

县委书记和县长眼中的基层官场

2013年9月28日,四川大学教授罗中枢,催促他的团队成员加快“深化干部人事制度改革”课题的操作进度。“快3年了,今年必须结题。”

2010年夏秋两季,罗中枢领导的“深化干部人事制度改革课题组”在四川、贵州、广西、重庆、上海等地召开了26次座谈会,先后同70多位县委书记、县长和省、市、县委组织部部长进行了深度访谈。一份约50万字的一手访谈资料随即出炉。

访谈基础上,罗中枢团队又设计出一份调查问卷,希望从全国县级主要领导干部那里找到以下问题的答案:当前中国干部人事制度改革的重点、难点是什么,制约改革的瓶颈是什么,如何深化改革、重点突破等。

课题组成员、四川大学教授王卓介绍,此次调查的县级主官包括县委书记和县长、县级市的市委书记和市长、县级区的区委书记和区长。为方便表述,课题组将上述官员群体分别统称为“县委书记”和“县长”。

2011年1月至4月,课题组向全国县委书记和县长邮寄调查问卷5600份,最终收回来自28个省份的有效问卷446份,回收率为7.96%。其中县委书记235人,县长211人。

王卓说,“这么大面积对在任县委书记和县长进行干部人事制度改革调查,在学界还是全国第一次。”耗时三年进行分析研究后,罗中枢团队勾勒出了县委书记和县长眼中的中国基层官场。

县官判断与上级文件有差异

当前官场最突出的问题是干部能进不能出、能上不能下。

“五湖四海选人”、“德才兼备、以德为先”和“扩大民主、群众公认”等原则很重要,但实际上很难操作。这是许多受访者的观点。

“干部人事制度改革”如何突破是课题重要内容。采访中,王卓一再提醒记者认真阅读2009年颁布实施的《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》。

根据纲要,2010年—2020年干部人事制度改革11个需要突破的重大问题,前四个分别是:规范干部选拔任用提名制度;健全促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制;推行差额选拔干部制度;加大竞争性选拔干部的力度。

可在调查中,大多数县委书记和县长认为,改革需要突破的第一个问题是健全促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制,第二个是坚持和完善从基层一线选拔干部制度,第三个是规范干部选拔任用的提名制度,第四个是健全调整不适宜担任现职干部制度。

“在纲要中排第六位的‘坚持和完善从基层一线选拔干部制度’,在问卷调查中被前置到第二位,说明我国县委书记和县长对此问题的重视与中央对此问题的判断存在差异。”王卓分析认为。

在纲要中名列第八的“健全调整不适宜担任现职干部制度”,被县官们前置到第四位,则与当下“干部工作中的几个老大难问题”相关。

那么,当下官场突出的“老大难”问题有哪些呢?王卓介绍,受访者们排在前五位的问题分别是:干部能进不能出、能上不能下;未处理好党管干部与群众公认的关系;考核评价体系和机制有待完善;长期封建社会遗留下来的“官场文化”影响;体制性障碍。

“温州有一个现象,民营企业家长千方百计要进入到权力运行里面,拿钱买人大代表、政协委员,特别是愿意自己的孩子能进政府。”一名受访的上海官员对“封建官场文化影响”做了以上解释。

县委书记和县长们还认为,“以身份挑人、以关系取人”、“干部工作看重民主形式忽视民主质量”和“扩大民主力度不够”等问题也十分突出。但71.8%的县委书记和县长,将“干部能上不能下、能进不能出”排在了首位。

受访县委书记和县长们还介绍,目前官场“潜规则”和吃喝风盛行。

“在一些地方,‘潜规则’胜过法律法规,一些领导干部成了下属的‘老板’,‘老大’,把党和人民的事业按家族生意来经营打理。”罗中枢在自己的课题论文中说。

罗中枢在调查中搜集到这么一个例子:某县县委书记干了4年,不久前坚决请辞不干而考到某地高校做副职去了。大家都很奇怪,他说:“那个地方是一个旅游区,每天接待遭不住(地方方言,‘承受不了’),转着台子喝酒,别说干其他事情了。”

“部分领导干部在问卷上手写了一些当下存在的选人用人价值倾向,如‘照顾各种关系’、‘当权者喜好’、任人唯亲和利益交换。不过,86.4%的受访者选择了主流价值观——‘推动工作’。”王卓介绍。

