

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(6)

公共管理与 区域发展

GONGGONG
GUANLI
YU
QUYU
FAZHAN

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 区域发展

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(6) ·

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

公共管理与区域发展/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 978-7-80211-632-0

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 035615 号

公共管理与区域发展

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰 徐元宫

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)66509350(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 450 千字

印 张 16.75

版 次 2008 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 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 政治与法治建设

关于借鉴外国执政党经验 加强党的执政能力建设的若干

思考	刘 洪(3)
完善制度 加强监督 促进反腐败斗争深入开展	赵 康(18)
关于村民直选的思考	林丽娇(31)
我国报业集团发展路径初探	丘克军(41)
构建和谐社会中人民法院的改革思路探析	刘建强(57)
论我国行政救济有效化的制度构建和完善	梁少芬(69)
中英警察刑事执法程序浅议	瞿凯夏(87)
关于提高政务信息工作服务水平的若干思考	林 瑶(106)

第二部分 资源管理与改革

论建设专业技术人才公共管理机制的创新	陈承旗(121)
创新考核激励机制 优化党政人才资源——关于英国文 官绩效评估制度的启示	何文洪(140)
浅议我国和谐人口管理模式	云 斌(156)
国外收费公路的发展启示	王富民(171)
借鉴国外经验 建立和完善我国公务员绩效评估制度	张振林(185)

广东省激励财政政策分析与评价	梁国华(198)
完善我省分税制财税体制对策初探	王中高(212)
浅议英国税制的经验对完善我国出口退税机制的启示	韦迎莹(229)

第三部分 公共服务供给

我国医疗体制改革中政府的责任及职能定位	廖新波(249)
关于健全城市公共危机管理体系的思考	陈少菲(277)
英国治理超限超载的启示	顾青波(290)
借鉴英国改革经验 推进我国公共服务市场化	麦教猛(300)
英国医疗保障制度对完善广东新型农村合作医疗制度的 启示	李力强(311)
中英两国食品安全管理体制的对比研究	严 振(324)
从英美两国应对突发公共卫生事件看广东公共卫生体系 建设	陈俊凯(340)
英国现代教育体制改革对完善我国“以县为主”义务教育 管理体制的启示	李霭康(352)

第四部分 地方治理与发展战略

佛山市企业质量现状分析与对策	张燕飞(369)
英国政府管理旅游业的模式对发展珠海旅游业的启示	刘 佳(381)
广州产业集群化发展战略研究	郭志勇(398)
论国家高新区的发展模式及发展方向	宋逢林(413)
英国科技创新体制及其政策的启示	何棣华(428)
转型期广东文化发展中的政府角色分析——以英国公共 文化管理经验为参照	杨 树(441)
从英国经验看广东广播电视集团化改革	谭天玄(458)

英国高教改革经验与广东高教政策创新	罗任权(474)
茂名林业发展战略的思考	曾庆强(496)
借鉴先进经验 走可持续发展道路——兼论欠发达地区 (阳江)人均 GDP 突破 1000 美元后的发展	曾昭逢(513)
编后语	(525)

第一部分

政治与法治建设

关于借鉴外国执政党经验 加强党的执政能力建设的若干思考

广东省民政厅党组书记 刘 洪

一、外国执政党建设的一些做法和经验

世界各国政党都非常重视加强自身的执政能力建设,从世界各国政党政治的实践看,虽然社会制度和国情不同,政党的性质和构成不同,执政的具体模式各有千秋,但作为执政党,在加强执政能力建设方面还是有许多共性,有一些国家执政党的做法和经验值得认真研究和借鉴。

(一)党政分开

西方国家,不论是内阁制还是总统制国家,都实行职能分开的党政关系模式。在这种模式下,执政党对政府,主要是一种间接领导,表现为执政党通过党的纲领和立法程序控制政府人事和重大决策,但执政党不具体介入政府的行政运作,执政党中央各机构都不能直接向政府各部门发出指令或作出决定。政府首脑以行政首脑的身份独立行政,不听命于任何来自政府之外的直接指挥。在发展中国家,民族民主政党基本上是采用“政府在前,政党幕后”的模式处理党政关系,只有叙利亚、突尼斯等少数发展中国家的政党仍具有“首脑模式”的特点,但其各级党组织本身也并不具有直接处理行政事务的职能,不介入经济、文化和社会管理。

