

论英国行政法上的自然正义原则^{*}

邹 荣

(南开大学 法学院,天津 300071)

[摘要]自然正义作为程序正义的代名词,来源于英国。它有两项重要规则,一是公平听证规则;二是排除偏私规则。我国行政程序立法有吸收自然正义原则的必要性和可行性。在此过程中,自然正义理念的宣传和普及尤为关键。

[关键词]自然正义;程序正义;行政程序法

[中图分类号]D956.122 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-0598(2007)04-0021-03

英国是一个历来重视程序正义的国家,反映在行政法上,就是自然公正或自然正义原则。它有两项规则,一是公平听证规则;二是反对偏私规则。以此两项规则为主要内容的自然正义原则,在英国行政法的发展进程中发挥了极其重要的作用。改革开放以来,我国在“效率优先,兼顾公平”的经济建设进程中,公平的重要性逐步提升。就公平自身而言,从起初的重视实体正义,到如今逐步转向对程序正义的关注。在行政法领域,《行政程序法》也是呼之欲出。这反映出国民对程序正义的急切需求。在这种背景下,我们将视线回归到程序正义的母国——英国,对自然正义进行再一次的把握,对于提高和升华我们已有的关于程序正义的认识和思想,不无裨益。

一、英国自然正义的溯源

公元前五百年左右,哲学家赫拉克利特根据自然法的理念首次把正义区分为人为规章的正义和自然正义。前者通过人创设行为规范而实现,对应着国家制定的法律;后者则基于理性人的基本需求而存在,与之相对应的是更为普遍的行为规范,即一种较高或理想的法,其能在任何人、任何时间与空间及不同的社会中适用。

根源于以上自然法的理念,自然正义的概念在英国自古就存在,它经过长期的历史发展而成为英国普通法上的一项基本原则。对英国自然正义

的起源,可以追溯到人类历史上第一次审讯。一位英国著名的法官在本特来案件中说出了如下一段如诗如画般的司法格言:“我记得一个十分博学的人在一个这样的场合说过,甚至上帝本人也是在传唤了亚当作出辩护之后才作出其判决的。‘亚当’,上帝说,‘你在哪里?难道你没有偷食我戒令你不得吃的那棵树上的果子吗?’同样的问题也向夏娃提出过。”法院借助这样一条充满神奇的格言,创造出了一个又一个的经典判例。自然正义思想表现在英国最初的成文法上,是两部重要法律。一部是1215年英国的《大宪章》,其中第39条规定:“凡自由民除经其贵族依法判决或遵照国内法律之规定外,不得加以扣留、监禁、没收财产、剥夺其法律保护权,或加以放逐、伤害、搜索或逮捕。”另外一部就是1355年爱德华三世公布的《伦敦自有律》,其中第三条规定:“任何人,无身份或地位,非经正当法律程序,不得予以流放、处死、没收其财产,或剥夺其继承权。”“在普通法的传统中,自然正义是关于公正行使权力的‘最低限度’(因而也是最‘自然’的)的程序要求”。从自然正义的原意来分析,其应该包含实体和程序两方面内容。但为何在英国发展成为“最低限度的程序要求”呢?笔者以为,这只能说是基于英国历来重视程序正义的传统。

二、自然正义的基本规则

自然正义在英国普通法体系中逐渐发展成两

* [收稿日期]2007-06-12

[作者简介]邹 荣(1982-),男,江西吉安人,南开大学法学院宪法与行政法专业,硕士研究生。

条重要的程序规则：“(一)任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时必须听取对方意见，每一个人都有为自己辩护和防卫的权利。(二)任何人或团体不能作为自己案件的法官”。以上亦简称公平听证规则和排除偏私规则。由于英国是普通法即判例法国家，大部分法律规则都是从判例中逐渐确立和发展而来，此两项规则亦不例外。因此，笔者将结合英国行政法上关于自然正义的重要判例来进行论述。

公平听证规则：具体来说，行政机关必须听取对方意见的原则包含三个内容：公民有在合理时间以前得到通知的权利；了解行政机关论点和根据的权利；为自己辩护的权利。该规则在英国普通法的形成和发展，并不一帆风顺，而是历经一个反复的过程，表现为三个著名案例。

