

湖南省政府重大委托课题
湖南省社科基金重大项目

湖南省行政管理学会承担

长株潭城市群

长沙市

公共管理研究

湘潭市

株洲市

彭福清 等著

湖南人民出版社

湖南省政府重大委托课题
湖南省社科基金重大项目

湖南省行政管理学会承担

长株潭城市群 公共管理研究



江苏工业学院图书馆
藏书章

彭福清 等著

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

长株潭城市群公共管理研究 / 彭福清等著. —长沙:

湖南人民出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5730 - 8

I. 长… II. 湖… III. 城市管理: 公共管理 - 研究 - 湖南省 IV. F299. 276. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 085411 号

长株潭城市群公共管理研究

彭福清 等著

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 洪江水

装 帧 设 计: 黄 敏

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙富洲印刷厂

印 次: 2009 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 20. 75

字 数: 353000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5730 - 8

定 价: 42. 00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

长株潭城市群公共管理研究

总 顾 问

罗桂求

顾 问

袁建尧 李友志 武吉海

徐晨光 丁来文 杨先杰

课 题 主 持 人

彭福清

子 课 题 主 持 人

(按子课题排序排名)

毛腾飞 彭福清 谢自强 李超显 颜佳华 王雪珍

童中贤 刘布光 孙多勇 陈岳堂 周清明 陈 潭

陈晓春 易银珍

加強長株潭城市群
公共管理研究，促進資
源節約型、環境友好型社
會建設。

周強
二〇〇八年
十二月

序

湖南省人大常委会原副主任 罗桂求
湖南省行政管理学会会长

长株潭一江三市，彼此相隔不到 50 公里，沿湘江呈品字型分布，这在世界城市地理分布上都是罕见的，因而具有中国乃至世界都不可多得的优势。这是上苍赐予湖南的恩泽，也是湖湘儿女极为珍惜的发展条件。从 20 世纪 50 年代提出建毛泽东城，到 80 年代提出长株潭一体化，再到 2005 年湖南省委省政府制定《长株潭城市群区域规划》，湖南人民为实现长株潭区域一体化发展的理想目标努力了半个世纪，终于在 2007 年由国家发展改革委员会批准为“两型社会”建设综合配套改革试验区，展示了长株潭区域发展的光辉前景。

然而，长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区的建设和发展却并不是一项轻松的任务。在长期的计划经济时期，长株潭三市的产业结构趋同、农业比重太大、城市基础设施落后等问题严重制约着其区位优势发挥。改革开放 30 年来，长株潭城市群的区位优势日益明显地显示出来，特别是实施中部崛起战略以来，长株潭作为中部乃至全国重要的核心增长极，愈来愈为人们所看重。现在，长株潭城市群与长三角城市群、珠三角城市群、环渤海城市群等一道，成为人们看好的中国最具发展潜力的区域。面对中国新一轮改革发展的形势和周边地区及其他城市群加快发展的压力，湖南人民清醒地意识到，长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区的建设既是湖南极为难得的发展机遇，也是必须认真应对的严峻挑战。

中共湖南省委和湖南省人民政府高瞻远瞩地看到了长株潭城市群发展的战略意义，不仅未雨绸缪地制定了长株潭城市群的发展战略，而且还针对长株潭发展中的一系列重大问题，向全省学术界提出了研究和参与决策咨询的重大任务。《长株潭城市群公共管理研究》就是由周强省长亲自批示、湖南省社科规划办立项、湖南省行政管理学会负责组织、依托全省公共管理学界的

优势人才资源倾力完成的湖南省政府重大决策咨询课题、湖南省社会科学基金重大项目。

本课题由一个总研究报告和14个子课题研究报告组成，基本涵盖了现阶段长株潭城市群公共管理面临的主要问题。本课题的立项、申报、招标、确定项目负责人都是在学会常务理事会的领导下，由学术委员会组织实施的。课题主持人由中共湖南省委党校、湖南行政学院巡视员、中国行政管理学会教学研究会副会长、湖南省行政管理学会副会长兼秘书长、享受国务院特殊津贴的专家彭福清教授担任，14个子项目负责人有的是从事政府管理工作的领导同志，有的是省内党校、行政学院、高校的负责同志，有的是省内知名学者，有的是年富力强的学术新秀，都是我省从事公共管理实践和理论研究的精英。在一年多的时间里，课题组进行了深入的调查和研究，学术委员会还多次召开有各子项目负责人参加的会议研究修改意见。经过一年多的调研、写作和反复修改，本课题今天得以结集出版。是否达到了应有的水平，是否达到了省委、省政府领导同志的要求，我们期待着读者和决策部门的评价。

