

法治视野下



行政权力合理配置研究

石佑启 陈咏梅 著

FAZHI SHIYE XIA
XINGZHENG QUANLI HELI PEIZHI YANJIU



人民出版社

法治视野下



行政权力合理配置研究

石佑启 陈咏梅 著

FAZHI SHIYE XIA

XINGZHENG QUANLI HELI PEIZHI YANJIU



人民出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

法治视野下行政权力合理配置研究/石佑启,陈咏梅 著. —北京:

人民出版社,2016.9

ISBN 978-7-01-016071-9

I. ①法… II. ①石… ②陈… III. ①行政权力-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 068299 号

法治视野下行政权力合理配置研究

FAZHI SHIYE XIA XINGZHENG QUANLI HELI PEIZHI YANJIU

石佑启 陈咏梅 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京毅峰迅捷印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:290 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-016071-9 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	1
一、问题的缘起	1
二、研究现状及其述评	5
三、研究的意义	18
四、研究的思路与方法	20
第一章 行政权力合理配置与行政法治	24
第一节 对行政权力配置的认识	24
一、传统视域中行政权力配置	24
二、公共行政发展与行政权力配置的内涵拓展	26
第二节 对行政权力合理配置的解读	33
一、行政权力的合理配置及其构成	33
二、行政权力合理配置的制约因素	35
第三节 行政权力合理配置之于行政法治的意义	37
一、行政权力合理配置是行政法治的客观要求	38
二、行政权力合理配置有助于推进行政法治	39
第二章 行政权力合理配置的理论基础、制度支撑与目标追求	41
第一节 行政权力合理配置的理论基础	41
一、法治理论	42
二、权利让渡理论	45
三、治理与善治理论	49

四、正当程序理论	54
第二节 行政权力合理配置的制度支撑	58
一、政府信息公开制度	58
二、公众参与制度	64
三、法律分权制度	67
第三节 行政权力合理配置的目标追求	71
一、政府改革的目标模式	71
二、服务型政府解读	72
三、行政权力合理配置与服务型政府	75
第三章 行政权力合理配置的基本原则与评价标准	77
第一节 行政权力合理配置的基本原则	77
一、法律原则及其功能	77
二、行政权力合理配置基本原则的确立标准	82
三、行政权力合理配置基本原则的内容	83
第二节 行政权力合理配置之评价标准	88
一、我国行政权力配置的现状及其评价	89
二、行政权力合理配置的评价标准	100
第四章 行政权力合理配置的维度	102
第一节 行政权力与公民权利	102
一、概念之辨识	102
二、公民权利——行政权力的来源与止限	108
三、行政权力——权利的保障及可能的侵害	110
四、行政权力与公民权利的平衡性要求	112
第二节 行政权力与其他国家权力	113
一、国家权力之界说	113
二、行政权力的扩张	116
三、国家权力的平衡性要求	119

第三节 政府与非政府公共组织的权力	121
一、非政府公共组织与行政权力配置	121
二、我国政府与非政府公共组织之间权力平衡的标准	126
三、我国非政府公共组织与政府权力平衡的实现	127
第五章 国家行政权力纵向上的合理配置	130
第一节 中央与地方政府间关系的演进与定位	131
一、中央与地方政府间关系的界定	131
二、中央与地方政府关系的演进	134
三、中央与地方政府关系的定位	142
第二节 行政权力纵向配置的现状与问题	150
一、行政权力纵向配置的状况及其原因	150
二、行政权力纵向配置的两大关键问题	152
第三节 域外行政权力纵向配置的考察与启示	157
一、域外行政权力纵向配置考察	157
二、域外行政权力纵向配置的特点与启示	163
第四节 国家行政权力纵向合理配置的构想	167
一、行政权力纵向合理配置的基本路径	168
二、行政权力纵向合理配置的具体思路	171
第六章 国家行政权力横向上的合理配置	184
第一节 国家行政权力横向配置的现状与问题	184
一、国家行政权力横向配置的现状	185
二、国家行政权力横向配置存在的问题	190
三、存在问题的原因分析	193
第二节 部门行政职权的相对集中	195
一、部门行政职权相对集中的含义	195
二、部门行政职权相对集中的必要性	201
三、部门行政职权相对集中的可行性	203

