

中国法学会行政法学研究会2024年年会近日在河北保定召开,与会人员表示,繁荣行政法学研究,推动行政法治发展——

建构中国行政法学自主知识体系

综述

□本报记者 张宁

近日,由中国法学会行政法学研究会主办、河北大学承办的中国法学会行政法学研究会2024年年会在河北保定召开。本次年会以“中国行政法学自主知识体系的建构”为主题,来自法学理论界和司法实务部门的500余名与会人员围绕“习近平法治思想与中国行政法学学科体系的建构”“中国行政法学的基本概念与范畴”“法典化与中国行政法学新发展”“中国式现代化与中国行政法(学)的创新发展”“中国式现代化与行政法的制度改革”“行政救济法治新发展”等六个分论坛议题进行了深入研讨。

中国行政法学的基本概念和范畴

党的二十届三中全会强调,构建中国哲学社会科学自主知识体系。建构中国哲学社会科学自主知识体系,是构建中国哲学社会科学自主知识体系的重要内容,是贯彻落实习近平法治思想的必然要求。中国法学会副会长、中国法学会行政法学研究会会长、中国政法大学校长马怀德表示,建构中国自主法学知识体系必须体现原创性和时代性,直面时代问题,回应时代需求,积极建构具有实践面向、理论面向的知识体系。我国法学理论中许多原创性的法律概念、范畴和表述实际就体现了时代性。加强对这些原创性概念的学理化阐述、学术化表达是构建中国自主法学知识体系的重要任务。中国法学会行政法学研究会副会长、华南师范大学法学院教授薛刚认为,行政法学自主知识体系的建构有两个切入路径:一是具概念、具体行为、具体制度的中国创新,二是从整体上建构具有中国特色的行政法学理论体系,回应公共行政的实践需求。

习近平法治思想为建构中国法学自主知识体系提供了科学指南和理论宝库。中国法学会行政法学研究会顾问、中国人民大学法学院教授莫于川表示,要深刻领会习近平法治思想和习近平总书记关于应急管理的重要论述,坚持底线思维和极限思维。为进一步完善应急法律规范和预案体系,建议加强应急法律制度的可操作性,增加突发事件的类型,设计更加周全的紧急状态法律规范体系,创建行政应急行为权限争议快速协调裁决机制,规范行政协作协调、心理危机等方面的工作,加强教育培训提升应急法治思维能力。

数字经济的发展需要法律制度体系的完善与更新。同济大学法学院教授黄信认为,数字行政法与其他领域法可能存在重叠,因此,数字行政法的研究结构主要包含数字政府治理的行政法治问题研究、数字经济社会的行政规制问题研究、数字违法行政的行政法律责任与救济问题研究三个层次。

随着备案审查制度的完善和加强,法律保留原则的作用日益凸显。江苏师范大学法学院教授张峰认为,我国法律保留



中国法学会行政法学研究会2024年年会现场

原则中的“法律”应包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例以及行政规章。法律保留原则的理论依据主要是民主原则、法治国家原则和基本权利。法治国家原则是法律保留原则产生的直接依据,基本权利是法律保留原则的根本目的和价值追求。

行政行为是行政法体系的一个基础性概念。河南财经政法大学法学院教授周伟对行政行为的效力体系予以证成:行政行为效力仅限于公定力,以实现更力和执行力。行政行为公定力是行政行为效力的概括和抽象,是上位效力,行政行为确定力和执行力是对公定力的固定和落实,是下位效力。

法典化与中国行政法学新发展

党的二十届三中全会提出,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。全国人大常委会法工委行政法室主任梁鹰谈了新时代行政立法的体会和启示:坚持党的全面领导,贯彻落实党中央决策部署;坚持人民代表大会制度,推进政府治理现代化;坚持人民主体地位,积极回应人民法治诉求;坚持从实际出发,主动适应改革需要;坚持法治发展规律,注重理论与实践互动。

