

西部公共政策与管理评论

主 编 席 恒
副主编 梁忠民
雷晓康

[第三辑]



西北大学出版社

西部公共政策与管理评论

[第三辑]

主 编 席 恒

副主编 梁忠民 雷晓康

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部公共政策与管理评论. 第三辑 / 席恒主编. — 西安: 西北大学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2629 - 7

I. 西… II. 席… III. ①公共政策—中国—文集②公共管理—中国—文集 IV. D6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 070034 号

西部公共政策与管理评论[第三辑]

主 编 席 恒

副主编 梁忠民 雷晓康

西北大学出版社出版发行

(西安市太白路 229 号 邮政编码 710069)

新华书店经销 陕西天地印刷有限公司印刷

787mm×960mm 16 开本 22.75 印张 360 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2629 - 7

定价: 35.00 元

《西部公共政策与管理评论》编委会

顾问 王建伦 邓理 张炜 申仲英

主编 席恒

副主编 梁忠民 雷晓康

编委 张富昌 任宗哲 席恒 梁忠民

杨玉麟 刘文瑞 柴生秦 薛冰

许琳 黄维民 周明 雷晓康

目 录

中国社会保险学会王建伦会长的讲话	1
陕西省决策咨询委员会邓理副主任的讲话	4
国家公务员局信长星副局长的讲话	7

和谐社会构建中的公共管理:理论分析的视角

和谐社会构建中的公共治理	张彦君	13
划桨 掌舵 服务	戴 莉	21
新公共服务理论视角下的我国服务型政府的构建	车凯龙	28
公共政策的现实困境	罗炳龙	39
网络民意与政府决策互动的思考	于春辉	53
健全城市基层社区管理体制研究	娄树旺 李松玉	61

和谐社会构建中的公共管理:来自中国的实践

拆迁的公共管理	胡煜雷	75
城市社区自治障碍性因素研究	巢小丽	84
基层民主化改革动力探析	田享华	95
治理视角下城市新区流动人口计划生育 管理模式研究	张文娟	109
上海市松江区生活垃圾分类政策执行分析	李 翔等	119
宝鸡市乡镇政府职能定位的问题及对策研究	温宗礼	127

中国社会保障制度建设

建立城乡一体化的社会保障体系的思考	马海燕	145
退休年龄调整是解决社保基金压力的 有效途径	王维 冯英	151
浅析事业单位养老保险制度改革中的 职业(企业)年金模式选择	谢佳宏	164
四川灾区就业援助行动实施成效评析	刘涛 申晓梅	171
沈阳市城市社区养老服务研究	刘闯	179
甘肃省民勤县实施农民健康管理服务模式与 效果评价的初步探索	朱红艳	188

政府人力资源开发与绩效管理

完善公开选拔党政领导干部路径探索	亢哲楠	201
公务员职业倦怠问题与对策研究	王伟华	215
领跑中国农村的新生力量	陈晓准	224
JN 大学教师收入分配模式实证研究	胡春晓	233
佳木斯市实行绩效管理的实践与思考	宣传国 曹兴华	248
公安机关和谐警营建设综合评级指标体系 及其评价研究	董贤祥	258

文化产业发展与文化产业政策

公共文化产业之节事活动模式探究	张士勇	277
对我国当前文化产业发展现状的战略思考	强双龙	287
重建文化体制格局,让中国的文化腾飞	董晓东	296
从县级局团的发展看基层公共文化服务产品		

供给模式的转变	杨文斌	305
突发事件与政府应急管理		
当前我国应对突发公共事件的困难与措施	蒋 艳 张 晟	315
从转型期官民冲突型群体性突发事件看政府公共管理		
.....	袁 菁	321
公共危机管理的效率模式	夏晓平	330
汶川地震的理性思考:学校安全危机管理体系的构建		
.....	陈 南	336
从 08 年高考风波看江苏突发公共事件应急处理.....	陆健健	345
编后记		354

中国社会保险学会王建伦会长的讲话

各位专家、各位老师、MPA 研究生的代表们：

上午好！首先我代表中国社会保险学会对第六届全国 MPA 论坛的召开表示衷心地祝贺，同时对各位在百忙之中参加这次论坛表示热烈地欢迎，同时也感谢大家对这次论坛顺利召开所提供的大力的支持。