1863 年古帕诉万兹乌斯区工程管理局案 (Cooper v. Wandsworth Board of Works)。伦敦万兹乌斯区居民古帕没有按照法律规定事先告知当地工程局就动工建造房屋，当建到第二层时，万兹乌斯区工程管理局于深夜派人拆毁了该房屋。古帕向法院起诉，法院判决认为：工程管理局在行使职权之前没有听取古帕的意见，违背了公平听证原则，因而其行为无效，判决原告胜诉被告承担赔偿责任。该案是英国关于公平听证原则的一个经典案例。二战后的一段时期，由于当时特定的历史背景，法院对行政机关司法性行为的范围理解上发生了变化，该案曾一度被遗忘和抛弃。很好的例证就是 1948 年的一个判例。

1948 年弗兰克林诉城乡规划部长案 (Franklin v. Minister of Town & County planning)。1948 年城乡规划部长根据 1946 年的《新镇法》决定修建一个新镇。这一决定引起了强烈的反对。部长视察员举行公开调查会充分听取了反对意见。部长在考虑了视察员的报告后还是批准了工程设计令。在此之前部长曾在一个大会上公开演讲，他说：“你们(反对者)的冷嘲热讽毫无用处，势必这么干！”反对者向法院提起诉讼，理由是部长事先主意已定，不可能公正无私地作出决定，其决定是一个“部门偏见”(departmental bias)，违背了自然公正原则。赛恩克顿爵士 (Lord Thankerton) 在审理本案时说：“部长没有司法性准司法性义务，唯一的问题是他应该按照法律的指示派人去举行公众调查会，并考虑其报告。”从而指出部长的行为不是司法性或准司法性的，无须遵循自然公正原则。这个判例已经不符合英国目前的现实情况，但它反映出特定历史背景对司法政策和判例的重要影响。

二战后初期法院的过激做法，在后来得到了纠

正。表现为 1963 年里奇诉鲍德文案 (Ridge v. Baldwin)。里奇原是布莱顿郡警察局局长，因涉嫌阴谋阻止审判活动，布莱顿郡警察委员会在没有事先通知里奇，更没有听取他的意见的情况下，开除了他的公职。里奇委托律师请求听证，得到警察委员会的允许。经过听证，委员会仍决定开除里奇的公职。里奇向法院提起诉讼，理由是在决定之前没有给予他通过听证为自己辩护的权利。该案经过一审败诉、上诉审败诉、最后里奇诉至上议院，上议院认为警察委员会作出该决定的行为应当遵循“听取对方意见”原则，并以 4:1 的投票改变了上诉法院的判决，颁发确认令，确认警察委员会开除原告公职的决定无效。关于什么是司法性行为，大法官里德说：“行使权力的行为影响了公民的权利和利益这一点就足以使该行为成为‘司法性行为’，得受制于自然公正。”本案实际上是重新扩大了或者说回归了自然公正原则的适用范围。

排除偏私规则：一个行政决定不能由和该决定有利益牵连的人作出，这是自然公正原则对行政程序的要求，所谓没有利益牵连，通常是指自己及亲属对于这个行政决定没有财产的利益牵连而言。但还包括其他足以影响行政决定的非财产因素，例如感情因素和精神利益。同时，任何人不能就同一事件同时作为追诉人和裁判员，这种情况也是作为自己案件的法官。

关于该规则的著名判例可以追溯到 1610 年波翰姆诉医师协会案 (Dr Bonham v. Coueage of physicians)。医生波翰姆没有医师协会颁发的许可证，而在伦敦城营业。因此受到了医师协会的罚款和监禁。波翰姆以非法监禁为由向法院起诉。当时的法官柯克在阐明判决理由时指出：根据法律的规定，对无证营业者的罚款一半归英王一半归医师协会，这样，医师协会在自己的判决中就有经济上的利益，使之成了自己案件的法官，从而“违反普遍的利益和理性”，因此，医师协会的判决是无效的。

自然公正的核心在于裁判过程中如何预防偏见的影 响，而不是怎样保证结果的正确无误。因此在行政程序上没有偏私，不仅指实际上没有偏私存在，而且在外观上也不能令正值人士有理由怀疑为可能有偏私。Lord Hewart 在 1924 年的 *R v Sussex Justices, ex p McCarthy* 一案中有一著名格言：“公正不仅应当实现，而且应当让人明明白白地、不容置疑地看到其实现的过程。”此处强调的恰恰不是看见与否的问题，而是不但看见了，而且看后能够排除合理怀疑的问题。丹宁在《大都会房地产有限公司诉兰衣案》中说道：“在考虑是否存在偏袒的现实可能性时，法院考虑的是行使司法职能

