

# 论行政程序的法治价值

张雪峰 李想

长春工业大学，吉林长春，130000；

**摘要：**行政程序是保障公民权益、规范行政行为的关键环节，它有效地监控着行政运作的每一个环节。衡量一个国家法治建设的水准，很大程度上要看其行政程序是否实现了法治化。行政权力需在法律框架内明确执行。这不仅涉及权力行使的具体方式和步骤，还包括严格的时间限制，确保程序的严谨性，改变了以往偏重实际结果而忽视程序正当性的做法。这样的法治化进程，将行政权力牢牢地限定在了制度的笼子里，有效防止了公权力的滥用。同时，法治化的行政程序更加稳健、连贯且透明，通过规范权力的行使，不仅有力地保障了行政相对人的程序性权利，也对行政机关形成了有效的监督。本文旨在通过分析当前的立法实践，深入探讨制定这些法治化行政程序标准的必要性和具体途径，以期为推动我国的法治建设贡献一份力量。

**关键词：**国家治理现代化；行政程序；法治化；法律价值

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.08.057

## 1 引言

### 1.1 研究背景

在推进中国法治政府的建设中，行政程序法治化扮演着至关重要的角色。中国推动行政程序法治化的起点虽晚，但发展步伐迅速。这一过程是系统而长期的，强调在现代国家治理体系中需建立一套明确的评估标准，以此为基础评估行政程序法治化的实际效果。

### 1.2 研究意义

行政程序的法治化首先体现在强调公正这一基本的社会价值。此外，它还促进了行政行为的合法性和规范性，有效地限制了行政权力的使用，确保权力行使的合理性与法律的一致性。再者，行政程序法治化的建设提升了行政相对方的法律地位，保障了公民权利不受政府权力的侵犯。

### 1.3 研究现状

文献回顾表明，过去十年，国内学者对我国行政程序法治化的研究集中在多个领域：行政程序的价值与功能、完善我国行政程序的策略、行政程序法律的意义、推动行政程序统一立法的必要性、行政程序法治的重要性以及如何促进行政程序法治化和司法对行政程序的评判等。《行政程序的作用与重要性：房启蒙》重点论述了行政程序在研究中的核心价值，强调其流程性和互动性的表现，这一点十分重要。徐博嘉与王学辉在国家治理现代化的背景下，对行政程序进行了深入分析，认为其应兼具法律价值的公正、合法性、秩序及效率。他们还强调了行政程序在法治化过程中，应从内容、形式和校验三个层面达到合理化、法典化及契合度的新标准。

此外，还提出行政程序需要具有透明性、非强制性、稳定性与可辩驳等特征，以体现其内在价值。刘恒分析了行政程序的功能，探索了这些功能实施中遇到的难题，并基于这些分析提出了相关的改进建议。

### 1.4 创新点

本研究旨在遵循国家治理现代化的理念，深化并统一行政程序的法律价值，从而为行政程序法治化的评估提供新的标准。

## 2 行政程序的法律价值的构成

在行政法的范畴中，行政程序具有特定的狭义定义，它是整个法律程序系统的一部分，与行政活动的宽泛概念有所区别。<sup>[1]</sup>广义的行政程序可能涵盖行政管理、人事管理、办公自动化等方面，这些是作为对行政活动整体架构的系统化机制。然而，在行政法的学术讨论中，行政程序指的是更加严格定义的法律程序，专注于法律层面的规范与实施。

### 2.1 行政程序的价值的构成

关于行政程序的法律价值，已有的教材和专著中，仅极少数学者进行了深入探讨。他们普遍认同行政程序的价值体现在几个关键方面：首先，确保程序的公正性；其次，增强决策的准确性；第三，提高程序的社会可接受度；最后，保证程序运作的效率。

对行政程序价值的理解允许我们重新定义其核心含义：行政程序的价值在于它满足人类控制行政权的基本需求，并具备相应的特质，这些特质解释了行政程序为何被建立以及为何能持续有效地执行。在实际应用中，在制定和实施行政程序法的过程中，必须严格遵守一系

列根本性的指导和约束性规范，这些规范是行政程序价值的具体体现。通过这些基本原则的实施，行政程序的价值得到了彰显。这些原则不仅是具体行为规范的出发点，而且对实际操作具有指导和限制作用，它们起到了将价值观念转化为具体操作规则的桥梁和纽带的角色。因此，行政程序自身不仅是达成行政决策的必要条件，同时也具备其固有的价值。明确这一法律价值，对于规范我国未来的行政程序在立法、执法及司法各环节中的应用至关重要，这不仅有助于界定行政权力的行使边界，确保其合法性与合理性，而且提供了评估行政权力运行合法性与合理性的明确标准。

