

应松年文集
应松年著

从依法行政到 建设法治政府

应松年◎著



中国政法大学出版社

应松年文集

从依法行政到
建设法治政府



应松年◎著



中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

从依法行政到建设法治政府/应松年著. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 2
ISBN 978-7-5620-8040-4

I. ①从… II. ①应… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第301904号

- 书 名 从依法行政到建设法治政府
CONG YIFA XINGZHENG DAO JIANSHE FAZHI ZHENGFU
- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908466(第七编辑部) 010-58908334(邮购部)
- 承 印 北京中科印刷有限公司
- 开 本 720mm×960mm 1/16
- 印 张 31.5
- 字 数 530 千字
- 版 次 2019 年 2 月第 1 版
- 印 次 2019 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价 138.00 元



前 言

我已经把我的有关著述，收集于我的两套《应松年文集》中，共4册。但有友人对我说，要想检索有关行政立法、依法行政的文章，很不容易。文集卷帙浩繁，论文部分都按年代排，很难找。他建议可否把依法行政、建设法治政府的文章单出一本，按主题排列，这样查找起来就会方便些，便于检索和参考。我觉得这个建议很有道理，正好中国政法大学出版社要我出一本文集，于是就有了这本选集。

自我从事学术研究以来，推进依法行政，建设法治政府，一直是我的中国梦。历史也给了我这样的机会，让我一直亲身见证中国法治政府的建设。

中国建设法治政府的努力，始于1978年十一届三中全会，改革开放必然要求法治。行政法治建设的第一块里程碑则是1990年施行的《行政诉讼法》。1993年，国务院就提出依法行政。此后，立法上，在完成了《行政诉讼法》后，又制定了《行政复议条例》和《国家赔偿法》，完成了行政救济法体系。在研究制定行政程序法时，由于客观条件的限制，就先从制定对市场经济影响较大的共同性的行政行为的规制法入手。当时确定了四部法律，即《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》和《行政收费法》，既规范实体问题，又探索程序规范。前三部法都已陆续完成。与此同时，还制定了《立法法》。加上数量众多的涉及各部门行政的立法，我国的规制行政法治基本达到了有法可依。

随着立法的进展和法律执行的深入，依法行政的理论和实践也取得了长足的进展。1999年国务院召开了全面推进依法行政工作会议，通过了《国务院关于推进依法行政的决定》。2004年国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，正式提出要在中国建设法治政府。2012年党的十八大明确，要在2020年建成法治政府。2014年十八大四中全会对法治政府建设提出了明确的

要求。

在世界法制发展史上，由政府自己明确提出要求，并以极为坚强的决心和速度，推进法治政府的建设，是极为罕见的。我有幸亲历了这一伟大进程，从中也不时发表一点意见，本书大体即按此序列编纂，并将本书定名为《从依法行政到建设法治政府》。

我国的行政法治发展很快，文集中的论说，代表了当时的研究视野，这正反映了我国行政法学理论研究的进程，折射了我国行政法治建设的前进脚步，相信读者会以历史的眼光，从中把握理论和实践的发展脉搏。

应松年

2018年10月

目 录

从依法行政到建设法治政府	/ 1
--------------	-----

总 述

指导机构改革的纲领性文献	
——学习《邓小平文选》的体会	/ 5
学习《邓小平文选》提高对制度改革问题的认识	/ 15
我国法制建设的任务	/ 23

依法行政、法治政府

《行政诉讼法》实施与依法行政	
——访全国人大内务司法委员会特约研究员应松年	/ 37
依法行政论纲	/ 41
我国的行政法律制度	/ 52
WTO 与依法行政	/ 66
严格依法行政建设法治政府	/ 75
构建和谐社会与依法行政	/ 83
论依法行政的基本条件	/ 90
简政放权的法治之路	/ 100

