

县是一个比较稳定的社会实体，它是在长期自然历史条件影响下形成的。它按照其特有的地域、地形、人口、民族、自然资源、生产水平、商品交流等因素，在经济文化、社会关系、风俗习惯以及政治传统等各个方面，形成了具有紧密内在联系的平衡结构，从而成为一种相当稳定的社会实体。这种稳定的社会实体有其乡镇作为牢固根基，因而它既为县域国家机构提供了稳定的基础，又是上级国家政权赖以发展的基本因素。

XIANZHENG GUANLI LILUN JI SHIWU

县政管理理论及实务

华孝清 肖百治 罗振宇 著

西南交通大学出版社

前 言

县是一个比较稳定的社会实体，它是在长期自然历史条件影响下形成的。它按照其特有的地域、地形、人口、民族、自然资源、生产水平、商品交流等因素，在经济文化、社会关系、风俗习惯以及政治传统等各个方面，形成了具有紧密内在联系的平衡结构，从而成为一种相当稳定的社会实体。这种稳定的社会实体有其乡镇作为牢固根基，因而它既为县域国家机构提供了稳定的基础，又是上级国家政权赖以发展的基本因素。再者，我国历来幅员广大，民族、人口众多，内外交往频繁，加上政治、经济、军事、文化、社会等各方面错综复杂的形势，利用县级政权这个层次，就能有效地缩小管理国家的幅度，增强控制国家的能力。正是由于县自身处于这样的重要地位，使它成了国家最基本、最关键的战略单元。

处于这种战略单元的县政管理，主要是指县域公共管理，实质上就是县级政府管理。它除与县以上的政府管理有其共同性外，自己还具备一些明显的特点。尽管这些特点是相对的，但却是异常突出的。

结合性 县政管理工作大量的是在“结合部”上做文章，“结合不到位，等于是儿戏”。最基本的结合是宏观与微观的结合，城市与乡村的结合，工业与农业的结合，建设与环境的结合，劳动力转移与农业现代化的结合，等等。这些结合具有显著的双重性，例如县政管理工作对全国、全省或全市（地区）的政府管理工作来说是微观，有对它们进行（相对宏观）结合的问题，这个结合是必需的、经常的，并且是非常现实的；同时它作为相对独立的战略行政领导单元，其管理对县以下的各级行政部门，又有一个

如何把自己这个宏观同下属的微观相结合的问题，特别是同乡镇政府工作的结合，往往是极为现实而细致的。无论哪一种双重结合，县政府都应主动积极，不然就结合不起来或结合不好。“结合”是辩证法的一个重要范畴，许多事物都需要“结合”，才能生存、发展。无论哪一级政府管理都有着各种各样的“结合”，但县政管理的“结合”更具有地域性、前沿性，尤其是具体性。

具体性 在县域管理工作中，特别是政府的许多管理活动，其具体性十分突出。经常听到一些县政官员这样说：“我们是眼睛一睁，忙到熄灯”，“上管天文地理，下管鸡毛蒜皮，成天拳打脚踢”。曾有不少文章都把这些说法作为政府不抓大事、陷于事务性工作的代表语言而大加鞭笞。这无可厚非，但也应看到这些话同时反映了县政管理工作异常具体的实际情况。具体性是县政管理工作的一个鲜明特点，主要表现为：日常性、事务性的工作多；管理的头绪多，矛盾多；面对面领导的多，直接指挥的多；涉及千家万户的多，牵涉各方面利益的多；不少事情是“落实不到户，一切不算数”；等等。县政管理的具体性与其所处的地域特点和广泛的群众性分不开。县是基础，是结合部，是许多复杂关系的汇集点，是直接面对广大群众的前沿阵地，这就使得县政管理必然处于“上面千条线，下面一根针，穿针又分线”的境地。我们不能只看到县政管理经常把“千条线”穿过“一根针”的那种具体，而且还应该看到即便让线“穿过”了，“分线”在很大程度上更为具体，是更为复杂、精细的具体，这在政府职能转变过程中表现得更为突出。“具体”决不是完全陷入事务细节之中，而是不能停留于一般号召，搞空对空，它的根本要求就是“实打实”。