的法官本人或裁判所主席或其他任何人的看法。法院不考虑一个人是否会或事实上会作出牺牲一方面而有利于另一方的事情的可能性。它考虑的是给其他人造成的印象。即使他尽可能地做到不偏不倚,但是如果正直的人认为在这种情况下他有可能偏袒,那么他也不应审案。如果他审案,其判决就会站不住脚;因为毕竟出现了偏袒的可能性。……原因很简单,正义必须来源于信任;而当正直人认为“法官偏袒”时,信任即遭破坏。”由此可见,在英国行政法上,程序正义上升到了一个和实体正义平等的高度。程序已具有相当的独立性,如在法规则中,在外观上亦要排出合理怀疑。

三、自然正义与实定法的关系

自然法起源于希腊哲学,以理性主义为出发点。自然正义则是批判是否符合公平正义的标准。自然法相信绝对价值的存在,追求普遍妥当的法律原则或正义标准。因此自然法是实定法的指导原则,在实定法没有规定或规定不明确时,自然正义可以作为判案的依据而直接适用。当实定法有明确规定时,则要遵循实定法。如果实定法抵触自然正义,原则上仍要遵循实定法,因为法的安定性要优于自然正义;如果违反自然正义达到无法忍受的程度,即侵害人民基本权利,违反平等原则、比例原则,或宪法精神时,则应认为实定法无效。因此自然正义的判断基准在形式上,一般以实定法定程序为判断依据;在实质上,则须依一般理性人的经验、价值,依事物的本质及宪法的理念参考个案的差异而综合判断。这样才能避免法官的恣意。当然,判定实定法是否有效,必须尊重本国的政治制度和体制,在英国就必须尊重“议会主权”原则。

与英国相反,中国是一个历来“重实体,轻程序”的国家。在这样一个没有程序正义传统的国家,引入自然正义原则是否具有可行性,备受学界

争议。笔者以为,正如前文所述,自然正义基于理性人的基本需求而存在,它不是某一国民特有的专利,中国人亦有这样的需求。这从美国及大陆法国家都不同程度地吸收了自然正义思想的事实中能够得到印证。至于引入自然正义原则后,实践中怎样落实的问题。笔者进一步认为,自然正义原则要在我国的实践中得到落实,很大程度上要依赖于国民对自然正义理念的接受。“失去法律思想支撑的法律规范即时表达得很准确,无异于没有生命的木乃伊。”因此,程序正义理念的宣传和普及,是我国制定《行政程序法》理当首先考虑的问题。

【参考文献】

- [1] 陈志全. 行政法上的自然正义原则初探[M]. 诚仲模主编. 行政法之一般法律原则. 台北市: 三民书局, 1994.
- [2] Sir William Wade. Administrative law. Clarendon press oxford. 1994. 497-498.
- [3] (日) 木下太郎. 九国宪法选介[M]. 北京: 群众出版社, 1981. 17.
- [4] 荆知仁. 美国宪法与宪政[M]. 台湾: 三民书局印行, 1984. 77.
- [5] 周佑勇. 行政法基本原则研究[M]. 湖北: 武汉大学出版社, 2005. 64-65.
- [6] 王名扬. 英国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1987. 152.
- [7] 胡建淼主编. 外国行政法规范与案例评述[M]. 北京: 中国法制出版社, 1997. 446-468.
- [8] 张越. 英国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004. 494.
- [9] (美) 丹宁著, 杨百揆, 刘蜀安, 丁健译. 法律的训诫[M]. 北京: 法律出版社, 98-99.
- [10] 李剑生. 从自然正义到正当法律程序[J]. 山东: 法学论坛, 2006, (5).

(责任编辑: 朱德东)

On natural justice principle of British administration law

ZOU Rong

(School of Law, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Natural Justice, as procedural justice, comes from the United Kingdom. Natural Justice has two principles such as the rule against bias and the right to a fair hearing. It is necessary and feasible for China to transplant Natural Justice when China makes the Administrative Procedural Law. And in the process of procedural legislation, it is very important to propaganda and popularize the ideas of Natural Justice.

Keywords: Natural Justice; procedural justice; administrative procedural law