

论影响民族自治地方政府执行力的因素与对策

冉瑞燕

(中南民族大学法学院, 湖北 武汉 430074)

摘要:判断民族自治地方政府执行力的标准不是简单的令行禁止,而是政府行为是否经受得起多种要素指标的考察。影响我国民族自治地方政府执行力的主要因素有利益行政、草率行政、违法行政和多头执法。增强民族自治地方政府执行力的关键是施行人本行政,构建地方精英政府组织,实施民主行政,创新执行方式,强化行政绩效管理,和行政赔偿的过错追偿。

关键词:民族自治地方政府;执行力;人本行政;创新执行

中图分类号: D633

文献标识码: A

文章编号: 2095-414X(2013)01-0053-05

近几年针对政府执行力的研究是一个热点,但是在200余篇论文中专门针对民族地区政府执行力的研究较少^①。民族地区因其民族特殊性和地域广泛性,如何提高自治地方政府执行力,是我们未来能否全面建成小康社会的关键点。为此,笔者愿借此文抛砖引玉。

一、判定民族自治地方政府执行力的标准

关于什么是政府执行力,学界争议很多,有从政治学、行政学、社会学、法学定义的,有从功能、价值等定义的,不下10余种,莫衷一是。笔者认为,所谓政府执行力是指政府执行国家法律、法规和国家政策,履行其行政职能的能力和水平,“可以分为计划确定力、组织运行力、资源整合力、领导影响力和控制实施力五个维度”^[1]。

对民族自治地方政府而言,其执行力绝不是一种单纯的将政府意志强制执行的国家强制力。它应该是地方政府和公务员吃透法律、政策的精神,体察民族地方人民的愿望和要求,把国家的法律、法规和上级的政策、决定与本地社会实际相结合,创造性而又不违背原意地在本地区本部门贯彻执行的领导力和实施力。从动态角度看,民族自治地方政府执行力就是每一个政府行为作用于民族地区社会时所呈现的一种政府状态和社会效果。因此,判断民族自治地方政府执行力的标准应从政府行为包含的多种要素来考察。

一是合法性。自治地方政府作为我国一级地方政府,实施行政管理,应当依照法律、法规、规章规定的主体权限和程序进行,否则,政府不得作出影响公民、法人

和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定和行为。政府行为的内容必须符合法律的目的,不打法律的擦边球,不谋求自身利益的表达,而是国家意志的反映,是社会公意的表达。强调政府行为的合法性是保障行政活动的统一性、连续性和稳定性。行政法治化程度越高,行政执行就越顺畅,行政效率就越高,政府执行力就越强。

二是科学合理性。政府行为的内容和方式必须符合科学发展观、符合社会理性、自然规律和社会公认正义标准。对民族地方政府而言,就是要平等对待各族行政相对人,不偏私、不歧视任何民族公民,有利民族团结;行使行政自由裁量权符合法律目的,所采取的措施和手段符合民族地区社会实际,必要、适当;制定的政策、发布的决定和执行措施符合民族文化传统,有利社会发展进步;对行政相对人、利害关系人不利行政决定和执行措施,在事前、事中、事后给予其陈述和申辩、听证及复议诉讼的权利。“公正不但应当实现,而且应当以人们看得见的方式实现,更要以令人不容置疑的方式实现。”这是政府获得各族民意支持和理解的关键,也是构建政府执行力的内在力量源泉。

三是周全性。“细节决定成败”,民族地区政府行为无小事,每一个细小的工作都会放大而突显其社会影响,因此,政府行政方案所涉及的社会关系和综合措施一定要全盘考虑,不能头痛医头,脚痛医脚。“所有新政策的出台,都必须至少有相应的财政及人事的配套措施与之相呼应,而且这些措施的配置本身就是该政策是否可行的重要的决策依据”^[2]。如果决策酝酿期没有就政策的落

作者简介:冉瑞燕(1965-),男,副教授,研究方向:行政法学。
基金项目:国家社科基金项目(10BMZ036)。

实和配套措施达成一致,存在认识不到位、责任不明确、措施不配套、政策不完善、投入不落实、协调不得力、效果无预期等问题,那么政策就不可出台。出台的政策和执行措施不能说一套做一套,言而无信。

四是及时快捷性。民族地区因其特殊的地域和民族关系,要求政府行为在程序和时效上应是快捷的马上就办,对社会问题反应敏感,人民群众的要求、意愿能得到及时解决。措施到位,行动有力,是一种高效优质行政。一个软弱涣散、行动迟缓的政府是没有什么执行力的政府。提高行政效率是判断政府执行力强弱的直观标准。

