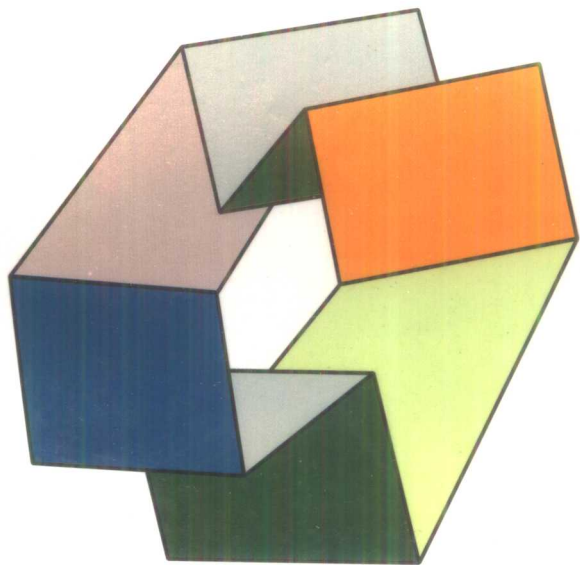


中国地方政府管理丛书

县政府管理

谢庆奎 陈淑红 著
符雄 林肇武



中国广播电视出版社

中国地方政府管理丛书之六

县 政 府 管 理

——万宁县调查

谢庆奎 陈淑红 著
符 雄 ~~林肇武~~

中国广播电视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县政府管理/谢庆奎等著. —北京: 中国广播电视出版社, 1994. 7 (1998. 4 重印)

(中国地方政府管理丛书)

ISBN 7-5043-1722-5

I. 县… I. 谢… II. 县-国家行政机关-行政管理-中国 N. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 04477 号

县政府管理

谢庆奎 陈淑红 著
符 雄 林肇武

*

中国广播电视出版社出版发行

(北京复外广播电影电视部灰楼 邮政编码 100866)

河北省涿州市先锋印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 8 印张 200 (千) 字

1994 年 7 月第 1 版 1998 年 8 月第 2 次印刷

印数: 3001—6026 册 定价: 12.00 元

ISBN 7-5043-1722-5/D · 305

总 序

呈现在读者面前的是关于中国地方政府管理的系列丛书。这是国家哲学社会科学八·五规划重点项目——《中国地方行政体制研究》的一批成果，以《中国地方政府管理丛书》的形式把研究成果推向社会。这是一项比较大的社会科学研究工程，从大纲的制定到任务的落实，从社会调查到执笔写作，从统稿到出版，共有近 20 位学者、教师和研究生参与其事，他们耗费了大量的精力和时间；同时，国家有关方面的负责同志和专家学者给予了热情的支持，特别是有关地方政府的负责人及工作人员给予了巨大的帮助，中国广播电视出版社的同志和香港的朋友也从中协助，以及北京大学同事们的后盾作用，从而促成了这项工程的上马，并且进展顺利，相信能够完成任务。作为项目的总负责人和丛书的主编，我由衷地感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

感激之余，我也感到欣慰，大家为了一个共同的目标走到一起来了。这个共同的目标就是加强对中国地方行政体制的研究。这是一项很有意义的工作。本项目的完成，将在中国地方行政体制的研究上实现政府理论和研究方法的突破，并能就中国地方政府的地位和作用、机构改革、职能转变、决策的科学化与民主化以及发展目标等实际问题提出建议或方案，对中国行政体制的改革和发展作出贡献。也就是说，这项研究对于政府理论和研究方法的发展，对于中国地方行政体制的实际运转和深化改革，都是

十分有益的。我相信，这项研究不仅会受到学术界的关注，也会受到中国地方行政部门的重视和欢迎。

本套丛书分两部分，一是个案分析，包括从省、市、行署到县、市、乡、镇，各选一个（级）政府作为案例分析的基础，形成《省政府管理》、《行署管理》、《市政府管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》等系列研究成果；二是在此基础上进行理论研究，形成《中国政府体制分析》、《中国政府功能的经济分析》、《中国地方行政体制研究》等理论著作。这是一套在个案分析中有理论研究，在理论探讨中有案例分析，理论和实际有机结合的系列丛书。

