编者按：党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标，这既是对过去改革成果的科学总结，也是对未来改革愿景的清晰界定，两年多来，各项改革成效显著。

地方治理作为国家治理的重要组成部分，其治理成效直接影响着总目标的实现。在地方治理推进过程中，该如何看待改革不同步现象？如何看待不时出现的各类“与国家治理理念相悖”的情况？协同推进地方治理现代化又该如何着力？对这一系列的问题的解析，让我们听听 “一线指挥员”县委书记们的看法。

# 县委书记谈全面协调推进地方治理现代化

□ 本报记者　王翠娟

## 增进人民福祉是治理的落脚点

**记者：**自党的十八届三中全会以来，习近平总书记多次强调推进国家治理体系与治理能力现代化。中央的各项改革方案最终要靠地方政府的努力才能实现，两年多来，各方成效是显著的。县委书记身处推进国家治理各项工作的最前沿，能否结合具体工作谈一谈在改革深化期，如何看待管理向治理的转变？

**朱继坤：**从“管理”到“治理”，虽然仅一字之差，却充分体现了“以人为本”和“小政府、大社会”的现代治国理政理念。

工作着眼点从政府“大包大揽”转到了促进社会参与上，更加强调驱散一道道“围墙”“天花板”和“地板”，为各类社会组织提供了平等参与国家和社会事务的机会和舞台，避免过多强调政府的管制职能和作用，而造成管理的“越位”、服务“缺位”的现象。

工作着力点从行政推动为主转到了激发社会活力上，更加突出国家和社会事务的共治，建立畅通有序的民意表达渠道，推动多元社会主体充分参与国家和社会治理，有效激发经济和社会创新发展活力。

工作落脚点从“以GDP论英雄”转到了增进人民福祉上。突出强调以公平正义为根本准则，以改善民生为基本追求，以社会和谐为重要目标，以社会安全为底线保证，努力在政策、制度、方法等设计上适应和满足群众的需要，变过去“下面跟着上面干”为“上面围绕下面转、各级围绕群众转”。

**孙　斌：**从字面意思来看，“治理”相对“管理”少了一些居高临下，多了些协调、协商，将更好维护人民群众的利益，并使相应的国家和社会治理创新的外延得到极大拓展。从两者的侧重点来看，我们需树立“有所为有所不为”的理念，明确权力的界限，在“法治政府”“诚信政府”建设上下功夫，进一步畅通民意诉求表达渠道和民权民利保护机制，真正把权力用到推动发展、维护和谐稳定、增进群众福祉上来。

**郑维国：**推动管理向治理转变，首先，要从领导干部的思维方式和行为习惯改变做起，不断强化其现代意识、民主意识和法治意识；其次，要把呼应群众需求、激发社会活力、促进各方力量参与作为着眼点，坚持问题导向与目标导向相结合，健全完善治理运行机制，广泛发动群众参与，努力做到治理的科学化、法治化与民本性。

## 思想解放程度影响改革接受度

**记者：**国家治理在取得各项成效的同时也出现了新问题，比如不同层级的政府间，甚至不同地方的同级政府间，出现了改革不同步的现象。这其中的原因自然是多方面的，导致这种现象出现的最重要因素是什么？

**杜振波：**我认为，最重要的因素是治理责任和治理资源的差异。不同层级的政府间，层级越往下，对上负责的部门越多，面对的利益主体和公众需求越庞杂，而掌握的人、财、物和政策等各类治理资源越显不足，体现在改革上就会出现不同层级政府间不同步的现象。从横向上来说，因经济社会发展水平不同，各地区拥有的治理资源具有较大的差异，有些欠发达地区的市场主体、社会组织发育不够充分，参与社会治理的能力不足，尤其在公共产品提供方面仍然主要靠政府，这是不同地方的同级政府间改革不同步的最重要因素。

利津县在开展行政审批流程再造的实践中，发现了两个问题：一是项目立项、用地审批、环评、安评等审批事项，审批权有的在县级部门，有的在省市级部门，有的需要县级部门初审同意后再报省市级部门。二是像工程设计审核等专业技术性较强的工作，县内还缺少足够的专业人员、社会组织来承接。可见，解决改革不同步现象，既需要上级政府加大简政放权力度，也需要基层政府提高治理能力，形成上下协同的治理格局。

