

论依法行政的逻辑结构

张渝田¹, 熊宇²

(1.四川省人民政府法制办公室,成都 610016;2.四川师范大学法学院,成都 610066)

摘要:依法行政是围绕行政权力的运行而形成的一个逻辑进程,具有内在的逻辑结构,包括逻辑缘起、逻辑进路、逻辑目标三个单元。逻辑缘起是指行政权力具有的合法性和合理性基础,表现为既有静态的权力界限,又有动态的裁量范围;逻辑进路是指行政权力运行的程序性保障,既包含对行政权力的程序规制,也包括对相对人参与权利的保障;逻辑目标是指行政权力运行的指向和目的,包含法治政府和服务政府两个层面。三个单元互为依存、相互促进、相互制衡,构成了依法行政的逻辑结构,推动着依法行政的逻辑进程。

关键词:依法行政;逻辑缘起;逻辑进路;逻辑目标

中图分类号:DF3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2015)04-0059-07

党的十八届四中全会提出“深入推进依法行政,加快建设法治政府”的方针,具有深刻的现实意义。依法行政是我国依法治国方略的核心组成部分,是建设社会主义法治国家的关键环节和重要内容,也是推动社会主义政治文明和法治文明进步的内在需要。依法行政是一个具有内在运行规律的逻辑结构,包含依法行政的逻辑缘起、依法行政的逻辑进路以及依法行政的逻辑目标三个相互关联、相互制衡、相互促进的逻辑单元。研究依法行政的逻辑结构,厘清其组成逻辑单元的内涵和逻辑关系,对于掌握依法行政的内在运行规律,深入推进依法行政,具有重要的理论和实践意义。

一 依法行政的逻辑缘起

逻辑缘起是依法行政逻辑结构的合法性单元,也是依法行政逻辑结构启动的初始基础,其内在有机组成部分包括合法行政和合理行政两个范畴。合法行政在确定性和可预见性的基础上保障依法行政的源头的正当性;合理行政在社会变迁和不可预见

的基础上保证依法行政不脱离法治的范畴,在法治的可控轨道上运行。

(一)合法行政——依法行政的制度性逻辑缘起

按照社会契约理论,政府权力来自人民权力的转让,即政府权力是经过人们自由协商后,通过订立契约的方式产生的。政府根据契约的要求行使权力,为公民提供保障与服务;公民根据契约的内容服从政府,履行政治义务。如洛克认为:“由于人人有惩罚别人的侵权行为的权力,而这种权力的行使既不正常又不可靠,会使他们遭受不利,这就促使他们托庇于政府的既定的法律之下,希望他们的财产由此得到保障。正是这种情形使他们甘愿各自放弃他们单独行使的惩罚权力,交由他们中间被指定的人来专门加以行使;而且要按照社会所一致同意的或他们为此目的而授权的代表所一致同意的规定来行使。这就是立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由,政府和社会本身的起源也在于

收稿日期:2015-01-22

基金项目:四川省哲学社会科学“十二五”规划2014年度重点项目“依法行政的逻辑”(SC14A014)阶段性成果。

作者简介:张渝田(1956—),男,重庆人,四川省人民政府法制办公室主任、教授,研究方向为行政法治;

熊宇(1968—),男,重庆人,四川师范大学法学院副教授、硕士生导师。

此。”^{[1]78}但政府一旦获得人民的授权后就具有了自身的人格和品质,具有天然自我扩张性,“世界上的一切政府,一旦假之以公共力量之后,迟早都是用这种简便的方法来篡夺主权权威的”^{[2]129}。如果对政府的行政权力不加制约,依法行政将会遥不可及,进而会形成新的专制权力。鉴于“权力滥用的行为不可避免,但任何执政者都有义务将权力滥用控制在一个适度合理的范围内,防止腐败的发生”^{[3]287-288}。有必要建立一项基础性的制度,从源头上控制行政权力,防止行政权力的肆意妄为。使得“政府的强制权力只能在事先由法律规定的情况下,并按照预先知道的方式被行使”^{[4]73-74}。而构建什么样的制度才能够从源头上遏制行政权力的扩张,从而成为依法行政的制度性基础呢?合法行政是一个理性的选择。

