



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

• 湖南省行政管理学会承担



『政府效能建设研究书系』 政府效能 与 行政监督

王凯伟◎著



湖南人民出版社

★
政府效能
行政監督



政府效能與行政監督



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

• 湖南省行政管理学会承担

政府效能 与 行政监督

『政府效能建设研究书系』

王凯伟◎著

D630.9
75



CS 湖南人民出版社

《政府效能建设研究》书系 编委会

主任：罗桂求

副主任：盛茂林 徐晨光

委员：曹监湘	苏仁华
彭清国	杨先杰
赵成渝	彭福清
周清明	胡伟林
易银珍	李建华
胡长清	张怀承
陈晓春	颜佳华
赵达军	龙兴海
王学杰	孙多勇
李燕凌	唐琦玉
童中贤	宁资利
王凯伟	王敏

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 CIP 数据

政府效能与行政监督 / 王凯伟著. — 长沙：湖南人民出版社，2011.11（政府效能建设研究书系）
ISBN 978-7-5438-7948-5

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—领导效能—研究—中国②国家行政机关—行政管理—监督—研究—中国 IV. ① D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235670 号

政府效能与行政监督

作者：王凯伟
责任编辑：龙仕林 黎红霞 孟庆智
特邀编辑：车远昭
编辑部电话：0731-82683328 82683361
装帧设计：天闻尚视

出版发行：湖南人民出版社
[http://www.hnppp.com]

地址：长沙市营盘东路 3 号
邮编：410005
经销：湖南省新华书店

印刷：湖南亚光投资实业有限公司
版次：2012 年 3 月第 1 版
2012 年 3 月第 1 次印刷

开本：710×1000 1/16
印张：12.25
字数：220 千字
书号：ISBN 978-7-5438-7948-5
定价：28.00 元

营销电话：0731-82226732

（如发现印装质量问题，请与出版社联系调换）

加强政府效能研究
促进服务型政府建设

周 强

二〇一一年十一月二十八日

(题词者系中共湖南省委书记、湖南省人大常委会主任)

序

提高行政效能 服务“四化两型”建设

徐守盛

刚刚召开的省第十次党代会提出，加快建设全面小康，加快建设两型社会，努力在中部崛起中实现新跨越。这要求我们认真落实湖南省行政程序规定和政府服务规定，加快建设服务政府、法治政府、责任政府和廉洁政府，努力构建运转有序、高效廉洁的体制机制，不断提高行政效能，以调动一切可以调动的力量，共同推进“四化两型”建设。

一是大力推进依法行政。贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，按照行政程序规定、政府服务规定的要求，依法按程序提供政府服务，确保所有行政行为有法可依、于法有据。坚持科学、民主、依法决策，促进规范、公正、文明执法，坚决杜绝因决策程序不合法导致群众利益受损的现象。坚持阳光行政，抓紧修改完善规范权力制度体系，抓紧建设网上政务服务和电子监察系统，让权力在阳光下运行。

二是着力提高执行力和公信力。坚持以制度管人、管事、管钱、管权，深入开展“效能制度落实年”活动，以制度的落实履行职能，提高效能。认真执行省委、省政府各项规章制度、制度、决定、命令，确保政令畅通，以此保障和促进工作落实、效能提升。强化绩效评估结果运用，加大奖优、罚劣、治庸力度，严格查处有法不依、有令不行、有禁不止的现象和问题。继续加大监督问责力度，查处一批影响机关效能和发展环境的典型案件。

三是持之以恒地改善发展环境。全球化背景下，地区之间的竞争实质上是发展环境的竞争，必须把营造公开、公平、公正、透明、可预期的发展环境作为开放发展的重中之重。坚持市场优先、社会自治的原则，营造更加公平的市场和社会环境，减少审批事项，简化审批程序，提高办事效率，减少对微观经济活动的直接干预，强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，为一切市场主

