

中国马克思主义研究基金会组织
“猎豹汽车”创新与发展丛书

县乡管理新视野

主编 申喜连

XIANXIANG
GUANLI XINSHIYE

中国言实出版社

县乡管理新视野

主 编 申喜连
申喜连 李桂平 / 著

中国音乐出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

创新与发展/朱满良、邓三龙、谢志强主编

—北京:中国言实出版社,2000.6

ISBN 7-80128-248-5

I. 创…

II. 朱…

III. 技术进步—影响—经济发展—研究—中国

IV. F124.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 32321 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

电话:63099063 66126185

网址:<http://www.zgyscbs.com>

新华书店经销

北京市后沙峪印刷厂印刷

850 毫米×1168 毫米 32 开 9 印张 200 千字

2001 年 2 月第一版 2001 年 2 月第一次印刷

印数 1—5000 册

定价:20.00 元

(如印装质量不合格 请与出版社联系调换)

“猎豹汽车”创新与发展丛书

编委会

顾问

王梦奎 (国务院发展研究中心主任)

邢贲思 (中国马克思主义研究基金会会长、
中共中央党校原副校长、《求是》杂志
原总编辑)

厉以宁 (全国人大财经委员会副主任、北京
大学光华管理学院院长)

储波 (湖南省省长)

编委会主任

李建新

编委(以姓氏笔画为序)

邓三龙 卢俊忠 申喜连 朱满良 吕士诚

陈鸿宇 杨连福 谢志强 彭国甫 温贵周

主编

朱满良 邓三龙 谢志强

总 序 言

江泽民同志指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。科学的本质就是创新，要不断有所发现，有所发明。”一个没有创新的民族是没有希望的民族，一个没有创新的国家注定要被动挨打。一个民族是如此，一个国家是如此，一个企业是如此，一个人也是如此。只有创新，才能超越历史，超越自我，才能赢得发展，赢得未来。

和平与发展是当今世界的主题。从战争走向和平，从革命走向建设，从贫穷走向富裕，其间无论是思维方式的转变，还是实际举措的出台，都离不开创新。今天，发展迅猛的技术把人们带进了一个全新的知识经济时代，世界越来越一体化，相互间的联系与依从越来越紧密，其中以信息技术、生物技术为代表的高新技术及其产业的快速发展，正在深刻影响各国的政治、经济、军事与文化等各个方面。面对高科技时代，面对全球化浪潮，面对日趋激烈的竞争，要提高综合国力，要消除各种不稳定和不平等因素，要缩小各民族、各地区间的发展差距，要建立一个合理的国际政治经济新秩序，就必须有全新的思维、全新的眼光，去解决我们面临的各种错综复杂的问题。

世纪之交的中国,即将进入实施现代化建设第三步战略的关键时期。把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家,是所有中国人应当肩负和共同完成的伟大历史使命。目前的中国,改革处在攻坚阶段,发展处于关键时期。五十年来的建设特别是改革开放二十年来的巨变,正使一个12亿多人口的中国从传统社会走向现代社会,从计划经济走向市场经济,从农业社会走向工业社会,从人治走向法治。中国大地上一场深刻的、全面的、伟大的社会转型已经开始。

社会转型是一场革命,它是一个社会在特定历史时期从一种发展形态向另一种发展形态的转变。转型需要创新,而且必需创新,唯有如此,才能完成转型期的特殊使命,才能实现跨越式发展的紧迫任务。

社会主义初级阶段是一个很漫长的过程,处在这一阶段的中国,正面临一系列困难与问题的挑战,尽管战胜这些困难、解决这些问题的途径已经找到不少,但面对前无古人的崭新而伟大的事业,我们必须继续开拓创新,用过人的胆识、创新的精神、科学的方法为自己开辟前进的道路。因循守旧只会错失时机、导致落后,而创新将会赢得机会,拥有未来。

人始终是社会的主体,一个充满创新的社会,也是这个社会的人激情洋溢、活力四射、朝气蓬勃、心情舒畅、创新意识浓、创新能力强的时候。人的本质是什么,在哲学家那里有许多说法,我们认为,作为人是应当创

新的,只有追求创新和实现了创新的人才真正体现了人的本质内涵。李大钊同志曾指出:“人生最有趣味的事情,就是送旧迎新,因为人类最高的欲求,是在时时创造新生活。”

