



高校机关作风与效能建设研究

北京联合大学机直党委◎编著



中国政法大学出版社



高校机关作风与效能建设研究

北京联合大学机直党委 ◎ 编著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

高校机关作风与效能建设研究 / 北京联合大学机直党委编著. —北京：
中国政法大学出版社，2015.8

ISBN 978-7-5620-6296-7

I. ①高… II. ①北… III. ①高等学校—学校管理—中国—文集 IV. ①
G647-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第212422号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908437(编辑室) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 6.75
字 数 160 千字
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷
定 价 26.00 元

本书编委会

► 主 任：张 楠

► 副主任：姜素兰 丛 森

► 成员：（以姓氏笔画为序）

丁兆明	王 玮	王文杰	王仰飞	孔 军	史文瑞
边峥峥	吕 毅	那日松	杜 娟	李 壮	李 焱
宋 杰	张 有	张文杰	张军辉	张春菊	范 维
屈文超	高 蕾	管炳文			

序 言

作风是关系长远发展的力量，效能是衡量工作成果的尺度。对于一个国家来说，加强作风建设，提升工作效能是深入贯彻落实科学发展观、促进和谐社会建设的重要保证，也是推动改革开放和社会主义现代化建设顺利进行、跨越发展的重要推手。那么对于一所高校特别是高校机关来说，开展作风建设、促进效能提升，更是塑造机关形象，提高机关服务能力，锻炼干部、增强干部个人管理能力、推进高校协调运转科学发展的必然要求。

近年来，北京联合大学机直党委按照党的群众路线教育实践活动要求，准确把握在学校整体发展建设中的角色定位，进一步突出作风建设，强化效能提升，坚持边查边改、立行立改，在服务群众、推动工作上很下功夫，充分显示了高校中枢组织——学校机关的形象、责任与担当。加强和改进机关作风建设项目清单的持续推进，是把实事办好，把好事办实，不仅提升了教职员对学校的认可与满意度，也激励着机关干部职工更加尽心尽职地工作，以更好的作风、更高的效能为学校的发展贡献更大力量。

《高校机关作风与效能建设研究》这本书，和之前编辑出版的《高校机关建设探索与实践》《高校机关效能建设探索与实践》和《高校机关作风与效能建设探索与实践》共同组成了学校机关党委的探索与实践系列。它在前三部书分主题探讨

的基础上，结合工作经验从执行层面对北京联合大学机关作风建设与效能提升的创新与实践进行归纳总结，并且形成了较有特色的三个“三”基本框架和实施路径。如果说工作方式可以互相学习和借鉴，那么这本书的出色之处还在于它重点从理论层面对高校机关效能建设中“事”和“人”两方面的提升分别开展了研究。我一直认为，只有依靠理论的力量对实践活动进行总结，才能看得更清晰、更深刻，形成的工作经验和理念才能走得更远。我希望北京联合大学机直党委可以把这种优秀的工作习惯保持下去，更好地助力研究，更好地推动工作。

作风建设和效能提升不是一蹴而就的事，它需要科学规划和长久坚持；它也不是可以一枝独秀的事，需要各部门的支持和各种载体的融合；它是一项综合性的系统工程，是理论联系实际的任务。在“联大梦”的建设征程上，希望我们每个人都用好作风这面镜子，正正衣冠，维护好形象，以优良作风增强执政的力量；也希望我们每个人都把握好效能这把尺子，规范标准，丈量好质量，以优质效能鞭策前进的步伐！

徐永利

二〇一五年四月

目 录

序 言	1
 ■ 第1章 高校机关效能的理论研究	
1. 效能的含义	1
1.1 效能的概念	1
1.2 机关效能的概念	4
1.3 国内外机关效能理论研究	5
1.4 国内外机关效能实践探索研究	9
2. 效能评价理论研究	15
2.1 组织效能方面	16
2.2 成本效能方面	17
2.3 决策效能方面	19
2.4 执行效能方面	20
2.5 程序效能方面	22
3. 高校机关效能及评价的含义	23
 ■ 第2章 高校机关干部胜任力研究	
1. 胜任力理论研究	33
1.1 胜任力的提出与发展	33
1.2 胜任力的特点和类型	38

1.3 胜任力的研究学派	41
2. 胜任力模型	42
2.1 经典胜任力模型	43
2.2 胜任力模型的构建与检验	47
2.3 胜任力模型研究在国内外的的发展	50
3. 胜任力培养方法	54
3.1 胜任力理论的应用	54
3.2 胜任力理论在教育领域的应用现状	55
3.3 高校机关干部胜任力培养	58

