

# 中国政治程序建设研究

郭渐强 著



湖南大学出版社  
图书出版基金资助项目

湖南大学出版社



中青院 11 000678434



湖南大学出版社  
图书出版基金资助项目

# 中国政治程序建设研究



郭渐强 著 湖南大学出版社

## 内 容 简 介

本书以阐述政治程序的基本理论为基础,以中国政治程序存在的问题为中心,以完善中国政治程序、推动中国政治文明建设为目的,以国外政治程序建议的经验为借鉴,全面地分析了中国政治程序建设的现状,提出了加强中国政治程序建设的对策建议。

---

### 图书在版编目(CIP)数据

中国政治程序建设研究/郭渐强著. —长沙:湖南大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5667 - 0251 - 7

I. ①中… II. ①郭… III. ①政治建设—研究—中国  
IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 208938 号

---

## 中国政治程序建设研究

ZHONGGUO ZHENGZHI CHENGXU JIANSHE YANJIU

---

作 者: 郭渐强 著

责任编辑: 祝世英 王和君 责任印制: 陈 燕

印 装: 长沙利君漆印刷厂

开 本: 880×1230 32 开 印张: 11.75 字数: 339 千

版 次: 2012 年 10 月第 1 版 印次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5667 - 0251 - 7/D · 140

定 价: 35.00 元

---

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731 - 88822559(发行部), 88821343(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731 - 88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: [presszhusy@hnu.edu.cn](mailto:presszhusy@hnu.edu.cn)

---

版权所有, 盗版必究

湖南大学出版社凡有印装差错, 请与发行部联系

# 目次

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>第一章 中国政治程序建设的价值</b>               |     |
| 一、程序民主与民主 .....                      | 1   |
| 二、程序正义与正义 .....                      | 6   |
| 三、政治程序与宪政 .....                      | 11  |
| 四、程序文明与政治文明 .....                    | 13  |
| 五、中国政治程序建设的现实意义 .....                | 14  |
| <b>第二章 中国立法程序建设</b>                  |     |
| 一、立法程序解读 .....                       | 19  |
| 二、改革和完善立宪程序 .....                    | 34  |
| 三、改革和完善全国人大及其常委会立法程序 .....           | 40  |
| 四、改革和完善地方立法程序 .....                  | 49  |
| 五、改革和完善行政立法程序 .....                  | 68  |
| 六、创建立法辩论程序 .....                     | 79  |
| 七、国外立法程序借鉴 .....                     | 86  |
| <b>第三章 中国行政程序建设</b>                  |     |
| 一、行政程序的含义与价值 .....                   | 102 |
| 二、中国行政程序建设的意义、内容与原则 .....            | 112 |
| 三、保障行政相对人程序性权利 .....                 | 118 |
| 四、具体行政行为程序建设 .....                   | 128 |
| 五、行政程序法治化 .....                      | 157 |
| 六、地方行政程序立法——以《湖南省行政程序规定》<br>为例 ..... | 166 |
| 七、国外行政程序法借鉴 .....                    | 171 |

## 第四章 中国司法程序建设

- 一、司法程序与司法公正..... 184
- 二、中国司法程序建设的意义、内容与原则..... 187
- 三、改革和完善诉讼程序..... 192
- 四、改革和完善执行程序..... 205
- 五、加强对当事人权利的程序保障..... 218

## 第五章 中国共产党党内民主程序建设

- 一、党内民主程序建设与党内民主..... 231
- 二、党内民主程序建设与社会民主程序建设..... 237
- 三、党内党员主体地位和权利的保障程序建设..... 242
- 四、党内民主决策程序建设..... 248
- 五、党政领导干部选拔任用程序建设..... 252

## 第六章 中国政治监督程序建设

- 一、政治监督程序与权力制约..... 267
- 二、人民代表大会监督程序建设..... 268
- 三、行政监察程序建设..... 275
- 四、司法监督程序建设..... 280
- 五、完善中国共产党党内监督程序..... 284
- 六、完善民主党派监督程序..... 289
- 七、规范社会舆论监督程序..... 292

