

行政自制与中国行政法治发展

崔卓兰 于立深*

内容提要：行政自制作为行政法治发展的路径之一，既与宪政和外部行政法的前提和框架作用密不可分，也是行政自组织的必然结果。行政国家的权能扩张已经使立法机关的事前控制和司法审查的事后控制力不从心，除了加快宪政和外部行政法建设之外，完善内部行政法，通过行政自制弥补外部行政法的功能性不足，以此推进中国行政法治发展，是一条必要的、有益的、有效的路径。

关键词：行政法治 行政自制 内部行政法 外部行政法

随着依法行政、法治国家、“人权入宪”、法治政府和服务型政府实践所带来的政府价值取向的转变，提高政府自身能力建设日益成为中国行政法治建设的一个中心点，来自行政系统和机关内部的自制行为和现象越发趋向普遍化。这种行政主体自我约束、自主预防和自我纠错现象的普遍化，对于行政法治发展，尤其是对于中国特色的政府主导型法治变迁具有何种意义？如何认识这种普遍化现象？行政主体“洁身自好”是可能的吗？它与强调以立法权和司法权限约行政权的扩张和膨胀、防范行政权对公民权利侵害的传统行政法治理论彼此冲突还是相容？对这些问题的思考，既是行政法治理论发展的需要，更是建立法治政府、服务型政府的中国行政法治实践所不能回避的。本文尝试以“行政自制”概念来表述上述现象，通过阐述行政自制的理论基础及其在中国行政法治发展进程中的意义，试图为中国特色的行政法治发展提供某些理论上的支撑。

一、行政自制概念及其理论基础

（一）行政自制的内涵和要素

行政自制，是行政系统或者行政主体对自身违法或不当行为的自我控制，包括自我预防、自我发现、自我遏止、自我纠错等一系列内设机制。“行政自制”概念包含如下要素：

其一，行政自制的主体是作为政府的行政机关自身。传统的行政法理论把监督和制约行政权的任务，大部分交由行政体系外部（诸如立法机关、司法机关、社会团体、公民个人以及新闻媒体等）来完成，主要是靠他制，而行政自制的主体是政府自身。所谓“政府自身”，既指政府所代表的抽象整体意义的行政系统，也包括行政系统内各级各类单个具体的行政机关。从抽象整体意义的行政系统层面讲，行政自制体现的是一种行政上下级之间的纵向的科层式管理和行政平级之间的职权监督。立足于单个具体的行政机关或机构的角度，行政自制属于行政机关对其内部机

* 崔卓兰，吉林大学法学院教授；于立深，吉林大学法学院副教授。

本文为国家社科基金重大项目“构建和谐社会的法律制度保障”（项目批准号：05&ZD043）阶段性成果之一。

构及其公务员的管理和约束行为。

其二，行政自制的对象是行政权及其外在表现的行政行为。尽管行政自制与来自行政外部的他制，如来自立法机关、司法机关的对行政的监督制约在主体、途径和方法上有不同，但在针对和指向上没有区别，在目的方面也趋于一致：均旨在规范和约束行政权，预防和阻止行政权的违法设立、违法行使或不当行使，及时遏止、消除行政权对公民、法人或其他组织造成的损害或不利影响。

其三，行政自制的具体内容和方式包括自我预防、自我发现、自我遏制、自我纠错。自我预防，是指行政主体应当严格依照实体法和程序法实施行政行为，设立严密周详的防范机制，以期防患于未然，有效地避免错误行政的发生。自我发现，是指行政主体应当通过启动内部的预防和检查机制，时刻审视监控正在形成、实施过程中和已实施的行政行为是否合法合理，一旦出现错误便能即时觉察、知晓，以防错误的蔓延和损害的扩大。自我遏制，是指行政主体建立一套针对错误行为的紧急处理机制，做到在错误可能发生时或一现端倪之际便能即刻阻止，漏洞一旦出现即时堵塞，损害刚刚发生即采取措施以免扩大。行政纠错，是指行政主体对已经实施完毕的错误行政行为主动、有效地加以纠正，对已经给公民、法人或其他组织合法权益或公共利益造成损害、损失的进行积极、充分的补救、补偿。

其四，行政自制属于内发的、积极控制权力的行政行为。行政自制不同于来自立法、司法和社会各个领域的外部监督制约，它具有主动、自觉而非消极、被迫的性质。其思维理念、生成建构和发展完善的源头和动力，来自行政系统的内部。它是行政自律意识、自省精神、克制品格得到发扬的产物，是行政机体内发、能动的自我组织、自我防控、自我更新的体现。同时，也是行政伦理道德传承和行政素养提升，行政文化日渐丰富之结果。

总之，以“政府的主动洁身自好而不是被迫从良向善”为本质特征的行政自制，渗透并发散这样一种理念：行政主体有可能通过其自身的组织架构和运行、内部规则的设置和运用、借助行政伦理道德的影响，源于公务员内心的服务惠民观念，自觉自发地约束规范行政行为，消减行政权的负面效应，将之限制在合法合理且符合比例原则的范围内，进而也可在此基础上，对正确的行政政策予以自我推进，对行政正义和行政文明的实现展开自觉的追求。概言之，行政自制所表征的是行政权经过行政主体的自我调整之后，可能达到的健康、良好且充满活力的行政生态。

行政自制有两个邻近概念。一是行政自治。“自治”的核心是强调法律范围内的自由和对外来干涉的禁止。按《布莱克维尔政治学百科全书》的定义，“自治是某个人或集体管理其自身事务，并且单独对其行为和命运负责的一种状态”。〔1〕行政自治概念一般用于中央政府与地方政府的关系中，强调的多是地方的自主管理。另外，行政自治在许多情形下还指组织或机关团体等自行处理内部事务。“自制”按《牛津法律大词典》的解释，具有自我抑制的含义，指“放弃正在实施的行为或者不实施某种行为”。〔2〕行政自制作为一种行政自我防控和约束机制，尽管在源头和动力方面以及在理论原则和实施程序领域，均与行政他制行为具有明显的甚至是质上的区别，但这并不影响两者在防范和治理行政权滥用上的功能相辅相成。二是行政自律。两者都有行政自我约束的含义，但行政自律局限于或者偏重的是一种行政守法的主观意识，属于思想意识的范畴，而行政自制则不止于此。首先，“自制”比“自律”所表达的“控制”意蕴更强，所设定的标准尺度更高，内容要求也更严格。在行政执法中，只要行为不违反法律法规、规章等法律规范就做到了“自律”。而“自制”的目的，不仅在于实现行政行为的合法性，且能合乎人性情理地

