

中共北京市委党校

北京行政学院干部培训教材

提升领导 科学发展 能力案例选编

TISHENG
LINGDAO
KEXUE
FAZHAN
NENGLI ANLI
XUANBIAN

本书编写组◎编

北京出版集团公司
北 京 出 版 社

提升领导 科学发展 能力案例选编

袁文耀 李耀 主编

湖南出版
集团
湖南人民出版社

中共北京市委党校 北京行政学院干部培训中心

提升领导 科学发展 能力案例选编

TISHENG
LINGDAO
KEXUE
FAZHAN
NENGLI ANLI
XUANBIAN

本书编写组◎编

北京出版集团公司
北 京 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

提升领导科学发展能力案例选编 / 《提升领导科学发展能力案例选编》编写组编. — 北京 : 北京出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 200 - 08593 - 8

I. ①提… II. ①提… III. ①社会发展—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 011153 号

提升领导科学发展能力案例选编

TISHENG LINGDAO KEXUE FAZHAN NENGLI ANLI XUANBIAN

本书编写组 编

*

北京出版集团公司 出版
北京出版社
(北京北三环中路 6 号)

邮政编码: 100120

网 址: www.bph.com.cn

北京出版集团公司总发行
新华书店经销
北京同文印刷有限责任公司印刷

*

787 × 1092 16 开本 19 25 印张 296 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 200 - 08593 - 8

定价: 32.00 元

质量监督电话: 010 - 58572393

中共北京市委党校、北京行政学院 教材建设委员会

主 任：王江渝

副主任：刘 阳 姚光业 殷庆言

委 员：（以姓氏笔画为序）

李燕奇 汪 消 张 军 林 泉

周春明 赵 莉 侯且岸 袁吉富

鄂振辉 董 武 曾宪植 嘎日达

薛 梅

前言

案例教学是适合干部能力培训的重要教学方法之一。案例教学就是把实际工作中的真实事例加以典型化处理，在教学过程中通过学员的独立研究和相互讨论，提高其分析问题和解决问题的能力。正确运用案例教学方法，有助于在新形势下坚持和发扬理论联系实际的学风；有助于落实将素质和能力提高相结合的干部教育培训目标；有助于丰富培训形式，增强培训的针对性和实效性；有助于激发学员的内在学习动力，实现经验共享。

本书适应新形势对干部素质提出的新要求，紧紧围绕建设“人文北京、科技北京、绿色北京”的战略任务，按照融入、服务、促进首都科学发展和干部健康成长的总体要求，围绕中共北京市委、北京市政府的中心工作，以首都经济、政治、文化、社会建设以及依法行政、政府管理和应对突发事件等方面的焦点、重点问题为题材，精选了典型性和启发性较强的案例，涉及人民代表大会制度建设、政府体制改革、领导干部选拔、事业单位改革、社会经济发展、和谐社区建设、城市公共管理等相关内容，供培训使用和参考。

本书编写组

2011年2月

目 录

第一篇 经济建设

- 案例 1 门头沟生态涵养发展区特色产业发展探索 (3)
- 案例 2 新时期密云县农民的合作之路
——密云县农民专业合作社发展的启示 (17)
- 案例 3 振兴北京传统小吃老字号..... (27)
- 案例 4 基于北京二手房交易的案例..... (36)
- 案例 5 何各庄模式
——民宅组织化经营 推进城乡一体化..... (55)

第二篇 民主政治建设

- 案例 6 北京市公开选拔正局级领导干部..... (69)
- 案例 7 北京市人大首次立法听证会..... (79)
- 案例 8 关于北京市海淀区事业单位改革的案例分析..... (89)
- 案例 9 从厦门 PX 项目之争看公民有序政治参与 (96)

第三篇 文化建设

- 案例 10 公共文化服务供给机制创新
——以朝阳区文化馆为例 (115)
- 案例 11 城市公共精神的培育
——对北京市“养犬”问题的思考 (125)

第四篇 民生与社会建设

- 案例 12 L 副区长与 M 书记的困境：发生在美然动力街区的物业纠纷
——和谐社区建设中的政府、市场与社会关系思考 …… (143)
- 案例 13 新农村建设模式创新
——王平镇农村垃圾的资源化管理 …… (155)
- 案例 14 政府社会管理模式创新
——大兴区便民社区服务 …… (165)

第五篇 依法行政

- 案例 15 福寿螺案件的思考 …… (175)
- 案例 16 北京市烟花爆竹的“禁”与“限” …… (181)
- 案例 17 城管执法如何从困境中走出
——“李志强被刺事件”引发的思考与探讨 …… (196)
- 案例 18 “法制村长”：政法机关服务新农村建设的创新工程 …… (205)
- 案例 19 让特殊人群走进婚姻殿堂
——在押服刑人员结婚登记实例 …… (217)

