

# 县委书记 们的主政 谋略与路径

110位县委书记主政谋略全景解读  
中国基层权力运作田野调查力作

李克军 著

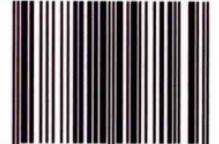
SPY  
南方出版传媒  
广东人民出版社

# 县委书记们的主政谋略

县委书记是县级政权的核心人物，在一定意义上，把县委书记这个群体真正“读懂”，进而把县级政治真正“读透”，则基本上能够对中国政治的现状和发展趋势做出相对科学准确的判断。

上架建议：管理/时政

ISBN 978-7-218-09716-9



9 787218 097169 >

定价：35.00元

# 县委书记

们的主政

# 谋略

李克军 著

**SPM**

南方出版传媒

广东人民出版社

• 广州 •

## 图书在版编目 (CIP) 数据

县委书记们的主政谋略/李克军著. —广州：广东人民出版社，  
2014. 11

ISBN 978 - 7 - 218 - 09716 - 9

I. ①县… II. ①李… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 248373 号

XIANWEI SHUJIMEN DE ZHUCHENG MOULUE

### 县委 书 记 们 的 主 政 谋 略

李克军 著

 版权所有 翻印必究

出版人：曾 莹

策 划：肖风华

责任编辑：段太彬

封面设计：李桢涛

责任技编：周 杰 黎碧霞

出版发行：广东人民出版社

地 址：广州市大沙头四马路 10 号（邮政编码：510102）

电 话：(020) 83798714（总编室）

传 真：(020) 83780199

网 址：<http://www.gdpph.com>

印 刷：广州市穗彩印务有限公司

书 号：ISBN 978 - 7 - 218 - 09716 - 9

开 本：787 mm × 1092 mm 1/16

印 张：18.75 字 数：320 千

版 次：2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

---

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线：(020) 83795240

**110位县委书记主政谋略全景解读**  
**中国基层权力运作田野调查力作**

# 目录

引言

1

“魔鬼”还是“天使”？

## 第一章 价值追求

古今鲜见单色调

11

- 一、区区“县官”故事多 ..... 12
- 二、主政目标：不只是富民强县 ..... 19
- 三、“损益平衡”的考量 ..... 24
- 四、告别无限拔高的宣传 ..... 25

# 县委书记们的主政谋略

## 第二章 发展经济

### 辉煌与隐忧

..... 27

- 一、GDP 的魔力 ..... 28
- 二、资源开发利用的得与失 ..... 30
- 三、特色产业的成与败 ..... 33
- 四、大上“乡企”和全力招商的功与过 ..... 43
- 五、大拆大建中的喜与忧 ..... 52
- 六、“生态书记”：功成不必在任上 ..... 57
- 七、县委书记的多重角色 ..... 61

## 第三章 跑要资金

### 一些地方的头等大事

..... 65

- 一、“挣钱”不如“要钱”？ ..... 66
- 二、“跑要”成功的四大要素 ..... 70
- 三、专项资金的“跑冒滴漏” ..... 78
- 四、下好财政转移支付这盘棋 ..... 85

## 第四章 改革攻坚

### 戴着镣铐跳舞

..... 91

- 一、“为让百姓不饿饭，不怕再次  
丢‘乌纱’” ..... 92
- 二、公企转制的“破冰人” ..... 97
- 三、机构精简的“操刀手” ..... 101
- 四、“乡官”直选的探索者 ..... 103
- 五、不同凡响的“新政” ..... 106
- 六、莫再空喊“深化改革” ..... 116

## 第五章 工作作风

### 左手务实，右手务虚

..... 123

- 一、“白加黑、五加二”：县委书记们的  
工作常态 ..... 124
- 二、攻坚克难的“实功”与“奇招” ..... 126
- 三、“文山会海”的台前幕后 ..... 129
- 四、应对检查中的真假虚实 ..... 133
- 五、宣传造势有“学问” ..... 139
- 六、“巧用媒体”的经验教训 ..... 143
- 七、屡禁不止的形象工程 ..... 146
- 八、媚上扰民的“花拳绣腿” ..... 150
- 九、弃虚求实须在领导体制改革上求突破 ..... 154

## 第六章 关系运营

### 难以走出的迷局

..... 159

- 一、不可或缺的重要资源 ..... 160
- 二、“关系”的类型分析 ..... 168
- 三、“关系”运营的“潜规则” ..... 172
- 四、“关系”应酬是出“苦情戏” ..... 178
- 五、让庸俗的私人关系少起作用 ..... 182

## 第七章 维护稳定

### 取不下的“紧箍咒”

..... 187

- 一、高悬头上的达摩克利斯之剑 ..... 188
- 二、几起群体性事件的惨痛教训 ..... 192
- 三、可资借鉴的经验与难登大雅的手段 ..... 200
- 四、“维稳”的出路：创新社会管理 ..... 213

第八章 统带团队

“棉花糖里的铁拳”

..... 217

- 一、建立“无杂音”的领导班子 ..... 218
- 二、树威立尊中的“儒气”与“霸气” ..... 219
- 三、选人用人中的“放”与“收” ..... 224
- 四、两个“一把手”间的微妙关系 ..... 229
- 五、心照不宣的“驭人”谋略 ..... 234
- 六、“自我限权”的悖论 ..... 239

第九章 廉政建设

“第一责任人”的担当与窘困

..... 243

- 一、廉政典范与廉政尴尬 ..... 244
- 二、高调表白与中庸行事 ..... 251
- 三、管束下属的宽与严 ..... 256
- 四、加快反腐制度化步伐 ..... 259

第十章 读书学习

热潮背后的冷漠

..... 263

- 一、“县官”书架上的秘密 ..... 264
- 二、他们为何不读书? ..... 268
- 三、学习型党组织建设必须讲求实效 ..... 274

结语

..... 279

推进县域综合改革，让权力在阳光下运行

后记

..... 290

## 引言：“魔鬼”还是“天使”？

提起县委书记，人们自然会想到好榜样焦裕禄，也会想到一些落马贪官。而现实生活中的绝大多数县委书记，无论是思想还是行为，都很难用“好”和“坏”、“天使”或“魔鬼”来简单概括和区分。要读懂这一特殊群体，不是一件很容易的事情。

### 一、县委书记：中国政治的活标本

“郡县治，天下无不治”。从秦代确立郡县制以来，县始终是我国行政管理的一个中间层次，具有承上启下、固本强基的战略地位。目前，我国县域人口大约10亿，占全国人口总数的77%左右；县域GDP约占全国经济总量的60%；县域国土面积约占全国陆地总面积的92%。县域经济社会的和谐发展和县域生态环境的改善，对全国经济总量的扩大、综合实力的增强、城乡的统筹发展、劳动力的充分就业、居民收入的持续增长、各种社会矛盾特别是“三农”问题的有效化解，都发挥着其他行政层级不可替代的重要作用。

县级政治是中国政治的缩影。除了外交、军事、立法等特殊领域以外，县级党政权力与中央和省级领导机关相比，只有大小之别，几乎没有多寡之分。同时，县级政治又是与基层社会联系最为紧密，距离一般平民最近的政治形态，具有多样性、地域性、现实性等突出特征。正如有的学者所言，相对于中央来说，县是最完整的“微观国家”；而相对于社会来说，县又是离其最近的“现实国家”。<sup>①</sup>

县委书记是县级政权的核心人物。在公务员职级序列中，他们仅仅属于处级干部（高配为厅级的毕竟是少数），所以他们常常被人们称为“七品芝麻

<sup>①</sup> 杨雪冬：《县域政权改革的逻辑》，载《探索与争鸣》2009年第11期。

官”，也常常成为舆论“围剿”和上级问责的对象；但是，他们又是手握重权的“地方官”，常常被人们称为“县太爷”、“父母官”。在从人治到法治的转型期，他们是名副其实的“一把手”，其执政理念和施政行为的优劣，对党风政风及县域发展、基层治理、民生改善，都具有举足轻重的作用。按中组部原部长李源潮的说法，“县委书记是我们党执政治国的骨干力量，是党在当地执政团队的带头人，是党在当地各级组织的领导人，是在当地人民中党的形象的具体代表人”。<sup>①</sup>

县委书记的思想和行为具有特殊的研究价值。他们的工作直接面向基层、面向群众，处于各种社会矛盾和冲突的第一线、宏观管理与微观治理的结合部、城市与乡村的交汇点。无论是成功的经验还是失败的教训，抑或难以言说的纠结或尴尬，都具有生动具体、色彩斑斓、见微知著等特点。

从一定意义上说，如果把县委书记这个群体真正“读懂”，进而把县级政治真正“读透”，则基本上能够对中国政治的现状和发展趋势作出相对科学准确的判断。相反，如果对县委书记们的为官之道一知半解，那么任何关于中国现实政治和领导科学的研究都难免处于雾里看花或隔靴搔痒的状态。

## 二、实态考察：突破“文本演绎”的窠臼

目前，我国对县级政治及县委书记价值观念、领导方略及权力运行规则的规定和研究成果，大概可以归纳为三大体系：第一大体系是官方规范。包括《中国共产党章程》《中国共产党地方委员会工作条例》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《党政领导干部选拔任用工作条例》等党和国家颁布的条规，还包括中央、省市领导发表的一些重要讲话。第二大体系是学术理论。改革开放以来，理论战线注意引进国外的政治学和管理科学的研究成果，并把这些成果与马克思主义的基本理论、中国传统文化、现实生活中的领导经验结合

<sup>①</sup> 2008年11月10日至26日，全国2000多名县委书记集中参加培训，中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长李源潮在培训班报告中给县委书记的角色定位，引自《南方》2009年1月5日。

起来，形成了具有中国特色的政治学、领导学和党的建设理论。第三大体系是县委书记们撰写的学习体会、从政感悟。

这些“文本叙述”，对于提升县委书记们的思想境界、规范和约束县委书记们的从政行为，进而完善我国的政治体制和行政管理体制，无疑具有积极作用。

但是笔者认为，现在人们看到的多数“文本”，都不同程度地存在道德至上和完美主义的倾向。一些领导讲话或理论文章过分强调世界观、人生观、价值观的作用，忽视领导体制、宏观环境、政治生态等客观因素对领导干部特别是中下层干部的影响。某省省委常委、纪委书记将“评比达标表彰”过多过滥的根本原因归结为“一些领导干部”（从其语言环境看，显然是指市县以下的领导干部）“五观不正”，即宗旨观不正、学习观不实、事业观不纯、得益观不当、纪律观不强，却只字不提现行体制的弊端。某些领导的讲话、理论文章或县委书记的从政感言，对县委书记如何坚守共产党人的精神家园、如何坚持执政为民、如何实行科学领导，甚至如何安排好八小时之外的生活，都有详细的要求或精彩的论述。

从研究方法看，目前有关县委书记思想和行为的论述，大多存在过分倚重“文本演绎”的倾向。即以党组织发布的规章和领袖、先贤的教诲为依据，高调阐述“应该怎么做”，而很少顾及在现实条件下“可能怎么做”，更没有深入考察多数县委书记们“正在怎么做”。

实际上，我国的政治实践与“文本叙述”差异是比较大的。特别是县（市）这一级，实际工作中存在着各类“文本”都难以涉及的情况和特点。很多运行规则是心照不宣的，几乎人人都在奉行，但却很少有人说出来，或很难准确地说清楚。你说属于“潜规则”吧？又不完全是，因为这里包含着很多正式规则的因素。正如徐勇先生所说，县域政治呈现为结构与运作的二元化特征，台前的“正式文本”与台后的“剧场运作”，共同构成地方日常政治生活的全部。<sup>①</sup>所以，要读懂县委书记，必须突破“文本演绎”的局限，努力走近县委书记们的实际生活，在深入调查研究的基础上，探索其行为轨迹，剖析其

<sup>①</sup> 徐勇：《〈县域政治权力实践与日常秩序〉序言》，载樊红敏著《县域政治权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

行为背后的体制性因素，为深化政治体制改革，提高县级政权建设和基层治理水平提供理论支持。

### 三、行无定则：县级权力运行的最大特点

我国2000多个县（市）经济社会发展水平和地理条件相差悬殊，领导团队和党政主官的素质、作风和行为习惯的差异也非常大，即使是同类地区的不同县（市）或同一县（市）的不同届别领导，也各有各的打法。

2009年，主办《市县领导参阅》的朋友约我就县（市）工作的实际运行规则谈谈看法。几经思考，我写了一篇题为《县（市）工作的最大特点是“行无定则”》的文章。我认为，“行无定则”并非是没有规律性的东西可循，因为县（市）工作共性的东西还是很多的；而且如果“行无定则”符合多数县（市）实际的话，那么其本身就是个带有“普适性”的东西。我之所以这样表述，主要是想说明，县（市）的实际工作运行带有鲜明的随机性、多变性、多样性、灵活性和非规范性。如果仅仅围绕现成的正式文本进行注释式、演绎式的研究，或仅仅以少数县（市）作为研究样本，是很难触摸到多数县（市）权力运行真相的。“行无定则”体现在县（市）的各个工作领域，就县委书记的权力运行来说，主要表现在三个方面：

一是宣言与行动的差异更大一些。县委书记处于国家政权与基层社会的结合部，对上，要接受三级领导机关的领导；对下，要经常与群众进行面对面交流；对外，还经常成为媒体关注的焦点。这种特殊地位，使他们的口号和宣言，要比其他层级的领导干部更全面一些、更动听一些，更具完美化的色彩，而在实践中，很多诺言却往往不能兑现。如果我们的研究者把他们写在纸上、说在口上的施政纲领作为主要研究依据，那么难免失之肤浅，甚至可能谬之千里。

二是顺势权变的能力更强一些。县委书记的权力运行，具有相对的独立性和自主性，而且承载的任务非常具体、繁重。上面千条线，下面一根针，我国改革、发展、稳定的所有问题，包括一部分大都市常见的问题，几乎都在县（市）范围内有所体现。很多工作或棘手问题，不是照搬红头文件、成文法规或讲些原则性话所能奏效的。久经历练的县委书记们多数具有敲钟问响、攻坚

克难、通达权变的能力。他们比较善于把党的路线、方针、政策和本地实际结合起来，创造性地开展工作；遇到国家政策、上级要求与基层实际不吻合或政策互相“打架”的情况，他们会依据丰富的实践经验和群策群力，找到破茧成蝶的出路；他们比较善于运用超常的智慧和技巧，化解对上负责和对下负责的矛盾。同时，他们中的一部分人，也不同程度地存在瞒天过海、敷衍塞责、巧言令色等官僚主义陋习。

三是非规施政的行为更多一些。按照文本规范的要求，灵活变通应该在现行的政策法规的框架内进行。但是，由于我国的法制和法治还不够健全，各项政策、法规之间，经常“打架”，某些超越法规的威权也继续左右着县委书记们的行为。人们常说县委书记的权力太大了，其实，县委书记们的权力既大又小。所谓大，是说他们的权力涵盖面宽、机动性大，大部分公共事务可以在县（市）范围内得到处理，也可以说“非规施政”的空间比较大。所谓小，是说我国权力过于向上集中的体制没有变，县（市）所承担的工作，绝大部分要接受上级的检查和考核，而且要求一把手“负总责”，有些还要签订责任状或实行“一票否决”、“责任追究”制度，但是各项政策法规的制定和解释权却控制在中央和省市领导机关及其业务部门手中。改革发展中的一些重要问题，县（市）在法定的权限内无法解决，即“合法权力”相对小。要办成一件事或者平息某些不容拖延的社会矛盾，有时需要一次次地“跑部进省”，八方“朝拜”；有时需要先斩后奏或斩而不奏；有时则需要打政策、法律的“擦边球”，甚至不得不“闯红灯”、“越红线”，“走钢丝”、“打险牌”，采取某些政策法规依据不够充分的措施甚至违规手段，才能实现既定工作目标或维持正常运转。

应该看到，县（市）工作和县委书记权力运行的“行无定则”，是一把双刃剑。从一定意义上说，这是一切从实际出发，创造性贯彻落实党的路线方针政策的体现。没有县委书记们及广大基层干部的灵活务实，改革开放难以顺利进行，一些社会矛盾也难以得到有效化解。但是，“行无定则”也包含着大量的“非规行为”和不良手段，具有多方面的消极作用：掩盖体制上、政策上的缺陷，延缓依法治国的进程；破坏法规和政令应有的统一性和严肃性，助长“上有政策、下有对策”、“有令不行、有禁不止”的不良倾向；滋生土皇

帝、山大王之类的腐败分子；损毁党和政府公信力，动摇党的执政基础；不同程度地损害国家或群众利益，加剧某些社会矛盾。

遏制“行无定则”的消极后果，促使县（市）工作照章依法运行，有两种不尽相同的思路。一是按照传统的办法，在继续加强思想道德教育和政治纪律教育的同时，强化自上而下的控制；二是创新思维，逐步突破政治压力型和全面控制型的领导模式，向开放、民主、法治的方向转变。

## 四、不要“天使化”，也不要“妖魔化”

这里所说的“天使化”，除了上级领导机关对县委书记的某些要求过于理想化之外，主要指媒体对典型人物的宣传刻意拔高、艺术作品塑造的英雄人物过于高大完美。这里所说的“妖魔化”，当然不包括舆论对县委书记队伍中的腐败分子和腐败行为进行正常的揭露和批判，也不包括某些县委书记自己由廉洁奉公的“公仆”向贪赃枉法的“老爷”蜕化的过程，而是专门指某些人在公众舆论中，虚构或夸大县委书记的缺陷和阴暗面，从而使盲目仇官的社会心理蔓延滋长的倾向。这主要表现在三个方面：

一是夸大“县官”的贪腐程度，认为“洪洞县里没好人”。社会上流传这样一个说法：把掌握实权的官员抓起来，全部砍头，肯定有冤枉的；隔一个杀一个，肯定有漏网的；县委书记是“一手遮天”的“土皇帝”、一言九鼎的“山大王”，没有几个不是欺压百姓、贪赃枉法的。2010年6月，网络上出现一个帖子，说县委书记一年提拔干部可捞100万元、为人安排工作可捞100万元、节日收礼可达100万元、工程回扣可捞取几十万至上百万元。帖子被多家网站转载，在某大网站，几万人浏览，144人回复，只有一人回复说“不都是这样，腐败的是有的”，其余全是赞同或怒骂的。有好几个回帖说主帖太“保守”，“我们县的县委书记一年要（捞）1500万到2000万元”。某网站的网友对这个帖子投票，结果是554人支持、2人反对。

二是出现官民冲突事件，只要涉及县委书记，各方舆论便不分青红皂白地把板子打到他们身上。2010年9月，江西省宜黄县因拆迁冲突造成了人员伤亡。当时，新闻媒体进行了一边倒的报道，以县委书记为首的政府官员被描绘

成欺压百姓、为所欲为的恶魔。抚州市委当即免去了书记和县长的职务，可是在向上级的报告中却说，整个拆迁过程没有发生违法违规行为。“宜黄事件”尚未平息，又发生了某知名学者因县委书记为拆迁辩护而罢宴的故事。一时间，这位学者成了为民请命的英雄，而那位县委书记成了为所欲为的官痞。平心而论，这位学者素来敢于仗义执言，对我国现行“维稳”体制弊端进行诸多鞭辟入里的分析，对强制拆迁行为的抨击，从维护公民私权的角度看，也颇富洞见。但是，他的“不要拆老百姓房子”的说法，却有明显的片面性。因为对于绝大多数老百姓来说，拆掉旧房就可以住上新房（前些年需要拿一点补差款，现在多数地方都实行“拆一还一”的办法，不需要再拿一分钱），所以他们盼望自家的房子早点拆掉。只要补偿条件得到满足后，多数人都会主动搬迁，不需要开发商或政府来拆，强制拆迁的毕竟是极少数。至于那位县委书记说出“没有我们这么干，你们知识分子吃什么”的话（当事人几个月后说这与原话有出入），虽然不够严谨稳妥，但并不是一点道理都没有。因为在现行体制下，县委书记及广大基层干部不得不顶着各种压力，冒着各种风险，带领群众发展经济，开展城乡建设。他们中的相当一部分人，既是某些社会矛盾的制造者，又是某些社会矛盾的受害者，更是大量社会矛盾的化解者。作为一个知名学者，因这句话翻脸，出发点可能是“铁肩担道义”，客观上却可能为“妖魔化”县委书记推波助澜。

三是赞扬县委书记或为县委书记辩护的言论，往往惨遭围攻。“宜黄事件”发生不久，一个以“宜黄官员”名义发布的帖子，肯定了本县城市建设 and 县委书记工作的成就，反映了拆迁中遇到的一些矛盾和困难。尽管帖子中有些观点不尽周全，但仍具有很高的参考价值。可是，某媒体却不顾前后语境，截取“没有拆迁就没有新中国”这半句话，大加挞伐、大肆炒作。河北省张北县一个刚刚参加工作的年轻人，把外地一首歌颂县委书记的歌曲与本县县委书记的一些影像资料合成为一段视频，发在网络上，结果引起轩然大波。多数网民和部分媒体，不相信相关人员的任何解释，断言视频制造者是在“肉麻”地“拍马屁”，骂被颂扬官员“不知羞耻”；但从部分网民的跟帖和相关资料看，张北县这位被网络“煎炒”的县委书记，确实干了不少大事和实事，在本地民众中口碑也比较好的。

社会上“妖魔化”县委书记的倾向愈演愈烈，原因很复杂，最主要的有以下几点：

一是县委书记队伍中，屡屡出现腐败分子，败坏了县委书记的形象。近年来，县委书记腐败案件频频发生。21世纪初，安徽省在短短两三年内，有18个县委书记接连“出事”；河南省2006年换届以来，有22个县委书记相继落马。有的腐败分子，丑恶嘴脸令人作呕，犯罪行为怵目惊心；还有的县委书记，虽然没有犯罪行为，但滥用权力，违法处理社会矛盾，同样造成恶劣影响。可以说，县委书记们“被妖魔化”，首先是由于县委书记队伍中一部分人自身行为的“妖魔化”造成的。

二是县委书记工作中的诸多尴尬和纠结鲜为人知，所以常常被人们说成“歪嘴和尚”。多年来，国家颁布的法律法规，上级领导机关发布的各种文件，都对各级干部如何廉政勤政、如何执政为民提出了越来越完美、越来越具体的要求。但由于权力运行的制度化水平过低，实践中的党务和政务与文本规定差距很大，有的甚至完全相反，法规或政策之间自相矛盾、打架碰撞的问题也屡见不鲜。比如，上级领导机关一边不断地要求政府转变职能，减少对民众生产生活的干预，一边不断地组织各种达标竞赛、考核评比；一边不断地要求转变经济增长方式，破除GDP崇拜，一边不断地下达招商引资、财政增收等指标；一边不断地下达禁止“权力寻租”、“商业贿赂”的禁令，一边不断地上收强势部门审批项目资金的权力……在“下级服从上级”和干部自上而下任命的制度约束下，基层干部不得不做一些违背群众意愿的事情，也不得不采取一些虚与委蛇的办法来应付上级，还不得不采用一些“非规措施”来争取资金项目，谋求地方经济和社会发展。而这些难登大雅之堂，只能心照不宣。所以，除了既熟悉基层，又熟悉官场的少数人之外，公众都觉得：上头的“经”是好的，是县乡这些“和尚”给念歪了。

三是媒体占据着道德评价的制高点，某些媒体片面失真的报道具有超级杀伤力。改革开放以前，大众传播载体单一，并且严格控制在各级党委宣传部门手中，在那一时期，除了党委确定的“打倒”对象以外，领导干部遭遇媒体“围剿”的几率很低。在开放的法治国家，公众可以及时获取官方各种信息，听到各种利益主体的声音，因此具有了较强的自我判断能力。而媒体则既能比

较充分地发挥民意表达和监督政府的作用，又不具备对官员法外伤害的特权。而目前在我国，公众媒体素养并不高，舆论的杀伤力有时比法律的惩戒力还要大。由于批评高级官员困难重重，某些新闻媒体便把眼睛盯在位置不高、权力不小的县级官员身上，发现负面信息便如获至宝，大肆炒作，有的甚至用一些道听途说的东西来吸引受众的眼球。2010年7月，媒体上突然流传一个故事，说某地领导干部下矿井视察，随行的县委书记吓哭了。经调查核实，这纯属子虚乌有。由于缺少充分辩论的平台和虚假信息追究机制，遇到此类麻烦的官员，一般都不会去和媒体较真。上级领导机关则往往在事实没有搞清楚的情况下，匆忙罢免惹来麻烦的“县官”，以平息民怨。这样做，当然也会助长社会上对“县官”怀疑、怨愤和不信任的情绪。

四是官方及某些文艺作品对县委书记的“天使化”宣传和描绘，放大了现实与理想的反差，助长了公众过分追求完美的“清官情结”和怀疑一切的逆反心理。传统的儒家文化，虽然具有较强的教化功能，但也使人们形成了“圣贤崇拜”和“清官迷信”心理。我党成立以来，特别是执政以来，高扬“为人民服务”的旗帜，对领导干部的人生观、价值观、政绩观、事业观、发展观提出了日益系统、严格的要求，并开展了频繁的思想教育活动。由于某些要求和教育过分追求完美，在增强干部宗旨意识的同时，也大大助长了说大话、说假话、重宣言、轻践诺的不良风气。在历史研究中，“为尊者讳”的积习从古代延续到今天，实事求是的原则很难充分体现。在典型宣传中，同样存在着言过其实、人为拔高，甚至拼接编造的问题。除了宣传上的“高调门”以外，文艺作品中的“神话清官”现象也很普遍，从“包公铡驸马、铡亲侄”的故事，到赢来一片赞誉的电视剧《新星》，都反映了人们对“天使”官员的热切期盼以及对道德说教的迷信，对制度约束的轻视。“天使化”的舆论，不但对领导干部的教化功能日渐衰弱，而且对社会心理产生了诸多消极影响。老百姓经常以“天使化”的标杆来剪裁现实。当他们发现本地的“父母官”存有和普通人一样的某些缺陷时，便不肯容忍；当人们发现他们崇拜的偶像并非完美无缺时，积累多年的信念可能轰然倒塌，对执政当局和领导干部的信任也可能荡然无存。所以，“妖魔化”和“天使化”虽然相反，但却紧密相关，从一定意义上说，“天使化”是“妖魔化”的根源之一。

全国2800多个县委书记，思想和行为千差万别。总体上说，品行恶劣的严重腐败分子是极少数，超尘脱俗的圣贤更是凤毛麟角。他们中的绝大多数人（包括某些犯有罪错的“落马”官员和业绩非凡的模范人物），思想和行为具有多面性，也可以说具有“天使”和“魔鬼”的两重性。

有一位在县（市）担任多年主要领导的同志说，如果以“文本规范”为标准去严查严处，那么相当一部分县委书记可能要受到党内严重警告以上的处分或法律追究；反过来，如果逐个搜集和挖掘他们的先进事迹，那么相当一部分县委书记可以成为领导干部的楷模，发个长篇通讯，足以催人泪下。

可见，对绝大多数县委书记而言，无论是“妖魔化”还是“天使化”，都是片面的。

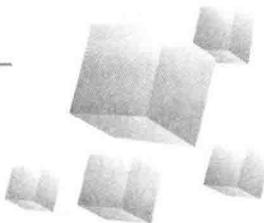
笔者曾在县委书记的岗位工作八年半，并先后在省、地两级机关工作过十八年，除了切身感受以外，对不同类型县委书记的思想脉搏、施政方略及所处的内外环境了解得相对多些。从2008年开始，又利用到市、县开展巡视工作的机会，对部分县（市）的县委书记学习、工作情况进行了深度不同的调查访谈，掌握了一些第一手资料。同时，阅读了近年来媒体关于县委书记的一些报道和部分学者政治学或领导学专著。在此基础上，对这些素材进行了梳理，写成了这本书。

本书与2010年出版的拙著《乡村视野——三农问题的调查与思考》（新华出版社出版）一样，在体裁上有些不伦不类。自以为，如果将其归类于政治研究或领导行为研究的专著，明显存在理论分析框架不规范、理论观点不系统、理论阐述不严谨等缺陷；如果将其归类于调查报告，则显得内容相对庞杂、理论性分析偏多。那么，把它算做纪实型政治研究书籍或政治研究型的长篇调查报告，似乎还可以。之所以写成这个样子，除了本人理论研究和调查研究能力有限之外，主要是想向读者提供更多的实证资料，并将自己对现行领导体制的切身感受和真实看法说出来。

# 第一章

## 价值追求： 古今鲜见单色调

县委书记们有什么样的价值追求，或者说，他们当官的目的和目标是什么？似乎很难判断。如果你请几位县委书记来开座谈会，他们都会慷慨激昂地表示，要牢记党的教导，树立全心全意为人民服务的价值观，努力做到为民造福；如果看那些落马书记的腐败行为和自我忏悔，则可以把“宗旨不牢、私欲膨胀”视为他们蜕变变质的祸根孽源；如果我们设法走进更多的县委书记们的内心世界，则可能发现，他们的价值取向和主政目标与组织要求和文本描绘相比，要复杂得多、丰富得多。绝大多数县委书记既有“执政为民，造福一方”的理念和程度不同的“先忧后乐”情怀，但又不能完全摆脱职务升迁、生活安逸、封妻荫子、名留青史等个人利益方面的谋算和追求。



## 一、区区“县官”故事多

中国古代儒家思想强调“为政以德”、“民贵君轻”，提倡知识分子“达则兼济天下，穷则独善其身”。尽管完全做到者凤毛麟角，但历史上也出现了一批躬身为民、刚正不阿的清官廉吏。

东汉洛阳县令董宣，号称“强项令”（硬脖子县令）。公主管家杀人，他亲自缉捕并当着公主的面处决了这个杀人犯。当皇帝怪罪要处死他时，他不但不求饶，而且大义凛然地陈说公正执法的理由，并起身碰柱企图自杀。当皇帝决定赦免他死罪，令其给公主叩头谢罪时，他拒不服从。内侍强按其头，他两手撑地，昂首不屈。

北宋名臣包拯，曾任安徽天长知县。在那里，他公正地处理了一些积案，深得百姓拥戴。在京做谏官后，他“披肝沥胆，冒犯威严，不知忌讳，不避怨仇”，提出了很多有利于国计民生的好建议。在开封知府任期内，他秉公理政，刚直不阿，获得“包青天”的美誉。

北宋著名政治家范仲淹曾留下“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的千古名句。他在担任江苏兴化县令时，率领数万民工，历尽千辛万苦，治理海堰，修筑“范公堤”，使盐场和农田的生产，免受海患，数千流亡民户得以返回家园。

一般说来，清官廉吏，必然具有令人高山仰止的精神境界和仁爱正直的道德操守。但某些历史名人也有其鲜为人知的“另一面”。

北宋名臣寇准曾在巴东（今属湖北省）、成安（今属河北省）任县令。在任期间，他体察民情，减轻徭税，被称为“勤政爱民”的好官。但据有人研究，寇准的私生活却有些奢华狂乱。欧阳修在《归田录》里说寇准在邓州做知府的时候，经常大摆宴席，尤其喜欢夜宴，往往通宵达旦地饮酒作乐，观赏歌

舞。在一次宴会时，寇准赠了歌妓五匹绫绢。他的小妾倩桃写了两首诗劝他，其中一首是：“一曲清歌一束绫，美人犹自意嫌轻。不知织女寒窗下，几度抛梭织得成！”但寇准好像不听劝，回答道：“将相功名终若何，不堪急景似奔梭。人间万事何须问，且向樽前听艳歌。”这是何等消极的及时行乐思想！

明代著名清官海瑞曾担任浙江淳安和江西兴国知县。他为官刚直不阿，蔑视权贵，清正廉洁，深受民众爱戴。但近年来随着史料的挖掘，人们却发现海瑞存在严重的人格缺陷。他一生结过三次婚，纳过两个妾（那个年代纳妾不算什么，但需要很高的费用，与海瑞的清贫不吻合）。前两任夫人被无端休掉，第三任夫人在极为可疑的情况下暴卒，另一妾于同月自缢身亡。海瑞不但休妻，而且虐女。他发现5岁女儿吃仆人给的饼，就愤怒申斥，说你要是能知耻而饿死，才是我的女儿。这个可怜的小女孩，啼哭起来，再不肯吃饭，七天后真的饿死了。所以，明朝人评价他“尽忠如蝼蚁，尽孝似禽兽”<sup>①</sup>。

清代著名画家、书法家郑板桥，曾担任过山东范县和潍县县令。“衙斋卧听潇潇竹，疑是民间疾苦声；些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情。”这首写在墨竹图上的诗句，尽显其竹节气质和民生情怀。但也有研究者认为，他的功名思想很重。当他44岁中进士时，欣喜若狂地赋诗道：“而今幸得青云步，遮却当年一半羞。”为谋取官位，他摧眉折腰巴结慎郡王允禧，把这个年轻的王爷与杜甫、韩愈、王维、杜牧、韦应物以及岳飞相提并论。结果，终于有所收获，他被放到地方做了七品知县。上任后他“日事诗酒，及调潍县，又如故，为上官呵斥”。他以狂士、狂生自傲，每饮必醉，醉后又歌又舞。他被免职后在扬州重操旧业，卖画为生，虽自嘲“难得糊涂”，但却在临死的前两年，把自己的诗作做了大量的删削、增改，以建立自己的道德形象。

我党建政以来，一直要求各级领导干部全心全意为人民服务。在不同的历史时期，涌现出一批又一批的优秀县委书记。

1958—1962年，我国农村“左”祸横行，“五风”（共产风、浮夸风、干部特殊风、强迫命令风、生产瞎指挥风）猖獗。在政治高压下，多数官员都随

<sup>①</sup> 兰殿君：《尽忠如蝼蚁，尽孝似禽兽的海瑞》，载《文史天地》2009年第5期。

声附和，但也有少数领导干部敢于为民请命。除了中央领导彭德怀、安徽省副省长张恺帆、河南省省委书记潘复生（此人后来在黑龙江省却推行极左路线）等高层领导外，也有一部分“县官”，他们关心群众疾苦，不顾个人安危与极左路线抗争。如：

广西环江县原县委书记王定，在1956年敢于从实际出发，推行“大社划小”、“设立分社”、“三包一奖”、“包产到户”等办法，有效地解决了社员拉牛退社的问题，使1957年全县粮食总产量比上年增长17.8%，群众生活有了较大改善。后来王定因此遭到严厉批判，并被划为“右派分子”，开除党籍。

因为反映真实情况，黑龙江省明水县县委书记宫瑞、德都县县委书记于祥、汤原县县委书记李景明在1957—1959年相继被撤职，并被定为“右派分子”或“右倾机会主义分子”。

这些同志可能没有显赫的业绩，但他们那种“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”的情怀，感人至深，理应名垂青史！

1966年，我是初中三年级学生。

初春里的一天，政治课老师向我们宣讲了焦裕禄的先进事迹。课后，我找到《人民日报》刊发的长篇通讯，认认真真地读了一遍。尽管当时对县级政治一无所知，但仍被焦裕禄那种为人民鞠躬尽瘁的革命精神深深打动。

40多年过去了，焦裕禄的名字仍被亿万人民牢牢记在心中。

1962年，豫东的兰考县不仅“三害”（内涝、风沙、盐碱）肆虐，而且和其他地方一样，笼罩在极左路线的阴霾之下。焦裕禄在任县委书记一年多的时间内，走遍兰考的村村寨寨、山山水水，在调查研究的基础上确定了造林固沙、疏通河道等治理“三害”的方略；他拖着带病的身躯，起早贪晚地奋战在发展生产、抗灾自救的第一线；他顶风冒雪访贫问苦，并在一位卧病在床的老农民面前说“我是您的儿子”；他始终保持着劳动人民的本色，艰苦朴素、廉洁自律，深受干部群众拥护；他在肝病日益严重的情况下，仍拒绝住院养病，继续为除“三害”而奔波；他在生命的最后时刻，仍然念念不忘使命，发

出“活着我没有治好沙丘，死了也要看着你们把沙丘治好”的豪言壮语<sup>①</sup>；在狠刹“单干风”的“斗争”中，他灵活地执行“收回‘借地’（将集体耕地‘借’给社员个人耕种）”的规定，允许灾情严重地区“借”给社员的碱地暂不抽回来；在谈“包”色变的政治气候下，他为了多栽泡桐治风沙，接受林业护理员的建议，勇敢地提出了“六包”“六定”责任制<sup>②</sup>……

从这些催人泪下的事迹中，我们可以看出，焦裕禄不愧为中国共产党的好干部、人民的好公仆、县委书记的好榜样。焦裕禄身上所体现的亲民爱民、无私奉献、艰苦奋斗、求真务实等精神，弥足珍贵、永放光辉。

2005年5月，新华网等媒体报道了福建省东山县原县委书记谷文昌的动人事迹。谷文昌于1950年开始在东山县工作，先后担任城关区区委书记、县委组织部长、县长、县委书记，直到1964年调任省林业厅副厅长。他常说：“一个人活着要有伟大的理想，要为人民做好事，为人民奋斗终生。”他以百折不挠的毅力，带领全县人民治理风沙，绿化海岛；他常年奔走于村村寨寨，在田头和村舍与农民拉家常，挽起袖筒植树，卷起裤脚犁田；他严格要求家属子女，始终保持廉洁奉公形象；他去世多年后，东山的百姓仍对他思念不已。他在东山人民的心中留下了不朽的丰碑。

2009年12月，新华网推出了关于山东省寿光县原县委书记王伯祥的系列报道。王伯祥于1986年6月就任寿光县县委书记。上任第一天，他就向全县的老百姓表了态：“我们的立足点是让寿光县富起来，让老百姓有饭吃、有钱花，过上好日子。”5年间，他贯彻始终的观念是：“只要对群众有好处，就勇往直前地去干。”他带领干部群众，让一个原本贫穷落后的寿光县迅速崛起于齐鲁大地，并发展成为“中国蔬菜之都”。18年后，寿光人民仍念念不忘当年这位老书记。他严于律己、两袖清风，妻子侯爱英虽然顶着“县委书记夫人”这顶看似光鲜的帽子，可直到她退休前还是花圃的临时工。1991年，王伯祥升任潍坊市副市长，用一辆130客货两用车搬家，装完了全部家当：前棚坐着妻子和三个孩子，车厢拉着水桶、锅灶、风箱，几百斤玉米、千余斤小麦，一套旧

① 穆青等：《县委书记的榜样——焦裕禄》，载《人民日报》1966年2月7日。

② 任彦芳：《焦裕禄身后——我与兰考的悲喜剧》，广东人民出版社2009年版。

式桌椅和零碎家具。潍坊市政府派来的一辆货车没东西可拉，干脆装上了院子里没烧完的蜂窝煤和引火用的柴火。他说：“有时候想起来会觉得有点吃亏，但是共产党员就应该在关键时候吃点亏，换来全体老百姓过上好日子。”

2009年2月，《中国企业报》报道了河南省长垣县县委书记刘森关心民生疾苦，密切联系群众的事迹。刘森把自己的手机号码公布于众，随时把群众通过手机短信反映的问题交给有关部门调查处理并反馈结果。如：收到一条揭发司法干部开设赌场的短信后，他立即指示有关部门严查严处，结果两名聚赌的司法干部很快被依法处置；一美容美发店老板反映店铺被砸，几天后当事人便去赔礼道歉，并把东西交还，把玻璃重新安上；有群众反映一个有51年党龄的老党员生活困难，刘森亲自去看望，还带头捐款为老人修建3间新房，同时送去3只小猪仔和饲料。2007年，在向全县电视直播的述职述廉报告中，刘森公开宣称：“来长垣7年，我没有插手过任何招投标工程，没有牟取过一分钱私利，没圈过一寸土地，没有一分一厘资产。”

2012年末，我应约与《中国县域经济报》副主编吴永亮等几位新闻界的朋友到云南省红河州开远市考察那里得城乡统筹工作，见到了该市45岁的市委书记李存贵。

李存贵长得浓眉大眼，说起话来表情丰富，给人以热情奔放、昂然向上的感觉。他说，“在地方当领导，必须树立正确的幸福观”，“我们幸福与否，应该靠老百姓的‘脸色’来判断”。

2006年，开远率先提出建设“幸福社会”，把“建美丽开远市，做幸福开远人”作为工作的目标来追求。5年来，开远先后实施了近百项民生工程，解决了群众行路难、就医难、就学难、娱乐难和饮水难等14个方面的难题，创造出170多项领先全省、红河州乃至全国的骄人成绩。2010年，该市被云南省列为全省唯一的统筹城乡发展县级试验区。2011年，该市被确定为全国农村改革试验区，试验主题为“创新农村社会管理和公共服务机制”。

应该说，无论是党组织正式命名表彰的楷模，还是媒体宣传的典型，都具有令人赞叹、值得学习的闪光点。但金无足赤人无完人，优秀县委书记也可能存在某些鲜为人知的“另一面”。对绝大多数县委书记而言，既应该要求他们

以先进典型为榜样，当好执政为民的公仆，又应允许他们存在某些常人的缺点和局限。对违纪违法的“落马”县官，既要深入挖掘其思想道德根源，也要具体分析其栽跟头的差异性原因和客观环境。

近年来，县委书记腐败案频频发生。他们之中的很多人，写出“感人肺腑、发人深省”的忏悔录，成为党组织反腐倡廉的活教材。

吉林省靖宇县原县委书记李铁成在担任县长和县委书记期间，利用职务之便，先后收受贿赂共计人民币169万余元。2003年，李铁成因受贿罪（主要是卖官）被判处有期徒刑15年。案发后，他写了封“悔过书”，回顾了自己从一个农家子弟成长为县委书记，又从县委书记堕落成犯罪分子的人生历程，查找出了四条犯罪根源：1.没有经受住商品化大潮的冲击，放松了对自身的要求；2.背叛了党的宗旨，没过好“权力关”，没有摆正或认识清楚县委书记李铁成与普通公民李铁成身份的关系，现在才明白，这钱是送给县委书记的，不是送给“李铁成”的，换成“孙铁成”也照样送；3.人生观逐渐扭曲，不思进取、贪图安逸，特别是由于忽视了政治理论的学习，没有用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想武装自己的头脑；4.脱离党组织的监督，成为一名特殊党员。

四川省犍为县原县委书记田玉飞受贿1804.8万余元，另有1238.3万余元的财产不能说明合法来源。2006年9月6日，田玉飞被成都市中级法院以受贿罪、巨额财产来源不明罪判处死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产。据说，他自小家境贫寒，曾是打铁青年，靠自己的努力一步步走上县委书记岗位。开始几年，他努力工作，成绩斐然。三年下来，全县工业产值大幅度提高，财政收入也翻了一番多。在乐山市委组织的全市11个区县目标综合考核中，犍为县取得了第一名的好成绩。他在狱中忏悔反思说，第一次收钱的时候，“手脚都在发抖”，后来认为“这是社会上的正常现象，并不妨碍我在工作中为党和人民作贡献”，于是越来越大胆。“随着地位的上升与私欲的膨胀，我的长官意志、‘一言堂’的倾向开始萌发。”“只注重抓经济方面的工作，忽视了思想的改造和学习，没有经得住私欲的诱惑，最终倒在了不该倒下的地方。”

海南省文昌市原市委书记谢明中受贿金额高达1800余万元，来源不明财

产有800余万元，因此被海南中级人民法院判处死刑，缓期两年执行。在判刑之前，他写下的万言忏悔书，和赃物一起被展出。据说，谢明中忏悔的中心内容是：仕途太顺，得意忘形。具体分为四个方面：一是独断专横，二是作风霸道，三是张扬自我，四是以党代政。<sup>①</sup>

类似的高调忏悔，我们在反腐倡廉警示教育资料中，可以经常看到。但是，在私下场合，则比较少。因贪腐而受到党纪国法惩处的官员，在和亲友交谈时，通常都回避自己的罪错及教训。在比较私密的场合，则能够听到这样一些说法：收礼和收钱要把握好分寸，不该收的决不能收；要注意控制局面，有发案苗头一定要想办法压住，不能形成多米诺骨牌效应；得罪上百个“君子”都不可怕，得罪一个“小人”就会翻船；摊上案子必须冷静，必须咬紧牙关，不能存有“坦白从宽”的幻想……

为什么公开说辞与私密话语反差如此之大？恐怕一两句话难以说清楚。有两点似应引起注意，一个是对“贪官”忏悔的真诚度不能估计过高。按常理推断，私下谈话可能发自内心，公开表态可能是作秀。有些人积极地把自己送到台面上高调献丑，十有八九是为了立功减刑。再一个是把“贪官”的忏悔当做活教材效果并不见得很好。一般情况下，“贪官”现身说法的现场气氛都比较热烈庄重。演说者一般都要讲述自己当年如何艰苦奋斗，父母妻儿如何寄予厚望，自己如何对不起党对不起人民对不起家人对不起至亲领导，有的还描绘出生离死别的场面。情之所动，很多听众会潸然泪下。但是出了会场，抹掉眼泪，有些人可能照样去接受吃请，照样去运作自己的晋升出路。到目前为止，似乎还没有看到“隐蔽贪官”接受警示教育后主动到纪检或检察机关交代自己的问题或悬崖勒马、立地成佛的例证。

① 长平：《贪官为什么忏悔》，载《南方周末》2009年11月26日。

## 二、主政目标：不只是富民强县

县委书记的价值追求，主要体现在主政目标上。当他们走上这个级别不高责任重大的领导岗位的时候，不能不想到：为什么要当这个操心的“官儿”？怎样干好工作，取得较好业绩？任期内要办成哪几件大事？如何争取较好的个人前途，等等。具体说，包括四个方面的内容：

### 1. 工作目标

每个县委书记都希望自己的治下经济和社会发展快一些、好一些，百姓的日子过得滋润一些，社会秩序稳定和谐一些，也希望上级领导满意一些。所以，他们无一例外地把做好工作、取得业绩作为自己为官主政的首要目标。一般情况下，县委书记的工作目标主要反映在党代会或全会报告、各种会议的讲话中。根据本人的经历和对20多份县委报告的分析，县委书记向公众宣布的施政思路和奋斗目标都有一些共同点。一是“套话”领先。在本地主要工作思路之前，都要写上“以××理论为指导”、“××会议精神为指针”之类的前缀。二是调门和指标偏高。诸如：“经济建设争最快，城市建设争最优，文化建设争最好，党的建设争最强，社会秩序保稳定，各项工作争一流”；“发展有活力、城市有魅力、经济有实力”；“打造××（省或市地名）最富特色魅力城市”；“实现经济跨越发展、事业全面繁荣、生态更加良好、社会和谐稳定、人民安居乐业”；“全面升级提速”。此类口号俯拾即是。五年甚至三年翻一番的超常发展目标也不鲜见。三是四六句、排比句用得较多。说发展，就有“转型发展”、“赶超发展”、“创新发展”、“协调发展”、“和谐发

展”。说“化”，就有“工业化”、“城镇化”、“产业化”、“信息化”、“制度化”、“规范化”。说“工程”，就有类似“1234”工程、“惠民工程”、“生态工程”、“党建工程”。凡此种种，不一而足。

对县委书记们工作报告的这几个特点，既不应全盘否定，也不能全盘肯定。“套话”表明政治立场和执政方向，有一定的导向作用。高调门有利于振奋精神、鼓舞士气。四六句、排比句读起来朗朗上口，容易记忆，便于统一上下思想。早在2500年前，孙子就讲到“五事七计”首要的因素就是“道”。

“道者，令民与上同意者也，可与之死，可与之生，民弗诡也。”“上下同欲者胜。”现代领导都要追求“上下同欲”，即建立共同的愿望、理想和愿景。县委书记担负着治理一方的重任，没有一个统一的旗帜和号令，难以形成同心协力、共建繁荣的局面。从领导者立言立威的角度看，县委书记如果善于演讲，善于宣传鼓动，善于提出与众不同的新思路、新观点，也能一定程度地提高威信。

但是，调门过高的工作目标和浮华的文风，也存在严重弊端。某政协领导抨击这一现象说，一些地方、一些领导爱唱高调，往往不顾条件是否具备、社会是否需要，也不顾能否做到，什么都要高级、高端、高标准、高规格，什么都要最大、最快、最优、最佳，什么都要国际一流、世界一流；动不动就是“新口号”、“新概念”、“新思路”、“新规划”，动不动就是“中心”、“核心”、“龙头”、“高地”，动不动就是集群、体系；说的、写的、唱的、吹的调子越来越高，却没有采取具体措施抓落实或者根本没有准备落实；他们不怕做不到，就怕别人看不到、听不到；最后是报喜不报忧，更恶劣的是弄虚作假。

有的县委书记，除了公开表明的工作目标以外，还有相对隐蔽的目标，比如，抓住上级的兴奋点，在某一方面倾注更大的心血，力求短期内有所突破，形成自己的“亮点”。比如上级领导强调修路，他就会举全县之力，打一场“修路会战”；上级领导喜欢抓城市面貌，他就会不遗余力地大拆大建，力求在短期内实现一年一变样。这类工作目标，有的可能写到报告中，有的则深藏在自己的头脑中，还有的要在工作运行过程中根据新情况随时补充或确立起来。

## 2. 升迁目标

在公开场合，哪个县委书记都不会说自己有升迁的打算或运筹。但实际上，绝大多数人从上任开始就有了自己下一步的“小算盘”。他们要考虑自己在现有岗位上能干几年，通过什么途径实现晋升或荣转的预期，有的人还要采取各种手段来加快“进步”步伐。北方某地级市，市委书记买官卖官案发以后，所辖的10个县（市、区）的党政一把手，都给这个市委书记送过钱，少的万儿八千，多的三四十万。这说明，县委书记地位特殊，是同级干部中提拔几率最多的职位，升迁欲望自然也更强烈些。升迁欲望，本无可厚非。说得高尚一点，干部升职晋位，可以更好地施展才华、实现价值，更好地为国家社会做贡献。说得低俗一点，官员提职升级，可以获得更大的荣誉、更好的地位、更多的利益。当然，处于同样环境的县委书记，有的官瘾特别大，为了往上爬，绞尽脑汁、不择手段；有的对官位看得较淡，虽然有时不得不做有失原则的事情，但有个基本底线，不会为了个人升迁过多损坏百姓利益，也不会为了巴结上峰而失去做人的基本尊严。2009年，湖南省委“原地提拔”16名县委书记为副厅级，其中有位同志在接受媒体采访时说，“我有三点希望：地方发展快一点，班子运转顺一点，自己进步稳一点”。这三个“一点”，虽然很平淡，但却真实可信。

## 3. 名利目标

中国古代的官场伦理，并不绝对排除追名逐利，而往往把读书入仕、修身齐家、封妻荫子、名垂青史与济世救民、治国安邦、杀身成仁、舍生取义统一起来。孔子曾说：“君子疾没世而名不称焉。”意思是，君子到死的时候，名声还没传出去，那就是一件很痛心的事。屈原在《离骚》中写道“老冉冉其将至兮，恐修名不立”，说明他对名也很重视，

共产党人以共产主义为最终奋斗目标，在人生观方面倡导“毫不利己、专门利人”。随着一次次政治运动的开展，名、利、私、欲等词汇，一度成为绝对肮脏的东西，“狠斗私字一闪念”成为最流行的口号。上世纪80年代初，

《中国青年报》从一封署名潘晓的青年来信开始，开展了一场人生观大讨论，第一次冲破了“非此即彼”的思维定势，使“主观为自己，客观为别人”的价值观登上大雅之堂，虽然没有动摇“大公无私”道德观的主流地位，但毕竟将价值观念多元化的实际展示给公众，促进了思想解放。所以，县委书记的名利追求，只要在法定的限度之内，不应该过分批判和限制。

从县委书记的思想现实看，他们中的绝大多数人都具有执政为民、造福百姓的理念，但也不能完全摆脱对个人利益的谋算及对声望名誉的追求。特别是对名声，一般更看重一些。如果对不同类型的县委书记加以区别的话，我们大体可以把他们分成四类：

第一类，情操高尚型。他们真正做到了躬身为民、淡泊名利，如焦裕禄、谷文昌、王伯祥。特别在物质生活上，他们不但自己崇尚简朴、甘愿清贫，而且严格要求家属子女，不利用职务为家人、亲属谋取私利。

第二类，公私兼顾型。他们基本上做到了履职尽责、奉公守法，同时也力求自己及家庭生活比常人过得好一些。他们把“做好工作”作为为官主政的首要目标，能够较好地抑制享乐和发财的欲望。但也会接受下属在办公条件、出差住宿、家庭生活等方面有限度的特殊安排，或接受某些物质馈赠，从而使自己和家人过着比较体面的生活。对自己的家属、子女，可能会做一些照顾性安排。通过调查，我了解到7位县委书记夫人的任职情况。其中，有3位任正科级职务，均为县公安局政委；3位任副科级职务，一位任县人事局副局长，一位任县交警队副队长，一位任县人才交流中心主任；1位任县财政局副股级干部。从这几位夫人的具体情况看，或多或少地借了丈夫的光。如果上级、亲属、朋友、同学有事相求，他们会根据具体情况，灵活变通，破小规而出大格，给予适当照顾。按党的文本要求和有关纪律条规，他们存在以权谋私的问题，有的甚至可能构成违纪，但不严重，当地干部群众反映也不强烈。

第三类，重视名声型。按照马斯洛的需求层次理论，他们具有比较强烈的社交需求、尊重需求、自我实现需求。他们很在意本地干部群众对自己的评价，每次讲话，都要精心准备。他们对政绩考核或各种评比的名次或可能获得的荣誉称号，都比较看重，对媒体报道，也特别关注。当然，他们之中对名声

荣誉的重视程度有轻重之别，获取名声荣誉的主要途径也不尽相同。有的以自我奋斗为主，有的以务虚造势为主。一般情况下，他们会适当掩饰自己对名声的追求。但有的人在有的场合也会坦露自己的心迹。如陕西省神木县县委书记郭宝成在接受《时代周报》采访时说：“从古至今，小县官也有记下来的，千古留名不一定要做多大的官，我的利的思想不严重，我还有留名的思想，你说我是私心，也算私心。人过留名雁过留声嘛。”河北省张北县县委书记李雪荣在和清华大学学子交流时，谈到县委书记的苦和乐。他说：“一乐是受人尊敬，谁见了你也是笑脸；二乐是有权力运作的空间，自己的想法能付诸实施；三乐是自我价值实现后的喜悦感”。

第四类，追名逐利型。他们之中，有的人也能在工作中兢兢业业，取得骄人的成绩，有的则作风漂浮，热衷于作表面文章。但其共同点是升官发财出名的欲望极强。如，河南省卢氏县原县委书记杜保乾，是一个集“骄、奢、淫、逸、贪”于一身、“五毒俱全”的贪官。但每逢过年过节，他都领着一大帮人，带着慰问品去看望贫困户。他把几个山区的老人请到县城逛商场，还拉着一双双干裂且布满老茧的手，动情地说：“我是卢氏人民的儿子，也是你们的儿子。”再如，浙江省天台县原县委书记周学锋，升迁后被查处，法院以受贿罪和挪用公款罪判处其有期徒刑16年。但他在任期间的一些“语录”却让民众感慨，如“为官一天就要做一天实事”、“人民群众是我们最好的老师”、“爱民如父母”、“群众利益至高无上”，等等。

#### 4. 安全目标

县委书记一直是高风险职位。改革开放前，因贪腐落马的很少，但犯政治错误的危险比较大。特别是1957年反右斗争和1959年反右倾斗争以后，县委书记们对自己的言论非常谨慎，时刻提防犯政治错误。改革开放以来，政治环境越来越宽松，但对领导干部的政治纪律要求仍然很严格。县委书记们在正式场合讲话、发言，都比较循规蹈矩。即使对上级政策规定或工作部署有不同看法，一般也不会说出来，以免给自己带来麻烦。随着“落马官员”的增多，县委书记们的“安全防范”意识也不断增强，越来越注意自己的行为约束。有的

人虽然行为比较放肆，但往往会采取更隐蔽的手法，以防止劣行败露。近年来，县委书记们特别重视群体性事件和安全事故的处理及预防，以防止被问责。如果遭遇媒体或公众“舆论围剿”，即使自己有理，他们也会采取低调回避的态度，“以时间换空间”，防止因陷入矛盾漩涡而带来更大的麻烦。可以说，无论哪类县委书记，都会把安全着陆，顺利度过风险期作为重要的目标。

### 三、“损益平衡”的考量

国外的公共选择理论把“理性经济人”假设用于政治研究领域。他们认为，政治家也同样是谋求利益或谋求利益最大化的理性人。

县委书记们在考虑和设计主政目标，特别是围绕既定目标来处理各类公务过程中，一般都要自觉或不自觉地进行收益与成本的测度。这种测度类似于企业“损益平衡点”的测算，但指标更为复杂，而且具有很大的不确定性，当然也很难概括出常规计算公式。

一般情况下，执政业绩和收益包括以下七大方面：1.贯彻落实上级工作部署的绩效；2.本地经济社会的发展；3.民众收入的提高和物质文化生活的改善；4.上级领导的赏识；5.在本地干部群众中的口碑、威望；6.媒体的肯定与褒扬；7.个人及亲友利益的获取。

成本和风险，主要包括六个方面：1.为了获取上述业绩或收益所付出的公

共财力及人力、资源、环境等方面的代价；2.个人付出的努力和艰辛；3.为了取得某一方面的成效而带来其他方面的损失；4.为公共利益采取“非规措施”带来的政治风险；5.施政过程中触犯某些人或群体既得利益带来的不稳定因素及由此引发的群体事件；6.谋取私利行为给自己带来的声誉损害和被查处的风险。

尽管在不同的官员面前，这些损益“指标”的权重大相径庭，但是，有两点是共同的。第一，政治活动与经济活动同样要处理好收益与成本的关系，而且也存在着“损益平衡点”。县委书记们的最高主政期望是要用尽可能小的成本、代价获取尽可能大的业绩和收获；主政底线是“损益平衡”，避免得不偿失甚至“翻车落马”。第二，要保证在“损益平衡”的前提下取得一定的业绩和收益，必须善于念好自己的“经”。必须把照章办事、依法行政与敢作敢为、灵活施政结合起来，把对上负责与对下负责结合起来，把满足主要服务对象需求与兼顾各方面利益需求结合起来。

## 四、告别无限拔高的宣传

党和人民群众希望我们每个县委书记都能牢固树立全心全意为人民服务的宗旨，都能像毛泽东要求的那样，成为“毫无自私自利之心”的人，成为“一个高尚的人、一个纯粹的人、一个有道德的人、一个脱离了低级趣味的人、一个有益于人民的人”。为了实现这样的要求，我们不间断地开展各种思想教育

活动。笔者粗略地查了一下，仅正规文件和省部级以上领导的讲话，与价值追求相关的“观”就达14个，包括比较传统的世界观、人生观、价值观和改革开放以来提出的权力观、政绩观、发展观，以及近年来提出的荣辱观、事业观、工作观、地位观、利益观、资源观、时空观和施政观，等等。可以说，口号越来越响亮，要求越来越全面，教育的形式也越来越丰富，包括读书学习、对照检查、专题宣讲、主题实践、典型报告、警示展演，等等。

实践证明，思想教育虽然在舆论导向和传道明理方面具有一定的积极作用，但是，这种积极作用是极其有限的。如果政治生态环境不能得到很好改善，制度化建设不能及时跟进，只是一味追求宣传调门的提高和教育方式的出新，不但有限的收效难以获得，而且会助长说大话、空话、套话、假话的不良倾向，损毁党和政府的公信力。所以，应该降低宣传调门，在继续深化经济体制改革的同时，加快政治体制改革步伐，营造民主法治环境，促使县委书记们更好地实践执政为民、造福百姓的价值观。

## 第二章

# 发展经济：辉煌与隐忧

发展，特别是发展经济，是县委书记们的第一要务；组织经济建设的思路和方法，是县委书记们最主要的主政方略。

改革开放以来，县委书记们为推动县域经济发展倾注了极大心血，取得了辉煌业绩，但也存在比较严重的政绩饥渴症、项目崇拜症。科学发展，不应停留在口号上，而应对症下药，切实解决干部评价标准和考核体制中的问题。

一位县委书记说：“上级领导总教育我们树立正确的政绩观，还总让我们把官位看淡些。但是，实际上的政绩评价标准和用人导向，就是看谁能把经济指标搞上去，谁能把城市建设得更漂亮，甚至是谁能吹牛、敢作假，谁就能得到表扬和重用。这种状况不改变，那些动听的说教恐怕连宣传者自己都不会相信。”



## 一、GDP的魔力

各级领导干部都知道：科学发展观的第一要义是发展，发展的基本要求是全面、协调和可持续，而不仅仅是GDP等经济指标的增长。近年来，公众特别是学界在肯定我国改革开放以来GDP持续增长的巨大成就的同时，对GDP崇拜和GDP狂热的倾向多有批评。但是，GDP，仍然像一个充满诱惑的魔棒，吸引着各级领导如醉如痴地围着它团团转。

翻开县委书记们的工作报告和重要会议讲话，可以看到他们虽然强调要认真落实科学发展观的要求，坚持“好”字为先，但仍以超常的热情追求增长速度和规模。“突破”、“赶超”、“跨越”、“超常”、“腾飞”、“升位”、“翻番”、“弯道超车”等词汇最为常见。如，山东某市确立了“实现经济跨越发展，打造鲁北最富特色魅力城市，进入全省县域经济基本竞争力50强”的目标；湖南某县提出“五年再造一个新县城”的目标；重庆某县提出“全面升级提速”的口号；贵州某县强调，未来五年，要实现“大建设、大发展、大跨越”，要“奋起直追、强县升位”，“率先在全市实现跨越式发展，率先在全市建成经济发展先进县，率先在全市实现全面建设小康社会”；河南某市则提出，“发展速度争先进，综合实力进位次”，“综合经济实力每年前进一个位次，确保三年内进入全省十五强”；河北某县提出“市场主体倍增计划”，即经过三年努力，一般纳税人数量、工业用电量、上缴税金实现倍增。

对GDP、财政收入、固定资产投资这几项大指标，县委书记们一般都非常看重，每年的增速都定在10%以上，有的高达30%左右。

2010年第二季度末，中部某省提出当年实现万亿GDP、千亿财政收入的工作目标，各市县纷纷调整GDP、财政收入、固定资产投资总额、内外贸总额等

指标。辖区内某县将GDP增幅由11%修改为18.6%。另一个县县委书记在谈到树立以德为先的用人导向时说，“当前，最主要的工作就是‘保速度、促发展’，努力实现地区生产总值增速40%以上，工业增速60%以上，固定资产投资总额增速60%以上”。

在学习实践科学发展观活动中，欠发达地区的县委书记们在查找班子集体和个人的差距时，几乎无一例外地谈到，最主要的差距仍然是“思想不够解放，缺乏敢为人先的魄力和跨越发展的雄心”；整改措施中，居于突出位置的是“加大招商引资力度，在大上项目、上重大项目上取得新突破”。

一些省级媒体，高调宣传GDP“晋级升位”的典型。

2009年8月25日，《陕西日报》在《实现跨越：定边县经济社会发展三年迈出三大步》的通讯中，列举了定边县2006年至2008年主要经济数据：地区生产总值由38.13亿元增加到112.56亿元（两年增长1.95倍）；财政总收入由第4.15亿元增加到10亿元（两年增长1.4倍）；在全省县域经济社会发展综合位次由第43位上升到第11位，并跨入中国西部百强县行列。

2010年5月26日，《辽宁日报》发表评论员文章：《干出大发展快发展新局面》。文中披露，辽宁省委、省政府在开原市召开全省县域经济现场会，介绍开原经验。开原市在短短几年内，实现了经济社会发展的一次次飞跃，从全省十强县向全国百强县迈进，瞄准建设现代化中等城市目标，创造了欠发达地区超常发展的新经验。而开原经验之一，就是摒弃“有多少钱办多少事”的旧观念、树立“干多大事就能筹集到多少钱”的新思维。

## 二、资源开发利用的得与失

2009年五六月间，《瞭望新闻周刊》、《时代周报》等媒体相继报道，陕西省神木县从当年3月1日起，正式在县域内推行“全民免费医疗”制度。神木县规定：凡是拥有当地户籍的城乡居民患者，在指定的乡镇医院住院开支200元以上、县级医院住院开支400元以上部分，均由县财政埋单，每人每年的医疗费用最高可以报销30万元。据匡算，实行“全民免费医疗”，县政府每年需投入1.5亿元。

这项全国独一无二的新政，使早就颇有名气的县委书记郭宝成再次成为举国瞩目的焦点人物。尽管舆论评价大相径庭，但笔者认为，免费医疗惠及普通百姓，是提高公共服务水平的重要举措，应该给予充分肯定。当然，这项制度的背后离不开雄厚财力的支撑。2005以来，该县经济年增长速度超过了50%。2008年，全县地区生产总值达197亿元，较上年增长64%；财政总收入达47.5亿元，较上年增长50.3%，其中地方财政收入达10.8亿元，较上年增长57.6%。2009年7月，在第八届县域经济综合竞争力评价中，神木县位居全国第92位、西部第5位，跻身全国百强县。

神木县经济之所以能够持续高速增长，除了领导者的魄力和全县人民的奋斗以外，主要得益于得天独厚的煤炭资源。

从神木县政府网和中国环境咨询网可以看到，在神木县7600平方公里的版图上，储煤面积达4500平方公里，探明储量500亿吨。此外，还有石油、天然气等数十种矿产资源。从“八五”计划到“十五”计划的15年里，神木境内各种投资300多亿元，主要用于煤炭等特有资源的开发利用。神木县的上级榆林

市领导说：“神木县资源开发已进入到了大规模、高速度、高效益，超常规、跨时空发展的新阶段。”

这样大规模的连续不断的资源开发，是科学发展还是竭泽而渔？是否付出了环境破坏的代价？人们看法并不一致。

有媒体报道：绿色，是神木人的梦想；绿色，也是当代神木人创造的又一个奇迹。“九五”以来，全县共投入生态建设资金1.2亿元，完成退耕还林116万亩，人工造林64.7万亩，种草160万亩，林草覆盖率达到46.3%，形成了六条绿色通道、四条绿色林带和两条绿色屏障的雏形。2001年神木县被评为全国水土保持预防监督管理规范化建设达标县。昔日荒凉的神木，正在变成塞外绿洲。同时，县委、县政府不断完善政策措施，加大工业企业污染治理力度，全县环境质量已达到了一个新水平。

但从一些调查和评论来看，神木的煤炭开发存在诸多亟待解决的问题。一是资源浪费严重。矿井回采率、资源有序开采率、资源综合利用率都比较低。<sup>①</sup>二是超能力生产现象严重。据陕西省市有关部门调查，大柳塔煤矿和活鸡兔煤矿的原设计开采年限已由108年缩短为37年。<sup>②</sup>三是生态破坏、污染严重。全县218个煤矿，已形成187平方公里的采空区，其中19个煤矿发生山体崩塌、地表塌陷、水源泄漏、植被破坏等生态问题。煤炭企业“三废”污染问题也十分突出。<sup>③</sup>四是补偿标准过低，引发多起群体上访事件。<sup>④</sup>五是民众没有充分享受到资源开发的巨大成果。神木县一位领导承认，榆林人民为资源的开发付出了沉重的环境代价，但却未能充分享受到资源开发的巨大成果。<sup>⑤</sup>

尽管人们对神木这一个县的煤炭资源开发见仁见智，但谁都不会否认：就

<sup>①</sup> 神木县政协：《神木煤炭资源开发利用的现状与对策》，载榆林政协网2006年9月11日。

<sup>②</sup> 神木县政协：《神木煤炭资源开发利用的现状与对策》，载榆林政协网2006年9月11日。

<sup>③</sup> 神木县政协：《神木煤炭资源开发利用的现状与对策》，载榆林政协网2006年9月11日。

<sup>④</sup> 郭魂强：《神木煤炭采空区面积接近未央区，过度开采造成贫困》，载《华商报》2008年11月23日。

<sup>⑤</sup> 郭魂强：《神木煤炭采空区面积接近未央区，过度开采造成贫困》，载《华商报》2008年11月23日。

全国来说，经济连续30多年持续增长的主要代价之一，是资源的过度消耗及资源开发过程中造成的生态环境恶化。据有关资料显示，2005年，我国GDP约占世界的5%，但消费的原煤、铁矿石、钢材、氧化铝、水泥却占世界的25%至40%。全国80%以上的资源型城市都是以资源采掘和初级产品加工为主，矿产资源总回收率和共伴生矿产资源综合利用率分别为30%和35%左右，比国外先进水平低20个百分点。全国矿山企业中已有2/3进入开发的中后期，440座大型矿山即将闭坑，390座矿城中有50座城市资源衰竭。<sup>①</sup>一些矿区随着煤炭产量的急剧增长，采空区不断扩大，由此引发的地质生态环境破坏现象十分严重。<sup>②</sup>

县域经济的发展，为我国经济实力的增强和劳动力的充分就业做出了巨大的贡献。但是，由于县域内科技力量相对薄弱，产业层次偏低，资源开发的路径依赖和资源浪费问题更严重一些。上世纪90年代，各地竞相发展的乡镇企业中，有相当一部分属于技术含量低、生产工艺落后、能源资源消耗大、污染环境严重的劣质企业。近年来，县域经济发展过度依赖招商引资、扩大投资规模，资源消耗过快、过大的问题越来越突出。耕地占用虽然实行“占补平衡”的政策，但是，“占优补劣”的现象非常普遍，良田比例不断萎缩。

《人民论坛》杂志2007年9月1日推出的《百强县“成长烦恼”》“特别策划”专题，约请知名专家学者、党政官员对传统百强县的发展历程进行盘点。专家指出：“我国的传统百强县无论是哪类发展模式，经历了改革开放30多年的发展，其要素资源的强约束性、环境容量的饱和性已基本显现出来。当前，百强县不同程度地面临着土地、水、电、劳动力等要素资源短缺。”据国家统计局计算，与改革开放初期相比，百强县的人均耕地面积减少程度超过2/3。同样，在环境方面，虽然近年来许多百强县下了很大功夫，但环境质量优化仍面临巨大压力。因资源过度开发导致的山体崩裂、地表沉陷、水源渗漏等自然灾害时有发生，太湖、巢湖等水污染事件也给全社会敲响了警钟，环境污染正成为影响百强县社会的不安定因素。

① 李向阳：《资源型县域实现科学发展的实践与思考》，载人民网2009年6月8日。

② 王潜：《关于我省东部煤电化基地建设存在的主要问题及建议》，“黑政参建〔2009〕5号”文件。

值得深思的是，尽管各级党政官员都能站在宏观的角度，大谈资源枯竭、生态恶化的危险，但涉及本地经济发展方面的教训，则大多语焉不详。笔者查阅了10多个县（市）党委政府在学习实践科学发展观活动中的对照检查材料，检讨的主要问题几乎无一例外的是“思想不够解放，发展速度不快”，没有一个地方自我暴露急功近利、过度开发、轻视环保之类的问题。上网搜寻的结果也大体如此，只“意外”发现了湖南省桂阳县县委书记李向阳于2009年6月8日发表在人民网的一篇文章，认真分析了本县资源枯竭加速、生态破坏严重等问题。

尽管所有县委书记都经常讲建设“资源节约型和环境友好型”社会，但在财政开支和政绩考核的双重压力下，部分人还是存在李向阳所说的“有水快流”的思想，千方百计地把资源优势利用到极致；对项目进行“环境影响评价”往往敷衍了事，对企业违规排污，往往睁一只眼闭一只眼。

如果我们要找出一位为了节约资源而大幅度提高项目准入门槛或人为放慢资源开发步伐的县委书记，恐怕非常困难。

### 三、特色产业的成与败

近10多年来，我们北方人只要走到菜市场，就能看到寿光蔬菜。在农产品品牌打造和市场开拓方面，寿光可以说是独领风骚。这一切，都与一个驰名全国的优秀县委书记有关，他就是大名鼎鼎的王伯祥。

1986年5月—1991年10月，王伯祥任山东省寿光县县委书记。

上任后，王伯祥确定了“三把火”的工作思路，即南抓菜、粮、果，北抓盐、棉、虾，始终不懈抓企业。

仅从字面上看，王伯祥的“三把火”没什么出奇的地方，在“特色经济”成为时髦名词的年代，几乎所有的县都提出过类似的宏图大略。王伯祥的可贵之处在于他巧思苦干，把让百姓致富的诺言变成现实。

为了发展蔬菜产业，王伯祥通过县委集体讨论，确定了建设大市场的思路，并带领全县近万名干部职工齐上阵，硬化地面、铺设管道、搭建交易大棚，于1987年建成了占地150亩的蔬菜批发市场，当年即实现蔬菜销售2.5亿公斤，交易额1.5亿元。为了把市场做大做强，王伯祥曾多次组织市场秩序治理整顿，并且每天都要看市场报表。在他的精心呵护和强力推动下，1991年市场面积扩至600亩。接着，他又组织动员全县各部门各单位参与蔬菜大流通，先后与全国200多个大中城市的850多个党政机关、企事业单位，建立了稳定的销售关系，形成了四通八达的蔬菜购销网络。寿光人把菜卖到全国各地，全国各地的人也到寿光来卖菜。寿光市场成了“买全国、卖全国”的集散地。

