

 公共治理与公共政策丛书

# 政府执行力

A Study on Government  
Executive Ability

本书在阐释政府执行力理论内涵的基础上，提出了政府软执行力、政府执行力的不同类型与层次等理论，并着力从个人、组织、政策和制度等多个视角分析中国政府执行力问题。本书既有对相关概念和主题的理论分析，又有对节能减排、保障性住房等现实政策的深度解析，不仅体现了作者研究视角的不断扩展与研究思维的逐渐深入，而且在一定程度上反映了国内公共行政学界在这一领域的新近研究状况。本书兼顾理论研究与实践探索，既可为专业研究者提供基本参考，又可给实践从业者以重要借鉴。

麻宝斌 © 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



# 政府执行力

A Study on Government  
Executive Ability

麻宝斌 ©著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

政府执行力/麻宝斌著. —北京: 社会科学文献出版社,  
2015. 8

(公共治理与公共政策丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5953 - 0

I. ①政… II. ①麻… III. ①国家行政机关 - 行政管理 -  
研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 078164 号



著 者 / 麻宝斌

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 袁卫华

责任编辑 / 袁卫华

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.5 字 数: 245 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5953 - 0

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

## | 总 序 |

在全球化背景下，世界范围内各级政府所面对的内外部行政环境发生了深刻的变化，传统的地方性公共事务也变得日趋复杂，需要通过建立多种治理主体的合作机制加以处理。同时，公共事务的管理过程通常表现为一个动态的政策制定与实施过程。如何通过体制创新与政策创新来解决不断涌现出来的公共服务与社会管理难题，是今后相当长一段时期内各国亟待加强研究的问题。

与此相应，中国也悄然进入了“治理时代”，并面临着前所未有的管理创新与政策变革。随着改革策略从“效率至上”向“公平至上”的转变，我国在处理地方公共事务过程中，将以公平正义为政策导向，进而谋求促进地区经济、社会协调和可持续发展；随着市场经济体制的完善和市民社会的不断发展，我国将重新界定政府与市场、社会的关系，进一步明确政府的权限，推进行政体制改革；随着社会矛盾的产生和不断激化，我国将不断加强和创新社会管理体制，完善社会政策的制定和执行；随着公民需求日益的复杂化和多样化，我国公共服务将由“政府单一供给”向“多元主体合作供给”转变；等等。可以说，治理之变革适应了全球化时代我国地方政府发展的需要，也符合我国社会转型和现代化建设的要求，对于提高执政党和政府的执政能力

具有重要的现实意义。

与此同时，我国以公共治理为主题的相关论著日益增多，已经形成了一个方兴未艾的新兴研究领域。然而，公共治理理论是一个“舶来品”，其在具有中国特色的政治社会环境中需要一个本土化的过程。根据本土化程度的不同，我国关于公共治理的研究可以分为三种倾向：公共治理理论的引介，公共治理理论的解析和公共治理理论的中国应用。其中，公共治理理论的中国应用部分，学者们主要进行了公共治理理论的中国适用性研究，适合中国语境的公共治理理念和思路研究，中国公共服务供给、公共危机管理等领域的应用研究，等等。比较而言，对公共管理理论的引介比较多，对公共治理理论中国适用性的研究比较少；对公共治理理论的解析比较多，对适合中国语境的公共治理理念和思路研究比较少，特别是创新性理论少之又少；关于公共治理理论在不同领域应用的研究中，现状宏观概括的比较多，提出规范性建议的比较多，将公共治理理论与中国现行法规政策、事实过程相结合，并进行深入分析的比较少。因此，有必要在充分理解和创新公共治理理论的基础上，立足中国公共治理事实，努力完成公共治理理论本土化的过程。

