

文章编号:2095-0365(2016)04-0071-05

基于“新福建”建设的政府依法行政 建设及对策

陈 聪

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘 要:党的十八大提出要全面推进依法治国,依法行政是依法治国的重要组成部分,如何在新福建建设的进程中将二者进行有效结合成为值得思考的问题。对依法行政、新福建建设的内涵和要求以及二者之间的关系进行梳理,发现其中存在的问题并剖析其成因,相应提出了解决这些问题的对策建议。

关键词:依法行政;新福建;绩效评估;法治

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.04.13

一、加强政府依法行政建设的背景

改革开放三十多年以来,我国在依法行政方面尽管还存在着许多问题和不足之处,但也取得了一些成果和进步。现阶段,党的十八大做出重要决定,将“依法治国”提到了新的高度,依法治国方略的贯彻落实首先应该做到的是依法行政,真正做到依法行政才能更好地实践依法治国。

(一)理论背景

十七大报告提出,要全面落实依法治国基本方略,而十八大报告则明确了中国的法治进程,即从法律体系到法治体系,要求“全面推进依法治国”,这是从宏观到微观的变化。报告提出“加快建设社会主义法治国家”,并对此做出了重要部署。“中国法治建设有三个关键问题:一是党的依法执政问题;二是建成法治政府的问题;三是司法公正问题。”可见,要实现依法治国就必须先实现依法行政,加快推进依法行政建设与实现依法治国是同等重要的大事,依法行政是因,依法治国是果,因果联系,相互推动和促进。

(二)现实背景

改革开放三十多年来,我国经济社会取得了长足快速发展,经济总量跃居世界第二位,创造了世界经济发展史上的奇迹。经济的快速发展,人民生活水平的不断提高,使得国内经济政治文化环境发生重大变化,人民权利意识不断提高,对法律和法治的追求也不断增加,这就要求要大力推进依法行政建设,这既是社会发展的需要,也是世界各国实践的潮流。

二、新福建建设的内涵和要求

习近平总书记到福建考察调研时对福建经济社会发展取得的成绩和各项工作给予肯定,并指出:“福建在自然资源、人文资源、人力资源方面独具优势,中央支持福建进一步加快经济社会发展。希望福建的同志抓住机遇,着力推进科学发展、跨越发展,努力建设机制活、产业优、百姓富、生态美的新福建。”

“新福建”建设的概念是在我国经济发展转型时期提出来的,是在我国改革开放走向深水区、攻

收稿日期:2016-07-20

作者简介:陈聪(1991—),男,硕士研究生,研究方向:公共人力资源管理。

本文信息:陈聪.基于“新福建”建设的政府依法行政建设及对策[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(4):71-75.

坚期提出来的,“机制活”体现出经济转型的要求,要求建立灵活的体制机制,适应市场经济的发展,适应经济转型时期的各种特殊要求,为经济发展奠定良好的制度基础。“产业优”体现了经济发展的新要求,单一的产业结构是制约我国经济发展的瓶颈,要保持经济良好平稳运行,应该优化资源配置,建立健康的产业结构。“百姓富”体现了经济和社会发展的要求,要求让百姓分享改革开放的红利,切实注重民生问题,让百姓逐步富裕起来,为全面建成小康社会进行不懈努力。“生态美”体现了社会发展的要求,要求不能以生存环境换取经济的发展,在保证经济发展的同时也要注意保护生态环境,因为生态环境是人类赖以生存和发展的基础,不仅是这一代也是子孙后代的共同财富,要改变以往粗放式的发展模式,创建良好的生态环境,让人民共享蓝天白云。

三、推进依法行政建设对新福建建设的重要性

政府要在“新福建”建设中起到良好的引导和建设性作用,首先应该大力推进依法行政建设。因为一个良好的经济社会发展环境首先需要有一个公平公正的政治环境,而要创造良好的政治环境,首先政府应该贯彻落实十八届四中全会关于全面推进依法治国建设的精 神,在地方大力推进依法行政建设,为经济社会发展提供法治保障,为“新福建”建设提供良好的法治基础。

