



国家哲学社会科学基金项目



湖南省公共政策 执行力研究报告

王学杰◎著



CIS 湖南人民出版社

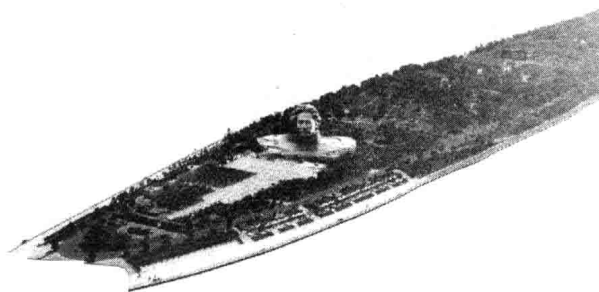


国家哲学社会科学基金项目



湖南省公共政策 执行力研究报告

王学杰◎著



CS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 CIP 数据

湖南省公共政策执行力研究报告 / 王学杰著. -- 长沙 : 湖南人民出版社, 2011.11
ISBN 978-7-5438-7951-5

I. ①湖… II. ①王… III. ①政策科学—研究报告—湖南省
IV. ① D676.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 234832 号

湖南省公共政策执行力研究报告

作 者 : 王学杰
责 任 编 辑 : 龙仕林 黎红霞 孟庆智
特 邀 编 辑 : 车远昭
编辑部电话 : 0731-82683328 82683361
装 帧 设 计 : 天闻尚视

出 版 发 行 : 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 : 长沙市营盘东路 3 号
邮 编 : 410005
经 销 : 湖南省新华书店

印 刷 : 湖南亚光投资实业有限公司
版 次 : 2012 年 3 月第 1 版
2012 年 3 月第 1 次印刷
开 本 : 710 × 1000 1/16
印 张 : 14.75
字 数 : 350 千字
书 号 : ISBN 978-7-5438-7951-5
定 价 : 38.00 元

营销电话: 0731-82226732 (如发现印装质量问题, 请与出版社联系调换)

序 言

提高公共政策执行力问题，是我国政策科学界研讨的一个学术热点，也是我国改革和发展中一个需要着力探索的重要课题。近几年来，这方面的研究成果不断问世，极大地丰富了我国政策科学的理论研究。

由湖南省委党校教授王学杰同志撰写的《湖南省公共政策执行力研究报告》，是公共政策执行力研究中的又一力作。这本书是学杰同志承担的国家哲学社会科学基金项目，凝聚了作者近几年潜心研究政策执行力问题的心血。作为同行学者，在阅读本书后我感觉有一些值得向同行推荐的学术特点：

第一，提出了政策执行力研究的一个理论分析模型。政策科学发展的经验证明，理论模型是非常有用的分析工具，国外（特别是美国）政策科学研究非常重视理论模型的构建，这是1950年代以来政策科学迅速发展的重要原因。但是国外政策执行的理论模型，与中国政策执行的实践严重脱节，这就需要构建我国自己的政策执行力理论分析模型。本书所构建政策执行力圈层结构模型，把政策执行力的分析建立在更严密的逻辑体系基础上，既可以作为学术研究的工具，也对政策执行实践具有重要的指导作用。

第二，从理论上分析论证了政治忠诚在政策执行力研究中的重要意义。纵观国内外政策执行力研究，国外有“自上而下”、“自下而上”、“政策/行动连续统”、“政策工具选择”等几种研究途径，国内近几年则主要集中于政策执行的体制机制和政策执行梗阻因素等途径的研究。这些研究途径都不能解释为什么无论什么体制、无论什么历史条件，都存在政策执行不力的问题。本书提出的保持官员政治忠诚是构建高效政策执行力的固本工程的观点，就较好地解释了上述问题，对我国现阶段提高政策执行力有极强的现实针对性。

第三，对政策执行力的内涵作了深入的分析，从理论上论证了政策执行能力与政策执行力的根本区别。近几年来，国内学术界多是从政策执行的能力角度定义政策执行力的。这就发生了一个问题，我们早就有政策执行能力的概念，为什么还要提出政策执行力概念呢？不解决这个问题，政策执行力概念就显得没有必要。如果不把政策执行力的内涵搞清楚，我们根本无法找到提高政策执行力的现实途径。本书提出的政策执行力是由内在品质决定的向外张力的观点，较圆满