MPA 教育作为我国近年来从国外引进的一种专业学位的教育模式，经过近十年来的实践、发展，已经成为我国高层次专业学位教育的重要组成部分。MPA 以其教学内容面向公共管理现实的问题，注重培养研究生解决实际问题的能力和综合素质得到了社会各界的广泛认同，在提升我们国家公共管理的整体水平方面发挥了重要的作用。举办全国的 MPA 论坛，是国家 MPA 教执委为增进交流，扩大影响，进一步提升 MPA 教育水平的一个重要的举措，我相信这次论坛的召开，必将对我国的 MPA 教育的发展产生积极的推动作用。这次论坛确定的主题是“民生、和谐与公共管理”，我想结合自己的工作实践，就如何在 MPA 教育当中，突出对政府工作人员制定、理解和执行政策的能力进行培养讲讲自己的看法。

我长期从事社会保障和社会保险工作，回顾和分析我国社会保险制度的改革和完善的过程，可以看出，要求公务员要有比较强的政策分析能力和政策执行能力，我们国家的社会保险改革是随着经济体制改革的迫切需要而开始的，它从 20 世纪 80 年代中期以来，事实上已经经历了三个阶段。第一个阶段是从 1986 年到 1993 年，它以 1986 年国家实施劳动合同制，建立国有企业职工就业保险制度等，这是改革起步的一个重要标志，这一时期是把社会保险改革作为国有企业改革的配套制度。第二阶段是从 1993 年到 1998 年，把社会保险制度明确为社会主义市场经济体系五大支柱之一，这一阶段，原有的劳动保险制度濒临崩溃，但政府没有承担起改革成本的责任，不仅造成了数以百万计的离退休人员得不到按时足额的领到养老金，而且众多行业的自我统筹导致了社会管理制度的进一步的被分割。

第三个阶段是从1998年以来,它是在朱镕基总理的主持下,提出了要两个确保和三个保障线,以此为标志,通过政府,主要是中央政府承担社会保险的相应成本,加快了社会保险制度的步伐,这个阶段取得了非常重大的进步和成绩。我们的社会化管理服务取得了很大的进展,离退休人员的养老金能按时足额的得到发放,为国民经济持续增长,维持社会的基本稳定发挥了重要的作用。从现在开始,我认为,第四个阶段正在开始,就是把社会保险和社会保障制度当作是我们国家安邦兴国的根本大计,这是一个重要的转变。

回顾这一段历史,在不同时期有不同的需要,不同的政策需求和执行政策能力的需要,以此对我们政府工作人员在政策的执行能力和分析能力上提出了非常高的要求。我认为MPA教育应该注重培养学生的政策能力,通过刚才的这一段回顾,我们不难看出,社会政策的水平是衡量一个国家发展水平和社会成熟程度的一个重要的标志。十七大提出的要贯彻落实科学发展观,就反映了在新的时期,我们国家党和政府的执政理念的一个重大的转变。最近,在一次讲话中,温家宝总理提出,特别是在社会事业建设上提出,必须坚持以人为本、执政为民,着力发展以改善民生为重点的社会事业。这里面提出了五个具体的内容,把教育摆在优先发展的战略地位,把提高人民健康素质作为改善民生的主要目标,把扩大就业摆在经济社会发展的突出位置,把完善社会保障体系作为安邦兴国的根本大计,把解决保障性住房问题作为政府工作的重要责任,并且对每一项目标都提出了非常具体的任务。这就是我们党和政府从实际出发提出的重大发展战略的一个部分,也是向全社会作出的庄严的承诺,也为政府工作人员找准自己的位置提出了一个新的挑战。一项国家发展战略必须要通过一系列的具有操作性的政府措施来落实,在政策的制定、实施以及政策结果的监测评估过程当中,政府及其工作人员是重要的行为主体。前不久发生的三鹿奶粉事件就应该给了我们很多的重要启示,因此可以说,政府工作人员的基本素质和工作能力决定了政府公共管理能力的管理水平,而MPA教育的首要目标就是培养高素质的公共管理人才。

在当前的形势下,MPA肩负着重要的历史使命,MPA教育应该面向我国公共管理的实际,紧紧围绕着公务员的素质和各项水平来开展。我认为,一是MPA教育要突出对研究生辨识社会问题以及政策问题能力的培养,准确地辨识问题是避免出现政府不作为和胡作为的一个关键,如何准确的认定问题,在实行市场经济体制的背景下,什么问题应该通过市场机制解决,什么问题应当由政府主导解决,

