

彭珊 著

PENG SHAN

中国行政管理学理论研究

ZHONGGUO XINGZHENG
GUANLIXUE
LILUNYANJIU

中国社会科学出版社

彭 珊 著

中国行政管理学理论研究



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政管理学理论研究/彭珊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5270 - 6

I. ①中… II. ①彭… III. ①行政管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 297427 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 曦

责任校对 孙洪波

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 18.25

插 页 2

字 数 303 千字

定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 行政管理学理论概述.....	1
第一节 行政管理与行政管理学.....	1
第二节 行政管理学研究的内容、方法和意义	14
第三节 行政管理学的历史和发展	23
第二章 行政组织及其优化发展	28
第一节 行政组织概述	28
第二节 行政组织的结构与编制管理研究	35
第三节 行政组织的理论研究	41
第四节 行政组织的优化与发展	47
第三章 行政职能研究	56
第一节 行政职能概述	56
第二节 行政职能的类型	66
第三节 行政职能的历史演进研究	72
第四章 行政权力的行使与扩张	77
第一节 行政权力概述	77
第二节 行政权力的分类	82
第三节 行政权力的授权与行使	86
第四节 行政权力的扩张研究	94
第五章 人事行政与公务员制度.....	102
第一节 人事行政与公共部门人力资源管理概述.....	102

第二节	西方的公务员制度·····	111
第三节	我国的公务员制度及其发展研究·····	118
第四节	我国行政机关人员管理的基本内容·····	125
第六章	行政领导及其领导艺术·····	140
第一节	行政领导概述·····	140
第二节	行政领导制度研究·····	148
第三节	行政领导者的素质以及领导的方法艺术·····	155
第四节	行政领导集团结构研究·····	163
第五节	行政领导行为研究·····	164
第七章	行政决策与执行·····	171
第一节	行政决策主体与决策参与主体·····	171
第二节	行政决策系统与行政决策模式·····	178
第三节	行政决策过程分析·····	181
第四节	行政执行的主要环节·····	192
第五节	行政执行的原则和手段·····	199
第六节	行政执行的改善·····	201
第八章	行政监督与完善·····	210
第一节	行政监督概述·····	210
第二节	我国行政的内部监督·····	214
第三节	我国行政的外部监督·····	219
第四节	我国行政监督体系完善研究·····	225
第九章	行政法制研究·····	236
第一节	行政法制概述·····	236
第二节	依法行政的原理与理念·····	242
第三节	依法行政的法律保障·····	250
第十章	我国行政深化改革实践研究·····	256
第一节	行政改革概述·····	256

第二节 我国行政改革的动力与阻力分析·····	265
第三节 我国行政改革的理论与实践研究·····	270
参考文献·····	283

第一章 行政管理学理论概述

行政作为一种管理活动和管理职能由来已久，而作为一门学科的行政管理学则产生和形成于 19 世纪末 20 世纪初。这门学科一经产生，其保持的一种态势就是开放的，对于行政管理的其他方面和发展方向它也密切地关注着，以行政管理的实际要求为依据，对复杂变化的行政现象从不同的层面和角度进行了切实的研究，应答和解决实践提出的挑战。同时，它不断吸取和引入相关学科的理论和研究方法去充实、开拓自己，形成了一系列直接地、持续地影响政府管理的理论学说和方法模式。

第一节 行政管理与行政管理学

“行政”二字历史久远。在我国，战国时期撰写的《左传》中就有“行其政令”、“行其政事”的记载。“行政”英文为“administration”，源于拉丁文“administare”，古希腊学者亚里士多德在其著作中曾使用过这一词汇。古代所用“行政”，一般指国家政务或国家事务的管理。

一 行政管理

（一）行政管理的含义

“行政管理”，也称为行政，其含义有广义和狭义两种理解。广义的行政管理是指一定的机构或单位为达到一定的目的而开展的各项管理活动。从这个意义来讲，行政管理活动广泛存在于社会的各个部门、机构、单位和团体中。而狭义的行政管理是指国家事务的管理和公共政策的推行，是“公共行政管理”。以下我们对行政管理（同公共行政）概念的分析 and 界定是针对狭义行政管理进行的。

从人类历史发展的角度来看，行政现象的产生几乎和政府的出现是同时的，但随着社会生产力的发展和社会形态的嬗变，行政管理也慢慢

地由简单到复杂,从不完善发展到完善,并使其内容、方式、范围和精神也随之不断地发生变化。概括起来,行政管理的研究有三条相对分明的途径。它们对行政管理的运作过程、价值取向、组织结构等有各自不同的主张(参见表1-1),这导致人们对行政管理内涵产生了不同的理解。

