

地方政府自我约束的程序进路

——以 N 县“审批法庭”为例

林哲杨 范柏乃 吕丹阳*

【摘要】如何整合“纵向权威维护”与“横向诉求回应”两条轴线以实现地方政府自我约束，是法治政府建设和地方政府治理现代化必须面对的问题。在正当程序视角下可提出以程序进路整合地方政府自我约束双轴线的命题。论文以 Z 省 N 县模拟创设的“审批法庭”为个案，研究发现：正当议程、中立裁决者、开放论证、裁决和程序的闭环反馈是地方政府自我约束程序进路的五个构件。其中，议程以法律权威与公众诉求为正当性双重标准。裁决者的中立性源于组织重构、顶层授权以及对利益相关者的相对平等赋权。法律与合意是裁决的共同基础，后者被用于应对法律冲突或治理风险。信息技术可在效能上支持开放论证、裁决执行与程序的自我反馈及纠偏。通过刻画地方政府自我约束的程序样态及其理论要素，研究可为治理与法治的融通拓展制度建构的路径。

【关键词】法治 地方政府治理 政府自我约束 正当程序

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2023)03-0025-17

一、引言

随着公共行政学家罗森布鲁姆“恢复法治”倡议的提出，公共行政与法治的密切关系在理论上逐渐得到确认和关怀。原本主要由管理主义和政治理想所构筑的公共行政理论基石在结构上转向“管理-政治-法律”三维框架（罗森布鲁姆等，2002；Rosenbloom et al, 2010）。虽然中国公共行政的理论作品对法治的讨论规模并不十分庞大，但在实践叙事中，中国公共行政与法治的关系尤

* 林哲杨，杭州电子科技大学法学院讲师；通讯作者：范柏乃，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，浙江大学公共政策研究院副院长；吕丹阳，浙江大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对论文提出的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国数字经济安全的动态预警、治理机制和法律保障研究”（21&ZD089）。

其紧密且特殊。一方面,对于需要在更短的历史周期内追求现代化的中国而言,善治与现代法治两个现代化要素不可偏废,于是“良法善治”成为治理现代化的理想,法治国家、法治政府与法治社会的一体化建设方案应运而生。另一方面,政府在中国治理现代化和法治化进程中扮演关键行动者角色,且“法治政府”相关话语的大规模扩散营造出一种“自觉型”法治建设导向,即要求政府或党政干部自身应善于在公共治理中运用法治思维和法治方式。这便与罗森布鲁姆所关注的三权分立体制内的“政法博弈”有所区别。自觉型的法治建设行动表达了一种从政府内部视角对现代法治主题框架的解读,尤其突出了政府对自身权力的约束,同时也大力度地强调法治政府理论内涵中的“有限政府”维度(陈国权,2002)。另一个与之呼应的热门话语即中国政府改革中常常强调的“刀刃向内”,其代表性的实践成果包括行政审批制度改革、权力清单制度等。然而,在动态多变的治理情境中,政府面临着效率、政治正当性以及权力法治化等多个难以割舍的选项;有的选项可能需要政府扩充权能以实现有效治理,而有的选项则要求政府权力有限。在此种情境中,有必要追问:在法治行政的建构历程中,政府自我约束如何可能?

既有研究对政府自我约束的发生逻辑已形成了一些有益的分析视角,其中包括成本-收益(徐维,2012)、法治压力(韩万渠,2020)、民主合法性需求及官僚制结构等(沈岍,2011)。在关于政府自我约束方法或路径的论述中,学界已论及行政组织再造(丁伟峰,2017)、以“放权”和“分权”为核心的权力结构重塑(崔卓兰、刘福元,2009)、技术应用带来的权力约束等(谈婕、高翔,2020)。尽管政府自我约束论域已积累了不少思想资源,但仍有两个部分值得重视。其一,考察对象的边界。目前,关于政府自我约束的研究主要以行政法学的理论话语为中心,而行政法学研究往往倾向于在法理问题中将政府视为一个整体意义上的法律调整对象进行讨论。这在法理研究中固然有其可取之处,但若以公共治理的视角观之,此类研究可能错过不同层级、不同方位的政府间差异背后的信息。为提高结论的解释力,有必要明确考察对象的具体边界。尤其是地方政府治理作为现代法治建构中最重要的“问题域”之一(付子堂、张善根,2014),其特殊性和典型性应当在政府自我约束研究中得到更多关注。其二,地方治理的经验价值。既有研究更多地以规范性和建构性的分析理路阐释中国政府自我约束的可能性,对政府自我约束行为在经验上的形成逻辑或实现机制较少展开相应的刻画,而如果要在现实层面发掘政府自我约束在地方治理法治化与现代化进程中的功效,就有必要对实践中已然形成或正在形成的政府自我约束方案进行深入的经验研究,并借此为政府治理与法治的均衡发展积累理论增量与经验证据。后文将在分析地方政府自我约束现实张力的基础上,

结合治理思潮、正当行政程序相关理论以及Z省N县模拟创设的“审批法庭”案例探究地方政府自我约束的可能进路。

二、地方政府自我约束的两条轴线及其张力

政府自我约束在行政法学领域通常被表达为“行政自制”，意指行政系统或者行政主体对自身违法或不当行为的自我控制，是一种基于行政自觉的行政控权行为，具体表现为政府依法进行自我控制，设立自我预防、自我发现、自我遏止及自我纠错等一系列机制（崔卓兰、于立深，2010）。根据行为的目标，政府自我约束行为可归属于社会控制论中的内部控制向度，强调权力在合法秩序内运作，具有行为主体自发向善及依法限权的意涵。但地方政府自我约束在中国地方治理中始终受到“两种合法性”及其结构性力量的影响。政府权力的形式合法性与实质合法性之辩长期贯穿于以形式法治和实质法治为名的诸多论争之中，也恰是这两种合法性对应的制度逻辑形塑了地方政府自我约束的两条行动轴线。

