

ZOUXIANG FAZHI ZHENGFU

# 走向 法治政府

肖北庚 著

知识产权出版社

# 走向法治政府

肖北庚 著

知识产权出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

走向法治政府/肖北庚著. —北京: 知识产权出版社,  
2006.1

ISBN 7-80198-369-6

I. 走… II. 肖… III. 国家机构—行政管理—研  
究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 161038 号

## 内容提要

法治政府是人类政府治理模式演进的必然逻辑。本书分为 6 章, 分别论述了法治政府的一般理论、法治政府的价值基础和精神底蕴、法治政府行政运行的理论设计及实现途径等, 对我国走向法治政府的实践作了很好的理论回应。

本书适于高等院校法学专业师生参考使用, 并适于政府实务部门参考之用。

## 走向法治政府

肖北庚 著

责任编辑: 刘 睿

责任校对: 韩秀天

封面设计: 杨 亮

责任出版: 杨宝林

---

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.cnipr.com>

邮 箱: BJB@cnipr.com

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

传 真: 010-82000893

责编电话: 010-82000889 82000860-8108

传 真: 010-82000889

印 刷: 北京白帆印务有限公司

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 7.75

版 次: 2006 年 1 月第一版

印 次: 2006 年 1 月第一次印刷

字 数: 215 千字

定 价: 16.00 元

---

ISBN 7-80198-369-6/D·373

如有印装质量问题, 本社负责调换。

# 个人简介

肖北庚，男，1963年10月生，湖南祁东人，湖南师范大学法学院副院长、教授，武汉大学宪法学与行政法学博士、中国社会科学院法学所政府采购法制博士后，中国西方法律思想史研究会执行会长，湖南省行政法学会副会长，湖南省首届“121人才”入选学者，美国亚利桑那大学访问学者。在《光明日报》、《法令月刊》（我国台湾地区）、《现代法学》、《法学》、《法学评论》等刊物发表《深化对法治政府的认识》、《WTO政府采购协定的实施机制》等论文50余篇；出版《宪政法律秩序论》、《政府采购之国际规制》等著作5部；主编《法律基础》、《行政法与行政诉讼法学》等教材5部；主持《政府采购规则比较研究》、《政府合同法律问题研究》等课题7项。曾两次获得湖南省社会科学成果优秀奖，数次获得校级以上教学奖。主要研究领域为宪政与政府采购法制。

此书系作者主持的湖南省社科基金项目《入世后政府管理法制问题研究》的最终成果（课题号：022C13）。

# 目 录

|    |                            |
|----|----------------------------|
| 1  | 引言                         |
| 3  | 第一章 法治政府的一般理论              |
| 3  | 第一节 法治政府内涵的理论解读            |
| 3  | 一、法治政府扬弃对立物的外在形式——有限政府     |
| 11 | 二、法治政府自我反思的内在升华——诚信政府      |
| 19 | 三、法治政府理性统合的至高灵魂——责任政府      |
| 27 | 第二节 法治政府之外在规范性             |
| 27 | 一、“法律人”之治：法治政府之主体特征        |
| 31 | 二、权力合法性：法治政府之权源特征          |
| 35 | 三、行为规则性：法治政府之运行特征          |
| 38 | 四、关系稳定性：法治政府之结构特征          |
| 41 | 第三节 从人治到法治——政府治理模式的历史演进    |
| 41 | 一、法治含量日益提高，政府治理模式历史演进的逻辑规律 |
| 45 | 二、人类选择法治政府的历史条件            |
| 55 | 第二章 法治政府的价值基础和精神底蕴         |
| 55 | 第一节 身份平等：法治政府价值基础之首要因素     |
| 55 | 一、身份平等的客观现实前提              |
| 58 | 二、身份平等的含义和特征               |
| 61 | 三、身份平等：法治政府之行为指南           |
| 63 | 第二节 民主：法治政府价值基础之实质         |
| 63 | 一、基于政府维度理解的民主              |

