

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0396-06

行政执法解释之价值分析

伍 劲 松

[摘 要] 行政执法解释作为一种制度文明,是由公正、效率和秩序等价值所支撑。公正奠定了行政执法道德性的基石,效率赋予了行政执法经济性的意涵,秩序则给行政执法注入了制度化的理念。故三位一体的行政公正、行政秩序与行政效率共同构成行政执法解释的价值内涵。

[关键词] 行政解释;价值;行政公正;行政秩序;行政效率

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A

价值既存在于书屋中,又潜伏或明示于动机和行为中。我们既为真理而斗争,更为价值而奔波^[1](第1页)。人们并不是创造价值才来评定这是不是价值及有没有价值,而是先确定这有没有价值及有什么价值,才决定是否将其创造出来。解释的目标在探求或阐释法律意旨,而法律意旨在于规范生活关系。人类并不是为了规范而规范。换言之,规范的本身并不是终极目的。人类在这里利用规范追求某些目的,而这些目的又是基于某些基本的价值所决定。这些目的及基本的价值决定便是法律的意旨所在。而人的认识根本无法摆脱“前见”的影响,不可能“价值中立”或“客观化”,因此,行政执法解释应取向于价值乃自明的道理。

行政执法解释是解释主体参与的、主导的活动,其中必然伴有解释者主观价值取向性,而不可能“价值无涉”。正如海德格尔所言,把某某东西作为某某东西加以解释,这在本质上是通过先有、先见、先知来起作用的,解释从来都不是对先行给定的东西的无前提的把握^[2](第184页)。由于执法者的价值取向存在于前见、前理解中,它决定了不可能存在绝对正确或错误的法律意见和裁决,只有通过解释者与立法者的充分对话,在探究性、创造性的行政执法解释中,才能获得一个合理的、可接受的、合意的结论。传统的方法论解释学苛求解释者排除一切私念,以克服一切前见和前理解为解释目标,是过于理想化的奢求。但是,要求行政执法解释秉承公正、效率与秩序等基本价值理念却是不可或缺的。行政执法解释的终极目的在于结合法律事实、正确适用法规范,既追求实体正义又体现程序正义,既体现公益,又实现私益,进而体现行政正义。行政执法解释作为一种制度文明,是由公正、效率和秩序等价值所支撑。公正奠定了行政执法解释道德性的基石,效率赋予了行政执法解释经济性的内涵,秩序则给行政执法解释注入了制度化的理念。公正要求行政执法解释为利益的表达、争辩、说服提供了良好的渠道;效率要求行政执法解释在保证公正的前提下尽量简便可操作,以适应复杂多变的社会立法需求,及时地调整社会利益冲突;而秩序则可说是程序的本性使然,它使得利益协调变得可预测和前后连贯,使得立法活动最终导向利益的平衡。

一、行政公正:行政执法解释之安全阀

公正作为人类不懈追求的最高理想与崇高的目标,一直是人类社会所追求的美德与理想,也是古往

作者简介:伍劲松,华南师范大学法学院副教授,法学博士;广州 510631。

基金项目:广东省哲学社会科学“十一五”规划学科共建项目(09GG-04);广州市哲学社会科学发展“十一五”规划项目(09B15)

今来各种法律的基本价值之一。公正是一个“占有最为显赫之地位”的概念,也是法学家最为频繁使用的词汇^[3](第155页)。公正既是人类对法律应有功能的最基本的预期,也是评判现行法律制度是否正当合理的主要标准。公正是执法工作的灵魂、生命和永恒主题,是保障公民权利、维护社会正义的屏障和安全网,也是建设法治国家的一项必要条件。

公正是人类社会永恒追求和遵循的基本价值理念和基本行为准则。英国学者威廉·韦德就明确指出:“行政公正是贯穿始终,承上启下的原则,每一个要点问题都是:法学怎样才能为政府管理方法的改善尽一份力?因为所有各种命题都充满了这种神圣,形成了一个和谐的整体”^[4](第7页)。

