

JIGUAN XIAONENG JIANSHE YU JIANCHA GONGZUO

CHUANGXIN TANSUO SHIJIAN

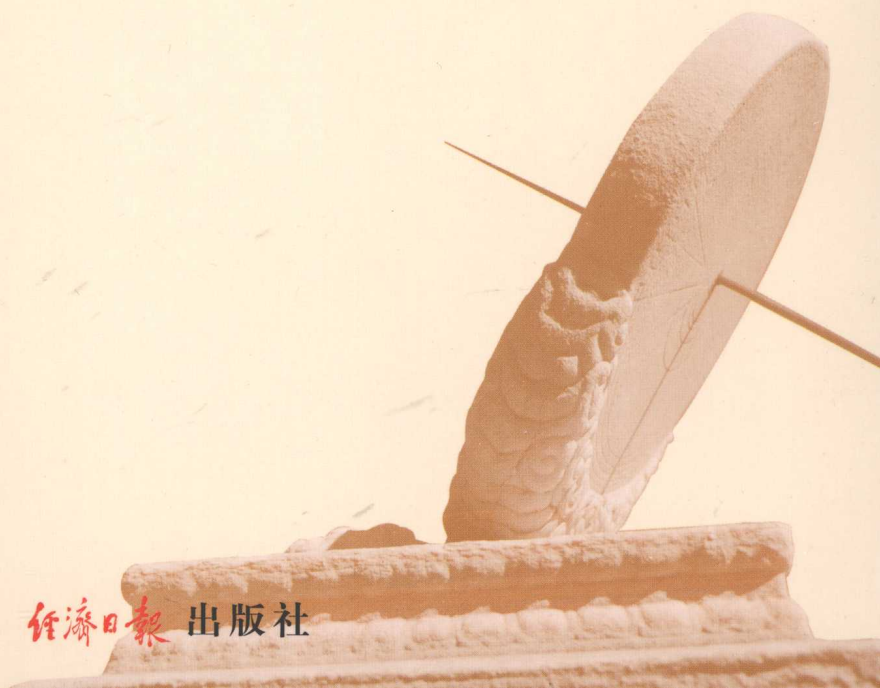
机关效能建设 与监察工作创新

探索实践

◎ 主编 王 君

(中 卷)

经济日报出版社



机关效能建设与监察工作 创新探索实践

主 编：王 君

（中卷）

经济日报出版社

目 录

(中卷)

第四篇 新时期政府组织绩效量化管理与考评

第一章 政府组织现代绩效考评概述	(597)
第一节 建立现代绩效考评制度的意义	(597)
第二节 现代绩效考评基本概念	(598)
第三节 现代绩效考评制度特征	(602)
第四节 现代绩效考评原则	(605)
第五节 现代绩效考评理论	(609)
第六节 政府与企业绩效考评区别	(619)
第七节 我国政府组织绩效考评现状及问题	(620)
第八节 建立现代绩效考评制度的作用	(624)
第二章 政府组织现代绩效考评体系	(627)
第一节 绩效考评体系构成要素及关系	(627)
第二节 绩效管理体系及流程	(631)
第三节 政府组织现代绩效考评体系及流程	(634)
第四节 公务员绩效考评思路及体系	(640)
第三章 政府组织现代绩效考评基础工作	(643)
第一节 明确政府组织使命	(643)
第二节 设定政府组织愿景	(647)
第三节 制定政府组织发展战略	(649)
第四节 进行职位(工作)分析	(655)
第五节 建立职位能力模型	(664)
第六节 掌握有关法规政策	(682)
第七节 掌握现代绩效管理理论与方法	(684)
第四章 政府组织工作绩效过程管理与控制	(685)
第一节 绩效过程管理与控制的内涵	(685)

第二节 政府组织工作绩效过程管理方法	(685)
第三节 绩效辅导步骤与方法	(692)
第四节 政府组织工作绩效过程控制方法	(697)
第五节 绩效指标修订的基本方法	(702)
第五章 公务员的绩效考核结果评价	(704)
第一节 职务履行情况评价	(704)
第二节 职务能力评价	(705)
第三节 职位适应性评价	(712)
第四节 公务员绩效评价期限及评价者确定	(719)
第五节 对公务员年度定性评价者的确定	(719)

◆ 基层工作探索实践

浅谈国税内控机制建设

四川省成都市国家税务局监察室	(720)
----------------------	-------

浅谈工商部门整治市场秩序的思考

四川省营山县工商行政管理局 李永辉	(723)
-------------------------	-------

加强税务系统机关效能建设的问题探析

江西省赣州市国税局直属分局 肖 艳	
江西省于都县国家税务局 肖卿平	(724)

