



纪念改革开放三十周年
(1978—2008)

体制·能力·现代化

当代中国公共行政发展三维度研究

● 赵永行 赵昕 著



四川出版集团 四川人民出版社
SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE



纪念改革开放三十周年
(1978—2008)

体制·能力·现代化

——当代中国公共行政发展三维度研究

● 赵永行 赵 昕 著

四川出版集团 四川人民出版社
SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

图书在版编目 (CIP) 数据

体制·能力·现代化: 当代中国公共行政发展三维度研究/赵永行, 赵昕著. —成都: 四川人民出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-220-07693-0

I. 体… II. ①赵…②赵… III. 公共管理: 行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166929 号

TIZHI NENGLI XIANDAIHUA

体制·能力·现代化

——当代中国公共行政发展三维度研究

赵永行 赵 昕 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

陈小梅 章 涛
解建华
古 蓉
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都市槐树街 2 号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排

四川上翔数字制印设计有限公司

印 刷

四川机投印务有限公司

成品尺寸

146mm×208mm

印 张

16.125

字 数

402 千

版 次

2008 年 10 月第 1 版

印 次

2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978-7-220-07693-0

定 价

35.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

序

公共行政学以 1887 年威尔逊的《行政学研究》一文作为诞生标志已为世人所公认，并走过了百余年的发展历程。在庆祝这篇堪称具有洞察力、说服力和影响力的杰作发表一百二十周年之际，回顾公共行政学的历史，倍感振奋。学人以范式的研究方法揭示公共行政学的历程，明确指出公共行政学经历了“制度行政学”——功能行政观、“行为行政学”——过程行政观、“价值行政学诠释”——多元化行政观三个阶段。在公共行政学的这三个阶段的发展与演变中，公共行政的发展也相应地经历了“传统公共行政”——“新公共行政”——“新公共管理”的范式转换。当然，应当注意到的是：公共行政的每一次发展，都意味着公共行政学的理论和实践的一次较大进步。

在整个公共行政发展过程中，值得一提的是 20 世纪行政国家的兴起，伴随而来的是政府权力的膨胀、政府职能范围的扩大、政府作用深度的增加，并达到前所未有的境地。无论是从历史还是现实看，政府在促进政治发展、经济繁荣、社会稳定等方面都有不可替代的作用。可以预料，以政府为核心的公共部门对 21 世纪的经济、政治、社会生活等方面的发展以及科技提升的影响，将日益显著。

经济全球化和政治民主化，使世界竞争的焦点已从单纯的经济实力转变为综合国力，竞争的基础已从武力层面转变为能力层

面。面对新世纪的国际挑战,世界各国都重新考量政府的公共管理,而考量的重心放在韦伯传统科层制政府的僵化窠臼,试图构建、培养并发展一个具有合法性和合理性基础、代表与体现公共利益、更具回应性和责任性、更具效率和效能、更具公开性和廉洁性、有能力和有国际竞争能力的新治理模式,从而实现优异的治理与善政。

每一个时代都有与之相适应的政府治理模式,而政府的治理模式也相应地随时代发展而变化。毫无疑问,中国在新世纪面临着国际的挑战,重新考量政府的公共治理问题是基于正在经历的一场深刻的变革,而这种变革是一种基本社会典范和社会模式的变革。它要求重新审视传统的中国政府治理模式和社会基本典范,构建与时代相适应的新治理模式。

自20世纪七八十年代以来,西方国家的政府改革日益受到理论界和实务界的广泛重视。它不仅促进学界重新审视传统公共行政的治理典范,而且激荡着现实世界的公共管理主体的政府再造运动。

中国作为一个历史悠久的国家,有几千年的政府管理经验,从某种意义而言,中国也是公共行政理论和实践的发源地之一。然而,真正现代意义的公共行政研究始于20世纪80年代。尽管如此,中国公共行政与公共管理的研究还是取得了长足的进步。根据新时代中国行政现代化的需要,为建立适应社会主义市场经济所要求的民主政府、法治政府、责任政府、有限政府、诚信政府和服务政府,并建构廉洁高效、运转协调、行为规范、依法行政的公共管理体系,完善政府管理体制和公共服务体系,建设高素质的专业化公共管理与公共服务的人力资源体系,已成为中国公共行政发展的主要任务,同时也推进了中国公共行政发展的研究。