(二)革新理论

随着全球化的加速发展,有许多政党为了适应意识形态的多元

化,适应政党竞争和选举政治的需要,对党的执政理论作出了许多新的调整。上世纪90年代提出的“第三条道路”就是在这种情形下出现的。布莱尔及其领导的工党政府作为“第三条道路”的首创者,试图在新右翼的撒切尔主义和老工党的社会民主主义之间寻找一条中间偏右的道路。“第三条道路”不仅仅是理论,而且是政党实践。布莱尔于1997年5月担任英国首相后,先后在政治、经济、社会和外交等方面进行了一系列重大改革,“第三条道路”对世界各国政要和智囊机构产生了重要的影响,成为一些政党制定其竞选策略和施政纲领的理论基础。

另外,一些西方政党在制定新纲领时,通常要举办很多辩论会、研讨会、座谈会等,发动全体党员乃至社会各界参与。法国社会党1993年大选失利后,就党的方针、政策及一系列重大问题进行了全国性的党内大讨论,提出了促进经济增长、创造就业机会和加强公平分配是社会党社会经济政策的三大主要目标,为重新上台执政在纲领政策上做好准备。

(三)扩大民主

在西欧,各社会党都重视赋予党内生活以实质性内容,落实党员的民主权利。英国工党围绕修改党章问题,特别是围绕取消党章第四条,即生产资料公有化条款问题,在党内经过长达十几年的激烈讨论后,达成党内思想统一,于1994年在年会上通过了取消“第四条”的新党章。德国社会民主党一贯重视发扬党内民主。自20世纪90年代以来,该党已经围绕民主社会主义问题、经济社会政策问题进行多次党内讨论。从1999年起,该党又决定在党内展开修改党章的大讨论。

古巴共产党特别注意保障党员的民主权利,在党的每项重大决策确定和实施之前,都首先在广大党员中进行讨论,征求意见,待意见统一后加以确立和实施,如古共“四大”的主要文件《号召书》,不仅在61.5万党员中进行广泛、深入讨论,而且还吸收了350万党外群众对文件进行认真讨论,共收集了100多万条意见;又如古共“五大”在1997年10月召开,但“五大”的政治文件草案早在1997年5月就

公布并交党内外讨论,广泛征求意见。代表大会讨论时气氛生动、活泼、热烈,卡斯特罗等党的领导人在大会上作即席讲话,电视台、电台自始至终向全国直播大会讨论实况,向国内外生动地展示了古共的民主形象。

(四)关注民生

2005年5月,英国工党首次赢得大选中的“三连胜”,骄人的经济业绩是工党得以连任的最主要原因。在工党执政的8年间,英国经济稳定增长,失业率和通货膨胀率都处于40年来最低水平。工党在注重经济效率的同时,还注意保障社会公正。在工党看来,经济效率和社会公正是相辅相成的。针对传统福利国家导致国家负担加重、企业竞争力降低、个人对国家和社会的依赖程度不断增加的弊端,工党主张改革传统的福利制度,以“积极的”福利国家代替传统的福利国家,具体做法是:减少对社会弱势群体的直接给予,增加教育经费和培训经费,变直接救济为生存能力的培养和更新。面对英国5800万人口中有100万成年人从未工作过的事实,工党政府特设了“从福利到工作”的预算资金用于技术培训。同时还大力改革失业保险体系、养老保险体系和医疗制度,取得了很好的效果,得到了许多民众的拥护,这给工党的连任增添了重要的筹码。

新加坡人民行动党始终以“促进国家福利和人民幸福”为宗旨,实行了一系列行之有效的措施,提高和丰富人民的物质文化生活水平,以便密切党民关系。为了了解民情,为民众提供更具体和更有效的服务,为政府修改政策提供最真实的信息,行动党规定党的国会议员必须利用业余时间同本选区人民见面。为了造福于民,人民行动党政府实施了为期几十年的“居者有其屋”计划,循序渐进地解决了全体居民的住房问题,还制定了一系列援助社会弱势人群的计划,具体包括:公共援助计划以帮助无法工作的公民;扶助金援助计划,为低收入家庭孩子上学提供帮助等等。在经济衰退的严重形势下,行动党提出了“五民策略”,即了解民性、参与民声、反映民意、争取民心、关怀民需。社会还设立幼儿园,展开一系列同成年人、老年人和医疗保健有关的工作,以便扩大政党的影响力,提升政党的形象。

