

企业效能监察的内涵

◎ 冯殿钧

[摘要]效能监察在近20年的发展中成果丰硕,问题不容忽视。产生问题的主要原因之一是对效能监察的本质内涵认识不清。正确理解效能监察概念的内涵,准确把握效能监察的本质属性,对于效能监察工作实践有着重要影响。

[关键词]效能监察;认识偏差;内涵

随着企业管理的不断深化和内控机制的进一步健全,企业效能监察的地位和作用越来越重要。但由于至今没有一个学术上的严谨定义和阐释,使人们对效能监察内涵的理解千差万别,有些是属于“仁者见仁,智者见智”,有的则谬之千里,以至于影响了效能监察工作的实践发展。为了使效能监察走上科学、规范、可持续的发展轨道,我们应当加强对效能监察基本理论的研究,逐步揭示其内涵本质,从而理清工作思路,推动效能监察工作深化发展。基于此,本文对效能监察的内涵进行探讨。

一、效能监察认识偏差对实践的影响

效能监察发展近二十年来,以规范企业管理、服务企业发展为宗旨,在各级领导的重视支持和监察人员的努力下,围绕企业工作中心开展工作,取得了丰硕成果。但仍然存在着发展不平衡的问题。由于一些单位对效能监察内涵的理解有误区,导致效能监察项目实施工作产生偏差,影响了效能监察作用的发挥。通过对一些单位效能监察项

目实施过程的分析,发现比较突出的问题主要有三个:

1.在效能监察工作中,没有明确监察对象,或确定监察对象不准确

有的是只对事不对人,实施中只对检查发现问题进行直接处理,没有从管理上、制度上分析问题产生的根源。有的只把基层的具体业务人员作为监察对象,对于发现问题只批评当事人,而不追究管理责任。有的甚至把为其提供服务的乙方单位人员作为监察对象,对于发现的诸如盗卖油品、偷工减料、虚计工作量等损害甲方利益的行为,只对乙方当事人进行处罚,不从甲方自身的管理环节上、从合同的约束条款和执行上查找原因和对策。

2.混淆监察与被监察的关系

错误地理解“融入管理”的含义,将效能监察任务直接分配到业务管理部门或管理岗位。虽然工作的大目标一致,但用自我监督代替异体监督,削弱了监督制约的作用。

3. 违背“分级管理、分级负责”的原则

立项不区分层次，不履行对本级监察对象的监督职能，只是将效能监察工作任务布置给基层监察机构开展。虽然组织了对其效能监察工作的检查或抽查，但由于没有按照检查程序对其经营管理工作进行认真检查，许多问题（包括基层不敢上报的问题）不能被及时发现。在这种情况下，对基层单位领导人员的监督实际上处于缺失状态。

产生这些问题的主要原因之一，就是对效能监察的本质内涵认识不清。认识上的模糊，导致了实践上的偏差。

二、效能监察的产生及其本质属性

对效能监察的认识，不能局限于对字面本身的理解，也不能局限于个别企业的经验。应以科学的态度，在尊重历史、尊重实践的基础上，从效能监察的产生和发展过程中进行分析和研究，准确把握效能监察的本质属性。

1. 效能监察的产生决定了其本质属性

1987年我国恢复行政监察体制。1989年12月第二次全国监察工作会议，尉健行同志在工作报告中正式提出了“效能监察”这一概念：“执法监察是行政监察机关的基本职能和主要手段，既包括效能监察，也包括廉政监察”。1990年8月，尉建行在监察部企业监察干部培训班结业典礼会上又讲到“效能监察”的名称问题：“关于效能监察，有的同志提出相对廉政监察来讲，是不是提勤政监察。勤政与廉政都是对从政者、从政机关的要求。勤政这个词也有局限性，它和效能的含义不一样，用效能这个词概括恐怕要准确一些。我感到对企业干部的考察，主要也有两条：一是

