

《中国非公有制经济人士统战研究基地丛书》

主编 范柏乃

范柏乃 秦昆 闫伟 刘德智◎著

# 行动学习与县域治理

——龙州实践与未来设计

xingdong xuexi yu xianyu zhili

- longzhou shijian yu weilai sheji

 中国财政经济出版社

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果（项目号：14JZD005）

《中国非公有制经济人士统战研究基地丛书》

主编 范柏乃

# 行动学习与县域治理

——龙州实践与未来设计

范柏乃 秦昆 闵伟 刘德智 著



中国财政经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

行动学习与县域治理：龙州实践与未来设计/范柏乃等著. —北京：中国财政经济出版社，2016.3

（中国非公有制经济人士统战研究基地丛书）

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6641 - 1

I. ①行… II. ①范… III. ①县 - 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 龙州县 IV. ①D625.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 035138 号

责任编辑：周桂元

责任校对：刘 靖

封面设计：楠竹文化

版式设计：董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

（版权所有 翻印必究）

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16.75 印张 222 000 字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—4 000 定价：36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6641 - 1/D · 0416

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报热线：010 - 88190492，QQ：634579818

《中国非公有制经济人士统战研究基地丛书》

编 委 会

主 任：郭华巍

主 编：范柏乃

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

邓启明	吕建锁	许 军	李宏宇
杨卫敏	杨丹萍	邹日强	沈满洪
张向群	张真柱	张聪群	邵 丽
周新苗	钟建军	俞立平	

## 总 序

党的十八届三中全会明确提出，要“支持非公有制经济健康发展”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。”改革开放以来，非公有制经济为中国经济社会发展做出了巨大贡献，在促进经济增长、激发创新、扩大就业、增加税收等方面发挥了重要作用。2013年“两会”期间，全国工商联负责人披露，非公有制企业在城镇基础设施投资所占的比重超过60%，税收的贡献率超过了50%，GDP所占比重超过了60%，就业贡献率超过80%，在新增就业中，其贡献率达到了90%。

在中国经济加快转型发展 and 进入“新常态”的背景下，非公有制经济的发展形态正由传统工业化向新型工业化转变，发展动力从资源消耗为主向创新驱动为主转变，发展体系由外向型经济向统筹内外、内外结合转变，发展业态由传统集聚为主向现代产业集群为主转变，管理体制从家族管理为主向现代管理为主转变，发展目标从商品输出为主向资本输出为主转变。

非公有制经济的转型升级，离不开非公有制经济人士的智力支持。我国的非公有制经济人士，是适应社会主义初级阶段解放和发展生产力的需要，在改革开放、发展社会主义市场经济过程中出现的一个新的社会群体。经过30多年的发展，非公

有制经济人士的构成主体已发生巨大变化：由过去的主要以农民和城镇待业人员为主，发展到包括从党政机关、国有企事业单位、大专院校、科研单位分流出来的行政干部和中高级知识分子在内的庞大队伍，并且这支队伍仍处于不断发展壮大之中。非公有制经济人士具有较强的社会责任感，为经济建设和社会发展做出了很大贡献，已成为我国社会主义现代化建设的一支积极力量、统一战线的重要成员。然而，一些非公有制经济人士也存在缺点、弱点和某些不法行为，其自身素质还有待于进一步提高。

非公有制经济的蓬勃发展以及非公有制经济人士的健康成长、队伍壮大更加离不开围绕非公有制企业和人士的体制机制和制度环境的建设，包括政府职能转变、行政体制改革以及法治环境、市场环境和资本环境的优化。

《中国非公有制经济人士统战研究基地丛书》正是基于以上背景，在中国统一战线理论研究会非公有制经济人士统战工作理论浙江研究基地的出版资助下，吸收宁波大学、浙江大学等省内高校和科研机构，长三角乃至全国范围内的非公有制经济和非公有制经济人士中的专家学者，以及实际工作部门人员，精心组织并撰写本套丛书。丛书主要围绕非公有制企业、非公有制人士以及相关体制机制和制度改革等三方面进行深入的系统研究，包括非公有制企业的市场拓展、技术创新、企业传承、文化建设、社会责任，非公有制经济人士的成长环境、成长动力、成长瓶颈、成长机制，以及相关的政府服务环境、法治环境、市场环境和资本环境等一系列重要问题。

《中国非公有制经济人士统战研究基地丛书》的出版，可以为促进中国非公有制经济健康发展提供理论政策依据，为党和政府提供决策参考，为非公有制经济企业转型提供咨询，为研究非公有制经济发展和非公有制经济人士成长提供丰富的个案材料，更好地服务政府和地方经济。

