◆公共行政

行政体制改革的新话

□王君琦

全面深化改革，重心是经济体制改革，但根子在行政体制改革。如果说经济体制改革是全面改革的“火车头”，对其他改革具有牵引作用，那么，行政体制改革则带有“总开关”性质，行政体制改革一马当先，可以唤起经济、政治、文化、社会、生态等各方体制改革的万马奔腾。党的十八届三中全会《决定》对全面深化行政体制改革进行战略部署，提出了一系列关于行政体制改革的新话。

厘清政府边界，全面履行政府职能

处理好政府与市场、社会、企业的关系，直接关乎“四个分开”的推进。党的十八届三中全会一个最大突破，是提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。这是对市场在市场经济中资源配置地位的重新界定，也是对政府与市场边界的厘清。就是政府要尊重市场在资源配置中的决定性地位，更好发挥政府作用。更好发挥政府作用，不是单纯地放，也不是单纯地管，而是要管得恰到好处。不能一讲转变政府职能就想卸责、甩包袱，也不能一讲全面履行政府职能就想扩权、揽权力。《决定》明确提出，“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”。这意味着与此无关的对经济、社会事务的微观干预和管理都应交给市场、企业和社会。

《决定》提出了“三个一律”：一是放权给市场，即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。二是放权给社会，即直接面向基层、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。三是放权给企业，即深化投资体制改革，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外的企业投资项目，一律由企业依法依规自主决策。这是防止放权中出现“明放暗不放、上放下不放”的一个釜底抽薪术。今后政府职能转变的方向，就把市场、社会和企业能够发挥作用的事项一律放给市场、企业和社会，把政府越位的手缩回来，把缺位的地方补上去，把弱的地方强起来，通过“放”和“管”的两手全面履行职能，更好发挥自身作用。

推动政府职能供给的社会化和市场化

政府职能供给的市场化和社会化，是政府通过调整公共事务管理的职能范围和履行职责的方式，将一部分公共职能交给市场、社会承担并由此建立政府与市场、社会的互动关系。市场化改革是现代行政改革的趋势。这种职能供给的社会化方式可以有效避免政府过去那种“一竿子插到底”的做法。对个人或具体事务干预和管理过多，既影响了效率，政府也力不从心。职能供给的市场化要求按照市场规律和原则转变职能，主要有两个途径：一是放松或取消对市场的管制，促进市场的发育和发展。二是在公共服务领域引入市场原则和机制，这样可以将政府的权威和市场优势有机结合起来，更好地实现公共物品供给。这次《决定》明确提出要加大政府购买公共服务力度，“凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。在公共服务领域引入竞争机制是市场化改革的深入和发展，《决定》在这方面向前迈了一大步。

优化政府组织结构，统筹党政群机构改革

政府组织结构决定了政府机构、职责、编制等行政资源的配置形式、相互关系乃至运行效率，是行政体制改革的基础。针对当前政府组织结构中还存在的一些不相适应的地方，如机构数量偏多，行政层级和区划有待优化，职责交叉、权责脱节现象突出等，提出了四个方面的要求。一是要求“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”。二是明确要求“积极稳妥实施大部门制”。三是“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”，而且首次明确提出要“完善设市标准，严格审批标准，对具备行政区划调整条件的县可有序改市”，这是推进区划优化的一个积极信号。四是统筹行政体制改革与其他机构的改革，提出“统筹党政群机构改革，理顺部门职责关系”。这是一个重大理论创新，是从加强党的执政能力建设和国家治理体系现代化高度作出的重大决策。这就要求在统筹机构改革中，既要有利于改善和加强党对社会主义事业的领导，又能充分发挥政府、政协、群众组织等各自的职能和作用。

涉及行政体制改革，其中关键有两点：一是更加尊重执政规律，善于使党的意志通过法定程序成为国家意志，使政府按照行政权力运作特点科学运行，忠实执行党的决定和意志，不用或少用行政形式干预行政权力运行，从而避免过多陷入行政事务、弱化执政能力。二是更加注重尊重行政规律，加强党的政治、思想和组织领导。行政运行有自己独特规律，党和政府要研究各自权力运行特点，科学界定各自权力边界，扮演好各自角色，发挥好各自作用。

坚持法治政府、国家和社会一体建设

服务型政府是法治政府。政府由法律产生、受法律控制、依法律履职、对法律负责。党的十八大明确提出了到 2020 年法治政府基本建成的目标，这次《决定》又明确要求“依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。这说明，法治中国建设是一个系统工程，建设法治政府是其有机组成，它与执政党依法执政、建设法治国家、建设法治社会密切联系，相互制约。一方面，党和政府在法律范围内活动和依法行使职权是建设法治国家的应有之义，法治政府本身是法治国家的重要内容。同时，法治社会、法治国家也是建设法治政府赖以存在的最重要的“法治生态”。

