

建设中国特色社会主义行政文化的重要实践

周文彰 胡登良

(国家行政学院 北京 100089)

[摘要] 行政文化是公共行政的灵魂,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》蕴含着丰富的行政文化内涵,是一次全面深化行政文化改革的重大部署,认真学习和领会《决定》精神,对于促进行政文化的发展具有十分重要的意义。

[关键词] 行政文化;十八届三中全会;公共行政;行政观念;行政制度;行政行为

[中图分类号] D616 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2014)01-0079-05

行政文化是公共行政的灵魂,主要由行政观念文化、行政制度文化、行政行为文化等这样一些基本要素构成^[1]。党的十八届三中全会关于全面深化改革决策的部署,蕴含着丰富的行政文化内容,是一次全面深化行政文化改革的重大部署。

一、全面深化行政观念文化改革

行政观念文化是关于行政理想、行政价值、行政精神、行政道德等方面内容的集成。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)对全面深化改革的部署,包含着对全面深化行政观念文化改革的部署。

(一)“公共服务”和“民生为本”的行政价值

行政价值是指公共行政对于人民群众表现出来的积极意义和有用性,也是公共行政的意义所在。行政价值要解决的是公共“权力归属”以及“权为谁用”的问题。公共行政的一切权力属于人民,决定了公共行政的“公共”属性,由此决定了一切公共行政组织、公共行政职位、公共行政行为都具有“公共”属性。既然如此,公共行政的权力自然要为人民所用,而不是为自己所用。《决定》提出“让发展成果更多更公平惠及全体人民”^[2],表明党和政府的一切行为都是从人民的需要出发,从为人民服务、为人民谋利益出发。为此,《决定》进一步强调建设服务型政党和服务型政府,把服务作为

党和政府的基本属性和特征,更加明确了公共行政的价值取向。

为此,就要加强党的建设,加快政府职能的转变。加强党的建设,是为了提高公共服务和民生为本的能力,遏制腐败。加快政府职能转变,是为了更好实现公共服务和民生为本的行政价值。《决定》提出“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。”^[2]这“五个加强”是转变政府职能的必然要求,归根结底,最终的落脚点就是为人民群众服务,突显服务宗旨^①。突出服务宗旨就是要当前的一些政府部门和官员的统治者意识和行为、领导者意识和行为、管理者意识和行为、审批者意识和行为都转化为服务者意识和行为。

值得指出的是,《决定》在诸多方面对如何提供公共服务进行了创新和发展,例如,把提供公共服务作为国有资本投资运行的重点之一;推广政府购买服务;推进城乡基本公共服务均等化,推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖;理顺城管执法体制、提高执法和服务水平;完善领导直接联系和服务群众制度;构建现代公共文化服务体系,等等。这充分反映出党和政府不仅从为人民服务出发,而且努力提高服务质量、实现公平公正的服务。

民生为本是服务宗旨的具体体现,也是公共行

[收稿日期] 2013-12-24

[作者简介] 周文彰(1953-),男,江苏宝应人,国家行政学院原副院长,国家行政学院教授、博士生导师;胡登良(1987-),男,湖北黄梅人,国家行政学院博士研究生。

^① 这里需要说明的是,无论是宏观调控、公共服务,还是市场监管、社会管理、环境保护都是党和政府为人民服务的不同方式和不同方面,是服务宗旨的具体体现。

政的着力点。《决定》把民生问题摆在了突出的位置,使得民生为本思想更加鲜明。《决定》提出“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。”^[2]即把保障和改善民生与促进社会公平正义作为社会体制改革、收入分配改革等一系列改革的主要目标。《决定》特别提出到2020年提高国有资本收益上缴公共财政比例到30%,并且要更多用于保障和改善民生。除了从宏观上强调民生为本,《决定》对与民生直接相关的教育、就业、收入分配、社会保障等领域都作了细致的改革部署。

(二) “公平正义”的行政精神

行政精神包含许多内容,比如是“务实勤政”还是“不作为”,是“被动应付”还是“积极进取”。当前最需要强调和推广的行政精神是公平正义,这里简称公正。

众所周知,市场经济本身是以效率为第一原则的,任何利益主体参与市场经济中都以追求效益为目标,由此必然会带来行业之间、人群之间、地区之间的收入差距的扩大,即市场经济本身存在失灵现象。这种失灵本来正好是公共行政的用武之地。然而,各种各样的行政职能错位缺位,造成规则不公、分配不公、机会不均等的现象还较为严重,加上司法不公、贪污腐败,群众反应强烈。对此《决定》提出“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”^[2],“让发展成果更多公平惠及全体人民”^[2]。当然,公平正义的目标需要各项制度的保障,才有可能实现。

公平正义的行政精神体现在《决定》的方方面面。在基本经济制度方面,强调各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场经济;建立公平开放透明的市场规则;公平税负、促进公平竞争;保障农民工同工同酬,保障农民公平分享土地增值收益。在法治建设方面,强调建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。在推进社会事业改革创新方面,提出促进教育公平、建立更加公平的社会保障制度等。从以上分析可以看出,《决定》提出的公平正义涵盖了许多主体,如各种所有制经济之间、各经济主体之间、城乡之间以及农民与其他群体之间。

