

中共中山市委党校学术成果汇编丛书之三

社会视野

顾 问 雷 彪
主 编 李今永
副主编 王春旭

广东省出版集团
广东人民出版社

中共中山市委党校学术成果汇编丛书之三

社会视野

顾 问 雷 彪
主 编 李今永
副主编 王春旭

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会视野/李今永主编. —广州: 广东人民出版社,
2009. 5

(中共中山市委党校学术成果汇编丛书之三)

ISBN 978-7-218-06234-1

I. 社… II. 李… III. 社会问题—研究—中山市—
文集 IV. D676. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 076345 号

责任编辑	柏 峰 张贤明 王 嫣
封面设计	阿 成
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	韶关二九〇研究所地图彩印厂
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	22. 5
插 页	1
字 数	364 千
版 次	2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-218-06234-1
定 价	150.00 元 (全三册)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址:<http://www.gdpph.com> 电子邮箱:sales@gdpph.com】

图书营销中心: 020-37579604 37579695

总序

彭建文*

半世纪开拓奉献，五十载春华秋实。

中共中山市委党校创办至今，已走过了不平凡的50年。50年来，市委党校在市委的领导下，在坚持和传承党的理想、信念、价值观，造就高素质干部队伍方面，形成了自身的优良传统和独特优势，发挥着不可替代的作用。可以说，这里既是党员干部增强党性锻炼、提高领导科学发展能力的“熔炉”，也是潜心理论研究、为中山经济社会发展提供强大支持的“智库”。

改革开放以来，我市认真贯彻执行党的路线方针政策，大胆探索，先行一步，促进经济、政治、文化、社会、生态建设全面发展，不断增强城市综合竞争力，不断提高人民生活质量，取得了令人瞩目的伟大成就。中山发生的历史巨变，离不开社会各界包括理论工作者的努力，离不开市委党校教师们的辛勤耕耘。

我们欣喜地看到，中山市委党校发展到今天，已经形成一支既有扎实的马克思主义理论功底，又对历史和现实问题有深入了解和研究；

* 作者系中共中山市委副书记。

既有较丰富教学经验，又有较强科研能力的师资队伍。值此50周年校庆之际，市委党校将教师们从1996年至2008年发表的学术文章和课题研究成果编成丛书出版，意义重大，可喜可贺。丛书涉及内容广泛、视野开阔、见解独到，与中山经济社会发展实际紧密相连，是党校与中山同步成长、同步实现跨越的一个缩影。

当前，中山正处在全面转入科学发展轨道的关键时期，希望市委党校秉承严谨、务实、创新的优良传统，不仅对中山过去的发展进行系统的理论概括和总结，更以前瞻眼光、战略思维和国际视野，对中山现实和未来的发展进行积极探索，不断拿出更多更好的理论成果，为中山“三个适宜”新型城市建设作出更大的贡献！

是为序。

2009年5月

目 录

一、公共管理

- 关于安全生产管理中失职渎职行为的分析与对策 詹扬春 (3)
- 从和谐农村看当前农村信访法治建设 谢晓玲 (8)
- 论优化村民自治的运行机制 谢长贵 (12)
- 地方政府绩效评估: 现状、问题与路径选择 辛孝群 (18)
- 在新形势下提高行政效率的思考 周泽华 李锡康 (28)
- 试论公共管理的职业伦理建设 林玉玲 (34)
- 中国志愿者组织发展策略与政府行为选择分析 林玉玲 (38)
- 优化地方行政级次 创新地方政府管理体制
- 党的十七大报告关于行政管理体制改革问题解读 林玉玲 (45)
- 更新观念提高城市公共图书馆服务效益 涂满兰 (48)
- 澳大利亚公共行政管理主要做法与启示 张 平 (64)
- 浅谈加强调查研究的几个问题 赖光耀 (71)
- 几个发达国家统计数据发布与公众服务的特点和启示 赖光耀 (75)
- 充分发挥民间资源在公共行政中的作用 詹扬春 (81)
- 汶川大地震启示录 谢长贵 (85)
- 幸福指数取代 GDP 政绩评价标准的路径分析 卢菊芬 (90)

二、社会文化

- “三个适宜”的三维思考 李今永 (99)
- 北京奥运见证国家与公民理性的成长 王春旭 (102)

