



干部执行力提升

GAOXIAO ZHENGFU
YU GANBU ZHIXINGLI TISHENG

傅思明 李文鹏◎主编

——高效之要重在执行
——为政之要贵在实干

人民东方出版传媒
东方出版社

013334046

D630.1
202



干部执行力提升

GAOXIAO ZHENGFU
YU GANBU ZHIXINGLI TISHENG

傅思明 李文鹏◎主编



北航

C1641319

人民东方出版传媒
东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高效政府与干部执行力提升 / 傅思明, 李文鹏主编. —北京: 东方出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5060 - 6166 - 7

I. ①高… II. ①傅…②李… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 058248 号

高效政府与干部执行力提升

GAOXIAO ZHENGFU YU GANBU ZHIXINGLI TISHENG

傅思明 李文鹏 主编

责任编辑: 张 芬 原 娟

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 192 号

邮政编码: 100010

印 刷: 北京佳顺印务有限公司

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5060 - 6166 - 7

定 价: 35.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

当今世界，经济全球化加剧，国际竞争日益激烈，中国的经济、社会也在发生重大变化。由于实行改革开放和发展社会主义市场经济，我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。这就决定了中国政府必须承担双重历史任务，一是必须适应完善社会主义市场经济体制的迫切需要，加强自身建设，提高行政管理水平，维护最广大人民群众的根本利益；二是要跟上经济全球化的时代潮流，为经济、社会发展创造良好的国内外环境，提高国内企业的国际竞争力，提高国家的综合国力。因此，中国政府必须正确定位，适应现阶段中国经济、社会的发展需要，借鉴先进国家的经验，采取优化的赶超战略，跳跃式地前进，尽快建立既能适应国内经济社会体制要求又能应对国际市场竞争需要的高效政府。

然而，“徒善不足以为政，徒法不足以自行”，再好的制度都需要人去执行。因此，如何加强政府执行力的问题就成了我们建设高效政府不可忽视的核心问题。早在2006年3月5日，温家宝同志在十届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》中就明确提出，要建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力。这就把提高政

府执行力变成了政府自身改革和建设的一项重要任务。“政府执行力”第一次被写进《政府工作报告》，标志着政府执行力建设被正式纳入国家治理范畴。2007年3月5日，温家宝同志在十届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中又提出，当前和今后一个时期，要以转变政府职能为核心，规范行政权力，调整和优化政府组织结构与职责分工，改进政府管理与服务方式，大力推进政务公开，加快电子政务和政府网站建设，提升干部队伍素质，全面提高行政效能，增强政府执行力和公信力。这再一次表明了中央政府提高政府执行力的坚定决心。近年来，“增强执行力”、“执行顺畅”等语句每年都会在《政府工作报告》中加以强调。其分量之重，论证之全面，前所未有，体现出中央领导把对执行力的重视提升到了新的高度。党的十七届五中全会强调：全党同志要发扬真抓实干精神，改进工作作风，建立健全抓工作、抓落实的责任制，切实把各项工作抓出成效。党的十八大报告明确提出：“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理。”

在政府实际工作中，往往存在着“重布置、轻落实”，忽视行政执行中出现的执行偏差、走样和中断甚至消极抵制现象，缺乏对执行过程的有效控制。常常是哪里出问题了，被媒体曝光了，才出现被动的、亡羊补牢、救火式的事后弥补，这样往往造成很大的损失。要保障执行结果，就要建立一套对执行过程的管控、纠偏和修正机制。制度的生命在于执行。执行不是“干了就完了”，要让执行到位，不留“后遗症”，就必须对执行主体的执行行为以及执行结果进行全面、科学、规范、常态的绩效考核和行政问责。通过科

学合理、客观准确的绩效考核和行政问责，促使执行主体改善执行手段。党和政府的执政能力、行政能力，要靠高效的执行力才能体现出来。国家大政方针都要靠各级政府去落实，如果整体执行力不强，就谈不上强有力的领导，再好的政策、再完美的制度、再宏伟的目标也只能是空中楼阁，社会经济发展与构建和谐社会的美丽中国梦也难以实现。提高各级政府和公务人员的执行力，是一项长期的系统工程，多管齐下、标本兼治是必由之路。

