

引 言

历史上的“七品官”虽有“县太爷”之称，但走上舞台却成为白鼻子“小丑”。一尊称，一“败像”，充分反映了身为县官的酸甜苦辣。笔者从事县级领导多年，既知做好县级工作的极端重要，更感诸多难点、热点问题的压力……

据有关历史学家的详细考证，我国作为行政区划的县最早创建于春秋时代的楚国，时在周庄王七年（公元前 690 年）前。县制萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，定制于大一统的秦朝，迄今已有 2500 多年的历史了。县一级的长官，晋国叫大夫或守，楚国叫公或尹，战国时期称令。大约从魏晋开始，官分九品，一品最高，九品最低，县官位列七品。

数千年来，县制在我国历史上之所以沿用至今，对历代行政产生重大作用和影响，是因为实际效果充分表明，县的设置不是一种权宜之计，而是中央政府对地方实施有效管理的一种必不可少的层次。因此，古代官制虽然复杂，但一谈到“七品官”，上至高官文豪，下至黎民百姓，无不知道“七品官”乃“县”官也！尤其因为“七品官”们日常处理的问题基本上是与黎民百姓休戚相关的事务，为此，百姓尊称其为“父母官”或县太爷。另一方面，又因为这个品位的官已接近末尾，权小势弱，除有少数差役、捕快和微薄薪俸外，无钱无权，常有被高官所压、盗匪所欺、兵勇所难的事情发生，故又被文人墨客以白鼻子“小丑”的形象搬上舞台。“父母官”也好，“县太爷”也好，“小丑”也好，“七品官”们都自觉不自觉地打了收条。当日常生活中年轻的县官遇到年长的老人或本县籍的高官显贵，被其称为“父母官”或“县太爷”时，丝毫不会脸红；当个性刚烈、

自尊心较强的县官看到舞台上“徐九经”丑态百出的表演，也不会有受屈或受辱之感，倒是乐此不疲，自嘲自纳；百姓们更是历代相传，或褒或贬，捣鼓至今。

中华人民共和国成立之后，中央人民政府根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，在全国范围内整顿县制，进行县政民主建设。1949年12月2日，中央人民政府委员会第四次会议通过《县各界人民代表会议组织通则》，分别对各县人民行使国家权力的机构——“县各界人民代表会议”和“县人民政府”的产生、组成、职权、机构设置及民主集中制原则作了具体规定，“七品官”们的政治、经济地位从此发生了深刻的变化，全心全意为人民服务成为他们全部工作的出发点和落脚点。但是，作为新中国“七品官”的县级领导的工作对象没有变，他们仍然是处理与老百姓休戚相关的事务，与群众保持直接的联系，群众以他们的所作所为来判断一个政党或国家是否在真正为民办事。因而，县一级领导的群体能量和个体形象，直接关系到一个政党或国家在老百姓心目中的地位和形象，关系到守土一方的成与败、兴与衰，关系到基层政权的稳定。

笔者从事县级领导工作多年，也广泛的接触了许多县委书记和县长，深深感到搞好县级工作的重要性，但也在实际工作中碰到了许多棘手的问题，

特别是随着改革开放的进一步深入，市场经济体制的逐步完善和中国现代化进程的加速，作为城乡结合部的县级基层政权组织在管理中面临着本书将要详述的诸多难点和热点问题。虽然，全国各县（市）情况千差万别，但这些难题是当代“七品官”常会遇到且必须加以认识、研究和解决的共性问题，至于须主要依靠县以上政权机构才能把握解决的难点，本书将不作过多的涉及。

第一章

条条矛盾引出的执政难题

“条条”的管理本无可厚非，因为要对一个拥有 12 亿人口的大国进行宏观调控，没有部门的参与，没有“条条”的深入，宏观不可能管住，微观也难以搞活。问题的关键是：我们应该以什么样的方式进行“条条”管理？“条条”应该管到什么程度为宜？条块怎样结合才能充分调动中央和地方的两个积极性？“七品官”应以什么样的方式和方法处理好条块矛盾？

翻开中国的历史，虽然历代的地方行政和基层行政组织颇为不一，名号、级次、区划等无不因朝代的更替和社会制度的变革而变化，并且表现出某种循环往复的性质，但在这种多变中，县不仅始终未变，而且其行政上的承上启下的地位显得愈益稳定和突出。然而，这并不意味着“七品官”的权力会因其“地位”的重要有什么特殊相反；“七品官”常因权力不够而办事难。直到今天，条块矛盾和权责不等仍是当今“七品官”执政的第一道难题。