近年来,行政法法典化成为法学理论与司法实务界的一项重点议题。华东政法大学中国法治战略研究院副教授周海源从立法技术角度建议,引入类型建构法进行行政法重要术语界定,这样既能精准地反映行政法术语的核心内涵,又能够保持术语的严谨性和灵活性,还能够涵盖更多的行政现象,更好地适应行政法治实践的发展。安徽省社会科学院副研究员吕成认为,行政法法典化的基础和前提是行政法

规范的体系化。行政法体系分为内在体系和外在体系,二者之间存在辩证关系。内在体系建构应当逐级提炼行政法基本原则,找出统帅行政法规范的最高精神,进而再予以具体化。外在体系建构应当以行政行为作为逻辑起点,通过概念、规范和制度搭建逻辑一致的规范金字塔。在数字政府不断发展的背景下,华南师范大学法学院研究员马顺昕提出,新时代的行政法典有必要对数字政府新发展作出全面回应,以实现数字时代行政权力的有效约束。数字政府建设强化了公共行政的共性基础,为行政法典化进程提供了支撑。数字政府建设中,也需要更加统一和具有一致性的基础行政法律规范。

中国式现代化与中国行政法(学)的创新发展

法治是中国式现代化的重要保障。全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。坚持守正创新,是进一步全面深化改革必须坚持的原则之一。行政法的创新发展,将为构建中国行政法学自主知识体系贡献力量。

行政法法是理论与实务界关注的议题。吉林大学法学院副教授孟融针对执法实践中一系列行政微小案件中过罚不当的问题建议,执法者应遵循“过罚相适应”的立场,处理行政微小案件的具体技术路径是加强法律规范的体系性适用中发挥法律程序的反思性作用以及采用更加包容审慎的监管手段。北京市第一中级人民法院院长程琥认为,应当加强减轻处罚行政裁量基准的基础理论研究,设定和实施减轻处罚行政裁量基准应当坚持以事实为依据、法律为准绳原则、过罚相适应原则、法律效果与社会效果相统一原则、特定时空环境下的均衡原则,不断完善减轻处罚行政裁量基准的实体规范和程序规范。西南政法大学行政法学院副教授杨靖文认为,综合行政执法法可分为部门内、领域内、区域内综合执法三种模式。部门内、领域内综合执法是以部门执法为依托,管理与执法职能不分离。区域内综合执法改变了政府部门设置标准,即按照权力运行的阶段来设置机构。

行政法的相关制度改革也引起了与会者的关注。截至今年7月,我国已经有

243个省级和城市的地方政府上线了数据开放平台。西南政法大学行政法学院(纪检监察学院)副教授杨尚东认为,政府在推动数据开放的同时,须充分考虑保护公民敏感个人信息。要平衡政府数据开放中公共利益和个人利益、严格落实政务数据开放中处理敏感个人信息的限制性原则、采取行政措施对其进行特殊的限制性保护,完善政务数据开放中敏感个人信息保护实体机制。住房公积金制度是我国城镇住房制度的重要组成部分。首都师范大学政法学院副教授崔俊杰认为,住房公积金强制缴存制度通过发挥私有资金的“资金渠道”作用,构建起公权力主导下的私域,形成一种极为特殊的立体化公私协作样态。在这种立体化的法权结构中,一方面,基于公民基本权利宪法保障的国家义务需要以公法上权利主体资格的确立为前提,并因此证成缴存人的公法义务;另一方面,住房公积金制度中的公法权利又是通过私主体实际所享受到的私法上的权利来具体实现的。故而公法与私法两类权利义务之间就形成了一种独特的嵌套性同构关系。

