

县政学

朱云明 季川文 钱海梅 主编



西安地图出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县政学/朱云明, 季川丈, 钱海梅主编. —西安: 西安地图出版社, 2000.5

ISBN 7-80545-883-9

I. 县… II. ①朱…②季…③钱… III. 县—行政管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 27115 号

县 政 学

朱云明 季川丈 钱海梅 主编

西安地图出版社出版发行

(西安友谊东路 124 号 邮政编码 710054)

新华书店经销 西北工业大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 12.125 印张 262 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80545-883-9/G·56

定价: 25.00 元

目

录

第一章 县政导论	(1)
一、县政的涵义和特征	(1)
1. “县政”的涵义	(1)
2. 县政的特征	(5)
二、县政学研究的对象和范围	(8)
1. 县政学研究的对象	(8)
2. 县政学研究的范围	(10)
3. 县政学与其它学科的区别	(11)
三、研究县政学的意义和方法	(13)
1. 研究县政学的意义	(13)
2. 研究县政学的基本方法	(17)
第二章 县政沿革	(21)
一、古代县政	(21)
1. 县政的产生及其逐步确立	(21)
2. 县政体制的稳定及其发展	(24)
二、近代县政	(27)
1. 近代县政体制的重大变革	(27)
2. 开创中国县政体制的新纪元	(30)
三、当代县政	(34)

1. 当代中国县政体制的建立和演变	(34)
2. 建设民主、规范和科学的新型社会主义县政体制	(38)
第三章 县政环境	(42)
一、县政环境与县政系统	(42)
1. 县政环境对县政系统的影响	(43)
2. 县政系统对县政环境的反作用	(44)
3. 研究县政环境的意义	(45)
二、县政社会环境的构成和影响	(47)
1. 县政政治环境	(47)
2. 县政经济环境	(50)
3. 县政文化环境	(52)
三、县政自然环境的构成和影响	(53)
第四章 县政组织	(56)
一、县政组织概述	(56)
1. 县政组织的涵义及其种类	(56)
2. 县政组织的构成要素	(58)
3. 县政组织的职能	(60)
4. 县政组织的结构形式	(60)
5. 县政组织编制	(63)
6. 县政组织体制	(64)
二、县政组织的机构、成员和职权	(64)
1. 县级执政党组织的机构、成员和职权	(64)
2. 县级国家权力机关组织的机构、成员和职权	(67)
3. 县级国家行政组织的机构、成员和职权	(72)

4. 县级司法组织的机构、成员和职权·····	(75)
5. 县级民主党派组织的机构、成员和职权·····	(80)
6. 县级人民政协组织的机构、成员和职权·····	(82)
7. 县级人民团体组织的机构、成员和职权·····	(83)
三、组织理论的发展与县政体制的改革·····	(87)
1. 组织理论的发展·····	(87)
2. 县政体制的改革·····	(90)

第五章 县政关系····· (97)

一、县政机关内部关系····· (97)

1. 县政机关两种关系模式····· (97)
2. 县政内部沟通····· (98)

二、县政各大机关之间的关系····· (101)

1. 县级行政机关与县级党组织的关系····· (101)
2. 县人大与县党委、县政府及县司法机关的关系·····
····· (104)
3. 县党委、县政府与县司法机关、县政协、县人民
 团体的关系····· (106)

三、县政公关····· (108)

1. 县政公关的涵义和作用····· (108)
2. 县政公关的主要职能····· (109)
3. 县政公关专题活动····· (110)

四、县政关系的改善····· (113)

1. 职、权、责的明确划分和合理分配·····	(113)
2. 完善县政沟通协调机制·····	(114)
3. 县政关系应纳入法制轨道·····	(114)
4. 更新观念·····	(114)

第六章 县政领导····· (116)

一、县政领导概述 ····· (116)

1. 县政领导的涵义·····	(116)
2. 县政领导的特征·····	(118)

二、县政领导的功能 ····· (120)

1. 中观调控功能·····	(120)
2. 规划决策功能·····	(121)
3. 组织指挥功能·····	(122)
4. 督促激励功能·····	(123)
5. 执行反馈功能·····	(123)

三、县政领导的基本方法 ····· (123)

1. 调查方法·····	(124)
2. 系统方法·····	(126)
3. 控制方法·····	(128)
4. 决策方法·····	(131)
5. 用人方法·····	(131)

四、县政领导的素质 ····· (135)

1. 县政领导者的素质·····	(136)
------------------	-------

2. 县政领导班子的素质.....	(141)
-------------------	-------

第七章 县政决策..... (146)