自迈入新世纪以来,几乎每隔三年的时间就会见到赵永行教授研究公共行政的新著,我已为他的《行政与行政权及其规制机

制研究》和《公共行政要义》两本专著作过序，在首序中曾言道：“我深信，赵永行教授的巨大潜力和自强不息的创新精神将会有更多、更好的学术作品面世。”今天，他的又一专著——《体制、能力、现代化——当代中国公共行政发展三维度研究》出版，又再次印证了我说的话。在此，我由衷地高兴，并欣然作序。

本书研究当代中国公共行政改革与发展，并作为纪念中国公共行政改革三十年的理论著作，吸纳了国内外公共行政与公共管理的最新研究成果，在总结中国公共行政实践中确立独特的研究视角，从中国公共行政发展的三个维度构建理论体系，深刻揭示了中国公共行政发展进程与前景，其逻辑结构十分严谨，从中可以得到许多有益的启示。

当代中国公共行政发展是以改革为动力推进的，而中国的行政改革又是以行政体制为开端或突破口。作者以当代中国行政发展为主轴，首选行政体制改革为研究重心，并将“变革与重构”行政体制作为当代中国行政发展研究的第一阶维度。行政体制的变革与重构涉及政府的权力配置、职能转变、机构调整、人员编制、运行机制等一系列因素，必然影响内生于行政体制中的政府能力。政府能力的转变与提升、政府能力的释放及规律都与行政体制直接相关联，政府能力也因此而作为行政体制改革的行为诉求，同时又是反映行政体制改革效果的表征，研究政府能力则成为研究中国行政发展的第二阶维度。全球化视野下的中国公共行政发展，既包涵本土化的特色性，又包涵现代化的普适性。普适性的“行政现代化”始终是中国公共行政发展的目标诉求，其进程与特色也从内容上反映了中国的行政发展，因而研究行政现代化则成为研究中国行政发展的第三阶维度。这种逻辑结构成为该著的一大研究特色。

该著从多层面系统地阐释中国公共行政发展，从中提出了颇有建树的新亮点，构成该著理论方面的特色：

第一，自改革开放以来，中国政府的改革以五次大规模的机构调整为主轴，辅之其他方面的变革而形成强大的行政体制改革态势，业已有了突破性的进展。从表层上看，中国行政体制改革无论在时间还是在内容（如职能调整、机构精简、人员分流、层级压缩等）上，都与西方发达国家政府的变革计划存在着某些相似性。但是，中国的国情和面临的特定任务所构成的行政土壤，以及在这片土壤中生成的政策工具及运作机制，又影响着中国行政体制改革的创新。中国作为长期实行计划经济的社会主义国家，国家之于社会、公域之于私域、政府之于市场都需要在新视野下重勘界域；而作为发展中国家，全球化趋势的壮阔图景使之无法释怀“赶超”的战略，西方发达国家的每一行政变革都成为关切的内容，欧美行政改革经验遂成为学界主倡的理论借鉴。当然，这种行政环境又使转型期的中国行政体制改革步履沉重且十分艰难，同时也决定了中国行政现代化须有自己的特色。毋庸置疑，这些年中国行政体制改革已向前推进并取得长足发展，但是与行政现代化的目标还相差甚远，行政意识、行政理念滞后于实践，效率低下的状况还没有从根本上改变，这说明中国行政改革的理性化和有效性的程度还不高。中国行政体制如何深化改革？作者指出只能是在完善理性官僚的基础上进行，只能适度引入新公共管理理论而进行实践，政府的制度安排、制度创新，政府工具选择等不能脱离中国的现实状况。随着中国开放与改革的深入，在执政为民、建设和谐社会的理念诉求中，中国政府所面临的行政环境仍然不容乐观，动荡与失衡、快速与多变等不确定因素，使中国行政经受着严峻的挑战。但是作者又明确指出在科学发展观的指导下，坚持行政体制改革，中国行政发展会无限美好。

第二，中国政府的行政能力内生于中国的行政体制中，并与政府的职能转变、权力配置、机构调整、人员编制、运行机制等一系列因素相关联；而以这一系列因素为变革内容的行政体制改

