



中英公共管理比较研究丛书

英国经验 的 中国启示

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(1) ·

主编 刘玉浦



YINGGUO JINGYAN
DE ZHONGGUO QISHI



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

主 编 刘玉浦
副 主 编 林存德 李延保
编 委 会 刘玉浦 林存德 李延保
 王乐夫 廉 奕 任剑涛
 郭巍青 张俊棉
执行编辑 郭巍青 张俊棉 马 骏



· 中英公共管理比较研究丛书 ·

英国经验 的 中国启示

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(1) ·

主编 刘玉浦



中央编译出版社

CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com



省领导陈绍基(前左8)、刘玉浦(前左7),中山大学校长黄达人(前右6)与全体学员合影。



英国牛津市市长(前左5)接见全体学员并与大家合影。



牛津大学校长卢卡斯(左8)与部分学员合影。



学员们在牛津大学上课。



学员们到农场参观。



为部分学员举办生日晚会。



学员到英国威尔士议会参观。



牛津大学向学员颁发结业证书。

目 录

坚持科学发展观,努力实现广东经济社会全面、协调、可持续发展(代序)	黄华华(1)
---	--------

城市规划与环境管理

英国文物建筑的规划控制与广州历史文化名城保护	陈建华(1)
可持续发展的英国林业及其启示	廖晓晨(8)
借鉴英国经验,发展广东房地产业	周 义(19)
电力体制改革中的政府角色	朱耀忠(41)
新公共管理理论在环境保护中的应用	
——英国的经验与启发	邓智明(55)
政府管制体制改革对交通基础设施建设可持续发展的影响	
分析	章 权(68)
关于我省警务规范化建设的若干思考	刘绍新(82)
英国行政改革的做法对我国城市公共物品供给的启示	
.....	李 宏(90)
英国的城市规划及其启示	梁孟明(100)

公共财政

试论运用财政转移支付手段协调地方市县政府之间的关系	方健宏(113)
借鉴西方经验,发展我国的政府绩效审计	陈 剑(125)

英国公共财政管理浅析及借鉴	卢千里(140)
---------------------	----------

医药卫生管理与社会福利

论人世后的药品监督管理	陈元胜(165)
英国药品安全监管体系的作用与启示	林奇艺(179)
英国经验启示:强化供方约束是深化医疗保险制度改革 的关键	夏 青(190)
英国的卫生改革及其对广东的启示	唐远强(207)
英国的社会福利服务及其启示	吴培英(218)
市场经济、人世与社会政策	钟挥铎(229)

科技创新与教育

构建区域科技创新体系,提高广东国际竞争力	马宪民(241)
中国高等教育成本分担的政策选择	方凡泉(253)
英国高等教育国际化对我省高等教育发展的启示	徐志伟(271)
英国高等教育办学模式对珠海发展大学园区的启示 ——以政府管制理论分析为视角	白 洁(283)
走在科技发展前列,将信息化推向深层次 ——英国电子化战略的经验及其启示	吴本鹏(292)

“入世”与政府改革

英国政府绩效管理:沿革、经验及其启示	王南健(305)
论政党创新	李希臻(319)
建立科学的公务员绩效评估制度 提高政府的行政效 率和行政质量	陈 强(331)
英国政府管理改革及其对我们的借鉴意义	汤 才(340)
借鉴西方国家公共行政改革经验,加快以提高行政效能 为目标的体制创新	张翠华(352)
浅议英国政府管理职能的演变	陈金坦(363)
我省法律援助制度的现状及改革方向	罗泽球(370)

创新政府管理体制,培育和发展行业协会应对“入世”

挑战 吴晓生(380)

他山之石,可以攻玉

——论英国“政府企业化”改革及其对我省的借鉴 ... 沈小君(388)

英国新公共管理运动对中国政府改革的借鉴意义 方 涛(397)

应对入世的几个问题探讨 谭泽斌(405)

英国新闻传媒管理体制及其启示 林海华(422)

坚持科学发展观,努力实现广东 经济社会全面、协调、可持续发展

(代序)

黄 华 华

树立和落实科学发展观,既是解决当前发展存在的矛盾和问题的需要,也是巩固现有发展成果,保证广东经济社会实现全面、协调、可持续发展的需要。各级党委和政府必须坚持以科学发展观统揽工作全局,按照科学的发展理念组织发展,抓住重点,实施突破,努力实现经济社会的全面、协调、可持续发展。

