

厦门大学法学院公法系列

第三辑 行政法学

柔性行政方式法治化研究

——从建设法治政府、服务型政府的视角

莫于川 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

厦门大学法学院公法系列

总主编：朱福惠

柔性行政方式法治化研究

——从建设法治政府、服务型政府的视角

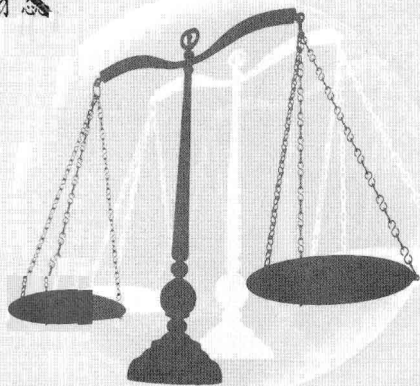
莫于川◎等著

撰稿人：

莫于川 余凌云 王宇飞 康枫翔

田文利 林鸿潮 哈书菊 禹竹蕊

曹海青 郭庆珠 王 晨



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

柔性行政方式法治化研究:从建设法治政府、服务型政府的视角/莫于川等著. —厦门:厦门大学出版社, 2011. 4

(厦门大学法学院公法系列)

ISBN 978-7-5615-3897-5

I. ①柔… II. ①莫… III. ①行政法学-研究-中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 061670 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

[xmup @ public. xm. fj. cn](mailto:xmup@public.xm.fj.cn)

三明市华光印务有限公司印刷

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:26.75 插页:2

字数:464 千字 印数:1~3 000 册

定价:42.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

作者及撰稿分工

莫于川(中国人民大学法学院教授、博士生导师,法学博士,中国人民大学宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长,中国法学会行政法研究会副会长暨政府法制专业委员会副主任),撰写绪篇、上篇第1~8章、下篇第9~10章以及附录的初稿,负责全书的补充、修改、统稿。

余凌云(清华大学法学院教授、博士生导师,法学博士,清华大学公法研究中心主任,中国人民大学中国行政法研究所研究员,中国法学会行政法研究会常务理事,中国法学会比较法研究会理事,中国警察协会学术委员会委员),撰写下篇第11章初稿。

王宇飞(中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生),撰写下篇第12章初稿,协助统稿。

康枫翔(中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生),撰写下篇第13章初稿,协助统稿。

田文利(河北工业大学文法学院副教授,法学博士,博士后,中国人民大学中国行政法研究所研究员,中国法学会行政法研究会理事),撰写下篇第14章初稿。

林鸿潮(中国政法大学法治政府研究院副教授、应急法研究中心执行主任,法学博士,博士后,中国人民大学中国行政法研究所研究员),撰写下篇第15章初稿。

哈书菊(黑龙江大学法学院教授,法学博士,中国人民大学中国行政法研究所研究员),撰写下篇第16章初稿。

禹竹蕊(四川警官学院副教授,法学硕士,中国人民大学宪政与行政法治研究中心访问学者),撰写下篇第17章初稿。

曹海青(中央司法警官学院讲师,中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生),撰写下篇第18章初稿。

郭庆珠(天津师范大学法学院副教授,法学博士,中国人民大学中国行政法研究所研究员),撰写下篇第19章初稿。

王晨(哈尔滨理工大学法学院副教授,中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生),撰写下篇第20章初稿。

总序

将法区分为公法与私法被认为是大陆法系国家的传统,是区别于普通法系的主要标志之一。学术界对法是否应当被区分为公法与私法存在争议,虽然有法学者认为公、私法的区分是没有必要的,但多数学者对公、私法的区分持肯定态度,如日本学者美浓部达吉曾极力主张公、私法区分,他认为:“现代的国法,是以区别其全部为公法或私法为当然前提的,对于国家的一切制定法规,若不究明该规定属于公法或私法,而即若明瞭其所生的效果和内容的,盖不可能。”将法区分为公法与私法的必要性及区分的标准已经得到国际著名法学家的论证,无需赘述。事实上,从实在法的角度来观察,公法与私法的区分是可行的;从法治与宪政建设的角度来观察,区分公法与私法具有积极作用。