行政组织法

- 试论行政机关组织法 / 107
- 非政府组织的若干法律问题 / 115
- 完善行政组织法制探索 / 122

行政行为法

- 《行政行为法》前言 / 135
- 关于规范城管执法行为 / 138

行政处罚法

- 规范行政处罚的基本法律 / 143
- 《行政处罚法》与依法治国、依法行政 / 153

立法法

- 一部推进依法治国的重要法律
- 关于《立法法》中的几个重要问题 / 163
- 关于《立法法》的几个问题 / 174

行政许可法

- 《行政许可法》与政府管理转型 / 189
- 《行政许可法》
- 一部促进政府管理创新的重要法律 / 197
- 行政审批制度改革：反思与创新 / 207

行政强制法

- 论行政强制执行 / 217
行政强制立法的几个问题 / 236

行政合同

- 行政合同不可忽视 / 243

行政程序法

- 论行政程序法 / 247
行政程序立法探索 / 258
政府信息公开法律制度研究 / 270
《行政程序法（试拟稿）》评介 / 280
《湖南省行政程序规定》制定和实施情况的调查报告 / 288
中国行政程序法立法展望 / 294

行政监督责任

- 论行政法律责任 / 333
论责任社会与政府责任 / 342

行政救济法

- 构建行政纠纷解决制度体系 / 355

行政诉讼

- 行政诉讼的基本原则 / 365
- 关于进一步修改《行政诉讼法》的建议 / 379
- 检察专论行政诉讼检察监督制度的改革与完善 / 393
- 行政公益诉讼试点亟待解决的几个问题 / 404
- 通过试点工作推进行政公益诉讼制度构建 / 407
- 完善行政诉讼，筑牢法治政府的基石 / 412

行政复议

- 把行政复议制度建设成为我国解决行政争议的主渠道 / 421

行政赔偿

- 国家赔偿立法探索 / 431
- 十年行走思变
——《国家赔偿法》实施情况调研报告 / 444

行政法学

- 中国行政法学的回顾与展望 / 459
- 中国行政法学的当代使命
——在中国法学会行政法学研究会 2005 年年会上的讲话 / 471

其他

- 行政权与物权之关系研究
——主要以《物权法》文本为分析对象 / 479

从依法行政到建设法治政府*

全面小康社会的建成不仅仅是经济发展水平和物质生产能力达到一定标准，而是具有多方面的丰富内涵。其中，贯彻依法治国基本方略、建成法治政府是一项重要内容。党的十八大报告提出，到2020年依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。可见，法治政府基本建成是全面建成小康社会的内在要求。

我国在20世纪90年代提出依法治国、依法行政，并非偶然。当时正是我国改革开放深入推进、社会主义市场经济体制逐步建立和完善的关键时期，提出依法治国、依法行政是社会主义市场经济发展的内在要求，对建立和完善社会主义市场经济体制起到了重要作用。今天，继续推进依法治国、依法行政，并进一步提出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，表明我们党对社会主义法治建设的认识达到了新高度，必将对我国经济社会发展起到更大的促进和保障作用。可以说，建设法治政府是依法行政的深化和必然结果。

建设法治政府，就要把政府工作全面纳入法治轨道，让政府用法治思维和法治方式履行职责，确保行政权在法治框架内运行。这也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是实现社会管理向社会治理转变的必由之路。社会治理与社会管理不同，社会管理主要是行政机关单方面的行为，而社会治理需要党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。这就要求恰当界定政府与其他社会主体的互动关系，依法规范政府与社会共治的内容、形式、程序，特别是治理权的授予和取得等都需要制度化、规范化。

建设法治政府，推进依法行政，需要坚持两个原则：一是职权法定，二是权责一致。这是指行政机关行使职权实行授予原则，法无授权不可为。依法授予行政机关职权，同时也是赋予其义务和责任。行政机关应坚持依法行

