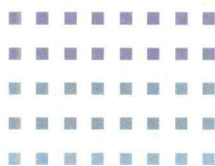


肖金明 李卫华 主编

行政管理体制 法治化研究



山东大学出版社

中国法学会部级法学研究重点项目资助

行政管理体制 法治化研究

肖金明 李卫华 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理体制法治化研究/肖金明,李卫华主编. — 济南:山东大学出版社,2010.12.

ISBN 978-7-5607-4287-8

I. ①行…

II. ①肖…②李…

III. ①行政法学—研究—中国

IV. ①D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 261726 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

日照报业印刷有限公司印刷

787×980 毫米 1/16 21.5 印张 307 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价:39.00 元

版权所有,盗印必究

(购书电话:0531—88364808)

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

导 论	(1)
第一章 行政管理体制法治化背景分析	(31)
一、政治改革与民主化	(31)
(一)政治改革与民主政治	(31)
(二)民主化与行政参与	(33)
二、经济改革与市场化	(36)
(一)市场经济与市场规则	(36)
(二)市场化与政府职能	(38)
三、社会建设与社会化	(41)
(一)社会建设与责任政府	(41)
(二)社会化与政府功能	(43)
四、国际交流与全球化	(47)
(一)国际交流与规则趋同	(47)
(二)全球化与政府法制	(49)
五、法治国家与法治化	(52)
(一)法治国家与法治政府	(52)
(二)法治化与依法行政	(55)
第二章 当代国外行政管理体制法治化比较研究	(59)
一、政府职能转变——权力适度与权利保障	(60)
(一)经济职能的转变	(60)
(二)社会职能的转变	(66)

(三)政治职能的转变	(71)
(四)文化职能的转变	(76)
二、行政权责划分——权责统一和权责配置	(80)
(一)行政权力与责任的统一	(80)
(二)行政权责划分及其配置	(83)
三、政府组织革新——规模适度与功能优化	(90)
(一)组织理念和任务目标	(90)
(二)机构设置与分工合作	(93)
(三)职位配置和人员管理	(94)
(四)管理方式与法律规范	(96)
四、行政机制创新——外部回应和内部协调	(98)
(一)行政机制的外部回应	(99)
(二)行政机制的内部协调	(102)
第三章 行政管理体制法治化实证研究	(107)
一、行政管理体制改革历史回顾	(108)
二、政府职能转变	(113)
三、行政权责划分	(116)
(一)“行政三分制”改革	(116)
(二)行政问责制度建设	(122)
四、政府组织革新	(127)
(一)大部制改革	(128)
(二)省管县尝试	(132)
(三)乡镇机构改革	(136)
五、行政机制创新	(140)
(一)行政审批机制的改革创新	(140)
(二)相对集中行使行政处罚权	(145)
(三)推行电子政务	(148)
(四)政府信息公开制度建设	(151)
(五)行政监督机制改革	(155)

第四章 行政管理体制法治化:权力视角	(167)
一、行政管理体制法治化的进路与方法	(167)
(一)以行政权力为行政管理体制法治化的核心	(168)
(二)权力优先还是权利优先——无涉传统价值优位的方法	(170)
(三)行政权力法治化的基调	(172)
二、政府职能与行政机构改革	(179)
(一)政府性质与职能范围	(179)
(二)政府与市场、社会关系的调整	(181)
(三)机构改革的法治化出路	(187)
三、国内政府之间关系的调整	(188)
(一)中央与地方政府治理权的划分	(189)
(二)政府部门之间的权力关系	(193)
四、行政与立法、司法的权力关系定位	(195)
(一)行政与立法的关系	(195)
(二)行政与司法的关系	(198)
五、行政权力运行方式变革	(201)
第五章 行政管理体制法治化:权利视角	(207)
一、从权利视角分析行政管理体制法治化的意义	(207)
(一)行政管理体制改革内容的转变	(207)
(二)行政程序性权利的基础意义	(210)
(三)权利作用对行政权力的影响	(214)
二、公民参与对行政管理体制法治化的影响	(216)
(一)公民参与是现代公共行政的发展趋势	(216)
(二)公民参与对行政管理体制的积极影响	(218)
(三)公民参与对行政管理体制的消极影响	(222)
(四)公民参与对行政法治的要求	(224)
三、非政府组织参与对行政管理体制法治化的影响	(227)