体平等提供规范、便捷的服务。进一步完善中小企业发展的政策环境，认真落实涉企检查有关规定和扩大县（市）部分经济社会管理权限的决定，认真执行影响机关效能和损害经济发展环境行为处理办法，为企业发展保驾护航。进一步优化人文环境，在全社会倡导尊重知识、尊重创造、尊重创新的良好氛围，让一切资源、资金、资产、人才为我所用，用得其所。

四是不断改进工作作风。作风优则效能高，队伍强则服务好。抓效能建设，就是要抓宗旨意识，就是要增强“从政必须有为，无功就是有过”的观念，大力发扬党的优良传统，进一步转变会风文风，开短会、讲短话，办实事、求实效，力戒形式主义和官僚主义，真正为群众服务，为基层服务，为企业服务。坚持勤俭办一切事情，以最小的投入争取更大的效益，以有限的投入办更多的事情。

当前，经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益关系的深刻调整、思想观念的深刻变化，要求我们在行政效能建设的理论研究等方面先行一步，开展积极探索。特别是要借鉴国内外的成功经验，从中发现、总结一些规律性的东西供我们借鉴，帮助我们少走弯路，提高效率。湖南省行政管理学会组织省内专家、学者，对政府效能建设的一系列理论问题进行了专门研究，形成了《政府效能建设研究》书系的理论成果，是目前国内比较系统、比较权威的政府效能建设研究成果。

是为序。

2011年11月

（作者系中共湖南省委副书记、湖南省人民政府省长）

作者简介



王凯伟，男，出生于1963年，湖南益阳人，中共党员，湘潭大学公共管理学院院长助理，副教授，管理学博士。兼任中国数量经济学会理事、湖南省行政管理学会理事。

主要从事行政监督、领导学方面的教学与研究。先后主持国家级、省部级项目10余项。独著、合著《行政监察的理论与实践》、《领导学新论》等学术专著多部；在《中国行政管理》、《管理评论》等核心刊物上发表论文30余篇，其中多篇论文被人大复印资料全文转载。

contents | 目 录

导 论 / 1

第一章 政府效能与行政监督的理论分析 / 11

第一节 行政监督的理论阐释 / 11

第二节 政府效能的理论阐释 / 29

第三节 政府效能建设与行政监督的相关性 / 36

第二章 政府效能建设中的行政监督现状 / 39

第一节 行政监督体系的形成与发展 / 39

第二节 政府效能建设中行政监督取得的成效 / 50

第三节 政府效能建设中行政监督存在的问题 / 53

第四节 政府效能建设中行政监督存在问题的原因 / 56

第三章 政府效能建设中加强行政监督的对策 / 61

第一节 改革行政监督管理体制 / 61

第二节 完善行政监督方式方法 / 67

第三节 推进行政监督四化建设 / 74

第四章 政府效能建设中行政监督的机制创新 / 81

第一节 强化行政监督权力制约机制 / 81

第二节 健全行政监督实效评估机制 / 84

第三节 强化行政监督回应机制 / 95

第四节 构建行政监督仿真系统运行机制 / 101

第五章 政府效能建设中行政监督实效评估的实证研究 / 111

第一节 政府效能建设中行政监督实效现状 ——以湖南省为例 / 111

第二节 行政监督实效评估指标体系构建 ——以长株潭为例 / 119

第三节 行政监督实效评估的结果分析 / 141

总结与展望 / 149

附录一 湖南省行政监督实效现状调查问卷 / 153

附录二 中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法 / 157

附录三 中华人民共和国行政监察法 / 165

附录四 中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于印发《全省开展“机关效能建设年”活动实施方案》的通知 / 173