与市场发展相得益彰的是蔬菜生产技术的大幅度提升。王伯祥支持三元朱村党支部书记王乐义（后来成为闻名全国的“棚室菜大王”）从东北请来专家，帮助17名党员建起了17座冬暖式大棚菜，到1991年，冬暖式大棚菜、弓棚菜、露地菜，覆盖了寿光南部半壁江山。曾经温饱不保的20万户寿光农民，如今户均收入2万多元，全县城乡储蓄余额超过60亿元。

王伯祥改造盐碱地的事迹同样动人。寿光县毗邻渤海，北部全是盐碱地，早年以外出讨饭者多而“出名”。1987年10月8日，王伯祥率领全县20多万人向寿北盐碱滩“宣战”，指挥部就设在一个放牛老汉的草棚里。在方圆1200平方公里的寿北大地上，20万人安营扎寨，埋锅造饭，机声隆隆，人声鼎沸。王伯祥和民工们一起坚守阵地，日夜奋战，45天便使千年洪荒的盐碱地变成了“聚宝盆”。

王伯祥离任后，两位村支书和一位退休教师用3年时间跑遍了全县大大小小的村落，采访了300多位村民，自发地为他写下了一本近40万字的传记《我们的伯祥书记》，后经三位作家润色更名为《大地为鉴》。书出版后，数十家

中央和地方媒体争相采访、报道他的先进事迹。

到2009年，寿光市（县级市，1993年撤县设市）综合实力居全国百强县第24位。该市拥有全国最大的蔬菜批发市场，20多万个年均收入2万多元的蔬菜大棚，120万亩效益可观的棉田、盐田、虾池，一批在全国叫得响的知名企业和软硬件一流的中小学校及全国不多的县办大学……

这些辉煌的成果，都是在18年前王伯祥打下的坚实基础上发展起来的。<sup>①</sup>

与寿光相比，黑龙江省的兰西县经济发展速度、规模和县委书记的业绩都显得微不足道，但是，该县县委几届领导都坚持把百姓致富作为发展县域经济的首要目标，持之以恒地抓亚麻产业振兴，同样具有一定的借鉴意义。

兰西县，一个经济欠发达的国家扶贫开发重点县，人口不多，经济总量也不大，但却是蜚声中外的“亚麻城”。

走在县城的大街小巷，不时看到“××亚麻汽车坐垫编织公司”的招牌；走进乡村，则随时可以看到农户家里集聚三五个妇女，忙忙碌碌地编织亚麻汽车坐垫。

据县委书记王秀平介绍，目前全县域内外每年亚麻种植面积都保持在15万亩以上，大大小小的亚麻加工企业400多家，拉动就业10.3万人，亚麻产业创造的增加值占全县生产总值的38%。亚麻产品由过去的亚麻纤维和纱、布三大类扩展到亚麻高中档汽车坐垫、工艺品、床上用品、服装、袜子等7大类170多个花色品种，仅日用消费品就多达几十种，产品畅销国内20多个省、市和自治区。亚麻纱、亚麻布和汽车坐垫远销欧美和东南亚等国际市场。汽车坐垫年产量达680万套件，占全国市场份额的87%。农民人均纯收入的1/3和城镇居民人均可支配收入的1/2均来自亚麻坐垫。

兰西县亚麻产业的发展，既凝聚着全县人民的辛勤汗水，也考量着决策层特别是县委书记抓第一要务的毅力和谋略。

亚麻，素有“纤维皇后”的美誉，亚麻纺织品具有天然的透气性、吸湿

<sup>①</sup> 魏武：《人民至上——记山东省寿光县原县委书记王伯祥》，载新华网2009年12月14日。

性、清爽性和排汗性，早在18世纪，就成为备受欧洲人青睐的消费品。兰西县从1937年开始种植亚麻，上世纪六七十年代曾达到一定规模，号称“中国亚麻之乡”。但是，一直到上世纪末，亚麻产业并没有给兰西县带来经济繁荣。特别是上世纪九十年代以来，国际市场波动起伏，国内亚麻企业体制上的弊端日益显现，亚麻产业陷入步履维艰的困境。兰西县原有亚麻加工企业20多家，规模最大的是具有5000锭纺纱能力的黑兰麻纺公司。到2001年年初，这些企业基本都处于停产状态。麻纺公司的4000多名职工工作无着落，生活无经济来源。由于企业亏损，农民的亚麻原料款长期拿不到手。那时候，亚麻企业下岗职工和麻农经常上访，有时围堵县委、县政府，把“县官”们缠得焦头烂额。亚麻产业对他们来说，不是什么“金饭碗”，而是棘手的“刺猬”。

黑龙江省有10多个县市种植亚麻，并建有亚麻加工厂，也遭遇了与兰西县同样的问题。到2000年前后，黑龙江多数亚麻生产县的县委、县政府都不再抓这个“费力不讨好”的产业了。

而兰西县的决策层始终没有放弃对麻业振兴出路的苦苦探索。2003年，年近五旬的王景顺就任兰西县县委书记，他和时任县长的杨文波到省内外拜见麻业专家，到企业和农户中开展调查研究，和几大班子成员交换看法，坚定了振兴麻业的信心和决心。他们认为，兰西再现麻业辉煌有四个有利条件。第一，兰西有一定的产业基础，有一定数量的专业人才队伍；具备亚麻种植的气候条件，农民又有多年的种植经验。第二，亚麻制品市场虽然一直在波动，但前景看好，发展空间比较大。第三，亚麻产业是一个劳动密集型的产业，可以解决很多人的就业问题，可以成为富民的主导产业。第四，困境也是机遇，在多数地方麻业衰败的情况下，兰西应该逆势而上。在统一四大班子成员认识的基础上，县委、县政府更加响亮地提出了“建设亚麻城”的口号，并确定了“政府主导、行业规划、市场运作、社会融资、多方共赢”的原则和“营销牵动”的思路。

领导者的决心和思路固然重要，但在市场经济的条件下，发展经济的主力军是企业和民众，政府只能因势利导。寿光的王伯祥曾组织16万民工参战的筑路大会战和20万民工参战的盐碱地改造大会战，但那是在上世纪八十年代中期，进入新世纪，要组织几十万民工的“会战”是不太可能的。即使能把小规

模的“会战”组织起来，也往往容易演变成劳民伤财的形象工程。

兰西县决策层建设亚麻城的决心变成企业和民众的行动，并非一帆风顺。亚麻种植效益本来不高，而出现“掐脖子旱”和收获期遭遇阴雨天灾害的概率却偏高，风险很大。以往，靠层层下达任务，变相强制农民种植。进入新世纪，这种办法行不通了，企业和县政府又拿不出钱给农民补贴，亚麻种植面积一度下滑。另一边，对加工企业进行改制、改组、改造的思路确定后，也因迟迟找不到合作伙伴而难以落实。

这时，一个“小人物”的逆境创业获得成功，给兰西麻业带来新的希望。这人就是于长富。他是原龙头企业黑兰公司的下岗职工，出于生计，他和爱人用亚麻纱下脚料手工搓绳（也叫亚麻辫），再用这辫绳编织了3套亚麻汽车坐垫，打算拿到南方去卖。刚踏上火车，这3套坐垫就被人看上了。对方开出每套3000元的价格，于长富每套只收了对方1200元。回来后，夫妻俩立即组织一批下岗工人，开办了兰亚公司。后来，他们又购买了编织机械，并进行了改造，还发明了织绳机，大幅提高了生产效率。于长富的亚兰公司由500元起家，经过10年的发展，到目前资产超过5000万元，创造了兰西民营企业发展的奇迹。“兰亚”品牌被评为黑龙江省著名商标，正在申报中国驰名商标。

于长富的成功，吸引和带动大批城乡居民参与到亚麻汽车坐垫生产之中。县委书记王景顺和当时的县长杨文波捕捉到这个来自民间的信息后，欣喜异常。他们多次到于长富等民营汽车坐垫编织企业考察，听取他们的意见，帮助他们解决生产经营中的困难。同时，通过县委常委会和政府常务会，讨论制定了一系列政策措施，因势利导地扶持和推动亚麻汽车坐垫编织企业发展。

目前，兰西县共有340多家汽车坐垫生产企业，其中上规模的有50多家。全国除台湾、西藏以外均有兰西亚麻企业的经销商。同时，行业诞生了一批如“兰亚”、“绿地”、“冰天”、“绿源”等亚麻编织品牌。经销商纷纷慕名而来，汽车坐垫不仅占领了全国市场，还远销欧美、东南亚等国家和地区。

在扶持民营企业发展的过程中，三任书记王景顺、杨文波、王秀平及其他班子成员都坚持“反弹琵琶”、营销牵动、减少干预、搞好服务的方略，通过举办亚麻节、产品洽谈会、建立产品交易市场和物流中心、成立行业协会、申请注册绿色品牌标识、落实扶持政策等途径，为企业营造良好的发展环境。三

任县委书记曾“三下香港”、“十进北京”，与阳光公司、中泰集团等纺织企业进行了40多次洽谈，吸引这些知名度较高的企业在兰西投资建厂或对停产企业进行改组改造。

虽然兰西县统计数据显示其主要经济指标比周边县市略低一些，但县城的房价却高于周边县市。大街上的小轿车增加很快，而且不时看到路虎、宝马之类的高档车。

黑龙江省安达市发展“牛经济”的历程可以说一波三折，体现了县委书记抓特色产业的智慧。

从通省高速公路进入安达市区，最先看到的是入城口处一座被安达人称为“市标”的建筑物：9头劈山而出的铜牛和21米高的双翼雕塑。紧接着，在长达5公里的“牛街”两旁，安放着神态各异的花岗岩石牛雕塑和铺设着牛图案路面砖，总数分别达到299头和9999块。“牛街”的另一端——安达火车站前，建设了一座高大气派的“牛门”。

这些独特的景观，已经历了近10年风雨，也曾一度引起舆论上的轩然大波。

2001年，安达市新任书记王英和提出了“打造牛城”、发展“塔式经济”的思路，喊出了“石牛搭台，活牛唱戏”的口号，并采取赊欠为主的办法（当时他宣传不需政府花钱，靠市场运作筹资），耗资近亿元建起了这条以石牛为主体的“牛街”。当时，他在各种场合神采飞扬地宣传“牛文化”，市政府还就此申请了“吉尼斯世界纪录”。

在一片赞誉声中，某晚报一个记者撰写了一篇题为《政府‘牛论’造‘牛城’，何时不吹牛？》的报道，刊载在新华网等媒体上。报道称，在政府耗巨资打造“牛城”的同时，这个市的养牛户却因饲草严重不足、奶资长期赊欠等问题久拖不解，含泪卖掉奶牛，导致部分乡镇奶牛实际存栏数量急剧下降，农民收入降低，且很多乡镇的奶牛数量存在造假的问题。一时间，“牛城”吹牛成为舆论热点，有的学者还把这件事作为决策失误的案例写到领导科学的专著之中。

2003年4月，在“牛街”舆论风波稍平息的时候，安达又出现爆炸性新

闻：打造“牛城”的第一推手、就任市委书记刚刚两年的王英和因与上属腐败窝案有牵连被纪委“双规”。2005年8月，王因受贿罪和行贿罪被判处无期徒刑。这一事件，似乎给打造“牛城”的举措宣判了死刑。

但是，几位当年与王英和共事的领导干部说，王英和是个很有特点，具有多重性的干部。他虽然有些好大喜功，并存在比较严重的腐败行为，但是他思维超前、做事大气。在他短短的主政时间内，突出抓了“黑白两道”，即大力发展战略性新兴产业。在前后任的持续努力下，现在安达这两大产业都成了气候。他大刀阔斧地抓旧城区改造，改善了群众的生产生活条件，至今有些百姓仍念他的好。就打造牛文化的行为来看，虽然拉下了较多的债务，但是提升了城市品位，扩大了安达的知名度，促进了县域经济发展。

现在，安达的“牛经济”发展如何呢？

现任安达市委书记冯伟泉自豪地说，如果说化工产业是安达市经济“大武生”的话，那么，乳品制造业则是“当家花旦”，两大“名角”演绎了两大支柱产业经济发展的活剧，且正在继续发展升级。

2011年末，安达全市奶牛存栏19.86万头，鲜奶实现总产量65.18万吨。2011年全市畜牧业产值46.56亿元，占农业总产值的59.4%。当地畜牧业人均收入5650元，占农业收入的55%，其中奶牛业产值19.5亿元，奶牛收入人均达3000元。红星、伊利、贝因美、龙兴、奥佳、长征、伊康等7家乳品加工企业持续发展壮大，日加工处理鲜奶能力1300多吨，生产6大系列200个品种，拥有贝因美、伊利、红星、华丹4个全国全省知名商标和品牌，形成了加工企业多、品种种类全、加工能力强的生产格局。

2000年，安达市的财政收入只有1.5亿元；2002年，突破3亿元大关，两年翻了一番。2007年，安达首次进入全省“十强县”行列。2012年，全市GDP实现330亿元，增长18.5%，人均GDP超过1万美元；全口径财政收入实现27.1亿元，增长24.7%；城镇居民人均可支配收入增长15.4%，农民人均纯收入增长14.3%。安达综合实力稳居全省十强县第二位。

2012年11月8日，市委书记冯伟泉带队赴德国、荷兰进行了为期10天的产业项目考察，重点是乳品产业。期间，与欧洲著名的奶酪生产经销商进行了合作商谈，达成在安达市建设奶酪生产销售小镇的意向性合作协议。

冯伟泉这样描绘未来“中国奶酪之乡”安达乳品产业发展的新画卷：蓝蓝的天上白云飘，绿绿的草原上“黑白花”盛开，一条条油渣路向草原深处伸展，路旁那具有生态气息的现代农庄就是奶酪加工厂，空气中飘曳的是浓郁的奶酪香味；一个个色彩鲜亮的奶酪加工农庄连成带，发展成安达270万亩优质牧场上的奶酪小镇，加工着适合中国人口味乃至受世界各地青睐的几百种奶酪产品；安达成为世界奶酪中心。

在推动农业产业化，培植特色产业过程中，也出现了少数急于求成、逼民致富的反面案例。

2003年年初，诸多新闻媒体报道了“落马”的河南省卢氏县原县委书记杜保乾大搞形象工程的恶劣行径。杜于当年3月被河南省三门峡市中级人民法院以受贿、报复陷害罪判处有期徒刑14年。

杜保乾大搞形象工程的事例很多，其中最“富有创意”的是他提出了“官逼民富”的口号。据说，事情是由县委强迫群众发展香菇引起的。杜保乾不仅要求卢氏西南七乡在公路沿线架起木头，设立看上去十分壮观的食用菌百里长廊，而且多次召开现场会，要求全县各乡镇一年两季砍树搞香菇袋料，说是哪个乡镇行动不力，完不成任务，书记、乡（镇）长就地免职。他还明确表态说，如果群众不愿搞，可以采取拉家具、牵耕牛的办法对付。

与此同时，杜保乾强令县农行及各乡镇营业所、信用社向农民发放小额贷款，“扶持”农民种香菇。但是，这些贷款群众根本拿不到手，因为经过乡里扣掉菌种钱、技术服务费和税费，钱就基本上没有了。由于很多农民不愿种香菇，有的乡镇领导为了完成任务，就采取拘留等手段逼迫农民就范。于是，全县到处砍树毁林，粉碎木屑袋料的机器彻夜轰鸣。据三门峡市林业局2001年4月在《关于卢氏县发展袋料香菇森林资源消耗情况的调查报告》中称，仅2000年，卢氏县生产食用菌消耗木材就达8万立方米。80%的菇农因此背上了沉重的债务，县农行、信用社的贷款资金死、滞、呆账损失达1.2亿元。杜保乾还在该县蚂蚁岭搞了一个“万亩核桃基地”，由于选择的树种不适应当地气候，6万多株核桃树95%死亡。据了解，全县类似这样的核桃基地还有三个，树木成活率都不高，经济效益均不理想。

1997年，G省M县县委书记刘兴业（化名）与省政府农业开发办公室取得联系，合资创建了神龙肥牛公司，总投资3578.5万元，其中固定资产投资2269万元。投入资金中，农业开发资金投入1876.2万元、县肥牛公司投入804.3万元、农发行贷款898万元。企业占地3.33万平方米，当年筹建当年投产，并被省政府确定为农业产业化重点龙头企业。企业引进了荷兰施托克公司的全套屠宰生产线，采用世界先进的屠宰分割工艺。该项目设计年屠宰能力为6万头，一期为2万头，年产精品肉2800吨，预计可实现产值7272万元、销售收入6531万元、税金1139万元，安排就业3000人，带动肥牛饲料3.2万头，增加农民收入1500万元。

但是，受牛源供应、产品销售、流动资金、管理水平等多方面条件的限制，企业惨淡经营5年，于2003年被迫停产。5年间，生产形势最好的年份是2001年，但只屠宰肉牛5690头，实现销售收入2958万元，亏损285万元。2002年只屠宰2120头牛，实现销售收入1102.4万元，亏损256万元。税金分文未缴。期间，省市县三级领导为了给这条“龙”“强身壮体”，先后“动员”两家省级国有企业对这家企业进行嫁接改造，投入了大量资金，但都无力回天。为了给这个“龙头”建设基地提供原料，各乡镇和村屯层层下达养牛任务，但因“龙头”缺少牵动能力，牛业振兴的蓝图成了美好的幻影。2005年，除了近2000万元农业开发资金血本无归外，还欠债1950万元（其中银行贷款1800万元）。

2005年，经县政府多方努力，与上海汉德食品集团达成合作。汉德集团以2000万元的价格全部承债式收购这家停产企业，成立了汉德牛业有限公司。按照协议，企业将对原有厂房和设备进行技术改造，达到年屠宰肥牛10万头、生产优质牛肉2万吨的规模，预计年创产值5.2亿元，实现利税1800万元。全县肥牛存栏将达到70万头；农民户均14头，人均4头牛；农民从饲养肥牛获得的总收入将达到1.6亿元，纯利润3000万～7000万元。公司可安排500人就业，这些就业人员的年工资收入可达400万元。另外，可以带动相关产业的同步发展，如饲料加工业、牧草种植业、酿酒业、牛血深加工、鲜骨深加工业等相关上下游产业。新公司组建后，2006年宰牛2041头，销售收入883万元，亏损21万元；2007年宰牛1204头，实现销售收入816万元，亏损130万元；2008年宰牛403头，实现销售

收入325万元，亏损403.4万元。2008年，全县黄肉牛饲养量达到9.6万头，出栏2万头，饲养规模在全省属于中等水平。“让农民骑着黄牛奔小康”（此语取自县里发展养牛业的宣传材料）美好愿景实现可能还需长时间的努力。

1994年夏，H省S市市委书记柳海军（化名）听信了外贸部门的宣传推介，决心在全市大力发展獭兔产业。市政府依托外贸部门创办了“龙兴畜产有限公司”，从法国巴黎引进了布列塔尼亚配套系种兔600只。在市委、市政府的行政推动下，27个乡镇与这个公司组建了兔业集团。市里层层下达养殖任务，并采取高压紧逼、现场推动等办法抓落实。此后，养兔业在该市迅速崛起，有的村养了1000多只，全市养了近3万只。多数农民对政府推进的项目是信不过的，所以不肯参与。在市里逼迫下，村里只得出资购买种兔、笼子，再做动员，无偿提供给农户。外贸公司开始承诺，养成的种兔和商品兔保证回收，但后来收走成品兔后却不兑现钱款。还有很多农户养殖技术不过关，把兔养死了。公司集中的养殖场也逐步衰败。到1997年秋天，S市獭兔产业在步履维艰中黄了摊儿。该项产业发展政策后遗症很严重：“龙头企业”投资的2900多万元打了水漂；250多个村少则损失万元，多则损失几十万；现在还有些农民“卖”兔款无处讨要。

在上世纪末本世纪初，中西部地区的很多县委书记都到山东考察学习过那里的产业化经验，也试图打造“富民强县”的特色产业。但是，成功者不多。无论是亚麻、烤烟、蔬菜、万寿菊、沙棘等经济作物的种植，还是奶牛、肉牛、生猪、肉鸡、大鹅等畜禽养殖，只要过分依赖行政推进，几乎都留下了无尽的伤痛。

## 四、大上“乡企”和全力招商的功与过

1978年，我党确立了“以经济建设为中心”的政治路线，不久，以家庭承包经营为主要内容的农村改革大潮席卷华夏大地。当时，县级党委、政府一般都把工作重点放到粮食增产、农民增收方面。后来，随着农民温饱问题的解决和分灶吃饭财政体制的实行，多数地方形成了“无工不富”的认识，开始走上“县域经济工业化”的道路。

20世纪80年代初期，县委书记们抓工业，主要精力放在搞活县办国有（当时称“全民”）或集体所有制企业上。书记、县长经常替企业跑贷款、上项目、抓技改，结果是劲儿没少使、钱没少投，收效却极其微小。

正当中西部地区的“县官”们在百孔千疮的县办国有集体企业面前一筹莫展的时候，江浙一带的社队企业和个体私营企业（后来统称为乡镇企业）却异军突起，成为县域经济的主力军。此后，全国各地纷纷学习推广“苏南模式”和“温州模式”<sup>①</sup>，掀起了长达10年左右的大上乡镇企业热潮。

乡镇企业的崛起，在很多地方推动了经济结构调整和经济总量的扩张，加速了县域经济工业化、城市化进程，促进了农民身份的转变，增加了农民收入。但因为多数地方没有摆脱“运动式”的工作方式，在乡镇企业发展过程中付出了资金损失、资源浪费、环境污染等方面的高昂代价。有些地方甚至出现了昙花一现、得不偿失的后果。

中部J省青山县（化名），是个山清水秀的农业县，土地资源、水资源、

<sup>①</sup> “苏南模式”一般指江苏省无锡、常州等地侧重发展乡村集体企业的路子；“温州模式”一般指浙江省温州发展个体私营经济的路子。

山区农产品资源相对丰富，老百姓的日子过得比较殷实。但因距离省城较远，不通铁路，工商业不够发达，县财政也很窘困。

1992年，40多岁的赵奉义（化名）从邻县县长的位置上调到青山县任县委书记。此人头脑灵活，思路开阔，善于交际。到任后，他立即提出大上乡镇企业的施政方针。他不但大会小会讲“乡企”，而且带着计划、土地、工商、税务、电力、银行等部门负责人，到“能人”大户那里“现场办公”，帮助企业解决资金、项目、土地、供电等方面的具体问题。他向乡村两级下达指标，进行“高压紧逼”，组织“消灭无企村”的“会战”。在干部工资发放尚难以保障的情况下，他用200万预算外资金建立了乡镇企业发展基金，借贷给了几家私营大户。他还允许个体私营木器厂开到林区村屯。结果，在一两年内，300多家大大小小的企业相继上马运营。为了争全省上游，这位书记又授意相关部门把各项数据适当调高，结果，1993年和1994年，乡镇企业产值增长率分别上报83%、117.2%；1995年年初又提出保80%，争取翻番的增长目标。因“业绩”突出，这位书记很快升任省直部门领导。此后几年，新任县委书记对统计数据略做调整，但因上级领导机关仍在要求“加快翻番”，所以继续保持了几年的“高速增长”。1998年3月，后任县委书记在党代会上做报告时称，乡镇企业过去5年（1992—1997年），产值由1.46亿元增加到11.4亿元，年均增加50.7%。

这个县的乡镇企业虽然一度辉煌，但效益始终不理想。除一家名为“路风集团”的乡镇企业曾3年连续缴税过百万以外，其余几家号称“集团”的企业没有一家纳税超过50万元的。全县乡镇企业纳税总额一直没有超过一千万元。而财政周转金和银行呆死账的损失，则远远高于纳税总额。

2000年以后，当时红极一时的10多家明星企业，只有一家名次靠后的高明公司仍在维持生产，还有一家麻棉厂搬迁到外地，其余都相继倒闭。声名显赫的“路风集团”只留下一座大楼，租给多家小商店和小旅店使用。号称与台商合资的“泰昌木业”，近万平方米的厂房破败不堪，近亿元的贷款成了坏账。

青山县乡镇企业的衰败，在欠发达地区具有普遍性。据笔者考察，黑龙江省乡村集体和靠政府“包扶”上的项目，80%左右都是昙花一现的。其中，有一半左右开工之日，就是亏损之时。

有资料显示，1990年，河南省在全省47678个行政村中，一哄而起新上集体企业项目59342个。据当地官方称，全年产值达137亿元，可吸纳农村剩余劳动力163万人就业。而事实上，这种“村村点火、户户冒烟”的所谓“富民工程项目”，没过多久就瞎火了。<sup>①</sup>

应该承认，乡镇企业“村村点火、处处冒烟”的“大跃进”，早在上个世纪90年代后期就很少见了，但很少有人认真总结过这一阶段的教训。乡镇企业数据中的水分，没有完全挤掉，而转为“个体私营经济”的所谓成果。2009年，笔者到北方W市X乡调研，乡企办负责人告诉笔者，2008年该乡私营企业销售收入报了1.69亿元，实际上只有5900万元，占上报数字的34.9%；全乡个体私营企业销售收入报了4.2亿元，实际上全乡共有个体工商户25家，多数是小米坊、小卖店，营销量很小；全乡的实际主要经济指标乡里并不掌握，但不可能超过7000万元，也就是说，上报数字至少比实际扩大了6倍。W市中小企业局负责综合的工作人员坦言，根据经济普查掌握的数据，2008年全市个体私营企业销售收入只有80亿元，占上报数据的54%。主管部门和市领导都有“挤水”的想法，但是虚数太大，挤少了不解决问题，挤多了会影响工业增加值、地方生产总值等很多经济指标，上级也不答应，索性就这么继续报下去算了。

可以看出，W市和X乡上报的乡镇企业销售收入分别有46%和83%左右的水分。

从上世纪90年代末期开始，县委书记们把振兴工业的着眼点逐步由发展国有企业、乡村集体企业转向扶持民营经济和引进外埠企业，“招商引资上项目”越来越成为县委、县政府工作的重中之重。

2002年7月，黑龙江省宾县县委书记任继福组织了一次县域经济形势大讨论，然后通过县委十二届六次全会提出了“工业强县，牧业富民，旅游带动，外力牵动”的发展战略。

宾县位于松花江南岸，距哈尔滨市52公里，总人口57万，有耕地243万亩，

<sup>①</sup> 张新光：《中国农村综合改革的基本内涵及其政策走向》，载人民网2006年11月11日。

是全国产粮大县500强之一。任继福等县领导认为，宾县经济已经落在周边县市的后边，主要原因是工业不发达，而发展工业，主要靠招商引资。所以，他们在距离哈尔滨较近的宾西镇辟建了省级开发区，并以此为平台，举全县之力开展招商引资。到2007年年末，涉及装备制造、建材加工、木制品加工、农副产品加工、包装印刷、医药等7大产业的60个项目入驻开发区，总投资206亿元。

2011年7月，已经在宾县工作8年，担任两年多县长的赵革被任命为县委书记。这位刚刚41岁的年轻官员充满朝气，上任伊始，他就明确提出“年年都是招商引资年、年年都是产业项目年、年年都是项目服务年”，并身体力行，带领全县上下抓项目引进。2012年，全县共引进项目68个，固定资产投资实现124亿元，同比增长30%；规模以上工业企业实现增加值30.6亿元，同比增长40%。苏酒集团是江苏著名酒企，埠外仅在湖北设立了一家企业。为了把企业引到宾县，赵革和县长刘金成四飞南京，锲而不舍，终于达成合作意向。苏酒集团负责人说：“和宾县的各种优惠政策相比，我们更看重的是干部，是人的诚意！”

开发区的兴办拉动宾县经济进入了发展快车道。2006年，全县地区生产总值由2002年的43亿元增长到81.8亿元，年均增长17.4%；财政收入由8000万元（剔除农业税）增长到3.05亿元，年均增长37.1%，县域经济综合实力跻身全省十强县。2012年，在十强县中位居第八。

2011年3月，48岁的徐广国从牡丹江市委书记的位置上升任黑龙江省人民政府副省长。

14年前（1997年），34岁的徐广国被任命为黑龙江省杜尔伯特蒙古族自治县县委书记。这个只有24万人口的小县当时比较穷，县城下岗职工8000人，农村贫困人口占30%。

在组织修桥、引水等基础设施建设的同时，徐广国把工作着重点放到招商引资上。

他和同事们四处奔波，费尽千言万语，历尽千辛万苦，引来一批客商。为了引进伊利集团，他跑了10多次，终于感动了“上帝”。短短4年，“伊利”在杜尔伯特整体投资就达5亿元。这一牵动型项目既为财政做出巨大贡献，也

惠及全县百姓。2002年，养牛户仅卖奶收入就达到人均1000元。徐广国和“森达”老总在参加“十六大”时有过一面之识，会后徐广国从南京乘8个小时的长途汽车找到“森达”总部。当知道他是坐长途公共汽车来的时候，“森达”的老总端起酒杯敬了他三杯酒。

到2002年年底，全县纳税超百万的企业有20多家。“伊利”、“妙士”、“草原兴发”、“吉和”等等，一个个叫得响的畜牧业龙头企业落户这里。2002年，全县财政总收入达到2.2亿元，由1997年全省倒数第六跃居到前10名。不久，徐广国被提拔为副厅级干部。

正确地招商引资发展了县域经济，增加了百姓收入，但在不断升温的招商引资大潮中，部分县市的饥不择食、重复建设、血拼政策、不计成本、重商轻民、违法占地等不良倾向却在少数地方屡禁不止。

2009年3月，山东省济南市中级人民法院对齐河县原县委书记李凤臣职务犯罪一案作出一审判决，以受贿罪、巨额财产来源不明罪数罪并罚，判处李凤臣无期徒刑，剥夺政治权利终身。

早在2006年11月，当时的齐河县县委书记李凤臣即成为新闻焦点。当时各大媒体都纷纷报道了该县发生的一件“奇事”：有人冒充县委书记李凤臣的签名，先后将33人安排进该县党政各部门。虽然有人质疑县委书记独揽人事大权很不适当，但并未发现李凤臣严重违纪问题。

其实，李凤臣成为新闻焦点的时间还可以追溯到2004年1月9日。那天人民网发布了刘建平、戴敦峰撰写的一篇报道，题目是《“别夺走我的麦田”——山东齐河“圈地运动”的终结》。报道称，2003年11月16日，齐河2800亩征地被国土资源部定性为“严重违法”，“非法批准占用基本农田，用来兴建高尔夫别墅”。这个名为“国科高尔夫别墅”的项目是齐河2002年引以为豪的大手笔，并一直是当地政府用作宣传招商引资成果的典型。

李凤臣经常在大会小会上向各级官员讲述他的招商理念：“对外商绝不不说不”；“让别人先赚钱，我们后赚钱；别人赚大钱，我们赚小钱；别人赚有形的钱，我们赚无形的钱”。让李凤臣骄傲的还有“齐河招商零政策”，即凡固定资产投资300万元以上的，无偿提供土地15亩，在此基础上，每增加100万，

多提供5亩；对于一些特定的行业，可以降低标准无偿使用土地。齐河县的“优惠政策”也的确起到了立竿见影的效果。齐河县上报的材料中称，到2002年，齐河县共引进14个过亿元的项目。这个骄人的成绩也使齐河连续两年成为德州市招商引资“状元”。但这样的成果却没有惠及百姓，农民“奉献”出一亩耕地只能得到1.4万元的补偿，而且要分期给付。

据山西一家媒体报道，2006年，经济欠发达的偏关县财政收入只有1亿元，却不惜借债1000多万元，以无偿提供土地以及水电路三通等优惠条件，引进汇嘉芯光有限公司的半导体照明产业项目，辟建“高科技园区”。项目资料向人们描绘出这样一幅蓝图：科技园一期工程投资4.54亿元，建设期限1.5年，投产后，年产值可达24亿元，实现税收3.2亿元，并可安排800人就业；二期工程总投资30亿元，整个产业园区全部建成达产达效后，年产值可达80亿元，税收近10亿元。该项目不仅将是偏关经济发展的一个重要里程碑和历史性跨越，而且，偏关县完全有可能成为我国未来照明工业研发生产的中心和基地。但两年后，记者看到：860亩地长满荒草，并被一道白色铁丝网圈起。看门人说：“这800多亩地原先分属鸭子坪村和土寨村，是这里最好的上水地。从前种玉米、高粱、葵花、土豆，一亩能收成一千多斤。县上把地征下两年多了，来开厂的老板连个人影也没有。工钱给不了，河南、四川的工人都走了，白白把这地空了两年。”“除了附近村民剪破铁丝网进来放羊外，平时一般没人进来。”当地盛传的说法大致有两种。说法一：县上被投资方骗了；投资方原本没有投资诚意，千里迢迢来一遭，不过是利用这块地玩“空手道”。说法二：项目是真的，但投资方并不具备相应投资实力，开工伊始资金链便断掉，不得不草草停工。一位赞同第二种说法的当地人分析：县上招商心切，被企业描绘的蓝图冲昏了头脑，未经充分论证研究，便“大跃进”式地招商引资，结果出现了今天这样的局面。<sup>①</sup>

2010年8月，《经济参考报》一篇题为《江苏沐阳“全民招商”引闹剧》

<sup>①</sup> 翟少颖：《招商“大跃进”苦果谁来吞？》，载《三晋都市报》2008年9月23日。

的报道，把江苏省沐阳推到舆论的风口浪尖。这篇报道说，沐阳县文件规定，所有乡镇（场、街道）和县直单位，一律以5000万元为（招商引资）目标任务进行量化评分。年终未完成目标任务且考核处于乡镇或县直单位后5位的，对第一责任人实施“代理负责”。2010年被实施“代理”的有10多名官员，此外，耿圩镇、周集乡分别由党委副书记主持党委工作。各乡镇和县直单位层层下达招商引资指标。

记者说，沐阳经济开发区至少有10处闲置的地块，面积至少在千亩以上。有的地块建了一半的工地早已停工，几幢厂房孤寂地矗立着，厂房里空空如也，厂房外杂草丛生；在一片几百亩的农田里，或长或短的断墙，零星无序地残立着，断墙周围一人多高的荒草和野树肆意疯长……

记者认为，近年来沐阳县通过招商引资确实引进了一些不错的工业项目，但同样不可忽视的是，一些“假大空”的项目也充斥其中，并由此导致了土地、人力、物力等资源的大量浪费。专家们认为，沐阳的做法是一种公权力的扭曲行为，是一种政府职能错位、越位的表现；从本质上讲，招商引资“高压政策”的根子是错误的政绩观和不正确的发展观，是一种大搞GDP崇拜的短视行为，是“急功近利”的发展模式。

2008年，笔者到一个招商引资工作相对低调扎实的K县做过一次调查。该县5年来共引进千万元以上项目107个，除了现在正在运作中的10个项目外，97个项目意向投资额为111.1亿元。到目前，基本按协议投资并正常运行的项目有27个，部分履约的项目有24个，两类项目合计占总项目的52.6%，资金到位32.5亿元，占协议总额的29.3%。实缴税金和安置劳动力等后续成果，和预期差距就更大了。

从上述的一些案例我们可以看到，招商引资过热的后果，是国家资金大量流失，部分群众利益受损。有些投资商在一个地方干三年，吃完优惠就换新地方。“项目堆里找干部，招商引资论英雄”有很多弊端。但是，小小“七品官”无力改变这种局面。国家虽然在“文本”上不允许县级政府以任何形式减免土地出让金和税收，但实际上并没严格执行。目前的财政体制是分级分灶吃

饭，哪里能够借助外力把经济搞上去，把财政“蛋糕”做大，哪里日子就好过。在舆论导向和政绩考核评价上，以经济指标论英雄的状况并未改变。谁能把发展速度搞上去，谁就能受奖升官；相反，你在某些地区招商引资工作上落在后边，发展速度上不去，别的工作再突出也难以得到上上下下的认可。所以，在某些地区招商引资上项目的温度越来越高，口号越来越响，政策和措施越来越硬，有的已经明显出格，但上级不但不制止，还很欣赏和鼓励。

从以下几段县委书记的讲话中，可以看出招商引资工作中显现出来的投资饥渴症已经达到了什么程度：

——“市委、市政府在全市开展招商引资竞赛活动，可以预见，今年的招商引资竞争将更加白热化，到了你拼我抢、刺刀见红的时候。这个时候，就看我们能不能抢得过人家、拼得过人家。”

——“要用‘兵临城下’之势，保持招商引资、项目建设的浓厚氛围和高压态势。1. 竞赛活动期间，所有的县四套班子领导和部门、乡（镇）的主要领导，每月外出招商不少于两次，时间不少于三分之一。2. 每月通报没有外出招商的部门、乡（镇）主要领导，并由县委常委、组织部长找其谈话。带队的县级领导没有外出招商的，向我和县长说明情况。竞赛期间，每月排位后三位的招商队，招商队队长向我和县长说明情况；每月排位后三名的部门、乡（镇）主要领导，由县委副书记找其谈话。竞赛活动结束后，排位后三名的部门、乡（镇），其主要领导到县电视台公开表态。3. 招商引资和项目建设不力、排位靠后的，该单位、部门、乡（镇）原则上不提拔重用干部；后备干部未外出招商的，原则上不考虑提拔重用。谁英雄谁好汉，招商引资赛场上比比看。”

——“我们不搞一票否决，但是，对于那些总是不能胜任全党抓经济要求，长时间在招商引资、项目建设上无所作为的单位主要负责人，要坚决从领导实职上调整下来；对于在招商引资上取得突出成绩的有功人员，按程序予以提拔或重用。日前，县招商引资领导小组下发《关于进一步加强招商引资考核调度的实施办法》，根据《考核调度实施办法》规定，连续两季度考核调度倒数第一名的单位主要负责人须‘离岗’招商。”

——“全县上下必须牢固树立‘发展第一、项目为大’的思想，必须始终

把项目建设作为‘天字号工程’、‘一号工程’，全力加以推进和落实。对招商引资有功人员，除了按县里的规定给予物质奖励以外，还要让引进项目的功臣既发财又当官，名利双收。各单位在岗人员，凡引进3000万元以上大项目的，经考察可以破格使用，一般人员提拔为副科级干部，副科级干部提拔为正科级干部，正科级干部给予重用。对引进5000万元，特别是亿元几十亿元大项目的，可‘一事一议’研究奖励政策，安排住房、子女上学就业、家属调转工作等一切要求，在可能的情况下都可以考虑，都可以研究，都能够办到，最大限度地满足你们的要求。在项目面前，一切皆有可能。”

——“发展县域经济，只有想不到，没有做不到。”“地球是圆的，哪里都可以成为经济发展的圆心。”“以招商论政绩，以项目论英雄。”

在招商引资的大潮中，“引税”“协税”活动逐渐由地下走向地上，很多地方堂而皇之地把引税活动称为“发展本部经济”。

中部H省Y县是国家扶贫开发重点县。近年来，主要经济指标特别是财政收入迅速飙升。2005年前，该县财政收入不足6000万元，到2010年超过3亿元，2011年更是实现4.1亿元，比上年增长27.3%。

开发区成为这个县招商引资工作的金字招牌，有关材料称，落户园区企业已达35户，开工企业22户。知情人说，实际生产或经营的不超过五六家，生产型企业只有“广风”豆浆、“康乐”香其酱两户，税收加在一起不超过400万元。其余都是在外地生产或经营的注册公司。比较大的有铁矿粉，年缴税金超2000多万元。各乡镇也有一批类似企业，比如丰和镇的物流公司，镇长从没看到过运输车辆，但却缴税400多万元。

这个县引税成果如此显赫，主要靠两手：一是靠政策优惠。凡到该县纳税的，由财政按纳税额的25%，以科技扶持资金的名义返给企业。二是靠重奖重罚。县委、县政府制定了《招商引资奖惩规定》和《招商引资考核办法》，按单位和副科级以上领导干部两个口径下达招商引资任务。实行月通报、季考核、半年总结的考核办法，并将考核结果与干部任用选拔结合，明确提出以招商引资成果定奖惩、论英雄、排座次。一年完不成任务通报批评、两年完不成任务“亮黄牌”、三年完不成任务免职，保持了招商引资工作的高压态势。县

委提出，要创出“政策最优惠、环境最宽松、服务最周到、投资最赚钱”的“四最”品牌，形成招商引资工作的核心竞争力。

### 五、大拆大建中的喜与忧

近年来，越来越多的县委书记把改变城乡面貌作为主要工作目标，在大拆大建中打造出一个个“亮点”、创造出一个个“奇迹”。

2010年6月，笔者到庆安县开展巡视工作。

庆安县位于黑龙江省中部，隶属绥化市，经济实力在全省处于中游。但几任县委书记都比较重视农业技术推广，加之水田面积比较大，农业生产和农民收入水平居于全省前列。时任县委书记刘风岐，比较重视经济与社会、城镇与乡村的均衡发展。2007年，该县重点整合教育资源，投资800万元，新建了9300平方米的职业技术教育中心，促进了规模化办学。2008年，重点提升县城基础设施标准，投资2300万元，新建了5.3万平方米的人民广场和2.8万平方米的利民广场；投资1600万元，改造了县人民公园，为市民休闲娱乐提供了新场所；投资6000万元，建设了商业街地下购物广场和地上步行街，成为绥化市第一个开通地下商业街的县份；投资3500万元新建了农资大市场，增强了商机和人气。2009年，重点提高医疗卫生服务水平，投资9500万元，异地新建全省县级一流的县医院。2010年，投资4300万元新建县第五中学，投资1200万元新建县第二中学。

在农村基础设施建设上，2007年以基础设施为主建设生态屯，打造北环线；2008年主要是扩展修筑农村公路，打造南环线；2009年侧重创建农村社区；2010年重点是村屯绿化。2010年6月，该县全部行政村和近80%的自然屯的公路已经硬化，大部分村屯修建了休闲广场。就新农村基础建设的总体水平而言，该县明显处于全省前列，但却缺少“高精尖”的典型。

2008年，刘风岐抓住黑龙江省国土资源厅实施土地整理综合示范项目的契机，选择勤劳镇曙光村，着手实施整村改造并屯工程。到2010年，刘风岐等县领导跑遍省直相关部门，争取国家扶持资金6000多万元，在这个村辟建了生活居住、农产品加工、文化休闲娱乐和旅游服务四个功能区。其中，投资2100万元，修建了4栋5层住宅楼，建筑面积1.7万平方米，190户村民搬进了新居；配套建设了12个车库，1600米地下排水管线。笔者去参观时看到，挖沟机、推土机、起重机正在紧张作业。集产品加工、餐饮、娱乐、度假等于一体的民族特色一条街，占地2万平方米的朝鲜族风情园和有30栋大棚的采摘园将在几个月后竣工。

2010年年底，笔者到地处黑龙江西北部的绥棱县考察。该县从2005年开始，由政府主导、房地产开发商参与，进行了大规模的棚户区改造。5年来，共有6000多户居民的50多万平方米房屋被拆除，150多万平方米住宅楼拔地而起，还建成了配套的公共设施和三处休闲广场。特别是2010年，改造棚户区22“片”，拆除2867户居民的16.5万平方米住宅，新建住宅85万平方米，等于前9年的总和。虽然拆迁纠纷有所增加，但绝大多数居民拥护政府的大拆大建举措。

笔者随机到一个名叫“学府小区”的住宅区走访。在二单元301室，40多岁的女主人告诉我，她家3口人，有婆婆、丈夫，两人享受“低保”。原来住90平方米泥草房，条件很差。棚户区改造中，按1:1偿还面积之外，又按县政府对低保人员的照顾政策，加补了10平方米。她没花一分钱，选了一楼和三楼两套住宅。一楼开了麻将馆，三楼居住。不但改善了居住条件，而且有了一定的收入，全家人都非常高兴。当问到生活费用是否增加的时候，她说，取暖、物业费相加，和以前买煤取暖费用差不多，但以前破草房，怎么烧都不暖和，现在不用自己动手，却非常温暖。在小区门卫房，看门的老头儿60来岁，他家老两口与子女分着居住。拆迁前的草房50多平方米，回迁面积60多平方米。

按县里的规定，1:1补偿后，多出的面积按成本价购买。具体多少钱，是儿子们谈的，他不清楚。回迁在原地3楼，他很满意。谈到取暖费用，他说，每月每平方米缴纳29元，屋子很暖和。如果继续住平房自己烧，每吨煤需要1000多元，费用不低，效果还不好，所以，他觉得自己生活条件大大改善了。

在临街的一家筋饼店里，女老板告诉我，她家原来的房子是砖木结构的，75平方米，开发后按商服原地补偿。增加一部分面积，按市价购买的。她认为总体上补偿比较合理，门前道路进行了整修，周边进行了绿化，环境比原来好多了。

与绥棱相距一百公里左右的兰西县，原来的城镇改造建设步伐不快。2010年，县委书记杨文波组织四大班子成员和中层干部一百来人到绥棱参观考察，下定了加快棚户区改造步伐的决心。县委、县政府决定，启动六个棚户改造小区，总占地面积房屋约35.5万平方米，涉及被拆迁户1621户，拆迁房屋面积约14.5万平方米，拟新建房屋面积80万平方米。为保证拆迁改造工程顺利进行，该县成立了由县委、县政府主要领导为组长的棚户区改造领导小组，并组建了由17位县级领导干部为组长的六个综合推进组，抽调103名工作人员深入改造地段，逐户调查摸底，做宣传解释工作，协调开发商与被拆迁户的关系。

笔者列席了该县一次棚户区改造推进会议，书记、县长强调，所有工作人员，要站在政府和人民群众立场上，不能与开发商穿一条裤子，已经穿上的要赶紧脱下来；要维护群众利益，照顾贫弱群体；要坚持依法办事，程序严格到位，耐心做好思想工作。

时任县长王秀平向笔者介绍说，棚户区破烂不堪，有些居民破旧房屋年久失修，靠自然开发，需要很多年，而且一些低收入家庭难以拿出补差款。所以，绝大多数群众拥护政府推进棚户区改造，并积极配合，但也有20%左右的居民消极观望，少数人漫天要价，提出一些无理要求，还有人组织去北京上访。王秀平接待过一个上访户，他承认，按现在的补偿标准，他不吃亏，而且也占了一定便宜，但心里不平衡，因为附近的草泥房和他家的砖房一样获得1:1的面积补偿，也就是说，看别人占的便宜大。王秀平向他解释，政府适当照顾贫弱群体。有个住户，6口人，住19平方小平房，经协商，与开发商签订了40平方米的补偿合同，不但原面积不要分文，多出的21平方米也分文不取。

从5月初到6月末，兰西县5个小区内的983户已签订补偿协议，占总拆迁户数的64.8%；完成拆迁914户，占总户数的60.2%。

事实表明，绝大多数地方的“大拆大建”，在推动经济发展，改善民生方面具有积极作用。首先是带来城乡面貌的巨大变化、居民居住条件和生活环境的改善。一幢幢高楼拔地而起，一个个功能齐全的住宅小区和一所所漂亮的学校、医院矗立在新老城区。过去只能在大城市见到的休闲广场、音乐喷泉、体育场馆也纷纷亮相边远县城。其次是改善了投资环境，拉动了地方经济的增长，增加了城乡居民就业机会。再次是增加了预算外收入，缓解了县级财政拮据的局面。有资料称，2009年全国土地出让收入约14239亿元，一些城市土地出让收益占到了财政收入的五六成之多。笔者考察的绥棱县，2009年财政一般预算收入刚刚过亿元，而土地出让金收入已达1.03亿元。如果加上其他税收，房地产开发带来的收入可达1.2亿元左右。很多地方如果没有“土地财政”收入，修路改水、兴医建校、扩大低保等“保障民生”的举措将难以实施。

但也不可否认，规模过大、速度过快的城市建设和房地产开发，存在诸多弊端，有些地方已经带来令人忧虑的后果。

——催生脱离实际的形象工程和急功近利的短期行为。中西部地区的多数县（市）经济发展和居民消费水平还很低，在财力有限的情况下，热衷于修建宽马路、大广场和高标准的文体活动中心，虽然可以获得部分民众的赞誉，但也难免招致一片骂声。因为这些地方，可能有数量更多的背街小巷无钱整修，可能有一大批“低保户”因政府救助标准过低而生活拮据，可能有相当一部分居民期盼着尽快解决学费贵、就医难、房价高等难题。在县城和新农村建设试点村镇投入几千万甚至几亿元资金进行“美化”、“亮化”、“香化”的时候，边远乡村的老百姓可能正在为几十万元的农田水利配套资金或村路改造配套资金发愁。据笔者对中部W省调查，占总数12%左右的新农村建设试点村，均可以获得70万~130万元的扶持资金，有的示范村获得扶持资金上亿元。后者这样的“锦上添花”，已经严重背离公共财政的公平原则和公共服务的均等化原则。由于建设规模过大，很多地方重建轻管、单兵突进，致使供水、供热

滞后和交通拥堵等城市病难以有效防治。南方某县级市，本来在全省处于落后位置，财政也很拮据，但在本世纪初，市委书记提出“经营城市、以地生财”的思路，短短5年内，500多项重点工程动工。耗资7000万元的景观大道、耗资4000多万元的高档喷泉，纷纷落成。在大拆大建的拉动下，该市地价、房价三年内翻了一番；城区面积由19平方公里扩大到50平方公里，土地拍卖收益突破8亿元。城市建设拉动经济高速增长，该市成为全省财政收入连年上台阶的先进县，并于2007年跻身全国百强县（市）行列。但城乡居民收入的增幅，远远低于GDP和财政收入的增幅。媒体还多次披露，该市存在大量违规征地的问题，还于2007年和2010年两次发生暴力征地致死人命的惨案。中部某县县委书记主张“不鸣则已，一鸣惊人”，并对白色情有独钟，先后在两个县实施“白化”工程，即：将县城和公路沿线陈旧房屋墙上的瓷砖打掉，重新粉刷；虽然城乡面貌焕然一新，但增加了民众负担，还形成了工程款的拖欠。

——催生房地产泡沫，埋下诸多经济和社会隐患。在县（市）一级，带有公益性的棚户区改造与商业性房地产开发，已经紧密结合在一起。这固然有利于广辟资金筹集渠道，提高资金使用效益，促进房产销售，从而实现政府、开发商及棚户区居民的“多赢”。但是，政府的过度参与，不但容易形成或进一步吹大房地产泡沫，还会使县级财政过度依赖土地出让，埋下竭泽而渔、大起大落的隐患。当无地可卖时，有的县（市）财政可能崩溃。房屋拆迁规模急剧扩大与楼市的过热，使过度依赖投资的经济增长模式越来越坚挺，避免经济过热的宏观调控措施越来越难落实。另外，政府收入的超常增长、房地产开发商财富的快速集聚、少数被拆迁户的暴富，都大大加剧了分配不公，扩大了贫富差距，积累了大量的社会问题。

——造成不同程度的资源浪费和存量财富的流失。在土地财政和房地产超额利润的双重驱动下，圈地行为久禁不止，本来稀缺的土地却大片长期闲置，占地过多、违规用地现象也屡见不鲜。在大拆大建过程中，很多没到使用年限的建筑被拆毁，虽然用水泥钢材等建筑材料堆积的GDP增速迅猛，但国民存量财富增长幅度却相对滞后。

——引发拆迁冲突，激化社会矛盾。由于拆迁规模过大，时间要求过急，而相关法规却不配套、不协调，加之公众舆论与政府行为反差过大，致使政府或

开发商野蛮拆迁、违法拆迁、“黑灰”拆迁的行为时有发生，“钉子户”漫天要价、暴力抗法的现象也愈来愈多。类似湖南嘉禾、成都金牛、江西宜黄之类的悲剧性事件屡屡发生。

县委书记们为什么热衷于利弊共存、喜忧参半的大拆大建呢？据笔者观察，他们中的绝大多数，主观动机一般包括以下五个方面：一是为了改善城乡居民居住条件和生活环境，或者说是为了造福一方；二是为了营造有利于招商引资的良好环境，促进地方经济发展；三是为了获取更多的政府收入，使自己主政期间的财政拮据状态有所好转，日子过得好一些；四是为取得立竿见影的政绩，以博取好的名声；五是应对上级检查考核，为职务升迁创造条件。

## 六、“生态书记”：功成不必在任上

在县委书记们的施政纲领中，一般都包括优化生态、保护环境的内容。但前些年在着重抓招商引资上项目的背景下，花费更多心血抓生态的县委书记不是太多。随着县级财政状况的好转和国家专项资金的增加，很多县（市）都增加了对生态治理的投入。

1986年，时任拜泉县县委副书记的王树清提出了“动员全县人民大规模植树造林、封山育林、治山治水、大搞小流域综合治理、发展以林业为基本骨架

的生态农业经济，不断改善生存和发展环境”的整体构想，在书记、县长的支持下，开始了他的“绿色之旅”。1992年，他升任县长，4年后又到甘南县任县委书记，1998年又回到拜泉县任县委书记，直至2004年离任。在近20年的县官生涯中，他始终把植树造林、发展生态农业作为主要工作目标，坚持不懈地为改善县域生态环境而奋斗。

王树清在接受记者采访时说，许多人认为种树是小事，尤其一些基层领导认为不值一提，可他认为这是大事。他的这种认识来源于历史的教训：20多年前，拜泉由世界著名的黑土带变成荒山秃岭，从此风灾、水灾、旱灾不断，人们被迫背井离乡出走。他感到不植树造林、发展生态农业不行啊，于是在许多地方都立了这样的牌子：“请大家警醒：我们的国土还能流失多少年？”“保护方寸土，留给子孙耕。”他总想，现在我国一些地区已敲响了生态遭破坏的警钟，一定要变亡羊补牢、为未雨绸缪。有句古话叫“大道行于百代，权宜利于一时”。他相信，为官一任，要建百年基业。

王树清抓生态治理，有一套自己的思路。他提出了“三种水库”（工程水库、生物水库、土壤水库）理论，依据不同的地貌特征，推行平原区的林草果畜粮综合经营、低洼易涝区的畜禽鱼稻良性循环等“六种生态治理模式”，将现代技术与本地实际结合起来，设计了“山顶栽松戴帽子，梯田埂种苕条扎带子，退耕种草铺毯子”等“十子登科法”。

王树清抓植树造林的执着精神和务实作风，令人惊叹。他20年如一日，早出晚归，走遍全县每一个村庄和每一座山头，胶皮鞋穿坏了几十双。他推行严格的林木管护责任制，亲自处理盗伐林木案件百余起，30多人受到判刑、撤职或罚款处理。有时为了查一个案子，他亲自领人半夜三更在村里搞蹲坑调查。

“树是王树清的爹”这句话，在拜泉广为流传。

王树清常说：“愿以满头白发换来青山绿水。”在他的倡导和带领下，拜泉县累计造林123万亩，建设生态示范区182处，治理水土流失面积273万亩。森林覆盖率由3.7%提高到22.7%。与上世纪七十年代初相比，坡耕地泥沙流失量减少89%，土壤径流减少78%，土壤有机质含量提高0.5%，风速降低58%，空气湿度提高10%~14%，连续18年未发生风剥地，形成了有利于农作物生长的小气候。全县粮食亩产由1980年的90公斤提高到现在的300多公斤。

王树清以他善待青山绿水、善待大自然的人格魅力以及在植树造林、生态农业、水土保持方面做出的卓越贡献，荣获第三届地球奖和“全国造林绿化十大标兵”称号。2000年10月，提职任齐齐哈尔市委常委（继续兼任拜泉县委书记，2004年3月离开拜泉，任齐齐哈尔市副市长）。2007年退休后，回到拜泉，继续从事生态农业研究。

与王树清建设生态农业的业绩相比，中部F省Y县的县委书记李青山（化名）可以说微不足道，但他舍弃当期利益抓生态建设的精神也有可圈可点之处。

李青山1995年到Y县工作，1996年任书记。1997年，李青山经过调查研究，决心以退耕还林为突破口，着手治山治水。当时，发展特色经济和乡镇企业的任务很重，诸多可以显示富民强县政绩的事情摆在面前。而治山治水必然牵扯大量精力，且不但筹集资金难度大，还要减少一些政府收入。据匡算，仅实施退耕还林工程，县乡财政和统筹提留每年就要减收1000万元左右。这对于财政收入不足6000万元的国家级贫困县Y县来说，不是个小数目。李青山在县委常委会上说：“多年过度的森林采伐和毁林开荒，使我省生态环境遭到严重的破坏，全县119万亩耕地中有40%多水土流失严重。大雨大灾，小雨小灾，无雨旱灾。1991—1994年曾发生三次大洪水，特别是1994年的那场洪水，造成直接经济损失达1.3亿元。这样的生态环境不改变，无论我们取得什么样的政绩，都对不起子孙后代！”在统一认识，科学论证的基础上，县里制定了《生态示范区建设规划》，并克服重重困难，着手进行生态治理。

据勘查，全县倾斜度在15度以上的超坡耕地有18万亩，县里计划用三至五年时间，将这些耕地全部退耕还林。县政府出台的政策是：退耕地块，税费全部免除，苗木由县里无偿提供，树木管护责任和收益权利归原承包农户；减收的农业税由县乡两级分担。这与2002年以后国家出台的退耕还林政策相比，显然没有多大“诱惑力”。但是，因超坡耕地水土流失严重，粮食产量极低，加之当时税费负担较重，农民对退耕还是比较认可。经过宣传发动，任务较快得到落实。但退耕还林工程刚刚启动，就出现“边造边毁”的问题。那几年，有关部门为解决林业“两危”难题，在全省林业系统大搞所谓“工资田”和“林粮间作”的“林地熟化”。虽然试点单位做得比较好，但因大豆价格偏高，且

收益见效快，木材价格偏低，且生产周期长，在“工资田”大面积推广过程中，多数承包者热衷于利用林地种植大豆，形成了实际上的毁林开荒风潮。李青山找到县林业局局长，斩钉截铁地说：“保护林业资源、打击滥砍滥伐是功，搞‘工资田’是过，现在就要停下来。”上级林业部门前来检查工作，李青山据理力争：“我虽然不懂造林业务，但从实践看，自然萌生的次生林比人工造林更有经济价值和生态价值。在我们浅山区，多数林地都不应该搞改造，更不该搞什么林粮间作，而应该坚持封山育林。否则，历史会惩罚我们。”在县委的坚持下，该县在全省率先停止了“工资田”的做法，全面实施了以封山育林、退耕还林、植树造林为内容的“三林”工程。4年间，Y县封山育林18万亩，植树造林30多万亩，其中退耕还林近16万亩；完成小流域治理面积60万亩，治理水土流失面积266万亩（其中耕地34万亩），成为全国农业生态示范县。为了刹住乱砍滥伐的歪风，该县顶住了来自方方面面的阻力，关闭了100多处小木材加工厂，查处乱砍滥伐林木案件80余起。

福建省长汀县，曾被人描写成“山光、水浊、田瘦、人穷”的地方，水土流失非常严重。1983年，福建省委把这里列为水土保持重点县，30年来，一任接一任的县委书记坚持“守土有责，寸土必争”的理念，带领全县人民开展了一场大规模治山治水奔富裕的“持久战”。通过封山育林、植树造林、林权制度改革、发展绿色产业等措施，使“秃头山”、“火焰山”变成了郁郁葱葱的“绿满山”、“花果山”。

2012年1月，中央领导习近平同志作出“进则全胜，不进则退，应进一步加大支持力度”的批示，水利部和福建省政府落实了更多的支持措施，长汀迅速掀起了新一轮水土流失治理的热潮。

2013年6月，长汀县委书记魏东在接受媒体采访时说，全县水土流失面积由1985年的146.2万亩减少到2012年的45.12万亩，森林覆盖率由1986年的59.8%提高到79.4%。今后，我们要有“功成不必在我任上”的信念，以“踏石留印、抓铁有痕”的劲头，坚持不懈地抓好生态建设，并把实现“百姓富”与“生态美”结合起来，让老区人民过上越来越好的生活。

## 七、县委书记的多重角色

概括地说，绝大多数县委书记的第一要务是抓经济，主要目标是追求GDP、财政收入等指标的高速增长。前些年的兴奋点主要放在特色农业和乡镇企业上，近年来的着重点主要放在招商引资上项目和城乡改造中的大拆大建上。

这样的经济工作方略，是否符合科学发展观的要求呢？似乎应该因地而异、因时而异。从总体上说，县域GDP和县级财政收入的高速增长，无疑为我国经济规模进入世界第二做出了重大贡献，但对增长速度的过度追求和对招商引资、大拆大建的过度狂热，已经或必然带来某些消极后果。如：重复建设、结构失衡的倾向难以遏制；压缩投资、避免通胀的宏观调控措施难以奏效；环境污染、浪费资源的问题屡禁不止；血拼政策、争抢项目的不良竞争愈演愈烈；贫富之间、城乡之间的差距越来越大，等等。

随着科学发展观的提出，学界和媒体对地方官员政绩饥渴症、项目崇拜症的批评越来越多，各级领导机关也一再强调转变增长方式，但收效较慢。

县委书记们在经济工作中表现出的某些急功近利行为，固然与他们政绩观不够端正，执政为民的理念不够牢固有关，但主要是客观环境、现行体制造成的。

首先是财政分灶吃饭和财政收入过度向上集中的体制，迫使“县官”们不得不千方百计甚至不择手段地抓政府收入。

如果政府财力拮据，不但诸多关系民生的社会事业难以兴办，而且财政供养人员的工资发放和政府正常运转都难以为继。所以，无论怎么讲科学发展，“县官”们首先考虑的是怎么抓“钱”。

为了抓“钱”，县级党委政府功能上的“公司化”和运行方式上的“运动

化”倾向越来越严重。改革开放以来，全党的工作重心由阶级斗争转为经济建设，但政府职能、工作方式并没有大的改变。政府抓经济，虽然日益强调运用金融、税收、财政、价格等经济杠杆进行宏观调控，但在财政包干制和政绩考核制的双重压力下，县级党委政府仍然以各种政治动员的方式直接从事微观经济活动，实际上成了一个包容若干产业的“大公司董事会”，县委书记成了“董事长”。这个超级大公司，既有追逐利润最大化的一般经济人特征，又有调动各种资源的超强组织能力和动员能力，但却缺乏严谨的经济核算机制和法律约束。为了推进某项产业，县（市）一般都要成立领导小组，有的地方还分别“任命”10几个县级领导为“煤司令”、“鸡司令”、“牛司令”、“麻司令”。县委、县政府及各领导小组、各产业司令，在县委书记这个总司令的指挥下，不但可以调动政府直接掌控的各种物质资源，还可以动员辖区内的各种人力资源和社会资源，以实现某项经济目标。

为了抓“钱”，“县官”们必然竭尽全力甚至不计成本、不择手段地抓招商上项目，抓城建卖土地。很明显，带有“大跃进”色彩的招商引资上项目和城乡建设具有很大的经济风险和政治风险：论证不严或给予投资商过度优惠，可能使很多项目半途而废，留下难以填充的“窟窿”；违规办事或引发恶性事件，决策者可能被问责。但是，财政窘迫的压力迫使“县官们”不得不“冒险大干”；“法严行宽”的现实又大大降低了实际风险，使县官们“冒险”的胆量越来越大。几十年来，税收、用地、环保等方面的书面规定越来越严格，但在执行中，却经常随机变通。只要不把钱揣到自己口袋里，违法用地或引发恶性事件的，最严格的处分是撤职；违规为投资商减免税收或引资决策失误造成重大损失的，基本上没有哪个官员受到追究惩处。所以，在“损益平衡”的考量下，“胆子大一点，步子快一点”日益成为“县官”们奉行的行为准则。

为了抓“钱”，“县官”们往往背离区域经济的一般规则，盲目追求工业化。按理说，县域经济发展应该因地制宜，宜粮则粮、宜牧则牧、宜工则工、宜林则林。但是，因为财政转移支付制度存在缺陷，“粮食大县”多数是“财政穷县”，“生态大县”多数是“经济小县”，这里的“县官”们不得不放弃自己的优势，偏离主业上税源项目。由于热衷于抓“钱”，“县官”们对提供公共服务、发展社会事业、搞好社会管理等方面的事情，投放的精力和财力必

然相对薄弱，以人为本、协调发展的战略难以真正落到实处。

“政绩饥渴症”的第二个主要病源，是以经济指标为中心的政绩评价及干部选任制度。

虽然近年来中央有关部门反复强调建立适合科学发展要求的政绩考核体系，各地都增加了节能减排、社会发展、民生民意等方面的考评指标和考评权重，但因为这些指标具有成果滞后、难以测度等特点，再加上从上到下的“GDP崇拜”理念并没有真正摒除，所以，多数地方的考核仍然是“主要经济指标定乾坤”。2007年，笔者曾对中部F省的县乡两级党政领导班子政绩考核方案（已经按中组部要求，充分体现了科学发展观）及考评结果做过调查分析。该省H市，对所属的县（市、区）考评确定了31项指标，分为经济发展、社会发展、社会评价三大类。考评结果是：经济发展部分，最高得分为与最低得分相差22.45分；社会发展部分，6个参评单位均为满分，差距为0；社会评价部分，最高得分与最低得分只相差3.1分。J市的考评结果显示：GDP分差为7.85分，财政收入分差为51分，税收分差为7.17分，进出口和招商引资分差为6.14分，固定资产投资分差为11.9分；而基础教育、计划生育、社会保障、环境保护这几项总和，只相差2.7分。Y市是个煤城，煤炭走俏使主要经济指标超常增长，被考评的下属县区最高得分为230分（满分100分），最低得分为114分，差距超过了一倍。其中，GDP分差为12.5分，财政收入分差为66.3分，招商引资分差为9.8分；社会发展等指标分差很小，很多项目都是所有参评单位全得满分，即零分差。

更重要的是，上级领导和经常参加干部选任投票的同级领导干部，同样看重经济指标和城市面貌。上级领导到县（市）考察，看的和大加赞赏的多是工业园区、高楼广场、文体中心、农业科技园区。即使是“民生”项目，也主要看高标准的医院、学校和示范村的别墅式民居。而给边远落后地区改水、修渠、筑路，或给低收入人群上保险，上面看不到。经济超常增长的业绩，往往成为“县官”提拔重用的最主要依据。

近年来的大拆大建，除了土地财政的诱因以外，同样是上级领导机关压出来的。笔者信手上网一搜，就发现全国很多省或市都制定了城乡建设“三年大变样”或“三年大会战”的方案。有的地方还通过现场拉练、按季“过堂”的

办法向所属县（市）施加压力。“上有所好，下必甚焉。”

一位县委书记说：“上级领导总教育我们树立正确的政绩观，还总让我们把官位看淡些，但是，实际上的政绩评价标准和用人导向，就是谁能把经济指标搞上去，谁能把城市建设得更漂亮，甚至是谁能吹牛、敢作假，谁就能得到表扬和重用。这种状况不改变，那些动听的说教恐怕连宣传者自己都不相信。”“我们不是非要升迁当大官，但树有皮，人有脸，除了像神仙一样的圣贤，谁能做到长期不计名利地为民谋利呢？”

综上所述，县域经济的科学发展，宣传教育仅仅是辅助性措施，起根本性作用的是政府职能转换、领导人角色转换及体制机制转换。县级政权不能成为追逐经济利益最大化并直接参与市场竞争的“大公司”，而应该成为宏观调控、维护公平、服务民众的“守夜人”、“裁判员”或“救生员”；县委书记不能继续担当“董事长”或“总经理”的角色，而应该成为协调几大班子的“政治领路人”。而要实现这样的转变，离不开上级领导机关的体制性、机制性支持。在财政体制上，必须继续加大一般性转移支付力度，继续向县级财政倾斜，特别是要向粮食生产功能区和生态保护功能区倾斜，减轻县级财政压力。在政绩考核和干部选用机制上，如果继续保留政绩考核制度，那么应在考核指标体系上增加社会事业发展是否均衡、民众幸福感是否增强、居民收入增长是否和GDP增长同步、贫富差距是否缩小、社会保障覆盖面和标准是否提升、公民尊严是否得到保证等项目和权重，在考核结果上避免出现“几项经济指标定乾坤”的局面。因这样理想化的考核机制很难建立，笔者倾向于取消自上而下的年度政绩考核。可以考虑与严格执行干部任期制相结合，只进行换届综合考核和届中少量提拔干部的个别考核。换届综合考核和干部评价选拔，应该真正体现党管干部的原则与人民当家做主制度的紧密结合，在没有实行竞争性民主选举之前，应由党委组织部门和人大的人事部门共同考核酝酿干部；应采取得力措施，落实人民群众的“县政的知情权”及对“县官”的评价权、选择权；应通过积极试验，探索新机制，以保证县级官员的权力在阳光下运行。

随着国家政策的调整，唯GDP论逐渐失去市场，县委书记们也更加注重民生、生态保护等工作。

# 第三章

## 跑要资金： 一些地方的头等大事

“谁有本事，谁有能力，谁就能在（国家投资）这块蛋糕里多分得一点，多吃到一点。我县是‘国贫县’，这可是个金字招牌，具有其他县（区）所不具备的跑、争、抢、要的特殊优势，我们要把这个金字招牌的含金量挖掘够，内在价值发挥足，它给我们带来的都是实实在在的可用财力、实实在在的真金白银。俗话说，‘会哭的孩子有奶吃’。我们是穷人家，就要会哭会叫、会吵会闹、会争会要。总的一句话，就是份内的要拿够、拿足，份外的要多扒多争。”



## 一、“挣钱”不如“要钱”？

随着我国行政审批和转移支付制度的改革，广受舆论诟病的“跑部钱进”现象呈逐渐减少趋势，但在某些地方，特别是欠发达地区的县（市），仍比较严重。本章探讨这个问题，就是希望通过深入分析，为我们下一步的改革提供借鉴，使改革更具针对性。

2002年春节刚过，北方Q县县城的“年味儿”依然很浓，机关事业单位除了值班人员之外，很少有人能在办公室坐一整天。但县委、县政府的主要领导已经开始忙碌了，除了研究和部署全年工作、酝酿备春耕生产等事宜外，主要是筹划向上争取资金。

经过一番准备，向上争取资金工作会议隆重召开。县委书记牛宪刚（化名）在大会上说：“在我们欠发达地区，要维持县级政权的正常运转，并尽可能为老百姓办一些实事好事，必须壮大财力，改变‘吃饭财政’的窘困局面。壮大财力的主要途径有两条，一条是培植税源，增加财政收入，另一条就是向上争取资金。从长远的发展战略说，更多的功夫应该下在第一条上，即组织招商引资和全民创业，通俗地说，就是要多‘挣钱’。但在短期内，‘要钱’要比‘挣钱’快得多。上一个投资亿元的项目，一般情况下投产达产后每年可以为我们提供税收1000万元左右，地方分成再加上税收返拨，我们可以获得财力400万元左右。但因为在项目落地前后，政府需要在土地、税收等方面落实优惠政策，预先支出两三千万元。如果项目运行顺利，5年之后可以见‘回头钱’，如果项目迟迟不能达产达效，可能要七八年以后政府才能获利。相反，国家投向基础设施建设、社会事业发展特别是‘三农’方面的专项资金越来越

多，只要我们工作到位，要个投资三五千万元的项目，并非难事。这类国家投资的项目，只要立上，当年资金就能到位。所以，我们要把向上争取资金放到同招商引资同等地位，甚至放到更重要的地位来抓。”

10多年前这位县委书记就把“要钱”的极端重要性，说得非常通俗明白。

目前，中西部地区的多数县（市），财政自给率比较低，主要靠国家转移支付过日子。

据资料显示，北方F县，2010年全口径财政收入实现4.58亿元，财政支出高达12.84亿元，上级转移支付比重达64.3%（不含税收返还）；G县，财政全口径收入2.6亿元，财政支出高达13.6亿元，上级转移支付比重达80.9%；T县，财政全口径收入2.6亿元，财政支出11.1亿元，上级转移支付比重达76.6%。

在上级转移支付中，税收返还、一般性转移支付（也可称为体制转移补助）有相对固定的计算公式，一般不需要县政府去“跑”或“争”，而专项转移支付（也可称为专项补助），虽然也有使用方向和原则的书面规定，但是给哪个县，不给哪个县，全由掌管分配权的职能部门说了算。所以，这块资金便成了县官们攻关的主要目标。

专项补助的规模很大，而且逐年增加。从中央财政对地方转移支付来看，2009年，专项补助虽然占转移支付总额（不含税收返还）的比重由1994年的78.4%下降到52.2%，但规模却由361亿元增加到12359.14亿元，15年间增加了33.23倍。可见，向上跑要资金的空间非常大。有的县委书记明确提出，“要把向上争资作为一项重大战略任务在全县全面铺开，走上制度化、常态化轨道”，并对争取资金的重要性、主要方法策略作出很多论述。

