

创造和谐优美的学习氛围，最终实现促进学生全面发展的教育目标。因此，科学的管理对于学校可持续发展至关重要。优化配置，创造和谐优美的学习氛围，最终实现促进学生全面发展的教育目标。因此，科学的管理对于学校可持续发展至关重要。

《管理思想与创新举措》的内容，以娓娓道来的故事叙事方式，讲述名校长的值得每位管理者深思。该书选的是校长自身具有独到管理思想和创新举措的内容，以及取得了哪些丰硕的成果，其核心管理思想在实际办学中从形成到发展再到成熟的过程，以及取得了哪些丰硕的成果，其核心管理思想在实际应用中，有哪些需要注意的事项等。该书中学校管理思想既有创新的独特性，更有可供借鉴的一般性，这些成功的管理案例是可以借鉴的，可以让更多的学校管理者在领略这些个性化的学校管理思想的同时，取长补短，提高自己的管理水平。这是一种以组织学校教育为主要对象的社会活动，科学的，进而提高自己在管理过程中的科学性、有效性和艺术性。学校管理是一种以组织学校教育为主要对象的社会活动，科学的

学习 与 思考

国家行政学院第二十四期厅局级
公务员任职培训班论文集

本书编委会◎编



 **中国社会科学出版社**
国家一级出版社★全国百佳图书出版单位

国家一级出版社★全国百佳图书出版单位

学习与思考

——国家行政学院第二十四期厅局级
公务员任职培训班论文集

图书在版编目(CIP)数据

学习与思考:国家行政学院第二十四期厅局级公务员任职培训班论文集 / 《学习与思考:国家行政学院第二十四期厅局级公务员任职培训班论文集》编委会编. — 北京:中国社会出版社,2012.1

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3933 - 5

I. ①学… II. ①学… III. ①公务员 - 工作 - 中国 - 文集 IV. ①D630.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 279900 号

书 名:学习与思考:国家行政学院第二十四期厅局级公务员任职培训班论文集
编 者:《学习与思考:国家行政学院第二十四期厅局级公务员任职培训班论文集》编委会编
责任编辑:徐会苗

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66088776

邮购部:(010)66060275

销售部:(010)66080300 传真:(010)66051713

(010)66051698 传真:(010)66080880

(010)66080360 (010)66063678

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1/16

印 张:30.5

字 数:410 千字

版 次:2012 年 1 月第 1 版

印 次:2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价:80.00 元

本书编委会

主 编：赵立地 侯金强 黄 创
副 主 编：陈志江 史秉锐 张东刚
杨 颖 金艳丽 黄小平
执行主编：杨 颖

序

“国以才立，政以才治，业以才兴。”国家行政学院是一所培训中高级公务员的新型学府，学院面积不大，但是培训面广。

学院最突出的特色是“行政”，主要面向政府公务员、以政府工作为主题、具有与政府建设和政府工作相适应的特色鲜明的教学培训体系、科学研究体系和决策咨询服务体系。

学院有特定教育培训对象，即中高级公务员，他们已经具备较为深厚的知识素养，较强学习能力和自我管理能力；同时，随着事业发展、形势变化及岗位变动，他们又需要不断更新知识、提升能力；他们在实践中遇到许多困惑和问题，也迫切需要找到解答。

对于这种特定的教育培训对象，学院有特定培训目标，即以不断提高其综合素质和行政能力为核心，以公仆意识、依法行政、政府管理为重点，培养大批与建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府相适应的高素质中高级公务员队伍。

2011年9月2日至11月2日，国家行政学院举办了第二十四期厅局级公务员任职培训班。学员们自觉地实现了从领导干部到普通学员的转变、从工作向学习的转变、从家庭生活向集体生活的转变，不仅高标准地完成了学习任务，而且结合自己工作实际、思想实际，运用所学知识撰写了一篇篇高质量的论文。