革又考量着政府能力，政府能力也就成为行政改革的行为诉求。同时，行政体制改革的成败也通过政府能力反映出来，政府能力也成为行政体制改革效果的表征。因此，“变革与建构”中国行政体制过程，其逻辑就是政府能力的转变与提升。这个问题已纳入中国最高公共决策层的视野，并引起学界的广泛关注。传统行政理论十分重视静态政府研究，即研究组织机构、权力结构、行政区划、行政规划等行政体制的范畴，其核心内容是政府的机构设置、职权划分。这种研究对于认识政府如何组织起来、如何进行调整以适应社会发展的需要，无疑有着重要的价值。然而，忽视现代行政理论动态政府研究，即没有对行政体制内生的政府能力转换提升以及能力释放与外部行政环境发展要求之间关系的研究，就不能从深层次上认识政府的职能转变、权力配置及机构改革等，行政体制改革也就难以深化，更无法有效推进中国行政发展。因为，政府的公共治理总是要受制于一定的行政体制，政府治理过程所表现的能力状态与政府职能、权力配置、政府机构设置直接相关联，政府的能力转换提升及能力释放与政府机制的调适相伴，必然通过行政体制改革并体现于这一过程之中。作者探讨政府能力生成与发展，阐明政府能力生长过程，同时揭示政府能力转换与提升以及能力释放的一般规律，从而为行政体制改革如何实现其行为的诉求寻找到理论依据。

第三，全球化视野下的中国公共行政发展既要重视本土化的特色性要求，又要重视现代化的普适性要求。从普适性要求看，“行政现代化”始终是中国公共行政改革与发展的目标诉求。传统行政体制生成的特殊性，与改革开放以来的经济社会发展极不协调，加快行政体制改革的步伐，推进行政现代化，这是当前中国最为迫切的任务。从本土化的要求看，“行政现代化”又是中国公共行政改革与发展的路径选择。作者从宏观的创新行政即行政现代化进程，探索中国行政现代化的特色，从微观的创新行政即政府理念、法治政府、政府管理方式三个层面，研究中国行政

现代化的理论与实践,并以创新的精神实现最小成本的良善治理,揭示了中国行政现代化的基本路径。然而,“行政现代化”是颇受争议且尚无共识的一大课题。鉴于国内学者研究大多侧重于某一主题,或从行政的某一视角,或从政府变革某些技术层面等作为切入点,没有形成整体研究的效应和理论的系统性。因此,作者在论证的方法上以阐释现代化理论作为切入点,力求以实的态度和创新的精神,从宏观与微观的角度探索中国行政现代化的整体思路,并且运用公共行政哲学方法予以比较研究,以期得出有裨益于行政改革一般规律的认知,为中国行政发展可资参考。

当然,任何一部公共行政的学术著作都不可能深刻阐释所有理论与实践中的问题,诸如中国政府开始实施的大部制尝试的问题、中国公共行政现代化实践所涉及的其他一些问题等,在一些章节中提到,因条件的制约而尚待今后深入地进行研究。但是,这并不会影响该著的学术研究的价值。中国的公共行政迄今处于发展的常态中,作者能系统地对一些问题进行全面阐释,并且提出自己一些较为独特的见解,这种勇于探索的学术精神我倍加赞赏,即有不足之处,也可以理解。

我再次真诚希望作者以本著的出版为契机,将公共行政的研究推进到更高的阶段。

西南政法大学教授 杨永敬

2008年3月20日

导 论

转型期的行政权嬗变

——当代中国公共行政改革与发展之透析

当代中国正从传统农业社会向现代工业社会迈进，由计划经济体制向市场经济体制转变。与此相随，在公共行政领域也经历了由传统的行政权向现代的行政权的嬗变。然而，一种类型的社会向另一种类型的社会、一种体制向另一种体制的转变并非截然界分，它还有一个转型时期。同样，传统的行政权向现代的行政权嬗变的过程中也还有一个转型期。在这个转型期，传统的行政权并非完全由现代的行政权所代替，它还要以原有的或部分改变了的形式继续存在。原因在于：一定类型的行政权是公共行政发展到一定阶段的体制表现。随着社会政治经济的发展，公共行政与此相适应必然要作出调整，重新配置行政权实质是从行政体制上进行改革。这种改革通过行政权的嬗变演绎为：与社会政治经济不相适应的部分在行政体制某些方面表现为突变，而与社会政治经济基本相适应的部分在行政体制某些方面表现为渐变。因此，转型期行政权嬗变表现为传统的行政权某些特征依然存在，而现代的行政权特征又大量出现，构成传统的行政权与现代的行政权整合交融的态势。转型期行政权嬗变形态从一个层面透视了当代中国公共行政改革任务的艰巨性和道路的曲折性，同时也从

另一个层面折射了当代中国公共行政改革的基本向度。本书从回应转型期行政权嬗变透视当代中国公共行政改革的艰巨性和曲折性，旨在寻求适合中国国情的公共行政改革的路径及行为选择，从而彰显其理论价值和实践意义。

