

行政程序法的价值及立法意义

马怀德

一、行政程序和行政程序法

实施任何行为都离不开一定的方式、步骤、顺序以及时间的延续性，这就是行为的程序。当法律要求某种行为必须符合一定的程序时，程序就是对实体活动的约束，程序与实体同等重要，程序的不当必然导致实体结果的不公正，程序的违法同会导致行为的最终违法。行政行为同其他行为一样，有一定的方式、步骤、顺序以及时间的延续性，即行政程序。行政程序的法律意义，主要地表现于它与行政机关的实体行政活动的关系上。行政程序的主要作用，首先是保证实体法的实施，实现实体正义。法律要求将行政程序作为行政实体职权合法的必要条件，将程序因素纳入实体权力的实现过程。同时，行政程序还具有宪法上的重要意义，承载着实现个人权利，落实宪法理念的重要作用。在行政活动涉及到个人基本权利时，当事人有权提出自己的观点和主张甚至参与到整个行政决策中，国家机关有义务去保证这一程序权利的实现。任何违反公正程序的行政活动，都有可能构成对公民基本权利的侵犯。按照杰里·马修的观点，程序理性是公认的按照实质标准作成决定的最可靠方法。因为人性是容易犯错的，可能因为偏见或者特别利益等不可捉摸的心理因素而影响判断，所以，为了追求客观、理性、公正的决定，必须有程序法的规制，用以创造团体意识和尊重人性尊严，使人们能够预见政府行为，减少裁量行为的错误，从而精确地实现实体法。

行政程序法是以实现公共行政职能为目的，调整行政法律关系主体在行政活动中的程序法律规范和原则的总和，主要调整行政主体实施行政行为时所遵循的程序，包括行政行为所遵循的方式、步骤、顺序以及时间等要素，同时也调整行政相对人在行政活动中的行为程序，它是将影响相对人实体权益及行政效率的重大行政程序法律化的结果。行政程序法是行政法的重要组成部分，有利于规范和制约行政权合法行使，防止其失职、越权和滥用职权，促进依法行政，有利于提高行政相对人的法律地位，维护其人格尊严，为其实现合法权益提供程序保障，有利于促进行政权合理行使，提高行政效率，使得公共利益与私人合法权益得以同时合理实现。

行政程序法由三个层次的法律规范组成：①行政程序法典，规定行政程序的基本原则、基本制度。②行政程序单行法律、法规，规定一定领域、一定范围的行政程序，如行政处罚法规定的处罚程序、行政许可法规定的许可程序、行政法规制定程序条例、规章制定程序条例等。③散见于具体行政管理法律、法规中的行政程序规范，如海关法中规定的海关行政行为的程序、规划法中规定的规划行政行为的程序、环保法中规定的环保行政行为的程序，等等。

行政程序法的兴起和发展，是20世纪行政法发展的重要特点之一，迄今经历了两个高潮：先是在20-30年代，最早以法典形式规定行政程序法的国家是西班牙，1889年就制定了《行政程序法》，但内容完整、影响较大的是稍后的奥地利，它于1925年通过《行政程序法》；第二次高潮是40-60年代，1946年美国制定了《联邦行政程序法》，此后，意大利于1955年、德国于1976年制定了《行政程序法》，法国于1978年制定了《行政和公共关系法》，1979年制定了《行政行为说明理由法》，日本也于1993年制定了《行政程序法》。虽然各国行政程序法内容有很大不同，但其目标模式大体可以分为两类：一类是效率模式，即以提高行政效率为立法主要目的；另一类是权利模式，即以保障行政相对人权益为主要立法目的，现行行政程序法大都是兼顾两类的混合模式。

行政程序法包含了丰富的内容，已经形成了比较全面的制度体系。理论界比较认同的有：①各种行政程序的原则，如公正原则、公开原则、公平原则、效率原则、参与原则等。②各种行政程序制度，如行政公开制度、受理制度、告知制度、表明身份制度、说明理由制度、调查制度、证据制度、禁止单方接触制度、回避制度、职能分离与协作制度、教示制度、听证制度、合议制度、顺序制度、时效制度等。③各种行政行为的方式，如登记、审批、许可、确认、公开听证、会议决定、上级批准等。④各种行政行为的步骤，如行政许可的申请、审查、批准、颁发证照等。⑤各种行政行为的时效，即各种行政行为应在多