在理论和实证研究中，使用了“政府”、“规范”、“环境”、“结构”、“功能”、“运行”、“管理”、“体制”等概念，有必要作出界定和说明。“政府”，这里是指狭义的政府，即国家行政机关，包括中央行政机关和地方行政机关，地方行政机关就是地方各级人民政府。在这里，政府和行政是同义词。中国政府是指1949年至今的中华人民共和国政府，中国地方政府即中华人民共和国地方政府。“规范”是指一种标准、法式。政府规范则有法律规范、道德规范等。广而言之，历史和理论对于政府的规定性，也可称为政府规范。“环境”意指周围的境况，有自然环境、社会环境、国际环境，也有政治环境、政府环境等。按照系统论的观点，政府环境是一个复杂的系统，有国际、国内、经济、政治、政党、文化环境等。在一定的条件下，政党等要素不仅是政府的环境，也可以成为政府的结构。

“结构”，一般是指各部分的配合，也指一种组织或机构的组成方式和内部构造。政府结构既包括政府内部的组织方式、机构设置，也包括政府及政府各部门上下级之间的关系，还包括党政关系以及行政与立法、司法之间的关系。党政关系在世界各国或多或少都存在着，但在中国却是突出的政治现象，紧密的党政关

系成为政府结构不可或缺的一部分，而且是最重要的一部分。在西方政治学的解释中，政府结构是指在行政系统中相关角色之间固定化关系的形式，亦即政府行为的模式。结构都是由各种角色构成的，各种角色的行为及其相互关系，即形成一个结构。政府结构包括机构、人员、上下级关系，以及与立法、司法的关系等等。“功能”即功用和效能。政府功能也称政府职能，它是政府根据社会发展的需要，在行使行政权力的过程中所承担的职责和功能。它反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。功能和结构是连在一起的，一种社会结构，必然有它的社会功能。政府结构的功能有利益表达、利益聚集、规则制定、规则实施、规则裁定、社会录用、社会维持与保障等。阿尔蒙德和鲍威尔提出功能三分方案，一为系统功能（社会化、录用、沟通），二为过程功能（利益表达和聚合、决策制定、政策实施及裁定），三为政策功能（提取、限制、分配与输出）。这是讲政治系统的功能，政府系统的功能也可作如是观。“运行”原意为周而复始地运转。政府运行则是指决策、执行、反馈及其他管理活动的过程。这是一个动态的过程。政府结构、功能、运行三位一体，推动着政府机器不停地运转，实现政府既定的目标。

“管理”泛指管辖、管束、经管、处理等。在管理科学中，它是指一个或更多的人有意识、有组织地不断协调他人的活动，以达到任何个人所无法达到的某一共同目标。它包含三层涵义：一是一种有意识、有组织的群体活动，二是一个动态的协调过程，三是围绕一个共同的目标。政府管理是政府根据宪法和法律，通过政府机关及其工作人员对政治、经济、文化、社会等各方面的事务进行管理的组织活动，是国家行政权力的运用和实施。为了开展这种组织活动，实施这种行政权力，它必须辅之以机构设置、职能配置、决策、执行、监督、控制等一系列的活动。这是广义的政府管理的概念。还有狭义的政府管理，它是指一个机关或单位

内部的管理活动，包括人事、办公、后勤等行政事务的管理活动。政府管理一般都是职能管理，带有强制性性质。

“体制”是本丛书的中心概念。体制不是体系与制度的合称，而是体系与机制的总和。行政体制，是指行政系统的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制等的关系模式。它包括以下几层含义：

