

第三章 行政环境

本章要点

作为社会大系统的一部分,行政环境是客观存在的多层次、多因素的总和。它包括国内外的政治、经济、文化、自然等各个方面。行政环境对行政管理有直接的影响作用,它影响和制约着行政管理的性质、职能、目标、体制、组织、观念、方式、方法等。同时,行政管理对环境也有反作用。实施行政管理必须把握中国社会主义初级阶段基本的社会环境。

本章重点把握:行政环境的含义、分类、行政管理与行政环境的关系以及我国行政环境的特点等。

第一节 行政环境概述

一、行政环境的含义及特征

环境是指事物周围的境况,或者说围绕某一主体的外部情况。不同事物有不同的环境,不同的环境对同一事物可产生不同的影响。行政环境即政府管理所处的环境。行政环境是行政系统赖以存在和发展的外部条件的总和,也就是各种直接或间接作用和影响行政活动的外部客观因素的总和。这些条件或客观因素有物质的与精神的,有有形的与无形的,有自然的与社会的,等等。总之,凡是作用于行政系统,并为行政系统反作用所影响的条件和因素,都属于行政环境的范畴。

行政环境的特征主要有四个方面。

1. 广泛性

行政环境是行政系统赖以存在和发展的外部要素的总和。因此,凡是作用于行政系统的外部条件和要素都属于行政环境的范畴,包括从地形地貌、山川河流到气候特征、自然资源;从人口数量、民族状况到阶级状况、历史传统;从文化教育、科学技术到社会制度、经济状况乃至人际关系、道德水准等。

2. 复杂性

行政环境是一个复杂的开放系统,它对行政管理的影响与作用不仅广泛,更重要的是在此基础上体现出来的复杂性。行政环境的各种条件和要素本身以及这些条件、要素之间构成纵横交错的复杂关系。

3. 差异性

构成行政环境的各种条件和要素,对行政主体来说没有两个是完全相同的。各种不同的行

政管理体制、管理模式的形成和发展正是这种差异性的具体体现。

4. 变异性

世界上没有一成不变的东西,任何事物都处于不断变化之中,行政环境的各个条件和要素也不例外。社会不断变迁,体制不断变革,观念在不断嬗变,行政环境因素也在不断变异,这直接或间接地影响着行政系统的变化与变革。

二、行政环境的分类

为了更好地认识行政环境的各个因素以及它们对行政管理活动的影响,更深入地研究如何适应和改造行政环境,遵循行政生态规律有效地进行行政管理,我们可以将包罗万象的行政环境诸因素,从不同的角度进行具体归类分析。分类主要有以下几种。

(一) 按地域划分,可将行政环境分为国际行政环境和国内行政环境

1. 国际行政环境

国际行政环境是指一个国家与世界其他国家或地区之间的政治、经济、文化、自然地理等方面的关系以及其他国家之间的相互关系。国际行政环境包括国际社会环境和国际自然环境两个方面。

(1) 国际社会环境。国际社会环境是指国际社会的政治、经济、文化等方面的发展情况。当前国际社会环境的总趋势是和平与发展。这是当今世界的两大主题。进入 21 世纪后,由于世界经济发展不平衡,世界向多极化发展,和平因素在增长。但是,还必须看到缓和中有紧张,对话中有对抗,当今世界并不太平。尤其需要警惕的是国际反动势力始终没有放弃和改变敌视、颠覆社会主义的根本立场,只不过把政策重点由武力干涉转向“和平演变”,企图打一场“不流血”的战争,以夺回已被社会主义占领的阵地。对此,我们绝不能掉以轻心。

(2) 国际自然环境。国际自然环境指的是全世界生态环境及其变化。当前,全世界的生态环境的恶化,已对人类的生存造成巨大威胁。例如,大气中臭氧层遭到破坏,气候变暖,水土流失,土地沙化,一些生物濒临绝种,以及艾滋病、水灾、地震等,威胁着整个人类,影响着各国行政管理目标的实现。

从整体上看,目前国际行政环境呈现全球化的趋势。全球化是不受地理限制的,多数国家已经实行,并且具有推向全世界的趋势。全球化主要表现在经济、政治、文化等各个领域。经济的全球化包括交通的全球化、贸易的全球化、货币的全球化等;政治的全球化表现在联合国的地位和作用的不断增强,世界范围内的民主意识的不断提高等;文化的全球化包括信息的全球共享、科学的全球化、语言的全球化、体育运动的全球化以及旅游的全球化等。全球化给我国的行政管理带来了机遇,同时也使我们面临着挑战。尤其是加入了 WTO 之后,我国的政府行政管理面临着严峻的考验。