### 3 行政程序法律的价值分析

国家治理现代化在中国具有鲜明的特色，它既反映了对当前社会问题的深刻思考，也推动了行政程序法治化思想在国内的深入发展和实践。这一过程显著提高了社会各界对行政程序的认知和重视，进而通过加强法治观念的普及，在国家治理现代化的推进中，行政程序的价值重新获得定义，强调了程序的正当性。这种重定义涉及政治、经济、法治和文化等多个层面，旨在提升行政机构及行政相对人对程序权利的理解与尊重。此外，行政程序还需展现其适应未来发展的潜力。

#### 3.1 行政程序的基础价值

##### 3.1.1 依法行政

依法行政确保了行政程序的合法性。行政机关在行使权力时，必须遵循法定的程序和步骤，这不仅是对行政权力的有效制约，也是保障公民权益的重要措施。通过依法行政，行政程序得以在法治的轨道上运行，避免了权力的滥用和随意行使。

依法行政促进了行政程序的公正性。公正性是行政程序的基本价值之一，它要求行政机关在行使权力时，应当平等对待所有公民和法人，不偏袒、不歧视。依法行政通过明确的法律规范和严格的程序要求，确保了行政行为的公正性和透明度，增强了公民对政府的信任和支持。

##### 3.1.2 实体正义

行政程序确保行政职权的正确执行，是行政机关行使职权时必须遵循的特定方式和步骤。这种程序对过程进行调节，是实现行政实体法结果的必要手段。在行政法律关系中，权利与义务的实施离不开适当的行政程序，因为没有这些程序，行政结果无法自行实现。简而言之，行政结果与行政程序之间存在不可分割的相互依赖关系。行政程序通过预定的路径、步骤和顺序的精心设计，确立了行政实体法的实施方案，从而保障行政机关能够正确执行实体法，确保了过程的公正性。

#### 3.2 行政程序的独立价值

##### 3.2.1 程序正义

从上世纪年代开始，程序正义理论的兴起使学术界开始通过“自然正义”和“正当法律程序”的理论框架系统地分析法律程序的公正性和正当性，逐步建立起程序正义理论体系。在这个理论体系中，“自然公正”涵盖了两个最核心的程序原则：第一是听证原则，要求决策者在作出可能影响当事者利益的决策时，需要对当事者的充分的听取；其次是回避偏颇原则，规定决策者在办案时，一定要公正，不能有利益冲突，不能有偏见。即便是行政行为本身正确，如果其执行过程未达到既定的程序标准，则该行为仍被视为不公正，因而难以为人们所接受。

##### 3.2.2 效率

经济学中的效率概念关注资源消耗与产出效果之间的关系，即追求用最小的资源投入获得最大的产出效果。尽管国家在保障社会正常运行方面已经投入了大量的人力、物力和财力，但鉴于社会事务的复杂多变，这些资源往往显得捉襟见肘。为了更有效地保护人民群众的根本利益，必须在有限的时间和资源内，优化行政事务的处理质量和数量。这一需求对行政机关在提升办事效率、加快行政程序的结束速度提出了更高的标准。同时，简化行政程序能加速行政操作的完成，使得民众的权利和义务得以更快地明确。这种做法既提升了行政机关的工作效率，同时也强化了公民的法定权利和保障。<sup>[2]</sup>

##### 3.2.3 尊严价值

“人权”一词常引发广泛讨论。每个人自出生起便拥有应被尊重的天赋人权，这构成了基本人权的核心。人权主张在特定的社会和历史背景下，人们应能自由且有尊严地根据个人意愿行事。在行政程序的领域，这种思想要求制定、实施及运用行政程序时，必须尊重人的尊严并全面保护行政相对人的合法权益。国家制定各种制度的初衷和核心都是维护人民的利益。因此，在执行行政程序中，必须始终牢记不可违背这一原则，不可颠倒重要性顺序，更不可损害行政相对人的合法权益。维护行政相对人的尊严，是行政机关必须遵守的基本准则，无论在任何情况下都不应被忽视。

#### 4 提出行政程序法治化全新衡量标准

在现代化的驱动下，治理的主体和方法趋向多样化，这一变化对行政程序的构建和实施带来了积极效应。首先，行政程序变得更加开放，增加了公民参与行政决策的机会。这不仅提高了行政权的透明度和参与度，还在行政执法过程中更有效地保障了公民的程序权利。在行政程序法治化的进程中，正当性和合理性被视为关键要素。在国家治理现代化的背景下，行政程序法治化需要

