责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2015年3月30日

专家视点

遵循权责对等原则从严治权

□王长江

对执政党而言，全面从严治党，优化政治生态，首先意味着从严治权，意味着从权力的配置，到权力的运行、监督，都需有更高的质量和要求。其中，权责对等，是权力配置的一条基本原则。遗憾的是，在现实中，权责失衡的现象不在少数。理顺权责关系，是进行深层次改革绕不过去的、必须认真研究和解决的问题之一。

权责不对等易生流弊

在现实权力运行上，可以发现一系列看上去十分矛盾的现象。比如，在有些抱怨编制不足的单位，你很可能会发现人浮于事的状况。一般认为，在中国，县委书记有很大的权力，风光得很。但是，如果有机会和县委书记们深谈，就会发现，其实他们也有很多无奈。例如，在上访通报制度下，一些上访者会把上访当作谋取利益的手段，每当敏感时期到来，就以上访要挟地方党委和政府，地方则要拿出大量精力，花费大量人力、物力、财力来对付，甚至抽调专门人员进京驻扎、防守，年复一年，可以说是疲于应付。又如，近年来我们强调对项目、工程中的腐败“有举报必查”，这固然显示出我们对腐败零容忍、保持高压态势，也确实对此类腐败现象起了有效遏制作用，但与此同时，在相关体制机制不健全的情况下，少数不负责任、不思进取的官员生出了“多一事不如少一事”的心态，倾向于选择少干事甚至不干事，不作为的现象有所抬头。

这些现象，归结为一个问题，似乎就是：官员们手中的权力到底是大了，还是小了？官员认为自己权小、不够用，旁人则认为他们权太大，大到滥用权力不受限制，乃至腐败。其实，既不能简单听信个别官员的一面之词，认为他们权太小，也不能简单认定他们的叫苦纯属忽悠，毫无道理。说到底，这不是一个权大权小的问题，而是权责不对等、权责失衡的问题。他们经常会显得权力很大，因为在用权的同时却无需担什么责任；有时他们要承担很大的责任，却又缺乏履行这些责任所需要的权力。不少问题便由此而出。这种状况，比较典型地反映着当前的一种政治生态，值得我们深思。

应当高度重视权责不对等引发的一系列问题

在改革和权力调整过程中，出现一点权责失衡的现象在所难免。但是，权责长期失衡，则可能引起一系列严重后果。

我们以县乡的状况为例。

一方面，县乡是直接面对老百姓的基层。但在权力配置上，县以上的任何一级都比县有更大的话语权。长期如是运行的结果是：高于县的层次往往截留了更多权力，而把责任推给县乡；县乡层次担负了很多责任，但却缺乏足够的权力。于是，在权力配置上越来越体现为一种上面权大而责小、下面权小而责大的总体失衡。

另一方面，在责任重、维稳和发展压力巨大而又权力不够用的情况下，一些不守规矩者往往会向外伸手。一是向上伸手，控制着大量资金的中央各部门便成了他们的对象和目标。尽管中央三令五申，不允许地市以下在北京建办事处，地方还是变着花样设立各种各样的办事机构，跑资金，跑项目，使出各种招数“跑部钱进”。二是向市场伸手，把企业当成政府的金库和钱包，向他们收取名目繁多的税和费，导致企业负担沉重，在一些地方甚至出现了业主纷纷“跑路”的现象。尽管不能简单地说，业主“跑路”就是由税费过重造成的，但税费负担无疑是助长这一现象的重要原因之一。三是向社会伸手，特别表现在土地、资源的利用等方面，不惜竭泽而渔、吃“子孙饭”，一些地方还引发了生态维权和暴力抗法的群体性事件。所有这些，还往往有腐败现象滋生、泛滥相伴，造成党群关系紧张，政治生态恶化，党和政府公信力逐步丧失。

在上述过程中，由于地方党委和政府的官员直接站在矛盾的冲突点上，还会给老百姓造成一种片面的认识：似乎下面都是坏人、恶人。对此，地方和基层干部虽然一直意见很大，但局面似乎又一时很难扭转。实际上，这种状况任其下去，损害的绝不仅仅是地方和基层党的干部的形象，而是整个执政党的权威，我们不能不予以高度关注。

