

# 行政程序法研究

王万华 著

中国法制出版社

责任编辑 李仕春

**图书在版编目(CIP)数据**

行政程序法研究/王万华著.

—北京:中国法制出版社,2000.11

ISBN 7-80083-757-2

I. 行… II. 王… III. 行政程序-程序法-研究-中国  
IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 77229 号

**行政程序法研究**

XINGZHENG CHENGXUFU YANJIU

著者/王万华

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168毫米 32

印张/ 9.375 字数/ 238 千

版次/2000年11月北京第1版

2000年11月北京第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-757-2/D·724

(北京西单横二条2号 邮政编码 100031)

定价:15.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

## 前 言

作为一部体现行政民主、公正、效能的法律，行政程序法的制定，不仅具有防止行政权力滥用的消极功能，更有保护民权、引导行政权力高效公正行使的积极功能。因之，20世纪，特别是二战以来行政程序法成为世界范围内的立法热点。我国台湾地区一位学者称：19世纪是民法、刑法法典化的世纪，20世纪则是行政程序法典化的世纪。放眼世界，不仅欧美发达国家纷纷制定了行政程序法，我们的近邻日本和韩国，以及我国澳门地区也制定了行政程序法，而我国台湾地区则数度制定“行政程序法（草案）”。但在中国，直至80年代，行政程序法仍是一个不为理论界所熟悉的概念，以致《中国大百科全书·法学卷》将程序法等同于诉讼法。所幸的是，继《行政诉讼法》和《国家赔偿法》相继颁布后，行政程序法开始成为理论界和立法部门新的聚焦点，关于行政程序法文章和专著纷纷问世，有关研讨会也相继召开。只是由于研究刚刚起步，目前对行政程序法的研究仍停留在框架性的描绘层面上，缺乏基础理论和制度的深入、系统研究。在协助导师进行“行政程序法研究”课题工作时，笔者有幸接触到十几个国家和地区行政程序法（草案），感慨国外行政程序法内容之丰富之际，萌发了将行政程序法作为博士论文选题的想法，以期为中国立法作理论之深入探讨。

关于这篇论文，笔者想说明以下几点：

第一，资料的收集。笔者收集了所有国内学者关于行政程序法文章、专著，我国台湾地区学者的文章、专著，以及国外的行政程序法（草案）和文章、论著。应该说，论文引证的资料是

翔实、丰富的。

第二，论文的写作基调。行政程序法以行政权力为规范对象，是一部具有政治性质的法律，它的产生，有其特定的理论基础和现实条件，因此，论文没有停留在对行政程序法作单纯的立法分析上，而是将行政程序法作为一种社会现象，分析它所产生的经济、政治和文化背景，以及它的制定对社会生活的影响，将行政程序法放在广阔的社会背景下，揭示它的基本原理，分析它的具体制度，并对行政程序法自身作了立法技术上的分析。

第三，论文的写作方法。论文主要采用了比较研究的方法，在对国外的理论和法律规定进行比较研究的基础上，揭示行政程序法的基本原理和制度，分析中国行政程序立法现状，对中国未来行政程序立法作立法设想。

第四，论文的结构和内容。论文共计八章，可分为三大部分：

第一部分，关于行政程序法的基础理论，包括第一章、第二章和第三章。行政程序法是关于行政程序的法律规范，因此，研究行政程序法首先必须研究行政程序。而我国关于程序的研究，长期集中在诉讼程序，所以，本部分从对行政程序与诉讼程序之比较研究入手，分析了行政程序与诉讼程序的关系，揭示了行政程序的特性，在此基础上，展开行政程序法的基础理论研究，包括行政程序法的概念、性质、功能、法律渊源、产生的理论基础、现实条件和三个历史发展阶段。

第二部分，关于行政程序法的立法分析，包括第四章、第五章。这部分对行政程序法从立法技术上作了解析研究，包括行政程序法的目标模式、体例模式、适用范围、基本内容和立法架构。

第三部分，关于行政程序法的规定，包括第六章、第七章和第八章。这部分是对行政程序法规定的内容所作的研究，包括行政程序法的基本原则、核心制度听证和法律责任机制。行政程序

