

DOI:10.3969/j.issn.1007-4074.2012.04.030

服务型政府理念下提升政府执行力的对策探讨^{*}

谭九生,杨建武

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:服务型政府理念是提升政府执行力的内驱力,而政府执行力的提升是构建服务型政府的关键。当前我国政府执行力存在着执行政策趋利化、执行制度形式化、执行主体谄媚化的问题。服务型政府理念下政府执行力的提升,需提高公共决策的科学性与合理性,构建科学行政体制、充分发挥制度的“热炉效应”,提高执行主体的执行素质以及完善与强化政府执行监督与责任追究机制。

关键词:服务型政府;政府执行力

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2012)04-0153-05

基金项目:湖南省社会科学基金项目(11YBB351)

作者简介:谭九生,男,博士后,湘潭大学公共管理学院副教授。杨建武,男,湘潭大学公共管理学院硕士生。

一、服务型政府理念与政府执行力的内在关联

服务型政府是指在现代民主政治与宪政体系下建立的一种以公民为本位,通过提供公共服务与公共产品,满足公民公共需求,承担公共责任,从而提升公民公共生活质量、促进人自由发展的现代政府模式,是根据社会主义市场经济的实践和民众的迫切需求而提出的新执政理念。政府执行力指各级政府在制定决策、执行决策、监督决策执行等一系列活动中表现出来的操作和实现能力及效力。二者具有天然的内在关联性。

(一)服务型政府理念:提升政府执行力的内驱力

服务型政府的最高伦理原则是全心全意为人民服务,对人民负责。^[1]因此,我国公共政策的执行成果最终应由人民群众来共享,这是政策执行的最根本出发点,而这也正好契合了以公共利益为出发点,以实现人民群众根本利益为落脚点的服务型政府理念。“从实质性层面看,只有坚持公共利益导向,顺利实现预期收益的政府执行水平和能力才是

理想状态下的政府执行力,是具有价值灵魂的状态。”^{[2](P39)}所以,以服务型政府理念为价值导向的强大政府执行力,可为我国服务型政府的建设提供持续性的内驱力。

服务型政府理念为政府执行力提供了新的价值理性与目标导向。服务型政府作为我国政府改革的目标,这一理念强调在以人为本的基本理念的指引下,把为公共利益的服务作为各级政府一切活动的根本出发点和落脚点,赋予了政府执行力以新的价值与目标导向。作为将政府国家与上级的战略意图落实于经济政治文化各领域的基石,也是政府寻求自身正当性的重要基础的政府执行,是公共行政重要的环节,服务型政府理念所提倡的各项科学措施,倘若在执行层面出现差错,则无法实现科学的决策与管理目标地落实。传统行政意义上的政府执行仅仅是简单地上下僵硬贯彻,以完成任务为最终目标,政府执行只是简单的工具理性形式,服务型政府理念的注入,促使政策的执行必须基于服务型政府建设的实际进程,充分吸纳服务型政府建设所倡导的先进理念,以提高公共服务质量,实现服务型政府为执行之目标,形成从政策制定到政

* 收稿日期:2012-06-26

府执行的有机链条。

(二)政府执行力提升:服务型政府构建的关键环节

服务型政府的构建既与逐渐成熟的公民社会相关,也与党的执政能力与政府执行力密不可分,因而提升政府执行力是我国构建服务型政府的关键环节。然而,当前我国大多数政府在深入实践服务型政府理念时,却仅停留在理论疏导与政策的贯彻上,与实践的要求形成梯度差,这使得我们应更加关注一个现实问题,即:“当前我国建设服务型政府的重心就应该实现由价值理念的建构向行政行为的优化过渡,应注重增强行为的合理性和有效性。”^{[3](P31)}这就更深入的引出服务型政府的构建关键在于我国政府执行力的问题。

提升政府执行力,有利于执行主体在构建服务型政府中提高政策阐释的领会力。针对服务型政府建设,各级政府需要深刻认识到行政执行是对行政决策的回应性步骤,也是矛盾的展开与继续,需运用已有的社会与行政管理等方面的知识及其实践技能,理解中央的政令以及上级政府的决策,针对全新的政策要求,提高政策阐释的领会力,把握正确工作方向。

