

行政法学界持续推动习近平法治思想关于法治政府建设理论的学理化阐释,强化和深化行政法基础性问题研究,从而形成符合时代需要、具有理论深度、具备国际影响力的理论成果。

# 积极回应法治政府建设需要 深化行政法研究

□杨伟东

2025年是“十四五”规划收官之年,是法治建设“一规划两纲要”收官之年,全面依法治国扎实推进,法治政府建设持续发力。2025年也是中国法学会行政法学会研究会成立40周年,行政法学界隆重召开“成立40周年纪念大会”。过去一年,行政法学界稳健推进研究,积极回应法治政府建设需要,努力在依法行政和法治政府建设的重点问题和前沿问题提供理论见解和方案,提升行政法理论研究深度,助力法治政府建设取得突破。

## 法治政府理论的创新

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,我国法治建设进入推进全面依法治国阶段。在法治建设的整体布局中,法治政府建设居于特殊地位,是全面依法治国的主体工程,也是全面依法治国的关键环节,是全面依法治国的重点任务,到2035年基本实现社会主义现代化之时法治政府要基本建成,法治政府建设使命重大,任务艰巨。经过改革开放40多年的努力,特别是近数十年的快速、持续推进,我国依法行政和法治政府建设取得重大进展。但随着法治政府建设深入推进,面临的挑战更多,法治政府建设进入攻坚期和关键期。

客观而言,在我国这样一个人口规模巨大、经济社会发展不平衡的国度里,快速、有效地推进法治政府建设并无成熟经验拿来可用,必须根据中国国情、经济社会发展情况和法治建设进展,研究和提出符合我国实际的、可行的路径和办法。正源于此,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》明确提出“积极探索具有中国特色的法治政府建设模式和路径”。这既是为中国行政法理论界和实务界提出的重大课题,也是行政法学者必须承担的重要责任。在习近平法治思想指引下,我国法治政府建设守正创新、开拓进取,在理论上形成了许多新观点和新看法。

有学者指出,我国法治政府建设的理论创新主要集中体现在三方面:一是明确法治政府建设以人民满意为基本要素。这意味着法治政府建设要避免陷入形式主义,不仅要注重搭建制度框架,更要注重通过制度的落实、优化提升精细化的治理能力,不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。二是将政府行为全面纳入法治轨道。其要求法律对行政权力的规范达到足够的密度,确保不仅政府整体工作有法律依据,而且各类政府行为有明确可操作的法律指引,实现“用法治给行政权力定规矩、划界限”。三是提出建设数字法治政府的重大命题。其既拓展了数字时代法治政府建设的思路,也有利于政府治理体系因应数字时代的变革不断提升面向数字时代的监管和服务能力。

有学者指出,在肯定我国法治政府建设取得重大成绩的同时,也应清醒认识到其尚存在短板,如政府机构职能体系不够完善,行政规范和行政决策的质量有待提高,严格规范公正文明执法存在短板,对行政权力运行的制约、监督和救济机制尚不健全,依法行政意识、能力和水平有待提高。因此,“十五五”时期,法治政府建设必须以习近平法治思想为引领,在尊重法治建设规律的基础上进行制度创新和实践创新,努力消解阻碍深入推进依法行政的痛点和堵点,助推法治政府建设实现新突破。

## 行政执法研究的丰富和深化

行政执法是最典型、最常用的行政行为,是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的重要方式,不仅是依法行政水平,而且与公民、法人或者其他组织的合法权益直接相关。因此,行政执法质量直接关系到党和政府的信任、对法治的信心。为提升行政质量和效能,近年来党中央、国务院作出了一系列重要部署。2025年,不仅延续了这一系列部署要求,而且突出强调涉企行政执法

水平的提升。1月,国务院办公厅发布《关于严格规范涉企行政检查的意见》;3月,国务院办公厅发布《关于建立健全涉企收费长效机制的指导指导意见》;4月,民营经济促进法颁布;11月,司法部发布《行政执法人员行为规范》。与此同时,相关部门多次发布规范涉企行政执法专项行动典型案例。