第一，行政体制的核心内容是行政权力的划分和行政职能的配置。行政权力的划分决定行政职能的配置。行政职能的配置又左右行政结构和行政运行。

第二，行政组织结构是行政体制的表现形式。其中行政机构是行政权力和行政职能的载体，若无机构，行政体制也就不存在了。

第三，运行机制是行政体制的灵魂。若无决策、执行、反馈等连续不断的运行活动，行政体制则无法运转，变成空架子，毫无价值。

第四，行政体制是政治体制的有机组成部分，与立法体制、司法体制连体，共同构成国家管理体制。因此，行政体制要受到政治体制的制约，也要受到立法体制、司法体制的制约。

第五，共产党的组织已开始行政化，领导并与行政体制共同执掌行政权力，形成了难分难解的党政关系。这也构成了行政体制的组成部分。

第六，行政规范、行政环境与行政体制也有密切关系，也会发生重大影响。

这就是行政体制特别是中国行政体制的基本内涵。也就是说，中国行政体制或者叫中国政府体制，是指行政系统的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制，行政与立法、司法的关系，党政关系，以及行政规范、行政环境等诸种因素的有机结合。这是一种认识。还有一种比较简化的定义，认为中国行政体制就是行政

结构、行政功能、行政运行的关系模式。

这样，实际上形成了两个研究中国行政体制的框架结构：一是先从研究行政规范、行政环境入手，然后再研究行政体制的结构、功能、运行，这可称为广义的框架；二是直接研究行政体制的结构、功能、运行，在结构中增加党政及行政与立法、司法关系的内容，这可称为狭义的框架。广义的框架比较适用于研究中国政府体制，狭义的框架比较适用于研究中国地方行政体制。

在中国政府体制和中国地方行政体制的结构中，中央和地方关系都是重要内容，因为这关系到行政权力的划分和利益的分配。这种关系模式采用的是中央集权制，中央政府集中了绝大部分行政权力和资源，通过立法、财经、人事、行政等手段控制地方政府。这种格局曾经持续了很长一段时间，结果造成了“一头沉”，中央过度集权，地方无权，妨碍了社会经济文化的发展。改革开放以后，中央政府开始放权，地方政府拥有了一部分权力，活跃了地方经济，促进了全国的发展。目前的情况是，地方在获得一部分自主权之后，出现了不能顾全大局，只顾局部利益，甚至不惜牺牲整体利益的现象。这是需要注意的问题。在实行集权制体制的情况下，只能兼顾中央和地方，否则就会造成不良后果。处理中央和地方关系的正确原则还应当是，加强中央的宏观指导，充分发挥地方的积极性。

中国地方政府的上下级关系，实际上是中央和地方关系的延伸。在中国地方政府的上下级关系上，现在也发生了重大的变化。过去是无条件服从，现在是千方百计地发展自己，讲究实事求是，因地制宜。这是一种可喜的现象。在地方政府上下级的关系上，不能完全套用处理中央和地方关系的原则。上一级地方政府，特别是省级政府，其功能应更多地体现规划、协调、服务的精神，这一点不能忽视。在地方行政体制中，有三个问题需要研究：一是层级过多，现有省级、地市级、县市级、乡镇级等四级。可以逐

步把省划小，取消派出机构，简化行政层级。行政层级过多，使行政权力发生“折射”现象，耗散了行政权力，而且也不利于提高工作效率。二是省、地、市、县政府对其下级都有一个放权的问题，不能管得过多过死，否则也不利于地方的发展。地方政府上下级的权力划分缺少法律规定，这就需要省级立法和行政机关加强立法工作。三是地区之间发展不平衡，两极分化，不利于平衡发展和共同富裕。这是从中央到地方特别是地方高级政府需要注意解决的问题。解决这个问题，不能靠单方面的恩赐，而要在重点扶持的前提下，实行优势互补，在资源、技术、信息、劳务等方面相互支持，这样才能互利互惠，共同发展。

在行政结构中，除了中央和地方的关系之外，还有两个重要问题，一是机构设置，二是党政关系。机构设置成了老大难问题，原因是建国以来进行了多次机构改革，但基本上都是沿着精简——膨胀——再精简——再膨胀的路线发展，成效甚微。这里有一个重要的认识问题，就是要认识机构改革的长期性。政府机构改革要受到政治体制、经济体制、文化体制的影响，受其制约。机构改革不能超越政治、经济、文化体制改革而独立发展，只能适应政治、经济、文化体制改革的需要，逐步调整机构和人员。因此，机构改革是一个长期的渐进的过程，不能操之过急，不能下达硬性指标，否则仍然会出现反复。机构改革只能缓进，不能速成，只能看准一个改一个，一步一个脚印地前进。

