

社会主义核心价值观融入行政法课程的思考

吴海岸

摘要:社会主义核心价值观融入行政法课程,是社会主义法治建设的需要,也是高校课程思政建设的要求,应当具有规范性、体系性与实效性。根据行政法理论基础、行政组织法、行政行为法、行政救济法等内容构建课程核心价值体系,能够重点培养学生运用社会主义核心价值观指导行政立法、执法、司法实践的意识及能力。

关键词:社会主义核心价值观;行政法课程;社会主义法治

行政法课程建设应当以行政法理论知识为基础,注重培养学生的创新实践能力,加强核心价值的引领。其中,社会主义核心价值观凝练了当前社会核心价值体系,是行政法课程思政建设的主要内容供给。将社会主义核心价值观融入行政法课程,是高等学校课程思政建设的要求,有助于实现社会主义法治建设人才培养目标。2016年,党中央、国务院印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》,明确提出法治人才及后备力量应当熟悉和坚持社会主义核心价值观。2020年,教育部发布的高等学校课程思政建设指导纲要也提出培育和践行社会主义核心价值观的要求。

一、社会主义核心价值观融入行政法课程建设的基本要求

深入挖掘思政元素并自然融入课堂,是行政法思政建设的重点及难点。总结当前行政法思政建设取得的经验及存在的问题,将社会主义核心价值观融入行政法课程建设,应当遵循以下要求。

一是规范性。社会主义核心价值观的融入应当合理、

准确。首先,不能机械理解社会主义核心价值观的内容体系。社会主义核心价值观的24字内容是社会主义价值体系的核心内容,而不是全部内容。其次,不能割裂地看待国家、社会、个人三个层面核心价值的内涵,分层安排不等于分层适用。例如,“诚信”是作为个人行为准则纳入社会主义核心价值观体系的,但是这并不意味着“诚信”不能作为法治政府建设的价值准则和目标。事实上,“诚信”已经是现代社会行政伦理的基础,学理上成为行政法的基本原则,并且上升到法律规范。我国行政许可法第8条就规定了行政机关撤回变更行政许可应当遵循信赖利益保护这一诚信原则。最后,社会主义核心价值观与行政法课程知识点应当高度契合,不能牺牲课程的专业性,更不能变成思想政治课。应对行政法课程的知识体系进行梳理,深入挖掘每一个法律概念、制度所蕴含的法理依据、价值追求,从人文主义关怀的角度分析制度的现实意义,并提炼课程的核心价值体系。

二是体系性。社会主义核心价值观应当整体融入行政法课程知识体系,贯穿于课程讲授的全过程,避免片面化、随意性。首先,应当从国家、社会、个人多层次、

全方位地将社会主义核心价值观融入行政法课程的整体知识体系,涵盖基本理论和制度以及实践的方方面面。其次,应当系统性将社会主义核心价值观融入行政法课程教学全过程,即落实到修订教学大纲、明确教学目标、选用课程教材、编写教案课件等过程中。最后,社会主义核心价值观的培育及融入,应当站在“课程思政—专业思政—学科思政一体化”的整体视角,处理好与其他专业课程、思政课、公共课的协同关系,避免低水平重复或同质化。

三是实效性。社会主义核心价值观融入专业课程,要体现知识传授、价值引导、能力培养于一体,提高课程思政的实效性。要在实践中培育和弘扬社会主义核心价值观。在现有的法律制度框架下,引导学生运用社会主义核心价值观解决立法、执法、司法实践中的各种价值冲突、法律困境,培养学生的创新实践能力,从而使课程的深度、宽度、温度得到有效的提升。

二、行政法课程价值体系的构建

(一) 行政法核心价值:社会主义行政法治

构建课程的价值体系,首先应当凝练课程的核心价值。行政法的核心价值体现为行政法的理论基础。行政法理论基础,是指蕴含行政法核心价值,揭示行政法本质特征与发展规律,能够解释各种行政法律现象,并指导行政法理论及实践的理念。行政法理论基础应当为何?中外行政法学者对此研究及观点较多。我国近年来也先后出现“管理论”“控权论”“平衡论”“服务论”“公共利益本位”等较有影响力的观点。关于行政法的理论基础的不同争议,实际上反映了对行政法核心价值的不同观点。总结党和国家新时期行政法治的实践与成果,可以在上述观点的基础上以“社会主义行政法治”为行政法理论基础。社会主义行政法治在借鉴参考西方行政法治理念的基础上,发展出了具有自身特色与优越性的成果。

