

论“三个代表”重要思想 是我国当代行政思想的核心

陈 石

(贵州行政学院, 贵州 贵阳 550028)

摘 要:“三个代表”重要思想是我国当代行政思想的核心, 因为“三个代表”重要思想揭示了我国当代行政最基本的规律, 这种揭示的具体表现, 是“三个代表”重要思想确定了我国当代行政的基本定位、基本使命、基本价值。

关键词:“三个代表”重要思想; 我国当代行政; 基本定位; 基本使命; 基本价值

将“三个代表”重要思想作为我国当代行政思想的核心, 是我国执政党实现对政府领导的必然要求, 其实质是我国政党执政具有政治与行政同一的广义行政特征, 它与政府行政的不同主要是层次的差异, 而不是领域的区别。如果“三个代表”重要思想与我国当代行政思想处于割裂分离状态, 肯定会影响“三个代表”重要思想的贯彻落实, 削弱执政党的执政地位。我国政府既是执政党领导的政治执行组织, 也是相对完整的国家管理机关, 其职能体系、体制结构、文化形态及行为方式, 都有着属于政府行政的特定性。“三个代表”重要思想是我国当代行政思想的核心, 是从行政角度理解“三个代表”重要思想得出的结论, 依据就在于“三个代表”重要思想揭示了我国当代行政最基本的规律, 这种揭示的具体表现, 是“三个代表”重要思想确定了我国当代行政的基本定位、基本使命和基本价值。

一、“三个代表”重要思想确定了我国当代行政的基本定位

政府行政基本定位, 是指政府属于谁、为谁服务的利益定位, 从表层次看, 这是政府的服务对象问题, 从深层次看, 则是政府的行政目的问题, 合

理的行政基本定位, 凝结着政府行政的根本价值。“三个代表”重要思想确定的我国当代行政基本定位, 就是政府以合理行政行为尽可能实现最广大人民群众的根本利益, 也可以据此概括为我国当代行政的整体定位, 即政府定位于在社会主义市场经济体制中为现实整体与长远整体相统一的社会整体服务。

应该承认, 市场经济体制的建立, 是行政定位合理的基础条件, 市场经济的成熟程度, 也会影响行政定位合理的程度, 但政府行政定位同市场经济的关系, 并非西方国家一种模式。西方国家政府从私益政府向公共政府的转变, 以市场经济的长期演进为主导因素, 当代的一些自由主义学者只肯定这种原因和结果, 却对社会为此付出的过程代价视而不见, 按照他们散布或认同的“自发秩序理论”的结论, 人的私欲的释放总会导致好的结果, 必须服从自然形成的社会安排。这是一种片面的理解, 是对人的私欲产生的罪恶的掩盖和辩护, 马克思说过: “在真正的历史上, 征服、奴役、劫掠、杀戮, 总之, 暴力起着巨大的作用。”^[1] 这一观点完全能够得到历史的印证。私有产权的确立并不浪漫, 伴随着市场演化进程的罪恶的扩大, 即使在民主宪政制度出现之后, 资产阶级对国家政治

的主导,同样使政治权力成为有效的谋利工具。“自发秩序”在“民主社会”也散发出浓烈的血腥味,不能忘记主要代表资产阶级利益的政府对内残酷镇压,对外野蛮掠夺的真实历史,更不能忽视因罪恶而产生的反抗是改变历史的重要因素,西方国家民主政治的完善及公共政府的出现,同强势者被迫进行的妥协和纠错密切相关。其实,当代西方国家政府也不可能做到以最广大人民群众为服务对象,罗伯特·达尔就对当代西方民主能否体现统一意志提出质疑,他的多元民主理论是对当代民主复杂性的揭示,所以,迷失于利益博弈之中的政府,也很难保证真正的社会公正。