## 第七章 中国政治参与程序建设

- 一、政治参与程序与公民政治权利保障..... 299
- 二、改革和完善选举程序..... 306
- 三、改革和完善村民自治与社区自治程序..... 319
- 四、完善公民信访程序..... 342
- 五、完善公民参与立法的程序..... 349
- 六、完善公民参与公共政策过程的程序..... 354

参考文献..... 365

后 记..... 370

# 第一章 中国政治程序建设的价值

## 一、程序民主与民主

### (一) “程序民主论”与“实体民主论”之争

从一定角度看，民主政治包含着实体民主和程序民主两部分内容。实体民主是对民主的性质、目标、价值观念等总体规定；程序民主也称民主程序，是指在实现实体民主过程中的方式、途径、先后顺序、时限及其有关的制度性规定。程序民主是与实体民主相对而言的，实体民主关心的是民主的目标，而程序民主关心的则是民主的步骤与进程。

民主概念发源于西方，意思是“人民的统治”。对于民主的具体含义，从民主这一概念诞生之日起人们便争论不休。人们从不同的角度，在不同的层面上，对民主作出不同的解释。民主既是人类社会政治生活抽象的价值理论，又是一种具体的政治制度，还可把民主理解为一种生活方式。民主既存在于理论家的理论体系中，又存在于现实的国家制度实践中，还作为一种信念存在于每个人的头脑中。如果说历史上政治思想家们关于民主的争论主要集中在“人民”和“统治”本身的意义的话，那么，到了当代，政治学家们开始把争论的重点从“人民”和“统治”本身逐渐转向“人民”与“统治”这两者的关系。一些人强调“人民”对于民主的意义，另一些人则强调“统治”对于民主的意义，由此发展出“实体民主论”和“程序民主论”两种民主理论。

“实体民主论”认为民主是一种政治状态，强调个人权利的实现具有压倒一切的重要性，并主张从政治过程的后果来判断政治体系的民主程度。“程序民主论”则认为民主是一种过程，个人的自由权利只有在这种过程中才能实现，最重要的是民主政治的程序。对于“实体民主论”来说，民主政治的核心问题是宪政问题，宪政民主是实现个人权利的根本途径，宪法对于政府和公民具有最大的权威，宪法的具体内容直接反映着这个国家的民主程度。而对于“程序民主论”来说，民主政治的核心问题是政治参与，人民的参与过程是实现民主的根本途径，参与本身就是一种人民行使民主权利的表现，宪法固然是重要的，但最重要的不是宪法的条文内容，而是对这些条文内容的动态控制。<sup>〔1〕</sup>

“实体民主论”与“程序民主论”的争论，从政治学说史的角度看，有着深远的意义，它表明政治学家们终于跳出了数千年来纠缠不清的民主的本体论，转而把重点进入了过程和关系，体现了现代西方民主理论演化的主要趋势，对于推动民主理论的发展作出了积极的贡献。由卢梭、洛克等人表述的，以代议制论为核心的古典民主理论，为近现代西方民主制度的形成和发展奠定了坚实的基础。然而 19 世纪末 20 世纪初以来，它却越来越难以解释和说明西方不断变化的社会政治现实。随着对古典民主理论的不断反思、改造和修正，产生了多种模式的民主理论，呈现出现代民主的理论的多样化特征。在 20 世纪西方民主理论的演化中，出现了以下四种主要趋势，即从人民民主论到精英民主论，从一元民主论到多元民主论，从政治民主论到社会民主论，从代议制民主论到参与式民主论。在这四种趋势中，都包含了由重视实体民主向重视程序民主过渡的特征。

西方古典民主理论强调的是实体民主，它认为，所谓民主是国家权力或政治权力的民主，就是由人民通过掌握国家权力来当家作主，人民民主论是其核心思想。它是近代西方资产阶级推翻封建专制统治

---

〔1〕 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 124-125 页。

的锐利的思想武器，是建立资本主义民主制度的理论基石，其基本原则——主权在民，已写进了西方各国的宪法，成为西方民主政治的基本原则之一。这种民主理论主要特征是一元民主论和政治民主论。同时，由于西方近代的民族国家领土广阔，人口众多，古代城邦的直接民主制不可能适应近代国家的政治组织形式，因此，近代西方古典民主理论也是一种适合近代国家现实的代议制民主的理论。

