

江苏省党校系统统编教材

领导干部必备知识讲座

周毅之
方在农 主编
吴建华

人民出版社

江苏省党校系统统编教材

领导干部必备知识讲座

■ 周毅之 方在农 吴建华 / 主编

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部必备知识讲座/周毅之等主编.

-北京:人民出版社,1999.1

中共江苏省委党校系统统编教材

ISBN 7-01-002938-5

I. 领…

II. 周…

III. 高级干部-中国共产党-干部教育-教材

IV. D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 35833 号

领导干部必备知识讲座

LINGDAO GANBU BIBEI ZHISHI JIANGZUO

周毅之 方在农 吴建华主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文星福利印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 12.75 印张

字数:310 千字 印数:1—10 200 册

ISBN 7-01-002938-5/G·173 定价:24.80 元

总 前 言

在新的历史时期，党中央多次指出，建设一支高素质的干部队伍是刻不容缓的重大任务。这不仅因为干部问题同思想政治路线问题一样，关系着党和国家的前途与命运，而且因为中国正处在世纪之交、继往开来的关键时刻，历史要求我们加强干部队伍建设，为实现党在新时期的历史任务提供坚强的组织保证。改革开放二十年来，正是在党的领导下，广大干部团结全国各族人民努力奋斗，我国的改革开放和现代化建设才取得了举世瞩目的伟大成就。现在，党的十五大又提出了新时期党的基本纲领和战略任务，勾画了把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向 21 世纪的宏伟蓝图。在新的征途上，我们还将面临许多困难，经历许多风险，迎接一个又一个严峻考验。中国的事情能不能办好，关键在人。现在我们党和国家面临的问题，主要不是路线方针对不对，而是需要有一支始终坚持党的基本路线和纲领、经得起各种困难和风险考验的高素质干部队伍。

加强干部队伍建设，提高干部队伍素质，最根本的是用马列主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论武装广大干部。在新时期，党的干部必须具有远大的共产主义理想、坚定的政治立场、优良的工作作风、深厚的知识修养和做

好本职工作所必备的胆识才干。然而，干部素质的灵魂和核心是思想理论修养，这是同树立科学世界观、人生观密切联系的问题，因而是提高政治素质和其他素质的基础。事实证明，只有树立了科学的世界观，才能正确认识当代世界和中国社会发展的规律，坚定社会主义信念，自觉坚持党的基本路线；只有树立了正确的人生观，才能正确认识党的全心全意为人民服务的宗旨，坚持党的事业第一、人民的利益第一，才能发扬党的优良传统和作风，廉洁奉公，勤政为民，在改革开放和现代化建设事业中奋发进取，建功立业。邓小平理论是当代中国的马克思主义，是中国共产党人科学世界观和人生观的理论表现，是对中国社会主义发展规律的理论阐述。要从根本上解决世界观、人生观问题，就一定要认真学习邓小平理论。

学习邓小平理论，要在全面、正确领会和掌握邓小平理论科学体系、精神实质及其基本的立场、观点、方法上下功夫，要善于运用这个理论来指导改革和建设的实践，指导主观世界的改造，切实解决好理论联系实际的问题。联系党的历史经验，联系改革开放和现代化建设的实际，联系当前的形势和任务，联系工作和思想实际学习理论，这是树立正确的世界观、人生观，坚定马克思主义的信念，提高运用党的基本理论、基本路线解决实际问题的水平，提高加强党性修养自觉性的必由之路。

随着用邓小平理论武装全党、提高干部队伍素质这一战略任务的提出，历史正把党校推到一个更加重要的

地位上来。党校是中国共产党教育和培养党的干部的重要阵地，是党性锻炼的熔炉。为了全面完成历史赋予的重要任务，党校必须坚持解放思想、实事求是的思想路线，深化教学改革，完善以邓小平理论为主课的新的教学体系，提高教师队伍素质，改进教学方法，全面提高办学质量。在当前，一项十分紧迫的基础性工作加强党校教材建设，以实现党校教学在基本内容、基本要求上的大体统一。基于上述认识，我们组织省、市、县党校教学科研骨干，开始了江苏省党校系统通用教材的编写工作。根据当前和今后一段时间内干部教育的实际需要，我们确定了第一批九本书的编写任务，这就是：《邓小平理论专题教程》、《社会主义市场经济理论专题教程》、《邓小平党建理论和新时期执政党的建设》、《领导干部必备知识讲座》、《马克思主义著作选读和辅导》、《马克思主义ABC（基本原理和原著简介）》、《中共中央文献选编》（以上供省、市级党校使用）、《基本理论专题教程》、《基层干部必备知识讲座》（以上供县级党校使用）。全套教材由潘宗白总审。经过将近一年时间的努力，现已同读者见面。

