

# 困境与消解：我国仲裁机构的去行政化研究

焦夷通

上海理工大学出版印刷与艺术设计学院，上海

收稿日期：2023年12月18日；录用日期：2024年1月12日；发布日期：2024年3月13日

## 摘要

仲裁机构作为解决双方争议，作出仲裁裁决、解决当事人之间纠纷的常设性组织起源于民间。但在目前实践中我国仲裁机构去行政化的情况却不容乐观，即便1995年开始实施的《仲裁法》中明确规定行政机关与仲裁机关应无隶属关系，但因种种原因，我国大部分仲裁机构仍保有浓重的行政色彩。在这样的形势下，我国大部分仲裁机构与其本质属性相去甚远，行政化色彩过于浓重已不能完全适应现阶段市场经济发展和国际经济交往的需要。本文将在解析仲裁机构行政化具体表现的基础上，提出去行政化的思路。

## 关键词

仲裁机构，仲裁法，去行政化

# Dilemma and Resolution: A Study on the De-Administration of Arbitration Institutions in China

Yitong Jiao

College of Communication and Art Design, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai

Received: Dec. 18<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 12<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

As a permanent organization to settle disputes between the parties, make arbitral awards and settle disputes between the parties, arbitration institutions originated from the people. However, in the current practice, the situation of de-administration of arbitration institutions in China is not optimistic. Even though the Arbitration Law, which came into effect in 1995, clearly stipulates that administrative organs and arbitration institutions should not be subordinate to each other, most arbitration institutions in China still retain strong administrative colors for various reasons.

文章引用：焦夷通. 困境与消解：我国仲裁机构的去行政化研究[J]. 法学, 2024, 12(3): 1486-1491.

DOI: 10.12677/ojls.2024.123214

Under such circumstances, most of China's arbitration institutions are far from their essential attributes, and the administrative color is too heavy, which cannot fully meet the needs of the development of market economy and international economic exchanges at the present stage. On the basis of analyzing the concrete performance of administrative arbitration institutions, this paper puts forward some ideas of de-administration.

## Keywords

Arbitration Institution, The Arbitration Law, De-Administration

Copyright © 2024 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

仲裁与诉讼为当代社会并行的两种纠纷解决方式，他们在特定纠纷领域发挥着彼此不可替代的作用。我国《仲裁法》第十四条规定：仲裁委员会独立于行政机关，与行政机关没有隶属关系。显然，我国政府已认识到了过多的行政化色彩对仲裁机构的运行毫无助益，但在仲裁法施行的二十余年间，虽然一些仲裁机构在“去行政化”的道路上已经做出了艰难的探索，然而在我国事业单位改革以及仲裁公信力有待提高的大背景下，仲裁机构法律地位的改革仍任重道远[1]。

## 2. 现实困境：我国仲裁机构的行政化现状

### 2.1. 机构设置的行政化

《仲裁法》第15条规定：“仲裁协会是社会团体法人。仲裁委员会是中国仲裁协会的会员。仲裁协会的章程由全国会员大会制定。仲裁协会是仲裁委员会的自律性组织，根据章程对仲裁委员会及其组成人员、仲裁员的违行为进行监督。”由此可见，仲裁机构的管理机关不应是各级行政机关而应该是中国仲裁协会。但根据《仲裁法》规定，我国的仲裁机构的建立并非是建立在行会、商业协会、工会等地而是需要与各地政府的相关组织合作共同建设，这意味着政府及相关部门有机会在仲裁的全过程介入，比如最典型的是许多具有多年政府行政经验的工作人员会进入仲裁机构并担任要职。同时，又由于缺少组织建构经验，许多仲裁机构在规划和实际建设过程中会僵硬地搬运政府机关的模式定编定级。不仅如此，许多仲裁机构由政府提供办公场地，而办公经费与津贴补助都来源于政府相关部门，政府干预仲裁机构显得有理可循。在实践过程中，除了以上表现，我们发现某些仲裁机构已异化为一种背负着特殊目的的组织，比如化解社会群体性不满、分流上访的人数、提供更多的工作岗位等。

