

The top half of the book cover features a stylized, wavy American flag with red and white stripes and a blue field with white stars. A thick red horizontal bar is superimposed over the lower part of the flag.

美国行政法法官 制度研究

王 静 著

国家行政学院出版社

D971.22/

17



美国行政法法官 制度研究

王 静 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国行政法法官制度研究/王静著. —北京:国家行政
学院出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-80140-845-7

I. 美… II. 王… III. 行政法—法官—司法制度—研究—
美国 IV. D971. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 172994 号

书 名 美国行政法法官制度研究
作 者 王 静 著
责任编辑 任 燕 刘 韞 劼
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
(010)68920640 6892903
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2009年10月北京第1版
印 次 2009年10月第1次印刷
开 本 880毫米×1230毫米 32开
印 张 7.5
字 数 202千字
书 号 ISBN 978-7-80140-845-7/D·444
定 价 18.00元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序

美国行政法官
制度研究

行政法官制度是美国极具特色的法律制度。在行政程序和行政纠纷解决机制中发挥着非常重要的作用。从我国上世纪80年代恢复行政法学研究开始,几次去美国考察,美国朋友总会带我们去看看行政法官制度,因此我对这一制度倒是有不少感性认识,但仍缺乏全局性、深层次的了解。这几年来,我国的社会纠纷迅速增加,怎样建立一套能顺利解决社会纠纷,尤其是行政纠纷的良好法律机制,促进社会和谐,就成为行政法学界常常讨论的话题,在讨论中也常提到美国的行政法官制度,且已有几篇很好的介绍文章。王静博士的这本专著,是她专题考察美国行政法官制度后的产物,是对这一重要制度更为全面深入的研究成果,正好适应了当前现实的需求。

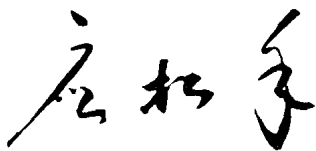
全书论述了行政法官制度的四个方面的内容:行政法官制度的历史发展、行政法官主持的裁决程序、行政法官的独立性和行政法官集中使用制度。在此基础上,探讨了这一制度对改革和完善我国纠纷解决机制的借鉴意义。这些内容无论是对我国行政法学理论研究的视野开拓,还是对推进行政法制度的改革实践,都会有很大帮助。王静在美国学习考察之后,我们又和耶鲁大学中国法律研究中心联合举办了“行政争议协调解决制度国际研讨会”(2007年)、“中美土地征收和土地纠纷解决机制研讨会”(2008年),邀请了美国专家学者和行政法官来京介绍和研讨这一制度,希望大家能进一步获得启发。

通过行政机关自己的准法官来解决大量纠纷,且把解决行政争议和与行政法有关的民事纠纷一并解决,使之成为解决社会纠纷的

主要力量,是行政法法官制度给我们的最大启示。这种制度有助于缓解现代行政纠纷迅速大量增多,案件的专业性、技术性不断增加使司法审判难以承受的现实困难,有助于迅速、方便地解决社会纠纷。而行政法法官制度能否取得成功,关键是行政法法官的中立性和公正性。美国行政法法官制度的发展史,从审讯官到行政法法官,再到行政法法官的选拔和任命由美国人事管理局负责,考核、纪律处分和免职由美国功绩制保护委员会负责,最后到地方行政法法官的集中使用,实质上就是不断增强行政法法官中立性和公正性的历史。从而使美国的有关纠纷90%以上都通过行政法法官制度得到解决。

我国建立行政诉讼制度已有20年,建立行政复议制度也接近20年。我们已经取得了相当的成效,积累了一定的经验,但是,面对社会纠纷大量增加,行政诉讼和行政复议受理案件的数量却长期停步不前,很多案件还常常游离于法律解决途径以外。如何在完善行政诉讼制度的同时,进一步完善和改革行政机关解决行政争议和民事纠纷的制度,使之成为解决社会纠纷的重要以至主要力量,这是我近年来在研究行政纠纷解决机制中常常思考的问题。王静在本书中介绍的行政法法官制度及其完善,可以给我们许多有益的参照和思考。

本书是王静的博士学位论文,也是她第一本个人专著,我饶有兴趣地读完全书,为她取得的成就感到由衷的高兴。希望这成为她学术生涯的良好起点,继续努力、不断进取,欣慰之余,乐为之序!