# 目 录

|     |                                            |
|-----|--------------------------------------------|
| 65  | 二、民主是法治政府的精神底蕴                             |
| 67  | 第三节 以人为本：法治政府价值基础的内核                       |
| 67  | 一、以人为本就是保障和尊重人权                            |
| 70  | 二、人权是法治政府的逻辑前提——宪政的价值基础                    |
| 72  | 三、以人为本是法治政府的根本目的                           |
| 76  | 第三章 控、护统一：法治政府行政权运行的理性设计                   |
| 76  | 第一节 控权与护权的统一：法治政府行政权的运行准则                  |
| 77  | 一、传统控权理论的成因                                |
| 82  | 二、传统控权理念的维系与变革                             |
| 86  | 三、控、护统一：现代法治政府设计行政权运作方式的<br>理性选择           |
| 91  | 第二节 法律监督机制之构筑：行政权制约的有效途径                   |
| 92  | 一、人民代表大会监督模式之缺陷及其完善                        |
| 96  | 二、行政机关自我监督模式之缺陷及其完善                        |
| 104 | 三、司法机关监督模式之缺陷及其完善                          |
| 112 | 第三节 保障行政权有效运作的核心制度                         |
| 112 | 一、完善行政权有效运作的财政保障机制                         |
| 114 | 二、建立健全的行政执法主体确认制                           |
| 116 | 三、提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力                     |
| 118 | 第四章 保障公民权利：法治政府中政府权力与公民权利<br>关系定位——以财产权为视角 |

# 目 录

|     |                                     |
|-----|-------------------------------------|
| 118 | 第一节 公民财产权入宪：公民权利保障之宪法飞跃             |
| 118 | 一、从补充规制到人权追求：立宪思维之转变                |
| 124 | 二、从二重规制到三重结构：规范结构之完善                |
| 127 | 三、从保障对象的限定性到全面性：保障范围的拓展             |
| 130 | 第二节 公民财产权保障之行政法完善                   |
| 131 | 一、行政法上财产权的界定：完善公民的财产权行政法保障的逻辑起点     |
| 134 | 二、明确限制公民财产权的标准和方式：完善公民财产权行政法保障的关键环节 |
| 140 | 三、构筑科学的规范结构体系：完善公民财产权行政法保障的现实途径     |
| 144 | 第五章 法治政府的实现途径——以行政手段为视角             |
| 144 | 第一节 政府采购法治化：法治政府的客观要求               |
| 145 | 一、政府采购：化解管理危机的现实途径                  |
| 148 | 二、政府采购：走出信用危机的有效方法                  |
| 152 | 三、政府采购：摆脱财政危机的强力措施                  |
| 156 | 四、完善政府采购法制，为法治政府建设创造良好环境            |
| 161 | 第二节 实行政府信息公开：推进法治政府民主进程             |
| 162 | 一、政府信息公开对法治政府建设之价值                  |
| 163 | 二、建立政府信息公开制度之理论求证                   |

# 目 录

|     |                            |
|-----|----------------------------|
| 165 | 三、我国政府信息公开制度的现状与检讨         |
| 170 | 四、完善我国政府信息公开法律的具体途径        |
| 176 | 第三节 推行电子政务：建设电子化法治政府       |
| 176 | 一、电子政务对法治政府建设之价值           |
| 178 | 二、我国电子政务法制现状及缺失            |
| 181 | 三、完善电子政务法制，建立电子化政府         |
| 196 | 第六章 行政救济：构筑法治政府的司法保障       |
| 196 | 第一节 现行行政救济机制的宏观检视          |
| 196 | 一、行政救济的概念分析                |
| 198 | 二、行政救济机制之缺失性分析             |
| 200 | 第二节 完善行政救济机制，为构筑法治政府提供司法保障 |
| 201 | 一、行政复议制度之缺失及完善             |
| 206 | 二、行政诉讼制度之缺失及完善             |
| 213 | 三、行政赔偿制度之缺失及完善             |
| 219 | 附录 《全面推进依法行政实施纲要》          |
| 231 | 参考文献                       |
| 243 | 后记                         |