行政行为理论及研究,一直在我国行政法研究中居于重要地位。然而,由于行政行为形态丰富多样,且法律规范程度不均衡,行政行为理论相应地呈现复杂且发展不均衡的特点。因应行政执法质量和水平提升需要,行政法研究得以丰富和发展,集中表现在三方面:

一是基层行政执法体制研究的发展。过去一年,不乏对行政行为和行政执法基础性问题的分析,如行政行为之间的吸收关系、行政行为合法性与有效性的关系、行政行为效力构成模式,以及行政逐利执法规制等。其中,有关基层行政执法体制的研究,无疑是该领域研究的热点。

随着行政执法体制改革深化,治理重心下移和行政执法力量下沉成为改革的重点,特别是2021年修订的《行政处罚法》授权省、自治区、直辖市可以决定将县级政府部门的行政处罚权交由乡镇政府、街道办事处行使,带来了各地权力下放后乡镇(街道)行政执法行使的热潮。不过,在权力下放过程中,也出现了乡镇(街道)承接能力不足、执法效果不佳等问题。行政法学界对此作出积极回应,近年来针对基层综合执法体制的研究,在较多关注下放给基层行政执法权的方式的基础上进行深化,聚焦乡镇政府、街道办事处在我国行政执法体制中应具有的法律地位以及相应的执法权限,提出应基于基层治理需要和乡镇(街道)地位,按照权责一致的要求,科学依法配置乡镇(街道)执法权限并进行动态调整,强化执法规范和保障。

二是行政检查研究的拓展。行政检查是行政执法的重要方式,在行政执法实践中为行政机关广泛运用,但由于缺乏统一的法律规范,行政法学界对其研究较为欠缺。《关于严格规范涉企行政检查的意见》的制定和实施,首次从国家层面为涉企行政检查提供了统一规则,为行政法理论界和实务界强化行政检查研究提供了重要契机。过去一年,行政法学界对行政检查的研究数量尽管不多,但与此前的研究相比已有不少发展。

相关研究大体上集中在两个方面:一方面,对涉企行政检查的地方和部门探索进行梳理总结,并针对实践中涉企行政检查出现的问题提出规范和完善建议,如,要求强化行政检查计划统筹化解执法协同困境。另一方面,尝试对行政检查制度发展进行理论分析,有观点认为,应推进领域性行政检查事项的相对集中,按辅助性原则实行一级执法制度,其他层级的行政机关不再具有行政检查权。有研究指出,应当在过程论视角下对行政检查进行体系定位,从权力、目的、程序、权利四个维度加强对行政检查的控制。

三是特定行政执法行为和特定领域行政执法研究的深化。2025年,就特定的行政执法行为和特定领域的行政执法研究有所深化。对行政处罚和行政许可的研究一如既往居于突出地位,数量较多。对行政处罚的研究呈现多样化特点,有对行政处罚原则的研究,如过罚相当原则的适用、一事不再罚原则的澄清;有对重要制度的探讨,如行政处罚法律依据的认定、

危害后果在行政处罚中地位的分析、减轻行政处罚适用规则和行政处罚裁量基准设定的研究;也有对行政处罚和刑事处罚双向衔接制度机制构建等的分析。对行政许可制度的研究相对集中,行政许可的界定及其设定是研究关注的重点。有学者认为,行政许可立法原本倾向于将性质模糊的行政措施从宽界定为行政许可,主张行政许可的规范设定应当简化;有学者主张,构建系统化的行政许可事项设定调整制度;有学者认为,即使为了促进公共利益的实现,限制财产权行使的许可设定也应当满足法律保留要求。除此之外,还有学者关注行政许可要件契约化的限定、“一业一证”行政许可可改革创新等问题。

特定领域的行政执法研究,也有所进展。反垄断领域的行政执法,不予处罚在反垄断法中的适用、罚款基数的认定、反垄断监管工具的运用等问题得到关注。突发公共卫生事件应对法的修订、治安管理处罚法的修订,以及生态环境法典的编纂等相关领域的立法修法,促使应急管理法治、治安管理处罚、生态环境等相关领域的行政执法成为行政法研究的增量之一。