2012年12月9日，习近平总书记在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话中再次强调：“实现中华民族伟大复兴是一项光荣而艰巨的事业，需要一代又一代中国人共同为之努力。空谈误国，实干兴邦。”认真贯彻习近平总书记关于狠抓落实的要求，切实解决好政府工作中存在的执行不力问题，不但是我们建设高效政府的关键，对于推动“十二五”时期经济社会发展目标任务的实现，对于巩固党的执政地位、确保国家长治久安，更具有决定性的意义。

编者

2013年3月

第一章 理解高效政府 奠定理论基础	001
一、什么是高效政府	001
二、高效政府的特征	020
第二章 了解低效现状 正视低效原因	041
一、政府低效的现实表现	041
二、造成政府低效的原因	053
第三章 打造高效政府 加强执行力建设	073
一、建立高效政府的重要意义	073
二、打造高效政府必须加强执行力建设	087
第四章 提高执行力认识 正视执行问题	105
一、什么是执行力	106

二、执行不力的表现	116
第五章 分析执行不力原因 查找管理制度缺陷.....	141
一、传统负面行政文化的影响	141
二、干部自身素质的影响	154
三、政府绩效管理存在缺陷	158
四、行政问责制度存在缺陷	164
第六章 提升执行文化 培育执行氛围.....	173
一、继承和弘扬我国传统行政文化	174
二、加强法治文化建设	178
三、培育责任文化	183
第七章 提高干部素质 奠定执行基础.....	187
一、深化人事制度改革	187
二、优化干部培养选拔机制	190
三、培养宗旨意识	192
四、加强日常学习	196
五、创造干部培养的外部环境	199
第八章 完善绩效管理 提升执行品质.....	201
一、加强法制化建设	201

二、发展电子政务	205
三、完善信息公开	207
四、扩大公众参与	210
第九章 完善行政问责 促进执行实效.....	213
一、完善问责主体	213
二、确立行政问责的对象	219
三、规定行政问责的范围	221
四、规范问责程序和完善问责形式	221
五、规范行政问责的救济制度	223
六、做好行政问责的配套工作	225

理解高效政府 奠定理论基础

高效政府就是高绩效的政府，它是政府在公共行政活动中所取得的工作成绩和社会影响等的综合反映，它要求政府在履行行政职责的过程中，以相同或更少的资源获得公共产出的最大化。同时，要注重社会公平，能够积极回应公众要求，使公众满意。

一、什么是高效政府

高效政府的绩效是一个包含效率、效益以及社会公平等因素的综合性范畴，主要体现在以下几点：

（一）高效率

行政效率是指公共组织和行政工作人员从事公共行政管理工作中投入的各种资源与所取得的成果和效益之间的比例关系。行政效

率是公共行政中的核心命题，行政学的创始人威尔逊指出：“首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作，其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些工作。”^①行政效率是检验和衡量公共组织和公共行政管理活动有效性的一个重要标准，它是行政管理的出发点和落脚点，是行政管理活动追求的最终目标，它贯穿在行政管理的各个环节、各个层次中，是行政管理体系中多种因素的综合反映。行政效率直接影响着各行各业管理活动的进行，制约着社会管理系统的整体效率，也直接影响着社会主义现代化建设的进程。各项行政改革如组织机构、人事制度、奖罚制度、领导体制、财政体制等改革，归根结底都是为了提高行政效率。提高行政效率是加快国家建设步伐，迅速实现国家富裕强盛的重要条件，是公共行政活动的出发点和落脚点，它关系到中国的社会主义现代化进程，是国家和社会全面发展的必要保证，是建立和发展社会主义市场经济的必要条件。



案例：

据《湖北日报》2012年2月17日报道，2012年，因春节后首日上班“不在状态”，武汉市一批党政机关工作人员及其领导被治庸问责。19名直接责任人被处以通报批评、书面检查或扣发当月绩效奖金等惩罚，13名相关领导也被追责。之前的2011年4月，武