* 本文载于《人民日报》2016年8月31日。

使公权力，坚决纠正不作为、乱作为现象。同时，坚持权责一致、权责相当，不能有权无责或有责无权。制度建设具有基础性作用，政府要做到依法全面履行职能，就要完善行政组织和程序方面的法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政组织法是规范依法行政主体的法律，直接关系到能否建成一个结构合理、权力配置适当、运作协调、廉洁高效的行政组织体系。当前，一些地方政府正在制定权力清单，清单中权力的设定应依据行政组织法中关于职权的规定以及由此制定的单行法中关于具体职权的规定。

建设法治政府，要求政府依法全面履行职能，这就必须解决行政程序问题。程序是实体的保障，程序越规范科学，实体行为就越有章可循。例如，政府在履职过程中，为了确保重大决策不出错，就要严格遵循决策程序，包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体决策等，这是从我国长期决策实践经验中总结出的规律性认识。在行政程序制度建设方面，我国已经颁行了行政诉讼法，出台了多种行政行为程序制度，但尚未制定全国统一的、涵盖各个领域和层次的行政程序法，相关工作需要继续推进。严格按照程序办事是坚持人民主体地位的重要体现，目的是保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，保证政府活动始终坚持为了人民、依靠人民。

建设法治政府，必须把权力关进制度的笼子里。加强对行政权力的制约和监督，需要建立健全制约和监督体系，让党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督共同发挥作用。同时，要全面推进政务公开。公开透明应成为法治政府建设的一个重要原则，包括决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。要以公开为常态、不公开为例外，让群众看得见、监督得到，通过公开透明赢得人民群众的理解和信任。

指导机构改革的纲领性文献*

——学习《邓小平文选》的体会

在党的领导下，对全国各方面的工作进行改革，以充分发挥社会主义制度的优越性，这是贯穿于《邓小平文选》中的一个重要思想。1975年，为清除“文化大革命”的动乱，邓小平同志提出了对各项工作进行全面整顿的主张。在一定意义上说，整顿是为了兴利除弊，也是改革的一种形式。1976年粉碎“四人帮”以后，根据我国的具体情况，以马克思主义为指导，实现工作重点的转移。为将我国建设成为一个强大的社会主义国家，邓小平同志又提出了对全国各方面工作进行全面、系统改革的主张。1982年4月10日在政治局会议的一次讲话中，以后又在党的十二大开幕词中强调指出，要将机构改革和经济体制改革列为今后一个长时期，至少到本世纪末的近20年内必须抓紧的四件工作之一，即四项保证的第一项。邓小平同志关于改革的重要思想，内容十分丰富。本文仅就改革的一个重要方面，即机构改革工作，谈一些学习中的粗浅体会。

一、机构改革的时机和条件已经成熟

1976年粉碎“四人帮”以后，特别是党的十三届三中全会以后，机构改革的“时机和条件都已成熟。”〔1〕《邓小平文选》中好几次提到早了不行，晚了也不行的问题。它反映了客观历史进程是否发展到了正是解决问题的火候。善于掌握时机，是善于运用马克思主义，透过纷繁复杂的历史现象，抓住本质，迅速解决历史提出的任务的标志之一，是避免出现“左”的或“右”的错误的重要因素。

三中全会以后，全国工作的着重点，按照历史发展的要求，转向社会主义现代化建设。社会主义现代化建设，要求有与之相适应的政治上层建筑，要求国家对政治、经济和社会生活的管理建立在科学的现代化的基础上，改

