

缺页

# 效能监察与反腐败的关系

福建省监察厅课题组

## 前 言

监察部和联合国开发计划署合作的“中国廉政建设”项目研究,旨在总结我国廉政建设的有益经验,借鉴国外反腐倡廉的有益做法,推进政府勤政廉政,是我国反腐倡廉领域对外交流合作的深入与扩展,是纪检监察机关开拓创新、与时俱进的重要体现。根据监察部的部署,我省承担该项目的子课题《效能监察与反腐败的关系》的研究,并提供经验总结报告。省纪委、监察厅领导十分重视这项工作,省委副书记、省纪委书记梁绮萍同志强调,要精心组织好课题研究的实施,把课题研究与实际工作结合起来,通过课题研究,推动我省反腐败工作的深入开展。省纪委会、监察厅长办公会多次听取课题研究工作的汇报,并就课题研究的具体工作进行研究和安排。为了保证课题研究工作的顺利实施,成立了以监察厅厅长为组长的课题研究工作小组,并确定九个设区市监察局和部分省直单位的监察机构为课题研究协作单位,聘请有关专家学者担任课题研究顾问。课题研究工作小组以“三个代表”重要思想为指导,以中央关于反腐倡廉的指导思想、方针政策和工作原则为依据,以我省行政效能监察和效能建设工作的实践为基础,组织开展了大量的调查研究工作,召开了全省理论研讨会,对效能监察与反腐败的关系进行深入研讨。监察部项目办、中央纪委监察部纪检监察研究所有关领导对我省课题研究工作给予了及时有力的指导。在此基础上,课题研究工作小组

集中时间起草经验总结报告,广泛征求有关领导、专家学者、实践工作者的意见建议,几易其稿,不断充实和完善。经验报告从五个方面进行阐述:一、我省行政效能监察的历程及其特点;二、开展行政效能监察的基本做法及其初步成效;三、在实践中正确认识和把握效能监察与反腐败的关系;四、效能监察与反腐败关系的理性思考;五、推进行政效能监察深入开展的几点建议。

## 一、我省行政效能监察的历程及其特点

效能监察是行政监察的重要组成部分,是纪检监察机关全面履行职能的重要标志。中央纪委、监察部对效能监察工作十分重视,每年都把效能监察工作列入党风廉政建设和反腐败整体工作中进行部署。我省认真贯彻落实中央纪委、监察部的部署,结合我省实际,开展了企业效能监察试点和行政效能监察工作,并在工作中不断积累经验,开拓思路,积极探索。在效能监察工作取得一定成效的基础上,又在省委、省政府的统一领导和部署下,于2000年在全省乡镇以上各级机关开展机关效能建设工作。效能监察和效能建设的开展在改善行政管理,服务经济建设,维护社会稳定,源头防治腐败等方面发挥了积极的作用。回顾我省效能监察10年的实践,大致有四个历程:

### (一) 效能监察的试点阶段

1994年,我省在福安市开展行政效能监察的试点。福安市纪委、监察局针对该市公安系统一些基层分局、派出所不同程度地存在管理不严、工作推诿、作风拖拉、效率低下、群众意见较大等问题,决定试点放在该市公安机关进行。试点工作在开展“三个教育”(基础教育、典型教育、防范教育)基础上,采取“三个结合”的方式:一是点面结合。自查全面铺开,抽查突出重点。对抽查中发现的带有普遍性倾向性问题,在全市公安系统范围内进行通报,推动面上改进。二是上下结合。对效能监察中发现的问题,责成有关单位整改,督促其

上级机关抓落实,确保效能监察措施的落实。三是内外结合。在发动公安系统各单位及其工作人员对效能问题进行自查自纠的同时,把工作触角延伸到公安系统外部,请与公安机关有紧密业务联系的部门和群众,对公安机关的工作进行评价,提出意见建议,从而使效能监察更具有针对性和实效性。试点期间,共发出效能整改建议 22 条;查处失职渎职和违纪案件 10 起。行政效能监察的开展,严格了行政管理,也激发了广大干警工作的积极性和主动性。全市公安系统查处、侦破的治安、刑事案件分别比 1993 年同期增加 14%、44%;有 11 个单位和 13 名公安干警被上级公安机关评为严打先进集体和先进个人。通过试点,改善了管理,促进了勤政廉政,推动了福安市公安机关反腐倡廉和严打专项斗争的深入开展。省纪委、监察厅及时总结福安市公安机关行政效能监察的经验,召开现场会,进行观摩学习和总结推广,此后,行政效能监察在八闽大地迅速推开。试点阶段的效能监察工作主要突出“教育为主、惩戒为辅,自查自纠为主、督促检查为辅”的方针,注意强调了效能主体在效能监察工作中的积极主动作用和纪检监察机关的督促检查作用。

## (二) 效能监察在部门和系统逐步推开阶段

福安现场会后,效能监察在县(市、区)的一些部门和系统逐步推开。特别是一些管理经济的工商、税务、外经、外贸等行政主管部门,联系部门业务实际,有针对性地开展效能监察活动。漳平市工商局纪检组、监察室立足工商职能,选准切入点,有重点、有步骤地开展效能监察。一是围绕服务中心工作开展效能监察。针对群众反映的私营企业办照难、个私经济发展难等问题,督促和协助行政部门采取相应措施,设立注册大厅和个私经济咨询服务中心和投诉中心,会同公安、土地等 12 个部门联合开展私营企业的项目审批,为经营者排忧解难。二是围绕市场规范化管理开展效能监察。通过每月两次对市场卫生、商品排列、明码标价、商品质量、计量和经营服务质量情况进行督查,对工商管理中的失职渎职者实行经济和行政处罚,促进了市场管理的改善。三是围绕依法行政开展效能监察。监察室会同法制