〔1〕 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来译，中国政法大学出版社2002年版，第693页。

〔2〕 [英] M. 沃克编：《牛津法律大词典》，邓正来等译，光明日报出版社1988年版，第342页。

运用裁量权, 尽量避免或减少行政摩擦。其次, 行政自制不仅具有理念意蕴, 而且包含了完整严密、有操作性的制度内容, 如预防、发现、阻止、纠正等一系列针对错误行为的处理机制, 而行政自律则不包括关于错误行为的对策。

(二) 行政自制的理论基础

1. 宪政理论提出了行政自制的要求

在政治哲学和法律文化语境里, 宪政理论的核心旨在探究公共权力的合法性, 即通过政治权力的多元分配使国家的强制力受到约束, 通过法律限制政府, 实现法治而非人治。^{〔3〕} 因此, 宪政意味着政府应受制于宪法, 意味着一种有限政府, 即政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的, 它还意指广泛私人领域的保留和每个个人权利的保留, 要求保证政府不偏离宪法规定, 尤其是保证权力不会集中以及个人权利不受侵犯。^{〔4〕}

宪政意指法律化的政治秩序, 即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。^{〔5〕} 其内涵有宪法至上、分权、民主、法治、程序、人权和司法审查等几个基本要素构成。宪政理论强调行政与法律的分离, 行政权是执行权。在集权国家, 行政与法律不仅未能分离, 而且行政逐渐吞噬法律, 行政之手所触之物都会变成法律, “一切法律都转换成了行政”。^{〔6〕} 近代民主革命的卓越成就, 就是最后形成了议会主权原则和法治国家思想及制度, 它们构成对行政权力的两条约束界限。“只有在立宪国家基于分权说, 剥夺由行政首脑——邦主所独占的立法权之后, 才可以设想通过立法机关制约行政机关, 用国家的立法制约国家的行政。”^{〔7〕} 宪政理论澄清了人治国家与民主法治国家的界限。在传统中国, 行政权力支配社会, 把行政权力看得高于一切。古代的“行政”只贯彻君主权臣的意志, 为专制政体服务, 而近代以来的宪政颠覆了这种结构, 使“行政”与民主政治、法律规则及程序紧密相连。^{〔8〕} 宪政以人为根本目的, 以人为真正的主体, 而古代仁政的思想以皇帝为主体, 全部行政权力的哲学基础建立在“拟制的族长主义”之上, 故有绝对无限之权力。^{〔9〕} 宪政以国民主权和普遍平等为基础, 将其奉为宪法基本原则。传统行政中的向善思想和自制行为不是建立在国民主权这一不可动摇的原则之上, 而是建立在政权存续的功利主义计算或者政治家、行政官员的仁政、清廉思想之上。传统中国的行政实践以儒家思想作为行政自我约束的基础, 不可能把人性尊严和国民主权看得至高无上, 而宪政理论则要求行政权不仅仅要接受外部约束, 而且应主动自觉地寻求自制。也就是说, 以勘定政府权力关系和限制政府权力行使为主旨的宪政理论及其法律制度结构, 对行政自制的生成与存在具有根本性作用, 为行政权力的自我约束和自我克制提供了一个经常性的、刚性的“外围”, 既避免了行政权的极端恣意, 也避免了行政权的周期性错误。

2. 外部行政法是行政自制的前提与基础

以宪政思想为基础, 外部行政法通过授权立法、司法审查等制度途径为行政自制提供了外部压力和外部管道空间, 外部行政法成为行政自制不可或缺的框架。首先, 外部行政法把行政权“视为一头必须关在笼子里的狮子”,^{〔10〕} 为行政权设置了法律保留制度以及司法审查制度。其次, 中国的行政自制方式在外部行政法的约束下已经呈现出良性发展的局面。以我国的行政权力运行

〔3〕 [美] 戈登:《控制国家——西方宪政的历史》, 应奇等译, 江苏人民出版社 2001 年版, 第 5 页以下。

〔4〕 [美] 路易斯·亨金:《宪政·民主·对外事务》, 邓正来译, 三联书店 1996 年版, 第 9 页以下。

〔5〕 参见张文显、信春鹰:《民主+宪政=理想的政制》,《比较法研究》1990 年第 1 期。

〔6〕 [英] 哈耶克:《自由秩序原理》上册, 邓正来译, 三联书店 1997 年版, 第 303 页。

〔7〕 [德] 拉德布鲁赫:《法学导论》, 米健、朱林译, 中国大百科全书出版社 1997 年版, 第 130 页以下。

〔8〕 参见张帆:《“行政”史话》, 商务印书馆 2007 年版, 第 265 页。

〔9〕 参见 [日] 织田万:《清国行政法》, 李秀清、王沛点校, 中国政法大学出版社 2003 年版, 第 78 页。

〔10〕 [美] 伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》, 徐炳译, 群众出版社 1986 年版, 第 74 页。

实践而论,封建社会的朝代更迭、官制改革、开明盛世、清官理政等现象中,虽然已有行政自我约束和自我克制的表现,但是人治国家的行政权是自我的、功利性的,因此不是自主的、自制的。只有建立宪政思想基础之上的外部行政法,才能为行政权能始终如一地进行自觉自我克制和自我约束,提供真正的外部法律框架。这也被1982以来中国法治进程和法制建设所证明。

3. 行政的自组织功能是行政自制的内在因素

“各国的地方性知识和经验尽管不同,但面临的基本问题是相同的,每个国家都可以在其中追溯到自己的历程,或寻找到未来变革的方向。但在具体模式的选择和实施中,‘一个国家一个模式’永远是一个不变的逻辑,儒教传统和社会主义制度下的中国尤其要意识到自身的特殊性和普世逻辑的关系。”^{〔11〕}就此而言,每个国家的行政法治发展道路都有共性问题,也有特殊性问题。行政结构以行政组织为核心,行政组织是最高形态的组织类型,古已有之。传统的行政权体系以官僚制、科层制为其内在结构,这种结构曾经是中国几千年封建制度的支撑框架,并为近代西方文官制度所改良。行政组织是行政权赖以存续的基础。当人们怀疑行政自制不可能、怀疑行政权不可能内敛或者向善时,是夸张了行政的“恶”并因此蔑视行政组织及其行政权的存在和功能,这是人们经验观察误区造成的结果。行政组织可以进行自我组织,并且在宪政的约束下可以更好地自我组织。