合法行政的核心内涵是什么?关保英教授认为:“行政的合法化是指宪法和相关的宪法规则要求行政体系及其行政行为符合法律规定的状态。”^{[5]76}意即合法行政是一种符合宪法规则安排行政权力运行的状态,而宪法赋予了国家行政机关管理国家和社会事务的行政权力,同时明确规定了行政权力运行的范围和幅度。具体而言,行政的合法性包括两方面的含义:一是行使行政权力的主体必须是具有法定资格的组织;二是行使行政权力的主体必须在法定的范围内行使权力,才具有宪法赋予的正当性。从行政法的角度解释,合法行政就体现为主体法定和职权法定。主体法定是指行使行政权力的主体必须是宪法或者法律特殊授权的组织,一旦获得授权后就具有独立的法律人格。在对社会事务管理的过程中,以自己的名义行使行政权力,对自己的行为独立承担法律责任。在主体法定的内涵中,职权和职责是一个问题的两个方面,有职权必有职责,通过职责的设定对权力的运行起到制约作用。职权法定主要表现为管辖权的法定,包括职能管辖、地域管辖和级别管辖。职能管辖是指行政主体只能在法律授权的职能范围内行使行政权力;地域管辖是指行政主体只能在自身所处的行政区划的范围内行使权力;级别管辖是指不同行政级别的行政主体只能管辖与本行政级别相适应的社会事务。如果行政权力的运行超越了职能管辖、地域管辖和级别管辖范围,该行为则属于越权行为,自始无效。

可见,通过合法行政的主体法定和职能法定,就

可以在行政权力设置之初,通过制度性的设计从源头上控制其肆意妄行,从而成为依法行政制度性的逻辑基础。

(二)合理行政——依法行政的适应性逻辑缘起

社会的发展,政府职能的变化,为行政权力的运行提供了新的客观基础。按照王名扬先生的观点,这些新的客观基础主要体现在以下几个方面:第一,现代社会变迁迅速,立法机关很难预见未来的发展变化,只能授权行政机关根据各种可能出现的情况做出决定;第二,现代社会极为复杂,行政机关必须根据具体情况作出具体决定,法律不能严格规定强求一致;第三,现代行政技术性高,议会缺乏能力制定专业性的法律,只能规定需要完成的任务或目的,由行政机关采取适当的执行方式;第四,现代行政范围大,国会无力制定行政活动所需要的全部法律,不得不扩大行政机关的决定权力;第五,现代行政开拓众多的新活动领域,无经验可以参考,行政机关必须作出试探性的决定,积累经验,不能受法律严格限制;第六,制定一个法律往往涉及到不同的价值判断,从理论上说,价值判断应由立法机关决定,然而由于议员来自不同的党派,议员的观点和所代表的利益互相冲突,国会有时不能协调各种利益和综合各种观点,得出一个能为多数人接受的认识,为了避免这种困难,国会可能授权行政机关,根据公共利益和需要,采取必要的或适当的措施^{[6]546-547}。在此背景下,如果行政权力还是严格按照法律规定的实体和程序要件来运行,表现为各种羁束行政行为的话,将难以适应客观条件的变化,无法实现行政权力内在的功能,于是“根据变化的各种情况,法律在某种范围内,承认行政机关有具体判断和选择的余地”^{[7]26}。行政机关的这种具体判断和选择的权力就是行政自由裁量权。

行政自由裁量权的内涵是什么呢?王名扬先生认为:自由裁量权是指行政机关对于做出何种决定有很大的自由,可以在各种可能采取的行动方针中进行选择,行政机关自己判断采取某种行动或不采取行动。“行政机关自由选择的范围不限于决定的内容,也可能是执行人的方法、时间、地点或侧重面,包括不采取行动的決定在内”^{[6]545}。由于行政自由裁量权的行使具有很强的主观判断性和选择性,在实践中也容易滥用。比如在行政立法方面,行政法