五是长效性。民族自治地方政府执行力并不单纯表现为时间上的快捷,在社会效果上还要经得起时间的考验,即是否有利于民族团结、进步、发展,有利于社会主义和谐民族关系。政府行为做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信,行为的效果就有正面的长期性,官民关系、社会关系就十分和谐,人们就认可、信赖、配合政府行为,政府行为也能保持执行的顺畅。反之,追求短期效应一阵风行为,看起来雷令风行,结果却按下葫芦浮起瓢,治标不治本,甚至埋下社会隐患,政府权威丧失殆尽,因此,一个只顾及短期效果的政府谈不上执行力。

一个有执行力的民族自治地方政府就是政府行为经受上述指标要素综合考察后能够呈现出正态良性运行。

二、影响民族自治地方政府执行力的主要因素

当前影响民族自治地方政府执行力的主要因素有利益行政,草率行政,违法行政和多头执法。

利益行政是指一些地方政府和部门在政策决策和行政执法上直接趋利,甚至权力直接寻租,追求自身利润最大化的机会主义行为。地方政府早期经营企业形成“诸侯经济”,近期经营城市和园区,新的动向:经营管制^[9],是地方政府利益行政的动态轨迹。现实中一些民族自治地方政府围绕土地获取、升值和土地的变现而展开一系列的开发城市“创新”,不少是与民争利的利益行政。有的地方政府不是从增加农牧民的经济收入考虑,而是从如何增加地方财政考虑来指导农牧民进行产业结构调整,导致农牧民遭受极大经济损失。如此等等,这些行为一旦出现一次,就会造成极其严重的社会后果,使以后政府在其它相关行为中失去民心支持。

草率行政是指地方政府行政权力滥用,不作深入调研,行政目标不清晰,措施不到位,不考虑行政可能产生的不良后果,拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人的一种盲目行政。现实中的想当然型、急功近利型、盲目跟风型、好大喜功型是集中体现。在民族地区典型的是有的地方领导一时头脑发热,不做深入调查研究,不

考虑本地的自然生态条件,上马一些在发达地区已被淘汰的高能耗、高污染的招商项目,导致民族地区本就十分脆弱的生态环境遭不可恢复性破坏。

违法行政是指地方政府及公务员无视法律禁止性规定而行政的行为,其主要表现有无知违法和明知违法两种。前者是不学无术,愿望可能是好的,但是行为却是违法的。后者是为了不法利益,自认为天高皇帝远,胆大妄为而置国家法律于不顾,置普通公众利益于不顾,动辄实施暴力行政,充当土皇帝。如,一些地方出现的违法罚款,违规圈地、未批征地、强制拆迁等以权代法行为,这些“乱作为”,绝大多数是违法行政。

多头执法是指同一问题出现多个执法主体的重复执法行为,其突出问题是行政主体责、权、利不明确,职责模糊,有利相趋,无利相避。由于职责不清,出现问题无法追究责任,导致很多问题是“齐抓不管”。现实中的执法打架、权力缺位无人管事,大多是多头执法引起。

它们的后果直接表现为地方政府职能履行错位,导致社会关系不和谐,大量需要政府解决的问题得不到有效解决,使政府合法性权威受到社会质疑,执行力低下。

产生上述问题的原因很多,但笔者认为主要是下列关系没有理顺:

(一) 官本位与民本位的矛盾

民族自治地方政府应该以民族自治地方人民的满意为基本工作原则,在决策施政上依法行政、公正透明、以民为本,这是民本原则。然而,几千年的地方发展不平衡形成的社会等级制、官本位理念在人们心中根深蒂固。在新的历史条件下,一些政府公务员不知道权力存在的前提条件,责任意识十分淡薄。政府行为要求有证据、按程序办事、要考虑周全等都被看成是麻烦或不必要,以权力行使的方便和最大化为追求目标,只考虑权力的效用,不计权力行使后果、甚至权钱交易,这就不可避免地出现草率行政、趋利行政、违法行政和行政不作为。官本位的权力过度自负,很多时候还会使政府在主观上表现为为民谋利,但最终表现为对人民利益的伤害,如,在进行新农村建设中以简单的大拆大建和村容村貌整治,代替以“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为目标的新农村建设,出现所谓逼上楼现象。所以,官本位与民本位的矛盾是影响政府执行力的思想根源。

(二) 中央宏观调控与民族地方自治财政收入普遍不足的矛盾

大国中央与民族地方自治的关系实质是中央与地方的分权分责关系。我国虽然1984年制定了民族区域自治法,明确了中央和民族自治地方的法律关系,然而,现实中还是有许多问题没有解决好。民族地方虽然有自治权,但是我国民族地区普遍经济、社会发展落后,加之