“这说明,我国干部人事制度改革的方针政策原则尚缺少有效贯彻执行机制保障,要求与执行之间的张力过大,实际结果就是‘方针政策原则’往往被悬置,出现‘五湖四海选人难’、‘德才兼备、以德为先难’、‘扩大民主、群众公认难’、‘竞争择优难’等局面。”罗中枢说。

大多数县委书记和县长未干满一届任期

47%的县委书记和县长没有基层工作经验。调查中,一个现象引起了罗中枢团队的注意——县委书记大多很难干完一届,多则三两年,少则一年半载就调走。

王卓向记者介绍,接受调查的县委书记和县长,任现职时间平均3.25年,61.2%的官员任现职3年及以下,71.8%的人任现职时间在4年及以下,任现职5年以上的只有14.5%,大多数县委书记和县长没有完整干满一届任期。

王卓和助手们还对受访县委书记和县长的前任任现职时间做了统计,结果发现:10.8%的前任县委书记和县长在原职位上工作不满一年就调走了,工作1—2年的占26.3%,工作2—4年的占48.7%,没有一位前任任现职时间在5年以上。

在基层官场,不仅大多数县委书记和县长干不满一届,其他重要岗位的官员也常干不满一届。2013年9月,记者在江西省赣州市龙南县调查发现,前任龙南县委常委、纪委书记张剑平,仅在位一年零四个月。前任龙南县委常委、组织部长许锐,任职仅4个月就提拔调离了龙南。

罗中枢团队对上述现象分析,“党政领导干部任期制在执行中流于形式。关键岗位上的领导干部频繁调动,严重影响了基层政府和政权的稳定,也助长了领导干部的不良心理。”

“对在任期内干一两两年就提拔或调动的干部,大家认为有本事;对任期满了才提拔的,大家说是轮到了才提拔;过了任期还没提拔的,大家会认为他要么有问题,要么上面没有人,于是乎老实人吃亏,歪风邪气盛行……”王卓引用《人民论坛》公开发表的内容说。

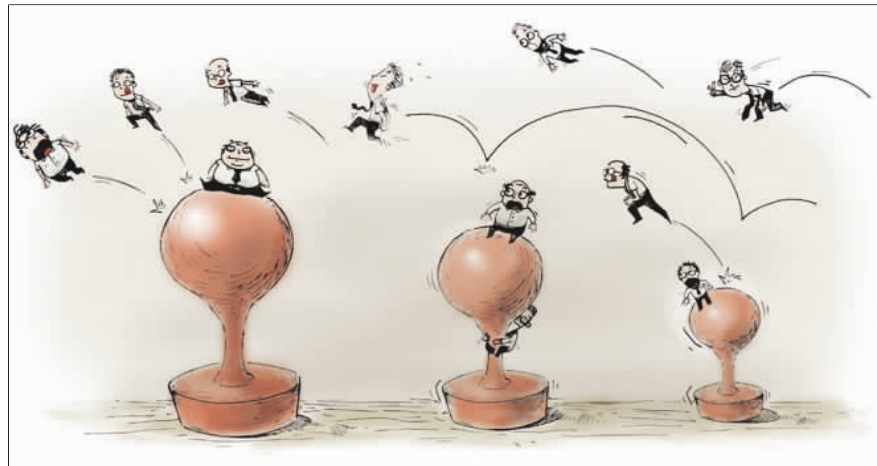
调查还显示,在受访的县委书记和县长中,有以下五多五少的特征:男性多,女性少,男女比例约20:1,其中女性县委书记占比仅3.4%;中年多,青年少,县委书记和县长的平均年龄为46岁;汉族多,少数民族少,县委书记和县长中少数民族干部仅20%;文科多,理工农科少,本科以上县委书记和县长中文科专业背景的占78.3%;异地任职多,本地干部少,异地任职的县官占94.8%。

此外,47%的县委书记和县长没有基层工作经验,其中县委书记没有基层工作经历的比例比县长高14.7%。年龄越小的县委书记和县长在基层工作的比例越低,51岁以上的在乡镇街道担任过职务的占66.7%,40岁以下的只占40%。

“这种状况值得高度重视。”王卓说。她介绍,贵州一名县委书记接受采访时感叹:中国是一个农业大国,如果干部在制定政策时不懂中国的农业、农村、农民,出台的政策很可能与基层有距离。

23%县委书记和县长“十分满意”自己工作

“我都不好意思讲自己是县委书记。”王卓向记者介绍,调查显示,现任县委书记和县长从副科级晋升到正县级,平均用时13年,其中最长的用了26年。从副县级晋升到正县级,平均用时6年,其中最