（一）轴线一：纵向权威维护

第一条行动轴线可称之为“纵向权威维护”，即地方政府在自我约束行动中通过执行上位法或是高层级党政机关设定的行政规则来实现政府权力的形式合法性。“法无授权不可为”即是纵向权威维护的典型准则。在这条轴线上，政府权力受法律框架约束，具有法定化、标准化、规范化意义上的效益。这一行动轴线分属行政法治框架的一部分，同时也在国家科层组织体制中同时受纵向府际关系的结构性影响，而纵向府际关系往往集中体现在科层制内部自上而下的权责关系和动员机制上（周雪光，2014）。但是，形式合法性也存在其治理意义上的风险。如果治理者僵化且机械地执行法条，那么就可能在法律滞后或立法缺位的领域引发实质上的不公平或是非正义结果，因为由现行法规体系所架构的政府权力系统与治理所要求的“（效能）最佳性”尚存在巨大差距（朱新力、余军，2018）。这也是形式法治论招致实质法治论者批评的原因。在更宏大的国家治理视野中，这种地方政府将自身权力纳入“纵向权威维护”轴线的行动，固然是强化国家治理形式理性之必要，但也必须避免其与实质治理效能之间的断裂。

（二）轴线二：横向诉求回应

第二条行动轴线可称之为“横向诉求回应”，即地方政府在自我约束行动中

通过回应社会诉求、维护公众权益来实现政府权力的实质合法性。也可将之理解为政府权力受社会监督或制约而引发政府自觉的状态（陈国权、周鲁耀，2013）。这一状态与行政自制理论所强调的政府“自愿性”有关，即政府在“无权威渊源（如法律和总统发布的行政令等）要求行政机关如何行事”的情况下仍自愿限制自身裁量权（Magill，2009）。即便政府没有受到纵向权威的约束，也可能出于自发向善、政府竞争、政绩建设等原因对话社会诉求，从而强化行政权力运行的理性以保障社会公众的合法权益；由此，政府权力可具备区别于形式合法性的实质合法性。中国地方治理所奉行的“以人民为中心”的价值目标，是实质法治在地方政府自我约束行动中出场的一个重要信号。这一行动轴线在政府治理场景中，与“国家－社会”关系，或者说“政府－民众”关系存在深刻的联系。借鉴赵鼎新（2016）关于国家－社会关系的机制性解释框架，可认为社会公众的诉求源自价值理性、形式理性与工具理性，而政府需通过意识形态、绩效、程序的组合供给以回应上述三类诉求，并由此构建自身的正当性（Legitimacy）基础。因此，地方政府将自身权力纳入“横向诉求回应”轴线的行动，既是在法治框架下寻求实质合法性，也是在为政府治理积累正当性。

（三）两条轴线在地方政府自我约束中的张力

“纵向权威”和“横向诉求”两个部分在政府治理中无法被实质性地分离。来自权威渊源的规则正是政府对行政作为进行自我纠偏或政府与社会互动的结构性依据，而政府在其能动性主导下的诉求回应行为也可能因其在正当性方面的累积效应而带来权威渊源的再生产。因而，在现代法治建构的理想情境中，政府不应偏废“纵向权威维护”和“横向诉求回应”两条轴线的任何一端。但这两条行动轴线之间也存在张力甚至是冲突。如前所述，如果地方政府严守纵向权威和形式合法性，那么就有可能与动态多变的社会现实脱节而损及治理效能；如果地方政府完全以实质合法性为追求，那么在法律规范性和现实动态性发生冲突的情况下，政府就有可能为了彰显“有为政府”和“有效治理”而突破现行法律框架以致权力失范，在形式上背离自我约束的初衷。

三、基于正当程序的约束：一种整合的视角

地方政府自我约束的两条行动轴线恰恰表明，地方政府自我约束不仅是一个行政法问题，也是一个交织着多种价值目标和利害关系的地方治理问题。地方政府自我约束虽是地方政府的自我控权行为，但其缘起和产出均关涉公共事

务的运作。正如有的学者认为，行政自制可通过对行政权力的控制，将行政主体拉回至与行政相对人平等的地位上，实现更具公共性的权力共享状态（崔卓兰、丁伟峰，2016）。作为联结治理与法治的政府行为，地方政府自我约束在逻辑上需要遵循政府面向多种利益诉求时的价值排序。在路径上，一方面，要处理政府内部控制如何衔接公共对话的问题；另一方面，要处理规则化、法定化的自我控权如何适应动态治理情境的问题。由此，在学理上引出了政府自我约束的程序视角——旨在观察政府自我约束行为如何在多种利益诉求交织的、“事实与规范之间”的信息交换过程中发生。

面对地方政府自我约束的两条轴线的分歧，正当行政程序可被认为是一个“耦合器”。因为正当的程序除了能够限制行动者的“恣意”，促成理性选择，同时也能够化解复杂的价值问题，并设计合理的规范（季卫东，1993）。行政法传统上存在严格规则与正当程序两种政府控权模式，而正当程序模式更强调以问题为中心的交涉和反思，其控权功能更依赖“法律的内在道德”（孙笑侠，1999），所以行政程序是通过控制行政行为的主观性、过程性来控制行政权力的一种方式（孙笑侠，1998）。同时，正当程序模式具备情境适应性和时空兼容性（孙笑侠，1999），对地方政府治理的复杂现实有更强的回应能力。

在程序视角下，如果地方政府自我约束的程序正当性不足，那么其自我约束行为的价值排序或有效性可能受到质疑。譬如，曾有学者认为，作为行政自制规范的权力清单的编制主体主要是纵向各级政府（喻少如、张运昊，2016），清单的产生和应用的过程是行政机关面向自身的审视，缺乏人民代表大会机关和社会公众的实质性参与（朱新力、余军，2018）。权力清单制度具有服务公共利益的动机，却并未在建构过程中面向多方利益相关者展现足够的公共性。这些融入行政自制元素的改革固然体现出行政系统的自我更新，但其相对封闭的结构可能导致规则的僵化适用与重复生产（刘艺，2013；郑俊田等，2016）。可称之为正当的程序性安排，应当具备贯通形式正义与实质正义、调整价值纠纷的功能（季卫东，2002）。哈维尔·巴恩斯关于第三代行政程序的创见正是对这样一种程序性安排的理论回应。