股每年两次对工商所的案件材料和执法行为进行监督检查,对办人情案、收人情费的行为严肃查处。实行“行政执法公示制”和“错案责任追究制”,促进规范执法和公正执法。厦门市地税局纪检组、监察处抓住重点,选题立项,开展效能监察。他们针对基层税务所税收管理中税款解缴、税票、发票、经费财产四项基础性工作,建立“四项管理”检查报告制度,由基层局每季度对基层税务所的四项管理情况组织检查并报告市局,市局对各单位执行情况进行抽查和定期通报,促进了税款收入及时、足额入库,防止违纪违法行为的发生。同时针对纳税人关注的个体户营业额和纳税额的核定问题开展效能监察,对个体户纳税额的定税程序、审批程序、税款入库、定税公开等情况进行检查,对存在的问题督促整改,促进定税工作的公开、公正、公平。龙岩市外贸局纪检组、监察室在转变机关作风、服务外向型经济发展方面开展效能监察,通过学习教育、订立制度、督促检查、严格奖惩等措施,促进机关作风明显改变,努力实现机关“五无”目标,即无“门难进、脸难看”现象,无作风疲沓、推诿扯皮现象,无上下班迟到、早退现象,无不按时完成任务现象,无出现违法乱纪和被举报、告诫现象;培育形成了“四良”风气,即讲政治、讲学习、讲奉献风气,“当日事、当日毕”风气,特事特办、急事急办风气,主动上门服务风气;形成了“人人都是投资软环境,人人都是改革开放形象”的良好意识和氛围,提高外贸工作服务协调能力和效率。福州市马尾开发区纪委、监察局通过调查研究,针对一些招商引资项目在行政部门具体办理过程中,只要一个环节经办人员不予办理或不置可否,或轻率否定,就使项目难以落地,以致告吹的现象,在区委、区政府的统一领导下,在20个行政和事业单位开展效能监察,推出《政务“红灯”呈报制》,要求每个政务环节承办者对所办事项的可否都要有一个及时、明确、负责的态度,尤其对“否定”的事项,承办者应负责任地提出法律政策依据和事实依据,并报领导审定,以制约“否决权”的行使。这一制度,第一,规定了机关各部门及直属行政事业单位在办理政务中遇到以下情况称为“红灯”:即认为应当“否定”的承办事项;因法律政策把握不准或精神吃不透而无法明确答复或无法定夺的事项。第二,规定了遇到“红

灯”事项应当呈报及其操作程序。即应在当天填写《政务“红灯”事项呈报表》，并报直接领导审定，经审定仍认为属“红灯”事项的，写明意见，依次逐级上报，各级经审定解决或“否定”上报的时间为1—2天。第三，规定了不认真执行“红灯”呈报制人员及领导的责任。政务“红灯”呈报制的实施，对克服和革除当时行政运作过程中的办事拖拉、推诿扯皮、随意行政等“中梗阻”现象发挥了积极的作用。

这一时期效能监察的特点，主要表现为各级各部门根据福安试点经验，结合各自特点，大胆探索行政效能监察新途径、新方法，通过效能监察，着力解决作风、效率、“中梗阻”等方面的问题，促进了部门履行职责、发挥职能的行政服务质量的提高。

### （三）推进综合效能监察阶段

随着改革开放的逐步深入，在经济快速发展的同时，投资建设发展环境与经济发展需要不相适应的问题引起各级政府的高度重视，特别是一些行政机关存在“门难进、脸难看、话难听、事难办”现象，工作拖沓扯皮，办事效率低，甚至刁难群众、吃拿卡要，直接影响投资软环境建设。解决这些问题，必须在党委、政府的领导下，综合地治、综合地管。因此，效能监察的组织领导和工作内容都有了新的发展。

1995年6月，厦门市政府发出13号令，即《厦门市改进行政机关作风和提高办事效率的规定》，对辖区内行政机关依法、文明、高效行政和违规处罚作出明确规定，并建立了监督检查机制。厦门市纪委、监察局以此为契机，积极开展以改进行政管理为目的的综合性效能监察。他们的主要做法是：一是建立工作机构，加强宣传发动。成立了市行政机关办事效率投诉中心，依托在市监察局，市辖各区和市直行政机关也先后成立了贯彻市政府13号令的领导小组和投诉受理机构，形成了工作网络。加强了宣传发动，市监察局会同法制局统一印制宣传小册子，在全市各行政机关广泛开展学习宣传活动，教育全体行政机关干部积极行动，认真贯彻市政府13号令。同时，制定配套的相关制度，推动工作的顺利发展。二是加强监督检



