

预审目标管理

● 辽宁省公安厅预审处 编著

群众出版社

预 审 目 标 管 理

辽宁省公安厅预审处编著

公安机关
内部发行

群 众 出 版 社

一九八七年·北京

序 言

为了使预审工作适应当前改革、开放、搞活的新形势，辽宁省公安厅预审处，在认真总结长期预审办案和预审管理工作实践经验的基础上，将现代管理学中的系统论、控制论、信息论、决策论的基本原理与预审办案实际相结合，把预审任务目标化、数据化，使预审管理规范化的制度化，为开创预审工作新局面，为预审管理工作的改革，创出了一条新路子，提供了新经验。

《预审目标管理》这本小册子，既是对辽宁预审部门三年来目标管理实践的经验总结，也是对预审目标管理的一种学术性和研究性的探讨，它力图从现代管理理论与我国预审实践的结合上，阐明预审目标管理的基本原理、客观基础、管理原则和管理方法等，具有一定的实践性和理论性。

预审目标管理实行的时间虽然不长，但已收到了喜人的效果，这主要是：预审目标管理带来了预审办案工作的新变化，即办案速度加快了，办案质量提高了，执行法律严格了；预审目标管理带来了预审干部精神面貌的新变化，即工作和学习的积极性提高了，对党的事业的责任心增强了，时间观念、效益观念、竞争观念、全局观念浓厚了。过去，办案是推着干，现在是抢着干；过去是“打排球”，现在是“打篮球”。

《预审目标管理》这本小册子，仅仅反映了辽宁预审部门实行目标管理的经验，对其他省、自治区、直辖市预审部门虽然具有一定的参考和借鉴价值，但不宜照搬、照套，各

地预审部门应从自己的实际情况出发，制定科学的，切实可行的目标管理方案和实施、考核评比办法。

预审目标管理，目前仍处于探索、试行阶段，无论是从方案内容，还是从对目标管理的成果核分、评比办法上看，都存在一些不尽完善、不尽合理的地方，有待于进一步研究、探讨和解决。希望各地在实行目标管理过程中，在借鉴辽宁的经验时，以开拓、创新的精神，不断深入预审管理工作的改革，使预审目标管理日臻完善，取得更大的效益。

公安部预审局

1987年7月

目 录

结 论	(1)
第一章 预审工作实行目标管理的依据	(4)
第一节 实行预审目标管理的必要性	(4)
第二节 实行预审目标管理的可能性	(7)
第三节 实行预审目标管理的重要意义	(11)
第二章 预审目标管理的涵义及目标制定	(17)
第一节 什么是预审目标管理	(17)
第二节 预审目标管理的程序和指导原则	(20)
第三节 预审管理目标的制定	(21)
第四节 预审管理目标的内容	(22)
第五节 预审管理目标各结构和项目之间的相互关系	(32)
第三章 预审目标管理的实施	(36)
第一节 把预审目标管理同岗位责任制紧密结合	(36)
第二节 建立灵敏有效的信息反馈网络	(42)
第三节 运用视板对目标进行控制与调节	(46)
第四节 坚持检查考核制度	(49)
第五节 实行宏观控制, 加强分类指导	(52)
第六节 努力提高干部素质, 充分调动人的积极因素	(54)
第四章 预审目标管理的成果评价	(56)

第一节	预审目标管理成果评价的重要意义	(58)
第二节	预审目标管理成果评价核分细则内容	(58)
第三节	认真搞好年终检查评比活动	(67)
第五章	预审目标管理的作用和效益	(70)
一	全面提高了预审办案工作的效率和质量	(70)
二	坚持依法办案、文明办案,树立遵纪守法、文明礼貌一代新风	(72)
三	信息反馈灵敏,业务指导活跃,创建了一种讲究科学、注重实效的管理环境	(72)
四	加强业务建设和基础工作,使预审工作逐步实现规范化	(74)
五	发扬竞争精神,树立新的观念,广大预审干部精神面貌发生了显著变化	(75)

附录:

辽宁省预审目标管理的实施方案	(79)
辽宁省预审目标管理成果评价核分细则	(85)
辽宁省预审目标管理成果检查核实办法	(92)
辽宁省预审系统信息反馈内容提要	(96)

辽宁省预审目标管理升级标准.....	(99)
辽宁省朝阳县公安局预审科岗位责任制	(100)
辽宁省大连市预审科岗位责任制.....	(111)

绪 论

目标管理是一种现代科学管理制度。它的基本理论，是二十世纪五十年代由美国管理学者彼得·杜拉克创立的。先是作为一种新的企业管理方法，迅速普及于美国各大企业。经过三十多年的实践，无论在理论方面，还是在应用方面，都有了很大的发展，推行范围也日益扩大。目前，美国不仅各种企业、事业部门都在实行目标管理，甚至国家机关、国防部也采取了这种管理方法。可以说，一切组织和在有管理工作的一切领域，都可以实行目标管理。