表1-1 行政管理的不同视角

视角 特征	管理途径		政治途径	法律途径
	传统管理途径	新公共管理途径		
价值	效率、效能及经济(3E)	成本—收益 顾客的回应性	代表性、回应性及责任性	宪法的诚实和公正、正当法律程序、实质权利、平等保护、公平
组织结构	理想官僚制模型	充满竞争的 企业化模型	组织多元主义	行政裁决制(抗辩模式)
对人的认识	非人性化的 个案,理性人	顾客	群体成员	完整的个体、特定阶层之组成成员、理性人
认识模式	理性—科学主义	理论推理,经验观察,指标测量,实验	协议,民意,政治争辩	归纳性案例分析,演绎式的法律分析,反复抗辩程序
预算	理性(成本—收益)	以绩效为基础,市场驱动	渐进主义(福利分配和负担)	以权利保护为基础
决策观	理性—全面	分散化,降低成本	渐进模型,凑合着过	程序渐进主义
政府职能特征	执行	执行	立法	司法

资料来源:[美]戴维·H.罗森布罗姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,中国人民大学出版社2002年版,第40—41页。

(二) 行政管理的特点

行政管理自产生以来,就处在不断的发展变化之中,行政管理的作用和范围也是在逐渐扩大的。政府在各个方面对整个社会所承担的组织任务,是其他任何组织所不能或无法执行的。许多学者认为,政府活动的扩张已导致了现代社会的“行政国家”现象。行政国家的出现和社会的复

杂化所推动的行政变革使现代行政在性质和形式上都发生了非常大的变化。例如,随着市场不断地发展,过去切割物财的直接行政逐渐变成以市场为基础的间接行政;在政府与公民的关系上,过去的统治行政转变为现代的服务行政,并强调了由公民到政府这个方向的约束作用关系。概括起来说,现代行政管理主要的特征有以下四个。

1. 行政管理的社会化

由于社会事务的复杂化和社会组织化程度的不断提高,进入行政视野的事务越来越多,如控制人口、保护环境、发展教育、处理劳资纠纷、推行社会福利事业等,这一切都要政府来承担。行政活动的规模和数量的发展非常快,社会生活的各个方面几乎都成了现代行政的对象。行政与社会各项活动连接为一个整体,自觉地、积极地推动社会各个环节的运动,并处在不断改革和创新之中。进入新世纪之后,人们在看到政府职能扩张的同时,对行政管理的效率和效果更加注重,正因为如此,服务行政、便民行政应运而生。行政管理的性质更趋积极,政府行政的定位更趋向于服务而不仅仅是管理,行政在发挥服务功能的同时,使管理职能得以实现。

2. 行政管理的科学化

现代行政与科学技术之间的关系是密不可分的。一方面,科学技术的发展使行政的内容有所改变,行政不仅包括对以一般科学知识技能为基础的医药卫生、农田水利、交通运输等事务的管理和服务,而且包括以宇航、核能、电子、激光等高科技为基础的事务的管理和服务;另一方面,现代的行政手段越来越科学。行政事务的纷繁复杂要求运用更多的科学手段和设施,如电话、传真、电子计算机、互联网等推行行政事务的管理和服务。

3. 行政管理的专业化

在过去,政府行政相对简单,行政人员的数量也非常有限,并且分工不明确。即使是在美国,19世纪也还推行过“官职轮流”制度。但现代行政人员的数量和种类已大大增加,而且,技术专家对政府活动和决策的影响不断增强。同时,现代行政本身也已经是专门的职业,任职者必须具有其职务所需的专门知识与技能,而且这种知识与技能的获得一般都需要经过相当时间的正式教育和充实的专业训练。此外,现代行政人员还必须遵循特定的职业标准和服务道德。

