

北京市民主政治建设 创新案例研究

主编 李敬德 文晓灵

中国人事出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划研究基地项目
北京市社会科学理论著作出版基金资助项目

北京市民主政治建设 创新案例研究

主编 李敬德 文晓灵

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市民主政治建设创新案例研究/李敬德, 文晓灵主编. —
北京: 中国人事出版社, 2008. 1

ISBN 978—7—80189—700—8

I. 北… II. ①李…②文… III. 社会主义民主—建设—案例—研究—北京市 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 203944 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

全国新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.5

字数: 320 千字

定 价: 45.00 元

版权所有·侵权必究

本书如有印装质量问题, 可与出版社联系调换

联系电话: (010) 84624780

序

现在展现在人们面前的是，北京市民主政治建设方面鲜活的70个重要案例。读后使人感到一种浓重的时代的气息、开阔的视野和务实的风格。该著具有三个鲜明特点值得称道、值得学习。

第一，以创新为主题。党的十六大报告指出，“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。”著名企业家、青岛海尔集团总裁张瑞敏说过，在国际市场激烈竞争的今天，“中国创造”必然胜利；“中国制造”必然失败。这说明，大至国家、民族，小至单位、企业，创新都具有至高的价值。该书的案例，很多不是照搬他人经验，而是从自己的实际出发，富有针对性地创造。例如“北京市实施局级领导干部竞争上岗制度”。2005年2月至7月，北京市首创性地开展了正局级领导职位的竞争上岗工作，竞争岗位之高在全国实属首次；综合运用了干部人事制度改革的各项配套措施，在创新干部任用工作方式方法上进行了一系列探索，包括从系统内到系统外两条渠道并存、从个人自荐到三种推荐方式并举、从职务管理到职责管理转变、从考“知”到考“能”的改进、从单一化到多元化考评主体构成等。再如“海淀区成立政府公共服务委员会”。2005年7月18日成立的海淀区政府公共服务委员会，代表政府行使公共服务类事业单位的管理职能。它以全国首创的组织形式，将行政管理体制改革与事业单位改革有机结合，综合推进，建立适应市场经济发展

和符合中国国情的公共事业管理体制。该探索已引起社会的广泛关注。

第二，以制度为载体。制度创新是创新链条中的中心环节。制度创新带有根本性、实效性。该著案例以制度创新为载体，不是空泛说道，而是着眼于制度建设，把民主政治建设的思路，落实于具体的制度，真正实现民主政治的制度化、程序化、规范化。例如“海淀区人大常委会设专职委员”。这是围绕加强地方人大常委会组织建设，优化常委会组成人员结构所进行的制度建设。设立专职委员较好地克服了以往兼职委员难以专心于人大工作的弊端，提高了人民代表工作的质量和效率，并带动了相应的制度创新。又如“市国资委创新对企业重大经营决策失误追究责任的办法”，抓住了企业经营者行为中的关键行为——决策，是国资委履行出资人责任，加强激励约束机制建设，实现国有资产保值增值的一项“硬约束”制度，也是一项具有起步性和探索性的制度创新。

第三，以基层为根基。古人云：“合抱之木，生于毫末。九层之台，起于累土。千里之行，始于足下。”这说明基层工作是基础，是根基。基石不牢，“地动山摇”，大厦倾倒。该书案例许多始于基层，是基层民主制度创新经验的总结和提升。例如“大兴区创新村级民主管理制度”，在尊重村民自治积极性的基础上，不断规范涉及农民切身利益的各项民主管理制度，使村级自我管理、自我服务有了可依据的规章制度。村级民主管理制度的健全，推动了农村基层民主政治建设与社会和谐。又如“首钢健全党的委员会制度，实现决策科学化和民主化”。首钢党组织结合企业特点，不断健全和完善党的委员会制度，注重动态调整党组