一、县政决策概述 (146)

1. 县政决策的涵义.....	(146)
-----------------	-------

2. 县政决策的特点.....	(147)
-----------------	-------

3. 县政决策的原则.....	(150)
-----------------	-------

二、县政决策的地位和作用 (152)

1. 县政决策的地位.....	(152)
-----------------	-------

2. 县政决策的作用.....	(154)
-----------------	-------

三、县政决策的种类、内容和程序..... (157)

1. 县政决策的种类.....	(157)
-----------------	-------

2. 县政决策的内容.....	(159)
-----------------	-------

3. 县政决策的程序.....	(161)
-----------------	-------

四、县政决断 (167)

1. 县政决断的特点.....	(167)
-----------------	-------

2. 县政决断的原则.....	(169)
-----------------	-------

3. 县政决断的形式.....	(169)
-----------------	-------

五、县政决策的科学化 (170)

1. 改善决策体制.....	(170)
----------------	-------

2. 规定合理的决策程序.....	(171)
-------------------	-------

3. 发挥咨询机构的智囊作用.....	(172)
---------------------	-------

第八章 县政执行	(175)
一、县政执行的涵义及原则	(175)
1. 县政执行的涵义	(175)
2. 县政执行的原则	(175)
二、县政执行的主要环节	(176)
1. 县政执行的准备工作	(176)
2. 县政指挥	(176)
3. 县政协调	(177)
4. 县政控制	(178)
三、县政执行的基本内容	(179)
1. 县域人事管理	(179)
2. 县域经济管理	(187)
3. 县政规划管理	(193)
4. 县域基础管理	(198)
5. 县域文化管理	(202)
6. 县域社会管理	(206)
 第九章 县政监督	 (211)
一、县政监督概述	(211)
1. 监督的一般涵义及其特征	(211)
2. 县政监督的涵义	(212)
3. 县政监督的种类	(214)
4. 县政监督的原则	(215)

二、县政监督的重要性	(218)
1. 县政监督的重要性	(218)
2. 树立监督观念,再塑县政监督形象	(222)
三、县政监督体系	(223)
1. 县政监督的系统	(223)
2. 县政监督的程序	(230)
3. 县政监督的手段、途径与方法	(232)
4. 县政监督的形式	(234)
5. 县政监督的范围	(236)
6. 对县长的监督	(236)
四、县政监督的现状与展望	(238)
1. 县政监督制度建设的经验教训	(238)
2. 加强县级行政监督的途径	(240)
 第十章 县政民主	(245)
一、县政民主概述	(245)
1. 民主的涵义	(245)
2. 民主的结构	(246)
3. 县政民主的涵义	(248)
二、民主政治的历史发展	(248)
1. 民主制度的萌芽	(248)
2. 奴隶主民主制度	(249)
3. 封建主民主制度	(250)

4. 资产阶级民主制度·····	(251)
5. 社会主义民主制度·····	(253)
三、我国县政民主建设的成就 ·····	(255)
1. 群众的民主热情空前高涨·····	(256)
2. “四个民主”的机制开始形成·····	(257)
3. 公民的民主意识明显提高·····	(258)
四、进一步健全和完善县政民主制度 ·····	(259)
1. 我国县政民主建设存在的问题·····	(259)
2. 进一步完善我国的县政民主制度·····	(261)
 第十一章 县政法制 ·····	(265)
一、县政执法 ·····	(265)
1. 县政执法的涵义和特征·····	(265)
2. 县政执法的阻力·····	(266)
二、县政规范性文件 ·····	(268)
1. 县政规范性文件的涵义、特点和分类 ·····	(268)
2. 县政规范性文件的制定·····	(271)
三、加强和完善县政法制 ·····	(276)
1. 加强和完善县政法制的意义·····	(276)
2. 县政法制化的主要内容·····	(277)
3. 县政治理立法·····	(279)

第十二章	县政文化	(281)
一、文化与社会		(281)
1. 社会文化与社会文明		(281)
2. 文化特征及其功能		(285)
3. 文化的构成与分类		(287)
二、县政治理的文化机制		(291)
1. 县政物质文化		(291)
2. 县政制度文化		(292)
3. 县政精神文化		(294)
4. 县政文化机制的运行		(295)
三、县政领导的文化素质修养		(297)
1. 县政领导提高文化素质的必要性		(297)
2. 县政领导文化素质修养的主要内容		(298)
3. 提高县政领导文化素质修养的主要途径		(300)
第十三章	县政心理	(305)
一、心理学基本知识		(305)
1. 人的心理现象		(306)
2. 心理的实质及人的意识		(316)
二、县政治理的心理机制		(322)
1. 县政领导决策与用人的心理机制		(322)
2. 县政宣传的心理机制		(333)
3. 县政人际交流的心理机制		(338)

