

· 地方治理研究丛书 ·

破局

中国治理变革的地方样本

Exploring the Chinese Way of
Local Governance Reform

何艳玲 等 / 著

科学文献出版社
SCIENCE ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 地方治理研究丛书 ·

教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心资助出版

破局

中国治理变革的地方样本

何艳玲 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

破局：中国治理变革的地方样本 / 何艳玲等著. --
北京：社会科学文献出版社，2018.3
(地方治理研究丛书)
ISBN 978-7-5201-0376-3

I. ①破… II. ①何… III. ①地方政府-行政管理-
研究-佛山 IV. ①D625.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 031841 号

地方治理研究丛书

破局：中国治理变革的地方样本

著 者 / 何艳玲 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 谢蕊芬 王蓓遥 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：14.75 字 数：249 千字

版 次 / 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0376-3

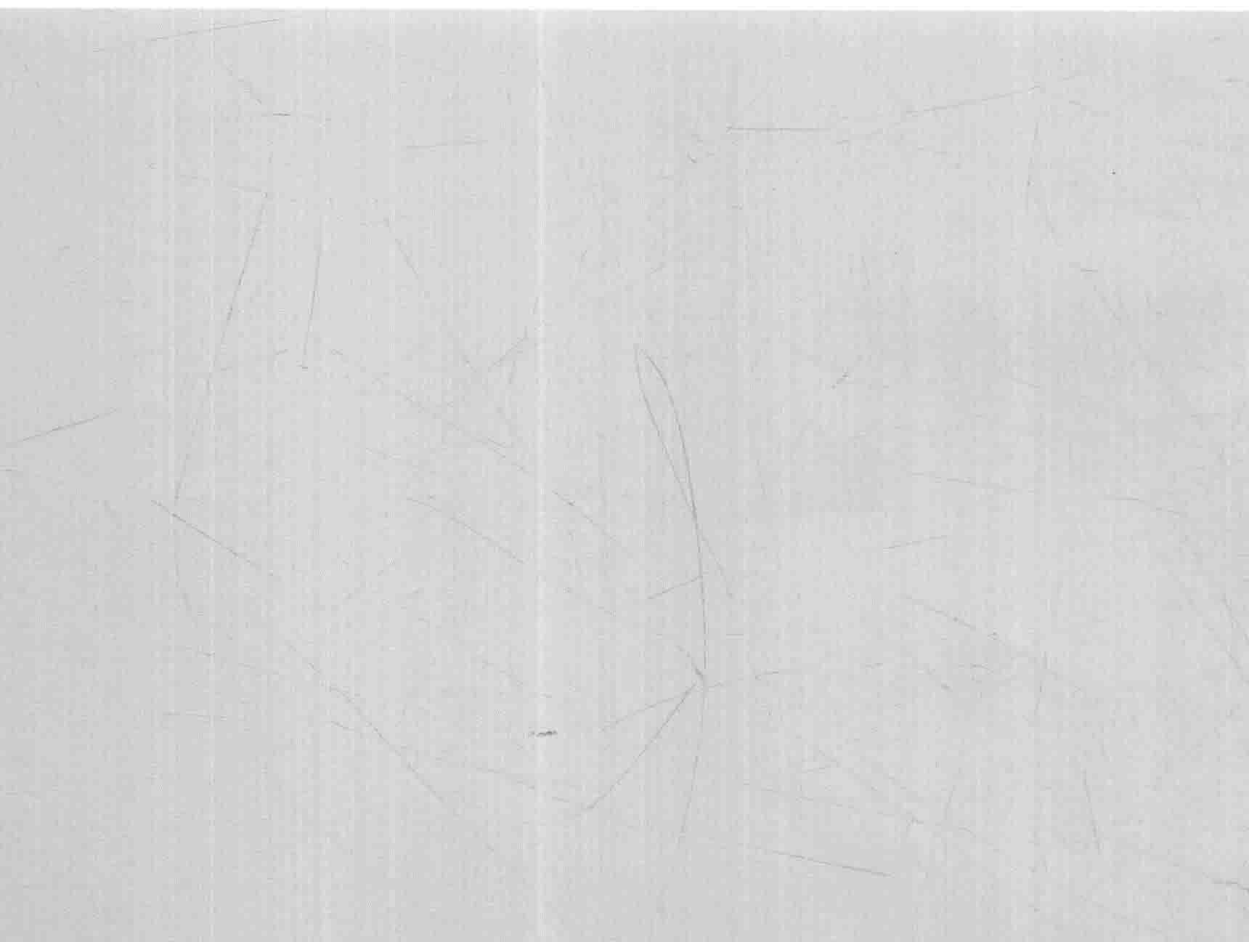
定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

