



GUANGDONG SHANGXUEYUAN  
XUESHUWENKU

莫勇波 ■ 著

# 公共政策执行中的 政府执行力问题研究

*Study on the Government Executive Ability in the Policy-implementation*

最近一段时间以来，随着企业执行力研究的兴起，“执行力”已成为企业管理学界逐渐熟悉的名词。在这个背景下，笔者提出“政府执行力”一词……

政府执行力在维系政府机构存在和发展过程中发挥着极其重要的作用，是政府组织不可或缺的决定性力量。



中国社会科学出版社  
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

广东商学院学术文库

# 公共政策执行中的政府 执行力问题研究

莫勇波 著

中国社会科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共政策执行中的政府执行力问题研究/莫勇波著. 北京:  
中国社会科学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6290 - 3

I. 公… II. 莫… III. 政策学—研究—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 097673 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 郭娟

封面设计 福瑞来书装

技术编辑 李建

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2007 年 6 月第 1 版 印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16 插 页 2

印 张 14. 75 印 数 1—6000 册

字 数 268 千字

定 价 26.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

# 目 录

## 第一章 导论 / 1

- 1.1 问题的提出及研究意义 / 1
- 1.2 国内外相关研究综述 / 5
- 1.3 研究思路、研究方法和创新之处 / 14

## 第二章 逻辑基础及理论分析 / 23

- 2.1 政府执行力研究的逻辑基础 / 23
- 2.2 政策执行的特点及理论模型 / 36
- 2.3 政策执行中政府执行力研究的理论基础 / 43
- 2.4 一些前提性理论的探讨与反思 / 57

## 第三章 现状评估:以广西县级政府为例的调查与审视 / 65

- 3.1 公共政策执行中的政府执行力评估分析模型 / 65
- 3.2 广西县级政府公共政策执行中的执行力水平的评估分析 / 72
- 3.3 近年来广西县级政府执行力建设的加强及积极性成效 / 81
- 3.4 广西县级政府公共政策执行中的执行力问题剖析 / 91

## 第四章 机理探究:政府执行力问题的根源性要素分析 / 117

- 4.1 综合分析 / 117
- 4.2 政府执行主体的不利心态 / 119
- 4.3 政府执行主体的利益博弈 / 124
- 4.4 政府执行主体的能力短缺 / 137
- 4.5 文化观念的滞后 / 153

## 第五章 对策思考:政府执行力问题的治理策略 / 161

- 5.1 企业执行力构建的实践经验及其借鉴 / 161

## 2 公共政策执行中的政府执行力问题研究

### 5.2 政府执行力问题的治理策略 / 173

## 第六章 挑战与方向:执行力型政府的建立 / 192

### 6.1 挑战与方向:构建执行力型政府的必要性 / 192

### 6.2 执行力型政府的含义及其特征 / 195

### 6.3 未来政府模式的转型和执行力型政府的建立 / 203

## 结语 / 209

## 附录 / 211

### 调查问卷一 / 211

### 调查问卷二 / 216

### 现场调研提纲 / 217

## 参考文献 / 221

## 后记 / 231

# 第一章 导论

## 1.1 问题的提出及研究意义

最近一段时间以来，随着企业执行力研究的兴起，“执行力”已成为企业管理学界逐渐熟悉的名词。在这个背景下，笔者提出“政府执行力”一词似乎有赶时髦和刻意标新立异的嫌疑。然而，不管人们承认与否，作为一种决定政府执行各项公共事务时的力量和效力大小的关键要素，政府执行力在维系政府机构存在和发展过程中发挥着极其重要的作用，是政府组织不可或缺的决定性力量。在当前情况下，加强政府执行力建设，重视对政府执行力问题的研究，有着深刻的理论依据和紧迫的现实需要。

