本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

国家治理

执行力：影响治理效能的重要因素

由于国家治理战略、治理重大决策最后都归到行动层面，因此比起战略能力、决策能力来，执行力是一种更为现实的治理能力，深刻影响着公共治理的效能。

□ 秦德君

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“增强政府公信力和执行力”的命题。没有好的执行力，就谈不上好的国家治理效能。由于国家治理战略、治理重大决策最后都归到行动层面，因此比起战略能力、决策能力来，执行力是一种更为现实的治理能力，深刻影响着公共治理的效能。

（一）

简单说，执行力是根据战略规划和业已确定的目标予以实施、推进的能力和效率。在现代国家行政系统中，执行力作为国家治理和地方治理的行动力，本质上是个实践概念。

现代国家治理都是特定国家结构下的治理。我国公共治理具有统一性、垂直性，地方政府行政过程的“执行”性质非常突出。这一国家结构，使执行力的功能、效率和质量更加凸显。由于我国幅员辽阔，自然和社会条件差异性大，东中西部发展不平衡。要在单一制制度结构和幅员辽阔地理结构这两个特定条件下更好地推进国家治理能力现代化，强化执行力就成为相当重要的问题，它甚至决定了一个地方的发展面貌。

但是，执行力的问题不仅存在于地方治理层面，也存在于国家治理的各个结构和层面。提升执行力，应作为我国推进国家治理能力现代化、强化政府行政效能的一项基本建设。

（二）

从我国全面深化改革和国家治理实践的过程看，现阶段执行力存在的问题总体上呈现三种形态。

“执行不力”。即应付性完成“规定动作”，缺乏实质性的贯彻主动性，执行行为习惯于做“减法”。一些方面形成等待和依赖上面“指令”的局面，甚至有时候存在“指令”下来也不作为、应付作为、消极作为的懒政、怠政的现象。

“执行乏力”。习惯于做“抄表工”，缺乏强有力的执行运作能力。所谓“心有余而力不足”“机械性行政”在某些地区不同程度存在。一些部门习惯于旧思维、老套路，表现为典型的本领恐慌、能力不济，以日常事务处理替代公共治理。这在很大程度上抑制了我国治理能力现代化整体水准的提升。

“执行偏力”。不能精准地遵循中央大政方针和治理思路，而是随心所欲或“偏移式”执行。其行政过程的着力点，不是聚焦于重大公共问题和人民群众最直接、最关心、最实际的问题，具体表现为：一是不求甚解，歪嘴和尚把经念歪。二是站在本地区本部门立场，以“结合本地实际”等名义将各种重大治理举措、重大决策进行选择性、偏好性的实施。三是好大喜功，热衷表面文章，搞形式主义和“形象工程”。

（三）

规划力、决策力、执行力事实上构成了现代国家治理能力的逻辑链条。规划力框定战略方向，决策力抉择治理主线，执行力决定实际营运。国家治理效能很大程度上取决于这三方面。执行力不仅是一种“按图施工”的作业能力，更是一种结合本地实际推进工作的再创造能力。在执行力上可以比较清晰地检视出包括政府部门、社会团体、企事业组织等在内的各种行政结构的性能、素质和综合能力。

任何应付的、机械的、照本宣科的、能力不济的行为，都不可能构成好的执行力。至于我行我素、任意偏好的乱作为，更构成对执行力的消解。要整体提升我国公共治理的执行力，就要对执行力本身进行必要的治理，矫治执行不力、执行乏力、执行偏力。

首先要提升规范的执行力。要达到这一目标，就要通过明确行政责任、强化行政处分和行政处罚来规范行政行为，对不当行政行为进行强有力的监督和处罚。其次要提升融通的执行力。应注重在全面准确理解贯彻中央大政方针的基础上融会贯通，不遗漏、不变形、不随心所欲，同时不机械、不僵化。再次要提升创新的执行力。执行力的生命不在于表面的亦步亦趋，而重在得其神、师其意，实现真正意义上的执行力创新。