第六篇 政府管理与创新

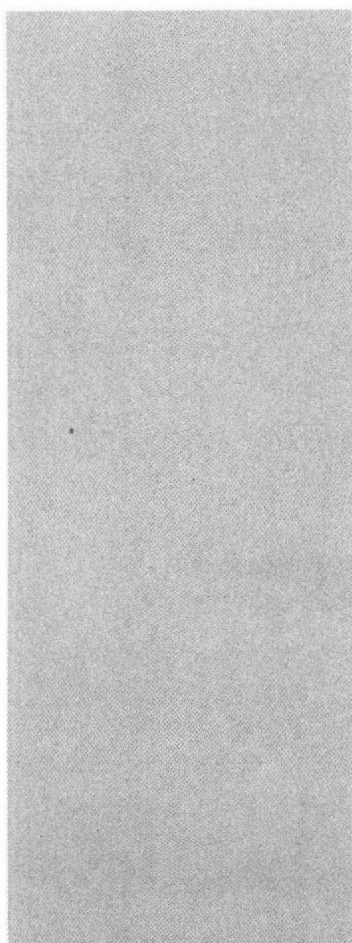
- 案例 20 践行“大部制”的“加减乘除”
——石景山区“大市政”改革之路 …… (231)
- 案例 21 拆迁模式新思路
——大兴区旧宫镇政府主导型拆迁开发模式 …… (240)
- 案例 22 北京酒仙桥“投票拆迁”给政府管理的启示 …… (248)
- 案例 23 惠民政策连带效应引发的国策困境与出路
——以北京征地补偿为例 …… (264)

第七篇 应急管理

- 案例 24 “京广桥”路面塌陷事故及其应急处理 (271)
- 案例 25 八达岭高速公路雪灾救援 (289)

第一篇

经济建设



案例 1

门头沟生态涵养发展区特色产业发展探索

案例引言

根据相关规划，北京的18个区县^①划分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区4类区域。区域功能定位的明确，使得位于生态涵养发展区的门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆等5个区县的经济和社会发展面临了一个棘手的问题——如何处理经济发展和生态涵养的矛盾。这一矛盾源于上述各区县在北京经济社会发展总体格局中的二元角色：一方面，它们是保障北京生态环境的重点地区；另一方面，它们又是北京经济社会发展的短板——改革开放以来，北京经济社会发展较快，但仍然存在比较严重的城乡差距和区域差距，其突出的现实表现就是山区区县与城区有较大发展差距，而北京市的生态涵养发展区都位于山区区县。

经济发展功能和生态涵养功能孰轻孰重？位于生态涵养发展区的各区县而言，这是一个哈姆雷特式的难题，很难作出二选一式的简单回答。单纯地追求经济发展，谋求缩小甚至弥合与城区的发展差距，固然反映了山区农村广大群众的利益诉求，但对于已经非常脆弱的首都生态环境而言绝非福音；单纯地强调生态涵养，置业已存在的城乡差距于不顾，漠视山区农村广大群众的生活状态，更不利于长期的生态涵养，因为众多国内外的现实事例表明，贫穷往往成为生态环境最可怕的敌人。

显然，正确认识处理经济发展和生态涵养的矛盾，走出经济发展和生

^① 本文讲述的内容为北京市调整行政区划之前，仍沿用18个区县的提法。

态涵养的两难困境，是未来首都经济社会发展进程中，逐步缩小城乡差距和区域差距并充分实现生态涵养区功能定位的关键。在此，我们选取门头沟这个生态涵养区的典型地区，以该区探索特色产业发展的相关实践为观察点，通过案例教学和讨论，谋求学员对上述矛盾的全面认识，进而为问题的解决提供思路。

案例正文

一、门头沟生态涵养发展区的区域基本情况

门头沟区位于北京主城区正西，西及西北部与河北省涿鹿县、怀来县接壤，南与房山区、丰台区相邻，北接昌平区，东及东北部连石景山区、海淀区。全区面积 1 450 平方千米，其中山区面积占全区总面积的 98.5%，平原仅占 1.5%。

门头沟区西部的山地是北京西山的核心部分，区域东部分布的平原区，为永定河冲积平原。地势自西北向东南倾斜，最西边东灵山海拔 2 303 米，是北京第一高峰，海拔 1 500 米左右的山峰有 160 多个，全区平均海拔高度 760 米，地面坡度大于 25 度的陡坡占总面积的 71%。

