

多维视角下

地方政府执行力研究

金 锋 / 编著

DUOWEI SHIJIAOXIA
DIFANG ZHENGFU ZHIXINGLI YANJIU



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

多维视角下地方政府执行力研究

金 锋 编著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

多维视角下地方政府执行力研究 / 金锋编著. —成都: 西南交通大学出版社, 2013.1
ISBN 978-7-5643-2102-4

I. ①多… II. ①金… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 297735 号

多维视角下地方政府执行力研究

金 锋 编著

责任编辑	杨岳峰
特邀编辑	梁 红
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	17.25
字 数	250 千字
版 次	2013 年 1 月第 1 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2102-4
定 价	39.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

目 录

绪 论	1
第一章 地方政府执行力存在的问题与改进措施	27
第一节 地方政府执行力存在的问题	29
第二节 提升地方政府执行力的措施	37
第二章 行政问责制与政府执行力	55
第一节 行政问责制	57
第二节 行政问责制与政府执行力的关联性	73
第三节 行政问责制视野下的地方政府执行力偏差性及归责分析	81
第四节 问责制视阈的当前政府执行力优化	92
第三章 绩效评估与地方政府执行力	101
第一节 政府绩效评估基本理论分析	103
第二节 我国地方政府执行力中的绩效评估缺失及原因分析	114
第三节 西方国家政府改革的经验	121
第四节 政府绩效评估视阈的当前地方政府执行力优化	131
第四章 房价与地方政府执行力	141
第一节 对中国目前房价的理性分析	143
第二节 高房价的地方政府执行力责任分析	150
第三节 高房价视阈的当前地方政府执行力优化	159
第五章 教育公平与地方政府执行力	171
第一节 教育公平的基本理论	173
第二节 我国教育不公平问题的现状	185
第三节 我国教育不公问题的地方政府执行力责任分析	191
第四节 教育不公视阈的政府执行力研究	200

第六章 新型农村合作医疗与政府执行力	209
第一节 我国新型农村合作医疗制度理论分析	211
第二节 新型农村合作医疗制度的运行现状及存在问题分析	221
第三节 新型农村合作医疗建设存在问题的 地方政府执行力责任分析	225
第四节 国外建立农村医疗保障制度的做法和经验	232
第五节 提升政府执行力，促进“新农合”健康有序发展	241
参考文献	254

绪 论

“三分战略，七分执行。”执行力是政府工作的生命力。在政府施政能力体系中，地方政府执行力是维系一个地方政府机构生存和发展的关键性因素，是将政策目标转化为行政效果的关键环节，其强弱关系到整个政府大系统建设。因此，提高地方政府执行力是加强执政能力建设、落实政府工作、实践科学发展观的重中之重。

一、地方政府执行力研究的缘由

我国政府向来都非常重视执行力问题，也在某些方面取得了一些成就。如整治 1998 年长江特大洪水灾害，取缔作恶多端的法轮功邪教组织，指导全民战胜 2003 年的“非典”疫情、2008 年的特大冰雪灾害和“5·12”特大地震，等等。但最近几年来，在事关住房、医疗、教育、就业、食品、药品等典型的民生问题上，地方政府执行力不足的问题就逐渐凸显出来了：国家制定的一些政策在向下传达和执行的过程中没有得到完全落实了。比如近年来矿难频发，小煤矿屡禁不止；“家电下乡”中以次充好、变相执行；“三农”政策、医改政策、社保政策等执行中也出现不同程度的“上有政策、下有对策”的执行受阻问题。对于政策执行中出现的“走样”现象，登哈德特和汉孟德（Denhardt & Hammond）做过这样的阐述：公共政策在执行的过程中不可避免地会被改变，并且，因为执行从根本上是一个行政过程，执行的问题也就是行政部门和行政人员的问题。^①如果严格按照法律的规定执行政策，就应该不会出现政策“走样”的情况。所以，在一定程度上，是行政部门和行政人员执行政策的标准“走样”了。赫尔灵（E. Pendleton Herring）指出，“公共利益是指引行政人员执行法律的标准”^②，公共利益也应该是行政人员执行公共政策的标准。当行政人员执行政策的时候不再以公共利益为标准时，政策

① Denhardt, Robert B, Barry R. Hammond. Public Administration in Action: Readings, Profiles and Cases [M]. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992: 68.

