



行政裁决 制度研究

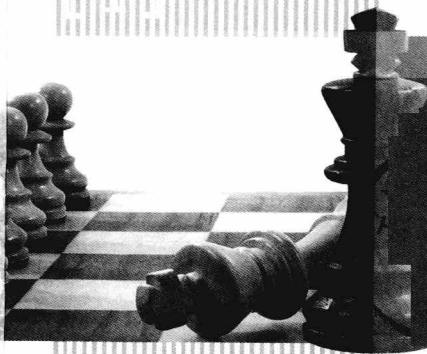
XINGZHENGCAIJUE
ZHIDUYANJIU

王小红 ◇ 著

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



行政裁决 制度研究



责任编辑：牛洁颖

责任校对：韩秀天

装帧设计：张小力

责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

行政裁决制度研究/王小红著. —北京：知识产权出版社，2010.9

ISBN 978-7-5130-0169-4

I. ①行… II. ①王… III. ①行政法学—研究—中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 173830 号

行政裁决制度研究

Xingzheng Caijue Zhidu Yanjiu

王小红 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

责编电话：010-82000860 转 8109

印 刷：北京富生印刷厂

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2011年1月第一版

字 数：250千字

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82005070/82000893

责编邮箱：niujieying@sina.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：8.375

印 次：2011年1月第一次印刷

定 价：25.00元

ISBN 978-7-5130-0169-4/D·1079 (3113)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

目 录

导 言	1
一、研究现状	1
二、研究思路	11
三、研究方法	11
第一章 行政裁决制度的基本问题	15
一、行政裁决的概念	15
二、行政裁决的性质	45
三、行政裁决的设定	55
四、行政裁决的主体	57
五、行政裁决的事项范围	69
六、行政裁决的程序	73
七、行政裁决的司法审查	89
第二章 我国行政裁决制度的历史与现状	100
一、新中国成立前的行政裁决状况	100
二、新中国成立后行政裁决制度的发展	109
三、我国行政裁决范围缩小的原因分析	121
第三章 行政裁决制度与法治原则（一）	128
——英国行政裁决制度发展考察	
一、多诺莫尔委员会报告：行政裁决应当符合 “自然公正”原则	130
二、弗兰克斯委员会报告：行政裁决程序的公开、 公平和公正	136
三、里盖特委员会报告：行政裁决主体的独立与统一	143

第四章 行政裁决制度与法治原则（二）	157
——美国行政裁决制度发展考察	
一、分权原则下行政裁决的产生	157
二、美国联邦最高法院有关判例	161
三、形式主义 VS 功能主义	183
第五章 影响行政裁决制度产生发展的主要因素	187
一、是否存在法律职业主义传统	187
二、是否存在严格规则主义传统	191
三、采用何种民事诉讼模式	192
四、是否严格区分公法与私法	194
五、是否有大量的专门法院设置	198
六、外来因素的影响	202
第六章 完善我国的行政裁决制度	204
一、行政裁决制度符合我国的法治原则	204
二、行政裁决制度的优越性及存在的必要性	211
三、我国行政裁决制度的完善	216
附录 美国最高法院克罗威尔诉本森案	221
参考文献	246
后 记	261

导 言

一、研究现状

行政裁决是行政机关或其附设的机构以中间人身份对公民、法人和其他组织之间的私法争议进行裁断的活动。我国行政法学理论体系从开始建立时起,就将行政裁决制度纳入了自己的研究范围。^①但行政法学界对行政裁决制度的研究一直没有像对行政处罚、行政许可等制度的研究那么深入。对行政裁决制度进行进一步研究应当说是我国行政法的一个重要课题。

从本人收集到的材料看,国内对行政裁决制度的研究主要集中在以下方面。

(一) 对行政裁决基本理论的研究

1. 行政法教材中对行政裁决基本理论的研究

行政法教材中对行政裁决制度的研究在我国学者对行政裁决基本理论的研究中占有相当大的分量。在我国行政法学建立之初,并不存在“行政裁决”这一概念,行政机关对相关民事争议的处理如“责令赔偿损失”的行为,在行政法学教材中被纳入行政处罚的范围。如我国行政法历史上较早的一本教材——王岷

^① 胡建森教授认为,中国行政法学的理论体系的发展从一定程度上可以视为从制度行政法学体系到原理行政法学的发展过程,早期的行政法学理论体系大多以研究行政法律制度为主。参见胡建森:“中国行政法学理论体系的模式及评判”,载《中国法学》1997年第1期。

