

行政批示的类型化及规范

俞恬雨

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 1347468884@qq.com

收稿日期: 2020年11月1日; 录用日期: 2020年12月4日; 发布日期: 2021年1月5日

摘要

行政批示一直以内部行为的方式存在, 是行政权运行过程中的重要方式。按照传统理论, 行政批示应是不可诉的, 但在实践中是以是否对相对人的权利义务造成实际影响, 而不是仅仅依照内部行政行为来判断是否可诉。同时, “个案批示”作为行政批示中的一种特殊情况, 应当具有可诉性。总体上, 当前从行政法视角探究行政批示的研究较为欠缺, 本文在界定行政批示内涵的基础上, 对其可诉性进行深入研究, 并进一步讨论了行政批示的规范性问题。本文认为, 为规范行政批示, 应当健全行政问责制度、规范其程序和形式, 公开其内容, 同时, 建立对个案批示的一并审查制度, 既要告对外发生效力的处罚决定, 也要告内部的批示行为。

关键词

行政批示, 可诉性, 个案批示, 一并审查

The Typing of Administrative Instructions and Specification

Tianyu Yu

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1347468884@qq.com

Received: Nov. 1st, 2020; accepted: Dec. 4th, 2020; published: Jan. 5th, 2021

Abstract

Administrative instructions always exist in the form of internal behavior, which is an important way in the process of executive power operation. According to the traditional theory, administrative instructions should be non-justiciable, but in practice, the justiciability is based on whether the instructions have actual impacts on the rights and obligations of the counterpart or not, rather

than just judging according to the internal administrative act theory. At the same time, as a special case in administrative instructions, "case instructions" should have the justiciability. In general, there are few researches on administrative instructions from the perspective of administrative law. On the basis of defining the connotation of administrative instructions, this paper makes an in-depth study of their justiciability and further discusses the standardization of administrative instructions. This paper holds that, in order to standardize administrative instructions, the administrative accountability system should be improved, its procedures and forms should be standardized, and its contents should be disclosed. Meanwhile, a simultaneous review system should be established for the case instructions, which should inform both the externally effective punishment decisions and the internal instructions.

Keywords

Administrative Instructions, Justiciability, Case Instructions, Simultaneous Review

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

行政批示此词由来已久，作为一种重要的传递信息、影响行政权力运行的方式，它是我国政治秩序中不可或缺的内容，现今依然活跃在我国行政权运行中。2012年国务院出台《党政机关公文处理工作条例》，明确了包括决定、批复等在内的十五种公文的形式，但其中没有批示。虽然行政批示不是一种规定的公文种类，但各个政府机关乃至法院都承认批示的存在，国务院和地方政府甚至就领导批示的落实问题专门发文强调。由此可见，行政批示是行政权运行过程中的重要方式，但从行政法角度出发对于批示的研究屈指可数。并且，这种重要的行政行为一直被认为是一种内部行为、过程性行为或辅助补充程序，既非行政法律行为也非行政事实行为。传统的行政法学理论也将内部行政行为排除在行政诉讼的受案范围之外，但在传统行政法学理念之下被视为内部行政行为的行政批示，是否存在某些特殊情况，使其具有可诉性？

2. 行政批示的含义与类型化

《现代汉语词典》将批示一词分成动词和名词进行解释，前者指上级用书面方式作出对下级请示公文的批注行为；后者则是指批示的文字内容本身。笔者认为此种解释并不准确，它将批示与批复的概念相混淆。批示最主要的特点就是领导的个人意见，而批复则是机关的集体行为，代表了集体意志。

从行政法的角度，王学辉认为，行政批示是指行政机关负责人在法定职权范围内，针对某个事件、某个案件或者某个需要解决的问题实施的、能对事情结果产生重大影响的书面处理行为^[1]。孟庆国、陈思丞则将批示定义为：中国政府中的决策者对上报的各类报告签署书面意见，以表达个人意愿和行使权力的一种工具^[2]。由此，可以将行政批示定义为：领导收到下级报告后对某个事件、某个案件或某个需要解决的问题发表的书面意见或书面看法。以上定义表现出了行政批示三个鲜明的特征：首先，行政批示具有个人意志性，代表了领导的个人意见；其次，行政批示的形式是书面的；最后，行政批示的内容具体特定，是针对某一个事件、某一个案件或者某个问题发表的。

笔者认为，批示类型化的意义在于类型化后有助于对其进行规范和救济。因此，考虑到分类之后对

行政批示的规范和救济问题，笔者按照针对对象、作用阶段和批示内容将行政批示分成以下几类：一是效力对内的批示和效力对外的批示；二是决策性批示和步骤性批示；三是内容明确具体的批示与内容抽象概括的批示。

根据批示的针对对象，可将批示分为对内批示和对外批示。对内批示，其针对的批示对象是行政系统内部的工作人员；对外批示，其批示对象是行政系统以外的行政相对人，批示内容直接影响到相对人的权利义务。而根据行政相对人特定与否，又可以对外批示分为抽象批示和个案批示。抽象批示针对不特定多数人，而个案批示往往是针对特定的行政相对人。

