

中国行政法学思想史述评

张 杨

浙江工商大学法学院 浙江杭州

【摘要】改革开放以来，行政法学家们深耕行政法治研究四十余年，在研究学术和参与立法的历程中始终坚守着以维护人民群众合法权益为中心的学术立场，不断探索解决救济权益和监督行政难题的创新路径，并秉持着程序公正的崇高理念，致力于中国行政法治实践的持续发展。中国行政法学思想史彰显四大理论特征，即人民性、创新性、公正性和实践性。

【关键词】行政法学思想史；人民性；创新性；公正性；实践性

A Review of the Ideological History of Chinese Administrative Law

Yang Zhang

Law School of Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

【Abstract】 Over the past 40 years, jurists have been focusing on the research and development of administrative procedures and the legal rights and interests of the people, and have always adhered to the lofty position of maintaining the legal rights and interests of the people in the process of administrative reform and opening-up, and have been committed to solving the problems of the rule of law. The ideological history of Chinese administrative law shows four theoretical characteristics, namely, people-oriented, innovative, fair and practical.

【Keywords】 History of administrative law thought; Affinity to the people; Innovativeness; Impartiality; Practicalness

1 引言

中国行政法学思想史的发展历程体现在行政法学家们的研究工作过程中。行政法学家们在行政法学基础理论、行政诉讼、行政复议、行政程序等诸多领域，一直致力于中国实践问题的解决，敢于担当和创新，创建了一个比较完备协调的行政法学理论体系，从而不断推进我国行政法治建设，为我国行政法理论和实践的发展提供源源不断的智力支持和理论指引。行政法学家们在法学院校中执教，承担了培养中国行政法研究生的任务，培养一批年轻的行政法学教师和实务工作者。行政法学家们的教学经历，使得在思想感情上和人民群众息息相通，能够深切地感受到人民群众在社会生活中的真实需求，为深入从事行政法学的理论研究时确立了一个基本立场和指导思想——维护公民合法权益。行政

法学家们一方面著述立说，开展行政行为法、行政程序法、行政组织法、行政诉讼法、行政复议法等重要课题的研究工作；另一方面广泛参与立法工作，组织或者参与《国家赔偿法》《行政处罚法》《立法法》《行政许可法》《行政强制法》等法律的研究起草和咨询论证工作。行政法学家们奋力推进法治政府建设，在弘扬行政法治理念，构建行政法治理论体系，完善行政法律体系，深化行政诉讼制度改革，建设行政法学学科体系、课程体系、话语体系，培养行政法治人才以及开展对外行政法学交流等方面做出突出贡献。

2 行政法学思想史述评

通过对我国行政法学思想史进行细致分析和系统研究，发掘出其中所包含的“服务行政”理念的的人民性、转型期行政法学发展的创新性、程序公正思

作者简介：张杨（1997-）男，汉族，硕士，研究方向：宪法学与行政法学。

维的公正性和实质化解行政争议的实践性的理论特征。

2.1 “服务行政”理念——人民性

“服务行政”理念紧紧契合了中国共产党领导下的政府“为人民服务”的执政思想和行政理念，即具有人民性。自2001年中国正式加入WTO，中国政府同样面临市场经济体制存在的两方面重大挑战，一是政府监管不足所导致的自由竞争的无序，二是政府过度干预市场行为所造成的市场经济的萎缩。简言之，21世纪的世界风险无处不在。德国思想家乌尔里希·贝克在其著作《风险社会——新的现代性之路》中指出“风险不再局限于特定的地域或团体，而是呈现出全球化趋势。”“风险的分配模式包含在全球化之中，风险在扩散的过程中展现出了具有社会意义的回旋镖效应：就算是豪门大户，也难逃风险的侵害。”^[1]正如国家主席习近平在2018年金砖国家工商论坛上所言，“当今世界正面临百年未有之大变局。对广大新兴市场国家和发展中国家而言，这个世界既充满机遇，也存在挑战。”^[2]而伴随着2020年新冠肺炎疫情在全球范围内的爆发，正导致大变局在加速演进，目前域外的疫情防控效果并不理想，中国作为人类命运共同体中的一员，政治、经济等方面的发展必然受到影响。因此，在市场经济和常态化疫情防控视域下，“服务行政”的核心要义之一是为中国市场经济的发展、营商环境的改善提供充足适当的行政效能的发挥。