地从理论上解答上述问题，不仅丰富了政策执行力内涵研究的内容，而且提出了提高政策执行力的现实途径。

本书不仅从总体上研究了湖南省公共政策执行力，而且还分别研究了湖南省土地政策和促进大学生就业政策执行力状况，以及县级政府流程对政策执行力的影响、官员工作倦怠对政策执行力的影响和政策执行力文化，写出了相应的研究报告。这些研究报告调查研究工作扎实、材料真实可信，具有很重要的学术价值和现实指导意义。

我和学杰同志相识于全国政策科学研究会在苏州召开的政策科学学术研讨会，以后在上海、北京和井冈山多次相见。近些年虽然不常见面了，但我仍然关注着他的学术活动。

尽管本书在学术上仍然不尽完善，还有一些值得商榷的观点，然而仍不失为一部具有学术价值的专著。我期待着学杰同志有更多更高水平的学术成果问世。

是为序。

厦门大学教授 陈振明
2011年11月12日

第一部分 湖南省公共政策执行力研究报告

内容提要 / 3

第一章 引论 / 7

- 一、湖南经济发展比较态势呈“U”型曲线说明了什么 / 7
- 二、本报告分析的假设前提和基本思路 / 11

第二章 公共政策执行力的理论分析 / 13

- 一、政策执行意志力 / 14
- 二、政策执行规划力 / 16
- 三、政策执行组织力 / 18
- 四、政策执行文化力 / 20
- 五、政策执行公信力 / 22

第三章 湖南省公共政策执行力的动态分析 / 25

- 一、1980年以前的政策执行力 / 27
- 二、1980年以后的政策执行力 / 29

第四章 湖南省公共政策执行力的层次分析 / 33

- 一、政策执行力分层研究的依据 / 33
- 二、政策执行力的层次特点 / 34

第五章 湖南省公共政策执行力的问题分析 / 41

- 一、官员执行政策的偏好分析 / 41
- 二、政策执行不力的主要问题 / 43
- 三、政策执行过程的基本特征 / 51
- 四、政策执行不力问题的形成原因 / 53
- 五、政策执行不力的主要危害 / 58

第六章 提高湖南省公共政策执行力的基本方略 / 63

- 一、湖南省提高政策执行力已经采取的措施及评价 / 63
- 二、提高湖南省政策执行力的基本思路 / 65
- 三、提高湖南省政策执行力的具体建议 / 66

结束语 / 73

第二部分 湖南省公共政策执行力研究分报告

湖南省土地政策执行力研究报告 / 79

湖南省促进大学生就业政策执行情况研究报告 / 115

湖南省县级政府管理流程影响政策执行力研究报告 / 135

湖南省公共政策执行力文化研究报告 / 157

湖南省公务员工作倦怠对政策执行力影响研究报告 / 185

第三部分 已发表的阶段性成果

政治忠诚：政策执行力研究的一个视角 / 209

政府执行力与政府问责制 / 217

我国公共政策执行力的结构分析 / 223

对提高政策执行力的思考 / 231

后记



第一部分

湖南省公共政策执行力研究报告



内 容 提 要



一、湖南经济发展比较态势呈“U”型曲线说明了什么

20 世纪 80 年代以来，湖南连续 30 年保持着快速经济增长的局面。但是，湖南经济发展在全国的排位（无论是按 GDP 增长率还是按 GDP 总量）呈现出“U”型态势。

1989 年以后，湖南放慢了改革和发展的步伐，热衷于在城乡进行“社会主义思想教育”，对改革进行“纠偏”。因此，当 1992 年新一轮改革发展的高潮来临时，部分官员就表现出对中央的方针政策理解不到位、执行不坚决的精神状态，甚至少数官员还出现了与中央政策精神“顶牛”的现象。基于对湖南与沿海经济发达省份差距日益拉大的清醒反思，湖南从 1995 年起的几年时间内，开展了以“思想解放、转变观念、加快发展”为主题的“先导工程”活动。1996 年开始，湖南经济发展在全国排位大幅度上升。然而，在亚洲金融危机爆发后的经济困难面前，湖南经济却在 1998—2001 年间又一次出现徘徊不前的局面。面对严峻形势，湖南省第九次党代会提出了实现富民强省的战略目标，制定了“一化三基”的发展方针和一系列贯彻落实科学发展观、促进经济又好又快发展的政策、措施。在遭遇比亚洲金融危机更严重的国际金融危机的关键时刻，湖南省委坚决而富有创造性地贯彻执行中央扩内需、调结构、促增长、保民生的一系列方针政策，取得了历史性的成就。2007 年、2008 年和 2009 年，湖南经济增长率在全国的排位出现了



