

效能监察 理论与实践

●主编：彭吉龙

中国检察出版社

效能监察理论与实践

主编 彭吉龙

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

效能监察理论与实践/彭吉龙主编. —北京: 中国检察出版社, 2000.11

ISBN 7-80086-778-1

I. 效… II. 彭… III. 监察-工作-研究-中国-文集
IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 56840 号

效能监察理论与实践

主编 彭吉龙

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

电子邮箱: zgjccbs@263.net

电 话: (010)68650027(编辑) 68650025(出版) 68650016(发行)

经 销: 新华书店

印 刷: 铁十六局材料总厂印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 32 开

印 张: 11.375 印张

字 数: 295 千字

版 次: 2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

书 号: ISBN 7-80086-778-1/D·779

定 价: 22.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

主 编：彭吉龙

副主编：杨敏之 左连璧 赵洪祝

编 委：（按姓氏笔画为序）

王从海 刘 虹 刘占书 寻民利

张法旺 胡志彬 崔 扬 黄 川

黄晓瑜 滕少华

目 录

加强效能监察 服务经济建设(代序)	尉健行 (1)
何勇同志在中国监察学会效能监察理论暨工作经验座谈会 上的讲话	(3)

效能监察理论研究篇

关于行政效能监察基本理论问题的思考	周继中 赵国俊 毛昭辉 (18)
论效能监察的意义和作用——国际经验及其对我们的启示	周志忍 (31)
论公共行政的低效率倾向与监督补救	陈国权 (40)
关于效能建设的初步实践与思考	官成华 (51)
再探效能监察工作中的奖惩问题	刘占书 (62)
试论对行政效能监察的必要性与可行性	陈歧山 (70)
试论行政管理活动的效能监察	郑子彬 (77)
效能监察理论的前瞻性及其对实践的指导意义	覃乃勉 (85)
浅谈效能监察与执法监察、廉政监察的关系	李磊 (91)
关于效能监察几个问题的调查与思考	

.....	黑龙江省纪委监察厅	(96)
-------	-----------	------

行政效能监察篇

强化效能监察 充分发挥行政监察机关职能作用	.....	深圳市监察局	(104)
开展行政效能监察 促进勤政廉政建设	.....	北京市监察局	(117)
开展效能监察 促进勤政建设	.....	重庆市纪检监察学会	(125)
开展行政效能监察 促进政府高效廉洁	.....	吉林省纪委监察厅	(132)
拓宽效能监察工作领域 着力推进廉政勤政建设	.....	江苏省纪检监察学会	(140)
围绕政府中心工作 积极开展效能监察	.....	山东省监察学会	(147)
围绕党委政府中心工作开展效能监察 为大特区建设和 发展服务.....	.....	海南省纪委监察厅	(153)
勤廉并举并出效能 标本兼治重在建设	.....	方清海	(164)
效能监察在行政管理和经济工作中的作用	.....	云南省曲靖市监察局	(174)
高校开展效能监察试论	.....	史步怀 霍翔	(179)

企业效能监察篇

坚持四个服务开展效能监察 促进企业经济运行质量和 效益的提高	.....	马钢(集团)控股有限公司 纪委 监察部	(186)
	.....	马鞍山钢铁股份有限公司	

大力开展企业效能监察 促进企业改革、发展和稳定	
..... 天津市纪委监察局	(196)
以企业经济效益为中心 深入开展效能监察	
..... 中国石油天然气集团公司党组纪检组、监察部	(204)
坚持抓好效能监察 促进企业经营管理	
..... 广西柳州铁路局纪委监察处	(211)
年年坚持“十个抓” 效能监察经常化	
..... 上海华谊(集团)公司纪委监察室	(219)
积极开展效能监察 加强银行经营管理	
..... 交通银行监察室	(229)
认真开展效能监察 为改革发展和稳定大局服务	
..... 包头市纪委监察局	(235)
找准监督与经济建设的结合点 为国有企业改革和发展 提供有力保证	
——关于承德市纪检监察机关实施“百家企业提效工程” 的调查与思考	
..... 王胜云	(240)
正确处理好三个关系 推动企业效能监察工作	
..... 中国航空工业第二集团公司纪检组监察局	(246)
积极推进效能监察工作 为企业改革和经济发展服务	
..... 贵州航空工业(集团)有限责任公司纪委监察部	(252)
内部效能监察——企业的“第三只眼睛”	
..... 五羊—本田摩托(广州)有限公司监察室	(257)
提高思想认识 面向市场竞争 全面推进效能监察工作	
向纵深发展..... 武汉钢铁(集团)公司纪委监察室	(264)
效能监察在企业管理中的作用问题	
..... 张本经 薛永旺	(271)
效能监察与国有企业改革和发展	
..... 黄世雄	(276)

