

提升我国地方政府执行力的制度构建

刘海燕

(山西财经大学 公共管理学院, 太原 030031)

摘要:提升地方政府执行力能增强政府公信力和提高行政效能。制度的供给和创新应该成为提升地方政府执行力的首要工作。制度通过激励或约束执行主体的行为进而影响执行力。运用奥斯特罗姆的制度分析框架构建了提升地方政府执行力的制度层次,即从宪政制度、集体行动制度和操作性制度3个层次做起。宪政层次中政府与市场及社会的关系问题、集体行动层次中政府组织的激励和约束制度决定了执行程序、执行责任等操作性制度的效力。中央需加强宪政及集体行动层次的制度设计,地方在中央顶层设计的基础上设计各种具体制度。

关键词:地方政府;制度构建;制度层次

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2014)02-0032-05

十八大报告提出:“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力”。可见,执行力作为政府的一项综合能力,是行政管理体制改革的重要部分。与中央政府的决策职能相比,地方政府行政行为更多地体现为执行职能。政府执行力实际指地方政府执行力。为了增强政府公信力和提高行政效能,地方政府需要高度重视自己执行行为的有效性。但我国地方政府执行力不足的现象仍普遍存在。中央的一系列政策在地方总是遇到执行不力的问题。为什么地方政府存在执行不力的问题?应该如何提高地方政府执行力?

地方政府执行力涉及很多因素,现有研究大体分为两类:一类是全方位分析政府执行不力的原因,进而提出相应的提升路径^[1];另一类是围绕影响执行力的某个关键因素提出对策^[2]。这些对策研究存在2个问题:(1)有的研究面面俱到,对策过于笼统,在实际应用中难以找到重点和主次;(2)有些研究针对关键因素(例如责任因素、执行文化因素)提出的对策往往很难真正解决执行不力的问题,这并不是指这些因素不重要,而是说仅仅依靠这一要素无法达到提高执行力的目的。造成这种现象的原因首先是现有的对策研究没有构建出清晰的逻辑框架,导致只罗列原因和对策;其次是现有研究对影响政府执行行为的宏观、中观和微观的制度思考不足。宁晓玲认为:制度因素是我国政府执行力弱化的深

层根源,并认为制度必须满足可操作性、协调性等5个条件才能真正发挥作用^[3]。但作者对制度的分析过于宏观,不够具体,没有区分影响政府执行制度的不同层次。后续的对策研究也没有继续跟进关于制度与执行力关系的分析。

本文从制度建设的视角,借鉴奥斯特罗姆的制度分析框架,构建了提升地方政府执行力的制度层次框架。提升地方政府执行力应该明晰制度建设3个层次之间的逻辑关系,从宪政制度、集体行动制度和操作制度做起。

一、制度构建与地方政府执行力的解释框架

地方政府执行力是执行主体(包括执行组织和执行人员)在实现决策目标的过程中,其能力素质与其拥有的多种资源及所处的环境相互作用的合力。执行行为最终由执行人员落实,政府执行力实质指执行主体的执行力。在决策质量一定的情况下,行政组织及执行人员的执行能力是影响政府执行力的核心因素^[4]。执行主体能力的发挥受制于所处的制度环境。制度是规则的组合,它通过激励或约束执行主体的行为进而影响执行力。首先在于尽可能约束主体的自利倾向从而不损害公共利益,限制机会主义行为的发生;其次在于促进而不妨碍主体的公共动机,为主体提高执行力创造良好的制度条件。地方政府应通过设计合理的激励和约束机

收稿日期:2013-06-28

基金项目:山西省软科学研究项目资助(2010041054-03)

作者简介:刘海燕(1983—),女,山西寿阳人,山西财经大学公共管理学院讲师,博士

制,探索既能约束个人私利,又能充分发挥个人主观能动性的机制。

奥斯特洛姆认为:在探讨制度约束下的行动时应放弃对制度的单一层次分析。她将制度分为3个层次:宪政制度、集体行动制度和操作性制度。政府执行力位于第3层次,属于技术性、功能性问题^[5],其所处的制度环境受制于上一层次的集体行动制度和宪政制度。因此,提升地方政府执行力需要中央加强顶层制度设计,地方在中央顶层设计的基础上设计各种具体制度,即从宪政制度、集体行动制度和操作性制度3个层次为提升政府执行力进行制度建设(见图1)。3个层次制度的互动分析是影响执行

