。¹⁴

(二) 行政裁判所的人员组成

由于各个裁判所的性质不同,裁判所的人员构成也不尽相同。所通常采用的形式是“均衡裁判所”(balanced tribunal),这类裁判所由一名独立的主席,以及两名成员组成。主席一般应具有法律资格,由上议院大法官提名任命。主席要努力去确证案件中法律问题和事实问题中所存在的漏洞,并决定应采取怎样的步骤来弥补这些漏洞,要特别注重维护在上诉中处于弱势地位的当事人的利益。

裁判所成员的任命途径大致有三种,包括由相关的政府部长或者部门提名;由上议院大法官任命;对于实行总裁制的特定类别裁判所而言,例如社会保障上诉裁判所和产业裁判所的成员,则由总裁任命。¹⁵部长提名时,必须要考虑裁判所委员会的建议;要免去裁判所成员的职务时,一般要征得上议院大法官的同意。研究表明,相对年长,有时间精力及经验学识从事该工作,中产阶级的人,更有可能获得任命。而且,很多时候,裁判所还是不得不去接受政府部门的提名,因提名而成为裁判所成员会有一种复杂的感觉,觉得自己是被“借给”裁判所的,这会削弱裁判所的独立性。¹⁶

裁判所经常会面对棘手的法律和事实问题,因此很多时候必须要求裁判所成员具有专业的经验和学识。例如心理健康审查裁判所的人员,就必须“有这方面运营管理的经验,这方面的社会公益服务知识,或者上议院大法官认为相宜的其他资格或经历”;负责处理针对地方税收官员决定申诉的税收委员会成员,则必须要熟悉税收法律和实践。这些专业人员在业务上完全独立。这有助于更好的认定事实,适用规章和规则,对行政决定进行更为实体化的审查。

裁判所还需要有职员(clerk),在不同的裁判所体系中,职员所扮演的角色也不尽相同。一般而言,裁判所职员更多从事的是裁判所内的行政事务性工作,例如接收申诉申请,给申诉人发放通知,调阅医疗记录并复制给利害关系人,安排听证时间地点,将相关文件发放给所有利害关系人,将裁判所决定告知利害关系人。职员还可以就裁判所裁判程序进行建议,而且还经常草拟听证记录及裁判决定,然后来让裁判所主席来签发或修正。裁判所职员的存在有着重要的意义,因为裁判所成员应该执著于对案件法律和事实问题的判定,而不应为行政事务分心。裁判所委员会于2000年一份报告中建议,裁判所举行的所有听证会,都应有至少一名职员参加,以保障听证会得以完好运作。¹⁷

四、行政裁判所的裁判程序

(一) 裁判所的裁判模式

在大陆法系国家的民事诉讼中,奉行的是职权主义模式,适用将事实裁判和法律裁判集于一身的讯问制诉讼(the inquisitorial system);英美法系则奉行当事人主义,采用事实裁判者和法律裁判者相分离的对抗制诉讼(the adversarial system)¹⁸。对抗制中,法官的任务不是发现案件真相,而是作案件的裁断者。对抗制在英国有着悠远的传统,是这样仪式上的争斗,构成了英国高等法院裁决的基础。也构成了英

国裁判所裁决的基本模式。

但是应该看到，法院适用对抗制程序的某些前提，在多数裁判所中是不存在的。首先，裁判所裁决中所涉及到的申诉方和行政机关，并非完全平等的关系，不能将它们简单的等同于诉讼中的“原告”和“被告”；其次，与私法诉讼不同的，裁判所的裁决会涉及到广泛的公共利益。因此，这些都要求法院采取更为积极的姿态，乃至汲取某些讯问制的因素。各类裁判所的裁判模式都不尽相同，例如移民裁判所和产业裁判所举行的听证会就具有更多对抗式的因素，要设立高台，还经常要为证据起誓；而社会保障申诉裁判所的程序很大程度上就是非正式的，可以被粗略的定义为“讯问制”的。¹⁹

