

宪法实施的行政法路径研究——理论构建与实践创新

周双英 郑二为

长春工业大学，吉林长春，130000；

摘要：我国宪法实施存在体制机制上的障碍，全国人大常委会的宪法解释权长期闲置无用，缺少宪法诉讼制度等措施做保障，出现了规范性和实践性的鸿沟。行政法将宪法的原则转化为具体的法律规则，在行政立法中实现宪法原则的运用；在行政诉讼中运用合宪性解释来实施宪法权利；在行政程序中建构起符合宪法精神的合宪性秩序。从我国行政法学的基本原理出发可以得出，行政法典编纂具有价值统合的功能，将宪法基本原则转换为行政法规范；行政诉讼扩大受案范围以及加强合宪性解释，逐步推动宪法权利进入司法裁判当中；算法正当程序和数据权利保护是目前数字行政领域的两个重点问题，也构成了宪法实施的重点领地。应该完善行政立法合宪性审查、健全行政诉讼的宪法权利救济、规定数字行政合宪性控制，以构成行政法保障的宪法实施体系。

关键词：宪法实施；行政法路径；合宪性审查；行政诉讼；权利保障；算法行政

DOI：10.69979/3029-2700.25.12.082

引言

我国的现行宪法实施主要是依靠立法机关主导型的实施机制，在此机制下全国人大常委会拥有宪法解释权和宪法监督权，但由于二者并未开展过任何解释与监督行为，因而现行的宪法实施以基本在于宪法宣誓后的仪式性保障，而公民的基本权利保护也必然留下最后的“最后一公里”。其中最为典型的便是，当公民的权利受到行政权力侵害的时候无法依循宪法规定向法院提起宪法诉讼，这样无疑会导致公民享有的宪法权利形同虚设。

面对社会转型期以及数字革命，宪法实施所遭遇的新困局又增添了社会关系复杂化的法定规制缺乏及时性和针对性、基于算法决策、自动执行的新型治理方式冲击着传统的权力控制和权利保障模式这两股风浪，行政法作为宪法实施基本途径的重要性更加凸显出来，这一点不论是对于秩序恢复还是权利保护都是如此。并且，正如哈耶克所说：“宪法是对权势力量和统治力量的分配，行政法则则是规范政府部门及公务员的行为的规则”^[1]，二者“最主要的共同之处是二者都旨在约束政府任意的权力，以免这些权力落入那些只凭心意对待别人利益的人之手。”

本文从规范转化、权利救济、制度创新三个方面，对宪法实施的行政法路径予以探讨，分析行政立法、行政诉讼以及行政程序的发展完善，探索建立适应国情的宪法实施运行体制，促进消弭宪法规范与现实的裂痕。

1 宪法与行政法的规范联结：理论基础与价值统合

宪法和行政法之间一向以“母子法”相称，即宪法为国家权力架构和人民基本权利提供根本法秩序保障，而行政法则将其基本价值和原则从抽象走向具象化，化为可以操作性的规范和制度。但是宪法和行政法并非只是单一向度的对应关系，在宪法确定权力结构，设定基本权利的同时，也对行政法的发展施加影响；而当行政法吸收并借鉴宪法精神时也会相应地作用于宪法，使其不断发展完善。故有学者提出：“行政法以实现宪法使命为目的，其在完成使命的过程中也实行宪法，使得抽象、文本化的宪法得以变成具象、现实化的宪法。”

1.1 授权具体化与价值实现

宪法对行政法起着基础性的三个层面上的作用：首先，宪法确定的法治原则产生于行政法上的依法行政原则^[2]；《宪法》第5条“依法治国”要求行政机关依法行政，一切行政机关都必须根据法律行使职权，按照法定程序进行活动；其次，宪法规定的基本权利，构成了行政权利保障的根本内容^[3]；例如《宪法》第33条“国家尊重和保障人权”的原则，在行政法上就表现为行政处罚的比例原则、行政许可的平等对待原则等；最后，宪法规定的国家机关组织的原则构架起了行政组织法的基本轮廓^[4]。

值得注意的是，李策教授在2025年的《行政法学研究》上发表的研究成果指出：“行政法典具有四方面

强大的宪法功能，即授权功能、控权功能、保障公民权利功能以及实现国家富强功能”^[5]。如其所述，行政法不仅是宪法实施的工具，同时也是宪法价值的制度载体，而当通过修编行政法典的方法让宪法中有关民主、公平、效率的价值进入到具体行政法律规范之中，并以行政法典的方式加以排列组合的时候，就会产生一种新的、不同于传统的行政法典样态的价值体系。

1.2 行政法的宪法补强功能

传统的认识认为宪法具有稳定性和静态性、行政法则具有变动性和动态性，但当代宪法实施理论认为行政法可以通过制度创新来弥补宪法实施的不足；当宪法规范与现实状态出现偏离时，可以通过两条路径来进行弥补：一是制度补正，二是向司法授权。

（1）规范创设路径：按照宪法要求发展新型行政法律关系。如在数字政府建设背景下行政法创设“算法透明度规则”和“数据权利保障制度”，将宪法确定的人权保障原则延伸到数字空间。