2009年2月，西部一位县委书记在全县“扩大内需项目争取工作会议”上的讲话中说：“项目抓得怎么样，直接反映了我们抓经济工作的能力，反映了我们驾驭市场经济的本领。而我们常常说的项目，更多的就是向上争取资金，资金争取到位了，我们的民生、基础设施、生态环境、社会事业等一切问题也就迎刃而解了。所以向上争取资金是项目工作的关键，也是发展所需，形势所趋，是现实的选择，也是我们的出路所在，是造福全县人民的福祉所在。此

前我已经充分思考了很久，在多个场合不断强调对上争取资金的重要性，并组织有关部门进行了充分的前期调研，县委常委会也进行了专题研究，最后确定下来专门开这个会，标志着县委、县政府要把向上争资作为一项重大战略任务在全县全面铺开，走上制度化、常态化轨道。”“去年，我县向上争取资金13559.3万元，相当于我们一年的财政预算收入。从今年起，随着以扩大增值税抵扣范围为主要内容的增值税转型将全面铺开，个人所得税起征点可能被提高至3000~4000元，加之由于金融危机的影响，我们的工业产值、利润急剧下降，财政收入总量和速度的增长必然会影响到牵累。所以说，要为地方经济发展‘造血’，向上争资就是能起到‘吹糠见米’的效果。因此，各级各部门要切实抢抓政策机遇，加大争取力度，为我县经济发展提供不竭的动力。”“全县上下要发扬‘人一之、我十之，人十之、我百之’的精神，全力以赴抓好争取资金工作。”“要把争资的任务纳入乡镇、部门的责任目标考核，特别是今年，要把党群综合部门招商引资纳入了综合目标责任书进行考核。对在同一水平、同条件下，未争取到位的乡镇和部门，要追究主要负责人的责任；对在工作中反应不敏锐、项目申报不及时、衔接不到位而影响资金争取的单位，要予以通报批评，并责成主要负责人向县委、县政府说清楚；对争取好的，收到预期效果的乡镇和单位，要大张旗鼓地给予表彰奖励，进一步形成奖优罚劣、鼓励先进、鞭策后进的良好机制。”

2009年3月，西部另一位县委书记在招商引资争取资金大会上说：“谁有本事，谁有能力，谁就能在（国家投资）这块蛋糕里多分得一点，多吃到一点。我们要把跑项目、争资金放到与抓招商引资、抓财政收入同等重要的位置上来抓，用抓招商引资、抓财政收入一样的热情来抓跑项目、争资金工作。我县是‘国贫县’，这可是个‘金字招牌’，具有其他县（区）所不具备的跑、争、抢、要的特殊优势，我们要把这个‘金字招牌’的含金量挖掘够，内在价值发挥足，它给我们带来的都是实实在在的可用财力、实实在在的真金白银。俗话说，‘会哭的孩子有奶吃’。我们是穷人家，就要会哭会叫、会吵会闹、会争会要。总的一句话，就是份内的要拿够、拿足，份外的要多扒多争。”“要用‘兵临城下’之势，保持招商引资、项目建设的浓厚氛围和高压

态势。”

在网络上，只要打上“争取资金”这个关键词进行搜索，就可以看到很多县市领导的类似讲话，可以看到×××书记带队进京或到省里争取资金的报道（一般发在市县两级政府网站上），还可以看到很多县（市）党委、政府下达的争取资金任务分解表。

H县县委办公室、县政府办公室《关于下达2011年全县全社会固定资产投资招商引资和争取资金目标任务的通知》规定：“2011年全社会固定资产投资任务为105亿元，比2010年的65.9亿元增长51%；争取中省市资金为14.142亿元，较2010年增长18%。”“将2011年固定资产投资、项目建设、项目策划、招商引资、争取资金、民生工程任务完成情况纳入各镇、县级部门和单位的年度目标责任考核体系之中，实行周督查、月检查、季通报、半年考核、年终奖惩。对完成好的单位，分别给予保投资、项目建设、项目策划、招商引资、争取资金、民生工程、支持重点建设项目显著贡献奖，奖励面控制在15%；设立项目建设、招商引资、争取资金先进个人各3名，给予表彰嘉奖。未完成上述任务的单位，给予通报批评，取消参评年度考核优秀单位等先进单位资格。”

2008年11月5日，国务院常务会议出台了在两年内以4万亿元投资刺激经济的方案。其中在当年年底向各地新增1000亿元投资。据媒体报道，“赶赴这场千亿元盛宴的地方各路人马迅速在京城集结，国家发改委周边住满人，连周围胡同的地下室也住满各地来客，‘全是各省市来跑项目的’。有种说法是，那些胡同的地下室旅馆，三天来客房价已从80元涨到了150元。”“不但酒店、餐饮生意火爆，三里河的各个复印店的机器也在不停地疯转，将各省官员带来的准备上报国家发改委的项目报告书复印或装订成册，有的报告书被复印装订了10多套，垒砌起来有一个书柜隔那么高。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 肖明：《各省进京分切1000亿新增投资，发改委强调要快》，载南方网2008年11月14日。

## 二、“跑要”成功的四大要素

近年来，上级政府支持县（市）发展和解决民生问题的专项资金额度逐年增加，类别越来越多，但相对于需求，仍显得“僧多粥少”。就一个地方来说，要获得尽可能多的支持，既离不开一定的客观条件，也需要付出巨大的主观努力。特别是在中西部地区，各县（市）为争到更多的项目和资金，可谓绞尽脑汁，甚至采取了许多非正规的手段，形成了一些上不了台面的“惯例”。据笔者观察，县（市）“跑要”资金成果的大小，主要取决于政策、县情、关系和技巧等四大要素。

政策，是县（市）“跑要”的客观依据和成功的外部环境。在分税制实行的最初若干年内，国家财政向地方特别是基层倾斜的力度不大，“跑要”的空间比较小，成功的几率也比较低。那时候，即使县委书记“跑要”的本事再大，也难以争到更多的项目、要来更多的资金。开展新农村建设活动以来，中央和省级财政用于“三农”的支出逐年增加，项目种类和资金规模逐年扩大。2008年年底，国务院确定了增加投资拉动内需的计划；2010年10月，财政部又发布了《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》。这些利好政策，都给县（市）争取资金创造了良好的宏观环境。就县（市）来说，争取资金的时机、上报项目的类别必须与国家宏观政策及资金投向相契合。

县情，指县（市）经济社会发展水平、资源禀赋、产业基础、地理位置等多方面的状态。这是“跑要”项目、资金的基础条件。笼统地说，所有县（市）都具备争取国家资金的条件，但体现在具体项目上时，有的地方基础条件充分一些，有的地方基础条件可能不具备；有的县（市）适合争取水利项

目，有的县（市）适合争取牧业项目，有的县（市）则适合争取教育项目。具备起码条件，才有可能争到相应项目；条件越充分，成功的几率越大。现在，每个县（市）头上都顶着一些“桂冠”。如：全国百强县、最具投资魅力百强县、扶贫开发重点县、粮食生产大县、生态建设示范县、优秀旅游城市、“双拥”模范县；“奶牛之乡”、“水稻之乡”、“白瓜子之乡”、“版画之乡”、“诗词之乡”，等等。这些称号，有的是政府有关部门授予的，有些是某些民间评估机构送给的，无论权威性如何，都可以成为跑要资金的筹码。

关系，是“跑要”项目、资金的关键性因素。人们都说，关系就是资源、关系就是生产力、关系就是财富，这在少数领域是符合我国现实的。“跑要”资金中的关系，最得力的是“乡友”关系。中国官场，历来崇尚“反哺家乡、报效桑梓”的理念。家乡人当了大领导或在重要部门主管具体业务，一般都会寻找机会为家乡做贡献。如果“县官”们善于利用“乡友”关系，可以举重若轻、事半功倍地办成很多事，源源不断地得到国家或相关部门支持。领导者个人的战友、同学、亲属，可以转化为公共关系，为县里提供多方面的帮助。以上两类关系具有一定的先天性，还有很多朋友关系是在工作交往中建立起来的。有些善于经营关系的官员，通过一次会议、一次接待或一次饭局，就可以成功地实现“攀高结贵”。“县官”们为保持和密切这些关系，通常比较重视以下四个方面：一是做好相关方面的实际工作，并通过积极汇报，彰显业绩，取得上级领导或主管部门的好感；二是在上级领导和掌管项目、资金的实权人物到本县检查工作或考察调研的时候，精心接待、热情服务，以此密切联系、增进感情；三是利用各种机会，登门拜访或宴请；四是主动帮忙，帮助“关系人”办一些县里能办的事情。

技巧，是“跑要”项目、资金的最重要的主观因素。同样的时机、条件或现成的关系，有人能够顺势而为，把优势发挥到极致，不断办成一般人看来不可想象的大事；有人则常常坐失良机、浪费资源，眼睁睁看着项目资金被别人拿走。这里关键在韬略和技巧。

有些县（市）领导为了达到“跑要”项目、资金的目的屡屡冲撞政策红线，

“跑要”项目、资金采用的策略和技巧也丰富多彩，千变万化，可谓因人、因时、因事而异，难以言说。据笔者观察和调查分析，县（市）“跑要”项目、资金常见的技巧可以概括为四个字，即“智”、“韧”、“情”、“勇”。

“智”，即跑要的智慧。这是技巧的核心，从一定意义上说，所有技巧都是智慧、谋略的体现。从调查来看，县（市）“跑要”项目的“智”，主要体现在四个方面：

一是上情吃得透。很多县（市）都责成发改局安排专人搜集信息，准确把握中央和省市相关政策和资金投向，并研究本县条件，明确主攻方向，筛选合适项目，从而为“争资”工作奠定扎实基础。有的县委书记，特别关注新闻、文件和网络上的相关信息，及时组织相关部门开展项目论证，较好地把握了“跑要”的主动权。

黑龙江省庆安县县委书记刘凤岐年过五旬，曾在市级机关做过政策研究工作，非常重视政策信息的搜集和分析。他告诉笔者，2008年11月某日，中央电视台播出国务院增加投资拉动内需的一揽子计划的新闻，第二天一上班，他就让办公室把文件从网络上下载下来，然后对“国十条”逐条分析。当天，他们就召开了28个部门的会议，先学习文件，然后责成各相关部门根据文件精神，找上级业务部门“讨底儿”，获取信息。刘凤岐认真揣摩“建立健全农村医疗卫生体系”的精神，认为“体系”应该包括县级医院，经和县卫生局局长商量，取得共识后，立即着手做“可研”报告（可行性研究报告——编者注）。然后跑省发改委，再找北京的一位担任部级干部的老乡。老乡找到国家发改委的社会事业司，结果该县坐上了“第一班车”，获得了3000万元（国家补助2000万元，省市匹配1000万元）改造县医院的资金。这个政策只实行了一年，黑龙江省只有10个县列入计划，到2010年，就没这样的项目了。

二是“可研”做得精。按道理说，“可研”应该是是否可行的研究和论证，但在“争资”工作中，可研报告无一例外地成为充分说明“一定可行、非常可行”的材料。有位比较重视可研报告的县领导说，可研报告中的有利条件要充分阐述，有时要夸大一些。资金需求额度，要把握好分寸，太多，可能因成本过高影响效益；太少，可能影响资金规模造成缺口。收益分析，要尽可

能放大。做“可研”，要舍得花钱，委托给知名度较高的公司去做，以保证可研报告内容全面、严谨，格式规范，装帧精美，从而为后续争取工作奠定坚实基础。

三是项目干得好。这包括“实”和“虚”两方面。“实”的方面，就是要按照项目规划搞好施工建设，保证工程质量，防止资金浪费，惠及百姓民生。

“虚”的方面，就是要迎合上级领导和项目管理部门的口味，按他们的意图干好“活”。“实”和“虚”两方面都干好了，就能顺利通过检查验收，再次获得新的项目。

北方F县的县委书记张海涛（化名）对笔者说，这些年该县农业综合开发资金争取了两个多亿，主要用于水利工程建设。成功拿到这么多资金既有关系因素，也有工作做得好的因素。该县的渠道硬化标准很高，田间道路也修得整整齐齐。农业综合开发的标志牌大方、漂亮，项目主管部门每次来检查都很高兴。2009年，国家相关部门领导要来省里检查，省领导预先到一个获得资金比该县还多的水田重点区查看，看后很不满意，把开发办主任骂了一通。该县听说后，立即行动，把这几年房屋开发面积最多的5个开发商找来，每人分几段，出了400多人，像绣花一样整修渠道。省领导看了后很高兴，表示以后要把资金重点投到他们这样干得好的县。

四是资金管得住。国家专项资金在使用过程中，存在比较严重的跑、冒、滴、漏问题。近年来，对专项资金的使用情况审计越来越严格。所以，严管资金、做细账目成为通过验收、获取信誉的关键环节。

前文提到的Y县县委书记李青山说：“虽然我们县里各个领域都缺钱，而且有些国家支持的项目并不是县里最急需的，有时确实想把资金投向改动一下。但是，办事不能做‘一锤子’买卖，已经形成的‘关系资源’要‘情不断，水长流’。那么，就要讲信誉，尽可能按规划使用国家资金，减少串项和挪用。不但县里不挪用或少挪用，还要加强监管，防止项目实施单位层层扒皮。当然，控制再严也难免存在部分资金被串动或占用的问题，争取资金过程中还要产生一些费用，这就要求主管项目的领导和财政部门要把账目做好做细，起到防止‘蠹虫’伸手和应对上级检查的双重作用。我们县在上世纪90年代中期，修了一条30公里长的二级水泥路，涉及资金一亿多元。县委选了一位

既非常敬业，做事又非常精细的副县长做总指挥，两年下来，公路质量位居全省第一，资金消耗为全省最低。工程结束后，审计部门审计了两个多月，只发现因支付工程人员工资动用现金额度偏大一个问题。他们说，这么多年，还没看到账目管理这么严的。我事后问这位副县长：‘你多次到资金和工程管理部门去协调，我和县长也多次和你一起去省城宴请相关人员，不可能不发生一些费用，你怎么处理的？’他笑笑说：‘要把事办成，还要办好，不留麻烦，首先自己要干净，其次要过细。只要做到这两条，再难的事都能想出办法来。’”

“韧”，即不屈不挠的韧性。从笔者访谈的结果来看，这是“跑要”技巧的基础，也是巧中的憨、虚中的实。各级部门支持县域经济发展的项目、资金虽然逐年增加，但与需求相比，总是显得“僧多粥少”。再加上全国2800多个县（市、区）都在拼命竞争，“钱”落谁家，就看谁盯得紧，跑得勤，动手早。

F县的县委书记张海涛说，争取国家资金，要有不达目的不罢休的恒心、不到黄河不死心的决心和功到自然成的信心。为了争到资金，要练就“千里眼”、“鹦鹉嘴”、“兔子腿”：坐在县城看到京城，及时掌握相关信息；善于陈述理由、游说各方，用独特的语言感动“上帝”；不断地奔波跑动，靠辛勤和汗水打通各个关节。有时候，为了找到起决定性作用的“真神”，需要拜访若干介绍人或接洽人；有时候，需要在中央、省、市三级业务部门多次往返沟通；有时候，在项目遭到否定以后，仍然不能灰心，或寻找新的依据，或挖掘新的关系，重新上报争取。总之，没有锲而不舍、攻坚克难的精神，是难以获得国家支持的。

在黑龙江省庆安县，交通局的一位局长谈到县委书记刘凤岐争取资金的韧劲时，说：“他敢于同强的争、同快的赛、同勇的比。2003年以前，庆安县乡村没有一条白色路（即水泥路）。砂石路一到春季就‘返浆’，坑坑洼洼，泥泞不堪，行人是晴天一身灰、雨天两脚泥。2004年才修了第一条通乡公路——庆安至柳河公路。刘书记上任以来，2007—2010年共修农村公路1352.5公里。这主要得益于他持之以恒地争取上级支持。他不间断地跑省进京，利用各种关系，只要有指标就能‘抠’到手，不达目的誓不罢休。2009年通乡通村公路建设‘五年目标提前两年完成’，全县农村公路总里程和通达率均居全省前列。他还不停步，

把农村水泥公路向自然屯延伸。到2010年，在实现通乡通村的基础上，705个自然屯通了白色路，占总数的88.2%。其中，214个自然屯街路全部为白色路面，占总数的26.8%，491个自然屯有一条以上白色路，占总数的61.4%。”

“情”，即感情沟通。这是“跑要”技巧的核心。在调查中，笔者了解到，在上级部门掌控资金的现实条件下，感情到位，不具备条件的项目可以经过变通，达到投资“标准”；感情不到位，条件再充分，也争不到项目，因为具备充分条件的单位有很多，给谁都符合政策。所以，千方百计地与“关系单位”和“关系人”处好感情，不得已成为“县官”们“跑要”资金的首选措施。

一位经常跑省进京的县委书记说：“和管项目的官员交朋友，要像‘浇花’一样，交（浇）就交（浇）透，不能半湿半干。要成为好‘哥们’。不但找到他，他要全力帮咱们办事；没找他的时候，如果有适合的项目，他要想着咱们，给咱们打电话，通知咱们赶紧把报告送上去。”

F县县委书记张海涛对下属说：“要充分利用亲情、友情、老乡、同窗等资源找关系，没有关系的，要想方设法搭上关系；有关系的，要想方设法把关系搞融洽，充分利用一切机会加深感情、加强联系，为争资工作奠定坚实的感情基础。”

为了增进感情，有些人会采取送礼甚至送钱等违规行为，但从调查来看最常见的是两个环节：

一个是喝酒。酒桌上，普通的朋友可以变成无话不谈的铁哥们；矜持含蓄、冷面死板的“官员”可以变成心直口快、敢作敢为的朋友。有的可能当场拍板，谈成某个项目，更多情况下则是答谢“过去”，铺垫“未来”。

北方F省一位县委书记告诉笔者，他在某贫困县工作期间，曾争取到一个投资近亿元的公路建设项目。项目开工后，县里在省城举办了一个酒宴，招待省交通厅的领导，既为了表示答谢，也为了促进后期资金到位。县委书记不胜酒力，把县长推了上去。酒宴结束后，县长醉得不省人事。两人在宾馆住在一个房间，书记担心出事，一直观察着县长的状态，近拂晓时，看县长呼吸均匀了，才放下心来。第二天一算，县长喝了一斤八两烈性茅台酒。

增进感情的另一个环节是“办事”。有些县（市）领导和笔者说，中国人特别讲究礼尚往来，人家帮你办过事，你也要通过帮人家办事来回报。

一位县委书记说，重要的关系人来找我们办事，必须想办法办好办成。如果各个环节都合理合规，人家不会来找你，既然找你，就是有些难度。那么，该变通的要想办法变通，特殊情况下，破格也要办。

一位县委书记说，对某些只帮忙不添麻烦的乡友，县里必须主动帮他办些能办到的事情，并寻找一切可能的机会来表现对人家的感谢之情。一位在国家重要部门任司长的老乡，近年来帮助我们安排了好几个项目。我们了解到他父亲住的村子不通公路，便在通村公路建设中优先安排，使那里提前两年通上了硬化路。这位老人病故后，县里专门成立了治丧委员会，书记、县长亲自到场吊唁，并对所有丧葬事宜做出全程安排，遗体火化后，送到800多公里以外的老家安葬。这位司长事后非常感动。

2010年10月19日，《新京报》披露，北京律师周泽在汶川映秀中学遗址与财政部和四川省财政厅官员（有县委书记陪同）不期而遇。因没来得及回避，被当地警员用毛巾捂住嘴并将其铐住后强行拖离了现场。事后，县公安局对4名相关警员进行了处分。汶川县的安排确实过了一些，但是，为了取悦上级领导和实权部门的官员，“县官”们以超常的热情和规格搞接待，却是屡见不鲜的。

“勇”，即敢争敢要，有敢冒风险的勇气。这是争取更多项目、资金不可或缺的条件。因为资金争夺越来越激烈，逐渐成了看不见硝烟的“战场”，胆略、气魄也就越来越显示出不同寻常的威力。

F县县委书记张海涛说：“争取资金工作，要提倡‘狭路相逢勇者胜’的狠劲、‘不信东风唤不回’的钻劲、‘舍得脱下一层皮’的苦劲。当前，项目、资金的争取，都是短兵相接的争夺，没有一点吃得苦的精神就会陷于被动，就会落在别人后面。在竞争中，我们要有敢于胜利的勇气，千方百计去争，全力以赴去拼。只要有百分之一的希望，就要付出百分之百的努力，不断提升争资工作水平。”

争取资金的“勇”，还体现在“违规越线”的胆量上。为了争取资金，有

些县（市）在做“可研”报告和向上汇报时，有时对某些数据做了技术处理；疏通关系时，常常支出一些“不合理”费用。说轻了，这是不当行为，说重了，这是违纪犯规。如果循规蹈矩，不敢越雷池一步，很多项目可能会失之交臂。反过来，如果胆大妄为，肆无忌惮，一旦东窗事发，不但自己要受到追究，还可能连累帮忙的朋友。所以，争取资金既需要一定的“勇”，也离不开一定的“智”，关键是把握好“度”。

一位县委书记说：“跑项目‘违规越线’，是不可避免的。但我始终把握两条底线：一个是自己不能从中谋取私利，第二个是不能冒犯罪的风险。什么程度的违纪可以免于处分，什么程度的违纪可能受到轻微处分，什么程度的违纪可能丢官，什么程度的违纪可能被追究刑事责任，通过一些典型案例我们能有个大体的预测。既然当上了这样的职低责重的‘官儿’，就得冒险做点事。一般情况下，为本地利益犯规，不会被查；一旦被查，充其量是丢掉官帽。只要不成囚犯，就值得冒险。”他还举例说：“2000年，通过朋友介绍，和一个专门跑项目的中介人建立了联系，当时，我和县长都答应事成后给他酬谢。在1800万元的一个项目即将成功的时候，对方提出索要500万元回扣，经过讨价还价，对方说不能少于200万元，资金到账后一次付清。县长主张冒险接受，我考虑再三，决定到此为止。结果，白搭了30多万元费用。现在看，如果胆子大些，把这件事做成，到现在可能安然无恙，也可能东窗事发，以‘法人行贿’的罪名进了监狱。”

## 三、专项资金的“跑冒滴漏”

2008年2月，河北省阜平县县委书记孟祥伟挪用扶贫款一事遭媒体曝光。<sup>①</sup>

40岁的孟祥伟毕业于兰州大学新闻学专业，2001年，到阜平县担任县长，后接任书记。当时该县的年财政收入不足3000万元，并欠债1.8亿元。7年后，孟祥伟使该县还清债款，县财政年收入上亿元。但并不是所有人都认同孟祥伟所取得的成绩。

2003年阜平县麻棚村的65万元“以工代赈”扶贫款被县政府挪用于发展石材产业。2007年5月，阜平县农业局局长、减轻农民负担办公室主任王者飞向省市纪检委举报，称孟祥伟在职期间挪用“以工代赈”扶贫款400多万元。经保定市纪检委调查，情况属实。

以工代赈资金属于扶贫款，国家管理非常严格，不允许挪用。但是，孟祥伟说：“那些钱用于建设县里的支柱产业。改革发展经济肯定要先牺牲一部分人的利益，长远来说，那些人也会最终受益。”

据说，孟祥伟初上任时，全县几乎没有一个像样的支柱产业。但阜平地处山西运煤入京的重要枢纽，资源也比较好。作为革命老区，阜平红色旅游资源丰富，又靠近旅游胜地五台山。另外，阜平还有丰富的石材资源，因为没有规模生产，当时只能卖粗坯石块。孟祥伟不认为“以工代赈”能解决阜平的贫困局面。他说：“那些工程多是小流域综合治理，植树造林、修路铺桥，要想发展经济还需要支柱产业来进行带动，饭都吃不上，光自然环境好意义并不大。”所以，在孟祥伟担任县长期间，县政府通过决议，发展矿产建材作为县的支柱产业，要求各有关部门为该县石材小区建设尽可能提供政策、资金、税费方

<sup>①</sup> 黄玉浩：《河北阜平县委书记挪用扶贫款发展经济遭举报》，载《新京报》2008年2月27日。

面的优惠。由于县财政紧张，他们就动用了以工代赈的部分资金。孟说：“要发展经济必须有改革和创新的勇气”，被举报和检查的“这种风险我来承担，我变更使用专项资金不是为我个人，是为整个县的经济发展”。

大学毕业的孟祥伟喜欢写诗，当得知有人举报后，他写下了一首七言诗《2007年换届再遇告黑状》：“机缘前定来阜平，山野为家尽所能。荒山秃岭添锦绣，蓬牖瓮户结谊情。感民厚意忘惜身，屡履险境斗顽佞。卒已过河无退路，功过留待后人评。”

在保定市纪委离开阜平的2个多月后，挪用钱款风波还未平息，但孟祥伟的名字出现在干部考察公示中，他被列为副厅级干部的拟提拔人选。2008年4月，孟升任保定市政府副市长、党组成员，并继续兼任阜平县委书记。

挪用专项资金的现象并不是个别的。四川省审计厅2007年的一份报告<sup>①</sup>显示，该省7个列入全国整治规划的病险水库，共套取和挤占挪用除险加固项目资金2235万元，占到位资金总额的15.4%；私设“小金库”993万元，部分建设资金流向小团体甚至个人腰包。被审计的县（市）比较普遍地存在虚报农村劳动力转移培训人数、套取国家项目资金的问题，有的地方虚报人数占上报人数的79%，虚报冒领、挪用资金占报账资金的40%。审计164个县天然林保护工程资金（简称“天保”资金）的使用情况，发现：81个县挤占挪用“天保”资金共2429万元；29个县违规改变“天保”项目计划共1117万元；11个县虚报冒领“天保”资金共1406万元；31个县欠拨及闲置“天保”资金共2209万元。

2007年7月26日和2009年5月20日，审计署发布的审计公告显示，2006年，黑龙江、吉林、河北、山西等16个被抽审的省（自治区）有关部门和项目单位共挤占挪用中央支农专项资金6亿多元。其中，被抽审的50个县共挤占挪用中央支农专项资金1.25亿元，用于平衡预算、弥补行政经费不足和发放补贴等。2008年，河南、甘肃、山西、黑龙江、江苏、湖南、福建、陕西、内蒙古和重庆等10个被审计调查省（区、市），违规使用财政支农资金26.93亿元，其中

<sup>①</sup> 四川省审计厅：《关于2006年度省级预算执行和其他财政收支的审计结果报告》，载四川省政府信息公开网2007年1月1日。

用于建房买车5837.4万元。

2008年，北方L省H市纪委查处了一起挪用财政资金案。该市下属的W县农业机械化管理总站自2003年以来，套取国家专项资金170.5万元，全部存放在账外。被挪用的资金一部分用于账外招待费、购买大米豆油等不合理支出，一部分用作办公、修车、差旅等方面的补充费用。被套取和挪用资金包括“农机购置补助资金”、“救灾柴油专项补贴资金”、“扩大水稻大棚育苗补助专项资金”、“大型农用机械深松整地补助资金”等多种类别。套取手段大同小异：将专项资金分别拨给乡镇或市直属基层单位，然后，由该总站财务人员弄来假的购物发票或明细表，交给接受拨款的基层单位，再套回全部下拨的专项款。另外，还向申请成立农机合作社的大户收取“前期运作经费”47万元（每户2万元至5万元不等）。如此严重地违反财经纪律的案件，却难以对主要责任者进行严厉惩处，因为这种情况非常普遍。该总站党委书记、站长向调查者大倒苦水：“总站和下属单位百八十号人，多数人要自收自支；上级不断压任务，从不考虑经费，而且有时还要搞点摊派；争取支农专项资金，还必须花出一大笔入不了账的费用。我的错误在同类单位人人都有，只是我倒霉被查出来了。”后来，县领导多次和市纪委沟通协调，对他采取免除职务、提前一年“退长当员”的办法，了结了这桩案件。

通常，挤占挪用的专项资金，一部分用到了其他经济发展项目上，一部分用在养人、养车、修建楼堂馆所上，一部分被挥霍浪费，还有一部分流向了个人腰包。

从近年来查处的案件看，掌握财政资金分配权的某些官员，通过向项目受益单位索贿、拿回扣或做假账直接分赃等手段，将部分项目资金收入私囊。如：2008年以来，贵州省查处农民工培训造假系列案件150余起，涉及官员下至乡镇上至省级部门，贪污少则数万元，多则上百万元，不法培训学校骗取国家补贴金额多的达上千万元；<sup>①</sup>中部K省W市（县级）市委常委、副市长杨忠（化名）用移花接木的手法，将一笔50万元的农业开发项目款中的42万元窃为

<sup>①</sup> 汪志球：《贵州农民工培训造假涉官员：何以成了“敛财工程”？》，载《人民日报》2009年4月20日。

已有；Z市（县级）属于平原地区，退耕还林面积很少，但在2007至2008年两年内，检察机关就查处11起贪污退耕还林补贴款案件，涉案人员14人，有林业部门干部，也有乡村干部。他们的主要手段是虚报退耕还林面积，然后私刻公章，用农户名义把补贴款领出来据为己有。

财政资金流向个人腰包，还有一条重要渠道，就是一些所谓农业产业化龙头企业套取专项资金。由于龙头企业多为民营体制，资金到账后，使用起来比较灵活便利，账目处理也比较容易，再加上项目分散，监管部门很难逐项跟踪。更重要的是，项目实施部门和监管部门是一家，谁都愿意尽最大可能放大自己的业绩，而不愿意被人揭“疮疤”。所以，龙头企业弄虚作假套取财政资金的比重和程度是很难搞清楚的。

2009年，笔者在两个县（市）有关部门的配合支持下，谢绝资金管理部门陪同，到7个享受财政扶持的龙头企业（均为民营企业）了解资金使用情况。其中，有两家企业的情况笔者事先有所了解，又对照“可研”材料进行跟踪调查。另5家企业，是从项目目录中随机抽取，然后按“可研”报告或项目建议书一一对照的。结果发现，除一家大豆加工企业虽然项目具体实施情况与预先规划有很大出入，但确实按产业化要求进行了较大规模的建设，取得了较好的经济效益和社会效益外，其余6家都存在比较严重的虚假现象。

M市江东米业公司（化名）是一家个人所有的省级产业化龙头企业。从2005至2007年，这家公司连续三年以科技、农业、农业综合开发三条渠道获得国家无偿投入243万元。按“可研”报告描述，项目实施后，年销售收入可达1.08亿元，利税260万元（其中缴税86万元），安排剩余劳动力270人，58500个农民实现增收3800万元，人均增收1680元。

前两年的投资方向，主要是企业技术改造，于是笔者按图索骥，于2009年2月来到这家企业。按说，这个时间正是水稻加工和大米销售旺季，但走进厂区，却静悄悄的无人来往，也看不到车辆，车间大门紧锁，机器没有运转。问到与“可研”报告相关的数据，老板介绍说，现在企业具有两条大米加工生产线，年加工能力6万吨（与“可研”报告基本吻合）；厂房、仓库、办公室总面积4100平方米（与“可研”报告对照，比项目实施前的面积少200平方米，

比项目实施后的面积少3960平方米）；企业员工30~40人（比“可研”报告的描述少96~106人）；2007年和2008年，加工稻谷分别为1.5万吨和3万吨（分别比“可研”报告预计的少75%和50%），销售收入分别实现4000万元和6000万元（分别比“可研”报告预计的少60%和40%），纳税分别为10万元、20万元（不足预计额的四分之一）。

老板自己介绍的情况是否符合实际呢？据该市财税、农业部门的同志说，这家企业很少开工生产，主要是从事大米经销，纳税也很少。为了搞清真相，笔者找到电业部门，了解到该企业近两年用电情况：2007年，3039千瓦时；2008年，16446千瓦时。据业内人士介绍，加工一吨水稻，达到精洁米的标准至少需要耗电40千瓦时。由此推算，该企业即使办公不用电，2007年最多加工稻谷76吨，2008年最多加工410吨。笔者又通过税务部门了解到该企业缴税的情况：2007年，只缴税7000元（与“可研”报告预计的86万元难以形成比较）；2008年，则没有缴税。

第三年（2007年）的项目名称是“巨胚芽水稻良种繁育科技示范”。建设内容包括：维修种子库、打机电井、购买农用机械、建设原种繁育苗圃、双弦钢塑料大棚、培训农民2000人次，等等。效益预测目标为：年产繁育巨胚芽水稻良种2吨，用于200亩扩繁基地；繁育良种200吨，实现销售收入88万元，可用于5万亩水田种植，亩增收300元，带动农民人均增收1500元。循着“可研”报告列举的项目，笔者悄悄到所谓的项目实施基地海红村了解情况。该村村支部书记是水稻种植科技示范户，他说：“这家企业确实与村民有联系，主要是接受村民委托加工少量大米，有时几十吨，有时几百吨，属于代料加工，我们自己负责销售。”另一科技示范户说：“2005年，我和村支部书记从韩国农协那里学习了‘鸭稻米’生产技术，每人种植了40亩。2007年江东米业老板找到我，请求合作，但他做的事情只有一个，就是把样品拿到省里化验。至于巨胚芽良种繁育，现在刚刚起步，主要是我们科技户找省农科院教授帮助试验，江东米业老板是否报了项目，国家是否给钱，我都不知道。”支部书记和这位科技示范户都说，大棚一个没建，机电井一眼没打，农业机械一台没看到，培训更没进行。这家企业从三个渠道获得国家财政资金243万元，但所有项目都基本没实施。

由此可以看出，除了连续三年获得国家无偿投入243万元是真实准确的以

外，无论是“可研”报告所列的数据，还是企业老板的自述，所有情况都与实际情形相差十万八千里，也可以说，三年的项目基本都没实施过。

如果说，专项资金“流”到规定项目之外，是“显性流失”，那么，大量专项资金用到了规定项目之中，但却因种种原因没有达到规划要求和预期目标，这种“隐性流失”同样普遍。

2009年5月20日审计署公布的审计公告显示，10省区市配套资金不到位65.97亿元。黑龙江省桦川、甘南两县获得中央补助扶贫项目，地方财政应配套575.84万元，但实际上仅省级落实了60.56万元；国家在2006至2007年间批复江苏省的26个农村饮水安全项目（总投资5.74亿元），本应于2007年年底前全部完成，但由于地方配套资金不能按时足额到位，截至审计调查时，有21个项目尚未动工。被抽查的应于2007年年底完成的86个财政支农项目中，有32个未达到设计要求和预期目标，占抽查项目总数的37%，致使已到位的8.24亿元支农资金未能充分发挥效益。重庆市林业局所属重庆市森林病虫害防治检疫站投资建设的昆虫博览园项目，因决策失误造成投资失败，其项目所有资产被法院拍卖用于抵偿债务，致使财政支农资金和国有土地增值收益1444万元全部损失。

2009年8月，《中国经济周刊》刊发一篇关于北方J省沼气工程存在问题的报道。报道称，2008年，该省新建户用沼气池11万个，户用沼气项目已覆盖全省所有市（地），并在83个县（市、区）的1549个村展开；争取国家各类农村能源建设资金1.77亿元，省级投入专项资金1.08亿元，市县安排扶持资金4000多万元，农民和企业自筹2.9亿元，均创历史最好水平。但是，据技术监督部门的有关人员透露，全省建成3年的沼气池，90%以上报废停用；建成2年的，70%报废停用；当年建成的，50%报废停用。

肖唐镖、李昌金等人所著《中国乡村报告》一书中对“赣中南农业综合开发项目”的剖析也可作为管窥之据。这个项目累计投资近亿元，除一些基础设施建设项目外，种植业、养殖业、乡镇企业、中低产田改造等项目80%没有效益或归于失败。某乡号称投资53万元（到位30多万元）的低产田改造项目，就是在好好的一大片农田中间开一条用石块浆砌的水沟而已，既浪费了耕地，还妨碍农民田间作业；某乡投资24万元的园田化项目，就是把机耕道拉直变成汽

车道（田间没必要建汽车道）；某场投资数十万的养牛蛙、养猪项目早已塘枯栏空；某人获银行180万元贷款的造林项目，10年过去了，却山河依旧，面貌未改。此外，据国家农业综合开发办调查，1988—1993年海河平原农业综合开发项目中，部分市县有50%以上的项目区已经面目全非，项目工程完好率不足60%，有的项目刚完工，未到资金还款期建设工程就已经损坏。

目前，在我国绝大部分政府投资项目，从审批到实施，都由某一部门操作。虽然在采购、施工等环节都履行了招投标程序。但是，“程序”往往在主管部门的掌控之中。一般情况下，受益单位或农户花的钱，要比市场价格低，但加上国家补贴，就要明显高于市场价格。也就是说，国家的惠民政策“缩水”了。据笔者调查，水稻育秧大棚补贴、抗旱井补贴、农机购买补贴等惠农项目，资金缩水22%~35%左右。

县委书记作为县级党委政府贯彻党的路线方针政策的第一责任人，对国家专项资金“跑冒滴漏”问题，理所当然地负有领导责任。也可以说，重“跑要”、轻监管的现象，带有一定的普遍性。其原因，一是政策观念不强，认为只要钱没揣个人腰包，用到哪都是为了县域经济发展，都是为百姓谋利，因此有些县委书记直接决定挪用专项资金，阜平县县委书记孟祥伟就是一例。还有少数“县官”追求奢华，喜欢摆阔，挪用专项资金搞形象工程。二是项目确立和审批权力集中在远离基层的实权部门，论证、审批程序看似严谨，实际上依据并不充分，迫使基层根据轻重缓急重新洗牌，也为国有资金的不合法流失提供了可乘之机。有些县委书记觉得，既然“变通”在所难免，严格监管也就没什么意义了。三是多数地方财政拮据，无力按规定达到资金配套要求，只得降低项目实施标准或干脆不予启动。四是项目“跑要”和检查验收需要大量费用，“羊毛出在羊身上”，资金使用难免违规，只是多和少、账目“处理”水平高与低的问题。有的县委书记对部下要求比较严格，经常责成纪检和审计部门对专项资金的使用进行比较严格的监督检查，但如果涉及上级机关，也只好睁一只眼、闭一只眼。

2008年1月，《廉政瞭望》杂志的一篇报道比较生动地反映了基层在争取资金方面的难言之隐：某县纪委负责人介绍，该县近年来查出了一些财政违纪

违规案件，在处理的时候却遇到了难题，因为这些案件涉及上级部门，如果处理当事人把上级对口部门的相关人员牵涉进来，对以后该县争取上级的财政资金补助就很不利。“说不定，以后就没有了。”<sup>①</sup>

2010年6月，多家媒体披露<sup>②</sup>，四川省巴中市巴州区白庙乡政府自3月15日起，将所有业务经费开支全部公布于众，实现彻底“裸账”，受到各方好评。但是，随后争取资金工作却遇到了困难。当地老百姓迫切希望解决水、电、路等困难，乡政府向有关部门争取项目和资金却少有回音。“裸账”让很多客人望而生畏，生怕自己的生活费开支被公示在网上。来自白庙乡的上级部门工作人员比平时减少一半。即使来了，70%以上的客人都是来去匆匆，没有在白庙乡吃饭。乡政府和上级部门都陷入尴尬的境地。

以上两个实例足以说明，县委书记在专项资金的监管上，存在着尴尬和无奈。

## 四、下好财政转移支付这盘棋

从全局看，“跑部钱进”行为的盛行，产生了一系列消极后果：它使巨额财政资金不能按照法定原则流向最急需的区域和领域，背离了公共财政的公平原则；它使权力寻租、行贿受贿的腐败行为愈演愈烈，为贪官蠹虫侵吞纳税人

① 王春：《潜规则下的难言之隐》，载《廉政瞭望》2008年第1期。

② 胡彬：《四川白庙裸账后领导少来一半，争取资金少有回音》，载新华网2010年6月7日。

的血汗大开方便之门；它催生形式主义、形象工程，导致大量的公共财富无效损耗。减少乃至逐步消除“跑部钱进”现象，应该成为执政党遏制腐败行为、推进法治建设、改善政治治理的一项重要任务。

县委书记作为基层执政者，应该增强忧患意识和大局意识，克制短期政绩冲动，适度减少“跑要”行为。县委书记应该深刻领会“福祸相依”、“过犹不及”的道理，在积极争取国家资金为百姓造福的同时，注意防止急功近利、盲目建设的倾向；在努力增加资金投放的同时，注意搞活资金存量，提高资金使用效益；应逐步扭转重“跑要”、轻监管的倾向，杜绝或最大限度地减少资金“跑冒滴漏”；要强化法制观念和政策观念，尽可能避免“跑要”过程中的“违规越线”。

当然，地方和基层官员“跑要”行为能否真正规范、减少乃至完全杜绝，主要取决于上级的政策和体制。

据笔者观察，中央正在或准备采取的措施主要有三大方面：一是整顿“驻京办”。如今县级“驻京办”已经全部撤销。这一举措，固然减少了“跑要”的一条渠道，但所起的作用极其有限。现代社会交通通讯极其发达，“跑要”大军无论是“安营扎寨”还是“移动作战”，都可以照样“攻城略地”。二是加强监督检查。中央和省市两级，除了原有的巡视机构以外，又成立了“拉动内需”资金使用情况监督检查组或重大项目资金监督检查组，审计的频率似乎也有所增加。这一措施，能够发现和查处一批在财政专项资金分配使用过程中的违纪案件，对减少资金流失起到一定的作用，但实践已经证明，靠检查和惩治来遏制腐败，效果同样不会很理想。三是改善财政体制，特别是完善转移支付机制。这应该是直接措施（间接措施可能涉及政治体制的完善）中的治本之策。可惜的是，这一治本之策，千呼万唤不出来，进展极其迟缓。在未来改革攻坚的新时期，应该尽快在这方面取得较大突破。

完善转移支付体制，涉及很多内容，从欠发达地区县（市）的实际情况看，必须在四个环节取得实质性突破：

1. 优化转移支付结构，增加一般性转移支付，减少专项转移支付，从源

头上遏制“跑要”。因为一般性转移支付在测算过程中充分考虑了各地区间在人口、资源、贫富等方面存在的差异因素，可以较好地起到缩小地区财力差距、实现基本公共服务能力均等化的作用。另外，其规模确定的依据相对规范，人为干预的空间很小，一般不需要地方政府向上“跑要”。所以，应该大幅度提高这类转移支付的比重，尽快形成以一般性转移支付为主的转移支付制度，以增强基层政府统筹安排财力、提供公共服务的能力，促进基层政府财力与事权的统一，从体制上切断“跑要”的根源。

2. 改变专项资金多头管理的状态，进行“逐级砍块，以县为主”的资金整合。有资料显示，2010年中央财政专项转移支付内容，几乎涉及公共基础设施建设、农林水利、国土气象、资源电力信息环境、商业服务、金融等各行各业，也包括教育、科技、医疗卫生、社保就业等民生领域，共计200多项。<sup>①</sup>参与资金分配的部门多达37个。<sup>②</sup>

专项资金经过这些部门逐级逐项分解后，有的成了不起作用的“芝麻盐儿”，有的则重复“扎堆儿”。2006年，在审计部门抽查的50个县中，中央投入的按项目管理的支农专项资金总额为23.87亿元，分散投向了4.55万个实施项目，平均每个项目只有5万多元。

黑龙江省某县作为水稻种植大县，亟需解决水利设施落后、灌溉能力不足的问题。概算总投资8646万元的悦来灌区渠首项目，立项后8年没有投入，2006年获得按项目管理的专项资金5045万元，用于该县灌溉区的仅为815万元，其余按项目管理的资金分散到2148个具体项目，每个项目平均只有1.97万元，最少的只有1200元。某土地整理项目，涉及水田5000亩。项目区内渠系老化破损，水资源利用系数只有0.5左右，所以急需整修和硬化所有渠道特别是支渠干渠。但按项目管理部门规定，整理工程只能在斗渠以下的渠道中进行，虽然花了很多钱，却等于在一个人的胳膊血脉堵塞的情况下，只疏通了手指的血管，难以达到预期目的。

因为部门权力过大，善于“公关”的单位或“能人”，可以重复得到项

<sup>①</sup> 唐敏：《财力与事权匹配将成为十二五财政体制改革重点》，载《瞭望》2010年9月19日。

<sup>②</sup> 程光、李沐欣等：《关于完善财政转移支付制度的思考》，载《学习时报》2009年11月21日。

目；某些没有按规划要求实施的项目，可以用“移花接木”的办法通过验收。很多地方，农田里的机电井、桥涵安装活动标志牌，遇到哪个部门来进行项目检查，就挂上哪个部门的标志。一些乡村干部说，上级来验收，比较容易对付，以前的工程可以拿来顶数，不同部门的项目可以互相串用，实在不行，把验收人员“整明白”也能过关。

据调查，2005年，中央财政分配的239项专项转移支付项目中，有41项存在内容交叉重复的问题，涉及资金156.37亿元；有65项没有管理办法或管理办法未公开，涉及资金705.89亿元，占专项转移支付资金总额的20%。<sup>①</sup>

改变转移支付资金多头管理状态，进行资金全面整合，主要措施当然是在对中央和地方事权重新界定以后，将部分专项转移支付归并到一般性转移支付中，但这可能需要一个过程。从2011年中央财政的预算看，尽管一般性转移支付比重已增加到53.8%，超过了专项转移支付比重，但后者仍有14900多亿元。所以，整合专项资金，仍然是完善转移支付制度的一项非常紧迫的内容。

因为专项资金绝大部分要由县级政府使用，所以整合的方向应该是“逐级砍块，以县为主”。要改变层层报批的管理方法，建立实行分级负责的管理体制。比如，水利建设资金，可由中央水利和财政部门拿出年度资金安排方案，经权力机关审核批准后实施。国家负责的大江大河治理资金，留在中央政府，其他资金依据现有水利设施的资料，按规范化的计算公式，确定各省的“砍块”额度；各省再按此办法下拨资金给各县。中央和省级财政、水利部门只负责方案制定、本级项目实施，不搞下级项目的审批和检查。国土资源、农业开发等部门只履行配合职责，不再管理水利资金和项目。采取这样的办法，虽然不尽完美，但可以一定程度地避免多头管理的乱象，提高专项资金的使用效益。

3. 严格立法，规范分配依据，减少转移支付资金分配的随意性。目前有关转移支付的规定多出自财政部，规范化和法制化水平有待提高。首先，应修订《预算法》，在《预算法》中增加有关转移支付的条款或专门制定《转移支付法》，至少应由国务院出台相关条例。其次，要对中央和各级政府的事权边

<sup>①</sup> 程光、李沐欣等：《关于完善财政转移支付制度的思考》，载《学习时报》2009年11月21日。

界进行合理划分；对公共服务均等化的标准体系，转移支付的资金来源、核算标准、计算公式、分配方法、支付方式、运行程序、监督审计等方面作出严格细致的规定，从而实现转移支付的法制化、规范化，最大限度地排除人为干扰，确保转移支付的公平公正。

4. 提高财政资金运行的透明度，建立名副其实的民主决策和民主监督机制。在笔者看来，“以县为主”的资金整合，除了会遇到权力部门的抵制以外，还有个能否防止县级政府背离民意的问题。事实上，“县官”截留、挪用、侵占专项资金的现象也一直在发生。所以，给部门过多的权力还是给地方更多的权力，确实是一个两难的选择。唯一出路就是透明民主，在放权与基层的同时，还必须放权与民，扩大民众的知情权、决策权和监督权。

应该承认，目前我国财政的透明度比较低。各级人民代表大会上的财政预算决算报告，不但漏掉了预算外资金，而且预算内支出的科目设置也过于简单笼统。不但非专业人员很难懂，连全国政协委员、上海财经大学的财政学教授蒋洪老先生都无奈地说，他虽然关注政府的“钱袋子”，但（看到预算表）“十分茫然”，“无法做出适当的判断，也无法提出积极的建议”。所以，必须加快财政预算体制改革步伐，建立“阳光财政”、民主财政。财政预决算报告，内容要全面，科目要细化，保证人民代表充分行使审议和表决权力。各级财政的所有资金运行情况，从分配依据、分配方案，到投放去向、拨付进度、项目细目、工程运行、决算结果，都应向同级人大报告，并接受人大监督。要实现人民群众的广泛参与、有效参与，所有向人大报告的事项，都应在媒体公布，接受社会各界监督。



# 第四章

## 改革攻坚：戴着镣铐跳舞

改革创新，是中央对各级领导干部的要求，也是官场中最常见的词汇。但是在实践中，人们对“改革”与“创新”，却有着不同的理解，也秉持着不同的态度。县委书记们在很多场合，都高举“改革”的旗帜，也能够按照上级的要求和部署落实一些改革措施，但真正敢于在体制机制上除旧布新的并不多。在未来深化改革的征程中，处在我党执政基础层面的县委书记，必须由被动的“要我改革”向主动的“我要改革”转变；由沉迷于口号创新式的形式主义“改革”向真刀实枪地创新经济政治和社会管理体制转变。



## 一、 “为让百姓不饿饭，不怕再次丢‘乌纱’”

1978年11月24日，安徽省凤阳县小岗村18户农民冒着坐牢的危险，签下分田到户的“生死契约”，吹响了中国农村改革的第一声号角。当人们回顾这一历史性事件的时候，自然不会忘记，是当时的省委书记万里，以大无畏的气魄，顶住来自方方面面的压力，支持农民为了摆脱饥饿而进行的抉择和探索。

但有很多人不知道，敢冒巨大政治风险为小岗村百姓担当的，还有当时的滁州地委书记王郁昭和凤阳县委书记陈庭元。他们两人与万里一样，都是小岗村农民的“保护伞”，都是应该记入中国改革开放史册的历史功臣。

在大跃进年代，陈庭元因公开说“卖粮不能卖过头，老百姓的口粮得保住”而被戴上一顶“右倾机会主义分子”的帽子。<sup>①</sup>

1977年末，51岁的陈庭元被派到凤阳县任县委书记。

从重镇临淮关火车站下车，最先映入陈庭元眼帘的是瘦骨嶙峋、满脸菜色的逃荒人群。

为了尽快地让百姓度过饥荒，陈庭元这个政治上有“前科”的“芝麻官”又一次做出大胆的举动：支持马湖公社实行“分组作业、以产计酬、费用包干、节约归组”的责任制，并在全县四级干部大会上点名让马湖公社书记詹绍周介绍经验。第二年春耕时节，“大包干到组”的责任制办法，一下子就在凤阳全县铺开了。<sup>②</sup>

后来，陈庭元在向省委书记万里汇报时，用群众语言概括这种责任制：

<sup>①</sup> 吴焰：《陈庭元——小岗的“保护伞”》，载《华东新闻》1998年11月11日。

<sup>②</sup> 赵海均：《30年：1978—2007年中国大陆改革的个人观察》，世界知识出版社2008年版。

“大包干，大包干，直来直去不拐弯，保证国家的，留足集体的，剩下都是自己的。”当万里问“大包干”效果时，陈庭元又把百姓编的顺口溜说出来：“大包干，就是好，干部、群众都想搞。只要搞上三五年，吃陈粮，烧陈草；个人富，集体富，国家还要盖粮库。”

在马湖公社搞“包干到组”的当年年底，梨园公社最穷的小岗生产队，有18户农民偷偷搞起了“包干到户”。

4个月后（1979年4月初），陈庭元来到小岗村。生产队队长严宏昌想瞒过这位新上任的县委书记。可陈庭元是行家，庄稼地里走了几步，什么都明白了。他说：“别瞒我，你们做什么我有数。”临走，他丢下一句话：“干到秋季再说，有啥事我顶着！”

有人说，小岗正搞资本主义，陈庭元听后说了句：“让它搞吧，凤阳3616个生产队，就算小岗复辟了资本主义，不就是1/3616吗？”他轻描淡写一句话，居然把这事给“兜”起来了！

那时候，虽然中共十一届三中全会已经确定了以经济建设为中心的总方针，但在全会公报上仍有“人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度，稳定不变”的字样。第二年3月，《人民日报》又在头版头条发表了一篇《“三级所有，队为基础”应当稳定》的署名来信，并加“编者按”。在那样的形势下，分田单干仍然是很少有人敢于涉足的雷区。曾被戴过“右倾机会主义分子”帽子的陈庭元当然很清楚，支持“单干”，一旦被扣上“资本主义复辟”的帽子，下场可能更惨。

但是，作为种田人的后代，陈庭元仿佛看到逃荒人群里也走着自己的父母、姐妹，他实在不忍心“眼瞅着乡亲们受穷挨饿，还把他们的活路给断死”。他说：“这次到凤阳出任县委书记，我已经是‘官到顶点，名利无争’，只想在有生之年，为农民做点好事。只要凤阳农民早日丢掉讨饭棍，过上好日子，哪怕我再丢一次‘乌纱帽’，甚至为此而粉身碎骨，也在所不惜。”<sup>①</sup>

20年后，一位记者问他，作为一名农村干部，最应该具备的素质是什么？陈庭元脱口而出：“说真话。”稍停，他又重重补一句：“得真正为农民的利益着想。”

<sup>①</sup> 张广友：《抹不掉的记忆》，新华出版社2008年版。

凭着几十年对农村的了解，陈庭元知道，小岗村农民的分田单干是摆脱饥荒的最直接、最有效的办法。但在当时依然肃杀凛冽的政治气候下，他不能把话挑明，而只能“睁只眼，闭只眼”，等待“秋后算账”。

幸运的是，省委书记万里对凤阳县县的“大包干”非常欣赏。1979年8月8日，由万里亲自审阅定稿介绍凤阳县“大包干”办法的调查报告，在《安徽日报》头版头条显著位置予以发表。

1979年，凤阳县夏秋两季迎来了历史性的大丰收。全县粮食产量44000多万斤，比1978年增长了49%；人均收入150元，比1978年增加了85%。一年“大包干”，凤阳人民就结束了六百年来讨饭的历史！

小岗村一年的变化更是惊人：粮食总产量由上年的3.6万斤猛增到13.2万斤，人均收入由上年的22元跃升为400元。陈庭元当即派人去调研总结，写了一篇题为《一剂必不可少的补药》的调研报告。

1980年1月，万里来到小岗村，他看到小岗村庄稼长势喜人后说：“地委批准你们干3年，我批准你们干5年。”

1980年2月，万里调离安徽，任国务院副总理。此后，安徽省委连续对家庭联产承包发起四次批评指责的浪潮，国家农委的机关刊物《农村工作通讯》又连续发表批评包产到户的文章。在东部邻省的边界上，竖起了“坚决抵制安徽的单干风”、“反对复辟、倒退”的大标语。陈庭元、王郁昭承受着巨大压力，但他们没有退缩。

直到1980年9月中旬，高层政策才出现了松动。中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》（即“中发[1980]75号文件”）指出：“在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”政策的小口子一开，家庭承包犹如决堤的洪水，很快席卷全国。1982年1月，中共中央一号文件终于肯定了联产计酬、包产到户、包干到户“是社会主义集体经济的生产责任制”，“是社会主义农业经济的组成部分”。至

此，家庭承包取得政治上的决定性胜利。<sup>①</sup>

陈庭元，这位冒着巨大政治风险突破人民公社制度禁区的历史功臣，于1981年升任滁州地委副书记兼凤阳县委书记；1988年，又升任安徽省人大常委会副主任，直至1993年退休。

据近年来的一些研究资料表明，有的地方，“分田单干”比小岗村还要早，但他们没有遇到陈庭元这样的县委书记；有的地方，不但农民自发地搞起包产到户，而且县委书记也敢于冒着风险给予支持或默许，但他们没有遇到王郁昭、万里这样的上级。因此，改革被迫搁浅，探索者的下场一度凄凉黯淡。

据档案记载，重庆市荣昌县吴家区清升公社1975年就出现严重的“右倾单干活动”。1977年，清升全社53个队，就有32个队下放土地1000余亩，大搞单干活动。九大队一队1976年先后四次私划土地44.06亩，1977年，又不顾上级阻止，将50.7亩田地划给所谓三个工作组。生产队队长李万玉说：“我充其量队长不当，党籍开除，就是今后砍脑壳我都要坚持个人收。”结果，他被撤销队长职务并多次被开大会批判。

荣昌农民的“单干”行动，在1976年冬开始开展的“社会主义基本路线教育”中被扑灭了。从县革委会，到吴家区委、清升公社党委，对领头单干者都给予了严厉打击，撤职的撤职，批判的批判。

荣昌县主政者的思想，主要源于上级。据《重庆市志》记载：“1979年7月至12月，市领导对长寿县、江北县、大足县、璧山县等地的一些农村，自发形成的包产到户，包干到户认识不足硬性纠偏，造成农村干部和群众的思想波动，影响农业生产。”<sup>②</sup>

早在1978年2月15日，山西省闻喜县裴庄公社南郭大队第三生产队，就在23岁的生产队长孙炳新的率领下秘密地实行了包产到户。他把73亩棉田包给了

① 赵树凯：《万里与农村改革》，载《中国发展观察》2008年12月4日。

② 周青、黄娟：《荣昌，1975年的“单干”》，载《中国档案》2008年第10期。

19户社员。社员还签了一份秘密合同：一是谁也不能说出来，杀头也不能让上级知道；二是一定要把承包田搞好，不能让人找出毛病；三是按合同办事，年底一定要兑现。结果，尽管当年遭受了旱灾和虫害，棉花亩产仍由过去的12.5公斤增加到42公斤，比历史最高年份的产量翻了一番。

当时的县委书记张世贤，一直暗中支持“联产计酬”。在听说孙炳新的事后，他立即到南郭村，对孙炳新表示支持。获得支持的孙炳新更加胆大，到1979年春天，孙炳新干脆把队里的全部土地、牲口都分给了社员。

借着落实三中全会精神的东风，中共闻喜县委批转了这个队的经验，使不少生产队也实行了包产到户。尔后，为了统一认识，县委还就包产到户责任制进行了万人大讨论。闻喜县委明确提出：只要坚持公有制，坚持按劳分配，什么责任制形式都可以实行；提倡联产计酬，特别是联产到劳；允许在边远山区实行包产到户。到1980年年初，闻喜全县有75%以上的生产队将棉花和秋粮作物联产到劳，有8%的生产队将小宗经济作物和工副业实行了大包干，有8%的生产队实行了包产到户。

南郭村乃至闻喜县的做法令当时的山西省委震怒。几个月后，张世贤被安排去省委党校“学习”。同时，运城地委工作组到闻喜“纠偏”，要求各公社办学习班，批判并纠正南郭三队的做法，轰轰烈烈的改革之火被扑灭。直到1981年，新任省委书记到闻喜考察，肯定了南郭三队的做法，改革春风才重新吹绿了山西大地。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 张世贤：《承包之花闻喜开》，载山西新闻网2008年10月1日。

## 二、公企转制的“破冰人”

家庭联产承包的巨大成功，使改革浪潮迅速由农村波及城市，各种各样的承包责任制纷纷在工商企业登场。但是，家庭联产承包在绝大多数地区实际上就是“分田单干”，“承包制”从一开始就具有“准私有”的色彩。工商企业对“家庭承包制”的模仿，不可能完全到位，加之企业的情况远比农村复杂得多，所以，城市里的各种责任制，虽然打破了多年的大锅饭、铁饭碗，给企业带来一线生机和活力，但并没有像农村那样，出现“一包就灵”的奇迹。

直到上世纪九十年代，部分县市开始大胆突破禁区，进行了企业产权制度的“化公为私”改革。

据笔者掌握的资料，县域小企业产权改革的破冰人，是内蒙古卓资县的县委书记朱暄和县长张楚。

1995年，笔者在延寿工作期间，曾听到县里的同志讲到内蒙古卓资县大刀阔斧进行企业改革和党政机构改革的故事。后来，相继看到媒体的一些报道，对这场已经被人们淡忘的改革有了更多的了解。

1984年，卓资县县委、县政府面对企业全面亏损的困境，破天荒地把全县的国有、集体企业全部推向市场，或卖掉，或由个人承包，成为全国企业“化公为私”第一县。

在今天看来，卓资县当年对国有集体企业的改革，已经没什么稀罕之处。但在当时，却要冒很大风险。一是触动了“产权”这根敏感的神经，具有很大的政治风险。那时，无论是农村的联产承包，还是城市里的企业经营改革，都仅仅涉及“责任制”，而卓资县却把大部分“公有”企业卖掉，“化公为

私”，决策者如果没有一定的胆略和气魄，是不敢动刀的。二是涉及众多职工利益。尽管这个小县国有集体企业职工待遇不高，但毕竟捧着铁饭碗，现在一下子被推向市场，成了打工族，心里肯定不舒坦。如果这些人闹起来，不但改革难以进行，“县官”的乌纱帽也可能丢掉。

2008年，当年的县委书记朱暄向媒体介绍了卓资改革的背景和历程。当时，全县100多万亩土地，80%以上挂在山坡上，只有三四万亩平地和水浇地，一般年景下只能生产亿把斤粮食。全县24万人口，90%以上是农民。900多个生产队有3个“1/3”，即缺粮队占1/3，自足队占1/3，余粮队占1/3。所谓余粮队就是扣除三大留粮（籽种、饲料、口粮）或多或少能向国家交一部分余粮的队。全县人均年收入只有40元，贫困程度可想而知。1978年，党的十一届三中全会为人们送来了改革开放的好消息，挣扎在贫困线上的卓资人民，从中看到了希望。改革成了人心所向、民意所求，也可以说是老百姓追求生存权利的一场革命。三中全会刚刚结束，1979年，卓资县就每人下放一亩口粮田，也叫救命田，这让老百姓喜出望外。可天公不作美，1980年大旱，靠天吃饭的卓资县没有完成国家粮食征购任务，一些思想僵化的人说这是因为刮“单干风”，搞资本主义所致。一些本来心有余悸的人产生了迟疑，特别是一些戴过“走资派”帽子的人，更是胆战心惊。

后来，时任自治区党委书记的周惠在经过一番调查后表态了：那一亩地不但不能收，其余的地也分到户，让大家自己去干！几年后，人们吃饱了，种植业、养殖业发展了，过去每年吃返销粮千万斤的历史宣告结束，改革初期的一切疑云都化为乌有。

农村改革初见成效后，城里的矛盾凸显了。当时，县城里的企业大都是国营性质。工业企业整体亏损，有的资不抵债；商业、供销社、二轻等单位大部分亏损。

1984年7月，县委召开了全委扩大会议，作出了城镇改革的决定，参照农村改革的经验，对城镇经济体制展开了全方位的“手术”。县委的“动作”得到省委的大力支持，卓资被确定为改革试点县。

改革取得了一定效果，卓资县一度成为全国唯一的一个财政收入上升而支出下降的县。更重要的是，卓资县当时的改革，很多方面已为后来全国各地的

成功改革所认同，具有破冰和先行的意义。<sup>①</sup>

从“县官”的政治谋略来看，朱煊和张楚既有敢踏雷区、敢闯禁区的胆量和气魄，又有借势而行的智慧。他们紧紧抓住落实十一届三中全会精神这个“尚方宝剑”，又争取到省委书记的支持，获得了综合改革试点县的名分，因此，大大降低了改革的政治风险。

如果说，卓资改革因种种原因，并没有带来“经济腾飞”的奇迹，而山东省诸城市的企业改革，则使这个普通的县级市跻身全国百强县的行列，并在后来的农业产业化实践中名扬华夏。

1991年10月，35岁的陈光从共青团潍坊市委书记任上被派到诸城市任市委副书记、市长。当时，该市的国有、集体企业与其他地方差不多，多数处于亏损状态，甚至常常发不出工资。企业不景气，导致市财政捉襟见肘。在各种“搞活企业”措施难以奏效的情况下，陈光想到了“卖”。在他的主导下，从1992年4月到1994年7月，只用了15个月，诸城市282家国有和集体企业全部改制，其中90%以上的企业将净资产卖给了内部职工，实行了“股份合作制”。1995年7月，山东省政府在诸城召开了全省县域企业改革会议。当时，全国很多地方都到诸城考察、取经，市体改办一天最多接待过50个团体。

产权制度改革给诸城市经济带来活力，1993年年底，改革的成效初步显露，10户改制最早的企业，上缴税收增长了79.8%，职工工资收入增长36.3%。在陈光离开诸城以后，企业改革没有停滞，一批“股份合作制”改组为规范化的股份公司，带动工业乃至全市经济不断优化升级、持续发展。2008年，地区生产总值达350亿元，地方财政收入达20.4亿元，在全国百强县中的位次不断前移。

诸城改革的主导者陈光，不断得到重用和提拔。在改革攻坚阶段的1993年，陈光被重用为市委书记；1994和1995年，被中组部分别授予全国百名“人民好公仆”和百名“优秀县委书记”称号；1995年，陈光被提拔为潍坊地委常

<sup>①</sup> 段国栋：《改革劲风吹暖卓资》，载《内蒙古晨报》2008年8月14日。

委，是山东最年轻的副厅级干部之一；1997年，陈光戴着“国企产权制度改革第一官”的头衔升任菏泽地委副书记、行署副专员；2002年年底，荣任菏泽市委书记；2008年2月，荣任山东省省长助理、省政府党组成员，2012年2月，荣任山东省政协副主席、山东省黄河三角洲建设办公室主任。

在此如此风光业绩的背后，陈光经历了哪些艰难和风险？笔者掌握的资料有限，很难准确描绘。但可以想象，在1992年，虽然改革的口号已经响彻华夏大地，但“姓‘社’姓‘资’”的问题仍束缚着很多人的手脚，触及产权制度的改革，无疑具有极大的政治风险。

若干年后，陈光在接受采访时说：“当年最大的争议集中在两个方面：下面的部分同志认为搞了股份合作制就是搞私有化，动摇了社会主义的基石；更多的同志包括一些上级领导，则认为把国有资产出售给职工，是国有资产的流失。下面的阻力和上面的压力，两相交织，向诸城呼啸而来。有些人根本就没想到诸城调查，就在有关会议上公开、严厉地点名批评诸城‘偏离了改革的方向’。当时我是把头上的乌纱置之度外了。”

当然，陈光的成功，不仅仅在于他具有敢闯雷区、“孤注一掷”的大无畏精神，还得益于他在操作层面上很讲策略。

首先是他善于寻求理论和政策支持。当时，邓小平南方谈话已经发表，“三个有利于”成为他“最主要的心理支撑”；中共“十四大”报告中关于“国有小型企业，有些可以出租或出售给集体或个人经营”的一句话，成为他推进改革的政策依托。

其次，他注意扫清组织障碍。他顶住干部上访和上级主管部门干预的压力，撤销了所有的企事业单位，如物资局、化工局、纺织局、商业局等。

再次，他选择效益尚可的企业做试点，充分发挥示范效应。生产绝缘材料的四达公司，改制后当年10项主要经济指标均翻一番，每个入股的职工都可以得到占股本金54%的红利。春节前，厂里举行分红大会，陈光亲自赶来给每个股东发钱。这些招数，扩大了改革的认同面，减少了改革的阻力。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 吴明华：《改革风云人物陈光：从诸城改革到突破菏泽》，载《决策》2006年12月12日。

### 三、机构精简的“操刀手”

卓资县的改革，更具突破性的意义在于党政机构撤并。

机构撤并，剑指机关干部，乃至左右全县局面的领导阶层。如朱煊所说：“在这场伤筋动骨的体制改革中，触动的不仅是传统的政治雷池、敏感的神经和灵魂深处的禁区，也触动了某些人在政治生活中的既得利益。”遇到的阻力可想而知。更重要的是，就全国而言，涉及领导阶层利益的机构改革和干部选拔机制改革，尽管进行过多次，但往往雷声大雨点稀，在关键环节走过场成为常态。所以，朱煊和张楚的胆识是少见的，也更令人钦佩。

在那个年代，卓资县就确立了“小政府，大社会”的目标。通过改革，卓资县党政机构由原来的50个压缩为9个，减幅达到六分之五。公务人员由711人锐减至394人。县级干部福利待遇也实行货币化管理，政府部门不养小车，改为给用小车的干部补贴。

现在很多地方的“车改”不同，当时卓资县的书记、县长、局长、科长统统骑自行车上下班，下乡坐公共汽车。<sup>①</sup>而现在很多实行“车改”的地方，一些领导干部虽然领了数额不菲的“车补”款，但是还会接受下属单位免费用车服务。

与经济体制方面的改革不同，卓资虽然“贵为”试点县，但经验却没有得到推广和复制。在孤军奋战的环境下，改革成果当然也难以坚持下来。朱、张二人走后，卓资县的机构和人员逐渐反弹膨胀，恢复如初。

我查了一下卓资县政府网站，2009年，该县县政府序列内有23个单位（不

<sup>①</sup> 国务院机构改革办公室赴卓资调研组：《卓资县实行综合配套改革面貌大变》，载《中国改革》1990年第8期。

含垂直管理的单位）。从政府工作报告看，与其他地方雷同，已经看不到当年改革的痕迹。“公车”改革结果也如此，“钱发完了，小车又全都养起来了”。网民“行走夫妻”在博客上贴出了县委、县政府和人大、法院、检察院、公安局等机关的办公楼照片，并评论说，这些“庞大雄壮”的“办公大楼”，“依次沿马路排开去，整整一条街”，“不仅气势宏伟，气宇轩昂，而且十分有霸气，咄咄逼人”。

令人欣慰的是，朱暄、张楚两位改革主帅并没有像有些人所说的“被废黜”，而是相继得到提拔。2008年，内蒙古评出10名改革开放30年改革探索先锋人物，朱暄名列其中。

2003到2004年间，《人民日报》、《经济日报》、中央电视台等众多媒体对湖北省咸宁市咸安区的改革举措进行了密集报道，设计和组织这场改革的区委书记宋亚平成为引人注目的政治明星。

1999年，在商海搏击10年之后的宋亚平出任咸安区区委书记。面对城乡经济贫困、社会矛盾纷繁的局面，他把主要精力放在转变干部思想观念和革除体制弊端上，大刀阔斧地推行了包括“五保合一”、“乡镇党政主官一肩挑”、“干部打工”、撤销乡镇“七站八所”等14项改革。有媒体评价，咸安改革“‘涉水’之深，范围之广，影响之大，前所未有”。其中，一些改革措施剑指公职人员。比如，将多数乡镇事业单位推向市场；端掉3000多人的“铁饭碗”；开除13名判缓刑干部的公职；采取“两推一选”、“交叉任职”的办法产生乡镇领导班子，等等。

对宋亚平操刀的县政改革，人们一直存在着不同看法。争议最大的恐怕是乡镇事业单位的改革。在全国绝大多数地方，事业单位仍然由财政养着，而咸安和湖北，却将大批事业单位职工的“铁饭碗”打破。这不但遭到相当一部分当事人的忌恨，而且贺雪峰等学者也认为，担负公共服务职能的事业单位走向市场，必然削弱农村的社会化服务体系。也有人认为，在上级领导机关和乡镇行政人员继续捧着“铁饭碗”的情况下，拿乡镇事业单位工作人员“开刀”显然有失公平。

2009年9月16日，广东省佛山市顺德区召开干部大会，区长梁维东在会上宣布了被称为“石破天惊”的大部制改革方案。随后，顺德区委强力推进，只用三天时间，便把41个党政部门调整到16个。

当时的佛山市委常委、顺德区委书记、54岁的刘海在接受媒体采访时说：“汪洋书记曾和我说‘开弓没有回头箭’，顺德没有退路，只能勇往直前。”

顺德的大部制改革，触动了两个难题。一个是干部安排问题。区委设计了很多方案，想了很多办法，保证干部得到适当安排，减少了改革阻力。再一个是党政关系问题。顺德从1992年开始，就实行了党政相关部门合署办公，一直没有改变，这次改革，进一步凸显了这个特点。虽然与多数人主张的“党政分开”取向相反，但刘海认为，在基层最关键的就是要解决问题。

当前我国部分党政机关和具有一定行政职能的事业单位，存在的叠床架屋、效率低下、腐靡昏愦、作风漂浮等沉疴积重难返，必须做大手术。尽管卓资的机构改革成了“昙花一现”，咸安的改革备受争议，但朱煊、张楚、宋亚平、刘海、梁维东等人敢于在行政管理体制上寻求突破，敢于向容易引发矛盾和动荡的“人事”领域开刀，无论如何都是难能可贵的。

#### 四、“乡官”直选的探索者

1995年6月，年仅38岁的共青团四川省遂宁市委书记、才貌双全的女干部

张锦明被派到遂宁市市中区任区委副书记、区长，1997年11月升任该区区委书记。

1998年初，市中区下辖的四个乡镇领导班子多名成员相继出现经济问题。随后，张锦明在这四个乡镇大胆地实行了乡镇长乃至书记的公选。民意被公然推上前台，组织意图则为之让位。其中，还有一位非中共党员干部胜出，走上镇长的岗位。

出乎意料的是，这个大胆的尝试得到了四川省委组织部及官方媒体的肯定和赞誉。当时，张锦明在日记中写下这样一段充满自信与成就感的话：“吏不畏我威，只畏我廉；民不求我能，只求我公！”

此后，张锦明在步云乡进行了更为大胆的尝试：“乡官”直接选举。经过一个多月的精心准备，1998年12月31日，步云乡6236位乡民，冒着细雨，踏着泥泞，扶老携幼地集聚到选举会场。通过公开竞选、秘密划票，党员干部谭晓秋胜出，成为中国第一位直选乡长。

