

2024年,行政法学与行政诉讼法学研究重点聚焦中国行政法学自主知识体系、人工智能时代行政法的回应、行政法学的规范化、行政救济制度的新发展——

# 以行政法理论创新促进中国法治现代化建设

□杨建顺 张步峰

当前,科技革新成为推动社会发展的关键因素,机遇与挑战并存。平衡好人工智能发展与安全的关系,引导生成式人工智能健康发展,数字政府和行政执法良性互动、共同发展,以及人工智能时代下个人信息保护,已成为人类社会面临的共同问题。笔者对2024年度行政法相关论文进行梳理发现,行政法学与行政诉讼法学研究重点聚焦中国行政法学自主知识体系、人工智能时代行政法的回应、行政法学的规范化、行政救济制度的新发展四个方面。

## 中国行政法学自主知识体系

坚持建设中国行政法学自主知识体系是我国法学界当前最重要的任务之一,在推进全面依法治国,在法治轨道上建设社会主义现代化国家方面发挥着重要作用。

习近平法治思想是新时代全面依法治国的根本遵循和科学指南,对此,行政法学界进行了深入学习、研究。有人认为,以法治社会理论为视角,可以从推动全社会增强法治观念、健全社会领域制度规范等方面深入分析如何推进全民守法。有人认为,习近平法治思想为新时代推进公正司法提供了根本遵循和行动指南。在检察实践中践行习近平法治思想,要着力提升队伍素质、完善检察权运行制约监督机制、改进检察业务管理。有人对金融法治观进行研究,面对金融改革发展稳定任务日益繁重的现实情况,应当以动态协同的金融法治观保障国家金融安全,强调金融法治发展的与时俱进和守正创新。

同时,法学学科作为哲学社会科学的重要组成部分,对在法治轨道上建设社会主义现代化国家方面具有重要作用,建构中国自主的法学知识体系是我国法学界当前最重要的任务之一。

习近平法治思想是建构中国自主法学知识体系的指导思想和理论基础,具有世界观和方法论指引功能,法学学科体系优化功能,法学范畴体系完善功能,法学理论体系创新功能。对于该体系的建构涌现很多研究成果,有人基于过去的研究对中国自主行政法学知识体系进行展望,提出新时代行政法学人应在既往研究基础上对基础理论与新兴议题进行精细挖掘,尤其应在研究资料、研究范式、问题意识、知识体系等维度赓续创新。有人提出,建构中国自主法学知识体系,应当体现继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性。有人通过说明党内法规学与行政法学融合发展的意义、形态与路径,强调二者的深度融合是构建中国自主行政法学知识体系的内在要求。

总体而言,目前中国行政法学自主知识体系已呈现涵盖范围广泛、内容丰富、剖析入微的态势。在未来,更应继续扎根中国土壤,精准把握历史国情与社会现状,持续深入研究,为实现中国式现代化提供理论支持。

## 人工智能时代行政法的回应

人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量,是研究、开发用于模拟、延伸和扩展人的智能的理论、方法、技术及应用系统的一门新兴技术科学。人工智能的发展对行政管理手段提出了新的要求,行政法学界对此给出了积极的回应,主要围绕生成式人工智能、数字化执法和个人信息保护等三个主题展开研究。

(一)关于生成式人工智能规制的研究。在大模型技术驱动生成式人工智能狂飙突进的同时,其基于大数据训练实现的自动化内容生成也引发了新的风险挑战。而如何防范规制这些风险,平衡好人工智能发展与安全的关系,引导生成式人工智能健康发展,已成为人类社会

面临的共同难题。对此,很多学者都在积极研究应对之策,从知识产权领域,应重点关注复合产品结构下作为其核心要素之算法与数据的知识产权保护问题,以及自主运转功能下其衍生内容的知识产权侵权与确权问题。还有人以ChatGPT为例,根据其在训练和运行过程中涉及的四类数据分类,指出这些过程中存在来源合法性风险、价值偏差及意识形态风险、真实性及合规性风险。在反垄断的研究中,有人指出,存在着模型共谋、数据剥削、歧视性模型许可等多重垄断风险,同时在“资本—技术”“算法—数据”双循环中已形成结构性壁垒和生态型垄断。

