

卷首語

发展行政法为高质量发展提供法治支撑

于安

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展所依托的发展制度，是中国式现代化发展模式的重要内容。发展行政法是关于政府发展职能的规范体系，以法律方式反映我国高质量发展的新战略、新措施、新理论和新实践，为我国各级人民政府正确履行发展职能提供法治支撑和制度保障。

发展行政法是我国独特发展道路的制度化表现，是我国针对经济全球化转型和多边贸易体制改革新挑战的行政法回应。在经济全球化转型过程中，各主要经济体都在对政府职能及其相关法律制度进行调整，尤其是为保障产业链和供应链安全实行的新产业政策和支持措施。为适应新的国际环境，我国政府的发展职能及其法律制度有必要从着重依托国际多边贸易体制，转向主要适应国内循环为主的新发展格局的制度创新。我们不但应当继续在维护国际产业链和供应链方面采取必要措施，更重要的是对国内大循环所需要的政府发展职能及其行为规范进行创新性制度建设，特别是进行发展行政法的构建和完善。

发展型行政法是对高质量发展中行政组织体制和发展措施及其规范形式进行的系统性法律整合。发展行政法的体系构建，是我国发展型行政法治新价值、新原则和制度体系新框架的形成过程，也是中国式行政法理论体系和话语体系的理论创新过程。发展行政法将把以人民为中心的新发展理念作为基本遵循，全面体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展原则，对高质量发展的目的、动力、方法和路径进行行政法上的内涵阐述和制度拓展。发展性规范常常采取非传统的软法，发展促进性措施也经常是经济性的，这些都反映了发展行政法的包容性和多样性。

正确处理政府与市场和发展与安全的关系，是我国发展行政法的主要支柱和基本出发点。发展行政法的核心内容历来是政府在发展中的作用。发展行政法认为后发国家的现代化，不可能完全是自发市场独立运行的结果，政府在发展中的作用是必要的并对政府的发展职能提供行为准则和基础规范。有效市场和有为政府是目前我国政府与市场相互关系的基本结构。

产业安全问题在传统发展法学中属于非中心议题，现在则是发展行政法的关键性内容。由于正常国际贸易受到保护主义的极大限制乃至歧视性封锁，加强对我国产业的安全保护是必要的。

我国政府在高质量发展方面的公共政策、行政制度和行动措施，为发展行政法的系统化建设提供了基础。以国民经济和社会发展规划为基础的行政规划、以粤港澳大湾区为代表的新型区域发展模式、以供给侧改革为特征的产业政策、以创新驱动为中心的发展动力政策，为适应全球经济竞争的营商环境优化制度、经济数字化的促进措施、新基建及其政府投资，是我国政府有效履行发展职能的代表性措施。以这些发展政策和发展措施为基础进行行政法上的体系性构建，是发展行政法的基本形成方式和更新方式。对政府发展职能和实践方式的制度化处理，主要是政府职能配置、行政机构设置、行政功能区设立、政府间行政合作、政府发展措施、制度性规范形式、发展措施的法律效果等范畴的运用。政府的发展促进能力是发展行政法的关注重点。政府发展能力包括引导、组织、促进和调节的能力，以及政府对公共资源和市场资源的聚集能力、协调能力、组织能力、配置能力和应用能力。

在发展行政法的沿革上，对发展型政府作用的认识和研究产生过重要影响。它的重点是政府基于产业政策的发展促进措施，它在行政法上的主要制度形式是政府的行政指导。行政指导在经济全球化盛行时期曾受到批评和打压。在经济全球化转型和多边贸易体制改革的新背景下，各国政府支持产业发展的新措施及其行为方式层出不穷，政府补贴和行政指导已经习以为常。在新发展理念的指导下，我国特有的发展模式逐步成型，有效市场和有为政府相统一的发展体系日臻成熟，也为形成独立的发展行政法律制度提供了充分条件。发展行政法以中国式现代化的发展道路和发展方式为依据，为在高质量发展中发挥重要作用的有为政府提供统一的规范体系，必将成为一个中国化特点鲜明的重要部门法。