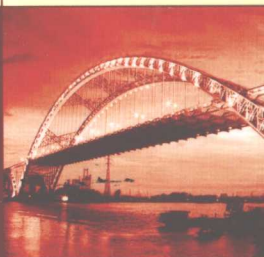


中英公共管理比较研究丛书

广东省高级公务员公共管理研究论文集(7)

公共管理与 治理转型



GONGGONG
GUANLI
YU
ZHILI
ZHUANXING

胡泽君◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

· 中英公共管理比较研究丛书 ·



公共管理 与 治理转型

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(7) ·

胡泽君◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

公共管理与治理转型:广东省高级公务员公共管理研究论文集.7

/胡泽君主编. —北京:中央编译出版社,2008.3

(中英公共管理比较研究丛书)

ISBN 978-7-80211-614-6

I. 公...

II. 胡...

III. 公共管理—文集

IV. D035-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第020598号

公共管理与治理转型

出版人 和 龔

责任编辑 韩 冰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509367(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本 880×1230 毫米 1/32

字 数 400 千字

印 张 14.5

版 次 2008年3月第1版第1次印刷

定 价 36.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展

汪 洋

善于与时俱进地学习,是加快经济社会发展的重要前提。知识是推动人类社会进步的重要动力,可以改变一个国家、一个民族的命运。谁先掌握最先进的科技知识,谁就能迅速成为新兴强国。领导者善于学习运用新知识,就能使工作充满生机。我们党成长壮大的历史证明,只有重视学习、善于学习,党的事业才能不断从胜利走向胜利,党的生命才始终保持生机与活力,中国才能自立于世界民族之林。广东发展的历史证明,学习是推动广东发展变化的重要力量,什么时候学习上有重大突破,思想上有重大进步,发展上就会有重大飞跃。

用科学发展观指导广东发展,必须加强学习。一是掌握科学发展观知识需要我们加强学习。当前,一些领导干部的知识结构不适应贯彻落实科学发展观的需要,表现为对发展理解的局限性、对工作部署的片面性,造成重视发展的“快”、忽视发展的“好”,重视经济发展成果、忽视社会建设成果,重视物质文明、忽视精神文明等现象。实现科学发展没有现成的答案,只有靠不断学习,才能把科学发展观的要求落到实处。二是应对激烈竞争的态势需要我们加强学习。改革开放以来广东经济社会发展之所以取得举世瞩目的成就,关键在于我们先行一步培养和引进了大量优秀人才,先行一步掌握了改革开放的知识。面对今天人才和知识的激烈竞争,要保持和巩固领先地位,必须在学习和知识上领先。三是解决发展中面临的突出问题需

要我们加强学习。当前我省经济社会发展面临着许多制约因素,这些问题全国也普遍存在。但广东作为改革开放的排头兵,有责任、有义务率先破解发展中的难题,在实现科学发展上闯出一条新路。完成这一历史使命,必须加强学习。四是提高执政能力和拒腐防变能力需要我们加强学习。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势,只有加强学习,丰富知识,才能提高决策水平。当今社会,领导干部身在各种矛盾漩涡的中心,要经得住权力、金钱、美色的诱惑,就应从读书学习中汲取精神食粮,培养高雅情趣,远离低级趣味,增强拒腐防变的能力。

要着眼于推动工作,选定学习内容。要认真学习党的十七大精神,不断提高理论素养;认真学习业务知识,努力成为本职工作的行家里手;认真学习修身养性的知识,不断净化心灵,提高境界;认真学习中国传统文化,坚持取其精华,去其糟粕,在继承中创新,在创新中发展,不断提高广东文化软实力。

要从广大干部做起,由领导干部带头,在全省大力开展学习活动。要培养学习兴趣和学习习惯,把学习变成内在需要。要选择切实可行的学习方式,什么形式便于学习,就采取什么形式;什么形式有效,就采取什么形式。要在取得实效上下功夫,通过参加一次专题报告会,对工作有一些新的思考;通过开展一次专题调研,能解决一两个问题;通过阅读一本书,使思路开阔一些,决策更科学一些。

(摘自中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志 2007 年 12 月 26 日在中共广东省委十届二次全会闭幕时的讲话)

目 录

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展	汪 洋(1)
---------------------------	----------

