

党员干部系列读本

QING RENMIN PINGPAN

NANJINGSHI WANREN PINGYI JIGUAN DE
LILUN YU SHIJIAN

请人民评判

南京市“万人评议机关”的 理论与实践

■ 吴 江 主编

党建读物出版社

党员干部系列读本

• 国家社会科学基金重点项目

江苏工业学院图书馆
藏书章

请人民评判

——南京市“万人评议机关”的
理论与实践

本书编委会 编著

吴 江 主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

请人民评判:南京市“万人评议机关”的理论与实践 / 吴江主编;《请人民评判:南京市“万人评议机关”的理论与实践》编委会编著. —北京:党建读物出版社, 2006

ISBN 7-80098-807-4

I. 请… II. ①吴…②请… III. 国家行政机关-行政管理-研究-南京市 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 139750 号

责任编辑:哲 闻 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 15.5 印张 383 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—15000

ISBN 7-80098-807-4/D·681 定价:32.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

本书编委会

主 任：沈 健（中共南京市委常委、秘书长）

编 委：（按姓氏笔画为序）

马和欣 王德春 孙文德 李克勤 杨华富

杨学珍 吴 江 吴建南 陆春林 张良礼

陈礼勤 林克勤 周永岳 戚 鲁 曹阿义

主 编：吴 江

编写人员：吴 江 周永岳 杨华富 许铭桂 吴建南

顾平安 叶响裙 王忠凯 袁 媛 邓 雷

序

扩大民主评议 完善监督制度

张全景

各级党政机关担负着贯彻落实党的路线方针政策的光荣任务,是党联系人民群众的桥梁,是为人民服务的。因此,机关的工作好坏、作风好坏,不仅直接关系到党和政府的形象,而且关系到党和国家事业的兴衰成败。2001年,党的十五届六中全会通过了《关于加强和改进党的作风建设的决定》。南京市委、市政府以十五届六中全会精神为指导,积极开展机关作风建设的实践创新、制度创新,连续四年进行了“万人评议机关”活动,并与服务型政府、服务型机关的建设紧密结合,取得了显著的成效。对机关作风建设以及我国的服务型政府、民主政治建设都具有重要的现实意义。

立党为公、执政为民,是党的作风建设的根本目的。

注:张全景同志系全国党建研究会会长、中共中央组织部原部长。

为公为民只有通过党政机关的科学决策来体现,通过机关工作人员的实际行动来实现。因此,各级党政机关必须树立正确的政绩观,正确认识和评价各级党政机关和领导干部的政绩,建立和完善科学的考核体系。胡锦涛同志指出:“一切工作都要经得起实践、群众和历史的检验,衡量政绩的最终标准是人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应。”要以实践、群众和历史来衡量政绩,实践检验、群众检验和历史检验是相互统一的,三者的主体是群众,统一于群众公认。坚持“请人民评判”的原则,把机关作风建设的出发点和落脚点放在让人民满意上,把人民满意不满意、赞成不赞成、通不通得过,作为评价机关作风的根本标准,把人民的评判作为机关作风建设的动力和导向,体现了执政为民的理念,体现了马克思主义的唯物史观。

建设服务型政府、服务型机关是党政机关作风建设的重要任务。温家宝同志指出:“管理就是服务,我们要把政府办成一个服务型的政府,为市场主体服务,为社会服务,最终是为人民服务。”机关作风建设是手段,其目的是要改善、提高机关履行职能、服务群众的能力与水平,目标是要把机关建设成为服务型机关。同时,建设服务型机关又是搞好机关作风建设的载体和动力。南京市委、市政府将“大力推进政府职能转变,强化政府行政效能,树立起服务型政府的新形象”作为新时期机关作风建设的重要任务,是把机关作风建设落在了实处,并将两者

有机地结合起来。

党政机关作风建设必须密切联系群众,增进群众的参与。加强和改进党政机关作风建设要进一步拓宽民主渠道,依靠广大群众,把权力运行置于有效监督之下。不断扩大公众的参与是人民民主的一个实现形式,也是一个方向。实现人民民主,扩大参与的范围,必须在党的统一领导下,在依法治国方略的指引下进行,目的是为了更好地保障人民的根本权利,代表人民的根本利益。这是有序推进民主政治建设过程中必须始终坚持的指导原则。