实行行政公正有利于维护社会的稳定与和谐,有利于提升政府管理的合法性基础,督促政府为公众提供及时公平有效的管理和服 务,反对公务员一切腐败和渎职行为,直接增进公众对政府管理的认同,维护和提升了政府的公益形象。

公正则是法律的生命,更是行政法解释的生命。法律或行政法解释公正的程度越高,其生命力也就越强。而失去公正的法或行政法解释,就是死亡的法律或行政法解释,也就没有存在的必要了。公正对于行政法解释来说是至关重要的,因为法律制度无论它是如何安排巧妙和有用,只要不符合公正,就必须加以改造或废除,每一个执法者可能都有自己的公正观念,但必须以行政法解释法律规范中的公正观念为自己的指导,因为它是行政法解释公正的真正体现。

行政法解释是要实现公共权力的正义。公正所要解决的是以何种方式分配基本的权利、义务以及决定由社会合作所取得的好处如何进行分配的问题。由此可以引出,行政法解释所要实现的公正问题,是行政权力分配基本的权利义务以及决定由社会合作所取得的好处如何进行分配的问题。这一问题对每一个社会成员而言是要实现个体公正、对社会而言是要实现公共公正,个体公正的核心是分配和调整利益,公共公正的核心是协调和保障利益。

行政公正的基本理念至少包括平等性、明确性与公开性等内涵。

1. 平等性。平等是指“人或事物的地位完全出于同一标准与水平,都被同样对待”^[5](第303页)。通常在法律上表述为法律面前人人平等。法律面前人人平等就是指“凡是法律视为相同的人,都应当得到法律所确定的方式来对待”^[6](第280页)。行政法解释平等就是要求“同样情况同样对待”和“不同情况不同对待”。不公正即不平等,公正即平等。平等理念作为法律制度的本质与核心要素,是现代社会的最基本特点。在民主政治之下,真正的平等是国家的灵魂^[7](第45页)。实现平等是行政法的任务与目的。在行政执法中强调平等原则,并使之规范化、制度化与具体化,可使行政机关更好地依法办事,充分保障公民的平等权、自由权和财产权。政府存在的理由,就是保护公民的权利、促进社会的进步、使人民的生活更加幸福。从这一基本目标出发,为实现公民的平等权,政府就负有促进与保障的义务。

2. 明确性。行政法解释的明确性可以在两个层次上理解。首先是行政法解释适用的条件,包括适用对象、适用时间、空间、适用的主体、适用的程序等,其次为了满足第一层次的需要,行政法解释法规的语言、文字也应该是肯定明确的,而不应产生歧义。因为,行政法解释是对人们的行为设定的界限,同时也是适用行政法解释的准绳。行政法解释的用语明确,人们才可能清楚地知道哪些行为是不得实施的,从而遵从行政法解释的禁令而不去违法。行政法解释的用语明确,也为适用行政法解释提供了可资借鉴的标准,执法者可以根据行政法解释准确无误的表述,正确把握行政法解释的精神和意图,从而在各种具体情况下,按照行政法解释的规定认定违法,作出处罚;公众可以根据行政法解释准确无误的规定衡量和评价执法者适用行政法解释的过程和结果是否符合行政法解释的精神。因此,行政法解释的用语明确,可以使行政法解释确立的规则具有可预见性,从而符合形式公正性的要求。法律功能的可预见性,首先表现在法律用语的明确性上。只有明确无误的语言,才能准确阐述法律的规则,才能使人们有可能通过对法律的理解预测自己的行为后果。

3. 公开性。行政法解释的公开性是行政法解释民主的前提,是保证公民知晓并遵守法律的必然要求。不教而诛的行政法解释体现的是野蛮和专横,与法律公正背道而驰。因此,公正的行政法解

