

科学发展观

基层领导干部实用能力培训丛书

丛书主编：张全景 副主编：白占群

加强政府执行力和 公信力读本

徐珂 编著



西南师范大学出版社

人民出版社

中华 共和国万岁

世界人民大

科学发展观 基层领导干部实用能力培训丛书
丛书主编：张全景 副主编：白占群

ISBN 7-309-05111-1

加强政府执行力和 公信力读本

徐珂 编著

本书式部公研代行社编研版

ISBN 7-309-05111-1

西南师范大学出版社

人民出版社

华 共和国五出

图书在版编目(CIP)数据

加强政府执行力和公信力读本/徐珂编著. —重庆: 西南师范大学出版社, 2009.10

ISBN 978-7-5621-4766-4

I. 加… II. 徐… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第191154号

加强政府执行力和公信力读本

徐珂 编著

责任编辑: 袁 飞

整体设计: 君 阅

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715

<http://www.xscbs.com>

人民出版社

地址: 北京市朝阳区门内大街166号

邮编: 100706

<http://www.peoplepress.net>

经 销: 全国新华书店

印 刷: 香河华林印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 8.25

字 数: 180千字

版 次: 2009年11月 第1版

印 次: 2009年11月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5621-4766-4

定 价: 22.00元

《科学发展观基层领导干部实用能力培训丛书》

编委会

主任：张全景 中共中央组织部原部长

副主任：白占群 中国领导科学研究会副会长

成 员：(排名不分先后)

李 鹏 徐 珂 洪向华 刘大秀

刘 源 李贵春 李 虎 宋彦峰

青连斌 冯金阔 覃东升 裴轩宇

王 军 丁兆庆 张蕴萍 张汉飞

张汉鹏 单良艳 乌云娜 高宏存

高中华 赵建军 吴思群 余 浩

李向荣 邝云英 刘其辉

前 言

国行政管理研究的重大课题之一。提高政府执行力和公信力是十六大以来中央做出的重大决定，也是中央多次强调的加强政府自身建设的重要内容。本书以加强政府执行力和公信力建设为主题开展研究，主题重大，现实针对性强，内容丰富，必将为进一步加强政府对政府执行力和公信力建设的研究提供有益借鉴，为各级政府加强自身执行力和公信力建设发挥智囊、参谋、咨询作用，对于深入贯彻落实科学发展观，全面建设小康社会，推动经济社会又好又快地发展，具有十分重要的理论和现实意义。

本书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，而是把鲜活的事例剖析和深入浅出的理论论述有机结合起来，既有学术理论的深度和广度，又能通俗易懂，使人读来既饶有兴趣，又从中获得许多启迪。

由于加强政府执行力和公信力建设问题的复杂性，加之该书是在繁忙工作间隙中写成的，一些注释和引用未能全部注明，在此谨向他们表示祝福和感谢，同时，疏漏和不当之处，也在所难免，敬请读者多多谅解。

编 者

2009年7月

目 录

第一部分 加强政府执行力和公信力建设的主要原因

- 第一章 加强政府执行力和公信力建设的重要性 /2
- 第二章 加强政府执行力建设的必要性和紧迫性 /11
- 第三章 加强政府公信力建设的必要性和紧迫性 /73

