

ZHENG FU
XIAO NENG JIAN SHE YAN JIU

政府 效能建设研究

湖南省行政管理学会 编

湖南人民出版社

政府 效能建设研究

湖南省行政管理学会 编

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府效能建设研究 / 湖南省行政管理学会编.

长沙: 湖南人民出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5438 - 7116 - 8

I. ①政… II. ①湖… III. ①行政管理 - 研究 - 中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 247496 号

政府效能建设研究

湖南省行政管理学会 编

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 洪江水

装 帧 设 计: 罗志义

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙科地印务有限公司

印 次: 2011 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 27.5

字 数: 463000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 7116 - 8

定 价: 48.00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

序

罗桂求

人们评价一个政府是否为人民满意的政府无非是两条：一是政府的价值导向是否正确，是维护社会公共利益还是维护特殊阶层既得利益，是严守公平正义还是偏离公平正义，是崇尚民主法治还是崇尚独裁人治等；二是政府的效能水平，即政府的办事效率、办事成效、办事能力如何等。前者是政府的方向灵魂，是决定政府性质的基本因素，后者是政府的能量大小，是决定政府作用大小的基本因素。

新公共管理运动是一场全球范围内的政府改革运动，它在各个方面都深入地推动了政府管理创新，使人们对政府的认识产生了新的飞跃。如公民为什么需要政府？政府存在的根本价值在哪里？根据对这类问题的思考和探索，就有了英国的公民宪章运动，也就有了中国建设服务型政府的改革目标。再如为什么政府效率会比企业的效率低下？怎样才能满足公民对高效、廉价政府的要求？对这类问题的思考和回答，就有了美国重塑政府运动和政府职能的外包、卸载。综观新公共管理以来的政府改革创新动向，可以说无非是政府价值的重新定位和如何提高政府效能两个基本方向。由此可见，政府效能建设是政府建设的两大基本问题之一。

政府效能即政府的绩效和能力。政府效能建设是以正确价值观为指导的，一个没有正确价值导向的政府，效能越高甚至危害越大。因此，不能离开正确的价值导向去孤立地研究政府效能建设。但是，政府效能毕竟是一个具有相对独立性的研究领域。在正确价值导向下，政府效能水平高低是评估政府综合素质的重要标准，也是决定人民对政府满意程度的重要标准。改革开放以来，我国政府改革创新不断深入，公共管理理论研究也取得了一系列重大突破。无论是政府官员还是专家学者，都已经对建设服务型政府、提高政府效能达成了共

识。但是对于如何才能提高政府效能，怎样才能建设一个更廉价、更高效的政府，则还是一个需要深入探讨的课题。人民群众对政府的意见，也在很大程度上集中在政府办事效率低下方面。鉴于此，中共湖南省委、湖南省人民政府提出 2009 年要以建设高效政府为目标，大力抓好政府的作风建设，要解决政府不作为、慢作为、乱作为的问题。这就向公共管理学界和政府官员提出了认真研究和提高政府效能这个重大课题。

为了配合省委省政府大力加强政府效能建设的决策，湖南省行政管理学会把 2009 年研究的主题确定为政府效能建设。自湖南省行政管理学会成立以来，每年确定一个研究主题，召开一次理论研讨会，这已经是连续 6 年了。6 年来，每年的主题都吸引了大批政府官员、企业家、公共管理学界的学者、党校行政学院和高等院校学生的广泛参与，对推动湖南省行政体制改革和政府管理创新发挥了应有的作用。本论文集是 2009 年全省学会会员、公共管理理论和实际工作者以及其他关心政府改革创新的有识之士共同的研究成果，其中不乏真知灼见。我相信这本论文集的出版，一定会有力地推动政府效能建设的研究，从而有效地促进政府效能的提高和改善。我还相信，随着湖南省行政管理学会每年推出一个主题的研讨活动的深入，我省公共管理的学术研究和政府改革创新实践一定会出现一个新的局面。

2010 年 10 月

——作者系湖南省人大常委会原副主任

湖南省行政管理学会会长

目 录

第一篇 总体论

强化我国行政效能建设的思考	赵达军 /3
国外政府效能建设研究综述	杨 丹 /9
实施精细化管理 提高行政效能	蒋建湘 鲁 洋 /17
政府效能建设与后发赶超	陈湘清 /26
行政效能建设存在的主要问题及对策思考	李 群 /31
阻碍政府效能提升的负面行政文化分析	肖 蕾 /36
政府效能与权力制约	滕 媛 /43
谈效能政府建设中公民主体理论的基础	吴从星 /49
政府效能与公务员素质之关系探究	李江远 /55
政府效能与政府管理机构设置	刘布光 /59
构建机关效能建设长效机制的对策研究	潘 俊 /67
完善公民参与途径 加快政府效能建设	龙 建 /73
关于政府效能建设中加强公务员能力建设的研究	全建业 /79
从弱势群体的权益保护看政府效能建设	刘 箴 /86
县级政府效能建设存在的问题及对策研究	曾栋梁 /92
政府在重大自然灾害危机管理中的效能分析	马 媛 /99