规和行政规章的制定就极为容易受到部门利益和地方保护主义的影响,还容易受到领导人个人意志的干扰,尤其是在职权的设定上,容易出现趋“利”避“害”的趋势,造成行政职权的积极冲突和消极冲突。在行政执法方面,表现为不正当目的执法和显失公正的执法。因此,行政自由裁量权必然成为行政法调整和控制的对象。正如美国行政法学家伯纳德·施瓦茨所言:“自由裁量权是行政权的核心。行政法如果不是控制自由裁量权的法,那它是什么呢?”^{[8]566}那么,通过什么方式来控制行政自由裁量权呢?龚祥瑞先生给出了答案:“除法律外,应有一套确认的规范或原理、原则,借以保证政府的自由裁量权不至于被滥用。使由立法机关漫无限制地授予行政当局的裁量权受到限制,于是,就从合法性中产生出了合理性问题。”^[9]罗豪才先生也持同样的观点:“合理性原则产生的主要原因是行政自由裁量权的存在与扩大。……无论行政裁量权的滥用或行政裁量显失公正,都是对行政法治的破坏。故而,我们既应当承认自由裁量权的作用,又应当加强对自由裁量权的控制。正是在此需要下,合理性原则产生了。”^{[10]61}行政权力遵循合理性原则运行,就形成合理行政,具体体现为行政行为应符合立法目的,建立在正当程序的基础上,不得考虑不相关的因素,不得对相同事实不同等对待,符合客观规律并且符合社会道德^{[11]31-32}。

合法行政通过法律的严格限定,从源头上控制行政权力的滥用,构成了依法行政的制度性逻辑基础。与此相对应,通过合理行政的良性运行,自由裁量权在法治的轨道上有序运行,既不突破依法行政的框架,又能够适应社会的迅速发展,合理行政就通过对行政自由裁量权的规制,成为依法行政的适应性逻辑基础。

二 依法行政的逻辑进路

合法行政是从较为确定的范畴来规范行政权力,合理行政是在特定条件下从不确定的范畴来规范行政权力,但两者都是从行政权力权限这一实体性的角度来对行政权力予以规范,应当属于静态规制的范畴。但依法行政是一个动态的过程,除了从行政主体资格和权限等静态角度来规范外,还需要从动态的角度来规范。具体而言,主要是从行政权力运行的方式、步骤、时限、顺序来规范,亦即通过行政程序来规范。行政的现代化和法制化离不开富有

理性的程序的指引。这是由于行政决定的合理化与行政法治原则的落实,不能只寄希望于行政权的道德自律,也不可仅靠司法审查的事后救济,而必须强调在行政行为过程中对行政权的监控,行政程序法正是对行政权作用过程进行规范和制约的原则和规则之体系化^[12]。依法行政的逻辑进路是从动态的角度确保依法行政在法治的轨道上有始有终的运行,主要通过行政程序的制度化来规范和约束行政行为的有序运行,以确保依法行政的连贯合法性,形成依法行政逻辑结构的良性循环。