法的内容十分丰富，限于篇幅，论文无法对行政程序法所规定的内容展开全面、系统研究，因此，只能有所选择论证了行政程序法的基本原则、听证制度和法律责任。

# 第一章 行政程序

## 第一节 行政程序的界定

### 一、行政程序是法律程序的一种

一般意义上，程序指“事情进行的先后次序”或“按时间先后或依次安排的工作步骤”，<sup>①</sup>如通常说的工作的先后顺序、机器的操作规程、计算机的语言编码程序等，就是这种意义程序的体现。而在法律学上，“程序”一词有专门的含义，与“实体”相对称，指按照一定的方式、步骤、时间和顺序作出法律决定的过程，其普遍形态是：按照某种标准和条件整理争论点，公平地听取各方意见，在使当事人可以理解或认可的情况下作出决定。<sup>②</sup>国家对制作法律决定的程序一般都有专门的规定，因此，这种程序又被称为法律程序（legal process）。一般认为现代法律程序包括立法程序、行政程序、诉讼程序、选举程序，以及私人之间订立契约等私法活动程序。

长期以来，立法以及人们对法律程序的研究主要集中在诉讼程序，其中又以刑事诉讼程序为重点，行政程序等非诉讼程序一直没有引起重视。这是因为在专制社会，国王或皇帝集立法、行政、司法权力于一身，各种权力之间并无明确的界限，政府的功能主要是维护统治阶级的政治统治，对人民反抗统治的行为一般

<sup>①</sup> 见《现代汉语词典》、《辞海》“程序”条。

<sup>②</sup> 季卫东：《程序比较论》，载于《比较法研究》1993年第1期，第6页。

采取严刑峻罚的方式予以镇压，因此，刑事诉讼程序成为规范的重点。而在资产阶级立国初期，对封建专制的恐惧使各资产阶级国家选择了强议会弱行政的国家权力结构，行政权力处于被压制状态，对人们权利影响更大的是立法权和司法权。20世纪以来，随着现代化在各国的推进，社会事务不断增加，议会的组织形式和工作方式远不能适应变化了的社会生活的需要，行政权力日益膨胀，行政机关开始行使巨大的自由裁量权力，公民的日常生活和生产经营活动与行政机关的关系日益密切，行政权力向社会生活的每一个角落渗透，提高行政效率、规范行政权力正当行使成为现实需要。1889年，西班牙制定世界上第一部行政程序法，1925年，奥地利制定《一般行政程序法》，掀起第一次行政程序立法高潮；二战后，以美国1946年《联邦行政程序法》为起点，掀起了制定行政程序法第二次高潮；本世纪90年代，以亚洲为中心，掀起第三次行政程序立法高潮。目前，越来越多国家，包括中国，正在酝酿起草制定行政程序法，行政程序作为法律程序的一种，日益成为人们关注的焦点。

### 二、行政程序的定义

从历史发展来看，对行政程序及相应的法律制度的研究和规范是近一个世纪的事，而行政程序法的大规模发展则迟至二战以后。这使得人们对行政程序的定义存在一些争论。有的将行政程序等同于行政诉讼程序，有的将行政程序涵盖行政诉讼程序。笔者认为，对法律程序的划分，是以程序所规范的权力（利）为标准进行的，立法程序是立法机关行使立法权、制定法律规范的程序，诉讼程序是法院行使审判权制作判决的程序，选举程序是公民选举民意代表或有关机构、团体选举领袖的程序，签订契约的程序是民事主体享有民事权利进行民事活动的程序。行政程序作为法律程序的一种，不同于行政诉讼程序，更不可能涵盖行政诉

讼程序，它只是行政权力运行的程序，具体指行政机关行使行政权力、作出行政决定所遵循的方式、步骤、时间和顺序的总和：

第一，行政程序是行政权力的运行程序。根据三权分立理论，行政权与立法权和司法权相对。立法机关行使立法权制定法律规范的程序是立法程序，司法机关行使司法权力解决纠纷作出判决的程序是诉讼程序，而行政程序是行政机关代表国家行使行政权力时所应遵循的程序。在这里，尤其要将行政程序与行政诉讼程序区别开来，行政程序是行政机关作决定的程序，行政诉讼程序是法院审查行政行为合法性作判决所适用的程序，两种程序的主体不同，程序的内容和产生的结果也不同，不能混为一谈，更不能将行政程序包含于行政诉讼程序之中。

行政权力的运行既涉及上下级行政机关和不同地域、不同部门的同级行政机关，也涉及行政机关与相对人，与之相对应，前者形成内部行政程序，后者形成外部行政程序。因此，行政程序是行政权力运行程序的总称，包括内部行政程序和外部行政程序，其中，又以行政机关与相对人之间的外部程序为主要内容。

