

县域

Xian Yu Kexue Fazhan Fangfalun

科学发展方法论

「郡县治 则天下治」

县域是具有地域特色和完备功能的基层行政区域
科学发展观一旦在县域层面落地生根

就会变成巨大的经济和社会效益

科学发展观要在县域层面实现从理论到实践的转变

需要通过一个「转换器」

转化成具体操作体系和操作方法

阎刚平 著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

目录

科学发展方法论

Xian Yu Kexue Fazhan Fangfalun

阎刚平



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

责任编辑：朱晋平

封面设计：任燕飞

版式设计：宗 合

责任校对：孟成钢

图书在版编目 (CIP) 数据

县域科学发展方法论/阎刚平著. —北京：

中共中央党校出版社，2008.12

ISBN 978-7-5035-3992-3

I. 县… II. 阎… III. 社会主义建设模式—研究—中国 IV.D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 115050 号

县域科学发展方法论

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805818

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本：787 毫米×1092 毫米 1/16 印张：20.75

印数：1-5000 册 字数：303 千字

定价：48.00 元

自序

科学发展观是我们党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，是社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设必须长期坚持的指导方针。如何深入落实科学发展观，是摆在全国人民特别是各级领导干部面前严肃而重大的理论和实践课题。

2003年8月，我调临县工作。同年10月，党的十六届三中全会首次提出科学发展观。从事县域领导工作的五年，也是学习实践科学发展观的五年。五年来，我亲身见证了科学发展观在县域基层的生动实践，切实感受到了科学发展观在推动县域发展中的巨大威力，也深深体会到科学发展观要在广大县域内落地生根，产生巨大的经济和社会效益，迫切需要把科学发展观的基本精神、科学内涵与县域具体实践相结合，转化为每个县科学发展的战略规划，转化为科学发展的具体项目、具体操作体系和操作方法。

2006年6月调交城县工作后，我去利虎玻璃公司调研。该公司原来用重油作燃料，之后改用焦炉煤气作燃料，循环利用资源，降低了生产成本，提高了产品质量，减少了环境污染，利国、利民、利企。而由焦炉煤气替代重油作燃料，不能直接使用，需要安装一个“转换器”。通过一套精巧的转换装置，焦炉煤气蕴含的能量成功转化为巨大的经济和社会效益。调研中的新发现，使我更直观地领略了“转换器”的作用，也使我进一步认识到：中央提出的科学发展观要与县域经济社会发展成功对接，同样需要一套转换机制。之后，自己便结合工作实际，对县域层面落实科学发展观的“转换器”问题，做了一些自觉的思考和探索。这就是促成本书写作的直接动因。

进入新世纪新阶段，我国发展呈现出的一系列阶段性新特征，集中体现在县域层面。作为我国行政区划的基本单元，县域是落实科学发展观一

个关键的切入点、转换点、突破点。一定意义上说，县域落实科学发展观的实际成效直接决定着我国社会主义现代化建设事业的兴衰成败。但就目前情形而言，县域层面落实科学发展观从理论到实践都还存在不少薄弱环节。对于科学发展观的研究，专家学者大都把着眼点和着力点放在宏观层面。研究宏观多，研究微观少；研究上层多，研究基层少；研究面上多，研究点上少；研究理论体系多，研究实践操作方法少。在实际工作中，一部分干部满足于“中央说啥我说啥，我和中央不差啥”，上下一般粗，机械无创新，唯书唯上，食而不化，听任这种趋势蔓延，势必使科学发展观在县域层面流于形式。

毛泽东同志在《常委会的工作方法》中指出：“领导工作不仅要决定方针政策，还要制定正确的工作方法，有了正确的方针政策，如果在工作方法上疏忽了，还是要发生问题。”在我们的领导干部中，有的工作顺畅，事业兴旺，干部群众有口皆碑；有的则捉襟见肘，举步维艰，自己内心也十分苦恼。可以肯定地讲，任职伊始，绝大多数领导都是胸怀大志，一腔热血，决心干一番大事业，上报组织，下报百姓。但为什么结果大相径庭？虽说原因各异，但很重要的一条是后者缺乏科学方法的指导。

