



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

领导能力现代化

张国玉 ◎ 著

价值引领能力
服务引导能力
协商凝聚能力
决策执行能力
改革创新能力
法治保障能力

价值引领党员干部要走在前列
把握心理周期提升服务引导艺术
协商民主与国家治理的一致性
“点、线、面、体”递次推进的改革方法
法治方式的层次与运用

国家行政学院出版社

领导能力现代化

张国玉 ◎ 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导能力现代化 / 张国玉著. —北京: 国家行政学院出版社, 2017.2

ISBN 978-7-5150-1941-3

I. ①领… II. ①张… III. ①领导能力—通俗读物
IV. ① C933.41-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 038336 号

书 名 领导能力现代化
著 者 张国玉
责任编辑 王 娜
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
编辑部 (010) 68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京久佳印刷有限责任公司
版 次 2017 年 2 月北京第 1 版
印 次 2017 年 2 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 15
字 数 160 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1941-3
定 价 38.00 元

“推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

编委会

总主编 陈宝生

编 委（按姓氏笔画排序）

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

领导能力现代化

目录
CONTENTS

| 第一章 | 领导能力现代化导论 / 1

第一节 国家治理现代化与国家治理能力 / 1

第二节 治理体系现代化与领导能力现代化 / 17

第三节 核心价值观引领领导能力现代化 / 31

| 第二章 | 价值引领能力 / 39

第一节 价值引领与中国梦 / 39

第二节 价值引领与国家典礼制度建设 / 49

第三节 价值引领党员干部要走在前列 / 59

| 第三章 | 服务引导能力 / 65

第一节 服务引导能力的内涵与构成 / 65

第二节 服务引导能力的修炼与提升 / 80

第三节 把握心理周期提升服务引导艺术 / 89

| 第四章 | 协商凝聚能力 / 102

第一节 协商民主与国家治理的一致性 / 102

第二节 协商凝聚能力的提升 / 110

第三节 协商民主的地方探索 / 125

| 第五章 | 决策执行能力 / 136

第一节 决策能力提升 / 136

第二节 执行能力提升 / 147

第三节 决策执行中的用人 / 155

| 第六章 | 改革创新能力 / 164

第一节 改革创新中的价值导向 / 164

第二节 “点、线、面、体”递次推进的改革方法 / 176

第三节 改革创新推动治理体系现代化 / 182

| 第七章 | 法治保障能力 / 194

第一节 治国重在治吏 / 194

第二节 法治方式的层次与运用 / 210

第三节 法治中的价值选择 / 224

参考文献 / 232

| 第一章 |

领导能力现代化导论

党的十八届三中全会明确提出了“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”的总目标。办好中国的事情，关键在党，关键在人，关键在建设一支高素质的干部队伍。无论是推进国家治理体系现代化，还是推进治理能力现代化，归根结底必须落实到干部队伍建设方面，必须大力提高广大领导干部的领导能力和领导水平，切实以领导能力现代化推进国家治理体系和治理能力现代化，从而完善和发展中国特色社会主义制度。

第一节 国家治理现代化与国家治理能力

国家治理的不同阶段总是在影响甚至决定着干部队伍的治理能力特点，反过来，干部队伍的治理能力状况也影响着国家治理的发展。中国的国家治理可以简单分为三大阶段：第一阶段是新中国成立到改革开放前，总体来说是“控制型”的国家治理；第二阶段是改革开放到2012年党的十八大召开前，这是“管理型”的国家治理；第三阶段则是从党的十八大开始，“治理型”的国家治理初露端倪。国家治理的三个不同阶段，对干部的能力素质要

求也不一样，国家治理现代化呼唤并要求治理能力的现代化，领导干部的能力素质重心也相应地从控制、管理走向治理。

一、近年来国家治理的实践探索

纵观改革开放以来中国国家治理演进的历程，大致可以分为三个阶段。第一阶段是 20 世纪 80 年代到 20 世纪 90 年代中期的改革，就中央和地方关系而言，是以向地方放权为主导逻辑的。第二阶段是 20 世纪 90 年代中期以后到 21 世纪的改革，以分税制为分水岭，以向地方放权为方向的国家治理改革发生逆转，中央通过分税制和增加垂直管理部门等方法开始上收地方权力，地方权力向上级政府集中、向中央政府集中。第三阶段是 21 世纪以来的改革，以财政体制上的“省直管县”和扩权强县为改革的切入点，又开始了新一轮的国家治理改革。迄今为止，尽管中央和地方权力关系还没有完全规范化和法治化，但一些地方也在因地制宜地进行基层探索，推动着国家治理现代化的发展。

