

# 县委书记

们的主政

# 谋略

110位县委书记主政谋略全景解读  
中国基层权力运作田野调查力作

李克军 著

SPV  
南方出版传媒  
广东人民出版社

# 县委书记们的主政谋略

县委书记是县级政权的核心人物，在一定意义上，把县委书记这个群体真正“读懂”，进而把县级政治真正“读透”，则基本上能够对中国政治的现状和发展趋势做出相对科学准确的判断。

上架建议：管理/时政

ISBN 978-7-218-09716-9



9 787218 097169 >

定价:35.00元

# 县委书记

们的主政

# 谋略

李克军 著

SPM

南方出版传媒  
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

县委书记们的主政谋略/李克军著. —广州: 广东人民出版社,  
2014. 11

ISBN 978 - 7 - 218 - 09716 - 9


I. ①县… II. ①李… III. ①县—地方政府—行政管理—  
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 248373 号

XIANWEI SHUJIMEN DE ZHUZHENG MOULUE

县委书记们的主政谋略

李克军 著

 版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

策 划: 肖风华

责任编辑: 段太彬

封面设计: 李桢涛

责任技编: 周杰 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 广州市穗彩印务有限公司

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 09716 - 9

开 本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 320 千

版 次: 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83795240

**110位县委书记主政谋略全景解读**  
**中国基层权力运作田野调查力作**



# 目录

引言

..... 1

“魔鬼”还是“天使”？

第一章 价值追求

古今鲜见单色调

..... 11

一、区区“县官”故事多 ..... 12

二、主政目标：不只是富民强县 ..... 19

三、“损益平衡”的考量 ..... 24

四、告别无限拔高的宣传 ..... 25

第二章 发展经济

辉煌与隐忧

..... 27

- 一、GDP 的魔力 ..... 28
- 二、资源开发利用的得与失 ..... 30
- 三、特色产业的成与败 ..... 33
- 四、大上“乡企”和全力招商的功与过 ..... 43
- 五、大拆大建中的喜与忧 ..... 52
- 六、“生态书记”：功成不必在任上 ..... 57
- 七、县委书记的多重角色 ..... 61

第三章 跑要资金

一些地方的头等大事

..... 65

- 一、“挣钱”不如“要钱”？ ..... 66
- 二、“跑要”成功的四大要素 ..... 70
- 三、专项资金的“跑冒滴漏” ..... 78
- 四、下好财政转移支付这盘棋 ..... 85

第四章 改革攻坚

戴着镣铐跳舞

..... 91

- 一、“为让百姓不饿饭，不怕再次丢‘乌纱’” ..... 92
- 二、公企转制的“破冰人” ..... 97
- 三、机构精简的“操刀手” ..... 101
- 四、“乡官”直选的探索者 ..... 103
- 五、不同凡响的“新政” ..... 106
- 六、莫再空喊“深化改革” ..... 116

## 第五章 工作作风

### 左手务实，右手务虚

..... 123

- 一、“白加黑、五加二”：县委书记们的工作常态 ..... 124
- 二、攻坚克难的“实功”与“奇招” ..... 126
- 三、“文山会海”的台前幕后 ..... 129
- 四、应对检查中的真假虚实 ..... 133
- 五、宣传造势有“学问” ..... 139
- 六、“巧用媒体”的经验教训 ..... 143
- 七、屡禁不止的形象工程 ..... 146
- 八、媚上扰民的“花拳绣腿” ..... 150
- 九、弃虚求实须在领导体制改革上求突破 ..... 154

## 第六章 关系运营

### 难以走出的迷局

..... 159

- 一、不可或缺的重要资源 ..... 160
- 二、“关系”的类型分析 ..... 168
- 三、“关系”运营的“潜规则” ..... 172
- 四、“关系”应酬是出“苦情戏” ..... 178
- 五、让庸俗的私人关系少起作用 ..... 182

