

领导干部廉洁从政制度执行力的影响因素及对策

● 刘典文

一、制度执行力的构成要素

执行就是实现、达成目标的具体行为,而执行力就是完成执行的能力和手段。美国学者 Larry Bossidy 和 Ram Charan 最早对执行力进行了深入剖析,然后总结出其核心是三个流程,即战略流程、人员流程和运营流程。之后许多学者围绕执行和执行力提出了自己的理解,但都大同小异。笔者认为,构建执行力的核心要素主要包括心理态度要素、制度工具要素、执行角色要素和组织流程要素。

1.心理态度要素。心理学家认为,心态由态度、激情和信念三个层次的心理活动组成,其中,态度是心态最重要的组成部分。态度对行为的影响是不可忽视的。态度升华到一定程度就可被视为激情。人的心态由态度上升为激情后,就会产生巨大的心理动力,从而将内心深处的潜能充分地发挥出来,转化为强大的执行力。信念是心态的最高级别,它可以把人们无意识的行为转化为自动、自觉的执行行为。由此可见,心态对执行的影响是至关重要的。

2.制度工具要素。执行过程中能被使用的一切技术、手段甚至是管理的艺术都可以称为执行工具,合适的工具是执行的关键性因素。有了合适的工具,执行者就能够很快地把摆在自己面前的问题纳入一个有条理的框架,然后洞察问题的本质,从而集中精力解决问题。在强化领导干部廉洁从政监督活动中,完善的制度体系是反腐倡廉的关键性工具,是反腐败斗争走向纵深的桥梁。

3.执行角色要素。从制度执行过程看,执行者是否扮演了正确的执行角色,对执行过程能否顺利完成影响很大。执行者首先要对自己所处的地位、所应履行的义务和职责、所扮演角色的行为模式有充分的认识,同时还必须具备相关的角色技能,储备塑造良好形象所必需的知识、智慧、能力和经验。在执行角色的过程中,任何一方面的不理想,都会直接影响到角色扮演的效果,甚至会导致角色扮演过程变异或中止。

4.组织流程要素。执行力的强弱还取决于执行流程。执行过程涉及诸多方面:组织结构、各部门间信息的沟通、个人与组织之间责任的分配。组织的结构决定着执行的开展,而执行的细节则需要通过部门间信

息沟通来落实,岗位职责的明确分配则能够将执行力凝聚起来。

二、领导干部廉洁从政制度执行力的影响因素

领导干部廉洁从政制度执行力还存在着许多问题,而所有问题的背后都隐藏着深刻复杂的因素,分析这些因素有利于提升领导干部廉洁从政制度的执行力。如前所述,我们将从执行力构成要素的视角,采取态度理论、角色理论、制度理论等相关理论进行分析研究。

1.心理态度要素的影响。在领导干部廉洁从政制度的贯彻执行过程中,心态对执行力的影响最大。人们对腐败和反腐倡廉活动的态度直接影响着他们在反腐败斗争中的行为取向。人们对腐败和反腐败斗争的认知若是负面的,那么他们对腐败和反腐败斗争的态度也必定不积极,从而形成消极心态。如此一来,即使有再好的制度和流程,他们在反腐败斗争中也不会采取积极行为。

2.制度工具要素的影响。健全的法规制度、完善的监督激励机制是执行反腐倡廉制度的必要工具。如果缺乏这些必要的制度工具,公共组织内部即使拥有再好的纪检监察人员,他们再怎么配合反腐活动,其反腐执行力也是得不到保障的。缺乏完善的相关制度要素,反腐活动将无序可循、无章可依,变成一团乱麻,不可能顺利开展起来。

3.执行角色要素的影响。在反腐过程中,纪检监察部门作为执行的主力军,肩负有保护、惩处、监督、教育的职能和义务。其他各有关部门在反腐倡廉活动中也都肩负有主动监督、积极配合的义务。如果各部门及其人员不努力扮演自己的角色,而是置身事外、漠不关心或者起阻碍作用,反腐工作是不可能顺利开展的。

4.组织流程要素的影响。执行流程需要设计一个总体框架,在这个框架下确定需要完成的各项工作,然后将这些工作进行细分,确定具体的执行者。不同的执行活动涉及的部门不同,执行活动需要协作才能完成,如果不以规范流程的方式加以管理,势必造成执行方式的混乱。实践表明,在领导干部廉洁从政制度执行过程中,纪检监察机关内部各部门、纪检监察机关同其他部门之间存在责任分工不明、信息沟通不畅的现象,一定程度上制约了领导干部廉洁从政制度执行力的发挥。

三、强化领导干部廉洁从政制度执行力的路径选择

1. 建立具有反腐执行意识的公共组织文化。在公共组织内部,组织文化时刻围绕在每一个工作人员身边,是工作人员工作和生活中重要的社会环境。如果公共组织具有很强的反腐执行文化,那么人员的反腐心态在组织文化长期的潜移默化下,也会渐渐变得积极起来。领导干部廉洁从政制度执行力不强的一个很重要的原因就是组织内部缺少具有执行力的文化。要提升领导干部廉洁从政制度的执行力,必须打造组织执行文化。首先,要强化执行意识,坚定执行勇气。建立领导干部廉洁从政制度执行文化,就要促进执行部门工作效率的提高,促进执行部门工作人员作风的转变,强化执行理念,在执行上动真格,在落实上下功夫,大兴求真务实的良好风气,努力提高执行能力和执行水平,营造严格执行的组织文化。其次,领导干部要率先树立坚定的执行勇气,敢于正视问题,敢于坚持原则,敢于硬碰硬,坚持维护党和政府坚决反腐的执行文化。