一是法治行政。法治行政主要解决行政权力如何产生的问题,具体指行政权力来自法律、行政权力严格依法行使、行政权力受法律的约束。中共中央、国务院《法治政府实施纲要(2021—2025年)》从明确政府权力边界、深入推进“放管服”改革、坚持依法决策、健全行政权力制约和监督体系等方面规定依法行政基本内容,明确“法定职责必须为、法无授权不可为”的法治行政理念。

二是民主行政。民主行政解决行政权力为了谁行使问题,是指行政权力的行使要以人民为中心,行政权力的行使要充分尊重民意,切实保障公民的权利和利益。

要鼓励及保障公民积极参与到行政活动中,充分表达自己的意愿,与行政机关平等、自由地交流沟通,提高行政决策的科学性、合理性。要发展协商民主,形成行政主体与相对人协商合作的新型治理模式。

三是公正行政。公正行政是指行政权力如何行使的问题,是指行使权力要符合程序公正、实体公正。公正行政价值在于防止和规制行政机关的裁量权。公正行政应当做到:程序正当原则,遵循最低限度的公众参与、避免偏私;合理行政原则,平等对待相对人;符合比例原则;符合诚信原则,保护相对人的信赖利益。

四是服务行政。服务行政是解决行政权力应当发挥什么作用的问题,服务行政是与传统管制行政相区分的行政模式。党的十九届四中全会提出行政机关应当坚持一切为了人民,建设人民满意的服务型政府,深刻揭示了新时期我国行政法治的价值目标。《法治政府实施纲要(2021—2025年)》规定,要加快建设服务型政府,提升政府政务服务的水平。

在行政法基础理论体系中,要厘清指导思想、理论基础、基本原则的关系。行政法的指导思想是最抽象的要素,往往指导和覆盖不同的部门法。基本原则则相对稳定、内涵固化,直接反映了行政法的核心价值。行政法的理论基础可以理解为低于行政法指导思想,但是高于行政法基本原则的中观层面的基础理论。

(二) 行政组织法之德法兼修

习近平总书记在中国特色政法大学考察时特别强调,抓好法治人才培养要立德树人、德法兼修。德法兼修作为法律职业的道德要求,是法律与道德的辩证统一要求。德法兼修具体涉及社会主义核心价值观中“爱国”“敬业”“诚信”“友善”等个人行为准则价值。德法兼修同样是行政法课程有关行政公务员人员职业道德培育的重要内容,可以融入行政组织法及公务员法章节中。

公务员践行社会主义核心价值观与普通公民存在区别,具有更高的要求。这一点在公务员法第12条规定的公务员的基本义务中可以体现。例如,在公务员遵纪守法方面,要求更“模范”遵守宪法法律方面,“模范”遵守社会公德;“忠诚”度也更高,包括要全心全意为人民服务,对上级依法作出的决定和命令要服从和执行;等等。

行政公务人员职业道德培育,重点引导树立正确的权力观。所谓权力观,就是对权力的总体看法。具体涉及行政权力为了谁、行政权力怎么来、行政权力怎么行使等问题。行政组织法主要解决行政权力的来源问题,应当深刻理解“职权法定”基本原则,引导学生理解行

政权力为了人民行使，树立行政权力以人民为中心的理念。权力观与权力行使的廉洁性和防止腐败息息相关，权力观认识出现偏差，可能导致滥用权力，出现贪污腐败、违法犯罪行为。可以选择具有代表性的反腐倡廉案例，辩证分析权力行使和义务履行的关系，使学生清晰地认识行政人员的权力法定及其意义，树立更高的职业道德标准。

