



中英公共管理比较研究丛书

公共管理与社会发展

广东省高级公务员公共管理研究论文集(2)

主编 刘玉浦



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 社会发展

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(2) ·

主编 刘玉浦



中央编译出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理与社会发展:广东省高级公务员公共管理研究论文集(2)/
刘玉浦主编.

—北京:中央编译出版社,2004.11

(中英公共管理比较研究丛书)

ISBN 7-80211-029-7

I. 公…

II. 刘…

III. 公共管理—文集

IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 109859 号

公共管理与社会发展

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话:66560272(编辑部) 66560299 66560273(发行部)

h t t p://www.cctpbook.com

E m a i l:edit@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:350 千字

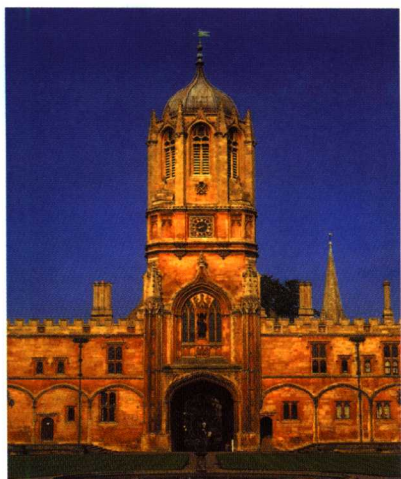
印 张:16.5

版 次:2005 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:32.80 元



中山大学孙中山先生铜像



英国牛津大学基督学院钟楼



第二期“高研班”的“全家福”



牛津大学校长与全体学员合影



学员们认真听课



学员们访问伯明翰市，听取城市建设情况介绍



学员代表向牛津大学校长赠送广东传统木雕礼品



学员们在牛津大学进行篮球比赛



学员们访问英国农场

坚持科学发展观,努力实现广东经济社会全面、协调、可持续发展

(代序)

黄华华

树立和落实科学发展观,既是解决当前发展存在的矛盾和问题的需要,也是巩固现有发展成果,保证广东经济社会实现全面、协调、可持续发展的需要。各级党委和政府必须坚持以科学发展观统揽工作全局,按照科学的发展理念组织发展,抓住重点,实施突破,努力实现经济社会的全面、协调、可持续发展。

首先,要进一步更新发展观念。

观念变革是一切发展变革的先导。更新发展观念,就是要从过去那种偏重于物质财富增长而忽视经济社会全面进步和人的全面发展,偏重于 GDP 指标而忽视人文的、资源的、环境的指标的传统发展观念和发展取向中解脱出来,摒弃传统的发展思维和发展模式,把思想真正统一到坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的科学发展观上来。当前,要突出强化几个观念:

一、发展的第一要义是发展。离开发展,就无所谓发展观。落实科学发展观,其根本着眼点就是要用新的发展思路实现更快更好地发展。发展是解决一切问题的关键。广东之所以有今天的成就和进步,靠的是发展;广东要向更高的目标迈进,归根到底还要靠发展。发展是硬道理,这是我们必须始终坚持的战略思想。如何推动广东经济社会更快更好地发展,关键在紧紧抓住当前有利于发展的良好机遇。党的十六大指出,本世纪头 20 年,是一个必须紧紧抓住并且

可以大有作为的重要战略机遇。从国际上看,当前全球经济正在复苏,进入新的增长周期,2004年世界经济增长预期将达4.1%,世界贸易增长预计将达5%以上。同时,以跨国公司为主的国际间生产要素重组和产业转移正在加快,转移方向主要流向亚洲尤其是中国,转移内容开始从一般加工制造业转为先进制造业和高新技术产业。这为我们通过承接国际资本和产业转移加快发展提供了难得的机遇。据国际权威机构预测,新一轮产业转移的高潮期只有3—5年的时间,机不可失,时不我待。从国内情况看,我国正进入新一轮经济上升周期,开发建设热潮席卷全国,发展势头非常迅猛,这为我们扩大对内开放,开展经济贸易合作开辟了广阔的前景。据国内经济研究机构的研究,改革开放以来,我国经历过5个发展周期,期长3至9年不等,其中最长的周期是从1991年到1999年,它的上升期仅为3年,而调整期长达6年;现在,我国正处于第五个经济增长周期的上升区域。因此,顺应这一上升态势,紧紧抓住这一难得机遇,我们将大有可为。从省内情况看,我省正处于工业化中期,也是重化工业加速发展的新的增长周期。特别是交通等基础设施的改善,重点建设工程等大项目的拉动,原先欠发达的东西两翼和山区发展正在提速,开始形成新一轮区域协调加快发展的新格局。只要我们紧紧抓住这些有利机遇,乘势而上,我们就一定能够实现新的发展。