Exploring the Chinese Way of

Local Governance Reform



目录 Contents

第一章 导论：从佛山看中国	1
一 缘起：为什么是佛山	1
二 困境：中国地方治理的约束	7
三 破局：佛山的持续改革与新格局	11
第二章 理顺权力关系，行政改革夯基石	16
一 背景	16
二 整合精简，重心下移，优化政府组织结构与权力结构	19
三 清理事项，再造流程，提高政府办事效率与服务质量	25
四 放权瘦身，清晒权责，推动政府民主行政与依法行政	39
五 启示与意义	47
第三章 突破要素制约，创新驱动筑动力	54
一 产业发展及其转型升级之困	54
二 从要素驱动到创新驱动：佛山产业转型升级之路	68
三 佛山产业转型升级的经验与启示	92
第四章 提高空间产能，城市升值构推力	98
一 城镇化挑战及其应对	98

二	土地制度创新：寻求最优资源配置·····	107
三	“1+2+5”组团式布局：“多组团”与“强中心”·····	115
四	区域联动：深化“广佛肇”，开拓“粤桂黔”·····	121
五	经验·····	124
第五章	克服人才瓶颈，队伍建设有保障·····	130
一	背景和压力·····	130
二	科技人才工作创新·····	139
三	党政人才队伍建设创新·····	147
四	成效、问题和启示·····	166
第六章	缓解利益冲突，社会管理立规范·····	178
一	背景和挑战·····	178
二	佛山破题：创优管理机制的政府回应·····	185
三	从管理走向治理：匹配“三化共时态”的佛山经验·····	202
四	启示·····	213
第七章	结论：从佛山实践到佛山样本·····	216
一	佛山启示：地方治理能力的现实回应·····	216
二	佛山贡献：“三个自信”的地方实践·····	223
三	佛山反思：问题与下一步发展·····	227
四	结语·····	230
后 记	·····	231

第一章 导论：从佛山看中国

位于珠江西岸的佛山，在中国改革开放历史中一直是被高度关注的区域。2014年，各种城市排名勾画出一个让人惊艳的佛山：在《中国城市竞争力报告》中，佛山城市竞争力排名第九；城市综合竞争力连续两年位列全国前十，地级市第一；全市五区均列中国综合实力百强区前五十；中国城市发展健康排名第四；中国重点城市发展质量排名第四；《投资时报》评选的最具包容性城市排名第三；居民储蓄存款余额位居全国地市之首；亚马逊中国最浪漫城市排名第一，广东幸福指数排名第一……从强劲的经济实力到包容浪漫的城市氛围，再到藏富于民的社会福祉，佛山的地方治理彰显出独特的气质。

“不是特区，胜似特区”，这句常被外界用于评价佛山的话，一方面凸显了佛山锐意改革的丰硕成果，另一方面说明了佛山自身的“平凡无奇”：无临海区位优势、无自然资源、无特殊政策、行政等级序位不高等。诸多“先天不足”和改革的“耀眼明星”形成了鲜明对比。佛山面临的限制，某种程度上是绝大多数中国地方政府面临的限制，佛山的“破局”折射出大多数“寻求发展”的地方政府的诉求；而佛山的改革，则延续着历史的改革基因，契合着中国改革的脉络，回答着“佛山问题”，也回应着“中国问题”。这正是“从佛山看中国”的立意所在。

一 缘起：为什么是佛山

我们关注佛山，因为它是平凡的，与中国绝大多数地方一样没有特区（特殊）政策的青睐。但它又是不凡的，在中国改革开放和国家治理结构现代化转型进程中，始终居于前列，引领风尚。