宪法与行政法被认为是狭义上的公法,以调整公权力与公民之间的关系并规范、约束政府权力为基本目标,充分体现公法原则在建构宪政体制方面的必要性。改革开放以来,随着法治建设的深入,我国的宪法与行政法得到前所未有的发展。宪法的四次修改,有力地推动了我国宪政与人权保障事业发展;《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政许可法》等法律的制定与实施,在依法行政、建设法治政府的过程中也起到了至关重要的作用。可以说,我国社会的进步在很大程度上也是公法发展的结果。

与公法的发展相适应,公法研究也成为显学。越来越多的学者致力于从事宪法与行政法的研究,围绕我国法治与宪政建设的基本理论与实践问题进行了长期而深入的探讨,产生了大量的学术成果,受到理论界和政府部门的高度重视。这些研究成果或者在宪法学与行政法学基础理论方面有新的突破,或者在我国立法、行政和

司法实务方面提出了建设性的建议和方案,具有重要的学术价值和应用价值。

厦门大学出版社近年来致力于法学研究成果的出版,尤其对宪法与行政法领域的研究成果表现出浓厚的兴趣,希望国际、国内的宪法与行政法学者慷慨赐稿,他们将以严谨求实的态度做好编辑工作,期望此举能够为宪法与行政法学研究尽其微薄之力。

厦门大学法学院的宪法与行政法学研究起步较晚,迫切需要国内外同行的关心与支持。这套丛书既有宪法与行政法学界一流学者的著作,更多的则是中青年学者的著述,期待这些著作的出版能够促进我国宪法学与行政法学的进一步繁荣,加强宪法学与行政法学同行的交流和学术争鸣,促进厦门大学宪法学与行政法学的研究的发展。

朱福惠

2010年5月12日

序

拿到书稿,不胜惊喜,因为对“柔性”行政方式(或曰非权力行为、非强制性行为)的法治化研究,是这几年来我在行政法学研究中所最为关注的题目之一。

在行政管理实践中,行政管理方式正在发生巨大变化,以说服、教育、引导、指导、契约等为特点的“柔性”管理方式迅速发展。这一行政管理方式变化的起因,柔性行政方式的特点、性质、程序、功能,其与传统的以命令、处罚、强制、审批等“刚性”行政方式为主的管理模式的关系与差异等问题,如何从理论上加以总结、剖析和阐释,发现这一变化的规律,进而根据法治的要求进一步推动行政管理模式的改革,成为行政法理论工作者的关注焦点和学术职责。这几年,很多行政法学人对此倾注了很大精力,莫于川教授是其中潜心研究、倾心投入并取得不凡成就的最为执著的学者。这本《柔性行政方式法治化研究》正是他几年来关于柔性行政方式研究的理论结晶。

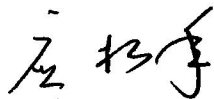
本书分为上下两篇。上篇是对柔性行政方式的理论分析。作者对行政方式的转变,从世界历史和中国现代法治发展两方面进行了梳理,将我国柔性行政方式的发展放在现代市场经济和民主法治发展的大背景下进行观照,认为世界范围内从秩序行政模式向服务行政模式的转变,并非偶然,除了应因于经济和社会发展外,还在于现代宪政国家为彰显人性尊严的理念和公民参与行政的价值追求。柔性行政方式在我国的发展,正是我国建设法治政府、服务型政府的必然产物。由此足证行政方式的变化是社会发展的客观规律的反映,我们的任务是正确认识这种变化,掌握发展规律,使行政方式的改革能更好地适应中国的经济发展和建设服务型政府的需要!