(一)将依法行政指标纳入政府绩效考核体系

1. 政府绩效评估指标考核内容的变化

科学的绩效评估指标体系设置,应该反映一个地区社会经济发 展的总体特征,既具有定性认识的作用,也具有定量认识的作用。从表1和表2中不难看出,福州市政府绩效评估不再仅仅以经济指标为考核重点,尤其在十八大进一步明确了我国经济社会发展五位一体建设总布局以后,福州市政府绩效评估一级指标设置内容在2013年做了较大调整。

从表1可以看到,早在2011年福州市政府绩效评估一级指标当中就设置了依法行政这一指标,虽然涉及的考核指标与其他指标相比较少,但足以证明福建对于将依法行政建设纳入政府绩效评估体系早已开始重视。到2013年政治建设指标下设有60个统一指标,15个特色指标,2014年更是增加到90个统一指标,20个特色指标,更加凸显了福建省对于依法行政和政治建设的重视程度。

2. 当前政府绩效评估体系中依法行政指标的体现

2015年对福建来说是不平凡的一年,是发展的一年,在习近平总书记新福建建设概念提出之后,政府绩效评估考核体系也发生了一系列变化。绩效考核指标体系分为统一考核指标体系和特色考核指标体系。如表3所示,统一考核指标设置5个一级指标,46个二级指标。其中,依法治市作为仅次于行动计划和民生改善指标的第三大一级指标,下属二级指标多达12个,所占权重为115。从2015年政府绩效考核指标体系的设置中不难发现,福建省政府为响应和贯彻十八届三、四中全会关于全面推进依法治国的精神,将政府绩效考核指标依法治市纳入考核体系,这是深入推进

表1 2011—2012年福州市对县(区)绩效评估考核指标汇总表

考核内容	2011年分值			2012年分值			变化情况
	统一指标	特色指标	小计	统一指标	特色指标	小计	
经济发展	395	165	560	415	185	600	↑
科技教育	45	—	45	36	—	36	↓
资源环境	50	—	50	42	—	42	↓
民生改善	120	15	135	100	15	115	↓
社会管理	90	70	160	95	50	145	↓
依法行政	50	—	50	42	—	42	↓
组织武装	—	—	—	20	—	20	↑
合计	750	250	1 000	750	250	1 000	

注:资料来源:根据参考文献资料整理。

表2 2013—2014年福州市对县(区)绩效评估考核指标汇总表

个

考核内容	2013年分值			2014年分值			变化情况
	统一指标	特色指标	小计	统一指标	特色指标	小计	
经济建设	340	125	465	260	102	362	↓
政治建设	60	15	75	90	20	110	↑
文化建设	40	10	50	30	10	40	↓
社会建设	170	65	235	200	60	260	↑
生态建设	60	5	65	60	18	78	↑
党的建设	80	30	110	110	40	150	↑
小计	750	250	1 000	750	250	1 000	

注:资料来源:根据参考文献资料整理。

依法行政的表现,不仅有利于推动法治政府法治社会的建设,也有利于新福建的发展建设。新福建,不仅是经济文化上的新,也必将是政治生活、政治氛围、法律生活、法律氛围的新福建。

表3 2015年度省对设区市绩效管理指标任务分解及县(市)区、福州高新区统一考核指标体系

一级指标	权重	二级指标/个
1. 行动计划	330	14
2. 生态文明	90	2
3. 民生改善	145	13
4. 依法治市	115	12
5. 省对设区市区考核指标	70	5

注:资料来源:根据福州市绩效指标整理获得。

(二) 依法行政建设与新福建建设的关系

经济发展,政治先行,一个地区经济取得长久持续发展,稳定的政治环境保证是必不可少的,而稳定的政治环境所需要的是法律来保障。福建省早在2011年就将依法行政建设纳入到政府绩效评估指标体系中,进行可量化的评估,这为今天福建经济的发展奠定了一定的政治和法律保障。2013年以后进行了指标调整,依法行政建设纳入到政治建设这个一级指标中,这为新福建建设提供了更加良好的法律环境。