民族地区出产的矿产资源属国有，这就导致地方财政收入普遍不足。近几年中央虽然加大了财政转移支付，解决了民族自治地方不少问题，但这与民族地区社会发展要求仍然不相适应。于是，不少地方政府利用对城市资源控制和经营，大量圈地，推高房价，对资源进行破坏性开发，进行权力寻租，与民争利，损害群众长期利益。这产生两个严重后果，一是中央政策和国家法律在贯彻实施中最大的阻力来自地方政府。一些地方能源消耗问题、安全生产问题、环境污染问题等得不到有效解决，根源在地方政府执行力的内需不足。二是政府行为过渡市场化，使政府在公共管理与服务中失去社会公正性原则，官民关系恶化，政府执行力的良好社会环境被破坏。在地方政府被迫执行国家法律和中央政策时，由于政府行为缺乏连续性、稳定性，丧失公信力，往往又激化新的社会矛盾，来自社会各方的阻力使政府执行力大大下降，甚至执行不能。

（三）行政的公利性与公务员的个人自利性矛盾

政府行政的本质是为社会提供管理和服务，为社会公共利益服务。但是从社会的需求看，行政的公利性有直接效益与长远效益区分。如，污染环境的经济开发，在短期内能满足一定范围内的群众的物质利益需求，增加社会就业，提高GDP，增加政府财政收入。但是从长远看却是得不偿失，犹如吃下有毒品，吃饱了肚子损害了性命！因此，行政的公利性首在长远性。从公务员角度看，所有的公务员都是由具有人类一切缺点的人组成的，个人的自利性必然导致公务员利用职务之便追求个人私利。不同的公务员有不同的利益需求，同一公务员在不同时期又有不同的利益需求：有政治利益和经济利益及精神利益。现实的政府行政就是交织在多重矛盾之中。如果政府行政没有长远目标且掺杂了个人利益，就会使行政背离其本来目标，最后损害政府形象，降低政府执行力。如，有的官员希望立竿见影出成绩，搞全民招商，由政府机制取代市场机制；有的官员借招商引资之名，行公款消费、侵吞国有资产之实；有的通过“挂牌保护”给企业超国民待遇，进行权钱交易；有的借对土地的垄断权力，通过低价划拨、串通式招投标等方式牟取暴利；有的“公款追星”；有的大把烧钱建全国之最、世界之最，抖个别领导“雄风”。究其根源，首先是当权者想满足自己快速出名、升迁、获利、享乐的欲望。最主要的还是没有把群众的长远根本利益放在心上，没有做到权为民所用，长此以往就导致地方政府失去合法性基础，执行力下降。

（四）政府职能转换与机构设置不对应的矛盾

今天的民族自治地方政府应该是权力有限的服务型政府。其基本任务是保护人的自由、财产和安全，实现

民族平等团结、社会公平正义。这就要求地方政府由传统的管制变为治理，由全能变为有限责任。然而，一些地方政府还不适应这种转变，职能定位不清，缺位、越位、错位严重，不适应新要求的机构没有撤并、人员没有淘汰，适应新要求的机构和人员没有到位。有的只讲管理不讲服务，衙门作风，权力本位突出，导致多头执法的行政乱作为；有的只讲服务不讲治理，“亲商、安商、留商、兴商”，权力被资本“俘获”，忘记了政府的职责，违背基本的社会公正。如，有的地方规定在当地投资多少万开车违法不罚，小孩可以无条件进最好的学校。这是政府执行力不强的机制原因。

（五）绩效考核与监督不到位

绩效考核本是对政府及官员进行监督的最好方式之一，然而，我国绩效管理缺乏全面的绩效管理思想体系和组织系统；政府及部门普遍缺乏明确的使命阐述，缺乏使命牵引，同时也缺乏对政府绩效进行衡量的最终依据，使政府工作缺乏延续性和长效性。绩效考核体系太过追求指标的细化以及评估指标体系的统一化^[4]。这是导致不少地方政府只顾眼前政绩，不顾人民长远利益，不实事求是制定本地的发展战略和工作目标来谋求地方的健康和可持续发展。绩效管理演变成了政府的形象工程、面子工程，与老百姓无关。一个不真心实意为人民谋利益的政府行为，必然损害政府在人民心中的形象，最终降低政府执行力。

