

2007 年度

杭州市领导干部优秀理论文章选辑

求索

中共杭州市委宣传部编

杭州出版社

2007 年度

杭州市领导干部优秀理论文章选辑

求索

中共杭州市委宣传部编

杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

求索:2007年度杭州市领导干部优秀理论文章选辑/
中共杭州市委宣传部编. —杭州:杭州出版社,2008.2
ISBN 978-7-80758-063-8

I. 求... II. 中... III. 社会主义建设—杭州市—
文集 IV. D675.51-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第012635号

求索

2007年度杭州市领导干部优秀理论文章选辑
中共杭州市委宣传部编

责任编辑:楼倩

封面设计:魏君妮

出版发行:杭州出版社

地址:(杭州市曙光路133号 邮政编码310007)

经销:新华书店

印刷:杭州浙大同心教育彩印有限公司

开本:889×1194 1/32

字数:312千

印张:15

版次:2008年2月第1版 2008年2月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-80758-063-8

定价:46.00元

(版权所有 侵权必究)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与本社发行部联系调换

序

中共杭州市委副书记



思想理论建设是党的根本建设。当今时代,科技进步日新月异,知识更新不断加快,国际形势不断变化,国内改革发展稳定和党的建设面临的新情况新问题层出不穷。面对新形势、新任务、新挑战,广大党员干部特别是各级领导干部应把加强理论学习和新知识的学习作为重要任务和政治责任,不断在学习中坚定理想信念,提高工作水平,增强执政能力,推动学习型政党和学习型社会的建设。

2007年以来,我市各级党组织和广大党员干部按照中央和省市委的要求,以学习贯彻党的十七大、省市党代会精神为主线,以改革开放、现代化建设和正在做的事情为中心,以深入学习、深刻领会中国特色社会主义理论体系为重点,以共建共享“生活品质之城”大讨论活动为载体,着眼于马克思主义理论的运用,着眼于对现实问题的理论思考,着眼于新的实践和发展,努力用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等党的最新理论创新成果和重大战略思想武装头脑、指导实践、推动工作,有力促进了“创业富民、创新强省”和共建共享

“生活品质之城”发展战略的贯彻落实,推动了经济社会又好又快发展,同时也形成了一批理论学习和研究的优秀成果。市委宣传部坚持每年把党员领导干部的优秀理论文章汇编出版,这是一件很有意义的事,对于进一步深化理论学习,促进学习型领导班子建设,推动各项工作的创新发展具有重要推动作用。

实践无止境,理论无止境,创新无止境。2008年,是全面贯彻落实党的十七大精神的第一年,是共建共享“生活品质之城”的关键一年,改革发展稳定任务繁重。衷心希望全市各级领导干部更加自觉、更加主动地投入到理论学习和研究中去,更好地发扬理论联系实际的优良学风和“挤”与“钻”的刻苦精神,努力成为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,切实取得更加丰硕的学习成果,为加快建设覆盖城乡、全民共享的“生活品质之城”作出新的更大的贡献!

是为序。

2008年1月16日

目 录

序	叶 明/1
地方政府与非营利组织互动机制研究	安蓉泉/1
推动城市有机更新 打造生活品质之城	杨 军/29
关于临安市实施项目化管理的对策研究	邵 毅/47
抢占打造全国文化创意产业中心的制高点 ——关于建设三大平台与发展文化创意产业的思考	郭东风/65
一体化背景下的区域发展战略 ——以杭州市余杭区为例	姜 军/73
生态型城市建设的理论溯源及临安实践	王 宏/98
发挥杭州城市优势 做强动漫产业的思考和对策	王 建/110
构建和谐社会与实现充分就业	史及伟/121
杭州西湖风景名胜区新农村建设的实践与思考	孙 喆/130
关于加强领导干部作风建设的实践与思考	朱 华/144

杭州广视频道制的实践与思考	
——兼谈城市台经营管理体制的选择	吴文平/155
提高人民群众文化生活品质的思路与对策	陈建一/165
繁荣社区文化 打造文化社区	
——关于下城区文化社区建设的探索与思考	
	杨国琴/173
跨区域政府合作的制度创新	
——以大运河开发和管理为例	郑翰献/184
杭州小河直街和谐拆迁的探索与思考	俞东来/208
妥善协调 促进社会和谐	
——杭州协调社会各方利益的几个主要问题	
	夏海泉/219
加快构筑中心区产业体系 努力提升经济生活品质	
	徐立毅/230
打造东方休闲之湖的思考	蒋建安/238
关于外来务工人员子女接受义务教育的思考与对策	
	谢列卫/249
杭州市土地集约利用现状评价与政策建议	卢春强/260
因地制宜 分类指导 建设有西湖区特色品质新农村	
的实践与思考	许迈永/270
关于加强我市流浪未成年人救助保护工作的对策研究	
	许小富/279
关于推进杭州市社会工作人才队伍建设的调查与思考	
	邵 胜/287

