

# 转变工作作风 提升政府执行力

## 以工作作风转变促政府执行力的提升

赵健

大常务委员会和政协中的主要工作人员大多有过丰富的政府部门管理和工作经历,由人大和政协来监督政府的执行力极具针对性和有效性;从机制上说,人大和政协监督政府的执行力具有现实基础。当然政府执行力建设中除了人大和政协的监督外,还应从多角度立体式地构建监督制约机制。

三是政府与民众良性互动机制的构建是政府执行力建设的重要目标。只有将政府置于民众的监督之下,形成政府与民众良好的互动机制,政府的不适当行为才能得到及时反馈,有效纠正,民众的意志才能得到充分表达,才能解决政府与民众的信息不对称的问题。这种互动机制也是政府行政管理改革中提高执行力的重要目标,其不仅关系到民众怎样来监督政府官员的执行力,而且还关系到普通的民众如何参与到其中来治理自己的政府。随着民主进程的推进和人民民主意识的增强,提高政府工作的透明度,建立政府与民众的良性互动机制,已成为政府进行行政管理改革、推进执行力建设的一个契机。

四是政府加大执行制度建设是提升政府执行力的保证。政府执行制度主要包括政府的组织架构及运行制度、政府的执行资源配置机制、绩效奖惩机制、执行监督机制,等等。良好的执行制度是执行人员不断提升执行力的强大动力,特别是奖惩制度、监督制度、用人制度等的健全,可以激发执行人员提升执行力的积极性和主动性。建立健全民主决策机制、建立健全培训考核机制、建立健全激励竞争机制,让政府行政的主体树立起竞争意识和忧患意识,

进而不断激发他们提高自己执行力的主动性和积极性。

五是健全一套高效的工作运行管理机制是政府执行力建设的实现路径。运用科学管理理论和方法,提升政府执行力。对每一个执行事项,首先,做好执行准备,包括政策宣传,制定合理的工作计划,准备必要的物质条件、组织条件,积极进行执行实验和试点。其次,做好组织工作,落实好执行计划、机构人员、执行工具等执行资源。再次,集中统一指挥,明确职责关系;加强各执行主体之间的协调。最后,加强执行控制,落实责任追究制度,明确控制内容和标准,建立健全评估与纠偏制度和程序,建立健全执行的行政责任体系。

六是创建一个积极向上的学习型政府是提升政府执行力的基础路径。政府能否成功地提升执行力,关键在于政府是否善于学习。学习型政府是由个人学习、团体学习构成的学习系统。在学习型政府中,团体是最基本的学习单位,政府的所有目标都是直接或间接地通过团体的努力来达到的。团体学习既是学习型政府的加强学习方式,也是提升政府执行力的主要途径。为此,政府应该尽快创造开放式、平等互动、比赛学习的团体学习氛围,在政府执行人员之间、政府与民众之间的平等互动中,积聚智慧,加大提升政府执行力的力度。用制度建立一个奖惩机制,使执行力提升与奖惩制度紧密地联系在一起;执行人员主动接受政府组织的教育和引导,积极参与学习型政府的创建,巧妙地将执行力提升的外在动力和内动力有机的统一。(作者为郑州师范学院院长 研究员)

## 以完善的机制建设促政府执行力的提升

纪德尚

在“十二五”开局之年,提高各级党委和政府的执行力,对于贯彻和落实“十二五”规划各项目标和任务具有极其重要的现实意义。

一、落实决策目标,重在提高执行力。有了正确的决策,没有很好的贯彻执行就难以保证既定政策的实现。胡锦涛总书记在十七届五中全会上指出,党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证。而如何加强党的领导最为重要的是在加强党的执政能力建设和先进性建设中,不断提高各级党委和政府执行政策、贯彻各项决策部署的执行能力。首先,从加强党的建设角度看,执行力既是党的执政能力建设的重要体现,又是党的先进性建设的重要基础。因为执行力事关党的领导力、号召力和凝聚力,执行力的好坏、强弱不仅直接关系到党的路线、方针、政策的落实,而且也直接关系到党的执政基础以及基层党组织的战斗力的。其次,从政府的建设的角度看,执行力事关政府的执政力、动员力和公信力。而执行力的好坏、强弱不仅直接关系到政府掌管国家事务的能力、政府执政和从事公共管理的能力,而且也直接影响政府运作过程中的行政成本和管理效率。