第二篇 评估论

以科学发展观为导向构建政府绩效评估指标体系	盛明科 /109
新型政府绩效考核指标体系的构建	宁资利 陈沫含 /116
地方政府行政监督实效测评研究	王凯伟 周 波 /122
政府绩效评估的实践探索	晏 晴 /131

我国地方政府绩效评估体制探析	范桂香 /137
政府绩效评估多元主体利益机制创新研究	刘 聪 /146
对官员政绩评价的几点思考	唐琦玉 /152
地方党政领导班子和领导干部绩效考评的现状与改进	李超显 /161
基于政府绩效评估的政府责任机制完善	陈岳堂 胡扬名 /170
政府绩效评估与政府责任机制的内在关系辨析	陈 巍 /178
地方政府绩效评估主体选择的“公共性”解读	潘信林 屈双湖 /186
我国地方政府绩效评估体系的指标研究	李 飞 /193
完善地方服务型政府绩效评估体系的几点思考	余剑平 /200
政府公共危机应对效能评估体系完善研究	肖 献 /207
论政府公共危机应对效能评估体系的完善与实施	赵 龙 /213
对主观型政府绩效评估结果的统计分析	付景涛 /224
拓宽地方政府绩效评估公民参与的路径分析	李典璋 /231
政府危机管理绩效评估存在的问题及对策	唐 俭 /238
基于 SPSS 因子分析模型的地方政府特色项目管理绩效评估	张玉亮 /246
服务型长沙市政府的绩效评价	欧朝敏 李 杨 /257

第三篇 问责论

我国问责制度初探	龙新平 /267
我国官员问责制存在的问题与对策	罗 媛 邱诗琪 /274
我国行政问责制面临的问题及完善	李 瑾 张 真 /280
我国行政问责制现状、问题及对策	董姣姣 苏星星 /286
浅谈我国领导干部问责制存在的若干问题和对策	肖 飞 /293
公民问责的价值支撑与制度架构	伍洪杏 /299
新时期我国政府效能监察的几点思考	朱仁崎 /306
政府绩效审计的演变历程及发展对策	杨 娟 /311
加强基层行政效能监察工作的对策思考	田松柏 /318

第四篇 创新论

行政时间成本研究	陈晓春 曾 滔 /327
贫困山区农村最低生活保障制度运行绩效分析	何 晖 /336
对构建学习型政府的思考	柳彦芳 /349
浅议政府绩效管理优化	隆廷辉 /356
试论地方政府行政效能监督模式创新	莫伟弘 /361
提高农村公共文化服务效能的思考	彭益民 /369
对公共财政支出低效的经济学思考	邱诗琪 罗 媛 /374
成本控制——政府走出困境之路	汤 珂 /381
新闻发言人制度是政府效能建设的保障	王湘学 /386
提高地方财政效率，破解地方财政难题	王雪珍 /397
政府效能建设的主要途径	杨 乔 /403
以绩效管理推进乡镇政府管理创新	张小晓 /409
政府效能建设的主要途径——政府精细化管理	张 慧 /414
地方政府绩效管理体系的构建	吴艳晓 /420

第一篇 总体论

强化我国行政效能建设的思考

赵达军

行政效能建设是以提高行政效能为目标，以管理为手段，以服务为宗旨，以人民满意为施政追求的政府行为，其实质在于各级行政机关的自我“革命”、自我建设和自我完善，以此强化政府的服务意识，推进政府的职能转变，建设人民群众满意的政府。各级行政机关是我们党治国理政的重要机构，在国家政治生活中居于重要地位，行政机关的运行效率如何，直接关系到党的执政意图的坚决实现，直接关系到党的路线方针政策的有效贯彻，直接决定着党的执政能力和先进性在各个层面、各条战线的充分体现，关系到国家改革、发展和稳定的大局，关系到党和政府在人民群众中的形象。