动态性 由于县域管理工作的过程性、多变性和连锁性等，使得县政管理呈现出明显的动态特点。恩格斯说：世界是过程的集合体，任何事物都有一个过程。过程实质上是一段动态的“历史”，县政管理也不例外。但是县政管理常常是短过程多，尤其是日常的管理更多的是立竿见影，这样，在长过程的动态中往往

“短兵相接”，更显其自身的动态性。由于县政管理直接面对的是复杂多变的实际，特别是改革开放后，这种错综复杂的多变更是司空见惯，这就使得县政管理不能墨守成规地以不变对万变，而是要不断更新，视情况发展，开创局面。县政管理的有效性，很大程度上取决于它的动态适应性。在计划经济时代，许多事情比较单一，县政管理也经常靠“计划”一统了之，照抄、照搬、照转的“死”管理还比较吃香。现在搞市场经济，出现了许多新情况、新问题，频繁的人际交往，繁重的法律事务，不同利益群体之间的纠葛等，致使县政管理遇到的不少问题都是牵一发而动全身，引起强烈的连锁反应，更使政府在管理中不可能“静”下来，而是始终在“动”中去解决、去平衡，去求得最佳的管理绩效。

根据上述的县政管理的基本特点，结合县政府所管的主要工作的内容，我们进行了分门别类的较为具体的研究，如县政农业管理、财税管理、工商管理，等等。这是十分必要的，也是本书的重要内容。但为了作更深入的研究，也就是从更高理论层次去把握县政管理，自觉提高管理能力，加速县政管理的科学化，我们引进了“权能理论”。把权能理论运用于县这一级的政府管理中并对其作了初步探索，这既需要又迫切。即便较为粗糙，但也对深入探索地方公共管理的一些理论基础大有裨益。

政府权能理论是研究政府的权力、职能和能力之间相互关系及其发展规律的一种现代理论。运用这种理论研究县政管理，是力图从县这个层次上和更深的理论层面，去探讨一种合理的、良好的政府权力与职能的关系，以使政府具有最大的和最佳的管理能力或能量，推动县域经济的发展和社会的进步。在当前县级政府的职能转变中更要明确：政府的职能为政府的权力和能力规定了基本的方向和任务，而政府权力和能力只是完成政府职能所规定的基本任务的必要手段。任意扩大政府职能和政府权力，都会造成政府职能与权力的严重失衡，大大降低政府的社会治理能力，影响县域社会发展的方向和速度。县政管理正处于由传统农业社

会向现代工业社会转型的时期，这种影响不仅频繁显现，而且影响的深度和广度都前所未有。要使县政管理科学化，从基础上讲，就是如何辩证地、有效地处理好县政府的权力、职能与能力三者之间关系，这一点是不少县政府管理者所缺乏的。对工作中遇到的问题要经常进行思考，但不是满足于经验性的思考，而是“着眼于对现实问题的理论思考”。要下功夫去更深层次地思考提高县级政府管理能力的方法和技术。当然只从理论根基上解决这些问题还不是完整意义的科学化，还得在一些分门别类的具体管理中体现其科学性。因此，本书既从理论上进行了大胆的探索，又对管理的实务作了较详细的阐释；在注意理论深度和广度的同时，又力求务虚和务实的结合。书中的“务实”决不是一把钥匙开一把锁或案例的剖析，而是在普遍的、共同的层次上去论述的。立足于基础的“论”，展开于管理的“务”，像一根红线贯穿全书。本书除前言外共十五章，第一至第四章是对县政管理中权能理论运用的探讨；第五至第八章是对县政管理的核心问题，即改革和法制建设问题作了基本的论述；第九至第十五章是对县政管理的主要内容进行了较详细的阐释。这个结构安排是想突破现有的习惯模式，是力图对地方公共管理中最重要县政管理作较系统的“论”与“务”的探索，意在抛砖引玉，求得诸君指教。

目 录

第一章 县政管理权力	1
第一节 县政管理的权力基础与实践模式	1
第二节 县政管理权力的获得与变迁	14
第三节 县政管理权力的运作	23
第二章 县政管理职能	29
第一节 县政管理职能的特性	29
第二节 县政管理职能的内容	35
第三节 县政管理职能的转变	46
第三章 县政管理能力	57
第一节 县政管理能力概述	57
第二节 县政管理能力的生长	69
第三节 县政管理能力的开发	80
第四章 县政管理环境	89
第一节 县政管理的经济生态环境	89
第二节 县政管理的政治生态环境	104
第三节 县政管理的文化生态环境	118
第五章 县政管理改革(一)	125
第一节 县政改革的动力、阻力和补偿	125
第二节 县政改革的战略构想	131