行政救济法治新发展

随着2015年修订后的行政诉讼法实施以及2023年行政复议法的修订,行政救济制度发生巨大变化,实践中出现了许多新情况、新问题亟待研究。修订后的行政复议法第1条指出,发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。中国政法大学法治政府研究院教授曹莹指出,主渠道目标能否实现,既涉及行政复议自身高质量发展,又必须同步解决好与行政诉讼衔接问题。修订后的行政复议法通过前置范围扩大初步完成了程序衔接的立法设计,而复议和诉讼的审理衔接本质上涉及行政诉讼制度的进一步发展创新问题。行政法与行政复议法衔接重构,应在构建中国自主行政救济制度体系目标导向下,以打造具有本土性、原创性、时代性、规律性和自治性的学术体系为支撑,探寻契合主渠道目标导向的最优方案。华东政法大学法学院副教授黄娟对修订后的行政复议法第23条规定的五项行政复议前置适用情形予以分析,认为理解行政复议前置规定的适用,需要准确把握行政救济作为纠纷解决主渠道的基本定位及其体系性制度调整的背景;提升行政复议的规范性、专业性与公正性是扩大复议前置适用的合理性基础;科学合理的适用标准是解决救济选择限制与纠纷有效解决之间张力的关键。

检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的原创性成果。湘潭大学法学院讲师张彬认为,立法对检察机关介入安全生产领域设置有一定限制,仅在重大事故或隐患的情况下才能介入。立法的概括规定给理论研究和实践带来新的挑战,特别是安全生产领域公益诉讼的案件范围与条件的界定。理论研究需更多关注实践中遇到的困难。最高检公益诉讼检察厅副厅长徐全胜在评议中提到,对于行政公益诉讼制度的定位,可以从国家职权配置的视角来审视。这一制度的建立是为了强化对行政权的制约,拓展了检察机关法律监督的内涵和外延。

集萃

清华大学法学院教授周光权:共同犯罪人退赔责任要与罪刑相适应原则一致



对共同犯罪人之间的退赔责任是按连带责任还是按份责任确定,司法立场历来都不统一。退赔是准刑罚措施,其适用受刑罚报应、特别预防等目的的制约。如果肯定犯罪行为只不过是程度更为严重的侵权行为,共犯退赔责任的确定原则上就应当遵循我国民法典第1168条所确立的法理,绝大多数共犯对侵害结果的发生都应当承担连带责任。与此同时,如果重视宪法上的平等原则

与程序正义,考虑刑罚特别预防功能中罪犯回归社会的侧面,积极回应当下的司法难题,对狭义共犯(数唆犯、帮助犯)的退赔责任也需要考虑一些特殊情形:对于仅受雇于犯罪组织实施电信诈骗、非法吸收公众存款、传销等涉众型犯罪的一般业务人员、底层参与者,应当参考我国民法典第1191条的规定由用人单位承担退赔责任,仅对其个人违法所得进行追缴;对帮助信息网络犯罪活动罪行为人的退赔,则可以采取部分连带责任说。此外,对于即便应当承担连带责任的共犯,也应当根据因果共犯论的法理,在对所有共同犯罪人穷尽一切手段后仍无法追赃的部分,要求从犯承担连带责任,以减轻从犯承担退赔责任时的负担。如此多元地、缓和地理解退赔责任,与共犯原理及罪刑相适应原则相一致。

吉林大学理论法学研究中心教授谢登科:网络犯罪治理要深度融合法律规则与科学技术



网络犯罪已成为当下最主要的犯罪形态和类型,网络犯罪治理需要深度融合法律规则与科学技术,既要借助于法律规则,也要借助于算法、代码等网络技术,实现“规则型治理”与“技术型治理”的有效协同。在网络犯罪的规则型治理中,可能会存在犯罪治理有效性及规则体系融贯性的冲突,这既包括内部的融贯性问题,也包括外部的融贯性问题。科学技术会成正反两个层面影响国家对网络犯罪的治理能力。规则型治理主要是通过事后惩罚的方式来治理网络犯罪,其治理主体通常是执法机关、司法机关等国家专门机关,其治理措施具有法定性、封闭性。技术型治理则主要是通过事前预防措施来治理网络犯罪,其治理主体通常是网络服务提供商等商业主体,其治理措施具有多样性、开放性。技术型治理的诞生和兴起,并不是要完全替代规则型治理,二者完全可以协同发展。网络犯罪的规则型治理无法脱离相关科学技术,科学技术可用于辅助规则型治理的有效性,很多技术型治理措施已经上升为网络犯罪治理新兴领域法中的法定措施或者义务。

