

法治政府需要一部行政程序法

□王万华

建设法治政府需要完善的行政法律体系予以保障。目前我国已经制定《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》等一般性事后救济和监督法律，但尚未制定规范行政权力运行本身的一般性基本法律，行政法律体系仍存在重大结构性缺陷，需要加快行政基本法的立法进程，为达成2035年基本建成法治政府目标提供立法保障。

域外规范行政权力运行的一般性法律虽多采“行政程序法”的名称，但实质为规范行政权的综合性立法。行政程序法相应成为规范行政权的基本法，而非仅规定行政程序制度的纯粹程序性立法。

在我国，关于制定行政程序法的讨论已持续近三十年，立法层面亦在湖南省等多个地方进行试点，但立法程序迄今仍未启动。“程序立法将大大减损行政效能”的主流认知，是阻碍立法进程的主要原因之一。这一认知既将行政程序局限为行为程序，又坚持集体性的效能优先论，忽视个体性公平正义在行政过程中的实现，如个人被行政机关列入行政黑名单，但行政机关事先并未听取其意见，亦未告知其理由；再如在行政机关出台行业监管政策时，受影响企业缺乏制度性机制表达意见和诉求，企业重大利益难以得到充分保障。制定行政程序法，需要在观念上突破滞后于时代发展的狭隘行政程序观念，在实现政府治理现代化和良好政府治理层面推动

立法进程。

后民法典时代，行政程序法制定迎来新契机，编纂行政基本法典现已列入《全国人大常委会2021年度立法工作计划》。基于以下因素，我国行政基本法典的编纂方向应是以行政程序法律规范为核心内容，兼具规定部分行政组织、行政实体、行政救济和监督法律规范。

第一，契合中央和国家对行政领域基本立法的要求。2021年1月10日，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》，提出“加强对权力运行的制约和监督，健全规范共同行政行为的法律法规，研究制定行政程序法”。行政程序法被定位为制约和监督行政权力运行的基本法律，与行政程序法作为规范行政权的基本法的性质相契合，故可将制定《行政程序法》与编纂行政基本法典进行整合。

第二，行政基本法典应为规范行政权力运行的基本法，而非法治政府建设相关全部法律规范的汇编与集合。法治政府建设立法涵盖的内容极其宽泛，包括但不限于规范行政权力运行，如行政诉讼法规范的是人民法院的行政审判活动。行政基本法典仅以行政权力的运行对象，可实现规范的高度同质性，从而更有利于法典内部的统一体系化。

第三，有利于建构公民程序权利体系及相应的法律制度，从而切实有效规范和制约行政权力。在行政管理中有效保护公民权利不受行政机关侵犯，是法治政府建设需要解决的核心问题之一，程序权利正是公民面对行政权力实现自我保护最重要的机制。但是，由于缺乏行政程序法的规定，公民的程序权利尚

未得到普遍确立。我国法治政府建设目前遵循的是行政机关自我推进型路径，其成效仰仗于行政机关能在多大程度上实现自我约束，若能制定《行政程序法》，则可以系统规定私人享有的程序权利，从而更直接更充分保障私人的权利。如确立公民的陈述意见权，当行政机关做出任何不利于公民或企业的决定时，都要听取当事人的意见；再如确立公民的知情权，让行政权力透明运行；规定私人友好型公共服务机制，保障个人和企业便捷获得良好公共服务。

第四，数字政府时代背景之下，对法治政府建设提出的立法要求大量体现为完善行政程序法律制度。随着大数据和人工智能在公共行政管理中的深度应用，行政权力在组织形态、权力内部和外部运行机制等方面均发生结构性变化，提出了一系列完善程序法律制度的立法需求。如在疫情防控期间，各地应用大数据技术推出健康码，对人们的出行和生活产生直接重大影响，但健康码相关算法机制不透明、变化不确定，增加了人们内心的焦虑。