一、强化行政效能建设的重要性和紧迫性

（一）行政效能的含义

“效能”不等于“效率”。所谓行政效率，是指行政管理活动中投入的工作量和工作成果之间的比率。行政效率是相对的、量的概念，它只能反映行政行为完成的快慢，而不能反映完成的质量，它仅仅是效能的一种表现形式。从效能和效率的含义分析，一般情况下，行政效率高，效能就高；但在有些情况下，效率高，反映出的总体行政效能并非高。效率反映的是局部状态，效能反映的是总体；效能统帅、制约效率，而效率服从、服务于行政效能。如果一味追求效率，如行政审批中片面追求“提速”，往往会牺牲质量，这样的效能是可想而知的。现实工作中这样的例子并不少见，例如，某个审批部门因为省略了必要工作程序，导致审批错误，随后群众上访、复议、诉讼接踵而来，这就是片面追求办事速度的代价。“效能”是指事物所蕴藏的有利的作用。行政效能所指的“事物”是指行政组织结构、行政行为和相关制度的集合；“蕴藏”

的含义是指蓄积或潜在的由于多种主客观因素的制约而并未显现的意思；“有利的作用”是指应达到的理想状态，在这种秩序状态下，能以较小的行政资源的投入实现最佳的政府工作目标。概而言之，行政效能是指行政主体在实施行政行为时，以较小的行政资源投入来实现最佳的行政工作目标，达到资源配置的最优状态。

（二）强化行政效能建设的重要性和紧迫性

1. 强化行政效能建设是贯彻落实科学发展观的必然要求。科学发展观是我们党关于发展问题的科学总结，回答了什么是发展、为谁发展、怎样发展的问题。要解决好发展中的重大矛盾和问题，必然要求我们在科学发展观指导下，大力加强机关效能建设，努力把握规律性，提高主动性，增强创造性，把握好发展面临的重大机遇，谋划好发展的正确思路，落实好发展的政策措施，才能以较短的时间和较小的代价逐步实现统筹发展、科学发展、和谐发展。

2. 强化行政效能建设是执政为民的现实需要。全面把握人民群众的新期待，衡量人民群众是否真正得到实惠，人民生活水平 and 生活质量是否得到提高，人民的合法权益是否得到保障，人民是否高兴和满意，是我们一切工作、一切奋斗的根本出发点，也是检验政府效能建设的最高标准。在新时期新阶段，既蕴藏着巨大的发展潜力和动力，又隐藏着各种困难和风险，是一个不进则退、无序推进则乱的关键阶段。我们具备走向又好又快发展道路的有利条件，只有按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，大力加强政府效能建设，不断研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领，有效整合行政资源，创新政府管理，提高工作效率，才能以优质的公共服务，更好地实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的权益。

3. 强化行政效能建设是优化发展环境的迫切需要。随着社会主义市场经济体制的不断完善，区域竞争已不再是单纯的拼资源、拼投入，而是更多地比服务、比环境。就一个地区而言，政府效能不仅是硬环境建设的决定因素，而且是软环境的核心要素。正如周强省长 2008 年 8 月 11 日在全省机关效能建设领导小组第一次会议上所指出的，近几年来，湖南省的机关效能建设取得了一定成绩，经济发展软环境优化情况逐年改善，企业和群众的满意度逐年提升，但现实生活中仍然存在执法部门收费较高、审批事项偏多、检查处罚偏重、办事效率低等方面的问题。这些问题给企业发展带来了严重不利影响，尤其是在当前应对金融危机影响的严峻形势下危害更大。只有不断强化政府效能建设，抓出

一流效能，创出一流管理，提供最好的服务，营造最优的环境，才能化被动为主动、化劣势为优势、化优势为胜势，促进跨越式发展。

二、当前行政效能低下的主要表现及原因分析

（一）当前行政效能低下的主要表现

如前所述，近年来湖南省各级党政机关虽然重视和改善行政效能低下问题，但与党中央提出的建设服务型政府、做人民满意公仆的高标准、高要求比较起来，当前在这方面存在的问题还比较明显，总结起来，主要面临以下突出问题。

一是“官老爷”、衙门作风严重。建设人民满意政府，建设服务型政府讲了这么多年，但在一些政府部门，特别是上层机关，仍然是“春风难渡衙门关”。基层干部到机关办事，除非你是有熟人关系，否则“门难进，脸难看，话难听，事难办”。一些机关领导干部和公务员总认为在机关工作就是高人一等，权力在自己手上，对来自基层的人“低看一眼”。对可办可不办的事，甚至按原则和政策应该办妥的事，往往嫌麻烦拖着不办，即使你求爷爷、告奶奶也无济于事。