(一) 权力监督行政程序——依法行政的规制性逻辑路径

按照美国《布莱克法学词典》的解释,行政程序是由行政机关所作出行政行为的方法和步骤,它不同于诉诸法院的司法程序^{[13]453}。但这一定义似乎过于简单,没能完整揭示出行政程序的真实含义,于是罗豪才教授又对行政程序的定义作了新的阐释:“行政程序是指行政主体作出行政行为的过程中所遵循的方式、步骤、顺序以及时限的总和”^{[11]313}。这一定义从时间和空间上认定了行政程序是一个动态的过程,并对行政程序的构成要素作了详细的列举,这可以算是目前较为通行的行政程序定义。行政程序是行政主体和相对人在法律规定的时空内的行为规则,包含双方的权利义务关系,具有内在的逻辑结构。监督行政权力是行政程序的重要功能,在自由资本主义时期,主要体现为控权功能,在服务行政的大背景下,行政程序更具有促进行政权力积极服务于社会的功能。因此,行政程序通过对行政权力运行的方式、步骤、顺序以及时限的模式化规定,既可以对行政权力的肆意妄为予以控制,又可以促进行政权力有序运行。“行政程序的根本政策问题就是如何设计一种制约制度,即最大限度地减少官僚武断和超越权限的危险,又可保持行政部门需要的有效采取行动的灵活性”^{[14]2}。行政程序所具有的对行政权力的监督功能,贯穿于行政权力运行的始终,从动态的角度对行政权力的运行予以规制,从而构成了依法行政的路径规制性逻辑基础。行政程序主要从以下几个方面对行政权力予以监督,进而起到依法行政的路径规制性逻辑基础作用。

首先,行政程序可以控制行政权力肆意妄为。“现代行政程序法充当了制约行政权、保证民权的角色。它通过大量的以行政主体为程序义务人,以

相对人为程序权利人的规定对行政主体进行反向控制”^[15]。比如在行政处罚程序中,为了保障相对人的知情权和申辩权,法律规定行政主体在行使处罚权之前必须履行告知相对人拟处罚的事实依据、法律依据以及救济途径,同时还应当听取相对人的陈述、申辩。这里,法律在赋予相对人知情、陈述、申辩等程序性权利的同时,行政主体设置了告知、听取等程序性的义务,就对行政主体滥用处罚权进行了反向控制,从而防止行政权力肆意妄为。

其次,行政程序有利于提高行政权力的运行效率。在行政程序中,时限是非常重要的内容,通过对某一行政行为从启动到终结的时间幅度作规定,促进行政主体在法定时间之内必须完成该行政行为,否则就构成行政违法行为,行政主体和直接责任人都会承担否定性的法律后果。比如我国《行政许可法》第四十二条规定:除可以当场作出行政许可决定的外,行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的,经本行政机关负责人批准,可以延长十日,并应当将延长期限的理由告知申请人。按照该条规定,行使行政许可权的主体一旦受理许可申请后,二十日之内必须做出准予许可还是不予许可的决定,如果做出否定性的决定,相对人可以申请复议或者提起诉讼予以救济。这就终结了以前盖一个章需要等半年或者更长时间的不良现象,极大地提高了行政权力的运行效率。此外,行政程序法还告知相对人参与行政管理的方式、步骤、顺序和时限,促进相对人依法支持并配合行政管理行为,也能够起到提高行政效率的作用。

第三,行政程序有利于增加行政权力的运行效果。英国行政法学者韦德认为:“程序不是次要的事情。随着政府权力持续不断地急剧增长,只有依靠程序公正,权力才能变得让人能容忍。”^{[16]93}尤其是现代社会中,行政程序包含有听证、陈述、申辩等公众参与程序,公众可以经常性地参与到与自己有关的各种行政权力运行过程中来,了解行政权力运行的事实和法律依据,表达自己的观点。这种“事先参与和预防性参与能够确保行政机关在作出行政行为之前,实现与公民之间的意见沟通,为公民接受不利的行政行为奠定了心理基础,将行政行为作出之后引起的社会震荡减少到最低限度”^[17]。也如日本学者谷口安平所言:“通过一种公众认为公平的

方式作出决定,当政者可以获得对这些决定的更大认可,就使得决定涉及的各方更容易服从。”^{[18]376}因此,行政程序有利于提高相对人的支持配合度,从而增加行政权力的运行效果。

