

ZHUANXINGQI
DIFANGZHENGFU
XIAONENGJIANSHE

■ 转型期 地方政府效能建设

■ 福建行政学院

海潮摄影艺术出版社

福建省软科学研究

2001年重点课题

转型期地方政府效能建设

福建行政学院

海潮摄影艺术出版社

图书在版编目(CIP)数据
转型期地方政府效能建设/福建行政学院编著. —福州:海潮摄影艺术出版社,2005.3
ISBN 7-80691-168-5

I. 转… II. 福… III. 国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020546 号

转型期地方政府效能建设

福建行政学院 编著

海潮摄影艺术出版社出版发行

(福州市东水路 76 号出版中心 12 楼)

福建省福州市计划委员会印刷厂印刷

(福州市斗西路 21 号 邮编:350005)

规格:850×1168 毫米 1/32 10 印张 210 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数:1-1500 册

ISBN7-80691-168-5
D·8 定价:29.80 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

代 前 言

效能建设是福建的一个创新,要很好地来研究,不断地深化、发展。

用几句话来概括,就是要围绕大局,求真务实;突出重点,展示形象;制度保证,实效检验。

第一句话是围绕大局,求真务实。围绕大局不仅仅是围绕经济发展,还有统筹协调发展的问題,人民利益的问题等,总的就是要围绕大局、围绕全局来考虑效能建设工作。求真务实就是要进一步求效能之真,务效能之实。什么叫效能?去年开了个研讨会,但还要进一步研讨,进一步认识。要深入研讨和深刻认识效能和效能建设的内涵,使效能建设成为各级各部门的自觉行动,成为我们整个队伍建设的一种综合体现,队伍建设的综合体现,实际上是体现在工作有没有效能上。抓机关建设,作为项目带动就是效能建设,这一手抓住了,就把整个机关带动起来了。我们现在抓了很多,但是它还不完整,比较分散,没有很好地形成合力,为什么呢?就是没有一个统一的目标,没有一个抓手。现在应该用效能建设这个项目把机关建设统起来。我讲项目带动不仅仅是经济发展的项目,而是三个文明的项目,是三个文明的协调发展。这样,一是有利于工作抓落实,二是有利于形成合力,效能建设同样如此。

第二句话是突出重点、展示形象。效能建设的重点就是效能问题。具体来讲,一是责任,二是职能,三是服务,四是透明。要从这四个方面来把握重点,工作责任、职责要清楚,事情谁办、谁应该负什么责任都要明确。服务要到位,政务要透明,要有利于群众监督。展示形象就是推动工作的形象,对人民负责的形象,是我们党

委、政府机关应该有的形象。

第三句话是制度保证,实效检验。制度保证就是要进一步规范、健全各项制度。制度包括两个方面,一是各个机关自身的制度建设;二是我们自身的效能监督机构和效能建设工作的制度,如工作制度、督查制度、激励制约制度等。今年要把建立激励制约制度摆上效能建设工作议事日程,真正能够体现形成合力,体现对工作的评价。这对组织工作来讲,可能就是关键。考察领导干部,主要看他所在地方的工作怎么样,发展怎么样,风气怎么样,稳定怎么样,对一个部门也是这样,主要看实绩。我们现在有这个一票否决,有那个一票否决,就是没有发展第一要务的一票否决。要把这套制度建立起来。如果这一方面工作有所突破,那么我们福建省的效能建设就会提升到一个新的台阶。要建立对部门、地区工作实绩进行评价的绩效评估制度,效能建设的绩效评估要实行一票否决,形象不好,工作上不去,效率不高,就要否决。绩效评估的方法要严谨规范,能够真实反映出工作的成效,做到客观公道,这样才有利于调动积极性,有利于推动工作。实效检验,就是一定要注重实效,看工作效果好不好,应该从工作的成效来检验,而不是从工作的过程来检验。实效要让人民群众来评价,让基层来评价,让服务对象来评价。