灿先生主编的《行政法概要》^①中，将“责令赔偿损失”归类为行政处罚种类中农林水利管理处罚的一种。以后在应松年教授、朱维究教授编著的《行政法学总论》^②、姜明安教授编著的《行政法概论》^③、张尚鹜教授编著的《行政法基本知识讲话》^④等著作中都大体沿用了这种分类，把“赔偿损失”作为行政处罚的一种。

在行政法教材中用“行政裁决”一词来指代行政机关对相关民事争议的处理始见于应松年教授主编的《行政法学教程》^⑤一书，该书在“行政司法”部分将行政司法分为行政复议、行政仲裁、行政裁决、行政调解四大类。其中，行政裁决指的是行政机关裁决民事争议的行为。这是在我国行政法教材中第一次作如此界定。该书在体系上设专门的“行政裁决”一节对进行论述，这种编排对以后的行政法教材体系影响很大，后来出版的行政法教材逐渐沿用了这种分类。

1989年罗豪才教授主编的《行政法学》^⑥将行政司法分为：行政机关裁决行政争议的制度、行政机关裁决民事争议的制度、专门行政裁判制度。同样是1989年出版的张焕光教授和胡建森教授所著的《行政法学原理》^⑦，将“行政司法”专列一编，指出我国行政司法的三大内容为：行政调解、行政复议和行政仲裁。其中，行政复议只适用于解决行政争议，行政仲裁适用于解决民事争议，行政调解既适用民事争议也适用于行政争议。1990

① 王岷灿主编：《行政法概要》，法律出版社1983年第一版。

② 应松年、朱维究编著：《行政法学总论》，工人出版社1985年第一版。

③ 姜明安：《行政法概论》，北京大学出版社1986年第一版。

④ 张尚鹜编著：《行政法基本知识讲话》，群众出版社1986年第一版。

⑤ 应松年主编：《行政法学教程》，中国政法大学出版社1988年第一版。

⑥ 罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1989年第一版。

⑦ 张焕光、胡建森：《行政法学原理》，劳动人事出版社1989年第一版。

年胡建森教授主编的《行政法教程》^①中，体例发生了一些变化，其中，行政司法改称“行政裁判”，仍然指代的是以前教材中“行政司法”的内容，即行政复议、行政仲裁和行政调解。由于该书出版时《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）已经颁布实施，该书在体例上紧密结合行政诉讼法的规定，将“行政裁判”作为具体行政行为的一种，列专节“具体行政行为（五）——行政裁判行为”进行阐述。1996年司法部教育司编的《行政法学教学大纲》^②中，将“行政裁决”专列一章，把“行政裁决”一词定义为行政机关依照法律的明确授权，对当事人之间发生的与行政管理活动密切相关的非合同关系的民事争议进行审查并作出裁决的具体行政行为。从目前的情况看，不少教材采用的体例是将行政裁决直接作为具体行政行为的一种类型，设专章或者专节进行论述。但也有教材仍然使用将行政行为分为行政立法、行政执法和行政司法的分类体系，将行政裁决归类为行政司法的一种。

各教材对行政裁决的介绍通常包括行政裁决的概念和特征、行政裁决的种类、行政裁决的作用、行政裁决的原则、行政裁决的程序等内容。在概念上，一般都将行政裁决界定为行政机关根据法律授权，对平等主体当事人之间发生的与行政管理活动密切相关的特定民事争议进行裁决的行为。在行政裁决是否包括对合同争议的裁决上，有的教材明确排除对合同争议的行政裁决，而有的教材则将对劳动合同的行政仲裁作为一种特殊的行政裁决形式。在对行政裁决性质的界定上，有的教材将行政裁决作为行政司法行为的一种，认为行政裁决兼有行政性和司法性，是一种准

① 胡建森主编：《行政法教程》，杭州大学出版社1990年第一版。

② 中华人民共和国司法部教育司：《行政法学教学大纲》，法律出版社1996年第一版。

司法行为，而另外许多教材则把行政裁决归类为具体行政行为或者依申请的具体行政行为或者行政处理。在行政裁决权的授予权方面，不少教材都认为行政机关的行政裁决权应当由法律、法规授权，有的教材则更为明确地提出只能由狭义的法律授权。在行政裁决的程序上，大多数教材都认为应当由当事人的申请开始，行政裁决一旦作出，无论民事争议当事人对行政裁决同意与否都不影响行政裁决的法律效力。