党校教材建设，必须适应培养“跨世纪干部”、提高干部队伍素质特别是思想理论素养的需要，必须达到党的十五大所要求的理论高度。根据这个指导思想，我们提出，新编写的教材要在总体上达到较高理论水平，具有较强的科学性。不仅应对邓小平理论的历史地位和指导意义、科学体系和基本观点、时代精神和革命风格，对我国

在经济与社会发展、体制改革、党的建设等一系列重大问题上创造性地运用邓小平理论的实践经验，对当代经济、政治、文化、法律、管理、科技发展的前沿理论与最新知识，作出准确的概括和阐述，而且力求做到体系结构合理、基本观点准确、逻辑层次严密、文字表达流畅。新教材还要达到一定的历史深度，具有较强的现实针对性。不仅应在总结历史的经验教训的基础上正确阐明科学理论产生的历史条件、所起的历史作用，阐明历史变化、时代变迁同理论发展的关系，而且必须贯彻理论联系实际的方针，对我国改革开放和经济建设、党的建设中提出的重大现实问题，从理论和实践的结合上作出有说服力的分析。此外，针对党校教学特点以及省、市和县级党校培训对象、课程设置和教学要求等方面的不同情况，新教材的编写既考虑到理论知识的系统性，又考虑到专题讲授的特定要求，使每一章都能相对独立成篇；同时，把省、市与县级党校分为两个层次，形成两个相对完整的系列。总之，我们的愿望是要提供一套具有较高水平的、比较规范的、适合省、市、县级不同层次干部培训需要的党校系列教材。但是由于学识的限制，可能尚有不尽人意之处，衷心希望使用这套教材的同志提出宝贵意见，帮助我们完善提高。

潘宗白

1998年9月

目 录

总前言	(1)
第一章 依法治国，建设社会主义法治国家	(1)
第一节 依法治国的历史必然性	(1)
第二节 依法治国的基本涵义	(11)
第二章 中国法律体系的基本原则	(21)
第一节 法律面前人人平等原则	(21)
第二节 依法保护财产所有权原则	(28)
第三节 契约自由原则	(36)
第四节 法律监督原则	(42)
第三章 市场经济法律体系及其运行机制	(49)
第一节 市场经济是法治经济	(49)
第二节 市场经济法律体系的构成	(57)
第三节 市场经济法律体系运行机制	(69)
第四章 当代公共行政及其体制改革	(80)
第一节 当代公共行政的理论和实践走向	(80)
第二节 现代政府管理职能及其优化选择	(88)

第三节	现代政府组织体系	(97)
第四节	我国政府行政体制改革	(104)
第五章	当代政府公共政策和决策系统	(114)
第一节	政府的政策目标选择	(114)
第二节	政府的公共政策过程	(121)
第三节	对政府政策过程的监督	(135)
第六章	当代宏观经济管理	(145)
第一节	当代宏观经济管理的潮流	(145)
第二节	当代宏观经济管理体制	(154)
第三节	当代宏观经济管理中的主要调控机制	(165)
第七章	现代企业管理	(178)
第一节	现代企业管理的理论发展	(178)
第二节	现代企业管理的系统分析	(185)
第三节	现代企业制度与企业管理	(195)
第八章	当代领导科学和领导艺术	(209)
第一节	当代领导潮流和适应性方针	(209)
第二节	现代领导主体及其结构优化	(216)
第三节	现代领导的用人方略	(222)
第四节	现代领导思维和领导艺术	(231)
第九章	现代管理心理理论和实践	(237)
第一节	“以人为中心”的现代管理趋势	(237)
第二节	管理过程中的个体心理活动规律	(241)