二、提升执行力,人的因素是关键。首先,影响政府执行力的前提是政策制定水平以及政策的可行性。从政策一执行一政策的过程来看,政策制定水平决定执行水平。高质量且可行的政策、决策、目标、任务相对容易贯彻执行,执行效果也比较显著。反之,就不利于

执行者对政策、决策、目标、任务的认知、领悟和理解,而影响到有的放矢的贯彻执行。事实上,对于执行者而言,一项具有明确目标和内容的政策本身,往往比执行者自身的理解力更重要。由此表明,政策制定包含执行,它要求政策的制定既要考虑到发展的需要,又要考虑到政策落实和执行的可行性。

其次,从执行一政策一执行的过程来看,好的政策得以有效的贯彻执行,关键在于执行者的综合素质和执行能力。高素质、强能力的执行者,能够使各项政策、决策、目标、任务执行得力、落实到位。因为从中央到地方,政策的制定、执行和落实都是由人完成的,所以执行力的问题关键是人的问题。在实际工作中,经常会看到由于政策执行人员综合素质偏低而导致的执行效率低下、执行效果不佳、执行走样等现象。究其原因,在于执行人员对政策理解不到位,执行意识淡薄、责任心不强,执行方式单一。凡此种种说明,提高各级党委党和政府的执行力,关键是提高执行人员的政策水平、强化执行人的执行意识、端正执行人的执行理念、增强执行人的执行能力。

三、提高执行力,制度建设是保障。提升执行力的核心是执行,执行的核心是有效执行。制度不完善将直接导致无法执行、无效执行、无意执行,从而造成不良的执行结果。制度建设对执行主体而言,是一种具有约束力的行为准则和执行规范。提高党政部门的执行力,不仅需要依靠执行主体的综合素质和能

力,而且还需要健全的规章制度和执行程序来保障。此外,在具体的执行过程中,与制度安排相适应,还需要建立和完善配套的执行机制,如行政问责制、执行监督机制、执行检查评估机制、执行人员的绩效考核机制等,以解决个别领导带头不执行导致的执行不力等现象。总之,提高党政部门的执行力,既要加强制度建设,用制度管人,又要充分发挥执行机制的作用,全面提高执行力。

四、提升执行力,完善舆论执行文化。加强党和政府的先进性建设,内含着先进执行文化的价值取向。在这个视角下,先进的执行文化是党政部门执行力的核心,也是提高党政部门执行力的内在动力。创新执行文化有必要在建设学习型政党、学习型政府过程中加强先进执行文化建设,营造先进执行文化的氛围。通过先进执行文化的建设,来引导党政部门的执行行为,使人懂执行、讲执行、会执行、愿执行。先进执行文化的塑造是一个费时而艰辛的过程。创新执行文化,要重点在党和政府自身建设上下工夫,正确处理领导力与执行力、组织力与执行力、监督力与执行力、评价力与执行力之间的关系,消除在贯彻执行党的路线、方针、政策和上级部门各项决策部署、工作任务过程中各种消极落后文化的影响。依靠先进文化的力量,提升党政部门和公务人员执行力的文化自觉,形成一种有助于持续提高执行力的长效机制。(作者为郑州大学教授)

## 用务实的作为促政府执行力的提升

李民昌

落实“十二五”规划,建设中原经济区,实现郑州的科学发展和跨越式发展,就要把市委市政府提出的各项政策措施落到实处。为此,政府职能部门及其工作人员必须强化责任意识和服务意识,求真重效,务实作为,不断提升落实上级部署、完成工作任务的执行力。

一、重构行政组织,再造管理流程,提升执行力。经历多次政府机构改革,各级行政组织的机构设置,基本适应当前经济社会的发展常态。但是,面对各地的超常规发展态势,带有明显的传统官僚制的行政组织并没有被颠覆,管理层次多、管理分工细的传统行政模式并无根本性变革,以政府为中心、把公众和社会当做管制对象的管理理念并未彻底消除。于是,提升执行力,就要树立以公众和企业为中心的理念,打破现有的政府行政组织的格局,按照服务型政府机构设置扁平化、集约化、网络化的要求,重构行政组织。

二、提高执行主体素质,创新行政方法,提升执行力。完善的执行制度、高素质的执行主体、有效的执行监督,是实现决策、落实任务、达到目标的三个必要条件。在抓落实的过程中,执行主体不单是行政执法类公务员,还包括综合管理类和专业技术类公务员,其他行使行政职能部门的工作人员。所以,