关于杭州打造“国内最清洁城市”的思考	陈祥荣/296
加强职业女性教育 引领“和谐生活”理念	
——关于杭州市职业女性继续教育的调查报告	
	陈建华 魏 颖/307
危旧房改善的若干思考与建议	杨 坚/324
引导发展会所经济 推进生活品质示范区建设	
——关于上城区发展会所经济的初步分析和建议	
	杨全岁/335
“生活品质之城”框架下杭州现代林业品牌建设的思考	
	余樟春/346
关于建设“创意良渚”基地的思考	周 膺/358
会展旅游国际化的对策与建议	郭初民/369
战略调整与品牌建设并举 全面提升经济生活品质	
	俞炳林/379
实施特色建市战略 推动富阳科学发展	徐文光/389
淳安县旅游文化建设的对策研究	钱美仙/396
杭州市人才专项资金投入和产出的实践与思考	
	徐国联/406
我市法院构建和谐司法提升司法品质的调查与思考	
——以有力保障共建共享“生活品质之城”为首任	
	翁钢粮/415
杭州市创意产业集群发展的思考	盛阅春/426
关于分水制笔业发展的调查与思考	戚哮虎/435
杭州市经济作物产业发展研究	程春建/443

引领机制创新 促进行业发展

——对乾潭镇家纺五金工具行业发展问题的思考

程茂红/453

附：中共杭州市委宣传部《关于2007年度杭州市领导干部
优秀理论文章评选活动获奖文章的通报》

后 记

编 者/470

地方政府与非营利组织互动机制研究

安蓉泉

近年来,中国非营利组织与政府间的合作互动呈现出较为复杂多面的效应。一方面,地方政府职能转变给非营利组织腾出了承接职能、发挥作用的一些空间;非营利组织的兴起在推动地方民间经济社会发展的同时,也给地方政府的改革加入了助推力量。另一方面,因非营利组织观念、人才、治理结构和运作能力的局限,使地方政府在职能转变过程中还心存疑虑,不敢大胆授权;此外,地方政府囿于国家法律、内部阻力、社会心理等原因,在扶持非营利组织时也常常畏首畏尾、态度消极,甚至一定程度上容忍其降格为安排“小金库”、干部“退二线”的角落。与此同时,学界对非营利组织的热情推崇、对政府管理方式的激烈批评,与政府、非营利组织各自相对冷静的态度形成明显反差。显然,对政府与非营利组织此消彼长互动关系的条件、机理及相关理念作细致分析,已是下一步整合各方资源条件、推进中国非营利组织健康发展的理论前提。

一、地方政府与非营利组织“互动机制”的内涵

“互动”,是一种由于对象之间相互作用而使彼此发生改变的过程。积极的互动有三个关节点要掌握:一是互动需要两个(或多个)对象都做出主动沟通和积极回应的行为,单方面的行为往往效能有限甚至不得要领;互动是制度变迁的灵魂。缺乏对象间的互动,各种制度调适的力量或“给养”就难以发挥效用。二是互动起点以双方(或多方)的各自既定条件为前提,互动的进程和效果直接受到双方各自基础条件的制约;离开互动方实际状况的苛求或埋怨,没有说服力也不解决问题。三是互动效果还受到来自外在条件的影响和制约,有时外在条件甚至成为对象之间互动效果不易为人察觉的关键因素;所谓“第三方力量”或“第三配置”,是研究社会改革、制度变迁时不得不投入足够注意力关注的大问题。

地方政府与非营利组织间的“互动机制”,是指为促使地方政府与非营利组织共同目的的实现,在对双方现有和潜在能力及相关条件分析的基础上,营造出的有利于各自适度调整和力量整合的舆论、观念、政策、体制及微观运行制度的总和。从互动的三个关节点的分析出发,把握地方政府与非营利组织间的“互动机制”,一是立论要建立在在对地方政府与非营利组织互动内在动力及其现实背景的分析之上,二是建议要建立在双方目前各自资源掌握和实际影响力的分析之上,三是对策要建立在在对现实社会心理、体制政策及其他相关变化条件的分析之上。

二、地方政府与非营利组织互动条件的中西比较分析

政府与民间非营利部门的互动关系,如果离开各国的历史、文化、市场和法治条件,当然可以作抽象意义上的对比。但当关注上述直接决定互动关系程度、方式和演进进程的具体条件时,又很难说哪个国家更好或更先进。各个国家特殊的历史文化条件造就的其政府与民间非营利部门的不同关系,构成其生存的深刻的社会基础和实际的发展脉络。当然,通过比较发现中外发展中的一些异同和值得借鉴的经验,在分析异同和共享经验的意义上,寻求中国地方政府与非营利组织互动的规律性认识和未来发展的有效思路,又是十分重要和紧迫的一项基础性工作。

