

Public Law and
Government Regulation

公法与政府管制丛书 | 丛书主编：刘 恒

Administrative Enforcement and
Government Regulation

行政执法与 政府管制

刘 恒 主 编
邱 新 副 主 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Public Law and
Government Regulation

公法与政府管制丛书 | 丛书主编：刘 恒

Administrative Enforcement and
Government Regulation

行政执法与 政府管制

刘 恒 主 编
邱 新 副 主 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政执法与政府管制/刘恒主编. —北京:北京大学出版社, 2012. 11
(公法与政府管制丛书)
ISBN 978 - 7 - 301 - 21427 - 5

I. ①行… II. ①刘… III. ①行政执法 - 研究 IV. ①D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 243318 号

书 名: 行政执法与政府管制

著作责任者: 刘 恒 主编 邱 新 副主编

责任编辑: 苏燕英

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 21427 - 5/D · 3194

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京世知印务有限公司

经 销 者: 新华书店

965mm × 1300mm 16 开本 24 印张 356 千字

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 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,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

《公法与政府管制》丛书总序

政府管制是否为公法学研究提供了替代性范式,是一个富有争议性的问题,而无论争议是否有结果以及争议的结果如何,政府管制作为一种研究范式为公法学的研究注入了新的活力,提供了新的概念、术语、研究方法和技巧,这是难以否定的。

经济学家较早地关注和研究政府管制现象,他们通过创设价格管制、进入和退出管制等管制术语来解释市场失灵的现象,为传统经济学研究拓宽了领域。而后,政治学、社会学等学科也加入了研究行列,探求从政府管制中寻找新的研究资源。相对而言,公法学对政府管制的关注起步较晚,因为传统的研究资源基本上已经足够,公法学家们并没有迫切感到术语的缺乏和解释的乏力,按照科恩在《科学革命的结构》中的描述,这时处于一种“范式稳定”的阶段。而随着社会经济的发展,政府必须处理大量社会问题,如贫富分化、环境污染、失业救济、交通整治等,随之而来的必然是行政权力的扩张和行政职能的增加,这种情况在西方发达国家出现在19世纪末20世纪初,在中国则出现于20世纪八九十年代。这就使得公法学,特别是行政法学不得不转移研究重点,将政治、政策、法律等系统变量纳入研究范围,这时候传统公法学研究范式的不足就开始显现了,它们无法解释研究过程中出现的许多新问题和诸多“异常现象”,这种“范式危机”的出现迫使公法学家们不得不去探寻新的“替代性范式”,政府管制研究范式便应运而生。按照美国研究政府管制的行政法学家约瑟夫·P.托梅恩教授和西德尼·A.夏皮罗教授的说法,政府管制研究范式可以对诸如管制国家的目标和目的、完善治理的构成条件、新公共议程的内容、官僚政府公共美德的构成条件等传统公法领域所不能解答的问题提供清晰而有解释力的答案。^①

^① 参见〔美〕约瑟夫·P.托梅恩、西德尼·A.夏皮罗:《分析政府规制》,苏苗罕译,载方流芳主编:《法大评论》第3卷,中国政法大学出版社2004年版。

2 行政执法与政府管制

国内公法学界近年来也开始重视政府管制,一批中青年学者以极大的热情自觉地从政府管制角度来研究公法问题,各种译著、论文、著作逐步推出,以政府管制为主题的学术会议也相继召开,如2005年11月中山大学法学院主办了“政府管制与行政许可学术研讨会”(本丛书中《行政许可与政府管制》一书即此次会议的成果),2006年5月在厦门大学举行了“政府管制与人权保障学术研讨会”等。

《公法与政府管制》是目前国内专门以公法和政府管制研究为主题内容的系列丛书,我们试图使丛书具有以下特色:

首先,是对现有相关研究成果进行阶段性总结。虽然近年来我国公法学界对政府管制的研究已渐趋热烈,但基本上还处于跟踪国外学术发展的水平,现有成果也多以国外该领域研究的译著或介绍为主,独创性的理论研究成果时有显现,但尚不多见。这种情况既与原有的研究资源和基础有关,也与整个社会背景有关。所以本丛书尽量选择在目前国内政府管制研究方面具有代表性、创见性的公法学著作,以期对目前积累的研究成果作一个阶段性的总结。

