

地方治理研究报告 II

践行五大发展理念 与县域治理

李宗楼 王义德 主编



安徽师范大学出版社

地方治理研究报告 II

践行五大发展理念 与县域治理



安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

图书在版编目(CIP)数据

践行五大发展理念与县域治理/李宗楼,王义德主编.
—芜湖:安徽师范大学出版社,2016.11(2017.9重印)
ISBN 978-7-5676-1763-6

I. ①践… II. ①李… ②王… III. ①区域经济发展—
研究报告—安徽②地方政府—行政管理—研究报告—安徽
IV. ①F127.54 ②D625.54

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第282596号

践行五大发展理念与县域治理 李宗楼 王义德 主编

责任编辑:胡志立 何章艳

装帧设计:张德宝

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路189号安徽师范大学花津校区

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553-3883578 5910327 5910310(传真)

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

版 次:2016年11月第1版

2017年9月第3次印刷

规 格:700 mm×1000 mm 1/16

印 张:20.625

字 数:344千

书 号:ISBN 978-7-5676-1763-6

定 价:59.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与发行部联系调换。

前 言

党的十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，是我们党把握世界发展大势、着眼我国发展全局作出的战略抉择，是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，是引领经济发展新常态、决胜全面建成小康社会的强大思想武器和科学行动指南，是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念、新思想、新战略的一个重大标志性理论成果。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义，勇于实践、善于创新，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，形成了一系列治国理政新理念、新思想、新战略。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念新思想新战略在发展问题上的集中概括。五大发展理念聚焦突出矛盾、揭示发展规律，创造性地回答了新形势下实现什么样的发展、如何实现发展的重大问题，深化和拓展了中国特色社会主义理论体系中一些重大命题的理论认识、实践要求，为中国共产党人在发展问题上提供了管全局、管根本、管长远的思想导向和行为导向，具有丰富的内涵和重大战略意义。

五大发展理念是对国内外发展理念的总结和发展观的深刻变革。2016年新年伊始，习近平总书记在重庆调研时强调，创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是在深刻总结国内外发展经验教训、分析国内外发展大势的

基础上形成的，凝聚着对经济社会发展规律的深入思考，要“崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享”^①。4月，习近平在安徽调研时强调，各级党委和政府要按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，立足自身优势，加强改革创新，努力闯出新路，奋力开创经济社会发展新局面^②。这是对五大发展理念内涵的丰富，是对国内外发展理念的深刻总结，也是对原有发展理念和发展实践的伟大变革。一方面，五大发展理念深刻揭示了我国“十三五”乃至更长一个时期经济社会发展的基本特征是“转型发展”，在转型中提升发展，在发展中实现转型，推动社会主义现代化进入新阶段，是“十三五”规划的精髓。另一方面，五大发展理念也深刻揭示了我国改革与发展实践互促共进的演进规律，把发展与改革紧密结合起来，既推动经济社会结构和发展方式的重大调整，也推动发展体制机制的全面改革。五大发展理念将有效破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势，带来一场关系我国发展全局的深刻变革。

五大发展理念彰显了推进“五位一体”总体布局的价值灵魂。改革开放以来，我们党在推进中国特色社会主义事业的实践中，不断完善发展格局和目标体系。从物质文明建设和精神文明建设“两手抓、两手都要硬”，到经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”，到纳入了社会建设的“四位一体”，再到党的十八大确立经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，体现了我们党对中国特色社会主义事业认识的演进和深化。五大发展理念的提出，进一步凸显了协调推进五大建设的价值取向，把新发展理念融入贯穿到总体布局中，使中国特色社会主义事业始终保持协调均衡、永续发展、与时代共进步的良好态势，给人民群众带来更多、更实在的获得感。

五大发展理念是走出一条适应、把握、引领新常态的正确道路。习近平总书记指出，我国经济发展的显著特征就是进入新常态。在步入新常态的新的条件下，经济社会发展呈现出一系列新的阶段性特征：经济发展呈现出速

①习近平：落实创新协调绿色开放共享发展理念 确保如期实现全面建成小康社会目标[EB/OL].[2016-01-07].<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0107/c64094-28022473.html>.

②习近平：加强改革创新开创发展新局面[EB/OL].[2016-04-27].<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0427/c1024-28309744.html>.