而在仲裁机构的人员组织与管理方面也呈现出了一定程度的行政化倾向。仲裁机构普遍缺乏独立性，且行政色彩过于浓重[2]，大部分的仲裁机构工作人员同时也是政府行政机构的负责人，仲裁委员会的一些领导干部从职业上来看与法律专业毫无关系，那必然导致仲裁委员会一部分组成人员并不能真正投入运作中去。仲裁机构本不应与政府机关相互交织，但事实上仲裁的职能来源于行政机构，仲裁机构所拥有的独立仲裁权却以政府机关的管理权作为依靠，仲裁机构本身的权威性则需要以政府权力为依托[3]。即便在仲裁相关法上已经明确仲裁机构与行政机构完全没有任何隶属关系，我国的仲裁机构应完全独立于行政机构，但是在现实中情况却大相径庭。仲裁机构所拥有的独立仲裁权却以政府机关的管理权作为依靠，仲裁机构本身的权威性则需要以政府权力为依托，在这种情况下就不能反映仲裁的公正独立的本

质特征，这就是仲裁机构行政化最直接的表象。

## 2.2. 制度推广的行政化

我国作为一个经历封建皇权专制统治几千年的国家，人民封建思想较为根深蒂固，对于仲裁这一“舶来品”的了解甚少，加之现代仲裁制度在我国起步落后于世界其他大国，我国仲裁制度的不完善和仲裁人员的非专业化加深了人民对于仲裁制度所存在的疑惑和误解。如此以来，主动选择进行仲裁解决纠纷的人并不占多数。在人民对仲裁制度一知半解、仲裁机构专业性不强的情况下，仲裁制度的传播和流行不得不依靠行政手段的推广。

但是作为另一种解决纠纷方式的诉讼，所需要花费的时间、精力和物力远远高于仲裁的成本，当诉讼并不能应付铺天盖地的纠纷时，行政手段便开始干涉解决纠纷的方式，比如许多仲裁机构需要通过政府机关下发相应文件、强制要求当事人双方走仲裁渠道，这些方式都加速了仲裁与行政机关的捆绑，愈发难以摆脱行政化的倾向。这种做法往往被剥夺选择解决争议的当事人不能完全反映双方的真实意愿选择仲裁的权利<sup>[4]</sup>。

## 2.3. 财政与管理的行政化

我国政府在加入 WTO 时曾许诺：仲裁的费用属于中介服务费，这样的表述方式很明显是为了迎合国际仲裁体系的相关原则。然而在财政部下发的有关费用清单上，我们很明显可以看到仲裁的费用被定性为“代行政府职能、具有垄断性质”的“行政事业收费”，并作为“国有资产”直接纳入收支两条线管理。由此看来，这样的表述我国政府并没有把仲裁费用归为一个单纯的中介费，而是一种行政事业性收费。这也就再次强化了仲裁机构本身的行政化色彩，更不用提建立《仲裁法》中明确的实行在仲裁委员会协调下的自律管理方式。

除了在财务管理方面的行政化倾向，我国大部分仲裁机构的财政权也并非由仲裁机构独立掌控，仲裁机构对于自身机构的支出也没有独立的权力而是需要依附于行政机关。由此，仲裁机构对于行政机关过分依赖，导致国内仲裁机关行政色彩更加浓重。加之，仲裁机关本身所需专业人才的学历、能力要求比较高，相应的工资水平也比较高，大部分仲裁机构都呈现入不敷出的情形，单靠仲裁费收入并不能维持仲裁机构的运行，接受行政机关的补贴成为了仲裁机构的“理所应当”，仲裁机构便自然而然失去了独立的地位，逐渐依附于行政机关而存在。