(五) 以法治权

消除腐败、塑造廉洁政府是各国政党追求的目标。自 1995 年起,“国际透明组织”每年发布各国腐败状况排名,几年来,北欧国家一直被列为“最清廉的国家”。北欧国家丹麦、芬兰、瑞典等国家政府官员没有特权,其子女与普通人无异,这些国家腐败案件发案率很低。北欧国家的廉政建设能取得这样的成绩主要是因为有健全的反腐败立法,有一套自律和他律结合、完善有效的廉政机制。瑞典于 1919 年、1962 年、1978 年制定和完善了《反行贿受贿法》,芬兰在 20 世纪 20 年代制定了《公务刑法》,其后又根据变化而加以修订和完善。丹麦虽然没有专门的反腐败法典,但在其刑法的有关章节明确规定了有关贪污受贿罪的罪刑规范,对贪污罪的刑罚大大高于其他经济犯罪的处罚标准。除此之外,这些国家在反腐败监督、廉政考核、廉政教育等方面的措施也十分完善。

新加坡人民行动党连续执政 40 多年,是世界上实行多党制国家中对国家控制最强、执政时间最长的执政党,国家专门成立了反贪机构,制定了《防止贪污法》,设立了贪污调查局,具有包括逮捕权、调查权、搜查权、获得财产情报权、不明财产检察权等广泛的权力,他们直接对党的领袖人物负责。为了防止出现“黑金政治”,国家专门制定了《政治捐赠法》。由于上述措施,新加坡的廉政程度历年居亚洲首位和世界前茅。

二、关于加强党的执政能力建设的若干思考

中国共产党是世界上最大的社会主义国家的执政党,从 1949 年新中国成立以来,中国共产党已经连续执政 50 多年,如何继续带领一个世界上人口最多的国家建设中国特色社会主义的伟大事业,把自己的执政经验同世界上其他执政党执政的一般规律结合起来,与时俱进,是当前加强党的执政能力建设的一项极为重要的任务。

(一)认真总结和研究共产党的执政规律,善于进行理论创新,注意认识和吸取外国执政党建设的经验和教训

正如要建设现代化的中国需要研究经济发展规律、社会规律一样,要建设一个现代化的无产阶级政党,提高党的执政能力,也必须研究无产阶级政党的成长规律,执政以后要研究执政规律,要根据社会的发展状况和共产党自身状况的发展变化适时地进行理论创新,与时俱进;要在学习国外先进技术和管理经验的同时,对人类社会发
展进程中政党政治的共同财富也加以吸取和利用,显示出海纳百川的政党建设勇气。对这些成果,只要有利于搞好中国共产党的建设,就应该积极地加以利用。

1. 认真总结和研究共产党的执政规律

善于总结经验是我们党的优良传统。改革开放以来,十一届六中全会总结了建国以来党的基本经验;十四大总结了从十一届三中全会到十四大将近14年的基本经验;1998年江泽民同志代表党中央总结了改革开放20年的基本经验;十六大总结了十三届四中全会以来13年党领导人民建设中国特色社会主义的基本经验。这些总结和归纳对于统一全党思想,推动改革开放和社会主义现代化建设都起了极为重要的作用。十六届四中全会认真总结和归纳了党执政半个多世纪以来的六条主要经验,从认识和把握执政规律的角度,阐明了我们党要始终做到为人民执政、靠人民执政。这六条经验强调,我们党在执政实践中,对指导我们思想的理论基础既要坚持又要发展;对我国社会主义基本制度既要坚持又要完善;在推进发展这个党执政兴国的第一要务时既要加快又要全面;在坚持党的群众观点和群众路线时既要为民造福又要清正廉洁;在治国理政中既要为民执政又要靠民执政;在党的自身建设上既要抓住重点又要全面推进。这六条主要经验是加强党的执政能力建设的重要指导原则,必须在实践中长期坚持并继续发展和完善。

