

□ 徐令义 著

县市工作 前沿问题

温州市图书馆

中共中央党校出版社

赠温州市图书馆

作者：徐金

2001年11月21日



责任编辑 何建东 王彩琴

封面设计 孙超英

版式设计 李 灵

责任校对 苏彰秦

责任印制 宋二顺

序

王 伟 光

古人认为，郡县治，则天下安。县（市）是国家政权的基石。它既是一级重要的行政区划，具有完备的行政功能；又是一级重要的经济区划，在国民经济发展战略中发挥着独特的作用。县（市）在国家政治和经济生活中的特殊重要地位，历来受到党和国家的高度重视。

县（市）处在承上启下的中观层次，是党的路线、方针、政策能否真正落实到基层的关键环节。县（市）党委和政府肩负着领导该县（市）人民进行社会主义现代化建设的重要使命，既是党和国家大政方针的具体实施者，又是根据不同县（市）情的实际，出台具体政策措施的领导决

策者，对整个区域的政治、经济、文化建设有着重要的影响。因此，加强对县（市）工作的研究，对于搞好县（市）工作、促进县域经济社会全面发展是非常必要的。

县（市）工作处在社会主义改革开放实践的前沿，同样也处在理论与实践相结合的结合部。我们高兴地看到，一批从事县（市）工作的同志针对在县（市）工作掌握的第一手情况，运用马克思主义世界观、方法论加以分析，把实践中体会到的东西上升到理论的高度加以总结和提高，以便正确地指导实际工作，这种理论联系实际的好学风是值得大力倡导的。

徐令义同志撰写的《县市工作前沿问题》一书，就是这方面的研究成果。从全书的布局来看，作者没有对县（市）工作做事无巨细、面面俱到的陈述，而是抓住县（市）经济社会全面发展中的一些迫切需要回答的热点、焦点和难点问题，进行深入分析和探讨。值得注意的是，作者对许多新的问题都作了较为深入的思考，譬如，怎样构建县（市）信用经济的实践探索、县（市）聚财理财的创新手法、县（市）经济发展与历史文化积淀、人民内部矛盾在新时期如何化解、非公有制企业党的建设、县（市）工作有关问题的哲学思辨等问题。书中所涉及的事情虽然是作者亲身经历的，但作者在研究写作中又不拘泥于具

体事例，而是进行全局性、思想性、理论性的思考与阐述，这就可以使读者从具体繁杂的县（市）工作中体验到一种哲学的韵味。

温州是我国改革开放的一片热土，市场经济起步早、发展快，新生事物层出不穷。徐令义同志长期在温州工作，书中所写所言是温州经济社会发展中所遇到的新情况、新问题，论述中自然带有丰富的乡土感情和浓郁的地方色彩，同时也令读者领略到在温州这样一个改革开放前沿地区工作的人们所迸发出来的思想火花，感觉到他们在观念上的突破和探求上的创新。

今年三月，在中央党校得识徐令义同志，交谈之余，深感他对县市工作情况熟悉，见解独特，很有地方工作经验。如今作为他大作的首批读者之一，得益不少。愿为之序。

（作者为中央党校副校长、教授、博士生导师）

自序

做任何一件事情，总是有动机和目的的。我写这本书的动机和目的大体有四个方面：一是有内容有体会可写；二是研究县市工作理论问题的必要性；三是探讨县市工作前沿问题的区域价值；四是商榷县市工作成本问题的意义。

一、有内容有体会可写

有内容可写，这是习作的前提；有体会可写，这是习作的基础。开始的时候，我并没有写书的愿望。只是工作的缘故，经常思考一些县市经济社会发展的实际问题，经常调查和搜集材料。材料占有越多，思考的问题也越多，慢慢地便有了把它整理成章的想法。1994年7月初，我担任了浙江省永嘉县县委书记。永嘉县在当时是浙江省8个贫困县之一。在贫困县工作，主要任务是如何实现脱贫致富奔小康，其工作内容、工作方法都有别于经济发达县。在永嘉县工作了3年之后，于1997年6月到浙江省乐清市担任市委书记至今。乐清市是浙

江省6个经济发达的县市之一。在富裕市工作，其工作的指导思想、主要任务以及工作方法，又显然有别于贫困县，严格地讲贫困县和富裕市工作指导思想既有大同又有差异。这个工作的过程，可以从“比较经济学”的角度，促使自己更深层地探索县市工作的规律性和具体操作性，也可以从不同县市的县情市情总体上去把握县市工作的准确度。“不入虎穴，焉得虎子。”从认识过程的秩序说来，感觉经验是第一的东西。因此，本书所写，是一种感觉，是一种体会。