### 1.1.1 问题的提出

笔者在对政府行政研究过程中，对一些地方政府组织在政策执行上的执行力问题印象深刻。当前，我国从中央到地方都制定了许多有利于社会发展的公共政策，但各地政府在执行落实这些政策上的效果往往是各不相同，甚至是千差万别的。这方面的例子很多，从大的方面看，如从1978年起，中央决定实行改革开放政策，一些省市从一开始就把忠实执行中央政策和从实际情况出发、发挥创造性和灵活性结合起来，用足用好上级政策，积极引进外资，发展多种形式的产业，大大促进了地方经济及社会的发展。而其他一些省市却因为等待观望而耽误了宝贵的发展时间，没能用足用好政策，或者由于对政策的执行不力，短短十几年时间就被远远地抛在了后面。从小的政策看，如在执行治理公路“三乱”政策方面，一些地方收到了较好的执行效果，而另一些地方则因为执行不力，其公路“三乱”收费是屡禁不止，甚至是有过之而无不及。缘何相同的政策，其执行结果却会有这么大的差别？笔者认为，答案只有一个，那就是各地在对政策执行上的政府执行力的差别所致。政府执行力是政府有效执行政策的关键要素。

实际上，由于我国是发展中国家，经济、政治的转型尚在进行之中，目前

也没有形成统一的政府执行规范和政策执行机制，加上政府组织的制度建设还远未完成，使得各地政府在政策执行上出现了诸多问题，比如，出现一些政府对某项政策的执行不力，包括对政策的执行不到位、执行偏差、执行中断，等等，从而最终导致政策目标未能得到有效实现。对于在政策执行中出现的这些问题，人们可以找到种种理由，如环境不同、条件迥异或者机遇不同而导致执行效果不同，等等。实际上，政府执行力的强弱才是导致这种差别的根本原因。执行力强的政府，会根据不同的执行环境和条件，采取不同的措施，甚至改变执行环境和条件，创造性地完成执行任务；也会抓住执行机遇，或者创造机遇，甚至可以把逆境变为顺境，出色而有效地完成执行任务。而执行力不强的政府，则有可能因为无法因应内外环境和条件的变化而采取不同措施，或者因为执行资源不足而无法抓住执行机遇，或者因为执行迟缓而导致政策任务的无法落实和对政策的执行不力，等等。这样看来，政府执行力就成为政府工作的关键要素，而加强对政府执行力的研究、探索提高政府执行力的途径，也是当前公共行政学界不可忽视的紧迫课题。

政府行政中存在的问题，以及一些地方领导对政府执行力问题的逐步认识，使笔者注意到了各级政府组织在公共政策执行中的执行力问题。这也是本选题的来由。

### 1.1.2 研究背景及现实意义

当前，重视政策执行中的政府执行力问题的研究，加强政府组织的执行力建设，有着深刻的理论依据和紧迫的现实需要，这可从以下几个方面来理解：

(1) 中央关于加强党的执政能力建设的精神，对加强政府执行力建设提出了要求

党的十六大报告明确提出了加强执政能力建设的议题，指出，必须“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”，这本身就包括对提升我国政府执行力的要求。十六届四中全会更直接论及了加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性，提出要“不断研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领”，要通过全面加强和改进党的建设，“使党的执政方略更加完善、执政体制更加健全、执政方式更加科学、执政基础更加巩固”。<sup>①</sup>这是对提高党的执政能力建设的明确指示，也是对我国各级政府提高

---

<sup>①</sup> 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2002年11月18日第1版。

执政能力和执行力的明确要求。

(2) 现实意义：减少政策执行失误需要提升地方政府执行力<sup>①</sup>

我国政府的重要职责就是必须执行国家和人民的意志，具体地说，就是必须执行党的路线方针、国家的政策决策、人民代表大会的决议决定，其“执行”的职责十分重大。由于政策执行本身就是一个非常艰难复杂的过程，因而在实际执行中可能会遇到许多不同的情况，其执行效果也会因此而产生较大的不同，比如，有的政策和决定得到了有效执行，而有的却没有得到有效执行或者被歪曲执行，即出现执行失败的情况。假定在政策正确的前提下，政策执行失败的原因，具体来说，可归结为几种情况：一是由于执行主体原因，如认识上的偏差，或行动上犹豫观望、得过且过，错过了执行的良好时机而导致执行失败。二是由于执行主体机械地照搬照抄，照“章”办事，没有根据实际情况创造性地执行而导致执行失败；或者由于执行者没有妥善安排工作，执行工作混乱，主次不分、前后无序、仓促应付，或者不能合理使用人力、物力和财力，效率低下而导致失败。三是由于执行主体有法不依、滥用权力，不按合乎法律规范的程序执行而导致执行失败。四是由于执行主体对政策决定的抵触或不作为，或故意拖延而导致政策决定的执行失败。五是由于执行组织内的人财物等资源以及机制的短缺而导致执行主体的能力低下，无力执行或执行不力。六是由于政策执行的内外环境不利，如出现社会利益相关群体的抵制，而执行主体又无力采取相应措施或进行相应调整而导致执行失败。从这些原因可以看到，所有的政策执行失败，其根本原因只有一个，就是执行主体——政府组织的执行力不足所致，或者是因为环境不利而执行主体的执行力又不高、无法因应不同的内外环境采取不同的执行措施所致。因此可以说，执行力是政府行政和政策执行成功的关键。