第一代行政程序发端于19世纪，致力于防止行政机关违法和专断，规范自由裁量权。在第一代行政程序中，行政机关主要负责信息的收集与处理，进行事后控制，旨在以司法模式调整行政机关与个人的关系；行政机关依职权或由利害关系方提起诉讼，经调查、认证和听证后，作出行政许可、授权和裁决等个别决定。公众通常被视为“服从”或“被支配”的对象（Barnes，2010）。第二代行政程序出现于20世纪五六十年代，因其本质上是立法机关“委任立法”的结果，故而以制定法律并提升民主合法性为主要意涵。第二代行政程序用于

行政机关的次级立法，以立法模式进行规章制定（Barnes, 2010；覃慧，2018），引入有限的公众参与，但这种“防御性参与权”并未实现行政机关与公众的平等合作（戚建刚，2013）。

第一代行政程序和第二代行政程序都属于“命令－控制”型行政管制模式，而第三代行政程序是面向公共政策过程的一种混合式程序，旨在回应新治理语境，建立合作主义之下行政主体与行政相对人、公共部门与私人部门之间的平等对话（Barnes, 2010）。第三代行政程序的理论追求在于，在行政国家从管制向治理转型的时代，建构一个促成信息高度流动、多主体合作治理的新行政程序框架。三代行政程序之间并非严格的逐级演进、更新换代的关系，但第三代行政程序凭借其灵活性、协同性和公共性，可在治理时代为第一代行政程序和第二代行政程序的调整和改造提供参考。第三代行政程序表达了程序控权的法理意蕴，但其将控权机制从相对人的防御性参与转变为多元协商的理性交涉模式，致力于在政府主持下建构制度性表达平台和交涉过程的整合网络，以此应对行政机关的理性有限、知识有限问题，并制约自由裁量权（王柱国，2014），因此可被认为是在良法善治思想下回应元治理理念的一种政府自我约束模式，同时也接近于斯科特所称的“规制治理”：治理者利用规制空间中不同主体的相互依存关系，以多元主体和多元工具来制定标准、实施监督与规制执法（Scott, 2001）。基于行政程序三分法和治理思潮的提示，面对“纵向权威维护”与“横向诉求回应”两条行动轴线之间的张力，治理时代的地方政府迫切需要开拓出自我约束的“正当程序路径”，而这种“正当程序路径”应当至少具备如下要件：第一，整合“纵向权威维护”与“横向诉求回应”的目标；第二，政府与非政府主体之间有效的合作性对话；第三，高度开放的论证过程；第四，重视合意。后三项要件均是为实现目标的手段要件，也是回应“这一正当程序路径是否可能”的预设性要件。其实践样态可在来自Z省N县的“审批法庭”的经验证据中得到相应的描述。

四、“审批法庭”：程序性约束的实践样态

（一）案例典型性与资料/数据来源

“审批法庭”并非一个司法机构，而是Z省N县于2017年通过模拟借鉴司法法庭的运行模式，在地方政府内部建立的一种“审批之审批”机制。在这一机制中，N县县委、县政府授权法制办公室从各相关职能部门抽调人员组成“庭审”组织，将利益相关的政府部门、群众、企业等纳入辩论过程，对行政审

批事项的法理依据进行审查,同时引入人大代表、政协委员、法律工作者等列席听证,最后对行政审批事项进行清理或归并。

“审批法庭”案例典型性表现为如下三个方面。其一,N县在政府自我约束方面具备长期实践传统。N县于2014年在全国范围内率先创制面向基层干部权力规制的小微权力清单,在2018年Z省行政审批制度改革专项测评排行中跃居全省首位。其二,N县“审批法庭”作为地方政府创设的服务于“放管服”改革的模拟法庭,是“纵向权威维护”和“横向诉求回应”两条轴线交叉的产物,而将模拟司法程序植入以行政审批制度改革为核心的政府自我约束行动,是典型的通过“程序再造”实现地方政府自我约束的策略。其三,“审批法庭”自创设以来取得引人关注的绩效。自2017年10月至2020年1月,“审批法庭”已开庭62次,对52个部门的1022项行政权力和审批服务事项进行审查清理,共清理338项事项中的前置条件457条、502项事项中的申请材料2350份,取消兼并审批事项59项。^①此外,“审批法庭”曾获得省市党政领导13次肯定性批示以及省级公共管理创新案例优秀奖。

“审批法庭”所立足的地方制度环境、运作方法以及所取得的成效均表明,“审批法庭”是高度符合本文理论抽样标准的研究样本。为保证较高的案例内部效度,“审批法庭”案例相关资料或数据主要由四个部分组成(追踪时期为2017年至2020年)。一是“审批法庭”的相关政策文本或政府文件,包括“审批法庭”专项工作文件与涉及“审批法庭”的相关政府公报、政府工作报告和领导批示等,共计28份、23万余字。二是“审批法庭”专题性媒体报道,来自人民日报、新华社、中国经济时报等,共计23份、4万余字。三是N县政府官方发布的“审批法庭”相关新闻通讯,共计60份、10万余字。除此三部分的二手资料外,借鉴头脑风暴、专家咨询和访谈的技术路径,组织邀请来自公共管理、法学、经济学及政治学等领域共计14名专家学者与“审批法庭”核心实务人员展开开放式座谈对话,形成累计约4万字的会议记录。此外,“审批法庭”相关的专题论文等学术文本也作为案例材料的补充。经交叉检验,对于本文的研究任务而言,可认为以上案例资料结构已趋于完备,并具备较高的内容效度。