我国的社会主义市场经济体制不是市场力量自发演化的产物,而是执政党顺应客观规律的主动选择,这种选择正确与否,在较大程度上取决于能否确定并保证政府在市场经济条件下合理的行政基本定位。市场机制既是主要的社会动力机制,也是失控状态下的社会破坏机制,在我国的特定条件下,它的破坏性会更为强大。如果政府在开启市场经济的大门之后,就心安理得地扮演守门人的角色,放任自由的竞争去创造未来,这样的市场经济将会使我国付出很大的社会代价。由我国的具体国情及发展阶段所决定,我国社会转型、运行和发展具有一个鲜明特点,就是必须依赖于政府在市场经济条件下合理的积极参与,这种参与对政府提出了诸多的要求。将政府服务对象的范围界定为最广大人民群众,无疑是首要的要求,其实质内涵在于体现公民同政府之间的委托代理关系,赋予行政权力以应有的公共性质。行政权力具有何种属性是最为至关重要的问题,异化的公共权力产生的破坏性,不会亚于自发的市场力量。公共行政权力异化有不同层次的表现,腐败现象、不正之风、地方保护主义、行政质量低等,都可以包括在内,这些现象已较为普遍和经常地发生。我国历史、经济、文化及社会条件同不成熟的市场经济的结合,产生或孕育了诸多的导致公共行政权力局部异化的因素,这些因素大多有着深层次的根源及相对的稳定性,很难在短时期内发生根本的改变。因此,确定并保证我国当代行政以最广大人民群众为服务对象,不仅具有紧迫性,而且具有艰难性,这也从一个重要的方面证实了政府体现“三个代表”重要思想,深化各项改革的目的和意义。

“三个代表”重要思想确定的行政基本定位,

要求政府体现最广大人民群众的根本利益,强调着力解决深层次的、关键性的问题。民主化进程加快是世界范围内共同的趋势,但民主化的道路相当漫长,尽管西方国家的民主化改革取得了较大成效,诸多政治学家指出的民主缺陷仍然存在,比较突出的表现,是部分公民公共理性的缺失,他们意识不到或不愿实现社会的根本利益。在社会多元化的情况下,政府负有发现和提炼社会公共理性的责任,但西方国家政治体制迁就这种缺陷,由此导致的政府行政定位偏差,已经产生了一定的负面效应。我国行政基本定位不同于西方国家的明显之处,在于它是空间与时间的双重定位,同时蕴含着空间定位的整体性和时间定位的长远性,也就是将政府为之服务的社会整体(最广大人民群众)看作是现实整体与长远整体的统一。我国发展起点较低,又处在社会转型阶段,政府要尽力解决诸多关系到群众切身利益的问题,使群众得到实实在在的好处,这是发展的标志和要求,但我国社会现实问题并不仅限于直接的现实利益问题。“用发展的办法解决前进中的问题”,^{[2](P18)}实际上扩展了一般理解的社会问题的范围,在发展要求迫切、发展问题复杂、发展阻力较大的情况下,要实现快速持续发展,必须改变深层次的阻碍和制约发展的因素,在高层面上解决根本性的问题,并以这些问题的逐步解决,带动低层面问题的解决,这是解决问题的有效办法。由于要触动根深蒂固的传统,损害暂时局部的利益,而且要面临社会及政府都不适应发展要求的状况,因此解决根本性的问题是难度较大的、长期性的艰巨任务,但政府要体现最广大人民群众的根本利益,就要坚决立足于发展,坚持不懈地为此付出最大的努力。

我国政府行为基本定位的保障,主要是体制保障和文化保障。体制保障首先是要健全宏观体制,即不断完善政党体制和宪政体制,并使二者合理结合,保证公共理性的体现,实现对政府的有效控制。其次是要健全微观体制,主要是深化政府自身管理改革,建立法治和德治结合的政府管理体制。文化保障首先是加强行政思想建设,重中之重任务,是要使公务员全面准确地理解“三个代表”重要思想。其次是要加强行政道德建设,提高公务员的道德意识。再次是要加强行政理论建设,全面提高公务员理论素养。

二、“三个代表”重要思想确定了我国当代行政的基本使命

政府行政基本使命,是指政府为体现行政基本定位而要尽力完成的根本任务,它是与行政基本定位联系最为紧密的行政基本要素。“‘三个代表’思想是以发展这一主题来贯穿的”,^{[2](P17)}这一主题是对我国当代行政基本使命的确定,政府以体现最广大人民群众根本利益为基本定位,就意味着要将促进发展作为我国当代行政的基本使命。