此外，以现有的行政程序单行法和地方统一行政程序立法为基础，立法可行性强。前者如《行政处罚法》《政府信息公开条例》等，后者如《湖南省行政程序规定》《江苏省行政程序条例》等。而法典的名称既可采传统《行政程序法》，亦可对应其实质内容而采《行政基本法典》。

（作者系中国政法大学诉讼法学研究院教授、博导，第七届全国十大杰出青年法学家，中国行政法学研究会常务理事）

行政程序立法有待尽快达成共识

□王贵松

对于行政权的规范，无非两个方面：一是规定行政机关在何种情况下可以行使何种权力，二是有了权力又该如何行使。前者是实体问题，后者是程序问题。应该说，我国行政程序的规范化进程一直在推进。2019年开始推行的行政执法三项制度（《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》），在2021年修改《行政处罚法》时被转化为法定程序制度。最近的行政裁量权基准制度（《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》）也是一项程序制度，将《行政处罚法》的行政处罚裁量基准向各行政领域全面推开。

与这种单个行政程序制度相比，制定一部行政程序法，是行政法学的长久呼声。2003年，“行政程序法”就曾被列入十届全国人大常委会的立法计划，却迟迟未动，此后便退出了十一届、十二届全国人大常委会的立法规划。可能的原因有几个方面：第一，当时的立法重点仍在于制定行政的共通行作法。此前1996年制定的《行政处罚法》取得了良好成效，沿袭这一模式，2003年制定了《行政许可法》，2011年制定了《行政强制法》；第二，行政处罚、行政许可、行政强制等重要领域的行政程序已经得到一定程度的规范，缓解了制定行政程序法的紧迫性；第三，行政程序的立法必要性没有获得立法者

的一致肯定。

虽然国家层面没有真正启动行政程序法的立法程序，但正当程序观念在司法的推动下已深入人心，各地制定行政程序的规章或法规也一直在持续，仅省级政府发布的规章就有湖南（2008）、山东（2011）、江苏（2015）、宁夏（2015）、浙江（2016）五个。2022年7月，江苏更进一步，出台了我国第一个行政程序的省级地方性法规。

2014年，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”。这一设想在《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》中也得到重申。2018年，十三届全国人大常委会立法规划再次纳入了“行政程序”，但言明行政程序法属于“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”。直至2021年1月中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出：“加强对权力运行的制约和监督，健全规范共同行政行为的法律法规，研究制定行政程序法。”党的二十大报告再次要求，“完善行政执法程序”。行政程序法被明确点名，意味着行政程序立法有望正式启动。

如果说行政诉讼法是近代行政法学的标准装备，那么，行政程序法就可谓现代行政法的必备装置。无论是否制定专门的行政程序法，告知、阅览文书、听取意见、说明理由、设定裁量基准等都应该成为行政程序制度的重要内容。唯有告知、允许阅览文书，当事人才能知情，才可以有针对性地陈述自己的意

见，行使和维护自己的权利。行政机关也有义务听取意见，并对作出的行政决定说明理由，这样的决定才能更合乎理性，更具有可接受性，也更便于接受监督。如此展开的程序，方可谓正当程序。而裁量基准的设定，则是将长期说明的理由规范化，这也是行政机关自我约束的重要方式。

然而，这些基本行政程序制度并未得到普遍落实，甚至在行政许可、行政处罚、行政强制领域也没有全面实现。因此仍有必要制定一部行政程序法，将共通程序统一规定下来，既可以节约立法成本，也可以弥补其他领域的程序缺陷，诸如行政调查、行政收费等都还缺乏必要的程序规范；同时也可以对现有的行政程序制度全面更新升级。还可藉由立法强化行政机关的程序意识，并在全体国民中普及程序法治观念。

司法实践中，法院也时常会在法定程序之外，使用正当程序原则对行政行为加以审查，所运用的规则多是作出不利处理时应听取对方的意见。这是一个普遍接受、行政机关也难以反驳的规则，但据此作出的审查相对宽松。法院要对行政机关进行更强的审查，也需要行政程序法的支撑。