(二)权利保障行政程序——依法行政的平衡性逻辑路径

依法行政蕴含两条主线,一是对行政权力的规制,二是对相对人权利的保障。依法行政的理想状态就是在行政权力和相对人权利之间保持平衡。但由于行政权力掌握社会资源,具有强制力、优益权和单方启动权等特性,再加上行政权力自身所具有的扩张性,使其在行政管理过程中始终处于优势地位。怎么在两者之间保持平衡呢?通过立法对行政权力的权限进行限制,以及通过行政诉讼对行政权力的实施进行救济,是传统常用的方法,这两种事前和事后的监督方式,似乎都不足以实现行政权力和相对人权利之间的平衡,于是行政程序作为一种动态的平衡路径应运而生。行政程序大体上可以通过两种方式保持行政权力和相对人权利之间的平衡:一是设置相对人参与行政管理的程序,保障相对人的民主参与权;二是设置相对人监督行政权力的程序,保证对行政权力运行过程的动态监督,从而实现两者之间的平衡。通过设置以权利保障为核心的行政程序,可以弥补事前监督和事后监督的不足,使得行政权力和相对人权利之间的博弈处于一个法治框架内,并最终保持一种平衡状态,从而构成依法行政的路径平衡性逻辑基础。权利保障行政程序的平衡功能主要表现在以下几个方面。

首先,行政程序可以保障相对人的平等权。平等权是公民的宪法权利,是指公民不分职业、性别、年龄、民族等个体差异,其合法权利都要受到法律的平等保护,违法行为都要受到法律的平等制裁。我国公民的权利义务都是法律法规规定的,而法律法规绝大多数都要依靠行政权力来落实,因此公民平等权的实现要依靠行政权力来保障。如果仅仅确立了行政权力的权限还远远不够,行政主体可以针对不同的相对人采用不同的方式来行使权力,相对人的平等权还是无法实现。只有在确立行政权力的边界的同时,设立行政程序来确定权力的运行规则,才能够真正做到法律面前人人平等。如我国《行政处罚法》第二十九条规定:违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;法律另有规定的除外。这

条规定意味着无论任何人,其违法行为在二年内未被具有处罚权的行政主体发现,都不再启动行政处罚权,这就相当于对行政处罚权的启动程序设立期限,来平等保护所有的公民权利免受行政权力的侵害。因此,在依法行政的进程中,行政程序就可以通过对相对人平等权的保护来抗衡行政权力的滥用,实现公权力和公民权利之间的平衡。

其次,行政程序可以保障相对人的民主参与权。随着社会经济的不断发展,公民意识也在不断增强,参政议政的热情日益高涨。“如果缺乏公民参与,各种影响公民利益的行政决策和行政行为就难以真正体现公民的意志,无法保障公民的权利”^[19]。人们认识到只有依法享有民主参与权,对行政权力的运行状况予以监督,才能够真正控制行政权力的滥用,实现社会的和谐稳定,保障公民的合法权利。“在现代民主社会中,大部分公民宁愿自行管理自己的事务,也不愿意别人主宰自己的命运,哪怕别人做得比自己更好。参与性统治的反面是奴隶制、政治服从或军事管制”^[20]。但是,在代议制民主的背景下,公民一旦行使选举权,就和行政权力的运行脱离关系,无法享有真正的民主参与权。如果不建立一个民主参与机制,其实体权利很难得到保障,“一个不言而喻的命题是,任何法律实体权利如没有相应法律程序权益予以保障,则立法赋予再多的法律实体权利也是没有任何意义的”^{[21][226]}。在行政管理过程中,行政程序的建立就属于这样一个民主参与机制。“行政程序的要求,源于保护国民的权利、利益的法治国家的要求和源于国民乃至公民参与的民主国家的要求”^{[22][190]}。在行政程序中相对人通过享有行政参与权,自身的人格也获得了行政机关的尊重,并亲身见证了行政权力运行的事实依据、法律依据和具体实施方式,将会极大地增加对行政权力的认可度。同时通过听证、陈述、申辩等程序性权利的行使,对行政权力进行动态监督,促进行政权力在法治的轨道上运行。