## 第七章 维护稳定

### 取不下的“紧箍咒”

..... 187

- 一、高悬头上的达摩克利斯之剑 ..... 188
- 二、几起群体性事件的惨痛教训 ..... 192
- 三、可资借鉴的经验与难登大雅的手段 ..... 200
- 四、“维稳”的出路：创新社会管理 ..... 213



第八章 统带团队

“棉花糖里的铁拳”

..... 217

第九章 廉政建设

“第一责任人”的担当与窘困

..... 243

第十章 读书学习

热潮背后的冷漠

..... 263

结语

..... 279

后记

..... 290

- 一、建立“无杂音”的领导班子 ..... 218
- 二、树威立尊中的“儒气”与“霸气” ..... 219
- 三、选人用人中的“放”与“收” ..... 224
- 四、两个“一把手”间的微妙关系 ..... 229
- 五、心照不宣的“驭人”谋略 ..... 234
- 六、“自我限权”的悖论 ..... 239

- 一、廉政典范与廉政尴尬 ..... 244
- 二、高调表白与中庸行事 ..... 251
- 三、管束下属的宽与严 ..... 256
- 四、加快反腐制度化步伐 ..... 259

- 一、“县官”书架上的秘密 ..... 264
- 二、他们为何不读书？ ..... 268
- 三、学习型党组织建设必须讲求实效 ..... 274

推进县政综合改革，让权力在阳光下运行

## 引言：“魔鬼”还是“天使”？

提起县委书记，人们自然会想到好榜样焦裕禄，也会想到一些落马贪官。而现实生活中的绝大多数县委书记，无论是思想还是行为，都很难用“好”和“坏”、“天使”或“魔鬼”来简单概括和区分。要读懂这一特殊群体，不是一件很容易的事情。

### 一、县委书记：中国政治的活标本

“郡县治，天下无不治”。从秦代确立郡县制以来，县始终是我国行政管理的一个中间层次，具有承上启下、固本强基的战略地位。目前，我国县域人口大约10亿，占全国人口总数的77%左右；县域GDP约占全国经济总量的60%；县域国土面积约占全国陆地总面积的92%。县域经济社会的和谐发展和县域生态环境的改善，对全国经济总量的扩大、综合实力的增强、城乡的统筹发展、劳动力的充分就业、居民收入的持续增长、各种社会矛盾特别是“三农”问题的有效化解，都发挥着其他行政层级不可替代的重要作用。

县级政治是中国政治的缩影。除了外交、军事、立法等特殊领域以外，县级党政权力与中央和省级领导机关相比，只有大小之别，几乎没有多寡之分。同时，县级政治又是与基层社会联系最为紧密，距离一般平民最近的政治形态，具有多样性、地域性、现实性等突出特征。正如有的学者所言，相对于中央来说，县是最完整的“微观国家”；而相对于社会来说，县又是离其最近的“现实国家”。<sup>①</sup>

县委书记是县级政权的核心人物。在公务员职级序列中，他们仅仅属于处级干部（高配为厅级的毕竟是少数），所以他们常常被人们称为“七品芝麻

<sup>①</sup> 杨雪冬：《县域政权改革的逻辑》，载《探索与争鸣》2009年第11期。

官”，也常常成为舆论“围剿”和上级问责的对象；但是，他们又是手握重权的“地方官”，常常被人们称为“县太爷”、“父母官”。在从人治到法治的转型期，他们是名副其实的“一把手”，其执政理念和施政行为的优劣，对党风政风及县域发展、基层治理、民生改善，都具有举足轻重的作用。按中组部原部长李源潮的说法，“县委书记是我们党执政治国的骨干力量，是党在当地执政团队的带头人，是党在当地各级组织的领导人，是在当地人民中党的形象的具体代表人”。<sup>①</sup>

县委书记的思想和行为具有特殊的研究价值。他们的工作直接面向基层、面向群众，处于各种社会矛盾和冲突的第一线、宏观管理与微观治理的结合部、城市与乡村的交汇点。无论是成功的经验还是失败的教训，抑或难以言说的纠结或尴尬，都具有生动具体、色彩斑斓、见微知著等特点。