三年三大步的跨越。

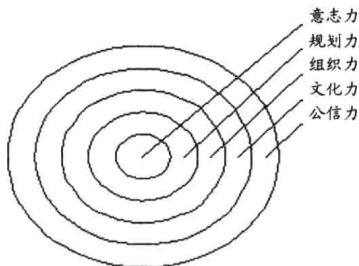
1992年以来,湖南经济发展比较态势呈“U”型曲线生动地说明,在其他条件基本不变的情况下,地方政府是否坚决而富有创造性地贯彻执行中央政策,决定着地方政府经济竞争力的高低。在以经济建设为中心的时代,经济竞争力就是地方政府的核心竞争力。

二、公共政策执行力的理论分析

政策执行力是一种由内在品质决定的向外张力:它的内核是决定政府行动是否集中、统一的意志力,内核之外是在政府意志统一基础上产生的规划力、组织力、文化力和昭示政府行动正义性、可信度的公信力。

一些官员出现困惑、迷茫和不知所措的状况。

图1 公共政策执行力圈层结构模型图



在政策执行力的圈层结构中,政策执行意志力发挥凝聚官员意志、统一官员行为的作用,政策执行规划力产生正确地理解政策、创造性执行政策的功能,政策执行组织力奠定各方协调行动、高效执行政策的基础,政策执行文化力体现塑造政府精神、影响社会风范的效应,政策执行公信力显示崇尚公平正义、唤起公众支持的道德和信誉力量。这五个方面是一个有机的整体,缺少了任何方面都会削弱政策执行力。

三、湖南省公共政策执行力的动态分析

(一) 1980年以前的政策执行力

1980年以前可以近似地认为是改革开放前,是公共政策执行力最高的时期:一是官员执行政策的动机比较纯洁,二是地方政府和部门大局意识比较强,三是政策执行纪律比较严明,四是政策执行有较高的公信力。但是,官员创造性执行政策的精神有所不足。

(二) 1980—1992年的政策执行力

这一时期是公共政策执行力下降幅度最大的时期。一些官员固守凡事都要问“姓社姓资”的原则,对一些新的政策、措施显得很理解,甚至公然抵制。这就导致一些官员出现困惑、迷茫和不知所措的状况。



（三）1992—2006 年的政策执行力

这一时期的鲜明特点是，一方面利益分化的格局已经出现，官员开始追求自我利益，政策执行中各行其是、各自为政和地方化、部门化倾向开始滋长；另一方面一切从实际出发的风气得到大力倡导，政策执行中的创造性精神受到各级政府的普遍尊重。

（四）2006 年以来的政策执行力

2006 年 9 月召开的湖南省第九次党代会，提出了新的改革发展战略，掀起了新一轮思想解放的高潮。这一时期的鲜明特点是，省第九次党代会统一了全省官员的思想，形成了各级政府意志统一的局面，政策执行力呈现大幅度上升趋势，经济发展在全国的排位也大幅度上升。

湖南省公共政策执行力发展与经济发展比较态势一样，也呈“U”型曲线。这一方面说明了地方政府的政策执行力与地方经济发展之间存在正相关关系，政策执行力属于政府改革发展核心竞争力的范畴。另一方面也说明了提高各级政府对中央路线、方针、政策的执行力与提高官员的政治忠诚度和思想认识水平是基本同步的。

四、湖南省公共政策执行力的层次分析

（一）政策执行力分层研究的依据

对于政策执行来说，不同层级政府所拥有的自主权是随着政府层级的降低而逐步递减的。除中央政府是政策决策者外，省及其以下地方政府都是政策执行者，不同层级的政府执行政策的特点是不同的。

（二）湖南省政策执行力的层次特点

湖南省各级政府的政策执行力总体水平不高，并且呈逐级下降的状态。政策执行力 10 项指标存在较大的问题，尤其突出的是各级政府官员都不同程度地受到地方利益、部门利益、官员私利、消极腐败现象以及潜规则的干扰，存在着功利、算计问题。