其次,为公法学研究拓宽视野。我国传统的学科划分将公法学分割为宪法学、行政法学等部门学科。而我们认为,公法学研究应该具有更加广阔的视野,不应进行简单分割。本丛书立足公法研究而限于行政法研究的范畴,即考虑到公法学研究领域整合的需要。而国内公法学,特别是行政法学的研究范围,基本上还囿于行政法基础理论、行政行为、行政程序和行政救济等传统领域,政府管制等新兴领域的研究基础还比较薄弱。对有望成为替代性范式的政府管制研究来说,我们必须拓宽学术视阈,予以足够关注,以使学术更好地服务于社会实践,同时也顺应世界公法学领域研究的发展趋势。

最后,为今后政府管制研究提供一个交流平台。《公法与政府管制》丛书将瞄准本领域的前沿性研究成果,逐步出版一系列著作。本丛书的出版将秉持兼容并蓄的态度,我们希望这是一个开放性的平台,期待与同行们在此进行交流与合作,共同推动我国公法学的研究与发展。

是为序。

丛书主编:刘 恒

2006年11月29日于广州康乐园

前 言

法治政府作为一种政府治理模式和政府建构理念,是现代法治国家的应有之义。法治政府的基本指标和价值取向是有限政府、统一政府、服务政府和责任政府,其核心在于重新定位政府职能,推进政府体制改革,发展和构建一种多元化、制度化的权力运行机制。而其中,行政执法体制作为行政权运行机制的重要组成部分,其设计是否科学合理,直接影响着法治政府的实现进程。

当前,我国行政执法存在不少问题:从静态层面看,行政执法权的设定和分配缺乏准确的界定和详细的制度规范,政府职能过宽,管了许多不该管、管不了,也管不好的事情。在纵向的分权结构方面,不同层级的政府之间缺乏明确的事权划分,组织形态雷同,“上下一般粗”。在横向分权结构上,政府部门之间的行政执法职能切割过细,导致职能交叉、机构臃肿、权力分散,而具体到各个职能部门,权力又过于集中,部门自定规则、自己执行、自我监督,形成事实上的“权力垄断”,导致“弱政府、强部门”的格局;在动态层面上,行政执法的法治化程度不高,缺乏设置规范和严密的运行程序,权力运行的各个环节缺乏可控性和有效制约。随着政治体制改革的深入发展,行政执法的问题愈发突出。作为政府管制的一种重要形式,从政府管制的角度探讨行政执法,构建一种与法治政府相适应的结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的行政执法体系,已成为目前一个亟待研究的课题。

近年来,我国部分地区开始试点的综合行政执法改革,为实现决策、执行、监督行政三权的适度分离和协调提供了一种可行的思路。从我国行政执法的趋势看,综合执法的出现,体现了由实体控制向程序控制的转变趋势,同时也在一个层面上体现了从分散行政到统一行政、从行政集权向行政分权的转变。从政府管制理论出发,重新审视我国的行政执法权的配置,是研究我国行政执法体制改革的一个重要切入点。

本书是国家社科基金项目(批准号:07BFX025)“行政执法与政府管制”的研究成果。从行政执法与政府管制的一般理论出发,以典型

2 行政执法与政府管制

的部门行政执法领域中出现的问题为导向,以点带面,窥视行政执法的理论和实践,结合当前创新行政执法体制、实行综合行政执法的改革实践为突破口,广泛涉及整个行政执法的理念、制度、实践等多个层面,为解决我国行政执法体制中存在的问题提供了可行的研究思路。这种研究对于我国目前正在进行的新一轮的行政体制改革具有重大的现实指导意义。

本书分为上、中、下三篇:

上篇为“行政执法与政府管制的一般理论”。该篇主要从行政执法和政府管制的基础理论展开研究,从理论上分析了我国行政执法的模式、价值目标和法理基础,为中篇和下篇的实证研究提供了理论支撑。作者首先讨论了我国行政执法的现状与问题,以及对我国行政执法体制改革的理论意义和现实意义。随后介绍了“限权”、“授权”、“分权”和“分权—集权—分权”四种行政执法权力运行的模式。在此基础上作者认为,行政执法的价值目标应定位于公共利益、行政效率、行政民主和公民自由等方面,而行政执法的法理基础则体现在政治国家与市民社会的二元格局、权力集中与权力分立的辩证,以及政治与行政的适度分离三个方面。