这次“冒进”的选举，把张锦明推向了舆论的风口浪尖。

“步云”直选受到一些学者的高度赞誉，有人说它是“中国基层民主改革一个标志性的节点”，有人说它留给基层的意义“怎么评价都不为过”。还有人概括了三点结论：一是中共党组织提名的候选人顺利当选，并没有出现削弱党的领导的后果；二是中国老百姓民主素质不够、缺乏参政激情和能力的判断应该受到质疑；三是被很多人视为不可克服的贿选和宗族势力，并未干扰选举公正。

张锦明后来的总结被广为引用：“民主选举，在上层可能是一种复杂的制度设计，在地方是一个可以驾驭的组织过程，而在选民那里则是一个简单的操作技术。因为民主的本质是利益选择。”

但这次“出格”的举措，却遭到了高层的否定和批评。省里有关部门通电各地，批评步云乡直选，市人大领导找她去谈话，要求对选举结果进行“纠正”。

据说，张锦明当时度日如年，做好了丢官后去南方打工的准备。幸运的是，省委有关领导表现出极大的宽容，认为步云试验创新精神可贵，试验结果可以观察。张锦明不但得以保全，反而于2000年调任遂宁市副市长，虽然离开了前沿舞台，但毕竟职务得到晋升。

据说，张锦明在进行步云试验时，内心曾有忐忑。直选期间她写的一首词《冬至》中，最后一句是：“激流，激流，可知那船沉浮？”在若干年后的一部书稿中，她也袒露了当年的犹豫：“如果不做，今后何时才能做？我们不做谁做？现在想到了不做，会不会留下遗憾……”

她知道这样的尝试不会有人拍板批准，所以，并没有向上级请示和报告。这足以看出，她具有一般官员所不具备的胆略和气魄。但另一方面，她也不是不懂审时度势。据10年后媒体披露，在步云之前，眉山市曾进行过“乡官”的秘密直选；在省里的一次县委书记培训会上，一位领导在讲话中还提及，有条件的地方可以试行乡镇长直选。不难看出，这一背景，使张锦明觉得自己的民主试验不会有大的风险。从结局看，步云试验被批评和否决后，她的有惊无险，也与四川基层民主建设的宽松环境不无关系。

离开区委书记岗位后，张锦明虽然在基层民主改革上坚守多年，但已经由“激进”转为“温和”，由大胆创新转为在现行体制和法律框架内寻找资源。

2002年，在新一届乡镇换届时，身为副市长的张锦明将步云列自己的联系点，在她的力推和广大干部群众的支持下，采取了新的选举方法：由全体选民投票推选出一名乡长候选人，再由党委提名进入人代会等额选举。显然，这是一次保留了直选内核，又维护了现行体制、合乎现行法规的民主实践。因此，在2003年第二届中国地方政府创新奖上，第二次步云选举拔得头筹。

2002年8月，45岁的张锦明由遂宁副市长调任雅安市委常委、组织部部长。她按照中共“十六大”关于“进一步扩大县（市）党代会常任制试点”的要求，在自己的职权范围内，积极而又十分小心地推进党代表直选制、党代会年会制、党代表述职测评制、党代表席位制等项改革。

2004年2月，她升任分管组织工作的市委副书记。当年，她在下属芦山县飞仙关镇试行镇党委书记选民公推，由党员直选；还开启了镇团委书记、妇女主任直选的改革，使社团组织第一次被纳入改革视野。2006年，她又在仁义等四个乡镇全面开展人大代表竞争选举和党委班子、政府班子选举改革。

尽管有人指责张锦明在民主改革的路上走向妥协和退让，但她自己在2006

年的述职报告中说：“如果已经没有如果，我将无怨无悔，因为在历史‘给定’的条件下，我已尽了全部努力！”<sup>①</sup>

这些，是智慧还是无奈？是成熟还是世故？说是智慧，某些改革后的地方，不久就面貌如旧。说是无奈，如果过分冲撞现行体制，恐怕连有限的改革也难以迈出一步。正因为“张锦明们”的坚守，才使四川成为中国选举民主创新最为活跃的地区之一。

2007年5月，《南方周末》记者在考察四川改革历程时谈到，张锦明“十年改革中的艰辛、青涩、游移、困惑、惊喜，也许值得改革设计者们仔细研究”。

2010年1月，四川省委组织部公布了一组干部任免名单，素有“改革书记”之称的张锦明，从雅安市委副书记任上被调任绵阳市委副书记。从行政级别上看，雅安和绵阳同为地级市，但无论城市经济总量，还是城市地位，绵阳都远胜雅安。张锦明这次职务变动，事实上是受到重用。

## 五、不同凡响的“新政”

2009年3月，陕西省神木县开始实施“全民免费医疗”的“新政”。神木

<sup>①</sup> 杨敏：《解读四川官员十年基层民主改革路》，载《决策》2008年3月10日。

县规定：凡是拥有当地户籍的城乡居民患者，在指定的乡镇医院住院开支200元以上、县级医院住院开支400元以上部分，均由县财政埋单，每人每年的医疗费用最高可以报销30万元。这一新政的倡导者和实施者——县委书记郭宝成再次成为舆论的焦点。

郭宝成，1955年出生。1997年12月从佳县副县长的位置上调任神木县，任副书记；2000年11月，升任县长；2005年9月任县委书记；2008年10月，任榆林市委常委，继续兼任神木县委书记。到2010年，他已经在神木工作了13年。

这10多年的时间，正是神木抓住西部大开发和陕北国家级能源化工基地建设机遇，锐意改革，开拓创新的黄金时期。神木保持了35%以上的年经济增长速度，实现了由国家级贫困县到全国百强县的历史跨越。到2008年，全县地区生产总值达197亿元，较上年增长64%；财政总收入达47.5亿元，较上年增长50.3%，其中地方财政收入达10.8亿元，增长57.6%。

在广受赞誉的同时，部分媒体对神木县资源开发利用方面的某些短期行为也进行了尖锐的批评。

如果说，郭宝成在抓经济、谋发展方面取得的业绩，可能更多地依赖于得天独厚的资源优势，那么在改善民生方面的努力，则充分体现了他执政为民的理念。

据媒体报道，从2008年起，神木县开始推行“十大”民生工程，其中包括：教育优先工程、医疗健康工程、公共文化工程、扩大就业工程、社会保障工程、住房安居工程、扶贫济困工程、公共交通工程、环境优化工程、“平安神木”工程。2009年，这“十大”民生工程财政总支出13亿元。

其中，最引人关注的是“三个免费”。

第一个免费是2008年实行的12年教育免费。近9万名学子上学读书不用掏一分钱，还可以获得每天3.5元的午餐补助。为此，县财政每年支出1.4亿元，比后来的“全民免费医疗”支出还要多。

第二个免费是2009年1月开始实行的孤寡、残疾和“五保户”等特殊人群的免费供养。其中，农村、城市重度残疾人每人每年补贴分别不低于2880元和3600元，政府为此拿出了3000多万元。

第三个免费是2009年3月开始实行的全民免费医疗。<sup>①</sup>

这项全国独一无二的免费医疗政策出台后，立即引起社会广泛关注和大相径庭的评价。

有人说，神木县的医疗新政，代表着新医改的方向，切实解决了“看病贵”的积弊难题，体现了执政党执政为民的理念。

有人说，神木县的免费医疗是“乌托邦”式的梦想，“拍脑袋”的“大跃进”，是“政治作秀”、“过度医疗”。有的媒体甚至大肆渲染政策实施过程中存在的一些问题，带有明显的全面否定倾向。

很明显，全民免费医疗，如果能够坚持下来，肯定是惠及百姓的大好事。而能否坚持的关键，一是财政是否能够支撑，二是在制度设计和执行中能否堵塞管理上的漏洞和摆脱公民道德困境。具体来说，即能否有效防止医院与患者串通，开“大处方”和“小病大养”的问题。

从媒体跟踪调查和报道情况看，神木县实行全民免费医疗的前几个月，出现了类似问题。但因为事先调查研究比较充分，制度设计比较周密，规定执行比较严格，几个月后医改就走向正轨。经一年实践，神木医改取得了初步成功。<sup>②</sup>

2009年神木县实行全民免费医疗总花费是1.49亿元，因为原有的中央省市配套的医保基金是3000万元，所以增加的财政投入是1.21亿元，1.5亿的财政预算没有花光。由于实行全民免费医疗，住院报销的比例从原来的40%提高了84%，住院病人中来自农村的患者占93.3%。

从一年来的运行情况看，财政为此项新政埋单的总额低于1.5亿~1.8亿元的预计，正常的医疗秩序已经初步建立，农民是这项制度的最大收益群体。接受记者采访的城乡居民和医院院长对本县的免费医疗制度给予了高度评价。群众最担心的是政策发生变化。

<sup>①</sup> 杜光利：《专访神木县委书记郭宝成：我们可能加快医改步伐》，载《时代周报》2009年6月11日。

<sup>②</sup> 中央电视台：《医疗可以免费吗？》，载《新闻调查》2010年3月27日。

不难看出，神木的医改“新政”，不但对财政实力有很高的要求，而且对制度设计的韬略，政府有关部门的管理能力，政府官员、医疗人员、城乡居民三方面的道德水准，也有很高的要求。神木县本身在今后的实践中是否会出现难以化解的矛盾，在其他地方难以复制扩散的大环境下，神木模式能否长期“孤身奋战”，都需要更长的时间来观察。

从执政理念的角度看，郭宝成“敢吃螃蟹”的创新精神，难能可贵。其在神木财政实力尚未达到东部发达地区的情况下，拿出巨额真金白银，推行一系列惠及普通百姓的福利政策，更令人佩服。

2010年年初，原本就引人注目的江苏省睢宁县县委书记王天琦，因组织“公民信用等级评价”活动，再次名扬华夏。

王天琦1968年5月出生，曾任共青团徐州市委书记，贾汪区委副书记、代区长、区长；2006年3月任睢宁县委副书记、县长；2008年年初任睢宁县委书记。有媒体描绘：曾经做过电视台播音员和宣传部长的王天琦，对于媒体和宣传十分熟稔，说话一口标准的播音腔和儿化音，外表一丝不苟。因其超前的理念和花样百出的宣传，被人们称之为“洋派”县委书记。

据《徐州日报》、《南方周末》等多家媒体报道，王天琦从县长的位置走上县委书记岗位后，曾立下“一年翻身、三年争先、四年消除绝对贫困”的宏愿，并紧锣密鼓地推出了一些颇有特色的“新政”。

他把“禁酒”作为突破口，向不良“官风”开刀。短短几个月，就有18名机关干部因为中午喝酒被免职，其中包括民政局副局长和一个镇长。随后，睢宁又把“一般公务不准用警车开道或警车护送”、“下基层不准搞边界迎送”、“不准参加商业性庆典”、“不准题词、题字”、“车辆不准闯红灯”等列入禁令。这些禁令，并不新鲜，全国各地都多次出现过，但多数是“雷声大雨点稀”。而王天琦却出手狠、动真格，从而形成了令干部“生畏”的管理制度。

半年后，王天琦又提出干部“拉练工作法”，即打破八小时工作界限，打破部门条条框框，不论白天黑夜，不论工作日还是法定休假日，随时调度安排工作；在拉练中掉队的干部随时被淘汰出局。为了突出招商引资，王天琦甚至

规定，各乡镇党委书记、乡镇长必须始终保持一个人在外招商，并且保证每月平均在外招商18天以上。如果没有特殊情况，乡镇党委书记和乡镇长两人同时在家，将被就地免职。

为促进干部作风转变，睢宁在县城中心的广场上，召开声势浩大的“全县机关干部作风促进会”，让县领导及各部门干部当场回答群众提出的问题，接受质询。

2008年10月，王天琦又将县委常委会搬到睢宁剧场，让800余名干部群众代表旁听会议，电视、网络等大众传媒同步进行现场直播。会议当场公布了软环境专项评议的投票结果，并依据投票结果，当场免除了交通局党委书记、睢城派出所所长、交通局西关收费站站长、县法院执行局负责人等4名领导干部职务。<sup>①</sup>

王天琦的这些举措，引起了高层注意。2009年3月，睢宁县被中纪委、中组部确定为“全国县委权力公开透明试点县”。

2009年4月，睢宁县召开了近千人参加的“2009年一季度重点工作拉练点评会议”。会上，从普通评议员，到县组织部长、县纪委书记、县长、县委书记，轮番上台点评领导干部工作。后来，还举行了票选最差“官话”活动。

2009年9月，经过长时间酝酿，中共睢宁县委全体会议通了《睢宁县大众信用管理试行办法》及《睢宁县大众信用信息评估细则》。这两个规定，将包括领导干部和普通老百姓在内的各方面个人行为量化为分数，纳入官方评价范围，并分为A、B、C、D四个等级。

2010年3月，“睢宁县大众信用征集管理办公室”两次发布了大众信用加减分情况，除了公布公民的姓名、单位、住址和加减分分值及原因外，还醒目地提醒：被公布优良信息的个人，在各种审查和执照、贷款等申请方面将被优先考虑，而被公布不良信息的个人，则要被“从严把关”。公布的这1926条不良信息中，包括恶意欠缴税费、闯红灯、生二胎、欠贷款等。

一些媒体批评说：睢宁这种做法，使政府的强制性权力进入社会自主管理

<sup>①</sup> 吴明华：《江苏睢宁县委书记王天琦治吏新政》，载《决策》2009年12月1日。

领域，侵犯了公民私权，违反了宪法的平等原则。<sup>①</sup>

王天琦回应说，对大众进行信用等级评价，目的是“管理大众信息，鞭策群众讲真话”，让群众“一处守信，处处受益；一处失信，处处制约”，从而倡导“守法、守信，向善、向上”的良好民风。他还说：“在中国仅仅依靠法律是不够的，在法律和道德之间有一个中间地带，而且非常宽。中间地带掌握好了，社会和谐就有了。”当有媒体指出上海、深圳都是由第三方机构在从事征信工作时，王天琦笑称：“中国所有的第三方机构，都是挂靠在政府机关名下。”

对于侵犯公民隐私权的责难，睢宁相关工作人员介绍说：“我们非常谨慎，现在公布的这些，主要来源于公开信息，比如个人欠贷的记录，银行都下发了催缴通知书，或者之前在报纸上都公布过了，我们才收集过来。而卖淫嫖娼这样的信息，就没有公布。这两个月，我们一共征集到了1064条优良信息、3352条不良信息，优良信息全部公布了，不良信息只公布了1928条。”

也有的学者对睢宁的做法表示理解和支持，他们认为，将诚信分等级并不意味着人格划分等级。这样的制度创新，有其积极的一面，我们不应该一棍子打死，而应该本着建立科学的公民信用评价体系的愿望，将精力转向探讨操作中的细节合理性。王天琦也表示，“可以做得再艺术些”。

从网络上可以搜到：王天琦于2011年6月升任淮安市委常委、市纪委书记，同年12月被重用到苏州市任苏州市委常委、市纪委书记。

笔者分析，在现实条件下，睢宁的做法具有积极意义，如果操作得好，肯定利大于弊。但从长远来看，与建立有限政府、培育公民社会的改革目标确实相背离。所以，“县官”们在采取类似措施加强社会管理的时候，应清醒地看到公权过分干预私权具有局限性和暂时性，应尽最大努力把“统”的消极因素降低到最小限度。同时，只要有可能，就应积极寻求更深层次的体制创新和机制创新。

<sup>①</sup> 秋风：《睢宁“良民评级”的辩解站不住脚》，载《新京报》2010年3月30日。

2010年5月28日，上海浦东学院，一群来自越南的学员正在认真听课。主讲人叶海燕，是浙江一个县级市温岭市的市委书记。她讲的，正是温岭市已实行了11年的“民主恳谈”制度。<sup>①</sup>

11年前的1999年6月，温岭市松门镇的一间小会议室里，挤满了200多名自愿前来参加一个论坛活动的群众。群众对一笔修路集资资金去向提出“质询”，镇党委书记当场承诺将挪用的资金在3个月内“归位”。

这次“论坛”，揭开了温岭市“民主恳谈”的序幕。

当年，松门镇连续搞了4期这样的活动。市委书记王金生得知后很高兴，当年就在全市好几个乡镇推广。尽管存在阻力和争议，但这项活动一直坚持下来，并不断完善和发展。

最初，“民主恳谈”主要是沟通具体问题，温岭人自称为“对话型民主恳谈”。后来，发展到第二阶段，即“决策型民主恳谈”。如，牧屿镇把一个公园建设项目交给群众讨论，不但对进出路线、大门朝向等设计进行了修正，而且群众还主动提出了迁走园内坟墓的建议，既提高了决策水平，又排除了工作阻力。温峤镇打算合并一处中学，在听证会上遭到该学区群众的反对，镇党委和政府尊重群众意见，决定暂缓合并，但政府不再对这所学校追加投资，该学区学生可自愿到政府保留的中学上学。一学期后，拟撤并学校的学生都自愿到政府重点投资的中学上学，政府原来的决策得以顺利实施。镇领导说：“如果不是采取民主恳谈并听取了群众意见，当时肯定会上访不断。”

从2005年开始，新河镇、泽国镇试水“参与式财政预算监督”，使“民主恳谈”发展到第三阶段。泽国镇聘请学者设计了一个“协商民意测验”方案，由全体乡民采取类似体彩摇号的方式选出275个民意代表，再由民意代表经过充分讨论，对政府拟实施的30个建设项目，进行投票表决。结果，总投资约3640万元的12个项目被拟定为当年城建基本项目。之后，镇政府将建设项目提交镇人民代表大会审议，获得了高票通过。新河镇人代会上待审议的财政预算草案，将每一个子项目的明细都列出来。审议中的争论非常激烈，最后，旅游

<sup>①</sup> 倪志刚：《浙江温岭协商式民主试验11年：预算监督引入市府》，载《潇湘晨报》2010年6月8日。

基础设施建设支出预算从200万元减少到150万元。政府一个买小车的项目也被否掉。2007年，从新河镇开始，多数乡镇将财政预算的表决由举手通过改为投票决定。

2010年，温岭市的“参与式财政预算监督”由乡镇延伸到市，“民主恳谈”由一项基层社区民主管理和群众工作方式的创新，发展到发挥人大权力机关作用的政治民主层面。市人代会上，财政预算由书面审查改为口头报告，并且细化了科目，扩展到市直部门。分组审议一改过去的沉闷局面，场面极其热烈火辣。最后，预算草案进行了多处修改，前任市委书记拍板定下的四个项目都被否决。全市16个乡镇、街道全部推行参与式预算，15个市级部门接受预算审议，涉及总预算金额17亿余元，调整预算2亿多元。全市70%以上的财政预算都被“晾”在了阳光下。<sup>①</sup>

温岭市的“民主恳谈”不仅没有昙花一现，而且能够发展到民主政治的层面，在全国是罕见的。从市委书记的角度看，笔者觉得以下三方面的经验至关重要。

一是要有强烈的改革意识和民主意识。改革和民主，是所有党政领导干部都要经常挂在嘴上的口号，但是，多数人并没有在这方面动更多的脑筋，花更多的气力。而温岭原市委书记王金生认为“民主恳谈会就是‘民主学校’”。

“从为民做主到民众做主，是一个巨大的转变。”他不仅坚决支持“民主恳谈”的制度创新，而且经常督促市委宣传部的有关同志定期下乡镇去调查研究，亲自听取汇报，和大家一起研究巩固提高的方法。王金生的继任者陈伟义则对新河镇参与式公共预算的制度创新给予了热情的支持。2009年年底上任的市委书记叶海燕在担任市长期间，就大力支持财政民主试验，在担任书记后的第一次人代会上，就和市人大常委会主任联手将财政预算“晾”到阳光下。她认为，和民众、人大代表进行更多的沟通，能让政府的政策更好地落实下去；“参与式预算”约束了政府的行政行为，克服了政府花钱随意性的问题。温岭

<sup>①</sup> 刘华、蒋慧燕：《国家转型试验：还要不要温岭？》，载《21世纪经济报道》2010年12月25日。

市领导们的民主意识和自我限权精神，无疑是民主制度创新的重要因素。

二是要大力支持热心民主制度创新的干部。温岭市人大常委会主任张学明及新河、泽国等乡镇的党委书记和宣传部门的领导、具体工作人员，都非常热心“民主恳谈”和公共预算制度的创新。特别是市委宣传部下属的“民主恳谈办公室”主任陈奕敏，虽然级别很低，但却十年如一日，默默无闻地思索研究和扎实实地推动“民主恳谈”工作的开展。温岭市委几任领导，对这些同志给予了大力支持，使这项制度创新步步深入。

三是要充分利用“外脑”，争取专家学者的关注和指导。温岭“民主恳谈”的每一步，特别是“参与式财政预算监督”制度的尝试，都请专家学者把脉支招。10多年来，到温岭调研和指导的国内一流学者专家近百人。

温岭市从“民主恳谈”到预算透明的改革，尽管坚持时间长，推进力度大，实施效果好，但能否继续坚持下去并不断深化，似乎还不能过早下结论。在操作层面，众多不确定因素也影响了财政预算的质量。更关键的问题是，协商民主仍未成为温岭官员的普遍共识。据“恳谈办”的主任陈奕敏说，市里就“民主恳谈”发了9个文件，但还是有人不愿真搞、应付考核，他们不仅没有挨批，还能一直升迁。台州市委宣传部一位领导说，这些基层党政一把手主要是有三怕：怕麻烦、怕公开、怕失去权力。

显然，温岭市存在的这些障碍性因素，在其他地方要严重得多，所以，温岭的民主创新经验，要在全国推广扩散，难度很大。

2011年5月11日，笔者和同事利用到富裕县开展巡视的机会，参观考察了这个县的励志民族中学。

这是刚刚建立4年的新学校，校园宽阔，环境优美。教学楼、宿舍楼、艺体馆等10多幢建筑布局井然，颇有现代化、标准化的味道。

刚刚47岁的女县委书记高虹，具有国民经济管理专业研究生学历和从事社会科学研究的经历，先后在三个县区担任党政领导职务。从言谈中，可以看出她思路开阔、思想解放、作风泼辣、办事干练。

她告诉我们，富裕县的教育资源整合是从2004年开始的，最初在一个乡进行了集中办小学的试点，效果比较好。后来，经过调查研究，县委、县政府确

定了“初中集中到县、农村小学集中到乡、适当保留教学网点”的教育资源整合思路，并于2006年开始建设这所全日制寄宿式初级中学，取名“励志民族中学”，因为规模较大，老百姓把这所学校叫做“学城”。

这座“学城”总投资1.2亿元，分两期建设，分别于2007年8月和2010年3月投入使用。“学城”占地面积15万平方米，建筑面积4.23万平方米。建有教学楼、科技楼各两座，学生宿舍楼四座，艺体馆一座，综合体育场一个，学生食堂三个，配有超市、书店和洗浴中心。教学设施比较齐全，有64个标准化教室，44个教师办公室，一个多功能会议室，科技楼内设有物理、化学、生物实验室和微机教室各一个，多媒体教室、语音教室、音乐美术教室也一应俱全。

学城共有3200多名初中学生就读，他们来自全县7个乡镇。学生住宿全部免费，每月伙食费大约200元。

集中办学，实现了教师资源的优化整合。学校领导班子由9套合并为1套，减少领导职位40人；教师转岗236人。“学城”现有教职工315人，专任教师学历达标率为100%。

集中办学减少了一批难以为继的学校，每年可节省资金490万元。这笔钱将用于新学校的实验室和信息化建设，使“学城”的条件大大改善。

教育资源的整合，有效地提高了教育和教学质量。近几年，“学城”的中考成绩一直位居全县第一。

高虹强调，教育资源整合不仅仅是为了提高教育教学质量，更重要的是为了推进城乡一体化和基本公共服务均等化。让乡下孩子能够和县城的孩子一样享受同等水平的教育，是我们集中办学的主要目的。

富裕县的做法，引起多方面关注。中央和省市电视台、《中国教育报》、《人民教育》等媒体相继进行了报道；时任国务委员刘延东作出“黑龙江省富裕县因地制宜实施教育改革不搞‘一刀切’的做法值得总结和推广”的批示。

## 六、莫再空喊“深化改革”

一般说来，党政工作的创新，主要应该体现在经济、政治和社会管理体制及工作运行机制上。从这个意义说，创新就是改革。而改革，必然涉及不同社会集团的利益调整，因此，这是一项阻力重重的艰巨事业。县域改革，涉及多重领域，上下左右，没有强劲的内在动力和良好的外部环境，是难以有所突破或得以深化的。

县域改革的内在动力，既包括组织领导集团的决心、智慧和推进力度，也包括民众的理解、支持和广泛参与，但在我国现实条件下，最为关键的是县委书记必须敢作敢为、善于谋划、精于落实。

从上级领导的要求和改革明星们的成功经验来看，县委书记在改革创新方面的最佳表现应该是：

具有强烈的改革意识和敢为人先、敢冒风险的胆略。改革开放以来，中央到地方各级领导的讲话和涉及改革的文件中，几乎都有大破大立、革故鼎新的要求。有所作为的改革家，首先是具有超凡的胆略和气魄，特别是在上级没有明确说法情况下的破冰、试水之举，更离不开这个先决条件。一般说来，“无私才能无畏”，心里装着百姓利益，把自己的官位看淡些，自然就不会瞻前顾后了。但敢作敢为，有时也可能与私心大小关系不大。某些官员，习惯剑走偏锋，敢于果断决策，尽管不排除“政绩冲动”或“雁过留声”的因素，但同样值得称道。

具有较强的宏观谋划能力和排除障碍、规避风险的智慧。内蒙古卓资县的朱煊、山东诸城市的陈光、四川省中区的张锦明、湖北咸安区的宋亚平，都具

有这样的特点。

具有百折不挠的毅力和求真务实的工作作风。任何一项改革，都不可能一蹴而就。改革的设计者、组织者对面临的困难，要有充分的准备；遇到障碍和挫折，不能灰心丧气，不能半途而废。在各项措施的推进过程中，既要抓纲，也要带目，注重工作细节，确保各个环节不出纰漏。对既定方案，必须有部署、有检查，防止落入空谈，流于形式。特别是对上级部署的改革，更应该防止简单应付，草率从事。

具有凝聚人心、广泛动员的能力。既要善于统一一班人的认识，又要兼顾各方利益，解除参与群体的思想顾虑，以最大限度地减少杂音，排除阻力，形成合力。

在实际工作中，很多县委书记能够在一定程度上做到锐意改革，但完全做到以上几点的却不多。按改革初始动因区分，县委书记抓改革，主要有三大类：

第一类，“草根”推动的改革。安徽凤阳县的陈庭元、山西闻喜县的张世贤率先在农村推行家庭联产承包，就属于这种情况。此类改革有良好的群众基础，在下层几乎没有阻力，但面临着思想观念、意识形态、制度法律等方面的束缚和来自上层的巨大压力，政治风险大，所以敢于在这方面有所作为（旗帜鲜明地支持）或不作为（默许或放任）的地方官，实属凤毛麟角。

第二类，主动出击的改革。卓资、诸城的国有企业改革，咸安区的综合改革，市中区的乡官直选，神木县的免费医疗，都属于这种类型。这类改革，符合党和国家改革开放的大战略，也有比较坚实的群众基础。但因为涉及各方利益关系的调整，上级又没有明确说法，阻力比较大，风险也比较大。所以，实施这方面改革的领导人，往往被称为“改革明星”，当然也是屈指可数的。

第三类，奉命行事的改革。1982年1月中共中央“一号文件”发布后的农村家庭承包、上世纪九十年代中期以后的企业产权出售、历次机构精简等项改革，都是在全国范围内，按照各级领导机关的部署展开的。我国绝大多数县委书记，都属于“奉命改革者”。

按上级部署进行的农村家庭承包、国有集体企业转制，改革资源相对富集、内在动力相对强劲，改革成果也相对显著。农民对几十年的大锅饭，早就

深恶痛绝，国家政策一松动，人民公社体制顷刻土崩瓦解，县委书记们不费吹灰之力，就成就了这项“改革伟业”。但是，受传统所有制理论的束缚，很多领导干部，一直念念不忘巩固“集体经济”，一直热衷“统”的功能，把实际上的“分田单干”，仅仅看成是“统分结合双层经营体制”下的“责任制”，因此，“承包”过程中对集体资产的处置比较粗糙，留下了诸多后遗症。

国有集体企业转制，既有大多数职工的支持，也遇到习惯大锅饭的部分职工和企业负责人的阻挠，还遇到债务化解和转制成本的困难。但是，市场经济体制的确立，使产权改革成为大势所趋；县办国有集体企业在国有大型企业、外资企业、乡镇企业、个体私营企业的多重压力下，已经没法继续生存。这些因素，强化了改革动力，弱化了改革阻力。因此，绝大多数县委书记对中小企业转制，持积极、坚决的态度。有的通过“百日会战”，就把工商企业卖光，有的经过一年左右的努力，就实现了县管企业的民营化。但是，由于“奉命改革”具有运动式、一阵风的特征，多数地方的改革方案比较粗糙，推进工作不够细致，改革质量并不理想。一些新组建的股份合作制企业仍有大锅饭的痕迹；一些企业的债务被暂时搁置；一些企业的原有职工身份没有转换，有些身份转换的职工，其养老问题没有得到解决。所以，大多数县办国有集体企业，转制后并没有发生预想的“奇迹”。本世纪初，又通过职工养老保险社会统筹，企业资产重新出售、招商引资嫁接改造等途径，逐渐建立了符合市场经济的产权体系。

可以说，在几十年来的经济体制改革中，县委书记们尽管主动性和实施力不尽相同，但总体上表现比较积极。而在政治体制、行政体制改革领域，绝大多数人都比较消极被动。

——扩大民主的口号、形式多于有效行动。与家庭承包一样，村民自治也是由农民自发搞起来以后由国家认可并在全国推行的。经过近30年的实践，村官选举已经初步形成了相对规范的制度，少数地方的民主管理也有了初步模样。但是由于缺少配套措施和上下贯通的政治环境，一方面，村官选举出现很多乱象，另一方面，高参选率的背后是选民政治冷漠倾向越来越严重。至于民主管理，更是虚多实少。绝大多数县委书记，对推进和完善村民自治制度热情

不高、兴趣不浓，没有拿出多少精力去抓。至于县乡两级党务政务公开、换届选举中扩大民主等说法，喊得多、做得少。相对而言，干部考核和选任中的民主措施，落实得要好一些，很多地方还有创新。但是，由于在竞争性选举这个关键环节上没有突破，所以程序虽然越来越繁琐、形式越来越丰富，但实质性效果却并不明显。在选人用人公信度略有提高的同时，干部工作的运行成本大幅度增加，重“得票”、重考试、重关系、轻实绩的不良倾向潜滋暗长。

——对现行党政关系的弊端虽然看得比较清楚，但很少有人触动。县级领导干部都认为现在的党政关系很不顺。按通常的说法，县委应该管方向、管路线、管大局，具体行政工作应该放手让县政府去做。但是，县级决策更多的是执行性决策，离开了项目、资金、人事等具体事宜，路线、方针、政策就成了空中楼阁，所以，县委要发挥领导核心作用，就需要把一些规模较大的具体事宜抓在手上，这就难免出现党政不分，权力过分集中的现象。有人说，在党政两个一把手并存的体制下，书记、县长有矛盾有摩擦是正常的，没矛盾没摩擦是不正常的。维护相对和谐关系的办法只有两个，一个是“哥俩好”，即为了共同利益，互相忍让，掩盖矛盾。再一个是树立书记的绝对权威，县长老老实实地当好副手。有位县委书记在省委党校的讲座上公开说，书记和县长的关系，就是爹和儿子的关系。广东顺德已经实行多年党政机构合并设置，湖北等地实行了乡镇党委书记和乡镇长一肩挑。这样的体制，对减少摩擦，提高工作效率肯定会起到积极作用，但未必和政治体制改革的大方向相吻合。

——在机构精简过程中，往往采用“柔道推手”的策略，应付上级检查验收。通常情况下，上级在部署机构改革的时候，都强调“稳定压倒一切”，这和县委书记们的心理完全契合。县里制定机构改革方案时，书记、县长一般都要责成有关部门了解其他县市的动态，宁拖后，也不抢前；在核定机构、编制时，要抓住一切“理由”，争取多设几个衙门，多保留一些编制；在确定精简方案时，再制定一些提前退养的优惠政策。这样，本应“伤筋动骨”的机构改革，便成为一次次的换牌游戏。

我国经过30年的改革，市场经济体制已经确立，但由于政治体制改革相

对滞后，这种市场经济已经蜕变为“权力市场经济”。<sup>①</sup>经济增长方式转变缓慢、贫富差距拉大、权力寻租等社会问题久攻不解，群体性事件逐年增多。可以说，我国处在深化改革还是保守倒退的生死关头。坚持“十二五”规划所说的“顶层设计”，加大“改革攻关”的力度，是摆在执政党面前的一项刻不容缓的任务。

在未来深化改革的征程中，处在我党执政基础层面的县委书记，必须由被动的“要我改革”向主动的“我要改革”转变；由沉迷于口号创新式的形式主义“改革”向真刀实枪创新经济、政治和社会管理体制转变。

也就是说，县域改革要深入，首先必须形成强劲的改革内在动力。

但是，离开了大环境的优化，这种内在动力不可能在更多的地方形成；即使在少数地方形成了，也难以持久。陈庭元、朱煊、陈光等人成为改革功臣，而张锦明一度遭遇尴尬，都足以说明这一点。

首先，必须形成强劲的改革舆论氛围。让执政集团的绝大多数成员，特别是县以上领导干部真正认识到，改革不深化，30年改革的成果就难以持久，现实生活中的各种社会矛盾将日益激化，政府合法性危机必然出现，从而形成改革共识。

其次，必须对政治纪律做出符合改革要求的解释，支持各级领导干部在体制改革上大胆尝试。领导干部的政治纪律，首先要体现在坚定不移地推进改革开放上，体现在维护人民群众根本利益上。应该鼓励党员干部在党内会议上提出各种不同见解；鼓励包括党员干部在内的人大代表在人大会议上对各种政治问题发表意见；鼓励各级领导干部在包括领导机构设置、官员选举、民间组织建设等重大领域进行改革尝试。

据《南风窗》杂志报道，2003年，重庆市城口县坪坝镇党委书记魏胜多进行了党委书记和镇长直选，副镇长和各部门领导由镇长组阁的改革试验，在市、县干预下，改革停止。魏胜多被免职和双规15天。<sup>②</sup>江苏省阜宁县硕集镇副镇长周严东在镇党委支持下组建了“农民普法协会”，组织农民学习法律和

① 杨继绳：《我看“中国模式”》，载《炎黄春秋》2011年第1期。

② 尹鸿伟：《魏胜多：为改革讨个说法》，载《南风窗》2008年2月21日。

中央政策，市、县两级党委政府于2006年将他评选为“四五”普法先进个人，但这个协会过问“一事一议”资金去向和监督镇政府、村“两委”的施政行为以后，就受到打压，县委决定将周严东调到别的乡镇任职。<sup>①</sup>这两个案例足以说明，县以上领导机关如果在改革的问题上“叶公好龙”，改革开放大业将难以维继。

第三，必须在干部考核和任用制度上实现根本性的突破，积极稳妥地推行竞争性选举制度。要真正做到，县委书记的业绩由人民群众评价，去留由人民群众决定。这个问题不解决，多数县委书记改革创新的内在动力不可能牢固持久。遇到攻坚性改革绕着走，形式主义“创新”满天飞的局面只能越来越严重。

第四，必须在上级领导机关进行同步配套改革，使县级改革获得制度支持。中西部地区绝大部分县市，要靠巨额转移支付资金维持运转，而国家财政资金的支配权，很大一部分掌握在各部门手中。县委书记们即使把个人升迁荣辱完全置之度外，从本县百姓利益出发，也不敢得罪上级政府各部门，否则工作将难以开展。那么，涉及上级各部门利益的诸多改革措施，如，机构改革、部门经费预算等等，只能是虚晃一枪。另外，最近几年舆论热议的财政预算制度改革，显然是牵一发而动全身的大事，也是县域改革的重大课题。但是，欠发达地区的县级财政支出，大约有40%以上来自国家专项转移支付资金，是靠“跑”和“要”得来的，没办法纳入年初预算，也没办法全部透明。这说明，改革必须坚持“顶层设计”，真正做到左右配套、上下贯通，否则，只能陷入虎头蛇尾或孤军奋战的尴尬境地。

<sup>①</sup> 石破：《副镇长“被下岗”：我不是李昌平——苏北小镇农民合作运动的奇迹与低潮》，载《南风窗》2010年1月29日。



# 第五章

## 工作作风： 左手务实，右手务虚

近年来，由于县委书记队伍中的好大喜功、崇尚空谈、弄虚作假、滥用权力等不良行为，频频在媒体曝光，人们往往把他们看成是作风最差的一伙“官老爷”。实际上，处于执政第一线的绝大多数县委书记都具有“注重务实”和“善于务虚”的两面性。他们既有较强的埋头苦干精神和攻坚克难能力，又程度不同地存在华而不实、脱离群众等不良风气。



# 一、“白加黑、五加二”：县委书记们的工作常态

县委书记居于承上启下、面向基层的特殊地位，所以，他们肩头的责任和压力要比其他层级领导大很多。另外，由于我国的政治体制和行政管理体制改革进展相对缓慢，政府“全能角色”和党委包揽一切的状态均未实现根本转变。县委书记既要当好几大领导班子的统帅，又要承担经济和社会发展的组织指挥任务，还要负起维护社会稳定、确保一方平安的责任。除了外交和军事以外，几乎所有的工作，县委书记都要担当“第一责任人”的角色。

在这样的背景下，当上县委书记的干部，即使工作目标“不求过得硬、只求过得去”，也很难四平八稳地上班下班、正常休息。况且走上这样领导岗位的人，有几个不想利用这个不可多得的政治舞台，导演出有声有色的活剧，从而造福百姓，尽早升迁呢？所以，我们看到的县委书记，有相当一部分处于“白加黑、五加二”的工作和生活状态。

他们很少能享受星期天、节假日的休闲。如果没有会议或接待活动，他们要利用这少见的空隙和安静，坐在办公室批阅文件，有时也要安排小型会议，研究不宜拖延的工作。即使偶尔躲在家里，与父母妻儿谈点家长里短之后，脑海里也难以完全摆脱工作中的兴奋事或闹心事。况且，不期而至的“客人”或意想不到的“事件”随时都可能使他们的家庭聚会中断。

他们的一日三餐都很“丰盛”——要陪同几批客人。在指定接待地点，他们可能要走几个房间，向几伙客人分别敬酒以后，才能坐下陪同主要客人。有时，还要到别的酒店去照应一下。因为县域经济发展、民生问题的解决离不开各方面支持和帮助，各项工作的考核评价权力也掌握在上级各部门手中，无论从为民造福的角度还是从个人前途的角度考量，都不能怠慢上级领导机关的

官员和重要客商，也不能怠慢那些来搞调研、考察或采访的“务虚”官员、学者、记者，因为他们也可以在舆论上对县里施加各种影响。酒量特大的和干脆不能喝酒的书记，除了忙碌劳累以外，一般不会因陪客而伤“身板儿”；酒量小有名气的书记，则可能隔三差五被人“放倒”一回。

他们经常顶着初升的太阳奔走在乡间或城里的大街小巷。笔者认识的县委书记中，有好几位有这样的习惯：天刚亮就起床（冬季6点多，夏季5点多），简单洗漱后，不带随员，驱车到下边走一圈，早饭前赶回来。农村的大田播种或田间管理是个什么状态，县里重点工程项目进展到什么程度，城里的背街小巷卫生状况及乡下的村容村貌存在什么问题，都了然于胸，解决问题的办法也自然更有针对性和实效性了。

他们经常伏案工作到深夜，因为工作时间忙于开会、接待、谈项目、听汇报，几天下来，文件就要堆起高高的一摞，需要开夜车处理。有时第二天要向上级领导汇报工作，或者要发表讲话，需要晚上看材料。有时陪几伙客人吃饭或观看演出后，客人休息了，他们再回办公室处理文件或看材料。这样，他们就要经常忙到深夜。

“白加黑、五加二”的忙碌，当然不完全是“务实”行为，迎来送往也占很大比重。但是，就目前的县域治理体制来说，要扎实地推进各项工作，夙兴夜寐的敬业精神和工作态度是不可缺少的。即使是迎来送往的接待活动，也包括“虚”和“实”两方面的因素。有的项目，就是在酒桌上谈成的；有的资金，就是靠“热情接待”要来的。所以，就主流而言，县委书记们的“白加黑、五加二”，是求务实的重要表现。

他们这种勤勉敬业的行为，可以说成是“无私奉献”、“全心全意为人民服务”的表现，但就多数人而言，实际上是职业和环境使然。只要是具有一定爱岗敬业精神和守土有责观念的公职人员，走上这个岗位，就难以懈怠，就必然像被人放在冰场上抽动的陀螺一样，快速地转起来。

## 二、攻坚克难的“实功”与“奇招”

如果我们深入考察，则不难发现，县、乡两级干部与其他层级的党政官员相比，是最讲实际、最重实效的。这不是因为他们的思想觉悟有多高，而是因为他们处在党和国家各项决策运行的“终点站”，各种社会矛盾的交织点。有的事他们可以推诿敷衍，有的事则必须敲钟问响。经过历练，他们积累了比较丰富的实践经验，形成了较强的攻坚克难能力。

——他们能够从基层干部和群众的实践中找出解决各种难题的办法，把党和国家的政策、上级的工作部署落到实处。前些年的粮食征购、税费收缴和计划生育工作，被称为“要粮”、“要钱”、“要命”的三大难。现在，欠发达地区也有三大难，即上项目、保稳定、搞拆迁。上级制定的政策和提出的要求，都具有“两头堵”的特征。以拆迁为例，很多省市都做出了类似“三年大变样”的部署，规定了所属各县区城市建设及棚户区改造的具体进度和指标，逼着基层大拆大建；同时，又利用媒体向公众做出诸多美好的承诺，向下级发布不准违法违规、不准强迫命令等各种禁令。“县官”们不得不顶着多重压力，冒着巨大风险，采取各种招法，排除障碍，完成任务，并努力做到上级领导、拥护拆迁的多数居民、漫天要价的钉子户和房地产开发商四方基本满意或过得去。

——他们能够审时度势，对纷繁的工作任务进行筛选取舍。多年来，方方面面都在强调抓落实，并把工作不落实的主要原因归咎于基层落实意识不强、作风不扎实。但实际上，在政治压力型体制下，上边部署的工作越来越繁杂，

要求越来越完美，会议、文件、指令、口号，一个接一个，令人眼花缭乱；同时，调训、考察、调研、检查、竞赛、巡视、督查等活动，也在不断地压缩基层抓落实的空间，迫使基层疲于应付，即使累死，也难以达到上级要求。在这样的大环境下，“县官”们不但要学会“弹钢琴”，还要善于“筛筛子”。对上级要求严格、本地群众拥护或阻力较小、有利于地方经济和社会发展、容易彰显政绩的重点工作，他们会格外重视、精心谋划，千方百计地抓出成效，但也会程度不同地搞些表面文章应对上级过高标准的检查或考核。如，招商引资上项目、城市棚户区改造、新农村示范点建设、维护社会稳定，等等。对上级虽有要求但“务虚”的成分比较大，难以量化考核，或群众要求不迫切甚至不太认可的工作，县委书记们往往采取半认真半敷衍的办法去应付。如，农村基层组织建设、学习型党组织建设、全民国防教育、关心下一代、殡葬改革，等等。

——他们善于顺势权变，做到“自己的梦自己圆”。县委书记们未必熟悉管理科学的“权变理论”，但在抓落实过程中，经常遇到大原则与工作任务相悖、大政策与具体政策相左、大衙门出台的政策互相打架等情况。譬如：上级一边高喊减轻农民负担，一边强调人民××人民办（取消农业税以后这种情况大为减少）；一边严令不许地方乱开减免土地出让金和税费的口子，一边肯定和宣传“零地价”招商的经验；纪检委一边清理其他系统的达标竞赛活动，一边照样组织本系统的创优评比；农业部门和供销部门各自拿着国务院《农药管理条例》和《农药管理条例实施办法》，争当农药市场的主管；某省国土部门坚持以《土地证》为依据解决土地纠纷，但林业部门却拿出省人大颁发的《森林管理条例》，以其中“已领取《林权证》的国有林业单位，不需再办理《土地证》”之条款，支持基层林场“回收”部分农民多年耕种的土地。凡此种种，不一而足。

基层几乎每天都要遇到类似的矛盾，推得了初一，推不到十五；向上请示，只得到模棱两可的原则意见，不但不能解决问题，有时还会请来“禁令”，带来更多的障碍。所以，县委书记们不但要机动灵活地执行各项法规政策，而且还要经常采取灵活变通的办法来处理各种棘手问题。比如，有的地方

遇到林区百姓毁林开荒，如果是少数人，且情节特别严重，就严格按相关法规处罚；如果带有群体性，就只能采取适当罚款、限期造林或变更地籍、追认其承包权等妥协办法处理。再如，有的地方为了招商引资，将征收入库的土地出让金和税款返给投资商，在支持企业改造资金或企业发展基金之类的科目中列支。

为推动改革发展或完成上级压给的工作任务，县委书记们“创造”了很多看似荒唐的“巧招奇法”。

江苏省睢宁县县委书记王天琦为整治机关作风和民风，用投票的办法选“最差官话”，在全县范围内开展“大众信用等级评价”活动。

湖北省咸宁市咸安区区委书记宋亚平为解决干部思想观念落后的问题，把187名干部“赶”到发达地区当“打工仔”。

豫南某县为了建设产业聚集区，以“强行摊派”的方式，要求全县行政、事业单位的公务人员每人交纳集资款。该县县委书记说：“这是没有办法的办法。省政府要求各县都要建产业聚集区。县里的产业聚集区按计划要投资1.5亿元，可是传统农区的融资能力太差，既没能从金融部门贷到钱，县财政也拿不出太多。”

北方F县县委书记张海涛（化名）善于争取国家资金，为迎接国家农业开发项目检查，让本县5个房地产开发商出钱雇400多人，像绣花一样为农民整修水田渠道，得到省领导和检查组的好评，结果，带来了更多的项目、资金。

某县在城镇改造中，遇到一个饭店老板，漫天要价，拒不拆迁。县委书记经过调查，得知县直机关很多单位经常到这里吃喝，于是便命纪检委拿着摄像机，守候在饭店门前，饭店立刻冷清下来。一周之后，饭店老板主动找到动迁单位，协商补偿事宜。

某县在棚户区改造过程中，一个手拿拖拉机修配厂执照的小作坊主，说自己每年都有100多万元利润，要求按此标准补偿。县里几次提高补偿标准，仍协商不下来。县委书记便找税务部门去调查这个作坊近三年的纳税情况，并放出风来，说如果发现他税款达不到额度，将依法追究其偷税行为，这个漫天要

价的人立刻软了下来。

这些剑走偏锋的招法，有的合理合法，有的与法治精神相悖，有的游走于法律政策的边缘，有的带有实用主义色彩。其结果，也具有双重性：既能化解一些工作中的难题，获得一定的治理效果，也可能带来某些后遗症。

### 三、“文山会海”的台前幕后

笔者在几个县都听到这样一个故事：某县委书记到生猪繁殖会议上做指示，却把计划生育会议上的讲话稿拿了出来，念了六七句后，引起满堂哄笑，这才发现错误。这个故事虽然可能是杜撰的，但却从一个侧面反映了会议多的实际。

2009年，一个名叫赵文平的某县直部门负责人向媒体抱怨：“一年下来，我自己参加的大小会议不下200个，多的（年份）甚至达到300多个。200多个工作日，平均下来一天至少要开一个会，有时同一时间要求参加的会议有三四个，而且必须‘一把手’参加。”“县委主要领导，一年中参加的大小会议、活动更多，绝不会少于1000个。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 赵文平：《我被文山会海压得喘不过气来》，载《半月谈》2009年第11期。

樊红敏在《县域政治权力实践与日常秩序》一书中披露，一位县委书记说他“平均每天至少有三分之一的时间是用于开会的”。“南河市的新闻频道，只是偶尔某天没有会议报道，会议新闻成了新闻报道的典范，开会显然是地方日常政治生活中的一道文化景观。”

书中还引用了一则讽刺会议的短信：“开会复开会，不开怎么会；本来有点会，开了变不会；有事要开会，没事也开会；好事大家追，出事大家推；上班没干啥，一直忙开会；大会接小会，神经快崩溃。”

县委书记们深受“文山会海”之累，经常发出抱怨和抨击之声。但是，他们又在不断地制造“文山会海”。

为了提高本地的知名度和彰显自己的政绩，县委书记们都积极争取在上级召开的各种会议上介绍经验，希望在上级的文件或简报中见到本地文章或信息。很多地方都将这方面的“业绩”列入相关部门的岗位考核目标。

在自己管辖的“一亩三分地儿”，县委书记们同样高度重视开会、发文，特别是开会。因为，开会、发文是对上表明政治态度的重要形式。开什么规格的会议，发什么规格的文件，谁到会讲话，上边往往都有明确要求，有的还要进行考核打分。通过会议、文件表明自己在政治上同上级领导机关保持高度一致，是中国官场的一个通行规则。

开会发文，也是免受问责的“护身符”和“安全阀”。抗洪抢险、生产安全、社会稳定等方面的工作，如果出现了较大的问题，相关部门在调查处理时，往往把是否传达了有关会议或文件精神作为重要内容，有时还要查阅会议记录。所以，县（市）党委政府必须当好上级精神的中转站和传声筒，该讲的话一定要讲，该发的文件一定要发。这一点，不能怠慢和马虎。

在现实政治生活中，有个难解的悖论：几乎所有领域的工作，都在各类会议和文件之中无数次地重复，无数次地照抄照转、无数次地强调落实，结果却适得其反。在这种情况下，本来属于某一部门职责范围内的常规工作，如不特殊强调，就可能无人问津；本来发个通知或打个电话就可以部署下去的简单事项，如不开个相当规模的会议，并由领导按照重大意义、方法步骤、加强领导

的套路讲上一通，照样没人当回事儿。于是，上上下下都形成了依靠开会发文推动工作的路径依赖。

开会发文，还是权力和决策合法化、权威化的象征，成为展示领导者魅力的重要场域。县委书记们的思想水平、知识修养、表达能力，往往通过会议讲话体现出来。

县委书记重视会议主要表现在三个方面：

一是组织秘书班子，认真起草报告或讲话。对重要文稿，有的亲自参加写作班子的讨论会，亲自修改定稿；有的事先提出自己的想法，交给秘书班子写出初稿后再进行修改润色。

二是对会议的日程、规模、方式等细节亲自敲定，有的还要提交常委会集体讨论。谁上主席台，要不要摆牌，讲话谁先谁后等具体问题，都要安排周全，稍有差错，就可能带来某些不愉快。某县有个惯例，无论什么会议，只要人大、政协主要负责人到场，就要请到台上。一次上级领导到县里参加一个以县委名义召开的会议，要求所有常委在主席台就座，其他县领导一律坐台下第一排。县人大常委会主任因此没有坐主席台，心生不满，会议刚开始，便悄悄退场。某县召开整顿机关风纪大会，县委主管常务工作的副书记坐在主席台，另有两个副书记出席会议坐在台下，有人便议论说坐在台上的副书记企图突出自己，县委书记只得出面做解释。

三是注重演讲效果。有的对讲话稿反复修改，力求讲出新意，讲出特色。有的特别重视即席讲话，追求通俗、生动。

如，F县县委书记张海涛在谈到信访工作时说，“信访工作决不能割韭菜，必须拔大葱，拔一棵少一棵”；在谈到领导班子建设时说，“要做到心不散、腿不懒、眼不花、手不伸”；在谈到民主集中制时说，“决策过程中，要做到四不：不论政策环境多么复杂，‘集体领导’的观念不能淡化；不论决策内容多么繁杂，‘民主集中’的过程不能虚化；不论决策时的意见是否统一，‘个别酝酿’的环节不能变味；不论决策遇到什么特殊情况，‘会议决定’这一法定形式不能变通”。

有些县委书记比较重视文辞的华美和感染力。如新疆裕民县县委书记何永

慧在旅游推介会上说：“到了裕民，大家就会发现，醉人的可能不是酒，而是鲜花。”“到裕民来，感受真正的蓝天、白云！到裕民来，让孩子们相信，夜空中真正有星星和皎洁的月光！”

相当一部分县委书记，习惯于对某些工作思路或工作任务进行四六句、排比句或数字化（如“12345工程”）的概括。如：几个理念、几个原则、几个机制、几个强化、几个坚持、几个加快、几个统筹、几大工程、几大关系、几大战略；也有些县委书记讲话、写文章喜欢使用新鲜词汇和概念。如：新高度、新起点、新认识、新境界、关节点、兴奋点、切入点，等等。这些表达方式，有助于提升讲话或文章的气势，但也容易因文害义，助长文牍主义。

由于会议文件过多过滥，县委书记们对相当一部分会议的重视，只是表面的、形式上的。对会议的内容及针对性、实效性，他们往往无暇认真研究。一位在地市机关从事多年政策研究和文字工作的干部被派到一个县担任县委书记，办公室主任和秘书们很紧张，以为这个大笔杆子肯定很难伺候。但出人意料的是，这位县委书记先后在两个县（市）工作，从来没有领着“秀才”们研究过材料，也很少修改材料。他60%左右的讲话，都是照着秘书们起草的材料念；30%左右的讲话，不写材料，即席发挥；还有极少数重要材料亲自动笔。他说，搞了十几年材料，深知领导讲话的主要作用是表态性、象征性的，写得越完美，越容易助长形式主义，越是费力不讨好。他的看法，不无道理。

## 四、应对检查中的真假虚实

与“文山会海”具有同样威力和危害的是名目繁多的检查考评、达标竞赛。据新华网披露，2006至2009年期间，由中央纪委牵头，人力资源和社会保障部等部门参与，全国共清查出各种达标评比、表彰项目148405个，最后只保留了4218个，总撤销率为97.16%。2007年，某省清理出各类达标评比活动1169项，其中省委、省政府及各部门组织的292项（含国家各部委组织的98项），地市以下组织的877项。某自治州清理出各类达标评比活动144项，其中国家、自治区及各厅局组织的46项、州党委政府组织的55项，各部门组织的43项。2009年，云南某市一年接待的上级检查评比有400多次，相应的，这个市组织到县里的检查也有100多次。河北省对2009年1月份的调查表明，有个县一个月内竟然接待了92个检查评比团组，平均一天接待三个。

北方某省一位朋友告诉笔者，该省纪检委于2009年年底召开了清理达标评比活动专项工作会议，但极具讽刺意味的是，在会议的前几天，省纪委决定从本年度开始，在全系统内开展“创优评比”活动，并就此召开专题会议，作出了具体部署。

由于考评项目过多过滥，而且达标要求偏高偏全，评分项目中又包括一些“是否发了文件、召开了会议，是否有图板上墙”之类的内容。所以，补课升级、突击迎检、虚报浮夸之类的行为尽管屡遭谴责，但却愈演愈烈，有的地方甚至出现累死加班迎检教师的极端案例。好大喜功的官员，敢吹敢报，工作实绩平平也可以取得好名次和各种荣誉称号。相对低调的官员，几次“吃亏”后也会“学乖”，也会采取真假相伴、虚实结合的办法，去争取尽可能好的“成果”。

从笔者调查的结果来看，通常情况下，县（市）为了应对上级检查评比，往往比较注意以下五个环节：

一是认真搞好汇报。一些县（市）领导称这是获得上级好评的关键环节。做到的工作会说够、说足，取得的成绩会充分展示，思维和思路会体现创新；遇到的困难和问题能回避则回避，回避不了的会体现攻坚克难的信心和成果；对上级部署的不同看法不能流露。相对低调务实的主政者比较注意分寸，涉及的重要数据会大体与实际吻合；但对不太容易核实的数据，如大田播种进度、畜禽饲养量、接受某项培训或教育的人数等等，往往有所夸大；至于做法、体会之类，则主要靠妙笔生花。喜欢沽名钓誉的领导者，会在汇报上下更大的功夫，不但肆意夸大工作成就，大胆编造新颖词汇，还会通过各种渠道了解检查或考评组负责人的嗜好和口味，千方百计博取关键人物的欢心。

二是适度营造声势。上级主要领导到县里检查工作，县领导一般情况下都比较注意分寸，不搞过于张扬的场面，但也会把所到之处的环境和秩序弄得好一些。在重要路段或公共场所，通常要竖立上级主要领导近期提出的发展思路或口号。有些专项检查评比，如社会治安综合治理、计划生育、普及九年义务教育、植树造林等等，包含“宣传教育是否到位”的内容，所以，县领导会责成有关部门和基层单位做好精心准备，永久性标语牌、临时性过街横幅、体现工作落实或创新的图板，都要展示出来。只有这样，才能保证不被扣分，并博得检查评估者的好感。

三是备齐文档资料。随着办公自动化档次的提升，各种检查评比对文档资料的要求越来越高。笔者曾到一个只有13人的县级纪检委考察，见到一年形成的文档资料有70多本，本本装帧精美，内容“丰富多彩”。普及九年义务教育对档案的要求最严，通过验收前，县里一般都要组织人力突击修补各类档案。2005年11月，河北省沧县一个小学教师为迎检加班，疲劳过度，心脏病突发，经抢救无效而死亡。

四是精心打造典型。为充分彰显业绩，一些县（市）不但会对典型单位给予工作上的指导，还要动用各种资源，给典型单位以资金或政策等方面的特殊支持。

2009年，媒体曾披露西部某市部分新农村建设“示范村”花巨资打造形象

工程的内幕。<sup>①</sup>其实，这不是个别现象。

中部G省新农村建设1000多个试点村，仅2006—2007年间就享受到省财政、包扶单位、农业开发等部门安排的“偏饭”8亿多元，村均67.3万元。省领导或财政、交通等实力雄厚部门包扶的村，得到的扶持资金有五六百万元，个别村获得的扶持资金竟达到1亿元。各县在试点村基础上还会特殊武装一两个“示范点”。示范村里别墅式住宅、宽阔的休闲广场、漂亮的铁栅栏，令人赏心悦目。2009年，该省大力推进农村泥草房改造，Y县多方筹集资金600多万元，于2010年帮助一个示范村建起了一个比较漂亮的居民小区，6个自然屯的240多户居民每户获得2万元补助，全部住进小区。该县的做法得到省、市两级领导的充分肯定，省委书记考察后，当即表示支持县里在这个村所在的海龙镇建立6个小区的想法，并指令省财政支持1.2亿元，市财政支持6000万元，县财政筹集600万元，在两年内实现12000户住上公寓楼的目标。

平时打造的典型，在迎接检查时常常会充分发挥以点“代”面功能。典型的经验要总结得有高度、有特色；供人参观的车间、园地或其他活动场所要体现生机勃勃的景象；停产半停产的企业，如果已经在经验材料中作为正面素材出现的，就要临时安排生产；需要召开座谈会的，要安排好不同类型的人做好发言准备；对重点上访人员，要安排专人死看死守，防止他们“搅局”。有些检查评比活动，需要进行随机抽查，为此县里除了要对所有可能被抽检的单位进行迎检部署以外，还要对重点部位进行特殊“加工”。

五是热情周到服务。对比较重要的检查、巡视、考核、评比，某些县委、县政府会成立若干工作组，其中，服务组或后勤组专门负责接待。吃、住、行、玩都要精心安排，烟、酒都会用名牌，纪念品也会十分精美。

中部某省一个机关干部向笔者讲述了他到某县检查工作所受到的礼遇：

县主要领导到边境将我们迎接到招待所，下车后每人都拿到一本接待手册，虽然只有薄薄三五页，但印制得非常精美。封面、封底是反映该县重大项目和城市风貌的彩色图片，扉页上是县情简介。主页是检查组成员住宿安排、县里参与接待的几大班子成员名单和工作人员名单、活动日程。

<sup>①</sup> 张军：《陕西咸阳部分新农村“示范村”见闻》，载新华网2008年5月11日。

检查组组长住的房间大约有180平方米，第一进是一个可以容纳20人的小会议室，第二进是会客厅，里面是套间。

两个副厅级成员安排在不太大的套间，里外间合计大约35平方米。房间虽然比较简陋，但办公、住宿用品一应俱全，并且多为新购置的。

电脑桌上放着一台崭新的联想笔记本电脑和一台联想打印机；一架明可达MKD台灯；富强文件架；木质文具盒里放着剪刀、裁纸刀、修削刀、固体胶、液体胶、订书机等10多种办公用品；计算器、A4打印纸、派克碳素笔、两本博文商务笔记本放置在桌上；抽屉里放着两盒派克笔芯、一盒晨光中性笔，一个8GB联想闪存U盘。

生活用品和食品包括：矿泉水大小瓶装各一箱；电水壶一只；暖风机一台；黄鹤楼牌香烟和苏烟各一盒；观音王和普洱茶各一盒；干果、水果各一盘；苹果醋、蓝莓饮料、纯牛奶、酸酸乳、咖啡等饮料及其他方便食品。

还有：耐克运动服一套；运动鞋一双；运动T恤衫一件；名牌内裤两条；欧蒂爱袜子两双；雅婷雅雯睡衣一套；亚麻拖鞋、塑料拖鞋各一双；名牌洗漱洗浴用品一套，包括洗发乳、洗浴液、营养蜜、电子剃须刀等。

用餐由七至八人陪同。晚间，县长等领导陪同部分检查组成员打乒乓球，县委书记等几位县领导陪同检查组组长到茶室喝茶。

2009年，《半月谈》杂志刊发的一篇调查报告援引一个乡镇干部的话说：“接待一个省级检查组，计生工作做得好的乡镇前后需花费五万元左右，差的要七八万元甚至更多。对一般的县级计生检查组，也得花钱摆平，一个成员得给一两千元，检查组组长给得更多。”<sup>①</sup>

不难看出，上述五个环节，既包括一些实实在在的工作内容，也包括大量的形式主义和表面文章。

在政绩考核和达标竞赛中，虚报浮夸和凭空造假的行为屡见不鲜。

原湖北省天门市市委书记张二江被称为“吹、卖（官）、嫖、赌、贪”

<sup>①</sup> 王勉、程士华等：《基层检查督办怪象连连》，载《半月谈》2009年第24期。

五毒俱全的“五毒书记”。1988年年初张二江到丹江口担任市长，后被提任十堰市市委常委、丹江口市市委书记。此后，这个市的经济指标连年翻筋斗。1995年，丹江口GDP达到38.6亿元，财政收入1.75亿元，分别比上年增长35.2%、70.4%。1998年，丹江口上报GDP82.6亿元，财政收入2.85亿元，农民年人均收入2545元，获湖北省“十强”县市称号。

1999年年底，数家媒体聚焦丹江口，揭穿了当地骇人听闻的统计数字造假黑幕。湖北省为此进行了一场统计数字“挤水”运动，丹江口一地在此次运动中挤“水”总量占全省的5%。2001年，有关方面作出权威统计，丹江口市2000年国内生产总值、财政收入分别比1998年缩水近50%和40%，仅相当于1995年的水平。丹江口在获“十强县市”称号两年之后，又申请重新列入国家扶贫开发重点县。而此时，从“数字政绩”中获益最大的张二江已经调任省直管市天门市任市委书记。

2002年，张二江数字造假、数字升官的丑闻已大白于天下。但记者到丹江口采访时，丹江口市工业局一位干部谈到此事时轻描淡写地说：“丹江口前几年工作做也做了一些，吹也吹了一些；浮夸风各地都有，只不过把丹江口做了一个典型，有的地方可能比丹江口更厉害。”而丹江口市统计局办公室一位人士则说，虚报有一些制度上的原因，如果当年上面不搞一些不必要的评比，下面也就没有必要弄虚作假。张二江的继任者张达华，就在全市统计工作大会上说：“现在弄虚作假的各地都有，我们丹江口的问题，好比几个人横穿马路，有交警值班，其中有一人被抓住了。”对此，记者议论说：“很多外人以为惊世骇俗的东西，他们却习以为常。”<sup>①</sup>

北方某新任县委书记，看到该县GDP、工业增加值、农民人均收入等指标水分比较大，提出逐年“挤水”的建议，班子成员都很拥护。当年由统计部门压低了这几项上报数据。结果，考评结果名次后移，新闻媒体对此做了负面报道，上级领导机关议论纷纷。第二年，这位书记接受朋友们劝告，中止了“挤水”行动。

<sup>①</sup> 黄广明：《“五毒书记”和他的官场逻辑》，载《南方周末》2002年3月22日。

2009年《半月谈》的调查报告披露了基层政府应付上级机关各类检查、督办的一些奇招、怪招：尸体火化数量不达标，就花钱买火化条子糊弄检查组；督办的社会稳定事件没处理好，就花钱买通督办人员进行瞒报；计划生育的“引产、流产”指标没完成，就找来意外怀孕的学生甚至“三陪”小姐来充数；有的地方把“为民服务件数”列入考核范围，乡镇干部就坐在办公室，凭借农民户口簿编造“为民服务的事项”。一些基层干部把应对检查的招数总结为“编”、“凑”、“夸”、“盖”：编造无中生有的成绩；凑出眼花缭乱的政绩；夸大似是而非的业绩；掩盖真实存在的问题。<sup>①</sup>

2005年，河北省某“小康县”的县委书记告诉记者，他给上面汇报时会说：“招商引资取得突破，有几十家外地客商在这里投资，投资总金额达到两亿多元；全县财政收入将达到1亿元，农民人均收入有望突破3300元。”“而实际情况是全县很难招来客商，更难有大的项目建设。全县财政收入才5000多万元，干部职工的工资仅开到今年9月。”他还告诉记者：“汇报时说我们今年拿出2000多万元的资金来建设农村基础设施，而实际情况是县里连工资也开不出，哪有资金去支持农村发展？”该县一个乡党委书记说：“各种达标活动只要结果，不能讲困难，我们只好东筹西借来完成任务，结果负债累累，全乡的外债已经达到1000万元，仅今年搞‘文明生态村’建设，就要花费几十万元。”该乡一个村的支部书记在谈到文明村建设时说：“我要给你说假话呢，就是全村人人参与，积极性很高，硬化了路面，粉刷了围墙，建设了小广场，目前群众生活环境改善了，群众生产生活的积极性很高。而让我说真话，我要说全村为搞文明生态村建设，修路借债十几万元，美化粉刷借债1.2万元，种树绿化花了6000元，小广场还没有建，村里集体一分收入也没有，全是负债。”“上报的农民人均收入都是瞎估计的，上面说增长多少就编多少。”<sup>②</sup>

2009年7月，《廉政瞭望》刊发的一篇调查报告披露，上级到基层检查或

① 王勉、程士华等：《基层检查督办怪象连连》，载《半月谈》2009年第24期。

② 马书平：《“小康县”里三级书记的真假话》，载《半月谈》2005年第24期。

调研，下级既要防止上访户纠缠，还要防止群众不会说话捅娄子，主要应对办法是“把好人员关”。人员挑选有两种，一是层层交代，事先挑选好群众，所挑选的人员“一般都是有点文化、说话也明白的”。对这类“真群众”，除了交代领导考察的大致内容，甚至连“台词”都会事先导演好。一位曾在某市委组织部工作过的干部告诉《廉政瞭望》记者，在一次座谈会上，群众争相举手发言“我来说两句”的情景，其实都是事先导演好的。有的地方还出现“接待专业户”。受洪灾影响的安徽李郢村的郑继超从2007年11月中旬至2008年1月中旬，在自己的新建房先后接受了从村到部级领导的7次探望，每次都基本按照“标准答案”圆满作答，被网友誉为“最幸福的灾民”。还有的干脆移花接木，来个乾坤大挪移。某地一所中学为迎接重要检查，干脆把一所兄弟重点学校的学生当天全部“移植”了过来，充当“临时演员”。某地举办的“新农村建设现场会”上，甚至连农民兄弟的新媳妇都可以让城里的宾馆服务员临时客串。有时候还会动用“自己人”来当群众。如某市组织部的干部告诉记者，“有次干脆就用公安局的人直接替代了”。<sup>①</sup>

## 五、宣传造势有“学问”

孔子说：“君子耻其言而过其行。”意思是君子以说得多、做得少为耻。

<sup>①</sup> 衡洁：《基层接待潜规则》，载《廉政瞭望》2009年第7期。

老子说：“上德不德，是以有德；下德不失德，是以无德。”按他的说法，不炫耀“德”，才是“德”的最高境界；相反，唯恐没“德”，并极力宣扬“德”的人，恰恰是无“德”。从古代圣贤的教诲看，无论是当官还是做人，都不应该过分张扬。近年来，组织部门考核评价领导干部也经常使用“低调务实”的评语。

但是，在现实政治生活中，地方党委的主要领导，一般都比较重视自我形象宣传和正面舆论营造。一方面，随着经济和文化生活的现代化，大众传播手段日益多样化，公众舆论对于地方官员的形象、威信及民心向背具有很大的影响。另一方面，与自由市场经济相适应的民主政治发育相对滞后，政治运行的透明度和制度化水平仍比较低，上级领导机关和普通民众对地方党委政府工作的了解和民众意愿的表达缺少规范化的渠道。处于改革发展前沿和各种社会矛盾交织点的县（市）党委和政府，既需要通过各种大众传播渠道了解社情民意，更需要通过恰到好处的“自我宣传”和对公众舆论的有效掌控，达到争取群众支持、提升自身威信、化解社会矛盾、赢得上级好感等目标。

县委书记们对自我宣传和舆论控制的重视程度和方式方法，有着很大差异。绝大多数县委书记都很清楚，宣传造势虽然不可缺少，但必须把握分寸，相对低调、注意方式。对内，他们要求宣传部门多宣传本县（市）经济发展、社会进步的成果，少宣传个人业绩；对外，既要做到任期内电视里有影、报刊上有名、创新性工作有影响，又要防止过于张扬。

有的县委书记做事张扬，热衷造势，结果不但没有提升威望，反而受到舆论谴责。

据说，河南省卢氏县原县委书记杜保乾，是一个集“骄、奢、淫、逸、贪”于一身、“五毒俱全”的赃官、佞官、贪官。他大搞害民、祸民的“形象工程”，把卢氏县折腾得天怒人怨，民不聊生。但他很会掩饰自己，擅长捞取政治资本，乍一看却很像一个勤政爱民的清官好官。每逢过年过节，杜保乾都带着一大帮人，扛着面粉什么的，去看望贫困户。有一次，他派人把居住在深

## 工作作风：左手务实，右手务虚

山里的几位老人接到县城，由他陪着在县城逛商场，并为老人各买了几件衣物。逛完商城，杜保乾便组织了一个场面，在不断闪烁的闪光灯下，亲手将衣物恭恭敬敬地送到老人手里，并拉住老人的手“深情”地说：“我是卢氏人民的儿子，也是你们的儿子啊！”说得几位老人感动得泪流满面。杜每次从外面出差回到卢氏，都在前呼后拥下绕城巡视创“三优”，继而站在街边某一位置开会。尔后，县电视台中断正常节目播出，打出“重要新闻”字样，将杜颐指气使的“风采”展示给公众。当地百姓有一民谣说：打开电视不用看，里面全是杜二蛋（二蛋系卢氏方言，谓之性格火爆、做事不计后果之人）。人们还说，只要女交警站得笔直，警车来往穿梭，城区气氛骤然紧张，老百姓就知道，是杜保乾从外地回来了。

H省庆丰市市委书记汪海河（化名），曾因上任初期打造“牛城”而备受争议，后又因犯受贿罪和行贿罪而落下骂名。虽然庆丰市部分干部和群众一直对他持有较高的评价，但也不可否认，他这人做事比较张扬，特别喜欢造声势。在当时财政收入刚刚超过1.5亿元的情况下，他斥资近亿元，打造“牛街”、“牛门”，炒作“牛文化”，并向美国吉尼斯驻上海办事机构申请，要在奶牛图案路面砖和石牛总数上创造“吉尼斯世界纪录”。汪海河“自豪”地说：“如果创造出这两项世界纪录，不光是庆丰人的荣誉，也是代表中国为世界填补了两项空白！”他还说：“庆丰是远近闻名的‘牛城’。建设‘牛街’意义重大，会吸引国内外好奇的人们到庆丰参观旅游，说的是牛文化，吃的是牛肉宴，买的是牛产品。我们这是一次投资百年受益，过500年后你再看，这片平原没有了，考古学家会发现一堆石牛，他们就会像考古一样考察到我们！”

从市委档案中可以查到，汪海河几乎逢会就讲“牛文化”，并比较喜欢使用新词汇、新概念。一位和他共事的市领导事后说，汪海河喜欢讲党课，喜欢讲长话，讲课、讲话经常延时拖堂。省民政厅在庆丰有个福利院开业，他到场祝贺，却讲起了他热衷的所谓“塔式经济”。一气讲了40多分钟，几次被到场的民政厅厅长打断。他还特别重视运用媒体造势，接任书记一年内，仅《人民日报》、新华社、中央电视台等媒体纷纷接受邀请到该市采访，发布各类报道1600多篇次。