世界各国引进目标管理最早的是日本。从1957年引进这种管理制度，到1965年已普及整个产业界。日本人把这种制度与本国传统的管理制度结合起来，取长补短，充实提高，使之日本化，形成了一种具有日本特色的效率更高的管理制度，获得了相当大的成功。

在我国，一九七八年才有部分企业在实行全面质量管理的同时，开始采用目标管理制度。随后，在商业、服务业、交通运输业等企、事业单位逐步展开。近年来，在机关、学校、工会、共青团组织中也有一些单位实行了目标管理，都取得了很好的效果。实践证明，目标管理确实是一种行之有效的先进的科学管理制度。它对改善管理，提高工作效率和质量，增大工作效益，都起到了明显的促进作用。

目标管理的基本做法是：年（期）初，最高层次的管理

机构，通过座谈、协商的民主形式，确定本系统或单位的总目标和基本方针。然后，让系统或单位内各层次的子系统、机构和全体职工，根据总目标和基本方针，自上而下依次制定各自的单位目标和个人目标，并为达到这些目标制订相应的各项措施，以确保总目标的实现。在制定目标和达标过程中，上级要充分信任下级，下级要利用各自的权限，进行“自我控制”，独立自主地制定和完成目标，以激发全体职工的责任心和荣誉感，挖掘工作潜力，提高工作效益，圆满完成任务。到期末时根据工作完成情况进行适当的奖励和表彰。至此，这一管理周期结束，随即转入下一周期。

目标管理的特点：一是在系统或单位内，各层次机构和所有职工都有自己经过努力可以达到的目标，形成一套纵横交错的目标体系，具有明显的科学性和完整性；二是发扬民主，重视协商，实行自我控制，重点放在调动各级组织和每个职工的积极性和自觉性，增强主人翁责任感；三是强调成果，注重实效，实行反顺序管理，把取得的成果优劣、实效大小作为评价各单位和每个职工成绩如何的依据；四是重视职工培训，强调“能力开发”，尽快提高人的素质。

目标管理的作用，在于使职工树立追求上进，实行竞争的新观念，打破“吃大锅饭”状态，提高单位和职工素质；促使组织机构和分工更加合理，形成有层次有结构，整体功能优化的管理体系；系统或单位内各个领域的工作，在特定目标指导下，均衡、协调地进行，避免发生矛盾和浪费，提高应变能力；创造讲求效益，重视成果的管理环境。

辽宁省公安预审系统，在全国开放、搞活、改革的新形势推动下，从一九八四年开始，在预审工作中实行了目标管

理。在汲取以往管理经验的基础上，将现代化管理的基本原理与预审工作实践相结合，把预审工作任务转化为管理目标，经过不断探索，逐步总结出以“三五”目标为内容的预审目标管理法，使全省预审工作和干部的精神面貌发生了很大变化。为预审工作的科学化、规范化、现代化创建了一个良好的开端。这本小册子，就是根据三年来的实践，从理论与实践的结合上，探索一下预审工作实行目标管理的可行性、目标内容、基本做法和实际效果，为预审工作实行改革，开辟一条新的有效的途径。

第一章 预审工作实行目标管理的依据

第一节 实行预审目标管理的必要性

(一) 实行目标管理是为了促进预审系统发挥整体效应、优化机构功能的需要

预审系统是一个多层次多功能的管理体系。从层次看，全省有省、市、县（区）三级。各级都设有预审职能机构：省设预审处，市设预审处（科），县区设预审科（股）。各级预审机构都由干部群体组成，职称分为处、科、股长，预审员，记录员，内勤等。这些干部遍布于全省14个市级预审子系统和100多个县区预审机构组成的庞大体系中。每个干部的政治、业务、文化素质，工作能力，业务专长，性格特点各不相同。没有强有力地管理，就不可能更好地完成国家赋予的艰巨而复杂的预审工作任务。系统的规模越大，人员越多，假如管理不善，发生矛盾和浪费的可能性就越大。只有通过强有力地管理，才能使各级预审单位和预审干部克职尽责，发挥优势，扬长避短，充分地发挥全省预审系统的整体效应。强有力的管理，除了依靠各级领导干部的高超领导艺术和卓越组织才能，以及全体预审干部的积极主动、勤奋工作精神以外，就必须有一套科学的管理方法。从预审功能看，一是准确、及时、合法地审理拘留、逮捕人犯，为检察