## 3. 困境分析：我国仲裁机构的行政化成因

我国仲裁机构行政化的原因由来已久且纷繁复杂，是由历史、政治、经济等多因素造成的。我国仲裁制度本就起步较晚，当下正处于一个成长发育的转型期，而自建立以来又长期受到前苏联行政化仲裁模式的影响。

以下三个方面可以解释我国仲裁机构行政化倾向无法彻底根除的原因。

### 3.1. 《仲裁法》对仲裁机构的定义过于模糊

首先，我们必须承认我国颁布的《仲裁法》在改变原有行政仲裁的道路上已经做出巨大的贡献。《仲裁法》第 8 条规定：“仲裁依法独立进行，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《仲裁法》第 10 条第 1 款规定：“仲裁委员会可以在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市设立，也可以根据需要在其他设区的市设立，不按行政区划层层设立。”《仲裁法》第 14 条规定：“仲裁委员会独立于行政机关，与行政机关没有隶属关系。”从上述法律规定能够窥见新颁布的《仲裁法》正在努力试图摆脱旧的管理体制，并建立符合仲裁民间化本质的全新机制。

在起草《仲裁法》时，部分学者认为应当直接把仲裁机构定义为民间组织，但由于种种原因这个提议并未实现，而是更换了一种表述方式即现行法律条文中规定的仲裁机构与行政机关没有隶属关系，仲裁机构相互间也没有隶属关系，仲裁协会与仲裁机构也没有隶属关系。这种表述方式只能明确地告诉人们仲裁机构不是行政机关，但并没有明确仲裁机构这一民间性的本质。在实践中就有一小部分人持着既然法律条文上没有表述仲裁机构是何种性质的组织，那人们可以根据自己的需要进行随意定义[5]。

目前，关于仲裁机构的性质定义，学界仍有许多不同争议：最为主流的观点认为仲裁机构仍应回归民间性的本质；其次也有部分学者认为在本阶段仲裁机构作为一个行政性质的机关也无可厚非；除此之外也有观点认为，仲裁机构的性质应与诉讼机关趋同。由此可见，《仲裁法》中关于仲裁机构性质的不明确直接导致了仲裁机构运行过程中的混乱。

### 3.2. 套用前苏联仲裁模式的影响

在我国第一部《仲裁法》颁布之前，我国沿用的始终是来自前苏联的行政仲裁制度，其最主要的特征是仲裁机构完全依附于政府机关，无论是仲裁机构的领导权、相关人员的任免甚至是最后的裁决结果都需要经过政府相关部门的认可与授意。在这一行政仲裁体制的影响下，仲裁机关丧失了其民间化的属性，仲裁机构某种程度上成为了政府机关的附庸，仲裁完全听命于政府，逐步被行政化。

虽然我国的《仲裁法》明确了仲裁机构的性质，但是，仲裁行政化的趋向却无法迅速转变，几十年来的行政仲裁制度对于我国仲裁体系产生了十分深远的影响。与此相反的是在1995年颁布《仲裁法》之后的很长一段时间，无论是机构设置或是仲裁实践都带着浓烈的行政化色彩。在国际关系学中，“路径依赖”一词常被运用于阐释这种情况，即一旦某个国家选择了一种新的制度，无论这种制度带来的利弊如何，都大概率仍然会选择这个制度，即使这个制度可能存在隐藏的问题，我们国家套用苏联行政仲裁模式便是一种典型的“路径依赖”。另一种角度，若从文化本身而言，不同性质的文化都有着其相对独立性，文化的传承演化不可能通过颁布一部法律而终止。因此，套用苏联的行政仲裁模式也对我国的仲裁行政化倾向造成了不小的影响。

### 3.3. 我国现行行政体制的影响

我国法制化道路目前仍是以政府主导的“政府推进型”道路，这就意味着在法制化的道路上政府的作用难以削减。本文并非探究“政府推进型”道路的优劣，而是这样的推进模式对仲裁去行政化进程可能会产生消极的影响。而从经济角度来看，仲裁制度的出现最初是为了化解在商品贸易的纠纷，然而我国实行市场经济体制的时间并不长，这使得在社会中难以孕育出良好的法律仲裁意识，配套的设施亦有所缺位。

