

如何理解和避免程序违法？

□ 胡建森

依法行政原则要求行政机关的行政行为既要符合行政实体法规范，又要符合行政程序法规范。行政行为违反实体法的构成实体违法，同理，违反程序法的便构成程序违法。我们既要防止和避免实体违法，同样应当避免程序违法。

程序违法包括违反法定程序和违反正当程序。违反法定程序是指行政行为违反了由法律、法规和规章所设定并要求行政主体在从事行政行为时必须遵循的程序要求。根据法律规范和实践情况，违反法定程序的情形主要包括以下情形。

一是法定步骤缺省。这是指行政行为并未遵循或者未全部遵循法定程序环节，该经过的程序环节不经过，缺少或者省略了一定的程序环节。如在行政处罚之前，实施行政处罚的行政机关未按行政处罚法规定，事先告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。

二是法定步骤颠倒。指行政行为虽然经过了所有的法定程序环节，并没有省略或遗漏任何程序环节，但它颠倒了程序上的顺序。如根据行政处罚法第57条规定，对于情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的，行政机关负责人应当集体讨论决定。但集体讨论决定应当是在“调查终结”之后，正式决定作出之前。如果行政机关在“调查终结”之前进行集体讨论决定，或者在正式决定作出之后才进行集体讨论，这都属于法定步骤的颠倒。

三是增设程序义务。这是指行政机关为当事人增加法定程序以外的义务。行政机关可以为自己增加程序义务，但不得在法律规定之外为当事人增加程序义务。比如，某婚姻登记机关要求申请结婚登记人交纳婚姻稳定保证金，就属于为当事人增设法定程序以外的义务，因

为在结婚登记的法定程序中无此规定，这就属于违反法定程序。

四是违反法定时限。法定时限是指法律所设定的行政主体实施行政行为必须完成的时间要求。我国有关法律设定了行政机关作出行政处罚决定的期限、行政许可决定的期限，还有作出行政复议决定的期限，等等，行政机关超出这些期限作出行政行为就属于程序违法。还有一种情况是，行政机关超过追诉时效对当事人追究责任，也属于违反法定程序。如治安管理处罚法第22条规定，违反治安管理行为在6个月内没有被公安机关发现的，不再处罚。行政处罚法第36条规定，违法行为在2年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至5年。法律另有规定的除外。如果行政机关超过上述规定追诉当事人的行政处罚责任的，也属于违反法定程序。

五是违反法定形式。凡行政行为都通过一定的形式表达出来，如书面形式、口头形式、动作形式和默示形式。当法律对行政行为的形式有特别要求时，行政行为必须以这一形式作出，这种行政行为称为“要式行为”。“要式行为”不符合法定形式的，也属于违反法定程序的一种情形。例如，根据行政处罚法规定，实施任何行政处罚，都必须制作“行政处罚决定书”。但行政机关及其执法人员拒不制作“行政处罚决定书”而向当事人实施处罚的，就属于违反法定形式。

六是违反行政管辖规则。行政管辖是指一个行政机关与另一个行政机关之间处理行政事务、作出行政决定的分工关系，它构成行政权限的一部分。职权法定与依法行政原则，要求行政机关实施行政行为必须遵循权限。违反法定权限构成越权行为。越权行为中的超越行政

主管权、行政决定权属于实体违法，但超越管辖权限的，则属于程序违法。如行政处罚法第22条规定：“行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。法律、行政法规、部门规章另有规定的，从其规定。”第23条又规定：“行政处罚由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的，从其规定。”这里规定了行政处罚的地域管辖和级别管辖，行政机关对行政处罚案件的处理如果违反上述规定，就是违反行政管辖规则。

七是违反法定程序的其他情形。在上述六种情形之外，只要行政机关没有履行法定程序中的义务，或者限制和剥夺当事人程序权利的，换句话说，只要违反程序法规定的其他具体要求的，都属于违反法定程序。比如，公务员执法公务没有按照公务员法第76条规定，该回避的没有回避。

