

行风建设 评价指南

HANGFENG JIANSHI
PINGJIA ZHINAN

苏州大学出版社

行风建设评价指南

陈顺余 著

苏 州 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

行风建设评价指南/陈顺余著. —苏州: 苏州大学出版社, 2000. 4

ISBN 7-81037-657-8

I. 行… II. 陈… III. 行业组织-职业道德-道德评价-中国-指南 IV. D648.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 20116 号

行风建设评价指南

陈顺余 著

责任编辑 邱海云

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街 1 号 邮编: 215006)

通州印刷总厂印装

(地址: 通州市交通路 55 号 邮编: 226300)

开本 850×1168 1/32 印张 7 字数 163 千

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—4100 册

ISBN 7-81037-657-8/D·36 定价: 16.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

前 言

1997年11月,国务院纠风办在全国民主评议行风现场经验交流会上指出:“从实践中探索行风评议的最佳模式,方法简便,容易掌握,易得效果,并能长期坚持常态运行方式。要对行风评议指标体系进行科学的探索,力求评议客观、公正,有可比性。希望各地都重视这方面的研究,争取在短期内有所进展。”形势要求尽快建立科学的行风建设评价系统。作者从事纠风工作近十年,感受颇深。一个部门、一个行业以及一个地区的行风建设状况,通过评议,发现和揭露问题,对创建文明行业和地区,促进社会稳定,具有重要的作用。

一般地说,管理学科对物质文明建设的研究比较多,但是对精神文明建设的研 究偏少。本书旨在对精神文明建设中的行风建设及其评价问题进行研究,并注意将物质文明建设中一些行之有效的管理科学理论和方法,引入精神文明建设的领域。

行风建设是百姓普遍关心的问题,据目前了解,以往管理科学在这方面的研究甚少。因此,对行风建设及其评价的研究,在实践和理论两方面都具有一定的意义。

《行风建设评价指南》(以下简称《评价指南》)首次运用系统分析的方法,建立了行风建设及其评价系统,把运筹学、数理统计学等方法引入行风评价领域,推进了量化研究。并结合苏州市行风评价实践,集中探索了地区和行业如何进行行风的评价。全文分

成三个部分共九章。

第一部分(第一、二、三、四章)主要论述了行风建设及其评价的总体设计问题。

第一章,从行风建设及其评价中产生的新问题出发,指出仅按“印象分”来评价行风建设是难以解决问题的,需要通过定性与定量的考核,推动行风建设。

第二章,作者通过有关文献资料和实地考察,以及参与一系列学术活动,研究了国际国内行风建设及其评价的情况,指出我国目前行风评价中存在的问题,并强调要充分发挥我国的政治优势,大胆借鉴国外的成功经验,积极探索行风评价的科学化,脚踏实地搞好行风评价。

第三章,从系统分析入手,强调了行风建设在行业管理中的地位,分析了行风建设系统的内部组成和外部环境,进而寻求行风建设的评价方法,并提出了行风建设的主要目标和要求、内容和方法。

第四章,在系统分析的基础上,对行风建设及其评价系统进行总体设计。强调了设计中要注意针对行业不正之风的特点,要特别注意系统全面性、综合性、满意性和可行性。提出了评价行风建设成效的基本标准和制定行风评价指标体系的基本原则,以及行风评价系统设计的步骤,要注意发挥评价系统的评价、监测、导向、预警等功能。

第二部分(第五、六、七、八章)主要研究如何评价的问题。

第五章,地区(块块)的行风评价。运用社会指标法(SI),对地区(块块)行风评价的层次进行划分,对各要素进行分析、筛选、指标量化,并在此基础上获取评价信息,通过计算,综合评价地区(块块)行风建设的成效。

第六章,行业(条条)的行风评价。根据数据包络分析法

(DEA)适宜于对具有相同类型的部门进行相对有效性评价的特点,建立了 C^2R 模型,提出了相应的评价指标体系,通过计算对相同行业进行排序。对 DEA 有效单元用层次分析法(AHP)作进一步分析,扩大了数据包络分析法(DEA)的应用范围。