坚定推进依法行政

依法行政是建设法治政府的核心，其本质是职权法定。依法行政，意味着行政权力取得有据，配置科学，运行公开，行使规范，依法受监督。行政执法是最大量的行政活动，当前执法活动中存在的乱执法、粗暴执法、执法寻租等问题时有发生，执法不作为、不重视程序问题较为普遍，人民群众意见很大。《决定》抓住依法行政中的行政执法这一重点环节，突出强调深化行政执法体制改革，进行了重大部署，要求明确权责配置、完善运行机制，规范裁量行为，强化程序约束，严格追究责任。其中包括整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，建立权责统一、权威高效的行政执法体制问题，也包括减少行政执法层级，加强食品药品等社会关注度较高的重点领域的基层执法力量问题，还包括完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，等等，由此建构起了一个深化行政执法体制改革的系统框架。



加强行政权力的公开运行与监督

公开透明运行是行政权力的“防腐剂”。长期以来，权力运行中由暗箱操作导致的权力腐败时常发生。《决定》提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”，要求完善政务办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。通过对每一项行政权力依照运行程序绘制流程图，并在重要部位和环节注明公开的范围、形式和时限，可以有效避免权力行使的随意性和裁量权。同时，《决定》还提出，要构建行政决策科学、行政权力执行坚决、行政权力监督有力的行政权力运行体系，切实加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督。通过健全民主监督、法律监督、舆论监督机制，运用和规范互联网监督，着力解决那种“内部没有监督，外部监督不着”的状态，真正把行政权力关进制度的笼子里，有效规制那种监督制度“说起来重要，做起来次要，碍事时不要”的现象。

改革政绩考核机制

政绩考核是个指挥棒。《决定》针对当前一些领导班子和领导干部政绩中存在的偏差，明确提出“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”。突出强调了三个方面：一是“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况”。二是“严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致”，纠正绩效考核走过场现象。三是运用好考核结果，落实问责。《决定》两次涉及问责问题，要求“完善和落实领导干部问责制”。

提出“政府治理”理念

“治理”尽管不是一个新概念，理论界对之也有不同理解，但它较之“管理”，它在理念、方式、主体以及认同上都有较大提升，已成为当代世界追求良性管理的一种普遍理念。《决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，明确把治理理念纳入在国家、社会和政府三个系统之中，提出“政府治理”理念，认为“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”，要求“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。

这些创新提法至少有三层意义：一是实行有效政府治理，有利于合理界定政府行为边界，实现公共权力的多元化。二是强调“发挥政府主导作用”，加强政府在应该发挥作用的领域内有效履职，推动建立一个有限、有效、有责的法治政府和服务型政府建设。三是借鉴法理这一国际通用概念，有利于用国际语言讲中国故事。

深化公务员制度改革

公务员制度的科学化、规范化直接关系公务人员的履职效率和政府职能发挥。《决定》从全面深化改革的组织人事保证高度，对深化公务员制度改革进行了重大部署，内容涉及公务员分类管理、招录、职级、任免、绩效管理、工资福利乃至公务用车等一系列制度规定。主要有：一是推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。二是完善基层公务员录用制度，在艰苦边远地区适当降低进入门槛。三是推动公务福利制度改革，包括养老保险制度改革、用车制度改革、住房制度改革，等等。尤其是明确提出“探索实行官邸制”。这是三中全会进一步从体制机制上反对特权思想和观念，为深化领导干部待遇制度体系提出的重要新思路。

◆思索与建议

从制度上消除村官腐败

□朱健华

农村稳则社会安，农村和则天下和。然而近年来，农村基层干部的违法违纪行为层出不穷，数额巨大，严重损害了党和政府的形象，削弱了党和政府的公信力和执行力，导致党群干群关系紧张，严重影响了社会稳定和经济发展。据统计，2010 年 11 月至 2011 年 11 月，全国共立案查处农村基层党员干部违纪违法案件 5.85 万件，给予党政纪处分或组织处理 5.79 万人；共受理涉农信访 19.33 万件，办结 17.33 万件。

针对当前农村党风廉政建设存在的问题和现象，笔者认为应从以下几个方面进行努力。

加强制度建设，构建村干部廉洁履职长效机制

加强制度建设，加快形成用制度规范村干部廉洁履职行为，按制度办事，靠制度管人的机制，是预防腐败的关键之举。

一是村账区（镇）代理制。在坚持村集体资产所有权、资金使用权和财务审批权“三不变”的前提下，实行村账区（镇）代理制度。由区（镇）纪委、财政、农办联合成立村账代理中心，配备电脑等必要的办公设施，对村级财务实行统一制度、统一审核、统一记账、统一公开、统一建档的“五统一”管理，确保村级财务“理财民主化、管理秩序化、监督制度化”，切实提高农村财务规范化管理水平。