即便在《仲裁法》颁布之后，只有通过政府行政手段和大力支持才能推进仲裁制度的普及。《仲裁法》第10条第2款规定：“仲裁委员会由前款规定的市的人民政府组织有关部门和商会统一组建。”1995年，国务院办公厅印发了《重新组建仲裁机构方案》《仲裁委员会登记暂行办法》和《仲裁委员会仲裁收费办法》，规定仲裁委员会设立初期，其所在地的市人民政府应当参照有关事业单位的规定，解决仲裁委员会的人员编制、经费、用房等问题。仲裁委员会的组成人员也由政府任命，大多数地方的《仲裁委员会章程》也都规定了“仲裁委员会每届任期3年，新一届仲裁委员会组成人员由市人民政府聘任”这样的内容。由此可见，仲裁委员会是由政府一手搭建的，若没有政府机关的帮助，办公用具、办公场所和启动资金都难以落实，行政机关对于仲裁机构的设立拥有极大的话语权，这就导致了仲裁机构“行政化”色彩浓厚，偏离了仲裁机构民间性与独立性的本质属性，也引发了仲裁机构内部治理体系混乱与治理能力不足的问题[6]。因此，如果我们将仲裁过于行政化这一现象放置于时代大环境中，便不难理解

根除行政化倾向并非易事。

#### 4. 困境消解：我国仲裁机构的去行政化路径选择

法律、历史、政治体制等多方面合力致使我国仲裁机构行政化现象较为严重。据前文所述，政府部门的过多协助与干预、缺乏相应的仲裁文化、套用前苏联行政仲裁模式等多方面原因深刻影响着我国仲裁事业的发展。基于此，本文试图有针对性地提出消解行政化困境的路径方法，以期能为新时代我国仲裁事业添砖加瓦。

##### 4.1. 加速中国仲裁协会的建设进程：破除机构设置的行政化

首先，要明确的是与其他民间组织不同，中国仲裁协会是一个依法建立的组织。根据《仲裁法》第15条的规定，中国仲裁协会作为中国仲裁委员会的行业自律性民间组织，承担着对仲裁行业进行监督规范的职能。由此可见，一个国家仲裁协会的高度也是衡量一国仲裁过程规范程度的一个标准。在2022年，中国仲裁协会终于在民政部登记成立，标志着我国仲裁事业进入快速发展的新的历史阶段。

事实上，在《仲裁法》出台的近二十年来，《仲裁法》理应成为实践中仲裁机构应当遵循的法则，但事实并非如此。去年登记成立的中国仲裁协会正处于起步阶段，仲裁机构的无序设立、仲裁员的选任机制、监督与回避机制不健全等问题仍未完全解决，因此尽快加速中国仲裁委员会的建设进程有利于加强对仲裁行业进行监督管控、制定统一的标准、落实《仲裁法》法律条款。因此，笔者建议在这方面可以部分借鉴美国是如何建设仲裁协会的，事实上他们的仲裁协会是由政府负责建立的，对非营利性的仲裁委员会进行监管。但最重要的是仲裁协会只能对仲裁委员会及其组成人员、仲裁员的违纪行为进行监督，并无其他人事、行政、财政或者仲裁业务的管理权。就像全国人大常务委员会法制工作委员会民法室在《中华人民共和国仲裁法全书》中指出的那样，“仲裁协会与仲裁委员会之间，不是行政意义上的领导与被领导关系”。

##### 4.2. 加强法律相关知识的科普工作：避免仲裁制度推广的行政化

囿于历史原因，我国长期处于封建君主统治之下，几千年的封建专制制度致我国法律普及事业开端较晚，人民接受法律、运用法律的意识亦有所欠缺，人民群众思想开放也只在最近的几十年了。在我国广大地区，法律知识的普及仍是一个大的问题，更不要说仲裁知识的传播。法律意识培养是一个无法立竿见影的过程，但这也是一项最基础的工作。在司法实践过程中，有部分人民群众正是由于不明确仲裁的真实含义，更加无法了解到其作为一种特有机制所呈现出的优越性与先进性，这就是在生活中仲裁并非处理纠纷矛盾第一选择的原因。

