



主编 周文彰

Studies of Administrative
Culture

行政文化 研究 ④

 中国人事出版社

非外借

行政文化研究 (4)

主 编 周文彰

副主编 许耀桐

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政文化研究. 4/周文彰主编. —北京: 中国人事出版社, 2017
ISBN 978-7-5129-1137-6

I. ①行… II. ①周… III. ①国家行政机关-行政管理-中国-文集
IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 020090 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 23.25 印张 432 千字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

定价: 50.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前言

Preface

《行政文化研究》是中国行政体制改革研究会行政文化委员会主办的研究专辑，目的在于汇集行政文化的崭新研究成果，搭建行政文化研究层面和实践层面的交流互动平台，推动行政文化在理论和实践两个层面的创新。

现在呈现给各位读者的是《行政文化研究（4）》。本辑的内容主要包括八个部分。第一部分为论坛主旨演讲；第二部分探讨在“四个全面”战略布局中如何推动行政文化的发展；第三部分探讨在我国社会主义民主政治建设中如何发挥行政文化的功能及政府工作中如何加强行政文化的建设；第四部分探讨中国特色的法治建设与行政文化建设问题；第五部分探讨文化建设与行政文化的关系；第六部分探讨在社会建设中如何处理与行政文化的关系及社会治理实践中行政文化在具体领域的表现；第七部分探讨党的建设对行政文化的引领作用；第八部分探讨“互联网+”、大数据条件下行政文化的发展策略。本书着重探索了围绕行政文化展开的诸多理论问题，同时也介绍了目前一些地方关于行政文化的实践探索和成就。

本辑论文来自2015年10月31日在杭州举办的第四届行政文化论坛的征文。此次论坛由中国行政体制改革研究会行政文化委员会、中国行政管理学会联合主办，万丰奥特控股集团承办。考虑到出版的要求，本辑对收入论文进行了技术处理，多数作者承担了编写工作。在此向各位作者表示感谢。

编者

2016年7月

目 录

Contents

1 论坛主旨演讲

以“四个全面”引领行政文化建设	周文彰 刘晓佳 / 3
中国的行政文化有自己的创造性和独特优势	王永昌 / 8
独特的浙江行政文化	陈爱莲 / 10
“四个全面”与行政文化	颜佳华 / 12
沂水创新基层治理 推进县域善治	王永浩 / 18

2 “四个全面”战略与行政文化

落实“四个全面”战略布局 扎实推进行政文化建设	池俊胜 / 25
习近平决策思想研究	刘 媛 / 32
“四个全面”对行政文化建设的推动作用	张 丹 / 36
“四个全面”和行政文化	刘 俊 / 39
浅谈习近平的法治方略	苏昌强 / 42

3 政治建设与行政文化

在行政廉洁文化建设中重构良好政治生态

..... 王宣文 / 47

中国反腐败体制的根本特色与优势

..... 朱立恒 / 50

权力腐败与权力制约研究三题

..... 王世谊 / 53

行政文化视域下的政府职能转变与简政放权

..... 李冰心 / 65

政府权力清单制度的推行与完善分析

..... 刘建新 / 71

行政服务文化与行政结构调整的关系研究

..... 邓剑伟 / 75

创新政府执行文化 提升政府效能

..... 凌学武 / 79

构建政府部门绩效文化 助力行政体制深化改革

..... 杜宏巍 / 82

我国行政信访制度研究

——以内蒙古科右前旗为例

..... 孙玉良 / 86

新媒体政治参与背景下的民主风险探究

..... 赵春丽 张申悦 / 90

“透明办理”与行政良心关系刍议

..... 欧黎明 董 宇 / 94

本溪市简政放权工作的实践与思考

..... 王胜秋 / 98

4 法治建设与行政文化

建设中国特色法治体系的法治文化观念

..... 胡仙芝 / 109

正确认识党的政策和国家法律的关系

..... 余 茜 / 116

建设社会主义法治行政文化的几点思考

..... 秦 勃 / 119

论严格执法的多重保障机制	吴利生 / 122
依法治国与法治行政文化建设	徐长安 / 126
以人为本的法治行政文化构建	商金芳 / 129
依法行政与行政道德发展	鄯爱红 / 132
法治行政文化下领导干部的法治思维和法治方式研究	管志利 / 140
依法治国背景下繁荣发展法治行政文化	王 革 郭雪飞 / 144
法治价值的道德思考	张瑞军 / 148
民族地区法治型行政文化构建：价值、困境及其路径选择	贾德荣 / 151
贯彻十八届四中全会精神，弘扬法治行政文化	周瑞玲 / 157
贯彻实施《民族区域自治法》 凝聚团结发展正能量	陈莹峰 / 160

