

粤治新篇

——政府治理能力现代化的广东实践
(2013-2014)

南方舆情研究院 暨南大学舆情与社会管理研究中心 编著



人民大学出版社

粤治新篇

——政府治理能力现代化的广东实践
(2013-2014)

南方舆情研究院 暨南大学舆情与社会管理研究中心 | 编著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

粤治新篇:政府治理能力现代化的广东实践(2013—2014) / 南方舆情研究院,暨南大学舆情与社会管理研究中心编著. —北京:人民出版社,2015.3

ISBN 978-7-01-014579-2

I. ①粤… II. ①南…②暨… III. ①地方政府—行政管理—研究—广东省
IV. ①D625.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 042873 号

粤治新篇——政府治理能力现代化的广东实践(2013—2014)

YUEZHI XIN PIAN——ZHENGFU ZHILI NENGLI XIANDAIHUA DE GUANG-
DONG SHIJIAN(2013—2014)

南方舆情研究院 暨南大学舆情与社会管理研究中心 编著

策划编辑:刘智宏

责任编辑:曹利 苏向平 卢典 岳改苓

出版发行:人民出版社

地址:北京市东城区隆福寺街99号

邮编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印刷:环球印刷(北京)有限公司

经销:新华书店

版次:2015年3月第1版 2015年3月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16

印张:13.5

彩插:1

字数:216千字

书号:ISBN 978-7-01-014579-2

定价:39.80元

版权所有 侵权必究

编委会名单

学术总顾问: 俞可平 郑永年

编委会主任: 莫高义 张东明

编委会副主任: 林如鹏 曹 轲

编委会委员: 段功伟 任天阳 郭亦乐 姚燕永 郎国华 柳剑能
何 崑 梅志清 邓红辉 田东江 谭仕龙 孙国英
练学华 戎明昌 胡智勇 陈韩晖 谢思佳 支庭荣
张晋升 林爱珺 陈文定 王海军 虞 伟

主 编: 曹 轲 张晋升

副 主 编: 蓝 云 胡念飞 陈 枫 王长庚 邹高翔 田霜月

总 统 筹: 邹高翔

参加编写人员: 侯东阳 汤景泰 麦尚文 吕冰冰 廖奕文 乔 建
尹冀鲲 蔡清树 陈美媛 雷 辉 黄 怡 刘 进
张学斌 周昌和 辛均庆 骆骁骅 王 辉 刘 昊
罗丽娟 罗 锐 冯宙锋 叶淑萍 郭伟豪 黄伟胜
李建仁 裘 萍 陈良晓 曾德军 吴 娴 温 冲
林 鑫 甘荣财 董松莉 谢文鑫 李智珊 方晓林
黄 超 杨文标 李兴杰 米中威 冯怡驹 刘含玉



2014年4月17日，“粤治——‘政府治理能力现代化’广东探索经验交流会”上，广东省委副书记、政法委书记、社工委主任马兴瑞讲话



2014年6月16日，广东省人大常委会副主任、省总工会主席黄业斌（右三），工信部电子情报所书记葛程远（左二），广东省委宣传部副部长、南方报业传媒集团党委书记、管委会主任、南方舆情研究院院长莫高义（左三），南方报业传媒集团总编辑、南方日报社社长张东明（右二），中山大学常务副书记、副校长陈春声（左一），暨南大学副校长林如鹏（右一）为南方舆情研究院揭牌



2014年4月17日，“粤治——‘政府治理能力现代化’广东探索经验交流会”上，中央编译局副局长、南方舆情研究院专家委员会主任俞可平作主题演讲



2014年4月17日，“粤治——‘政府治理能力现代化’广东探索经验交流会”上，新加坡国立大学东亚研究所所长、南方舆情研究院专家委员会主任郑永年作主题演讲



2014年4月17日，南方报业传媒集团党委书记莫高义、总编辑张东明等领导为暨南大学副校长林如鹏等南方舆情研究院专家委员颁发聘任证书



2014年6月16日，南方舆情研究院揭牌仪式上，南方报业传媒集团副总编辑、南都报系总裁、南方舆情研究院执行副院长曹轲（右一）代表南方舆情研究院与中山大学、暨南大学、广东省总工会等多家机构签订战略合作或共建协议



