



甘 肃 行 政 学 院

学者文丛

GANSU XINGZHENG XUEYUAN
XUEZHE WENCONG

政府治理与应急管理

ZHENGFU ZHILI YU YINGJI GUANLI

李喜童 著

Li Xitong



甘肃人民出版社



甘 肃 行 政 学 院

学者文丛

政府治理与应急管理

ZHENGFU ZHILI YU YINGJI GUANLI

李喜童 著

Li Xitong



甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府治理与应急管理 / 李喜童著. — 兰州 : 甘肃人民出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-226-05346-1

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第232230号

责任编辑:肖林霞

封面设计:马吉庆

政府治理与应急管理

李喜童 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道568号)

兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 16.25 插页 2 字数 228 千

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05346-1 定价:58.00 元



李喜童，甘肃天水人，中共党员，教授。现任甘肃行政学院应急管理培训中心主任，兼任中国应急管理学会理事，中国行政体制改革研究会会员，中国管理科学学会公共管理专业委员会副主任委员，甘肃省社会稳定风险评估专家组成员，甘肃行政管理学会第五届理事会常务理事。1981年7月至1987年1月在甘肃省甘谷县西关中学任教；1987年2月至2003年4月在甘肃省甘谷县委党校任教，曾任副校长；2003年5月至今在甘肃行政学院任教，其中2007年5月至2011年12月任公共管理教研部副主任，2009年9月至2010年10月，在甘肃省陇西县人民政府任副县长（挂职），2012年1月至今任应急管理培训中心主任。曾任兰州市城关区第十八届人民代表大会代表。主要研究领域为应急管理、领导力、公务员制度。发表论文70余篇，主编和参编教材近20部，主持课题多项。曾多次荣获优秀教师称号。

序 言

编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》旨在进一步强化科研基础地位、提高理论和政策研究水平、培养优秀科研人才,促进一流特色行政学院、甘肃社科理论研究重要阵地与陇原特色核心高端智库建设。

应时代而生,从特色而为。甘肃行政学院筹建于1989年,1990年正式挂牌成立,是全国31个(省、市)区中少数自成体系、实行独立办院的省级行政学院之一。学院为省政府直属事业单位,是甘肃省干部教育和公务员培训的主渠道、主阵地,是培养公共管理人员和政策研究人员、开展社会科学研究特别是公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地,是党委和政府决策咨询的思想库。建院30年来,学院始终坚持“以改革求生存、以创新促发展”办院方针,着力从严治院,从严管理,充分彰显“行政”、教学科研咨询“三位一体”、开放办学三大特色,以提高领导干部和公务员能力素质、增强公仆意识为重点,不断深化各项制度改革,为甘肃省干部教育和公务员培训事业发展做出了应有贡献。

继承方能有成,创新方能奋进。2017年4月15日,甘肃行政学院领导班子进行了新老交替。在新的历史起

点上,学院科学把握干部教育与公务员培训面临的新形势,以“建设全国高水平、特色行政学院”为目标,以“提高领导干部和公务员能力素质”为核心,以“特色立院、质量建院、创新兴院、人才强院、基础固院、开放办院”为办学方针,立足甘肃干部教育培训实际,着力打造“四大平台”建设:一是打造思想教育平台,筑牢理想信念和党性、公仆意识教育的主阵地;二是打造高质量培训平台,全面贯彻中央和甘肃省委关于干部教育培训工作的各项要求;三是打造高水平理论研究平台,着力构建有中国特色、甘肃风格、陇原气派的哲学社会科学体系的人才队伍;四是打造甘肃核心智库平台,努力服务甘肃省委、省政决策。新问题、新方法、新举措,甘肃行政学院坚持问题导向,准确功能定位,彰显自身特色,破解发展难题、补齐发展短板,立足教学科研咨询和改善办院条件协调发展,围绕中心、服务大局,聚焦主业,实施“八大举措”,倾力将学院打造成为国内一流的公务员教育培训主阵地。