下篇是对当前中国正在发展的柔性行政方式的总结和探索。莫于川教授的学术研究活动,始终反映着他的关注实践、重视实证研究的细致周详的学术风格。他对柔性行政的研究,始于行政指导,他曾在深入理论研究的同时,投身于实践建设,以泉州工商为试点,深入实践,推动了工商管理部門“行政指导”的发展,取得了丰硕的成果。在本书的撰写过程中,他和他的研究团队重

视理论与实务相结合,运用规范分析与实证研究的方法,实际考察了行政民主化潮流对现代法制带来的巨大影响,剖析与归纳了当前最重要的在实践中运用较多的十二类柔性行政方式,即行政指导、行政计划(规划)、行政契约、行政服务、行政给付、行政资助、行政奖励、政府采购、行政经营、行政协调、行政调解、行政道歉等,包括其含义、类型、功能和程序,以及其在实务中的问题、矛盾和法治化对策,可以说是迄今在这个领域中最系统、丰富的理论探索成果。

柔性行政方式的研究方兴未艾,对于柔性行政方式的概念、类型、功用、条件、利弊和法治化路径等方面,也许有许多不同见解,这是学术繁荣的必然反映。本书对于当前行政改革所具有的理论参考和实证启示意义是引人注目的,它将有助于推动建设以人为本的政府机关,实现和谐互动的政民关系,对于促进我国的经济发展与法治政府、服务型政府建设,具有重要的实践和理论价值,无疑,它也将为行政公务人员、法律工作者以及法学理论工作者提供可贵的理论借鉴和学术参考。

在我国“十二五规划”开局之年的新春,就看到莫于川教授带着一批年轻的法律学人,为我们贡献了一份珍贵的新年礼物,欣喜之际,我愿意向一切关心法治政府建设的朋友们,推荐这份优秀的理论成果,并借以表达我对行政法学前景的庆幸之忱!



2011 年新春于北京世纪城

目 录

总序

序	应松年(1)
---------	--------

I. 绪 篇

从建设法治政府、服务型政府的视角看柔性行政方式	(1)
-------------------------------	-----

II. 上 篇

第一章 行政法的民主化发展趋势分析	(17)
第二章 我们要努力建设什么样的政府	
——从行政法治视角看行政革新的基本目标	(35)
第三章 建设法治政府、服务型政府的艰巨历史使命	(53)
第四章 建设法治政府、服务型政府与行政管理革新	
——应以法治和发展的眼光审视当下的行政管理新举措	(71)
第五章 建设法治政府、服务型政府须更新法制观念	(97)
第六章 参与行政与行政法制模式变革	(106)
第七章 公民参与权利与依法共同治理	(118)
第八章 柔性行政方式及其法治化路向	(146)

III. 下 篇

第九章 行政指导及其法治化	(158)
---------------------	-------

第十章	行政计划(规划)及其法治化	(188)
第十一章	行政契约及其法治化	(206)
第十二章	行政服务及其法治化	(228)
第十三章	行政给付及其法治化	(251)
第十四章	行政资助及其法治化	(274)
第十五章	行政奖励及其法治化	(292)
第十六章	政府采购及其法治化	(304)
第十七章	行政经营及其法治化	(325)
第十八章	行政协调及其法治化	(344)
第十九章	行政调解及其法治化	(362)
第二十章	行政道歉及其法治化	(378)

IV. 附录

逐步走向民主化——新中国行政法六十年发展的基本路向	(394)
后记	(416)

绪 篇

从建设法治政府、服务型政府的 视角看柔性行政方式

一、《全面推进依法行政实施纲要》提出的理论和制度框架

(一) 全面推进依法行政的现实意义和指导思想

1. 全面推进依法行政的现实意义

党的十一届三中全会以来,我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分,依法行政也取得了明显进展。1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》(国发[1999]23号),各级政府及其工作部门加强制度建设,严格行政执法,强化行政执法监督,依法办事的能力和水平不断提高。党的十六大把发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明,作为全面建设小康社会的重要目标之一,并明确提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”。与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,依法行政还存在不少差距,主要是:行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应,依法行政面临诸多体制性障碍;制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效地解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,群众反映比较强烈;对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象,妨碍了经济社会的全面发展。解决这些问题,适应全面建设小康社会的新形势

和依法治国的进程,必须全面推进依法行政,加快建设法治政府。在此背景下,我国于2004年出台了《全面推进依法行政实施纲要》,这是具有重大而深远意义的纲领性行政法律文件。2008年,我国推出了《国务院关于加强市县依法行政的决定》。2010年,我国出台了《国务院关于加强法治政府建设的意见》。