首先,行政组织因为负载着特定价值目标和功能必然要自我组织(包括自我克制和约束)。行政组织及其行政权力是人类社会自发生成的解决自身问题的手段,它本身负载着特定的价值信息和功能目标。任何社会必须通过组织进行治理,只有满足了最低限度的价值和功能,组织才可能不致解体。所以我们看到即便在前宪政时代,行政组织也存在自我组织现象。例如,我国古代官制大体分为三个门类:“其一是官职、官品、官禄的确定;其二是官吏权责的分划;其三是官吏任用的程序。”为了官制革新,“每个王朝都曾惩前毖后下过一番因时制宜的功夫”。^{〔12〕}作为官制内容之一的官署的工作程式,虽然在不同的朝代漂移不定,但它还是为官员的权力行使留下了某种既定的轨道。例如,唐代官员的基本工作程序是“四等官连署制”——“四道工序的文书周转过程,是四等官履行各自职责的完整过程。如果出现差错,也是依照四等官的工作程序逐级追究责任的。”^{〔13〕}古代官僚制度是为“家天下”这个价值目标服务的,尚且能发展出一套自我组织结构,现代行政组织因其承载着执行宪法和法律所设定的特定人权和秩序目标,那就必然能够进行自我组织和完善。

其次,行政组织因为其成员的功利主义权衡必然能自我组织。行政组织及其行政权力背后的真正主体是个人或者更小的组织单元,他们的意志和利益可以从根本上影响行政组织的设置和行政权力的行使。行政组织不是一个与动物、植物等相近的有机体,它本身的法人意志和利益经常是人为的,也就是说,行政权的自我约束和自我控制,其实是可以通过行政组织自我安排的,行政组织的设定和存废实际上关涉到构成行政组织最小单元的自然人的利益,而自然人对组织的依附,必然要使行政组织得以自我组织起来,因为在新的社会分工背景下,行政组织变成了就业的“职场”,就业以及生存的压力使得作为公务员或雇员的个人功利与行政组织所承载的价值功能紧密相连。在现代中国,公务员的行政伦理观已经与行政目标趋于一致了,否认行政组织价值目标的公务员终将被驱逐出去。

再次,在社会进化中,行政组织已经为权力行使中产生的诸多缺陷找到了较为恒定的解决办法。尽管行政组织有自己的目标和功能,但其权力的设定和行使、职权扩张或收缩却是两对矛

〔11〕 包万超:《宪政转型与中国司法审查制度》,《中外法学》2008年第6期。

〔12〕 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社2005年版,第47页以下。

〔13〕 参见霍存福:《权力场》,法律出版社2008年版,第265页以下。

盾，所以寻找合适的、稳定的行政组织结构及其权力运行模式，就成了古今中外政治文明的重要组成部分。行政自我组织的最佳表现就是官僚制度的设计、运作以及不断的改进。“官僚制是以多层化的权力结构和命令——服从的因果链条传递信息的权力运作体系。”〔14〕官僚制度并非宪政的产物，在宪政制度确立之前它就作为行政结构的重要组成部分发挥了功能。按照韦伯的理解，以法定权力（legal authority）为中心的官僚制度的特征是：依法行事、专业分工、层级节制、用人唯才、人员专任、保障任期、书面档案、所有权与管理权分开、非人格化。〔15〕官僚制度发展到今天，人们对其批判主要集中在三点：绩效不佳、权力过多、压制个体，〔16〕但是，现代社会还无法找到比之能够更优越的制度，只能不断地改造和完善官僚制度。官僚制度所渗透和坚持的工具理性和形式理性，对于抑制“关系网”潜规则的社会统治无疑是必要的。与国外不同，近代中国由于“官僚制不足”才导致行政自制较弱，因此“在官僚制的理性精神尚未得到张扬、其合理性的一面远远没有得到充分发挥的情况下，妄谈摒弃官僚制，不仅不合时宜，误导行政改革的方向，堕入范式移植的陷阱，更背离实事求是的精神”。〔17〕我国改革开放三十年来不间断的政府机构改革尝试，也是行政组织寻求自我约束、自我克制、自我发展的最好例证。

二、行政自制在中国法治进程中的意义

（一）行政自制之于中国行政法治建设的独特功能

置身于复杂的历史过程、文化形态、政治结构和个人利益之中，人们对行政权能的认识有时是相当矛盾的，不断改善的宪政和法治环境，已经促使行政系统和行政机关能够以人为根本目的、以人为真正的主体，使行政自制现象得以普遍化。如果我们能以中立的、客观的视角看待行政权力，就不应只看到行政权力“恶”的一面，还应看到行政权力自制的一面。

1. 行政系统组织结构对行政权的控制功能

通过行政系统组织结构控制行政权力，表现为新旧两种模式。传统模式主要有三种方式：一是宪法设置了民主集中制原则，中央人民政府对各级人民政府的领导、各级人民政府对所属工作部门的领导以及从中央到地方各级行政机关之间的垂直领导或业务指导，形成了行政系统内部的第一层次的监督机制。二是通过行政组织法和编制法对行政组织的职权进行定位。在全国人民代表大会批准的机构改革方案基础之上，各级人民政府通过自己的“三定方案”（职能配置、内设机构和人员编制）更细划了各个工作部门、有行政管理权的公共企事业单位的职能、权限和人员配置，从功能上尽可能地减少部门之间的争权现象，明确了行政权力的内容和法律责任。三是通过独立的行政监察、审计管理和信访救济制度进行行政监督。

新的模式探索主要表现为行政权力运用方式的改革。在行政处罚法和行政许可法颁布之前，国务院进行的行政管理体制改革已经尝试建立集中行使行政处罚权、集中行使审批权、综合行政执法权、行政收费权和行政责任制度的改革。另一种改革是创设行政决策、执行和监督的三权分离制度，是行政主体内部的三权分离，意图使行政权力内部形成自我监督、自我约束和自我控制的机制。最早的三权分离模式制度改革发轫于深圳市人民政府的行政改革。2003年国务院《政府工作报告》指出建设廉洁、勤政、务实、高效政府“要协调好决策、执行和监督的职能”，由此，行政决策、执法和监督机制开始成为行政系统和行政机关进行自我约束的重要制度，成为政