当前,构建社会主义和谐社会是党和政府面临的一个重大任务。我们要按照十六届五中全会的要求,“巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。推进政务公开,发展基层民主,保证人民群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权”。南京市“万人评议机关”的活动,是一个很有意义的探索,《请人民评判——南京市“万人评议机关”的理论与实践》一书对此进行了系统的总结,尽管仍然需要进一步完善,但他们的经验是可贵的,值得借鉴的。各地要积极实践、大胆探索,为构建社会主义和谐社会积累更多的经验。

是为序。

2005年12月

代序一

转变作风要请人民评判

李 源 潮

“万人评议机关”实际上是一次严肃的考试，市委、市政府的领导机关无一例外，请人大代表、政协委员评议，请基层干部评议，请企业厂家评议，请被服务对象评议，还通过报纸直接请普通市民评议。从代表性上看，这次“万人评议机关”是一次真正的民意考试，南京的 640 万人民群众是这次考试的评判员。

加强作风建设，根本的目的是为了密切党和人民群众的血肉联系，更好地为人民服务，更好地代表人民群众的根本利益。人民群众的态度是我们改进作风的最重要导向。邓小平同志多次说过：我们要把人民满意不满意、人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民同意不同意作为决策最重要的客观依据。江泽民总书记最近强调，我们要把走群众路线作为全面客观评价干部，辨别优劣、选优汰劣，鼓励先进、鞭策后进的重要保证。所以，市委对这次万人评议的结果高度重视，认真对待，区别不同情况，对群众评议最差单位的主要责任人实行末位淘汰。虽然处理的办法不同，但原则

注：李源潮同志时任中共江苏省委副书记、南京市委书记。本文是李源潮同志 2002 年 2 月 19 日在南京市“转变作风年”动员大会上的讲话（节选），标题为编者所加。

是一个：凡是人民群众亮红灯的，就不能过关。

这次“万人评议机关”给了我们一个启示：人民群众的评判是我们改进作风的重要动力。应该说，大多数党政干部对党风中存在的各种问题是具有判断力的，也有改进的主观愿望，但由于各种利益得失、权限制约、人际关系的羁绊，一些干部中自觉改进作风的动力不足。还有一些干部由于处在掌权的位置上，能感觉到其他部门的作风问题，却感觉不到自己部门存在的作风问题。“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。某局一位处长，提拔到区里当副区长，不少事要去原来所在局审批，十分艰难，他深有感触地说：要是让我再回这个局工作，我一定重新做人。在这种情况下，人民的评判是干部改进作风的客观动力，人民的评判是干部改进作风的重要镜子，人民的评判是干部改进作风的行为坐标。人民群众衡量干部作风的尺子，是客观的、公正的。

人民群众的评判给出了我们改进作风的重要导向。省委回书记最近要求，转变作风要从群众反映最突出的地方抓起，从群众意见最大的问题改起，从群众要求最强烈的事情做起。现在的问题是，在一部分干部中对群众的反映和意见既有“麻木不仁”的问题，也有“自我感觉良好”的问题。干部从何而知“反映最突出”、“意见最大”、“要求最强烈”？广泛的群众评议正是一条有效的联系渠道和反馈途径。

春节后的第一天就召开全市干部大会抓机关作风建设，这是南京市委、市政府重视党风建设的传统。今年的党风建设按十五届六中全会精神要有更高的要求，省市党代会后，南京人民的期望要有更明显的实效，为迎接党的十六大，南京的党风政风要有更新的面貌。年前，市委按中央和省委的要求，研究决定了将2002年作为全市“转变作风年”的全面部署。其中一个重要的措施，就是把人民群众的评议和组织考核联系起来，形成人民监督和党组织监督相结合的推动机制。这样做，许多干部感到有压力，市委在

讨论时认为：干部有压力不是坏事，压力可以激励干部为老百姓多干事、为“富民强市”多创优；反之，如果老百姓感到压抑沉重，干部感到轻松无责，市委、市政府的领导就要犯方向性错误。

总之，“转变作风年”在南京的实效如何，主要不看嘴上怎么说、文件怎么写，而主要看干部怎么做。干部做得怎么样，人民群众看得最清楚，人民群众感受得最直接。因此，南京各级干部今年转变作风合格不合格，最后还必须请人民群众来评判。

代序二

建设群众满意机关

罗志军

今天,我们在这里召开全市建设群众满意机关工作会议,这是市委在第一批党员先进性教育活动整改提高阶段的一项重要整改措施。目的就是要深入贯彻胡锦涛总书记提出的党员先进性教育活动“关键是要取得实效”和“真正成为群众满意工程”的要求,通过不断强化机关党的建设和机关作风建设,切实巩固好第一批党员先进性教育活动的成果,促进广大机关党员干部进一步保持共产党员先进性,进一步改进作风、努力工作,更好地服务发展、服务基层、服务群众,真正使党员干部受教育,人民群众能满意。