（一）平凡：先天不足的发展基础

纵观改革开放以来中国的城市发展史，不论是经济特区还是第一批沿海开放城市，它们大多有着得天独厚的地理区位：对外，有着可以停泊万吨轮船的深水良港；对内，有着较为发达的公路、铁路和江河运输网络；此外，临近经济发达城市的地区，也可以通过接受经济辐射而获得发展机遇。相较之下，佛山并不具备发展的先天优势。

首先，区位平凡。佛山不沿海，也非内河航运重镇；其居于珠江三角洲（以下简称“珠三角”）腹地，在地理位置上并不占优势。“腹地”，意味着城市的发展需要中心城市的辐射，需要通过提供物资、销售市场等方式与中心城市建立经济联系，发展自身。也就是说，毗邻的发达城市越多，“腹地”越能从发达城市“辐射效应”的叠加中获利。不同于东莞被广州、惠州、深圳等先发地区包围，可以充分享受经济辐射便利，深入参与区域经济分工与合作；佛山从外部获得发展的便利也十分有限。

其次，无特殊政策助力。与中国大部分地区一样，佛山不在中央总体战略布局之内，不享受特殊发展政策。对中国改革开放以来的关键特殊政策进行梳理（见表 1-1），可以看到一个“纺锤形”的政策结构：政策向发达地区或落后地区这两极聚集，中国绝大多数的地方被排斥在特殊政策之外。介于先进与落后发展水平之间的大多数地区，它们既受制于“一刀切”的政策，又无缘于特殊政策带来的资源倾斜与行动便利。佛山发展面临同样的情境：尽管处于珠三角这一改革开放的前沿地带，但因深圳、广州、东莞等强势地区的存在，佛山难以与这些地区竞争特区、自由贸易试验区等特殊政策，加之有限的政策辐射，佛山的发展在很大程度上只得依靠自身。

表 1-1 改革开放以来中国重大特殊发展政策

序号	特殊政策类型	具体政策	惠及地区	特殊收益
1	城市发展政策	直辖市	北京、天津、上海、重庆	直属中央政府管理的省级行政单位
		副省级城市（包括计划单列市和副省级省会城市）	大连、青岛、宁波、厦门、深圳，副省级省会城市	享有省一级的经济管理权限

续表

序号	特殊政策类型	具体政策	惠及地区	特殊收益
2	区域发展政策	西部大开发政策	重庆、四川、陕西、甘肃、青海、云南、广西、内蒙古、宁夏、新疆、西藏等	政策支持、财政投入、重大项目建设等
		中部崛起计划	河南、湖北、湖南、江西、安徽、山西	
3	特殊片区政策	自贸区政策	上海、天津、福建、广东（深圳、广州、珠海）	在贸易和投资方面享有更加优惠的政策

（二）特殊：区划调整倒逼的治理结构重塑

与大多数中国地方政府先有市后有区的行政区划历史相比，佛山恰好相反。2002 年之前的佛山市只是顺德、南海、三水、高明等县级市的代管者，真正的佛山市只是如今的禅城区一块。2002 年，“广东四小虎”中的“两虎”——南海、顺德，以及三水、高明撤市设区并入佛山市，这一举动成为佛山发展至关重要的“分水岭”。

强区的纳入并不一定意味着经济腾飞。长期以来“市强区弱”的城市发展传统使这种基于区域经济发展战略考量的行政区划变更很可能出现“市区争利”、“市区内耗”或“强区变弱”的“零和博弈”。也就是说，相比行政区划带来的发展契机，层级协调的困难及潜藏的危机更考验执政者的智慧。

对佛山而言，上述情形带来的挑战更甚：论经济，南海、顺德 GDP 占据全市“半壁江山”；论人口，顺德、南海占佛山总人口的 1/2 以上。市级政府如何取得“明星强区”的认同和配合，又如何发挥“助强携弱”的统筹作用；各区政府又如何适应行政层级变化带来的权限压缩，保持甚至取得超越以往的发展……解决这些问题，必须塑造出全新的、异于中国传统行政体制的层级结构及层级互动的格局。这意味着佛山必须迅速适应从“代管”到“统筹”的全新定位，重新调整市与区的互动关系，破除体制、政策、管理、市场和资源配置五大壁垒，实现相应的治理结构转型。