查,促进效能监察工作目标的落实。市纪委、监察局经常组织效能巡视员对各单位实施 13 号令的情况进行明查暗访,对检查中发现的好做法进行通报表扬和推广,对存在的问题及时向单位主要负责人提出,促其整改。在开展效能监察中,他们注重工作实效,切实维护人民群众的利益。如湖滨一里 60 号居民集体投诉,反映该幢住房(属政府公房,大部分已房改出售给个人)出现重大的质量问题,自 1993 年以来多次向有关部门投诉,因牵涉的部门较多,成了“老大难”问题,居民反映十分强烈。接投诉后,他们立即协调市建设主管部门召集专家进行实地勘察和论证,认定问题根源在于原来的建筑质量,并提出了维修意见。根据这一意见,他们加大协调力度,督促职能部门抓紧实施,使问题得以解决,群众十分满意。厦门市一名年届八旬的市民反映其在 1988 年办理房屋产权登记时,经办人填错其房屋面积,虽经多年反映,仍未得到解决,几乎丧失解决的信心。他们经调查,发现情况基本属实,久拖不决的原因是产权登记政策已作了调整,原经办人已离岗,房屋产权管理部门未能认真与产权人协调解决这一问题。在他们的协调和督促下,房屋产权人与房管部门认真进行协调,最后达成一致意见,使八旬老人反映多年的问题得到了妥善的解决,重新树立了对政府的信心。三是不断总结经验,推动工作深入。在效能监察中,他们注意发现各行政机关的一些好做法、好经验,及时总结推广。先后推广了厦门港“联检中心”、市国税地税“纳税申报中心”、市工商局“工商登记大厅”、市“房屋产权登记、交易大厅”、市公安局“110 报警中心”、市交警支队“交通指挥中心”、市外事办“出入境大厅”等单位实行联合办公、高效行政、优质服务的经验;市规划局等单位的“一个窗口对外,内部一条龙运转”、利用电脑等先进科学技术进行管理的经验;市公安局莲前派出所将警务活动量化考核,实行“一次办不成,二次送上门”制度严格队伍管理的经验,等等。通过总结推广好的经验,使全市行政机关的作风、效率和服务质量上了一个台阶。

泉州市纪委、监察局针对本地区改革开放不断扩大、经济社会快速发展,以及政府机关行政管理水平与经济建设不相适应的矛盾却

日益突出的新情况,在效能监察的基础上,提出了加强政府机关勤政建设的建议,得到了市委、市政府的重视。市长三次召开市政府常务会议讨论研究,于1998年初,泉州市人民政府作出《关于加强政府机关勤政建设、提高办事效率的决定》。《决定》共15条,对有关实行审批限时制度,承办人一次性告知办事全部内容制度,收费亮证、公告、收费卡制度,追究各级负责人对下属工作人员办事效率低下、作风恶劣失察负领导责任制度和调整、辞退制度等作了详细规定,并成立勤政督察室,专司这一工作。泉州市纪委、监察局派出1名纪委常委和4名干部负责和参与勤政督察室工作,并采取有力措施,促进工作的落实。一是抓教育,夯实思想基础。采取多种形式,开展多种思想教育和宣传活动,要求各单位组织工作人员学习《关心人民群众生活、注意工作方法》、《解放思想、实事求是、团结一致向前看》、《讲学习、讲政治、讲正气》三篇著作,联系工作实际,树立正确的世界观、人生观,增强当好人民公仆的信念。同时,在泉州电视台、市有线电视台、《泉州晚报》等媒体开辟专栏,对全市各单位开展勤政工作的情况作了连续报道,对好的典型给予表扬,对存在的情况给予曝光。对勤政建设工作中调查处理的几起违纪问题,及时发出通报,对广大干部职工起到教育和警戒的作用。二是抓制度,规范管理行为。为促进勤政建设《决定》的贯彻落实,督促有关机关建立健全各项规章制度,加强机关管理,严肃工作纪律,规范管理行为,机关和基层单位大都建立了公开办事、预约服务、代理办证、服务承诺等制度。泉州市清濛经济技术开发区建立了各种勤政制度,为在开发区落户的各类企业代办各种证照,热情服务,受到企业家的欢迎。南安市康美镇、水头镇,晋江市安海镇,安溪县城厢镇、龙门镇从抓制度建设入手,规范机关工作人员的行为,同时把与人民群众生产生活密切相关的计生办、土地所、民政办、企业办等部门集中办公,做到群众来办事保证找得到人,符合条件的及时办理,办理程序和结果对外公布等,受到人民群众的好评。三是抓纪律,加强队伍建设。他们针对部分机关工作人员纪律松懈、自由散漫、半工半商、出工不出力、八点上班九点到、喝喝茶看看报、提前下班开炉灶等现象,把整顿劳动纪律作为勤政监察的一



项重要工作来抓,市监察局、人事局联合下文,进行执法执纪检查。同时采取明查暗访的形式,对机关干部遵守工作制度的情况进行监督检查,全市共查出违反劳动纪律人员 158 人,其中公务员 28 人,事业单位干部职工 130 人,这些人都得到了相应的处理。通过对这些人员的处理,整个机关触动很大,整肃了纪律,严格了机关管理,增强了队伍的组织性、纪律性。四是抓公开,建立透明政府。在勤政建设中,泉州市十分重视公开办事制度的建设,从政务公开入手,不断推进村务公开、校务公开、厂务公开、医院院务公开。在初始阶段,他们从制作悬挂科室分布图、岗位责任示意图、办事流程图和公务员佩卡上岗、人员去向牌,以及各种规章制度的上墙公开抓起,逐步向端正服务态度、优化服务质量、提高工作效率等方面深入,突出重点部位、重点环节,特别是与人民群众生产生活密切相关的事项,人民群众关注的热点问题,如旧城改造、工程招投标、扶贫资金使用、复退转业军人安置、干部人事变动等。既注意过程的公开,更注重结果的公开,使行政行为特别是行政执法行为,全面接受人民群众的监督。他们还探索了点题公开、回音壁等做法,使公开工作更具针对性和实效性,收到了很好的效果。五是抓查处,解决热点问题。他们采取有力措施,严肃查处了一批违反勤政建设《决定》的人和事。(1)查处办事拖拉、久拖不决、互相推诿的问题。如交警某中队一位干警在处理一起交通事故时,经过调解不成,就拖了 4 年不处理,勤政督察室接到群众投诉后,立即给予查处,3 天之内受伤者得到应有的赔偿。(2)查处乱收费、重复收费等群众反映强烈的问题。如群众投诉市容管理人员乱收费,市勤政督察室组织明查暗访,发现市容管理人员存在重收费、轻管理和收费不规范等问题,向领导提出处理建议,得到采纳,对市容管理队伍进行整顿,使面貌大有改变。(3)严肃查处基层干部作风粗暴、打骂群众的问题。惠安县张坂镇两名下片干部,在向群众收取教育附加费时,抬走群众的彩电,又动手打骂和非法关押群众。经调查核实后,除对两名下片干部进行处理外,还对负有领导责任的一名副镇长给予了处理。

