

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

MPA

公共管理的 实践与创新

Practice and
Innovation of
Public
Administration

潘晓珍 徐敏 编

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

公共管理的 实践与创新

Practice and
Innovation of
Public
Administration

潘晓珍 徐敏 编

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

公共管理的实践与创新 / 潘晓珍 徐敏编. —广州: 广东人民出版社, 2009. 9

(政治与公共治理研究文库. 第四辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 06366 - 9

I. 公… II. 潘…徐… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 139568 号

责任编辑	肖风华
封面设计	林小玲
责任技编	周杰
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	广东广彩印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	17.5
插 页	2
字 数	330 千
版 次	2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 06366 - 9
定 价	32.00 元

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: 020-87381020 83790604 直销: 84343206

政治与公共治理研究文库

编 委 会

顾 问 张永桃 童星

主 编 金太军

编 委 (排名不分先后)

王浦劬 (北京大学)

王长江 (中共中央党校)

周志忍 (北京大学)

孙学玉 (中共中央组织部)

朱立言 (中国人民大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

曲福田 (南京农业大学)

杨 龙 (南开大学)

杨海蛟 (中国政治学会)

童 星 (南京大学)

张凤阳 (南京大学)

许耀桐 (国家行政学院)

乔耀章 (苏州大学)

王卓君 (苏州大学)

钱振明 (苏州大学)

陈振明 (厦门大学)

陈国权 (浙江大学)

周光辉 (吉林大学)

傅 军 (北京大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

丁云龙 (哈尔滨工业大学)

张成福 (中国人民大学)

张康之 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

朱正威 (西安交通大学)

刘玉安 (山东大学)

张永桃 (南京大学)

严 强 (南京大学)

阎小波 (南京大学)

刘 峰 (国家行政学院)

沈荣华 (苏州大学)

金太军 (苏州大学)

卓越 (厦门大学)	徐晓林 (华中科技大学)
陈晓剑 (中国科技大学)	薛 澜 (清华大学)
高 建 (天津师范大学)	张锐昕 (吉林大学)
马德普 (天津师范大学)	张亲培 (吉林大学)
张贤明 (吉林大学)	马 俊 (中山大学)
张桂林 (中国政法大学)	竺乾威 (复旦大学)
任剑涛 (中山大学)	桑玉成 (复旦大学)
林尚立 (复旦大学)	胡 伟 (上海交通大学)
谭君久 (武汉大学)	唐任武 (北京师范大学)
唐兴霖 (上海交通大学)	周 平 (云南大学)
娄成武 (东北大学)	黄卫平 (深圳大学)
崔运武 (云南大学)	鲍 静 (中国行政管理学会)
高小平 (中国行政管理学会)	张学栋 (中国行政管理学会)
靳江好 (中国行政管理学会)	张立荣 (华中师范大学)
徐 勇 (华中师范大学)	贺雪峰 (华中科技大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，传统上是政治学的分支学科，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度。”从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M·托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此，总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求应该建立在系统的学术研究和缜密的理性分析基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用 10 年左右的时间编写《当代

^① M·P·托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页。

《中国政治与公共治理》（原名为《当代中国公共管理与社区治理》）丛书若干辑，内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的—些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与腐败的治理，行政制度的变革创新与重大政策的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善，执政党执政能力提高与服务型政府建设，政府关系的完善与乡村改革与发展等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合，立足国情，以管理学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论，赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵；同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望，这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的政治与公共管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，能够产生积极作用。

需要说明的是，我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”，即增加了“政治”，删除了“社区治理”，并将“管理”易为“治理”，主要是基于以下几点考虑：一是从本质上说，“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”，只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的：离开了政治，公共管理就可能偏离正确方向，离开了公共管理，政治也可能变得空洞乏味；二是从我国政治学研究现状看，与公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任教的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区是公共管理的落脚点，社区治理本身就是公共管理的一项重要内容。换言之，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。同时，为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是社会公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成