落实科学发展观，是以实践为基础的理论与实践的互动过程。我认为，在全国上下大力落实科学发展观的新形势下，在中央开展学习实践科学发展观教育活动的热潮中，所有县域工作者特别是县域领导干部，应该针对目前存在的问题和差距，努力在理论指导实践、理论向实践转化上下功夫，在理论与实践结合路径、结合机制上下功夫，在运用科学发展观研究新情况、解决新问题上下功夫，在实践操作方法上下功夫。要着眼于全球化背景下的县域层面，立足于推动科学发展的基层基础，因地制宜，大胆创新，打破惯性思维，摆脱僵化模式，换一个角度来观察，换一种理念来思考，换一组机制来操作，换一套方法来实践。为此，自己结合多年县乡工作的思考与实践，集中周围同志和许多基层群众的智慧，撰写了这本《县域科学发展方法论》。

《县域科学发展方法论》是：

一个县域工作者心中的科学发展观；

一个县长学习实践科学发展观的点滴积累；

一个地方践行科学发展观的上下求索。

全书针对影响和制约县域科学发展的突出问题，结合自己先后任职的山西省吕梁市临县、交城县的具体情况和工作实践，借鉴全国县域科学发展理论和实践研究的最新成果，着眼于从理论到实践的转化机制，力争从中提炼由特殊到一般的操作体系、方法体系，以求具有更多的普遍意义。

科学发展观的理论和实践都是丰富的、鲜活的、发展的，本书只不过是雄伟大厦中的一块砖石，万里长河里的一朵浪花，书中的许多内容仅仅是一孔之见。笔者之所以不揣浅陋，在繁忙的公务之余挥毫著述，主要目的是抛砖引玉，以期引起更多的专家学者、有识之士，引起同样热心和从事县域实践工作的同仁，对县域科学发展给予更多的关注指导、研究探索，为县域科学发展的实践“研发”出更多的“转换器”，让科学发展观的理论变成干部群众实践科学发展的自觉行动，让理论研究成果的潜在效益释放出更多的现实生产力，在全国两千多个县产生巨大的经济和社会效益，让更多老百姓享受到落实科学发展观带来的更多实惠。这正是笔者最大的心愿。

理论只有回归实践的大海，才能永葆生机。我相信，只要我们与时俱进，不断创新，让科学发展观的伟大理论转化成亿万群众的生动实践，全国两千多个县因此而释放出来的生产力必将汇聚成一股巨大的力量，推动我国现代化建设事业取得更加丰硕的成果。

阎刚平

2009年2月

目 录

自序

总论篇

第一章 县域科学发展新认识

从县域层面深刻理解科学发展观 2

第一节 县域科学发展的重大意义 2

第二节 实现科学理论向具体实践的转化 4

第三节 积极探寻县域科学发展方法体系 8

案例

构建一体两翼新格局 实现科学发展大跨越

——贫困地区实践科学发展观的探索 13

战略思维篇

第二章 县域科学发展方法论一

科学思维导引科学发展 20

第一节 县域科学发展需要科学思维方法 20

第二节 突破阻碍县域科学发展的思维定势 27

第三节 正确处理县域科学发展中的各种关系 32

第四节 提高科学思维能力的具体途径 37

案例

科学思维 大胆决策 勇敢实践

建设临县百公里沿黄扶贫旅游公路 39

第三章 县域科学发展方法论二

科学决策启动科学发展 44

第一节 科学决策的基本理论 44

第二节	县域科学决策的地位与作用	48
第三节	县域科学决策的影响制约因素	51
第四节	提升县域科学决策能力	53
案例		
让世界走进碛口 让碛口走向世界 ——碛口旅游带开发的决策与实践		61
第四章 县域科学发展方法论三		
科学规划统领科学发展		68
第一节	县域科学规划的重要性	68
第二节	县域科学规划的主要内容	72
第三节	县域科学规划的制定与论证	75
第四节	县域科学规划的实施与保障	79
案例		
高屋建瓴绘蓝图 科学规划促发展		83
经济发展篇		
第五章 县域科学发展方法论四		
县域经济夯实科学发展		88
第一节	县域经济的基础地位与重大作用	88
第二节	县域经济科学发展的总体趋势	90
第三节	县域经济科学发展的主要途径	95
案例		
交融太原经济圈 打造特色卫星城		102
第六章 县域科学发展方法论五		
项目战略带动科学发展		110
第一节	项目的特征与分类	110
第二节	项目带动战略及其作用	112
第三节	项目带动战略的科学要求	116
第四节	项目带动战略的主要抓手	119
第五节	项目带动战略的实施途径	123