在这期间,全省 9 个设区市、62 个县(市、区)、4000 多个单位不

同程度和各具特色地开展了效能监察工作。这个时期的效能监察表现出了围绕经济发展的软环境,突出加强机关的纪律和作风整顿,建立办事便利快捷的服务机构,党委和政府加强领导,综合治理地解决机关效能问题的特点。

#### (四) 从行政效能监察发展为机关效能建设

随着行政效能监察工作在全省的全面推开和不断深入,如何使效能监察更具针对性和实效性,如何使效能监察更好地贴近党委、政府的中心工作,更好地体现反腐倡廉综合治理的要求,更好地为改革、发展、稳定的大局服务,是摆在全省各级纪检监察机关面前的一个新课题。1999年初,漳州市纪委、监察局在市委、市政府的重视下,通过深入调查研究,探索提出跳出效能监察抓效能建设的思路,把效能监察拓展为效能建设,得到市委、市政府的重视。1999年4月,市委、市政府作出决定,在全市党政群和司法机关开展机关效能建设,把纪检监察机关开展的专项效能监察活动提升为由党委、政府统一组织实施的效能建设工作,组织和动员各机关、各单位充分发挥积极性和主动性,加强机关的自身建设,同时把效能监察寓于效能建设之中,加强组织调和督促检查,促进行政管理的改善和行政效能的提高。省纪委、监察厅高度重视漳州市的探索和实践,及时给予了指导,认真总结他们的有益经验,同年8月,在漳州市召开了全省设区市纪委书记、监察局长会议,推广漳州的经验,并在深入调查研究的基础上,及时向省委、省政府提出推广建议。省委、省政府十分关注漳州效能建设的探索和实践,时任省委书记的陈明义同志、省长习近平同志一同到漳州进行机关效能建设情况的调研,充分肯定漳州的实践和探索;省政协也十分关注漳州效能建设的情况,由省政协副主席陈增光同志带队,组织20多位省政协常委到漳州进行视察,总结经验,指导工作,并在当年的省政协会议上提出团体提案,建议省委、省政府推广漳州效能建设的经验。省委、省政府经过认真的调查研究和充分的论证,于2000年3月23日作出《关于开展机关效能建设工作的决定》,在全省乡镇以上各级机关



全面开展机关效能建设。把这项工作作为事关全局、事关长远的一项战略决策,加强了组织领导和指导工作,从此八闽大地掀起了机关效能建设的热潮。中央纪委、监察部十分重视我省的效能建设,中央政治局原常委、中央纪委原书记尉健行同志曾多次作出批示,指出“福建省纪委、监察厅从抓效能监察入手发展到抓效能建设,是一种很好的探索,也符合加强党风廉政建设要逐步加大制度建设的要求”。2002年4月,尉健行同志到我省考察,对效能建设工作给予充分肯定,强调开展效能建设要注意处理好勤政建设与廉政建设的关系、治标与治本的关系、加强管理与搞好服务的关系、便民服务与接受群众监督的关系,为效能建设的深入开展指明了前进方向。中央纪委、监察部的有关厅室对我省的效能建设工作给予了及时的指导和帮助,促进了这项工作的健康顺利发展。几年来的实践,使我们感到效能建设是效能监察的深化和拓展,丰富了效能监察的内容,夯实了效能监察的基础,拓宽了效能监察的领域,是效能监察工作体制、机制和方式方法的创新。效能建设具有如下特点:一是增强了效能主体的责任意识。把提高效能作为机关自身建设的内在要求,充分调动机关单位的积极性和主动性,同时又加强了党委政府的领导和统一部署,有利于“党政齐抓共管,纪检监察组织协调,部门各负其责,人民群众积极参与”的领导体制和工作机制的形成和运作。二是创建了一种工作机制。效能建设把党风廉政建设和反腐败斗争已形成的各种载体,如行风评议、整顿作风、自查自纠、督促落实等有机地结合在一起,形成一个工作机制。这种机制在强化监督检查,认真查处机关效能方面存在问题的同时,更强调重在建设的方针,从体制、机制、制度的改革和创新入手,科学配置机关管理资源,建设廉洁、勤政、务实、高效的机关管理体系,增强了工作的针对性和有效性。三是强调效能监察和廉政监察的统一。效能建设注重把廉政与勤政有机结合起来,从机关及其工作人员存在的不勤、不公、不快等效能问题中查找和发现隐藏的不廉问题,提出解决对策和措施,把廉政建设的要求寓于效能建设的各项工作和措施之中,有利于巩固和拓展反腐败工作成果。