一、权责不等和条块矛盾

中央和地方的关系是国家政治生活、经济生活和社会生活中最复杂最重大的关系之一，直接形成和表现为国家行政管理模式，直接涉及到整体利益和局部利益，涉及到政权建设、经济建设和社会发展。然而，中央作为管理国家事务的最高层次，其行政行为必然通过中央直管的“条条”部门和地方“块块”来实现。因此，“条”和“块”都是必不可少的。问题在于条块权力配置失衡，这就不可避免的出现了“条、块”矛盾，尤其是基层县级政府明显的感到权力的天平向条条部门倾斜。条条可以各自为政，可以从部门利益出发调控地方经济，而地方政府却无权参与条条管理，许多与县域经济发展密

切相关的支柱产业，地方管不住，造成地方功能管理的残缺。条条的管理本无可厚非，因为要对一个拥有 12 亿人口的大国进行宏观调控，没有部门的参与没有“条条”的深入宏观不可能管住微观也难以搞活。问题的关键是：我们应该以什么样的方式进行“条条”管理，“条条”应该管到什么程度为宜，条块怎样结合才能充分调动中央和地方两个积极性？目前的情况是因条块分离，“条条”统得过死使行政区划和经济区划的矛盾、中央企业和地方领导权限的矛盾、城乡结合的矛盾日益突出起来。由此带来了种种负面效应，它们主要表现在以下几个方面：

1. 导致县级政府功能“萎缩”，有令难行，有禁难止

自古以来，“以农立国”是中华民族区别于世界其他许多民族的一大特点，正是这个特点，决定着我国历史上的经济行政管理以农事为中心。也就是因为这个中心，一些在十九世纪就已风行西欧的产业，如金融、通讯、保险、电力等在旧中国的县域经济发展中，并未提到议事日程。随着时间的推移，新中国的诞生，中国的历史开始进入工业化与城市化的新时代，被旧中国长期忽视或根本不知的产业成为县域经济高速发展的依托和动力。尤其

是党的十一届三中全会以后，改革开放的富民强国政策把人们带进了另一个新的天地，发展成为无可争辩的硬道理。然而我们知道，能源、金融、保险、邮电、税务等，这些支柱产业或行业都是县域经济高速发展的依托和动力，但它们都已划归条条管理，县级政府要搞一项建设，如果涉及到这些部门，政府即使决策了还只能算是“初恋中的单相思”。因为银行要论证，电力要考证，手续极其繁杂，有的项目即使批下来了，因错过了时机，项目再上马，效益也难保证。还有的项目即使可行，限于用电指标或贷款规模也难免遭到封杀。这些现象，如果是“条条”出于对地方主义的回击，对不负责的重复建设进行抵制，不仅不应受到指责，还应支持和鼓励。现在的问题是并非如此。造成这种现象仅是条块体制的不和谐，经济发展中的不协调，政务运行中的腐败主义。如为了兴办教育事业，地方政府动员支持“希望工程”，有钱的部门硬是不拿，以一句“上级部门还没有设置此项费用”而一推了事。又如某地要拓宽一条公路，需要有关部门配合移动杆线，协调会开了多次，纪要发了多个，部门就是按兵不动。最后，县里负责人自知县府文件对条条部门无任何约束力的情况下，只好改变方式，采取个别谈话，拍肩膀和答应若干条件，问题才算勉强解决。

2. 加剧了社会的离散趋势和不稳定因素

有许多部门，属条条管理，战线延至 960 万平方公里，使基层单位处于一种上下都管不着的特殊地位。“天高皇帝远”，上级难管到；人财物属条条，地方管不了。其结果是某些部门的基层单位欺上瞒下；“军阀割据”独霸一方以致国家政权对部门单位的管理处于某种程度上的真空状态。形成部分不受制于整体，部门下属单位不受制于政府，各自为政，互不配合，甚至彼此拆台的离散局面。

条条上的部门或单位，他们有直通权力顶端的尚方宝剑在手，如果按照科学的管理原则，从大局出发，适当的干预一些地方事务，也无可厚非。问题在于有不少部门或单位凭借手中的特权，为个人或本部门大肆谋取私利。本来他们的待遇就已经高于地方，加上某些特殊所得，条块之间的利益分配就更为悬殊了。一个刚参加工作、属条条管理的部门职工，其实际收入就远远高过政府官员和地方企业领导。如烟草公司，原来属县商业局下属副食品公司的一个经营部门，独立于地方后，很快就“暴富”起来，住房办公条件“鹤立鸡群”，职工收入高出其它商业单位好几倍。还是同样的环境，同样的人甚至同样的营业额，何以速富？无非是凭借特权获得特殊利益。又如税务部门，本来收税责无旁贷，上级也为其工作预算了费用，但地方政府为了调动