是否廉洁，二是是否有效率。不勤政肯定没有效率，但是光勤政也不一定有效率。所以提效能监察更贴切、更准确，我们主张还是提效能监察”。

1987年我国恢复行政监察体制。1989年12月第二次全国监察工作会议，尉健行同志在工作报告中正式提出了“效能监察”这一概念：“执法监察是行政监察机关的基本职能和主要手段，既包括效能监察，也包括廉政监察”。

国家监察部在其门户网站的监察知识栏目中，对“什么是执法监察”、“什么是廉政监察”和“什么是效能监察”分别作了解答。其中讲：“效能监察又称勤政监察，是监察机关依法对国家行政机关和国家公务员的各种失职、渎职行为和事件进行监督、纠举和惩戒的一种职能活动。……其主要任务是监督、检查政府和国家公务员行政管理工作的效率和效力，查处各种失职、渎职案件，从而保证政府各部门、各环节的协调一致，保障正常工作秩序，促进公务员的尽职、尽责和工作的高效率”。

从效能监察的产生和上述解答来看，它与执法监察、廉政监察虽然在方式方法上有一定的区别，但其监察的本质属性是相同的，都是监察机关针对监察对象开展的相对独立的监察活动。

2. 企业效能监察与行政效能监察具有相同的属性

企业的监察机构最初是按照监察部的要求设置的，直接的法律依据就是《行政监察条例》。企业内部监察与行政监察在本质属性上有着共同之处，只是监察的对象不同。行政监察对象是行政机关和公务员，企业监察对象是企业内部的管理机构和管理人员。

自1997年《行政监察法》颁布实施后，企业

监察就失去了直接的法律依据。但是监察的属性并没有发生改变。在发展过程中，企业内部监察尤其是效能监察，逐步凸显出为企业发展服务的内向性特点，成为企业负责人加强内部控制、提升管控能力、保证决策部署落实的重要手段之一。效能监察在企业负责人的重视支持下，逐步在企业内部形成制度，并在规范管理、促进管理人员履行职责方面取得显著成效。

由此可见，由企业内部监察机构开展的效能监察是企业内部监察工作的一个方面，是针对企业内部的监察对象而进行的监察活动。效能监察从一开始，就把监察对象履行职责情况作为监督的核心。效能监察就是通过对管理工作进行综合性常规检查，督促监察对象认真履行职责。这其中隐含的一个前提假设，就是监察对象对自己职责范围内的管理工作应当尽职尽责地做好，包括落实上级部署安排、健全并执行有关规章制度、管理好下属、完成工作任务等，如果应该管的事不管，或者没有做好而出了问题，就应当追究责任。从管理的角度讲，效能监察属于对“监察对象”的管理工作，不属于也不能融入监察对象的管理工作之中。

三、效能监察的内涵与定义

如何理解效能监察这一概念的内涵，对于效能监察工作实践有着重要影响。效能监察的定义是对效能监察这一概念内涵本质最直接的描述。逻辑学认为概念是反映客观事物的一般的、本质的特征，定义是对概念的内涵或语词的意义所做的简要而准确的描述。给概念下定义，最常用的是类加种差的方法。这里所说的“类”，是指和被下定义的概念相邻近的类；这里所说的“种差”，是指在同一种下面几个并列的种之间的差别，不是一般的差别，而是反映各个种的特点或本质

的差别。例如，在“人是能够制造和使用劳动工具的动物”这一定义中，“动物”就是邻近的类，“能够制造和使用劳动工具”就是人和其他动物的本质差别，即种差。

按照上述定义方法分析，“效能监察”这一概念的类是“监察”，种差是“效能”。由概念的类说明效能监察是监察的一部分，效能监察概念的外延比监察概念的外延要小，因此，效能监察的概念应当从属于监察的概念，效能监察的内涵属性从属于监察的内涵属性。由概念的种差说明，效能监察的定义就是要在监察的概念上，加上“效能”这一种差。即，效能监察就是对效能的监察。如果分析到此为止，未免太过于简单。要准确把握效能监察的内涵，还需要进一步对“类”和“种差”进行分析和描述。