4. 行政管理的法制化

依法行政是推进行政体制改革、提高行政管理水平的必然要求。自新中国成立至改革开放初期,我国的法制建设先后经历了一个起步、挫折、重建的过程。20世纪90年代,我国的行政法制改革取得了新的进展,从此迈入了依法行政的新时代。近年来中国政府一直致力于推进依法行政。1997年,中国共产党第十五次全国代表大会提出“建设社会主义法治国家”的目标,这对于行政机关来说就是要依法行政。两年后,“依法行政”被写入宪法。2004年,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,指出要全面推进依法行政,经过十几年的大力推行,基本实现建设法治政府的目标。为了进一步落实纲要内容,2010年11月国务院发布了《关于加强法治政府建设的意见》,规定了提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力、加强和改进制度建设、坚持依法科学民主决策、严格规范公正文明执法、全面推进政务公开、强化行政监督和问责、依法化解社会矛盾纠纷等任务,通过这种方式全面推进依法行政,进一步加强政府的法制化建设。

(三) 行政管理的功能

行政管理的功能主要有以下六个方面:

1. 保卫功能

政府负有保障公民权利和保卫国家在国际社会的安全与独立的责任。各国宪法均明确规定了政府在这方面的作用。如我国宪法就规定,国务院领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作,领导和管理国防事业。行政的保卫功能主要包括两个方面:一是防御或抵御外敌;二是内部治安,防范不法分子和犯罪分子危害社会,维护社会治安。

2. 维持功能

维持功能是所有行政体系都具备的一种功能。维持一个社会的各种活动和关系能够正常地运转,使社会生活能够稳定地持续下去是行政体系的首要任务。维持功能主要体现在维持政治秩序和维持社会秩序两个方面。在维持政治秩序的过程中,政府主要是作为政治统治的工具或机器存在的,所维护的是统治阶级的利益,并使一个社会政治共同体的成员和集团按照预定的政治规则行事。而社会秩序维持方面的内容非常广泛,如维持社会基本需求的供应系统;维持社会的基本生活秩序(生产秩序、流通秩序、社会秩序等);维持社会的长期存在(人口、教育、文化等)以及

制定社会规范，维护一定的道德标准等。

3. 管理功能

管理功能就是指行政系统通过各种手段，直接或间接地使社会各项活动协调发展，使各种活动、要求和利益之间不发生根本的冲突。在现代社会中，政府广泛介入社会生活的诸领域并发挥积极作用。政府通过行政决策和行政行为选择社会发展目标；为社会发展指明方向；通过妥协、沟通、协调、控制、整合等一系列过程，对各种社会关系进行调整，平衡整体利益、局部利益和个人利益，使多方利益的生存和发展得以实现。行政的管理功能涉及的范围十分广泛，如经济管理、物价管理、金融管理、卫生管理、社会管理、交通管理等方面。管理功能的体现形式和运用的手段也多种多样，如直接管理和间接管理、宏观管理和微观管理等。

4. 扶助功能

扶助功能是行政体系在社会上履行的另一项重要功能。它主要是指扶助社会的各种团体或个人，使其能够达到自己的目标或社会希望他们达到的目标。在现实社会的发展过程中，总会有某些个人或集体由于个人的、社会的或自然的原因处于困境，或者缺乏必要的条件以实现他们有利于个人发展和集体发展的计划，需要得到政府机构的帮助。如消除贫困、普及教育、推广科技、救孤济贫、帮助残疾人等，都属于行政的扶助功能。扶助功能是政府寻求社会整体发展和实现社会公平目标的一个集中体现。

5. 服务功能

随着行政社会化趋势的日渐增强，行政承担的服务功能也越来越多，而且在其功能结构中也变得越来越重要。政府服务项目的设置、选择的提供方式以及服务的质量和效果已经成为衡量现代社会政府行政能力和水平的一个最为主要的标准。行政的服务功能涉及社会的许多方面，并且表现的形式多种多样，如建立公共设施，举办公共事业，兴办邮政、电信，负责建设公用住宅，建立并完善社会保障体系等。由于行政的服务功能地位和作用突出，并且与公民的生活有着密切的关系，近些年更是成为各国政府改革的重点。如何在压缩或不增加财政支出的前提下，对政府的服务能力不断提高，满足公众日渐高涨的服务期望，是各国政府面临的共同任务。

6. 发展功能

行政体系除了承担上述五种功能外，还应当承担一项更重要的功能，即发展功能。政府的行政管理不应是被动的、消极的、满足现状的，它应

当通过自己的活动,不断推动社会各个方面走向现代化。现代社会的行政应是主动的、积极的和富有创新性的。制定发展规划、确定发展道路、推动社会发展与进步是政府行政义不容辞的责任。