税务部门收税的积极性，年年加码分成奖励，像县一级 100 多人的税务局，分成已是数百万元，长此下去，将会形成一种怎样的可怕局面？再如电力部门，在许多县用电还非常紧张，尤其是依赖水资源发电的地方，每年的枯水季节，电力不足几乎成为制约经济发展的瓶颈。但又有多少电力部门的干部职工在电力万分紧张、企业被迫停产的情况下停止过“烧电炉”？！又几时按价付过电费？！“条条”上的部门本属政府的一部分，因有“条条”赋予的特权，人为地扩大了人们之间的收入差距，加剧了社会上的不平等，使竞争变得无序，变得不公平。显然，这是与我们主张的以按劳分配为主的原则，与社会主义市场经济条件下的公平竞争原则相违背的。这些现象已经引起了政府和群众的强烈不满，进而淡化、动摇了大众对政府、对党委、对法律的信心，加剧了社会的离散趋势，给社会安定留下了某些隐患。

3. 增加了政府反腐败工作的难度

由于以条条管理为主的部门权力过于集中，并缺乏有效的监督和约束，少数大权在握的人，把人民赋予的权力当作向人民讨价还价的资本，他们的门难进，脸难看，事难办。不送礼不点头，不给好处不办事。如某县在体育馆举办一个由外国演出团

演出的文艺晚会，尽管提前给电力部门送了票，但因忽视了“调度室”的几位“小哥”演出途中硬是给“黑”了几十分钟。至于群众怒骂“国际影响”与“小哥”们何干？“负荷”不够嘛“堂而皇之”的理由，谁能奈何得！又如某税务所，他们坐的小车是地方上企业购置的，烧的汽油也是企业供给的，你认为是问题，可企业自愿，税务所也确未让企业吃亏，那就是该收的税不收或少收，彼此各得其所，只是亏了国家，坏了风气，损了形象。

地方政府不能参与条条管理，还为反腐败增加了难度。根据中央的统一部署，纠正行业不正之风，是我们长期反腐斗争的目标之一。但由于一些有实权的单位统属于条条，因此对地方部署的反腐倡廉工作很少有实质性的行动。因为，部门是既得利益者，要他们自行放弃特权，放弃已经得到的好处，保证公平执“法”和清正廉明是非常困难的。作为推动改革和地方经济发展的一支重要力量，当要把命革到自己头上的时候，他们又往往成了改革和发展的一股阻力。阻力不破，改革何以深化？！而“七品官”深感权力有限，心想为之而不能为之，其工作难度可想而知。

4. 权责不等 负不尽的“总责”

条条管理中存在的问题以及由此带来的种种

负面效应，首先受到感染或冲击的是“块块”——县级人民政权。因为县一级做的是与部门和老百姓直接打交道的工作。简单、复杂、直接、曲折的矛盾和问题每时每刻都在发生，党和国家的路线、方针、政策都需要通过他们得以最终落实，县政府在基层人民群众的心目中又是名正言顺的国家政权代表。因此，不管县域经济状况发展如何，作为党和国家的基层政权单位，“七品官”要负“总责”的方面很多：有稳定工作、反腐败斗争、计划生育、财政收入、教育卫生……凡系敏感重要的工作，一把手都要负总责。严格地说，上级组织要求一把手负总责，理论上、实践中都是说得过去的，所谓“老大难，老大难，老大动手就不难”。实际上，对一个敢于严格履行职责，严肃履行职务的领导者来说，是不会计较工作的难与易，责任的大与小的。现在的问题是，一方面‘条条’部门有权有钱无‘责’的多而‘块块’中有责无权、甚至无财的多，在权利和义务的对等上，两者之间形成了鲜明反差，比较而言，块块领导的责大而权小，这不仅仅是一个心里不平衡的问题，而是条块的体制性问题。另一方面，县级财政完全摆脱困境的很少，许多地方还只是吃饭或温饱财政。然而在一个县，工业是主导，农业是基础，科学技术是第一生产力，老干部是国家的宝贵财富，少年儿童是祖国的未来，军队警察是祖国的坚强柱

石，计划生育、环境保护更是国策，至于稳定，则是压倒一切的工作……所有这些涉及到国计民生的大事，都需要领导者的扎实工作和实际支持，而且偏重哪一方面都要遭到非议。扎实的工作可以去努力，实际支持则需要财政实力，“七品官”们会经常陷入“无米也要炊”或负不起责任也要负的境地。