门头沟区矿产资源丰富，以煤和非金属矿产为主。已探明的储量中，煤的保有储量为 12.33 亿吨，占北京总保有储量的 51.6%；熔剂用灰岩的保有储量为 2.2 亿吨，占北京总保有储量的 67.0%；耐火黏土的保有储量为 2 354.40 万吨，占北京总保有储量的 99.0%；电石用灰岩的保有储量为 5 555.30 万吨，占北京总保有储量的 75.2%。此外，还有大理岩以及铁、铜、锌等矿产。门头沟区拥有悠久的采煤历史，最早可追溯至唐朝末年。辽代已用煤作为燃料，元代所产煤炭已大量供应大都城，明清至民国，乃至 20 世纪 80 年代，京城所用之煤均依赖门头沟。

门头沟山地广阔，林木茂盛，古迹众多，蕴涵丰富的文化遗产和旅游资源。门头沟是纯山区，有着中国民俗学发祥地之称的妙峰山景区，北京小西藏——灵山，华北植物园，第一高山大草甸——百花山等一大批著名风景区。北京最高峰——海拔 2 303 米的灵山主峰坐落在门头沟境内。北

京第一大河永定河穿境而过，区域内风光秀丽，170 余处旅游景点珍珠般遍布其间，其中著名的景点有国家 AAAA 级风景区潭柘寺及中国佛教三大戒坛之首的戒台寺，以及名列中国历史文化 12 名村榜首的明清古迹山庄——爨底下村等。门头沟区地质环境复杂，白垩纪、侏罗纪、冰川痕迹等古地质生成物和代表物广泛分布，拥有大量的天然熔岩、溶洞。同时，门头沟还有宛平县抗日烈士纪念碑、市级地下埋葬区龙泉雾辽金瓷窑遗址，东胡林人遗址，以及市级国耻纪念地“王家山惨案”发生地、市级爱国主义教育基地“挺进军司令部陈列馆”等遗址可供游览。

门头沟区现有 4 个办事处 9 个镇，下辖 94 个居委会 179 个行政村。门头沟区 2006 年全区户籍人口 23.8 万人，其中农业人口 6.7 万人。2006 年完成地区生产总值 50 亿元；地方财政收入 7.23 亿元，城镇居民人均可支配收入 17 750 元，农村经济总收入 70.9 亿元，农民人均纯收入 8 349 元。

二、门头沟传统的“黑、白、黄”主导产业受到严峻挑战

门头沟区是一个“因矿而生”的行政区域。历史上门头沟区曾是全国五大无烟煤产地之一，被誉为首都建设过程中的“一盆火”。门头沟区的主要产业，以“黑、白、黄”著称——以煤炭、石灰、砂石为代表的采矿业一直是支撑区域经济的主导产业。

北京市明确区域功能定位后，门头沟区“黑、白、黄”的主导产业格局处于不得不调整的境地，那些曾经给门头沟区带来就业机会、税收的“黑、白、黄”相关产业将不得不退出区域经济发展的舞台。生态涵养与经济矛盾的尖锐矛盾使得门头沟区的经济和社会发展面临着巨大的压力，其中主要是面临三大压力。

1. 农民增收压力

作为北京市的一个远郊区，门头沟区的农村经济和社会发展水平本来就是北京城乡差距短板当中的一块。数据显示（参见表 1），门头沟区农村居民收入相对于北京市平均水平较低，这使得该区在提高农民收入方面面临的任務较为艰巨。显然，“黑、白、黄”相关产业的退出将加剧这一问题。

表1 “十五”期间北京市与门头沟区农村居民家庭人均纯收入对比情况

年度	北京农村居民家庭 人均纯收入/元	门头沟区农村居民家庭 人均纯收入/元	两者差距 /元
2001	6 496.3	4 386.4	2 109.9
2002	5 880.1	5 095.4	784.7
2003	6 496.3	6 015.3	481
2004	7 172.1	6 861.9	310.2
2005	7 860	7 555.6	304.4

资料来源：根据历年《北京区域统计年鉴》数据计算。

2. 就业压力

“黑、白、黄”产业在解决门头沟区劳动力就业方面曾经发挥过重要作用。以“黑色”的煤炭开采企业为例，虽然直接下井挖煤的劳动力多数为外来人口，但是煤矿管理人员和运输、加工、销售、服务等附属产业就业人员绝大多数为本地劳动力，并且收入相对较高。非煤矿山企业中，80%以上的从业人员为本地劳动力。“黑、白、黄”产业的退出，将带来大量的新增失业人员。相关资料显示，仅2006年就有1 900名劳动力因矿山关闭而失业。更值得关注的是，门头沟区98.5%是山区，受自然条件的限制，山区居民致富门路窄，农民增收慢，农村剩余劳动力就业本来就难，在新旧产业交替的转型期，农村剩余劳动力、煤矿企业下岗矿工、城区失业回流人员和新增失业人员四大就业人群相互作用，给门头沟区劳动力就业形势带来了巨大压力。从劳动者素质看，从事采矿业及其相关产业的人员年龄偏大，文化水平不高，劳动技能单一，又没有充足的财富积累，很难转到新的产业或通过自身创业实现就业。显然，如果相当一部分农村劳动力还没有可靠的就业门路，不但解决农民增收问题的难度很大，更可能给社会稳定带来隐患。