立法驱动是改革开放以来我国行政法治发展的重要特征之一。目前，对于下一步是制定行政调查法、政府信息公开法还是某种形式的行政基本法，理论界和实务界还远远没有达成共识。作为推动行政法治发展的一大标志，制定行政程序法应为更优的选择。（作者系中国人民大学法学院教授、博导，中国立法学研究会常务理事）

□王顺安

就业是民生之本，再就业更是刑满释放和解除强制戒毒人员能否顺利融入社会、重新做人的和预防再犯的关键要素。然而，囚犯回归社会再就业不仅是各国面临的世界性难题，在我国同样面临挑战。据中国监狱学会一项调查发现，五年内失业、半失业及生活困难的重新违法犯罪率比有业、经济状况尚好的高出七倍；四川省监狱管理局重新犯罪研究课题组对刑释人员重新犯罪原因的分析认为，“刑释人员回归后职业越稳定，重新犯罪可能性越小；职业不稳定或无业，重新犯罪可能性越大。”

现实生活中，刑满释放和解除强制戒毒人员回归社会再就业并非易事，进入创新创业领域更会引发争议。今年初，一些自述刑满释放的博主，在短视频或直播平台以“浪子回头”的人设赢取打赏和流量的网络现象就招致大量批评；之后涉毒艺人含笑参演《狂飙》一事再度引发争论，尽管含笑戒毒成功、表现优异且获得北京市戒毒形象大使的荣誉，主流观点依旧持否定态度，就连《法治日报》等媒体也主张对涉毒艺人“终生禁业”。对此，有人士发文认为，“无论对什么人实施无法律规定的终身惩罚，都不是宪法精神鼓励的”，“我们的社会可以‘不欢迎’有劣迹前科的艺人重操旧业，但是不应终身‘禁止’他们当演员，这是两码事。”

国家法律尤其刑事司法追究违法犯罪人员刑事责任，将他们判入刑狱已经兑现了法律的公正评价与谴责，实现了刑罚应有的惩罚报应与改造。这些人出狱后会面对诸多生活和就业问题，要想再社会化重新做人成为自食其力的守法公民，实属不易，需要政府的安置救济和社会的宽容接纳。就理念而言，包容浪子回头自主创业“励志网红”无疑是社会文明进步的表现，此次“刑满释放人员自主就业争当网红”的争议中就有许多网友认为，刑满释放人员自主创业“励志网红”的正面价值，比这类人员因无业可就、生活无着而走上重新犯罪的道路要好许多，社会应对这些人寻求互联网平台就业予以一定的包容。

劳动就业权是人的生存发展权，是世界《人权宣言》规定的基本人权。我国《宪法》《劳动法》《就业促进法》等法律法规都作了相关规定。《监狱法》第38条规定：“刑满释放人员依法享有与其他公民平等的权利。”《禁毒法》第52条规定：“戒毒人员在入学、就业、享受社会保障等方面不受歧视。”

在现行规则环境中，为了增加社会防卫能力，防止刑满释放人员回归社会后的再次犯罪，不仅我国《刑法》已经规定了许多犯罪和刑罚的附随性法律后果，限制了刑满释放人员的部分再就业权利，诸如《公务员法》《律师法》《教师法》《公司法》《银行法》《证券法》《会计师法》等大量法律法规中都有职业禁止的规定。《刑法》第100条还规定：“依法受过刑事处罚的人，在入伍、就业的时候，应当向有关机关单位报告自己曾受过刑事处罚，不得隐瞒。”尽管此条规定并未对刑满释放人员就业做出限制，但实际上成为他们就业屡屡受挫的重要原因，甚至那些亟需用工的网约车、快递外卖企业也不愿接收刑满释放人员。

