

# 新中國行政法學創始人應松年：

## 四中全會 聚焦

在全面深化改革的背景下，20日召開的四中全會確立「依法治國」為主題，意義重大。新中國行政法學創始人、中國政法大學終身教授應松年在接受大公報獨家專訪時指出，作為執政黨，習李執政開局即宣示帶頭維護憲法和法律的權威，規範黨內行為，表明了本屆中央推進法治的決心。如此深入地研究推進法治，其本身就是政治體制改革的重要方向，而實現依法治國則是政治體制改革的重要目標。應松年預期，今後法治改革的方向勢必要進一步約束公共權力，社會組織與公民進一步增強權利意識，這亦與市場經濟的目標和深化改革的方向相適應。

文：大公報記者孫志、張寶峰

### 應松年簡介



新中國行政法學創始人和帶頭人，中國政法大學終身教授，中國法學會行政法學研究會名譽會長。先後組織或參與國家多部行政法律的研究和起草工作，包括《行政訴訟法》、《國家賠償法》、《行政處罰法》、《行政許可法》等。主張「法治要融入社會」、「公正正是司法的生命和靈魂」。曾任中國政法大學中國法治研究所所長、國家行政學院法學教研部主任，第九屆、第十屆全國人民代表大會代表等職，享受國務院「政府特殊津貼」。

應松年指出，政治體制改革的重要目標就是建立法治。如果能實現法治，那就是政治體制改革取得了重大成就。所以從這個意義上講，四中全會就是在推動政治體制改革。

應松年指出，政府是最重要的國家機關，而公職人員樹立法治思維、依法行政是依法治國的關鍵，建設法治政府是建設法治國家的核心。應松年又指出，法治政府的建設實際上與經濟發展是一體的。依法治國是市場經濟的必然要求，市場經濟是自由經濟，只能依靠法律進行規範。經濟要健康發展，改革要全面推進，法治建設也不能滯後。

### 行訴法適應政改之需

應松年表示，依法治國要考慮到幾個方面：有一個比較完善的法律體系。應松年曾提出，在立法執法領域，堅持人文關懷是政治文明的重要內涵。

「從立法和修法的過程看，《行政訴訟法》是行政法體系的第一部法律，它的核心就是保護公民權利。從某種意義上來說，《行政訴訟法》既是一個訴訟制度，同時也是一個「民告官」的民主制度，而這正好適應了當時政治體制改革的需要。」

被譽為「行政法三部曲」的《行政處罰法》、《行政許可法》、《行政強制法》遵循了「保護私權、規制公權」的立法原則，應松年見證並參與了其立法過程。應松年表示，「三部曲」中《行政許可法》的制定實施是一場規範政府行為的「自我革命」，規範了政府行政審批權，對百姓影響非常廣泛。

應松年表示，法律是保護人權，保護公民權利的。區分良法和惡法的判別標準就是——人權。

。「良法一定是以人為本、保護人權，而反之即為惡法。」他進一步闡釋說。

### 政府與公民相互作用

十八屆三中全會提出，推進國家治理體系和治理能力現代化。應松年認為，治理就意味着除了黨的領導、政府負責外，還有社會協同、公眾參與。應松年表示，現在中央提出「法治國家、法治政府、法治社會一體建設」，這個提法非常好。法治社會的建設，一方面要靠法治政府加強對公民的法治教育。另一方面法治政府的建設還要靠整個國家和社會的法治建設，它們是相互影響的。

應松年還說，推進法治社會建設，要提升全社會的法治意識，營造以公民為中心的制度環境，增強公平正義社會秩序的捍衛能力；要加強法治宣傳教育，增強公民的法治觀念和法律素質，形成人們不願違法、不能違法、不敢違法的法治環境。

### 司法獨立是法治突破口

建設法治中國需要多項配套改革。應松年認為，其中司法改革關係全局，公正是司法的核心追求，保障公正的手段之一就是司法獨立性。司法獨立性包括法院獨立行使審判權、主審法官獨立審判、上級法院不得左右下級法院裁判三重含義。應松年認為，着力推進司法獨立性可以成為我國全面推進依法治國的突破口。

應松年還指出，司法有其獨特的運作規則，與行政機關迥然不同。在司法活動中，切忌用行政思維、行政活動取而代之或施加影響。中國目前就存在這種司法行政化現象，因此去行政化將成為中國司法體制改革的最大難點。

# 實現法治是政改重要目標



▲深入研究推進法治是政治體制改革的重要方向。圖為國慶「依法治國」方隊 資料圖片

## 政府權力清單需法律授權

本屆政府上任後，帶頭「自我革命」，力推各級政府晒出「權力清單」，這與應松年多年來對建立權力清單、負面清單制度的呼籲相融合。談及如何進一步完善這一制度時，應松年建議，目前應儘快出台行政組織法，以此為權力清單制度建構起法律授權機制，使政府權力運行更為科學。

應松年說，從法理上說，權力清單的確定，就政府部門而言需要通過部門行政組織法明確授予，而中國目前還不夠健全，只是通過「三定規定」來確定權力清單。此外，一些權力清單的科學性仍有待完善。如有一些權力可能被授予數個政府部門，另一些權力卻無人行使。前者極易造成「九龍治水」的現象，而對權力的選擇性行使和推諉則容易引發權力真空。

具體到行政法領域，近年來從中央到地方都大刀闊斧地開展審批改革，但每一輪削減之後，又會冒出各種不同名目的審批事項。一些部門和地區利用紅頭文件、規章等，變相設置審批事項。

