

# 中国共产党领导下的行政法治百年征程

中国政法大学终身教授 应松年

中国共产党成立一百年来,我国行政法治建设在党的领导下经过长期探索,取得了巨大成就,积累了丰富的经验。在不同的历史阶段,党领导下的行政法治建设因时而谋、应势而动,总能适时抓住历史机遇,把我国行政法治水平推向新的境界。党的十八大以来,全面推进依法治国开启了行政法治建设的新篇章,对进一步推进依法行政、高质量建设法治政府提出了新的更高要求。依法行政不仅是建设法治政府的关键,更是全面推进依法治国的重要组成部分。习近平总书记指出:“推进全面依法治国,要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,法治政府建设是重点任务,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。”<sup>①</sup>可见,法治政府建设对于法治中国全局战略具有特殊的价值意义。未来,我国的行政法治建设应当继续坚持在中国共产党的领导下,深入贯彻习近平法治思想,全面总结行政法治百年发展的历史经验,继续沿着中国特色社会主义行政法治道路稳步前进。

## 一 百年风华:党领导下的行政法治历史成就

早在国内革命时期,我们党就注意到了行政组织和行政法制的建设问题。1928年,毛泽东同志在《井冈山的斗争》中指出,“以后党要执行领导政府的任务;党的主张办法,除宣传外,执行的时候必须通过政府的组织”,并强调要避免“直接向政府下命令的错误办法”<sup>②</sup>。这一论断准确回答了在党的领导下如何认识和处理党和政府之间的关系问题,这为后来政府组织地位及其法制建设奠定了政治基础。在抗日战争时期,毛泽东同志进一步指出,我们的政府制度应当遵循民主集中制,“一方面,我们所要求的政府必须是能够真正代表

民意的政府;这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护,人民也一定要能够自由地去支持政府,和有一切机会去影响政府的政策”,“另一方面,行政权力的集中化是必要的;当人民要求的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候,即由政府去执行,只要执行时不违背曾经民意通过的方针,其执行必能顺利无阻”<sup>③</sup>。

具体来说,一方面,毛泽东同志关于政府民主性的论述,深刻揭示了我国政府的民主属性不同于西方资本主义国家的政府,因为我们的政府是建立在全中国广大人民群众的民主性基础上的。同时,我们的民主并不是那种停留在“选举时刻”的“一次性民主”,而是贯穿政府形成和执行政策的“全过程民主”,在这个过程中人民都能够自由表达自己的意志。另一方面,毛泽东同志关于政府集中制的论述,明确了行政权力集中化的正当性,同时厘清了人民通过民意机关立法,再将法律交由政府执行的逻辑关系。在党的正确领导下,行政法制建设成为革命根据地建设的重要内容。行政组织机构和行政法规文件数量的大幅增加以及行政执法力度逐步加强,有力地巩固了红色革命政权。新中国建立初期,党和国家继续延伸革命时期的行政法制建设,先后制定了《中央人民政府组织法》《中央人民政府政务院及所属各机关组织通则》《中央金库条例》等重要的行政组织或管理法规,为国家行政管理提供了必要的规范准据。1956年,《中共八大关于政治报告的决议》要求政府及其工作人员作为执行机关,严格按照“有法必依”“依法办事”的指导原则开展工作,正式开启了依法行政的建设历程。

改革开放以后,我国行政法制建设进一步加快发展。首先,党的十一届三中全会提出“有法

作者简介:应松年(1936—),男,浙江宁波人,中国政法大学终身教授,博士生导师,中国行政法学研究会名誉会长,2019年获“全国杰出资深法学家”称号,主要从事行政法学、行政诉讼法学、国家赔偿法学研究。

①《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议》,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/25/c\_1124161654.htm.