(一)非政府组织参与行政管理的现状·····	(227)
(二)非政府组织参与行政管理的法律地位·····	(231)
(四)我国非政府组织参与行政管理存在的问题·····	(237)
(五)建立非政府组织与政府良性互动的行政管理体制·····	(239)
第六章 行政监管体制法治化研究·····	(243)
一、行政监管体制法治化的必要性 ·····	(243)
(一)监管的产生·····	(244)
(二)行政监管的内在属性要求法治化·····	(248)
(三)行政监管权的特殊性要求法治化·····	(252)
(四)行政监管的目的要求法治化·····	(254)
二、法治语境下行政监管体制的构建原则 ·····	(256)
(一)合法性原则 ·····	(257)
(二)独立原则 ·····	(257)
(三)效率原则 ·····	(259)
(四)合理性原则 ·····	(259)
(五)公正原则 ·····	(260)
三、对我国行政监管现状的检视 ·····	(262)
(一)监管的合法性问题·····	(262)
(二)监管的独立性问题·····	(266)
(三)监管的效率问题·····	(268)
(四)监管的合理性问题·····	(269)
(五)监管的公正问题·····	(271)
四、我国行政监管体制的完善 ·····	(273)
(一)健全三种机制·····	(273)
(二)行政监管机构的调整·····	(285)
(三)完善监管监督体系·····	(287)
第七章 行政应急管理体制法治化研究·····	(291)
一、行政应急管理体制法治化的必要性 ·····	(291)

(一) 法制视野中的突发事件·····	(292)
(二) 突发事件的法治之需·····	(296)
二、行政应急管理体制的基本原则 ·····	(301)
(一) 法治原则·····	(303)
(二) 秩序原则·····	(304)
(三) 行政主导原则·····	(306)
(四) 预防与应对相结合原则·····	(307)
(五) 应急联动原则·····	(308)
(六) 社会参与原则·····	(309)
(七) 基本权利保障原则·····	(310)
三、行政应急管理体制法治化进路 ·····	(311)
(一) 应急权力与权力·····	(312)
(二) 应急管理 with 权利·····	(316)
参考文献·····	(323)
后 记·····	(332)

导 论

行政管理体制改革是一项系统工程。行政管理体制改革既具有中国的历史性和现时性,又具有世界性;既是世界各国共同面临的问题,又是经济社会发展必须面对的中国问题,需要借鉴国外行政改革的经验,更要立足中国实际,这在某种程度上反映了行政管理体制改革的系统性。行政管理体制与政治体制、经济体制和社会体制交叉关联,行政管理体制改革与政治体制改革、经济体制改革和社会治理体制改革应当是相辅相成的,任何一个方面的改革都将促进其他方面的相应改革,行政管理体制改革应在更大的系统中展开,与其他方面的改革相辅并进、共同发展。行政管理体制改革作为一项系统工程,有着广阔和深刻的政治经济和社会背景,民主化、市场化、社会化、全球化、法治化相互关联,形成一种物质的、精神的和制度的综合推力,推动着行政管理体制改革;行政管理体制改革与政府职能转变及行政方式革新是一个事物的三个侧面,应当适应政府职能转变的需要,并与行政方式革新相伴随,这是行政管理体制改革系统性的基本表现。

行政管理体制改革法律问题研究以行政管理体制改革的系统性为基础,遵循系统研究或者说关联性研究的规律,以法治视角、从法律层面、用法学方法,比较地、实证地和逻辑地展开以行政管理体制法治化为主旨的行政管理体制改革研究。从分析行政管理体制改革的政治、经济、社会和全球化背景入手,着重探讨国外行政管理体制改革的经验和中国行政管理体制改革的历史现状,形成行政管理体制改革法治化研究的基础,并突出行政管理体制改革的法治化走向。以此为基准和方向,分别从权力和权利的角度系统阐述一般意义的行政管理体制改革的规律和现实选择路径,从监管体制和应急体制两个方面阐释特别意义的行政管理体制改革。