创新需要有自由的空间、宽松的环境,这是人的创造潜力得以发挥的前提和保证。创新是全方位的。处于伟大转变时期的中国,一切都面临创新,一切都需要创新,包括思维创新、体制创新、制度创新、管理创新、企业创新、教育创新、道德创新、科技创新、结构创新、功能创新,等等。创新的任务十分繁重。要在几十年、几百年、甚至几千年的历史积淀的基础上完成一次大的社会转型,其难度并不亚于建立一个新世界。而且席卷全球的一体化浪潮、信息化浪潮也使我们周围的环境和整个世界变得愈来愈复杂和扑朔迷离。在此情形下,唯有创新,才能拨开迷雾。江泽民同志指出:“一个没有创新能力的民族,难以屹立于世界民族之林”。有专家认为,知识经济时代将使全球经济系统进行一次新的国际分工,发达国家将成为向全球提供知识、技术、智能与思想的“头脑国家”,而落后国家将沦为纯粹进行物质生产的“躯干国家”,其结果,后者不得不依赖前者,进而有丧失自己的经济独立、乃至政治独立的危险。这决非危言耸听。

我们欣喜地看到,中华民族的创新意识在大大增强,“创新”已经成为当今中国各种媒体上亮相最多的中

文单词之一。1999年8月,党中央、国务院召开了全国技术创新大会,发布了《中共中央、国务院关于加强技术创新,发展高科技,实现产业化的决定》。这是以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体面向新世纪,保证我国在日趋激烈的国际竞争中立于不败之地的一个重大战略抉择。对于创新,中央要求,不仅各级领导干部要有很强的政治意识,而且要使全社会都树立这样的意识,因为它是解决当前国民经济发展热点、难点、重点问题的关键所在,是实施科教兴国战略和可持续发展战略,实现经济体制和经济增长方式两个根本转变的关键所在。

一呼唤来百应。中国科学院于2000年3月决定以“创新战略论坛”讲座形式,为高级科技领导干部和科技专家“充电”。北京市将2000年定为“创新行动年”,重点是构架“北京市高新技术产业发展‘十五’”计划,全面启动“数字”北京工程,建立“二四八”区域创新体系。上海市出台了10条鼓励企业技术创新的政策,计划用三年时间初步建立起以企业为主体的创新体系。杭州市为了实现2000年国内生产总值增长10%的目标,提出要在体制、产业结构、技术、全方位开放格局与环境“五个创新”上狠下功夫。国家科技部、财政部为了扶持科技型中小企业的技术创新,设立了非盈利性的政府创新基金,每年财政拨款10亿元,重大项目可获得200万元的资金支持。理论界围绕需要解决的重大理论与现实

问题,从创新的各个层面对问题展开了较系统、深入的论述,提出了许多真知灼见,令人深受启发。

2000年6月5日,江泽民同志在中国科学院、中国工程院两院院士大会的讲话中强调指出:全党全社会要大力弘扬科学精神,要在全国兴起一个科技进步与创新的高潮。

这是一个充满诱惑的时代,一个充满挑战的时代,也是一个充满创新的时代。在这个不同寻常的时代里,每一个奋发有为之士,每一个自尊图强之民族,都可以用自己的创新与开拓、勤奋与汗水在这部时代的大篇章里写下浓墨重彩的一笔。

创新是神圣的,因为她体现了人类的最高智慧,影响着一个社会的进程。

创新是艰辛的,她需要创新者的全部热情与心血,甚至一个人一生的奉献。

创新是美丽的,在奋斗的征途上,每一个闪光的思想,每一个探索的成果,都会让人激动不已。

创新者是永远值得人们尊敬的,在某种意义上,是他们铸造了一个民族的灵魂,是他们将人的本质内涵不断加以丰富和深化,并维护了本质意义上的人的尊严。

作为时代的弄潮儿,我们愿以创新的名义,以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,通过对历史的科学反思,对现实的全面透视,用最大努力编撰一套充满创新色彩的丛书,献给这个创新时代,以启发和推动人们不

断有新的思考、新的创造,为即将到来的新世纪献上一份厚礼。这套丛书的内容涉及经济、政治、文化的众多方面,创新就包含着探索,学术观点的不成熟或有不足之处甚至错误是完全可能的。我们编撰这套丛书,旨在响应党的十五大号召,以马克思主义为指导,研究新情况、探讨新问题,为繁荣学术,为创新时代添砖加瓦。对于丛书中的缺点和错误,欢迎读者批评指正。