②《毛泽东选集(第一卷)》,人民出版社1991年版,第73页。

③《毛泽东选集(第二卷)》,人民出版社1991年版,第383页。

可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针,为我国行政法制建设提供方向性指引。1982年修订的《中华人民共和国宪法》明确了行政管理活动基本原则,制定的《国务院组织法》规定了国务院的组织结构和活动准则。随后,在制定类似于《中华人民共和国民法通则》的“行政法大纲”无果的情况下,我国行政立法转变了思路,按照“先程序、后实体”的思路,在1989年制定了《中华人民共和国行政诉讼法》。《中华人民共和国行政诉讼法》的制定在行政法治建设历程中具有划时代的意义,它确立了“民告官”的基本制度结构安排,是我国行政法治建设的关键一步。后来,在行政诉讼法的倒逼下,我国行政实体法相继出台,包括《中华人民共和国国家赔偿法》(1994年)、《中华人民共和国行政处罚法》(1996年)、《中华人民共和国行政复议法》(1999年)、《中华人民共和国行政许可法》(2003年)、《中华人民共和国行政强制法》(2011年)等。从历史经验来看,我国行政诉讼每一个具体制度的创设和施行都对政府治理现代化乃至国家治理现代化具有不可或缺的重大意义<sup>①</sup>。

“依法行政原则”则在党的十四届三中全会和国务院政府工作报告中被正式提出和强调,这标志着党和政府力求推进行政法治的长足发展。1997年党的十五大报告明确“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,其中依法行政成为依法治国方略的重要战略部署。随后,1999年国务院发布《关于全面推行依法行政的决定》,我国依法行政自此正式进入全面推进、自觉发展的阶段。2002年党的十六大提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”的更高要求,此后“依法行政”“法治政府”的理念与要求被正式纳入国务院的工作规则与工作报告中。2006年中央提出“加快建设法治政府、全面推进依法行政”的要求,法治政府建设进一步提速。国务院在2008年至2010年间,在历年政府工作报告中不断强化“依法行政”作为政府首要的理念,系统全面地推进依法行政,建设法治政府。应该说,我国自20世纪90年代到21世纪第一个10年,相继提出依法治国、依法行政和建设法治政府并非是偶然现象,而是在改革开放推向深入、社会主义市场经济

体制建立和完善以及加入WTO的历史背景下,我国政府体制转型和政府治理现代化的必然规律<sup>②</sup>。

党的十八大以来,全面依法治国战略推动着我国行政法治发展进入新的历史阶段。第一,党的十八大报告明确要求全面推进依法行政,切实做到“严格规范公正文明执法”。在已有的行政法律规范体系基础上,法治政府建设进一步聚焦到法治政府建设中的“执法”问题上来,在最初的“严格”标准上又增加了“规范”“公正”“文明”等新的更高要求。党的十八届四中全会以后,在“政府治理体系现代化”的战略布局下,我们将法治政府建设置于国家治理体系治理能力现代化的背景下系统布局、统筹建设<sup>③</sup>。党的十八届四中全会公报明确了“建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”的建设定位与建设方向。此外,2015年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》明确指出法治政府建设的总目标,将“依法行政制度体系完备”确立为法治政府建设的一项衡量标准。在这一阶段中,法治政府的系统性、全面性建设进一步加快,以统筹集中的方式结合了原有分散推进的思路,为政府治理体系与治理能力现代化奠定了坚实基础。2018年,党的十九届三中全会指出,将法治政府建设纳入国家制度建设和治理体系、治理能力现代化建设之中。2021年,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》将法治政府作为国家治理体系与治理能力现代化的重要支点,进一步从法治中国建设的高度进行了系统性的规划。同时,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》对“十四五”时期法治政府建设全面部署,行政法治发展进入较为成熟的规划时代<sup>④</sup>。步入新时代,我国行政法治的发展迈入新的历史阶段,法治政府建设也拥有了更加丰富的内涵。