三、县政领导心理素质的修养	(345)
1. 县政领导及工作人员心理素质修养的必要性	(345)
2. 心理素质修养的主要内容	(348)
3. 健康心理素质的培育及自我修养	(352)
 第十四章 县政发展	(355)
一、县政发展的概念	(355)
1. 县政的产生与发展	(355)
2. 当代县政发展的主要内容	(357)
二、县政发展的测量	(362)
1. 县政发展测量的基本原则	(362)
2. 县政发展测量的标准和内容	(363)
3. 县政发展的评估	(366)
三、县政发展的趋势	(368)
1. 影响当代中国县政发展的基本因素	(368)
2. 当代中国县政发展的基本方向	(370)
四、县政发展的对策	(372)
1. 当代中国县政发展的关键问题	(372)
2. 当代中国县政发展的基本对策	(373)

第一章 县政导论

在我国,县最早萌芽于春秋时期。秦统一中国后,在全国范围内建立了县政制度。2000多年来,作为我国地方基层政权组织,县的建制始终是维护中国大一统的中央集权统治的基础。今天,县的建制仍然是我国地方政权的基本单元和政治运行实体。因此,重视和加强对县政治理工作的研究,提高县政效率,加速县政发展,对于实现我国社会主义现代化和政治民主化,有着十分重要的意义。县政学正是适应县政发展需要,研究对县域社会公共事务进行有效治理规律的科学。本章重点介绍县政学的性质、研究对象和范围,县政学的相关学科以及研究县政学的意义和方法。

一、县政的涵义和特征

“县政学”,顾名思义,就是以“县政”为研究对象的一门社会科学。那么,什么是“县政”呢?这是我们在确定“县政学”的研究对象和范围之前首先要弄清楚的一个问题。

1. “县政”的涵义

对于“县政”这一概念的内涵,不同的人有不同的理解。归纳起来,主要有如下几种:

①有人认为,“县政”是指县级市政工程管理,即县级市政工程主管部门对县域内市政公用设施的规划、建设和管理。

比如在市设区、县级市以及县城镇内的居民生活设施(如水资源、供水、排水、防汛、照明电、通讯网、管道煤气)、公共交通(如公路、水路、桥梁)、环境卫生、园林绿化、环境保护工程的规划、施工、保养、维修等的建设和管理活动。随着我国农村的城市化进程的加速发展,广大农民生活水平的提高,农村的电气化、通讯和交通的网络化、自来水、管道煤气的普及化,县级市政工程的地位也日益重要。因此,有人把“县政”理解为县级市政管理,把县政学理解为县级市政管理学,便自然也有一定的道理。简而言之,他们把“县政”理解成局限于县域内市政工程项目管理部门及其所管理的事务,看成是一种局部的、某单一方面的行政管理活动。

②有人把“县政”看作是县域内所有行政管理部門的管理活动的简单相加。包括县域内农、林、牧、副、渔的管理,工商业管理,科教文卫管理,交通治安管理,等等。

③有人把“县政”理解为县级宏观综合性的行政管理,即对县域内的各种公共行政事务,进行宏观决策、协调、控制等管理活动,它不包括微观管理活动在內。

上述三种理解,实际上都是指的行政管理活动,其管理主体都未超出县级国家行政机关的范围,只是在管理领域的广狭程度和管理方式以及行政管理职能部门上有所区别而已。而下面对“县政”的几种理解,则是从政治角度对县政主体上有较大的不同,即:

①有人认为,“县政”是指县级政权组织及其管理活动。即把“县政”理解为县级地方国家权力机关、行政机关、司法机关等组织为了治理县域内社会公共事务所进行的诸如选举、立法、执行、审判、检察、监督、保卫等等一系列治理活动的总

和。

②也有人认为,“县政”指县级政治权力系统主体所进行的各种治理活动。它强调的是治理县域社会事务的主体不仅是行使国家权力的政权机关,而且包括执政党——中国共产党在内。

