

美国的正义之脸: 行政法官

官继慧

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 法律是实现正义的重要手段, 法院的法官则代表着正义。随着行政机关被赋予了行政裁决的准司法权力, 主持行政裁决的行政官员们也日趋受到关注, 因为他们职责的履行同样也决定着正义是否能被真正实现。美国行政法官在社会中扮演着越来越重要的角色, 虽然他们没有普通法院的法官地位显赫, 但由于其在实现正义上有着不可替代的作用, 行政法官越来越倍受人们的尊重。

关键词: 行政法官; 普通法院法官; 行政裁决

中图分类号: DF13

文献标识码: A

文章编号: 1671-2129(2012) 01-0043-06

正义一词源于拉丁语 Justitia, 由“Jus”演化而来, “Jus”包含有公正、公平、正直、法、权利等意思。正义作为法律追求的最高目标, 是作为区别良法恶法的标准; 同时, 法律也是实现正义的重要手段, 法律运用国家强制, 保护社会主体的合法利益, 通过裁决纠纷, 惩治非正义的违法行为, 以实现社会正义。自然而然, 法院里的法官在公众心目中就代表着正义。然而, 随着现代行政机关权力的扩张, 行政机关开始被赋予了能够进行行政裁决的准司法权力, 行政部门中主持行政裁决的行政官员们越来越受到关注, 因为他们的表现也与正义的实现息息相关。在美国, 主持行政裁决的行政官员被称之为行政法官。

一、行政法官的界定

美国的行政法官受雇于行政机关, 由于没有联邦法院法官地位显赫, 不大为外人所知晓。故有人曾戏称美国行政法官是“隐形法官”^[1]。根据美国学者的研究, 美国行政法官的雏形最早可以至少追溯到英国殖民时期的海关官员, 决定抚恤金申请的陆军部职员以及船体和锅炉巡视官员^[2]。另外, 据历史记载, 美国在建国最初期就雇用了许多非普通法院的

法官来组成行政法庭, 并赋予他们权力来解决争议。最早正式雇用行政法官的法令是在 1787 颁布的西北法令 (The Northwest Ordinance), 要求组建由非普通法院的法官组成的地区法庭 (Territorial Courts) 来听证解决领土的争议。事实上, 该法令颁布早于宪法许可, 也早于国会在 1789 年建立的联邦司法部^[3]。

现代美国行政法官的地位于 1946 年在联邦行政程序法 (APA) 颁布的时候得到确立, 最初名称为审查官 (Examiner)。审查官这一术语的使用至少可以追溯到 1906 年, 当时立法机构修订了州际商业法案 (Interstate Commerce Act, the Hepburn Act) 也就是贺本法案。该法案授权任命审查官有权采信证据。州际商务委员会根据该法令立刻行使权力在州际商务委员会中设立了十二个永久的职位, 被冠以“特别审查官”的头衔, 委员会中的“特别审查官”具有相当的独立性, 如果“特别审查官”选择背离委员会所做决定的先例, 他们是自由的, 无人能够让他们不这样做^[4]。

在 1966 年联邦行政程序法的法典编撰当中把最初“审查官”的名称更改为“听证审查官” (Hearing Examiner)。该头衔到了 1972 年得到了更进一步的提升, 成为“行政法法官”。有人甚至提出行政法法官应该

更名为“美国行政部门法官”(United States Judge of the Executive Department),其理由是“行政法官类似于根据宪法第三条款而任命的联邦法官”。^[5]

然而,行政法官(Administrative Law Judge ALJ)只是受到美国联邦行政程序法保护的在联邦政府行政机关内主持听证,履行行政司法功能的特殊群体;事实上,不论是在联邦层面,州层面以及地方层面还存在大量不受联邦行政程序法保护的行政人员,他们履行着和行政法官几乎一样的功能,在本文中他们被界定为非行政法官(Non Administrative Law Judge Non-ALJ)。美国行政法官(Administrative Judge AJ)队伍实际上既包含了受美国联邦行政程序法保护的行政法官,也包括了不受联邦行政程序法保护的非行政法官。

根据最新的权威统计数据,美国行政法官大约有14100名。^[6]仅就联邦层面来说,行政法官所处理的案件至少是普通法院联邦法官处理案件的9倍。简言之,对于绝大部分美国公民来说,行政法官已经不再是隐形法官(Hidden Judiciary),而已经是正义之脸了(Face of Justice)。^{[7][1479]}