实际上，当前各地政府在政策执行上存在的执行力问题已引起一些地方领导人的重视。2004年2月26日，时任海南省省长的卫留成在海南省人大三届二次会议上，就提出了要重视政府执行力建设的要求。而四川省委书记张学中也特别提出了政府执行力的问题，据人民网2004年4月22日报道，张学中针对该省高县原县委书记王邦兴、县长吴建华因对退耕还林政策的执行不力而引咎辞职一事曾指出：“各市州、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。”成都市委书记李春城则针对

<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》（哲社版）2005年第1期。



成都市的实际情况提出一些加强执行力建设的具体措施。2004年4月,李春城在成都市创建全国文明城市推进规范化服务型政府建设及纠风会议上,对该市政府机关缺乏执行力的现象进行了严厉批评,他说,通过前段时期的随机检查,自己“看到一些地方的基层干部根本就没有落实市里的方针政策,工作麻木,不在状态——这种缺乏执行力的现状可笑而且危险”。对此,李春城指出:“要增强执行力,凡是市委、市政府做出的重大决策和已经确定的事情,都必须紧紧抓住不放,实实在在地向前推进。”<sup>①</sup> 为了进一步提高成都市党政机关的执行力,成都市委于2004年6月8日正式下发了一个为干部提供行为标准的《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》,提出了一些提升政府执行力的具体措施。全国其他一些地方政府也纷纷制定了提高本地政府执行力的有关规定,比如,2005年10月深圳市制定了《深圳市委政府加强执行力建设的决定》,焦作市制定了《中共焦作市委焦作市人民政府关于加强执行力建设,深化“效能革命”的意见》,对提升政府执行力提出了比较具体的措施。

正是由于认识到政府执行力的重要性,温家宝总理在2006年3月5日的十届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》中明确指出,要“建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。”<sup>②</sup> 这是“政府执行力”概念第一次被写进中央政府的正式文件中,它标志着“政府执行力”建设被正式纳入国家治理范畴。而在2006年9月份的政府管理创新会议上,温家宝进一步指出:“执行力是政府工作的生命力。执行力弱,政令不畅,有令难行,甚至有令不行,政策落实就可能出现‘雷声大雨点小’的状况,也会使政府的公信力受到损害。”<sup>③</sup> 充分说明了中央领导对政府执行力问题的高度重视。

### (3) 当前对政府执行力问题的研究明显滞后,有必要加强

首先,目前对于如何加强政府执行力建设,在实际工作中仍然没有较好的思路。一方面,大多数地方政府领导仍然没有树立政府执行力的观念,不重视政府执行力建设,不从执行力的角度来研究政府在执行政策上存在的问题,造成机关人员长期以来执行意识淡薄,执行力低下。另一方面,有的地方领导人

<sup>①</sup> 吴宇航:《李春城昨日指出:缺乏执行力可笑而且危险》,《华西都市报》2004年3月26日第1版。

<sup>②</sup> 温家宝2006年3月5日在第十届全国人民代表大会第四次会议上的政府工作报告,载《人民日报》2006年3月16日第1版。

<sup>③</sup> 温家宝2006年9月4日在加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上的讲话,载《中国监察》2006年第18期。