## 二 中国道路:党领导下的行政法治基本经验

在中国共产党领导下的行政法治建设实践过

①应松年:《国家治理现代化与行政诉讼》,《法制日报》2016年2月26日。

②应松年:《从依法行政到建设法治政府》,《人民日报》2016年8月31日。

③应松年,范伟:《推进法治政府建设 完善政府治理体系》,《学习时报》2020年11月25日。

④马怀德:《迈向“规划”时代的法治中国建设》,《中国法学》2021年第3期。

程中,形成了具有中国特色的行政法治基本经验,具体可以从以下五个方面进行总结。

一是坚持党的全面领导。党的领导不仅在全面依法治国中具有统领性、全局性、决定性的地位,在行政法治建设中也同样如此。习近平总书记强调:“党的领导是推进全面依法治国的根本保证。”<sup>①</sup>只有在党的领导下,依法治国、依法行政才能充分实现,国家与社会法治化建设才能够有序推进。行政法治体系作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,必须始终坚持党的全面领导,把党的领导贯穿于依法行政的全过程和各方面,才能不断把我国行政法治建设推向新的境界。

二是坚持以人民为中心。习近平总书记指出:“人民是历史的创造者,人民是真正的英雄。”<sup>②</sup>人民群众是我国行政法治建设的动力源泉。一直以来,我们在行政法治建设过程中都积极探索转变政府职能,增强公众参与程度,创新行政执法方式,提高政府行政效能等,这些都是为了建设人民满意的服务型政府。未来,法治政府建设必须牢牢把握以人民为中心这个核心要义,否则,行政法治就会成为无源之水、无本之木。

三是坚持理论与实际相结合。一方面,思想是行动的先导,理论是实践的指南,我国行政法治建设离不开行政法学的理论创新。近百年来,我国行政法学的理论工作者前赴后继地投身于行政法学研究,通过思想创新和比较借鉴推动我国行政法的理论更新和制度进步。党的十九届五中全会正式提出的习近平法治思想中的法治政府理论,更是系统回应了我国法治政府建设的价值立场、建设路径、重点任务和未来发展等重大问题<sup>③</sup>。另一方面,行动是思想的体现,实践是理论的来源,行政法治建设是一场改造世界的伟大实践。我们在不同的历史阶段中,行政法治建设是采取循序渐进的方式,正是尊重特定时期的客观现实所作的必然选择。此外,由于我国幅员辽阔,各地区的客观实际情况都不一样,所以行政法治的建设也应当考虑到各地区的差异。总之,法治政府建设必须坚持理论与实际相结合的原则,脚

踏实地、稳中求进地推进法治政府建设实效。

四是坚持独立自主的中国道路。习近平总书记强调:“全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力,具体讲就是要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。”<sup>④</sup>历史证明,我国行政法治建设之所以能够不断取得成功,就是因为我们既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,这也应该是行政法治建设乃至整个法治建设不断从胜利走向胜利的道路自信。未来,我们必须坚持独立自主的中国特色社会主义行政法治建设道路,拒绝照搬照抄的“拿来主义”,避免掉进“话语陷阱”,坚持一切从实际出发,具体问题具体分析。

五是坚持自我革命和开拓创新。改革开放初期,为了保持与现代化生产力和社会主义市场经济相匹配的现代行政法治,党和国家强力推进行政法制,通过法制建设方面跨越式的变革而与经济社会快速发展保持同步。进入新世纪,我国行政法治建设根据具体国情世情循序渐进,在转变政府职能和“放管服”改革过程中,走出了一条中国特色社会主义的创新之路<sup>⑤</sup>。当前,我们要进一步解放思想,冲破旧有观念束缚,积极面对不断出现的新问题、新挑战,包括创新行政执法方式,完善突发事件应对制度,全面建设数字法治政府等,以坚持自我革命和开拓创新的勇气继续推进行政法治,因应时代发展和人民需求。

### 三 继往开来:党领导下的行政法治未来展望

当下,党的十九届六中全会胜利闭幕,党领导下的行政法治应当继往开来、奋发有为。

一是不忘初心,牢记使命,坚持在党的领导下,深入贯彻习近平法治思想,继续沿着中国特色社会主义行政法治道路稳步前进。未来,在宏观战略层面,要继续坚持依法治国、依法执政、依法行政的有机统一,深入贯彻习近平法治思想,坚持以人民为中心的原则,建设“人民满意型”法治政府,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民

