doi:10.3782/j.issn.1006-0863.2018.06.01

习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想研究*

中国行政管理学会课题组

[摘　要] 行政管理体系建设是我国政治建设的重要组成部分,与推进社会主义市场经济体制改革相辅相成。十八大以来,习近平总书记就新时代中国特色社会主义行政管理体系建设作了系统论述,形成了系统的思想和理论。本文依据习近平总书记系列重要讲话,系统梳理和阐述了习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想时代背景、基本内容和思想特点,由此明确新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的指导思想和根本遵循。

[关键词] 习近平;中国特色;行政管理体系

[中图分类号] D035　[文献标识码] A　[文章编号] 1006-0863(2018)06-0006-07

国家行政管理体系包括行政组织体系、行政职能体系、行政监督体系和行政法治体系,具体体现为政府依据宪法和法律,为了管理经济、政治、文化、社会和生态领域事务而设置的一系列机构和制度体系。

建立优化高效协同的新时代中国特色社会主义行政管理体系,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在坚持和发展中国特色社会主义、推进国家治理体系和治理能力现代化的伟大实践中,总结我国行政管理体系建设的成功经验,把握共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律,广泛吸收古今中外政府治理有益要素,形成了习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想。深入学习、领会和运用这一重要思想,对于统筹推进"五位一体"总体布局和协同推进"四个全面"战略布局,落实党的十九大、十九届三中全会深化党和国家机构改革的决策部署,深化行政管理体制改革,进一步推进中国特色社会主义行政管理体系建设,具有重大理论和现实意义。

一、中国特色社会主义行政管理体系建设的新时代背景

中国特色社会主义行政管理体系是执政党联系人民群众的重要枢机,是加强党的全面领导和贯彻党的方针政策的实现载体。在国家建设、改革、发展和治理的历史实践中,"行政体制改革既是实现全面深化改革总目标的重要抓手,又是使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的关键举措,也是贯穿经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革的连接点、交汇点和关节点",[1]因此,构建职责明确、依法行政的政府治理体系,对于落实新时代国家治理的战略方略,决胜全面小康社会建设,具有重要的意义和影响。

新中国成立初期,党在完成国家基本整合、建构国家与社会关系、建设国家政权体系、建立行政管理职能体系、确立国家以计划管理经济模式等基本任务过程中,初步形成了我国社会主义行政管理体系建设模式和建设思想。十一届三中全会以来,邓小平作为改革开放的总设计师,对行政体制改革工作十分重视。早在1977年,他就提出"行政管理属于上层建筑问题,总是要不断改进的"。[2]遵循邓小平理论和中央部署,改革开放以来,党和国家进行了多次系统的行政管理体制改革,这些改革成果丰硕,有力推动了政府职能转变,显著增强了市场配置资源的作用,加强了政府社会

* 本文系中国行政管理学会重大课题"习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想研究"阶段性成果,并入选为中宣部等部门召开的"纪念马克思诞辰200周年理论研讨会"参会论文。

执笔人:王浦劬,中国行政管理学会副会长,北京大学国家治理研究院院长,北京大学政府管理学院教授,北京 100871;鲍静,中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、研究员,北京 100017;孙响,北京大学政府管理学院博士生,北京大学国家治理研究院研究助理,北京 100871

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

管理和公共服务能力，优化了政府组织机构，明显改善了公务员队伍结构。经过改革，政府的科学民主决策水平不断提高，依法行政稳步推进，行政监督进一步强化，廉政建设深入发展，初步形成了中国特色社会主义行政管理体系，为新时代全面深化行政管理体制改革、推进政府治理现代化奠定了基础。

新时代是我国行政管理体系建设的当前背景。习近平总书记在党的十九大报告中指出："中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。"[3]新时代面临新任务，随着全面深化改革进入攻坚期和深水区，我国改革发展稳定任务繁重，诸多矛盾叠加、风险隐患增多。如同党的十九大报告指出的那样，"实体经济水平有待提高，生态环境保护任重道远；脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距依然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题。"[4]同时，我国发展的国际环境复杂多变，"全球治理体系正经历深刻变革，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，我国的周边地缘政治关系复杂变化，外部环境不稳定不确定因素增多。"[5]

