



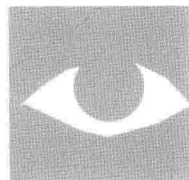
当代学术文丛

治国的关键在于能否让善的公共政策落地生根，并以提升政策执行力为安邦之道
回溯新中国成立以来历史变迁，地方政府政策执行力强弱交织，呈现了波浪前行的图景
从利益纠葛与能力羁绊等冲突中“破题”和觅得民众“获得感”，方为契合政策执行力提升之要义
缺乏科学评价而又期待有效改善政策执行力，这既不合乎逻辑，也缺乏现实基础

Difangzhengfu Zhengce Zhixingli Yanjiu

地方政府政策执行力研究

吕华 著



地方政府政策执行力研究

Difangzhengfu Zhengce Zhixingli Yanjiu

吕华 著



江西人民出版社

Jiangxi People's Publishing House

全国百佳出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府政策执行力研究 / 吕华著. — 南昌 : 江西人民出版社, 2016.10

ISBN 978-7-210-08919-3

I . ①地… II . ①吕… 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 (2016) 第 276667 号

地方政府政策执行力研究

吕华 著

责任编辑 : 徐 旻 饶 芬

封面设计 : 同异文化传媒

出 版 : 江西人民出版社

发 行 : 各地新华书店

地 址 : 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话 : 0791-88629871

发行部电话 : 0791-86898801

邮 编 : 330006

网 址 : www.jxpaph.com

E-mail: gjzx999@126.com

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 : 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 : 17

字 数 : 250 千字

ISBN 978-7-210-08919-3

赣版权登字—01—2016—766

版权所有 侵权必究

定 价 : 39.50 元

承 印 厂 : 虎彩印艺股份有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换

| 目 录 |

第一章 绪论	— 1
第一节 研究背景与意义	— 1
第二节 相关研究综述	— 5
第三节 研究思路与研究内容	— 14
第二章 地方政府政策执行力基础理论	— 18
第一节 地方政府政策执行力的相关概念	— 18
第二节 地方政府政策执行力的构成要素	— 26
第三节 地方政府政策执行力的问题与影响因素	— 29
第四节 提升地方政府政策执行力的意义	— 33
第三章 新中国成立以来地方政府政策执行力的嬗变	— 39
第一节 背景分析	— 39
第二节 新中国成立以来地方政府政策执行力的嬗变过程分析	— 40
第三节 结论与启示	— 53
第四章 利益博弈：地方政府政策执行力的逻辑	— 56
第一节 利益博弈分析的理论基础	— 57

第二节	地方政府政策执行中的利益博弈：以房地产宏观调控政策为例	— 63
第三节	利益博弈视角下地方政府政策执行力提升方案	— 76
第五章	政府能力：地方政府政策执行力的基础	— 79
第一节	政府能力概述	— 79
第二节	政策执行中地方政府能力现状分析	— 87
第三节	铸练政府能力，提升地方政府政策执行力	— 92
第六章	公民参与：影响地方政府政策执行力的客体因素	— 97
第一节	公民参与概述	— 97
第二节	公民参与对地方政府政策执行力的价值与问题	— 101
第三节	推进公民参与，提升地方政府政策执行力	— 107
第七章	社会资本：地方政府政策执行力的资源因素	— 112
第一节	社会资本概述	— 112
第二节	社会资本对地方政府政策执行力的影响	— 118
第三节	提升地方政府政策执行力需要培育社会资本	— 126
第八章	制度建设：地方政府政策执行力的保障	— 132
第一节	制度建设与政府政策执行力关系概述	— 132
第二节	影响地方政府政策执行力的制度因素分析	— 140
第三节	加强提升地方政府政策执行力的制度建设	— 145

第九章 行政文化：地方政府政策执行力的环境因素	— 160
第一节 行政文化基础理论	— 160
第二节 行政文化与地方政府政策执行力的相互影响	— 168
第三节 重塑行政文化以提升地方政府政策执行力	— 172
第十章 问责理念：地方政府政策执行力的动力	— 179
第一节 责任政府概述	— 179
第二节 “问责”是责任政府的要求	— 185
第三节 问责理念是提升地方政府政策执行力的动力	— 197
第四节 国内外政府问责的经验与启示	— 203
第五节 强化问责理念，提升地方政府政策执行力	— 210
第十一章 地方政府政策执行力评价体系	— 218
第一节 地方政府政策执行力评价概述	— 218
第二节 地方政府政策执行力评价体系构建	— 222
第三节 地方政府政策执行力评价体系应用	— 237
参考文献	— 249
后记	— 264

