

中国行政法的崛起

朱维宪教授六秩华诞贺寿文集

北京大学出版社



◆ 马怀德 主编

中国行政法的崛起

朱维究教授六秩华诞贺寿文集

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国行政法的崛起:朱维究教授六秩华诞贺寿文集/马怀德主编.
—北京:北京大学出版社,2005.1

ISBN 7-301-08491-9

I.中… II.马… III.行政法学—中国—文集 IV.D922.101-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 135314 号

书 名:中国行政法的崛起——朱维究教授六秩华诞贺寿文集

著作责任者:马怀德 主编

责任编辑:明辉 薛颖 郭瑞洁

标准书号:ISBN 7-301-08491-9/D·1054

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱:pl@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者:北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者:三河新世纪印务有限公司

经 销 者:新华书店

650毫米×980毫米 16开本 29.5印张 481千字

2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷

定 价:45.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

序

伴随着中国改革开放和民主法治建设的稳步推进,中国政法大学行政法学科经历了初创、崛起和快速发展阶段,对于推动我国社会主义民主法制建设作出了突出贡献。朱维究教授作为这个发展过程的重要奠基人和见证人之一,自 80 年代初期即与为数不多的几位学者一道,以中国政法大学为重镇,开始了我国行政法学的早期研究,是中国政法大学行政法专业的创始人之一,为我国行政法制建设与行政法学科的发展作出了杰出贡献。

朱维究教授在此长达二十年的行政法教学与研究之中,逐步形成、丰富和发展了自己的学术思想体系。首先,在关于行政法学基础理论的争鸣中,提出了“新管理理论”的主张。该说在对 20 世纪 80 年代末期至 90 年代中期形成的“管理理论”进行扬弃的基础上,以“为人民服务”为指导思想,借鉴管理学的研究成果,提出以“新管理理论”构建行政法学的思想。其次,主张将法学、政治学、管理学、社会学等多种学科进行整合,行政法学应以法学为主体,吸收借鉴其他学科的研究成果与方法,采取“拿来主义”。第三,重视行政法学的比较研究,借鉴域外先进经验与成果,以开拓中国行政法学的研究视野。对外国先进行政法理论的研究,应该采取“工具主义”指导思想,立足于我国纷繁复杂的社会现实,分析中国问题之所在,并提出解决方案。朱维究教授曾担任中国政法大学比较法研究所所长、《比较法研究》主编。此外,朱维究教授心系海峡两岸的学术交流,对台湾地区宪政发展颇为关注,曾多次赴台进行考察,并成为在台湾地区讲授大陆宪法与行政法的大陆学者之一。

朱维究教授还特别重视对人才的培养。在二十余年的行政法教学研究生涯中,她一度担任行政法专业的研究生导师组组长,培养出众多的行政法学硕士、博士研究生,他们之中许多已经成为高等院校的知名学者或法律职能部门的骨干力量,同为中国法治国家的建设与政治文明的实现

而努力。

本文集即是学生敬献给朱维究教授的贺寿之礼,其中收录了中国政法大学法学院宪法、行政法专业教师与朱维究教授历届硕士、博士的倾情之文或代表之作,而宪法、行政法专业的各位教师也大多身受朱维究教授教诲,先为学生、而后是同事。本书共分为五部分,包括行政法基础理论篇、行政主体与行政组织篇、行政行为与行政程序篇、行政诉讼篇与比较行政法篇、附录等。

法治国家的实现尚赖行政法治先行。任重道远,责任甸甸在肩。在中国法治现代化的征途上,朱维究教授致力于中国行政法治与法治国家的建设,不断地激励着后来者承继事业、开拓创新,奋斗不息,堪为模范。蓝图已勾画,前景可展望。我们期待着朱维究教授及作为学生的我们,一起谱写新世纪行政法学的新篇章。

回顾中国政法大学行政法学的发展历程,深感朱维究教授之功勋卓著。我作为朱维究教授的学生和现在的同事,愿拟一联,敬祝朱维究教授六十寿庆:

昔年携旧友披荆斩棘 同为新兴学科拓荒者;

今朝育新生桃李春风 堪称行政法学奠基人。

中国行政法学会成立廿周年纪念在即,序文志禧,敬祝朱维究教授寿而康!