三、提升民族自治地方政府执行力的对策建议

（一）树立法治、民本观，建设服务型地方政府

以科学发展观、民本思想为一切行为的出发点和归宿，“把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，作为政府工作的出发点和落脚点”，^[5]坚持依法行政。行政管理和服务要以尊重人、关爱人、解放人、依靠人、为了人和发展人为皈依，推动社会公平正义，坚持民主行政、服务行政、公正行政和绿色行政。想民之所想，急民之所急，自觉实践胡锦涛提出的“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的执政为民思想，坚持以民为本，切实做到“常怀为民之心、常思为民之策、常兴为民之举”，努力建设服务型地方政府，这是提升政府执行力的关键。2010年恩施州实施10大民心工程，在执行中得到了社会公众的大力支持，年底验收基本完成。2011年底以来，恩施州的鹤峰、宣恩、建始、来凤、利川等地方政府急民之苦，开展整治当地大操大办的“整无事酒”风^②，据笔者7、8月实地调查，这项涉及几百万人口的政府执行行为，做到令行禁止，反映出政府执行力超强。其根源在于政府决策是建立在依法行政、为民谋利基础上，其民意基础强，政府执行就顺风顺水。反之，

如假借法制名义, 实则违反民意, 就会引发社会冲突和矛盾。如, 造成极大不良社会影响、浪费巨额人财物力的 2011 年 6 月利川市冉建新事件, 其实是政府前期与民争利^③。

(二) 完善地方政府组织, 构建精英政府

首先, 完善民族区域自治法律体系, 明确自治地方政府职能权限。在扩大地方自主权时, 完善中央对地方的法律监督体制, 在民族平等团结、国家安全、国土资源、环境保护、国计民生的领域强化中央监管。规范地方政府职责权限, 将民族自治地方政府的职能定位为: 增进民族平等团结, 提高公民福利、扩充公民权益, 创造良好发展环境、提供优质服务, 实现社会公平、人与自然和谐。其次, 精简地方政府组织, 合理划分机构的职责权限, 防止公共行政中的缺位、越位、错位现象, 提升地方政府的公共管理和公共服务能力, 增强行政主体为人民服务的执行能力。再次, 构建地方精英政府团队。要构建名副其实的严格的地方公务员分级考试录用、考核、淘汰和责任追究制度, 努力实现人尽其才, 才在其位, 避免今天公务员招考中的一锅煮的现象。最后, 要实施公务员个人利益和地方政府组织公共利益分离制度, 截断公务员个人利益与所在机关利益的连带关系, 将地方政府的预算内和预算外资金全部纳入人大监督, 确保公务员清廉。

(三) 是完善政府决策机制、创新执行方式

政府决策要解决决策趋利问题, 依法平衡各方利益关系, 完善重大问题集体决策、专家咨询与质询、社会参与制度。保障行政过程的民主参与、行政公开, 维护公民的知情权、参与权、表达权和否决权, 让人民群众自己当家作主。让权力在动态中受监督, 最大限度地堵塞以权谋私、执法趋利和权力寻租, 确保权力在法律规范内运行, 在阳光下运行, 在社会公意上运行。同时要注意克服民主决策中的有民主无集中、久拖不决的软弱涣散。在决策时不仅要考虑执行的必要性, 更要考虑执行的可行性, 做到决策周全, 执行人性化。周全性包括正面效益与负面效应问题, 机构设置与人员到位问题, 经费保障与产出效果问题, 程序正当与手段正当问题。创新执行方式主要是依法行政、有情操作, 将法的理性与执行措施的人性有机结合起来, 采用先进、便捷的技术(如电子政务)提高工作效率, 选择法律中最有利于平衡社会各方关系、最有利于获取社会普遍认可的措施, 防止暴力行政, 使政府的执行措施顺应民心。2003 年武汉市“依法行政、有情操作”, 限时取缔电麻木是创新政府执行方式的一个典范, 值得民族自治地方借鉴。短短三个月取缔几万辆电麻木而没有反弹, 关键是决策的周全性和执行人性化, 社会各方的利益得到了高度统一和关爱: 补偿与社保等措施使电麻木车主的现有利

益得到补偿、将来利益得到保障和关爱; 降低的士起步价使市民的出行更加安全、方便和卫生, 同时的士司机的生意更加好做。这些措施使政府改善城市环境的取缔麻木行为比预期快捷, 既定行政目标得以实现。