第七章,在对行业(条条)评价和地区(块块)评价的基础上,运用算术平均法或模糊综合评价法(FCE),得出总体评价结果,同时指出,评价中要注意处理好行业主管部门与地方政府、直属与非直属、机关与基层、上与下的关系。

第八章,行业(条条)综合评价、地区(块块)综合评价和条块结合总体评价,侧重于定量排序。由于评价方法的多样性和局限性,参加人员的层次性和主观性,科学的评价应系统运用多种方法,定量与定性方法互为补充。系统评价方法的实施一般为准备、调查、评议、整改、总结五个阶段。探索行风评价的最佳模式,力求做到方法简单,容易掌握,易得效果,并能长期坚持。

第三部分(第九章)主要总结了本书中部分理论成果在苏州市应用的情况。

作者将课题的部分成果,有步骤地在苏州市进行了试验性运作,从近三年来的试运行情况看,其效果与期望是基本一致的,取得了较好效果。

《评价指南》经过了理论研究、经验咨询、实践验证和专家鉴定四个阶段。在理论上把重点放在行风建设评价上,运用系统工程的方法,借鉴国内外经验,建立一套评价行风建设的方法,用以评价和指导行风建设;在实际应用方面,总结作者在这一领域里近十年的经验,特别是苏州的实际经验,加以提高,并尽可能地将其上升到理论的高度,使之具有比较普遍的意义。例如,在设计行风建设评价的指标体系时,充分注意了设计的指标体系有利于克服实际情况中容易出现的、危害性大的问题,有针对性地发挥指标体系

的“指挥棒”作用;在计算综合指标值时,注意克服实际情况中常常会出现的“主观随意性”。

《评价指南》的基础是作者最近由中国方正出版社出版的专著《行风建设评价系统研究》和博士论文《行风建设及其评价系统研究》,原著和论文侧重于从一般意义的角度加以论证,本书则侧重于实际应用。

书中的部分成果曾在苏州市的行风建设及其评价中加以试用,试验结果表明,效果与期望比较一致,比较理想,得到了国家和江苏省有关方面的充分肯定,原中央纪委书记、国务院纠风办主任徐青研究员给予了高度评价:“作者运用系统分析方法,提出了行风建设评价的模式,介绍了行风评价的常用定性、定量方法,有许多独到见解,在民主评议行风理论研究方面有所突破,具有一定的学术价值。同时,对于全国正普遍开展的民主评议行风工作如何做到科学、公正、简便易行也具有现实意义。”

作者深知,本课题是一项全新的、难度很大的开拓性课题,同时限于作者的水平,许多方面还只是一个开始,是一种尝试,一定存在许多缺点和问题,望各位专家、学者指正。

课题研究过程中得到中共中央纪委,中共江苏省纪委,同济大学研究生院、经济与管理学院多方面的支持,在此对他们表示衷心的感谢。

目 录

前 言

第一章 问题的提出	(1)
第一节 若干定义	(1)
第二节 行风建设的意义	(4)
一、行风建设是加强党风建设、密切联系群众的需要	(5)
二、行风建设是促进依法行政、依法治国的需要	(5)
三、行风建设是反腐倡廉、促进社会稳定的需要	(6)
第三节 行风建设及其评价的迫切性和现实性	(7)
一、行风建设的深化,要求建立起更加科学的行风评价系统	(7)
二、民主与法制的加强,要求运用规范的行风评价系统	(8)
三、管理科学的发展,为科学、规范的行风评价提供了现实的可能性	(9)
第四节 课题研究的总体构想	(10)
第二章 国内外行风评价系统研究概况	(12)
第一节 国外行风建设及其评价系统研究概况	(12)