〔14〕 池忠军：《官僚制的伦理困境及其重构》，知识产权出版社2004年版，第1页。

〔15〕 参见〔德〕马克斯·韦伯：《经济与社会》下卷，林荣远译，商务印书馆1997年版，第278页以下。

〔16〕 参见〔美〕葛德塞尔：《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》，张怡译，复旦大学出版社2007年版，第14页。

〔17〕 张定淮、涂春光：《重申官僚理性》，《中国行政管理》2004年第3期。

府自身能力建设和行政体制创新的一种制度选择。这种分权模式与中国共产党十七大报告中提出要在政府内部建立健全知情权、决策权、执行权适当分离又相互监督的体制改革目标是相一致的。

2. 行政运转过程中的权力控制

传统的行政监督偏重于对行政结果的事后监督，主要有三种制度：一是建立行政执法责任制度。国务院2005年印发的《关于推行行政执法责任制的若干意见》明确了行政执法主体、职权、程序和责任。二是建立了行政行为质量的评估机制，主要是绩效评估机制。自20世纪80年代以来，我国有近三分之一的地方人民政府已经开始了政府绩效评估的实践。^{〔18〕}三是法规清理制度。1983年以来，国务院和地方各级人民政府对行政法规、行政规章、行政解释和行政规定多次进行集中全面清理或者专门清理，使法规清理制度成为我国独特的行政机关自我监督模式。2007年，国务院进行了建国以来最全面最彻底的一次规章大清理，截至2008年6月底，共有2320部规章被废止和宣布失效，已经修改或拟修改的规章达到2542部，饱受争议的投机倒把行政处罚暂行条例及其施行细则也被废除。

行政过程监督方面的制度主要有四种：一是改变单纯的权力层级命令关系，引入行政权力横向运用机制，主要是联合权力的行使和横向权力的空间勘定，典型制度包括联合行政立法、部际联席会议制度（或协调小组工作制度）、某些具体行政行为生效的联署批准制度、重大问题的集体决策、公务员的独立执法权力制度（即公务员法第54条规定的公务员执行公务时对上级命令和决定的相对服从义务）等。二是建立行政权力行使过程中的裁量基准制度。采用基准规范化的方式详细界定自由裁量权的行使细节，有效防止恣意行政，使行政形成自我拘束。国务院2004年发布《全面推进依法行政实施纲要》，将“行政自由裁量权”作为依法行政和合理行政的基本要素加以规制；2008年发布《关于加强市县依法行政的决定》，要求规范行政执法行为，命令各级行政机关“要抓紧组织行政执法机关对法律、法规、规章规定的有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行梳理，根据当地经济社会发展实际，对行政裁量权予以细化，能够量化的予以量化，并将细化、量化的行政裁量标准予以公布、执行”。三是将成本收益分析方法引入行政决策和行政立法之中，借助经济分析方法来评估行政立法、决策的合理性。例如，行政许可法要求对行政许可事项进行成本效益评估，2009年颁布的广东省政府规章立法后评估规定，则是我国首个明确立法评估制度的行政立法。2006年以来，国务院法制办公室已经启动了立法后评估工作，对12个行政法规和“相对集中行政处罚权制度”、“行政复议审理制度”两个具体行政管理制度的实施作了评估。四是通过行政决策民主机制吸收公众和专家对行政决定的参与，保障行政决定的正确性和可接受性。我国行政决策民主机制以民主集中制和群众路线两项原则为思想基础，在法治政府战略目标下，科学民主决策被视为各级人民政府及其工作部门的基本工作制度之一。一方面，各级人民政府及其工作部门加快了行政决策民主化的进程，增进政府决策基础的广泛性、民意表达的直接性、决策民主的有序性。另一方面，政府在做出行政决策和行为时更加自觉地吸收民意。2005年国家环保总局就圆明园遗址公园湖底防渗工程项目的环境影响听证会，2007年厦门市人民政府缓建百亿PX（对二甲苯）项目的座谈会，2009年全国各地的垃圾场选址大讨论等，都是典型的案例。

3. 行政政策和内部规范对行政权力的控制功能

上级机关的行政政策特别是纲领性政策，对行政自制有着极为特殊的功能。国务院于1999年发布的《关于全面推进依法行政的决定》、2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》具有

〔18〕 参见张红：《我国政府绩效评估立法构想》，《当代法学》2009年第1期。

里程碑意义，为行政自制奠定了政策和方针基础。行政规范包括行政法规、行政规章、行政规定和行政解释四种形式，它们具有秩序、分配、制裁、激励四项功能，这些功能都是调整行政权力与公民权利关系的。还有一部分行政法律规范是调整行政权力自身秩序的，保证了行政系统自身体制和机制的健康发展，使行政机关对行政权力具有自我约束的功能。典型内部行政法律规范有行政法规制定程序条例、法规规章备案条例、规章制定程序条例等。其他行政机关也制定了自身领域的规章和规范性文件的制订程序、行政处罚或执法程序等，如广播电影电视立法程序规定、海关行政复议办法、110接处警工作规则、关于控制对企业进行经济检查的规定、杭州市建委行政处罚裁量规则等。在我国尚无统一行政程序法典的情况下，某些国务院部门和地方人民政府及其工作部门还制订了特别行政程序规定，如2008年的湖南省行政程序规定，为行政机关自身设定了约束机制，其对其他各级人民政府的示范效应正在发生影响。

4. 公务员义务和责任伦理的培养对行政自制的影 响

公务员是行政组织的法人权力的真正运用者，因此对公务员的伦理塑造成为古今中外一直被委以重任的行政自制措施。我国古人深受儒家哲学的影响，“许多人相信德化的结果，可使蝗虫避境，猛虎渡河，何况于人？断没有不能感化的道理。”〔19〕古代官员从修身入手，通过内心自律来培养仁政思想和清廉行为，这对推进封建文明无疑是功不可没的。现代社会由人民主权置换皇帝主权之后，为人民服务应该是公务员的唯一选择，在行使行政权力时，其个人利益也须让位于国家利益、公共利益以及公民、法人和其他组织的合法权益。但是，公务员也时常越权和怠惰，增进其义务和责任伦理也是促其行政自制的一种有效途径。公务员法和行政机关公务员处分条例主要规定了行政机关的纪律、公务员处分的种类和适用条件、公务员的行为规范的奖励和惩戒等。在具体的公务员培训机制上，我国行政机关对此采取的具体措施有：培养公务员树立正确的政府权力和政府义务观念，树立法治和正当程序的思想；培养公务员对人性尊严和平等对待的现代公民思想；培养公务员具有理性的富有逻辑推理的独立判断和责任意识，使行政主体在做出行政决定时能尽到审慎判断的义务；增加专业化和技术性知识，尤其是在风险社会公务员的专业知识对做出正确行政判断和决策尤为重要。