织、注重制度和机制建设、注重在建立现代企业制度中正确处理党政关系，对加强企业党委作用提供了普遍的借鉴意义。

坦言而论，该书也存在一些不足。例如，对制度创新实践中遇到的矛盾、问题、争论，体现不够充分。但瑕不掩瑜，该书仍不失为推动民主政治建设的佳作。

徐鸿武

国家行政学院教授

全国村务公开咨询中心专家组成员

北京市政治行政学学会原会长

2007年5月

前 言

《北京市民主政治建设创新案例研究》，为北京市哲学社会科学规划办公室确立的“十五”规划研究基地项目。

北京市作为国家首都、中国的政治中心，近年来，在全面推进首都建设、改革和发展的过程中，在坚持和实行依法治国、加强党的建设、坚持和完善人民代表大会制度、坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度、建设服务型政府、发展城乡基层民主、推动公共人事制度改革等方面做出了显著成绩，创造了许多新鲜经验。将北京市近年来在推进民主政治建设中涌现出的创新性新举措、新做法、新经验，加以梳理、筛选、汇集、点评、推广，具有重要的社会实践意义。

中国特色社会主义民主政治建设是一项探索性的伟大事业，需要充分发扬创新精神，从理念到体制机制，到一系列具体制度和规范，进行多层面、多环节的创新。在国家创新体系中，制度创新居于基础和保证地位。制度是决定因素。制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。正因为这样，本课题所着眼的是制度创新层面的案例选择。制度创新，包括在坚持基本制度前提下具体运行机制、模式、制度的转换和创建。制度创新将对国家和地区的经济、政治、文化、社会带来深刻的、长远的、全局性的影响。

案例研究法是当今世界主要的社会科学研究方法之一。通过案例研究，人们可以对某些现象、事件进行描述和探索；可以对现有的理论和方法进行检验、发展或修改；可以建立起新的理论；也可以寻找出解决现存问题的科学有效的方法。这也是本课题选择案例研究角度进行研究的主要原因。

本课题将研究范围限定在“北京市”、“民主政治建设”、“制度创新案例”上，这实际上是一个很大的研究范围。鉴于一个课题规模的局限、时间和研究力量的局限，我们这次确定以下三个方面为主要研究内容：一是北京市公共人事管理制度创新案例研究；二是北京市建设服务型政府与社会治理制度创新案例研究；三是北京市执政党建设、人大制度和多党合作制度创新案例研究。其中以公共人事管理制度创新为重点，包括党政人才队伍、事业单位专业技术人才队伍和国有企业经营管理人才队伍的建设，涉及人才战略规划、分类管理、选拔任用、绩效考评、薪酬福利、培训开发、人事监督、流动配置等各个方面。

应当说，在中共北京市委组织部研究室、北京市人大常委会研究室、中共北京市委统战部研究室、北京创新研究院等单位的大力支持和帮助下，通过课题组成员一年多的共同努力，课题研究达到了预期的目标。课题所呈现的最终成果，涵盖 70 个案例及案例点评，比较全面、系统、真实地反映了近年来北京市在民主政治建设的几个重点领域所取得的新进展和新成果。

第一部分为公共人事管理制度创新案例，是本课题研究的主要内容。它较全面地反映了近年来北京市实施人才强国战略的决心、力度和主要成果。全市为了建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的人才队伍，为首都建设和发展，特别是为提高首都自主创新能力、建设创新型城市提供坚强的人才保证和智力支持，在加强党政人才队伍建设、事业单位专业技术人才队伍和国有企业经营管理人才队伍建设方面，进行了持续改革和大胆探索。北京市在干部人事制度改革方面的创新思路 and 做法，已经走到了全国的前列，其成果同时反映了北京市在党的组织建设方面取得的新进展。具体地说：

在深化干部人事制度改革方面，2003 年市委就提出了明确的思路，即推进干部管理从职务管理为主转向以职责管理为中

心，围绕“一个中心”，健全完善“两个系统、四个机制”。课题研究以这一改革思路统领，有重点地选取了相关的案例，如“北京探索建立以职责管理为中心的干部管理方式”、“干部任用中的‘两书’制度”、“规范‘两考’，考任分离，探索干部资格准入制度”等。在深化党政人才队伍建设的各项制度建设中，北京市及各区县都有许多新的做法，有关案例均有所反映。