力的情境变量。操作层次制度主要探讨直接影响执行主体行为的具体制度。集体行动层次、宪政层次的分析强调更高、更宏观层次的制度选择,为操作层次制度提供更强的合理性。宪政制度中,国家与市场、社会的关系问题、集体行动制度中政府组织的激励和约束制度决定了执行程序、执行责任等各种操作性制度的有效实施程度。3个层次制度的构建为提高政府执行力提供了一个借鉴框架,让研究者和实践者从一箩筐的政策建议中走出来,致力于各个制度层次下具体规则的探讨和研究。关注制度层次之间的嵌套关系而不仅仅集中于单一制度的设计才能达到提升地方政府执行力的目的。

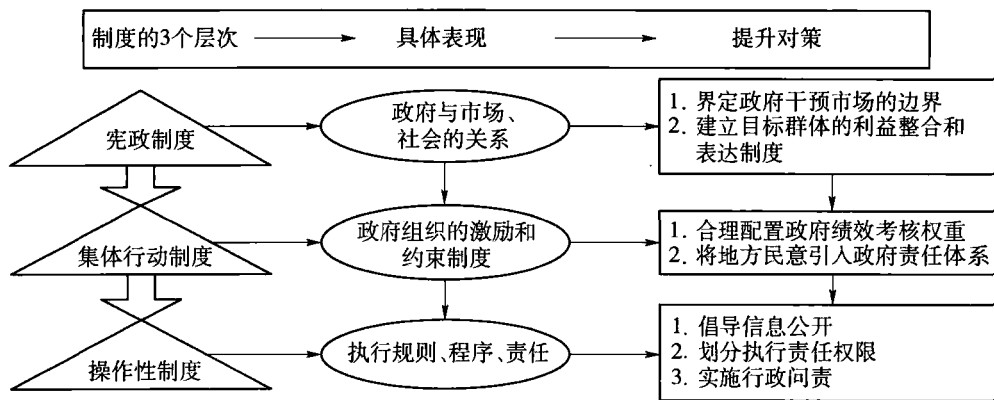


图1 提升地方政府执行力的制度层次

二、明晰政府与市场、社会的关系

影响地方政府执行力的宪政制度情境指政府职能的限度问题,即政府在什么领域以及在多大程度上可以干预市场和社会。

(一) 界定政府干预市场的边界

政府在哪些领域可以干预市场,在哪些领域不可以干预,这些都需要从理论上清晰说明。如果没有清晰界定政府干预市场的范围及界限,那么因政府的越位、缺位和错位导致的选择性执行行为将得不到遏制。例如,有人认为房地产调控政策执行不力的根源是财政分权制度造成地方财政赤字严重,促使地方政府从土地转让中获取收益以发展经济^[6]。这种解释是中观的制度原因。宏观上说,房地产调控不力的根源在于,长期以来我们没有清楚地界定出政府和市场的关系及政府介入市场的边界。政府过度涉入房地产市场,希望从房地产市场分羹,既做运动员,又做裁判员,政策执行力度自然大打折扣。地方官员为了追求任期政绩和经济利益,利用控制的资源或手中的权力积极干预辖区企

业经营行为,影响了企业做出有效率的投资决策^[7]。20世纪90年代初的公共服务市场化改革,激励了事业单位的自利和创收动机,偏离了其提供公共服务的组织特性。现在,政府为了促进社会公平,将职能重点逐渐向社会管理领域倾斜,把大量资源投入到基层的公共服务。但是,如果理论上没有界定清楚这些服务提供机构的性质和职能、如何提供服务、效益和公平之间的服务标准,那么这些政府机构的激励机制将不会发生变化,仍然关注预算外收入的扩大以获取更多的收益。这些基本公共服务将面临缩水的危险。

转型期的政府是市场体制的建立者、完善者和维护者。政府干预经济包括直接干预和间接干预两种。转变政府职能并不是完全否定政府的直接干预行为,而是政府要在尊重市场规律与直接干预市场之间找到平衡点,确定直接干预和间接干预的范围。宏观上进行总量控制和结构调整,致力于为市场提供秩序、规则和公共产品,提高市场主体的自治能力和自律能力。微观领域的直接干预范围包括环境问题和食品安全等市场失灵领域。政府应该专注于自己的核