狠抓机关作风建设是南京15年来始终坚持的优良传统,最近5年又创造性地开展了建设服务型政府和群众评议机关活动。这些措施有力地提高了政务工作和机关服务水平,优化了经济发展环境,密切了党群干群关系,树立了良好的机关形象,为加快发展提供了强劲的动力。事实证明,机关作风建设成效是明显的。从

注:罗志军同志系中共江苏省委常委、南京市委书记。本文是罗志军同志2005年6月9日在南京市建设群众满意机关工作会议上的讲话,标题为编者所加。

南京“两个率先”面临的形势来看,从加快发展争先进位的需要来看,从党员先进性教育活动的要求来看,从建设群众满意机关的标准来看,机关作风建设只能加强不能削弱,必须坚持不懈地抓下去,适应形势发展的要求常抓常新,进一步抓出实效。

刚才,杨植同志和绍泽同志分别就进一步加强机关党的建设和机关作风建设,巩固教育成果,推进各项工作,作了部署,提了要求,我都赞成。下面我就建设群众满意机关讲三点意见:

一、全力以赴服务发展

发展是第一要务,服务发展是全市各级机关的第一职责。不论何时何地,服务发展这根主线不能有丝毫动摇。要通过机关作风的根本转变,提供优质服务、超前服务、全方位服务,为全市发展创造最适宜的环境,形成一心一意谋发展、聚精会神搞建设的浓厚氛围。当前,全市经济社会发展正值关键时期,总体形势很好,但也面临一定的困难、压力和挑战。机关作风建设仍有不符合“三个代表”要求、不适应“两个率先”的问题,特别是服务发展的意识和能力仍有较大差距。因此,我们既要有居危思进的强烈忧患意识,更要有迎难而上、从我做起、奋起直追的实际行动。在激烈的竞争和严峻的考验面前,坚定不移地咬住发展目标不动摇,坚定不移地服务发展大局不松劲。只有服务好发展,南京才能争先进位,实现“两个率先”;只有服务好发展,南京才能富民强市,人民群众才会满意。各级机关处在联系上下、贯通左右的枢纽位置,地位重要,责任重大。每个部门、每个单位、每个干部都要增强全局观念和责任意识,全力以赴服务发展。要不断坚定理想信念,着眼全局,立足本职,学习先进,激励斗志,敢于超越,树立发展新理念。要不断提高服务发展的能力和水平,拓宽服务领域,研究发展政策,创新服务手段,致力新的突破,开创发展新局面。要不断解放思想,创

新方法,勇挑重担支持发展,适应竞争善于发展,破除陈规抢先发展,顾全大局共谋发展。通过优质高效的服务,赢得发展先机,全面完成市委、市政府布置的各项任务,不断争先进位,实现“两个率先”。

二、尽心竭力服务基层

基层反映的焦点,就是我们机关服务的重点。在这次党员先进性教育活动中,基层反映强烈的问题集中表现为机关服务意识不强、工作效率不高、政策落实不到位,在整改提高阶段必须下猛药切实加以整治。一要深入基层搞好服务。广大机关干部特别是主要领导干部,要走出大院、走出机关、走出办公室,到工地、企业、街道、乡镇、社区去,那里才是我们工作的大舞台和主战场。要牢固树立服务基层的意识,真心实意地深入基层,持之以恒地服务基层,扎扎实实地为基层办事。同时,要尊重基层的创造性,激发基层的积极性,集中精力解决基层反映强烈的突出问题,以良好的服务推动基层工作,改变基层面貌。二要抓好落实深化服务。为了加快发展,近年来,市委、市政府出台了一系列政策措施,但是有的部门、有的干部贯彻执行不力,工作没有激情,缺少责任意识,不作为;少数部门、少数干部不顾大局,以部门利益为重,自行其是,乱作为;个别干部利令智昏,以权谋私,违法违纪,败坏了党和政府的形象,致使好政策打了很大的折扣,不能落实到位,应有的效应难以发挥。因此,狠抓落实是改变机关作风的关键。当前,要坚决克服“中梗阻”现象,把政策贯彻到底,把措施落实到位,确保政令畅通,富有成效。三要简政放权优化服务。各级部门和广大机关干部要树立正确的权力观和利益观,清醒地认识到手中的权力来自人民,只能用来为发展服务,为人民谋利,绝不允许把持权力,更不允许恃权谋私。要舍得放权、敢于放权,