行政管理体制改革是改革开放三十多年来政府改革的主题。伴随着市场经济体制的建立和完善、市场经济繁荣发展,政治体制改革稳步推进,政治权力运作民主程度不断提高;随着依法治国方略的提出和践行,法治国家建设逐步深入,行政管理体制法治化逐渐成为当前法治政府建设的重要内涵和行政管理体制改革的基本定位。正确理解行政管理体制法治化并探寻其实现路径,必须首先关注其存在和发生的背景因素。一方面,行政管理体制改革时所处的经济、政治、社会文化状况,诸如经济制度建设与发展状况、政治制度建设与发展状况以及民众的价值观、道德观和科学技术水平,是行政管理体制改革得以产生的土壤和存在的基础,是改革的出发点和归宿;另一方面,各类背景因素直接制约着行政管理体制运作特别是行政管理体制法治化运作的效果,评判着行政管理体制改革与行政管理体制法治化能否实现预期目标。行政管理体制关联着政治改革、经济改革、社会建设、国际交流和法治国家建设,行政管理体制法治化在此背景下展开。彰显参与行政基本理念的民主化、体现自生自发内核的市场化、寻求政府社会责任承担的社会化、强调规则趋同的全球化和注重权力与权利博弈的法治化,成为行政管理体制因循时代脉动改革发展的基本趋势。

政治体制改革是社会转型必不可少的组成部分。随着经济体制改革的不断深化和渐进改革的社会存量之累积性增加,政治体制改革的任务日渐凸显。民主是现代政治的基本特征,也是政治体制改革的重要目标。在民主的基本架构中,人民的参与是基本内核,人民参与国家权力架构的设置与变动,人民参与国家权力持有者的产生与更换,人民参与国家权力的运作并能对其产生影响。现代民主政治的发展讲求参与,讲求构建各方当事人交流、交涉的平台,各方利益诉求在共同的平台上得到完全表达。在表达的过程中,各方利益诉求通过此消彼长的妥协实现制衡。政治参与是民主政治的核心,从参与这一核心出发,民主化对行政管理体制也带来全新的要求,最为主要的表现就是行政管理体制要更多地实现参与行政,更有利于实现参与行政的要求。在行

政管理体制中,行政权力与相对人、相关人权利的博弈是主要内容,通过规范的程序吸收民众参与,将相对人、相关人甚至公众的意见吸纳到行政管理运作过程中,通过多方利益诉求的博弈达成最终妥协。行政管理体制着力实现的民主参与既是全面的,也应当是有效的。全面参与意味着公民和公众不仅参与管理,而且还要参与决策;不仅参与执法、司法,而且还要参与立法,从本质上贯彻民主。有效参与意味着公民和公众参与要在体制之中并受制度支持和保护,有效参与要求行政管理体制改革与程序法治建设结合起来,在体制中通过程序突出公民和公众的主体地位和权利,尤其着重于:第一,要保障相对人、相关人的程序性权利。相对人、相关人的程序性权利是维护其实质权益的重要保障,也是其基本权利的重要组成部分。相对人、相关人的程序性权利在不同行政管理行为中有不同表现,诸如知晓政府行政依据及理由的权利、为自己行为申辩的权利等。第二,行政机关要全面履行好自身义务,严格遵从法定程序、正当程序处理事务。

经济改革是中国社会转型的启动器和三十多年来改革开放的核心内容,为政治改革与社会发展奠定了基础。在我国经济体制从计划经济向市场经济转轨的过程中,政府功能重新定位,职能重新配置,权力运作方式由计划、指令、命令向行政许可、行政指导等现代行政方式转变,行政管理体制与政府行为方式受到经济体制改革与市场化的强烈冲击和深刻影响。市场经济作为市场配置资源的经济方式,并不排斥公权力的干预,而是对权力介入经济领域的方式作了要求。市场经济体制改革所塑造的经济模式,以市场作为分配生产资源的主导因素,尽量将政府排除出经济生产过程,将政府的角色定位由经济活动的参与者变为监督者、服务者,限定政府只能在市场无法起作用的领域和时间发挥职能。市场化对行政管理体制的最大要求在于实现政府职能转变。从根本上讲,政府职能转变应当实现政府职能如下两项指标的实
现:适度政府与效能政府。建设适度政府意味着政府权力得以规范,既发挥实效,又恪守边界。政府权力运作要达致合法、合理的标准,要实现权责统一的要求。建设效能政府应当使政府有效权力得以齐备;对暴力的合法使用实施垄断、提取资源和分配资源、塑造民族统一性和动