在化解社会问题当中,政府与市场如何形成良性的互动机制,都是我们在制定公共政策时,应该首先考虑的。二是 MPA 教育要突出对研究生分析、解决政策问题能力的培养,现实的政策问题通常无法避免它的动态性、主观性、系统性和人为性,在分析构建政策问题的时候,可能的化解方案和政策建议,就需要学习和掌握一定的专业的技术和方法。三是 MPA 教育应该突出对研究生政策执行能力的培养,一个政策若没有被实施,它就不可能起到实际的作用。从我国公共管理的现实来看,政策的执行和落实往往存在着很多问题,包括雷声大、雨点小,上下一般粗,中央说什么话、地方说什么话,等等。所以对加强执行政策的研究,掌握提高执行能力和执行水平的技巧和方法也是十分必要的。四是 MPA 教育要突出对研究生政策评估和学习能力的培养,鉴于公共政策过程所固有的复杂,加强对政策过程的评估和控制,不断地总结经验,及时调整完善,对于提高政策水平是十分重要的。因此要加强对政策评估方法的研究,通过 MPA 的教育,使研究生学习并掌握科学评估政策的过程和政策的学习技巧和方法。

以上是我结合自己实践的一些粗浅的认识,请大家参考和指正。最后,我再次祝贺第六届 MPA 论坛胜利的召开,预祝会议圆满成功,谢谢。

(本文是根据讲话录音整理,没有经过作者校阅)

陕西省决策咨询委员会邓理副主任的讲话

各位领导、各位来宾、同学们：

大家上午好！今天来自全国近百所高校代表相聚在古城西安，参加第六届全国MPA论坛，有着特殊的意义。这是自MPA论坛2001年举办以来第一次在西部地区举办，第一次由地方高校承办的论坛，参会人数和提交论文数量都创历史新高。MPA论坛由无到有，由小到大，由在东部举办到在西部举办的发展态势使人们看到了MPA教育事业的生机活力，标志着我国公务员队伍素质的不断提高。在这里我代表陕西省决策咨询委员会对这次论坛的举办表示热烈的祝贺！对来自全国各地的专家学者和同学们表示热烈的欢迎！这次论坛主题明确、人才济济，希望通过大家共同努力在以下几个方面取得实实在在的成效。

第一，在破解当前公共管理重点问题上有新贡献。这次论坛分设的“和谐社会构建中的公共管理”、“中国社会保障制度建设”、“文化产业发展与文化产业政策”、“突发事件与政府应急管理”、“政府人力资源开发与管理”等分论坛的题目，紧扣科学发展社会和谐的新要求，抓住了公共管理的重点问题。例如政府人力资源开发与管理专题就事关发挥我国人力资源优势，事关转变经济增长方式，事关为经济发展提供不竭的活力。目前我国国内城乡居民储蓄超过20万亿元，外汇储备已突破1.8万亿美元，居世界第一位。传统意义上的经济活力源泉明显递减：即物质资本投入的边际收益递减，外延型经济增长的收益明显递减，劳动投入的边际收益递减或者说劳动成本递增。在这种情况下进一步发挥人力资源优势就有特别意义。我省有两院院士52名，居全国第四位；博士后站164个，也居全国第四位；有普通高校76所，全省每十万人口在校大学生数2373.1人，居全国第五位；全省共有研究生培养单位56个，居全国第二位；有113个国家重点学科，居全国第四位。如何把以上潜在优势转化为现实优势是全省上下的努力和企盼。党的十七大提出创新人才工作体制机制，激发各类人才创造活力和创业热情，开

创人才辈出、人尽其才新局面。如果能够通过论坛就这一问题提出相关的体制、机制、环境、政策、管理等方面的对策,在如何促进人适其事以尽能,创新机制以尽其心,优化环境以尽其力方面提出有针对性的建议就是很大的贡献。