一、关于行风建设	(12)
二、关于行风建设评价	(22)
第二节 我国行风建设的回顾	(25)
一、第一阶段(1978~1990年)	(26)
二、第二阶段(1990~1993年)	(27)
三、第三阶段(1993年至今)	(27)
第三节 国内行风建设及其评价系统研究概况	(28)
一、当前我国行风评价的主要方法	(28)
二、实施行风评价的成效	(31)
三、行风评价中存在的问题	(32)
第四节 苏州市开创的行风建设及其评价方法	(34)
一、评议从基层做起	(34)
二、监督员与服务卡	(35)
三、行业规范制定	(35)
四、社会服务承诺	(36)
五、行政执法公示制	(36)
六、万人问卷调查	(37)
第五节 分析国内外行风建设评价系统研究情况的启示	(37)
一、努力消除各种偏见	(38)
二、大胆借鉴国外的成功经验	(38)
三、积极探索行风评价的科学化	(39)
四、脚踏实地搞好民主评议行风	(39)
第三章 行风建设及其评价的系统分析	(41)
第一节 行风建设在行业管理中的地位	(41)
一、思想道德建设要求加强职业道德建设	(42)
二、文化事业建设要求强化行业文化策略	(43)

三、树立先进典型要求行风建设加强正面引导	(43)
四、群众性创建活动要求扎实开展行风评价	(44)
第二节 行风建设系统的组成	(44)
一、宣传教育是根本	(46)
二、行业规范是标准	(46)
三、监督检查是关键	(46)
四、综合效益是目标	(47)
五、组织领导是保证	(47)
第三节 行风建设的环境分析	(47)
一、行风建设与城市管理	(48)
二、行风建设与反腐败战略	(49)
三、行风建设与经济建设	(50)
第四节 行风建设评价系统	(51)
一、评价指标体系	(52)
二、对各个指标设置标准值	(52)
三、综合评价方法	(52)
第四章 行风建设及其评价系统的总设计	(54)
第一节 行风建设的特点	(54)
一、行业不正之风的多样性决定了行风建设的特殊 性	(54)
二、行业不正之风的遍布性决定了行风建设的全面 性	(55)
三、行业不正之风的乘隙性决定了行风建设的强制 性	(55)
四、行业不正之风的动态性决定了行风建设的及时 性	(56)
五、行业不正之风的顽固性决定了行风建设的长期	

性	(56)
第二节 用系统的方法指导行风评价	(57)
一、全面性观点	(58)
二、综合性观点	(59)
三、满意性观点	(59)
四、可行性观点	(59)
第三节 评价行风建设成效的基本标准	(59)
一、看群众对行风建设的满意程度	(60)
二、看纠风专项治理任务落实的情况	(60)
三、看行业经济发展的情况	(60)
四、看领导对行风建设重视的程度	(61)
第四节 制定行风评价指标体系基本原则	(61)
一、系统全面性原则	(62)
二、简明科学性原则	(62)
三、量化综合性原则	(62)
第五节 行风建设及其评价设计过程	(63)
一、组织班子	(63)
二、项目开发	(63)
三、项目运行	(65)
四、调整完善	(65)
第六节 行风评价系统的基本功能	(65)
一、评价功能	(66)
二、监测功能	(67)
三、导向功能	(67)
四、预警功能	(68)
第五章 地区(块块)范围内行风评价	(70)
第一节 行风评价社会指标体系的构建	(70)

一、行风评价的要求不同,评价指标体系的层次也不同	(71)
二、设计(筛选)指标,确定指标集	(73)
第二节 行风评价社会指标的量化	(76)
一、定量评价的特点	(76)
二、量表的设计	(77)
第三节 行风评价社会指标的信息采集	(80)
一、行风统计资料提供的客观性指标数据的获取	(80)
二、民意测验提供的主观性指标数据的获取	(82)
第四节 行风建设社会指标的综合评分法	(89)
一、收集评价指标的年度数据	(89)
二、确定评分标准	(90)
三、评分与汇总	(91)
四、算例	(91)
第六章 行业(条条)系统内行风评价	(94)
第一节 数据包络分析法(DEA)的特点	(94)
一、减少了主观因素的影响	(95)
二、具有多输入多输出功能	(95)
三、可获得许多有用的管理信息	(95)
四、常用于评价非赢利性问题	(95)
第二节 数据包络分析法(DEA)的 C^2R 模型	(96)
第三节 输入输出指标的确定	(100)
一、被评价部门、单位选择	(100)
二、输入输出指标采集	(100)
第四节 DEA 计算过程和评价结果分析	(102)
一、建立线性规划 D 模型	(102)