二、行政法官的审理案件类型

对于一般美国公众而言,行政法官审理的案件可以粗略地分为三大类别:监管型案件(对重要行业提供的服务和费率的经济监管);福利权益案件(根据社会保障法案以及其他政府计划对基于工人的残疾或死亡而提出的权益主张进行裁决);执法案件(对与安全或其他要求相关的法令和政府规章的执行)。^[8]比如说:来自于联邦能源监管委员会(Federal Energy Regulatory Commission)的行政法官主持听证,并确保能效的费率和实践公正合理。此外,来自于农业部的行政法官根据动物福利法案(Animal Welfare Act)来主持,举行执法性诉讼的听证和裁决。来自于劳动部的行政法官则处理范围广阔的各类案件,从对在伊拉克的政府承包商的损失相关的权益主张进行裁决到对基于举报证券欺诈而进行的打击报复进行听证。^[9]

也有某些美国学者认为,行政法官主持听证并作出裁决的案件应该被粗略地划分为三大类:群众

性司法案件、一般监管诉讼和复杂诉讼(Mass Justice Cases、“Typical Regulatory Proceedings” and “Esoteric Proceedings”)。^[10]在决大多数情况下,裁决机构只专业于听证三种案件的其中之一。

群众性司法案件是行政裁决制度中处理的最大类型的案件分类。事实上,它们可能很好地代表了在任何一个裁决背景下所处理的最大数量的案件。群众性司法案件涉及到机构的监管职能与其所牵涉的大量公民之间的互动,例如残疾社会保障案件,劳动争议,交通违法等等。这些案件一般来说,政府极少直接出现在听证中,所以是非抗辩方式的听证,处理相对简单的事件,一般听证不超过一到两个小时。

一般监管诉讼案件最近似于司法分支中的审判。通常是行政机关控告个人或公司,或者由个人或公司控诉行政机关的决定。这两种情况的处理都是以抗辩的方式进行,一方或双方当事人由律师代表;通常涉及重大法律问题,有时候也涉及复杂的事实认定问题;通常要花很多时间进行诉讼,包括进行听证前和听证后的很多活动。

复杂诉讼是最复杂和困难的裁决类型,近似于司法化的立法听证,涉及核监管,环境保护,药品安全等等。这种听证可能要花上几个月的时间,牵涉多方当事人,进行广泛的调查,多次的听证,大量的听证前和听证后的活动,并且最终的裁决决定文字多达几百页。如果行政机关负责的监管领域较为复杂,那么该听证会可能就会涉及众多当事方,多个层面的问题,以及相应的代理律师,需要对数以百计千计的证人和证据反复询问和反驳,最终造成的局面是听证会似乎永不结束,而最终听证会却不得不以无果而终。最臭名昭著的极端例子就是根据食品、药品和化妆品法案(the Food Drug and Cosmetic Act)举行的一个听证会,“目的是为了确认花生黄油中花生的成分应该是87.5%还是90%,该听证会断断续续持续了九年时间,共产生听证记录7736页”^[11],实在是令人震惊。

三、美国行政法官与普通法院法官的区别

随着经济社会的发展 民事纠纷日益复杂化 行

政司法功能的强大正是为了适应这种发展趋势。鉴于行政机关在管辖领域的独有专业性,使得在对涉及行政机关管辖范围内的民事纠纷可以不通过普通法院的诉讼而是通过行政裁决来解决。行政法官的裁决以一种便捷和便宜的方式实现着正义。难怪,行政法官越来越能代表正义,成为了正义之脸。然而,与传统上代表正义的普通法院法官相比较,行政法官与普通法院法官至少存在以下几个方面的区别:

1 法官的称谓

根据 1999 的布莱克法律词典 (BLACK’ S LAW DICTIONARY),法官就是“被任命或选举在法院对法律事件进行听证并裁决的政府工作人员”。美国律师协会的司法行为模范准则虽对“法官”依次并没有作为术语进行定义,但是申明“法官是为解决争议的事实和法律的仲裁者,是法治政府的外在象征符号。”行政法官符合上述两种陈述,并且,从最重要和最基本的意义上来说,他们当然可以被称之为“法官”。最高法院在“Butz v. Economou, 438 U. S. 478 513 (1978)”中也对此认可:毫无疑问,现代联邦听证审查官 (Hearing Examiner)或者行政法法官 (Administrative Law Judge)从功能上来说相当于 (普通法院)法官。他的权力通常情况下相当于 (普通法院)法官的权力……更为重要的是,行政机关的裁决过程现在的构造足以确保听证审查官能够面对呈现在眼前的证据作出一个独立的判断,而不受当事人或行政机关内部其他官员压力的干扰。

