

2004年4月10日
第4期(总第276期)

中共福建省委党校学报
Journal of Fujian Party School

Apr.10, 2004
No.4(General No.276)

·政治与公共行政·

实现社会主义民主行政的新途径

卓越

(厦门大学,福建厦门 361005)

摘要:社会主义民主行政的根本内容就是解决好少数人执政与多数人利益、权利的关系问题,保证政府公职人员为人民群众谋取利益。社会主义民主行政是一个发展的过程。近年来我们探索出了政府职能社会化、推行政府服务承诺、扩大行政参与、促进行政公开和加强社会监督等新的实现途径。

关键词:社会主义;民主行政;实现途径

中图分类号:D033.4

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2004)04-0019-04

行政民主包含有直接民主和间接民主双重内容,其实质是政府与社会的关系问题。社会主义民主行政的根本内容就是解决好少数人执政与多数人利益、权利的关系问题,保证政府公职人员为人民群众谋取利益。社会主义民主行政是一个发展的过程,在已有实践的基础上,我们又探索出新的实现途径。

1、政府职能社会化

政府职能转变是行政改革、行政发展的一项根本性内容。20世纪80年代末,我国政府首先在经济管理领域提出了职能转变问题。20世纪90年代中期,我们又提出政府职能社会化管理的思路,要求将一部分政府职能移交给社会。政府职能社会化管理是一项战略性的设计,既有管理的价值,又有民主的意义。民主政治的基本点就是社会决定国家,国家权力是社会主体活动的结果,国家权力来源于社会,最终又回归于社会。建立无产阶级专政的国家,是实现国家向社会回归的第一步,社会主义国家的历史使命就是积极创造条件,逐渐淡化公共权力的政治色彩,逐渐将政府的管理职能移交给社会,不断扩大行政参与的内容,培育社会自治的土壤。马克思所讲的“社会把国家政权重新收回的过程”也就是国家自行消亡的渐进过程,

实现共产主义的自觉过程。“历史的任务就是要使政治国家返回实在世界”。^{[1] (P283)}政府职能社会化管理是一个历史的进程,在内容、范围、形式和方法上都有阶段性的指标。在现阶段,政府职能社会化管理的内容主要是指那些与人民群众日常生活直接相关的经济、文化类的社会事务,采用的方式要综合考虑到社会自治已有的基础和社会吸纳管理能力。政府职能社会化管理既是一个输出过程,也是一个介入过程,鉴于我国长期计划经济体制造成的影响,政府还要积极创造条件,促进社会自我管理、自我调控能力的发育成熟。在现阶段,促进社区管理和培育中介组织是政府职能社会化管理过程中应该特别抓好的两项工作。

社区是以一定的居民聚集作为构成要素,以家庭、邻里、朋友作为网络纽结的社会单位。社区管理组织是本区域居民根据自我需要而进行自我建构、自我管理,以区域中介服务、公益中介服务为主要特征的自治性组织。社区管理能够比较集中地反映人民群众自我管理的需求,具有承接政府管理职能的区位优势,是实现社会主义民主行政的重要途径。社区管理以家庭、邻里为纽带,服务过程更多地融入了亲情、友情的人伦关怀,可以期待为社区提供较为满意的公共服务水平。近年

收稿日期:2004-02-09

作者简介:卓越(1957-),男,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。

来,在加强社区管理方面,我们进行了积极的探索,取得了较为可喜的成效。例如,在新建小区建立楼长管委会,构筑群众性的联防治安堡垒。适应社会保障制度改革要求,建立社区门诊服务,弥补大医院的疏漏空间。在社区周边的学校成立一个由家长代表、居民代表和教职工代表组成的管理组织,解决一些家长、社区、学校共同关心的教育问题等等。我国的社区管理是顺应社会发展需要、体现社会自治的自然的过程,又是在政府的积极帮助下不断成长壮大的过程。为此,政府要切实做好观念更新、认真转变职能,把可以下放的资源交由社区控制,积极帮助社区构建管理规划、发展管理组织、培养管理人才,坚决扫清社区发展的各种障碍,自觉促进行政民主化进程。