**朱继坤：**我认为根本原因在落实的不同步，主要有两个方面。一是权力交叉造成“错位”。在改革推进过程中，跨层级、跨部门放权不同步，导致不同层级政府间的权力交叉。譬如，我们在省级小城市培育试点的改革探索中，积极推进强镇扩权，将部分行政审批的权限下放到镇里。但实施过程中，却遇到了下放的项目审批权限不被垂直部门认可，又需要县级部门重新备案的问题，造成了交叉重复审批。二是行为侧重造成“缺位”。公共管理学认为，层级越高，越侧重于治理的科学性；层级越低，尤其是基层政府，更侧重于政策效率。在这种情况之下，对经济增长数字的关心超过了对社会本身的关心，对“物”的注意超过了对“人”的注意。

克服改革推进的不同步、不平衡问题，关键在形成“顶层设计”与“基层实践”的良性互动。在实践中，我们需强化看齐意识、短板意识和落实意识，坚持问题导向，以“抓具体、具体抓”的战术落实各项改革部署。同时，努力为基层留足创新的空间。比如，我们探索乡镇分类考核，特别对生态乡镇，采取了“三考三不考”，即“不考工业规模考空气，不考工业税收考水质，不考工业总量考科技含量”，有效激发了乡镇落实改革发展的热情。

**钱言考：**我从四个方面来谈谈这一现象出现的原因。一是人的因素。一方面，部分干部官本位思想严重，仍然沿袭人治的管理思维和行政手段，习惯于命令式管理。另一方面，受传统思想影响，基层群众民主意识淡薄，参与社会治理的主动性、积极性不高。二是机制因素。基层配套政策不完善，过渡性、衔接性制度不到位，特别是顶层设计与基层实践在制度衔接上还不够紧密，上级权力有选择下放与地方承接能力有限等问题突出。比如：有的审批事项已经下放，但最后审批权仍然在上面；有的权力下放后，受地方专业人员、设备、资金影响，具体执行时困难重重。三是执行因素。部分干部执行力偏弱，不敢碰硬、不愿担责。比如：有的干部遇到事就躲、工作往外推，碰到难题就反弹；有的干部执行不到位，结合实际不紧密，随意性较大，一执行就跑偏。四是作风因素。部分干部不敢担当，特别是在当前改革步入深水区和攻坚期的新形势下，改革任务艰巨、社会矛盾突出，怕触及矛盾和个人利益，甚至不愿为、不想为、不敢为。缺少攻坚克难、过险滩的勇气，以及与利益固化藩篱作斗争的勇气。

**郑维国：**不同层级的政府间出现改革不同步现象，根源在于不同层级政府掌握的行政资源不同、权限大小各异。从现实情况看，省市一级拥有丰富的行政资源，深化改革的制度更健全、手段更灵活、保障更到位、氛围更浓厚；而县镇基层，尤其像凤县这样的西部欠发达的山区小县，无论在思想解放程度上，还是推进的力度以及人财物的保障力度上，都存在较大差距。加之当前实行自上而下的改革路径，上级更加注重顶层设计，基层更加注重推进落实，必然导致改革不同步、进展不平衡的现象。

不同地方的同级政府间出现改革不同步的现象，主要有三个方面原因。一是所处地域不同，经济社会发展差异较大，而经济基础决定上层建筑。比如，我县在深化扩权强镇改革过程中，不同镇之间推进速度不一，位于交通沿线的3个镇，思想解放快、改革起步早，取得初步成效，而地处深山比较偏远的镇还没有启动实施。二是思想解放程度不同，对改革的接受度就不一样，也会影响改革的进度。比如，丧葬制度改革在城市和郊区较易推行，而在偏远镇村则难以全面推行，就是因为偏远地区传统观念根深蒂固，移风易俗需要一个过程。三是与不同领导的执政理念有关。比如，年轻干部和老干部知识层次和结构、工作经验和阅历都不相同，导致对顶层设计的理解和落实的效果不同。

## 不能以负面现象否定国家治理现代化

**记者：**在推进国家治理体系与治理能力现代化的大背景下，各地呈现出新气象，但也出现了一些“与国家治理理念相悖”的事情。我们该如何看待这些事件的发生？

**孙　斌：**在现代化治理逐步推进的过程中，出现了个别不和谐的音符。例如：在简政放权过程中，有个别领导干部以简政放权为借口，懒政怠政为官不为；一部分基层政府仍然沿用传统管理思维和方式，不能从治理理念以及体制机制上做出变革，造成基层治理现代化发展相对滞后，也弱化了中央层面治理现代化改革的整体绩效。

出现这种现象的原因是多方面的，一方面，地方所面对的治理任务庞杂、具体，直接面对多元利益主体和公众需求，矛盾触点更多、压力更大，陷于具体治理任务之中，而较少考虑宏观规划。另一方面，地方治理理念的现代化程度与其经济社会发展程度、行政人员素质密切相关，特别是还易受到主政人员的影响，因此也呈现出较大的地方差异性。