然而，随着 20 世纪以来心理学、行为主义政治学的发展，许多深受实证主义哲学熏陶的西方学者对“人民的统治”的古典民主理论产生了深深的怀疑。人们发现，现实中不存在符合古典民主理论的民主模式，民主并不是由人民来统治，主权在民只是一种抽象的原则。这不能不引起 20 世纪西方学者对民主问题的重新思考。当传统的民主理论与现代的民主事实发生矛盾时，很多西方学者就放弃了传统的民主理论，而依据现代资本主义民主国家的现实来构筑新的民主理论，力求从资本主义民主制度运转的现实来寻求对民主的新的解释，于是，精英民主论、多元民主论、社会民主论、参与式民主论等便应运而生。

由上分析可以看出，20 世纪西方民主理论演化的一个重要特征，是规范的民主理论向经验的民主理论的转换，由关注实体民主向关注程序民主转换。

## （二）程序民主在民主政治中的地位与价值

### 1. 程序民主先于实体民主而存在

从世界法制史发展来看，是先有程序法，然后才有实体法。裁判争议的实体规则，是在裁判争议的过程中产生的。也就是说，实体规则在某种意义上说是从程序规则中产生的，实体规则来源于程序规则。这种规则产生的先后顺序也体现在政治活动的过程中。

### 2. 程序民主可以弥补实体民主的不足

在民主实践中，通常会出现某种情况，有些问题单纯依靠法律或制度难以作出明确规定，但是可以通过一定的程序使这个难题得到解决。比如说，有些难以确定的干部人选就可以按党委成员充分发表意

见基础上的少数服从多数的原则进行表决来解决问题。也就是说，程序民主可以弥补实体民主的不足，填补实体民主的某些空白和空缺。

### 3. 程序民主可以纠正实体民主的偏失

当实体民主规范考虑不周，需要进行缩小或扩大解释时，可以通过解释程序来重新解释这个概念，或者进行扩张性解释，或者进行限制性解释。比如各级党委政府文件的最后一般都有一个解释权归属问题，这就是一个重要的解释程序，如果正确地执行解释程序，就可以使规范符合公平正义理念。正是从这个意义上，程序民主可以纠正实体民主的偏失。

### 4. 程序民主具有实现实体民主的工具性价值以外的独立价值

程序民主的工具性价值就在于它确保实体所包含的正义、秩序、安全等各项价值得以实现。如同制度在实现社会控制方面具有工具性价值一样，作为制度重要组成部分的程序也具有服务于某一外在目标的工具性价值。如果说程序的工具性价值主要体现在程序的结果即实体的实现上，那么程序的独立价值则主要体现在程序的运行中。程序的本质特点既不是形式性也不是实体性，而是过程性和交涉性。因此，程序价值本质上是一种过程价值。这种过程价值就是程序运行中对实体而言的独立性及公民制权和维权的实现。

### 5. 程序民主具有对于实体民主的优先地位

所谓程序民主对于实体民主的优先地位，是指一定的实体民主问题的处理必须在民主程序框架内进行，无民主程序则无实体之处理。在这个意义上，程序优先体现为一种程序先行，即无程序则无实体，犹如没有铁轨就不可能有飞驰的列车一样。程序先行体现在立法上，就是首先要设置程序。没有程序性规定，一切实体性政治规范都只能停留在法律制度条文上，而不可能转化为对于社会生活具有影响力的活的政治法律制度。程序先行还体现在执行上，依法办事在根本意义上说就是依程序办事。

## （三）民主政治程序化是民主发展的必然过程

从人类民主政治发展的进程来看，人类对民主政治的追求经历了

一个从追求政治体制的公正到追求政治公正的可操作性的过程，也就是说，使现实的个人能够如实地参与民主政治正在成为一个明显的趋势，并成为推动民主发展的重要力量。

民主程序化是民主的一个重要原则，民主不仅是一种多数人参与政治活动的制度，还是一种在自由平等的基础上，按多数人的意志进行决定的机制。民主的本质就是人民当家作主，但人民当家作主不可能完全按照人民中的每一个人的意志来管理国家和社会事务，只能按照人民中多数人的意志对国家和社会生活中的重大事项进行决定。所以，少数服从多数，就成为一切民主制度的灵魂。实行少数服从多数的原则必须遵循一定的规则才能运行，这些规则的具体化和规范化就是程序化。民主的程序有些是约定俗成的，但更多的是由宪法和法律规定的。民主的程序一旦确定，就不能随意改变。民主的重要特征就是按程序办事。多数人的意志要通过程序才能表现和承认。如果多数人的决策和选择出现错误，也只能通过一定的程序加以改正。所以，民主必须实行程序化。