为了实现上述目标，党和政府从制定法律法规和出台国家政策两方面提供强大动力。比如自2020年1月1日起施行的《优化营商环境条例》，重点针对我国营商环境的突出短板和市场主体反映强烈的痛点难点堵点问题，从完善体制机制的层面作出相应规定，即明确优化营商环境的原则和方向、加强市场主体保护、优化市场环境、提升政务服务能力和水平、规范和创新监管执法、加强法治保障。2020年7月，国务院办公厅颁布《国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》（国办发〔2020〕24号），指出要强化为市场主体服务，加快打造市场化法治化国际化营商环境。

“服务行政”理念已经完全超越“干预行政”所固守的行政权至上的高权行政模式，注重行政权行使的效能考核，而如何摒除高权行政模式下的管

理思维的惯性影响，上升到制度层面来推进整个政府行政理念的嬗变，在中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段的当下，此问题的重要性不言而喻。“服务行政”理念所倡导“服务型政府”要求领导干部在处理权利与权力的关系上坚持权利本位，依照法律法规开展公共行政服务，以问题为导向解决关乎人民群众合法权益的各种问题。

2.2 转型期行政法学发展——创新性

我国行政法律制度正是伴随着处于重要转型时期的市场经济的发展而发展的，为了保证和提高政府在市场监管、社会治理、服务供给等领域的治理效能，行政法学必须为解决治理实践所反映的难题提供可资适用的创新思维和路径。

第一，以行政诉讼制度为例。我国的行政诉讼审理体制采用的是普通法院内设立行政审判庭的模式，不仅保证行政案件司法裁判的统一性，还有助于突出行政审判的特殊性。行政公益诉讼作为一种特殊类型的行政诉讼，行政法学家积极探索检察机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让领域之外，开展文物和文化遗产保护、英雄烈士保护、军人权益保护、国防设施和军用土地保护、军事安全等领域的行政公益诉讼制度研究工作，通过制定政策和发布典型案例的方式，推动行政公益诉讼制度实现优化，更有效地维护国家利益和社会公共利益，实现行政检察工作的高效运行。

第二，以行政处罚制度为例。自2020年公布行政处罚法的修订草案后，开启第二次修订历程，学术界和实务部门积极建言献策，并开展实地调研活动，结合行政处罚实践的薄弱环节针对性地提出修改意见。经过全国人大常委会的三次审议，行政处罚法修订草案获得通过，为响应新时代行政机关依法行使行政处罚权的法治需求提供法律依据。在修订过程中，国家已经启动和部署综合行政执法体制改革试点工作，即在试点地区的城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法体制制度，相对集中行政处罚权，整合上述部门的执法职能，组建综合行政执法局。以浙江省为例，2020年中共浙江省委印发《法治浙江建设规划（2021—2025年）》，指出建设法治浙江是建设社会主义法治国家在浙江

的具体实践和先行探索,要勇当笃学践行习近平法治思想的排头兵,坚定不移走中国特色社会主义法治道路。正如张文显教授指出“习近平法治思想的创立,具有鲜明的实践逻辑、科学的理论逻辑和深厚的历史逻辑。认真研究、科学把握、深刻领悟这三个逻辑及其内在联系,必将深化对习近平法治思想时代背景、基本精神、核心要义、实践要求的理解和把握,必将增强对习近平法治思想的政治认同、理论认同、情感认同,必将强化新时代全面依法治国、建设法治中国、推进国家治理现代化的信念伟力、思想定力、前进步力。”^[3]打造法治建设示范城市、更高水平推进市域治理现代化目标,以数字化改革为牵引,构建职责清晰、队伍精简、高效协同、机制健全、行为规范、监督有效的行政执法制度。