解释应该及时向民众宣告,并禁止溯及既往的行为。行政执法解释公开性首先要求行政执法解释必须公布于众,让世人所知晓。这是构成法治的一项基本原则。因为只有在这种情况下,行为人才具有选择行为的计划性、主动性和自主性,其行为才具有被行政执法解释所评价的资格。相反,如果行政执法解释秘而不宣,坚持行政执法解释神秘主义,那么社会成员选择实施某种行为在行政执法解释评价意义上不具有计划性、主动性和自主性,而是盲目的、中立的、被动的,因而也就不具有被行政执法解释评价的资格和有效性。行政执法解释公开性还要求行政执法解释不具有溯及既往的效力。行政执法解释不具有溯及力也就否定了事后立法的正当性,同时认可了行政执法解释没有禁止的即是行政执法解释宽容的价值理念。

行政执法解释的上述三个特性构成了行政公正的有机整体。三个特性之间相互联系,缺乏其中任何一个,都将影响其它特性的存在和功能的发挥,并与行政执法解释公正相背离。

二、行政秩序:行政执法解释之稳压器

秩序是法的最基本的价值。一般而言,秩序也即常规、次序,是指事物存在与发展的某种程度的稳定性、连续性和一致性。秩序是人类社会生存和发展的基本条件。把法与秩序联系起来可以说是法治政府与普通民众的最基本的共识。这意味着,所有部门法都以实现一定社会秩序为圭臬。建立社会秩序的目的归根到底是要创造一种安居乐业的条件。但行政秩序并非专制秩序,而应涵括公正秩序、自由秩序、自发秩序、自为秩序与竞争秩序等范畴。

正是人们的行为符合法则,产生了秩序,从而使行为的互动产生的行为格局的变动具有某种程度的一致性、连续性和确定性,使行为具有事先可以预知性。这既秩序的具体体现,又是秩序的价值或意义所在。

所谓秩序价值,就是指客体在与主体需要的互动关系中所产生的能满足主体对社会行为的稳定性、连续性、一致性、可预见性需要的属性。适用法律,你便会得到秩序,这是许多国家都有的“严谨的法律解释者”的答案。如果法律不能提供稳定性和一定程度的确定性,那么结果必将导致而不是抑制混乱。

行政执法解释首先具有规范性功能,为人们的行为提供行为模式,并坚持作为方式的规范化,可以给予社会生活以很大的有序性与稳定性;其次具有调节性功能。控制与安排人们的行为,调节人们的社会关系,使之协调有序的发展;第三具有保护性功能。即通过惩罚违反规则的行为,鼓励和保护符合法律规则的行为,使社会保持一定的有序状态,使这种状态不被打破和扰乱。因此,所谓行政秩序,最起码应有以下构成要素与内在要求:安定性;协调性;稳定性。

1. 安定性。不管什么性质的社会,其秩序都是为了维护最有利于该社会生存和发展的内部或外部秩序,营造一种和谐与安定的氛围。这是由秩序的本质决定的。一般所谓法的安定性,包括两种概念:其一是藉由法达成之安定,其二是关于法本身之安定。

法的安定性要求公民法人或其他组织可获法律保障,社会生活走向更有序,尤其能避免新的法律关系出现及人民带来的损失。亦即国家维持法秩序,以便使人民产生信赖,并安排自己的生活。否则,若国家破坏法秩序的安定,人民将丧失对国家的信赖,法治国家存在的基础将不存在。现代法治国家,为使国家之权力和人民之权利义务,明确加以规定,首先于宪法中加以规范,进一步为使这些权利和义务具体实现,由立法者制定法律加以具体化,因此,法律之明确的制定和公布即甚为重要,如此,法规范使社会每个成员知道,何种行为依据现行之法规范之要求时,会产生如何之法律效果,藉着法规范之明确性,达到人民对自己行为后果之预见可能性,才能形成法的安定性。透过解释追求秩序,其实就是法安定性的本质要求。而法安定性包括透过法律解释达成的安定性以及法律本身的安定性,亦即其认知可能性、操作可能性与实践可能性的安定性。只有法律本身是安定的,才能透过法律解释达成法的安定性^[8](第 279 页)。