四、部门行政职权相对集中的标准	207
第三节 大部制改革	213
一、大部制的涵义阐释	213
二、我国大部制改革的主要动因	218
三、中外大部制改革的实践	223
四、我国大部制改革应着力解决的问题	236
第四节 行政权力的平面化构造	245
一、“权力三分”的内涵	245
二、“权力三分”的意义	246
三、“权力三分”的构想	249
 第七章 行政权力合理配置的制约监督机制	253
第一节 行政权力配置制约监督机制概述	253
一、权力制约与权力监督	253
二、行政权力配置制约与监督的含义及其关系	257
第二节 建构行政权力配置制约监督机制的必要性与可行性	259
一、建构行政权力配置制约监督机制的必要性	259
二、建构行政权力配置制约监督机制的可行性	262
第三节 行政权力配置制约监督机制的基本原则与主要功能	264
一、行政权力配置制约监督机制的基本原则	265
二、行政权力配置制约监督机制的主要功能	268
第四节 行政权力配置制约监督机制的建构	269
一、行政权力配置制约监督机制有效性的前提	269
二、建构行政权力配置制约监督机制的设想	270
 主要参考文献	278

导 论

一、问题的缘起

行政权力(Administrative Power)是行政管理的生命线,也是行政法学的核心概念,更是行政改革中最具内涵的变革因子。行政权力配置直接影响着行政权力的合法性与正当性,进而影响到国家权力的合法性与正当性,其重要性不言而喻。然而,从我国行政权力配置的现状来看,受制于理论的局限与现实的制约,当下的行政权力配置已滞后于经济社会的发展要求,无益于法治中国的建设与依法行政的深入推进。如何实现行政权力配置的合理性,在全面深化改革与全面推进依法治国的背景下日益彰显其重要性与紧迫性。

(一) 合理配置行政权力是改革与发展的迫切要求

当代中国,正处于波澜壮阔的改革之中,市场经济体制改革的深入推进要求建立与之相适应的行政管理体制,深化行政体制改革、推进法治政府建设、坚持科学发展成为新的时代背景下的必然选择。党的十八大对此提出了明确的要求,指出“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命,是当代中国最鲜明的特色,是决定当代中国命运的关键抉择,是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝”,强调“坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断,以经济建设为中心,发挥经济体制改革引领作用,推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应,推动经济社会持续健康发展”。党的十八届四中全会进一步明确了要“坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化”,要求“深入推进依法行政,加快建设法治政府”,行政权力及其配置、运行

成为当下改革面临的核心问题之一,决定着已经进入攻坚阶段的改革能否取得预期的成效。

从法治的角度审视,市场经济的实质是权利经济^①,也是法治经济,要求权利与权力的边界必须清晰,要在经济建设中用法治控制权力,保障权利。法治经济建设决不允许只拥有权力而不承担责任,决不允许只行使权力而不接受监督。否则,每一个执法者都有可能成为潜在的法律破坏者,而每一个公民都有可能成为这种破坏行为的受害者。当权力控制市场,当权力与资本勾连,不受制约的权力必定会异化,必定导致普遍性、塌方式腐败。只有把权力关进法治的笼子,筑牢法治的防线,才能最大限度减少体制漏洞与制度缺陷,最大限度地防范市场利益的诱惑,并由此形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。^②行政权力作为影响市场经济发展至关重要的权力形态,必须科学合理界定其与公民权利及其他国家权力的界限,明确各自的范围,保证彼此的理性与平衡。就行政权力与公民权利的关系而言,既要避免行政权力过于强大,市场无法获得足够的生存与发展空间,也要避免行政权力过于弱小,难以补救市场的失灵与无序;就行政权力与其他国家权力的关系而言,如何实现日趋膨胀的行政权力与其他国家权力之间的制约与平衡已经成为一个世界性的难题;就行政权力自身而言,如何实现内部各种权能结构之间的平衡,保证其运行的高效性也是一个必须解决的实际问题。可以说,作为依法行政的一个源头性的制度安排,行政权力配置的合理性越来越成为保障改革与发展顺利进行的关键,具有重要的时代意义,必须高度重视并逐步完善。

(二) 认识的局限与现实的困境需求更为科学的理论指导

行政权力配置的重要性要求其配置的合理性。遗憾的是,受制于理论与现实的诸多制约,我国行政权力配置的合理性远未实现,存在许多问题,面临诸多难题,呼唤更为科学的理论指导。

