

加强效能法治建设助力安徽更好发展

安徽省社会科学创新发展研究课题重大项目课题组

（安徽省直机关效能办，安徽合肥 230091）

【摘要】安徽省效能建设十多年来的实践表明，效能建设就其本质来说是制度创新，是运用法治思维在发挥市场决定性作用基础上，列出“清单”，明确边界，主动规范、约束政府行为，持续不断地抓作风、提效能，这是推进政府治理能力现代化的有益尝试，也是贯彻落实“四个全面”战略布局先行先试的“安徽实践”。效能法治建设是效能建设深化升级的2.0版，兼顾法治规范和行政高效，着力培厚发展的后发优势，形成效能建设法治和行政相互促进、深度融合的新格局。效能法治建设的预期目标是，通过地方人大立法，出台《安徽省机关效能建设工作条例》，实现机构和职责法定，依法强化对效能建设主体行为的规范约束，更好地服务人民群众，寓管理于服务之中；同时让人民群众能有效地监督效能建设主体并获得满意的服务，从而实现政府和社会治理的良性互动，促进经济社会持续健康发展。

【关键词】效能法治；可行性论证；对策建议

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1674-8638（2017）02-0024-006

一、新形势下效能法治建设的重要性、必要性

我国自改革开放以来，一直非常重视机关办事效率问题。早在1980年，邓小平在关于《党和国家领导制度的改革》等一系列重要讲话中，就尖锐地指出了官僚主义所带来的机构臃肿、办事拖拉、不讲效率等问题。党的十八大以来，党和政府一直把深化简政放权、优化服务作为工作的重点，着力推进行政体制改革，转职能、提效能。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，要求建立权责统一、权威高效的依法行政体制。在法治中国的背景下，在全面建设小康社会征程中，效能法治建设是全面依法治省、提升治理能力现代化的内在要求，是从严管党治党、深化作风建设的迫切需要，是新常态下建设“五大发展”美好安徽的重要保障。

（一）从更广的视野着眼效能法治建设

有效管理社会公共事务，提供优质服务，是人们组成政府的本义，也是政府的职责。政府效率低下的诟病，随着全球化、信息化时代到来正在改变。一方面要求政府减少规模，精简和优化职能，削减执政成本；另一方面要求政府提高管理能力，为民众提供更优质的服务。二十世纪七、八十年代以来，西方国家兴起了“政府再造”运动，引入私营部门的管理理念、理论、方法和技术来再造政府。如英国1983年颁布了《国家审计法》，美国1993年颁布了《政府绩效和结果法》，日本1999年制定了《关于推进中央省厅等改革的基本方针》和《政府政策评价法》。美国等西方国家围绕政府工作的经济性、效率性、效果性，开发了统一的评价指标，并将全面质量管理的理念融入政府管理，确立以质量为核心作用、以顾客为导向、以服务为目标的政府管理模式。在这样一个新潮流下，我们理应勇立潮头，更好地践行全心全意为人民服务的宗旨，运用法治化的制度安排，简化优化服务流程，创新服务方式，让人民群众和服务对象办事更方便、更快捷、更有效率。这正是效能法治建设的重要内容、价

收稿日期：2017-01-26

基金项目：安徽省社会科学创新发展研究课题重大项目（Z2015005），课题组负责人：郭德成，执笔：王传所。

值所在，也是努力方向。

（二）从思想认识高度审视效能法治建设

思想认识层面上存在着良好愿望与利益权衡、过程与结果、手段与目的的矛盾与误区。一是在对效能建设的目标定位上，部门利益至上一定程度上阻碍了效能建设目标的实现。效能建设的根本目的在于激发全社会创新创造活力，提高效率服务发展。但是在具体工作中，当效能建设的要求与部门化利益产生矛盾时，往往就会出现部门利益至上的情况。还有一些部门在职能转变、减少审批与收费事项过程中，出现一些放权措施还没有完全落地、“最后一公里”不够畅通等问题，极少数部门甚至与基层争利、与民争利，影响了效能建设的深入。二是在对如何看待效能建设的工作定位上，有做“表面文章”的倾向。突出的一个现象是：各部门对考核评比越来越重视、对考核结果越来越重视，而对效能建设的过程和实效缺少关注，主次颠倒，本末倒置。三是在对效能建设推动方式的认识上，存在为抓效能而抓效能、把效能建设单列于中心工作之外的嫌疑，有的部门每临考评急抽业务骨干匆忙上阵应付，每临暗访发现问题后急于“撇清”，而不是下真功夫抓整改；相当一部分单位仅停留在效能建设“规定动作”完成上，缺少结合单位实际的“自选动作”；有的甚至视效能建设为实实在在的“负担”，效能与工作“两张皮”时有发生。效能法治建设就是要从顶层设计上法治化，一劳永逸地解决“效能建设只是阶段性工作”思想认识误区，更好地促进中央和省委省政府决策部署的贯彻落实。

（三）从更深的制度层面把脉效能法治建设

突出表现在持续推动效能建设动力衰减，工作推进层面上存在主体错位、力度欠缺以及难以形成常态的问题。在推动主体上，自上而下、少数人推动多数人的被动性行为还较明显，主动服务、自觉服务的主体归位格局还未完全形成；在推进力度上，主动解决问题的力度还不够大。有的单位效能建设还停留在一般性号召和工作部署上，没有下真功夫抓落实。在方式方法上，效能建设在相当一部分单位是作为阶段性活动，还没能融入到单位日常运转、中心工作当中。更为严重的问题是，随着效能建设开展时间延长，一些单位和干部出现了“疲倦”情绪，效能建设不愿想、不会想问题还不同程度存在。产生这些问题的原因是多方面的，既有思想认识的问题，也有考核导向问题，更为重要的是深层次的体制机制问题。正如时任安徽省委副书记、省直机关加强效能建设领导小组组长李国英在 2016 年 5 月 4 日省直机关加强效能建设领导小组会议上明确指出那样：“效能建设现在要提升标杆，有一个新的平衡过程，也要注意‘供给侧制度供给’，要据此提出新的目标和要求”。我们经过分析研究认为，效能建设“制度供给侧改革”最好的途径就是效能法治建设，即经过省人大立法，把安徽省效能建设纳入法制化轨道，解决效能建设制度“碎片化”、机构临时化、人员不专职等问题，用体制机制保障并推动效能建设常态化、长效化、法制化。

二、效能法治建设的可行性论证

我们认为，安徽省特别是省直机关效能建设目前已经到了加强效能法治建设的阶段了，或者说，效能法治建设的条件基本具备。概括地说就是：外地有经验可供借鉴；我们有十多年来开展工作的经验和基础；在深入推进过程中遇到的问题迫切需要解决，实际工作有需求；安徽省委、省政府高度重视，人民群众有获得感，持续推动效能建设有动力、有保障。

（一）探索效能建设地方立法，外地经验可资学习借鉴

从二十世纪九十年代初开始，一些省市就开展了效能建设探索工作，最初开始的“特事特办、马上就办”，主要是简化办事程序提高效率，吸引投资。随后，效能建设重点逐步向改进机关作风、转变政府职能迈进，成为一种制度创新。在这方面，福建省机关效能建设，无论是领导重视程度、推动工作力度、还是成效影响深度，都走在全国前列。时任福州市委书记的习近平强调党政机关办事要“以便民为本”，1992 年，“推动编辑出版《福州办事指南》和《福州市民办事指南》，方便了投资经商和市民生活出行，提高了办事效能”。2000 年，习近平在福建率先倡导推动机关效能建设，并担任省机关效能建设领导小组组长，他提出，要加快转变政府职能，减少审批事项和环节，不去管那些不该管的事，腾出手来把该管的事管好，建立有限政府和服务

型政府。截至 2001 年底，福建共减少行政审批事项 606 项，占审批事项的 40.4%。2001 年，福建在全国第一个以省政府令的形式颁布了政务公开实施办法，全省所有的县（市区）都推行了县级政务公开；还实施了效能告诫，严格机关管理，营造“敬业有功，怠业必惩”的氛围；设立了效能投诉中心，给老百姓一个说话的地方，被称为党政机关与人民群众的连心桥（《习近平谈治国理政》）。2013 年 11 月 29 日，我国首个机关效能建设地方法规——《福建省机关效能建设工作条例》，在福建省十二届人大常委会第六次会议上获得通过，2014 年 1 月 1 日开始施行。《福建省机关效能建设工作条例》共七章四十九条，设效能制度、绩效管理、效能督查、效能投诉、效能问责等章节。

条例规定，福建各级机关及其工作人员应当树立和自觉践行“马上就办”的工作理念，保证行政行为公开、公平、公正、廉洁、高效；条例还规定，各级机关实行办事公开制，机关职责、办事依据、工作程序、办理条件、办理时限及结果应当依法及时向社会公开，接受社会公众监督；条例还对效能问责等作出具体规定（福建日报 2014 年 1 月 1 日）。这些我们都可以很好地学习借鉴，开展效能法治建设工作学有榜样，做起来就会事半功倍。

（二）省委、省政府自始至终高度重视，加强效能法治建设有保障

安徽省委、省政府高度重视省直机关效能建设，坚持一张蓝图绘到底，一届接着一届干，十年多来，五任省委书记和历届省长都高度关注并多次作出批示。省委常委会每年听取省直机关效能建设汇报，研究审定效能建设考核结果。同时，省委、省政府成立并适时调整充实了省直机关加强效能建设领导小组，省委副书记担任组长，省委常委、省委秘书长和省委常委、常务副省长担任副组长，省委、省人大、省政府、省政协副秘书长（办公厅主任）和省委组织部、省直机关工委、省委宣传部、省发改委、省财政厅等有关部门负责同志为领导小组成员。领导小组下设办公室，省直机关工委书记兼任办公室主任，抽调工作人员集中办公，做好效能建设的综合指导、宣传调研和监督检查等日常工作。建立法治效能机制体制，就是要把省委、省政府强力推进的动力继续保持，同时建立行政推动与法治规范并重的新体制，统筹推进机构调整、职能整合、制度保障等各要素统一和规范。坚持把服务事项规范标准、简约程序、精细化管理、明确时限和效能考核法定化，运用法治思维和方法，推进服务流程优化再造，依托“互联网+政务服务”，力争实现服务事项预约、申报、办理、查询等全流程网上运行，实行实体政务大厅和网上政务平台一体化运行，不断提升服务效能。效能责任和效能问责法定化，进一步健全正向激励机制，促进干部职工履职尽责愿作为、敢作为。改进工作方式方法，坚决反对和纠正“四风”，深入基层，深入实际，拿出更多的精力做调研、抓落实。进一步增强“四种意识”特别是核心意识、看齐意识，对中央和省委、省政府的决策部署，坚决执行，做到令行禁止，防止“中梗阻”；进一步强化领导干部、领导机关与基层群众的血肉联系，提高为民服务的自觉性和主动性，着力解决群众反映的突出问题。

（三）运用十多年效能建设成果，推动效能法治建设有基础

安徽省机关效能建设多年实践，积累了一些好的经验和有效的做法。效能建设的实践证明，在营造良好发展环境的诸要素中，机关效能居于主导地位，是加快发展的后发优势，在建设“五大发展”美好安徽中，理应更好地为全省经济社会发展和党的建设提供优质高效的服务和保障。把效能建设十多年来行之有效的制度和好的做法固化，有利于推动法治效能建设。一是加紧效能建设地方立法的前期准备。要统一思想认识，安徽具有创新的传统，外地能做到的，安徽完全也可以做到，并且可以做得更好。我们要把效能建设地方立法这项工作先研究好、早作准备。先期可以和省法制办、省人大相关部门进行调研交流，并借鉴外地经验特别是福建省的经验，争取早日将效能建设地方立法纳入议事日程。二是省直效能办可以运用相关研究成果，加强宣传凝聚共识，可以先行就《安徽省机关效能建设工作条例》征求意见建议。内容主要有：从效能建设内涵上看，包括政务公开、行政审批、规范行政自由裁量权等主要方面；从推进方式上看，包括效能投诉、效能督查、绩效评估、长效机制建设；从推进主体看，包括效能机构法定化，工作人员专职化等。三是探索建立效能建设法治化模式，形成行政推动与法治规范并重的组织架构。借鉴福建等地经验，主要是效能投诉。发挥效能投诉在机关效能建设过程中不可或缺的作用，成立省直机关行政效能投诉中心，条件许可时可仿效福建省建立省、市、县三级投诉网络和体系，投诉内容涵盖影响建设项目建设问题、损害发展软环境问题、侵害群众和企业利益问题、不认真贯彻执行省委、省政府重大决策部署问题以及政令不畅和效率低下、服务态

度差等问题。效能督查。第一是重点督查。紧紧围绕省委、政府中心工作和重大决策部署的落实，围绕重大政策措施的贯彻执行，以及关乎经济社会发展和人民生活，具有全局性、战略性意义的重大事项开展督查，主要是解决“中梗阻”问题，确保政令畅通，提高行政执行力，促进各项政策措施和决策部署落地生根。第二是专项督查。主要是对省委、政府部署的阶段性、突击性专项工作，对急难险重任务，对社会关注、群众关心的社会热点、难点问题，主动介入，开展专项效能督查，维护社会和谐、稳定和安定。第三是常规督查。主要是对机关作风、工作纪律、机关效能建设制度落实，对政务服务中心、办事窗口单位服务质量、办事效率情况及政务公开、会风会纪等情况开展常规性的效能督查，重点是通过明察暗访对工作时间从事非公务活动比如脱岗、溜岗、上网聊天、玩电脑游戏、炒股票等问题进行治理。第四是绩效评估。早在2004年7月，福建省就出台了《关于开展政府及其部门绩效评估工作的意见》，我们可以借鉴运用，主要是对省直机关（单位）绩效评估的指标体系、评估方法、运作步骤、结果运用、组织实施等方面进行调研，配合省编办等部门总结试点经验，在此基础上，探索创新全面运用电子政务绩效评估，努力打造范围不断延伸、内容不断完善、指标不断健全、结果不断优化的效能建设绩效评估体系。

三、加强效能法治建设的对策建议

（一）依法提升决策效能

正确和科学的决策是最大的效能，而不合实际的决策则是最大的不效能，是需要问责的行为。

第一，尊重民意，建立健全决策咨询机制。决策是依法行政的重要内容，也是重要前提。决策要做到依法依规，首要的是决策者要做到心中有法、虑必及法、行必依法。集体决策重大事项，特别是在推进重大基础设施建设、城镇化建设、国企改革、政府债务管理等方面，政策性强、敏感度高、容易产生权力寻租，必须坚持民主集中制，以此把决策风险降到最低直至为零。一是改进调查研究。领导机关大兴调查研究之风，在进行决策特别是重大决策之前，必须深入实际调查研究，掌握真实情况，抓住主要矛盾，作出准确判断。二是保障人民群众参与决策。要通过公示、听证等制度，让人民群众参与决策过程，充分表达意见；同时强化专家在决策咨询论证中的作用。三是加强决策和政策制定的合法（合规）性审查，坚持做到没有合法（合规）性审查的不上会研究、不得出台制度规定。

第二，强化公开透明，确保权力在阳光下运行。公开是对权力的有效监督，阳光是最好的防腐剂。各级各部门要按照十八届四中全会《决定》、《政府信息公开条例》明确的各级政府决策公开职责，认真落实公开制度。按照“公开是常态，不公开是例外”的要求，除涉密事项外都应用适当的方式及时公开。要拓宽公开形式和渠道，充分运用政府网站、新闻发布会、政务公开栏、报刊、电视、政务微博、微信等便于人民群众知晓的渠道和载体，第一时间公布公开重大事项决策的内容，自觉接受群众监督。同时要大力推进公共资源交易平台建设，切实做到平台之外无交易，切实把这个最好的“公开”做大做实做好。

第三，强化责任担当，严格实行重大事项决策终身负责。终身负责就是坚持权责统一，本质上就是倒逼决策规范，用终身负责促进决策依法尽责。按照“谁决策谁负责、谁主管谁负责”的原则，明确负责主体，根据各自在决策中的地位和作用，落实责任。每一位参与决策者都是责任人，都不能将自己置之度外，以此从源头上防止决策失误。坚持法定授权必须为、法无授权不可为，让法治意识、法治理念、法治精神体现在行动上、落实到决策中，切实增强在法治轨道上进行决策、推进工作的自觉性和坚定性。坚持把于法有据作为决策的前提，任何决策都要依照法律和有关规定进行；尚未有法律规定的也要遵循法治原则，包括对一些探索性的工作，也都要按照法治原则进行决策，经得住检验。要强化法治的刚性约束，自觉在法律约束下用权。禁止以任何理由、任何借口规避法律约束，绕开制度规定，随意处置公共资源、公共资产、公共资金，插手市场经济活动，干预正常运行。

（二）依法提升执行效能

紧紧围绕模范履行岗位职责提高执行力，教育引导机关干部牢固树立“今天再晚也是早，明天再早也是迟”的效率观念，

干就干好，干就干成。第一，创新行政管理体制和方式。切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力。一要科学定位政府职能，依法明确政府的职权。各级政府要从那些不该管、管不了和管不好的事务中跳出来，管好公民、企事业单位和社会团体不该管、管不了、管不好的事，管理好社会公共事务、生产公共物品、提供公共服务。二要合理设置组织机构。横向的机构设计，主要体现在组织结构的部门化。“积极稳妥实施大部门制”是方向。纵向的机构设计，主要体现为组织结构的层级化。政府放权于市场、放权于社会，管理权限的减少必然带来行政层级的减少，相应地，管理幅度的增加，必然要求管理效率不断提高。三要优化权力配置和 workflow，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。

第二，简政放权放管、优化服务。用政府的减权限权，换来市场活力和社会创造力的释放。深入推进行政审批改革，坚持从简的原则，切实做到应减尽减。积极实行流程再造，通过互联网+形式，让“数据跑路”，提高现场办结率和按时办结率。同时，整合资源，拓展服务，规范管理，提升效率，为老百姓提供便捷、高效、优质的服务。深化权力清单和责任清单制度建设，制定出台政府权力运行监管办法及相关配套制度，加快建设政府权力清单运行平台，构建总体一致、上下衔接的省市县乡四级政府清单制度体系，打通“两个清单”建设“最后一公里”，及时做好“两个清单”动态调整。加强对国务院、省政府取消下放项目的督促检查、跟踪问效，及时纠正明放暗留、变相审批、弄虚作假等行为，巩固行政审批制度改革成果。

第三，深化行政执法体制改革，提高执行力。一是完善行政执法体制，着力解决权责交叉、多头执法问题，合理调配、统筹解决“条条”与“块块”之间执法力量。二是完善行政执法程序。对包括行政检查、行政处罚等执法行为，制定并明确配套的具体裁量标准和操作流程，切实做到要求具体、期限明确、程序公正。同时，健全行政执法过程中包括调查取证、告知、听证等制度，充分保障行政管理相对人的知情权、表达权、参与权、监督权、救济权。三是创新行政执法方式。构建跨部门执法联动响应及失信约束机制，建立统一的综合监管平台，推进综合执法。积极运用大数据、云计算等信息化手段，探索实行“互联网+监管”新模式。大力推行随机抽查、告知承诺、综合执法、信息披露、举报奖励、诚信档案等办法，维护市场秩序，促进公平竞争。

（三）依法健全效能法治建设体制机制

推进效能法治建设，关键是要强化各级行政机关及其领导责任，着力从体制机制顶层设计上上下功夫，压紧压实责任，确保效能法治建设有效有序开展。

第一，进一步加强组织领导。行政效能的主体是各级行政机关，各级政府及其部门主要负责人是效能建设的第一责任人，要对效能建设重要工作和重大问题亲自过问、亲自抓；其他领导同志要分别负起职责范围内的直接领导责任，认真抓好分管部门和单位的效能建设工作。经过地方立法后，效能建设工作办事机构法定化，有专门的机构和人员来办事，着力推动。各地各部门也要在效能建设力量上再加强，措施上再落实，积极推动效能建设向市县全面延伸，向各行各业全面展开，形成横向到边、纵向到底、以上率下、相互联动的生动局面。省直机关率先垂范，积极推进效能文化建设，努力使“人人讲效能、处处抓效能、事事创效能”成为机关干部的思想自觉和行动习惯，为加强全省行政机关效能建设作出表率。

第二，进一步强化制度规范。认真落实安徽省委、省政府重大决策部署和重要制度规定，严格执行省直机关效能建设“八项制度”，继续推进效能建设向机关处室、岗位延伸，向基层一线和服务窗口延伸。紧密结合“十三五”规划目标和建设五大发展美好安徽要求，研究制定科学合理、管用有效、便于考核的制度规范，健全覆盖效能建设各环节、贯穿全过程的工作机制，促进机关更好地履行核心职能、促进机关干部更好地履行岗位职责。坚持并完善我省“综合考核”框架下的效能建设考核办法，科学合理地设置考核指标，简化考核内容，改进考核方式，客观公正地评价每个机关单位、每个工作人员的工作效能，真正考准考实。同时，强化考核结果运用，研究考核结果与干部业绩评定、奖励惩处、选拔任用挂钩办法，真正做到奖惩分明、预期明确，充分发挥效能考核的导向作用，切实解决“干好干坏一个样”问题。

第三，进一步严格效能问责。效能问责，是提高行政效能和政府执行力的有效途径，也是加强法治效能建设的应有之义。要突出重点，对贯彻落实中央和省委省政府重大决策总署、履行核心职能及完成工作任务情况开展重点督查，及时发现问题督促整改；对群众投诉反映的事关机关作风效能方面的突出问题及时开展专项督查，加大督办、转办力度；对政务中心窗口单位行政审批办结件进行“回头看”“抽查，了解掌握办件质量和群众满意度；采取明查和暗访相结合方式，坚持每年多轮次全覆盖暗访，重点检查机关及其工作人员履职过程情况，严禁工作时间从事任何与公务无关的事情；通过调查研究和检查工作方式，加强对基层单位服务群众的效能工作指导。同时要紧密结合经济社会发展和全面治党的需要，修订完善机关效能问责办法，明确效能问责追究的范围、程序和方式，实行责任追究直接到具体岗位、直接到具体责任人，切实解决机关少数人员出工不出力、出力不出活、出活不出彩现象；对违反效能规章制度的行动，坚决实施效能问责，并作为单位年度“综合考核”的扣分依据，用效能问责倒逼工作落实，努力为安徽省经济社会发展和党的建设提供更加优质高效的服务和保障。