(四) 国家公共行政管理的基础、主客体和方式

国家公共行政管理是一个政治的、经济的、社会的、文化的、心态的综合性概念、行为和过程。政府是这一概念、行为和过程的主体。这种主体地位是以合法合理的权力即行政权力为基础的。政府从这种权力地位出发,通过履行特定的职能,实现国家对广泛的社会生活的有效管理。“行政的第一个目标就是获得并保持权力,行政官员的职位就是建立在这个基础之上的。这个目标是完成其他目标的先决条件。”^①

1. 国家公共行政管理的基础

国家公共行政管理的基础实际上指作为国家公共权力机构一部分的国家行政机关,以国家名义进行的政府公共行政管理的基础。在现代民主宪政社会中,这种基础由两大部分构成:其一,经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯等合法认定和授予的政府行政职能。其二,政府在名义上享有、在实际上行使的国家公共行政权力。

公共行政权力作为国家行政管理的基础,其有效性主要取决于三个要素的交互作用,即合法性、合理性、实际运用。^①合法性是公共行政权力的第一要素。在现代民主国家中,无论是三权分立或是议行合一的国家体制,公共行政权力的合法性都表现为符合宪法和法律所规定的范围、种类、程序和限度。^②合理性是公共行政权力的第二要素,其基本含义,是指公共行政权力的存在和运用必须要符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。^③实际运用作为公共行政权力的第三个要素,主要是指公共行政权力所特有的实际操作性质。公共行政权力实际操作不当,必然不能实现其合理性,也必然有悖于其合法性。从这个意义上可以说,公共行政权力的实际操作及其有效性,是公共行政权力的现实基础。归根结底,行政研究的全部任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。

2. 国家公共行政管理的主体

在通常情况下,政府即国家行政机关代表国家,是国家公共行政管理的主体。政府通过实施公共行政管理,来履行国家的社会职能。在此基础

^① [美] 诺顿·E. 朗:《权力和行政管理》,《公共行政学评论》1949年秋。

上,从名义享有公共行政权力和具体行使公共行政权力的角度分析,国家行政管理的主体又可以分为四种:

(1) 政府,包括中央政府和地方政府。

(2) 政府行政机关。政府机关的公共行政权力是通过法律规定以及在法律规定之下的政府内部授权获得的。

(3) 行政首长。各国政府即行政机关通常实行首长负责制。因而,行政首长无论在名义上还是在实际执行上都是公共行政权力的一种主体。行政首长可以分为四种情况:政府首脑;政府首脑以下的高级政务类行政首长;政务首长以下的各级常务首长;由宪法和法律所特别授权的一部分官员,主要是指主持人事行政事项的少数首长。

(4) 政府普通公务员。

3. 国家公共行政管理的客体

国家公共行政管理是一种以全社会为对象的管理,这是它区别于其他任何管理的最显著的特点之一。政府通过行使公共行政权、实施公共行政管理,与社会生活中的几乎一切行为主体发生行政、法律关系。在通常情况下,所谓社会行为主体是指具有法人和自然人的资格和地位且有一定行为能力的公民、公民团体、社会组织。政府的行政行为是影响乃至决定其社会生存条件的最重要的因素之一。概括地说,国家公共行政管理的客体大致可以分为以下六类:

(1) 经济性组织,包括制造业、服务业、金融业、科技业和其他一切以营利为目的的组织。政府与它们的公共行政管理关系,主要表现在利率、税收、正当开支、工业卫生、环境保护、人身保障等方面。执照、许可证等申请、登记、备案、审批制度,限期改正、吊销营业执照直至拘捕等惩处制度,是政府对经济性组织实施行政管理的经常性方式。

(2) 社会性组织,包括教会、社区团体、群众团体等一切以非营利为目的的组织。一般来说,政府对它们的公共行政管理以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和公共行政管理法规为限度。登记制度和检查制度是政府对其管理的主要方式。

(3) 政治性组织,包括政党和一切以政权或政治性权力为目的的组织。政府对它们的行政管理主要是依据法律促使它们按照政治竞争的规则开展政治活动,防止和制止它们颠覆国家的政治企图。登记制度和检查制度通常也适用于政治性组织。

(4) 教科文组织, 包括学校、科学研究单位和各种文化团体。政府在多数情况下对这类组织予以支持, 提供财政资助和各种便利, 但同时要求它们遵守国家法律和政府行政法规, 不得危害公共安全和公共健康, 在必要时, 也可能对其采取强制性的行政措施。