本课题的研究得到了湖南省委、省政府领导同志的亲切关怀，得到了省发改委、省财政厅、省科技厅、省社科规划办、长沙市人民政府、株洲市人民政府、湘潭市人民政府以及省直有关部门的大力支持，得到了中共湖南省委党校、湖南行政学院、湖南省社会科学院、国防科技大学、中南大学、湖南大学、湘潭大学、湖南师范大学、湖南农业大学、湖南女子大学、长沙市委党校等单位的积极响应和参与，我代表湖南省行政管理学会对上述领导、部门和单位表示衷心的感谢！

是为序。

目 录

■ 长株潭城市群公共管理研究总报告 / 001

一、长株潭试验区建设的战略意义 / 001

(一) 长株潭城市群的战略优势 / 001

(二) 长株潭试验区的战略意义 / 005

二、长株潭试验区管理的体制创新 / 008

(一) 长株潭试验区政府关系模式创新 / 009

(二) 长株潭试验区行政管理体制创新 / 010

(三) 长株潭试验区社会管理体制创新 / 012

三、长株潭试验区管理的主要措施 / 014

(一) 科学规划, 为长株潭试验区建设制定蓝图 / 014

(二) 整合资源, 为长株潭试验区建设增强合力 / 015

(三) 优化政策, 为长株潭试验区建设提供保障 / 017

(四) 创新方式, 为长株潭试验区建设构筑平台 / 020

■ 长株潭城市群公共管理作用研究 / 023

一、城市群发展中的公共管理 / 023

- (一) 城市群公共管理界定 / 024
- (二) 国外城市群公共管理 / 027
- (三) 国内城市群公共管理 / 031

二、长株潭城市群公共管理的作用 / 035

- (一) 推动作用 / 035
- (二) 规范作用 / 037
- (三) 引导作用 / 038
- (四) 服务作用 / 040

三、长株潭城市群公共管理创新的着力点 / 041

- (一) 观念创新: 引领长株潭城市群公共管理的方向 / 041
- (二) 制度创新: 奠定长株潭城市群公共管理的基础 / 043
- (三) 政策创新: 强化长株潭城市群公共管理的抓手 / 045

■ 长株潭城市群管理机构设置研究 / 048

一、国内外城市群(区域)管理模式 / 048

- (一) 国外城市群(区域)管理模式 / 048
- (二) 国内城市群(区域)管理模式 / 049

二、国内外城市群(区域)管理模式对长株潭试验区管理的启示 / 051

- (一) 区域的性质和功能定位, 决定着管理模式 / 051
- (二) 国家的政治文化传统、区域的历史渊源, 很大程度上影响着管理模式 / 052
- (三) 区域经济社会发展中存在的矛盾和问题, 是推动形成政府管理模式的重要原因 / 052
- (四) 区域经济一体化有赖于政府作用的发挥 / 053

- (五) 经济一体化发展的管理体制, 一般会经历由政府间协作机制到准政府管理模式, 甚至到政府管理模式的演变过程 / 053

三、长株潭试验区管理机构设计的基本思路 / 053

- (一) 管理机构设置的重要前提 / 053
- (二) 管理机构设置的基本原则 / 055
- (三) 管理机构设置的主要方案 / 055
- (四) 管理机构方案优缺点分析 / 057

■ 长株潭产业集群公共政策支持体系研究 / 059

一、发展产业集群是加快“两型社会”建设的战略方式 / 059

- (一) 发展产业集群是优化现代生产的有效组织形式 / 059
- (二) 发展产业集群是建设“两型社会”的必然要求 / 062
- (三) 发展产业集群是提升区域经济竞争力的重要途径 / 064

二、长株潭产业集群发展的现实基础和主要问题 / 066

- (一) 长株潭产业集群发展的基础与优势 / 066
- (二) 长株潭产业集群发展面临的主要问题 / 068

三、长株潭产业集群公共政策支持体系的构建 / 071

- (一) 产业集群公共政策述要 / 071
- (二) 长株潭产业集群公共政策支持体系构建方向和途径 / 074
- (三) 构建长株潭产业集群公共政策支持体系的对策 / 077