第一章

绪 论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

“政策”是现代社会最常见的政治现象。政策协调和监管着社会中错综复杂的关系,缓解和控制着社会中无处不在的矛盾和冲突,推动和维护着社会的健康、平稳发展。然而,我们必须意识到的是,政策本身还只是意识形态的一种分配方案,想要将其变为现实的政策效果只能通过政策执行。政策执行是实现政策目标的前提条件之一,是公共管理的核心环节。纵观各种政策现象我们也不难发现,政策执行过程中会受到各方因素牵绊,政策执行的结果也在受到各方因素综合影响的情况下飘忽不定,这将直接影响到各级地方、各个部门政府政策目标的实现。恰如有学者指出的那样,“在许多发展中国家,主要的问题并不在于政府在政治上的不稳定或没有能力为发展设计合理的项目,而在于它们没有能力将政府的决策和项目加以执行”^①。从这个意义上可以说,一个国家的国际综

^① [美]詹姆斯·W. 费斯勒, [美]唐纳德·F. 凯特尔. 公共行政学新论: 行政过程的政治(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 12.

合实力与国际竞争力的提高与其各级政府、部门的政策执行密不可分，而政府的政策执行最为关键和重要的正是政策执行力的提升。

作为执行国家意志所必须具备的政策执行力，是一个政府组织存在和延续的必然前提和内在要求之一。地方政府作为政策执行的主体，将上级政府制定的一系列政策方案落地实施，是最终实现公共政策执行的关键点。从这一层面来看，地方政府政策执行力高就意味着整个国家的政策执行力高，反之，则整个国家的执行力就低。改革开放以来，我国在全球化进程中体现出了强大的生命力，综合国力在不断提升，在国际上的地位也在逐步上升，国际影响力也渐渐扩大。而随着社会的发展，我国政府执政的效率并没有像经济社会发展那样同步提升，甚至出现一些“政治退步”现象，其中最突出的一个表现就是政府政策执行力低下，这已经成为国家治理能力建设的瓶颈。人们经常发现，在我国国民经济和社会发展过程中，诸如“上有政策，下有对策”“有令不行，有禁不止”等执行力不足之现象大量存在，严重地影响了改革目标的顺利实现。因此，如何有效地提升政府政策执行力成为当今政府执政者最为关注的问题之一。

的确，在当今社会转型时期，政府的政策执行力尤为受到社会的关注和期待，我国政府在履行其公共管理职能的过程中也清楚地知道并反复重申提升政府政策执行力的重要作用和意义，强调要始终贯彻强大的执行力。早在2006年3月5日，时任国务院总理的温家宝同志在十届全国人大四次会议上做政府工作报告时就指出，“全面完成今年和‘十一五’期间的任务，必须大力加强政府自身改革和建设。我们要加快推进行政管理体制改革……建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力”。这是“执行力”这个词首次在官方场合被提出，并且是第一次出现在《政府工作报告》中，这份工作报告体现了政府开始把工作重点放在各级地方政府政策执行力方面的决心和信心，表明了我国政府高度重视政府政策执行力问题，标志着“执行力”被正式纳入国家综合治理范畴。2007年3月5日十届全国人大五次会议的政府工作报告中，执行力再次出现，强调要“全面提高行政效能，增强政府执行力和公信力”，表明了中央政府对地方政

府政策执行力的高度重视和关心。时至今日，每年的政府工作报告中，执行力或相关的提法几乎都会出现。在 2012 年 11 月召开的党的十八大会议上，中共中央提出要大刀阔斧地改革政府人事制度，建立高效廉洁的执行骨干队伍，提出要“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次提出，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力”。2015 年 10 月召开的党的十八届五中全会，提出了要构建发展新体制，加快形成人才培养引进使用机制，深化政府部门行政管理体制的改革，进一步转换政府的职能，提高政府的政策执行效率。2016 年 3 月 5 日，在第十二届全国人民代表大会第四次会议上，国务院总理李克强做政府工作报告中，强调要“坚持勤勉履职，提高执行力和公信力。政府工作人员要恪尽职守、夙夜在公，主动作为、善谋勇为。深入践行‘三严三实’，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，加强作风和能力建设，打造高素质专业化的公务员队伍。健全并严格执行工作责任制，确保各项政策和任务不折不扣落到实处”。