③还有人认为,“县政”指县级政治系统中各种政治行为主体所进行的治理活动。这种政治系统主体,不仅包括上述权力政治系统主体,而且包括非权力政治系统主体,即包括我国各民主党派、政协、人民团体(如工会、妇联、共青团组织)以及其它社会组织等政治利益群体和作为政治利益个体的公民,因为我国的宪法规定,国家的一切权力属于人民,人民是国家和社会的主人,人民有权参加国家和社会事务的管理。

以上种种理解,虽然在行为主体、对象范围、活动方式上有所区别,但在对县域社会公共事务的管理这一点上都有共同之处。

我们则认为:“县政”,是指县域政治行为主体,特别是县级地方国家机关,在中央和上级的领导下,利用一切可以利用的资源,充分发挥政治统治、社会管理、公共服务功能,以县域内的社会公共事务为对象而进行的治理活动。简而言之,“县政”就是对县域内的政治、行政和社会公共事务进行治理的总称。这一定义强调了如下几点:

第一,县政的范围是“县域”。“县域”由行政区划确定。所谓“行政区划”,是指行政区域的划分,属于国家结构形式的范围。它是统治阶级为了实现其专政的目的,而把国家的领土划分为大小不一、层次不同的区域单位,相应地设置各级地方国家机关,以实现中央对全国的统一管理的一种领土结构

形式。因此,行政区划不是自然形成的,而是出于阶段社会中的统治阶级为了行政管理上的需要而人为划分的,并且根据形势的变化而加以相应改变的。不同历史类型的国家,根据不同的原则进行不同的划分。

我国的行政区划萌芽于商周时代的分封制,到秦始皇统一中国,建立郡县制,便形成了系统严整的行政区划体制。两千多年来,我国的行政区划体制几经改变,但行政区划的建置始终服从于我们多民族国家维护单一制中央集权大一统的全局。新中国建立后,继承和发展了原来的行政区划,并在不同时期进行了某些改变和调整。如1954年撤销原六大行政区建置;后来又把若干省改为自治区;1982年恢复乡的建置以取代1958年建立的人民公社;建国以来还陆续进行了撤县建市工作,等等。

我国建国以来划分行政区的原则有:经济原则、民族原则、统一原则和便于人民群众参加管理国家原则。就是说,一要考虑到各地区的经济情况,自然环境、经济资源、工农业的合理布局等等,以有利于社会主义经济的繁荣;二要照顾到民族成分,各民族的特点,以有利于各民族的平等和团结、互相协作和共同繁荣。比如根据我国少数民族大杂居、小聚居的特点以及其它多种方面的差异,建立了民族自治区、自治州、自治县、民族乡等,以便于少数民族行使民族自治权;三要有利于祖国统一。比如在香港、澳门回归祖国后,在那些地方设立特别行政区、统一台湾后也是如此;四要便于人民群众参与国家事务的管理和监督以及行使其它各种政治民主权利。

根据这些原则,我国现行的行政区划是,在中央的统一领导下,地方划分为四个行政层级,即①省级:包括各省、自治

区、直辖市以及香港、澳门回归祖国和统一台湾后的特别行政区；②地级：包括较大的市和自治州；③县级：包括县（旗）、自治县（自治旗）、不设区的市（县级市）、市辖区，以及特区、工矿区、林区等；④乡级：包括乡、民族乡、镇等。

我们所说的“县政”，从行政区划层级角度看，就是指的“县级”这一行政层次，“县域”主要是指这一行政层次中冠以“县”字的行政区划单位。

第二，县政的主体，是县域内的一切政治行为主体。它不仅包括权力政治系统的所有主体，即中共县委、县级国家权力机关、县级国家行政机关、县级国家司法机关等；也包括非权力政治系统的所有主体，比如县级人民政协组织、县级各民主党派组织（即县级中国国民党革命委员会、县级中国民主同盟、县级中国民主建国会、县级中国民主促进会、县级中国农工民主党、县级中国致公党、县级九三学社、县级台湾民主自治同盟）、县级各人民团体组织（如县级工会组织、县级共青团组织、县级妇女联合会组织、县级工商联组织、县级科协组织、县级侨联组织、县级文联组织、县级社联组织、县级宗教组织、县级福利组织、县级台联组织等）和城市中的居民委员会、乡镇的村民委员会等社区群众自治组织以及其它各种社会组织、政治利益群体，还包括作为政治利益个体的所有县民。

第三，县政的客体，即县政治理对象，是县域内的一切社会公共事务。

第四，县政的工具和核心是权力。

第五，县政的功能是政治统治、社会管理、公共服务。

2. 县政的特征

(1) 政权的阶级性