然而,从联邦体制中更广义的“法官”概念来说,行政法官是不应该这样被称呼的。首先,即使是最为狂热的行政法官也不能否认:“行政法法官 (ALJ)并没有被授予独立于行政机关首长的司法权力”这一点就是一个至关重要的区别,使得行政法官永远也不可能像普通法院的法官那样。并且,“普通法院法官被赋予了否决其他两个民选机构的行为的权力”但是“在行政听证中主持听证的官员并没有这种固有权力,即使国会选择称呼这些人为法官。”^{[12]71}

事实上,就像其他法官一样,行政法官也被赋予履行职责免于起诉的权利。行政法官是真正意义上的法官,因为他们是对当事人之间的争议进行不偏不倚裁决的决策者。公民参加听证会所拥有的正当程序权利包括获得一个不偏不倚的裁决者的权利。这一原则不仅仅适用于普通法院的司法诉讼,也适

用于准司法性质的行政诉讼,因为:“在正当程序所囊括的所有权利中,最为重要的权利就是获得一个不偏不倚的裁决者,因为如果没有这个权利,其它权利都是毫无意义的。”^[13]

2 独立性

独立不是作为法官进行裁决的必要特征。然而,很多值得信赖的地位显赫的行政法学者,法院以及行政法官都使用“独立”一词来描述行政法官,并且似乎认为行政法官应该和司法部门的法官一样能够分享这一特征。事实上,行政法官的位置设立目的是去作出不偏不倚的裁决,而不是为了独立自成体系。作不偏不倚的裁决和独立这两个司法概念很容易被混淆并且混为一谈。

虽然没有要求行政裁决者要独立于他所服务的行政机关,但是肯定有这样一个要求,那就是行政裁决者必须公正而无偏见。因为行政裁决者和那些面临裁决的当事人都可以通过正当程序条款而获得保护,避免受到政府的过度干预。尽管行政裁决者不能从形式上独立于行政部门,但行政法官的决定就像普通法院法官的裁决那样,必须是不偏不倚的。正如听证官手册中所指出的那样:“你们工作中最重要的一方面就是要公正且不偏不倚。公正和不偏不倚就意味着要避免产生基于人种、性别、民族、宗教信仰、年龄或者社会经济地位的偏见。同样,你们必须避免迎合行政机关或个人当事人的偏见。同样意味着,必须防止你们个人的或政治的信仰影响到案件的结果。”^[14]美国公民从普通法院的体制那里获得保证,但是行政裁决的高效性和好处远远超过非独立的行政裁决者可能带来的不利。

3 知识结构

尽管行政法官所享有的名望远比不上联邦法院系统的法官,然而无论就其所受的教育程度,专业的训练以及实际的经验来看,行政法官似乎毫不逊色,至少对于根据联邦行政程序法任命的行政法法官来说情况就是这样的。行政法官拥有的学历和职业资历基本上和普通法院的法官相同。在审理时,他们履行相同的功能,也就是说他们都“聆听案件,甄别事实,并适用法律”。然而,“行政法官由于其有限管辖的技术领域的专家知识,可以从昂贵而耗时的审前调查负担中解放出来,而且已经被证明是非常有效的。也被大众公认是公正而高效的。”^[15]行

政法官与普通法院的法官相比较,行政法官更趋于专门化,他们需要拥有更专业领域的专门知识来进行事实的甄别,所以他们不得不更多地使用审慎的思考而不是直觉来作出判断。

行政法官与普通法院法官之间最显著的差别就是行政法官表现得更为专业。行政法官只为某一特定的行政机关效力,通常拥有该行政机关相关领域的专家知识和实践经验。他们所听证的主题具有相似性,并且不断重复,因此行政法官的专家知识就会不断得到深化,他们所主持听证并进行裁决的争议也仅仅涉及到他们所效力的行政机关。而普通法院法官在任何时候可能听证的案件性质则完全不同,涉及到不同的实体法,以及各种各样的刑事案件。^{[7]1485-1486}

4 任期与薪资

在普通法院法官与行政裁决者之间的重大差异可以用两个关键词来描绘:时间和金钱。^{[16]81}普通法院法官根据宪法享有终身任期而且薪水不减。宪法有意将独立的司法权集中于普通法院法官身上,因此作为一种手段,故意限制拥有此权力的裁决者的数量,而行政法官并不是根据宪法任命,而是借助立法部门和行政部门的授权组建。行政法官的任期不是无限的,很多情况下必须取决于所服务的行政机关的意愿,薪水也不像普通法院法官那样有严格的保障。