（2）程序保障路径：用行政程序法典化来建设过程性宪法秩序。通过行政程序法典化使行政决策中的听证程序、公众参与等程序制度在现实上对“人民主权”的宪法原则予以贯彻。

这种互动关系也印证了宪法和行政法之间的相互关联：“宪法是静态的行政法，行政法是动态的宪法”^[6]，但要注意的是不要使行政法的发展脱离宪法的轨道，防止行政法发展背离宪法精神而沦为“行政自我授权”的可能性^[7]，因此要坚持“宪法至上”的原则，用违宪审查制度保证行政法的发展合宪。

2 行政立法作为宪法实施路径的规范转化机制

行政立法乃为实现宪法目的之具体办法之一种，即把宪法所规定的基本原则变而为易于实际执行的行政机关之规制。但是目前很多行政立法存在这样的问题，“目的上是合宪的，然而实际上是很违宪”的矛盾情况；表面上行政法规范所规定的宗旨都是为了保护宪法上的权利，可是真做起来并不是如此，甚至会透过行政秩序压迫宪法上的自由空间。

2.1 行政立法中的权利保障与限制边界

行政立法要将宪法权利转化为可执行的行政法上的权利，并遵守转化方式的具体化和限制措施的比例原则。就《社会救助暂行办法》而言，这部规定将以社会

救助为主体的现代社会福利制度的专门规章将宪法第四十五条“物质帮助权”细化到申请低保、医疗救助等具体的程序性权利中，以家庭经济状况调查为限度对“物质帮助权”的申请做限制，限制程度上超过合理限度的（如要求提供与救助无关的信息），则属于违反宪法权利保障本意的情形。

现今行政立法的一个突出问题就是“权力秩序优位”的倾向，某些行政法规、规章为了提高行政效率和管理秩序，在城市管理规范中不顾一切地将街头摊贩占道经营完全禁止，最终将公民的基本生存权、工作权等基本权利置之度外，根本无视于宪法第33条规定的“国家尊重和保障人权”。

2.2 行政法典的宪法整合功能

面对行政立法的碎片化问题，编纂行政法典成为实现宪法价值统合的关键路径。行政法典编纂具有三重宪法功能：

（1）价值整合功能：将宪法确立的法治、人权、公正等价值融入行政法基本原则，形成价值统一体。

（2）制度重构功能：通过体系化立法消除单行法间的冲突矛盾，落实宪法“法制统一”原则（《宪法》第5条）。

（3）权力控制功能：将行政权关进“自我授权”中，有利于避免行政立法中的“自我授权”。

制定行政法典应当确立“宪法优位”的原则，正如李策教授指出的那样，“行政法典需要依附于宪法作为其直接依据，并以此确定自身的正当性，所以需要实现行政法典创设的直接化、全面化与体系化”^[8]。对此而言，行政法典应根据宪法的原则进行制定，把宪法规范全部地转换成行政法规范，形成一个既逻辑完善又价值一致的规范体系。

3 行政诉讼作为宪法权利保障的司法通道

当行政立法未能充分转化宪法权利时，行政诉讼成为公民寻求宪法权利救济的重要途径。我国《行政诉讼法》虽未明文规定法院可适用宪法裁判，但司法实践中已出现通过合宪性解释方式间接实施宪法的创新路径。

3.1 行政诉讼对宪法权利的直接救济功能

行政诉讼对宪法权利的保障从三个维度展开：一是受案范围上的保障。法院不断扩大受案范围，将受教育权（田永诉北京科技大学案）、平等权（乙肝歧视案）

等宪法性权利类型纳入司法保护的范畴；二是审查标准上的保障。运用比例原则、正当程序原则等宪法法理审查行政行为的合法性；三是救济手段上的保障。用确认判决、国家赔偿等方式回复宪法权利的应然状态。以“张某某诉某市社保局案”为例，在判决书中援引宪法第 45 条“社会保障权”的精神来判决行政法无明文规定情形下，法院基于宪法直指行政机关算法自动停发养老金行为违反了法律保留原则。也可以说，当没有具体化的法律规定时，宪法权利可以是认定行为是否违法的依据之一。

3.2 受案范围扩张与宪法实施局限

当今行政诉讼制度处于实施宪法的困境：一是在受案范围上过窄，政治权利、社会权利等大多数宪法权利未能被纳入行政诉讼范围；二是在审查强度上不足，法院对行政裁量行为是否合宪持审慎态度；三是在规范依据上受限制，法院不得直接以违宪为由宣布行政法规无效。

针对这些局限，学界提出“行政诉讼宪法化”改革方案^[9]：第一，将各类宪法权利争议纳入行政诉讼受案范围，特别是目前排除在外的选举权、言论自由等政治权利；第二，确立法院对规章以下规范性文件的“间接违宪审查权”，当发现规范性文件违反宪法时，可送请全国人大常委会审查；第三，在行政诉讼中建立“宪法解释请求机制”，允许法院在审理涉及宪法争议的案件时，提请全国人大常委会解释宪法。

