



## 法学大先生

# 应松年：一辈子躬耕行政法的法学大先生



### 人物素描

“回想起来，我这辈子好像只做了一件事情，就是行政法。”在新中国行政法治蹒跚起步、砥砺前行的大国画卷中，90岁的中国政法大学终身教授应松年，用大半个世纪的笃行，印证了这句质朴的自白。

他是筚路蓝缕的拓荒者。20载边疆岁月，将他的平民视角扎根于人民泥土中，奠定了以民为本的底色。20世纪80年代法治重启，他手抄卡片，编纂新中国首部《行政法概要》统编教材。面对“民不可告官”的历史桎梏，他迎难而上，深度参与行政诉讼法、国家赔偿法等重要法律起草，力主站稳人民立场，将公权力置于法治的明镜之下。

他是春风化雨的燃灯者。执教40余载，他曾担纲全国行政法师资进修班核心授课工作，视学生如己出，倾囊相授，传递学术星火，点亮一代代法学生心中的信仰之炬。

如今九旬步履未停，先生神采温润如故。从探寻行政法理论的本土化建构，到殷切期盼中国行政法典的问世，他仍以松柏之姿，续写着学人经世济民的长卷。



1960年，应松年从华东政法学院毕业时留影。



1987年，应松年在中国共产党的第十三次全国代表大会会场。

□ 本报记者 薛金丽 赵颖  
□ 本报见习记者 胡建霞

### 法治的根基在人民

人生之路，常有偶然。1956年，一心向往中文系的应松年，因成绩优异被华东政法学院（今华东政法大学）录取。这并非他的初衷，却意外开启了一段持续近七十年的法学情缘。更富戏剧性的是，毕业之际，命运再度转弯，一纸调令，将这位江南书生送往遥远的新疆，一去便是20年。

塞外风沙，戈壁苍茫，晚年谈及边疆岁月，应松年总是轻描淡写：“虽然有各种各样的困难，在新疆伊犁的几所中学里，我去上课。”时代留给他的，不仅是历经磨难后的豁达，更是扎根基层、贴近百姓的深刻体悟。那些与各族群众朝夕相处的日子，那些见证基层治理艰辛的瞬间，悄然塑造了他以民为本的深厚情怀，成为日后贯穿其学术生涯与法治实践的精神脉络。让他始终坚信：法治的根基在人民，法律的生命力在于实践。

### 接了任务就认真干

20世纪80年代初，改革开放的春风吹遍神州，停办多年的政法院校陆续复办，中国法治建设按下了重启键。应松年被调任西北政法学院（今西北政法大学），中断的法学专业得以重拾。

重返法学界的应松年，最初的学术志向是法制史。据中国法学会行政法学研究会副会长王周户回忆，应松年当时向学校主管副院长表达了研究法制史的意愿，但校领导告知该领域人员已满，于是建议他转行研究行政法。彼时行政法学领域一片荒芜，没有现成教材，没有成熟的学科体系，甚至连基础的学术资料都寥寥无几。

面对困难，应松年有自己的行事准则——“我这个人有一个特点：如果我接了一个什么任务，只要接了，就认真干。既然搞行政法了，我就认真搞。”他的口述著作《与法同行》中这样写道。

为了摸清行政法的知识底数，他一头扎进学校图书馆。利用早期留存的零星法学资料，他开启了极其原始却扎实的搜集工作。在没有复印设备的年代，他全凭手工一笔一画地抄写，将厚厚的一沓资料整理成体系化的卡片。一本书对应一张卡片，硬是在概念模糊、资料零散的困境中，搭建起了初步的行政法知识框架。

为了进一步突破地域和资源的限制，应松年开启了一场意义深远的“学术游学”。王周户还原了这段跋涉：应松年从西安出发，乘火车南下重庆的西南政法学院交流；随后乘轮船顺江而下，抵达武汉的中南政法学院；原计划继续前往华东政法学院，但在听闻司法部正组织编写行政法教材的消息后，他果断改变行程，直奔北京。

1982年，在北京白石桥路四十四号的法学教材编辑部，应松年见到了时任司法部法规司负责人王珉。清华大学法学院教授何海波提到这次相遇时说：“王珉不知道从哪里冒出来的一个人，但是聊了一下以后，他感觉应老师还是懂行政法的。”