第一部分 经济发展与政府治理创新

英国传统产业改造对佛山产业升级的启示与借鉴	李子甫(3)
关于加强政府投资项目管理的思考	张力军(18)
论我国行政垄断的危害及治理对策	唐振玉(30)
广东城市化土地管理新思路	
——英国城市化经验的启示	杨林安(43)
浅论阳春畜牧业的跨越发展	敖广恩(51)
英国市场价格监管及其启示	庄振锡(65)
广东工业产业结构调整的战略思考	林位超(75)
西欧国有资产管理机制对我们的启示	刘海斌(89)
英国促进科技与经济结合的做法与启示	
——以英国高校为例	张才明(103)
关于工业化进程中的政府角色问题	殷 勇(117)
政府主导型经济与区域经济发展	梁罗跃(130)
借鉴国际经验,加快广东产业集群转型发展	陈圣河(144)

第二部分 政治发展与行政改革

行政审批制度改革与反腐败	丘 海(157)
英国执行机构对我国行政改革的启示及借鉴	李志红(170)
英国的行政裁判制度及启示	谭红儿(190)

控制预算:从源头上治理腐败的关键环节

——英美两国公共预算管理和改革理论的启示

- 陈宗文(198)
- 关于行政文化建设的若干思考 肖小平(212)
- 对英国宪政制度的几点认识 张小杰(224)
- 从英美等国的政党制度看我国政党制度的特点与优势
..... 朱伍坤(238)
- 刑事司法改革的价值取向

——对《所有人的正义——英国司法改革报告》的思考

- 来向东(251)
- 中英两国公务员制度的比较 张念堂(265)

第三部分 文化建设与政府管理

英国文化产业的实践启示与湛江文化产业发展的思考

- 邓碧泉(281)
- 英国保护历史文化遗产的经验与保护开发河源客家
历史人文资源的思考 黄建中(292)
- 从英国牛津大学心理健康教育模式看广东大学生
心理健康教育的创新 李小鲁(305)
- 中英远程高等教育国家行政管理的比较与分析 黄丽雅(318)
- 整合利用传播资源,加强政府危机公关管理 周 炜(329)

第四部分 社会建设与和谐社会

- 中英法律援助制度比较研究 马军港(345)
- 西方现代公共管理新理念与我国“大城管”模式 丘树宏(358)
- 刍议建立和完善农村新型合作医疗制度
——基于云浮农村新型合作医疗实践的探索和思考
..... 谢锦文(369)
- 关于促进农村劳动力转移就业的战略思考 郑朝阳(381)

培育发展慈善组织 促进和谐社会建设

- 中英慈善事业和慈善组织的比较研究 林 琳(393)
- 政府在平安和谐社区建设中的作用 郭铁鹰(405)
- 全面建设小康社会与农村劳动力转移 蓝志文(415)
- 借鉴英国管理经验 加强环境危机管理 李智广(427)
- 试论现阶段我国食品安全发展策略 张永慧(439)
- 编后语 (452)

第一部分

经济发展与政府治理创新

英国传统产业改造对佛山产业升级的启示与借鉴

佛山市人民政府副市长 李子甫

一、英国传统产业改造的现状和成效

英国是最早开始工业化进程的资本主义国家。近年来,该国服务业在国内生产总值的比重不断增大,已占 71.1%,而工业比重却逐渐缩小,仅占 27.1%。英国是世界第三大对外投资国,主要债权国之一,也是世界上最大的无形贸易进出口国之一。

从 20 世纪 60 年代开始,英国进行了大规模的产业结构调整,至今仍在继续。一方面,英国积极发展现代高新技术产业和服务业。如曼彻斯特和格拉斯哥等城市紧紧围绕电子信息、计算机、生物工程和光电子等高新技术有计划地进行产业结构调整。到目前为止,这些城市以及英格兰地区在主体上已经基本完成了产业结构调整,形成了以高新技术和金融服务为主的产业结构。另一方面,面对知识经济的兴起,英国的传统产业面临着日益激烈的全球化竞争和科学技术迅猛发展的挑战。为使老工业基地不受传统产业下滑的影响,英国政府采取了一系列政策措施,也对传统工业进行了必要的改造,使一些传统产业,如航空、石油、天然气、化工、制药和汽车等经过不断的技术改造和创新依然对英国经济的发展和繁荣起着不可替代的作用。经过半个世纪的发展,传统产业在就业机会的提供、所占 GDP 的比重,从 1945 年的 80% 下降到目前的 20% 左右。