2. 国内行政环境

国内行政环境指的是一个国家自身的社会与自然环境。由于世界各国的历史发展、文化传统以及地理位置等的不同,世界各国间的国内环境差异很大。国内行政环境包括社会和自然两大领域。

(1) 国内社会环境。具体包括:

① 经济环境,即作用于行政系统的物质技术和经济制度,也就是通常所说的生产力和生产

关系。它包括社会生产力的性质、发展水平及生产资料的所有制形式、性质和成熟程度。国内的物质技术环境是社会环境中最基本的因素,它对行政管理起着决定性的作用。

② 政治法律环境,即作用于行政系统的国家政治制度和法律制度。如国家政权的性质和组织形式、阶级关系、政治制度及立法、司法、军事、监督等方面的制度。政治法律环境条件对行政管理具有直接的制约作用。

③ 精神文化环境,即作用于行政系统的科学文化状况和思想道德状况等。它是文化教育、思想意识形态、宗教道德、社会心理、价值观念、行为规范、人伦关系等各种要素的总和。精神文化环境因其具有整合为一、连绵不断、变迁积累、渗透于社会各个领域等特点,对行政系统的影响具有持久性和广泛性。

④ 人口、民族、历史传统等也是行政社会环境的构成因素,对行政管理产生重大作用。人口环境指的是一个国家的人口数量、质量、构成、分布等。它与一个社会的经济环境、政治环境、文化环境、自然环境之间存在着相互依赖、相互制约的密切关系。人口问题对许多国家的政府行政管理提出了各种要求。民族是一种社会现象,其产生和发展是和一定的社会相联系并受其制约的。由于民族之间的差异、民族发展的不平衡等多种原因,客观存在的民族和民族问题对行政管理具有影响和制约作用。历史因素也是行政环境中起很大作用的因素。各国行政管理是随着历史发展而发展的。

(2) 国内自然环境。国内自然环境主要是作用于行政系统的一个国家的地理位置和自然资源。一般说来,自然环境对行政管理的作用没有社会环境那样直接和深刻。这些自然资源可分为三类:

① 生态资源(又称恒定资源)。如太阳辐射、气温、水分等,这类资源具有明显的地区性。

② 生物资源。如森林、草原、鸟兽鱼虫等动植物资源以及菌类和土壤。这类资源具有再生机能。

③ 矿物资源。包括煤、铁、石油、天然气等各种矿藏。这类资源储量有限,基本上属于非再生资源。

(二) 按行政环境对行政管理作用的层次划分,可将行政环境分为宏观行政环境、微观行政环境和中观行政环境

宏观行政环境包括国际的和国内的社会、自然环境。尤其是国内社会环境与行政管理的关系最为密切,有人称它为一国行政系统的“生长气候”。行政系统作为一个开放系统,必然要与它所处的环境进行交换。从环境中得到任务、信息、限制和障碍,可称之为“输入”。对输入内容进行消化、加工转换,进而转化成法规、政策、服务、产品等,可称之为“输出”。行政系统的输入、转换和输出活动不断平衡,使其自身在宏观的社会环境中不断生长、发展。宏观行政环境对行政活动的影响很大,有时甚至是决定性的。

相对于宏观的行政环境而言,还有微观的、中观的行政环境。微观行政环境,是指一个行政机构内部甚至一个行政领导班子内部的具体情况,包括结构是否合理,责任是否明确,人际关系是否良好,工作方法技术是否科学,等等。这些因素对行政活动的影响是直接的。有一个良好的微观行政环境,这个行政机构就能有较高的效率。中观行政环境,是指行政系统的组织结构和运行情况,包括行政组织的结构是否合理,职权划分是否明确,沟通是否顺畅,制度是否健全,等等。这些因素对行政活动同样有着直接的影响。

此外,还可以从不同的内容上,将行政环境分为政治环境、经济环境、文化环境、自然环境等;从行政环境作用的效果上,可将行政环境分为良性的行政环境和恶性的行政环境等。

三、行政生态学的兴起

行政生态学是对行政环境问题进行专门研究而形成的一门学科。它形成于19世纪末20世纪初。第二次世界大战以前,行政管理学的研究重点侧重在组织内部因素的研究上,如行政组织设立、权限划分、人员行为等,而忽略了对行政现象的外部环境因素的研究。直到20世纪50年代以后,由于人口剧增、环境恶化、能源紧张等危机加深,唤起了人们对生态环境问题的普遍关注和高度重视。行政生态学应运而生。1947年,美国哈佛大学的约翰·高斯(J. Gaus)发表了《政府生态学》一文,首创以行政生态学方法研究公共行政现象。1957年,美国哈佛大学的弗雷德·W.里格斯(Fred W. Riggs)发表了《比较公共行政模式》,1961年他在此基础上写成了《公共行政生态学》,这本书的发表标志着行政生态学这一分支学科的形成,开创了行政管理学研究的一个新途径。