仲裁事业在我国属于后发事物，其优势还未被广大中国人民所完全挖掘，在新时代应当让这一还未来广大人民群众所熟知的制度推广出去，这样才能为之后下一步的运营推广打下必要的群众基础。

##### 4.3. 推动税收和人事制度改革：减轻财政与管理的行政化

倘若将仲裁机构定义为民间性、自收自支式的机构，那么，仲裁机构首先面对的便是财政问题。根据《关于调整仲裁收费管理政策有关问题的通知》贸仲委收取的仲裁收费转为经营服务性收费，并需要依法纳税。各地仲裁委员会收取的仲裁收费，由各省财政、价格主管部门按照收费管理权限，自行决定是否转为经营服务性收费管理。这一条例纠正了过去将商事仲裁收费定性为行政事业性收费的做法，实现了仲裁机构的财务自主权，保证了仲裁机构的独立性和民间性。但由于税负过重的问题，在实践中并没有得到预期成效，大多数仲裁机构不堪重负。然而世界上其他国家的仲裁机构一般享受着免税的待遇。因此，国家相关财政优惠政策的支持与帮助也对仲裁去行政化倾向有重要裨益。

仲裁机构从定义上出发并非是一个行政机构，而是一个非营利的民间组织，因此过多的行政人员参与会让仲裁机构的民间性变味。首先，兼职行政人员的数量应该逐渐地削减，仲裁委员会的委员长应杜绝由行政机构领导兼任。除此之外，笔者建议在人事管理上，现有的仲裁委员会能够借鉴北京仲裁委员会的经验，实行全员聘任制。在社会上招聘人才，从秘书长到工作人员一律聘用，逐步实现人才的“能进能出”和干部“能上能下”。一方面，仲裁机构的进入程序、聘用条件应当透明、公正，人才的选拔必须通过公开、公平的考核程序，改变以往走行政途径的习惯。另一方面，在干部选拔任用上，实行严格的干部竞聘制度，建立绩效考核制，实现机构内部“有能者居之”，而不是政府的指派。

## 5. 总结

仲裁制度与诉讼制度构成了当前社会两大解决纠纷的方式。在仲裁体制改革中，最大的重点和难点是仲裁机构如何保证自身的民间性本质与去除行政化色彩。仲裁机构唯有逐步去除行政化倾向，仲裁机构的公信力与竞争力才能得到前提保证，这也是使得仲裁机构保持公平公正的保障。

不可否认，在实践中，我国目前仲裁机构仍然有着强烈的行政化色彩。去行政化色彩是仲裁机构改革的主要内容。毫无疑问，国家正尝试各种途径致力于仲裁机构改革，保持仲裁机构的独立性、纯洁性将成为改革的重头戏。

## 参考文献

- [1] 谭启平. 论我国仲裁机构的法律地位及其改革之路[J]. 东方法学, 2021(5): 150-164.
- [2] 龙迎湘. 论我国商事仲裁机构内部治理的法治化[J]. 湖湘法学评论, 2021, 1(2): 127-135.
- [3] 宋连斌, 杨玲. 我国仲裁机构民间化的制度困境——以我国民间组织立法为背景的考察[J]. 法学评论, 2009, 27(3): 49-57.
- [4] 徐振宇. 仲裁机构的民间化与去行政化综述[J]. 商品与质量, 2012(12): 149-150.
- [5] 罗楚湘. 仲裁行政化及其克服[J]. 江西社会科学, 2012(3): 146-152.
- [6] 陈福勇. 未竟的转型: 中国仲裁机构现状与发展趋势实证研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010.