案例

项目战略开新路 县域发展结硕果	130
-----------------------	-----

第七章 县域科学发展方法论六

循环经济促进科学发展	133
------------------	-----

第一节 循环经济的基本理论	133
---------------------	-----

第二节 县域发展循环经济的重要性	138
------------------------	-----

第三节 县域循环经济链条延伸模式	140
------------------------	-----

第四节 县域发展循环经济的具体措施	144
-------------------------	-----

案例

舞动循环产业链条 绘就工业强县蓝图	147
-------------------------	-----

社会文化篇**第八章 县域科学发展方法论七**

社会建设完善科学发展	152
------------------	-----

第一节 县域社会建设的目标与意义	152
------------------------	-----

第二节 县域社会建设的重点内容	155
-----------------------	-----

第三节 县域社会管理的改革与完善	159
------------------------	-----

第四节 县域社会建设的保障措施	164
-----------------------	-----

案例

适度超前 优先发展 办好人民满意的教育

交城县全力推进交中新校区建设	168
----------------------	-----

第九章 县域科学发展方法论八

社会组织助推科学发展	172
------------------	-----

第一节 县域社会组织及其现状	172
----------------------	-----

第二节 发展县域社会组织的重要意义	174
-------------------------	-----

第三节 加强县域社会组织建设与管理	177
-------------------------	-----

案例

政府引导 各方参与 交城县社会组织建设取得显著成效 ...	185
-------------------------------	-----

第十章 县域科学发展方法论九

文化创新提升科学发展	189
------------------	-----

第一节 县域文化建设的重要性	189
----------------------	-----

第二节	县域文化建设的新要求	192
第三节	县域文化建设的新思路	195
案例		
	情系农村大舞台 培植文化常青树	202
政府效能篇		
第十一章	县域科学发展方法论十	
	优化环境服务科学发展	208
第一节	创优政务环境 建设服务型政府	208
第二节	创优法制环境 推进依法行政	214
第三节	创优清廉环境 构建廉价政府	219
第四节	创优人居环境 构建和谐社会	225
案例		
	打造服务型政府的有益探索	
	——交城县首开国内县域与外资清洁发展合作先河	229
第十二章	县域科学发展方法论十一	
	科学机制驱动科学发展	232
第一节	建立完善县域科学发展考核评价机制	232
第二节	建立完善县域科学发展利益协调机制	244
第三节	建立完善县域科学发展应急管理机制	248
案例		
	五大考核评价体系 推动县域科学发展	254
附录一	交城县 2007 年经济社会发展考核评价实施方案	259
附录二	交城县 2007 年度企业考核实施方案	267
第十三章	县域科学发展方法论十二	
	公共财政保障科学发展	271
第一节	公共财政的概念与意义	271
第二节	县域公共财政存在的问题	272
第三节	县域公共财政建设的途径	275
案例		
	交城县推进税制改革的实践之路	287

第十四章	县域科学发展方法论十三	
	公有资产支撑科学发展	290
第一节	公有资产的概念与作用	290
第二节	县域公有资产管理中的问题	292
第三节	县域公有资产管理的实践探索	301
案例		
	三管齐下 强势推进 开创国有资产管理新局面 ...	307
附录	破除“城乡二元困局”实现农村土地国有化	
	——改革我国农村土地制度的理论思考与政策建议	310
参考文献		316
后记		319

总论篇

“郡县治，则天下治。”县域落实科学发展观，关键在于吃透两头，实现转化，将科学发展观的根本要求、宏观思路、主导方法加以精细化、具体化、层面化，使其更具针对性、灵活性、操作性，构建县域科学发展方法体系。

第一章 县域科学发展新认识

从县域层面深刻理解科学发展观

科学发展观作为马克思主义中国化的最新成果，提供的不是现成的教条，而是科学的方法、立场和原则。贯彻落实科学发展观，不仅需要把握理论的精髓和实质，更需要从县域实际出发，进一步探索规律、把握规律、用好规律，实现科学理论向具体实践的飞跃。

第一节 县域科学发展的重大意义

打开中国行政地图，我们仔细观察祖国雄鸡状的版图，首先看到的就是大家耳熟能详的各个省、市、自治区，然后再进入更细密的网状结构，一块块形状各异的“肌体”，一个个韵味别具的名字便会闯入你的眼帘，它们就是县，就是密集而又辽阔的县域。

县制在我国有着悠久的历史，最早可以追溯到春秋时期。秦统一中国后开始全面实行郡县制，即在全国设立了 48 个郡，郡下设若干县。之后历经两千余年朝代更迭、社会变迁，行政区划频繁变动，但县制一直延续至今。在我国漫长的封建社会，县不仅成为了我们这个泱泱大国的地域基础，也成了我们中华民族五千年文明的社会细胞。在中国的各种制度建设和文化传承中，县既是地域的范畴，又是亲缘的范畴，更是社会的范畴。现在，我国共拥有县级行政区 2862 个。县制是我国现存各级行政区中最为稳定的一级，是我国影响最大、延续时间最长的行政区设置，有着相当深厚和广泛的社会认同。