善建者不拔,善抱者不脱。近三十年的办学实践和公务员教育培训经验表明,行政学院的建设和发展,必须牢固确立“教学决定生存、科研决定水平、咨询决定地位、管理决定成效、人才决定未来、基础决定高度”的发展趋向。教学是中心,科研咨询是基础。一方面突出和体现教学培训的主业与中心地位,以提高教学质量为抓手,切实加大对教学一线的投入和支持力度,全面推进教学改革;另一方面着力强化科研咨询基础地位,进一步彰显和发挥专业特色智库作用,以项目为龙头、实施科研咨询精品工程,打造服务甘肃改革发展大局的陇原新型特色高端智库,是实现学院发展目标的必然选择。为此,从2017年开始,学院将国家级、省级和院立等各类优秀科研咨询成果在省内优秀出版社公开出版。不仅如此,还启动了院立科研精品建设工程,按重大、重点、一般、青年、后期资助等类型确定院立系列科研项目,加大支持力度。同时以《决策参考》《咨政建言》《甘肃行政学院智库研究报告》《甘肃行政学院省情调研报告》《甘肃行政学院学报》为内容,建立了学院系列要报平台。

《甘肃行政学院学者文丛》,承载着甘肃行政学院科研工作者对建设

幸福美好新甘肃的拳拳深情,凝结着各位资深教学研究人员多年的心血和汗水,它既是学院优秀科研成果和科研水平的展示,也是学院科研工作者对甘肃改革发展的思考与探索。我相信,我们的努力必将对认识、研究甘肃大有裨益,能够对促进改革发展、建设幸福美好新甘肃起到借鉴参考作用。我们希望各位领导、专家和广大读者能关心和关注《甘肃行政学院学者文丛》,更希望提出宝贵的意见和建议。

《甘肃行政学院学者文丛》的编辑出版,凝聚着甘肃省委、省政府领导、学院全体教职员工和甘肃人民出版社编辑人员的辛勤付出和不懈努力,在此深表感谢和敬意!

是为序。

甘肃行政学院党委书记、常务副院长 刘进军

2018年5月30日

编辑说明

行政学院是培训公务员、培养公共管理人员和政策研究人员、开展社会科学研究和决策咨询的机构,是政府直属单位。行政学院发挥着公务员教育培训的主渠道作用、公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地作用、政府决策咨询的思想库作用。改革开放特别是进入新世纪以来,甘肃行政学院的专家学者按照行政学院的定位,在培训公务员、国有企业管理人员、政策研究人员,承办党委、政府举办的专题研讨班,开展多种形式的委托培训和合作培训;开展哲学社会科学研究,对行政管理体制改革、科学行政、依法行政、社会管理、公共服务等方面的理论和实践问题进行研究;开展决策咨询工作,为党委、政府提供决策咨询;紧紧围绕甘肃省委、省政府中心工作,在全省政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态建设等方面都有丰硕的收获。为了把这些优秀的成果推广到全社会,有效地发挥其应有的学术价值和社会价值,甘肃行政学院党委决定编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》。《文丛》由甘肃行政学院党委书记、常务副院长刘进军同志总体负责并为本书作序,甘肃行政学院副院长何元锋同志负责具体编纂工作,甘肃行政学院科研处负责具体实施。《文丛》在编辑出版过程中得到了有关部门、专家学者及甘肃人民出版社的大力支持,在此深表感谢!

目 录

Contents

上 篇 政府治理能力与创新

- 003·····县级党校教学科研改革初探
- 005·····完善中国特色公务员制度的法律基础
- 013·····善治是实现政府治理的终极目标
- 020·····创新中国特色的公共行政管理案例教学模式与方法
- 033·····甘肃省农村富余劳动力转移问题研究
- 042·····甘肃省农村富余劳动力转移的对策及建议
- 047·····加强政府生态保护监管,再造河西走廊秀美山川
- 053·····论公务员制度的中国特色
- 059·····中国公务员制度的完善与创新
- 068·····新形势下我国粮食直补政策实施中的问题与解决思路
- 078·····论创新思维的涵义、特征、过程及其修炼

下 篇 应急管理理论与案例

- 087·····政府应对突发事件的信息发布机制研究
- 096·····提升敏锐超前的预见力
- 128·····政府应对突发事件的信息报送机制研究

- 139……舟曲地质灾害监测预警体系建设概述
- 149……岷县漳县地震应急处置灾后恢复与重建
- 156……积极探索有特色高水平的应急管理培训模式
——甘肃行政学院的模式与经验
- 165……关于依托甘肃行政学院建立“甘肃省应急管理培训
基地”的咨询建议
- 174……甘肃省突发事件应急体系建设现状及“十三五”应急
工作的思考
- 186……“十三五”期间我省应急体系建设的思考
- 189……甘肃重特大自然灾害应急机制建设研究
——以“8.8”舟曲特大山洪泥石流、“7.22”岷县漳县 6.6
级地震为例
- 199……跨省突发事件应急联动
——“11·23”甘陕川跨省水污染事件
- 234……浅议企业生产安全事故信息报告制度
——甘肃酒钢集团西沟矿“8·16”重大火灾事故案例
分析