二、发展必须以人为本,坚持全面、协调、可持续发展。以人为本是科学发展观的核心。以人为本,就是要把人置于经济和社会发展的核心地位,把人的发展视为发展的本质、发展的目的、发展的动力和发展的标志;就是一切从人民群众的需要出发,促进人的全面发展,实现人民群众的根本利益。这是各级党委、政府组织发展、实施发展时必须始终牢固坚持的理念。坚持以人为本,要求我们把人的发展作为最终目标,把人的精神、文化和自身发展的实现程度作为衡量社会进步的根本标准,而不是单纯地把经济增长指标作为发展的唯一尺度;要求我们在完善体制、深化改革、加快发展的实践中,必须一切以人为核心,考虑发展的问题首先的和最重要的是要了解 and 明确人的现实需要和长远需要,发展的目的是为了最大限度地满足这

种需要;同人的生存和发展关系最为密切的领域和方面要先行发展,反之,不利于人的生存和发展的领域和方面就不能发展;同时,要为充分发挥人的聪明才智创造良好的环境。

全面、协调、可持续发展是科学发展观的基本内容。所谓全面,是指各个方面都要发展;所谓协调,是指各个方面的发展和发展的各个方面都要相互适应;而可持续是指发展必须保持持久性和承续性。坚持全面、协调、可持续发展,要求我们一要正确处理速度与结构、质量、效益的关系。既要保持较快增长速度,又要改善、优化结构,提升增长质量,提高增长效益,实现速度与结构、质量、效益相统一。发展不能单纯追求增长速度,更不能单纯追求 GDP 增长速度。如果片面追求速度,导致经济结构失衡,经济效益低下,不仅不能实现持续发展,往往会造成经济发展大起大落,最终延误发展。二要正确处理经济发展、社会发展和人的全面发展的关系。经济发展不等于社会进步。要在经济发展的基础上同步推进社会事业发展,切实解决脱贫、就业、社会保障、教育、卫生等方面存在的问题。当前,我们正处于经济社会转型的敏感期,要高度重视社会的不安定因素。历史经验证明,社会问题解决不好,往往容易导致动荡,甚至酿成危机,反过来势必制约发展。例如韩国与巴西,同样是 20 世纪 70 年代中期人均 GDP 达到 1000 美元,由于对社会矛盾采取的处理方式不同,在经过 20 多年的发展之后,韩国现在人均 GDP 超过了 1 万美元;而巴西不足 3 千美元。我省去年人均 GDP 已超出 2 千美元,社会领域的复杂性在增强,社会不安定因素增多,我们必须引以为戒,不能掉以轻心。三要正确处理经济社会和人口、资源、环境的关系。既要考虑当前发展的需要,又要考虑将来发展的需要;既要满足当代人的利益,又不能牺牲后代人的利益;既要遵循经济规律,又要遵循自然规律。在经济发展的同时,要充分考虑人口、资源、环境的承受能力,不能以牺牲环境为代价追求一时的发展,不能为了一时的发展过度开发和消耗自然资源,破坏生态环境,不能为了急功近利而损害长远发展。

三、坚持统筹兼顾。统筹兼顾是科学发展观的根本要求。所谓统筹兼顾就是总揽全局,科学规划,协调发展,兼顾各方。随着经济

社会转型的加快和改革的深化,各种矛盾相互交织,正确统筹处理好各种矛盾和各方面的利益关系,不仅是适应发展新形势的需要,而且是领导干部必须具备的领导艺术。坚持统筹兼顾,就是要充分调动一切积极因素,化消极因素为积极因素,化不利因素为有利因素,充分发挥各级、各部门、各阶层的积极性,把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好,心齐实干,为发展做贡献。要妥善统筹处理好改革和发展中的各种利益关系。既要支持发达地区的发展,又要高度重视和积极扶持欠发达地区加快发展;既要支持优势产业做大做强,又要及时扶持困难行业渡过难关;既要依法保护高收入阶层的利益,更要高度重视和关心普通群众,特别是农民、城市低收入居民和其他困难群众的利益。要正确处理局部与整体、当前与长远、改革与发展、稳定的关系,形成统筹兼顾的体制基础和利益协调机制。要注重城乡、区域、经济社会、人与自然、国内与国外等不同方面的良性互动和共同发展。统筹兼顾还必须突出重点,切实解决经济社会发展中的薄弱环节,消除协调发展的“瓶颈”制约。