当我翻阅凝聚学员们智慧和心血的书稿——《学习与思考——国家行政学院第二十四期厅局级公务员任职培训班论文集》时，我既为大家有真知灼见的思想所吸引，又为大家忧国忧民的公仆情怀所感动。从论文的主题和角度看，我欣喜地发现，当代中高级公务员们具有敏锐的现实洞察力、可贵的学术批判精神以及宽广的视野。这部书稿不仅记录了学员们在国家行政学院两个月来的学习心得和体会，也见证了学员们在公仆意识、战略思维、现代政府管理与领导能力提升等方面取得的可喜进步。对此，我感到由衷的高兴。

“好学力行”，国家行政学院一向努力站在学术前沿，努力搭建公务员学

术交流平台，努力促进学科创新和发展。在这期培训班中，学员们在集体学习生活中，取各人所长、听百家论战，结下了诚挚的友谊，这对于学员们今后的工作实践很有好处。参加过培训的学员们一定已经对国家行政学院有了更多的了解和更深的感情，而对于培训班带给自己的交流的乐趣和意义一定也已深有体会，希望这本集子能够让你们想起在学院的美好学习生活。没能亲身参加培训的公务员们和关注国家行政学院的人们，通过阅读这本精选的文集，也希望你们能因为品尝学员们的智慧成果而有所收获，并且为自己的思考提供灵感和启发。

“学无止境”。生命是有限的，而知识和学问是无限的；在国家行政学院求学的时间是有限的，而在工作中的学习却是漫长的。希望学员们把在国家行政学院养成的乐学好思的好习惯坚持下去，使学习真正成为一种生活态度、一种工作责任、一种精神追求。要深入学习和掌握马克思列宁主义、毛泽东思想，深入学习和掌握中国特色社会主义理论体系，牢固树立辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，真正做到学以立德、学以增智、学以创业。

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”学习的目的全在于运用。经历过在国家行政学院的学习交流和提升，学员们毕业后无论是继续参与领导工作的实践还是学术研究，都会更加游刃有余。我衷心期待大家有更多的精品力作问世，更期待大家创造更多经得起实践、人民、历史检验的政绩。

是为序。

国家行政学院副院长 周文彰

2011年10月25日

目 录

一、经济篇

从北京城市发展面临的挑战看中国的城镇化战略	王 飞 (3)
试析 7% 增速与经济转型的关系	杨铁生 (11)
加快转变农业发展方式 推进农业现代化进程	秦维明 (17)
打造开放型经济高地 大力促进跨越式发展 ——“十二五”时期进一步促进四川开放型经济发展的几点思考	杨 颖 (21)
以新型工业化为统领, 加速推进吐鲁番地区“十二五”跨越式发展	帕尔哈提·卡德尔 (28)
认真做好审计工作, 积极促进经济增长方式转变	吴兆军 (32)
我国“十二五”时期调结构、转方式的难点及解决对策 ——做好基础地质调查工作, 为国民经济建设信息支撑	肖桂义 (37)
我国治理通货膨胀的短期政策选择和长效机制设计	苏 权 (41)
加强知识产权保护是促进创新发展的关键	张志成 (47)
“十二五”时期我国“调结构、转方式”的难点及解决对策	李庆应 (51)
中国保险业: “十二五”要解决的人才战略问题	廖小林 (56)
明确重点 集中投入 合力加强农田水利建设 ——改进河北省农田水利建设投入方式的几点思考	杜彦卿 (62)
“十二五”时期我国调结构转方式的难点及解决对策	阿勇嘎 (66)

科技创新是“调结构、转方式”的关键环节

——关于当前辽宁省科技创新工作的几点思考 李知建 (71)

提升保险业服务能力 促进经济社会健康发展

——“十二五”时期陕西保险业发展的几点思考 盛 晔 (75)

“十二五”时期中央企业“调结构、转方式”的几点思考 杨亦工 (79)

建设全国能矿资源深加工基地 实现经济社会跨越式发展

——加快贵州经济社会跨越式发展的几点思考 周 琦 (83)