五、湖南省公共政策执行力的问题分析

（一）官员执行政策的偏好及产生的主要问题

湖南省政府官员具有明显的以自我经验和自我利益为标准、选择性执行政策的偏好，主要反映在发展市场经济条件下，政府官员逐步滋长起来的地方主义、部门主义和个人主义倾向。这种倾向主要产生了以下问题：1. 形式主义、象征性地执行政策；2. 采取各种手段规避、抵制政策；3. 不负责任、消极地执行政策；4. 照抄照办、盲目地执行政策；5. 讨价还价、有条件地执行政策；6. 根据地方和部门利益选择性地执行政策；7. 采取软硬手段拒不执行政策。

（二）政策执行过程的基本特征和问题形成原因

湖南省政策执行过程的基本特征有 3 个，即官员群体利益化、行为导向地方化、执

行方式行政化。湖南省公共政策执行不力的问题，可以从5个方面进行原因分析：1. 政策执行主体动机严重不纯；2. 政策执行的目标群体态度比较消极；3. 政策执行的体制存在严重缺陷；4. 政策执行的资源总体不足；5. 政策执行的人文环境相对落后。

（三）政策执行力问题的主要危害

湖南省政策执行力问题的主要危害表现为3个方面：1. 降低政策调控的成效；2. 削弱改革创新的活力；3. 拖延发展进步的步伐。

六、提高湖南省公共政策执行力的基本方略

（一）提高湖南省公共政策执行力的基本思路

以提高政策执行主体的政治忠诚度为中心，以改革创新政策执行体制、机制为基础，构建改善政策执行意志力、规划力、组织力、文化力、公信力的系统工程。

（二）提高湖南省公共政策执行力的具体建议

1. 全面系统地建设政治忠诚保障体系，努力造就具有坚定理想信念和使命意识的官员队伍，强化政策执行意志力；
2. 深入持久地开展思想解放活动，克服僵化保守思想和内陆意识，提高政策执行规划力；
3. 积极主动地推进体制机制创新，调整政府职能和权责关系，优化政策执行组织力；
4. 广泛认真地建设学习型组织，培养顾全大局和求真务实的精神，净化政策执行文化力；
5. 切实有效地改善政府形象，严守社会公平正义，彰显政策执行公信力。

第一章

引 论



一、湖南经济发展比较态势呈“U”型曲线说明了什么

20 世纪 80 年代以来，中国进入经济快速发展的阶段，出现持续性的高速经济增长。湖南省也与全国一样，连续 30 年保持着经济快速增长的局面。

然而，从全国 31 个省、市、自治区经济发展的比较态势来看，湖南经济发展是相对滞后的，曾多次出现在中间状态徘徊的局面，呈现出“U”形态势。湖南在全国经济发展比较态势中出现转折是自 2006 年第九次党代会开始的，此后经济发展在全国的排位明显前移。

我国属于政府主导的市场经济国家，与西方成熟市场经济国家相比，政府对经济发展起着更大的作用。不同层级的政府，在经济发展中的职能、作用是不同的。中央政府的主要职能是制定宏观经济政策，通过操纵宏观调控工具，实现供求平衡、结构优化、物价稳定、充分就业等目标，保证经济持续、稳定、协调发展。地方政府的主要职能是贯彻执行中央的宏观经济政策，推动本地经济又好又快发展。在地方政府中，省级政府又处于特别关键的层次：它既要贯彻执行中央的宏观经济政策，也要从本地实际出发采取有效的政策、措施保证本地经济发展的质量和效率。因此，省（市、自治区）域经济发展状况，主要取决于省级政府创造性地贯彻执行中央政策和自主采取政策措施的水平。