## 二、开展行政效能监察的基本做法及初步成效

行政效能监察实质是监察行政效能,通过监察活动,促进行政效能的提高。我省开展的机关效能建设,实质是建设效能机关,通过效能建设,提高机关的管理和服务能力,重点是行政机关的执政能力。我们把行政效能监察融入机关效能建设之中,在效能建设中充分发挥行政效能监察的职能作用,二者有机地结合在一起。因此,本文在论述我省的基本做法时,把行政效能监察和机关效能建设结合在一起,简述为“效能监察和建设”,以期既符合项目研究的主题要求,又客观反映我省工作的实际。

省委、省政府对效能监察和建设十分重视,把它作为促进福建经济和社会发展、维护社会安定稳定、源头防治腐败的一项战略措施来安排部署,要求各部门各机关都要把效能建设作为实践“三个代表”的具体行动,加强党风建设的具体内容,认真抓紧抓好。我省各级纪检监察机关认真落实省委、省政府的决策,充分发挥职能作用,始终把效能监察和建设摆上重要位置,加强组织协调,强化监督检查,认真组织实施。我省在开展效能监察和建设中,以“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕省委、省政府的中心工作,围绕行政管理中的突出问题,围绕人民群众关心、社会关注的热点难点问题来展开;在选题上,注意选择影响机关服务发展中的突出问题来立项;在内容上,以不依法行政、影响机关效能的行为和容易产生腐败的环节为重点,建立领导体制和工作机制,加强思想教育和宣传发动,强化监督检查和效能评估,推动效能监察和建设卓有成效地开展。我省的基本做法是:

### (一) 坚持党政齐抓共管的领导体制,加强组织保障

为保证效能监察和建设的顺利发展,我省加强了对效能监察和建设的组织领导,在实践中逐步丰富和发展,初步形成了“党委统一

领导,政府组织实施,纪检监察组织协调,部门各负其责,群众积极参与”的领导体制和工作机制。在开展效能监察工作之初,就明确强调,要把效能监察作为行政监察工作的重要内容,由各级政府主要领导负总责,分管领导协助抓;各级纪检监察机关特别是合署办公以后,把开展效能监察作为充分履行行政监察职能的重要手段,明确监察厅(局)长为第一责任人,指定一名副厅(局)长具体分管,由执法监察室具体抓。一些地方还成立了效能监察室或勤政监察室。2000年,机关效能建设在全省推开后,省里成立了机关效能建设领导小组,由省长任组长,省委副书记、纪委书记、省政府分管行政监察工作的副省长等任副组长;领导小组下设办公室和机关效能投诉中心,由省政府秘书长任效能办主任,监察厅厅长任效能办副主任、投诉中心主任。省效能办和效能投诉中心作为常设机构,实行合署办公,核定15个行政编制,依托在省纪委、监察厅机关。各地也参照省里的做法,建立领导机构和办事机构,全省9个设区市和72个县(市、区)设立了机关效能建设常设机构,核定行政编制207名,事业编制148名,为效能监察工作的深入开展提供了坚强有力的组织保证。

为保证效能监察和建设的有序进行,先后制定了《福建省机关效能建设领导小组办公室职责》、《福建省机关效能投诉中心工作规则(试行)》、《福建省机关效能建设监督员工作制度》、《福建省机关工作人员效能告诫暂行办法》等,使效能监察和效能建设工作逐步走向规范化、制度化的轨道。

## (二) 坚持为发展服务的指导思想,突出工作重点

发展是执政兴国的第一要务。效能监察和建设必须坚持服从和服务于发展的指导思想,紧贴经济建设中心,从解决机关运行和管理中不适应经济社会发展的效能问题着手。我们在效能监察开始之初,就把解决行政管理中的“中梗阻”问题,机关推诿扯皮、效率低下等制约和影响经济发展的问题作为效能监察的重点,加强监察和监督。福州、厦门、漳州、泉州、莆田、南平等市和一些县(市、区),

通过开展效能监察和受理效能投诉,认真解决一些机关工作人员中存在的推诿扯皮、敷衍塞责、不履行和不正确履行工作职责的问题;与此同时,建立了审批项目代办制、预约服务、延时服务、上门服务等制度,着力营造投资软环境。随着工作的深入,我们把各机关、各部门履行职责,发挥职能,贯彻落实中央和省委、省政府促进福建经济和社会发展战略措施的效能,作为监察和建设的重点。2003年9月,省委、省政府决定开展“效能建设八闽行”活动,检验各级各部门在服务第一要务方面的实际效能。我们组织了四个检查组对省级政府部门和各设区市及市直部门,特别是与经济发展密切相关,具有经济调控、市场监管、社会管理和服务职能的部门落实省委、省政府关于加快我省发展重大决策和措施的情况进行效能督查。通过督查,总结经验,发现问题,督促整改,推动工作。我省各部门、各单位在效能监察和实践中,能够把促进发展作为工作的最终目标。省发展计划委员会围绕促进发展,建立产业发展新机制、招商引资新机制、项目生成和落实新机制,以机制创新为抓手,改革行政服务方式,提高行政效能;对省级预算内基建投资计划安排方式进行重大改革,取消以往按行业切块安排的做法,实行以项目带资金的安排方式,保证重点项目、重点领域、重点地区的需要。省外经贸厅面对“非典”带来的困难和压力,采取积极有力措施,推进招商引资和市场拓展。在招商引资方面,通过函电和互联网加强与境外商会和中介机构及企业的联系,同时把招商工作的着力点放在省内重大招商活动的组织和指导协调上;在市场拓展方面,应用电子商务开拓市场,鼓励和指导企业利用函电和互联网等手段,开展网上促销、网上成交等工作,指导企业根据“非典”疫情的变化,有针对性地及时研究和调整商品和市场结构。省经贸委着力转变工作方式,积极为企业发展解决实际问题。为解决企业发展面临的“资金瓶颈”问题,连续举办了两届银企资金供需洽谈会,面向各类企业,推动银企合作,取得很好效果,得到了银行和企业的好评;制定《福建省推动中小企业发展意见》、《福建省建立中小企业信用担保体系试行意见》等,并积极推动落实,进一步改善中小企业的生存发展环境,支持中小企