首先,要进一步更新发展观念。

观念变革是一切发展变革的先导。更新发展观念,就是要从过去那种偏重于物质财富增长而忽视经济社会全面进步和人的全面发展,偏重于 GDP 指标而忽视人文的、资源的、环境的指标的传统发展观念和发展取向中解脱出来,摒弃传统的发展思维和发展模式,把思想真正统一到坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的科学发展观上来。当前,要突出强化几个观念:

一、发展观的第一要义是发展。离开发展,就无所谓发展观。落实科学发展观,其根本着眼点就是要用新的发展思路实现更快更好地发展。发展是解决一切问题的关键。广东之所以有今天的成就和进步,靠的是发展;广东要向更高的目标迈进,归根到底还要靠发展。发展是硬道理,这是我们必须始终坚持的战略思想。如何推动广东经济社会更快更好地发展,关键在紧紧抓住当前有利于发展的良好机遇。党的十六大指出,本世纪头 20 年,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇。从国际上看,当前全球经济正在复

苏,进入新的增长周期,2004年世界经济增长预期将达4.1%,世界贸易增长预计将达5%以上。同时,以跨国公司为主的国际间生产要素重组和产业转移正在加快,转移方向主要流向亚洲尤其是中国,转移内容开始从一般加工制造业转为先进制造业和高新技术产业。这为我们通过承接国际资本和产业转移加快发展提供了难得的机遇。据国际权威机构预测,新一轮产业转移的高潮期只有3—5年的时间,机不可失,时不我待。从国内情况看,我国正进入新一轮经济上升周期,开发建设热潮席卷全国,发展势头非常迅猛,这为我们扩大对内开放,开展经济贸易合作开辟了广阔的前景。据国内经济研究机构的研究,改革开放以来,我国经历过5个发展周期,期长3至9年不等,其中最长的周期是从1991年到1999年,它的上升期仅为3年,而调整期长达6年;现在,我国正处于第五个经济增长周期的上升区域。因此,顺应这一上升态势,紧紧抓住这一难得机遇,我们将大有可为。从省内情况看,我省正处于工业化中期,也是重化工业加速发展的新的增长周期。特别是交通等基础设施的改善,重点建设工程等大项目的拉动,原先欠发达的东西两翼和山区发展正在提速,开始形成新一轮区域协调加快发展的新格局。只要我们紧紧抓住这些有利机遇,乘势而上,我们就一定能够实现新的发展。

二、发展必须以人为本,坚持全面、协调、可持续发展。以人为本是科学发展观的核心。以人为本,就是要把人置于经济和社会发展的核心地位,把人的发展视为发展的本质、发展的目的、发展的动力和发展的标志;就是一切从人民群众的需要出发,促进人的全面发展,实现人民群众的根本利益。这是各级党委、政府组织发展、实施发展时必须始终牢固坚持的理念。坚持以人为本,要求我们把人的发展作为最终目标,把人的精神、文化和自身发展的实现程度作为衡量社会进步的根本标准,而不是单纯地把经济增长指标作为发展的唯一尺度;要求我们在完善体制、深化改革、加快发展的实践中,必须一切以人为核心,考虑发展的问题首先的和最重要的是要了解 and 明确人的现实需要和长远需要,发展的目的是为了最大限度地满足这种需要;同人的生存和发展关系最为密切的领域和方面要先行发展,