## 数智(字)行政法治研究的持续推进

现代信息科学技术的快速发展,正日益改变着人类的行为模式,不断塑造着经济社会的新样态。以数智(字)法治为中心的研究,近年来迅速成长为法学研究中的重镇,行政法研究亦不例外。过去一年,有关数智(字)行政法治的研究持续走热,不仅数量多,而且领域广。就研究内容而言,数智(字)行政法治的研究大体上可以分为两类:

一类是数智(字)行政给既有行政和行政法问题带来的机遇和挑战的研究。如数智(字)行政对行政职权配置带来的影响,要求行政组织法进行相应的制度变革,以权力来源的法定性为根基,以权力运作的适任性为根基,并以程序责任与责任可追溯性为双重保障;数智(字)行政对行政程序带来的变化,要求对行政程序进行结构性变革与价值整合,抑或面对数字行政扩张要求构建数字行政正当程序;数智(字)时代,既要完善行政机关处理个人信息的授权规则,强化行政行为自我规范、有效运用“告知—同意”规则和完善程序与组织保障机制,也要注重完善个人信息的行政保护制度,解决行政保护职责主体碎片化和责任认定缺失性两方面的问题。

另一类是人工智能立法和规制的研究。人工智能的发展,是近年来世界关注的热点问题,也成为国家战略部署的重点。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》高度重视这一问题,一方面,明确指出要“加快人工智能等数字技术创新,突破基础理论和核心技术,强化算力、算法、数据等高效供给。全面实施‘人工智能+’行动,以人工智能引领科技范式变革,加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合,抢占人工智能产业应用制高点,全方位赋能千行百业”。另一方面,要求“加强人工智能治理,完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则”。相应地,人工智能立法和规制成为行政法

学研究的焦点之一。

针对人工智能立法,有观点认为,由于人工智能领域需要重点应对统筹人工智能全生命周期风险与全要素发展、实现新旧规则的平衡供给、适应全球竞争持续加剧的三重挑战,因此需要进行人工智能综合性立法,即以人工智能全要素、分主体、全周期为矩阵框架,以国家人工智能主管机关为枢纽牵引,同时内嵌动态更新、持续适配机制及技术研发暂停机制。有学者则主张,我国人工智能立法宜采用“四法并置”的立法路径,具体为总纲性的“人工智能基本法”、规制风险的“人工智能规制法”、鼓励创新的“人工智能促进法”、规范人工智能在法律领域应用的“人工智能控权法”。

就人工智能监管研究而言,一些学者借助比较分析形成的共识是,多数国家与地区对人工智能的监管选择了基于风险的监管方法。不过,如何有效运用这一方法,观点不尽一致。有学者认为,一方面,必须树立包容审慎、技术中立、基于证据的风险评估与分类、比例监管等与基于风险的监管相符合的理念;另一方面,必须采取契合基于风险的监管的相应措施。有学者则认为,应坚持对人工智能风险的场景化规制,将人工智能应用者或其构成产品作为风险规制的对象。对人工智能系统及其提供者,应注重国家安全、重大公共安全规制与其他领域的自我规制。有学者特别关注人工智能在数字政府建设中的应用的风险规制问题,指出政府应用人工智能技术在目标与任务、数据处理及算法应用的要求、技术应用产生的影响等方面具有特殊性,同时隐含合法性、政务数据安全、加深偏见与差别化待遇以及技术规避等方面风险。人工智能在数字政府建设中的应用及其法治化,应当遵循安全优先原则、合法原则、透明原则和责任原则。有学者同样认为,公共部门人工智能的规范体系与私人部门相比虽然有相似之处,但背后的价值理念和推导逻辑截然不同,应在公法原则指引下进行规范体系建构。未来,在人工智能立法中,应对公共部门人工智能的应用予以专门规范,突出与对私人部门规制的不同,对透明原则、公平原则和人工干预原则予以明文规定。