效能监察工作领导篇

行政效能监察工作的有效方法及需要明确的几个问题

..... 吴才荣 (281)

浅论效能监察的组织领导

..... 吴鳌陀 陈德祥 (287)

试论纪检监察机关在加强企业效能监察中的作用

..... 张树仁 (293)

以政府为主导 推动效能监察工作深入开展

..... 黑龙江省牡丹江市纪委监察局 (300)

建立行政机关办事效率投诉中心的做法

..... 山东省济宁市监察学会 (306)

关于开展行政效能监察几个问题的思考

..... 郝占敏 (315)

当前行政效能监察存在的问题及对策

..... 王勇谦 (322)

行政机关效能监察工作管见

..... 河南省平顶山市纪委监察局 (328)

试谈效能监察的基本方法和步骤

..... 杜万里 (334)

企业效能监察工作必须法制化、规范化

..... 刘宏 (341)

浅谈当前企业效能监察存在的问题及对策

..... 徐君美 (346)

中国监察学会效能监察理论暨工作经验座谈会上的观点综

述..... 中国监察学会秘书处 (349)

后记..... (356)

★ 效能监察理论研究与实践 ★

加强效能监察 服务经济建设

(代 序)

尉健行

纪检监察机关的一项重要任务，就是在党委、政府的领导下履行监察职能。监察有两个方面，一个是效能监察，包括对党政机关和国有企业、事业单位的工作、生产、经营管理的效率、效益、质量等方面的监察；另一个是廉政监察，包括对领导干部遵守《廉政准则》、廉洁从政等方面的监察。这两方面的监察都很重要。相对来说，效能监察更有利于纪检监察工作紧贴改革和经济建设中心，更好地为经济建设服务。在国有企业中，效能监察是企业搞好党风廉政建设的其中一个重要手段，开展效能监察能够督促企业领导人员勤俭办企业，改善经营管理，降低生产成本，

提高生产效率，容易得到厂长和职工的支持。同时通过效能监察还可以主动发现在经营管理上的问题以及企业领导人员中的违纪违法行为。如果就廉政抓廉政，往往抓不住问题，或者是问题暴露了我们才去处理。从效能监察入手，能够把监督的关口往前移，加强事前、事中监督，做到防范在先。

在各级政府中开展效能监察，能够督促政府及其工作人员改善行政管理，提高行政效率，依法履行职责。依法履行职责既体现在勤政上，又体现在廉政上。由于一些国家工作人员尤其是领导干部中不廉洁行为和腐败问题还大量存在，干部群众对此很不满意，因此纪检监察机关当前和今后一个较长时间内还必须继续坚持以廉政监察为工作的重点。

——摘自尉健行同志 1999 年 3 月在上海
考察工作的讲话

中央纪委副书记、监察部部长何勇同志 在中国监察学会效能监察理论暨工作 经验座谈会上的讲话（摘录）

1999年适逢开展效能监察十周年，中国监察学会召开了效能监察理论暨工作经验交流会，召开这次会议具有重要意义。十年来，中央纪委、监察部对效能监察工作及其理论研究一直十分重视，每年都把效能监察工作列入党风廉政建设和反腐败整体工作中进行部署。各级监察学会在纪检监察机关领导的重视和支持下，结合本部门、本地区的实际，对效能监察进行了调查研究，做了大量工作。许多专家、学者和广大纪检监察干部潜心研究效能监察理论和工作实践，撰写了一批有见地、水平比较高的学术论文，对指导效能监察工作的开展起了积极作用。下面，我就效能监察工作谈几点认识。

一、效能监察工作的地位和作用

效能监察这个概念是在1989年我国行政监察体制恢复确立以后，监察部领导研究、借鉴当时苏联、东欧一些社会主义国家监督检查政府工作效率的经验，结合我国行政监察的实际提出的。1989年12月，尉健行同志在第二次全国监察工作会议上第一次正式阐明了“效能监察”这一概念，指出：“围绕治理整顿，深化改革，加强执法监察。执法监察是行政监察机关的基本职能和

主要手段，既包括效能监察，也包括廉政监察。”此后，中央纪委、监察部领导又多次对效能监察的内涵、标准、方法、作用及力量组织等作了明确论述，为开展效能监察工作理论研究提供了思路，也为效能监察工作的开展奠定了基础。

