



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（中）

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

2010-4-16

(3) 盲目教条执行。执行的胡乱性还有一种表现形式就是对政府的决策进行盲目教条执行。盲目教条执行在我国主要是指有的地方政府和部门没有领会和理解中央政策和上级命令的要义、精髓,也没有与本单位、本部门、本地区、本行业的实际情况很好地结合,貌似执行,实质上干着破坏之事。盲目教条执行破坏了中央政策和上级命令的严肃性,使中央政策和上级命令的执行流于形式,一事当前,先看中央政策和上级命令条文怎么说。由此而来,不能创新,却倒成了有些政府不执行和乱执行的借口;出了问题,不从自身找原因,而找中央政策和上级命令的漏洞和不足。

3、不该执行而乱执行,执行越权

执行越权是指国家行政机关超越其“法定权限”而在其职权范围之外行事。依照法律的规定,每个行政主体的权力都有一定的地域、事务、程度、层级权限的限制,行政执行行为在运行的过程中超越这个限制就可能侵犯其他行政主体的权力,构成执行越权。越权无效的核心内容是:越权的政府行为不具有法律效力。该原则既是约束政府实体行为也约束其程序行为。执行越权在现实中具体表现为:

(1) 有禁不止。近年来,在我国的一些地方政府有禁不止的现象时有发生。比如2006年8月16日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,对内蒙古新丰电厂项目违规建设和发生的重大施工事故作出严肃处理。内蒙古新丰电厂2005年7月8日因抢进度、违规施工造成汽轮机主厂房球形网架坍塌,导致6人死亡,8人受伤。经查,该项目在建设过程中,当地政府有关部门和企业存在越权审批、违规批准征地、虚假申报、突击建设、违反招投标程序等严重问题,尤其是在国家有关部门将其确定为违规项目、明令停工后,电站建设施工仍未得到制止,是一起典型的漠视法纪、顶风违规并造成严重后果、影响极坏的事件。这样有禁不止的类似事例令人触目惊心。“你说你的,我干我的”,对抗心态异常顽固。

(2) 越位执行。目前,有些地方政府和部门职能越位现象十分严重,成为中央关注的政府职能转变的主要问题之一。“越俎代庖”已成为很多行政执法部门和行政执法人员的习惯性思维。造成这种恶果的原因,关键就是行政权的无限扩大,缺乏约束;没有树立公共服务意识,不尊重法制和权利;不严格依照法律、制度、程序的规定对管辖范围内的事项进行规范管理,而是肆意扩大权力,忘记了权力是人民赋予的道理。

(3) 附加执行。当前,附加执行也较为普遍,其突出表现在各地、各部门、各行业制定的“土政策”上。尽管中央三令五申不允许对老百姓乱摊派、乱收费,但有些地方、部门就是不听,什么人头税、杂猪税、窗户税、建房税、修路费等,花样百出去掏老百姓的腰包。比如,广西壮族自治区查处县以上学校教育乱收费117起,违规收费金额达890余万元,这些乱摊派给当地群众带来了不合理的负担。有人追查下来,责任人则以“根据上级文件精神,结合本地实际,取之于民,用之于民”,一句“结合”就把乱摊派、乱收费的行为变得合情合理了。

4、执行效率低下

政府执行力低效的最后一个表现形式就是执行效率低下。政府执行力的衡量标准不仅要看投入,更应该注重产出和结果。现实中,往往是政府执行过程中投入巨大,结果收效却甚微,导致执行成本居高不下。现

实中主要表现为:

(1) 执行不顺畅。2004年2月,新当选的海南省省长卫留成说,他到海南第一个月的工作批示,一共57件,但最后只办成2件,办成率3.5%。他感叹道:“这简直不可理喻!”出现“市长审批快、科长落实慢”问题的深层原因就是,官本位观念导致社会主体颠倒。部分机关和干部遇事只从自身的角度出发,自己怎么方便就怎么来,对自身怎么有利就怎么干,而不考虑企业等服务对象是否满意。还有就是执行机制不健全,赏罚不明。政策相对来讲是好的,执行者开始也信心十足,但是在执行公共政策的过程中遇到困难便丧失信心,停止执行。这就是我国目前出现许多“半拉子工程”的原因,因为执行机制不健全,赏罚不明,不少政府部门执行积极性不高,敷衍塞责,消极对付,执行不力、不到位。

(2) 执行成本高昂。据有关部门统计:从1986年到2005年我国人均负担的年度行政管理费用由20.5元上升到498元,增长23倍,而同期人均GDP增长14.6倍,人均财政收入和支出分别增长12.3和12.7倍。^④可见20年来人均负担行政费用的增长速度明显快于人均GDP和财政收支的增长速度。我国行政管理费用超常规增长与政府浪费现象有关,导致政府陷入怪圈。一些专家如国家行政学院教授杜刚建接受采访时认为:“中国是全世界行政成本最高的国家”。首都社会经济发展研究所研究员辛向阳则指出:“类似巨额的隐形成本人们常常视而不见”。一些地方官员更热衷于做“大文章”,做“形象工程”。