1. 地方经济发展和“省直管县”改革

地方经济发展问题一直以来都是理论研究者 and 实践工作者重点关注的首要问题，甚至有观点认为，国家治理的关键就是地方经济发展。改革开放以来，尽管从整体上来说地方经济不断发展，但仍有一些因素特别是体制方面从深层制约着地方经济的进一步发展。其中一个备受关注的因素就是“市管县”体制。

“市管县”体制在 20 世纪 80 年代设置时有着积极的因素，这些年来却饱受诟病，直接导致“市刮县”。这既是影响地方财政困难的一个重要原因，也是导致地方经济发展乏力的一个重要因素。因此，近年来关于地方治理改革的探索就是从改革“市管县”体制开始破冰的，改革的方向是变“市管县”为“省直管县”。

为进一步激发地方治理活力，推动地方经济发展，中共中央决定自 2005

年开始，在全国范围内推行“省直管县”改革试点。这时的“省直管县”主要是财政直管模式，后来扩展到行政直管模式。行政直管模式中，县级人事任命、行政体制等方面仍然受制于地级市，地方治理的自主性尚显不足，“市管县”体制仍没有得到实质突破。为进一步增强地方发展的自主权，一些省份开始探索行政直管模式——“省直管县”改革。

随着地方政府财税和经济管理权限的扩大，治理权力也会扩大，如果上级监督和责任机制不到位，可能会进一步带来地方 GDP 增长方面的恶性竞争等问题。类似问题仅依靠财政直管县制度已经无法得到有效解决，迫切需要解决行政权由省直管的问题。2013 年 12 月，四川省经过 6 年的财政直管县试点，宣布开始实行“行政省直管县”改革试点，即从现有的省—市—县三级行政管理体制，变为省—县二级行政管理体制，财税权、人事权和社会管理权同步下放。

有些省份直接实行全面直管。把县视为与地级市平级的治理主体，财政和行政人事由省直管的同时，司法也由省里直接管理，实现省—县市之间管理体制的扁平化。2013 年 11 月 26 日，河南省已经选取 10 个县市开展试点工作，从 2014 年 1 月 1 日起，对巩义市、兰考县等 10 个县（市）全面实行由省直接管理的体制。

实践层面证明，“省直管县”有助于县域经济的增长，很大程度上提高了经济效率。同时也应该看到“省直管县”体制与经济效率之间这种相关关系的约束条件和边界所在。目前，浙江等沿海发达地区逐步开始撤县撤市设区，做大做强区域中心城市。浙江地方发展模式的转型一方面是地方市县内在发展的各种空间限制，另一方面是国家层面城市群战略的推动。这是否也说明“省直管县”的实施一要考虑市县发展动力，二要考虑地方发展阶段？地方发展动力强的地方，比较适合“省直管县”；市县发展初期阶段，也比较适合“省直管县”。因此，中西部地区究竟如何实施“省直管县”制度一定要统筹

分析，长远考虑，做好规划。

经济发展落后导致地方治理困难的一种普遍认识，所以针对地方治理的“病症”开出的“药方”通常是：只要把经济建设搞上去，所有治理难题与矛盾就会迎刃而解。许多教训说明，经济发展上去了，地方也未必治理得好。仅依靠经济发展难以解决地方治理的根本问题，地方经济发展只是地方治理中的一个环节，只是起点，远远不是终点。

2. 县域行政“权力清单”改革的探索

无论哪种模式的“省直管县”改革，带来的直接结果是地方治理权力的扩大。地方治理权力扩大的效应是双方面的，一方面固然能增强地方治理的自主性，增强国家治理的基础；而另一方面则可能会导致地方治理权力的滥用，侵蚀国家治理的根基。

伴随着“省直管县”改革的推进，地方治理内部权力结构如何改革问题就逐渐凸显出来，如何通过地方治理权力结构调整保证地方治理权力的合法合理行使成为首要问题。因此，党的十八大以来，与国务院新一轮简政放权相结合，中央在地方层面开始探索“权力清单”改革，以厘清地方政府的权力边界，深化行政审批制度改革，以权力清单制度推动地方政府职能转变和地方治理改革，从而推动地方治理职能的真正转变。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。比如，浙江省选择富阳市作为省内首个县域权力清单制度改革试点，拉开了地方权力清单制度探索的大幕。2014年3月，富阳市正式公布常用行政权力清单，至今已初步形成“三单一图一改”县域权力清单模式。“三单”即一张权力清单、一张职责清单和一张负面清单；“一图”即行政权力运行流程图；一改即行政审批制度改革。