## 序

党的十八届三中全会上“国家治理体系和治理能力的现代化”的提出，标志着我国全面治理时代的到来，“治理”一词不论在学术话语还是改革实践中都逐渐占据主导地位。县域治理是国家治理体系的重要基石，习近平总书记把县域治理最大的特点形象地概括为既“接天线”又“接地气”。全面提升县域治理能力和科学治理水平，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。

美国著名公共管理学者盖伊·彼得斯曾在《政府未来的治理模式》一书中写道：“只要有一个不完善的政府，人们就会持续不断地寻求理想的治理形态。”广西壮族自治区（以下简称广西）作为欠发达民族地区，更加没有停止过探索县域治理改革的脚步。2007年，中德合作广西行动学习项目作为政府间合作子项目被纳入《中德技术合作协定》，这是中德双方第一个省级且历时最长的管理培训项目。行动学习在广西的引入，最初旨在落实解决影响广西经济社会发展的重大项目，同时提升中高层领导干部的学习能力和执行力。随着行动学习的深入开展，行动学习愈发彰显治理的思想内核，其内含的跨部门合作理念是治理模式的新尝试。2010年起，广西逐步在全区县域推广行动学习，行动学习由短期的培训项目式逐步转变为党政部门工作的“新常态”，有效推动了县域治理能力的整体提升，实现了广西经济社会的跨越式发展。

仰望星空，脚踏实地！县域治理改革永远只有进行时，没

有完成时。行动学习在广西已走入第九个年头，在全区县域的全面推广也已跨入第五载。为有效对接开放型经济新体制和“一带一路”重大发展战略，广西迫切需要以往行动学习的经验进行总结提炼和优化完善，抓住新机遇、谋划新格局，推动行动学习的开展由经验式、运动式向科学化、制度化转变，推动广西的县域治理向现代化的高水平再出发。

浙江大学课题组对行动学习与县域治理问题进行了开创性的研究。课题组结合县域治理现代化的大背景，厘清了行动学习的概念内涵、关键要素和基本流程；并以广西龙州县为例，总结归纳了龙州行动学习的保障机制和运行成效；系统梳理了行动学习推动龙州经济治理、社会治理与党组织建设的具体经验；设计了具有较高信度和效度的问卷，通过开展问卷调查，对龙州行动学习与县域治理能力的关系进行了统计分析；最后为行动学习未来的深化推进提出具有现实性、前瞻性和可操作性的政策建议。

浙江大学课题组的研究成果为广西行动学习的深入完善进而推动县域治理水平的整体提升，提供了理论依据和实操指南。阅读全文，你会发现本书主要有如下三个显著特点：其一，研究问题具有较强的时代感。当下正处于由“十二五”向“十三五”迈进的转折点，“十三五”是全面建设小康社会的决胜期。本书既是对行动学习推动县域治理以往经验的回首总结，又体现了对未来的展望期盼。从这个层面来讲，本书的出版显得恰逢其时。其二，研究视角具有较强的前瞻性。本书是第一部创新性地将行动学习实践与县域治理理论相结合，从治理的视角和高度来研究行动学习的专著，本书的研究抢占先机，立足前沿，具有较强的前瞻性。其三，研究方法具有较强的科学性。本书不仅系统总结了龙州行动学习推动县域治理的现实经验，还通过问卷调查与结构方程模型对行动学习与县域治理的关系进行了实证检验，在研究内容和方法上体现了理论与实践的联



系、质性研究与量化研究的结合，值得社会科学领域的研究者学习借鉴。

本书为县域治理改革及行动学习的深入开展提供了理论基础、创新观点以及可资参考借鉴的翔实资料，值得一读。我也非常乐意将此书推荐给广西及全国各级党政部门领导干部、社会科学理论工作者，希望通过大家的学术交流、思想碰撞和探索创新，进一步深化行动学习的理论研究与实践开展，为推动县域治理现代化作出贡献。

广西社会科学院院长

**吕余生**

2016年1月6日

## 前 言

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”。由此，国家治理体系及治理能力现代化建设，将成为我国全面深化和推进改革历史进程的指南针。“十三五”时期将是我国全面建成小康社会的决胜期。面对这一重大历史时期，改革遇到的问题将必须通过深化改革来解决，治理现代化的任务亟待通过全面治理来完成。

“郡县治，则天下安。”自古以来，国家治理如何在县域层面破题始终是一个重点，也是一个难点，如何真正实现全面深化改革任务的“全面”和“深化”，最终落点在县域、在基层。治理现代化对执政者的基本素质、思维模式、手段措施及应变能力等提出了新的要求，这一任务的实现关键要从建设学习型政党、学习型政府入手，打开解放思想这个总开关。