第二,在培养良好学风上有新提高。进入 21 世纪,以信息技术为代表的科技革命突飞猛进,技术更新周期大大缩短。例如,电动机从发明到应用经历了 65 年,电话从发明到应用经历了 56 年,无线电通信和真空管从发明到应用分别经历了 35 年和 31 年,雷达和喷气发动机从发明到应用分别经历了 15 年和 14 年,但计算机 18 个月就从发明到了应用,激光器 1 年从发明到了应用,宽带网 8 个月从发明到了应用。这种新的形势对人们的知识更新提出了新的挑战。18 世纪以前,知识更新速度为 50 年左右翻一番;20 世纪 90 年代以来,知识更新加速到 3 ~ 5 年翻一番。近 50 年来,人类社会所创造的知识,比过去 3000 年的总和还要多。1996 年世界经济发展与合作组织教育部长会议提出了“全民终身学习的发展目标”,将终身学习定义为从婴儿到坟墓、个体旨在参加提高知识和技能的“所有有目的的学习活动”。目前,以系统地对待学习;学习者为中心的学习;学习者主动地学习;全民参与的学习为特征的终身教育潮流已在世界各国兴起。和其他形式继续教育不同,MPA 培养对象是国家公务员,培养目标是高级公务员,这就要求 MPA 教育要对自己有更高标准,要引领继续教育学风。希望这次论坛不仅要出研究成果,还要在培养良好学风上有所提高。一是要坚持正确的学习方向。公共管理是我国社会主义民主政治的重要组成部分,其学习研读方向政治性和政策性都十分强,必须坚持中国特色社会主义的政治道路,把握行政体制改革的正确方向。二是要努力与时俱进。要树立学习永无止境、创新永无止境的意识,坚持解放思想、实事求是、勇于创新、永不僵化、永不停止的精神状态。要按照建设中国特色社会主义民主政治的大方向努力解放思想,使学习、攻读与国情、省情相结合,与时代发展同进步,与人民群众共命运。三是要紧密结合实际。理论的生命力在于能够及时回答时代提出的问题。大家的学习成果要得到党和政府的认同,受到人民群众的关注,就必须紧密结合实际,认真回答我国行政管理面临的重大问题,揭示规律性和深层次的问题。这就要求学习要以我国行政管理的实际问题,以我们正在做的事情为中心,着眼于马克思主义关于行政管理理论的应用,着眼于对实际问题的理论思考,着眼于新的实践和新的发展。

第三,在努力成才方面有新促进。公共管理硕士是公务员的在职学习,学习

的目的是努力提高自身素质,更好地担当公共管理的重任。希望大家把这次论坛作为促进自己更好成才的学习机会,做到会上会下结合,文内文外结合,既交流学习成果,又交流成才体会。要更好成才,就要把政治建设贯穿始终。有人说过这样一句话,“如果谁失去财产,那他只是失去了昨天;如果谁失去了努力,那他今天也失去了;如果谁失去了信念,那他就连明天也失去了。”因为一个人如果没有信念,他就没有方向,没有激情,也就没有智慧。要建设一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的公务员队伍,关键就是要把政治建设贯穿始终。我们都要按党中央要求努力做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、科学发展观的忠实执行者、社会主义荣辱观的自觉实践者、社会和谐的积极促进者。要明白成功的秘诀是将平凡的事做得不平凡的道理。献身社会,找出那实际上是短暂而有风险的生命的意义。要有使命感,一些人总以为使命感是伟人的事。其实没有使命感,连凡人都难以做好。忠于职守,在其位谋其政、尽其责就是最大的使命感。要看到每一份责任都是一次机遇,尽职尽责就会在责任中成长。要有社会责任感,为国家、为社会多作贡献,要珍惜年轻时期的大好时光,不要等到时间不多时才觉得珍贵,也不要等到青春失去时才想到挽回。我衷心地希望,大家通过攻读公共管理硕士专业学位都能努力成为政治上靠得住,工作上有本事,作风上过得硬,人民群众信得过的人民满意的国家公务员。

最后预祝第六届全国MPA论坛圆满成功!祝各位领导、老师和同学们在西安期间工作顺利、身体健康、生活愉快!谢谢大家。

国家公务员局信长星副局长的讲话

尊敬的各位领导、各位专家、各位同学：

大家好！我非常高兴的来出席这次论坛。这个高兴不是客套话，第一是我该来，MPA 的培养方向就是高级公务员，而作为国家公务员管理局，提高公务员素质，建设一支专业化、高素质的公务员队伍，这是我们的使命所在、职责所在，所以支持 MPA 教育我们责无旁贷。第二是我想来，想来有两个原因，第一是对我来说这是一个很难得的学习机会，我曾经从事的是就业社会保障工作，本身也是公共管理的一项内容，现在在公务员局，我需要熟悉和了解公务员管理的相关知识，这么多的专家和老师们在这里，是个难得的学习机会。第二是我曾在西安工作过两年，所以这次来好像是回家一样，很是亲切。所以借此机会，祝贺会议的召开，感谢承办方西北大学对这次会议所作的努力。我以老西安人的身份，欢迎各位来到西安。

这次会议的主题选得非常的好，“民生、和谐与公共管理”，抓住了当前最关键的问题，也为大家交流、沟通搭建了很好的平台。前面各位领导都作了非常重要的讲话，我对公共管理是外行，考虑到 MPA 的培养对象大多数是公务员，在这里呢，我也做个推销，为大家介绍一下公务员局管理的一些情况，供大家参考。

