

# 我国行政指导激励机制的现状、问题及对策

## ——以工商行政指导为例

郑 宁

(中国传媒大学 政治与法律学院,北京 100024)

**摘 要:**激励机制通过一套理性化的制度安排,将行政人员的心理需求转化为现实目标的外部行为,从而激发其开展行政指导的积极性和能动性,是行政指导深入推进的关键。目前我国各级工商机关在行政指导中采取了动机激励、目标激励、考核激励、竞争激励和奖惩激励等方式,取得了较为明显的成效。但在实践中也存在着动机激励不到位,目标激励不充分,考核激励、竞争激励和奖惩激励不健全等诸多问题,需要通过加强培训、宣传、教育,建章立制等方式加以完善。

**关键词:**动机激励;目标激励;考核激励;竞争激励;奖惩激励

**中图分类号:**D912.1

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)03-0062-05

行政指导是指行政机关在其职能、职责或管辖事务范围内,为适应复杂多样化的经济和社会管理的需要,适时灵活地采取符合法律精神、原则、规则或政策的指导、劝告、建议等不具有国家强制力的方法,谋求相对人同意或协力,以有效地实现一定行政目的之行为<sup>①</sup>。近年来,行政指导这种新型的柔性监管手段已经日益得到了我国工商、公安、城管等越来越多的行政机关的认同和采用,特别是国家工商行政管理总局于 2009 年 11 月推出了《关于工商行政管理机关全面推进行政指导工作的意见》,要求在各级工商机关中全面推行这一监管方式,这无疑将对其他行政机关的依法行政和服务性政府建设起到积极的示范作用。笔者长期跟踪调研工商行政指导的“排头兵”福建泉州工商机关的行政指导情况,并多次参与国家工商总局的相关课题,全面了解了全国工商系统开展行政指导的具体情况,从笔者实证调研的结果来看,行政指导工作能否得到持续深入的推进,激励机制是关键。“一切内心要争取的条件、希望、愿望、动力等都构成了对人的激励。……它是人类活动的一种内心状态”<sup>②</sup>,激励机制通过一套理性化的制度安排,将行政人员的心理需求转化为现实目标的外部行为,从而激发其开展行政指导的积极性和能动性。因此,本文以工商行政指导的

激励机制为例,论述我国行政指导激励机制的现状、存在的问题及解决对策,以期对其他行政机关开展或深化行政指导提供借鉴和参考。

### 一、工商行政指导的激励机制之现状

近年来,我国工商行政指导的发展,经历了一个从无到有,从点到面,从零散到渐趋体系化的过程。而这一工作之所以能得到持续推进并取得明显成效,毫无疑问是各种推动力作用的结果。具体而言,这些激励方式包括以下几方面。

#### (一)动机激励

所谓动机激励,即工商机关通过宣传、教育、培训等多种方式,提高工商人员对于开展行政指导的价值和意义的认识,从而强化其开展行政指导的内在动机。动机激励主要通过宣传、教育、培训等方式来实现。例如,福建泉州工商机关在开展行政指导之初,就确立了“全员培训、全员转变、全员提高、全员参与”的原则,对全体工商行政管理人员开展了系统的教育和培训。通过培训,全市工商人员对行政指导的认识更加明确和统一,为行政指导的顺利开展奠定了基础。而当前为工商机关所大力提倡和宣传的工商行政指导的动机主要包括以下几方面:

收稿日期:2010-12-04

基金项目:国家工商总局重大课题(GS20090011)

作者简介:郑宁(1981-),女,福建福州人,讲师,博士,主要研究方向为行政法学。

网络出版时间:2011-5-19 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110519.1354.005.html>