员群众、调控社会和经济、维持政府机构的内部凝聚力。理想的政府应当是组织效率、职能效率和政治效率都处于最大化状态的政府。

中国的改革具有明显的渐进性和阶段性特征。在每一阶段,改革的重心和各方面的优先次序不同。在20世纪70年代末到本世纪初,中国改革的主轴是经济改革。自中共十六大以来,中国已经进入了一个以社会改革为主体的改革阶段。社会改革的重点包括社会保障、医疗卫生、教育等方面。社会改革一方面是为了消化由经济改革带来的负面效应,另一方面是为进一步的经济改革营造一个更好的社会基础。伴随着社会矛盾凸显、两极分化严重以及改革重心的转变,政府职责重心亦由经济体制改革背景下为自由市场经济创制公平规则和维护社会经济秩序向构建和完善社会保障体系、实现国民福利调整,以改善民生为重点的社会建设成为新时期政府施政的重要目标。社会建设与社会化倾向之于行政管理体制的影响在于两个维度:第一个维度涉及行政管理体制运作领域与效果,经济改革重心时代的秩序行政与社会建设重心时代的给付行政共同构成行政管理体制的承受载体,自由的市场经济、良好的社会秩序和公正的社会环境成为新时期行政管理体制运作的目标选择;第二个维度涉及到行政管理体制运作方式,因循社会本位原则,行政执法(管理)应由以往单方行政、直接行政向合作行政、委托行政转变,社会组织在行政执法和行政管理中应发挥其作用和价值,降低政府行政运作成本,提高社会自我治理的意识和能力。行政给付制度是责任政府理论与政府职能社会化的具体体现和典型制度。行政给付制度是给付行政理论的重要内容,与以防范社会危险、维护社会秩序的秩序行政相比较,给付行政着眼于保障公民基本生存权利,通过行政权力以供给、支付、补贴等方式满足社会群体特别是弱势群体的需要,提供社会福利,避免社会成员陷入生存危机,从而增进社会福祉。合作行政与委托行政的出现是权力主体多元化、国家权力社会化的必然趋势。应正确处理政府与社会组织的关系,为社会自治组织提供发挥作用的空間与外部环境支持,加快对第三部门的培育和发展,以此来推动市民社会发展成熟,实现新时期行政管理体制社会化发展趋势。

全球化已成为当今世界的基本话语空间,中国自加入世界贸易组织以来融入全球的进程也日益加快。全球化给中国政治、经济、文化诸领域均提出了崭新的课题,政治文明、经济有序、文化多元都成为必然要求。全球化包括经济、政治、法律等诸多方面,规则与价值的全球化、趋同化是一项基本趋势。全球化对于行政管理体制提出了规范化的要求。行政管理关乎政府形象、民众权益,其规范化包括诸多层面:其一,行政管理应当依托法定依据、遵循法定程序、接受法定监督;其二,行政管理应当遵循国际上的透明度原则,实现管理依据公开、管理过程公开、管理结果公开、管理救济路径公开;其三,行政管理应当奉行管理理念,管理机构科学、合理、充满活力,管理权限法定、明晰、运作顺畅,管理方式合法、合理、文明有序。全球化背景中,国内、国外两种资源应实现充分共享,一国要想充分享用资源,必须树立良好形象:政府应当拥有充分的汲取能力、监管能力、反腐能力。政府汲取能力增强有赖于中央、地方税收体制的完善和发挥实效;监管能力的增强有赖于行政管理的合规律、重程序、讲实效;反腐能力的增强有赖于行政体制自制能力的增强、自上而下反腐策略的有力推行。全球化话语中的行政管理依从规则、强调管理与服务并重、追求法治行政、呼唤透明行政、诉求责任行政,以建设法治政府为最终指向。

从依法治国、建设社会主义法治国家到依法行政、建设法治政府,法治逐渐成为中国政治与社会发展的基本战略。法治意指制定良善的法律得到有效实施。良善之法应当通过控制政府达致保障人权,就行政管理而言应当包括使得行政管理职权依从既定法律、制度,实现权自法出,法外无权;行政管理程序严格遵循法律、遵从规则;行政管理主体树立法治意识、规则意识,行政执法过程奉行法律至上、规则至上。法的有效实施意指法的实效性得到充分保障,政府不仅是立法控制的对象,而且还是执法者甚至是立法者。政府职能运作、行政管理应当保障法的有效性得以实现。从法治的视角观照政府,政府要适应法治化的要求就必须满足如下两项指标:统一政府和开放政府。建设统一政府是构建法治政府的重要内容,可以实现行政管理体制的统一、顺畅。统一政府意蕴广阔:中央政府与地方政府的统一;不同部门的统一;政府