东南大学法学院教授梁云宝:机动车认定标准应契合电动车时代发展潮流



《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》将有效解决醉酒型危险驾驶罪处罚范围过宽问题,其第5条对机动车的解释延续了之前解释的立场,但老问题的延续需要新的解决方案。正在来临的电动车时代使得电动车逐渐冲击燃油车时代围绕技术属性形成的机动车技术标准,由此,传统的机动车技术标准标准的局限性逐步显现,援引这一标准难免出现“醉驾”刑法惩处不一。当前,我国正在形成一套侧重规范属性的机动车规范性标准,形式上这两套标准都不缺乏相应的规范依据,但它们的机动车范围不尽一致,实质上它们是替代关系。我国划定的机动车认定标准应契合电动车时代发展潮流,在行政机关对电动车采取机动车管理持谨慎立场、“电动车不是机动车”是普遍性社会认知、对不法行为惩处泛化进行限缩等原因推动下,促进电动车时代我国机动车认定标准的升级,以规范性标准替代传统的技术性标准,进一步限缩该罪的犯罪圈。

中央财经大学法学院教授武腾:灵活适用目的限制原则促进人工智能风险治理



人工智能的发展离不开对大量个人数据的处理。只有恰当适用个人信息保护法中的目的限制原则和有关个人知情权、决定权的规则,才能有效保障人工智能安全发展。目的限制原则包括“两肢”,一是处理目的自身的限制,二是处理目的对处理方式的限制。目的限制原则与人工智能发展之间存在紧张关系,面临适用困境。该原则丧失实效,既会造成最小必要原则等多项原则难以适用,又不利于个人知情权、决定权的行使,还易致使个人信息数据交易欠缺自愿性、公平性。我国目的限制原则采用“宽进严出”模式,个人数据处理者不必将人工智能发展和应用中个人数据的每一步处理活动加以披露,而是应分别披露训练机器学习模型、制作用户标签和画像、提供个性化服务等不同处理目的、处理方式,并揭示其各自风险。经由人工智能制作用户标签和画像的,属于个人数据处理活动。该处理活动只有同时包含体现公平价值的设计,才具有充分的合理性。此外,还应构建程序性规则以保障个人能够以集体的方式行使个人对标签、画像享有的有限决定权。

(以上依据《比较法研究》《现代法学》《政治与法律》《云南社会科学》,陈章选辑)

为完善中国特色社会主义法治体系贡献检察力量

视角

□郑文阳 尹铭育

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下称《决定》)站在党和国家事业发展全局的战略高度,提出推动“中国特色社会主义法治体系更加完善,社会主义法治国家建设达到更高水平”的目标要求,并对“完善中国特色社会主义法治体系”作出专章部署。完善中国特色社会主义法治体系是全面推进依法治国的关键点和着力点,就是在党的领导下,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。完善中国特色社会主义法治体系作为系统性工程,需要凝聚各方,形成合力,作为国家法律监督机关,检察机关应发挥重要作用。

坚持党对检察工作的绝对领导。习近平总书记指出,全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力,具体讲就是要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。方向正确和政治保证有力指向党对全面依法治国的绝对领导。坚持党对检察工作的领导是检察机关为完善中国特色社会主义法治体系贡献“检察力量”的坚实保