中国属于发展中国家，公共行政改革经历了曲折的发展历程，行政权嬗变形态较为复杂。新中国建立之初，行政权在社会主义宪政雏形下自身配置不完善，并且受传统行政的影响较大，行政权的工具性近乎目的性。政府职能结构在以阶级统治为重心的理念下，政治统治职能不断扩张，社会管理职能定位为政治统治服务，并且不断缩小，职能实现方式到处充斥着政治性、行政性和直接性。在改革开放前的那段时间里，高度集权体制与构筑的弱小社会使整个政府职能扩张，行政权无限膨胀，渗透到社会各个领域，从个人到组织，在微观或宏观，均缺少自主性，几乎成了行政权的附属物。在行政权膨胀的高发期，不仅行政机构臃肿、规模庞大，而且人员数量增多、人浮于事、效率低下。更为突出的是，高度统一的行政权成了管理与控制社会的唯一手段，可以指挥支配一切。具体表现在以下几个方面：

从社会结构看，整个社会都按照行政层级、行政区划建立具有严格等级关系色彩的系统，各种社会组织无论其社会分工性质和专业特征是什么，都按照一定的行政级别而构成行政隶属关系，并且根据这种行政等级和行政关系直接受行政权的支配与控制。行政权也依靠这种结构一直延伸到所有社会组织和团体，同时又通过这些组织和团体渗透到社会各个成员，最终形成实际的行政权关系，从而使整个社会关系成了行政关系。由此而来，行政权适用范围广泛，并且没有明确的行使界限，可以干预社会生活的各个领域和各个方面。因此，在那个时期，整个社会渗透或

充斥着行政权。

从立法、司法、行政三者的关系看，人民代表机关执掌着最能体现人民意志的立法权，司法机关执掌着法律监督权，都可以对行政机关行使的行政权实施监督，但是由于体制不完善和机构发育不良等诸多因素，这些机关并非都能按照组织法独立地行使自己的监督权或监督职责。立法权和司法权在监督行政权制度安排上的某些缺陷难以对行政权实施有效监督，必然导致行政权在实际运行中的独立支配地位牢固。

从行政权运作与法律的关系看，多变的特殊政策、行政指令（规范性文件）代替了稳定且具有普遍约束力的法律规范，行政权的非规范运作使行政权成了脱缰的野马，僭越与滥用的现象盛行，客观上导致了人们对法律虚无主义的认知。行政权运行缺乏法律规制，行政权在控制社会过程中的行为必然体现为人治行政。

二

20世纪70年代后期，中国确立了全面改革的方略，行政权的嬗变得以加速。但是在改革之初，由于对行政权与社会的关系缺乏正确理解，所以在提出改革高度的中央集权管理体制时，只是在政府机构之间重新分配行政权，也即是中央行政权一部分下放给地方政府行使，由原来的中央行政权控制变为地方行政权控制，并未在行政权与社会的关系上作出大的调整。虽然这种改革给地方带来了一定的自主性，同时也提高了地方的积极性，但是并没有触及行政权如何适度地作用于社会这一根本问题。行政权对社会的超强控制依然没有改变，改革实践与初衷相悖，没有达到预期的效果，潜在的新问题同时也在改革过程中浮现出来。

到了80年代，中国在总结和反思前一段改革之后及时作出调整。随之，在90年代建立和完善市场经济体制的同时，对行

政管理体制也进行了较大改革，实行政企分开和转变政府职能，行政权与社会的关系发生了深刻的变化。主要表现在：一、市场经济体制的确立，从根本上改变了传统的计划经济模式和经济运行方式，企业自主权扩大和经营机制转换，摆脱了行政权对社会经济领域的直接控制，从根本上改变了行政权与经济管理权直接的关系。二、行政权对社会的控制幅度有了很大的收缩，国家直接控制社会资源的领域已经大大减少。在整个国民经济体系中，各种经济成分共同发展，城市公共福利事业社会化，农村村民自治制度、社会保障及社会救济制度建设都有相当程度的发展，社会自我协调能力明显提高，这样就减少了行政权的控制范围。三、行政权对社会的控制方式和强度也明显改变，不再以强制性行政指令和行政计划为主要方式，而是以法律和经济手段为主，辅之以行政手段来调节和控制社会运转。尤其是私法领域的契约方式在公法领域中的运用，自愿平等的行政契约和非强制性的行政指导也开始作为重要方式在政府管理中运用。四、行政权与社会组织在结构关系上的分化，改变了过去社会组织行政化倾向。各种类型的社会组织，如各种协会、行会、学会、研究会、民间社团和一些经济组织、事业单位与国家行政分离，成为具有明确法律地位或享有法律人格的组织。这些组织的自治性增强，就使行政权中本应属于社会拥有的部分重新回归社会，促进了社会的自我发育和成熟，从某种意义上说孕育或催生了公民社会。