“大家都跑得这么快,咱也得赶紧挪挪啊。”

长的用了21年。上述人群的任职有一些特点:从发达地区到不发达地区冷,从不发达地区到发达地区热;党政正职干部交流多,副职交流少,强势部门交流多,弱势部门交流少。

乡镇严重缺少35岁以下的年轻干部,也受到罗中枢团队的关注。贵州一名县委书记向课题组介绍说,“我们乡镇公务员岗位是空缺的,没人去干,一个乡镇23个编制,只有不到10个人在岗。稍微优秀的就住县直或市直机关走了。”

调查中,一些县委书记和县长还认为,目前基层官员被妖魔化了。罗中枢告诉记者,当下基层官员的负面信息较多,有的基层干部抱怨,有社会舆论认为“中央领导是亲人,省上领导是好人,县级领导是坏人,基层领导不是人”。

“一位县委书记在访谈时激动地说,‘有时候出去和朋友聚会,都不好意思讲自己是县委书记。’”

调查显示,只有23%的县级主要领导干部对自己工作“十分满意”,70%几乎没有周末休息日,65%以上每天工作时间都在10小时以上。

工作压力大,但县官们的收入并不高。参与课题的四川大学公共管理学院副教授罗亚玲搜集的数据显示,宜宾市下属的县委书记、县长和宜宾市处长级党政干部的最高合法工资均约为5117元。但宜宾市下属的宜宾县面积达2945.83平方公里,下辖26个乡镇,人口近百万。

罗亚玲介绍,县委书记、县长和处长的工资相同,但是,“县委书记和县长管理全县,工作压力大、责任重,承担的社会责任和对国家、社会的贡献明显多于普通机关的处长”。罗亚玲建议,“应扩大党政干部收入差距,使收入与承担的工作责任、产生的绩效和对国家社会的贡献大致相当。”

受访县级主要领导干部对自己退出后的出路,也各有想法。43%的人选择到大型国有企业,10.2%选择到民营企业,6.3%选择到事业单位去,5.2%选择到群团组织,有少量表示“愿意继续留在机关”。

近六成县级主要领导赞成“自我限权”

三成受访者赞同“县长由辖区内公民投票差额选举”。

此次课题中,罗中枢团队关注到一个过去很少有人关注的干部人事问题——“干部调整动议”。

课题组成员、四川大学政治学院教授高中伟向记者介绍,各地在“干部调整动议”环节,会研究确定干部选拔调整的思路、原则、方案等,包括任职条件、启动时间等。

调查显示,37.2%的受访县官承认本县提出调整动议的主体通常是“县委书记”,27.8%的受访县官承认是本县“本地组织部门”。王卓说,谁提出干部调整动议,就抢占了这个岗位人选的安排先机,因此调整动议环节是买官卖官的源头。

“从调查结果来看,目前各地启动干部选拔任用的调整动议很不规范,选拔干部的人选被少数人控制在某个特定范围内。”高中伟说。

四川大学政治学院教授黄金贵提醒记者,最近中央巡视组公布了对各省的巡视报告,其中部分省份存在“带病提拔”和“突击提拔”,调整动议不规范是一个重要原因。

接受调查时,82.2%的县级主要领导赞同规范干部调整动议,12.4%的受访者表示“无所谓”,5%的县官反对,坚决反对的有2人。

在官员选拔任用的各个环节中,“初始提名”直接关系到哪些人可以入围。调查显示,行使“干部初始提名权”排在前列的分别是:县委书记、本级组织部门、拟调整干部所在单位主要领导人。

“由此可见,我国基层干部选拔任用中的初始提名权还在较大程度上集中在少数人手里。”王卓说。

调查还显示,80%的受访者赞同区分“选任制干部”和“委任制干部”,并采取不同的办法选任。以县长选任为例,90.5%的受访者赞同“县长由上级党委常委会差额票决”,86.8%的受访者赞同“县长由上级党委全委会差额票决”,70.7%的受访者赞同“县长由同级人民代表大会差额选举”。

值得注意的是,有32.8%的受访县委书记和县长赞同“县长由辖区内公民投票差额选举”。

调查中,绝大多数受访县官赞成:委任制官员向组织报告家庭房产、收入来源、婚姻状况和其他方面廉政情况,选任制官员则应向社会公开家庭房产等四项情况。

如何让干部人事调整规范化、制度化、科学化,成为罗中枢团队课题研究的重点。

王卓介绍,问卷调查中还根据新闻报道设计了一个问题:某县委书记大刀阔斧地自我限制权力,阻止跑官要官等现象,被指挑衅官场潜规则。您会效仿他的做法吗?结果,只有58.2%的县官选择“会效仿他的做法”,27.8%的人称“不知道”,还有14%的明确表示“不会效仿他的做法”。