第一, 工商行政指导顺应了行政民主化和构建服务型政府的潮流。依法治国作为我国的根本方略, 其关键在于依法行政。现代的依法行政不同于单纯依靠市场的消极行政, 也不同于政府全能的干预行政, 而是要求行政机关即便出现新问题、新情况却无具体法律规定之际, 也应在不违背法的精神、原则、规范、政策的前提下, 及时、主动地采取措施加以干预, 积极有效地应对社会矛盾, 注重干预和引导的平等性、柔软性、科学性和有效性; 在经济与社会管理中积极履行给付和服务的职能, 提供满足社会需求的公共产品, 促进社会福利的增加, 实行给付行政服务; 吸引和鼓励行政相对人主动参与行政管理过程, 逐步扩大与有效实施公民参与、行政公开、柔性管理等各项行政民主制度, 实行民主行政, 建设服务型政府。而以行政指导为代表的建立在平等协商基础之上的积极灵活的行政管理方式, 既可弥补市场调控的不足, 又可弥补政府干预的缺陷, 实现有效政府的目标。国务院 2004 年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》中, 就包含了“提供优质服务”, “建立科学民主决策机制”, “充分发挥行政规划、行政指导、行政合同等方式的作用”等规定, 体现了民主行政、服务行政的新理念。工商行政机关承担着行政执法、市场监管等多项职能和许多临时任务, 传统上是行政许可、行政检查、行政处罚等强制性手段为主实施监管, 注重惩治违法, 忽视教育预防, 注重被动受理, 忽视主动引导, 这与行政相对人产生摩擦和冲突的可能性比较大, 也难以防患于未然, 难以维持长期稳定的市场秩序。将行政指导引入工商行政管理领域后, 能够促使工商行政机关的职能目标从管制行政转变为服务行政和给付行政, 在行政管理中认真听取公民的意见, 注重与公民之间的协商、沟通, 提供优质高效的公共服务, 减少和化解对抗性矛盾, 全面完整地实现工商行政管理的目标, 顺应了现代依法行政、民主行政、服务行政的潮流<sup>[1]</sup>。

第二, 工商行政指导顺应了新形势下工商职能调整的需要。自 2008 年 9 月 1 日起, 工商机关在全国范围内停止征收个体工商户管理费和集贸市场管理费即所谓的“两费”, 改变了以罚代收, 靠罚款分成的现象, 罚款不再是工商机关的任务以及工商人员工资的来源, 2008 年国家工商总局提出了“四个统一”和“四个转变”, 即: 监管与发展统一、监管与服务统一、监管与执法统一、监管与维权统一, 工商监管领域由低端向高端延伸, 监管方式从粗放向精细转变, 监管方法由突击性、专项性整治向日常规范监管转变, 监管手段由传统向现代化转变, 使得工商职能进一步从收费型转变为

监管服务型。在这一新形势下, 如何强化工商的监管服务职能, 需要进行监管方式的创新, 而行政指导恰恰符合了这一要求, 通过规制性的行政指导可以减少或避免行政相对人违法现象的发生, 通过调停性的行政指导可以协调和解决当事人之间的利益和矛盾, 通过助成性的行政指导可以帮助和促进行政相对人的利益增加和事业发展, 体现了监管与服务并重的精神<sup>[4]</sup>。

第三, 工商行政指导有助于改善工商机关的形象, 取得党政机关和社会公众的良好评价。实践证明, 工商行政指导在实践中已经取得了工商机关和工商管理相对人双赢的良好成效, 这大大提升了工商机关在当地党政机关、社会公众和舆论中的认可度, 有助于改善工商机关及工商人员的形象, 同时也大大提升了工商人员内心的成就感, 促使其坚定了开展行政指导的信心。

## (二) 目标激励

相较于隐蔽的、内在的动机而言, 目标具有外在性和结果导向性, 工商行政指导的目标激励是指通过设置具有价值性、挑战性和可能性的目标来激发工商人员开展行政指导的积极性的一种激励方式。

实践表明, 行政指导工作开展得较好的工商机关, 大多都善于运用目标激励机制, 主要做法包括:

一是制定规范性文件确定总体目标, 对行政指导工作作出统一部署。通过这种方式往往能树立起相对宏观和长远的目标。例如: 吉林市工商局于 2006 年制定了《推进非强制行政管理体系建设三年规划》, 确立了“一个目标、两个重点、三个步骤、四项原则、五种手段、十项机制”的工作思路。“一个目标”即: 在全市工商系统构建比较完善的非强制行政管理体系, 把 2006 年至 2008 年, 分别确定为“基础建设年”、“规范提高年”和“全面提升年”, 实现“一年打基础, 两年上水平, 三年全面升位”的总体要求。

二是将总目标进行分解, 确定阶段性目标和辖区内各工商机关的子目标, 然后分阶段、分步骤循序渐进地由点到面、由局部到整体地推进工商行政指导, 逐步实现总目标。这种工作方法符合辩证唯物主义认识论的要求, 有利于总结经验, 减少失误。例如: 吉林市工商局船营分局制定了《推进非强制行政管理体系建设三年规划》及各年度实施方案, 明确工作目标、任务、措施的基础上, 把指标任务层层分解, 落实到各部门和具体岗位。同时领导班子也实行分工负责制, 一把手负总责, 分管副局长各负其责, 主管副局长具体抓落实, 分局相关科所长负责本部门非强制行政管理体系建设工作, 实现了一级抓一级, 一级对一级负责的工作格局。

### (三)考核激励、竞争激励和奖惩激励

实践中,实现工商行政指导的目标是通过考核激励、竞争激励和奖惩激励这三种方式进行的。考核激励用以判断目标的具体成效,竞争激励则促进了目标的实现,而奖惩激励(包括奖励激励和惩戒激励)是通过对工商机关及工商人员开展行政指导工作的正面或负面的评价,从而对竞争和考核结果作出回应,最终确保目标的实现。

#### 1.考核激励

一些工商机关已经率先开始了考核激励的探索,具体方式有所不同,有些工商机关将行政指导纳入行政执法的考评体系之中,有些工商机关则将行政指导作为单独的一个考评项目加以进行,如:《重庆市工商行政管理局永川区分局关于2009年度区分局行政指导工作考核办法》。考核办法考评既有针对工商机关的,也有针对工商人员的。但是,考核的方式、考核程序都不尽成熟,有待进一步探索和完善。

#### 2.竞争激励

竞争激励有利于形成竞争对手间相互的强化激励,激发工商机关和工商人员开展行政指导的积极性,形成相互促进、相互学习的氛围,促进行政指导工作向前推进。竞争激励往往是通过评比先进案例、先进个人、考核竞赛等方式实现的。例如,吉林市工商局昌邑分局制定了《非强制行政管理体制建设先进单位、先进个人评比条件》。泉州市工商局泉港区局制定了行政指导考核竞赛制度,将其列入区局2006年十项竞赛之一。

#### 3.奖励激励

奖励激励是指通过精神奖励或物质奖励的手段来表彰先进,是对工商行政指导的正激励。例如:福建省工商局在2008年终评选表彰了“全省二十佳行政指导项目和十佳行政指导先进个人”。吉林市工商局昌邑分局为了表彰奖励先进,拨专款对为这项工作做出贡献者、先进集体、先进个人、优秀工作范例、优秀论文的作者进行表彰奖励。3年来,分局共表彰奖励突出贡献者1人,先进单位8个,先进个人9名,优秀工作范例8个,优秀论文10篇。

工商行政指导实践中,考核激励、竞争激励和奖励激励经常是同步进行的。例如,泉州市于2008年制定了《泉州市工商行政管理系统行政指导绩效考评办法》(试行),2009年修改了这一考评办法,对其辖区内的各级工商机关开展行政指导工作加以考评。考评遵循导向性、客观性、操作性、实效性原则,在工商行政指导日常化、业务化、长效化、规范化四大一级指标的基础