民主的程序化是人类民主发展的一个必然过程。人类民主的发展经历了一个从古希腊时期的城邦民主到封建社会民主思想形成，从资产阶级民主在封建社会母腹中孕育再到 20 世纪初现代民主制度确立的一个漫长的发展过程。人类民主从最初的实践到初步理性认识再到新的实践直至走向成熟的过程说明，人类对民主的认识在逐步深化，对民主的把握也一步步成熟。这种成熟性既表现在民主的制度化建设日益完善，如民主制度框架的多样性、民主规则的完善性等等，也表现在民主活动的日益丰富多彩，各个国家、各个民族都形成了自己的一套民主政治的规律与特色，并为广大群众所接受，民主已经成为各个国家政治活动的主流，同时也表现在群众民主意识的日益成熟，广大民众更加了解民主的内涵，了解自己的权利与义务，并懂得如何行使自己的权利，保护自己的权利。实际上，所有的政治进程都包含着一个程序规范化、民主化的问题，如立法的程序、总统选举的程序、政党活动的程序等等。民主活动中很大一部分内容也体现在民主程序方面，因为程序代表了一个过程，而民主活动本身就是一个动态的过

程，民主政治的波澜起伏主要表现在民主程序方面。同样，民主意识的增强首先也表现为民主程序意识的增强，因为民主的主旨首先要正确地使用权利，运用法律保障自己的权益不受侵犯，而这离开了正确的使用程序是不可能的。因此，可以说，民主程序无处不在，民主与程序相互依存，缺一不可，离开了程序的民主必定是空中楼阁，而没有民主的程序必然是空洞的、苍白无力的，民主与程序的结合是民主发展的必然结果，也是人类民主发展的必然趋势。

## 二、程序正义与正义

### （一）程序正义观的历史探微

一切法哲学，都直接或间接涉及正义与非正义的界限问题。“法哲学是以正义为核心意涵的学问体系。正义内涵的不断衍更，便导致了法哲学使命的新新自足。”〔1〕在西方思想史上，自古希腊以来，有关正义的理论学说可谓学派纷立，从神话到“逻各斯”，从雅典哲学的正义观到古罗马哲学的正义观，再到中世纪的唯名论者和近代理性主义、批判主义、功利主义及实证主义正义观，但这些正义观念所关注的多是所谓“分配的正义”、“均衡的正义”以及“矫正的正义”。〔2〕亚里士多德曾说过，“正义包括两个因素——事物和应该接受事物的人；大家认为平等的人就应该配给到相等的事物”。当然他所说的平等并不是对每个人都相同对待，而只是说平等的人受到相同的对待，不平等的人则根据具体情况得到不同的对待。〔3〕这些观念基本上属于“实质正义”或“实体正义”的范畴，因为他们重视的是各种活动结果的正当性，而不是活动过程的正当性。换句话说，只要某种涉及人们权益之分配或者义务之承担的活动最终的结果符合人们

〔1〕 江山：《人际同构的法哲学》，中国政法大学出版社2002年版，第42-43页。

〔2〕 M. D. Bayles “Procedural Justice”，1990 by Derdel Publishing Company。

〔3〕 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第148、138页。

所承认的正当性、合理性标准，这种活动本身就是完全可以接受的，不论人们在形成这种结果时经历了什么样的过程。但是，这种局面从20世纪60年代以来发生了变化。一些学者从关注人类自身的前途和命运出发，开始研究过程或程序本身的正当性（正义性）问题。这就是人们常说的近代程序正义完成了向现代程序正义的转变。

