

2003 年度新疆维吾尔自治区社会科学基金项目

提高行政效能的 理论与实践

>> 徐世义/主编

TIGAO
XINGZHENG
XIAONENGDE
LILUNYU
SHIJIAN

新疆人民出版社

2003年度新疆维吾尔自治区社会科学基金项目

提高行政效能的 理论与实践

>> 徐世义/主 编

江苏工业学院图书馆
藏书章

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

提高行政效能的理论与实践 / 徐世义主编. —乌鲁木齐:
新疆人民出版社, 2004.8

ISBN 7-228-08948-0

I.提... II.徐... III.行政管理 - 研究 - 中国 IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 072605 号

责任编辑 罗 沛

封面设计 王 心

出 版 新疆人民出版社

地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号

邮政编码 830001

电 话 总编室 (0991)2825887 发行科(0991)2826212

发 行 新疆人民出版社

制 版 王心设计工作室

印 刷 新疆新华印刷三厂

开 本 大 32 开

印 张 9.375

字 数 200 千字

版 次 2004 年 8 月第一版

印 次 2004 年 8 月第一印

印 数 1-3500

定 价: 32.00 元

《乌鲁木齐经济技术开发区提高行政效能研究》

课题研究顾问：毛 旭 乌鲁木齐经济技术开发区管委会主任

艾里·阿西尔 中共新疆维吾尔自治区党校副校长

项目主持人：徐世义 中共新疆维吾尔自治区党校(行政学院)教授

组 长：雷 霞 乌鲁木齐经济技术开发区纪工委书记

副 组 长：薛继海 乌鲁木齐经济技术开发区管委会副主任

马 琳 中共新疆维吾尔自治区党校(行政学院)公务员培训部副主任

课题组成员：

李志干 乌鲁木齐经济技术开发区党工委办公室主任

李贺祖 乌鲁木齐经济技术开发区监察局副局长

王玉岱 中共新疆维吾尔自治区党校(行政学院)副教授

白 力 中共新疆维吾尔自治区党校(行政学院)副教授

陈培军 中共新疆维吾尔自治区党校(行政学院)副教授

李润芝 中共乌鲁木齐市党校哲学教研室主任、副教授

李春生 乌鲁木齐经济技术开发区管委会办公室主任

张松林 乌鲁木齐经济技术开发区人事劳动和社会保障局局长

范旭新 乌鲁木齐经济技术开发区环保绿化环卫局副局长

王宇斌 乌鲁木齐经济技术开发区管委会办公室助理调研员

吕建明 乌鲁木齐经济技术开发区人事劳动和社会保障局干部

李牧洲 乌鲁木齐经济技术开发区纪工委干部

前 言

20 世纪末 21 世纪初,在我国少数地区的经济技术开发区和政府机关提出了开展机关效能建设的新举措,1999 年福建省漳州市开展机关效能建设工作,2000 年福州市及福建省推广漳州市开展机关效能建设经验。2001 年 7 月,乌鲁木齐经济技术开发区首先在新疆开展了机关效能建设工作,3 年来,乌鲁木齐经济技术开发区通过机关效能建设,不仅大大提高了机关服务效能,改善了投资软环境,促进了经济快速发展,而且效能建设的经验还被乌鲁木齐市和自治区部分单位借鉴和推广,在社会经济发展中产生重大影响。我们选择乌鲁木齐经济技术开发区机关行政效能建设进行研究,是对这个新举措的出现及其内在发展规律进行理性思考。目的有两个:①为政府机关深化行政管理体制及提高行政效能进行理论探索。党的十六大提出“继续推进政府机构改革”,“转变政府职能”,建立“高效的行政管理体制”。对开发区机关效能建设进行理论总结,能为政府机关深化改革提供理论依据和支持。②为政府机关机构改革及提高行政效能提供典型操作的模式。党的十六届三中全会提出“切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。”对开发区机关效能建设进行理论总结,能为政府机关及事业单位深化改革提供可操作样板模式。

研究成果对提高行政效能的研究主要有两个方面的

突破:

(1) 在国内率先对提高行政效能进行理论探索。包括:①对“行政效能”的内涵、特点以及提高行政效能的重大意义、目标进行理论探讨;②对影响行政效能的因素及对政府机关提高行政效能的原则和评价指标进行了理论探讨;③对提高行政效能的基本途径和保障措施进行了理论探讨。

(2) 在国内率先对政府机关开展效能建设的实践进行了理论概括。在国内虽然有少数政府机关和开发区开展效能建设的工作,但都没有进行理论概括和总结。该研究成果在国内首次对乌鲁木齐经济技术开发区机关开展效能建设的实践进行理论概括。内容包括:①对开发区机关效能建设的基本理念、基本过程、主要做法和基本经验做了理论概括;②对开发区机关深化改革建立行政管理体制和运行机制进行理论概括;③对开发区机关如何提高公务员的素质、建设公务员队伍进行理论概括;④对开发区建立行政管理体制和管理手段进行理论概括。

该研究成果认为,提高行政效能要从战略上树立六个新观点:

(1) 充分认识政府机关提高行政效能的重大意义。政府机关开展效能建设,提高行政效能,是社会主义政治文明建设的重要内容。提高行政效能对于建立高效行政管理体制,完善社会主义市场经济体制;对于转变政府职能,把政府建设成“五型”政府;对于改善投资软环境,促进社会

主义市场经济发展;对于落后地区实现跨越式发展和小康社会目标具有重要意义。

(2)明确政府机关提高行政效能的目标。开展效能建设的目标:①把政府建设成“服务型政府”;②把政府建设成“效能型政府”;③把政府建成“法制型”和“廉洁型”政府;④政府为企业发展创造环境。

(3)全面掌握行政效能高低的指标。衡量行政效能高低,既要重视行政管理中的数量和质量指标,更要重视行政管理中的行政成本指标,政府机关要高度重视降低行政成本。

(4)抓好提高行政效能的基本工作。根据乌鲁木齐经济技术开发区开展机关效能建设的实践,要抓好以下七个方面的工作:①通过深化行政管理体制改革,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。②通过加强培训和科学管理,努力提高公务员素质,优化公务员队伍;③通过完善行政组织机构,建立包括党政统一协调的行政运行机制。④必须建立严格的便于操作的各种行政管理制度。⑤必须建立包括推行政务电子化办公的各种行政管理手段。⑥必须加强依法行政和行政监督。⑦必须加强行政文化建设,教育公务员树立正确的世界观、人生观、价值观。

(5)要抓好提高行政效能的保障措施。①抓好党的建设,这是提高行政效能的组织保证。②抓好财务行政,这是提高行政效能的物质保证。③抓好创立有吸引力的政策环

境。④加强生态环境建设,创造有利于人的生活和创业的优美环境。

(6)要加强党对开展机关效能建设工作的领导。开展机关效能建设,是实践“三个代表”重要思想的体现。党政机关根据行政管理目标和任务,及时出台开展机关效能建设的各种文件,以指导行政效能建设实践。