■ 长株潭城市群人才资源开发研究 / 082

一、长株潭城市群人才资源开发的重要意义 / 082

- (一) 大力开发长株潭城市群人才资源是推进“两型社会”建设的强大动力 / 082
- (二) 大力开发长株潭城市群人才资源是实现“两型社会”建设战略目标的根本途径 / 083
- (三) 大力开发长株潭城市群人才资源是贯彻落实人才强省战略的重大举措 / 084

- (四) 大力开发长株潭城市群人才资源是借鉴国外人才先导模式的具体步骤 / 084

二、长株潭城市群人才资源开发的现实基础 / 085

- (一) 基本概况 / 085
- (二) 主要进展 / 086
- (三) 突出问题 / 088

三、长株潭城市群人才资源开发的对策建议 / 090

- (一) 发挥“两型社会”试验区先行试点的优势,实现人事改革新突破 / 090
- (二) 按照“两型社会”建设对人才的需求,确定人才资源开发新重点 / 091
- (三) 根据“两型社会”建设对人才能力的要求,培养人才队伍新能力 / 092
- (四) 利用“两型社会”建设试验区的宽广平台,推行人才吸引新办法 / 093
- (五) 凭借“两型社会”建设改革试验的好契机,营造人才发展新环境 / 094

■ 长株潭城市群公共资源管理研究 / 096

一、长株潭城市群公共资源管理的理论阐释 / 096

- (一) 长株潭城市群公共资源的配置方式 / 097
- (二) 长株潭城市群公共资源有效开发利用的原则 / 097

二、长株潭城市群土地资源可持续利用管理机制研究 / 098

- (一) 长株潭城市群土地资源的概况及其特点 / 099
- (二) 长株潭城市群土地资源管理存在的主要问题 / 099
- (三) 长株潭城市群土地资源可持续利用机制构建 / 100

三、长株潭城市群公共交通资源整合与战略规划研究 / 102

- (一) 长株潭城市群公共交通资源概况 / 102

- (二) 长株潭城市群公共交通资源发展所面临的挑战与存在的问题 / 104
- (三) 长株潭城市群公共交通资源有效整合与战略规划的政策建议 / 106

四、长株潭城市群物流资源管理存在的问题及对策分析 / 108

- (一) 长株潭城市群物流资源管理存在的问题 / 108
- (二) 长株潭城市群物流资源管理的对策建议 / 109

五、长株潭城市群公共信息资源的开发与共享研究 / 111

- (一) 长株潭城市群公共信息资源开发与共享的意义 / 112
- (二) 当前长株潭城市群公共信息资源管理存在的主要问题 / 112
- (三) 促进长株潭城市群公共信息资源开发共享的基本途径 / 113

六、长株潭城市群高等教育资源共享机制研究 / 116

- (一) 长株潭城市群高等教育资源现状分析 / 116
- (二) 长株潭城市群高等教育资源共享机制的内涵及重要性 / 118
- (三) 构建长株潭城市群高等教育资源共享机制的基本思路 / 118

■ 长株潭城市群生态环保管理研究 / 122

一、生态环境保护在长株潭城市群发展中的战略地位 / 122

- (一) 良好生态环境是长株潭城市群建设的重要基础 / 123
- (二) 环境友好是长株潭城市群持续发展的有力支撑 / 123
- (三) 环境和谐是长株潭城市群和谐发展的必要条件 / 123

二、长株潭城市群生态环境的现状的变化趋势 / 124

- (一) 土地资源流失, 天然植被退化 / 125
- (二) 废水废物污染, 水系环境较差 / 125
- (三) 大气污染严重, 酸雨频率较高 / 127
- (四) 固体废弃物多, 潜伏危害较大 / 128

三、长株潭城市群生态环境问题成因分析 / 128

- (一) 生态环境保护意识不强 / 128
- (二) 生态环境管理体制不顺 / 129

- (三) 生态环境治理投入不足 / 130
- (四) 生态环保执法力量薄弱 / 130
- (五) 经济增长方式转变滞后 / 130
- (六) 环保设施建设相对落后 / 131
- (七) 环境自身支撑力度有限 / 131