这里还有一个需要思考和把握的问题，即如何界定执行力的自由裁量权。由于执行力具有现场性、操作性和应变性，任何执行力都存在一定的裁量空间。这种裁量空间也是与我国的国家结构和地域辽阔这些特点相适应的。我国重大决策具有总体性和高覆盖性，但在幅员辽阔的条件下，行政效率的空间递减是个客观问题。从政治学观点看，现代政治体系，不管其本质如何，都要有强健的地方行政管理，只有建构自由裁量运用恰当合理的地方执行力，使之成为治理加力站，并形成一种再创造，才能有效遏制效率递减这一问题。

毫无疑问，自由裁量空间对于执行力十分必要，本土化、创新性对于执行力不可或缺。但裁量不能任意，更不能成为权力设租、寻租的空间。要按照《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出的要求，“建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度”，使裁量空间成为执行力的“能量加载”过程。

如何保障政务信息资源共享

□ 王益民

随着信息化的快速发展与电子政务的深化应用，政务信息资源共享问题已经成为制约政府信息化发展的瓶颈。近日，国务院印发了《政务信息资源共享管理暂行办法》（以下简称《办法》），明确了政务信息资源的定义和分类，提出了政务信息资源共享应遵循的原则，界定了信息共享的范围和责任，明晰了信息共享的权利和义务。《办法》的出台从根本上改变了我国长期以来政务信息资源共享“无据可依”的局面，为推进我国政务信息资源共享工作的制度化、规范化提供了保障。

政务信息资源共享面临的主要问题

政务信息资源共享的法律保障体系还不完善。主要表现为：立法零散、位阶较低、内容不全面，并且存在法律法规之间相互冲突的情况。目前有关政务信息资源管理的法律法规基本是以条目的形式散存在各种各类的法律法规和相关条例中，不成体系，没有形成统一有效的法律约束。同时，政务信息资源共享大多以各种内部的文件、政策、法规为操作依据，依靠本部门的相关规定进行管理，但各部门间的信息资源管理办法存在冲突，信息资源共享缺乏全面统一的法律准则，导致部门间的信息资源共享存在制度障碍。

政务信息资源“部门化”现象普遍存在。由于对信息资源的归属、采集、开发等的相关管理规则还不明确，一些政府部门往往出于维护部门利益考虑，不愿进行信息交换与应用，造成了信息资源互联互通的壁垒，导致了政务信息资源归属上的“部门化”。这种格局严重阻碍了信息资源共享，影响了政府信息资源的整合应用，降低了政府的政务服务效率，制约了政府的协同管理、应急响应能力，已经成为阻碍我国政府信息化发展的瓶颈。

缺乏统一规划和标准体系。长期以来，大部分政务信息系统都是各地各部门根据自身业务和需要出发建立的，系统之间缺乏统一的标准，形成了众多分散、封闭的信息资源系统，制约了信息资源共享。同时，由于缺乏统一规划，各部门的数据内容、数据格式和数据质量千差万别，严重阻碍了数据的跨部门和跨层级应用，造成了高投入、低效率的结果。

推动政务信息资源共享的着力点

健全政务信息资源共享管理制度。政务信息资源共享涉及多个职能部门，具有全局性和战略性。信息资源实际上属于一种信息资产，政府应该参照资产管理的方式来建设相应的信息资产管理制度。对信息资源（资产）进行登记备案，各部门、各地方政府要按照《政务信息资源目录编制指南》要求编制、维护本部门、本地政务信息资源目录。主管部门每年要进行信息资源的统计和审核，并对信息资源的变化和共享使用情况进行评估，从而保证信息资源的有效性。政务信息资源目录应对政府各部门公开，从而有效推动信息资源共享机制发展。

建设一体化的政务信息资源共享平台。建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。共享平台是管理国家政务信息资源目录、支撑各政务部门开展政务信息资源共享交换的国家关键信息基础设施。各地、各部门业务信息系统应尽快与国家数据共享交换平台对接，原则上通过统一的共享平台实施信息共享，一体化的政务信息资源共享平台建设能够有力解决“信息孤岛”问题，推动政府信息共享互通。同时，积极推进国家数据开放平台建设，充分发挥市场力量和民间智慧，通过数据开放倒逼政务数据资源共享。



