

21世纪行政管理 工作新观念

李 勃 主 编

中国人事出版社

21 世纪行政管理 工作新观念

李 勃 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪行政管理工作新观念/李勃主编. —北京:中国人事出版社,1996.10

ISBN 7—80076—827—9

I. 21… II. 李… III. 行政管理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 0000*号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

河北三河永和印刷厂印刷

北京纳普电脑印务发展有限公司排版

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:10.00

字数:210 千字 印数:1—5000 册

定价:18.00 元

21 世纪行政管理工作新观念

编 委 名 单

主 编:	李 勃		
副 主 编:	周水清	李文生	祁 兵
	高献涛	彭环珍	
编 委:	李新生	李华民	张乾桂
	彭环珍	邵伏先	严宗藩
	郎益夫	曾毓敏	张栋材
	彭文晋		
作 者:	彭环珍	潘继华	邓树增
	刘 忻	严中华	黄保德
	李 捷	郑克俊	蔡泳涛
	黄亨煜	蔡美德	

序 言

当今的世界,以经济和科技实力为基础的综合国力的竞争日趋激烈,诸多新情况、新问题的出现,需要行政管理工作者尽快地增强自身的素质,提高自己的领导能力。1996年10月,由我国举办的“第三届国际行政科学大会”上将有一批代表当今社会先进的行政管理科学论著问世,对于改进行政管理工作,将会起到积极的作用。目前我国在行政管理方面,包括管理体系、管理手段、管理方式与一些国家相比相对落后。迫切需要改革,包括观念的更新。由李勃同志主编的《21世纪行政管理工作新观念》,提出了21世纪政府行为的十大观念,如权力制衡、依法行政、科学决策、科教兴国、效益优先、系统工程、环境参与、忧患意识、全球意识等观念,是对行政管理改革进行积极探索和研究的成果。

江泽民同志在党的十四大报告中强调:“下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系,精兵减政、提高效率。”这既是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济改革建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。我们要根据国民经济和市场发展的需要,加快行政管理体制的改革,促进社会主义市场经济体制的建立,促进国家的长治久

安,促进行政管理工作的新突破、新进展。

我相信,出版《21 世纪行政管理工作新观念》一书,对推动行政管理体制改革有着现实的意义。在建立社会主义市场经济体制相配套的行政管理体制中,将会起到一定的参考作用。

徐 頔 陶

1996 年 9 月 8 日

目 录

序 言	(1)
第一章 权力制衡的观念	(1)
一、不受制约的权力容易产生腐败	(1)
二、反腐斗争的成败关系到党和国家的兴亡	(5)
三、完善廉政制度	(12)
四、健全行政法制	(22)
五、强化监督机制	(32)
第二章 必须厉行依法行政的观念	(42)
一、国家必须“法治”的科学分析	(42)
(一) 依法治国是社会主义市场经济的内在要求	(42)
(二) 依法治国是建设社会主义民主政治的需要	(44)
(三) 依法治国是加强党的领导的重要保证	(45)
二、行政“法治”观念的兴替	(46)
(一) 树立为党的基本路线服务的观念	(47)
(二) 根除封建专制“人治”的观念	(48)
(三) 确立政府对市场运行进行法律调控的观念	(49)
(四) 处理好改革与依法行政关系的观念	(50)
(五) 借鉴古今中外法制建设经验的观念	(51)

(六) 认真培育社会主义法律意识的观念·····	(52)
三、行政领导是依法行政的模范·····	(54)
(一) 行政领导是服务和廉政的模范·····	(54)
(二) 行政领导是依法成事的模范·····	(54)
(三) 行政领导是依法决策的模范·····	(56)
(四) 行政领导是守法和监督的模范·····	(57)
四、实现行政管理法制化是依法行政的关键·····	(58)
(一) 必须依法进行行政决策·····	(59)
(二) 必须依法管理经济·····	(59)
(三) 必须依法管理人事·····	(60)
五、要建立监督约束机制是依法行政的保证·····	(60)
(一) 要强化对党员和干部的监督制约机制·····	(61)
(二) 要建立起权力制约的内在机制·····	(62)
(三) 要建立对政府行政行为的约束制度·····	(63)
第三章 科学决策的观念·····	(65)
一、走出经验决策的沼泽·····	(65)
二、认识科学决策的价值·····	(69)
三、健全科学决策的体制·····	(76)
四、优化科学决策的环境·····	(82)
五、坚持科学决策的准则·····	(86)
六、完善科学决策的程序·····	(90)
第四章 科教兴国的观念·····	(96)
一、科学技术在国际竞争中的作用越来越显著·····	(96)
二、科学技术必须与经济、社会协调发展·····	(99)
(一) 科学技术发展与社会、经济的相互 关系·····	(99)