效能监察是行政监察机关及其受行政监察机关委托的组织，在政府的领导下有计划、有目的地针对行政管理的效率、效能，以及国有企业生产和经营管理的质量、效果、效率、效益等情况开展的一项监督检查活动。效能监察是行政监察工作的重要组成部分，是纪检监察机关全面履行职能的一个重要标志。实践证明，效能监察对于督促行政机关和国有企业改善管理，提高效率、效益，有着不可替代的重要作用。

第一，有利于改善行政管理，提高行政效能，防止和克服官僚主义及各种不良行政行为。纪检监察机关开展行政效能监察活动，把效能监察融入到行政管理的各个环节之中，针对行政机关存在的突出问题进行监督检查，提出监察意见，可以督促行政机关改善管理，积极履行职责。对于促进政府转变职能，改进作风，密切党群、干群关系有着重要的作用。我们党的宗旨是全心全意为人民服务。各级政府是人民的政府，各级行政管理人員是人民的勤务員。人民群众看我们党和政府、看我们党员干部是不是全心全意为人民服务，很大程度上是以行政效能的高低、工作态度和作风的好坏来衡量的。重庆市从1998年开始，在市计委、市外经委、市工商局等单位开展了效能监察试点工作。在市政府的统一领

导下,试点单位通过开展效能监察活动,工作作风有了明显改进,办事效率有了明显提高。据统计,市工商局为适应社会主义市场经济的要求,把企业登记所需时间从原来的30个工作日缩短为5个工作日后,仅1998年全市新登记注册的各类企业就达9545户,其中“立等可取”办结的占12%,3个工作日内办结的占67%,5个工作日内办结的占21%。这一举措改善了投资环境,受到了投资者的普遍欢迎。

第二,有利于纪检监察工作紧贴改革和经济建设,更好地坚持和实践以经济建设为中心的指导思想。近些年来,各级纪检监察机关坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导,紧紧围绕经济建设这个中心,积极履行两项职能,做了大量工作,为维护改革、发展、稳定的大局作出了贡献。同时,要看到,我们的一些工作内容、工作方法及思维方式等,与经济建设的要求还有较大差距,对改革和发展进程中出现的问题与矛盾了解很少、把握不够,针对防范和打击经济领域中的违纪违法活动,提出有见解、有分量的对策和建议还不多。如何使纪检监察工作更加紧贴改革开放和经济建设,在认识上、行动上更好地体现为经济建设服务的指导思想,是我们当前需要认真思考和解决的一个重要问题。做好效能监察这篇文章,就能为纪检监察工作更好地服从和服务于经济建设这个中心探索出一条有效的途径。

第三,有利于促进廉政监察工作,推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。党的十四大以来,在以江泽民同志为核心的党中央领导下,经过全党的共同努

力，党风廉政建设和反腐败工作不断取得阶段性成果。实践证明，党中央关于反腐败的决策和部署是完全正确的。但同时也要看到，当前腐败现象滋生蔓延的势头还没有得到遏制，反腐败斗争面临的形势依然严峻，必须继续加大反腐败斗争的力度。尉健行同志多次强调，要用改革和创新的精神，对深化反腐败斗争提出有见解、有分量的意见和对策。要落实这个指示精神，需要做大量的工作，其中就包括加强效能监察。效能监察虽然与廉政监察着眼点有所不同，但其联系非常紧密，不是抓一个必然会削弱另一个，而是各具优势，相辅相成。监察机关针对群众反映强烈的行政部门的工作效率、服务质量，国有企业生产效率和经济效益等问题开展效能监察，既能有效解决在效率、效益方面存在的问题，又有助于从中发现违纪违法的案件线索，揭露和惩处腐败分子；同时通过效能监察，可以帮助行政机关和企业发现管理中的漏洞和薄弱环节，健全监督机制，完善管理办法，从源头上有效防范腐败行为的发生。因此，要加大反腐败斗争的力度，从源头上预防腐败的发生，开展效能监察是一个重要措施。福建省漳州市开展效能监察的实践充分证明了这一点。该市诏安县纪委从群众投诉县城监大队作风粗暴问题入手，进行效能监察，进而挖出了一批窝案串案。一些违纪违法行为隐蔽很深，其外在表现往往是失职或效能低下问题。比如，有些亏损企业，从表面看，是经营管理不当；而深层次的原因是企业领导人的以权谋私、违纪违法。不少地方和单位的经验表明，从效能监察入手，有助于挖掘一批违纪违法案