现代程序正义理论主要起源于20世纪70年代的美国哈佛大学的罗尔斯（Johh. Rwals）。他从追求社会平等的现实出发，提出实质正义是指制度本身的正义，而形式正义是指对制度和法律的公正和一贯的执行。罗尔斯在其著名的《正义论》一书中提出并分析了程序正义的三种形态：纯粹的程序正义、完善的程序正义和不完善的程序正义。<sup>〔1〕</sup>在他看来，完善的程序正义是极少见的，不完善的程序正义是常见的，也是需要竭力避免的。而在他提出的纯粹的程序正义的模式中，不存在对正当结果的独立标准，而是存在一种公平的或正确的程序，这种程序若被人们恰当地遵守，其结果应被视为是正确的和正当的，无论它们可能会是怎样的结果。就在罗尔斯的理论出现前后的一段时期，在法哲学领域内，也出现了一种研究程序正义的思潮。一些英美学者从揭示传统上的“自然正义”和“正当法律程序”理念的思想基础出发，对法律程序本身的公正性和正当性进行了较为充分的探讨，提出了一系列的程序正义理论。这些理论的共同特点在于，它们都认为法律程序是为保障一些独立于判决结果的程序价值而设计的，这些价值有参与、公平以及保障个人的人格尊严等，一项符合这些价值的法律程序或者法律实施过程固然会形成正确的结果，但是这种程序和过程的正当性并不因此得到证明，而是取决于程序或过程本身是否符合独立的程序正义标准。

上述这种形式正义的法治模式大大深化了人们对正义和程序的认识，因为公正的法治秩序是正义的基本要求，而法治取决于一定形式的正当过程，正当过程又通过程序来实现。在现代社会里，正是由于程序正义所具有的过程性、交涉性的特点是实质正义难以企及的，因

---

〔1〕（美）罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社1988年版，第80页。

此可以说程序为现代政治文明进步储备基金，复写规则，创设符号，指引未来。如果说现代法治是政治文明的精髓，那么程序正义就是现代化法治的“精核”——“精髓的精髓”〔1〕。

## （二）程序正义是现代文明国家获得社会正义的理性选择

### 1. 程序法与实体法在法治社会中的地位

根据实体法与程序法的划分，法律发展史可以被理出两条基本脉络：一是实体法的演变；二是程序法的进化。〔2〕实体法与程序法如同一辆摩托的两个轮子，对于法制建设的价值而言，二者都是维护社会稳定、保障权利的工具。但长期以来，我国法学界及其他各界更侧重于强调令行禁止、正名定分的实体合法性方面，对程序合法性问题缺乏足够的认识，没有或者没有完全认识程序在法律体系中的重要位置。主流的观点一直认为实体与程序是内容与形式、目的与手段的关系。视实体法为主法，程序法是从法，较有权威的《法学辞典》公开解释道：“实体法，亦称‘主法’、‘主体法’，‘程序法’的对称。”〔3〕“程序法亦称‘审判法’、‘诉讼法’、‘手续法’、‘助法’，‘实体法’的对称。”〔4〕西方法律界有一句谚语：正义不仅不应该忘记，而且必须以人们看得见的方式来实现，这种看得见的“有形正义”便是程序正义。

其实，随着法制的进步和社会的发展，越来越多的学者认为在现代法治国家里，程序建设才是法治的保证。程序具有实体形成的母体作用，程序（法）论其本质不应该是形式性，而应该是交涉性和过程性，其独立价值也应以此而体现。〔5〕此观点已被广泛地认同，尤其是在实体法发展的今天，受人的认识能力非至上性以及复杂多变的社会现实的限制，完美无缺的实体法已成为神话，程序法成为对恣意的

〔1〕 徐亚文：《论民主政治程序化的理论基础》，载《政治与法律》2004年第2期。

〔2〕 张文显：《法理学》，高等教育出版社1999年版，第338页。

〔3〕 《法学词典》（增订本），上海辞书出版社1984年版，第58页。

〔4〕 《法学词典》（增订本），上海辞书出版社1984年版，第914页。

〔5〕 田平安：《程序正义初论》，载《现代法学》1998年第2期。

很好限制，分化、独立、公正理应成为程序法的灵魂。离开程序保障的法律会成为无源之水。近年来见诸媒体的有法不依和胡乱执法的事实已经说明，仅靠权力强制推行没有程序保证的法律，其结果多数是“法制存”而“法治亡”。

