

深化行政体制改革 创新社会治理

SHENHUA XINGZHENG TIZHI GAIGE
CHUANGXIN SHEHUI ZHILI

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

深化行政体制改革 创新社会治理

SHENHUA XINGZHENG TIZHI GAIGE
CHUANGXIN SHEHUI ZHILI

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

深化行政体制改革 创新社会治理/郑德涛, 林应武主编. —广州: 中山大学出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 306 - 04968 - 1

I. ①深… II. ①郑… ②林… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 164993 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 曾育林

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 17.25 印张 320 千字

版次印次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 40.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换



第四期广东省公务员公共管理芬兰研究班集体照



开班合影



与土尔库市政府人员进行交流



课堂一角



学员论坛



课题讨论

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武
副 主 编：陈康团 朱孔军
编 委：郑德涛 林应武 陈康团 朱孔军
 曾列夫 国亚萍 马 骏 梅成达
 李 华 应国良 宋蔚鸿
执行编辑：李 华 应国良

目 录

第一部分 社会发展与公共服务创新

从芬兰水电现状议水电开发和生态环境的关系	彭 惠 (1)
芬兰环境保护经验及其对广东省的启示	卢 强 (6)
芬兰科技创新政策对广东省发展的启示	陈楚祥 (15)
关于广东省属国企经营管理人才队伍建设的几点思考	张金虹 (21)
欠发达地区提升人才竞争力的思考	
——芬兰等国外人才政策和欠发达地区人才现状综合分析	
框架下的启示	李 沁 (27)
芬兰旅游文化资源开发利用	
——罗瓦涅米“圣诞老人村”体验经济发展模式调研	
报告	郭天文 (35)
试谈芬兰崛起的文化因素及其对广东探索科学发展新路的	
启示	罗建君 (42)
芬兰公共教育服务均等化介绍及启示	汤贞敏 (53)
关于当前我国广播电视公共服务模式的思考	张永伟 (65)
芬兰职业技术教育的特色给我们的启示与思考	刘晓佳 (75)

第二部分 政府政务改革与社会保障管理

转变政府职能，以服务型政府的理念做好政府政务接待	
工作的几点思考	刘 辉 (83)
芬兰电子政务建设的经验与启示	郑晓峰 (92)
公共危机管理过程中的政府角色研究	林晓玲 (102)
政务公开透明对有效实行公共管理的保障作用	代晓玲 (115)
借鉴芬兰廉政经验，推动廉政法制中国建设	吴明来 (120)
芬兰司法制度概况及其对中国司法的启示	李济东 (131)
浅议广东省人力资源决策支持系统的发展趋势	
——如何借鉴 BI 模式构建“智能政务”系统	彭 晖 (141)

芬兰社会保障制度及其对珠海的启示	张国斌 (149)
我国与北欧国家医疗保障管理体制比较分析	冯惠强 (159)
公务员养老保险制度改革探究	
——以芬兰公务员养老保险制度比较为例	陈英华 (174)
 第三部分 芬兰经验的思考与借鉴	
《中共广东省委政治协商规程（试行）》出台的重大意义及	
当前仍需着力解决的问题	王少勇 (180)
芬兰社会保障经验对解决我国职业病保障问题的	
启示	张太海 (189)
借鉴国外先进经验，加快推进广东省政府投资工程管理	
方式改革	刘耿辉 (199)
中国和芬兰两国审计制度情况的分析及思考	李小深 (206)
芬兰经验对广东妇女就业的启示	李映雪 (213)
芬兰社会保障经验对我们的启示	王正兴 (222)
借鉴芬兰经验，建设幸福广东	卢壁辉 (228)
创新公务员绩效考核机制的几点思考	宋 岩 (237)
芬兰廉政建设模式及其启示	黄锐亮 (249)
芬兰警务内涵式发展之路对我们的启示	郑建辉 (257)
 后 记	(263)