对权力配置科学化需要进行更大力度的改革

深化改革，沿着权责对等的思路科学配置权力，是从严治权的一个治本之策。改革的重点，是逐步消除那种权大责小或权小责大的不科学状态。具体说来，至少需要从三个方面着手。

更多地针对地方的具体项目管理，应当调整为宏观的责任管理，给县一级以更大的自主权、统筹权。在我们体制中，受长期计划经济的影响，部门对地方和基层的管理显得格外琐碎、具体。虽然经过三十多年的改革，情况已经大有好转，但不可否认，在不少领域，计划经济的痕迹依然浓重。例如，在我国转移支付制度中，在很长一段时间，都是专项转移支付的比重大于一般转移支付。这意味着，中央拨付给地方和基层的大量资金，都要由部门而不是使用资金的本地来决定其具体用途。这不但使得资金使用的适用性和效益都大打折扣，而且往往成为腐败滋生的土壤。我们应当大幅度减少专项转移支付的比例，提高一般性转移支付的比例，把更多的统筹权交给地方，特别是交给县一级，提高它们的县域整合能力。

更多名目繁多的检查、评比、达标活动，应当改变为系统整合过的、比较统一的评估体系，让地方和基层从忙于应付中解脱出来。各部门出于政绩的压力，往往会向地方下级下达自己的各种指标和要求，身为下级的地方，哪个部门也得罪不起。然而，“上面千条线，下面一根针”。在部门繁多的情况下，部门的这些所谓实绩通常会演变成此起彼伏、一轮接着一轮的检查、评比和达标活动，令地方焦头烂额、不堪重负。有的甚至扭曲成了瞎指挥、乱摊派、乱收费。从这个意义上讲，形式主义也好，腐败现象也好，很大程度上是由于各部门的权力缺乏边界、过度使用造成的，需要从根本上加以改变。上级对下级的考核不宜分散到各个部门各自为政，而应由政府统一制定指标，并且用比较确定的制度规范起来，限制部门的自由裁量权。

更多地依靠老百姓的参与，而不仅仅是靠上面的约束，来营造官员不敢腐、不想腐的环境。许多人担心，如果给下面（譬如县级）以更大的权力，很可能会引发大规模的腐败现象。这种担心不无道理，而且也是上世纪九十年代向上收权、许多权力条条化的重要原因之一。但是，事实已经证明，简单用向上集中权力来遏制下面的腐败，这种办法并不成功。相反，在权力约束不到位的情况下，反而会出现腐败随着权力集中的方向朝高层发展的趋势。防止这种情况的出现，最可靠的途径，还是扩大公众的参与。还是像毛泽东同志说的，让人民起来监督政府，政府才不敢懈怠。我们需要思考的是，用什么样的办法和体制机制，才能实现公众的有效参与和对权力的有效约束。在这方面，仍然存在很大的探索空间。

当然，要使权责对等的原则得到充分体现，不能仅仅止于这三个方面。沿着这个方向进行的探索还远远不够。但是，权责必须对等，这个基本原则应当是明确的。有多大的权力，就必须承担多大的责任。反过来，担多大的责任，必须赋予相应的权力。可以说，这是一条政治学的定律。朝这个方向深化改革，权力运行才有可能真正跳出一统就死、一放就乱的怪圈。



优化政治生态须建设行政文化

□周文彰

政治生态，作为从政环境，涉及党风政风民风社风等多方面要素，其中，行政文化无疑是重要方面。建设良好的行政文化，对于优化政治生态，具有十分重要的意义。

所谓行政文化，从内容来看，是行政观念文化、行政制度文化、行政行为文化的综合统一；其中，行政观念文化是关于行政理想、行政价值、行政精神、行政道德等等方面内容的集成。可见，行政观念文化是公共行政的灵魂，一定的行政制度是按照一定的行政观念文化建立起来的，行政行为也是受一定的行政文化支配的。从涵盖范围来看，行政文化是行政工作的文化、行政机关的文化、行政人员的文化的综合统一。从外在表现来看，行政文化是行政工作的综合状态、整体气氛以及机关氛围的综合统一。因此，行政文化是公共行政的内在精神，也是公共行政的外在表现；是行政管理的思想引领，也是行政工作的外部环境。鉴于政府是行政的主体，由此，在一定意义上我们也可以说，行政文化就是政府文化。