从一定意义上说，如果把县委书记这个群体真正“读懂”，进而把县级政治真正“读透”，则基本上能够对中国政治的现状和发展趋势作出相对科学准确的判断。相反，如果对县委书记们的为官之道一知半解，那么任何关于中国现实政治和领导科学的研究都难免处于雾里看花或隔靴搔痒的状态。

## 二、实态考察：突破“文本演绎”的窠臼

目前，我国对县级政治及县委书记价值观念、领导方略及权力运行规则的规定和研究成果，大概可以归纳为三大体系：第一大体系是官方规范。包括《中国共产党章程》《中国共产党地方委员会工作条例》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《党政领导干部选拔任用工作条例》等党和国家颁布的条规，还包括中央、省市领导发表的一些重要讲话。第二大体系是学术理论。改革开放以来，理论战线注意引进国外的政治学和管理科学的研究成果，并把这些成果与马克思主义的基本理论、中国传统文化、现实生活中的领导经验结合

<sup>①</sup> 2008年11月10日至26日，全国2000多名县委书记集中参加培训，中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长李源潮在培训班报告中给县委书记的角色定位，引自《南方》2009年1月5日。

起来，形成了具有中国特色的政治学、领导学和党的建设理论。第三大体系是县委书记们撰写的学习体会、从政感悟。

这些“文本叙述”，对于提升县委书记们的思想境界、规范和约束县委书记们的从政行为，进而完善我国的政治体制和行政管理体制，无疑具有积极作用。

但是笔者认为，现在人们看到的多数“文本”，都不同程度地存在道德至上和完美主义的倾向。一些领导讲话或理论文章过分强调世界观、人生观、价值观的作用，忽视领导体制、宏观环境、政治生态等客观因素对领导干部特别是中下层干部的影响。某省省委常委、纪委书记将“评比达标表彰”过多过滥的根本原因归结为“一些领导干部”（从其语言环境看，显然是指市县以下的领导干部）“五观不正”，即宗旨观不正、学习观不实、事业观不纯、得益观不当、纪律观不强，却只字不提现行体制的弊端。某些领导的讲话、理论文章或县委书记的从政感言，对县委书记如何坚守共产党人的精神家园、如何坚持执政为民、如何实行科学领导，甚至如何安排好八小时之外的生活，都有详细的要求或精彩的论述。

从研究方法看，目前有关县委书记思想和行为的论述，大多存在过分倚重“文本演绎”的倾向。即以党组织发布的规章和领袖、先贤的教诲为依据，高调阐述“应该怎么做”，而很少顾及在现实条件下“可能怎么做”，更没有深入考察多数县委书记们“正在怎么做”。

实际上，我国的政治实践与“文本叙述”差异是比较大的。特别是县（市）这一级，实际工作中存在着各类“文本”都难以涉及的情况和特点。很多运行规则是心照不宣的，几乎人人都在奉行，但却很少有人说出来，或很难准确地说清楚。你说属于“潜规则”吧？又不完全是，因为这里包含着很多正式规则的因素。正如徐勇先生所说，县域政治呈现为结构与运作的二元化特征，台前的“正式文本”与台后的“剧场运作”，共同构成地方日常政治生活的全部。<sup>①</sup>所以，要读懂县委书记，必须突破“文本演绎”的局限，努力走近县委书记们的实际生活，在深入调查研究的基础上，探索其行为轨迹，剖析其

<sup>①</sup> 徐勇：《〈县域政治权力实践与日常秩序〉序言》，载樊红敏著《县域政治权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释》，中国社会科学出版社2008年版。

行为背后的体制性因素，为深化政治体制改革，提高县级政权建设和基层治理水平提供理论支持。

### 三、行无定则：县级权力运行的最大特点

我国2000多个县（市）经济社会发展水平和地理条件相差悬殊，领导团队和党政主官的素质、作风和行为习惯的差异也非常大，即使是同类地区的不同县（市）或同一县（市）的不同届别领导，也各有各的打法。