从这个层面来说，佛山政府具有中国大多数地方政府的普遍性问题：市与区（县）之间层级关系的处理和发展协调问题。只是佛山面临的情况更为复杂。在这样的条件下，要做到“区强市强”的“两强”共享式发展，难度更大。

区划调整后的佛山，开启了从局部贫困到全面实现小康社会，从千年

古镇到现代化国际大城市的转型道路。在转型道路中出现的许多鲜活的事实，不仅为我们提供了突破传统层级治理的想象力，而且为我们呈现了在整体性的国家结构下多种治理形态并存的可能性。从这个意义上来说，研究 2002 年后佛山的治理变革尤为重要。

（三）非凡：星光熠熠的治理成就

如上所述，作为中国地方中的一员，在地理区位、政策与权力结构中，佛山具有与绝大多数地方政府同样的特征，面临同样的约束，同时，它还受到了变革管理体制以适应全新定位和发展目标所形成的内在问题的束缚。但就佛山自身发展而言，其在某种程度上超越了约束，成为地方发展的标杆。

经济繁荣，领先全国。2015 年中国主要城市 GDP 排行榜中，佛山 GDP 总量超过 8000 亿元（见图 1-1），居第 15 名。2015 年，佛山规模以上民营企业总产值 13088.5 亿元，增长 11.4%，高于全市增幅 1.6 个百分点，对全市工业增长的贡献率达 79.8%，拉动全市工业增长 7.8 个百分点；2015 年，私营企业及个体工商户登记数 41.81 万户，占佛山市工商登记市场主体 44.92 万户的 93.1%^①。

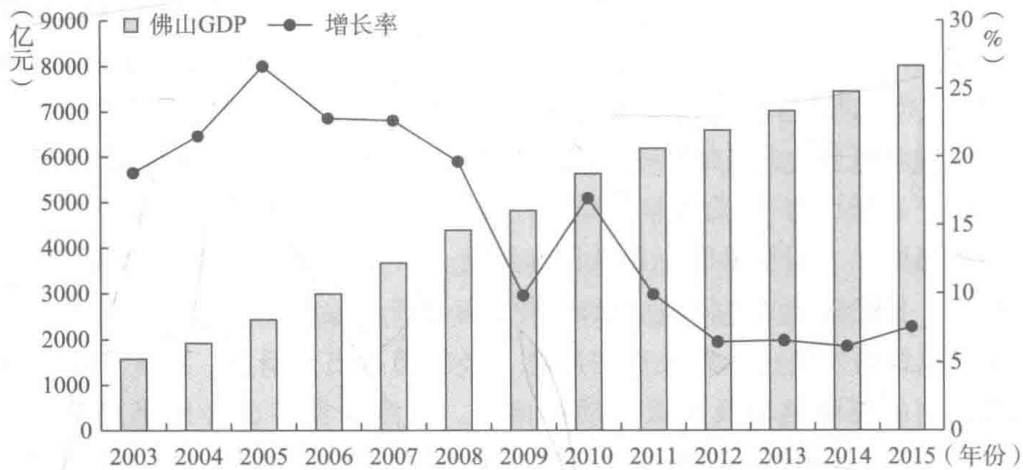


图 1-1 2003 ~ 2015 年佛山 GDP 发展概况

资料来源：2003 ~ 2004 年数据来源于《2014 年佛山统计年鉴》；2005 ~ 2014 年数据来源于《2015 年佛山统计年鉴》；2015 年 GDP 数据来源于《2015 年佛山市国民经济和社会发展统计公报》，佛山市统计局，国家统计局佛山调查队 2016 年 3 月 16 日报告。

① 数据来源：佛山年鉴网，2015 年经济部分。

佛山制造业产值在全国排第五位，从2003年的2582亿元迅速增长到2014年的18797亿元。与大多数中国地方的产业结构不同（见图1-2），2014年佛山第二产业占61.8%，远远超过全国平均比重（43.1%），第二产业成为支柱产业。