二、研究县市工作理论问题的必要性

由于自己长期在县市工作，既有许多工作的喜悦，又有不少的迷惑。特别是在迷惑不解的时候，或向老领导讨教，或召开班子“诸葛会议”向同行求助，但更多的时候是多么希望有一部县市工作的《字典》可供查阅，切脉开方，对症下药。以后的工作实践使我逐渐地发现，县市工作实际上需要一部活字典，而要想得到一部这种字典几乎是一种奢望。在图书馆、图书城或各级各类文库资料里，研究县市工作的书籍、专著和资料相当匮乏，尤其是研究探讨现实县市工作的资料更是屈指可数。这种情形，多少令我有点遗憾！

与此形成强烈反差的是，在我国，县市既是一级行政区划又是一级经济区划；既具有行政功能的完备性和行政组织的基层性，又具有经济发展的战略性和生产力发展的地域性。一句话，县市工作非常重要，具有代表国家管理国家事务和经济社会事务的中观地位。换言之，对于县市工作这样一个重要的问题、现实的问题不

加以研究，确实是理论工作者和实际工作者一件十分遗憾的事情。

从县市的历史演变过程看，我国的县在公元前 690 年以前就产生了。春秋之初，楚、晋、齐、秦等国相继设县。秦始皇统一中国以后，废除世袭分封制度，实行郡县两级制，县的各种功能也就日臻完善。以后各朝代行政区划虽然变动频繁，到了元代，郡被完全废除，但是县作为基本的行政单位和地方行政的基础，却长期延续下来。隋唐时期县隶属于州；宋元明清以州统县。

市，作为行政建制，其历史不长，但作为交易场所和交换中心，却历史悠久。以后，“市井”与“城堡”结合成为城市。根据国家有关部门统计，截至 2000 年底，我国共有 1674 个县（自治县、旗、特区和林区），400 个县级市，787 个市辖区（相当部分的区仍然具有县市功能）。计 2800 多个县市区，构成国家政权大厦牢固的基层基础。古人说：郡县治，则天下安。江泽民总书记 2000 年 2 月视察广东省高州时强调指出：“基础不牢，地动山摇”，足以说明县市以及乡村政权稳定的重要性。同样的道理，县市经济是国家国民经济网络的基础，它既是国民经济网络边缘的纬线，又是国民经济网络经线的终端，即区域经济与部门经济的有机结合，形成国民经济的整体网络。

从县市工作的现实性来看，县市工作量大面广，内容丰富，情况多变，且工农商学兵皆而有之，“麻雀虽小，五脏俱全”。更主要的，县市一级在我党的组织结构和国家政权构成中，处在“承上”——贯彻党的路线方针政策，又“启下”——直接面向农村、企业的中观

层次，是党的各项政策主张能否真正落实到基层的关键环节。县市党委和政府，肩负着领导县市人民“改革，发展，稳定”的重要使命，既是党和国家大政方针的執行者，又是根据县情市情的实际研究出台具体政策措施的细化者和制订者，是把原则性和灵活性有机结合起来，创造性地开展工作，发挥政策效应更广阔的空间和更直接的影响的机构。

县市工作的繁重任务和重要地位，都清楚地说明研究县市工作的现实意义和必要性。

三、探讨县市工作“前沿问题”的区域价值

县市工作说好做也好做，只要把上级的指示精神加以认真贯彻执行，其方向和原则就不会产生很大的偏差和失误。但是，县市工作说难做也难做，而且从事县市工作的同志更深切的体会可能在一个“难”字上。“难”在何处？恐怕难在理论与实际的融合上，难在上级精神与千差万别的实际情况的结合上，难在实事求是，难在对县市工作“前沿问题”的研究处置和具体把握上。谓之，“前沿问题”，是新近发生的新情况、新问题，是实际工作中存在着的理论上和具体操作上似清晰似朦胧的一种态势，是过去和现在经常发生的大家共同感受到的热点问题和难点问题。显然，对类似“前沿问题”的研究和探索，即便是一面之词、一家之言，其现实性也是毋庸置疑的，多少能够引起大家的共同思考。

