

行政效能投诉的做法、成效与改进措施

-----对江西省某县级市的调研报告

南昌大学廉政研究中心：曾明 蒋萌

2011年10月，受江西省效能办的委托，南昌大学廉政研究中心就当前地方政府行政效能投诉工作到江西省南部的一个县级市进行了调研。

一、调研背景

目前，全国行政效能投诉的受理模式和工作机构有五种类型：第一种是最为典型的模式，即成立政府行政投诉中心；第二种是由纪委监察局效能监察室负责承担效能投诉的管理；第三种在行政服务中心内设置监察机关的受理窗口；第四种是与执法监察室合署办公；第五种由纪委监察局执法监察室负责受理效能投诉。行政效能投诉中心的设置，基本是在维护现行监察组织体系基本架构和正常运转情况下的渐进式制度创新。其创新之处在于不破坏现有的行政监察制度格局，在确保行政监察职能和行政监察组织相对平衡的条件下，将行政效能监察组织独立化，行政效能监察职权具体化。这一制度体系具有较强的普适性，易于推行，便于操作。其中最典型的模式是设立行政效能投诉中心。加强行政效能建设，及时高效地处理人民群众对政府行政行为 and 行政效能的投诉，对于密切干群关系，维护社会稳定，建

设和谐社会，具有重要意义，那么这项工作目前在基层的进展如何？取得了什么样的成效？如何更进一步地完善这一制度？带着这一问题，调查组选取了江西省南部的一个县级市 R 市进行了调研。在调研期间，调研组走访了行政服务中心，行政效能投诉中心和信访局等部门，与市纪委领导、监察局局长、信访局长、行政服务中心管理办公室的主任、综合科科长、监督投诉科科长、行政效能监察中心主任、行政服务中心的工作人员、前来办事的群众等相关人员进行了个别访谈。调研组在深入现场、获得大量第一手资料的基础上，经过多次讨论、修改，形成了调研报告。

二、提高行政效能的制度和措施

（一）在制度建设上，规范程序，完善各类规章制度。

R 市先后制定了各种有关提高行政效能的规章制度 11 项。如《关于对有关单位设立的专业办事大厅及分中心实行监督考核暂行办法》、《R 市 2011 乡镇便民服务中心和公共资源交易站工作考评方案》、《关于 2011 年服务窗口与窗口工作人员考评方案》、《R 市行政服务中心行政审批服务工作纪律暂行规定的通知》等。

（二）在工作措施上，强化管理，突出服务意识。

1. 设立行政服务中心。目前 R 市设立了市级的行政服务中心，成立了行政服务中心管理办公室，为正科级建制。下设综合科、秘书科、监督投诉科，事业编制人员 9 名。行政服务中心目前服务项目涉及全市 39 个单位部门，已有 24 个部门进驻服务中心（其他部门由于行政服务中心场地所限，目前无法进驻，目前该市独立的行政服务中心大

楼正要建设，建成后所有的直接面向服务对象的单位部门要全部进驻)，全天在岗服务人员 40 余人。为进一步方便群众办事，还在各乡镇设立行政服务中心，各村设立行政服务中心代办点。

2.推行行政审批“两个集中”。“两个集中”是提高办事效率的关键性措施。即，在不新增人员编制数、内设机构数和中层干部职数的前提下，各试点单位设立行政审批科，部门被设机构的行政审批职能归并改科室，实行部门审批职能的“小集中”；各单位行政审批科再成建制进驻行政服务中心办公，在行政服务中心进行“大集中”。通过推行行政审批“两个集中”，大力推进行政审批职能归并，积极探索审批职能与监管职能分离的运行机制。

3.硬性规定办事效率目标：总体时限压缩 30%，单个环节压缩 30%，审批流程压缩 30%。为达到这一目标，主要采取了以下措施：

(1) 一次性告知制。对来办事的企业和个人，做到及时办理、及时办结，对于因提供的材料不齐全而不能及时办结的，要开据通知书，把暂缺的资料一次性告知清楚，不让企业、个人跑第三趟。

