

我国行政程序立法中存在的问题及对策

●撰文/张庆福 冯军

○编辑/刘天河

行政法治不仅要求法律为行政主体的行政活动提供各种规则 and 标准,而且更要求这些规则 and 标准能够得到行政主体的高度尊重和切实执行。

进入九十年代,应该说我国构筑行政法体系,尤其是实体行政规则体系的任务已经基本完成,针对在相当大的范围内存在的执法滞后现象,甚至可以说我国的行政立法在某种程度上已经超前。行政法治不仅要求法律为行政主体的行政活动提供各种规则 and 标准,而且更要求这些规则 and 标准能够得到行政主体的高度尊重和切实执行。针对目前有法不依、执法不严、违法不究的普遍现象,笔者以为,今后行政法治建设的重点应当转向行政法的实施环节,而不是继续片面追求立法的速度、规模和数量。如何制定出一套能够有效督促和保障行政机关依法办事的现代行政程序,将是未来一段时期内我国行政法治发展的焦点。

综观我国现有的行政程序法规范,可以发现我国行政程序法律规范在数量上虽有一定的规模,但真正能够体现民主和法治精神的现代行政程序立法水平相对落后。归纳起来,这方面存在的问题主要有:

第一,大多数行政程序法规范具有十分浓厚的管理色

彩,它们主要是单方面地规定行政管理相对人在程序上应负的义务及不履行义务的后果。少数行政程序虽也体现了民主参与、行政公开的精神,规定了行政主体的程序义务,但这些程序较为零散,更主要的是通常缺乏行政主体违反程序义务应负何责的规定,以致未能树立起必要的法律权威来规范和制约行政主体。

第二,宪法和法律中缺少有关现代行政程序基本原则的一般性规定,致使我国的行政程序立法未能在明确的法律原则指导下进行,现代化的程度不高。

虽然现行宪法中有关民主和法制的规定,特别是第27条关于“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”的规定,经过必要的宪法解释可以成为我国建立现代行政程序法律制度的宪法基础,但没有明确规定。

第三,缺乏统一的行政程序法立法规划,立法内容散乱,

每一个成功男人的背后,必有一位贤德的妻子。

由于伤心过重,操劳过度,他妻子的体质仍很虚弱,患上了贫血和肾结石等疾病。冯浩担任队领导以后更忙了,半点忙也帮不了她。但她以伟大的中国女性的胸怀和意志,承受了失去两个孩子的打击,为了支持丈夫的工作,在自己工作之余,承担了全部家务和照顾年仅3岁的孩子冯钟的任务。有人羡慕她有一个好丈夫,可她的苦又有谁知道呢?冯浩长年累月在外奔波,有时一天想吃个团圆饭都很难,要想夫妻俩一起去串串门,看看电影更是天方夜谭。晚上别人家热热闹闹,可她在家却冷冷清清。对此,妻子却体谅地说:“久而久

之,我也理解他,对他长期不落屋也习惯了。”

道是无情却有情。被群众誉为“破案神兵”的冯浩也是血肉之躯,他失去了自己两个亲生骨肉,但他把更多的爱献给了人民和同志,洒向了更多的祖国的后代。在侦查“6.24”案件中,发现有两名因父母双亡的小学生因交不起学费而辍学,心中特别难过,便组织全队干警救助失学儿童献爱心。一次捐赠了2500元学费和生活费,并集体作出救助决定,刑侦队将通过捐赠,要一直支持这两个孩子上大学,使之成为祖国的栋梁之材。

一分付出一分酬。冯浩的突出贡献得到了全社会的承认和尊重。他多次受到上级嘉奖,荣立过三等

功,多次被黄冈地区公安处授予全区“侦察破案能手”、“优秀刑警”的光荣称号,1995年被评为全区“十佳警官”,多次被评为麻城市“优秀共产党员”和“劳动模范”,历年荣获市局先进工作者光荣称号,1996年省公安专科学校与省公安厅联合评选8名全校“历届优秀毕业生”,冯浩又是金榜题名。

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”。冯浩并没有被头上一一个个灿烂的光环耀花了眼,而是盯住了麻城刑侦大队要争取在全省内有位子,在全国找准位置的更高的目标,以更健美的姿态,更坚实的步伐,带领他的战友们投入新的战斗,一步一个脚印地不断向上攀登。