后记 / 179

参考文献 / 181

导论



党的十七大报告强调指出,“完善制约和监督机制,增强监督合力和实效”。^[1]胡锦涛在十七届中纪委三次会议上再一次明确指出,要“加强党内监督,增强党内监督实效”^[2]。在第十七届四中全会上,胡锦涛同志更是强调指出,“健全权力运行制约和监督机制”、“坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合,发挥好舆论监督作用,增强监督合力”、“健全促进科学发展的领导班子和领导干部考核评价机制,强化考核结果运用,引导各级领导干部树立正确政绩观,做出经得起实践、人民、历史检验的实绩”。党的十七届四中全会还要求,全国纪检监察系统要按照加快推进惩治和预防腐败体系建设的要求,在坚决惩治腐败的同时加大教育、监督、改革、制度创新力度,更有效地预防腐败;要按照党建工作责任制的要求,协助党委加强监督检查,严明党的纪律,督促有关部门切实抓好职责范围内的党建工作,保证和促进十七届四中全会精神的贯彻落实。全会指出,各级纪检监察机关要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,切实加大查办违纪违法案件力度,坚决查处一批大案要案,健全权力运行制约和监督机制;要围绕中心、服务大局,切实加强对中央重大决策部署贯彻执行情况的监督检查,推进纪检监察工作。这些都是适应监督形势发展和客观要

[1] 胡锦涛在中国共产党第十七次全国人民代表大会上的报告 [EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>, 2007-10-25.

[2] 胡锦涛在十七届中央纪委三次全会上发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/8670612.html>, 2009-1-14.

求做出的重大战略决策，为进一步加强行政监督、提升监督实效的理论研究和实践探索确立了地位、指明了方向、明确了任务。党中央领导对于行政监督的关注，使得各级地方政府致力于优化行政监督职能、提升行政监督实效，更好地促进政府效能建设。研究政府效能与行政监督的价值主要体现在以下方面：

第一，有利于强化行政执行力，提高政府行政效能。

从当前我国行政过程的实践来看，依然存在形式主义和官僚主义的工作作风，主要表现在不求进取、思想僵化、墨守成规，高高在上、脱离群众，滥用权力、不负责任，人浮于事、办事拖拉等，严重地影响了我国政府的行政效能。执行力是一种“贯彻落实”的能力，执行力不强，是形式主义作风和官僚主义作风的主要表现形式之一。强化行政监督，可以把行政管理人员的工作效率和工作成绩置于公开的监督之下。在监督过程中，对各种形式主义、官僚主义、拖沓推诿和违法乱纪行为进行严厉的批评和惩戒，对廉洁奉公、遵纪守法、忠于职守的部门和人员进行表彰，有利于建立一套科学、完善的奖惩制度，从根本上转变工作作风，强化行政执行力，提高我国政府的行政效能。

第二，有利于加快政务公开步伐，提高政府透明度和公信力。

政务公开具有防止权力腐败、建设阳光下的政府、提高行政机关的效率、处理公共危机以及应对经济全球化等诸多积极功能。建立公开、透明的政府，已经成为许多民主国家的共同趋势和要求。改革开放以来，虽然某些政府部门实行部分政务的公开，但效果并不令人满意，政务公开更多的成为宣传的口号，而不是现实的行动。十七大报告要求完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。通过部门内部的监督，专门机关的监督，社会层面的监督，加强民主监督，增强监督合力和实效，有利于提高政府工作透明度和公信力。

第三，有利于规范行政权力运行，加强惩治和预防腐败体系建设。

中国社会的发展正处于矛盾凸显期、体制转轨创新期和社会转型发育期。这一时期，以胡锦涛同志为核心的党中央提出了走科学发展观道路，建立经济社会协调发展的和谐社会的战略思想，因此必须从制度层面建立起有效惩治和预防腐败的体制、机制和制度，保证中国社会实现稳定、有序、和谐发展。构建一套科学、合理、高效的行政监督实效评估体系，符合中央关于《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》的要求。对于规范行政权力运行，深入开展党风廉政建设，完善惩治和预防腐败体系具有重要作用。

第四，有利于提升行政监督实效，推进行政管理体制改革的实践进程。

一方面，为达到监督有力，要进一步“完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”。另一方面，必须提升行政监督的实效，增强监督合力，发挥总体监督效能。行政监督实效评估的目的是根据科学发展观的要求，探寻提升行政监督实效的有效路径，更好地推动行政管理体制改革的实践进程。