(三) “廉洁从政”的行政道德

行政道德属于公共行政主体(公共行政组织、公共行政人员)自律的范畴,是以一定的善恶、好坏标准调整行政行为的规范准则。良好的行政道德在公共行政中表现为“应该”的形式。不可否认,我国公共行政实践中存在不少道德失范行为。因此,迫切需要树立正确的行政道德,加强对行政道德的引导和宣传,治理道德失范行为。

党历来把坚决惩治和有效预防腐败当作极为重要的政治任务来抓。《决定》提出“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”^[2],并且强调要加强反腐败体制机制创新和制度保障。党和政府对廉洁从政的高度重视,从法律、制度、体制、机制等各个层面进行了周密的部署。廉洁从政在未来必将成为从政的普遍状态。

二、全面深化行政制度文化改革

行政制度文化是关于行政组织、行政体制、运行机制、行政关系、行政纪律等方面的观念、规则 and 规定。《决定》对全面深化改革的部署,包含着对全面深化行政制度文化改革的部署。

(一) 确立制度管权的根本之策

《决定》提出,坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。据统计,制度、体制、机制三个词在《决定》中分别使用183次、115次、88次,并且这三个词出现在经济、政治、社会、文化、生态文明每一方面改革的内容中,贯穿着习近平总书记提出的“把权力关进制度的笼子里”这一行政制度文化改革的重要思想。

(二) 提出实现制度管权的时间表

《决定》提出“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”^[2]。以完善产权保护制度及行政执法体制改革为例,《决定》提出“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”^[2],产权制度的完善将更好地保护公民合法经济利益并能进一步激发我国经济活力。《决定》提出“整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体

制”^[2]。完善的行政执法体制对于合理解决经济发展中的诸多问题,让行政执法更好地服务于经济社会发展大局有重要意义。

《决定》提出,健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。

(三) 部署政府组织结构的优化

转变政府职能必须深化机构改革。优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致。

《决定》还部署了统筹党政群机构改革,理顺部门职责关系。积极稳妥地实施大部门体制。优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。

(四) 保证权力运行和权力监督方面的制度建设

在规范政府权力方面,《决定》提出推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度。在行政执法方面,《决定》提出,完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督,全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度,做到严格规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。在司法制度方面,《决定》提出,加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。

《决定》提出加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

三、全面深化行政行为文化改革

行政行为文化是行政决策、行政执行、行政管理等行政行为所体现的行政风格、行政态度、行政作风、行政风气等内容的综合。《决定》对全面深化改革的部署,包含着对全面深化行政行为文化改革的部署。

(一) 转变政府职能,以改革行政行为文化

全面深化改革的重点是经济体制改革,经济体制改革的核​​心是处理好政府和市场的关系。政府与市场关系的实质,就是在资源配置中,是市场起决定性作用还是政府起决定性作用。《决定》提出

要使市场在资源配置中起决定性作用,大幅度减少政府对资源的直接配置。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。

理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的方式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。作出“使市场在资源配置中起决定性作用”的定位,有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念,有利于转变经济发展方式,有利于转变政府职能,有利于抑制消极腐败现象。

大幅度减少政府的干预,就要进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。

发挥市场对资源配置的决定性作用,不是不要发挥政府作用。但市场作用和政府作用的职能是不同的。《决定》对更好发挥政府作用提出了明确要求,强调科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。《决定》对健全宏观调控体系、全面正确履行政府职能、优化政府组织结构进行了部署,强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。这就明确规范了政府行为。

(二) 倡导“科学”、“民主”、“依法”、“程序”、“高效”,以改革行政行为文化

针对以往行政行为存在的问题,《决定》提出“紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革”^[2]。《决定》对科学执政、民主执政、依法执政等诸多方面作出了具体的改革部署。

是否按照科学合理的程序从事行政行为,是评判公共行政是否现代化的重要标准,也是科学行政、民主行政和依法行政的重要内容。当前我国的公共行政实践中程序意识较为淡薄,造成了许多问题,迫切需要树立程序意识。《决定》从多个方面强调了程序的重要性。首先,从宏观上把程序化同制

度化和规范化作为社会主义民主政治制度进一步完善的三个标准。其次,在各个具体方面突出强调了程序性。例如,在建立城乡统一的建设用地市场方面强调“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”^[2];在反腐败体制改革方面,《决定》强调“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导”^[2]。

在科学行政、民主行政、依法行政以及按程序行政的基础上追求效率是公共行政应有之义。鉴于一些政府部门和工作人员存在“不需要审批的要审批”、“办事程序复杂,办事环节过多”、“办事人员缺乏责任心和敬业精神”、“吃拿卡要”,导致公共行政效率低下等情况,人民群众对公共行政最主要期望之一就是提高办事效率。《决定》提出“对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率”^[2]，“建立权责统一、权威高效的行政执法体制”^[2]等，这些都是具体方面强调“高效”行政。