面对新时代发展、改革和治理的要求，以习近平同志为核心的党中央针对国内外形势和环境的变化，运用历史唯物主义和辩证唯物主义，以深厚的战略定力，紧紧围绕中国特色社会主义建设的重大问题，确定了全面建设社会主义现代化强国的目标步骤、"五位一体"的总体布局、"四个全面"的战略布局及其方略，绘制了中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。

相对这些战略宏图和实施方略，我国行政管理体系和行政机构职能配置及其运行状况与统筹推进"五位一体"总体布局、协调推进"四个全面"战略布局的要求还不完全适应，同坚持和加强党的全面领导的要求还不完全适应，同坚持以人民为中心的发展思想的要求还不完全适应，同实现国家和政府治理现代化的要求还不完全适应。

因此，在新时代的历史起点上，迫切需要以发展着的马克思主义指导新的伟大实践，为进一步建设中国特色社会主义行政管理体系提供理论指引和根本遵循，全面深化改革，有效推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想，正是适应这些需求应运而生，基于这些实践形成和发展的。党的十八大以来，习近平总书记坚持和运用马克思主义基本立场、观点和方法，继承和创新马克思主义中国化的理论成果，深刻总结我们党在革命、建设和改革时期建设行政管理体系的经验，基于治国理政的实践，就新时代中国特色社会主义行政管理体系建设形成了系统阐述和思想理论，这些阐述和思想具有鲜明的时代性和实践性，是中国化马克思主义政府理论的最新成果，是新时代中国特色社会主义行政管理体系建设和政府治理现代化实践的思想结晶。

二、习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想的基本内容

十八大以来，习近平总书记高度重视行政管理体系建设工作，深入思考、深刻论述了我国行政管理体系建设的动力来源、价值取向、总体目标、评价标准等诸多问题，由此形成了一整套系统科学的建设、改革和发展思想，因此，是新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的根本遵循。

（一）新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的动力

新时代中国特色社会主义行政管理体系建设是通过深化行政管理体制改革来实现的，而改革的动力是改革的首要问题，习近平总书记对此展开了系统深刻的论述，揭示了新时代我国行政管理体制改革的动力。

首先，经济供给侧改革和深化经济体制改革的迫切需要，是深化行政管理体制改革的根本动因。习近平总书记论述改革的逻辑时指出，"经济基础决定上层建筑。经济体制改革对其他方面改革具有重要影响和传导作用。"[6]而确定市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府的作用，成为推进中国特色行政管理体系改革和建设的结构性基础动力。实际上，新时代行政管理体制改革的主要内容，包括全面切实转变政府职能，减少行政审批、合并机构精简人员，转变政府治理方式，根本上是为深化经济体制改革服务的。"完善社会主义市场经济体制，核心是处理好政府和市场的关系，既使市场这只'看不见的手'在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府这只'看得见的手'的作用。实现这一目标，关键是转变政府职能，这是深化党和国家机构改革的重要任务。"[7]

其次，全面加强党的领导，实现中国特色社会主义的本质规定，是深化行政管理体制改革的政治动因。总体来看，我国的执政党机构与政府行政机构具有高度的协同性，与此同时，在发展中，也存在一些领域党的机构设置和职能配置不够健全有力，党和国家机构重叠、职责交叉、权责脱节等问题，针对这些问题，强化党的机构与政府机构统筹协同优化高效运行，加强和实现党的全面领导，成为新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的重大命题，由此形成了行政管理体制改革的政治动力。

再次，满足人民群众对于美好生活的需要，是深化行政管理体制改革的发展动因。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。以人民为中心，优化政府行政管理体制机制，解决发展不平衡不充分的问题，为人民提供更加优质的公共服务和公共产品，满足人民群众对于美好生活的需求，是新时代行政管理的重要目标。实现这一目标，必须通过深化行政体制改革、政务公开和依法行政，转职能、转作风、转方式来实现。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