附:论文著作索引

上
篇

政府治理能力与创新

县级党校教学科研改革初探^①

江总书记曾指出“党校的出路在改革，党校的工作也要通过改革去加强”。据此，县级党校为了加强和改进各方面的工作，就必须立足于深化改革，尤其是教学科研改革；就必须从基层性和地方性特点出发，始终不渝地坚持理论联系实际的方针，不断提高教学质量和科研水平。

一、深化教学改革，构建新的教学体系。当前，主要做好以下几方面的工作：一是改革教学内容要围绕邓小平建设有中国特色社会主义理论。在制订教学计划时，要围绕这个主题构建新的教学体系，要按照这个总的体系教育学员，使学员不仅掌握邓小平同志的理论观点和战略思想，而且要学习他运用马克思主义立场观点方法研究新情况、解决新问题的革命风格、科学态度和创造精神。二是改进教学方法要突出一个“活”字。教学方法要从过去的教条式、封闭式的教学方式，转变为研讨式、开放式的教学方式，重视自学，重视交流，重视实践。三是落实教学环节要实现“五个结合”。即课堂教学与社会调研相结合；教师辅导与学员自学相结合；读书思考与集体答疑相结

^①原载《甘肃日报》，1994年7月13日第四版。

合；小组讨论与大会交流相结合；培训考核与干部建档相结合。四是设置教学班次要体现党校特色。在班次设置上首先要把整个教学的中心放在科级干部、优秀中青年干部、村级干部等培训这些主体班次上，使县级党校更好地发挥马列主义、毛泽东思想，特别是用邓小平建设有中国特色社会主义理论武装基层领导干部的重要阵地作用，真正成为基层干部增强党性锻炼的熔炉。

二、强化科研工作，逐步实现教学科研一体化。在科研工作上，我们要牢固树立“抓科研，促教学”的思想。为此，我们必须着重做好以下工作：一是党校的科研要富有针对性。要针对建设有中国特色社会主义过程中的一些重大问题，特别是一些重大现实问题来开展，使县级党校真正地成为研究建设有中国特色社会主义理论的一个重要基地。二是建立科研目标责任制，引入奖励竞争机制。要建立一套规范化、制度化、科学化的科研管理制度，对每个专业技术人员，要根据其专业性质及所承担的教学任务规定科研项目，并定期检查落实情况。同时，要引入奖励竞争机制，对科研成果进行评估，确定等次，实行奖勤罚懒、择优重奖的办法，以调动和激发科研人员的积极性和创造性。三是努力实现教学科研一体化。一方面在制定教学计划时，要尽可能考虑将科研成果运用于教学；在分配或选择科研项目的时候，也要尽可能兼顾教学任务。一方面每个教师都要在教学和科研活动中对自己的专题进行深钻细研，在钻研过程中得到教学和科研双重能力的锻炼，发展为“双肩挑”的科研人员。

三、理论联系实际是提高县级党校教学质量和科研水平的根本途径。在教学内容上，要联系县情和县域社会经济文化的发展，实行开门办学、真正达到学以致用、学用结合的目的。在科研工作中要面向改革开放和现代化建设实践发展中的重大和迫切的问题，面向县域经济改革发展中出现的新情况、新问题，为县委和县政府决策提供科学、可靠、可行的依据。

完善中国特色公务员制度的法律基础^①

建设精明强干的公务员队伍，必须建立现代化的公务员制度，而现代化的公务员制度，需要有适当的公务员法律做基础。1993 年颁布和实施的《国家公务员暂行条例》，标志着我国公务员制度的正式建立。经过 10 年的努力，《国家公务员暂行条例》以及相关法律规定和实施办法为建立中国特色的公务员制度做出了历史性的贡献。针对现行公务员制度在实践中出现的问题，不断完善中国特色公务员制度的法律基础，制定新的《国家公务员法》，将显得十分重要而迫切。