党的十八大以来，我国行政文化的建设步伐加快，成就斐然。比如，我们大力推行服务型政府建设、法治政府建设、诚信政府建设、效能政府建设；我们大力削减审批事项，转变政府职能，改善行政作风，净化行政风气。党的十八届三中全会关于全面深化改革决策部署，蕴含着丰富的行政文化内容，可以说，这是一次全面深化行政文化改革的重大部署。比如，《决定》提出“让发展成果更多更公平惠及全体人民”，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，这是推进行政观念文化改革。《决定》提出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，这是推进行政制度文化改革。《决定》把处理好政府和市场的关系作为经济体制改革的核心，政府与市场关系的实质，就是在资源配置中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，这是推进行政行为文化改革。

党的十八届四中全会关于全面推进依法治国的决定，要求我们把法治精神和法治要求植入行政文化，清理行政文化中一切忽视法治、违背法治的因素，使行政文化适应和促进依法治国的需要，形成法治行政文化。比如，四中全会提出了一系列重要概念：法治精神、法治意识、法治理念、法治思维、规则意识、契约精神、法治的道德底蕴、法治教育等，这些都是法治行政文化的精神内涵。为了全面推进依法治国，四中全会作出了一系列制度建设的决定。例如：建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制；推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制；加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权；全面推进政务公开。这些都是法治行政文化的制度内涵。四中全会提出要“善于运用法治思维和法治方式推动工作”。法治思维就是按法治要求处理问题、治国理政的思维方式。法治方式则是运用法治思维、制定和依据法律制度处理和解决问题的行为方式，消除一切有法不依、以言代法、以权压法、徇私枉法的行为。这是法治行政文化的行为内涵。当然，我们提出法治行政文化并不是要重新命名行政文化，而是为了突出法治在行政文化中的基础地位，是为了突出法治在当下行政文化建设进程中的重要性和紧迫性。

与此同时，我们党展开了全面从严治党的伟大工程，力倡“三严三实”，要求一切领导干部“忠诚干净担当”，严厉反对“四风”，坚决推进反腐败斗争……全面从严治党为行政文化建设指明了方向，丰富了内容，更是提供了保障。

因此，当前行政文化建设的重点工作，就是认真学习梳理和贯彻落实党的十八大、十八届三中四中全会精神和习近平总书记的系列重要讲话精神，使行政文化全面体现这些部署和要求。只要我们按照这些部署和要求建设和弘扬行政文化，就一定能够促进甚至带动政治生态的优化。

新时期论坛

融核心价值观于法治实践

□朱联平

恪守“立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观”，其重要意蕴是把社会主义核心价值观贯彻到依法治国实践中，落实到立法、司法和守法等各个环节，形成有利于培育社会主义核心价值观的法治环境，用法律权威增强人们践行社会主义核心价值观的自觉性。践行核心价值观，需要法治来推动，也只有将核心价值观有效熔铸到法治实践中，才能在社会落地生根。

把核心价值观融入科学立法中。践行核心价值观，要坚持法治和德治并举、“硬约束”与“软约束”结合。“硬约束”是依靠法律法规的强制力；“软约束”是通过道德、宣传、教育等的引导力。如果缺乏“硬约束”，就难以确保人们对核心价值观的认同，所谓“软约束”也将乏而无力。一个社会的核心价值观，只有融入、贯穿于整个社会的制度体系中，才会避免成为无所依附的观念漂浮物；只有辅以法制的刚性和规范化的建设机制，才能确保核心价值观的培育工作持续推进、稳定展开、落到实处。美国法学家博登海默曾经指出：那些被视为是社会交往的基本而必要的道德正义原则，都被赋予强制性质，并通过将它们转化为法律规则来实现。体现社会主义道德原则和正义价值的社会主义核心价值观，也只有通过一系列的法律规定，方能使之得到有效培育和落实。

习近平总书记要求：“要把社会主义核心价值观的要求转化为具有刚性约束力的法律规定，用法律来推动核心价值观建设。”把核心价值观融入法规设计中，就是将核心价值观的内容和要求体现到各种政策和法规制定中，融入到经济、政治、文化和社会建设各个领域，形成有效的法律支持、制度供给和机制保障。通过法律的权威推动核心价值观成长。使符合核心价值观的行为得到鼓励，违背核心价值观的行为受到制约，强化社会成员的道德精神和规则意识，确保践行核心价值观的过程是一个有法可依、执法必严的互动过程。