城镇土地使用税征收中存在的问题及其改进设想

江苏省镇江市丹徒区地方税务局 许建国	(727)
--------------------------	-------

阻碍贫困县社区建设发展进程的问题与对策

四川省宣汉县民政局 李 浪	(730)
---------------------	-------

浅谈如何引导民营经济健康发展

河北省康保县工商行政管理局 武 平 冯 彪	(732)
-----------------------------	-------

有效整合财政支农资金 扎实推进新农村建设

四川省射洪县财政局	(734)
-----------------	-------

对基层工商部门实施问责制的思考

四川省宜宾市工商局江南分局 罗玉芬	(738)
-------------------------	-------

交通肇事追刑案件的办理及其法律运用

山西省永济市公安局交警大队 解文忠 樊国成	(741)
-----------------------------	-------

当前城镇低保工作存在的问题及对策分析

四川省江安县民政局局长 万 伦	(744)
-----------------------	-------

努力提高交警执法水平 忠实履行交通管理职责

云南省富宁县公安局交警大队 李文兴 杨 坤	(747)
-----------------------------	-------

浅谈农村会计人员管理情况的思考

山东省曹县财政局会计管理股股长 袁玉慧	(751)
---------------------------	-------

运政执法走进中南海

江苏省响水县运输管理处 侍跃君 (753)

浅析如何建立和完善农村公路管养长效机制

江苏省常熟市公路管理处 陆卫明 鲁 嘉 (756)

公共财政在城市建设中的融资作用

湖北省宜昌市财政局 韩庆顺 龚晓嵩 (759)

关于对税收行政执法的思考

湖北省咸丰县地方税务局 周启芳 (761)

反避税问题初探

江苏省徐州市地方税务局第一分局 袁永良 王广矿 (763)

要警惕和防止用人上的看“五度”现象

江苏省泰州市交通局 朱锦华 (765)

金融危机对地方税收的影响及应对建议

江西省万年县地方税务局党组成员 黄益民 (767)

捐献我的全部器官来赎罪

山西省长治市公安局郊区分局 任小云 王彦峰 (771)

领导干部善于用好“四面镜”

江苏省南京市雨花台区纪委书记 杨 明 (774)

用科学监管理念统领食品药品监管工作

黑龙江省佳木斯市食品药品监督管理局 张增辉 邹淑梅 (776)

试论行政效能监察在经济运行中的基本作用方法和途径

江苏省泰兴市纪委 刘峰青 (779)

母亲没享到这份福

江苏省睢宁县沙集镇财政所 贾学武 (784)

关于构建“和谐交通”的实践与思考

江苏省泰兴市交通局 刘盛华 (785)

实施城乡一体化退役士兵劳动技能培训的建议

湖北省竹溪县民政局 段传武 (789)

乡镇派出所存在问题及对策

黑龙江省龙江县公安局龙兴镇派出所 刘景武 周长冰 柳立亭 (790)

围绕教育事业发展的中心工作 抓好教育行风建设

湖南省资兴市教育局 袁建民 谢景兰 (792)

医药工业的发展现状与战略前景

湖南省衡阳市食品药品监督管理局 武亚明 何绍奇 徐文生 (795)

关于民政部门提高危机公关能力问题的思考

广东省东莞市民政局 赵 胤 (798)

地税廉政文化建设的初步探索

湖南省湘潭市地方税务局党组成员、纪检组长 陈湘涛 (801)

如何预防基层公安队伍执法中的廉政风险

新疆克拉玛依市公安局克拉玛依区分局政委 张子荣 (804)

财政支持新农村建设的理论与探索

云南省大关县财政局 王安才 (808)

浅谈农民工返乡再就业问题及对策

四川省平昌县就业服务管理局局长 陈 瑞 (812)

加强队伍建设 树好行业形象

四川省三台县交通局路政管理大队大队长 何 健 (814)

浅谈扶贫工作存在的问题及对策

四川省南充市扶贫办 王道金 (817)

交通安全宣传的难点及对策

江西省都昌县公安局交警大队 史文胜 汪孝东 (821)

发展农村公路建设的调查和思考

陕西省安康市汉滨区交通局办公室副主任 赵正伟 (823)

公路部门财务管理存在的历史遗留问题及对策

广西河池市公路管理局 苏宏宁 (826)