一、中国特色公务员制度的法律基础基本奠定

1993 年 4 月 24 日国务院第二次常务会议通过、1993 年 8 月 14 日国务院令第 125 号发布，1993 年 10 月 1 日正式实施《国家公务员暂行条例》。自此中国国家公务员制度正式建立。在此基础上，国家人事部还进一步出台了很多重要规章，其中重要的有《国家公务员制度实施方案》《国家公务员录用暂行规定》《国家公务员奖励暂行规定》《国家公务员辞职辞退暂行规定》《国家公务员申诉控告暂行规

^①原载《甘肃行政学院学报》，2004 年第 1 期。

定》《国家公务员职务升降暂行规定》《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》《国家公务员培训暂行规定》《国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法》和《公务员申诉案件办案规则》等。《暂行条例》和这些暂行规定,奠定了中国公务员录用、考核、奖励、晋升、培训、交流、回避、辞职辞退、退休、申诉控告以及公务员权利、义务、工资保险福利、需要遵守的纪律等制度的法律基础,国家公务员管理无法可依的局面基本得到了改变。总之,自《国家公务员暂行条例》颁布实施以来,经过十年的努力,我国公务员制度的推行取得了积极的成果,具有中国特色的公务员制度的法律基础已经基本奠定。

(一) 公务员管理迈上法治化、规范化和科学化轨道,取得显著成效^①

1. 管理法规体系初步形成。十年来,围绕《国家公务员暂行条例》,制定了一系列与之相配套的规定、办法以及实施方案和实施细则,公务员管理的主要环节实现了有章可循、有法可依。

2. 凡进必考机制基本建立。实行公开考试、择优进入,是对传统相关进入方式的重大改革。中央国家行政机关及各地通过向社会公开招考,打破身份、地域限制,不拘一格选人才,一大批素质好、年纪轻、学历高的优秀人才脱颖而出。

3. 激励机制开始运行。实行考核制度,对公务员的“德、能、勤、绩”进行评价,并将考核结果同奖惩、工资、职务升降、辞退等环节挂钩,“干多干少一个样,干好干坏一个样”的现象大大改变。

4. 奖励制度发挥有效作用。几年来,中组部等多个部门共同组织开展了做“人民满意的公务员”活动,一大批优秀公务员受到表彰,让民众看到了公务员勤政、廉政的新形象。

5. 竞争上岗制度逐步推开。这一制度打破了职务晋升中的“论资排辈”现象,使诸多优秀人才脱颖而出。

^①齐彬:《公务员制推行取十项成绩凡进必考机制基本建立》,《新华网》,2003年。

6.轮岗、回避初见成效。对今岗位和“热点”职位有计划轮岗,激发了公务员学习和工作热情、加强了监督;对公务员任职和执行公务时实行回避制度,打破了亲情关系网,改善了公务员工作环境。

7.出口初步畅通。实行辞职辞退制度,机关告别了“铁饭碗”,开始打破“能进不能出”的局面。对于不愿在机关工作的公务员,允许辞职另谋他业;对于那些不干事、不尽职、大错不犯、小错不断的,通过辞退清理出公务员队伍。

8.培训开始进入轨道。据不完全统计,十年来中国开展各类公务员培训超过一千七百万人次,公务员的知识结构进一步优化,工作能力得到提升,保证了政府机关的高效运转。

9.廉政约束机制发挥作用。公务员纪律、处分制度的实行和《国家公务员行为规范》的颁布实施,加强了对公务员的有效监督和约束。据统计,近五年来,有六万多人受到了各种行政处分。

10.公务员权利有了保障。通过实施申诉控告制度,不公正的人事处理得到及时纠正,维护了公务员的合法权益。

(二)当然,现行公务员制度在实践中也产生了一系列的问题^①

1.制度本身尚不够完备。立法层次较低,强制性、权威性不强;有些制度需要改进,如公务员的职位分类和非领导职务的设置问题;尚缺一些单项配套制度,如国家公务员纪律、行为规范、国家公务员调任等具体规定都没有出台。

2.制度执行还不到位。公务员制度的实施在全国不平衡,有的地方和部门已全面实施了这项制度,有的只实施了这项制度的某些方面。还有一些制度执行了,但机制发挥不充分,效能作用不明显。

3.制度创新中遇到了新问题。近年来,各地各部门在公务员管理的许多方面进行创新,取得突破,但也存在一些问题。如竞争上岗中的考试与考核的关系、考试命题的科学性等问题,均需进一步研究解

^①尹蔚民:《公务员管理的法制化》,《国家行政学院学报》,2001年第6期。