复次，优化行政权力结构，防止行政权力滥用，是深化行政管理体制改革的治理动因。从严治政，把权力关进制度的笼子里，转变行政机关作风，克服官僚主义和行政权力寻租等机关病和政治病，推进政府治理现代化，是推进中国特色社会主义行政管理体系建设的治理动因。如同习近平总书记强调指出的那样，“权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”“我们说要把权力关进制度的笼子里，就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”[8]对于政府治理现代化来说，需要“着力深化体制机制改革，最大限度减少对微观事务的管理，推行权力清单制度，公开审批流程，强化内部流程控制，防止权力滥用。”[9]

最后，全球化背景下国际竞争的加剧，是深化行政管理体制改革的国际动因。国际金融危机后，国家间竞争日益激烈，加之我国对外开放程度日益提高，我国经济面临的增长下行风险加大，为此，必须进一步深化改革和调整既有行政管理体系，以适应激烈的国际市场经济环境。“国家兴衰与国家治理能力密切相关，而国家治理能力实则就是国家制度供给的能力。”[10]这说明，无论是经济实力的比拼，还是治理能力的较量，归根结底比的是国家治理制度，特别是政府治理制度的现代化水平。

（二）新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的目标

根据习近平新时代中国特色社会主义思想，新时代深化党和国家机构改革，推进政治体制改革的总体目标，是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。显然，在这其中，中国特色社会主义行政管理体系建设的目标，是基于总体目标，建设职责明确、依法行政的政府治理体系，实现政府治理现代化。具体来说，其体现为：

1. 优化高效，紧扣党和国家治理关系，实现党对于政府工作的全面领导

中国共产党是推进国家治理体系和治理能力现代化的领导和中坚，因此，新时代中国特色社会主义行政管理体系建设，首要的目标是实现“党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，完善坚持党的领导的体制机制，坚持稳中求进工作总基调，统筹推进‘五位一体’总体布局，协调推进‘四个全面’战略布局，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。”[11]

为了坚持和实现党的全面领导，必须坚持治理体系优化高效协同，“优化就是要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅。”“优化党和国家机构设置和职能配置，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，下决心破除制约改革发展的体制机制弊端，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。”[12]

2. 统筹规划、严格落实机构编制改革，实现行政组织体系科学化

当前，我国部分行政机关和行政性事业单位机构设置分散、职能交叉不清，或是设置随意、编制膨胀，导致政出多头、行政效能不高、冗官冗费，究其根源，在于机构编制体系有欠规范和科学。习近平总书记在十九大报告中针对性地指出，要“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制，完善国家机构组织法。”[13]因此，党的十九届三中全会决定，要建立系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。[14]

在新时代，系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系的构建途径，就是通过机构编制改革和人员结构调整，加快建设科学规范的行政组织体系。为此，关键是要进一步统筹推进机构和职责整合，规范机构和编制设定，以法治推进机构编制管理科学化、系统化建设。

3. 简政放权、协同市场和社会主体，实现行政职能体系现代化

建设中国特色行政管理体系的关键是政府职能的全面转变，习近平总书记就此明确指出：“转变政府职能是深化行政体制改革的核心，实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么，重点是政府、市场、社会的关系，即哪些事该由市场、社会、政府各自分担，哪些事应该由三者共同承担。”[15]在这里，问题的关键是使政府与市场、政府与社会各就其位，在发挥市场配置资源决定性作用的同时，更好地发挥政府作用，更好地发挥社会的组织和治理功能，建设党和人民满意的服务型政府。与此同时，政府需要有机协同企业、社会组织和公民，建构新时代中国特色社会主义政府治理体系，切实有效推进政府治理现代化。

4. 全流程、全方位贯彻依法行政，实现行政法治体系规范化

习近平总书记强调，“各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

规范公正文明执法。”[16]由此体现了坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的战略思想。

党的十九大报告对我国未来发展的阶段性任务作出了明确安排，到2035年要基本实现社会主义现代化，其重要标志就是“法治国家、法治政府、法治社会基本建成。”[17]为此，必须推进行政法治体系建设，深化行政体制改革，完善依法行政各项制度，加快建成法治政府。