心职能,包括提供法律秩序、产权保护、基本公共产品和服务、社会安全和稳定的宏观经济环境等。

(二) 探索目标群体的利益整合和表达制度

执行是目标群体和执行主体互动的过程。执行面临的难题是如何实现目标群体利益的充分表达,如何实现利益冲突的有效协调。执行过程中的利益分化、价值和权力冲突加大了执行的不确定性,加剧了有组织行为的困难程度。例如,社区养狗管理问题、私搭乱建整治行为、城市拆迁管理行为等,很多政策和规定在这些问题面前往往失效,执行部门的成本也很高。囿于政府组织压力型体制中压力来源的不平衡性,地方政府不能及时有效地回应社会中的多元化要求,很多决策或政策忽视了民情,在执行不下去的时候才去试探和了解民意。公民的参与机制不健全,参与渠道不畅通,导致公民往往通过非制度化渠道向政府表达自己的意愿^[8]。2012年四川什邡钨铜项目上马引发的群体性事件,就是地方政府习惯性忽视民意,缺乏与民众沟通的后果。很多政策即使有良好的治理初衷,但由于没有考虑到当地的民意,导致很多政策在执行中不了了之。例如,从2011年开始实施的社会管理网格化制度,由于决策者没有仔细评估地方民众的接受度以及参与这项制度的能力和技术,导致有着美好愿景的社会管理网格化制度形同虚设。调研中发现,县乡政府在执行这项制度中基本处于应付上级检查的情境中。

任何政策的执行都应该注重评估民众的认同度、接受度以及能力,而摸清民意的前提是要有畅通有效的利益表达和整合制度。一方面,政府应从宪政制度上保护民众的基本权利,积极培育公共精神和公民的政治参与能力。鼓励非营利组织提供公共服务和社区自治,增加公民参与社会公共生活的机会,从而减少公民对权力的依赖,增强社会对国家权力的制约力量。另一方面,培育和引导各种社会组织凝聚社会中的各种诉求,形成集体性的表达。政府不再直接面对利益差别迥异、高度情绪化的个体,而是通过组织化表达及时处理和回应公众的诉求,从而在政策制定中能充分协调各方利益,为执行创造有利条件。最后,丰富利益表达渠道。当务之急是提高立法机关的地位,从法律制度和程序上保证人大成为传递公民利益诉求的载体。利益表达的另一种途径是协商民主提倡公共事务治理模式的民主化,公民与官员之间就共同的政策问题进行协商和讨论,就决策和立法达成共识。政府部门可充分利用听证会、民意调查、电子投票、网络论坛、邻

里集会等利益表达平台实现公共利益的整合。但不能将公民投票作为利益整合的捷径,忽视了投票的适用对象和范围,将投票议题简单化为赞成和反对两种,否则难以充分表达和体现公民复杂多样的利益诉求。

三、重塑政府组织的激励和约束制度

政府组织的激励约束制度是影响政府执行力的集体行动制度情境。地方政府的激励制度有经济激励制度和政治激励制度。约束制度有自上而下的责任模式和自下而上的责任模式。

(一) 调整干部管理制度

从自上而下的视角看,政府执行力面临的难题是中央政府或者上一级政府如何激励下一级政府机构,以推行国家的政策,并确保现有法律和监管的执行。政府是公共利益的代表者和践行者,现有的财税体制及干部晋升制度等强激励制度等使部门利益、地方利益成为客观事实。上级政府已经很难依靠官僚制的层级节制保证政策意图的贯彻。上级政府需要诉诸于更加实质性的官员升迁激励或转移支付,以保证政策意图的实现。干部管理制度是最重要的政治激励制度。地方政府官员出于追求政治晋升的目的以及获取寻租收入的激励,导致政策的选择性执行。与中央政府相比,地方政府履行的职能多且杂,面临多重任务和多重目标的约束。在财政支出压力过大的情况下,地方政府将更多的努力用在执行经济发展等易于观察与测度的领域,相对弱化了不易量化指标事务的执行力度。与地方政府在经济管理中的过度介入不同,为避免发生重大事件的严厉政治问责,地方政府在社会管理领域中遵循“不出事”的维稳逻辑。这种不出事逻辑导致很多政策在执行中偏离了其原有的设计目标。例如,地方政府的维稳逻辑使得救济性质的社会政策变为简单化、机械化与物质化的维稳工具,社会政策从保障社会弱势群体的基本需求转向维持最大可能的社会控制,从而背离了政策设计的初始目标和轨迹^[9]。