2014年4月初，南方舆情研究院组织南方报业记者走访“政府治理能力现代化”部分优秀案例产生地。图为采访团在惠州听取该市村（居）委聘任法制副主任的情况



2014年7月底8月初，南方舆情研究院举办南方舆情特训营，指导学员进行舆情应对和管理。图为学员在热烈讨论

序一 国家治理的现代化是“第五个现代化”

俞可平

党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化这一目标，在我看来，实际上就是继工业、农业、国防、科技四个现代化之后，正式提出“第五个现代化”——国家治理体系和治理能力的现代化，也就是政治现代化。为什么这么说？

政府创新是世界性的潮流

国家治理体系的基本内容就是国家的制度体系。按照马克思主义的逻辑，国家制度属于政治上层建筑的范畴，所以国家治理体系的现代化就是政治现代化。政治的核心是公共权力，公共权力的核心是政府，国家治理的现代化或者是政治的现代化，关键在于政府自身的现代化，尤其是政府治理的现代化。影响政府治理现代化的有三个基本的因素：官员的素质、政府治理的制度、政府治理的技术。如何提高官员的素质？如何完善治理的制度？如何改善治理的技术？在我看来，最有效的途径就是政府治理创新，建设一个创新型的政府。

政府治理创新，简称为政府创新，是公共权力部门为增进公共利益进行的创造性改革。政府创新首先是一种行政改革，包括行政管理体制、行政机构和行政程序的改革，直接目标就是改善政府治理，推进政府治理的现代化。

十八届三中全会提出建设创新型政府的目标，其主要特征，就是政府部门将创造性的改革作为提高行政效率、改善服务质量、增进公共利益的基本手段。政府创新不仅直接关系到行政效率和执政能力，还从根本上关系到经济发展、政府凝聚和社会稳定。政府创新的直接目标是提高国家治理水平，每一个

国家都希望有更高的行政效率、更好的公共服务、更多民众的支持。因此，政府创新为世界各个国家的政府所重视，是世界性的潮流。

美国哈佛大学的肯尼迪政府学院举办了“美国政府创新奖”，我对此专门进行了研究。在过去的22年中，“美国政府创新奖”申报的项目总共有2.7万个。也就是说，美国的各级地方政府申报哈佛大学的创新奖，平均每年是1500个。我自己也组织了“中国地方政府创新奖”，我们举办了7届14年，两年一届，申报数量平均一年是140多个，不到美国政府创新奖的1/10。

优质和专业的政府将受到更多重视

从我国以及世界各国政府的实际来看，政府创新的直接目标是推进政府治理的现代化，包括9个主要的指标：第一是民主，提高决策和管理过程中的民主化；第二是法治，提高政府的立法质量，推行依法行政和依法治国；第三是主动尽责，政府要积极回应公民的诉求；第四是服务；第五是优质，提高政府公共服务、公共产品和公共管理的质量；第六是效率，提高行政效率，降低行政成本，建设低成本的政府；第七是专业，政府治理职业化，技术官员和职业政治家队伍应该开始形成；第八是透明，政府信息公开，要保障公民的知情权；第九是廉洁，官员要奉公守法。

上述这些指标，民主的政府、法治的政府、尽责的政府、服务的政府、优质的政府、效率高的政府、专业的政府、透明的政府、廉洁的政府，已经明确写入了我们党和政府的文件，以及各级政府的施政要求。我认为，优质的政府和专业的政府应当而且必将受到更多的重视。事实上，有些地方已经将政府治理的专业化和优质化作为明确目标了。

改革开放以来，我国的政府创新取得了显著的成就，有力地推动了社会政治进步。但坦率地说，从中国地方政府创新奖举办14年的实际案例情况来看，政府创新和政府治理现代化依然存在许多的阻力和困难。特别是一部分政府官员的责任心不强，官本位意识浓厚，政府创新动力不强，实际工作不够科学合理，政府行为的法治化程度不高，政策和制度缺乏足够的可持续性，政府的投入产出从总体来说偏低。

强化官员责任，支持奖励创新

建设创新型政府、推进政府治理现代化，应该着重做好以下几个方面的工作。

第一，进一步改革完善政府治理的制度，提高政府治理的效率和治理的科学性、合理性、协调性和可持续性，这是推进政府治理现代化的基本条件。

改革开放以来，党和政府十分重视制度建设，初步积累了与社会主义市场经济相适应的政府治理体系，但是还很不完善，一些必要的治理制度尚有严重的缺失，不少制度设计很不科学，诸如政策多变、政策打架的情况还是存在的。