业发展。省国土资源厅开辟了“绿色通道”,对于急件要件,提供机关“提速”服务。2003年,省国土资源厅承担福建电信公司重组上市的土地登记发证和土地评估结果初审工作,电信公司上市涉及的土地分布面广、宗地数量多,而且由于历经诸多变革,房地产权属关系非常复杂,工作难度很大,国土资源厅工作人员提高效能,积极努力,在不到一个月时间内完成了全部工作任务,在全国同时开展这项工作的省市中,速度最快,为此,中国电信福建公司登门致谢。省劳动和社会保障厅提出了“灵活就业、灵活保障、灵活培训、依法维权”的工作思路,陆续制定了一系列灵活的管理制度和办法,建立了全省各级党政促进就业的目标责任体系和具有福建特色的积极、灵活的就业政策体系,把“两个确保”作为劳动保障工作的首要任务,认真落实工作目标和政策措施,加快社会保障体系建设,确保了进入再就业服务中心的16.2万名下岗职工的基本生活,全省62.87万名企业离退休人员按时足额领到养老金。

一些地市和部门在开展效能监察和建设中加大了对损害经济发展软环境行为的责任追究力度,维护政令畅通。龙岩市委、市政府出台了《关于对损害经济发展软环境行为实行效能告诫的暂行规定》,明确规定凡机关工作人员在贯彻落实中央、省、市关于改善经济投资环境、规范市场经济秩序及其他有关决策和规定中,不正确履行职责,对经济和社会发展造成不良影响的各种行为,尚未构成党纪政纪处分的,要给予效能告诫;构成党纪政纪处分的,严肃追究党纪政纪责任。

### (三) 坚持以改革创新为动力,促进政府职能转变

创新是民族进步的灵魂,是事业发展的不竭动力。我们在开展效能监察和建设,针对行政管理中的突出问题,进行改革和创新,促进政府职能转变。

——改革行政许可制度,减少和逐步规范行政审批。改革行政许可制度,减少和规范行政审批,是提高机关效能的根本性措施。这项工作我省2000年8月开始,经过三年多的努力,初步完成省、市两

级权限内的行政审批事项改革工作。省级政府部门取消审批等事项 665 项,占总审批事项的 44.3%,加上审批转备案等改革形式,改革面达 59.6%;九个设区市改革审批等事项 6131 项,改革面平均达 62.2%。县级行政审批制度改革也全面铺开。省、市两级政府还大力推进基建投资审批、企业登记前置审批方式改革。省政府出台了《福建省省级政府部门基建投资审批综合改革方案》,对 16 个省直有关部门涉及基建投资审批的全过程进行梳理,将基建投资审批运行方式改为“牵头受理、报送相关、并联审批、限时办结、加强监督”的分阶段并联审批的运行方式,审批时间比改革前缩短近一半。厦门市一般建设项目从立项到领到开工许可证只需 45 个工作日,财政性项目仅需 50 个工作日。

——改革行政运作机制,促进政府行政效能的提高。在设区市、有条件的县(市、区)和部分省直单位设立行政服务中心或办事大厅,把直接为群众服务的相关部门集中在一个地方,人员相对稳定,实行一个窗口对外、一站式服务、一条龙办理,优化政务环境,为企业和群众提供便捷高效的服务。据统计,全省有 6 个设区市建立了市级综合行政服务中心,厦门市建立了 3 个专项行政服务中心,有 49 个县(市、区)和 193 个省、市直部门建立了各类行政服务中心或办事大厅。一些县、市还探索了行政运行的“流程再造”,提高行政效能。晋江市再造审批流程,采用削减、合并、简化等方法,精简审批环节,通过“改前置审批为后续监管、改串联审批为并联审批、试行告知承诺制”等方法改造审批程序,理清了部门权责关系和事权分工,减少部门间推诿扯皮,方便群众办事,实现政府提速。如重点项目、基础设施建设,按照以往封闭式、串联式的审批方式,从立项到正式建设要经过 33 个审批环节,涉及 30 多个单位,历时至少 200 多天。经过流程再造,审批时间缩短了 2/3,审批效率提高两倍以上。

——开展相对集中行政处罚权试点,推进行政执法体制改革。为解决行政管理中存在的多重多头执法、执法扰民等问题,促进依法行政,2001 年初,省机关效能建设领导小组决定开展相对集中行政处罚权试点工作,并选择福州、厦门两市作为首批试点城市。2001