2. 善于进行理论创新

创新不仅是一个国家发展的不竭动力,也是一个政党与时俱进的动力。在中国共产党建设史上,创新一直是党的领袖所强调的。

1930年毛泽东在《反对本本主义》中就明确提出了“共产党人从斗争中创造新局面的思想路线”问题。“马克思主义的‘本本’是要学习的,但是必须同我国的实际情况相结合。我们需要‘本本’,但是一定要纠正脱离实际情况的本本主义。”在这里,毛泽东同志实际上提出了马克思主义基本原理与本国实际相结合进行理论创新的命题。建设有中国特色社会主义理论的形成也是邓小平根据时代特点和国情进行理论创新的结果。而江泽民提出的“三个代表”的重要思想,解决了在新的历史条件下建设一个什么样的党,怎样建设党的问题,集中体现了党的第三代领导集体进行理论创新的最新成果,是对马克思主义政党学说的丰富和发展。以胡锦涛同志为核心的党中央提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,是我们党以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深刻总结国内外经济建设中的经验和教训,着眼于丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题而提出的重大战略思想,进一步明确了我国要发展、为什么发展和怎样发展的问题。

3. 注意认识和吸取外国执政党建设的经验和教训

政党政治是现代政治的重要组成部分,特别是在世界新旧格局转换时期,政党政治在各国经济发展中起着重要作用,所以,各国政党非常注意自身的建设,积累了一些经验。政党作为一个集团,它有着普遍适用的产生、活动、发展的一些规律,也是全人类政治活动中积累下来的共同的政治财富。这其中既有资产阶级政党的经验总结,也有无产阶级政党的理论贡献。这些成果资产阶级政党可以利用,无产阶级政党也可以利用。新加坡人民行动党1954年成立,自1965年建国以来,一直以绝对优势一党执政,把一个贫穷落后的国家建设成为世界一流的现代化都市国家,其成功经验的核心是实事求是、从严治党、重视人才、执法必严、联系群众、发展经济、民族和谐、稳定社会、普及文明。相反,在世纪之交,世界上一批长期执政的大党、老党丧失了执政地位,其中包括前苏联、东欧社会主义国家的共产党在内,促人深思。他们失败的主要教训是:(1)思想僵化,使党丧失了活力。理论是党的行动指南,苏共执政长达74年,长期以来

固步自封,思想理论僵化教条,严重脱离了本国实际。后来又走上了另一个极端,以“人道的、民主的社会主义”取代马克思列宁主义,结果使党丧失了先进性和领导资格。(2)经济发展迟缓或忽视社会公平,使党的执政基础发生动摇。经济发展不快,人民生活水平提高缓慢,就会使群众对党失去信心。但是,仅仅注重经济增长,忽视社会公平,也会出现丧失执政地位的危险,如印度人民党执政8年来,GDP增长达6%,领导经济的业绩很不错。然而,社会贫富差距过大,80%的广大民众并未得到经济发展的实惠,3.5亿人依然生活在贫困线以下,结果使人民党政府丧失人心,最终在大选中遭到失败。(3)实行高度集权的领导体制,导致权力系统弊病丛生,前苏东国家共产党长期在体制上实行高度集权,党内缺乏民主,党政不分、以党代政,造成党政机构臃肿、效率低下、滥用职权等弊端,影响党的执政能力的发挥,最终导致党的生命力衰竭。(4)腐败现象严重。由于长期垄断权力资源,并且大都缺乏有效的监督,执政中的腐败现象日益突出。墨西哥革命制度党一度成为“腐败的同义词”,印尼专业集团几乎把腐败变成了一种国家“文化”。日本自民党、台湾地区国民党也因为“黑金政治”让对手刺到了“软肋”。腐败行径损害了执政党的民众形象,导致民众降低了对执政党的政治认同度。世界上一些执政党丧失政权的原因尽管十分复杂,情况各不相同,但不重视党的执政能力建设,不能正确应对国际形势的变化,不能有效解决国内经济和社会发展问题,脱离群众,失去民心,这些则是共同的。我们要认真吸取这些执政党兴衰成败的经验教训。

(二)正确认识和处理好党的执政能力和人民群众认同的关系

人心向背,是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素。加强党的执政能力建设,说到底就是要获得广大人民群众认同,也就是人民群众对执政党的支持和拥护。所谓“认同”,在政治学中常用“合法性”来表述。“合法性”理论的主要奠基人是法国著名社会学家马克斯·韦伯(1864—1920)。韦伯认为,在现代国家中,统治的合法性基础必然要求是法理型的,即通过法律程序实现合法化。显然,执政的合法性,不仅表现为宪法和法律规定的法律意义上的合法性,而且体