二是村监委监督制。做到三个“全”：对村务工作进行“全方位”监督。从财物进出、建房审批，到计生管理、低保对象确定、惠农资金发放等等，进行跟踪监督。对财务收支进行“全流程”监督，全面参与村级财务审核工作，确保所有工作规范、有序。对工程进行“全过程”监督。全程参与对设计群众利益的公建项目，将监督触角延伸到招投标、施工、验收等每一个环节。

三是任期轮岗制。参照《党政领导干部选拔任用工作条例》有关规定，对村干部实行任期轮岗交流制度。村干部在同一职位上任职时间满 10 年的，必须实行轮岗交流，切实从制度上杜绝村级组织“土皇帝”的产生，使村民委员会真正为人民服务，保障社会和谐稳定。

四是述职考廉制。按照党要管党、从严治党的原则，由组织、纪检部门组成考核小组，对村干部勤政廉政工作进行考评。村领导班子向所在辖区的人大代表、政协委员、党代会代表、村监委成员、村民组长、党员代表、村民代表等述职述廉，并进行民主测评。根据测评情况，及时公布考核结果，以此督促村干部廉洁从政，认真履职。

从严考核督查，提高村干部廉洁履职执行能力

考核见实效、考核出动力。一套切合实际、科学有效的督查考核奖惩体系，有利于促进村干部廉洁履职能力的全面提高。重点应做到三个“严格”。

严格落实责任。年初，区（镇）一级组织将全年目标任务下达到每个村，层层分解，落实到人，做到量化、细化、具体化。重点要围绕村庄建设、集体经济发展等事关全局性的工作，认真制订周密的工作计划，形成具体的实施方案，把目标任务具体到项目，量化到时限，落实到专人。

严格考核监督。区（镇）一级党委政府对各村任务的完成情况进行月考核、季考核、半年和全年考核，及时发现问题，查找原因，采取补救措施，确保各项任务全面完成。同时把考核结果作为对村干部业绩评定、奖励惩处、选拔任用的重要依据。通过严明的考核奖惩，彰显正气、激励干劲，逼出成绩、推动发展。

严格责任追究。把党风廉政建设责任制与党政领导干部问责《暂行规定》结合起来，充分发挥责任追究在推动责任落实中的重要作用。重点是针对农村干部腐败问题较为突出的现象，切实加大违纪违法案件的惩处力度。对农村干部经济腐败案件发现一起，就坚决查处一起。特别是对群众意见大、涉及农民切身利益、多次上访影响社会稳定的案件要抓紧查处，让村干部在行使村级权力运行中，既不敢贪更不敢腐。

作为最贴近老百姓的领导群体，村官虽是最小的官，却是党和政府形象的代表者。因此，打造一支廉洁勤政的村干部队伍，消除村官腐败，已成为当前加强基层组织建设、促进农村经济社会和谐发展的重要课题。

◆依法治国

财政立法关乎国家治理水平

□王 伟

在多数人的认识中，财政就是关于政府理财、管财的经济活动。殊不知，理财仅仅是财政最表层的功能。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，财政是国家治理的基础和重要支柱，这是我国在党的文件中首次对财政的重要性予以论述，并将其放到了国家治理基础这样的高度。如此来看，财政就不仅仅纯粹是经济领域的问题，而是政治领域、社会领域的大问题。《决定》要求加强财政领域的立法，不断完善财税体制，顺乎当今的时代发展潮流。笔者以为，在当今的中国，加强财政立法，既是建设现代国家，加强国家治理的重要基础和法治保障，也是我国未来一段时期法治建设的重中之重。

财政法是现代国家的基础性法律

在现代国家，财政并非仅仅是“财”的问题，而更多的是“政”的问题，正如亚当·斯密所言，财政乃庶政之母，故有政必有财，财为政之资。基于财政的政治性和社会性，法治成为现代公共财政的必然要求。确立财政运行基础及规则的财政法，其价值并不在于它是理财之法，而更多地体现为它是市场经济的基础法，更是为政之法和为民之法。我们不妨说，财政法是建设现代国家，建立良好国家治理的基础性法律。

立法落后有损财政的国家治理功能

我国自改革开放到现在，历经了 35 年的历程，法治建设的进程突飞猛进。2011 年官方正式宣布，中国特色社会主义法律体系已经建立。但是，我国的立法进程在不同的领域仍然存在严重不平衡的问题。笔者的观察是，在调整市场经济的法律体系中，我国财政立法进程比较缓慢，立法较为薄弱，与发达国家的法治差距较大。