政府需要调整干部管理制度以有效引导政府组织的执行行为,包括干部交流制度和干部政绩考核制度。首先,改革干部任期交流制度。任期制的一个最大特点就是干部的任职有了一定时间限制,大体上为3~5年。虽然定期轮岗有助于削弱地方主义,但是这样做也削弱了地方干部对当地所负的责任问题。按照《党政领导干部职务任期暂行规定》,党政领导职务每个任期为5年,但任期满5年的县(市)委书记只占总数的1/15^[10]。长期以来,上一

任领导由于盲目追求短期政绩留下的遗留问题往往很难追究,这进一步诱发了地方政府的短期投机行为和选择性执行行为。因此,亟须探索合理的任期制,对地方官员任期内的成绩和损失进行合理评价,尤其要对其执政期间的损失和代价进行评估。其次,改变干部政绩考核的行政效率倾向。干部考核评价体系中应包含与环保、民生有关的指标,淡化与GDP相关指标的作用,将民主的工作作风、尊重公民权利及公民参与等不易衡量的软指标纳入考核范围,从而有效地改变地方政府的选择性执行倾向。

(二) 改变政府单一责任模式

在政治集权的政府治理结构中,地方政府置于垂直的自上而下的单项责任模式中,中央或者上一级政府掌握下级政府的人事选拔和任命。这种约束制度存在的首要问题是信息不对称,监督成本高。同时,上下级之间共同的激励情境导致上级政府对下级政府的一些执行不力行为往往很难真正约束。在干部管理制度“下管一级”规则及中国政府组织“职责同构”特性的影响下,市、县、乡政府面临类似的制度环境,上下级政府出于共荣性利益而结成了共同体,上下级政府官员表现出类似的行为特征,这大大削弱了政府组织所预期设计的上下级约束机制。很多基层官员最头疼的是上级政府尤其是新任领导上马之后提出的一些不切实际的目标,这些决策的目的是为了表明上级政府积极做事的状态,而没有深入调查基层社会的情境。这使得他们在完成目标的手段选择上出现了偏差,执行方向和进度容易受上级领导个人意志的影响。作为地方公共服务的接受者,地方民众被排斥在地方政府责任体系之外,助长了基层政府官员无视民意的执行行为。

中央政府在完善现有纵向责任机制的同时,首先需要向社会分权,从而建立自下而上的责任模式。现在可行性比较大的是由人民代表大会代表人民来问责政府,真正发挥人民代表大会的作用。赋予地方人大参与同级政府领导干部任免、奖惩等方面的决策权力;合理限制具有官方背景及垄断资本的人大代表的比例,避免人大监督权因为既得利益的强大力量而无法实施。其次,在公民政治参与能力高的地区还可以考虑推行乡镇直接选举,使乡镇政府成为一个既对上级负责,又对公民负责的相对独立的政治实体,而不仅仅是官僚组织链条的一部分。设立公共服务质量满意度指标以弥补GDP指标的单一性,通过当地居民的直接考核补充上级政府自上而下的间接考核。

四、夯实具体执行制度

操作性制度指在具体的执行场合和情形下,直接激励和约束执行人员的各种制度,包括允许或限制采取某种特定行动的规定。执行责任的划分、监督及追究是影响执行有效性的重要因素。操作性制度的有效实施需要前两层制度的支持,如果前两层制度没有解决好,这一层制度不会起到应有的效果。

(一) 倡导信息公开

公民有效监督政府执行行为的前提是获取政府执行过程中的相关信息。当前很多地方政府为了应付工作而公开信息,在信息收集过程中往往排除社会主体的参与,或者为了维护相关利益群体的利益,而掩盖或扭曲部分事实真相,造成了公众和政府之间的信息不对称,加剧了公民对政府的不信任程度和政策执行的阻力。因此,应通过电子政务、宣传和媒体报道等多种形式向公众尽可能释放相关信息,尤其是与目标群体利益相关的信息,增强执行过程的透明度,为公民监督政府创造条件。地方政府需要转变执行思维,执行不仅仅是贯彻上级意志的线性过程,还是与目标群体互动解决问题的过程。尤其在利益分化的社会结构中,需要通过公开信息与目标群体协商、讨论。这既可以增加民众对政府的理解,减少执行成本,又可以避免政府陷入“受累不讨好”的境地。

