国家治理

全方位提升地方政府执行力

□ 麻宝斌

执行力不等于执行能力，有执行能力未必就有实际执行效果，二者之间还存在一个变现系数。

从落实责任抓起，真正实现组织中权责利的有机统一，才能有效避免执行力弱化的问题。

政府执行力是指政府在贯彻执行法律法规、制度纪律、政策决策和组织战略过程中完成目标与任务的实际程度。这就是说，执行力不等于执行能力，有执行能力未必就有实际执行效果，二者之间还存在一个变现系数。这个变现系数主要包括三个方面：一是执行主体（组织或个人）的执行意愿；二是执行主体间（权力结构、组织结构）的传递效率；三是执行环境。因此，提升政府执行力应着眼于两条主线：一是从执行主体方面来看，政府执行力取决于权责利三者的有机统一，“权”对应能力，“责”对应结构，“利”对应动机，动机、能力与结构有机结合方能提升执行力。二是从执行环境来看，政府执行力取决于执行主体、执行对象和执行环境的相互契合，三者相互配合才能保证执行到位。

目前实务界和学界对政府执行力状况的消极判断主要是针对地方政府而言的，现实中各级地方政府也的确存在诸如逃避执行、歪曲执行、机械执行、附加执行和盲目执行等诸多问题。但这种笼统的断言其实并没有多少实际意义。从操作性和可完善的角度考虑，必须明确哪一层级、哪一部门或哪一群体的执行主体（包括行政组织和人员）在执行哪一对象（包括政策和制度）时所表现出的实际执行效果。只有如此，才能真正抓住问题产生的根源，从而提升地方政府执行力。

从执行个体入手，为政府执行力的提升生成基本元素

提升各级领导干部和公务人员的执行力，必须多措并举。一是要加强执行人员职业伦理和公共服务精神建设，创新激励机制，引入能绩制和功绩制，不断增强执行人员完成组织目标的工作意愿。二是通过学习、培训和教育等多种途径提高执行人员的业务能力，包括组织力、计划力、协调力、理解力、判断力、应变力和创新力等。三是要开展专门且专业的执行力培训，采取远程培训、岗位见习、轮岗培训等多种方式，有针对性地强化领导者、管理者和基层操作者的自身角色概念。

从权力结构入手，为政府执行力的提升提供组织保障

现实中造成执行不力现象的深层次原因在于责权利的关系出现脱节，表现为各执行主体权责不一致、推卸责任。有鉴于此，唯有不断完善组织的权力结构，从落实责任抓起，真正实现组织中权责利的有机统一，才能有效避免执行力弱化的问题。一是要消除决策者与执行者之间“各自为政”的狭隘观念，将制定与执行政策视为双方的共同责任；二是系统规划部门和岗位责任体系，提高政府部门和人员之间的协同性，以实现信息共享和责任共担；三是吸收更多的监督主体参与对政府执行过程的监督，约束权力主体的执行行为，压缩暗箱操作的空间；四是充分运用“大数据”“云计算”等技术化手段提高信息共享水平，提高对政府执行过程的监督和控制。

从优化政策入手，为政府执行力的提升创造前提条件

为了促进政策的运用，保证其产生预期成效，可以采取“执行政策预评估”的办法。也就是通过检验政策或建议的实质，来看它的目标、可能的影响以及需要什么样的资源来贯彻落实这个政策或建议等等。政策可执行性的评估一般应包括三个方面：一是政治可行性，即某项政策可被大多数社会公众接受，政治风险不高；二是经济可行性，即政策实施方案所必需的资源是能够充分获取的，不会产生难以承受的经济负担；三是技术可行性，即将政策方案付诸实施在技术上是可行的。一项政策方案只有在这些方面都具备可行性，才可能顺利出台并真正付诸实施，才有可能取得预期的效果。我们建议增加组织能力维度，从形式上考察组织机构的人员编制、资金与信息、技术与设备等，从实质上考察政策执行主体的权责利匹配度，核心在于执行主体是否具备足够的执行动机与能力。