(二) 科技与社会、经济协调发展是世界各 国面临的重大课题	(102)
(三) 要制定科学技术与社会、经济协调发 展的战略	(103)
三、科学技术转变成第一生产力的科学途径.....	(104)
(一) 更新观念, 提高对“科技是第一生产 力”的认识	(104)
(二) 深化科技体制改革, 推动科学技术的 发展	(107)
(三) 增强企业技术创新能力, 树立企业是 技术开发主体的观念	(109)
(四) 加大科技经费的投入	(111)
四、科学技术转变成第一生产力的科学规律.....	(113)
(一) 积累突破规律	(114)
(二) 不平衡发展规律	(116)
(三) 转移规律	(117)
(四) 综合创新规律	(120)
(五) 跃升规律	(121)
五、教育功能的再认识.....	(122)
(一) 教育是社会主义现代化建设的基础	(123)
(二) 教育是培养人才的摇篮	(124)
(三) 教育是科研——生产一体化的重要 环节	(124)
(四) 教育是精神文明建设的重要基地	(125)
(五) 教育是现代化的智囊机构	(126)
六、落实教育在科教兴国中的战略地位.....	(127)

七、实施跨世纪人才的培养战略.....	(132)
第五章 切实转变经济增长方式的效益观念.....	(139)
一、经济增长方式必须由粗放型向集约型转变.....	(139)
(一) 经济增长方式的内涵及分类	(139)
(二) 经济增长方式由粗放型向集约型转变是一种规律性的普遍趋势	(140)
(三) 前苏联的历史教训	(141)
二、我国经济增长状况的考察.....	(142)
三、转变经济增长方式是实现我国跨世纪宏伟蓝图的关键.....	(146)
(一) 解决经济生活中的诸多矛盾，必须从转变增长方式入手	(147)
(二) 经济发展将从总量扩张转向结构升级为主	(147)
(三) 以加强内在约束力为主	(148)
(四) 国际经济和科技发展的大趋势	(148)
(五) 转变经济增长方式是我国工业化和现代化进入新阶段的必然要求和根本任务 ...	(149)
四、转变经济增长方式的基本对策.....	(150)
(一) 转变经济增长方式的主要方向	(150)
(二) 转变经济增长方式的主要对策	(154)
五、现代化经济建设必须以效益为经济工作的中心.....	(158)
(一) 向结构优化要效益	(158)
(二) 向规模经济要效益	(161)

(三) 向科技进步要效益	(162)
(四) 向科学管理要效益	(164)
第六章 树立目标和目标系统观念	(168)
一、目标的含义及其特征	(168)
二、目标确定的科学依据	(173)
(一) 目标是需求的反映	(174)
(二) 目标与手段的关系	(174)
(三) 目标管理与环境意识	(175)
(四) 确定目标应遵循的六个原则	(176)
1. 关键性与全面性结合	(176)
2. 灵活性与一致性结合	(177)
3. 可行性与挑战性结合	(177)
4. 具体化与定量化结合	(177)
5. 科学性与艺术性结合	(178)
6. 指令性与民主性结合	(178)
三、确定目标和目标系统的原则	(179)
(一) 全面性原则	(179)
(二) 重点性原则	(180)
(三) 先进性原则	(180)
(四) 可行性原则	(181)
(五) 灵活性原则	(181)
四、中国 2010 年远景目标建议的科学评估	(182)
(一) 中国 2010 年远景目标建议的科学 评价	(182)
(二) 中国 2010 年远景目标建议是社会主 义现代化建设的需要	(188)

