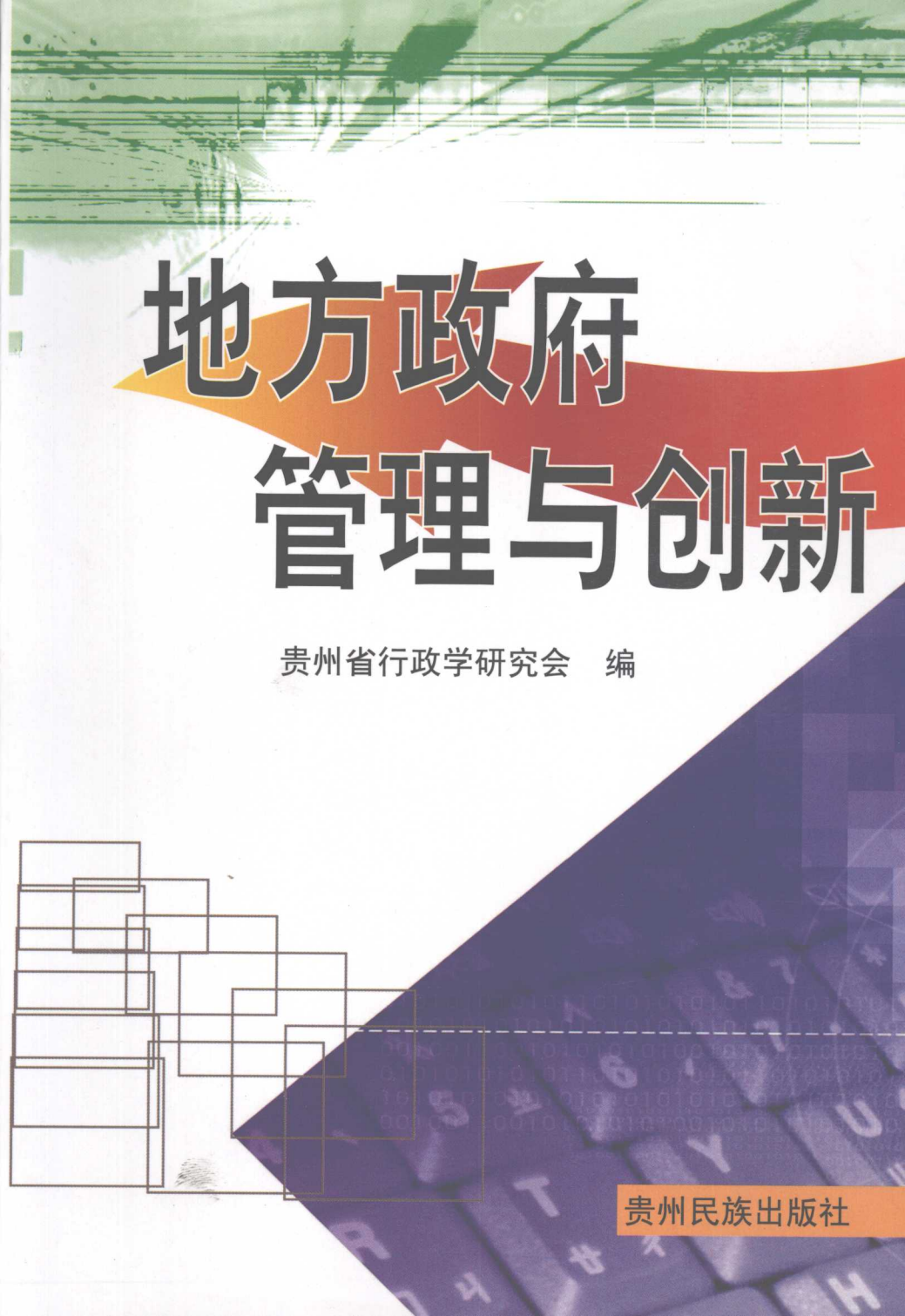
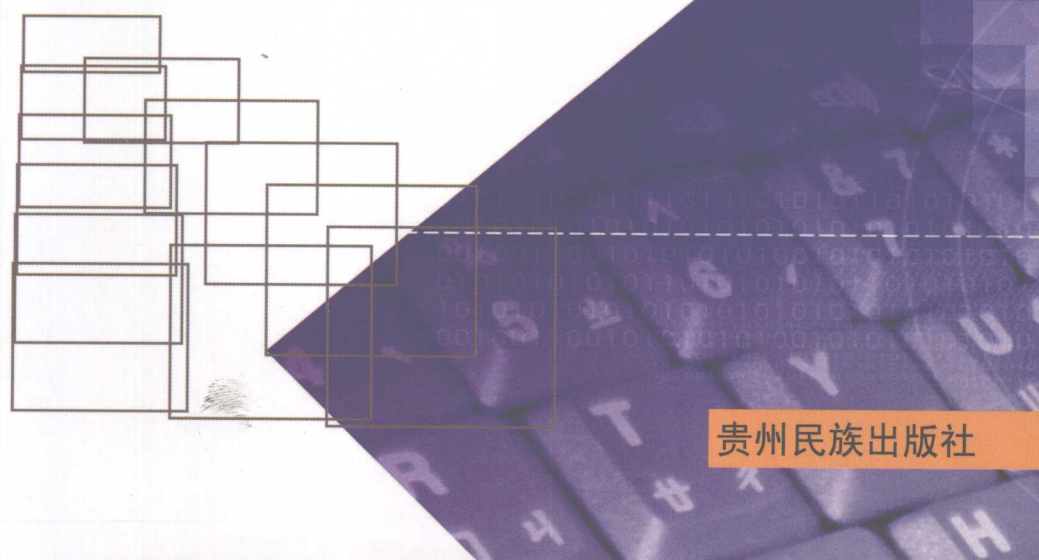




