

2006北大MPA考前辅导班行政学(7) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109566.htm

第七章 行政执行第一节 行政执行概述

一、行政执行的含义

行政执行是在行政决策完成之后，将决策所规定的内容变为现实的过程，是为实现决策目标而重新调整行为模式的活动。它包括从决策作出并经合法化后，到决策目标实现为止的全部活动或整个过程。国内外学者对行政执行的定义众多，黄达强等人所下的定义是：行政执行是行政机关及其工作人员实施决策中心发出的决策指令，以达到预期目标的活动。《中国大百科全书》所下的定义是：“行政实施是行政组织采取相应的手段和措施实现行政决策的过程。”我们的定义是：行政执行是指行政机关依法对国家事务的直接具体的组织、指挥和控制的过程，即通过执行、适用规范行政管理活动的法律、法规，实现行政决策目标，完成行政管理任务的全部行政活动和过程。这一定义包含几层意思：（1）行政执行与行政决策有别。决策主要体现为一种谋略活动，需要重视咨询机构的作用，采用集思广益、协商讨论的方法，以便作出科学准确的决策；而行政执行则是一种实施活动，迅速果断，指挥命令是其最突出的工作方法。（2）行政执行是行政决策的后继。行政执行要求依据决策所规定的目标、方向和步骤来进行，整个执行过程中都存在着目标导向，一切行政措施或行为都是为了保质保量地实现决策目标。行政执行的成效也要依据实现决策目标的程度来衡量。但行政执行也不是依决策规定的目标和步骤机械地执行。执行过程还要求不断地对决策进行进一步的修正

，把决策细化为一个个计划任务，为每个任务提供相应的组织、人力和资源。（3）行政执行包含了从决策实施到完成目标的全过程。执行过程包括领导、指挥、沟通、协调和监控等功能环节。这几个功能环节是密切联系在一起的，无法截然分开。领导活动中也有沟通和协调，监控活动中也需要良好的沟通和充分的协调。（4）行政执行是联系整个行政过程的核心。行政执行过程中涉及组织安排、人员调动、财务分配等活动，又是行政组织、财务行政、人事行政等领域所要研究的，对这三者的研究也不能离开行政执行的整个过程及为了实现决策目标的最终目的来进行。行政执行中的沟通、协调、控制与行政体制中职能与机构的设置，以及行政组织的整体运行息息相关。因此，整个行政过程，都可以围绕行政执行来组成一个完整的体系。

二、行政执行的原则

1．忠实执行与灵活运用相统一的原则

执行一项政策，总是为了解决问题。政策反映一定事物的客观规律和现实要求，对人们的行动提出规范化的要求。所以，政策具有很强的原则性。行政执行的第一位要求就是从精神实质上忠实地执行政策，保证政策的统一性、严肃性和权威性，严格按照政策本身所规定的对象、范围去实现政策目标。忠实地执行政策，并非要执行者机械、刻板地照抄照搬。政策往往只是确定一个大的目标方向和原则规定，愈高层级、愈大范围的政策愈是如此；而行政执行却是一个具体的、丰富的过程，它要求在遵循政策原则性的前提下，根据行政执行所处的具体环境，根据条件变化后出现的新情况，灵活执行。灵活执行实际上就是一切以时间、地点、条件为转移的辩证法的具体运用，它强调因时制宜、因地制宜。

2．果断迅速与注重效益相统一的原

则行政执行的任务在于以最快的速度、在最短的时间内圆满地实现决策目标。在我国的实际生活中，文牍主义、形式主义盛行，官僚主义现象严重，工作效率低得惊人。这同市场经济要求的效率原则是十分不相称的。随着改革的深入，必然要求将市场中的竞争机制引入行政领域，荡涤官僚主义的尘垢，使行政执行效率有一个根本的改观。在追求效率的同时，还要注重效益。只有在保证工作质量、达到预期效果的前提下，才能说越快越好。不讲质量和效果的高速度是不可取的，那会造成人、财、物和时间的巨大浪费，有时甚至适得其反，为政策的继续执行留下消极影响和障碍。只有把效率和效益统一起来，既有高效率又有高效益，才是好的政策执行。这就要确定效率和效益在完成政策目标的要求中各占有多大的权重，越接近这个权重要求的效率和效益就越理想。

3. 发扬民主与强调集中相统一的原则民主集中制是我国的根本组织原则，在行政执行中同样要贯彻民主集中制的原则。为了保证行政执行的迅速果断，必须强调执行的集中统一领导，以集中代表全体的意志，统一协调各方行动，保证政策的有效推行。而高度的集中只能来源于充分的民主。只有充分发扬民主，让群众参与献计献策，调动群众的积极性，让不同的意见有表达的机会。通过民主程序，使组织内的矛盾得以充分地显露，并采取有效的措施加以解决，才能真正实现集中统一。在社会主义条件下，行政工作的成败关键在于群众满意不满意，群众答应不答应。行政执行最根本的支持来自于人民群众，要让群众知道做什么，为什么去做，怎么做，群众才能有真正的积极性，政策也才能得到真正落实。