福建的效能建设在全国是开了先河,我们要很好地珍惜来之不易的经验。中央领导给予充分肯定,高度评价,就是希望我们的这项工作更加富有成效。要不断地探索这项工作,不断地推进这项工作,让它能够起到更加积极的作用。效能建设工作任务每年不要太多,除日常工作外一定要有重点,抓本质的东西,围绕中心来做几件事情。今年工作的重点要放在建立激励机制上,同时要采用比较实的检查办法,加强监督检查,做得有序一点,科学一些,对发现的问题要进行梳理、整改,促进各项工作的落实。推进福建的发展,太需要切实加强效能建设了,希望各级各部门领

导都调动起来,切实增强大家的效能意识,这样,福建还会发展得更好。

摘录自 2004 年 2 月《卢展工同志在福建省机关效能建设领导小组第九次会议上的讲话》

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 政府效能建设的概述	(1)
一、政府效能的涵义	(1)
二、政府效能与行政效率	(4)
三、效能监察与机关效能建设	(5)
第二节 转型时期地方政府效能建设面临的新课题	(7)
一、社会主义市场经济体制的建立对地方政府效能 提出新的要求	(7)
二、我国加入 WTO 后,地方政府效能面临新的挑战	(9)
三、现代信息技术的推广与运用为地方政府效能建 设注入新的活力	(10)
四、政治文明的提出给地方政府效能建设注入新的 内涵	(11)
第三节 地方政府效能研究的现状	(13)
一、西方国家政府效能研究现状及特点	(14)
二、我国政府效能研究与实践现状	(17)
三、西方国家政府效能理论研究和实践探索的启示	(20)
第四节 研究地方政府效能的意义	(23)
一、提高政府效能是行政管理的目的	(23)
二、提高政府效能是加速社会主义现代化进程的 需要	(24)

三、提高政府效能有助于发挥社会主义制度优越性	(25)
四、提高政府效能有利于迎接世界新技术革命的挑 战	(26)
五、提高政府效能有助于克服官僚主义,实现“三个 转变”	(27)
六、提高政府效能是树立政府自身形象的需要	(27)
第二章 行政审批制度改革	(29)
第一节 行政审批制度的概述	(29)
一、行政审批制度的涵义	(29)
二、我国现行行政审批制度的形成及弊端	(30)
三、改革行政审批制度的意义	(35)
第二节 我国行政审批制度改革的现状剖析	(38)
一、我国行政审批制度改革的进程	(38)
二、我国行政审批制度改革中存在的问题及原因 分析	(43)
第三节 深化行政审批制度改革的对策措施	(44)
一、科学界定行政审批的范围和标准	(45)
二、提高对行政审批制度改革的认识	(46)
三、理顺政策性文件与法律的关系	(46)
四、明确行政审批制度改革的目标	(47)
五、明确行政审批制度改革的原则	(47)
六、改革行政审批方式,提高行政效率	(49)
七、完善审批监管机制	(49)
第三章 行政公开	(51)
第一节 现代民主思想是实施行政公开的思想基础	(52)

	一、民主思想的起源.....	(52)
	二、民主思想的发展.....	(53)
	三、现代民主思想的新内容.....	(54)
第二节	行政公开是现代法治的重要内容	(57)
	一、法治含义.....	(57)
	二、行政公开是现代法治的重要内容.....	(57)
第三节	我国实行行政公开的社会基础和要求	(60)
	一、实行行政公开是我国民主法治建设的重要内容	(61)
	二、实行行政公开是我国发展市场经济的内在要求	(63)
	三、实行行政公开是我国政府加入 WTO 后应尽的 义务.....	(65)
	四、我国实行行政公开的现状.....	(67)
第四节	实行政务公开应加强以下几个问题的探讨 和研究	(71)
	一、加强对行政公开及相关问题的理论研究	(71)
	二、加强实行政务公开与行政效能建设问题的研究	(73)
	三、加强对公平、正义和行政效能建设问题的研究	(75)
	四、加强对实行政务公开中法制建设问题的研究	(75)
第四章	政府超市	(78)
第一节	“政府超市”的涵义及设立的背景	(78)
	一、“政府超市”的涵义.....	(78)
	二、设立“政府超市”的国际国内背景.....	(78)