(5) 新闻性组织, 包括报社、新闻社、电台、电视台等一切新闻传播媒介组织。政府对它们的公共行政管理也以不违背国家法律和政府行政法规为限度。

(6) 公民, 是政府公共行政管理的最大量的行为对象。管理的原则仍然是依据国家法律和政府行政法规, 最经常的标准是履行对国家所承担的义务, 比如缴纳税金、服兵役等; 遵守社会生活的行为规范和道德规范, 比如不妨碍公共道德和他人私生活等。在对公民实施公共行政管理方面, 政府可能采用的行政手段是多种多样的。

4. 国家公共行政管理的主要方式

国家行政管理的根本目的是实现民富国强, 推动社会的均衡稳定发展。为此, 就必须正确地制定和有效地实施行政方略, 其中, 正确地选择管理方式是至关重要的。因为一定的行政目标和一定的行政内容是通过一定的行政管理方式来实现的。国家的公共行政管理方式是多种多样的, 也是发展变化的。不同的历史文化传统、不同的发展阶段、实行不同政治体制和经济体制的国家, 其公共行政管理方式有着较大的差异。从世界各国政府公共行政管理实践的情况看, 常见的国家公共行政管理方式主要有以下几种: ①行政立法、行政司法、行政管理法规。②行政决策、行政决定、行政政策。③行政领导、行政指导、行政引导。④行政规划、行政计划、行政预算。⑤行政协调、行政沟通、行政平衡。⑥行政干预、行政检查、行政制裁。⑦行政扶助、行政救济、行政服务。

(五) 行政管理中政府理性思考分析

1. 政府必须是民意政府

(1) 政府的产生是公民同意的结果。根据社会契约论的观点, 每个人在自然状态下, 都享有自然权利。为解决自然状态下的困难与不便, 保障人们的生命、财产和自由不受侵犯, 人们通过契约把自然权利中的一部分让渡出来, 凝聚成人民权力, 并派生出国家权力。可见, 国家权力是公民契约的产物。在现代民主政治条件下, 各级政府必须在公民直接或间接的选举程序中产生, 这是政府存在的合法性基础。

(2) 政府的决策必须代表民意。政府权力的行使只有代表民意时才具有合法性。民意是一切公共行为的出发点和归宿点。首先,公共权力的行使和政府决策的目的必须是为了公民的利益,对民众的利益需求作出快速反应。正如胡锦涛同志所言,“权为民所用,利为民所谋”。其次,为了保证政府的决策能够代表民意,这就要求广泛听取民众的意见,民众能够通过各种渠道表达自己的意愿,参与政府的决策,从而使政府的决策真正代表公众的利益。

(3) 政府必须自觉接受民众的监督。从政治层面上说,作为人民的政府,应该接受人民群众的监督,监督本身就是民意的一种表达方式;只有人民监督政府,政府才不敢懈怠,才能保证权力正确、合理地行使。

2. 政府必须是有效政府

(1) 有效政府是政府合法存在和政府权威的源泉。人民委托政府进行社会治理,目的是为了更好地保护每个人的合法权益,维护社会秩序,增进社会福利。所以,有效性是政府合法存在和政府权威的源泉,如果治理低效甚至无效,那么政府就没有存在的必要。政府治理的有效性是政治稳定和经济发展的基石。因此,建立一个与生态环境变化相适应的政府管理体制,提高政府的能力,增强政府管理的有效性,对于实现经济和社会的可持续发展有着极为重要的意义。

(2) 有效政府要求明晰政府的角色定位。政府能否有效地推行公共事务和公共管理,首先取决于是否清楚自己的角色内涵。只有知道自己该干什么,不该干什么,才能保证政府权力运作的有效性。

(3) 有效政府要求提升政府能力。政府能力是政府依据自己的权力和权威,通过制定政策和组织动员,实施自己承担的法定职能,贯彻自己的内在意志,实现自己管理目标的能力。政府治理的过程是政府能力的展现过程,是政府与社会的互动过程。一个有能力与效率的政府,无论是对经济的发展还是对社会的进步都是不可缺少的。

3. 政府必须是责任政府

(1) 责任政府源于人民的委托。责任政府这一政治理念,本质上是由政府与人民之间的基本关系决定的。按照现代民主政治的一般理论,国家权力的本源在于人民,这个被称为人民主权的原则,是当代民主政治的理论基石。人民与政府之间存在着一种委托与被委托的关系。政府接受人民的委托,行使管理社会公共事务的权力。正是存在着这样一种基本关