在深化事业单位人事制度改革方面，北京同全国一样，正在进行积极探索。如“宣武区启动事业单位岗位设置工作”，是对事业单位改革具体路径的重要探索；“朝阳医院采用人才派遣用人模式推动人事制度改革”，是事业单位在用人制度方面的新模式，在创新用人机制、畅通人员出口上走出了新路；“北京人民广播电台创新人才激励机制”，为构建科学化的人力资源管理模式和高效化激励机制提供了可借鉴的经验。

在推动国有企业经营管理人才队伍建设方面，依据全国推进国有资产管理体制改革的大背景，北京市国资委作为国有资产“出资人”代表，在对国有企业经营管理人才的选拔、考核、激励、监督等方面推出了各项新的管理制度，如“市国资委向社会公开选聘国有企业经理层成员”、“市国资委稳步推进国企负责人经营业绩考核制度和薪酬制度”、“市国资委创新对企业重大经营决策失误责任进行追究的办法”等。一些大型国有企业内部也在探索建立对经营管理人才的管理制度，这同样具有借鉴意义。

除了涉及干部人事三支队伍建设外，还选取了综合反映北京市实施人才战略的几项创新举措，如“制定首都人才发展战略”、“直通车、绿色通道、绿卡：北京三大举措引进人才”、“鼓励大学毕业生到京郊当‘村官’”等。

第二部分为执政党的建设、人大制度和多党合作制度创新案例。

在执政党的建设方面，第一部分已经有一些内容反映出北京市

在党的组织建设方面取得的成果，这里又选择了五个案例：“首钢健全党的委员会制度，实现决策科学化和民主化”；“石景山区老山东里社区创新社区党建工作”；“创建特色‘工程’，推动党的先进性建设”；“石景山区‘公推直选’社区书记”；“滑石道村党支部建立‘爱心小屋’”。这五个案例，从不同层面、不同领域反映出北京市近年来创新基层党建工作所取得的进展。

在人民代表大会制度建设方面，主要反映北京市近年来坚持和完善人民代表大会制度，创新人大及其常委会工作所取得的进展和成果；区县人大制度建设创新成果。在市人大及其常委会工作方面的创新案例有：“立法源头听民声”；“市人大建立立法听证制度”；“市人大评议普通法官和检察官”；“北京基层全面推行人大代表公示制”。在区县人大工作方面的创新案例有：“海淀区人大创新发展‘老五篇’，丰富人代会内容”；“海淀区人大常委会设专职委员”；“人大代表监督区人大常委会工作”；“海淀区创新人大代表履职方式”；“东城区人大常委会率先在北京建立人大街工委”；“东城区人大常委会创新机制开展代表述职工作”；“东华门人大街工委全面开展街道人大工作”；“区人民法院自觉接受人大监督”。

在多党合作制度建设方面，选择的案例虽不多，但却比较集中地反映出北京市近年来在坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度方面进行积极探索所取得的进展和主要成果。“积极推进多党合作的制度化、规范化和程序化”，综合反映出北京市在推进多党合作和政治协商制度建设方面取得的基本成果；“政府部门与民主党派建立对口联系制度”、“加强党外代表人士工作的制度化、规范化建设”、“不断完善特约工作制度”、“北京市政协创新提案征集方式”这四个案例，体现出多党合作和政治协商制度的重要内容，比较具体有力地说明，在北京市的政治、经济、文化、社会生活中，共产党领导、多党派合作，共产党执

政、多党派参政的政党体制，已经有一系列具体运行机制来保证其有效地发挥作用。

第三部分为建立规范化服务型政府与社会治理制度创新案例。建立规范化服务型政府是行政管理改革的重要目标，北京市近年来在这方面加大了改革步伐。课题选取了2005年北京行政管理改革的四个试点典型案例：“街道体制改革：石景山区建立鲁谷社区行政管理中心”、“怀柔区从‘全程办事代理制’到‘跨部门并联审批制’”、“海淀区成立政府公共服务委员会”、“东城区运用数字网格技术构建城市管理新模式”。这四个案例，具有较高的理论与实践价值，它们直面行政管理中的突出问题，进行大胆探索，形成了独特的做法，已经在全国范围引起广泛关注。此外，反映行政改革的其他案例，也有多方面的实践创新意义。