二、建立 DEA 计算机评价系统	(104)
三、评价结果分析	(105)
四、非 DEA 有效结果分析	(106)
五、DEA 有效单元的进一步分析	(107)
第七章 条条与块块相结合的总体评价	(111)
第一节 条条与块块相结合总体评价的基本原则	(111)
一、处理好行业主管部门与地方政府的关系	(112)
二、处理好直属与非直属的关系	(112)
三、处理好机关与基层、上与下的关系	(113)
第二节 条条与块块相结合总体评价的主要方法	(113)
一、算术平均评价法	(113)
二、模糊综合评价法(FCE)	(114)
第八章 行风建设系统评价的组织实施	(128)
第一节 系统运用多种方法的必要性	(128)
一、评价方法的多样性和局限性	(129)
二、参与人员的层次性和主观性	(130)
第二节 系统运用多种方法的原则	(131)
一、定量和定性相结合	(131)
二、科学性和民主性相结合	(133)
第三节 系统评价方法的实施	(137)
一、准备阶段	(137)
二、调查阶段	(141)
三、评议阶段	(142)
四、整改阶段	(144)
五、总结阶段	(144)
第九章 苏州市行风建设评价活动的实践	(146)
第一节 行风评价的三个阶段	(146)

一、传统定性评估阶段	(146)
二、问卷调查评议阶段	(147)
三、行风建设系统评价阶段	(148)
第二节 行风系统评价的主要做法	(148)
一、评价对象分三类实施	(149)
二、评价方式抓四个环节	(149)
三、着力解决三个问题	(150)
第三节 行风评价活动成效明显	(151)
一、加强组织领导,被评价行业决心大	(151)
二、加强宣传教育,社会舆论氛围日益浓厚	(151)
三、加强监督检查,注重教育与管理相结合	(152)
四、强化规范服务,着眼于行业整体素质的提高	(152)
五、注重综合效益,两个文明建设都取得了明显成效	(152)
附录一:	
朱镕基总理致信 2000 年全国纠风工作会议	(154)
附录二:	
全国纠风工作会议强调:扎扎实实抓好 2000 年纠风 工作	(157)
附录三:	
苏州市人民政府《关于批转市廉政办〈苏州市 2000 年 开展民主评议行风工作的实施意见〉的通知》	(164)
附录四:	
行风评价课题研究回顾	(173)
参考文献	(200)
后 记	(207)

第一章 问题的提出

这一章里,首先对本书要讨论的若干术语作出定义,其次论述行风建设的理论和实际意义,然后论述行风及其评价的迫切性和现实可能性。最后结合作者实际的工作经验,指明对行风建设及其评价的系统研究是一项亟具开创性的研究课题,同时也是有可能取得有效成果的研究工作。

第一节 若干定义

“行业”(Trade)泛指职业的类别,包括社会、经济、政治等领域的各行各业。本书讨论的行业,将限于政府权限涉及的行政机关和公用事业、经济管理部门及其企事业单位。例如,劳动人事部门、邮政电信行业、火车站等,本文把这些部门、行业、单位统称为行业。

“行风”,是指行业的作风(Trade Culture),即行业从业人员在从事本职工作中遵守职业道德和职业纪律情况的反映和表现。例如,一些行业人员凭借手中权力以及工作、职务的方便,背离党和