地方政府 管理与创新

贵州省行政学研究会 编



贵州民族出版社

地方政府

管理与创新

贵州省行政学研究会 编

图书在版编目 (C I P) 数据

地方政府管理与创新/贵州省行政学研究会编. —贵阳: 贵州民族出版社, 2007. 5

ISBN 978—7—5412—1446—2

I. 地... II. 贵... III. 地方政府—行政管理—贵州省—学术会议—文集 IV. D677.3—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 074745 号

作 品 名/ 地方政府管理与创新

作 者/ 贵州省行政学研究会 编

出版发行/ 贵州民族出版社

地 址/ 贵州省贵阳市中华北路 289 号

邮 编/ 550001

责任编辑/ 郭堂亮

封面设计/ 吕凤梧

印 刷/ 贵州创兴彩印厂

开 本/ 850mm×1 168mm 1/32

印 张/ 9.5

字 数/ 240 千字

印 数/ 1~1 000 册

版 次/ 2007 年 6 月第 1 版

印 次/ 2007 年 6 月第 1 次印刷

书 号/ ISBN 978—7—5412—1446—2/D·56

定 价/ 22.00 元

编委名单

主 编：金安江

副主编：唐显良 毕新萍

编 委：金安江 唐显良 毕新萍

伍朝俊 王跃斌 郭 丽

谢治菊

在 2006 年学术年会暨“地方行政管理 创新与发展”研讨会上的讲话(代序)

贵州省行政学研究会会长 金安江
贵州省社会科学院党委书记

(二 00 六年八月四日)

各位专家学者,各位领导:

为了更好地贯彻落实党的十六届五中全会精神和十届全国人大四次会议通过的国家“十一五”规划,推进创新型政府建设,加强学术研究和交流,促进行政学研究的繁荣和发展,为党和政府决策咨询服务,贵州省行政学研究会与贵州商业高等专科学校今天在这里联合举办 2006 年学术年会暨“地方行政管理创新与发展”研讨会。在此,我代表贵州省行政学研究会,向今天到会的各位专家学者,各位领导表示

注:本文为作者在贵州省行政学研究会 2006 年学术年会暨“地方行政管理创新与发展”研讨会上的讲话。

热烈的欢迎。

这次会议得到了贵州省民政厅、贵州省社科联、贵州省社会科学院和各团体会员单位的大力支持,尤其是得到了贵州商业高等专科学校的大力支持。在此,我代表贵州省行政学研究会,对大家的关心和支持表示衷心的感谢。今天到会的领导、专家学者,分别来自贵州省直有关单位、大专院校、科研院所和各市州地专家学者,来自北京、广东、四川、福建、浙江、广西等省市区的专家学者,共计70多人。研讨会收到论文50多篇,涉及“地方行政管理创新与发展”的各个方面。

