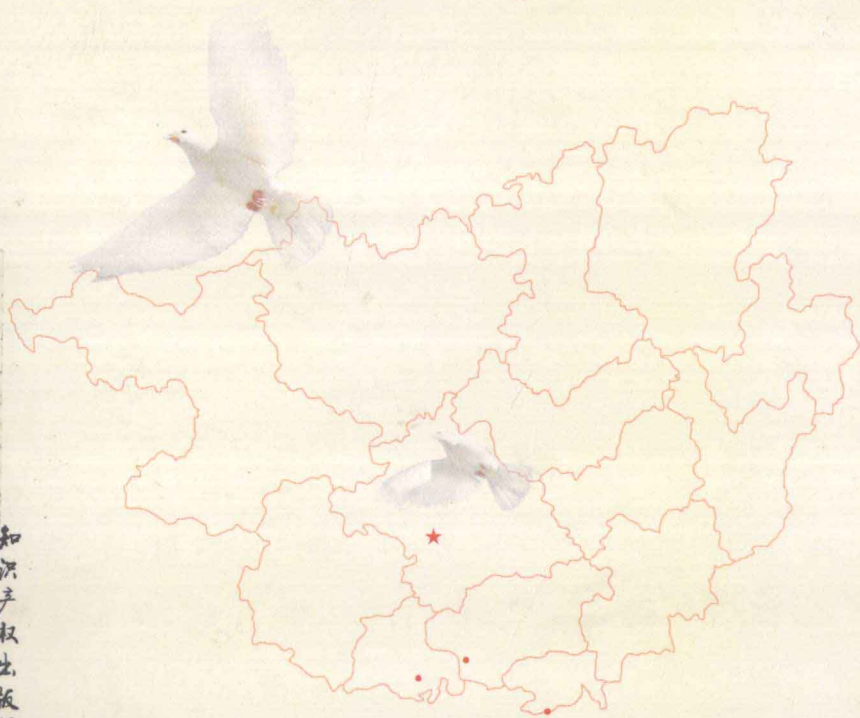


广西大学「十一五」[211工程]建设项目资助

公共管理视域下的 北部湾开发开放研究

谢舜 主编
黄建荣 李小文 副主编



知识产权出版社

公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲

公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲

公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲



本书得到广西大学“十一五”“211工程”项目资助

公共管理视域下的北部湾 开发开放研究

主 编 谢 舜

副主编 黄建荣 李小文

知识产权出版社

内容提要

本书以广西北部湾经济区开放开发上升为国家战略为背景,结合改革开放三十年广西经济社会发展的情况,探讨北部湾经济区的公共管理的观念创新、公共管理体制创新、社会管理的机制创新、公共政策和公共管理方式创新。该书为广西北部湾今后的发展起到了一定的指导性作用。

责任编辑:毛淑娟 封面设计:智兴设计室·张国仑

图书在版编目(CIP)数据

公共管理视域下的北部湾开发开放研究/谢舜主编.

北京:知识产权出版社,2009.12

ISBN 978-7-80247-597-7

I. 公… II. 谢… III. 经济区—经济发展—研究—广西
IV. F127.67

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第199136号

公共管理视域下的北部湾开发开放研究

GONGGONGGUANLI SHIYUXIA DE BEIBUWAN KAIFA KAIFANG YANJIU

主 编 谢 舜

副主编 黄建荣 李小文

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8127

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2009年12月第1版

字 数: 330千字

ISBN 978-7-80247-597-7/F·292

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: maosj_0504@yahoo.com.cn

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 13.125

印 次: 2009年12月第1次印刷

定 价: 42.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

管理创新是区域社会发展的内在向度

作为一种正向的社会变迁，区域社会发展是一种社会进步的过程，总是不同程度地体现为该区域各种社会要素的更新、社会结构的改良及其功能的完善。这样一个过程内在地浸透着各种人为的努力，从来就不是自然而然的，是特定的价值目标及其实现途径的整合系统。在区域社会发展过程中，人们总是基于特定的价值目标（观念），设计相应的组织制度，采用有效的政策技术，不断地应对或提出问题并尝试着解决问题，这也就是一个为完成个人无法实现的共同目标整合群体或集体中多个成员的努力的过程。无论是共同目标的设计或选择，还是各种资源和个体力量的整合（组织、控制和协调），区域社会发展过程同时就是一个巨大的社会管理系统和管理过程。管理过程所涉及的各种要素不断地更新，要素之间的关系不断变化，管理对象整体的品质发生改变，对管理理念、管理模式、管理技术会有新的要求。社会发展作为社会进步的过程，它所体现的进步是多方面的，管理理念、管理制度、管理方法和技术上的完善就是其中的一个重要向度。