第三节	群体心理和群体关系协调	(247)
第四节	组织心理和组织效率	(252)
第五节	领导心理和领导质量改善	(255)
第十章	科学技术是第一生产力	(261)
第一节	科学技术的本质属性	(261)
第二节	科学技术的发展历程与趋势	(270)
第三节	科学技术的社会功能	(284)
第十一章	科教兴国战略	(290)
第一节	科教兴国——世界性的潮流	(290)
第二节	我国的科教兴国战略	(299)
第三节	科教兴省的地方发展主体战略	(307)
第十二章	可持续发展的思想和战略	(317)
第一节	可持续发展思想的产生和内容	(317)
第二节	人口与持续发展	(321)
第三节	资源与可持续发展	(327)
第四节	环境与可持续发展	(334)
第十三章	高科技及其产业化	(347)
第一节	当代高科技的崛起	(347)
第二节	电子信息科学技术	(352)
第三节	新能源科学技术和新材料科学技术	(358)
第四节	生物工程技术	(363)
第五节	空间科学技术与海洋科学技术	(368)

第十四章	电子计算机和办公室自动化	(375)
第一节	计算机系统组成和工作原理	(375)
第二节	计算机网络	(380)
第三节	办公自动化	(391)
后 记		(398)

第一章 依法治国，建设 社会主义法治国家

《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》和中国共产党第十五次全国代表大会政治报告（以下简称“十五大报告”）将依法治国，建设社会主义法治国家确定为建设有中国特色社会主义的一项基本方针。要贯彻实施这一基本方针，必须了解这一基本方针产生的当代世界法治理论和实践的宏观背景，领会这一基本方针的基本涵义。

第一节 依法治国的历史必然性

依法治国是工业化文明环境中法治理论的科学总结，具有悠久的理论历史和丰厚的理论成就。依法治国也是对现实政治、经济、法律发展的能动反映，因而具有丰富的实践基础。

一、依法治国是当代历史发展的必然要求

在当代世界，依法治国虽没有在所有国家实行，但作为治国目标和治国根本规则，却是绝大多数国家的共同政治追求。因为这是与现代工业化文明相适应的，因而也是历史发展所必然要求的治理国家的基本方针。如果说工业文明中的理性主义精神的源头在古希腊文化，那么法治原则的始初追求也在这里。自古希腊时代起，“法治”就是西方法学的一个优先的主题。亚里士多德认

为，“法治应当包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”据此，亚里士多德展开了对人治论的批判，并提出了“法治优于人治”的著名观点。罗马人虽然不具备希腊人的抽象思辨能力，但却在其政治实践中成功地实施了法治。西塞罗的一句名言“我们是法律的仆人，以便我们可以获得自由”，影响了整个西方法律和法学的发展进程。在度过中世纪的黑暗年代后，法治理论又开始复兴。洛克认为法治的侧重点在于个人权利，孟德斯鸠主张“自由是做法律所许可的一切事情的权利”；卢梭更是以诗人的气质写道：“我愿意自由地生活，自由地死去。也就是说，我要这样地服从法律：不论是我或任何人都不能摆脱法律的光荣束缚。”^①

资产阶级夺取政权后，“法治”从抽象的理性分析转向了较为实际的模式分析。在自由资本主义时期，保障个人自由是设计法治模式的出发点。在英国，戴西将法治模式界定为：除法律外，任何人的行动不受阻碍；任何人都没有特权；任何人犯了法必须与民同罪；个人权利基于实际的判决而不是抽象的宪法性陈述。在德国，康德、黑格尔等人将“依法治国”的模式确定为：公布法律，特别是公布通过权力分立制度来明文限制国家权力的成文宪法；通过基本权利来保证个人不受侵犯、不受国家干预的范围；法院为防止国家权力侵犯公民的公权和私权而提供法律保护；因征用、为公献身和滥用职权而造成的损失由国家赔偿；法院的独立性；保证法定审判官制和禁止刑法的追溯力；行政机关依法办事。

