

让行政程序驶入法治轨道

□ 封蔚然

《法治中国建设规划（2020—2025年）》中明确提出要“研究制定行政程序法”，这为进一步将行政程序纳入法治轨道提出了具体要求。在行政过程中，应当切实贯彻正当行政程序的理念，不断推进行政程序法的研究和制定，有效落实既有的程序法规范，推进重点领域的行政程序立法，完善行政程序各重要组成部分的法律规范，逐渐形成行之有效的行政程序法体系。

我国关于行政程序的立法现状。我国尚未制定统一的行政程序法，中央层面的行政程序立法主要体现在各单行法的行政程序法规范中。例如，行政立法程序主要规定于立法法、行政法规制定程序条例、规章制定程序条例等法律法规中；行政行为程序主要规定于行政处罚法、行政许可法、行政强制法等法律法规中。地方层面，2008年10月1日《湖南省行政程序规定》实施，这是我国第一部行政程序地方政府规章。随后，山东省、江苏省、宁夏回族自治区、浙江省等省、自治区政府以及汕头市、西安市、兰州市、蚌埠市等设区的市也先后制定了行政程序地方政府规章，还有一些不具备地方立法权的政府也在规范性文件中对行政程序作出了相关规定。

各单行法中的行政程序法规范和行政程序地方政府规章等程序法规范在行政管理过程中发挥着重要的作用，地方行政程序立法探索中取得的成效和反映的问题也为制定统一的行政程序法积累了重要的立法经验。需要进一步扎实推进行政程序法的研究和制定，不断健全和完善行政程序法体系。

贯彻正当行政程序的理念。进一步将行政程序纳入法治轨道，需要贯彻正当行政程序的理念。正当行政程序理念是法治行政的应有之义，包含着程序公正、公平、公开、参与、公

共利益、效率等原则和价值，要求行政程序不仅合法而且正当。早在2004年，国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》中就将“程序正当”规定为依法行政的基本要求之一。贯彻正当行政程序的理念，规范行政权力的行使，是依法高效有序地开展各项行政活动的保障。

行政程序应当合法。这是贯彻正当行政程序理念的首要遵循。非因法定事由、非经法定程序不得限制、剥夺公民、法人和其他组织的财产和权利。例如，作为典型的侵益性行政行为之一的行政强制应当严格遵守依法法律行政的原则。我国行政强制法规定了行政强制措施实施程序和行政机关强制执行程序，明确了行政机关实施一般强制时应遵守的程序法规范；除此之外，传染病防治法、国境卫生检疫法、人民警察法等法律法规中还规定了在紧急情况下行政执法人员需要立即、当场实施行政强制的特别程序规定。行政机关应当严格依照法定程序作出行政行为，规范和制约行政权力的运行，充分尊重和保障人权。

行政程序应当合理。行政程序不仅要合法，而且要适当。程序的缺失或者不充分会影响行政活动的合法有效，而过于繁琐的程序又会增加行政的负累、降低行政效率。建立健全行政过程中依法、公正、民主、高效的行政程序，完善政府主导社会参与程序、行政调查程序、说明理由程序等重要的程序机制，简化和优化行政程序。我国行政许可法规定，设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。并且具体规定了行政许可的实施程序，其中，有关行政许可的公示、告知、说明、公开、听证以及期限等的程序规定使行政许可依法高效有序进行。

行政程序的设定应当体现对公共利益的保护。在行政过程中捍卫公共利益是追求和实现行政目的的内在要

求。例如，在今年新修订的行政处罚法中，修改完善了行政处罚决定的普通程序、简易程序和听证程序，健全了信息公示、告知和说明等程序机制。相关程序法规范的建立健全对于规范行政执法、确保行政实效性、科学有效地保障公共利益具有极为重要的意义。

推进行政程序法规范的完善。在现阶段，进一步将行政程序纳入法治轨道，应当有效落实既有的行政程序法规范，依法推进重点领域立法，特别是重点领域的行政程序立法。通过健全各重点领域法律法规中的程序法规范，完善行政立法程序、重大行政决策程序、行政行为程序以及监督程序和责任机制等，逐步建立健全保障国家安全程序、突发公共卫生事件应对程序、信息技术监督程序、区域协调发展规划程序等具体领域的程序法规范，形成现阶段对行政程序法体系最有力最有效的支撑。在依法推进各领域行政程序法规范的建构和完善过程中，要重视以下程序制度的设置与运用。