2. 完善制度制定机制。各级党委、政府可以结合效能制度建设的实际,对现有的领导干部廉洁从政制度体系进行认真清理,查找薄弱环节,尤其是容易产生腐败和损害群众利益问题的制度漏洞,尽量从源头上预防腐败。纪检监察部门应深入开展调查研究,围绕反腐倡廉、提高效能、促进发展,从工作实际出发,对现有制度进行一次全面审查和清理。在此基础上,针对存在的突出问题和薄弱环节,切实抓好相关制度的修订、完善;针对制度落实中存在的问题,研究制定贯彻执行制度的有效措施。各部门在纪检监察部门的指导下,通过召开座谈会、个别访谈、开设意见箱、开通热线电话、网上调查等多种形式,广泛征求公民意见和建议,找准容易产生腐败和损害群众利益问题的重点和关键环节,研究这些领域和环节腐败产生的形式、特点和规律,查找制度建设方面存在的问题和薄弱环节。各级党委、政府在反腐过程中必须强化约束性制度和激励性制度的建立和完善,强化各级干部特别是领导干部的义务和责任,督促领导干部尽职尽责,并通过各种奖惩手段刺激相关部门和人员最大限度地发挥执行力。

3. 优化制度执行机制。从制度执行机制来看,导致领导干部廉洁从政制度执行力不强的原因主要是制度执行机制本身的欠缺,以及缺乏对执行机制的制约。制度执行机制的欠缺使制度难以有效地贯彻落实,导致制度的约束力降低,当触动权力行使者的自身利益时,更是如此。另外,缺乏对制度执行机制的约束也会导致领导干部腐败现象的产生。因为没有制度制约,执行主体就可以通过各种方式为腐败的产生提供条件,如执法不严、有法不依等。因此,要确保领导干部廉洁从政制度得到正确的执行,提高制度执行力,必须完善制度执行机制,提高和维护纪检监察机关的权威性和地位,增强其独立性,落实对腐败行为的惩处。要加强对执法机构的监督和约束,避免执法机关有法不依、执法不严现象的发生。

4. 健全制度保障机制。完备的公民监督体制是防止腐败现象发生、增强制度保障力的重要保障。建立强有

力的监督体制对于遏制领导干部腐败现象的蔓延具有至关重要的意义。腐败的本质是对公共权力的滥用。防治腐败,从根本上说就是建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证权力真正用来为人民谋利益。因此,要扩大基层民主,充分发挥人民群众的监督作用;完善和规范政务等制度,通过各种有效的方式向社会、向管理对象和服务对象公开办事的标准、条件、程序、结果;加快发展电子政务,提高行政行为的透明度和行政管理的效率。各级党委、政府要通过各种渠道强化民众的监督意识,健全监督制度,落实监督措施,使民众的监督作用得以充分发挥。纪检监察机关对民众反映的问题要及时进行调查处理,自觉地把那些来自群众、来自社会的没有处置权的监督转化为有处置权的监督。

5. 强化角色观念,提高角色执行技能。纪检监察部门人员是反腐倡廉制度执行的主力军,其他部门人员的协助与配合是反腐倡廉斗争顺利进行下去的保障。要提高领导干部廉洁从政制度的执行力,必须加强对这两类人员的角色培养,提高他们的角色技能。纪检监察工作是一项政策性、业务性很强的工作,涉及多个领域,这就给纪检监察部门人员提出了很高的要求。纪检监察机关人员必须深化对角色观念的认识,加强角色学习,提升角色技能,从而适应形势发展的需要。同时,要加强对各协作和配合部门人员的教育培训工作。因此,要提升反腐制度执行力,必须加大反腐宣传和教育力度,让人们充分认识到自己在反腐倡廉斗争中享有的权利,清楚自己在反腐斗争中应有的行为模式,从而为其自觉履行角色义务奠定基础。

6. 明确岗位职责,加强内部沟通。畅通的执行流程是提升领导干部廉洁从政制度执行力的重要方法之一。要提高领导干部廉洁从政反腐倡廉制度执行力,必须从以下两方面入手改善执行流程。首先,要明确岗位职责,细化任务目标。各级党委、政府要将反腐倡廉制度建设任务特别是重点领域和关键环节的制度建设工作,逐项细化分解到具体负责领导和具体责任单位,明确工作要求和进度,并进行严格的考核。各部门领导要结合业务工作实际,采取切实有效的措施,把执行目标分解为阶段性任务,为人员明确指导方向。其次,要加强内部沟通,做到信息共享。部门间和部门内部的信息沟通渠道是影响反腐执行力的重要因素。纪检监察机关开展反腐倡廉斗争依赖的是全员的参与和支持,依赖于部门之间紧密的合作。只有加强沟通,做到信息共享,才能避免重复性的工作,提高工作效率,减少人力和物力的浪费;只有加强沟通,才能在最短的时间内掌握最多的信息和线索,对领导干部腐败现象及时进行监督并采取相应的处置措施。

(作者系厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生)

责任编辑 凉风

E-mail: ldkxlf@sina.com

电话: 0371-63926295