是年，在厦门召开的行政法教材编写研讨会，应松年清晰、系统地阐述民国时期、苏维埃时期以及日本的行政法体系特点。深厚的学术储备令王珉刮目相看，当即决定让应松年会后到北京，正式参与新中国第一本行政法统编教材的编写。1983年，由王珉主编，应松年作为核心编纂者之一的《行政法概要》正式出版。这部“开山之作”填补了国内空白，正如何海波所言，它让“学科的地位得到了确立”。

### 要站在老百姓这一边

学术的深层价值在于回应时代之问，指导和推动社会实践。1986年，民法通则颁布的座谈会召开。时任全国人大常委会顾问的陶希晋提出，中国应建立起宪法统帅下的“新六法”。彼时，民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法已相继出台，唯独缺少行政法和行政诉讼法，加强行政立法，成为时代的迫切需要。座谈会后不久，行政立法研究组成立，应松年出任副组长。这既是他将学术成果转

化为法治实践的开端，也是他人生中又一个推进中国行政法治进程的重要机遇。

1986年，行政立法研究组着手起草行政法通则。应松年带领一批硕士生日夜钻研、反复打磨，起草了多份草案，提交给陶希晋审核。然而，拥有丰富立法经验的陶希晋却将草案一一否决。这使研究组重新审视当时的中国社会基本。在20世纪80年代，几千年来“民不可告官”的思想残余依然具有强大的惯性。百姓面对行政机关违法行为往往求助无门，相比完善行政法体系，更迫切的是打破壁垒，为百姓提供权利救济的途径。研究组当即调整方向，将立法重心转向行政诉讼法的制定——这部法律要直面时代痛点，打破“民不可告官”的历史桎梏。而应松年，始终深耕立法一线，以专业与担当，坚守以民为本的立法初心。

1987年2月，行政诉讼法起草工作正式启动。立法过程中，质疑声从未停止。有人提出“行政诉讼不要给行政机关找麻烦”。对此，应松年态度鲜明地回应：“行政审判不就是要找麻烦吗？不找麻烦还搞什么行政审判？”他反复强调，行政诉讼的核心在于权力的监督与制衡，其立场必须“站在老百姓这一边”。

这种立足于权利保障的立法理念，在当时的时代语境下显得尤为超前且勇敢。中央党校（国家行政学院）一级教授胡建淼评价道：“如果放到当时的时代来看……能够想到某一个概念，提出某一个主张，那是非常了不起的。应老师这个观点也是强调以权利为本位。”1989年4月4日，七届全国人大二次会议表决通过新中国第一部行政诉讼法，于1990年10月1日起施行。这部法律犹如一声惊雷，在法律层面上彻底打破了“民不可告官”的沉痾，中国政法大学法治政府研究院教授杨伟东将其意义概括为“把过去被认为高高在上的官拉到了和老百姓一样的地位，在法庭当中老百姓是原告，政府是被告，行政行为要接受检验”。

行政诉讼法通过后不久，应松年率先在文章和媒体访谈中提出依法行政的理念，随后发表《依法行政论》，系统阐述依法行政的基本要求。1993年，依法行政被正式写入国务院政府工作报告。1999年，“依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国理政的基本方略载入宪法。先行者播下的种子，在时代的浇灌下逐渐生长。

在法治探索的征途中，法学界与媒体的同频共振，往往能激荡出推动社会前行的能量。2002年，青岛全国行政复议理论研讨会上，时任《法制日报》（今《法治日报》）记者万学忠与应松年的一次交谈，催生了一段特殊缘分。

“随着依法行政越来越被重视，我就跟应老师商量，在我们的政府法治版上给您开个专栏好不好？没想到应老师很爽快地就同意了。”回忆起当年的那场交流，法治日报社党委委员、副总编辑万学忠至今记忆犹新。这档名为“应松年视野”的专栏，不仅开创了《法制日报》报纸版面的先河——迎来了报社历史上第一个政府法治专版，更在全国法学界与法律实务圈引发了强烈的反响。

从《杀妻冤案与国家赔偿》到《村民自治与依法行政》再到《程序的独立价值》等，应松年用通俗易懂的语言，将晦涩的法律条文转化为百姓看得懂、听得见的法治故事。他的笔锋始终紧贴时代脉搏，向全社会普及着依法行政、权利保障等现代法治理念。当万学忠通过报纸读懂“依法治国”的深意时，这位法学大家的学术贡献，已悄然化作推动社会进步的重要力量。