三 依法行政的逻辑目标

依法行政的逻辑目标是依法行政的逻辑缘起和逻辑进路共同合力所形成的必然结果,也是整个依法行政逻辑结构的必然归宿。它犹如基本的价值准则,指引着依法行政逻辑结构的发展方向,同时也是一种衡量标准,反方向制约依法行政的逻辑缘起和逻辑进路。在依法行政的逻辑结构中,依法行政的

逻辑缘起和逻辑进路分别从静态和动态的角度规划行政权力的运行,从而推进依法行政不断发展,一直到现在实现依法行政的逻辑目标。

(一) 法治政府——依法行政的价值性逻辑目标

依法行政作为客体,对于作为主体的人和社会具有什么样的价值?要回答这一问题,有必要先搞清楚什么是法的价值。卓泽渊教授认为:“法的价值有两个方面的内容:法对于人的需要的满足与人关于法的绝对超越指向,统一于法作为客体对于其主体——人的意义,它们是相对区别而又彼此互动的两个价值层面。”^[23]这意味着法作为客体,对于作为主体的人具有两个层面的价值,一是能够满足人的需要,二是能够指引人的行为方向。同理,依法行政作为客体,其所具有的价值必然会满足人的需要和指引人的行为方向。那么,通过推进依法行政要达到什么结果,才能够满足人的需要,并能够指引人的行为呢?我们认为,答案就是法治政府。法治政府从字面上讲就是“法律统治下的政府”,即政府在法律限定的范围内行使权力^[24]。政府在法律限定的范围内行使权力是对依法行政的最低要求,法治政府所包含的职能科学、权责法定、执法严明等要素就成为依法行政的价值属性,满足了人的需要的同时也指引了人的行为,并构成了依法行政的价值性逻辑基础,其价值主要体现在以下几方面。

首先,法治政府是职能科学的政府。行政职能是指政府为实现国家利益和满足社会发展需要而负有的职责和所应发挥的功能。职能科学的政府应当包含科学的横向职能、纵向职能分工。横向职能科学指的是对应不同的社会关系设置专业的管理部门,避免对同一社会关系的多头管理。比如对食品药品安全的监管,就存在多头管理,工商、卫生、商务、质检和食品药品监督管理部门都有管理职能,但是实践中的食品药品安全监管却存在一些监管盲区,监管效果并不理想,这就属于横向职能不科学的反例。纵向职能科学是指中央和地方政府之间、上下级政府及部门之间在管理职能上应当有一个科学的分工,建立独立管制机构和执法监管权向基层倾斜,应当是科学的发展方向。

其次,法治政府是职责法定的政府。职责法定,是指行政主体及其工作人员的行政职权必须由法律授予,一旦获得法律授权,行政主体及其工作人员应

当严格按照法律规定有所为有所不为,否则就会承担相应的法律责任。职责法定的政府包含有限政府和责任政府两层含义。有限政府是指政府自身在规模、职能、权力和行为方式上受到法律的严格限制和有效制约。在法治社会,宪法和法律划定了政府行为的明确界限,行政权力的行使受到法律的限制,政府职能的设置面临法律的规定,政府机构的规模来自法律的约束,所有这些都是一个有限的框架^[25]143-144。责任政府是指获得法律授权的政府在行使行政权力的过程中,必须积极主动行使自己的权力,此时的行政权力既是职权又是职责。政府如果违法,或者不当行使职权,甚至怠于行使职权,都应当依法承担法律责任。

再次,法治政府是执法严明的政府。执法严明表现在三个方面。一是要严格执法。对于各种危害社会秩序,侵害公民人身、财产权利的违法行为,一定要依法及时处罚;对于保障公民权利的各种授益性行政行为,如行政许可、行政奖励、行政给付,一定要依法定程序严格实施。二是要平等对待所有相对人,不徇私情。我国是一个人情社会,执法过程极易受各种人情干扰,执法严明要求只认事实、只依法律和只走程序,同样案情同样处理,不受人情影响。三是要执法与教育相结合。执法严明的“明”可以理解为动词,意为使相对人明了清楚,从而知法、守法、护法,因此在执法的过程中应当尽可能运用说理的方式,达到教育的目的。