第一部分 社会发展与公共服务创新

从芬兰水电现状议水电开发和生态环境的关系

彭 惠

经国际权威机构评价，芬兰是世界上最具竞争力的国家，在垃圾处理、反腐倡廉、科技教育、环境保护等诸多方面都有卓越成就。2010年笔者有幸参加了第四期广东省公务员公共管理芬兰专题研究班的学习，收获很多。作为一位在水电建设管理方面工作多年的技术管理人员，笔者仅从芬兰境内一条河流的水电开发利用现状上对水电开发和生态环境的关系发表一些看法。

芬兰境内有湖泊 55000 多个，没有高山，河流落差不大，河流水能资源蕴藏量非常有限。20 世纪初，为保护环境和满足局部地区电力需求，芬兰积极推进清洁能源——水电资源的开发。此次学习未经实地调研，仅经拉普兰市博物馆咨询得知局部信息：拉普兰市的 Karsinapadot Kemijoessa 河流的水电开发率已近 100%。Karsinapadot Kemijoessa 河流最上游建有一座小型水库，在水库以下约 70 千米范围内修建了装机容量大小不等的 21 座小型水电站。水电资源的过度开发使该条河流局部地段存在河段断流、影响生态等现象，并因此导致当地环保人士抗议、致使水电站报废的情况发生。

目前，广东省的水电开发情况和芬兰 Karsinapadot Kemijoessa 河流水电开发情况惊人的相似：

一是经济社会的发展需要水能资源。事实证明，选择开发清洁的可再生能源——水能资源是发达国家和发展中国家不约而同的选择。开发利用水能资源，既减少了温室气体的排放，又促进了能源结构的优化。

二是开发程度非常高。广东省小水电装机容量约 700 万千瓦，超过 9600 座小水电站，开发率已经超过 90%。除西江干流外，全省其他主要干流、支流河段上水电站星罗棋布，仅东江干流上就建设了 14 座水电站。



三是高开发率导致水电开发和生态环境保护相矛盾。在高度开发甚至过度开发的过程中,导致了矛盾的出现:河流出现脱水河段和半脱水河段,水生生态系统遭到破坏,河流自净能力减弱,水质受到影响,居民生活和农田灌溉用水得不到保障,农民对水电站的存在产生了不满情绪并进而投诉,等等。

此外,由于我国国情原因还出现了一些特有的问题,如电站运行中的安全问题、淹没问题、移民问题、土地问题、运行管理问题、自然遗产保护问题等等。

我国经济快速发展和人民生活水平日益提高,能源需求的缺口越来越大,能源安全已成为国家安全的重要话题。我国水能资源非常丰富。小水电属可再生能源,积极开发利用水能资源是我国能源发展战略的重要内容,但水电开发涉及生态环境保护问题。在生态环境日益受到关注的今天,水电开发引起了各方人士的激烈争论。2010年5月19日,《中国青年报》上题为《陕西岚河百公里建16座电站 河道断流鱼类灭绝》的报道指出:由于岚河河流上水电“疯狂”开发,致使河道断流,生态破坏严重。2010年12月22日,环境保护部的工作人员在“中国水污染控制战略与政策创新研讨会”上指出,“水电在某种程度上可能比火电造成的污染更严重”。

因此,在高开发率的情况下如何正确认识水电开发和生态环境的关系,成为目前广东省水能资源利用的主要议题。同时,如何借鉴芬兰等发达国家的发展经验,正确指导我们的工作实践,是我们学习研究的真正目的。本文仅以芬兰 Karsinapadot Kemijoessa 河流水电开发情况为例,结合广东省的实际情况,阐述积极发展水电的社会意义,并提出正确处理水电开发与生态环境关系的个人看法,最后提出如何在保护生态环境的基础上科学合理地、可持续地开发水能资源的有关建议。

一、充分认识积极发展水电的重大意义

(一) 开发利用水能资源是国家能源发展战略的需要

今后很长一段时间,我国将仍处于工业化、城镇化加速发展时期,保证能源经济持续向好态势、进一步稳定发展,是我国能源发展的重要目标。广东省作为经济发达地区,确保电力供应结构合理、供需总体平衡是经济发展的必要条件。

