



★ 执行力是政府工作的生命力

政府



执行力

徐珂◎著

新华出版社

政府执行力

徐珂 著

新 华 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

政府执行力/徐珂著.
北京:新华出版社,2007.10
ISBN 978-7-5011-8116-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 150485 号

政府执行力

选题策划:卢瑞华 博士德
责任编辑:卢瑞华 石胜利
装帧设计:大章旗鼓工作室
出版发行:新华出版社
网 址:<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>
地 址:北京石景山区京原路 8 号
邮 编:100040
经 销:新华书店
照 排:北京京鲁创业科贸有限公司
印 刷:三河市华晨印务有限公司
开 本:787mm×1092mm 1/16
印 张:14
字 数:160 千字
版 次:2007 年 10 月第一版
印 次:2007 年 10 月第一次印刷
书 号:ISBN 978-7-5011-8116-2
定 价:28.00 元

本社购书热线:(010)63077122 中国新闻书店电话:(010)63072012

图书如有印装问题,请与印刷厂联系调换 电话:(010)88423459

编者的话

《政府执行力》一书是国内第一部研究政府执行力的专著。

2006年3月5日，温家宝总理在十届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》中明确提出，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”概念第一次被写进《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，温家宝总理在十届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中提出，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提高政府执行力的坚定决心。

在这期间，一些理论工作者开始致力于政府执行力的探索，取得了一些成果，但观点比较分散，缺乏系统性。《政府执行力》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照科学发展观的要求，以经济社会发展对政府执行力的要求为依据，以政府执行力的现状为基础，以干部实际工作中所需的实际能力为中心，以



政府 执行力

新形势新任务对政府执行力提出的要求为导向，以从根本上提高政府执行力为主线，系统探索了提高政府执行力的措施和方法。它的问世，必将为进一步加强政府对政府执行力的研究提供借鉴，奠定坚实的基础。

综观全书，《政府执行力》具有如下几个方面的特点：

一是主题重大。中国共产党既是领导党，又是执政党，这是中国政党制度的一个重要特点，也是区别于西方国家政党制度的一个显著标志。相比党的领导主要是政治领导而言，各级政府是国家政治运作的枢纽，更偏重于执行。中国共产党要贯彻党的主张意志，谋取政党利益，就必须掌握行政权力，通过政府施政来实现。政府的执行力是党的意志和主张能否实现的关键性因素。同时，政府作为党的意志和主张的执行者，本身也存在着决策、执行、监督三个环节。遵循群众路线制定的党的一系列路线、方针、政策要再次“回到群众中去”，转化为现实的力量，就离不开政府的决策、执行、监督环节。而当政府的决策制定以后，政府的执行就上升到主要矛盾和矛盾的主要方面。政府能否将自己所做出的一系列决策为人民群众所理解并掌握，化为他们的具体行动，取得预期的效果，是政府决策能否顺利执行的决定性因素。因此，政府执行力是政府工作的生命力，也是我国行政管理研究的重大课题之一。

2

执行力

二是现实针对性强。当前，我们正在以科学发展观为指导，贯彻落实国家“十一五”规划，全面建设小康社会，加快构建社会主义和谐社会，努力开创中国特色社会主义事业的新局面。胡锦涛总书记在党的十六届五中全会第二次全体会议上的讲话中，从战略和全局的高度，精辟分析了我国在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新的发展阶段，经济社会发展所呈现出的十



个方面的重要阶段性特征。这些阶段性特征，归结起来，就是党的十六届六中全会《决定》所指出的“四个深刻”和“两个前所未有”，即：经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，权益格局深刻调整，思想观念深刻变化；我们面临的发展机遇前所未有，面对的挑战也前所未有。面对复杂多变的形势，继续坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，任务特别复杂繁重。这迫切需要各级政府具有高度的历史责任感、强烈的忧患意识和宽广的世界目光，运用高超的政治智慧，创新求实，提高执行力。但是，与全面贯彻落实科学发展观和加强和谐社会建设的要求相比，我国现行政管理体制仍有许多不相适应乃至很不适应的地方；干部的素质和能力与实施“十一五”规划，全面建设小康社会的要求相比还存在很大差距；行政文化也存在缺乏诚信和活力问题等。这一切，严重制约了政府执行力的提高，要求我们必须尽快加强对政府执行力的研究。《政府执行力》适应了这一迫切需要，以政府执行力为主题开展研究，必将为各级政府推进自身执行力建设发挥智囊、参谋、咨询作用。