其次,努力促进五个协调发展。

促进“五个协调”发展,是落实科学发展观,实现广东经济社会全面、协调、可持续发展的重点所在。也是检验科学发展观是否落实的实践标尺。各级党委和政府要紧紧抓住这一重点,完善发展思路,编制发展规划,制订发展政策,组织发展实施,努力促进全省经济社会全面、协调、可持续发展。

一、促进速度和结构、质量、效益协调发展。要坚持走新型工业化道路,大力推进经济增长方式的根本转变,以结构调整为主线,着力推进经济增长向质的提高转变和产业结构的优化升级。大力发展高新技术产业,进一步提升工业产业结构、产品结构和技术结构。大力扶持发展支柱产业,充分运用九大产业竞争力研究成果,实施重要产业工程,做大做强九大支柱产业,提高产业的整体竞争力。推进重大装备技术创新,加快装备制造业发展。加大企业组织结构调整,打造一批企业集团,培育优势产业群。调整优化投资结构,重点增加全省基础设施、支柱产业、技术改造和公共事业投资,加快十大工程建

设,提高投资效益。在速度、结构、质量、效益相统一的前提下,实现总量的新扩张。

二、促进外源型经济与内源型经济协调发展。要继续发挥我省外源型经济的特有优势,抓住新一轮国际资本和产业转移的新机遇,大力改善投资软、硬环境,加强信用建设,千方百计招商引资,努力扩大出口,推动企业“走出去”进行跨国经营,进一步做强外源型经济。同时,以发展民营经济为突破口,推动内源型经济发展壮大,通过消除体制、政策和市场准入等障碍,加快非公有制经济、中小企业的发展,培育一批扎根当地、具有国际竞争力的本土企业,增强发展的自主动力。

三、促进区域和城乡协调发展。要整合资源,提升层次,推动“大珠三角”经济一体化进程和“泛珠三角”区域合作。继续加快广州、深圳两大中心城市和珠江三角洲的发展,发挥领跑全省的龙头带动作用。同时,要以发展壮大县域经济为重中之重,以政策扶持、产业转移、项目倾斜等多种措施,促进东西两翼和广大山区加快发展。要实行工业化、城镇化和产业化“三化”并举,建立激励型财政转移支付制度,进行取消农业税试点,努力解决“三农”问题,逐步消除城乡二元结构,努力缩小城乡差距。

四、促进人与自然协调发展。要全面统筹人与自然的和谐发展。进一步强化环境保护和综合治理,全面实施治污保洁工程。以《珠江三角洲环境保护规划》的实施为契机,加强珠江水环境整治,加强大气和工业污染治理,加强建设项目的环保管理,从源头控制新的污染源。加快生态建设步伐,大力培育和保护森林资源、海洋环境和海岸带。实行最严格的耕地保护制度,强化土地规划管理,提高资源保障能力。控制人口过快增长,提高人口素质。

五、促进物质文明、政治文明、精神文明协调发展。要深入持久地开展“三个代表”重要思想和《宪法》的学习教育活动,加强公民的思想道德素质,倡导科学、健康、文明的生活方式。积极推进文化大省建设,搞好文化改革试点,做大做强文化产业,繁荣文化事业。加快教育改革和发展,大力推进科技进步,加强人才资源能力建设,大

力培养各类人才。扎实推进十项民心工程,着力解决事关广大人民群众特别是困难群众的切身利益问题。加快社会改革和发展步伐,扩大就业与再就业,完善公共卫生体系,提高人民生活水平和质量。加强社会治安综合治理,创造安定和谐的社会环境。

.....

树立和落实科学发展观,为实现广东经济社会持续快速协调健康发展提供了新的强大动力,让我们在党中央的正确领导下,以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,按照省委九届四次全会的要求,解放思想、振奋精神,求真务实、扎实工作,为广东加快发展、率先发展、协调发展,当好新的排头兵而努力奋斗!