各教材归纳的行政裁决的种类大致相同。如根据行政裁决的主体不同，行政裁决可以分为专门行政机关的裁决和一般行政机关的裁决；根据行政裁决的对象不同，行政裁决可以分为对侵权争议（包括侵权赔偿争议）的裁决、对补偿争议的裁决、对权属争议的裁决、对民间争议的裁决、对侵权争议的裁决等。有的教材指出：权属争议、侵权争议和损害赔偿争议裁决之间具有内在的联系，权属关系的确定是侵权事实得以确定的基础，侵权事实的确定又为损害赔偿请求提供依据。三种争议之间有密切的联系，是一个不可分割的先后连续过程，但三种争议的裁决各自的着眼点不同，分别强调了这个连续过程中的不同阶段。^①

不少教材对行政裁决存在的必要性和行政裁决的作用进行了阐述，认为民事争议在传统上一概由司法机关管辖。20世纪后，由于社会经济关系的急剧发展，国家不能不对社会经济生活积极干预，从而行政机关也处理某些传统上由法院处理的民事争议以及大量的随着社会经济发展而新出现的民事争议。一方面，这些民事争议需要及时解决，而司法程序相对繁杂，诉讼周期长，司法裁判成本较高。另一方面，这些争议所涉及的专业性、技术性

^① 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社2005年第二版，第289页。

较强，在司法裁判中对这些问题的处理缺乏必要的专门手段。由行政机关裁决这些民事争议，既有利于及时有效地解决争议，维护当事人的合法权益，也有利于发挥行政机关的特长，迅速快捷地解决争议，减轻当事人的费用和司法机关的案件压力，保障行政管理的顺利进行。^①

关于行政裁决的原则，主要有依法裁决原则，公开、公正、公平原则，客观、准确、便民原则，简便、迅速原则等。

2. 其他基本理论研究

北京大学王光辉硕士在其1999年的硕士论文《中国行政裁决制度研究》^②中较早开展了对行政裁决的专题研究，其主要贡献在于花大量篇幅对我国行政裁决制度的现状和存在的问题进行了梳理，并从行政裁决制度的现状和存在的问题出发，对行政裁决权、行政裁决机构、行政裁决程序以及行政裁决的救济制度等问题进行了研究，指出专业技术性较强的民事争议、具有较强政策性的民事争议、需要与其他行政行为协调的民事争议、历史上一直由行政机关处理的民事争议应当属于行政裁决的范围；我国应当建立以行政裁判所模式为主、以行政裁判员集中使用制度为辅的行政裁决机关；在行政裁决的救济制度上，对一般行政裁决应当借鉴日本的当事人诉讼制度建立有中国特色的当事人诉讼制度，对专业技术性行政裁决通过行政诉讼途径解决，但应当实行复议前置。林莉红教授在其论文《关于行政机关居间裁决诉讼性

^① 罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1989年第一版，第196页；姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社2005年第二版，第290页；应松年主编：《行政法与行政诉讼法学》，法律出版社2005年第一版，第265～278页，等等。

^② 王光辉：《中国行政裁决制度研究》，北京大学1999年硕士论文，该论文后由河南人民出版社2000年出版。

质的研讨》^①中，专门将有关合同的裁决作为行政裁决的一类，指出专利法规定的“取得实施强制许可的单位或者个人，应当支付给专利权人合理的使用费，其数额由双方商定；双方不能达成协议的，由专利局裁决”的规定属于有关合同的行政裁决。郭修江法官在其论文《行政裁决及其司法审查》^②中，根据行政裁决权的行使是否需要相对人申请分为三种情况：行政机关依职权的行政裁决、行政机关依申请的行政裁决、可选择性行政裁决，指出行政裁决可以依职权而不依当事人的申请进行。沈开举教授在其论文《委任司法初探》^③中，对包括行政裁决在内的委任司法的性质进行了探讨，认为委任司法的性质是司法行为而不是行政行为，司法权不应当仅仅因为委托给行政机关行使就改变了其司法权的性质；认为我国行政法学界和实务界长期以来把行政机关解决民事争议的行为作为行政行为来对待，忽视其司法性，强调其行政性的做法带来了一系列问题；建议完善我国的委任司法制度，确立行政机关解决民事争议行为的司法性质和独立地位，建立行政裁判所制度，完善行政裁判的程序制度，建立和完善行政附带解决民事争议制度等。中国人民大学姚文虎2004年硕士论文《论行政裁决制度》^④也认为，我们应当将行政裁决定义为由行政机关以公断人的身份进行的司法行为，并根据行政裁决的司法行为性质来架构行政裁决的总体制度。郑州大学刘红娜2004

