



县长论

刘力量 编著

党建读物出版社



县长论

刘力量 编著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

县长论/刘力量编著. —北京:党建读物出版社,1999.5

ISBN 7-80098-377-3

I. 县… II. 刘… III. 县-行政管理-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 13701 号

责任编辑:付长生 封面设计:一 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036)

新华书店经销 河北省徐水县印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 191 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 7-80098-377-3/D·283 定价:12.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换。

前 言

县,创始于秦,沿迭至今,两千多年的风雨变幻,依然改变不了它在全国行政系统中的基础性地位。它上承中央,下连百姓,中央、省、市的方针、政策需要通过县级行政管理来贯彻落实;它功能齐备,扎根基层,管理触角进乡入户,群众需要县级政府的领导才能脱贫致富,开创未来;它总揽全局,主政一方,县级行政工作质量如何,影响一方的安定与发展。

县制和县政府的重要性决定了县长的重要性。县长身负领导县政府的重任,对县级行政工作负有全面责任。县长工作能力的强弱,直接影响到县政府职能的发挥;县长工作效率的高低,直接影响到县级行政工作效率;县长个人形象的好坏,直接关系到县政府的声誉。总之,县长领导水平的高低,事关县政府的政绩,事关县域经济和社会的发展快慢,事关一方百姓的贫富兴衰。

本人在县长岗位上主政三年,对县长工作有切身的体会,深感受要做一个合格的县长,就必须不断提高领导水平。要提高领导水平,不但要在具体工作中勇于实践,还应把实践中长期积累的经验进行归纳总结,上升到理论层次上来,使之系统化和科学化。特别是当前,随着改革开放和现代化建设事业的不断深入,县长所面临的问题日益复杂,需要运用行政、经济、科技、法制、社会等多方面的知识去解决。在新形势下,县长要做到决策科学化、政务合理化,不研究科学的领导方法和领导艺术是不行的。

由于以上原因,我产生了撰写本书的原始冲动,并利用在省委党校学习的机会,挤出时间和精力编著了本书。由于本人长期从事

实际工作,虽有较丰富的实践体验,但系统研究和编写县长工作理论,总觉得有许多理论问题思考得不深,书中难免有很多阐述得不透彻的地方,甚至还可能存在一些错误,欢迎各位读者批评指正。

在此书的编撰过程中,株洲市人民政府王汀明市长对写作大纲进行了精心指导,湖南省委党校副校长古建佳教授对本人的写作事宜给予了大力支持,在此深表感谢。此外,为编写本书,本人还参考和引用了一些相关专著、报刊杂志上的文献资料以及部分专家学者的研究成果,在此一并致谢。

刘力量

1999年1月于长沙

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 县制与县长溯源	(1)
-------------------	-----

第一节 我国历代县制与县长职能的演变	(1)
一、古代县制与县长职能	(1)
二、民国时期的县制与县长职能	(6)
第二节 新中国的县政府与县长职能	(7)
第三节 我国县的种类	(9)
第四节 县制的国际比较	(10)

第二章 县长的产生与管理	(13)
--------------------	------

第一节 县长产生的法律程序	(13)
第二节 县长的管理	(15)
一、县长的监督	(15)
二、县长的培训、考核和奖惩	(18)
三、县长的调换交流	(20)

第三节 县长的免职	(22)
一、县长任期制	(22)
二、县长的罢免	(23)
第三章 县长的地位与职责	(26)
第一节 县长的地位	(26)
一、县长是县政府班子的班长	(26)
二、县长是县政管理的第一责任人	(27)
三、县长是县级党委的第一副手	(28)
第二节 县长的职责	(28)
一、组织实施县域国民经济和社会发展规划	(28)
二、承担县政府的重大行政决策	(29)
三、代表县政府对县人民代表大会负责并报告 工作	(29)
四、代表县政府对上一级机关负责并报告工作	(30)
五、领导县政府所属工作部门的工作	(31)
六、领导乡(镇)政府的工作	(32)
第四章 县长的素质	(34)
第一节 政治思想素质	(34)
一、崇高的政治理想,坚定的政治方向	(34)
二、全心全意为人民服务的自觉性	(35)
三、坚实的马克思主义理论功底	(35)
四、廉洁务实的工作作风	(36)