在行政权与社会关系改变的背后，行政权在内质上也发生了根本改变，即从神圣化转向世俗化。中国是一个受传统文化影响久远的国家，新中国建立后在思想文化领域忽视了对封建文化的梳理和批判，同时对西方近代形成并体现人类文明成果的民主和法治理念缺乏认真的研究和诠释，在一种特殊理念指导下进行了强化政治权威的过程，也使行政权达到了神圣化的程度。随着国家与社会的逐步分化，行政权对社会控制的减弱，出现了行政权世俗化的趋势。具体表现在：一、在政治权威从“神”到人的转

变中，政府行政也从政治权威转向法律权威、个人权力向职位权力转变。自党的十一届三中全会重新确立实事求是的思想路线以来，解放思想和打破禁区成为思想战线主流，深刻反思个人迷信和个人崇拜的做法，彻底破除了笼罩在领袖身上的神圣光环，使人们意识到政治领袖是人而不是神，政府行政中个人权力不能超越法律规范，是一种职位权力，对行政权的监督制约成为制度安排的必然选择。二、在人格权威向制度权威转变的过程中，行政权也从无限性转到有限性。改革开放前，中国政治权威的神圣化是通过权威者个人的某些禀赋神圣化来建立权威的，这种权威属于一种人格权威，民众对这种权威的信仰和服从完全是个人化的，是一种典型的个人崇拜。这种关系是建立在民众对领袖个人无限忠诚的认识上，而不是一种制度安排。因此，彻底摆脱个人崇拜的影响，实现从人格权威向制度权威的转变，是中国政治现代化进程中面临的重大问题。从人治走向法治既是政治体制改革的根本目的，也是中国行政体制改革的目标选择，实现这种转变的突破口则是改革传统的高度集中体制。自 90 年代以来，中国加速进行了一系列的改革，如废除领导干部终身制、实行公务员制度，改革行政管理体制、加强国家立法机关和司法机关对行政机关的监督，建立和完善对行政权的监督制约机制，尤其是行政责任追究制的实施，行政权的无限性得到有效遏制。行政权成为只能在法律规定范围内行使的有限权力。

上述情况表明，改革使中国行政权发生了深刻的变化，并从中获得动力，开始沿着现代行政权的方向发展。但是，以现代行政权的基本特征为参数，尚有较大的差距。现代行政权是行政权嬗变的高级升华，相对于传统行政权有三个基本特征：一、现代行政权的独立性和行使主体的一元性更加明显。即它与其他权力的相对独立性较强，行使主体归之于以政府为核心的公共部门和法授权的非政府公共组织（行政主体），并逐渐成为满足社会公共需要的公权力。二、现代行政权适应社会发展，内部职能分化

按专业分工原则重新配置，职责明确、配合有序，以供给公共物品和提供公共服务为主要表现形式，行政权的服务性增强。三、现代行政权由人治型权力转变成为法理型权力。即法律权威大于人格权威、职位权力大于个人权力，权力获取有法律依据，权力行使须符合法律规定，权力后果须承担责任，不再是任意权力，而是受法律约束的权力，与立法权、司法权共同构成制约系统，行政权的工具性增强。这三个特征既是现代行政权的标志，又是行政走向现代化的路径之一。

按此参数，现代行政权目前在中国还发育不良，或者说，中国行政权尚未摆脱传统行政权的某些羁绊。

三

从转型期的行政权嬗变中可以得出这样的启示：当代中国行政权的发展，需要按照党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》，推进行政管理体制改革的深化，并且在深化的过程中转换与提升行政权能，实现行政权的现代化。中国行政权的现代化取向需要从以下几个方面进行艰苦的努力：

首先，在宪政体制的架构下正确处理行政权与其他政治权力的关系，排除其他权力的违法干扰，保证行政权归属主体（人民）以较少的行政成本换取行政权行使主体最大化社会效益的回报。人民之所以将行政权托付给政府行使，是基于宪政理念和宪政规则。当然，人民在将行政权托付政府行使的过程中也是付出了代价的，这种代价既包括精神上的代价，也包括物质上的代价，也即是说政府的行政经费以及公务人员的薪金报酬均源于民众的纳税。简言之，人民对行政权的委托行使投入了巨大的成本。作为委托者的人民总是希望用最少的行政成本投入获得最大的行政回报。降低行政成本，提高行政效率和效益则成为他们的最大的心愿。这也是人民之所以自己不直接行使行政权，而要托