# 引 言

2004年国务院《政府工作报告》把法治政府作为政府自身建设目标，这既是对党的十六大报告有关“政治文明”表述的积极回应，也是对“依法治国，建设法治国家”的宪法原则之法治精神之深层体认，表明建设法治政府已由理论探讨转变为实践选择。这种实践选择的显著表征是政府工作报告之后出台的《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称为《纲要》）。《纲要》提出了建设法治政府的7大目标：转变政府职能，深化行政体制改革，提高制度建设质量；建立健全科学民主决策机制；规范行政执法行为，加快行政程序建设，理顺行政执法体制；强化对行政行为的监督，完善行政监督制度和机制；积极探索高效便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制；全面提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力等。同时，首次提出10年内全面实现上述目标的法治建设时间表。伴随着法治实践演进而凸显出来的法治建设目标，要求回应实践的理论必然走向如何建设法治政府，而不是为何建设法治政府。

法治政府理论思想源远流长，可追溯到古希腊时期，著名的古希腊思想家亚里士多德摒弃柏拉图的人治政府观念，明确提出法治政府优于人治政府，“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良。法律恰恰正是全没有感情的；人类的本性便是谁都难免有感情”。<sup>①</sup>随后，无论是在中世纪还是在近

---

① [古希腊]亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1983年版，第163页。

代，西方思想家们都致力于法治政府的理论探讨，对法治政府的重要性和必要性进行阐释，并形成了诸多论证为何建设法治政府的理论和代表人物。<sup>①</sup>到了现代，西方的思想家们将法治政府理论推进到了如何建设层面。从政府价值取向、运作方式、运行机制、运作依据等方面提出了如何建设法治政府，并形成了对法治政府的美国模式、英国模式和法国模式等最具代表性的模式之理论。而我国古代法治政府思想只不过是朦胧，<sup>②</sup>并且这种朦胧由于儒家思想一统天下而没有最终出现明媚阳光。中国缺乏法治政府思想传统，以致思想家们在探讨法治政府时理论研究的视角也多侧重于为何建设法治政府，<sup>③</sup>以及法治政府的理论界定。当然在这种一般性理论探析中，也并不排斥偶有如何建设法治政府的思想火花和理论观点，但并没能形成系统、全面论述法治政府的理论。

西方建设法治政府的理论因为国情之差异而不能完全予以移植来指导我们的实践，而我国建设法治政府的思想火花也不能为实践提供有力支撑，这样以《纲要》<sup>④</sup>为范本，立足中国国情，高度重视吸纳现有理论资源，深入系统探讨法治政府建设的现实基础和实现途径，就成了理论回应实践的应有逻辑。

---

① 代表人物有哈林顿、洛克、孟德斯鸠、卢梭、潘恩等。

② 古代的法家等学派也提出过一些法治政府思想。

③ 在探讨依法治国的进程中，我国有不少思想家对法治政府进行了理论探讨，并形成了一些代表性成果，如程燎原的《法律人之治：法治政府的主体性诠释》、高秦伟的《法治政府及其模式演进》、文正邦的《法治政府建构论——依法行政理论与实践》、文显平的《法治政府论》、康宗基的《当代中国法治政府论》、杜新华的《论法治政府的道德维护》、沈荣华的《现代法治政府论》等。

④ 法治政府中的政府有广义和狭义之分，广义的政府是指依照宪法和各种组织法产生和运作的国家机关体系；狭义的政府是指行政机关。本书以《纲要》为范本则意味着在狭义上使用法治政府一词，因为《纲要》是国务院颁布的规划行政机关依法行政目标的指导性文件。

# 第一章 法治政府的一般理论

法治政府是人类政府治理模式演进的必然逻辑，是我国依法治国推进的必然结果，是现代社会政治文明的重要标志。我国已致力于走向法治政府，理论必须对这一实践问题予以回应，要回应这一实践问题，其逻辑起点则是对当今中国要走向的法治政府之内涵、外在规定性、逻辑必然等基本问题予以探讨。

## 第一节 法治政府内涵的理论解读

法治政府是2004年的国务院《政府工作报告》所确定的政府自身建设的目标，它是政府自我认识的法律思维化的显著表征，是对学界多年鼓与呼的有限政府、有效政府、诚信政府、信用政府、理性政府、责任政府等诸多命题的一次较为科学、完整而成功的统摄与整合，有着深厚的理论内涵，其内在的理论逻辑表现为有限政府是法治政府扬弃对立物的外在形式，诚信政府是法治政府自我反思的内在升华，责任政府是法治政府理性统合的至高灵魂。