“机制活”、“产业优”实现的程度需要用经济建设指标来衡量和规范,“百姓富”目标的实现程度可以用经济建设和部分社会建设的指标来衡

量,“生态美”的实现程度需要用生态建设指标来衡量。大力推进依法行政建设可以为新福建建设保驾护航,为新福建建设提供政治和法律保障,而新福建建设的标准可以用政府绩效评估指标来规范和衡量。反之,促进和改进依法行政建设工作的推进。将依法行政建设纳入政府绩效评估体系可以促进新福建建设,而新福建建设的进行和衡量反过来又促进政府绩效考核体系的完善发展,以及依法行政建设的深入推进。

将依法行政建设作为政府绩效考核体系指标纳入其中,一方面可以用可量化的标准衡量政府依法行政的成效;另一方面,可以为政府提供改进依法行政工作的依据。将依法行政指标纳入政府绩效考核体系是对依法治国方略的贯彻落实,是对十八大、十八届三中全会、四中全会精神的贯彻执行。依法行政作为政府绩效考核指标对新福建建设提供了良好的制度保障,为新福建建设提供了必需的良好经济和社会环境。

四、福建省依法行政建设中存在的问题及原因

(一) 依法行政指标不够细化,评估流于形式

虽然针对依法行政工作福建省已经制定了相关评估指标,但是这些指标相对于实际工作的复杂性预期,以及指标可操作性还不够,许多实际的行政工作无法找到相应细解指标进行匹配评估,这实际上导致评估指标制定过于宽泛而流于形式,无法做到细致应用。造成这一问题的主要原因是由于依法行政建设涉及诸多方面,而行政工

作区别于普通工作的地方体现在其工作的复杂性和临时性,在实际工作过程中可能遇到无法预期的事务或临时性工作安排,这些都无法用固定和细致的指标提前进行预期性规范和制定。

(二) 行政法治意识淡薄,行政执法队伍素质有待提高

行政人员法治意识淡薄,对于依法行政没有清晰的认识和深入的理解,基本停留在形式和口号层面,对于行政执法过程中秉承法治理念没有坚定的信念和意识支撑,不文明执法现象屡禁不止。行政行为没有法理依据,行政首长“拍脑袋”决定地方事务的现象依然存在,人民群众办事依然困难,有法不依现象严重。造成这一问题的原因主要有三方面,首先是长期受到计划经济体制下“大政府”观念的影响,很多地方政府行政工作人员还存在着官本位思想,官僚主义的不良之风依然可以看到。其次,由于受到传统文化的影响,我国的社会结构是以“血缘”为纽带的人情社会,而不是以法律为准绳的法治社会,因此无论是政府还是社会大众法治意识淡薄现象严重。最后,由于行政执法人员素质参差不齐,导致不文明执法现象时有发生,严重损害了政府和公职人员形象。

(三) 行政体制错综复杂,行政监督机制不健全

各行政部门权责不清或权责交叉现象突出,这容易导致在责任和问题面前,各部门之间互相扯皮推诿、推卸责任,在利益和奖励方面各部门互相争夺。从而进一步造成行政执法不严明、行政权责不清楚、行政行为不规范等现象。另外,各地方政府行政监督机制不健全,监督主体单一等问题突出,甚至出现自我监督的现象。造成这些问题的主要原因是由于我国长期存在着政事不分、政企不分的问题,行政体制改革不彻底,导致行政体制错综复杂。行政监管体制机制不健全,出现监管疏漏或者监管过度等现象,对监管主体和客体之间的关系没有梳理清楚。

五、推进政府依法行政建设,确保新福建建设顺利进行的对策

(一) 继续扎实推进将依法行政指标纳

入政府绩效考核体系

将依法行政作为政府绩效考核指标纳入绩效评估体系,对政府行政行为做出考核规范是巨大的进步。要继续扎实推进依法行政纳入政府绩效评估体系的工作应该做到以下几点:首先,将依法行政作为绩效考核指标常态化,使依法行政的观念深入政府工作人员的观念中,时刻提醒公务人员依法行政。其次,依法行政次级指标不断细化分解,使各项指标客观具体可量化,主观性指标设置尽量详实有效,避免评估标准过于空而大。最后,必要时可以将政府绩效考核上升为法律,使其具备法律效力和约束力。