如何依法保障刑满释放和解除强制戒毒人员的就业权，既是现实问题，更是法律问题。落实《宪法》尊重与保障人权和法律面前人人平等的理念与原则，充分保障所有公民的劳动就业权、平等就业或选择职业权，现有刑满释放和解除强制戒毒人员再就业政策法律有必要作进一步的完善。

建议首先改变“刑满释放人员”“强制戒毒人员”“犯罪前科人员”等标签化称谓，统一将其称为“归正人员”，充分尊重其人格，保护其隐私，助其融入社会开启新生。

针对目前犯罪结构轻罪占比八成以上的态势，在已有的“犯罪的时候不满十八周岁被判处五年有期徒刑以下刑罚的人，免除前款规定的报告义务”的基础上，建议取消犯罪刑满释放人员再就业“前科报告”的法律规定。

根本而言，在尽快出台《反就业歧视法》的同时，改革刑事司法制度，转变以社会防卫为主的刑事执行理念，建立全系统的更生保护与康复救济制度，纠正与防止对归正人员的就业歧视，帮助归正人员顺利融入社会，鼓励自主择业自主创业，最大限度地预防和减少再犯罪。

（作者系中国政法大学教授、博导、犯罪与司法研究中心主任，中国律师法学研究会副会长，中国行为法学会执行行为研究会副会长）

归正人员平等就业权不应被漠视

煤炭认领公告

近期浦东海警局在海上缉私执法中查扣一批涉案煤炭,经海警机关多方联系查找,无法确认并联系到本案煤炭货主。根据《中华人民共和国海警法》第六十二条之规定,特发布认领公告。

认领涉案煤炭情况:运载本案煤炭的船舶为“扬海668”船,经中国检验认证集团上海有限公司检验,本批煤炭符合GB/T5751—2009《中国煤炭分类》中无烟煤2号相关分类指标,重量为1118.2公吨。因该批煤炭体量巨大且易损毁、变质,不宜长期保存,已被我局先行拍卖。

请上述煤炭所有人在本公告发出之日起六个月内,持有效证件及相关证明材料,主动与浦东海警局联系认领。逾期未认领的,我局依法将上述煤炭拍卖款上缴国库。

特此公告。
联系人:吴警官。
联系地址:上海市浦东新区合庆镇人民塘路3832弄12号A幢。

联系方式:021—50683157。
浦东海警局
二〇二三年三月三日

铁粉矿认领公告

近期浦东海警局在海上缉私执法中查扣一批涉案铁粉矿,经海警机关多方联系查找,无法确认并联系到本案铁粉矿货主。根据《中华人民共和国海警法》第六十二条之规定,特发布认领公告。

认领涉案铁粉矿情况:运载本案铁粉矿的船舶为“瑞航165”船,经中国检验认证集团上海有限公司检验,本批铁粉矿(未烧结)(散装)参照GB/T 32545—2016检验标准,三氧化铁为97.9%,重量为866公吨。因该批铁粉矿体量巨大且易损毁、变质,不宜长期保存,已被我局先行拍卖。

请上述铁粉矿所有人在本公告发出之日起六个月内,持有效证件及相关证明材料,主动与浦东海警局联系认领。逾期未认领的,我局依法将上述铁粉矿拍卖款上缴国库。

特此公告。
联系人:吴警官。
联系地址:上海市浦东新区合庆镇人民塘路3832弄12号A幢。

联系方式:021—50683157。
浦东海警局
二〇二三年三月三日

公告

上海市圣信律师事务所负责人徐丛林(身份证号:31010619520615323X,律师执业证号:13101198810853071),于2022年12月26日因病去世。现变更律所负责人,注销徐丛林律师执业证,特此公告。

遗失声明

北京观韬中茂(上海)律师事务所律师张抱朴,遗失律师执业证,证号:13101202110396073,声明作废。

上海市公安局徐汇分局陆计春,遗失人民警察证,警号:021663,有效期:2021.05.01—2026.4.30,声明作废。