2004年12月6日

目 录

一 行政法基础理论篇

北京市依法行政调研	朱维究 吴 华(3)
关于“公民在法律面前一律平等”的再认识	焦洪昌(13)
与时俱进,积极探索新形势下政府管理新模式	吕锡伟(18)
行政紧急权若干问题探析	刘善春 赵 婷(24)
精神损害与国家赔偿责任	郝明金(43)
论行政法的自由意志理念	
——法律下的行政自由裁量、参与及合意	张泽想(53)
公私法的汇合与行政法演进	杨 寅(73)
行政合理性原则适用之基本范畴问题探讨	吴偕林(87)
司法的阳光与学术的殿堂	
——学位纠纷司法救济散论	何 兵(94)
认识论、传统文化与法治理论	王建芹(109)
论财产权的公法保护	吴小龙(118)
行政法治与法治中国	陈国栋(137)

二 行政主体与行政组织篇

公务法人问题研究	马怀德(153)
社会主体结构变迁的法学分析	张树义(165)
国家转型背景下的事业单位改革	
——兼论公共服务的民营化	张吕好(181)
试论村民自治组织的行政主体地位	李迎宾(195)

三 行政行为与行政程序篇

行政行为过程性论纲·····	朱维究	胡卫列(211)
土地征收补偿制度研究·····	薛刚凌	王霁霞(221)
依法行政与行政立法·····	刘 莘	(236)
行政立法的正当性		
——民意维度上的探讨·····	王成栋	江水长(248)
论行政协商·····	张玉录	高家伟(264)
论行政强制措施的几个问题·····	张 锋	(278)
行政强制相关问题辨析·····	闫尔宝	(285)
当前行政复议工作存在的问题·····	青 锋	张 越(290)
论公益征收的补偿原则		
——从德国法的发展解析我国第四次《宪法修正案》		
征收补偿条款·····	刘东亮	(297)
行政协助制度研究·····	朱喜洋	(304)
论行政程序法的功能·····	王万华	(319)
建立与完善政府信息公开法律制度探讨·····	吴 平	(333)
试论听证主持人·····	杨惠基	(341)

四 行政诉讼与比较行政法篇

中国对反倾销措施的司法审查·····	于 安	(357)
法院对行政机关事实认定审查的比较分析·····	杨伟东	(371)
行政诉讼的审查形式:完全审查·····	解志勇	于 鹏(391)
德国联邦宪法法院“刑事执行判决”与特别权力关系		
理论的退场·····	刘 飞	(405)
论行政审判对行政规范的审查与适用·····	董 皞	(411)
行政诉讼管辖制度现状及对策分析·····	李红枫	(427)

附录

历届硕士、博士研究生名录·····	(438)
朱维究教授学术之路·····	(440)

后记·····	(465)
---------	-------

—

行政法基础理论篇

北京市依法行政调研

朱维究 吴 华*

为了解北京市依法行政的状况,检查北京市在依法行政中存在的问题,提出相应对策,北京市政协社会法制委员会与民革北京市委共同组成“北京市依法行政调研小组”,从2001年3月到2002年3月,围绕“在依法治市的条件下如何强化依法行政”的课题,对北京市依法行政状况进行了调研。联合调研组分别走访了北京市工商行政管理局、劳动和社会保障局、国土资源和房屋管理局、民政局、环保局和质量技术监督局等职能局,并到市高级人民法院、市第一中级人民法院、海淀区人民法院及市监察局、司法局、市政府法制办等单位进行调研。调研情况如下:

一、北京市依法行政的成效

● 大部分行政机关基本实现“依法”行政。北京市国家及地方的2000多部法律、法规、规章的出台,使各个行政管理领域基本做到有法可依,为行政执法提供了必要的前提。从所调研的行政机关来看,每个行政机关对本部门的执法依据(包括法律、法规、规章及其他规范性文件等)都比较清楚,对法律授予的职权范围比较明确。如环保局将其执法依据的环保法规体系用图表明确地表示出来,工商局列举出作为其执法依据的200多部法律和行政法规、规章。与过去主要依靠上级命令和政策进行行政管理的状况相比,有了长足的进步。