《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》指出,加快行政管理体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。从内容上说,它既包括了继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开以及减少和规范行政审批问题,又包括了如何全面履行政府的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能问题;既包括了深化政府机构改革、优化组织结构、减少行政层级、理顺职责分工问题,又包括了如何推进电子政务、发展现代行政和民主行政问题;既包括了如何深化政府投资体制改革、健全政府投资决策责任制度问题,又包括了加快建设法治政府、全面推进依法行政、强化对政府的约束问题;同时还包括了如何健全科学民主的决策机制、强化公民行政监督机制等。

因此,应当建设地方服务型政府,创新与发

展地方行政管理。在理念上:要实现由“官本位”到“民本位”,“政府本位”到“社会本位”的转变,从管制思维向服务思维转变。在职能上:要抓好经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。在体制与运行机制上:要建立包括公民参与、专家论证、集体领导的科学合理的决策制度。在方式方法上:要与群众建立更加紧密的关系和联系;按照方便群众、依靠群众、服务群众的的原则重塑政府的工作流程;规范行政许可行为,改革行政许可方式。扩大公民参与渠道,提高为公民服务效率。实现地方行政管理创新与发展的政府,将是一种具有新理念、用服务规范着所有职能、实行全新的工作体制与运行机制、采用全新工作方式的政府。

而改革的推进和转变,在相当大程度上依赖于政府转型。在未来的5年,政府自身的建设和改革,将成为经济体制改革的中心和重点之一。具体讲:实行政企分开,是行政管理创新的重要前提;推进行政审批制度改革,是行政管理创新的关键环节;解决多头多层执法,是推进行政管理创新的紧迫任务;合理划分财权事权,是支持地方政府行政管理创新的必要条件;科学民主决策和政务公开,是实现行政管理创新的重要内容;深化乡镇综合配套改革,是行政管理创新的重要基础。

这次研讨会,围绕“地方行政管理创新与发展”这个主题,对科学发展观与地方行政管理体制创新问题、地方政府执政能力建设问题、行政

管理基础理论建设与应用问题、地方政府在社会主义新农村建设中的作用问题、地方行政管理与节约型社会建设问题、地方政府治理模式创新与和谐社会构建问题、地方政府应对突发事件能力问题等方面进行研究和探讨。目的是进一步深化对这些问题的研究,加强学术交流,促进行政学研究的繁荣和发展,为党和政府决策咨询服务。比如在科学发展观与地方行政管理体制创新问题上,落实科学发展观,要求政府职能必须按新的职能定位,全面深化政府机构改革,从根本上消除现行行政管理体制中的弊端,从而最大限度地发挥地方政府的职能作用。以科学发展观为指导,合理定位地方政府职能,不仅是践行“三个代表”重要思想的具体要求,而且是“加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”的现实需要。再比如,地方政府在社会主义新农村建设中的作用问题。在社会主义新农村建设中,地方政府主导作用实质上就是指在新农村建设中,政府行使好职责,搞好经济调节、市场监管、公共管理和社会服务,发挥正确导向、资金投入、规划设计、制度建设四个作用,从而确保新农村建设的持续开展,推动新农村建设的顺利进行,提高新农村建设的运行质量,强化新农村建设的组织保障。尤其是在我国二元经济结构的条件下,在市场力量无法自发地改变分配关系的情况下,通过政府干预促进消费需求的增长就成为必然的选择。从我国的具体国情和世界各国

经济社会发展的普遍规律看,要改变农村面貌仅靠农业自身的积累不行,单靠市场配置资源也不行,需要通过政府主导和制度安排,使投入更多地向农业、农村、农民倾斜。温家宝总理在十届全国人大四次会议的政府工作报告中指出,要下决心调整投资方向,把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。主要是加强以小型水利设施为重点的农田基本建设,加强防汛抗旱和减灾体系建设,加强农村道路、饮水、沼气、电网、通信等基础设施和人居环境建设,加强教育、卫生、文化等农村公共事业建设。这就是调整国民收入分配格局的具体落实,政府在新农村建设中的主导和能动作用的具体体现。而作为地方政府来说,建设社会主义新农村,必须发挥关键性的作用。

最后,祝研讨会取得圆满成功!

谢谢大家!

