



完善新时代行政立法体制

□ 杨 阳

会和地方各级人民政府组织法》重新授权国务院及地方政府行政立法权。但由于这个时期地方性法规与政府规章之间的权限划分并没有太多经验，所以《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》未对两者权限做明确界定。随着行政法规、部门及地方性规章权限、数量的扩大与增加，行政立法的法治化、规范化进程加速：通过《立法法》授权立法的法律保留原则及授权规范，对行政立法权进行约束；通过《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》对法规及规章的立法权限作了划分；通过《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》加强行政立法的程序性规定。

完善行政立法体制

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义社会义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出完善立法体制机制。坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，立改废释并举，不断提高立法质量和效率，以良法保障善治。作为我国立法体系中的重要一环，行政立法的体制机制应当根据上述要求不断完善。

坚持党对行政立法工作的领导。走中国特色社会主义法治道路，最根本的就是坚持中国共产党的领导。具体而言，就是要在实现党领导立法工作过程中将坚持党的领导的基本原则、具体方式、程序等规定，以法治的原则和方式加以规范，要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。2016年印发的《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》对党领导立法工作的指导思想、基本原则、方式方法、基本程序和组织领导进行了确认及规范，新修订的《行政法规制定程序条例》与《规章制定程序条例》增加了制定行政法规、规章应当“贯彻落党的路线方针政策决策部署”“制定政治方面法律的配套规章，应当按照有关规定及时报告党中央或者同级党委（党组）”等规定，这是党对行政法规、规章立法领导的原则及方式的法治确认。推进党的领导入法入规，是新时代党领导立法的具体体现。

建立健全立法风险防范机制。立法活动与国家安全、政治安全、社会稳定关系密切。《国务院2020年立法工作计划》提出要建立健全立法风险防范机制。现阶段，建立健全立法风险防范机制，就是要加强立法战略研究，对立法时机和各环节进行综合考虑和评估论证，充分考量立法之前存在的社会风险，以及立法后可能导致的社会风险，以便采取减少或消灭风险的立法措施，进一步提高行政立法质量。

进一步提升行政立法的科学化水平。马克思说，立法者应该把自己看作是一个自然科学家，他不是在制造法律，不是在发明法律，而是在表述法律。要在行政立法规划、立项、起草、论证、修改、协调、审议、废止等立法的各个环节落实科学立法、民主立法、依法立法的要求，不断健全体制机制。只有完善立法体制机制，提高立法质量，发挥立法的引领和推动作用，才能制定满足美好生活期待、推进国家治理体系和治理能力现代化需要的良法。

健全行政法规规章备案审查制度。基于我国法治实践的经验教训，《宪法》《立法法》规定了社会主义法制统一、不抵触原则。《法规规章备案规定》《法规规章备案条例》的先后出台，使得备案审查制度逐渐规范。我国备案审查面临的最大困境是全覆盖、全方位的制度要求与有限备案审查能力之间的矛盾。而党的十八届四中全会从宪法实施和宪法监督的高度，明确提出要加强备案审查制度和能力建设后，行政立法的备案审查工作成效显著，制度的实效性正在逐步释放，下一步要向着“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，进一步加强备案审查能力和制度建设，使其在国家治理中的功效得到充分发挥。



如何坚持正当程序原则

□ 韩春晖

正当程序原则，又称“正当法律程序原则”，是指在公权力主体对公民作出任何不利处分和裁决时，必须严格遵循程序正义理念，充分保障相对方和参与者的各种程序权利，防止公权滥用，促进形式公正，维护人格尊严。该原则为世界各国所普遍认同，是现代国家治理的一项法治原则。

在我国，对于正当程序原则的认识有一个逐步深化和扩展适用的过程。1989年颁布的《行政诉讼法》第54条规定，法院有权以“违反法定程序”为由撤销被诉具体行政行为，这里的“程序”仅指法定程序。过去，“重实体、轻程序”的思维大量存在，法院审理程序违法的行政案件一般也是当“行政行为处分结果”存在不当，才以“违反法定程序”为由予以撤销。2000年最高法院颁布的《关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第54条第2款改变了这一状况。该款规定，如果行政机关所作具体行政行为违反法定程序，即便行政行为处分结果并无不当，法院也可以撤销。这表明，我国司法机关开始超越“实体本位”，更加重视程序理性。

与此同时，我国先后在《行政处罚法》（1996年）、《行政许可法》（2003年）和《行政强制法》（2011年）等立法中规定了正当程序原则的基本要求。由此，正当程序原则的重要性被进一步彰显，并开始成为依法行政的基本原则。2004年印发的《全面推进依法行政实施纲要》和2015年印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》更是明确提出正当程序原则，要求将该原则贯彻到法治政府建设的方方面面。