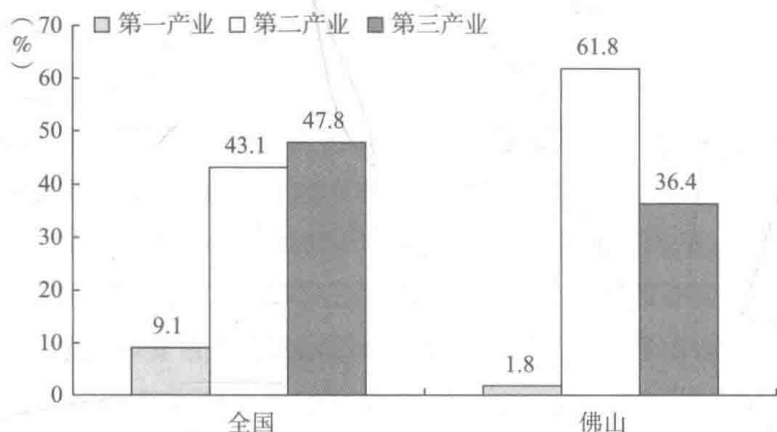


图1-2 2014年全国与佛山的产业结构对比

资料来源：全国数据来源于国家统计局网站，佛山数据来源于《2014年佛山统计年鉴》。

2015年，佛山人均GDP突破10万元，在全国经济下行压力较大的背景下，成功跻身高收入城市行列。与此同时，佛山打造以“工匠情怀”为内涵的“人才特区”，进一步深化了这座制造业强市的人文内涵——厚重且力求精致。制造业拼的是技术，更是理念，唯此才能做到“人有我优”“人优我新”“人新我独一无二”。

社会通济，率先垂范。“通济”即开朗豁达、融通周济、往来通达。佛山的“通济”社会，既有政府与公民间富有弹性、层次丰富的协同共治机制，又有公民个体安泰和顺的生活状态。就改革而言，不论是行政领域还是社会领域，佛山都积极探索，率先垂范（见表1-2）：通过大部制改革、简政强镇、行政审批改革等，理顺权力关系，优化政府职能；通过农村资产股份化改革、农村集体建设用地使用权流转改革、土地交易中心机制助力产业结构调整、城市升级升值；通过“直联制”“两代表一委员”“三官一师”等，推进政社互动、社会和谐。在《中国法治政府评估报告（2014）》中，佛山法治政府的建设水平全国排名第三。2014年，佛山承担了中央改革试点任务13项，省级试点任务21项，自我改革任务259项。

表 1-2 佛山市关键改革路线

	1980 ~ 1990 年	1990 ~ 2000 年	2000 ~ 2010 年	2010 年至今
经济改革	“三来一补”、“星期六工程师”、集体土地股份化改革	“一镇一业、一村一品”的专业镇发展	集体建设土地使用权流转改革、传统产业转型升级、“双转移”、“腾笼换鸟”	组建公共资源交易中心
政府改革	—	—	行政区划调整、简政放权改革、大部制改革、简政强镇、行政审批制度改革	大部制改革、“权力清单”、“三单管理”、组建公咨委
社会改革	—	—	“三旧改造”、“三年促变、绿地佛山”战略	政经分离、政社分离、城市升级、“直联制”试点、农村综合改革、“网格化”试点

2014 年佛山出台了《建设人民满意政府行动方案（2014—2020 年）》以及 11 个子行动计划，佛山市政府施政决心之坚定、政策设计能力之强可见一斑。这一方案将人民满意度作为政府施政成效的评价标准，由独立的第三方研究机构在全市范围内展开问卷调查，使政府直面民众的评价，促使政府由“模糊施政”转向“精准施政”。“服务型政府”的要义不在于尽量多地提供公共服务，而在于精准地提供人民所需要的公共服务。我们欠缺的并不是提供服务的能力和资源，而是感知和识别民众需求的制度化机制。佛山“建设人民满意政府”的新实践无疑是一种垂范。