^① 参见方世荣主编:《行政法与行政诉讼法学》,中国政法大学出版社2007年版,第12页。

^② 参见叶小文:《建设法治政府 完善法治经济 推进依法治国》,《光明日报》2014年10月25日。

1. 传统行政权力及行政权力配置理论的局限性

传统的行政权力理论认为,行政权力作为公民让渡的一种公权力理所当然应为国家行政机关所享有和行使,行政机关是行使行政权力的唯一主体,权力主体的排他性被视为行政权力稳定性与权威性的重要保证。在此理论前提下,行政权力配置即指行政权力在国家行政组织体系内部的配置,体现为行政机关的内部事务,既缺乏必要的公开、透明,也缺少法治所要求的制约与监督,难以保证权力配置的合理性,更难以实现机构的精简与权力运行的高效,政府机构改革“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈成为这一弊端最有力的诠释。

经济社会的发展、公共行政的变迁促进了人们对行政权力认识的改变,部分学者开始认识到国家行政机关既不应也不可能是行政权力的唯一占有与行使主体,政府以外的公共组织正在承担越来越多的公共行政职能,发挥着越来越重要的治理作用,推动着公共行政的更好发展。如杨海坤、何薇在《行政法学界关于“行政”和“行政权”的讨论》一文中指出,“现代行政的主体除了政府之外,可以是法律直接授权的非政府机构与个人”;^①魏崇辉在《行政权力合理配置视域下政府与社会之和谐互动》一文中指出,行政权力的合理配置不仅要立足政府内部,合理配置横向与纵向的行政权力,更要关注涉及政府与社会之间的关系;^②石佑启、陈咏梅在《论法治社会下行政权力的配置与运行》一文中指出,法治的发展、社会管理创新、多元行政主体的出现赋予了行政权力新的内涵因子,传统将行政权等同于国家行政权,视行政权力只能由国家行政机关享有的观点值得商榷;^③等等。这些研究深化了对行政权力的认知与理解,有助于促进更为科学的理论体系的形成。

但是,对行政权力的再认识仍然处于起步阶段,有关何为行政权力、行政

① 杨海坤、何薇:《行政法学界关于“行政”和“行政权”的讨论》,《湘潭工学院学报(社会科学版)》2001年第3期,第30页。

② 参见魏崇辉:《行政权力合理配置视域下政府与社会之和谐互动》,《中国发展》2011年第2期,第39页。

③ 参见石佑启、陈咏梅:《论法治社会下行政权力的配置与运行》,《江海学刊》2014年第2期,第132页。

权力的主体及其范围等基础性理论仍然有待厘清。而且,当下对行政权力的再认识局限于对行政权力本身的研究,尚未将行政权力理论的发展与以其为对象的重要制度——行政权力配置、运行等相联系,导致了如下矛盾:一方面行政权力的内涵与外延已经发展,另一方面以其为对象的行政权力配置等仍然仅仅指向国家行政权力的配置,行政权力在国家行政组织体系内部的划分与调配,与实践中对行政权力合理配置的要求相去甚远。如果说对行政权力再认识仍然存在分歧和异议的话,那么,在行政权力配置领域,认识的局限与滞后更是根深蒂固。

行政权力配置以行政权力范围的确定为前提,失却这个前提,合理配置行政权力是一个没有根基的命题。如果行政权力并非仅指国家行政权力,那么,传统理论指导下的以国家行政权力为全部内涵与外延的权力配置何以实现配置的合理性?在发展的视野下,如何认识行政权力,如何确定行政权力的范围,如何实现权力配置的合理性成为极具理论价值的重要课题,有必要进行系统、深入的研究。

2. 行政权力配置的现实困境要求理论的创新

就我国行政权力配置的法律规范而言,《宪法》、《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等宪法和宪法性法律从总体上建立了基本框架,各单行法律、法规、规章将具体权能配置给政府的各职能部门,行政权力在国家行政组织体系内部形成了纵横交错的网状配置格局。

然而,受制于理论的局限、实践中利益的驱动,加之法律规范本身的缺位与缺陷,我国尚未实现行政权力的合理配置。不仅行政权力与公民权利及其他国家权力的界限与范畴尚待厘定,行政权力在国家行政组织体系内部的配置,也呈现出“纵向上行政权力高度集中、横向上行政权力分割、交叉与部门黑洞等”^①等典型特征,行政权力配置的合理性亟待提升。