可见，作为综合国力的一个重要影响因素，政府政策执行力一再被提起和强调，不仅反映出国家对政策执行力建设越来越重视，也揭示了提升政府政策执行力迫在眉睫，改善政府政策执行力现状已经成为地方政府工作的重点。鉴于此，本书选择“政策执行力”这个重点和焦点话题展开探索与研究，期望能为我国地方政府政策执行力理论研究与实务工作的浩渺星空起到点缀之价值。本书主要思考的是，什么是政策执行力；在我国国家，地方政府政策执行力的现状如何；政策执行力是如何演变过来的；有哪些主要因素影响地方政府政策执行力，我们又该如何应对。

二、研究意义

1. 理论意义

“政策执行力”一直都是公共管理学界关注的焦点，从西方国家公共行政

学发展的历史脉络来看,政府执行力最初就被界定在政府的主要职责范围之内,并成为学界研究的重要对象。从我国的实际情况来看,近年来,党和政府对政策执行力问题给予了较多的关注,然而,我国对政策执行力的理论探索起步比较晚,方向也比较散。从文献检索的结果来看,当前我国学界对政府执行力的理论研究成果较多,关于政策执行力的内涵、现状、对策等研究也开始蓬勃发展,但对地方政府政策执行力的研究却十分有限,缺乏系统全面的分析,尤其是专著比较鲜见。考虑到地方政府政策执行力是公共管理学界研究的重要内容,本书通过理论与案例结合的方式对其进行较为深入的剖析,力图使地方政府政策执行力问题研究更加系统、全面,这对于探索和构建我国地方政府政策执行力的理论体系,深化行政体制改革、建立强有力的执行力政府等都具有重要的理论价值。

2. 现实意义

政策是政府的重大战略决策和发展规划的具体体现,唯有当地方政府和上级政府保持政策的统一才能为地方营造经济社会发展的大好环境。提升地方政府政策执行力,不仅关系到政府自身形象的问题,关系到中央政府的权威问题,同样也关系到整个社会发展的全局。总体来说,研究地方政府政策执行力的现实意义体现在以下三个方面:

第一,有利于推动政策从内容变成现实。政策制定归根到底是为了政策的执行,推动政策从内容变成现实,地方政府只有对政策进行准确把握和有效执行,才能将政策落实到目标团体中去,该项政策的制定才有意义。研究地方政府政策执行力能够引导政策执行依循理想的路线行进,一定程度上可以减少政策执行出现偏差与脱轨,避免行政资源的浪费,这关系到国家改革和发展的大局。

第二,有利于促进地方政府能力建设。提升地方政府的政策执行力,可以使国家和上级政府的方针政策得到有效的贯彻落实,并通过诊断现阶段地方政府政策执行力的难点问题,协助地方政府走出政策执行难的窘境,提高地方政府的治理能力。

第三,有利于提升政府公信力和巩固党的执政地位。政府公信力和党的执政基础在于社会公众的支持和认可,在经济快速发展、社会进步转型的当今时代,研究如何提升地方政府政策执行力,不仅可以协调地方政府、地方利益与政策执行之间的矛盾,而且可以发挥地方政府在当地经济和社会发展中的引导、组织和协调等积极作用,有利于解决广大人民群众所关心关注的问题,促进政府与社会的良性互动,“急群众之所急,想百姓之所想”,在确保政策有效执行的情况下切实保障人民群众的利益,从而提升政府在人们心中的公信力并巩固党的执政之基。

第二节 相关研究综述

一、国外相关研究综述

国外学者关于政策执行力的研究要早于国内,而且发展迅速。一般认为,国外学术界对于政策执行力的研究始于法学执行力,发展于企业执行力,而后随着公共行政的发展,学者才逐渐将“执行力”这一概念引入公共管理领域。

早在十七世纪,洛克就已经提出了执行的概念,他认为,对于法律的执行是行政机关的最高职责,如果执行者玩忽职守,没有有效履行法律应有的职责,法律将无法得到执行,以至于法律失效;如果法律失效的话政府行政权力的合法性也将失去,同时还会导致暴政的出现。^①洛克思想的继承者卢梭也认为,对于政府而言,执行是关键而重要的,作为契约而生的政府只不过是主权者的执行者,其最重要的任务之一就是执行法律。

商业领域中关于执行力的研究成果比较丰硕,比如美国学者托马斯和伯恩,这两位学者著有《执行力》一书,在他们看来,“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”,“执行力就是指组织执行战略,实现组织

^① [美] 洛克.政府论[M].北京:商务印书馆,2013.