变革前瞻，引领未来。佛山居于特殊政策的关照之外，享受不到特殊政策优待；处于大的开放环境之下，较早面临发展市场经济所带来的问题。在此情境下，唯有创新发展方式才能抢占先机，化挑战为机遇。佛山的先进性是在实践上贡献了新价值、新理念、新目标，引领着未来。

20 世纪 80 年代初，为回应村镇经济发展中面临的土地产权难题，佛山开始进行集体土地股份化改革。2000 年佛山率先成立土地交易中心，2001 年进行集体建设土地使用权流转改革试点，在基层实践的基础上成立土地储备中心，并建立集体资产管理交易平台。可以看到，得益于对土地等有限发展资源的最大限度挖掘，和在有限的制度空间内的最优运作，佛山发展始终先行一步。在同期看似冒进的改革措施，实则是为后发地区将要面对的普遍问题探路，为适用广泛的新政策出台提供经验。

无论是尊重产权的市场经济意识，还是运用商业手段实现社会公益的“社会企业”理念；无论是政事分开、管办分离的“法定机构”探索，还是

以培育社会资本为核心的“社区营造”“社会共融”，佛山始终为中国注入着新鲜的改革血液。更难能可贵的是，这些新价值、新理念并没有成为“政策花瓶”，而是被几年甚至几十年如一日地精雕细琢，不断深化推进。这一过程，正是佛山获得对现有制度的“缺位”、“限制”与“潜力”的清晰认知的过程。这种认知越具体、越深刻，就越能在思想上保持开阔，在行动上保持稳健。

相比同时期、同行政层级的其他地区，佛山似乎一直以非主流的方式谋求发展，但这种非主流的方式实质上是即将到来的主流，是对“转型怎么走”这一不确定问题的主动探寻与回应。放眼全国，继佛山之后，“中国制造”作为核心竞争力已是共识，因势利导而非控制社会是正道，外化简约、内化复杂的公共行政及服务供给是真谛。因此，佛山改革的非主流不是对主流的否定，而是更早到来的主流，是未来的“投影”。

二 困境：中国地方治理的约束

中国地方治理普遍面临着如下结构约束：身处中国转型的浪潮中，承担着行政改革、经济发展与社会建设等多重任务，在效率与公平、改革与稳定之间寻求平衡；受制于自上而下的中央统筹，陷入资源上移与事权下沉的矛盾境地；不是特区、新区，无缘于特殊发展政策，要实现突围，必须以“壮士断腕”的精神进行自我改革，在各种约束条件中创造发展的无限可能。以上，是中国地方发展面临的普遍情形，也是制约佛山发展的条件（见图 1-3）。

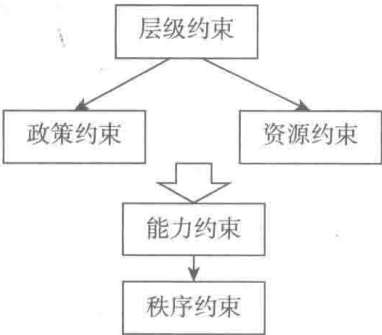


图 1-3 中国地方治理的结构约束

一是层级约束，佛山处于五级政府体系中的第三级，行政层级不高但追求自主发展。二是政策约束，佛山不属于特殊发展区域，无缘特殊政策但谋求跨越式实践。三是资源约束，权力分级配置下的有限资源无法满足其内生式快速发展所带来的超级别需求。四是能力约束，经济社会的快速变迁对传统政府管理方式与治理能力提出挑战。五是秩序约束，佛山发展面临效率与公平、增长与民生、短期利益与长期目标之间的不断平衡，增长主义导向下带来的社会秩序问题成为掣肘发展的重要因素。

（一）层级约束：总体性结构与地方自主

中国层级区分的政府体系具有“职责同构”“层层加码”的总体性结构特点：分层级，但不分职责；分资源，但不分事权。中国政府纵向分为五级，不同层级的政府在职能、职责和机构设置上高度统一。而地方政府在治理时，必须结合实际情况“因地制宜”，在处理与上级政府、市场、社会的关系时表现出一定的独立性和能动性，即地方自主性。