5. 全覆盖、全天候加强监督，实现行政监督体系常态化

十八大以来，习总书记高度重视反腐败和监督监察工作，强调要形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。总书记多次强调要“加强对干部经常性的管理监督，形成对干部的严格约束。没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。”[18]优良的行政生态有赖于常态化、法治化的行政监督，自律不能代替监督，必须将“不能腐”的制度框架扎紧扎牢，尽最大可能减少和消除权力寻租空间。为此，在新时代中国特色社会主义行政管理体系建设中，加强监督是重中之重的目标要求。

（三）新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的根本方向和原则

建设新时代中国特色社会主义行政管理体系，必须坚持中国特色社会主义方向，“方向决定道路，道路决定命运”。[19]习近平就此指出，“全党同志必须牢记，我们要建设的是中国特色社会主义，而不是其他什么主义。”[20]因此，新时代行政管理体系建设必须沿着中国特色社会主义道路，实现中国特色社会主义的不断完善和发展。

建设新时代中国特色社会主义行政管理体系，必须坚持党的全面领导的根本原则。习近平在党的十九大报告郑重强调党是领导一切的。要保证党在国家治理全过程中始终处于核心领导地位，新时代中国特色社会主义行政管理体系建设必须在党的统筹规划和坚强领导下进行，必须有助于党对国家与社会事务的全面领导。

建设中国特色社会主义行政管理体系，必须坚持以人民为中心的原则。习近平指出，“必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”[21]坚持以人民为中心，必须做到为人民利益而改革，改革成果由人民共享，改革成绩由人民评判。“一切国家机关工作人员，无论身居多高的职位，都必须牢记我们的共和国是中华人民共和国，始终要把人民放在心中最高的位置，始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作。”[22]这是我们党对人民做出的庄严承诺，也是行政管理体系建设必须始终坚持的人民性原则。

建设新时代中国特色社会主义行政管理体系，必须坚持全面依法治国的原则。习总书记强调，全面推进依法治国，是事关我们党执政兴国的全局性问题，必须加快建设社会主义法治国家。“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”，[23]这就表明，全面依法治国是新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的根本路径。

建设中国特色社会主义行政管理体系，必须坚持优化协同高效的原则。习近平总书记强调，“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求，也是推进改革的重要方法。”[24]这就表明，新时代中国特色社会主义行政管理体系建设是复杂的系统工程，需要顶层设计和总体统筹，在改革思路上坚持积极稳妥统筹推进，坚持通盘考虑、左右衔接、上下联动，坚持立足当前、放眼长远；在改革任务中明确党政职能部门分工、明确行政机关横向功能权责划分、纵向财权事权配置；在改革进程中协调各方面协同推进、协同动作、共同努力、形成合力。

（四）新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的路径和举措

1. 理顺关系、统筹设计，积极推进机构和编制改革

十八大以来，在习近平同志为核心的党中央领导和部署下，我国政府积极调整和优化内外部关系，形成了以建构型治理为基本特征的行政管理体系建设战略。

第一，理顺党的机构与政府机构的关系。在建设中国特色社会主义行政管理体系的实践中，正确把握执政党与政府的关系，清醒认识到，长期执政的中国共产党必须依法有力有效地实施执政，深入把握国家的政治命脉，切实运行政府治权，使党所代表的人民意志，在国家主权贯彻和国家治权运行中得到全面实现。这就要求按照优化高效协同的要求，理顺党的机构与政府机构的关系。[25]

第二，理顺政府与市场关系。十八大以来，习近平总书记多次强调：“理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。”[26]十八届三中全会以后，习近平总书记进一步要求发挥市场在资源配置中的“决定性作用”，同时更好地发挥政府作用，由此既阐发了中国特色社会主义市场经济体制深化改革的根本要求，又阐明了政府治理和中国特色行政管理体系建设的方向和原则，实现了社会主义市场经济和政府治理现代化理论的重大突破与创新，构成了新时代的马克思主义政治经济学。