(二) 案例文本的计量分析与语义结构呈现

基于初始案例材料,用于计量分析的案例文本被分为四个部分:政策文本(含“审批法庭”专项文本与关联文本)、政府通讯文本(含“审批法庭”专项

^① 统计口径不同可能导致数据有所差异。文中所列数据由N县县政府办公室、“审批法庭”负责人提供。

通讯与关联通讯)、专题媒体报道、专题学术文本(含专题论文与专题座谈会议记录中的所有专家发言)。为在整体上把握“审批法庭”案例的关键要素与特征,词频计数与词向量算法被用于该案例文本的描述性分析。运用jieba分词库和哈尔滨工业大学停用词表进行词频计数可识别“审批法庭”专项文本的话语重点分布,辅助推断行动者的注意力分配。词频数量的高低尚不能反映关键词与“审批法庭”行动的语义关系,无法充分反映关键词在“审批法庭”行动中的重要性,因此需借助词向量算法对此予以进一步确认。基于gensim库中的word2vec模型,^①采用CBOW训练算法,将Window取值为10、词向量维数取值为100,分别训练“审批法庭”政策文件、媒体报道、政府通讯、学术文本模型,计算“审批法庭”与其他词汇的相关度,可探究案例资料文本中与“审批法庭”高度相关的话语。

在关键词词频分析和语义结构分析的基础上,进一步展开文本编码,可发现文本计量分析中所凸显出来的关键词语词能够较充分地填充至地方政府“程序性约束”框架中的“纵向权威维护”“程序构造”和“横向诉求回应”三重经验透镜(见表1)。由此,可在经验上初步刻画“审批法庭”以程序再造整合“纵向权威维护”与“横向诉求回应”两条行动轴线的策略。

表1 “审批法庭”案例文本初步编码

纵向权威维护		程序构造		横向诉求回应	
体制	制度	受理	司法	民生	服务
地方	法律	开庭	辩论	取消	简化
基层	法规	庭审	独立	企业	清理
国家	规则	审理	庭长	群众	精简
政府	权力	裁决	信息	红利	事项
				涉企	公共服务

资料来源:作者自制。

从案例资料文本的整体特征可看出,“审批法庭”作为一项地方政府进行自我约束的机制,在行动中始终贯穿着“纵向权威维护”和“横向诉求回应”两条轴线,而模拟司法庭审进行程序性辩论和独立“裁决”是“审批法庭”的形式策略。换言之,这种带有典型程序构造的地方政府自我约束策略可能是在“纵向权威维护”和“横向诉求回应”两条轴线的交互中生成的。

对文本分析结果的微观检视能够进一步考察这一策略是如何联结两条行动

^① Word2vec是自然语言处理中的常用工具,可以将文本内容简化为K维向量空间中的向量,将向量空间中的相似度表示为文本语义中的相似度。

轴线的。词频分析结果表明，政府部门、企业与群众三个主体在“审批法庭”专项行动中受到普遍关注，且政府与企业、群众之间是“服务与被服务”关系。在工作目标和理念上，政府、媒体和学术话语均强调了“服务”和“法治”，而媒体报道与学术文本同时强调了作为改革对象的“权力”或说是政府权力。与之相应，行政审批前置条件清理与政府流程标准化是最直观的“审批法庭”工作内容。据此可初步判断，“审批法庭”作为一项针对政府自身权力进行“清理/取消”的法治化工作，并未采取精英化自我约束的封闭结构，更强调在政府与企业或群众的互动中兼顾服务效能。从语义结构来看，涉及企业和群众的话语在各类文本中与“审批法庭”高度相关，作为主体间关系性描述的“服务”也在以显性或隐性（如“民生”“红利”“一站式”等词）方式表现出与“审批法庭”的紧密关系。这确证了词频统计结果所显示的规律。此外，“权力”与“法治”相关话语（部分表述为“规范”“法律”“规则”等）几乎在所有文本中与“审批法庭”关系紧密。可见，“审批法庭”行动者的注意力主要导向了以“事项清理”“权力精简”为内容的法治建设行动，和以优化流程、服务公众为内容的治理行动。基于此，可初步确证“审批法庭”在约束地方政府权力的过程中同时面向纵向的权威规则与社会公众的服务需求，而其采取的整合策略正指向一种开放结构下的多主体交涉程序。至于这种程序的具体样态和运行机制，文本计量结果尚不能给出完整的答案。

根据行政程序三分法和治理思潮基础上的“正当程序路径”预设，“审批法庭”作为一种地方政府自我约束的程序模式，应当在政府与非政府主体的合作性对话、高度开放的论证过程以及合意所构成的信息流动过程中整合“纵向权威维护”与“横向诉求回应”两条行动轴线。对此，后文将进一步对“审批法庭”的运作机制进行深度复现和解析，并从中提取经验证据以刻画和解释相应的关键理论要素。

（三）“审批法庭”五个构件

1. 正当议程：缘何“开庭”？

第一代行政程序立足于行政机关的执法职能，把行政行为的“合法律性”或“合规则性”作为行政程序的正当性来源。然而行政程序的“合法律性”未必匹配真实的公共期待与最佳的治理效能，同时现行法律框架内部可能因存在规则冲突而导致效能减损。尽管“审批法庭”奉行“法无授权不可为”的法治原则，但区别于第一代行政程序，“审批法庭”试图在启动端整合两项任务：削减无法律依据的政府权力和回应合理的社会诉求。这一过程可以“高龄津贴领取不出户”一例进一步说明。2017年底，N县B社区的一位八旬退休老人在领

取高龄津贴中多次跑腿,深感不便,遂向县人大常委会寄出一封题为《少些折腾老人》的信件。在县人大常委会向“审批法庭”转交该信件和相关线索后,“审批法庭”就相关问题“立案”,召集相关部门启动“庭审”,梳理高龄津贴申请审批事项的法律依据,并在“裁决”中取消原有的高龄津贴申请、登记和审批的流程要求,使老人足不出户便可领取高龄津贴。

从启动机制来看,借助被动或主动的调查手段,^①“审批法庭”获知审批事项的合法性问题或是公众对审批服务的相关需求,并将之作为“开庭”的正当案由。即不仅“违法”审批事项是“审批法庭”程序的触发因素,“有悖公众需求”也是“开庭”的正当案由。

我们在政府网专门开辟了网上实验室,部门、企业、群众随时可以在网上实验室提相关的建议和想法。涉及对群众、企业改进服务的,我们把收到的问题作为议题来推进。(会议记录2020-1-5-G)

可见,“审批法庭”敏感于权力的正当性,并试图将政府自我约束的法律化路径拓展为同时关注法律意志和公共期待的正当化路径。“审批法庭”的启动机制因此得以整合“法律中心主义”和“人民为中心主义”。

2. 程序中立性:裁决者如何自洽?