(二) 牢固树立行政法治意识,提高行政执法队伍素质

树立行政法治意识至少要从两个方面进行。第一,应该在广大公务员干部队伍中引导其“法治”思维,将一贯的“人治”氛围打破,彻底摒弃这一思想,要让广大干部官员懂得如何使用法律来治理社会事务,包括经济、文化、政治、宗教等方面的事务。一切活动都要在法律允许的范围内进行,不可僭越法律规定的界限。第二,要牢固树立起“法律面前人人平等”的思想观念,广大领导干部牢记作为人民公仆更应该遵法守法、知法奉法,在广大干部官员中形成尚法氛围,使其克己奉公,树立起行政法治意识。

行政执法队伍是奋斗在依法行政工作执行和实施最前线的群体,行政执法人员对依法行政是否进行贯彻落实,对于依法行政能否实现起到了至关重要的作用。提高行政机关执法队伍的整体素质要做到以下几点:一是要加强对行政执法人员的理论教育,使依法行政的观念深入到执法人员观念中去,能够做到自觉贯彻落实依法行政。二是要对行政执法人员加强培训,使其在科学有效的培训中理解和贯彻落实依法行政。三是要要坚持“公平、公正、公开”的用人原则,对行政执法人员的录用、考核、晋升、奖惩、辞职、辞退等工作落实在具体制度之中。四是要建立健全激励约束机制,奖优罚劣,最大限度地调动行政执法人员的主动性和创造性。

(三) 规范行政行为,理顺行政体制

要想继续深入推进依法行政建设就必须贯彻

底厘清要政事、政企之间的关系,建立明确的行政执法责任制,将具体的行政执法任务经过细化分解,逐步落实到每一个行政执法岗位上去。另外,要明确行政执法人员的各项权利和义务,对行政执法人员进行严格的考核,将考核结果与公务员绩效考核联系起来,严格实行错案究责制度,只有这样依法行政才能够继续深入推行下去。

没有对权力的监督,就没有依法行政可言,强

化依法行政监督机制,是对行政权力依法使用的保证。对权力的监督可以分为三个方面:一是人大对行政权力监督的核心地位要严格保证;二是加强外部监督力度,建立健全外部监督保障机制,使得民主党派、社会团体、人民群众、媒体等对行政权力的监督有足够的法律保障和法律依据;三是建立明确的奖罚制度,及时发现依法行政过程中出现的问题,奖优罚劣。

参考文献:

- [1]新华网.从法律体系到法治体系—法学家、山东大学校长徐显明解读十八大报告依法治国亮点[DB/OL].
http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/14/c_113689922.htm.
- [2]郑捷.政府绩效评估统计方法应用研究——基于福州市指标评估实践[J].现代商贸工业,2014,22(2):30-31.
- [3]郭玮.公务员依法行政能力建设问题研究[J].领导素质与艺术,2016(3):37-39.
- [4]徐明芳.建设新型法治政府下依法行政问题的探讨[J].法制与社会,2016(8):147-148.
- [5]王锡锌.依法行政的合法化逻辑及其现实情境[J].中国法学,2008(5):63-76.
- [6]唐忠民,杨彬权.论依法行政的传统法文化阻滞力[J].河北法学,2014,32(1):32-42.
- [7]刘莘.依法行政与行政立法[J].中国法学,2002(9):86-94.
- [8]郭济.建设法治政府:中国近十年来依法行政回顾和展望[J].中国行政管理,2006,24(1):6-8.
- [9]石佑启,戴小明.政治文明与依法行政之契合[J].法学评论,2004,4(2):13-18.
- [10]李爱红.推进依法行政与建设责任政府——兼谈问责制对建设责任政府的作用[J].探索,2007(1):190-192.
- [11]李景治.加快推进依法行政法定化[J].江苏行政学院学报,2015(2):91-97.

On Building of Government Administration of Law and Its Countermeasures Based on the Construction of “New Fujian”

Chen Cong

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

Abstract: The 18th CPC National Congress proposed to comprehensively promote the rule of law, in which administration of law was an important part. How to integrate the two processes effectively along with the construction of “New Fujian” becomes an issue worth thinking. The paper sorted out the relationship between the administration of law and the content as well as requirements of “New Fujian”, then analyzed the problems and the causes, hence put forward to some countermeasures.

Key words: administration of law; New Fujian; performance evaluation; rule of law