2. 全面推进依法行政的指导思想

全面推进依法行政,必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持党的领导,坚持执政为民,落实科学发展观,忠实履行宪法和法律赋予的职责,依法保护公民、法人和其他组织的合法权益,转变政府职能,创新管理方式,降低管理成本,提高行政效能,增强透明度、执行力和公信力,推进物质文明、政治文明和精神文明协调发展,全面建设小康社会。

(二) 全面推进依法行政的基本原则和基本要求

1. 依法行政的基本原则

- (1) 必须坚持党的领导、人民当家做主和依法治国三者的有机统一;
- (2) 必须把维护最广大人民的根本利益作为政府工作的出发点;
- (3) 必须维护宪法权威,确保法制统一和政令畅通;
- (4) 必须把发展作为执政兴国的第一要务,坚持以人为本和全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展;
- (5) 必须把依法治国和以德治国有机结合起来,大力推进社会主义政治文明、精神文明建设;
- (6) 必须把推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能有机结合起来,坚持开拓创新与循序渐进的统一,既要体现改革和创新的精神,又要有计划、有步骤地分类推进;
- (7) 必须把坚持依法行政与提高行政效率统一起来,做到既严格依法办事,又积极履行职责。

2. 依法行政的基本要求

(1) 合法行政。行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

(2) 合理行政。行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当;行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当避免采用损害当事人权

益的方式。

(3)程序正当。行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责,与相对人存在利害关系时,应当回避。

(4)高效便民。行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。

(5)诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

(6)权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

(三)全面推进依法行政的目标和法治政府要件

1. 全面推进依法行政的目标

《实施纲要》确定的全面推进依法行政的目标是:经过 10 年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标(一般认为,有无远大目标,对一件事的最后结果有很大影响)。具体表现为七个方面:

(1)政企分开、政事分开,政府与市场、政府与社会的关系基本理顺,政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能基本到位。中央政府和地方政府之间、政府各部门之间的职能和权限比较明确。行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成。权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立。

(2)提出法律议案、地方性法规草案,制定行政法规、规章、规范性文件等制度建设符合宪法和法律规定的权限和程序,充分反映客观规律和最广大人民的根本利益,为社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展提供制度保障。

(3)法律、法规、规章得到全面、正确实施,法制统一,政令畅通,公民、法人和其他组织合法的权利和利益得到切实保护,违法行为得到及时纠正、制裁,经济社会秩序得到有效维护。政府应对突发事件和风险的能力明显增强。

(4)科学化、民主化、规范化的行政决策机制和制度基本形成,人民群众的要求、意愿得到及时反映。政府提供的信息全面、准确、及时,制定的政策、发布的决定相对稳定,行政管理做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信。

(5)高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制基本形成,社会矛盾得到有效防范和化解。

(6)行政权力与责任紧密挂钩、与行政权力主体利益彻底脱钩。行政监督制度和机制基本完善,政府层级监督和专门监督明显加强,行政监督效能显著提高。

(7)行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念明显提高,尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成;依法行政的能力明显增强,善于运用法律手段管理经济、文化和社会事务,能够依法妥善处理各种社会矛盾。

2. 法治政府的构成要件

建设法治政府是一个宏大的社会工程,一般认为至少需要如下六个相辅相成、互系互动、有机构成的要件:(1)限制行政权力,建设有限政府;(2)保障市场自由,建设法制统一政府;(3)实行政务公开,建设透明、廉洁政府;(4)遵行正当法律程序,建设公正、诚信政府;(5)更新管理理念和方法,建设服务、效能政府;(6)完善监督与责任机制,建设责任政府。

二、行政改革创新的表现——正发生系统深刻的制度变迁

(一)传统行政法制模式的理念及其特点

传统的行政法律理念认为,由于政府是社会的“家长”,理想的行政管理活动要素是:单一主体(行政机关),单一功能(通过管理实现行政秩序目标),单方意志(我命令——你服从),单一行为(许可、处罚、强制等管制性或曰强制性的行政行为),单一标准(国会制定的法律,即古典的“依法行政”),单一后果(或者合法或者违法)。故在整个行政管理过程中,行政相对人仅仅是行政管理对象,被动地扮演被管理者的角色,没有积极参与管理过程的任何权利和权力可言,也没有能够体现民主权利和权力的行政管理制度安排。