為此，應松年建議，政府部門應對權力清單進行仔細審查，分辨其中哪些應該回歸市場

，哪些可以交由社會組織去管理，哪些可以直接還給個人。在行政法領域，則應對非行政許可審批項目進行認真清理，逐一審查其是否屬於行政許可，逐一審查其是否有必要設定，並及時做出處理。

應松年還指出，現在個別地方的決策仍然存在不遵守程序、沒有聽取公眾意見、不經專家論證就匆匆出爐的問題。而解決這些問題的治本之策就是儘快制定行政程序法。



▲應松年建議為權力清單制度建構法律授權機制，使政府權力運行更科學 網絡圖片

## 去行政化 司法改革難點

作為推進依法治國和政治體制改革的重要突破口，司法改革的順利推進至關重要。對此，中國政法大學終身教授應松年對大公報說，公正是司法的核心追求，保障公正的手段是法院獨立行使審判權。眼下中國仍存在司法行政化的現象，去行政化是當下中國司法體制改革的難點之一。此外，法官待遇差等問題也是影響司法改革的重要因素。

應松年表示，司法有其獨特的規律，比如迴避制度、辯護制度等，這些都不同於行政機關的工作特點。保證公正的司法運作規則，實際上是司法活動客觀規律的反映。因此，必須堅持法治思

維，在司法活動中，切忌用行政思維、行政活動來取代或者施加影響。而目前，一些地方法官在辦案時仍會習慣性地請示上級領導，這就是典型的行政化。

「司法人員待遇偏低也是一個值得關注的問題。」應松年說，應有一份較好的物質保障讓司法人員沒有後顧之憂，使他們能感受到法官職業的榮譽感。

### 簡司法轄區與行政轄區分離

根據十八屆三中全會決定，省以下司法垂直管理等改革舉措已開始逐步落地，對此應松年認為，為了避免權力的影響，將司法轄區與行政轄區相分離很有必要。但應松年同時表示，因為地方政府在外圍的軟硬件方面，依然能夠對基層法院形成掣肘，因此如何完全徹底地實現法院獨立行使審判權，仍是一個有待高層進行制度設計的課題。

應松年還指出，現在中國進入矛盾多發期，司法體制改革應考慮的另一個重要課題，就是如何讓這些矛盾妥善地進入法治軌道得以解決。應松年建議，可以考慮規定「除非法律另有規定，所有糾紛均納入法院管理體系」，這樣百姓就不會投訴無門，從而解決他們「信訪而不信法」的問題。



▲司法獨立、去行政化是法治的突破口 網絡圖片

### 「依法治國」源起「依法行政」

- 1990年 中國制定了《行政訴訟法》，個人或組織可就國家機關的行政侵犯行為向法院提起訴訟
- 1993年 政府工作報告中出現「依法行政」的表述
- 1997年 十五大報告首次提出「依法治國」方略
- 2004年 國務院頒布了《全面推進依法行政實施綱要》提出「法治政府」概念
- 2013年 習近平提出「依法治國、依法執政、依法行政共同推進」的最新闡述

# 重大腐敗案應深究制度積弊



►為杜絕腐敗分子「前腐後繼」，應松年建議綜合反腐機構，實施垂直管理 網絡圖片

本屆中央領導上任後即掀起了空前的反腐風暴。談及反腐與法治的內在關係時，應松年說，「反腐是法治的題中之義和必然要求。」對於如何根治腐敗，應松年認為，對重大腐敗案件，應深究其背後的制度成因，只有這樣才能杜絕腐敗分子「前腐後繼」。他建議，中紀委和反腐敗局的研究部門跟進這類重大案件，提出「治本」之策。

中紀委書記王岐山曾指出，當前反腐敗要以治標為主，為治本贏得時間。而應松年則認為，從目前的實施效果來看，這項工作還有待加強。今後應考慮對那些重大的腐敗案件，不僅要查案到「人」，還應深究腐敗背後的「制度」原因。以「交通廳長現象」和「發改委價格司竊案」為例，那些「前腐

後繼」的部門在制度設計上一定存在漏洞，因此將懲治貪腐個人與查堵制度漏洞相結合，對於根治腐敗而言至關重要。具體來說，在權力設計上，需要環環相扣、彼此制約，而絕不能「裁判員身兼運動員」、「審批者身兼決策者」。

### 建議周案公開審判

至於具體操作，應松年指出，無論由反腐敗局還是中紀委的研究機構，跟進重大腐敗案件背後的制度糾察工作均可。不過如能將這些反腐敗機構結合起來，成立類似香港廉政公署的機構，並實施垂直管理，則可在更大程度上避免反腐工作受到其他權力的掣肘，從而令反腐實效更加理想。

應松年還表示，欲根治腐敗，中國還需儘速制定兩部法律。對於一個法治政府，必須有完善的行政組織法體系來規定它的權力分配，但目前中國尚不完善。對於遏制腐敗、贏得公眾信任而言，行政公開至關重要，但中國目前的政府信息公開制度並不完善。因此急需制定政務公開法律；在權力行使過程中最重要的事情是作出決策決定，因此需要重大決策程序。這兩者又都屬於《行政程序法》的範疇。

應松年還說，周永康案是一個重要的宣示，表明國家本次反腐絕非說說而已，不管貪腐者如何位高權重，只要違法違紀，就將承擔責任。應松年建議，周永康案能像薄熙來案一樣，進行公開審判。