国家的政策规定,违反服务规范和职业道德,为本单位、小团体和个人谋取私利,损害社会 and 群众的利益。这些行业作风问题都属本书将要研究的内容。

“行风建设”(Building Trade Culture),是指为社会、群众服务中,容易出现不正之风的部门、行业 and 单位,为改善服务,防止和纠正行业不正之风,开展职业道德教育,加强物质文明 and 精神文明建设,建立行业服务规范,培养良好的行业作风的实践活动。例如,当前正在开展的推行社会服务承诺制、创建文明行业等活动都属行风建设的范畴。

行风建设的基本内容和任务包括“纠”与“建”两个方面,见图 1-1-1。“纠”或者说“纠风”(Check Unhealth Tendencies),就是要反对和

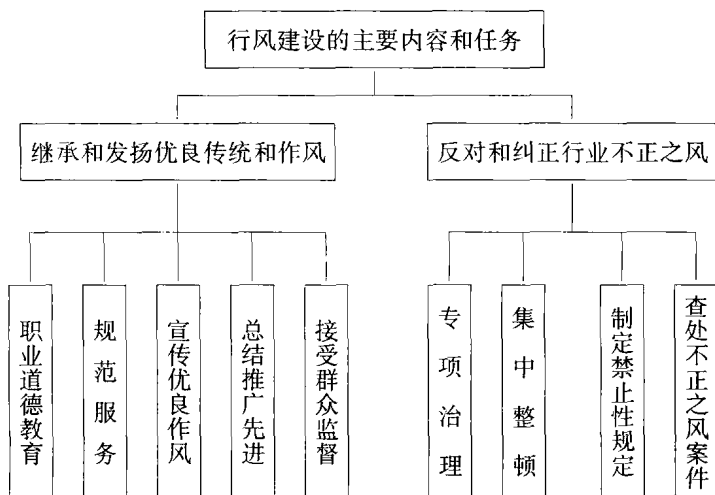


图 1-1-1 行风建设的主要内容和任务

纠正有关部门、行业或单位的行业不正之风。纠风的主要方法是制定并实施有关制度、规定,进行作风整顿和对不良风气专项清理、严肃执纪,加强对从业人员的教育和监督。“建”或者说建设

(Establishing Trade Culture),就是要继承和发扬优良的传统和作风。这方面的主要内容包括,提出继承和发扬优良作风的要求,作出部署并加以实施;制定和落实保持优良作风的制度、决定;宣传优良作风的内容、作用 and 意义,总结和推广作风端正的单位和个人先进事迹等。

“评价”(Evaluation),《辞海》解释:“评论货物的价格……今亦泛指衡量人物或事物的价值。”“从最一般的意义上说,是人把握世界、事物、事件等对象的价值观念,是人观念地把握事物的意义的活动。”评价是个总称,它包含了各种各样的具体的评价形式。从评价的总分关系来划分,可以分成分类评价(Classification Evaluation)、综合评价(Evaluation)、总体评价(General Comment)和系统评价(System Evaluation),它们之间是递进关系。前者是后者的基础,后者是前者的综合。见图 1-1-2。

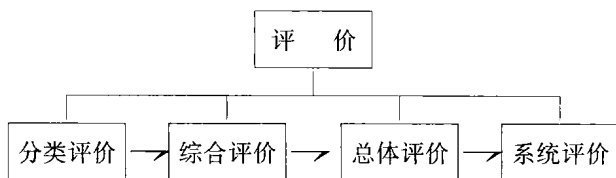


图 1-1-2 评价按总分关系划分示意图

“行风建设评价”或“行风评价”(Evaluating Trade Culture),是指用一整套指标体系,通过定量与定性的论证、计算与分析,从各个方面对部门、行业 and 单位的作风作出评价。

根据城市管理和行业管理特点,定量评价分类为地区(块块)评价和行业(条条)评价。地区范围内(块块)不同部门、行业、单位之间的横向比较(综合评价)和行业系统内(条条)不同地区行风优