度变化、结构优化、动力转换三大新特征，增长速度从原来的高速转向中高速，发展方式从规模速度型转向质量效益型，经济结构调整从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。在这种情况下，谋划和推动“十三五”时期我国经济社会发展，就要把适应新常态、把握新常态、引领新常态作为贯穿发展全局和全过程的大逻辑^①。习近平还指出，党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是针对我国经济发展进入新常态、世界经济复苏低迷开出的药方^②，是指引新常态下我国经济社会发展的思想罗盘和行动路标。坚持五大发展，就是要彻底摆脱长期形成的思维定势、路径依赖、行为习惯，摒弃不适应经济发展新常态的“速度情结”“换挡焦虑”；用新的理念指导新的实践，因势而谋、因势而动、因势而进；直面深刻的供给侧结构性改革矛盾，以坚定的决心、坚韧的意志，加大供给侧结构性改革力度，着力矫正要素配置扭曲，推进去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，不断强化内生动力、激活增长潜力，推动我国经济迈上新台阶^③。

五大发展理念是实现国家富强和民族进步的历史性跨越，是全面建成小康社会的行动指南。全面建成小康社会，凝结着中华民族的千年求索、百年奋斗，将是中国历史上开天辟地般的伟大跨越。五大发展理念，围绕全面建成小康社会，坚持目标导向和问题导向相统一，突出把创新摆在国家发展全局的核心位置，要求创新引领和驱动发展，以重大科技创新为引领，以重要领域和关键环节的突破带动全局，以创新的思维和坚定的信心探索创新驱动发展新路，以提高我国经济整体素质和国际竞争力；强调发展的整体性、协调性、平衡性，解决发展不平衡、不协调问题，统筹补齐短板与厚植优势，着力推进全面进步全面发展；注重绿色发展、可持续发展，尊重自然、顺应自然、保护自然，推进人与自然和谐共生，让良好生态环境成为经济社会发展、改善人民生活质量的增长点；强调发展的内外联动性，主动顺应、积极引领世界发展潮流，实行开放战略，更好利用国际国内两个市场、两种资源，形成深度融合的

①习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[EB/OL].[2016-05-10].http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/10/c_128972667.htm.

②习近平：落实创新协调绿色开放共享发展理念 确保如期实现全面建成小康社会目标[EB/OL].[2016-01-07].<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0107/c64094-28022473.html>.

③黄坤明：深刻认识新发展理念的重大理论意义和实践意义[N].光明日报，2016-07-25(06).

互利合作格局,实现合作共赢、共同发展;凸显发展的人民性、普惠性,推进全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,凝聚和激发国家发展最深厚的动力。新的发展理念在中国得到全面贯彻落实并成为普遍实践,将深刻改变和重新塑造我国经济社会发展,并对我国现代化进程和国家民族命运产生深远影响。它所引领的全面小康,必将实现国家由大到强的历史性跨越,为迈向“第二个百年”目标,进而实现中华民族伟大复兴的中国梦,奠定更加深厚坚实的基础。

五大发展理念是一个不可分割的有机整体。在这个有机整体中,创新是引领发展的第一动力,协调是持续健康发展的原则要求,绿色是永续发展的必要条件,开放是发展的环境布局,共享是发展的根本目的。也就是说,创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念之间相互联系、相互贯通、相互促进,构成了指导和引领当今中国发展的全新理念和行动指南。正如习近平同志所强调的,五大发展理念是不可分割的整体,相互联系、相互贯通、相互促进,要一体坚持、一体贯彻,不能顾此失彼,也不能相互替代^①。哪一个发展理念贯彻不到位,发展进程都会受到影响。因此,需要把握好新发展理念的系统性,树立全面系统的科学思维,掌握统筹兼顾的工作方法,增强贯彻落实的整体协同,不断开拓发展新境界^②。

理念是行动的先导。发展理念管全局、管根本、管方向、管长远,直接关系到发展成效乃至成败。发展是一个不断变化的过程,发展环境和条件不会一成不变。经济新常态下的发展迫切需要用新发展理念作指导。只有发展理念与时俱进,才能指引发展实践不断开辟新境界。五大发展理念顺应时代发展潮流,把握发展速度变化、结构优化、方式转变、动力转换的新特点,指明了实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的新路径。树立和贯彻新的发展理念,就能使我国发展占据时代制高点,维护和用好重要战略机遇期,在日趋激烈的国际竞争中赢得更大发展优势。因此,必须深刻领会、掌握五大发展理念的深刻内涵,努力践行五大发展理念。

县——作为中国基础行政区域,始于春秋时代,推广于战国,定制于

^①习近平:落实创新协调绿色开放共享发展理念 确保如期实现全面建成小康社会目标[EB/OL].[2016-01-07].<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0107/c64094-28022473.html>.

^②刘奇葆.新发展理念蕴含的理论特质和品格[N].人民日报,2016-08-17(01).