2009年，主办《市县领导参阅》的朋友约我就县（市）工作的实际运行规则谈谈看法。几经思考，我写了一篇题为《县（市）工作的最大特点是“行无定则”》的文章。我认为，“行无定则”并非是没有规律性的东西可循，因为县（市）工作共性的东西还是很多的；而且如果“行无定则”符合多数县（市）实际的话，那么其本身就是个带有“普适性”的东西。我之所以这样表述，主要是想说明，县（市）的实际工作运行带有鲜明的随机性、多变性、多样性、灵活性和非规范性。如果仅仅围绕现成的正式文本进行注释式、演绎式的研究，或仅仅以少数县（市）作为研究样本，是很难触摸到多数县（市）权力运行真相的。“行无定则”体现在县（市）的各个工作领域，就县委书记的权力运行来说，主要表现在三大方面：

一是宣言与行动的差异更大一些。县委书记处于国家政权与基层社会的结合部，对上，要接受三级领导机关的领导；对下，要经常与群众进行面对面交流；对外，还经常成为媒体关注的焦点。这种特殊地位，使他们的口号和宣言，要比其他层级的领导干部更全面一些、更动听一些，更具完美化的色彩，而在实践中，很多诺言却往往不能兑现。如果我们的研究者把他们写在纸上、说在口上的施政纲领作为主要研究依据，那么难免失之肤浅，甚至可能谬之千里。

二是顺势权变的能力更强一些。县委书记的权力运行，具有相对的独立性和自主性，而且承载的任务非常具体、繁重。上面千条线，下面一根针，我国改革、发展、稳定的所有问题，包括一部分大都市常见的问题，几乎都在县（市）范围内有所体现。很多工作或棘手问题，不是照搬红头文件、成文法规或讲些原则性话所能奏效的。久经历练的县委书记们多数具有敲钟问响、攻坚

克难、通达权变的能力。他们比较善于把党的路线、方针、政策和本地实际结合起来，创造性地开展工作；遇到国家政策、上级要求与基层实际不吻合或政策互相“打架”的情况，他们会依据丰富的实践经验和群策群力，找到破茧成蝶的出路；他们比较善于运用超常的智慧和技巧，化解对上负责和对下负责的矛盾。同时，他们中的一部分人，也不同程度地存在瞒天过海、敷衍塞责、巧言令色等官僚主义陋习。

三是非规施政的行为更多一些。按照文本规范的要求，灵活变通应该在现行的政策法规的框架内进行。但是，由于我国的法制和法治还不够健全，各项政策、法规之间，经常“打架”，某些超越法规的威权也继续左右着县委书记们的行为。人们常说县委书记的权力太大了，其实，县委书记们的权力既大又小。所谓大，是说他们的权力涵盖面宽、机动性大，大部分公共事务可以在县（市）范围内得到处理，也可以说“非规施政”的空间比较大。所谓小，是说我国权力过于向上集中的体制没有变，县（市）所承担的工作，绝大部分要接受上级的检查和考核，而且要求一把手“负总责”，有些还要签订责任状或实行“一票否决”、“责任追究”制度，但是各项政策法规的制定和解释权却控制在中央和省市领导机关及其业务部门手中。改革发展中的一些重要问题，县（市）在法定的权限内无法解决，即“合法权力”相对小。要办成一件事或者平息某些不容拖延的社会矛盾，有时需要一次次地“跑部进省”，八方“朝拜”；有时需要先斩后奏或斩而不奏；有时则需要打政策、法律的“擦边球”，甚至不得不“闯红灯”、“越红线”，“走钢丝”、“打险牌”，采取某些政策法规依据不够充分的措施甚至违规手段，才能实现既定工作目标或维持正常运转。