公务员局是这次机构改革中新成立的，今年“两会”机构改革的方案决定组建人力资源和社会保障部，也就是把过去的劳动和社会保障部、人事部合并为一个部，所以人力资源和社会保障部有幸成为大部制改革探索之一，现在组建工作已经顺利完成，各项工作也在有条不紊地推开。在这个过程中，中央决定组建国家公务员局，现在国家公务员局的工作已经铺开，设立五个司，综合司、职位管理司、考试录用司、考核奖励司、培训与监督司，希望以后大家多多关注公务员管理工作，同时也能为公务员管理工作多提意见和建议。我们局有三大使命，第一是建设一支高素质专业化的公务员队伍，第二是要不断健全公务员制度体系，第三

加强公务员管理工作。推行公务员管理制度以来,在国务院的正确领导下,公务员的管理工作取得了有目共睹的成绩,中国特色的公务员制度已经基本建立,公务员管理机制逐步健全,高素质专业化的公务员队伍已经初步形成,但是,我们清醒地认识到,现在的公务员管理不论从制度、机制的角度看,还是从管理服务的水平看,都与落实科学发展观的要求,建设和谐社会的要求,加强公务员管理的要求等等,还有许多不适宜的地方,还需要进一步加大力度,全面推进,努力提高公务员的管理水平。

今后一个时期,公务员管理的工作有这么几个重点。第一,要继续深入贯彻公务员法。第二,要进一步完善选人用人机制,关键是坚持凡进必考、依法考入、公平考入、科学考入;完善竞争上岗机制;建立和完善公务员正常退出机制,增强公务员制度的活力;完善公务员考核评价制度,等等。第三,要进一步加强公务员队伍的作风建设和能力建设。第四,要继续做好奖励、表彰等建设工作,弘扬社会正气,树立社会典型。在全面建设小康社会的伟大实践中,凝聚全体力量,引领时代风尚。

这次 MPA 论坛,我借此机会就 MPA 教育谈些粗浅的看法。自 2001 年,国务院学位委员会、教育部、人事部成立全国公共管理硕士专业教育指导委员会,八年来,各方面做了大量工作,这项工作从无到有,从起步到现在,已经全面铺开,也取得了非常大的成绩。当前的主要任务还是要再进一步增强 MPA 的针对性、时效性方面下更大的功夫。第一,是要深入学习实践科学发展观,来推进 MPA 教育科学健康地发展,当前,全党正在扎实开展深入学习实践科学发展观活动,MPA 教育也要以科学发展观为指导,这对 MPA 教育实际工作中存在的突出问题,采取多种形式,开展解放思想的大讨论,引导 MPA 教育工作者和广大师生进一步加深对科学发展观的理解,开拓眼界,拓宽思路,力求在如何进一步推进我国 MPA 教育科学发展的重大问题上有所创新,有所突破。真正要把思想从那些不适宜、不符合科学发展观要求的观念、做法和体制、机制束缚中解放出来,更好地把科学发展观贯彻落实到 MPA 教育中去,使得 MPA 教育科学发展,健康发展。第二,建议以纪念改革开放 30 周年为契机,来进一步提升 MPA 教育服务大局的水平,回顾改革开放 30 的历程,从某种意义上来说,改革开放的历程同时也是我们国家的公共管理逐步走向规范,走向透明,走向开放的过程。无论是经济体制的改革,行政管理体制的改革,还是社会管理的改革,无不经历了这样的一个过程,也可以说,

MPA 教育本身也是改革开放的成果之一。可以说没有改革开放,就没有 MPA 教育,所以说,在纪念改革开放 30 周年的时候,MPA 教育也值得认真加以回忆,加以总结,从而更好的推进这项工作。第三,以能力建设为核心,进一步加强 MPA 教育的针对性和时效性。刚才王部长就此发表了非常重要而透彻的讲话。MPA 教育以培养高层次、应用型公共管理人才为目标,在当今世界,国与国之间日趋激烈的竞争环境下,这项工作是有作为,所以,MPA 教育要更好地抓住能力建设这样一个主题,把注重能力建设确立为 MPA 教育的一个最重要的原则。有这样的三个环节,我概括为,培养目标要以能力建设为导向,教学内容要以能力培养来安排,培养方式要着眼提高能力来改进,这样来进一步加强对学生能力的加强,努力为国家培养更多的高素质公共管理人才。

最后,预祝大会圆满成功!

(本文是根据讲话录音整理,没有经过作者校阅)