比较明显的是北京市的地方性法规经过几年经验的积累,已经能够突出地方立法的针对性和特色,体现出创新精神。如2000年1月1日施行的《中关村科技园区条例》,在立法的指导思想上,突出体现了市场经济

* 朱维究系中国政法大学比较法研究所教授、博导;吴华系廊坊武警学院副教授、法学博士。



发展对政府职能转变的客观要求,注重借鉴国内外高科技发展的成功经验;在政府职能的设计上,不是强调政府及其部门的管理,而是突出了约束政府行为、改善政府的服务和提高工作效率;在立法过程中,不像以往那样主要依靠政府部门提出草案,而是在充分调研的基础上,吸收专家和社会各方面力量直接参与立法,大大增强了立法的科学性和民主性。

- 行政机关的执法观念发生转变。从传统的“权力”行政的观念,开始转变为服务行政的观念。如,工商、环保等行政机关推行网上办公,将一些必要的申报手续和相关信息上网,使行政管理相对人不出家门就可以了解和办理有关的手续,节省了时间和精力,提高了服务质量,体现出这些行政机关为民服务的思想。

- 各行政机关重视对人员的培训和管理,执法人员的素质有了明显变化。首先,是人员管理制度健全。其次,是注重对执法人员的业务培训。一些单位在开展对社会进行法制宣传的同时,在单位内部把法律知识考核与考核相结合,以考试的方式督促执法人员牢固掌握法律、法规,并制定了相应的奖惩制度,如市质量技术监督局。最后,定期对执法人员进行业务考核,并实行执法证件管理制度。

- 努力探索新型行政执法手段。传统的行政手段以干涉行政为主,而现在则出现了服务行政的方式。在这次调研中,我们看到,一些行政机关已经开始意识到行政相对人不仅仅是被管理的对象,同时也是行政法律关系的主体,过去那种主要依靠强制措施等干涉手段的管理方式已经不适应民主法制发展的需要。有些单位已经开始摸索运用行政合同、行政奖励等新型的行政管理方式,如劳动和社会保障局在对定点医疗机构、定点零售药店的管理及在工伤保险中都采取了签订服务协议书(行政合同)的方式;在执行下岗再就业工程中,为促进下岗、失业人员再就业,也制定并采取鼓励、奖励的扶持政策。这些新型的执法手段融洽了行政管理双方的关系,增强了行政管理的效果。在探索新型管理手段的同时,逐步缩减传统管理手段的使用。如行政审批,是一种计划经济色彩较强的管理手段,审批不但使政府不适当地干涉了市场经济的运行,而且是滋生腐败的温床。为适应社会主义市场经济发展的需要,根据市政府行政审批制度改革的统一要求,大部分行政机关全面清理了本系统的行政审批事项。

- 行政机关的各项内部工作制度健全。所有的行政机关都能够按照市委、市政府的统一部署,认真贯彻落实《依法治市规划》和《依法行政



实施方案》，每个机关根据本单位的情况，制定了本部门推进依法行政工作的具体实施方案，通过各项制度予以落实。

1. 依法决策制度。为防止领导者独断专行，破坏依法行政，防止行政机关牟取私利，损害公共利益，各单位注意建立科学的依法决策制度，初步形成了科学民主的决策机制。

2. 具体工作制度。各个单位根据不同的业务情况，制定了不同的制度规定。如，劳动和社会保障局制定了行政事业性收费管理办法、对区县劳动保障局年度考核办法、关于罚缴分离实施办法等。

3. 行政程序制度。许多部门制定了具体行政行为应遵循的行政程序的规定，特别是针对行政处罚，各单位都依据《中华人民共和国行政处罚法》和《北京市实施行政处罚程序若干规定》，结合自己的实际情况，制定相关的处罚程序。如，环保局制定了《北京市实施环境保护行政处罚程序规定》，并对执行文书进行了清理、补充和修改，先后修改和补充了 15 种行政处罚文书格式，制订了现场处罚执法文书格式，并严格执行罚缴分离制度，使行政处罚的各个必经程序在执法文书中得到充分体现，确保环保行政处罚规范、合法。