(三) 行政行为法之程序正当价值

行政行为法部分，主要涉及处罚法、许可法、强制法、政府信息公开条例等行政程序法律制度。程序正当具体包括行政公开、相对人的陈述申辩、参与权、行政回避等具体要求。

程序正当是社会主义核心价值在行政行为程序领域的体现。受传统的“程序工具论”思想的影响，行政程序被认为是不具有独立价值内涵的法律工具。事实上，行政程序具有民主、公正、效率、和谐、平等价值追求，行政法治是实体法治与程序法治的统一。例如，现代行政决策公众参与，体现了行政民主化价值，行政主体与相对人是管理关系，也逐步形成和谐的合作与服务关系。行政公开也有利于行政权力受到公众的监督，公众更加积极有效地参与行政决策中。总之，不管是行政立法、决策、管理、执法等行为，通过行政程序保障了公众的知情权、参与权、表达权、监督权等民主权利，程序正当是社会主义行政法治的重要部分。

(四) 行政救济法之行政争议多元实质化解目标价值

行政救济法涉及行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼、国家赔偿法等具体制度。行政救济法制度应当在加强法治理念基础上，重点塑造行政争议多元实质化解的核心目标及价值。争议多元实质化解是建设中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，也是“和谐”社会主义核心价值观的体现。党的十八大在《全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要完善调解、裁决、复议、诉讼等有机衔接、协调的多元争议解决机制。2015年修订实施的《中华人民共和国行政诉讼法》增加规定解决行政争议作为立法宗旨，并通过行政首长出庭应诉、简易程序、裁判方式等制度规定，促进行政争议的实质性化解。2021年12月，最高人民法院出台《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》，也从总体思想、源头预防、前端化解、工作协调、组织保障等方面提出要求。多元实质化解争议有助于解决当前司法资源的紧张，对促进社会公平法治、保障公民的合法权益具有重要作用。

三、在行政法治实践中弘扬社会主义核心价值观

行政法核心价值体系的构建是社会主义核心价值观融入课程的基础，而要真正使学生内化于心、外化于行，则应当将核心价值观与行政法治实践相联系，使学生感受到主流价值与行政法治实践同频共振，进而树立对法治的信仰。基本途径是使学生了解并掌握社会主义核心价值观指导行政立法、执法、司法实践的方式方法。

社会主义核心价值观融入行政立法修法。2018年中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，使得从法律层面正式认可社会主义核心价值观成为可能。2018年宪法修正案明确规定国家倡导社会主义核心价值观，在其他新制定或修订的法律中，例如《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国国家安全法》等也把“社会主义核心价值观”写入法律文本。从融入立法方式看，有直接将核心价值观作为立法目的的，有与法律基本原则融合统一的，也有通过明确其具体内容和要求，形成调整法律关系的制度的。

社会主义核心价值观指导行政执法实践发挥重要作用。社会主义核心价值观融入执法并非直接以社会主义核心价值观作为执法依据，而是利用社会主义核心价值观，权衡执法实践中产生的各类价值冲突。其操作路径为，在执法依据不明确，或者严格依据法律进行执法会导致明显的不公正情况下，合理使用立法目的、基本原则等，约束指导执法行为、规制执法裁量权等。例如：网络空间治理方面法律规范存在模糊、疏漏等问题，在社会主义核心价值观指导下，制定监管部门权力清单、责任清单，制定裁量基准，加强与社会组织合作，灵活使用行政指导、行政奖励等柔性执法方式，既回应网络空间治理的法治目标，降低网络风险，又回应多元主体的价值追求，提升网络安全执法的实效性。

司法实践层面弘扬社会主义核心价值观取得重要的成效。最高人民法院出台了社会主义核心价值观培育和践行的意见，以及推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见等文件，并公布弘扬社会主义核心价值观的多个典型案例，多种措施促进社会主义核心价值观在法治实践中落地。[作者单位系广州商学院。基金项目：广东省教育厅青年创新人才类项目“广州市基层执法风险防控调研报告”（2019WQNCX 132）]

参考文献

- [1] 朱兵强,欧婷.论行政法中社会主义核心价值观的融入[J].前沿,2021(4):76-84.
- [2] 何真.“课程思政”融入行政法教学的机制探索[J].毛泽东思想研究,2020,37(4):125-131.