党政关系问题是一个敏感的政治问题。现在基本上有两种看法和做法，一是党政职能分工，二是党政合一。党政职能分工的依据之一是党政不分、以党代政的沉痛的历史教训；依据之二是政党和政府的职能与作用不同，党的领导是政治领导、组织领导和思想领导，是“总的领导”，不应干预政府的具体事务。共产党制定政策，通过法律程序，由政府贯彻执行。政府依据宪法和法律，执行党的法律化政策和人民代表大会决议，独立行使职权。这

是政治的民主化和现代化的要求。党政合一的依据是执政党的历史地位和党政一把手合一的现实,认为这样有利于加强党的领导,有利于排除党政一把手的矛盾和冲突,有利于提高工作效率。这两种认识和做法孰是孰非,有待于政治体制改革深入发展的考验,有待于理论和实践的检验。不过笔者对党政职能分工的认识和做法深信不疑,相信总有一天能够实现,因为它符合政治和社会现代化发展的方向。

行政功能,也称政府职能,目前存在着三个理论和实践问题,一是分类,二是配置,三是转变。关于分类问题,学术界认识不统一,但这对于实际并无影响。政府职能的配置和转变问题,既是理论问题,又是实践问题。政府职能具有科层、部门、综合、临时、可变等性质,因而它的配置必须坚持权责与职能一致、机构设置必须优化、新旧职能置换必须及时、职能配置必须法制化与程序化等原则,通过科层性、部门性、综合性、临时性等途径进行配置。这里普遍存在的问题是新旧职能置换不及时,距离法制化、程序化也相去甚远,综合职能有职无权,临时性的职能不临时而长期不变等。这些问题不解决,不仅影响机构设置,而且阻碍政府职能的转变。

政府职能的转变,首先要明确它的涵义,不能盲目行事。政府职能的转变,实际上是政府社会经济文化管理职能的转变,特别是政府经济管理职能的转变。这是中心之所在。政府职能的转变也意味着政府管理权限、管理方式的改变。同时,政府职能的转变也标志着政府能力的转换与提高,即政府的权威性和有效性的提高,逐步具备规划协调能力、利益综合能力、价值分配能力、监察监督能力、保障服务能力等。政府职能转变的内容和途径主要有政企分开、政府和社会分离。政企分开主要目的是为了实现政府经济管理职能的转变。政府和社会分离,主要目的是为了实现政府的社会文化管理职能的转变。过去的政府、经济、社会高

度一体化的做法有悖于社会经济的发展规律。社会、经济的发展具有相对的独立性。政治或政府与社会、经济的分化是不可避免的，必然的。因此，政企分开、政府与社会分离是政府职能转变的中心环节。舍此，政府职能则无法转变，或不能实现根本的转变。政府职能转变的方向应该是“小政府，大社会”，或者叫“小机关，大服务”。这是有利于政府职能转变、符合中国国情、有无限生命力的政府职能转变模式。

行政运行的环节主要有决策、执行、反馈等，关键是决策的科学化和民主化问题。决策的科学化和民主化是行政体制改革的重要课题，任务比较艰巨。目前，经验式的决策、“摸脑袋”、“拍大腿”式的决策，重视“硬件”、轻视“软件”的决策，模仿比照式的决策等等情况依然存在。这都缺乏科学性，也谈不上民主。必须建立正确的决策体制，这种体制包括决策的领导体制、信息咨询体制、评价监督与反馈体制，然后才能进行科学和民主的决策。要建立这样的决策体制，关键是人才的选择和科学技术的运用，要重视知识。还要制定决策的程序法，提高决策过程的法制化水平。决策的科学化和民主化必须用法制化来加以保证，否则也难以奏效。