本丛书是吉林大学行政学院行政管理专业全体同仁共同努力的结晶。早在1987年，吉林大学就开始招收行政管理专业本科生，是我国首批开设该专业的三所高校之一。1993年12月，学校正式成立行政管理系；1997年开始招收行政管理专业硕士研究生。2000年吉林大学行政学院成为全国首批24所公共管理硕士（MPA）教学试点单位，2002年获得行政管理博士学位授予权，2003年开始招收行政管理专业博士研究生，2005年获得公共管理一级学科博士学位授予权。2006年被批准成为吉林省十一五期间省级重点学科。2008年，在原有行政管理博士点之外，又增设

公共治理与公共政策博士点。2009年9月，国家人力资源和社会保障部组织开展了第七批博士后科研流动站的申报工作，经全国博士后管委会专家组评审，国家人力资源和社会保障部、全国博士后管委会批准，吉林大学公共管理一级学科获准设立博士后科研流动站。至此，吉林大学公共管理学科形成了本科生、硕士研究生、博士研究生、博士后齐全的人才培养层次。经过不断的努力，公共管理学科已经确立了以社会公正为价值取向，规范研究和实证研究相结合，以东北地区地方治理为重点的研究方向和特色，在此基础上构建了结构合理的教学与学术研究团队，注重理论研究与公共管理实践的有机结合，科学研究水平显著提高，人才培养能力进一步提高，同时在为各级政府提供决策咨询、干部培训、学位教育、合作研究等方面也发挥着越来越大的作用。

我们的研究团队选择在地方公共事务治理这一中观研究层次，着力于公共治理体制建构和区域发展政策创新，谋求公共利益的促进和区域协调发展。经过多年的积累，在原有行政管理的研究基础上不断拓宽空间，加强研究力量，形成了一批有特色的研究成果，也为今后更为深入的研究奠定了坚实基础。本丛书的特点在于：（1）在结构安排上，本丛书主要围绕公共治理与公共政策领域的重点内容展开，各项研究成果各有侧重，相互联系，形成了一个比较完整的学科体系。（2）在研究取向上，本丛书遵循“全球视野、本土问题、现实取向、合作研究”的原则，在深化基础理论研究的基础上，追踪我国实践中的热点和难点问题，努力回应地方政府管理和科学决策的现实需要。（3）在研究的方法上，每部著作都坚持规范研究与实证研究相结合，宏观研究与微观研究相结合，综合研究与个案研究相结合，理论研究与对策研究相结合，尤其注重调查研究和实证分析。（4）在写作风格和文字表述上，每部著作都尽量做到准确、

简明、生动、通俗易懂，具有较强的可读性。

这套丛书不仅适合作为公共管理专业的本科生和硕士生教学用书，也适合于从事公共管理实务的各级领导干部和公务员阅读。随着公共治理与公共政策实践的不断发展，会有越来越多的热点、焦点和难点问题涌现，公共治理与公共政策的学术研究会日益深入，公共治理与公共政策的学科体系会不断发展和完善，本丛书也会根据现实需要和理论的新近发展增加新的内容，希望能够通过所有关心公共事务的同行和朋友的共同努力，促进理论界与实务界的良性互动，早日迎来中国的“善治”时代。

# 目 录

## CONTENTS

导 言	001
第一章 政府执行力研究体系及完善	005
第一节 政府执行力的研究背景及意义	005
第二节 政府执行力的研究对象及主题	010
第三节 政府执行力的研究内容及体系	016
第四节 政府执行力的研究维度及方法	023
第二章 从责权利关系视角解读政府执行力	026
第一节 理想状态的政府执行力表现为 责权利的统一	026
第二节 责权利脱节必然导致执行不力	029
第三节 落实责任是增强政府执行力的必由之路	035
第三章 政府执行力的类型与层次	039
第一节 任务与使命：政府执行的目标设定	041