富阳市地方权力清单制度改革模式的特点是把权力清单和责任清单结合

起来，把权力清单和负面清单结合起来，把权力内容和权力运行结合起来，把优化权力运行流程和提升行政审批效能结合起来，从而确保地方治理权力的正当使用。其中，“三单”重在明确地方治理干什么，“一图”重在规范地方治理怎样干，“一改”重在保证地方治理的持续改进。

3. 地方社会治理创新与社会稳定

地方治理中的经济发展和权力清单制度改革不是国家治理的最终目的，说到底，国家治理现代化是让老百姓的生活更方便，更幸福。地方治理的核心是让基层群众分享经济发展成果，享有更多的公共服务，让权力真正为民所用。这种背景下，地方社会治理创新的呼声越来越高。

党的十八届三中全会提出，要创新社会治理，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序；要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。应该说，社会治理问题一直都是地方治理的重点问题，各地也从不同角度结合中央精神和县域实际进行了新的实践探索。

一是撤销街道办事处，减少管理层级，优化职能分配，激发基层治理活力，注重扁平化治理。安徽省铜陵市把原铜官山区、狮子山区的10个街道办事处和61个社区工作站整合为23个社区居委会，实行区直接服务的社区体制，变“市—区—街道—社区”四级管理为“市—区—社区”三级服务。把原街道相关公共管理、服务、部分审核审批等职能下放到社区，城管执法、司法行政等职能收归区直相关职能部门。

二是社会治理中全面推进网格化治理，服务沉下去，注重源头治理。湖南永顺县以网格化社会服务管理综合信息平台为载体，以城乡同建同治为切入点，以社会管理体制创新和信息化建设为重点，全面推进以人居为主、画地为格、责任到人的单元管理模式，建立“责任全覆盖、管理无缝隙、情况全掌握、服务无遗漏”的网格化社会服务管理体系，为县域经济社会协调发

展，全面建成小康社会提供强有力保障。

三是设立新型群众自治组织，推动群众自治，增强社会治理的动力。坚持既要心系群众、为民做主，更要依靠群众、让民做主的理念，充分发挥群众主体作用，着力强化居民和村民自治能力，依靠群众解决群众问题。广东省云浮市注重推进培育和发展自然村乡贤理事会，明确理事会的主要职责任务是协助调解邻里纠纷、协助兴办公益事业、协助村民自治，创新农村多元共治的地方实践。

四是坚持多元调解，形成共治合力，注重系统治理。山西省长子县着眼于畅通诉求渠道，构建了司法、行政、行业、民间“四位一体”的无缝隙矛盾联调格局。政府成立集劳动仲裁、法律援助、心理疏导等职能为一体的县社会治理指导中心，在征地拆迁、劳资纠纷、村企矛盾、医患纠纷、交通事故、环境污染六类矛盾易发、多发领域成立行业调解组织，在公安、法院系统建立公调、诉调对接办公室，在县、乡、村三级建立了专职调解员队伍。

五是利用大数据和网络技术，推动社会治理网络化。深圳市福田区结合“织网工程”暨智慧福田项目，依托“区大数据中心”和街道工作平台，设立社区信息网络平台，链接社区家园网，利用社区电子屏、手机客户端、微信微博等，实现各类信息的循环碰撞、智能推送和共享应用，让社区居民享受更加方便快捷的智能服务，实现“数据多跑腿，百姓少走路”的目标。^[1]

地方社会治理创新围绕减少县域治理层级、注重改善民生和提供公共服务、培育基层群众自治和各方共治、运用大数据和网络技术等方面做了许多尝试，初步形成社区管理方格化、社区物业组织化、社区服务多元化、社区建设联动化、社区工作信息化“五化”县域社会治理创新模式，从而有利于夯实国家治理的社会基础，保证基层群众安居乐业。

4. 地方公众参与和协商民主的实践

地方社会治理创新的实践探索使得基层群众逐步参与到国家治理之中，

[1] 张文：《“多元共治”的社区治理模式》，《学习时报》2014年9月17日。

基层群众自治和多方主体协同共治的格局初步形成，地方治理的整体效果得到改善。但在目前地方社会治理创新中在很大程度上仍然是以地方治理权力主体为领导和主导进行推动的，基层群众在地方治理中的主体地位仍然没有得到充分凸显，这直接导致地方治理中重经济轻民生、重当前轻长远、重硬件轻软件等类似现象没有得到根本改观。