第一,对于生成式人工智能现存问题的研究。有人认为,在知识产权领域,应重点关注复合产品结构下作为其核心要素之算法与数据的知识产权保护问题,以及自主运转功能下其衍生内容的知识产权侵权与确权问题。还有人以ChatGPT为例,根据其在训练和运行过程中涉及的四类数据分类,指出这些过程中存在来源合法性风险、价值偏差及意识形态风险、真实性及合规性风险。在反垄断的研究中,有人指出,存在着模型共谋、数据剥削、歧视性模型许可等多重垄断风险,同时在“资本—技术”“算法—数据”双循环中已形成结构性壁垒和生态型垄断。

第二,关于对生成式人工智能进行规制的制度设计研究。有人通过分析欧盟的经验指出,应当设立专门机构引导发展、评估和应对风险,规范数据训练以避免数据泄露和不当输出,基于特定用途风险构建风险分级管控制度等。有人提出,要使用结构化体系治理方式,确立链式责任治理架构。还有人从数据信息、模型算法、生成内容三个维度进行研究,提出构建三位一体的规制体系。

(二)关于数字化执法的研究。随着数字技术的发展,数字化执法也引发了学界广泛探讨:一方面,其在实践中成效显著,推动着行政法的变革;另一方面,存在着一系列的风险挑战亟待回应。学者们积极探索规范路径,力图促进数字政府和行政执法良性互动、共同发展。

第一,关于数字化执法带来的实践成效研究。有人从组织法、行为法、程序法的层面分别分析了数字时代下行政法的变化,并指出在数字化执法中,行政行为逐渐格式化、在线化、智能化。有人从功能优势、基础优势与现实趋势角度分析,提出算法可以调配掌控大数据、搭建复杂生态系统架构等。

第二,关于数字化执法的现存问题研究。有人指出,技术层面存在数据壁垒与数字形式主义,制度层面出现综合与专业的张力、权力与能力的背离,价值层面产生公共利益与公民权利保护等原定目标出现一定异化等阻碍。在实践领域,有人从数据控制论入手,指出在自动化警察执法上存在数据基准体系有待法治化、数据能力仍有待提升以及执法过程的正当行政程序体系不完善等问题。

第三,关于数字化执法的规范路径研究。有人认为,应当从基础资源、组织规则、行为规则、责任规则四个层面进行完善。有人从技术性正当程序角度出发,提出要在测试评估、审计轨迹等四个要素方面进行规制。有人从数字政府建设中行政行为类型化角度,提出在各个行政程序阶段完善收集、决策、作用三种类型的数字行政执法程序。有人认为,要在法律与技术专家之间开展跨学科研究,并完善公私合作规范。

(三)关于个人信息保护的研究。就人工智能时代背景中此问题

## 法学理论研究盘点 行政法学与行政诉讼法学篇

□关于中国行政法学自主知识体系的研究涵盖范围广泛,深刻丰富。未来应当立足于中国国情,持续深入对社会主义现代化国家建设的各个层面进行研究,为实现中国式现代化提供理论支持。

□关于人工智能时代下的行政法回应重点明确、研究深入。未来,如何进一步应对生成式人工智能这一新技术带来的法律风险仍然是行政法学研究的重心所在。此外,数字化执法与个人信息保护也仍将受到持续的关注。

□关于行政法规范化的研究聚焦于规范化体系、原则的研究,以及对行政处罚、行政许可等各类具体行政执法行为规范化路径的研究。

的研究,有人提出,存在着对数据集的需求与同意撤回权间的矛盾、算法黑箱与隐私透明度的对立、自动化处理与数据使用目的限制的分歧。有人指出,在政务数据汇集中存在着将权责法定异化为“权责数定”、责任归属模糊化、滋生“数字避责”的风险等。有人指出,实践中个人信息保护一般规则在医疗人工智能领域的适用不具有可行性。针对现实困境的解决路径研究,有人主张,重建“控制—利用”二元路径规则,构建个人信息直接识别、个人信息利用规制和信息财产权属制度。有人从告知同意原则入手,对其适用范围、告知事项与标准、同意形式与要求作出恰当解释,以期在实现信息自决的同时能更好地实现风险控制。