（二）裁判所的证据规则

英国裁判所通常不受严格证据规则的约束。可以接受传闻证据（hearsay evidence），裁判所成员也可以依赖自己的经验和学识来进行判断，而限于听证会上所提交的事实。但根据自然公正原则的要求，如果要考虑更多的事实，就应告知受影响的当事人，给当事人以回应的机会。例如在Dugdale v Kraft Foods案中，20法院的判决认为：“职业裁判所（前身是产业裁判所）的成员之所以获得任命，是因为他们的特别的经验和学识，因此面对那些对他们而言显而易见的事项时，有资格运用经验和学识，来弥补证据中的缺陷。但如果给出的证据与他们的经验和学识相悖时，他们不应就一味偏重自己的学识，而不给证人安排一个机会。”

英国的裁判所有权传唤证人参加听证会，回答裁判所所提出的问题。但必须在合理的期限内提前告知证人，并为证人出席支付必要的费用。裁判所要为证人所提供的隐私信息、商业秘密及国家安全信息保密。证人证言的形式包括听证会上的口头证据，证人的书面陈述、证词摘要或者宣誓书。在裁判所认可的情况下，电话、视频等形式的证言也可被接受。

在裁判所允许的情况下，证人可以出席听证会，对他的证言详加陈述，或是对书证后出现的新情况予以补充说明。书证的内容应包括证人姓名、住址、职业，说明证人是否是或曾经是案件的当事人一方；并表明书证是证人通过自己所掌握的知识 and 信息而做出的判断，证人应在书证上签署姓名和日期，对书证内容予以确证；书证形式应是打印件，或是单面书写，页码连续计数。²¹

在英国1999年4月26日颁布的《民事诉讼规则》中，强化了专家证人的作用，认为其职责在于以专业知识解决有关诉讼程序中的问题。²²对裁判所而言，它有裁量权来决定是否容许当事人提交专家证据。根据欧洲人权公约中关于“武器的平等”（Equality of arms）的规定，要求专家证人要平等的对待各方，专家证据要做到公正客观。专家证人最重要的责任就在于，要以自己的专业知识为裁判所提供帮助。专家证据以解决行政争议的合理范围为限，原则上要以书面报告的形式提交给裁判所。专家报告中应载明专家履历、相关文献和素材、检测和实验的完成者及其身份、专家意见的范围及其界定、专家意见的理由、结论小结等。一般而言，专家无需参加听证会。此外，在任何阶段，裁判所都可以围绕裁决中所遭遇的问题，组织专家进行讨论；但是未经各方当事人同意，裁判所不得在听证会上援引专家讨论形成的意见。

（三）裁判所的裁判程序

在英国，各个裁判所之间，缺乏统一的程序规则。实际上，各个裁判所都按照大臣的命令，来实行自己的一套规则。裁判所委员会一直在致力于对各类裁判所程序规则之间的制定和协调，以及程序规则优劣的判断。裁判所委员会于1991年颁布了《模范裁判所程序规则》（Model Rules of Procedure for Tribunals），旨在为各类裁判所起草裁判规则以指南，但就在2003年11月，它为裁判所委员会所颁布的长达217页的《草拟裁判所规则指南》所取代。以下就按照《草拟裁判所规则指南》的脉络，对裁判所的裁判程序予以介绍。²³

1. 听证前的程序

行政机关所做出的对当事人有不利后果的决定，将会对当事人产生深远的影响。因此行政机关应告知当事人行政决定的理由，做出决定时所考虑的相关因素，但更重要的在于，要告知公众向裁判所提起申诉的权利，特别是告知以怎样的机制，去哪个特定的裁判所才能启动对行政决定的申诉。在有些领域，行政机关负有告知的法定义务；有的则是出自行政惯例；有时还要让个人去发现申诉权利。