行政程序是行政权力运行的程序，但并不意味行政程序由行政机关独立操作完成，相对一方（包括内部程序中所指向的行政机关和相对人）处于无所作为的状态，尤其是在外部程序中，相对人要通过提出申请、陈述意见等方式参与行政程序，与行政机关一起推进行政程序，最终形成行政决定。正如法律社会学家卢曼所说：“所谓程序，就是为了法律性决定的选择而预备的人们相互行为的系统安排”。行政程序正是行政机关和相对人在行政程序中的角色分配体系，相对人通过陈述意见等方式能动参与行政决定的制作过程，富有成效影响行政决定的内容。行政程序也因此现代不仅是行政机关作出行政决定的操作步骤，同时还是以相对人的程序权利制约行政权力滥用的重要制度。

第二，行政程序是行政机关为行政行为的程序。行政机关并



非所有的行为程序都是行政程序。行政机关以民事主体的身份进行民事行为时所遵循的程序不是行政程序，如行政机关按合同法规定的合同订立程序与厂商签订订购办公用品合同时，其行为程序不是行政程序。行政机关以被告的身份出现在行政诉讼中时，其行为程序也不是行政程序。因此，行政程序的实质是行使行政权力的主体所遵循的程序。

第三，行政程序的构成要素包括：方式、步骤、时间和顺序。方式指实施和完成某一行为的方法及行为结果的表现形式，如是采用秘密的方式还是公开的方式作决定，行政行为是以书面的方式还是口头方式作出等。随着电子技术的发展，电子技术被运用到行政程序中，如西班牙《行政程序法》第45条规定，公共行政机关为开展活动和行使其职能，应在宪法和法律规定的范围内推动技术及电子、电脑或电讯媒介的使用和运用。又如韩国《行政程序法》第14条规定，行政机关认为需要迅速送达时，可以电信、传真或电话等方式作出；步骤指完成某一行为所要经历的阶段，行政程序一般由程序的启动、进行和终结三个阶段组成，不少国家正是以行政程序的不同阶段作为立法线索，架构行政程序法中的程序规定。如意大利《行政程序法》（草案）第二编“行政程序”依次为第一章“程序之开始”、第二章“程序之发展”、第三章“程序之终结”；时间，指完成某一行为的期限。时间是一项重要的程序制度，规定行政机关完成某一行为的期限，有利于促进行政机关积极行使权力，使相对人的权利义务关系早日得以确定，避免行政机关无故拖延以向相对人索取好处。此外，时间的规定也有助于提高行政效率；顺序指完成某一行为所必经的步骤间的前后次序。如行政机关在作出行政决定时，必须“先取证、后裁决”，不能先作决定，再去收集证据，否则，就违背了人的认识规律，容易形成错误决定。

第四，行政程序的运行结果是产生行政法规、规章或行政决

定。法律程序的运行将产生一定的结果，<sup>①</sup>立法机关经过法定立法程序所产生的结果是制定法律文件，司法机关经过诉讼程序要对民事、行政争议和刑事被告人是否构成犯罪作出判决，行政程序的运行结果则表现为制定行政法规、规章，或针对具体事项作出行政决定。

第五，行政程序是一种法律程序。行政程序是行政机关代表国家管理社会事务所遵循的程序，是行政权力运行的程序规则。为了保证行政权力的有序运行，许多重要的行政程序往往为法律所规范。当然，在不同的历史时期，规范行政程序的法律规范不仅在形式上有所不同，在内容上也有很大区别。在奴隶社会和封建社会，维护君主专制政体是国家的头等大事，行政程序只是行政管理的工具，附属于行政目标。因此，在形式上不存在专门的行政程序法典，在内容上以内部行政程序即治官为主要内容，缺乏相对人参与的规定，那个时代的行政程序也许叫作行政手续更为合适；而在现代资本主义社会，对民主与法治的追求使行政程序不仅是实现行政目标的手段，更是保障公民权利以对抗行政权力的重要方式，在形式上，越来越多的国家制定了行政程序法典，在内容上，开始转向以外部行政程序为主，更多是关于行政机关与公民相互间程序权利义务的规范，其中，又以对行政机关行政程序义务的规定为主，以保障公民在行政机关作出影响其权利义务的决定时享有知情权、了解权，并有效参与行政法规、规章的制定和行政决定的制作。

行政程序是法律程序，意味着行政程序一旦为法律所规范，即成为行政机关和相对人在法律上的程序权利义务，具有规范性、强制性，行政机关必须履行行政程序法所规定的程序义务，否则，要