总体而言,关于人工智能时代下的行政法回应重点明确、研究深入。未来,如何进一步应对生成式人工智能这一新技术带来的法律风险仍然是行政法学研究的重心所在。此外,数字化执法与个人信息保护也仍将受到持续的关注。

## 行政法的规范化

行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式,行政法规范化是进一步全面深化改革的一项重要任务和必然要求。学界对于行政法规范化的研究除了从整体视角展开,还对具体行政法行为规范化路径进行探索。

(一)关于行政法规范化整体内容的研究。有人指出,当前存在缺乏顶层设计和统一立法、监督对象和监督内容不清晰等问题,应强化检察机关的一般性、常态化监督,建立内外相互独立、相辅相成的执法监督体系以及推进行政执法监督数字平台建设。有人指出在行政法规范化研究上,应当确保“控权”“放权”的平衡,既要规范裁量权,又要保障裁量权。在环境资源保护综合行政执法上,需要通过多元执法方式和智能化治理来推动治理转型与法治优化。

(二)关于具体行政法行为规范化的研究。一是关于行政处罚的研究。对于行政处罚目的和原则的研究。有人以食品安全领域案例为切入点,认为不宜一概将“小过重罚”置于违反过罚相当原则之列,判断是否构成“小过重罚”既要考虑公众的朴素情感,更要尊重专业思维,在这个过程中贯彻法益衡量,坚持法治思维和法治方式。有人指出在环境领域,应依照整体系统观提升“不予行政处罚”的规范化水平,完善行政处罚与生态环境损害赔偿等金钱类责任的折抵规则,实现环境保护垂直管理制度改革与综合执法改革的有机衔接。有人指出行政处罚权的下放应当通过授权形式展开,从系统构建处罚权下放的法治约束框架。有人指出现代意义上的社会风险形塑了行政处罚的预防目的,从构成要件和法律效果两个层面对行政处罚和规范构造产生深刻的体系效应。对于具体行政处罚行为的研究。有人对行政处罚进行探析,认为存在罚款设定不合理等现实困境,应从学理上建立“设定—实

施—监督”三阶论加以探究,在系统纠偏上发挥作用。有人对行政拘留进行探析,指出可以将行政拘留纳入人身自由限制予以体系化,进而探讨其实体与程序保障的内涵。对于行政处罚决定公开,有人指出其应遵循《政府信息公开条例》的规范逻辑,对于涉及非私密、非敏感个人信息的信息处罚决定,应进行匿名公开;还有人认为,行政处罚决定是否公开需要对不同主体间复杂的利益关系进行衡量。

二是关于行政许可的研究。有人聚焦其条件设定的类型与逻辑,指出要通过约空自授权适用,规范兜底条款设置、公开裁量基准内容、明确有关规定范围等途径,推进行政许可条件设定的实质正当性。有人以档案行政许可程序为例,指出要从上下级监督检查、行政机关内部监督检查等方面着手,对监督检查的主体、权限、内容、程序、处置等进行细化,强化监督检查。还有人认为要通过建立行政许可告知承诺核查程序这一监管特别程序。

三是关于其他行政执法行为的研究。对行政征收的研究,有人指出,可以将公益性收回土地使用权归类为征收,且有利于降低立法成本,类案同判,以及对国有土地使用权提供可预期的保护。在行政强制中,有人从限制人身自由的行政强制的规范化入手,通过法律保留原则、比例原则与正当程序原则的适用,从而防止行政权的滥用。对行政登记的研究,有人提出穿透式监督理念,包含调查核实、公开听证、释法说理、司法救助等手段,通过穿透式行政检察监督参与到社会治理的前端,破解实践中的难题。