② E. Pendleton Herring. Public Administration and the Public Interest. In Classics of Public Administration, edited by Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde [M]. Fourth ed. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1997: 78.

执行的效果与政策预期之间的差距就会非常之大，政府执行力不足就会成为政府必须面对的重大问题。

对于政府执行力不足的表现，学者李清华将其总结为“十大顽症”：一是对抗执行，有令不行，有禁不止；二是逃避执行，推诿扯皮，推卸责任；三是歪曲执行，上有政策，下有对策；四是附加执行，加塞搭车，地方保护；五是盲目执行，素质不强，能力平庸；六是机械执行，照抄照搬，唯上唯书；七是选择执行，断章取义，为我所用；八是被动执行，不推不动，消极怠工；九是越位执行，贪权争利，胡乱插手；十是虚假执行，以会议落实会议，以文件落实文件。^①虽然这些现象在现实中不是主流，但在一些地方和部门确实存在着。学者吴忠民根据有关部门的数据指出：从1993年至2003年这10年间，群体性事件数量急剧上升，年平均增长17%，由1994年的1万起增加到2003年的6万起，增长5倍；规模不断扩大，参与群体性事件的人数年均增长12%，由73万多人增加到307万多人，其中百人以上的由1400起增加到7000多起，增长4倍。^②这些群体性事件已严重地威胁着以人为本的和谐社会的构建，这从一个侧面也说明了政府执行力弱化的现实。^③

众所周知，经济全球化是影响各国经济社会发展的重要因素。经济全球化使得国际贸易迅猛发展，国际间投资不断增长，金融市场急剧膨胀，国际技术交流日益扩大，跨国公司的势力遍及全球。传统的政治、经济、社会结构受到广泛、深刻的冲击。国际经济的

① http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2007-03/01/content_12430620.htm, 2007-9-16。

② 吴忠民：《中国社会公正的现状与趋势》，《江海学刊》，2005（2）：第82-88页。

③ 强恩芳：《我国当前的行政执行与政府执行力研究》，《行政与法》，2008（4）。

自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力。如何促进国内经济社会的全面发展，提高政府执行力，进而提升国际竞争力，已经成为各国政府面临的核心课题。

作者认为，只要有国家的存在，就会有权力与利益的角逐，出现政府的内耗和低效。因此，如何将这种内耗降低到最小，提高政府的服务效率，最大限度地为大多数人谋福祉，这是人类思索的共同难题。

二、地方政府执行力内涵

（一）地方政府

学术界对于地方政府概念的界定存在着一定的差异。在地方自治程度比较高的西方国家，地方政府往往被认为是地方自治，而在一些中央集权的国家，人们又称之为地方行政或地方政权。《布莱克维尔政治学百科全书》认为，地方政府是“权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的一种政治机构，经过长期的历史发展，在一国政治机构中处于隶属地位，具有地方参与权、税收权和诸多责任”^①。《国际社会科学百科全书》认为：“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区内的公共政治。它是地区政府或者中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分是中间政府（如州，地区，省政府等）。”《美利坚百科全书》认为：“地方政府，在单一制国家，是中央政府的分支机构；在联邦制国家，是成员政府的分支机构。”在英国，权威性的《不列颠百科全书》在“政治制度”词条中，将政府按层级分为三种：国家

^① 戴维，米勒，韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，
邓正来译，中国政法大学出版社1992年版，第421页。

政府、区域政府、地方政府。“地方政府”是指那些对所在地域进行直接治理的政府，即“当地的政府”“本地的政府”。这类“地方政府”在中国通常称为基层地方政府，只是中国地方政府的一部分。^①法国的《拉鲁斯百科全书》没有“地方政府”这一词条，只有“领土行政单位”这一词条，并认为：“领土行政单位这一概念，既适用于单一制国家的地方行政单位，也适用于联邦制国家内拥有主权的州。”文斯特—奥斯特罗姆和罗伯特—比什合著的《美国地方政府》中指出“美国的地方政府分为联邦政府、州政府、地方政府三个层级，其中美国是一个有许多政府的国家：一个联邦政府，50个州政府，87 849个地方政府。在50个州的法律下，8万多个县乡镇、自治市、学区和其他特别区，加上数以万计的准政府组织，集合成了美国的地方政府。”