基于作业活动与管理活动及其社会背景之间的内在关联，人类历史活动中的任何一场变革都伴随着管理方式的变革而发生的。人类的生产活动及其展开的社会背景条件发生了改变，原有的管理模式必定会出现内在的冲突，相应地必定会对管理模式变革提出新的要求。没有任何一种管理模式是能够普遍适用于解决各种不同问题的。基于人们作业活动类型的不同，基于社会背景条件的变化，基于原有管理模式在解决新问题时的不适应，不断地完善现有的管理模式是社会发展过程中的内在的必然要求。管理的完善或进步是一个管理理念、制度和技术上的创新过程。管理创新体现在人们基于对现有管理模式的批评性分析，不断地创

造出新的理念、制度、技术和方法,使得群体活动的目标更加合理,实现目标的途径和方法更加有效。没有管理上的及时变革,无法设想区域社会发展作为一种社会进步怎么可能是健全的、持续的。

不仅如此,管理创新还是社会进步的一种积极的、主动的诱致性因素。管理模式创新对区域社会发展的积极作用,在广西北部湾经济区的开放开发过程中已初露端倪。将广西北部湾地区南宁、钦州、北海和防城港四个不同城市作为一个整体来开发,设立统一的区域管理协调机构,制定相应的政策,打造更大、更便利、更有效的合作平台,通过整合(组织、控制和协调)该地区的各种资源和力量提升该地区的整体实力和发展水平,体现了广西壮族自治区党委和政府和管理上的大胆创新,为北部湾区域社会发展创造了有利条件。但是,与区域社会发展相关联的管理创新是一个非常复杂的系统工程,涉及诸多层面的管理问题,需要多方面的力量从不同的视角来加以探索。如果把北部湾区域社会发展的现状作为一个管理问题,无论是关于区域社会发展的价值目标的确定、发展路径的选择,还是如何更充分地调动各类企业以及包括商会、农村各类经济合作组织等在内的社会组织广泛参与北部湾区域社会发展等问题,都是值得探索的。

引导更多的人尤其是年轻的学子,在社会发展与管理变革的互动中,从理论上探索管理创新的各种途径,为北部湾区域社会的发展贡献自己的一份绵薄之力,是我们编写本书的初衷。这只不过是一群年轻人的一个尝试。其中有不少稚嫩的想法,但他们探索理论的热情还是值得肯定的。况且,能够接受更多专家的批评是一个学子思想成长过程中的幸事。若能引起更多人对北部湾区域社会发展中的管理问题加以关注,我们或多或少能从中得到一点鼓励和宽慰。

广西大学公共管理学院院长、教授 谢舜

2009年11月于广西大学

目 录

地方政府治理篇

基于府际管理视角下的北部湾城市群公共危机管理合作模式

探讨·····	匡 礼 (3)
北部湾经济区建设背景下的政府行为价值取向 ·····	吴 康 (12)
北部湾地区行政效能建设问题透析及对策研究 ·····	王 勇 (21)
公共服务：北部湾经济区地方政府的角色重构 ·····	黄尚发 刘小艳 (30)
关于提升南宁政府公信力建设“首位城市”的思考 ·····	廖振民 (38)
广西北部湾北钦防三市合并问题探析 ·····	詹 琴 (46)
广西北部湾经济区地方政府间沟通机制探讨 ·····	陈德甫 (54)
广西北部湾经济区区域政府合作的制度创新 ·····	余长惠 (62)
加强广西北部湾区管委会建设 ·····	吴坚宁 (71)
加快服务型政府构建促进北部湾经济大开发 ·····	罗倩倩 (79)
北部湾大开发背景下构建学习型政府的科层困境探析 ·····	李祖春 (88)
浅析北部湾大开发背景下的公共服务型政府建设 ·····	蒋文涛 (97)
浅谈广西政府如何打造“绿色”北部湾经济区·····	周 畅 (108)
北部湾区域经济一体化中地方政府行为负外部性探究·····	曹丽君 (117)
用“岗位轮换”预防北部湾经济建设中的行政权力腐败·····	向博毅 (127)