总体而言,对行政法规范化的研究聚焦于规范化体系、原则的研究,以及对行政处罚、行政许可等各类具体行政执法行为规范化路径的研究。

## 行政救济制度的新发展

2024年1月1日,新修订的行政复议法正式施行,其将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设”写入立法目的条款。而近年来,我国的行政检察形成了以行政诉讼监督为基石,以行政争议实质性化解为牵引,以行政诉外监督为新的增长点,以行政赔偿、行政补偿、行政追偿等多元救济方式并存的格局。除此之外,行政诉讼、行政赔偿等传统话题仍然是学界研讨的热点。

(一)关于行政复议的研究。

第一,对行政复议制度整体完善进行研究。有人认为,在制度修订过程中,应当进一步发挥行政复议的制度性优势,改革行政复议管辖制度,扩大受案范围,运用信息技术手段增强行政复议能力。有人认为,行政争议需要廓清功能定位,延展监督质效,释放治理潜能,持续完善富有中国特色的内生监督型法治政府建设模式。

第二,关于行政复议具体制度实施方面的研究。一是对于行政复议前置的研究。有人认为,应当进行前置设定权限的适当限缩以及类型化扩张。有人指出,应当厘

清“未履行法定职责”“不予公开政府信息”的类型及其关系,确立法律、行政法规对复议前置设定权的标准,辅之以严格的绩效考评等机制。还有人认为,如果继续坚持行政诉讼法对复议前置设定的约束,复议前置设定主体能继续保持自律,复议前置就不会无限扩张。二是对于行政复议机关变更决定的研究。有人认为,变更决定限定适用模式的实现需要制定保障措施,如设置禁止不利变更、听取意见程序等。有人认为,新行政复议法构建了以变更决定为核心的行政复议决定体系,但需要细化其实践运用。还有人认为,需要建立健全相关配套制度,如加强行政复议人员的专业化能力,完善行政复议决定公开制度等。三是对于行政复议调解制度的研究。有人指出,应结合行政复议体制改革的地方试点范围,通过类型化方式明确其适用范围,细化其程序规则,探索其司法审查。还有人认为,行政复议法的修改预示着中国特色调解型行政复议模式的生成,此模式的有效运作需要加强复议人员能力、建立科学考评体系等方面予以保障。四是对于行政复议附带审查制度的研究。有人指出,未来需要明确审查核心要素,贯通审查程序与结果,增强案例指导作用,建立独立审查制度,进一步激活其制度优势。还有人认为,该制度在实践中呈现出当事人申请意愿低、监督效果差等问题,其功能应当与行政复议制度的整体功能保持协同。

(二)关于行政诉讼的研究。

第一,关于行政诉讼过程有关问题的研究。有人着眼于举证责任,认为目前存在被告举证责任过重、原告举证责任过窄的问题,可区分侵益性和授益性行政行为对举证责任进行再分配。有人着眼于公序良俗原则的适用,分析此原则判断标准的不确定性成因,从而厘清其适用边界。有人着眼于诉审之间的关系,认为坚持其一致性更符合行政诉讼的内在构造,有助于提升诉讼的对话性和有效性。

第二,关于行政判决的研究。有人关注行政判决理由的效力,认为应摒弃“全有或全无”的二元确认模式,在分解判决理由要素的基础上进行区别化塑造。有人关注村规民约在行政判决中的应用,认为应通过厘定村规民约的法源地位、厘清自治行为与行政行为的构成要件,构建村规民约的审查程式等提供优化思路。还有人关注不同类型的行政判决。对于继续确认判决,其相较于撤销和履行判决具有补充性,可以有效解决私益诉讼的主观模式与确认判决宣示性地位之间的抵牾。对于撤销重作判决,应当加深重作必要性标准的领悟,限缩适用情形。对于变更判决,其不宜仅限于金钱及其替代物的给付,还应包括数额、比例计算以及权属的确认。