在西方国家市场经济社会的演变过程中,政府曾选择过不同的职能模式,但即使是对经济、社会生活干预力度最大的凯恩斯主义的强政府职能模式,目的也仅在于力图消除市场经济因市场失灵而导致的运行障碍。按照主流市场经济理论的定位,政府干的是市场主体力不能及、力不愿及的事,它的作用只是弥补市场机制的不足。这种结论看起来留给政府很大的作用空间,其实并不能作为政府直接促进发展的理论依据,因为主流理论所列举的市场失灵的表现,主要还是涉及市场运行的问题,其范围狭窄到甚至忽略了市场机制对经济生活之外的社会生活的负面影响。所谓政府弥补市场的不足,就是将保证运行作为政府在市场经济中的基本使命,西方国家的这种界定,意味着政府行政是迫不得已的选择。在凯恩斯主义因政府失灵遭受重大挫折之后,市场替代的呼声骤然高涨,多数西方国家似乎走上了自由主义的不归路,但进入现代社会以来,运行与发展的关系日渐紧密,西方国家遭遇了理念与现实的矛盾,政府不得不采取一些同发展直接相关的措施,如调整经济结构、保护资源环境、扶持科技教育、人力资源开发等,这些措施的范围和层次还比较有限,保证运行的使命仍占有主导地位。不过也应看到,西方国家公共管理改革是在两个方面进行,不能只盯住它的自治改革。

我国当代行政的内容显然比西方国家要丰富复杂得多,政府不可能只承担单一的行政使命,我国政府当代行政的使命可以概括为四项,即推进转型、保证运行、促进发展和坚持社会主义社会性质,它们之间有着紧密的联系,促进发展作为我国当代行政的基本使命,在其中占有主导地位,其他使命都具有鲜明的发展导向,并且要服从于促进发展的使命。关于我国经济社会发展的紧要性及

政府如何促进发展的措施和要求,已有诸多权威的结论或指示,这里仅就政府以促进发展为基本使命的具体依据进行简要的阐述。

其一,是能够加快发展速度。我国经济社会发展具有相当的紧迫性,虽然我国的发展是市场经济条件下的发展,是市场机制、社会机制、政府机制共同作用的过程,但由于我国的市场机制及社会机制在一个较长的时期内都会处于不成熟的状态,政府的作用相对重要,要提高发展速度,必须充分利用行政资源,不仅政府不可替代,在有限法治政府的前提下,政府对市场及社会的适度替代也很难避免。我国政府对发展进程的参与,包括制订发展规划、创造发展条件、实施发展措施、消除发展障碍、协调发展关系、解决发展矛盾、扶持发展主体等,这些措施对加快我国经济社会的发展,显然是非常必要的。

其二,是能够保证全面发展。我国不能走、也走不通完全依赖经济发展带动其他方面发展的路子,我国经济社会的发展必然是各种社会要素协调发展,物质文明、精神文明、政治文明相互依存,相互作用,相互促进,都是不可或缺的基本发展要素。如果仅仅依靠市场及社会自身的力量和自发的调节,那么所达到的发展效果不仅是有限的,而且是片面的。既然我国的发展是社会整体的发展,这种整体性就只能通过政府的参与来保证,政府通过规划、教育、扶持、控制等行政行为,推动三个文明建设,就能改变各种社会要素,包括市场和社会主体本身,以达到全面发展的目的。

其三,是能够降低发展成本。我国的发展条件较差,如果缺乏政府的参与,我国的发展就是一个市场和社会主体不断试错的过程,这种试错在我国的社会成本相对较大,很有可能造成发展进程的中断。所谓“两害相权取其轻”的做法绝不可取,政府之害至少能够在很大程度上消除,而市场和社会之害却很难依靠自身来消除。只要保证对政府的有效控制,保证政府行政的合规律性,就能避免或减少政府试错和社会试错,将不必要的发展代价降低到最小的限度。

其四,是能够带动社会转型。我国社会转型具有明确的发展目的,它既是发展的标志,又要由发展来带动,即在改革措施中体现发展的倾向,用发展的办法解决转型中的问题,如政府在推进社会转型的过程中注重于观念的转变、素质的提升、

结构的优化等,政府以促进发展带动社会转型,能够加快转型的进程,提高转型的质量,降低转型的成本,使转型有效地服从和服务于发展。

其五,是能够强化社会控制。稳定是发展的前提,社会的稳定需要政府强化对社会的控制。政府控制不是单纯为稳定而进行控制,仅仅针对现象采取措施,不一定得到良好的、持续的效果,在各种社会不稳定因素中,都能找到深层次的根源,要强化控制,就必须从根源入手,尽力改变相关的因素,这种改变,也是发展动力、发展条件、发展要素的变化。以促进发展主导社会控制,是强化社会控制的有效方式。