提升政府执行力,有利于执行主体在构建服务型政府中增强协调发展的服从力。服务型政府建设强调全面协调可持续发展,而服从的重要意义在于它在对各级政府组织和干部群体的协调发展中所起到的重要作用。在政府执行过程中,首要的就是服从,只有服从才能做到上下理念一致、认识一致、行动一致,倘若下级不服从,各怀其胎,政府的全面协调工作将无法开展。^{[4](P47-49)}因此,必须努力增强协调发展的服从力,确保政令畅通,使政策的延续性得以维持,政策的全面性得以实现。

二、当前我国政府执行力存在的问题及其原因

(一)我国政府执行力现状及存在问题

从管制型政府向服务型政府的转变,必然会有多种复杂因素作用的阻力,管制与服务的张力,以及我国经济社会发展中出现的利益主体结构、需求结构和利益实现途径日趋复杂的现象,导致了我国政府执行力的现状不容乐观,也产生了一些急需解决的问题。

1. 执行政策趋利化:亢进执行与疲软执行共存

“上有政策,下有对策”,管理者与被管理者之间似乎天生就存在利益的博弈,因此,我们时常发现一些基层政府或部门通过各种“对策”对科学、成熟政策的阻扰执行、虚假执行甚至扭曲执行。公共政策本质上是“对全社会的价值作有权威的分配”^{[5](P129-134)},因此,作为人之共性的趋利避害,在执行这种对利益重新分配的公共政策时,必然导致不同利益群体基于各自利益进行博弈,力求自身利益最大化,趋利化也就成为地方政府执行政策法规的重要趋向,甚至已形成官场“潜规则”。在执行对自身有利时则“过度”执行,暗暗角力,体现出“强大”的执行力。对自己不利的条款与政策,或采取替换性执行、选择性执行、象征性执行……甚至于对一些关乎百姓民生和社会长治久安的“长久之策”也疲软执行,导致政府权力部门化、部门权力利益化现象日益严重,这些执行怪现象的背后无疑存在着本位主义与地方利益这双“看不见的手”。

2. 执行制度形式化:文件贯彻与汇报检验共舞

制度上的执行形式化导致实际执行的形式化。上级决策机关反复推敲、不停斟酌出来的政策出台后被“会议传达会议,文件贯彻文件”的方式传达,其效用逐步在弱化,一些政府在政策、法规的执行中务虚不务实,重形式轻实效,呈现出形式化、走过场的特点。这种形式化的执行模式是历史惯性的“路径依赖”及传统官僚制背景下惰性的产物,千篇一律的将执行过程流于形式,重唱功而弱做功,导致了执行力虚化,执行结果模糊。

3. 执行主体谄媚化:法规不如批示,批示不如暗示

“法规不如文件,文件不如批示,批示不如暗示”,在政府执行层面,执行力的强弱往往而取决于上级的态度,态度似乎超越了法律与制度的权威性,更可怕的是揣测领导的心思成了某些领导政策执行前的重要“课题”。在一些地方政府看来国家的大政方针可束之高阁,法律可丢弃一边,但压倒一切的任务却成了贯彻领导的指示,在执行某种决策中指示往往能起举足轻重的效果,执行力呈现出前所未有的媚上化。当下,主要领导的最新批示和指示成为热点,法律规定却鲜有人问津,工作重心围着批示转,求批示成为群众解决实际问题的有效方式。执行力的媚上化使人治在与法治的较量中处于上风,使得上级的错误决策不折不扣地执行,显然此种决策被执行越多危害越大。