区域经济社会与公共政策篇

北部湾发展战略下广西收入分配与社会公平问题

研究·····	康 超 魏国建 (143)
---------	---------------

北部湾区域经济下公民参与地方公共政策制定的困境及路径

- 选择..... 韦金玲 (154)
- 对北部湾地区同质竞争的思考..... 李金宇 (164)
- 非政府组织在北部湾经济区建设中的治理功能浅析..... 魏雅丹 (174)
- 广西北部湾经济区区域软实力研究现状述评..... 程姬辉 (183)
- 广西北部湾经济区文化产业一体化发展研究..... 李泽君 (193)
- 加强信息沟通 加快北部湾地区发展步伐..... 曾建兵 (201)
- 论北部湾(广西)经济区发展中南宁的城市品牌定位..... 冯贵霞 (210)
- 抢抓机遇,促进北部湾文化产业快速发展..... 罗金 (217)
- 试论网络治理模式在北部湾区域公共管理中的适应性..... 杨宇 (226)
- 新加坡可持续发展实践对广西北部湾港口城市的借鉴..... 安晓明 (236)
- 广西北部湾经济区技术创新体系研究..... 龙连邵 (246)
- 广西北部湾经济区区域公共产品制度建设探析..... 曾宇翔 (255)

科技教育与人力资源管理篇

- 北部湾经济区建设背景下广西高校扩张问题探讨..... 朱进喜 (265)
- 广西北部湾经济区人才开发对策研究..... 苏杰光 (274)
- 泛北部湾科技合作的理论依据浅析..... 冯志东 (282)
- 泛北部湾区域科技合作管理的现状研究..... 贺思明 (292)
- 广西北部湾经济区人力资源开发对策研究..... 王任朋 (302)
- 广西高职教育要为北部湾经济建设培养应用型人才..... 韦彦 (310)
- 基于北部湾(广西)经济区战略下的人力资源开发模式
- 探讨..... 李娟 (318)
- 广西北部湾经济区吸引高层次人才的环境建设问题研究..... 梁伊妮 (327)
- 论北部湾制造业企业培训高技能人才的必要性..... 彭佑兰 (337)
- 论加快广西北部湾经济区人才开发合作建设..... 粟登平 (346)
- 浅论广西北部湾经济区人力资源开发战略..... 杨庆华 (355)

泛北部湾国际科技合作探析·····	林 琳 谭顺清 (363)
钦州与深圳人才引进管理模式比较及启示·····	邱伟伟 (374)
北部湾人才培养“模式创新”视角下广西高校改革初探·····	曾姗姗 (384)
校企合作与北部湾经济区科技创新能力提升 探析·····	韦丹辉 冯贵霞 (393)
论北部湾背景下防城港市残疾人人力资源开发与利用 ·····	刘海婷 (402)

地方政府治理篇

基于府际管理视角下的北部湾城市群 公共危机管理合作模式探讨

匡 礼

摘 要：北部湾经济区的成立使南北钦防各地的经济处于高速增长阶段，但在其经济峰头显露的过程中，也暴露出整个北部湾城市群在应对公共危机的能力方面严重不足。本文就北部湾城市群公共危机管理合作的现状，从府际管理视角进行相关的分析探讨。

关键词：府际管理；北部湾城市群；公共危机管理

一、府际管理理论的兴起

随着政府管理活动的日益复杂化，政府间的关系有了新的发展与变化。加拿大著名政治学教授戴维·卡梅伦认为“现代生活的性质已经使政府间关系变得越来越重要。那种管辖范围应泾渭分明，部门之间须水泼不进的理论在 19 世纪或许还有些意义，如今显见已过时了。不仅在经典联邦制国家，管辖权之间的界限逐渐在模糊，政府间讨论、磋商、交流的需求在增长，就是在国家之内和国家之间，公共生活也表现出这种倾向，可见唤作‘多方治理’的政府间活动越来越重要了”，这种日渐兴起的“多方治理”的政府间活动，就是“府际管理”（Intergovernmental Man-

agement, IGM)。[●] 府际管理是一种以合作为基础的互惠的政府关系模型。作为改善政府间关系的一种新思维,它以解决争端、协商对话、网络参与为特征,为了实现公共政策目标和治理任务,通过协商、谈判、合作等手段,依靠非层级节制的网络行政新视野来解决当前面临的主要问题。