加强公务员能力建设才是提高执行主体素质的途径,使公务员思想上“愿执行”。通过宗旨教育、典型教育、警示教育,重塑公务员的行政理念,提高执行力的自觉性。使公务员工作中“会执行”。让公务员学习掌握信息化时代的行政技能,懂得电子政务、行政听证、服务外包、联合办公、现场协调、智力租赁等现代行政管理方法。使公务员“善执行”。执行上级政令,落实工作部署,学习运用卢展工书记提出的“三具两基一抓手”的领导艺术,重视基础,抓好基层落实、善执行的方法创新。

三、转变工作作风,重视细节管理,提升执行力。提升执行力,既要完善执行制度,优化执行环境,还要对执行中的各种问题“对症下药”。在加强领导干部和广大公务人员的作风建设的同,用转变工作作风提升执行力。转变工作作风,则是树立正确的政绩观,摒弃官场陋习,求真务实,真抓实干。政府应重视具体的过程管理、细节管理,注意各个环节的相互衔接,强调不同执行部门的工作对接,做好人力、物力、财力和时间进程的调节。

四、加强效能监察,强化行政问责,提升执行力。一是建立健全执行方面的责任体系。政府要健全行政决策、执行、监督方面的责任体系,如政府部门

的目标管理责任制、政府绩效考核制、服务对象评议制、行政过错追究制等。二是搞好行政效能制度建设。政府在自身改革中取于建设服务型政府,责任政府、效率政府、阳光政府、电子政务、廉洁政府的过程中,推动着效能建设的载体不断创新,以利行政效能特别是执行效率得到显著提升。如市县乡政府、各个部门,都可因地制宜地实行首问(首办)负责制,限时办结制、服务承诺制、代理服务制、上门服务制、联审联批制、重大投资项目跟踪服务制、审批事项前置审查制、评优评差制、诫勉谈话制、黄牌警告制、末位淘汰制等。三是加强效能监察和行政问责。有效的效能制度不一定必然导致有效的执行,有效的执行离不开全过程的效能监察和行政问责。效能监察可以发现执行不力的各种问题和其主观原因,可以为领导机关提供增强执行效能的对策性建议。要运用人性化的行政问责方式,变“事后问责”为“事中问责”,并探索运用行政纪律“制裁式问责”与重在帮助提高的“教育式问责”相结合。要综合运用效能监察和干部考评,树立真抓实干、注重绩效的用人导向,使广大干部真正感受到执行与不执行不一样,执行好与执行差不一样。(作者为省委党校副教授)

执行力是领导干部贯彻落实上级战略决策、方针政策和工作部署的操作能力和实践能力。

一、加强制度规范,确保方向正确。提高政府执行力最关键的因素就是制度规范。只有制订好严密的规则,才不会导致在制度执行过程中的偏差。比如,在“十一五”规划中节能降耗是落实科学发展观的一项十分重要的举措。国务院明确要求全国的万元GDP综合能耗下降率要达到20%的约束指标,其中有一部分地方政府为完成目标,出现上有政策下有对策局面。因此,对于政府来说制订出切实可行的制度规范,是有效提升决策的执行力 and 执行效果的重要前提。

二、充分授权,确保机制顺畅。对于当前的政府管理体制来说,使用激励手段和措施相对有限,而充分授权本身既是对下属能力的信任和尊重,也是一种有效的激励方式。领导和决策者应学会授权,学会如何提升更高更有效的工作效率,这是领导者提升执行力的根本所在。

三、强化过程监督,确保工作到位。监督是体现和提升政府执行力

## 提高政府执行力重在三个确保

王兰玉

的重要环节。在强化过程监督的环节上,很多政策或者决策不能得到很好的执行,关键在于监督不到位,存在监督流于形式,缺乏约束力等。人们往往会从自身角度来考察利益得失,政府工作人员和政策执行者自身也是人,有自身的利益,在政策或者是决策的执行过程中不可能没有自己的想法,没有自己的利益取舍。由此,势必会在政策或决策的执行中添加个人的理解和利益,因此,作为管理者必须加强对于政策或者决策执行的过程监督。比如,节能降耗,我觉得当前最主要的问题就是监督不力,中央的战略是正确的,具体的政策措施也是合适的,但是,地方政府在经济发展与推进节能降耗的政策博弈中,势必会有更多地考虑地方的经济利益和个人的政绩,因此,在当下,如果节能降耗政策仍然缺乏强有力的监督机制约束机制,该项政策就很难得到有