正因为当今中国处于重要的战略机遇期,面对国内国外所存在的多重风险和挑战,中国行政法学的长远发展同样面临重大问题,比如城市管理、招商引资、房价调控、互联网平台监管、新业态从业人员权益保障,行政法学家们必须运用创新性思维为解决实践问题交上一份令人民群众满意的答卷。

2.3 程序公正思维——公正性

中国行政法学家们在20世纪90年代就已经提出制定行政程序法的学术观点,数十年来深耕行政程序立法研究领域,学术研究成果无一不闪烁着程序公正的思维光芒。

回顾1978年改革开放以来我国行政程序立法的历史,可以发现我国的行政程序立法具有鲜明的路径特征:我们走的是一条从分别规范各种类型化的行政行为到制定统一的行政程序法典规范所有的行政行为的路子。^[4]应松年教授认为,行政程序法是规范行政程序的法。必须将符合客观要求的行政程序规范化,用法律固定下来,也就是使科学性与法律性相统一,以使行政行为公正、有效。这就是行政程序法产生的基础。^[5]正如2008年《湖南省行政程序规定》的出台,昭示着我国正在探索一条从地方立法走向中央立法的行政程序立法之路。自2011年起,广东省汕头市、辽宁省、山东省、陕西省西安市、海南省海口市、江苏省、宁夏回族自治区、甘肃省兰州市和浙江省相继制定了与行政程序有关的地方政府规章。以浙江省为例,2016年浙江

省政府审议通过《浙江省行政程序办法》,主要规定政府规章和行政规范性文件制定程序、重大行政决策程序、一般行政执法程序、特别行政执法程序,一方面规范、保障和监督行政机关依法行使行政职权,保护公民、法人和其他组织的合法权益,另一方面提高行政效率,推进建设法治政府。季卫东教授在其代表性论文《法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考》中,从对恣意的限制、理性选择的保证、“作茧自缚”的效应和反思性整合四个方面阐发现代法律程序的基本特性,提出“公正的程序是促进现代化的社会变革的基本杠杆之一,在社会演变过程中,复杂的价值问题可以借助于程序加以化解,实体规范也可以通过公正的程序来形成。”^[6]程序公正的意义在于保障公众参与在社会治理、法律起草、政策制定等领域的高质量实现,而不是将程序公正仅仅视为实体公正的附属物,其应具有独立性地位。

在21世纪20年代的开局之年,新冠肺炎疫情已然将世界历史划分为“前疫情时代”和“后疫情时代”,已经深刻影响到国际政治、经济、法律、医疗、科技、人文、历史等各个领域的发展进程。程序公正正在治理实践中可体现为畅通和规范公众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善意见建议采纳机制。比如,现今的立法实践基本摒弃了“关门立法”的操作,更加注重听取和采纳与立法文本具有密切联系的部门、行业的立法意见和建议,从而真正实现立法机关与公众之间的双向奔赴,既保证立法文本的高质量和全面性,也避免立法文本在公布施行后遭遇实效上的“滑铁卢”。比如,2021年10月,杭州市某区人民检察院召开案件听证会,邀请省人大代表、高校教授、律师、残联副主席和社区工作者作为听证员参加听证,在检察长的主持下,最终顺利化解楼某某长达四年的工伤行政争议。

对于“程序公正”问题的讨论,深深植根于中国法治建设的实际情况,伴随着公民权利意识的逐步觉醒,程序公正的学术研究随之勃兴,作为一项法律原则也愈加得到立法者和执法者的重视;在法律规则不足以解决法律争议的情况下,司法机关也开始运用程序公正原则弥补法律漏洞、进行裁判说理,实现裁判规则的重构和再造。