“创新与发展”,是由中共中央党校主管的中国马克思主义研究基金会立项的一个重大课题。在这里,我们衷心感谢长丰集团对本套丛书的出版所给予的大力支持。长丰集团猎豹汽车的成长、壮大本身就是一部创新史,是创新成就了长丰。猎豹汽车是速度、力量与智慧的象征,这也是长丰人的品格与风采。创新无止境,发展无尽头,在创新的伟大道路上,我们衷心祝贺长丰集团的企业文化建设上了一个新的台阶,我们衷心祝愿长丰集团猎豹汽车有一个更加光辉灿烂的明天。

本书编委会

2000年6月于北京

前 言

人类社会的政治发展是一个不可逆转的过程,它与经济发展、文化发展等一起构成了整体的社会发展。当代中国的政治正处在现代化的变迁过程中,因此面临着政治发展实践与理论建构的难题。“加强城乡基层政府机关和群众性自治组织建设,扩大公民有序的政治参与,引导人民群众依法管理自己的事情”^①这是“十五”计划的重要内容,也是中国政治发展实践与理论建设的组成部分。

在政权体系中,县乡是直接管理和间接管理的结合部,是宏观管理和微观管理的结合部,是城市和乡村的结合部,其地位十分重要。

经济全球化、社会主义市场经济的逐步完善、近代以来中国形成的特殊的社会政治经济结构已经成为中国县乡管理发展的逻辑起点。当前县乡管理面临如何适应社会经济环境的变化,由传统的管理方式向适应社会主义市场经济的方式转变,以及实现管理现代化等一系列问题。由工农分治、城乡分治向城乡

^① 选自人民日报 2000 年 10 月 19 日,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》

合治、城乡一体化转变,是未来发展的基本方向为此我们必须树立县乡管理新观念,如服务观念、整体系统观念、效率观念、法制观念、以人为本的观念;应当努力强化县乡政府对微观经济的调控功能,强化县乡政府的服务功能,紧紧围绕社会主义现代化建设这个中心,塑造一个积极的县乡政府,进一步促进县乡政府发展,推动县乡管理向与社会的良性互动发展。

本书作者从事社会学与行政管理学研究和教学多年,本书力图在反映最新的社会学与行政管理学研究成果及最新的县乡行政发展方向方面有所贡献。书中许多内容也吸取了国内外专家的相关优秀成果,在此表示感谢。围绕县乡管理这一主体从行政环境、行政职能、行政体制、行政领导、行政决策、行政发展等方面剖析了县乡管理与社会的历史、现状及发展趋势。内容翔实、涵盖面广、信息量大,针对性强,创新意识浓,是本书的特点。我们期望本书对县乡政府改革和社会发展能起一定的作用。

作 者

2001年1月

目 录

总序言	(1)
前 言	(1)
第一章 绪论:变迁中的县乡行政管理	(1)
第一节 县乡行政管理的历史沿革	(1)
一、县乡行政管理的独特性	(1)
二、县乡行政管理的变迁	(4)
第二节 县乡行政管理的新特点和新功能	(8)
一、县乡行政管理的新特点	(8)
二、县乡行政管理的新功能	(13)
第三节 研究县乡行政管理的意义和方法	(15)
一、研究县乡行政管理的意义	(15)
二、研究县乡行政管理的五种主要方法	(22)
第二章 县乡行政环境:差异性与多样化	(25)
第一节 行政环境解读	(25)
一、行政环境的类别及构成	(25)
二、行政与环境的辩证关系	(33)
第二节 我国县乡行政环境	(36)
一、县乡自然环境	(36)
二、县乡政治环境	(38)
三、县乡经济环境	(40)
四、县乡文化环境	(42)
第三节 我国县乡行政环境对县乡行政管理的影响	