程序违法除了违反法定程序，还包括违反正当程序。违反正当程序是指行政行为违反了程序的“正当性”要求。“正当性”要求可以来自法条的规定，也可来自法治原则、法治精神以及人类文明价值观念。第一，执法主体未在执法中告知身份、出示证件的。第二，不事先告知、听取意见和提供听证机会的。第三，作出不利决定不说明理由的。第四，为当事人申请权利或履行义务设定不合理的期限的。第五，对行为结果不通知或不合理期限内通知的，或在行为时必须通知有关人在场而不通知在场的。第六，不当接触或利害关系人不回避的。第七，不提供或者不告知事后救济权利的。第八，程序无法继续而导致相对人行为无法进行的。例如，假设行政机关规定，相对人申办企业，应当先申请法人登记；但当相对人去申请法人登记时，又被

要求先申领营业执照和卫生许可、环境许可等证照；但当相对人去申领后者时，又被要求先有法人登记。第九，在程序中对妇女儿童要给予应有的尊重而没有尊重的。第十，禁止或限制律师为当事人提供服务的。

由于法定程序以是否有法律规定为标准，正当程序以是否符合“正当性”为标准，这就使得法定程序和正当程序出现一定程度上的复合性和差异性。一般而言，违反法定程序的也同时违反了正当程序，因为大多法定程序是符合正当性标准的，大多正当程序也已法定化。但是，违反法定程序的不一定违反正当程序，违反正当程序的也未必违反法定程序。因为目前尚未做到所有正当程序要求都写进了法律，以及所有法定程序都符合了正当性标准。为此，我们在实践操作中必须这样处理：如果一个行政行为的程序是有法律规定的，那么就审查其是否符合法定程序；如果没有法律规定的，这才审查其是否符合正当程序。这就是说，违反法定程序，被限定在法定程序范围内；违反正当程序，则只在法定程序以外才有可能存在。

无论违反法定程序还是违反正当程序，都是一种程序违法，其法律后果可能被行政复议机关或人民法院依法确认违法、撤销或者确认无效，给相对人造成损害的，还必须承担国家赔偿责任。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

法治连线



（上接1版）

全链条人民民主体现了民主的真正意义。习近平总书记指出，“一个国家民主不民主，关键在于是不是真正做到了人民当家作主”。如果人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。在长期探索实践中，党领导人民发展全过程人民民主，就是要体现民主的完整意义，让人民依法享有广泛权利和自由，通过多种渠道和途径行使民主权利，切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。习近平总书记中央人大工作会议上的重要讲话中明确概括出四个“要看”和四个“更要看”的标准，充分说明了民主的真正意义。

人民代表大会制度是全链条人民民主的根本制度保障。习近平总书记强调，“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。人民代表大会制度通过一系列法律和制度安排，真正将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等全过程人民民主各个环节彼此贯通起来，保证人民全链条参与，确保党和国家在决策、执行、监督等权力运行的各个环节都能听到来自人民的声音，确保人民当家作主，切实体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益，彰显了中国特色社会主义民主的广泛性、真实性和有效性。

全方位的人民民主

全方位发展全过程人民民主是实现国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。全面深化改革的总目标，就是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。全过程人民民主的“全方位”体现于中国共产党治国理政全部活动之中，覆盖国家治理的各环节，贯通全面深化改革各方面，旨在保障和实现人民在经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域

的广泛权利，让中国人民真正成为国家、社会和自己命运的主人，彰显了中国特色社会主义民主的系统性、集成性和完整性。

全过程人民民主之所以是全方位的，原因就在于人民的根本利益是全方位的，作为人民根本利益具体体现形式的群众需求也是全方位的。人民群众全方位的需求，随着时代变迁也在不断发生变化。进入新时代，社会主要矛盾已经转化，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。不断满足人民全方位增长的需求，才能彰显全过程人民民主的效能。否则，如果全方位的需要不能全方位得到满足，就会产生“治理鸿沟”。所以，民主如果不是全方位的，很难满足社会需求，就很难说是真正的民主。正如习近平总书记所深刻指出的，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的”。