从执行方式入手，为政府执行力的提升注入新的动力

当年美国的“禁酒令”，前些年我国一些大城市所颁布的“禁放（烟花爆竹）令”最终解禁，“禁烟令”在实施中所遭遇的尴尬，这些实例都说明，仅依靠法律和监管手段是难以从根本上改变人们的行为习惯的，政策的有效执行还需要作用于心灵的柔性管理手段。随着我国社会民主化进程的不断深入，政府在社会治理与公共服务过程中，应该更加尊重并顺应治理和服务对象的社会心理和个体情感等因素，学习运用价值引导、舆论宣传、文化传导、说服教育、精神感召等柔性手段，力求以“润物细无声”的方式影响人们的社会行为，转变社会风气。柔性管理手段的应用，立足于人性，顺应了管理对象的心理需求，具有成本较低和效果持续性强的特有优势，有助于将权力演变为权威，获得执行对象的认同、内化并自愿服从。

从合作网络入手，为政府执行力的提升提供外部支撑

我国改革开放的进程基本上可以概括为一个分权化的过程，包括党委向政府放权，中央向地方放权，上级向下级放权，政府向企业和社会放权等诸多方面。尽管还未完全改变“大政府、小社会”“强政府、弱社会”的基本格局，但社会组织和公民个人在社会生活中所发挥的作用日益增强，初步具备了与政府合作的能力。从国际经验来看，在合作治理、参与行政、合作行政等新观念的指导下，将社会力量引入到政府执行中来，构建政府主导、社会参与的执行体系将有助于增强执行行为的正当性和可接受性，客观上起到提升政府执行力的效果。因此，政府要积极化解制约社会组织参与的因素，扩大社会组织参与公共政策执行过程的范围，提升参与层次。一是扩大政策执行中的政务公开范围，让公民和社会组织全面清楚地了解其在相关政策中的权利和义务，参与的范围与方式；二是拓宽和完善公民和社会组织参与的渠道和方式，既要使现有的信访参与制度、听证参与制度等落到实处，也要不断开拓新的渠道，比如在行政调解中建立社会专兼职调解员队伍和调解专家库；三是建立健全公民和社会组织参与政策执行的相关法律和制度，进而实现参与的科学化和规范化。

从法治文化入手，为政府执行力的提升创设社会环境

30多年的改革开放，中国经济、政治、社会环境都明显好转，这为提高政府执行力创造了良好的客观环境。当前阶段，需要人们把更多的精力从关注经济、政治问题转向关注法治环境建设和文化环境建设上来。一方面，必须创造良好的法治环境，这是保障社会秩序的稳定、减少政府执行活动外在干扰的重要前提。在加紧立法、建立完善法律法制体系的基础上，加强社会执法力度和对民众的法治教育，逐步在广大公众中形成一个遵法守法的广泛共识，增强对政府执行的监督意识和法治意识。另一方面，要培育良好的执行文化环境。良好的文化环境有利于促进政府执行力的提高，一个讲究工作效率和强调一丝不苟的执行精神的社会，会比一个懒散的、不讲效率的社会更有利于提升地方政府执行力。

对城市内涝灾害的理性思考

□ 陶希东

近期，我国大部分地区普遍出现了一次大范围、高强度的特大降雨过程，致使一些河岸决堤、村镇被淹、夺走了数百人的生命，让国人心痛不已、祈福发愿，也引发了大量针对城市建设问题的诘问。

面对集中降雨、洪水引发城市内涝灾害的情形，只有针对城市、政府的一时抱怨是不公平的，更解决不了一下雨就内涝和城市危机的根本问题。只有从中国经济发展、城市化发展、城市建设管理的现实阶段、现实做法、现实问题出发，痛定思痛、理性分析、亡羊补牢、逐步完善，不断提高城市防御洪水和抵抗自然灾害的能力，才是上策。