付给一批训练有素的专业行政人员行使的重要依据之一。正是从这个意义上说,行政权行使主体即政府及公务员的行政行为始终是行政权归属主体(即人民)所投入的一种行政成本。政府行政始终应以最小的成本获取最大的社会效益,如果政府行政所带来的社会效益小,就意味着人民所投入的成本大;反之,政府行政所带来的社会效益大,那么人民所投入的成本则小。宪政不仅从制度构建上对人民如何将行政权托付给政府行使做了安排,而且从规则的设计上对政府如何行使行政权给人民带来最大社会效益的回报做了限定。法律也从性质上界定了行政权与其他权力的关系,避免了权力相互间因界限不清而出现错位和越位,并且从范围上划定行政权作用的领域和运作的空间。这样就维护了行政权主体的一元性和在宪政框架下运作的有效性。由此说明,法治行政是行政权嬗变的基础,也是当代中国公共行政发展的必由之路。

其次,基于行政权潜在的扩张性和膨胀性,规范行政权运行,构建预防行政权无限扩张和恶性膨胀的制度与机制,保障政府及其公务员勤政廉洁,是当代中国公共行政发展的迫切需要。规范行政权运行包括行政政治规范、行政法律规范和行政道德规范。这些规范虽性质各异,但有自己特定的功能,在规范行政权运行中发挥不同的作用。

行政政治规范是政治主体为实现一定政治目标所具有的政治意识、政治道德和政治行为的总称。行政政治规范实质上是政治主体对政府及公务员作用于行政客体提出的政治准则和政治约束,它反映了一定时期政府及公务员应有的政治理念和应遵循的政治纪律,其规范功能体现在政府职能目标的设计与实现过程中。行政政治规范旨在促使政府及公务员维护国家稳定和安全,保护人民正当权益,实现社会公正、公平,促进政府及公务员在行政活动中培育良好的社会公德,约束政府及公务员履行职责,为社会提供质优量大的公共产品。

行政法律规范是实体法律规范和程序法律规范的总称。行政

法律规范对于规制行政权沿着预设的轨道和方向运行，有效达成行政目标，发挥着重要的作用，其规范功能通过行政实体法和行政程序法体现出来。行政实体法的目的和内容在于：一方面确定政府行政主体的法律地位，规定政府行使行政权的范围及所承担的行政责任，赋予行政行为对相对人具有不可抗拒的法律效力，这对于保证行政权畅通无阻运行具有十分重要的作用。另一方面确认相对人的法律地位，规定相对人在行政法上的实体权利和义务，以及承担相应的法律责任，这有利于监督行政权运行，保护相对人的合法权益，因此行政实体法的规范功能实质在“制权”。行政实体法不能单独存在，还需要行政程序法作保证和补充，否则就无法实现。行政程序法的规范功能在于为行政权运行预先设定方式、步骤和顺序以及在法定时限内按一定顺序进行的全过程。一方面，行政程序法限制或取消了行政主体选择行为步骤、次序和方式的自由，使行政主体行使行政权有章可循，并置于公开、公正的法定标准内，从制度上防止行政的任意、武断和专横。另一方面，行政程序法还将行政实体法中规定行政相对人的权利具体化和可操作化，从而为行政相对人的合法取得提供了路径，只要依照行政程序法设定的步骤、方式，并在规定的时限内按顺序完成自己行为，就会被法律认可，并给予便利，直至提供法律支持和保护。同时它还还为行政相对人在行政行为作出过程中争取主动，避错远罚，以抗争行政权主体恃强凌弱、无故干扰等提供法律武器。行政程序法也在形式上规定了行政相对人的程序义务，然而在实质上却是对行政相对人自由的保障。

虽然行政法律规范具有特殊强制性效力，但仍是一种外在的“硬”规制，毕竟不能从“羞耻”、“善恶”的荣辱观中规制政府及公务员行为选择，使行政权在内心良知的轨道中运行，因此还需要借助行政道德规范。行政道德是行政的道德意识、道德规范和道德行为的总称。行政道德规范是行政道德的核心，也是长期行政文化传承和行政实践形成的对政府及公务员行使行政权的一