中国行政体制包括中国地方行政体制。改革开放以来已经取得了巨大的进步，但仍存在诸多弊端，需要不断地进行改革。体制是相对于制度而言的。一般来说，制度是一个社会为人们所规定的共同、根本的行为准则，是在一定历史条件下形成的特定政治、经济、文化等方面的统一体，是对该社会形态本质内容的内在和一般的规定，因而具有相对的稳定性。而体制则是制度外在的具体表现和实施形式，是一个以权力的配置为中心，以结构、功能、运行为主体，以及各种设施和相应的规范所构成的体系。这个体系具有不稳定性和可变性。行政体制就是如此。行政体制的形成和发展，不仅要受到政治制度和行政制度的制约，而且还要

受到非制度因素如文化素质、传统思想、风俗习惯、心理积淀等的影响，呈现出多种因素交错依存的状态，具有在整体过程中随遇而变的可能性。因而行政体制随着时间的推移，容易出现偏差、老化和变形。在这种情况下，需要不断变更行政体制，以适应社会经济的发展，完善政治和行政制度。因此，不断进行行政体制改革，是完善社会主义政治和行政制度的需要，也是社会发展和建立社会主义市场经济的需要。

本套丛书的研究方法呈现多样化趋势，其中有结构——功能主义方法、个案研究法、实证研究法、新制度主义研究法、经济分析法、历史研究法等，其核心是结构——功能主义。结构——功能主义是西方政治学的研究方法之一，它同样适用于行政管理学的研究。该主义试图通过剖析行政结构和功能来揭示行政系统运转的规律。其基本前提是：行政结构的普遍性，行政功能的普遍性，行政结构的多功能性，行政结构的根本功能是维持行政系统的生存。这些基本前提对于中国行政系统来说，无疑都是存在的。运用结构——功能主义有助于理解各种政治现象之间、行政现象之间以及行政现象与社会现象之间的复杂关系，有助于进行综合性的研究，开辟了一条从部分与整体、结构与功能的相互关系上进行行政分析的新途径，提供了新的研究框架。结构——功能主义既为本套丛书提供了新的研究方法，也为本套丛书提供了完整的分析框架。

以上数千言，试图提出一个中国行政体制的分析研究框架，并总结和概括近10本的中国地方政府管理丛书，是为总序。总序以及丛书的疏漏之处，还望首长、专家学者、实际工作者和广大读者不吝赐教，以便修正。

谢庆奎

1994年1月20日于燕园

序 言

近年来，关于行政管理的科学已经引起越来越多的人们的兴趣。研究和探讨行政管理活动的一般规律，认识和掌握行政管理活动的基本方法，对于各级领导和各级行政管理部门更好地发挥“推行政令，施行政务、实行管理”等职能作用，其重要性是毋庸置疑的。北京大学政治学与行政管理系教授谢庆奎等同志编著的《县政府管理》一书，以翔实的资料，精辟的论述，对海南省万宁县各级行政部门的行政管理体制、行政管理过程、行政管理行为以及行政管理的效应等方面，作了宏观和微观方面的探讨，为地方行政管理的研究提供了理论框架、研究方法与可靠资料。同时，它对当前转变政府职能，尤其是县一级政府转变行政职能的工作，也提供了具有一定价值的参考依据。统观全书，作者收集的资料比较充分，分析也比较确切，完全符合万宁的实际。它从历史到现状，对万宁县行政管理体制作了纵向的分析和比较，这对探索地方行政管理的经验，尤其是研究万宁县政府管理的历史和现状，展望万宁各项事业发展的前景，都有很大的启发。

我希望广大干部和群众通过阅读这本书，学习理论知识，发扬优良传统，吸取历史教训，认真地研究目前我县在建立社会主义市场经济体制中出现的新问题，探索并建立科学的行政管理。读书是为了运用，不能钻进故纸堆里出不来。古人强调“学而时习之”，这里的“习”就有实践的意思，要求不能读死书，要能够在实践中运用。今天，我们从事的事业是一项伟大的实践，是前无古人的。对于广大干部和群众来说，阅读这本书一定要做到立