我国财政立法最突出的问题是行政主导。从国际经验来看，由于财政运行涉及社会经济的各个领域，也是国家与人民、政府与市场关系的集中体现，对法治的要求比较高，以宪法或者宪法性质的法律文件（即最高权力机关制定的法律文件）等高层级的法律规定财政运行的基本规则，是财政法治的基本要求。反观我国，现行财税法律体系非常薄弱，大量的财政活动是由国务院的行政法规甚至效力层次更低的部门规章、政策去规定。目前，我国除了《预算法》《税收征管法》《个人所得税法》《企业所得税法》《车船税法》《政府采购法》《会计法》《审计法》等属于全国人大的立法之外，大量的立法都是以国务院的行政法规甚至部委规章的形式存在的。

在政府间财政关系方面，除了宪法的原则性规定外，缺乏一部专门调整政府间关系的基本法。国家的治理呈现浓厚的行政主导色彩，中央政府与地方政府、上级政府与下级政府之间的财政关系不合理，任意动用行政权威调整事权财权，地方政府和下级政府对事权、财权的预期不稳定，事权下移、财权上收，事权与财力不匹配的问题非常突出。

在财政收入方面，税收法定的理念没有得到贯彻。在税收领域缺乏一部税收基本法来规制国家的征税活动，征税呈现高度行政化的特点，多数税收是由国务院通过条例的形式来规定的，由此导致了征税的任意性，税收长期超GDP增长，国与民的财产关系难以实现平衡；在非税领域，法治化水平则更低，由此所导致的土地财政、乱收费、乱罚款的问题长期得不到解决。

在财政支出方面，民众作为纳税人，对于财政资金的使用却并没有话语权，更遑论决策权和监督权，财政资金的使用不公开、不透明的问题比较突出。这些年开始实行预算公开，但公开的情况并不乐观，数据粗略、遮遮掩掩，让百姓如坠五里雾中的情况还很普遍。

薄弱的财政立法，其结果是导致财政活动过于追求经济和行政效率，严重减损了财政所应当具有的政治和社会功能。从改革开放的进程来看，我国在现代化建设的过程中，地方政府更加追求发展的规模和速度，财政成为服从和服务于经济增长的重要工具，难以顾及社会事业、环境保护等重要领域。民主也好，法治也好，其本质都是要限制政府的权力，要以牺牲或损耗效率为代价，故而财政民主、财政法治被有意无意地淡化，法治似乎成为了阻碍效率的绊脚石。因此，财政运行呈现出一定的封闭性、行政主导性等特点，民众的主体地位被忽视，社会公平难以实现。

财政立法要切实服务于国家治理

近年来，随着社会对政府财政活动的关注，要求政府财政依法运行的呼声越来越高。毫无疑问，加强财政立法，是解决当前财政运行失范，强化法治约束的重要基础，也是顺应民意的重要举措。十八届三中全会对财政立法给予了高度的关注。加强财政立法，不能理解仅局限于经济领域的改革。如果我们回顾十八大报告，就会发现，在十八大报告中，财政预算问题首次被放到政治改革领域，突出人民代表大会的预算决算监督职能，反映出中央对预算的本质有了较以往更加深刻全面的认识，其定位完全符合现代财政运行的基本规律。笔者认为，我国未来的财政立法，一定要充分体现向市场放权、向社会放权、向地方放权的基本理念，回应民众在财政民主、公众参与、预算公开等方面的诉求，使财政预算真正成为联系国家与人民的纽带。从立法整体体系来看，要着眼于对政府间财政关系（尤其是中央与地方事权、财权的配置）、财政支出、财政收入、财政管理等问题进行全方位的规制。其中，重点是要加强权力机关在财政运行中的决策和监督作用，注重强化财政的可救济性。

那么，我国的财政立法体系应当如何建立？笔者认为，比较理想的财政立法体系至少应当包括如下重要立法。

财政基本法（约 4 部），包括：政府间财政关系法、财政转移支付法、预算法（已制定）、财政监督法、审计法（已制定）。

财政支出法（约 3 部），包括：政府采购法（已制定）、财政投资法、财政贷款法。

非税收入法（约 5 部），包括：行政事业性收费管理法、政府性基金法、国债法、彩票法、国有资本经营收益管理法（已制定的《企业国有资产法》已有部分关于国有资本经营预算的规定）。

税法（约 15 部），包括：税收基本法、税收征管法（已制定）、企业所得税法（已制定）、个人所得税法（已制定）、车船税法（已制定）以及其他单项税收立法（约 10 部，即：关税法、增值税法、营业税法、消费税法、契税法、房产税法、土地增值税法、印花税法、遗产税法、证券交易税法、物业税法等）。

从前述分析来看，我国的财政法律体系应当包括大约 30 部重要法律，这样才能基本覆盖财政法治的主要领域，从而形成完善的财政立法，满足建设现代法治国家的需要。而我国已经制定的财政法律不到 10 部，大量的立法工作还有待推进。财政立法的任务十分艰巨，任重道远。