为了具体比较湖南省经济发展与政策执行力的关系，我们选择了 1990 年以来，湖南省 GDP 增长率、GDP 总量在全国的排位变化（表 1）以及政策执行力变化的



情况进行分析。

表 1 1990 年以来湖南省经济增长情况及在全国的位次

年份	GDP 总量 (亿元)	GDP 增长率 (%)	国内排名 (按 GDP 增长率)	国内排名 (按 GDP 总量)
2009	12930.69	13.6	6	10
2008	11156.64	12.8	9	11
2007	9200.00	14.4	13	12
2006	7568.89	12.2	22	13
2005	6511.34	11.6	21	13
2004	5641.94	12.1	20	12
2003	4659.99	9.6	29	13
2002	4151.54	9.0	29	13
2001	3831.90	9.0	18	12
2000	3551.49	9.0	18	11
1999	3214.54	8.4	18	12
1998	3025.53	8.5	22	12
1997	2849.27	10.6	17	12
1996	2540.13	12.1	12	10
1995	2132.13	10.3	21	10
1994	1650.02	10.6	24	11
1993	1244.71	12.4	20	11
1992	986.98	11.1		
1991	833.30	7.0		
1990	744.44	4.0	23	11

注：1990—2008 年湖南 GDP 总量数据来自《湖南统计年鉴—2009》，GDP 增长率和国内排序来自《中华人民共和国行政区国内生产总值表》。上述资料由中共湖南省委党校行政管理专业硕士生李江远负责的调查小组整理。

根据表 1 的数据，可以绘出湖南省 GDP 增长率（图 2）和 GDP 总量（图 3）在全国排位变化曲线。

图 2 湖南省 GDP 增长率在全国排位变化曲线

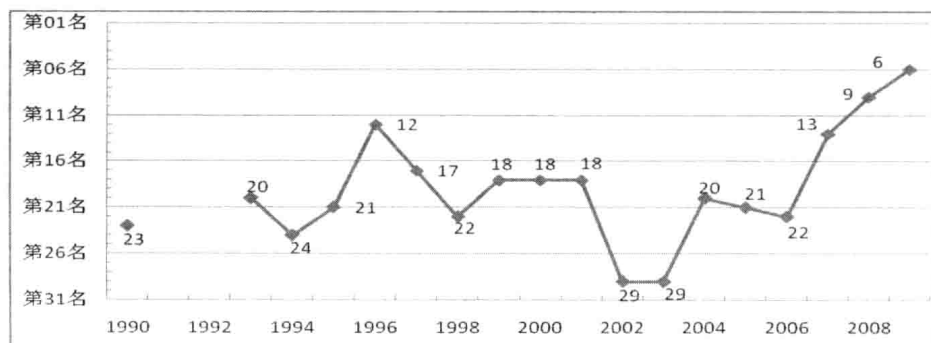


图3 湖南省GDP总量在全国排位变化曲线

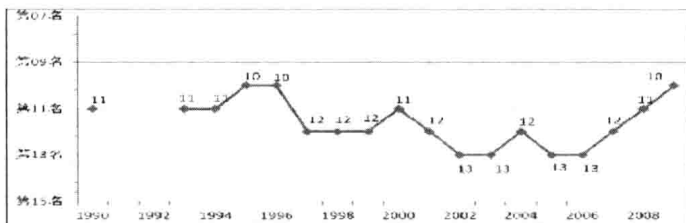


图2、图3两个曲线图给人以强烈的印象：湖南地方经济发展在全国的排位（无论是按GDP增长率还是按GDP总量）都呈现出“U”型曲线。这说明了什么呢？

众所周知，1992年是我国改革和发展的关键之年。邓小平南方谈话和党的第十四次全国代表大会，明确了建立社会主义市场经济体制的目标，提出了加快经济发展和加大改革开放力度的一系列方针政策，结束了1989年以后改革开放停滞不前的局面。这种形势客观上逼使全国各省、市、自治区进入了经济发展竞争的轨道。而这种竞争，除了各地经济基础和自然条件的差别外，实质上主要是各省、市、自治区对中央一系列方针政策，是否坚决而富有创造性执行的竞争。湖南在这种竞争中的排位出现“U”型变化曲线，正好印证了这个观点。

只要认真分析一下1992年以来湖南省经济发展比较态势的曲线图，就可以清晰地看出“U”型发展态势背后的真正原因，是湖南省贯彻执行中央方针政策走了一段弯路，即政策执行力出现了“U”型变化。从图2曲线可以明显看出，湖南省的GDP增长率在全国31个省、市、自治区中的排位，经历了1993—1995年（第20—24位之间）和1998—2001年（第18—22位之间）的两次徘徊之后，迅速后移直到最低的第29位（2002年、2003年）。再经过两年调整，从2006年开始迅速前移，2009年排在了全国第6位。图3曲线也大体上反映了湖南省GDP总量在全国的排位呈“U”型曲线的态势。