第二部分 政府执行力和公信力的主要内涵

- 第四章 政府执行力的主要内涵 /88
- 第五章 政府公信力的主要内涵 /143

第三部分 加强政府执行力和公信力建设的主要措施和方法

- 第六章 坚持崇高的理想信念 /186
- 第七章 深化行政管理体制改革 /208
- 第八章 加强政府行政文化建设 /231

新行政学 第一章 绪论

第一部分

加强政府执行力和公信力建设的主要原因

（此处为模糊的正文内容，主要阐述加强政府执行力和公信力建设的原因，包括政府职能转变、依法行政、提高行政效率等方面。）

第一章 加强政府执行力和公信力建设的重要性

在中外历史和小说中，都有具有良好执行力和公信力的杰出代表，他们不打折扣的诚信故事，被当作美谈流传至今。美国作家阿尔伯特·哈伯德1899年出版的《致加西亚的一封信》（A Message to Garcia）^①一书讲的故事是：美西战争爆发以后，美国总统必须马上与西班牙反抗军首领加西亚将军取得联系，才能赢得战争的胜利。但是，加西亚将军隐藏在古巴辽阔的崇山峻岭之中，没有人知道他的确切地点，因而无法送信给他。这时候，有人对美国总统说：“一个叫安德鲁·罗文的人一定能够完成这个任务。”为什么呢？因为安德鲁·罗文具有不打任何折扣的执行力和公信力，对上级的托付，能够立即采取行动，全心全意地去完成任务。完成这个任务是相当困难的，需要徒步走很长的路，穿越危机四伏的国家。然而，安德鲁·罗文历尽千难万险，最终成功地将信交到了加西亚将军手上。因为这封信的顺利传达，美西战争最后取得了胜利。从此，“寻找加西亚”就成了良好执行力和公信力的代名词。在我国，吴承恩的《西游记》讲的恐怕是世界上都无与伦比的执行力和公信力。唐僧师徒四人，跋山涉水十万八千里，历经十四寒暑，九九八十一难，承受了被妖魔鬼怪折磨，饥饿、疾病的威胁，以及荣华富贵和美色诱惑的考验，终于不辱使命，取得真经，修成正果，成为千古佳话。要说降妖伏魔的本领，唐僧连最差的白龙马都赶不上，但他是一个目标坚定的

^① 《致加西亚的一封信》：（美）阿尔伯特·哈伯德著，薛菲译，浙江文艺出版社2007年10月版。

人，他受唐王之命，去西天求取真经，以普度众生，广播善缘。他成功的关键就是：有良好的执行力和公信力，历经磨难，从不动摇。从这些事件看，良好执行力和公信力是何等的重要！它对于人们事业的成功起到至关重要甚至决定性的作用。

政府的执行力和公信力决定着政府工作的好坏甚至成败。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。政府作为党的意志和主张的执行人，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。政府能否将自己做出的一系列决策为人民群众所掌握，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。同时，政府作为党的意志和主张的执行人，在国家和社会中行使行政权力，必然要采取一定的行政行为，而政府行政行为又必然产生社会结果的反馈，这个结果的反馈中包含的最重要的一点就是，人们对政府是否信任，因为对政府的信任程度不仅反映党在人民群众中的地位 and 形象，而且直接决定着政府合法性地位的稳固与否。

一、加强政府执行力和公信力建设是十六大以来中央做出的重大决定

党中央、国务院高度重视加强政府执行力和公信力建设。党的

十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出，增强全社会的信用意识，政府、企事业单位和个人都要把诚实守信作为基本行为准则。2006年3月5日，温家宝总理在十届全国人大四次会议所做的《政府工作报告》中提出，建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力。这是政府执行力和公信力概念第一次被写进《政府工作报告》，标志着政府执行力和公信力建设被正式纳入国家治理范畴。2006年9月4日国务院召开全国电视电话会议，温家宝总理把增强政府执行力和公信力作为加快推进政府职能转变和管理创新工作的三条重点措施之一，指出，当前要着重在转变政府职能，防止滥用权力，增强政府执行力和公信力三个方面下工夫。2007年3月5日，温家宝总理在十届全国人大五次会议所作的《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，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和公信力的坚定决心。2008年2月27日，中共十七届二中全会通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》提出，健全以行政首长为重点的行政问责制度，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，提高政府执行力和公信力。这就把加强政府执行力和公信力建设作为推行政府绩效管理和行政问责制度的一个重要目的。2008年3月5日，温家宝总理在十一届全国人大一次会议所做的《政府工作报告》中提出，严肃法纪政纪，坚决改变有令不行、有禁不止的现象。2009年1月14日，温家宝总理批示，要紧紧围绕应对金融危机、保持经济平稳较快发展这一首要任务来进行，把在这一特殊时期如何加强政府自身改革和建设，提高政府行政能力、公信力和服务水平作为重要研究课题。这一切，为我国当前和今后一段时期加强政府执行力和公信力建设指明了方向。