.....	(43)
一、县乡行政环境的新特点	(43)
二、县乡行政环境对行政管理的影响	(46)
第三章 县乡行政职能:定位与转换	(49)
第一节 县乡行政职能新概念.....	(49)
一、县乡行政职能的涵义	(49)
二、县乡行政职能的特点	(50)
第二节 县乡行政职能.....	(51)
一、县乡行政基本职能新模块	(51)
二、县乡行政运行职能新链接	(63)
第三节 社会主义市场经济条件下,县乡行政	
职能的新要求.....	(65)
一、市场经济条件下,县乡行政职能的转换	
.....	(65)
二、行政职能与市场功能的结合	(68)
三、市场经济条件下,县乡政府经济职能的转换	
.....	(71)
第四章 县乡行政体制:变迁与变革	(74)
第一节 我国县乡行政体制的变迁.....	(75)
一、古代县乡行政体制	(75)
二、近代县乡行政体制	(78)
三、传统县乡行政体制	(81)
四、现行县乡行政体制	(84)
第二节 我国现行县乡行政体制的变革.....	(85)
一、行政区划的变革	(85)
二、县乡机构的改革	(91)

三、县乡改革的分类	(93)
第五章 县乡行政领导:职能与素质的提升	(98)
第一节 县乡行政首长及职能.....	(98)
一、县长和乡长的产生和管理	(98)
二、县长和乡长的职能	(100)
三、市场经济下行使职能的新特点	(108)
第二节 县乡行政首长的素质与修养.....	(109)
一、素质与修养的涵义	(109)
二、县长和乡长应具备的政治思想素质	(110)
三、县长和乡长应具备的文化专业素质	(114)
四、县长和乡长应具备的组织管理素质	(117)
五、县长和乡长应具备的心理和身体素质	(120)
第三节 县乡行政领导集体新架构.....	(123)
一、市场经济下县乡行政领导集体的作用	(123)
二、县乡行政领导集体结构的优化	(126)
第六章 县乡行政决策:民主化与科学化	(129)
第一节 县乡行政决策的新概念.....	(129)
一、县乡行政决策的内容	(129)
二、县乡行政决策的特点	(131)
第二节 县乡行政决策的原则与程序.....	(133)
一、县乡行政决策的指导原则	(133)
二、县乡行政决策的基本程序	(139)
第三节 县乡行政决策的科学化.....	(144)
一、县乡行政决策科学化的新方法	(144)

二、实现县乡行政决策科学化的途径	(148)
第四节 县乡行政决策的执行	(151)
一、县乡行政执行的新特点和新要求	(151)
二、县乡行政执行的主要环节	(154)
第七章 县乡公务员管理:激励与约束	(167)
第一节 县乡公务员的权利与义务	(167)
一、县乡公务员的概念	(167)
二、县乡公务员的权利	(168)
三、县乡公务员的义务	(169)
第二节 县乡公务员的更新机制	(172)
一、县乡公务员的考试录用	(173)
二、县乡公务员的辞职辞退与退休	(174)
第三节 县乡公务员的激励机制	(176)
一、县乡公务员的考核	(176)
二、县乡公务员的奖惩	(177)
三、县乡公务员的职务升降	(179)
第四节 县乡公务员的约束机制	(181)
一、县乡廉政建设的意义	(181)
二、县乡廉政建设中的新问题	(184)
三、县乡廉政建设的对策	(188)
第八章 县乡行政机关管理:制度与效率	(195)
第一节 县乡行政机关管理新诠释	(195)
一、县乡行政机关管理的功能	(195)
二、县乡行政机关管理的主要内容	(198)
第二节 政府采购新思路	(209)
一、政府采购的本质要求	(209)

二、实行政府采购制度的重要意义	(212)
三、建立我国的政府采购制度	(215)
第三节 县乡行政机关行政效率	(218)
一、县乡行政机关行政效率新概念	(218)
二、县乡行政机关行政效率的重要性	(219)
三、评价县乡行政机关行政效率的新视解	(220)
四、提高县乡行政机关行政效率的新举措	(221)
第九章 县乡基层管理:改革与发展	(224)
第一节 县乡基层干部队伍建设	(224)
一、县乡基层干部队伍的素质亟待提高	(224)
二、县乡基层干部队伍的现状令人担忧	(226)
三、提高基层干部队伍的素质需僻新径	(229)
第二节 农村基层政权建设	(233)
一、农村基层政权建设的新要求	(233)
二、农村基层政权建设的新思维	(238)
第三节 农村基层党组织建设	(256)
一、加强农村基层党组织建设的紧迫性	(256)
二、农村基层党组织建设需要创新	(261)