新疆民生航空发展初探 林海涛 (89)

我国当前所面临通货膨胀的状况及治理政策分析 张东刚 (93)

加快转变江西农业发展方式的几点思考 赖金生 (100)

构建地方政府债务风险监控机制 胡关夫 (104)

在经济转型期积极推进民航强国建设的思考 杨 进 (108)

河南调结构转方式的难点及对策 谷建国 (114)

保障和改善民生促进社会和谐发展是转方式调结构的根本目的

..... 郑业鹭 (118)

宁夏能源可持续开发利用

——“十二五”时期宁夏在“调结构、转方式”

有关能源利用的问题及解决对策 熊 虎 (121)

二、应急管理篇

化解干群矛盾首先必须制约和监督权力 王金才 (129)

如何在加强和创新社会管理中健全突发事件应急体制 姜 丰 (134)

探索建立我国突发性环境事件应急监测体系 吴季友 (137)

关于群体性事件的成因、预防及应对策略 肖育斌 (141)

关于加强宗教事务管理的一点思考 王湫斌 (147)

世博大客流食品安全保障预案显示我国应急管理创新完善	张慕洁 (151)
美国政府应急管理与启示	韩继志 (161)
浅谈创新完善民航应急管理体制问题	朱云祥 (166)
着力增强粮食应急保障能力	王 勇 (170)
加强和创新社会管理 提升突发事件应对能力	唐景见 (174)
探讨新形势下西藏应急通信管理模式的发展趋势	尼玛多吉 (178)
如何在加强和创新城市科学管理中健全气象灾害应急机制 ——以上海为例	冯 磊 (183)
用科学发展观指导突发事件应急管理体制建设	赵增连 (188)

三、政治篇

中国应该坚决反击西方的发展霸权主义	张世伟 (195)
加强督查工作提高党政机关和干部执行力	谢德元 (203)
浅析“德才兼备、以德为先”用人标准对电力监管事业用人导向的现实意义	薛 潞 (207)
选拔干部要坚持德才兼备以德为先	郭仁政 (211)
制止公款出国旅游须标本兼治	李劲松 (216)
创新平台载体 力求关键突破 ——关于统一战线服务社会管理的思考	贺劲松 (221)
谈谈怎样理解和运用“德才兼备、以德为先”的用人标准	孙文忠 (225)
加强地理国情监测 提升决策科学化水平	周 星 (245)
“德”心应手、以“德”促“才” ——谈谈怎样理解和运用“德才兼备、以德为先”的用人标准	孙国华 (249)
行政决策要把人民群众的利益放在首要位置 ——浅论领导决策的科学化和民主化	罗志坚 (253)
对“德才兼备、以德为先”用人标准的理解和思考	吴仕仲 (257)

四、公共管理篇

我国体育公共服务供给现状及政府行为研究	章 进 (263)
推进预算绩效管理,完善公共财政体系	陈志斌 (267)
中央级部门预算改革中存在的问题及对策	殷路长 (271)
中介组织存在的问题及对策研究	陈志江 (276)
中国行政区划改革探索	浦善新 (283)
转变政府职能是转变发展方式的关键	邱爱华 (302)
公共管理绩效估计与预测若干问题的研究	林长彬 (307)
论我国社会转型时期政府职能转变和行政改革	敖安强 (314)
加强宏观质量管理 促进经济又好又快发展	周笑春 (320)
西藏自治区基本公共服务效能分析	陈凡彦 (325)
深化中国行政体制改革难点与对策	
——浅谈中国地质行政管理体制改革难点与对策	胡茂焱 (332)
努力缩小收入差距 维护社会和谐稳定	
——关于调整收入分配关系的若干思考	俞元富 (336)
我国政府绩效管理难点与对策	王 磊 (340)
政府职能转变与社会团体承接的互动分析	刘兴平 (344)