水电资源作为能源的重要部分,其重要性表现在:①提供了清洁、廉价的能源。尽管水电发电量在电力供应中所占份额不大,但多年来水电资源为广东省经济发展提供了有效的补充。仅2010年广东省小水电发电量就达约200亿



度,这还不包括参与调峰错峰的中型水电的发电量。②体现了国家能源发展战略的需要。国家“十二五”规划明确提出要加快推进非化石能源发展,加快推进水电、核电建设,积极有序地做好风电、太阳能、生物质能等可再生能源的转化利用,确保到2015年非化石能源消费占一次能源消费的比重达到11%以上,为实现2020年非化石能源消费比重占一次能源消费比重达15%和单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%~45%的目标奠定坚实的基础。③它是能源结构调整的必然选择。在应对全球气候变化的新形势下,我国要大力推进能源结构调整,加快能源发展方式转变,采取有效措施加大节能力度,为国民经济和社会发展提供稳定、清洁、可靠的能源安全保障。因此,国家能源发展战略的具体体现就是要加快水电和核能等清洁能源的开发建设。但是,随着“3·11”日本大地震引发的核电危机,有关核能安全开发的问题在全球范围内展开了热烈的议论。核电信任危机为各国未来实施核电战略蒙上了一层阴影,有些国家甚至呼吁停建核电。同时,水电是我国目前最大的清洁能源,太阳能、风能等其他清洁能源远不能和水电的发电量相比拟。在减排压力下,现在没有别的替代能源可以取代水电。因此,开发水电作为清洁能源,是我国能源发展的最佳途径。

(二) 开发利用水能资源是促进经济发展、农民脱贫致富的有效途径

在我国西南地区、广东省粤北东西两翼贫困山区,要促进集体经济发展、解决农民温饱问题,发展水电是最有效的途径之一。在贫困山区,除了水就是矿,显然利用水能资源在环保问题上比利用矿产资源更有优势。在注重环保的今天,山区人民秉承中国人民的传统理念,发挥资源优势,靠山吃山靠水吃水,既是一条脱贫捷径,也是一劳永逸的方法。近二十年来,广东省广大山区通过大力发展水电来促进经济发展就是一个明显的例子。乳源县、阳山县、怀集县、连南县等50多个山区县,水电收入占财政收入的比重普遍超过10%,有的甚至达到70%。

(三) 开发水能资源也是河流本身发展的需要

随着人口的急剧增长,目前人的活动已经遍布全球,尤其是经济比较发达的广东省,现在已不存在真正意义上的原始河流了。人类为了生存,为满足日益增长的物质文化生活的需要,已想方设法或竭尽所能地对河流进行了不同程度的开发。养殖、采集、垦荒、种植、旅游,无不是对原生河流的侵蚀。与其任由无序无理的蹂躏,不如科学合理的引导,力求达到人与自然的和谐统一。



（四）合理开发河流体现了防灾减灾、防汛抗旱的重要作用

社会化高度发展的今天，由于人类的发展，极端天气频繁出现，自然灾害防不胜防，如青海玉树地震、华南冰冻灾害、西南五省旱灾等。山区水电工程的建设却在历次防灾工作中发挥了重大作用：改善了交通，提供了电力，缓解了灾情。也正是由于许多山区水电工程的存在，使山区很多地方提高了灾难抵御能力，保证了春耕生产，促进了社会稳定。但这种隐形的、强大的社会效益一直被很多人所忽视。

二、正确认识水电开发与生态环境的相互关系

既然水电开发有着如此重大的意义，但同时又有着异议，如何正确认识水电开发与生态环境的相互关系，成为解决矛盾的关键所在。水能资源的问题不仅仅是能源、环保等单方面的某个行业的问题，而是牵涉国家发展、社会进步的更深层次的问题，更不能成为个别“伪环保主义者”作为反对水电开发的借口。