**杜振波：**不可否认，地方治理实践中，确实出现了一些“与国家治理理念相悖”的事情。对这些事情的发生，我们既要认真对待，又要客观看待。第一，不能因为地方治理实践中出现“与国家治理理念相悖”的事情，就否定推进国家治理体系与治理能力现代化的目标和方向。第二，这些“与国家治理理念相悖”的事情是在国家治理体系与治理能力现代化进程中出现的，也必须要靠推进国家治理体系与治理能力现代化来解决。第三，国家治理理念从提出到落实，是一个深化认识、逐步践行的过程，有一系列问题需要解决，不可能一步到位、一蹴而就。

举个例子：在治理主体上，我们要求充分激发政府、市场、社会、公众等各方面的活力，但有的基层政府和机关人员的积极性、创新性却出现了弱化趋势。为什么？不排除有的部门和干部觉得“管得严了、怕担风险”的原因。针对这一现象，利津县在完善规章制度上进行探索，出台了《领导干部不担当不作为责任追究暂行办法》，加大对懒政、惰政官员的查处力度。同时，正在探索“允许试错、宽容失败”的机制，把什么情况下出现的改革探索失误能够免于处分说清楚、列明白，为敢于担当、敢于探索的同志吃上“宽心丸”。

**钱言考：**当前，我们正处于推进国家治理体系与治理能力现代化的初期，县区一级的地方政府处于推进治理工作的最前沿，受人员素质、发展环境、承接能力等各方面因素影响，国家的顶层设计与地方基层实践难以实现良性互动，肯定会有“与国家治理理念相悖”的事情出现，我们必须正确看待。一是素质的差异。基层干部的综合素质、创新能力远没有想象中的那么高，理解接受新事物的能力较差，不能达到与国家同频共振。而且基层群众的人文素养、认知能力也不足，在治理中走弯路的问题也极易出现。二是发展的差异。我们地处东北边远地区，受地域、气候、政策及发展环境等因素影响，投资者不愿意到我们地区投资创业，而自身内生动力又不足，与发达地区之间的差距越拉越大。三是区情的差异。作为区级政府，尤其像我们以煤为主的资源型城区，近年来受产能过剩问题影响，财政税收入不敷出，保工资、保运转、保民生都难以为继，必须靠上级的转移支付才能得以保证，没有更多资金用于推进治理工作的开展，一些工作停滞不前。四是承接的差异。县区政府是各项改革和工作最基层的承接部门，上面千条线、底下一根针，繁重的工作已不堪重负，面对当前愈发激烈的竞争环境和考核压力，县区在推进经济发展和治理工作开展上能力倍感不足，难以做到统筹兼顾。

**朱继坤：**目前，地方治理中确实存在一些问题和短板，究其原因，主要有两方面：一是治理力量碎片化。协同治理是趋势。但从实践来看，从政策制定到实行，部门分割、缺乏协同等碎片化现象依然明显。比如，企业违法生产经营导致环境污染，如果环保、国土等相关部门都各自为战，就会出现“人人都有责任、人人都不负责”的现象，这就是治理力量分散、部门缺乏协同配合而导致分而治之的结果。二是治理权责失衡。比如社区，除了服务居民的本职工作之外，往往还被要求去完成街道代表政府所交办的繁杂任务，但却没有被赋予相应的权能和资源，导致工作推进困难。又比如，在乡镇与部门之间，因为分工和利益的不同，经常会出现“看得到的管不到，管得到的看不到”等问题，并可能导致遇事推诿扯皮、敷衍塞责等现象。

## 地方治理现代化需实现上下协同

**记者：**在改革推进中，提高地方治理的执行力，全面推进国家治理能力现代化，形成上下协同的治理格局，要实现这一目标，我们需要从哪些方面着力？

**杜振波：**刚才谈“改革不同步”问题时讲到了，形成上下协同的治理格局，需要从中央到地方各层级各部门的共同努力。我认为，需要着力抓好四个方面：一是加大对国家治理理念的解读宣传力度，并建立符合国家治理理念的绩效考核和干部评价机制，这是上下协同治理的前提条件。二是全面推进依法治国，把政府活动全面纳入法治轨道，保障各类治理主体的合法权益。三是划清不同层级政府间的权责关系，让高层政府更多侧重于规则和标准的制定，基层政府高质高效地抓好执行。四是全力推动经济社会科学发展，整体提升地方经济实力，大力发展各类社会组织，不断提高基层政府的治理能力，确保下放的权力接得牢、管得住、用得好，为全面协调推进地方治理现代化奠定基础。