4. 监督和责任制度。强化层级监督，发挥行政复议制度的作用。在审查行政案件的同时，注重将业务指导和纠正区、县业务局违法不当的具体行政行为相结合，提高行政复议的质量，较好地发挥监督和纠错功能。建立责任制，在明确部门和执法人员法定职责的前提下，落实责任，严格考核和奖惩，认真开展评议，建立从行政首长到执法人员的执法责任约束机制。如，市质量技术监督局在对区县多年来实行行政执法责任制情况进行认真调研的基础上，对 120 多项制度进行研究，汇集了 40 项行政执法责任制度，其中新制定 11 项，形成了全市统一的行政执法责任制度的雏形。

总之，北京市的主要行政机关基本上能够做到依法行政，保障了市场主体的合法行为，打击了违法行为，为建立良好的市场经济秩序，保障北京市经济的健康发展做出了应有的贡献。

二、北京市行政执法中存在的问题

在肯定成绩的同时，我们也看到，北京市行政机关的依法行政状况还存在着一些不尽如人意的地方。从北京市高级人民法院提供的数字来

看,北京市行政案件的年收案数排在全国的第10位。在已审结的4541件案件中,维持行政机关具体行政行为的1349件,撤销行政机关具体行政行为的400余件,加上变更撤诉的案件,实际在行政诉讼中的败诉率为20%左右,可以看出行政机关的依法行政状况还存在着许多深层次的问题。归纳起来,主要有:

(一) 行政立法观念落后

行政立法方面最突出的问题是立法原则陈旧,传统的“法律治民不治官”的观念仍在现行法律规范中有所体现。人们的法治观念是由社会经济的发展状况所决定的。我国全面推行市场经济体制还不到10年,市场发育不成熟,用市场来调节经济、用市场观念来调整各种社会关系,很大程度上还是被动的和不自觉的。市场发育不良决定了市场经济体制的不成熟,决定了社会对法律的需求还不强,制约了行政执法在体制、机制等基础问题上的改革与发展,也不可避免地造成现实行政管理中,千差万别的实际情况与法制统一性特别是实施法治管理的矛盾甚至冲突。在这种矛盾和冲突的不断发展中,由于旧体制的影响以及社会整体法律意识薄弱等诸多原因,“人治加法治”成为我国经济转轨过程中,一种普遍存在的行政管理现象。这一现象不可避免地反映在行政立法的过程中。集中表现为有关行政主体资格的法律规范不健全,特别是地方行政机关组织法、行政机关编制法缺乏,没有真正做到严格意义的“职权法定”。此外,还表现为现行行政法律规范中行政主体与行政相对人的权利义务不对等,对行政主体的职权规定的多、职责规定的少,特别是缺少法律责任的规定;对行政相对人强调要履行义务,只要求其服从行政机关的管理,而缺少必要的权利规定。特别是,行政主体程序义务的规范和行政相对人程序权利的规范规定的少是突出的问题。

(二) 执法方面有法不依、执法不严的情况较为突出

总体来讲,北京市的主要行政管理领域基本上实现了有法可依,问题比较多的是执法环节。

1. 执法主体存在的问题

从我国现行的行政机构体制来看,建国后经历了多次较大规模的改革,但在体制结构和职能配置上仍然存在着明显的缺陷,基本上沿袭计划经济时期的模式。所谓行政执法机关不过是通过立法获得强化的执法权



的原来的行政主管部门,与市场经济“小政府,大社会”的体制要求相比,并没有本质变化。其不合理之处在于:

(1) 纵向“一统到底”,自成体系。每一个执法部门将行政管理的“决定、执行、监督”职能集于一身,以不同的名义、从不同的角度面向共同的管理对象,使得“被管理对象受制于众多执法部门”。

(2) 横向职能分散,相互交叉,有些职能划分不合理。“部门立法”造成执法机关更多地从本部门的局部利益出发,在立法中“争夺”职权,有利可图的事往往几个行政机关都争着管理,无利可图的事谁都不愿管。如,劳动力市场与人才交流市场在管理方面因存在职能交叉,造成“市场分割,执法交叉”的现象。另外,职权划分存在不合理现象。如社会噪声,依据现行法律规定应由公安机关处理,但公安机关由于管辖的事务繁多,有许多涉及社会治安的重要问题需要处理,对尚未对社会安全构成威胁的社会噪声无暇控制,群众投诉到环保局,环保局却因缺少法律的授权而无法管理。当政府各项行政职能通过立法划定后,强化管理又成为各部门增设机构和增加编制的不容置疑的理由。于是,在管理亟待加强的无奈中,自然而然地形成了机构越来越膨胀、职能越分越散的趋势;由于国家机构改革对行政机关的编制进行了严格控制,一些行政机关在不得已的情况下,组成了执法大队,有些执法大队是事业编制,不具有法定的行政主体的资格,也就不具有行政执法的资格。这种情况不仅北京市,全国也比较普遍。执法主体不合法是违反执法原则的严重的行政违法问题,极易侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益。