2. 协调性。社会秩序伴随着人类社会的矛盾出现而诞生的。秩序之建构其宗旨无非是要处理和协

调各种矛盾与冲突。肯定什么、提倡什么、限制什么、否定什么以及制裁什么,就是秩序的基本内容。而肯定抑或否定,提倡还是限制或者制裁之对象确定之时,就是权衡利弊,慎重选择的结果。因为肯定与提倡意味着鼓励与褒扬,限制与否定意味着约束与排斥;而制裁意味着对某种权利的剥夺。故能否协调好肯定、提倡、限制、否定以及制裁之间的内在比例关系,往往是判断社会秩序良好的试金石。而一旦社会秩序的协调性失去平衡,势必出现社会功能混乱,乃至引起社会动荡。亦即失去了秩序则必然导致灾难。故解释法律须顾全法律体系,不可断章取义,而应作化解矛盾之解释。故协调法律之间的关系,斯为最佳之解释方法^[9](第15页)。

3. 稳定性。法律的目的是为谋求社会生活的圆融安定,故不可朝令夕改。法律的解释既是帮助法律的适用,当在同一法律中,须为意义相同之解释,以求前后连贯。社会秩序必须保持相对的稳定性,才能安居乐业。社会秩序之确立,往往透过一系列的规则体系予以规范,并使之成为人们行为的准则。而这些规则体系不仅能够培养人们循规蹈矩的习惯,而且可预测行为后果以趋利避害。而朝令夕改的规则只会导致民众无所适从,引发社会动荡。诚如博登海默所言,秩序是指在自然界与社会进程运转中存在某种程度的一致性、连续性和确定性^[10](第207页)。而“一致性、连续性和确定性”就是社会秩序稳定性的实质蕴涵。为达成社会秩序之稳定,往往可以透过行政法解释得以实现。即“通过一种特定技术,为共同体每个成员分配义务从而决定他在共同体中的地位;它规定一种强制行为,对不履行义务的成员加以制裁”^[11](第27页)。在鼓浪屿水族馆诉厦门市鼓浪屿区地方税务局一案中^[12](第466页),国家税务总局在国税函(1996)679号批复中,将免征营业税的“博物馆”界定为是指经各级文物、文化主管部门批准并实行财政预算管理的博物馆,“对其他虽冠以博物馆的名称,但不符合上述条件的单位,不得给予免征营业税的照顾”。这一行政法解释将有助于保证营业税及时足额征收,防止企业单位以工商局批准的企业名称偷逃税款,维护社会经济秩序是有帮助的。

三、行政效率:行政法解释之催化剂

效率一开始是经济学上的概念。效率就是以最少的资源消耗取得同样多的效果,或用同样的资源消耗取得较大的效果。在行政法学领域,效率意味着政府在组织、管理国家事务和社会事务时,能够以较少的投入取得最优的效果,以一定的速率满足社会的各种需求,并保持对社会秩序的有效控制。行政权的行使最大的特点就是必须坚持决断、及时、保密、灵活的原则,而且行政权行使主体必须强而有力,只有这样,行政权才能体现它的效率价值^[13](第356页)。因此,行政权在全面作用和调适过程中,行政法解释担负着效率化、效能化、社会效果明显化的重要职能。

行政活动的本质要求就是提高行政效率,所以行政法解释的运行也离不开行政效率这一追求目标。由于行政法经常涉及法律没有规定的“空白地带”与“模糊地带”,而具体行政事务往往量大且时间性强,多与群众日常生活息息相关,如果处理不及时,不仅影响群众情绪,甚至可能激发矛盾,而及时的解释与说明理由,无疑有助于增强执法公平,及时化解矛盾,因此,行政法解释效率与行政执法结果紧密相连。高的行政法解释效率就是行政执法的内在要求。而这一切均取决于行政法解释的及时做出。而程式化的请示汇报解释制度可能导致执法的阻塞与中断现象,已难以适应市场对政府职能的要求,迫切要求行政执法由程式化转化为疏通化,效率化的行政法解释制度要求疏通行政执法的各个环节,促使行政系统内部形成一个完整的运行系统。行政机关要及时、迅速地予以解释与处理,从而有效地实现国家赋予的权能^[14](第155页)。