目 录

在 2006 年学术年会暨“地方行政管理创新与发展”

研讨会上的讲话(代序)..... 金安江(1)

切实贯彻科学发展观,推动民族地区又好又快发展

..... 杨丽芬(1)

略论政府危机管理..... 黄咏松(7)

试论政府绩效管理

——对省直机关实行绩效管理的思考

..... 伍 韬 从 明(13)

浅议在保持共产党员先进性中如何倡导亲民作风

..... 龙见豪(19)

“乡政村治”体制的设计不足

——建国后国家政权与乡村社会边界变化的视角

..... 张 举(23)

建设和谐山区应该创新制度安排 李 权(29)

我国西部民族地区民主政治建设与构建和谐

社会研究 王国勇(38)

政府在构建和谐社会中的作用 卓 越(44)

社会主义和谐社会视野中的地方行政管理创新研究

..... 梅良勇 孙晓静(51)

论诚信政府与和谐社会的构建 杜常春(57)

学习贯彻党的十六届六中全会精神,努力构建

和谐校园	蒙秋明(62)
认真落实科学发展观,努力建设服务型政府	程春彬(69)
电子政务建设对地方政府职能转变的影响	马旭红(75)
论地方政府能力建设与构建社会主义和谐社会	汤子华(80)
地方政府治理模式创新与和谐社会构建研究	陈明扬 陈 实(85)
试析贵州民族地区乡镇依法行政的难点及对策	张仁典(92)
浅析新农村建设中县级政府职能障碍及其对策	龚经恒(97)
地方政府应做到执政为民,诚信政府	汤晓丹(103)
论生态行政建设	赵映诚(108)
落实科学发展观,推行电子政府跨越式发展	谢丽娟(114)
地方政府在教育公平中的作用	吴艳君(121)
科学发展观下地方政府绩效评估理念的转变	潘 虹(126)
基层政府行政能力建设重在依法行政	吴安京(132)
提升地方政府危机管理能力研究	任万玉(137)
中国地方政府创新动力分析	贺 青(142)
新形势下政府应对“群体性突发事件”问题探讨	欧阳红(149)
突发公共事件应急救援体制建立与人民防空	甄燕驰(154)
地方政府行政效率制约因素及对策思考	王红梅(159)
提高地方政府决策者民主化科学化法治化水平	梁 琴(165)
加强和改进社区服务路径探析	
——基于对贵阳市社区服务的调查	邱中慧(170)
关于农民工融入城市的社会化管理问题的思考	黄 勇(176)
论社区建设与政府职能转变	敖以深(181)
在社会主义新农村建设中,地方政府要做到四个“必须”	王廷举 程春彬(186)

目 录

新农村建设中县乡政府的职能定位与体制创新·····	杨盛琴(191)
试论农民工权益维护理论与实践的价值·····	何 刚(196)
论地方政府在新农村建设中的主导作用·····	王玉玲(202)
论地方政府在新农村建设中的角色定位·····	魏 鸿(208)
也谈单位管理效率·····	商 莹(213)
试论贵州民族地区新农村建设中乡镇政府的作用 ·····	胡朝映 张泽宽 孟 匀 朱永毅(217)
社会主义新农村建设应该如何实施领导·····	李光炎(226)
贵州新农村建设与乡镇政府职能的转变·····	郭 丽(231)
建设社会主义新农村的基层公共管理视阈分析·····	李伟权(236)
对当前新农村建设中一些问题的思考及建议·····	王茂力(242)
关于“三农”问题的几点思考·····	李吉科(247)
西部地方性普通高校行政办公室管理探索·····	章 涛(252)
浅议如何做好地质调查项目设计预算编制工作 ·····	张伦尉 肖宪国(258)
政府执行力视角下的海峡西岸经济区建设 ·····	林修果 赵 熠(262)
“竞合式”:地方政府间横向关系的新走向 ·····	王海娟(268)
在“低保”中实行食品券制度的建议·····	石 柔(274)
当代西方国家政府绩效管理的实践及对我国的启示 ·····	谢治菊(280)
县及其以下基层腐败问题与遏制·····	吴道科(287)
后 记·····	(291)

切实贯彻科学发展观, 推动民族地区又好又快发展

杨丽芬

作为指导发展的世界观和方法论的集中体现,科学发展观是对我国 20 多年改革开放和现代化建设实践经验的深刻总结,是以胡锦涛同志为总书记的党中央以宽广的世界眼光和深刻的战略思维观察当代世界和当代中国发展中的生动运用和体现。无疑,我省民族地区要更好地坚持“发展才是硬道理”的战略思想,抢抓机遇,因地制宜地实现又好又快的发展,就必须牢固树立、贯彻落实全面发展、协调发展和可持续发展的科学发展观。联系民族地区的实际,应当着重把握以下几个方面的内容:

一、坚持科学发展观的基本理念,进一步明确发展的根本动力、根本战略以及根本的出发点和落脚点

科学发展观的基本理念是坚持以人为本,它赋予人的全面发展以新的含义,是我们党坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线所取得的重要理论成果,也是对建国 50 多年来经验教训的正确总结。联系我省民族地区的实际,坚持以人为本应从三个层面来把握。

一是以人为本就是要把人作为发展的根本动力。这些年发展的实践表明,真正制约民族地区发展的决定性因素,不只是物质资本的不足,也不仅是科技的落后,更为重要的是人力资源没有得到真正开发。民族地区缺乏大批受过教育、训练有素的劳动力、科技专家、企业家和管理人员。因此,以人为本就是要把人才资源开发

作为民族地区发展的根本动力和根本途径,通过科技振兴战略的实施,把发展转移到提高劳动者素质轨道上来,努力通过人才资源的开发,为民族地区经济社会发展提供强大动力。

二是以人为本就是要将“人才强州”战略作为民族地区发展的根本性战略。人才问题是发展的关键问题。比如,黔东南州已经确定把包括旅游业、生态畜牧业、中药业在内的八大产业作为后续支柱产业来培育,这些年起步好,发展势头不错,但专业技术人才缺乏仍是重要的制约因素。因此,必须有针对性地把这些方面的人才培养工作纳入“十一五”期间经济社会发展的总体规划,认真组织实施,大力开发人才资源,走人才强州之路,把人才强州战略作为民族地区发展的根本性战略。

三是以人为本就是要将满足人的全面需求和促进人的全面发展作为经济社会的根本出发点和落脚点。围绕人们的生存、享受和发展的需求,提供充足的物质文化产品和服务,围绕促进人的全面发展,推动经济社会的全面发展。各级政府和企业的管理者都要在社会生产和社会生活的各方面,做到关心人、尊重人、理解人、体贴人。人民群众既是先进生产力和先进文化的创造者,又是其成果的享有者。实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的权益,是我们坚持发展的根本出发点和落脚点。

二、围绕科学发展观的重要内容和目标,着力在经济、政治、文化“三个文明”建设互动中促进全面、协调和可持续发展

全面发展包括经济发展,也包括社会发展;包括物质文明建设,也包括政治文明和精神文明建设。促进全面发展,要正确处理好两方面的关系。

一是要正确处理经济发展和社会发展的关系。民族地区经济总量小,人均指标低,产业链条窄,带动辐射差,根本原因是生产力的发展相对滞后。这些年来,民族地区坚持以经济建设为中心,大力实施农业稳州、工业强州、旅游兴州等重大战略,促进一批基础

产业开始向着“做大做强”的目标迈进,也使一批后续支柱产业出现了强力推进的良好发展势头,社会生产力不断得到解决和发展,生产总值、财政收入和人民群众的物质生活水平都有了很大的提高,为社会的全面发展奠定了一定的基础。但是,经济发展和社会发展是密切相关的。纵观这些年来民族地区的发展情况,应当看到,随着经济社会发展进入新的历史阶段,以往粗放型的经济增长方式难以为继,片面追求经济增长的弊端日益凸显,经济发展与社会发展不协调的问题逐渐突出,民族地区未来的发展面临着资源、环境、生态、体制等方面的制约。在新的形势下,必须用新的发展思路实现又好又快的发展,必须转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,坚持以人为本,落实“五个统筹”,切实把经济社会发展转入全面协调可持续发展的轨道。只有这样,才能克服前进道路上的种种障碍,才能破解民族地区发展的新老难题。

二是要正确处理物质文明建设与政治文明建设和精神文明建设的关系。发展不是单一的经济运行过程,而是经济、政治、文化协调发展的过程,是物质文明、政治文明和精神文明全面发展的过程。作为一个辩证统一的整体,“三个文明”的关系表现为:物质文明为政治文明和精神文明建设提供物质基础,政治文明为物质文明和精神文明建设提供政治保障,精神文明为物质文明和政治文明建设提供精神动力和智力支持。为此,在新的形势下,联系民族地区实际贯彻落实科学发展观,要有正确的观念和导向,更要加快建立贯彻落实科学发展观的体制机制,使科学发展建立在坚实的制度保障基础之上。与先进发达地区相比,民族地区贯彻落实科学发展观的体制机制远未健全,各个环节都有很大差距,“十一五”期间必须付出艰苦努力,着力进行体制创新,使关系全局的体制改革取得突破性进展。