我国大多数学者习惯将地方政府看作是中央政府的对称，薄贵利在其著作《近现代地方政府比较》中指出：“所谓地方政府，在单一制国家，是指中央政府以下的省、市、县、乡镇等各级政府；在联邦制国家，则是州或加盟共和国及其以下的各级政府。”^②《世界政府辞书》认为：“地方政府是中央政府的对称，是设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”这样的界定把地方政府定义为地方国家行政机关，同时把除中央政府以外的所有政府归为地方政府。总之，中国的专家学者对地方政府的研究也初步形成了自己的特色，具体来说有以下四种：第一，从宏观的角度看，不分地方政府层级，笼统地把握地方政府的基本轮廓，探索地方政府基本功能与结构。第二，从区域的角度探讨地方政府在经济建设中的作用，以比较的

① ② 薄贵利：《近现代地方政府比较》，光明日报出版社1988年版，第9-10页。

手法揭示地方政府行为的多元性，分析地方政府角色的差异性与职能转变的必要性。第三，从基层政府的民主实践去设想地方政府的体制改革，用剖析个案的方式揭示地方政府政策效果的共性与个性。第四，从法治的角度分析地方政府行为模式的规范性与发展路径，并将研究对象聚焦在地方政府的某一两个层次上，更注重地方政府与中央政府的关系，以及地方政企关系、政事关系，等等。^①

考察各国学者对“政府”的定义，从广义上说，我们可把政府界定为包括立法、行政、司法机关在内的执行国家权力，进行政治统治并管理社会公共事务的机关总和；从狭义方面来讲，政府专指国家行政机关。^②本书所述的地方政府适用于狭义的概念，即专指国家行政机关。地方政府作为一个与中央政府相对应的概念，既代表了地区利益，又是国家主权在一个地区的具体表现。^③徐勇等人认为地方政府是中央政府为治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务而设置的政府单位。^④本书认可这一观点，但本书仅仅考察狭义意义上的地方政府，即地方行政机关。

（二）执行力

英语中的“执行力”为“executive ability”或“executive power”。“executive ability”侧重强调组织在执行各项规定事务时所具有的资格、能力和才能；而“executive power”一般是指政府的行政权力和法律执行效力等，也可以用于强调组织在执行各种规定事务时所具有的

① 沈荣华：《中国地方政府学》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 35 页。

② 陈振明：《政治学——概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 129 页。

③ 沈荣华，金海龙：《地方政府治理》，社会科学文献出版社 2006 年版，第 7 页。

④ 徐勇，高秉雄：《地方政府学》，高等教育出版社 2005 年版，第 7 页。

能量、力量、效力，等等。

“执行力”这一概念最早用于法学领域，意为法的“行政行为的执行力”。关于“行政行为的执行力”，国内外公认为是指对具体行政行为予以强制执行的强制力或法律效力。近年来“执行力”这一概念被广泛应用于工商企业管理领域。企业管理领域的执行力主要是指在日常运作过程中，执行企业战略计划的技术体系、能力和手段。按照美国学者拉里·查兰的说法，执行是一家公司战略和目标的重要组成部分，它是目标和结果之间“不可缺失的一环。”另外，美国学者保罗·托马斯和大卫·伯恩则指出：“执行力是一整套行为和技术体系，它能够使公司形成独特的竞争优势。”^①国内有学者认为：“执行力就是指组织执行战略，实现组织经营战略目标的能力。”^②被誉为“国内本土化执行力研究第一人”的周永亮博士认为：“执行就是实现既定目标的具体过程，而执行力就是完成执行的能力和手段。”^③这实际上说出了执行力的本意：在形成了决策、制订了具体的计划之后，达成目标的具体行为就是执行，而确保执行完成的能力和手段就构成了执行力。从各种资料上的信息来看，对于执行力的含义，不同领域的专家往往会由于不同的实践和经验而看法各异：有人认为执行力就是权力和权威；有人认为执行力就是对过程各环节的控制；有人认为执行力就是工作态度和工作能力的有机结合；有人认为执行力就等于领导能力加个人组织能力加上企业管理环境；也有人认为执行力就等于领导力和管理能力的综合。