(二)行政法制出现了民主化发展的潮流

随着 20 世纪下半叶在世界范围内出现的民主化潮流及其对各领域的影响,现代行政管理和行政法制实践中越来越多地增加了民主因素,公民参与行政成为新的制度价值追求和民主判断标准,逐渐显现出行政法制民主化发展的趋向,对经济、政治、文化与社会生活的发展不断产生重大影响(20 世纪 90 年代以来还受到注重行政成本效率分析和行政方法更新的新公共管理、公共

治理潮流的影响)。

从国外行政法制的发展轨迹来看,直接体现现代参与民主精神的行政法律制度不断出现,如立法参与、执法参与、审议会、陈述申辩、听证、民意测验……

(三)我国行政法民主化发展的制度表现

30年来我国行政法制和行政法学发展的速度很快、成绩斐然,特别是行政法民主化进程的制度表现丰富多彩,均可视为行政管理和行政法制的民主性逐步增强的成果。例如,被授权组织、受委托组织、特邀监察员等主体制度的发展;行政契约、行政指导、行政奖励等行为制度的发展;公开、告知、听证、公民参与等程序制度的发展;代表评议、行政申诉、行政复议、行政诉讼、行政赔偿、行政补偿等监督与救济制度的发展。这些制度直接赋予和保护公民的民主权利和其他合法权利,或者通过制约行政权力保护公民的民主权利和其他合法权利。

对此,还可分别从行政立法、行政执法、监督救济等角度,来具体考察我国行政法民主化发展和民主行政法的制度表现:

1. 行政立法方面。以2002年1月1日起施行的关于行政立法程序的3个行政法规为例,可以看出已有一些法定化的行政立法民主程序制度创新(此前于2000年7月1日起施行的《中华人民共和国立法法》第58条、第74条等法律条款也作了类似规定):(1)起草行政法规时应广泛听取公民和社会组织的意见(包括立项计划征求意见),可采取座谈会、论证会、听证会等多种形式;如果送审时缺乏听取意见情况的说明,将面临缓办或退回起草部门的后果(《行政法规制定程序条例》第12条、第16条、第18条的规定)。(2)重要的行政法规送审稿,经报国务院同意向社会公布,广泛征求意见(《行政法规制定程序条例》第19条的规定)。(3)统一审议机关应当就行政法规送审稿涉及的主要问题听取公民和社会组织的意见(《行政法规制定程序条例》第20条的规定)。(4)统一审议机关可就涉及公民和社会组织切身利益的行政法规送审稿召开听证会听取公民和社会组织的意见(《行政法规制定程序条例》第22条的规定)。(5)规章的制定也有与此相似的具体规定(如《规章制定程序条例》第14条、第17条、第19条、第21条、第22条、第23条的规定)。

2. 行政执法方面。狭义的行政执法是指行政机关依法采取的直接影响行政相对人的权利与义务以及对行政相对人权利义务的行使和履行强制进行监督检查的行为。行政执法作为与行政相对人的合法权益最直接相关、最经常性的管理活动,特别易于伤害到行政相对人的合法权益,故须做到主体合法、

内容合法、程序合法,这是依法行政的内在要求。近些年来在这方面已出现较多的制度创新,使得刚性为主的传统行政管理方式发生了民主化转型,成效日益凸现。例如:(1)行政处罚。行政相对人对于行政处罚享有陈述权、申辩权、要求告知权(也即执法者的告知义务)、要求听证权、复议申请权、诉讼请求权、提出赔偿权等一系列合法对抗权利(《行政处罚法》第5条、第6条、第31条、第32条、第41条、第42条的规定)。(2)各地在行政管理、行政审批改革中出现的创新方式。部分行政管理事务民营化、告知承诺、登记制。^①(3)作为替代和补充手段的其他柔软灵活的新型行政方式的积极采用。包括行政指导、行政契约、指导性行政计划等非权力强制性的行政管理方式和手段,它们在施行过程中有公众参与、政民互动与合作的许多机会。