但是,行政法官仍然迅速发展,扮演的角色越来越像普通法院法官,1932年Crowell v. Benson案通常被援引作为这一趋势的源头。在该案中,最高法院裁定,“公权争议可以在初审或上诉阶段不使用司法手段。即使是在私权案件中,行政裁决可以做出事实认定并就法律和宪法问题做出最初决定,只要对该决定在宪法性法院中存在充分的审查即可”。^{[16]84}

因此,在罗斯福新政实施之初,最高法院批准了行政法官队伍的建立,特别是对私权案件进行裁决,监管机关限制个人行为,拥有权力制定规章,决定个人是否违犯法律,并且给予制裁。行政裁决者的任命有不同的方式,有的通过有组织的申请方式任命,如人事管理办公室任命社会保障署的行政法法官;而另外一些行政法官则由所服务的行政机关筛选、雇用和评估,由该行政机关负责约束和奖励。

不同于联邦法官的选取,行政法官的选择是不带有任何政治色彩的,而是由人事部或行政机关通过运行一套复杂的选取机制来进行选取的。他们所享有的任期是相当有保障的,事实上,如果没有正当的理由让他们离任是几乎不可能的,他们享有实际上的终身任期。因此,从职位的稳定性这个角度来说,行政法法官几乎享有和联邦法院法官相同的待遇。

5 审案方式

在社会保障署供职的行政法官不仅仅要作出裁决,就这一点来说,社会保障署的行政法官就象大陆法系的法官。社会保障署的诉讼过程几乎与联邦普通法院(Anglo-American)法律传统毫无相像之处。在大陆法系盛行的纠问制(Inquisitorial System)也普遍使用在社会保障署的听证中。在纠问制中,法官在事实收集和事实认定的过程中都扮演主动的角色。在很多形式的行政听证中,尽管原告(权利主张者)当面提交申诉,但政府并不到场,行政法官传唤证人,收集证据,并且确保一切记录在案。所有这些确立了这样一个事实,行政法官比普通法院法官在裁决过程中更加主动。而且,从广义上来说,“行政法官无疑就是法官,即使他们更像是大陆法系的法官而非本土的普通法系法官。不管怎么说,行政法官是争议的公正裁决者”。^{[12]60}

行政法官不像英美法系法官而更像是大陆法系法官还在于,他们并不会完全受到先例的束缚。“严格照章办事的教条通常并不会完全或者严格地适用于行政裁决”,这一事实受到行政法学者和法院的普遍认同。普通法院法官必须遵从先例,而对于大陆法系法官来说,相对应的约束原则不是先例而是法典。行政法官并不受到自己所判案件的先例所束缚,通常受到他们决定的外在法律因素所指导和控制,例如法令,普通法院先例,以及行政规章。

四、行政法官的重要性

追溯行政机关和行政法的爆炸式发展,行政司法制度已经成为美国最大的裁决制度,而且是一个美国公民最有可能和政府互动的制度。正如在纽约市律师协会的一份报告中指出的那样:“现代政府的任何一项功能几乎无疑例外地必须置所涉及到的

权利于行政裁决诉讼的审查之下。”^[17]不论是从联邦层面来说, 还是从州和地方层面上来说, 行政法官队伍人数众多, 规模极其庞大, 而这就不难理解为什么人们愈来愈把行政司法制度定义为政府除了行政、司法、立法三权分支外的“第四部门”。而行政法官在这个被称作“第四部门”的庞大体系中起着支柱性的不可替代的作用。可以毫不夸张地说, 离开了行政法官支持, 美国的第四部门将会瘫痪而无法运转。

行政法官的存在也大大减轻了普通法院法官的压力, 比如说国家劳动关系委员会自从成立以来, 共处理了 90多万件不公正劳务行为的指控, 占国家劳动关系委员会呈报的不公正劳务行为案件中 90% 以上, 平均值 45天内得到解决。^[18]

行政法官解决在政府行政机关和公众成员之间的复杂法律争议涉及到的领域极其广泛, 例如贸易, 交通, 健康安全, 社会保障, 公共事业, 教育, 职业许可, 博彩业, 税收, 农业, 劳动补偿, 失业救济, 人事变动, 等等。现在行政裁决已经弥漫在这个国家的社会和政府的各个层面, 行政法官判决从公共财政中支付福利, 他们也可发布可能导致严厉制裁的决定。比如说, 在财政和证券监管方面, 行政法官被授权推荐涉及数百万美元的民事经济制裁或退还命令, 也可对争议作出裁决禁止当事方进入某一商务领域。