四、长株潭城市群生态环保管理措施 / 131

- (一) 牢固树立科学的生态观 / 132
- (二) 实行生态化生产和消费 / 133
- (三) 夯实生态环境保障基础 / 135
- (四) 健全生态环境管理机制 / 138
- (五) 扩大生态环保公众参与 / 140

■ 长株潭城市群社会稳定研究 / 142

一、社会稳定是城市群发展的动态平衡状态 / 142

- (一) 城市群社会稳定的基本内涵 / 142
- (二) 城市群社会稳定的重要意义 / 144
- (三) 城市群社会稳定的机制分析 / 145
- (四) 城市群社会稳定与“两型社会”建设 / 146

二、长株潭城市群社会稳定面临的主要问题 / 147

- (一) 治理不力是影响稳定的突出问题 / 147
- (二) 利益冲突是影响稳定的关键因素 / 149
- (三) 就业困难是影响稳定的重要因素 / 150
- (四) 社保滞后是影响稳定的现实难题 / 151
- (五) 突发事件是影响稳定的重要原因 / 152

三、长株潭城市群社会稳定指标体系的设计 / 153

- (一) 长株潭城市群社会稳定指标体系设计的基本原则 / 153
- (二) 长株潭城市群社会稳定指标体系的基本框架 / 154
- (三) 长株潭城市群社会稳定指标体系的评价方法 / 157

四、构建长株潭城市群社会稳定机制的思路 / 158

- (一) 建立运转高效的城市群政府运作机制 / 158
- (二) 建立公正公平的城市群资源分配机制 / 159
- (三) 建立及时有效的城市群矛盾化解机制 / 160
- (四) 建立城乡统筹的城市群社会保障机制 / 161
- (五) 建立互联互通的城市群应急协作机制 / 162

■ 长株潭城市群社区建设研究 / 163

一、长株潭城市群社区建设的基本情况 / 164

- (一) 长株潭城市群社区建设的特色与经验 / 164
- (二) 长株潭城市群社区建设的问题与原因 / 167

二、长株潭城市群社区建设的基本原则与目标 / 169

- (一) 长株潭城市群社区建设的基本原则 / 169
- (二) 长株潭城市群社区建设的基本目标 / 170

三、长株潭城市群社区建设应采取的主要措施 / 171

- (一) 加强领导, 建立健全综合协调机制 / 171
- (二) 明确职责, 建立健全共驻共建机制 / 171
- (三) 增强动力, 建立健全考评激励机制 / 172
- (四) 夯实基础, 加快社区基础设施建设 / 173
- (五) 提高素质, 加强社区工作队伍建设 / 174
- (六) 紧跟形势, 围绕“两型社会”抓建设 / 175

■ 长株潭城市群公共危机应对机制研究 / 188

一、长株潭城市群公共危机应对机制研究的背景与意义 / 188

- (一) 城市群公共危机应对机制基本概念辨析 / 188
- (二) 建立健全长株潭城市群公共危机应对机制的背景和意义 / 189

二、长株潭城市群公共危机应对机制建设的现状分析 / 191

- (一) 长株潭城市群潜在的公共危机概述 / 191

- (二) 长株潭城市群公共危机应对机制建设的成就与问题 / 192
- (三) 长株潭城市群公共危机应对机制建设问题成因分析 / 196

三、国外城市群公共危机的应对经验给长株潭的启示 / 197

- (一) 国外城市群公共危机管理的基本模式 / 197
- (二) 国外城市群公共危机应对的基本经验 / 198
- (三) 国外城市群公共危机应对的重要启示 / 201

四、长株潭城市群公共危机应对机制建构的对策建议 / 202

- (一) 建立长株潭城市群公共危机应对的风险控制机制 / 202
- (二) 完善长株潭城市群公共危机应对的指挥协调机制 / 203
- (三) 健全长株潭城市群公共危机应对的各项保障机制 / 205
- (四) 确立长株潭城市群公共危机应对的传媒支撑机制 / 206