里格斯把行政现象和行政行为与行政的社会背景、文化背景、意识形态背景等具体联系起来考察,并从行政的经济环境角度将行政管理区分为三种模式。

第一种是融合型(fused society)。这是农业社会的行政形态。其特征是:经济基础是农业生产力;土地的分配和管理是政府的重要事务;官僚的职位重于行政政策;行政风范带有浓重的亲族主义色彩;流行世卿世禄的行政制度;政治与行政不分,权力来源于君主,行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级;政府与民众较少沟通;行政活动以地域或土地为基础,行政的主要问题是维持行政的一致和统一。

第二种是衍射型(diffracted society)。这是工业社会的行政形态。其特征是:经济基础是美国式的自由经济或苏联式的管制经济;民众有影响政府决策的渠道,政府与民众关系密切;行政风范体现平等主义、成就导向和对事不对人原则;沟通渠道发达;由于社会高度的专业化,因而行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一。

第三种是棱柱型(prismatic society)。这是处于农业社会向工业社会过渡期间的一种行政形态,它既具有农业社会行政形态的一些特征,又具有工业社会行政形态的一些特征。具体说,其特征包括:政府的制度、法规不能实际起到约束和规范作用,形式上虽已抛弃了传统社会中的行政特性,实际上传统的行政特性仍具有很大的影响力;同时呈现异质的行政制度、行政风范和行政行为;传统结构与现代结构重叠存在。

里格斯认为,影响一个国家行政的生态要素各异,主要包括五个方面:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架。其中,经济要素是影响一个国家行政的第一要素,一个国家的行政模式,基本上是由该国的经济结构所决定的。社会要素主要是指各种社会组织,包括以血缘关系为纽带结成的自然团体和以利益关系为纽带结成的人为团体。沟通网包括社会的文化水平、使用语言的状况、社会舆论的力量以及通信和交通的状况等,它们是整个社会互相“沟通”的手段,对国家的公共行政也发生重要影响。符号系统指包括政治神话、政治法则、政治典章在内的一整套政治符号系统。政治构架指政治与行政应是相对分离的,政治是决定政策的过程,行政是执行政策的过程。这种新的研究范式试图借助生态学方法论研究行政主体与其环境的相互关系和作用,即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统,从而为比较公共管理的研究开辟了一条新

的路径。该理论强调公共管理的方式、观念应该与其所处的特定文化环境、社会制度等因素相互适应,否则,结果只能适得其反。

第二节 行政环境与行政管理的关系

一、行政环境与行政管理相互作用的理论依据

(一) 系统理论

从系统论的观点来看,任何一个管理系统都在一定的环境中运行。行政系统是整个社会大系统中的一个子系统,必然要受到行政环境的制约,适应行政环境的变化,不能离开社会大系统而独立存在。构成行政环境的各种条件和要素,它们与行政管理活动之间呈互动状态,即行政环境影响、制约行政管理,行政管理反过来影响、改造行政环境。具体表现为:

一方面,行政组织和行政人员都是生活在一定的社会环境之中,他们是在与环境不断相互作用,在进行物质、能量和信息的交换中得到发展的,其行为必然是主观与环境交互作用的反映。人要受外部环境因素的影响,行政组织要适应环境的变化而调整其内在结构、外在形式和组织行为。

另一方面,整个社会大系统目标之下的任何一个子目标,都要服从于整个社会系统的大目标。制定和实施行政目标,要适应社会环境向行政系统提出的各种要求和提供的各种条件。行政组织只有在制定行政目标时注重环境因素的影响,才能制定出切合实际的目标。

(二) 马克思主义关于人和环境的理论

马克思主义关于人和环境的理论表明:环境是人活动的基础,环境的改变引起人的改变;反之,环境又总是由人来改变的;革命的实践就是要使环境的改变和人的活动相一致。根据这一理论,行政系统和行政环境之间可以得出以下结论:第一,行政环境是行政系统赖以存在和发展的基础,行政系统只能在一定的行政环境中运行和发挥作用。行政环境改变了,行政系统的存在和生活方式也必须随之改变。第二,行政环境是行政系统施加影响的对象,行政环境的改变是行政系统功能有效发挥的结果。第三,行政系统的活动和行政环境的改变,只能在实践中取得一致。离开实践,行政系统的运作就沦为空谈而不能产生实际成果,行政环境也得不到自觉改造。