(二) 厘清执行责任权限

很多执行事务尤其是跨界特性突出的政策领域,需要政府相关部门之间的合作。合作是为了部门之间的优势互补以实现目标,有效合作的基础是各部门职责的清晰化和责任的明确化。因此,应规范和理顺部门之间的职权分工和责任承担范围,避免职责交叉和权责脱节的问题。在横向组织结构方面,明晰国家决策主体党和人大的不同角色,正确处理人大“决定权”与同级党委“决策权”的关系,在重大议题上党委作出决策后,应及时通过人大的法定程序作出决议。依据管理流程确定决策权、执行权和监督权的归属,实现这3种职权的适度分离,使每个环节权责明确、各司其职,以此改变科层制的程序化沟通关系,实现跨部门的协作。

(三) 落实责任追究

责任追究制度是对政府公务人员权力行使的一种直接约束,是提高执行不力成本的责任控制机制。建立了权责明确的行政组织架构后,可以进一步规范问责对象和问责范围,细化问责事由或者条件,以列举方式具体明确、详细规定失职和渎职问责的各

种情形。问责结果与问责事由尽量一一对应,构建由道义问责、政治问责、行政问责和法律问责组成的科学合理的问责体系,减少问责的随意性。对抽象行政行为即政府制定并实施的各种行政法规、行政决策所造成的损失做出明确的责任追究规定。尤其是基层政府的执行行为侵犯了宪法规定的公民基本权利后,要有明确具体的追究细则,以促使政府对公民负责,弥补自上而下体制内问责的弊端。

五、结论

提升地方政府执行力需要从宪政制度、集体行动制度和操作性制度3个层次进行构建。宪政制度

在文中主要指明晰政府与市场、社会的关系,包括界定政府干预市场的边界和探索目标群体的利益整合和表达制度。集体行动制度指政府组织的激励和约束制度,包括调整干部管理制度和改变政府单一责任模式。操作制度指具体执行制度,包括倡导信息公开、理清执行责任权限和落实责任追究。顶层的制度设计决定了下层的制度实施,在上层的一些结构性或体制性的问题没有得到解决之前,对执行制度进行一些技术性改革往往只能解决局部问题。仅仅着手于操作性制度的改革无法从根源上解决政府执行力低下的问题,而应该跳出执行的操作性层次,从其上层制度,即组织制度和宪政制度中寻找改革的动力。

参考文献:

- [1] 宋鑫华,周玉琴.论基层政府执行力存在的问题与提高对策[J].岭南学刊,2011(1):40-43.
- [2] 于秀琴.政府执行力提升的路径选择[J].中国行政管理,2010,301(7):42-45.
- [3] 宁晓玲,朱水成.提升我国政府执行力的制度因素分析[J].产业与科技论坛,2009(8):24-26.
- [4] 李红岩,刘海燕.我国地方政府执行力评价指标体系的构建[J].山西财经大学学报,2012(10):19-29.
- [5] 竺乾威.行政学要研究重大的管理体制问题[J].公共行政评论,2012(1):6-9.
- [6] 匡小平,卢小祁.财政分权、地方财政赤字与土地财政:来自中部欠发达地区J省的经验证据[J].中南财经政法大学学报,2012,190(1):61-64.
- [7] 解维敏.财政分权、晋升竞争与企业研发投入[J].财政研究,2012(6):30-32.
- [8] 宋迎法,王玉.非制度化政治参与原因探究:以厦门PX事件为例[J].北京工业大学学报:社会科学版,2012(1):42-45.
- [9] 刘娟,陆继霞,叶敬忠.社会保障资源安排中的逻辑与政治:以华北一个村庄为例[J].公共管理学报,2012,9(1):25-32.
- [10] 洪晓静,刘景良.干部任期乱象的透析与反思[J].领导科学,2012(16):46-48.

Research on the Institution System Building for Enhancing Local Government's Executive Force

LIU Hai-yan

(College of Public Management, Shanxi Finance and Economics University, Taiyuan 030031, China)

Abstract: Local government's executive force can be enhanced by increasing the government credibility and administrative efficacy. The supply and innovation of institution system should be promoted as a priority for promoting the local government executive ability. Institution affects execution through supplying incentives or restraints for executive agent. The paper tries to build institution system of facilitating local government's executive force based on Ostrom' IAD framework, includes constitutional institution, collective action and operational institution. The former two determines the latter's utility of executable procedure and responsibility, such as the relationship of the government, market and society in the constitutional institution, the incentive and restraining mechanism in collective action institution. The central government should pay attention to the institution construction of the constitutional and collective action institution. The local government then designs all kind of concrete institution on the basis of them.

Key words: local government; institution system building; institution level

(责任编辑 李世红)