通过构建适合我国实际的、比较系统和完善的行政监督实效评估体系,对于防护与避免腐败行为的衍生与滋长,提升行政监督实效具有重要的现实意义。

目前,国内外学者围绕政府效能与行政监督进行了大量的研究,并取得了丰硕的成果,值得我们大力借鉴。

一是借鉴国外学者对行政监督多视角的研究成果。

国外学者从系统论、经济人、民主论、政府绩效测量、行政绩效监督应用等角度进行了大量的研究,为我们加强政府效能与行政监督研究提供了借鉴。

1. 从系统论的角度进行研究

西方早期的行政监督研究是在传统的行政模式下进行的,从系统的角度研究行政监督实效的西方学者引入了系统论的思想,这些学者认为行政监督不是一个孤立的过程,而是行政监督的内部系统与外部系统的能量交换的过程,因此外部监督也有助于行政监督实效的提高。西方的行政监察实践中,将行政监察制度作为内部监督的主要形式,行政监察部门往往有着较高的独立性,如美国中央政府各部都设有“监察长办公室”,针对各个部门,加强监督与控制;日本也在各地设有行政监察事务所;德国的“惩戒委员会”拥有对各部的监察权等。这些学者的研究认为,提升行政监督实效的途径应着眼于行政监督的内部架构,构建行政监督内部实效评估体制,配合外部监督,形成一个内部监督与外部监督相结合的行政监督运行机制,从而提高整体行政监督实效。

2. 从经济人的角度进行研究

“经济人”假设是西方学者研究行政监督的理论基础。经济人假设认为,行政人员也有“经济人”的特征,在行使公共权力、分配公共资源的过程中,首先考虑的是个人利益而非集体福利。“寻租”理论正是基于“经济人”假设而创立。公共选择学派的创始人布坎南在《自由、市场和国家》一书中,将寻租描述为“人们凭借政府保护进行的寻求财富转移而造成的浪费资源的活动”。^[1]弗里德里希·冯·哈耶克在《自由秩序原理》中指出:宪法将行政权力授予政府,也应当对政府的权利进行限制。^[2]三权分立思想正是基于经济人假设,认为提高行政监督实效应该限制行政权力和寻租行为,并通过司法监督和立法监督来确保政府的权利不被滥用。

3. 从民主论的角度进行研究

从民主角度进行研究的西方学者认为,民主思想是行政监督最重要的理论基础,民主制度和行政监督密不可分。随着民主政治的发展,民众在政治生活中的角色也完成了由“臣民”向“公民”的转变,对政治的参与的热情日益高涨,社

[1] 布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988: 59.

[2] (英) 弗里德里希·冯·哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 邓正来, 译. 上海: 上海三联书店, 1998: 71.

会监督在行政监督中的重要性日益凸现。罗伯特·达尔在《论民主》中认为,民众是权力主体的重要组成部分,他们可以表达其利益诉求权力并分享权力。^[1]在行政监督中引入社会监督,不仅是“主权在民”的重要体现,也是提高行政监督实效的一个有效途径。社会组织、舆论对政府的监督的方式主要是通过第三部门和新闻媒介表达其利益诉求,影响政府决策并对政府行为进行监督,提高行政监督的实效。

4. 从对政府绩效测量的角度进行研究

西方学者用“政府绩效”来表示政府对行政职能履行的能力及效果的强弱。西方理论界对行政绩效管理的研究重点就是集中在行政绩效的测量以及行政绩效监督的应用和治理上。政府绩效的评价和测量一直是西方行政管理研究的重点内容,是行政绩效监督的一个重要的环节和依据。美国的政府绩效测量是全球绩效管理革命中最为突出的,出现了一大批的地方政府绩效测量的实践案例和研究成果。比较著名的有以下几个项目:肯尼迪政府学院在1985年实施了“美国政府创新项目”来推动识别和培育创新性和绩效政府的工作;1997年在International City/County Management Association (ICMA)的不断推动下建立起了比较绩效测量联合体(Comparative Performance Measurement Consortium),收集了美国40多个地方政府在不同工作业务上的数据。阿斯顿(Aston)工商学院公共服务研究中心关注在测评地方行政绩效时使用“最优价值”作为评估的框架,使用“平衡计分卡”在不同利益分享者之间进行对话与合作得出结论。