关于“监察”。从字面上的解释来看，“监察”意指监视、监督。在经济学中，监督作为一种基本管理职能，是指将实际情况与目标、计划、标准相比较，并采取相应行动纠正偏差，以求目标的实现。从《行政监察法》来看，行政监察的职能，一是通过监察活动，监察国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员的行为，保证其遵纪守法，廉洁奉公，促进和保证政府机关实现廉政；二是通过监察活动，监察国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员，促使其不断改善和加强行政管理，提高行政效能，实现勤政。行政监察工作是国家行政管理的重要内容和必要环节，也是国家机关内部监督的重要形式。监察对象是国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员。企业监察是从行政监察延伸转化而来。所以，企业监察也是企业管理的一部分，是企业内部监督的重要形式。监察的对象是内部所属的部门、单位和管理人员。

关于“效能”。根据语言文献的解释,效能有两种基本含义:一是指机械、电器等工作时,有用功在总功中所占的百分比;二是指单位时间内完成的工作量。在经济学中,这一词汇主要指办事的效率和工作的能力。效率是单位时间内完成的工作量,效能是衡量工作结果的尺度,效率、效果、效益是衡量效能的依据。结合监察对象来看,效能监察所指的效能应当是监察对象的效能。效能监察也就是对内部单位和管理人员的效能的监察。内部单位的效能又体现为该单位管理人员的效能,对单位效能的监察最终归结到对管理人员的效能的监察。管理人员的效能,是通过履行职责,从事一系列管理活动来体现的,所以对管理人员的效能的监察,也就是对其履行职责的效能的监察。

综合以上分析,形成以下基本认识:

1. 企业效能监察,是企业内部的监察活动。其中,监察是对监察对象的监察。在企业,监察对象是内部各单位、部门及其管理人员。而各单位、部门的管理工作,必然要分解、体现为具体管理人员的工作,因此,监察对象主要是人。效能指的是监察对象的效能。单位、部门的效能又源自管理人员履行职责的效能。管理人员履行职责的效能,具体体现为经营管理活动过程的成果,并最终体现为企业管理的效能。

2. 企业效能监察是企业内部监察部门的工作,接受企业负责人的领导。企业效能监察的依据,除了国家法律法规外,还包括企业内部的规章制度。

3. 企业效能监察的方式,是通过监督检查企业内部的各项经营管理活动,对管理人员履行职责情况进行评价,纠正存在问题,查处违规违纪人员,追究有关领导人员的责任。

4. 企业效能监察的目的,是监督控制管理行为、提高管理人员履行职责效能,预防腐败、防范风险。

5. 企业效能监察的定义表述为:企业效能监察是企业监察部门在企业负责人领导下,依据国家法律法规和企业内部规章制度,对企业内部管理人员履行职责效能的监察活动。

四、实施效能监察项目应注意几个问题

1. 要明确监察的对象

即对哪一层级管理人员的监督。由于监察对象是按层级管理的,每个监察机构都应当明确本层级的监察对象。检查中,越级检查不可避免,甚至会比较多次,但检查的结果应当是作为对本层级监察对象的评价依据。

2. 检查监察对象履行职责的情况

检查的侧重点可以因工作任务不同而有所不同。一般是对某一方面管理工作进行检查,相应的也是评价在这一方面的履行职责情况。

3. 在实施检查中,应突出关注“风险”和“责任”问题

既要注意发现已造成事实的问题,又要注意发现管理上的薄弱环节;既要认真纠正问题,又要落实管理责任,还要帮助从制度上进行完善。

4. 及时反馈管理中存在的问题

对于基层,除了严格纪律,维护政令畅通外,还要注意分析和发现上级管理上的问题,包括体制、机制、制度上的问题,及时反馈情况,积极提出建议,把加强上级的管理和提高监察对象履行职责的效能结合起来,使效能监察的成果更好地转化为企业管理的成果。

[收稿日期]2009-03-09

[作者单位]冯殿钧,中国石油天然气集团公司监察部。

[责任编辑]李晓霞