目前，制度治理的重点是科学性、协调性和可持续性。要合理划定上下级政府的权力边界，增大地方政府改革创新的空间，提高地方政府改革创新的自主性，为各级政府的创新提供有力的制度保障。要完善考核和奖励制度，给创新者以人力、物力、财力信息的保证，形成足够强大的激励制度。

第二，降低创新存在的风险。任何创新尤其是政府创新都有风险，要支持敢创新的政府，奖励为社会进步作出重大创新的人。今天的交流会，就是对创新干部的一种激励。完善和强化领导干部的责任心，一方面要完善责任机制，不能让官员承担无限责任，也不能让官员不负责任，权力和责任要对等，不允许存在只有权力而不负责任的特殊群体；另一方面，要强化各级官员的责任意识，不仅仅要有被动的问责，更要有主动的尽责。这一年在政府责任方面有很大的进步，建立了问责制。事实上政府的责任有两个方面，问责是被动的，出了事，人民群众提出要求，政府要有回应，要承担责任，这是被动的问责。其实政府的责任更多地应当体现为主动尽责，就是作为官员来讲，既然在这个位置，就要主动地承担工作的职责，即使没有上级的要求，没有下级和人民群众的追问，也应当主动尽责。通过制度性的措施，破除还普遍存在的官本位现象，这是十八届三中全会的决定，非常正确。

第三，革新政府治理的技术。政府治理的现代化，除了利用法律和行政的基本手段以外，离不开现代的技术工具。在信息化、知识化、全球化、网络化的时代背景下，现代政府的治理要善用社会工具、舆论工具和网络工具。各级

政府要进一步简政放权，让市场的归市场，社会的归社会。要充分利用现代信息技术和网络技术，增强政府的透明度和开放度，以提高执政效率。

第四，善于总结各级地方政府的改革创新经验，及时将成熟的改革政策上升为法规制度。近些年，各级地方政府在推进政府治理现代化方面进行了许多改革创新的尝试，既有成功的经验，也有失败的教训，都是深化政府治理改革和治理现代化宝贵的财富。

今天的交流会展示了这么多地方政府治理创新的案例，都有推广的价值，应该进行理论上的提升，上升到更高的制度层面，发挥更大的效率，让更多的人民群众在政府治理改革创新中得到好处。

总而言之，善治是国家治理的理想状态，善政是善治的关键。要实现国家治理的现代化，首先应当实现政府治理的现代化。从这个意义上说，十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标能否实现，在很大程度上将取决于政府自身的现代化，特别是政府治理的现代化。

（作者为中央编译局副局长、南方舆情研究院专家委员会主任，本文根据作者 2014 年 4 月 17 日在“‘政府治理能力现代化’广东探索经验交流会”上的发言整理）

序二 深化舆情研究，提升治理能力

莫高义

由南方舆情研究院和暨南大学舆情与社会管理研究中心牵头，多部门联合编撰的《粤治新篇——政府治理能力现代化的广东实践（2013—2014）》一书面世，从一个侧面反映了广东省在深化改革伟大实践中，通过创新持续提升政府治理能力取得的阶段性成果。

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现代化”。2014年2月17日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上强调，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标。习近平总书记的讲话意蕴丰富，需要完整、准确地认识和把握好两组关系。一是完整理解和把握总目标两句话的关系：“完善和发展中国特色社会主义制度”是前一句，规定了根本方向，就是走中国特色社会主义道路；“推进国家治理体系和治理能力现代化”是后一句，规定了所走路径，即通过推进国家治理体系和治理能力现代化来完善和发展中国特色社会主义制度。二是正确理解和准确把握好治理体系和治理能力的关系。国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，二者相辅相成。深刻理解和准确把握全面深化改革总目标，由此深入探索政府治理能力现代化的有效路径，是我们出版本书的基本遵循和主要目的。

中央吹响全面深化改革号角，既重视“顶层设计”，又强调尊重人民的首创精神、鼓励地方大胆探索。广东是我国改革开放的前沿阵地。改革开放三十多年来，广东不断深化经济体制、行政体制、社会管理体制改革，在治理创新方面积累了许多弥足珍贵的经验。中共中央政治局委员、广东省委书记胡春华