五、社会和文化篇

充分发挥非公有制经济组织党组织作用 加强和创新社会管理	
.....	陈宏忠 (351)
吸毒违法群体的现状及创新社会管理若干问题浅析	周培斌 (356)
关于商业保险与创新社会管理的思考	曹光中 (369)
创新管理方式,提高管理成效	
——关于改进“三非”外国人管理的思考	罗军 (376)

对加强和创新社会管理的思考	叶宪静 (382)
准确把握中华文化“走出去”的各种关系	董占顺 (386)
在加强和创新社会管理中推动信访工作科学发展	金艳丽 (393)
浅谈快速城市化背景下的社会管理创新	史秉锐 (397)
通过加强和创新社会管理促进人口长期均衡发展	张黎明 (401)
社会矛盾化解与加强和改进信访工作	木旦里甫 (405)
牢牢把握加强和创新社会管理的着力点	梁战光 (412)
创新防震减灾管理，提高社会服务能力	袁道阳 (416)
加强诚信机制建设，创新社会管理模式	王永利 (420)
关于文化体制改革的若干思考	曲淑君 (424)

六、法学篇

关于中新天津生态城社区和法制环境建设的思考	王悦群 (431)
关于依法行政促进粮食流通产业科学发展的探索	冯春梅 (439)
中国特色社会主义法治政府的信访工作角色	林完红 (444)
关于完善我国行政问责制的几点思考	翟高潮 徐致平 (448)
实行政府信息公开，促进社会全面进步	马森述 (452)
在司法监督语境下推动法治政府建设的思考	李东亮 (458)
提倡科学检察观 为“十二五”经济社会发展服务	于 军 (462)

七、其他类

学习·收获·感悟·体会	苏盛华 (471)
后 记	(473)

一、经济篇

从北京城市发展面临的挑战 看中国的城镇化战略

王 飞

诺贝尔经济学奖获得者、世界银行首席经济学家斯蒂格里茨在 2000 年曾经说过：“影响 21 世纪人类文明进程的两件大事：一是以美国为首的新技术革命；二是中国的城镇化。”城镇化是农村人口转为城市人口，农村生活方式及价值观向城市生活方式及价值观转变的综合过程，是经济社会结构发生深刻转变的过程，是社会现代化的必然趋势和重要标志。

当前，中国正处于城镇化和工业化的加速期。2010 年，中国城镇化率约 49%，城镇人口达 6.6 亿，在过去的 5 年间城镇化水平平均每年提高约 1 个百分点，城镇化规模和速度居全球第一。中国的城镇化进程既有与世界城镇化普遍规律相一致的特点，又具有反映本国具体国情的特殊性，是一条具有中国特色的城镇化道路。从发展趋势来看，中国的城镇化进程仍在加速，如何提高中国城镇化的水平和质量，成为当前摆在迈向现代化的中国的一个负责而又必须回答的命题。作为一个特大规模城市，北京的城市发展既具有其自身的特殊性，对于全国城市发展来说又具有相当的典型性。从北京的未来发展面临的挑战进行总结和反思，对于客观认识和完善全国的城镇化发展战略具有一定的指导意义。

一、目前北京城市发展面临的突出问题

近年来，在筹办举办奥运会等重大事件的带动下，首都经济社会持续快速发展，首都职能不断强化，城市的现代化、国际化水平显著提升，文化影响力逐步增强，城乡居民生产生活条件明显改善，城市的现代化、国际化、城镇化水平不断提高。总的来看，北京城市发展建设成绩显著，同时，北京在发展的全面性、协调性、可持续性上也存在一些矛盾和问题。这些问题，对于当前中国快速工业化、城镇化下的全国其他大城市来说，具有很强的代表性和前导样板作用。