被称为贪官诗人的山东省齐河县原县委书记李凤臣可谓新闻迭出。

2003年11月17日，国土资源部公布了全国五起严重违反土地管理法规的大案，齐河县政府名列其中。李凤臣因非法批地建高尔夫球场，而受到党内严重警告处分。

2006年6月26日，山东大众网发表了一篇《李凤臣在齐河》的长篇报道，称齐河“从2001年到2005年，短短四年时间所发生的变化，就连山东人自己都禁不住惊呼：始料未及，真像换了人间”。该报道列出“李凤臣治村”、“李凤臣治吏”、“李凤臣种树”、“李凤臣招商”、“李凤臣做官”等多个小标题，对李凤臣的德能勤绩做了带有神话色彩的宣扬。报道还描写他“长着一双鹰一样敏锐的眼睛，不放过每一个人思想中的细微波动，时时预防，天天矫正，把齐河的机关干部培养得个个成了活雷锋”，“上演了一幕幕惊天动地的故事。”

2007年8月，李凤臣受贿敛财的劣迹被另一贪官供出。2009年3月，李凤臣被济南市中级人民法院以受贿罪、巨额财产来源不明罪一审判处无期徒刑。令人难以置信的是，2001年以来，李凤臣先后在省级以上报刊发表理论文章60多篇，并多次在论文评选中获奖，还被科学技术部授予“2001—2002年度全国市（县、区）科技进步先进个人”荣誉称号，被国务院发展研究中心、经济日报社授予“2003年度中国经济百名杰出人物”荣誉称号。特别令人称奇的是，他头上还有一顶“国家一级作家”、“中国作协会员”的桂冠，并曾创下一年出版7本诗集的纪录。他还多次召开全国级个人诗歌研讨会，诗作在全国第一流的文学刊物上遍地开花。

关于写诗，李凤臣标榜自己是“县官诗人”：“我出身农民、了解农民、心系农民，对农民有真感情，知道他们的苦、累、向往、追求、幸福，所以，我不当农民了以后，依然幸福着他们的幸福，着急着他们的着急。”他的诗作中有诸如“祈盼天将春风降，使我百姓开愁颜”、“万杯千盏难醉客，只缘百姓居心中”、“忍看华发染双鬓，心系黎庶已忘年”、“为福桑梓异乡去，冰心一片慰上苍”等诗句。

2007年深秋，徐州市副市长、市政府党组成员、邳州市市委书记李连玉参加完党的十七大后从北京返回邳州。市里组织一些单位的职工和群众夹道欢

迎，当地媒体对这场迎接活动作了详细报道。从网络视频看，街道两边红旗招展，李连玉笑容满面地向群众挥手致意。事后，这场仪式被冠以“热烈隆重”、“人山人海”、“场面几乎失控”等关键词语在网上迅速传播，一时在国内引起轩然大波。李连玉被网民们称为史上最牛市委书记。<sup>①</sup>

## 六、“巧用媒体”的经验教训

无论是相对低调的务实派，还是喜欢张扬的“县太爷”，都很重视与新闻单位的沟通和联络：重要新闻单位的领导或骨干记者来访，县委书记会亲自接待；县里的重大活动，会邀请新闻单位参加；新闻单位在搞“专版宣传活动”需要县里赞助时，会尽可能给予安排；在新闻单位，会有一批朋友，以便建立广泛的人脉。经验丰富的县委书记，还很注意与新闻单位朋友交往的分寸，努力做到不卑不亢、亲疏有度。有位县委书记说，如果和记者朋友过于疏远，可能得罪人家，带来麻烦；如果过于亲密，可能陷入没完没了的应酬。

尽管如此，仍有些县委书记在与媒体交往的过程中出现失误，甚至栽了跟头。一些高层领导纷纷告诫县委书记，要“学会与媒体打交道”，要“善待媒体”、“巧用媒体”、“直面网络”。关于与媒体交往的策略，海南省原省委某

<sup>①</sup> 牛亚皓等：《邳州书记返乡受夹道迎接调查》，载《郑州晚报》2007年12月11日。

领导总结了三句话：“反应快说实话、不护短借东风、交朋友多沟通。”

这固然是经验之谈，应该为县委书记们所借鉴。但是从实践来看，“巧用媒体”说起来很容易，真正做到却非常困难。因为在目前，我国的政治透明度还比较低，新闻媒体具有超强的影响力和杀伤力。新闻单位的某些人，往往利用“负面新闻”要挟官位不高的“七品知县”。所以，“七品芝麻官”极易成为媒体负面报道或被网络“妖魔化”的主角。

我们经常听到类似传闻：某某记者采访到负面新闻后，打电话给被采访地的宣传部长，“请”他来讨价还价；某某书记亲自出马，找到新闻单位，压下了批评报道，缓解了即将出现的“险情”；某某书记得罪了新闻单位，被人家盯上，弄得狼狈不堪，等等。

如果说此类传闻不足取信，那么，中部地区一位县级市市委书记亲身经历过的两件事却足以说明问题。

第一件事，该市在推进一家国有水泥企业转制的时候遇到了麻烦，原厂长为了既得利益，挑动一伙人对符合政策的改革方案进行攻击，并到省政府集体上访。同时找来了一家权威媒体，弄了一个与事实相悖的报道，要在重量级栏目发出。市委刚开始准备通过正常的渠道进行交涉，但上级领导机关认为，这类报道有损上级政府形象，要求市里必须不惜一切代价把这件事摆平。市委不得不派一名副书记和宣传部长到该新闻单位“疏通”关系，把已经编辑好的报道撤了下来。后来，这个煽动闹事的厂长，因贪污犯罪被判刑。逐渐明朗的真相表明，权威媒体的报道是片面失实的，但照样使两级党委政府一度乱了阵脚。

第二件事，该市一家歌厅失火，烧死了四个“三陪”小姐，引起大小媒体关注。该市市委书记认为，市委和市政府不想隐瞒事实真相，也不想对任何责任人护短，所以，可以坦然面对媒体监督。结果，这起事故被炒得沸沸扬扬。事后，上级对市委进行了通报批评。主管政法的领导在个别谈话时也委婉地批评市委“对媒体缺乏控制，造成不良影响”。不久，向省委推荐拟提职的优秀县（市）委书记时，这位在全省任职时间最长、提拔呼声最高的书记却名落孙山。

可见，对新闻媒体的批评性报道，县（市）领导不得不有所防备；遇到“险情”，不得不采用某些难见阳光的手段“摆平”关系，以最大限度地减少

“曝光率”。

近年来，随着网络问政的兴起，一些县委书记经常遭网民炮轰。按“文本”的教诲，当事人应该不卑不亢、光明正大、坚持真理、修正错误，但是，由于有些事情是非难辨，多数人采取回避锋芒，逐渐冷却的策略。

2010年11月，江西省万载县县委书记陈晓平和知名学者于建嵘的酒桌冲突，成为舆论热点。

被万载县请来讲课的于建嵘在800多名干部参加的大会上言辞犀利，抨击政府的拆迁行为。课后饭桌上，陈晓平和于建嵘话不投机，于建嵘愤而离席，并在网上发布了一条微博：“昨晚深夜赶到万载县，今天给七百多人讲课，号召大家不要去拆老百姓的房子。刚才吃饭，县委书记称，为了发展，就得拆。我怒言，现代社会就是以保障个人基本权利为基础，你们这些人最要做的就是确保个人权利。他说，如果没有我们这些县委书记这样干，你们这些知识分子吃什么。我一怒推椅而起，离席而去。”

“如果没有我们这些县委书记这样干，你们这些知识分子吃什么”这句话，使陈晓平陷入了舆论的漩涡，招致网民的一片骂声。而于建嵘的“罢宴”行为，却得到多数网民的称赞和欢呼。

据陈晓平说，惹怒于建嵘的原话是：“如果为了加强国防建设，要建一个军事基地，就因为一两个人不同意拆迁，就不要建了吗？如果国家国防不强大，我们人民的生活能得到保障吗？到那时，你们这些知识分子连饭都没得吃了！”

事情发生后，陈晓平做的第一件事，就是“向组织如实汇报”。面对公众舆论的种种非议和攻讦，他保持克制冷静，对于媒体记者的采访要求也大多回绝了。这场舆论风波也渐渐得到平息。

2011年4月，一段名为《县委书记》的MV视频在网络热传：

河北省张北县一个刚刚参加工作的年轻人，把外地一首歌颂县委书记的歌曲与本县县委书记李雪荣的一些影像资料合成为这段视频，发在网络上，遭到几十万网民围观。多数网民和部分媒体，不相信相关人员的任何解释，断言视

频制造者是在“肉麻”地“拍马屁”，说被颂扬官员“不知羞耻”。面对铺天盖地的责骂，当事人李雪荣采取了从容淡定的态度：既没有更多的辩解，也没有组织对张北县业绩的自我宣传。对推不掉的记者采访，他说明这是老百姓的个人行为，自己刚刚知道，但不鼓励这种行为。至于对网上“拍马屁”的说法，他表示“不评论”。后来，部分媒体进行了比较客观的报道和评论，一场舆论险情很快得到化解。

有的县委书记，胸襟狭窄，遇到媒体或民间批评便沉不住气，或急于辩解，或滥用公共权力打压批评，甚至指派或怂恿政法机关抓捕记者、追究批评者的所谓“诽谤”刑责，结果，既给党委和政府的公共威信造成不良影响，也使自己丢掉“乌纱帽”。

在某种特殊背景下，县委书记也可能因对新闻记者的“态度失当”而带来麻烦。1999年国庆前夕，河南省开封市市委常委、兰考县委书记宗家邦因酒后接待记者时态度不耐烦，说了句很难听的话，记者发出的报道给宗家邦曝出一句“提起焦裕禄精神就烦”的狂言。结果，在铺天盖地的谴责声中，宗家邦被免职。

## 七、屡禁不止的形象工程

2010年12月2日，H省方台县（化名）的几位老同志在一起相聚，聊起6年

前因Z市市委书记李修德（化名）卖官案落马的原县委书记冯平（化名），大家唏嘘不已。他们认为，冯平原来是Z市市委组织部的干部，上进心比较强，为人也不错，但到县里以后，一心想快出政绩、快提拔，又不熟悉经济工作，所以，把主要精力放到两方面。一是紧紧傍住市委书记李修德。李一来县里，他尽全力安排吃喝玩乐，而且多次给李修德送钱。二是在数字和形式上做文章。招商引资几百万元，他可以说成上亿元。县招商局局长不愿意把数字弄得太离谱，只得提前退休。他汇报工作时敢吹敢说，虚多实少。为了把财政收入搞上去，他亲自协调银行，逼着企业交“探头税”。邻县数字比较实，省里给了1700多万元补贴，他说：“我宁可不要1700万，也要把指标搞上去。”县财政局局长不愿意这么搞，冯平就派副县长“蹲”在财政局，直到决算结束。第二年，他就把不听话的财政局长平调到政法委。他喜欢开现场会，有时还把几个地方的畜禽赶到一起“垒大户”。

李修德指示在公路两旁栽植松树，但方台县属于低洼地貌，大家都说不适合。冯平说：“李书记让栽就得栽。”结果，栽上的松树多数没成活。

河南省卢氏县原县委书记杜保乾特别喜欢红色，1996年上任伊始，他便下令将209国道、郑卢省道及县乡公路两侧的居民房宅及公房全部刷成红色，甚至连厕所、猪圈、墙壁都一律涂成了红色，大有“卢氏山河一片红”的气派。县城专营销售氧化铁红的商店生意十分火爆。当地一位官员估算，此项目涉及几万户居民，每户开支按20元计算，就为群众增加负担100多万元。据说，此举的寓意是卢氏县这个革命老区的光荣传统在新时期仍在发扬光大。杜保乾还耗资1396万元，在4平方公里的城区搞起了夜景工程、绿化工程、隔离带工程、人行道铺花砖工程等10个重点建设项目。所谓夜景工程，就是县直所有机关都要在办公楼上安装霓虹灯，大街小巷也都装上五光十色的彩灯。一到晚上，整个县城流光溢彩，甚为壮观。而街上却行人稀少，车马零落，与美丽的夜景极不协调。所谓绿化工程，就是在县城里建7条不同风格的街道，把过去几十年已长大的梧桐树一律砍掉，代之以棕榈树一条街、云杉一条街、垂柳一条街、法桐一条街、翠竹一条街、黄杨一条街、四季桂一条街。据群众反映，这些花木不仅价格高得惊人，而且成活率较低。几百元一棵的棕榈树死了刨，

刨了再植，植了再死。杜保乾还喜欢在公路上做些文章，在他的指令下，县直各单位在从灵宝进入卢氏县的209国道上树起了近百个“龙门架”，上面书写着一些标语口号，或“中国××先进县”“中国××第一县”之类的东西。每个龙门架耗资几万元，据介绍，类似的牌子在全县不下200个。

由于形象工程与某些为百姓造福的民生工程之间，边界并不十分清晰，同样一项工程，可能遇到褒贬不一的评价。

2006年，笔者到H市参加巡视工作。该市在几条主要街道实施了亮化工程和楼体刷新工程。市委、市政府的领导和部分居民群众说，实施这一工程，既可以改善居民生活环境，又可以提升城市品位吸引外地投资者，是民心工程。可部分基层干部和群众却认为，在政府财力仍很薄弱的情况下，花钱粉饰楼体，是面子工程。

江苏邳州市原市委书记李连玉，因为参加“十七大”归来时接受群众夹道欢迎而遭舆论热议。同时，对他采用类似仇和、吕日周的铁腕手段大拆大建，大家也褒贬不一。有媒体报道，很多干部群众都说他是“亲民书记”，还有人给他送牌匾，上写“人民的好书记”。他在任5年，“邳州发生了翻天覆地的变化”。<sup>①</sup>也有媒体报道，在国家有关部门对邳州市创建中国优秀旅游城市进行验收时，邳州市组织机关工作人员去景区旅游，还从徐州高校里租来外国人冒充游客以营造游人如织的氛围。新政府大楼建筑群内，15座具有汉代风格、总建筑面积达89000平方米的别墅错落有致地置放在600多亩的土地上，中间还单独开挖了100多亩的人工湖，这里被当地人称为全中国最漂亮的政府大院。邳州十大建筑之一的“如意大道”，被称为世界最长的汉白玉大道，耗资7000万元建成，以9999朵莲花瓣环绕，中间以莲花和如意为主要图饰延伸958米。因为它布满了莲花的汉白玉雕刻而成，而且是李连玉在任期间抓的主要工

<sup>①</sup> 吕宗恕：《江苏邳州市委书记李连玉：充满争议的铁腕官员》，载《新京报》2007年11月29日。

程，所以大家更愿意叫它“莲玉大道”。<sup>①</sup>

山西省省级贫困县蒲县历时两年建起一座总投资超亿元的文化宫，气派豪华、酷似“鸟巢”。因为这个县每年财政收入只有3亿多元，这一工程广受诟病，被当地部分群众和外地学者称为形象工程。他们的主要理由是，在县里还不是很富裕的情况下，首先考虑的民生工程应是扶贫、教育等。但县委书记乔建军却说：“这项工程是急群众之所急、想群众之所想的爱民工程，不是形象工程。文化宫外观形象很好，我们引以为自豪。”他特别强调，临汾市领导来参观，曾给予了高度评价。<sup>②</sup>

尽管人们对某些具体工程项目和领导干部的某些具体做法评价不尽相同，但对形象工程泛滥、形式主义猖獗的现实，却多有抨击。

2010年3月10日，在全国政协十一届三次会议上，全国政协委员朱振中发言的题目是《狠刹搞形式唱高调要花架子的不正之风》。他说：“一些地方、一些领导爱唱高调，往往不顾条件是否具备、社会是否需要，也不顾能否做到，什么都要高级、高端、高标准、高规格，什么都要最大、最快、最优、最佳，什么都要国际一流、世界一流；动不动就是‘新口号’、‘新概念’、‘新思路’、‘新规划’，动不动就是中心、核心、龙头、高地，动不动就是集群、体系；说的、写的、唱的、吹的调子越来越高，却没有采取具体措施抓落实或者根本没有准备落实；他们不怕做不到，就怕别人看不到、听不到。最后是报喜不报忧，更恶劣的是弄虚作假。”他还抨击一些地方：“喜欢赶时髦、变花样、造气氛、装‘门面’，追求轰动效应；到处都是‘中心区’、‘示范区’、‘宜居区’、‘中央商务区’、‘国际会展区’、‘金融服务区’、‘生态旅游区’、‘休闲度假区’、‘欧陆风情区’，一个比一个‘好听’；一些‘重点’工程，不计成本、不惜代价，原本好好的建筑也统统拆了

<sup>①</sup> 宋阳标：《李连玉：县委书记的权力边界》，载《时代周报》2009年5月21日。

<sup>②</sup> 周权：《山西贫困县投资亿元建“鸟巢”：民心工程还是形象工程》，载新华网2010年7月16日。

推倒重来或新建，反反复复折腾，成了既浪费资金、又影响群众工作和生活的‘扰民工程’；热衷于建设声势大、规模大、影响大的‘路边工程’、‘形象工程’。这样的‘政绩’好看不实用，却兴师动众，劳民伤财。”

### 八、媚上扰民的“花拳绣腿”

与时俱进的要求提出以来，党政工作中的“创新”口号越来越响亮，“创新”经验和模式越来越丰富多彩，可以说达到“乱花渐欲迷人眼”的程度。据笔者考察，县域范围内的各种“创新”，都有一定的“创意”和“新意”，从实际效果看，少数“创新”确实推动了某项工作的开展，并且沿着制度化的方向有所深化，但相当一部分“创新”成为昙花一现的“时政秀”，还有一些所谓“创新”，仅仅是传统工作方式的“翻新表述”或空洞无物的“新辞堆砌”。

樊红敏在她所写的《县域政治权力实践与日常秩序》一书中，对河南省南河市（化名）开展的“乡村夜话”活动进行了认真调查。

南河市委的林书记2005年上任后，对原来实行的包村工作责任制进行了“创新”，提出在全市开展“乡村夜话”活动。他要求，县乡干部利用晚上休息时间深入村组农户，和老百姓面对面地座谈、对话。要“话政策”、“话发展”、“话困难”。通过这样的活动消化解决了大量的村内矛盾和纠纷，给农民提供致富信息。市委书记提出要求以后，市委办对这件事进行了总结和升华，形成了一个材料，在上级J市的一个内部刊物上发表。J市T书记看到后做出批示：南河市的

“乡村夜话”是新形势下拉近干群关系，解决地方矛盾，加强党的建设的一个很好的载体。他要求一位副书记进行专题调研，并在全市推广学习。

当时，“乡村夜话”活动从提出到总结材料形成只有半个月，得知上级领导要来调研，南河市委立即召开会议做出部署：要求每个乡镇都要安排一两个村作为样板，把“乡村夜话”有关材料放一个档案盒，“夜话”中提供的致富信息放一个档案盒，每次夜话记录放一个档案盒。同时，市委下发了文件，对乡村夜话的内容进行了补充，概括了“六话”，即话发展、话稳定、话法律、话政策、话科技、话民情。接着，又通过营造氛围、考核评比、扩展影响等过程，实施了这项具有“创新”标签的活动。

南河市委的总结材料对这项活动给予很高评价：“乡村夜话”活动“话出了感情，话出了稳定，话出了发展，话出了形象”。市委还要求，要确保活动不搞形式、不走过场，关键是要建立长效机制，使活动长期化、规范化、制度化。

2006年7月，该市新领导上任，提出办“民生热线”，在电视等媒体公布了两个热线电话。一时之间市委、市政府“两办”忙得不胜其烦。“民生热线”的工作人员小高说：“一般情况下，这种活动几个月之后就会不了了之。”

通过网络搜索，笔者发现，全国有三四个县市开展了“乡村夜话”活动。

笔者在延寿县担任县委书记期间，组织过“干群对话”活动，与南河市的“乡村夜话”颇为相似，不过，笔者比人家林书记要被动得多：

2000年秋季，县委组织部在一份关于基层组织建设的材料中谈到，延寿县委为了发扬优良传统，密切干群关系，组织县乡干部到村里和农民进行“干群对话”，了解群众呼声，化解社会矛盾。哈尔滨市委一位副书记发现后，立即做出批示，认为这是新时期思想政治工作的载体，组织宣传部门要认真总结，予以推广。

县委组织部的同志立即向我做了汇报。说实话，我事先并没做过这方面的部署，也不知道哪个乡镇开展了这项活动。但是，对县乡干部经常深入基层和帮助群众排忧解难的要求，自然是要经常讲的。当时我想，既然组织部门“吹”出了经验，上级领导给予了肯定，也只好“借梯上楼”了。于是我同意了组织部门的意见，以县委办公室的名义下发了开展这项活动的文件，又利用一次会议的机会，顺便讲了这方面的意见，然后再到两个村参加了乡镇干部与村民的对话会。

后来，上级领导觉得“对话”这个词容易产生误解，建议我们参照浙江温岭的“民主恳谈”，改为“干群民主协商”。哈尔滨新闻单位采访后进行报道时，就使用了这个新名词。

从我参加的两场对话会来看，乡村干部和群众代表准备得都比较充分，对话内容涉及修渠、修路等公益事务，确实有一定效果。但是，在我的潜意识里，觉得县乡干部经常在村屯跑，接触农民的机会很多，可以随时进行对话，也可以随时发现和解决问题。想要联系群众，为民解忧，不需要什么固定的形式；反过来，如果不把群众放到心上，即使做到按季召开对话协商会，也不见得真能解决问题，况且这类活动很难持久。所以，只是被动地按领导批示推了一下，半年之后，这项活动也就销声匿迹了。

“干群对话”虽然在延寿县早就成了过眼烟云，但在其他地方却屡屡出现。某媒体报道：“××县干群对话会架起干群‘连心桥’。2010年以来，该县各乡镇召开干群对话会729次，收集群众反映的问题10大类1216条，已解决1102条，办结率达到了97%，群众满意率达到98%。”某媒体报道：“××县开展干群对话会开辟民意沟通绿色通道。全县各行政村坚持每季度召开一次以上干群对话会；各镇建立村对话会档案，详细记录干群对话会的情况，对群众提出的意见建议，不能当场解答或群众不满意的，建立台账，由镇政府指定干部，监督村干部限时办理。”

但愿这些县的干群对话不要重蹈延寿县“昙花一现”的覆辙。

2010年4月7日，四川省彭山县为了更好地学习宣传廉政，在全县范围开展了“手抄《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》”活动。县委规定：全县副科级以上党员领导干部必须手抄《廉政准则》并签名承诺严格遵守，该活动不但要核对每名干部的笔迹，还将与年底考核挂钩。此外，其手抄本还将存入个人廉政档案。5月20日、21日，彭山县纪委对全县的15个机关事业单位和8个乡镇手抄《廉政准则》等情况进行了抽查，检查中发现个别人员和单位存在不够重视、手抄“书法”不规范等问题，当即要求整改。据媒体报道，彭山全县有副科级以上领导干部500余人，自活动开展以来，绝大多数领导干部下班后不再应酬，回家工工整整地抄上一段《廉政准则》。当地许多领导干部表示，手抄练“书法”不但能加强学习，还能“帮忙”推掉应酬。彭山县县委书记蔡

## 工作作风：左手务实，右手务虚

刚说：“手抄《廉政准则》可以让领导干部对有关规定进一步了解，至少可以提醒自己别违规，还是有一定警示作用的。”“眼过千遍不如手过一遍，抄写之后就会有新的发现和认识。不敢说抄的效果有多好，但抄了总比不抄好。”

干部手抄《廉政准则》，值得肯定还是作秀？彭山县此举引起了当地群众和网友的广泛争议。

在各级领导的讲话和各种出版物中，可以看到思想创新、观念创新、理论创新、制度创新、机制创新、体制创新、工作创新、方法创新、模式创新等令人眼花缭乱的词汇和动人心弦的描绘。在县域治理中，“新模式”“新机制”俯拾即是。

农村基层组织建设是县委书记的一项重要工作职责，这方面的创新、模式、工程也自然越来越多。某县级市，在关于农村党风廉政建设的一个汇报材料中说，他们实现了12个方面的创新，用新口号、新机制和新模式表述的工作多达45项。某县开展了“六进农家活动”（情进农家聚人心、富进农家增财力、学进农家提素质、乐进农家换新颜、评进农家知荣辱、法进农家惠民众）；某县创造了“五线工作法”（干群联系线、信息沟通线、为民服务线、帮贫致富线、问题调处线）。

伴随着“建设学习型党组织”这一要求的提出，各地“学习机制创新”的经验也如雨后春笋般出现在公众面前。据媒体报道，某县建立了“六项学习机制”（读书交流机制、读书日机制、职工休假读书机制、述学评学考学机制、学习激励机制、学习成果转化机制），实施了“四个工程”（全民读书工程、本系统集中学习工程、“干部培训百千万”工程、“三个一”工程）。某县提出“三种创新模式”；其中“创新学习载体，打造理论学习平台”包括充分利用网络，似有“创新”之义，而另外两条“发挥典型的促学帮带作用”和“学以致用，推动全县经济又好又快发展”，则只是传统方法的再强调。

2011年，中央强调加强和创新社会管理，这方面的“创新”立刻应运而生。中部某县级市的市委书记在媒体上发表文章介绍了该市的五个模式：一是党群干群工作互动模式；二是活动平台建设规范模式；三是社会管理组织构建模式；四是社会矛盾沟通调处模式；五是民德民风教育管理模式。文章洋洋洒洒，内容也很丰富。但仔细推敲，多是常规性工作，称得起“创新”的只有只

言片语。比如，社会管理创新的最关键措施应该是发展民间组织，虽然文中出现了这个字样，但没有任何具体内容。

令人眼花缭乱的模式、工程、机制，不要说真正落实，就是让实施主体说清楚，也不太容易。2009年，笔者到某县村级“五好党支部”调研，发现制作考究的“先锋工程”图版分了10多个栏目，每个栏目下边又有一些“子项目”。当问到“四个工作模式”（这已经是子项目中的子子项目了）的具体内容时，在场的镇长、村支部书记、村委会主任，都一脸茫然。

基层流传着两个顺口溜，一个是，“千不怕、万不怕，就怕机关干部‘大下’”；另一个是，“千讨厌、万讨厌，最讨厌的是‘模式’飞满天”。这说明，很多领导机关津津乐道的“密切联系群众”的“创新工程”，已经异化为好看不中用的“花拳绣腿”、扰民害民的“形式主义”。

## 九、弃虚求实须在领导体制改革上求突破

由于各级官员的“乌纱帽”依然牢牢地拿在上级手中，对上负责的领导体制和运动式治理模式不但没有改变，而且依然在不断地固化和强化。所以，各种转变作风的努力不但难以收到预期效果，而且很多措施演变成新的形式主义。

首先，声势越来越大的道德宣传、思想教育，既起到一定的引导和警示作用，又由于在少数地方变了味，在一定程度上助长了崇尚空谈的不良倾向。

## 工作作风：左手务实，右手务虚

党的作风建设，虽然涉及诸多的理论问题，但从实际情况看，它更多的是个实践问题。声势不断扩大的理论研究和调门越来越高的宣传教育活动，虽有一定的积极作用，但有时也助长了“烦琐哲学”和说大话、说空话、说假话、说套话的不良风气，结果离初衷越来越远。

其次，不间断的整党整风和各种“有形”活动，抓得好可以解决一些问题，抓不好则可能形成“检讨麻木症”，催生花样文章。中共十一届三中全会以来，以所谓阶级斗争和路线斗争为主要内容的政治运动虽然取消了，但带有运动色彩的思想教育活动仍很频繁。对听辅导报告、写读书笔记、搞对照检查、订整改措施等固定程序，不但领导干部轻车熟路，普通党员也谙熟于心。每次整风或思想教育活动，各地区各单位都要“揭摆”出上千条“问题”，达不到一定数量，上级不能进行验收“转段”。各单位只得一次次发动干部群众提意见，把“进一步提高工作效率”、“进一步提高科技应用水平”之类的空泛建议都拿来凑数。仍达不到要求时，就把一条意见分割成几条。干部的对照检查材料，逐渐形成了固定套路，“学习坚持得不经常”、“接待超标准”、“公车私用”、“收受农副产品”、“深入基层调查研究时间较少”之类的问题，在很多领导干部的一次次对照检查材料和民主生活会发言稿中反复出现，但行动上一切照旧。无论是检讨者，还是下级听众、上级监督人员，都没有哪个人真想解决这些问题。可以说，部分久经“沙场”的党员干部们已经患上了“检讨麻木症”，如果哪个人在这类问题上较真，大家肯定要嘲笑他政治不成熟。

某省一买官卖官窝案事发后，几乎所有的地市主要负责人都牵涉其中，但在“三讲”中，没有一个人自我暴露过送钱送物的行为；遭到查处后，在“先进性教育活动”中，这些官员照样检讨“学习调研不够”之类的“常规”问题，而对自己“送钱买官”的行为却闭口不谈。

针对脱离群众的不良作风，很多地方开展了类似“乡村夜话”、“群众冷暖我先知”、干部驻村之类的活动。但坚持下来、确有收效的不多，流于形式、劳神扰民的不少。

再次，越来越密集的文本规则和巡视督查，虽然能够起到一定的督促监督

作用，但也造成了文山会海，加剧了弄虚作假、应付敷衍的沉疴。近年来，制度建设越来越受重视，但在对上负责的体制下，制度建设存在两大硬伤。一个是过度重视文本。关于廉洁自律的文件、规则、准则和关于转变作风的决定、规定、意见越来越多、泛滥成灾，不但大大降低了这些文本规定的权威性，而且助长了文牍主义。很明显，当“三令五申”变成了“八令十申”的时候，这些“令”和“申”与废纸又有何异？第二个硬伤是过度依赖自上而下的监督和控制。与关于转变作风的文山会海相伴，督查巡视之类的机构设置越来越多、规格越来越高、分工越来越细；各种名目的督查督导、检查巡视、考核评比活动越来越频繁。同时，理论上不断升温的横向监督、舆论监督、司法监督、民主监督，也跟着搞了很多花样，但却牢牢依附于自上而下的党政监督和全面控制。其结果，就是形成了一个恶性循环的怪圈：上级不断地采用官僚主义和形式主义的传统办法治理下级的官僚主义和形式主义，下级在不堪重负的情况下则采用新的官僚主义和形式主义来对付上级。

2009年年底，笔者到某县考察基层组织建设，看到各村都有一些制作漂亮的图板。有个县级先进党支部悬挂着20块图板，笔者问了一下制作价格，大的每块300元、小的70元，平均150元，均由县里统一制作，村里出钱。图板内容丰富，仅“先锋工程”一块图板就分为领导小组、工作目标等10多个栏目。每个栏目都有一些“子项目”，如“五型村干部”、“五个好党组织”、“五大群体”等等。当问到图板中“四个工作模式”“双带型群体”的具体内容时，在场的镇长、村党支部书记、村委会主任都说不清楚。

在另一个县，陪同笔者就餐的县委常务副书记一脸疲惫。他解释说，之所以没陪同我们下基层考察，是因为到市里“对状”去了。所谓“对状”，就是按党政工作目标责任状的项目，到发改局、统计局等10多家执考部门去“打探”各兄弟县（市、区）的“行情”，以考虑本县相关数据如何“敲定”。当然，也要同时对这些部门有所“表示”，因为有些数据需要上级权威部门认可。谈到“图板”现象，他一脸无奈：上级在制定比较详细的考核细则的同时，还特别提倡创新。创新，往往体现在新口号、新做法上，所以考核内容也在层层加码。大家都明白这里包括大量的“无用功”，但也不得不卖力去做。

### 工作作风：左手务实，右手务虚

实践证明，只有变革对上负责的领导体制，把各级官员特别是直接面对老百姓的县乡两级领导干部真正置于人民群众的监督之下，并逐步把对他们工作的评价权和对他们升降去留的选择权交给组织起来的民众，才能逐步形成求真务实的党风和官风。这当然是个循序渐进的过程，但不能徘徊不前，更不能复古倒退。

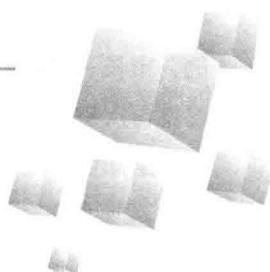
首先，应该立即废止人治色彩浓厚的一票否决和各种达标竞赛活动，淡化自上而下的政绩考核，大幅度减少会议文件和各种检查督办活动，为县、乡两级党委政府降压减负。同时，减少对村级自治组织的行政干预，为基层自治和基层民主（自治和民主虽有联系，但不是一回事）提供更广阔的空间。其次，应依法支持各类民间组织健康发展，为基层治理的转型培育社会资本。最后，应积极进行乡镇领导干部直接选举和县级领导干部竞争性选举的试验，尽快实现“权为民所赋”的目标，为推动人治向法治的根本转变提供组织保证。



# 第六章

## 关系运营： 难以走出的迷局

按照“文本”要求，党政官员应该在讲原则、讲法制、讲大局的前提下，通过正常的组织渠道和沟通、协调、配合、交流等健康的方法，处理好上下左右的人际关系，以形成团结和谐的工作局面。但是，在现实生活中，非规则的“私人关系”不断膨胀扩张，以超强的渗透力侵入官场中的各个层级和各个领域，起到越来越大的作用。



### 一、不可或缺的重要资源

H省Z市原市委书记李修德（化名），因疯狂卖官于2003年落马。他的“发迹”，主要得益于“关系”。“文革”期间，李修德在家乡公社当通讯员，由于“会来事儿”，很讨领导喜欢，后来被推荐到上海复旦大学读书。毕业后，他幸运地被分配到省直机关。1982年2月，33岁的李修德被派到莲河县（化名）任副县长。从那时开始，他两年上一个台阶，从副县长到县长，再到县委书记，1988年年底，升任M市副市长。1991年2月，“春风得意马蹄疾”的李修德在M市遭遇前所未有的挫折，在当年举行的换届选举中，他败走麦城，被“差额”掉了。3个月后李修德被安排到省电子工业局任副局长。一般情况下，遇到这样挫折的官员，前程往往比较黯淡，但李修德是个不肯甘居人下的人物。据说他曾扬言：“我李修德在哪儿趴下，我还要回哪儿。”一年半后，令人瞠目的事情发生了：李修德卷土重来，再度出任M市副市长。过了4年，47岁的李修德再次创造奇迹，升任Z市市委副书记、市长（按干部任用惯例，市长一般都在排位靠前的市委副书记或常务副市长中产生）。2000年，李修德再次被重用，当上了梦寐以求的Z市一把手——市委书记。

据知情人士称，李修德具有一定的文字能力，工作也比较有魄力，但是匪气、霸气十足，还非常贪财好色。从当市长到书记6年间，平均每天“黑灰”收入上万元。

在被“双规”期间，李修德曾说过，当副市长时，“有些不如我的人因为能送都已是副省级干部了，而我还是一个地级市的副市长，为此心理很不平衡，觉得工作干得再好，不送还是上不去”。从他顺风顺水的经历看，他说的即使是心里话，也是不太符合实际的错觉。据熟悉他的人说，他当县委书记和

副市长期间，虽然工作取得了一定成绩，为人做官也没像后来那样“黑”，但是，讲义气不讲原则、善于走上层路线的毛病早就明显存在。与其说他是因为“不送上不去”才堕落的，不如说他早就尝到了“跑”和“送”的甜头。他在大肆卖官敛财期间，也变本加厉地往省级贪官那儿送，而且踌躇满志地准备晋升副省级高官。Z市管辖的十个县区，几乎所有党政主官都给他送过钱。“不跑不送，原地不动；一跑一送，立竿见影”的传言，在Z市市县两级得到充分验证。

2003年，49岁的中部J省H市市委书记于今辉（化名），可谓春风得意。他作为副省级后备干部，被派到中央党校进修一年。坊间传闻，他很快就要进省委或省政府班子了。但到2004年4月，风云突变，他在省里开会期间被纪委“双规”。经查，于在担任H市市长、市委书记期间，大肆收受贿赂，并多次向省委主管干部任免的领导行贿。经审理，法院以其犯有受贿罪、行贿罪、巨额财产来源不明罪，将其判处死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产。

在H市工作之前，于今辉曾在S县担任过县委书记。在他提拔到H市当市长，仕途看好的时候，他的几位直接上级曾在一起议论说：他这个人，要品行没品行，要能力没能力，只有一个本事超过其他人，那就是经营“关系”。

S县一位科级干部，对于今辉的基本素质和在该县主政两年多的表现进行了生动具体的描绘：

“于今辉是从省一所中等专业学校副校长的位置上来到县里的，刚来的时候，大家都把他当‘文化人’，但不久，就发现他的文化水平低得可怜。

“他所有讲话都要秘书写材料，并且照着稿子念，写啥念啥，只有两次说材料不行。一次说经济成果的数字不对，办公室的同志揣摩半天，估计他是嫌数少，于是找统计部门重新搞，按他的意思改后通过了。还有一次，省委一位副书记来县里检查工作，材料弄好后，他看后说不行，告诉办公室前边的做法不要写了，主要写以后怎么干。办公室主任又领着秘书们分析，估计他可能觉得刚来这里不久，写以前的工作成就和他没关系，所以就把以前的工作改成今后要做的工作，结果顺利通过。

“他到县里走马上任后，立刻让办公室买了一本《新华字典》，大家以为他爱好学习，后来才发现他很多字不认识，时间宽裕时，就查字典，时间不够用时，就用别字在稿子上标明。如，襟怀坦白的“襟”字，用“今”字标明；稍纵即逝的“稍”字用“烧”字标明。几乎每篇稿子要有四五处这样的标记。有一次讲旅游产业是朝阳产业，将‘朝’念成‘chao’。遇到必须即席讲话时，他就由秘书事先把写好的材料抄在笔记本上。

“他的最大长处是特别善于经营关系。他虽然没上过大学，但却有研究生学历和副教授的职称，名片上印着三四个学会的理事长或常务理事，还出过书。他从某县的一家工厂调到省城的一所专业学校，几年后当上人事处长，后来提为副书记（副厅级）。1995年，省里没和S县的上级Q市市委协商，直接将他派到S县任书记（当时县委书记一律由市级党委管理）。当时，Q市和S县上上下下，都看出来这个人的‘本事’很大。

“在S县工作两年多的时间内，他经营‘关系’的‘才能’得以充分发挥。每到逢年过节，他都要安排手下人到省市机关送特产。后来得知，他还多次给省委组织部部长送钱。县里在北京和省城各设一个办事处，他经常在那吃喝玩乐，并招待实权部门官员，一顿饭花两三万是常事。他和省委领导、省委组织部的领导、各厅局的领导非常熟悉，市里哪个部门需要到上边跑项目、资金，他有求必应，往往能够马到成功。

“虽然大家都知道他文化基础薄弱，又缺少基层工作经验，对县域经济一窍不通，但对他仍毕恭毕敬。很多人对他看法还不错，一是因为他到上边办事能力强，二是他对部下特别是身边的人格外照顾。凡办公室副主任，无论资历深浅，也无论有无职数，一律提为正科级。他司机小刘的妻子没有工作，办公室主任打着他的旗号，找到某局局长，帮助安排了工作，事后向他汇报说，‘打您的旗号给小刘爱人的工作安排了’。他听后不但没发火，反而连声说好。

“大家都知道，于今辉在S县只是个过渡，很快会提拔和重用，按他的资历和关系，大家都推测，他可能先到哪个地级市任比较靠前的副书记，干一两年后再升任正厅级。但没想到，当S县县委书记不到3年，他就于1997年直接升任H市市长；3年后，又被重用为市委书记，很快成了副省级后备干部。

“‘关系’的决定性作用，在于今辉的为官经历上得到充分诠释。”

北方D市（县级）原市委书记汪英海（化名），于1999年，从省里“空降”到与D市相邻的Z市任副市长。当时他排位不靠前，按干部任用的常规，他即使各方面表现很突出，也需要经过常务副市长、副书记、市长的几个“阶梯”，才能走到市委书记的位置上。但是，他刚到Z市一年多，就到上级活动要升任市长，在众人的反对声中，他被易地提拔到D市当上了市长，过了半年多，就荣任市委书记。机关内纷纷传说，他在省、市两级均有背景。两年以后，接受他贿赂的上级领导东窗事发，他也锒铛入狱。

7年后，与他共过事的市领导和科局负责人说，汪英海这个人，是个很有魄力和能力，干了很多实事的干部。他确实有背景、有靠山、有活动能量，而且有行贿受贿的犯罪行为，但是，现在的官场，没有关系，又不向上送钱的，能有几个能够顺利升迁的？咱不能说现在没出事的人都有“事儿”，但肯定不是所有没出事的人都没“事儿”。

比较优秀正派的官员，一般不会像贪官那样投机钻营，但如果深入调查，就会发现，他们中的大多数也离不开私人关系的庇护。

54岁的赵清林（化名）现任中部某省L市市委书记。他头脑精明，做事干练，仕途也比较顺利，但9年前，他在任G县县委书记期间，却差点因“站错队”而被淘汰出局。

1998年，41岁的赵清林从一个小县县委书记位置上调到在全省实力位居前列的G县任县委书记。凭着出色的业绩，他很快得到上上下下的好评，被列入上级F市（副省级城市）的后备干部。

F市的常务副市长姜某，是省里看好的市长人选，但却与市委书记、主管干部工作的市委副书记明和暗不和。一天，姜某在北京的几个朋友来到F市，打算到赵清林原来工作过的县去玩。姜某没找这个县的现任领导，而是找赵清林回故地接待安排。这一举措犯了官场之忌。F市市委的两个领导得知这一信息后，认定赵清林是姜某“圈子里的人”，利用班子调整的机会，两次酝酿

要将赵安排到市里一个不太重要的部门。赵清林很清楚，如果到那个部门去，就很难再有什么作为，所以立刻到省里找“关系”做“工作”。恰好，他所在的县是省委组织部的联系点，又是全国闻名的农业大县，省里很多领导经常光顾。利用这一得天独厚的优势，赵清林的“运作”很快奏效，被省委提拔到Y市，而且越过好几个比他提拔早的副职，当上了常务副市长。从此，他大显身手，顺风顺水。

中部某省Z市新任市委书记郝建勋（化名）是个县委书记出身的比较优秀的领导干部。2001年，他从某县县长的位置上被重用到W县任县委书记，工作很快打开局面，并得到干部群众的认可。2004年，他被就地提拔为副厅级干部。

据与他在一个班子里工作的同志介绍，他基层工作经验丰富，工作雷厉风行，而且非常善于演讲，在本县重要会议或电视讲话中，经常脱稿，有时在上级会议发言时，也不拿材料就侃侃而谈。他思想比较敏锐，性格比较直爽，待人比较坦诚，很多人觉得他不善于处理对上关系，但实际上，他也有独特的处事技巧。凡省市各部門领导来检查工作或开展调研，无论来的人是否有实权，他都要亲自到边界迎送；兄弟县（市）领导或比较有身份的“乡友”返乡，他不但要宴请，有时还陪同打牌娱乐。所以，他的纵向和横向人际关系都弄得不错。在直接上级K市（副省级城市）领导成员中，市委第一副书记、市长对他很欣赏。2006年换届前后，这位市长极力主张提拔重用他。可能他与这位领导走得太近了，打破了应有的平衡，在最后确定市级领导班子人选时，郝建勋名落孙山。

当有人替他鸣不平时，他说：“我不会处关系，不可能得到重用。在县里这么多年，太累了，我准备到市里一个小部门去，轻轻松松地干到退休。”实际上，这是在放烟幕。背地里，他已经与省委组织部的领导林某建立了联系。不久，郝建勋被调到另一个地级市任市委常委、常务副市长。过了一年，他又升任市长；2011年年初，交流重用到Z市任市委书记。

郝建勋在K市很不得志的情况下，另辟蹊径，在四年左右的时间内，跨越了两个台阶。可以说，这是他厚积薄发、努力工作的结果，也可以说，这得益于特殊关系的提携。

樊红敏女士专门考察了河南省南河市（化名，县级市）领导权力运行中“关系”的作用。<sup>①</sup>她指出，从市委办的处长，到南河市的副市长、常委，都认为，在现实官场中关系至关重要。主要领导有很大一部分精力都不得不用在经营关系上。一个人的能力不只是表现在工作上，“经营关系”也是一种重要的能力。南河市的林书记之所以仕途比较顺利，据其身边工作人员分析，得益于四个因素：一是他非常勤奋投入，是个“工作狂”；二是政绩突出，善于制造亮点；三是机遇好；四是有关系。林书记在他成长过程中有两个关键性人物：一个是原W县县委书记，该书记后来调任上一级市人大副主任。另外林的家族也帮上了忙，他所在村的村党支部书记能量很大，通过家族的关系和当时的县委书记建立了感情。林被提拔为L区副区长以后，靠的是另外一个人——这个人后来是市政府S秘书长，当时他是L区的区委书记。林有个特点，特别注重并善于处理人际关系，考虑问题特别细致、特别周到。到这里任副区长以后不久，S就调任市政府秘书长。他经常向市长W介绍林的优点，当南河市出现市长空缺时，W市长找到书记，极力推荐林。书记委托抓组织部工作的副书记进行考察，按照正常的组织程序，将林提拔了起来。

南河市的地方政治场域，在科层的各个缝隙，都可以或明或暗地找到关系的身影。如果对其予以总结的话，它主要呈现为三种景观。第一种景观，表现为对非正式网络即关系网络的高度依赖，在县政府作为科层运作的最低一级完备政府对上级的公共关系的应付中，它相当典型地体现在“跑项目”、“跑资金”、“招商引资”当中。第二种景观，比较典型地体现在个人地位获得的竞争中，关系资本在关键时刻甚至有着决定性作用。“打点”是地位获得过程中关系运作的典型符号。第三种景观，表现为地方干部作为行动者在日常工作、日常生活中关系策略的有效运用，“活动”是这种策略的表达性建构。

从上述六个县委书记的经历，我们不难看出，通常县委书记地位的获得

<sup>①</sup> 樊红敏：《县域政治权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

和巩固，特别是职位的进一步升迁，不能仅仅靠“关系”，但又离不开“关系”。“关系”因素在诸多因素中占据什么分量，占多大比重，固然因人而异，但在关键时刻，往往成为决定当事人命运的第一位因素。

中国官场，历来提倡唯才是举、任人唯贤，反对结党营私、朋比为奸。但实际上，从古至今，都存在若明若暗的“关系网”。随着权钱交易、权权交易、权色交易等腐败之风的蔓延，“关系网”覆盖面越来越宽，作用越来越大。

据笔者观察，县级领导干部的选任，存在着三套标准：

第一套标准，是文本规定的标准，即德、能、勤、绩、廉。组织部门对每个干部的考核，上级党委会议研究讨论具体人选，都使用并突出这套标准。有关干部工作的文件、书籍、文章、媒体宣传报道，也都大力宣传这套标准。

第二套标准，是领导掌握的标准，包括很多“硬件”。最主要的有两大项：一是年龄，在公务员法之外，各级党委都有不同类别干部选用的年龄杠，有的很严格，有的稍有灵活性。如县委书记人选，一般控制在50岁以下，30多岁到40岁左右的，具有超强的竞争力。二是前一职务的任职时间。这是“资历”的主要标志。在组织部门和领导酝酿干部人选时，经常在不同的人选之间进行“资历”比较，并把“资历”作为取舍的重要依据。除了原职任职时间以外，拟提拔（或重用）人员所在岗位，也经常成为“资历”的要素。如，在拟提拔为副县级干部的人选中，县委、县政府“两办”主任优于其他部门负责人；农业、经贸、发改、财政、教育、公安等综合部门或实力雄厚的部门负责人优于其他部门负责人；经济发达的乡镇党委书记优于一般的县直部门负责人。县委书记一般在县长中选拔；县长一般在位置靠前的副书记中选拔；经济实力较强的大县（或县级市）书记出现空缺，一般由小县的书记递补。除了年龄和原有职位这两大主要因素外，女（女性）、少（少数民族）、非（非中共）干部有时因领导班子结构的需要而成为起用的条件。前些年，大专以上的“文凭”也是不可缺少的硬件，随着干部“高等教育”的普及，“文凭”价值已经大大降低。如果把“领导掌握”和“参考”的这些标准统称为“资历”，那么我们不难看出，“资历”标准一般不公开宣传，但也不刻意隐蔽。公众对

某些干部选用是否公正的评价，往往看重“资历”。

第三套标准，是秘而不宣的标准，即“关系”。随着干部任用程序的复杂化，“关系”也日益复杂。既包括被任命人选与主要决策者之间的个人关系，也包括被任命人选与参与任命投票的领导成员、被选任人选与参与民主推荐人员之间的个人关系；有些人还通过“上级的上级”给直接上级决策者打招呼的办法，达到任职升官的目的。在这些“关系”中，威力最大的当然是任命机关的主要决策者，即党委书记或主管干部工作的常委（一般情况下，重要职务特别是下级正职的人选主要由书记拿主意，下级副职一般由主管干部任免的副书记或组织部长拿主意，书记点头即可）。越级“关系”，有时也会起到意想不到的决定性作用。

三套标准，在一般情况下，都是不可缺少的。至于作用大小，则因时因人而异。由于“关系”标准是秘而不宣的，即使是当事人，有时也不说破，所以很难说清楚究竟有多大作用。但身在官场中的干部，都能真切感觉到“关系”的威力。县委书记职位竞争越来越激烈，在“文本规定标准”和“领导掌握标准”相差无几的情况下，“关系”往往成为决定成败的关键。很多人不但注重你有没有背景，有没有靠山，与上级主要领导关系如何，而且看是不是重要“圈子”里的成员。

“圈子”一词，与古代的“朋党”一样，在正式文本中，只能作为贬义词而出现。但在现实生活中，无论是商界、文化娱乐界，还是在官场，都广泛存在。据说，“圈子”现象已经成为行政管理学研究的课题之一。在那里，“圈子”被称为“非正式组织”或者“边缘化组织”。在官场，“圈子”这个词是很少见到的，但“谁是谁的人”，则是许多人常说的话。

一般情况下，比较正派的官员虽然也不能不注重与上级领导搞好关系，但会尽可能与各方保持大体相同的距离，避免过亲过疏和人身依附。这样做，既可以保持人格的相对独立，又可以防止大起大落和大喜大悲。但在关系风盛行的情况下，一般水平的私人关系，竞争力和抗震力不强，往往被“铁杆靠山”和“圈子势力”所击败，在官位角逐中被淘汰。因为“圈子”不是一两个人，而是以一两个重量级人物为核心的“团体”，所以这个“团体”虽然没有正式

的组织构架，但却有紧密的利益联系和不约而同的默契。圈内的上级，对下级要提携和关照；下级，对上级则要拥戴和效忠，成为其心腹和股肱。圈内的所有人，遇到好事，要互相成全；遇到麻烦，要共渡难关；公事私事，都要一路绿灯，畅通无阻。“圈子文化”在官场的渗透，已经成为我国基层改革的绊脚石。

因为我国绝大部分行政权力，特别是财政资金和项目审批的权力集中在上级政府及其相关部门手中，县（市）“跑要”项目资金的空间越来越大。所以，县委书记们是否善于处理好对上关系，能不能进入实力雄厚的“圈子”，不但关系到个人的政治前途，而且关系到本县财政能否正常运转、各种审批事项能否顺利过关、各项事业能否快速发展、公众利益能否得到保障。本书第三章中所列举的大量事例，足以说明这一点。

## 二、“关系”的类型分析

关系是一个人在工作和生活中都会碰到的，善于处理各方面的关系是一个人能力的体现。但我们要从严治党，优化政治形态，就必须旗帜鲜明地反对各种为获取不当利益而经营“关系”的违规行为。

从“关系”形成的途径上看，既有先天的，也有后天经营起来的。

“先天关系”，指县委书记们在走上县级领导岗位之前已经存在的“关

系”，包括亲属、同学、战友、师生、老乡、老同事、老上（下）级，等等。这类关系，亲情、友情等感情性因素多一些，也相对稳定、牢固。但是，除了直系亲属以外，某些县委书记也会通过经常联系和走动，对原有的感情进行“保鲜”和“加固”。

“后天关系”，主要指进入领导班子以后建立起来的“私人关系”。“后天关系”与正常的工作关系具有千丝万缕的联系。或者说，良好的工作关系通常情况下可以成为密切的私人关系的基础。如，出色的工作业绩、较高水平的工作汇报或发言、棘手问题的妥善处理，都可能成为上级领导赏识进而建立密切的私人关系的因素。但正常工作关系毕竟不等于私人关系，它所包含的团结友好和尊上爱下的感情，没有或较少个人功利的成分；相互之间的支持、帮助和配合，不能违背公平公正的原则和现行法规、政策，也不能损害公共利益、他人利益；相互之间的交往，应该光明磊落，没有隐私（不是说官员不能有隐私，而是说上下级官员之间的交往不应该有隐私）。正常工作关系转化为私人关系需要有个过程，也需要一定的客观环境，还需要当事人的主观努力。就客观环境来说，权力过度向上集中，向主要领导集中并缺少有力的监督和制约，必然助长权力寻租，必然滋生关系网；关系网一旦形成，任何公务活动，都可能带有偏袒庇护、法外施恩、亲疏有别、徇私关照等不公正的色彩，使正常的工作关系异化为特殊的私人关系。就当事人的主观努力来说，私人关系特别是“后天关系”的建立与巩固、加深，离不开“经营”，最常见的“经营方式”是“走动”、“联络”和“打点”。可以说，“后天关系”的形成和发展渠道，主要有正常工作和刻意经营两条，而且多数人要把两者有机结合起来。当然，在两条渠道上所下的功夫和所起的作用孰大孰小，在不同的官员那里，具有很大的差异。工作方略和经营关系的技巧，也千差万别。

从“关系”的密切程度看，大体可分为姻亲关系、“圈子”内的铁哥们关系和有限关照的私人关系。

俗话说，“是亲三分向”。无论是先天性的姻亲，还是后天的政治联姻，都是官场中诸多私人关系中最亲密、最可靠、最稳定的靠山或助手。如果某一

县级领导班子成员或后备人选是上级官员的子女、配偶、门婿、儿媳或兄弟姐妹、儿女亲家，则不需跑、不用送，自会得到各种关照。如果那位上级官员的级别特别高、分量特别重，他的姻亲不但能得到各方面的庇护，还会成为很多人巴结逢迎的对象。

县级领导班子成员或后备人选，如果融进以上级领导者为核心的“圈子”，也等于有了比较强硬的靠山，虽然比姻亲关系略逊一筹，但也会如鱼得水，得到各种庇护和关照。

一般水平的、有限关照的私人关系，在官场中几乎人人都有，县级领导干部在与上级领导交往过程中，或多或少都会产生一些私人感情，发生某些私人往来。过去来往不多的老同学、老战友、老乡邻、老同事，如果走到一起或成了上下级，也可以重叙旧情，建立新型的私人关系。这类关系，可以发展成“铁哥们儿”，也可能长期保持在不远不近的状态。如果属于后一种状况，则会在职务升迁、子女安排、工作难题化解等方面，获得某些关照，但力度不会很大。遇到“僧多粥少”的情况（比如有限职位的安排和有限项目资金的分配），则无法获得关照。有时虽获得微小关照，但因别人得到更多的实惠，这微小关照实际上已经下降为“零”或“负数”。

一般情况下，姻亲关系和“圈子关系”，是“县官”们相对稀缺的资本，也是能够带来更大收益的资本。除了少量的先天性姻亲关系以外，建立和运营这两种关系的交换成本也要大些，包括尊严损失、物质付出和潜在的政治风险，等等。所以，热衷于建立这类关系，并舍得投入、善于经营的官员，目前仍属少数，但有逐步增多的趋势。有限关照的私人关系，是成本较低、收益较小的资本，也是绝大多数官员都拥有的资本。

从对官场风气的影响看，由姻亲和“圈子”形成的特殊庇护关系，破坏正常的法规制度，背离公平公正的原则，助长无序竞争和恶性竞争，导致人际关系庸俗化、私利化、铜臭化，损毁执政党的公信力，对党风政风的危害极大。相对而言，有限关照的私人关系，危害要小得多，在良好的政治生态下，这种私人关系的危害可以基本得到消除。

H省方台县县委书记冯平（化名），因涉足Z市原市委书记李修德（化

名）卖官案于2004年落马。据说，他高看自己，在被判处无期徒刑之后，还曾在法庭外对妻子说：“要是不出这个事，我冯平一定做到封疆大吏。”他的妻子辩护律师也和某媒体的记者说：“按照冯平的能力，早就应该进市委了，可一直到案发还只是一个正处（级）。”

但和冯平共过事的一些干部认为，按照时下人际交往的评价标准，冯平这人为人不错，比较重感情、讲义气。从能力看，文字水平和口才相对好一些，但并不是特别出色，最大的弱点是不懂经济工作。他的成长进步除了自身努力、机遇较好以外，主要得益于“关系”。他刚参加工作不久，就靠岳父（时任Z市机关一处级干部）调到地委组织部，走上了仕途的第一台阶。在组织部工作期间，他积极上进、勤奋好学，也很善于处理人际关系，所以进步比较快。1996年他被派到Q县担任县委副书记，一心想快提拔，更加热衷于跑关系，找靠山。1998年春节期间，他给时任Z市市委书记的赵某送了10万元，当年7月，如愿以偿地当上了方台县县长。那时，他还不到40岁。不久，Z市新书记李修德上任。冯平与妻子商量，要和李修德进一步搞好关系。两口子觉得“送少了不起作用”，“现金太扎眼”。于是，他们在2000年3月弄了个存折，户名填写“李芳”，存上30万元，送给李修德。第二年2月，冯平便被重用为县委书记。此后他又分两次送给李修德1万美元和2万人民币。除了送钱，他在工作中唯“李首”是瞻，还在李修德来县期间尽心竭力地陪同吃喝玩乐，成了李修德圈子中的亲信，在Z市号称“小李修德”。

不难看出，冯平的仕途中，既有先天的姻亲关系照应，又有后天经营起来的铁杆靠山，所以，他才如鱼得水。如果不出事，他“做个封疆大吏”的目标确实有可能实现，但也有可能受到党纪国法更严厉的惩罚。

### 三、“关系”运营的“潜规则”

古人说，“世事洞明皆学问，人情练达即文章”。对这句话中的“世事洞明”和“人情练达”，人们可以做出不同的解释，用到关系运营上，就是谋略、分寸和技巧。

关系运营是社会中人人都会经历的事情，不管商界、政界，还是其他社会领域都存在关系运营，只不过有些关系运营是秘而不宣的隐蔽行为，甚至是非法行为。热衷于功名、谙熟于此道的人，很少将自己的秘诀公之于众。所以，要把其中的内容准确地概括出来，是非常困难的。据笔者观察，以往的关系运营表现出以下几个特点：

——适度彰显工作能力。虽然与上级领导的私人关系，主要靠私人感情来维系，但也不是和工作业绩、工作能力没有任何联系。一位退休老县委书记分析说，多数领导都喜欢既能做事又会做人的干部。能做事，就是有能力、有业绩；会做人，在上级那里主要体现为“会来事儿”。只能干事儿，不会来事儿而能获得领导赏识的，实属凤毛麟角；只会来事儿不能干事儿的人，能够飞黄腾达的也不是很多。所以，比较精明的官员，都很注意在上级领导面前彰显业绩和才能。

近年来，上级对县（市）政绩考核的力度越来越大，各级领导到县（市）开展检查、考察、调研活动也越来越密集。县委书记们都非常重视政绩考核的位次和上级领导到县（市）时的直接感受，因此，汇报工作会力求“出彩儿”；供上级检查或参观考察的典型单位或现场，会充分反映本县（市）工作亮点并有一定的视觉冲击力；容易引起领导不满的阴暗面，会尽可能掩饰或淡

化。当然，大部分县委书记相对低调务实，汇报“拔高”和现场“营造”尚能注意分寸，避免望风扑影，而有的县委书记，求取功名心切，敢说大话、假话，热衷表面文章，甚至挖空心思弄虚作假，以博取领导的好感。后者往往弄巧成拙，达不到预期愿望。

专心媚上的官员，还要花很多心思揣摩上级领导的兴奋点和兴趣偏好。上级领导经常讲到的重点工作，他们抓得格外卖力，说得天花乱坠；上级领导提出的战略口号，他们会在治下的主要公共场合立起高大醒目的宣传板；上级领导如果喜欢和群众座谈或照相，他们会选好场点，并认真做好“演练”……不惜一切代价博取上级领导一笑，已经成为极少数官员为官理政的最高准则。

当然，他们彰显自己的业绩和能力，也会注意做到张弛有度。有人认为，要防止“功高盖主”，必要时要装聋卖傻，以自己的弱智显示领导的高明。其实，现在的领导文化层次普遍提高，这样的顾虑似乎有些多余。但是，在领导面前适度“内敛”，时刻注意维护领导尊严，仍然是一些官员维护对上关系的重要准则。

——竭尽全力搞好接待。对某些基层官员来讲，接待是搞好与上级领导关系的最关键环节。随着中央和各级党委和纪检部门不断发出在公务接待中厉行节约的规定，基层的奢侈之风正在快速减弱，但在过去，某些地方搞接待的不正之风却让人咂舌。

2010年6月，人民网、中国共产党新闻网等网站爆出消息，平遥古城市管理委员会负责人“不小心”漏出的信息，捅破了“公务接待”这层窗户纸：该县一年“公务接待”近10万人次，仅门票一项就少收入1200多万元。加之接待所需吃、住及礼品开销，更是难以统计的惊人数字。

《廉政瞭望》刊发的一篇新闻调查指出，大大小小繁复不堪的检查考察，让基层的接待工作衍生出一套“接待政治学”。一些基层干部在接待实战中“百炼成钢”，成了“接待高手”。贵州省一个贫困县的负责人告诉记者，当地一年至少要用一卡车茅台酒搞接待。有人算了一笔账，在酒价高企的年份，每个县按100箱茅台计算，以市价6000多元一箱计算，全省的招待费用光喝茅

台这一项，就在5000万元以上，这“还是非常保守的估计了”。一位乡镇党委书记说：“在决算报表上，我镇的接待费用是5万元，其实去年真正花费是16万元，而我们的全部财政收入才120万元。”一个在基层政府工作的人公布了某次接待一个20人的检查组一天的成本：汇报材料5元/本×60本=300元，台账资料费用3000元，就餐1000元/桌×4桌=4000元，礼品6000元……总计为22500元。<sup>①</sup>

——因人而异“打点”“走动”。中央“八项规定”出台和党的群众路线教育实践活动开展后，各地“跑”和“送”的现象大幅减少，但在此之前，“跑”和“送”在某些地方的官场却屡禁不止。据笔者调查，过去在基层有个“公开的秘密”，即并不是所有官员都喜欢收受礼品或礼金，乐于接受礼品或礼金的，也不是谁送的、在什么场合下送、送什么都接收。在这种情况下，顾及脸面、相对老实厚道的下级官员，不肯在这方面动更多脑筋，也不肯自讨没趣，便望而生畏，很少到上级领导那“走动”。相对“灵活”的干部，则采取“礼到人不怪”的策略，逢年过节，备下地方特产，到上级领导那“打点”一番，作用大小顺其自然。工于心计、善于钻营的“精明人”，则要在这方面花费很多心思。首先，他们会经常分析：现任上级主要领导什么时候离任？对自己目前和未来在哪些方面能够起到决定性作用？其他班子成员现实地位和未来前景如何？哪个人喜欢收受礼品甚至敢于接受贿赂？哪个人既有贪心，又缺乏胆量？哪个人软硬不吃，难以“攻破”？从而确定在那个人身上下功夫，在那个人身上下“大注”，对哪些人要适当兼顾。其次，他们会非常重视细节：对主攻对象，是送钱还是送礼品？送钱的数目多大为宜？送何种礼品为佳？是由送礼人直接去送还是由人代送？是送给领导本人还是送给家属或特定关系人？在什么时间、什么场合送？他们都会精心设计，并慎重行动。

樊红敏女士在南河市进行县级权力运行的实证研究过程中，曾对几十名市乡两级干部进行访谈，几乎每一位干部都把和领导建立一种特殊的私人关系作

<sup>①</sup> 衡洁：《基层接待潜规则》，载《廉政瞭望》2009年第7期。

为一种安全感的保证，并且多次谈到“打点”、“活动”等策略。50多岁的南河市人大常委会某副主任在总结干部升迁走关系的途径时说，逢年过节要“走动”，并根据领导的喜好花“心思”，选择书画、土特产、古玩、烟酒、货币等送上去。<sup>①</sup>

在H省Z市，提起该市所辖的五里桥县县委书记乔峰（化名），很多人都说这人经营关系的本事非同寻常。1998年1月，不足40岁的乔峰便坐上了五里桥县县长的宝座。他深知，在官场，用人要早交，出手要准确得体。1998年春节过后，时任Z市市长的李修德（化名）来到五里桥县。乔峰知道后，赶紧来到宾馆，掏出2000元向其表示“心意”。第二年春节，乔峰又专程到李修德家里，以拜年的名义奉上了2000元。不久，在省人代会上，李修德看到乔峰穿的皮夹克后连连夸好，心有灵犀的乔峰马上以买衣服为由，奉上2000元。经过这几次小小的“铺垫”，乔峰开始了“大动作”。2000年，李修德当上了Z市市委书记，乔峰立刻拿着4万元来到李修德家，笑容可掬地说：“李书记分管五里桥县工作，过年了，这是给您的奖金。”李修德笑纳后，于当年11月，将乔峰重用为五里桥县县委书记。为了坐稳这把“交椅”并为以后的进一步升迁打基础，乔峰又频频出击，于2001年春节再次以发奖金的名义给李修德送去5万元；同年3月，乔峰到中央党校学习，而李修德也进京参加全国人代会，乔峰让妻子速带5万元进京，利用同在首都的机会再次行贿。事发后，乔峰于2005年被H市中级法院以行贿罪、受贿罪、介绍贿赂罪判处有期徒刑10年。

——办好领导交办的事项。上级领导特别是主要领导向下级交办的事项，可分为两大类。第一类是工作事项，这当然要认真落实，并及时汇报，既体现承办人的工作热情、工作能力，更体现下级对上级领导的尊重。第二类是个人私事，这表明人家对承办人的信任，承办人更会高度重视，认真办好。一般说来，领导个别交办的私事，都有一定难度，办起来都要破点“规矩”，否则人

<sup>①</sup> 樊红敏：《县域政治权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

家没必要特殊交办。破“规矩”的尺度越大，承办人所付出的成本就越大，但同时，与上级领导的情分也会“水涨船高”。

1998年年底，时任H省Z市市长的李修德（化名）介绍其铁杆朋友到青岭县（化名）建养羊场，让县政府给予优惠。县长不敢擅自做主，请示县委书记后，决定一次性无偿提供给李修德朋友5万亩草原，使用期50年。李修德落马后，青岭县的书记、县长受到追查。他们说，李修德很霸道，我们青岭县是国家级贫困县，各方面都需要上级照顾，明知这样做不合适，但也不敢不办。

前文提到的于今辉在S县任县委书记期间，唯上级领导之命是从，上级重量级领导交办的事情，无论有多难，都不折不扣地办。省委某领导说句话，他就把一个在群众中威信很低的事业单位女干部提为副科级。所以，他在仕途上顺风顺水，直到案发落马。

有些县委书记，为了保持自己的形象，不愿意破大格为上级领导办事，但又不能“得罪”位高权重的人物，便采取一些变通办法给领导“圆上脸”。

北方兴和县（化名）县委书记柳存厚（化名）谈到：“‘上头儿’说话，最难办的是干部安排。我的原则是不出大格的，要尽量满足领导要求。‘重要’领导打招呼的干部，如果考核得不错，就要照顾。条件比较好的，优先安排；条件差一些的，做一点变通和串动。”

他说：“2007年，县第一中学校长到了退休年龄，县纪检副书记、县委宣传部副部长都以自己当过小学校长为由，要求派过去。我明确表态，必须在教育系统内部产生，机关的谁都不能去，把这头儿压住。但教育系统内部竞争也很激烈，有三个人选很有来头。第一个是进修学校校长董××，我的顶头上司市委书记写了条子，秘书催办；第二个是该校的原二把手，两口子都是另一顶头上司现任市长的同学；第三个是该校的原三把手，虽然位置不具竞争力，但其表哥是北京一个正部级领导，多年来给兴和县办了很多大事。北京的领导给我打电话说了他表弟的事，我说，‘三哥，这事实在难办，高层有人说话’。对方说：‘难道我不是高层吗？我只求你这么一件事，你酌量着办。’我找到

即将退休的校长，请他推荐人选。他不肯表态，我便请他再干半年，有适当人选后再退。考虑半年后，我让组织部门去搞民主推荐，事先明确说，谁票多就让谁干。结果，原二把手顺理成章地当上了校长；原三把手（北京的关系）调到进修学校当校长；原进修学校校长董××（市委书记的关系）调到县教育局担任副局长。这样串了一圈，终于把几方面关系的‘脸’给圆上了。”

“2008年，市委领导打了个电话，让我想办法安排一个警校毕业生到公安部门的交警队工作，这个人是省委组织部一位处长（现在已经提任部务委员）的外甥女。当时，恰恰是我宣布机关人事冻结的时间段内，市直机关很多人找我安排人，我都婉言拒绝了。考虑到这个人的特殊关系，我决定先让她到交警队上班，等人事解冻后再办理工作关系。省委组织部的这位处长来县里督促过一次，我说明情况，请他容我再等段时间。过了不久，邻县给人家落下了关系，为了表示歉意，我示意交警队请这个只有25岁的小姑娘吃了一顿饭。”

——避免介入上层纠纷。有人说，与上级领导处好关系，既要主动巴结，又要防止招惹是非。上级领导成员之间如果有矛盾，一般情况下，各方都要力求在属下多拉几个同盟者，遇到这种情况，当下属的千万要谨言慎行，决不能跟着掺和。当然，对某些善于投机钻营之人来说，上级领导拉帮结派，恰恰有了打进某一“圈子”的良好机遇。但如果介入太深，则要付出巨大成本，冒很大风险，也需要高超的权谋。其结果，存在大获收益和一败涂地两种可能。

## 四、“关系”应酬是出“苦情戏”

在县委书记队伍中，虽然精于“关系经营”的人有一些，但大部分人还是不太情愿在权贵面前摧眉折腰，从而在不得不面对的各种“非制度关系”面前处于被动应付的状态。即使那些在“关系网”中驾轻就熟、如鱼得水的精明人，也经常遇到对上负责与对下负责、讨好上司与维护自己声誉之类的两难选择，从而陷入程度不同的苦恼和纠结。

前文谈到的兴和县县委书记柳存厚，虽然煞费苦心地把“高层领导”说话的干部安排了，但他谈到这几件事时，没有一丝轻松，苦涩心情溢于言表。他特别谈到，各种会议上，要经常教育干部正确对待升降去留，还要经常信誓旦旦地拍胸脯，向广大干部承诺：县委一定会客观公正地对待每个干部，大家不要到处找人，不要跑关系，只要你好好工作，组织上该考虑你时，一定会考虑你。但是，到具体干部安排时，却不得不向各种压力低头。虽然多数干部都理解，但自己也常常觉得心虚脸红。

在历时一年的访谈中，很多县委书记都和笔者谈到了“关系”应对过程中的纠结。

L县县委书记梁捷（化名）说：“我从基层一步一步走到现在这个岗位上，虽然年纪大了，对能不能升迁想得不多，但是，总还是希望离开县里后能安排得好一些，现在工作能顺一些，遇到沟沟坎坎能平安过去。而这些都离不开上级领导的关照，所以内心深处确实有与上头领导建立个人感情的愿望。如

果能够在工作中自然而然地与各方面往来，或者在不妨碍公共利益、不影响自身形象的前提下，帮助上级领导或某些特殊关系人办点事，当然没什么心理负担。但是，在很多人敢于破格搞关系的环境下，这种‘保守交际’充其量只能保证不得罪人、不挨整，想在上头有人罩着，是不可能的。在干部安排上，如果上边有人说话，必须适当考虑，如果是条件接近，就要想办法安排。条件差得太多，就支吾搪塞，能拖就拖，实在拖不下的，就把困难说清，请求人家理解。有的不高兴，就用其他办法挽回。如，有位上级领导要求安排的干部不好安排，正在为难的时候，听说这位领导的家属住院了，我便赶紧去看望，并帮助安排医疗费，使关系有所缓解。”

J县县委书记何勇达（化名）说：“县委书记在干部安排上有很多难处。现在，讲关系不讲原则的风气很浓，有的人能把中央部委、市里的或邻县的领导或老乡请来说情。对这些关系，不敢完全掐断，只能苦心孤诣地找平衡，特别是不能得罪小人。如果得罪了小人，就很难稳坐‘中军帐’。我们县有个正科级干部，在单位设了三本账，安排了三个会计、三个出纳员，把单位所有的两块地皮都弄到自己手里。县委从关心他、保护他的角度，把他调到招商局做招商工作。他嫌那里经费和油水少，便找到省和市里的人说情，还几次在我时扔下钱就走，我只得想办法把钱退回去，并向说情的人说明情况。而这个当事人却认为他找的人很硬，是我不给他面子。后来看没戏了，便开始写匿名信举报我，三五个月举报一次，弄得你不得安宁。”