中篇为“行政执法与政府管制的行业研究”。该篇主要由《环境资源行政执法改革初探》、《食品安全动态监管与行政执法》、《城市管理行政执法研究》、《公用企业行政执法改革与完善路径》、《农业行政执法机制重构的思考》、《文化市场行政执法改革探索》、《交通综合行政执法的优化》等七个部分组成,分别对处于大部制改革浪潮中行政执法领域进行了系统研究,针对执法体制改革过程中存在的突出性问题和矛盾,较为系统地提出了改革和创新适应现代法治政府要求的行政执法体制的可行性方案。

下篇为“行政执法与政府管制的发展趋势”。该篇主要探讨了政府管制背景下的行政执法改革,分析了政府管制与行政执法的关系。在管制经济的背景下,行政执法改革应当回应政府与市场、政府与社会关系的重新定位。在总结全书的基础上,作者从执法理念、执法体制、执法程序和执法方式上展望了我国行政执法改革未来的发展方向。

主 编

二〇一二年九月

目 录

上篇 行政执法与政府管制的一般理论

政府管制背景下行政执法的一般理论	刘 诚	(3)
------------------------	-----	-----

中篇 行政执法与政府管制的行业研究

环境资源行政执法改革初探	谷德近	(57)
食品安全动态监管与行政执法	胡汝为	(97)
城市管理行政执法研究	邱 新 刘 恒	(139)
公用企业行政执法改革与完善路径	所 静	(167)
农业行政执法机制重构的思考	刘 峰	(215)
文化市场行政执法改革探索	刘育昌	(250)
交通综合行政执法的优化	邱 新	(285)

下篇 行政执法与政府管制的发展趋势

政府管制背景下的行政执法改革	黄泽萱 刘 恒	(327)
名词索引		(373)

上 篇

行政执法与政府管制的一般理论

政府管制背景下行政执法的一般理论

刘 诚

在现代行政国家的语境下,随着行政任务的不断膨胀和高度技术化,面对频繁出现的社会危机与突发事件,行政所扮演的不再仅仅是一个斯图尔特教授所说的在特定案件中执行立法指令的“传送带”^①,相反,行政越来越具有广泛的政策形成与选择功能,越来越多介入政治过程,成为真正影响社会的决策者。^② 与之相适应,行政机关的形式和职能越来越多样化,行政执法的活动方式也日益多元化,在许可、处罚、强制等传统命令—控制式的行政执法之外,涌现出了信息披露、特许契约、私的规制、经济诱因、强制责任险、价格管制、反垄断、通过诉讼的管制、利益代表机制等新型的行政活动方式。在这种背景下,传统行政法学对行政执法内涵的界定、模式选择、价值目标等问题的理解不仅无法容纳日益多元的行政活动方式,更无法为公共行政过程的合法化提供解释框架。

基于这一认识,本章试图以对我国行政执法权运行机制的实证分析为切入点,揭示行政任务变迁背景下中国行政执法权边界的起起落落,进而从理论角度来思考在管制浪潮下当代中国行政执法的内涵、行政执法的模式选择、行政执法的价值目标以及行政执法权运作机制的法理这四个基本理论问题。

* 刘诚,法学博士,中山大学法学院副教授,硕士生导师。

① 参见[美]斯图尔特:《美国行政法的重构》,沈岍译,商务印书馆2002年版,第10页。

② 参见朱新力、宋华琳:《现代行政法学的建构与政府规制研究的兴起》,载《法律科学》2005年第5期。

一、问题与意义

(一) 我国行政执法的现状与问题

从一定意义上说,我国行政执法的现状与问题是本书写作的缘由。自20世纪70年代末期开始,尤其是20世纪80年代中期以来,通过一系列的立法活动,我国行政执法已经逐步实现从“政策执行”向“行政执法”的转型,从“管理”到“执法”的转型,可以说,我国正在逐步迈向法治政府。然而,法治政府并不等于“好”政府,因为通过法律从外部限制行政权力仅仅是建立良好的行政执法的一个环节,我们还需要从内部整合、调整行政执法,以实现行政执法权的自我革新和自我净化,进而理顺行政权力的边界,从而为政府管制背景下行政执法方式的转型奠定基础。

