



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

■ 他山之石

我国政府执行力现状及其提升对策分析（上）

2010-04-16 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-16

党的十六大以来,我国新一届中央领导集体提出的科学发展观、构建和谐社会、构建创新型国家和建设社会主义新农村等一系列新的执政理念、发展战略和宏伟目标,都有赖于政府的执行,因此政府执行力的强弱将直接影响着这些理念、战略和目标的顺利实现。2006年3月5日在第十届全国人大四次会议上,国务院总理温家宝在《政府工作报告》中明确提出,要“建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力”。这是“执行力”概念首次被写进《政府工作报告》,标志着政府“执行力”建设被正式提上政府改革和建设的日程上。温总理在第十届全国人民代表大会第五次会议中所做《政府工作报告》同样也提出了“全面提高行政效能,增强政府执行力和公信力”。这需要引起各级政府及其工作人员和学者的高度重视。

一、政府执行力概念及其特征

政府执行力,可理解为在政府组织内所存在的通过准确理解政府的目标及方向和精心设计方案、实施方案,并对政府的各种组织资源包括人财物、信息、法律、制度等进行集中有效的使用、调度和控制,从而有效地执行实施政府的公共政策、决策、法令、战略、计划以及完成政府既定目标的政府内在的能力和力量。它包括三个层面,从宏观层面上看,指政府在进行社会管理、维护公共安全及为民众提供公共产品和服务的过程中所体现的整体执行能力;中观层面上,是指政府及其各部门在执行政策、方针、制度时的贯彻力度;微观层面上讲,就是指人的执行能力,从政府决策者到部门领导再到一般公务员,在面对执行问题时所体现的能力。政府执行力贯穿于政府执行活动的始终,是一个动态的过程,不同时期表现为不同的形式。在政府执行活动前期主要表现为领会力、预测力、计划力等;在执行活动过程中,主要表现为组织力、控制力、决断力、应变力、指挥力、沟通协调力等;在执行活动后期主要表现为评估力、调整力、问责力等。总的说来它有如下特征:

(1)客观现实性。作为一种政府的整体实施能力,政府执行力是中央政府及各级地方政府实际努力的客观结果,因而是一种客观的现实。任何掩饰与美化的行为都是徒劳无益的。

(2)实践性。它是政府机构及其公务员在管理服务各项社会事务中体现出来的努力结果,是“起而行之”的客观事实,不是“坐而论道”的空谈。

(3)层次性或差异性。各国的政府执行力存在明显差异,一国的中央政府与地方政府的执行力也会有差异,本国各地方政府之间的执行力差别就更明显。

(4)综合性。政府执行力的影响因素是多方面的,它是环境许可性、行政体制科学性、社会发展规划合理性、政策可行性、社会公民配合、政府领导重视、公务员实际努力等方面综合作用的客观结果。

二、我国政府执行力现状

政府执行力是实现经济社会和谐发展的客观要求,是建设高效、责任政府,充分履行政府管理服务职能,确保经济健康快速发展的重要条件。当前我国经济社会正处于一个重要的转型时期,由于政府自身体制改革不够深入,使一些部门职能不明晰,责任不明确,缺位、越位、错位,不作为、乱作为导致资源内耗、责任真空等问题突出存在,这些都在很大程度上影响了政府执行力的发挥和落实,具体表现为:

1、该执行而不执行，执行失职

所谓执行失职就是指行政主体有积极实施行政行为的职责和义务，能够履行而未履行或拖延履行其法定职责的状态，也叫行政不执行。①执行失职是政府职能缺位的表现，是一种严重的失职、渎职行为，由此引发的行政纠纷严重损害了公民、法人和其他组织的合法权益，同时也严重损害了政府的形象。调查发现，当前执行失职在我国主要表现在以下几个方面：

(1)有令不行。有法不依、有令不行，主要体现在有些地方或部门不执行上级的命令，不落实国家的法律法规，不贯彻党的路线、方针、政策等方面。有些地方或部门本位主义极其严重，从自身利益出发，对国家出台的法律法规和方针政策合意的就“用活用足”，不合意的就置若罔闻，不理不睬，明明政策对头，就是顶着不办，导致国家的法律、政策形同虚设。一个取信于民的政府，应该是有作为的政府，而有些政府及其部门的“有令不行”破坏了下级服从上级的政治纪律，使上级的命令得不到执行，国家的法律法规无法落实，党的路线、方针、政策得不到贯彻，并且往往给集体和国家带来巨大损失。