第二次世界大战后，鉴于德国法西斯破坏法制、践踏个人权利的教训，法治模式再次成为西方法学家讨论的热点。美国法学家富勒提出，法治模式应包括八项基本原则：法律的普通性；法

^① 王人博、程燎原著《法治论》，山东人民出版社1989年12月第1版。该书对法治以历史、理论和实证三个方面进行了相当详尽的分析。

律的公布；适用于将来而非溯及既往的法律；法律的明确性；避免法律中的矛盾；法律不应要求不可能实现的事情；法律的稳定性；官方行动和法律的一致性。富勒认为，缺少上述任何一个条件，不仅单纯导致坏的法律制度，而且导致一个根本不宜称为法治的东西。当代著名分析法学家拉茨提出的法治模式也包括八项原则：所有法律都应该是针对未来的，是公开的、明确的；法律应该是相对稳定的；特别法的制定应该符合公开、稳定、明确、普遍的原则；确实保障司法独立；必须遵守自然正义原则；法院应该有权审查其他法治原则的实施；司法程序应该简便易行；预防犯罪机关行使自由裁量权时不得滥用法律。^①

漫长而丰富的法治理论为西方建设法治国家提供了肥沃的发展土壤。“几乎可以这样说，目前世界的一些发达国家，都是法治国，都奉行依法治国的原则。”^② 从不同层面上看，发达国家（主要指资本主义国家）所奉行的依法治国的原则主要表现在三个方面。

在政治层面上，发达国家大多奉行“三权分立”，并以此作为国家的基本政治框架。所谓三权分立，主要是指立法、行政、司法三种国家权力分别由三个不同机关掌握，各自独立行使其权力，又相互牵制与平衡（制衡）的制度。三权分立以 17、18 世纪资产阶级启蒙思想家洛克、孟德斯鸠等人的分权学说为理论基础。启蒙思想家们提出这一学说，是为了反对封建君主专制，具有历史的进步意义。资产阶级取得政权后，把它订入宪法，并以此为其治理国家的一项重要方法和原则。1787 年美国联邦宪法确认了典

^① 参见石泰峰主编《中国社会主义法制建设概论》，中共中央党校出版社 1993 年 6 月第 1 版，第 15—17 页。

^② 应松年著《现代政府行使权力的基本准则——依法行政》，载肖扬主编《社会主义市场经济法律建设讲座》，中国方正出版社 1996 年 6 月第 2 版，第 258 页。

型的三权分立制度：（1）立法权属于国会，但总统对国会的立法有批准和搁置否决权。国会也可在一定条件（参、众两院再议以三分之二的多数通过）下推翻总统的否决。（2）行政权属于总统，但总统任命部长和缔结条约时，必须得到国会的同意，国会有权对总统和部长的违法行为进行弹劾。（3）司法权属于独立行使审判权的法院，法官只要行为公正和守法，即应终身任职。但法官须经总统任命，国会批准。联邦最高法院有权审判经国会弹劾有罪的总统和官吏，乃至审查国会立法是否“违宪”（违宪审查权）。

在经济层面上，发达国家在市场经济立法方面遵循两条法治原则：（1）私有财产神圣原则。即私有财产的权利不应受到限制，而应受到法律严格保护。“这里讲的私有财产神圣不可侵犯，不仅是指国家应保障私有财产不受其他任何人的侵犯，而且指国家不应干预自由竞争、自由经营。”^① 资产阶级在掌握政权后，都在其宪法中毫无例外地确认了这一最具实质意义的原则。1789年8月27日法国《人权宣言》首先宣布私有财产为“神圣不可侵犯的权利”。（2）契约自由原则。即契约是否订立、所订立的契约内容都要由订立契约的双方当事人的意志决定（意思自治），任何人（包括国家）都不得干预。

在权利层面上，发达国家主要奉行两条基本原则：（1）主权在民（人民主权）原则。在资产阶级反对封建统治的斗争过程中，卢梭等人提出了主权在民的思想。资产阶级取得政权后，大都在宪法上确认了主权在民的原则。即使是现代的君主立宪制国家，也大多放弃了“主权在君”的原则。如第二次世界大战后的日本宪法明确规定，“主权属于全国国民而确定本宪法”。瑞典1975年施行的宪法也明确规定，“瑞典的一切公共权力属于人民”。（2）尊