2.4 实质性化解行政争议——实践性

将行政复议打造成实质性化解行政争议的主渠道的观点，凸显案结事了的重要性，将矛盾终结在行政复议阶段，充分发挥行政复议所具有的专业性和行政性优势。因此，从实践性角度出发，可以从以下方面来完成行政复议所肩负的实质性化解行政争议的历史使命。

鉴于行政复议工作具有较强的专业性，为保证行政复议决定的合法性和合理性，以政府智库为借鉴对象，建立由专家学者参与的行政复议案件审理专家库，为重大、疑难、复杂的行政争议提供咨询意见。行政复议机关可以加大信息化平台的建设力度，在不减损行政复议申请人和被申请人以及第三人复议权利的基础上，大力推动在线复议模式。行政复议作为一种行政争议解决机制，加强信息化建设势在必行，组建地区性或者全国性的行政复议工作平台，为行政相对人参加行政复议活动提供便利。一方面，可以探索建立行政复议官制度，出台《行政复议官法》，加强行政复议工作人员依法履行职责的保障机制的建设力度；另一方面，必须提高专业化、职业化建设程度，通过开展行政复议技能比赛，磨炼办案能力，评选办案标兵，增强工作获得感。

实践性不同于实用主义，更加注重通过解决具体问题来实现法律制度的整体功能的完善和优化，立法论和解释论路径都要面对法治实践所提出的挑战，以理论结合实践为基本立场，推动法学理论和法治实践有效完成“双向奔赴”。

正如苏力教授曾言“中国的法治之路必须注重利用中国本土的资源”，^[7]对中国行政法学思想史进行分析，也是对中国行政法学四十余年发展历程的总结和反思，从而可以发掘出中国行政法治的本土资源，以期能开启一个新的出发点，在中国特色社会主义法治道路上继续发展中国特色行政法治事业。

3 结语

中国行政法学思想史所具有的人民性、创新性、公正性、实践性的理论特征，在四十余年的行政法学发展历程中无时无刻不散发出独特的学术魅力。行政法学家们长期以来坚持人民立场，充满家国情怀；坚持与时俱进，富有创新精神；坚持程序法治，

展现公正思维；坚持实事求是，体现实践风格。因此，学者们在开展学术研究时必须联系国际和国内，既要有广阔的国际视野，也要有立足于中国实际问题的学术意识，坚持问题导向，为创造具有中国特色的学术话语权贡献力量。

参考文献

- [1] [德]乌尔里希·贝克：《风险社会——新的现代性之路》，译林出版社 2018 年版，第 7 页、第 29 页。
- [2] 习近平：《顺应时代潮流 实现共同发展——在金砖国家工商论坛上的讲话（2018 年 7 月 25 日，约翰内斯堡）》，<https://me.mbd.baidu.com/r/wL5OyaGD1m?f=c&p&rs=3152505775&ruk=0FLbj-lkBJDCrOlwA4KI0A&u=a3de147812ad6eaf>，新华网，最近访问时间：2021 年 11 月 21 日。
- [3] 参见张文显：《习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑》，《中国社会科学》，2021 年第 3 期。
- [4] 参见应松年：《中国行政程序立法的路径》，《湖南社会科学》，2008 年第 6 期。
- [5] 参见应松年：《论行政程序法》，《中国法学》，1990 年第 1 期。
- [6] 参见季卫东：《法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考》，《中国社会科学》，1993 年第 1 期。
- [7] 苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社 1996 年版，第 6 页。

收稿日期：2022 年 3 月 24 日

出刊日期：2022 年 4 月 15 日

引用本文：张杨，中国行政法学思想史述评[J]. 现代社会科学，2022, 2(1): 54-57.

DOI: 10.12208/j.ssr.20220011

检索信息：RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网（CNKI Scholar）、万方数据（WANFANG DATA）、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明：©2022 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS