

刘虹
董秀芬 编著

XIAO
NENG
JIAN
CHA

效能 监察

中国方正出版社

- 理论篇
- 制度篇
- 案例篇

效能监察

刘虹 董秀芬 编著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

效能监察/刘虹, 董秀芬编著. —北京: 中国方正出版社, 2004. 1
ISBN 7-80107-755-5

I. 效… II. ①刘…②董… III. 行政—监察—研究—中国
IV. D630.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 116386 号

效能监察

刘虹 董秀芬 编著

责任编辑: 杜英莲

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63094507 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京神剑印刷厂

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张: 19.375

字 数: 500 千字

版 次: 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 2 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-755-5

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

☆效能监察☆

出版说明

久违了十年有余的效能监察方面的专著终于同读者见面了。这是我们的不足，也是我们的成功。

理论和实践均已证明，效能监察作为行政监察工作的重要组成部分，作为行政管理的重要环节，已经被行政监察部门、行政管理部门所认同。而且随着改革开放的深入、社会主义市场经济的建立和完善，随着我国加入 WTO 对政府行政管理的要求，加强效能建设和效能监察工作的要求越来越迫切，效能监察的地位和作用也越来越突显。但效能建设和效能监察方面的理论以及在其指导下的实践却很贫乏。

正因如此，平日对该领域便多一些关注，多一些积累，多一些准备，多一些思考。我们两位作者都在纪检监察战线工作，刘虹同志在中央纪委研究室工作，对效能监察理论研究工作在宏观把握上和实践工作上有一定的研究与探索。董秀芬同志在驻国家发展和改革委员会纪检组监察局工作，在经济管理、行政管理方面积累了一些研究和认识，并直接参与效能监察的微观实践。这本书是我们合作的成果，也是日积月累的结果。

我们在编写这本书的过程中，力求体现以下三个原则：一是注意效能监察理论研究的时代性。主要体现在从效能监察与行政法学、行政管理学以及经济学相融合的角度来研究效能监察的内容。二是注意效能监察理论研究的规律性和前瞻性。主要体现在效能监察的有关内容上提出了一些新观点，作出了一些新概括，

总结了一些新经验，作了一些新展望。三是注意理论与实践的对接。主要体现在对前瞻性理论研究的同时，对具体实践也进行了细致研究。并在规章制度篇和案例篇中列举了一些对工作实践非常具有指导意义的内容。我们相信，这本书的出版，将会促进行政监察工作，特别是效能监察工作形成新的理论，创造新的实践。

我们在编写过程中，得到了中央纪委监察部有关领导的鼓励和支持，得到了中国方正出版社的大力帮助，得到了纪检监察系统及发展计划系统有关单位的积极配合，在此向他们一并表示诚挚的谢意！但由于编写时间仓促，缺乏时间的沉淀，加之笔者的水平所限，这本书中对有些内容的论述还是简单的、初步的，在广度和深度上都很欠缺，难免会有读者不满意的地方，还请读者在原谅的同时，多提宝贵意见，您的不满意就是我们的努力方向。若能有机会与读者进行更加深入的探讨，更是笔者向往之事。我们相信，这本书的出版仅是一个初步的探索，待积累适度，时机成熟时，还要继续修订、完善，一方面不负读者的希望，另一方面也想为行政监察，特别是效能监察工作作出更多的贡献。

作 者

2004 年 3 月

加强效能监察的理论研究与 实践探索 为实现全面建设 小康社会的目标服务

李至伦

效能监察是《行政监察法》赋予监察机关的重要任务。做好效能监察工作是纪检监察机关全面履行职能的一个重要标志。从当前的实践情况和现实需要看，各级纪检监察机关对于效能监察工作在理论上要更加重视研究探索，在实践上要更加重视总结深入。