目前,英国基础工业是钢铁冶炼、重工业、棉纺织、煤矿和造船。

制造业当前仍是英国产业界的重要组成部分,主要有钢铁制品、宇航、化学工业、塑料制品工业、纺织、制鞋、制衣及电子仪表工业、机动车及运输设备、能源供应等。此外,医药、电子(包括计算机)和航空技术等领域也有突出的发展。另外,目前外国在英投资企业也成为其经济的重要组成部分之一。英国的服务业在国民经济中占有重要的地位,商品批发、零售、旅馆业十分发达,金融、保险等更在世界上处于领先地位。其服务业产值约占国民生产总值的 65% 左右,从业人数占总就业人数的 75%,与工业生产部门有着密切的联系。

英国的传统产业改造整体上是比较成功的,取得了明显的成效。这些成效主要体现在三个方面:

(一)为传统产业注入了新的活力,有效地推动了经济的增长

英国的纺织服装业,虽然就业人数减少了 60%,但劳动生产率和产品竞争力却迅速提高。纺织品出口额从 1990 年的 46.4 亿英镑增加到 1997 年的 72.92 亿英镑。英国煤炭行业就业人数大规模减少,劳动生产率不断提高,经济效益得到改善。产业结构调整特别是服务行业和高新技术产业的发展,推动了英国经济的持续增长。1980—1990 年,英国经济增长平均为 3.2%,其中,1985—1990 年达到 4.6%;1990—1995 年为 1.7%;1995—2000 年为 2.0%。

(二)推动了新兴产业的快速发展,在总体上实现了产业升级和结构优化

1981—2000 年,英国制造业产值所占比重从 36.6% 下降到 25.7%,而金融和商业服务业产值所占比重却从 17.3% 上升到 24.7%,运输与通信业产值所占比重从 6.7% 上升到 11.3%。新兴产业特别是信息产业的快速发展,对社会经济生活产生越来越大的影响。

(三)较好地解决了劳动就业问题

英国伯明翰市曾是英国工业革命的中心。过去 20 多年来,该市工业制造业经历了巨大变化。由于传统制造业的缩减,这些行业失业人数不断增加。1982—1987 年失业率达到 20% 以上,之后缓慢下降,1998 年失业率为 9% 左右,2004 年降至 5.4%。产业结构调整主

要是从工业制造业向服务业转移。从 70 年代开始,伯明翰市先后建立了国际展览中心、国际会议中心和金融与服务中心,并大力发展经济、法律和传播媒体等多种中介机构,旅游业也发展较快。产业结构调整带来了就业结构的变化。从 1981 年到 1995 年,制造业就业人数从 19.8 万人减少到 10.6 万人,而金融和专业服务业、旅游娱乐业、公共与汽车服务业这三类行业增加了 4.6 万个就业岗位,1978 年到 1995 年,该市制造业就业人数所占比重从 7% 上升到 16%。随着伯明翰市经济的发展,就业空间不断扩大。从 1992 年到 1998 年,该市居民就业人数增加了 9% 以上。经过产业结构调整,英国呈现较为典型的发达社会“三、二、一”就业结构(即就业比重由高到低依次为第三产业、第二产业、第一产业)。从社会就业结构看,目前,英国农业已下降到 2% 以下,工业建筑占 27% 左右,而服务业则占到近 70%。

二、支撑英国传统产业改造的政策措施

英国在产业结构调整上,主要采取了以下措施:

(一) 推动技术创新,促进传统经济向现代知识经济转型

2000 年 8 月,英国政府贸工部科技办公室发表了题为《成就和机遇——21 世纪的科学和创新》的科技政策白皮书。白皮书提出,仅依靠市场是不会形成科学研究的主要投资、联结大学和企业的网络以及公众对创新的信心的,政府应该在促进科学和创新的发展中发挥投资者、促进者和管理者的多重作用。英国政府采取了从投资导向、产学研联合体创建等一系列推进技术创新的做法,有力地推进了经济结构转型。例如,曼彻斯特是英国老工业城市,为了适应知识经济的发展,他们在其城市重建战略中,确定了以发展高科技企业为重点的振兴经济战略。当地政府十分重视企业与大学的联系,鼓励企业以当地科研机构为依托,实现科研成果的产业化。同时,为大学和企业的科技成果转化创造条件,提供支持。在政府的推动下,曼彻斯特逐步形成了一批生物、信息等现代高技术企业,改变了以往产业结