行动学习是推动县域治理现代化的创新性探索。行动学习法起源于20世纪60年代的英国，由管理学思想家雷格·雷文斯教授（Reg Revans）在《发展高效管理者》一书中首次提及，他认为，学习必须在行动中完成，没有行动就没有学习。其实，行动学习的思想于国人也并不陌生。古代孔子的教育思想中，“行动”是学习的重要组成部分：“言之吾听，示之吾明，行之，吾知之矣。”行动学习从组织面临的现实问题出发，通过团队成员持续地学习、反思、分享和行动，充分激活和调动组织的内部人力资源，在解决实际工作问题的同时，提升个人和集体的

工作能力，从而实现学习和工作的有机统一，自我与组织的双赢发展，是对传统学习模式的有效突破。

自1998年起，中组部培训中心将行动学习法引入我国党政部门内部，以国际合作项目为依托，先后在甘肃、青海、四川、内蒙古、广西等西部省区推广实践行动学习，在环境保护、生态旅游开发、区域经济发展等方面增强了治理能力，有效地促进了经济发展和社会进步。

2012年，广西壮族自治区党委组织部在全区推行行动学习，龙州县被列为中德合作广西行动学习项目第二期第二批实施单位。龙州地处桂西南边陲，与越南接壤，是一座具有1200多年历史的边关商贸历史文化名城，在广西近代发展史上，龙州是广西最早对外国开放的通商口岸，曾是左江流域乃至整个桂西南的政治经济文化中心，如今也是国家开放型经济体制和“一带一路”发展战略中的关键节点。为重振龙州百年辉煌，龙州县委县政府高度重视行动学习，在崇左市率先将行动学习向全县12个乡镇和26个县直试点单位推广。从龙州的行动学习实践来看，行动学习不仅造就了一支恪守“三严三实”精神的学习型干部队伍，其内含的跨部门合作理念也恰恰体现了县域治理的思想，对龙州的经济社会治理和党组织建设起到了有效的推动作用。

自行动学习开展以来，行动与学习一路相随，创新与实践始终相伴。然而，在县域治理视野下，目前还没有一本关于行动学习的专著来系统指导行动学习的理论与实践。在行动学习的推动下，龙州创造性探索的多种模式已获得自治区和国家的高度认可，有待及时总结提炼，将好的、可推广的经验固化。本书在县域治理现代化的背景下，首先概述了行动学习的概念内涵、关键要素和基本流程，随后总结了龙州行动学习的保障机制和主要成效，系统介绍了行动学习推动龙州经济治理、社会治理与党组织建设的经验，并通过问卷调查和统计分析，对

行动学习与县域治理能力的关系进行了实证检验，最后为龙州行动学习未来的深化推进提出可操作性的优化路径。

本书是受教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（项目编号：14JZD005）和广西龙州县委组织部资助的研究成果。本书在撰写过程中，得到了龙州县委书记秦昆、县委组织部部长刘德智及原部长赵东方等同志的鼎力支持，尤其是他们对龙州行动学习的实践经验和未来发展动向提出了诸多宝贵的建议，在此表示诚挚的感谢！广西壮族自治区党委组织部干教处处长吕勇江博士，是广西行动学习的引入者和传播者，向其表示致敬！博士生闫伟投入了大量的时间和精力，不仅参与了本书行动学习理论部分特别是第七章“行动学习与县域治理能力的关联性”的研究问题提炼、问卷设计、统计分析处理和写作，还负责全书的文字校对工作。中国财政经济出版社的周桂元编辑为本书的出版付出了辛勤劳动。笔者引用了国内外学者的很多宝贵材料数据。在此，一并表示真诚谢意！

由于笔者能力所限和时间仓促，本书仍会存在着许多不足与需要完善之处，恳请各位同仁和读者批评指正。

范柏乃

2015年12月28日

# 目 录

<b>第一章 县域治理现代化呼唤行动学习</b> .....	( 1 )
第一节 从公共管理走向公共治理 .....	( 2 )
第二节 治理现代化与县域治理 .....	( 9 )
第三节 县域治理呼唤行动学习 .....	( 16 )
<b>第二章 县域治理中的行动学习</b> .....	( 22 )
第一节 行动学习的基本概念与关键要素 .....	( 22 )
第二节 行动学习的基本程序 .....	( 30 )
第三节 行动学习的实践探索 .....	( 33 )
<b>第三章 龙州行动学习的保障机制与主要成效</b> .....	( 39 )
第一节 龙州行动学习的保障机制 .....	( 40 )
第二节 龙州行动学习的主要成效 .....	( 51 )
<b>第四章 行动学习焕发了龙州的党组织创造力</b> .....	( 59 )
第一节 行动学习催生了每周的党政协调会 .....	( 60 )
第二节 行动学习孕育了“第一书记产业联盟” .....	( 62 )
第三节 行动学习完善了县管干部联系点制度 .....	( 64 )
第四节 龙州党组织建设的未来发展动向 .....	( 66 )