执法依据、执法方式、执法尺度的统一;对政府监督、规范的统一。建设开放政府要实现三项要求:法律、法规、规章和其他规范性文件公开,行政权力运作过程公开,政府信息公开;遵循两个逻辑:公开——参与——维护和实现利益、阳光——监督——促进和实现廉政;着力于两个方面:政府权力公开运作,相对人、相关人知情权和参与权得以保障。

二

当代“行政管理体制”的“法治化”是政府法治化进程与行政体制变革的交汇融合。自20世纪70年代末以来,与公共行政改革相伴随,最先从西方发达资本主义国家开始,80年代末逐渐扩展到一些发展中国家,形成了世界范围内行政管理体制法治化的新浪潮。由于各国所处的社会发展阶段、国情背景存在差异,不同的国家会选择不同的变革思路、方式以及力度,最终效果也会有所不同。对国外行政管理体制法治化进行比较研究,选取恰当的视角十分必要,本书将从行政体制的四个方面——“政府职能转变、行政权责划分、政府组织革新、行政机制创新”来展开论述。

当代国外政府的职能转变既包括职能内容,也包括职能履行方式的变革;既有经济职能、社会职能的重新定位,也包括政治职能和文化职能的变迁。20世纪70年代末,伴随政府财政危机、信任危机等因素的出现,“全能政府”的理念受到质疑,首当其冲的就是政府的经济职能。该时期的经济职能转变主要体现在:国有企业的私有化、政府对经济领域的放松规制、政府经济职责界定及其法治化等。社会公共服务领域的职能优化则主要包括:社会公共福利的缩减,公共服务市场化,公共服务的理念、职责与法治化等。

政治职能转变体现在对外和对内两个方面。尽管战争危险和国家间的对抗不曾消失,对外政治职能的重心还是从“防御对抗”转向“合作竞争”,国际政治交往中的民主化、法治化要素日益增加,各国普遍加强交流与合作,日益遵守和利用国际规则,广泛开展各种政治合作及援助活动等。对内政治职能的重心从“统治拘束”走向“协调服务”,调整各阶层间的利益关系和收入分配,尊重和保障公民权利,积极制定公共政

策,及时服务民众需求等成为现代政府职能的重要内容和典型特征。文化职能的转变首先体现在社会意识形态的内容及其塑造方式发生变迁,民主、自由、人权、法治等基本价值理念得到普遍认同,意识形态的塑造方式也从“严格管控”趋向“引导共识”;其次是西方各国积极制定文化战略,发展文化产业,扩大对外文化贸易、传播与交流,增强本国的文化软实力和国际影响力。

政府职能的重新定位,必然引起行政体制其他方面的变化。为了扮演好“掌舵”者的角色,国家不得不对行政权责的分配进行重新考量。新的时代背景对行政权责配置提出了要求:权力与责任的统一、权力运行的低成本和高效率、权责的重新划分等问题逐渐进入决策者的视野。

20世纪80年代以来,“行政问责制”不断发展,行政责任在概念、范围、分类、程序及细节上得到充实和完善,降低行政成本、提高行政效能成为责任理念的一个亮点,行政法治及其制度发展成为权责统一的保障。权责划分包括外部权责和内部权责两个方面。外部行政权责划分的主要特征是权责范围收缩、内容精简以及与行政相对人的互动,典型表现是参与行政的兴起,许多发达国家通过制定或完善行政程序法、信息公开法、听证制度等措施来保证公众的参与和监督。各国政府亦非常重视内部分权的作用,无论对中央与地方的分权,还是政府内部的横向分权,都进行了充分的制度建构。西方国家中央与地方的分权制度可分为三种类型:以美、德为代表的联邦分权制,以法国为代表的单一集权制,以英国和日本为代表的单一分权制。政府机构内部的上下级分权主要侧重于减少繁文缛节,构建扁平的层级结构,增强政府机构的自主性和灵活性。

为实现权力的高效运行,各国都把组织革新作为重点。行政组织的构成要素可以概括为四个方面:组织理念和任务目标,机构设置与分工合作,职位配置和人员管理,管理方式与法律规范。20世纪70年代以来的时代发展催生了丰富多彩的组织理念:民主政治的发展要求塑造“民主化、扁平化”的政府组织;市场经济呼吁“竞争型、绩效型”组织;市民社会的进步希望“回应型、服务型”组织;全球化的扩展衍生了“开放型、适应型”组织;法治化进程则要求打造“法治化、责任化”的行政组