“始皇”。2 300 多年来，历朝历代的行政层级之间有较大变化，唯独县这个层级最为稳定，而且越来越健全巩固，有的县名甚至沿用至今。郡县制的建立与发展，可以看成我国从古至今，至少是春秋战国以来最有效、最持久，因而也是最伟大的政治体制改革成果^①。按照我国现行体制，县是国家行政的重要基础、国家政权的重要层次。县级政府作为县级权力机关的执行机关，是最直接面向社会公众的基层政权，它承上启下，连接城乡，构成国家政权与社会民众之间的实质性纽带。同时，县是党和国家方针政策部署的实施者，推进县域经济社会发展的组织者。县域经济社会稳定发展是整个国家发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础，起着基础性、全局性、根本性的作用，具有重要的战略地位。

因此，推进县市（县级市）深入贯彻五大发展理念，对全面落实好“四个全面”战略布局，完成“十三五”规划确定的各项任务，实现“两个一百年”奋斗目标具有战略性意义。正是基于这一思考，近年来，我们组织开展县域治理实证方面的调研，探讨县域治理的基础理论、治理结构和治理能力等问题。党的十八届五中全会召开之后，我们选择了省内经济社会发展成效突出或有某方面发展特色的县市作为调研对象，其中包括近年来县域经济综合竞争力排名靠前的多个县市，总结与思考其积极践行五大发展理念中的好做法、成功经验或某方面发展优势，对相关治理事务方面存在的不足作出客观分析并提出相应的建议，试图促进基层更好贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，提高统筹贯彻新发展理念的能力，提升县域治理科学化水平，推动经济社会持续健康发展。《践行五大发展理论与县域治理》是对这些研究成果的总结，全书的主要内容大体分为三个部分：

一是践行五大发展理念推进县域发展研究。主要以发展成效显著或形成发展特色的相关县市为研究个案，探索它们在五大发展理念引领下，不断增强县域综合实力，加快转型升级发展，推进新型城镇化和生态县建设，促进开放与共享等方面的成功做法、好的经验。《增强动力 激发活力 凝聚合力——肥西县创新转型发展透析》《天长市坚持创新发展增强综合实力》《南陵乡村经济社会新发展及其经验探讨》三篇文章着重分析近些年来三县践行创新发展理念，打造县域经济社会发展新局面，不断提升区域整体效能，在省

^①单传海. 县级政府执行力[M]. 北京: 新华出版社, 2011: 12.

内县域发展与治理实践中产生了积极影响。《肥东县改革创新推进新型城镇化建设探析》《协调发展理念引领下的庐江县新型城镇化建设——实践探索、成功经验与发展前景》两篇文章，主要探讨用改革创新和协调发展理念，推进新型城镇化建设所取得的积极成效和成功经验。《用创新发展理念推动绿色发展——宁国市生态文明建设实证分析》《坚持绿色发展开创生态建设新局面——全椒县生态县建设调研报告》《“开源”和“节流”并举推进可持续发展——长丰县节约集约利用国土资源调查》三篇文章，重点探索国家级生态县（宁国）和省级生态县（全椒）如何坚持绿色发展，建立与完善绿色发展体制机制，在生态建设中取得突出成效，以及作为全国国土资源节约集约模范县（长丰）在节约集约国土资源实践中的成功做法。《开放发展理念在县域发展中的实践——以繁昌县为例》《以开放理念引领镇村经济社会发展——以无为县高沟镇为例》等文章，着重分析经济发展较快的县和经济发达的镇在坚持开放发展，不断提升开放型经济水平等方面的相关做法和经验。《共享发展理念下的农村土地流转探索——基于宣城市宣州区调研》《芜湖县积极推进美好乡村建设实现共享发展》等文章，从理论与实践方面阐述县区为坚持共享发展所采取的相关政策和措施。以上研究成果反映的是部分县市践行五大发展理论所取得的显著成效和好的经验，对其他县市基层深入贯彻五大发展理念、引领经济发展新常态、决胜全面建成小康社会、提高治理能力有积极的借鉴作用。

二是基层政府建设与公共文化服务研究。主要围绕基层政府加强自身建设，进行权力清单制度改革，创新农村公共文化服务供给进行研究。《县乡关系视角下的权力清单制度改革——基于繁昌县的实证调查》一文，针对现行县乡行政体制下，县乡政府之间依然存在责权划分的匹配性矛盾、问责体系的向度性矛盾等，提出应通过权力清单制度改革厘清和调整县乡关系，并不断改进和完善，增强基层政府的治理能力。《运用法治思维完善政府权力清单制度——基于桐城市推行权力清单制度分析》一文，立足权力法治化的政府治理实践，提出强化法治思维在政府权力清单制度建设中的方法论统筹地位，从尊崇法律至上威严、强化权力法律支撑，厘清权力运行规则，健全依法治理体制等层面提出一些启示性思考与建议。《岳西县创新农村公共文化服务供给探析》《加强乡镇综合文化站建设提升公共文化服务水平——贵池区乡镇综合文化站