5 文化建设与行政文化

浅论习近平的文化治理观	许文星 / 167
论行政文化中的公平感	张 欢 / 170
宗教行政管理中的文化因素刍议	姚洪越 / 178
云南省政府职能作用发挥与文化民生改善	樊泳湄 / 184
我国文化市场体系建设思维模式转变研究	孙凤毅 / 187
语言文明与社会主义行政文化建设	孟迎辉 / 190

4 行政文化研究(4)

加强行政文化建设的哲学思考

..... 赵汝周 / 193

专注做中小微文创企业的最佳金融合作伙伴

——杭州银行文创金融业务研究

..... 丁 锋 / 196

行政文化的传统属性及其现代化转变

..... 范 义 / 199

营造忠诚、干净、担当的行政文化促进干部队伍建设

..... 钱 红 / 202

“为官不为”现象的行政文化分析

..... 唐 莹 / 205

用自觉的担当破除“为官不为”懒政

..... 姚永康 / 213

“腐败亚文化”与贪官们的“两面人生”

——兼论“腐败亚文化”背景下的廉政文化之路

..... 陈延庆 / 219

儒家修身思想对当前官德建设的启示

..... 程李华 / 223

我国公务员道德监督问题与对策

..... 刘智勇 张星星 薛浩杰 / 227

干部道德培训内容的创新思考

..... 张 毅 孙贵卿 / 231

清廉为官 事业有为

..... 刘晓飞 / 235

6 社会建设与行政文化

人民调解制度的运行和完善

..... 苏 娅 / 241

行政文化的社会责任

..... 杨沛龙 / 245

行政文化对社会进步的推动力

..... 彭京徽 / 249

民族地区基层政府社会治理活动的文化特征

——以内蒙古自治区为例

..... 李路彬 / 253

建设与社会治理法治化相适应的行政文化

..... 刘宇赤 谭东华 / 257

如何避免城市化进程中大量“鬼城”的出现

——大力发展有产业支撑的小城镇建设

..... 刘工昌 / 261

7 党的建设与行政文化

“三严三实”对行政作风的新要求

..... 陈志楣 丁 洁 / 267

以“三严三实”推动行政文化改革

..... 王艳品 / 270

提高党员干部法治思维和依法办事能力

..... 刘 燕 / 273

党校校园文化：从构成到构造

..... 孔云峰 / 276

如何评判党校的安身立命之本

..... 雷兆玉 / 280

“三严三实”与行政文化研究状况分析

..... 李柏山 陈 力 / 284

“三严三实”对推进现代行政文化建设的启示

..... 卞凌云 / 288

推进基层党建法治化和基层治理法治化

..... 刘 伟 / 292

以“三严三实”破解廉洁行政文化建设中的难点

..... 翟天山 刘亚蓝 / 295

落实基层党建工作责任制是全面从严治党的一项根本举措

..... 车丕湘 / 300

领导干部“严以修身”探析

..... 彭龙富 / 303

8 “互联网+”、大数据与行政文化

互联网大数据和行政文化

——以信息化政府的推动为视角

..... 陈铭聪 周 宁 / 311

大数据时代下的行政文化重塑研究

..... 刘 箴 / 315

大数据背景下市场监管方式创新

..... 蔡 旭 / 319

积极政务视角下的虚拟社会管理研究

..... 张霖星 周博文 / 326

加快推动大数据时代政府治理的三大转变

..... 刘力锐 / 330

电子治理与政府创新下我国信息化政府的推动

..... 陈铭聪 侯志君 / 334

基于互联网思维的行政文化

..... 刘 超 许跃辉 / 345

“互联网+”时代行政审批制度改革的路径选择

——以成都市龙泉驿区“全生命周期”审批服务模式为例

..... 李永胜 / 348

基于大数据时代背景下精准扶贫中的政府行为分析

..... 黄 妮 / 352

大数据与云计算在政府治理中的价值

..... 岳凤兰 / 356

附录

第四届行政文化论坛总结

..... 祁述裕 / 361

1 论坛主旨演讲

以“四个全面”引领行政文化建设

周文彰 刘晓佳*

各位领导、各位专家学者、同志们：

今天，第四届行政文化论坛在杭州举行，恰逢党的十八届五中全会刚刚闭幕，全会着眼于2020年全面建成小康社会的伟大目标，在“四个全面”的顶层设计之下，为“十三五”时期我国经济社会发展指明了方向、做出周密安排。特别是全会把“四个全面”确立为“十三五”时期我国改革发展指导思想的重要内容，提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，提出了发展“分享经济”、树立“安全发展观念”、增强“国家意识”、推进“健康中国”建设等新思想。本届论坛以“‘四个全面’与行政文化”为主题，并在这个时候举行，具有特别的意义。这可以看作我们行政文化界学习贯彻落实十八届五中全会精神的实际行动。这次论坛得到领导和专家学者们的热烈响应和大力支持，收到的论文数量和质量都创论坛历史新高。感谢中国行政管理学会参与主办，感谢陈爱莲副会长和万丰奥特控股集团承办，感谢论文作者踊跃赐稿，也感谢本会秘书处同志们的辛勤工作。特别是浙江省人大常委会副主任王永昌同志百忙之中到会并致辞，这对我们是鼓舞和鞭策。对所有这些支持和付出，我首先表示衷心感谢！