（二）行政自制对行政法治进程中立法和司法功能的反思

行政自制现象普遍化值得思考，因为在传统的习惯性思维中，立法机关和司法机关的能量和能力不但被予以肯定而且被寄予厚望，与此相反，“行政机关最容易侵犯人权、更容易滥用权力”这样的结论，成为一种既定的预设观念。但是，如果以保障人权和促进社会发展这两个范畴进行观察和评价的话，就会发现立法机关和司法机关在推进行政法治进程方面还存在某些功能性不足。

就人民代表大会及其常务委员会的立法而言，截至2009年3月9日我国现行有效的法律即在法律体系中起支架作用的重要法律只有231件，我国的法律体系仍然是以行政法规和地方性法规为重要组成部分的。在立法机关监督方面，2008年全国人大常委会加强了对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件备案审查工作，共接收报送备案规范性文件475件，受理公民、组织提出审查建议86件。〔20〕上述立法和监督工作的努力，显然是对立法法、各级人民代表大会常务委员会监督法有关规定的落实，但是对规范性文件备案审查的处理结果从未公布，我们无法全盘估量规范性文件备案审查制度的实际功能。

人民法院运用司法审查制度控制行政权力的功能，亦曾被寄予厚望。有学者认为，“在以司

〔19〕 瞿同祖：《瞿同祖法学论著集》，中国政法大学出版社1998年版，第321页。

〔20〕 参见吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，《新华月报》2009年第4号。

法审查作为行政法核心机制的国家的人看来,没有司法审查自然就谈不上行政法”,“只有在司法审查制度行之有效的地方我们才能说它是一个法治国家”。〔21〕1989年颁布行政诉讼法被认为是第一次以可操作性的法律宣布“内无分权制衡机制、外无人民对政府控制”的局面从此成为历史。〔22〕但是,当笔者对1989—2009年这20年间的司法审查制度和法院的功能进行实证分析之后,还是无法对司法审查制度抱以乐观的情绪。据悉,1989年至2008年,全国各级人民法院共受理各类一审行政案件1,405,085件,审结1,401,532件,结案率为99.7%。〔23〕其中,在2007年全国法院所受理的一审行政案件首次突破了10万件。这些数字到底意味着什么?不妨根据我国行政诉讼法院管辖体制简单分析一下。从行政区划上看,截至2007年12月31日,我国大陆地区共有省、自治区、直辖市32个、17个地区、30个自治州、3个盟、地级市283个、县级市368个、1635个县、856个市辖区,合计3224个县级以上行政区划。大体算来,2007年我国共有3225个法院(此项统计中加上了最高人民法院,但排除了新疆生产建设兵团的法院管辖权)有一审行政案件受理权,我国每个法院年均受理一审行政案件大约31件。如果用最简单的数学方法计算,则20年来我国每个法院年均受理一审行政案件大约21.78件。由此粗略推算,每个法院年均受理一审行政案件不过20—30件,在没有考虑案件分布的地区和时间、行政纠纷类型、诉讼类型、诉讼裁判类型、原告撤诉和胜诉率等情况下,这些推算数据是无法证明我国行政诉讼制度的运行是令人比较满意的。“行政诉讼案件的这个数量,不符合行政执法的实际,不符合行政纠纷的实际,更不符合将人民内部矛盾纳入法律程序解决的要求,以及对行政权力广泛监督的需要。”〔24〕

20年来,扩大行政诉讼受案范围和放宽对原告资格的限制,一直是我国行政诉讼制度改革的一个非常重要的方向,这些改革目标并不高,涉及的只不过是行政诉讼制度的基础问题,这从另一侧面反映出行政诉讼法所代表的司法审查制度在运行中出现了功能性障碍。2009年11月9日最高人民法院发布《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》(法发〔2009〕54号),明确承认“行政诉讼‘告状难’现象依然存在,已经成为群众反映强烈的突出问题之一”,并指出切实解决行政诉讼“告状难”问题的两个要点是:法院不得随意限缩受案范围、违法增设受理条件;法院应依法积极受理新类型行政案件。20年前,呼唤设立行政诉讼制度时,许多人是以“对峙性政治文化”为切入点的,希望通过司法权与行政权、司法权与立法权的对峙来完成特殊的革命,〔25〕因此改变“司法依附性”的司法改革才被认为是推进行政诉讼实施的重要步骤。但是,在目前,我国法院的司法哲学倾向于否定“对峙”,将和解与调解制度融入了行政诉讼制度,也就是说最高人民法院的司法哲学转向“调解”与“和解”,〔26〕那么以“对峙”为特点的行政诉讼论路和司法控制行政权的思路就更加值得反思了。

(三) 行政自制推动了中国特色行政法治发展道路的新探索

〔21〕 陈端洪:《对峙——从行政诉讼看中国的宪政出路》,《中外法学》1995年第4期。

〔22〕 参见包万超:《民告官:中国的现状、困惑与改革——广西、宁夏两区行政诉讼法实施5周年实况调查分析》,《政府法制》1996年第5期。

〔23〕 王斗斗:《20年“民告官”案件达140万件》,《法制日报》2009年4月3日。

〔24〕 杨小君:《行政诉讼问题研究与制度改革》,中国人民公安大学出版社2007年版,第3页。

〔25〕 前引〔21〕,陈端洪文。

〔26〕 尽管我国行政诉讼法第50条设定了行政案件审理不适用调解原则,但从近年来一系列的国家政策、最高人民法院的规定和司法解释以及地方各级人民法院对纠纷解决新机制的探索中,可以看出行政诉讼调解与和解制度已经成人民法院行使审判权的重要方式,是“和谐司法”的重要内容。参见最高人民法院《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》(2007年3月6日)以及最高人民法院院长王胜俊2009年3月10日在第十一届全国人民代表大会第二次会议所作的《最高人民法院工作报告》。