(二)服务政府——依法行政的功能性逻辑目标

随着市场经济的不断完善,社会管理水平的不断提高,法治进程的不断推进,政府所具有的专政功能越来越少,维护公共利益,提高社会治理能力,保障公民基本权利的服务功能却越来越强。于是,在法治政府构成依法行政的价值性逻辑基础,指引依法行政的发展方向的同时,服务政府也以其所具有的内涵成为依法行政的功能性逻辑基础,构成依法行政的逻辑目标,引领依法行政的发展趋势。服务政府作为依法行政的功能性逻辑基础,其所具有的功能主要表现在以下几个方面。

首先,服务政府是公开公正的政府。公开的政府就是政府信息公开的政府,政府信息公开就是指行政主体,按照法律法规规定的范围和程序,向社会公众或特定的公民提供有关信息的行为。“行政主

体依据其权威性,是信息的最大掌握者,同时也应充分尊重民众的知情权,有义务以公开方式合理利用、发布所知悉的信息”^[26]。政府基于其所具有的管理社会的职能和行政优益权,在行使职权的过程中,必然会掌握具有一些不为社会大众知晓的信息,这些信息对相对人有着一定的社会经济利益。因此,政府信息公开应当属于一种给付行政或者称服务行政、福利行政中的一种,公开政府信息也成为政府的法定义务。政府公正就是执法公正,是指行政执法应当做到实体公正和程序公正。实体公正是指行政主体在做出行政决定时所依据的事实应当清楚,证据应当充分,同时正确适用法律法规。行政主体对已做出的错误处理决定,应及时加以纠正补偿或赔偿。程序公正是指行政执法应严格遵守有关行政程序的法律规定,切实保障行政相对人的程序权利。

其次,服务政府是廉洁高效的政府。新公共服务理论认为,服务政府所要做的就是“与私营组织及非营利组织一起,共同探寻解决公共问题的政策方案和方法,使自身的角色从控制转变为议程安排,使相关各方集合到一起,为促进公共问题的解决提供便利”^[27]7。服务政府主要通过提供公共物品和公共服务来承担促进社会和谐发展、保障公民合法权利的服务功能。在当下,腐败是危害政府服务职能的一大因素。腐败主要表现为权力滥用和权力寻租,腐败侵蚀着服务政府的肌体,损害政府的公信力,削弱了政府提供服务的效率。因此,“一个政府要成为对人民负责的政府,必须在服务大众的实践中力求廉洁,并在廉洁的基础上实现高效。没有廉洁,难以勤政,也不会高效,即使高效,其效益也不能有利于公众,效益都搜刮到个别当权的私囊中去了”^[28]264。可见,廉洁高效是服务政府的内在本质,也是依法行政的内在逻辑要求。

第三,服务政府是守法诚信的政府。人民通过选举代议机关代表立法,把权力授予政府,是希望政府提供公共服务和公共产品,最大限度地保障人民的权利。因此,服务政府的权力必须严格按照法律规定运行,在法定权限范围内依照法定程序实施,严格带头守法,否则根本无法将立法中的服务功能落到实处。诚信原则本是民法中的帝王原则,但随着行政权力作用的范围越来越大,政府失信的几率大增,诚信原则也逐渐成为支撑行政权力运行的行为准则。“诚实信用原则得支配公法领域,一如其于