(3) 管理越具体,干预愈强烈。部门林立、职能分散必然要求行政管理内容的不断具体化,在完善和强化部门行政管理的前提下,所造成的后果,自然转嫁给被管理者,久而久之,政府背上的包袱越来越重,尤其是对一些本应由市场调节的事务,逐渐形成了“管又管不了,不管又不行”的尴尬局面。

2. 执法不公

执法不公,是执法人员在执法过程中,由于受各种因素的干扰,所出现的执法后果不公正,引起人民群众的不满。具体表现为:

(1) 有些法律规定过于原则,可操作性差,赋予执法人员的自由裁量权过大。行政裁量空间过大,难免会带来两种后果,要么是在不知道如何处理的时候该管的不管,要么是任意作为想怎么管就怎么管。而根据我国现行的行政诉讼法的规定,这种行政裁量权的行使即使不合理,但在没

有达到显失公正时,人民法院也不能进行审查,行政裁量权实际上处于无人监督的真空地带。在没有相应的法律责任的规定下,后一种情况在执法实践中非常普遍。调研中,许多行政机关都认识到这一问题,如,环保局提出《大气污染防治法》第17条的立法空间过大,国务院又没有相应的实施细则,执法难度较大。再如,《合同法》第127条规定了工商行政管理依照法律、行政法规对危害国家利益、社会公共利益的违法行为的监督处理权,而目前国家对于合同领域的行政执法权并没有其他法律加以规定,且国务院至今又未能出台相应的行政法规,这使工商机关的执法依据受到了限制。劳动和社会保障局对于非法职介现象,《劳动力市场管理条例》规定的处罚幅度较高,不好实施,尤其是对“游击式”的违法行为,执法显得苍白无力。

(2) 行政处罚中调查取证与作出处罚决定的部门不分,影响处罚的公正。《行政处罚法》明确规定负责调查取证与作出处罚决定的应当分属两个部门,但实践中往往是将两者合一,一个机构既调查取证,又作出裁决,严重违反处罚程序。

(3) 部分执法人员素质较低,“乱作为”严重。执法行为不规范、不合法,随意性大,不履行法定程序,超越职权,滥用职权,以权谋私等违法现象在一些行政机关中不同程度地存在着,损坏了行政机关的执法形象。

3. 执法不力

主要表现为行政主体“不作为”,该管的事不管,出现执法“缺位”。特别是对于一些无利可图的事,行政机关多一事不如少一事,能不管就不管,或者办事拖拉、互相推诿、扯皮,“千呼万唤不出来”,怠于履行职责,引起人民群众的不满。

可以看出,北京市在服务行政领域中本应加大管理力度,行政机关却管理乏力,在干涉行政领域中本应控制管理力度却出现了管理过度。如每年在重要的节日时,北京市所采取的对外来人员的遣送中拘留、拘禁的违法使用往往侵犯了公民的基本人权,也明显违反公平执法的原则。

4. 其他问题

(1) 行政机关的工作制度有些尚未得到完全落实。如,1996年《行政处罚法》颁布以来,各级行政机关在规范执法行为上普遍加大了力度,但从市政府连续5年组织的行政处罚案卷评查结果来看,在市法制办去年抽查的504个行政处罚案卷中,仍有15%的案卷存在明显的不合法问题。