(一)治理理念上的“善治”与“有事找政府”的背景差异

西方国家在经历过对市场这只“看不见的手”的崇拜阶段之后,终于发现市场不万能、市场存在一些不可自救的缺陷,如市场自身存在垄断的倾向、市场无法有效率地提供非竞争性和非排他性物品、市场本身无法自然产生其健康发展需要的外在制度条件、市场无法调整收入分配不公、市场尚不具备预示和预测性等等。“市场失灵”使人们对政府纠正市场的利己自私行为寄予期望。但生活实践使人们很快发现,政府也存在“失灵”的先天特点。“政府失灵”主要表现为不计成本、效率低下、中性决策、寻租行为及官僚作风等。1997年,世界银行在“变革世界中的政府”报告中,提出了两条应对思路:一是将政

府的精力更多地集中在反映政府核心使命的基础性工作(fundamentals)上,以大幅提高政府的有效性;二是在基础性工作之外,广泛动员各种社会力量,利用授权、“合同外包”与“伙伴关系”等将社会其他组织甚至是私人组织吸引到提供公共服务队伍中来,政府不必是公共物品的唯一的提供者。世界银行 1992 年发布年度报告《治理与发展》(Governance and Development);1996 年,经济合作与发展组织(OECD)发布了《促进参与式发展和善治的项目评估》,又首次正式提出了“善治”(good governance)的概念——“治理”与“善治”,成为上世纪 90 年代以来西方政治学、公共管理理论的主题词。在今天西方国家,政府组织当然承担着许多民众需要帮助解决的公共责任,但与此同时,政府的权限是有限的,政府主要承担着市场和中介组织难以完成的重要公共服务职能(如国防治安、城建城管、环境保护、义务教育、社会保障等)。民众生活中遇到的许多具体矛盾和问题,往往通过雇律师、上法院、找协会(行业组织)、找记者(媒体曝光)等多重手段解决。

我国通过几千年历史形成的由强势政府主导国家的体制,作为一种通过日常生活、社会经验和现实教育不断加深的主观认识,牢固地印在了中国民众的头脑中。以政府为代表的国家在整个国民收入中占有了尽最大可能的支配比例,以有力地用于国家发展、转移支付和公共产品的供给。这种体制安排在民间资本尚不发达、社会捐赠意识薄弱、民众对非营利组织作用感觉相对淡漠的今天,仍然有其积极意义和客观必然;当然与之相应,企业和个体用于社会付出的捐赠、慈善行为在税收法规上自然得不到有力鼓励。受到上述客观因素影响,也由于今

日中国政府机构改革相对滞后,政府代表国家和社会掌握的各种物质和政策、权利资源很多,普通民众办成一两件重要的事情必须经过政府部门的审批或同意,这既是中国目前国情的某种需要,也进一步强化着人们的国家意识、“有事找政府”的观念。2006 年底在杭州举行全国市长公开电话第十三届年会透露^①,目前中国市长电话工作网络越来越发达,已经发展到如今的 100 多座城市,“12345”、“12369”、“12315”、“12365”、“12358”……这些投诉热线在服务市民群众、促进经济建设、维护社会稳定方面所起的作用十分突出。从 1999 年 6 月 15 日,杭州在全国率先开通 12345 市长公开电话,7 年多来共受理群众各类来电达 110 余万件,工作网络已覆盖 13 个区、县(市)及大部分市直单位。“12345,有事找政府”,已是杭州妇孺皆知的一句口头禅。市民遇到各种麻烦、困难,往往想到的就是给 12345 打电话。政府信访工作在解决民众诉求方面也起到了极大的作用。

这样一种社会运作体制在社会转型期,发挥出了提升政府效能、推动民众难题解决的积极作用,也不断强化着社会各界在实践中形成一种思维定势:成绩归政府,问题怪政府,有事找政府,矛头集中在政府。加上现行体制一定程度上存在政府对企业和社会的过度干预现象,更加重了人们这种思维方法的形成和延续。在实际生活中,虽然中国民众遇事上法院、请律师、找中介、找记者的情况已经开始增多,但由于这些部门

^① 2006 年 11 月 22 日《杭州日报》,《全国市长电话年会在杭共商发展大计》。

的权威或办事能力受到多重制约,特别是来自党政机关的制约,远不及政府协调、仲裁或惩戒的权威和效率高,因此导致“有事找政府”仍然成为中国民众浩浩荡荡队伍的一个主流现象。又由于转型过来的“官办社团”、“官办协会”等组织与政府原本存在着天然联系,政府与这类“非营利组织”之间事实上还存在某种领导与被领导关系,存在着政府包办、政社不分、非营利组织行政化、强调非营利组织为政府服务(忽视对非营利组织相对独立性的肯定和必要扶持)等情况(不像西方政府主要是通过税收减免等方式对非营利组织发展予以引导和扶持),而原发源自民间的非营利组织多数还规模较小、实力较弱和影响不大,这种现实直接导致了政府权能和工作量在多数城市经济和社会生活中的持续增大,导致了利益相关人遇事找中介、找相关社团意识的培养过程比较缓慢,使非营利组织自强自立自养意识和能力提高的动力受到妨碍。