P2P 下载的罪与非罪	王春旭 (105)
克服民事执行难的法律思考	王春旭 (108)
精神文明建设与法制建设的一致性和互补性	王春旭 (113)
几个发达国家社会保障的特点及启示	覃自觉 (116)
民事诉讼证明标准价值新探	王春旭 (122)
片面共犯若干问题探析	王春旭 (129)
关于精神损害赔偿适用范围的几点思考	王春旭 (136)
从人类精神文化现象看人性的内在超越	王灿斌 (149)
对人性的另一种解读	王灿斌 (154)
法律上的人、现实中的人与法律的有效性	邱灼松 (165)
关于香山文化传承的哲学断想	王春旭 (170)
加快“三化”建设构建社会主义和谐社会	赖光耀 (182)
新加坡双语教育制度及其启示	林玉玲 (188)
率先基本实现现代化与广东观念的改变	陈伟英 (194)
充分认识文化建设的重要性 实现发展的根本转变	李利华 (199)
论唐太宗的用人思想	李利华 (203)
深入持久开展群众性精神文明创建活动 促进两个文明协调发展	钟晓燕 (208)
社会主义市场经济条件下思想道德建设方法浅论	李利华 (215)
社会主义效率与公平关系认识新论	刘 明 (220)
我国效率与公平观的演变及其原因分析	
——兼评十六届六中全会的“更加注重社会公平”	邱灼松 (225)
看香山文化的辉煌	谢长贵 (229)
培育和弘扬城市精神 增强城市发展后劲	邓 磊 (234)
浅论孙中山的教育思想	谢晓玲 (242)
论我国古代的人才思想	覃自觉 (246)
价值观视域中的人与自然关系	王灿斌 (252)

三、中山专题

中山市村民自治现状分析及对策研究	课题组 (261)
发展中山市社区志愿工作的对策研究	课题组 (279)

中山市社会工作解决社会问题的探索、实践与思考

——基于预防未成年人犯罪的分析	梁艳霞 (290)
中山小城镇建设的发展战略与对策	辛孝群 (309)
增强中山城市综合实力的探讨	辛孝群 (315)
中山应建中国海洋文化博物馆	谢长贵 (323)
试析新中山人精神的价值取向	钟晓燕 (329)
用信息化推进和谐中山建设	赖光耀 (332)
关于加强中山市农村工作法制及道德建设的思考	谢晓玲 (337)
提高认识, 加快中山电子政务建设	赖光耀 (342)
后 记	(351)

一、公共管理

关于安全生产管理中 失职渎职行为的分析与对策

詹扬春*

改革开放以来，我国的 GDP 连续多年保持了平均 8% 的高位增长，经济建设取得了举世瞩目的巨大成就。但与此同时，全国的安全生产形势也日趋严峻。从 1990 年至 2002 年，我国安全事故总量年均增长 6.28%，最高时增长达 22%。来自国家安监总局的情况分析表明，截止 2005 年 10 月 16 日，全国共发生一次死亡 10 人以上特大事故 93 起，死亡 2062 人，死亡人数与上年同比增加 358 人；发生一次死亡 30 人以上特别重大事故 11 起，死亡 760 人，死亡人数与上年同比增加 366 人。

与全国的总体情况相比，广东省的安全生产形势也不乐观。统计数据显示，2005 年 1—8 月份，全省共发生各类事故 58527 起，死亡 7585 人，受伤 53622 人，直接经济损失 4.42 亿元，其中“87”兴宁矿难一次就造成 123 人死亡，使广东霎时成为全国关注的焦点，也为广东省的安全生产形势拉响了警报。

造成事故频发、安全生产形势持续严峻的原因是多方面的。从收集到的几十起特大煤矿事故调查材料来看，几乎每一起特大事故都伴随着矿主的违法、违规、违章生产和一些公务人员的失职、渎职行为。在“三违”生产和失职、渎职行为这两个因素当中，后者处于主导地位并起着制约前者的作用。在安全生产管

* 詹扬春（1967—），男，广东饶平人，学士，中共中山市委党校综合成人中专校长，讲师。

理过程中，失职、渎职行为的普遍存在是导致特大事故屡遏不止、安全生产形势持续严峻的主要原因。基于这样的认识，本文将重点探讨安全生产管理中失职、渎职行为的成因及预防对策，希望能为安全生产形势的好转和长期稳定提供一些思路。

一、安全生产管理中失职、渎职行为的具体表现

失职是指国家机关工作人员过失不履行或不正确履行应当履行的职责；渎职一般是指“渎职罪”，按照《刑法》的定义，它是指国家机关工作人员利用职务上的便利或者徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，致使国家和人民的利益遭受重大损失的行为。管理中的失职、渎职行为可分为以下两种基本类型。