正当程序原则是依法治国的基本要求，是领导干部法治思维的构成要素，是对领导干部法治能力考核的重要内容。如果行政机关工作人员在工作中违反了正当程序原则，不仅该具体行政行为将被法院予以撤销，而且其个人也要承担相应的纪律责任。特别需要指出的是，“正当程序”不等同于“法定程序”。法定程序是指法律、法规和规章已经明确规定的程序，强调规范意义；正当程序是指真正保障公民权利、有效防止权力滥用的程序过程、步骤和环节，包含价值判断。进言之，有些“法定程序”属于“正当程序”，也有些“法定程序”不属于“正当程序”，甚至可能属于“不当程序”“无效程序”和“恶意程序”。所以，正当程序原则对执法人员提出了更高要求，它不仅要求严守法定程序的规定作为，而且要求在没有法定程序时也遵循正当程序的要求作为。

坚持正当程序原则，意味着具体程序的实施主体应当客观公正，并且完整准确地表明身份，保障公民的程序参与权，主动接受群众的监督。如果处理社会影响重大的事件和纠纷，应当交由独立、专业且无利益关联的第三方机构来处理；重大事项的决策和裁决应当听取独立的咨询委员会意见，并由独立机构组织听证；与该决策和裁决有利害关系的相关工作人员也应回避。执法部门在具体执法中不仅要完整准确地告知公民其单位名称、具体部门和办公地址，以及执法人员身份信息、执法资格和联系方式，而且应当告知公民反映意见、寻求救济的具体途径、期限要求和基本方式，以便于群众纠错监督。

坚持正当程序原则，意味着具体程序的适用对象应当精准到位，不得无故牵连他人，不得无端扩大财物控制范围，不得越权征用应急物资，避免程序适用对象扩大化。如果有关部门对某个违法公民的人身自由权实施强制措施，不得无故牵连适用于其家人和亲友。如果政府部门对公民的财产和资产采取限制措施，不得大幅超过涉案金额进行不必要、不合理的查封、冻结和扣押。此外，在应急处置中，地方政府及其部门不得超出其自身行政区域范围对其他政府所属物资进行越权征收。

坚持正当程序原则，意味着具体程序的实施过程应当理性科学，不得规定不合理的程序义务，不得设置不必要的程序环节，不得采取不人道的程序措施。比如，行政机关不得规定“3天内拆除违法建设”此类不可能实现的程序期限，不得规定“公民自证清白”此类有悖常理的程序义务。再如，在执法中，行政机关及其工作人员不得采取“钓鱼式”等欺骗引诱方法来实施程序，不得采取停水、停电等暴力胁迫方法来实施程序，不得采取影响子女就学等心理强制方法来实施程序。

坚持正当程序原则，意味着具体程序的权利保障应当充分及时，不得延迟通知甚至不通知亲属，不得省略或者忽视说明理由，不得拒绝或者敷衍听取意见，切实保障公民的陈述申辩权。有关部门作出影响公民人身权和财产权的不利处分，必须第一时间通知其家属和利害关系人；作出不利处分权前，有关部门应当具体详细地向当事人说明处分的依据、事实和理由；对于

当事人作出的陈述和申辩应当全过程记录在案，对于合理的意见应当认真研究考虑。此外，如果有关部门所作不利处分涉及侦查权的行使，应当允许律师介入其中，合法地保障公民行使陈述申辩权。

坚持正当程序原则，意味着具体程序的实施细节应当具有温度，不得对公民实施“有罪推定”或“有错推定”，不得对特定地域和特定群体歧视对待，不得对公民造成不必要的心理创伤。在执法过程中，应当关照公民的人格尊严；应当避免在未成年子女面前对其父母采取限制人身自由的强制措施，防止造成长久的心理创伤；要考虑老、幼、病、残、孕等弱势群体的生理状况并提供一定的程序便利，展现程序应有的人文关怀。

坚持正当程序原则是推进国家治理体系和治力能力现代化的重要要求之一。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，广大领导干部不能因实体正确而轻视程序，不能因怕麻烦增加工作量而厌烦程序，不能因单纯追求效率而跨越程序，不能因节省成本而随意减损程序，不能为刁难相对人而随意增加拖延程序，不能以法律没有规定或规定不明确而滥用程序，要始终坚持和广泛运用正当程序原则来行使权力。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