三是内容丰富。《政府执行力》第一章全面探讨了有些地方政府执行力不高的十二种表现；第二章分别从权益博弈、权大于法、“关系”的羁绊、欺上瞒下、群众与干部关系颠倒错位等五个方面（每个方面又分三点，共十五点）对有些地方政府执行力不高的原因作了全面的剖析；第三章分别从领会力、预测力、计划力、服从力、组织力、创新力、评估力、问责力、调整力等九个方面全面探讨了政府执行力的内涵；第四章分别从政府职能转变、政府机构改革、政府决策管理机制和建设法治政府、行政监督和效能监察等多个方面全面论述了深化行政管理体制改革，提高政府执



行力的重要性、必要性以及具体措施和方法；第五章分别从选人用人、在工作中锻炼成长、干部教育培训等三个方面全面研究提高各级政府干部素质和能力，提高政府执行力的重要性、必要性以及具体措施和方法；第六章分别从行政理念创新、反腐倡廉、“廉”、政风建设等三个方面全面论述了加强政府行政文化建设，提高政府执行力的重要性、必要性以及具体措施和方法。因此，《政府执行力》既研究了政府执行力存在的主要问题及原因，又从体制机制、干部、文化等三个方面探讨了提高政府执行力的措施和方法，是一部不可多得的全面研究政府执行力的著作。

四是思想深刻。《政府执行力》从“问题”意识出发，不满足于政府执行力已有的现状，居安思危，浸润着强烈的忧患意识。这是一种清醒的预见意识和防范意识，也是一种危机感、紧迫感、责任感、使命感。这种意识源于对政府执行力发展规律的深刻认识，能够从承平中预见危机，从有利中发现不利，未雨绸缪，防患未然，不断增强政府执行力。这种意识作为一种精神动力，能够积极发挥主观能动性，或通过理性反思总结提高政府执行力的经验教训，或通过积极批评揭露政府执行力的缺点错误，或从对政府执行力的肯定中发现潜伏的矛盾，或从对政府执行力现状的诊断中找出其进一步发展的要求，内含着对提高政府执行力的科学预见和积极建构。同时，《政府执行力》还创造性地思考问题，深入地挖掘提高政府执行力的措施和方法，充满了许多创新性的思想。所有这一切，对于提高我国政府执行力，努力推进政府各项工作，具有十分重要的理论和现实意义。

五是通俗易懂。《政府执行力》虽然具有很强的理论性，但却不流于说教或抽象的理论演绎，而是在占有大量材料的基础上，



选取生动鲜活的案例加以深入浅出的剖析，既有学术理论的深度和广度，又能通俗易懂。它在论述每一个理论问题时都紧密结合现实事例，夹叙夹议，有张有弛，并时有警句，使人读来既饶有兴趣，又能从中获得许多启迪。

我们谨希望《政府执行力》这本书的出版能够为各级政府切实提高执行能力和执行效益提供一些有益的借鉴和帮助。

责任编辑

2007年9月15日 北京



徐珂：

山东省莒南县人，国家行政学院研究室副处长、副研究员，中国人民大学博士。

发表论文一百多篇，涉及哲学、文艺美学、文化学、政治学、行政管理、社会学、心理学、党建、经济学等多个领域；其中一些论文被《新华文摘》、中国人民大学报刊复印资料中心、人民网等全文转载，并多次获奖；出版专著《党政干部培训教材》；参加过《国家公务员应对突发事件能力》、《新哲学辞典》等多部书籍的编写工作。现从事国家政策理论研究，为政府决策咨询提供服务。

目 录

第一章 何以惊动国务院

——一些地方政府执行力不高的表现	1
一、“将在外，君命有所不受”——抗令不行	2
二、“你说你的，我干我的”——有禁不止	3
三、推诿扯皮，乾坤大挪移——逃避执行	5
四、割发代首——歪曲执行	6
五、一台电脑搭售一个硬盘——附加执行	7
六、拿着鸡毛当令箭——盲目执行	8
七、“断章取义，为我所用”——选择执行	9
八、照抄照搬，本本主义——机械执行	10
九、“上不推，下不动”——被动执行	12
十、越俎代庖——越位执行	13
十一、表里不一，阳奉阴违——虚假执行	14
十二、街亭失守，蒋干中计——错误执行	16