党的十六大确立的要在本世纪头二十年集中力量全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标。全面建设小康社会之路是一条光明之路，也是一条坎坷之路。当前，国际形势并不安宁，国内建设艰巨繁重，我们还要应对诸如非典、禽流感、洪水、干旱等大自然的挑战，可预见和不可预见的困难和风险很多，没有雷厉风行、埋头苦干的作风，是不可能迎接挑战、排除万难、夺

取胜利的。政府作为经济建设和社会管理的直接组织者实施者，全面建设小康社会的宏伟目标既为政府工作明确了方向，也提出了更高的要求。一方面要切实转换政府职能，完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，减少和规范行政审批，另一方面要进一步改进政府的管理方式，要提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。在当前形势下，依法行政问题、提高行政效率问题更加突出地摆在我们面前，事关全面建设小康社会的目标能否顺利实现。监察机关必须充分发挥职能作用，高度重视并切实加强效能监察，常抓不懈，促进政府机关及其公务员不断改进作风，以此推进政府机关效能建设，促进改革与建设事业健康、快速发展。

这是提高我们党领导水平和执政水平的需要。领导水平和执政水平包含了多方面的内容，如多谋善断、真抓实干等等。任何好的部署和决策最后都要体现在实际效果上。胡锦涛同志今年初在中央纪委第三次全会上强调，要紧密联系加强和改进党的各项工作，大力弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风。当前，我国已经加入了世界贸易组织，行政管理体制和运行机制要适应世界贸易组织规则和建成完善的社会主义市场经济体制的需要，这里面既有工作质量和水平的要求，又有服务态度和效率的要求，监察机关责无旁贷。过去我们抓廉政抓得紧一些，下的功夫大，这一点要坚持。同时，从长远看，决不可忽视对依法行政和勤政问题的监督，由于行政机关放弃职守或者办事拖拉、颠倒程序、无理刁难，其造成的后果尽管有时不好得出一个准确的损失数字，但对我们党的事业的影响、对政府的形象、对社会风气的影响、对法律公正性、权威性的影响确实非常大，任由这些问题发展下去，就谈不上提高党的领导水平和执政水平。要加强效能监察工作，促进各项工作真正落到实处看到效果，使政府机关及其工作人员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，在人民群众的满意度上有新的提高，让老百姓实实在在感到我们的政府是为民、务实、清廉的政府，使改革、发展、稳定有一个更好的软环境。

这是深入推进反腐倡廉工作的需要。反腐败的实践表明，行政行为随心所欲、权力失控、行为失范的背后往往隐藏着或者容易诱发腐败问题。中央纪委第三次全会明确指出，面对腐败现象在一些领域依然易发多发的态势，必须坚持惩防并举、注重预防，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。开展效能监察的着眼点就是两个，一是看是不是依法行政，二是看是不是有效率，归结到一点都是要加强对权力的监督制约，减少和预防腐败问题的发生。监察机关要善于利用行政监察与政府各项工作联系密切，便于了解和监督行政机关及其工作人员施政行为的有利条件，主动深入到政府机关的行政管理活动中，有针对性地加大效能监察力度，加强事前、事中监督，主动发现廉政勤政方面的问题和线索。要善于从廉政监督中发现勤政方面的问题，从勤政监督中发现廉政方面的问题，坚持廉政勤政一起抓，有什么问题就查纠什么问题，主动查处违法违纪案件，主动开展效能监察，以期收到更好的效果。

加强效能监察必须紧紧围绕党和政府的中心工作、紧紧围绕国家重大决策和改革措施的实施、紧紧围绕群众反映强烈的热点难点问题、紧紧围绕优化改革发展的环境来开展。只有这样，效能监察才能为党和政府与人民群众所接受、欢迎和支持，因而也就有强大的生命力。

加强效能监察要与贯彻落实《行政许可法》紧密结合起来。加强效能监察的出发点和目标与行政许可法的精神和原则是一致的。监察机关加强效能监察，一方面是行政许可法赋予监察机关的一项重要职责，另一方面也是监察机关贯彻实施好行政许可法的重要手段和途径，要按照行政许可法确立的原则和要求加强和改进效能监察工作，同时又要通过加强效能监察推进行政许可法