二、良好的执行力和公信力是政府施政的目标和政治合法性的根基

从理论上讲,政府执行力和公信力是实现政府职能的条件和途径,是政府将政策、方针、路线贯彻实施,实现行政主体在管理公共事务和提供公共服务的过程中所承担的基本职责的能力。良好的执行力和公信力以维护公众利益为最高尺度,执行过程透明,信息公开,欢迎公民参与和监督,积极承担道义、政治和法律上的责任,符合现代民主行政追求善治的要求,达到了政府、公共组织和行政人员主客观责任的和谐统一,形成了政府与公民对公共生活合作管理的和谐互动关系,体现了政府行政行为形象和所产生的信誉在社会组织和民众中所形成的良好心理反应。与此相应的行为表现是,民众自愿地配合政府的行政行为以减少政府的公共管理成本,提高公共行政效率,使经济社会快速健康发展,从而得到民众的赞同和支持,产生被一定范围内的人们内心所体认的权威和程序,政府才具有政治学中所说的合法性。卢梭认为,人民拥有的公意是政治合法性的唯一基础。在《社会契约论》里,他分析了政治秩序何以持久的问题,认为“即使是最强者也决不会强得足以永远做主人,除非他把自己的强力转化为权利,把服从转化为义务”;“强力并不构成权利,而人们只是对合法的权力才有服从的义务”,也就是说,人民对于政府的信任,是政府得以掌握权力、并顺畅地行使权力的基本前提。因为一个政府不可能一直靠暴力、靠强制来管理社会,它必须获得人民自愿的配合,才能以最低的成本获得最高的管理效率;只有把统治者的权力通过着眼于公共利益的公意,转化为良好的执行力和公信力,政府才能获得合法性。

三、加强政府执行力和公信力建设是实现民众诉求的基本途径

提高政府执行力和公信力的出发点和归宿就是最大限度地实现好、发展好、维护好最广大人民群众的根本利益。因此，对民众的诉求进行及时回应和处理，应该是政府的基本职责。但是，近年来湖北省某市一些路段“黑的”泛滥，严重影响了市民的生活。该市一个市民在一些路段张贴《寻官启事》，希望以此引起相关部门重视。可以说，“寻官启事”是对城市管理者执行力和公信力的拷问，暴露出了该市市民正当诉求渠道不畅通的问题。而重庆市、海南三亚、甘肃永登等地陆续发生部分出租车罢工罢运事件，无不是群众的正当诉求长期得不到政府部门应有的重视所致。随着社会经济结构的深刻变化，中国社会群体利益结构调整剧烈，个人与社会的矛盾、自由与公正的矛盾、多元分层的社会现实、价值和利益的冲突也在更广泛的层面以更复杂的形式表现出来，在某个时期甚至会以一种比较激烈的爆发性的形式表现出来。权益是广大人民群众诉求的核心，如何实现各个阶层、各个集团的权益就成为当前转型时期政府亟待解决的最重要的问题。由于社会资源的稀缺性和有限性，政府无法全面而平等地实现各个阶层的利益。只有提升政府执行力和公信力，进而提高政府对有限的社会资源的利用效率，才有可能有效地实现各个阶层的利益诉求。同时，倾听民众的呼声，尊重百姓的意见，实现国家权力与公民权利的良性互动，是执政为民的重要着力点。古人说：有道君王安天下，无道君王害黎民。只有提升政府执行力和公信力，才能促进政策执行的创新，提高政策执行的灵活度，建立反馈与修正机制，积极营造自由平等氛围，主动协调政府与民众的关系，让民众拥有充分的知情权、话语权、参与权和监督权，在理性自觉和自由意志的基础上激发群众的主观能动性。

性,使得广大群众以真正的主体身份融入社会主义现代化建设中,参与更多的国家事务。同时,提高政策执行者的素质和公信力,才能增强政府主动服务的意识,主动关注、关心群众的各种需求和呼声,杜绝粗暴野蛮的执行方法,纠正执行过程中出现的偏差和扭曲,减少政府与群众的矛盾与冲突,取信于民。