其六,是能够体现社会性质。我国市场经济是社会主义市场经济,社会主义与市场经济是相互融合的关系。体现社会主义性质,是政府在市场经济条件下积极主动干预和参与经济、社会、生活的一个主要原因。坚持公有制的主体地位,坚持三个文明的协调,坚持人的全面发展等,都是我国当代行政重要的要求,贯穿在诸多具体职能之中,这些坚持社会主义性质的要求,同时也是我国经济社会发展的必然要求,政府促进发展,就必须采取体现社会性质的措施。

以上这些依据,决定着“三个代表”重要思想贯穿着发展这一主题。政府以促进发展为基本使命,必须坚持若干原则,如党的领导原则、民主法治原则、依法行政原则、深化改革原则、有限政府原则等。这些原则保证了“三个代表”重要思想对我国当代行政基本使命的确定。

三、“三个代表”重要思想确定了我国当代行政的基本价值

行政基本价值,是指政府行政所要追求的基本社会价值,如果对行政价值进行广义的界定,我国当代行政的基本定位和基本使命,都在我国当代行政价值中处于主导性的地位,但从单纯意义上说,我国当代行政基本价值,是指政府为体现行政基本定位及承担行政基本使命所要追求的社会价值。“三个代表”重要思想确定的我国当代行政基本价值,应理解为政府行政要追求体现先进生产力发展要求和先进文化前进方向的社会先进价值。作为“三个代表”重要思想直接提出的要求,它同“三个代表”重要思想确定的行政基本定位、基本使命存在着紧密的内在联系,构成了我国当

代行政思想的核心体系。应该明确,政府追求社会先进价值,不是对社会自身作用的替代,而是政府对社会所负的责任。从总的历史进程来看,生产力和文化总是不断地从落后走向先进的,但是我国绝对承受不住所谓“自发演进”的巨大代价和漫长等待,较低的起点及历史的重负,使得我国政府体现社会先进价值显得迫切而重要。体现社会先进价值是对政府行为的全面要求,这里仅就政府追求社会先进价值的途径进行分析和阐述。

其一,是价值发现。“人民群众是先进生产力和先进文化的创造主体”,^{[2](P3)}所以,政府追求社会先进价值的前提,是对人民群众所创造的先进生产力和先进文化的发现,这种发现的目的,在于使社会先进价值能够运用于社会,促进于发展。任何先进事物大多不是一开始就具有强大优势和普遍影响的,往往处于弱小、分散、认同程度较低的非显性或弱显性状态。因此,政府要发现社会先进价值,就要具有充分的公共理性,能够对社会价值进行准确的判断。由于我国现阶段情况的复杂性,诸多价值似是而非,相互渗透,这种判断具有较大的难度。政府要坚持促进发展的基本标准,全面准确理解“三个代表”重要思想,尽力保证判断的准确性。

其二,是价值利用。发现的目的在于利用,政府对社会先进价值的利用,是行政发展的标志。西方国家新公共管理改革取得的一定成效,就是对社会先进价值利用的结果。我国政府对社会先进价值的利用,要普遍广泛得多,相当一部分有效的行政措施,都是在进行这种利用,如产业结构调整、科学技术推广、扶助社会自治等。政府对社会先进价值的利用,应是有限政府的行政行为,不是具体的社会行为,要尽量避免政府替代。还应看到,这种利用也是对社会价值综合及提炼的过程。

其三,是价值均衡。政府行政追求社会先进价值,必然会涉及到市场经济社会中相互冲突和对立的价值关系,如公平与效率、自主与控制、供应与需求等等,这些价值关系中的价值都蕴含着程度不同的先进性,但很难单一、直接地体现出来,由于双方几乎都同等重要,如果只选择或偏重一方,就会出现先进向落后的转化。因此,价值均衡是现阶段政府价值选择的重要方式,如公平与效率的兼顾、自主与控制的统一、供应与需求的平衡等。这种均衡不是绝对的平均分配,而是恰当的、动态的结合。

(下转第24页)