北方海图县（化名）县委书记黎冀平（化名）说：“现在人们都信奉‘关系’，涉及干部安排，不找人说话的少，找人说话的多。在这种情况下，各级组织‘不许跑官’的三令五申，早就没人当回事了。当县委书记的，虽然不得不常说这样的话，但是，对‘跑’和‘要’的干部，不但不可能追究，连批评的话也不能说，因为说话的多数都是能制约咱这‘芝麻官儿’的有分量人物。遇到干部安排的事情，副职谁都可以答应，安排不上的可以推到书记头上；书记当然可以往大家身上推，但没人相信。所以，只要没达到愿望的，多数都怨恨你这个一把手。这就是人们常说的‘炒豆大家吃，炸锅一人的事儿’。如果

上边有人找，条件具备的可以答应尽力而为，明显不行的，也不能说得过于明白，只能编造点理由推诿搪塞。最后安排不上的，难免对你不满意，只要不过分怨恨你，就算万幸了。”

在群众中，公务接待中存在的奢侈之风广受诟病，这其中县委书记当然难辞其咎。但如果深入考察，则不难发现，多数县委书记在竭尽全力接待上司和实权部门官员的过程中，也有许多难言之隐。

《廉政瞭望》的调查报告披露，某市委书记给记者摆起一件往事：几年前，省里一位副省长下去视察工作，原计划要去他们那个市考察，结果他们当天要开一个重要的会议，他和市长都脱不了身，就只派了一位副职去副省长所在的市“接驾”。这位副省长见只是个副职，便说没时间不去了。当时他们还没回过味儿来，以为领导是真没时间。谁知第二天一看新闻，这位副省长头天还专门跑到了他们的相邻市转了一圈儿。哪里是没时间啊，还不是不满这个市领导的公然“怠慢”。<sup>①</sup>

2005年8月17日，一个名叫xxf2002cn的网友在“县域经济论坛”上发出一个帖子，题目是《解读基层官员的接待之痛》。据说，这个帖子在上网前，曾发在《市县领导内参》上，国务院领导曾有过批示。

这篇文字很形象地展示了县乡两级干部在接待中的尴尬和纠结，现摘录几段：

纵观各色接待，最难的是接待领导。现在领导下基层，一般都打着调研和考察工作的名义，而且他们往往都提前通知。下面的官员一接到通知，立马就忙开了……凡是该想到的能想到的，都要一丝不苟地安排到，否则被领导或领导的秘书怪罪下来，可是要吃不了兜着走的……上不得台面的暗中的准备工作，也要精心地逐个去做。

接待最累的是陪吃陪喝陪玩。开席要喝，单列要喝，回敬要喝，团圆

<sup>①</sup> 衡洁：《基层接待潜规则》，载《廉政瞭望》2009年第7期。

要喝，领导叫他们喝他们就得喝，即使是领导喝水他们喝酒这样明显的不平等条约他们也得欣然接受，有时还生怕轮不到自己呢……一场接待下来，直喝得天昏地暗，日月无光，晕头转向，踉踉跄跄，可口里还一遍又一遍地重复着“感谢——领导——关怀，我——没——事”之类的酒话。碰到雅兴高的领导，夜里还要到灯红酒绿的地方去体会体会风土人情，过过丰富多彩的夜生活，他们还得陪着。哪怕到凌晨二三点，他们也得装着精神十足的样子，显得毫无倦意，除了心里嘀咕“这领导哪来这么好的精力，弄得我觉都睡不成”以外，他们大气都不敢出一口啊！

既然接待中苦涩甚多，那基层的官员为何不从这永无休止的喧闹嘈杂中跳出来，脱离这个苦海呢？实在是脱离不了啊。你想想，省部级以上党政要员，不是谁想见都能见到的，有的县官乡官做了一辈子梦，也未能如愿以偿啊。如果有一天，这样的高官突然要临幸他们的辖地，那可是他们求之不得的呀，还会推吗？况且，现在有些要员和古代的皇上一样金口玉牙，看中谁了，谁也别想推！地市级的官员们，那是他们的顶头上司，这些人手里握着对他们的生杀大权，看谁敢不热情接待，周密安排。人大政协的领导们，虽然现在说话已算不了什么数了，可是过去毕竟多少栽培过他们，要讲感情，还要落得个尊老的好名声，所以也得多费心思，尽量安排得让老人家长们心情舒畅。再者，这些婆婆爷爷们也不是什么省油的灯，如果他们哪天剃毛了，眼睛长到额头上去了，婆婆爷爷们就会在背后捣鼓他们。这人老了，退居二线了，说福不灵，说祸还是灵的！还有一些人，不是什么要员，也不是他们的什么直接领导，但是省市党委政府部门里的大权在握的老爷，基层要报个项目，申请个资金，得个表彰奖励什么的，实权全被这伙人掌控着。如果平时不注意亲密接触，事到临头了就绝没有什么好戏看。而在实际的生活中，这些老爷们比高官大员更难应付！别说是自己送上门来了，就是不来，他们还得小心翼翼地去请。如果他们平时没有给老爷们留下什么好印象，请还请不来呢。

有时想想接待也挺烦的。县委书记堂堂一个地方长官，平日里天高皇帝远，什么时候不是一句顶万句？可就偏偏这领导一来，他就成孬种了，这也怕不对，那也怕不对，连回答领导提问时也双腿发软口齿不灵了，哪

里有一点平时上千人大会上振臂一呼应者云集的豪迈气概呀？他们为了让领导高兴，舍命陪喝，喝得头昏脑胀找不着北不说，回了家还要受老婆的数落：这酒是公家的，命可是自己的！这分明是说他们贪吃贪喝不要命！……等到年底，把各种开销一清算，吃的喝的，休闲娱乐的，送礼打点的，是他们出面不是他们出面的，都统统往他们名下一记。此时，大家都在窃窃私语，某某领导一年接待花了几百万元，所有的人都咋舌。等他们的亲信把这些早已成旧闻的窃窃私语当做新闻告诉他们的时候，他们才勃然大怒不讲领导风度开始骂娘，这才算是烦透了顶！

面对此景，他们只能无可奈何地感叹：这无边的接待苦海，何处是岸啊！

## 五、让庸俗的私人关系少起作用

“私人关系”进入党政公务活动，并过多地左右官员的行为，危害有目共睹。它使正常的人际关系庸俗化、商品化，败坏党风政风乃至社会风气；它与我党“立党为公、执政为民”的文本口号格格不入，严重损毁着党和政府在公众中的形象；它破坏着公平竞争和依法办事等游戏规则，使越来越多的工于心计、长于钻营的“厚黑者”屡屡胜出，德才兼备、操守高尚的优秀人才惨遭淘汰；它助长着仇官仇富等社会心理，诱发泄愤事件，威胁着社会和谐和稳定；它编织着愈来愈庞杂、越来越密集的“关系网”、“小圈子”，对抗着国家法

治和社会健康力量……弱化乃至消除“私人关系”在官场中的作用，无疑是净化党风政风、增强执政党执政合法性的一个非常紧迫的课题。

从党中央发布的文件和领导讲话看，高层对庸俗的关系学一直持比较严厉的批评态度。毛泽东在《反对自由主义》一文中曾批评说：“自由主义取消思想斗争，主张无原则的和平，结果是腐朽庸俗的作风发生，使党和革命团体的某些组织和某些个人在政治上腐化起来。”1998年，中央做出在全国县处级以上党员领导干部中进行“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育，在发出的通知中，批评一些领导干部“奉行好人主义和庸俗的关系学”。党的十七届四中全会明确指出：“要大兴批评与自我批评之风，增强党内生活的原则性和实效性，坚决反对上下级和干部之间逢迎讨好、相互吹捧，坚决反对党内生活庸俗化。”近几年，中央领导多次承诺“不让老实人吃亏”。习近平在2009年11月召开的全国组织部长会议上说：“要特别关注那些心系群众、埋头苦干、不拉关系、不走门子的老实人、正派人。”

一些政治理论专著和文章着重从价值观和领导科学的角度对官员进行谆谆告诫。雷国珍、刘强伦两位先生认为，从政方略的不同，主要源于从政的出发点不同。如果从政是为了饭碗，就难以脱离“多磕头、少说话”的庸俗风气。如果把从政仅仅当成一个职业，就要符合当官的一些特殊职业要求。例如，上级的命令不论是否喜欢，都要执行；组织拟定的文件、文稿，只能“背书”；有时还不得不说一些违心的话，做一些违心的事，等等。如果从政是为了理念，把政治当成事业来做，就会以更高的思想境界，从更高的层面来考虑从政方略的问题。当然，后者需要有崇高的理想和很大的信心、勇气、毅力，有鉴别、鉴赏能力，并敢于承担风险。<sup>①</sup>

刘玉瑛教授在《领导是门大学问》一书中，专门谈到与上级沟通协调的方

<sup>①</sup> 雷国珍、刘强伦：《与官员谈从政方略》，中共中央党校出版社2007年版。

法，即尊重而不奉迎；服从而不盲从；到位而不越位；揽事而不弄权。<sup>①</sup>

从良好的愿望出发，我们希望所有的县委书记都能够认真领会中央的精神和学者们的良苦用心，牢固确立全心全意为人民服务的宗旨，放弃对个人利益的追求，远离庸俗的关系学。

如果我们能穿越时光隧道，还可以从古代圣贤那里寻求到如何处理对上关系的精神食粮。近年来国学研究越来越热，孔孟庄老及历朝历代政治家、思想家有关治国理政的格言名句得以广泛传播，其中，不乏淡泊名利、避免媚俗的谆谆教诲。如，三国时期著名政治家、军事家诸葛亮告诫我们，“非淡泊无以明志，非宁静无以致远”。通俗地说，就是如果不恬淡寡欲，就不能有清明高尚的志向；如果不宁静谦虚，就不能够穷极远大。宋代思想家范仲淹说“宁鸣而死，不默而生”，这显然是在告诉官员敢于坚持真理。明代大清官海瑞认为，对待上司敬重是应该的，但“亦不屈从其非理之命”。有些官员和学者也花费很大精力，撰写学习古人政治思想的心得，苦口婆心地劝告各级干部“存天理”、“灭私欲”，做高尚无私的人民公仆。

但遗憾的是，在古代仁义道德和现代共产主义思想的响亮口号下，很少见诸文字和摆上台面的“庸俗关系学”却愈来愈有市场。某些屡发“躬身为民”宏论甚至专门为此著书立说的官员，却恰恰是媚上欺下、热衷形式主义的高手。

以笔者之浅见，毫无自私自利之心的圣人君子、共产党人不能说没有，但多数人恐怕很难达到这样的境界。由此推论，私人关系在公务活动中完全绝迹，似乎也不可能。完美主义的要求，本身就隐藏着言行不一的隐患。现在的问题，不是少数领导干部的行为与文本规定有差距，而是相当一部分官员的实际行为与文本规定和自己的言论差距太大，庸俗的关系网已经笼罩在公共权力运行的各个领域、各个层面、各个环节，而且在很多情况下发生着近乎决定性的作用。不扭转这种局面，执政党的合法性基础将逐步丧失。

<sup>①</sup> 刘玉瑛：《领导是门大学问》，新华出版社2008年版。

让庸俗的私人关系在公共权力运行中少起作用，无论从党风廉政建设的角度还是从法治建设的角度，期待和要求都不高，但要真正实现却很不容易。

按照我们党自身建设工程的要求，思想教育、干部培训、党内监督等措施似乎仍然需要加强。但是，实践已经反复证明三点：

第一，这些传统的教育和控制措施，如果不能摆脱形式主义和调门偏高的倾向，实际作用可能适得其反。

第二，这些传统的教育和控制措施，如果不与制度创新结合起来，作用极其微弱。

第三，制度创新不等于“文本”翻新，而在于建立有效的权力制约机制。其中，关键的环节是建立“权为民所赋”的干部选任制度。本书前一章所分析的形象工程和形式主义，有些源于对上负责的领导体制，本章所分析的关系网扩张现象，也同样源于对上负责的领导体制。那么，为什么口称执政为民的官员们却把对上负责放在为官理政的首位呢？答案很简单：因为他们的“乌纱帽”拿在上级领导的手里。虽然近年来在干部业绩考核和选拔任用方面进行了一些探索和尝试，但实质上的上级党委选任制并无根本性改变，“唯上级马首是瞻”自然成为越来越多的官员们所奉行的行为规则。所以我们说，逐步实行地方官员的竞争性选举，无疑是牵一发而动全身的制度性选择。



# 第七章

## 维护稳定： 取不下的“紧箍咒”

“我们整天处于高度紧张状态，像惊弓之鸟；生怕安全生产、突发事件、群体上访等重大事故发生，被追究责任。”“表面看，我们大权在握，对治内的事情一锤定音。可内心深处，我们有太多的压力和责任、太多的苦恼、太多的困惑、太多的酸甜苦辣。”

所以有人说，当县委书记，本事少的愁死，胆子小的吓死，心胸窄的憋死，脾气暴的气死，想不开的冤死，身体差的累死。



## 一、高悬头上的达摩克利斯之剑

2002年年初，笔者从延寿县县委书记位上调任阿城市（县级市，与延寿县同样隶属于哈尔滨市，后撤市改区）任市委书记。

上任第三天的早饭后，笔者正准备从办公楼后院的临时宿舍走到办公室上班，市委办主任急匆匆赶来，告诉我无线电厂的50多名职工来上访，主管工业的市领导正在接待，建议笔者晚去一会儿，以免被缠住。笔者稍有犹豫，便决定尽快赶去，接待这些上访群众，并研究解决问题的办法。结果，忙了一上午，为此推迟了一个小型座谈会。

仅一周时间，我就深切感受到，这个号称“龙江第一县”的县级市“保稳定”任务十分艰巨。市委、市政府办公楼门前，几乎天天都围着上访群众；书记、市长随时准备到省城接回围堵甚至冲击省委、省政府机关的上访者。

阿城市当时共66万人口，地处哈市近郊，相对于周边县（市），经济和社会发展基础比较好，工业化程度比较高，2001年第二、三产业比重已经超过83%，工业增加值接近40亿元。中直、省直和哈市直属企业20多家，本市所属国有和集体工业企业70多家，其中，年销售收入超过500万元的规模企业有38家。在这些企业中，虽然有50多家已经“完成”了转制，但在职工身份转换、工资兑付、债务清偿、资产重组等方面遗留了大量的棘手问题。特别令人头疼的是，黑龙江省和哈尔滨市不断地将濒临破产的企业“下放”给市里。就在我到任的前几天，省、市又一次下放了7家企业，共有职工15000多人。

虽然市里对这些企业的情况不熟悉，又拿不出钱来解决一些实际问题，但控制上访的责任，却必须无条件承担。

“文本”规定的各种化解矛盾的措施落实了一些，还有一些很难落实。此

外，还要采取五种办法被动应付各种不同类型的上访：

一是“劝”。苦口婆心地劝说上访群众体谅政府困难，放弃过高要求，同时，向上访群众承诺尽快采取措施，解决应该解决的问题。

二是“压”。主要是向企业负责人（有的仅仅是留守人员）施加压力，迫使他们尽最大努力解决好应该解决的问题，并做好群众的思想工作。

三是“要”。即到上级领导机关叫苦，要政策、要资金，为处理各种遗留问题创造条件。

四是“守”。即层层落实责任制，死看死守，阻止上访职工进京去省。

五是“接”。随时派人派车到省城接回上访群众，有时不得不动用警力，将上访群众强行“接”回。

尽管我们殚精竭虑、千方百计地抓“维稳”，但效果仍然不明显。在笔者到任后三个月左右的时间内，阿城市便发生了两起较大的群体越级上访事件：一起是新下放的200多名“黑龙江纺织厂”职工围堵省政府。我带着厂长闻讯赶去，哈尔滨市一位市领导也亲临现场，在省政府和两级市委领导的共同努力下，才把职工劝回来。另一起是新下放的哈尔滨第二水泥厂近百名职工在厂长（后来因犯贪污罪被法办）唆使下冲击省委，由本市公安部门在哈尔滨市防暴支队协助下才平息了事态。尽管在这两起上访事件中我们没有任何失职渎职责任，但仍被省信访领导小组列为重点管理单位。

“重点管理”是一种类似“一票否决”的信访问责制度。被列入“重点管理”的单位，不但要被通报批评，党政主要负责人还要到接受上级领导的诫勉谈话，评优和干部提职难免受到影响。经过一段时间的努力“整改”，并到信访管理部门去“疏通”，才能解除“重点管理”。

据笔者观察，上世纪80年代中期到上世纪90年代中期，虽然基层干部也经常遇到一些棘手的上访案件，但群体性事件很少发生；信访工作、社会治安综合治理工作，虽然也列入县、乡两级党委和政府的工作日程，但位置并不突出。

上世纪九十年代中后期，因二轮土地承包、农民负担和城镇工商企业转制等问题引发的矛盾逐渐增多，特别是在农村，几乎每年全国都会发生十几起因

乡村干部强行收取税费导致农民自杀身亡的恶性案件。凡出现死人事件的地方，除了直接责任人被追究纪律乃至法律责任以外，县委书记一般也都受到纪律处分。

进入新世纪，我国的市场经济体制已经基本确立，经济实力大大增强，城乡居民的生活水平大大改善。但是，各类社会矛盾似乎没有减少或缓和，“群体性事件”越来越多。有关资料显示，1993年全国发生8700起，1999年3.2万起，2000年5万起，2003年5.8万起，2004年骤升到7.4万起，2005年8.6万起，2006年达到9万起，2008年超过10万起。2009年以来，找不到相关统计资料，但该年连续发生了贵州瓮安事件、陕西陇南事件、湖北石首事件、安徽马鞍山事件等规模大影响广的事件。<sup>①</sup>事件平息后，市县党政主要领导一般都要被问责免职。

因为“群体性事件”的成因非常复杂，所以在一般情况下，对事件发生地的党政主要领导进行问责，往往只能以“后果”为依据。遭遇问责处分的官员，有的确实存在严重过失，但有的过失很轻微甚至基本没什么明显过失。比如2007年1月发生在四川省大竹县的打砸和焚烧酒店的恶性事件，县委书记王伟因“工作失职”被“停职”。但从媒体报道来看，事态扩大的主要原因是是一名女工在酒店身亡后，公安部门破案不够及时得力，县委书记王伟并无明显失职行为。按大竹县一位退休干部的分析，贫富差距、社会分配不公、权钱交易、官员腐败，导致群众不满情绪长期郁积于心，一个偶然事件便使这种情绪找到了发泄口，导致了恶性事件的发生。这种分析肯定是正确的，从这个角度说，县委书记当然对产生这些消极社会现象负有一定责任。但这种责任应该由全党各级领导干部共同承担，不能哪里出事就拿哪里的官员开刀。令人不可思议的是，事件发生时媒体炒得沸沸扬扬，王伟被停职后查处结果如何，却没了下文。过了一段时间，从有关城市建设的报道中，人们可以看到，王伟平行调至达州市住房和城乡规划建设局任党委书记、局长。

严格地说，如果王伟确实存在失职行为，上级的处理明显失之于宽；如果没有失职行为，停职后应该尽快官复原职。但在目前的“维稳”体制下，似乎

<sup>①</sup> 杨继绳：《我看“中国模式”》，载《炎黄春秋》2011年第1期。

很难做到。

2010年9月，江西省宜黄县因拆迁冲突造成了人员伤亡。当时，新闻单位进行了一边倒的报道，抚州市委当即免去了宜黄县委书记和县长的职务，并做出立案调查的决定。到2013年，事件已经过去了两年多，官方并没有公布调查结果。而据有的媒体披露，抚州和宜黄县委在向上级的报告中说，整个拆迁过程没有违法违规行为。

从类似的群体事件问责结果不难看出，处于社会矛盾风口浪尖和基层治理前沿的县委书记，随时都可能因“维稳”不力而丢掉“乌纱”。只要你的治下出了影响较大的群体事件，无论你有没有直接责任，都难辞其咎。所以，在2010年年底人民网记者对10多个省市区的县委书记进行访谈时，很多人都谈到，“应对突发事件压力大”，“信访‘维稳’是最大的‘心病’”；“在处理信访‘维稳’工作中，最困惑的是科学执政‘这一手’没有太多具体办法”。

部分县委书记中流行着“摆平就是水平，没事就是本事；搞定就是稳定，妥协就是和谐”的顺口溜。

笔者接触到的几位县委书记都谈到，现在“维稳”的压力越来越大。群体上访乃至恶性事件犹如高悬在头上的利剑，随时可能因此遭遇“一票否决”甚至罢官撤职的“斩刑”。在笔者看来，现在对在恶性事件中负有领导责任的县（市）官员，处分并不是很重，如果背后确实存在失职渎职行为，不应该仅仅免职，而应该按纪依法严肃处理。现在的主要问题是舆论一边倒和上级依据政治气候问责。上级领导机关往往迫于舆论压力，在没有对冲突过程及各方责任进行认定的情况下匆忙进行组织处理，并“不分青红皂白”地把酿成社会矛盾的责任全部推给基层。在这样的“维稳”体制下，基层不得不采取一些饮鸩止渴的手段，在化解一部分矛盾的同时又掩盖了大量矛盾，甚至制造了一些新的矛盾。

2005年11月7日，《瞭望周刊》发表的一篇采访录援引几位县委书记的话

说：“表面看我们这些人满面红光，其实很多人都是高血压，仔细看眼圈是黑的，一天工作十几个小时，睡眠不足。”“我们整天处于高度紧张状态，像惊弓之鸟，生怕安全生产、突发事件、群体上访等重大事故发生，被追究责任。”“表面看，我们大权在握，对治内的事情一锤定音。可内心深处，我们有太多的压力和责任、太多的苦恼、太多的困惑、太多的酸甜苦辣。”

所以有人说：“当县委书记，本事少的愁死，胆子小的吓死，心胸窄的憋死，脾气暴的气死，想不开的冤死，身体差的累死。”

## 二、几起群体性事件的惨痛教训

1998年，笔者在延寿县任县委书记。当年5月底，听说我省Q市所辖的那力河县（化名）发生一起上访群众卧轨造成铁路运输中断两天多，并致一人死亡的恶性事件。不久，在全省信访工作会议上，省里通报了这起事件。

这件事虽然已经过去10多年了，但笔者印象很深，总想深入了解事情原委，并认真总结其经验教训。

2011年1月，笔者顶风冒雪，驱车200多公里，来到那力河县。本想和事件发生地二龙镇灯火村（化名）的群众聊聊，但遗憾的是发生恶性事件的那个村因国家重点工程，于6年前已经整体搬迁。在现任领导的帮助下，笔者找到了当年的县委书记刘庆昶和参与事件处理的几位干部，又查阅了有关文档，对这起事件的来龙去脉有了大体的了解。

1998年5月28日上午10点多，那力河县西城口，开来56台小四轮和拖拉机，拉着二龙镇灯火村约350多个农民，他们打着横幅、红旗，向火车站开进。事先获得信息的县委、县政府工作人员及公安干警280多人，上前拦阻。这些农民便下车步行，改抄小路，直奔那力河火车站西南约2公里处，打伤拦截的干警，抢走一支手枪及19发子弹，占领铁路线长约一百多米，并在铁道线上搭起了帐篷，设置路障。鉴于事态严重、情况紧急，省、市及政法部门领导相继赶赴现场，向卧轨人员宣传相关法律政策、开展对话劝阻和分化瓦解工作，但并无明显效果。5月30日下午4时，省政府调集大批警力进入现场，将卧轨农民强行带离。4时39分，中断了53个小时的铁路恢复正常通车。虽然在最后处理卧轨事件阶段，没有人员伤亡，但前两天的冲突中，曾有一名参与卧轨的40岁农民，被不明枪弹击中死亡。

这就是震动全省的“灯火村事件”。

事后，那力河县委书记刘庆昶受到撤销党内职务的处分，另有11名领导干部因违纪或处理问题不当受到处分。参与“闹事”的村民中，有5人被司法机关认定犯有扰乱社会秩序罪而获刑。其中，上访和卧轨主要组织者何广和赵春雨分别被判处15年和10年徒刑，另有13人被行政拘留。

现在来看，这起恶性事件的发生，是干群矛盾长期积累的结果。一是农民负担过重。灯火村虽然人均8亩耕地，但地力瘠薄，十年九旱，收成不高，且因地处偏远，非农产业不发达，多数农户仅仅获得温饱，远未实现“小康”。但除了农业税、平价征购粮、“三提五统”等符合当时国家政策的所谓“合理负担”外，村民还要承担9项不合理负担。县委呈送给省、市的汇报材料（以下简称“县委汇报材料”）承认，1993至1997年间，村委会给农户多加大豆征购任务68吨，获取平议价差款2.99万元；擅自和超标准收取农户宅基地超占费1.12万元；占用农户养老补助金4.74万元；超提劳力义务工和积累工折款15.7万元；灯火村的上级二龙镇镇政府以牧业开发为由，从该村收取以资代劳款5.9万元。二是干部不廉洁，民怨郁积。县调查组查实认定的问题主要有：村“两委”违反规定购买了小汽车，5年支出费用13.05万元；5年招待费超支4.76

万元；用村办糖化饲料厂生产的白酒送礼3143公斤，合款1.4万元；村屯干部旅游花掉公款5440元。1995年、1996年村党支部书记赵宗尉、村委会主任贺文明“承包”村机动地各2垧，均未交4000元的机耕费；村委会副主任兼三屯屯长牛庆祥在1995年5月重新丈量承包地并登记土地台账时，利用职务之便少报自家承包地12.6亩，少交承包费两年；村治保主任兼护林中队长柳兴国，头上顶着市级“勇敢市民标兵”、省级“见义勇为先进分子”、“全国优秀青年卫士”等桂冠，却有殴打村民的行为（县委汇报材料说打了一个村民几拳）。

据几位熟悉当时情况的县领导回忆，该村实际存在的问题远远不止县调查组认定的这些。他们说，二龙镇的党委书记和灯火村的支部书记都是比较黑、比较狂的干部。村里一到夏季便“不拉桌儿”（北方话，指来吃喝的客人不断），专门办了个食堂用来招待外人，去的最多的是县纪检委、县委组织部的干部。纪检委在那还有两垧地，专门搞生活。当时村里总是杀牛、杀羊，大吃大喝，扒下的羊皮，摞了四摞，在库房里一直摞到房顶。院子里两棵大杨树，活活被狗血、羊血浸泡而死。村里买的吉普车，由支部书记赵宗尉的儿子开车，车上拉个京巴狗，到哪吃饭都带着。群众说，“桌上人吃，桌下狗吃”。形象如此不好的村干部，镇里和县里的一些领导却很欣赏。

引发群体事件的导火索，主要是两件事。一是县委违背民意用人。县委于1998年1月将形象不佳的村支部书记赵宗尉提拔到爱国乡任副乡长；镇党委将同样存在违纪问题的村委会主任贺文明重用为支部书记，牛庆祥提拔为村委会主任。群众随即迁怒于县、镇两级党委、政府。二是二轮土地承包违反政策。灯火村有片蚕山，是漫岗地，开成了耕地，村里一直收承包费，按机动地管理。1997年年底进行二轮承包时，村民要求落实上级政策，按全村总耕地面积的5%预留机动地，其余耕地承包到户，可村里为了多收承包费，拒绝群众的合理要求。1998年春节前一直争执不休，到2月3日（正月初七），几十人集体到县里上访。县里接待后，责成二龙镇党委处理，镇党委没当回事。农民认为在那力河县解决不了这问题，便酝酿去北京。县、镇两级党委得到信息后，便把主要精力用在看守劝阻上，调查和解决问题行动迟缓，使群众对县委特别是纪委失去信任。从矛盾逐步激化的过程看，如果在群体越级上访事件发生后县委能够认真解决群众反映的问题，也不会酿成四个月后的卧轨恶性事件。

事后，省纪委对县委书记刘庆昶的处分决定认定：刘庆昶同志“对群众上访反映的问题调查工作抓得不紧，时间过长。2月3日群众到县上访，2月22日才决定对原村党支部书记赵宗尉停职接受调查。4月2日，县纪委副书记才带领调查组第一次到村；4月30日才决定对赵中尉给予行政撤职、党内严重警告处分，致使群众不满情绪一直没有得到平息。兼任调查组负责人的市委副书记陈亚东在一个月调查阶段，一次也没有深入到村，调查工作开展不力，造成所调查的42个问题中，有12个问题的结果与事实有出入。上访群众对此十分反感。”

事隔13年后，参与这起事件处理的两位县领导一致认为，老百姓上访自始至终有道理，是县、乡乃至市级党委政府处理不当，才酿成了大祸。具体来说，一是县委主要领导政治头脑不清醒，对群众反映的问题查处不力。县委书记刘庆昶这个人品质不错，但头脑不够清醒，太重哥们义气，对镇党委书记和村支部书记看得不准。他到那力河县上任后第一次下乡，就到了二龙镇。他在酒宴上说：“我内弟告诉我，二龙镇的书记是我哥们儿，一定要去看看，所以我到这来，第一是看看班子成员，第二是看看可为（当时的镇党委书记乔可为）。”恰恰乔可为是个喜欢张扬的人，这个场景很快在全县流传。同时，灯火村支部书记赵中尉到处吹嘘“和刘书记喝过酒，还给刘送过礼”。村民们还反映说，1997年，刘庆昶女婿介绍工程队到村里干自来水工程，原定当年付一半工程费，但赵中尉在年底一次性给付。村民们觉得赵与刘的关系不一般，所以不相信刘庆昶能够公正处理，而初步调查结果和县里的意见，又恰恰印证了群众的顾虑和担心。当时是查一个就否一个，老百姓提一个问题，就“平”一个问题。比如有30多万元的集体资金去向不明，办案人员让赵中尉把钱拿回来，堵上窟窿。由于对问题查处和解决不力，一次次的对话都宣告失败。二是县、镇两级领导缺乏合力。一位县领导说，这起事件发生并逐步激化，除了深层矛盾以外，直接原因是“两级领导不负责，一级领导太牛逼”。县委书记头脑不清醒，县长与Q市市委主要领导（后因行贿被查处）关系密切，一心想当书记，虽表面上积极配合书记做群众工作，但周围的人都看得出他存在“事态越大越好”的心态。其他县级领导多数都看主要领导眼色行事，总说“没啥大事”。事件发生时镇党委书记刚刚到任，和前任书记有矛盾，想让上级看到前

任留下的烂摊子，出前任书记乔可为的“丑”，因此也没有扑下身子解决问题。原村支部书记多年来很霸道，临提职前仍然牛气冲天。包括亲属在内的村民找他解决问题，他不但不解决，还一顿臭骂，所以民愤越来越大。三是上级领导指导不力。鉴于群众对县委极端不信任，县委曾派人到Q市汇报，建议市里派人调查处理，市里比较了解情况的部门很赞同，但市领导却唱着“相信县委能够处理好人民内部矛盾”的高调，不肯介入。当县里动议到北京以涉嫌“扰乱社会秩序罪”的名义拘捕上访领头人赵春雨时，有的领导表示同意，但别的领导又说证据不足，逼着县里把人放了。市委主要领导只说原则话，缺乏具体指导，致使事态不断复杂化。

“灯火村事件”平息后，那力河县委和Q市市委都开展了一系列反思活动。但是，从“县委汇报”和相关人员的言谈看，原因找得并不准确，教训总结得也不到位。

“县委汇报材料”虽然承认村里存在“个别村干部为政不廉和农村政策落实不到位”等问题，但把事件发生的“最根本的原因”归结为“何广、赵春雨等极个别人利用群众的不满情绪和农民普遍关心的一些热点问题，采取蒙骗煽动、威逼利诱等阴谋手段制造事端”。虽然笼统地承认县委解决“灯火村事件”缺乏经验、方法不够，但在长达15000字的材料中找不到县委具体失误的描述或分析，相反却用大量篇幅叙述“县委始终抱着认真和积极的态度解决群众提出的问题”，“对（群众）反映的问题查实一个，处理一个，并通过书面的形式及时向群众公布一个”；同时，大肆“揭露”何广、赵春雨等人非法集资、煽动闹事、妨碍公务、冲击村委会办公室和学校、阻挠分地、干扰生产等“恶行”。在“沉痛教训”部分中，第一个题目是“必须始终坚持勤政为民，防止极少数坏人打着反腐败的旗号制造事端”。文中不顾村“两委”整体腐败的事实，把不廉干部说成是“个别”的，把勤政为民的立足点落到防“坏人”上；在“必须对农民进行经常性的思想教育和法制教育”这个小题目中，只强调对农民进行管理教育，没有强调领导干部如何依法施政，更没有强调保障农民合法权利、畅通农民利益诉求渠道这个更重要的问题。从这些材料可以看出县委一班人（也可能仅仅是县委主要领导）的认识存在严重的缺陷，有些观点

甚至是本末倒置的结论。

在Q市宾馆，笔者见到了那力河县原县委书记、已经从市人大常委会某专门委员会主任位上退休的刘庆昶老先生。看得出来，他是个憨厚坦诚、快言快语的“好人”。他说：“事件的起因主要是何广要当村长，村干部的12个问题并不十分严重。提拔村支部书记赵中尉是常委会集体研究的，这小子有能力，对乱七八糟的‘嘎古人’管得严、压得住，各方面工作都很出色。我的主要失误是手软，矛盾激化时不敢动手，担心发生流血事件。再一个是事件发生初期重视不够，对班子成员督促检查不力。客观上的问题是市委指导不力，一人一个调儿，让县里无所适从，出事后只能拿县里干部开刀。至于给我处分，虽然对纪委认定的几个问题我不很认可，但出了这么大的事，撤我的职还是应该的。”

不难看出，时至今日，那力河县原县委书记刘庆昶仍没有意识到他所器重的镇村干部存在诸多劣行，是他们激起了民愤，引发了这起群体性事件；也没有意识到是自己这种错误认识，导致了对事件重视不够和对群众反映问题的查处不力，从而演变成一场悲剧。由于我们的各级党组织，还没有形成深刻反思历史的习惯，所以除了少数亲历者之外，市、县两级的多数领导都对这起事件的原委不甚了了。至于如何从这起事件中深刻反思基层治理体制的弊端，如何通过深化改革减少社会矛盾和震荡，恐怕更鲜有人深入思考了。

“灯火村事件”虽然震动全省，但媒体没有公开报道。后来，媒体披露的群体事件逐渐多了起来，如何处理群体事件，也逐渐成为各级党委政府特别是县委书记们提高执政能力的重大课题。

2005年6月11日，河北省定州市发生了一起因征地纠纷引发的血案，在施工单位组织的暴力袭击中，6名村民死亡，数十名村民受伤。事后，市委书记和风等27人被审判机关以“故意伤害罪”判处徒刑。其中，和风被判无期徒刑，谭某等4人被判死刑。众多媒体对这起事件进行了密集报道。其中，《中国县域经济报》发表的一篇评论，总结了这起事件的两点主要教训：一是矛盾

不能拖，拖来拖去出大事；二是要分清角色，不要从解决矛盾变成矛盾一方。同时，指出了两点启示：一是征地程序，一个都不能少；二是补偿钱款，一分都不能少。<sup>①</sup>

2008年发生在贵州省瓮安县的“6·28群体性事件”震惊中外，瓮安县原县委书记王勤也因对事件处置不当而被撤职。新华社高级记者、原新华社贵州分社社长刘子富进行了为时14天的调研，写成14万字的《新群体事件观》，总结了六项原则：现场第一原则、就事论事原则、第一时间公布事件真相原则、反思自责原则、问责制原则以及慎用警力原则。

2011年6月10日至11日晚，广东省广州市增城市新塘镇大敦村治保会工作人员清理占道经营，与一对四川籍摆摊夫妇发生纠纷，引起上千人围观，部分不法分子损坏车辆、银行柜员机，袭击公安民警，形成严重骚乱，大批警力到场后，才得以平息。事后，增城市委、市政府免去了新塘镇党委书记、镇长职务，给予大敦村党支部书记、村民委员会主任党内严重警告处分；有关部门对引发事件的治保会人员作出了严肃处理；政法机关着手依法处理骚乱滋事中的犯罪嫌疑人。

这几起恶性事件平息后，事件发生地的县（市）领导、上级领导机关及参与报道或调查研究的人员，都对事件发生的原因、应该汲取的教训进行了不同角度、不同深度的反思，但有的避重就轻，有的片面肤浅，有的过于空洞。笔者认为，以下几个问题应引起高度重视：

——必须下决心促进社会公平、缓解社会矛盾、消减社会不满，以提高执政党的公信力。灯火村事件本身就是因镇村干部腐败引发的，而瓮安、大竹、增城事件，虽由普通的治安或刑事案件引起，却因成千上万百姓轻易相信少数“不法分子”的造谣煽动，而酿成打砸抢烧的骚乱，这足以说明民众积怨和政府威信丧失到了非常严重的程度。“增城事件”中，还包含着本地居民与外籍

<sup>①</sup> 许宝健：《百名落马县委书记剖析（二十六）》，载《中国县域经济报》2009年9月2日。

人员的矛盾。如果不从根本上解决官员腐败、公平缺失等社会矛盾，仅仅在处理群体事件的方法、策略上转圈子，必然陷入本末倒置的泥潭。

——在处理具体矛盾纠纷的过程中，领导者必须站在公正的立场，积极认真地解决应该解决的问题。灯火村的农民上访演变成卧轨事件，主要原因是民众迫切要求解决的问题迟迟得不到解决，而背后，又存在县委主要领导偏袒劣迹斑斑基层干部、其他领导看风使舵、推诿拖拉等微妙因素。定州和孟连发生血案，主要原因是县委书记屁股坐在企业老板一边，使本来尖锐的商民矛盾演变成商民和官民的双重矛盾，并急剧激化。

——群体事件发生后，领导者必须亲临现场，并做到临危不乱、多谋善断。领导处置不当，是灯火村事件和瓮安事件局面失控的重要原因之一。在这方面的教训，各地总结得都比较到位。

——板子不能只打“县官”，上级领导机关应该在干部选任和治理思路上做更深刻的反思。在灯火村事件和瓮安事件中，都存在市级领导指导不力的问题。其他恶性案件的发生，也不能排除大环境不健康的因素。但迄今为止，还没有见到市以上领导机关的反思和检讨。云南省和普洱市的领导批评孟连县的“官员”把“为人民服务”变成“为老板服务”，“不如跳河算了”。贵州省委领导正确地指出，瓮安骚乱的“深层次因素”是“一些社会矛盾长期积累”、“干群关系紧张”，但只说“瓮安县委、县政府、县公安局和有关部门的领导干部负有不可推卸的责任”，却没有检讨和反思为什么省、市没有及早解决瓮安的问题，更没有举一反三地解决其他地方“黑恶势力猖獗”、“侵犯群众利益的事情屡有发生”之类的问题。另外，各地都没有对民众利益诉求和意志表达渠道不畅的体制性弊端进行认真反思。而这一点，恰恰是最主要的教训，而且是需要执政党上下共同努力才可能逐步解决的问题。

## 三、可资借鉴的经验与难登大雅的手段

随着“维稳”工作地位的不断提升，各级党委、政府不断发布“不稳定因素大排查”、“社会矛盾大调处”、“处理积案大会战”等工作部署；相关会议、文件和媒体高调推出的“维稳”经验也日益丰富多彩。

### (一) 善待群众

“当混乱人群中第一块石头脱手飞出，在空中抛着弧线砸向会议室的玻璃窗并发出哗啦一声巨响，碎玻璃如弹片似的在会议室乱溅开去时，我们的和治国书记急中生智，一伸手抄起面前那张长长宽宽的茶几，盾牌似的竖起挡在他和李豪副书记的面前，飞来的几星玻璃的碎片，被木质的桌面适时地反弹开去，溅落在水泥地上，发着尖锐的破碎响。”

这是著名作家哲夫先生描绘的一个群体性事件场面，选自他创作的政论体纪实文学《执政能力——一个县委书记的故事》的第一章。书中主人公和治国的原型是山西省柳林县原县委书记李润林。

2007年年底至2009年年初，媒体密集报道了柳林县委“靠善政求善治”的经验。其中，县委书记李润林平息“穆村事件”的做法格外引人注目。<sup>①</sup>

事件起源于柳林电厂项目占地。1992年，“柳电”一期工程在柳林县穆村镇征用土地并开工建设， $2 \times 10$ 万千瓦机组于1996年7月建成并顺利投产。2003年，“柳电”二期工程开始上马，并列为山西省重点建设项目。项目计划占用穆村镇的538.926亩土地，涉及5个村近万人。县里和电厂协商决定，按国家有

<sup>①</sup> 张帆、张鲜堂：《靠善政求善治》，载《中国经济时报》2007年12月22日。

关政策规定的最高标准，先付给农民临时占地补偿费用，每亩每年3000元，一年一付，连续补偿三年，三年后再付给正式占地补偿费。县、镇两级政府连续召开了几次临时征地动员和协商会议，并于2004年1月把第一年补偿款发到村上。可是，村民们却不肯接受，不但要求把三年的补偿款一次性兑现，还要求大幅度提高补偿标准。据说，“柳电”一个负责人到地里了解情况时，被群众围住讨要说法。他急于脱身，便随口说，已经给了县里100万（每亩），你们去找县里要钱。结果以讹传讹，这一条成为村民们索要高额补偿的重要“依据”。加上一期工程中有些遗留问题解决得不够到位，群众有些怨气，所以在镇里组织铲车进场整理土地时，被部分村民围堵，不得不停工。

2004年2月10日，县委通过和“柳电”公司协商，决定一次性将四年的补偿金直接发放到户；并在二期招工、运输业务、小型土建工程和户口等问题上优先向当地农民倾斜。当天下午，县委书记李润林与几位县领导到穆村镇政府了解“社情民意”。村民闻讯涌进镇政府大院，后来集聚3000余人。深夜，部分村民冲击镇政府办公楼，用砖头、石块砸向李润林等县领导所在的二楼会议室，足足扔了40多分钟。一直到第二天凌晨，李润林和与会者被围困长达7小时之久。前文抄引的哲夫那段文字，生动形象地描写了当时的混乱场面。

据说，当时在场的许多人劝说县领导们从后门悄悄离开，可是大家都不肯。李润林说：“群众待到什么时候，我们就等到什么时候，要耐心做好劝导群众的工作。”当时也有人考虑调用消防车、武警等其他办法来疏散群众，但李润林不同意。他用老家的土话说：“群众害不下（弄不清），要把群众的安全和生命放在首位。”

事后，县政法机关逮捕了穆村事件中情节严重的23名犯罪嫌疑人，行政拘留13人，但所有被羁押者都被陆续释放，无一人被追究刑事责任。同时，县里派出7个工作组进驻穆村，与村民展开对话，落实占地补偿办法，解决“柳电”一期工程遗留问题。

然而，村民的暴力行为并没有终止。5月2日，发生了暴力阻挠机具进场事件。5月9日，县里一个与征地冲突事件无关的科级干部被村民作为人质扣押。

面对这种僵持局面，县委、县政府始终采取宽容忍让的态度，耐心细致地做群众的思想工作。恰逢其时，国家出台了新的征地补偿标准。经过争取，

“柳电”按政策上限大幅度增加了给农民的土地补偿，每亩高达24万元。6月8日，拖了4个月左右的工程重新启动。一场险些酿成血案的群体事件成功得以化解。

李润林自己和官方媒体总结的主要经验是，在这起事件中坚持了“三不能变”的原则，即对穆村群众的感情不能变、支持柳电二期工程上马的信心不能变、依法打击少数不法分子的决心不能变；其中“对群众的感情不能变”是核心。

笔者认为，李润林提出的“三不变”原则比较辩证全面，他处理穆村事件的谋略也值得称道。但是，从“依法治理”的角度看，其经验仍有一定的局限性，其成功具有一定的偶然性。

“对群众的感情不能变”、“善待人民群众”，是李润林反复强调的执政理念，虽然这样的说法很普通、很常见，但很多官员却没有真正做到。李润林在穆村事件过程中，不但做到了，而且因此采取了妥协退让的策略，最终在国家出台提高征地补偿标准的政策后实现了“铸剑为犁”的目标。应该看到，无论是人治还是法治，都应该“以人为本”，奉行“善政”。手握公权的“官府”必须尊重和维护公民的合法权益，并对老百姓的某些“过格”行为采取适度宽容忍让的态度。所以，柳林的经验，无论是现在还是将来，都具有一定的普适性和推广借鉴价值。

特别值得称道的是，李润林作为一个头脑清醒的县委书记，多次谈到群众“害不下”（弄不清）。其实，不但群众“害不下”，国家征地补偿方面的政策法规以及干部问责制度，也一直处于“害不下”的状态。既然“害不下”，就不能“较真儿”，就要模糊施政，采取“冷处理”、“软着陆”的策略，确保不出事。幸运的是，在僵持几个月后，出现了外在机遇，矛盾迎刃而解。柳林执政者的所有策略，自然升华为可圈可点的经验；只有辅助作用的“感情”因素，被渲染成化解矛盾的“利器”和化暴戾为祥和的“执政宝典”。

但是，从法治的角度看，政府和民众的行为，都应该受到法律的约束，“感情”只能是依法行政和依法维权的润滑剂。在穆村事件中，官民矛盾的焦点是征地补偿问题；判断是非的标准应该是现行法规和政策。从相关报道看，

“柳电”公司给村民的补偿是符合国家法规政策的。村民想多要点补偿，虽属人之常情，但不断升级的暴力行为，已经触犯了国家法律。当时的局面，已经把柳林县委、县政府推到十分尴尬的境地：如果坚持依法办事，就要坚持既定的补偿标准，并依法打击“少数不法分子”。但这样，既与“善待人民群众”、“正确处理人民内部矛盾”的政治准则相悖，又可能激化矛盾，酿成血案。如果无休止地妥协退让，提高补偿标准，则可能涉及企业投资成本、法律政策尊严、其他征地项目连锁反应等诸多问题。李润林虽然强调依法打击“少数不法分子”的决心不能变，但在政法机关拘捕了20多名犯罪嫌疑人后，又相继释放了。那么，毫无疑问，李润林及其所代表的执政当局付出了巨大的代价：法律尊严受到蔑视和挑战；民众看到的事实是，自己的利益诉求无论是否合理，都不能拘泥于法定的途径，而要依靠群体力量去“闹”，“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”。

就柳林县短期的和局部的利益来说，付出这样的代价，使事件得以平息，电厂项目得以重新启动，当然是值得的。从决策选择的角度看，区区县级“芝麻官”，如果不合时宜地去依法“较真儿”，可能酿成惨重的悲剧。而从“害不下”的实际出发，采取“模糊施政”的方略，也算得上审时度势，举措得当。但问题在于，这些实际“经验”和高调宣传的“三不变”原则有着很大距离：“善待群众的感情不能变”体现得确实比较充分，其主要作用是使县委、县政府保持克制，避免了官民激烈冲突，但并没有有效遏制“群众”暴力行为的升级；“依法打击少数不法分子”的原则并没有真正贯彻，真实有效的策略是妥协退让，“法外施恩”，“模糊执法”；“支持柳电二期工程上马信心不能变”的原则，虽然始终没有动摇，但在补偿标准问题没有解决之前，很难落到实处。

2010年7月11日，广西靖西县信发铝电有限公司下属车间对因地质灾害造成破坏的矿区运输通道进行改道施工时，与周边一些群众发生矛盾冲突。在各方共同努力下，这一矛盾纠纷迅速得到化解。

事后，靖西县委、县政府领导冷静思考，深感“7·11”冲突实质是社会管理薄弱、地企关系不畅、民生改善乏力问题的缩影。于是，把“维稳”的着

力点放到改善民生上，并大力开展以“组织共建、发展共谋、民生共解、和谐共创”为主要内容的地企共建活动。全县有14对地企党组织结成共建对子，着重解决失地农民补偿、社会保障等民生问题。县委书记黄小宁把他们的主要经验概括为：“让群众共享发展的成果，在发展中解决群众反映的突出问题，以解决民生为抓手维护社会稳定促进科学发展。”

笔者认为，从长远看，提高县治水平，既要提倡柳林、靖西等地“善待群众”“改善民生”之类的政治理念，更要从体制上消除公民和政府行为中的诸多“害不下”现象，使基层治理逐步走上依法办事的轨道。

## （二）建立矛盾调处长效机制

2009年5月26日，《法制日报》报道了江苏省宝应县信访工作经验。2000年以前，宝应县曾经连续3年成为“江苏省信访重点管理县”。2004年，宝应县成立了社会矛盾调处中心，建立了信访工作“预测、交办、处理、督查、通报”一条龙的工作机制，为群众提供“一站式”服务的绿色通道。几年来，“中心”成功调解各类矛盾纠纷670件，结案率达95%以上，有效劝解群体性信访133批次2924人次，防止矛盾激化159起，群众的信访秩序明显好转，无序信访、无理缠访的现象得到彻底扭转。宝应县不但成为“维稳”先进县，而且经济社会发展的成果也格外显著。

贵州省鲁甸县是昭通市社会管理创新工作试点县。县委书记江先奎认为，鲁甸处于社会矛盾凸显期，社会管理高危期，执纪执法高风险期，越级上访、缠访闹访的高发期，民族宗教工作的敏感期，所以，要绷紧社会管理创新和维护社会稳定工作这根弦，围绕“经济要发展、管理要创新、社会要稳定、宗教要和谐、民族要团结”的总体要求，做好社会矛盾纠纷的排查、调处和化解这一常态化、基础性工作。全县共成立96个人民调解委员会，调解员达1970人。县法院在全省率先成立了诉讼调处中心，到2012年年底，累计办理民商事案件319件，占县法院同期民商事案件总量的43.1%，调撤311件，判决8件，结案率

为100%。同时，加强了社会治安防控。2007年成功创建为省级平安县，2011年被省委、省政府表彰为“先进平安县”。

### （三）下访对话抓落实

河北省魏县县委书记齐景海在《求是》杂志上介绍了该县实施县乡领导干部“两下访”工作制的经验。即县级领导干部每周一到分包的乡镇、分管部门下访；乡镇和县直部门领导干部到分包的农村或下属单位下访，让县、乡两级领导干部下沉到工作一线和群众当中，实现群众与领导干部“面对面，零距离”交流沟通，变群众上访为“干部下访”，进一步畅通群众诉求表达渠道。对群众反映的问题，领导干部根据实际情况，或当场解决，或进一步调研后解决，并向群众承诺解决时限，确保了群众利益诉求得到及时疏解，从源头上减少了社会矛盾的产生。“两下访”制度实施以来，县乡领导干部共下访2万多人次，大量信访问题得以在基层化解。<sup>①</sup>

前些年，浙江金华的浦江县信访总量一直比较大，曾被列为浙江省信访重点管理县。从2004年开始，县委、县政府实行“一站式接待、一条龙办理、一揽子解决”的办法，加大了信访工作力度。县委提出，“要把群众的上访变为干部的下访，提倡干部走到群众中去倾听意见，主动为群众解决问题”，通过建立和完善领导干部下访接待群众制度，推动干部“往矛盾窝里钻”。县委书记张伟亚说：“信访工作往往是‘难’‘烦’的问题，是细活、累活、‘功夫活’，不能仅靠大会小会上的口头强调，更需要用有效的制度倒逼和督促各级领导干部对信访工作切实负起责任。”县级领导从半年下访一次，到坚持每月下访一次；从领导下访到领导带律师下访，从县级领导下访到推动各乡镇干部下访。当地大量信访问题通过干部下访得到妥善解决，有效减少了群众越级上访。2001年，浦江县准备在郑宅镇搞“江南第一家”旅游开发，由于忽视了对村民的补偿，遭到了抵制。2005年重启这个项目后，浦江县领导多次到村民家

<sup>①</sup> 齐景海：《做好信访工作的关键在抓落实》，载《求是》2011年第7期。

中走访，就拆迁政策、补偿标准等问题征求意见。搬迁过程中，所有的丈量数据、返造地基、补偿费等，都公开公布。由于工作比较细致，项目开发顺利进行，仅半年多时间就完成第一期建设。

2010年，浦江县信访总量比2003年减少57%，疑难信访案件减少90%，进京上访减少30%。在全省考核中，连续5年被评为优秀。

2012年，原任县长、新任县委书记戴建平说：“群众上访，是有社会公平、正义的诉求，也是对党和政府的信任。我们一定要引导好，解决好。解决信访问题不能被动地等，必须主动地做。”

## （四）领导接访

据媒体报道，广西靖西县的信访工作经验比较配套，其中，“县委书记大接访活动”格外引人注目。每次县委书记接访前三天，都通过当地电视台、手机短信等方式发布消息。2012年10月17日，县委书记黄小宁到新甲乡接访，现场解决11件群众提出的合理要求。11月11日，县长盘福林到信访接待大厅接访30户无证建房的征地拆迁户，从上午11时开始，一直到下午近4时，午饭没吃一口，面对面做群众工作，既坚持原则，又说理说法，让上访人怨气而来顺气而归。

2002年，北方六合市（化名，县级市）市委书记因对几起群体上访事件处理不力被免职，刚刚40出头的蒋百春（化名）被派到这里任市委书记。上任后，他立即着手治访治乱。在诸多措施中，他向社会公布自己的手机号码并随时接待上访百姓的做法格外引人注目。

当时，曾有人议论，市委书记日理万机，哪有时间随时接待来访？上访群体都喜欢找主要领导，地方“老大”要敞开接访，难免被缠得什么事都干不成。蒋百春的亲自接访，十有八九是作秀。

但在蒋百春升职离任多年后，原六合市委办公室主任介绍，蒋百春具有一般人不具备的特质。一是敢作敢为，办事果断；二是基层工作经验丰富；三是思维敏捷、伶牙俐齿。所以，很快把各方面都“震住了”。老百姓打电话向他

反映问题，他立即转交给有关部门，限期把办理情况反馈给当事人，遇到推诿扯皮的，他会把你批评得无地自容。他在接待群众上访的时候，不打官腔，不绕弯子，只要上访人把主要诉求和理由说出来，他当即表态。应该办的，让身边工作人员转告有关部门无条件办理；不该办的，则毫不含糊地告诉当事人息诉罢访。遇到胡搅蛮缠的主，他毫不客气地予以批评教育。他经常言辞犀利地说：“你别‘叭叭’（东北方言，意思是强词夺理）了，你的要求到哪都不能满足，再闹，就要依法收拾你。”几个回合下来，蒋百春的魄力使多数干部群众折服，全市信访秩序明显好转。

在现实条件下，“变群众上访为干部下访”、主要领导亲自接待处理上访案件，确实有利于提高办事效率，促使各种疑难问题及时解决，从而减少不稳定因素。但为什么这样的要求提出多年，信访形势依然严峻呢？恐怕有两个原因。一个是这种做法仍带有人治色彩，在化解一部分矛盾的同时，又助长了访民“信访不信法”、“找大不找小”的倾向，使诉讼受案的范围难以扩大，司法调处的功能难以拓展。再一个是，在很多地方，此类口号流于形式，并未真正落实，也很难真正落实。在文山会海、政绩考核的重压下，县、乡领导有多少时间和精力下访？类似“每周一”下访的规定能否长期执行？“几万人次下访”的数据是否真实？在交通、通讯如此发达的今天，接触群众是不是一定要采取“走下去”的形式？“领导”亲临一线的做法，是否会冲淡“科层制”的现代行政管理制度，出现越俎代庖的问题？众多干部下基层，会不会给基层带来负担？领导下访，与基层民主自治和执法机关依法调解社会纠纷是什么关系？这些问题，都需要认真思考和研究。

在各地的信访工作经验中，还包括强化信访工作机构、实现“一票否决”责任制，等等。省、市、县三级信访部门早已由党委或政府办公部门的内设机构升格为党委、政府双重领导的独立部门；省、市两级的信访办（或局）主要负责人一般都挂上了政府副秘书长职务；社会治安综合治理办公室从无到有，成为颇具规模的常设机构；号称“领导小组”的非常设机构规格越来越高。因“维稳”大思路没有变化，这些机构只能陷于头痛医头、脚痛医脚的忙乱之

中。虽然这对某些工作措施的落实起到一定的推动作用，但派生了诸多形式主义的东西，总体上并没有促进“维稳”形势的好转。

“一票否决”原为联合国安理会常任理事国表决时所采用的决策表决制度。上世纪八十年代，我国开始在计划生育工作中实行“一票否决制”，后来又被运用于社会治安综合治理，并像滚雪球一样，向信访控制、招商引资、环境保护、节能减排、安全生产、森林防火、反腐倡廉等各个领域扩展。从基层看，不但在名目繁多的“责任状”中直接或间接地包含“一票否决”内容，而且在实际威力往往大于法规、文件的领导讲话中也不时“蹦”出“一票否决”的字眼儿。据《半月谈》、《人民日报》等权威媒体披露，一些乡镇党委政府领导与上级党委政府或有关部门签订的责任状有20多份，有的地方甚至有60多份。

不可否认，“一票否决”在凸显“维稳”的地位、形成工作合力等方面，确实具有一定的积极作用。但是，如果到基层深入考察，则不难发现，“一票否决”这种过度倚重行政权力扩张的管理手段具有先天性弊端，随着形势的变化，其负面作用逐渐凸显出来。日益泛滥的“一票否决”，已经成为导致基层治理恶质化、内卷化的一大公害。

“一票否决”迫使基层政权把主要精力放到应付上级检查考核上，在本末倒置、制度异化的道路上越走越远；它催生着形式主义、弄虚作假等官场恶习，损毁着基层政权公信力；它加剧了政府职能部门的权力膨胀，助长行业不正之风；它违反功过分明的常规，虽然能够一定程度地强化基层干部责任感，却因“一丑遮百俊”而消磨了很多人的工作积极性；它诱使基层采取“死看死守”甚至暴力“截访”等办法维持表面稳定，引发出一个个恶性事件；它强化着“人治”和“官权”，阻碍了民主法治进程。

由此可见，弊端丛生的“一票否决制”，应该果断废止！

2009年，中央围绕处理突发事件能力这一课题，对全国的县委书记和公安局长进行了集中培训。但培训结束不久，有的地方就出现了群体性事件。有位专家分析说，“这反映出少数地方干部进不大，考试没合格”。这位专家还说，“层级较高的省市领导应对突发事件频频露出‘亮点’”，“新的治理路

径已具雏形”。新的治理路径主要是，“亲临现场”、“就事论事”、“信息公开”、“反思问责”、“慎用警力”等5条。

这5条所谓“新的治理思路”，确实反映了很多地方处理突发事件的经验，县委书记们应该认真研究，并依据具体情况灵活运用。但是，这仅仅是处理突发事件的策略，并没有涉及如何减少和化解引发突发事件的社会矛盾，如何实现治理体制转型这一根本性问题，所以很难称为“新的治理思路”。另外，以群体性事件出现在基层和省市级领导发布“英明”指示或果断处理基层干部为依据，认定“地方干部长进不大”、“高层领导做出了榜样”，也显得非常肤浅。

如果对市、县两级特别是县级官员的“维稳”工作进行更深入的考察，就会发现，除了上述高调宣传的经验和措施以外，绝大多数地方都在程度不同地使用一些难登大雅、备受谴责、饮鸩止渴的非规手段来应对纷繁复杂的社会矛盾和越来越严格的考核问责。比较常见的有拖延、掩盖、堵截、打压、收买等5大招法。

推诿拖拉无疑是官僚主义的表现，也是诸多社会矛盾酿成、激化的重要原因之一。但是，由于我国的社会治理尚未真正走上依法运行的轨道，“拖延战术”的后果，往往受多种因素左右而大相径庭：有的事情错过了最佳处理时机，变得日趋复杂，带来诸多麻烦，甚至酿成了恶性事件；有的事情，则收到了“避开风头浪口”、“用时间换空间”、缓解矛盾的效果；还有的事情，虽然给后任或社会带来某些后遗症，但却可以避免费力不讨好甚至惹祸上身的尴尬结局。

2012年，哈尔滨市派出由市政府副秘书长带队的工作组，对一个被媒体称为“无政府状态下的原始部落”进行调查。这个所谓“原始部落”也叫青龙山屯，位于阿城区平山镇。1992年，因修建西泉眼水库，市政府将2000多户、8000多人动迁到四个县区。但是，因青龙山屯的耕地、林地和荒地较多，已经迁出的90来户移民自1999年开始返回，自行耕种已收归国有的耕地和开荒地。水库管理部门

和当地政府动员他们搬迁遭拒，国土部门便向法院提出强制搬迁的申请。履行既定的法律程序后，哈尔滨市政府一位副秘书长带领300来名工作人员到现场执行，遭到返迁农民镰刀、锄镐、木棒的暴力袭击，执法行动失败。自此，这些农民便处于“自由自在”的状态：结婚不登记，孩子随便生，死人随便埋，房子随便盖。靠得得天独厚的资源，这里人均年收入三四万元。虽无官方组织管理，但居民和谐相处，10多年来基本没发生打架斗殴、杀人盗窃案件。但是，这里400来口人都没有户口和身份证，尽管所在的平山镇政府在子女就学、人畜防疫、治安管理等方面为这些农民提供了一些服务，但并没有为这个村落修路、通电、打井，屯民们生产生活特别是外出就业遇到很多困难。所以，他们在最近几年开始找政府和媒体，要求解决户口及水、电、路等问题。经过调查和协商，哈尔滨市政府领导明确表态，搬迁不能动摇，但可以在补偿标准上给予变通。最后，将这些农民分配给包括阿城区在内的三个区，市政府和负责安置的区政府共同出资，最大限度地满足了他们的利益要求。到本书定稿时，“原始部落”的农民全部搬迁。

从执法行动失败到2012年这13年间，青龙山屯所在的平山镇多次向阿城区（2005年前为县级市）反映这里的问题，但区（市）领导一直没人肯捅这个马蜂窝。按“应然规则”衡量，这是当为不为的失职行为。但是，据一位区领导分析：如果在僵局后出现的四五年内积极作为，结局却未必乐观。因为，如果按政策法规强制农民迁出，需请哈尔滨市司法机关执行，即便上级下决心采取行动，也必然要求区（市）里配合，一旦造成人员伤亡，不但问题得不到解决，而且要替上级承担责任；如果向返迁农民妥协，大幅度提高补偿标准或承认返迁的现实，不但政府权威、法律尊严受到损毁，而且会诱使其他已经在新址安家的2000多户移民提出各种各样的利益要求，甚至可能带来更大范围的连锁反应。

很明显，拖延了13年的棘手问题之所以得到解决，固然得益于媒体干预、相关领导高度重视，但也有“时机”因素：随着时间的推移，擅自返迁“获胜”的农民，走出“原始部落”的要求越来越强烈，这是解决问题最基础的条件；绝大多数搬迁农民在新居住地稳定生活，避免或减轻了连锁反应的可能。

另外，最后的结局并不完美，所谓“变通”措施，仍没有摆脱“花钱买稳定”的无奈。

2003年以来，北方S市枣林区（化名）所辖的红旗镇富强村村民多次上访，要求镇里归还占用应该属于村里的耕地。这些耕地是1978年红旗人民公社建立良种场从大队抽调的。1984年良种场解体后，这些土地一直由镇政府使用经营。三任区委书记和有关部门都认为这类事情牵扯面太宽，不能轻易开口子，所以，采取“拖”（迟迟不答复）、“推”（推给镇政府）和“压”（给村党支部施加压力）的办法，使多数村的村民失去信心，放弃了诉求。

区领导为什么不肯为民做主呢？原因可能有三：一是执政为民的理念不牢固；二是办事拖拉，依法行政的意识不强；三是担心引起连锁反应。据我所知，北方很多地方的乡镇政府都占有数量不等的耕地，有的权属在某下属企事业单位名下，有的是所谓“两荒地”，收入几万元到几十万元不等。在目前乡镇财政捉襟见肘的情况下，这笔收入可以程度不同地缓解经费紧缺的矛盾。日子过得好的乡镇，可以更加“滋润”宽裕。红旗镇争议耕地近2000亩，按当地市价发包，每年可以收入40多万元。如果开了“土地还家”的先例，其他各地纷纷效仿，乡镇的日子可能雪上加霜。另外，土地如果确权给村里后，如何经营也是个难题：承包给农户，可能使二轮承包后刚刚“消停”的争地要地风波再起；村里经营，照样可能带来诸多矛盾。维持现状更有利于“稳定”，所以采取了拖的策略。

通常情况下，掩盖矛盾，无助于任何问题的妥善解决，只能带来更多的不稳定因素。但在基层“维稳”的实践中，对上级和媒体报喜不报忧、避免“家丑”外扬的行为却屡见不鲜。如：在向上级领导汇报“维稳”工作时，对工作措施、成果经验尽最大努力进行充分展示，而对尚未解决的矛盾或某些有损本地政府形象的事件，则极力掩饰和淡化；在接受上级领导机关检查、考核、巡视过程中，精心安排控制上访的工作，尽量阻止上访人与上边来的人接触，千方百计地防止上访人围堵领导驻地、拦车喊冤的事件发生；当遭遇媒体曝光险情的时候，采用

各种手段控制局面，避免成为舆论焦点。这些办法虽然拿不上台面，但却屡试不爽。相反，如果对矛盾不遮不掩，却可能带来麻烦。如：2003年，中部某县级市一家歌厅失火，烧死了四位“三陪”小姐，引起大小媒体关注。市委书记认为，媒体监督有利于各方总结教训，改进工作，所以没有采取任何“封堵”措施。结果，这起事故被炒得沸沸扬扬。事后，上级主管政法的领导在个别谈话时委婉地批评他“对媒体缺乏控制，造成不良影响”。不久，向省委推荐拟提拔的优秀县（市）委书记时，这位在全省任职时间最长、提拔呼声最高的书记却名落孙山。

对上访者进行围追堵截，是公众舆论谴责最多的“维稳”方式。但是，谴责归谴责，这种方式却越来越普遍地应用着。在全国“两会”召开和重大节庆的敏感日子，几乎所有县市都要派几十人进驻北京，专司堵截劝返上访者之职。笔者在网络上搜到一位县委书记在2009年一次县委全会上的讲话，其中，有这样一段话：“各包案领导和责任部门一定要按照包案要求，全力落实稳控责任，采取一切合法有效的措施，将包保对象稳控住，切实做到可能进京上访人员不出村、不出乡、不出县，一旦发现上访人员脱离控制视线，要及时报告。出现进京上访动向，要立即派人超前堵截、跟踪劝返，坚决控制在国庆期间进京上访闹事事件的发生，坚决不能给中央和省、市添乱。”

对个别上访者进行“打压”和整治，虽然很少有人说，但却有很多地方在悄悄地做。

樊红敏在《县域政治——权力实践与日常秩序》一书中，比较详尽地描述了南河市一次“规范信访秩序、优化发展环境”公开处理大会的过程：大会有千人参加，会场周围站立着威严的公安干警；会议当场宣布对违反信访条例及刑法的8名上访人予以刑事拘留或逮捕；市委书记发表慷慨激昂的讲话，声言“对那些别有用心、有意制造事端”的人，“要硬起手段，打击处理，绝不能姑息迁就”。樊红敏将市委书记的“叙事框架”概括为“打击反面典型——规范信访秩序——优化发展环境——南河市经济腾飞”。

像南河市这样大张旗鼓整治信访秩序的，比较罕见。但是，采取拘留、劳教或某些迂回办法打压个别上访人员的，则比较普遍。某县一个自称农民代言

人的上访领头人，组织了6乡8村20多人，多次到省城和北京上访，在大部分问题已经基本解决的情况下，仍不罢休。恰在此时，政法机关查实该人犯有盗伐国家林木罪。上级信访部门担心激化矛盾，主张暂缓处罚。上访领头人得到相关信息后，扬言组织更大规模的上访。县委则坚决支持政法机关依法逮捕了这个上访领头人，并以盗伐林木罪判处其有期徒刑8年。同时，对上访者反映的农民负担过重、村级财务管理混乱等问题进行了比较认真的清查处理，较好地控制了整个局面。

因为在现实条件下，对久解无果的疑难信访案件，既难以做到依法满足当事人诉求，又难以依法打击，所以，“花钱买稳定”，便逐渐成为最常见的“维稳”措施。一种情况是迁就和满足某些缠访闹访人的无理要求。笔者接触到的几十位县（市、区）委书记都坦言，相当一部分疑难信访案件要靠这种妥协式的收买办法来了结。另一种情况是收买群体上访的领头人。如：对上访领头人在承包集体资源、办理低保、申请困难补助等方面暗地里给予照顾；为上访领头人本人或子女安排工作。此类收买措施一般都是在县市领导暗示或默许下，由乡镇或企事业单位具体实施。

#### 四、“维稳”的出路：创新社会管理

从县委书记们的“维稳”策略及效果不难看出，在某些地方，“维稳”工

作已经形成了一个摁下葫芦起了瓢的怪圈。

几十年来的实践表明，要走出这个怪圈，必须突破自上而下层层施压的“维稳”模式，按照民主法治的目标，建立官民互动、民主自治的社会管理机制。按照中共中央的说法，就是要创新社会管理。

创新社会管理的目标和思路，中央领导和诸多专家学者已经进行了比较充分的阐述，各地的创新经验也如雨后春笋般涌现出来。但正如民政部门一位官员分析的那样，社会管理创新多数是标签式的，实质性的并不多见。那么，是不是可以说，现在的关键是破解难题，获得实质性进展？

创新社会管理的第一大难题是领导者管理观念难以转变。媒体和很多学者经常批评基层干部惧怕和压制民众的利益表达。从一些典型案例来看，确实是县、乡两级干部在千方百计地堵塞民众言路，不择手段地掩盖各种矛盾，苦心孤诣地营造虚假和谐。但是，如果深入调查，则不难发现，县乡干部种种“劣行”的背后，虽然不能排除其自身执政理念和道德品行存在瑕疵，但更主要的原因是上级施加的“维稳”压力过大，考核评价机制不科学。中央提出了“创新社会管理”的目标，并提出了“最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素”，以“确保社会既充满活力又和谐稳定”的总要求。但是，这些“创新”的要求，都是原则性的，而社会治安综合治理和信访工作的具体部署和考核评价办法，却基本上没有大的改变。上级领导机关一边大力宣传“人民群众的来信来访是执政党了解社情民意和密切联系群众的重要渠道”，一边继续把各地上访的数量作为主要考核依据，在重大活动或节庆日，“控访”的要求更为严格苛刻；一边高喊建立有限政府，实行村民自治，一边不断地向基层组织下达各种工作任务。湖南省社会科学院研究员陈文胜说：“农民有80%的愿望乡镇根本就无法满足，乡镇的工作有80%不为农民所欢迎。”

创新社会管理的第二大难题是分配不公等社会问题难以消除。各级领导者都很清楚，稳定和谐的社会局面，不是靠“维护”出来的，更不是靠管制所能实现的。当前我国的不稳定因素，主要是在经济持续增长的情况下，社会矛盾

凸显。如贫富差距扩大、社会阶层固化、官场腐败严重、公共安全缺乏保障、民众意愿表达渠道不畅，等等。这些问题，虽然执政党一直在努力解决，但因为牵涉到更深层次的体制性矛盾，并无明显改观；有的问题还日趋严重。在治本措施难以落实的情况下，“维稳”难免停留在“头痛医头，脚痛医脚”的“空忙”、“空转”状态上。

创新社会管理的第三大难题是社会自治的空间难以释放。一些专家学者指出，社会管理创新的首要任务是释放社会空间，政府要大胆下放权力，扶持各种民间组织自我发育，从而逐步衍生出自发秩序，实现社会充分自治。这种观点显然非常正确。但是，我党执政以来，一直实行全面控制的社会管理制度。虽然改革开放以来，民间经济组织蓬勃发展，但民间社会组织发育缓慢，与政治关联度比较紧密的社会团体高度官办化。由于在社会矛盾不突出、社会情绪比较平稳的年代没有逐步放开对民间社会组织的管制，在目前社会矛盾堆积的情况下，执政党面临着两难的选择：如果放得过慢，全控型管理模式难以打破，“维稳”手段越强化，不稳定因素越多；如果放得过快，诸多掩盖着的矛盾可能集中暴露并引发官民冲突，社会组织的多元化可能为基层社会黑灰势力的滋生提供土壤，还可能诱使政治反对派形成甚至做大。所以，在此背景下，民间社会组织长期处于举步维艰的状态。

创新社会管理的第四大难题是法律尊严难以确立。创新社会管理必须淡化人治，强化法治。从表面来看，这是个没有任何异议的问题，但在实践中，我国法治化的进程同样步履蹒跚。我国现行法律法规还不够健全，各种法规之间、法规与政策之间不协调、不吻合的问题仍存在。更重要的是，权力运行实践与文本规定反差很大。无论是社会治安综合治理还是信访案件的处理，都高举“依法行政”或“严格执法”的旗帜，但实际上，起决定性作用的却是政治气候、领导人的态度和群众“闹事”的威力。时断时续的“严打斗争”、名目繁多的“集中整治”、常见不衰的“领导接访”、重点案件的“挂牌督办”和对群体性事件的“变通处理”，都取得了“辉煌”成果，但同时，又损毁着法律、法治和政府的权威。在百姓那里，“信访不信法”、“有大不找