五、严谨的生活作风	(37)
第二节 领导能力素质	(37)
一、驾驭全局能力	(38)
二、驾驭市场经济能力	(38)
三、宏观决策能力	(40)
四、组织指挥能力	(41)
五、知人善任能力	(41)
六、全面协调能力	(42)
七、灵活应变能力	(43)
八、改革创新能力	(43)
九、社会交际能力	(44)
第三节 文化知识素质	(44)
一、具有多元性的复合型知识结构	(45)
二、具有丰富的行政管理知识	(45)
第四节 身心意志素质	(46)
一、充沛旺盛的精力	(46)
二、坚韧不拔的意志	(47)
三、自我控制的心理	(47)

第五章 县长领导的原则和方法

第一节 县长领导的一般原则	(48)
一、坚持县长负责制	(48)
二、坚持民主集中制	(50)
三、坚持实事求是	(51)
四、坚持分级管理	(51)
五、坚持以经济建设为中心、两个文明一起抓	(53)

六、坚持依法行政	(53)
第二节 县长常用的领导方法和艺术	(54)
一、县长领导方法和艺术的作用	(54)
二、常见的领导方法和艺术	(56)
三、现代管理方法	(73)
第三节 提高领导艺术的途径和方法	(80)
一、勤于学习	(80)
二、勇于创造	(80)
三、灵活运用	(83)
四、善于总结	(83)
第四节 县长领导方法和艺术的误区	(84)

第六章 县长调研 (87)

第一节 县长必须搞好调查研究	(87)
一、调查研究是实事求是的起点	(87)
二、调查研究是科学决策的前提	(88)
三、调查研究是选人用人的基础	(88)
四、调查研究是做好思想政治工作的关键	(89)
五、调查研究是探求领导规律的重要手段	(89)
第二节 调查的方法	(89)
一、会议调查法	(90)
二、个案调查法	(91)
三、普遍调查法	(92)
四、典型调查法	(93)
五、抽样调查法	(94)
六、访谈调查法	(95)

七、追踪调查法.....	(97)
八、实地观察法.....	(97)
九、文献调查法.....	(98)
十、问卷调查法.....	(100)
十一、头脑风暴法和反向头脑风暴法.....	(102)
十二、德尔菲法和派生德尔菲法.....	(103)
十三、民意测验法.....	(105)
第三节 研究的方法.....	(106)
一、核实调查材料的真实性.....	(107)
二、分析调查材料的系统性.....	(107)
三、对调查材料进行定性、定量分析	(108)
 第七章 县长决策	 (111)
第一节 县长决策概述.....	(111)
一、行政决策和县长决策的定义.....	(111)
二、县长决策的特点.....	(111)
第二节 决策的程序.....	(113)
一、发现问题,确定目标	(113)
二、依靠“智囊”,拟制方案	(115)
三、论证评估,方案择优	(115)
四、全面权衡,检查方案	(117)
五、先行试点,完善方案	(117)
第三节 县长行政决断.....	(118)
一、行政决断的特点.....	(118)
二、行政决断的原则.....	(119)
三、行政决断的形式.....	(120)

第四节	县长决策的主要形式·····	(121)
一、	行政会议·····	(121)
二、	公务文书·····	(123)
第五节	决策的实施·····	(125)
一、	制定实施计划·····	(125)
二、	抓好试点工作·····	(125)
三、	做好宣传动员工作·····	(125)
四、	落实责任,监督检查·····	(126)
五、	信息反馈,追踪决策·····	(126)
第六节	县长正确决策的十条要诀·····	(127)
一、	更新决策思想·····	(128)
二、	掌握决策程序·····	(128)
三、	健全决策体制·····	(128)
四、	明了全局情况·····	(129)
五、	冷静分析思考·····	(129)
六、	广听不同意见·····	(129)
七、	理顺各方关系·····	(130)
八、	拒绝歪风邪气·····	(131)
九、	看轻个人得失·····	(131)
十、	重视最后“拍板”·····	(132)
第八章	县长指挥·····	(133)
第一节	县长指挥概述·····	(133)
一、	县长指挥的定义·····	(133)
二、	县长指挥的原则·····	(133)
第二节	县长指挥的前奏:谋事·····	(135)