三、政府执行力弱化的原因分析

长期以来,政府一直存在着重计划、轻执行,重预算、轻决策的流弊,政府执行力低下,导致政府权大责小,公共责任缺失,也是造成政策无法落实、民心涣散的主要原因。政府是否具备高效、公正、责任、民主的执行力,关系到广大人民群众的根本利益和国家的繁荣、经济的发展与社会的稳定。一个执行力缺乏、执行不力的政府是无能的政府,由于其无法有效执行国家的公共政策和决策,使这些政策决策所确立的目标变成虚无缥缈的空中楼阁,无法得以有效实现,也就使得政府本身面临着存在的合法性危机。从这个意义上说,执行力之于政府具有十分重要的意义,政府执行力的高低关系到整个国家的兴衰成败、政权的巩固与发展,以及统治的合法性。概括说来,当前政府执行力弱化的原因主要在于以下几个方面:

1、行政管理体制不完善。由于我国正处在行政管理体制改革阶段,政府的机构设置的不健全和组织部门间的职能交叉,导致了政府职能范围上的模糊性,具体表现在处理事权划分上的相互交叉和重叠。尽管已经过机构改革,但行政机构的设置仍不尽合理,以致出现分工不清、职责不明现象。在这种情况下,有些行政机关趋于充当享受权力的角色,而努力排斥需要承担责任的那部分重叠角色;行政执法人员在其所扮演的角色与个人无益或相悖时,在主观上不愿意承担角色责任。政府部门设置多、部门之间的职能交叉以及政府职能转变迟缓等,为政府执行力的构建带来了困难。政府行政执行的推进很大程度上依赖于政府职能自身的实施,但在我国由于历史原因,政府每个部门应该有什么样的职能,未必都很清晰。部门设置越细,部门之间的职能交叉的概率越高,政府执行和贯彻的时间就越长,难度就越大;一项行政事务的处理程序越复杂,涉及的部门越多,其实现起来也越难。可见,政府职能交叉重叠、模糊不清,对于我们构建政府的执行力有许多负面影响。

2、政府部门利益驱使。谈到部门利益对政府行政执行的影响,研究公共政策的学者杨鹏先生曾有一个形象的比喻。他说:“我们现在的一些地方政府,看起来是一个政府,实际里面是一个一个的‘土豆’。每个‘土豆’都是一个利益板块,而每个利益板块都跟社会的各种利益交织在一起。”杨鹏的“土豆论”换成中共中央党校研究室副主任周天勇教授的话来说,就是中国几乎没有不收费的部门,据中央党校研究室估算,目前全国各级政府部门每年收费总收入高达8000亿元,其中有统计的预算外收费收入每年达5000亿元,统计外的收费收入最保守估计也有3000亿元^⑤。可以讲,这些收费是形成部门利益的重要因素。部门利益的温床造就了各地政府形形色色的“地方保护主义”的形成,对政府行政政策实施所造成的阻力,已经成为近年来我国政府行政执行中最为严重的问题。由政府部门利益衍生出的地方保护主义严重地破坏了公共政策的执行,也会使民众对政府失去基本的信任,失却信任也就失去合法性,其结果会造成社会严重对立,走向陷入冲突泥坑而欲拔不能之境地。

3、决策方案质量不高。任何执行活动都是在决策的基础上展开的,由于决策在施政过程中居于核心的地位,直接影响政府管理的水平和效率,以及政策的执行,所以质量不高的决策方案由于缺乏可行性就很难被最终落实。决策方案质量不高对政府行政执行力的影响主要表现在:决策缺乏连续性。决策是一个过程,这个过程中,必须按一定程序并进行一系列的研究,但在决策的实现中,由于政府机构设置不稳定,原来政府机构所作出的决策本应一以贯之地实施,但却因机构的撤并而终止,或打了折扣,导致无法执行;决策的随意性。从理论上说政府所作出的决策应该有固定的价值标准,这个标准就是以“三个代表”和科学发展观为最高标准,为了达此目的,政府决策必须是科学的、民主的,但是在实际操作中,一些决策却包含了一己私利,如为了体现政绩,投上级之所好,为今后升迁作铺垫等等,这必然造成随意决策;决策缺乏可行性。

政府在指定决策的过程中优柔寡断，瞻前顾后，导致制定出的公共决策缺乏时效性，错过贯彻和实施决策的时机，从而最终使一个比较好的决策丧失了存在的意义。

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