	三、“政府超市”是改进和提高政府行政效能的重要形式.....	(82)
第二节	“政府超市”设立的状况	(86)
	一、全国各地设立“政府超市”的现状.....	(86)
	二、设立“政府超市”的指导思想.....	(88)
	三、“政府超市”机构设置与工作职责.....	(90)
	四、“政府超市”的运作方式.....	(91)
	五、“政府超市”的管理.....	(92)
	六、“政府超市”的发展趋势.....	(94)
第三节	设立“政府超市”的经验及评价	(96)
	一、加强思想教育,确保思想高度统一	(97)
	二、加强领导,建立有效的领导机制	(97)
	三、与推行政务公开相结合,实行最大限度公开公示制.....	(98)
	四、实行有效监督机制.....	(98)
	五、健全“政府超市”内部管理机制.....	(98)
第五章	电子政务.....	(104)
第一节	电子政务综述.....	(105)
	一、电子政务的内涵	(105)
	二、电子政务的产生背景与发展现状	(109)
	三、电子政务在政府效能建设中的作用和意义	(115)
第二节	电子政务的基本内容与模式.....	(121)
	一、电子政务的基本内容	(121)
	二、电子政务的发展模式	(124)
	三、我国电子政务建设的主要目标与任务	(125)
第三节	电子政务建设的对策.....	(126)

一、电子政务建设所面临的主要困难和问题	(126)
二、推进地方政府电子政务建设的若干对策	(134)
三、国外电子政务建设的经验和教训	(140)
第六章 绩效评估	(150)
第一节 绩效评估概述	(150)
一、绩效评估的概念	(150)
二、绩效评估的历史与现状	(154)
三、绩效评估在政府效能建设中的作用和意义	(155)
第二节 绩效评估系统的基本内容和运作	(157)
一、绩效评估系统的构建	(157)
二、绩效评估系统的运作	(175)
第三节 绩效评估的困难和误差及其对策	(188)
一、绩效评估存在的困难分析	(188)
二、绩效评估存在的误差分析	(189)
三、绩效评估中困难和误差的控制和改进	(191)
第七章 地方政府效能建设的保障机制	(194)
第一节 加强行政主体自身建设	(194)
一、转变行政观念,增强服务意识	(194)
二、深化行政管理体制改革,为政府效能建设提供良好环境	(197)
三、提高人员素质、强化行政能力	(204)
第二节 加强和改进行政效能监察	(208)
一、行政效能监察在政府效能建设中的地位和作用	(208)
二、行政效能监察与廉政监察的关系	(210)

三、在政府效能建设中加强和改进行政效能监察	(215)
四、建立行政效能投诉中心,完善反馈机制	(218)
第三节 建立健全组织领导体制与规章制度.....	(225)
一、建立健全地方政府效能建设的组织领导体制	(225)
二、实现地方政府效能建设的制度化、规范化	(230)
参考文献.....	(235)
附件一:欧洲通用评价框架(CAF)的应用介绍	(241)
附件二:福建省福州市鼓楼区“政府超市”情况介绍	(261)
附件三:21 世纪行政发展的最新亮点	(269)
——福建省厦门市思明区开展公共部门绩效评估的 探索	
后 记.....	(280)

第一章 绪 论

地方政府是国家行政管理的重要主体。地方政府管理效能的高低,不仅关系到人民群众的切身利益和社会经济发展;也影响到党和政府自身的形象。因此,如何提高地方政府的行政效能,不仅是行政学理论界长期讨论与探索的热点之一,也是当前我国行政体制改革和行政管理实践所追求的重要价值目标。

第一节 政府效能建设的概述

一、政府效能的涵义

效能,汉语解释为“效能和功能”,即事物所蕴藏的有利作用,英语为“effectiveness”。效能的概念最初产生于物理学,表示物体运动能量释放和作功效果的一种体现和评价。以后逐步引用到管理学和包括行政活动在内的其它社会活动领域,泛指选定正确的目标及其实现的程度。

