



行政生态学视角下的政府执行力提升方略探微

刘译鸿,毛 斌

(甘肃农业大学 人文学院,甘肃 兰州 730070)

摘 要:生态行政是构建生态型社会的必然要求,政府执行力是政府工作的核心能力,行政生态学即是运用生态学的理论和方法来研究公共行政的一门学科。以行政生态学视角,用行政生态理论分析影响政府执行力提升的因素,需从培育优良行政文化、完善体系转变职能、创新社会治理提升效能、强化绩效考核协调利益等方面入手,改善政府执行力。

关键词:行政生态学;政府执行力;执行力改善

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 01-0012-04

服务型政府是我国行政管理改革的目标选择,政府的执行力与服务型政府的建设有着密切的联系,政府执行力的强弱直接影响到行政效率的高低和行政效果的好坏,提高政府执行力不仅有利于增强政府的权威,而且有助于政府公信力和向心力的建设,^[1]因此,提升政府执行力势在必行。行政体制内环境认为,政府执行力涉及政府责任和政府权力的相互统一;行政体制外环境认为,政府执行力实施主体、对象和环境相互契合。而研究证实,实施环境对提高政府执行力具有十分积极的意义。^[2]若单一的仅对实施主体和实施对象展开研究,则其他研究将会成为无本之木,难以立足。基于此,本文基于行政生态视角,尝试运用行政生态理论进一步分析影响政府执行力的因素,并且针对不利性因素提出了政府执行力改善的相关路径,以期为提高政府的执行力贡献一份绵薄之力。

一、政府执行力和行政生态学理论

“执行力”原本是行政法学领域的概念,伴随着信息化现代化的不断进步,“执行力”被赋予新的内涵。

尽管现阶段学术界对政府执行力的研究较多,但关于政府执行力的定义仍然没有形成权威且统一的观点,存在多种不同的定义。从以往的研究来看,关于政府执行力的定义主要包括两大类:(1) 政府执行力本质上是政府在制定、执行政策过程中表现出来的实际能力。该类定义主要是根据政府政策的制定及执行效果而做出的。(2) 政府执行力是政府通过采用法律、法规、行政手段以实现既定目标在有效处理各方面事物中表现出来的能力。该类定义主要是基于政府职能综合考虑政府行政管理活动的全过程而做出的。笔者通过对以往政府执行力定义的研究,对政府执行力做了如下总结:政府执行力指政府既定目标转化外预期政策效果的行政管理活动中体现出来的能力和效能。

生态学最初是生物学领域中发展出来的一门分支学科,其最原始的责任在于研究生命机体在成长衍变过程中的相互影响及其与周围环境之间相互作用的关系。生态学本身具备多学科的包容性,它蕴含的方法论适用领域宽泛,这为生态学进入行政研究领域奠定了很好地基础和条件,生态学以一种工具身份越来越多地被运用于行政研究中,应用生物学

收稿日期:2016-10-26

基金项目:2014 年度国家社科规划基金项目“西北民族地区政府应急管理能力建设与反恐维稳长效机制研究”(项目编号:14XZZ0007)。

作者简介:刘译鸿(1991-),女,四川成都人,甘肃农业大学人文学院硕士研究生,研究方向:政府治理;毛斌(1989-),男,甘肃山丹人,甘肃农业大学人文学院硕士研究生,研究方向:政府治理。

中生态观理念来进行行政研究的行政生态学应运而生。行政生态学最早出现在上个世纪 60 年代,著名的学者约翰高斯在其《政府生态学》及《美国社会与公共行政》等著作中指出,行政管理不仅受行政内部运行机制的影响而且还受到行政外部环境的影响,行政生态学的雏形开始形成。随后,著名学者里格斯指出行政系统及其周围的行政环境关系紧密,行政系统的变化与行政环境的变化密切相关且始终呈现一种动态的平衡,两者共同构成了行政生态系统。另外,里格斯还认为:“只有以生态学的观点,从环境的角度而不是从行政的角度去观察,才能了解一些国家的政治和行政。”

二、从行政生态学角度分析政府执行力低下的原因

现阶段我国正处于结构调整和转型升级的关键时期、攻坚阶段,虽然行政特权性在形式上已被抛弃,但是行政权力在社会经济发展中的影响力仍然很大。政府执行力低下,影响着我国公共行政理论的发展。根据里格斯的行政生态分析模型,影响一个国家行政生态环境的五个要素包括:经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统以及政治构架。^[3]基于上述五大要素并结合我国社会转型的特点,本文对政府执行力低下进一步开展行政生态学分析:

(一)经济要素层面的原因分析

在里格斯的行政生态分析模型中,他认为影响国家行政生态最主要的因素为经济因素。换句话说,一个国家社会生产力的发展和社会经济机制直接影响该国的公共行政效率。一个国家的经济结构决定了该国的公共行政模式,而经济结构又取决于国家经济治理能力,也就是说市场化程度越高的国家,它的政府执行力也越强。目前我国经济总体上仍将保持持续稳定的增长和发展,但是区域发展不平衡,部分地区发展潜力不足,已经影响到经济全面、可持续发展,尤其是在以 GDP 作为衡量地方经济发展水平的唯一指标的情况下,部分地方行政机构仅从地方利益、部门利益最大化角度出发,在未征得中央和上级部门许可的情况下擅自变通政策,故意拖延,欺上瞒下,完全无视甚至篡改中央和上级政府部门的方针政策,导致中央政策的制定和地方政策的执行严重脱节,造成无法逆转的严重后果,直接影响到政府的执行力效果。

(二)社会要素层面的原因分析

里格斯的行政生态分析模型认为社会要素通常指的是社会中大量存在的社会组织和社会群体,^[4]包括自然团体和人为团体。在社会改革转型的严峻形势下,由于自然团体亲缘关系和人为团体业缘关系相互重叠交织,加之部门利益和个人利益无限制的扩大,导致亲缘、业缘凌驾于法治之上,甚至为了亲缘和业缘忽视、歪曲和践踏国家地方法律规章制度。

通常这种情况一般以很隐蔽的方式进行,比如将公共利益转化为部门利益和个人利益,在执行所谓公共利益政策的时候以部门和政策的特殊性为借口,通过改变政策内容、程序暗地里获取与公共利益相抵触的部门利益和个人利益。

(三)沟通网络层面的原因分析

根据里格斯的行政生态分析模型,沟通网络就是指通过一定的手段,形成的覆盖整个社会的沟通网络,这种手段主要包括社会的文化水平、通信和交通的状况以及社会舆论的力量等。^[5]随着网络信息技术的不断发展和互联网的普及,微信、微博、论坛、贴吧等现代化信息平台在全国范围内被广泛地使用,越来越多的政府部相继开通了政务微信公众平台和实名认证微博账号,以满足公众信息需求。与此同时,通过现代化社交网络平台,公众也开始广泛的参与到公共生活和公共媒体生活中。对于政府部门而言,为了服务型政府的建设,越来越多的政务信息需要通过政务网络平台公示,越来越多的科学政策需要通过网络渠道来征集民意、汇聚民智;对于社会公众而言,可以通过政务网络平台了解更多与自身利益相关的方针政策,以表达民意,参与民主决策。若政府部门对国家大政方针解释不到位、宣传工作做不好或信息公示不完善,必然会遭到一些社会公众的消极抵制,影响政府公信力,导致方针政策难以落实,进而影响到政府执行力效果。

(四)符号系统层面的成因原因分析

根据里格斯的行政生态分析模型,符号系统不仅包括政治准则和政治法典,还包括政治神话。符号系统衍生的共同意识是构成行政权威必不可少的重要因素。现阶段我国社会公平、正义、民主和法治不断发展,但是仍然有待进一步提高和完善。随着我国改革开放和社会转型的不断深入,公平正义的欠缺和民主法治的不完善都将阻碍政府执行力的加强。上级政府自上而下推行政策的过程中,一方面上级政府自身可能存在自我满足的情况,另一方面下级部门可能存在欺上瞒下的情况,而无论是哪种情况都将导致政策难以落到实处,从而影响到政府执行力的效果。

(五)政治构架层面的原因分析

根据里格斯的分析模型,政治和行政之间具有功能依存关系,由于该种依存关系的存在,导致了政治架构成为影响公共行政的重要行政生态要素。^[6]当下中国正处于社会转型阶段,政府虽然是社会体系中最大的组织,但是其自身发展仍然存在较多的问题,权利责任不明确、权利争夺、上下级排斥脱离等一系列问题都影响着政策的制定和执行,从而使得政府的执行力效果不断弱化。

三、现阶段行政生态环境下政府执行力低下的表现

随着我国服务型政府的建设和政府职能的转

变,政府执行力越来越强,但是受到社会经济发展水平和时代背景的限制,我国政府执行力仍然存在一定的困境,主要表现为在政策制定和执行中官本位思想、形式主义、创新力不足、“懒政”现象等依然存在,以上执行力低下的表现已经严重影响到政府执行力效果的发挥,更为重要的是这些表现对于公共行政理论研究的发展也产生了阻碍。本文基于行政生态环境视角对政府执行力低下的表现进行研究分析,具体表现主要体现为以下四个方面。