它的现实性在于，如果把国家经济社会发展比喻成一个“战略问题”，那么县市经济社会恰似一个“战术问题”。是否应该说，我国改革开放 20 多年来使各个方

面都发生了深刻的变化，既得益于国家的战略发展，又得益于县市基层群众精妙的战术发展，但主要得益于我们的战术，得益于基层干部群众的敢闯敢冒，得益于人民群众实践主体的首创精神。因为我们的改革是“摸着石头过河”的。邓小平曾指出：“农村搞家庭联产承包，这个发明权是农民的，农村改革的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”^①县市工作处在实践的前沿，同样又处在理论的前沿，研究县市工作的前沿问题，是理论与实践的探索，应该有突破，有创新。

从另一个角度讲，在我工作过的永嘉县和乐清市，都同属于温州市范围。温州，这个以家庭工业为基础，较早发展市场经济，被理论界称之为“温州模式”的地区，曾名噪一时，举世瞩目。1987年，温州被明令规定为“改革试验区”以来，改革不断深化，经济持续发展。1992年，邓小平南巡谈话的发表，结束了对温州姓“社”姓“资”的争议，人民群众的首创精神再度迸发出来，各种新生事物层出不穷。身处改革开放的前沿，自然而然地深切感受到改革的春风化雨，亲切体验到各种观念和矛盾的撞击，亲身领略到处在蜕变过程中的色彩斑斓、纷纭交错和令人振奋、充满奇迹。处在改革前沿地区的县市工作者，自然就有许多前沿问题需要共同探讨和商榷，这也许是写作这本书的区域价值，即温州问题探讨的地方价值。

^① 《邓小平文选》第3卷，第382页。

四、商榷县市工作成本问题的意义

领导科学需要研究领导绩效。领导活动,实际上是一个投入与产出的过程。取得某种领导绩效,必然是智力和体力的劳动和工作投入以及物力财力的耗费。从事县市工作的,包括县市领导班子成员,县市委办局领导、县市乡镇街道领导,其人数之多、队伍之庞大不容忽视。倘若能够研究总结一套县市工作既节制工作能耗、降低工作成本,又能够提高效率,通过有效工作增加社会财富的经验方法,其受益者之多、受惠者之广(占全国人口80%以上的县市城乡人民),是无庸置疑的。这或许是县市工作者的一种共同的愿望和心声,一种共同的志趣。

在理论上,县市工作的成本,大致由决策成本、用人成本、协调成本、组织成本、激励成本、会议成本、行政成本等物质构成,又包括无形的精神、观念、风气等精神成本。县市工作若绩效明显,则意味着事半功倍。无论是哪个层级上的干部,比如县处、科局,都是组织角色中的当家人,不当家不知柴米贵,当家人都试图当家理财,降低成本,提高产出。

在实践上,县市工作的失误和教训不胜枚举,或成本太高,或付出血本,或造成不可挽回的历史性重大损失。因此,撰写此文的目的,在于与大家一起共同研讨如何降低县市工作的成本,提高县市工作的绩效,真正使县市工作在兴一方经济,富一方群众,建一方文明,保一方平安,带好一支干部队伍上发挥应有的作用。

如能起到上述方面的一点作用,作者自然便得到莫大的宽慰而享乐其中。

目 录

序	王伟光 (1)
自 序	(1)

第一篇 县市经济工作指导思想

第一章 县市经济工作指导思想如何产生 ...	(3)
一 把握国际的经济走势	(4)
二 掌握国家的宏观政策	(12)
三 结合当地的发展实际	(16)
第二章 指导思想创新关键在于抓住	
机遇	(19)
一 抓住中央扩大内需的政策机遇	(22)
二 抓住调整经济结构的机遇	(24)
三 抓住国有企业经济效益趋好的机遇	(28)
四 抓住拓展市场的机遇	(29)
五 抓住中国即将加入 WTO 的机遇	(30)
六 抓住艰苦创业的机遇	(32)

第三章 指导思想的实际效果在于转化 (34)

- 一 转化成部门工作的操作性 (35)
- 二 转化为企业主体的能动性 (36)
- 三 转化为人民群众的创造性 (37)

第二篇 县市经济工作实践

第四章 城市化是县市发展的“牛鼻子” (41)

- 一 经济社会发展的必然趋势 (42)
- 二 推动经济社会发展的重要载体 (47)
- 三 推进城市化要强化“四个意识” (51)
- 四 城市化的关键是要加快要素集聚 (55)

第五章 县市个私股份经济发展态势 (63)