推进面向应用和服务的信息资源整合优化。信息资源共享是手段，应用是目的，业务协同是信息共享的目标。对信息资源的整合优化是实现信息资源共享的一个重要环节。经过整合优化后的信息资源应该具有准确性、权威性、可靠性、有效性等特征。整合的目的是为了更好地支撑共享，通过信息整合实现面向应用和需求的政府信息资源的共享，满足不同部门对信息的不同层次的需要，从而发挥政府信息资源和网络的最大价值。各地各部门应根据自身业务需求提出明确具体的共享需求和目标，同时整合优化本地信息资源，通过信息共享交换平台共享给其他部门使用。

完善政务信息资源标准化体系。标准体系建设是信息资源共享的基础性工作，目前我国的政务信息资源规模已非常可观，但由于缺乏完整的国家层面的信息资源标准化体系，信息资源开发利用率并不高。需在已有政务信息资源相关标准基础上，建立完善政务信息资源目录分类、采集、共享交换、平台对接、安全保障等方面的标准，形成完善的政务信息资源共享标准体系。通过完善数据分类采集标准、保障对政务信息资源的顺利采集；通过完善共享交换标准、保障政务信息在共享系统之间的顺畅交换；通过完善信息管理与服务标准体系、为政务信息资源安全共享提供全过程保障。

强化政务信息资源共享的安全保障。应高度重视政务信息资源共享中的数据安全问题，妥善处理好政务信息资源共享与安全规范的关系，探索和完善政务信息资源安全管理规范措施，切实保障政务数据安全。通过厘清政务信息资源共享的边界、原则和流程，建立基于数据全生命周期的安全保障措施，构建安全技术和管理体系，打造安全可控的数据安全交换共享空间，为政务信息资源共享提供重要支撑，实现政务数据的安全共享。

管理关键词

构建聚天下英才而用之的人才治理新体系

□ 孙锐

当前，我国多层次的人才市场服务体系初步建立，人力资源市场覆盖范围进一步扩大。市场在促进人才优化配置、推动人才成长发展方面的作用日益增强。

但是，我们也看到，改革开放以来我国人才工作还主要是依靠政府、政策推动的。总体上看，我国市场机制还不够健全，流动渠道还不够畅通，用计划思维管理人才的惯性仍然很大。这突出表现在：我国统一的人才市场体系还未形成，区域人才市场分割严重，产业行业人才市场发展薄弱，不同程度地存在政事不分、体制不顺、机制不活的问题；人才公共服务定位、内容、标准、程序还不够清晰，服务机构数量和水平不适应市场发展的需求，人才服务产业发展滞后，人才中介与人才工作还联系不密切；户籍、档案、社会保障制度改革相对滞后，国内与国际、体制内与体制外、机关事业单位与企业单位人才的互通机制尚未完全建立；人才工作中市场配置和市场竞争机制作用发挥不足，人才创新创业和全面发展的一些深层次问题仍未解决。解决人才工作中政府与市场“一头热、一头冷”的问题，需要我们深化认识、转变思路。

在不同的历史发展阶段，政府在人才工作中的角色和定位应有所不同。当前，推动政府角色从“重微观”向“重宏观”转变，从“重操作”向“重服务”转变，从“重政策”向“重法治”转变，重点解决和弥补市场失灵问题是政府人才工作需要深入研究的课题。

提升党管人才的科学化水平。需着力构建一个系统化、模块化、面向全社会的人才开发体系和职能体系，落实“牵头不包办，抓总不包揽，统筹不代替”的工作要求。有效解决各机构之间职能不清、责任不清，甚至职能重叠和各自为政的问题，增强国家人才决策和执行的有效性，探索党管人才的新途径。

进一步促进政府人才工作职能转变，解决人才管理中“多头管理”、行政干预多等问题。推动政府人才工作从直接介入、干预人才具体工作逐步过渡和转变到营造公正公平的人才竞争环境上来，转变到健全人才公共服务、加强平台载体建设，完善人才权益保障，建立公开透明的市场监管机制上来。通过加强法治建设、完善行政许可、加大政府采购等宏观管理和间接调控手段保障人才工作有力有序开展。为此，需强化落实用人单位自主权：加大事业单位改革力度，弱化对高校及科研院所招聘、编制、岗位设置、结构比例、工资绩效总额等的计划控制，逐步弱化并最终取消编制管理。建立与现代科研院所、现代大学和公共医疗卫生制度相适应的人才管理机制。同时，还要进一步完善国家人才工程计划体系，明确各地各系统人才工程项目的功能、定位，形成全国上下有机衔接、规范有序的国家人才工程支持体系。建立各类人才工程入选人中期考核评估和淘汰退出机制。此外，大力推动人才管理改革试验区建设，支持有条件的地区、部门先行先试，在国家战略重点区域及重点产业和科技园区设立国家级改革试验区，给予人才发展体制机制改革的试验区探索权。