第二节	硬权力与软权力：政府执行的手段选择·····	044
第三节	政府执行力的类型与层次：目标与 手段相结合·····	047
第四节	走向心治：提升政府执行力的一条路径·····	053
<b>第四章</b>	<b>政府软执行力分析·····</b>	<b>058</b>
第一节	政府软执行力的内涵与作用领域·····	058
第二节	政府软执行力的理论价值与社会功能·····	062
第三节	政府软执行力提升路径与方法·····	066
<b>第五章</b>	<b>政府执行力的四维分析框架·····</b>	<b>071</b>
第一节	个人执行力·····	073
第二节	组织执行力·····	076
第三节	政策执行力·····	078
第四节	制度执行力·····	082
<b>第六章</b>	<b>公务员执行力提升·····</b>	<b>086</b>
第一节	公务员执行力的内涵及现状·····	087
第二节	公务员执行力的影响因素·····	097
第三节	公务员执行力的提升路径·····	106
<b>第七章</b>	<b>政府执行力的组织学分析·····</b>	<b>118</b>
第一节	组织执行力及影响因素·····	119
第二节	政府执行力的官僚制组织机理·····	122
第三节	政府执行力的提升路径·····	127

<b>第八章 政策执行力分析</b> .....	130
第一节 政策执行力的内涵与影响因素.....	130
第二节 中国政策执行力提升的体制性障碍.....	139
第三节 中国政策执行力的具体状况——以流域环保政策 执行为例.....	147
第四节 重塑政策执行力的整体性构思.....	153
<b>第九章 政策执行力</b> ——以“十一五”时期浙吉两省节能减排 政策执行为例.....	163
第一节 问题的提出.....	163
第二节 浙吉两省节能减排政策的制定与执行.....	171
第三节 浙吉两省节能减排政策执行中存在的问题.....	184
第四节 浙吉两省节能减排政策执行中存在问题的 原因.....	192
第五节 提高节能减排政策执行力的对策建议.....	196
<b>第十章 中国保障性住房政策执行力问题研究</b> ——以吉林省为研究对象.....	204
第一节 保障性住房政策执行力问题的提出.....	204
第二节 吉林省保障性住房政策的制定及实施.....	206
第三节 吉林省保障性住房政策执行力评估.....	218
第四节 吉林省保障性住房政策执行力的保障因素.....	222
第五节 对提升吉林省保障性住房政策 执行力的建议.....	227

第十一章 制度执行力探析·····	233
第一节 制度执行力的概念解析·····	234
第二节 制度执行力的影响因素·····	239
第三节 制度执行不力的现实表现·····	244
第四节 制度执行不力的现实危害·····	246
第五节 制度执行力的提升路径·····	249
第十二章 制度执行力分析	
——以新形势下纠风工作模式创新为例·····	257
第一节 不正之风的根源、类型与发展态势·····	257
第二节 纠风工作的发展、现状与成效评价·····	262
第三节 “系统化”纠风模式：目标、职责与 工作机制·····	266
第四节 国际行业反腐经验借鉴：以教育反腐为例·····	275
第五节 初步结论与政策建议·····	281
参考文献·····	286
索    引·····	298
后    记·····	302

## | 导 言 |

本书的研究内容紧紧围绕核心概念“政府执行力”展开。笔者认为，政府执行力是指政府在贯彻执行法律法规、制度纪律、政策决策和组织战略中实现目标与完成任务的实际程度。为此，我们提出两个基本命题：一是从内在机制看，政府执行力取决于责权利三者的有机统一，“责”对应结构，“权”对应能力，“利”对应动机，只有实现动机、能力与结构的有机结合，方能从根本上提升政府执行力。二是从外在机制看，政府执行力取决于执行主体、执行对象和执行环境的相互契合，三者有机结合才能保证执行到位。为了深入阐述所提出的理论论点，我们从多种角度和途径分析政府执行力问题。从执行对象角度，我们把政府执行力区分为制度执行力和政策执行力；从执行主体角度，我们将政府执行力区分为个人执行力和组织执行力；四种政府执行力的不同组合又可区分为法学、政治学、行政学和管理学等不同研究途径。探求提升政府执行力的路径，需要从个人、组织、政策和制度四个层面着手，核心在于责权利的统一，宏观与微观的结合，“软件”与“硬件”建设的良性互动。