先、兼顾公平”原则的重要性作了充分肯定,十五大报告指出:“把按劳分配和按生产要素分配结合起来,坚持效率优先、兼顾公平,有利于优化资源配置,促进经济发展,保持社会稳定。”公平与效率的作用范围是不同的,在微观收入分配过程中贯彻效率原则,在宏观分配调节过程中贯彻公平原则。党的十六大提出扩大中等收入者比重,使中等收入者占多数,属于宏观收入分配调节过程的重大政策,是维护社会公平的重要措施。但是,这并不意味着要改变“效率优先、兼顾公平”的原则,并不是要变“效率优先”为“公平优先”,而是要在“效率优先”的基础上,更好地体现公平原则,以充分显示社会主义制度的优越性和社会主义本质的实践性。扩大中等收入者比重,为什么必须继续坚持“效率优先、兼顾公平”的原则呢?第一,是由效率和公平作用的先后关系决定的。体现公平的宏观收入调节是在体现效率的微观收入分配过程的基础上进行的,宏观收入调节,其着眼点在于实现社会的整体利益和长远利益,为实现社会主义的最终目标服务,这就要求把按效率标准分配引起的收入差别控制在合理的范围之内,以维护社会公平。如果没有按效率原则分配所产生的收入的差别性,按公平原则进行的宏观调节也就成为不必要了。所以,效率原则必须先于公平原则。第二,是由

扩大中等收入者比重所需要的物质基础决定的。扩大中等收入者比重,是宏观分配政策的调整,按照生产决定分配的原理,这一政策目标的实现,必须要以生产发展、财富增多为前提。扩大中等收入者比重这里说的中等收入,主要是指经济发展基础上的预期中等收入,是在现有中等收入基础上大大提高了的中等收入。扩大中等收入者比重政策目标,包括中等收入水平目标提高和中等收入的受众目标增多。这说明,要实现扩大中等收入者比重这一目标,必须要有强大的经济实力和丰富的社会财富作基础。这一基础只有通过提高效率才能达到。从微观收入分配和宏观收入调节的有机结合来看,效率和公平原则是共同作用于社会主义分配的总过程的,只是效率原则先于公平原则,公平原则是在效率原则的基础上实现的,效率原则由于公平原则的作用得到弥补和校正。所以,在全面建设小康社会的过程中,为实现扩大中等收入者比重的目标,我们要不断完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则,继续执行允许一部分地区和个人先富起来的政策,坚持效率优先、兼顾公平,既要提倡奉献精神,又要落实分配政策,既要反对平均主义,又要防止收入悬殊。

[责任编辑:东方霞凝]

(上接第 5 页)

其四,是价值创造。政府创造社会先进价值,包括间接创造和直接创造。社会先进价值的社会创造,需要政府创造必要的条件,这种必要条件存在,导致社会主体的创造。在我国社会主体自身条件相对较差的情况下,政府对社会先进价值的间接创造尤为重要。政府不是抽象的存在,公务员也是人民群众的构成部分,而且是素质相对较高的群体,他们肯定也要参与社会先进价值的创造,我国当代行政的责任、要求、难度,决定了这种创造无论对社会还是政府,都能发挥相当大的作用。

其五,是价值提升。社会价值先进与落后的关系具有复杂性与变化性,先进因素的社会演化形成大多都要经历较大的曲折,而且往往同落后的因素相互渗透,先进与落后的社会较量,会有不同的后果,也会有付出的代价。因此,政府负有提升社会先进价值的责任。我国现阶段价值提升的任务比较艰巨,政府履行各项职能,都必须贯穿提升社会先进价值的要求,这种提升同政府追求社会先进价值的其他途径紧密结合和联系。

其六,是价值否定。政府追求社会先进价值,必然意味着对落后价值的否定。政府拥有价值否定的权威,但不可滥用这种权威,价值否定要以有限法治政府依法行政为前提,要建立在准确的价

值判断的基础之上,大多应有一个渐进否定的过程,而且不能将价值否定作为政府追求社会先进价值的主导的、单一的途径。

其七,是价值转换。即对同时存在正面效应与负面效应的社会价值,通过一定的方式消除负面效应,在不否定这种价值本身的前提下,实现其所蕴含的内在价值的转换,如将利己价值蕴含的损人价值转换为利己利他相统一的动力价值,将人情价值中蕴含的宗法价值转换为符合社会整体利益的凝聚价值,将集权价值中蕴含的破坏价值转换为以民主法制为基础的效率价值。法治和德治是实现价值转换的基本方式,政府通过落实治国方略,强化价值转换,能够从实际出发达到有效地追求社会先进价值的目的。

政府通过上述追求社会先进价值的途径,实现的目标必然是“三个代表”重要思想确定的我国当代行政的基本价值。

[责任编辑:郭锡鑫]

参考文献:

- [1] 马克思. 资本论·第一卷[M]. 北京:人民出版社, 1975. 782.
- [2] 中共中央宣传部. “三个代表”重要思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社, 2003. 18.