(摘自黄华华省长 2004 年 4 月 7 日在全省领导干部树立和落实“科学发展观”专题研讨班总结讲话的第二部分)

目 录

坚持科学发展观,努力实现广东经济社会

全面、协调、可持续发展(代序)	黄华华(1)
-----------------------	--------

第一部分 公共管理的制度基础

英国议会主权原则的产生与发展	金 波(3)
对深化政务公开工作的几点思考	王兴宁(13)
试论检察机关对公共管理的法律监督	黄文艾(24)
独立审判运行机制研究	黄伟青(40)
论公共权力及其制约机制	苟志效(60)
论抽象行政行为的合法性审查及其制度的完善	郑毅生(75)

第二部分 公共部门人力资源管理

关于加入 WTO 与提升广东公务员能力的新思考 ...	杨绍森(97)
科学规范和有效制约“一把手”用人权	张小兰(107)
中英公务员考核制度比较研究	
——兼论我国公务员考核制度的缺陷与完善	宋爱勤(119)
英美公务员培训的特色及其对我省公务员培训	
的借鉴	卢小周(134)
中英公务员培训比较研究	李春燕(145)
关于我省国有企业改制或退出市场后离休干部安置	
管理问题的思考	黄学群(155)

第三部分 公共管理与经济发展

关于“安乐村”现象的思考	颜学亮(167)
科技投入中的政府行为分析	郑振涛(190)
英国制造业发展对广东走新型工业化道路的启示	辛晓维(200)
从英国经验看广东可持续发展战略的政策选择	徐 剑(209)
把广东建设成为世界重要的现代制造业基地	蔡木灵(246)
论政府在发展非公有制林业中的责任	谭天泳(264)
英国渔业概况及其对广东渔业可持续发展的启示	姚国成(282)
论广东社会经济发展中的产品质量问题	李培忠(297)
基于知识的核心竞争力与产权制度安排	唐 毅(311)

第四部分 公共管理与社会发展

论民办教育的社会定位	陈俊凤(325)
英国社会保障制度对我国加快社会保障制度建设的 启示	陈文杰(337)
试论我国高校的办学自主权	吴梅兴(351)
广东出生人口性别比偏高的现状、原因与对策	张 枫(362)
广东文化改革:现状、目标、对策	景李虎(379)
牛津大学科技成果转化的做法及其启示	蔡任氏(392)
试论大学与产业界之间的关系	胡 炜(405)
试论基础教育发展均衡性及其对策选择	黄晖阳(419)

第五部分 公共管理创新

浅谈中国非政府组织存在的问题及改革措施	杨洁芝(445)
关于充分发挥人民团体在公共管理中的优势作用问题 的思考	邓小兵(460)
新时期政府在公共管理中的作用分析 ——英国的经验与启示	曾晓红(467)

论英国警察执法原则以及借鉴	林 卫(481)
英国地方政府公共服务改革及其启示	邓永明(492)
英国行政制度改革及其启示	叶维国(504)
后记	(514)

第一部分

公共管理的制度基础

英国议会主权原则的产生与发展

珠海市人民检察院检察长 金 波

英国是最早建立宪政的国家,是议会制度的发源地。以议会制度为主要内容的英国政治制度,在世界上产生了广泛而深刻的影响。尤其是近代以来,随着殖民主义的扩张、“日不落”帝国的形成、英联邦的建立和英国政治文化的传播,英国议会制度及其派生的两院制、责任内阁制、政党制、文官制等被普遍仿效和借用,甚至在社会主义国家中我们也能看到英国议会制度的影响。因此,英国议会常常被称为议会之母。在英国议会制度中,最核心的内容是议会主权原则,它成为英国宪政的基石。议会主权原则在历史上表现为议会逐渐取代国王统治国家,在近现代则表现为内阁对议会负责制的确立。目前,世界上除美国外,几乎所有发达国家都直接采用了英国首创的政府对议会负责制。对英国议会主权原则的研究,将有助于我们认识现代英国以及其他众多发达国家的宪政制度。

一、萌芽时期

作为一种政治文化现象,英国议会的产生有其历史渊源,其源头可以追溯到盎格鲁·撒克逊时代的贤人会议。在民族大迁徙的浪潮中,日耳曼人中的盎格鲁、撒克逊等部落由欧洲大陆渡海侵入不列颠。在征服当地居民的基础上,于6世纪末7世纪初逐渐形成了7个部落国家,到9世纪初,威塞克斯国王爱格伯特征服了其他6国,基本统一了英格兰。在国家统一的过程中,在先前的部落统治方式的基础上逐渐形成了英国最初的政治制度。统一之初,国王远不如