①习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第2页。

②习近平:《习近平谈治国理政(第3卷)》,外文出版社2020年版,第139页。

③马怀德:《论习近平法治思想中的法治政府理论》,《政法论坛》2020年第6期。

④习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,2014年10月20日在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上的讲话。

⑤应松年:《中国行政法发展的创新之路》,《行政法学研究》2017年第3期。

族伟大复兴的中国梦提供有力的行政法治保障。

二是全面系统总结建党百年宝贵历史经验和党领导下的行政法治基本经验,回顾历史、展望未来,为完善行政法治、建设法治政府持续努力。回顾历史,我们已经积累了不少具有中国特色、内涵丰富的行政法治建设经验。展望未来,我们有必要将这些宝贵经验进行系统性总结,这样才能准确把握当下、科学预判未来。实际上,前文所述五点基本经验应当作为未来我国行政法治建设首先要继续坚持和发扬的方面。

三是完善中国特色社会主义行政法律规范体系,按照全国人大常委会的立法工作计划,研究启动以行政法总则为代表的、条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。马克思曾指出:“法典就是人民自由的圣经。”<sup>①</sup>习近平总书记在2020年11月16日中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中指出:“民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例,要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”<sup>②</sup>全国人大常委会2021年度立法工作计划也明确指出

要研究启动行政立法领域的法典编纂工作。目前,我国已经具备启动行政立法领域的法典编纂工作的客观条件<sup>③</sup>。制定行政法总则是推进行政法法典化的关键一步,有助于完善中国特色社会主义行政法律规范体系。我们可以效仿民法典编纂的成功经验,按照“两步走的战略”,即先制定行政法总则、后制定行政法分则,最终形成体系完整的行政法典。目前,制定行政法总则的时机条件已经成熟,我们应当抓住新的历史机遇,积极推进行政法法典化,尤其是行政法总则的早日制定,这对于加快推进我国政府治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

中国古人说:“度之往事,验之来事,参之平素,可则决之。”回顾中国共产党领导下的行政法治百年征程,可以发现我们今天取得的行政法治建设成就是多么不容易。未来,我们面临着难得的历史发展机遇,也面临着许多复杂风险和严峻挑战,所以更加要用伟大的历史成就和宝贵的历史经验来鼓舞斗志、明确方向、坚定信心、指导实践。

## 从“十个坚持”中看坚持党对全面依法治国的领导

西南政法大学校长 付子堂

2021年11月8日至11日举行的中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议,是党在重要历史关头召开的一次具有重大历史意义的会议。全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》),是一篇马克思主义的纲领性文献。《决议》将一百年来党领导人民进行伟大奋斗积累的宝贵历史经验,概括为“十个坚持”。将这“十个坚持”与习近平法治思想核心要义的“十一个坚持”贯通起来进行认真学习、研究,有助于基于百年党史经验更加理性地看待坚持党对全面依法治国的

领导。

党的百年历程是党的百年奋斗史,党的百年奋斗史中包含着百年法治史。回顾党领导法治建设百年探索和实践历程,众多经验中摆在第一条的,就是始终坚持党的领导。2020年11月16日至17日,党的历史上首次召开中央全面依法治国工作会议,习近平总书记在会上发表重要讲话强调,当前和今后一个时期推进全面依法治国,要围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标,重点抓好“十一个坚持”,第一个即“坚持党对全面依法治国的领导”。《决

**作者简介:**付子堂(1965—),男,河南新野人,教授,博士生导师,第六届“全国十大杰出青年法学家”,首批“中国当代法学名家”,教育部高校习近平法治思想协同研究中心执行委员会委员、中国人权研究会副会长、中国法学会法理学研究会副会长,主要从事法理学研究。

<sup>①</sup>《马克思恩格斯全集(第一卷)》,人民出版社1995年版,第176页。

<sup>②</sup>《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/17/c\_1126751678.htm.

<sup>③</sup>应松年:《关于行政法总则的期望与构想》,《行政法学研究》2021年第1期。