经营战略目标的能力，在形成了决策、制定了具体的计划之后，达成目标的具体行为就是执行，而确保执行完成的能力的手段构成了执行力”。^①随后拉里·博西迪（Larry Bossidy）和拉姆·查兰（Ram Charan）合著了《执行》一书，阐述了企业执行力的现状和执行力对于企业成功的重要性。这些著作的发表使企业执行力的研究从此拉开了序幕。随着当今社会的快速发展和关于执行力研究的深入，执行力这一理论也引起了学术界的广泛关注，并被延伸引用到了公共管理领域。

而事实上，公共管理领域关于政策执行力的相关研究可以追溯到行政学的发端之处。在十九世纪末，公共行政学的创始人威尔逊（Wilson）在他的《行政学研究》一书中提出了政治行政二分法，他认为任何一项政策的执行必须要有相应的技术性人员的支持才能完成，并且还强调了政府相关部门执行相应政策的重要性，他指出，“政府工作最显著的部分就是行政管理，政府首先应是一个行动中的政府，是对政策的执行，是一种操作”^②。这是公共管理领域最早关于“政策执行力”的相关研究。为现代政府组织理论奠定基础的则是同时期的行政学家古德诺，他对威尔逊的政治与行政二分法进行了更深入的阐释和发挥，1900年，古德诺在《政治与行政》一书中正式提出了“行政学”理论，成为第二次世界大战以前行政学研究的出发点，对战后行政学产生了一定的影响，他认为，政治是与国家意志的表达相关联的，而行政则与政策执行相关。后来的学者也逐渐将公共行政作为一种单独的理论加以研究，比如怀特·伦纳德著有《公共行政研究导论》一书，提出了政府公共行政中的执行问题，为后续政策执行力的研究开辟了新的思路。

关于政策执行力研究，最让人印象深刻的是20世纪七八十年代声势浩大的

① [美] 保罗·托马斯，[美] 大卫·伯恩. 执行力[M]. 白山译，北京：中国长安出版社，2003.

② [美] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[J]. 国外政治学，1987（6）.

“政策执行研究运动”。1973年,美国学者普雷斯曼和韦达夫斯基出版专著《执行——华盛顿的美好期待是如何在奥克兰破灭的》,标志着“政策执行研究运动”的开始。随后,西方国家便掀起了对政府政策执行力研究的热潮,学者们纷纷从政策科学和公共政策的角度对政策执行力进行概括,探究关于政策执行的概念、理论、机制,甚至利用理论模型诠释出政策制定、政策执行、政策评估等阶段之间的运行机制。西方国家从事政策执行力研究的学者们在探讨政策执行过程中,写下了大量的文献,形成了多种不同研究视角的研究理论,大大丰富了政策科学的理论内容。也正是由于学术界对政府政策执行力的研究愈加深入,政府越发重视政策执行这一环节,从各方面提升政府的政策执行力已达成共识。

总体来看,国际学术界针对“公共政策执行力”的已有研究主要集中在政策或政策执行相关的问题领域,公共行政与政治科学领域对于“政策执行力”的研究还没有形成集中领域,只是针对某一类具体的公共政策执行过程及其问题进行实证分析研究。并且,这些有影响的研究主要集中在欧美发达国家和地区。西方学者主要从自上而下和自下而上两种路径进行政策执行的模式推导,自上而下路径把政府执行力归结为政策制定者对执行规范的理性设计,以及严密的命令和控制指挥的能力,还有执行者对制定者意志的忠诚;自下而上路径则认为,政府执行力来自于执行者的自由裁量空间和执行者的承诺与技巧,来自于基层执行者之间的人际动态关系,执行者的权力利益意愿和方法直接影响其执行力。^①与此同时,西方出现了关于政策执行的各种模型,主要有美国学者史密斯提出的“过程模型”、麦克洛夫林提出的“协调理论模型”和巴德克提出的政策执行“博弈模型”等。

1. 过程模型

过程模型的创始者是史密斯,他认为政策执行过程中的重要因素包括目标群体、执行组织、环境以及理想化的政策四大因素。目标群体即是受政策执行

^① 李邵平.我国地方政府执行力研究[D].湖南师范大学硕士学位论文,2008.