总的来看，北京当前面临的问题主要体现在以下六个方面：

一是人口规模的快速增长与资源环境承载能力之间的矛盾日益突出，人口单中心过度聚集的状况没有根本改变，资源特别是水资源紧缺成为北京发展长期面临的重大瓶颈。

二是产业结构优化升级的任务十分繁重，自主创新能力、综合竞争力和产业发展的内生动力还不够强。

三是城乡发展不均衡，城乡二元结构导致城乡之间发展差距依然存在，城乡结合部矛盾突出，并已呈现向新城、小城镇蔓延的趋势。

四是文化软实力和影响力亟须提高，以旧城保护为核心的文化名城建设需要探索更有力的实施机制。

五是宜居城市建设任重道远。交通、住房、公共服务和社会公平与稳定等方面的矛盾凸显，以及由此导致的成本上升、效率下降等问题，成为影响首都协调可持续发展和城市竞争力的突出环节。

六是区域协调发展机制尚待健全，北京对区域发展的辐射带动作用还没有完全发挥，环渤海和京津冀区域一体化发展相对滞后。相对于纽约、伦敦、东京都市圈，京津冀区域发展水平相差过大，促进区域协调发展任重道远。

首都面向未来发展中所面临的以上问题，有其经济社会发展阶段的必然性，它们相互关联、互为因果，不是孤立存在的，所以也不可能单独解决，只能在统筹协调推进城镇化、现代化的过程中，依靠进一步的科学发展来解决。

二、当前我国大城市发展的核心问题是在快速城镇化背景下的人口问题

历史和国际经验证明，快速城镇化进程中的经济发展和城市人口膨胀往往是相伴而生的。城镇化进程中的一个必然规律，就是农村人口大规模进入城市，尤其是向大城市聚集。而由于我国人口基数庞大的特殊国情，这个规律所产生的后果显得尤为惊人。在过去5年中，平均每年超过1300万人口由农村进入城镇。预计到2015年，全国城镇化率达到52%左右，到2030年达到65%左右。也就是在未来不到20年的时间里，还将有3亿农民转移到城镇，成为城镇人口，这在世界城镇化历史上是一项史无前例的“壮举”。

对于城市的发展来说，人口的适度聚集是城市发展的前提和动力，而人口的快速过度膨胀又会成为城市可持续发展的障碍。在全国快速城镇化的背景下，大城市的人口规模快速增长问题已经成为城市发展的核心问题。作为首都城市的北京，由于拥有优越人文历史环境、良好的公共服务资源和丰富的就业机会，对人口产生了巨大的吸引力。2001年到2010年，北京市常住总人口由1383万人增加至1961万人，已经超过城市总体规划确定的适宜人口规模。同

时,流动人口在常住人口中的比重逐年提高,根据北京市第六次人口普查,外来人口为 775.9 万人,平均每 3 个常住人口中就有 1 个流动人口。

不可否认的是,流动人口对于北京城市建设和经济发展有不可低估的意义。一方面,流动人口中有大批劳动适龄人口,其就业特点对城市社会经济的发展产生着重要作用,不仅在某种程度上完善了城市的产业结构(尤其是第三产业),同时也缓解了城市劳动力的结构性矛盾。另一方面,流动人口希望融入当地社会、期望共享改革发展成果、维护自己合法权益的愿望和期待越来越高。而建设和谐社会、保障社会公平的要求,也要求我们将“以人为本”作为各项工作的原则,将流动人口纳入社会管理、服务和保障体系。但是由于自然、地理等地区条件限制,在当前特定的发展阶段和水平下,人口的快速增加给北京带来了一系列的资源、环境、经济、社会、管理等问题,成为城市管理者进行一切公共决策所必须考虑的基础性问题,成为当前影响北京可持续发展的根本性问题。

一是人口规模持续快速增长,加剧了城市人口与资源环境的紧张状况。北京是一个资源稀缺型的特大城市,人均水资源量不足下降至 224 立方米,人均土地资源不到全国平均水平的 1/6,能源 98% 靠外部调入。北京的人口总量已经接近各种资源的承载极限,如果人口规模继续无限制的增长,资源、能源的短缺将不再是制约城市发展的问題,而将转变为威胁城市生存的危机。