全书有九章内容为规范性研究。在第一章中，我们首先明确了政府执行力的研究体系及工具，主要包括研究背景及意义、研

研究对象及主题、研究内容及体系、研究维度及方法。第二章，我们从政府执行力的内在机制即责权利角度对政府执行力进行了分析，指出了理想政府执行力的表现就是责权利的统一，责权利脱节必然会导致执行不力，强调了关键点即落实责任是增强政府执行力的必由之路。第三章提出并探讨了政府执行力的类型与层次问题，立足目标和手段两个维度，政府执行力可划分为四类：基于权治的执行力、基于德治的执行力、基于法治的执行力以及基于心治的执行力。随着民众文化素质的普遍提升和精神需求的增长，政府执行力应按照由基于政府本位、关注事务本身、强制落实的层次向基于政策本位、关注精神价值、自觉行动的层次发展。为此，应从价值取向、目标设定、手段选择和共同参与等方面着手提升政府执行力的层次和水平。在第四章中，我们分析阐述了软执行力的地位和作用，对政府软执行力的内涵与作用领域、理论价值与社会功能、提升路径与方法做了较为深刻的探讨。第五章，我们从政府执行力的外在机制角度构建了政府执行力的四维分析框架，通过整合“制度-个人”的法学研究途径、“政策-组织”的行政学研究途径、“制度-政策”的政治学研究途径、“个人-组织”的管理学研究途径，归纳、衍生出个人执行力、组织执行力、政策执行力及制度执行力四个具体的研究方向。后面的第六章、第七章、第八章和十一章则分别对个人执行力、组织执行力、政策执行力和制度执行力进行了具体的规范性分析和阐述。

在实证研究方面，我们围绕前面设定的研究框架和路径进行了有针对性的实地调研和走访。在背景资料的搜集和访谈流程方面我们做了比较充分的准备工作，主要是广泛采集并梳理图书馆及网络资源；在数据收集方面，我们通过对政府的实地调研和访谈，获得了第一手资料和数据；通过对调研数据和资料的梳理和

总结，我们验证了前期构建的理论框架，并分析指出了目前中国政府执行力不足的深层原因，进而提出了一系列改进建议。本书的实证研究主要包括三章，分别是：第九章，立足浙江和吉林两省“十一五”期间节能减排政策执行情况的调研，着力分析了当前中国政策执行力不足的主要表现、问题原因及改善对策；第十章是对吉林省保障性住房政策执行力状况的个案研究，再次探讨了政策执行力问题；第十二章，我们以吉林省为研究对象，以纠风工作为切入点，深入分析制度执行力问题。在我们看来，长期存在的行业和部门不正之风，正是制度执行不力的基本表现。从某种意义上讲，研究纠风工作模式的创新问题，也就是要解决长期以来中国广泛存在的制度执行不力问题。

整体来说，我们研究工作的总体思路是通过规范研究做铺垫，进而将规范研究和实证研究相结合，最后以实证研究做收尾。首先从概念的界定和系统分析展开，对所要研究的概念、背景、问题及所用方法进行严格界定；其次从政府执行力的内部机制入手，分别从责权利角度和软执行力角度对政府执行力进行分析，也论证了政府执行力的类型与层次问题；再次是在前者基础上，通过对政府执行力的外部机制的分析，构建了政府执行力的四维分析框架；最后是规范研究与实证研究的结合，我们通过大量的实证调研来验证我们的理论假设，通过规范研究和实证研究的结合，使得政府执行力多维度分析的每个具体研究路径都能够饱满而有张力，但每个具体路径的研究也会因其特点而有所侧重。例如政府执行对象包括法律制度和公共政策，针对政策执行力和制度执行力的分析，更多的是需要政策或制度实际执行效果来验证，因此我们偏重于通过具体实地调研的案例加以验证阐述；而个人和组织作为政府执行主体，更多的是侧重理论分析，辅以案例论证，因而这二者的分析则是由理论分析结合大量的不