综合上述众多对执行力的看法，“执行”就是

① [美]保罗·托马斯，大卫·伯恩：《执行力》，源泉译，中国长安出版社 2003 年版，第 1 页。

② 纪建悦，韩广智：《执行力组织》，企业管理出版社 2003 年版，第 4 页。

③ 周永亮：《本土化执行力模式》，中国发展出版社 2004 年版，第 211-213 页。

“做”，“力”就是“能”，“执行力”就是为完成任务执行而表现出来的各种能力的综合。一方面，执行力是一种“力”，主要指的是一种“能力”，即“能胜任某项任务所需要的主观条件”。首先，“能力”在这里主要是指组织运用各种执行方法、策略、手段、技术去完成执行任务方面的能力，包含领悟能力、计划能力、指挥能力、控制能力、协调能力、判断能力、创新能力等多种能力。其次，它更是一种“力量”，既包括“能力”，还包括“力气”“功力”，以及“作用”“效力”。另一方面，执行力是一种“合力”。首先，执行力是组织内各种力，如“理解力”“实施力”“激励力”“计划力”“协调力”的综合体，以及组织内执行主体、执行制度、制度资源综合发生效应的力量。执行力的各构成要素制约和决定着执行力量与功能的大小。其次，执行力不是各种力量的简单相加，它是组织内各种资源相互作用及经过一定的机制配置后所产生的整合力。各种力量都影响着执行力的形成和发挥，它们相互作用、相互渗透，有时可以达到“ $1+1>2$ ”的更高的综合效应力；但如果各种力量之间相互不协调、不合作而使力量相互抵消，也会出现“ $1+1<2$ ”甚至“ $1+1<1$ ”的负面效应力现象。

（三）政府执行力

随着形势的发展，执行力的理念日益向经济、政治、社会、文化等领域渗透，并不断赋予新的内涵，是认识上的再一次飞跃。在2006年3月12日召开的全国人大十届四次会议上，温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出了“提高政府执行力”的要求，这是中央第一次提出“政府执行力”的概念。这引起我国学者的高度重视，纷纷致力于政府执行力问题的研究。基于对执行力的概念分析，政府执行力的概念在当前的研究中已经颇为详尽。目前，对政府执行力具

有代表性的观点有以下几种：

一是能力说。认为政府执行力就是政府面对问题、研究问题和解决问题的能力。沈荣华认为：所谓政府执行力就是指政府能不能制定一个切合实际的政策，能不能有效地推行贯彻这种政策，能不能持续稳定地将这种政策引向深入的能力。^①刘保平认为：政府能力主要指国家行政机关在对国家进行公共管理的过程中，通过制定和执行旨在促进国家经济发展，维护社会稳定，提高人民生活水平的公共政策的能力。^②顾杰认为：政府执行力是指政府及其部门和公务人员执行法律法规、规划计划、决策政策、法令政令的一种能力。^③蔺全录提出政府执行力就是政府把社会经济发展目标变成现实的实施能力。^④部分学者还对政府公共政策与政府行政能力的关系进行了分析，认为政策能力是政府执行能力的主要表现，它“为衡量政府能力提供了一个分析的框架”^⑤。此外，国外一些学者也从这一角度对政府执行力加以界定，阿尔蒙德认为：政府能力是指政治行政领导部门和公共行政机构拥有的制定政策和在社会中执行政策，特别是维护公共秩序和维护合法性的能力。^⑥