社会中介组织是一种相对区别于政府中介组织、市场中介组织的中介组织类型。社会中介组织明确以服务为手段,不以盈利为目的,属于社团法人范畴。行业协会是最典型的社区中介组织。社会中介组织运作旨在体现社会自我发展的自律管理,在社会组织网络中主要起信息、咨询、交流、指导的功能作用。发展社会中介组织的民主意义首先表现在政府的输出功能方面。政府职能社会化转移,将部分中观和微观的经济、社会管理职能,特别是将一些行业性、社会性、公益性的事务转交给社会中介组织,可以扩大社会自治的范围。与其它的社会自治相比,社会中介组织具有覆盖面广、渗透性强的特点。在组织结构上,也可以接触到较高的层面。通过社会中介组织来承接政府一部分管理职能,可以较大幅度地拓展社会自治的发展空间。社会中介组织的有效运作提高了市场和社会的有序程度,为政府的宏观调控奠定了良好的微观基础。而政府减少直接管理内容,有利于政府职能的合理布局,提升宏观调控的整合能力。此外,发展社会中介组织,可以促进社会主义市场经济建设,提高市场自我组织能力。发展社会中介组织的民主意义其次还表现在政府的输入功能方面。社会中介组织是政府与社会、企业、个人之间的沟通桥梁,是行政参与的纽结。发展社会中介组织,完善社会中介管理机制,可以扩大政府与社会的沟通交流渠道,及时反映社会各种利益主体的意见要求,增强社会与政府协商对话的机率,积极影响政府公共决策过程,提高社会对政府管理的满意程度,推进政府运行体制的稳定发展。近年来,社会中介组织得到了前所未有的发展空间,在推进行政民主化的进程中发挥了积极的作用。在新的形势下,政府要从外部环境的角度,积极培育社会中介组织,要明确职能定位,在社会组织网

络中形成迫切需要且又不可替代的专门角色;要加强中观层面的法制建设,保证社会中介组织的独立与公正。

2、推行政府服务承诺

社会主义民主行政的根本内容就是解决少数人执政与大多数人民群众利益的关系问题,保证少数的政府公职人员为大多数人民群众服务的问题。社会主义民主行政的发展过程也就是本质规定、理念设计与实践操作相统一的过程。从制度建设和总体规范上看,社会主义政府公职人员必须以人民群众的意愿为依归,以全心全意为人民服务为宗旨。但在实践中,一部分政府公职人员官僚主义、特权思想严重,在履行工作职责,为人民群众办事过程中态度傲慢、作风粗暴、办事拖拉、效能低下。这些官僚一方面追求“生活尽可能物质化”,另一方面把公共事务作为“只是办公桌上的存在”。在这些官僚眼里“国家任务成了例行公事,或者例行公事成了国家的任务。”^{[1] ③02}如何克服政府部门中的官僚主义现象,解决公共悖论,建树政府的新形象,是行政民主化进程中务必要切实解决的一个重要问题。

近年来,我国各级地方政府以及与人民群众日常生活密切相关的公共服务部门通过各种形式、各种途径,比较普遍地推出服务承诺制度。在当事者双方中,承诺是指一方向另一方作出带有契约性质的保证,具有较强的制约性。推出政府服务承诺在推进行政民主化进程中有积极的意义。首先,政府服务承诺反映了政府与人民的本质关系。政府以契约的形式向社会公开说明政府应该做什么,应该怎么做,把政府在管理社会中应该履行的义务和人民在接受政府管理中理当享有的权利结合起来。它把政府机构、人员的工作职责加以明确化和量化,使之成为一种可以观察到的过程;它又把宪法赋予人民群众在国家政治生活中的权利具体化和物化,使之成为一个可操作的过程。推行政府服务承诺,有助于明确岗位职责、转变思想观念,提高行政效能,有助于落实全心全意为人民服务的行为宗旨,建树政府的美誉形象。其次,政府服务承诺能够纳入社会监督、民主监督的轨道。政府服务承诺将政府机构、人员应该履行的职责公之于众,是一种积极主动的自我约束行为。在某种意义上,是破除政府行为垄断状态、弥补竞争不足的一种机制。表明负有责任感的政府敢于向社会做出庄严保证,具有接受社会监督、迎接社会挑战的勇气。再次,政府职务承诺增强了政府服务功能。社会主义市场经济为增强政府服务职能明确定位,政府要围绕这个中心,减少管制、服务社会、

服务市场。推行服务承诺,规范服务标准是加大服务功能的具体举措。利民便民,为民多办事办实事,密切了政府与人民的关系,为市场经济发展营造一个和谐的社会环境。此外,政府服务承诺中的一些内容,可以直接为市场经济发展所需的信息、沟通、协调、监督提供服务。

政府服务承诺是一个系统工程,服务承诺可以有多方面内容。目前它主要指的是在管理与人民群众直接联系的有关事务中作出的保证。服务承诺应该要有多种考核指标,既要有时间限制、程序编排等量的要求,还要有人民群众是否满意质的标准。服务的推行要依靠周密完善的工作制度作为保障,但服务的效果又离不开观念的导向,如此等等。