上,进一步确定二级指标及其权重,力求全面评价工商行政指导。考评采取定量考核与定性考核相结合、自我评价与市局评价相结合、平时督查与年终考评相结合的方法。具体步骤是:首先由各县(市、区)工商局对照办法中规定的考评内容和考评标准进行自评,同时认真做好情况收集、数据统计、资料整理等相关工作,撰写自评报告,推荐“双先两优”(即行政指导先进单位、先进个人和优秀项目、优秀案例)参评对象,为市局年终考评做好准备。在各地自评的基础上,市局行政指导绩效考评工作小组按照办法规定的考评内容,对各县(市、区)工商局全年行政指导工作情况进行实地评估,通过听取工作汇报、审阅自评材料、查阅案例资料、了解指导过程等方法,根据需要也可组织相关问卷调查、召开座谈会、走访考察基层工商所或受指导的企业,结合平时了解、掌握的情况进行综合评定,对照考评标准逐项打分,同时评选“双先两优”。在组织评估的基础上,行政指导绩效考评工作小组汇总各县(市、区)工商局最终考评得分,并上报市局推进行政指导工作领导小组审定。经领导小组审定后,将考评结果向全市工商系统通报。同时,推荐参评全省工商系统行政指导工作先进单位和先进个人,对获选的“双先两优”予以表彰奖励<sup>5</sup>。

#### 4.惩戒激励

与前述几种激励方式不同的是,惩戒激励属于负激励,通过惩戒的方式,设置了一种强烈的危机情景,使工商人员产生一种反作用力,进而形成强大的内压。惩戒激励作用的机理大致如下:通过监督机制和考评机制发现工商行政指导中的指导不当、指导失误、指导怠惰等行为,然后通过批评、责令改正、扣分等内部处分的方式来追究有关机关或有关人员相应的责任。例如:2005年,泉州市工商局制定了《行政指导监督暂行办法》,对行政指导采取定期或不定期的抽查的方式进行监督,并多次组织督导,及时提出发现的问题并要求改正。多数县级局也采取将对行政指导的监督结合到每月的绩效考评当中进行,出现指导错误、违法或不规范的,给予纠正并相应扣分。而北京市工商局于2008年出台了《北京市工商行政管理局行政指导工作程序性规定(试行)》中规定了指导失误的责任追究制。

## 二、当前工商行政指导的激励机制存在的问题及对策

尽管我国的工商行政指导实践中程度不一地存在着上述激励方式,但由于各地工商机关开展行政指导的时间先后不一,制度化建设步伐存在较大差距,因此各机关之间激励机制发展呈现不平衡的特点。即使在激励

机制起步较早的机关,也不尽完整和健全,存在相当大的改进空间。下文逐一加以剖析并力图提出解决对策。

### (一) 动机激励不到位及其对策

从笔者调研情况来看,工商人员对于开展行政指导的动机仍不甚明确,对于开展行政指导的动机,主要存在的困惑包括如下几个方面:(1)何为行政指导?行政指导的价值何在?(2)行政指导是否为工商机关的应有职责?(3)行政指导与行政处罚的关系如何?(4)行政指导与行政执法、服务的关系如何?(5)行政指导牵扯了过多人力、物力,是否成本太高?

如果不能很好地厘清这些问题,工商人员就缺乏开展行政指导的精神动力,不能主动自觉地开展和运用行政指导。因此,各级工商机关应当格外加强对行政指导的宣传、教育和培训,定期邀请行政指导专家讲授相关理论,在工商机关中培养一批行政指导的师资,同时优化教学内容,通过深入扎实的理论教学和直观形象的实践案例教学的方式,统一工商机关人员对于行政指导的认识,尤其要将行政指导放在构建和谐、法治社会、服务型政府的宏观背景下来看待<sup>6-7</sup>,充分认识到行政指导是工商机关职能的应有之义,对于工商机关转变职能的特殊意义<sup>8</sup>。此外,应当强化对行政指导的概念、特征的认识,认识到行政指导具有非强制性、及时灵活性等特征;行政指导与行政执法、行政服务具有内在的紧密联系;行政指导与行政处罚的交叉灵活运用对于工商监管的重要价值;行政指导与其他非强制行政方式之间应当相辅相成;行政指导的收益大于成本。特别需要指出的是,各级工商机关及工商人员反映最突出的问题是,行政指导需要耗费大量人力,牵扯大量精力,成本过高,不如行政处罚简单明了。他们之所以会对行政指导的成效信心不足,一个重要的原因是,对行政指导这一新生事物的规律尚不熟悉,不能充分发挥行政指导的优势,并采取有效的方法降低其成本。事实上,从长远来看,行政指导的收益不仅远远大于成本,也远远大于行政处罚的收益。由于开展行政指导,作出行政处罚的工作量就减少了,降低了行政机关与相对人之间的张力,能够减少社会成本,收到良好的社会效果。诚然,从当下的实际情况看,开展行政指导的确增加了行政机关的工作量,调查研究、开展指导都需要投入时间、精力和财力,但这并不是行政指导固有的缺陷,而是行政指导开展的初期阶段所必须投入的成本,随着工商机关及工商人员对行政指导认识的加深,行政指导的成本必然会大大下降,成效会更加明显。在现阶段,工商机关也完全可以积极探索一些方法来降低行政指导的成本,比如:简