发展现状调查》三篇文章，主要结合两地农村公共文化建设现状，阐述农村公共文化服务是全面建成小康社会的内在要求，提出推进农村公共文化建设，要改革创新农村公共文化服务机制，增强政府提供文化服务的责任担当，提高政府供给服务水平，更好地满足农村群众文化需求。

三是乡村治理与农村政治文化研究。主要围绕乡村治理中产生的村民理事会，以及乡村传统政治文化对基层治理实践的影响进行实证研究。《村民理事会的功能定性与发展趋向——基于对全椒县的调查》《村民理事会与村级协商民主建设探索——以全椒县H村为例》两篇调研报告，着重探讨村民理事会的建立及其在村民自治中所发挥的积极作用，提出将村民委员会与村民理事会进行机构与职能整合，尽可能地处理好村级行政事务与村民自治事务之间的关系；以村民理事会为依托，健全村级民主协商机制，推动行政化治理与协商治理有机结合。这些观点对进一步完善村民自治有着建设性作用。《社会转型视野下新型农村政治文化的构建——以芜湖市郊区农村变迁为例》《徽文化影响下的农村传统政治文化》《徽州传统政治文化当代变迁及影响——基于歙县乡村调查》《徽州农村政治文化结构现代性分析——以歙县鲍村为例》等文章，主要分析与阐述乡村政治文化传统，包括徽州传统政治文化当代变迁在乡村治理实践中的影响，提出引导乡村传统政治文化向现代政治文化转变，构建新型农村政治文化，更好地服务于现实社会和村民治理，促进农村社会和谐发展。

《践行五大发展理念与县域治理》一书由安徽师范大学法学院公共管理系组织专题调研和文稿撰写，由安徽师范大学法治中国建设研究院资助出版，得到法学院院长彭凤莲教授、院党委马广见书记、副院长周俊强教授等领导同志的鼎力支持。苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师乔耀章先生对本书的研究主题十分肯定，并对本书的编写出版提出宝贵意见。本书还得到安徽师范大学科研处、安徽师范大学出版社领导的关心与支持。在此向他们一并表示诚挚的谢意！

本书主要收录了我校法学院和政治学院教授、副教授撰写的研究论文、调研报告，也收录了其他高校教师 and 实际部门工作同志撰写的专题论文。本书的出版，将有助于深入学习和贯彻习近平总书记关于五大发展理念的重要论述，更好地发挥发展理念的引领作用，推进地方治理实际问题的深入研究。

由于我们水平有限，深入基层调研不够，本书难免有不足之处，欢迎学界同仁及读者批评指正。

李宗楼

2016年10月于安徽师范大学花津校区

目 录

践行五大发展理念 推进县域发展研究

增强动力 激发活力 凝聚合力

- 肥西县创新转型发展透析李宗楼 郭 琪 张海林(003)
- 天长市坚持创新发展增强综合实力王义德(020)
- ### 用创新发展理念推动绿色发展
- 宁国市生态文明建设实证分析朱启友(038)
- 南陵乡村经济社会新发展及其经验探讨章征科(057)
- ### 协调发展理念引领下的庐江县新型城镇化建设
- 实践探索、成功经验与发展前景徐步华(071)
- 肥东县改革创新推进新型城镇化建设探析程海梅(086)
- ### 坚持绿色发展开创生态建设新局面
- 全椒县生态县建设调研报告李宗楼(102)
- ### “开源”和“节流”并举推进可持续发展
- 长丰县节约集约利用国土资源调查郭旭东 傅昌训(125)
- ### 开放发展理念在县域发展中的实践
- 以繁昌县为例严 宏(138)
- ### 以开放理念引领镇村经济社会发展
- 以无为县高沟镇为例刘晓峰(150)
- ### 共享发展理念下的农村土地流转探索

——基于宣城市宣州区调研王焕炎(158)
芜湖市积极推进美好乡村建设实现共享发展李冬生(171)

基层政府建设与公共文化服务研究

县乡关系视角下的权力清单制度改革

——基于繁昌县的实证调查刘晓峰 余平平(181)

运用法治思维完善政府权力清单制度

——基于桐城市推行权力清单制度分析汪金玉(194)