正当行政程序具有一项重要的理论预设,即不应存在一种垄断性话语权。由此,出于对垄断性话语权的反对,应保持行政程序的中立性。一方面,行政程序不能被偏私的主持人或行政主体利用。另一方面,行政程序的制度不能对一方参与者有利,而对另一方参与者不利(张步峰,2014),即每一参与者都被平等对待。行政程序通常由行政机关主持。因此正当行政程序的首要任务是在程序中避免主持人的权力膨胀,尤其应使行政程序免受行政机关的利益和偏好影响。对此,“审批法庭”采取的策略是以整体性治理的思维和技术化手段重组政府部门,新建独立的“庭审”组织,以此规避部门利益对“审判员”中立性的影响。

经由N县县委、县政府授权,“审批法庭”可直接代表县委、县政府而非某一特定职能部门,从法制办、编委办、审管办、司法局等部门抽调精通法律和审批业务的人员,组成“审判员”队伍;另设“立案庭”和“调解工作室”负责立案和简易程序。概括而言,“审批法庭”依托于县域治理的“顶层设计”,以跨部门整合的方式进行组织重建,试图规避固化的部门利益对中立性的影响。

^① 如政府门户网站,政务微博,“12345”政务热线,人大代表、政协委员的民意传达,政务app的民意采集,相关职能部门的主动调查,等等,均作为“审批法庭”获取“案由”的途径。

与之相应的制度工具类似于“牵头任务制”，而一项围绕“放管服”案例的研究同样表明，牵头任务制与显性任务绩效的工具组合有助于部门合作（马翔，2022）；“审批法庭”则更具象地呈现了这种合作与程序中立性的关联机制。

其实作为基层来讲，这项改革（“审批法庭”）完全可以讲是一场没有硝烟的战争。在这里面的循环过程之中，每一个部门原先就像一个很有权的坐在台上的人，现在就变成了一个流水线上的操作工，把次品拿下来，让合格品通过。（会议记录 2020-1-5-G）

然而，“审判员”在疏远部门利益之后，却在不少场景中声称自己是“办事企业和群众的代言人”。这便产生了中立性的悬疑：“审批法庭”是否存在某种程度的偏私，即使这是一种维护公众利益的偏私？传统的“命令-控制”型程序造成了行政机关与公众话语权的惯性失衡，恰恰“审批法庭”塑造的价值偏好可能对这种失衡有所纠正。首先，如前所述，“审批法庭”通过对公众利益的“偏袒”重新赋予公民需求在程序启动阶段的导向地位，将事项“是否合法”与“是否有悖公众需求”视为并列的两项“立案”标准。其次，通过对公众利益的“偏袒”支持相对平衡的程序对话。与第一代行政程序的区别在于，“审批法庭”不再沿用行政主体与行政相对人的抗辩模式，而采取利益相关者的多方对话模式，政府部门、公众、市场主体、法律工作者、人大代表及政协委员等均可能列席其中。从“庭审”过程来看，列席的行政主体与非行政主体并无话语权上的差异。相反，列席的政府部门与所有参与者一样需要围绕行政审批事项的存废问题提出抗辩理由，且致力于行政审批制度改革的政府工作人员会根据所掌握的反馈信息，与办事企业或群众“结盟”，或代表企业、群众与相关的审批部门辩论。这一情形既有行政自制的特征，又有合作主义的倾向。因此，当“庭审”的抗辩色彩被虚化，裁决者的中立性要求可能超出了“无偏私”的狭义解释，而是为各方参与者进行相对平等的赋权。

3. 开放论证：利益相关者的交涉

程序启动之后，中立和开放是“审批法庭”一体之两面。中立的程序主持人或裁决者将赋予参与者相对平等的对话地位，而程序的开放旨在强化这种对话的真实性和有效性。第一代和第二代行政程序并不热衷于程序开放，其决策仍仰赖行政机关内部精英的博弈，而巴恩斯的第三代行政程序观则强调在行政机关和社会公众之间架设公开交流、寻求共识的信息收集和处理机制（Barnes，2010）。

在“审批法庭”的“庭审”现场之外，政府“网上实验室”、“项目审批监管平台 2.0 版”、政务服务软件、政务微博、“12345”政务热线等技术手段已逐步搭建政府部门与群众、企业之间的沟通平台和“庭审”相关事宜的公开频

道。在“庭审”现场，“审批法庭”则以开放辩论、听证支持参与者收集和交换信息。如在2018年3月的一场关于“建筑业项目开工前审批手续”的“庭审”中，建设单位诉请取消五项审批前置条件，而N县住建局和人社局则认为取消五项审批前置条件将引发后续管理难题。各方参与者就相关手续的存留问题进行了历时三天的“法庭辩论”。在“审批法庭”主持处理“投资项目工程造价咨询服务入围企业名录库”的存废问题时，除N县法制办、发改局、财政局、审计局等相关部门列席辩论外，N县外宣办、新闻中心、广播电视台等单位均受邀参与听证。可以说，“审批法庭”试图在利益相关者的“体制外参与”之外，深化利益相关者的“体制内参与”，而相关实证研究已经表明，这种“体制内参与”能够显著提升公众获得感（汤峰、苏毓淞，2022）。