(二)我国政府执行力不足的原因分析

1. “软对抗”与“硬对抗”:权益博弈

“过度的利益博弈”,成为我国政府执行力不足的根本原因。只要政府作为权力的中心,利益作为人类存在与发展的必需,权益博弈和权力博弈就不会有终结的趋势。从权益目标看,着眼于全局权益最大化的中央政府,将努力增进全民福祉,统筹协调发展各地权益作为其落脚点,而地方政府在对上级政府负责的同时,还需要顾及辖区内的居民服务以及本地区经济的发展,出于政绩的考虑或迫于自身政治前途的压力,受利益驱动,更多的地方官员成为“经济人”;再有,政府官员手中拥有支配社会资源的权力,然而,待遇的不足使其跟不上社会生活质量的提升速度,由于没有额外的“创收”途径,在集体、社会与个人利益的选择中,这些政府官员倾向于选择更为现实的个人利益,因此,“寻租”现象愈演愈烈。对公共政策“阳奉阴违”,采取“下有对策”等手段进行“软对抗”,努力维护自身或特殊群体的利益,或公然违抗中央与上级的政策法规,直接“硬对抗”,成为尽可能寻求租金的手段之一,由此造成政府职能转变落后,纵向政府之间关系不和,严重削弱了政府执行力。

2. 公共政策方案缺乏科学性与合理性

“政策方案的制定在整个政策过程中居于枢纽的地位……得到一个可以为社会所接受的可行方案,政策过程才能进展顺利。”^{[6](P123)}一定程度上政策本身的科学性与合理性因素决定着—项公共政策执行的成功。科学的、高质量的政策成为政策执行取得预期目标的重要前提。

公共政策缺乏科学性与合理性首先体现在政策目标的不合理与目标的不明确上:政策不符合经济社会发展规律;政策目标过高使政策执行受到现实条件和资源的制约,自然无法达到预期目标;政策目标太低,即使实现,也无法解决问题。其次,公共政策针对性不强,问题多而广。由于在制定公共政策时缺乏调研,制定出的公共政策“眉毛胡须一把抓”,缺乏针对性,造成公共政策的执行效果差。再有,公共政策的制定程序不完善,公民参与公共政策制定的途径不畅通。

3. 执行主体的素质与能力不足

当前,执行主体的素质不高、能力不足等因素是提升我国政府执行力的主要障碍。首先,执行主体政治敏感与鉴别力不足,是非观念淡薄,甚至胡乱执行;再有,执行主体主观上缺乏正确的权力观与政绩观,责任心缺失,以权谋私,在客观上业务素

质不高;其次,职权的理解出现偏差,忽视对法定职责的履行,对法律、法规等制度的藐视,对自身的法定职责心中无数,不能及时正确地履行法定职责;最后,“官本位”思想导致权力崇拜的心理偏好也影响执行力的提升。

4. 行政监督乏力,行政问责缺失

行政监督仅注重对重大事件的监督而缺乏对整个系统的监督,底层“活动”成为独特景观,完全不忌惮这些所谓的行政监督;再有,行政监督偏重于党委、政府的系统内监督,却忽视了更为重要而有效的异体监督,如人民群众,新闻媒体,这些监督难以进入由党委与政府为主导的监督系统。行政问责的缺失也对政府执行力的不足负有不可推卸责任。由于现实的行政问责呈现重内部问责而轻外部问责,重执行问责而轻决策问责,造成问责体系不统一,随意性大,此种行政环境中生存的行政问责带有较强的人治色彩,造成行政问责难以操作,严重影响了我国政府执行力的提升。

5. 政策制定与执行的价值混乱化

执行的首要问题是必须弄清楚到底是对谁负责,当前的政策执行中就存在价值取向混乱化的问题。从应然角度来说,我国政府的公共权力来自于人民群众的赋予,因此,实现人民利益、为人民服务是任何政府最根本的价值取向。政府各项决策以及决策执行的价值取向和受益主体也无疑是人民群众,人民群众及其受益与否理应成为执行力评估的主体与标准。然而长期以来对“公意”的忽视以及源于“对民负责还是对上负责”的价值判断的混乱,致使地方执行力的提升成为了一种“迷思”。

三、服务型政府理念下提升政府执行力的对策建议

(一)提高公共决策的科学性与合理性

遵循科学的决策程序与健全科学的决策机制。必须贯彻“科学发展观”,引入公民有序参与公共政策制定机制,应组织官员、各领域相关专家学者讨论决策草案,确保公共决策的科学性与民主化;要完善听证程序,通过召开听证会等有让目标群体充分表达自己的意愿的机会;完善调查研究,了解实际利益需求,使决策更具针对性;要着重建立并完善重大事项决策的协商与协调机制、技术咨询制度等;建立并完善决策、执行、监督的制度与机制,确保决策更具合理性。