效推进。因此,在这种背景下,进一步加大对于该项政策的执行力度,检查和监督就显得至关重要,可喜的是我们政府已经有所认识,在原来的基础上推进了半年度的督察、年度的检查等,这实际上也是加大了过程监督的力度,尽管力度仍然不够,已经可以看出政府对这个问题的重视程度。对于部门管理者来说,我们大部分均是严格意义上的执行者,很多时候,制度规范不少,职责分工也相当到位,但是,我们的政策执行效果却不甚理想,尽管这里有方方面面的原因,但是关键的问题就在于执行者是不是更好地履行了自身的职责,在布置或者分配任务的同时,有没有充分有效发挥好自身的监督控制作用,有没有及时地纠正政策或者是决策执行过程中的偏差和错误,这是有效提升政府执行力的关键。(作者为河南财经政法大学教授)

## 提升政府执行力要抓住五个关键

黄泽峰

公共政策的有效性既取决于政策本身的合理性,同时还有赖于政策执行的有效性。没有执行力,政府的执行力、发展力、服务力和竞争力都无从谈起。提升执行力应当抓住五个关键:

一是要提升领导者的领导力。提升执行力的前提是提升领导者的领导力。首先是提升领导者的意志力,领导者在某项政策上的态度是不是很坚决,要求上是不是很明确,检查督导是不是很及时有效。其次领导者的谋划力。“不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域”。善于研判、精于谋划是成大事者必备的重要素质。谋划的科学性、针对性和计划的合理性、严密性越高,执行力就越强。第三是领导者的控制力。领导干部在制度执行的过程中,要密切关注制度的执行情况,做好收集执行信息,对不利制度执行的各种障碍及时处置或排除,确保制度执行的顺畅和实效。

二是要提升工作人员的转化力。好的决策最终都要落到实处,基层工作人员的基本素质,对领导意图、对路线方针政策的理解程度,对实际情况的把握状况,与实践结合的能力以及创造创新能力,都直接关系到执行力的状况和效率。提升工作人员的转化力是提升政府执行力的根本,要在建设学习型组织的基础上,提升工作人员的自身素质。

三是要提升组织内部的组织力。有了高效的政策执行组织力,在政策执行中就能做到正确指挥、密切合作、有效协同和有力监控,以及对人力、物力、财力的科学调配。因此,在一个组织内部强化文化建设、强化系统整合、强化团队建设以及强化沟通和协调,都是十分必要的。

四是要提升组织外部的影响力。一个组织执行力的大小,与该组织对外部的影响力有直接关系。其主要内容是组织对外的沟通力、公信

力和动员力。其中,公信力是核心。任何一项政策,只有执行者的努力是不够的,还必须有社会公众的认可和政策目标群体的积极配合,才能充分发挥政策执行的威力。这就要求政策执行者必须树立公平正义和诚实守信的形象,以增强其对社会公众尤其是对政策目标群体的感召力,而这个感召力就是政策执行的公信力。

五是要提升相关制度的作用力。没有制度的保障,没有制度的有效执行,就无法实现对执行者的相应约束和激励。因此,要在完善相关规章制度基础上,强化执行情况的监督检查,从而强化制度的督导力。同时,制度的功能不能仅仅是监督和约束,更应当强化它的激励功能。在满足执行者基本需要的基础上,提高执行者的士气,使“自发的执行”转变为“自觉的执行”,从而提高执行的效率,增强执行力的效果。(作者为河南工业大学副教授)

## 重视公民监督对提升政府执行力的作用

李慧芳

政府执行力是政府为了达到公共政策的预定目标所应具备的能力。在政府执行公共政策的过程中,相关监督机制的有效与否直接影响着政府执行力的高低。

在政府执行公共政策的过程中,政府执行行为的监督一般分为两种:一是内部监督,包括纪检、监察、审计、司法等职能部门的监督;二是外部监督,即公民监督、群众监督。从最本原的层面上讲,政府提高执行力的根本目的就是“为人民服务”,所以,公众是政府执行力的作用对象。作为被服务者、被管理者,公众对政府的工作有着更切身的体会,最具有发言权。因此,我们在规范政府行政行为的监察机制时应该有新思维,即高度重视公民监督的作用。

具体表现:一是通过公民监督可以促使行政机关的机构精简。作为纳税人,公民就会从自身利益出发,对设置重复的行政机构提出质

疑,从而促使行政机关进行改革,优化人员配置。二是通过公民监督可以进一步完善行政程序。由于公民对行政行为的监督是为了自身的利益,公众会更严密、客观的监督并督促政府部门调整不合理的行政程序。三是根据公民对政府工作的反馈来考核工作态度和工作能力,并依据此进行奖惩。一方面可以提高公务员整体素质,另一方面,公务员在处理问题时也更好服务于民。四是通过公民监督可以防止腐败的发生。现在的政府内部考核机制,主要是由上级进行考察评估,这会导致部分权力的滥用,加强公民监督作用可减少权力滥用现象的发生。