---

<sup>①</sup> 在诉讼程序中，法院的审判程序一旦启动，必须作出判决。获得裁判是当事人诉权的一个重要组成部分。

承担相应的法律责任。

### 三、行政程序在现代社会的双层含义

在任何社会，行政权力的运行都要通过一定程序进行，因此，凡有行政权存在的社会，就有行政程序。行政机关正是通过行政程序实现行政管理的目标，这是行政程序技术性、工具性特点的体现；但在现代社会，随着个人在国家权力运行中主体地位的确定，行政程序不仅是实现行政目标的工具，更是制约行政权力滥用的重要保障，行政程序在现代社会中因此具有了双层含义：

#### （一）技术层面上的行政程序

行政程序作为程序的一种，与机器操作规程，计算机的运行程序一样，具有一般意义程序的特点，是行政机关为制定行政法规或作出行政决定所遵循的方式、步骤、时间和顺序的总和。通过科学、合理的程序设计，行政机关得以有效实现预定的行政目标。在此层面上，行政程序是实现行政目标的手段和工具，体现了行政程序技术性、工具性特点。技术层面上的行政程序是每一社会形态行政程序所普遍具有的含义，因为在任何社会，行政目标都必须通过一定的行政程序来实现。

#### （二）权力制约层面上的行政程序

行政程序是实现行政管理目标的工具和手段，但又不仅仅是实现行政管理目标的工具和手段。机器生产产品、计算机程序的运行体现的是人与自然的关系，是人对物的操纵，在这里，如何提高产量、改进计算机的功能是人们设计程序所追求的惟一目标，但在行政程序中，程序产生的法律决定将对公民的权利义务产生影响，是对人作出的决定，体现的是国家权力与公民的关系，因此，公民在行政程序中的地位体现了一个国家的专制与民主与否，行政程序在此不仅是行政机关认定事实作出决定的认识过程，同时也是一个价值选择过程：公民在行政权力运行中是作为行政的

客体被动接受行政机关作出的影响其权利义务的决定，还是作为具有独立人格的主体主动参与行政决定的制作？在专制社会中，公民被视为行政的客体，无权参与行政过程，行政决定以何种方式作出由官员自行决定，带有极大的随意性。只有在现代社会中，随着公民基本权利在宪法中的确定，公民才作为具有独立人格的主体参与行政权力的运行，保障公民在行政权力运行过程中的权利才成了实现实体目标之外为行政程序追求的另一个目标。行政程序在此具有了制约行政权力的含义：行政机关在行使行政权力时，要由没有偏见的官员主持行政程序，在作决定时必须听取当事人的意见，权力的行使受到了来自相对人的制约；对于公民来说，在行政机关制作影响自己权利义务决定过程中，通过向行政机关陈述意见，提交证据、行使抗辩权，有效参与了行政程序，对自己的事务在一定程度上行使了自决权，他作为人主宰自己命运的主体地位得到尊重。行政程序在此层面上，成为保证行政过程公正、制约行政权力滥用的重要保障。

制约权力层面上的行政程序是现代社会行政程序独有的含义，专制社会中的行政程序只具有技术层面上的含义，这也正是为什么行政程序自行政权产生就存在，但行政程序的制度化、法律化却迟至现代以后的原因。随着行政权力在现代社会的扩张和行政自由裁量事务的扩大，肯定行政程序制约权力层面上的含义，对于规范行政权力的正当运行、保护公民权利具有十分重要的现实意义。

## 第二节 行政程序与诉讼程序之比较研究

长期以来，人们将法律程序的研究局限在诉讼程序领域，忽视了非诉讼程序，特别是行政程序的研究，导致行政程序与诉讼程序，特别是行政诉讼程序的混淆。美国当初制定行政程序法时，

很多学者和法官将行政程序等同于行政诉讼程序，致使早期行政程序法草案带有极强的司法化色彩。我国也存在此种误解，这一方面是因为二者在表述上很相似，另一方面是因为我国尚未制定专门的行政程序法典，行政程序及行政程序法对学术界和实务部门仍是十分陌生的概念。因此，有必要对二者进行比较，以澄清一些误解。