三、把握科学发展观的重要原则,努力实现速度与结构、质量与效益的有机统一,促进城乡、区域和经济社会的协调发展

保持协调发展是科学发展观的基本原则。协调发展,就是在发展中实现速度与结构、质量与效益的有机统一,促进发展的良性循环。实施西部大开发以来的这些年,随着以交通为重点的基础设施和投资环境的有效改善,以及招商力度增强和低成本的动力优势,我省民族地区经济发展开始步入快车道,势头良好。但由于结构不合理、质量差、效益低下、加之国家宏观调控、能源原材料价格提高,市场变动等因素,2006年上半年以来经济开始出现了较大的波动。以黔东南为例,上半年全州地方工业增加值同比下降7.6%,利税下降54.1%,总资产贡献率下降4.36个百分点。因此,要围绕实现经济平稳较快发展的目标,更加注重经济增长的质量和效益,努力实现速度、质量、效益的统一协调,加快推动经济结构的战略性调整。一个地区经济出现波动总是由结构矛盾引起的,只有加快结构调整,才能实现经济的协调健康发展。就民族地区情况来说,“十一五”期间结构调整的重点,应该是立足于自身地表资源丰富、劳动力价格低廉的优势,大力发展适销对路的农产品加工业,这是从实际出发保持经济有增长点、有发展后劲的必然选择。此外,协调发展的关键是城乡协调发展。党的十六届六中全会提出,要从社会主义现代化建设全局出发,统筹城乡区域发展,增强经济社会发展的协调性。要以此为指导,进一步把解决“三农”问题作为工作的重中之重。要从实际出发,切实按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实稳步地推进新农村建设,积极稳妥地推进城镇化,这是解决“三农”问题的根本出路。此外必须着眼于更宽广的思路,在大力争取中央、省和对口帮扶城市进一步支持的同时,要努力实现生产要素的自由流动和优化配置,形成整体竞争优势。要本着良性互动的原则和要求,进一步培育、健全市场机制,打破行政界线,鼓励和支持各县市开展经济、技术和人才合作,要努力按照公共服务均等化原则加大对特殊困难地区的支持力度,最终实现共同发展,协调发展。

四、落实科学发展观的根本精神,切实转变经济增长方式,充分考虑环境、资源和生态的承受能力,努力实现可持续发展

实现可持续发展是科学发展观的重要体现和最根本的精神。可持续发展,就是要在发展经济的同时,充分考虑环境、资源和生态的承受能力,保持人与自然的和谐发展,实现自然资源的永续利用,实现社会的永续发展。我们必须把思想统一到党的十六届五中全会精神上来,深刻领会和全面把握科学发展观的精神实质,切实增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,切实把科学发展观落实到具体的政策措施上,落实到实际工作中去。坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,推动经济社会又好又快发展,要做的工作很多。联系我省民族地区实际,当前和今后一个时期,应当把转变经济增长方式作为战略重点,使经济增长建立在人口素质提高、高效利用资源、减少环境污染、注重质量效益的基础上。为此,要重点抓好以下三个方面的工作:一是要加快推进经济结构战略性调整。调整和优化经济结构是转变经济增长方式的主要途径和重要内容。要继续巩固和加强农业的基础地位,积极创造条件用高新技术和先进适用技术改造传统产业,坚持走新型工业化道路,促进产业结构优化升级,加快发展现代服务业,培育新的经济增长点。二是要大力开展节能降耗工作。节能降耗,建设节约型社会是科学发展的题中应有之义。要加强以节能降耗为主要内容的企业技术改造工作,大力推广和发展循环经济,鼓励循环生产,促进循环利用,倡导循环消费。同时要下决心尽快淘汰落后的、严重污染环境和破坏资源的生产能力。三是要着力提高科技创新能力。科技创新是调整经济结构、开展节能降耗、转变经济增长方式的内在支撑和不竭动力。要注重体制创新和机制创新,增加科技投入,鼓励专利发明,开发知名品牌,努力提高科技进步对经济增长的贡献率。要建立企业为主体、市场为导向、根植于本土的有自身特色的科技创新体系。增强原始创新、集成创新和消化吸收再