### 一、法治政府扬弃对立物的外在形式——有限政府

法治相对人治而言，法治政府的对立物是人治政府，而人治政府就是无限政府。无限政府（unlimited government）是指一个政府自身在规模、职能、权力和行为方式上具有无限扩张、不受有

效法律和社会制约的倾向。<sup>①</sup>从表层看,无限政府的无限性表现在以下几个方面:第一,政府的权力不受来自下级和独立的权力机构的约束,而只受上级主管的约束,权力是自上而下的,而不是相反;第二,政府职能无限扩张,政府越来越多地承担本来完全可以由社会或市场自己去履行和完成的事情,或是把政府权力深入到纯粹属于个人生活的私人领域;第三,政府规模无限扩张,政府机构膨胀,官员越来越多。“生之者众,食之者寡”的人浮于事的现象普遍存在。

从深层看,第一,无限政府的合法性是基于建构唯理主义的理论假设。建构唯理主义假定,人生来就具有智识和道德的秉赋,这使人能够根据审慎思考而形构文明。<sup>②</sup>建构唯理主义是一种理性万能论,这种理论假定导致了对统治者的神化,滋生了人治集权。其实,从哲学的角度看,形而上学是有边界的,人类的认知活动由于历史的局限性总存在未知领域,这个未知领域就是作为人类认识高级阶段的理性的限度。因此,实际上并不存在一个休谟所谓的有理性、公平的理想的观察者,他的赞成意味着正当,他的反对意味着不正当。<sup>③</sup>第二,假定理性是万能的,这仍然不能成为论证无限政府合法性的理由。因为哲学上讲的理性万能一般指的是人类理性相对人类感性的至上性、无穷性和彻底性,而不是特定时空范围内某个具体的个人的理性认识没有边界。无限政府的理论假设偷换了哲学概念。无限政府是人治政府,其品格体现为统治者个人好恶秉性,而不是人类的理性品格。因此,无限政府实际上是建立在人性善而不是理性的基础上。它假定政府一直怀有良好的目的,并且能够把大家的事做

① 刘军宁:“市场经济与有限政府”,<http://intellectual.members.easyspace.com/jnliu/marketeconomyandlimitedgovernment.htm>

② [英]弗里德利希·冯·哈耶克著,邓正来译:《自由秩序原理》,三联书店1997年版,第68页。

③ 请参看罗尔斯对休谟观点的批判,[美]罗尔斯著,何怀宏等译:《正义论》,中国社会科学出版社1988年版,第182~190页。

好。在此，有必要扼要地说明人性与理性的关系。人性是指人类通过实践获得自身存在的意义的过程中所体现的性质和属性，即真、善、美、假、恶、丑的集合体。理性是人类认识客观世界的一种方式，是人类认知方式的一种。人性的实质是指人的存在方式，或者就是“being”本身，而理性是人性的某一方面的展示。厘清人性与理性的关系，将明白我们在下文采用“责任政府”而弃用“理性政府”称谓的用意。

无限政府的理念在总体实践效果上或陷入“治”与“乱”的恶性循环，如在中国古代“兴，百姓苦；亡，百姓苦”是谓也；或产生政府规模膨胀的不虞效应，根源在于它假定人性本善，以至推及君主必善。因此，无限政府应当得以克服。有限政府则是对无限政府的扬弃。所谓扬弃，不等于全部否定，而是包含肯定的否定。肯定的是无限政府寄希望于未来开明的政治和盛世社会，否定的是无限政府运作的路径依赖、政治架构和人的极端恶性。法学视角中的有限政府是直接针对人性的制度设计，是“最适合人的本性的政府”，“它能够压制人性中最坏的可能，调动鼓励人性中最好的东西”。<sup>①</sup> 有限政府合法性与有效性的理据是从人性善恶的关系中寻求切入点并以制度的办法在两者之间建立隔离墙，达到了维持均衡的效果。