证。检察机关要全面贯彻落实党的二十大精神对于检察工作的宏观部署,认真落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中的每一项具体要求,坚持党的中心工作推动到哪里,检察工作就跟进到哪里。要牢牢把握检察机关的政治属性。检察机关是在党领导下形成、发展的国家法律监督机关。在这个维度上,检察机关不仅是国家法律监督机关,更是政治机关,要把“讲政治”贯穿检察履职各环节、全过程。要把思想和行动统一到党对检察工作的绝对领导上。检察机关不仅要在行动上坚持党对检察工作的绝对领导,把政治建设摆在工作的首要位置,更要在思想上坚持党对检察工作的绝对领导。注重提高检察人员,特别是“关键少数”的政治能力与政治自觉;坚决反对和抵制西方所谓“宪政”“三权鼎立”“司法独立”等错误观点,坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

依法履职,共绘法治“同心圆”。完善中国特色社会主义法治体系不能脱离中国共产党领导下各机关通力合作的基本语境。《决定》为画出法治“同心圆”提供具体路径,为完善中国特色社会主义法治体系不同主体形成合力提供重要指引。比如,在宏观方面,《决定》提出“健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”;在微观方面,以具体衔接制度为抓手营造有利的法治环境。《决定》强调,“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”。从检察机关视

角来看,这对检察机关依法履职,发挥自身作用,提供了基本遵循。

坚持以人民为中心的发展思想。为完善中国特色社会主义法治体系贡献“检察力量”,必须牢记民生就是最大政治,必须以人民为中心。民生所盼就是检察所向,人民群众的新期待、新要求,是检察机关自我完善的源头活水。首先,要强化人权保障。《决定》强调,坚持正确人权观,这是实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重要路径之一。就检察机关而言,要抓实“检察为民办实事”,有序推进“检察护企”“检察护民生”专项行动,对人民群众急难愁盼问题要下大功夫。坚持“三个善于”,做实“高质效办好每一个案件”,检察履职既要有力度也要有温度,真正实现案结事了人和,达到政治效果、社会效果和法律效果有机统一。其次,重视未成年人权益保护。《决定》强调,“加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理,制定专门矫治教育规定。”一方面,检察机关要依法从严从快办理侵害未成年人犯罪案件,为未成年被害人筑起“挡风墙”;另一方面,检察机关对于涉罪未成年人要坚持教育为主、惩罚为辅原则。认真落实未成年人特殊检察制度,准确适用认罪认罚从宽制度是基本要求。相形之下,完善涉罪未成年人帮教机制,助力涉罪未成年人“向阳而生”才是从“根”上解决问题。再次,要加强法治宣传教育。《决定》强调,“改进法治宣传教育”,更是对法治宣传教育提出从“有”到“优”的新要求。从供给侧来看,法治宣传要依

靠“人”来实现,因此培养一批素质高、能力强的法治宣传专家是当务之急。同时,通过“乡村法律明白人”培训、网格员培训等方式拓宽法治宣传的“后备军”。从需求侧来看,既要创新普法方法,通过“线上+线下”全覆盖的形式开展法治宣传工作,又要将青少年等重点群体视为法治宣传的重要对象,予以高度重视。

加强检察机关涉外法治工作。《决定》强调:“加强涉外法治建设”是习近平法治思想“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”的生动体现,也是党的二十大提出的“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,统筹推进国内法治和涉外法治”的最新表述。加强检察机关涉外法治工作是世界百年未有之大变局的客观要求,也是检察机关作为国家法律监督机关和国家主权、安全、发展利益,服务保障高质量发展、高水平开放的职责使命。加强检察机关涉外法治工作,为中外检察法治理论与实践提供互相交流的通道,为完善中国特色社会主义法治体系贡献“检察力量”提供“通风管”。具体到检察工作领域,体现为实践发展与理论建构“双管齐下”:一方面,要从组织、工作体系、人才建设、国际合作等方面推动检察机关涉外法治实践迈向新高度;另一方面,秉持立足中国、借鉴国外,挖掘历史、把握当代,关怀人类、面向未来的思路,促进涉外检察理论发展。

(作者分别为西南政法大学数字法治政府研究院研究员、立法研究院研究员)