2009年盛夏于春荫园



目录
美国行政法官
制度研究

引言	1
第一章 行政法官制度的历史发展	11
第一节 行政法官制度的产生	11
一、独立管制机构的诞生和发展	11
二、司法部长行政程序研究委员会的建议	17
第二节 行政法官制度的确立	19
一、APA 的颁布实施	19
二、APA 关于行政法官的规定	21
第三节 APA 之后 20 年间行政法官制度的发展	22
一、最高法院就 APA 条款做出宽泛解释	23
二、第二届胡佛委员会法律服务和程序工作组 的建议	24
第四节 20 世纪 70 年代以后行政法官制度的发展	24
一、国会积极推动使用行政法官	25
二、福利裁决的兴起	31
三、ADR 的运用	36
四、行政法官集中使用制度的发展	40
第二章 行政法官主持的裁决程序	43
第一节 裁决权	43
一、司法权授予行政机关的历史争议	43

二、行政机关裁决权与法院司法权的关系	48
第二节 正当程序	50
一、正当程序概述	50
二、正当程序的适用	52
第三节 行政裁决程序概要	67
一、联邦 APA 规定的裁决程序	67
二、州法律规定的裁决程序	78
第四节 正式裁决程序与非正式裁决程序	81
一、正式裁决程序	81
二、非正式裁决程序	88
三、国会和法院的区分标准	90
四、正式裁决程序与非正式裁决的听证主持人	93
第三章 行政法法官的独立性	98
第一节 行政机关内部职能分离	99
一、内部职能分离概述	99
二、内部职能分离的具体内容	101
三、职能分离原则的例外	103
第二节 行政法法官与裁决过程	106
一、行政法法官的权力	106
二、行政法法官的义务和责任	109
三、行政法法官在裁决中的作用	111
四、内部复审机构	114
五、行政法法官与司法审查	125
第三节 行政法法官的具体制度	132
一、行政法法官的选拔	133
二、行政法法官的纪律处分与免职	140
三、行政法法官的管理	145

第四章 行政法法官集中使用制度	155
第一节 关于行政法法官独立化问题的争议	155
一、设立行政法院的建议	155
二、建立行政法法官统一或者集中使用制度的建议	157
三、反对设立行政法院或者行政法法官集中使用制度的意见	158
第二节 行政法法官集中使用制度的地方实践	160
一、地方实行行政法法官集中使用制度的概况	160
二、几个主要的州和市实行行政法法官集中使用制度的具体情况	163
三、地方实行行政法法官集中使用制度的特点	166
四、地方实行行政法法官使用制度的成功经验	168
第三节 行政法法官集中使用制度的未来前景	170
一、地方实行行政法法官集中使用制度的前景	170
二、联邦实行行政法法官集中使用制度的前景	174
第五章 美国行政法法官制度对中国的启示	177
第一节 重视听证的功能和作用	177
一、听证的首要功能是保护公民权利	178
二、听证的重要目的是查明事实真相	179
三、听证的最终效果是预防和解决行政纠纷	182
第二节 发挥行政机关自我解决行政纠纷的能力	185
一、行政机关具有自我解决行政纠纷的能力——以美国社会保障署(SSA)为例	185
二、充分发挥我国行政机关自我解决行政纠纷的能力	188
第三节 完善行政听证制度	192
一、扩大行政听证的适用范围	192



二、完善行政听证制度的组织结构,特别是 主持人制度	194
第四节 改革行政复议制度	196
一、行政复议组织结构的改进	197
二、行政复议方式的多样化,增加听证程序.....	203
三、行政复议制度的未来发展方向	210
附录:退伍军人事务部救济程序	214
主要参考文献	219
后 记	226
致 谢	229

引言

美国行政法法官
制度研究

2002年在美国德克萨斯举行的全国行政法法官协会年会上,交通部首席行政法法官若尼先生(Ronnie A. Yoder)发表了题为“行政法法官的角色”的发言^①。若尼先生在1994至1995年期间担任美国律师协会行政法法官全国会议的主席,是联邦行政法法官会议的执行委员。他的开篇发言让人一震:

“上一次我离开华盛顿来参加法官会议时,世界改变了。那正是2001年9月11日。全国陷入一场悲剧,一场噩梦,世界改变。但是,行政法法官的角色依然没有改变,还在向前发展。我们,包括你和我,都没有经历过历史上那些最长的、最困难的内战和其他战争,但是,我们投身于继续为自由和公平奋斗的事业,这自由和公平是通过多场战争才得来的,我们要继续为之斗争。……”

^① Ronnie A. Yoder, *The Role of the Administrative Law Judge*, 22 J. Nat'l A. Admin. L. Judges(Fall 2002), p. 321.