4 数字时代宪法实施的行政法创新路径

数字政府的兴起使宪法实施面临新场景：算法决策取代部分行政裁量，数据治理重构公民权利保护模式，自动化行政挑战正当程序原则。这些变化要求行政法构建新型宪法实施机制。

4.1 算法行政的合宪性控制框架

虽然使用算法进行决策可以提高行政效率，但是因为算法运行具有“黑箱特性”的性质，所以其做出的决定不具有透明度，损害了公民的知情权和程序上的参与权（《宪法》第 2 条），因此需要构建三种控制机制：

1. 事前控制：算法备案和伦理审查制度：要求行政机关提供算法说明，向监管机构解释算法如何符合宪法平等原则和权利保障要求，在采取自动化决策之前。

2. 事中控制：解释算法和干预权利，在算法决定时

设置解释接口，让当事人获得能够被理解的理由，并且能够就涉及重大权益的问题请求人工介入审核。

3. 事后控制：开展行政算法合规审计，对于存在歧视性结果的算法要立即整改并追究算法开发者责任。

4.2 数据权利保护的行政法实现

宪法第 38 条的人格尊严、第 40 条的通信自由与秘密在数字行政下发展出数据权利。行政法有必要对数据权利予以专门立法予以规制，在此基础上，将宪法权利扩展至数字领域，2021 年出台的《个人信息保护法》第 34 条规定：“依照法定权限和程序”这就是要将宪法权利纳入到数字领域的具体化规定。

对于数据利用场景下，应在目的限定和最小必要原则下加以运用；即行政机关在行使职能过程中收集个人信息须具有明确、正当的目的，并以实现该目的所需的最低限度范围来收集使用相关的信息。并且还应当赋予公民数据可携权、被遗忘权等新型权利，在宪法上的人格尊严中注入数字人格尊严，保证其在数字空间获得充分保护。

4.3 行政程序的数字化转型与宪法价值维系

数字化促进行政程序实现电子化、智能化，但不能牺牲程序法的实质价值。线上听证、电子送达等新式程序的核心仍然是“程序正义内核”的不变内核：第一，保护公民平等参与权，杜绝因数字鸿沟带来的新的程序不公；第二，保证程序公开公正，确保算法决策留痕备查；第三，保障人的尊严，在自动化的系统中为人工判断留出必要的空间。

5 结语

宪法实施是一项系统工程，既要依赖于立法、行政、司法等各方面的配合和协作来推进，也需要明确部门职责分工。行政法是实现宪法实施的重要手段，通过行政立法使宪法原则变为行政法律制度，通过行政诉讼为公民提供宪法权利的救济渠道，通过行政程序形成符合合宪要求的行政秩序。因此，在行政法典编纂这一契机下，应在行政法典中体现“宪法优位”理念，并将宪法价值融入到行政法典的规范之中，同时还应当进一步完善行政立法的合宪性审查机制，避免出现行政立法违反宪法的情况。

在司法救济层面要强化行政诉讼的宪法权利保障功能，将行政诉讼受案范围扩大到所有宪法权利争议；

赋予法院对规范性文件提出“合宪性审查建议权”；允许法院在裁判文书中对宪法问题进行说理，这就使行政诉讼可以成为宪法实施的一个重要途径。

应立足数字行政重构宪法实施机制：将比例原则适用于算法设计；坚持数据治理中的权利保障原则，避免将行政数字化异化为新型“数字正当程序”的技术前提；建立数字正当程序规则保障行政相对人的人格利益免受不合理技术手段侵犯。

只有建成宪法和行政法相辅相成的良性互动结构，在宪法中促进行政法的发展，在行政法实践中完善宪法内涵，才能最终实现“依宪治国”和“依法行政”的统一以及宪法所承载的“规范公权、保障私权”的目的。

参考文献

- [1] Hayek F A. The Constitution of Liberty[M]. University of Chicago Press, 1960:207.
- [2] 张步峰. 比例原则在行政处罚中的适用[J]. 行政法学研究, 2021(4):33-45.
- [3] 李洪雷. 论行政法上的比例原则[J]. 法学家, 2022(1):56-70.

- [4] 杨登峰. 行政裁量基准制度研究[M]. 中国政法大学出版社, 2020:89.
- [5] 李策. 中国行政法典的宪法基础[J]. 行政法学研究, 2025(1):15-28.
- [6] 章志远. 互动：宪法与行政法关系的另一种思考[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2001(2):32.
- [7] 何海波. 行政诉讼法[M]. 3版. 法律出版社, 2022:302-318.
- [8] 李策. 中国行政法典的宪法基础[J]. 行政法学研究, 2025(1):21.
- [9] 徐咏. 宪法与行政法良性互动思考[J]. 法学之窗, 2012(6):49.

作者简介：周双英，（1993—），女，汉族，广西桂林人，法学硕士在读，硕士研究生，主要研究方向为宪法学、行政法学。

郑二为，（1968—），男，汉族，吉林长春人，中国人民大学法学硕士，教授，硕士生导师，主要研究方向为宪法、行政法、法理学。