① 林莉红：“关于行政机关居间裁决诉讼性质的研讨”，载《法商研究》1997年第4期，第40页。

② 郭修江：“行政裁决及其司法审查”，载刘莘、马怀德、杨惠基主编：《中国行政法学新理念》，中国方正出版社1997年第1版，第332～333页。

③ 沈开举：“委任司法初探”，载张庆福主编：《宪政论丛》第5卷，法律出版社2006年第一版，第609～630页。

④ 姚文虎：《论行政裁决制度》，中国人民大学2004年硕士论文。

年硕士学位论文《行政机关解决纠纷行为性质研究》、^① 郑州大学何啸 2004 年硕士学位论文《行政机关解决民事纠纷的研究》^② 也都持同样的观点。中国人民大学申诺 2005 年硕士学位论文《行政裁决制度存在必要性的研究》^③ 也是一篇值得关注的论文, 该论文在分析了我国行政裁决制度存在的诸多问题后, 明确提出应当废除行政裁决制度, 认为行政裁决制度的废除有助于消除其造成的我国行政法治混乱的情况, 有助于我国法治政府的打造, 更有助于我国行政法学的健康发展。其他对行政裁决制度进行综合性研究的论文也还有不少。^④

(二) 对行政裁决的司法救济途径和司法实务的研究

在《行政诉讼法》实施后, 当事人面临着对行政裁决不服应当通过什么诉讼方式进行救济的问题。不少论文都对行政裁决的司法救济途径和司法实务进行了研究, 这些论文在对行政裁决的司法救济途径方面提出了通过民事诉讼、行政诉讼中的当事人诉

① 刘红娜:《行政机关解决纠纷行为性质研究》, 郑州大学 2004 年硕士学位论文。

② 何啸:《行政机关解决民事纠纷的研究》, 郑州大学 2004 年硕士学位论文。

③ 申诺:《行政裁决制度存在必要性的研究》, 中国人民大学 2005 年硕士学位论文。

④ 刘鹤挺:“略论我国行政机关解决纠纷的基本制度及其改革”, 载《理论导刊》2006 年第 5 期; 徐继敏:“行政裁决证据规则初论”, 载《河北法学》2006 年第 4 期; 邓可祝:“论行政裁决制度的完善”, 载《安徽工业大学学报(社会科学版)》2006 年第 3 期; 吴汉全:“论行政裁决社会公信力的提升”, 载《江苏行政学院学报》2005 年第 5 期; 徐卫:“行政性 ADR 论纲”, 载《西南政法大学学报》2005 年第 4 期; 郭永长、杨素华:“试论完善我国的行政裁决制度”, 载《行政与法》2003 年第 10 期; 茅镭晨、李春燕:“行政裁决法治化研究”, 载《行政论坛》2003 年第 3 期; 张淑平, 陈政忠:“我国行政裁决的立法现状分析和建议”, 载《福建政法管理干部学院学报》2001 年第 1 期; 宫桂芝:“行政裁决法治化的思考”, 载《学术交流》1999 年第 1 期等等。

讼、行政附带民事诉讼等方式对行政裁决进行司法审查等不同观点。^①对在现行制度安排下人民法院审理行政裁决案件时应当如何进行合法性审查，在审理时应当注意哪些问题等也有不少实务性的研究。^②

（三）对部门行政裁决制度的研究

目前我国部门行政裁决方面的论文虽有不少，但大多内容雷同。这些研究成果基本上是将行政裁决的一般理论应用于各行政部门的应用性研究，如对医疗争议、消费争议、房屋拆迁补偿争议、环境污染赔偿争议等行政裁决的设立、程序、救济途径等进行研究等。值得注意的是蔡守秋教授论文《从我国环保部门处理环境民事纠纷的性质谈高效环境纠纷处理机制的建立》^③，该文针对目前人们对环境行政裁决工作的不同认识，对一些人所持的环境行政裁决“民事行为论”的观点进行了商榷，认为“民事行为论”是一种使环境保护行政主管部门与环境污染民事争议当事