城乡基层管理体制的创新，一方面推动了社区民主自治建设，另一方面也是创新政府与社会共同治理模式的有益探索。“街道体制改革：石景山区建立鲁谷社区行政管理中心”，是在街道层面以民主自治为特征的治理模式之一。“西城区社区居委会实行‘议行分设’管理体制”，展示了城市基层管理逐步让位于居民自治的方向。“大兴区创新村级民主管理制度”、“平谷区搭建农村民主管理制度平台”，体现了农村基层民主政治建设的深化。

通过近年来北京市在推进民主政治建设方面的诸多典型案例，可以看到：

第一，北京市的民主政治建设步伐，与整个国家的政治文明建设步伐协调一致。伴随着近年来中央关于推动经济社会发展和民主政治建设的若干重大战略决策和重要部署，北京市的民主政治建设逐步推进，层层深入，求真务实，取得了可喜的成效。

——体现了建设社会主义和谐社会追求的是物质文明、政治文明、精神文明和社会文明协调发展的要求。政治文明为和谐社

会建设提供有力的政治保障，公民有序的政治参与是和谐社会的应有之义。

——体现了执政党建设的根本目标是执政为民。在坚持科学执政、民主执政、依法执政的前提下，党要维护人民群众的主体地位，团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，形成促进和谐社会人人有责、和谐社会成果人人共享的生动局面；以党内民主推动社会民主的发展。

——体现了作为我国根本政治制度的人民代表大会制度正通过不断完善具体制度和形式趋于成熟，为人民群众参政议政，共同管理国家和社会公共事务，提供了切实有效的途径和条件。

——体现了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度不断完善和发展，爱国统一战线不断巩固和壮大。各民主党派和政协在履行政治协商、民主监督、参政议政职能方面，在协调关系、汇集力量、建言献策、服务大局方面，发挥着不可替代的作用。

——体现了以建设服务型政府为导向的行政管理体制改革深入开展。各级政府正在按照转变职能、强化服务、改进管理、提高效能的要求，通过深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能。

——体现了人才强国战略所具有的全局性和战略性意义。人才问题是关系党和国家事业发展全局的关键问题，必须作为党和国家一项重大而紧迫的任务抓紧抓好。公共人事管理涵盖的三支队伍，是我国人才队伍的重要组成部分，尤其是能否建立起充满生机和活力的干部人事制度，直接关系到党和人民事业的大局。

第二，发展社会主义民主政治，重在制度建设。党的历史经验和当今实践一再证明，制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性，制度是实现民主参与、管理有序、政治稳定的保障。北京市近年来在民主政治建设中，更加注重将改革创新成果转化和落实为各项制度，并逐步实现法制化、规范化，使之更好地发挥

全局性、稳定性和长期性的作用。

第三，推进民主政治建设，着力点在基层。扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作。近年来，北京市在城市和农村，通过健全基层民主自治组织和民主管理制度，保障了人民群众能够依法直接行使民主权利。基层有序而有效的公民政治参与，既是社会民主法治的衡量标准，也是社会充满活力的集中表现。

我们在本课题的调研和中后期研究过程中，得到了中共北京市委组织部研究室、北京市人事局、北京市国有资产监督管理委员会研究室、北京市人大常委会研究室、中共北京市委统战部研究室以及《首都统战之窗》编辑部、北京市政治文明建设研究中心等单位的大力支持和帮助。在这里，我们要感谢这些单位的领导和同志们。我们要特别感谢中共北京市委组织部研究室主任陈建领、北京市人事局办公室主任李宗泽、北京市国有资产监督管理委员会研究室王杰博士、北京市人大常委会研究室综合处处长艾淑英、中共北京市委统战部研究室副主任张静生、《首都统战之窗》副主编徐杰等同志；特别感谢北京市哲学社会科学规划办公室主任陈之昌、副主任李建平、李增锐及肖龙等同志；特别感谢徐鸿武教授、李贺林研究员给予我们的大力支持、指导和帮助。