二是工作状态不佳，职业倦怠明显。有的机关干部看似准时上下班，但工作老是走神，精力不集中，有的甚至在办公室里打电话聊天或玩电脑游戏。而所谓帮助基层排忧解难，只不过仅仅起到传达室的作用而已。还有的公务员千辛万苦考进公务员队伍，认为“铁饭碗”到手了，不求有功，但求无过；加上目前政府部门考核激励机制不完善，有相当部分的公务员产生了“熬年头、等着上”的思想，工作状态不佳，职业倦怠明显。

三是执行力低下，工作落实难。行政机关是贯彻落实党的路线方针政策和国家法律法规的重要执行机构。如果执行力低下，工作就很难落实。现实生活中有一些部门和机关公务员，视政策、法律法规为儿戏，把执行力不当一回事，要么把上面布置的工作束之高阁，检查时应付，不检查就不了了之；有的看政策和法律法规是否对部门和个人有利，有利的就执行，没有“利”的就打折扣，甚至拖着不办。

四是争权夺利，损害政府形象。政府作为提供公共产品和公共服务的法定机关，为社会公共利益和群众服务是天经地义的事，这本来也是法律规定的职责。但现实生活中总有那么一些领导干部和公务员把手中的权力视为部门或个

人利益的手段，忘记了服务的根本宗旨，把小集团或个人利益看成高于一切，小金库是利益的“聚宝盆”，搞政府权力部门化，部门权力个人化，个人权力金钱化。部门之间、个人之间相互争权夺利，不但侵害政府效能，更严重损害党和政府形象。

（二）行政效能低下的原因分析

第一，陈腐思想观念的影响和制约。一方面，长期以来封建社会“官本位”、“权本位”观念还严重侵蚀着一些机关领导干部和公务员的灵魂。当官即“治人”，“官”就是“权”，有权就意味着可以任意支配人、捞好处。因此，某些掌握权力的人就无视法律，仗权欺人，各种不正常现象反而被认为习以为常。另一方面，我国很长时期以来，在人与人的关系中，离开政策甚至法律原则讲亲情和交情、讲所谓义气的现象普遍存在。这种传统观念形成一张铺天盖地的“关系网”，使许多人成为人情关系网的俘虏，“章子不如面子”、“熟人好办事”的情况比比皆是。正是在这种说不清、道不明的温情脉脉的人情面纱掩饰下，政府神圣的管理职责反而被一些人忘得一干二净，公仆意识被丢到九霄云外。

第二，人事考核和激励机制缺失。比如，年度考核工作走过场、搞形式主义；考核方法不科学，内容不够量化、细化，考核结果不够客观公正，奖罚不够分明，缺乏有效的激励机制，干和不干一个样，干多干少一个样，干好干坏一个样，难以调动工作人员的积极性和强化机关干部的执行意识。正如邓小平同志早就指出过的，从上至下缺乏严格有效的工作责任制，缺乏责任追究制度，特别是那种带有“刚性”的责任追究制度。在实际工作中，对效能低下或政策执行有偏差的责任人难以进行有效的问责，导致诸如党政机关“小金库”这样深为社会公众所诟病的积习仍难以革除。同时，基层政府权力有限、责任无限，工作辛苦待遇差的问题也没有从根本上解决，也使基层政府行政效能受到一定程度影响。

第三，政府职能转变和行政审批制度改革还未到位。这些年来，虽然我国行政体制改革取得了一些成果，政府职能在逐步转变，行政审批事项也逐步减少，企业自主权得到了部分落实，社会事务管理日渐科学、规范，但客观来看，与社会主义市场经济的运行规律的要求相比，这些工作还存在一定差距；同时，由于机构改革不到位，职责不清，少数部门本位主义严重，没有摆正自己的位置，缺乏团结协作精神，相互推诿扯皮的事也时有发生，导致行政效能

低下。行政审批制度改革没有深化，只停留在削减项目的层面上，有的削减掉的项目办事方式还是过去的模式，所以有些办事难、办事慢的问题也就得不到真正解决。

三、强化行政效能建设的保障措施

（一）继续深化行政审批制度改革，再造行政流程

应认真贯彻执行《行政许可法》，进一步清理、精简和调整行政审批项目，加强对已取消和调整行政审批事项的衔接和后续监管，防止行政不作为或者利用备案、核准等形式搞变相审批。全面推进电子政务建设，充分利用现代信息技术，整合行政资源，再造行政流程，改善行政管理，建立健全行政权力网上公开透明运行机制。开展在线咨询、查询和投诉，逐步实现行政审批事项网上受理、办理和反馈，坚持行政审批与便民服务相结合。