三、行政执行的过程从过程来看，行政执行可大致分为

准备阶段和实施阶段。从功能活动的角度来看，实施阶段又可分为沟通、协调和监控等环节。而在执行过程中必须使用各种方法或手段。

1. 准备阶段

准备阶段具体包括以下几个方面的工作：

- (1) 宣传动员。一项执行任务开始前，应对执行人员和执行对象进行宣传动员，使其对政策有明确的认识，理解政策的意义，消除心中的疑虑，从而能自觉地支持和执行政策，保证政策准确高效地贯彻执行。
- (2) 任务分解。一项执行任务往往带有整体配套的特点，科学的政策应该是一个有机的、结合紧密的体系。因此，在执行前要对这一体系进行分解，化约到各个具体部门中去，明确各部门的职责权限以及在整个执行过程中的地位。从而做到既有统一协调规划，又有各部门的具体分工负责，便于发挥各部门的积极性和主动性，也便于工作绩效的考核。
- (3) 资源的准备。这里所指的资源包括权力资源、人财物资源和信息资源等。执行前通过一定的法律程序赋予执行机关一定的权限，赋予其行为以国家强制行为的性质和权威性；要配备相应的执行人员和执行机构，做到专人负责，事权明确；要取得财政上的支持，争取到必要、足够的财力，财力应进一步分解，使之与任务相配置，防止财力的浪费；要掌握与执行相关的信息，摸清上情，吃透下情，等等。
- (4) 试验。有些重大的、特殊的执行项目，尚需进行一定的试验，选择一定范围进行试点，观察执行效果，发现执行中的问题，并进行相应的改进，为全面执行做好准备。特别是我国的改革开放，毫无现成经验可供借鉴，只能是“摸着石头过河”，在这种情况下，通过搞试点，进行政策试验，以积累经验，并逐步推广这种模式，对避免重大的政策失误，更具有特别重要的意义。

2. 实施阶

段做好了准备工作，就为有效的执行奠定了坚实的基础。但在实施阶段，或者由于客观情况发生变化，或者政策本身没有预料到的因素，都会使执行碰到困难。这时，就要求执行机关要能根据客观情况的变化，及时地调整决策，对原有的决策进行修正、补充乃至大的变动；要组织动员各方力量共同克服困难，对执行中的难点集中力量打攻坚战，以保证政策目标的顺利实现。实施阶段涉及沟通、协调和监控三个功能环节。（1）沟通就是彼此了解情况。沟通是协调和监控的前提，单位之间、个人之间及时沟通信息，可以加深了解，统一思想，协调行动，可以避免互相猜疑，避免小道消息泛滥，防止政出多门，思想混乱。同样，监控也必须以充分、准确的沟通为基础，不了解下属的情况，不分析工作进展程度，监控也就无从谈起。（2）协调是一种解决矛盾和冲突的较温和的办法，对行政执行特别是处理行政机关在执行过程中的意见不同和利益矛盾是十分必要的。现代社会的复杂性决定了矛盾和冲突是不可避免的，这些矛盾和冲突不能都靠上诉或硬碰硬、以一方压倒另一方来解决，这也就决定了在行政执行中协调的必要性。（3）监控存在于行政管理的各个环节、各个阶段，它是行政人员在执行阶段的一项重要职能，是执行活动的保障。行政执行是个动态过程，有些要素及其相互关系的变化事先无法全部掌握，一旦出现意外情况，实际工作同计划要求就可能不符，必须依靠控制才能逐步实现计划。通过控制环节也能检查下属的工作，保证其工作方向的正确，提高工作效率。

3. 行政执行的手段

行政执行实质上是行政机关运用充分必要的资源条件，实施决策的过程。它必须采用一系列的基本执行手段，尤其是行政、法律、经

济和思想教育等方面的手段。行政手段是指依靠行政组织，采用决议、决定、命令、指令、规定、指示等进行行政管理的方法。法律手段是指掌握国家政权的统治阶级，根据其根本利益和意志，通过法律、法规、法令、条例等，调整行政管理各种关系的方法。经济手段是指行政主体运用经济杠杆，按照经济规律来开展管理活动，追求最佳行政效益，它是通过运用诸如工资、利润、利息、税收、资金、罚款以及经济责任制、经济合同等，来组织、调节和影响管理对象的活动方式。思想教育手段是指依靠宣传、说服、沟通、精神鼓励等，激励人们的积极性，实现行政目标的方式。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com