岳西县创新农村公共文化服务供给探析储梦凡 严宏(208)

加强乡镇综合文化站建设提升公共文化服务水平

——贵池区乡镇综合文化站发展现状调查朱启友 方国苗(226)

乡村治理与农村政治文化研究

村民理事会的功能定性与发展趋向

——基于对全椒县的调查周仁标(245)

村民理事会与村级协商民主建设探索

——以全椒县H村为例.....严宏(256)

社会转型视野下新型农村政治文化的构建

——以芜湖市郊区农村变迁为例章征科 黄蓓(266)

徽文化影响下的农村传统政治文化胡颖群(282)

徽州传统政治文化当代变迁及影响

——基于歙县乡村调查胡颖群 王义德(295)

徽州农村政治文化结构现代性分析

——以歙县鲍村为例王义德 胡颖群(309)

践行五大发展理念
推进县域发展研究

增强动力 激发活力 凝聚合力

——肥西县创新转型发展透析

李宗楼 郭琪 张海林^①

摘要:创新是引领发展的第一动力,决定我国发展思路和发展方向,是新的历史条件下深化改革开放、加快转型发展的理论指导和行动指南。肥西县坚持以科学发展、创新发展理念为指导,围绕发展目标,优化发展布局,推进体制机制创新,加快转型升级步伐,强化责任担当,着力培育发展动力、激活发展活力、凝聚发展合力,使县域综合实力获得快速增长,为实现肥西县跨越性发展、全面建成小康社会打下坚实基础。

关键词:创新理念;体制机制;转型发展;责任担当

创新是历史进步的动力,是时代发展的关键,位居我国五大发展理念之首。习近平总书记在党的十八届五中全会上提出的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,把创新提到首要位置,指明了我国发展的方向和要求,符合当今世界发展潮流,并已贯穿党和国家的一切工作,体现了中国共产党对发展规律认识的深化,是全面建成小康社会的行动指南。

肥西县积极贯彻科学发展和践行五大发展理念,特别是在创新发展上不断取得新成绩和新进展,促进县域经济社会稳健快速发展。在全国县域经济基本竞争力与县域科学发展评价中,肥西县连续6年跻身全国百强县,目前位居

^①李宗楼,安徽师范大学法学院公共管理系教授,安徽师范大学法治中国建设研究院研究员;郭琪,安徽外国语学院国贸学院讲师;张海林,中共芜湖市委党校经济学教授,现受聘安徽外国语学院国贸学院教授。

第79位。2015年，肥西县全年实现地区生产总值560亿元，5年突破3个百亿元大关；实现财政收入63.5亿元，5年连续跨越4个十亿元台阶；实现全社会固定资产投资558亿元、社会消费品零售总额83亿元、农村常住居民人均可支配收入16650元，5年分别增长2.1倍、3.1倍和2.3倍^①。在宏观经济下行压力较大的形势下，肥西县各项主要经济指标继续保持两位数增长，经济社会发展总体保持“增速稳定、质量提高、活力增强、环境优化、民生改善”的良好态势，成为全省县域发展排头兵。肥西县不断加快创新转型发展，实现综合实力快速增长，在省内产生了积极的影响。总结其创新转型发展的有效路径和发展经验，对推进县域经济社会发展迈上新台阶将有积极意义。

一、提升创新认识，谋划发展布局

县域经济的充分发展对全面建成小康社会、建成富强民主文明和谐的新肥西具有十分重要的意义。为使肥西县的发展步伐更加稳健、城乡环境更加优美、群众生活更加殷实、社会大局更加和谐，奋力实现全面建成小康社会，用创新理念指导，提高发展认识，谋划发展布局，明晰发展路径，成为该县带领人民攻坚克难、团结拼搏的重要共识。

（一）用创新理念，提升县域发展认识

肥西县位于安徽省中部，省会合肥西南，属合肥市辖县。全县面积为1695平方千米，辖12个乡镇、4个园区，有80多万人口。区位优势明显，基础设施好，交通便捷。多年来县域经济保持快速发展态势，经济总量排名位于全省县（市）前列。作为一个经济发展较快的县，如何在新的历史条件下不断创新实现县域综合实力大的跨越，巩固全省县域发展排头兵地位，在全省率先全面建成小康社会，是该县面临的重大考量。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足我国社会主义现代化建设的时代使命，洞悉经济社会创新转型发展大势和客观规律，就适应和引领经济发展新常态，决胜全面建成小康社会，提出一系列治国理政新思想、新观点、新论断，凝聚形成新发展理念，明确提出把创新摆在国家发展全局的核

^①参见2016年肥西县政府工作报告。