(三)关于行政公益诉讼的研究。

第一,关于各领域行政公益诉讼的研究。有人立足环境保护领域,认为其受案范围需要满足四个条件,即履职行为成熟、违法且损害环境公共利益、法院具备司法审查能力、符合经济性标准。有人立足

海洋生态环境保护角度,提出制度实施之隐忧及其完善方法。有人立足个人生物识别信息保护领域,认为行政公益诉讼可以督促政府公权力主体发挥作用,应与民事公益诉讼相互配合。还有人立足无障碍环境建设领域,认为应强化其制度功能,通过类型化拓展受案范围。

第二,关于行政公益诉讼中诉讼请求的研究。有人认为诉讼请求应当具体化但不能过度,其范围不能超出检察建议,亦不能过度干预行政裁量权。还有人认为,诉讼请求与诉前所提检察建议的目的存在交叉性,精准程度存在差异性,逻辑存在衔接性,检察机关在确定诉讼请求时,应当具体、明确。

(四)关于行政检察监督的研究。

第一,关于行政检察监督整体制度的研究。有人认为应在类案监督、检察一体化、指导性案例等方面构建行政检察监督职权扩展的具体路径。还有人从法治化营商环境视域出发,认为应当强化检察一体化优势,进行国家权力分工,明确监督对象。

第二,关于不同业务范围内行政检察监督的研究。一是对于“诉内”监督的研究。有人通过行政检察指导性案例的指引功能阐释,聚焦生效裁判监督,围绕依法保护公民和组织合法权益提炼办案规则,强化行政检察履职。有人通过对当下行政生效裁判检察监督进行实证观察并展开学理阐释,从充分吸纳行政争议、精准开展法律适用、养成政法兼容思维三个角度探寻制度生长空间。二是对于“诉外”监督的研究。有人聚焦行刑衔接中的行政检察,认为应将行刑衔接改革与行政违法行为检察监督职能结合起来,借助行政检察职能全面修复行刑之间的制度漏洞。在行刑反向衔接中,行政检察部门应明确衔接的基础和标准。有人聚焦行刑衔接中的行政检察,认为检察机关的定位为行政检察依法行使的监督者、行政争议实质性化解的促成者、行政法律统一适用的助力者。有人聚焦行政违法行为检察监督,认为应以行政检察监督来统称对行政违法行为进行监督的检察建议,同时完善检察建议的制发过程,在行政程序中建构行政行为的回复整改程序等。在行政违法行为检察监督的适用原则方面,在启动上应当遵循补充性原则,在审查上应当恪守有限性原则,在效力上应当秉持程序性原则。还有人聚焦国土资源领域行政非诉执行的现实困境,认为检察机关要始终践行以人民为中心的发展思想,通过结合中心工作、把握关键环节、加强内外协作、注重宣传引导等手段完善此制度。

(五)关于行政赔偿的研究。对于不同行政行为的行政赔偿的研究。有人着眼于行政机关处理个人信息致损的赔偿责任,认为应当区分其是否与行政机关及其工作人员行使职权相关,从而分为国家赔偿责任与民事赔偿责任。有人着眼于违法建筑上合法权益的行政赔偿,认为应从综合考虑认定违法建筑等方面探索完善违法强拆行政赔偿的路径。有人着眼于房屋征收强制拆除行政赔偿,认为其应包括金钱赔偿和产权调换,市、县人民政府在强制拆除行为实施后作出的补偿决定不能使赔偿责任消灭。

总体而言,关于行政救济制度的研究持续对重点方向进行深入研究。对于行政复议,学界仍在“发挥行政争议化解行政争议的主渠道作用”视角下展开研究。对于行政诉讼,各类行政判决是研究的核心。对于行政公益诉讼,对单行法规领域以及新领域行政公益诉讼的研究成为热点。对于行政检察监督,“诉内”和“诉外”的监督都是学界研究的重心。对于行政赔偿,不同类型行政行为的赔偿责任是学者们研究的重要主题。

(作者分别为中国法学会行政法学研究会副会长、中国人民大学教授,中央民族大学法学院教授)