第三，理顺政府与企业关系。对于国企体制改革，习近平总书记提出了“两个毫不动摇”和“三个有利于”的思想，即“国有企业是推进现代化、保障人民共同利益的重要力量，要坚持国有企业在国家发展中的重要地位不动摇，坚持把国有企业搞好、把国有企业做大做强做优不动摇”和“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能。”[27]对于政府与非公有制企业关系，

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

习近平总书记强调，“市场活力来自于人，特别是来自于企业家，来自于企业家精神。激发市场活力，就是要把该放的权放到位，该营造的环境营造好，该制定的规则制定好”[28]习总书记创造性地提出要建立“亲、清”的政商关系，即同民营企业家的关系要清白、纯洁，同时要坦荡真诚同民营企业接触交往。

第四，理顺政府与社会组织的关系。推进国家治理体系和治理能力现代化，需要推进社会治理创新，促进社会组织发展，实行多主体共同参与治理。为此，习近平同志为核心的党中央要求建构“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体系，打造共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，并且从制度上更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务治理中的作用，通过公共服务的机制改革，更加有效地提供公共产品和公共服务。“发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”[29]

第五，理顺国家行政机关内部的机构与编制关系。新时代推进国家行政机关的机构与编制改革，以加强党对各方面各领域的全面领导为核心，打破原有行业分割管理的传统模式，实行以功能导向的科学统筹管理。改革坚持事权明确、政出一门，避免职责分散、多头管理；坚持精干设置、扁平化管理，减少机构、层级和编制数量；坚持规划决策、政策执行、监督审查事权分立，避免权力过大，防止权力滥用，杜绝权力寻租；坚持机构编制法定化原则。

第六，理顺中央与地方的关系。当前，我国央地关系改革的重点是中央与地方财政事权和支出责任划分。习近平总书记指出，要“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。”[30]十八大以来，党和国家不断优化中央与地方的机构设置和相互关系，以此建立科学规范的政府权力纵向配置体系，优化中央和地方政府关系，正是习近平思想的集中体现。

第七，理顺行政机关与事业单位关系。习近平总书记强调，要“开展承担行政职能事业单位改革试点，要以创新体制机制为核心，推进政事分开，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，完善职能配置、优化组织结构、规范政府运行、提高行政效能，激发市场活力和社会创造力。”[31]根据习近平讲话精神，在新时代机构改革布局中，事业单位改革以实现政事分开、事企分开、管办分离为目标，“不再设立承担行政职能的事业单位，面向社会提供公益服务的事业单位，逐步推进管办分离，强化公益属性，破除逐利机制。”[32]

2. 全面推进政府职能转变，建设人民满意的服务型政府

深化行政管理体制改革、进一步深化转变政府职能的总要求是简政放权、放管结合、优化服务协同推进。对此，习近平总书记反复强调，“该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象，要深化行政审批制度改革，推进简政放权，深化权力清单、责任清单管理，同时要强化事中事后监管。”[33]提供优质公共服务、建设人民满意的服务型政府，是践行党和政府根本宗旨的必然要求。习近平指出，要“坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。”[34]按照党和人民的要求推进新时代中国特色社会主义行政管理体系建设，“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”[35]，以此作为建设人民满意的服务型政府的根本途径。

3. 建立和完善国家监察体系，切实强化对行政机关的监督与监察

国家监察体系建设是以习近平为核心的党中央做出的重大政治决策。习总书记指出：“要做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督。”他还指出：“行政监察法要体现党中央关于中央纪委、监察部合署办公，中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，对党中央全面负责的精神。监察对象要涵盖所有公务员。要坚持党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导，扩大监察范围，整合监察力量，健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。”[36]2018 年 3 月，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》和《中华人民共和国监察法》，进一步优化和强化了对于公职人员和政府工作人员的监督，明确了国家监察工作的一系列重大问题，规定了监察机关的职能定位、监察范围、监察职责、监察权限、监察程序、对监察机关和监察人员的监督等重要内容，体现了习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的思路和设计。