通过对广东省农业行政执法、交通行政执法、城市管理行政执法、环境资源行政执法、文化市场行政执法等主要行政执法运行机制现状的实证调研,我们的结论是:我国行政执法运行机制的内部还存在着各种各样的问题,离中国共产党“十六大”报告所提出的“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制”的目标还非常遥远。具体来说,我国行政执法主要存在以下几个方面的问题:

1. 从宏观上看,行政权力与市场的边界仍不清晰

改革开放20多年来,在政府与市场关系上,一个总的趋势是政府从市场中全身而退。以农业中的种植业为例,在新中国建立之后很长的一个时期里,国家对种子、农药、肥料、农业机械到粮食的买卖进行全方位的行政掌控。毫无疑问,出于整体的考虑,国家对农业实施高度集中的行政管理固然可以满足国家对农业的控制,从而为工业化和城市化提供源源不断的生产资料。但是,这种政府主导农业市场的模式也极大损害了农民的利益和积极性。于是,改革开放以来,国家对农业市场的管理逐步放松,中国农业也获得了前所未有的活力与发展。

但是,在中国语境下,这种以市场为导向的行政执法改革也面临着自己特有的问题。我国行政执法改革面临的首要问题就是行政权力应该还权社会和个人。但是,由于长期以来全能主义国家中行政权力高度集中的惯性以及行政权力高度垄断所带来的利益,实现全能政

府向有限政府转型的过程非常艰难。例如,在很多领域中大事小事都要经政府审批、许可,这样就严重限制了市场主体和公民个人的自由,阻碍了市场经济的发展和公民个人积极性和创造性的发挥。这些现象在《行政许可法》没有实施之前尤为严重。而在《行政许可法》实施之后,法律通过限制行政许可事项的范围,一方面,取消了政府过去实施的大量的不必要的规制,还市场主体和公民个人以自由;另一方面,将某些必要的规制转移给行业组织和中介机构实施,只保留少量的、必须由政府实施的、真正属于“公共物品”范畴的行政许可由政府实施,从而促使政府职能转换和转移,促使政府从全能政府向有限政府转化。

但是,在回归市场的名义下,我国某些领域中的行政执法运行机制改革又走向了极端,产生了新的问题:一些原本应该由政府提供公共产品的领域被过度市场化了,这些领域中的行政权力被边缘化了。比如公立教育、公立医疗、公共交通,本来就需要政府的积极参与和投入,过度市场化只会降低这些公共服务的品质,加速社会不公平和不和谐。众所周知,在服务政府和积极行政的背景下,一个良好的政府应该担负起一些独特的、不可替代的公共职能和责任,并不是管得越少的政府就是越好的政府,行政权力适度的集中是必要的、合理的。在政府与市场关系上,我们所进行的行政执法运行机制改革不能从全能政府这个极端走向消极政府的另一个极端。

然而,从理论上区分公共领域和私人领域是一件非常棘手的事,公法与私法划分之所以存在那么多学说即是显证,而在实践中,市场与政府之间的边界也不是固定不变的,20世纪以来,福利国家的起起落落也证明了这一点。因此,当代中国行政执法运行机制改革面临的一个重要问题并不是政府从市场中全面抽身,而是要重新认识政府的行政权限,进而掌握行政权力“为”与“不为”艺术。所以,与西方国家自50年代以来的以“回归市场”为主要导向的行政执法改革不同,中国行政执法改革面临双重任务:一方面,为了塑造积极有为的服务政府,我们必须决定在哪些领域应该继续保留甚至增加行政权力以灵动地反映社会需求,针对时代中涌现的新的行政事务发展出新的行政执法方式,从而积极的实现公共福祉的最大化和对社会的有效治理;另一方面,为了打造尊重个人权利的法治政府,我们也必须决定在哪些

6 行政执法与政府管制

领域依然要以公民财产和自由为取向设计行政执法方式,在哪些领域又应该放松行政管制、回归市场。总之,中国行政执法改革要在“最好行政”与“控权行政”、“制度的上游”和“审查的下游”、“公共利益的实现”与“公民权利的保障”的双重视野下展开。就其定位来说,行政权力要建立动态和互动的观点,在运行的过程中要根据事物的性质,准确判断集权与分权的利弊,及时地调整集权与分权尺度,同时满足集权与分权的需要。^③