四、加强政府执行力和公信力是应对世界复杂多变局势的迫切需要

从世界发展趋势看,全球化的迅猛发展促使生产要素在全球范围内的流动,推动国际分工水平的提高以及国际贸易的迅速发展,促进世界范围内资源配置效率的提高,国家之间的经济、政治、文化等方面的联系达到前所未有的密切程度。一些原来属于本国国内范畴的问题逐渐成为全球性问题,政策问题所涉及的领域也越来越广,国内政策和国际政策的界线越来越模糊。但是,由于全球化实质上是发达资本主义国家凭借自身经济和科技上的优势,特别是掌握推动经济全球化的趋势的现代信息技术,主导着世界市场的发展,左右着国际经济的游戏规则,同时由发达资本主义国家主导的经济全球化使世界经济发展更加不平衡,两极分化更加严重。这就使得南北矛盾进一步加大,国家之间的竞争越来越激烈,既为充分发挥政府执行力和公信力的作用提供了更为广阔的空间,又对我国政府执行和信用系统结构的调整和能力的提高提出了新的更高的要求。从世界经济社会发展现状看,当前国际金融危机仍在蔓延和深化,国际金融市场动荡加剧,全球实体经济受到的影响越来越明显,经济增长明显放缓,国际经济环境中不确定不稳定因素明显增多,国内经济运行中也存在一些突出矛盾和问题,应对国际金融危机、推动恢复世界经济增长已成为当前国际

社会共同面临的严峻挑战。这就要求我们必须进一步提高政府执行力和公信力，增强忧患意识、积极应对挑战，坚定信心、冷静观察，多管齐下、有效应对，采取灵活审慎的宏观经济政策，着力扩大国内需求特别是消费需求，保持经济稳定、金融稳定、资本市场稳定，保持社会大局稳定。

五、加强政府执行力和公信力建设是科学发展的重要保障

从深入贯彻落实科学发展观来看，21世纪中国的发展进程不可避免地遭遇到如下的6大基本挑战：人口三大高峰（即人口总量高峰、就业人口总量高峰、老龄人口总量高峰）相继来临的压力、能源和自然资源的超常规利用、加速整体生态环境“倒U型曲线”的右侧逆转、实施城市化战略的巨大压力、缩小区域间发展差距并逐步解决三农问题、国家可持续发展的能力建设和国际竞争力的培育等。上述严重制约我国未来发展的挑战，只有在实现国家“全面、协调、可持续发展”科学发展观的指导下，具备良好的政府执行力和公信力才能得到真正有效地克服。从落实中央“十一五”规划的情况看，各项部署能否在地方切实得以认真对待和有效落实，各级政府的执行力和公信力是关键。经过以往20多年的改革与发展，我国发展的起点已经较高，这一时期的发展特别关键，改革任务特别复杂，既要清除传统的体制性障碍，又要促使符合市场经济体制与社会发展要求的新制度基本定型，面临的挑战也相当严峻，对发展目标的追求具有高层次性，从而需要党和政府有高度的历史责任、强烈的忧患意识和宽广的世界目光，需要运用高超的政治智慧实现国家从此走向强盛的目标。因此，政府的责任十分重大，对政府执行力和公信力的考验也是前所未有的。面对新挑战，必须大力增强政府对“十一五”规划的执行力和公信力，才能确保一系列目标

的实现，为2020年实现全面建设小康社会的目标奠定基础。从当前经济形势看，由于受国际金融危机和世界经济增长明显减速影响，中国经济运行困难明显增加，主要表现为进出口下滑，工业生产放缓，部分企业生产经营困难，就业难度加大等。为保持经济平稳较快发展，及时有效地调整宏观经济政策，扩内需、保增长，继续保持中国经济平稳较快发展，政府必须具备良好的执行力和公信力。从完善社会主义市场经济体制看，建立良好的市场经济秩序，推动市场经济健康发展，政府发挥着至关重要的作用。市场经济是信用经济，市场经济体制的逐步确立强烈呼唤与之相适应的现代化的高效行政系统。政府转变自身职能，实现政企分开，减少政府的微观活动和对企业的干预，按市场经济规律行事，做到有所为有所不为，通过经济调节和社会监管等手段推动市场运行，有利于充分发挥市场对资源的基础性配置作用，也有利于提高政府本身的执行力和公信力。