^① 彭和平、竹立家：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第1页。

汉市在全市开展治庸风暴，着力解决干部队伍中的能力平庸、思想懒惰、纪律作风松散等问题，并对失职渎职行为建立明确的“买单制”，领导干部也要为不作为、乱作为、慢作为的下属“买单”。到当年8月，这场始于武汉的风暴，刮向全省。省委常委会决定在省直机关全面开展治庸问责活动，根治精神之庸、能力之庸、责任之庸的“三庸”现象，和不负责、不尽责、不担当的“三不”问题。省直机关围绕“治庸提能、治懒提效、治散提神、治软提劲”这一主题，深入开展了此项活动。各市州也“闻风而动”，相继启动了治庸行动。

随着活动的深入开展，一批庸、懒、散、软的干部被问责。武汉市开展治庸问责活动以来，共问责760人，涉及局级干部13人、处级干部113人。省直机关从2011年8月15日到12月15日，集中排查出“庸懒散软”突出问题2200多条，并逐条整改；受理群众投诉举报1578件，办结率达95%以上；给予组织处理、行政问责和纪律处分的314人（次）。治庸问责活动的开展，使全省“精神面貌大改观，作风纪律大转变、服务效能大提升、发展环境大改善”。省直37个有行政审批职能的部门就推进“四减五制三集中”改革、进一步清理省级行政审批事项，向社会公开承诺：将原有的482个行政审批事项减至373个，减幅达23%；审批时限平均提速50%以上；许多审批事项实现“零收费”。此举使该省跻身全国行政审批事项最少、发展环境最优的省份之一。

高效率，并不是要求行政机关实施行政管理和行政服务的速

度就一定是越快越好，而是指时间安排的合理性。虽然，从被服务对象的角度来说，肯定是越快越好，但是我们国家的行政资源是有限的，不能仅仅为了某一个，或者是某一部分服务对象所要求的“快”，就无限地使用行政资源。这样，一方面造成行政资源的极大浪费，另一方面又使其他需要行政资源的服务对象因行政资源的匮乏而得到行政服务的速度变慢。因此，我们需要在行政服务对象希望的“快”和可以接受的“慢”之间找个合理的标准，使政府机关不需要为满足服务对象不十分必要的速度而支付不合理的成本，同时也不会对服务对象造成任何意义的延误或者增加额外的成本。



资料链接：

在我国官方文件中，首次使用“行政成本”概念并提出“降低行政成本”要求的是党的十六大报告。报告把“降低行政成本”作为“深化行政体制改革”、“推进政治建设和政治体制改革”的重要内容，指出要“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”。十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《决定》）则进一步把“降低行政成本”作为“改革和完善党的领导方式”的重要举措。《决定》指出，要“围绕提高行政效率、降低行政成本、整合行政资源、加强行政体制改革的总体研究，继续推行行政体制改革”。之后，

十七大报告进一步指出，要“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置，减少领导职数，严格控制编制。加快推进事业单位分类改革”。十八大报告又强调，要“严格控制机构编制，减少领导职数，降低行政成本”。

高效率除了要满足行政管理和行政服务的速度要合理之外，还必须有效降低政府行政运行成本。政府行政成本是政府向社会提供一定的公共服务所需要的行政投入或耗费的资源，是政府行使其职能必须付出的代价，是政府行使职能的必要支出，包括政府在社会提供公共服务、生产公共产品的过程中所投入的人力、财力和物力资源等。随着经济的不断发展，行政成本随国家职能的扩展而不断增长。具体来说，政治方面，国家活动的范围和领域不断扩大，政府职能的内在质量也在逐步提高，这要求有更多的行政成本来予以支持和保证；经济方面，市场机制的先天不足，要求政府出面矫正经济运行的偏差，弥补市场的缺陷，即政府有必要提供市场无法提供的公共产品，以满足社会的共同需要。因此，作为为社会提供公共服务、生产公共物品所付出的费用总和的行政成本，必然因政府职能的扩展而增加。由此可见，对行政成本的有效控制，并不意味着行政管理支出数额越少越好，而应将其控制在合理范围内。所谓合理，即行政管理支出是否为实现政府的行政管理职能所必需，是否存在经费过剩或浪费的情况；如果行政管理支出需要随着政府