(2)逃避执行。在当前政府工作中，推诿扯皮、逃避执行上级命令和国家法律法规的现象并不少见。如，2007年洛阳的“12·25”的一场大火，309条人命被大火无情吞噬，央视12月29日的《东方时空》面对面栏目播放了记者对公安部消防局的某领导的采访，采访中，记者同志满脸严肃的情态，双眉紧锁，希望消防部门的领导能对消防防范工作的不足，向人民作些交代，可是我们的领导却避而不谈消防部门的防火监管的失责，把责任都推给了发生火灾的事故单位，指出这是由于其违法所致，一副事不关己的姿态，将事故原因归结为事故单位未向消防部门申请火灾预防检查，既然你不申请，我们也就无能为力了。②

(3)虚假执行。虚假执行是表里不一、阳奉阴违的执行，特别是当执行的政策对自己的权益有损害的时候，就会制定表面上与上级政策一致，实际却是相违背的实施方案，干着相违背的事情。比如说，为了调控房价，中央出台了一系列政策。然而为化解中央政府宏观调控房价的力度，一些地方政府延期出台执行细则，有选择性地发布土地存量数据，通过“空对空”的会议“贯彻”中央政策，表面上落实宏观调控，背地里推高房价。

(4)被动执行。中国有句谚语：铁牛的屁股——推不动，说的就是有些政府或部门被动执行中央政策和上级命令，上级催一催，他就动一动，甚至有的畏难、畏险，推也推不动。当前，很多城市“房地产”过热问题十分突出，中央政府心急如焚，多次实施宏观调控，派出调查组、督察组，但许多地方政府似乎高枕无忧，甚至还为房价飞涨而暗自窃喜；中央政府疾言厉色，许多地方政府表面上唯唯诺诺，实则阳奉阴违。

2、该执行而乱执行，执行滥权

执行滥权又称执行不当，即滥用自由裁量权，是行政主体在职责权限范围内违反行政合理性的原则不当行使行政权力的行为。执行滥权是行政主体在行政行为时具有不合法的目的和动机、不相关的考虑以及不合理的内容而所做出的行政决定，是违背了行政合理性原则的表现。③一些执法部门和执行人员由于政策水平低或道德素质差，或是出于寻租、谋私的心理，或是由于对政策理解不透彻，而不适当地使用自由裁量权，对不同的政策目标团体(即政策直接作用影响的对象)采取不同的标准，一杆秤两个星，一碗水端不平，严重违背了政策的公平、公正原则，损害了公共政策的整体效果。具体表现为：

(1)选择执行。有些政府及其部门执行政策断章取义，官僚主义作风严重，责任意识低下，不履行职责，对上级的政策、指示精神，战略规划以及法规等根本就不贯彻实施。作为执行者的下级政府往往根据本地区、本部门的利益需求而对上级政府或部门制定的政策进行任意的取舍。有利就执行，不利就舍弃或者变通执行。在执行中“见了黄灯赶快走，见了红灯绕道走”。置国家政策原则于不顾，站在小团体权益的立场上钻政策的空子，“断章取义，为我所用”，妨碍了上级部门政策和制度的实施。

(2)歪曲执行。有些政府及其部门在执行公共政策时，除了考虑公共利益和政治利益之外，还会考虑自己部门的利益。在符合公共利益和政治利益的前提下，如果贯彻的政策对于自己有利或者没有利益冲突，它就会积极执行；如果政策对自己有损害，它就会歪曲变通执行。歪曲执行的现象主要是改变上级命令和国家法律法规的实质，曲解其义地执行。这种现象往往是由于政策执行者根据自身有利的部分予以实施，结果导致政策无法得到真正的贯彻落实，甚至收到与初衷相悖的绩效。

作者：张一鸣

来源：《理论文萃》2008年第2期

[>>返回](#)

相关新闻

■ 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18

■ 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17

- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652
科研管理处：010-84635686、84622949
京ICP备10211434号