若尼先生接下来的讲话则让人觉得有点奇怪^①，他说：

“我知道，谈论行政法法官角色这个话题，我只是会议的第二选择。但是我不在意排在阿瑟·格拉德斯通（Arthur Gladstone）先生之后。当你排在第二的时候，你不得不更努力地尝试。我总是不得不更加努力。读大学时，我是 PhBK 学生联谊社的成员^②。在弗吉尼亚法学院时，我却成了班上的第 20 名。然后我进了耶鲁神学院，他们告诉我，我的阅读速度和理解能力达不到他们的标准，所以让我参加伍德补习阅读课程^③。现在你们大概知道我为什么总是得更加努力。我是门诺教派艺术教师家庭里的老二，老二就总得更努力。因为门诺教派不给婴儿洗礼，他们被杀并逃离欧洲，门诺教派不得不更

① 若尼先生是犹太人，他的发言是以犹太人在美国的发展历程为背景的。美国犹太人的成就有目共睹，犹太人在美国也占有非常重要的地位。然而，犹太人在美国的重要地位是通过长期努力实现的。加上历史上的反犹活动，更加促使犹太人团结一致，积极进取，为犹太人在美国社会争得一席之地。比如，美国社会鼓励多元文化的共存，但是，“犹太人有美国的平等宗教地位却来之不易。1787 年参加制宪会议的 13 个州大多数仍然保留州法律，规定如果犹太人不皈依基督教特别是清教，则不得担任公职或参与政治。犹太人在美国所遇到的来自宗教方面的障碍在某些州一直持续到 19 世纪”。而且，“尽管美国在许多方面对不同人种的存在都表现得非常豁达，却也与其他国家一样，难以摆脱恐外症与种族主义的倾向，这种倾向主要针对犹太人、黑人、其他少数民族、境外出生者及某些宗教团体。犹太人一向非常谨慎，不愿意使人们过多注意他们的经济地位，因为这容易激起反犹主义情绪。然而，美国犹太人在经济上的成功不可避免地伴随着他们融入美国主流社会的过程。譬如，20 世纪初，成千上万的美国德裔犹太人取得了引人注目的经济成就，但他们却遭到那些经济富裕尤其是新近发迹的非犹太人的压制。这些非犹太人采用限制住宅区、旅游区、职业和大学等领域内犹太人数量的方法，企图把犹太人排除在富人之外。第一次世界大战后，三 K 党于 1915 年成立，到 20 世纪 20 年代早期时，这一组织发展到高峰，几至 300 万人以上。这一组织仇杀的目标为天主教徒、黑人、犹太人和美国其他少数民族”。参见朱世达等：《美国市民社会研究》，中国社科出版社 2005 年版。

② 美国的大学里有一些荣誉组织，只有优秀的才能参加，其中之一就是 Phi Beta Kappa（希腊字母 ρ, β, γ 的音读，即格言“哲学是人生的导引”），简称 PhBK 学生联谊社，每年吸收大学四年级学生当中最优秀的学生为成员。一般都要首先由教授推荐，经过联谊社的批准才能加入。联谊社发给每个成员一个金钥匙，可以别在衣服上以表示学术方面的成就。

③ 伊夫琳·伍德（Evelyn Wood），美国教育家，她发展了一种广为使用的快速阅读方法。

加努力^①。教师的儿子总得更努力些。我的教师母亲说她从来没希望我做到最好,但是当成绩单寄到家时,她也想知道是不是又是 B (而不是 A)。……读过法学院之后我又去了神学院,现在我是印度教徒、穆斯林教徒、基督教徒,同时也是犹太教徒。我是圣约之子会(B'nai B'rith)^②中唯一具有门诺教、卫理公会、长老教会、浸信会、天主教、一神教若干教派身份的正式会员。我不得不更加努力。神学院毕业后,我在尼克松律师事务所工作,这律所几年以前关门了^③。我比这家 125 年历史的古老律所更耐活,为什么? 因为我更加努力。当我的孩子们还小的时候,我告诉他们人类唯一的希望是种族通婚^④。现在我有七个孙子,三个中国人、一个日本人、两个英国人和一个美国人。我们都在努力尝试。在成为交通部首席行政法法官之前,我做代理首席行政法法官做了两年半。我只是更加努力。”