5. 从对行政绩效监督应用的角度进行研究

戴维·奥斯本(David Osborne)和彼得·普拉斯特里克(Peter Plastrik)认为凡是取得了高绩效的组织都是那些高度重视使命、组织目标及绩效的组织。只有明确了组织使命、目标等问题,组织的其他活动才有正确的方向,提高效率的行动才有意义。^{[2][3]}绩效监督就是他们所选择的通过核心战略提高绩效的途径之一。史蒂文·科恩(Steven Cohen)和罗纳德·布兰德主张适用全面质量管理来提高公共部门的绩效。^[4]而全面质量管理实际上就是我们所谈的全程的行政效能监督。夏尔·德马什从申诉机制的途径对提高公共部门绩效进行了独特的研究。^[5]主张建议一种“混合监督”,即设立具有一定独立性的机构,受理公众对于行政机构的申诉,对政府部门进行调查、干预从而达到改善行政绩效和保护公民权益的目

[1] (美) 罗伯特·达尔. 民主理论的前沿 [M]. 顾昕, 译. 上海: 东方出版社, 2009: 118.

[2] (美) 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 企业家精神如何改革公共部门 [M]. 周敦仁等, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 273.

[3] (美) 戴维·奥斯本, 彼得·普拉斯特里克. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 228.

[4] (美) 史蒂夫·科恩, 罗纳德·布兰德. 政府全面质量管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 154-189.

[5] (法) 夏尔·德马什. 行政科学 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2000: 1-25.

的。西方的行政绩效研究中十分注重公民在政府部门绩效改善中的地位和作用，认为公民的参与能够通过激励经理超越传统的产出指标，从而集中于生活质量和社区目标而提高业绩评估的影响力。尽管市民参与能够通过让服务更多的响应市民的需要而最终改善市政府提供服务的程度和水平，但这个目的常常难以达到。虽然市民的参与通常会产生有效的政策及令人满意的公共部门，但这种参与却常常被认为是负担沉重、成本高昂和消耗时间。托马斯（Thomas）在《公共决策中的公众参与》中指出，公众参与能够增加公共经理所制定政策的有效性。^[1]桑德森（Sanderson）研究了结合组织（OECD）成员国的公共部门改革，发现这些国家构建了一种新的“公共治理”的模式，这种模式下政府规模更适度，而且特别强调绩效管理。伯恩斯汀（David J. Bernstein）则选取了5个地方政府作为研究样本，这些政府均广泛应用绩效测量来支持对公共项目的监管、提升服务的绩效。

二是借鉴本土学者对行政监督多维度的研究成果。

在现实需求的推动和西方经验的启发之下，我国学者开始了对行政监督与政府效能相互关系的理论研究。国内学者从理论介绍、行政效能性质、价值取向、绩效审计、行政效能监督、行政监督实效等多维度进行了大量的研究，取得了丰硕成果。对行政监督的研究最初是从译介西方的学术著作开始的。20世纪90年代末，我国学者开始了自己的理论建构工作。经过十几年的努力，取得了许多有价值的进展，主要体现为以下几个方面：