(三) 经济基础对政治上层建筑的制约作用理论

经济基础决定上层建筑,上层建筑要适应经济基础的性质和发展,这是社会发展的基本规律。行政管理属于上层建筑。它具有凌驾于社会之上的权力,但不能脱离经济基础而起作用,不能不受到以经济基础为核心的经济环境的支配和制约。具体表现为:经济环境决定行政系统的产生,是行政系统的根源;经济环境决定行政系统的性质、目的和历史使命;经济环境决定行政系统的变化和发展方向,行政管理不能也不可能超出经济环境所提供的条件来运行、发展和变革。

(四) 上层建筑其他方面对行政系统的作用理论

上层建筑是一个复杂的体系,它包括政治制度、法律制度和军队、法院、监狱等物质设施,还包括政治、法律、宗教、艺术、哲学等各种观念形态。行政系统是国家权力结构中的一个组成部分,属于政治上层建筑的核心部分。一方面,它是以国家权力为后盾,执行国家意志,积极地影响

着人们的思想、观念和行政文化环境;另一方面,它又是在一定阶段的政治、法律的观念的指导下,在一定行政文化环境的影响下建立和运转的。政治制度决定行政制度;政党制度决定执政党在行政管理中的地位和执政方式;阶级状况决定行政职能重心与非重心;法律制度完善与否决定行政管理的法治程度的高低,立法、执法、守法状态的好坏,等等。西方国家实行的是两党制或多党制,党派之间的长期斗争,使各个国家建立了事务官这种在政治上中立的现代人事行政制度。我国实行中国共产党领导的多党合作制,国家公务员不仅不需要远离政治,而且要在政治上和党中央保持一致。

二、行政管理和行政环境的辩证关系

行政环境是行政管理这个小系统所赖以存在的大系统。行政环境是行政管理活动得以进行的基础,也是行政活动实际形成的结果。任何国家政府的管理都是在特定的环境中进行的,而不能脱离特定的环境,必须以现存的环境状况为基础。一方面,行政环境是行政管理赖以产生和发展的基本条件,它决定、影响或制约行政管理目标的制定、机构设置、机制运行和活动的选择等。可以说,有什么样的行政环境,就必定有什么样的行政管理。另一方面,行政管理活动又以形成、维持和改变特定的环境为目标,以影响和改造现存环境为任务,行政管理的结果又构成了进一步开展行政管理活动的环境。因此,行政环境和行政管理是辩证统一的关系。

(一) 行政环境决定、制约行政管理

经济基础决定上层建筑。行政管理系统是上层建筑的重要组成部分,它建立在一定的经济基础之上,并与上层建筑的其他部分密切相关。行政管理的根本性质、基本原则和职能内容,实际上是由行政环境决定的。行政职能、行政体制、行政方式、行政决策、财务行政、人事行政等都要受到行政环境的制约。具体表现为:

首先,行政管理要适应行政政治环境的性质。适应行政政治环境的性质就是要适应这一国家的政治和社会制度,建立与之相适应的行政管理体制和管理思想。行政管理是适应一个国家及其不同历史时期行政政治环境的产物。

其次,行政管理要适应行政经济环境的发展水平。行政经济环境在不同的国家和地区,其发展水平存在着很大的差异。行政管理本身没有严格的好与坏的区分,唯有适应其现状才是最理想的,这是行政生态平衡的基本要求之一。

再次,行政管理要适应行政文化环境等综合状况。不同的国家和地区的社会历史不同,承载的文化传统亦不一样,因而影响行政管理的社会资源、文化氛围存在着很大的差别。行政文化影响着行政的组织形式、影响着人们的行政观念、影响着整个社会的行政风气等。行政管理必须从特有的文化、社会背景出发,适应行政文化环境的发展状况。

最后,行政管理要适应自然环境的特点。由于各国所处的地理位置不同,因而面临的行政自然环境必然有所差异,行政管理必须因地制宜。

总之,行政管理就是在对行政环境不断变化的认识、把握和调整中达到平衡和适应的。

(二) 行政管理对行政环境的反作用

行政管理对行政环境的利用和改造,表明的是行政管理对行政环境的反作用。行政管理是国家行政机关行使国家权力,对国家事务和社会公共事务进行依法管理的活动,所以,行政管理对行政环境的作用也符合恩格斯关于国家权力对经济发展的反作用的论述。为此,我们也可以把行政管理对于行