私法领域然。苟无诚实、善意,立宪制度将无法实行,故诚实、善意应为行使一切行政权(司法与立法权亦同)之准则,亦即为其界限”〔29〕⁴⁸。服务政府只有遵循诚信原则,从以下方面着手,才能打造成为诚信政府并真正发挥服务功能。一是应当全面真实地公开政府信息,不可刻意隐瞒真相,切实保障人民的知情权。二是信守承诺,言而有信;尤其是在签订政府采购合同等行政合同后,必须严格按照约定的条款享有权利,履行义务,不可随意违约。三是遵循信赖保护原则。对于已经作出的行政许可等授益性行

政行为,非依法定理由经法定程序,不能擅自撤销。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。依法行政承载着法律实施的主要功能,贯穿于构建社会主义法治国家的始终,推动着社会主义法治文明的健全和完善。但依法行政是一个系统工程,我们对其逻辑结构的梳理、检讨和研究,将会从一个新的视角探索行政法治理论,激发行政法治理论和运行机制的反思与重构,引导行政法律制度的变革方向,为实现国家治理体系和治理能力的现代化做出一定的贡献。

参考文献:

- [1][英]洛克.政府论(下)[M].叶启芳,瞿菊农译.北京:商务印书馆,2008.
- [2][法]卢梭.社会契约论[M].第3版(修订本).何兆武译.北京:商务印书馆,2003.
- [3]周永坤.规范权力——权力的法理研究[M].北京:法律出版社,2006.
- [4][英]哈耶克.通往奴役之路[M].王明毅等译.北京:中国社会科学出版社,1997.
- [5]关保英.行政法的私权文化与潜能[M].济南:山东人民出版社,2003.
- [6]王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995.
- [7][日]室井力.日本现代行政法[M].吴微译.北京:中国政法大学出版社,1995.
- [8][美]伯纳德·施瓦茨.行政法[M].徐炳译.北京:群众出版社,1986.
- [9]龚祥瑞.行政合理性原则[J].法学杂志,1987,(2).
- [10]罗豪才.行政法学[M].北京:中国政法大学出版社,1996.
- [11]罗豪才,湛中乐.行政法学[M].第3版.北京:北京大学出版社,2012.
- [12]汪栋.宪政与行政法治——现代正当程序法治模式的确立[J].甘肃政法学院学报,2003,(3).
- [13]转引自:江平.比较法在中国:第1卷[M].北京:法律出版社,2001.
- [14][美]欧内斯特·盖尔霍恩,[美]罗纳德·M·利文.行政法和行政程序概要[M].黄列译.北京:中国社会科学出版社,1996.
- [15]张庆福.现代行政程序在法治行政中的作用[J].法学研究,1996,(4).
- [16][英]威廉·韦德.行政法[M].徐炳译.北京:中国大百科全书出版社,1997.
- [17]章剑生.现代行政程序的成因和功能分析[J].中国法学,2001,(1).
- [18][日]谷口安平.程序的正义与诉讼[M].王亚新,刘荣军译.北京:中国政法大学出版社,1996.
- [19]熊宇.参与式民主:网络时代行政法治的新范式[J].四川师范大学学报(社会科学版),2012,(2).
- [20]陈瑞华.程序正义论——从刑事审判角度的分析[J].中外法学,1997,(2).
- [21]姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [22][日]盐野宏.行政法[M].杨建顺译.北京:法律出版社,1999.
- [23]卓泽渊.论法的价值[J].中国法学,2000,(6).
- [24]杨小军,宋心然,范晓东.法治政府指标体系建设的理论思考[J].国家行政学院学报,2014,(1).
- [25]陈广胜.走向善治:中国地方政府的模式创新[M].杭州:浙江大学出版社,2007.
- [26]熊宇.电子政务:多元化治理视角下行政管理的新模式[J].四川师范大学学报(社会科学版),2013,(5).
- [27][美]珍妮特·V·登哈特,[美]罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [28]中国(海南)改革发展研究院.建设公共服务型政府[R].北京:中国经济出版社,2004.
- [29]何孝元.诚实信用原则与衡平法之性质及其功能[C]//刁荣华.现代民法基本问题.台北:汉林出版社,1981.