<b>第五章 行动学习强化了龙州的经济治理能力</b> .....	( 68 )
第一节 行动学习助推农业产业化 .....	( 70 )
第二节 行动学习推进工业发展 .....	( 81 )
第三节 行动学习加快沿边开放 .....	( 89 )
第四节 行动学习推动文化旅游 .....	( 97 )
第五节 行动学习促进交通便利 .....	( 106 )
第六节 行动学习助推筹资融资 .....	( 112 )
第七节 龙州经济治理的未来发展动向 .....	( 118 )
<b>第六章 行动学习提升了龙州的社会治理能力</b> .....	( 121 )
第一节 行动学习强化社会治安 .....	( 122 )
第二节 行动学习促进教育均衡 .....	( 128 )
第三节 行动学习推动卫生发展 .....	( 140 )
第四节 行动学习对接扶贫开发 .....	( 147 )
第五节 行动学习建设美丽乡村 .....	( 155 )
第六节 龙州社会治理的未来发展动向 .....	( 165 )
<b>第七章 基于 SEM 的行动学习对县域治理能力影响的     实证研究</b> .....	( 167 )
第一节 理论分析框架 .....	( 167 )
第二节 研究假设与概念模型 .....	( 176 )
第三节 问卷设计与实际调查 .....	( 182 )
第四节 基于结构方程的统计分析 .....	( 190 )
<b>第八章 龙州行动学习的突破路径与未来设计</b> .....	( 208 )
第一节 强化行动学习的制度保障体系 .....	( 209 )
第二节 探索行动学习的公众参与方式 .....	( 212 )

第三节	优化行动学习的人才培训方案 .....	(215)
第四节	建立行动学习的标杆激励机制 .....	(218)
第五节	推进行动学习的信息系统建设 .....	(226)
第六节	构建行动学习的绩效评估机制 .....	(229)
附 录	.....	(237)
参考文献	.....	(240)

## 第一章

# 县域治理现代化呼唤行动学习

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”。由此，国家治理体系及治理能力现代化建设，将成为我国全面深化和推进改革历史进程的指南针。县域治理在整个国家治理体系中具有基础单元意义，在科层制治理架构中承上启下，尤其对乡村治理具有枢纽性带动作用（萨日娜、刘守亮，2015）。“郡县治，则天下安。”自古以来，县域治理作为面向广大乡村社会的基层治理从来就是国家治理的基础。县域治理既是国家治理的重点，也是国家治理的难点，如何把中央的顶层设计落到实处，如何真正实现全面深化改革任务的“全面”和“深化”效果，最终落点在县域、在基层。提升县域治理科学化水平，推进县域治理现代化，对国家治理体系建设和治理能力提升中具有重要地位和意义。



## 第一节

### 从公共管理走向公共治理

自 20 世纪七八十年代以来，政府治理模式变革，成为一种引人注目的国际性浪潮和趋势。在西方国家中，政府组织面临一系列的内部压力和外部挑战，为了提升国家的竞争能力，适应技术变革要求，稳固政府的合法性，政府部门自身进行了重大的改革，形成了强势的政府治理变革运动（孙柏瑛，2002）。此次改革运动不仅是西方政府在管理内容、管理形态或管理手段上的变化，更体现了政府职能与角色定位的深刻转变，以及整个经济社会层面上的政府、市场、社会之间互动关系的根本性变革。

党的十六大以来，党和政府日益强调科学发展与社会和谐，公平正义的价值得到党和政府的高度重视，以公众为中心、公平为导向的政府治理理念逐渐取代以往过于重视效率的政府管理理念而成为改革的出发点和落脚点。党的十八届三中全会《决定》指出，“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”，这是在党的重要文献中首次使用了“政府治理”的概念。从政府管理走向政府治理，表明我们党在世情国情党情发生深刻变化的背景下，清醒地认识到我国改革开放事业深入发展所面临的严峻挑战，进一步明确了全面推进中国特色社会主义伟大事业的战略布局，是我们党治国理政的巨大进步（陈家刚，2013）。

#### 一、地方政府面临一系列的管理危机

##### （一）职能危机

进入改革开放新时期以后，传统全能型政府职能体系的弊端日益凸显。为进一步使政府职能科学化，积极探索新型职能体系，我国逐步进入政府职能转变的新阶段。然而，政府职能的强大惯性往往使职能转变表现得相对迟缓，效果不明显。一方面，从党政关系来看，仍有相当一部分党的机关承担了许多应由政府承担的任务，党的组织过多地陷入行政事务性工作中，削弱了党组织研究制定路线、方针、政策和加强自身建设的职