第六章 县政管理改革(二)·····	146
第一节 县政改革的原则和内容·····	146
第二节 县政改革的制度创新·····	161
第七章 县政法制建设(一)·····	173
第一节 县政法制建设的意义和作用·····	173
第二节 县政法制建设的基本内容·····	183
第八章 县政法制建设(二)·····	199
第一节 县政法制建设的发展趋势·····	199
第二节 县政法制建设与新世纪治国方略·····	216
第九章 县政农业管理·····	225
第一节 县政农业管理的职责·····	225
第二节 我国县级政府农业现代化职能与 农业产业化发展·····	231
第三节 经济林建设和退耕还林问题·····	237
第四节 乡镇企业面临的挑战和对策选择·····	249
第五节 入世对中国农业与农产品贸易的 影响及对策·····	254
第十章 县政财税管理·····	261
第一节 县级财政的主要职责及面临的难题·····	261
第二节 县级财政税收管理体制的变革与完善·····	266
第三节 县域公共财政基本框架的构建·····	278
第四节 建立县级政府采购制度·····	287
第五节 提高县级财政管理效率的途径·····	294

第十一章 县政工商管理	299
第一节 县政工商管理职责.....	300
第二节 借鉴国际经验,完善我国的 县级工商行政管理体系.....	302
第三节 整治市场经济秩序,建立市场条件下的 信誉机制.....	311
第四节 制度创新与建立行政指导制度.....	318
第五节 工商管理与电子商务.....	327
第六节 当前个体工商户登记监管工作存在的 问题及对策.....	334
第十二章 县政公安与司法行政管理	342
第一节 县政公安与司法管理的主要职责.....	342
第二节 强化县政公安法制建设.....	343
第三节 加强和改进农村公安工作.....	349
第四节 律师管理工作、基层司法所工作、 人民调解工作、普法工作	361
第五节 公证处与公证工作的改革.....	367
第六节 县级法律援助中心的职责与业务.....	375
第十三章 县政人力资源管理	377
第一节 县政人力资源管理的主要内容.....	377
第二节 人力资源的特点与人力资源管理的定义、 任务和意义.....	380
第三节 人力资源的供给与需求.....	383
第四节 人力资源开发的意义与人力资源 管理革命.....	389
第五节 人才服务产业化与县级人才 中介机构的管理.....	399

第十四章	县政社会事业综合管理	407
第一节	教育、科学、卫生、文化等部门的 主要职责	407
第二节	教育行政体制中存在的问题及其改革	411
第三节	加强县级基础教育的基本思路	419
第四节	城镇医药卫生体制改革的基本途径 及具体措施	425
第五节	推进农业科技创新体系建设	436
第六节	关于科教投入不足的分析比较及对策	440
第十五章	实现办公自动化与开展电子政务	445
第一节	现代信息技术对公共行政的影响	447
第二节	政府办公自动化	454
第三节	建立电子政府和开展电子政务 的工作	459
第四节	县级政府上网的迫切性	471

第一章 县政管理权力

政府权能，又称为行政权能，在现代政治学中是一个重要的范畴。从法理层面来说，它是指代表公共权威的政府部门具有的价值权威性分析职权；从实践层面来说，则是指政府行政部门在现实政治运作中体现的诸种职能、技能与毅力的综合。它涵盖诸如提供福利扶助弱者、制定规章维持秩序、加强安全防御敌人、管理市场纠正失灵、促进公民和社会发展等多种功能。用政府权能理论来研究中国的县政管理权力，首先要坚持马克思的政府阶级专政权能论；其次是要研究县政管理的权力基础与实践模式。

第一节 县政管理的权力基础与实践模式

一、马克思主义阶级专政权能论

阶级专政权能论是把政府权能看作社会各阶级合作或对抗的工具的一种政府权能理论，它与阶级合作权能论不同。马克思主义阶级专政权能论，即主张政府是阶级专政的暴力工具。这是马克思主义对政府本能和属性的基本认识。其主要理由如下。