“小”的心理日趋严重，非理性“维权”方式愈演愈烈；在党政官员那里，运动式“维稳”、“功利性”执法成为日益顽固的路径依赖。

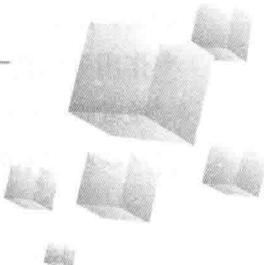
创新社会管理的第五大难题是政治压力型领导方式难以突破。政治压力型的领导方式，渗透在各个领域之中，在“维稳”方面尤为突出，带来的负面影响也最严重。“维稳”工作目标考核中的弄虚作假、形式主义，对上访人进行围堵、控制过程中的滥用公权，“花钱买稳定”过程中的“法外施恩”及无原则的妥协退让，都是这种压力型“维稳”体制的必然结果。公众舆论经常批评县、乡两级官员为了保住自己的“乌纱帽”而掩盖矛盾、打压民众，尽管这种批评言之有据、论之有理，但是政治压力型“维稳”体制不革除，此类行为只会变换形式，不会明显减少。公众舆论把各类上访者笼统地看成弱势群体，把他们的行为统称为“维权”、“护利”。但实际上，相当一部分上访人，摸透了各级官员“怕出事”的心理，看清了有问题“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”和“只要敢闹会闹，无理要求也能满足”的现实，在一次次的缠访和闹访中获取着不当利益。这同样是现行的信访体制造成的。

变革“维稳”体制，确实面临着诸多难题，潜伏着诸多危险。但是，如果在现存管理体制下按照不断加强的思维定势去“维护稳定”，虽然可以取得一些短期成效，规避一些潜在风险，但却会汇集更多的矛盾，酝酿更严重的危机，一旦爆发，势必给执政党和亿万民众带来更大的危害。所以，执政党应该下更大的决心，以更高超的智慧、更稳妥的技术，小步快走、扎实有效地推动社会管理体制的变革和创新。身在国家权力与公民社会结合部位的县委书记们应该审时度势，在力所能及的范围内积极探索社会管理民主化、法治化的新路子。

# 第八章

## 统带团队： “棉花糖里的铁拳”

从理论上说，现代领导干部是人民公仆，应该光明磊落、阳光透明，不应该为了一己之私搞权术。但是，我们也不能否认，某些专制制度残余仍顽强地渗透着各个领域。在领导工作中，唯上唯书、阿谀谄媚、尔虞我诈、钩心斗角等消极现象远未绝迹。不同品质和风格的县（市）领导，对这些权术的态度大相径庭，有的热衷此道，有的心存厌恶，但很难做到不屑一顾、独善其身。多数人在化解各种矛盾、控制同僚和下属的过程中，也要不时采用某些带有“奸谋”色彩的策略和手段。



## 一、建立“无杂音”的领导班子

2011年9月7日，山东省枣庄市市委常委、滕州市委书记王忠林按照中组部的安排，到中央党校介绍贯彻民主集中制的经验。

王忠林认为，县委书记在全县处在“统揽全局、协调各方”的重要位置，在班子内部和全局工作中处于主导地位，在县级班子建设上起着关键作用、负有全面责任，必须用心把握。他强调，民主集中制是党和国家的根本领导制度，县委书记必须带头贯彻执行。但是民主集中制的最终目的是为了更有效、更正确地集中，所以，要努力建立“无杂音”的领导班子。县委书记要发挥“主心骨”的作用，对于重大问题必须敢于负责、敢于决策；要发挥“操控手”的作用，对几大班子及其成员，既要授权，又要限制，以统一步调、协调运转；要发挥“黏合剂”的作用，要像一个强磁场一样把一班人吸附到自己周围，形成一个整体；要发挥“润滑剂”的作用，及时化解班子中的矛盾和摩擦，把不一致的意见统一起来。

在干部队伍建设上，王忠林强调“真管善用”四个字。通过健全民主选拔制度、注重经常性思想教育、从严管理干部、强化奖勤罚懒机制、发挥自身表率作用等措施，培育德才兼备的干部队伍，并形成“头拱地”的工作作风和“嗷嗷叫”的精神状态。他说：“我们一直坚持宁听骂声，不听哭声；宁愿管得严一些也不能让干部出现问题而走进监狱。”

2012年10月18日，云南省昭通日报社、昭通新闻网等四家新闻单位就如何在实践中坚持和完善民主集中制联合采访了鲁甸县县委书记江先奎。

据江先奎介绍，民主集中制在鲁甸政治、经济和社会建设中爆发出强大活

力，成为鲁甸政治、经济和社会事业发展的重要保障。“十一五”期间，鲁甸地区生产总值增长1.2倍，年均增长17.5%；固定资产投资增长3倍，年均增长31.5%；财政总收入增长4倍，年均增长38%；农民人均纯收入和城镇居民可支配收入分别增长1倍和70%，年均分别增长14.9%和11.6%。2010年，鲁甸被评为云南省“县域经济发展先进县”，被农业部表彰为粮食生产先进县。

江先奎说，我们的体会主要是得力于“三个强化、五个坚持”。“三个强化”即强化风气建设，创造贯彻落实民主集中制的良好政治环境；强化机制建设，靠机制保证民主集中制的落实；强化自身建设，不断提高贯彻民主集中制的水平。“五个坚持”即坚持与时俱进，鼓励创新发展；坚持团结和谐，形成精神合力；坚持人才战略，树立良好用人导向；坚持勤政为民，少说空话多办实事；坚持完善制度，用制度管人管事。

处理好民主与集中的关系，始终是领导班子建设的热门话题，这方面的著述和经验可谓汗牛充栋。总的来说，处理好民主与集中的关系就是既要充分发扬民主，实行民主决策和科学决策，又要善于统揽全局，使自己成为几大班子中的“主心骨”；既不能专横武断，又不能优柔寡断。

## 二、树立威严中的“儒气”与“霸气”

身为一县之首的县委书记，必须有权威，这一点没有任何争议。但权威从哪里来？却是个不太容易说清楚的问题。按照正式“文本”的叙述，领导者权

威的确立和强化，主要靠制度建设，特别是要坚持民主集中制，充分发扬班子内外民主，并在民主的基础上实行正确的集中，还要健全集体领导与个人分工负责相结合、党委议事规则等具体制度。就领导者个人而言，一些“领导科学”著述强调，权威不是靠自己刻意树立起来的，而是靠素养、能力和人格魅力获得的。能力和素养取决于个人的努力，具有决定性的意义。<sup>①</sup>

县委书记们在各种会议和言谈中，经常高调宣讲和论述这些“文本”规范，并在重大事项决策、干部选拔任用、协调各方关系、解决具体问题等日常工作中有所体现。但同时，他们中的相当一部分，还会通过一些很难写到“文本”上的办法来树立自己的权威，维护自己的尊严。从外在表现看，他们既有与上级领导机关同级干部大体相当的“儒气”，又有超过同级官员的“霸气”。

“儒气”，包括一定的理论政策水平、文化知识修养、语言表达能力以及民主作风、儒雅风度，等等。在领导干部知识化的进程中，县委书记这支队伍的整体文化修养逐步提高，他们中的多数人，都比较注意自己的“文化形象”。

但是，据笔者调查，相对而言，县委书记们的“霸气”更突出一些。这里所说的“霸气”，既包括果断决策的能力、攻坚克难的魄力和雷厉风行的作风，也包括某些固执己见、独断专行的做派。通常情况下，前者是被当做优点来称颂的，后者则是被当做缺点来批评的。但由于县（市）范围内的一些具体问题，具有很大的弹性，且有些问题受上下左右各种非常规因素的制约和影响，难以按常规进行决策和运作，因而需要“主帅”随机拍板；还有些事情虽然履行了民主决策程序，但是是非利弊暂时难以分辨，大家意见不统一，需要“主帅”乾纲独断。所以，后一种“霸气”，在县委书记们那里，表现得也非常充分。

1994年夏天，北方东山县（化名）出现了几十年不遇的汛期，县城南部的饮马河白浪滔天，河堤危在旦夕，县直单位两千多干部职工上河堤抢修险工弱

<sup>①</sup> 万良春主编：《新编领导科学教程》，中共中央党校出版社2005年版。

段。傍晚，河堤出现一处塌方，随时可能发生溃堤。县领导和水利专家持两种意见，有的主张立即撤退，以保人员安全；有的主张坚决抢险，保住河堤，减少城市和农田损失。在争论中，有的干部开始撤退。县委书记刘宏伟（化名）当机立断，一边大喊：“坚决守住大堤，谁临阵脱逃处分谁！”一边向天空鸣枪表示决心。很快，塌方抢修成功，其他险工弱段得到加固，河堤安然无恙。刘宏伟的威信也由此大大提振。事后，他坦言，当时的决断没有太多的根据，堤毁人亡的风险与抢险成功的可能同时存在，但如果优柔寡断，不但可能造成更严重的后果，而且以后什么事情都难以统一协调。

北方柳河县（化名）地处半山区，过去林木资源丰富，生态环境良好。后来，滥砍盗伐、毁林开荒行为日趋猖獗，生态环境逐渐恶化。1997年，县委书记李青山（化名）在调查研究后提出退耕还林工程，决心利用三到四年时间，将全县18万亩陡坡耕地变成林地。可当时，国家没有退耕还林的补偿政策，所在省正在林区搞所谓“林粮间作”（实践证明，这种做法必然导致毁林开荒，实施“天保工程”后被终止）。在这种情况下搞退耕还林，缺乏上级的支持，县、乡、村每年还要减少税收、统筹、提留等收入近千万元，所以领导成员中意见不统一。李青山在常委会上详细分析这一工程的利弊得失，表明坚决态度，使这项决策得以通过。事后，县委又采取一系列措施抓推进落实，使该县生态环境大大改善，成为国家生态建设示范县和林业先进县。大家看到这位书记虽然待人谦和，言谈举止有些书生的柔弱之气，但认准的事，他却敢于坚持。后来，他提出“清理县乡超编人员”、“清理乡村债务”等意见，尽管上级没有部署，大家看法也不尽一致，但都在县委做出决定后步调一致地抓落实，从而消解了诸多矛盾和风险，取得了显著成就。

据《潇湘晨报》报道，湖南省双峰县原县委书记朱应求是当地土生土长的干部。他一度保持良好的农民本色，在任乡党委书记时，曾给农民插过田，所以，有人称他为“泥腿子”书记。

朱应求做事雷厉风行，说一不二。他采取的有些土办法看似荒唐，却很有效率。一些乡镇干部对朱的印象是：“往主席台上一坐，瘦脸阴沉如铁，利如

鹰隼的目光一扫，台下噤若寒蝉。”县城五里牌开发区兴建时，一些单位老去收取各种规费，开发区主任十分头疼，向朱应求告了一状。朱应求不讲大道理，一顿臭骂：“谁要是再到开发区去乱收费，我就剁掉谁的脑袋！”开发区果然就清静了。到上面争项目，朱应求的经验是“带着四大家领导班子一起去，哭的哭、喊的喊、叫的叫。”据说，为了争取一条高速公路经过双峰，他到省里某部门找领导，未被理睬，便在这个领导家门口守着，“冷风子吃了几个早晨”，硬是给办成了。320国道绕城线、五里牌开发区、农机机电大市场等数个大项目纷纷跑成了。

靠这种“魄力”和“能力”，并非候选人的朱应求在离开双峰8个月后，于1997年3月15日在双峰县第十二届人大六次会议上，高票当选为双峰县县长。这种意外的成功使他对“为所欲为”的快感有了更深的体会和更高的追求。他经常放言：“谁×××，我就拆他的位子，摘他的帽子，砸他的饭碗！”“你给我为难，我就先搞掉你！”各部门官员，几乎人人对他言听计从。

此后，朱应求逐渐成了粗暴执政的“土皇帝”。1998年，公安局干警在宾馆抓到在该县投资的一个老板嫖娼，朱应求不但亲自打电话要求放人，还请该老板吃饭压惊，并让公安局负责人向该老板敬酒赔罪。更离谱的是，竟命令公安局负责人下午练会一首名叫《都是我的错》的歌曲，准备晚上献给这个老板。

随着绝对权威地位的确立，朱应求一边肆无忌惮地培植亲信，安置亲友担任要职，一边直接或通过妻子疯狂敛财。2003年7月，已经升任娄底市副厅级干部的朱应求因涉嫌受贿罪被捕。经查，朱应求于1996年12月至2003年5月间，先后85次收受和索取他人财物共计折合人民币114.6万元，另有233.5万元个人财产无法说明合法来源。2004年7月，衡阳市中级法院以受贿、挪用公款、巨额财产来源不明罪判处朱应求有期徒刑17年。<sup>①</sup>

北方广聚县（化名）县委书记高立英（化名）是位美丽泼辣的女干部，2008年5月，她从J市一个部门调任广聚县任县委副书记、县长，同年年

<sup>①</sup> 欧阳洪亮：《票箱里缘何“跳”出大贪官》，载《潇湘晨报》2004年8月11日。

底，任县委书记。谈到权威，她感触颇深：

“广聚县从来没有女干部当过一把手，我刚来时，很多人都等着看笑话。如何尽快改变弱者形象，树立尊严，是我面临的一个重要课题。”

“我觉得，第一，要让人看出你的‘大气’。谋划工作思路、处理具体问题，都不能小家子气；处理人事关系，更要体现胸襟开阔。原任县委书记在我当县长期间对我不太好，离任后很多人告他，我在不违背大原则的前提下做了很多缓解矛盾的工作，尽最大努力让它睡‘安稳觉’。第二，要处理好棘手问题。我刚接任书记，就遇到乳品‘三聚氰胺’超标风波。我县当时有5家乳品企业，如果严格检测，产品都存在问题，但比较轻微，而且可以通过上检测设备的办法整改达标。上级监管部门为体现严格执法，责令所有企业停产，但当乳品厂法人代表、职工群众和奶农上访时，又指责县里不善于变通。在那种微妙复杂的形势下，班子成员都等我拿主意。我深知不能和业务监管部门弄僵，所以，在J市领导面前代表县委主动承担责任，背地里多次与上级业务监管部门进行不卑不亢的交涉。同时，安排足够人力进驻工厂，对产品进行密集检测，对各个可能发生问题的环节逐一排查，做到既保证产品安全，又能正常生产。在一个多月的时间里，我通过朋友关系，把J市技术人员接到县里，保证周末和晚上休息时间及时检测；有个招商来的‘明星’企业不肯及时送样品，在副职犹豫不决的时候，我明确表示，‘检测绝不能免除，他们不送我们去取，你觉得为难我去取’，从而坚定了上下左右严格监管，共渡难关的决心和信心。第三，要在谋划思路方面拿出主见。第四，要公平公正待人，保持良好形象。第五，要在敏感环节上事必躬亲，过细安排，保证不出纰漏。”

一位熟悉这位女书记的干部认为，她说得很有道理，做得也比较好，但她不是圣人，不可能处处都做得那么完美无缺。而且即使这5条都做得很好，也未必能树立起足以履职的权威。实际上，她和前几任县委书记一样，比较注重和善于处理与上层的关系，具有一定的背景和靠山，使某些班子成员和下属望而生畏；对涉及主要政绩的数据，她把得很严，不允许有任何杂音；对她已经拿定主意的事情，不允许别人说三道四。如果没有这些看似“霸道”的韬略，很难形成一呼百应的局面。

俗话说，“马善被人骑，人善被人欺”。在目前“法治”尚不完备，“人治”色彩浓郁的政治生态下，县委书记如果没有一点“一言九鼎”、“独断专行”的“霸气”，一些事情就会陷于议而不决或决而不行的状态；一些同僚和下属就会觉得你软弱可欺而经常挑三拣四或在工作中消极怠工。当然，这种“霸气”，也经常带来盲目决策、滥用权力乃至贪污腐败等消极后果。朱应求之类的霸道加贪腐的书记，虽不能说随处可见，但也绝不是偶然出现的特例。

### 三、选人用人中的“放”与“收”

毛泽东曾把领导干部的职责概括为出主意、用干部。按民主法治的理念衡量，这样的概括不尽全面准确，但不能说没道理。在现实条件下，县委书记如何选好人用好人，仍然是事关大局的一件大事。

从我党建政到改革开放前这30多年中，党政干部考核和任免程序比较简单。据笔者对黑龙江省几个县（市）的调查，“文革”前干部考核主要采取“鉴定”的方式，每两三年进行一次，由干部所在支部或党小组根据自我鉴定写出简短的评语，再由党委或支部签署意见，县以上组织部门只印制《干部鉴定表》，提出原则要求，很少直接参与鉴定。干部提拔或调动，有时由组织部门进行考察，形成材料；有时直接在党委常委会讨论，在干部任免表格中用几十个字说明任免理由，报上级组织部门批准即可。县委书记的意见，对下级干

部评价和使用所起的作用比较大，“人治”色彩比较浓。

上世纪80年代，中共中央组织部门相继下达了建立干部考核制度的文件，1995年，下发了《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》，并以中央名义颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》，对干部考核和选拔任用的程序作出了越来越严格的规定。这些规定，意在充分发扬民主。所以，近年来，县委书记们在选人用人方面的主要趋势是放权、讲民主，具体表现很多，这里不做赘述。而其另一面，即继续收拢权力，对选人用人进行程度不同的掌控，有些若明若暗。

从形式上看，现在的县委书记对干部选拔任用仅有三项无足轻重的权力：一是对组织部门的具体方案具有审查和是否上会讨论的决定权；二是具有和其他县级领导干部同样的测评、推荐票权；三是在常委会上，对已经通过诸多程序确定的拟任免人员，具有和其他常委同样的任免投票权。但是，与这种法定规则不甚吻合的是，县委书记仍然是干部选任工作的第一责任人；干部选任工作出了问题，仍然要追究县委书记的责任；重要岗位人选的确定，既关系到县委书记个人的权威，又关系到全县工作的大局。所以，县委书记们往往把“法定”权力和某些“威权”策略结合起来，对干部选任工作进行程度不同的控制。

一是对干部调整方案行使实际上的决定权。首先是决定什么时间动手调整干部。有时，书记向分管干部工作的副书记或组织部长下达指令（通常是用商量的口气），提出比较具体的意见；有时，采纳分管领导的建议，做出调整干部的决定。组织部门接受指令以后才会酝酿并提出干部调整方案。“时间”实质上是个时机问题，什么时间“动干部”，主要依据本县惯例、干部职数、乡镇和县直各部领导班子现状等直接因素来决定，也需要综合考虑上下左右的政治经济形势、干部队伍的思想动态等间接因素。县委书记们，一般都会在遵循上级干部队伍建设要求和本县惯例的情况下，选择最有利于调动多数干部积极性、最有利于保持工作连续性、最有利于“掌控”团队的时机启动干部调整工作，也有少数贪婪的县委书记选择能够诱使下级送礼行贿的“年节”前后调整干部。如：山西翼城原县委书记武保安选择2003年中秋节和2004年春节期间

动干部，为送钱谋位的干部大开方便之门，仅在2004年正月十六、十七两天，武保安的家庭存款就增加了5笔共126万元。其次是决定干部调整或公推公选的指导思想、方法步骤和拟调整岗位任职的具体条件。有的县委书记在确定干部调整时间的同时，就把自己的全部意图交代给分管领导或组织部门；有的县委书记则让组织部门先拿出方案，然后逐项审核、修改。干部调整方案有的上书记碰头会（常委分工负责制实行后一般改为几个相关领导参加的常委办公会）或常委会讨论通过（公推公选方案一般都要经过集体讨论决定），有的不经会议研究，直接实施。无论履行什么样的程序，都是书记意志的体现或书记点头认可的意见。方案虽然必须符合相关“条例”的规定，但有些操作细节却又有很大的机动性。比如，民主推荐在哪个范围内进行，进行几次？推荐票是否分类？干部任职年龄杠怎样确定？某些职位的人选是否需要具备特殊的任职条件？哪些人有资格报名参加公推公选？等等。这些，都关系到具体人选的进出留。

二是采取事先“渗透”的办法，掌控推荐提名、组织考核等关键环节。比较开明民主的县委书记，会放手让组织部门按预定方案和规定程序去组织民主推荐和考核考察，并由组织部门拿出初步任职名单，但对特别重要的岗位人选和需要个别关照的人选，则把自己的意图交代给分管领导（副书记或组织部长），由组织部门落到实处。比较霸道的县委书记，则在组织部门履行程序之前，就与组织部长进行具体人选的“协商”，将自己对多数人选的具体安排意见，“渗透”下去；组织部门当然要将工作进程及时汇报给书记，并按书记意见继续操作，直到拿出书记认可或基本认可的名单。

三是在“个别酝酿”环节，坚持自己的意见。“条例”规定的“个别酝酿”程序，在实际生活中演变为两种形式，一种是书记办公会（副书记职数减少后一般改为有纪委书记、组织部长参加的常委办公会），一种是在常委会正式讨论前由组织部门征求相关领导的意见。其中，第一种形式，即书记办公会或常委办公会，是定“盘子”会，实际作用大于常委会。常委们都清楚，提交常委会讨论的干部任免名单，是经过占常委半数左右的几大“巨头”敲定的，无特殊情况是不可改变的，所以基本上无人提出异议。比较“聪明”的常委，在干部调整过程中，会及早找书记谈自己的想法（一般只限于自己分管的部门

或个别人选），争取书记的认可和支持，不会贸然在常委会上唱反调。书记办公会或常委办公会上的情况差异比较大，如果书记比较开明民主，副书记（特别是政府主要负责人）和纪检、组织部门的领导能够比较充分地发表不同见解，书记也能够一定程度地择善而从，但也要对大多数既定人选坚持己见；如果书记比较霸道，参会人员都清楚组织部门拿出的名单，是书记敲定的，所以只能随声附和。无论哪种情况，书记的意见都能顺利通过，以集体决定的名义端到常委会上。

四是在县级班子人选上，力争使自己的意见被上级采纳。虽然县级领导班子人选是由上级党委决定的，但作为几大班子的“统帅”，县委书记的意见往往举足轻重。县委书记们很清楚，从一定意义上说，自己在县级班子安排上的话语权有多大，工作中的号召力和影响力就有多大。因此，他们都积极主动地向上级党委主要领导和组织部门的领导汇报本县领导班子情况，提出人员安排意见，并恰到好处地陈述理由，尽最大努力使班子配备符合自己的意愿。同时，把具备提拔条件，又不能在本地任职的人选提拔到外地任职。

不同为官理念和为官风格的县委书记，对干部选任工作的掌控力度不尽相同，出发点也有一定差异，但一般都不是单一的：既有为“公”的成分，也有为“私”的成分，而且两者界限不甚分明。因为除极个别人以外，身居一县“主帅”位置的县委书记，即使道德水准不高，也会把县域经济社会发展作为自己主政的主要目标之一，所以，加强对干部选任工作的控制，一个重要的出发点是为了造就一支素质较高、战斗力较强的干部队伍（尽管“控制”的结果未必与这一目标相一致）。同样，绝大多数县委书记也不可能完全摒弃对职位、名声、私利等方面谋算和追求，他们对干部选任工作的掌控，自然也包含着树威立尊、培植“心腹”、方便谋利等方面的多重目的。其中，树威立尊和培植“心腹”既是驾驭全局、有效履职不可或缺的前提，也可能成为追名逐利甚至滥用权力、贪赃枉法的条件。

据笔者调查，与目的的多重性一样，县委书记们选人用人的标准也具有多重性。大体包括既相互包含、相互补充，又相互排斥的三套标准：

第一套是“文本”标准，即党章、“条例”规定的“德才兼备”、“任人

唯贤”原则和“四化”方针以及6项基本条件。围绕这几条规范表述，各地党委和组织部门还提出许多生动形象的口号。如：坚持“重实践、重政绩、重公论”的用人导向；让“对待工作有激情、安排工作有方法、落实工作有魄力、推动工作有成效”的干部得到重用；要重用那些“干事”、“干净”的干部；让那些“想干事儿、干成事儿、不整事儿”的干部有施展才华的舞台，等等。在县委及其组织部门制发的文件和县委书记、组织部长的讲话中，随时可以看到类似用人标准的高调宣传。

第二套是“特色”标准，即某些县委书记为突出任期内的主要奋斗目标而提出的选任干部条件。如，有的地方为了加快发展畜牧业，提出“牛羊堆里找干部”的口号；有的地方规定，“凡引进3000万元以上大项目的，一般人员提拔为副科级干部，副科级干部提拔为正科级干部，正科级干部给予重用”；有的地方提出，“积极在经济、信访、拆迁等一线岗位培养干部，在重大活动、关键时刻火线考验干部、提拔干部”。

第三套是“隐性”标准，即县委书记自行把握、秘而不宣的选用干部标准。如，某些热衷“卖官”的县委书记往往根据“买官”人的“筹码”决定赐出的“官帽”大小轻重；某些热衷于培植个人势力的县委书记以下级是不是“自己人”以及对自己的“效忠”程度决定部分干部的任免。更多的县委书记，则依据自己“复合型”的主政目标，着重选任三种干部：第一种干部，是既“能干事儿”又“会来事儿”，既在干部群众中享有较高威信又能够效忠于主要领导的“高人”；第二种干部，是德才兼备、业绩突出的“干将”，但却不太“会来事儿”，对主要领导虽很尊重，但却少有“孝敬”；第三种干部，是既缺乏敬业精神，又没什么真本事，但却特别“会来事儿”，肯为主要领导出力卖命的“奴才”。“高人”虽然是相对的，但也比较稀少，不能满足需求，只能大量选用后两种人。只用“奴才”，难以实现工作目标；只用“干将”，“权力享受”的快乐以及支撑权力基座的支柱都会减少一部分。所以，三种类型的干部都可以受到重用。

县委书记对干部选任工作的控制，具有一定的合理性和积极作用。中共倡导的民主集中制，正统的解释是民主基础上的集中和集中指导下的民主，“集中”

虽然主要指全党服从中央、上下步调一致、领导班子紧密团结等内容，但是并不排斥班子集体中主要领导人的主导作用；而且在法治、民主不够健全的情况下，离开主要领导者的主导和威权，集中统一、团结一致等目标也难以实现。况且，“第一责任人”的问责制度，也要求县委书记必须对干部选任工作进行必要的控制。从实践看，越来越繁琐的民主选拔干部制度，因为在“竞争性选举”、“民众参与”这两个关键环节上没有实质性突破，拉票之风无法禁止，“好人主义”日渐盛行，被评议和被推选官员的直属下级或同僚所代表的“民意”不但距离真正的“民意”越来越远，而且不公平、不公正的程度与上级领导凭个人好恶选人相差无几。县委书记如果放任这种带有浓郁形式主义色彩的“民主”泛滥而不履行自己的掌控职责，将给干部选任工作带来诸多不良后果。

但是，县委书记对干部选任工作掌控的具体方式和手段，并不具有完全的合法性和规范性。出于公心可能照样违规，谋私卖官也可能在合法程序下畅通无阻。手握重权的上级领导和县委书记，不但依然有办法操纵“民主”，按自己的意愿提拔选用干部，还可以用“民意”作为挡箭牌推卸用人失误的责任。

## 四、两个“一把手”间的微妙关系

目前，我国县级政权有4套班子，当然也就有4个“一把手”（县委书记兼

任人大常委会主任的是个别现象），但实际权力掌握在党政两个“一把手”之中。所以，无论是县乡两级领导干部、普通民众，还是上级领导机关，都把县委书记和县长看成是两个主帅。上级党委和组织部门，经常强调党政两个“一把手”要紧密配合，增强团结；县级领导班子如果缺乏合力，往往是由书记和县长两个人之间关系不和谐造成的。县委书记统带班子和队伍的能力，主要体现在处理与县长之间的关系上。

毋庸讳言，我国目前的领导体制，存在着诸多弊端，党政关系远远没有理顺。

《中国共产党地方委员会工作条例》（以下简称《工作条例》）明确规定，“党的地方各级委员会是本地区的领导核心。党的地方各级委员会要贯彻执行党的路线、方针、政策和国家的法律、法规，对本地区的政治、经济、文化和社会发展等各方面工作实行全面领导。”国家的根本大法《宪法》在确认中共领导地位的同时，又规定，“地方各级人民代表大会是地方权力机关”，“人民政府”是“国家权力机关的执行机关”，是“国家行政机关”；“地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作”。《地方各级人大和地方人民政府组织法》规定，地方政府具有“规定行政措施”、“发布决定和命令”、“任免国家行政机关工作人员”等10项职权。

从词汇上看，地方党委、人大、政府的各自地位有区别：党委是领导核心，人大是权力机关，政府是行政机关和人大的执行机关。但是，各自的权力边界却没有明确的划分。

在实践中，党的领导不但包含思想、理论、路线、方针、政策的领导，还包括对人大、政府、司法机关各项具体工作的主导指挥、直接干预和全面控制。虽然《工作条例》规定党委在人事方面的权力是“向国家机关推荐重要干部”，但在实际生活中，不但各重要部门的领导人选由党委决定，而且相应级别的非领导干部也由党委任免。

在这种党委包揽一切和党政不分的体制下，县委书记要对县域内所有公共事务负“第一位的责任”，同时也有权干预和插手所有公共事务。但是，县级

公共事务，绝大多数在行政管理的范围内，按照“文本”规定，行政工作应该实行行政首长即县长负责制，这就出现了一个“第一责任”与“法定责任”的冲突。居于领导核心位置的县委书记，如果仅限于“路线方针政策的领导”和对“本地区重大问题作出决策”，就会落入“虚权”境地。因为，县级党委主要职责是贯彻落实中央和省市委的重大决策，基本上没有什么“路线方针政策”的制定权。县一级的“重大问题”多数是涉及资金、工程、人事等内容的具体事项，除了科级干部任免外，基本都是政府职权范围内的事情，必须由县委决策的“重大问题”很少。如果县委书记不过问政府负责的事务，既不符合党委实施“全面领导”的制度安排，也不符合“第一责任人”的角色要求，还会被习惯于党委一元化领导体制的绝大多数干部群众看成是软弱无能，被欺软怕硬的县长所架空。上级领导机关，在对班子进行考核评价的时候，从来没有区分过党委和政府的职能，评价书记的政绩，与评价县长一样，主要看县域经济和社会的发展。政府工作出现重大失误，县委书记同样难辞其咎。但是，如果县委书记对行政事务干预过多，不但与党委“总揽全局、协调各方”的要求相悖，而且挫伤行政首长县长的工作积极性和主动性，引发权力之争，影响班子团结。

所以，县委书记与县长之间，能够严格按照民主集中制和集体领导、分工负责的“文本”要求，既各司其职、又紧密配合的，几乎找不到；县长强势，书记软弱并且宽容，从而保持平衡稳定的，也极其稀少。据笔者调查，常见的有以下三种状态：

第一种状态，书记专权、县长忍让。上级党委配备县级党政班子，一般都选择资历深、能力强的干部担任书记，形成党政两个“一把手”之间事实上的“老大”和“老二”顺序。有的地方甚至在任职谈话时明确要求书记搞好对县长的“传帮带”。还有的县长是通过书记积极向上建议推荐才提起来的。半数以上的县委书记是由县长“升任”的；县长的下一步，大部分要走上书记这个台阶；书记的下一步，大部分要继续升迁，给县长腾出位子。这些因素，使某些县委书记把自己当做大老板，不但“大权独揽”，而且“小权不放”。而县

长，则信奉“小不忍则乱大谋”的古训，俯首帖耳，甘当配角。一位县委书记在省委党校演讲时，直言不讳地说：“书记和县长之间，既是同僚的关系，也是上下级之间的关系，甚至是爹和儿子之间的关系。”大家听后愕然。

第二种状态，貌合神离、矛盾重重。县委书记与县长要经常在一起研究工作，一起参加重要公务活动。所以，即使两人之间隔阂很深，也不能在公开场合剑拔弩张，也要维持表面的团结。但是，有的地方，两人在出现意见分歧时不能很好沟通或协商，或不善于妥协退让，时间一长，便形成积怨；有的地方，两人在涉及人、钱、物等重要事项上争夺权力，互不相让；有的地方，一方背地散布对另一方的不满情绪，甚至互相诋毁、拉帮结派，关系日趋紧张。

第三种状态，互相妥协、和平相处。多数县（市）的党政主帅处于人们常说的“哥俩儿好”的状态。他们未必没有隔阂和摩擦，但深谙“和则两利，斗则俱伤”的道理，能够顾全大局，互相妥协，保持相对团结、和谐平衡的局面。

两个“一把手”和谐平衡关系的形成，固然是双方共同努力的结果。但一般情况下，县委书记的主导作用更大一些。县委书记保持与县长和谐相处的“诀窍”很多，最主要的有以下三点：

一是胸襟开阔，磊落大气。尽量做到不专断、不揽权，不斤斤计较利害得失，不背后议论县长的是非长短。有人说，县委书记要打造理论素养、综合能力、品德胸怀、自我要求“四个高地”。这种说法虽然理想主义色彩过浓，但不能说没有道理。退一步说，即使道德修养和各方面实际水平不如同僚，没有形成那么多“高地”，但因身居领导班子核心和一方主帅的“高位”，比较聪明的人也会模仿“大人物”，装出个虚怀若谷、宽宏大度的样子。

二是注重沟通，适度宽容。在现行体制下，县（市）一级的多数事务，党委、政府都要负责或过问，权力边界很难廓清，而且各种“法定”会议往往是对已经“决定”的事项履行形式上的审批程序，所以，会前会外的沟通协商，成为两个一把手合作共事的主要渠道。有些事情，需要通过党政联席会议或

有政府主要负责人参加的党委常委会议讨论决定，但为避免会上发生明显分歧，会前一般都要通个气儿。还有很多事情，不需要经过有书记参加的会议研究，但只要涉及全局或人事安排、资金使用等敏感问题，书记都需要了解，县长都要以请示的口气向书记“打招呼”。县委主管的组织、宣传、统战特别是干部工作，需要政府了解并给予支持，一般情况下，书记要责成主管常委向县长汇报。如果书记比较专断，不注重沟通，多数县长会忍气吞声，维护表面团结，但难以形成同心协力的良好局面；如果县长以政府首长自居，不注重沟通，善于统带班子的书记会区别具体情节，采取小事不问、顺势放权，大事迂回控制、及时听取汇报等策略，维护相对和谐的关系。一位县委书记说：“县里的公益建设项目，我只定干什么，造价多少、由谁来干，都由政府按程序招标或议标。但我平时要留意市场行情，发现造价过高，要找县长沟通。工程进行过程中，我会经常和县长一起到现场看看，有什么意见或建议，私下和县长谈谈。这样，既不会丧失领导地位，又不会越俎代庖。关键是勤沟通，多商量。县长办什么事情，必须告诉我，不能瞒着，只要告诉了，即使不太适当，也要支持。另外，耳朵必须‘硬’，不能听些闲言碎语。有些干部，喜欢在你面前说三道四，以讨取你的喜欢，还有的想利用你手中的权力，找县长要钱。有的乡镇或科局领导对县长不满意到我这发牢骚，我一律批评。”

三是因人而异，收放有度。从常规理论上说，县委的领导主要是路线方针政策的领导，县委书记仅仅是领导班子的班长，在决策中只有一票权，但也有“大权独揽，小权分散”之说。实际上，无论大权小权，都不宜独揽，也不能过于分散。过分拢权，虽然能够得到一些眼前利益，但总体上肯定费力不讨好，而且势必造成班子内部的矛盾，影响其他成员的工作积极性；过分放权，则容易失职出岔，这里关键是把握好“度”，还要因人而异。县长如果政治上比较成熟，能够自我约束，而且工作能力较强、经验较丰富，则书记放权越充分，县长工作效率越高。但如果县长权力欲望大或工作经验少，书记放权过多，县长可能得寸进尺，胡作非为，也可能频频出现失误。这里很难说清楚分寸尺度，只能说该管的一定不能撒手，不该管的或可管可不管的不能随意插手，所有事情都要在可控的范围内。不同风格的县委书记和不同的班子搭配，采取的策略和方法也不同。

## 五、心照不宣的“驭人”谋略

多数县委书记，在统带班子队伍过程中，都能不同程度地贯彻落实“文本要求”。如：落实民主集中制，实行民主决策；注意讲政治、讲原则，开展程度不同的批评与自我批评；待人以诚、胸怀开阔，善于团结持不同意见的人一道工作，等等。同时，也会运用一些秘而不宣的“驭人”策略（也可称之为谋略）。

谈到“驭人”谋略，人们自然想到“权术”两个字。通常情况下，“权术”是指帝王的统治手腕和专制制度下官吏的为官之道。它虽然包含着灵活变通、讲究艺术的积极因素，但作为政治手段，其主要方面是阴险毒辣、狡猾诡诈的“奸谋”。如：愚弄民众、笼络人心、谄媚权贵、结党营私、排除异己、阳奉阴违、掩盖矛盾、文过饰非，等等。从理论上说，现代领导干部是人民公仆，应该光明磊落、阳光透明，不应该为了一己之私搞权术。现实生活中，在经济政治和社会生活逐步走向现代化的今天，过分迷恋权术，也难以长期得到上下左右的认可。但是，我们也不能否认，某些专制制度残余仍顽强地渗透着各个领域。在领导工作中，唯上唯书、阿谀谄媚、尔虞我诈、钩心斗角等消极现象远未绝迹。不同品质和风格的县（市）领导，对这些权的态度大相径庭，有的热衷此道，有的心存厌恶，但很难做到不屑一顾、独善其身。多数人在化解各种矛盾、控制同僚和下属的过程中，也要不时采用某些带有“奸谋”色彩的策略和手段。据笔者调查，常见的有以下几种：

1. 藏锋掩愚，树立神秘莫测形象。县委书记的威望和尊严，一般来自三个方面：一是职位和权力；二是相对优秀的组织领导能力和光明磊落的品质；

三是韬光养晦、藏锋掩愚的谋略。他们虽然经常在各种场合高谈阔论，但却不肯轻易袒露自己的心迹，特别是不肯袒露自己晋级谋位的打算。他们喜怒不形于色，爱憎深藏不露，使同僚和下属望而生畏。有的县委书记，理论政策水平欠佳、实践经验不足，但却深谙“言多语失”和“神秘立威”之道。除了会议上照本宣科和处理具体问题上拍板定夺，他们很少说话。遇到不懂的问题，他们既不会向同行的人请教询问，也不会错发议论，而只会说几句冠冕堂皇的原则话。这样，周围的人既不会说他不懂装懂，也不敢说他孤陋寡闻，只能感到他神秘莫测，颇具威严。

2. 适时关心，满足属下利益需求。一般县委书记与班子成员和下属相处，既讲原则，也讲感情，讲利益调节。他们很注意通过名誉激励、物质激励和职位激励等途径，调动大家的积极性。比如，对德才兼备、业绩突出的干部给予提拔重用或向上推荐；对家庭生活确有困难的干部给予适当补助；帮助交流任职的干部解决家属工作安排和住房等方面困难，等等。这些，都是符合文本要求，可以公开宣传的激励策略。但因为现实政治生活中，人身依附关系依然存在，私人感情因素依然重要，身为一县主帅的县委书记，他们依然会笼络人心，培植一定意义上的“个人势力”。这就使得他们在满足干部某些利益需求的时候，让受益者既感谢组织，又感谢起主要作用的自己。这里，有的事情是符合官方宣传的相关原则和政策规定的，有些则不尽然。比如，某个副县级干部资历较深，本人认为自己具备升迁条件了，但德才平庸，干部群众对他不太认可。当书记的，如果坚持原则，主持公道，不给这个人提升创造条件，又没有办法把这个人的现任职务免除，其结果是难以消除由此形成的一系列消极影响。权衡利弊之后，多数县委书记都采取“礼送出境”的策略。即寻找机会，在上级领导和组织部门那里为这个人说好话，必要时还要统一班子成员和下属的思想，帮助他通过民主推荐和组织考核，千方百计把这人推荐到外地提职，既满足了他的要求，又为本地干部腾出了位置，弄好了，可以逐级串动，调动一批人的积极性。再如，县、乡两级干部的家属和子女中，有些人需要就业，如果放手安排，让他们纷纷涌进机关事业单位，势必造成机构膨胀，公职人员素质下降，引起群众不满；但控制过严，又会引起一部分干部的不满。县

县委书记们往往会兼顾公共利益和干部利益，采取既有所控制，又有所照顾的干部家属子女工作安排办法。他们既要为群众办实事，也要为本土上层和中层干部，包括离开领导岗位的离退休干部办好事，让这些能够左右全局的干部们感到，和这位领导共事有奔头、不吃亏，从而形成团结和谐、政通人和的局面。

3. 严肃惩戒，约束违规不驯行为。中国古代法家思想代表人物韩非把“刑”和“德”称为君主控制臣属的“二柄”，杀戮之谓“刑”，庆赏之谓“德”。直到今天，“恩威并用”仍然是人们普遍认可的驭人之道。县委书记对下属，当然也不会只施恩惠，不动杀伐。对德才兼备、业绩突出而且对自己比较忠诚的干部，他们会以赏赐褒扬为主。但如果发现某人有翘尾巴的迹象，也会适时提醒，必要时抓住他一个过错，给予严肃批评或适当惩罚，使所有下属引以为戒，不敢居功自傲。对严重违纪、形象不端的干部，则支持纪检监察部门按律查处。对个别虽无明显违纪行为，但性格倔强、桀骜不驯的干部，一般不予理睬，一旦抓住其把柄，则予以严肃训诫或处理，以达震慑同类之效。在惩戒各类不轨行为过程中，县委书记们一般都采取“高举轻落”和“敲山震虎”的策略。如在各种公开场合，慷慨激昂地提出严格要求，声色俱厉地批评各种不良现象，信誓旦旦地表示对各类违规官员严惩不贷。但是，涉及违规官员的处分时，则会能宽则宽，能免则免，尽显关爱之情。还有些城府较深的县委书记，时时保持冷峻威严，事事体现严厉苛刻，使下属战战兢兢，言听计从。

北方两马河县（化名）一位当过多年县委办主任，后因顶撞县委书记而被调离的干部这样描述县委书记洪国兴（化名）：

“洪国兴善于学习，思维敏捷，经验丰富，讲话旁征博引、头头是道，但城府很深，谁都摸不透。他严格自律，除了接待客人喝酒，什么不良嗜好都没有。对同僚和下属，他极其苛刻严厉，并时刻注意副职的行踪动向。一段时间，群众对官员钓鱼有反映，他便要求班子成员今后不要私自去钓鱼，要钓鱼统一安排。一位喜欢钓鱼的副书记周某收敛了自己。一次闲谈，周某说：‘洪书记，你要求不钓鱼，我认真遵守了，这些天没去。’洪国兴立刻说：‘前天你和××去钓鱼，不是起早去鱼不咬钩，白跑一趟吗？’周某闹了个大红脸。

隔了几天，市委一位领导来检查工作，安排一点时间钓鱼，周某陪同，自己忍着不钓，在岸边徘徊了3个多小时。客人走后，洪国兴说：‘你好有耐力，在岸边熬了那么长时间，我是说自己不要去钓鱼，陪上级领导是应该的啊。’周某事后和别人说：‘这人太厉害，一言一行都在他掌控之中。’

“我这人比较倔强，洪国兴抓住几件服务不周的事例，几次严厉批评我。后来，一次县委全会前，他不在家，我按常务副书记姜某的部署，起草了主报告，准备了各种材料。同时，协调政府办为市长准备了会议结束时的讲话稿。洪回来后，我去汇报，他让我们按照上级的模式，为他准备会议结束时的讲话稿。我说按照惯例，已经由政府那边准备了。洪立刻翻脸，大声斥责：‘你为什么不向我请示？谁给你自作主张的权力？你什么事都办不明白，连个秘书都不如。’我忍不住顶撞他：‘我是按常务副书记安排的做，如果有错，是他的错，不是我的错。’洪从没遇到过下属顶撞，勃然大怒，吼道：‘你出去，不用你了！’我也以牙还牙，回了一句‘你用我我也不干’后摔门而出。后来，我被调到科技局当局长。”

4. 平衡牵制，防止大权旁落他人。有的县委书记大权小权都抓在自己手里，结果是费力不讨好。也有的县委书记听任政府首长或某个实力派权力坐大，结果成了被人架空的摆设。政治经验比较丰富的县委书记，则会做到放手放权与有效控制相结合。一方面，按照集体领导与分工负责的制度，把大部分职权和责任分散给党政班子成员；另一方面，通过各种公开的和隐蔽的手段，保证党政班子成员在行使职权过程中不出格、不出轨、不坐大。其中，一个重要手段是适度分散权力。比如，在县委副书记职数较多的时候，按常规是由位居县长之后其他副书记之前的副书记主管常务，但某县委书记却安排位置靠后的副书记主管常务。知情人士分析，位置靠前的这位副书记是大机关下派的正处级干部（比同职干部高半级），而且主管组织工作，如果再主管常务，权力就太大了，将常务分给其他人，就形成了相对平衡的格局。再如，为防止县长以行政首长负责制垄断行政权力，很多县委书记都会安排能力较强、资历较深、与自己关系密切的干部担任常务副县长，并让他协助县长主管财政和人事。有的地方，还成立党政合一的财经领导小组、工业领导小组、农业领导小组。

组等机构，实行“集体领导”。还有的县委书记不时越过党政副职，直接听取科局长工作汇报，发布某些指令，偶尔还闪烁其词地透露某些与其他领导不同的见解，以防止在某一战线形成铁板一块的权力体系。

5. 借助外力，巩固一言九鼎地位。县委书记的权威，当然主要靠自身的品行、能力、形象来确立，但在干部由上级党委任命的体制下，很多机关干部很看重他的背景和靠山。所以，有些县委书记，便采取各种巧妙的手段，把本属于比较隐秘的上层关系透露给下属，把普通的工作关系夸大为特殊关系。某地有位省直机关下派的县委书记，到任后发现部分干部对他不太认可，便利用各种机会，透露他与某某副书记、副县长是好朋友。当得知某副书记要来视察工作的消息后，故意在几位副手面前给那位副书记的秘书打电话，问：“前几天领导说来看看，定没定哪一天啊？”几天后，省领导便大驾光临，县乡两级干部一传俩、俩传仨，都说这位新来的县委书记背景非常，不可小看。有的县委书记，在“跑部进京”，拜访高官或关系单位时，故意向同行人员炫耀广泛的人脉，以抬高自己的身价。还有的县委书记，不惜花重金请媒体宣传自己任期内的“光辉业绩”，或给自己挂上“诗人”、“学者型官员”、“特聘教授”等桂冠。这些手段，虽然不一定都能博取属下的真心拥戴，但却能打造某些迷人的光环，至少会使一些不太驯服的下属产生一定程度的畏惧感，从而巩固自己一言九鼎的地位。

6. 刚柔并济，瓦解离心异己势力。某些不团结因素发酵到一定程度，就会形成帮伙。有的帮伙，与书记离心离德，甚至公开挑战书记的权威；有的人对书记明捧暗顶，甚至设计陷阱制造麻烦。面对这种局面，靠“文本”要求的“团结、批评、团结”办法，有时很难奏效，靠打压争斗，有时也容易两败俱伤。经验丰富的县委书记一般都采取“阴阳并用”和“刚柔并济”的策略，既充分运用“阳谋”，尽量做到大事讲原则，小事不计较，努力化消极因素为积极因素，又根据双方力量对比，利用一把手的有利“地势”，在适度施压的同时，适时妥协退让，以维护相对平稳的局面。少数善于玩弄权术的官员甚至会采取离间分化、拉打并用、欲擒故纵、设置陷阱等“阴狠”手段，降伏对手。

## 六、“自我限权”的悖论

面对县委书记非规施政权力过大、腐败案件频发的现实，近年来，各级组织部门都在探索对县委书记权力进行约束的机制，媒体也在大力宣传“自我限权”的县委书记典型。

《中国青年报》一篇通讯这样评价河北省大名县县委书记王晓桦：“他是一个性格复杂的官员，一个不断尝试着改革而又稍有顾虑的人；他做过党校教师，文章写得头头是道，却不喜欢被称作‘学者型官员’；他性情温和，却无法容忍下属的错误，曾把人骂得狗血淋头；他有主见，做事雷厉风行，不喜欢废话，厌恶应酬，甚至有点‘不合群’，很少在公开场合露面。简单来说，他是一个有魅力的改革者，一个执著地改变这个贫困县城官场习气的县委书记。”<sup>①</sup>

到大名履新之前，王晓桦已经在成安县做了多年县委书记，任上对干部选任工作有所创新。2009年2月平调到大名县后，虽然也和其他“县官”一样，着力抓经济发展和城乡面貌的改变，但更注重官场生态的优化。他亲自操刀，带领组织部门的同志，用两个月的时间，连续制定了《县委书记用人行为规范》《党组织公开预提名制》《全委会票决制》《选任过程公开通报制》《群众认可度测评制》等10项新制度。他认为，传统的干部选任办法，一把手权力过度集中，“几乎不受任何有效制约”，衍生出了一些权钱交易的腐败现象；而近年来盛行的“大会民主推荐制度”，则极易引发拉票贿选及朋党政治的新

<sup>①</sup> 郭建光：《河北大名县委书记自我限权，被指挑衅官场“潜规则”》，载《中国青年报》2010年7月7日。

问题。他所设计的“新办法”，从初始预提名开始，经过正式预提名、资格审查、民主推荐、组织考察、县委常委会票决等诸多环节，都既有广泛的民主性，又伴有相应的责任追究。

笔者认为，大名县干部制度的创新，包括诸多独特的内容，剑指权力过于集中的弊端，具有一定的积极意义，从报道看，已经在实践中取得了积极成果。但是，该县的10项制度，并没有突破“干部任命制”的大框架，与张锦明尝试的选举制改革不可同日而语，和各地干部选任方面的“创新”大同小异。随便翻阅某省最近一期《组织工作》，就登有一个地级市和三个县区所谓“竞争性选拔”干部的经验，包括“三公开四提名五差额”或“三提名四差额全公开”等内容。但是，从官场实际看，类似的“制度”并没有有效遏制跑官要官、买官卖官、拉票贿选之类的不良风气。大名县干部选任风气如果真的明显好转，主要原因恐怕是王晓桦这位县委书记真心实意地尊重民意，主动自愿地把权力交给领导班子集体。也可以说，只要他愿意，并适度讲点策略，完全可以在10项制度的框架内按自己的意愿安排干部。从这个意义上说，与其说他在干部制度上实行了重大改革，不如说他在自我限权、公道选人方面展示了清廉正直的良好品格。

2010年年底，中纪委、中组部印发了《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》，同时，诸多媒体推出了江苏省睢宁县限制县委书记权力的经验。

据报道，县委书记王天琦在县域改革伊始，就制定了一份权力清单，明确划分了县委、县委书记的权力。实行“议决权”和“否决权”分离，重大事项将不再直接由县委提出方案和建议，而是将权力交给相关职能部门。这意味着县委书记将只有否决的权力而无法再从提拔干部、安排工程、土地规划等方面独权专政获得“油水”。被自己“束缚”的王天琦尚不满足，继续进行了“一把手接受监督、问责制”，“常委会全媒体公开”等多项改革。在县委权力公开透明运行方

面，王天琦立了多种规矩。<sup>①</sup>

笔者非常佩服王天琦同志的改革精神和不贪恋权力的情操，也相信在他主持下的试点肯定能够取得明显收效。但同样认为：这种“自我限权”的经验，依然没有跳出依靠领导者道德力量割除体制性弊端的窠臼。除了用来宣传以外，基本没有推广复制的价值。

这里有个非常简单的逻辑，如果县委书记大公无私、光明睿智，又没有外在力量迫使他滥用权力，他自然会按照任人唯贤、德才兼备的原则选拔任用干部，也自然会从国家和民众利益出发处理各项具体事宜，并将自己的权力运行放在阳光之下。那么，限制他的权力便没有任何必要，制定什么阳光政务的规定也属多余。而且从管理科学的一般原理推断，在贤人主政的前提下，权力越集中、程序越简化，工作效率就越高、管理成本就越低。如果情况恰好相反，县委书记作为常人，照样有私欲，或者存在迫使他滥用权力的外在力量，那么，就需要有一种超过他个人能量和不良外力的制度来限制他的权力，强制他按规矩办事。也就是说，“自我限权”存在明显的悖论，是不符合政治学、管理学逻辑的制度设计。

“自我限权”楷模王天琦的一段话发人深省：

“如果‘一把手’不想动、不愿动，或者不真动，那在现有政治管理体制下，县委权力的公开透明，特别是‘一把手’权力的公开透明，就很难推行。即便有所举动，也容易沦为作秀表演。”

这句话非常质朴又非常深刻地说明了“自我限权”的严重局限性和逻辑上的自相矛盾。仅就这一点看，与其说王晓桦、王天琦们是县政改革的探索者，不如说他们是为民用权的道德模范。

<sup>①</sup> 李润文、刘畅：《江苏睢宁县政改纪事：限权从县委书记入手》，载《中国青年报》2010年10月14日。



# 第九章

## 廉政建设： “第一责任人”的 担当与窘困

县委书记们经常在各种会议上声色俱厉地批评某些不良现象，并声称，对违反纪律或作风不正的干部，决不姑息迁就。有时他们还针对群众反映强烈的问题，组织专项整顿清理。但是，人们常见的是“高高举起，轻轻放下”。与高调反腐倡廉的宣言相比，对同僚（在县委书记为一把手的体制下也等于属下）及属下的实际约束力度，往往显得失之于软，失之于宽。



## 一、廉政典范与廉政尴尬

山东省寿光市原市委书记王伯祥，不但因发展蔬菜产业让百姓致富而受到拥戴，而且以廉洁自律备受各方称赞。他坚持的自律目标是“做个不贪不占、干干净净、不让老百姓戳脊梁骨的官”。他三次搬家，都用“130”货车。1991年，他升任潍坊市副市长，一辆130货车就把全部家当装了个干干净净：一台冰箱，多年为伴的旧桌旧椅，用得颜色已经黑旧的自制木床，十几个塞满了被褥衣物的纸箱子。有人说：“他让寿光富起来了，可自个的家却连一个普通农民的家也比不上！”<sup>①</sup>

2011年5月，在湖北省委表彰的勤政廉政先进个人名单上，秭归县委书记、副厅级干部罗平娘名列其中。随后，湖北省的各级媒体对罗的廉政事迹进行了密集报道。

“为什么我的眼里常含泪水，因为我对这片土地爱得深沉。”“无论夜色多么凝重，只要我们用心感悟，总会发现群众始终在为我们掌灯，照亮我们心灵之窗。”“虽然我们不能立即解决所有的难题，但我们可以立即做一些可能的事情。”“只要我们把群众当家人，把群众的事当家事，把群众的来信当家书，高兴的事就会越多，憋屈的人就会越少，社会和谐的因子就越鲜活。”这些滚烫的话语，令人怦然心动。

据媒体报道，罗平娘始终坚持把自己当做班子成员和全县干部群众的标杆，从不利用职权和职务上的影响谋取不正当利益，对项目招投标和土地、矿

<sup>①</sup> 王良瑛等：《王伯祥搬家》，载《求是》2010年第7期。

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

山出让等敏感问题，他坚持不干预、不说情、不批字、不变通，自觉抵制请客送礼歪风。2008年春节，一位房地产开发商找到他家，被他拦在家门口，坚持不让进门。开发商边说拜个年，边随手递上一个大信封，被他义正词严地拒绝说：“若你还想在秭归继续发展，就请收回这一套。”一席话让这个开发商收回了大信封，悻悻而去。为此，他还把自己住宅的门铃拆了，一律谢绝干部和相关人员家访。

他认真履行党风廉政建设“第一责任人”的职责，每年讲1~2次廉政党课，并同班子成员和乡科级“一把手”进行廉政谈话；他代表县委常委向社会公开做出“八项廉政承诺”，并对承诺践行的程度组织群众代表开展评议；他积极支持纪检部门依法独立办案，3年中，共查办党员干部违纪违法案件60多件，处分违纪党员、干部近70人次，其中他亲自批阅群众举报300多件、提供案件线索30多条，组织协调和督办重要案件11件。

在罗平娘的带领下，全县形成了党风正、政风清、民风淳、人心齐的生动局面。干部群众上下一心谋发展，经济发展速度不断提高。全县县域经济综合实力在全省排名上升，由第三方阵晋升为第二方阵；综合目标考核位居宜昌市前列，党风廉政建设群众满意度超过98%。

陕西省蒲城县原县委书记王绪刚试图抗拒官场上通行的“游戏规则”，不送礼、不收礼，其行为却遭到一些人的非议和挤兑。他无奈地发出“腐败易，不腐败难”的感慨。

王绪刚1995年调任蒲城县县长后发现，这里送礼、特别是向领导干部送礼盛行，集中在中秋节和春节。蒲城富裕，礼也重，用当地的话说，就是送礼送得“狠”。他对这种风气非常看不惯，当年春节便与政府班子研究，要求所有县级干部不准接受年礼，不给拎着“炮弹”拜年者开门。他向记者叙述：“年前的一个晚上，我家的门铃响个不停，我从窗户一看，楼前车停了一片，送礼的人叫不开门便耗在那里。恰逢一个外地旧友来看我，我赶紧开门迎接，呼啦啦跟进来一大群，吃的用的瞬间放了一地，让人哭笑不得。回头一算账，惊出一身汗：如果把门敞开，至少全县一两百个正科级干部都要来，就说每人只送两瓶酒，两条烟，少说也得千把元，加在一起价值一二十万呀！”“第二年我

当上了县委书记，心知送礼还会升级，想来想去只有‘走’为上。大年三十一下班，我就将早已写好的对联贴在门上：‘不收拜年礼从我做起’，‘不送贺岁物请你带头’，横批是‘同倡新风’，然后举家到兰州亲戚家过年去了。此后的两个春节，我都带着家人出门走亲戚，躲大礼，躲得手下的干部不敢再送礼了，也躲得县里其他领导不敢再收礼了。用这种方式才能达到廉政的最低标准，每每想来，总觉得有点黑色幽默。”

“这样做，压力很大，不少人说我没人情味，还有人说我很正经。但也让许多干部了解了我是一个不收礼的县委书记，我心里踏实。廉政是老百姓最关心的问题，也是我们党最迫切需要解决的问题。让人无奈的是，在基层，解决这个问题的每一步，哪怕是一件很小的事，都会面临很大的压力，有时几乎要把人压垮。”

记者了解到，王绪刚躲年礼的事在蒲城县早已街谈巷议。群众说，这样的书记才像个共产党干部的样子。一些干部也对记者说：清水不养鱼，这样的书记不会团结人，干不出啥大事来。

1999年11月的一天，王绪刚到宝鸡出差，途中发生车祸，肋骨多处骨折，住院期间，100多位蒲城县的干部群众前来看望，除了鲜花、礼品外，王绪刚收到的礼物还有农民亲手蒸的白面馍和县里干部送的礼金。

“我昏迷了好多天，住了一个多月的院。前来看望的人送钱的不少，都是县里的干部，少则三五百，多则三五千。有的将钱放在信封里，有的用报纸包着，或塞在枕头下、或压在褥子底扭身就走。我躺在床上不能动，只好让陪护的家人一一登记，后来一清点，总共17万元。

“出院后上班的第一天，我把送钱的人分别叫到办公室，逐一将钱退还。紧接着召开全县干部会，我就此事公开说：‘在我生命垂危的时候来看望，我知道大家是出于对我的感情。这样的情况下送钱给我，肯定不是行贿。大家的情谊我领了，但这钱坚决不能收。大家送的如果是自己的钱，请拿回去交给老婆；如果是公家的钱，请立即交到财务上入账。我没有别的想法，只是希望共产党的江山千秋万代。’会场上一片掌声，我自己都被感动了。

“但随后发生的事却大出我的意料。蒲城县乃至整个渭南市都传扬开了，各种非议扑面而来：有的说我不给人面子，把蒲城干部的感情退远了；有的说

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

这是做样子，是沽名钓誉；更荒唐的说法是，我这么做，其他领导还敢不敢生病住院？一些朋友和好心人也对此不解：你这是何必？如果不退，谁也不知道你收了多少钱。这件事后来传得越来越离谱，甚至有传言说我收了200万元、400万元，退的只是个零头。

“负面影响远不止于此，一些‘同僚’明显同我疏远了。去年在基层干部中进行的民意测验，我的得分很低，在县级领导中排名靠后。经了解，大家不是对我的工作不认可，问题就出在退钱上。作为领导干部，我做了最起码的事，只是想为县里的干部做个表率，但却造成了另外的效果。我终于明白，许多人可能不是不想廉政，而是不敢廉政。

“让人欣慰的是有关领导、新闻记者到蒲城就此事微服私访时，老百姓一片赞誉，我听说后哭了。难！真难！做廉政干部比做腐败干部需要百倍的勇气。”

与记者的谈话中，王绪刚多次感慨，正常的事变得不正常，不正常的事反倒习以为常，腐败顺理成章，不腐败却太难了。王绪刚说他无力回天，只能咬着牙管好自己。

记者了解到，不久前，王绪刚调任渭南市市委常委、临渭区委书记。蒲城县又有了新说法：这个笨人，用的是笨办法，吃了笨的亏，又沾了笨的便宜。<sup>①</sup>

据2001年5月10日《南方周末》报道，安徽省利辛县原县委书记夏一松，廉洁自律事迹特别突出，但同样陷入尴尬境地，甚至遭遇到人们所说的“逆淘汰”。

1999年年底，43岁的夏一松到利辛县任代县长、县长。到任不久，夏一松就领教了利辛的“特殊”：“这里几乎没有什么是按程序来办的”——县人事局名义上是归县长管，可这个局的领导几乎不向夏汇报什么，进人和提拔干部一切都在人事局内部“黑箱操作”；利辛在运作项目资金方面也无任何程序和监督管理办法，如何使用全靠施工单位、主管部门和县领导“勾兑”。

<sup>①</sup> 白林、黎昌政、杨宁：《一位县委书记的廉政尴尬》，泰顺网2006年1月20日转载。

利辛一个离休老干部透了点“天机”：利辛县政坛暗里分成若干派别，形成利益集团，官员子女大多安排在包括公检法在内的要害部门；他们彼此制衡，又一致对外，外来的官员是不好得罪他们的，否则就待不下去。当然夏一松如果“识相”的话，钱是自动会送上的。

夏一松并不“识相”。2000年8月8日，夏被任命为县委书记。他在利辛宾馆416室的宿舍顿时热闹非凡。不少人以汇报工作为名，走的时候就扔下个信封。“礼金”数额也涨了，最少1万元，多的5万元以上。不到一个月，夏就收到以各种名义送来的“礼金”22万元。一些有人撑腰的人也不是很客气，放下钱就直接对夏说你应该如何如何。9月4日，夏在全县干部警示教育大会上宣布：“3天内，谁送的钱谁收回，否则全部交县财政。”一些人吃惊之余，给夏取个外号“吓一跳”。那些干部羞答答地来领钱了。20万元被领回去，其余2万元被夏上交财政。他在一次“三讲”学习大会上说：“别怪我不客气，利辛财政那么困难，有的干部去年欠发5个月工资，你们扪心自问，给我送来的3万、5万从哪里来的？”

夏一松还按自己的一套“游戏规则”开始改革。在利辛县搞工程向来是一些人发财致富的手段，到哪里拿个项目，自己拉一批人就开干，资金哗哗就出去了。而夏一松打算刹住这种歪风：成立县城规划审查委员会，所有的工程项目都必须按照总体规划的要求进行公开招投标。有人估计，光实施这一条，就断了好多人的财路。而要改变利辛县风气，最关键、最敏感也最复杂的就是干部任用问题。正像夏一松说的：“再完善的制度都要靠人来执行。”在利辛有段顺口溜：“跑跑送送，提拔重用；光跑不送，原地不动；不跑不送，降格使用。”2000年10月，夏一松开始以新的民主评议方式提拔干部，一批30多岁、有能力和群众基础的年轻干部被提拔到县医药管理局局长、县广电局副局长等重要岗位上，这在利辛县是破天荒的。“以后当官不看‘天线’，要看‘地线’了。”有人分析，夏一松这些举动打破了原来的均衡，惹怒了按资排辈的“老”人、利益圈子的头头和交了钱准备上岗的人。

2000年年底，国家领导人对新华社内部刊物关于夏一松拒收礼金的报道作了重要批示。2001年2月10日，中央电视台《焦点访谈》播出了夏一松的事迹，也从侧面批评了当地跑官买官的歪风。当盖子彻底捂不住的时候，破釜沉

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

舟的时刻就到了，有人扬言“夏一松不除，利辛难安”。另一些人也开始上下活动，目的是即使不能把夏搞倒，把他升到别的地方也行，反正不能让他再留在利辛县。

4月下旬，调令下来了：免去夏一松利辛县县委书记职务，改任省国土资源厅副厅长。至此夏一松共当了240天县委书记。

有关媒体曾发表评论：夏一松不得不离去。为什么干不下去了？因为他在当地官场某些人眼里“不识相”：他严词拒收一批跑官买官者的礼金近60万元，凡退不走的，一律上交了县财政。夏以身作则，力行改革方始半载，即被当地权力网、利益圈内的某些人视为眼中钉、肉中刺，甚至连人身安全都受到威胁。既然做“清官”的生存环境如此险恶，我们实在也不忍心再责备他没有同邪恶势力坚决斗争到底的勇气。因为在那样的环境中他不仅能够独善其身，而且还能行改革同歪风邪气作斗争已经是难能可贵了。

笔者所在的黑龙江省，年年表彰廉政勤政模范，但只在上世纪八十年代末，树立过一个县委书记廉政典型。上网搜寻，近两年，只找到前文提到的王伯祥、罗平娘。

为什么县委书记中的廉政典型十分罕见呢？笔者认为，一个原因是县委书记位置引人注目、特别敏感，他们中的多数人，不愿意在这方面出头露面，不肯接受纪检、宣传部门及媒体的宣传或报道。上级领导机关，也担心某些廉洁自律事迹比较突出的县委书记随时有落马危险，因此对树立廉政书记典型持十分谨慎的态度。更主要的原因是，由于我们的国家和社会从整体上仍然没有摆脱贫人治政治、特权经济、人情社会等不健康的状态，集各种权力于一身的县委书记，很难做到独善其身。他们中的相当一部分，往往具有双重品格：既具有不同程度的献身社会、为民服务的奉献精神，又存在追求名利、安于享乐等利己思想；他们既有拒收礼金礼品、拒绝接受宴请和参加某些娱乐活动、不允许家属子女和亲属借助自己的权力谋取不当利益等廉洁自律的事迹，也程度不同地存在收受礼金礼品、用公款吃喝玩乐、利用公权为家属亲朋或“特权”人物办私事等违规越线行为。所以，尽管他们能够在一年一度的廉政民主测评中获得高票认可，但真正具备廉政典型条件的确实是寥若晨星、凤毛麟角。

相反，县委书记队伍中的腐败分子却频频出现。如：河南省自2006年到2011年，共查处贪污受贿犯罪的县委书记22名，其中9名是在县委书记任上被查处的，13名是从县委书记岗位上提拔或调整到其他工作岗位不到一年被查处的。在安徽，仅以阜阳为中心的皖北地区，就先后有18名现任和原任县委书记因腐败被查处，原因多是买官卖官。

值得深思的是，尽管多数县委书记们没有像王绪刚、夏一松那样“没人情味”或“不识相”，但同样经常遭遇到类似的“廉政尴尬”。

一位在县里主政多年的县委书记认为，在廉洁自律上难以“求真儿”的原因至少有三点：

一是人都有私欲。多年拼搏，当上了领导，比同龄人或同学要多操很多心，多担很多风险，工资待遇却不高，如果两袖清风，可能连孩子的学费都拿不出，像样的西服都穿不起。所以，对有些工资外的灰色收入，心安得理，社会上也基本持认可的态度。

二是客观环境迫使你不得不随波逐流。如果你连件衣服都不收，连一顿饭都请不动，大家就会对你疏远，你就缺乏号召力，不但自己利益受损，而且难以开展正常工作。但又不能什么都收，谁送的礼都收，谁的饭都吃。只要拒绝，就引起人家的不满，亲友、同学经常找你办事，无论什么情况，只要你不给办，人家就说你当官不认亲，就会遭遇尴尬。

三是为本县公共利益不得不破格。接待超标准是屡次检讨、屡次再犯的不廉洁行为，其实，现在的接待已经不仅仅是超点标准的问题，中央“八项规定”出台前，有些接待奢侈得令人咋舌。有时，还不得不为“特权”人物在人员安排或工程项目承接等方面提供特殊照顾。你可以拒绝为自己的亲弟弟或亲侄子安排工作，但当为本县解决巨额资金的某位官员找你安排一个大学毕业生的时候，即使明明知道他介绍的人不是他的直系亲属，你也不好拒绝。所以，真正做到两袖清风，实在是太难了。这里面有个觉悟情操问题，但更主要的是环境问题，是利益权衡问题。

## 二、高调表白与中庸行事

前中共中央总书记胡锦涛要求，领导干部要“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，要“常修为政之德，常思贪欲之害，常怀律己之心”。省市两级书记也都对包括县委书记在内的领导干部提出更严格、更具体的自律要求。如：“必须心存敬畏，要敬畏历史、敬畏百姓、敬畏权力、敬畏法纪、敬畏良知”；“控制个人欲望底线，养成自重、自警、自省、自励的良好习惯”；“要严格管好家人亲属，不宠妻、不纵子，决不能为亲情所累而谋取不义之财，决不能为亲朋好友谋取不正当利益提供方便，决不能充当违法乱纪的保护伞”；要做到“为人堂堂正正，从政清清白白，干事干干净净”。

县委书记们在各种场合都会反复强调反腐倡廉的极端重要性，都会对属下提出廉洁从政的具体要求，还会高调表明严格自律的决心。他们除了重复中央和省委、市委的要求和规定以外，还要紧密结合本地实际，做出“几个做到”、“几个绝不”之类的表白或承诺。有的说，“要时刻保持清醒头脑，始终严格要求自己，牢固树立正确的世界观、人生观、价值观。要‘慎初’，谨防‘第一次’；要‘慎微’，谨防积小恶成大恶；要‘慎欲’，谨防放纵欲望；要‘慎友’，慎防被不怀好意的‘朋友’拉下水”。有的说，“要知足常乐，常思贪欲之祸，常怀律己之心，常除非分之想，始终保持高尚的人格和淡泊的心境”。有的表示，“要牢记‘全心全意为人民服务’的宗旨，保持‘两个务必’的优良作风，带头执行廉洁自律的制度规定，带头发扬艰苦奋斗的优良传统，切实做到一身正气，两袖清风，求真务实，埋头苦干，以公生明，以廉树威，以干创业，开拓工作新局面”。

县委书记们的廉政表白，有其真实的一面。为了更好地履行职责、为民造福，也为了保证自身安全，他们很想保持廉洁奉公的良好形象，也能够在很多方面不同程度地践行自己的誓言和承诺。但是，与其他讲话或公开发表的文章一样，有些县委书记也存在调门偏高、讲空话套话的倾向。在实际生活中，他们之中的相当一部分人往往自觉或不自觉地奉行中庸之道。

——对待礼金和礼品，既不全收，也不全退。多数县委书记对用金钱行贿和送礼的，一般都保持警惕，轻易不肯收受，但对送衣物、烟酒茶、保健品、土特产等物品的，能推便推，推不掉的就收下。

一位县委书记说：“送钱的每年都不少，凡是数额大的，如五六千、一两万及以上的，我一概拒绝；还有的抱有直接目的来找我办事的，无论拿多少，我都不收，因为收了人家的钱，就难以秉公办事。逢年过节，拿个三千两千来看望的，或带来烟酒茶之类礼品的，我能推便推，推不掉的，也就收下了。如果这类礼金和礼品一概拒绝，大家就会说三道四，不好相处。”

另一位县委书记说：“如何对待送礼，是最难的事，如果坚决拒收，送礼的人会很尴尬，以后肯定要离心离德，但收了，就欠了人家的情，遇到心术不正的人，还可能带来危险。所以，只能视具体人、具体情况，灵活处理。即使不收，也要采取委婉的办法退回。”

还有一位县委书记说：“房地产开发商出手都比较重，有的送几万元，有的送几十万元，而且不由分说，扔下就走。对这种情况，无论如何也要想办法退回去。”

不许给领导送钱，是中央三令五申的纪律。按照各级会议上的说法，凡是送钱的干部，都应按纪处理，至少要严肃批评。但是，似乎没有哪个县委书记这么脸黑面铁的，对当场推不掉的礼金，他们很少有交公的，而是尽量退给送钱人。在退还的时候，一般采取委婉温和的办法，尽量不伤送钱者的自尊，不让送钱者感觉到你信不过他。因为给领导送钱是非常隐蔽的行为，具体办法很难搜集。从笔者访谈获得的信息看，有的多次打电话，用友好和缓的态度劝导，同时表明如不来取，将派身边人送回，促使对方权衡利弊后自己把钱收回。有的在几次通知无效后，派办公室主任或秘书、司机退还，一般一人进室