客观看待和理性分析我国城市一下暴雨就内涝的现实。这实际上是经济增长过快、基础设施欠账、城市规划设计理念滞后、流域系统综合调控能力不足、城市灾害预防思想麻痹心理侥幸等多种因素综合作用的结果，二三十年一遇的大范围内涝则是非常规特大暴雨摧毁城市原有防御能力的表现。具体来说，主要反映在如下三个方面。

一是城市规划设计问题，也就是说，我们的城市建设从一开始就没有充分考虑安全这一重大命题，大部分城市在经济利益面前只注重铺摊子、上项目，钢筋水泥和柏油路面几乎覆盖了城市的每一寸土地，而能够缓冲、缓释集中降雨量的绿化、草地、裸露空间十分有限，这必然导致所有降雨量都要依靠地下排水系统加以解决。再加上城市建设重地上、轻地下的建设理念，使得城市大容量的地下排水廊道本身就十分短缺的现状更加严重。

二是防洪基础设施欠账问题。近年来国家和地方政府虽然在基础设施建设上投入了巨大财力，效果也十分明显，但遗憾的是，在针对早期修建的城市防洪设施的维护更新上，投入严重不足，特别是一些老城区的情况更为严峻，致使许多城市的防洪设施体系超负荷运转，即便发现了问题，也难以得到及时有效的追加投入和维护更新，城市整体防洪能力不断减弱，在特大洪水面前不堪一击，一些河段的决堤充分说明了这一点。

三是城市安全治理的问题。再好的设施、再好的工程，如果没有良好的组织管理体系和治理体系，仍然无法充分发挥设施工程的总体效应。在针对洪水或特大暴雨的城市安全治理上，存在着两方面的治理问题。一方面，由于行政区划的刚性和权力约束，一些流域性防洪设施如水库、湖泊、湿地等，无法实现跨界科学调配与科学使用，本应具有的上下游、左右岸、干支流一体化调洪防御功能难以得到有效的发挥；另一方面，科学的城市安全治理应该是政府、市场、社会、民众等多元力量的共同参与、共同行动和共同治理，但目前，政府为主，市场参与、社会参与不足，更别说特大洪水的应急演练和民众防洪意识的培养。可以说，目前我们出现的城市严重内涝问题，是发展中的问题，需要在发展中不断加以完善和解决。

面对现实，寻找策略，亡羊补牢，同步推进，不断补上城市建设的旧账，逐步提升城市安全综合治理水平和防御自然灾害的能力，是当务之急，更是长远战略。

依法明确城市防洪排涝体系等基础设施建设在城市发展中地位和作用，加大城市安全建设的财政投入，按照轻重缓急强化设施修缮、完善、更新和维护工作，特别是对老城区、早年失修的防洪设施给予重点关注，构筑城内外、地上地下一体化的防洪设施体系，不断增强现有设施的抵御能力。

更新城市规划设计理念，依法规划建设安全城市、海绵城市、弹性城市。一方面，根据不同的城市气候风险、城市规模、城市功能，按照国家《城市适应气候变化行动方案》和《关于推进海绵城市建设的指导意见》的基本要求，科学规划城市绿地系统，提高城市绿地率、植被覆盖率；综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，完善雨水回收再利用体系，稳步扩大降雨就地消纳和利用的容量和比例，降低城市开发建设对生态系统的影响和破坏。

大城市或超大城市应按照《国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》的相关规定，在老城区增加规划建设地下综合管廊（重点考虑排洪需要），而在新城区，推行地下综合廊道与新城区同步规划、同步施工、同步使用，既解决“拉链马路”的问题，又解决城市内涝的隐患。