而根据最新权威官方资料, 仅仅是美国的社会保障残疾机制就影响数百万人, 涉及数目巨大的金钱。在 2005 年有 830 万人获得残疾福利, 2005 年社会保障残疾项目的总花费是 880 亿美元。^[19]在 2011 年仅美国社会保障署就雇佣了 1400 名行政法官, 在该行政机关由行政法官裁决每年支付的残疾福利数额已经达到 1240 亿美元, 相当于美国该年度的 GDP 的百分之一。^[20]所以可以毫不夸张地说, 仅就美国社会保障署雇佣的行政法官的裁决就可以对美国经济的表现造成不可忽略的影响力。

参考文献:

[1] Thomas C Mans. Selecting the “Hidden Judiciary”: How the Merit Process Works in Choosing Administrative Law Judges (Part 1) [J]. Judicature, 1979(63): 60

[2] Kenneth Culp Davis. Administrative Law Treatise [M]. San Diego: K C Davis Pub. Co., 1978 313

[3] James E Pfander. Article I Tribunals. Article III

Courts and The Judicial Power Of The United States. Public Law and Legal Theory Working Paper Series No. 04-09[M]. University of Illinois College of Law, 2010 13

[4] John Paul Jones. Administrative Law Judges: Past, Present and Future [J]. Journal of the National Association of Administrative Law Judges, 1992(12): 23

[5] Joseph J Sineone. The Function, Flexibility and Future of United States Judges of the Executive Department [J]. Administrative Law Review, 1992 (44): 176

[6] 美国劳动统计局. 美国劳动部职业雇佣与薪水 2007 统计表 [EB/OL]. [2008-6-20]. <http://www.bls.gov/news.release/pdf/ocwage.pdf>

[7] Chris Guthrie. The Hidden “Judiciary”: An Empirical Examination of Executive Branch Justice. Social Science Research Network Electronic Paper Collection [EB/OL]. [2009-04-07]. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1374346

[8] Federal Administrative Law Judges Conference. Advancing The Judicial Independence And Efficiency Of The Administrative Judiciary. A Report To The President-Elect Of The United States. November 2008 [J]. Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, 2009(29): 95- 96

[9] 美国联邦行政法官会议 (FALJC). 2008 年行政机关首席行政法官名单 [EB/OL]. [2008-10-3]. <http://005754d.netsohost.com/faljc7.html>

[10] Alan W Heifetz. ALIS, ADR and ADP: The Future of Administrative Adjudication [J]. Widener Journal of Public Law, 1992(1): 15- 16

[11] Robert Hamilton. Rulemaking on a Record by the Food & Drug Administration [J]. Texas Law Review, 1972(50): 1142- 1145

[12] James E M o l i t e m o. The Administrative Judiciary’s Independence Myth [J]. Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, 2007 (27): 71

[13] Martin H Redish, Laurence C Marshall. Adjudicatory Independence and the Values of Procedural Due Process [J]. Yale Law Journal, 1986(95): 455- 457

[14] 美国农业部. 全国上诉部门听证官员手册 [EB/OL]. [2007-1-25]. <http://www.nad.usda.gov/nadguide.pdf>

[15] Karen Y Kauper. Protecting the Independence of

Administrative Law Judges: A Model Administrative Law Judge Corps Statute[J]. University of Michigan Journal of Law Reform, 1985(18): 537

[16] Christopher B M dNeil. The Administrative Hearing Officer and the National Appeals Division of the United States Department of Agriculture: A Brief History, A Contemporary Perspective and Some Thoughts for the Future[J]. Journal of the National Association of Administrative Law Judges. 1999(19): 81

[17] 纽约市律师协会. 行政裁决中的宪法第一修正案权利 [EB/OL]. [2007-10-08]. <http://www.nycbar.org/pdf/reportW alksT aksSquawks.pdf>

[18] 美国全国劳动关系委员会. 案件的处理程序 [EB/OL]. [2007-03-17]. <http://www.nlrb.gov/what-we-do/decide-cases/>

[19] Morton Denlow. Substantial Evidence Review in Social Security Cases as an Issue of Fact[J]. Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, 2008(28): 30-31

[20] 美国社会保障署. 2011年委员会报告: 社会保障和医疗的现状 [EB/OL]. [2011-05-05]. <http://www.ssa.gov/oact/trsum/index.html>

Face of Justice in USA: Administrative Judges

GUAN Jihui

(School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract Law is the significant means for realization of justice and the judges represent justice. The administrative agencies are authorized with the quasi-judicial power to make administrative adjudication. The officials presiding the administrative adjudications are increasingly attracting the public’s attention, since the true realization of justices also depends on these officials’ performance of their duties. The administrative judges in the United States are playing an increasingly significant role in the society. Although they are not as prominent as their counterparts in the court, the administrative judges win more respect than before.

Key words administrative judge; court judge; administrative adjudication