院和法院的检察、审判奠定良好的基础；二是注意发现侦察工作可能出现的疏忽与错误，纠正冤假错案，保证无罪的人不受刑事追究；三是深挖犯罪线索，查破案件，追究同谋犯和其他违法犯罪分子，发挥继续侦查作用；四是促进社会治安综合治理，扩大办案的社会效果；五是对拘捕入犯进行认罪服法教育，为判决后对他们进行劳动改造创造有利条件。这些功能既是矛盾对立面的统一，又是事物多样性的统一，如果处理不好，就会顾此失彼，失却平衡。只有通过科学管理，才能使各项功能协调一致，全面增强，使预审的整体功能优化。由此可见，要使预审系统充分发挥整体效应，优化机构功能，就需要实行现代科学方法的目标管理。

（二）实行目标管理是为了适应预审工作

面临新形势、新任务的需要

“严打”斗争以来，预审工作面临的形势、任务发生了一些新变化：一是受案数量增多，特别是重大、特大案件上升幅度比较大，预审任务更重了；二是惯犯、累犯、流窜犯、团伙犯、重大经济案犯及劳改释放和解除劳教人员重新犯罪比例上升。这些罪犯有一套反审讯的伎俩和对付我们的经验。他们十分顽固、狡猾，犯罪具有集团化、智能化的特点。预审难度更大了；三是要贯彻执行依法从重从快惩处严重犯罪分子的方针和综合治理社会治安的方针。既要严重犯罪分子快审快结快移送起诉，又要通过预审搞好法制宣传，提出防范建议，协同落实失足青少年的帮教，积极促进社会治安综合治理，还要配合侦察，搞好深挖。对预审要求更高了；四是随着我国社会主义法制日益健全和完善，全民普法教育的深入开展，预审部门必须认真执行《刑法》、《刑事

诉讼法》和其他法律的有关规定，将全部预审活动纳入社会主义法制的轨道。执法要求更严了；五是要认真贯彻执行《人民警察条例》和《人民警察奖惩条例》，积极进行精神文明建设，开展争创文明单位、文明干警和立功创模活动，预审队伍自身建设任务更紧了。在这种情况下，预审部门只有通过改革，促进自我完善和发展，不断提高工作效率和质量，增强应变能力，才能承担起保护人民、打击敌人、惩治犯罪、服务四化的光荣而繁重的任务。目标管理是预审管理工作改革的有效途径，是自我完善和发展的重要手段。它的实行会大大提高预审工作对新形势、新任务的适应能力。

（三）实行目标管理是为了推动预审部门

革除原有弊端，增强工作活力的需要

建国以来辽宁省预审工作和全国一样，取得了很大成绩，圆满完成了党和国家赋予的各个时期的预审任务。但是从发展的观点看，由于管理工作比较薄弱，在预审工作上还存在着一些弊端。概括说来，一是普遍存在着“吃大锅饭”现象。工作优劣不分，干多干少一个样，赏罚不明，致使不少干部甘居中游，情绪消沉，不求有功，但求无过，严重挫伤了预审干部的积极性。二是在办案工作上程度不同地存在着赶进度、求数量，忽视质量；就案办案，不注意深挖；结案了事，不讲求社会效果等现象，致使预审工作质量不高，效能较差。三是一些领导同志习惯于按老经验，老框框管理，因循守旧，对现代科学管理比较陌生，对新事物缺乏敏感，致使预审工作跟不上形势发展的需要。而预审目标管理，由于确定了衡量工作优劣的统一标准，单位与单位，个人与个人之间有了可比性，因而可以激发干部的竞争意识，

调动积极性，推动大家按照既定目标，全面均衡完成工作任务，把全省预审系统逐步建成充满创造活力的管理体系。

第二节 实行预审目标管理的可能性

（一）多年积累的预审管理经验是实行目标管理的实践基础

预审目标管理是多年来预审管理实践发展的结果。一九七九年第三次全国预审工作会议以后，随着《刑法》、《刑事诉讼法》、《预审工作规则》的颁布和实施，以及党关于依法从重从快惩处严重犯罪分子方针的贯彻执行，对预审工作提出了更高更严的要求。因此，一九八〇年十月，辽宁省公安厅预审处对多年来积累的预审管理经验，进行了一次系统的研究和总结，写出了《调查研究提纲》。《提纲》规定了预审工作四项指标（案件审结率、退案补查率、拘留转捕率、办案合法率），提出了审理逮捕案件，预审扩大战果，审查拘留案件，审理特大、重大案件，执行法律，执行政策，总结预审工作经验，收集研究敌情和预防犯罪资料，预审业务建设，预审队伍建设十个问题。这是后来总结的预审“三五”标准的基础，也是比较自觉地研究预审管理工作的开端。

一九八四年，在公安部召开的北方十省、市预审工作座谈会上，辽宁省公安厅预审处的同志对如何加强预审管理问题作了专题发言，提出了考核预审工作优劣的五项指标和深挖犯罪、执行政策、业务建设等项要求，准备按这些标准对