改革创新和不断完善城市总体安全治理体系，全面提高城市应对风险的软实力。一方面，建立健全以流域为主的跨界统筹协调治理新体制、新机制，打破行政区划的刚性约束，统筹调配、利用和发挥涉及上下游、左右岸、干支流的防洪设施体系的综合功能，重建我国东西向流域一体化防洪、抗旱，造福全流域人民的传统治理优势。另一方面，普及防洪防涝知识和意识，让民众清楚地知晓不同灾害预警分级的具体含义；提高气象部门发布预警的准确性、精确度，拓展预警发布的渠道；科学制定针对自然灾害的应急预案，不定期组织实战演练，提高多部门协同、全民集体行动的现实应对能力。与此同时，创新PPP模式，加大城市基础设施建设的市场参与力度，提高城市防洪设施体系建设和维护运转的效率。

战略参考

从中央总动员到地方负总责

“4·20”芦山地震灾后恢复重建工作会议发出了“坚决打好灾后恢复重建这场硬仗”的动员令，灾后恢复重建工作取得重要成就。总结经验发现，体制机制创新对灾后重建工作顺利完成起到了重要作用，也为我国重特大灾害恢复重建积累了宝贵经验。

□ 钟开斌

灾后恢复重建体制是指中央、地方及相关部门灾后恢复重建工作机构设置、管理权限划分及其相应关系的制度，其核心在于中央与地方之间的权责关系。2013年“4·20”芦山强烈地震发生后，中央对传统的由中央直接安排部署的灾后恢复重建体制进行改革创新，建立以地方为主体的灾后恢复重建新体制，将灾后恢复重建的指挥权交给地方，赋予地方主体责任。

汶川地震：举国体制下中央总动员

由中央直接安排部署的举国总动员灾后恢复重建模式，在2008年“5·12”汶川特大地震灾后恢复重建过程中得到了集中展现。中央总动员的灾后恢复重建体制具有三个突出的特点。

中央直接安排部署。汶川地震灾后恢复重建的重大决策部署，由中央直接研究确定，地方负责具体组织执行。灾后第一时间，国务院抗震救灾总指挥部即成立灾后重建规划组，组织开展灾后重建前期工作，研究制定总体规划和专项规划；在灾后恢复重建阶段，33个中央和国家部门及时组建灾后恢复重建工作协调小组；中央政治局常委会和中央政治局分别召开会议，国务院抗震救灾总指挥部召开26次会议，国务院召开11次常务会议，研究解决灾后恢复重建过程中的重大问题；国务院和有关部门出台建立中央财政恢复重建基金、实施税收和信贷政策倾斜等88项扶持政策，规范和支持灾后恢复重建。

地方间大规模对口支援。根据中央作出的“建立对口支援机制，举全国之力，加快恢复重建”的重大决策，按照“一省帮一重灾县”的原则，北京等东部和中部19个省市以不低于本省市上年地方财政收入1%的财力，对口支援四川、甘肃、陕西省的24个县（市、区）3年，未纳入对口支援的受灾县（市、区）由所在省级政府组织本省范围内的对口支援，并以最快速度启动实施重建项目。截至2011年5月汶川地震三周年，共实施对口支援项目4121个，安排对口支援资金843.8亿元。

全社会广泛动员。我国建立有从中央到地方强大的组织动员体系，能够在短时间内把全社会充分动员起来，保证中央的意图“一竿子插到底”，使中央的决策体现最基层。特大地震发生后，社会捐赠资金物资700多亿元，香港、澳门特区援助资金折合人民币130亿元，特殊党费捐赠80亿元。

芦山地震：地方负责制下地方为主体

中央总动员灾后恢复重建模式保证了灾后恢复重建快速高效进行，创造了全球瞩目的灾后重建“中国速度”“中国力量”和“中国奇迹”，不过，也存在代价成本较高、地方主动参与不够、地区分布不均、部分资源浪费严重等问题。2013年芦山地震发生后，中央首次明确“地方作为主体”的恢复重建新体制，将灾后恢复重建的“指挥棒”交给四川。四川省委省政府建立了“四川负总责，地方为主体”的灾后恢复重建新体制——在四川省委省政府的总体指挥下，灾区市县的党委政府成为实施重建的主体。