“四个全面”战略布局确立了新形势下党和国家各项工作的战略方向、重点领域、主攻目标，也为行政文化建设提出了新要求，注入了新内容。行政文化建设最迫切、最直接的要求就是，把“四个全面”的战略思想融入政府行政观念，体现政府行政制度，指导政府行政行为。在这个过程中，最重要的就是要把“四个全面”确立为行政目标。

一、为什么要把“四个全面”确立为行政目标

行政文化是公共行政的灵魂，因为一定的行政制度是按照一定的行政文化建

*【作者简介】周文彰，全国政协委员，中国行政体制改革研究会行政文化委员会会长。刘晓佳，国家行政学院博士生。

立和运行的，人们的行政行为是受一定的行政文化支配的。行政文化包括行政观念文化、行政制度文化、行政行为文化等基本要素。其中，行政目标是行政文化的重要构成。把“四个全面”确立为行政目标的意义包括以下几个方面：

(一) 发挥行政目标的聚焦作用

行政目标是行政组织在未来一段时期内要实现和达到的目的、状态或结果，它是各项行政活动的方向、动力和依据。把“四个全面”确立为行政目标可以起到指定方向、统一思想、凝心聚力的作用。“四个全面”是一个统一整体，全面建成小康社会是总目标，处于引领地位，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党则是围绕全面建成小康社会而采取的战略举措。把“四个全面”确立为行政目标，就为各级政府及其行政活动确定了主攻方向，可以把各级行政人员的思想和行动统一到“四个全面”的部署和要求上来，围绕这个目标而积极工作，不懈追求。

(二) 发挥行政目标的激励作用

目标作为行为的诱因对人的积极性、主动性、创造性具有重要的激励作用。以“四个全面”为行政目标，可以激发各级行政人员为实现美好蓝图而增强信心和斗志，更加奋发有为，它是推动政府工作的强大精神动力。在面对困难、矛盾和挑战时，能够激励各级行政人员知难而进、迎难而上，以敢于担当、敢于碰硬、敢于创新的精神攻坚克难。

(三) 发挥行政目标的规范作用

行政目标具有调节和约束组织成员及组织行为的作用，防止产生随意性和盲目性。以“四个全面”为行政目标，为各级政府和行政人员的工作确立一条自我引导、自我控制的准绳，自觉服从于、服务于这个目标。同时，这个目标也提供了考核评价的依据和标准。为了满足绩效考核的指标，各级政府和行政人员必然要用“四个全面”的部署和要求来统领开展工作的方向和各项行政活动，整个行政组织系统也就实现了目标一致、步调统一、规范发展。

二、怎样把“四个全面”确立为行政目标

我们可以从三个层面来考虑，即个人层面、组织层面和工作层面。在组织层面，把“四个全面”确立为各级政府的行政目标；在个人层面，把“四个全面”确立为行政人员个人的行政目标；在工作层面，把“四个全面”确立为具体工作的奋斗目标。

（一）组织层面——把“四个全面”确立为政府行政目标

各级政府是落实“四个全面”战略布局的组织主体，把“四个全面”确立为行政目标，首要的是政府的行政目标。

为了实现全面建成小康社会的行政目标，政府就要切实转变职能，创新管理方式，全面推进市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明五位一体的发展和建设。为了实现全面深化改革的行政目标，政府就要引领、推动、统筹各领域改革任务，加大简政放权、放管结合改革力度，在投融资体制改革、价格改革、财税体制改革、金融改革，国企国资改革，科技、教育、文化、医药卫生、养老保险、事业单位改革以及鼓励、支持、引导非公有制经济发展等方面取得更大突破。为了实现全面推进依法治国和全面从严治党的行政目标，政府在行使权力、履行职责的过程中，就要确立法治思维，运用法治方式，保证各项权力和行为都在法治轨道上运行。

（二）个人层面——把“四个全面”确立为个人行政目标

组织目标需要转化为个人目标，组织目标的实现依赖于每个组织成员的努力。“四个全面”作为组织的行政目标，应当与行政人员的个人目标一致。但是，个人目标往往掺杂着较多的个人目的、感情、兴趣、爱好、追求和价值观等，具有复杂性、多样性的特点，因此和组织目标并不完全一致，甚至会产生矛盾和冲突。把“四个全面”确立为行政人员个人的行政目标，就要加强教育培训，强化他们对“四个全面”战略布局的认同，深刻理解“四个全面”的重大意义、目标任务和工作重点，促使他们不管身处何种岗位，都能够把推进“四个全面”作为自己的工作目标和职责。