接下来的讲演才让所有的人恍然大悟:

“所以,这正是行政法法官的角色,你们已经猜到了,你们正是需要更加努力的人。当你是第二的时候,你不得不更加努力。行政法

① 门诺派(Mennonites)是新教的一个派别,信奉 16 世纪荷兰宗教改革家门诺·西蒙斯的教义。门诺派反对洗礼,反对建国教,拒绝参军作战,因而他们不断受到骚扰和迫害。他们不得不远离家乡,迁到北美的宾夕法尼亚州和世界其他地方。门诺派最早主张政教分离,并谴责奴隶制。他们的信仰以《圣经》,特别是《新约》为本。

② 圣约之子会(B'nai B'rith),犹太组织中反偏见教育的一支重要力量,教导美国大众偏见是不公正的,促使大众了解犹太人的权利和所有其他少数民族的权利,并通过联系犹太家庭生活和对年轻人进行教育来提升犹太人的身份。

③ 尼克松律师事务所,指 Nixon, Hargrave, Devans & Doyle LLP, 1875 年成立, 1999 年与另外一家百年老所 Peabody & Brown(1854 年成立)合并成立 Nixon Peabody LLP。

④ 近两个世纪以来,美国发生了诸多事情,如犹太人移民美国的浪潮和美国阶段性的反犹情绪。这些事件所激起的对犹太人的敌意不仅使犹太人更加意识到自己与众不同的犹太人身份,而且使他们更加愿意与自己的同胞交往和聚会。由于美国社会的开放性,美国犹太人逐渐获得较为宽松的生存环境,他们不再因为孤独感而把自己的社交范围局限在犹太人中间,许多犹太人承认自己最亲近的朋友包括一些非犹太人。族外通婚对现代美国犹太人来说已经成为司空见惯的事情,到 20 世纪 90 年代,犹太青年中约有一半以上与非犹太人结婚。美国犹太人中仅有 1/5 对于族外通婚持反对态度。参见朱世达等:《美国市民社会研究》,中国社科出版社 2005 年版。

法官就是老二，老大是法院的法官，联邦和州司法部门里的宪法性法院或立法性法院里的那些法官们，当人们说到法官时，首先想到的是法院里的法官。但是，行政法官的发展具有实质意义，超越了其他所有数不上个儿的群体发展成为第二，并且其发展空间无限。老二比零、什么都没有、秘而不宣、‘看不见的司法’要好得多。我们曾经被认为是‘隐蔽的司法’，但是现在我们看不到这样的措辞了。坦率地讲，全国行政法官协会、全国行政法官会议、联邦行政法官协会、行政法官协会、行政法官论坛和联邦律师协会都做了大量的工作让我们不再是看不见的了。”

“至少我们是第二，事实上，从对美国公民个体的影响来讲，行政法官的角色与人们的关系比宪法所说的司法要更加紧密。一年里，社会保障署行政法官裁决的案件数量是 50 万件。对绝大多数遇到裁决的美国人而言，行政法官是美国司法的面孔。……行政体制正在拖着病体、承受噩梦，人们与行政权力打交道，希望能有公正的裁决者主持公正的听证，行政法官的角色也许正是医治恶疾。”

美国司法制度的重要作用是出了名的，全美从联邦到州和地方的法院里的法官们审理着大大小小各种官司，由于其地位独立，任职终身，非有法定理由不得免职，加之司法制度的确运行良好，特别是最高法院在诸多重大历史事件中的突出作用更是给人以深刻印象，所以，法院法官地位很高，颇受人尊重。

不过，“普通人受行政机关的影响远比司法程序要更为直接、也更加频繁。人们可能会觉得司法程序与他们的的问题离得远了点，很多人终其一生都没有机会打官司，但是行政程序却几乎每天都会影响每个人的生活”^①。也正是老死不相往来，也就没有纠纷和矛盾，可是，行政权对经济和社会生活无所不包的干预和介入，行政机关成为老百姓经常要接触的对象，成天打交道，对行政机关的做法有不同意

① K. Davis, *Administrative Law Text*, 3rd ed. West Publishing Co(1972), p. 3.