(2) AB 岗位责任制。各单位所有业务岗位在确定一名主办人员同时，必须明确一名候补人员，做到随时都有人在岗，有人办事，有人联系，有人代办。

(3) 政务公开制。所有在窗口办理的行政审批及服务事项，均须在中心统一组织下实行政务公开，即公开服务内容、公开办事程序、公开审批依据、公开需要提供的申报材料、公开承诺时限及公开收费标准。公开事项在中心网站、触摸屏可供查询。窗口单位需要改政务

公开内容的，应报中心核准。

（4）首问责任制。一是首问责任人对申请办理行政许可、非行政许可审批事项和确认登记等公共服务事项，了解政务、反映情况以及联系公务、履行协作职能的公民、法人或其他组织的办事人员，应热情接待、认真办理或引导、跟踪办理有关事项。二是首问责任人对属于自己承办的事项应立即接办；对不属于自己承办的事项，应将办事人员引导至承办人，或将有关事项转交承办人；承办人不在岗的，或承办人一时不明确的，首问责任人应当代为接收、转交，负责跟踪办理。

（5）办事时限承诺制。一是对于各类行政许可或者行政审批以及备案事项，按照有关单位承诺规定的时限办结；对行政复议、行政赔偿等行政管理以及来信来访、举报投诉的答复，法律法规有规定的，要按照规定的时限办理；没有明确规定的，要明确办理时限，并向社会公示；能缩短时间当场办理的，要及时办理。二是执行上级机关各项重大决策，要及时部署和落实，要在规定的时间内以最快的速度完成；涉及重大事项需向上级机关请示报告的，要在规定时间内以最快的速度予以上报。

（6）否定事项报备制。窗口工作人员在办理行政审批事项中，认为服务对象诉求事项违背有关法律、法规和规范性文件精神而不能办理的，应进行登记备案并按业务管理权限逐级请示报告，在确定不能办理后以书面形式如实向服务对象说明理由和依据。

（7）并联审批制。对涉及两个或两个以上部门审批的许可事项

实行并联审批，相关部门应按照并联审批的要求分工负责，严格执行“一门受理，抄告相关、同步审批、限时办结”的规定。

(8) 窗口例会制。涉及窗口管理事项或遇重大活动，由中心管理办召集窗口首席代表参会，共同研究布置。

(9) 窗口单位领导到中心办公制度。各个窗口单位应围绕满足窗口工作需要开展业务，处理好“本部”与“窗口”的业务关系。各单位的主要领导应根据工作需要到窗口现场研究解决问题，分管领导每月到窗口现场办公不少于一次。

(10) 制定严格的工作纪律：“五条禁令”（即：一是严禁有令不行；二是严禁办事拖拉推诿；三是严禁“吃、拿、卡、要、报”；四是严禁擅离职守；五是严禁工作时间上网聊天、炒股、玩电脑游戏。）挂胸牌上岗，坚持“三声服务”，即来有迎声、问有答声、去有送声。

4.加强窗口工作人员的监督

(1) 强化窗口人员管理：窗口工作人员接受窗口单位和中心管理办的双重管理，人事关系、工资福利由窗口单位负责，窗口工作人员的考核由中心管理办负责，人事部门单列考核指标。

窗口工作人员派驻中心时间原则上不少于二年，窗口单位需中途调整窗口工作人员的，应将调整名单报中心管理办审核同意。

(2) 加大监督检查力度。每周一点评，每月一考核。设置行政效能电子监察系统，发现窗口及工作人员的工作作风、工作效率和廉政建设情况出现问题，及时反馈窗口单位进行整改，情节严重的，报请行政监察部门对相关责任人进行责任追究。

(3) 严格收费标准。不得擅自提高收费标准，严禁擅自设立收费项目。依法收取的费用，按照“票款分离”的原则，由中心统一出具财政正式票据，所收资金直接缴入市财政专户，实行“收支两条线”管理。