(2) 行政执法手段不完备。从法律规定的行政管理手段来看,主要是赋予行政机关偏重于行政权力运作的手段,如审批、登记、许可、收费等。过度的行政手段,不仅导致了行政权力膨胀、腐败,使公民、法人和其他组织的合法权益受到损害,而且也在相当大的程度上禁锢甚至窒息了社会经济发展的活力。但另一方面,行政执法的保障手段应当授予的又缺位。调查的几个行政机关都认为法律应当赋予的强制性手段太少。如,环保部门主要执法手段是限期治理、罚款、警告等,没有查封、拆除、关闭等的强制措施权。如果被处罚人不执行处罚决定,环保部门只能在一定期限后申请法院强制执行,致使环保部门不能及时制止污染,影响环境治理成效。特别是在控制污染时间紧、任务重,改善环境质量要求迫切的情况下,环保部门更是感到力不从心。

(三) 执法监督不到位

从我国目前的行政执法监督体制来看,主要有本系统内部的层级监督、监察、审计监督,来自外部的法院监督、人大及其常委会的监督、民主监督、群众监督和舆论监督等。其中,本系统内部的监督实际上是一种自律机制,很难保障监督的效果。我国司法体制上法院地位的不独立,使得法院在审理行政诉讼案件时难免会受到来自各个方面的压力和阻力,特别是行政机关的压力。由于我国目前人大代表的法律水平的限制,影响了人大监督的效果。至于民主监督、群众监督,由于没有法律上的保障机制因而监督的效果不甚明显。再加上法律制定时给予行政机关裁量的空间过大,使得现有的事前、事后、垂直、平行等监督手段缺乏力度,执法监督不到位是行政执法监督中存在的最大的问题。

三、推进首都依法行政进程的对策与建议

建设社会主义法治国家,实现政府依法行政是个渐进过程,但推动这一进程必须从树立法治观念,切实转变党政机关观念抓起,从加快转换政府职能,积极与WTO规则接轨入手,进而完善行政立法、改进行政执法、强化执法监督。

(一) 牢固树立宪法监督与依法行政的法治观念

为正确理解、全面把握落实“依法治国”方略,必须向全市党政机关公



务人员灌输区别于“人治”的法治观念,确立宪法监督与依法行政的观念。我国宪法第2条明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表机关制定的反映人民群众根本利益的宪法、法律、法规,由人民选举产生的各级政府及其公务员必须执行。“依法治国”的涵义首先是依宪治理国家机器,依宪法法律治“官”治“吏”;政府及其公务员尚未触犯刑律的行政违法失职行为必须依法追究相应的行政法律责任。“依法行政”是“依法治国”方略的要求,是我国宪政体制题中应有之意,也是党的宗旨所决定的。政府的权力来源于人民,其形式是法律、法规的授权。在我国,一切公务人员都是人民的公仆,其行使职权的出发点与落脚点都是为人民服务;任何公仆的管理行为违法或不当,都要承担法律责任。长期以来,我市习惯于领导批示,凭经验管理,法治观念淡薄。面对入世与深化改革,转变观念成为当务之急。

为此,建议全市党政机关所有公务人员必须牢固树立依法行政的观念。即各级政府的一切活动,包括行政立法、行政执法和执法监督行为,都必须符合宪法法律,都必须有法律法规的授权;否则就是违宪或违法行为,就是应当被撤销或被宣布无效的行为;所有行政违法行为都必须承担相应的行政法律责任。总而言之,依法行政是一切公务人员起码应当具有的基本法治观念。

(二) 加快转换政府职能,积极与WTO规则接轨

建立社会主义市场经济及进入国际市场,首先遇到挑战的是政府。然而,加快政府职能转换,主动履行承诺,积极与WTO规则接轨,恰恰是我市政府深化改革的内在要求。因为WTO规则又被称为“国际行政法典”,其核心是规则制定、实施执行与纷争解决都要“公开、公正、公平”,所以北京市政府推进依法行政的过程,就是切实转换政府职能,遵守承诺,适应世贸组织规则的过程。这就要求市政府深化改革、强化法治,从原来的运用行政权力强制性直接干预管理相对人,转变为通过制度供给引导服务对象,按照政府规范实施行为。

建议市委、市政府必须研究掌握适应服务行政的需要实施间接管理的执法手段与执法形式。首先,在管理观念上,必须从单纯管理即管制的观念转变为管理即服务的观念;第二,在管理关系上,彻底摒弃封建式“父母官”与“子民”关系,体现为管理者与被管理者是公务委托而形成的真正