

试论行政法体系的整合与分化

周屿衡, 尤雪宁

上海政法学院法律学院, 上海

收稿日期: 2023年3月8日; 录用日期: 2023年5月18日; 发布日期: 2023年5月25日

摘要

行政法学一直以内容繁杂著称, 这也是其体系化构建面临的最大困难, 然而, 虽然行政法学内容众多, 包罗万象, 但是对于行政法体系化的构建一直以来都是行政法学界努力的方向。当前主流对于行政法体系的发展不外乎两种方向, 一是整合, 整合的最终目标即像《中华人民共和国民法典》的制定与出台一样, 制定一部行政法典; 二是分化, 分化是目前我国行政法体系的一大特点, 那么我们是否要在原有基础上继续分化, 发挥各个领域的极致。本文将基于我国行政法的特点, 结合国情, 探讨行政法体系的整合与分化。

关键词

行政法典, 行政法治理念, 体系化, 整合

On the Integration and Differentiation of the Administrative Law System

Yuheng Zhou, Xuening You

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Mar. 8th, 2023; accepted: May 18th, 2023; published: May 25th, 2023

Abstract

Administrative law has always been known for its complex content, which is also the biggest difficulty in its systematic construction. However, the content of administrative law is numerous and all-encompassing, the systematic construction of administrative law has always been the direction of efforts of the administrative law circle. The current mainstream has two directions for the development of the administrative law system. One is integration. The final goal of integration is to formulate an administrative code like the formulation and promulgation of the Civil Code of the People's Republic of China; the second is differentiation, which is a major feature of China's administrative law system at present. So whether we should continue to differentiate on the original

basis and give full play to the best in various fields, this article will discuss the integration and differentiation of the administrative law system based on the characteristics of China's administrative law and the national conditions.

Keywords

Administrative Code, Administrative Rule of Law, Concept Systematization, Integration

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来, 行政法典化、行政程序法的制定呼声渐高, 二者均属于行政法体系整合的典型体现。目前我国行政法体系各个板块均有具体的构建形态, 简称为“六法”体系, 即行政许可法、行政处罚法、行政强制法等。而行政法典总则的制定为行政法体系的整合提供了良好契机, 行政法体系的完善和延展也依赖于行政法典总则或行政程序法的制定。而行政法典对行政法体系化进行整合后, 将与原有的体系产生较大的差异, 与德国行政程序法类似, 将形成行政法治理理念编、行政法原则编、行政法组织编、公物和公用事业编为内容的体系建构, 契合行政法体系化的发展趋势。

2. 体系化的功能定位

体系化是一门法律发展的必经之路, 体系化体现出的是法律的成熟性与稳定性, 这是我们一定要重视和追求的。体系化的构建确实有其难度, 但是任何法律学科都是有其内在逻辑的, 即使是比较繁杂的行政法也不例外。对体系化最直接的理解即整合, 整合结果的最高表现即为法典化, 但是法典化就是体系化的最终结果吗? 答案当然是否定的。体系化的表现并不局限于法典化, 体系化讲究的是内在逻辑的关联性, 而并非表现形式上“一”的结果[1]。因此, 这就需要我们理清体系化的功能定位。

2.1. 外部功能: 体系化能够使法律规范有章可循

首先, 体系化能够整合法律规范。法律规范的制定是循序渐进的, 与一个国家的发展、国情息息相关的, 各个部门的法律, 制定的时间不同, 研究的深度不同, 其呈现出的是分散性的特点。比如行政法, 其涉及范围十分广泛, 就单单根据具体行政行为分类的部门法都无法保持一致性。《行政许可法》¹《行政处罚法》²《行政强制法》³等等, 每个部门法都有自己的发展路径, 但是他们之间并非分散的, 原因就在于其围绕的核心是共同的行政法基本理念、基本原则, 根据这一核心进行体系化的整合, 就使原本分散的法律规范之间具备粘性、条理性, 法律规范也呈现出整体性。

¹《中华人民共和国行政许可法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2003年8月27日通过, 现予公布, 自2004年7月1日起施行。根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》修正。

²1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过, 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正, 根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正, 2021年1月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订。

³《中华人民共和国行政强制法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2011年6月30日通过, 现予公布, 自2012年1月1日起施行。

其次, 体系化能够完善法律规范。法律规范与社会生活息息相关, 在当今法治社会, 有法可依、有法必依是基本要求, 比如行政法领域, 我们规定了行政许可、行政处罚、行政强制、行政诉讼、行政复议等等, 但是在现实生活中, 大量的其他行政行为存在, 甚至更加广泛的使用, 体系化则能够将现有法律体系与实际适用相比较, 然后进行查漏补缺, 以此来完善空白领域的立法问题, 使法律体系更加具有完整性。