(三) 加大行政效能监察力度，完善行政效能投诉机制

1、加强干部队伍作风建设

(1) 要求党委政府、部门单位向全民公示服务项目，并公开办事承诺，接受社会监督（践诺工作法）。公示干部职工的姓名、职务、联系电话，并标示干部的出勤情况；

(2) 成立“一个突出，四个加快”工作领导小组，下设“加快办”，集中人力、物力，统筹全市经济社会发展。

(3) 改进工作汇报方式。提倡短信汇报和书面汇报方式，减少当面汇报的次数。

(4) 开展服务企业、服务发展主题实践活动。整合全市行政资源和力量，梳理出影响企业发展的突出问题，逐一明确牵头单位和责任单位，实行协调会商、集中攻坚和跟踪督办制度，切实帮助企业解决生产经营和项目建设中遇到的困难和问题。

(5) 开展作风效能专项督查。要求各单位每月至少开展一次干部作风效能大检查。将作风自由散漫、服务态度差、办事效率低下、政策执行不力和为政不廉等机关“顽症”作为今后干部作风整治的重点，一经查实，一律先对当事人作出取消当年所有评先评优资格、取消后备干部资格等处理，然后再根据问题性质，给予组织处理和党政处分；

并且建立工作“倒查”机制，从问题的表象入手，不断深入查找出问题的环节和根源；

(6) 开展项目建设督查，提前介入重点项目的建设，进一步加大责任追究的力度，细化责任追究的范围和方式，建立“双向责任追究制”，一是对个人的责任追究，二是对单位及责任领导的责任追究。

2. 实行发展环境监测点工作制

对各单位涉企执法情况和服务单位存在的“门难进、脸难看、事难办、话难听”等方面的工作作风、工作效率的问题；对有关乱检查、乱收费、乱罚款、乱赞助、乱摊派及不作为、慢作为、乱作为等问题；对“吃、拿、卡、要、报”以及其他涉企工作中损害企业利益的不正之风等问题纳入监测重点内容。

(1) 监督员的具体监测权力

市效能办为各监测点、监督员统一印制了优化发展环境监测点证，明确所有监测点、监督员有“亮证”监督权，一是有权对政府职能部门及其工作人员履行优化发展环境职责的情况进行监测，提出相关意见和建议；二是对政府职能部门违反有关法律、法规和政策规定，影响企业正常生产经营的行为，有权劝阻；三是有权代表周围其他企业直接向效能办反映有关发展环境的问题、意见和建议；四是在不干扰正常执法的同时，监督员在出示监督员证后，对政府职能部门正在进行的执法活动，有权提出监督意见和建议。

(2) 监督点的工作措施

一是建立工作联系制度。采取上门走访、电话咨询调查、召开座

谈会及全市环境监测工作大会等形式，定期与监测点和监督员进行沟通联系，听取他们的意见和建议，每 2 周与监测点企业、监督员电话联系一次，及时掌握动态情况；每月将当月的监测情况进行统计分析，在一定范围内进行通报；每季度走访监测点企业一次；每半年召开一次监测工作座谈会；每年召开一次全市党员、干部共同参与的“下访月”活动。

二是建立重点查处制度。对监测点投诉和监督员反映的问题，市效能办采取优先受理、优先办理、优先答复的原则，及时进行调查核实，及时向有关部门下达督办函，及时向相关监测点及监督员反馈调查结果。监察机关或者有关部门视情节轻重，可对责任人进行诫勉谈话、令作出书面检查、通报批评；或者依照《行政机关公务员处分条例》给予行政处分；情节严重、造成重大影响的，将依据《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，采取责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等方式进行问责；构成犯罪的。移送司法机关追究刑事责任。受到行政效能过错责任追究的，取消年度评优、评先资格。

三是强化成果运用。坚持不定期向有关部门和监测点通报监测结果，对监测反映的具体问题督促有关部门限期解决或整改；定期对被检测部门进行月度、季度和年度排名，形成监测报告；对季度综合满意率未达 80%，且排名倒数后三名的，分别扣除单位积分 3 分、2 分、1 分；将年度检测结果作为对创业服务年活动绩效考核评估的重要参考依据，与年度评先评优挂钩。