政府效能亦称“行政效能”,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。对政府效能的涵义,我们应该从以下四个方面去分析以加深其理解。

1、政府效能要体现政府功能的发挥程度。任何行政主体都有一定的行政职能,能否充分发挥行政功能,圆满地完成行政目标,是衡量政府效能高低的重要尺度。我国的行政职能是计划经济时期形成的,改革开放以来,政府职能转变未能及时到位,加上部门

和个人权力与利益的驱动,致使行政主体的功能作用产生“混乱”和“倒置”,出现有利的事抢着干,无利的事没人干,从而影响了政府效能的提高。要充分发挥政府功能的主体作用,就必须对每个国家行政机关和行政人员的岗位和职责有一个科学而明确的界定,杜绝权力交叉,职责不清,使行政管理主体在履行职责时,能充分明白其管理范围、管理方式以及应承担的责任,努力做到该管的事认真管好,不该管的事坚持不插手。同时,在管理活动中各级政府要根据其管理对象、任务、环境的不同,采取不同的管理形式和管理方法。如中央部门的管理活动事关整体和全局,其职能就是宏观决策和监督协调,追求的行政目标是全局的、长远的、全社会性效益的实现。政府效能主要体现在目标的正确与否和决策的组织工作。因此,有的学者根据行政主体功能的差异把政府效能划分为决策效能、管理效能和执行效能三个层次。

2、政府效能要有经济定量的概念。行政管理在运行过程中,总要受到管理学基本规律和原则的支配,体现效率第一的属性,其中政府效能也离不开数量分析对比和成本核算,不能不进行投入与产出、代价与成果、数量与质量的比较。用最少的时间,最快的速度,花费最小的人力、物力、财力实现行政目标,是对政府效能的最基本要求。然而,由于行政主体追求效用最大化的行政行为不仅违反了国家利益和人民要求,而且也造成行政成本开支过大,超出了行政收益,影响了政府效能。如行政主体发现问题或解决问题时,由于拖延时间导致问题复杂而付出巨大代价。有的行政领导的行政活动违背管理程序,办事不讲成本核算,花钱大手大脚,铺张浪费,结果是事情虽然办成,但却耗费了大量的人力、物力和财力,直接损害了纳税人的利益。正因如此,有人提出,我们不仅需要—个“廉洁”的政府,而且也需要一个“廉价”的政府,就连美国前总统克林顿也认为一个好的政府应该是“少花钱,多办事的政府”。在政府管理中,要树立讲成本、效益以及对纳税人高度负责

的新理念;注重政府管理的投入与产出,成本与效益的核算;加强对政府财政、预算的严格管理,扩大审计的范围;引进市场竞争机制,打破公共物品供给和生产的垄断;通过简化办事程序,加快办事速度,提高行政效率。

3、政府效能更重要的是体现在社会效益上。这是行政管理的根本方向。企业管理的效率主要体现在取得较大的经济效益,而行政管理则是行政部门对国家事务和社会事务的管理活动,维护社会公正是各级政府追求的重要行政目标。因此,评估行政管理效能就不简单地以人、财、物的数字分析来予以评价,还要重视行政管理活动中的社会因素和普遍社会效果。没有社会效益的行政管理,效率再高,也体现不出政府效能。在我国,行政管理社会效益的好坏主要表现以下两方面:一方面,从内容上看,行政目标和行政决策要代表国家意志和人民群众的利益,它必须符合社会需要和人民愿望,符合经济发展和社会进步的客观规律。不然,即使行政管理活动时效高、消耗少,其社会效益也只能是负数。另一方面,行政管理活动的各个环节、各个层次都要体现民主原则,和人民群众保持密切联系,接受人民群众监督,代表人民利益。如果行政管理活动违背这些原则,行政人员队伍中腐败现象严重,同人民群众格格不入,就谈不上社会效益。因此,政府效能的社会效益,反映了政府效能的本质和行政管理的质量要求。