^① 石泰峰主编《资本主义市场经济立法》，中共中央党校出版社1994年1月第1版，第7页。

重人权原则。人权通常是指人和公民的基本权利。1776年美国《独立宣言》提出了公民享有“生命、财产和追求幸福”的权利；1789年法国《人权宣言》提出公民享有“自由、财产和安全”的权利。这两个文件被称之为“人权法案的原始文件”、“政治价值坐标的原点”。^①其后的资本主义国家宪法大都以此为蓝本规定了人和公民的各种基本权利，并规定这些“生来就有的自由和平等”受到“国家的保护和尊重”。第二次世界大战后，资本主义国家的人权规定又有了新的发展。第一，在保障形式上，各国对人权的保障由原先消极的、形式的、间接的保障发展为积极的、实质的、直接的保障。第二，在保障对象上，各国对人权的保障由原先偏于保护个人发展到既保护个人又保护社会。第三，在保障内容上，各国对人权的保障由原先专重于个人自由权的保障发展为兼顾个人自由权的保障与社会公益权、经济受益权的保障。

多样化的法律形式为西方国家建设法治国提供了比较完善的“外壳”。从形式上看，西方国家的法律分为两大法系：一是英美法系，亦称不成文法系、判例法法系，以英国、美国等国为代表。二是大陆法系，亦称成文法系、民法法系，以法国、德国等国为代表。两大法系的主要区别是：第一，法律基础不同。英美法系主要以普通法和衡平法为基础，而大陆法系主要以罗马法为基础。第二，表现形式不同。英美法系主要以判例法、习惯法等等不成文法为表现形式，而大陆法系主要以宪法典、民法典等成文法为表现形式。第三，法官作用不同。英美法系国家的法官兼有立法作用，大陆法系国家的法官仅有司法作用。第四，法律的表达方式和用词等不同。如英美法系没有民法等概念。

从世界范围看，法治的理论模式和实践模式已成为人类共同

^① 罗豪才等主编《资本主义国家的宪法和政治制度》，北京大学出版社1983年8月第1版，第17页。

的文化成果之一。例如，第二次世界大战后的一个显著特点是，国际法治理论开始产生。《联合国宪章》对此进行了一般阐述。1959年，在印度新德里召开的国际法学会议集中讨论了有关法治的问题。会议以《德里宣言》概括了各国法学家提出的法治的三项基本原则：第一，根据法治精神，立法机关的职能在于创造和维持使个人尊严得到维护的各种条件。要做到这一点，不但要承认公民的民事和政治权利，而且还需要建立为充分发展个性所必需的社会、经济、教育和文化条件。立法机关还必须使普通的人权宣言中所宣布的原则付诸实施；不能基于种族、宗教、性别或其他理由在法律上对个人、阶级或少数人团体有所歧视；不干涉宗教信仰自由；不否定社会成员有参与被选举出来负责政府工作的权利；不限制言论、集会或结社的自由；排除溯及既往从而使当事人不利的法律；不阻碍个人基本权利与自由的行使；提供程序上的机构和保障，使上述原则付诸实施。第二，法治原则不仅要防范行政权力的滥用，而且还需要有一个政府来维护法律秩序，借以保障人们具有充分的社会和经济生活条件。赋予行政机关以立法权力应该尽量有限度，并周密地规定委托立法的范围和目的，以及确定其生效的程序；在任何情况下，基本人权不应该为委托立法所取消；由于行政机关的不法行为而使一个公民受到损害，应该采取充分的补救措施。第三，司法独立和律师自由。《德里宣言》提出的法治模式不仅包括形式上的正义，而且强调了实体内容上的正义，被称之为“全面正义”的法治模式。1961年1月，在尼日利亚首都拉各斯召开的国际法学家代表大会再次重申了上述原则，称之为“拉各斯法则”。

现代法治原则肇始于资本主义国家，它对世界法治原则的发展产生了巨大影响。世界各国历史发展的经验充分证明，“法治”总是促成“盛世”的重要条件和保证。另一方面，法律发展的国