## 2. 独立的程序规则是获取社会正义的根本保证

程序正义有其独立价值，这可以举一个简单的例子来说明，姐妹俩分一大蛋糕，采取什么办法分匀？按我们中国人的传统思想，因为不重视程序规则，无非采取两个办法：一是由大人给分蛋糕，俩人各拿一半，但大人也不一定切得很公正，难免引起纠纷；另一个方法就是牺牲一方的利益。那么如何保证结果的公正性呢？这里就牵涉一个程序规则问题。也就是说要吃蛋糕的人谁都可以切，但操刀切蛋糕的人要最后拿自己的那一份，这个程序规则制约切蛋糕的人，必须把蛋糕切得公正，否则自己吃亏，这就是程序的独立价值所在。这一独立价值体现在，如果裁判的结果是从正义的程序中产生的，其结果便被认为是正义的，并为当事人包括在该结果中遭受不利者所接受，并能排除、消化其不满情绪。因为当事人已被给予充分、平等、有效的机会和手段保护自己，并且相信是由公正无私的法官进行审理，当事人的不满丧失了客观依据，而只能接受自己行为的产物。当然，这种效果并不是来自判决的内容的“正确”或者“没有错误”等实体法理由，而是从程序过程本身的正义性、合法性中产生出来的。因为，一般来讲，普通人们判别通过程序裁判结果的正义性的标准，是从制度上看正义程序是否得到保障并被贯彻。如果法院在制度性的正义程序方面得到了公众的依赖，自己的决定也就获得了极大的权威。

## 3. 程序正义能够稳定现代文明社会的各项秩序

在市场经济社会中，人们的利益冲突不可避免，社会价值日趋多元，这使得人们对法律决定，尤其是个别的法律决定的评价不一，人们都倾向于看重自身的利益与价值观。这就大大降低了人们对法律决定的认同感，对于利益争议的双方来说，就双方一致认同的决定是少见的。在这种情况下，正是法律所特有的程序将法律决定与决定者的人格相分离，使法律决定取得客观的、非个人的品质，这也是法律决

定比一般的政治决定或纯权力决定获得更大认可的原因。相反，在法律决定认可程度差的地方，常常伴随着严重的程序缺陷。

法律程序的上述认同功能除了对稳定现代化文明社会的各项秩序起到了极大的作用外，正当法律程序还能使民主及法律制度的失误得以补正。我们知道，民主、法治、人权是政治文明三大要素。政治文明首先是制度文明，文明的政治制度又首先是民主的政治制度。在现代国家里，民主有三大原则已成共识，即多数决策、程序正义、保护少数。一般认为，民主统治就是多数人统治，但是民主决策也有失误的时候，法律所体现的共同意志的形成过程的民主也会背离真理。因此，在多数人决定的同时，允许少数人的不同意见的存在和发表，这就需要一个正义程序来进行约束。当拥有真理的少数人说服了大多数人的时候，民主的失误或法律所体现的多数人决定的民意的失误为正义的程序所中止、补正。如果是少数人的意志可以左右社会大多数人时，那就不是民主，而是独裁。这就更需要在民主的过程中遵守正当程序了。

#### 4. 正义的司法程序是保障整个社会正义得以实现的最后一道屏障

历史上许多思想家、法学家对实体正义与形式正义的关系都作了专门论述。司法程序正义属于形式正义，其起源于古老的“自然公正”原则。据考证，司法正义最早产生于英国普通法的司法实践。在近代英国，“自然公正”概念通常表示处理纷争的一般原则和公平标准，它包含两项内容：一是任何人不能审理自己或与自己有利害关系的案件；二是任何一方的诉词都要被听取，每个人都有为自己辩护和防卫的权利。戈尔丁则提出了与审判有关的程序正义的九条要求和标准，分别是：①与自身有关的人不应该是法官；②结果中不应包含纠纷解决者的个人利益；③纠纷解决者不应有支持或反对某一方的偏见；④纠纷当事人的诉讼都应给予公平的注意；⑤纠纷解决者应听取双方的论据和论证；⑥纠纷解决者应只在另一方在场的情况下听取一方意见；⑦各方当事人都应得到公平机会对另一方提出的论据和证据作出反应；⑧解决的诸项条件应以理性推演为依据；⑨推理论证及所