我们希望该研究成果能对政府机关及事业单位的行政体制改革及提高行政效能起到理论指导作用,对加快完善新疆社会主义市场经济体制,推动经济社会全面发展起到积极作用。

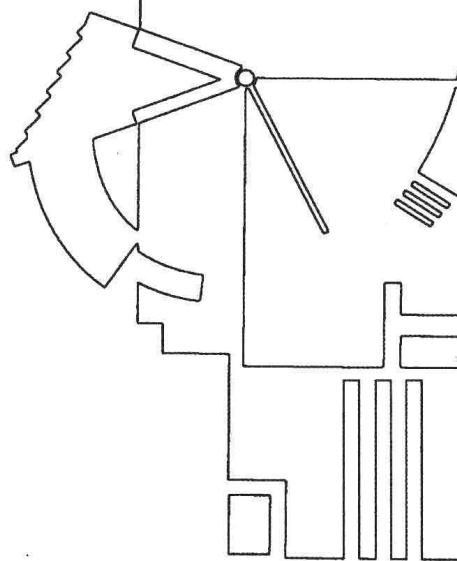
目 录

前 言	1
第一篇 提高行政效能的理论探索	1
第 一 章 提高行政效能的重大意义和目标	3
第 二 章 影响行政效能的因素	27
第 三 章 提高行政效能的原则和衡量指标	37
第 四 章 提高行政效能的基本途径	54
第 五 章 提高行政效能的保障	67
第二篇 开展效能建设实践的总结	89
第 六 章 乌鲁木齐经济技术开发区开展机关 效能建设的基本情况	91
第 七 章 改善乌鲁木齐经济技术开发区的投 资软环境	109
第 八 章 建立高效的开发区行政管理体制	133
第 九 章 努力提高公务员素质	149
第 十 章 建立高效的开发区行政运行机制	168
第十一章 建立健全开发区行政管理制度	185
第十二章 建立高效的开发区行政管理手段	200
附 录 乌鲁木齐经济技术开发区 开展机关效能建设出台的文件	219
文 件 一 关于开展机关效能建设工作的决定	221
文 件 二 关于进一步加强机关效能建设 优化投资软环境的通知	226

文 件 三	关于深化机关效能建设的实施意见	233
文 件 四	乌鲁木齐经济技术开发区 首问责任制(试行)	238
文 件 五	乌鲁木齐经济技术开发区 机关办事否定报备制度(试行)	240
文 件 六	乌鲁木齐经济技术开发区效能 告诫暂行规定(试行)	242
文 件 七	乌鲁木齐经济技术开发区 机关效能建设考评实施办法(试行)	245
文 件 八	乌鲁木齐经济技术开发区 效能建设考评表	249
文 件 九	乌鲁木齐经济技术开发区机关 效能建设例行检查实施细则(试行)	251
文 件 十	乌鲁木齐经济技术开发区 实行公务员竞争上岗的办法	253
文件十一	乌鲁木齐党政机构改革方案的 实施意见	261
文件十二	开发区竞争上岗笔试规则	270
文件十三	开发区党政机关一般干部 职位竞争上岗面试规则	272
文件十四	乌鲁木齐经济技术开发区2004年 机关效能建设思路和工作要点	274
后 记		278
参考文献		280

第一篇

提高行政效能的理论探索



第一章 提高行政效能的重大意义和目标

行政效能是对公共行政活动的总体状态和整体效益的综合反映。行政效能是政府工作的出发点和落脚点,也是公共行政研究的出发点和落脚点。

一、行政效能的涵义和特点

(一)行政效能的涵义

效能,英文为Effectiveness,即有效的、集体的效应。我国学者通俗地解释为选定正确的目标及其实现的程度。所谓行政效能,是指国家行政机关和行政人员,为执行和完成政府任务和行政目标从事公共行政活动发挥功能的程度,及其产生效能、效果、效益的综合体现。全方位、多角度地理解和掌握行政效能的概念,是研究和提高行政效能的基础。行政效能具有多重涵义:

1. 行政效能具有功能的涵义

功能是体现行政效能的重要组成部分。在公共行政活动中,行政机关及其人员如不能很好履行职责,发挥功能作用,其他方面做得再好也没有多少效果。一个部门、一个机构、一个人员不能发挥功能作用,不仅形同虚设,造成浪费,更不可能有行政效能可言。公共行政的对象、任务不同,决

定了功能的层次和作用也不一样,主要有决策、管理、执行等功能之分。

行政效能的功能涵义说明,行政效能是建立在一定的部门和人员、一定的岗位和职能发挥相应作用基础之上的,舍此则无效能可言。

2. 行政效能具有社会效益的涵义

行政效能最根本的一点,就是要充分体现国家和社会的整体利益。公共行政不能只讲行政效能而不顾社会效益。要重视公共行政活动中的社会因素和普遍社会效果。没有社会效益的公共行政,效能再高也体现不出行政效能。社会效益的好坏,主要看对社会需要的满足和人民群众的认同程度。因此,民主的原则、社会监督的原则是公共行政中必须注意遵守的原则。