（一）水电开发对河流生态环境的负面影响是局部的、可以最大限度消除的

不可否认，过度的、无序的、不合理的开发河流水电资源将对河流生态环境造成破坏，有时这种破坏甚至是不可逆的。主要表现为：①引水式电站引起局部河道生态基流不足，出现脱水、减水河段，改变了局部河流原有生态状态；②工程不合理施工过程中造成的水土流失、地貌破坏、水质恶化、噪声污染等；③永久拦河建筑物阻隔河道，形成上下游不同水生生态系统，阻碍上下游鱼类种质交流，阻断洄游性水生动物通道，淹没产卵场，可能加速水生生物及土著特有物种消亡；④水库水温分层现象可能对鱼类繁殖和农作物生产长期不利；⑤工程建筑物可能对动物活动构成威胁或形成障碍；等等。

但是，上述负面影响有些是人为造成的，其实是可以通过人类的活动进行避免或者减弱的，也可以通过工程措施加以改善。同时，水电开发率很高的欧美等发达国家在 20 世纪 40 年代就进行了研究，在影响程度和影响的正负作用上也并没有一致意见。生物的进化总是在不断适应环境的过程中得到进步，河流生态环境的进化在一定时期内总是能找到新的平衡点。



（二）水电开发促进了对河流生态环境的保护

利用水能资源给我们带来了大量的清洁能源，首先是优化了能源结构，节省了大量的煤炭资源，减少了大量的二氧化硫、二氧化碳等温室气体的排放。山区人民实现了以电代柴，减少了森林砍伐。例如，仅2010年广东省水电发电量200亿度，就相当于节约了675万吨标准煤，减少二氧化碳排放1725万吨。其次，水电开发解决了部分农民的就业问题，使他们提高了收入、改善了生活条件，也推动了城镇化进程。最后，由于蓄水工程的建成，改善了自然景观，保护了植被，减少了水土流失，涵养了水源，对保护生态环境起了很大的促进作用。

鉴于上述原因，积极发展水电资源应是一个十分肯定的结论。2011年中央一号文件明确提出“在保护生态和农民利益前提下，加快水能资源开发利用”。因此，现在不是做不做的问题，而是如何做的问题。广东省在水电开发率很高的情况下，总结探讨如何在保护生态环境的基础上科学合理地、可持续地开发水能资源，妥善处理好发展与保护的矛盾，是一个复杂的课题，也可为我国正在如火如荼发展水能资源的广大西部地区提供有力借鉴。笔者的建议是：坚持统筹规划、保护并举、有序开发、强化监管、兴利除弊的基本原则；建立安全有保障、效益有保证的基本机制；实现环境可承受、社会可接受的水能资源合理开发的基本目标。

参考文献

余谋昌. 水电开发与生态保护的关系——以怒江水电开发为例 [J]. 水利发展研究, 2005 (8).



芬兰环境保护经验及其对广东省的启示

卢 强

到过“千湖之国”芬兰的人，无一不对其清新的空气、干净的湖水、茂密的森林和与游人调皮玩耍的松鼠、海鸥留下深刻印象。芬兰多次被世界经济论坛评为全球环境最佳及最具环境可持续性的国家。2009年美国《读者文摘》杂志选出了全球十大最适宜居住的绿色环保国家及城市，芬兰因空气和水源质量好、婴儿疾病率低、政府对水污染以及自然灾害的防治得力排名第一。作为一个人均GDP从1960年的1179美元提高到2009年的44668美元（比2008年的50982美元下降了12.4%）的发达国家，芬兰的环境保护经验值得我们学习和借鉴。

一、芬兰环境管理的主要做法和经验

芬兰也经历了先污染后治理的过程。20世纪60年代，芬兰的造纸业对环境造成了很大的污染，但芬兰人环保意识很强，他们认为环境是自己的，只有优美的环境才能让自己的生活更美好，于是从70年代起，芬兰加强污染治理，注重环境保护，发展高新技术产业，最终实现了环境与经济社会的和谐发展。芬兰环境管理的主要做法和经验有以下几点。