最后, 体系化能够精简法律规范。法律规范本身就是一个庞大的集体, 各个领域的单独立法的传统特点, 再加上又经过了体系化的整合、完善, 这些都使法律规范体系更加庞大, 这样同样也不利于法律体系的完善, 也对法律规范的适用带来很大挑战。因此体系化的第三个功能就是精简, 基本理念、原则以及程序性的重复规定进行整理删减, 这样不仅能够使庞大的法律体系得到简化, 也便于法律适用, 也节省立法资源[2]。

2.2. 内部功能: 体系化能够使法治理念贯穿法律规范

体系化最大的功能就是在于, 它不是简单的罗列, 而是经过一定逻辑的归纳总结。法律规范的体系化, 能够串联基本理念并于法律规范中体现出来。对内来说, 有助于我们每一位法律功能工作者、国家工作人员等等更好地学习法律, 更好地把握一部法律的基本理念、基本原则、基本精神, 这些内容的渗透学习比单纯的法律条文本身更加必要; 对外来说, 在提倡人人都要知法懂法的法治社会下, 体系化下的法律规范则有助于更好地宣传、传播法治思想, 使法治理念更加深入人心。

2.3. 局限性: 体系化的稳定性与抽象性

然而, 体系化同样具备其自身局限性, 这是用对立统一的眼光看待后必然存在的。一是体系化的稳定性与社会发展的不稳定性之间的冲突。之所以要追求法律规范的体系化, 就是要追求稳定的法治环境, 然后社会发展是不稳定的, 易变的, 这两者之间必然存在冲突。然而, 法律又要体现社会生活, 该如何取舍, 难道我们要放弃体系化吗? 我认为正恰恰相反。正是因为社会生活的复杂性、易变性、不稳定性, 我们才要去追求法律规范的稳定性, 来约束社会生活的不稳定性, 这样才能构建更加和谐文明的现代法治社会。二是体系化的抽象性与社会生活的具体性之间的冲突。体系化的稳定性带来的不容忽视的就是较于社会发展的滞后性, 然而, 我们却不能对这种滞后性妥协, 而是需要去对抗这种滞后性, 因而法律规范总是高度总结的、较为抽象的[3]; 然而这种抽象性又与社会生活的具体性相冲突, 这是无法避免的, 因此就需要法律解释来弥补。

3. 我国行政法体系的分化现状

3.1. 部门法之间的分散

首先, 目前我国行政法体系的已形成相对稳定的构型, 根据实际情况与水平, 依照着我国单独立法的传统, 行政法体系各个模块单独发展, 呈现出分散、独立的特点。这种分化尤其在部门行政法的发展中最为明显, 原因在于, 部门行政法涉及范围十分广泛, 存在于社会生活的各个领域, 如财政、卫生、税务、工商、金融、文化、土地、能源等等, 各个领域都有其自身的特点、发展, 以及专门的行政法规范。在法律规范上, 有大量的行政法规和部门规章等; 在内容上, 根据自身领域、调整对象、调整的社会关系的不同而呈现出各不相同的内容; 因此, 各部门行政法之间的独立性非常强, 这也导致了行政法实施过程以及事后救济方面的繁琐。然而, 部门行政法的独立性固然存在, 但其是否具有完整性呢? 事实上, 各部门行政法属于行政法体系的重要组成部分, 确实可以独立发展, 对其本身内容上需调整的社会关系来说, 并无太大影响, 但是如果是单独的一部法律规范仅仅是罗列条文即可吗, 我认为更重要

的是要体现法治理念、法律精神。最后,各部门行政法的分散独立,会割裂各部门行政法之间的关联,不利于部门行政法体系的构建;对于整个行政法体系来说,各分支的过于独立,会导致整个行政法体系的过于分散。总之,从体系化的角度来说,过度的分化是不适合的。

3.2. 不同领域实践之间的分散

如前所述,除了财政、卫生、税务、工商、金融、文化、土地、能源等立法的分散,实践中也是处于分散、部分割裂状态。以行政处罚为例,全国人大颁布实施的《行政处罚法》与全国人大常委会颁布的行政特别法,就二者的关系而言,《行政处罚法》处于总则地位,《行政处罚法》扮演着一种中央框架性立法的角色,行政处罚的施行应当遵从行政处罚法的基本原则。但卫生、广告、环保等领域在实施行政处罚时,并不考虑《行政处罚法》过罚相当原则、处罚与教育相结合原则,导致处罚畸重,引发相对人对行政机关的质疑。实践中行政处罚、行政许可、行政强制等具体行政行为引发的司法纠纷也促使行政体系的整合,从而为具体行政行为的实施提供相对统一的法源基础。