**钱言考：**我国地域辽阔，地区间的政治经济发展极不平衡，中央应进一步加大调研力度，对治理政策进行修订完善，分区域、地域出台指导性意见。尤其省级政府层面，在出台本省的治理政策时，给予地方适度的自主权，让治理政策更加符合地方实际。

除此，还要做好两方面的工作。一是加强人员培训。无论是管理还是治理，基层的党员干部和工作人员是执行的主体之一，必须注重提高执行者的综合素质，加大经常性指导工作力度，及时修正治理推进中的错误做法和问题，增强其遵规守矩意识，防止选择执行、机械执行、被动执行等问题发生。二是优化机构设置。目前，省市区级政府部门机构设置极不对等，呈倒梯形，基层政府在承接权力、落实工作时，由于编制少、人员少，工作不堪重负，在一定程度上影响了工作效率和质量，应进一步优化各层级的机构设置，尽量做到编制人员与下放事权对等。

**郑维国：**构建上下协同的治理格局，需要上下联动、同向发力，要把放管并重、优化服务落实到推进国家治理体系与治理能力现代化的全过程。上级政府需要做好两方面工作，为基层推进治理体系与治理能力现代化创造条件。一个是切实解决好权责不对等的问题，在下放行政审批事项和权力的同时，需要进一步跟进资金保障。比如，县级以下政府多是“吃饭财政”，保工资、保运转、保稳定的压力和推进改革任务的资金缺口都比较大。食品药品监管体制改革后，虽然整合了机构、理顺了职能，但资金、人才、日常培训等都存在差距，由于缺乏相关的设备、人员和技术，下放到试点镇的工作职能难以有效承接和落实，加强市场监督管理，需要上级加大项目资金配套，使县一级具备质量监测管理的能力。再一个，要敢于为担当者担当，树立勇于担当、激励干事的工作导向，并落实到具体的工作中。比如，上级政府在处理越级上访和非访问题时，应拿出明确的指导意见，站在法治立场上，理直气壮地支持基层政府依法做出调处结果，而不是简单地要求基层政府把信访对象带回，避免陷入“越级访—带回—再上访”的恶性循环。

地方政府也要着力做好两件事，确保治理体系与治理能力现代化在基层得以实现。一是通过走出去请进来相结合的方式，积极转变思想观念，学习先进地区的成功经验，打造现代化的执行团队；二是注重提高执行力，对上级做出的规定性要求，应结合自身实际情况，找准社会治理现代化的突破口，加大改革探索实践。

**孙　斌：**一方面，更加注重顶层设计，保证地方治理的自主空间。如当前地方治理改革的成效仍然侧重由“经济指标”来说话，对生态文明建设等打基础利长远的“隐性指标”的重视程度仍然不够，致使一些地方政府为了“刷数据”，盲目引进了一批僵尸企业，既没有起到应有的效果，又对资源造成了严重浪费。接下来，国家可根据各地发展状况对基层进行划分，基层政府则根据国家的划分来确定发展方向。

另一方面，确定基层政府的职能重点。基层政府一方面承担着大量的社会治理任务，另一方面也需直接回应民众的利益诉求，这迫切需要中央把基层政府的职能重点转到政府与社会的关系上来，通过改革现有的考核机制、信访机制、财税机制、发展机制等，制定和实施适用于基层社会事务治理的体制机制，使基层治理的目标、过程和结果清晰明确，使治理工作责任可跟踪、可追溯。

具体到县域来讲，应聚焦四个方面。一是聚焦政治环境，营造干净健康、民主活泼、氛围清新的良好政治生态；凭实绩用干部，确保有为的人有位；宽容失败，鼓励担当，凝聚推进县域治理现代化的强大动力。二是聚焦重点问题，提高政府治理效率。如突出抓好社会民生、脱贫攻坚、简政放权等社会治理工作，以重点突破推动全局工作。三是聚焦多元共治，提升公共治理水平。四是聚焦法治思维，强化依法行政能力。实现基层治理现代化，关键在于实现由“人治”向“法治”的转变，需以考核法治建设成效为导向，提高党员干部尊法守法积极性、主动性和自觉性，以法治思维能力的提升促进依法行政，保障地方善治。

### 采访嘉宾

以下嘉宾均为中央党校第7期县委书记研修班学员



朱继坤

浙江省丽水市委常委、缙云县委书记



杜振波

山东省利津县委书记



钱言考

黑龙江省鸡西市滴道区委书记



孙　斌

山东省商河县委书记



郑维国

陕西省凤县县委书记

漫画像绘制：王丹丹