浅谈加强农村大集庙会食品安全监管

河北省永年县工商局局长 魏鲁明 消保科科长 卢印方 (830)

企业会计电算化亟待提升税务稽查信息化水平

湖南省石门县地方税务局局长 刘伟才 (833)

科学整合投资审计资源 确保重建项目“每投必审”

四川省绵阳市审计局党组书记、局长 刘清华 (835)

再谈领导干部如何贯彻“五三一”工作机制 确保“一岗两责”的有效落实

新疆吐鲁番地区地税局监察室 (839)

“一岗两责”落实中存在的问题及对策

新疆吐鲁番地区地税局党组成员、纪检组长 万志新 (842)

村级运转经费保障现状的分析与对策

湖南省衡南县财政局办公室副主任 段小强 (844)

破解企业融资瓶颈 促进县域经济发展

湖南省衡南县财政局办公室主任 尹海生 (847)

基层地税部门如何预防税务职务犯罪刍议

河南省周口市地方税务局 冯全社 许学亮 (850)

浅析当前运政执法中存在的问题及对策

江苏省淮安市淮阴区运输管理所 陈 超 (854)

牢固树立正确的权力观

江苏省连云港市财政局纪检组 刘普明 (857)

建设先进公路文化的探索与思考

湖南省怀化市麻阳县公路局 周学清 舒 业 胡光明 (861)

农村精神文明建设要贴近农民

黑龙江省桦南县政府副县长 姜蕴华 (864)

交通行政执法宜建立长效管理机制

河北省滦南县交通局 孙万柱 张善德 岑志军 (867)

如何防范会计工作中出现的错误和舞弊现象

河北省张家口市公路工程管理处 张秀丽

河北省宣化县交通局 刘 霞

河北省赤城县交通局 解喜勇 (869)

对提高派出所民警治安调解工作水平的思考

湖北省襄樊市公安局治安支队情报信息大队大队长 钟 旭 (871)

基层派出所构建和谐农村应重点抓好“五大机制”建设

湖北省南漳县公安局 王洪昌 胡宗忠 杨自军 (874)

加强农发队伍建设 做好新形势下农发工作

四川省广元市苍溪县财政局 庾洪金 胡 勇 罗瑜平 (877)

关于如何做好公安基层所队思想政治工作的思考

江苏省淮安市公安局清浦分局政治处主任 许 亚 (879)

社区民警如何做好群众工作

辽宁省铁岭市公安局清河分局政工监督室 王 静 王 洋 (881)

浅析公安民警职业道德规范和执法行为规范建设存在的问题成因及对策

辽宁省大连水产学院人文法律系 王 珂 杨 扬 (886)

现行养护机制下的路产损失赔偿的探讨

江苏省兴化市公路管理站 马文茂 (890)

完善社会救助体系 逐步改善山区民生

广西壮族自治区田林县民政局局长 闭祖进 (892)

工商机关在效能建设中存在的问题及对策

河北省市平山县工商行政管理局 郜振海 (896)

浅谈如何进一步做好行政权力公开透明运行工作

河北省丰宁满族自治县运输管理所 周化刚 (899)

实践科学发展观 打造服务型工商

河北省邢台县工商行政管理局 范保信 (902)

加强社区老年 文化建设 提高老年人生活质量

黑龙江省哈尔滨市道外区民政局 刘 琨 (904)

忠实实践“三个代表” 推动职能工作不断创新

河北省蔚县工商局经济检查科科长 田晓贵 (907)

浅谈城市平交叉路口交通事故的特点、原因及对策

湖北省郢县公安局交警大队 王贤军 (909)

建立大走访爱民实践活动长效机制之管见

吉林省四平市公安局铁东分局 王守东 刘建平 (913)

交通行政执法中的公路路政管理工作探讨	
云南省省管公路腾冲路政大队 李华明 董祖康	(915)
强化企业交通安全社会化管理浅谈	
浙江省武义县公安局交通警察大队 徐 浩 郑仕伟	(917)
优化市场发展环境需要多元化	
河北省邢台市桥西区工商局监察室主任 郎根成	(920)
浅谈领导干部如何在“公路能力”建设中率先垂范	
湖北省恩施市公路管理段 张 冰 谭明涛	(922)
农村环境保护的现状与对策	
新疆巴音自治州和硕县环保局局长 王作联	(924)
饮用水水源地保护工作方法	
新疆巴音自治州和硕县环保局 布鲁曼 李 雷	(926)
风乍起 吹皱一池春水	
山东省枣庄市台儿庄区财政局 梁淑玲	
山东省枣庄市台儿庄区审计局 张修路	
华电国际电力股份有限公司十里泉发电厂 蔡爱兰	(929)
对县级财政投资评审工作的思考	
山东省枣庄市台儿庄区财政局 梁淑玲	
华电国际电力股份有限公司十里泉发电厂 蔡爱兰	(932)
对新《劳动合同法》的几点思考	
江苏省宿迁市宿城区中扬镇工贸中心主任 谢振宇	(935)