全省预审工作开展检查评比活动。这一发言，受到公安部预审局领导同志的赞许，指示辽宁省预审部门组织试行，总结经验。会后，辽宁省公安厅预审处根据这次座谈会的精神，结合实际情况，制订了以五项指标、五项要求、五项严禁（简称“三五”标准）为内容的《关于全省预审工作检查评比的试行方案》。在为贯彻北方十省、市预审工作座谈会精神而召开的朝阳、本溪两个片会上，广泛征求了各地意见。修改定稿后，以辽宁省公安厅预审处正式文件印发各市、县（区）预审部门试行。一九八五年第一季度，根据《检查评比试行方案》的规定，从县（区）、市直至省，自下而上地开展了对一九八四年度预审工作的检查评比活动。评出了各市预审工作优劣的名次。对被评为一、二、三名和某一方面做出突出成绩的市，授予了综合奖和单项奖。这一评比活动，使全省各级预审部门受到了强烈的震动，引起了各市公安局领导同志对预审工作的重视，大大激发了全体预审干部的积极性，对推动全省预审工作起到了积极作用。但“三五”标准是静态的，这与广大预审干部期望改革预审工作，开创预审工作新局面的要求，还有很大距离。如何把静态的“三五”标准变成动态的管理活动，是当时面临的一个亟待解决的问题。经过学习《目标管理》、《行政管理讲座》、《领导科学基础》等现代科学管理书籍，使我们受到了很大的启发和教育。于是，结合我省预审工作的实际情况，在原来以“三五”标准为内容的检查评比方案基础上，制订出《关于全省预审工作实行目标管理的试行方案》在一九八五年四月召开的全省预审系统表彰大会上，作为辽宁省公安厅正式文件印发给各市代表。会上，辽宁省公安厅副厅长

白云涛同志作了《目标管理》的专题讲话；省公安厅预审处处长陈奇同志作了《认清形势，锐意改革，开创预审工作新局面》的讲话，均对预审工作实行目标管理作了详尽的阐述。参加表彰大会的各市公安局主管预审工作的局长纷纷发言，表示热烈支持。会后目标管理迅速在全省预审系统中开展起来。经过二年多的试行，一九八七年四月辽宁省公安厅正式制订了《辽宁省预审目标管理的实施方案》（以下简称《实施方案》），使预审目标管理日臻完善。预审目标管理的出现，并不是偶然的和凭空设想的，而是多年来所积累的预审管理经验与现代管理科学相结合的产物。这标志着预审工作已开始由经验型管理向科学型管理的转变。

（二）全国城乡政治、经济体制改革蓬勃

发展的新形势是实行预审目标管理的客观环境

预审工作实行目标管理是在党的十一届三中全会以来城乡改革的新形势，四化建设的新环境，提倡科学管理的社会条件下产生和发展起来的。

首先，新形势激发了广大预审干部的改革意识。为了适应改革的新形势，辽宁省预审部门从一九八二年起就提出了预审工作改革，开创预审工作新局面的要求，并在实践中不断探索预审改革的途径。开始，普遍建立了岗位责任制，对各类工作人员的职责作了明确规定。但是，由于没有量化的要求，不便检查、考核，以致流于形式。当确定以预审“三五”标准为考核预审工作的主要依据以后，各地迅速把“三五”标准列为岗位责任制的一项重要内容，每月进行检查考核。这些做法，实际上与目标管理十分相似。有的地方还制作了图板，把每个干部执行“三五”标准的情况，逐月

填写上墙，这就具有了视板管理的雏型。所以，当辽宁省公安厅印发《关于全省预审工作实行目标管理的试行方案》以后，很快就被广大预审干部所接受。大家一致认识到这是预审工作改革的一个重要方面，并且积极进行试点和推广，使目标管理在预审工作上迅速得到应用。

其次，新形势为预审工作改革提供了可以借鉴的成功经验。当面临如何把静态的“三五”标准变为动态的管理活动时，报纸上陆续报道了一些工厂、商店实行目标管理已取得成功的信息。学习这些单位的成功经验，对辽宁省公安厅预审处同志启发很大。促使进一步收集现代科学管理书籍，组织学习和研究，最终明确了目标管理在预审管理工作上的可行性。于是，把目标管理的程序和做法，引进到预审管理中来，为预审工作改革，开辟了一条新的有效的途径。

再次，新形势使广大预审干部坚定了改革的信心。实行目标管理是一种新事物。它是对传统的管理思想和管理方法的挑战，难免引起某些同志不理解和怀疑，甚至受到旧思想和旧习惯的阻碍。管理过程中出现的某些缺点和不足，也会招来一些非议。但广大预审干部受到改革形势的激励，大都能够认清方向，分清主流与支流，成绩与不足，从而坚定了坚持预审目标管理的信心。没有城乡改革的客观环境，预审工作的目标管理就不可能产生，即使产生了也不会持久地发展下去。