申请人必须以书面的形式向裁判所提交申诉表格，作为“初始申请”（initial application）。相关的表格可以从政府部门或者裁判所办公室得到。申请中必须载明申请人及其代理人的姓名和地址，所争议行政决定所做出的日期和序列号，所涉及行政机关及其人员的名称和地址，提起申诉的理由，并附有所争议行政决定的副本，申请人或代理人要在申请书上签名。当申请人超过了申请时限，申请人要说明超过时限的理由，裁判所有权决定是否延长申请时限。例如在2003年的一个案例中，申请人向雇工裁判所及时提交了申诉申请，但裁判所办公室没有在规定时间内收到。由于申诉人没有代理人，而且严格按照规定提交了申请，上诉法院判决应该延长申诉时限。²⁴

当收到申请人的申诉申请时，登记员必须向申请人发确认函，确认收到申请；登记员应将申请细节记录到登记簿上，将登记号和裁判所的地址及其他联系方式告知申请人，告诉申请人下一步要作些什么，告诉申请人听证会的时间地点和形式，裁判所的裁判程序及证据规则，以及聘请代表人和。裁判所要向申诉申请告知所涉及到的行政机关，并决定告知哪些有着直接利益或特定经济利益牵连的第三人。例如英国《1996年土地裁判所规则》第14条中就规定，裁判所应将申诉申请告知土地和住宅的相邻人。²⁵

当裁判所登记员将申诉申请副本递送给行政机关时，行政机关应填写一份书面形式的回执，回执要表明行政机关所持的立场，如果对申请持反对立场，则需为此说明理由；还要就所争议行政决定的事实专门撰写一份摘要，并要向裁判所登记员提交足够数量的副本。利害关系人收到申诉申请副本后，也应递交书

面回执，表明自己所涉及到的利益以及所持的立场。

一般而言，没有代理人的申请人常常在裁决中处于不利地位。因为申请人往往缺少专业的知识和经验，因此没有代理人的申请人很难客观的勾勒出事件的全貌，很难清楚的、直截了当的说明案情，出示最为相关的证据。因此裁判所鼓励申请人聘请代理人。1997年的统计数据表明，在社会保障申诉案件中，原告不聘请代理人的情况下，胜诉率是48%；聘请代理人之后，胜诉率则上升到65%。²⁶

当申请人是未成年人，或者因为精神或身体疾病无行为能力时，可由裁判所指定其父母或监护人代表其参加听证会。在听证会开始前的任何时间，申请人都可撤回申请，只要向裁判所递交一份有自己签名的书面请求即可；在听证会进行过程中，如果征得裁判所同意，申请人也可以撤回申诉申请。但是撤销之后，除非裁判所容许，否则申请人不得再次提起同样内容的申诉。

裁判所有权要求当事人递交文件，有权授权一方当事人对另一方进行检查并提取文件副本，裁判所应采取各种合理的步骤，保证听证会上，---能提供给各方当事人以所有相关文件的副本或者摘编。但所涉及到的个人隐私、商业秘密和国家安全信息，应予以保护。裁判所还有权发布指令（directions），让当事人提供进一步的细节或补充说明；裁判所可以传唤任何人作为证人出席听证会，回答相关问题，出示相关文件和证据；裁判所可以规定哪些问题需要证据，规定证据的性质及其出示方式；对不相关、不必要或不妥当的证据予以排除。

为了更好的处理听证中的问题，裁判所有权发布指令，进入某个特定的场所或建筑进行检查勘验。但应就此事先告知当事人各方，并将检查勘验后所做的调查报告副本，送达给各方当事人，并给予他们对此发表评论的机会。例如，根据英国《1998年数据保护法》及《2000年信息裁判所（执行申诉）规则》的规定，为了对申诉申请予以决断，信息裁判所有权进入特定的场所或建筑，对该场所中那些用以保护个人资料等设施及其他相关文件或材料，进行检查、测试、检验。²⁷

裁判所主席可以应当事人的请求，或者也可以自行决定举行听证前审查（pre-hearing review），以期会对后续的听证会有所裨益。在听证前审查中，裁判所主席可以根据文件和书证，对申请中所涉及的任何法律和事实问题予以决断。如果裁判所在听证前审查中所作的意见，对整个申请的处理将产生实质性影响的话，那么裁判所可以将该听证前审查视为听证会。例如《1996年土地裁判所规则》第39条中就规定了“审前审查”（Pre-trial review）程序。²⁸