(三) 中国 2010 年远景目标建议是参与国际 合作与竞争的需要	(189)
五、目标管理对行政管理工作的要求	(190)
(一) 转变领导观念	(191)
1. 从封闭型转向开放型	(191)
2. 从经验型转向科学型	(191)
3. 从“危机式管理”转向目标管理	(191)
4. 从“压迫式管理”转向民主管理	(192)
5. 从集权管理转向分权管理	(192)
6. 从事后把关转向前期决策	(192)
7. 从指令导向转向目标导向	(192)
8. 从事必躬亲转向按级管理	(193)
9. 从重表现转向重成果	(193)
(二) 提高领导能力	(193)
1. 提高决策能力	(194)
2. 提高组织能力	(194)
3. 提高协调能力	(194)
4. 提高控制能力	(195)
第七章 建立环境参照系统的观念	(196)
一、面向 21 世纪的国际经济环境	(196)
(一) 走向 21 世纪的战略产业	(197)
(二) 世界经济发展的战略重心	(200)
(三) 世界经济大战争夺的制高点	(204)
(四) 现代科学技术在大经济中的战略地位	(207)
二、走向 21 世纪的中国国势	(209)
(一) 保持社会稳定、推进社会公正、安	

全、文明、健康发展	(210)
(二) 优化产业结构, 加强第一产业, 提 高第二产业, 发展第三产业	(212)
(三) 大力发展科技、教育	(214)
(四) 切实加强农业, 全面发展和繁荣农 村经济	(216)
(五) 积极推进经济增长方式的转变	(218)
三、21 世纪中国的发展战略目标及其“参 照原理”	(219)
四、利用环境参照系统的原理, 设计中国 2010 年的达标战略措施和战略途径	(224)
第八章 跨世纪人才积极培养的战略观念	(228)
一、跨世纪人才的含义和特征	(229)
二、培养和造就大批跨世纪人才战略意义	(233)
三、培养和造就大批跨世纪人才的指导思想	(240)
四、培养和造就大批跨世纪人才战略措施	(246)
第九章 要有居安思危的危机观念	(252)
一、社会危机是经常的客观存在	(252)
二、中国社会的根本危机: 政府行政的合法 性危机	(256)
(一) 集权与分权的冲突	(257)
(二) 公平与效率的冲突	(258)
(三) 政府腐败与廉政的冲突	(259)
(四) 管制行政与服务行政的冲突	(259)
(五) 希望与失望的冲突	(259)
三、社会危机的根源: 对改革缺乏认同	(260)

四、倡导危机观念：社会发展、改革、稳定之需要·····	(263)
第十章 全球观念 ·····	(268)
一、正在形成的世界新格局·····	(269)
(一) 冷战后的世界格局·····	(269)
(二) 世界经济新格局的特点·····	(271)
(三) 世界经济新格局的发展趋势·····	(273)
二、重建合理的国际政治经济新秩序·····	(274)
(一) 建立国际政治、经济新秩序的基础和目标·····	(274)
(二) 建立新型的国际合作关系·····	(275)
(三) 为第三世界的发展共同努力·····	(277)
(四) 世界经济的整体管理·····	(278)
(五) 增强世界性相互依存管理·····	(280)
三、实现全球和平发展，消除贫困、污染·····	(281)
(一) 和平与发展——全球性的战略问题·····	(281)
(二) 消除贫困和污染·····	(282)
四、中国是和平与发展战略的重心·····	(283)
五、全球观念对行政管理行为主体的要求·····	(285)
(一) 胸怀全球放眼世界的战略眼光·····	(285)
(二) 从中国的实际出发走自己路·····	(286)
(三) 勇于解剖自己正视弱点振奋民族精神·····	(288)
(四) 摆正发展与利益协调关系·····	(290)

第一章 权力制衡的观念

如何对待和行使权力？自古以来就是一个非常敏感的问题，也是颇令人头痛的难题。国家权力相互制约是统治阶级行使国家权力所必须遵循的原则。建立权力的监督约束机制是防止权力异化、抵制权力拜物教的有效措施，也是实现行政管理民主化、科学化、法律化的重要途径。因此，权力制衡说是跨世纪中国行政管理的新观念。