以制度规制政府的理论与实践在西方历时已久。启蒙时期，思想家们就有了有限政府的观念。戴顺祥和匡自明两君通过对《政府论》的解读，挖掘了洛克有限政府的理论资源。<sup>②</sup> 自由资本主义时期，“小政府，大社会”的有限政府的观念和实践尤盛，政府行为受到法律特别是宪法的严格限制。即便是在福利国家时代，由于西方法治的日益健全和成熟，政府干预市场的行为也受到了法律较为明确的规制。从20世纪70年代开始，西方产生了

---

① 刘军宁：《保守主义》，中国社会科学出版社1998年版，第103页。

② 戴顺祥、匡自明：“论洛克有限政府理论及启示”，载《学术探索》2001年第3期。

限制政府的众多学派和理论。货币理论、供应学派、新制度学派和公共选择理论均认为古典经济学那只看不见的手的原理仍然是正确的，大政府是坏政府，因为坏政府往往趋向于扩张自己，强制性地干预市场，而政府对经济生活的任何干预都是一件坏事，市场失灵是干预的结果。<sup>①</sup> 这些理论均在不同程度上对凯恩斯主义牵引下的福利国家的实践作了纠偏。

以制度规制政府的理论和实践在中国也已生长或正在萌生。时常为我们引为经典的是小平同志的那段话：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”<sup>②</sup> 制度是决定性因素，带有根本性、全局性、稳定性和长期性，关系到党和国家是否改变颜色。正是有了这种认识，中国拉开了民主法制建设的序幕，开始依法治国、建设社会主义法治国家的伟大征程，依法治国从理论探讨演变为实践选择。

在人类文明的征程上，以制度规制政府的理论供给不是供过于求，而是供不应求，所以对有限政府理论的探索总是正在进行。为政府规制提供的一种最令人启迪的理论是新公共管理理论。这种理论值得称道之处在于为限制政府提供了一种宪政标准。

新公共管理理论认为，政府的主要职能是向社会提供服务，但这并不意味着所有公共服务都应由政府直接提供。政府应根据服务内容和性质的不同，采取相应的供给方式：（1）此项服务活动是由宪法明文规定的属政府职责范围之内，同时也没有其他竞争者，如国防，应由政府承担。（2）虽属宪法规定的政府职责，但

---

① 张康之：“限制政府规模的理念”，载《人文杂志》2001年第3期，第56页。

② 邓小平：“党和国家领导制度的改革”，载《邓小平文选（第2卷）》，人民出版社1983年版，第333页。

同时有其他竞争者的存在，即其他非政府部门也在从事此项活动，如医院，在这种情况下，政府并非一定要亲自提供此项服务，而大可通过招标、合同出租等方式，将其出租给其他公营或私营部门，政府只要对其绩效目标进行测定和评估，并提供相应的报酬，便不失为一种提高服务质量和效率的有效途径。(3) 宪法没有规定是政府的职责，而又存在着市场竞争者，如影视业，这时政府就完全可以不从事此项活动，而完全由私营部门承担。(4) 宪法既没有规定是政府的职责，同时又没有或缺乏从事此项活动的竞争者，如高等院校，这时政府就应积极培育市场，鼓励人们参与此项活动，以提高此项服务的效率、质量和有效性。●

新公共管理理论所要构建的有限政府的直接目标是使政府走出财政危机、管理危机和信用危机的困境。● 新公共管理理论试图通过降低行政管理的成本，减少行政费用开支，提高政府的效率。可以说，有限政府的最高目标就是效率。●

新公共管理理论在当下中国的实践是具备客观条件的。首先，中国已初步建立了社会主义市场经济体制，强调效率优先，发展生产，这为该理论的实践提供了必要的物质条件；其次，我国已制定了一部反映社会主义发展规律、市场经济发展法则以及体现广大人民群众意志的与时俱进的好宪法，有了宪政的静态标准。最后，新一届政府在《纲要》● 多处采用“高效”、“成本”、“成本效益分析制度”等措词。这种考虑立法、执法和社会成本的做法与新公共管理理论所谓的经济 (economy)、效率 (efficiency) 和效果 (effect) 有契合之处。