(三) 推行“行政公开”，以改革行政行为文化

行政公开是指政府的一切行政活动,除由于国家安全或国家机密以及其他公民权益等原因并由法律规定不得公开的以外,一律公开。行政公开的诸多作用已经被普遍认可和接受:行政公开能够使人民行使对行政活动的知情权,这是人民群众积极参与政治生活的基础。“阳光是最好的防腐剂”,行政公开能够有效预防腐败。

当前中央强力推动的“三公”经费公开,是行政公开的重要一步,但人民群众并不满意,主要是存在公开内容笼统、概念模糊、口径偏窄等诸多问题。财政是公共行政的主要内容之一,也是人民群众普遍认为最需要公开的内容之一。《决定》提出要“实施全面规范、公开透明的预算制度”^[2];《决定》提出“让人民监督权力、让权力在阳光下运行”^[2]和“用制度管权管事管人”^[2]是把权力关进制度笼子的两个主要手段,要求“依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”^[2]。这充分说明,我国未来将要实行的行政公开将是全方位、全过程、全领域、深层次的行政公开。

(四) 切实改进作风,以改革行政行为文化

行政作风是公共行政主体表现出来的稳定的、持久的公共行政方式及习惯。但是,突出存在的形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,严重败坏了我们一些地方和部门的行政作风。以形式主义

为例,形式主义一般都是表面文章、花架子,不解决任何问题,所以形式主义必然误事。“形式”只有花费大量资金才能成为“主义”,所以形式主义必然伤财;形式主义会败坏党风政风,严重损害党和政府的形象。不仅是形式主义,所有不良的行政作风都会使党和政府在人民群众心目中的形象受损、地位下降。

《决定》对建设良好的行政作风进行了总体部署和规划。总的思路是“健全改进作风常态化制度”,把制度当作形成良好行政作风的首选工具,加快体制机制改革和建设,具体包括“健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制,完善直接联系和服务群众制度”^[2]，“改革会议公文制度,从中央做起带头减少会议、文件,着力改进会风文风”^[2]，“完善选人用人专项检查和责任追究制度,着力纠正跑官要官等不正之风”^[2]，“改革政绩考核机制,着力解决‘形象工程’、‘政绩工程’以及不作为、乱作为等问题”^[2]。完善政绩考评体系是引导形成良好行政作风的关键因素,《决定》提出改变过去主要单纯以GDP的增长作为考核指标的政绩考评体系,把社会进步、民生改善、生态文明、作风转变等都纳入到政绩考评体系。

(五) 增强政府公信力和执行力,以改革行政行为文化

公信力是人民群众对政府执政理念、执政行为、执政结果信任及满意程度,以及由此决定的对政府的拥护和支持程度。因此,《决定》提出“增强政府公信力和执行力”。这是改革行政文化的又一重要思路。

首先需要转变政府的执政理念,变“无所不能”、“无所不管”的管理型政府为“有所为有所不为”的服务型政府;在转变政府执政理念的同时,最重要的是把好的执政理念,按照“科学”、“民主”、“依法”、“程序”的原则,转化为实实在在的行政行为,让行政行为最终落脚于满足人民群众的需求;进一步从技术和方法上提高行政行为的效率和效能,最终让为人民谋福利的行为都能真正为人民谋到福利。

通过以上对《决定》中蕴含的对行政文化改革的分析,我们进一步看到了行政文化的重要价值,进一步领略了行政文化改革的重要意义,进一步感受了行政文化研究的重要责任。党的十八届三中全会为我们行政文化研究工作者提出了新的课题、新的要求,也提供了更加重要的机会和平台。

我们要清醒地看到, 尽管《决定》蕴含着这么丰富的行政文化内容, 但行政文化概念还不普及, 研究行政文化还主要局限于学术界、理论界, 局限于专家学者圈。^[3] 我们不仅担负着研究任务, 还肩负着更为艰巨的普及推广责任。为此, 我希望: 第一,

干部教育培训机构要成为传播行政文化的主渠道。第二, 公共行政组织要积极宣传并践行行政文化, 用行政文化指引公共行政实践。第三, 在我们坚持不懈的努力下, 在公共行政人员中逐步增强行政文化的自觉和自信。^[4]

[参考文献]

- [1] 周文彰《用行政文化创新推动行政体制改革》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2013年第2期。
- [2] 新华社《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,新华网: <http://news.xinhuanet.com/>. 2013-11/15/c.118164235.htm。
- [3] 周文彰《无论我们是否意识到, 行政行为始终是受行政文化支配的——以行政文化建设引领政府职能转变》,《北京日报》2013年7月22日第17版。
- [4] 云杉《文化自觉 文化自信 文化自强——对繁荣发展中国特色社会主义文化的思考》,《红旗文稿》2010年第15、16、17期。

The Important Practice of Administrative Cultural Construction of China Characteristic Socialism

ZHOU Wen-zhang, HU Deng-liang

(China National School of Administration, Beijing 100089)

Abstract: Administrative culture is the soul of public administration. The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms which was adopted at the close of the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee contains rich administrative culture. To popularize and promote that administrative culture has important significance for public administration.

Key words: administrative culture; the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee; public administration; administrative conception; administrative system; administrative behavior

(Tr. Zhang Jing; Cui Xianquan)

(责任编辑 孙俊青)