行政效能的社会效益涵义,反映了行政效能本质的问题和公共行政的质量要求。

3. 行政效能具有经济数量的涵义

行政效能的表现,离不开数量的分析对比,离不开效能核算,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,花费最少的人力、物力、财力实现行政目标,是对行政效能的最基本要求。

行政效能的经济数量涵义,充分反映了行政效能的构成条件,因而也是反映行政效益和效果的最基本前提。

4. 行政效能具有法制的涵义

公共行政从一定意义上说,是一种权力的运用。即有管理主体意志的一面,又有管理客体认同的一面。因此,必须具有很强的法制性,要在国家宪法和法律的严格规范下进行,正确履行法律所赋予的职责,做到公共行政有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

行政效能的法制涵义,不仅是公共行政活动最早被认识的问题,而且反映公共行政的权威性、合法性、规范性要求。

5. 行政效能具有系统的涵义

公共行政的因素、层次、环节较多,但它绝不是杂乱无章的,它们都是在特定的关系中相互依存和发挥作用的,是一种有序的运行。因此,具有很强的系统性。

行政效能的系统涵义说明,行政效能是对公共行政活动多种因素有序运行的基本要求。任何层次、任何部门的组织和人员,在公共行政运行中都应有系统观念和整体观念,否则就很难保证高效能。

(二)行政效能的特点

1. 动态性

行政效能的概念与物理学中“效能”概念的明显区别,就在于它的动态性。行政效能的内容和标准,一定要随着时间、空间、条件、社会性质的变化和不同而相应改变。特别是

在不同的国度、不同的政治体制和制度条件下,评价行政效能的标准更是不同。如新疆是西部落后地区,评价新疆机关行政效能时,不仅要看经济因素,还要十分注意社会因素和人民群众的利益因素。而且从新疆自身的历史发展看,评价机关工作有效性的标准和内容也在不断变化。行政效能的动态性特点告诉我们,在衡量行政效能的动态性高低或好坏时,一定要坚持实事求是的原则,注意目标和结果的统一,追求最佳状态。

2. 多样性

行政效能的多样性主要反映在目标、因素、层次等三个方面:

(1)行政效能目标的多样性。与企业经营不同,政府在公共行政时,其职能结构实施的目标是多方面的。如在发展经济的总体目标确定之后,还必须有许多其他目标或兼顾目标,诸如社会秩序、计划生育、生态环境、社会环境、文明程度等等。在这些目标中,既有近期目标,也有远期目标;既有定量目标,也有定性目标;既有显性目标或有形目标,也有潜性目标或无形目标。

(2)行政效能因素的多样性。体现行政效能的因素,有主观与客观、定量与定性之分。主观因素有机构、决策、执行等等;客观因素有环境、条件、空间等等;定量因素有经费、物资、人力、时间等等;定性因素有社会效益、文明程度、心理情绪等等。

(3)行政效能层次的多样性。从范围来看,有宏观和微

观层次之分。宏观如大政方针,战略规划;微观如机关管理、会议管理、文书管理等。从形式上看,有原则和具体之分。原则如外交、国防、政治行政;具体如打字、收发、传报等。从组织结构看,有决策、管理、执行之分。

行政效能的多样性特点告诉我们,衡量行政效能时,一定要坚持综合效益的原则。

3. 整体性

公共行政活动是系统活动,整体运行。既有国事,也有民事。既有中心任务,也有同步发展任务;既有内政事务,也有外交事务。这种公共行政活动的整体性决定了行政效能的整体性特征,从而也决定了行政效能必然是一种整体效益的体现。

4. 统一性

行政效能的统一性特点,主要也反映在三个方面:

(1)行政效能“量”与“质”的统一。行政效能的“量”,是指公共行政活动的消耗及消耗成果之比。主要反映人、财、物、时的消耗与平衡问题。行政效能的“质”,是指行政功能的发挥和所产生的实际效果和效益。主要反映利益、效益、协调及程度问题。“量”与“质”虽然各有其独立意义和作用,但对行政效能而言只是统一体的两个方面。只讲“质”或只讲“量”,都不可能体现机关工作的有效性。一个机关、一个部门只有在决策正确、管理协调、执行有力、代价最低、成果最大的情况下才能体现出高效能。