六、加强政府执行力和公信力建设是政府自身建设的基本保证

提高政府执行力和公信力要求政府部门认真接受群众、舆论和监察机关的监督，严格履行其对社会的承诺，做到执法公正、廉明、高效。这就要求在行政管理体制改革中，把加强政府执行力和公信力建设作为政府自身建设的一项重要内容。同时，提升政府执行力和公信力的目的就是要加快政府职能转变，切实改进工作作风，提高工作效率和服务水平，创造良好的发展环境。社会公众对政府信任与否，在很大程度上是与政府机关的工作作风分不开的。如果一个政府官僚主义严重，大搞权钱交易、形式主义、有法不依、政策冲突等，公众就会丧失对政府的信任，行政效率就会大大降低。

如果每一个政府公务员能像爱护自身形象一样维护政府的信用和执行力，政府系统的服务质量和管理成效必将大大提高，腐败行为也将随之大大减少。当前，我国一些地方政府对中央政策的“执行力”和对公众的“公信力”出现了弱化倾向，国家政令不畅，干群矛盾激化。近几年，一些地方干部滥用权力的现象屡禁不止，“上有政策，下有对策”反映出国家法律法规和中央的政策在一些地方被“执行走样”。一些地方干部满足于发文件、听汇报、作指示，热衷于上报纸、上电视争彩头、出风头。一些领导干部口号提得很响，但只限于说在口上，写在纸上，念在会上。还有一些领导干部拿着令箭当鸡毛，很少在落实上下工夫，导致好的思路和策略形成空谈，等等。这些不良现象的存在，严重影响了党的路线方针政策的贯彻落实。因此，必须求真务实，从根本上解决中央和上级政令不通、各级政府执行不力和公信力不强的状况。为此，必须进一步深化行政管理体制改革和政府管理创新，不断增强政府执行力和公信力。

第二章 加强政府执行力建设的必要性和紧迫性

从前，有一只真抓实干的黑猫，它每天都能捉10多只老鼠，让老鼠们吃尽了苦头。于是，老鼠们召开研讨会共商对付黑猫的办法。有的建议加紧研制毒药，有的说干脆一齐扑上去把黑猫咬死。最后，还是老奸巨猾的鼠王提出了一个与众不同的想法：“老鼠杀猫是不可能的。如果不能杀死它，就应设法躲避它。咱们推选出一名勇士，偷偷地在猫的脖子上挂个铃铛。这样一来，只要猫一动就会有响声，大家就可以事先躲起来。”老鼠们公认这是个很好的想法。但怎样执行呢？高额奖金、颁发荣誉证书等办法一个又一个地提出，但讨论来讨论去，老鼠们也没有找到一个敢于执行这一决策的勇士。

还有一个故事，讲的是：蛇、蚂蚁、蜘蛛、蜈蚣几个人在家里搓麻将。八圈之后，烟抽完了。大家商量让谁去买烟。蛇说：我没脚，我不去，让蚂蚁去。蚂蚁说：蜘蛛八只脚，比我的多，让蜘蛛去。蜘蛛说：我的脚再多也比不过蜈蚣大哥呀，让蜈蚣去吧。蜈蚣无奈，心想：没办法，谁让我脚多呢？于是蜈蚣出门去买烟……一个多钟头了，不见蜈蚣回来，两个钟头后，还不见蜈蚣买烟回来。于是大家让蜘蛛出去看看，蜘蛛一出门就看见蜈蚣在门口坐着，蜘蛛很生气，问：你怎么还不去呀？大家等着呢。蜈蚣也急了，说道：废话！你们总得等我穿好鞋吧！

这两个寓言故事告诉我们：有好的想法却不能执行，那只能是空想。还有一些故事反映了执行力的复杂性，即执行不力有形形色