一、把握全局	(135)
二、统一思想	(135)
三、制定计划	(137)
四、建立组织	(138)
五、准备物质	(139)
六、明确职责	(139)
第三节 县长指挥的途径:用权	(140)
一、统一政令	(140)
二、宏观协调	(141)
三、从严监督	(143)
四、全面控制	(144)
第四节 县长指挥的关键:用人	(145)
一、扬长避短,用人所长	(146)
二、人事相宜,能级相称	(147)
三、结构合理,搭配协调	(147)
四、用人不疑,疑人不用	(148)
五、团结协作,五湖四海	(148)
六、公道正派,举贤任能	(149)
七、德才兼备,以德为主	(149)
八、教育培训,后继有人	(149)
第五节 县长指挥的目的:效率	(150)
一、县长指挥效率	(150)
二、评定指挥效率的原则	(151)
三、指挥效率的测量	(151)
 第九章 县长公关	 (154)

第一节 县长公共关系概述.....	(154)
一、县长公共关系的含义和类型.....	(154)
二、县长公共关系的作用.....	(155)
第二节 县政府常见的公共关系协调.....	(157)
一、县政府与县其他几套班子之间的关系协调.....	(157)
二、县政府与企业关系的协调.....	(159)
三、县政府与群众关系的协调.....	(160)
四、县政府与新闻媒介关系的协调.....	(161)
第三节 常见的县长公共关系协调.....	(162)
一、县长与群众关系的协调.....	(162)
二、县长与县其他几套班子领导成员的关系协 调.....	(163)
三、县长与上下级关系的协调.....	(165)
四、县长与县政府领导班子成员关系的协调.....	(168)
 第十章 县长表达艺术.....	 (171)
第一节 “写”的艺术.....	(171)
一、“写”在县长领导活动中的作用.....	(171)
二、县长要求会写哪些文体.....	(171)
三、怎样提高“写”的艺术.....	(172)
四、县长常用的几种文体写作.....	(173)
第二节 “说”的艺术.....	(192)
一、“说”的艺术及其作用.....	(192)
二、“说”的艺术特点及其运用.....	(194)
三、县长常用的语言艺术.....	(196)

第十一章	县长工作效率	(216)
第一节	县长工作效率概述	(216)
一、	县长工作效率的定义和作用	(216)
二、	县长工作效率的衡量标准	(217)
第二节	县长工作效率的影响因素	(218)
一、	县长自身因素	(218)
二、	客观环境因素	(220)
第三节	提高县长工作效率的途径	(222)
一、	明确自身职责	(223)
二、	制订工作计划	(223)
三、	大胆向下授权	(224)
四、	化繁为简	(226)
五、	排好处事顺序	(228)
六、	克服“文山会海”	(228)
七、	科学运筹时间	(231)

第一章 县制与县长溯源

第一节 我国历代县制与县长职能的演变

一、古代县制与县长职能

县级建制是十分古老的行政区划制度和地方行政体系。最早的县产生于春秋时期的楚国,约在楚庄王七年(公元前六〇七年)前。东周时期,王室衰微,各诸侯国凭实力各自为政,以强凌弱,相互兼并。强国在吞并弱小,扩大领土的过程中,为控制被征服区域,设立县级建制,以强化高度集权的统治体制。楚、秦国始创“灭国置县”,诸侯效法。县级行政首长由国君直接委任。战国以后,县就逐渐演变为比较定型的地方制度。当时各国的县大小不一,楚国的县比较大,晋国的县数目最多,约有四五十个。县设县大夫或县令、县尹,其内部有一套集中的政治组织和军事组织,特别是具备一套较为完整的征赋制度。它作为中央直接管辖的地方机构,有利于中央集权控制和边地防守。初期县制的县令由国君任命,常常是可以世袭的。后来,大国在领土扩张的过程中,在新得的边地置郡,郡地繁荣后下设县,很快形成了郡、县两级地方政权的组织体系。到了战国时期,各国才把县制慢慢推广于内地,成为地方的基本行政单位。此时,县与以前各国分封的采邑在性质和作用上是完全不同的,县的长官不得世袭,升降去留概由国君决定。政令、军令由国君

