

深化行政体制改革 推进国家治理现代化

国家行政学院教授汪玉凯深入解读十八届三中全会精神(摘要)

11月13日,我区举行全市党的十八届三中全会精神首场辅导报告会。会上,国家行政学院教授汪玉凯以“深化行政体制改革,推进国家治理体系和治理能力现代化”为题,就会议精神进行了学习辅导。

——编者按

深化行政体制改革的背景

我认为十八届三中全会有可能就是改革新的历史阶段的象征,有两个标志:一个是改革的重心、重点正在发生某些变化,经济体制改革重点的核心是要解决政府和市场的关系。第二个是传统的发展方式走到了尽头,我们必须痛定思痛转变发展方式。从国家治理这个层面来看,我们似乎面临双重压力。

从改革开放的外部环境变化来看,第一,中国改革发展取得了巨大成就,但是人们对改革的认知度似乎在下降。在目前的环境下,重构改革的共识比当年启动改革都要难。第二,中国经济在持续快速发展,我们传统的发展方式、增长方式在某种意义上讲也走到了尽头,必须改弦易辙改变发展方式。第三,中国社会转型、体制转轨在快速推进,但是我们积聚了大量的社会矛盾。第四,中国在国际上的影响力越来越大,中国在世界上的话语权越来越多,但是中国的形象不断被西方国家所误解、所误读。

从公共治理角度来看,我们现在政府公共管理大体有三个共性的问题,第一,结构不尽合理,虽然经过多次机构调整,但现在看来管理经济事务部门仍然过多,设置过细,分布过细,导致职能交叉、职能重叠,政治多头管理,这个问题反过来又助长了政府的部门利益。第二,政府在管理运行中一些深层次问题还没有解决好,职能转变严重滞后,政府自身改革相对滞后,行政审批过多过滥,政府的社会管理公共服务职能还是比较薄弱。第三个方面,政府行为得不到有效控制。

深化行政体制改革的难度

第一,要了解行政改革的目标。我认为在这次主要的五为一体的改革结构中,主要把政治体制改革也放的很重要,而行政改革转变政府职能是作为政治体制改革中的重要组成部分来阐述的。所以说行政体制改革,转变政府职能,一定意义上讲和经济改革、社会改革都息息相关。行政改革的目标在哪里呢?我认为大体可以用两句话来概括,第一,我们到2020年要建成有中国特色的行政管理体制。第二,要建设法制政府、建设服务型政府。

这轮行政改革政府改革有三个特点,第

一,这轮国务院的机构调整六大调整主要围绕三大问题展开,比如撤销铁道部、撤销计生委和整合卫生部、重新组建国家医药监管总局、整合新闻出版和广电总局、整合资源新组建国家海洋局和中国海警局、撤销电监会新组建国家能源局。六项结构调整都是围绕政府管理面临的突出问题展开的,前面四项改革都是民生,后面两项分别是海洋战略和能源战略。第二,这轮改革的亮点就是转变政府职能。政府向市场放权,政府向社会放权。政府向社会放权,把转变政府职能都落到了实处,每一项举措后面都有很具体的改革选项。第三,这轮改革突出了整合,叫职能整合、机构整合,通过机构整合使国务院的机构设置更加合理,通过职能整合理顺单位内部的、单位和单位之间的职责权限,我想这些改革思路通过地方改革的部署也完全适应地方的。

我认为从行政改革,政府改革这个角度来看,有三大难点。即,行政审批制度改革能否到位、部门利益能否有效遏制、政府自身改革。

要以更大的勇气释放改革红利,推进国家治理现代化

我个人理解,国家治理体系,从架构上来讲应该包括国家的政治体系、国家的经济体系、国家的社会体系、国家的文化体系,就是说既要包括政治治理体系,也要包括经济治理体系,也要包括社会治理体系,也要包括文化治理体系,这是第一个,至少包括这四大体系。二,国家治理能力我认为高度浓缩的话,首先应该包括保障国家安全能力,首先国家要保障我们的主权完整,国家安全。第二,公共治理能力,主要指政府,因为政府处在整个行政管理的第一线,他对国家的政治、经济、社会事务实行直接的管理或者服务,就是公共治理能力。第三,促进经济社会健康持续发展能力。第四,保障人民福祉能力。就是我们所有的重大路线方针政策,说到底是要为老百姓造福、为老百姓谋利益、满足人们的福祉,如果高度概括的话,这四种能力是大能力,当然你还可以分很多,比如决策能力、执行能力等等,但是大的可以用这四种能力来概括。