1. 政府产生于阶级的分化和专政的需要

政府的产生是基于阶级分化和阶级专政的需要。在马克思、恩格斯看来，国家并不是从来就有的，曾经有过不需要国家，而且根本不知道国家权力为何物的社会。在经济发展到了一定阶段而必然使社会分裂为阶级时，国家就成为必要了。在原始社会的大部分时间里，受生产力水平的低下和社会资源总量有限性的影响，

实行的是原始公有制和平均主义的社会资源分配原则。因而那时的社会利益是集体化和整体化的，社会利益的分化是与剩余劳动产品导致私有制的产生相伴而行的。当社会生产力的发展出现了剩余产品，当社会分工引起利益分化而导致剥削阶级产生并相互对立、对抗时，便使阶级斗争加剧。这时，统治阶级需要有一个比原先单一的民族、部落公共管理机构更为强有力的公共机构，以维护统治阶级的利益。同时，日益扩大的地域和人口，需要有一个更完善化的管理机构，以便有效地管理更为复杂的公共事务。国家政权，即政府，就是在统治阶级为建立有效的阶级统治的上述需要下建立起来的暴力工具。

2. 政府是维护和发展统治阶级利益的工具

统治阶级利益的维护和发展，需要阶级专政的暴力工具。马克思和恩格斯在分析国家及其政府的职能时，认为其具有阶级统治和社会管理两种基本职能，阶级统治是国家及其政府的根本职能，是统治阶级建立国家和政府的首要目的，而社会管理职能是统治阶级、维护阶级统治的基础和前提。但就其性质而言，社会管理职能的性质由阶级统治职能的性质决定，也就是说，政府社会管理机构的价值取向是由阶级统治的性质决定的。正是从这个意义上，他们认为，没有政府、军队、警察、法庭、监狱等强制机器作后盾，统治阶级赖以存在的物质手段——税收是不可能从统治阶级手里征集到的。而被统治阶级违背政府的意志而应当加以镇压的理由，就是统治阶级具有维护社会秩序、管理公共事务、保障“公共利益”的“合法”职能。

3. 暴力是从资本主义社会到社会主义社会的助产士

从资本主义社会向社会主义过渡，需要以暴力打碎资产阶级政府机器。马克思和恩格斯认为，“革命之所以必需，不仅是因为没有任何其他的办法能够推翻统治阶级，而且还因为推翻统治阶级的那个阶级，只有在革命中才能抛掉自己身上的一切陈旧的肮

脏东西，才能成为社会的新基础。”^①“暴力革命是每一个孕育着新社会的旧社会的助产婆”^②，是历史的火车头。同样，在革命成功之后，“无产阶级需要国家政权，中央集权的暴力组织，暴力组织即是为镇压剥削者的反抗，也是为了领导广大农民、小资产阶级和半无产阶级来‘调整’社会主义经济。”^③也就是说，在阶级斗争现象完全消失之前，社会主义国家的政府是无产阶级专政的暴力工具。它一方面履行镇压剥削者的反抗，给人民以民主的阶级统治职能；另一方面，履行领导广大人民群众从事社会主义经济建设，管理社会主义公共事务的社会管理职能。

4. 政府作为阶级专政工具的消灭有赖于生产力的发展

政府作为阶级专政的暴力工具这一性质的消灭，必须有这样一个历史前提：阶级对立和对抗即阶级斗争现象完全消失。马克思、恩格斯认为，在社会生产力发展水平还创造不出按需分配的社会物质财富总量之前，社会的分工是不可能消失的。而社会物质财富的有限性和社会分工的存在，必然带来社会利益的分化和社会集团阶级的分裂。作为阶级专政工具政府自然不可能消失。政府只有在生产力高度发展、物质财富极大丰富的社会历史条件下，才有可能彻底改变阶级专政工具的根本属性，成为历史的遗产。那时，国家政权对社会关系的干预将先后在各个领域中成为多余的事情而自行停下来。那时，对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替。正是从这个角度看，他们认为，国家及其政府，是社会生产力发展到一定历史时期的产物，并与这一时期相联系。当社会生产力的发展超过这一时期时，国家及其政府便“自行消亡”了。