全方位推进中国特色社会主义民主政治建设，解决人民要解决的问题，必须牢记“国之大者”。站在为人民谋幸福的高度看，全方位人民民主的精髓在于“三个具体地、现实地体现到”。全方位的人民民主要求把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来。国家法律和公共政策要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，全方位拓展人民群众参与立法、表达诉求的途径和方式，维护和促进社会公平正义。全方位的人民民主要求把人民当家作主具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。在新发展阶段，要坚持以人民为中心，扎实推动全体人

民共同富裕，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，必须坚持共建共治共享，全方位构筑人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

“三个具体地、现实地体现到”离不开人民代表大会制度平台，这是把中国特色社会主义制度和国家治理体系优势转化为国家治理效能的根本支撑。基于人民代表大会制度平台，全过程人民民主能够有效保证人民权利，能够有效调节国家政治关系，能够有效促进社会生产力解放和发展，能够有效维护中国人民和中华民族的福祉，不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。这体现了全过程人民民主的全方位功能。

全覆盖的人民民主

全覆盖人民民主表达了中国特色社会主义民主政治的深层结构，即坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，这是坚持走中国特色社会主义政治发展道路的关键之所在。习近平总书记指出，“发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。三者紧密相联，相辅相成，深度耦合，统一于我国社会主义民主政治伟大实践，构成全过程人民民主的独特整合机制，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的逻辑，体现了我国全过程人民民主的显著优势。否则，那种政治操弄的“金钱民主”或某些混乱无序的“疯狂民主”，都不可避免会带来权力、利益和权利关系的严重紊乱。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，包含着权力、利益和权利的内在一致性，全面覆盖了政治发展和政治运行的基本逻辑。党的领导就是党领导人民夺取政权、执掌政权和治国理政，包含着权力逻

辑；人民当家作主为的就是坚持以人民为中心来实现最广大人民根本利益，包含着利益逻辑；依法治国通过公平正义调节权利义务关系确保公民资格，包含着权利逻辑。三者有机统一包含的这种政治运行逻辑，展现了中国特色社会主义民主政治的协同性、独特性和优越性。

全过程人民民主的发展绝对离不开党的领导，离不开社会主义法治。邓小平指出：“不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”中国共产党没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，而是覆盖最广大人民的最根本利益，这是“全过程人民民主”的根本保证。党在国家治理体系中总揽全局、协调各方，是一种富有中国特色的全覆盖权力协同机制。我国宪法规定国家的一切权力属于人民，在制度设计和法律法规安排上确保人民当家作主有序推进，体现了发展全过程人民民主的内在要求。宪法是国家的根本大法，是治国理政的总章程，依法治国是国家治理协同机制的又一特色，是一种保证全过程人民民主有序推进的全覆盖机制。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的逻辑，体现了我国全过程人民民主的独特优势。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的根本政治制度安排。我们要牢记习近平总书记中央人大工作会议上的重要讲话中提出的“六个必须坚持”，在人民代表大会制度平台上不断加强和改善党的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，不断完善和发展全过程人民民主，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献！

〔作者系中央党校（国家行政学院）副教育长、教授〕

依法精准问责须把握好四个要素

□ 钟雯彬

问责作为法治政府建设、全面落实公共安全责任的利器，是防止制度空转、责任空挂的最后一道防线。尤其是对突发公共安全事故，及时调查原因，开展事故问责，具有非常重要的意义和价值。如果没有精准、合理、的责任追究，突发公共安全事故问责制就会因其丧失应有的惩罚威慑作用和警示教育意义而成为一纸空文。近年来，我国突发公共安全事故问责力度前所未有，追究与惩治了一大批未依法依规履职尽责的人员，包括各级官员。问责制在安全治理中的效能日渐显现。问责制在实践中也还面临诸多困境，在依法、精准、合理问责方面还存在较多问题，需要进一步提高精准化程度和社会认可程度。那么，突发公共安全事故调查问责如何体现法治精神，如何更加精准、合理回应社会关切？需要准确把握四个关键要素。