行政权力配置作为行政权力诸环节中的首要环节,与其运行环节、监督环节、保障环节等是密切相关的,如果不能实现行政权力的合理配置,

^① 石佑启:《论法治视野下行政权力的合理配置》,《学术研究》2010年第7期,第32—33页。

必然影响行政权力的运行等其他环节,导致行政权力整体性的失范与无序。为实现行政权力配置的合理性,推进行政权力的规范运行,必须重新认识行政权力及其配置,为实践中的制度设计与立法规范提供更为科学的理论指导。

二、研究现状及其述评

(一) 国内外研究现状

1. 国外对行政权力配置的研究

在西方国家,对行政权力配置的理论研究取得了一系列成果,许多学者都强调法律在政府权力结构和运行机制调整中的作用,主张行政权力的分配要有法律保障,如美国学者肯尼思·F.沃伦(Kenneth F. Warren)著的《政治体制中的行政法》将美国行政法放在其政治体制中去审视,展开对美国公共行政过程中所涉及的行政法问题包括行政职权结构与运行结构进行分析与研究;^①菲利普·J.库珀著的《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》则对公共行政的法律基础和框架进行了宏观分析。^②西方国家关于行政权力的配置在制度建设上也相对先进一些,如在行政权力的纵向配置方面,无论联邦制国家还是单一制国家,中央与地方行政权力的配置有一个基本的框架,即将行政权力依法分为中央专有、地方专有和共有权力的基本模式;在行政权力的横向配置方面,很多国家积极推行大部制,并建立相应的协调与监督机制,保障行政权力有序运转。具体而言,国外对行政权力配置的研究,主要从政府与社会、市场的关系,行政权与立法权、司法权的制约与平衡,中央政府与地方政府的关系以及公共行政改革等角度进行。

(1) 从行政权与立法权、司法权分权制衡的角度

行政权与立法权、司法权之间的分立与平衡,即“三权分立”(Separation of Powers)原则是西方研究行政权力配置的基本立足点。现代意义上的三

^① [美]肯尼思·F.沃伦:《政治体制中的行政法》,王从虎译,中国人民大学出版2005年版。

^② [美]菲利普·J.库珀:《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》,王巧玲、李文钊译,中国人民大学出版2006年版。

权分立,意指立法、行政、司法三权的分立,包括分权和制衡原则,^①其制度意义在于通过法律的规范实现行政权与立法权、司法权之间的分立与平衡,行政权力的范围应当合理。该原则的起源可以上溯至古希腊亚里士多德时代,亚氏提出了著名的政体三要素论,并认为国家之治乱以三权是否调和为转移;17世纪英国著名思想家洛克将国家权力分为立法权、行政权和对外权,提出立法和行政权应该分别由不同的国家机关行使,行政和对外权由一个机关行使,其名著《政府论》的发表,标志着现代意义上的分权理论初步形成;法国启蒙思想家孟德斯鸠被称为“三权分立”的集大成者,在《论法的精神》一书中,他将国家权力分为立法权、行政权和司法权三种,并指出应当将这三种国家权力交由三个不同的国家机关行使,既保持各自的权限,又要相互制约保持平衡。随着社会的发展,三权分立原则也处于不断发展之中,它是西方行政权力配置的理论研究与实践最为坚实的根据之一。

(2) 从政府与社会、市场关系的角度

一是从政府与社会关系的角度进行研究,代表性的观点主要有治理理论、善治理论等。

第一,治理理论(Theory of Governance)。治理理论强调统治和治理的区分。统治的权威源自政府,以自上而下的单向度的垂直管理为特征;而治理强调治理主体的多元化,权力运行建立在认同的基础上,是一种上下互动的过程,权力运行向度是多元的、相互的。治理理论主张政府与私营部门、社会团体、社会组织等的合作,被视为当代民主一种新的实现形式。其创始人之一詹姆斯·N.罗西瑙(James N. Rosenau)的代表作《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》、《21世纪的治理》等具有较大的影响。

第二,善治理论(Theory of Good Governance)。善治理论是对治理理论的发展,意指良好的治理,提倡“少一些统治,多一些治理”。多元主义和社团主义是西方研究实现善治的两种视角,多元主义强调竞争,主张在结构分化的基