可见，马克思主义阶级专政权能论，指出了政府作为统治阶

① 《马克思恩格斯选集》，第1卷，第77页。

② 《马克思恩格斯选集》，第2卷，第266页。

③ 《列宁选集》，第3卷，第131页。

级专政工具的本质和属性，揭示了政府从产生、运行到消亡的整个历史进程的社会动力和阶级涵义，为我们深刻地理解县政管理权力的本质属性和运行规律指明了方向。

二、县级政府权力的基础

按照马克思主义阶级专政权能论的观点，政府权力是统治阶级为了维护自己的阶级利益而设立的一种“公共权力”。这种公共权力以国家暴力机器为后盾，以法律为手段，强制进行阶级统治和社会管理活动。因此，我们认为，政府权力既不是洛克、卢梭等古典民主理论家所说的是公民理性的执行形式，也不是康德所说的是人民的普遍联合意志，而是统治阶级为维护自身的阶级利益，而赋予公共机构及其工作人员管理公共事务的一种公共影响力。

县级政府在我国国家管理系统中，居于非常重要的行政层次和行政地位。在政治管理上，县是间接民主和直接民主的结合部；在行政管理上，县是城市和乡村的结合部；在经济管理上，县是宏观经济和微观经济的结合部。这“三个结合部”，使我国县级政府与其他行政层次相比较，相对独立性较大，确有单独研究的必要。

县政管理权力的基础是县政府权力赖以存在和运作的最为一般的环境与条件。它包括县级政府权力的经济基础、法律和政治基础，以及文化和道德基础三个方面。

1. 经济基础

我国自秦朝正式确立郡县制以来，虽然中间经历了曲折，但两千多年来县制一直沿袭下来。在这期间，虽然有一段时期乡镇为基层行政建制，但大部分时期都是县为基层行政建制。封建社会时期，县级政府权力的经济基础是传统农业社会的自然经济。例如，秦汉人口约 2 000~5 600 万，全国县数约为数百个到 1 500 多个。在自然经济的条件下，县级政府的主要职能有二：一是维护和

发展自给自足的农村经济，即所谓“县政”即“农政”；二是维护和保障社会生活秩序，特别是土地所有制的状态。这两大职能赋予了县级政府以强制手段迫使小农交税、服徭役和兵役以及包揽诉讼、断狱的权力。然而，由于这两大职能与政府的权力既是统一的又是矛盾的，所以，在自然经济条件下，县级政府的权力常常是脆弱的和不稳定的。

从 1928 年以后到 20 世纪 70 年代末，在这将近半个世纪中，我国县级政府的行政地位发生了一系列重大的变化，基层行政建制在乡（镇）一级，县的行政地位变为省和乡（镇）之间的中间环节，起着承上启下的关键作用。这种行政地位及其权力的变化，是由商品经济逐步发展决定的。在商品经济的现代社会里，一切行为均需以商品经济所要求的等价自由交换为基础。社会赋予政府统治和管理社会的权力，是以政府履行管理和服务社会的义务为“交换”条件的。在商品经济社会里，社会提供给政府支配的物质手段是丰富的。因此，要求政府履行的社会管理和服职能较之过去就多，而政府拥有的统治和管理社会的权力也就较广泛。所以，从原来县级政府管理中下分一个行政管理层次——乡（镇），使县成为省和乡（镇）之间的中间环节，这样它便成为必要的了。

20 世纪 80 年代以后，随着我国社会主义市场经济的发展和社会主义现代化建设的加快，县级政府权力的经济基础日益扩大，不但县的数量增加到 2 200 多个，而且县政管理和服也日趋复杂，其权力涵盖面也随之扩大，县的行政地位再次上升。这主要表现在以下几个方面：一是在实行市领导县的新体制下，占全国总县数四分之一以上的县，不再是地方一级行政建制和地方基层行政建制（省和乡镇）之间的中间环节，而是省辖市所属的农村分治单位，其相对独立性进一步增强；二是在仍旧实行地区管县的体制下，县的自主权和主动权也较过去更为灵活，而地区行政公署作为省政府派出机关的行政地位也越来越受到新的挑战；三

是有一些经济实力强盛的县，通过县改市，已经成为县级市，这种县级市一般由省政府委托与省辖市代管，其政府权力也因而增强。这是由于后发展国家在从传统农业经济向现代工业经济和现代知识经济迈进的时候，其政府不同于自由资本主义时期的西方各国政府那样权力有限，只扮演“守夜人”的角色，而是扮演“推动者”的角色，需要有一个强有力政府的原因。这个政府的权力与其经济基础应当互相促进和推动。归根结底，在我国，县级政府的权力和它的职能扩大是相应的、同步的，权利和义务相称。这符合市场经济中内含的“等价交换”原则，也符合马克思在《哥达纲领批判》中指出的是“权利永远不能超过社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”^①