效率是当代社会的行政法解释权运行自身的要求。行政法解释效率的主要内容包括:

1. 经济性。行政法解释应注意成本效益之分析,注意社会资源的合理配置与经济效益原则,其根本原则是以最少的投入取得最大的产出。这就要求行政法解释应尽可能地节约人力、物力与财力,消除不必要的成本消耗,以较小的成本获取较大收益。行政权的运行既要体现公正,也应当体现效率。首先,行政法解释制度一般按简约与效率的精神设计步骤、排定次序,展开过程与选择方式,删除不必要

的繁文缛节,减少多余的人力、物力及时间耗费,排除行政行为的障碍和阻力,从而提高行政效率,保持良好正常的“行政生态”。其次,设计得当的行政程序可以协助行政机关作出相对较正确的行政决定,从而免除了事后救济的种种开支。再次,经由行政相对人参与所形成的权利义务关系,较易于为相对人接受,从而可以减少行政决策执行中的阻力。因此,行政执法解释程序固然会增加行政权运行的成本,但设计得当的行政执法解释程序所获得的效益大大超过行政程序所需成本,故而能够提升整体行政效率。

2. 灵活性。为保障行政执法解释的效率,必要的灵活性规定是必不可少的,为克服成文法之缺陷,赋予行政主体一定程度上的行政执法解释权也是同样必要的。法律在需要稳定性的同时必须保持适当的灵活性,而不能停滞不前,故步自封。执法者对法律所调整的社会关系及其对法律要求的认识不是一步到位的,而是由浅入深,由比较片面到相对全面的逐步深入发展的过程。在英美法模式中,法律的确定性和灵活性分别由判例法与制定法承担。而我国,因为欠缺判例法的机制,在制定法与社会生活大致符合或脱节不大的情况下,法律解释通过自身的灵活性来为制定法的稳定性服务。因为任何一部制定法出台以后都很难在短期内进行大规模修改,在法律修改之前,制定法与社会生活的不适应是靠法律解释的灵活性来克服的。行政权具有主动性,且行政行为待处理的事件大都是突发性的,这就要求行政执法人员在遇到紧急情况时,要当机立断,迅速灵活作出处理,如果事事向上级请示汇报,势必耽搁时间,使人民利益受损。而行政执法解释的作出不能拘泥于事事都要请示汇报,请求高层行政机关予以解释定夺,而应当透过口头的、对话式的商谈与沟通寻找行政执法解释的正当性,以提高行政执法解释的效率,增强行政执法解释的可接受性。

3. 可操作性。行政执法解释的内容应当明确具体,切合实际,便于执行。行政执法解释具有可操作性,才能避免程序参与人无所适从,因而影响行政执法的效率。行政执法解释是对法律规范的一种说明,当然包括在行政工作中具体应用法规范时所作的说明,旨在将法律直接适用于社会生活,因此,必须具有非常具体、便于操作的特性,否则就将达不到解释的目的。行政的法治化程度无疑是影响行政执法解释效率的重要因素之一。实行依法行政,可以促使行政机关及其工作人员依法行使行政权力,扼制行政机关及其工作人员的不为与乱为,保护社会与民众的合法权益,增强政府与公民之间的信任关系。推动民主政治进程是提高行政执法解释效率的内在动力。同时依法行政有利于行政系统内各部门目标明确、权责分明、各司其职、各负其责,行政执法解释效率也能由此而提高。

行政机关的行政立法、授权委托以及其他行政行为,其具体明确之要求,最后必须具有操作的可能性,这样才能保障人民的合法权益。明确性要求对行政执法的标准、条件、种类、幅度、方式的描述必须明确,执法标准具有科学性和可操作性,以便于人们安排生产与生活,同时防止行政官员恣意擅为。