- 一 “新一轮”发展的动力源 (64)
- 二 “新一轮”发展中的所有制改革 (66)
- 三 “新一轮”发展的六大态势 (74)

第六章 县市区域经济如何协调发展 (81)

- 一 效率优先, 加快发展速度 (82)
- 二 兼顾公平, 促进共同富裕 (87)
- 三 着力培植新的经济增长点 (91)

第七章 构建县市信用经济的实践探索 (98)

- 一 信用的本质及其经济意义 (98)
- 二 温州货: 警醒的质量观 (100)
- 三 为什么要构建信用经济 (103)
- 四 怎样构建信用经济 (107)

第八章 县市聚财理财的创新手法 (117)

- 一 财政在县市工作中的地位和作用····· (118)
- 二 现行体制下聚财理财面临的难点····· (120)
- 三 创新聚财理财的手法····· (124)
- 四 县市委要从宏观上聚财理财····· (129)

第三篇 县市科技教育文化建设

第九章 抢占县市科技教育制高点····· (139)

- 一 面向知识经济的压力····· (139)
- 二 激活民间资本的活力····· (141)
- 三 加大科技进步的动力····· (144)
- 四 开发人才资源的潜力····· (147)
- 五 提高规模办学的效力····· (150)

第十章 县市经济发展与历史文化积淀····· (154)

- 一 小商品城市与商业文化····· (155)
- 二 开放史话与海洋文化····· (160)
- 三 永嘉学派与温州模式····· (164)
- 四 温州人价值观念嬗变····· (169)
- 五 财富里承载的文化····· (172)

第十一章 农村精神文明建设的切入点····· (176)

- 一 “农村五改”:切入群众迫切的需要····· (177)
- 二 “企业文化”:切入群众聚集的区位····· (181)
- 三 “热点问题”:切入群众教育的基础····· (188)

第四篇 县市政权建设

第十二章 县市机关建设要发挥务实效益····· (193)

3

目
录

- 一 县市机关要发挥六大效益…………… (193)
- 二 克服理论学习上的空泛主义…………… (206)
- 三 克服县市机关的官僚主义…………… (208)
- 四 形式主义在县级机关的表现及其治理…………… (210)

第十三章 有效化解人民内部矛盾的方法…………… (216)

- 一 信访化解法…………… (216)
- 二 综合协调法…………… (224)
- 三 群体问题处置法…………… (229)
- 四 矛盾转化法…………… (233)
- 五 重点治理法…………… (234)
- 六 利益调整法…………… (236)

第五篇 县市党建工作

第十四章 县市贯彻民主集中制原则的难点

问题…………… (243)

- 一 深刻理解民主集中制的要义…………… (244)
- 二 正确对待四个意识…………… (248)
- 三 贯彻民主集中制原则的五点要领…………… (251)

第十五章 农村基层党组织建设六个薄弱

环节…………… (255)

- 一 村班子难配——多管齐下…………… (255)
- 二 班子难团结——三种措施…………… (258)
- 三 素质难提高——强化培训…………… (261)
- 四 党员难发展——解放思想…………… (264)
- 五 流动难管理——建立组织…………… (266)

六 形象太难堪——决心建设·····	(267)
第十六章 非公有制企业党建工作探索 ·····	(269)
一 统一思想认识,消除工作疑虑·····	(270)
二 摆正工作位置,搞好三个关系·····	(276)
三 强化教育管理,化解三对矛盾·····	(277)
四 把握发展动态,解决四大问题·····	(280)
五 改进领导方法,推进深度发展·····	(281)
第十七章 从源头上和机制上治理腐败 ·····	(285)
一 县市腐败现象的表现形式·····	(286)
二 县市腐败现象的原因分析·····	(289)
三 县市腐败现象的治理方法·····	(292)

第六篇 县市领导策略

第十八章 县市干部工作的若干思考 ·····	(303)
一 选拔:调动多数人的积极性·····	(305)
二 调配:采取灵活多样的方式·····	(310)
三 考察:非组织途径的参考值·····	(313)
第十九章 县市领导工作方法的创新 ·····	(321)
一 造势:营造一个发展创业的好环境·····	(321)
二 创新:形成一个面向未来的好机制·····	(330)
三 协调:建设一个团结统一的好班子·····	(335)
第二十章 县市工作的思考 ·····	(338)
一 剖析消极现象的代价观·····	(338)
二 衡量社会公平的效率观·····	(343)
三 经济社会发展中的实践观·····	(348)

⑤

目
录