(一)官本位思想导致政府执行力低下

与西方国家不同,我国经历了2000多年的封建体制社会,绝对服从权威的小农思想、等级森严的封建特权制度、家国一体的社会结构等等都加剧了官本位思想。官本主义长期支配着我国的社会主义政治文化和政治体制,^[4]官本位思想直接造成的后果就是对权威的绝对服从、崇拜和追求,由此会滋生一系列的不正之风,包括官僚主义、权利至上、个人崇拜等等。在官本位思想的影响下,往往会导致权力优势和盲目崇拜,上级可以利用所谓的权力优势和下级的盲目崇拜来左右、控制下级的行为,下级一方面需要按照规章制度办事,另一方面需要考虑上级的意识和情面而擅自变更政策或人为操纵政策,甚至在出现问题的时候会主动承担本应由上级承担的责任,甘愿做上级的替罪羊和“奴仆”,而上级仍然高枕无忧,不用遭受任何真正意义上的处罚,这种上下级沆瀣一气,随意变更政策执行的行为,一旦盛行起来将直接影响到行政生态环境下政府执行力,大大降低行政效率和效果。

(二)形式主义作风导致政府执行力低下

形式主义指的是不干实事,一味地营造声势而不切实际的行为。形式主义的典型表现有不求实效、文山会海、贪图虚名、弄虚作假等等。形式主义通常追求的是简化执行,不抓实干,不将政策贯彻到实处,热衷于举办各种会议、制定各种文件,但基本不落实甚至不了了之。形式主义的政府热衷于给领导组织出场讲话、安排编制新闻、营造声势,而将具体的工作和政策执行置之不顾。若对形式主义不加遏制的话,不将政策制定和执行落实到实处,依旧以文件落实文件、以会议落实会议,将会严重地降低政府的行政效率,影响政府的行政效果,甚至损害政府的威信和公信力。

(三)创新力缺乏导致政府执行力低下

随着改革开放的不断深入和国家治理体系现代化的不断推进,一些新的挑战和问题也随之涌现出来,成为政府履行职能、制定和执行政策的重大难题。然而这些新问题并没有可资借鉴的经验,更为严峻的是每个地区的实际情况并不是完全相同的,因此政府工作难度变得越来越大。在新的形势下,部分政府和官员在具体实施行政管理中一方面缺少现成经验,另一方面又不思进取和创新,思想上墨守成

规、循规蹈矩,导致在制定和执行政策时出现等等看、慢执行、敷衍了事等态度和行为,缺少灵活性和创造性,有些为完成上级安排的任务就简单机械重复原有的工作,从而大大地降低了政府执行的效率,政府的执行力也不断弱化。

(四)“懒政”现象导致政府执行力低下

所谓“懒政”即在其位不谋其政、不作为,也是一种腐败行为。一些官员为贪图安逸,对制定的政策漠不关心,对政策的执行消极应对,一味地的谋求公务员铁饭碗,殊不知本身早已脱离了公务员的本质,脱离了建设服务型政府的要求。在现阶段态势下,存在部分领导干部及基层公务员担心干工作会招来麻烦,本属于职责范围内的事情懒得去干或消极应对,尤其是在执行力发挥不顺畅时,他们往往会利用自身职位优势拖延执行或搁置执行,从而导致公共资源的浪费,损害公众的利益。

四、改善政府执行力的方略

我国改革进入攻坚阶段,笔者以行政生态学为理论背景,对政府执行力进行分析,发现了政府执行力低下的四方面原因,并对其具体的表现方式作了进一步探究,最后通过不断地研究,提出具有针对性改善方略。

(一)培育优良行政文化

文化作为人类社会极具创造性的一种社会实践活动,它的作用主要是潜移默化。行政文化是企业文化在行政管理领域中体现出来的一种特殊形式,行政文化的好坏直接或间接地影响着公共行政活动及其构成的优劣,良好的行政文化有利于提高公共行政活动的质量,相反,不利于形成优质的公共行政活动及其体系。政府在其行政文化中强调执行力文化,在长期潜移默化的作用下,能够提高公务员们的办事效率,而且随着时间的推移,提高执行力文化将成为公务员价值观的重要组成部分,其执行力在无形中将会得到显著的提高。为此,培育优良的行政文化是政府部门的当务之急。通过加强执行力文化的熏陶,将执行力文化注入公务员的思想当中,可以有效地提升政府的执行力。