■ 第3章 高校机关干部执行力研究

1. 高校执行力理论研究	67
1.1 执行力概念溯源	67
1.2 高校执行力的内涵和意义	70
1.3 高校执行力研究	71
1.4 高校执行力建设的必要性	73
2. 个人执行力和团队执行力	75
2.1 个人执行力与能力培养	75
2.2 组织文化与团队执行力	78
2.3 团队执行力	83
3. 提升制度执行力和管理执行力	88
3.1 制度和大学制度	88
3.2 执行力、制度执行力、管理执行力的内涵和现状	90
3.3 提升高校机关干部制度执行力和管理执行力的 方法	94

3.4 在提升制度的科学性中提升执行力	97
---------------------------	----

■ 第4章 高校机关效能的现状研究

1. 国内高校机关效能研究现状	100
2. 国内高校机关效能评价机制现状	105
3. 国外高校机关效能研究现状	107
3.1 专业化的工作人员必不可少	108
3.2 要有完善的工作人员培训机制	109
3.3 合理的机构设置是提高机关工作效能的有力保障 ...	110

■ 第5章 高校机关效能提升研究

1. 高校机关效能提升的对象界定	111
1.1 界定提升对象的基本原则	111
1.2 高校机关效能提升的对象	112
2. 高校机关效能提升的指标设计	114
2.1 组织效能指标设计	114
2.2 成本效能指标设计	115
2.3 决策效能指标设计	116
2.4 执行效能指标设计	117
2.5 程序效能指标设计	118
3. 高校机关效能提升的测量方法	119
3.1 评价方式	119
3.2 评价实施	122
3.3 评价处理	130

■ 第6章 高校机关效能建设的路径研究

1. 高校机关效能建设规章的制定	131
1.1 思想认识制度	131
1.2 队伍建设制度	134
1.3 工作规范制度	137
2. 高校机关效能评价程序的设置	139
2.1 机关效能评价的路径	140
2.2 高校机关效能评价的重要环节	144
2.3 高校机关效能评价的程序	147
3. 高校机关效能监督与反馈程序	150
3.1 高校机关效能监督与反馈程序的作用和意义	150
3.2 高校机关效能监督的特点与环节	152
3.3 高校机关效能反馈程序的内容与基本特性	154
3.4 高校机关效能监督与反馈程序的强化措施	157

■ 第7章 高校机关服务效能研究

1. 高校机关服务效能的内涵与存在的问题	159
1.1 高校机关服务效能的内涵	159
1.2 高校机关服务效能的重要性	160
1.3 高校机关服务效能不足的表象	161
1.4 高校机关效能建设不足的内在原因分析	163
2. 加强顶层设计提高机关服务效能合力	164
2.1 机关服务工作的特点	164
2.2 提升机关整体服务效能的关键因素	166
2.3 凝聚合力提升机关服务效能	167

3. 改进服务提升部门服务效能	168
3.1 部门服务效能的决定因素	168
3.2 部门服务效能的提升	170
3.3 强化培训提升个人服务效能	172
 ■ 第8章 高校机关作风建设与效能提升的创新与实践 ——以北京联合大学为例	
1. 夯实机关作风与效能建设的组织基础	176
1.1 高校机关党组织在作风与效能建设中的 角色和作用	176
1.2 以机关基层组织建设引领推动作风与效能建设	178
2. 抓牢机关作风与效能建设的干部队伍	184
2.1 联大机关干部素质和能力提升行动	185
2.2 联大干部队伍作风建设的主要措施	189
3. 强化机关作风与效能建设的制度保障	191
3.1 作风建设的根本问题是制度建设	191
3.2 联大机关作风与效能建设的制度推进	193
 参考文献	196
后 记	201

高校机关效能的理论研究

1. 效能的含义

1.1 效能的概念

效能的概念最早在物理学中被提出,体现和评价物体运动能量的释放和做功的效果。从哲学角度上理解,效能指的是事物的质和量发展到一定阶段的统一,是事物在发展过程中的一个状态。我们现在提到的效能,表示行政组织的效率和功能,是衡量工作结果的尺度,指的是工作的效率和能力,用能力、效率、效果、效益作为衡量的依据。这四个效能衡量依据是互相联系的,不是独立的,它通过不同的方面来体现行政管理的效能。