3. 财政压力

“十五”期间，门头沟区的地方财政收入增长速度虽然较快，但同时地方财政支出的增长速度更快，如表2所示，地方财政收入和财政支出的差额也以较快的速度逐年增长。在我国公共财政框架逐步建立完善的背景下，上述数据说明，门头沟区的公共服务对于北京市有很大的依赖。财政

税收贡献较大的“黑、白、黄”相关产业的退出，在首都公共服务数量和质量及覆盖面都大幅提高的情况下，门头沟区在提高公共服务水平将面临着很大的财政压力。

表2 门头沟区“十五”期间地方财政收入、支出情况

年度	地方财政收入 /万元	地方财政支出 /万元	收入支出差额 /万元
2001	36 355	93 352	-56 997
2002	47 246	102 794	-55 548
2003	37 016	125 639	-88 623
2004	55 171	154 360	-99 189
2005	70 797	197 845	-127 048

资料来源：根据历年《北京区域统计年鉴》数据计算。

另外，门头沟区是产煤区，也是燃煤区，煤炭与人民生活密切相关。近年来，农民生活使用石油液化气、电、生物质秸秆等替代能源的比重虽有了较大提高，但由于山区公用设施比较落后，换气站点少，使用成本高，煤炭仍是山区农村家庭生活的主要能源。据门头沟区科委调查统计，目前全区农村每年需要生活用煤不低于30万吨。在近年来能源价格不断上涨的形势下，山区农民冬季取暖问题也日益突出。

综上所述，门头沟区面临紧迫的生态涵养任务。同时，经济发展的压力和任务也同样紧迫。可以设想的是，如果生活水平不能提高，迫于生活需要，一些农民很有可能会重新进行私挖盗采或上山砍树，山区生态环境很有可能又会遭到新一轮的破坏。

面对生态涵养和经济发展的二元困境，怎么办？门头沟区的不少干部群众对此感到困惑，甚至彷徨，特别是那些收入低、生活不富裕的干部群众，和一些关心门头沟区发展的干部群众。门头沟区必须找到一条两全之策！

从门头沟的实践情况看，门头沟区委、区政府领导班子显然把服务首都发展大局摆在了第一位，他们落实区域功能定位，加强生态建设，全面保护生态环境，努力建设现代化生态新区的信心和决心很坚定。区委、区政府努力地进行了思想政治工作，力求全区党员干部在深入理解科学发展

观、认识区域功能定位、加快区域产业结构调整方面统一思想，力求广大干部群众认识到，做好生态涵养工作不仅是首都发展的需要，从长远来看也是门头沟区自身科学发展的需要。

在统一思想的基础上，近年来门头沟区采取了果断的措施，对不符合区域功能定位和影响环境的资源性开采行业进行了大规模的清理整顿。

“九五”期间的1998年，门头沟区共有采矿企业470家。其中，采煤企业254家，非煤矿山企业167家，采砂企业49家。采矿企业收入占农村经济总收入的比重为71%。全区10个乡镇中7个乡镇采矿企业收入超过总收入的50%。到“十五”计划末期的2005年，全区实有采矿企业已经压缩到72家，减少了85%。采矿企业收入占农村经济总收入的比重下降为26%，矿产资源开采专业村减少为12个。

当然，仅有思想政治工作是不足以支撑对“黑、白、黄”主导产业格局进行战略性调整的，只有生活水平提高这个“硬道理”才能真正得到广大群众的理解和支持。因此，门头沟区根据生态涵养发展区的功能定位，同时兼顾经济发展，在生态涵养区积极探索发展特色产业，力求统筹兼顾生态涵养和经济发展，在保护生态这个大前提下实现提高农民收入、尽力缩小城乡区域差距的目标。

三、门头沟生态涵养发展区发展特色产业方面的探索实践

门头沟区在发展特色产业方面的探索实践包括两方面的内容：一是在旅游、特色种植、特色养殖、农产品深加工等传统特色产业领域的探索和实践；二是在生态修复方面的新探索——大力进行生态修复，探索生态修复和生态产业发展结合的发展路径，并积极谋求生态修复本身的产业化。

（一）大力发展传统特色产业

1. 发展休闲旅游业

门头沟区依托丰富的旅游资源，设计开发了休闲旅游、山地生态旅游、民俗文化旅游等10个旅游板块；全力构建国道沿线农业观光生态走廊，打造以108、109国道百里风景线为轴带的两条旅游主要线路；实施“百村千户”计划，制定古村落和古民居保护开发实施规划，加强了历史