（一）努力构建全面细致的环保法律体系

芬兰通过不断的环境立法来确立一系列重要的法律制度，规范解决经济社会发展过程中出现的环境问题。1995年加入欧盟后，芬兰根据欧盟关于工业污染防治公约修订了《环境保护法》，该法是芬兰污染防治的一般法令，适用于造成或可能造成环境损害的所有活动，它规定了污染防治的五项基本原则，即预防和减少有害影响原则、谨慎小心原则、应用最佳技术原则、环境最佳使用原则和污染者付费原则。在此基础上，芬兰还颁布了《水资源管理法》、《水务法》、《机动车法》、《废物法》、《土壤保护法》、《基因技术法》、《环境损害法》和《环境影响评价法》。政府根据这些法律制定了详尽具体的行政法



规,对有可能造成环境污染的物质和行为提出具体的处理处置要求和办法。例如,在水方面,颁布了危险和有害物质水环境排放法规、污水管网外的生活污水处理法规、农业硝酸盐排入水体限制法规;在废物治理方面,颁布了废旧机动车、废旧电子电器、危险废物、生活污水、臭氧层损耗物质、废旧轮胎等近30个固体废物的处理规定;在空气方面,颁布了机动车、燃料燃烧、室内空气质量、臭氧、农业、游艇、少量木材燃烧等方面的法规。这些法规细致到几乎任何一种排污行为都可以从中得到指引,保证了企业和个人有法可依。

另外,在生态保护方面,芬兰也有严格的法律法规。在芬兰,森林在人民的生活中占据举足轻重的位置,被认为是最重要的自然资源。20世纪90年代,芬兰有关山地生态环境方面的立法经过几次大的变动,《森林法》、《自然保护区法》、《土地资源开采法》都经过详细的修正。芬兰是世界第二大纸张和纸板出口国,按常理,造纸业对森林树木的消耗量非常大,但实际上,芬兰森林面积占陆地面积的86%,约占全世界森林面积的5%,从20世纪20年代到90年代,芬兰的林木生长量都大于采伐量,森林覆盖率长期保持在70%以上,这主要得益于芬兰严格的法律法规和政府保护森林方面的巨大投入。

(二) 认真制定并实施科学可行的发展建设规划

芬兰有着不同层次的发展规划体系。最高一级规划是国家生态环境建设规划,如芬兰的《21世纪议程》,规划全国人口、资源、环境的可持续发展框架,提出环境保护和自然资源开发利用的基本设想,着眼长远谋划发展蓝图。其主要内容包括:环境管理的目标、原则和规定,土地利用结构、环境保护和基础设施的最低标准,全国性的基础设施,包括高速公路、铁路、内河航运的建设规划,等等。次一级是地区层面的规划,国家规划对地方规划具有指导和约束作用。地区按照国家规划的统一要求,勾划出一定时期内本地区人口、资源、环境可持续发展的蓝图,通过细化土地利用结构和土地利用类型,对水源保护区、湿地、森林以及居住区、工业、农业和交通建设用地等都作出统筹性安排,从而保证各项建设的布局能够与规划的环境要求相一致。最低层次的规划是市县的规划,在国家 and 地区规划的基础上,不仅进一步明确细化了工业区和商业区、水源保护区、森林保护区的位置,明确标注了每一块土地的用途,而且对建筑物类型、道路、绿化区等都做了具体的规定。市县规划是最详细的土地利用规划,一切建设都要按规划进行,谁都不得违反。

此外,为了提高区域规划的科学性和有效性,政府在制定各个层次的区域规划时,都注意动员广大公民积极参与,广泛地听取公民的意见。芬兰各地都有由各阶层的代表组成的民间组织,政府制定规划时,会经常与这些民间组织