3、扩大行政参与

行政参与有广义与狭义之分。广义的行政参与要解决国家权力来源问题、社会参与国家问题,包括本文所论的社会自治、服务承诺、行政公开、行政监督在内的行政民主的全部内容。“重要的就是普遍吸收所有的劳动者管理国家,……只有千百万人学会亲自做这种事的时候,社会主义才能实现”。^{[2](P123)}狭义的行政参与是指人民群众通过各种途径,直接或间接地介入和影响行政决策的过程。我们这里是从狭义的角度论述行政参与的。

行政参与和行政民主相辅相成。人民群众能在多大范围上介入和影响行政决策,是行政民主的程度标志。扩大行政参与的过程,也就是推进行政民主的进程。第一,在起点上,行政参与表明人民群众有参加国家公共事务管理的权利。来自各行各业的广大人民群众,对社会生活有直接的体验,在管理社会方面最有发言权。人民群众可以通过各种合法途径,表达自身的利益倾向。第二,在过程中,人民群众的积极参与的确可以介入和影响政府决策,成为公共管理的实在内容。行政决策是一个完整的系统。人民群众虽然不是行政决策的拍板者,但可以群策群力、献计献策,广泛参与讨论,积极进行可行性论证,在信息收集、咨询论证、方案评估等方面发挥积极作用,为政府最终决策做好前提准备。实际上,行政参与既是一个行政民主化的过程,也是一个决策科学化的过程。第三,在结果上,行政参与可以表明人民群众的愿望和意志具有最终的决定意义。就单个政府决策而言,决定权掌握在政府手里,但只有政府决策切实反映了人民群众的利益和愿望,切实做到决策的科学化和民主化,避免长官意志而造成的政府失灵和社会资源的无端耗费,人民群众的行政参与热情才能真正被激发起来,行政参与才能进入一

个良性循环的发展阶段。人民群众加深对行政体制的认同,从内心唤起对政府的衷心拥戴,保持社会稳定,促进行政发展。在这个意义上,行政参与体现了社会决定国家、人民群众选择和决定政府权力这个社会主义民主行政的本质内容。

在社会主义民主行政的体系建构中,行政参与并不是一个最新发明,但近年来的实践在形式和内容上为行政参与注入了许多新的动力,需要 we 很好地加以总结和完善的。^①行政听证民主制度。在政策出台之前,提供一个比较正式的机会,广泛征求意见,让各种利益主体评头论足、各说其是,认真分析利弊,充分阐述理由。在此基础上,政府政策才能够综合体现各行各业、方方面面的利益诉求。实践证明,这种形式成效很好,值得总结推广。^②行政建议民主制。这是一种政府为帮助人民群众参与公共事务管理而采取的常见作法。传统的机制已有不少,政府还专门设有人民建议征集处等组织机构。如何在更大程度上激发人民群众参政热情,近年来的实践证明,要针对性,尽可能减少泛泛而谈。就某一个指向性明确的管理事项,比如市政建设中的某一个项目发出征求倡议,比较容易获得热烈的反应;要是共同关注的话题,政府为民办实事工程牵涉到每一个人民群众的切身利益,围绕这一类问题出招,容易引起社会共鸣。要有一定的激励机制,这是一个方式方法问题,推广行政参与,既要有精神鼓舞,也可以有一定的物质鼓励,既要有长远的目标追求,也要有近期的利益联系。^③行政研究与发展民主制。行政发展的课题、政府决策的设想,经过专家学者的系统论证、深入研究,形成比较完整的报告或备选方案。利用智囊的力量是决策科学化、民主化的重要特征,重视外脑的作用,在知识经济时代尤其重要。

4、促进行政公开

从社会的角度看,行政公开就是人民群众的知政权。处于主人地位的人民群众有权知道政府应该做什么、正在做什么和究竟怎么做,作为公仆的人民政府有义务承担这种“解说责任”。行政公开是人民群众激发参政热情、投身参与实践、表达自身意愿的前提。大多数人了解了政府的决策和政务情况,在信息对称的基础上,就可以对有关事务做出自己的判断,在某种程度上也就掌握了选择的主动权。这个过程体现了“多数人统治”的真谛。是否做到行政公开,是民主制度与专制制度的一个分水岭。列宁在论述苏维埃政权和旧政权的区别时曾说过:“这个政权对大家都是公开的,它当着群众的面办理一些事情,群众很容易接近它。”“新政权是绝大多数人的专政,它完全是靠广大群众的信任,完