4. 我国行政法体系的整合尝试

4.1. 行政法体系整合的学理分析

上述文中我们了解到,当前我国行政法体系呈现出的主要是分化的特点,一般行政法与部门行政法的分化,部门行政法之间的分化,然而在整合上是欠缺的。

当前学者对于行政法体系化的整合达成共识。主要有三种观点,首先,第一种观点有学者认为应当制定一部行政法典,关于制定行政法典的问题在学界一直都有探讨,但是也是一直停留在理论层面,当前重新提出,这主要是受民法典的鼓舞,认为当前行政法体系中也可以直接制定一部行政法典,涵盖一般行政法与部门行政法的全部内容,实体上的和程序上的全部内容,包括行政法总则,各部门行政法,行政程序法以及行政救济法等全部内容,以此形成形式上的体系,并且进一步达到内容上的体系化[4]。然而,也有不少学者对第一种观点持反对意见,认为制定行政法典的难度非常大,甚至是违背行政法自身发展规律的行为。这主要还是因为行政法自身的特点,其体系十分庞大,内容繁多,并且与社会生活息息相关,具有极大的变动性,制定一部法典不是难事,但是制定一部有效的法典却需要斟酌。上文中说到法典化是体系化整合的最高表现形式,当然,法典化必定是具备稳定性的特征,然而行政法的内容要随着国家的发展方向以及社会发展的需要不断变化,这就给制定行政法典带来了根本难度。因此制定一部稳定的行政法典是很难实现的。最后,基于以上还有不少学者认为可以综合两种观点,制定一部行政法典的难度固然很大,但是根据我国目前行政法体系的现状,不作出一定的努力也不应该,因此,有观点说,可以制定单独的行政法总则,或是行政法通则,亦或是行政程序法,对行政法体系化的整合做出初步的努力。认为制定一部行政法总则、通则的观点主要是基于现存行政法体系中缺少对基本原则、基本内容等统一规定的法律规范,认为制定一部行政程序法也是因为基于现存行政法及其中缺少对程序性的内容进行统一规定的法律规范。然而,这些相较于行政法典来说,面临的困难都要小得多,实现的可能性也要大得多,是可选择的途径。

4.2. 行政法体系整合的实践现状

首先是我国行政程序法的立法现状。我国目前的行政行为只有行政处罚、行政许可、行政强制有相对应的程序规则,其他大量的行政行为皆游离于行政程序法之外。主要原因便是我国缺失统一的行政程序法。以《日本行政程序法》为例,日本《行政程序法》分六章共三十六条,主要内容包括总则、对申请的处分、不利益处分、听证、行政指导、申报、补则[5]。这部法将规范对象限定在处分、行政

指导和申报的范围内, 以行政处罚和行政指导为主要线索, 以听证程序为核心概念。其适用的范围狭小, 且未将行政立法、行政规划纳入其中, 有关行政合同程序、行政调查程序也由单行法另行规定。这部行政程序法由于受美国法的深远影响, 只涉及程序性的规定, 没有涉及实体内容的规定。我国目前仍没有中央层面上统一的行政程序法, 地方上湖南省曾出台过《湖南省行政程序法》, 但并没有在更多省市推行实施。而如果没有中央层面的立法完善, 地方的立法动作都是有风险的, 这是一种典型的体系性错位。

5. 适合路径: 行政法体系整合与分化并举

对于行政法体系化的发展来说, 单纯的整合是必要的, 但是分化也是需要采取的。整合是初步的体系化, 整合后的分化是体系化朝着更优质的方向发展的必经步骤, 因此, 对于我国行政法体系化的发展来说, 整合与分化并举是合适的发展路径。在整合上采取制定一部行政程序法的观点, 在分化上, 主要是针对部门行政法的特性, 让部门行政法更加独立, 有针对性的发展, 与时俱进。

5.1. 行政法体系整合路径: 制定《行政程序法》

结合上文对体系化的理解, 以及我国行政法体系整合与分化的现状, 我认为, 首先, 对于我国行政法体系的整合十分必要。对于行政法体系化的整合, 我也认为目前直接制定一部行政法典是难度比较大的, 因此较为适合的路径是第三种观点。在第三种观点中, 我认为比较合适的是制定一部《行政程序法》, 这也是综合比较的结果, 总则一般对应来说会有分则, 单单只制定一部行政法总则看起来总有所欠缺, 对于制定行政法通则是一种新的尝试, 其实未尝不可, 但是对比来说, 在制定行政程序法上打下了不少基础, 而且也有不少国家和地区有了制定行政程序法的实践经验, 如美国, 德国, 法国, 日本, 我国台湾地区, 其都有比较成熟的行政程序法可予以借鉴学习[6]。