长的时限内作出，包括时效中止，时效延长等。⑥行政程序中相对人的权利义务，如提供言证据权，申辩、对质权，查阅记录、案卷权，申诉权；提供信息材料、不弄虚作假的义务，协助行政主体执行职务、不妨碍公务的义务，遵守行政程序、自觉履行已生效的行政决定、行政裁决的义务等。⑦违反行政程序行为的法律责任，包括相对人违反程序法承担的不利法律后果与行政主体应承担的法律责任。

用行政程序来约束行政权力是资产阶级革命胜利的成果。在奴隶制和封建时代的国家，国家主权属于君主，国家权力运作的全部意义就是为了君主的利益，国家权力的运作程序是否需要预先设定以及对权力运作是否有拘束力完全取决于是否有利于君主。虽然有为下级官吏设定请示汇报之类的程序，但这只是不同等级的权力上下沟通信息和君主掌握统治状况的内部程序，而非严格意义上的行政程序。对于平民百姓来讲，无论国家权力如何作用于自己都只能俯首听命。因此，在专制时代，对行政权力程序上的约束从根本上来讲是不存在的。随着现代国家的兴起，民主政治的发展，视专制制度为仇敌的人民群众要求对行政权力予以约束和监督，而约束和监督的方式和手段之一就是为行政权力的运作设定程序，进行行政程序的立法。1926年奥地利《一般行政程序法》掀起了各国行政程序立法的浪潮，而1946年的《美国行政程序法》则成了各国行政程序立法的楷模。由于不同的历史文化传统，大陆法系与英美法系对行政程序法的理解不尽相同。在大陆法系国家，行政程序法是行政法的组成部分，行政程序法是一种自律法，是以行政效率和效率为中心的自我约束。而在英美法系，行政程序法成为行政法的最重要组成部分。英国学者韦德认为，“程序不是次要的事情。随着政府权力持续不断地急剧增长，只有依靠程序公正，权力才可能变得让人能容忍”美国学者施瓦茨也认为，“行政法更多的是关于程序和补救的法，而不是实体法。”作为一种控权法，英美法系国家的行政法奉行的一项基本原则就是“一切政府部门的行为和决定是否合法都应受普通法院的检验。”虽然大陆法系与英美法系制定行政程序法的目的不同，但无论是为了自律，还是为了控权，其最终都是规范行政活动，防止权力滥用，保护公民的利益不受行政行为的违法侵害。

我国漫长的封建专制传统，不仅熏陶了平民的服从意识，培养了官吏的优越观念，而且对现代的国家权力运作方式仍然具有重要的影响。高度集中的计划经济体制，权力高于法律的政治体制下，国家不可能制定约束自己行为的程序法；个人也缺乏用程序来约束政府、保护自己的法律意识；就连法学家们最初的关注焦点，也集中在强调令行禁止、正名定分的实体法方面，而对于现代法治中最为重要的程序法律缺乏应有的关注。伴随着我国改革开放、市场经济的迅猛发展，法制建设也日新月异。市场经济使利益主体多元化，人们不再迷信政府权力，而希望自己的权利受到政府的尊重，免受各种侵犯。政府也只有使用法律手段才能使行政管理有效推行。无论是规范和控制政府权力，还是保障个人的合法权利，都离不开公正合理的法律程序。所以，上个世纪八十年代以后，一些散见于单行的法律法规之中的行政程序规范陆续出现，有关行政程序内容的规定正在逐渐增加，除单行专门法律法规中规定了个别行政程序法原则和制度外，近年来，还制定了相对统一的程序法律，如《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》等。未来立法方向是制定一个包括行政立法程序、行政执法程序和行政司法程序在内的统一的行政程序法典。

二、行政程序法的价值

法律程序应当体现一定的法律价值，并以此来指导法律程序的运作。法律程序的差异性会使不同的程序承载不同的法律价值内涵。然而，一种法律程序应体现何种法律价值，并不是人们主观意志的产物，在很大程度上取决于法律程序所承载的实体法内容性质。目前法学界关于法律程序价值的讨论可谓见仁见智，形成不同的法律程序价值观。其中最具有代表性的是程序工具主义和程序本位主义。此外，还有重视程序效益价值的经济效益主义程序理论。

程序工具主义认为法律程序仅仅是实现实体法的工具和手段，程序服务和依附于实体，不具有独立价值，程序法是实现实体法的“辅助法”。这种观念与法律工具主义理论有密切关系。在西方思想史上这种程序观可追溯到功利哲学的创始人边沁。上个世纪90年代以来，随着我国法律价值观念的转变以及对法律程序研究的深入，程序工具主义受到质疑和批判，但在实务界程序工具主义观念仍然顽固地存在着。“先定后审”、刑讯逼供等现象并没有得到改观。既然程序仅为实体而存在，为达到实体所要求的程序就可以抛弃，程序工具主义便自然会演变成为程序虚无主义。