国家治理体系要现代化,国家治理能力要现代化,我认为这个现代化有如下关键点。一要以人为本,二要与时俱进,三要体现现代民主法制的公平正义。

我们再分析,在整个国家的治理体系中,行政体制应该属于国家政治治理体系中的重要组成部分,我前面讲四个体系,政治治理体系、经济体系、社会体系、文化体系,行政管理、行政体系属于政治体系中的重要组成部分,政府在整个公共治理中扮演非常重要的角色,所以由此我们可以得出这样的结论,行政体制改革属于政治体制改革中的重要组成部分。如果大家注意的话,在十八大的政治报告里面在讲政治体制改革的时候一共讲了七部分内容,

其中第五部分讲的就是行政体制改革。所以说行政体制改革从理论上讲他属于政治体制改革中重要组成部分,从国家治理体系上来讲他属于政治治理体系中的重要组成部分。

但是我认为行政体制改革属于政治体制改革的末端部分,在上端部分还有四个更核心的要素,下段部分如何解读呢?行政体制改革我们解决的问题是政企分开、转变职能、优化结构、降低成本、提高效率,但是在我看来,我们在政治体制的上端还有四个更核心的要素,那就是宪法的权威,就是宪法的权威能不能得到尊重。第二,政党的作用,政党是两种,一种是执政党,一种是参政党,在中国是执政党和参政党,执政党在政治社会治理过程中如何发挥作用,参政党如何扮演它的角色,这是政党的作用。第三,社会主义民主,就是如何保障人民当家做主。第四,社会主义法制。我认为在政治体制上端这四个更具有决定意义,如果说我们只有行政层面的改革,而没有政治体制上端改革来配合或者推进的话,行政改革也走不远,走到那个程度就走不动了。

而国家治理体系、治理能力现代化我认为需要以更大的勇气通过改革来实现的,特别是在政治体系上端的改革是有风险的,不像行政层面改革相对风险小,在上端的改革风险很大,这就需要我们的共识,需要创新,需要思想解放。

最后,推进国家治理体系和治理能力现代化首要的要推动政府管理现代化。我觉得三中全会提出非常重要的命题,大的改革目标就是要推进国家治理体系、治理能力现代化,而我认为要实现国家治理体系、治理能力现代化,首先要推动政府管理现代化,也包括政府管理的体系、政府管理能力的现代化。我们现在是否可以看见中国改革发展到了今天,改革的内在逻辑似乎正在发生变化,如果说过去长期我们以经济改革带动其他改革,其他改革说到底是为经济改革服务的,到现在我们可以看到经济改革越来越带动其他改革了,政府改革、行政改革历史性的被凸显出来了。实际现在的基本格局是政府改革、行政改革已经成为连接经济改革、社会改革乃至政治改革的结合部、中间点,其他领域的改革都和政府息息相关,比如说经济层面,不管财税改革、分配制度改革、金融体制改革、国有企业改革,都和政府改革相关。社会改革不管是民生、医疗、教育、社会保障、基本公共服务均等化、社会的公平正义,也都和政府息息相关。而前面的政治因素,比如反腐败,比如说八项规定,比如说从严治党,也和政府息息相关,所以政府改革、行政改革已经历史性的走到了前台,成为经济改革、社会改革、政治改革的结合部、中间点,所以从这个意义上讲我认为要推进国家治理体系和治理能力的现代化,首先要推动政府管理体制和管理能力现代化。

如何实现政府管理现代化呢?我提出几个观点:

第一,首先要实现政府管理理念的现代化。我认为没有理念现代化其他现代化都不可能。第一个理念,政府是营造环境的主体,不是财富创造主体,所以主要讲要把政府职能转向创造良好的外部环境,提供优质的公共服务、保障社会公平正义上来,所以政府不能错位,不能替代企业去走到第一线。第二,由管理到治理。大家看到这次国家叫治理,社会也叫治理,都是三中全会文件性提法,治理是强调主体多元化,过去管理是政府独家的事情,我自己自唱自拉,治理就是除了政府之外还要发挥社会组织、民间组织、公众力量参与治理。第三,服务型政府本质是要以公众为中心,不能以政府自己为中心。换句话说讲,政府围绕老百姓转、围绕老百姓利益诉求转,不能让老百姓围绕政府转。这三个理念非常重要,只有具有现代化的政府管理理念我们进而才能够实现管理其他方面的现代化。