此外，裁判所有权规制自己的程序，这是它的一种固有权力。裁判所的裁判程序可以依据当事人的申请而启动，也可以自行启动主动审查。主动审查时，要事先告知当事人，并要规定适合的方式让当事人表达意见。

2. 听证中的程序

裁判所选择自己认为最合适的能够厘清问题的路径，来设计听证会的方式和程序，以防止程序的正式化和僵化。在听证会一开始，听证会主持人就要对听证会的方式和程序，以及相应的举证责任和证据规则予以说明。裁判所可以要求证人、宣誓者及专家出席听证会，可以要求他们为自己的举证而宣誓。当听证开始后，如果裁判所三名成员中，有除主持人之外的另外一名成员缺席，在申请人同意的情况下，由两名裁判所成员组成的审理机构，也是可以接受的。

当同时向同一裁判所提起的两个或者多个申请中，涵盖某些共通的法律问题或事实问题时，或者所涉及到的是行政机关的同一类决定或行为时，裁判所有权决定对这多个申请进行合并审理。例如在移民和庇护裁判领域，以及社会保障裁决领域，都是如此。

在英国，所有裁判所举行的听证会原则上都要公开举行。这也是欧洲人权宪章第6条第1款的要求，例如在Diennet v France (1995) 21 EHRR 554案中，欧洲人权法院判决对公共听证权利的毁损应“受到严格限制”。在Campbell and Fell v UK (1985) 7 EHRR 165中，欧洲人权法院判决只有在“必要”时，裁判所才能限制公平听证权利。在英国，除非因为道德伦理、公共秩序或国家安全的原因，或者出自对青少年权益的维护，对私生活的保护，或者公开审理将威胁案件的公正裁决，或者当事人以书面形式请求听证不公开举行时，听证会才不公开举行。裁判所可以在当事人公开听证权利和其他利益之间进行衡量，决定听证会是否秘密举行，或者将相关的当事人身份，及案件证据和卷宗的信息，不予公开，或是仅仅向当事人开示。裁判所认为有必要时，可以禁止对听证会予以拍摄。

3. 裁判所的裁决

如果当登记员将接受的申诉申请发放给有关各方后，当事人没有意见反馈，或者行政机关的反馈意见表明它将同意申诉请求，而且裁判所也审视了提交给裁判所的材料，考察了所争议问题的性质，认为这里不太可能引发行政裁决的偏见，也不存在什么重要的公共利益考量，因此可以无需听证程序就对申请作出裁决。这样有助于简化程序，节省时间和花费。例如《2003年移民和庇护申诉（程序）规则》第45条和《2000年信息裁判所（执行申诉）规则》第13条中，都对此做了类似规定。

如果裁判所作出裁决时，一方当事人缺席，裁判所必须对他书面递交的任何意见都要加以考虑。裁判所根据多数成员的意见作出裁决，并在裁决中记录是一致通过还是多数通过。听证会结束时，裁判所应以口头形式作出裁决，并且尽可能快的记录成文件，文件要包括对裁决的理由说明，并由裁决主持人签发。登记员必须将文件记录送达各方当事人，告知其对裁判所决定所享有的申诉权利、申诉时限及管辖权属。

无论裁判所的决定是口头还是书面作出，都应对公众公布。正如弗兰克斯委员会报告所指出的，“将终审裁判所所处理的代表性案件报告公布，将是有助益的。这不仅使得决定有着相当的一贯性，从而让公众

满意；同时也可以为申诉者及其指导人提供指引；因此，我们建议所有的终审裁判所都应遴选案件判决并公布，并将其发给下级法院。对案件的遴选，应成为上诉裁判所的责任。”但公布时，可以剔除其间因道德伦理、公共秩序或国家安全，以及青少年的利益，或者对私生活的保护等而不宜公开的信息。