（一）没有把好行政审批关

1. 不按程序审批

例如，在山西省吕梁地区交口县蔡家沟煤矿发生的特大煤尘爆炸事故案例中，公安部门没有严格执行爆破器材的四级审批制度，以致未能制止该矿私自购买炸药违法组织生产。

2. 在审批中疏忽大意或过分自信

例如，在鄂尔多斯市鄂托克旗伊利得煤矿“10·29”瓦斯爆炸事故案例中。有关部门仅凭该矿提交的书面资料，没有经过认真核对就让其顺利通过安全评价。

3. 在审批中有意包庇、放纵

例如，在江苏省徐州市贾汪区岗子村五副井发生的特大瓦斯煤尘爆炸事故案例中，地方政府及有关职能部门将本应按国务院有关规定予以关闭的五副井纳入日常管理，收取税费，客观上使之合法化。

（二）监督检查不严

1. 检查频度不足

例如，河南省平顶山市新生煤矿南店矿井发生的“11·11”特别重大瓦斯煤尘爆炸事故案例中，有关部门从未对该矿井进行过检查，以致没能及时发现南店矿井的非法生产问题。

2. 检查工作不认真或覆盖面不够

例如，在山西省吕梁地区交口县蔡家沟煤矿发生的特大煤尘爆炸事故案例中，有关部门虽然对该矿进行过多次检查，但却没有及时发现该矿存在的井下未采取洒水灭尘措施、工人违章在井下长期使用电焊机等重大事故隐患。

3. 对检查结果的处理不彻底

例如，在黑龙江省鸡西市百兴煤矿发生的特别重大瓦斯爆炸事故案例中，有关部门在检查中虽已发现该矿存在违法、违章组织生产的问题，并向其下达了停产整顿的决定，但事后却没有跟踪督促落实，没有采取坚决措施制止该矿擅自开工生产。

二、安全生产管理中失职、渎职行为的成因

（一）市场经济条件下，政府的安全生产管理职能界定不清导致失职

从计划经济向市场经济转型过程中，要求政府的各项管理职能及时加以转变。职能转变的实质是在政府与市场、政府与社会、政府与企业之间界定适宜的权力（利）和责任界线，把政府不该管、管不了、管不好的事情还给企业、市场和社会。但由于种种原因，在安全生产管理领域，目前我们的政府还是“无限政府”。

首先表现在管理广度上的“无限”。按照《安全生产法》的规定，所有“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产”，政府都要管。

其次表现在管理深度上的“无限”。受计划经济条件下政企不分的惯性思维影响，在立法方面，政府不仅要制定规范企业行为的“法”，而且还要制定一些规范企业员工行为的、本应属于企业内部规章制度范畴的“章”。与此相关联，在监管方面，政府的有关职能部门不仅要监督老板有没有违法组织生产，而且还要监督工人有没有按章生产，由此而超越了企业的位。

“无限政府”在带来无限权力的同时也伴随着“无限责任”。“无限责任”必将带来两个必然：其一，在采矿、交通运输等高风险行业，管理再好也永远达不到零事故的程度，也就是说，有事故发生是必然的；其二，在“无限政府”和

“无限责任”的大背景下，一旦发生事故，必然要有政府的公务人员为事故负责。这是安全生产管理中屡屡出现失职行为的深层原因。

（二）安全生产管理部门的某些职责不够具体，导致管理者很容易在不知不觉中失职

安全生产管理部门的监管职责归纳起来有两大块，一是行政审批，二是监督检查。

就制度的设计定位而言，监督检查应该是一种抽样的行为。但是，抽样的比例并非越高越好。一是监督检查的目的是为了发现并纠正违法行为。屡屡开展“横向到边、纵向到底、不留任何死角”的检查，对于那些遵纪守法的企业无疑是一种“陪绑”，这将挫伤他们主动搞好安全生产的积极性；二是由于监管资源有限，长期过高的抽样比例终将导致监督检查流于形式；三是如果抽样的比例必须长期处于较高状态，要么说明前面的行政审批“关口”失灵，要么说明过往的监督检查没有收到应有效果。换言之，查得多、查得广并不一定意味着管得好。

（三）行政监察制度的运行存在严重缺陷，导致有些公务人员故意渎职

目前，行政监察制度在运行中存在的主要缺陷是：重事后监督，轻事前监督。实施事故责任追究制度以来，各级政府对失职、渎职行为的惩处力度不可谓不大。但值得深思的是，真正的渎职行为一般都是在特大事故发生之后才受到查处和追究的。这种事后追究制度对于那些主观上有渎职故意的公务人员来说，基本上不具任何威慑力——因为渎职者受到责任追究的几率相当于特大事故的发生几率。即便是安全生产形势比较严峻的采矿行业，近三年平均的特大事故发生率也在千分之三以下。受到责任追究的风险如此之低，实在很难消除那些主观上有渎职故意者的“侥幸”心理。