要界定效能的内涵,必须先从“效率”这一概念入手。效率本是一个物理概念,在英文中一般作较为狭义的理解,即投入产出的比例关系,一般也称为机械效率或技术效率。科学管理运动的倡导者们把效率概念引进到管理理论。泰勒的科学管理法,主要是研究如何通过科学管理提高效率,这时的效率

侧重表示“量”的概念，即单位时间内完成的工作量。威尔逊提出“行政学研究的目的在于政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作”。随后，管理科学学派的学者们将一系列定量分析方法引进管理，以此对管理中的投入与产出进行分析，在管理活动中追求投入-产出的最大化，提高管理的效率。后来以西蒙为代表的决策学派提出“管理就是决策”的观念，认为目标决策比单纯的工作效率更重要，在效率概念中引进了“质”的要素，即是规定着效率作用方向的决策，认为只有在目标正确的前提下，工作效率才具有正面的意义。至此，他们认为任何管理活动的产出，都要投入一定的人力、物力和财力，其中投入与产出的比即是效率。然而，科学管理学中的效率更多强调行政活动的耗费和收效的比值，侧重管理过程和管理系统自身的成效，侧重于“量”的概念。而对于公共管理领域，由于许多生产出的公共物品难以用数量进行量化，尤其是行政活动在时间、空间上所形成的有形、无形的有益的社会效果所带有“质”的特征，用效率指标很难进行衡量。

效能和效率这两个概念，紧密联系又相互区别。效率体现的是管理的过程，效能则体现的是结果；效率注重的是数量方面，效能则注重品质方面；效率进行评测能用量化的方法，而效能则不能纯用量化的方法评测，它必须包含伦理的价值判断因素。

“效能”在《现代汉语词典》中的解释为：事物所蕴藏的有利作用。效能更加注重特定行为所产生功能的效率、效果和效益。效能涵盖了效率所包含的诸多因素，并对行为主体和行为客体双方效益的最大化进行了强调，在公共管理领域中更体现了行政组织及其活动所体现出的社会公平、正义等社会效益

和政府能力，体现了对行政活动的综合评价。效能并非全有或全无的问题，而是多寡好坏的问题。如果投入愈多，相对地产出质量愈高，则为有效能。在达成目标的过程中，亦能满足心理需求，则愈有效能。其内涵相对于效率来讲更丰富，视野更为宽阔，更为全面。

国内学者对效能的定义和解释大多引用《现代汉语词典》、《辞海》中的词条。但将效能放置在行政管理领域，国内的学者对其解释则各有不同，一般分为下列两种观点：一种是将行政管理中的效能直接从企业管理为主要研究对象的普通管理学中“嫁接”过来，认为效能直接等同于效率，即管理机构及其人员从事管理活动的产出与消耗的人力、物力、财力以及时间等要素之间的比率关系。另一种观点则认为效能不能直接等同于效率，而是目标与效率的乘积。目标方向是决定效能的首要因素。只有当目标方向正确时，效率与效能同方向变化，即效率越高，效能就越高；反之，则效能与效率成反方向变化，即效率越高，效能就越低，甚至为零或为负。也有学者认为效能应该不仅是量的体现，即短的时限上、较快的速度或者理想的投入产出比例，而且体现在质上，体现在“追求社会效益”上，强调效率与功能的有机统一。“效能”这一概念，中国共产党以毛泽东为核心的第一代领导集体曾经使用过。当民主人士李鼎铭先生在1941年11月提出“精兵简政”的建议后，中共中央于同年12月发出“精兵简政”的指示，要求切实整顿各级组织机构，精简机关，提高效能。次年12月，毛泽东又在陕甘宁边区高级干部会议上发表讲话指出：“在这次精兵简政中，必须达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的。”党的十五大报告中也明确指出，机构改革必须根据“精简、统一、效能”的原则进行，以建立办

事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平。

本书指的效能主要强调其在公共管理领域中的意义，它不仅包括了效率所包含的诸多因素，同时强调对行为主体和行为客体双方效益的最大化，要求能反映行政组织及其活动的社会公平、正义等社会效益和政府能力，体现其对行政活动的综合评价。