如财政问题，这是“七品官”负总责的经济基础，也是涉及到政权是否稳固的大事。财政财政，有财权才有政权。然而，目前县级财政收入好坏，并不完全取决于负总责的人，除经济发展状况这一重要因素外，收多收少还取决于国家税务局与地方税务局，而这两个税务局的人财物，“七品官”们几乎都管不着，除了走重奖的笼络之路，许多“七品官”几乎无计可施。又如稳定工作，邓小平同志在 1989 年 2 月接见当时的美国总统布什时说：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”然而，稳定作为一个目标它是一个常量，但导致不稳定因素是多方面的，且在不断变化，每个时期的情况还不一样。从宏观方面看，有政治上、经济上以及国际大气候的影响；从中观层面看，有政策的变化和地域经济不平衡的因素；从微观方面看，则有领导者个体素质的原因。如管理乏力，方法不当，调控能力不强，经验缺乏，等等，都可能造成一个地

方政治社会环境的不稳定。作为“七品官”们，宏观中观两个方面的因素是很难把握或排除的，尤其是地方政策多变或走样带来的冲击，引发了许多潜伏的不安定因素。如特困企业职工生活费发放问题，中央明确规定由银行贷款，县级财政贴息，但许多县级银行却难以落实，原因是银行体制已实行根本变革，大部分业务向商业银行转轨之后，银行既要讲求效益，更要确保贷款回收。面对收不回的贷款，银行不贷完全可以理解，这样一来，矛盾的焦点集中在了负总责的“七品官”们身上，特困企业的职工依据政策要生活费完全合情合理，可钱从哪里来呢？！不给钱，“七品官”又如何交待。生存是人的第一需要，没有基本的物质保障作基础，完全靠“讲大局”，“讲奉献”是换不来稳定的。又如公务员的滚动升级，本来我国公务员的工资就处于偏低状况，三年一次的长工资必需也很正常，但由于目前多数国有工商企业不景气，工人的工资和生活费有的都难以保证，在此情况下形成的利益反差和攀比效应也可能引起某种程度上的社会振荡。总之，不稳定的因素来自方方面面，为一把手负好总责增加了难度。

二、根源在于体制

之所以出现以上情况使“七品官”们在“条条”与“块块”的夹缝中难以施展其力，根源在体制。体制上存在的种种弊端，为一些部门的不正当行为大开了方便之门，其主要表现是：

1. 宏观调控与利益取舍混淆，为部门揽权谋利、为利争权提供了方便

中央建立起庞大的条条管理体系，其主要目的应该是以“看得见的手”——集权，来制定市场规则，防范和打击越轨行为，加强宏观调控的力度和效能，使社会主义初级阶段的市场经济变得有序和有效率。近几年的实践证明，国家的宏观调控从大的方面讲是成功的，我国经济成功的实行软着陆就是例证。但也毋庸讳言，一些部门在充当“看得见的手”时，自身位置摆得不正，不能站在国家大局的角度积极参与宏观调控，尤其是在部门利益与国家政策发生冲突时，一些部门从自身利益出发，置国家政策于不顾，自行其是，有的甚至公开违抗。如前几年一些“条条”部门在国家三令五申不得挪用公款炒房地产时，有的仍我行我素。如目前出现的许多高投入、低产出或根本就没有效益、没有市场

的重复建设，也是典型的事例。这种产业组织结构上的趋同问题 说它是投资方面的‘宏观失控’似乎不太公正，因为中央为纠正这方面的问题，文件发了若干，朱镕基等中央领导同志更是严厉抨击这种现象。说它是利益驱动带来的恶果，是我们自己酿下的一杯苦酒，倒是一点也不为过。这里面固然有地方政府决策的失误 但更有‘条条’宏观把关上的“失职”。尤其在计划体制痕迹还没有完全抹去 市场经济体制下法制法规建设有待进一步完善与配套的时候，有些部门一面凭借国家授予的权力或垄断地位谋求特殊利益，同时又为攫取更大利益变着法扩张权力。权与利在彼此的交换和利用中进行着可怕的恶性循环。例如，一些贷不到的款在企业的‘活动’下贷出来了，一些不该审批的项目在幕后交易中批下来了。相反，国家重点扶持的一些产业和必须上马的一些工程因企业主“活动”不力而出现方方面面的‘梗阻’ 丧失发展的大好时机。

2. 类似于‘蝙蝠’的‘特性’使部门左右逢源 上下获利

有故事曰：百鸟朝凤时，蝙蝠说它是兽，没有去 麒麟做寿时 蝙蝠说它是禽 也没有去 结果它既不受禽类约束也不受兽类管辖，什么也不是，但当有利可图或需要保护时，它又都是。县域内的条条