### 把学生当成自己的孩子一样培养

在大学教授、资深法学家、立法智囊等诸多社会身份中，应松年内心最珍视的，始终是“教师”这一纯粹的角色。“什么身份都可以，就是一位老师，好像天生的一种感觉，就是想把自己的学生都培养起来，和培养自己的孩子一样。”他是这么说的，更是这么做的。

1983年，应松年被借调至中国政法大学，恰逢该校开始招录首批行政法硕士研究生。他先后担任行政法导师组组长、组长，开启了漫长而丰硕的育人之路。在教学方法上，他力主打破传统的单向灌输模式，积极推行“双师制”与小班探讨。杨伟东认为这种模式将“导师教”转变为“学生的主动

学”，使学生从被动的知识接收者成长为具有批判性思维的探索者和质疑者，为中国行政法学界培养了第一批具有独立研究精神的学者。

在应松年的教育谱系中，1985年由政法大学承办的全国法律专业师资进修班（行政法学）班，具有特殊的历史重量。当时，伴随法治建设的推进，全国高校纷纷开设行政法课程，但师资力量极度匮乏。许多授课教师从未系统学习过行政法，对行政法的基本概念尚一知半解。面对这一系统性困境，应松年作为该师资班的核心牵头人与授课老师，亲手搭建起行政法学科教学的基石。中共北京市委党校法学部教授金国坤回忆，师资班的开设，实际上是“为行政法的知识体系奠定一个理论框架和范围的学科体系的过程”。这批当年在摸索中求学的进修教师，日后大多成为中国行政法学界的中坚力量。

在国内深耕的同时，应松年深知学科的繁荣必须依托开放的国际视野。北京师范大学法学院副教授王静提到：“2000年以后，我们加入世界贸易组织，无论是从外部国际环境，还是我国改革开放发展到这个阶段，对政府的权力有所限制，政府依法行政其实是有很高的要求。应老师用自己的学术思想和个人魅力，在五大洲四大洋都结交了很多著名的学者。”应松年先后创办并延续至今的海峡两岸行政法学术研讨会和东亚行政法研讨会，为中国行政法学争取了宝贵的国际话语权，也为规范政府权力引入了多元的参照系。

春风化雨，薪火相传。中国政法大学法治政府研究院副院长曹蓂感慨，应松年教会了学生如何从“国之大者”的高度，用专业知识为人民做事；中国政法大学研究员刘蕾认为，行政法对于应老师而言，“就是他的挚爱”。

### 最大的心愿是看到行政法典

时间的长河奔流不息，行至2025年末，以先生之名集结的《应松年文集（2016-2025）》出版，续写着“笔耕不辍”的学术人生。这部文集客观而清晰地记录了一位九旬法学家在近十年间依然保持高强度思考与产出的学术脉动。

面对中国经济社会的快速变迁与数字时代治理体系的复杂化，应松年近年来着重呼吁并致力于中国行政法理论的主体性重构与本土化创新。他清醒地指出，中国行政法在经历了早期的外部移植与借鉴之后，必须突破对西方传统理论框架的路径依赖，构建一套真正植根于中国特色的法治实践，回应中国式现代化宏伟蓝图中的自主知识体系。这种从“仰望借鉴”到“立足本土”的理论跨越，展现了一位法学泰斗在时代变革中的学术自觉与文化自信。

而在不断探索“中国之理”的同时，这位九旬老人的心中，始终悬置着一个未竟的宏大心愿——编纂中国行政法典。自20世纪80年代起参与新中国行政立法以来，他亲历了中国行政法治从零走向初步体系化的全过程。然而，由于行政管理领域广袤、行政法规范如烟海，我国至今尚未出台一部统一的行政法典。“我年纪大了，能做的事情不多，但我心里始终挂念一件事，就是要在有生之年看到国家能有自己的行政法典，这是我最大的心愿。”近年来，应松年通过撰写专文、出席高端智库研讨等多种形式，持续不断地为行政法典的编纂鼓与呼，力图为中国行政法治大厦垒上最后也是最关键的一块穹顶。