按照宪政标准、法治原则和效率原则，有限政府应包括 5 层含义。

---

● 金太军：“新公共管理：当代西方公共行政的新趋势”，载《国外社会科学》1997 年第 5 期，第 22 页。

● 张康之：“论‘新公共管理’”，载《新华文摘》2000 年第 10 期。

● 黄晓慧：“论有限政府”，载《江西行政学院学报》2001 年第 3 期。

● 《纲要》全文参见《法制日报》2004 年 4 月 21 日，第 1、4 版。

### （一）功能的有限

根据经济基础决定上层建筑的原理，在社会主义市场经济条件下，政府应正确协调好自身作为市场参与者和调节者双重角色的关系，应坚持有所为有所不为的原则，坚决摒弃政府万能论。二千多年前的老子就告诫政府“治大国如烹小鲜”，<sup>①</sup> 治大国好比煎小鱼，不能常常去搅拌它。他还讲：“其正闾闾，其民屯屯。其正察察，其民缺缺。”<sup>②</sup> 讲的是，治国宜宽不宜严。政治上宽厚，百姓就淳朴；政治上严厉，百姓就狡猾。对此，小平同志曾有过精辟的论述：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管，管不好，管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政机关，拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”<sup>③</sup> 而对于政府该管什么，不该管什么的问题必须由制度和法律来回答。法律给出了政府权力运行的明确边界。法律至上性原则认为，对于国家、政府来说，法律未授予的权力，属于非法权力，不能享有和行使，即法律至上性要求权力在法律授予的基础上依法行使。否则，便是对法律权威的莫大侵害，也是对公民权利、自由的莫大威胁。<sup>④</sup> 这实际上是运用法律对政府的功能完成了宏观界定，并且法律对政府功能的界定在技术层面可以参照上述新公共管理理论所提供的宪政标准。

### （二）结构的有限

结构的有限是功能的有限在逻辑上的自然延伸和拓展。俗话说“有多大的脚穿多大的鞋”，讲的就是功能与结构的关系道理。

① 《道德经》第六十章。

② 《道德经》第五十八章。

③ 邓小平：“党和国家领导制度的改革”，载《邓小平文选（第2卷）》，人民出版社1983年版，第328页。

④ 王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社1998年版，第175页。

结构随功能的调整，或收缩或放大，结构的有限要求给政府瘦身，形塑“比较苗条的国家”或“苗条的行政”，特别是要求一个能更有效地、更经济地和在更大的程度上以合作和机构分工及对社会政策共同负责面对社会的国家机构。<sup>①</sup>在政府退缩，向市场价值回归的阶段，政府全能的神话破灭，政府在结构上要精简机构，裁减冗员，节约财政开支，核算立法成本。《纲要》首次提出要“积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度”，是政府用好“钱袋子”的一项重要举措。此举与正在深化的政府机构改革两相配合，有望实现政府瘦身的目的。

### （三）职能的有限

职能是功能的下阶位范畴，职能是为实现特定的功能而设置的。政府的职能主要分为统治职能和社会公共管理职能。政府职能的有限性意味着统治职能的有限和社会公共管理职能的有限。我国宪法规定“一府两院”的制度设计本身就表明政府的统治职能的有限；党对军队的绝对领导原则同样也证成了政治统治职能的有限。至于社会公共管理职能的有限，《纲要》要求：“依法界定和规范经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。推进政企分开、政事分开，实行政府公共管理职能与政府履行出资人职能分开，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织或中介机构通过自律能够解决的事项，除法律另有规定的外，行政机关不要通过行政管理去解决。”根据新公共管理的理论设计，政府虽然还是专门的公共管理机构，但却不是惟一的机构，在政府之外，也应当有一些准自治的、半自治的和自治的机构去承担公共管理的职能。<sup>②</sup>

### （四）职权的有限

职权是依据职能的需要设置的，职能是从政府对社会的功能

① 罗豪才、宋功德：“现代行政法与制约、激励机制”，载《中国法学》2000年第3期，第78～79页。

② 张康之：“论‘新公共管理’”，载《新华文摘》2000年第10期。