虽然意识到执行力的重要性，但对如何加强本地政府执行力建设、如何提升政府执行力缺乏明确的思路。有的虽然对本地政府组织在执行政策方面存在的问题有一些认识，也为此采取了一些整治措施和改进办法，但由于没有“政府执行力”这一概念，其整治措施和改进办法大多属于就事论事的应对措施，缺乏整体通盘的考虑，也没有从加强政府执行力建设这一高度来采取整改对策，因而其措施显得“治标不治本”，效果不太理想。这样看来，加强各级政府执行力建设就显得十分迫切。

其次，在理论研究领域，关于政府执行力的研究明显滞后。当前，关于执行力的研究主要都是集中于企业管理领域，且大多数是从如何提升企业执行力的角度来研究的。在公共行政领域，对于政府执行力的问题，整体而言都还没有引起足够的关注和重视，使得政府执行力的建设没有提上大多数政府的议事日程。公共行政领域的研究落后于企业管理领域，这当然是有其内在原因的，特别是在激烈的市场经济竞争中，企业要想生存、发展、壮大和脱颖而出，就必须关注其本身执行力；而多年以来政府作为国家公共政策的唯一执行者，其执行人的地位似乎无可替代，是使得人们对政府执行力的高低缺乏足够的敏感和对政府执行力研究滞后的重要原因。当前我国对于政府执行力的研究在理论上尚不够深入，从公共政策执行的角度研究政府执行力的人少之又少，目前可以查到的仅限于于凤荣、史耀疆、胡昌升等人发表的少数几篇文章。理论成果较少，深度广度不够，这也使得我们对政府执行力问题的研究具有深刻的理论意义和紧迫的现实性。

## 1.2 国内外相关研究综述

目前，国内外关于政府执行力研究的直接成果很少，但与政府执行力相关的有关文献，如对于政府能力的研究以及从工商领域对执行力的研究，则对政府执行力研究有重要的启发意义。与公共政策执行中的政府执行力研究相关的观点综述如下：

### 1.2.1 关于组织能力发展的研究

组织理论学派关于这方面的理论很多，与公共政策执行中的政府执行力相关的观点可概括为以下几个方面：

#### (1) 普遍认为组织及组织问题是政策有效执行的关键

组织理论学派强调政策执行组织的作用，认为任何政策都必须通过一定的组织才能得以实施。尽管政策执行不力的原因是多方面的，但执行组织问题恒

定是关键原因之一。政策能否有效执行，关键在于执行组织的主客观条件：主观上要看组织能否理解和领会政策，是否具有执行的积极性；客观上要看组织是否拥有足够的资源，是否拥有足够的执行能力。组织理论学派代表人之一钱德勒（Alfred D. Chandler, Jr.）指出，组织的规模和范围是其组织能力发展的组织基础，因而，组织能力发展的第一步，就是要加强投资和组织扩展，利用规模经济效益和范围经济效益获取空前的成本优势，从而为其提供巨大的执行潜力。而这些都是有赖于企业组织在生产、管理、营销、技术等方面的长期投资以及由此而累积的巨大的“组织能力”，即在组织内部形成的一种所谓的“习得惯例”。同时，钱德勒也认为，组织能力提升也有赖于组织结构的改善，因为良好的组织结构比那些组织结构失衡的组织更具有组织能力。<sup>①</sup>

### （2）认识到政策执行主体的执行预测能力的重要性

组织理论学派代表人物之一福里斯特（J. Forester）提出，传统的政策执行规范强调政策执行机构及其人员对政策目标和政策规定的顺应，强调依法行政，基本上不顾及政策执行机关及其人员的审视检定，特别是其反躬自省、前瞻分析的能力和需要。为此，他主张应强化政策规划者、政策执行机构和人员的政策执行能力，强调需要培养政策执行主体预测到政策执行中出现的问题并采取有效应对措施的能力，即“预期分析能力”。<sup>②</sup> 做好对政策执行的预测及应对方案是提高政府政策执行能力的主要途径。

### （3）强调组织学习对于组织能力构建的重要性

普塞尔和格里高瑞（K. J. Purcell and M. J. Gregory）提出，组织能力主要是通过外部吸收和内部整合而得以构建的。外部的能力构建主要集中于吸收、合资和并购而获得；而内部的能力构建集中于“熟悉基”，即通过“干中学”而形成，也就是说，在构建组织能力中，必须强调组织学习，而组织学习代理人（即个体、杰出人物、小组和社会系统）所产生的学习效应构成潜在能力的技能、知识、技术和经验，是组织能力内部构建的重要要素。<sup>③</sup>

① Chandler, Alfred D., Jr., *The United States: Engines of Economic Growth in the Capital - Intensive and Knowledge - Intensive Industries*, In A. D. Chandler, F. Amatori, and T. Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, New York: Cambridge University Press, 1997. pp. 63—101.