府际管理的兴起,打破了传统政府管理的区域和层级观念,有助于由传统的旧地方主义,转为强调权力或资源相互依赖、开放和区域合作的新地方主义。府际管理理论对于北部湾城市群公共危机管理合作有着积极借鉴意义。

二、北部湾城市群崛起的相关背景

2006年3月,广西北部湾经济区的成立又一次拉开了我国沿海地区实现跨越式发展的序幕。北部湾经济区地处中国—东盟自由贸易区、泛珠三角经济圈和大西南经济圈的中心结合部,拥有着得天独厚的区位优势。它既是西南地区最便捷的出海大通道,又是促进中国—东盟全面合作的重要桥梁和基地。北部湾城市群作为中国与东盟经贸合作的全新“接口”,正以超常规速度迅速崛起。走南(宁)北(海)钦(州)防(城港),看玉林、崇左,6个城市争相发展,共同发力,形成了“4+2”的区域经济发展模式。[●] 城市群协同发展,形成整体带动效应,不仅将克服北部湾经济区原来缺乏辐射带动能力的中心城市的局限,为城市自身的发展创造新的格局,也将大大提高广西在整个泛北部湾

● 戴维·卡梅伦:“政府间关系的几种结构”,载《国外社会科学》2002年第1期。

● 古小松,龙欲伟主编:《泛北部湾合作发展报告(2008)》,社会科学文献出版社,2008年8月第一版,第60~61页。

地区经济发展中的主导能力。

三、北部湾城市群公共危机管理的现状和问题

近年来,各地频频发生各种自然的和人为的灾害,导致突发公共危机事件的数量大幅上升。同时,伴随着经济全球化进程的深入,相当数量的突发性公共危机造成的影响很难仅限于一时一地。北部湾城市群作为我国经济发展的新一极,其公共危机管理越来越受到广泛关注。

(一) 北部湾城市群公共危机的现状

所谓公共危机,是指那些突然发生、攸关公共利益的、对组织的存在与发展具有重大影响,急需管理者快速应对的事情。广西作为少数民族聚居区,其公共危机发生的频率较高,传染病疫情、食物中毒和台风水灾等自然灾害对群众的生命安全造成了巨大的威胁。为了更好地处理危机促进发展,北部湾城市群在预防自然灾害、灾难事故及突发性事件方面已经取得了初步成效。例如:南宁市社会应急联动工程已经正式启动,钦州市人民政府发布了《钦州市突发公共事件应急预案》,北海的卫生应急机制日趋完善,防城港等城市也建立了相应的危机应急机制。北部湾城市群在建设过程中,可能遇到以下公共事件,见下表:

突发公共事件的类型划分[●]

类型	突发公共事件示例
自然灾害	水旱灾害,台风、冰雹、高温等气象灾害,地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,森林火灾和重大生物灾害等

● 薛澜,钟开斌:“突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础”,载《中国行政管理》2005年第2期,第102~107页。

续表

类型	突发公共事件示例
灾难事故	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故，工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故，造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通信、信息网络、特种设备等安全事故，核辐射事故，重大环境污染和生态破坏事故等
突发公共卫生事件	突然发生，造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒，重大动物疫情，以及其他严重影响公众健康的事件
突发社会安全事件	重大刑事案件、涉外突发事件、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件
经济危机	资源、能源和生活必需品严重短缺、金融信用危机和其他严重经济失常、经济动荡等涉及经济安全的突发事件