因此，一些地方开始探索地方公众参与和协商民主，推动基层群众参与地方公共决策的制定、执行和监督，从而保证地方治理权力真正为民所用，地方发展成果真正为民所享，进一步充分发挥基层群众在地方治理中的主体地位。总结地方治理中协商民主的实践，主要有以下四种模式。

一是以地方党委为主体的党内民主协商，以党代会代表提案制为抓手，着力提高党委决策水平。二是以地方政府为主体的政府决策民主协商，重在推动公众直接参与公共决策过程。三是以人民政协为主体的地方协商民主，通过“委员走下去，群众走进来”的形式推动地方协商，重在为党委政府决策建言献策，旨在发挥人民政协出谋划策的作用。比如，2012年3月，湖北宜昌市政协启动委员进社区、进乡村的“两进”活动，进而升级为“委员进基层网格，群众进协商民主”活动，构建县域协商民主新格局。^[1]四是以统一战线机构为主体的协商民主，探索统一战线推进基层协商民主发展的实践模式，推动了民主决策、民主管理、民主监督和民主选举。

地方治理协商民主的探索实质是在坚持党的领导的前提下，尝试充分发挥人民群众在地方治理中的主体作用，确保人民群众在地方治理中的主体地位的有益尝试。地方治理协商民主的实践有助于激发地方治理主体参与县域治理的多方动力，从而形成地方治理的广泛合力。当前地方治理协商民主的实践更多是在县域公共政策制定环节方面，在决策执行和决策监督方面的探

[1] 《湖北宜昌政协：协商民主向基层延伸议政·协商民主进行时》，《人民日报》2014年8月20日。

索还有待强化。

二、国家治理的主要特点与基本评价

纵观近年来中国国家治理改革的整体实践，可以发现国家治理改革呈现出内在的特点和一定的规律性。概言之，改革范围从区域突破转向全国联动，改革内容从经济领域为重点转向全面改革，改革性质从管理改革转向治理改革，改革路径从纵向放权改革走向横向分权改革。

1. 改革范围从区域突破转向全国联动

观察地方治理改革发生的地方，可以发现一个明显的特点就是地方治理改革正从点开始扩展到面，从东部沿海为主要发源地到东、西、中各个地区整体突进，从区域突破转向全国联动，全面深化改革在全国范围内开始逐步展开和推动。

无论是“省直管县”改革还是县域基层民主政治建设，绝大多数改革的发源地都是处于东部沿海地区，尤其是浙江和广东等省份。有观点认为，这主要是因为东部地区改革的整体氛围更为浓厚，改革的经济基础也更为雄厚，改革的相关主体也比较积极。的确，县域经济发展到一定程度后更有利于推动县域治理改革，但二者之间没有绝对的关系。问题的关键是，地方治理改革需要环境，需要氛围，需要激发，需要推动，需要引导。

从党的十八大明确提出全面深化改革的国家战略之后，可以发现地方治理改革的实践正从东部沿海地区为主转向东部、中部、西部和东北各个区域，并形成齐头并进的态势，全国范围内地方治理改革的活力正在被广泛激活。2014年10月，人民日报社、人民论坛杂志社、国家治理周刊、人民论坛网评选出来的中国治理创新100佳中，就地域分布情况来看，既有东部浙江、福建等沿海发达地区的案例，也有东北地区和中部地区等地的探索，还有西部等地区的尝试。

2. 改革领域从经济改革为主转向全面深化改革

同国家治理层面的改革逻辑相一致，地方治理改革主要也是从经济领域开始的，而且，经济领域改革与财税体制改革相互交织，并探索通过“省直管县”体制改革加以推动和实现。但在很长一段时间内，“省直管县”改革难以破冰，一直到2002年在个别省份才开始探索财政上的“省直管县”改革，推动县财政收支由省里直管，从而约束和控制地级市对县级财政的截留，进而调动县域政府发展的积极性和主动性。

在很大程度上也许正是因为“省直管县”改革的步履蹒跚，也迫使地方政府想方设法在财政收支之外寻找更有效率、规模更大的财政收入模式，并通过创新地方经济发展模式来确保财政收入模式的有效性和相对持续性。特别是在1994年分税制改革后，地方财权和财力上移到中央后，层级间政府财政体制仍然是财政包干体制，在缺乏制度化转移支付制度的条件下，加上地方政府主要领导干部任期时限的短期化特点和以经济增长为导向的政绩考核制度。这些因素的综合作用导致的一个必然结果是：地方政府的利益乃至地方主要领导干部的政绩更多地和当地经济发展，更准确地说是和当地GDP规模和增长速度相挂钩，进而在相当普遍的县域范围内形成带有普遍性的“GDP主义”的发展策略和“行政—政治—公司”三位一体统合治理的县域经济发展模式。^[1]具体来说，地方政府借助“项目平台”，通过行政审批权获得对土地等核心资源的垄断权力，通过政治动员发挥主导力量，通过城投公司承担经济发展主体的角色。