1978年,中国共产党十一届三中全会公报提出:为了保障人民民主,“必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”1984年彭真“要从依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策,还要依法办事”的讲话精神,^[27]进一步明确了政府行政立法和守法的职责。1993年国务院《政府工作报告》中首次提出“依法行政”术语和思想。进入21世纪,国务院先后提出了“法治政府”、“科学民主决策”、“服务型政府”等纲领性目标,并沿着这些目标切实可行地推进行政管理体制改革和政府自身建设。关于这个简要的法治发展脉络的理解,需要注意以下几点:首先,中国行政权具有自身的历史和特色,传统皇权背景下演化出来的官僚模式的缺点,在实际的社会生活中尚以某种形式潜伏在现代行政权运转模式中,这也是历届国务院《政府工作报告》都申明反对官僚主义、形式主义、命令主义和极端个人主义的原因之一。同时,新中国政权历经革命战争、社会主义建设和改革开放三个重大历史阶段,亦形成了自己特殊的行政资源和行政权力监督机制。其次,中国作为一个发展中国家,政府在经济推动中的作用是与其他成熟市场经济国家极其不同的,尽管我国现在的市场经济体制已经远远迥异于早期的计划体制,但是政府干预经济的能力不仅仅很强而且得到公众的支持,这说明行政权力在市场经济中的角色具有特殊性。第三,自1990年以来,我国在农村改革、城市企业改革之后,政府在社会保障体系的建立、在民生和给付行政中的行政作用被凸现出来,行政权力的功能和监督问题变得日趋复杂。第四,中国作为一个地域、自然环境、人口、民族关系、文化和国际政治生态环境都较特殊的国家,发生突发事件的频率很高,为应对突发事件必然要求扩张某些行政权力,同时也要抑制行政权力。因此,基于行政权力在现代社会的扩张性以及行政权力在中国历史和文化中的特殊性,中国的法治问题“说穿了,实际上主要指行政法治”。^[28]基于行政自制视角来反思和探索中国行政法治的特殊发展道路,也必然是符合国情所需要的,行政自制为中国行政法治发展道路提供新的动力资源。

三、完善行政自制推进行政法治发展

(一) 以内部行政法为切入点和动力基础

宪政和外部行政法对行政自制的形成具有至关重要的意义,但是,这种“意义”是被动性质的,如果宪政和外部行政法对行政自制的外部压力不能通过内部行政法转化为行政主体主动的自我克制和约束行为,行政自制仍然不可能取得良好效果。在现代社会,行政正义处理的核心问题是个人权利和行政机关之间的平衡关系,行政正义所追求的基本价值就是实现宪法所确定的基本原则。^[29]这些属于外部行政法内容的价值成分,最终可以用“内部行政法”的一套理论和制度表达出来,建立和健全一整套有效的内部行政法制度,以期达到更加自主的行政自制。

哈佛大学法学院教授布鲁斯·维曼(Bruce Wyman)系统地地区分了内部行政法和外部行政法,为美国行政行为的行政控制奠定了理论和制度基础。^[30]他认为,讨论行政法首先要区分开

[27] 彭真:《加强法制宣传是新闻界的重要职责——彭真在首都新闻界座谈会上的讲话摘要(1984年4月6日)》,《人民日报》1984年5月12日。

[28] 包万超:《行政法治:精神及制度》,《政府法制》1996年第4期。

[29] Rafael A. Benitez, *Administrative Justice in a World Transition: Pan-European Values in Administrative Justice*, 30 *Common Law World Review* 434-437 (2001).

[30] 美国行政法也强调内部控制行政行为,而布鲁斯·维曼的有关论述被经常引用。See Itzhak Zamir, *Administrative Control of Administrative Action*, 57 *Calif. L. Rev.* 866-905 (1969).

外部法和内部法。外部行政法（external administrative law）处理行政机关与公民的关系或者官员与公民的关系，表现为“政府对公民的要求”或者“公民对政府的要求”；内部行政法（internal administrative law）关涉官员的相互关系或者行政机关之间的关系。它们共同作用于行政运作之中，“因为没有内部指示，行政机关无法运转外部事务。行政法是由外部法与内部法共同构成的”。外部法作用于内部法，内部法作用于外部法，某种程度上，它们彼此的交互作用可以减轻或者增加法律之间的冲突。例如，上级官员命令下级官员作某种行为，这是必须服从的内部法，可是如果外部法指示官员不能做那种行为，现在这个下级官员就面临着困境——既要服从内部法又要服从外部法，既要受命作为又被要求不作为。从行政实践上看，外部行政法和内部行政法“就是两个同心圆。外圆是外部行政法，就是外部的边界；国家法是刚性的，不能逾越。内圆是内部行政法，是一个内部边界。行政法是可以分解的，实施它的行政官员可以做出裁量判断”，“在内圆中，内部行政法处理行政适当与不适当问题；在外圆中，外部行政法关注的是合法行政与非法行政的问题。显而易见的是，行政争议首先应该诉诸行政机关，其次才诉诸司法机关”。布鲁斯·维曼实质上凸现了外部行政法所设定的行政管理目标必须通过内部行政法的各种方式和各个环节加以转化，才能最终和最好地实现。布鲁斯·维曼同时强调：“行政部门之间的外部划分是一个宪法问题，行政机关的内部划分是一个行政法问题。”^[31]而在内部行政法中，官员在组织中的位置及其行为作用是核心问题。

王名扬先生认为美国早期的广义行政法概念中包括内部行政法，与英国当代的行政法概念相同，主要是关于行政组织的法律。法国也将行政组织、文官制度、公产管理等内部行政法视为普通行政法的内容之一。并且，“内部行政法和外部行政法又有不可分离的联系”，“内部行政法和外部行政法同样重要。制止行政机关滥用权力，不能单靠法院和国会等外部控制手段。行政机关内部的控制有时更有效率。行政权力的行使和控制，和行政组织密切联系”。^[32]直到20世纪80年代，美国才再次出现一位重视内部行政法的专家——马萧（Mashaw），他将内部行政法扩展到福利行政领域。^[33]他在1983年出版的《官僚的正义》专著中，力图“寻找一种内部行政法”，认为“官僚机构”与“正义”并非对立，官僚组织的积极行政能“组成一道正义的风景”；^[34]行政法在司法审查之外，最迫切的任务是发展行政机关科层监督的内部行政法。马萧以美国联邦和州的社会保障局的实证材料分析为基础，认为社会保障局在残疾人计划上可以具有官僚正义（Bureaucratic Justice），官僚正义为行政法律制度的设计和管理提供了更普遍的标准。马萧把自己的观察推广到其他行政机关和其他类型的行政制度之后，确信行政正义存在于内部行政法之中。^[35]马萧指出，以法院中心主义为取向的外部行政法趋于破产了，“已变得与我们集体理想的实现越来越远了”，“如果一套被称为行政法的外在控制再也不能安慰我们，那么也许在保持一个规范视角的同时，调头注视官僚机构的内部，我们能更清楚地意识到需要做些什么。难道不可能有一种指导行政官员行为的内在行政法吗？这样的法律不仅可能具有一般化、规则和促进的能