第五篇 机关行政效能监察实务

第一章 机关效能监察概述	(939)
第一节 行政效能监察的必要性与可行性	(939)
第二节 从国际经验谈效能监察的意义和作用	(942)
第三节 效能监察对行政低效的补救作用	(947)
第二章 机关效能监察的实施办法	(952)
第一节 机关效能监察实施办法的理论	(952)
第二节 机关效能监察的具体实施办法	(955)
第三章 监察专员制与机关效能建设	(961)
第一节 监察专员与改进公共行政	(964)
第二节 监察专员与完善政府管理	(969)
第三节 监察专员在改善公共管理方面的作用	(972)
第四章 当前行政效能监察存在的问题及对策	(978)
第一节 当前行政效能监察工作存在的主要问题	(978)

第二节 加强当前行政效能监察工作的对策	(979)
---------------------------	-------

◆ 基层楷模

抚民以仁 律己以廉

江苏省高邮市民政局 周 游 殷 苏	(997)
-------------------------	-------

创新警务写忠诚

湖北省武汉市公安局新洲分局 谭汉舟	(999)
-------------------------	-------

警徽在平凡岗位上闪光

湖北省巴东县公安局交通警察大队 周 斌	(1001)
---------------------------	--------

誓言永恒

湖北省黄冈市公安局黄州分局 孙先彬	(1003)
-------------------------	--------

一盏百姓平安“灯”

湖北省黄冈市公安局黄州分局 孙先彬	(1006)
-------------------------	--------

当警察就要当一名好警察

江苏省淮安市公安局清浦分局政治处主任 许 亚	(1009)
------------------------------	--------

输血线他用生命去管护

四川省达州市路政管理支队 王忠权 唐显金 李勇智	(1012)
--------------------------------	--------

铁面税官 热血男儿

四川省南充市开发区地方税务局 鱼国智	(1016)
--------------------------	--------

心系蓝盾铸警魂 情洒人间美名传

山西省平陆县公安局 石文君	(1019)
---------------------	--------

创新思路工作 廉洁奉公理财

山西省闻喜县财政局 薛建中 马彦生 张红明	(1021)
-----------------------------	--------

奉献青春结硕果 热血忠诚铸警魂

山东省章丘市公安局 胡迎安	(1023)
---------------------	--------

用爱浇筑的社保情结

重庆市奉节县财政局 曾舞剑	(1025)
---------------------	--------

第六篇 纪检监察概论

第一章 纪检监察与行政监察的概念	(1029)
------------------------	--------

第一节 纪检监察的概念	(1029)
-------------------	--------

第二节 行政监察的概念	(1032)
-------------------	--------

第二章 纪检监察的指导思想和工作方针	(1036)
--------------------------	--------

第一节 纪律检查的指导思想和工作方针	(1036)
--------------------------	--------

第二节 行政监察工作的指导思想和工作方针	(1037)
----------------------------	--------

第三章 纪律检查机关的职能、任务和职权	(1039)
第一节 纪律检查机关的职能和任务	(1039)
第二节 纪律检查机关的职权	(1041)
第四章 纪律检查机构及其领导体制	(1045)
第一节 纪律检查机构	(1045)
第二节 纪律检查机构的领导体制	(1048)
第三节 纪律检查机关的性质及与其他监督机关的关系	(1049)
第五章 行政监察的性质、职能和职责	(1051)
第一节 行政监察的性质	(1051)
第二节 行政监察机关的职能	(1051)
第三节 行政监察机关的职责	(1052)
第六章 行政监察的基本任务、地位和作用	(1054)
第一节 行政监察的基本任务	(1054)
第二节 行政监察的地位	(1055)
第三节 行政监察的作用	(1055)
第七章 行政监察对象和行政监察管辖	(1056)
第一节 行政监察对象	(1056)
第二节 行政监察管辖	(1058)
第八章 行政监察机关权限	(1061)
第一节 行政监察权限的概念及确定原则	(1061)
第二节 行政监察职权的内容	(1062)
第九章 行政监察机关的机构设置及其领导体制	(1064)
第一节 行政监察机关的机构设置	(1064)
第二节 行政监察机关的领导体制	(1066)