课题委托单位：北京市哲学社会科学规划办公室

项目类别：基地项目

课题承担单位：北京创新研究基地

信誉保证单位：首都师范大学

课题负责人：李敬德 文晓灵

课题组成员：李敬德 文晓灵 李 琰

艾淑英 张静生 徐 杰

刘晓贵 刘春刚 田晓婷

王汝强 王铁峰 常 瑜

王 敏 孙秀梅 刘东岳

魏金刚 李 哲

目 录

第一部分 公共人事管理制度创新案例

一、党政人才队伍建设.....	1
案例 1: 北京探索建立以职责管理为中心的干部管理方式.....	1
案例 2: 干部任用中的“两书”制度	7
案例 3: 规范“两考”, 考任分离, 探索干部资格准入制度	12
案例 4: 北京市实施局级领导干部竞争上岗制度	17
案例 5: 大兴区实行全委会差额票决制	24
案例 6: 石景山区推行处级领导干部职务任期制	29
案例 7: 海淀区试行政府雇员制	36
案例 8: 西城区实施领导干部任前公示制度	41
案例 9: 东城区进行处级干部考评的探索	46
案例 10: 北京市公务员实行“阳光工资”	52
案例 11: 北京市加大境外培训干部力度	57
案例 12: 西城区推行“1+X”干部培训模式.....	62
案例 13: 探索经济责任审计与干部监督工作相结合的有 效途径	66
案例 14: 市人大常委会积极推进公仆述职评议制度	71
案例 15: 丰台区委推行党政领导干部全程跟踪记录制度	76
案例 16: 市地税局优化职数资源配置的做法	81

二、事业单位专业技术人才队伍建设	87
案例 1: 宣武区启动事业单位岗位设置工作	87
案例 2: 朝阳医院采用人才派遣用人模式推动人事制度改革	92
案例 3: 北京明天幼稚集团实行集团化人事管理	97
案例 4: 北京歌舞剧院适应体制改革创新分配机制	103
案例 5: 北京儿童艺术剧院体制改革进程中的“一把火”	108
案例 6: 北京人民广播电台创新人才激励机制	112
案例 7: 北京广播影视集团实行人才派遣制度	117
三、国有企业经营管理人才队伍建设	123
案例 1: 市国资委向社会公开选聘国有企业经理层成员	123
案例 2: 北京城建集团加强领导人员队伍建设	130
案例 3: 市国资委稳步推进国企负责人经营业绩考核制度和薪酬制度	136
案例 4: 北京市住总集团实施对企业负责人的组织考察制度	144
案例 5: 市国资委创新对企业重大经营决策失误追究责任的办法	150
四、综合类	156
案例 1: 制定首都人才发展战略	156
案例 2: 直通车、绿色通道、绿卡: 北京三大举措引进人才	163
案例 3: 北京成为吸引海外人才的磁石	169
案例 4: 博士后制度发挥优势	174

案例 5: 海淀区推动人才服务体系建设	180
案例 6: 北京经济技术开发区营造人才服务体系	186
案例 7: 市区两级“12380”专用举报电话开通	192
案例 8: 鼓励大学毕业生到京郊当“村官”	196

第二部分 执政党建设、 人大制度和多党合作制度创新案例

一、执政党建设	200
案例 1: 首钢健全党的委员会制度, 实现决策科学化和民主化	200
案例 2: 石景山区老山东里社区创新社区党建工作	205
案例 3: 创建特色“工程”, 推动党的先进性建设	210
案例 4: 石景山区“公推直选”社区书记	214
案例 5: 门头沟区滑石道村党支部建立“爱心小屋”	219
二、人大制度	222
案例 1: 立法源头听民声	222
案例 2: 市人大建立立法听证制度	224
案例 3: 市人大评议普通法官和检察官	228
案例 4: 北京基层全面推行人大代表公示制	233
案例 5: 海淀区人大创新发展“老五篇”, 丰富人代会内容	238
案例 6: 海淀区人大常委会设专职委员	244
案例 7: 人大代表监督区人大常委会工作	250
案例 8: 海淀区创新人大代表履职方式	255