[31] Bruce Wyman, *The Principles of the Administrative Law Governing the Relations of Public Officers*, St. Paul, Minn. Keefe-Davidson Co., 1903, pp. 4-5, 9, 18, 22, 185.

[32] 王名扬先生在著述中多次介绍和论述外国行政法学中的“内部行政法”问题。参见王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社1995年版，第40、43、44、146、147、854页。

[33] 加拿大行政法中也有内部和外部行政法之分。See Grant Huscroft and Michael Taggart (eds.), *Inside and Outside Canadian Administrative Law: Essays in Honor of David Mullan*, Toronto: University of Toronto Press, 2006.

[34] [美] 马萧：《官僚的正义——以社会保障中对残疾人权利主张的处理为例》，何伟文、毕竟悦译，北京大学出版社2005年版，第3页。

[35] See Robert A. Kagan, *Inside Administrative Law*, 84 Colum. L. Rev. 816-832 (1984).

力,甚至让人产生一种满足、认可和公正的感觉又有别于外部法律机构的能力吗?”〔36〕

我国台湾地区也比较重视内部行政法,认为“内部行政法”规定行政系统或者行政机关的内部事项,使内部行政逐渐趋于法制化,对行政机关和公务员形成了“行政自我拘束”。〔37〕我国大陆地区的行政法学在研究行政权力的外部控制时,内部行政法的功能未被分化出来并加以独立研究,而是包裹在外部行政法之中,造成“内外不分”之弊。每个时代都有自己行政法学说的关注视角,在行政法学研究的早期,因为美国行政法学者古德诺的“政治—行政”两分法的影响,内部行政法的行政组织和行政权能的内容被予以重视。今天,行政权能的作用已经扩张到福利领域,内部行政也愈加法制化和规范化,内部行政法对实现行政正义和效能的重要性日益凸现,转而关注内部行政法,可以为行政自制提供新的理论基础。行政法治要运行良好必须借助内部行政法,内部行政法通过改革内部组织结构和程序机制,能使法治要素深入到行政行为的末梢和脊髓,尤其在中国国情之下,移植于域外的外部行政法控制权力模式本身就存在诸多缺陷,自发生成的内部行政法更能增进控制权力的实效。

(二) 强化行政自制的内在机制

传统行政法将对行政权的控制限制在外部主体上,若要促进政府与公民之间的和谐,形成互利互惠、共同发展的协调关系,需要进一步探索以政府自身为控制主体的行政自制,完善行政权的控制机制。〔38〕

第一,内部行政法律关系是行政法调整对象的重要组成部分。行政法的首要问题是讨论行政法的本质关系。有人认为“行政法始终或主要焦点是以行政权为调整对象,而不以公民、法人的权利义务为其调整对象”。〔39〕有人认为“行政机关与行政相对方的权利义务关系”以及与此相关联的基本问题是行政法的基础问题。行政机关与相对一方之间的权利义务关系是最基本的行政法关系。〔40〕行政法把“行政机关与相对方的关系”作为行政法的基本调整对象并以此为基点形成行政法的全部内容。〔41〕行政自制则以内部行政法律关系为调整对象,围绕着三层关系展开。第一层关系是行政系统内部的层级关系和监督关系,主要是行政机关之间的上下级关系和横向的协助和监督关系,如行政许可法和政府采购法中的批准和监审关系。第二层关系是行政机关与公务员的关系,这在行政监察法、公务员法和行政机关公务员处分条例中有详细的规定。第三层关系是行政机关与自然人、法人或其他组织之间的间接关系,即行政自制所调整的行政关系对私人产生间接的、反射性的利益影响。例如,某公安局关于110接处警出警的内部规定对私人救助的状况会产生反射性利益的影响,这些内部规定所包涵的内部行政法律关系也应纳入行政自制调控对象之中。

第二,内部法律规则是行政法的重要法源。由行政机关制定的行政法律规范在社会生活中起到巨大的作用。“从1979年到2009年8月底,国务院共提请全国人大及其常委会审议法律议案231件,制定现行有效行政法规682件,截至今年8月底,共有53部行政法规草案向社会公开征求了意见。从1987年建立法规规章备案制度到2009年8月底,国务院部门和有立法权的地方政

〔36〕 前引〔34〕,马萧书,第11页,第17页。

〔37〕 我国台湾的“内部行政法”介绍,可以参见林纪东:《行政法》,台湾三民书局1982年版,第14页;翁岳生主编:《行政法(2000)》,中国法制出版社2002年版,第35页以下;陈敏:《行政法总论》,台湾新学林出版有限公司2007年版,第30页以下,第59页以下,第912页。

〔38〕 参见崔卓兰、刘福元:《行政自制——探索行政法理论视野之拓展》,《法制与社会发展》2008年第3期。

〔39〕 王连昌主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1994年版,第11页。

〔40〕 参见罗豪才等:《现代行政法的理论基础基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡》,《中国法学》1993年第1期。