提出的论据和证据。<sup>〔1〕</sup>当代政治哲学家罗尔斯更是直言不讳地指出，形式正义就是指公共规则的正规和公正的执行，在适用于法律制度时，就等同于法治。

### 三、政治程序与宪政

宪政概念的出现源于国家和社会的观念的分野，是二元社会观的典型表现。二元社会观认为国家和社会是对立的阵营，更准确地说表现为政府与个人、权力与权利之间对立的关系。而宪政恰恰是处理二元关系的过程中，以国家和社会的区别和对立作为前提条件，在理想和现实间选择的进路。

宪政是二元社会平衡装置，政府和个人是天平的两端，作为支点的宪政要使二者保持均衡。人类社会的权利和权力运动是绝对的，所以宪政也只能是在动态中处理二者的关系，在这样的运行中，宪政本身也就不不断地调整和发展着。对政府方面而言，宪政是对权力的限制。“宪政意指法律化的政治秩序，即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。”<sup>〔2〕</sup>通过一系列的规则和制度，将公权力的运行框定在既有的轨道内，以保证政府既能够行使权力，确保社会的安定和有序，又能够防止公权力滥用，危及个人的自由。对个人而言，宪政是对权利的保障。宪政的实施为个人权利的享有和实现提供了更加广阔的空间和机遇。可见宪政的基本功能主要表现为保障权利和控制权力两个方面。

宪政要求国家权力严格按照正当的程序进行活动，按照程序开展国家权力从表面上来看似乎是对国家权力形式化的要求，并不在本质上决定国家权力，但是在了解了程序的功能之后，我们就明白，正当的程序不仅是法定的进行活动的程式，更是公民的基本权利，从这个

〔1〕（美）戈尔丁：《法律哲学》，三联书店1987年版，第240-241页。

〔2〕张文显，信春鹰：《民主+宪政=理想的政制》，载《比较法研究》1990年第1期，第6页。

意义上而言，权利就是权力的界限，并且是绝对不可逾越的，对任何一个简单或是微小的程序的怠慢，都会遭致严重的后果。具体而言，程序与宪政的关系体现在以下四个方面。

### 1. 作为权利本身的程序是宪政产生的渊源

按照社会契约论的说法，宪政其实是社会共同体中的人们对自己的社会生活状态的一种选择结果，在宪政中人们放弃了某些权利，其目的在于可以最大限度地实现自身的自由。所以宪政是人们行使权力的产物，权利才是宪政的本源。由于程序本身也是权利，是权利的组成部分，所以作为权利的程序也是宪政产生的渊源。

### 2. 程序权利是宪政保障的重要内容

作为重要的人权内容，程序在宪政保障中是必不可少的重要内容。我们所讲的宪政，不管是理念状态的还是现实状态的，都是以权利保障为核心的。作为权利的程序，就必然成为宪政培养和发展的主要对象。宪政发展的高级阶段，必然表现为权利的充分享有，自由最大限度的实现。而其中的自由和权利包括程序权利的内容，程序权利是权利的组成部分，缺少了程序的权利是不完整的权利，缺损的权利就意味着权利的丧失。

### 3. 作为权利实现的前提和保障的程序，是宪政功能实现的中介

程序可以衍生权利，并且具有救济权利的功能，这就使得程序成为实现宪政功能的中介。在现代社会，宪政最主要的标志就是法治，在法治社会中，宪政对权利的保障是通过法律的手段实现的，经由法律规定权利，经由法律程序帮助受到侵犯的权利的恢复。在这样复杂漫长的过程里，不管是立法中对权利的确认、司法中对权利的裁判还是执法中对权利的归整，都离不开程序。符合程序的立法，是法令正当性的前提；遵守程序的司法是裁决可接受性的保证；依照程序的执法是国家权力活动正确性的标准。

### 4. 作为有效的控权方法，程序是宪政功能实现的必需手段

程序是控制权利最有效的制度手段和措施，程序的控制是利用程序自身的特点自主进行的，而不是单凭强制的力量。程序的运行机理使得所有身处程序之中的参与者，只有按照程序规则活动，才能彼此