应该看到，县（市）工作和县委书记权力运行的“行无定则”，是一把双刃剑。从一定意义上说，这是一切从实际出发，创造性贯彻落实党的路线方针政策的体现。没有县委书记们及广大基层干部的灵活务实，改革开放难以顺利进行，一些社会矛盾也难以得到有效化解。但是，“行无定则”也包含着大量的“非规行为”和不良手段，具有多方面的消极作用：掩盖体制上、政策上的缺陷，延缓依法治国的进程；破坏法规和政令应有的统一性和严肃性，助长“上有政策、下有对策”、“有令不行、有禁不止”的不良倾向；滋生土皇

帝、山大王之类的腐败分子；损毁党和政府公信力，动摇党的执政基础；不同程度地损害国家或群众利益，加剧某些社会矛盾。

遏制“行无定则”的消极后果，促使县（市）工作照章依法运行，有两种不尽相同的思路。一是按照传统的办法，在继续加强思想道德教育和政治纪律教育的同时，强化自上而下的控制；二是创新思维，逐步突破政治压力型和全面控制型的领导模式，向开放、民主、法治的方向转变。

### 四、不要“天使化”，也不要“妖魔化”

这里所说的“天使化”，除了上级领导机关对县委书记的某些要求过于理想化之外，主要指媒体对典型人物的宣传刻意拔高、艺术作品塑造的英雄人物过于高大完美。这里所说的“妖魔化”，当然不包括舆论对县委书记队伍中的腐败分子和腐败行为进行正常的揭露和批判，也不包括某些县委书记自己由廉洁奉公的“公仆”向贪赃枉法的“老爷”蜕化的过程，而是专门指某些人在公众舆论中，虚构或夸大县委书记的缺陷和阴暗面，从而使盲目仇官的社会心理蔓延滋长的倾向。这主要表现在三个方面：

一是夸大“县官”的贪腐程度，认为“洪洞县里没好人”。社会上流传这样一个说法：把掌握实权的官员抓起来，全部砍头，肯定有冤枉的；隔一个杀一个，肯定有漏网的；县委书记是“一手遮天”的“土皇帝”、一言九鼎的“山大王”，没有几个不是欺压百姓、贪赃枉法的。2010年6月，网络上出现一个帖子，说县委书记一年提拔干部可捞100万元、为人安排工作可捞100万元、节日收礼可达100万元、工程回扣可捞取几十万至上百万元。帖子被多家网站转载，在某大网站，几万人浏览，144人回复，只有一人回复说“不都是这样，腐败的是有的”，其余全是赞同或怒骂的。有好几个回帖说主帖太“保守”，“我们县的县委书记一年要（捞）1500万到2000万元”。某网站的网友对这个帖子投票，结果是554人支持、2人反对。

二是出现官民冲突事件，只要涉及县委书记，各方舆论便不分青红皂白地把板子打到他们身上。2010年9月，江西省宜黄县因拆迁冲突造成了人员伤亡。当时，新闻媒体进行了一边倒的报道，以县委书记为首的政府官员被描绘

成欺压百姓、为所欲为的恶魔。抚州市委当即免去了书记和县长的职务，可是在向上级的报告中却说，整个拆迁过程没有发生违法违规行。 “宜黄事件”尚未平息，又发生了某知名学者因县委书记为拆迁辩护而罢宴的故事。一时间，这位学者成了为民请命的英雄，而那位县委书记成了为所欲为的官痞。平心而论，这位学者素来敢于仗义执言，对我国现行“维稳”体制弊端进行诸多鞭辟入里的分析，对强制拆迁行为的抨击，从维护公民私权的角度看，也颇富洞见。但是，他的“不要拆老百姓房子”的说法，却有明显的片面性。因为对于绝大多数老百姓来说，拆掉旧房就可以住上新房（前些年需要拿一点补差款，现在多数地方都实行“拆一还一”的办法，不需要再拿一分钱），所以他们盼望自家的房子早点拆掉。只要补偿条件得到满足后，多数人都会主动搬迁，不需要开发商或政府来拆，强制拆迁的毕竟是极少数。至于那位县委书记说出“没有我们这么干，你们知识分子吃什么”的话（当事人几个月后说这与原话有出入），虽然不够严谨稳妥，但并不是一点道理都没有。因为在现行体制下，县委书记及广大基层干部不得不顶着各种压力，冒着各种风险，带领群众发展经济，开展城乡建设。他们中的相当一部分人，既是某些社会矛盾的制造者，又是某些社会矛盾的受害者，更是大量社会矛盾的化解者。作为一个知名学者，因这句话翻脸，出发点可能是“铁肩担道义”，客观上却可能为“妖魔化”县委书记推波助澜。