第七篇 初时期国有企业与纪检监察工作

第一章 国有企业党的建设与纪检工作	(1071)
第一节 中国共产党搞市场经济面临的挑战 and 基本要求	(1071)
第二节 国有企业党的建设的情况和存在的问题	(1075)
第三节 加强国有企业党的建设的必要性和基本思路	(1077)
第四节 国有企业党的建设对纪检工作的定位要求	(1087)
第二章 加强国有企业领导干部作风建设的基本要求和思路	(1093)
第一节 官僚主义是现阶段国有企业领导干部存在最大的不正作风	(1093)

第二节 加强国有企业领导干部作风建设的基本要求	(1094)
第三节 加强国有企业领导干部作风建设的基本思路	(1096)
第三章 国有企业效能监察	(1098)
第一节 国有企业效能监察的内容与成效	(1098)
第二节 国有企业效能监察存在的问题和原因	(1100)
第三节 国有企业薪酬与效能监察	(1103)
第四节 国有企业效能监察的改革建议	(1106)
第四章 廉政文化建设与国有企业廉洁文化建设	(1110)
第一节 国有企业廉洁文化建设的大背景： 廉政文化建设的重要性和必要性	(1110)
第二节 国有企业廉洁文化建设的特点	(1114)
第三节 廉政文化与国有企业廉洁文化的关系	(1116)
第四节 国有企业廉洁文化建设的思路	(1117)

◆ 监督之窗

以落实科学发展观为指导 全面推进党风廉政建设工作新局面

四川省渠县财政局党组书记、局长 吴 强

预防交通系统职务犯罪之刍议

四川省资阳市交通局 樊代英 肖幸平

加强行政效能监察 促进工商管理职能

中共哈尔滨市纪委驻工商局纪检组 于志国 马 新

加强财政资金监管 促进财政廉政建设

湖南省邵阳县财政局 刘小平

湖南省邵阳县交通局 伍志梅

浅谈财政监督管理面临的困难与对策

湖南省永州市冷水滩区财政局 顾军生

落实相关政策 依法强化监管 不断促进出租汽车行业稳定健康发展

江苏省宿迁市运输管理处 闫丽娅

房产契税“偷、逃税”的几种手段及对策

江苏省淮安市淮阴区财政局 吴卫军

加强个体税源监管 提升综合治税水平

山东省济宁市市中区税源建设与综合治税办公室 郭广森

以亮剑精神强化监督工作 促使领导干部阳光用权

湖南省郴州市公路管理局纪委书记 谢珊红

浅谈如何有效推进地税系统行政效能监察工作

湖南省邵阳市地方税务局纪检组长 张又平

深入开展“两权”监督 树立部门良好形象

湖南省邵阳县国家税务局党组书记、局长 李柏平 (1148)

实现巡视与其他监督形式有机结合的几点思考

江西省南昌市国税局纪检组长 吴自立

江西省南昌市国税局监察室副科级监察员 汪亚飞 (1150)

国税行政效能监察的实践与探索

四川省射洪县国家税务局 陈才芳 涂红秋 王 军 (1154)

加强对税收执法权的监督制约是税务部门纪检工作的关键所在

新疆伊宁县地方税务局 吴光辉 (1158)

对基层税务机关效能监察工作创新的思考

新疆昭苏县地方税务局 刘万里 李金华 (1161)

加强效能监察的几点思考

湖南省株洲市食品药品监督管理局 张纯良 胡泽文 王德喜 (1164)

效能监督员不是“门面”

江苏省启东市机关效能建设领导小组办公室 姜洪泉 (1166)

深化税务效能监察工作的思考

四川省宜宾县地方税务局 郑真祥 (1167)

对基层地税机关效能监察工作创新的思考

江西省南丰县地方税务局 曾胜球 艾建平 胡长灿 (1168)

强化教育 注重监督 切实做好预防职务犯罪工作

江苏省响水县地方税务局 陆素洲 (1171)

浅谈如何做好基层国税效能监察

江西省贵溪市国家税务局监察室主任 邓志明 (1174)

创建质量监督机制 督促提升行政服务效能

江苏省镇江市纪委 李桂芳 骆 俊 (1177)