裁判所的裁决具有“既判力”，除非为高等法院所撤销，否则当事人不得就相应问题申请重新裁决，裁判所也不得自行重新审理和裁决。但作为例外，裁判所的裁决结果如果是由于误解做出时；或者应参加听证会的当事人因为合理的理由而未能参加听证会时；或者裁决做出后，又出现了此前不知晓也无法预计到的新证据时，裁判所可以依当事人申请或者主动对原裁决决定进行审查，可以撤销或者改变原决定。

（四）裁决理由的说明

长期以来，英国学者都将缺乏说明理由的一般责任规定视为其行政法体系中的主要缺陷。而弗兰克斯报告中最为重要的制度创新之一，就在于，裁判所要为裁判决定说明理由。但是这限于裁判所和调查法中所列出的机构；限于裁决作出或者当事人知道裁决决定之后，当事人提起了解理由请求的情况下。理由一经给出，就被视为是决定记录的组成部分。附有特定理由的裁决决定可以使得利害关系人知道自己有无申诉的权利，也有助于裁判所对决定中的法律问题进行审查，而不必自己再对其中的事实和裁量问题进行重新审查。²⁹

根据《1992年裁判所和调查法》第10条的规定，裁判所的裁决要以口头或书面的形式说明理由，裁决理由组成了决定的一部分，应被整合入裁决记录之中。但当裁决与立法性的而非执行性的事项如规章、规则、命令、地方法规、方案的准备、制定、批准等方案或规则相关联时；或者请求获得理由的人与该决定缺少首要的关联时，告诉他们理由可能会危及利害关系人的利益时；当大法官和裁判所委员会协商后，认为裁判所给出理由是不切实际和不必要时；裁判所仅仅在履行其执行性功能时；以及出于国家安全的需要时，裁判所可以免于说明裁决理由。

上诉法院强调指出，说明裁决理由这一法定义务“是重要的，不能以模糊笼统的文字来搪塞”。高级法院认为“正确而适当的理由说明”应当是“既清楚明确又能阐明本案裁决的各种实质要点。”大法官莱恩勋爵认为，关于裁决理由的说明必须表明该裁判所已对当事人之间的争议点作了考虑，同时还必须说明其做出结论的证据。倘若证据之间存在矛盾，裁判所则应当说明其审查认定的结论。如果某一裁决没有适当的理由说明予以支持，就会被有关机关予以撤销或者发回重审。³⁰

五、行政裁判所的监督和救济

（一）裁判所委员会

弗兰克斯委员会报告倾向于建立裁判所委员会，对裁判所的程序、组织和结构予以监督。在建立任何新的裁判所之前，应该向他们咨询。之后《1958年裁判所和调查法》的规定，建立起来了裁判所委员会。旨在监督裁判所的组织 and 运作。裁判所委员会的性质是咨询机构，而非执行机构。

裁判所委员会的人员不少于10人，不多于15人。对于政府的任何咨询事项，裁判所委员会都应给出报告做出回答；也可以对法律所列裁判所的人员组成提出建议。在任何裁判所程序性规则颁布之前，都必须向裁判所委员会进行咨询；在建立任何新裁判所之前，都要提前征求裁判所委员会的意见。

裁判所委员会对于裁判程序的简化和明晰化，已经作出了自己的贡献。目前裁判所委员会已经发展出了一系列《裁判所程序示范规则》，这并非不加上任何变化就可以直接适用于各个裁判领域的法典，而是更象一座仓储库，将促进特定裁判所程序规则的编制与修订，使得程序规则具有更大的一致性。

但是裁判所委员会的职能还是太过局限，地位太过孱弱，它的人员和资源都不足以完成自己的任务。政府拟订与裁判所有关的立法时，并没有就此咨询裁判所委员会的义务，也往往未能在合理的期间内向裁判所委员会进行咨询。即使对于裁判所委员会提出的建议和意见，政府往往也不能予以很好的回应。很多时候，政府会说自己的决定征求了裁判所委员会的意见，但实际上所汲取的只是对自己有利的部分，对其中的反对意见，每每避而不谈。与作为类似的对应体的澳大利亚的行政审查委员会（Administrative Review Council）³¹和美国的行政会议（Administrative Conference）³²相比，英国的裁判所委员会的职能还有待进一步强化。