总的来说, 关于制定一部行政程序法主要有以下几点理由: 一是行政法规范中程序性的内容是重要部分。程序正义的重要性不言而喻, 当前也已经过了重实体, 轻程序的时代。在行政法规范中, 不仅有像诉讼、复议救济法中专门的程序, 更多的是在行政行为中的程序, 在行政法内容中围绕的核心就是行政行为, 在立法上也是按照行政行为的类型区分, 分别立法, 然而其中非常重要的就是程序规定, 这是实现行政法实质正义的重要内容。因此, 制定一部单独的行政程序法是对程序的重要性的体现。二、现有行政法体系中缺少一部系统的程序法律规范。在行政法规范体系中, 对于程序性的规定都是散落在其他规范中的, 像在第一点中说到的行政行为法, 还有像行政救济法中, 那么在当下存在的问题就是, 每一部行为法中, 都有关于基本原则以及程序性的规定, 这些规定在每一部行政行为法中大体都是相似的, 不规定是不可能的, 不仅会造成行政法规范的缺失, 还会导致在作出行政行为的过程中无法可依。比如像行政处罚法, 行政许可法, 行政强制法中都有关于职权法定原则, 公正适当原则以及陈述权, 申辩权, 赔偿权, 说明理由等重要规定。这些规定在行政行为法中都是非常重要的, 所以在行为法中基本都有相关的规定, 造成重复性规定过多。因此, 将这些比较重要又大体相同的基本原则、程序等规定进行统一整合, 归纳制定一部单独的行政程序法是非常必要的[7]。三、《行政程序法》可以兼顾实体法与程序法的双重功能, 弥补缺少行政法典或行政法总则的不足。行政程序法固然包括的最重要的内容是程序性规定, 但是其可以兼顾实体功能。行政实体与行政程序本身就是密切相关, 不可分割的, 在整合行政程序的过程中, 必然会辐射到行政实体法的内容, 是不可避免的。比如像行政法基本原则, 行政主体, 行政行为等实体内容, 在德国行政程序法以及我国台湾地区行政程序法中, 都有成功的尝试。比如我国台湾地区行政程序法中在第一章总则部分规定了行政法的基本原则、行政主体、信息公开等, 行政处分具有了实体和程序的双重含义, 还有专章规定了行政立法, 包括法规命令及行政规则。

5.2. 行政法体系分化路径：部门行政法的完善

在行政法体系化的发展中, 部门行政法也要对自身进行完善。首先, 要紧跟时代精神, 丰富自身内涵。部门行政法对于法治社会的建设有着非常重要的作用, 在依法治国的过程中, 部门行政法起到的像是桥梁的作用, 部门行政法更要紧跟时代精神, 不断丰富改变自身内涵, 剔除与时代发展不符合的内容, 以契合时代精神为目标, 朝着公共性, 服务性发展[8]。其次, 强化部门行政法内容上的针对性。部门行政法以其调整的领域的不同而区分, 涉及工业、农业、文化、环境、治安等各个领域, 每个范畴都有相应的部门行政法予以调控, 因此部门行政法应与一般行政法区分, 在部门行政法中应去除行政法一般性规范, 如行政组织, 行政程序, 行政救济相关的内容, 进一步增强在其领域的专业性, 适用性, 针对性。最后, 增强部门行政法结构上的双重性。一方面, 行政法体系应具有一体化, 部门行政法在内容上虽然具有很强的独立性针对性, 但在结构上不应与一般行政法割裂, 还是属于行政法体系中的重要组成部分。早前也有不少学者提出, 部门行政法应单独成立法律部门, 但未能实现, 也是由于部门行政法与一般行政法本质上具有一体化的特性[9]。另一方面, 部门行政法的发展对于行政法体系结构的明晰有重要作用。一体化并非说是笼统的一体化, 而是应该有结构、有层级的一体化, 部门行政法的进一步分化, 朝着更加专业性、针对性的方向发展, 对行政法体系化的发展有着积极作用。

参考文献

- [1] 叶必丰. 行政法的体系化: “行政程序法”[J]. 东方法学, 2021(6): 157-170.
- [2] 关保英. 论行政法典总则的制定及其对行政法体系的整合[J]. 东方法学, 2021(6): 141-156.
- [3] 姜明安. 完善行政程序法治是建设法治政府的必由之路[J]. 行政法学研究, 2023(1): 13-17.
- [4] 关保英. 部门行政法在新时代的变迁研究[J]. 社会科学战线, 2019(4): 186-199.
- [5] 姜明安. 21世纪中外行政程序法发展述评[J]. 比较法研究, 2019(6): 130-143.
- [6] 李沫. 我国行政伦理法典化的背景、困境与运作构想[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009, 49(6): 79-85.
- [7] 罗智敏. 行政法法典化背景下我国行政行为理论研究的挑战与应对[J]. 行政法学研究, 2022(5): 29-42.
- [8] 杨道现, 陈伯礼. 中国行政程序法典化的回顾及立法建议[J]. 社科纵横, 2013, 28(4): 58-61.
- [9] 关保英. 行政法代际问题研究[J]. 法学杂志, 2022, 43(5): 64-79.