足今天，追溯历史，展望未来。

—

万宁历史悠久，但据有关史志记述，古万安“历唐而宋，山川虽奠而物未醇，庶物虽繁而人文未著”。宋代仁宗赵祯天圣元年（公元1023年）才开始有一些关于沿革和治乱的记载。北宋熙宁年间（公元1069—1085年），编有《万安军图经》，它是万州志编修之滥觞，开了万宁县志编修的先河，但记载十分简略。明代正德年间（公元1520年左右），海南各州县普遍续修地方志，万安才真正着手修志，但却没有刻本，直到150多年后的清康熙十八年（公元1679年）才凭手抄本续修付梓。此后，又过150年，至道光八年（公元1828年）才再次续修《万州志》，这就是现存的研究古万州的唯一详细的历史资料。遗憾的是，由于时间跨度较大，正如《万州志·前事略》中所说的一样：古万安历代史事“宋以前不能考，宋以后亦不能详，姑记其略”。这对我们探讨古万州的行政管理无疑是一大障碍。《县政府管理》对此也只能做大概的探究，概述古万州行政管理发展的基本轮廓。

万宁是个文明古县，从唐朝唐太宗贞观五年（公元631年）置县以来，已有1360多年了。据现有史料记载，汉武帝元鼎六年（公元前111年），伏波将军路博德平南越，于海南置珠崖、儋耳二郡，万宁在珠崖郡界内。三国时，海南归吴辖，赤乌五年（公元242年），珠崖郡领徐闻、朱庐、珠崖三县，万宁属朱庐县。隋场帝大业三年（公元607年），珠崖郡折置临振郡，万宁属临振郡武德县。唐高宗武德五年（公元622年），改珠崖郡为崖州，万宁属崖州平昌县。唐贞观五年，折崖州增置琼州，拆平昌县以万宁现区域范围设立万安县，隶于琼州。万宁建县从此开始，而我们观察、研究万宁县政管理，也应以此作为历史的起点。

万宁县上溯“唐贞”，几易县名，二迁县址，其大致情形如下：
唐高宗龙朔二年（公元662年），万安县改立万安州，州治在万安县通化都（今万宁县大茂镇旧州村），领万安、陵水、富云、博辽四县，万宁置州由此开始。唐天宝元年（公元742年），改万安州为万安郡。唐至德元年（公元756年），改万安郡为万全郡。唐乾元元年（公元758年）又复名万安郡，属岭南道。从龙朔二年至唐天佑四年（公元907年）唐朝灭亡的245年间，万宁一直是州治所在地。五代十国时期（公元907年——960年），万宁地属南汉，万安州管治万安和陵水两县。北宋熙宁七、八年间（公元1074——1075年），废万安州为万安军，移军治至博辽；大观年间（公元1107——1110年），军治移至后朗村水口（今万宁县城）。此后，这里一直是州府或县府的所在地。大观年后，废万安军为万安州。南宋高宗绍兴七年（公元1137年），废万安州为万宁县，这是历史上出现万宁县名称的发端。绍兴十三年（公元1143年）又复为万安军。明朝洪武三年（公元1370年），万安军改为万州。清代沿袭明制，仍名万州，并把管辖地域扩展到黎族聚居的边远山区。中华民国成立，统裁州为县，民国三年（公元1914年）改为万宁县。中华人民共和国成立，仍置万宁县，属广东省辖；海南建省，属海南省辖。纵观全史，万宁在清朝以前的1283年中，作为县级建制不足40年，而作为州、郡、军建制的时间却有1240多年。按清朝的官制，万州知州为从六品官，比六品知府略低，比七品知县略高。

我认为，阅读《县政府管理》一定要把万宁的行政管理放到全国的历史大背景中加深理解。因为历史上万宁行政管理和全国相比，就像是森林中的一棵树，我们可以通过一棵树来了解整个森林，但要真正掌握一棵树的生长规律和过程，决不能离开对整个森林的研究。特别在古人没有为我们留下一部完整的行政管理史专著的情况下，要开发我县历史上行政管理的宝藏，吸收历史