3. 监督救济方面。加强对行政权力的监督和对行政相对人的权利救济,已逐渐成为人们的共识,近些年来这方面的法律制度发展比较快。例如:(1)代表评议、人民建议征集、人民来信来访、一般行政申诉等监督与救济制度;(2)各地、各领域(工商、公安、建设、城管等)的特邀行政执法监督员制度;(3)人民法院开设专门网站公开涉外案件裁判文书(WTO透明度原则要求通过审判改革增加行政审判工作透明度),接受民众和其他社会成员的监督。

这些制度或者直接赋予和保护公民的民主参与权利和其他合法权利,或者通过制约行政权力保护公民的民主参与权利和其他合法权利。正是在此类公众参与行政管理制度的推进过程中,中国的行政民主化程度得以逐渐提高,参与式行政法制模式也逐渐生长发展起来,从而有助于实现建设法治政府和服务型政府的宏大目标。

(四)我国行政法民主化发展的宏观背景

中国正在快速崛起,正处于抓住一切有利条件和潜在有利条例(包括沉着应对金融危机冲击)发展成为经济大国的历史机遇之中,这被称为加速发展步伐的战略机遇期。2008年北京奥运会、5·12汶川地震、4·14玉树地震的举国抗震救灾,2010年上海世博会、广州亚运会、GDP总量超过日本,2020—2030年GDP总量超过美国成为世界第一经济体,都是或者将是标志性事件。

十七大对我国发展提出五大方面的新要求。其中之一是:扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义;公民政治参与有序扩大;依法治国基本方略深入落实,全社会法制观念进一步增强,法治政府建设取得新成效;

^① 某些行政管理事务的民营化及其法治化是一个世界潮流,近些年来在许多国家和地区(包括转型发展中的国家和地区)进展很快。

基层民主制度更加完善；建设服务型政府（政府提供基本公共服务的能力显著增强）。

三、行政改革创新的发展趋势——走向法治政府和服务型政府

（一）关于行政改革创新的基本判断

1. 政府角色，正由单纯的秩序维护者、管制者、司令员、传统家长，转变为服务者、服务员、合作伙伴。这种转变，源于和得益于人们的观念变化。服务型政府的理念也逐渐形成共识。

2. 政府职能，由崇尚简单或迷信全能，转变为主张适度。“管得最少的政府就是最好的政府”，这是简单；“从摇篮到坟墓”，由政府包办一切，就是全能。这些想法和做法都不适当，政府职能应当适度，政府的服务职能也应当适度。

3. 政府规模，由追求极小或者安于庞大，转变为保持适中。与政府职能应当适度相适应，政府规模也应当适中。适中规模、适度职能的政府是最有效的，也是比较理想的。这里所说的规模，不单纯是指工作人员是多少，主要是指由政府支配消费的资源量是多少。我在 15 年前曾经发表一个研究结论：政府所支配的财富即政府自身消耗的以及用于转移支付即二次分配的财富加在一起，占全部新增社会财富的 30% 到 40% 之间的政府，是比较理想和适中的规模。这种适中规模的政府简称为“中政府”，既有必要的调控能力，也不会制约企业、市场、社会的活力。而大于或者小于这个比重的分别是“大政府”和“小政府”，都有明显的缺陷和弊端。

4. 行政模式，正由集权行政、消极行政、管制行政、命令行政，转变为民主行政、积极行政、给付行政、指导行政。这一转变进程正在一波三折地逐渐推进。

5. 行政方式，正由单一、单向、强制，转变为多样、互动、柔性。由此使得行政生态变得更加柔和、灵活、丰富、和谐。相应的，政企关系（以及政府与市场、与社会的关系），也由对立、疏远或者胶着，转变为指导、服务与合作。官民协作、PPP 等等新机制不断出现、迅速发展。

6. 行政法制，正由管制型、秩序型、命令型、一味赋权型或一味控权型，转变为服务型、给付型、指导型、权力与权利平衡兼顾型。

7. 行政法学，由机械行政法学、静态行政法学、单纯工具行政法学，转变为能动行政法学、动态行政法学、综合功能行政法学。

8. 行政法的基本原则，已从单一的行政合法性、行政合理性两大原则，扩展为行政合法性、行政合理性、行政公开性、行政应急性、行政效率性、行政民