年10月和11月,国务院和省政府先后批准了福州市开展相对集中行政处罚权试点工作方案。2002年4月,福州市作出《关于开展城市管理相对集中行政处罚权试点工作的决定》,并成立了城市管理执法局,具体负责行使城市管理中涉及城建、环保、市容、绿化等方面的13项行政处罚权,为行政执法体制改革积累了经验。

与此同时,还通过清理地方性法规和规章、规范性文件,废止省政府规章43件,停止执行省政府及省政府办公厅制定的行政措施293件,废止规范性文件20871件,进一步优化了经济发展的法制环境。

#### (四) 坚持勤政廉政一起抓,强化源头治腐

廉政监察和效能监察是相辅相成、相互促进的,我省把效能监察工作纳入党风廉政建设和反腐败工作的总体部署,把对效能监察和建设工作的考核纳入党风廉政建设责任制范围,使行政效能监察与廉政监察有机地结合,勤廉并举,不断推进反腐败源头治理工作。

——健全管理制度,以制度规定保障勤政廉政。效能监察的基础工程在于制度建设,行政效能的提高必须以健全的管理制度为基础。首先,我们根据合法性、合理性、完整性和针对性的原则,在各级机关推行岗位责任制、服务承诺制、首问责任制、限时办结制、否定报备制、绩效考评制、失职追究制和窗口部门的一次性告知制等制度,其中要求普遍推行首问责任制、限时办结制、绩效考评制等三项制度。其次,加强对制度执行情况的监督检查,组织人员深入与群众生产生活有直接联系的部门和窗口单位进行明查暗访,发现问题,督促整改。几年来,我们先后组织了落实审批制度改革情况、受理效能投诉情况、执行服务承诺制情况的监督检查,收到了较好效果。第三,强化制度的封闭运行,严肃对违反制度的责任追究,促进制度的贯彻落实,使机关管理不断向以制度管事管人的方向迈进,逐步走向法制化、规范化的轨道。

——推行政务公开,以办事公开促进勤政廉政。政务公开是营造公正透明发展环境的重要措施,也是源头预防和治理腐败的有效



手段。2000年,我省全面推行乡镇政务公开;2001年,在巩固、深化乡镇政务公开的基础上,全面推行县级政务公开,并进一步向各设区的市和省级政府部门延伸。省政府先后下发了《福建省推行乡镇政务公开暂行办法》、《福建省政务公开暂行办法》、《福建省人民政府关于进一步提高政务公开质量的通知》等规范性文件,对政务公开的主体、内容、形式、监督保障和责任追究等作出了明确规定,要求各级、各部门建立和落实政务公开工作的责任制度、审议制度、评议制度、反馈制度、备案制度,健全监督保障机制。目前,全省乡(镇)、县(市、区)和设区的市三级全面推行了政务公开,省级政府部门也在逐步推开。政务公开已成为我省各级政府的一项基本工作制度。在政务公开工作中,各地探索和创造了不少好的做法和经验,有的开展“点题公开”,实行“群众想知道什么,就公开什么”;有的推行政务听证会,对重要决策的出台,采取听证方式,让群众参与,拓宽了群众参政议政的渠道,推进了基层民主政治建设。我省安溪县的政务公开工作经验还在全国进行介绍推广。

——实行绩效考评,以奖惩激励推动勤政廉政。绩效考评是科学评价工作实绩,激励机关及其工作人员积极性和创造性,提高整体效能的关键性措施。为此,省里专门成立了绩效考评工作小组,在省效能办统一协调下开展工作。2002年4月,省委办公厅、省政府办公厅下发了《福建省机关工作人员绩效考评意见》,要求各级各部门根据行业特点和业务工作实际,突出工作实绩,制定科学考评标准,建立工作台账,对各级机关工作人员进行绩效考评。各级、各部门结合自身的实际和业务特点,着眼于管用有效,逐步建立健全对工作人员的绩效考评制度。目前,省直机关大多数单位开展了工作人员绩效考评,全省市、县、乡机关也有90%左右开展了工作人员绩效考评工作,并将它与公务员年度考核工作结合起来,做到优秀公务员从绩效考评优秀人员中产生,有效地调动了机关工作人员的工作积极性。省地税局在全系统内设定了双向绩效考评制,极大地调动干部职工的工作积极性,较好地完成了税收征管工作。2002年5月,省机关效能建设领导小组下发了《福建省机关单位绩效考评工作意见》,要

求各设区的市和省直单位有针对性地建立有效的机关单位绩效评估指标体系,按照先易后难、稳步推进、分步实施的原则,积极开展机关单位绩效评估试点工作,在取得经验后逐步推开。不少地方结合实际,有针对性地建立机关单位绩效评估指标体系,积极开展机关单位绩效评估工作。如,南平市突出行业特点,细化考评指标,建立奖惩机制,认真开展对机关单位的绩效评估;漳州市将80个市直单位分成三个系列进行评估。

#### (五) 坚持执政为民的本质要求,维护人民群众的根本利益

执政为民是人民政府的职责所在,也是效能监察和建设的根本立足点和出发点。我省把行政效能监察和建设融入到行政管理的各个环节,教育和培养公务员牢固树立公仆意识,着力解决机关作风问题,严肃查处损害群众利益的行为,督促行政机关及其工作人员正确行使职权,认真履行职责,真心实意为人民服务,切实维护人民群众的根本利益。