（四）地方保护思想导致失职

国家安全生产监督管理总局局长李毅中坦言，有关安全生产管理的法律、法规在执行中遭遇的第一个困扰来自地方保护。有些地方政府的领导人片面地认为，严格执行《安全生产法》抬高了市场准入，会影响当地的招商引资，增加安全投入会加大企业的成本，影响企业的经济效益，进而影响当地的财政收入。在一些地方，地方党委和政府甚至下发红头文件，保护外来投资企业不会受到监管

部门的执法检查。

三、防止失职、渎职行为的对策建议

- (1) 加快市场经济条件下政府职能的转变步伐，合理界定政府与市场、社会、企业之间在安全生产管理中的权力（利）和责任界线。
- (2) 建立健全规章制度，把相关安全生产管理职责清晰化、具体化。
- (3) 完善行政监察制度，把监督行政的重心放在事前监督。
- (4) 建立更加合理的矿产资源开采权转让制度。

从和谐农村看当前农村信访法治建设

谢晓玲*

一、当前农村信访中存在的问题

农村信访的主体主要是村民，反映的问题也与村民自身利益密切相关，从村民上访过程上看，当前农村信访有以下几个方面的问题：

(1) 从影响上看，农村信访问题涉及面比较广、人数比较多、情绪比较对立，上访村民要求解决问题的心情迫切，部分上访群众情绪激动，这既关系到村民的切身利益，又对农村社会稳定至关重要，影响比较大。

(2) 从上访次数上看，有的上访村民初访时没有完全反映出自己的要求或问题，因此不能及时解决而出现相同的问题重访或越级上访的现象；有部分案件是对法院生效判决不服引起的反复上访。

(3) 从上访方式上看，部分上访群众认为亲自上访或集体上访才能解决问题，因此更多地采取亲自上访或有组织的集体上访。案件解决不好往往容易引发群体性事件，甚至于采取冲击党政机关或阻塞交通等过激的方式进行。

(4) 从问题解决结果上看，问题影响较大的，解决难度也比较大。例如土地纠纷问题，一般时间跨度大，解决的成本大；外嫁女权益问题，一般通过了一定组织程序，由村民代表大会通过村规民约来决定，在目前法律不健全的情况下推

* 谢晓玲（1964—）女，湖南醴陵人，学士，中共中山市委党校科研办公室主任，高级讲师。

翻很难。

(5) 从解决途径上看,农村信访问题通过行政途径解决的比较多,有的不可以通过法律途径解决,例如,外嫁女权益纠纷问题、选举问题;有的可以通过法律途径解决,但村民不愿意。

二、当前农村信访问题发生的原因分析

农村自治不依法进行,村民的权益受损后,容易形成纠纷而引发上访。农村信访案件发生的原因是多方面,其中主要有以下几个方面。

(1) 村民信访知识比较缺乏,表达信访诉求的能力不强。在信访过程中可以看出,多数村民对信访性质及信访职能不了解,无论是接访、转办、督办,还是就信访问题中请复核,信访主要解决程序问题,多数村民对此不了解,误认为通过信访就能直接把问题解决,信访机关本身就是解决问题的机关。村民并不太清楚信访部门主要职能是转办,不是具体解决实体问题的相关职能部门。而信访人更关心的是实体问题,对信访本身的期望值过高。同时由于部分村民的文化素质比较低,在信访登记时不能很好地把所要解决的问题准确地表达出来,影响了转办效率,这也是案件重访的原因之一。

(2) 部分村民和村干部对村民自治的性质理解发生偏差,产生了误区。《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)规定,村民委员会性质是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。但对具体实施范围、方式、方法及监督约束等程序没有作规定,因此在实际工作中产生一些误区。农村信访案件是信访案件中比较突出的一类,从其发生的特点和原因上分析发现很多问题的发生都与村民自治的误解有关。关于什么是村民自治的问题,《宪法》和《村民委员会组织法》都作了专门的规定,为使实施的过程中避免一些不正常的现象,有必要对村民自治进行分析、了解。

(3) 《村民委员会组织法》对村民合法权益保护的规定不具体,可操作性不强。虽然《村民委员会组织法》第二十条规定村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。但并未规定