三是赞扬县委书记或为县委书记辩护的言论，往往惨遭围攻。“宜黄事件”发生不久，一个以“宜黄官员”名义发布的帖子，肯定了本县城市建设和县委书记工作的成就，反映了拆迁中遇到的一些矛盾和困难。尽管帖子中有些观点不尽周全，但仍具有很高的参考价值。可是，某媒体却不顾前后语境，截取“没有拆迁就没有新中国”这半句话，大加挞伐、大肆炒作。河北省张北县一个刚刚参加工作的年轻人，把外地一首歌颂县委书记的歌曲与本县县委书记的一些影像资料合成为一段视频，发在网络上，结果引起轩然大波。多数网民和部分媒体，不相信相关人员的任何解释，断言视频制造者是在“肉麻”地“拍马屁”，骂被颂扬官员“不知羞耻”；但从部分网民的跟帖和相关资料看，张北县这位被网络“煎炒”的县委书记，确实干了不少大事和实事，在本地民众中口碑也比较好的。



社会上“妖魔化”县委书记的倾向愈演愈烈，原因很复杂，最主要的有以下几点：

一是县委书记队伍中，屡屡出现腐败分子，败坏了县委书记的形象。近年来，县委书记腐败案件频频发生。21世纪初，安徽省在短短两三年内，有18个县委书记接连“出事”；河南省2006年换届以来，有22个县委书记相继落马。有的腐败分子，丑恶嘴脸令人作呕，犯罪行为怵目惊心；还有的县委书记，虽然没有犯罪行为，但滥用权力，违法处理社会矛盾，同样造成恶劣影响。可以说，县委书记们“被妖魔化”，首先是由于县委书记队伍中一部分人自身行为的“妖魔化”造成的。

二是县委书记工作中的诸多尴尬和纠结鲜为人知，所以常常被人们说成“歪嘴和尚”。多年来，国家颁布的法律法规，上级领导机关发布的各种文件，都对各级干部如何廉政勤政、如何执政为民提出了越来越完美、越来越具体的要求。但由于权力运行的制度化水平过低，实践中的党务和政务与文本规定差距很大，有的甚至完全相反，法规或政策之间自相矛盾、打架碰撞的问题也屡见不鲜。比如，上级领导机关一边不断地要求政府转变职能，减少对民众生产生活的干预，一边不断地组织各种达标竞赛、考核评比；一边不断地要求转变经济增长方式，破除GDP崇拜，一边不断地下达招商引资、财政增收等指标；一边不断地下达禁止“权力寻租”、“商业贿赂”的禁令，一边不断地上收强势部门审批项目资金的权力……在“下级服从上级”和干部自上而下任命的制度约束下，基层干部不得不做一些违背群众意愿的事情，也不得不采取一些虚与委蛇的办法来应付上级，还不得不采用一些“非规措施”来争取资金项目，谋求地方经济和社会发展。而这些难登大雅之堂，只能心照不宣。所以，除了既熟悉基层，又熟悉官场的少数人之外，公众都觉得：上头的“经”是好的，是县乡这些“和尚”给念歪了。

三是媒体占据着道德评价的制高点，某些媒体片面失真的报道具有超级杀伤力。改革开放以前，大众传播载体单一，并且严格控制在各级党委宣传部门手中，在那一时期，除了党委确定的“打倒”对象以外，领导干部遭遇媒体“围剿”的几率很低。在开放的法治国家，公众可以及时获取官方各种信息，听到各种利益主体的声音，因此具有了较强的自我判断能力。而媒体则既能比