第二,治理体制的现代化。政府治理体制现代化最核心的就是要树立宪法和法制的法律权威,建设法制政府,坚持依法行政。大家看到,法制政府第一位是治官的,第二位才是治民的,我们很多官员把这个颠倒了,法制政府第一位是治公权利的、是治官的,第二位才是治公众的,我们只有这样一种思路才能够真正尊重宪法,尊重法律的权威,我们才能够依法行政。依法行政的另外一个解读就是,政府的所有行政作为都有法律依据,否则就乱作为、乱行政。

所以大家高度关注这次三中全会对法制的描述,要尊重宪法和法律的权威,强调司法公平公正,强调司法手段的相对独立,这些判断预示我们在司法领域重大的体制机制调整。

第三,管理功能的现代化。政府管理功能现代化主要就是要优化政府的职能配置,要大幅削减政府权利,减少对市场社会不必要的干预,发挥市场在资源配置中的决定性作用,发挥社会组织在社会服务中的作用,要构建政府向社会组织购买服务这样一种新的管理模式、管理手段,这叫管理功能的现代化。

第四,管理方式的现代化。大大提高政府管理的公开性、透明度,让权利运行在阳光下。一个政府的好和坏,最后让老百姓说了算,叫人民满意,不是其他什么说了算。还要用现代信息技术、网络技术大力推动政务信息化,改变传统的手工作业的方式,用信息技术推行电子政务,构建网络形态上的无缝隙对接的政府管理服务体系,这就是注重绩效、注重结果、结果导向的绩效评价。这些都是我们政府管理现代化、公共治理现代化的一个基本趋势。

所以我的判断是,这次主要提出大的新的改革目标叫国家治理体系和治理能力的现代化,给我们非常丰富的想象空间和非常大的改革的操作空间,而在这个现代化过程中,政府公共管理的现代化我想首当其冲,是最核心的内容。

学习贯彻三中全会精神 加强反腐倡廉宣传教育

在我区基层宣传思想文化工作培训班结业式上,区纪委宣教室主任伍双剑就学习党的十八届三中全会精神,作了如下发言:

党的十八届三中全会胜利闭幕了。三中全会高举改革开放大旗,对在新的历史起点上全面深化改革进行了全面动员和系统部署。我们应结合自身思想实际,立足岗位职责,认真学习贯彻三中全会精神,奋力开拓反腐倡廉宣传教育工作的新局面。

一是正确判断作风建设形势的新发展新变化,进一步发挥反腐倡廉宣传教育思想引导的作用。去年12月8日,中央出台了改进工作作风、密切联系群众的八项规定,很快市

委市政府制定了“15条实施意见”,区委区政府制定了“18条实施办法”,发出了加强新形势下作风建设的动员令。中央纪委在3月份、7月份、9月份先后3次对全国22起违反中央八项规定精神典型问题进行了通报,各地纪委也查处通报了一大批滥用三公经费、公款购发月饼等违反八项规定精神的典型案例。反腐倡廉宣传教育工作要适应十八大后作风建设的新要求和社情民意的新变化,积极回应社会关切,加强对社会热点和突发事件的舆论引导,在推动作风转变、回应群众期待上充分发挥作用。

二是准确把握我区转型发展的战略部

署,进一步发挥反腐倡廉宣传教育围绕中心、服务大局的作用。随着首钢涉钢产业搬迁调整,我区已经步入了全面转型、科学发展的关键时期。在传统工业石景山向绿色生态石景山转型的关键时期,集中开发的项目多、集中建设的工程多、集中投入的资金多,因此集中面对的廉政风险多,防治腐败的任务重。我们要从区委区政府工作大局出发,系统思考,谋划和推进反腐倡廉宣传教育工作。切实加强党性党风党纪教育,促进党员领导干部筑牢廉洁自律的思想防线,教育引导广大党员干部艰苦奋斗、求真务实、敢于担当,以优良的党风促政风带民风,为推动大调整大建设、

实现大发展大繁荣提供有力支撑。

三是深刻理解践行群众路线的极端重要性,进一步发挥反腐倡廉宣传教育教育干部、服务群众的作用。围绕保持党的先进性和纯洁性,开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动,是十八大作出的重大决策。当前,全国各部委、省(直辖市)正在开展群众路线教育实践活动,我区正在开展“转促惠”活动为明年上半年群众路线教育实践活动打基础、做准备。反腐倡廉宣传教育是党的思想政治工作的重要组成部分,是反腐倡廉建设的基础性工作,从根本上说是做人的工作,做干部群众工作的,应当更加自觉地践行群众路线,更加自觉地反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,为推动反腐倡廉建设深入发展、打造石景山区经济社会发展升级版提供思想保证和舆论支持。