（二）对裁判所裁决的救济

对于裁判所的裁决，相对人并没有固有的申诉权利。申诉权利是否存在，要取决于针对特定类别裁判所的立法中，是否规定了申诉权利。这又可以分为三种情况：第一种情况是，法律未规定申诉权利。例如《1980年教育法》创设了教育申诉委员会，但没有规定委员会的申诉权利；第二种情况是法律仅仅规定了对法律问题提起申诉的权利，例如《1970年薪资平等法》、《1976年种族关系法》、《1974年卫生和安全法》等法律中，规定可以对产业裁判所裁决中的法律问题提起申诉；第三种情况是规定可以就事实问题和法律问题提起申诉，然后再向法院就法律问题提起申诉，在社会保障和移民领域，都作了类似规定。³³申诉的途径主要可以分为以下三类。

1. 向其他裁判所提起申诉

在移民、社会保障、土地、交通以及税收这五个领域中，对“一级裁判所”（first-tier tribunals）的初始裁决不服的，可以向“二级裁判所”（second-tier tribunals）提起申诉。此外，劳工申诉裁判所（EAT）受理针对私人之间争议所作裁决的不服申诉。以社会保障领域为例，根据英国《1998年社会保障法》第14条的规定，如果对社会保障申诉裁判所决定不服，则可以向社会保障专员（Social Security Commissioner）

提起申诉。社会保障专员通常是精通社会保障法并具有丰富经验，有超过10年法律执业背景的高级律师，他独立审视案件，做出判断。34

2. 向部长上诉

有的法律规定，对于不服裁判所的裁决，可以向部长提起上诉。这样的规定并不多见，大多是需要依政策裁判的案件。

3. 向法院提起申诉

根据《1992年裁判所和调查法》第11节的规定，“对法律要点不服”的个人，有对该裁判所提起申诉的权利。他可以向高等法院提起申诉；或者也可以根据法院规则的规定，要求裁判所向高等法院陈述案件。法院可以直接做出本应由裁判所做出的一切裁决，也可以将案件发回给裁判所，让裁判所以高等法院的意见为基础，予以重审或者重新作出决定。

浙江大学法学院宪法学与行政法学专业博士研究生，联系方式 songhualin@vip.sina.com。主要研究方向：行政法学、政府管制。

1 R.E.Wraith and P.G.Hutchesson, *Administrative Tribunals* 249 (London, 1973).

2 William Wade & Christopher Forsyth, *Administrative Law*, (2000), p 885; 王名扬：《英国行政法》，中国政法大学出版社1987年版，第138页。

3 参见丁建定：《从济贫到社会保险：英国现代社会保障制度的建立（1870-1914）》，中国社会科学出版社2000年版；尼古拉斯·巴尔：《福利国家经济学》，郑秉文、穆怀中等译，中国劳动社会保障出版社2003年版，第20-24页。

4 P.P.Craig, *Administrative Law*, (1999), 251-253.

5 William Wade & Christopher Forsyth, *Administrative Law*, (2000), 901.

6 Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users - One System, One Service* <http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-00.htm>

7 R.E.Wraith and P.G.Hutchesson, *Administrative Tribunals* 43 (London, 1973).

8 Abel-Smith and Stevens, *In Search of Justice*, 228.

9 Hazel Genn, *Tribunal Review of Administrative Decision-Making*, in *Administrative Law & Government Action* (Edited by Genevra Richardson & Hazel Genn, 1994), 253.