■ 长株潭城市群社会保障体系研究 / 208

一、构建长株潭城市群社会保障体系的现实背景 / 208

- (一) 构建长株潭城市群社会保障体系的紧迫性 / 208
- (二) 长株潭城市群社会保障事业的基本情况 / 210

二、长株潭城市群社会保障体系存在的主要问题 / 214

- (一) 社会保障管理多头分散 / 214
- (二) 社会保障城乡差别过大 / 214
- (三) 社会保障体系问题众多 / 215

三、构建长株潭城市群社会保障体系的对策建议 / 218

- (一) 确立社保思路原则, 促进社会保障事业发展 / 218
- (二) 整合社保工作机构, 提高社会保障管理水平 / 219
- (三) 贯彻统筹发展原则, 建立完善的社会保障体系 / 220

■ 长株潭城市群城乡统筹发展问题研究 / 228

一、长株潭城市群城乡统筹发展的重大意义 / 228

- (一) 城乡统筹是实现“科学发展”“和谐湖南”的新要求 / 228
- (二) 城乡统筹是建设全国“两型社会”引领区的新平台 / 229
- (三) 城乡统筹是促进公共服务型政府建设的新实践 / 229

二、长株潭城市群城乡统筹发展存在的问题及原因 / 230

- (一) 城市化过程中失地农民安置与就业压力不断增大 / 230
- (二) 地区产业结构升级与传统农业改造之间矛盾加剧 / 234
- (三) 城乡居民收入差距扩大与维护社会稳定困难加重 / 237
- (四) 农村基本公共服务有所改善但总体差距继续扩大 / 238

三、长株潭城市群城乡统筹发展的对策与建议 / 242

- (一) 完善土地征用流转制度, 加强失地农民就业培训 / 242
- (二) 推动传统农业产业升级, 整体优化区域产业结构 / 243
- (三) 大力缩小城乡收入差距, 维护社会公平公正发展 / 245
- (四) 缩小城乡公共产品供差, 实现基本公共服务均等 / 246

■ 长株潭城市群农村公共服务研究 / 249

一、长株潭城市群农村公共服务的供给现状 / 249

- (一) 长株潭农村公共服供给的满意度测算与倒 U 模型 / 250
- (二) 长株潭农村公共服务供给的需求度与满意度 / 252
- (三) 结论与讨论 / 257

二、长株潭城市群农村公共服务存在的问题及原因 / 259

- (一) 农村公共服务供给的结构性失衡 / 259
- (二) 农村公共服务供给的沟通机制缺乏 / 260
- (三) 农村干部队伍建设的滞后降低了农村公共服务的能力 / 261
- (四) 供给机构的条块设置弱化了农村公共服务的供给能力 / 261

- (五) 筹资机制不健全加大了农村公共服务的供给难度 / 262

三、长株潭城市群农村公共服务机制的建立和完善 / 262

- (一) 畅通长株潭农村公共服务的表达机制 / 262
- (二) 强化长株潭农村公共服务的责任机制 / 263
- (三) 谋划长株潭农村人力资源的开发机制 / 263
- (四) 创设长株潭农村自我服务的生长机制 / 264
- (五) 构建长株潭农村公共服务的共享机制 / 264
- (六) 建立长株潭农村公共服务的考评机制 / 265

■ 长株潭城市群非政府组织发展研究 / 266

一、长株潭城市群非政府组织发展的必要性 / 267

- (一) 非政府组织的发展有利于推动“两型社会”建设 / 267
- (二) 非政府组织的发展有利于推动服务型政府建设 / 267
- (三) 非政府组织的发展有利于推动区域经济一体化 / 268
- (四) 非政府组织的发展有利于推动区域文化的发展 / 268
- (五) 非政府组织的发展有利于推动人的全面发展 / 269

二、长株潭城市群非政府组织发展存在的问题 / 270

- (一) 长株潭地区对非政府组织认知的偏差 / 271
- (二) 长株潭非政府组织持续发展能力欠缺 / 273
- (三) 长株潭非政府组织的外部合作不充分 / 275

三、长株潭城市群非政府组织发展的对策建议 / 277

- (一) 把握非政府组织功能的科学定位 / 277
- (二) 提高非政府组织的持续发展能力 / 279
- (三) 完善非政府组织发展的合作机制 / 283

■ 长株潭城市群流动人口管理研究 / 286

一、长株潭城市群加强流动人口管理的必要性 / 286

- (一) 有助于城市化的推进和发展 / 286