政环境的反作用归结为两种情况:当行政管理沿着行政环境发展方向发生作用时,对行政环境特别是经济、政治、文化等环境的发展就起积极的推进作用;当行政管理沿着与行政环境相反的发展方向发生作用时,对行政环境的发展就起消极的阻碍作用。

行政管理对行政环境的积极作用表现在:行政管理可以通过对行政环境的再认识、再思考、再总结,自觉地纠正不符合行政环境要求的管理行为、管理法规和管理方式。行政管理主体通过行政环境不断提供的积极因素,审时度势,不断地修正其所制定的政策、措施,使之不断完善,更好地适应行政环境的要求。行政管理的目的就是要从现实的环境条件出发,经过调动全社会的力量,改变、优化现实的环境,提高人们的物质和文化生活水平。这是行政管理对行政环境能动作用的突出表现。行政管理对行政环境的消极作用,指的是行政管理背离行政环境的客观要求,对行政环境起阻碍和破坏作用。如目前某些地方政府在发展地方经济的过程中,片面追求短期的经济利益,造成了对自然资源的过度使用以及生态系统平衡的破坏,给人类的生存和发展带来了严重的后果。

(三) 行政管理和行政环境在动态中保持平衡

行政管理与行政环境之间实现平衡是十分必要的。行政管理与行政环境的平衡,是行政管理与行政环境相互作用的必然过程,是行政管理系统存在和发展的必要条件,也是行政管理具有活力和效率的重要前提。

行政环境不是一成不变的,而是始终处于不断变化的动态过程之中。行政管理对其适应的过程实质上又是不断变化的过程。因此,行政管理与行政环境之间的平衡是相对的、暂时的。平衡预示着新的不平衡、不适应,这又预示着新的平衡、适应。这种相对平衡主要是指:行政管理符合行政环境的基本性质,首先是符合社会环境特别是社会制度的性质;行政管理适应行政环境的现状和发展水平;行政管理适应行政环境的发展方向。行政管理与行政环境平衡的特点是:

(1) 综合平衡。这种综合平衡表现为既要从自然形态的物质、能量和信息的输入和输出的关系来考察,又要并且主要从政治、经济、精神文明等社会关系和思想关系方面来考察。

(2) 宏观平衡。行政管理更重视普遍的、全局的和宏观方面的行政环境,着重宏观管理。越是高层的行政管理,越是把注意力放在宏观方面。所以,行政管理和行政环境之间的平衡主要地表现为宏观的平衡。

(3) 暂时平衡。在行政管理基本适应行政环境的条件下,行政系统具有自我调节、自我完善的能力,能对局部的、暂时的不平衡及时和有效地进行调整,使总体平衡得以保持。当行政管理与行政环境的不相适应和矛盾斗争已超出行政管理的调节能力所承受的程度时,日益尖锐的不平衡和矛盾斗争已不可能在保持原有平衡关系的条件下获得解决,这就到了必须要根本改革或彻底瓦解行政管理制度的时候了。

第三节 我国现阶段行政环境的主要特点

一、以和平与发展为主题的国际环境

和平与发展是当今时代的两大主题。

所谓和平,是指国际政治环境的相对平和。和平已成为现代国际环境的基本趋势和主要特点。

所谓发展,是指国际经济、科技的发展和整个社会的进步。具体表现在:

第一,知识经济时代的到来。经济合作与发展组织(OECD)认为:知识经济是与农业经济和工业经济相对应的一种新型的富有生命力的经济。知识经济是指建立在知识和信息的生产、分配和使用之上的经济。知识经济强调知识和信息在经济发展中的作用,强调人力资源的开发、高新技术产业是知识经济的主导或支柱等。因此,知识经济时代的竞争主要是人才的竞争和技术的竞争。

第二,经济全球化。经济全球化是指生产要素在全球范围内运动的状态,以及世界各国民族经济相互依赖和联合的历程。应当说经济全球化是一种有着多方面和多层次内容的复杂的社会经济现象。它既是人类社会生产力发展的必然结果和客观要求,又与资本主义生产关系向全球扩张有着密切的联系。

第三,科学技术的空前发展。大数据技术、空间技术、生物技术、海洋技术等的发展,既为各国的行政管理提供了科学基础和技术手段,又改变着人们的管理观念。

总之,科学技术的飞速发展、经济的全球化、国际政治和经济融合的趋势日益明显,这种国际社会环境使我国的行政管理面临更为复杂的外部条件,也对其提出了更高的要求,我国的行政管理是机遇与挑战并存。所以,善于利用国际环境,是当前我国政府在处理对外关系中制定科学的决策,在改造国际环境中发挥积极作用的一个重要的依据。