养分，就更离不开对中国历史上行政管理的必要的了解。

早在商朝，我国就有某些职官制度。西周时期设“六官”，如《周礼》所说：“体国经野，设官分职。”秦始皇统一中国，建立中央集权政府，拥有百官群僚；废除封建邦国，把全国划分为四十余郡，郡辖县，统一度量衡，统一文书，开创了绵延2000多年的中国古代行政管理体制。虽经历代各朝不断修正完善，但秦代所开创的封建专制集权的行政管理体制并没有根本改变，其根本原则一直为历代统治者所奉行。中国古代人事行政管理制度也很完善。古中国历来重视用人，职官制度相当发达，具有一整套培养人才、发现人才、选拔人才、任用人才和职官考核、奖惩、休假、退休等制度，对官吏的德、才都有具体的标准，对官吏的职、权、责和待遇都有明确的规定。每一个新的王朝建立之初，基本上都要在行政管理上进行一番精心的设计，精简机构，裁汰冗员，提高行政效率，所以出现了中国封建社会最为辉煌的汉、唐、宋、明盛世。特别是隋唐的科举制度对后世的影响极大，以至对现代文官制度也产生了影响，这是中国古代行政管理的独特贡献。在几千年的行政管理实践中，不仅涌现出许多有作为的皇帝，而且涌现出无数杰出的地方行政管理人才和地方行政管理的改革家、理论家。他们的行政管理实践活动和卓越的见解，对现代的地方行政管理有着重要的参考价值，有许多值得我们今天学习和借鉴的东西。

首先，是注重行政管理者的自身德行。每一个人首先要注重自身的行为修养，“正人必先正己”，然后从“为人”的角度出发，创造一种良好的人际关系和激励环境，使人们能够勤于政事，奋发有为，主观能动性得到充分发挥。为此，古代还提出自我修炼的方法。孔子强调要做到“一日三省”，深刻地了解自己的思想和行为动机，了解自己的优缺点，要“过则改之”。孔子认为，人非圣人，有了错误就改正，是有德行的表现，并能得到别人的敬仰。

其次，是强调“齐之以礼”。礼就是要求从制度、仪式、礼节等方面规范、统一人们的行动。儒家甚至认为“人而无礼，虽能言，不亦禽兽之心乎？”我们今天建设社会主义精神文明，和封建社会要求的品德完全不同，但我们可以借鉴古人，抓紧制度建设，制定文明礼貌的行为规范，培养全体社会成员的高尚情操。

再次，是对人才的尊重。中华民族是一个自古以来就尊重人才、重视教育的民族。至今，海外的华人与所在地其他民族相比，都更为尊重人才，重视对子女的教育。众所周知的刘备三顾茅庐就是一个重视人才的典例。而诸葛亮对刘备的第一次进谏中就有“治国之道，务在举贤”。诸葛亮还有对人才的精辟论述：“国之有辅，如屋之有柱，柱不可细，辅不可弱，柱细则害，辅弱则倾。”形象地说明了人才是支撑国家的栋梁，没有人才，国家就难以持久。除此之外，古人对人才选拔、人才鉴别、人才使用等方面都有很多值得借鉴的论述。希望大家在阅读《县政府管理》时加深体会。

二

《县政府管理》以较大篇幅叙述了万宁县的行政管理体制的沿革。我认为，它是具有典型性的，对其他地区都有一定的借鉴作用。中国共产党领导下的万宁县行政管理体制沿革，可分为新民主主义革命时期和社会主义时期两大部分。1926年2月，万宁县第一个共产党支部——中共万宁县支部在万城镇成立，当时的中心任务是负责建立基层党组织（支部或党小组）和领导、组织全县的农民运动。此时，没有政权性质的组织结构，实行行政管理的工作任务由党支部承担。因此，县党支部的成立，标志着新民主主义时期万宁县行政管理工作的开端。1927年2月，根据中共琼崖特委的指示，中共万宁县支部改建为中共万宁县县委；同