总体结构对地方自主性的限制主要体现在以下几个方面。其一，自上而下的层级控制链条将不同层级的政府捆绑在一起，地方政府需要设立相同部门以对应上级政府。但地方政府层级越低，财政总量越少，事权却越发集中，地方政府自主行动的剩余资源也就越少。其二，上级政府常会以“政绩”这个指挥棒对下级政府进行强激励，使下级政府更倾向于做上级政府认可的事项，继而缺乏更大的能动性。其三，上级政府对下级政府自上而下传达政策，但上级政府可能对地方情况并不十分了解，即上级出台的政策并不能较好地回应下级政府面临的实际情况，但下级政府在实际行动中又无法不执行上级的政策，如此一来，限制了下级政府的自主性。

然而，激烈的地方竞争又使地方政府不仅不能单纯依靠传统的 GDP 在竞争中“脱颖而出”，还要在社会领域、行政改革领域进行竞争，这就要求地方政府开展各类改革创新试点，更好地发挥地方自主性。

佛山处于政府体系中的第三级，既要对上级政府负责，完成任务，又要面向基层社会，提供公共服务。但是资源有限，佛山发展自主性受到限制。不过自主性受限是结果也是缘起，是佛山在经济领域、行政领域、社会领域等进行的一系列先发改革的内在激励因素。

（二）政策约束：非特区与跨越式实践

作为一个人口众多、幅员辽阔的单一制国家，出于降低决策成本、提高决策效率、加速行政过程等考量，国家将地方政府看作均质体，中央面向所有地方政府出台统一政策。此外，国家以试点、大型工程建设等方式推进先进区域发展并“助跑”落后地区。享有特殊政策的区域通常在财政、人事、地区立法上具有更多的自主权、国家财政的倾斜以及改革试验失败的免责。然而，中国多数地方政府无缘于上述优惠政策，它们更多处于普遍性的政策的安排之下，受到普遍性政策的非适应性限制。同时，实际情况各异的地方政府，却面对同一标准的考核体系，处理同样复杂甚至更复杂的公共事务，这意味着越是不享有特殊政策的地区，需要突破政策约束的成本越大。

佛山跨越式发展的需要更是与统一性政策的约束形成了明显的矛盾。超常规跨越式发展意味着巨大的风险，自下而上地突破政策空白点及盲点的地方政府行为，往往得不到上级政府的事先允许，即使这种行为获得成功，也只是事后被默许；若这种行为失败，则意味着难以计量的政治风险、经济风险和社会风险。风险预估也进一步限制了地方政府进行跨越式发展的自由度。

处于改革开放前沿，佛山更早开放、更容易感知到发展的先机，也更早面临跨越式发展所带来的难题——无先例的发展路径和已有政策的盲点。在普遍性政策的背景下，非特区与跨越式发展的现实形成了内在张力，促使佛山以“敢为人先”“敢闯敢试”的精神进行政策创新，以此超越政策约束，获得跨越式发展。

（三）资源约束：权力分级配置与超级别需求

中国行政体制内部存在一个矛盾，即集中体制与有效治理之间的矛盾，主要表现为中央管辖权与地方治理权之间的紧张。在集中体制下，资源层层向上集中，通过对人事任命权、财政权及规制权（包括立法权、审批权）等有限资源的集中、动员、调配与再分配，上级政府能够更加低成本地控制下级政府。这种“按层级而不按事权”的权力分级配置体系具有典型的事权和权力“倒挂”的特点，越是层级低的政府，资源越有限，事权却越冗杂。在此情况下，地方政府一是获取更多的资源以匹配更加复杂的事权，

二是借助“软预算约束”从上级政府那里获得更多的发展资源。显然，这种占有更多资源的需求是必要的，却超越了其自身的行政级别规定。

要指出的是，地方政府的超级别需求并不一定能得到满足，地方政府对超级别需求的不当表达或落实反而会耗费更多的有限资源。例如，一些落后地区的地方政府，为了招商引资而大兴土木、为了刺激 GDP 而强力推进房地产发展，这些行为最终都面临更为有限的资源约束。