的贯彻实施。

加强效能监察要坚持与各部门各行业的业务工作紧密结合。在监察机关内部又要与办案、纠风工作紧密结合起来。如果说抓廉政和勤政是监察机关的两项主要任务，那么办案和效能监察都是监察机关开展工作的主要方式。工作方式是形式、是途径，工作任务是内容，方式是为任务服务的。两方面的工作任务都可以通过任何一种工作方式来实现。查办贪污贿赂案件，实现的是廉政方面的任务，查办失职渎职案件，实现的则是勤政方面的任务。同样，廉政和勤政两方面的工作任务也都可以通过效能监察的方式来实现。

加强效能监察要与加强群众监督紧密结合起来。早在 1945 年，毛泽东同志在延安与黄炎培先生的那段脍炙人口的著名对话就讲到，“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”黄炎培先生听后接着说，“这话是对的”。“只有大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生。只有把每一地方的事，公之于每一地方的人，才能使地地得人，人人得事。把民主来打破这周期率，怕是有效的。”只有切实把效能监察与群众监督紧密结合起来，效能监察才能取得更好的成效。

加强效能监察要把总结实践经验与理论研究创新紧密结合起来。刘虹、董秀芬两位同志编著的这本书，下了功夫，这种勤奋精神是好的，希望这本书能为大家工作和研究问题提供参考。同时希望有更多的同志来研究和探讨这方面的问题，促进效能监察工作在理论上和实践上有更加深入的发展。

2004 年 2 月 11 日

理 论 篇

第一章 效能监察概论	(3)
第一节 效能监察的概念	(3)
一、现代效能监察概念的提出	(4)
二、效能监察概念的形成	(4)
第二节 行政效能监察	(7)
一、行政效能监察的含义	(7)
二、行政效能监察的地位	(14)
三、行政效能监察的作用	(19)
第三节 企业效能监察	(23)
一、企业效能监察的含义	(23)
二、企业效能监察的特点	(24)
三、企业效能监察的作用	(26)
第四节 效能监察的法律依据和理论基础	(28)
一、效能监察的法律依据及其法律体系	(28)
二、效能监察的理论基础	(31)
第五节 效能监察基本原则	(34)
一、合法性与合理性相结合的原则	(34)

二、监督检查与组织协调相结合的原则	(35)
三、过程控制原则	(36)
四、奖励与惩处相结合的原则	(36)
五、监察监督与制度供给相结合的原则	(37)
六、近期目标与长远目标相结合的原则	(38)
第六节 效能监察与廉政监察、执法监察的关系	(39)
一、执法监察与效能监察、廉政监察的关系	(39)
二、效能监察与廉政监察的关系	(40)
 第二章 效能监察的回顾和展望	(44)
第一节 我国效能监察的历史概况	(44)
一、我国古代效能监察概况	(44)
二、建国以后到改革开放前效能监察情况	(52)
第二节 我国现代效能监察的发展	(56)
一、行政监察体制恢复后到效能监察概念提出前的 效能监察工作情况	(56)
二、效能监察概念提出后到纪检监察合署办公前的 效能监察工作情况 (1989—1992 年)	(59)
三、建设社会主义市场经济体制过渡期的效能监察 工作情况	(62)
四、企业效能监察的发展	(73)
第三节 效能监察存在的问题和展望	(80)
一、效能监察工作存在的问题	(80)
二、效能监察工作的展望	(84)
第四节 国外效能监察情况及启示	(87)
一、一些国家效能监察机构及任务情况	(87)
二、国际效能建设的经验及启示	(88)
三、英国效能建设综述	(93)