〔41〕 参见罗豪才主编:《现代行政法的平衡理论》,北京大学出版社1997年版,第203页以下。

府共制定规章 26308 件。”〔42〕行政法规和行政规章是行政自制重要的法源，而行政自制因其所调整对象的特殊性，自然而然地强调内部行政法的法律渊源并且认同这些内部规则在行政法治中的特殊作用。这些内部规则包括四种类型：第一类是属于纲领性质的行政文献。我国具有里程碑意义的行政法治纲领无疑是国务院 2004 年发布的《全面推进依法行政实施纲要》、2005 年发布的《关于推行行政执法责任制的若干意见》、2007 年发布的《关于深化行政管理体制改革的意见》、2008 年发布的《关于加强市县政府依法行政的决定》。除此之外，国务院在历届全国人民代表大会上的《政府工作报告》也是行政自制的重要内部法源。第二类是行政机关的办事规则。1988 年 4 月 19 日国务院常务会议通过了新中国第一个国务院工作规则，之后在 1993 年、1998 年、2003 年、2008 年分别做了修订，并因此影响了国务院部门和地方各级人民政府及其工作部门的工作规则的制订与修订。第三类是行政机关公文规则。早在 1951 年 9 月，政务院就颁布了公文处理暂行办法。1981 年 2 月，国务院重新发布国家行政机关公文处理暂行办法，进一步区分了行政公文种类和适用条件，1987 年、1993 年、2000 年、2003 年国务院四次修订国家行政机关公文处理办法。我国行政公文种类包括：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等 13 种形式，这些行政公文区别于行政法规、规章以及外交方面公文的称谓，但是它们事实上包含着大量的涉及公民权利义务或者行政权限的规定，国外把这种法律现象称之为“行政规则的外部化现象”。〔43〕第四类是行政自我约束的规则，包括制订行政规章和规范性文件的程序性规则、法律评估和绩效规则、信息公开制度等，它们体现了行政自制功能，使行政主体既有独立的裁量空间又不越权，如文化部立法工作规定、公安机关办理行政案件程序规定等。

第三，加快行政内部分权制度的实践。行政内部分权是指，政府或其职能部门为防止行政权过于集中而引发专断，自觉地将权力分立开来，并通过行政权之间的博弈使最终实施的行政行为达到最优。作为行政权纠错方式的行政自制必然要求行政的内部分权，将过分集中的行政权力分散开来。没有行政权力的分散就没有行政权的内部监督和制约，而行政内部分权则为行政监督提供了前提条件，是行政监督的具体方法之一。深圳市人民政府试行的“行政三分制”是我国行政内部分权的一次有益尝试。行政内部分权丰富了传统的权力分立与制约理论。〔44〕

第四，继续完善行政裁量基准制度的控权功能。行政裁量基准，是指行政机关颁布的，以细化行政裁量标准为目的、为行政机关提供行政基准的内部规范性文件。〔45〕传统观点认为行政裁量权能且仅能通过立法和司法途径进行控制，而行政系统的内部控制则常常被忽略。按照行政自制模式，以行政机关为主体，借助于周详的内部机制和良好的行政伦理来约束政府自身的行政行为，才是控制行政裁量权最为有效的途径。〔46〕其中，行政裁量基准是控制行政权的有效方式。在国务院的推动下，2008 年以来，无论各级地方行政机关还是国务院部门，几乎都颁布了自己的行政执法裁量基准制度。2009 年，国务院法制办公室着手制定《关于规范行政裁量权的指导意见》，旨在制定行政权适用规则和裁量基准，通过行政规则提供事前的普遍性约束，完善事中程序，促进行政机关的内部自我约束，强化事后的监督检查，纠正行政裁量权行使中的失误。

第五，将行政自觉价值予以制度化，加强行政机关的自我组织能力。为了实现政府推进经济增长、民生给付、社会稳定三大功能，行政系统和行政机关逐渐把立法机关和法院的外在压力内

〔42〕 全国人大常委会法工委副主任信春鹰在国务院新闻办公室新闻发布会上对中国法治发展状况的介绍，2009 年 9 月 22 日。

〔43〕 参见 [日] 盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社 1999 年版，第 68 页，第 72 页。

〔44〕 参见崔卓兰、刘福元：《论行政内部分权——行政自制的实践机制研究》，《法商研究》2009 年第 3 期。

〔45〕 胡建森主编：《行政行为基本范畴研究》，浙江大学出版社 2005 年版，第 122 页。

〔46〕 参见崔卓兰、刘福元：《论行政自由裁量权的内部控制》，《中国法学》2009 年第 4 期。

化为自觉的自制行为，行政机关坚持依法行政理念和原则、实行科学民主决策、切实转变工作作风、加强廉政建设和反腐败工作等，都是行政自觉的价值表现。除此之外，行政机关还自觉接受人大监督和政协民主监督，强化监察、审计等专门监督，高度重视人民群众监督和新闻舆论监督。并且，我国中央政府历来坚持推进政府自身建设，从政治思想、工作作风、廉洁自律上，加强行政自觉性。^[47] 这些行政自制举措，无疑增进了行政自制的能

Abstract: Administrative self-restraint is an autonomous activity by the administrative system or administrative bodies to bind their actions and make administrative power exercised in lawful and reasonable scope and track. It is a way of self-control of illegal or improper administrative actions with a series of internal mechanisms, such as self-prevention, self-discovery, self-containment and self-correcting.

Administrative self-restraint is a new tool to control administrative power, and its premises lie in the universal phenomena of administrative self-restraint, functional defects of legislative and judicial power, and the spring of internal administrative law. As one of the new approaches to develop the rule of administrative law, administrative self-restraint has close relationship with constitutionalism and external administrative law, and is also a necessary result of administrative self-organization. According to the theory of constitutionalism, administrative power should not only has external restriction, but also pursue self-restraint autonomously so as to realize the aim of constitutionalism. Furthermore, external administrative law has provided external press and conduit for administrative self-restraint through delegated legislation and judicial review, thus become the necessary frame of administrative self-restraint. Finally, administrative subjects can realize self-restriction, self-regulation and positive administration by administrative organizational structure, internal administrative rules and moral standards.

The phenomena of administrative self-restraint have reflected some functional defects of legislative and judicial organs in promoting the rule of administrative law in China. Nowadays, the expansion of the power of the administrative state has made the advance control by legislative organ and the ex-post control of judicial review incapable to provide effective supervision. Therefore, in addition to speed up the construction of constitutionalism and external administrative law, it is necessary to perfect internal administrative law and make up for the functional defect of external administrative law by the theory and system of administrative self-restraint, thus promote the rule of administrative law in China.

Key Words: the rule of administrative law, administrative self-restraint, internal administrative law, external administrative law

[47] 温家宝在第十一届全国人民代表大会第二次会议上作的《政府工作报告》中要求政府加强自身建设，自觉接受人大监督，强化专门监督，重视社会监督。参见《新华月报》2009年第4号。