佛山的行政级别不高，其高度发展的各区使“小马拉大车”的现象十分突出。例如，顺德，其镇街生产总值超 300 亿元，人口 45 万，承担着大量复杂的现代城镇管理任务，其经济体量甚至超过不少欠发达省份的县市，形成“镇级的权限、县级的人口、市级的经济”的尴尬局面，“人大衫小”“脚大鞋小”的资源制约相当明显。

（四）能力约束：公共事务复杂性与传统管理

快速的中国城市化、市场化和现代化进程，使地方政府面临更加复杂的公共事务：一是构成更加复杂，不同于以往有限且相对简单的状况，当下公共事务牵涉主体更多、影响范围更广、时间跨度更大；二是处理公共事务的能力及专业性要求更高，传统的管理方式不再适用；三是公民自主意识不断觉醒，对政府管理提出更高的要求，包括更有效率、更低成本以及更多服务。然而，现有的政府管理方式及水平与社会普遍诉求之间存在“堕距”：在社会、经济发展重大变化的情况下，政府仍然以传统的管理方式来应对急剧变迁、更为复杂的外部世界，这种方式不仅不能有效地解决问题，而且制造了更多的问题。传统的管理方式具体表现为：一是过于重视经济问题而忽视社会问题，社会服务职能被冲淡甚至被忽视；二是单向度进行管理，不能有效地回应社会需求，甚至以强制的方式压制公众需求；三是被动式管理，政府的反应速度远远滞后于问题的发生，管理手段“治标不治本”。

佛山的率先发展使其最先面临各种复杂的公共事务问题，如工人集体抗争、小区业主维权、产权清晰需求、民众知情权的诉求等。这些新的挑战与原有的任务构成了复合性任务，这种复合性任务对政府传统的管理模式提出更大挑战。处理复杂公共事务的现代管理，不仅要求政府回应公民需求、解决社会问题，还强调政府要引导社会（包括公民教育、公共安全教育、良好社会氛围营造等），研判社会问题，进行预前疏导。这就要求政

府必须积极扮演两种角色——公共知识的提供者和多元化纠纷解决机制的建设者，以此创新社会治理机制。

（五）秩序约束：短期激励与可持续发展

国家发改委宏观经济研究院的《我国社会各界改革愿景调研报告》显示：社会各界对改革关注多、要求多、期盼多，他们强烈期望消除不公平、不公正现象，建设一个公平正义的社会。这其实是指向政府治理的终极目标：向市场放权并限权，向社会赋权，最终基于市场、社会与政府有序匹配形成公平与正义的社会环境。

实现“有序”的关键在于民生、长期发展与法治，且这种有序是可持续的。然而，在前文所述的层级约束、政策约束、能力约束和资源约束等困境下，投入大量资源推动民生发展，对于很多地方政府来说是成本巨大的，更何况改善民生的效果在短期内难以显现且测量复杂，难以形成客观的绩效考核指标，无法给予地方政府投资民生等长期事项的充分激励。相反，政绩竞争冲动使地方政府特别关注能够带来短期收益的发展方式，而且，应对式而非预防式的问题解决路径对大多数地方政府而言更节省成本。

佛山发展也呈现短期激励的特点，但这种短期激励驱动下的物质财富的积累却伴随着愈发突出的社会矛盾，严重制约了社会的可持续发展和良好秩序的形成。社会倒逼催生佛山新改革，与前两轮改革中重在调节政企关系的方式不同，佛山当前社会管理的创新要求政府必须回应利益诉求，调节利益关系，实现两个回归：公共权力回归社会，社会权利回归治理，形成良性“政社”秩序。

三 破局：佛山的持续改革与新格局

改革是发展的活力来源，改革容易，但持续改革不易。持续改革是佛山获得持续发展的关键——始终走在改革的前列，通过改革回应当下的关键问题，或通过政策创新填补制度空白。佛山的改革是有次序、有根基的：从经济改革到行政改革，再到社会改革，经济改革的发展为后两者提供了物质基础和必要性。持续改革意味着佛山总是在寻求更优的资源配置方式、不同行动者之间的合作方式。“以改革谋发展”成为佛山人的普遍共识。