全是不加限制地、最广泛地、最有力地吸引广大群众参加政权来维持的,丝毫没有有什么隐私和秘密”。^{[3](P214-215)}而行政公开的范围和力度,是行政民主化程度的一个重要标识。推行行政公开制度,将行政责任制与行政民主制相结合,是岗位责任制度的一种升华。公布于众的公共管理事务,有职责范围,有程序步骤、有时限要求,政府公职人员的行为纳入人民群众的注视范围,人民群众将按照应该做什么的标准去衡量他究竟做得怎么样,这就是一种制约。比照之下,政府公职人员的工作状况、工作成效一目了然。通过这个机制有助于转变工作作风、克服官僚主义、提升服务质量、增强行政效能。马克思说过:“官僚机构的普遍精神是秘密,是奥秘。保守这种秘密在官僚界内部是靠等级组织,对于外界则靠它那种闭关自守的公会性质。因此,公开的国家精神及国家的意图,对官僚机构来说就等于出卖它的秘密。”^{[1](P301-302)}从某种程度上说,行政公开也是一种政府服务承诺,它们最大的共同之处就是要公开接受社会的检验和监督。严格意义上的行政公开不仅是一种政务通报,而且还要敢于直言自身的过失,勇于接受批评、承担责任,这也是真假民主制度的一个界点。

20世纪90年代初期,不少地方政府就已在积极推行“两公开、一监督制度”,在此基础上,20世纪90年代中期又掀起新一轮政务公开高潮。经过多年的实践,基本形成一套比较规范、操作性较强的行政公开制度。在公开的内容上,主要是抓好管理权限、办事依据、办事程序、办事时限、办事标准、办事结果、违规处理等几方面工作。在公开的形式上,积极探索上墙公开、专栏公开、声频公开等多种途径。目前,行政公开正从常规性的制度建设向重点公开、难点公开、热点公开方向过渡,抓住那些群众最敏感、社会矛盾最突出、利益牵扯最复杂的问题,诸如行政性收费、岗位竞聘等作为深化行政公开制度的切入点。此外,完善行政公开制度还必须要有的配套措施,要有严格的审查制度,严禁弄虚作假、掺杂水分,要加强跟踪监督,防止随风而过、浅尝则止等等。

5、加强社会监督

社会监督是社会主义行政监督体系中的组成部分,又是整个监督体系的基础和前提。为了保证行政权力不被滥用,加强国家机关之间的制衡是十分必要的,但国家政权内部的制度安排又无法从根本上解决行政权力的异化问题。资产阶级分权和制衡制度一个不可克服的内在缺陷,就是无法解决少数人执政与多数人利益的关系问题,无法解决社会对国家权力的全面制约问题。要解决

行政权力制约问题,首先必须解决政府与社会的关系问题,解决行政权力来源问题、归宿问题。与国家权力内部的制度安排相比,社会监督更具有根本的意义。权利是权力之母,权力制约是服从于权利制约的。权利是权力的裁决者,人民群众最终拥有控制权力运行方向的机制。由社会制约行政权力,“使所有的人都来执行监督和监察的职能。”^{[4](P266)}可以保证少数人的执政是在大多数人的有效监督之下,保证行政权力成为保护大多数人利益的政治工具。是一种实现“大多数人的统治”的民主形式。

社会监督可以通过间接民主制的形式促进行政民主,也可以通过直接民主制的形式促进行政民主。间接民主制的主要特征就是选举制度,由选举产生的代表机关的一项主要职能就是监督政府。社会监督可以督促代表忠于职守、秉公办事、立身为民、不负重望,督促代表有效地监督政府,以体现代表机关的法制权威,保护人民群众的根本利益。人民群众还可以通过行使罢免权,随时罢免那些不胜任、不称职的代表,以加强社会监督的效力。在现阶段,我国实行的直接民主制有两个特点:在层次范围上,直接民主制主要在基层实行;在具体内容上,直接民主制主要表现为监督行为。社会监督是一项最能独立自由地表达自己意愿的民主权利,也是一项为人民群众乐意接受和便于掌握的直接民主制的具体内容。人民群众是国家的主人,有权利了解公仆的工作情况,督促公仆廉洁奉公、勤政为民。

社会监督是一个综合性概念。在现阶段,主要是抓好群众监督、舆论监督两个主干要素的工作。要发挥社会监督网络纵横、主体众多的优势,对政府行为实施全面的监督,运用时间迅速及时、空间覆盖面广的特点,通过报刊、电视、广播等大众传播媒介或者一些非正式的信息传递渠道等特定手段发挥作用。此外,社会监督还要充分利用由外及内的压力,促进行政内部的民主化建设。社会监督可以要求透明决策,全面决策来促进行政决策的民主化;可以通过促进政府内部下对上的监督,激发下级机关、成员的独立自主和首创精神来增强行政组织结构中的民主因素。

参考文献:

- [1]马克思恩格斯全集:第1卷[M].人民出版社,1956.
- [2]列宁全集:第27卷[M].人民出版社,1958.
- [3]列宁全集:第10卷[M].人民出版社,1958.
- [4]列宁选集:第3卷[M].人民出版社,1972.

[责任编辑 张君良]