第二章 政策为什么执行不力

——政府执行力的隐忧	19
一、权益博弈——政府执行力的隐忧之一	20



二、权大于法——政府执行力的隐忧之二	26
三、“关系”的羁绊——政府执行力的隐忧之三	31
四、欺上瞒下——政府执行力的隐忧之四	36
五、群众与干部关系颠倒错位——政府执行力的隐忧 之五	42

第三章 政府工作的生命力

——政府执行力的内涵	47
一、“行动”之前——领会力、预测力、计划力	49
二、“行动”过程——服从力、组织力、创新力	62
三、“行动”后期——评估力、问责力、调整力	80

第四章 深化行政管理体制改革

——提高政府执行力的基础	95
一、政府职能转变——政府应该做什么	97
二、政府机构改革——谁来做	106
三、完善决策、管理机制和建设法治政府——政府应该 怎么做	111
四、行政监督和效能监察——做得如何	120

第五章 提高各级政府干部的素质和能力

——提高政府执行力的重要保障	133
一、选人用人——各级政府干部素质和能力建设的 基础	136

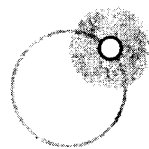


二、在工作中锻炼成长——各级政府干部素质和能力建设的着力点	149
三、干部教育培训——各级政府干部素质和能力建设的重要途径	153

第六章 政府行政文化建设

——提高政府执行力的源泉	159
一、行政理念创新——政府行政精神文化建设	162
二、反腐倡“廉”——政府行政环境文化建设	183
三、政风建设——政府行政形象文化建设	199

第一章



何以惊动国务院

—— 一些地方政府执行力不高的表现



2003 年底，温家宝总理在考察工作时“突然中途下车”，与一位叫熊德明的农村妇女进行交谈。这位农妇的一句“实话”引起了总理的同情心。总理亲自帮她讨薪，她第二天就拿到了被拖欠的工钱。同时，“农民工欠薪问题”由此也被提上了各级政府的公共议程。而熊德明也因此成了家喻户晓的人物，她也因此获得 2003 年度中央电视台经济年度人物社会公益奖。

2006 年 7 月，温家宝总理视察河南期间，途中停车走进洛阳市孟津县送庄镇西山头村的村民家中。当地村民李剑雷因不满洛阳市区搞创建禁止进城卖桃，向总理“实话实说”。总理为此现场办公，洛阳市一夜之间就高效率地解决了桃农进城卖桃难题。洛阳其他县乡的瓜农也跟着进城直销的政策，和送庄镇桃农一样拿到了“进城直销特别许可证”。

为什么在一些地方这些关系百姓生活的问题那么难以解决？制度哪里去了？制度反思的成果哪里去了？那些大大小小的地方官哪里去了？倘若我们没有总理来过问这些常识性的事务呢？

太多的问题让人疑问，太多的事情让人担忧。痛定思痛，透过现象看本质。这些事例和疑问无一例外地说明了这样一个事实：

我们的有些地方政府执行力不高，我们的有些地方政府不作为甚至乱作为！

一、“将在外，君命有所不受”——抗令不行

《三国演义》有一段几乎家喻户晓的故事：赤壁之战后，诸葛亮调兵遣将追杀曹操。诸葛亮神机妙算，算定曹操被自己部署的几路大军伏击后，必然走小路投华容道，就提前派遣关羽在此处



斩杀曹操，并与关羽立下了军令状。果不出诸葛亮的预料，曹操遭遇蜀军的几次伏击后逃到华容道，只有铠甲不整的三百余骑随后。此时，关羽带领五百校刀手出现在曹操面前。但是，关羽与曹操狭路相逢，却只为当初曹操对他的恩义，放走了曹操。关羽对个人是重情义的，表现出了千秋仰慕的忠义；对国家却是抗令不行，放走了国家最大的敌人，失去了斩杀曹操的最佳机会，致使奸雄曹操走脱，给蜀国带来了无穷后患。