程序本位主义把程序放到一个高于实体的地位，认为程序高于实体。不公正的程序无论其结果如何都不可以接受，公正的程序不论结果如何都可以接受，都是正当的。正如美国大法官杰克逊所言：“程序的公平性和稳定性是自由的不可或缺的要害。只要程序适用公平，不偏不倚，严厉的实体法也可以忍受。”判断程序的价值并不在于实现程序之外的某种目的的有效性，而在于看其本身是不是具有一定的“内在品质”。程序本位主义主要盛行于英美国家。上个世纪“富勒的程序自然法理论、罗尔斯的程序正义论、哈特对‘法是规则’的程序性解读、萨默斯的‘程序价值’理论等就是这种程序价值理论的表现”。美国法律中所谓“正当程序革命”正是从程序本位的立场来强调法律程序对于整个法律制度的意义。但程序本位主义过于关注程序本身的正当性，程序决定结果，在一些情况下便演变成程序形式主义。我国学者在抛弃程序工

具主义观之后，既承认程序相对于实体的工具属性，同时亦承认程序的独立价值和自身“内在品质”。这种折中的程序价值观反映在行政程序中，就是强调程序的公正价值的同时，仍然看中程序在提高效率和维护秩序方面的价值。

公正价值。人们通常把公正分为实体正义和程序正义两种。实体正义是指立法者在确定人们实体权利义务时所要遵循的价值标准，如平等、公平、合理等。而程序正义是立法者在程序设计、司法者在操作过程中所要实现的价值目标。程序正义与实体正义有着内在的联系。实体正义是一种结果价值，而程序正义是一种过程价值。它主要体现在程序的运作过程中，是评价程序本身正义与否的价值标准。鉴于程序正义逐渐发展为一种独立的价值标准，其内涵也日渐丰富。英美法最早倡导的自然公正原则要求行政机关作出影响公民权益的决定时，必须承担公平行为的义务，赋予当事人表达意见的机会，根据可信的符合逻辑的证据，作出公正的行政决定；非经听证程序，任何行使公共权力的机关均不得剥夺个人的财产权利。此后，又发展出了程序中立、平等参与、程序公开等新的程序要求。我国近年来出台的各种行政法律不仅吸收了程序正义原则的大部分内容，而且在具体的法律中不断强调程序在行政实体法律关系中的作用。比如，在行政处罚程序中，拥有行政处罚权的行政机关处于优势地位，受处罚人明显处于劣势地位。在这种法律关系中，受不正当的利益驱动，拥有处罚权的行政机关可能会凭借其优势的地位损害受处罚人的合法权益；受处罚人却因其没有与行政机关对等的实体权利而无法抗拒这种不法侵害。这实际上就形成了一种法律上的不公正。如何纠正这种不公正，以保护受处罚人的合法权益不受行政机关不合法处罚的侵害呢？只能依赖于公正的行政程序。行政处罚法规定，行政机关实施行政处罚权必须遵守法定程序，否则将产生不利的法律后果。行政处罚程序对行政机关来说是一种义务，而对于行政相对人来说则是权利。行政相对人可以运用这种程序上的权利对抗行政机关，可以以行政处罚不符合法定程序为由对行政处罚不予接受或要求有关国家机关追究行政机关的法律责任。这样，行政机关享有实体上的处罚权，但必须遵守程序上的义务；行政相对人没有实体上的对抗权利，但具有程序上的权利，同时必须遵守实体上的义务，从而达到行政机关与行政相对人权利义务的最终平等，实现法律公正。为了实现公正价值，行政处罚法为行政机关实施行政处罚权设定了许多必须遵守的程序。如处罚前及时通知相对人，使相对人有机会对裁决问题作出准备，对裁决所将要涉及的法律问题和事实问题以答辩和防卫；如有关行政处罚的规定要公布，未经公布的不得作为行政处罚的依据；如听证由行政机关非本案调查人员主持、执法人员与当事人有直接利害关系的应当回避，等等。不仅行政处罚程序如此，其他行政程序也同样看中程序在实现公正方面的价值。由此观之，追求实体公正是程序法的首要价值。