古有“郡县治，则天下治”之说。在现代社会，随着工业化和城市化的推进，经济中心逐渐倾向于大城市，县级行政单位在国家整体经济布局中的地位不可能与农业社会时期等量齐观。但是，县域经济占全国 GDP 的比重仍然高达 60% 左右，县域人口仍占总人口的 70% 左右，这些人口分布在全国各个县级单位，加之县级以下在国家治理链条中是薄弱环节，长期的城乡二元经济体制造成了农村相对贫穷落后，矛盾和问题相对集中。所以，无论从经济社会发展还是从治国理政来说，县级的重要性并没有减弱，反而是增强了。

目前，我国县级行政单位是以县级行政区划为地理空间，以县级政权和县级财政为调控主体，以市场为导向，具有地域特色和完备功能的行政区域。我国宪法规定，县级行政单位是中国地方二级行政区域，在现行的实际行政区划属于地方三级行政区域，是地方政府功能齐全的最基层政权。新世纪、新阶段的许多阶段性特征大都是在县域集中体现的。中央和省的重大决策部署，最终都要通过县这一级落实到基层。县域是经济社会具有区域性和综合性的基本单元，是经济社会发展的主要支撑和协调城乡关系的重要环节。

全面贯彻落实科学发展观，重点、难点、关键点都在县域。只有县域经济社会充分发展、充满活力，才能真正让人民群众安居乐业，才能从根本上提高综合国力，才能加快推动现代化建设进程。

目前，尽管县域科学发展已经取得了可喜的成绩，毋庸讳言，影响县域科学发展的问题和障碍也很多。诸如一些干部群众思想观念守旧，创新能力和进取精神缺乏，不能适应新形势科学发展的要求；县域科学发展的体制机制性等深层次矛盾依然存在，科学发展面临许多体制、政策空白；不少干部依然满足于粗放式管理；县域产业结构不优，缺乏大项目带动，市场竞争力弱；科学发展的环境有待进一步优化，技术、人才瓶颈制约比较突出；县域社会管理体制明显滞后等等。如何用科学发展观指导县域经济社会发展，解决好思想认识、发展思路、工作方法等方面的问题，依然任重道远。

县域是城市与农村的结合部，理论与实践的转换点，落实科学发展观的前沿阵地。中央提出的科学发展观能否转化为指导中国特色社会主义事业前进的强大思想武器，关键是县级政权对于科学发展观的落实程度。其落实科学发展观的好坏，关系到广大人民群众的根本利益，是一个不容忽视的政治问题。县级政府如果能够把科学发展观的精髓与县域具体实践相结合，变成指导实践的锐利武器，中国特色社会主义事业必将蒸蒸日上。反之，如果我们只是照本宣科，理论与实践脱节，没有创新思维，这就违背了科学发展观的精髓，将会严重阻碍全面建设小康社会的步伐。

第二节 实现科学理论向具体实践的转化

科学发展观是党全国必须长期坚持的重大战略思想。我们必须深刻领会科学发展观的丰富内涵和实践要求，进一步增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性。在坚持科学发展观的指导地位上，在把握科学发展观的灵魂、核心、精神实质上，在贯彻落实科学发展观的根本原则上，绝对不能打一分折扣、有一点动摇、存一丝含糊。忽视这一点，就会偏离正确的政治方向，就会给党和人民的事业带来严重损失。这是毋庸置疑的。

同时，我们也应该认识到，马克思主义的精髓在于理论联系实际。早在改革开放之初的 1979 年，邓小平同志就明确指出：“过去搞民主革命，要适合中国情况，走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设，也要适合中国情况，走出一条中国式的现代化道路。”邓小平同志提出的这一原则同样适用于我们今天贯彻落实科学发展观。

县域落实科学发展观，同样要把科学发展观的基本原理与县域具体实际紧密结合起来，同样应当着眼于解决问题，同样不能满足于照转照发，不能搞照抄照搬，同样需要大胆地实践、大胆地创造。

我们都知道，理性认识所反映的是客观实际中一般的规律性的东西，而人们实践活动的对象总是具体而复杂的，因而理性认识的成果并不能够直接应用于实践活动。科学发展观作为当代中国马克思主义的最新理论成