如何加强公民的监督,在政府工作中应该注意两个方面:一是强化公民的主体地位。要强化公民的主体地位,就要培养公民参与公共事务的能力,这是一项长期的工作。对于政府来说,可以着重考

虑两个方面:一方面是公开政务,保障公民的知情权,为强化公民的主体地位提供客观条件。另一方面是加强新闻舆论的引导作用。政府可通过新闻媒体和互联网等平台让公众正确认识自己的权利和责任,关键是认识到参与监督政府行为对维护自身合法权益的重要性,公民就会逐渐形成广泛参与监督而非被动接受的习性。

二是建立公民监督的平台。政府应建立并完善与公众沟通对话的各种机制。对于公民监督机制的完善而言,渠道是否畅通无阻更为关键,即有效的监督渠道要胜过多而无用的监督途径。总之,政府部门应主动提供各种直接或间接的多元监督渠道,以便公民对政府的工作有所提出建议和意见,使政府的政策方针得到公众的认可与支持,从而进一步推动政府执行力的提升。(作者为郑州航空工业管理学院副教授)

## 构建服务导向 提升政府执行力

赵海霞

影响政府执行力的因素包括执行主体、执行资源、执行制度以及执行环境,可见要想提升政府执行力需要各要素之间的优化组合,其中执行主体是核心要素。因此,提升政府执行力重在改变执行主体的执行观念,使其具有正确的执行意识。放到服务型政府的情境下,就是要看政府是否在“以服务对象认可的方式满足其需要”。要提高政府的执行力,就要以服务对象——群众(人民)为导向,保证政策的制定服务群众的需要,政策的执行受群众监督,政策的执行结果受群众评价,并以此形成一个基于服务对象需要驱动的外部压力向内部传导的机制,强化执行主体的服务意识,带动执行主体主动、自觉提高自身能力,切实提高服务能力和服务水平。

一、提高执行主体的服务意识。执行主体包括了政府部门的领导和普通公务员,而领导者处于战略决策层,首先要有很强的意识,政策的制定也是为服务对象需要。执行主体服务意识的提升需要监督来促进。比如,电子政务的采用为实施群众对象执行过程的监督提供了条

件。这使得监督更加容易,同时也为绩效管理提供了客观的依据,便于查找问题,改进执行流程,提升效率。其实,政策制定的初衷就是服务社会公众,满足人民需求。所以,政策执行的结果好坏要看初始目标是否达到,对于不同的政策,要由其服务的目标群体作为群众进行执行效果的评价,评价结果可作为对执行部门业绩考核和改进的依据。

二、提高社会公众的参与意识和参与能力。公民对政府服务的满意度是衡量政府执行力的首要标准。作为公共服务直接消费者,公民对于公共服务质量的好坏比政府官员更加敏感,让公众参与政府执行过程,有利于提供更多具有创新性的意见和建议,帮助政府及时发现其所提供的公共产品及服务与公民需求之间的差距,改进政府绩效。因此,让政府系统外部的主体特别是接受政府服务的行政相对人参与政府的执政过程是提高执行力的一项创新手段。但由于受传统文化和行政权力制约的影响,以及参与成本高昂和影响政府管理的信心不足,导致公民直接参与政府管理的意识较为淡薄。

所以,提升公民的参与意识,增强公民的参与能力是强化外在压力机制,提高政府执行力的必然要求。

三、构建社会公众参与的平台,强化政府与公众的直接责任关系。构建社会公众参与的平台,强化政府与公众的直接责任关系,是保证政府的群众导向服务意识和公众参与意识顺利转化为行为的关键。政府可以将传统与现代化的手段结合起来搭建民意征集平台。比如通过在门户网站上开设征集民意的模块让公众自觉参与,设置社区调研员收集民意。通过公交站和社区宣传栏等把网站信息、责任调研员信息公开,畅通民众与政府的联系渠道,并使之常态化,避免出现决策前调查研究行为虚设的状况。

综上,政府应该本着提高服务能力的目标进行原因分析,切实帮助有关责任人和单位找到改进和提高的途径与方法的态度。构建“群众导向”的压力传导机制,让公众参与政府执行过程的最终目的在于通过双向互动,纠正政府行为失范,提升执行力,改善政府绩效。(作者为郑州大学升达学院副教授)