二是人口素质结构和城市发展的要求尚有一定差距。按照北京城市性质定位,北京要充分发挥首都优势,加快发展现代服务业、高新技术产业,提升国际化程度和国际影响力。从目前流动人口的整体文化素质来看,难以适应北京产业结构调整的要求,距离北京城市发展的要求还有很大距离,导致劳动力供需关系间存在着较大不协调。

三是流动人口大量聚集,形成了问题丛生的流动人口聚居区。据统计,北京全市流动人口的聚集村点目前已达 183 个,其中聚集万人以上的有 82 个。在这些聚居地区,流动人口与户籍人口的比例大都接近一比一,有些达到几倍、十几倍,普遍环境卫生脏乱,居住条件恶劣,市政设施落后简陋,房屋私搭乱建多、火灾隐患增多,治安问题严重,形成新的城市贫困,甚至形成一些“地区势力”,成为城市公共安全隐患的突出问题,与北京城市建设的要求和城市形象极不相称。

四是人口规模快速增加,增加了城市社会管理和服務的工作压力。人口总量庞大、流动性强、群体结构复杂、需求多元化,给政府相关职能部门的管理服务工作增加了很大难度、带来了很大压力。为满足不断增加的人口各方面需要,政府在人力、财力、物力等方面支出不断加大,增加了社会管理与社会服务成本的投入。

三、关于中国城镇化战略的几点思考

（一）制定更加科学和清晰的城镇化战略

城镇化是各个国家在实现工业化、现代化过程中一种社会变迁过程的反映，是客观规律的反映，中国也不例外。但是纵观世界，各国的城镇化过程无不和他们各自的经济、社会、文化等国情有关，从而呈现出不同的城镇化道路和不同的特点。对于中国来说，每年数以千万计的农村人口向城镇转移，是规模空前的社会转型过程，将对经济社会发展各方面产生巨大影响，也向我们提出了严峻挑战。要成功实现这一转型过程，必须制定和实施符合我国国情和现阶段发展实际的城镇化战略，明确城镇化的战略思路、战略重点和政策取向，妥善处理城镇化进程中的若干重要关系。

对于中国应该走什么样的城镇化道路，学术界和政策层面一直有两种不同意见：一种是从生产要素集中的规模效益出发，主张优先发展大城市。这一观点认为，世界各国城镇化发展的经验都是人口首先向城市集中，尤其是向大城市集中，这是城镇化的普遍规律。因为大城市的规模效益和聚集效益远高于中小城镇，能够提供更多就业机会、容纳更多人口和孕育更大市场，大城市是我国城市经济的发展龙头，同时还是中小城市发展的带动力，等等。另一种是从中国农民人口基数大的国情出发，主张优先发展小城镇。其出发点是为了避免出现西方国家曾经出现过的城市发展而乡村凋敝、发展中国家大城市过度城镇化而出现“拉美陷阱”的现象。小城镇的城镇化成本低、投入相对较少，而且城镇化过程平稳、社会转型震动相对较小，小城镇联系城乡，有利于缩小城乡差别，对城乡一体化具有特别的意义等，有利于城乡统筹发展。

从国家层面政策的变迁来看，在中国城镇化道路上也经历了认识的反复过程。在20世纪80年代初确定的城镇化战略是“严格控制大城市，适当发展中等城市，积极发展小城镇”，要求农民“离土不离乡，进厂不进城”就地转业。在20世纪90年代后期提出“小城镇，大战略”。2000年，国家“十五”计划提出“走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路”，同时要“防止盲目扩大城市规模”。2002年，党的十六大首次提出要走中国特色的城镇化道路，同时提出要“逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展。”这一说法在国家“十一五”规划纲要和党的十七大报告中得到了延续。2011年，国家“十二五”规划纲要提出：“以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。”可见，对于什么是中国特色的城镇化道路，经历了一个认识的不断深化过程；对于大城市和小城镇到底发挥什么样的作用和定位，目前仍然在探索之中，并没有清晰的表述和定论。