(四) 加强行政效能监察, 完善行政绩效考核、问责和过错追偿

通过改进公务员考核办法, 建立上下级、同行、服务对象的 360 度全方位考核方式, 把评价、监督各级官员的权力交给群众, 全面考核公务员的德、能、勤、绩、廉, 重点考核完成职位使命的工作实绩。建立健全分类分级考核制度; 建立以能力与业绩为导向的公务员绩效考核指标体系; 将平时考核与长效考核结果作为提拔、晋升的主要依据。健全行政问责制, 除安全责任事故问责外, 还应建设权责对等的法律问责与政治问责^④。各级政府对所属部门不履行或者不正确履行行政职责造成重大失误或不良影响的行为, 对执行上级机关的决策和部署不力, 违反原则、程序决策发生重大失误以及不认真履行社会管理职责和内部管理职责的行为, 要对行政首长问责。对不履行或不正确履行规定的职责而失时误事, 及违法擅自乱收费、乱罚款、乱摊派等损害行政相对人合法权益的行为, 一定要按国家赔偿法对相关公务员实行过错责任追究。

此外, 从技术上健全执行力建设机制, 如, 公开信息共享机制, 政府与社会合作协同机制^⑤等亦有必要。

注释:

- ① 专题研究的只有郑焯、李金龙《民族自治地区地方政府执行力问题研究》, 载《前沿》2010 年 18 期, 该文以以新疆政府应急公共事件为例, 分析了新疆自治地方政府执行力存在的问题和举措。在论述其他问题时涉及到民族地区政府执行力的还有两篇: 邹荣, 苏洪爱《边疆社会稳定与民族政策执行的和谐共生之道》, 载《云南行政学院学报》2012 年 2 期, 张明波《社会学视角下民族地区基层政府领导力探析》, 载《湖北民族学院学报》2011 年 4 期。
- ② 恩施土家族苗族自治州各地民间传统习俗崇尚礼尚往来, 遇事大帮小助, 婚丧嫁娶、老人做寿、小孩出生等人生大事喜欢聚会“整酒”。但是, 近年逐步演化为一些人借机敛财, 满月酒、生酒、学酒、参军酒、搬家酒、“无事酒”, 花样百出的整酒, 当地群众碍于面子不去不好, 去了经济上承受不起, 每年各家用于整酒送出的人情钱在 6000-12000 元之间, 有的多达 3、4 万, 人情之苦当地民谚“人情不是债, 顶起铺盖卖”! 整酒使礼尚往来的传统变味, 有事相帮的民风变调, 增加了每个家庭的负担; 党员、干部乱整酒, 借机敛财, 严重损害干群关系。为此, 首先由鹤峰县出台行政措施整治“整无事酒”, 随后各县市跟进, 利川市 2012 年 2 月 15 日实施, 规定除婚丧嫁娶外, 一律禁止整酒。既保护善良风俗, 又禁恶俗, 受到群众拍手称

快。笔者2012年5月调查的元堡、谋道等四个乡在市禁止整酒令下达后一个月内刹住675起整无事酒，群众称这是一次树新风的改革行为。

- ③ 参见：“探秘冉建新死亡事件”，<http://news.jinghua.cn/351/c/201106/13/n3372652.shtml>，2012年8月18日访问。

参考文献：

- [1] 宋煜萍, 王生坤. 地方政府执行力评估指标体系研究[J]. 江海学刊, 2010,(6):231.
- [2] 张越. 英国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2004.350.
- [3] 黄燕, 等. 谨防地方政府由经营城市转向经营管制[J]. 中国行政管理, 2007, (2):64-66.
- [4] 刘昕. 我国政府绩效管理中函待梳理的几个关键问题[J]. 中国行政管理, 2007, (4):37-38.
- [5] 温家宝. 政府工作报告(2008年)[N]. 新华社. 2008-03-19.
- [6] 宋涛. 行政问责模式与中国的可行性选择[J]. 中国行政管理, 2007, (2):11.
- [7] 郑辉, 李金龙. 民族自治地区地方政府执行力问题研究[J]. 前沿, 2010, (18):194.

Factors in Affecting National Autonomous Local Government's Execution Ability and Countermeasures

RAN Rui-yan

(School of Law, South-central University for Nationalities, Wuhan Hubei 430074, China)

Abstract: the standard of judging national autonomous local government's execution ability is not only the strict enforcement of orders and prohibitions, but a kind of good government condition that its behavior is being considered at a high-level. The main factors that affect national autonomous local government's execution ability are benefit administration, careless administration, illegal administration and multiple administrations. To heighten national autonomous local government's execution ability, we should implement people-first administration, innovate local government organizations, perfect legal system, implement democracy administration, perfect government decision, innovate executive ways and strengthen administration achievements management and administrative mistake investigation.

Key words: National Autonomous Local Government; Execution Ability; People-First Administration; Innovation Execution