另外,国际自然环境给行政管理提出了艰巨的任务。当前,全球生态环境恶化,已对人类的生存构成了威胁。臭氧层的破坏、大气的污染、土壤流失、资源枯竭、生物绝种等许多国际性灾害,正威胁着人类的生存,这必须由各国政府共同采取措施,共同努力,才能减少灾害,实现行政管理的目标。

二、社会主义初级阶段我国的基本国情

我国仍处于社会主义初级阶段。社会主义初级阶段包含两层意思:依生产关系的性质,我国已经是社会主义性质的社会;依生产力发展水平,我国的社会主义还处于初级阶段,生产力不发达、不成熟、不完善。确认社会主义初级阶段,是对中国国情认识的一个飞跃,具有重大意义。它为我国把发展生产力作为考虑一切问题的出发点和检验工作的最重要的标准,为制定追求富强这一价值目标提供了可靠的依据,并使我们可以采取灵活多样的手段进行社会主义现代化建设,有助于我们克服“左”的行政管理模式,形成与现代化建设相适应的价值观念、舆论力量和社会心理。我国当前社会主义初级阶段的政治、经济、思想文化等方面表现出如下基本特征。

(一) 政治

我国的根本政治制度是社会主义民主制度,政权的性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。我国的政治发展经过多年的改革正逐步走向完善、稳定、民族团结。具体地说,党政不分的现象开始改变;在国家和社会生活的主要方面已基本有法可依;高度集权的模式开始解体;全社会的高度政治化现象开始逐步改变;政治过程的连续性明显提高;国家开始从封闭走向全方位的开放;高度集中的管理体制逐步被打破,中央与地方、上级与下级的权力关系日趋合理;立法体制逐步完善,法律、法规和规章遍及社会生活的各个领域,无法可依的时代基本成

为历史；政策的连续性、稳定性不断增强；民族团结不断巩固，民族关系日益融洽。但也存在不利的因素，如人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾难以在短期内解决；因不平衡的利益需求而导致的地区之间、集团之间、人与人之间的矛盾与摩擦仍然存在，这无疑构成了当前我国政治环境的消极因素。

（二）经济

目前我国已初步具备了社会主义经济制度赖以存在的物质技术基础。从2010年起，我国已成为位列美国之后的世界第二大经济体。特别是通过经济体制改革，我国实行了以社会主义公有制经济为主体、多种经济成分并存的所有制结构；实行了以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度；确立了社会主义市场经济体制，划清了政府与市场在资源配置上的不同功能和相互关系，经济管理体制改革取得突破性进展；确立了分税制的财政体制；国民经济市场化、社会化范围不断扩大；城乡人民生活水平不断提高，各项社会事业全面发展，综合国力不断增强。但社会生产力水平仍然很低，国民经济结构不合理，地区和部门之间发展不平衡，人口结构、产业结构、消费结构、技术结构等内部及相互之间的比例不合理，东部和中西部地区经济发展差距不断拉大，产权关系不明晰、政企不分和政社不分的现象仍然存在，国有企业改革尚需进一步完善，现代企业制度建设步伐还需加快，等等。解决好这些矛盾和问题，是我国政府今后一个时期紧迫而又重要的任务。

（三）思想文化

文化多元化是我国社会主义初级阶段的一大特点。当代中国的文化环境由三种基本要素构成：一是传统文化的遗存。传统文化是指历史延续中所形成的社会文化体系，它是相对于现代文化而言的。传统文化对人的行为和社会发展有很深的影响。我国历史悠久，具有极其复杂的传统文化体系，其核心是儒家文化。二是西方文化的渗入，这里的西方文化主要指第二次世界大战后西方主要资本主义国家占主导地位的资产阶级哲学、文化思想和学说，诸如科学主义、人本主义、自由主义等。三是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导的社会主义的新文化。这种文化环境，对中国行政管理体制的建立与变革、人事行政制度的发展与完善、政策的制定与执行都有着决定性的影响。

三、中国现阶段社会环境对行政管理的要求

（一）从中国实际出发，坚持对外开放，吸取国外行政管理的先进经验，实施有中国特色的行政管理

现代行政管理理论方法在国外已研究近百年，取得了很大的研究成果。我们要借鉴其先进的思想精华，来促进行政管理的现代化。但是任何先进的理论方法，必须结合具体实际才能发挥其威力、加强其活力、收到理想的效果。研究中国现阶段的社会环境，正是为了有的放矢地运用国外有益的行政管理研究成果，根据我国的国情加以改造，为我所用，实施自己的行政管理。既不能闭关自守，拒绝借鉴国外行政管理研究成果中具有普通适用性的成分，那样只能停滞落后；也不能全盘照搬，不结合中国实际，盲目照抄照搬，非但改变不了行政管理的落后状况，而且将阻碍现代化建设的发展。