杜绝利益部门化、权力私有化。坚决做到该下放的权限决不保留,已下放的权限决不回收,已取消的审批和收费项目决不回潮,消除对基层的束缚,放开基层的手脚,激发基层的活力。四要提高效率强化服务。我们发展慢的一个重要原因就是机关服务效率低下。效率是发展资源,效率是投资环境。空谈误国,实干兴邦。发展要提速,南京要进位,机关工作效率必须提高。全市各级机关要进一步强化效率意识,切实转换政府职能,规范行政行为,减少办事环节,加快工作节奏,特事特办,急事快办,难事创造条件也要办。要以服务树品牌,以效率立形象,打造开明开放、务实高效的服务型机关。

三、满腔热情服务群众

胡锦涛总书记指出:“群众在我们心中有多重,我们在群众心中就有多重。”我们抓经济、搞建设、谋发展,构建和谐南京,出发点和落脚点都是为了造福群众。广大机关干部要牢固树立群众观念,时刻把群众的冷暖放在心上,凡事心里要想着群众,一切工作要为了群众。以群众的呼声为第一信号,以群众的满意为唯一标准,不搞形式主义,不摆花架子,不喊空口号,不建劳民伤财的形象工程。满腔热忱地亲民爱民,真心实意地为民利民,实实在在地富民安民,以发展的丰硕成果惠及广大群众。群众对党和政府的信任,不是看我们说得怎么样,关键是看我们做得怎么样。广大机关干部要克服急功近利的浮躁情绪,带着感情深入实际,了解群众急什么、想什么、怨什么,做到急群众所急、想群众所想、解群众所怨。尽心竭力为群众办实事、办好事,设身处地为群众解难事、除忧虑。在群众“最盼”上赢得民心,在群众“最急”上见到真情,在群众“最怨”上改进作风,这也是市委评价机关作风、考核干部的重要依据。要通过服务群众,真正赢得拥护和爱戴,使群众紧紧地团结在党的

周围,为党的事业共同奋斗。

同志们,建设服务型政府,改进机关作风,任重而道远,需要大家同心同德,共同努力。让我们以建设人民满意机关的优异成绩,为加快科学发展、构建和谐南京贡献力量!

目 录

代序一 转变作风要请人民评判	李源潮(1)
代序二 建设群众满意机关	罗志军(4)

理 论 篇

第一章 公民参与与民主政治建设	(3)
第一节 公民参与的理论依据	(3)
第二节 公民参与的法律依据	(12)
第三节 公民参与和我国民主政治建设	(17)
第四节 南京市“万人评议机关”对民主政治 建设的推动和创新	(26)
第二章 公民参与与服务型政府	(30)
第一节 服务型政府的主体是人民群众	(30)
第二节 集中民智建设服务型政府	(37)
第三节 密切党和政府与群众的关系, 塑造 党政机关作风新形象	(45)
第四节 南京市建设服务型机关的工作思路 设计	(55)
第三章 党政机关绩效评议综合体系	(68)
第一节 党政机关绩效评议的导向——正确 的政绩观	(68)

第二节	党政机关绩效评议的主体体系·····	(76)
第三节	南京市党政机关绩效评议的指标体系设计思路·····	(84)
第四节	党政机关绩效评议的组织与领导·····	(102)
第四章	党政机关绩效评议的方法与程序·····	(114)
第一节	党政机关绩效评议的方法选择·····	(114)
第二节	党政机关绩效评议的程序设计·····	(123)
第三节	南京市“万人评议机关”方法与程序的特点·····	(129)
第四节	南京市“万人评议机关”的经验与启示·····	(137)
第五章	南京市党政机关绩效评议制度建设与机制创新·····	(146)
第一节	万人评议党政机关作风建设模式分析·····	(146)
第二节	万人评议党政机关绩效系统改进·····	(153)
第三节	健全党政机关绩效评议的责任机制·····	(165)
第四节	建立群众监督评议制度，规范党政机关绩效评议·····	(174)
第六章	“自下而上”的绩效评价：“公民评议政府”的得失分析·····	(179)
第一节	“公民评议政府”的现状·····	(180)
第二节	“公民评议政府”的“得”与“失”·····	(185)
第七章	国外政府机关绩效评估的经验借鉴·····	(198)
第一节	国外政府机关绩效评估的基本特点·····	(198)
第二节	国外政府机关绩效评估的实践·····	(201)
第三节	国外政府机关绩效评估的启示与借鉴·····	(215)