要素有6个：1. 合法性 (legitimacy)，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；2. 透明性 (transparency)，即与公民利益相关的政府政策信息的公开性；3. 责任性 (accountability)，即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；4. 法治 (Rule Of Law)，即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；5. 回应 (responsiveness)，即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。6. 有效 (effectiveness)，即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理 (善治) 的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理 (善治) 的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理 (善治) 的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的“乡政村治”体制下的村民自治，它虽是治理 (善治) 的初级形态，但却推动了政府管理向治理 (善治) 的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村 (居) 民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：1. 制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。2. 过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。3. 生态分析法。运用这种方法，考察当代中国政治与公共治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。4. 比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受国家社会科学2005年度基金重点项目，国家社会科学2006年度基金项目以及苏州大学“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区域 (苏南) 经济与社会治理研究”，苏州大学行政管理学科一级岗特聘教授科研经

^① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

费等项目资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第四辑继第三辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果，我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2009年7月28日于苏州独墅湖畔

目 录

政治探讨篇

- 科学发展观与“为官一任、造福一方” 许 雯 (3)
- 反腐败与和谐社会建设 叶 丹 (6)
- 流动党员管理模式与流入党员自主参与
——金阊区流入党员情况调查与分析 袁硕旻 (9)
- 地方人大在构建和谐社会中的作用 顾晓春 (14)
- 立足长效机制 依托门户网站
——浅析苏州市政府信息公开对策 徐 杰 (19)
- 信访问题法律初探 袁文荣 (24)
- 相对集中行政处罚权制度探析 陆梅华 (30)
- 公域自主、私域自主与行政权力限制 唐 啸 (36)
- 我国村民的自治问题及完善对策 王 丹 (47)
- 和谐是稳定的基石
——浅议农民工维权以信访规避诉讼之现象 朱洪春 (55)
- 试论“民怨”产生的原因与对策 刘柳斐 (62)

城市管理篇

- 浅析城市机械化保洁作业的发展路径 郭 凯 (73)
- 试论如何有效破解拆迁难题 黄杜鹃 (78)
- 吴江农村精神文明建设思考 黄慧蕙 (83)
- 苏州古典园林保护和利用现状及对策分析 李 艳 王大纲 (87)
- 论“入世”后治安行政管理模式的转化 凌 峰 (94)
- 苏州城市文化建设现状与思考 宋 娟 (98)

公共事务篇

- 从区域政府管理看长三角的政府与行政 邱俐佳 (105)

论行政信息沟通的障碍及排除	武 亮 (111)
夯实和谐(共治)太仓基础,创新城乡治理模式	
——基于政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动	
视角的调查报告	金太军 张劲松 沈承诚 余敏江 王扩建 (117)
论社会管理面临的问题及其对策	罗 健 (147)
构建区域学校教育生态的管理策略	郭 华 (153)
中小学体育教育现状及对策	
——以苏州地区为例	钱 锋 (159)
青年志愿者成长的支持研究	秦 红 (164)
浅析监狱的形象设计	王新良 (174)
关于构建和谐文化的思考	张 靖 (179)
发达地区与欠发达地区农民工文化生活比较	
——以苏州和淮安农民工文化生活状况为例	
.....	丁银冬 相沈华 赵 浩 周 瑾 (186)
电子政务在我国地方政府管理创新中的应用与对策	苏丽君 (200)
社会转型背景下和谐农村社区建设研究	田奕奕 (210)
中韩合作招收留学生的实践与管理	
——以苏州大学韩国大真大学苏州分校合作项目为例	任 敏 (222)
从当代大学生消费特点看我国高校的思想政治教育	王 宁 (227)

经济发展篇

以现代城市管理理论,思考金阊新城物流业发展	汪 明 (237)
苏州市加工贸易现状和转型升级	程 燧 (242)
关于苏州市相城区蠡口红木家具产业调查	吴 洁 (246)
浅析民营企业的品牌战略	郝俊杰 (250)
浅探国有企业经营者激励与约束机制的创新	周道挺 (253)
中国乳制品企业伦理危机初探	谷 轶 (260)
促进地方税收收入稳定增长的对策研究	崔蔚霞 (264)