（二）要根据各地区、各方面的不同情况和条件实施行政管理

中国的基本国情是人口多底子薄,发展不平衡。我国幅员辽阔,各地区还有不同的具体区情。经济发达地区和经济不发达地区的情况就有不少差异。各个地区内部也有区域之间发展的不平衡。对发展不平衡的各个地区,政府要采取切合实际的决策、措施、方法和步骤进行管理,不能“一刀切”。一个地区越落后,在现代化进程中越需要发挥政府的组织和引导作用,经济起飞越需要改革策应,如西部开发特殊政策等。特殊政策并不等于照顾、捐款,特殊应真正体现在因地制宜上,特殊应等于促进。如果不顾区情,盲目要求同步、同速建设现代化,就会欲速则不达;如果一味对少数民族地区和边远贫困地区救济,没有恰当的启动内部动力的对策,只“输血”必然使那些地区“造血”功能衰退,危险更大。

（三）要充分认识到我国现代化建设的艰巨性和长期性,从国力出发,量力而行,循序渐进,积极奋斗

我们既要看清初级阶段经济文化比较落后这个基本事实,同时又要看到我国经济建设已经取得的成就和经验以及国际国内的有利条件。根据行政环境的要求和提供的条件来确定行政目标,有步骤、分阶段地实现现代化。我们是发展中国家,需要有一定经济增长速度,但超越实际可能性的行政目标,必将误国误民。当然,对我国初级阶段的行政环境采取悲观保守态度也是错误的。通过积极努力,我们社会主义事业成就就会越来越大,行政环境会越来越得以改善,这是实践已证明了的。对短视行为必须警惕,坚决制止。短视行为所造成的不良后果归根到底都会给国家和人民带来严重损失。社会主义初级阶段应采取低度消耗资源和适度消费的模式,要制止浪费、摆阔以及超前消费等。

（四）以马克思主义为指导,努力建设社会主义精神文明,要两个文明建设同时抓,使它们互相结合,互相促进

社会主义初级阶段,国家的中心任务是搞经济建设。但是一个精神文明素质不高的民族是不可能实现现代化的。建设社会主义市场经济新秩序,需要新的管理体制和相应的法律法规,更需要社会公德、职业道德、文明礼貌的普及和提高,也需要大力提倡对祖国、对社会的奉献精神。对我国历史文化和外国文化中的一切优秀成果都应积极汲取,坚决反对那种全盘否定中国传统文化的民族虚无主义和全盘西化的崇洋媚外思想。特别是各级政府部门和国家公务员要为政清廉,在改革开放的新形势下,更要切实加强和改进思想政治工作。对教育的长期重要战略地位尤应高度重视,应把发展教育事业和科学技术事业放到首位。各级政府、各部门、各行业都要提高对教育的认识,才可能制定出教育发展和改革的计划,才可能想方设法解决教育经费不足等问题,才可能创造出尊重知识、尊重人才的社会环境;确保教育事业的发展,抓好精神文明建设,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,我国振兴经济才真正有希望。发展教育,提高人口文化素质,依靠智力优势,提高劳动生产率,既有利于人口数量的控制,也是解决我国严重的人口问题,使我国变成人力资源大国的一条好出路。

关键术语

行政环境 行政生态 动态平衡

在线测评

请扫描二维码,在线检验学习效果。

 复习思考题

1. 行政环境的含义和特征是什么?
2. 如何理解行政环境与行政管理的辩证关系?
3. 行政生态学的基本思想有哪些?
4. 我国现阶段行政环境的主要特点是什么?

 阅读材料

中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见(节选)
(2018年6月15日)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚工作纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务,作出一系列重大部署和安排,全面打响脱贫攻坚战。过去5年,我们采取超常规举措,以前所未有的力度推进脱贫攻坚,农村贫困人口显著减少,贫困发生率持续下降,解决区域性整体贫困迈出坚实步伐,贫困地区农民生产生活条件显著改善,贫困群众获得感显著增强,脱贫攻坚取得决定性进展,创造了我国减贫史上的最好成绩。过去5年,我们充分发挥政治优势和制度优势,构筑了全社会扶贫的强大合力,建立了中国特色的脱贫攻坚制度体系,为全球减贫事业贡献了中国智慧和方案,谱写了人类反贫困史上的辉煌篇章。