一是公众参与制度。保障相对人的充分参与是行政程序民主的保障。应当进一步完善公民意见表达、专家论证、部门意见反映等参与程序机制的运用，通过对各类主体在不同阶段参与行政过程的步骤、顺序、方式、时限等程序规定，规范和保障参与的有效实现，确保能充分发挥各相关主体的积极性、主动性，使各种各样的利益都能够得到表达，使行政决定在充分的利益衡量基础上作出。

二是信息管理制度。全面、准确、客观、真实的信息是行政机关履行法定职责的重要支撑。在行政程序法规范中充实有关信息的收集、整合、运用、说明、评价、更新和公开等一系列程序机制，形成具有统一性、协调性和连续性的信息管理制度。行政机关通过行政调查等信息收

集活动，充分掌握和了解有关信息，为后续行政处罚、行政许可等行政行为做好准备。另外，信息公开等机制也成为监督和制约行政权力运行的有效方式。

三是说明理由制度。行政机关在对行政相对人作出侵益行政行为时，应当对作出该侵益行政行为的事实、理由和依据等向行政相对人予以说明，这是说明理由最基本的要求。随着行政法治的发展，说明理由日益具有更广阔的适用空间和更加重要的使命，不仅应当在作出侵益行政行为时，还应当在各类行政行为事前、事中、事后都有说明理由程序机制的支撑，从而确保行政行为的规范化和标准化，提高行政决策的可接受性，预防行政争议的产生。

四是监督管理制度。对行政权力的行使进行监督管理，这是行政程序机制的重要一环。监督管理的程序必须合法正当，这是正当行政程序理念的基本要求，唯有依法健全科学合理的监督管理程序，才能更好地规范和制约行政权力，督促行政机关各尽其责，不越位不缺位。

五是程序责任制度。进一步将行政程序纳入法治轨道，要求对于程序不履行或者不适当履行的行政机关，应当承担相应的法律责任。通过程序责任机制的健全，强化行政机关在行政过程中充分遵守和运用正当行政程序的意识，严格依法行政，实现行政活动的规范化、标准化、流程化。与此同时，做好与行政复议、行政诉讼等纠纷解决机制的衔接，形成系统完备的权力制约和权利保障体系。



善于运用社会主义核心价值观释法说理

□ 冯泽华

2021年3月1日，最高人民法院印发的《关于深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见》正式施行，该意见全面规范了法官运用社会主义核心价值观释法说理的基本原则、基本要求、主要方法、重点案件、范围情形、配套机制等，旨在进一步将社会主义核心价值观融入司法，以公正裁判引领社会风尚。

把社会主义核心价值观融入法治建设，这是全面依法治国的应有之义。近年来，为全面推进社会主义核心价值观融入司法，最高人民法院先后印发《关于在人民法院工作中培育和践行社会主义核心价值观的若干意见》《关于在司法解释中全面贯彻社会主义核心价值观的工作规划（2018—2023）》，强调通过加强将社会主义核心价值观融入司法，进一步统一裁判标准和裁判尺度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。此外，还先后发布三批“弘扬社会主义核心价值观典型案例”。而此次意见的出台突出了“法官在法律框架内运用社会主义核心价值观释法说理”这一基本定位，要求人民法院在司法裁判中深入阐释法律法规所体现的国家价值目标、社会价值取向和公民价值准则，为人民群众在实施见义勇为、正当防卫以及维护公共利益和公共秩序的行为时，在遇到“扶不扶”“劝不劝”“管不管”等法律和道德难题时，表明立场，辨明方向，让司法有力量、有是非、有温度。

一方面，在法律框架内运用社会主义核心价值观释法说理，有助于引导良好的社会风尚。司法公正对于社会公正具有重要引领作用，而裁判文书是司法裁判的外在展示，反映了案件的全貌，也昭示法律的权威。一份裁判的释法说理影响不止于个案，对同类案件往往还具有指导价值。在裁判文书中充分运用社会主义核心价值观释法说理，有助于帮助法官准确地

认定事实和适用法律，表明立场，辨明方向，充分反映社会对司法裁判的价值诉求，发挥司法裁判对社会行为的引领功能。另一方面，在法律框架内运用社会主义核心价值观释法说理，有助于矛盾的实质化解。在法律框架内运用社会主义核心价值观进行充分释法说理，能够克服法律峻峭的一面，增添人情味，彰显人性化，对化解矛盾、止争息讼发挥着积极的作用。