同案例来进行研究梳理。

提高政府执行力是中国政治领域的重大现实课题，也是公共行政学界研究讨论的热点问题。本书以近年来国内研究文献为基础，以实证研究所得资料数据为论据，以架构基本的政府执行力理论体系为铺垫，展开政府执行力内部机制及外部机制两大维度的探讨：通过责权利视角、软执行力视角及构建政府执行力的四维分析框架，对政府执行力进行了多角度、深层次的分析和阐述；通过理论和实证相结合，对所构建的理论进行了论证和充实，同时对现实问题进行了解读并提出了一系列政策建议。下一阶段的政府执行力研究，应更加重视政府执行力研究背景的转变，明确政府执行力的内涵和外延，扩展政府执行力的研究内容和创新政府执行力的研究方法。除了在理论上进一步更新之外，需要更多的实证研究来和规范研究相互呼应和补充，从而切实提高政府执行力研究水平，真正能够服务于社会及公共利益，适应政府自身改革和提升治理能力的需求。

# 第一章 政府执行力研究 体系及完善\*

政府执行力是政府工作的生命力，是影响政府合法性的重要因素。自2006年温家宝总理在政府工作报告中首次提出“政府执行力”概念以来，政府执行力便成为学术界讨论的热点和焦点。然而，政府执行是一个涉及众多参量和因素的复杂过程，当前中国学术界对政府执行力的研究还处于起步阶段，其研究体系亟待完善。扩展研究的广度、增加研究的维度、挖掘研究的深度和提升研究的高度是现阶段中国政府执行力研究的重要任务和主要内容。

## 第一节 政府执行力的研究背景及意义

政府执行力与服务型政府概念一样，是在中国特定背景和语境下提出的。中国政府执行力的提升没有现成的国际经验可以借鉴，也没有现成的理论可以指导，中国理论研究者与实务工作者只能立足国情，在摸索中前进，在实践中反思。

---

\* 本章原题为《政府执行力的研究体系及完善——近年国内政府执行力研究述评》（与董晓倩合作），载《学习论坛》2011年第9期，略有修改。



## 一 政府执行不力与政府执行力的提出

政府执行力是针对中国较为普遍存在的地方政府执行不力的问题提出的。从实际情况来看，不同层级的政府都存在执行不力的问题：国家路线方针执行不力，如改革开放政策的执行，广东省从一开始就把不折不扣地执行中央政策和从实际情况出发、发挥创造性灵活性结合起来，一跃成为全国改革开放和经济发展的排头兵，其他一些原来与广东的经济、社会情况基本相同的省区市，却被远远地抛在了后面；具体公共政策执行不力，如治理公路“三乱”政策的执行，一些地方收到了较好的效果，而一些地方则因为执行不力，公路“三乱”收费屡禁不止，甚至有过之而无不及；日常决策和公共事务执行不力，如几年前的济南交警，就因为为民着想、执行果断迅速、效率高而广受赞许，其他一些地方的交警部门，却因为办事不力或执行迟缓而备受批评；等等。<sup>①</sup>

地方政府执行不力的问题首先引起了地方领导的重视。2004年2月26日，时任海南省省长卫留成在海南省三届人大二次会议上提出了重视政府执行力建设的要求。同年，时任四川省省委书记张学忠针对该省高县退耕还林政策执行不力的情况指出：各州市、各厅局的工作之所以有差距，往往不是战略问题、思路问题，而是工作中执行力强弱的问题。随后，全国部分省区市制定了提高本地政府执行力的规定，《中共成都市委关于弘扬求真务实精神提高执行力的八项规定》《中共深圳市委深圳市人民政府关于在全市掀起“责任风暴”实施“治庸计划”加强执行力建设的决定》

<sup>①</sup> 莫勇波：《政府执行力：当前公共行政研究的新课题》，《中山大学学报》（社会科学版）2005年第1期。