可见，“审批法庭”的程序论证过程立足于“面对面”辩论和技术化的数据分析，综合呈现所涉事项的利害关系和相关论据。这在微观机制上更接近于第三代行政程序。尽管第二代行政程序引入了有限的公众参与，但公众的信息往往在程序的最后阶段才得以输入，而第三代行政程序本身就是信息沟通的媒介，强调全过程的信息流动。其信息流动过程可以理解为对“某种形式的听证”的扩展（王锡锌，2002），同时可能带来合作主义下“互制引发自制”的效果，即不同的利益诉求在相对平等的对话中相互制约，尤其强化行政机关对权力尺度和边界的感知。

4. 基于法律或合意的决策

“审批法庭”对行政审批事项奉行四项“裁决”原则：“凡法律、法规、规章设定以外的，一律取消；能通过个人现有证照证明的，一律取消；能采取申请人书面承诺方式解决的，一律取消；能通过网络核验的，一律取消”。为凸显法律权威，N县县委、县政府授权N县政府法制办牵头负责“审批法庭”工作，主持“庭审”的人员均具备较高的法律专业素养。换言之，“审批法庭”在形式上是基于“法无授权不可为”原则的自我约束机制。

开庭的时候是吵得不可开交的。（“审批法庭”的）专业工作组提出来的改革方案，与被告部门的做法，按照“是不是符合法律”进行比对。把所有的法律、政策摆上桌面来充分地探讨，最后得出一个是不是符合法律的结论。（会议记录2020-1-5-G）

在此意义上，“审批法庭”带有第一代行政程序的痕迹，即维护实体法权威并做出审判式行政决定，但“审批法庭”也显露出区别于第一代行政程序的要素。首先，“审批法庭”不再单一地沿用“行政主体-行政相对人”的抗辩结构，而采用“政府部门-政府部门”“政府部门-市场主体”“政府部门-群众”等多种对话结构。其次，“审批法庭”尽管维护实体法权威，但在面对同一

位阶法律的冲突与迫切的现实需求时，“审批法庭”将根据合理性原则，在程序论证中基于各方合意进行裁决。因此，“审批法庭”在决策逻辑上兼有第一代行政程序和第三代行政程序的特性，同时形成了“庭内”和“庭外”两个层面的对话平台。“庭审”与“辩论”构成特定事项利益相关者的“庭内”对话，而人大代表制度、政务热线、社交媒体、政务服务软件等构成了非特定公众诉求的采集平台。这两个方面的信息聚合工作不仅将多元主体纳入开放性论证过程，且帮助“审批法庭”识别其“裁决”的合法性与合理性。由此，“审批法庭”的技术治理禀赋嵌入了决策全程，并服务于程序性对话；同时，N县县政府自我约束的逻辑也发生了变化，即在兼有“自行清算型自制”的基础上进一步补充了“合意型自制”——行政机关结合程序性对话所产生的合意来判断自身是否应该在某一事项上进行控权、减权，而非完全依凭行政机关的内部意志进行自我清算。这一做法与伴随合作治理理念发展起来的新行政法理论相契合。新行政法提倡者认为追求合意的协商程序在成本、可行性及产生规则的正当性方面比传统的程序更可取；如果试图以公众参与促进规则的质量与正当性，那么合意就是必要的（弗里曼，2010）。

5. 程序的闭环反馈

尽管“裁决”的产生意味着“庭审”的完结，但“裁决”所引发的治理效应可一直持续到决策执行、监督、评估和纠偏等后续环节。即在“裁决”作出后，N县人大代表监测、政务热线回访、在线监管、纪检部门追责、绩效考评等配套制度将共同作用于“裁决”的执行，形成倒逼机制。一旦在后续环节中发现“裁决”的争议性疑难或操作风险，N县行政服务中心将汇集相关诉求重新发回“审批法庭”进行调查立案。在技术层面，一体化审批服务的综合平台可实现跨部门数据传输以压缩“裁决”执行的管理成本，与整体性治理的技术化要求和制度特征相呼应；技术平台除了能在“裁决”落地的各个后续环节中再造政府流程，也凭借其刚性规则与透明度强化监督效果，并对决策后果进行敏捷监测和评估，以便为“复议”或“再审”提供依据。这一环节也有望在更长远的治理行动中催生“技术性正当程序”（刘东亮，2020）。在技术和制度的交互过程中，“审批法庭”将其运作逻辑通过一个整体闭环反馈的动态结构较为完整地贯穿了公共政策过程。在合法性和合理性准则下，社会诉求可以借助信息技术和实体对话形式在“审批法庭”程序的前端（“立案”）输入以启动程序，也可在程序的中端（“庭审”）输入以开展辩论，还能以反馈形式进入程序末端（“裁决”的执行、监督、评估等），最终促成对权力的多阶段约束。

五、结论与讨论

随着国家对基层社会介入能力的增强，以及普通民众的横向联系能力、表达能力和组织能力的提高，“大众程序”的发展成了必然（赵鼎新，2016）。以社会沟通论观之，为寻求“共识的真理”，现代社会不得不面对各种不确定性而进行自我反思式的程序性调整（哈贝马斯，2003）。面对“纵向权威维护”和“横向诉求回应”之间的张力，N县“审批法庭”以法律权威下的自我审视和合作治理中的协商对话为基础，帮助我们发现地方政府自我约束的程序进路：在技术与制度的交互下，将法律权威和公众诉求共同接入程序启动机制以保障议程的正当性，再通过组织重构和顶层授权产生中立裁决者；裁决者对程序参与者进行相对平等赋权，并在开放论证中采用依法裁决与循证裁决两种方法为行政权力裁定尺度；设置程序的闭环结构，以确保程序的自我反馈与纠偏功能。这一进路使地方政府在自我约束行动中有效整合了“纵向权威维护”与“横向诉求回应”。此外，“审批法庭”程序的应用范畴已逐渐突破审批领域，被应用于N县县政府重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策及大额资金使用等环节。这进一步表明，“审批法庭”有潜力从一项行政审批制度改革的执行机制转向一种地方政府自我约束乃至地方政府治理的方法论。其行动一方面通向自律型和反思型的政府形态；另一方面，这种政府形态的转变可能对政府与非政府主体的互动有正向优化作用。