② J. Forester, *Anticipating Implementation: Normative Practice in Planning and Policy analysis*, in F. Fischer and J. Forester (eds.), *Confronting Values in policy analysis: the politics of Criteria*. Beverly Hills: Sage Publications, 1987, pp. 153—173.

③ 参见 K. 普塞尔、迈克尔·格里高瑞《组织能力构建过程中学习代理人的作用》，《管理工程学报》2000年第12期。

### 1.2.2 关于政府能力的研究

自世界银行《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》一文发表之后，政府能力就为学者所普遍关注。在国外，如美国的阿尔蒙德（Almond, Gabriel, A.）认为，政府能力，具体地说，就是指建立政治行政领导部门和政府行政机构，并使它们拥有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。在我国，目前对于政府能力的研究方面发表的论文较多，在“中国学术期刊数据库”中搜索，从1994—2005年底，题目中直接含有“政府能力”字样的文章就有129篇。此外，还有多部关于政府能力的著作。在这其中，比较著名的包括王绍光、胡鞍钢、金太军、臧乃康、施雪华、汪永成等人。王绍光与胡鞍钢在《中国国家能力报告》中，就如何进行中国财税体制改革和进一步提升中央政府的财政能力进行了设计和论证。臧乃康在《论政府能力》一文中提出，调整和理顺政府与社会关系、把政府作为限定在公域范围内、创新政府职能是构建和提升政府能力的条件。施雪华的《政府权能理论》则从政府职能、政府权力和政府能力互动的角度对政府能力的概念、特征、分类、生长和发展等基本问题进行了深入详细的论述。李江涛的《论政府能力》一文则认为，需要从五个方面来加强政府能力建设，一是要重塑政府体制，改革弊端。二是要提高政府适应社会发展变化的能力，使政府的政策能够正确把握社会发展的大趋势。三是要加强政府的人才资源开发，吸纳精英，并提高现有人员的素质及能力。四是要加强政府的信用建设，防止政府越轨，取信于民。五是要加强政府的知识更新和自我完善，建立学习型政府，不断提升其能力。李明强、庞明礼在《政府能力及其提升》一文中指出，可从规范行政权力、转变政府职能、理顺政府体制、强化行政法治等方面来提升我国地方政府能力。而几乎与此同时，张成福在《中国政府形象战略》一文中，从政府形象的角度对政府能力进行了探讨；郭小聪在《经济改革中的政治问题研究》一文中，对中国经济改革过程中政府能力出现的问题及其解决对策从政治学的视角进行了研究。

总的来说，当前我国学者关于政府能力的研究，主要集中于以下几个方面：一是关于政府能力的含义与分类。一般认为，政府能力可分为汲取能力、宏观调控能力、政策执行能力、社会服务能力、强制能力等。王绍光和胡鞍钢在其《中国国家能力报告》中认为，汲取财政能力是国家最主要的能力。<sup>①</sup> 二

<sup>①</sup> 汪永成：《中国现代化进程中的政府能力——国内学术界关于政府能力研究的现状与展望》，《政治学研究》2004年第1期。

是关于政府能力的构成要素。一般认为,政府能力包括权力资源、财力资源、人力资源、文化资源、制度资源等。三是关于政府能力的测评。例如,杜钢建就从界定度、自主度、参与度、课责度、透明度、可预度、自由度、强硬度8个方面按照5个级度对政府规制能力评估进行了尝试。辛向阳从财税调控能力、金融调控能力和组织调控能力3个方面对政府宏观调控能力的定量评价提出一个分析框架。<sup>①</sup>四是关于如何提升政府能力。学者们普遍同意从重塑政府体制、加强人才资源开发、加强政府信用建设、规范行政权力、强化行政法治、提高政府人员素质等几个方面来进行。