第三章 效能监察的基本任务	(97)
第一节 效能建设和效能监察领导体制和工作机制	(97)
一、效能监察拓展效能建设的实践意义	(98)
二、构建效能建设、效能监察领导体制和工作机制 的基本思路	(101)
三、正确认识行政效能建设与党风廉政建设的几个 关系	(102)
第二节 效能建设中长期规划	(104)
一、中长期规划的含义和特点	(104)
二、行政效能建设中长期规划	(106)
三、研究制定行政效能建设规划的总体思路	(108)
第三节 效能建设和效能监察政策理论研究和立法 ..	(112)
一、效能建设和效能监察政策理论研究	(112)
二、效能建设和效能监察立法	(114)
三、美国“政府绩效法”中长期规划制度的内容 和特点	(117)
第四节 效能监察与依法行政	(120)
一、依法行政的概念和涵义	(120)
二、依法行政的意义	(122)
三、依法行政的保证方式	(125)
四、效能监察与依法行政的关系	(127)
第五节 效能建设及效能监察宣传教育	(129)
一、效能监察与效能建设宣传教育的内容	(130)
二、效能建设和效能监察宣传教育的方法	(132)
第六节 效能监察队伍建设	(133)
一、加强效能监察队伍建设的必要性	(133)
二、效能监察队伍素质要求	(134)
三、切实抓好效能监察干部的培训工作	(138)

第四章 效能监察的内容和标准	(141)
第一节 行政效能监察内容概述	(141)
一、行政效能监察内容的确定因素	(142)
二、当前行政监察机关与行政机关的关系	(143)
第二节 综合行政效能监察的内容	(145)
一、综合行政效能监察的内容	(145)
二、综合行政效能指标体系	(148)
三、行政效能综合评价模型	(150)
第三节 专项行政效能监察的内容	(151)
一、当前我国政府效能建设中存在的问题	(151)
二、影响行政效能的因素	(154)
三、专项行政效能监察的具体内容	(155)
第四节 企业效能监察的内容	(172)
一、企业效能监察的内容重点	(174)
二、企业效能监察的具体内容	(175)
第五节 效能监察的标准	(182)
一、效能监察的基本标准	(182)
二、评价政府行政管理效能的几点不正确认识	(184)
 第五章 效能监察的权限和程序	(187)
第一节 效能监察的种类和途径	(187)
一、效能监察的主要类型	(187)
二、效能监察的途径	(191)
第二节 效能监察的权限	(193)
一、监察机关的检查权和调查权	(194)
二、监察机关的建议权	(195)
三、监察机关的奖惩权	(195)
第三节 效能监察的程序和法律责任	(199)
一、效能监察的程序	(199)

二、效能监察的法律责任和时限要求	(202)
第四节 尉健行、吴官正等领导对效能监察工作的 谈话 (或批示)	(204)

制度篇

第一章 行政效能监察规章制度	(219)
北京市监察机关行政检查工作暂行规定 (讨论稿) ...	(219)
海淀区行政机关效能考核办法 (试行)	(222)
上海市虹口区监察委员会关于对危棚简屋改造工作 实施行政效能监察的意见	(227)
上海市虹口区监察委员会关于开展行政效能监察工作 的实施意见	(229)
上海市虹口区行政效能监察奖惩实施细则	(231)
上海市虹口区行政效能监察办法	(233)
上海市虹口区监察委员会关于给予虹房集团行政效能 监察专项奖励的决定	(237)
吉林省政务公开工作考核试行办法	(238)
中共吉林省纪委 吉林省监察厅关于对政务公开工作中 违纪行为追究党纪政纪责任的规定 (试行)	(241)
吉林省行政机关开展行政效能监察的工作方案	(243)
吉林省四平市工商行政管理系统效能监察实施细则 ...	(247)
陕西省监察厅关于 2001 年在省级部分部门开展行政 效能监察试点工作的实施意见	(251)
中共河南省安阳市汤阴县委、县人民政府关于深入开展 效能建设工作的实施意见	(255)