“由此可见,虽然建立权力制约机制已成为共识,但如何使权力进入笼子,难度还很大。”王卓说。四成多县官不愿自我限权,罗中枢团队开始思考如何把权力关进笼子里的问题。

他们建议:以县委书记、县长及县级以上干部为突破口,建立党政干部职位分类制度,变“官位”为“职务”,变“干部身份”为“管理者岗位”,并通过授权主体的监督考评获得相应报酬。

罗中枢团队还建议,“在干部选用环节,建议以县市区为重点,参照‘选官、配僚、考吏’的思路,一把手在较大范围内民主选举产生,向社会公示财产,接受选民监督;班子副职由一把手选人搭配,实行委任制;一般干部尤其是业务干部则通过考试录用,实行考任制。”

还有更多建议写进了课题报告。罗中枢对记者说,“有些内容暂时不宜对媒体公布。”

(褚朝新)

最近在网上流传几句话,一个是“土豪,我们可以做朋友吗?”我觉得这个话挺好,表明了中国对“土豪”态度的改变。我们以前的一句话是“打土豪,分田地”。现在是“路见不平一声吼,抱着土豪不放手”。但是“土豪”到底是谁呢?这些“土豪”总体来说就是现在的中国的老一辈的企业家们,因为他们都是从很土出身的。

现在网上流传一个词叫做:4B Youth,中文翻译过来有一点土,叫做“4B青年”,大家知道是哪“4B”吗?The first B is 苦B,the second B is 2B,the third B is 装B,the fourth B is SB。为什么说这些土豪们其实都是4B青年呢?

第一,他们真的很苦,就是Bitter。他们大部分人都苦出身,其实我们这一代人起来的时候都是三十年前,差不多都是二十岁左右,那时候既没有富二代也没有官二代,当时官二代已经有了,但是也比较苦,没有富人在后面给他们撑腰,现在富二代这种家里钱多得不知道怎么花的人在当时的中国几乎没有,所以大部分的人都是从非常贫寒的家庭出身的。大家稍微想一下,柳传志先生的创业是从哪里创起的?是从中科院

中国“土豪”的4B精神

的一个传达室创起的;那个时候马云的父亲是拉三轮车的,有的时候还骑二轮车;我的父亲是个不认字的农民,刚才王文京说他五万块钱创业,我觉得太有钱了,你知道我新东方的注册资本是零,大家都会说你注册资本是零是怎么注册下来的?它就注册下来了,因为那个时候大家的资本都是零。

第二,他们真的很“二”,怎么“二”呢?就是做了一个好像常理说不通的事情,这叫“二”。我们“二”不“二”呢?你看你在北大已经快被提副教授了,突然间就开始干个体户了,从北大出来挺“二”的吧?王文京本来是做财务的,当时在任何国有企业都能找到挺好的工作,他就“二”了。夏华更加“二”,一个女的你说你瞎琢磨什么东西?她在政法大学也快被提成教授了,讲师已经当好几年了,她就“二”了,然后又告诉老公你在体制里不要出来,我去闯,我觉得她老公能忍得住她真的是太难得了。但是她不“二”的话

就不可能有另外一番天地,必须得跑出来。

第三,这帮人别看他挺真诚的,首先我认为企业家干活都很真诚,如果他们不真的话干不出事情来。但我们这些人确实需要装,为什么呢?你要装孙子,因为中国还很缺乏一个透明的、直截了当的、法规明确的、平等的环境。我们正在进步,但还没有进步到确实让我们只要去二就行了。所以你必须装,你在这个企业发展过程中如果不装孙子,如果你不假装喜欢周围很多人其实你根本就不喜欢的人,你就没有活路。所以他们其实挺装的,但是这个装背后不是说他们没有真诚的心理,他们唯一的心理就是我必须把事情干成,这个真是任何装都不可能掩盖的。

第四,他们确实傻,为什么呢?他们坚持,死活都要坚持下去。看看史玉柱多坚持,一个巨人集团就是被忽悠的,本来他只想造一个八层楼,被这么一忽悠最后从八层楼改成十八层楼,从十八层楼改成二十八层楼,最

(俞敏洪)