见,老百姓和行政机关产生矛盾就在所难免了。所以,美国的行政法中就有了在行政系统内的法官制度。

如果行政机关的行为对公民的权益产生不利影响,就要给予听证的机会。如果法律要求是正式的、审判型的听证,在这种正式听证中,行政机关和公民要面对面质证,可以交叉讯问,进行辩论,整个程序看起来和法院的审判程序很类似,但是要比诉讼程序简单、简洁、快速。在这种正式裁决程序中,主持听证的正是本书要详细介绍和讨论的“行政法法官”。著名的 *Butz v. Economou* 案^①中,最高法院在判决中将现代行政法法官的角色类比为其他法官,即宪法第三条所规定的法官,与普通法院的法官相比,行政法法官也就是上面若尼先生所称的老二法官,是美国行政官僚系统中人所熟知的重要组成部分。

美国行政法重视程序,宪法“正当程序”条款和联邦、各州行政程序法,以及各法律规定对行政程序的要求可谓天罗地网。然而行政机关做出行政行为所适用的主要还是那些不那么正式,但是也满足正当程序要求的非正式程序。1941年“美国行政法权威官方调查表明,联邦管制机构处理的案件中只有不到5%的举行了听证。”^②在非管制机构中举行听证的更低。1992年度,健康和人类服务部处理了上亿件案件,只有25万件举行了听证”^③。此处所说的听证就是审判型听证,即正式听证,尽管比例不高,仅有5%，“然而它所涉及的事项影响当事人重要的权利和利益。例如重大的行政处罚,拒发或吊销许可证,限制工资和物价,停止社会福利津贴等,大都要求正式程序裁决。它是行政法学研究的一个重点”^④,而且也深刻影响着普通人的权利和利益。难怪美国学者认为,“行政法法官是无数私人公

① *Butz v. Economou*, 438 U. S. 478. , 513 (1978); *Nash v. Califano*, 613 F. 2d 10. 15 (2d Cir. 1980).

② 11 Report of Attorney General's Committee Procedure 35(1941).

③ Alan B. Morrison, *Fundamentals of American Law*, Oxford(1996), p. 140.

④ 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第418页。

民寻求解决同联邦或者州行政机关之间纠纷的司法面孔”。^① 在 1952 年 *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co* 案^② 的异议意见中, Robert H. Jackson 法官更是宣称, 行政法官的崛起大概是上世纪最重要的法律事件, 现在行政法官对行政决定的审查比起法院的审查所产生的影响更为深刻。

2006 年的数据显示, 全美包括夏威夷、波多黎各共有 29 个联邦政府机构聘用将近 1 400 名行政法官, 大约是联邦地区法院法官数目的三倍。每年行政法官空缺职位稀少, 而报名者众多, 因此竞争很激烈, 只有极少数非常优秀的候选人可以通过考试进入这一职业。^③

近 1 400 名联邦行政法官为 30 多个不同的行政机关工作, 行政法官的应用领域广泛, 涉及诸多领域的重要事项, 包括残疾、退休以及其他收入福利权利; 消费者、工作场所和环境安全问题; 劳动关系和民事侵权; 工业、商业、通讯、银行业和运输业的管制项目, 也包括许可、费率和补助案件等等。其中, 1 100 多名行政法官为同一个机构服务, 也就是联邦社会保障署, 处理的案件多是程式化的福利案件。而核管理委员会和联邦能源管理委员会的行政法官处理的案件技术性最为复杂, 牵涉到科学和经济问题。

行政法官制度由国会立法 1946 年《行政程序法》设立。最初称为听证审查官, 1972 年文官委员会 (Civil Service Commission, CSC) 将其更名为行政法官。除了行政法官, 联邦官僚系统中还有无以计数的联邦官员主持各种各样的听证程序, 但是没有行政法官所拥有的独立裁决的特殊保护。行政法官是受过法律

① Michael Asimow, *The Administrative Judiciary: ALJ's in Historical Perspective*, 19 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges(1999), p. 33.

② *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U. S. 470, 487 (1952) (Jackson, J., dissenting).