大力推动第三方机构的繁荣发展。尽快形成符合市场经济要求的人才供给机制、价格机制、竞争机制和激励保障机制，推动各类服务机构、服务企业、信息平台以及各类行业协会、基金会的大发展。将人才选拔、评价、培训、融资、流动配置等更多具体环节交由社会化组织，以聚集市场要素，形成市场氛围，畅通供需信息，更好地将人才、企业与社会的需求联系对接。

进一步完善和加强人才法治建设工作。建立体系完整、内容充分、结构协调的人才法律法规体系，实现人才综合立法（如人才开发促进法、人才工作条例等）与人才分类立法（如人才流动、人力资源市场管理、知识产权保护、人才竞业避止、国家人才安全、人事争议仲裁、专业技术人员职业资格和终身教育、外国人才来华工作、居留等），形成涵盖人才引进、人才培养、人才使用、人才激励等人才开发各环节的法律法规网络，依法保障人才权益，形成有利于人才发展的综合法治环境。

战略参考

多数群众和企业看好经济状况与未来预期

□ 王翠娟

2016年11月1日—20日，围绕群众和企业对当前经济状况与经济预期的真实感受，国家行政学院委托国家统计局等多家单位，同步进行了多种方式的调查。本次调查运用问卷调查、电话调查和大数据调查三种方式，从群众、企业、经济学家、舆情四个方面进行了调查，范围涵盖全国31个省区市551个城市，企业有效样本量为50万个。

调查显示，八成以上群众、六成以上企业对当前经济状况和未来预期持肯定和乐观态度。中国经济在新常态下，虽然经济增速有所放缓，但仍保持在6.5%~7%的合理区间，就业稳定、收入增加、物价平稳、创业创新氛围高涨、各项改革扎实推进，因此大多数群众和企业对当前经济形势持肯定态度，对经济前景感到乐观、充满信心。

对当前经济状况，83.0%的群众、62.1%的企业表示乐观。关于群众的看法，网络调查显示，认为当前经济形势“很好”和“比较好”的合计为46.4%，“变化不大”的为36.6%，共计83.0%。大数据调查显示，78.1%的群众对当前经济状况持积极正面态度。电话调查显示，认为当前经济形势“非常好”和“比较好”的群众占比分别为16.9%和50.5%，合计为67.4%。

关于企业的看法，大数据调查显示，62.1%的企业对经济状况持乐观态度，是今年以来的高点。从当前企业运营情况看，半数以上企业认为“企业负担、内外贸易、投资融资、营业利润、资金投入、运营成本和业务收入”等方面都有“明显改善”。企业联网直报数据显示，22.6%的企业认为当前经营状况“良好”，64.5%认为“一般”，12.9%认为“不佳”。

对中国经济预期，80.6%的群众持乐观态度，企业景气指数明显回升。网络调查显示，看好明年中国经济的群众占80.6%。电话调查显示，认为未来6个月经济形势“非常好”和“比较好”的群众占比分别为19.2%和50.6%，合计为69.8%，这一数据已连续三个月回升，比1月高9.3个百分点。

关于企业的看法，联网直报数据显示，对宏观经济形势“乐观”的企业比重为21.9%，“一般”的比重为67.5%。预期企业景气指数为112.4，比前值上升3.4。分规模看，大型企业信心强于中型企业，中型企业强于小微型企业，不同规模企业预期都有所增强。

对中国经济长期发展，83.5%的群众有信心，企业家信心上升。对中国经济长期发展的看法，网络调查和电话调查中分别有81.2%和85.8%的群众明确表示“有信心”。基于企业景气状态回升，企业家信心指数也呈现回升态势，为111.3，较前值上升3.3。

网络调查还显示，80.0%的群众对未来一年收入比较乐观，有57.5%认为收入会“增长”或“大幅增长”；78.3%的群众有较高消费意愿，其中62.9%明确表示会在未来一年“增加消费”。

智库动态