* 本文写于1983年10月，收于论文集《中国走向行政法治探索》，中国方正出版社1998年版。

〔1〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第302页。

革那些旧的不相适应的部分。当前的机构改革，就是在这样的历史条件下提出的。

新中国成立以后，我国机构改革（精简机构也是机构改革的一种）已进行过多次。50年代初期的一次改革，大体上适应了当时刚刚开始的第一五年计划为标志的社会主义经济建设，对生产力的发展起了促进作用。从这以后，虽然1956年党的第八次代表大会提出了要将全国工作的重点转向社会主义建设，但由于某些原因，这一转变始终没有实现。20余年来，对于社会主义建设的不同发展阶段，以及如何使政治上层建筑与之相适应等问题，在理论与实践上都未完全解决，使政治上层建筑与社会主义建设的发展长期处于既相适应，又在某些方面严重不相适应的情况。今天，我国的社会主义建设，无论从规模或水平上看，都已发展到了一个全新的阶段，发展到了建设一个高度现代化的具有中国特色的社会主义强国的阶段，但是组织机构和各种制度，虽经多次变化，却大体保留着50年代形成的骨架，没有作出相应的变化。相反，在“左”的思想影响下，某些违背社会主义原则的不健康的因素还得到了膨胀和发展，对社会主义建设起着阻碍和干扰作用。这说明，为了顺利进行社会主义现代化建设，对政治上层建筑进行全面的系统的改革势在必行。

另一方面，十年动乱的结果，“左”倾错误、封建残余影响等造成的组织机构和各种制度中的弊端和缺陷恶性发展，已经到了难以为继、十分严重的程度。全党和全国人民痛感问题的严重，对此已经不能容忍。同时，正反两方面经验的长期教育，使全党和全国人民对改革的必要性和改革的内容，也都有了比较清醒的认识。“这场革命不搞，……不只是四个现代化没有希望，甚至要涉及亡党亡国的问题，可能要亡党亡国。”〔1〕

总之，“经过粉碎‘四人帮’，又经过十一届三中全会一直到六中全会，创造了这个条件。我们现在可以把这个问题提到议事日程上来了”。〔2〕机构改革的主客观条件都已成熟。

二、机构改革的原因及必要性

从1976年粉碎“四人帮”以后，邓小平同志在多次讲话中，指出要对党和国家现行的一些具体制度中存在的弊端进行改革。1980年和1982年，邓小

〔1〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第352页。

〔2〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第351页。

平同志在两次讲话中又分别集中指出了党和国家在领导制度和组织机构方面存在的许多严重弊端，并且指出要首先进行“党和国家领导制度的改革”和“精简机构”。全面、系统的机构改革包括的内容很多，“党和国家领导制度的改革”和“精简机构”是其中的两个主要环节。

邓小平同志对这些弊端的表现特点、形成原因和严重危害，都作了十分精辟的分析，并且提出了纠正这些弊端的切实可行的办法。这样透彻地剖析党和国家现行制度与组织机构中存在的各种弊端，无论是在国际或国内共产主义运动史上，都还是第一次，集中体现了中国共产党人的无产阶级伟大气魄！

邓小平同志尖锐地指出了党和国家领导制度方面存在的各种弊端，这些弊端的主要表现是：官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。

在组织机构方面存在的严重问题是：“机构臃肿重叠、职责不清，许多人不能称职、不负责任，工作缺乏精力、知识和效率。”〔1〕

邓小平同志精辟地分析了造成这些弊端的多方面的社会历史原因。概括起来，主要有：

第一，封建主义和资产阶级思想的影响。“我们进行了二十八年的新民主主义革命，推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制，是成功的、彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。”〔2〕同时，“我国经历百余年的半封建、半殖民地社会，封建主义思想有时也同资本主义思想、殖民地奴化思想互相渗透结合在一起。由于近年国际交往增多，受到外国资产阶级腐朽思想作风、生活方式影响而产生的崇洋媚外的现象，现在已经出现，今后还会增多”。〔3〕“旧思想，旧习惯本身具有相对独立性，不可能随着旧的政治经济制度的被推翻而立即消失。它们将通过各种渠道对人们的思想发生侵蚀和影响，并且在组织机构和具体制度中反映出来。”

第二，权力过分集中于个人或少数人手里等现象“同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关”。〔4〕同时，我们过去在加

〔1〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第351页。

〔2〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第295页。

〔3〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第296~297页。

〔4〕《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第289页。