果，其内容充满着具有时代特点的伟大创新。如何让科学发展观的理论在基层焕发出蓬勃的生机？如何自觉地娴熟地用科学发展观理论指导县域改革和建设的实践呢？

我们认为，关键在于吃透两头，实现转化，也就是要吃透上头和下头，吃透理论和实际，实现上级精神到基层行动的转化，理论到实践的转化，以实事求是、勇于创新的精神，把科学发展观变为县域工作者具体的工作理念、工作思路、工作规划、工作机制和工作方法，真正实现科学发展观的基本原理与县域具体实际的无缝对接。正确认识这个转化，努力实现这个转化，才能推动县域经济社会顺利走上科学发展之路。

多年来，我们一贯强调理论联系实际，但是对于联系的方法没有给予足够的重视，“联系”往往变成了机械“贯彻”，不管实际情况如何，都要坚持“贯彻”，贯彻不下去，贯彻不到位、不彻底，从来不考虑自己的思想方法、工作方法有什么问题。长此下去，就有可能切断理论与实践的联系，导致理论和实践两张皮。

其实，理论并不像有些人期望的那样，拿来就可以用，更不会像他们想象的那样不管怎么用都那么灵。理论作为理性认识，反映了事物的本质和规律，不可能直接用于实践操作。理论与实践之间，需要桥梁与纽带，需要转换与对接，需要中介推动力量。

科学理论要转化，上级指示也要转化。在科学发展观自上而下的贯彻落实中，怎样对待上级精神、上级文件、上级指示的问题也很值得重视。首先我们应该严格执行上级的指示，不能偷工减料，虚与委蛇；更不能阳奉阴违、各自为政。同时我们也应看到，上级的指示是宏观的、面上的，考虑的是各个点上相同相近的情况，不可能与各个点的具体实际完全吻合。下级在执行过程中，必须实现与本单位、本部门、本区域的有效对接。另外，相对于下级来说，上级的许多指示必然是原则性、纲领性、粗线条的，下级必须将它精细化、具体化，使其更具可操作性。

作为行政体系的每一个层面，都各有其性质、各有其职责，不同的工作环境、工作对象、工作任务，要求我们有不同的工作思路、工作途径和

工作方法。下级除了向上级提出各种合理化建议之外，更多应该考虑的是怎样使自己所处层面的工作更有针对性、更有实效性、更有创造性。下级不能简单充当上级的复印机、留声机和传声筒。各级机构、各级领导干部承担的一项重要任务就是对上级指示精神在真正消化之后实现转化。比如县要对市、县长要对市委市政府、市长的指示精神进行合理有效的转化，乡要对县、乡长要对县委县政府、县长的指示精神进行合理有效的转化。这样，我们的各级政府、各级领导干部才能各司其职、各尽其能、各得其所，我们的行政体系才会和谐有序、充满效率，科学发展观的落实才能步步到位、层层深入。

由于种种原因，目前我们的一些地方政府、一些基层部门、一些领导干部还存在不知转化、不思转化、不敢转化、不懂转化、不会转化等等问题。存在着思想庸、精神懒、视野闭、作风浮、学习少、能力弱、步子慢等不良状态、不良现象。具体表现为有的同志因循守旧，创新不足；有的同志不是奋发进取，而是坐等观望；有的同志思想不开放，眼界不开阔，满足于小打小闹；还有的沉溺于文山会海，整天忙于搞形式、走过场、玩花样。干部队伍市场经济条件下的知识更新不够，懂传统习惯的多，懂现代方式的少；守成有余，创新不足，对政策理解慢，对机遇认识慢，推动发展动作慢，把握经济规律、驾驭复杂局面的能力有待提高。所有这些，都直接影响了科学发展观的落实。对此，我们必须痛下决心，尽快予以扭转。

所以，要着力提高领导干部的转化能力，实现中央精神的“天线”和地方实际的“地线”对接，“北京话”和“地方话”的沟通。当前，实现科学发展观理论向县域具体实践的转化，主要应当抓好这样一些环节。

转化，就是要找准落实科学发展观的结合点。科学发展观是指导全国、针对全局、着眼宏观的。县域基础、环境、条件各有不同，千差万别，落实中就不能简单地生搬硬套，必须在完整准确把握科学发展观的精神实质的前提下，科学分析县情，从不同的角度和层面解剖存在的问题和薄弱环节，努力找出落实科学发展观与实际工作全方位的具体结合点，使