行政管理职能的扩大而有所增加，增加的数额是否根据行政管理职能的扩大程度而定，是否存在超额增长的情况。讲求行政成本，是提高行政效率、建设廉洁政府的一个重要方面。我们要正视行政成本在政府财政收入中的比例不断攀升、财政负担日益沉重、行政成本居高不下的现实，拓展思路，多方面寻求减少和降低行政成本的途径。



资料链接：

随着中国地震局 2012 年 7 月 19 日 0 时在其官方网站上公布了 2011 年决算书，备受关注的新一轮中央部门“三公经费”公开正式拉开大幕。这是继 2012 年之后，中央部门第二次向社会公开“三公经费”等信息。截至 19 日下午 19 时，已有 92 家部委在其官方网站上公开了部门决算及“三公经费”等情况。

数据显示，2011 年中央本级“三公经费”财政拨款决算支出 93.64 亿元。其中，因公出国（境）费 19.77 亿元、公务用车购置及运行费 59.15 亿元、公务接待费 14.72 亿元。2011 年中央行政单位、参照公务员法管理的事业单位履行行政管理职责、维持机关运行开支的行政经费，合计 899.7 亿元，比上年增长 1.42%。2012 年中央本级“三公经费”财政拨款预算 79.84 亿元。其中，因公出国（境）费 21.45 亿元、公务用车购置及运行费 43.48 亿元、公务接待费 14.91 亿元。

（二）高效益

公共行政中的效益是指行政产出对社会所产生的影响，可分为经济效益、政治效益和社会效益。^①经济效益指的是行政活动所产生的经济性影响，如国民经济增长速度的提高，政府财政收入的增加等；政治效益指的是行政活动所产生的政治性影响，如政府声誉的提高，群众支持率的上升等；社会效益则指的是行政活动对社会运行方面所产生的效益，如充分就业、公民福利水平的提高等。在这三个效益里最重要的就是社会效益。与之相对的就是要求我们建设高效服务型政府。十八大报告强调，要“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。

第一，建设高效服务型政府是应对全球化趋势，适应加入WTO新形势的迫切需要。“入世”带来的最大挑战是对政府的挑战。不管是世贸组织的非歧视原则、市场开放原则，还是公平竞争原则，都体现了一种政企分开前提下的社会本位、公民本位、市场本位、企业本位的精神。因此，面对全球化和“入世”，最积极的应对只能是加快政府行政管理体制改革。政府必须尽快还权于市场，还权于社会，还权于企业，尽快实现从生产者的角色向安排者、监管者的角色转变，从运动员向裁判员转变，从审批者向服务者转变。

^① 张康之、李传军等：《公共行政学》，经济科学出版社2002年版，第294页。

第二，建设高效服务型政府是政府自身发展的内在需要。构建高效服务型政府是近年来全球范围内推进政府自身建设发展的重要趋向。我国传统计划经济体制下形成的管制型政府，长期以来由于过于强调自身管治的政治职能，而弱化和忽视了社会服务职能，造成政府工作出现了越位、缺位、错位。因此，政府要重新树立自己的威信，维护自己的合法性，就必须用公共管理的理念改造政府，就必须重新调整国家与社会、政府与市场、政府与企业、政府与公众的关系，优化政府内部组织、运作程序，变革政府治理观念、手段、方式和方法。构建高效服务型政府将是政府实现自身变革与发展的一个重要载体。

第三，建设高效服务型政府是实现经济与社会协调发展的要求。我国政府长期以来坚持以经济建设为主要任务，这是由我们的特殊国情所决定的，但是，从改革的要求和整个进程来看，这只能是一个过渡。政府的终极目标是实现经济与社会协调发展，实现效率兼顾公平的可持续发展。政府长期以经济建设为主要任务，极易导致政府变成经济发展的主体，只是一味追求 GDP 的增长，很容易忽视本该由政府提供的公共产品和公共服务，从而造成经济社会不能协调发展，进而造成跛足发展的局面，特别是当前阶层之间、城乡之间、区域之间的贫富不均，两极化倾向严重，如果不能及时纠偏和调控，将严重影响经济的持续、健康、快速发展。

第四，建设高效服务型政府，是执政为民，践行“三个代表”重要思想和科学发展观的具体体现。我们党是代表中国先进生产力