化行政指导的程序,利用远程信息系统进行短信指导、网络指导,建立行政指导项目和案例的成本—收益评估机制,在行政指导的过程中充分发挥社会中介组织的作用<sup>9</sup>,等等。一个值得借鉴的做法是,福州市工商局晋安分局建立的“市场业主责任制”,即由工商机关来指导市场业主,然后经由市场业主指导市场经营户,从而大大降低了指导成本。

### (二) 目标激励不充分及其对策

当前有不少工商机关没有充分重视目标激励的作用,在推进行政指导时只是笼统规定了长远目标,缺乏近期目标和阶段性目标,或者虽有具体目标,但目标内容过于笼统、空洞,缺乏可操作性,导致行政指导工作雷声大、雨点小,后劲不足,停滞不前。事实上,目标的实现程度是评价和检验行政指导实际成效的主要标准,而目标的含糊、泛化、虚化,造成事后监督和评估的无法实现,进而影响了整个行政指导工作的健康有序推进。因此,工商机关在推进行政指导时应当统一部署,合理规划,通过出台一系列规范性文件的方式,将远期目标和近期目标相结合,科学、合理地确定各级工商机关、工商机关领导人员及工商人员的目标,目标的内容应当具体明确,具有可操作性,分阶段、分步骤地稳步推进行政指导。比如,泉州市工商局在开展行政指导之初就首先确定了22个示范点作为行政指导工作的推进重点,由各示范点根据各自实际情况积极探索推行行政指导的领域、方法和途径、方案,随后,各区县局也各自制定了工作方案,确定了本辖区的行政指导工作重点,然后在总结经验的基础上,在全系统内逐步推开。2006年,泉州市工商局又要求各县(市、区)工商局根据实际情况出台3个以上的行政指导项目,研究制定相应的工作指南,以具体的指导项目带动整体工作的推进,每个单位至少培育1个开展行政指导工作的典型工商所,发展一个成熟的指导项目,形成一套适合本地实际的行政指导工作机制。实践表明,这种宏观和微观相结合、逐步推进、切合实际的目标模式取得了巨大的成功。

### (三) 考核激励、竞争激励和奖惩激励不健全及其对策

在当前的工商行政指导实践中,考核激励机制运用尚不普遍,工商机关对于如何建立这一机制也颇为迷茫。笔者认为,考核机制应当全面、精细、符合实际,常规化。不仅对工商机关进行考核,同时也要对工商人员进行考核,考核指标的设计应当科学,富有操作性。例如,《苏州市吴中区工商局行政指导考核评估办法》就从组织情况、指导效果、文档处理、廉政建设等六个

方面,明确了考核评估的责任、内容、标准和奖惩。为了快速推进行政指导,短期内可以将行政指导作为单独的考核项目,但是从长远来看,当行政指导融入到工商日常监管工作之中后,行政指导的考核也应当并入常规的考核之中。