这样，地方政府的权力、意志、绩效三者空前地互为推动，带来的是地方经济特别是地方GDP的快速增长以及县域城镇化的“悖论”：既突飞猛进但又困难重重。突飞猛进集中体现在地方GDP的规模和速度上，困难重重主要体现在伴随着经济增长带来的不是人民群众满意度和幸福感的提升，而是

[1] 折晓叶：《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

普遍性频发的群体性事件、环境污染、食品安全、腐败丛生、公共服务滞后等多重地方治理难题。

地方经济发展的实践证明，那种认为经济上去了，其他问题也就迎刃而解了的观点在认识上是偏颇的，在实践中是有害的。经济的增长不一定会带来社会的发展进步、生态环境的改善和人民幸福指数的提高。因为经济建设、社会发展、生态保护、政治建设等各个领域不是遵循的同一逻辑和规律。地方治理改革应当全面推进，从过去重视经济改革转向全面深化改革，从单极突破转向整体推进。正如十八届三中全会提出“五位一体”全面深化改革思想那样，在县域治理层面要结合地方治理特殊性和地方治理规律的基础上，在经济、社会、政治、生态等多个领域全面推进地方治理改革。

3. 改革性质从管理改革转向治理改革

一直以来，地方治理改革都强调地方政府职能转变，迄今为止这一目标在很大程度上还没有真正实现。相反，地方政府职能反而越来越呈现出“一元化”即 GDP 至上的发展特点。为实现地方 GDP 的快速增长和财政收入的最大化，地方治理改革的主要思路基本都是围绕如何更有效率地实现这一目标而展开的。换句话说，地方治理改革本质上是一种目标管理导向的改革，是旨在实现既定目标的管理改革。这种管理主义的地方治理改革导向主要体现在以下方面。

一是地方治理改革中的“标签化”。这些年地方政府机构改革反反复复，从规模和数量上看并没有得到控制和削减，反而出现了一些带有政府背景的金融办、城投公司、土地整理中心等类似机构。这些新机构的设立一方面是因改革之名便于设立，另一方面也有利于进一步强化地方政府在 GDP 增长方面的权力。

二是“省直管县”改革的直接目标是实现县级财政由省级统筹，从而增加市县治理的可用财力。这一目标的实现取决于两大因素：一方面是县级财

政由省统筹后，省里会加大对县级财政的转移支付力度；另一方面是由于一般性转移支付和专项转移支付由省直接对县，提高了县级财政对资金的分配使用效率，解决了地市级“上截省、下拿县”资金分配中的中梗阻问题和效率问题。毫无疑问，这一举措在一定程度上强化了地方发展的动力，激发了地方治理的活力。

三是地方在经济、财政和机构改革中做了诸多努力，但这些努力的初衷在很大程度上是为了实现地方经济增长和县域财政收入最大化。从根本上来说，仍然是以政府收益为中心的治理模式。从治理效果来看，基层群众对地方治理效果的评价并不高，其中一个关键原因是基层群众并没有从地方经济增长和财政增长中获得合理收益。也就是说，群众关注的和政府关注的目标在一定程度上出现“两极化”趋势，即政府更关注经济增长和收入增长，群众更关注自身收入、公共服务生态环境。在一定的时空约束下，财政资源分配的“零和博弈”特点决定了增加在公共服务领域的支出就必须缩减经济领域的支出，而政府和群众间在财政支出间的偏好差异是导致这种趋势的直接原因。

因此，地方治理改革就要求地方政府把越来越多的精力和能力放到如何整合和平衡政府与群众之间的偏好差异上来，于是，地方治理改革就从管理改革转向治理改革，注重群众对地方决策的参与、执行和监督，更加关注群众在地方发展中得到什么，更加关注群众满意度的高低。

4. 改革路径从纵向放权改革转向横向分权改革

正是由于基层群众对地方治理特别是县域公共服务和生态环境等民生领域不满的不断加剧，党中央从十七大时就提出要建设服务型政府。再加上县域政府为优化招商引资环境不断注重对企业的投资审批服务，越来越多的地方政府开始在创新公共服务提供上下功夫，以提升地方公共服务的效率。