① 李丽：“行政裁决诉讼调解的依据和相关程序”，载《河南公安高等专科学校学报》2006年第3期；陆平辉：“行政裁决诉讼的不确定性及其解决”，载《现代法学》2005年第6期；施付阳、王光辉：“论行政裁决权与民事审判权的划分”，载《河南司法警官职业学院学报》2005年第4期；尤春媛：“论行政裁决之法律救济”，载《山西大学学报（哲学社会科学版）》2004年第5期；谢晓琳：“关于法院对行政裁决享有司法变更权的思考”，载《佛山科学技术学院学报（社会科学版）》，2003年第1期；谢卫华：“论赋予法院对行政裁决司法变更权的必要性”，载《行政法学研究》2003年第3期；李华菊、侯慧娟：“试论行政裁决的司法审查程序——兼谈行政附带民事诉讼案件的审理”，载《行政论坛》2002年第2期；敖双红、彭旭辉：“试论行政裁决的司法审查”，载《湖南财经高等专科学校学报》2002年第4期；刘柏桓、陆国东：“法院对行政裁决享有有限司法变更权的思考”，载《法律适用》2001年第11期等等。

② 典型的如贺荣主编：《行政执法与行政审判实务——行政裁决与行政不作为》，人民法院出版社2005年第一版。

③ 蔡守秋：“从我国环保部门处理环境民事纠纷的性质谈高效环境纠纷处理机制的建立”，载《政法论坛》2003年第5期。

人产生新的民事争议并可能使其成为民事诉讼被告的理论，会最终导致削弱或取消行政处理环境污染民事争议工作，并提出环境保护行政主管部门对环境污染损害赔偿民事争议的行政处理是一项重要的行政工作，在行政处理环境污染损害赔偿民事争议工作中，必须坚持“行政裁定应该接受司法审查，民事争议最终裁决权在法院”的法治原则。

（四）对国外行政裁决制度的研究

在我国的行政裁决研究中，对国外相关制度的翻译介绍和研究也占一定比重，如对英国裁判所、美国行政法官以及独立管制机构等方面的翻译介绍和研究等。比较重要的介绍外国行政裁决制度的著作有：王名扬先生的《美国行政法（上、下）》、《英国行政法》，徐炳教授等翻译的英国威廉·韦德的《行政法》，张越博士的《英国行政法》。论文有：李娟博士的《美国行政法官独立化进程述评》，胡建森教授和宋华琳博士的《美国的行政法官制度》，宋华琳博士的《英国的行政裁判所》等。^①

（五）目前行政裁决制度研究的不足

我国行政裁决制度在 20 世纪 80 年代左右相当繁荣，当时的立法在许多领域都设立行政裁决制度。但从 20 世纪 90 年代后期开始，我国开始在有关法律的修订中，逐步将有些行政裁决制度取消，如：2006 年 3 月施行的《中华人民共和国治安管理处罚法》，将原《中华人民共和国治安管理处罚条例》中规定的公安

^① 【英】威廉·韦德著，徐炳等译：《行政法》，中国大百科全书出版社 1997 年第一版；王名扬：《美国行政法（上、下）》，中国法制出版社 1995 年第一版；王名扬：《英国行政法》，中国政法大学出版社 1987 年第一版；张越编著：《英国行政法》，中国政法大学出版社 2004 年第一版；李娟：“美国行政法官独立化进程评述”，载《中外法学》1996 年第 5 期；胡建森、宋华琳：“美国的行政法官制度”，载《比较法在中国》2005 年卷，法律出版社 2005 年版；宋华琳：“英国的行政裁判所制度”，载《华东政法学院学报》2004 年第 5 期。