浅谈工商行政管理工作创新与监督执法的长效机制

江苏省宿迁市泗阳县工商行政管理局 刘庆扬 (1180)

关于推进企业信用分类监管工作的思考

黑龙江省肇东市工商行政管理局 田维学 付学军 (1183)

浅谈如何做好新时期的工商纪检监察工作

山东省青州市工商行政管理局 桑丰才 曲新风 (1186)

建立健全“四个三”的效能监察体系 推进工商行政执法服务职能全面提速增效

山东省烟台市工商行政管理局办公室主任 姜恩茂 (1188)

坚持监督“四到位” 确保粮食清仓查库见成效

湖北省黄石市粮食局纪检组 张焕明 熊贵明 孙立海 (1191)

有效依托网格监管 扎实推行电子监察

山东省新泰市工商行政管理局 魏 萍 李文静 苏海东 (1193)

学习党的十七届三中全会精神 履行和发挥财政监督职能作用

甘肃省陇南市财政局财经监督检查办公室 董志平 (1196)

如何发挥县级财政监督职能

贵州省普定县财政局信用担保中心主任 黄 平 (1198)

对重大项目建设实施有效的监督检查

广西桂林市园林局纪委书记 贺润珊 (1201)

浅谈如何加强流通领域食品安全监管工作

甘肃省玉门市工商行政管理局 马 宏 王登峰 刘 强 (1203)

第一章 政府组织现代绩效考评概述

第一节 建立现代绩效考评制度的意义

改革开放以来,我国经济高速发展,人民生活水平有了很大提高,同时也付出了较大的代价,出现了一些矛盾和问题。突出的问题是环境污染严重、能源和资源利用低下且供需矛盾不断加剧,耕地面积大幅度减少,贫困差距拉大等。这些矛盾和问题,有些是在我国发展的现阶段难以避免的,有些则是由于发展观的偏差所导致的或者所加剧的。因此,必须纠正过去的片面发展观,树立科学发展观,以促进我国经济的健康发展。

党的十七大报告指出:“在新的发展阶段继续全面建设小康社会、发展中国特色社会主义,必须坚持以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观。”^①科学发展观与正确政绩观紧密相连,不可分割。科学发展观引导着正确政绩观,正确政绩观体现和实践着科学发展观。要落实科学发展观,必须树立正确的政绩观,必须建立科学的政府组织绩效考评体系与制度。在党的十七大报告中指出:“规范干部任用提名制度,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系,完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法。扩大干部工作民主,增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性。加强干部选拔任用工作过程监督。”^②因此,建立一套符合科学发展观要求的政府组织考评体系与制度,具有重要现实意义和长远的历史意义。

制度的刚性特点决定它对政绩观的约束作用。任何制度本身就是由一系列机制构建的系统,即任何制度的运转和发生作用都需要一套科学、有效、合理的内部机理和行为规范,正是这些机理和规范才构成了对现实行为的约束作用。实践证明,一套好的制度安排能有效地降低管理成本,促进先进和合理行为的发生和发展,同时减少和抑制落后和不合理行为的发生;不好的制度不仅是对先进和合理行为的否定,而且还会助长歪风邪气的蔓延,腐蚀领导干部队伍,败坏党风和社会风气。因此制度的建设是带有根本性的问题。政绩考核制度如何,就如同指挥棒,直接影响着干部的政绩观。可以说,用什么样的指标考评绩效,用什么样的标准衡量政绩,干部就会相应的以什么样的态度对待政绩。从理论上讲,你衡量什么,就会得到什么。因此,引导干部树立正确政绩观,亟待建立科学的绩效考评体系与制度。

① 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.人民出版社.2007

② 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.人民出版社.2007

2005年4月27日,十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),并于2006年1月1日起正式施行,这是我国干部人事工作法制化进程中具有里程碑意义的一件大事。如何抓住贯彻实施《公务员法》的大好时机,进一步推进公务员绩效考评,实施科学的发展观,树立正确的政绩观,激发公务员队伍活力,促进构建和谐社会,建立服务型、高效型政府具有重要的现实意义。