2. 从纵向上看,不同层次的行政权力的纵向分权不明显

对广东省内交通、农业、文化等不同领域的行政执法运行体制的调查表明,不同层级行政执法权力在纵向配置上也存在着诸多问题,其中最突出的问题就是纵向分权不明显。具体来说,我国行政执法体制在纵向配置上,遵循的是上级有什么下级就有什么的“上下一般粗”设计原则,这样一来,各级执法部门职权大体相同,上级部门和下级部门都管一样的事,都有同样的行政执法权,往往形成多层执法、重复执法的格局。比如,在运政执法方面,广东省交通厅内设“公路运输管理处”负责道路运政执法,在地市一级则一般由地市交通局内设的“公路运输科”负责,在县级则设立“公路运输股(所)”负责。从省到县每一级的执法机构都有具体的运政执法权,上级和下级的执法权力并没有明确区分。再比如,广东的渔业行政执法部门,省一级设渔政总队,地市一级设渔政支队,县一级设渔政大队,但每一级也均有直接的执法权力,上级和下级的执法权力如何区分仍没有明确规定。更进一步说,即使在某些领域设置了分级处理的标准,但由于这些标准较为抽象,很难付诸实践。不同层级的行政执法权力分权不明显导致的直接结果就是:上下级行政执法部门常常会争夺对同一违法事项的执法权,或者对同一违法事项重复执法的现象,这不仅降低了办事效率,影响了政府形象,还严重违反了行政处罚“一事不再罚”的原则。

计划经济时代的不同层级的行政权力“上下一般粗”所带来的问题,要求我们从内部重新构建行政执法,这是我国行政执法改革所面临的崭新课题。一方面,我们应该从组织法入手划清上下层级之间的

^③ 参见张国庆:《集权与分权的悖论及其公共政策的价值选择》,载《天津行政学院学报》2000年第1期。

执法权限,另一方面,我们还应该根据国务院“行政执法机构主要在城市和区、县设置”的要求,将执法权下放给县(区)一级行政机关,实现行政执法权一定程度的下移,而国家、省一级的行政机关一般不行使执法权,主要是行使决策、监督和指导等方面的职权。

3. 从横向上看,同一层级的行政主体权力分散,不同行政部门执法职能交叉

如前所述,我国行政执法机制是全能主义国家的产物,在其中,为了保证国家实现对社会的全面治理,高度密布的国家权力网络笼罩了社会的每一个角落。具体到行政执法运行机制,这种权力网络化的表现是行政执法主体权力分散与不同行政部门执法职能交叉。

从横向上看,全能主义国家给行政执法带来的第一个问题就是:同一层级行政权力的内部执法主体分散,执法队伍林立。例如,在我国林业行政执法中承担行政执法职能的执法部门就包括林政资源管理、森林公安、林业站、林业检查站、野生动物管理、种苗管理、营林管理、森林防火、绿化、山林纠纷调处等若干个机构。同时还有大量的事业单位加入到林业行政执法系统中来,如植物检疫机构、自然保护区管理机构等,实际上形成了一个“林业执法组织群体”。比如对公路超载的行为,由于执法机构的执法目的不同,公路路政执法主要是为了保护路产而对公路超载行为进行处罚,而道路运政执法对超载问题的查处则更多是出于对保障道路运输安全的考虑,因此超载行为人将同时面临两支不同队伍的“依法行政”和“依法处罚”。行政执法权过于分散必然导致执法队伍庞大,这不仅增加了行政执法的成本,浪费人力和物力,还很容易出现执法冲突,进而损害政府的形象和威信。此外,行政执法权过于分散还会导致多头执法,对于每一个拥有执法权的行政主体来说,执法都是有利可图的事情,如此一来,执法寻租现象层出不穷,将极大加重行政管理对象的负担。

全能主义国家不仅导致同一层级行政权力分散,执法主体林立的局面,而且还引发了不同行政部门职能交叉的问题。所谓行政部门职能交叉是指,对于同一违法事项,不同的行政职能部门都有执法权。比如对网吧的管理,根据我国目前的法律和有关规定,工商、文化、公安等部门都拥有执法权。又如,农业生产资料的管理问题上,农业行政部门、产品质量监督部门、工商部门、粮食部门、卫生部门对之均有

8 行政执法与政府管制

执法权。不同部门职能交叉一方面可能导致无人负责,执法推诿的现象,另一方面,在行政处罚和行政收费等有利可图的领域里又会导致争夺执法权的局面,最终导致对“一事不再罚”原则的违反。所有这些都降低了行政的效率,增大了执法成本,加大了行政相对人的负担,影响了行政主体的威信。