（二）严格规范行政行为，坚持依法行政

应进一步深化行政管理体制改革，推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。优化政府组织结构，着力理顺部门关系，对交叉重复的职能进行梳理，明确各部门的职能、权限和责任。需要多个部门负责的事项，明确主办部门、协办部门的相应职责和运转程序，从体制上防止部门之间推诿扯皮。对行政权力进行梳理归类，合理划分事权，明确内设机构、人员的职责，切实解决职责不清、职能交叉问题。坚持依法行政，改革行政执法体制，完善行政执法程序，规范行政执法行为。

（三）坚持科学民主决策，防止重大决策失误

应在坚持重大事项集体决策的基础上，进一步健全民主集中、专家咨询、社会公示与听证、决策评估、合法性审查等制度。明确重大事项决策的规则和程序，重大决策必须充分发扬民主，反复酝酿讨论，集体研究决定。涉及重大公共利益和人民群众切身利益的决策，要向社会公开征求意见，必要时应举行听证会，增强群众参与度，接受群众监督；涉及重大财政支出的决策，必须进行充分评估论证。建立健全决策后评价、反馈纠偏和决策责任追究等制度。

（四）广泛推行政务公开，打造阳光政府

应认真执行《政府信息公开条例》，健全政府信息公开制度；拓展政务公开的范围和内容，把群众关心、社会关注的热点难点问题作为重点，公开办事

依据、办事内容、办事程序、办事标准、办事结果。进一步加大行政事业性收费、部门支出、政府重大投资工程预决算等财政管理领域信息公开的力度。加快政府网站信息资源整合，推进信息互通和资源共享，及时发布公共信息，为群众参与经济社会活动创造便利条件。

（五）创新绩效评估机制，推行行政问责制度

完善各项工作制度，按照科学化、规范化、标准化的要求，结合部门、单位职能和业务特点，全面推行岗位责任制、服务承诺制、首问负责制、AB岗工作制度和限时办结制等制度，逐步形成完善的机关效能制度体系。推行绩效管理，科学确定目标任务，建立目标责任考核机制。充分发挥绩效评估的导向作用和激励约束作用，坚持实事求是、公开公正、定性和定量相结合的原则，研究制定科学、量化、操作性强的绩效评估制度。切实将绩效评估与党风廉政责任制考核、领导干部述职、公务员年度考核等有机结合起来，并把评估结果作为干部业绩评定、奖励惩处、选拔任用的重要依据。加快建立以政府及其部门首长为重点的行政问责制度，加强政府层级监督。

（六）切实转变机关作风，改进工作方式方法

行政机关工作人员应进一步增强宗旨意识、公仆意识、服务意识，密切与人民群众的联系，提高为人民群众服务的自觉性和主动性，着力解决群众反映突出的效能问题。改进工作方式方法，深入基层，深入实际，大兴调查研究之风，大兴艰苦奋斗之风，反对奢侈浪费，降低行政成本。切实精简会议文件，改进会风文风。

（作者系中共湖南省委党校公共管理教研部教授）

国外政府效能建设研究综述

杨 丹

政府效能是指国家行政机关和行政人员为实现行政目标，在行政管理活动中所发挥功能的程度及其产生效率、效益、效果的综合体现。^[1]效能建设，其目的是要通过一系列有效措施的付诸实行，以切实提高行政效率，充分发挥政府机构的公共管理职能，最大限度地避免公共政策失效和政府失败，从而促进整个社会公共资源最有效的配置和公共利益最大化的实现。^[2]我国自 20 世纪 90 年代开始提出要不断推进政府效能建设。而在世界范围内，发达国家对提高行政效能的探索早在 20 世纪 50—60 年代就开始了。

一、国外政府效能建设的理论研究

（一）国外政府效能建设及研究的背景

20 世纪 70—80 年代以来，西方各国相继掀起行政改革的风潮。不少学者就行政改革的起因进行了研究。虽然各国改革的侧重点和诱因有所区别，但从深层次的原因分析，政府进行致力于提升效能的行政改革源于两方面缘由。

其一，主要资本主义国家从经济到社会出现了一系列的危机，经济繁荣景象不再，低迷的经济又引致一系列的社会问题：政治上，民众的公共需求不断增强，政府表现得软弱无力；经济上，政府对社会的全面干预并没带来社会资源配置效率的持续高涨，相反，高福利造成了政府的巨额财政赤字；社会上，失业率和犯罪率一同攀升，政府表现得束手无策。这些折射出政府的内源性缺陷：效率低下，反应迟钝，效能不高。

其二，世界范围内的行政环境发生着巨大的变化，对政府提出更高的要求。信息化使得社会价值趋于多元化，网络技术的进步使得信息的传输更为直接和多渠道，也使民众对于服务的要求更为迅速和便利，这些趋势使得传统官