### 一、行政程序与诉讼程序的共同点

1. 行政程序与诉讼程序都属于程序范畴，与实体相对。实体，这一哲学概念由18世纪哲学家边沁引入法学，一般来说，规定权利义务本体的法律被称为实体法，规定如何实现权利义务的法律被称为程序法。<sup>①</sup>行政程序与诉讼程序作为程序范畴，其任务之一都是要实施实体法，产生实体法律决定，设立、变更或终止当事人的权利义务，对当事人受损害的权利进行补救，让违法者承担相应的法律责任。<sup>②</sup>刑事诉讼程序中法官将适用刑法，对刑事被告人进行定罪量刑；民事诉讼中，法官将适用民法，解决当事人之间民事争议，确定原、被告双方各自应承担的法律责任。行政诉讼程序与行政程序在对应的实体事务上更是具有一致性，都是为了实施行政实体法。这是因为行政实体法的实施与刑事实体法和民事实体法的实施只能通过刑事诉讼法和民事诉讼法实施不同，行政实体法的实施既可以通过行政诉讼法，也可以通过行政程序法。所以，行政程序与行政诉讼程序针对的实体事务相同，都是适用行政实体法所适用的程序。二者也因此具有相同功能，那就

<sup>①</sup> 张令杰：《程序法的几个基本问题》，载于《法学研究》1994年第5期。

<sup>②</sup> 行政程序与诉讼程序不仅要使实体法得以正确实施，实现实体正义，同时还要尊重程序当事人的人格尊严，实现程序正义，这一问题可以参见第二章行政程序法的功能部分内容。

是规范行政权力的运行，为公民提供程序保障，所不同的只是行政程序是对行政权力运行过程的控制，是行政行为的事前、事中程序，行政诉讼程序是对行政权力运行的事后监督，是行政行为的事后救济程序。

2. 作为形成法律决定的过程，行政程序与诉讼程序都由若干个环节组成。无论是行政决定的作出，还是司法判决的形成，都由若干环节构成，一般包括程序的启动、程序的进行和程序的终结三个阶段。行政程序启动后，行政机关要调查收集证据，听取相对人意见，相对人之间可以进行辩论，行政机关最后作出决定，如果在法定期限内，相对人没有提起行政复议或行政诉讼，则行政决定生效。诉讼程序亦如此，一般包括诉讼的提起、法院的受理、开庭、调查、辩论、评议和判决等一系列有内在关联的阶段，对于一审法院的判决，当事人没有在法定期限内提起上诉，则为生效判决，如果当事人提起上诉或检察院在刑事诉讼中提起抗诉，二审判决为终审判决，诉讼程序终结。

3. 程序的构成要素相同。作为法律程序，行政程序与诉讼程序的构成要素相同，都包括方式、步骤、时间和顺序。无论是行政决定的作出，还是法院司法判决的形成，都要通过一定的方式，在一定的期限内，分步骤作出。

4. 行政程序与诉讼程序具有共同的价值追求。公正、效率，既为行政程序所追求，也是诉讼程序所力求达到的。公正，包括实体公正和程序公正，实体公正是指程序所产生的决定符合实体真实，这是法律程序外在价值的体现；程序公正是指程序自身的公正，即决定的形成过程公正，这是程序内在价值的体现。无论是行政决定的作出，还是法院判决的形成，都是一个认定事实、适用法律的过程，因此，都存在程序的结果是否符合实体真实和程序自身是否公正的问题，公正，既为行政程序追求，也为诉讼程序追求。

效率泛指日常工作中所消耗的劳动量与所获得的劳动效果的比率。以最少的投入获取最大的收益是一切生产活动和社会活动所追求的目标。行政程序与诉讼程序都不例外。国家对行政管理和诉讼活动的投入都是有限的,如何合理配置有限的资源,获取最大效果是行政程序与诉讼程序所共同追求的。如行政程序与诉讼程序都规定了简易程序和一般程序,<sup>①</sup>根据事件的性质适用繁简不同的程序,进行程序分流,合理分配有限的行政资源和司法资源。

5. 具有相同的程序制度。上述的诸多共同点使行政程序与诉讼程序具有了很多共同的制度,如为了保证程序的公正,诉讼程序规定了法官的回避制度,行政程序法也规定了行政官员的回避制度。再如诉讼程序中的文书送达制度,在行政程序中也同样存在。以德国《联邦行政程序法》的规定为例,第二章“行政程序的一般规定”中规定了行政程序的当事人、代理、回避、证据、听取当事人陈述、阅览卷宗、期间、期日等制度。这些制度也为诉讼程序所有,当然,有时具体规则有所区别,如传闻证据在诉讼程序中不能采用,但在行政程序中可以采用作为行政决定的根据。

## 二、行政程序与诉讼程序的区别

同为法律程序,行政程序与诉讼程序具有很多共同点,但二者又是性质不同的两种法律程序,区别主要有以下几点:

1. 程序主体不同。行政程序是行政机关行使行政权力,制定行政法规和作出行政决定所应遵循的程序,程序的主体是行政机关,行政机关在行政程序中充当决定者角色;诉讼程序则是法院行使审判权,解决民事、行政争议和对刑事被告人定罪量刑,制

---

<sup>①</sup> 我国刑事诉讼法和民事诉讼法规定了简易程序,只有行政诉讼法没有规定简易程序,已有不少人提出应在行政诉讼中增加规定简易程序。

作判决所应遵循的程序，程序的主体是法院。在诉讼程序中，行政机关一般处于当事人地位，在民事诉讼中既可以原告，也可以被告的身份出现；在行政诉讼中，行政机关一般以被告的身份出现，<sup>①</sup>由法院对行政机关行政行为合法性进行审查，作出判决。总之，行政机关在诉讼程序中担任的是被决定者的角色。

2. 程序启动的方式不同。行政权是执行公共意志的权力，它的内容体现为对社会事务进行管理，诸如发展经济，兴办教育，保证公共卫生安全，维护社会治安等等。因此，行政权的行使必须积极主动，尤其是在相对人的行为违反法律规范，危害到社会公共利益时，行政机关必须主动启动行政程序（往往也只有行政机关主动启动程序才能制裁行政违法行为）。因此，行政程序的启动贯彻职权进行主义，由行政机关主动启动，不受相对人意思表示的拘束。一般情况下，应否启动行政程序、何时启动行政程序、如何启动行政程序，属于行政机关的自由裁量范围，由行政机关依职权确定。但如果法律规定行政机关有义务依职权或根据申请启动行政程序，或只有相对人申请才能启动行政程序的，行政机关没有自由裁量权。如德国《联邦行政程序法》第22条规定：“官署依义务性的裁量，决定应否或于何时进行行政程序。但官署基于法规的规定，有下列情形时，不适用：（1）依职权或依申请应从事程序的；（2）仅依申请始得从事程序，而没有申请的”。

司法权是解决纠纷或惩罚犯罪的权力。在现代三权分立政治体制下，司法权逐渐从立法权和行政权中分离出来，成为一种独立和自治的“第三种国家权力”，法院作为司法机关的职责主要是公正、独立实施法律，解决民事、行政争议和对刑事被告人定罪量刑。法官不再扮演主动维护社会秩序的角色，而是独立于纠纷之外，在原告请求之下，对争议作出裁决。因此，纠纷发生后，法

<sup>①</sup> 在有的国家，如日本，行政机关也可以原告身份出现。



官不能主动介入，只有在当事人将争议提交法院，刑事公诉案件中只有检察院起诉到法院后，法院才能启动诉讼程序，即诉讼程序实行“不告不理”的原则。所以，诉讼程序的启动明显不同于行政程序，具有被动性，法院不能在争议产生后，主动启动诉讼程序，只有在当事人将争议提交法院，检察院将案件起诉到法院，法院经审查认为符合受理条件后，才能决定是否启动诉讼程序。

3. 程序的构造不同。程序的构造指程序各主体在程序中的地位及其相互关系，广义的刑事诉讼构造还包括侦查与起诉、审判之间的关系。<sup>①</sup> 诉讼构造一般涉及三方主体：原告、被告两造平等对抗，法院作为第三人居中裁判。在刑事诉讼中，在审判阶段，检察院处于控方地位，刑事被告人处于辩方地位，法院居中对被告人是否构成犯罪作出判决；在民事诉讼中，民事争议当事人处于原、被告地位，相互对抗，由法院对民事争议作出判决；在行政诉讼中，行政法律关系中的相对人为控方，处于原告的地位，行政机关为辩方，处于被告地位，由法院居中对行政行为合法性作出裁决。

行政程序的构造要区分不同情形。在行政立法、行政执法程序中，只涉及两方主体，程序由行政机关和相对人两造构成，行政机关处于管理者地位，相对人处于被管理者的地位，行政机关在调查收集证据、听取相对人意见基础上制定行政法规和作出行政决定。行政机关在此，既是调查者，也是决定者。当然，在行政立法程序中，相对人不特定，而在行政执法程序中，相对人往往是特定的。在行政司法程序中，对于行政裁决和由上一级机关

---

<sup>①</sup> 李心鉴：《刑事诉讼构造论》，载于《程序法论》，中国政法大学法律系刑事訴訟教研室 1993 年编印，第 326 页。