### 1.2.3 间接论及政府执行力的研究

一些教材课程性的著作,如尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)在《公共行政与公共事务》、张金马在《公共政策分析》、陈振明在《公共政策分析》等书中,在论述到政策执行时,对政府政策执行主体的执行能力及提升途径有所提及。刘熙瑞在《公共管理中的决策与执行》一书中,虽然没有直接论及政府执行力,但却认为政府组织的职责不清、缺乏协调和监督不力是导致政府决策执行不力的主要原因,为此,需要重塑政府,构建有中国特色的公共决策执行体制,同时要建立政府公共决策执行责任追究机制,提高政府执行公共决策的效力。此外,张国庆在其《现代公共政策导论》、赵凯农和李兆光在《如何贯彻执行公共政策》等书中提出,政府机构本身的规定性是决定政策执行机构执行能力及执行有效性的关键性因素之一,同时政府执行机构自身的价值标准、行为能力、团体氛围等也是决定政策执行效果和机构执行能力的主要因素;而走向异化的官僚制,由于其片面僵化、官僚主义、滥用权力和机构臃肿,是导致对相关政策执行不力的根本原因;因而对现代官僚制的制度再造,是克服其弊端、提高执行效力的途径。同时,学者们都普遍认为,政府在政策执行中的资源合理配置和执行方法手段的适当运用,也是提升政府政策执行效果的重要途径。上述这些研究主要从政策执行的角度间接或顺便讨论了政府执行力的提升措施,对政府执行力的构建研究具有启发意义。

### 1.2.4 从工商管理领域论及组织执行力的研究

相对而言,目前关于这一类的研究较多,学者们也发表了一系列的著作和论文。美国的管理学家拉里·博西迪(Larry Bossidy)、拉姆·查兰(Ram Charan)和保罗·托马斯(Paul Thomas)、大卫·伯恩(David Byrne)、詹姆

<sup>①</sup> 汪永成:《中国现代化进程中的政府能力——国内学术界关于政府能力研究的现状与展望》,《政治学研究》2004年第1期。

斯·布里克利 (James A. Brickley) 等都对执行力提出了自己的见解。这些学者主要在以下几个方面论及执行力:

关于执行力的重要性。保罗·托马斯和大卫·伯恩认为,没有执行力,就没有竞争力;没有执行力的企业不会长久,它们必然会在竞争的环境中败下阵来。拉里·博西迪和拉姆·查兰则指出,“当一项决策没有得到切实执行时,或者承诺没有兑现的时候,一定是什么地方出了问题”,那就是执行力问题。<sup>①</sup>

关于执行力的达成条件。一般认为,达成执行力必须具备3个基本条件:①领导人必须亲力亲为执行一些影响组织的重大任务。②必须在组织内构建执行力文化。③要知人善任,用能执行的人。

关于执行力组织的构建。学者们普遍认为,核心流程(包括人员流程、战略流程和运营流程)的设计和运作是组织执行力构建的主要途径。对于如何构建执行力组织,如保罗·托马斯在《执行力Ⅱ——完全行动手册》一书中指出,构建执行力组织主要有5个法则:①组织结构法则,要建立良好的组织架构,创建有竞争力的组织。②人力资源法则,要选用恰当的执行人选,同时善于授权,注重激励员工等。③战略运营法则,要制定适合企业发展的战略目标,领导者身先士卒,加强监管等。④团队建设法则,要有系统地培训员工,组建高绩效团队,促进团队成员的共识和认同感。⑤企业文化法则,要在组织内培育执行力文化。<sup>②</sup> 上述关于执行力的研究,特别是关于企业组织执行力构建的研究,在工商管理实业界和理论学界的影响较大,也为后来的相关研究提供了指导和借鉴价值。而布里克利则认为,组织架构是创造价值、提升组织执行力的主要要素,有效的奖励制度、绩效评估以及领导力提升也是构建执行力组织的重要因素。

在我国,也有学者对执行力问题进行了研究,包括周永亮、纪建悦、韩广智等都专门出版了关于执行力的著作,他们结合中国的实际情况,发表了自己对执行力构建的见解。在“中国学术期刊数据库”中搜索,从1994~2005年12月止,直接在题目中含有“执行力”字样的论文就有460篇,其中约有90%以上的是关于企业执行力的研究。此外,还有若干本关于企业执行力的著作。从这些著作和论文看,大部分学者都是立足于企业管理的角度,提出企业