系,即权力的本源在于人民,所以作为受托人的政府在行使权力的过程中,必须对作为委托人的人民负责,成为一个对人民负责任的政府。

(2) 政府必须依法正确履行职责。责任政府意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务,即法律和社会所规定的义务。这种社会职能和义务不能仅仅要求政府正确地做事,即不做法律禁止的事,而且意味着政府应当做正确的事,即促使社会变得更美好的事情,而不做有损于社会的事情。就此而言,当一个政府组织在履行了自己的社会义务时,我们可以说政府是有责任的。

(3) 政府如有违法行为应该承担法律责任。当政府机关及其工作人员不履行法律规定的义务,违法行使职权时,必须承担否定性的法律后果,即法律责任。这种责任与违法相联系,意味着国家对政府机关及其工作人员违法行为的否定性反应和谴责。从这个意义上讲,当政府机关对其违法行为承担法律后果时,政府责任便得到了最低限度的保证。

4. 政府必须是法治政府

法治是人类文明与发展的标志。法治原理是指依法治国,在行政领域主要表现为依法行政或法治行政,其核心是政府权力的组织与运行要受法律的制约,以法律来制约政府行为,政府的侵权行为要受到法律的追究。

(1) 法治政府的基本价值是权利本位。在市场经济社会,政府及其权力仅仅是为保护人民的权利而存在的,因而,权利本位是法治政府的基本价值。但是,只有从法律上得到明确保障的自由和权利,才能够真正成为权利人自己的自由和权利,因而,建立法治政府,以保障自由和权利,是民主政治和市场经济发展的必然要求。

(2) 法治政府的基本原则是依法行政。权利本位观念要求政府依法行政。对于公民而言,“法不禁止即自由”,即法律只要不明文限制,公民就可以自由地行使自己的权利;而政府行为则不同,行政行为的基本规则是,“凡法律未允许的,都是禁止的”,政府行为必须有法律依据,法治不仅要求政府行为的存在必须有法律依据,而且还要求政府行为的实施必须符合法律。法治不仅表现为立法至上,而且立法机关制定的法律还要符合一定的价值标准。这个价值标准就是制定的法律中应包含正义、公正、安全等自然法精神。实质意义的法治行政不仅强调依立法机关制定的法律来制约行政,同时要求立法机关制定的法律须符合理性与人权要求,并有效地保护公民个人的权益。

【实证分析】

多部门的食品监管

——为何几个部门管不好一头猪？

据报道，G市2012年又有46人因食用瘦肉精猪肉而中毒，这是一起严重的食品安全卫生事件。经过一系列努力，除了3人尚在医院观察外，另外43人已康复出院。同时，有关部门也查清了问题猪来自B省某市等四个县市。从2001年全国各地因瘦肉精引发猪肉中毒事件曝光以来已达11年，为何瘦肉精猪肉又一次蹿出来危害公众？

A省农业厅畜牧兽医局畜牧处罗处长对此事的分析令人深思。罗处长说，目前，全省对瘦肉精这项检验到底由谁负责管理并没有明确规定，各个部门责任不明确。据悉，时下地方生猪屠宰管理涉及工商、食品检疫、经贸、农业畜牧和税务部门。除了税务征收由税务部门监管外，工商、食品检疫、经贸、农业部门对吃上放心肉均有不容推卸的责任。那么，面对瘦肉精检测过程出现问题，为何会听到“部门责任不明确”那样搪塞的声音？

从时下地方政府出台的生猪屠宰管理实施条文来看，检测瘦肉精可能没有明确指定由哪个部门具体负责，但这绝不是推诿责任的理由。人们知道，“问题猪肉”不但包括瘦肉精猪肉，也包括其他病种猪肉。尽管检测瘦肉精比检测其他猪肉难度大一些，问题复杂一些，但同样没有超出“问题猪肉”的范畴。“吃放心肉”的关键环节是要强化进入市场前及期间的猪肉品质检测。其实，只要各职能部门密切配合，加强检测，落实制度，工作到家，瘦肉精等问题也难以逃出“如来佛手掌”。比如，对猪源及品质信息管理及屠宰场管理就涉及主管商品流通的经贸部门；对进入市场交易的生猪质量把关，又涉及工商、农业、食品检疫部门。假如各部门都层层严格把关，一头病猪就很难连过几关了。

分析：食品安全监管的低效反映出了行政机构的多头管理、职责重叠、权力交叉的弊端。必须订立明确的法律来规定、划分职权，并严格执法。