过程的影响并可以有效产生政策反馈的个体或群体；执行组织即负责政策执行的执行机构；环境因素包括与政策执行相互影响的各方因素；理想化的政策是制定政策的人所期望的政策执行作用发挥。

2. 协调理论模型

协调理论模型的创造者是麦克洛夫林。其主要观点是：第一，政策执行者和受政策影响者之间存在着观念差异，因而必须在满足双方利益的基础上构建一种双方都能够接受的政策执行手段；第二，政策执行者的执行目标和执行手段受到当前政策执行环境和受政策影响者的个人因素影响并可能会产生改变；第三，这一相互协调的过程是单向流程；第四，政策执行者的利益、价值、观点，受政策影响者表现出的利益、价值与观点影响并产生变化。

3. 博弈模型

博弈模型的主导者尤金·巴德克用“博弈”的概念将政策执行过程分为下列几个因素：（1）政策执行人员，即竞赛者；（2）利害关系；（3）策略与技术；（4）竞赛的资源；（5）竞赛规范（取胜的条件）；（6）公平竞赛的规则（即不得作弊）；（7）竞赛者之间信息沟通的状况；（8）所得结果的不稳定程度。

这些理论和模型都在试图系统地理解和分析各种影响因素之间的关系，从而影响政策的有效实施，相关政策执行模式的建立，丰富了政策科学理论的内涵，也极大地扩展了公共政策的理论内涵。

二、国内相关研究综述

从国内学术界的研究情况看，有关于政策执行力的研究相对来说比较晚，但是国内学术界中对政策执行力的诠释比较全面和丰富，并且对这一问题的深入研究在近年来也取得了较为丰硕的成果。通过以“执行力”和“政策执行力”为篇名、关键词分别检索，结果发现关于“执行力”的研究最早始于1995年。黑龙江行政学院的于凤荣等人联合撰写了《提高我国公共政策执行力的对策研究》一文，之后的一段时间内，国内学界关于政策执行力研究的热情并不高，

但每年都会有少量与之相关的学术论文出现。近年来,尤其是党的十七大召开之后,我国政府领导人加强了对于政策执行力的认识,并且在工作中逐渐加强对政策执行力的重视。受党和政府高度重视政策执行力的影响,我国的一些学者才开始对政策执行力展开相关研究,并在学术界取得了相应的成果。如陈庆云、陈振明、张国庆、郭巍青等学者都曾聚焦国内政策执行力问题,也在相关研究的著述中深入探讨过这一问题。自2005年以来,关于“政策执行力”的学术论文每年都有二三十篇,而关于“执行力”的文章就多达数千篇,这也足以说明我国对执行力和政策执行力的理论研究从未懈怠。总体来看,国内学者从不同的视角对政策执行力进行了探究,比如历史视角、公共行政视角、制度视角、文化视角等。国内学者关于政策执行力的相关研究大致可以归纳为以下几个方面:

1. 政策执行的价值

俗话说,良法美策贵在能行。在公共政策的生命周期中,政策执行尤为重要,政策执行是一个动态的过程,是多方执行主体共同作用的结果。在贺东航等人(2011)看来,在中国,公共政策是执政党首先提出,行政部门加以实施的过程,而且,由于公共政策最终要落实到一定的场域,这一过程实际上已经转变为一次次再细化和再规划的过程,所以地方可能会根据自身的地方性知识和地方利益对政策采取强化或钝化处理,而形成各具特色的具有层级性的公共政策。^①学者于凤荣等人(1995)认为,政策执行的好坏,关系到政策内容的实现以及政策效果的程度。如果政策执行不力或不当,非但未能解决原有的公共问题,而且会使原有的问题更加恶化,引发新的危机。^②陈振明(2002)指出,政策执行的首要条件就是要忠实地执行已经出台的政策,从而能够保证政策全面体现统一性、严肃性以及权威性等特点,也就是说,在执行时一定要严格立足于政策

① 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5).