后 记	(272)
-----------	-------

政治探讨篇

科学发展观与“为官一任、造福一方”

许 雯

科学发展观是中国共产党以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想。2004年3月10日，新一代国家领导人胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上讲话时，阐述了科学发展观的深刻内涵和基本要求。讲话指出：坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发，谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民，全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步。协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系，经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节，各方面相协调。可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。

以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的科学发展观，是在准确把握世界发展趋势，认真总结经验，深入分析我国发展阶段性特征的基础上提出的重大战略思想，是指导发展的世界观和方法论的集中体现，是引领时代前进的旗帜，为广大干部解决了执政为民做什么和怎么样做的问题，是广大党员干部行动的纲领和旗帜。传统意义上流传的古语“为官一任、造福一方”被赋予更加深刻和广泛的内涵。

一、“为官一任、造福一方”的实质是全心全意为人民服务

“为官一任、造福一方”，这个“福”意味着什么？“当官不为民做主，不如回家卖红薯”这句古代一名普通官员的话，话虽简单，但是道出了“百姓的幸福安康”都是为官者应该铭记在心的宗旨。共产党的干部是人民的公仆，宗旨就是全心全意为人民服务，衡量一个好干部的标准就是要看他在执政期

间，能否为百姓谋福利，百姓能否安康，如果他不能为百姓办实事、做好事、解难事，没有得到老百姓的拥护和支持，那么哪怕他才高八斗，哪怕他政绩显著，却是以牺牲人民的利益为代价的，那么他都不是一个称职的干部。目前面对科学发展的大局和世界金融危机的时局中，出现了政府“热”、百姓“冷”这样的现象。其实，政府与百姓这样的对立现象，实质是政府官员与百姓的对立矛盾。现在有很多干部口口声声搞的政绩工程，其实只是干部个人的政绩工程，是他个人仕途的敲门砖。有的没有经过实事求是的考证，就盲目上马。媒体报道的很多烂尾工程，不就是铁证吗？这种不顾现实、没有调查研究，就盲目上马的工程不但不是造福，甚至于可以说是为祸，这是为官者最要不得的。所以说为官者如果真正站在科学发展的大局，站在全心全意为人民服务的立场，那么很多情况就不会是政府一头热了。

二、“为官一任、造福一方”强调大局意识，全面发展

“为官一任、造福一方”如果只是突出强调一方利益，为一方而不顾全局，甚至损害全局，那是领导干部对“为官一任、造福一方”的片面理解。一方行政官员在追求经济建设的同时，要加快政治文明、精神文明的建设，形成物质、政治、精神三个文明相互促进，共同发展的格局。我们历来是主张两条腿走路的，现在一条腿长，一条腿短，“长腿”指的是“经济”，“短腿”指的是“社会”，现在经济发展了，但是教育、科技、文化、医疗卫生、环境保护等社会事业没有相应的发展，社会事业严重滞后于经济发展。社会事业管理体制相对落后，这就要求我们在以经济建设为中心的同时，加快社会建设的步伐。同时，在改革开放和世界经济一体化的大格局，各级领导尤其是一个地区或部门的主要领导干部，要把一方的建设发展放置于区域经济或整体格局中加以全盘考虑，特别是从我国区域经济发展趋势来看，“造福一方”已不仅仅关注单纯的一方利益所向了。外向型经济、开放型经济的大格局要求领导干部以大局、全局的思维来审视一方发展的前景。

三、“为官一任、造福一方”追求的关键是可持续发展

党的干部是人民的公仆，“为官一任”必须努力干事创业，不断为人民群众创造实实在在的利益，但是“为官一任”在“造福一方”的同时，要进一步做到“造福后人”。只有这样，才能真正符合科学发展观和正确政绩观的要求。科学发展观强调一代接一代的永续发展，领导干部要树立长远意识，把人民群