4、政府效能是多种因素综合作用的结果。政府效能的高低绝非简单由某一行政管理要素或环节决定,而是各相关要素、各个环节相互作用的结果。从行政管理的主体(人员)、实体(组织),到行政管理的各个环节(领导,决策,执行,监督),再到行政法制、行政方法、行政环境等以不同的方式对政府效能产生影响。因此,在行政管理活动中,必须统筹兼顾,全面安排,充分发挥行政管理各要素和环节的作用,否则就很难保证高效能。

二、政府效能与行政效率

从行政学发展的历史演变来看,行政效率始终是行政管理学理论研究和实践活动的核心主题。早在 1887 年,行政学创始人威尔逊在其著名的“行政学之研究”一书中,就将提升行政效率作为行政学的根本任务。他说:“行政学研究的目标在于理解:首先,政府能够适当地成功地进行什么工作。其次,政府怎样才能以尽可能高的效率和费用或资源方面,用尽可能少的成本完成这些适当的工作”。自那以后,行政学便围绕着“什么是行政效率”,“如何提高行政效率”开展了不懈的研究并从不同角度相继提出提高行政效率的理论观点。但由于早期行政管理学的一些基本原则和范式是从管理学中借鉴或移植过来的,所以,它的管理理念也不可能摆脱工商企业管理所追求的价值取向,行政效率的内涵主要表现为行政机关和行政人员在行政管理中的投入与产出的比例关系。到了 20 世纪 70 年代,随着系统论的出现和西方国家行政机构改革的逐步深化,人们认识到行政主体追求的目标不仅仅是投入与产出的经济概念,还涉及到组织功能的发挥,社会效益以及管理客体的满意度等一系列要素。英国在行政改革中,运用“绩效”概念衡量政府行政活动的效果时,提出了三项主要内容,即经济涉及成本和投入之间的关系,效率涉及投入与产出之间的关系,效能涉及产出和客观效果之间的关系。台湾学者吴定等人也认为,“效率指产出与投入之间的比较情况,着重数量层面;效能则指目标达成的程度,着重品质层面”。由此可见,行政效率与政府效能是两个紧密联系又相互区别的概念。其区别是(1)决策准则不同。政府效能准则必须考虑全部可能的行动、可能的结果和整个价值体系,它侧重考虑行政目标和手段的客观性、正确性;行政效率准则侧重考虑以最小的成本达到最大的成果。政府效能体现行政管理活动的“质”,制约行政效率;行政效率体现行政管理活动的“量”,体现政府效能。(2)实际效应不同。当一个行政主体在实现行政目标方

面政府效能体现出有效性时,不一定说明利用行政资源方面体现出了行政效率;相反,一个行政主体也可能很有效率而缺乏效能。(3)当效能与效率相一致时,政府效能表现为“原因”,行政效率表现为“结果”。政府效能统帅、制约行政效率,行政效率服从、服务政府效能。

三、效能监察与机关效能建设

效能监察亦称政府效能监察。在我国始于1989年。当年12月举行的第二次全国监察工作会议明确提出:行政监察机关的基本职能“既包括效能监察,又包括廉政监察”。就廉政抓廉政,往往抓不往问题,或者问题暴露了才去处理。从效能监察入手,目的在于把监督的关口前移,加强事前、事中监督,做到防范在先,使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。到1999年,全国已有23个省(自治区、直辖市)不同程度地开展了效能监察工作。

所谓效能监察,就是纪检监察机关及其受纪检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经营管理的质量、效果、效率、效益等情况开展的监察监督活动,属于行政监督中的内部监督形式。政府效能监察的主体是各级行政监察机关,客体是各级党政机关和国有企事业单位。行政监察机关以提高政府效能为目的,对政府机关及国家公务员在行政管理活动中的行为,运转状态、效率、结果、效益进行监督检查。

机关效能建设是指在党委、政府统一领导下,强化各级机关的效能意识,以提高工作效率、管理效益和社会效果为目标,以加强思想、作风、制度、业务和廉政建设为内容,科学配置机关管理资源,优化机关管理要素,改善机关运作方式,改革机关工作作风,按照廉洁、勤政、务实、高效的要求,构筑机关效能保障体系的综合性工作。