山东省枣庄市公安局关于在全市公安机关开展效能监察 工作的实施意见	(260)
中共江苏省扬州市纪委监察局关于开展效能监察工作的 意见	(264)
福建省政务公开暂行办法	(267)
福建省机关工作人员效能告诫暂行办法	(271)
福建省机关工作人员绩效考评意见	(273)
2002 年福建省机关效能建设工作意见	(276)
福建省机关单位绩效考评工作意见	(280)
重庆市人民政府印发重庆市行政效能监察实施办法 ...	(283)
云南省曲靖市人民政府行政机关效能监察实施办法 ...	(287)
深圳市行政效能监察工作暂行规定	(291)
深圳市监察局处理行政效能投诉暂行办法	(297)

第二章 企业效能监察规章制度 (305)

中国石油天然气集团公司效能监察工作管理办法(试行)	(305)
中国石油天然气集团公司效能监察工作规定	(308)
中国石油天然气集团公司效能监察工作实施办法(试行)	(323)
中国石油天然气集团公司关于在外投外借资金清查 工作中实施责任追究和奖励的办法	(325)
中国航空工业第二集团公司关于加强物资采购管理 防范采购中不正之风的规定	(330)
中国航空工业第二集团公司关于开展清理“小金库” 效能监察的实施办法	(335)
中国航空工业第二集团公司开展“降耗节能、开源 节流、降低成本”效能监察的实施办法	(342)

中国航空工业第二集团公司关于对违反财政法规设立 “小金库”责任追究的实施办法	(347)
中国航空工业第二集团公司执法效能监察实施办法	(350)
中远国际货运有限公司(亚太部)效能监察规定	(355)
中远散货运输有限公司效能监察管理办法	(363)
中远物流公司效能监察暂行办法(讨论稿)	(373)
中国远洋运输(集团)总公司监察检查业务指导书	(376)
关于化工行政机关效能监察工作的实施意见	(380)
化工系统效能监察奖惩办法	(383)
化工系统效能监察工作程序细则	(389)
化工系统效能监察暂行规定	(395)
化工系统效能监察优秀成果的评选办法	(403)
马钢集团公司、马钢股份公司关于使用《效能监察 通知书》、《效能监察建议书》、《效能监察 决定书》的说明	(405)
马钢集团公司、马钢股份公司关于管理技术岗位人员 违章违纪处罚暂行规定	(407)
马钢集团公司、马钢股份公司规范运作程序,做好 效能监察的立卷工作	(413)
马钢集团公司、马钢股份公司执法、效能监察工作 情况统计表填表说明	(417)
马钢集团公司、马钢股份公司效能监察一般程序和 基本做法及要求	(421)
马钢集团公司、马钢股份公司效能监察立项表	(422)
马钢集团公司、马钢股份公司效能监察成果核定表	(423)
马钢集团公司、马钢股份公司效能监察成果核定的 暂行办法	(424)

马钢集团公司、马钢股份公司效能监察实施细则(试行)	(427)
马鞍山钢铁股份有限公司监察机关效能监察通知书	… (439)
马鞍山钢铁股份有限公司监察机关效能监察决定书	… (440)
马鞍山钢铁股份有限公司监察机关效能监察建议书	… (441)

案 例 篇

第一章 行政效能监察案例	(445)
第一节 办事拖拉 效率低下	(445)
五年奔忙 一周解决	(445)
一小时解决几个月入户未果问题	(446)
办理姓名纠错竟跑二十多趟 县效能办仅用二分钟	
就督办完成	(447)
一起交通事故处理拖四载 一封投诉信见成效	(448)
房产证拖3年未办 投诉3天有结果	(449)
办证办了近一年 中心通报方解决	(450)
购地办证一拖两年 投诉中心坚决查办	(451)
九个月的推诿 二日解决	(452)
“拖了六年的事情 现在一个电话 三天时间就解决了 效能建设真灵”	(453)
久执四年未了案 效能督促四天结	(453)
六年反映未果 投诉一朝得解决	(454)
拖了四年的学位证书 十天拿到手	(455)
第二节 工作作风粗暴	(456)
效能问题无小事	(456)