① [美] 拉里·博西迪、拉姆·查兰:《执行——如何完成任务的学问》,机械工业出版社2004年版,第27页。

② [美] 保罗·托马斯、大卫·伯恩:《执行力Ⅱ——完全行动手册》,国际文化出版社2004年版,第3-199页。

执行力的见解。他们大都同意从构建合理组织结构、培育组织的执行力文化、制定可执行的战略、建立有效的工作计划系统、建立人才保障系统等方面来提升企业执行力。周永亮主持的国家执行力课题组在《本土化执行力模式》一书中指出,构成执行力的核心要素主要有心态要素、工具要素、角色要素和流程要素。因而,要构建组织执行力,就必须在4个方面下工夫:一要端正执行者及执行机构的心态。二要采用先进的执行工具。三要通过合理的安排,使各个执行者都担当适宜的角色、处于合适的位置。四要创建以流程为基础的执行体制,优化组织的执行流程,提高组织的执行效率。就组织的整体执行力提升而言,则必须在组织的设计、信息沟通、奖罚体系、责任机制、执行文化5个方面对组织进行重构和落实。<sup>①</sup> 纪建悦、韩广智在《执行力组织》一书中也对构建合理的组织结构、培育组织执行力文化进行了阐述,认为制定可执行的战略、建立有效的工作计划系统和人才保障系统、对执行进行有效监控是落实组织执行力的有效途径。

上述的论述都有独到见解,对进行政府执行力的研究有参考价值。但这些研究成果主要集中于工商管理领域,且大多是针对工商企业而提出的构建企业执行力的具体操作性措施,理论提升和概括高度还不够。

### 1.2.5 关于政府执行力的研究

这方面的研究还较少,概括起来,可有以下几个方面:

#### (1) 关于政府执行力的重要性

一些地方党政官员从实际工作出发,阐述了政府执行力的重要性。如中共河南焦作市委书记铁代生在《切实提高基层执行力》一文中指出,对地方党委、政府而言,加强执政能力建设最重要、最关键的就是要提高执行力。中共宜宾市委书记解洪则撰文指出,要贯彻落实党的十六届四中全会决定,提高党的执政能力,关键在于党政的执行力,尤其是作为决策者、执行者的各级干部的执行力。秦皇岛市委宣传部的于春海强调了构建组织执行力文化对提高政府行政效率的重要作用。另有一些学者,如新疆建设职业技术学院院长杨开俭从加强领导干部执政能力的角度论述了加强执行力建设的重要性,他同时指出,组织执行力是指组织能够高效地实现组织目标的能力,高效执行力必须是建立在制定可执行的战略、建立有效的工作计划系统、构建合理的组织结构等基础之上的。

<sup>①</sup> 周永亮:《本土化执行力模式》,中国发展出版社2004年版,第27~51页。

## (2) 关于政府执行力弱化的原因

史耀疆认为,执行力弱化是当前行政体系中的普遍现象,也是一个最令人头痛的问题。科层组织中执行力弱化的根本原因是文化深处的人本意识的过于浓厚和科学理性精神的过于淡薄,而其具体原因则可以分为以下几个方面:①决策班子实际素质差、决策质量差,导致执行力弱化。②组织中的各个层次的人的思想混乱不统一,导致执行力弱化。③对消极抵制意识采取纵容态度,导致执行力弱化。为此,史耀疆认为,一是要树立科学理性的强调纪律和制度的组织价值观、管理风格和工作作风。二是要强调制度和纪律的刚性、严肃性和权威性,用制度化和物质利益来强化执行力。三是在科层组织中要正确处理人本意识与科学理性精神的关系。四是要建立一个坚强有力的领导班子和管理队伍,这也是执行力的根本保证。①而栾珊则指出,当前我国行政管理执行力不高的原因主要是职位体系不合理、权责不相称、激励机制不合理,等等。