件的线索,促进廉政监察工作。无疑,开展效能监察对于促进反腐败斗争的深入发展,具有重要作用。

第四,有利于维护政治纪律,纠正“有令不行、有禁不止”、“上有政策、下有对策”等违纪违法行为,促进依法行政,保证政令畅通。江泽民同志在党的十五大报告中指出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”,要“进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”法治国家的一个重要内容就是要依法行政,开展效能监察则是保证依法行政、政令畅通的重要措施。国家的法律、法规、政策和人民政府的决定、命令的遵守和贯彻执行,既要靠行政机关及其公务员的自觉性,又要靠对行政机关及其公务员的严格监督。通过效能监察,可以督促行政机关及其公务员自觉遵守和严格执行国家的法律、法规、政策以及人民政府的决定、命令,从而保障政令畅通,保证行政机关的各项行政活动都在法制的轨道上运行。近两年来,江苏省各级纪检监察机关积极组织对各级地方政府和行政部门贯彻执行国家法律、法规和上级政府的决定、命令的情况进行效能监察,共查出并制止、纠正不规范行政行为近千起,处理人员10676人,提出监察建议2267件,协助建章立制1289条,推广先进典型163个,为全省的改革和发展创造了良好政治环境。

二、开展效能监察工作需要强调的几个问题

党的十四大以来,各级纪检监察机关认真履行两项职能,在深入开展反腐败斗争中,拓宽视野,勇于实

践，在效能监察方面做了许多有益的探索，取得了较好的成绩。近几年，许多地区进一步把效能监察工作引向深入，在行政机关开展了行政效能监察工作。目前，全国已有23个省（自治区、直辖市）不同程度地开展了这项工作，其中福建、吉林、四川等地的8个大中城市设立了行政效能投诉中心，在促进政府部门转变职能、转变工作方式和工作作风、提高工作效率等方面发挥了很好的作用。化工部、铁道部、石油天然气集团公司等单位广泛开展了企业效能监察活动，推动了企业的改革与发展。在肯定成绩的同时，我们还要看到这项工作从整体上看仍然处于起步和摸索阶段，还有大量的工作要做。这里，我强调几个问题。

（一）关于效能监察工作的指导思想和原则

效能监察工作的指导思想是：坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导，贯彻党的十五大和十五届三中、四中全会精神，按照建设廉洁、勤政、务实、高效政府和建立现代企业制度的要求，紧密结合党风廉政建设和反腐败中心工作，以改革创新的精神，深入开展行政效能监察和企业效能监察工作，为改进和提高行政管理和企业管理水平服务。

开展效能监察工作，要注意坚持以下原则：

第一，要依据法律、法规和规章，积极有序地开展效能监察工作。各级监察机关要根据宪法、行政监察法以及监察工作的其他有关规定赋予的职责，按照法定程序积极开展效能监察活动。要总结经验，建立和完善效能监察的有关工作规则、工作程序、考核标准和奖惩办

法,使这项工作制度化、经常化。

第二,要紧紧围绕政府的中心工作以及企业的主要任务开展效能监察工作。效能监察工作必须紧贴各级政府以及企业的中心工作定题目、立项目。尤其要注意抓住那些群众关注、领导关心、对实现中心任务影响大的事项,开展效能监察工作。要从行政管理和企业管理的科学性、完整性出发,注意把效能监察与各项管理环节、管理制度结合起来,把效能监察的要求融入管理之中。这样,效能监察工作才能保持正确的方向,才会有持久的生命力。

第三,要在各级政府的统一领导下,与有关部门和企业紧密配合,有计划地开展效能监察工作。各级纪检监察机关要积极争取党政一把手的支持,加强对这项工作的统一领导。要把效能监察工作纳入政府的统一部署之中,有组织、有计划、有步骤地开展。要充分调动其他行政机关和企业的积极性,把效能监察融入行政管理和企业管理活动中,共同开展,形成合力。

第四,要结合党风廉政建设责任制的贯彻落实开展效能监察工作。要注意按照责任制的有关规定,特别是抓住责任追究这个关键环节,深入开展效能监察工作。凡是本地区、本部门出现重大经济损失的;本地区、本部门发生重大事故和恶性事件的;本地区、本部门不正之风严重、群众反映强烈,长期得不到治理的;领导干部配偶、子女利用该领导干部职权和影响获取非法利益,造成恶劣影响的,必须通过严格的监督检查,对确属领导干部负有责任的,要坚决依据责任追究的规定进