当然，社会主义核心价值观并不具有国家强制力，将其融入释法说理，并不意味着用社会主义核心价值观替代或者优先于法律进行司法裁判。

“融入”不等于直接适用。司法是一项严肃、严谨的活动，应尽可能以确定的、清晰的法律文件作为裁判依据，而社会主义核心价值观具有高度的抽象性，不同的法官对其内涵认识不一致，导致其在不同的个案运用具有不确定性。法官应当恪守法规，区分“融入”与“适用”的差别，理顺社会主义核心价值观与法律规则的内在统一关系。为此，意见始终强调社会主义核心价值观的导向作用，而非作为直接适用的裁判依据，要求法官在裁判文书中先行释明法律规定，再结合法律原意，运用社会主义核心价值观进一步释法说理，以强调司法裁判的稳定性、权威性和人民群众的可接受度。倘若没有法律文件或者法治精神作为裁判基石，而是随意适用社会主义核心价值观作为裁判依据，不仅消解了法治权威，还可能将社会主义核心价值观处于一种随意解释的状态。

正确认识社会主义核心价值观释法说理的情形。哪些案件应当强化运用社会主义核心价值观释法说理，此次意见确定了六类重点案件：一是涉及国家利益、重大公共利益，社会广泛关注的案件；二是涉及疫情防控、抢险救灾、英烈保护、见义勇为、正当防卫、紧急避险、助人为乐等，可



能引发社会道德评价的案件；三是涉及老年人、妇女、儿童、残疾人等弱势群体以及特殊群体保护，诉讼各方存在较大争议且可能引发社会广泛关注案件；四是涉及公序良俗、风俗习惯、权利平等、民族宗教等，诉讼各方存在较大争议且可能引发社会广泛关注的案件；五是涉及新情况、新问题，需要对法律规定、司法政策等进行深入阐释，引领社会风尚、树立价值导向的案件；六是其他应当强化运用社会主义核心价值观释法说理的案件。在实践中，由于具体案情的复杂性和差异性，需要法官进行具体的价值判断与利益平衡，通过释法说理，回应社会关注，满足法治期待。

精准把握社会主义核心价值观释法说理的层次。如何运用社会主义核心价值观进行释法说理，具体而言，可分为三个层次：一是有裁判依据的，先依法释明，再运用社会主义核心价值观围绕法律依据阐释理由；二是民商事案件无规范性法律文件作为裁判直接依据的，除了可以适用习惯以外，法官还应当以社会主义核心价值观为指引，以最相类似的法律规定作为裁判依据；三是案件涉及多种

价值取向的，法官应当依据立法精神、法律原则、法律规定以及社会主义核心价值观进行判断、权衡和选择，确定适用于个案的价值取向，并在裁判文书中详细阐明依据及其理由。

要运用规范的释法说理方式。为了指引、规范法官运用社会主义核心价值观释法说理的能力水平，司法机关还应当运用规范的释法说理方式，此次意见总结归纳了司法实践和法学界普遍采用和认同的四种解释方法，即文义解释、体系解释、目的解释和历史解释，针对不同案件情形提供适当的解释方法，确保同类案件运用社会主义核心价值观释法说理的的科学性和统一性。同时，要用“让人感觉到的方式”来呈现司法公正，还要求裁判文书使用简洁明快、通俗易懂的语言，讲求繁简得当，丰富修辞论证，准确阐明事理，详细释明法理，积极讲明情理，力求讲究文理，从而提升司法裁判的法律认同、社会认同和情感认同。



重视和加强人大特定问题调查制度

□ 戴激涛

在我国，特定问题调查是人大及其常委会的法定职权，是宪法和法律规定的人大行使监督权的重要方式，对于查清事实、保障公民权利具有重要意义。支持和保证人大依法行使监督权，使各级人大及其常委会更好担负起宪法法律赋予的各项职责，增强人大监督的刚性，应当重视和加强人大特定问题调查制度的实施运作。