构较为单一的状况,为当地经济注入了新的活力。约克郡在振兴本地经济中也十分重视大学的作用。为推动高新企业的发展,英国政府十分重视风险投资,利用私人投资和欧盟资金在西北地区建立了地区创新种子基金,重点为中小企业初始阶段的技术研发和科技创新提供资金支持。英国地方学习和技能委员会还通过与税务、海关等部门合作,共同确定地区内的高增长企业,并为这些企业提供包括信息、通讯技术、管理知识、产品和工艺开发等在内的各种服务和支持。由小企业服务中心和欧盟地区发展基金组成的高增长企业基金,更是为具有高增长潜力的企业提供了全面的资金支持,在推动当地高科技企业发展和经济结构调整中发挥了重要作用。

(二)加大传统产业技术改造力度,增强核心竞争力

近年来,英国老工业基地的高科技产业和第三产业虽然增长迅速,但强大的制造业仍是当地经济增长的主力。因此,振兴老工业基地并不意味着要全部放弃传统产业,而要利用先进的科学技术,加速传统产业的升级换代,以技术优势增强核心竞争力。为此,英国在西北地区成立了制造业咨询服务机构,通过提供高新技术专家和课程,为企业特别是中小企业提供先进的制造技术支持和相关信息。这种机构的咨询面很宽,从一般咨询到高技术操作,重点是专业人员的技能培训。此外,他们还把增加新产品种类和附加值作为振兴制造业的重要目标之一。目前,该地区已有许多公司与大学建立了联系,通过合作,将大学的高新技术成果引进企业并实现产业化。西北地区大学知识技能交易服务机构则通过高新技术转移基金提供支持。

(三)灵活运用财政政策,重点支持产业改造

英国政府采取了许多具有鲜明的倾向性、多样性和连续性的政策措施,支持传统工业改造,既有直接补贴,又有间接扶持。坚持“两条腿走路”,将国家必要的补贴支持与企业自身努力紧密结合起来。这既加快了传统工业改造步伐,又实现了较高的经济与社会效益。例如:直接由财政给予国家保留的煤炭生产以价格补贴;国家拨款投资或资助传统产业的环保工程建设;对部分特殊的传统产业企业,国家直接提供一些出口信用保险、减免税政策;对部分老企业(生产技

术尚可,破产会造成较大的失业动荡),采取先由国家出资买下,经过重组、发展后再卖掉的方法,实现稳妥地转型过渡;采取新的船舶加速折旧政策,强制缩短船舶使用年限,以支持造船业加快技术改造与更新等等。更为重要的是,政府在资金、政策支持的同时,始终十分重视鼓励、敦促和监督受帮助的行业、企业立足自力更生,以市场为导向,通过兼并、资产重组、增资扩股、产品结构调整和技术改造等方式,加快改造和转型步伐。

(四)产业和城市改造相结合,激发城市活力

英国在对老工业基地的改造中,注重将传统工业改造、产业布局调整与城市规划紧密结合,拓展新的需求与生机。在新的城市规划中,充分考虑到产业布局调整的要求,通过倾斜性城市建设,特别是城市特大型基础设施和标志性建设,为传统工业改造提供有力的条件和开发出新的商机。如英国的伯明翰市,政府牵头,多方出资,将本市的国际展览中心、国际会议中心等社会瞩目的重点工程,分别兴建在原来的两个钢铁和制造业的老工业区,很快吸引了新的人流和物流,有效地加快了这些地区由单一的老工业区向综合性新兴城区的转变。一些老工业城市设立了高新技术园区,通过降低地价、减免税收,发展企业孵化器等设施,引导企业向高新技术开发的方向转型。

在英国,不少城市在产业改造和转型中,提出了城市重建计划,积极推进服务业和基础设施建设。如曼彻斯特在其城市重建战略中提出,要使曼彻斯特成为具有国际竞争力的城市,必须在加强企业建设的同时,推动金融、商业、企业服务、文化、旅游等各行业的发展,建设有自身特色的城市文化,包括发达的商业零售、休闲娱乐和体育产业,便利的公交、通讯设施及良好的社会秩序和居住环境等,使发展经济与提高公众生活质量同步进行,这样才能使曼彻斯特这一老工业基地实现真正意义上的重建和复兴。