反之,不利于人的生存和发展的领域和方面就不能发展;同时,要为充分发挥人的聪明才智创造良好的环境。

全面、协调、可持续发展是科学发展观的基本内容。所谓全面,是指各个方面都要发展;所谓协调,是指各个方面的发展和发展的各个方面都要相互适应;而可持续是指发展必须保持持久性和承续性。坚持全面、协调、可持续发展,要求我们一要正确处理速度与结构、质量、效益的关系。既要保持较快增长速度,又要改善、优化结构,提升增长质量,提高增长效益,实现速度与结构、质量、效益相统一。发展不能单纯追求增长速度,更不能单纯追求 GDP 增长速度。如果片面追求速度,导致经济结构失衡,经济效益低下,不仅不能实现持续发展,往往会造成经济发展大起大落,最终延误发展。二要正确处理经济发展、社会发展和人的全面发展的关系。经济发展不等于社会进步。要在经济发展的基础上同步推进社会事业发展,切实解决脱贫、就业、社会保障、教育、卫生等方面存在的问题。当前,我们正处于经济社会转型的敏感期,要高度重视社会的不安定因素。历史经验证明,社会问题解决不好,往往容易导致动荡,甚至酿成危机,反过来势必制约发展。例如韩国与巴西,同样是 20 世纪 70 年代中期人均 GDP 达到 1000 美元,由于对社会矛盾采取的处理方式不同,在经过 20 多年的发展之后,韩国现在人均 GDP 超过了 1 万美元;而巴西不足 3 千美元。我省去年人均 GDP 已超出 2 千美元,社会领域的复杂性在增强,社会不安定因素增多,我们必须引以为戒,不能掉以轻心。三要正确处理经济社会和人口、资源、环境的关系。既要考虑当前发展的需要,又要考虑将来发展的需要;既要满足当代人的利益,又不能牺牲后代人的利益;既要遵循经济规律,又要遵循自然规律。在经济发展的同时,要充分考虑人口、资源、环境的承受能力,不能以牺牲环境为代价追求一时的发展,不能为了一时的发展过度开发和消耗自然资源,破坏生态环境,不能为了急功近利而损害长远发展。

三、坚持统筹兼顾。统筹兼顾是科学发展观的根本要求。所谓统筹兼顾就是总揽全局,科学规划,协调发展,兼顾各方。随着经济社会转型的加快和改革的深化,各种矛盾相互交织,正确统筹处理好

各种矛盾和各方面的利益关系,不仅是适应发展新形势的需要,而且是领导干部必须具备的领导艺术。坚持统筹兼顾,就是要充分调动一切积极因素,化消极因素为积极因素,化不利因素为有利因素,充分发挥各级、各部门、各阶层的积极性,把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好,心齐实干,为发展做贡献。要妥善统筹处理好改革和发展中的各种利益关系。既要支持发达地区的发展,又要高度重视和积极扶持欠发达地区加快发展;既要支持优势产业做大做强,又要及时扶持困难行业渡过难关;既要依法保护高收入阶层的利益,更要高度重视和关心普通群众,特别是农民、城市低收入居民和其他困难群众的利益。要正确处理局部与整体、当前与长远、改革与发展、稳定的关系,形成统筹兼顾的体制基础和利益协调机制。要注重城乡、区域、经济社会、人与自然、国内与国外等不同方面的良性互动和共同发展。统筹兼顾还必须突出重点,切实解决经济社会发展中的薄弱环节,消除协调发展的“瓶颈”制约。

其次,努力促进五个协调发展

促进“五个协调”发展,是落实科学发展观,实现广东经济社会全面、协调、可持续发展的重点所在。也是检验科学发展观是否落实的实践标尺。各级党委和政府要紧紧抓住这一重点,完善发展思路,编制发展规划,制订发展政策,组织发展实施,努力促进全省经济社会全面、协调、可持续发展。

一、促进速度和结构、质量、效益协调发展。要坚持走新型工业化道路,大力推进经济增长方式的根本转变,以结构调整为主线,着力推进经济增长向质的提高转变和产业结构的优化升级。大力发展高新技术产业,进一步提升工业产业结构、产品结构和技术结构。大力扶持发展支柱产业,充分运用九大产业竞争力研究成果,实施重要产业工程,做大做强九大支柱产业,提高产业的整体竞争力。推进重大装备技术创新,加快装备制造业发展。加大企业组织结构调整,打造一批企业集团,培育优势产业群。调整优化投资结构,重点增加全省基础设施、支柱产业、技术改造和公共事业投资,加快十大工程建设,提高投资效益。在速度、结构、质量、效益相统一的前提下,实现

总量的新扩张。

二、促进外源型经济与内源型经济协调发展。要继续发挥我省外源型经济的特有优势,抓住新一轮国际资本和产业转移的新机遇,大力改善投资软、硬环境,加强信用建设,千方百计招商引资,努力扩大出口,推动企业“走出去”进行跨国经营,进一步做强外源型经济。同时,以发展民营经济为突破口,推动内源型经济发展壮大,通过消除体制、政策和市场准入等障碍,加快非公有制经济、中小企业的发展,培育一批扎根当地、具有国际竞争力的本土企业,增强发展的自主动力。

三、促进区域和城乡协调发展。要整合资源,提升层次,推动“大珠三角”经济一体化进程和“泛珠三角”区域合作。继续加快广州、深圳两大中心城市和珠江三角洲的发展,发挥领跑全省的龙头带动作用。同时,要以发展壮大县域经济为重中之重,以政策扶持、产业转移、项目倾斜等多种措施,促进东西两翼和广大山区加快发展。要实行工业化、城镇化和产业化“三化”并举,建立激励型财政转移支付制度,进行取消农业税试点,努力解决“三农”问题,逐步消除城乡二元结构,努力缩小城乡差距。

四、促进人与自然协调发展。要全面统筹人与自然的和谐发展。进一步强化环境保护和综合治理,全面实施治污保洁工程。以《珠江三角洲环境保护规划》的实施为契机,加强珠江水环境整治,加强大气和工业污染治理,加强建设项目的环保管理,从源头控制新的污染源。加快生态建设步伐,大力培育和保护森林资源、海洋环境和海岸带。实行最严格的耕地保护制度,强化土地规划管理,提高资源保障能力。控制人口过快增长,提高人口素质。

五、促进物质文明、政治文明、精神文明协调发展。要深入持久地开展“三个代表”重要思想和《宪法》的学习教育活动,加强公民的思想道德素质,倡导科学、健康、文明的生活方式。积极推进文化大省建设,搞好文化改革试点,做大做强文化产业,繁荣文化事业。加快教育改革和发展,大力推进科技进步,加强人才资源能力建设,大力培养各类人才。扎实推进十项民心工程,着力解决事关广大人民

群众特别是困难群众的切身利益问题。加快社会改革和发展步伐,扩大就业与再就业,完善公共卫生体系,提高人民生活水平和质量。加强社会治安综合治理,创造安定和谐的社会环境。

.....

树立和落实科学发展观,为实现广东经济社会持续快速协调健康发展提供了新的强大动力,让我们在党中央的正确领导下,以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,按照省委九届四次全会的要求,解放思想、振奋精神,求真务实、扎实工作,为广东加快发展、率先发展、协调发展,当好新的排头兵而努力奋斗!

(摘自黄华华省长 2004 年 4 月 7 日在全省领导干部树立和落实“科学发展观”专题研讨班总结讲话的第二部分)

英国文物建筑的规划控制与广州历史文化名城的保护

中共广州市委常委、宣传部长 陈建华

英国是一个有着悠久社会人文历史传统的国家,虽屡经战乱,却仍保存了大量的文物建筑(Listed buildings or Historic buildings)和文物保护区。在这表象的背后是政府采取了强有力的规划与控制政策,并有相关的法律保障。尤其值得一提的是:经过近千年历史文化传统的熏陶与教育,在民众中已经形成了保护文物传统的社会氛围。笔者认为,在一个国度乃至世界上,社会人文历史传统的保护与自然环境保护应相提并论,同样是可持续发展战略的重要组成部分。借鉴英国文物建筑保护的成功经验,对建设与保护广州历史文化名城有着非同一般的意义。

一、英国文物建筑规划控制的法律与政策

英国环境部(Department of National Environment)和国家文化遗产部门(Department of Heritage)1994年制订的《规划政策指引(Planning Policy Guidance)》中,对历史上著名的或重要性的建筑及其环境的保护在规划中作了法律和政策上的规定,主要有八个方面的内容:

①规划与保护(Planning and conservation)。阐述规划体系对文物建筑的保障作用,保护文物建筑的重要性、文物建筑的法律地位、地方政府应起的作用以及文物建筑所有者的权利、义务与责任。

②建设的规划与控制(Development plans and development control)。规定文物建筑的用途变更审批程序、世界文化遗产保护要求以及纪

念公园的保护要求。把文物建筑保护纳入建设总体规划,并列为优先考虑条款。

③已注册文物建筑的保护与控制(Listed buildings control)。对文物建筑的维修、受损、申请援助及教会财产的保护等方面作了规定。

④保护区(conservation areas)。涉及文物建筑或历史文化保护区的评定、设置、控制与宣传等方面的要求。

⑤保护区道路交通管理(Transport and traffic management)。对历史文化保护区或文物建筑街区的交通组织及路面和周围景观协调方面作出要求。

⑥历史人文环境的鉴定与记录(Identifying and recording the historic environment)。对挖掘与发现、登记有历史纪念意义的地区和建筑物、民风民俗的沿袭以及历史记载等提出要求。

⑦文物建筑的修缮(The upkeep and repair of historic buildings)。规定注意事项,原则是保存历史风貌,即修旧如旧,确保永续利用。

⑧教堂及教会的豁免条款(Churches and the ecclesiastical exemption)。教堂一般由教会进行管理,在符合总体规划与控制的原则下,对教会财产及教堂的修缮更新给予一定的自主权或审批豁免权。

地方政府在文物建筑的规划与控制中,起到了十分重要的作用。在经历过长期的经济发展和繁荣之后,英国从对经济发展的追求转向了传统文化的回归。各地方政府树地区形象和提高竞争力的重点是强调文化传统,不着意于是否有高楼大厦,而着意于文化传统上的独特性,以及能让世人认同的足以为自豪的人文环境。这与广州市提出的“文化广州”有着异曲同工之妙!按照英国环境部颁布的标准,大多数城市和郡都设有历史文化保护区或被评定为历史文化名城,如牛津、剑桥、巴斯等城市,都被列入历史文化保护区并加以规划控制和保护,成为英国传统文化的瑰宝。以牛津、巴斯两市文物建筑保护为例,牛津是始建于公元11世纪的大学城,12世纪发展成为英国南部的一个大城镇和商贸中心,至15世纪商贸活动减少,而学校不断扩大,迄今拥有39所学院,占地约11平方公里。在牛津的早期规划中,就确定了环城绿带(Green belt)的规划原则。因此,牛津虽历

经千年而基本格局、人文景观保持不变。至今牛津还保存有世界上第一座大学图书馆、第一个城市植物园和英国最古老的教堂等文物建筑。巴斯(Bath)因温泉而闻名于世,古罗马时大规模建城,现存建筑主要为乔治时期(公元1714—1830)风格,城市中心以文物建筑为主体,古色古香,古老的街区里15世纪的酒吧还在照常营业。该市市政规划中要求新建街区也保持旧城风格,新老城区浑然一体,城里城外,鲜花、草坪、绿树相映成趣。这两座城市皆以其悠久的历史和独特的建筑风格在英国乃至全世界享有盛誉。

二、广州历史文化名城的建设与保护

我国是举世闻名的文明古国,广州是岭南地区政治、经济和文化中心。秦始皇33年(即公元前214年)秦朝统一岭南,设南海郡,建番禺城(也称任嚣城),至今已有2216年的历史。实际上广州建城的历史可上溯至周夷王8年(公元前887年)楚国设置的“楚庭”(城廓之意),及周赧王时(公元前314年以后)建“南武城”。正是有这近3000年的历史积淀,才形成了广州连绵不断的文化传统。1982年国务院确定广州为国家级历史文化名城。

①从不同时期的文物遗存看历史文化名城保护。广州的文明发展史大致可分为四个不同的时期。一是从石器时代(公元前约6000年)至周夷王8年,以飞鹅岭山岗石器遗址的古人类聚居群落为代表,扩及白云、花都、增城、从化等地,逐步形成珠江流域以“楚庭”为中心的百越部落古人类聚居区;二是从设“楚庭”、“南武城”和南海郡都“番禺城”,历经600多年,奠定了广州在岭南地区中心城市地位。这一时期以罗岗、磨刀坑文化遗存和中山四路的秦代造船遗址为代表。据《竹书纪年》记载,远在周成王时期(公元前11世纪)至秦朝,已有船舶出海贸易。《淮南子·人间训》记载,秦统一岭南时,广州是岭南的政治、经济和文化中心,也是陶瓷、丝绸、茶叶以及犀角、象牙、翡翠、珠玑等奇珍异宝的集散地,成为我国海上“丝绸之路”的起点和对外贸易的港口城市,这时期也是中原文化在岭南地区传播并与百越文化融会的