“审批法庭”代表的是一种与清单式权力约束模式相区别的程序式权力约束模式。长远来看，“审批法庭”作为实践方法，尚需处理好行动合法性论证、组织专业性保障、跨区域层级适用、成本—收益权衡等问题，也需避免自身沦为一时应景的地方政府政绩竞赛的产物。但以“审批法庭”个案透视地方政府自我约束的程序进路，可确证这一进路的根本主张，即行政机关基于理性交涉的程序对行政权力边界进行再反思。借助“审批法庭”的故事，我们一方面发掘了“第三代行政程序”在中国地方治理中的调适样态，另一方面在公共行政的法律路径上进一步刻画了“正当程序路径”。这种“正当程序路径”试图突破传统行政自制的封闭结构，并通过营造具有反思理性的行政程序模式以显示治理时代的合作网络和技术秩序。这既拓深了法治政府的程序法治之维，也合法化了整体性政府的治理结构与公共理性，更有潜力将“有限政府”和“有效治理”相协同。结合国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要（2004）》《重大行政决策程序暂行条例（2019）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》等国家层面的纲领性文件，已能看到“程序再造”话语在中国特色社会主义法

治体系、国家治理体系和治理能力现代化进程中的活跃态势。这也意味着现代政府需要在外部的规则框架之外,借助更具灵活性和正当性的程序法治框架对自身的权力予以更多反思并对非政府主体的诉求和资源予以更多关注,从而为“法治的治理”与“治理的法治”拓展制度建构的路径。

参考文献

- 陈国权 (2002). 论法治与有限政府. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2: 6-11.
Chen, G. Q. (2002). The Rule of the Law and the Limited Government. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 2: 6-11. (in Chinese)
- 陈国权、周鲁耀 (2013). 制约与监督: 两种不同的权力逻辑. 浙江大学学报(人文社会科学版), 6: 43-51.
Chen, G. Q., & Zhou, L. Y. (2013). Restriction and Supervision: Two Different Logics of Power. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 6: 43-51. (in Chinese)
- 崔卓兰、刘福元 (2009). 行政自制理念的实践机制: 行政内部分权. 法商研究, 3: 48-53.
Cui, Z. L., & Liu, F. Y. (2009). The Practical Mechanism of the Idea of Administrative Self-Regulation: Internal Administrative Decentralization. *Studies in Law and Business*, 3: 48-53. (in Chinese)
- 崔卓兰、于立深 (2010). 行政自制与中国行政法治发展. 法学研究, 1: 35-47.
Cui, Z. L., & Yu, L. S. (2010). Administrative Self-Restraint and Rule of Administrative Law in China. *Chinese Journal of Law*, 1: 35-47. (in Chinese)
- 崔卓兰、丁伟峰 (2016). 治理理念与行政自制. 社会科学战线, 3: 214-222.
Cui, Z. L., & Ding, W. F. (2016). Governance Ideas and Administrative Self-Regulation. *Social Science Front*, 3: 214-222. (in Chinese)
- 戴维·H. 罗森布鲁姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克、德博拉·戈德曼·罗森布鲁姆 (2002). 公共行政学: 管理、政治和法律的途径. 张成福等, 译校. 北京: 中国人民大学出版社.
Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Rosenbloom, D. G. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. (Zhang, C. F et al. Trans.) Beijing: China Remin University Press. (in Chinese)
- 丁伟峰 (2017). 行政组织的自我规制研究. 吉林大学, 博士学位论文.
Ding, W. F. (2017). Research on Self-Regulation of Administrative Organizations. Jilin University, Doctoral Dissertation. (in Chinese)
- 付子堂、张善根 (2014). 地方法治建设及其评估机制探析. 中国社会科学, 11: 123-143+207.
Fu, Z. T., & Zhang, S. G. (2014). Building the Rule of Law at the Local Level, with an Analysis of Its Evaluation Mechanisms. *Social Sciences in China*, 11: 123-143+207. (in Chinese)
- 韩万渠 (2020). 行政自我规制吸纳法治压力: 地方政府信息公开绩效及其生成机理. 中国行政管理, 7: 56-63.
Han, W. Q. (2020). Administration Self-Regulation Absorb the Pressure of Rule of Law: The Performance of Local Government Information Disclosure and Its formation Mechanism. *Chinese Public Administration*, 7: 56-63. (in Chinese)
- 季卫东 (1993). 法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考. 中国社会科学, 1: 83-103.
Ji, W. D. (1993). The Significance of Legal Procedures: Another Thinking on the Construction of China's Legal System. *Social Sciences in China*, 1: 83-103. (in Chinese)
- 季卫东 (2002). 社会变革的法律模式(代译序). 载 P. 诺内特、P. 塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会: 迈向回应型法. 张志铭, 译. 北京: 中国政法大学出版社.
Ji, W. D. (2002). Legal Model of Social Change (Preface). In Nonet, P., & Selznick, P. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. (Zhang, Z. M. Trans.) Beijing: China University of Political Science and Law Press. (in Chinese)
- 刘东亮 (2020). 技术性正当程序: 人工智能时代程序法和算法的双重变奏. 比较法研究, 5: 64-79.
Liu, D. L. (2020). Technological Due Process: The Double Variation of Procedural Law & Programming Algorithms in the Age of AI. *Journal of Comparative Law*, 5: 64-79. (in Chinese)