二是合力说。即认为政府执行力是各种能力的综合体，这是绝大多数研究政府执行力的学者所赞同的观点。杨立华认为：把政府行政执行力定义为一种政府在

① 沈荣华：《关于转变政府职能的若干思考》，《政治学研究》，1999（4）。

② 刘保平：《政府能力与有效性的政策过程分析》，《学术探索》，2003（2）。

③ 顾杰：《政府执行力建设的深层影响因素》，《中国行政管理》，2008（11）。

④ 蔺全录：《关于提高政府执行力的一些思考》，《中国行政管理》，2006（8）。

⑤ 郭爱军：《论政策能力》，《政治学研究》，1996（1）。

⑥ [美]阿尔蒙德：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社1997年版，第453页。

生产过程中体现出来的产品能力，它包括了要素选择整合能力、组织生产能力、自我管理能力和产品交易能力、产品创新能力等产品全程的能力内涵。^①强恩芳认为：政府执行力是政府部门及其工作人员对所执行的国家法律、党的路线方针政策和上级政府指示的理解力，对所处环境、形势的判断力，对贯彻政府决策的推进力以及对其在推进决策过程中失误的纠正力等各种能力的总和。^②闫鹏将政府执行力理解为政府以其所拥有的权力和资源为基础的一种综合行政能力。^③

三是政策执行说，即主张政府执行力就是政府贯彻落实政策的能力。谢庆奎认为：政府执行力是政府执行的能力和效能，是政府贯彻执政党和国家路线方针政策以实现既定目标的实践能力。^④王春福认为政府执行力从一定意义上可以看作政府实施政策，最大程度实现政策有效性的能力。李平、廖玩方认为：政府执行力就是政府机关在推动或监督保证既定的公共政策得以落实的过程中，所体现出来的实际能力与手段。这个定义有三个方面的含义：一是执行力的载体是政府机关及其工作人员，虽然在现代公共事务管理中还有其他一些政策执行主体的存在，考虑到政府是整个社会和其他组织的监管者，是政策执行的最终决定因素，所以本文在研究政策执行的时候，将仅仅围绕政府这个执行主体的执行力进行分析；二是政府执行力是围绕公共政策的落实而体现的，是政策执行过程中所反映出来的政府组织的整体合力；三是执行力是一个实际能力与手段的体现，是判断政府政策执行效果的一

① 杨立华：《政府能力和政府权力的新理解——一种产品分析的方法》，《安徽教育学院学报》，2001（1）。

② 强恩芳：《我国当前的行政执行与政府执行力研究》，《行政与法》，2008（4）。

③ 闫鹏：《我国地方政府行政执行力：一个被忽视但却极端重要的行政研究视角》，《兰州学刊》，2006（3）。

④ 谢庆奎，陶庆：《政府执行力探索》，《中国行政管理》，2007（11）。

个预期性衡量指标。大多数学者以为，政府执行力从本质上讲就是抓落实的能力，即落实国家法律、法规，党和国家的路线方针政策，组织的决定、指示、命令等的能力。政府执行力愈强，执行预期效果愈好，反之则愈差。^①

莫勇波认为，要系统理解行政领域的“政府执行力”的概念，首先必须弄清楚政府“执行”这一概念。根据《辞海》的解释，“执行”有两方面的含义：一是指“把政策法令或计划等付诸实施”。二是指“在法律上，依法定程序将已发生法律效力的和立即执行的判决和裁定等付诸实施”；^②而《现代汉语大词典》则认为，“执行”即“实施或实行”（政策、法律、计划、命令、判决中规定的事项）。^③纵观公共行政理论发展的历史，我们不难发现在公共行政学领域，政府“执行”一词有广义和狭义之分。

从广义上讲，政府“执行”一词，指的是政府行政，即包括政府机关的全部行政活动。从狭义上讲，政府“执行”一词，主要是指政府有关政策决策的执行活动。政府“执行”概念的广义和狭义解释，决定了“政府执行力”也有广义和狭义两种概念。从广义上讲，政府执行力是指政府组织执行各项公共事务中的执行力；从狭义上讲，政府执行力是指政府执行政策方面的执行能力。

而至于“政府执行力”中的“力”也有多重含义。《辞海》认为，“力”分别可解释为“力气”“能力”“威力”“权力”及“物质之间的相互作用”，等等。^④

① 李平，廖玩方：《政策执行中的政府执行力分析》，《太平洋学报》，2006（5）。

② 《辞海》，辞书出版社1999年版，第781页。

③ 《现代汉语大词典》，现代汉语大词典出版社2000年版，第806页。

④ 《辞海》，上海辞书出版社1999年版，第570页。