特定问题调查是国家权力机关的重要职权。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。人大监督是国家权力机关的监督，是党和国家监督体系的重要组成部分，是代表国家和人民所进行的监督，主要目的就在于确保国家权力能够按照人民的意志行使，保证宪法和法律得到有效执行，人民群众的合法权益得到切实维护。我国宪法明确规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向其提供必要的材料。各级人民代表大会常务委员会监督法规定，各级人民代表大会常务委员会对属于其职权范围内的事项，需要作出决议、决定，但有关重大事实不清的，可以组织关于特定问题的调查委员会。由此可见，特定问题调查是我国各级人大及其常委会在法定职权内依照法定程序行使的监督性职权，当特定问题调查委员会进行调查时，有关的国家机关、社会团体、企业事业组织和公民都有义务向其提供必要的材料，从而保证各级人大及其常委会依法行使职权。

作为人大监督的一种重要方式，特定问题调查具有行使主体的权威性、权力范围的法定性、调查对象的重要性、运作程序的规范性、调查工作的责任性等特点。特别是对于现代社会治理而言，特定问题调查是一种必要的纠错机制和风险预防机制。国家权力机关通过组织对特定问题进行全面调查和深入分析，有助于从根源上提出解决问题的办法，以应对未来可能发生的类似情况，实现对特定问题的风险预防。国家权力机关在组织特定问题调查的过程中，调查委员会是负责调查工作的专门机构，一般由主任委员、副主任委员和委员组成，由委员长会议或者主任会议在本级人民代表大会常务委员会组成人员和本级人民代表大会代表中提名，提请常务委员会审议通过。调查委员会可以聘请有关专家参加调查工作。调查委员会在调查工作结束后，应当向产生它的常务委员会提出调查报告。常务委员会根据报告，可以作出相应的决议、决定。在实践中，人大及其常委会通过组织特定问题调查，能够涉及国家公共事务和民众利益的重大问题、社会重大突发事件或危及公共安全的紧急事件进行全面调查，及时公布相关信息，不仅能够保障公众知情权，而且是人大及其常委会履行宪法法律赋予职责的重要体现。

行使特定问题调查权须严格遵照法律规定。人大及其常委会组织特定问题调查委员会、行使特定问题调查权是宪法和法律赋予的。因此，特定问题调查只有在法律规定的职权范围内，按照法定的程序，对法定的对象进行调查，才具有权威性和法律效力。这就要求人大及其常委会组织特定问题调查委员会必须遵守宪法和法律明确依据；行使特定问题调查权在法律规定的范围内行使，严格遵循职权法定原则，切实做到尽职尽责不越位；特定问题调查委员会开展调查工作必须遵循程序法定原则，确保符合法律规定的方式和程序要求，确保特定问题调查权在法治轨道内规范行使；如有违反

宪法和法律的行为，都必须予以纠正，并追究有关人员的法律责任。

为此，人大及其常委会组织的特定问题调查委员会在行使特定问题调查权时，应充分运用法治思维和法治方式，将特定问题调查工作全面纳入法治轨道，这既是保证特定问题调查权得以规范有效行使的前提条件，也是树立人大权威、充分实现特定问题调查制度功能的客观要求。特定问题调查委员会的组成和相关工作人员应牢固树立法治意识和法治观念，严格遵守法律规定，运用法治思维和法治方式来认识问题、分析问题和解决问题，养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的思维习惯，同时应完善相关立法对于各级人大及其常委会启动特定问题调查程序的标准、调查权行使的方式和程序机制、调查结果的处理机制、特定问题调查委员会的构成及法律职责等问题作出具体的规定，使人大开展特定问题调查工作有法可依、有制可遵、有序可守、有章可循。

组织特定问题调查要坚持以人民为中心。人大监督是代表人民进行监督，反映人民的呼声，体现人民的意愿。人大特定问题调查工作要坚持以人民为中心，切实维护人民利益、密切联系人民群众、自觉接受人民监督。如强化调查的公众参与，在调查组的组成上，除人大代表外，还可以吸纳群众代表参与；为了多方面征集民意，可以采用“现场调查+网络调查”的形式鼓励公众参与；可以设立举报信箱和举报电话及网络调查以畅通问题反映渠道等等。确保通过特定问题调查委员会的调查，能够及时发现和处理民众关心的社会问题，回应人民群众的各种诉求。

当前，我国地方人大已经有不少开展特定问题调查的实践典型，既有对行政权、司法权的监督，又有对民生问题如大气污染、环境保护、教育问题、食品安全、市政建设等进行的监督，体现了地方人大组织特定问题调查选择人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为调查重点的趋势。应及时总结地方人大在开展特定问题调查工作中的有效做法和成功经验，及时研究出现的问题和面临的挑战，充分发挥人大特定问题调查的独特制度价值，不断增强人大监督的实效性。