不成体系,许多重要的行政程序制度至今没有建立起来,而已有的程序法规通常比较原则,操作性不够强,严重削弱了行政程序的控制、约束作用,造成了行政活动的混乱和无序。

第四,全国人大及其常委会通过法律确定的行政程序规则很少,行政程序绝大多数由行政机关自行设定,由此引发了一系列弊端:(1)行政程序由执法机关自行制定严重削弱了行政程序对执法机关的制约作用,从而将行政程序降低到普通办事手续的层次。(2)约束公民、组织的行政程序繁琐、重叠、不协调。据有关文献资料披露,江南某县引进一套外国生产线,为办手续盖了800个公章,用坏了一台复印机,跑坏了一辆面包车,花了一年时间,结果事情还没有办成。(3)行政程序的透明度低。由于我国绝大多数行政程序是行政机关制定的,因此,程序的透明度不高,相对人常因不了解程序规则以及程序规则的变化而不得不反复多次才能把事情办成,实践中某些执法人员利用不公开的程序规则刁难当事人的现象也时有发生。(4)在时效上,对相对人往往规定有明确而严重的时效,相对人违反时效的规定,将失去其本可得到的权益,或者将受到行政处罚(如未在一定的限内交纳税、费等)。相反,行政执法机关自己在外部行政法律关系中却很少受到时效的限制。(5)一些程序规范在立法时考虑不周或因立法没有及时根据形势变化作适当调整而欠缺合理性。如,根据行政诉讼法及有关司法解释的规定,治安行政案件中的受害人如对公安机关处罚加害人的裁决不服也可以提起治安行政诉讼,而《治安管理处罚条例》规定的处罚程序中却不要求公安机关将书面的治安处罚裁决发给受害人。

以上诸点是我国行政程序立法中存在的主要问题,革新和完善我国行政程序立法必须在解决这些问题上取得重大突破。针对我国上述行政程序制度的弊端和我国的国情条件,我们认为,消除我国行政执法的无序状态,建立、健全现代行政程序制度,实行行政执法过程法治化的基本方法和途径是:

第一,明确和严格行政程序的设定主体。今后应当明确主要行政程序必须由国家最高立法机关规定,从而彻底改变行政程序主要由行政机关自行设定的状况。可以考虑将行政程序分作如下三类:一是体现正当性或公正性的行政程序,如听证程序、回避程序、辩护程序等;二是外部行政事务管理程序;三是行政机关的内部工作程序。第一类程序必须由最高国家立法机关通过法律加以规定,任何涉及相对人合法权益的行政活动都必须遵守,没有法律的特别规定不得简化和取消;第二类程序则应由最高国家立法机关统一规定,如统一规定行政法律关系当事人双方在行政过程中的活动时效,以及判断程序是否合理、是否繁简得当的原则性标准等;除此之外,具体事务性程序可由行政机关自行设定。原则上如法律规定的程序不具体,决定采取实体行政行为的机关有权依法自主定程序;对第三类程序原则上由行政机关按其内部的

等级体系自行设定,少数可能影响外部行政活动效率以及公民、组织合法权益的程序则由法律作出统一规定。

第二,早日制定统一的《行政程序法》,集中规定各类行政行为所应当遵守的行政程序以及行政机关自行设定行政程序所应当遵守的各种原则和规则。如果目前制定一部系统完整的行政程序法典的时机和条件不成熟,可以考虑采取制定“行政程序法通则”的过渡办法。“通则”中规定正当程序和合理程序的一般条件及其运用范围,借此统一各类行政程序的立法、设定活动,以及为司法机关和行政准司法机关对行政主体的程序行为实施监督提供依据和标准。待实践中积累了经验后,再将“通则”上升为法典。除制定“通则”外,还应当考虑分别通过法律明确规定行政立法、行政征收、行政处罚、行政强制执行等可能严重影响相对人合法权益的行政行为的程序,加强对这些行为的程序控制。

第三,通过法律明确规定凡行政行为涉及公民、国家公务人员以及社会组织的合法权益时,该行为的程序应当:(1)对当事人公开;(2)具有规定提前若干合理时间将行政行为的内容、理由和法律依据告知当事人的内容;(3)具有规定听取利害关系人陈述意见,接受其提交证据的内容;(4)具有规定对当事人陈述的意见和证据如何处理的合理内容;(5)当作出实施行政行为正式决定时必须具有行政主体有义务告知当事人寻求行政或司法救济的渠道和期限的内容;(6)明确规定行政法律关系主体双方行为的时效,尤其应当具体规定行政主体采取行政行为的时效,包括作出行政决定的时效和行政决定的执行时效。

第四,建立有效的行政程序的监督机制。以往对行政程序实行内部监督实施的办法经实践证明具有很大的缺陷,它不能使行政程序受到应有的尊重。为此,必须在严格的内部监督基础上,建立健全行政程序的外部监督机制。在此方面,发达国家的经验值得我们借鉴,即不管行政行为的实体内容正确与否,只要违反行政程序即可导致整个行为无效,当事人可向法院或行政准司法机构请求撤销该行政行为。当然,行政程序的内容有主次之分,如规定对一般性事务性程序,甚至工作程序的违反也导致行政行为无效,未免过于苛刻。比较适中的做法是,违反体现正当程序要求的程序规则将导致行政行为无效;违反一般性事务程序或工作程序由于只涉及管理效率问题而不直接影响当事人的合法权益,则不应发生导致行政行为无效的后果,但对违反程序者应给予内部惩戒处分。

无程序即无权利。无现代行政程序即无法律对行政的有效制约。鉴于我国行政程序立法中所存在的问题,目前和今后一个时期内,必须认真探讨行政法的实施环节,尽快制定出一套行之有效的现代行政程序,切实做好我们的行政法治工作。

(作者分别系中国社会科学院研究员、研究生)