一、不受制约的权力容易产生腐败

腐败——作为公职机关或公职人员以权谋私的变质行为，是一种社会历史现象。它在一定的历史阶段上产生，也将在一定的历史阶段上消失。在原始社会里，生产力水平极其低下，人们共同劳动、共同分享劳动成果，没有剩余产品、没有阶级、也没有国家，任何人没有运用公共权力谋取私利的客观可能性，因此也就不可能产生腐败现象。原始社会末期以后，生产力有了一定的发展，出现了剩余产品，出现了利益分化，出现了阶级差别，也相继出现了国家和公共权力机关，出现了可以利用公共权力谋取私利的客观可能性，腐败现象也就随之而产生了。当人类社会发展到共产主义社会的时候，由于生产力非常发达，社会财富十分丰足，人们的思想觉悟也极大提高，社会可以实行“各尽所能、按需分配”，人们的物质生活和文化生活可以真正得到充分满足，人

们谋取私利的欲望和动机将不复产生，社会上的腐败现象也就随之消失了。

几十年来，中国共产党和中国政府一贯奉行为政清廉的原则，始终把廉政建设作为自身建设的主要内容。我国党政机关绝大多数公职人员都勤勤恳恳、全心全意地为社会主义服务、为人民服务，即使在改革开放的新时期，也仍然是这样。但是，近年来，由于各方面的原因，党政机关公职人员中的腐败现象确实有所滋长和蔓延。邓小平同志曾经指出：“严重的经济犯罪和其它刑事犯罪分子，以权谋私，严重损害党和群众关系的人，长期在政治上不同中央保持一致，或者表面上保持一致实际上另搞一套的人，等等，所有这些，都是党内的危险因素、腐败因素，是党内思想不纯、作风不纯、组织不纯的严重表现。”（《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第23页）当前腐败现象主要有以下特点：

第一，权钱交易，以权谋私。这是腐败现象的基本特点。腐败现象的产生一般有三个因素：一是腐败行为人的私欲膨胀，有腐败的意识和动机；二是腐败行为人拥有一定的行政权力和经济权力，有进行腐败活动的可能性；三是对人、财、物的管理混乱，没有规章制度或规章制度不健全，有腐败行为得逞的土壤和环境。这三个因素中的前两个因素是紧密相联的，有腐败意识和动机而没有一定的权力，就不能产生腐败；有一定权力但无腐败意识和动机，也不会产生腐败。所以，腐败总是与公共权力结合在一起的。古往今来，权钱交易、以权谋私，都是腐败现象的基本特点，当然也是当前腐败现象的基本特点。当前腐败现象之所以在各个领域中滋生，重要原因就在于公共权力在各个领域中存在，使一些人具有

运用公共权力来达到私人目的的可能性。当然，这只是一种可能性，我们不能将这种可能性视为一种必然性，因为如果有健全的规章制度和强有力的道德规范，腐败现象是可以缩小到最小程度乃至被消灭的。

第二，“靠山吃山，靠水吃水”。在一些部门中，有什么权，就以什么权谋取私利，这是当前腐败现象的又一显著特点。管银行的以贷谋私，管物资的以物谋私，管税收的以税谋私，管工商的以票证（如营业执照）谋私，管物价的以物价谋私，管水电的以水电谋私，管劳动人事的以招工、招干和农转非等谋私；管学校的以乱招生收费谋私，等等。

第三，腐败现象滋长、蔓延。腐败现象的扩散和升级表现在许多方面：如从极个别人的腐败到一部分人的腐败；从个人的腐败到个别集团的腐败；从一般工作人员的腐败到少数领导干部的腐败；从少数基层干部的腐败到个别高级干部的腐败。从贪污盗窃和行贿受贿的数额来看，由过去的几百元、几千元扩大上升到几万元、几十万元甚至几百万元，等等。

那么，腐败现象为什么会滋长和蔓延呢？原因是多方面的，比如公职人员思想意识腐化、资产阶级自由化思潮的影响、制度不健全、管理监督不力、执法不严，等等，这些都是党政机关存在腐败现象的重要原因。在全面认识和深刻分析这些原因的基础上，还应该看到，权力约束机制相对疲软是腐败滋生蔓延的主要条件。

如果说腐败行为的发生主要是由于思想意识的腐朽和制度混乱、管理不严，那么腐败现象的蔓延则主要是由于权力约束机制疲软，权力失控。有人说：“权力是产生腐败的根源。”