## (3) 关于高效政府执行力的前提和保障

张伟荣在《论提高执行力的保障条件》一文中指出,好的领导决断力、广泛的影响力、具体的操作力、科学的评估力、严格的问责力,是提升党政机关执行力的保障条件。②栾珊则从提升教育行政管理执行力的角度指出,好的执行力,必须要具备好的管理模式、好的管理机制、好的管理团队等前提条件。③

## (4) 关于政府执行力的提升途径

对于如何提升我国政府执行力,胡昌升、铁代生、杨开俭、于春海等都认为,加强政策执行者的素质培养、树立现代行政法律意识和科学的价值观,同时切实转变政府职能、精简机构、重塑政府是提升政府执行力的最重要措施。而制度建构是大家普遍同意的提升政府执行力的途径,包括必须建立健全政府组织的监督制度、奖惩制度、管理制度,等等。如黄峰在《依靠制度提高领导班子的执行力》一文中认为,完善制度是提高领导班子执行力的最主要措施,要求:一是要建立健全班子的学习制度,提高领导班子的学习力。二是要建立健全领导班子的决策制度,提高领导班子的决策力。三是要建立健全班子的培养、激励制度,提高领导班子的创新力。四是要坚持和完善民主集中制,增强领导班子的凝聚力,等等。④对于执行者个人而言,胡昌升就认为,必须

① 史耀疆:《科层组织中执行力弱化的原因及其强化对策》,《人文杂志》2000年第3期。

② 张伟荣:《论提高执行力的保障条件》,《中共四川省委省级机关党校学报》2004年第4期。

③ 栾珊:《浅谈教学管理执行力》,《才智·人事人才》2004年第5期。

④ 黄峰:《依靠制度提高领导班子的执行力》,《领导科学》2004年第16期。



做到“五要”：要有执行的激情；要有执行的水平；要有满意的执行过程；要有执行的有效度；要有执行的高效率，还必须建立对组织执行的监督检查机制和执行的责任追究制度。<sup>①</sup>

直接从政府执行力构建的角度来进行研究的成果目前还比较少，且有关的论述和观点都比较简单，缺乏整体考虑和合理性。但是，这些观点对进行政府执行力研究有较高的参考价值。

### 1.2.6 关于公共政策执行中政府执行力的研究

对公共政策执行中的政府执行力进行研究的成果，可概括为两个方面：

(1) 从整体上对我国地方政府在执行公共政策上的执行力进行研究并提出相应对策

于凤荣、王殿春最早直接将“执行力”这一概念运用于行政工作研究。他们在《提高我国公共政策执行力的对策研究》一文中指出，我国公共政策执行过程中存在的政策执行不力现象，主要是由我国政策执行主体的执行力不足所造成的。要提高我国公共政策执行主体的执行力，一是要正确发挥政策的利益调控器功能，保持社会利益的平衡，减少政策执行阻力，动员更多民众对政策执行的支持和参与。二是要通过转变政府职能，精简机构，重塑政府形象。三是要加强政策执行者的素质培养，树立现代行政法律意识。四是要进一步扩大政策对象的决策空间，促进政策对象的政策认同。五是要加强对公共政策执行力的评价、反馈和控制，提高执行力。<sup>②</sup>而皮正茂则对地方政府政策执行不力的现象进行了分析，他认为，要提高我国政府在公共政策上的执行力，一是要建立更加科学、合理的公共政策体系，充分发挥公共政策的引导和调控作用。二是要建立具有回应性、代表性、责任性的政府，充分发挥各级政府在执行中的主导作用。三是要加强政策执行者能力、责任、道德的培养，充分发挥政策执行者在政策执行中的主力作用。四是要扩大目标团体参与决策的空间，充分发挥目标团体在政策执行中的协同作用。五是要完善公共政策执行的监控、评估、反馈机制，充分发挥其在政策执行中的督导作用。<sup>③</sup>

(2) 通过对某项公共政策执行效果的考察来分析地方政府执行力

李彦、燕飞在《对西部民族地区退耕还林（草）中执行力问题的思考》

① 胡昌升：《执行力是一个组织的生命力》，《现代领导》2004年第7期。

② 于凤荣、王殿春：《提高我国公共政策执行力的对策研究》，《行政论坛》1995年第3期。

③ 皮正茂：《关于我国公共政策执行力的思考》，《湖北师范学院学报》（哲学社会科学版）2005年第2期。