1989年政治风波之后，特别是前苏联和东欧社会主义国家发生剧变之后，湖南长期存在“左”的思想抬头，各级领导层中都不同程度地出现了要求把反“和平演变”与经济建设共同作为“中心”的声音。受这种思潮的干扰，湖南放慢了改革和发展的步伐，热衷于在城乡进行所谓“社会主义思想教育”，对改革进行“纠偏”。因此，当新一轮改革发展的高潮来临时，湖南部分官员就表现出对中央的方针政策理解不到位、执行不坚决的精神状态，甚至少数官员还出现了与中央政策精神“顶牛”的现象，很难忠实地执行中央的方针政策。这在湖南经济发展与全国比较态势上的反映，就是1993—1995年间第一个徘徊不前的局面。基于对湖南与兄弟省份特别是与沿海经济发达省份差距日益拉大的清醒反思，“中共湖南省委决定从1995年起，花几年时间，在县级以上领导干部中开展以‘思想解放、

转变观念、加快发展’为主题的‘先导工程’活动”^[1]。这个活动实质上是对真理标准讨论以来思想解放的再学习和再教育，具有明显的补课性质。“先导工程”活动的直接效果就是出现了1996年湖南经济发展在全国排位大幅度上升的可喜变化，GDP增长率由21位升至12位。但是，这种补课性质的思想解放活动仍然不够深入，更不可能一劳永逸地解决官员的思想认识问题。只要有机会，陈旧的思想观念和执行政策不力的问题就可能出现反弹。果然，在亚洲金融危机爆发后的经济困难面前，全国各省、市、自治区都在千方百计地保增长、保发展，湖南却显得缺乏政策力度，导致1998—2001年又一次出现徘徊不前的局面，并且在2002年和2003年两年迅速后移至全国第29位（倒数第3位）。在湖南经济发展排位不断大幅度后移的严峻形势面前，湖南省第九次党代会又一次把解放思想、共谋发展的课题摆在了全省干部和群众面前。第九次党代会召开前夕，中共湖南省委决定“在全省范围内开展‘迎接党代会，共谋新发展’献计献策活动”^[2]。湖南省第九次党代会提出了实现富民强省的战略目标，制定了“一化三基”的发展方针和一系列贯彻落实科学发展观、促进经济又好又快发展的政策措施。在遭遇比亚洲金融危机更严重的国际金融危机的关键时刻，湖南省委又及时提出了极富胆识的“弯道超车”的发展思路。坚决而富有创造性地贯彻执行中央扩内需、调结构、促增长、保民生的一系列方针政策和省委的战略部署，取得了历史性的成就。2007年、2008年和2009年，湖南经济增长率在全国的排位出现了三年三大步的跨越（分别为13位、9位和6位），民主政治和法制建设不断出现新亮点，各项社会事业发展步伐加快，节能减排各项指标顺利完成。

1992年以来，湖南经济发展在全国的排位呈“U”型曲线，生动地说明在其他条件基本不变的情况下，地方政府是否坚决而富有创造性地贯彻执行中央政策，决定着地方政府经济竞争力的高低。在以经济建设为中心的时代，经济竞争力就是地方政府的核心竞争力。实际上，地方政府的政策执行力不仅仅决定地方的经济竞争力，而且也决定地方的政治、社会、文化等各种竞争力，属于地方政府改革发展的核心竞争力范畴。

本报告之所以选择1990年以来湖南省GDP增长率和GDP总量在全国的排位变化，来说明政策执行力对于地方经济发展的重要影响，仅仅是因为这些数据能够更直观地反映湖南在全国经济发展竞争中的比较态势。实际上，政策执行力对于湖南发展的影响，绝不仅仅在经济增长及其排位变化方面。改革开放30年来的实践表明，经济快速发展的同时有越来越多的难题在困扰着我们。中央提出构建社会主义和谐社会和科学发展观，就是解决发展道路上各种难题的总方针、总政策。要解决这些问题，就必须更富有创造性地贯彻执行中央的方针政策和省委、

[1] 申中华主编，思想解放与湖南省发展[M]，长沙：湖南人民出版社，1996：1。

[2] 谢康生主编，献策湖南[M]，长沙：湖南人民出版社，2006：1。