（二）北部湾城市群公共危机管理存在的不足

1. 北部湾城市群结构较为松散，缺乏有效的信息传递机制

北部湾城市群地处北部湾顶端的中心位置，包括南宁市、北海市、钦州市、防城港市所辖区域范围，同时，还包括玉林市、崇左市的交通和物流。土地面积 4.25 万平方公里。城市群的结构相对松散，联系不够紧密。信息经济学认为，达到合作最优状态的条件就是完全信息。虽然近年来各地方政府大力推行电子政务，各市的政策内容及其透明度有所提高，但本质上还是各自为政的传统机制，信息资源的整合能力、信息共享和处理公共危机的协同能力仍然很弱，不利于在处理突发事件的过程中实现资源的最优化配置。

2. 城市间的危机应急管理合作尚未形成体系

北部湾城市群的各级政府在推动自身的经济发展、提高人民

生活水平等方面发挥着巨大的作用，但出于六市各自的发展需求，往往会把着眼点和着力点集中到追求本地经济利益最大化上，同质竞争、恶性竞争时有发生，这势必会忽视城市群的整体公共利益，客观上导致了城市间的危机应急管理合作的体制困境。北部湾城市群缺乏一个核心的城市来组建一个强有力的组织管理机构。南宁市应急联动中心作为我国第一套走向信息化的城市应急联动系统，虽然在处理地方公共危机方面起到了积极的作用，但是目前它的辐射能力还相当有限，而其他城市的公共危机应急系统的发展又相对缓慢。由于没有一个六市政府都认可和统一的公共危机协调机构来保证全局利益，城市间的危机应急管理合作可能出现各种利益冲突。这些冲突的出现不利于北部湾城市群危机的解决。

3. 目前城市间的危机应急管理合作以事后援助为主，但事前预防不足

由于公共危机具有突发性、紧急性、危害性和破坏性的特征，如果处理不好就会产生连锁反应，一个危机往往会引爆另一个危机。就以台风灾害为例，北部湾城市群地处南亚热带季风气候区，一到夏季，台风灾害频发，每年都造成巨大的社会经济损失。正如戴维斯·杨所说：“面对任何危机，你首先的目标是尽快结束危机。而比这更重要的是要做到防患于未然。”因此，最成功的危机管理要求政府采取超前的行动，及早发现危机的线索和原因，预测出将要遇到的问题以及事情发生的基本发展方向和程度，从而制定多种应变计划。但由于北部湾各城市均处于经济高速增长期，过分注重短期行为与眼前利益，只顾孤立发展与自身的局部利益，往往对危机的事前预防不足，事后援助行动迟缓，实行政治性壁垒与区域管理的人为分割，使得六市的危机应急合作发展举步维艰。由于缺乏整体的预见性、前瞻性、对可能出现的问题估计远远不足，致使受灾的损失被人为放大。

四、建设北部湾城市群公共危机管理机制的措施

（一）完善公共危机的网络化沟通机制

随着电视、互联网的扩张，人们接触和享用媒体信息资源的机会和时间都在增加。毫无疑问，政府在危机事件中的预警、监控和快速反应的过程中，发挥着积极的主导作用。建立信息共享的平台、普及电子政务、有效地传递信息在建设北部湾城市群的公共危机合作模式过程中显得尤为重要。首先，我们要建立完备的公共危机管理通信系统，使得信息能畅通无阻、及时传播。在技术保障上，应积极将网络、卫星监测、全球定位系统和遥感等一系列国际前沿技术及管理方法引入北部湾城市群公共危机管理合作领域，使各个政府部门能对公共危机事件做出快速的反应，并实现高效、透明的网络化沟通机制，最大可能地吸纳各种社会力量，调动各种社会资源共同应对危机，形成城市群整体的危机应对网络，提高城市群应急管理整体水平。

（二）建立和完善政府公共危机管理体制

鉴于突发危机事件的特殊性和巨大影响，政府必须将突发公共事件应急管理纳入到日常生活和工作中，而不能仅仅当做是临时性的应急任务。为此，政府必须建立一个具有会商决策功能的综合体系和常设的危机管理综合协调部门，把危机管理的职能整合到各个政府部门的职能体系之中。根据北部湾公共危机管理的现状，需建立一个统一领导、分工协调的危机管理体制，以保证在危机状态下能够高效地协调各个职能部门之间的协作，形成在不同危机中各城市的分工和相互间的良性互动，从而打破条块分