正如王静所言：“历史选择了应老师，应老师顺应了我们法治建设的这个浪潮，但在其中他也有异于常人的百折不挠、勇气与智慧去解决事情。”赴西北、立新规、育英才、盼法典，应松年的学术旅程并未停歇。他以理性的光芒扫除了权力运行的灰色地带，以法律的准绳为公民权利编织了坚实的护网。在探索中国法治现代化的漫长征途中，这位九秩学人的笔墨与思考，依然在岁月的长卷上，书写着厚重而崭新的篇章。

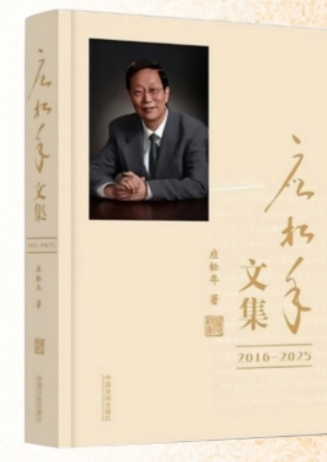
中国政法大学供图



2006年，应松年与中国政法大学部分博士生导师及博士毕业生合影。



2015年，《与法同行》出版，该书主要讲述了应松年在法律行业的人生历程。



2025年，《应松年文集（2016-2025）》出版，该书收录了应松年近十年来发表的论文、访谈、序言等重要文字。



请扫码观看纪录片《法学大先生》应松年篇

## 第三眼

□ 李琼璐

“吃了我们的产品，脑梗偏瘫都能治好。”“理疗床可以消除骨刺。”这样的“健康讲座”，我们刚介入时，在辖区一些养生馆、保健品门店里几乎天天上演。每天一大早，一群老人拎着免费送的鸡蛋、土豆准时“打卡”听课，微信群里的直播课程一场接一场，发红包激励观看，不少老人省吃俭用攒下的养老钱，换来的却是不具备治疗功效的普通食品和医疗器械，甚至有人因此延误了正规治疗。

“检察官，你们能不能管管街边的养生门店？天天送鸡蛋、赠土豆我们听课，说保健品能根治心脑血管顽疾，我花光了整个月退休金，吃完半片疗效没有……”电话那头，一位白发老人的懊悔与无助，让我心里一紧。接二连三的群众反映涌来，我们办案团队意识到，这绝不是个别老人偶然受骗，而是一张精心布局、瞄准老年群体的灰色利益网。披着“健康讲座”“名医义诊”外衣，靠着话术洗脑掏空老人积蓄，更有甚者诱导病患停药，直接威胁生命健康。

这类案件最大的难点是取证：商家多是口头宣传，很少留下书面证据；老人又容易轻信，受骗后往往不愿承认或说不清。怎么办？我们决定以普通消费者身份，多次走进不同门店。坐在后排听“讲座”，跟着做“免费器械体验”，把每家店的宣传套路摸得清清楚楚。我们发现，门店还通过微信群给老人“上课”，每次直播前发红包激励，在“益心为公”检察公益诉讼志愿者的协助下，我们依法对群内直播全程录音、逐句摘录，拿到了“该保健品能够治疗脑梗偏瘫”等大言虚语。

为了把证据夯实，我们还购买了多款主推保健品，委托北京市药品检验研究院鉴定。报告出来那一刻，我们心里有了底：不含任何药品成分，不具有治疗功效。一条完整的证据链，就这样形成了。

证据固定后，我们向相关行政机关发出检察建议，要求依法查处、专项排查，建立长效机制。行政机关很快对3家商户作出行政处罚——没收违法所得17376元、罚款15000元。然而，我们在后续跟进监督中发现，处罚决定作出后，部分门店的虚假宣传行为仍未停止。经了解，行政机关此次主要依据食品安全法进行处罚，未同时适用反不正当竞争法。从行为性质看，商家以养生讲座为名虚构疗效，误导消费者，既违反食品安全相关规定，也涉嫌构成不正当竞争中的虚假宣传。仅适用单部法律，客观上难以全面评价违法行为的性质，执法震慑效果也可能受限。

我们邀请法学专家召开咨询论证会。大家形成共识：这类行为应当“双法并用”——食品安全要管，虚假宣传更要罚。行政机关据此重新调查，扩大排查范围。截至目前，延庆区累计办结同类公益诉讼关联案件7件，依法没收违法所得19904元，行罚款305000元。那些坑骗老人的“养生课堂”，全部关停清零。