众的长远利益与眼前利益有机地统一起来。

现在，很多地方领导，为追求在任期间的所谓政绩和指标数字，不顾及子孙后代的利益，“高消耗、低产出”，“先上车、后补票”的现象屡禁不止，土地用完了，环境破坏了。太湖蓝藻事件，应该是一个值得地方官员好好思考和计算的大问题。还有现在的违法违规用地现象很多，新闻媒体也经常报道。一片土壤的形成要几千年甚至更久，但毁掉却很容易。土地是生存的基础，也是经济社会发展的载体，面对土地资源越来越少的现状，政府和政府官员在土地的使用上要集约用地、依法用地。无论是开放开发还是项目建设，首先要做到尽可能的少用地，“把每一寸土地当成每一寸黄金来用”；其次是高效用地，即提高土地产出的强度，努力在有限土地面积上收获最大的产出；再次是合理用地，科学地安排土地供应的数量和节奏；最后是持续用地，要为子孙后代着想，通过开发、复垦等手段保持区域内土地的动态平衡。对违法和违规用地，政府和执法部门要有铁的决心和手腕去执行国家土地管理法律法规，“不存侥幸心理，不打半点折扣”。所以，领导干部在任期间，坚决不能一味追求局部利益和眼前利益，不惜以破坏环境和浪费资源为代价去追求一时的所谓发展。政府和政府官员要谨慎科学地做正确的事，我想这应该比单纯的做事更重要。为官一任，必须以可持续发展的道路执政一方，从而创造惠及百姓，惠及子孙后代的政绩。

“为官一任、造福一方”这是颇为流行的一种为官之道，但是真正要领悟其深刻的内涵，却也需要为官者深刻领会作为人民公仆的职责和义务，坚持认真真工作，扎扎实实谋发展，建立和健全科学发展观和正确的政绩观，从大局、全局、长远利益出发，切切实实为老百姓谋福利、办好事。

反腐败与和谐社会建设

叶 丹

目前我国正处于社会转型的剧烈变革时期，由于存在体制性的缺陷，加上种种主观因素的影响，从而使腐败产生的可能性空间非常大，导致腐败成为一种低风险、低成本、高效益的行业，使腐败的渗透面越来越广，腐败涉及的金额越来越大，涉及的人员越来越多。为什么当今腐败行为呈现出这些特点，原因大致有以下几个方面：

一、党员干部在改革开放和发展市场经济的严峻考验面前，放松了学习和世界观改造，人生观、价值观严重扭曲，消极腐朽思想日益膨胀

事实证明，很多人放松学习和世界观改造，人生观、价值观发生严重扭曲，是他们走向腐化堕落的总根源。由于不注意学习，他们曲解党的路线方针政策，屡屡做出违反政策的事情；由于不注意学习，他们对党章、党规、党纪视而不见，滥用职权、专横跋扈；由于不注意学习，他们不能正确对待权力，把人民赋予的权力异化为个人牟取私利的工具；由于不注意学习，他们淡忘了党的优良传统和作风，热衷于穿名牌、坐好车、住豪宅；由于不注意学习，他们不懂得“天下没有不透风的墙”、“法网恢恢，疏而不漏”的道理，心存侥幸，肆无忌惮地去搞腐败；由于不注意学习，他们对马克思主义唯物史观发生动摇，沉湎于封建迷信和低级趣味之中；由于不注意学习，他们缺乏道德修养，才会不顾人格，干出追求感官刺激的种种丑恶行为。他们堕入深渊的沉痛教训再次深刻说明，不讲学习，不加强世界观的改造，就不可能做一名合格的共产党员，更不可能做一名合格的党的领导干部。

二、对各级“一把手”的监督不到位，使“一把手”轻而易举就能腐败

对“一把手”监督不到位，对他们手中掌握的权力监督机制不健全。我们看到，很多重特大职务犯罪案件的涉案人员都是单位的“一把手”，这说明在