② 于凤荣,王殿春.提高我国公共政策执行力的对策研究[J].行政论坛,1995(3).

确定的政策对象及范围来落实政策最终目标,而不可以肆意扭曲或错误地解释政策。^①吕火明(2004)认为,我们已经有了好的思路,已经有了明确的目标,但这些好的思路、好的方针政策的落实却不尽如人意,不少政策的效应在传导中不断被损失,使工作的进展与要求出现较大差距,与群众的期望存在较大距离,其根源就在于执行不力。^②

2. 政策执行力的概念

我国学者对于政策执行力的解释各有不同。周永亮(2004)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。也就是说,在形成决策、制定了具体的计划之后,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。^③莫勇波(2007)在他的专著中提出,作为政府行政管理意义上的政府执行力,解释为在政府组织内所存在的通过认可、支持和准确理解政府的目标及方向,精心设计方案和实施方案,并对政府的各种组织资源包括人、财物、信息、制度等进行集中有效使用、调度和控制,从而有效地执行实施公共政策、决策、法令、战略、计划以及执行政府日常性公共事务和完成政府既定目标任务的政府内在力。^④而且,莫勇波(2005)还是国内较早对政策执行力进行完整界定的学者,他认为,政策执行力指的是准确理解政策目标及方向,并通过精心设计方案、实施方案和对各种人、财物、信息、法律、制度等资源进行集中调控和使用,从而达到有效执行政策,完成既定目标的政府内在的能力和力量。^⑤丁煌(2014)则从全新的“协同学理论”视度将地方政府政策执行力界定为“政策执行权力结构协同转换进程中所体现的合力,

① 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2002.

② 吕火明.论领导者政策执行力的提高[J].决策咨询通讯,2004(5).

③ 周永亮.本土化执行力模式[M].北京:中国发展出版社,2004:211.

④ 莫勇波.公共政策执行中的政府执行力问题研究[M].北京:中国社会科学出版社,2008:28.

⑤ 莫勇波.提升地方政府政策执行力的路径选择——基于制度创新角度的探析[J].云南行政学院学报,2005(6).

是各执行主体协同作用呈现的协同执行力”。^①

3. 地方政府政策执行力的问题

陈振明(1998)认为,我国政策执行中“上有政策,下有对策”现象比较普遍,他认为政策执行不力的问题主要表现在替换性执行(你有政策,我有对策)、选择性执行(曲解政策,为我所用)、象征性执行(软拖硬抗,拒不顺从)和附加性执行(搞土政策)等方面。^②丁煌等人(2002)在《我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析》一文中也提出,我国地方政府政策执行力不足的现象包括“上有政策,下有对策”“有令不行,有禁不止”等政策变形、受阻的现象,认为制度上的缺陷是政策执行中最大的问题,包括权力划分、监督制度以及干部管理制度等问题。唐仕军(2007)则把我国地方政府政策执行力的问题归结为:政府执行人员中普遍执行责任心不强,执行意识淡薄;执行任务的方法简单机械,缺乏灵活性和创造性;在执行政策任务过程中缺乏沟通协调;执行成本高,执行效益低下;政府执行政策存在偏差,政府执行力低下。^③胡焱(2016)认为,我国地方政府公共政策执行力存在的问题包括四个方面,一是执行主体执行观念不强;二是执行中机械地生搬硬套;三是执行标准不统一;四是政府执行缺乏评估、反馈、修正机制。^④袁维海(2015)曾在重大课题中总结了一些地方政府政策执行不力的问题,如执行不作为、执行不高效、执行不规范、执行不科学等。

4. 地方政府政策执行力的影响因素

为什么地方政府政策执行力较弱?学者们对影响地方政府公共政策执行力

① 丁煌,汪霞.地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建——以协同学理论为视角[J].中国行政管理,2014(3).

② 陈振明.政策科学——公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003:277.

③ 唐仕军.政府执行力探微[J].中国行政管理,2007(7).

④ 胡焱.有效提高地方政府公共政策执行力之研究[J].山西青年职业学院学报,2016(1).