2. 法律和政治基础

法在形式上是社会全体公共意志的表现，然而在本质上，从来都不是真正的社会全体公民公共意志的表现。

如果说在原始社会中，社会公共权力大多是以不成文的风俗习惯来维持的话，那么，进入政治社会以后，这一情况就发生了质的变化。从理论上讲，作为公益权力的政府的一切合法权力均须受法律的规范。不过，在旧中国传统社会 and 新中国现代社会中，政府权力的法律基础和政治是决不相同的。

在旧中国二千多年的封建社会中，县级政府权力的基础是君主意志，皇帝出口成法，以言代法是天经地义的事情。所以在旧中国，与其说县级政府有独立的权力，还不如说县级政府的权力只是皇权的逐级外化和延伸。政府的权力具有强烈的依附于皇权的特性。县级政府权力法律和政治地位也随人治的现状而形同虚设、朝不保夕。

在现代中国，县级政府权力和法律基础主要是由我国人民制定的宪法和地方各级政府组织法等法律明确赋予的。例如《中华

^① 《马克思恩格斯选集》，第3卷，第12页。

人民共和国宪法》(1982年12月4日第五届全国人民代表大会第8次会议通过)第三章第105条规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。”第107条规定:“县级以上的地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令、任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”第108条规定:“县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作,有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府不适当的决定。”第109条规定:“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关,地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,对本级人民政府和上一级审计机关负责。”第110条规定:“地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭幕期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”然而,在现代的政治社会中,法律从本质上讲永远是统治阶级意志的体现。法律只是统治阶级进行阶级统治和社会管理的工具和手段之一。所以,虽然我国的法律具有最广泛的人民性,但也只是统治阶级特殊意志即政治意志的表现,这就是政府权力的阶级基础或者政治基础问题。

3. 文化道德基础

人民为什么需要政府来行使管理社会的权力?这就是县级政府权力的文化背景和道德基础问题。关于这个问题,西方人士有过种种说法,然而最具有代表性的观点主要有两种:一种是亚里士多德追求美好生活的“政治动物说”,他认为人类为了求生存、

谋福利，就有合群而组成政治团体的必要；另一种是霍布士的制止战争状态的“自我保存说”，他认为人都有运用自己的权力保全自己的本性，在“狼与狼关系”的自然状态中，人们就有必要为自保而签订契约建立政府，从而为社会带来秩序和安宁。这两种观点，一个是从“性善”出发，另一个是从“性恶”出发，然而都得到了人民需要政府权力的相同观点。

中国早在春秋时代就已有孟子代表的“性善论”和荀子代表的“性恶论”之争。以孔子为代表的儒家文化是中国传统文化的主流。这种文化的特点就是强调“礼治”和把统治者与被统治者的关系伦理化。特别是在县这一级，因为直接面对老百姓，将县官说成是为人民之父母的“父母官”。这种“父母官”的称谓绵延长久而且根深蒂固。这种把人民需要政府看作如子女需要父母一样的观念，往往使从事县政管理的县官们也以民之父母自居，为民作主，为民请命。当然这种文化是植根于封建的社会制度和分散落后的小农经济基础上的，但它却成为古代中国县政管理权力的深厚的文化道德根基。

新中国成立以后，县政管理权力的文化道德基础是社会主义文化和社会主义道德。这种文化和道德引导人民对马克思主义阶级专政权能论的认同，主张已成为统治阶级的广大劳动人民为了使用专政的职能和社会管理的职能而赋予政府必要的权力。人民为了保卫自己来之不易的成果，为了过上美好幸福的生活，就需要委托“人民公仆”行使政府的权力，全心全意为人民服务和为人民谋利益。毛泽东说，我们的干部，不论职位的高低，都是人民的勤务员；邓小平说，我们政府做事，要以人民高不高兴、满不满意、赞不赞成为标准；江泽民说，我们共产党人要始终代表先进生产力的发展要求，代表先进文化的前进方向，代表最广大人民的根本利益等，都是从这个角度说的。

当然，社会主义的文化和道德并不一概排斥我国传统文化和道德，相反，对于传统文化和道德中优秀的成分还应当继承和发