4. 坚持全面依法治国、依法执政、依法行政，加快建设法治政府

习近平指出，依法治国的关键是，“党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政。”在这其中，“执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。”[37]建设法治政府，推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。习近平指出，“要以建设法治政府为目标，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，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开，强化对行政权力的制约和监督，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度，确保法律公正、有效实施。”[38]建设法治政府，必须坚持法律面前，人人平等。“坚持法律面前，人人平等，必须体现在立法、执法、司法、守法各个方面。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。任何人违反宪法法律都要受到追究，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。”[39]建设法治政府，确保政府职能始终在法治轨道上正确履行，各级领导干部负有重要责任，“各级领导干部的信念、决心、行动，对全面推进依法治国具有十分重要的意义。领导干部要做尊法的模范，带头尊崇法治、敬畏法律；做学法的模范，带头了解法律、掌握法律；做守法的模范，带头遵纪守法、捍卫法治；做用法的模范，带头厉行法治、依法办事。”[40]同时，要加强建设法治工作队伍，加强全民守法的教育。

（五）新时代中国特色社会主义行政管理体系建设的评价标准

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二十一次会议上，提出检验改革成败的新标准：“把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感，作为改革成效的评价标准。”[41]“两个是否”的评价标准，集中体现了党对深化改革和发展理念的深入思考，体现了习近平总书记对人民群众切身利益的深切关怀，是新时代中国特色行政管理体系建设的根本评价标准。

三、习近平建设新时代中国特色社会主义行政管理体系思想的特点

（一）思想体系结构严密、系统完备、逻辑严谨

十八大以来，习近平总书记为核心的党中央在治党治国治军、内政外交国防等多领域成就斐然，确立了国家、政府和社会治理现代化的战略和路径。习近平总书记新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想正是在这些战略和路径确立和实施过程中形成的。就其内容来看，从总目标、近期目标到具体举措，从新发展观到价值追求，从改革动力到治理方略，涵盖了行政治理体系建设的全部内容，由此形成了系统完备、结构严密和逻辑严谨的理论思想。

（二）理论创新坚持根本、遵循原理、尊重实践

习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想运用马克思主义基本原理、方法、观点来分析和指导社会主义国家治理实践。在行政管理体系建设问题上，以人民为中心、以社会主义初级阶段为国情依据，坚持国家治理、政府治理和行政管理的核心领导是中国共产党。在建设、发展和改革实践中，审慎分析实际情况，遵循规律、科学统筹、循序渐进。因此，习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想，是坚持根本和遵循规律的实践凝练。

（三）价值定位坚持以人民为中心的发展理念

习近平总书记指出：“人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”[42]为此，习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想和实践处处凸显以人民为中心的发展理念。改革着眼于全面提升政府管理社会事务职能和提供优质公共服务职能，特别是着眼于强化民生领域的机构职能配置，在教育、卫生健康、应急管理、生态环保、文化旅游、退役军人服务等关系人民群众切身利益的领域，加大机构职能优化调整力度。机构改革以服务型政府为建设目标，极大彰显了以人民为中心的发展理念和价值追求。

（四）总体思路贯彻党政统筹、权能统一、高效协同

习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想在思路上开拓创新，以更高站位、更新视角、更强决心，创造性地打破行政机关与党的职能机关的传统壁垒，全面推进党政军群各系统、政府各部门和央地政府各层级之间的机构职能分解重组。尤其着眼于构建系统完备、科学规范、运行高效的机构职能体系，大幅“合并同类项”，按照优化协同高效要求，对各机构依照职能重新划分和统一归并。通过党政机关联动，抓住机构和编制改革这一关键环节，全面准确地落实党政职责分工，进一步理顺党和政府职能部门之间的关系。

（五）根本主线坚持党的全面领导

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。习近平总书记强调，“坚持和完善党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在。”[43]行政管理体系是党执政的主要载体，同时，加强党的全面领导又是改革的强大推动力，因而，加强党的领导是战略目标与战略方式的有机统一，是习近平新时代中国特色社会主义行政管理思想的主线。

四、结语

习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想，是新时代行政管理体系建设的根本指南，深入学习习近平新时代中国特色社会主义行政管理体系建设思想，并在行政体制改革中贯彻落实，才能使得新时代中国特色社会主义行政管理体系建设全面深化和深入推进。

[参考文献]

[1]袁曙宏．建设职责明确、依法行政的政府治理体系[N]．人民日报，2018-4-25.