## 行政救济研究的发展

行政复议、行政诉讼和行政赔偿,是我国行政救济制度的三大支柱。相比较而言,关于前两方面的研究居于主导地位,关于行政赔偿的研究相对较少。

第一,行政复议研究新进展。行政复议制度的变革和2023年行政复议法的修订,在行政法学界掀起了行政复议研究的热潮。过去一年,围绕该制度安排,行政复议研究有了新进展,集中在四个方面:

一是对行政复议作为化解行政争议主渠道的研究。有研究指出,作为变革行政复议制度意欲达成的目标和结果,行政复议主渠道定位需要有较明确的、可测度的衡量标准,应当包括复议范围具有足够的涵盖性、复议案件量具有绝对的优势性和复议处理具有较强的救济性三个方面。有学者认为,主渠道目标涉及行政争议化解格局的调整,对行政复议与行政诉讼衔接关系提出了新的要求。基于行政救济的整体主义系统观,行政复议与行政诉讼应分工科学、互补互洽、相互配合制约。

二是对行政复议前置制度的探讨。修订后的行政复议法对行政复议前置规定作出调整,引发学界对规定及其适用的探讨。有研究聚焦行政复议前置条款的规范解释,主张这些条款的文义既是解释的出发点,也构成解释的边界。当运用文义解释、体系解释、历史解释等进行解释后,对前置条款仍存有不同理解时,应在行政复议作为化解行政争议主渠道的法定目标下选择较为宽泛的解释。有学者尝试对行政复议前置条款进行法理分析,指出行政复议自身规范性、专业性及公正性的提升是行政复议前置扩大适用的合理性基础。行政复议前置适用标准的科学性、合理性,是消解行政复议前置中救济选择权限制与纠纷有效解决之间张力的根本所在。也有研究指出,行政复议前置制度重构了行政权与司法权的互动边界,引发了复议前置条款的适用争议。对此,应从适用场域、适用范围和适用方法三个维度对复议前置条款的适用展开解读。

三是有关行政复议调解的分析。修订后的行政复议法一改对行政复议调解相对审慎的立场,而采取开放、支持的态度,在总则中明确规定行政复议机关办理行政复议案件可以进行调解。随后,司法部印发的《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》提出要“实现调解工作对各类行政复议案件全覆盖、将调解工作贯穿行政复议办理全过程的要求。对行政复议调解是否应有所限制以及如何限制,遂成为争议和讨论的重点之一。有观点指出,行政复议适用调解的法理基础在于行政机关自我纠错理论,行政权不可处分并不构成行政复议适用调解的根本障碍,但它仍是行政复议调解所应遵循的必要界限。在自我纠错时,行政复议机关应当确保法律适用的一致性,不能违反平等对待原则,不能为了短期平息个案争议,人为地造成规则的失衡。有学者认为,行政复议的监督功能、行政行为的多重形态、行政复议结案方式的多样性、行政复议与行政诉讼的有效衔接等因素,决定了行政复议调解应当有范围限制。有观点主张,行政复议调解的适用,应当以事实认定或法律适用存疑与对相对人弱势地位的特殊考量为双重审查基准。

四是有关行政复议变更决定的分析。多年来,变更决定在行政复议实践中使用率不高,学界对其探讨也不多。修订后的行政复议法把变更决定列为行政复议决定体系之首位后,学界对其关注度有所提升。过去一年,对行政复议变更决定的探讨,主要集中在变更决定在行政复议决定体系中的定位和运用。有观点认为,变更决定的体系定位得以更新与拓展,由过去的“能变可变”转变为“能变尽变”,应当充分发挥变更决定的作用。然而,相反的观点认为,即使在新的复议决定体系中,撤销决定才具有核心地位,其他行政复议决定都是或者应当是围绕撤销决定展开的,变更决定也不例外,因而变更决定受有限变更规则约束。有研究将行政复议变更决定区分为裁量不当纠错型、依据适用纠错型和事实认定纠错型三种形态,指出应进一步健全行政复议变更决定的三重规范解释。