根据批示的作用阶段，可将批示分为决策性批示和步骤性批示，决策型批示的批示内容就是领导人的相关决策策略，其批示本身便代表了权力行使的依据，接到批示的下属机关及其公务人员可以直接履行批示内容，如领导人批示“应予严惩不贷”即属于决策性批示；而步骤性批示，即批示内容仅作用于行政系统内部，是行政机关权力运作过程中的一环，仅起到程序衔接作用。

根据批示的内容，可将行政批示分为内容明确具体的行政批示和内容抽象概括的行政批示。内容确定的行政批示指向具体明确、个人意志表达清晰，如罚款五百元，拘留十五天，批示同意，即支持此处理意见，这类批示就容易追责。而内容抽象的行政批示精简概括，比如批示“请尽快处理”、“请依法处理”和“请酌情处理”等的字眼，给予执行者很大的自由裁量空间，对于抽象概括的批示，就难以对其进行追责，因为其中个人意志表达不清晰。

3. 行政批示的可诉性

传统行政法理论认为内部行政行为不具有可诉性。最高法行申 4732 号裁定明确表示行政批示是一种内部行政行为，不具有可诉性。但有时，实际中的判决存在与这种传统判定相悖的情况。在 2017 年《行政法学研究》第 2 期中，刘飞和谭达忠发表了一篇《内部行政行为的外部化及其判断标准》，文章以全国 50 个典型的涉及内部行政行为是否可诉的案件作为分析对象。文章指出，在部分地方法院判决中，内部行政行为外部化以后具有可诉性，而有的地方法院却做出相反的判决。在司法实践中，这两种互相冲突的判决方式不禁让人对行政批示不具有可诉性的固有形象产生质疑。

中国的行政诉讼法判断行政行为是否具有可诉性的标准仅仅是依照行政行为是内部还是外部、抽象或是具体，笔者认为这种判断方法是有问题的。而此种标准已随着 2014 年《行政诉讼法》的修改得到了一定程度的改变。2014 年《行政诉讼法》把“具体行政行为”中“具体”两字删去了，也就意味着间接承认了部分抽象行政行为也具有可诉性。虽然传统理论将行政批示直接认定为是一种内部行为、过程性行为，但当这种内部行为外化，对相对人的权利义务产生了实际影响时，就应当认为其具有可诉性。换言之，行政行为对相对人的权利义务是否产生了实际影响，如果答案是肯定的，那么不管是抽象还是具体、内部还是外部，就具有可诉性^[3]。毕竟，诉讼的目的是救济权利，有一句法学谚语为“无救济，则无权利。”即权利受到损害就应该有救济。并且，从立法意图来看，行政诉讼受案标准越来越重视保护行政相对人的权益，如我国现行《行政诉讼法》第 2 条的规定，行政相对人只要在主观上认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯了其合法权益，就可以依法提起行政诉讼，体现了对行政相对人诉权的保护^[4]。

另外，德国行政法中的多阶段行政行为理论也可以作为我们重新定义行政行为是否具有可诉性标准的参照。多阶段行政行为理论的基本观点是行政行为的完成不是由一个行为构成，而是由多阶段行为所构成的。当后行为的产生是因为前行为的决定性作用，那么前行为也可以作为被告的对象。我国的传统行政法理念是把前面的很多个行政行为一视同仁，认定为是内部行为，只有对外发生作用的决定书才是可以告的对象，而在德国的行政行为理论中，每个阶段的行政行为都是平等的，无论是处在哪一个阶段

的行政行为，只要对相对人的权益产生了影响的，都可诉，不存在内部和外部的区别。多阶段行政行为理论在德国行政法理论和德国行政法律规范中，不仅在理论上是成立的，并且也在实际中实施。笔者认为多阶段行政行为理论是在法理上是有一定道理的，此种判定标准在实践中也是可以执行操作的，并且具有救济行政相对人权利的实际意义，其理论核心就是可诉性的标准是行政行为是否对相对人权益产生影响。

因此，如果内部行政行为外化，对相对人权利义务产生了实质影响，那么这一内部行政行为的相关属性就与一般的行政行为无异，为何不可诉？

为了明晰行政批示可诉的构成要件，笔者引入一个概念——“个案批示”进行参照，这是一种特殊的行政批示，即针对特定的人和事、具体的案件，领导发表的个人意见，并且这一类行政批示应当具有可诉性。与个案批示相反，在行政批示中部分批示是针对范围较大的行政决策，涉及到多数人，即抽象批示，此种批示应不可诉。换言之，行政批示可诉的构成要件应当包括如下要素：第一，具有涉权的性质。可诉的行政批示涉及具体的权利，批示的内容涉及到行政相对人权利义务的增加或减少，如果它是抽象的表达，也不涉及相对人权利义务的增加或减少，那这样的批示不具有可诉性^[4]。批示的内容明确涉及到相对人权利义务的增加和减少，比如罚款 500 元，拘留 15 天，批示“同意”，那么相对人的财产就要受损、人身自由就要被限制，必然涉及权利。但如果批示内容是很抽象模糊的文字，比如“要依法处理”，那么这类批示就不具有可诉性，其表达不涉及到具体的权利义务的增加或者减少，“请依法处理”，“请酌情处理”，这些都不具有可诉性。第二，行政批示的文字内容直接、确定、具体。由上一点可知，行政批示的内容具体确定是涉权性质的前提。第三，意思要素，行政相对人已经通过一定的方式和途径知悉了此批示的内容，并且此批示也有将内容付诸实际行动的意思表示。第四，行政批示和相对人权利义务的增减存在客观的因果关系，行政相对人的权益受到损害，实际上就是批示行为导致的结果。