(五)加强人才培养,推广职业技术教育

在产业改造升级过程中,英国十分重视人才培养和传统工业劳动力的新技能培训,提高劳动力的总体水平。通过职业技术教育体

系,把培训教育和再就业结合起来,使传统工业富余人员的安置、新兴产业所需劳动力的培养和吸纳有机地结合起来。通过建设新的技术学院和发挥现有教育培训机构的潜力,以改善人才供应状况。例如,在西北地区一些城市的经济发展战略中,都将人才投资作为一项重要的战略目标。一方面要求充分发挥当地大学等教育科研基地的作用,培养适应经济发展需要的,具有较高知识与技能的高素质专业人才;另一方面,鼓励在企业和社会上创造一种浓厚的学习氛围,让人们通过持续教育和职业培训,更新知识,提高技能,以适应当前和未来发展的需要。

(六)加大社会保障力度,完善失业救济制度

第二次世界大战以后,建立强大稳定的社会保障体系成为西方国家的重要政策。这既有利于社会平稳发展,也极大地促进了就业人员的劳动积极性。在产业改造和转型带来较高的失业率情况下,英国政府加大了社会保障力度,着重完善了失业救济制度,并通过培训,帮助失业人员实现转岗和再就业。一方面,政府按月给予失业工人及其家庭成员失业救济、失业补助或社会救济(分别由政府不同部门按递减的标准发放);同时,还在住房、医疗、交通和必需大件消费品等方面,给予失业工人补贴,对 50 岁以上失业工人实行提前退休。另一方面,十分注重工人的培训教育、转岗与再就业。这样的做法,极大地缓解了产业改造对就业带来的冲击,使产业改造能够顺利实施。

(七)以信息化带动工业化,大力推进企业信息化建设

为了推进英国企业的信息化,英国政府实施了一系列的专项规划:一是“信息社会计划”(ISI)。1996 英国贸易和工业部发起了“信息社会计划”(ISI),此专项规划的目的在于鼓励英国各行业充分发展和利用信息和通讯技术,开拓市场,提高业务效率,增强竞争力。到 1999 年底,全国已经建立了 100 个 ISI 支持中心,对企业信息化提供咨询和支持。该计划的实施,使一批中小企业通过信息化得以生存与发展。二是“技术就是企业”的计划。2000 年电子商务大臣宣布在全国实施名为“技术就是企业”的计划。该计划由政府发起,英

国电讯、微软、康柏、英特尔等大型信息企业支持,通过向中小企业提供既懂信息技术又懂商业经营的咨询专家,帮助它们通过提高企业的信息化来增强竞争力。政府在这一过程中实施了系列推进企业信息化的计划,调动了传统产业和新兴产业领域内企业的积极性,提高了企业的信息化水平,加快了产业调整升级的步伐。

三、对传统产业改造的几点认识

佛山作为工业化进程较快、工业规模较大、传统产业比重较高的城市,面临着“再工业化”和如何推动传统产业改造与升级的问题。英国在传统产业改造中的很多做法和措施是值得我们学习和借鉴的。

(一)传统产业改造的缘由

泰晤士威利经济学院在分析英国百多年产业结构变化时认为,引发产业结构变化、调整和改造的主要原因有:一是每个产业内部的不同需求;二是消费结构的变化,三是来自国外的竞争,四是由跨国公司经营状况引发的产业结构变化。

从佛山产业结构调整的动力来看,与英国十分相似。改革开放以来,佛山逐步形成了以纺织、陶瓷、化工、机械等传统产业为主的工业产业结构。2004年,全市实现工业总产值4058.96亿元,工业增加值913.97亿元,占GDP的55.2%,传统产业对社会经济的贡献和影响巨大,传统产业占全部工业总产值的75%。从行业来看,佛山十大优势工业行业中除电子信息外,其它的家用电器、机械装备、金属材料加工与制品、陶瓷及其他建材、纺织服装、塑料制品、食品饮料、化工与医药、家具制造等九大行业基本上都是传统产业,而电子信息产值仅占十大行业总产值的10%。

佛山传统产业面临着挑战和压力。一是产业规模存在着大而不断的问题。企业技术装备和工艺相对落后,自主创新能力不足,技术层次与产品附加值低,产品科技含量不高。二是生产能力过剩,主要是结构性过剩,即大量的中低档产品生产能力过剩,经济效益不佳。三是国内外市场竞争的日益激烈和综合经营成本的上升,步入成熟