发布，县级长官不得像采邑贵族那样搞“独立王国”，其功能是执行君主的意志。县级长官的基本任务是负责征收地方赋税，令下设丞。魏、韩、秦等国县令之下还设有御史。楚国不称县令而称县尹。凡县内重大事项均须报请国君，县令、县尹无权擅自处理。这样便排除了旧贵族对地方政权的把持，加强了中央对地方的控制。

秦始皇统一中国后，分天下为 36 郡，郡下设县，两者直属于中央。秦时期的县按人口多少，分上、中、下三等。万户以上的县置“令”，万户以下的县则置“长”，“县长”之名即源于此。这种以户口多少来区分县的等级的作法，以后成为明代以前的常制。大县置令，俸禄千石；中县置长，俸禄四百石；小县置长，俸禄三百石。长官的俸禄成为划分县之等级的标准。县令（长）受郡守节制，但由中央任免。县令（长）为一县最高官吏，综理全县政务。另设佐治人员若干：县丞主掌佐令；县尉协助县令，为与行政长官并列的军务官员，负责征召和训练军队，拘捕盗贼；县的其他属吏有令史、主吏、仓吏、狱掾等。至此，县作为国家政权的基础建制被确定下来。

汉朝地方政府沿用秦的郡县制。但因不同情况而有不同的名称。大致有县、国、邑、道等称号。汉设县令（长）为县之长官，其职责是“皆掌治民，显善劝义，禁奸罚恶，理讼平贼，恤民时务，秋冬集课，上计于所属郡国”。可见，县令是无所不管的，除桥梁、邮亭修治这类具体事务外，还主要从礼法两个方面掌治属民。县令下属县丞掌管民政，县尉掌管军事，三老掌管教化。县丞的地位比郡守丞在郡的地位要高，他可以“兼主刑狱囚徒”，不完全从属于县令（长），而可以独立处理仓、狱等事务。汉代县级行政组织的员额制度一般规定，一县一丞，但都城所在地不受此限，如西汉长安就有左、右两丞；县尉的员额是大县二人，小县一人。

先秦以前，县级行政长官均由国君任命。到了秦汉之际，已初步形成一套对县行政长官的任免、考核、监督等管理制度。秦始皇当政之时，除了传统的中央委派外，晋升县令（长）还可以通过纳资

买官的途径来达到。其他的选官方法如上书拜官,以材力为官,以方伎为官。虽非常制,但对当时及后世的县官选拔制度,都产生了一定的影响。

三国时,县置令(长),其基本职能与汉代相同。有所变异的是,县令(长)的属官比汉代少,不设县丞,只有县尉与主簿。县尉巡禁奸宄,主簿专以钩稽、簿书为职。两晋、南北朝的县制沿袭三国不变。

北魏的县制比较特殊。一是用县长官兼理的方式以促进县治,规定能静一县劫盗者,兼理二县,即食其俸禄;能静二县者,兼理三县;三年升为郡守。二是县令均设三职,拟古代上、中、下三士。三者之中,一为鲜卑贵族,一为拓拔宗室,一为汉人。这种以拓拔贵族为中心的不同民族的联合统治,可以钳制地方政府的权力,巩固皇朝的专制统治,从某一侧面反映了北魏政治的特色。

汉末以后,广设郡、县,致使民少官多。隋统一后,便依据“留要去闲,并小为大”的原则,简化地方行政机构,把前朝的州、郡、县三级制改为州、县二级制,裁并了一些州县,并削减了地方行政官吏的人数和职权。隋始立“科举制”。县的地方长官由吏部每年考核一次,其任免也由吏部决定;州史、县令以下的地方官三年一轮换,不得久任,并实行回避制度,即不得在本地为官;同时,每年年末,各地方官(包括县级行政长官)都要向中央报告工作。

唐代县的长官及其重要属官都由中央政府派遣。县设县令,下设县丞、主簿、县尉等属吏。县民政受诸道监察官监视,军政则受都督监视,体现出军民分治的原则。唐代的地方行政机关包括县机关,都兼理司法职权;行政机关中管理诉讼的官吏增多,刑事案件直接属于县以上具有司法权的官吏掌管。这一制度在政治制度史上具有承上启下的作用。

宋朝原实行州统县的两级制,后改为在中央政府下设路、州(府、军、监)、县、乡(里)四个行政层次。宋朝文官制度规定:第一,