遵守法律明确性原则,固可达成法安定性的目的。但这只是法的次要目的,追求法的正义,方是法的主要目的。行为具有规则性,而规则应是明确的。只有细化法律才能实现规则的明确性,明确的法律规则才具有可操作性和可适用性,才谈得上有法可依和有章可循。行政执法解释明确性原则对行政执法解释的要求不仅包括行政决定应否采书面形式以及具体载明必备事项,还包括从表达效果而言,行政执法解释应该是行政主体十分明确的意思表示。

行政执法解释的内容应当明确具体,切合实际,便于执行。行政执法解释是对法律规范的一种说明,当然包括在行政工作中具体应用法规范时所作的说明,旨在将法律直接适用于社会生活,因此,必须具有非常具体、便于操作的特性,否则就将达不到解释的目的。行政执法解释具有可操作性,才能避免程序参与人无所适从,因而影响行政执法的效率。

当然,实现行政执法解释的效率性有赖于执法者素质和能力的塑造和培养。行政执法解释的高效率要求必须有一支高素质的执法队伍与之匹配,高素质的执法者首先应该具有法律规则意识,其次应该具备一定的专业技术和技能。而且,与现代社会的飞速发展相吻合的是应该对执法者进行不间断的培训,使他们的知识体系和思想观念得到持续更新,因为,只有行政执法解释主体的高素质才能够为行政执法赢得高效率,确保实现行政执法的公平与正义。

四、结 语

法的价值问题既是法学研究的兴奋点,也是行政执法所不能回避的问题。庞德曾指出:“在法律史各个经典时期,无论在古代还是近代世界里,对价值准则的论证、批判或合乎逻辑的适用,都曾是法学家的主要活动”^[15](第55页)。在行政法解释过程中不仅需要体现行政公正、行政秩序与行政效率等价值以外,更应彰显形式正义、程序正义与实质正义的终极价值,故张扬权利保障、切实维护公民之法益亦是行政法解释的题中应有之义。

[参 考 文 献]

- [1] 刘善春:《行政诉讼价值论》,北京:法律出版社1998年版。
- [2] [德]海德格尔:《存在与时间》,陈嘉映等译,北京:三联书店1987年版。
- [3] [英]哈特:《法律的概念》,张文显等译,北京:中国大百科全书出版社1996年版。
- [4] [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,北京:中国大百科全书出版社1997年版。
- [5] [英]戴维·M.沃克编:《牛津法律大辞典》,北京社会与科技发展研究所译,北京:光明日报出版社1988年版。
- [6] [美]博登海默:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来、姬敬武译,北京:华夏出版社1987年版。
- [7] [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,北京:商务印书馆1961年版。
- [8] [德]考夫曼:《法律哲学》,刘幸义等译,北京:法律出版社2004年版。
- [9] 郑玉波:《法谚》(一),北京:法律出版社2007年版。
- [10] [美]E·博登海默:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来等译,北京:华夏出版社1987年版。
- [11] [奥]凯尔森:《法与国家的一般原理》,沈宗灵译,北京:中国大百科全书出版社1996年版。
- [12] 最高人民法院应用法学研究所:《人民法院案例选》(行政卷),北京:中国法制出版社2000年版。
- [13] [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如译,北京:商务印书馆1980年版。
- [14] 关保英:《行政法的价值定位》,北京:中国政法大学出版社1997年版。
- [15] [美]庞德:《通过法律的社会控制——法律的任务》,沈宗灵、董世忠译,北京:商务印书馆1984年版。

(责任编辑 车 英)

Value Analysis on the Interpretation of Administrative Law Enforcement

Wu Jinsong

(Law School, South China Normal University, Guangzhou 510631, Guangdong, China)

Abstract: As a system of administrative law enforcement civilization, administrative interpretation is sustained by the values of justice, efficiency and the order. Justice laid the cornerstone of administrative law enforcement moral, efficiency gives the connotation of administrative law enforcement economic sense, order gave the administrative law enforcement institutionalized concept. Therefore, trinity of administrative justice, the executive order and administrative efficiency constitute the value of the administrative law enforcement together.

Key words: administrative interpretation; value; administrative justice; administrative order; administrative efficiency