- 刘艺 (2013). 封闭与开放: 论行政与行政法关系的两重维度. *南京社会科学*, 5: 85 - 90.
- Liu, Y. (2013). Close and Open: Dual Nature of Relationship Between Administration and Administrative Law. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 5: 85 - 90. (in Chinese)
- 马翔 (2022). 牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 1: 89 - 109 + 198.
- Ma, X. (2022). Departmental Cooperation Logic in the Leading Task System: Based on the Qualitative Comparative Analysis of the Reform Cases of “Reform of Government Functions”. *Journal of Public Administration*, 1: 89 - 109 + 198. (in Chinese)
- 戚建刚 (2013). “第三代”行政程序的学理解读. *环球法律评论*, 5: 151 - 167.
- Qi, J. G. (2013). Theoretical Interpretation of the Third Generation Administration Procedures. *Global Law Review*, 5: 151 - 167. (in Chinese)
- 覃慧 (2018). 治理时代行政程序法制的变革与因应研究. 北京: 北京大学出版社.
- Qin, H. (2018). *Research on Reform and Transformation of Administrative Procedure Law under the Governance Era*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 沈岚 (2011). 行政自我规制与行政法治: 一个初步考察. *行政法学研究*, 3: 12 - 17 + 72.
- Shen, K. (2011). Administrative Self-Regulation and Rule of Administrative Law: A Preliminary Invest. *Administrative Law Review*, 3: 12 - 17 + 72. (in Chinese)
- 孙笑侠 (1998). 法律程序设计的若干法理——怎样给行政行为设计正当的程序. *政治与法律*, 4: 21 - 27.
- Sun, X. X. (1998). Several Legal Principles of Legal Procedure Design: How to Design Due Process for Administrative Actions. *Political Science and Law*, 4: 21 - 27. (in Chinese)
- 孙笑侠 (1999). 法律对行政的控制. 济南: 山东人民出版社.
- Sun, X. X. (1999). *Legal Control over Administration*. Jinan: Shandong People's Publishing House. (in Chinese)
- 谈捷、高翔 (2020). 数字限权: 信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究. *治理研究*, 6: 31 - 40.
- Tan, J., & Gao, X. (2020). The Digital Cage: How Does Information and Communication Technology Constrain the Administrative Power in Multi-Level Governments? A Study on the Reform of the Approval on the Enterprises Investment Project in Zhejiang Province. *Governance Studies*, 6: 31 - 40. (in Chinese)
- 汤峰、苏毓淞 (2022). “内外有别”: 政治参与何以影响公众的获得感?. *公共行政评论*, 2: 22 - 41 + 195 - 196.
- Tang, F., & Su, Y. S. (2022). A Study on the Sense of Gain from the Perspective of Political Participation: Based on CSS 2015 - 2019. *Journal of Public Administration*, 2: 22 - 41 + 195 - 196. (in Chinese)
- 王锡锌 (2002). 正当法律程序与“最低限度的公正”——基于行政程序角度之考察. *法学评论*, 2: 23 - 29.
- Wang, X. X. (2002). Due Process of Law and “Minimal Justice”: Survey from the Perspective of Administrative Procedures. *Law Review*, 2: 23 - 29. (in Chinese)
- 王柱国 (2014). 论行政规制的正当程序控制. *法商研究*, 3: 23 - 31.
- Wang, Z. G. (2014). The Due Process Control of Administrative Regulations. *Studies in Law and Business*, 3: 23 - 31. (in Chinese)
- 徐维 (2012). 行政机关自我规制动力探究. *行政法学研究*, 3: 32 - 39. (in Chinese)
- Xu, W. (2012). Analysis on Stimulus of Administrative Organ's Self-regulation. *Administrative Law Review*, 3: 32 - 39. (in Chinese)
- 尤尔根·哈贝马斯 (2003). 在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论. 童世骏, 译. 北京: 三联书店.
- Habermas, J. (2003). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. (Tong, S. J. Trans.) Beijing: Joint Publishing. (in Chinese)
- 喻少如、张运昊 (2016). 权力清单宜定性为行政自制规范. *法学*, 7: 112 - 121.
- Yu, S. R., & Zhang, Y. H. (2016). The List of Powers Should Be Characterized as Administrative Self-Regulation Rule. *Law Science*, 7: 112 - 121. (in Chinese)
- 赵鼎新 (2016). 国家合法性和国家社会关系. *学术月刊*, 8: 166 - 178.
- Zhao, D. X. (2016). State Legitimacy and State-Society Relations. *Academic Monthly*, 8: 166 - 178. (in Chinese)

张步峰 (2014). 正当行政程序研究. 北京: 清华大学出版社.

Zhang, B. F. (2014). *Administrative Due Process*. Beijing: Tsinghua University Press. (in Chinese)

郑俊田、郜媛莹、顾清 (2016). 地方政府权力清单制度体系建设的实践与完善. 中国行政管理, 2: 6-9.

Zheng, J. T., Gao, Y. Y., & Gu, Q. (2016). Practice and Perfection Local Governmental Administrative Power List System Construction. *Chinese Public Administration*, 2: 6-9. (in Chinese)

周雪光 (2014). 中国国家治理及其模式: 一个整体性视角. 学术月刊, 46(10): 5-11+32.

Zhou, X. G. (2014). Modes of China's State Governance from the Perspective of Wholeness. *Academic Monthly*. 46(10): 5-11+32. (in Chinese)

朱迪·弗里曼 (2010). 合作治理与新行政法. 罗豪才, 译. 北京: 商务印书馆.

Freeman, J. (2010). *Cooperative Governance and the New Administrative Law*. (Luo, H. C. Trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)

朱新力、余军 (2018). 行政法视域下权力清单制度的重构. 中国社会科学, 4: 109-131+206-207.

Zhu, X. L., & Yu, J. (2018). An Administrative Law Perspective on the Reconstruction of the Power List System. *Social Sciences in China*, 4: 109-131+206-207. (in Chinese)

Barnes, J. (2010). Towards a Third Generation of Administrative Procedure. In Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. L. (Eds.), *Comparative Administrative Law*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Magill, E. (2009). Agency Self-regulation. *The George Washington Law Review*, 77(4): 859-903.

Rosenbloom, D. H., O'Leary, R., & Chanin, J. (2010). The Future of Public Administration in 2020. *Public Administration Review*, 70: S314-S316.

Scott, C. (2001). Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law*, No Summer: 283-305.

责任编辑: 张雪帆