第二,行政诉讼研究新进展。2025年是行政诉讼法施行35周年和首次大修后施行10周年,具有特别的意义。

梳理有关行政诉讼制度研究情况,可以发现研究的问题覆盖面较广,主题相对分散。除行政诉讼制度

的体系化、管辖、起诉不停止执行制度、行政判决效力、比例原则司法适用、行政程序司法审查等研究主题外,还包括行政诉讼整体发展趋势、行政诉讼程序空转、原告资格认定、起诉期限及其扣除、行政诉讼请求、请求权审查模式、驳回诉讼请求判决、裁判时机成熟、被告上诉行为的规制等。

不过,在有关行政诉讼众多研究主题中,行政公益诉讼是研究比较集中的领域。行政公益诉讼制度自2015年授权试点到2017年行政诉讼法正式确立行政公益诉讼制度至今的发展,推动检察公益诉讼立法在2025年迈出实质性步伐,2025年10月,检察公益诉讼草案提请全国人大常委会首次审议和公开征求意见。围绕行政公益诉讼制度未来发展的研究,一些观点值得关注。有学者认为,行政公益诉讼应严格定位为诉讼制度,不能使其衍化为一种协商调解机制,主张将起诉前程序从行政公益诉讼中分离出去,同时提起主体应实现多元化。有的学者并不反对起诉前程序,但主张因起诉前程序赋予了检察机关发检察意见或检察建议的权力,确立了行政主体履行检察意见或检察建议的义务,有必要赋予行政主体对检察意见或检察建议提出异议和抗辩的权利。有研究指出,基于从损害救济到风险治理的发展需要,应探索预防性检察行政公益诉讼,立案范围应限定“重大风险”,聚焦“不可逆风险”,侧重“系统风险”。

## 进一步提升行政法研究回应性和水平

2026年,新的五年规划将正式开启,我国社会主义现代化建设迈入关键时期,法治建设和法治政府建设也进入关键期。越接近法治政府建设设定的目标,任务就越艰巨。行政法学界必须坚持习近平法治思想引领,勇担使命,进一步回应依法行政和法治政府建设的需要,深化行政法基础理论研究,推动行政法发展重要问题研究,不断提升研究水平,助推各地各部门法治政府建设专项规划制定和落实。

一是深化行政法基础理论研究。我国行政法学的繁荣发展,需要坚实的基礎理论支撑。随着现代科学技术的快速发展,经济社会运行方式发生着深刻变化,进而影响甚至改变着行政权的运行方式,需要行政法基础理论的回应。行政法学界必须坚持习近平法治思想引领,持续推动习近平法治思想关于法治政府建设理论的学理化阐释,进而强化和深化行政法基础理论问题的研究,如何为政府、行政法典、现代化与法治政府的关系等的研究,从而形成符合时代需要、具有理论深度、具备国际影响力的理论成果。

二是助推各地各部门法治政府建设专项规划制定和落实。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯坚实基础、全面发力的关键时期,需要推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破。按照到2035年法治政府基本建成的部署安排,未来五年至关键要,制定定位准确、思路清晰、符合规律、措施有力的规划,对推动各地各部门法治政府建设取得重大突破,具有重要意义。行政法学界应当积极参与,为制定高质量的规划出谋划策,贡献理论智慧。

三是推动行政法发展重要问题研究。根据当前我国行政法发展需要和研究状况,行政法发展重要问题研究大体包括两类:一类是强化一些领域研究。这些领域的研究相对较弱,如关于行政组织法和国家赔偿法的研究。对前者,可以围绕行政机构、职能、权限、程序、责任法定化展开研究,在推进五个法定化实质性进展的同时,带动行政组织法研究;对后者,可以结合国家赔偿法修改强化研究。另一类是深化一些领域研究。比如,可就行政执法体制、行政执法监督、行政处罚和刑事处罚双向衔接制度、行政执法标准跨区域衔接等,进行有针对性的研究,深化行政执法研究;结合检察公益诉讼法的制定,深化行政公益诉讼研究。

(作者为中国法学会行政法学会研究会副会长、中国政法大学法治政府研究院教授)