关于工商行政指导的奖励激励,主要存在以下问题:(1)奖励的形式较为单一,目前主要是通过评优选先的方式进行的,以精神奖励为主,缺乏必要的物质奖励和职务晋升方面的激励机制<sup>[10]</sup>;(2)其次,奖励的标准和程序还有待进一步公开透明和细化,不少工商机关没有明确具体的奖励标准和程序,使得奖励具有随意性、主观性,不利于发挥正面的激励效果。因此,笔者建议工商机关应当确立公平、科学的奖励标准和程序,比如:奖励评选主体的设置应当独立合理,奖励标准和程序应当事先公开,奖励的标准应当全面理性,奖励结果的产生应当客观公正。同时,应当探索多样化的有效奖励方式,将精神奖励、物质奖励与职务晋升机制相结合,使得奖励机制在推进工商行政指导的开展方面发挥更为重要的作用。

而建立行政指导竞争机制和惩戒机制的工商机关为数不多,这2个机制对于行政指导工作的推动和保障发挥的作用还不够突出。笔者建议各级工商机关应当在行政指导成熟理论的基础上,参考既有的经验和做法,结合考核机制和监督机制,建立系统的竞争机制和惩戒机制,形成行政指导制度积极向上的良好氛围。竞争机制应与奖励机制挂钩,遵循公平有效原则,而惩

戒机制则应当遵循比例原则,既能及时有效抑制工商人员的违法或不当行为,又不能惩罚过度从而打压了他们的工作积极性。

#### 参考文献:

- [1] 莫于川,等.法治视野中的行政指导[M].北京:中国人民大学出版社,2005:10.
- [2] 周三多,陈传明,鲁明泓.管理学——原理和方法:4版[M].上海:复旦大学出版社,2004:203.
- [3] 莫于川,郑宁.实行柔性监管与构建和谐社会的意义[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2007,(3):70-71.
- [4] 莫于川,郑宁.行政管理和行政法制的创新——福建泉州工商行政机构推行行政指导的调研报告[J].重庆社会科学,2006,(8):72-73.
- [5] 莫于川,郑宁.泉州行政管理与行政法制创新的意义[G]//宪政与行政法治评论:第3卷.北京:中国人民大学出版社,2007:305-306.
- [6] 邓桂兰,周云华.服务型政府建设面临的突出问题与对策[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2009,(2):27-30.
- [7] 蒋永甫.现代化进程中的有限政府与政府能力建设[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2009,(3):38-41.
- [8] 王聪.善治视野下服务型政府建构的价值定位[J].河南工程学院学报:社会科学版,2010,(4):9-11.
- [9] 曹剑光.我国公共服务救济制度现状与完善措施[J].莆田学院学报,2011,(1):26-32.
- [10] 王萍.黄石市公立医院激励性薪酬体系的构建研究[J].黄石理工学院学报:人文社会科学版,2010,(2):52-55.

责任编辑:万东升

## Current Situation, Problems and Solutions of Incentive Mechanism in Administrative Guidance in China

### — Taking Administrative Guidance Adopted by Industrial and Commercial Administration as an Example

ZHENG Ning

(School of Politics and Law, Communication University of China, Beijing 10024, China)

**Abstract:** Based on a series of rational systematic arrangements, incentive mechanism would change the psychological need of public servants into extrinsic behavior for realistic goal, accordingly arousing their enthusiasm, which is the key issue of propelling administrative guidance. Currently in China, motive incentive, goal incentive, assessment incentive, competitive incentive and rewards & punishments incentive have been adopted to promote administrative guidance by agencies for industrial and commercial administration, which have gained prominent achievements. However, in reality, there are lots of existing problems including inadequate motive incentive, insufficient goal incentive as well as imperfect assessment incentive, competitive incentive and rewards & punishments incentive. Therefore, it is necessary to further improve the current incentive mechanism through promoting training, propaganda and education along with issuing documents and improving relevant mechanisms.

**Key words:** motive incentive; goal incentive; assessment incentive; competitive incentive; rewards and punishments incentive