（三）工作层面——把“四个全面”确立为工作的奋斗目标

无论是把“四个全面”确立为组织行政目标还是个人行政目标，最终都要落脚在行政工作上，各级政府需要紧密结合本地区的实际情况，紧扣“四个全面”的任务和要求，确立具体的工作目标，制定有针对性的计划方案和实施措施，使“四个全面”与本地区的重点工作统筹谋划、有机融合、协调安排。要把具体的工作目标详细分解到各个机构和部门，通过目标的细化分解和可衡量指标的确定，形成一个主体明确、层级清晰、量化可行、环环相扣的责任链，使“四个全面”的目标成为每个岗位的职责和每个行政人员的责任。要加强对目标实现情况的绩效考评，制定科学合理的考评办法，特别是着力构建民生导向、改革导向、法治导向和党建导向的政绩考评指标和体系，以贯彻落实“四个全面”目标的能力水平和实际成效作为衡量各级政府行政绩效的重要尺度与核心内容。

三、如何实现“四个全面”的行政目标

实现“四个全面”的行政目标，关键是要落实于行政行为，追求行政效果，同时要以行政制度作保障。

(一) 落实于行政行为

习近平总书记强调：“不落实，再好的蓝图只能是一纸空文，再近的目标只能是镜花水月。”我们常常看到，一些政府部门习惯于用开会、发文件或者一般号召的简单方法执行行政目标，只布置不检查，只管号召不抓落实，一方面使决策、部署、政策无法得到有效落实，另一方面又造成文山会海，造成大量人力物力的浪费。

完成“四个全面”的目标任务，需要脚踏实地、真抓实干。同时，要加大行政执行的督察问责力度，打通执行落实的“最先一公里”和“最后一公里”，力破“中梗阻”。

(二) 追求行政效果

把“四个全面”确立为行政目标的最终目的，是要追求实实在在的行政效果。不求效果、不见效果，是工作不落实的具体表现。要把实效作为干事创业的出发点和落脚点。出发点，就是一开始要从效果出发，倒推工作过程、环节、措施等；落脚点，就是所有努力都要指向效果、落脚在效果上。

落实“四个全面”的目标，最终要看经济社会有没有获得持续健康的发展，民生有没有明显改善，政府部门有法不依、执法不严、违法不究、以权压法、权钱交易、徇私枉法等现象有没有得到坚决纠正，“四风”、不严不实等问题有没有得到有效遏制。

真抓实干的大敌是形式主义。形式主义的要害是只重形式，不重内容；只求表面，不顾实质；只图虚名，不求实效，危害很大。根除这些不良作风任重道远。在实现“四个全面”目标的过程中，特别要对不干实事、假抓虚干的形式主义保持高度警惕。

(三) 以行政制度作保障

实现“四个全面”的行政目标，一方面要靠行政人员的高度自觉，另一方面还要有切实可行的制度作保证。因此，必须用“四个全面”引领行政制度文化建设。要进一步完善行政审批制度，精简行政审批事项，优化审批流程，减少审批环节，缩短审批时限，提高服务效率。公布行政审批目录清单，严格控制新设行

政审批事项，防止边减边增、明减暗增情况。加强事中事后监管，切实做到“放”“管”结合，杜绝出现各种监管越位和缺位问题。要推行政府权力清单、责任清单、负面清单制度，实现政府机构、职能、权限、程序、责任法定化；积极推进政务公开制度，依法公开权力运行流程，涉及重大公共利益、人民群众切身利益的决策事项，都要向社会公开征求意见或举行听证会；建立法律顾问制度，健全规范性文件和重大行政决策合法性审查机制，提升政府依法决策、科学决策水平；完善行政执法自由裁量基准制度，公开裁量范围、种类和幅度，细化过大的自由裁量权；加强民主监督制度建设，畅通人民群众举报和监督渠道，发挥舆论监督包括互联网监督的重要作用，让权力更好地在阳光下运行，以法治政府建设促进全面依法治国的推进。要健全反腐倡廉制度以及党风廉政责任制度，包括作风建设常态化制度、领导干部述责述廉制度、党政正职接受评议制度、廉政谈话制度、党委、纪委约谈制度等，改善政府部门的作风，遏制腐败现象，实现从严治党。

坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，是我国“十三五”时期各级政府的中心任务。党的十八届五中全会要求让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。可以说，把“四个全面”纳入行政目标，引领行政文化建设，是行政文化建设的重要创新，也是转变政府职能、提高政府效能、确保如期全面建成小康社会的重要创新。让我们一起为之而努力。