1. 介绍国外绩效管理实践和理论成果

对国外绩效管理的关注一直是我国行政效能研究领域中的一个重要内容。国内众多的学者采取了不同的角度和方法从事于观察和思考当代西方蓬勃发展的公共部门绩效管理运动，研究特定国家公共部门绩效管理的改革实践。周志忍对西方发达国家政府的绩效管理、绩效评估的发展状况进行了研究，介绍了绩效评估的历史、主要内容、技术方法，还介绍了绩效管理是由确定使命和目标、确定具体方向和衡量标准、利用绩效评估报告三大环节构成的动态过程。^[2]蔡立辉分析了绩效评估在西方国家政府管理中的孕育和产生，介绍了西方国家政府绩效评估的内涵与理念。^[3]吴建南等以美国的《政府绩效与结果法案》为例，对美国实行政府绩效评估制度立法进行了分析研究。^[4]包国宪等通过案例研究，对近十年来美国地方政府绩效评价的进展予以总结，明确了美国地方政府绩效评价的

[1]（美）托马斯．公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略[M]．孙柏瑛，译．中国人民大学出版社，2005：198．

[2] 周志忍．发达国家政府的绩效管理[J]．新远见，2009（12）：106-115．

[3] 蔡立辉．西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]．清华大学学报（哲学社会科学版），2003（1）：76-84．

[4] 吴建南，温挺挺．政府绩效立法分析：以美国《政府绩效与结果法案》为例[J]．中国行政管理，2004（9）：90-94．

组织框架、典型模式及研究热点。^[1]1999年年初,中国行政管理学会与有关部门成立了联合课题组,课题组研究了公共部门绩效评价的国际实践及其特点和发展趋势,总结了我国政府机关绩效管理的发展现状,将我国各地在绩效评价方面的探索归纳为目标责任制、社会服务承诺制、效能监督和效能建设4种形式,并对每一种形式进行了详细介绍和比较分析。

2. 对政府行政效能性质的研究

学者们对政府行政绩效性质的研究都是从探讨行政效率概念开始的。彭国甫对行政效率、行政效能和行政效益的内涵及其相互关系作了系统分析,^[2]并对行政效益与经济效益、社会效益、行政速度的关系进行深入分析。吴权伟认为:一是行政活动效率的价值内涵凸显,“公共性”的凸显是对20世纪70年代以前的行政效率研究的一个的反思;二是研究范畴发生了转变,即研究主体的更新和研究客体的更新(由“效率”转向“绩效”、“业绩”、“质量”);三是研究方法更新,经济学理论特别是公共选择理论成为政府效率的主要研究方法。^[3]刘旭涛认为,可以通过一些研究方法,如技术效率研究方法、行为研究方法、配置效率研究方法、制度效率研究方法和综合研究方法等,来提高组织效率。^[4]马春庆认为:“效率”理论混淆了不同社会政治制度条件下管理活动的本质的区别;不包含价值判断,忽视了政府活动应体现的正义和善治。^[5]他通过介绍效能概念和目前效能建设情况,说明行政效能建设优于行政效率。彭国甫对政府绩效评价的性质如何界定、政府绩效评价的功能如何定位、政府绩效评价的发展如何把握、政府绩效评价主体如何确定这4个基本问题进行了系统反思,提出了一系列观点。

3. 对地方政府行政效能价值取向的研究

价值取向对于稳定和变革地方政府绩效评价体系,引导和调整绩效评价行为具有十分重要的作用。尤建新和王波在政府绩效评估中定义了“公众价值”概念,并在此基础上提出了政府绩效的最终评判标准应为实际创造的公众价值大小。^[6]齐明山从政治哲学角度出发概括出人们共存的3个公共行政基本价值追求,即经济、效率和效能与公平,主张经济和公平是稳定机制,效率和效能是发展问题。^[7]稳定是发展的前提保证,其根本目的是效能,所以我国行政管理的价值取向应该是建设廉价、高效和公平的政府;凌文轻从社会转型的角度提出政府职能的合理

[1] 包国宪,马佳铮.美国地方政府绩效评价实践进展评述[J].理论与改革,2010(4):150-160.

[2] 彭国甫.中国行政管理新探[M].长沙:湖南人民出版社,2006:208.