大数据时代的算法歧视及其法律规制

□ 陈婉婷

大数据时代以数据作为基础资源，算法决策作为核心引擎。数据是算法的依托，本身具有客观中立性，但人为设计的算法却不可避免地隐含偏见。如在就业领域，某些特殊群体在岗位推送和筛选上时常受到搜索引擎的差别对待；再如在市场营销方面，互联网平台通过大数据分析消费者的购买或浏览记录，对用户进行“画像”后，根据其喜好程度、收入水平的不同，在提供相同质量的商品或服务的情况下，分别实施“差异化定价”。此类在算法自动化决策中产生的不公平现象，被称为算法歧视或算法偏见。

随着算法决策深度浸润到人类日常生活和社会管理的方方面面，算法歧视在更广阔领域、以更加隐蔽的形式呈现，其可能引发就业、交易、理财等诸多领域不公平的差别对待，影响社会公平正义，有必要以法律手段对其加以规制。

准确把握算法歧视的产生逻辑是对其进行科学规制的前提。通常来说，算法歧视的成因有以下几方面：

一是算法本身具有价值负载性。算法并非完全客观，而是往往蕴含某种预设的价值立场。若设计者存在某种价值偏见，并嵌入到信息的收集、标注、处理中，则算法的输出结果也会体现出价值偏见。二是数据输入的局限性和不正确性。若数据收集时，将社会存在的对某地区或人群的歧视行为作为范例，或数据收集范围为具有偏见意识的人群样本，则算法产生的“训练数据”亦将受到影响，并影响算法输出结果。三是算法黑箱造成的透明度缺失。算法从接受输入数据到输出决策结果的全过程，形成外界无法获知的“黑箱”，算法在其中进行数据的处理、评估及分析，并根据具体场景作出决策。算法“黑箱”的非透明性导致歧视行为更加隐蔽、难以察觉，进一步助长了某些算法设计和经营者为追逐经济利益而产生歧视行为。

法律应当积极回应时代的变化和需求，针对算法歧视的法律规制应当结合具体场景和现有问题循序渐进地开展。目前，欧盟主要通过《通用数

据保护条例》中规定的“数据清洁”条款，从源头上移除特定种类的数据，以防止敏感数据对数据主体产生的歧视，总体遵循以数据保护为核心的规制路径，还有国家将算法规制的路径从算法透明转换为以结果为重心的算法审查，以平衡企业经济效益与社会公共利益。针对我国当前出现的算法歧视的具体情况，对其法律规制可从以下几方面展开。

确立算法运行的基本原则理念

在规制算法歧视的理念层面，应首先确立算法公正这一宏观指导原则。平等作为一项基本原则和权利早已规定于各项法律中，算法公正则是该法律原则在数据智能领域的进一步延伸。在算法公正原则的指导下，无论是算法的开发者、监管者还是运营者，均应当在涉及算法的工作中自觉维护公民的平等权利，避免对特定群体或地区产生不合理的差别对待。在具体操作过程中，各主体应遵守包括算法透明、算法解释、算法问责、算法包容以及算法审查等在内的各项细化原则。

合理配置相关主体的权利义务

从多元主体的利益平衡角度，规制算法歧视应当对个人进行赋权，同时对算法权力进行控制。首先是对个人进行赋权，一方面应当通过赋予公民免受算法决策支配的“选择退出”的权利，以降低其遭受算法歧视侵害的风险；另一方面，应当赋予公民对于个人数据信息的控制权，其有权限制企业收集其信息数据的范围，并且

就企业收集的有关其个人的信息数据，有权要求企业进行解释和删除；其次是对算法权力进行控制，应针对算法设计者及运营者设置算法审查、算法风险评估以及算法解释等义务，要求其就算法应用中导致的算法歧视主动进行事前预防、事中控制以及事后矫正，通过全过程的风险把控以抑制和约束其行为。

建立专门的算法违规问责制度

当预防措施无法有效遏制算法控制者的歧视行为时，确有必要对算法歧视造成主体权益的侵害进行追责。具体而言，问责制度的建立包括两个层面内容：一是明确侵权者并要求其承担责任。应当通过设计适当的归责原则和因果关系认定规则，明确算法歧视的责任主体，其中一般涉及算法设计者与算法运营者的责任划分问题，进而在确定责任主体的基础上明确各主体分别应当承担的民事或行政责任。二是畅通受害者权利受侵害的救济途径。一方面，算法运营者应通过适当的方式，确保受害者有充足的质询、反馈和投诉通道，并就受害者提出的问题积极进行回应和补救；另一方面，应建立相应的集体诉讼制度，保证受害者得以通过司法途径维护自身合法权益。集体诉讼有助于改善受害个体与算法控制者之间的信息和资源的不平等地位，提升受侵害者的谈判和议价能力，是缓解受侵害者弱势地位并保障其诉讼权益的有效办法。