效率价值。实现公正并不是行政程序的唯一法律价值。从行政权的本质需要看，它还要求行政程序能够体现效率的法律价值。行政与效率的密切关系决定了行政权，进而反映到行政程序上，不能没有效率的烙印。行政程序应当有利于提高行政效率，保护行政管理的正常进行，维护行政秩序的稳定。效率价值在行政程序中主要体现在下面几方面：①立案、调查、行政行为的作出以及执行等，都要遵守一定的期限及一定的形式；当事人提出意见、文书阅览、申请回避、申请复议等也必须遵守一定的期限和形式。②行政复议、行政诉讼不停止行政行为的执行。③简易程序。④行政程序中规定必要的强制措施和紧急处置权。⑤允许依法授权及委托。⑥管辖权依法转移。⑦实行行政协助等等。

秩序价值。以规范行政权合法运作为目的的行政程序，在体现公正价值和效率价值的同时，还应当体现为秩序价值。行政程序的秩序价值是通过两种途径实现的。首先，行政程序的参与机制保障了利害关系人的知情权和事先获得告知的权利，增加了行政机关与相对人之间的沟通，使得行政决定变得更容易接受，为行政权力的顺利平稳行使提供了可能，也为行政活动的最终目的提供了秩序保障。另外，行政法规规范作为一种具有普遍约束力的行为规范，为人们预设了符合社会公共利益的行为模式和法律后果，从而要求人们根据自己意志在法定行为模式中活动，并承担由此引起的法律结果。在这种法律规范的背后实际隐藏着内容丰富的、和谐的社会关系。如果这种社会关系被扭曲、被破坏，势必会影响到该社会的正常秩序，而正常、稳定的社会秩序则是社会存在和发展的根本保障。国家行使行政权力的目的就是维护这种正常、稳定的社会秩序，但能否有效维护和实现这种秩序，又在很大程度上取决于程序的设计。从这个意义上来说，行政程序的秩序价值与公正和效率价值同等重要。

三、行政程序法的立法意义

制定行政程序法是中国民主法制建设的重要步骤，对于发展民主政治，保护公民权利，遏制腐败现象，克服官僚主义，提高行政效率，建立健全社会主义市场经济体制，建设社会主义法治国家都具有十分重要意义，特别对于推进政府依法行政，建设法治政府具有重要意义。

首先，制定行政程序法、建立行政程序制度有利于发展民主政治。民主政治的核心是公民可以平等切实参与国家管理，行使民主权利。公民参与国家管理的广度和深度是衡量一个国家民主的基本标准。如何落实这些权利则是各国行政程序法共同关注的问题。行政程序法中的听证制度，公开制度以及说明理由制度都是为了充分保障公民行使民主权利而建立的。许多国家的行政程序法规定，行政机关作出行政决定

时,应当允许决定影响的公民提供证据,陈述和申辩。行政机关必须听取公民的意见,公民有权要求参加行政决定的过程,有权参与和监督行政决定。美国《联邦行政程序法》是一部较早确立行政听证制度的法律规范,这部法律"对于当事人之听证,有特别详细的规定,成为该法之核心部分。"行政程序法确立了公民在民主社会中的应有地位,即当事人与利害关系人参与行政程序的权利与义务,使人民成为行政程序的主体,奠定了行政民主化的基础。同样,作为行政程序制度中的卷宗阅览制度,说明理由制度也充分体现了民主政治的特点,可以有效地保障公民参与政治、表达意愿的权利,特别在涉及本人利益的行政行为中,诸如告知,卷宗阅览,说明理由,公开等制度均为公民参与行政权的运作提供了基本保障。

其次,制定行政程序法有利于保障公民基本权利,促进和发展人权事业。保护人权是现代世界各国的共同责任,也是建立健全法治的重要宗旨之一。随着人权事业的发展,人们已经明显地意识到,完善宪法及其他实体法固然能够起到保障人权的作用,但要使人权保护的实体法真正发挥作用,更多要依赖于程序法的力量。世界各国普遍重视程序法建设,用程序限制和规范政府权力,切实保障公民基本权利已成为当今人们的共识。应该说,行政程序与立法程序、司法程序一样在人权保护中扮演着极其重要的角色。行政程序法之所以在人权保护中具有如此重要作用,是因为它可以为公民在行政权的行使过程中提供参与、监督、防卫及救济的权利。公民在行政机关作出不利行政行为时,可以通过听证程序参与行政决定的制作过程,表达自己的意愿,以防作出不公平不合法的决定。此外,行政程序法赋予公民的申辩、要求说明理由、拒绝等权利对于监督行政行为,防止侵权的发生也具有重要作用。行政程序法确立的公告、告知、卷宗阅览等制度也在很大程度上成为公民防卫和救济违法侵权行为的手段。例如,很多国家行政程序法规定的事后告知权利制度要求行政机关作出行政行为后,应当告知受到决定不利影响的人在何时,以何种方式向何种机关提出不服该决定的请求,以保障其救济权利。保护公民权利不仅是行政程序法体现出的重要特点,也是许多国家行政程序法开宗明义确立的立法目的。如日本《行政程序法》规定,"本法的目的在于……确保行政活动的公正和提高其透明性,从而有助于保障公民的权利、利益。"随着人权事业的发展,各国在人权领域达成的共识更趋广泛,中国已正式加入《联合国公民政治与社会权利公约》,使中国的人权保护事业又向前迈进了一步。而落实这些人权保护条款,行政程序法将发挥更大的作用。