个案办完了，我们没停下来。联动行政机关建立常态化巡查机制，重点盯养生馆、体验馆、线上直播，畅通投诉举报渠道。我们还走进社区、养老驿站，用身边真实被骗案例开展宣讲，手把手教老人识破骗局。一位听宣讲的大爷跟我说：“以前觉得领鸡蛋占便宜了，现在知道那鸡蛋最贵。”

从一通群众来电，到一份检察建议，再到一场法律适用的精准纠偏，我们用的就是“钉钉子”的笨功夫，斩断伸向老人钱袋子的黑手，推动行政执法标准统一，这是检察机关守护银发经济清朗色色的应尽之责。法治护航，我们一直在路上。

（作者系北京市延庆区人民检察院检察官）

# 再审不是“拉锯战”

——一位法官以“审执联动”化解民间借贷纠纷的始末

□ 郭涛

作为一名办理再审案件的法官，我们面对的大多是历经一审、二审，甚至已经进入执行程序的“积案”“难案”。卷宗背后，是当事人之间难以调和的矛盾与互拖不决的怨气。

今年4月，我接手了一起特殊的民间借贷纠纷再审案。申请人小沈、小周等四人与被申请人小刘之间，因一笔由已故借款人小杨所欠的债务，已纠缠数年。案件进入执行程序后，四名作为担保人的公职人员名下财产被查封，情绪激动之下，他们向法院申请再审。再审审查通过后，卷宗移送到我手里。

阅卷后我发现，这不仅仅是一纸判决的对错之争。借款人已去世，继承人放弃继承，终审判决担保人需在另一被告不能清偿部分的二分之一范围内承担赔偿责任。法律适用确有争议，而更棘手的是——执行僵局已形成。如果我只是坐堂审案，或许能写出严谨的判决，但双方当事人很可能陷入“再审判决—执行异议—复议”的漫长拉锯战。那时，出借人拿不到钱，担保人脱不了困，司法资源也会被无限消耗。

我决定换一条路：审执联动，以调促和。

调解最难的是第一步——双方积怨已深，谁都不愿先开口。

我先找到出借人小刘。我跟他实话实说：“案件进入再审，原判决可能面临改变。法律程序走完，周期长、变数多。与其在‘诉讼马拉松’中耗着，不如抓住现在能到手的‘真金白银’。”起初他不理解，觉得自己占着理。我又从执行角度帮他分析：几位担保人是公职人员，但一次性清偿全部本息确有困难。如果执行长期挂账，对谁都是负担。

另一边，我与小沈等四名担保人谈心。他们觉得很委屈：“钱不是我们借的，凭什么要我们赔？”我先安抚他们的情绪，再细致解释民法典担保制度的立法本意——担保不是“签个字”那么简单，而是对信用的背书。同时，我提醒他们作为公职人员，主动履行法律义务、化解纠纷，既是责任，也是担当。

经过几轮“面对面”陈述、“背对背”疏导，双方的情绪从对抗转为对话，从对话开始走向互谅。

终于，在合议庭主持下，双方达成书面和解协议：小沈、小军、小丁各支付15万元，小周支付10万元；小刘自愿放弃对四人的全部强制执行权利，本案再无其他争议。

和解协议签订当天，四人便一次性付清了款项。小刘随即申请解除财产查封。随后，四名再审申请人自愿撤回再审请求。我院依法裁定准许，案件终结再审程序。

那一刻，审判法庭里没有剑拔弩张，只有双方签字时微微颤抖的手。出借人小刘说：“没想到再审还能拿回钱，心里的石头落地了。”小沈等四人也如释重负：“债务清了，生活和工作也能重新开始了。”

这起案件的成功化解，让我深刻体会到：再审不是程序的“循环”，而是矛盾的“终点”。当审判与执行不再各自为战，当法官既解法又解心结，我们就能在法律的框架内，为当事人找到一条成本更低、效果更好的出路。

“审执一体化”，不是一句口号，而是我们每一名法官正在践行的承诺。让公平正义不仅实现，更以人民群众看得见、感受得到的方式实现——这就是司法最大的温度。

（作者系河南省信阳市中级人民法院审判监督庭副庭长）