明确地方组织领导责任。国务院2013年7月印发的《芦山地震灾后恢复重建总体规划》明确：“四川省人民政府对灾后恢复重建负总责，全面做好芦山地震灾后恢复重建的各项工作。”四川省组建了由各级党政主要领导任主任的省、市、县三级芦山地震灾后恢复重建委员会，负责恢复重建工作的组织领导，建立灾后恢复重建委员会牵头抓总，各工作小组和有关方面协调配合，灾区各级党委政府发挥工作主体、实施主体和责任主体作用的领导指挥体系。

增强地方资金使用自主权。在恢复重建资金筹集上，中央财政安排460亿元恢复重建基金后，规划总投资中412亿元资金需要由省市县地方财政负责筹集；四川省安排了100亿元恢复重建资金，同时实施省内对口援建。在恢复重建资金使用上，中央财政恢复重建基金交由地方统筹安排；四川省将全部重建项目中99%以上的项目审批、核准和备案，下放到受灾市（州）、县（市、区）进行，将项目资金“总额包干”给地方按照规划统筹使用，即同一个类别项目资金调整，市县可自主决定，只需报省里备案。对保留在省上的少数审批事项，研究建立“绿色通道”，特事特办，提速放行，建立项目审核联动工作机制。

实施省内对口援建。芦山地震发生后，四川省建立了灾后恢复重建省内对口援建机制，组织无灾、轻灾市和部分省内国有企业对口援建地震重灾地区。除资金、项目支持外，四川省委选派了一批有重建经验的干部充实到雅安市、县领导班子，还面向重建一线提拔了15名副县级领导干部，并先后选派176名优秀干部到一线锻炼。四川省明确指出，援建方要积极提供人力、物力、财力、智力等多种形式的支援，受援地区要树立灾区主体思想，发挥主动性。

充分发挥中央和地方两个积极性

地方处在灾害发生的第一线，更熟悉灾区情况，更了解灾区工作实际，以地方为主体，更有利于提高抢险救援和灾后恢复重建的效率和质量。近年来，中央明确提出要进一步强化地方的主体意识，明确地方的主体责任，发挥地方的主体作用。芦山地震是我国重特大自然灾害恢复重建体制由中央总动员向地方负总责转变的开始。

作为一种重大制度变革和创新，地方负总责的灾后恢复重建体制当前仍处在探索和试验阶段，需要在实践中不断总结经验，把中央的指导作用和地方的主体作用充分结合起来，并用制度化的方式进行引导和规范，才能更好地推动灾后恢复重建科学有序有效地展开。

一方面，进一步明确地方的主体责任并赋予地方相应的自主权。权责对等，是权力配置的一条基本原则。分级负责、属地管理为主，是我国抢险救援和灾后恢复重建的基本原则。灾后恢复重建体制从中央总动员转为地方负总责，地方成为灾后恢复重建的责任主体后，相应的权力和资源也要相应地随之下放至地方。为此，要按照“有权则有责，有责应有权”的原则，进一步细化以地方为主的灾后恢复重建体制下地方的“责任清单”和相应的“权力清单”，通过制度化的方式赋予地方对管辖范围内灾后恢复重建事务的直接指挥权、支配权、处置权，避免有权无责、有责无权、权责模糊、无名不正等现象的发生。

另一方面，进一步强化中央的统筹协调职责。“地方负总责”强调“地方负主责”而不是“地方负全责”，中央等其他灾后恢复重建相关各方也要承担相应的责任。在强化地方主体意识、主体责任、主体作用的同时，也要加强中央的宏观指导和统筹协调作用。实际上，在灾后恢复重建的规划编制、政策支持、人力保障等方面，中央承担着比地方更重要的职责，具有地方不可替代的作用。为此，应进一步完善国务院灾后恢复重建指导协调小组的运行机制，加强国务院有关部门对灾后恢复重建工作的指导、协调等职责，帮助地方及时解决灾后恢复重建工作中的重大问题。

管理视角