织。美国政府一直寻找既能使管理完善又能节约财政开支的行政状态；德国机构改革的原则是“小政府，大社会”；新加坡的改革宗旨则是根据实际需要设置政府机构。

在职位分类和配置上，西方各国既保持科学分类的传统，又根据新的情况予以适当简化，体现了科学与效率的统一，并出现职位分类与品位分类制度交叉融合的新趋势。各国积极探索人才选拔和管理的方式，致力于完善竞争、激励和保障机制，改革业绩评估制度，强化培训和能力建设，在动态系统中维持高素质的人员队伍和合理的人员结构。政府组织的管理方式也具备了新的时代特征——民主灵活、高效便捷和法治规范。许多国家采用更加灵活的用人方式，实行合同制管理，逐渐以聘用合同制代替终身制；电子政务的发展带来更加“高效便捷”的管理和服务；“行政法治”不断变迁和完善，成为基本的行政管理方式。

机制可视为体制的动态运转。构建科学合理的行政运行机制，需要做好两个方面的工作：一是提高行政系统对外部环境的回应能力，二是推动行政系统内部的协调运作。20世纪80年代以来，许多政府的外部回应能力建设都有所发展：“战略管理”作为“新公共管理运动”的一个重要范式出现；“政府公共关系”涉及政府形象维护、政务公开与协商对话、危机处理和民意调查等工作；同时还表现为“舆情分析、新闻发言人、行政公示与听证、行政指导及合同”等一系列制度的建立和发展。

内部行政运行机制可分解为“自我发展”和“自我约束”两个方面。许多国家都重视对领导者政治个性、责任伦理、创新精神及情商等要素的研究；鉴于现代决策的对象广泛、形态复杂、不确定因素较多，一些政府还建立了专门的内部决策咨询机构。完善激励保障机制，建立灵活工资制度也是调动公务员积极性和保持队伍稳定的重要方面。控制与监督则是约束机制的重要环节，制度建设和道德教育是其基本方式，为取得公众信任、遏制腐败，各国普遍运用组织制度、伦理准则等持久开展公务员职业道德训练，完善道德净化机制。时代背景和行政实践催生了新的行政文化，比如对传统行政体制中的“官僚主义、遇事推诿、任人唯亲、效率低下”等观念进行反思和批判，推崇“民主、法治、积极进

取、讲求实效”的行政文化。构建“创新型政府”是当代行政机制发展的重要体现,包括行政理念、制度、技术手段等多个方面,例如政府采购、内部协调、“集中办公、委托代理、项目领导联系责任制、授权和督导”等。

行政机制的构建不是简单绝对的,而是纷繁复杂的,在机制构建上要避免模式化和形而上学;同时,行政机制的构建又是一项长期和动态的工作,社会环境不断发展,人们的意识水平不断提高,行政机制也要作出相应调整。

三

行政管理体制改革是随着政治经济和社会发展形势不断变革政府管理体制的过程。改革开放以来,我国以政府职能转变为核心,在行政权责划分、政府组织革新、行政机制创新、特别行政管理体制改革等重要层面,先后进行了六次行政管理体制改革。比如立足于政府系统的行政三分制改革、以相对集中行政处罚权制度改革和行政审批制度改革推动的行政执法体制改革、以省直管县和乡镇机构改革为主要表现的政府组织革新、以政府监管机制改革和应急管理体制建设为主要内容的特别行政管理体制改革等。

关于政府职能转变。计划经济时代,我国政府政治、经济职能过强,社会职能过弱;管制功能过强,服务功能过弱;在经济职能中,微观管理职能过强,宏观管理职能过弱。改革开放三十多年来,随着行政管理体制改革的推进,政府职能转变经历了由政治职能为重心向以经济职能为重心的转变,由偏重经济职能向更加注重社会管理和公共服务职能的转变这两个阶段,主要集中在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面,不仅为政府节省了大量的资源,使其专注于自己应该管的领域,还能限制政府权力,活跃市场,充分发挥市场、社会的积极主动性,在促进经济发展的同时,也促进法治政府和法治社会的建设。

关于行政权责划分。当代社会,政府承担着许多管理职能,同时也掌握很大的行政权力,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不易的一条经验”,“有权力的人们使用权力一直遇到有限制的地方才休