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

内送钱，一人在车上看着。还有的通过送钱人的近亲属或好友将钱退回。

一位县委书记向笔者介绍了他退钱的特殊办法：“现在，很多人认为，没有不收钱的官员。你不收他的钱，他就感到你不信任他，不想关照他，如果通过工作人员给他退钱，他还会感到很没面子。所以，我尽量陈说厉害，让送钱的人自己取回。实在不来取的，我起草个通用函，上边写着：对你于×月×日所做的‘表示’，我很理解，也很感谢，但礼太重了，现退给你。今后，各方面都会对你尽力给予关照。这个函件打印好后，再将对方的名字写在前头。将要退回的钱款和函件一同装到一个文件袋里，用旧报纸或文件填满，封好后写上‘将此材料退给×××’。然后和秘书说，这是×××送阅的材料，让他取回。我这样安排，一是让送钱人看到，我不只把他的钱退了，还有很多人都是同样对待；二是让他感觉到我非常重视他的声誉，为他的送礼甚至行贿行为做了遮掩。”

——对工程承包、土地出让和商品推销之类的敏感事宜持谨慎的态度。

“不插手工程”，是党政领导干部廉政表白的重要内容，很多落马贪官，都栽在这上面。所以，多数县委书记都对此类事情采取十分谨慎的态度。表面看，工程承包、土地出让、集团采购都有比较严格的招投标程序，但据业内人士反映，地方党政官员介入并左右招投标活动的情况时有发生。也可以说，身为地方主官的县委书记或县长（市长）要想把一个抢手的工程或好地块“给”哪个人，是轻而易举的事情。县委书记们深知其中的奥秘，有的借廉政建设之机，对建立规范真实的招投标制度进行督促检查，力求避免暗箱操作，自己当然也不会违规插手具体项目。但因多数县委书记实际任期只有三两年，招商引资、项目建设、经济增长、维护稳定等硬任务迫在眉睫，加之深层贪腐问题可能牵涉到某些“敏感神经”，所以他们通常不会主动、过深地追究工程招标背后的问题，而是采取躲开身子的策略，只提原则要求，不介入具体过程，也不从中谋利。遇到上级领导、关系密切的朋友介绍开发商、工程队或推销商，有的县委书记委婉说明难处，热情招待后让秘书打电话给政府有关部门接待洽谈；有的县委书记为表示重视，亲自打电话给政府领导或有关部门负责人，请他们接待并按规定程序纳入招投标对象。为防止主管领导或具体负责人员产生误会而

导致违规操作，有时事后再打个电话或当面说明：因为是领导或好友介绍来的，我不得不说句话，但你们要严格按规矩和条件办，不必给予特殊照顾。如果县委书记介绍的“请托人”各方面条件比较好，“下边的人”一般会给予适当关照，但当纪检监察部门进行检查或调查的时候，不会把“书记打过招呼”这个环节透露出来。有的县委书记近亲属，直接找“下边的人”联系工程或项目，“下边的人”通过各种渠道“验明正身”以后，给予一定程度的关照。有的县委书记当时不知情，事后则严肃要求其亲属以后不许在“治下”借势赚钱。有的则睁一眼闭一眼，既不为亲属联系项目打招呼，也不明令禁止亲属的“商业”活动。其结果自然是收获颇丰，同时难免产生某些不利于书记形象的社会舆论。但只要书记没有与某个班子成员或地方实力派交恶，一般不会有深究，即使因某种意外因素被调查，也很难认定书记存在“插手工程”或以权谋私性质的问题。

遇到具有特殊背景的请托人，县委书记要费很多心思“摆平”。

一天，北方某市（地级）市委书记的司机周某带着市委书记的亲笔信找到兰灵县（化名）县委书记柳文博（化名），请他安排修路工程。写信的市委书记虽然在另一市主政，但过去在某县任书记的时候，亲手提拔了柳文博，人家介绍来的人当然不能怠慢。但是，柳文博清楚，这个司机自己没有施工队伍，要来工程肯定要转手二包，因为通村路造价很低，转包后难免偷工减料，造成质量问题。所以，柳便委婉地对周某说：“修路匹配资金不足，造价压得很低，再加上工程款不能及时给付，这样的工程难以挣到钱。”周却说：“有你我不怕。”柳只得说：“我们县工程招投标很严格，我实在不好说话。”为防止老领导不满意，柳文博让办公室安排4000元钱给了周某，让他回去给老人“买点东西”。

北方虎水河市（县级市，化名）市委书记武涤鸣（化名），到任后宣称决不插手工程，但不久，就遇到个麻烦事。一天办公室主任告诉他，有位来自关内的老先生求见，据同行人介绍，是现任省委书记的亲哥哥。从口音、容貌、姓名等几方面看，都像是真的。武涤鸣想，不管真假，外地人来见总要接待，便将这位老先生请到办公室。一看，果然很像省委书记的兄长。来人没说自己与省委书记是什么关系，只说自己到本地来做生意，听说虎水河市建设规模比

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

较大，想推销一种新型建筑材料，请书记帮助介绍。武涤鸣客气地表示欢迎，但同时委婉地说明：“建筑商都是私营企业，县委不宜介入人家的采购，我可以责成办公室帮你联系建设部门，让他们介绍您与开发商联系。”礼貌地推走来客后，武涤鸣责成办公室给省委书记的秘书打了个电话，询问书记的兄长是否在本省办事。对方回答说，没有此事。当了多年县委书记的武涤鸣清楚，这种办法询问所得到的结果真假难辨，如果这位老先生真是省委书记的亲哥哥，这样打发了，可能会得罪上层；但如果帮助他推销产品，影响太不好，所以，只能这么办。

——对域内“大款”与其保持不远不近的关系。一些县委书记存在不同程度的“傍大款”现象。不顾形象、不讲原则地与大款打得火热的并不多，但把大款当做普通百姓而没有任何亲近表现的也不多。域内“大款”，即知名度较高的企业家，一般都是纳税大户或某项产业的带头人，他们在本地官民两界都有一定的影响力，有的还和上层及外部商界存在一些微妙的关系。所以，无论是出于公心还是出于私利，县委书记们都不能不对“大款”高看一眼：“大款”跑项目或遇到麻烦，要出面帮忙；“大款”送礼，即使拒收，也要讲究策略；“大款”请来的重要客人，要接见或出面陪同；“大款”请求安排的干部或就业人员，在符合条件的前提下，有时也要尽量考虑。但是，注重形象的县委书记不和“大款”称兄道弟，避免来往过频过密，不收“大款”巨额礼金或贵重礼品，不为“大款”违规违法行为说情。比较放肆的县委书记，则和“大款”处得“黏黏糊糊”，背后难免有说不清道不明的交往。

——对家属子女及近亲属给予某些关照。县委书记们的“亲属”很多，而且这些“亲属”中的相当一部分，都想利用这个特殊的资源谋个位子或谋点利益。如果放开口子，势必扰乱正常的工作秩序，并使自己的威信大大降低。所以，对多数“请托”人的“请托”事项，他们都会说明情况，婉言拒绝。但如果家属和子女存在职务或职业安排问题，他们会尽力帮助解决。有的利用工作中形成的关系，在京城或省城安排；有的默许班子成员或相关部门给予安排。笔者了解了11位县委书记夫人在其丈夫任内职业或职务变动情况：继续在省城

和设区的城市工作，职务基本没有变动的4人，占36.4%；提职为科级干部的6人，占54.5%，其中，担任公安局政委的3人，借丈夫任职调动之机安排到财政局担任中层干部的1人。在那6位得到提拔重用的夫人之中，肯定有人程度不同地借了丈夫的光。有的县委书记，在任职期间强调严格控制财政供养人员增长，不安排自己的亲属到本县机关事业单位工作，但在离职前，会突击安排三两个近亲属或朋友的子女。

### 三、管束下属的宽与严

县委书记们经常在各种会议上声色俱厉地批评某些不良现象，并声称，对违反纪律或作风不正的干部，决不姑息迁就。有时他们还针对群众反映强烈的问题，组织专项整顿清理。但是，人们常见的是“高高举起，轻轻放下”。与高调反腐倡廉的宣言相比，对同僚（在县委书记为一把手的体制下也等于属下）及属下的实际约束力度，往往显得失之于软，失之于宽。

这里首先涉及廉洁的标准问题，如果以“文本”规定为标准，绝大多数干部都存在比较严重的不廉洁行为。但在一定的区域和一定时段内，人们对“廉”与“贪”，有与“文本”差距较大的“潜标准”。县（市）领导对下属的廉洁度评价，也会自觉不自觉地以“潜标准”为参照。比如，有的单位车辆超标，但资金是从上级业务部门争取来的，不但不能批评或制裁，还要给予鼓励，至少要睁一眼闭一眼；吃喝招待费过去按规定分文都不能出现，后来允许

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

财务列支，但规定额度很低，多数单位的实际花销超标，只要不太过分，账目处理得比较“明白”，县（市）领导一般不会追查；某些干部安排子女或为近亲属办事破点格儿，只要没人上访告状，就不予追查过问。

对多次遭举报或群众反映比较强烈的不廉洁干部，则要予以查处，以表明反腐倡廉的决心，并力求收到杀一儆百的效果。但在追究法纪处分时，一般都会适当从轻发落，以体现对干部的爱护和关怀。

上级纪检监察或检察机关，有时会到县里调查县级班子成员或乡科级干部的问题。遇到这种情况，县委书记不能无动于衷。一方面，要表示积极配合，教育和引导当事人如实说明情况，如实交代问题。另一方面，又要积极主动地向上级党委、纪委领导及办案人员反映被查人员的优点和工作业绩，说明其所犯错误的客观背景，力陈从宽处理的理由。有时甚至要出面说服相关人员分担部分责任，以减轻对被查人员的处分。

前文提到的武涤鸣在谈到自己在一县一市担任书记期间的反腐经历和感受时说：

“当书记的，必须兼顾百姓利益和干部利益，兼顾百姓感受和干部感受。老百姓对腐败深恶痛绝，如果过分姑息养奸，对严重的腐败行为和不良风气装聋作哑，就会严重丧失民心，也于心有愧；但如果你过于较真儿，同僚及干部们就会和你离心离德，不但各项工作会受到影响，而且反腐倡廉也不可能真正取得成效，因为你孤军奋战，严查严处的只能是少数倒霉蛋，整体官气好不了多少，弄不好，还会因考核结果不好而丢官去职。要知道，现在所有民主测评，都在班子成员和下级正职中进行，所谓的民意，实际上是‘官意’”。

“在某县工作期间，我发现好几个乡镇的领导以发展乡镇企业为名，为特定关系人贷款提供担保，结果造成了乡镇财政的损失。于是，我责成纪检和审计部门对此类问题进行专项调查清理，并对相关责任人进行追究。考虑到对此类问题很难区分是工作失误还是以权谋私，所以，我们决定：因担保造成经济损失而且被担保人没有在本县域内进行生产经营的，由批准人向其讨要欠款（即担保款），欠款要回来的，不给任何处分，不影响今后使用，否则按渎职给予处分。有个存在这类问题的镇长，提出用自己的住房产权顶替，我明明知

道，在具体操作上，他的房产作价肯定要偏高，产权转给镇政府后他还要继续住着，但为了体现宽厚，我和相关领导商量后，决定接受他的请求。事后，有人说我处理得很好，体现了严肃纪律和善待干部的统一，也有人说我太严厉了，贷款担保造成损失的问题到处都有，别人装聋作哑，你何必如此认真呢？

“这个县的财贸办主任何树本（化名）在前几年担任县百货大楼（当时是县办国有企业）经理期间，对商场进行扩建维修，没有与承建的工程队签订合同，又超计划扩大面积。工程完工后，施工方经理黎省金（化名）提出的造价总额高于当时该地市场价格一倍多，百货大楼新任经理和商业局领导不接受，已经不再担任经理的何树本却在黎省金的结算书上签字。黎省金拿着这个结算书到市中级法院起诉，结果百货大楼败诉，造成300多万元的经济损失。从情节和后果看，该人已经构成渎职犯罪，但纪检部门提出的处理意见是开除党籍。熟悉本县情况的人告诉我，施工方经理黎省金与某县领导是亲属，这个案件的背后不排除存在更复杂的情况。考虑再三，我同意按纪检部门的意见提交常委会讨论，给予何树本开除党籍处分。”

李茗公先生在《官场怪圈定律》一书中分析，因为现行体制决定下级必须经常巴结上级，官员对下级的感情比对老百姓的感情深得多，所以官官相护的现象难以割除。<sup>①</sup>他的看法不能说没有一点道理。

---

<sup>①</sup> 李茗公：《官场怪圈定律》，河南人民出版社2009年版。

## 四、加快反腐制度化步伐

我们党执政以来，始终重视反腐倡廉工作（尽管提法不同），但在改革开放以前，一直采取运动式的途径。主要体现在三个方面：一是不间断地开展整党整风、思想教育，树立和大力宣传先进典型；二是以“阶级斗争”为纲，在各种名目的政治运动中发动群众，对资产阶级思想和“蜕化变质”分子进行批判斗争；三是对反面典型进行严厉惩处。

改革开放以来，党和国家逐步提出了建立教育、制度、监督三位一体的惩治和预防腐败体系的思路，开始由运动式反腐向制度化反腐转变，并取得了一定成效。但毋庸讳言，背离求真务实精神的形式主义、高调空谈、政绩工程等不良风气虽然备受谴责，但仍没有明显转变，在很多领域甚至愈演愈烈；奢侈浪费、权力寻租、买官卖官、特权垄断等腐败行为仍然比较猖獗；落马贪官聚敛财富的手段更加多样、数额更加惊人，而且贪官外逃或向境外转移资产的案件有所增多；公众对反腐败成果的感受和评价呈现奇特的“反差”现象：官方或半官方组织的各类测评，满意率逐年提高，而在网络上和私下里的议论中，对权力寻租行为的怨气和对反腐倡廉的失望情绪却不断滋长，群体性泄愤事件也有所增加。这种局面的形成，固然有其深刻的经济、社会和政治根源，但就反腐倡廉工作本身来说，主要问题是实际运行的机制仍然具有浓郁的运动式色彩，主要表现在三个方面：

### 1. 过分强调道德教化的作用，宣传调门偏高。

名目繁多的思想教育活动，虽然具有积极的教化和警示作用，但如果政治生态环境不能得到很好改善，制度化建设不能及时跟进，一味追求宣传调门的

提高和教育方式的出新，不但有限的收效难以获得，而且会助长说大话，说空话、说套话，说假话的不良倾向，损毁党和政府的公信力。尽管人们对“经济人假设”的理论存在不同看法，但如果透过党政官员们的公开宣言和口号，认真考察他们私下里与亲人好友交流的真实思想和各类实际行为，就不难发现，党政官员在廉洁度或贪腐度上的行为选择，主要取决于利害考量。即：什么样的行为能够获得最大收益并付出最小代价。这里的收益，既包括物质所得，也包括心理满足、政治荣誉；既包括本人的利益所得，也包括家属、亲朋等特定关系人的利益获取；既包括当期收获，也包括长远回报。而付出的成本，既包括廉洁自律带来的生活清苦、家人亲友的埋怨、同僚及下属的某些不屑，也包括贪腐行为败露的可能性、败露之后所受的惩罚及声誉损害程度，等等。经过利害权衡，他们一般都要按照“净收益最大化”的原则来为官行事，尽可能保持上级、本人和干部、群众都能接受或容忍的平衡状态。如果罔顾这一基本事实，热衷于理想化完美化的道德宣传，无异于缘木求鱼。

## 2. 具有治本作用的制度化建设存在重数量轻质量、重文本轻实效的倾向。

据清华大学廉政研究室任建明先生统计，我国改革开放以来的二十多年，仅中央一级发布的廉政规则就有450多项，但其中有70%只具有教育功能而无任何处罚措施，有90%是由党和政府制定的临时规定，系统的反腐败法律体系尚未形成。在党和政府制定的反腐措施中，多数缺乏长远性且具有高度的重复性，比如关于出国问题，16年间先后颁布了65项规则，平均三个月一项。另外，现有的反腐规定，常常使用没有确定内涵的模糊语言，规定过于原则和笼统，“严禁……”、“不允许……”等禁止性规定令人眼花缭乱，却很少有法律后果的设定，使执行部门难于具体操作和检查监督。<sup>①</sup>从权力运行的一般规律看，避免权力滥用的最有效途径是建立民主授权制度，实行官员的竞争性选举。但是，恰恰在这方面，我们的进展比较缓慢。官员财产公布制度，也是千呼万唤不出来。如果我们仔细考察贪官落马的过程，则不难发现，偶然性因素远远大于制度性因素。如，有盗贼“偷”出来的，有情妇“告”出来的，有

<sup>①</sup> 邹涛：《中国反腐败法律体系的反思与重构》，载《当代社科视野》2008年第2期。

## 廉政建设：“第一责任人”的担当与窘困

夫妻反目“揭”出来的，有同僚内讧“闹”出来的，有其他案件“牵”出来的，有举报人通过私人关系请“大领导”批示“批”出来的，还有所谓“日记门”、“短信门”“炒”出来的。相反，很少有巡视组“巡”出来的，组织考察“谈”出来的，廉政工作检查“查”出来的，人大或审计部门“审”出来的。

### 3. 过分倚重自上而下的监控，民众参与度提高不快。

一是不断地发文、开会；二是不断地强化工作机构；三是不断开展各种专项整治或检查评比活动；四是不断地向上级集中权力；五是不断地推出反腐倡廉新口号和新形式。这些措施，都具有一定的积极作用，但因为带有运动式反腐的残余，不但很容易助长文牍主义、官僚主义和形式主义，而且在一定程度上强化了“全控式”领导体制，挤压了基层民主自治的空间、虚化了国家权力机关的地位、弱化了民众对公共权力的监督，培厚了腐败滋生的土壤。

这里，确实存在两难的选择。比如纪委的领导体制问题，很多人看到纪委对同级党委政府监督的乏力，主张垂直管理。但他们可能忽略了两个问题，其中一个是垂直管理，只是权力的上移，而不是权力的分割和制衡。纪委不归同级党委领导，也要归上级或“上上级”党委领导，而党委的权力，又集中在几个人甚至是书记一个人的手里，纪委领导照样要对上负责，照样要看少数领导人脸色行事。从县（市）一级的情况看，有些案子查不下去或查后处罚不力，恰恰是上头有人说话。另一个问题是，纪委脱离了本级党委的领导，是不是就能公正执纪？实际上，某些纪委对不廉洁干部的袒护，有的确实是奉同级党委书记的指令，有的是纪委领导或工作人员主动送人情。我们承认，纪检监察战线腐败案件确实发生得很少，这可能是纪委干部相对清廉，也可能与纪委掌控着对违纪干部的检查处分权有关。

令人欣慰的是，党的十八大以来，党和国家反腐倡廉工作的力度明显加大，反腐倡廉制度化的步伐有所加快。2013年8月，中共中央政治局会议审议通过了《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》。2014年7月1日，习近平总书记提出“营造一个良好从政环境”的要求。只要我们把近年来制定的规划和提出的要求以及十八届三中全会确定的改革措施逐步落到

实处，我国的宏观政治生态和反腐倡廉机制必将不断优化，县委书记们的权力运行必将逐步走上规范、健康、透明的轨道，廉政尴尬和贪腐案件必将逐步减少。

# 第十章

## 读书学习： 热潮背后的冷漠

多数高学历的“县官”竞争力反不如“乡土”干部，除了他们缺乏实践经验、角色转换偏慢的主观原因以外，一个重要的原因是现实政治生活中“潜规则”盛行；与之相对应，各种规范“文本”及主流意识认可的人文科学所宣传的“显规则”却一定程度地存在脱离实际、追求完美的倾向。也就是说，书上写的东西，在实践中基本不管用，而在实践中管用的东西，却写不到书上。这种状态，恐怕是读书人当官架手架脚，当官的人不愿意读书或喜欢读权术“歪书”的客观原因。



## 一、“县官”书架上的秘密

2010年初秋，笔者到黑龙江省庆安县出差，接触到该县县委书记刘凤岐。他50岁出头，身材比较清瘦，眼睛不大，却炯炯有神，给人一种精明干练的感觉。他谈到县域经济发展和基层社会治理等诸多问题，都极富条理，而且语言生动诙谐。

县里的同志介绍说，刘凤岐从小就有良好的读书习惯，后来读书成为他的一种生活嗜好。由于他读书较多，积累了大量的知识，为以后给地委主要领导当好秘书，直至走上县委书记岗位奠定了坚实基础。他喜欢看人物传记、纪实文学、为人处世等方面的书籍，每次出差他都要买几本书阅读，有时还推荐或拿给下属看。他常说，干部应该养成读书的习惯，这是一种境界，也是一种责任。他记忆力超强，对数字十分敏感，不管是县级领导，还是部门领导，向他汇报过的敏感数字，包括增长的百分比，他都能清晰地记得。开始有人不信，直到他每每提到“这次汇报的数字跟上次不一样，为什么？”人们才口服心服。所以，干部们汇报情况都格外认真。他年轻时读过的书，有的到现在还能整段地背诵下来。

浏览报刊和网络，我们还可以寻找到一些县委书记勤奋读书的感人事迹。

山东邹平，夜色渐渐笼罩山城。县委办公楼上，几处灯火闪耀，远望去，恰如点点繁星。值班员说：“每天晚上8点，王书记只要不出差，必来学一两个小时。多少年的习惯，已是雷打不动。”

王书记即从2008年开始担任邹平县委书记的王传民。走进他的办公室，只

见书架上、桌椅旁，层层叠叠、一沓一堆，全都是书。他拿出珍藏多年的笔记，随手翻开，飘逸、洒脱的软笔草书仍散发着墨香。

1984年，王传民开始记录读书心得，至今已有60多本，涉及马列原著、经济学、数学、文史、名人传记等。这些笔记不仅见证了一名县级领导干部成长的历程，也从一个侧面反映了人们思想观念与社会环境的变迁。

王传民参加工作前毕业于医学专科学校，后来相继进修人事管理、企业管理等专业，并获得北京交通大学产业经济学专业博士学位和成为中国社科院金融所博士后。但他并没有躺在“学者型官员”的软椅上睡安稳觉，而是坚持在繁忙的工作中挤时间读书学习。他说：“时间是挤出来的，读书也需要钻研。日常工作之外，推掉不必要的应酬，会在酒桌外找到读书的幸福。”

在王传民的带动和组织下，邹平党员干部读书已蔚然成风。每年初，县委理论学习中心组列出书目；每个月，聘请专家和发达地区领导到邹平讲课；每年送100名县直和镇办主要负责人到清华大学学习一个月；每年10月举办读书文化节，连续举办了7届，“经典诵读”、“读书论坛”、“征文比赛”等百余项活动的直接参与人数达10万人。<sup>①</sup>

王传民还撰文介绍自己的读书体会。他说：“读书不仅要有明确的目标、有不移的恒心，还要提高读书效率和质量，讲求读书方法和技巧，在爱读书、勤读书、读好书、善读书中提高思想水平、解决实际问题、实现自我超越。”“要发扬挤劲、持之以恒。”“要结合实际、精研细读。随着角色的改变，其工作对象、环境等因素必然也发生相应的变化，原有的思想观念、知识水平、领导能力、工作作风等方面或多或少的存在不适应的地方，这就必须要结合一定时期的形势和任务，精选内容，有重点地读，及时充电。”“要以读促思、读思结合。”“要身体力行、学以致用。”“读书学习客观上是一个去粗取精、去伪存真的过程，必须联系实际，知行合一，通过理论的指导、知识的积累，来洞察客观事物发展的规律，促进工作开展。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 马跃峰：《山东邹平县委书记王传民，25年写下60多本读书笔记》，载人民网2009年6月2日。

<sup>②</sup> 王传民：《努力做一名善于读书的县委书记》，载《领导科学报》2009年6月24日。

曾因推行全民免费医疗而引起舆论广泛关注的陕西省神木县原县委书记郭宝成，虽然有大学文凭，但他从不认为自己是知识分子，他认为“那些文凭十有八九是混来的”。业余时间他喜欢研究问题，博览群书，犹好经济和哲学，单读书笔记就有100多万字。他还酷爱书法和诗词，曾写下“闭户长思难为句，登高放怀易为联”、“医病医贫医天下，徐徐大爱到人间”这样的诗句。除了每年的县人代会和县政协会议外，他的所有讲话都不让印成讲话稿，是为了“不想让讲话稿被人当做垫屁股的纸片”，但他却写下《老子与治县》《孔子论语与治县》和《孙子兵法与治县》，要下属认真阅读。<sup>①</sup>

据媒体描述，贵州省罗甸县县委书记沙先贵是学者型的书记。一见面，他那儒雅的气质就会给人留下深刻印象。

沙先贵日理政事，夜即读书。他致力于少数民族地区区域经济建设实践活动，关注“三农”问题，在推动农业产业化、促进农民增收、扩展县级城镇建设，以及构建旅游产业新格局方面成绩突出，荣获2008年度中国旅游突出贡献奖。他是中国管理科学院学术委员会特约研究员，贵州民族学院特聘教授，毛泽东诗词研究专家，中国明清小说、戏曲研究专家，中国灯谜家，佛教研究专家。他学术成就斐然，理论著述丰富，发表论文100多篇，已出版专著13部，超过700余万字。

他经常说：“一个人没有思想，何谈解放？而思想解放源于学习。”每年初，罗甸县委都要用红头文件下发干部必读书目，开展“读书学习交流会”、“晚八点学习会”等活动，并请专家学者到罗甸举办讲座，致力于建设学习型机关，提高干部的执政能力和本领，使得一批年轻干部脱颖而出，走上了新的领导岗位。<sup>②</sup>

据媒体调查，山东省9位县（市、区）委书记每天最少抽出半小时读书，平均每天固定读书时间在一小时左右。读书时间最长的是一位区委书记，平均

① 吴明华：《郭宝成与神木医改》，载中国政府创新网2011年12月8日。

② 刘献武：《沙先贵：学者型书记》，载《国际在线》2011年4月28日。

每天读书至少两小时。他们阅读的书目大体可分为三类：一是政治理论著作，二是经管类书籍，三是文史哲类书籍。这三类书中，最受青睐的是经管类书籍，占其阅读书目和阅读时间的一半以上。这表明县（市、区）委书记这一群体读书有一重要特征：目的明确，实用性强。专家分析，这种特征反映了县（市、区）委书记由于工作繁忙，时间和精力有限，读书时更注重有的放矢，目标明确。<sup>①</sup>

从这些报道来看，县委书记们的读书学习状况确实令人欣喜。笔者相信，和廉政典型相比，注重学习的县委书记肯定要多些。但是，其他调查资料和本人的访谈情况表明，包括县委书记在内的领导干部忽视学习和读书内容不够“圣洁”的问题依然存在。

2009年6月1日，人民网《人民论坛》发布了“万名党政干部阅读状况调查”，结果表明，大多数党政干部比国人平均阅读时间还少。在“您每周读书的时间是多少”的问项中，33.4%的受访干部每周的读书时间为0~3小时，27.6%为3~6小时。也就是说，有六成多的干部每周阅读时间是在6小时以下，而中国人每周平均阅读时间是8.1小时。

笔者走访接触到的县委书记，多数人每周读书时间大约三四个小时（大约等于山东9位书记的平均读书时间的一半），有的除了阅读文件和参加各种教育活动翻翻规定书目外，几乎很少读书。

笔者曾向5位县委书记索要他们的阅读书目，只有宝清县县委书记张野同志提供了一个20多篇目的单子，其中精读的书目包括：《中国式管理》《中层干部如何承上启下》《论语》《交流执政之道，共谋兴县之策》《城乡统筹与县域经济发展》等。

应该承认，张野同志读的书，与中央的要求虽有差距，但紧扣提高执政能力这一主题，实属难能可贵。

而2008年末，《南方周末》刊发林培先生的一篇读者来信，则让人们看到，县级官员所读的书目与中央的要求大相径庭。

<sup>①</sup> 藤敦斋、李占江：《山东县委书记们平时读什么书》，载齐鲁网2011年5月7日。

文中称，作者被几位熟识的地方官（从省、市机关下县任职）拉去宿舍聊天，发现他们书架上的“私密读物”大同小异，主要有：《官经》《厚黑学》《中国历代君臣权谋大观》《曾国藩用人识人术》《古代帝王驭人术》《蒋介石的权术》《孔子为官之道》《官场文化与潜规则》《教你如何聪明往上爬》《易经》《阴阳风水学》《八字与官运》《办公室风水学》《八卦透解财官运》《官运桃花》……

## 二、他们为何不读书？

尽管目前我们看到的调查结果不尽相同，但有一点似乎不容置疑：相当一部分县委书记的读书学习情况远未达到上级的要求，也不适应提高执政能力的需要。

习近平同志认为，“当前领导干部读书的状况不容乐观，归结起来主要是四个方面的问题：一是追求享乐、玩物丧志，不好读书；二是热衷应酬、忙于事务，不勤读书；三是浅尝辄止、不求甚解，不善读书；四是学而不思、知行不一，学用脱节”。<sup>①</sup>集地方官员和基层干部特征为一身的县委书记当然不能例外。

<sup>①</sup> 习近平：《在中央党校2009年春季学期第二批进修班暨专题研讨班开学典礼上的讲话》，载《学习时报》2009年5月18日。

领导干部群体读书学习风气不浓的主要原因是什么？高层领导虽然指出“原因是多方面的”，但强调“差不多”、“无所谓”、“顾不上”、“会吃亏”等不正确的思想观念影响了一些领导干部的读书学习。

从县委书记这一最具代表性的群体看，上述四种“不正确”的思想观念确实比较普遍地存在。因此，浓化学习风气，应该注重解决领导干部思想观念、价值追求方面存在的问题。

但是，大凡在多数人身上都存在的主观问题，都有客观环境上的原因，而且客观原因更具有根本性。县委书记们读书状况不容乐观的主要原因，有以下几点：

1. 主流舆论宣传调门过高，形成了逆反效应。在我们很多同志的头脑中，认识似乎决定一切，所以，各级领导都在大讲特讲读书学习的极端重要性。从哲学上的认识论，到当今中国或县域面临的各种挑战，从古今中外思想家的精彩论断，到现实典型人物的豪言壮语，一二三四五，洋洋洒洒地论证着读书学习的全功神效。实际上，县处级以上领导干部，很少有人不懂得读书学习能够开阔视野、陶冶情操、获取知识、提高能力。但通过读书，他们也能够了解到古今中外特别是帝国制度下“知识越多越反动”、“政治智慧靠权谋”等诸多实例。现实生活中，他们更能深切感受到德、识、能、绩、位之间，常常不统一，甚至可能相悖。那么，如果回避这些大家心知肚明的矛盾，一味进行神话般的宣传，对于这些深谙政治实态的官员，虽有些许教育引导作用，但更多的功效恐怕只能是帮助他们积累一些激情演讲和教育部下的漂亮说辞，还难免助长说大话、说假话、回避现实矛盾的不良风气。

至于读书学习上的具体要求，本来应该是号召性、提倡性的，而且应该以多数干部能够达到的程度为标准，这样，才更具有可行性和指导性。但是，我们各级组织发布的相关文件和领导人的讲话，基本不考虑实际可能性，只追求高、大、全、新、美。上网一搜，仅省级领导，就创造出诸多动人的“学习语录”。如：“学以励志、学以明责、学以立德、学以致用”；“下苦功夫、细功夫、真功夫，做到博学、审问、慎思、明辨、笃行”；“要做到工作学习

化、学习工作化和学习生活化、生活学习化”；“要知学、笃学、勤学、博学、善学”。这些充满哲理、催人奋进的号召，都非常正确英明，但除了圣贤，有几个人能做到呢？既然多数人做不到，那这些要求还有什么约束力呢？

有人说，组织上的要求和号召高一点没坏处，即使多数人做不到，也能起到一定的导向作用。其实不然。持续多年、遍布各个领域的高调宣传，已经酿成了越来越严重的“高调麻木症”：目标越高，反而压力越小，因为不必下真功夫努力达标，跟着喊更响亮的口号，提出更高的目标，然后再想各种巧妙的办法应对上级和公众就可以了；在高调盛行的大环境下，即使是比較老实的官员，说起大话、空话来，也没有太多的顾虑和羞耻感。这难道不值得深思吗？

2. 在全能型领导体制下地方官常年处于超常忙碌状态，很难挤出时间读书。人民网《人民论坛》的万人调查表明：“工作太忙，抽不出太多时间读书”成为干部阅读最大的烦恼，占被调查人数的40%；第二位的原因是“应酬太多，读书时间被挤占”，比例为22.2%。“抽不出时间”成为领导干部不读书的最重要理由。

中国社科院的一项调查表明，县（市）委书记、县（市）长周工作时长平均为55.08小时，平均每个工作日为11小时。常年如此工作，不少领导干部感到身心疲惫。<sup>①</sup>笔者接触到的县委书记，工作和应酬的压力都非常大，常常处于“白加黑、五加二”的状态。

中国社科院的该项调查还披露，县处级领导干部总体的工作方式，在一定程度上呈现出“三多三少”现象：室内时间多，室外时间少；与文件打交道多，调查研究少；和上级、同级打交道多，与下级和群众打交道少。党政“一把手”工作、生活呈“一少三多”特征：休闲少，会议多、出差多、陪同多。他们平均每周开会5.55次，花费时间约10个半小时，占工作总时间的19.1%；出差（离开任职地外出工作）频繁，每周平均高达2.5次。每周在陪同上级领导或本行政区域外的来访人员视察调研、参观考察等方面，县级党政“一把

<sup>①</sup> 中国社会科学院政治学研究所课题组：《县处级领导干部日常工作生活状况观察》，载中国社会科学网 2011年10月17日。

手”也耗费不少时间，平均每周为6.25小时，占工作总时间的11.3%；在陪同次数方面，党政“一把手”平均每周4次。<sup>①</sup>

笔者搞不清楚中国社科院对县（市）党政“一把手”在接待客人上花费时间的调查是否包括陪吃陪喝陪玩。据笔者任职县委书记时的感受和观察，多数县委书记的公务应酬，每周远远不止4次、6.25小时。上级领导要陪，重要部门的工作人员要陪、兄弟县市或外地的客人要陪，有可能投资的客商也要陪，常常是陪了这场陪那场，一晚上到几处宾馆“走台”陪酒是常有的事。

公众舆论常常把“县官”们应酬多的现象归咎于他们为人民服务的宗旨意识不牢，这不能说没有道理。但是，很多应酬是与项目资金连在一起的。笔者走访的一些县（市），一年的财政收入多在三两亿，但财政支出却十二三亿，其中，靠争取得来的专项资金至少有三四亿。一杯酒10万元甚至百万元的故事虽然并不多见，但如果你和上边的关系搞不好，日子肯定过不下去。试问，离开“上级”的支持，两手空空怎么为百姓办实事？另外，会议多、文件多、检查多、达标竞赛多、考核测评多等如山似海的负担，也不是小小“七品知县”能够抵抗得了的。很多检查竞赛项目实行“以奖代投”的办法，如果你某项工作不达标，照样会影响你的财力。即使与资金项目无关的事情，只要是上级部署的（包括上级三令五申禁止的），你照样要认真对待，起码要采取虚与委蛇的办法应付，喝上几杯酒，说几句好话恐怕少不了。比如报纸杂志摊派已经清理多年，但仍然远未绝迹。

笔者在担任县委书记的时候，曾赶巧在前后两天接待上级纪委和农委主要负责人，他们到县里的主要任务恰巧都是检查减轻农民负担的工作，其中包括禁止报刊摊派。笔者本来就是个不会来事的主儿，再加上和他们都非常熟悉，便分别问这两家正在抓发行的内部杂志怎么办。两位领导竟然不约而同地回答：我们这个要照样完成任务，其他的要管住。

2007年，笔者到某县级市调查政绩考核情况，发现该市对乡镇的考核项目

<sup>①</sup> 中国社会科学院政治学研究所课题组：《县处级领导干部日常工作生活状况观察》，载中国社会科学网 2011年10月17日。

有40多项。其中有好几项是在年末临时加上的，如“关工委”、“老龄委”工作。该市市委书记苦笑着说，近几年几乎年年清理达标竞赛，但考评检查项目和标准却在层层加码。有些退下去的老领导，通过在位领导向他们施加压力，他们不敢不重视。

一位曾在市级宣传部门工作过的县委书记从另一角度谈到没有挤时间读书的原因：“现在很多县委书记受过高等教育，而且参加工作以后又读了一些社会科学书籍，虽然照样存在任务繁重与知识积累不足的矛盾，但在我们面临的各种矛盾中，这个矛盾根本排不到主要位置。我到县里工作这几年，整天在重大的压力下和文山会海、送往迎来中忙碌，到了晚上回到家里，赶紧把脚泡在温水里，半躺在沙发上，看那些打哈哈的电视节目，放松一下绷紧的神经。不但没心思读书，连比较严肃的电视节目都不想看了。”

大量事实表明，县委书记们“应酬太多，读书时间被挤占”的问题，体制性因素是主要根源。权力过于集中、党政关系不顺、政府职能转变缓慢、法治弱于人治等弊端及其派生的官僚主义、形式主义不革除，这个问题不但不会从根本上解决，而且可能会越来越严重。

3. “好书”传播的道理与现实反差过大，使官员们读书学习的内动力大大减弱。古今中外的圣贤和上级党组织的领导都谆谆教诲大家，读好书能够开心明目、修身立德、增加智慧、提高本领。尽管认识程度不同，走上领导岗位的绝大多数人，都能够认同这些道理，也可以在身边找到勤奋读书获得骄人业绩的范例。但是，他们同时还看到，在从政人员特别是主政一方的官员中，知识、智慧、能力、业绩、职位这四者之间，常常是不一致的。饱学之士，往往因为不谙世道、不善变通而缺少驭人为官的智谋和协调推进的能力，或者虽然显示了卓越的领导才能，但因不善交际而失去很多资金和政策支持，难以在激烈的竞争中获得更大的成功；读书不多的“大老粗”，却可能因为灵活务实、敢作敢为而干得风生水起；具有先天背景或善于关系运营的“交际型”官员，更能获得各种特殊资源，在公事和私事中处处捷足先登。特别在县（市）一级，面对着大量的具体问题和复杂的社会矛盾，处理这些问题，依照“文本”

规则和正规书刊上提供的理论，往往很难奏效，来自基层的实践经验却非常管用。职位的升迁或后续安排，关系、资历、机遇三大因素作用更大一些。至于自身表现，组织上和参与考核测评活动的干部，首先看你的实绩，其次看你的组织协调和推进能力，再次看你是否善于处理人际关系，很少有人看你的学习态度和学识水平。公开的说法，是看你的“德能勤绩廉”五大方面，其实根本没有“学”或“识”这一条。当然，近10多年的干部公开选拔，考试成绩具有决定性作用，但毕竟只限于部分副职，而且这种“考而优则仕”的干部选拔制度，弊端很多，常受诟病，不太可能向党政主官延伸。

2000年，某副省级城市选派了10名具有研究生学历的年轻干部到所辖的10个县（市）担任县（市）长助理，一年后，一律任副县（市）长；3年后，5人因不适应政府工作改任其他副处级领导；到2011年换届时，8人相继平调回城，2人继续在县（市）担任副职，而比他们提职晚两三年的“乡土”干部，则有五六人担任了县（市）党政正职。近几年，很多地方从大机关或大专院校、科研单位选派具有博士研究生学历或高级职称的干部到县（市）任职，试图以此提高“县官”队伍的文化层次。结果除了少数人以外，多数人不能顺利实现由“学者”向优秀“地方官”的转变，或提职镀金后回到原单位，或在副职岗位上踏步不前。

多数高学历的“县官”竞争力反不如“乡土”干部，除了他们缺乏实践经验、角色转换偏慢的主观原因以外，一个重要的原因是现实政治生活中“潜规则”盛行；与之相对应，各种规范“文本”及主流意识认可的人文科学所宣传的“显规则”却一定程度地存在脱离实际、追求完美的倾向。其结果是，人文学科的相当一部分“知识”只能供演讲和写文章使用。也就是说，书上写的东西，在实践中基本不管用，而在实践中管用的东西，却写不到书上。这种状态，恐怕是读书人当官架手架脚，当官的人不愿意读书或喜欢读权术“歪书”的客观原因。

其实，知识升值与贬值两种现象并存，是不健全市场经济和人治体制下的普遍现象。除了“官场”，其他领域中的“逆淘汰”现象也屡见不鲜。在经济

生活中，同行业的竞争，既包括科技和管理的竞争，也包括关系的竞争，“知识型”企业家往往在“冒险型”企业家甚至半文盲的暴发户面前甘拜下风。相对而言，教育、科技和文化体育战线，知识的价值要高一些。但权力寻租行为也在急剧向这些本该圣洁的领域渗透，知识贬值的问题同样存在。

在这样的社会环境下，领导干部多读书，读“好书”的内动力从何而来呢？

### 三、学习型党组织建设必须讲求实效

在新的历史时期，执政党要更好地应对各种挑战，必须把自己建设成学习型组织。这一点，中央领导反复强调，省以下各级党委也都在采取各种措施推进这项工作。县委书记既要当读书学习的表率，又要组织好领导班子和党员干部的学习。现在的关键问题，不是对读书学习重视不够，而是形式主义泛滥，实效性太差。为此，笔者建议：

第一，降低宣传调门，要缩小口号、规划与实际行动上的差距。现在，学习型党组织建设的很多措施停留在会议、文件或应付检查的记录、笔记上，落实情况堪忧，特别是领导干部的读书学习情况，更与组织上的要求和他们自己的宣言相去甚远。要缩小差距，当然需要适当加大推进落实力度，但在笔者看来，受各种客观条件的限制，落实的空间不是很大。更重要的是，解决其他领

域工作不落实的问题更为迫切，无论是公共组织还是肩负重任的领导者个人，都没有必要把有限的“落实”精力更多地放到读书学习上。所以，缩小学习型党组织建设工作中的“文本”要求与实际行动上的差距应该“加减并用、以减为主”。对读书学习的重要性，当然要讲，但不宜讲得过高过满、神乎其神；对领导干部读书学习的目标可以提，但应该是建议性、号召性的，不宜带有过多的指令性色彩；对各级各类党组织及其成员在学习时间、学习篇目、读书笔记等方面的要求，不宜做过细的规定；主流媒体对领导干部学习体会的宣传报道，应持相对谨慎的态度，避免脱离实际的新口号、新概念泛滥；基层的县委书记，应该把主要精力放到服务民生、保障民权等务实性工作上，不要在务虚上过分追求轰动性效应。

高调门宣传必然催生“伪君子”。某些落马贪官、曾经是读书学习的“模范”、高尚人生观的鼓吹者。

如：山东省齐河县原县委书记李凤臣在大肆受贿的同时，头上却有一顶“国家一级作家”、“中国作协会员”的桂冠，并曾创下一年出版7本诗集的纪录。他在一首叫做《权力吟》的诗歌中写道：“权系民心聚，姓公不姓私，本是双刃剑，伤人亦伤己，身为民之仆，必当明斯理，利为民所谋，权用民所需。”

湖南省道县原县委书记易光明在贪腐行为败露以前，不但时常展示出喜欢读书的形象，而且把“出淤泥而不染，濯清涟而不妖”这句千古名言挂在嘴上。

湖南省郴州市原市委书记李大伦（曾担任过临澧县长、县委书记）非法敛财3000多万元，但却是个比较有文采的领导干部。他在《下乡纪行》的散文里生动地写道：“不管你居庙堂之高，还是处江湖之远，只要心里装着人民群众，真心实意为他们服务，就能赢得天地中最闪光的丰碑，捧上人世间最珍贵的奖牌。”他还是“一个极其清醒的腐败分子”，事发一年前的“保持先进性”教育活动中，李大伦剖析了自己七个方面的问题。尽管不无文饰，避重就轻，但仍可窥见他内心的起伏波折，某些披露逼近当今官员的言说“底线”。

广东省广州市花都区原区委书记潘潇自幼练习书法、酷爱国画，曾出过一

本《潘潇书画作品》，在国外深造回国后又出了一本《在哈佛的日子》，平时讲起反腐倡廉来头头是道，他因此被人们誉为“才子书记”，但却因非法敛财500多万元而落马受审。

第二，鼓励干部讲真话，避免虚假的思想统一。官场上假话流行、真话不多的问题为什么抨击多年，却没有减轻，一个重要的原因是过分强调所谓思想统一。知名学者赵树凯先生把“追求所谓‘统一思想’”列为领导干部六大“观念偏差”之首。他指出：“动辄要求大家把思想统一到什么上来。这其实是一种不切实际的想法，是一种美丽的幻觉。历史地看，任何社会中，思想的统一从来没有出现过，也不可能出现。若论思想控制，‘文革’期间可谓严密，所有媒体都是一个声音，但是公众的思想依然无法统一。也许，对于舆论的控制可以在一定程度上、一定范围内出现舆论一律的状态，表面上是一呼百应的现象。这种强制下的万马齐鸣，是另一种形式的万马齐喑。这显然并不是思想的统一或者认识的一致。现实地看，在当前的社会经济条件下，所谓思想统一更不可能做到。现在的中国社会，处于体制深刻变化、利益结构错综复杂的转折时期，利益多元，必然导致思想多元；即便利益不多元，思想认识也不可能一致。这是基本的社会现实。”<sup>①</sup>

上级过分强调本不可能的思想统一，使下级不敢把自己与上级不同的观点讲出来，为了取悦上级，还要大讲特讲言不由衷的假话。对读书学习的不同看法很多，有些是错误的，有些则是正确的，还有些从某个侧面反映了干部的心态。让这些意见充分表达出来，才能使上级的部署更切合实际，使下级领导干部真心实意地组织读书学习，使表面文章和弄虚作假行为失去存续和泛滥的土壤。

第三，弱化检查考核，减少高压下的形式主义和弄虚作假。传统的领导方式形成了一个思维定势：无论哪方面的工作，要克服不足，提高水平，就要从三大方面“加强”，一是提高认识，二是发文件、定规划、设机构，三是纳入

<sup>①</sup> 赵树凯：《当前领导干部六大“观念偏差”》，载中国共产党新闻网2012年1月12日。

责任制，搞好检查考核。学习型组织建设工作也是如此。上级领导机关不但要派人到各地听取汇报，翻阅学习规划和读书笔记，还要纳入岗位目标责任制进行年度考核。特别是对各级党委中心组的学习，考核更严格。不可否认，这样的检查考核对读书学习活动的开展确有一定的推动作用，但是副作用更大一些。其实，即使没有此类检查考核，在知识升值的大环境下，各级党组织也能够自觉地组织一些读书报告会、心得交流会、专题研讨会之类的活动，一些上进心较强的干部也会自觉读一些书，只不过活动频率可能要少一些，但建立在自觉基础上的学习活动肯定效果要好些。在检查考核的压力下，很多地方不得不搞些形式主义的东西应对上级，甚至公然弄虚作假。比如，按照统一的模式制定学习规划，却不考虑能否实施和实施效果如何；中心组成员按字数、篇目要求记读书笔记，多数人只是照本抄写，并不清楚笔记的具体内容；参加各种培训活动经常缺席或点个卯之后溜掉；普法考试由主管单位做好答案，让参考人员在办公室抄写一遍；由秘书代抄读书笔记、代听学术报告甚至代为考试的现象，屡见不鲜；某些官员热衷于读“EMBA”，由“公家”支付高昂的费用，却经常缺课，但凭借权力和关系，照样能拿到文凭。对这些不良行为，谴责、批评都无济于事，只有弱化检查考核，才可能使其逐步减少。

第四，优化政治生态和社会环境，让读书学习真正成为领导干部们的自觉行动。应坚持不懈地深化经济体制改革，最大限度地剔除市场竞争中的特权因素，提升知识、科技、管理等要素的价值。应坚定不移地推进宪政和法治建设，最大限度地压缩“潜规则”在党和国家政治生活中的“市场”，减少地方官们的非规施政行为，提高各级党务、政务工作的透明度，发挥各种科学理论特别是人文科学在官员们治国理政中的指导作用。应下决心改变政治压力型和全面控制型的领导方式，让基层干部从文山会海、检查评比中解脱出来，扭转形式主义、官僚主义的不良作风。应加快财政体制改革，大幅度增加一般性转移支付，减少专项转移支付；大幅度提高财政资金运行的透明度，铲除“跑部钱进”、“关系政绩”的土壤。应改革干部选任制度，提高民主选举的真实度和竞争性，并创造条件，实行县级官员的直接选举，以真正实现“权为民所赋”的目标。在由组织任命向民主选官的过渡阶段，应改进干部政绩考核制

度，弱化考核内容中经济指标的权重，扩大公众参与，并把领导干部的“学识”列为评价干部的重要内容。通过深化改革，不断优化政治生态和社会环境，营造重视知识、重视人才的良好氛围，使领导干部切实增强读书学习的紧迫感，自觉地、主动地搞好自身学习和提高文化素质，并带动和抓好所辖单位的学习型组织建设。

## 结语：

# 推进县政综合改革，让权力在阳光下运行

全国2800多个县（市、区）委书记，为官之道千差万别，工作方式“行无定则”。他们中的绝大多数，思想和行为具有多重性。在价值追求上，他们既有“执政为民，造福百姓”的理念和程度不同的“先忧后乐”情怀，又不能完全摆脱职务升迁、生活安逸、封妻荫子、名留青史等个人利益方面的谋算和追求。在组织经济建设、实施各项改革、维护社会稳定、解决民生问题等工作中，他们既表现出较强的攻坚克难和灵活变通的能力，为我国的现代化事业做出了突出贡献，又存在某些急功近利、忽视法制等不良倾向，经常说些言不由衷的假话、空话、大话、套话，做些好看不中用的表面文章。在统带班子和干部队伍的过程中，他们既有“儒气”，又有“霸气”；既能不同程度地贯彻落实民主集中制原则，团结大家齐心协力开展工作，又不时采用藏锋掩愚、巧施恩惠、平衡牵制等“驭人”谋略来树威立尊。在反腐倡廉方面，他们既能一定程度地用党纪政纪约束自己，并花费一定气力按上级要求推动治下的党风廉政建设，又不同程度地存在自律不严格、惩治腐败力度不够等问题。

按党规国法、圣贤教诲、上级要求来衡量，县委书记们的为官之道，包含着大量的“非规行为”。其中，有些行为虽然与“革命道理”不太合拍，故而难登大雅之堂，但是符合社会管理的常规，因此有助于领导者创造性地贯彻落实国家法律和党的政策，有助于化解改革开放和现代化建设事业中的各种矛盾。不过，不能否认，有些行为背离了执政为民的基本方向，突破了合法谋私的底线，具有多方面的消极作用。如：掩盖体制上政策上的缺陷，延缓依法治国进程；破坏法规和政令应有的统一性和严肃性，助长上有政策、下有对策、有令不行、有禁不止的不良倾向，滋生“土皇帝”、“山大王”之类的腐败分子；损毁政府公信力，动摇执政党的执政基础；不同程度地损害国家或群众利益，加剧了某些社会矛盾，等等。

遏制“行无定则”、“非规施政”的消极后果，促使县委书记们的权力照章运行、依法运行，应该是我们党强化自身建设、提高执政能力的一个重大课题。改革开放以来，我们采取的主要措施大体包括以下七个方面：一是不间断地开展各种名目的教育、培训活动；二是高度重视县委书记的组织选拔和异地交流；三是频繁发文、开会，对县委书记提出越来越高的要求；四是不断强化纪检组织等监督管理机构；五是加大政绩考核和督促检查力度，同时开展各种达标竞赛、扩大“一票否决”范围；六是不遗余力地打造先进典型，大张旗鼓地宣传典型经验；七是不时上收权力，对一些实权部门实行垂直管理。

这些措施的积极作用自不待言，但也有一定的消极作用：进一步固化和强化了高度集权的领导体制和“全控型”领导方式，在实施过程中往往走样变形，从而助长了假大空俗、媚上欺下、形式主义等官场恶习，挤压了基层民主自治的空间，遏制了民间力量的发育和成长，虚化了国家权力机关的地位，弱化了民众对公共权力的监督，积累了一些社会矛盾。

党和国家应该认真吸取历史教训，正视现实矛盾，以坚决的态度、高超的智慧、稳健的步伐推进县政综合改革，在规范县级官员权力运行、构建阳光政治上取得实质性突破；否则，不但以县委书记为代表的官员们非规施政甚至滥用权力的问题可能愈来愈严重，而且还可能导致“文革”式的悲剧重演，使国家和民族陷入灾难。

中共“十八大”报告指出：“必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，以保证人民当家做主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。”这为我们的县政改革指明了方向。

周天勇、王长江、王安岭等学者主编的《中国政治体制改革研究报告》<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 周天勇、王长江、王安岭主编：《攻坚：中国政治体制改革研究报告》，新疆生产建设兵团出版社2008年版。

客观分析了我国三十年来政治体制改革的现状，提出了推进政治体制改革的具体建议。

根据“十八大”精神、学者建议和县级权力运行的现状，笔者认为，县政改革的方向应该是：在党的领导下，实现充分的民主法治和有限自治。应通过15年至20年的努力，在以下七个方面取得突破性进展：

## 1. 坚持县委集体领导，理顺党委、人大、政府之间以及党委与司法机关之间的关系。

理顺党政关系，是我国政治体制改革无法回避的课题，也是县政综合改革的一大难点。从现行理论来看，县级党政关系应该是清晰的，那就是既要坚持县委集体对政府的领导，又要避免以党代政，权力过于向县委书记个人集中。现在的关键是要找到实现这一原则的具体途径。

今后的改革，我们仍然面临着两难的选择：如果保持现行的县级权力格局不变，在一定历史时期内，显然有利于保持县级党委的领导地位，有利于巩固我党在全国的执政基础，也有利于一定程度的政令统一和一定时期的社会稳定。但是，不可能解决党政不分、权力过于向县委书记集中、县人大这一权力机关虚位等问题，也很难消除腐败滋生、形式主义泛滥等官僚主义痼疾，最终可能导致执政党合法性逐步消减乃至彻底丧失。如果按照“党的领导主要是路线方针政策的领导”和“党的领导就是领导人民当家做主”的理念和充分发挥政府职能作用的思路去设计县级领导体制，合理并清晰地划分县委和县政府之间的权力边界，则很容易“虚化”县委权力，从而动摇我党的执政基础，并带来社会治理的某些消极后果。在笔者看来，企图在“两难”中找出一个两全其美的办法，似乎不太可能，只能两弊相权取其轻。从人民大众的根本利益和执政党的长远利益考量，必须按照“十八大”关于“改进党的领导方式和执政方式”的要求，建立县党委、县人大、县政府相互制衡、各司其职的县政格局。

是否可以考虑，县委对县政的领导由前台走向幕后、由直接转为间接、由无限转为有限。这种幕后的、间接的、有限的领导，可通过三条渠道来体现：一是向县人大、县政府和民众宣传党的纲领和县党委的政治主张，保证县级政治权力沿着执政党所规定的大方向和在党领导制定的法律框架内运行；二是组

织党员参加人民代表和县、乡官员的选举，并向县人大、县政府以及县法检两院推荐重要干部人选，保证中共党员在其中占据人数和位置上的优势，为党的主张融入行政及司法工作提供人事保证；三是对党员进行有效管理和教育，使他们在各项建设事业中发挥模范带头作用，以增强党的合法性基础。对于公共设施建设、财政资金分配、公众生产生活等应由县政府管理的事务和司法机关的执法行为，县委不再干预，也不再向社会发布指令性的文件。

这种领导方式，层次虽然比较高，但似乎不太“实惠”，也可以说比较“虚”、比较“弱”，它使县委及其所属的各部门成了清水衙门。但它有利于实现依法治县、权力制衡，也有利于党的自身建设。

政府应成为名副其实的政府，它在党的政治领导下，依法独立行使行政管理权，对法定权力机关——人民代表大会负责并报告工作。

县人大应成为名副其实的权力机关和人民代议机关，依法行使对本县重大事项的决定权、县“一府两院”的干部任免权和监督权。

在这样的权力分配格局下，县委书记的地位将有所下降，不再是集各种权力于一身的“一把手”。县长和县人大常委会主任的权力将大幅度提升，特别是县长，将成为名副其实的“一县之长”。这样就产生一个新的问题，即县长也可能独断专行、滥用权力。所以，必须切实提升县人大的地位和法律的权威，确保县长在县人的监督下依法行政。

在新的权力格局下，县委、县人大、县政府三大机关及县法检两院的职能和权力不再交叉，但县委与县人大、县委与县政府、县委与县法检两院之间，人员可以交叉任职。县委书记可以单独设立，也可以兼任县长或县人大常委会主任；县委常委或委员可以兼任县人大或县政府、县法检两院的领导职务。县人大与县“一府两院”之间，人员不可兼职。

2. 理顺上级政府与县级政府的关系，在下放权力的同时，依靠民主和法治建立对县级政府的刚性约束，实现县政有限自治。

多年来，中央和省、市、县之间，权力上收还是下放，一直是个大难题，在破解这个难题的过程中，“一放就乱，一收就死”之类的问题常常出现。

今后的县政改革，也同样面临着两难选择。所以，理顺上下关系，应包括

集权与分权两方面内容。但从总体上说，应该以下放权力为主，逐步实现县政有限自治。

据党国英先生研究，地方自治是一切现代国家的制度安排，只是自治程度不同而已。欧洲一些国家至今仍然在推进地方自治。我国改革开放以来扩大地方自主权的方针，实质上也是推进地方自治。除了关系全局的少量事务由中央和省级政府掌控，县级政府必须对上负责以外，绝大部分公共事务都应放给县里自主管理；同时，大力发展基层民主，健全人民代表大会制度，强化对县级政府的法律监督和民主监督。

这样的制度安排，并不是完美无缺的，它对于中央集中权力和举国办大事，肯定带来诸多不利因素。但是，它可以有效避免权力过于集中所带来的资源浪费、官僚主义、效率低下、权力寻租等种种弊端，促使县级官员真正把对下负责、为民谋利作为施政办事的第一出发点。

其次，应减少行政层级，加快省直管县的改革步伐。

最后，应该转变权力纵向分配过程中过分倚重高层领导个人偏好的“人治”倾向和随意性，尽快实现中央与地方、省市与县（市）之间关系的制度化和法治化，使纵向权力分配保持均衡、稳定的状态。

### 3. 理顺政府与社会的关系，大力推进基层群众自治。

“十八大”报告指出，“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式”。

在上级政府向县级政府下放权力的同时，县级政府也要理顺同基层组织和民众之间的关系。县级政府应大力扶持各种民间团体发育成长。县级政府应根据基层自治组织和民间团体的发育程度，划分各自的管理范围，把一部分社会事务交给“社会组织”，以逐步实现全能政府向有限政府的转变。

农村税费改革以后，乡镇政府已经处于悬浮状态，各地应该根据实际情况，逐步将其变成县政府的派出机构或自治组织。

### 4. 积极发展党内民主，增强党的创造活力。

这是中共“十八大”提出的要求。从我国的政治现状看，在县一级进行党内民主制度的创新，不但可以引领和带动人民民主的发展，而且可以为更高层面的民主建设积累经验，还可以防止在县级人大、政府实行竞争性选举之后党权旁落，动摇党的执政根基。

县级党内民主建设，从制度化的角度看，关键在于“党内权力授受的创新”。<sup>①</sup>具体来说，应在以下几方面尽快取得实质性突破：

一是实行党代表竞争性的直接选举。推广四川省雅安市雨城区和荥经县的经验，改变由组织提名或组织授意确定候选人的做法，把提名权直接交给党员，并履行代表参选人自我推荐、在选区内与参加选举的党员见面等程序，把竞争引入整个选举过程。

二是增加县党代会召开次数，至少每年召开一次。

三是明确党代会是党内权力机关的地位，减少执行机构的层次。从县级工作实际看，党代表人数可以大幅度减少，便于召开会议和行使权力机关的职能。相应地，应推广湖北省罗田县的经验，取消县常委会设置，由代表大会直接选举县委员会作为县党代会的常设机构和执行机关。县委员会人数应该减少，成为一个专职工作班子。

四是改革县党委会成员选举办法。现行的县级党委会及常委会的产生办法是：党委委员候选人由上届常委会提出预备人选，报上级党组织批准后，由党代会选举；其中的常委会委员，由上级党组织考核确定人选后，交新选举出来的党委会正式选举；在选出常委会后，再根据上级党委确定的候选人人选，选举常委会的核心成员，即书记、副书记。这样的选举，代表的意志无法得到体现，基层党员更没有参与的机会。所以，应在取消常委会设置后，实行委员会委员及书记、副书记“两票制”直接选举。即换届选举前，由上级党委确定职数，由全县党员推荐或由党员个人自荐，形成候选人备选名单；然后，由全县党员对这些初步人选进行推荐票决；上级党组织从外地调入的干部，要严格控制数量，并将他们与拟任职县党员推荐的人选一并交给党员进行票决；上级党

<sup>①</sup> 周天勇、王长江、王安岭主编：《攻坚：中国政治体制改革研究报告》，新疆生产建设兵团出版社2008年版。

组织根据推荐票决情况和一定的差额确定正式候选人，最后由党员代表大会直接选举产生书记、副书记和其他委员会成员。

五是严格限制领导干部的届中调整。除极特殊情况外，经选举产生的县党委会成员，特别是书记、副书记，在任期内不能调动，以体现对党内民主的尊重。

### 5. 健全人民代表大会制度，推进县级人大、政府选举方式改革。

中央一再强调，人民代表大会制度是保证人民当家做主的根本政治制度。发展县政民主，必须把县级人民代表大会制度做实。

首先，要减少代表数量，逐步实现代表专职化。县级人大代表一般不宜超过百人；人大监督对象“一府两院”官员在人大代表中的占比要逐步减少，直到完全退出人大代表席位；代表的全部或半数以上，要专司其职。

其次，县级人大代表要真正实行竞争性的直接选举。鼓励各民主党派、社会团体及公民个人积极参与选举；所有参选人，都要履行自我推荐、与选民见面、发布竞选演讲等程序；所有参选人，都应平等地列入预备人选名单，以扩大差额比例，如果参选人过多，可以通过预选的方式确定正式候选人；减少向选区“派选”候选人名额，除拟作县人大常委会组成人员的人选以外，其他县级领导干部应在机关选区内与普通公务员一道参加竞选。选上自然很好，选不上也不应影响其在党内选举中获取党内职务或在后续的官员选举中获得政府、“两院”的职位。

再次，要强化县人大常委会机关建设。下决心改变县委、县政府及县法检两院负责人退休前到县人大任职的现状，优化县人大工作队伍的年龄结构和知识结构。要减少兼职比例，逐步实现县人大常委会组成人员的专职化。

随着党政关系的逐步理顺，县级政府领导人的选举将显得日益重要。县政府领导人的选举改革，应该分两步走。第一步，在目前间接选举的基础上引入竞争机制。上级党组织的提名，要扩大差额比例，正职领导人也要提出一名差额人选。允许和鼓励民主党派、社会团体和公民个人联名提出候选人，特别是要允许和鼓励人民代表联名提出候选人。各种渠道提出的候选人，地位应该平等。如果候选人过多，可以通过预选确定正式候选人。选举前，大会主席团应组织候选人与代表见面，并发布竞选演说。第二步，在先行试点的基础上，在

部分县（市、区）实行政府正职由全县选民直接选举、副职由县人民代表大会选举的新办法。这样，既可以提高民主层次，扩大公民有序参与，又可以使正职候选人落选后有机会参与副职的竞选。

实行竞争性选举，必须与坚持党管干部的原则结合起来，采取稳妥的措施推进。步子不一定太大，速度也不一定太快，但要扎实推进，真实有效，不能停滞不前，更不能搞得不偿失的形式主义。

## 6. 继续精简机构和编制，构建小政府大社会的治理格局。

改革开放以来，我国进行过多次机构改革，但是机构臃肿、人浮于事的体制病并没有丝毫减轻。随着党政关系和上下关系的理顺，县级机构精简成为必然和可能。

县级政协应大幅度精简，也可以不单独设立，其民主监督和政治协商职能归并到人大和工会、工商联等社会团体。

县委可以设置组织、宣传、纪检、群众工作四个部和一个办公室，人员可以精简50%以上。统战工作可以归并到宣传部门，政法委的主要职能可以移交到人大。

“党管干部”的范围和方式应做大幅度调整：一是协助上级党委做好对县级领导班子人选的酝酿、提名、考核和选举等工作；二是组织好乡镇正职领导的酝酿、提名、考核和选举工作；三是向县人大推荐政府组成人员（包括重要部门的正职）和县法、检两院主要负责人的人选。其他干部的任用，应该适度分权：乡镇副职，可由正职提名，民主选举，报县委、县人大和县政府备案；县法检两院的副职，由县人大任命；政府各部门的副职，由县政府党组任命。

在党政职能基本厘清的情况下，党员领导干部违法和违反政纪行为，可由政府监察部门和政法机关调查处理，只有违反党内纪律的行为（这样的行为肯定很少），才由党的纪检部门负责查处。这样，纪检部门不但不需要升格或垂直管理，而且可以作为县委一个工作部门，内设机构和人员可以大幅度减少。也可以在现有体制下，继续实行与政府监察部门合署办公。

县人大人事部门和内务司法部门应该适当加强，凡由县人大任命的官员，县人大都要担负其考核、甄别和履职过程中的监督职责。县人大对县司法

机关的监督和协调，应该适度加强。

县政府应该加快职能转换，精简工作任务和行政权力，精简部门设置和人员编制，实行比较彻底的大部制，逐步成为有限的、服务型的公共管理机关。

### 7. 构建透明民主的财政体制，保证政府工作在阳光下运行。

在诸多公共管理领域中，财政预算和决算居于核心地位，如果老百姓对政府有多少钱搞不清楚，对这些钱怎么花没有参与权力，民主就成了好听不中用的空中楼阁。所以，县级政权的民主法治建设，必须突出财政预决算制度的法治化、透明化和民主化。从一定意义上说，透明财政是民主和民生的最佳结合点。离开财政透明，任何党务、政务公开都将暗淡失色。

首先，应该把县级政府的所有收入，包括国家转移支付的各类资金，全部纳入财政预算，以彻底堵塞财政“黑洞”。

其次，预算科目必须科学详尽，让所有人大代表和具有财经常识的公民都能看得懂，为民主决策和监督提供基本条件。

再次，应实行彻底的预算民主。人民代表大会审议财政预决算报告的时间必须延长，防止走过场；包括国家转移支付资金在内的财政资金如何使用，必须根据额度和用途，由人民代表大会或受益单位的民众讨论决定。

最后，应该改变县级政府单一审计的制度，强化县人大机关对财政的审计监督和民众的监督。

应以构建透明财政、民主财政为突破口，带动政府工作的全面公开，保证县级所有公共权力在阳光下依法运行。

县政综合改革势在必行，但又有很大风险，必须稳步推进，分步实施。在起步阶段，应着重抓好四件事：

第一，深入领会“十八大”精神，增进改革共识。应该让县级领导干部真正认识到，政治体制改革不深化，30年改革的成果难以持久，现实生活中的各种社会矛盾将日益激化，政府合法性危机必然出现。而县政改革具有典型性、可控性，应该先走一步。为浓化改革氛围，应该对党的政治纪律做出有利于发

展民主宪政的解释。领导干部的政治纪律，首先要体现在坚定不移地推进改革开放上，体现在维护人民群众根本利益上，体现在维护宪法尊严、严格依法施政上，而不是表面上与上级保持言论上的一致。县委书记们，应该增强危机感和改革的责任感，主动放弃既得利益，大胆进行各项改革的探索和试验。

第二，坚持顶层设计与基层探索相结合，搞好县政综合改革试点和规划的制定。县政改革，是一项牵动全局的系统工程，风险和难度非常大。既离不开广大民众的参与和支持，也离不开中央和省市的支持、指导和推动。中央和各省，应该选择不同类型的县（市）进行试点，并鼓励各地依据自己的实际情况，大胆进行各种类型的改革尝试。在总结实践经验和进行充分研讨的基础上，抓紧制定出县政改革的实施方案或总体规划，然后，强力推进，分步实施。应适时启动更高层面的政治体制改革，为县政改革提供法律、政策和宏观环境上的支持。

第三，采取果断措施，为县级党政领导和基层干部减负降压。首要的是大幅度减少会议文件和各种检查评比活动，淡化或取消政绩考核。减少会议文件和检查评比活动，在认识上基本没什么疑义，口头上也一直在喊，关键是要把已经喊出来的措施落到实处。有两个问题比较复杂，一个是怎样对待政绩考核。现行的政绩考核制度，在调动基层干部积极性，推动经济社会发展、维护社会稳定方面确有一定的积极作用，但是它在强化和固化全面控制型和政治压力型领导体制，助长急功近利、形式主义不良风气方面，负面作用更大一些。虽然近年来组织部门不断采取某些措施进行完善，但在现行领导体制下，“几项经济指标定乾坤”的局面和围绕上级领导偏好进行考核评价的状况不可能改变。所以，笔者主张取消自上而下的年度政绩考核。可以考虑，与严格执行干部任期制相结合，只进行换届综合考核和届中少量提拔干部的个别考核。换届综合考核和干部评价选拔，应该真正体现党管干部的原则与人民当家做主制度的紧密结合，在没有理顺党政关系和实行竞争性民主选举之前，应由党委组织部门和人大的人事部门共同考核酝酿干部。另一个问题是怎样对待“一票否决制”。人治色彩浓厚的“一票否决制”，虽然在产生初期对某些工作起到一定

的推动作用，但负面作用越来越大，各地所进行的清理活动同样很难见效，所以，也应该果断取消。应减少对城乡社区自治组织的行政干预，为基层自治和基层民主提供更广阔的空间。

第四，严格控制党政机关和事业单位的机构编制，做到逐年减少。精简机构应两种办法并用，一是由县人民代表大会确定5~10年减员计划，报省级人事部门批准后实施。二是以县为单位，按照年度自然减员总量的一定比例（比如20%~30%）补充缺额人员。这样，既能实现逐年减员的目标，又可以补充新鲜血液，保证机关正常运转。

尽管县政综合改革面临着诸多阻力、困难和风险，但我们相信，民主法治的历史潮流不可阻挡，中共领导的改革开放大业不可逆转，县级官员的权力运行虽然不可能像“文本”叙述那样圣洁无瑕，但终究会走上去伪存真、相对透明、依法有序、便于监督的轨道。

## 后记

写这本书的念头，萌生于2009年。当年7月，《中国县域经济报》副总编吴永亮先生约我就县（市）工作的实际运行规则或状态写篇稿子。几经思考，我写了一篇题为《县市工作的最大特点是行无定则》的文章，刊发在该报及其主办的内参《市县领导参阅》上。后来，又在县域经济论坛（<http://www.xyjjlt.net/forum.php>）上发出。据说，在读者和网友中反响不错。于是，我开始搜集资料，着手就县委书记这一特殊群体的思想、行为及其形成和存续的体制性因素进行力所能及的调查与研究，到2012年6月，大体完稿。

本书所引证的案例及阐释的观点，主要来自三方面：一是本人在两个县（市）担任近九年县（市）委书记的经历和体会；二是本人到20来个县（市）进行调查访谈所获取的第一手素材；三是媒体相关报道和部分学者理论专著或文章中的资料。

在调查访谈过程中，得到黑龙江省绥化市委、齐齐哈尔市委、双鸭山市委及部分县（市）委、政府的大力支持。黑龙江省依安县原县委书记胡银波、富裕县原县委书记高虹、庆安县原县委书记刘凤岐、兰西县原县委书记杨文波及原县长王秀平、宝清县原县委书记张野、青冈县原县委书记李德顺、讷河市原政协主席赵春福、讷河市原常务副市长冀慎忠、安达市原政协主席陈德厚、五常市政协主席王文忠、尚志市人大常委会副主任刘文斌、绥棱县原县长宋树生、绥棱县原人大常委会主任孟宪武及王恩庆、绥棱县原人大常委会副主任耿

宝祥、望奎县原县委书记刘维权、集贤县原县委书记华泽贵等同志，曾在百忙之中接受笔者访谈，并从不同角度提供了诸多有价值的素材。

在本书定稿过程中，国务院发展研究中心信息中心主任赵树凯先生、《中国县域经济报》副总编吴永亮先生、新华出版社时政图书编辑室主任刘飞先生、金城出版社编辑吕伟明先生，从不同角度对本书的体例、内容，提出了宝贵修改意见。广东人民出版社对本书出版给予大力支持，副社长肖风华、责任编辑段太彬等编审人员，为本书的章节调整、内容把关、文字润色，付出了大量心血。

在本书即将付梓之际，对上述为本书成稿并顺利出版给予关心和帮助的相关单位和各位朋友，表示诚挚谢意。

李克军

2014年7月