四、取得的成效

近年以来，该市通过以上具体措施，在加强行政效能投诉建设方面取得了一些成效：

1. 该市 2011 年 1-9 月份，中心受理各类投诉 170 件，其中影响机关效能建设的投诉 61 件，影响经济发展环境 3 件，损害群众利益 2 件，意见、建议 104 件。对这些投诉都做到了妥善的公开处理，并及时将处理意见反馈了投诉人。

2. 有效地维护了社会稳定。以往窗口单位对前来办理的群众普遍存在的“不办、拖着办、变着办、求着办”等故意设置障碍的做法得到遏制，由于硬件设施等客观原因未进驻效能中心的单位窗口部门，也在效能中心的示范带动下，工作作风明显好转。行政效能的改善也减少了全市信访压力，2010 年全年信访态势平稳有序，全年没有发生群体性事件，没有发生极端事件；到政府大楼集体上访下降 32.9%，信访秩序明显好转。全市信访态势平稳有序。

3. 进一步优化了投资环境，促进了经济的发展。R 市在加强行政效能建设中进一步优化了投资环境，发展了红都水产品、金瑞发制品等 10 余个自营出口创汇企业，全市年出口创汇能力在 2 亿美元以上，是江西省出口创汇基地县（市）。目前，已有 100 多家闽台企业落户 R 市创业发展，食品药品、矿产加工、新型建材、机械电子、服饰制鞋、现代农业、现代物流、旅游等成为 R 市与海西区域重点协作发展的产业，该市正在加速成为融入海西发展的腹地。2009 年，R 市实现生产总值 65.06 亿元，比上年增长 3.6%，全市全社会固定资产

投资 216410 万元，比上年增长 33.5%。其中民间投资完成 101263 万元，增长 81.9 %。实现财政总收入 58049 万元，比上年增收 11859 万元，增长 25.7%。其中地方财政收入 40978 万元，增收 9644 万元，增长 30.8%。

（四）行政效能建设和效能投诉中存在的主要问题

- 1、宣传力度不够，有些群众不明确行政效能投诉中心的受理范围；
- 2、个别窗口单位不愿放权，特权思想严重。把本可前置的条件后置，以保留一把手签字权。对行政服务中心的工作不放心，单位一把手不放审批权，局长对科室的工作还是要签字，增加了业务办理时间；
- 3、个别单位不重视，派素质差、业务差的员工来中心，对于单位来说，可以为单位分流出不称职或对领导有意见的员工，这样使得进驻中心的员工工作有情绪，增加管理难度；个别窗口单位缺少为百姓着想的作风，缺乏工作的主动性、积极性。按规定最迟期限办理业务，有些业务可当场办理也拖至最后期限。

四、加强行政效能投诉的对策建议

1、明确行政效能投诉的受理范围

行政效能投诉中心有明确的受理范围。主要集中于办事效率、工作作风方面的问题，但群众投诉的实际内容可能远远超出这个范围。这就要求行政效能投诉中心要严格按照规定的受理范围受理投诉，做到不越位、不越权。这样既可有利于集中精力办好该办的投诉件，也可因此提高行政效能投诉中心的威信。对于超出受理范围的投诉件，行政效能投诉中心也要及时将其转交相应的职能部门处理或告知

群众应到何部门投诉。

2、对行政投诉主体职能进行整合

首先，行政投诉受理主体的独立性是处理有效性的根本保障，因为权力本身是一种强制性的力量，如果行政投诉受理主体失去应有的独立性，对权力的制约缺乏强制性，那么对权力机关和官员的监督和处处理就会软弱无力，甚至使投诉受理主体成为权力的附庸。其次，对涉及行政投诉受理和处理的主体，包括信访机关、监察机关、检察机关、纪检机关，以及诸如审计局、统计局等支撑部门的功能进行整合。这种职能定位须确立在空间向度、目标向度、价值向度和结构向度之上。而且，每个行政投诉受理和处理的组织结构必须真正解决关系向度问题，防止扯皮和相互推诿，以方便当事人投诉。