确立一系列评估标准，这些标准将依据现有的立法实践来评判行政程序法治化的程度。

#### 4.1 推进行政程序的法典化程度

近年来，我国法学界和实务界对行政程序法典化的呼声越来越高。党的二十大报告也强调了法治建设的重要性，为行政程序法典化提供了政策支持和动力。然而，行政程序法典化仍面临一些挑战，如立法资源的有限性、不同利益群体的博弈、法律体系的协调性等。

尽管面临挑战，但行政程序法典化仍是我国行政法发展的重要方向。随着法治建设的深入推进和行政法理论的不断完善，展望未来，我国有望制订一部既契合国情又体现中国特色的行政程序法典。这将为行政机关的行政行为提供更为明确、具体的指导和规范，推动行政法制的进一步发展和完善。行政程序法典化程度是衡量一个国家或地区行政法制发展水平的重要指标之一。我国虽然尚未有一部统一的行政程序法典，但法学界和实务界对此已达成了共识，并正在积极推动相关立法工作。未来，随着法治建设的深入推进和行政法理论的不断完善，预期我国将制定一部展现中国特色的行政程序法典。

#### 4.2 提高行政程序的合理化程度

行政程序的规范化程度不应仅以制定的法规数量为准，更应依据法规的质量来评价其合理性。行政程序设计的合理与否，以及是否适应国家治理现代化的需求，是限制行政权力过度扩张的关键。在制定行政程序时，必须合理界定参与各方的角色与方法，以协调各种利益，从而提升法规的品质并增强行政决策的广泛认可。在全国范围内，行政程序的立法内容普遍遵循“行政流程论”，全面涵盖行政权力的运作。各地方性法规通常涉及“主体”、“程序”和“监督”三个核心部分，尤其强调“程序”部分的细化。这包括将制定重要行政规范文件、行政执法的常规程序与行政调解等特殊程序明确区分，以确保行政权力的规范运行和有效监管。各地通过制定法规确保行政流程的透明与合规。这包括将重要的行政规范性文件及内部规章纳入立法范畴。此外，通过开展公众咨询和听证会等方式，增强了公众对行政权力运作的参与。同时，也明确了行政机构若未遵守规定程序所应承担的责任，这一做法显著提升了程序的合理性。

#### 4.3 行政程序适用于国家的发展

行政程序法治化，就是在法律框架确定的发展路径中嵌入行政程序，以保证其向法治方向的推进。在探讨它应该遵循的发展轨道时，我们必须考虑它是怎样为国家治理和社会进步服务的。因此，评估其法治化成

效的重要标准是行政程序与国家和社会的融合度。我国行政程序法治化的有效推进，必须保证与国家政治、经济和文化发展阶段相吻合。如脱离这些基本国情，行政程序法治化仅会成为无实际效果的形式，从而使行政程序失去实际操作性并影响其本应发挥的作用。回顾过去几十年，中国在政治上表现出逐步开放的姿态，在经济领域继续推进开放，在文化领域呈现出日益增长的多元化。同时，法治建设也由单纯的法制完善转向深入探讨法律的合理性与正当性，标志着法治由形式向实质转变。

行政程序法治化的转向实质法治，不仅是法学发展逻辑的必然趋势，同时也响应了法治建设从侧重立法到重视法律实施的战略调整，国家治理现代化的理念与体制要求行政程序的法治化与国家的发展需求保持一致。因此，这种转变必须完全符合国家治理的现代化思维和体制，既要深植于国内土壤，又需通过与本国发展阶段的对接，增强行政程序的实际适用性和灵活性。这种深度的融合，使行政程序法治化能够更有效地促进和反映国家治理的现代化需求。

#### 5 结语

中国行政程序法治化目前仍然处于发展的初期阶段，尽管在理论研究和实际操作中已有若干探索，总体上看，其法治化水平仍较低。这种情况反映在两个主要方面：首先，尚未找到行政程序法治化中多元价值之间的有效均衡；其次，行政程序法治化的各项具体标准也未能完全实现。这表明行政程序法治化的发展尚未成熟，还在不断进化中。从国家治理现代化的角度出发，重新评估行政程序的法律价值和法治化标准，意图借助这一宏观视角来加速中国行政程序的法治化步伐。国家治理现代化的动力将显著促进行政程序法治化及法治政府的建设，确保其发展既稳健又高效。

#### 参考文献

- [1] 欧内斯特·盖尔霍恩, 罗纳德·M·利文. 行政法和行政程序概要. 黄列译. 北京: 中国社会科学出版社, 1996, 3.
- [2] 王名扬. 英国行政法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 117.

作者简介：张雪峰，（1976.4—），男，汉，硕士研究生，长春工业大学公共管理学院法学系副教授，从事法学研究。

李想，（1998.8—），女，汉，长春工业大学公共管理学院法学系2023年法学硕士。