第二节 现代绩效考评基本概念

要建立科学的政府组织绩效考评制度,首先需要正确认识和理解绩效考评的内涵和定义。

一、绩效的含义

绩效是指在特定时间内职位任职者的工作行为(过程)与工作结果。它既包括工作过程,也包括工作结果。过程与结果同时考虑,才能客观反映绩效。

这样定义比较全面,因为只强调行为(过程),不重视结果,有可能导致形式主义。只要自己做了,行为发生,过程有了,其结果如何并不重要,在此种考评理念影响下有可能出现走形式走过场现象。因为,干任何事情,虽然行为发生,过程到位,但用心做和不用心做,方法科学不科学,思路正确不正确,其结果是不一样的。比如有些政府组织党务部门对党务活动安排一个接一个,就其活动行为而言,是正确的;从思想建设、作风建设、组织建设以及廉政建设等方面来看,也是必要的,但其活动效果是不言而喻的。如果按行动或行为绩效指标来考核,绩效为优秀;如果按结果来衡量,考评为不合格。因为,新时期,需要新方法,只有思路创新,方法创新,才能适应社会的发展,才能找到新时期思想工作的特点,才能有针对性地做好思想政治工作,使组织的思想建设、作风建设、组织建设以及廉政建设取得明显成效。另外,行为与结果的关系是,只有正确的思路、科学的方法、积极的行为才能产生好的结果;如果只是行为积极,思路不正确,方法不科学,不会产生好的绩效,有时还会产生更坏的结果。

如果只强调结果,不考虑行为(过程)也存在问题。有时会忽视一些对组织非常重要的过程因素和情景因素,而这些因素却可以催化任务活动,提高工作效率。其次,结果往往受到许多非个人所能控制因素的影响,结果并不一定是由公务员个体行为导致的,会因其他因素起作用。如某一政策或法规能否按预定的时间出台,可能不取决于政策或法规直接起草者和部门,等等。另外,将绩效定义为结果会使个别公务员或政府机构为得到预期结果而不择手段。如数字经济、形象工程、弄虚作假等等。

二、政府绩效的含义

政府绩效,国外又称为“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等。国外专家通常认为,政府绩效是指政府在社会管理中的业绩、效果、效益及其管理工作效率和效能,是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理能力。

国内有的学者将政府绩效分为政治绩效、经济绩效、文化绩效和社会绩效等方面。政治

绩效主要指政治生产力以及政治产品,即政策的形成与贯彻;经济绩效主要是指经济增长与稳定中政府的导向作用,其中通货膨胀、失业、收入分配等是重要参数;社会绩效主要指社会的稳定与发展,其中安全与犯罪、公平与正义、福利与贫困、稳定与动乱、生态与环保等指标是重要参数;文化绩效则主要是指精神文化与大众文化的互补与渗透,以及文化的繁荣与整合。^①

国内有的学者认为,对政府绩效内涵的科学界定,首先必须科学地界定政府的基本职能。笔者认为这种说法比较科学。因为,不同经济状况的政府,不同地理位置的政府,不同自然资源的政府,不同文化背景的政府,不同层级的政府,其职能并不完全相同,其发展战略也不完全相同。不同的政府职能,政府绩效的内涵就不同。在对政府绩效考评时不能用统一的考评指标来评价,更不能用统一的考评指标来衡量。

正确的做法是,上级在确定下级绩效考评指标时,应以其发展战略为依据来确定其考评指标。发展战略是根据当地的政治、经济、文化、社会的特色而制定的,通常是符合实际的。也就是说,发展的重点是什么,就评价什么,发展目标是什么,就衡量什么。当然,对于各级政府来说,也有共性考评指标。

三、考评的含义

绩效考评,“考”指的是考核,“评”指的是评价与评估。

“考核”是核查公务员是否完成了工作任务,是否按照年初确定的考核指标达到了标准。也可以说,考核是核查公务员实际完成的工作结果。“评价”是对公务员的考核结果进行评价,通过评价找出被考核公务员在过去的一年,哪些方面做得好,哪些方面做得不好,下年度在哪些方面需要改进;通过对公务员过去一年工作绩效的评价找出被考核者在知识、技能、综合能力以及工作经验。等方面存在的不足,下一年度在哪些方面需要学习提高等等。“考核”和“评价”简称“考评”,通常适用于组织内的部门或个人。

评估是一种定性估量,而不是量化衡量。这种定性估量标准的由来与工业发达国家政府历史上所采用的考评指标有关,如:

日本在1950年公布实施的《地方公务员法》,对公务员的评估指标规定为:(1)工作业绩。包括工作情形、工作速度、工作态度以及对下属的领导能力。(2)沉默或善辩、慎重或轻浮、勤奋或懒惰、机敏或迟钝、保守或偏激等方面。(3)工作能力。主要包括判断力、理解力、创造力、执行力、规划力、指导力等内容。(4)适应能力。包括规划性、研究性、总务性、审查性、接洽性、计算性、例行性等。

