



王万华：我国行政法法典编纂的程序主义进路选择

发布日期：2021-09-22 来源：法治日报法学院

根据行政法体系法典化的程度，行政法法典编纂进路可分为完全法典化进路与程序主义进路，本文拟以两种进路的区分为分析框架，就我国行政法法典编纂为何更宜采程序主义进路展开论证，以期丰富关于编纂行政法法典进路选择的讨论。

域外行政法法典的编纂进路分析

综合分析域外和我国台湾地区、澳门地区出台的31部行政基本法典，行政法法典在内容结构上整体呈现出以下几个特点：第一，法典限于对一般行政法律规范进行体系整合；第二，在一般行政法律规范体系中，法典以行政行为法为核心内容；第三，在行政行为法中，法典以行政程序法律规范为主；第四，行政组织法部分以主体制度、内部行政程序制度为主要内容，行政机关的组织、人员等严格意义上的行政组织法规范规定很少；第五，行政救济法部分以规定行政机关解决争议的活动为主。

这一内容构成背后所遵循的立法进路具有以下特征：第一，对行政法体系进行有限法典化。法典对行政组织法规范、行政实体法规范、行政救济法规范，仅选择部分内容实现法典化；第二，法典以规范行政机关对外行使行政权力的活动为中心内容，重点调整行政机关与公民之间的关系；第三，法典对行政活动的规范主要诉诸程序性机制，规定了私人享有的一系列程序性权利。如法国《公众与行政机关关系法典》明确规定了公民、法人享有防卫权、公共信息再利用权等一系列权利。随着政府职能的扩展，行政程序机制不限于行政行为程序，而是全面覆盖政府公共治理活动。笔者将具有前述特点的立法进路称为行政法法典编纂的程序主义进路。法典名称是否采行政程序法，并非这一立法进路的标志。

我国行政法法典编纂宜采程序主义进路的理据

程序主义进路回应了现代重大社会变迁及由此产生的法律规范需求，法典内容集中、体系性强，能够更好地克服现代法典编纂遭遇的重大困境。完全法典化进路面临的诸多挑战，恰是程序主义进路能够避免的。综合考量诸多因素，程序主义进路较之完全法典化进路，更适合作为我国行政法法典编纂的进路选择。

（一）更有助于实现政府治理现代化这一法典编纂的根本目的

政府治理是国家治理体系的核心组成部分，政府治理现代化是国家治理现代化总目标得以实现的重要内容。行政法法典作为行政法领域的基本法典，其根本任务在于通过法典编纂，用法治保障实现政府治理现代化的制度化和规范化。行政法法典编纂的进路选择，要能够保障充分回应政府治理现代化这一目标中所蕴含的立法需求。完整的现代性包括工具理性和价值理性，按照现代化就是“合理化”，是一种全面的理性的发展过程的认知，我国政府治理的全面现代化转型需要借助体现技术理性和价值理性的现代治理机制，有效解决现代化进程中面临的一系列重大社会问题，实现科学治理和公平治理。无论是体现政府治理的技术理性要求，还是政府治理的价值理性要求，现代政府治理机制均主要指向政府治理活动的程序机制。完全法典化进路之下，行政程序法将仅作为行政行为法的组成部分出现在法典中，其篇幅必将被极大压缩，难以突出法治政府建设实践中需要重点予以规范和回应的问题。程序主义进路之下的行政法法典系统，建构了体现现代政府治理精神和基本要求的现代政府治理机制，更有利于保障政府治理现代化这一根本目标的实现。

（二）程序主义进路具备更充分的单行法基础

成熟的单行法先行是民法典编纂得以成功的重要经验。行政法领域的统一单行法已形成规范各类行政活动的完整法规体系，且该体系结构上以程序性规范为主，为编纂程序主义进路的行政法法典奠定了坚实的单行法基础。

（三）可增强行政法法典的体系性及凸显行政法治的基本精神

体系性是部门法法典的灵魂和生命。完全法典化进路之下，行政法法典的体系性很大程度被弱化，更接近汇编型法典，制典意义被削弱，程序主义进路则可以弥补这一重大缺陷。程序主义进路以规范行政活动的一般性行政程序法律规范为法典的核心内容，兼具规定部分行政组织法、行政实体法、行政救济法规范。以行政活动为中心意味着法典各分编可以按照行政活动的种类予以安排，分编之间规范对象属性相同，具有共同遵循的基本原则和共同制度，法律规范具有同质性。对各分编共同遵循的基本原则和共同制度，可以提取公因式的方式规定在总则中。如此，行政法法典成为具备高度体系性的法规规范集合体，行政法治基本要求得以最大限度覆盖政府治理活动。

（四）有利于克服现代法典编纂面临的“常与变”困境

“法典之常”与“社会之变”之间天然存在紧张关系。在承担公共治理任务的行政领域，二者之间的紧张关系更为突出。行政管理实践中客观存在部门差异、地区差异、层级差异，异质性的单行立法通常被认为能够帮助行政机关更灵活、更有效地解决实际问题。程序主义进路是一种有限法典化的立法思路，立法者可以在完成易于统一的行政活动程序规范完全法典化的同时，根据实际情况，灵活选择规定部分成熟的组织法、实体法、救济法条款，确保不因其他性质规范统一难度过大，阻碍法典编纂的进程。

程序主义进路下我国行政法法典的初步设想

（一）法典名称：《行政基本法典》

这一名称一方面可使法典名称与内容之间名实相符，有利于避免立法过程中不必要的争议；另一方面明确了法典与单行法之间的关系，既突出了法典是对行政机关普遍遵循的共同法律规范的法典化，也可以防止出现法典被大量特别法架空。

（二）法典的内容定位：以规范行政活动为中心

《行政基本法典》以规范行政机关对外依法行使行政权力所实施的各类行政活动为核心内容。法典调整的行政行为可包括六大类：行政立法、行政规范性文件、重大行政决策、行政执法、行政司法、合意类行政行为；非行政行为类行政活动包括体现现代公共治理理念的政府信息公开制度、政府与信息 and 大数据相关的活动、政府应用数字技术提升公共服务水平的活动等。

（三）法典的体例安排：采用总则——分编体例

《行政基本法典》可借鉴民法典的潘德克顿技术，采用总则——分编体例。各分编为不同类型的行政活动，总则部分为从各分编提取的公因式。基本框架如下：第一编，总则。第二编，行政立法与行政规范性文件活动编。第三编，行政决策活动编。第四编，行政执法活动编。第五编，合意行政活动编。第六编，政府与信息 and 数据相关活动编。第七编，行政司法活动编。

随着国家治理现代化总目标的提出和全面依法治国战略的持续深入推进，有必要启动编纂行政法法典，实现政府治理现代化的制度化和规范化。

（文章原文刊载于《中国法学》第四期）

责任编辑：郝魁府

京ICP备12043066号-3 京公网安备11010202007677 《互联网新闻信息服务许可证》

copyright 2022 www.mzyfz.com All Rights Reserved.