因政府纵向层级划分与横向部门设置的关系，行政效能投诉中心也应形成上下、纵横结合的联络体系，各级政府的行政效能投诉中心应在其中起着指导、监督、沟通、协调的作用，要加强行政效能投诉网络建设，形成和提高行政效能投诉网络的整体合力。行政效能投诉中心受理投诉要做到分级负责、归口办理，在抓好自办投诉件办理工作的同时，还要指导、督促同级政府各职能部门及下级政府所设的效能投诉机构按照自己的职责分工受理和办理投诉件，这样既可方便群众，也可大大提高办理的质量与效率。

3、多元化手段解决投诉问题

投诉案件的办理相对于接受单位而言一般分为自办、转办和暂存。对于自办的，通常是先指定主办人，由主办人提出调查方案。通

过谈话、询问、查阅相关资料等方式进行调查，调查完结后经办公会集体研究形成处理意见。事实上，我们完全可以通过合理分类来简化办理流程 and 缩短办理时间。首先，可以发挥各类群众团体、协会组织、行业组织的积极作用，通过和解协商的手段，避免冲突升级和扩大，化解纠纷。其次，发挥行政调解、裁决应有的功能，可以借鉴成立英国行政裁判所那样的专业化和相对独立的裁决机构，及时便捷地裁决纠纷，化解矛盾。当然，诉讼的手段也是选择之一，它是最后的屏障，具有正统性和权威性。

4、处理好行政效能投诉中心与信访机构及其他举报中心的关系

行政效能投诉中心与信访部门、其他举报中心既有密切联系，同属于党和国家机关联系人民群众的桥梁。又职能有别，不能互相取代。要进一步明确行政效能投诉中心与信访部门、纪检监察部门、各套班子办公室督查部门、其他各种举报中心等相关部门的工作职责关系，密切配合，齐抓共管，共同为改进与完善行政效能这个大目标努力。同时，行政效能投诉中心要发挥管理的再管理、监督的再监督的作用，依法监督检查上述相关部门的工作，受理人民群众对这些部门及其工作人员效能问题的投诉。

5、依照法规、制度办理行政效能投诉

实现行政效能投诉的规范化、制度化，是确保行政效能投诉客观、公正、高效的根本保证。对于各级各部门的行政效能投诉中心来说，要建立健全公示制度、投诉登记制度、首问责任制度、限时办结制度、值班制度、保密制度、毁避制度和责任追究制度等相关的规章制度，

严格按照规章制度办事，实现内部管理的规范化、高效化。

6、改进工作思路与工作方法

行政效能投诉机构不能仅仅埋头于效能投诉件的办理工作，要从全局着眼，创新工作思路：一是要从被动受理投诉向主动接受投诉转变；二是要从受理投诉向主动监督检查转变；三是要综合运用各种督查与办理方式。做到主办、协办、督办、联办相结合。全面督查与重点督查、自查自纠与组织督查、事前督查与事中督查相结合，明察与暗访相结合。传统方法与以网络技术为代表的现代方法相结合。

（1）健全效能投诉中心工作机构。增加工作人员，配备相应办公设备，给予一定的工作经费，使投诉中心在人力、物力、财力上都得到保障。选拔优秀的人到中心工作，把中心作为选拔干部的平台；

（2）执行监测信息保密追究制度，消除监测点及监督员的后顾之忧；

（3）加大监测成果运用范围。加大对干部职工思想政治教育及作风的整顿力度，进一步增强服务意识，提高干部素质，提升干部服务质量和执法水平。对各部门的优化发展环境监测工作进行考评，考评结果将作为年度评先评优、奖励惩处、选拔任用的重要依据；

（4）着力引导新闻媒体介入监测工作，不断拓宽企业和群众的投诉渠道，开通互联网投诉信箱并在网上回复处理结果，设置互联网曝光台。继续不定期的开展干部工作作风督查活动，对存在问题较多，企业和群众反映强烈的单位进行重点督察，对严重影响发展环境的问题坚决查处并及时在新闻媒体上曝光。