4. 从各个职能部门看,行政权力过于集中,决策、执行与监督不分

具体到各个行政职能部门的内部,我国行政执法采用的是以职能分工为标准的部门行政机制。政府各个部门集决策、执行和监督为一体,自己制定规则,自己执行,自己监督。在全能主义国家时期,这种高度集中的部门行政体制能够保证行政机关迅速完成行政目标。但是,随着社会主义市场经济的逐步建立,这种高度集权的行政执法机制也逐渐显示出其弊端。

(1) 决策、执行和监督不分,容易导致“部门权力利益化,部门利益法制化”。由于政府部门同时享有决策权和执行权,它实际上具有裁判员和运动员的双重角色。这样一来,政府部门在制定决策的时候,不可避免地会运用各种手段来为本部门争取利益,行政立法成为政府部门占有权力资源的方式和分配既得利益的手段。实践中,过滥的行政许可、不当的行政处罚、集资、摊派、管制等严重侵害公民、法人和其他组织正当权益的行政行为,多是以行政立法的面目出现的。部门权力利益化和部门利益法制化,不仅损害了行政相对人的权益,而且降低了政府的公信力。

(2) 决策、执行和监督不分还进一步导致行政部门职能的交叉重叠。由于各行政机关从自身管理需要出发,以法规、规章或规范性文件等行政立法形式尽最大可能扩大自身权限,如此一来,各自的利益不断扩张必然产生相互的利益交叉,而利益交叉又产生利益冲突,互相推诿,扯皮打架的现象层出不穷。比如说几年前,某地交警与农机部门爆发了农用车管理之争,为了占据上风,两家各自拿出有关部委的相关法规条例,交警部门下发通知,要求各地发现悬挂农机部门核发的农用运输车号牌上路者,一律查扣,有的按无证驾车予以处罚,农机部门指出,挂有农机号牌的农用车可以直接上路行驶。最后苦的是老百姓,他们不明白,究竟哪个部门规章说了算?

(3) 决策、执行、监督统一还会导致“政府权力部门化”。按照行

政管理学的观点,政府和部门的关系应该是政府决策,部门执行,但现有的决策模式是:政府将权力“下放”给部门,由部门议定、协商、起草,政府盖章发文,然后由部门照章执行。从某种程度上说,政府权力演化为部门权力,形成“弱政府、强部门”的格局。

(4) 决策、执行和监督一体化还导致了行政执法的决策、执行和监督专业化程度不高,无法建立专业化的现代行政管理体制。从决策和执行的角度来看,在这种模式之下,行政管理的重心必然是放在执行上面,决策的重要性被忽略。同时,现代社会的公共行政越来越复杂,越来越技术化,而行政管理方又无法提供高质量的专业化的执法者来完成行政任务。从监督的角度看,行政机关层级监督是一种经常性的监督制度,但是也存在专业性不强的问题。比如我国目前农业行政部门的层级监督一般由法制机构进行,但农业行政部门的工作人员大部分是农业技术人才,导致农业行政执法监督工作机构不健全,力量不足。

从根本上说,行政权力来自于人民的授权,行政执法的根本目的在于实现人民的公共利益。然而,由于我国目前行政执法机制存在着上述问题,行政权力在行使中偏离了这一根本目的。因此,改革和完善行政执法机制势在必行。根据上文的分析,笔者认为,在当代中国语境下,一个科学、合理的行政执法运行机制应该体现为以下几个方面:第一,应当合理设定行政权力,在个人自由、自由市场和公共行政之间找到合理的分界点。不过,由于个人、社会与政府之间并不存在绝对的区分,我们应该以动态的眼光看待这个分界点。第二,应当从横向和纵向上实现行政权力的合理配置,从而避免法出多门,职能交叉,“上下一般粗”等现象的发生。第三,应当实现行政机关内部决策、执法和监督三项权力的合理配置,这就是我们后面提到的行政三分制。第四,构建科学、合理的行政权力运行程序,即要设置合理的行政程序,从而保障公共行政过程的透明度。关于这一改革思路,本文的第三部分将有详细论述。

(二) 我国行政执法改革的意义

在建设社会主义市场经济、推进民主政治的政治体制改革的背景下,构建科学、合理的行政执法运行机制具有重要的意义。