^① 参见马鸣庵、杨贞元:《三权分立学说的形成与发展》,《政治学研究》1986年第1期,第18页。

础上对权力进行多元配置;社团主义强调合作,主张国家和利益团体互相合作、相互支持的关系。根据法国学者玛丽—克劳斯·斯莫茨的概括,善治包括四大要素:一是公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都须通过法治来实现;二是公共机构正确而公正地管理公共开支,亦即进行有效的行政管理;三是政治领导人对其行为向人民负责,亦即实行责任制;四是信息灵通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性。^① 还有学者从政府提供社会福利的角度,对小政府、大政府进行研究,分析究竟怎样才是真正的善治,如 Madrick, Jeff 在“Case for Big Government”一书中强调政府应该对公共服务真正承担起责任。^②

二是从政府与市场关系的角度进行研究,代表性的观点主要有新自由主义、新公共管理理论、委托代理理论、新公共服务论等。

第一,新自由主义(Neo-liberalism)。新自由主义是资本主义经济、政治、社会矛盾发展的产物,是20世纪70年代至90年代西方政治经济学的主导理论,包括众多学派思想和理论体系。狭义自由主义主要是指由埃德温·坎南(Edwin Cannan)创立,以哈耶克(Friedrich August von Hayek)为核心的伦敦学派,其《通往奴役之路》被认为是新自由主义的标志性作品;广义新自由主义还包括以弗里德曼(Milton Friedman)为代表的货币学派、以卢卡斯(Robert Lucas)为代表的理性预期学派、以布坎南为代表的公共选择学派和以拉弗、费尔德斯坦为代表的供给学派等。新自由主义反对政府对经济的不必要干预,强调自由市场的重要性。它提倡社会市场经济,即政府只对经济起调节作用以及规定市场活动的框架条件,“其基本原则就是:贸易自由化、价格市场化和私有化”^③。

第二、新公共管理理论(New Public Management)。新公共管理理论是20世纪80年代以来兴起于英、美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模

① 参见[法]克劳德·斯莫茨:《治理在国际关系中的正确运用》,肖孝毛译,《国际社会科学》1999年第2期,第83页。

② Madrick, Jeff, *Case for Big Government*, Princeton University Press, 2009.

③ [美]诺姆·乔姆斯基:《新自由主义和全球秩序》,徐海铭、季海宏译,江苏人民出版社2000年版,第3—4页。

式,以现代经济学为其理论基础,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,重视公共服务的产出,倡导富有成效的管理,其理论基础与以往的行政理论有较大区别,成为西方国家行政改革的主流理论。世界经济合作与发展组织的《公共管理发展》、戴维·奥斯本和特德·盖布勒的《改革政府——企业家精神如何改革着公营部门》^①等为代表性作品。当然,也有学者对新公共管理理论提出了一些疑问,如 Wendy A. Bach 在“Welfare Reform, Privatization, and Power”一文中指出政府应该承担的公共服务职能不能过度私有化,否则将损害公共利益。^②

第三,委托代理理论(Principal-agent Theory)。委托代理理论由美国经济学家伯利和米恩提出,是制度经济学契约理论的主要内容之一。该理论提出,在公共选择领域,选民和政治家、政治家和官僚分别构成委托代理关系,官僚作为代理人负责公共服务的供给,应当忠实执行委托人的意愿。但是,由于公共产品的非市场性质、利润激励的缺乏和管理机构的实际垄断地位、官僚信息优势地位等,官僚往往追求其自身利益,使政府机构存在严重的委托代理问题。解决问题的办法在于将公共服务外包,缩减政府规模;强化公共服务提供部门之间的竞争;制定激励机制,绩效工资制。^③ 由于委托代理关系在社会中普遍存在,因此委托代理理论被用于解决各种问题,将会越来越广泛地应用于社会生活的各个方面。

第四,新公共服务论(New Public Service Theory)。新公共服务理论是以美国学者罗伯特·B.登哈特(Robert B. Denhardt)为代表的一批公共行政学者对新公共管理理论进行反思基础上建立起来的。^④ 该理论认为,政府的职能是“服务”而非“掌舵”;公共利益是目标而非副产品;在行动上要有民主性;重

① 参见[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公营部门》,周敦云等译,上海译文出版社1996年版。

② 参见 Wendy A. Bach, “Welfare Reform, Privatization, and Power”, *Brooklyn Law Review*, Vol. 74:2(2009). p.275.

③ 参见徐增辉:《新公共管理视域下的中国行政改革研究》,中山大学出版社2009年版,第47页。

④ Robert B. Danhardt, Janet V. Danhardt, *The New Public Service : Putting Democracy First. National Civic Review*, Vol90(Winter2001), Issue4, p. 393.