准确把握问责对象的权责对等问题。明确调查问责的对象及其职责是问责有效运行的重要前提，是问责功能得以有效发挥的关键着力点。问责对象的确定，既要公正、平等，也要准确、全面，不能含混笼统。实践中，由于突发事件发生发展的复杂性、应急管理目标的多重性、职能部门协同交叉性、各级政府分工重叠性等客观原因，往往使得问责对象及其职责模糊不清，容易导致问责客体指向模糊，影响了问责功能的有效发挥。公众对一些突发公共安全事故问责对象是否准确合理的疑虑，是当前各级政府部门在突发事件管理和监督中的权限架构不够具体、明确、清晰的现实映射。如果问责对象不够准确，会造成公众以为问责仅被当作给舆论降温手段的误解，既让被问责者不服，更不利于从事件中吸取教训，不利于反思事件背后的问题。权责明晰、权责相当，应是突发公共安全事故调查问责的基本原则。确定问责对象应当首先考量相关调查对象是否有明确的职责分工，权限结构是否完整明晰，权责是否一致。要按照权责对应的原则明确问责对象。负有多少义务，就承担多少责任，这才符合公平和正义。

准确把握问责内容范围的恰当性问题。问责内容范围是否合法，标准限度是否合理得当？突发事件问责究竟要问什么、不问什么应当有一个限度。这是问责制合理性的一个依据。问责内容范围合理恰当问题，涉及“责”与“问”如何严格对应的考量，必须克服问责内容范围不明确以及问责的随意性问题。问责首先要有责可问。有责可问就要事先规定具体、明确的责任。现行《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》等法律法规虽然对政府及其部门相关责任作出了规定，但许多条款在内容上较为原则、抽象，又缺乏具体的实施细则、办法相配合，与精细化严格对应问责的要求还有距离。需要进一步健全优化配套规定，详尽勘定责任主体与责任内容，构建主体明确、责任清晰、结构合理的责任清单制度。

准确把握问责正当性原则。突发公共安全事件能否圆满善后，很大程度上受到调查问责是否体现了相关核心原则的影响。处理失当，问责制也有可能扭曲、变形，沦为选择性惩罚以防止责任范围扩大，甚至掩盖更大责任的工具。只有在正确的原则指导下，才能使突发事件调查问责符合问责制的初衷和价值取向。因此，突发事件的调查问责除了应当坚持依法问责、坚持以事实为依据、坚持程序合法化、坚持在标准面前人人平等、坚持民主公开、坚持“惩前毖后、治病救人”等基本原则外，更重要的是要注意在公共安全突发事件危机处置中，把握好调查问责的正当性原则。正当性原则要求问责的后果要严格体现“过”与“罚”对应，

议政法

“过”与“罚”相当。未能秉持错责相当的问责原则对危害程度不同的失职失责行为予以恰如其分的处置，会极大地削弱问责结果的公信力。要防止调查问责异化为寻找“替罪羊”或者“危机切割”策略，克服问责的“危机处理工具”倾向与色彩。

坚守问责程序的合法性与规范性。突发公共安全事故调查问责的程序是否符合法律规定？是否科学合理？是否规范有序？包括启动程序、问责时限、程序设置、问责方式等问题，公众关注度都比较高。如果制度化水平较低，随意性较强，容易引发疑惑与讨论。此外，“火线问责”、“风暴式问责”、结果导向式问责对承担相应职责的公职人员产生了巨大的压力。这些问题的存在，影响问责的效能发挥与权威。因此，突发公共安全事故调查问责首先要坚持程序合法化原则。要依照法律法规的规定，严格按照标准设定问责的具体步骤，按大小、分主次地进行问责，克服盲目性和随意性。其次还需要进一步强化调查问责程序的规范性问题，在问责时机把握上，要制度化、常态化，不能搞运动式、短期化；在问责方式上，即“怎么问”方面，应当对问责对象教育与制裁并行。