③ <http://www.usajobs.gov/EI28.asp>.

专业训练的独一无二的裁决者,其选拔和任免都有其特点。行政法官的任命由美国人事管理局负责,通过公开选拔程序来挑选最合适的人选。而且,行政法官不受行政机关的影响还在于行政法官仅在具备法定理由并由功绩制保护委员会举行听证后才可被免职。

为了工作的需要,行政法官和行政机关在一处办公,行政法官所裁决的纠纷和事项涉及其供职的行政机关,而且行政机关往往是一方当事人。但是,行政法官不接受行政机关任何部门的命令和指示,对案件拥有独立的事实认定的权力,有权做出初步裁决或者裁决建议,然后再由行政机关做出最终裁决。

除了上述联邦行政法官以外,美国还有一半以上的州将行政法官或者听证官集中在一处办公,成立行政听证办公室,即行政法官集中使用制度,行政法官的权力更大,地位更独立,甚至有的州赋予行政法官最终裁决的权力,不受行政机关的审查,直接可上诉到法院要求司法审查。

2006年12月22日笔者与耶鲁大学中国法律中心陈定胜(Philip Chen)研究员一同前往在地方上实践行政法官集中使用制度的成功典范——纽约市行政审判和听证办公室(Office of Administrative Trials and Hearing, OATH)参观,有幸旁听了由首席行政法官罗伯特(Roberto Velez)先生主持审理的一个案件。

本案案情是一个年满16岁的黑人少年,在取得驾照两天后(根据美国法律取得驾照的年龄是16岁),于2006年10月28日驾驶母亲的汽车,持父亲放在家中的枪械,伙同其他少年外出实施了抢劫行为。案发后,黑人少年和其他犯罪嫌疑人被逮捕等待法院判决,汽车被警察局没收。在对车辆没收进行听证时,黑人少年保外就医,黑人母亲代其参加听证。

根据联邦法院命令的授权,机动车没收案件的一审由行政审判和听证办公室审理。机动车可能由于不同原因被警察局没收,比如

车主吸食大麻并在药物作用下驾驶车辆^①，如果对此不服，当事人可以申请得到行政法法官主持的听证程序。如果车主能够证明案发时自己是清白的，在犯罪嫌疑人被逮捕以及车辆没收时，自己并没有驾驶车辆，并且没有允许将车辆用于犯罪，警察部门要证明车主有罪承担举证责任；如果不能证明，那么车辆就需要返还车主。^②

庭审由首席行政法法官一人主持，罗伯特先生身着黑色法官袍。法庭布局与法院类似，但是整体风格简单，法官左面是原告，即纽约市警察局，代理人为警察局律师和一名工作人员，法官右面是被告，即黑人母亲，没有律师代理，自己出庭。法庭还有少量旁听席，听证对公众公开，不过当天除了我们，只有另外一名警察局的工作人员旁听。法庭也没有书记员和法警。

简单核对过当事人，询问是否调解，被告拒绝调解之后，行政法法官开始审理案件。整个庭审过程类似法院审理，但是相对简单得多。先进行开庭陈述，双方当事人简要陈述案情；在提出证据阶段，除了警察局已经提交的书面材料，被告只提交了一份关于黑人少年保外就医无法参加听证的证明；接下来，被告在证人席进行宣誓，就车辆的所有者是否黑人母亲，是黑人母亲还是儿子在实际使用车辆，黑人母亲是否知道儿子开车出去带了父亲的枪械，以及是否知道儿子有违法行为等问题做出回答；最后，双方总结陈词。行政法法官没有当庭做出判决。整个庭审过程持续半小时。

突出印象有三点：第一，行政法法官的角色类似法官，但是又不同于普通法传统法官的角色；第二，听证程序既具备了类似法院审理的要素，给人公正、公平的感觉，同时也比法院审理简单明了，效率很高；第三，被告当事人没有律师代理也可以应对听证。行政审判和听证办公室的听证程序比较简单，一般不需要聘请律师代理，方便普通老百姓诉讼，同时，行政法法官也确保在面对面的审判式听证过程中

^① Police Department v. Zuleta, OATH Index No. 1223/06, mem dec(Feb. 10, 2006).

^② Police Department v. Gajraj, OATH Index No. 843/06, mem dec(Dec. 15, 2005).