1.2 机关效能的概念

机关效能建设是管理科学研究的重要内容，是一种以提高行政管理效能为基本目标，把管理的诸要素特别是人的因素有机结合在一起来推动高层次管理行为创新的活动。机关工作人员是行政管理效能的创造者、承载者，是效能建设的主体；人民群众是机关效能建设的受益者，是客体。机关效能建设的主体行为是一种以管理为手段，以服务为宗旨，以满意为目的的行政创新行为。因此，机关效能建设的着力点是要强化对主体行为的约束，更好地服务客体，寓管理于服务之中；同时让客体能有效地监督主体，以获得满意的服务，增强机关工作人员的公仆意识，做到用科学的机制来完善管理，用完善的管理来体现职能，用良好的职能作用赢得人民的满意。

机关效能建设主要内容包括加强机关公务人员的思想教育，优化机关管理要素，规范机关管理行为，改善机关运作方式，整合机关管理资源，切实解决机关效能中存在的突出问题，使各级机关和广大机关干部在履行职责和改革创新上有新的突破，在服务质量和办事效率上有新的改进，在人民群众对机关工作的满意度上有新的提高，努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的管理体制和运行机制。通过开展机

关效能建设,把各级党政机关建设得更加廉洁、勤政、务实、高效,实现政府角色定位的准确化、行政行为的规范化、管理效益的最大化,从而营造一个良好的经济发展软环境,推动地方经济持续快速健康发展。

行政机关效能建设的含义各地理解和表述不尽一致,但大部分地方一致认为行政机关效能建设是指在党委、政府统一领导下,强化各级组织的效能意识,以改善行政管理,提高工作效率、管理效益和社会效果为目标,以加强思想和作风、业务和廉政建设为内容,科学配置组织管理资源,优化管理要素,改善运作方式,改进工作作风,按照廉洁、勤政、务实、高效的要求,构筑组织效能保障体系,把管理的各种要素有机结合在一起的管理活动。行政机关效能建设的主体是一切国家机关,包括各级党委、人大、政协、立法、行政、司法等机关及其全体工作人员以及经授权、委托具有行政管理职能的单位。

1.3 国内外机关效能理论研究

1.3.1 国外机关效能管理理论的研究成果

国外学者尤其是西方学者对政府机关效能建设,主要表述为政府绩效管理。早在20世纪初期,泰勒就在《科学管理原理》中引入了绩效的概念。到了20世纪80年代,新公共管理主义思潮在英国的新公共管理运动和美国的政府再造运动中兴起,成为指引西方各国行政改革的一个重要指导思想,并涌现了大量有关公共管理的技术和方法的著作和文章。较为突出的是对政府绩效的研究,开始从传统的“效率途径”向“绩效途径转变”,从而绩效管理也作为一种新型的绩效改进和评价技术,为政府部门和其他公共部门进行管理所用。此时西方学者对政府绩效管理的研究主要集中在绩效管理的基本性质、绩

效测量、政府绩效管理的应用等方面。

1.3.1.1 对绩效管理性质的深化

行政学者夏夫里茨和卢赛尔就认为,“绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为,绩效管理区别于其他方面纯粹管理之处就在于它强调系统的整合,它包括了全方位控制、监测、评估组织所有方面的绩效”。他们的理论主要集中在研究绩效管理的基本性质,指出绩效评价可以对组织的目标和结构进行清晰的、可测量的说明,是组织领导者的首要职责。

1.3.1.2 对绩效测量方法的完善

到了20世纪50年代到70年代,学者们将对政府绩效管理测量的研究集中在公共部门绩效测量与计划绩效预算制度结合上。此时期有学者提出了绩效管理的相关模型和计分标准,具有代表性的是锡拉丘兹大学麦斯威尔学院、乔治梅森大学莫卡特斯(Mercatus)中心等对特定政府做出的系统研究,提出了绩效管理的GPP模型;阿斯顿(Aston)工商学院公共服务研究中心在测评时,使用“最优价值”作为一种评估框架,使用“平衡计分卡”在不同利益分享者之间进行对话和合作而得出结论。对于组织绩效概念的理解,理查德·海克斯有新的认识,他认为组织绩效既是一个多维概念也是一个动态概念,需要在以下三个层级上予以关注:effectiveness,即“是否做了应该做的事”;efficacy,即“采取的行动和方式是否有效”;efficiency,即“资源的使用是否达到最小化”。

1.3.1.3 政府绩效管理应用的新方式

关于政府绩效管理的应用,戴维·奥斯本和彼得·普拉斯特里克对通过确定方向、明确目标,即实施核心战略以提高绩效的途径做了详细的论述。夸姆鲁·阿兰和约翰·派秋则以实