党的十九大明确把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,作出了新的部署。从脱贫攻坚任务看,未来3年,还有3000万左右农村贫困人口需要脱贫,其中因病、因残致贫比例居高不下,在剩余3年时间内完成脱贫目标,任务十分艰巨。特别是西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州(以下简称“三区三州”)等深度贫困地区,不仅贫困发生率高、贫困程度深,而且基础条件薄弱、致贫原因复杂、发展严重滞后、公共服务不足,脱贫难度更大。从脱贫攻坚工作看,形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪以及消极腐败现象仍然存在,有的还很严重,影响脱贫攻坚有效推进。必须清醒地把握打赢脱贫攻坚战的困难和挑战,切实增强责任感和紧迫感,一鼓作气、尽锐出战、精准施策,以更有力的行动、更扎实的工作,集中力量攻克贫困的难中之难、坚中之坚,确保坚决打赢脱贫这场对如期全面建成

小康社会、实现第一个百年奋斗目标具有决定性意义的攻坚战。

按照党的十九大关于打赢脱贫攻坚战总体部署,根据各地区各部门贯彻落实《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》的进展和实践中存在的突出问题,现就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调,推动脱贫攻坚工作更加有效开展,制定以下指导意见。

一、全面把握打赢脱贫攻坚战三年行动的总体要求

(一)指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,充分发挥政治优势和制度优势,坚持精准扶贫精准脱贫基本方略,坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,坚持大扶贫工作格局,坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准,聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体,突出问题导向,优化政策供给,下足绣花功夫,着力激发贫困人口内生动力,着力夯实贫困人口稳定脱贫基础,着力加强扶贫领域作风建设,切实提高贫困人口获得感,确保到2020年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会,为实施乡村振兴战略打好基础。

(二)任务目标

到2020年,巩固脱贫成果,通过发展生产脱贫一批,易地搬迁脱贫一批,生态补偿脱贫一批,发展教育脱贫一批,社会保障兜底一批,因地制宜综合施策,确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫,消除绝对贫困;确保贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平。实现贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,主要有:贫困地区具备条件的乡镇和建制村通硬化路,贫困村全部实现通动力电,全面解决贫困人口住房和饮水安全问题,贫困村达到人居环境干净整洁的基本要求,切实解决义务教育学生因贫失学辍学问题,基本养老保险和基本医疗保险、大病保险实现贫困人口全覆盖,最低生活保障实现应保尽保。集中连片特困地区和革命老区、民族地区、边疆地区发展环境明显改善,深度贫困地区如期完成全面脱贫任务。

(三)工作要求

坚持严格执行现行扶贫标准。严格按照“两不愁、三保障”要求,确保贫困人口不愁吃、不愁穿;保障贫困家庭孩子接受九年义务教育,确保有学上、上得起学;保障贫困人口基本医疗需求,确保大病和慢性病得到有效救治和保障;保障贫困人口基本居住条件,确保住上安全住房。要量力而行,既不能降低标准,也不能擅自拔高标准、提不切实际的目标,避免陷入“福利陷阱”,防止产生贫困村和非贫困村、贫困户和非贫困户待遇的“悬崖效应”,留下后遗症。

坚持精准扶贫精准脱贫基本方略。做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准,因地制宜、从实际出发,解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退问题,做到扶真贫、真扶贫,脱真贫、真脱贫。

坚持把提高脱贫质量放在首位。牢固树立正确政绩观,不急功近利,不好高骛远,更加注重帮扶的长期效果,夯实稳定脱贫、逐步致富的基础。要合理确定脱贫时序,不搞层层加码,不赶时间进度、搞冲刺,不搞拖延耽误,确保脱贫攻坚成果经得起历史和实践检验。

坚持扶贫同扶志扶智相结合。正确处理外部帮扶和贫困群众自身努力的关系,强化脱贫光荣导向,更加注重培养贫困群众依靠自力更生实现脱贫致富的意识,更加注重提高贫困地区和贫困人口自我发展能力。

坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹。把开发式扶贫作为脱贫基本途径,针对致贫原因和贫困人口结构,加强和完善保障性扶贫措施,造血输血协同,发挥两种方式的综合脱贫效应。

坚持脱贫攻坚与锤炼作风、锻炼队伍相统一。把脱贫攻坚战场作为培养干部的重要阵地,强化基层帮扶力量,密切党同人民群众血肉联系,提高干部干事创业本领,培养了解国情和农村实际的干部队伍。

坚持调动全社会扶贫积极性。充分发挥政府和社会两方面力量作用,强化政府责任,引导市场、社会协同发力,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。

资料来源:中华人民共和国中央人民政府官方网站。