由此，只要行政批示是涉权的，是直接、确定、具体的，被相对人知晓，对相对人的权益产生了实际损害，相对人的权益损害与此批示有着因果关系，那么这种“个案批示”就应当具有可诉性。

4. 行政批示的规范

第一，健全“行政问责制度”。随意批示要追究批示者个人的责任，考虑到批示行为对行政相对人权利义务的影响，监察委员会应当将领导干部的批示行为纳入监督范畴，如果因为领导干部的批示行为造成严重后果的，应当对其实行责任追究，也就是将领导干部个人责任与其批示行为进行绑定，使其审慎批示。虽然根据现有规定，机关工作人员因失职造成损失的，应当按照《中国共产党纪律处分条例（试行）》、《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分暂行规定》和《国家公务员奖惩条例》等有关规定进行查处，但是笔者认为这样的内部追责并不能完全纠正机关负责人失职之风，也不能纠正现今的批示乱象，所以，笔者建议增加领导人个人的批示责任，建立健全对领导人批示的监督、问责与奖惩机制等。建立问责机制并不是让法院直接对领导进行监管，而是由监察委员会对武断、轻率、疏忽批示的领导追究其责任，这种责任是一种纪律处分，具体表现为撤职、降职、警告、记过、记大过。

第二，制定批示的法律规范，规范行政批示的程序和形式。行政批示大量存在中国行政权运行的过程中，其存在不可或缺，我们要以积极的态度来看待行政批示。签署行政批示应当有法定的程序和形式，使批示更具有正当性、合理性，不能仅仅是长官个人意志。

第三，公开行政批示的内容。通过社会监督，公开透明，让相对人知悉领导是乱批示还是依法批示。对最高院[2017]行申 4732 号裁定笔者不予认同，此份裁定并未将裁定结果予以充分公开说明，使得相对人对其公信力产生怀疑。行政批示对行政相对人权益影响如此之大，必须要将其揭露出来，使批示的内

容公开透明。

第四，涉及个案批示的起诉方式问题，笔者认为可以采用直接起诉与附带审查相结合的方式。在个案批示中，对于行政批示（处罚决定审批表）和行政处罚决定书，是不是两者都要告？笔者的想法是两个行为都要告，因为对外发生效力的处罚决定是由行政批示行为支撑着的，否则处罚决定难以形成。因此，既要告直接对外发生效力的处罚决定，同时也要告内部的批示行为，即采取一并审查的方式。在审查过程中，也对批示的合法性、合理性进行审查，虽然最后是对外部的处罚决定进行撤销，不一定对内部的批示行为进行撤销，但是要对批示行为的合法性、合理性进行表态，以及表态其是否对相对人的实体权利产生实际影响。可以参考对抽象行政行为的一并审查制度，建立一项新制度——对个案批示的一并审查制度。另外，能否单独对个案批示行为进行起诉？如果没有对外发生效力的行政决定书，笔者认为是可以单独对“个案批示行为”进行起诉的，如果有对外发生效力的行政决定书，那么就要以对外发生效力的决定书为主来告，要求一并审查行政批示行为，如果没有对外发生效力的决定书，只有个案批示行为，那就可以直接告批示行为，同时要求一并审查批示行为的合法性和合理性问题。

5. 结语

行政批示是我国政治权力运作的一种传统方式，在高效达成行政任务与维护日常行政秩序方面一直发挥着重要的作用，但是这一重要的行政现象却长期不被纳入行政法秩序中，这是非常不合理的。尤其是对于一些能够实际影响到行政相对人权利义务的行政批示，应该早日将其纳入到法治轨道中进行规范和约束，特别是对个案批示这种特殊的批示类型，应该在制度层面对其进行合法性设计，参考对抽象行为的一并审查制度，建立起相应的制度规范，以更好地保护和救济相对人的权利。

参考文献

- [1] 王学辉. 行政法秩序下行政批示行为研究[J]. 政治与法律, 2018(5): 76-85.
- [2] 孟庆国, 陈思丞. 中国政治运行中的批示: 定义、性质与制度约束[J]. 政治学研究, 2016(5): 70-82.
- [3] 王学辉. 行政批示的行为法意蕴[J]. 行政法学研究, 2018(3): 26-39.
- [4] 邓炜辉. 行政批示可诉性: 司法图景与标准判定——基于我国法院相关裁判文书的规范考察[J]. 政治与法律, 2019(1): 98-110.