——加强能力建设,增强服务本领。机关以效能为本,效能以人为本。我省在开展效能监察和建设中强调思想道德建设,结合党的建设、精神文明建设,以及从实践宗旨、遵纪守法、行政道德养成等方面来提高工作人员的思想政治素质,牢固树立正确的世界观、人生观。同时,强调提高效率和能力建设结合起来,教育机关工作人员要有做好本职工作的真本领,掌握与本职工作相关的方针、政策和法律法规,加深对国情、省情、市情和单位情况的了解,努力把握经济社会发展规律,提高服务大局,解决实际问题的本领。南安市地税局以职业道德教育为主线,以“带过硬队伍,创一流业绩”为主题,开展效能监察和建设,收到了良好的效果。他们的主要做法是:领导垂范带动人,健全制度规范人,关心干部感化人,教育培训造就人,对地税干部进行全方位的培养和锻炼,努力造就一支政治过硬、作风优良、业务精通、乐于奉献的干部队伍。取得了两个文明建设的双丰收,地方税收连年超额完成任务,被中央宣传部、人事部、中央文明委评为首届

全国“人民满意的公务员集体”,所辖 18 个基层单位全部被评为县(市)级以上“文明单位”。

——切实转变机关作风,牢固树立服务意识。在开展效能监察和建设中,注意把改变机关作风作为重要的工作内容。全省普遍建立了首问责任制、限时办结制、服务承诺制等制度,藉以改变机关门难进、脸难看、话难听、事难办的现象,同时要求各机关、各部门结合工作实际,认真查摆机关作风中存在的突出问题,采取有力措施,加以整改。南平市在效能监察和建设中,开展了“向官僚主义开战”的活动,认真查摆机关中存在的官僚主义行为,坚决加以整改,对工商部门一位科长在办理企业工商执照年检时办事拖拉、只收费不服务的行为进行惩处。厦门市土地房产管理局采取多项措施,改进机关作风,改善窗口服务。一是建立领导带班制度,每天由一名处长负责协调处理窗口事务。二是延长对外办公时间。原每周五下午四点窗口停止办公进行学习。现将原每周五下午四点后学习时间改为每周一晚上,周五全天对外办公。三是开辟“绿色通道”,对“高新技术产业项目、岛外招商引资工业项目、市级以上重点工程项目”,实行倾斜政策,特事特办。四是建立预约制度开设大户室。通过设立大户室、到单位现场办公等形式,分流窗口受理业务,既满足了一次性办理大量业务的单位的需要,又避免了个人散户在大户后面排长队的情况。五是抓好承诺的落实。严格遵守办事时限并建立相应督办制度,千方百计为群众服务。

——认真受理群众投诉,努力维护群众利益。在效能监察和建设中,县以上各级机关设立效能投诉机构,受理人民群众对机关效能问题的投诉,并按照“有诉必理、有理必果,分级负责、归口办理”的原则,查处和纠正效能违规行为与现象,解决了一些关系群众切身利益的事项,有效地维护了企业和群众的合法权益。据统计,至 2003 年 10 月,全省机关效能投诉中心受理投诉件 59012 件,应办结 54610 件,已办结 50522 件,使一些群众反映强烈的不勤、不公问题,以及机关中存在的办事拖拉、纪律松弛、推诿扯皮、作风散漫等问题得到及时处理和解决。2000 年 6 月,省塑料机械厂投诉某研究所在厂区有



一危险品仓库,库内存有剧毒化学物品、放射物品、易燃易爆物品,危及该厂生产和周围群众生活、生命安全,要求研究所将危险品仓库搬走,此事从1994年该厂向有关部门反映,已逾六年尚未解决。省效能投诉中心接到投诉后,认真进行调查,呈报省领导批示后,与有关部门积极协调,采取有力措施,在各方的努力下,不到一个半月时间就使这一久拖未决的事情得到妥善解决,维护了周边群众的生命和财产安全。建瓯市几位老党员向市效能投诉中心反映,建瓯吉阳镇巧溪村有599亩集体林被错定为国有林,损害了集体利益,要求市林权办予以变更。市投诉中心受理后,在调查核实的基础上,督促有关部门按照规定办理,使这一件历时三年、耗资上万的林权变更事宜得到妥善解决。

#### (六) 坚持防止和克服形式主义,注重工作实效

在效能监察和建设中,注意克服和防止形式主义,注重工作实效,不能把效能监察和建设这种本质上反对形式主义的工作搞成一种新的形式主义。在工作安排上,我们在全面推进的基础上,注重突出重点部门、重点行业、重点岗位,把与经济发展、社会管理以及人民群众生产生活密切相关的部门、行业和岗位,作为效能监察的重点,着力解决存在的实际问题。每年都突出抓一项重点,如2000年以抓行政审批制度改革为重点,2001年以抓政务公开工作为重点,2002年以抓绩效考评为重点,2003年以抓效能督查为重点,循序渐进,以点带面推动工作开展,取得了良好的工作实效。在效能制度建设上,自始至终把握好几个环节:一是要针对机关管理中存在的突出问题建章立制,不能无的放矢,搞形式主义;二是加强对制度执行情况的监督检查,督促制度的贯彻执行,不能把制度挂在墙上、写在纸上,流于形式;三是对违反制度规定的行为,要进行严肃处理,不能有章不依、有规不行,使制度失去严肃性。在抓政务公开工作上,把真实、公正、可信作为衡量工作好坏的一个重要标准,要求把群众最关心的问题、最需要了解的事项,最容易因暗箱操作引发腐败的问题拿来公开,不能做做样子。为提高政务公开的质量,省政府发出了《关于进