建立科学合理的公共政策评估体系。健全重大政策调研制度,坚持依据从本地区实际出发的原则,评估政策目标是否可行可信;相应评估体系的建立,对公共政策执行的进度和有效性能进行有效评价,制作评估方案,确保公共政策的连续性;需要在公共政策执行后考虑由政府与非政府组织共同对执行情况进行评估,确保公共政策的全面性与协调性。

科学界定公民政策参与主体的范围与边界。首先,要将公民有序参与引入至公共政策制定,就必须重视与拓宽参与路径、参与过程、参与方式的制度化建设^{[7](P25)},将个人和社会组织纳入合法的、制度化的参与行为中。其次,高度重视公民参与的质量与效果,消除信息不对称对公民有序参与的消极影响。

(二)构建科学行政体制、充分发挥制度的“热炉效应”

要寻求政府执行力提升之问题解决,必须加快科学行政管理体制的建构。首先,优化政府行政组织结构是核心。一方面建构扁平化行政机构,减少执行的层级与行政机构,另一方面,科学划定管理幅度,合理设置政府执行机构。要科学界定和规范政府部门职能,形成权责一致、科学决策、合理分工、通畅执行、有力监督的行政管理体制。其次,切实转变政府职能是关键。要理顺政府与社会、政府与市场、政府与企业的关系,实现全能政府向有限政府的转变。再次,创新政府管理和服务方式是必要手段。必须继续深化行政审批和制度改革,要在程序、环节、时限上做到优化审批,提高效率;充分发挥先进信息技术在经济活动与社会事务中所起的引导和服务作用,进一步发挥政务公开在提高政府公共服务水平中的作用,通过电子政务建设,努力提高政府执行力。

要解决政府执行力不足问题,必须发挥制度的“热炉法则”作用。提升政府执行力无疑是个系统的工程,要为执行系统建立一套与之形成有效互动的配套机制,包括激励、监督、评估体系,为执行力保驾护航;制度的生命在于执行,对制度的敬畏程度体现出执行力的强弱,要提升执行力就要让制度发挥应有的约束和制衡作用,并努力创造使机制良性运转的“软环境”,及时、公正、快速以及有效的予以惩罚,有效维护制度的权威性。当前我国并不是缺乏制度与法律,而是缺乏利用制度内有作用解决问题的理念以及践行法律的法治精神,因此,制度上的“热炉法则”应发挥重大的效应作用。

健全政府执行力的绩效评估制度与激励机制。我国的政府绩效评估起步晚,还存在以下问题:评估主体不明确,评估体系不完善,评估制度缺乏规范化,评估内容科学化程度不高。因此,我们需要“形成内部评估与外部评估、个人评估与组织评估、管理与改进型评估、责任与控制型评估和节约型评估”^{[8](P276-279)}。共同作用的行政绩效评估体系,实现评估主体的多元化、评估体系与标准的完善性、评估制度的规范化以及内容的科学化程度的提高,为政府执行力的提升提供内在动力。同样,要对经过绩效评估后的优秀工作人员给予合理适宜的激励,增强其执行动力与责任感,形成与绩效考核相呼应的考评激励机制。

(三)提高执行主体的执行素质

人是影响执行力的最根本因素。“执行者对政策的认同、对政策执行行为的投入、创新精神、对工作的负责、较高的政策水平和管理水平是政策得以有效执行的重要条件所在。”^[9]可以看出,执行主体的执行素质很大程度上决定了政策执行的好坏,离开执行素质来谈提升政府执行力是不现实的。

一是树立公务员执政为民的服务理念,增强执行意识。公务员在执行公务活动中需要明确“服务社会”的定位,以“公众至上”为核心导向,以提供公共物品和公共服务为根本,树立效能化的执行理念;增强“埋头苦干,重做而非重说”,且能做到积极主动、服从上级正确政令的执行意识。

二是提高政府公务员的行政素质与素养。思想素质方面,强化责任心和纪律性,不搞形式主义;培养积极向上的敬业精神;塑造健康的执行心理,增强在复杂环境下的心理承受和忍耐能力,更好地执行公共政策。职业技能方面,必须加强执行主体的学习,使其具有在执行工作中所需具备的管理思想、技术、方法甚至管理艺术等。