视公民权比企业家精神更重要,重视人而非仅重视生产率;公务员不仅要关注市场,还应该关注法律、社会价值观、职业标准、公民利益。政府是服务的参与者而非处于控制地位的掌舵者。政府是负责任的参与者,而非企业家,其责任在于确保公共利益居于主导地位,应当是服务公民而不是服务顾客,强调民主治理、重视公民权利胜过重视企业家精神,政府官员并不是其机构和项目的所有者,政府应当为公民所有。^① 代表作有:《新公共服务:服务,而不是掌舵》、《公共组织理论》等。

(3) 从中央政府与地方政府关系的角度

代表性的观点主要有主张中央和地方分权与反对中央和地方分权两种,其中,主张地方分权的观点较为主流。多数学者提出公共服务应当尽可能地地方化和基层化,由公众身边的地方政府和社区、第三部门来提供服务。如 PD Dr. Kay Windthorst 在“Separation of Powers from the German Perspective”一文中,以德国为例,对立法、行政、司法分权和中央政府与地方政府分权进行了分析,提出分权有利于提高公共服务的品质和效率。^②

(4) 从公共行政改革的角度

持此理论的学者指出,政府不是凌驾于社会之上的封闭官僚机构,而是负有责任的企业家,应当由官僚转变为服务者,建立企业家政府,改革公共行政管理方式,并引进私营部门的管理技术和方法来管理公共行政部门,同时简化行政程序,发展电子政务,改造政府服务流程,提供一站式服务。如 Sirianni, Carmen 在“Congress. Legislative branch Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance”一文中,以及 Buss, Terry F. 等在“Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation”一文中,均对公民参与行政进行了剖析,认为公众参与有利于改善行政民主。^③ Bradford, Colin I

① 参见石杰琳:《中西方政府体制比较研究》,人民出版社 2011 年版,第 146 页;徐增辉:《新公共管理视域下的中国行政改革研究》,中山大学出版社 2009 年版,第 44 页。

② see PD Dr. Kay Windthorst, Separation of Powers from the German Perspective”, *Duquesne Law Review*, Vol.47(2009), p.905.

③ see Sirianni, Carmen, Congress. Legislative branch Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance, Brookings Institution Press, 2008; Buss, Terry F.; Redburn, F. Stevens; Guo, Kristina, Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation, M. E. Sharpe, 2006.

在“Global Governance Reform: Breaking the Stalemate”一文中从全球化角度研究行政权力结构的变化,探求经济发展与行政权力平衡之道。^① Heyse, Liesbet 等在“Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government”中探讨了欧洲内部的政府合作问题。^②

具体到某一领域的改革,西方学者从公务员制度、教育、医疗、文化、卫生、社会保障等领域进行了研究,通过分析各领域政策和改革举措合理性问题,提出政府职能转变和改善政府管理服务方式的构想。还有学者主张人事制度改革应当尽可能放权给行政执行机构,提倡公民的奉献精神和对国家、社会的责任感,通过工作福利,减轻国家财政负担,刺激经济增长,带动经济社会的可持续发展,建立社会投资性国家,而非原福利国家时期的简单给予公民物质福利。如 Mol, Arthur P.J. 在“Environmental Reform in the Information Age: The Contours of Informational Governance”一书中从信息化角度研究环境领域的民主政治和行政权力结构的变化。^③

2. 国内对行政权力配置的研究

在我国,对行政权力合理配置的理论研究还较为薄弱,制度设计尚不完善,行政权力的配置与行使暴露出诸多问题。具体而言,国内对行政权力配置的现有研究主要从中外比较、国家行政权力配置、特定非政府公共组织的权力性质等角度展开,部分学者开始从公共行政发展的视角重新审视行政权力及其配置。

(1) 中外行政权力配置的比较研究

对中外行政权力配置的比较研究立足中外行政权力配置的异同,从比较研究的角度提出了中央与地方适度分权、将行政权力配置纳入法制化轨道等观点和建议。如傅萍婷在《中法行政权力配置之比较》一文中比较分析了中法行政权力配置的异同,提出应当合理划分中央政府与地方政府的职责和权

^① see Bradford, Colin I, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Brookings Institution Press, 2007.

^② see Heyse, Liesbet; Resodihaardo, Sandra; Lantink, Tineke; Lettinga, Berber, *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*, Ashgate Publishing, 2006.

^③ see Mol, Arthur P.J., *Environmental Reform in the Information Age: The Contours of Informational Governance*, Cambridge University Press, 2008.