[3] 吴权伟.转型时期中国地方政府间竞争与合作关系研究[M].深圳:深圳大学出版社,2003:96.

[4] 刘旭涛.政府绩效管理:制度、战略与方法[M].北京:机械工业出版社,2005:108.

[5] 马春庆.为何用“行政效能”取代“行政效率”——兼论行政效能建设的内容和意义[J].中国行政管理,2003(4):69.

[6] 尤建新,王波.公众价值——政府绩效评估的新标准[J].上海管理科学,2004(5):52.

[7] 齐明山.公共行政的人本主义与公共服务的人本取向——论行为科学时期公共行政思想[J].天府新论,2007(1):35.

定位是政府绩效的基本价值选择,满足公众需求是政府绩效的根本值选择,公共服务质量好坏是衡量政府绩效的重要标准,廉洁、高效、公正是政府绩效的价值追求。^[1]

4. 对效益审计和行政效能监督的研究

这一部分的研究主要是结合这两个部门实际工作中的问题的对策性研究。散见于各种政论和新闻报道之中,学术研究较少。效益审计方面,比较有代表性的有吴国萍、林岚等人从政府绩效审计工作的特点、权限和目标入手,分析了我国开展政府行政绩效审计的必要性,并针对现阶段亟待解决的几个问题展开讨论,提出了解决问题的具体方法。^[2]在行政效能监察方面,王凯伟介绍了行政效能监察的监督层次管理的3个层次,即对行政决策过程、行政执行过程、行政实施过程进行监察,并提出了行政效能监察的立项原则以及如何处理好与廉政监察的关系等。^[3]刘素梅则是通过对美国行政内向监督的介绍来对比我国的行政效能监督的不足之处。^[4]

5. 学术界逐渐重视研究行政监督实效

从目前各方面来看,我国的行政监督机制还不够健全和完善,行政管理中凸显出来的政令不畅、机构庞杂、决策失误、人浮于事以及行政人员寻租腐败、假公济私等现象,都反映出监督体制在某些方面存在着无能低效的情况,因此行政监督实效问题愈发得到关注。起初的研究主要通过对外国学术著作的译介,如朱绍文、胡欣欣等译介的《微观规制经济学》,这是介绍到我国的第一本专门讨论行政监督实效的著作。^[5]近年来,大批通论性行政监督实效学名著以及一些经典的、前沿的专题性研究论文陆续被译介到我国,为我国学者开展理论建构工作提供了支持。首先,逐渐重视行政监督实效的学术价值,虽然行政监督实效作为一门独立学科的地位尚未确立,但人们都认识到,行政监督实效是一个重要的研究领域,是拥有自己的研究对象、概念框架、理论体系和研究途径的独立学科。其次,多本国内学者研究的关于行政监督实效的通论性论著陆续出版,如余晖的《政府与企业:从宏观管理到微观管制》^[6]、王俊豪的《政府管制经济学导论》^[7]等。

综上所述,西方国家对政府绩效与绩效监督的相互关系的研究起步较早,发展得比较成熟,善于运用实证的研究方法,通过设计定量指标,来测量政府部门绩效高低和公共服务质量。而我国对政府效能与行政监督之间关系的研究起步很

[1] 凌文铨. 试论社会转型期政府绩效的价值选择 [J]. 学术研究, 2002 (3): 62.

[2] 吴国萍, 林岚. 政府行政效能监督机制研究 [J]. 商情·科学教育家, 2007 (4): 73.

[3] 王凯伟. 行政监察的理论与实践 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2002: 136-140.

[4] 刘素梅. 论美国行政内向监督及其对我国的启示 [J]. 扬州大学学报 (人文社会科学版), 2006 (3): 25.

[5] 朱绍文, 胡欣欣. 微观规制经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1992.

[6] 余晖. 政府与企业: 从宏观管理到微观管制 [M]. 福州: 福建人民出版社, 1997.

[7] 王俊豪. 政府管制经济学导论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2001.