把核心价值观融入公正司法之中。在核心价值观培育过程中，确保司法严明公正具有非同寻常的意义。党的十八届四中全会《决定》指出：“司法公正对社会具有重要引领作用。”因为，社会处在不断变化发展中，已经制定的法律法规难免出现一定的滞后性；而且，由于法律只是概要地规定了人们行为的正当性和非正当性，不可能对所有的社会行为作出规定；此外，法律条文之间的相互抵牾、适用上的模棱两可情况也时有发生。法律本身的这些局限性，客观上要求司法工作过程中，必须正确理性地行使自由裁量权，对法律事件作出既符合法治精神和法律原则，又符合社会风俗习惯的公正裁决。

自由、平等、公正、法治体现了社会主义核心价值观在价值选择上的正确导向。因此，公正司法的过程，也是核心价值观建构和融入的过程。执法者在司法过程中，唯有秉公执法、刚正不阿、主持公道、匡扶正义，才能引导广大群众增强对法律的信任感，提高守法循义的自觉性，从而在社会上树立起法律的权威，形成良好的法治环境，推动核心价值观有效建构。反之，如果司法腐败、裁决不公，将会导致人们由于愤愤不平而离心离德，必将对人们的价值观念、道德信仰和社会良知产生严重冲击。习近平总书记指出：“司法是维护社会公平正义的最后一道防线。”要努力“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。司法公正公信力的形成，唤醒的是人民群众的法治信心，践行的则是社会主义核心价值观。

把核心价值观融入公民守法之中。社会主义法治目标的最终实现有赖于广大公民的自觉守法。公民在自觉守法中践行核心价值观，主要体现在两个方面。一是就社会而言，通过公众舆论对公民的行为进行评价，即对公民的违法行为进行贬斥，对其正当行为大力提倡乃至褒奖，使其努力按照法理要求行事，规避与法律相悖的行为，从而做到自觉守法。二是就公民个人而言，道德感和正义感是守法的道德心理前提，趋荣避耻是大多数人的共同心理。

把核心价值观融入公民守法的过程，是一个基础工程，需要调动社会各方面的力量，尤其应发挥现代教育体系在核心价值观传播中的主渠道作用，强化现代传媒和大众文化对于人们思想言行的影响与规范作用，突出党政机关、党员干部和先进典型的模范引领作用。正如习近平总书记强调的：“要利用各种时机和场合，形成有利于培育和弘扬社会主义核心价值观的生活情景和社会氛围，使核心价值观的影响像空气和水一样无所不在、无时不有。”

把核心价值观融入普法教育中。一个国家公民法治化水平的高低，直接影响依法治国的进程。公民自觉守法、依法维护国家利益和自身权益是依法治国的重要前提。公民的守法意识取决于他们对于法律的信仰。西方法学家伯尔曼曾指出：“法律必须被信仰，否则它将形同虚设。”法国政治思想家托克维尔也极具洞见地认为：“法律只要不以民情为基础，就总要处于不稳定的状态。”公民必须对国家法律抱有信仰，而公民对法的情怀和信仰又是以一定的民情为基础的。所以对于任何法治必不可少的情感与信仰，只有通过不断的公民意识教育才能形成。

习近平总书记指出：“从客观上说，法治也并不体现人们对法律条文有多么深透的了解，而在于努力把法治精神、法治意识、法治观念熔铸到人们头脑之中，体现于人们的日常行为之中。”把核心价值观融入普法教育中，必须坚持“把法律制裁的力量与道德教育的感化力量紧密地结合起来，把硬性的律令与柔性的规范有机地融合在一起，把树立社会主义法治理念与树立社会主义荣辱观结合起来”。在法制宣传教育中，要紧紧围绕核心价值观，着力倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，针对人民群众关心的重大利益问题、社会存在的焦点难点问题、需要法治解决的现实问题，从情理、道理、法理等多维度、多层次作出回应，使人民群众的法治信仰在有效培育的同时，他们的核心价值观也潜移默化地得到塑造。