(二)完善体系转变职能

完善现有的政府体系、转变当前政府职能主要是从制度和体制上入手,合理设置政府组织体系,合理制定和履行政府职能,避免出现组织机构臃肿、职能交叉、权责不明确、人浮于事等现象,各部门明确自身的权力和责任范围,必要时将责任具体落实到每一个责任人,确保各个部门、各个职员能够各司其职、各尽其责,只有权责具体明确,才能对政府组织及其人员在制度上形成约束,并且,一旦出现执行不力的情况时,还可以找到责任人并容易找到问题的症结,以便更准确地追责或更好地实施补救措施。合

理安排职能部门间的配合与衔接,有利于上级政策的推行和落实,避免层级脱节导致政策不能彻底的贯彻落实。另外,转变政府职能,积极建设服务型政府,简政放权,有利于协调好政府部门和社会公众之间的关系,增强政府的社会公信力和威信;有利于协调上下级间的关系,放宽地方政府的权责范围,增强上下级之间的联动与衔接,妥善的处理各层级的利益,便于政策的制定和执行,从而提高行政的效率和效果。

(三)创新社会治理提升效能

十八届三中全会将“国家治理体系和治理能力”作为全面深化改革的总目标,是中国特色社会主义现代化建设的必然要求。而治理能力与治理体系是相辅相成的,因此需要加强顶层设计,创新政府治理,同时系统的总结各级政府优秀的治理经验,将成熟的政府创新治理政策上升为法规制度。政府社会治理创新设计四个领域:社会经济生活、社会公益事业、公民参与和公共安全与社会矛盾。^[9]只有不断从多维度提高基层社会的自治能力、协同能力,加强治理技术的研究和推广才能发挥政府执行力的效能。

(四)强化绩效考核协调利益

政府绩效水平作为评价政府执行力的重要指标,其意义主要在于为政府的行政管理活动提供指导作用。完善的绩效考核体系将会对政府的行政管理活动提供正确地指导,可以防止行政体系偏离公共行政的目标,避免部分政府、部门或个人只顾个人利益、局部利益而忽略整体的利益,避免只注重短期绩效而忽略长远规划。基于此,政府应当进一步完善绩效体系,增加有效激发公务员执行积极性和自主性的内容,增加强化公务员执行责任意识的内容,对政策制定和执行中存在的问题及时地予以矫正。通

过政府绩效评估及反馈,找到政府执行力低下的根本原因,从而提出合适的改善路径,不断提高政府的绩效水平和执行力效果。

五、结论

提高政府执行力是建设服务型政府的前提和基础,因此必须提高政府执行力。^[7]只有综合考虑整个行政生态环境,从影响政府执行力的行政体制内环境和体制外环境着手,减少阻碍政府执行力发挥的因素,才能使政府执行力从根本上得到提升,从而提高政府执行力的效率和效果。进而推进行政管理体制变革,建设服务型政府。

参考文献:

- [1] 高焕清,汪超.转型时期我国县级政府政策执行环境研究:基于里格斯行政生态理论的分析框架[J].特区经济,2013,(07).
- [2] 张慧萍.我国公共管理模式创新的行政生态学分析[J].河南工业大学学报(社会科学版),2009,(04).
- [3] 黄大福.里格斯行政生态学方法论研究[D].桂林:广西师范大学,2012.
- [4] 郭蕊,聂华莹.政府执行力弱化:问题与改善路径——以行政生态学为研究视角[J].理论界,2015,(12).
- [5] 顾金喜.服务型政府建设的动因及其发展路径——基于行政生态学的分析[J].安徽行政学院学报,2010,(12).
- [6] 张小劲,于晓虹.推进国家治理体系和治理能力现代化六讲[M].北京:人民出版社,2014.
- [7] 彭桂兰.对新形势下加强高职院校财务服务工作的思考[J].商业文化(下半月),2011,(01).

[责任编辑:许海燕]

The Strategy of Promoting the Executive Power of Government from the Perspective of Administrative Ecology

LIU Yi-hong¹ MAO Bin²

(School of Humanity, Gansu Agricultural University, Lanzhou 730070, China)

Abstract: Ecological administration is the inevitable requirement of constructing a ecological society. The government executive ability is the core of the government's work ability. Government execution is the core competence of government work. Administrative ecology is the use of ecology theory and method to study a discipline of public administration. This article from the perspective of administrative ecology, try using the theory of administrative ecology analysis influence factor of promoting the government executive capability, and in view of the influence factor of promoting the government executive capability put forward improving strategies. From the perspective of administrative ecology, the author analyzes the factors that affect the government's executive power from the perspective of administrative ecology. It needs to improve the government's execution from the aspects of cultivating excellent administrative culture, perfecting the system transformation function, innovating social governance, improving performance and strengthening the performance appraisal and coordination interests.

Key words: administrative ecology; government executive capability; the improvement of executive power