“将在外，君命有所不受”说的是将军可以根据战场的实际情况，灵活机动地运用战术来达到总体战略部署的目标。关羽“捉放曹”看似是“将在外，君命有所不受”，但实际上却是自作主张，与诸葛亮的战略部署相违背，其实质就是抗令不行。

抗令不行不仅出现在战场上，在政府中也时有发生，其表现形式只有一个：就是有的地方政府或干部的不作为，主要体现在不执行上级的命令，不落实国家的法律法规，不贯彻党的路线、方针、政策等方面。其原因有很多，有时因为一时意气，有时因为个性，有时因为私利，不一而足。其结果主要有以下几个方面：

一是破坏了下级服从上级的政治纪律。

二是使上级的命令得不到执行，国家的法律法规无法落实，党的路线、方针、政策得不到贯彻等。

三是对于个人来说，轻则得不到提拔，受到降职、撤职等处分，重则被判刑等。

四是往往给集体和国家带来巨大损失。

二、“你说你的，我干我的”——有禁不止

近年来，在我国的一些地方政府有禁不止的现象时有发生。



2006年8月16日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，对内蒙古新丰电厂项目违规建设和发生的重大施工事故作出严肃处理。内蒙古新丰电厂建设规模为2台30万千瓦燃煤机组，工程总投资28.88亿元，2004年4月违规开工建设，2005年7月8日因抢进度、违规施工造成汽轮机主厂房球形网架坍塌，导致6人死亡，8人受伤。经查，该项目在建设过程中，当地政府有关部门和企业存在越权审批、违规批准征地、虚假申报、突击建设、违反招投标程序等严重问题，尤其是在国家有关部门将其确定为违规项目、明令停工后，电站建设施工仍未得到制止，是一起典型的漠视法纪、顶风违规并造成严重后果、影响极坏的事件。为了严肃法纪、政纪，维护国家和人民权益，会议同意对直接责任人员作出严肃处理，其中给予党纪、政纪处分7人，移交司法机关处理2人。

这样有禁不止的事例还有很多，令人触目惊心。“你说你的，我干我的”，对抗心态异常顽固。这很大程度上是受部门利益、集团利益的驱动，也与地方保护主义有千丝万缕的联系。

当前，一些地方政府在执行国家一系列宏观调控政策上总体上是好的，但也确有个别地区或者过分强调自身情况，找各种原因，让中央“法外施恩”，对中央调控政策一再置若罔闻，甚至逆风而行，致使有令不行、有禁不止成为中央调控政策无法见效甚至流产的根本原因。然而，一些城市房价居高不下、一些地方煤矿接连发生瓦斯爆炸导致严重人员伤亡的教训告诉人们：有禁不止，祸国殃民；有禁不止，害人害己；令行禁止，是国家之幸，人民之福。



三、推诿扯皮，乾坤大挪移——逃避执行

在当前政府工作中，推诿扯皮、逃避执行上级命令和国家法律法规的现象并不少见。

有的地方食品加工企业作业环境污秽不堪，肮脏的车间里，工人手拿饼干抹奶油，一根黑糊糊的木棍搅拌着锅里的原料，但就是不见有关地方政府部门来制止。等到被媒体曝光或被上级部门依法查处后，当地质检局却振振有词地说，他们确实帮助企业申请了食品安全证件，否则，企业就无法生产并进入流通领域，但由于食品监管机制变了，工作不如以前顺手，一些职能说不清楚，监管难度很大。而卫生局也理由充分地说，防疫站已经对企业生产环境好坏等前期工作，以及操作人员身体健康状况是否达标等方面进行了监管，并据此为企业颁发了卫生许可证，但在查处不合格食品企业，查封其产品后不久，企业又聘请了律师，将卫生局告上法庭，说卫生部门只管发证，无权查处，最后只好退还罚款，不了了之。

由此可见，有的地方政府部门，尽管国家的法律法规写得清楚明白，但却找这个理由，寻那个困难，反正就是不干。甚至只要觉得无利可图、出力不讨好或自己不愿意做的事情，就会想邪门、动歪念，百般推脱。于是，工商局推给了卫生局，卫生局推给了税务局，税务局推给了土地局，土地局又推给了工商局。这些地方政府部门不说不执行，也不说不做，而是找各种理由和借口逃避执行，将自己需要承担的责任“客气”地推给或转嫁给其他部门、社会或他人。最后，事情没做，问题仍在，实质上却是