法国政府在二次世界大战后,对政府组织评估指标规定为:(1)身体适应性;(2)专门知识;(3)守时执勤情况;(4)整洁与仪表;(5)工作适应能力;(6)合作精神;(7)服务精神;(8)工作积极性;(9)工作速度;(10)工作方法;(11)理解能力;(12)组织协调能力;(13)指挥监督能力;(14)观察力。

美国政府在20世纪30年代评估指标为:(1)完成工作的可靠性;(2)完成工作的速度;(3)工作的精密性;(4)对工作的适应程度以及努力程度;(5)具备的工作知识;(6)对事物的判断力;(7)个人的品质与受到尊重程度;(8)与人合作能力;(9)工作创造力;(10)克

^① 范柏乃.政府绩效评估理论与实务.人民出版社.2005

服困难能力;(11)组织能力;(12)领导能力;(13)监督指挥能力;(14)工作数量;(15)个人的身体素质体能;(16)工作的整洁与条理。到了20世纪40年代,美国政府绩效指标由16项增加到31项,但这些衡量标准仍存在大量的定性评估指标。

英国公务员的评估指标为:人格性情、判断力、可靠性、机敏活动性、责任心、创造力、监督能力、行为道德。

这种定性指标,只能用定性的方法来评估。过去如此,现在尽管引入了大量的量化指标,但对政府级的总体绩效评价,用评估这个定性方法来衡量仍有其必要。因为,某一级政府的绩效指标,通常是总体性指标,可以用粗线条的指标来衡量较为合适。

但对政府内部各部门的绩效考评就不能完全用定性的评估方法来衡量。因为,政府层面的绩效指标是宏观的,而部门和公务员个体则是微观的;政府层面的绩效指标是总体的,而部门和公务员则是体现部门职能和职位职责个体的;政府层面绩效指标强调的是绩效结果,而部门和公务员个体的绩效是产生结果的过程。如果过程没有控制,或过程不到位,或过程存在问题,不可能产生好的绩效结果。政府组织内部的部门和公务员个体的考评结果,还应用于激励和惩罚,特别是激励的功能更为重要。美国学者曾应用许多实践案例,对绩效考评的激励功能做出了这样的说明:若不能测定效果,就不能辨别成功还是失败;看不到成功,就不能给予奖励;不奖励成功,就可能鼓励失败,鼓励失败的结果就是产生荒谬的刺激,导致组织绩效低下。因此,绩效“评估”仅适用于政府层面总体绩效指标考评,不适合于政府内部和公务员个体的绩效考评。从国外工业发达国家政府绩效改革趋势也可证明这一点。

20世纪70年代、90年代以来各国纷纷采取措施进行改革,加大了对公务员的定量考评,更加关注公务员的实际业绩、完成工作的数量、质量、承担任务的轻重,用可量化的考评指标衡量公务员的工作绩效。如美国1993年颁布的《政府绩效与结果法案》要求联邦政府管理机构,要从其法定任务和工作预期的最终结果出发,设定明确的定量绩效指标,并对照预设指标来检查工作进展和成果,以改善联邦政府的内部管理;要求联邦机构制定覆盖未来五年的战略规划报告(且每三年修订一次)。同时,要求联邦机构每年提供将战略规划分解为量化实施的年度绩效规划报告,并对照年度绩效规划中的定量指标检查其完成情况,形成年度考评报告。

英国布莱尔政府在撒切尔夫夫人、梅杰政府绩效评估改革的基础上,1998年又经过广泛咨询与调查后,将公民宪章更名为“服务第一”,并且还成立了“公民评选小组”,以保证公民对政府服务质量反馈的信息公正、可靠和量化。

因此,笔者认为,“评估”较适用于政府层面的总体绩效衡量。而“考核与评价”较适用于政府组织内部的部门和公务员个体工作绩效的考评。

四、政府绩效管理的含义

政府绩效管理是运用科学的方法、标准和程序,对政府的所作所为做出尽可能准确的结论,并在此基础上根据评价的结果,对政府管理进行改进和提高的一个过程。政府绩效管理是新时期形成的更科学的绩效考评模式,“绩效管理”是对近年来企业界提高员工工作效率重要手段的必要借鉴,也是对绩效考评全过程的综合管理更科学化的重要体现。^①因此,政

^① 周凯. 政府绩效评估导论. 中国人民大学出版社. 2006