(二)非营利组织生成根源上的“自发性”与“转型性”差异

首先,经济制度背景不同。西方国家产权清晰、公私分明的私营和股份制经济制度,使政府公共职能提供服务的局限早为人知,通过数百年历程,已形成大量社会职能不由政府操办而由民间产生的社团或中介组织承担的局面。中国在进入新世纪后才宣布市场经济体制初步建立,市场微观主体的相对弱小、政府公营部门的相对强大、政策法律供给的不足以及社会对“非营利组织”作用的陌生等情况,使中国非营利组织发展的体制环境不甚理想。而在转型期中国非营利组织实际上处在政府职能转变而未到位、非营利组织发展动力提升而能力不

足的特殊环境下,大量的“非营利组织”实际上是从原来政府部门转变而来。这些不是自发生成而是由政府部门“脱胎”而成的非营利组织,难免和政府存在天然的联系,受到来自政府部门比较直接和频繁的指令影响。当然这种情况存在一些地方差异。香港、深圳等地原来国有企业的惯性没有或者很少,民间的活力强,自发形成的非营利组织多。而内地情况完全不同,主要由原来国有企业改造过来的股份制企业难免与政府有千丝万缕的联系,政府不断强化的资源调度能力无形中也引导企业和社团向政府靠拢。当企业或民众与政府容易“直通”时,社团和中介组织的作用在民间的培养期就自然要延长。

其次,历史文化背景不同。西方社会源远流长的宗教文化和大量宗教派别、宗教分歧的存在,使得把任何一种宗教作为国教都可能给使国家统一带来危机;而政教分离使宗教组织有了一块政府不可介入的领域,使其在建立学校、神学院、医院、慈善机构及宗教互助组织过程中孕育了非营利组织的早期发展。早期要跨越荒蛮大陆和茫茫大海的美洲移民,不得不自发地组织起来并制定内部关系规范,这又造就了美国民众极强的自治能力和与政府对话的习惯。中国自古以来“国家至上”的传统使非营利组织的生存发展大多处在“非法”状态,非营利组织时常以传播不同政见、危及政权基础“犯上作乱”的形式出现而受到压抑。现代史上曾作为反帝反封建重要力量的进步社团,在新中国成立后走过了一段曲折发展之路。尽管上世纪 90 年代后期以后国家对非营利组织开始关注,但以往的传统文化和现实体制环境都决定了社会对非营利组织控制多于培育、担心多于信任。在不少地方存在这样的情况,“官办社团”在和政府打交

道时拥有更多优势。政府在分配资源或转移职能的时候,往往愿意直接交给“官办社团”,导致“官办社团”资源占有更多,做的工作却相对轻松。为了摆脱这种被动境地,一些自发产生的非营利组织出现模仿“转型性”非营利组织、努力与政府攀缘关系的现象,宁可拉个政府官员当“会长”、“理事长”而接受其影响,其实是为了争取到一些宝贵的行政、财政资源。

第三,管理理念背景不同。由于西方国家的非营利组织基本上是民间自发形成的行业或中介组织,先天地没有行政职能和政府亲缘关系,也由于非营利组织大都靠收取会费及开展业内相关活动生存,只能代表会员利益,谋求会员利益的最大化,各类非营利组织实际上既不可能代表社会公众,也不可能自觉维护公众利益,因此西方国家的政府一般不轻易授予各类非营利组织以行政权力。同时非营利组织也不能代表政府对会员进行管理,更不能强制非会员服从非营利组织制定的职业标准等。为了防止非营利组织妨害社会公众利益,政府还对其活动范围进行限制和监管。由于社团、中介组织与其他社会经济组织不同,这些机构在更大范围、更深程度上与社会公众的利益直接相关,对这类机构仅依靠行业自律是远远不够的。目前,政府相关部门对非营利组织的监管实际上存在两种倾向:一种是认为非营利组织带有很多不稳定因素,必须保持高度警惕,提高准入门槛。双重管理体制除了申请手续繁复,审批条件苛刻外,还使得相当数量的非营利组织由于找不到合适的“业务主管单位”而无法获得“准生证”而处在“非法”、“黑户”反而不利于管理状态。有的不得不改头换面,以工商登记的形式寻求合法注册:一方面工商注册必须按企业的标准纳税,这就加