再次,制定行政程序法有利于遏制和消除腐败现象,促进廉政建设。应该承认,腐败的产生与权力缺乏制约有密切的联系,但更为重要的是,由于缺乏公开透明的行政程序制度,使得腐败象恶性肿瘤一样,已经侵蚀着社会结构的每一环节,涉及社会各个领域,大有蔓延滋长的趋势。社会腐败的要害和核心是权力腐败,而权力腐败就是掌握权力的机关及人员为了个人及小集团的特殊利益而滥用公共权力,违反公共职责。正如江泽民同志指出的,"官吏的腐败,司法的腐败,是最大的腐败,是滋生和助长其他腐败的重要原因。"造成权力腐败的主要原因是缺乏对权力的有效制约和监督机制。而实现真正的监督和制约则离不开程序法。各国行政程序法正是在这个意义上设置了公开、时限、顺序、说明理由告知等制度,使得行使权力的行政权力置于公民及司法机关的监督之下,从程序上有效地遏制了腐败现象的蔓延滋长。特别是公开制度的建立,能够改变以往行政活动的"暗箱"操作,将行政活动的各领域、各阶段公之于众,随时接受各方面监督,对行政权力的行使发挥了不可替代的监督作用。例如,美国1966年的《信息自由法》和1976年的《阳光下的政府法》即是一例。尽管中国目前没有统一的行政程序法,但有些地方正在试行的"公开办事程序,公开办事制度,接受人民监督"的"两公开一监督"制度说明行政程序是遏制和惩治腐败的最重要手段,只有建立比较完善的程序制度,赋予公民和社会切实可行的监督手段,才能够从根本上遏制腐败现象的蔓延趋势,促进我国廉政建设。否则,反腐败永远是一句实现不了的口号。

最后,制定行政程序法有利于克服官僚主义,提高行政效率。行政程序法的核心价值有两个,一是公正,二是效率,任何国家制定行政程序法都不可能不考虑这两项价值,而孰先孰后则取决于各国政治、经济、文化条件和习惯传统。无论是公平优先还是效率优先的国家,都把效率问题放到一个十分重要的位置上。因为没有效率的公正是虚假的公正,暂的公正,不可能实现真正的公正价值。为此,必须重视效率问题,通过行政程序规则保障行政权的正常高速运转。特别在现代社会,行政机关应当本着便民原则,以非官僚化的方式,建立行政组织确保行政机关能够以快捷、经济的方式及时有效地作出决定。从各国立法及实践看,行政程序法中追求效率的具体制度主要包括,时限制度,即要求行政机关必须在一定期限内作出决定;代理制度,即当出现行政主体不履行或无法履行法定义务时,依法由他人代而为之的一种法律制度;不停止执行制度,即当行政行为作出后,除非遇有特殊情况,行政决定仍具有执行的效力。此外保障行政效率的制度还有紧急处置制度,委托制度,联合决定制度,行政协助制度等。如《奥地利行政程序法》第39条2款明确规定,"行政机关作出行政决定,应力求妥当、迅速,简单、节省。"我国自80年代以来,已在《中外合资企业法》等数部法律中规定了行政机关处理行政申请事项的时限制度,个别地方还实行了"联合办公,窗口服务制"等加速行政程序,克服官僚主义,提高行政效率的做法。特别是《行政许可法》总结了多年来行政改革的有益经验,用单行法的形式将实践中行之有效的办法加以归纳总结,通过立法的形式将其固定下来,使行政许可程序有法可依,有章可寻,不仅提高了行政效率,也为下一步制定统一的行政程序法奠定了基础。立法和实践说明,行政程序法不仅能够克服官僚主义,提高行政效率,

相关文章

热点时评：谁在虚置行政许可法
浅议行政诉讼制度改革
制度创新与依法行政
司法改革与行政诉讼制度的完善
论行政听证程序的基本原则

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720