10 S.A.de Smith and R.Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, (6th edn.London,1989),608.

11 H.Street, *Justice in the Welfare State* (2nd edn.London,1975),3.

12 Chapter Seven - The conduct of tribunals, <http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-07.htm>

13 What is the Lands Tribunal?

http://www.landtribunal.gov.uk/practiceproc/leaflet/expleaf1_4.htm#part1.1

14 William Wade & Christopher Forsyth, *Administrative Law*, (2000), p 893.

15 亚力克斯·卡雷尔：《宪法与行政法》（影印本），法律出版社2003年版，第498页。

16 P.P.Craig, *Administrative Law*, (1999), p.255-256.

17 Mental Health Review Tribunals (Jun 2000, Cm4740) <http://www.council-on-tribunals.gov.uk/250.htm>

18 中国的诉讼法学者和法理学者对英美法系的对抗制的整理和讨论，可见陈刚：《证明责任法与实定法秩序的维护--合同法上证明责任问题研究》，载《现代法学》2001年第4期；苏力：《关于对抗制的几点法理学和法律社会学思考》，载《法学研究》1995年第4期；贺卫方：《对抗制与中国法官》，载《法学研究》1995年第4期。

19 Hazel Genn, *Tribunals and Informal Justice*, (1993) *Modern Law Review* 395.

20 该案的案情梗概是，女收款员和男收款员的工作类似，男性职员在夜间和周日都要工作，而法律禁止女性在夜间和周日工作，而每小时给她们的报酬也较低。职业裁判所认为他们之间的工作是不可比的，拒绝了女收款员要求平等报酬的请求。因此对职业裁判所的决定提起了诉讼。Dugdale v Kraft Foods Ltd [1977]1 ICR 48.

21 Guide to Drafting Tribunal Rules (Nov 2003) <http://www.council-on-tribunals.gov.uk/files/GuideDraft.pdf>

22 参见徐昕：《英国民事诉讼与民事司法改革》，中国政法大学出版社2002年版，第十二章，第322-362页。

23 Guide to Drafting Tribunal Rules (Nov 2003) <http://www.council-on-tribunals.gov.uk/files/GuideDraft.pdf>

24 Peters v Sat Katar Co Ltd (in liquidation) (2003) *The Times*, 1 July, CA.

25 The Lands Tribunal Rules 1996

http://www.landtribunal.gov.uk/practiceproc/rules96/lands_rules_96.htm

26 Roy Sainsbury, *Social Security Decision Making and Appeals*, in N. Harris et al, *Social Security Law in Context* (Oxford: OUP, 2000), p226.

27 Data Protection Tribunal (Enforcement Appeals) Rules 2000 (SI 2000 No189),
<http://www.hmso.gov.uk/si/si2000/20000189.htm>

28 The Lands Tribunal Rules 1996(SI 1996 No.1022), rule 39.

29 de Smith. Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review (London, Sweet & Maxwell, 1999) at
344-345.

30 William Wade & Christopher Forsyth, Administrative Law, (2000), pp.918-919.

31 澳大利亚行政审查委员会的角色在于"要确保我们的行政审查体系尽可能的有效率, 尽可能显著的保护公民权利"。澳大利亚行政审查委员会的网址

<http://www.law.gov.au/www/arcHome.nsf/HeadingPagesDisplay/Home?OpenDocument>

32美国行政会议研究行政机关如何采取充分、高效和公平的行政程序履行有关行政职能, 它的功能不限于单纯的研究和消极的咨询, 其重要工作之一, 就是鼓励和促使行政机关接受它所提出的行政程序改良意见。参见蔡力伟: 《美国行政会议研究》, 载罗豪才主编: 《行政法论丛》第5卷, 法律出版社, 第560页。

33 亚力克斯·卡雷尔: 《宪法与行政法》(影印本), 法律出版社2003年版, 第500页。

34 P.P.Craig, Administrative Law, (1999), p 258.

文章来源

文章来源: 法律思想网

相关文章

译事琐记

在规制与教化之间——美国1920年代的药品执法及启示

法学研究中文献的搜集和整理

美国广播管制中的公共利益标准

英国政府信息公开立法的演进及其启示

美国FDA信息公开的评介与思考

美国的社会保障申诉委员会制度

互联网信息政府管制制度的初步研究

风险社会的因应之道

风险社会的因应之道

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办

电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720