[2]中共中央文献研究室．邓小平年谱（1975-1997）[M]．北京：中央文献出版社，2004.228.

[3][4][11][13][17][21][29][30][34]习近平．决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-18.
[5]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》.2015年10月29日第十八届中央委员会第五次全体会议通过.
[6]习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N].人民日报,2013-11-12.
[7]丁薛祥.深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求[N].人民日报,2018-3-12.
[8]习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话.2015-2-2.
[9]习近平.在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话[EB/OL].http://cpc.people.com.cn/n/2015/0114/c64094-26380006.html.
[10]燕继荣.现代国家治理与制度建设[J].中国行政管理,2014(5).
[12]中共中央关于党和国家机构改革的决定[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm.
[14]杨晓渡.构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系[N].人民日报.2018-3-14.
[15]习近平.在党的十八届二中全会第二次全体会议上的讲话.2013-2-28.
[16]习近平.加快建设社会主义法治国家[J].求是,2015(1).
[18]习近平.在全国组织工作会议上的讲话[C].十八大以来重要文献选编(上)[A].北京:中央文献出版社,2014.342.
[19][20][23][37][38][39][40]习近平谈治国理政(第二卷)[A].北京:外文出版社,2017.36,115-127.
[22]十三届全国人大一次会议在京闭幕 习近平发表重要讲话[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/20/c_1122566169.htm.
[24]习近平.抓好各项改革协同 发挥改革整体效应[EB/OL].http://www.china.com.cn/news/2017-06/26/content_41098553.htm.
[25]中共中央关于党和国家机构改革的决定[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm.
[26]习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2013-11-15.
[27]习近平.在吉林考察调研时的讲话.2015-7-16.
[28]习近平.在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲.2014-11-9.
[31]习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十次会议[EB/OL].http://politics.people.com.cn/n1/2016/0111/c1024-28039061.html.
[32]刘鹤.深化党和国家机构改革是一场深刻变革[N].人民日报,2018-3-13.
[33]习近平.在中共中央政治局第十五次集体学习时的讲话.2014-5-26.
[35]十三届全国人大一次会议在京闭幕 习近平发表重要讲话[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/20/c_1122566169.htm。
[36]习近平.在十八届中央纪委六次全会上的讲话[EB/OL]http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/03/c_128951516.htm.
[41]习近平提出改革评价新标准[EB/OL].http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-02-29/doc-ifxpvysx1748445.shtml.
[42][43]习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话.2016-7-1.

(责任编辑 张家人)

The Analysis of Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era Regarding Public Administration System Construction

Research Group of CPAS

[**Abstract**]The public administration system building is an important part of China's political construction, which is mutually reinforcing with the advancement of socialist market economic system reform. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, General Secretary Xi Jinping has been discussing about the construction of public administration system with Chinese characteristics for a new era, which gradually forms a systematic thought and theory. Based on a series of remarkable speeches made by Xi, this article elaborates and teases out the historical background, basic content and thought characteristics of Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era regarding public administration system construction, which facilitates the clarification of the guiding ideology and fundamental compliance of public administration system building for a new era.

[**Keywords**]Xi Jingping, Chinese characteristics, public administration system

[**Authors**]Wang Puqu is Professor at School of Government, Peking University, Beijing 100871; Bao Jing is Vice President and Secretary General of Chinese Public Administration Society, Beijing 100017; Sun Xiang is Ph.D. at School of Government, Peking University.Beijing 100871

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net