机关对违反治安管理的行为造成的损失或者伤害，可以裁决由违反治安管理的人赔偿损失或者负担医疗费用的规定取消，没有继续授予公安机关裁决当事人之间民事赔偿事务的权力。2002年修订的《中华人民共和国水法》，将修订前关于单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事争议，“可以请求县级以上地方人民政府或者其授权的主管部门处理”的规定，改为“可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解”。类似的取消行政裁决的立法还有：2002年修订的《中华人民共和国草原法》、2001年修订的《中华人民共和国商标法》、2000年修订的《中华人民共和国大气污染防治法》、2001年修订的《中华人民共和国药品管理法》、2000年修订的《中华人民共和国专利法》、2000年修订的《中华人民共和国渔业法》、1999年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》、1998年修订的《中华人民共和国森林法》、1995年修订的《中华人民共和国食品卫生法》等。对这种立法的变化，除了在一些法条释义类书籍中谈到一些如公私法的分立、私法争议不属于行政机关的职权范围等理由，引起了个别学者的关注外，^①并没有在行政法学界引起足够的重视。各种新出版的行政法教材仍然重复着20世纪80年代后期的早期行政法研究中对行政裁决存在的必要性和优越性的阐述，没有反映立法上的变化，在理论上也没有新的进展。行政裁决到底是不是20世纪以来各国普遍存在的一种制度？行政裁决在国外的状况如何？我国20世纪90年代后期对行政裁决范围逐步限制的立法趋势是否适当？行政裁决制度在我国是否应当存在？这些都是行政法学领域亟待研究的问题。

^① 如蔡守秋教授等学者对环境行政裁决制度的关注以及中国人民大学申诺硕士对取消行政裁决制度的思考。

二、研究思路

遵循中观行政法的研究思路，对行政法学理论中的具体问题——行政裁决制度问题进行比较研究。研究既不能过于空泛，离行政裁决实践太远，也不能按照“存在即合理”的思想去解释目前的行政裁决立法，而应当“在中国宪政理论的指导下，具体探讨‘隐藏’在行政法律条文背后且又支配行政法律条文的抽象性的理性规则和‘精神内核’”。^①注重研究的针对性和所提出方案的可行性，为我国的立法、执法和司法实践提供理论支撑。

本文试图从行政裁决制度基本问题出发，分析影响行政裁决制度产生发展的主要因素，就行政裁决制度与分权原则的关系以及与自然公正原则的关系进行考察，对我国行政裁决制度范围缩小的原因进行分析，对行政裁决制度是否应当在我国存在以及如何完善我国的行政裁决制度等问题得出一些结论，以期对我国的立法、执法和司法实践有所帮助。

三、研究方法

本文将以马克思主义的基本原理为指导，运用马克思主义的科学方法论来对行政裁决制度进行比较研究，具体采用比较分析的方法、实证分析的方法、历史分析的方法进行研究。

（一）比较分析的方法

比较分析的方法是将两个以上国家的法律制度进行对照比较，分析研究法律制度的功能和效果的一种方法。比较分析的方法是马克思主义的科学方法论的基本方法之一。马克思、恩格斯在研究人类社会历史时就非常重视运用比较分析方法。如在研究

^① 胡建森：“中国行政法学理论体系的模式及评判”，载《中国法学》1997年第1期，第41页。

资产阶级经济学的过程中，恩格斯认为：“要对资产阶级经济学全面地进行这样的批判，只知道资本主义的生产、交换和分配的形式是不够的。对于发生在这些形式之前的或者在比较不发达的国家内和这些形式同时并存的那些形式，同样必须加以研究和比较，至少是概括地加以研究和比较。”^①“在研究德国历史（它完全是一篇苦难史）时，我始终认为，只有拿法国的相应的时代来作比较，才可以得出一个正确的标准，因为那里发生的一切正好和我们这里发生的相反。”^②

对行政裁决制度进行比较研究是深化行政裁决制度研究的基础。通过比较，才能够把行政裁决制度纳入广阔的背景之中，克服在行政裁决制度研究过程中的狭隘性，了解基于不同文化所建立起来的行政裁决制度不同的运作模式，具体探讨隐藏在行政裁决制度背后且又支配行政裁决制度的“抽象性的理性规则和精神内核”，把握行政裁决制度在法治社会中的发展规律。不同国家有不同的法律文化背景，不同的宪政历史和法治观念，在行政裁决制度的设计和发展中也就呈现出不同的特点和发展态势。我们应当对不同国家的行政裁决制度先进行深入了解，力求把握其发展脉络，然后才能考虑这些域外经验是否能够“为我所用”。

法律制度的比较可以是静态比较也可以是动态比较。静态比较通常指对法律条文的比较，动态比较则除指法律条文的比较外，还包括对法律的产生、本质、发展、功能、形式，以至法律的制定和实施等方面的比较。美国法学家 L. M. 弗里德曼指出：

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年第一版，第190页。

^② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年第一版，第503页。