三是进一步深化干部人事制度改革,完善公务员制度。强化对执行主体的法制教育和职业道德教育,使法制观念和职业道德内化为执法人员的行为准则;引入竞争机制,强化执行者们的积极履行行政管理职责的意识。

(四)完善与强化政府执行监督与责任追究机制

完善与健全相关法律法规体系。法律法规的不健全造成政府官员可以在执行出现明显错误的情况下,规避自身的责任,把责任完全推脱给国家的法律漏洞,逍遥法外,甚至可以毫无顾忌的行政

不作为。显然,没有健全的法制是不行的。因此,为了使政策得到有力执行,必须加强法制建设,使法律不因某个人的改变而改变。

完善政府执行力监督的具体途径。多层次、多功能、内外互动、上下结合的立体监督网络是现阶段完善政府执行力监督的有效选择。首先,保障专门监督机构的独立地位,使监督真正起到公正与有效的作用就必须建立实行单一垂直领导的专门监督机构;其次,要强化国家权力机关的监督职能,在理顺党、国家权力机关和政府行政机关三者权力关系的基础上,制定国家权力机关对政府政策执行监督的具体操作形式;再次,扩大监督的主体范围,引入人大代表、民主党派、新闻媒体以及网络监督等。

建立健全政府决策失误的责任追究制度。掌握一定的权力必然要承担一定的责任。首先,要建立并完善首长负责制,明确重大问题首长处理的范围与程序;其次,切实发挥国家权力机关对首长的行政问责作用;再次,完善符合我国具体的行政问责制度。一方面要加快对行政问责具体实践的总结与升华,进一步强化行政问责制度的理论创新研究;要明确界定问责的范围,这是责任追究制的核心。另一方面需继续深入推进行政问责的法制化建设,整合相关规定,引入司法问责,对造成重大经济损失或以权谋私的行政官员,要从严处理,甚至追究刑事责任。

四、结语

当前,我国政府执行力效能不显的弊端,影响

我国服务型政府和和谐社会的建设。在服务型政府理念下,加快提升我国政府执行力刻不容缓。我们也必须看到提升我国政府执行力不是一朝一夕,也不是个能独立解决的问题,必须坚持邓小平理论,“三个代表”重要思想,科学发展观的指导,在政府、政府官员以及社会各界的共同努力,充分发挥各自力量,循序渐进,正确理顺各自关系,需在提高公共决策的科学性与合理性,构建科学行政体制、充分发挥制度的“热炉效应”,提高执行主体的执行素质,完善与强化政府执行监督与责任追究机制等方面来逐步提升我国政府执行力。

参考文献:

- [1] 孟昭武. 服务型政府的伦理特征[J]. 吉首大学学报: 社会科学版, 2008(1).
- [2] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [3] 张创新, 韩艳丽. 服务型政府视阈下政府执行力提升新探[J]. 中国行政管理, 2010(10).
- [4] 徐珂. 政府执行力[M]. 北京: 新华出版社, 2007.
- [5] David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1971.
- [6] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [7] 王雁红. 公共政策制定中的公民参与——基于杭州开放式政府决策的经验研究[J]. 公共管理学报, 2008(8).
- [8] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [9] 解洪. 以执行力为执政能力突破口[J]. 瞭望(新闻周刊), 2004(41).

(责任编辑: 彭介忠)

Probe into Improving the Countermeasures of the Government's Executive Force Under the Principle of the Service-Oriented Government

TAN Jiu-sheng, YANG Jian-wu

(Institute of Public Administration, Xiangtan University, Hunan, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The principle of the service-oriented government is the drive of improving the government's executive force, while the improvement of the government's executive force becomes the key point of building the service-oriented government. Nowadays there exist some problems including the benefit-oriented of execution policy, formalization of execution system and flattering of executive main body in our government. In the guidance of the principle of the service-oriented government, to promote the government's executive force requires enhancing the scientific and rational of public policy, building the scientific administrative system, giving full play to the "Effect of heat furnace" of system, improving the executive qualities of the executive body and improvement and reinforcement of the execution supervision and the responsibility mechanism of the government.

Key words: service-oriented government; government's executive force;