

一位博士眼中的“县域政治”

(上接B01版)

而写这样的论文,就必须进入“体制”,巧合的是,北京大学正好有选学生外派的“挂职制度”。

2008年3月份,冯军旗背上行囊,来到中县。第一年,他的职务是中县西城乡副乡长。

这一年,他访谈了60多位西城乡政府的干部,同时还对16个乡直部门的一把手和16位村支书进行了访谈,共形成了100多个访谈个案。

第二年,冯军旗的职务是县长助理,为了方便他调查研究和工作,县里还专门给他配了一个秘书和一辆专车。

两年间,他通过工作、会议、访谈和喝酒等各种方式,和很多中县干部近距离接触,甚至成为好朋友,“这让我得以近距离观察他们的工作、生活、交往,聆听他们的心声和思考,感受他们煎熬甜苦辣、恩怨是非。”

据统计,中县全县80多万人,共有副科级以上领导干部1013人,平均800人中就有一名领导干部,冯军旗深度访谈了其中的161位,基本涵盖了包括县委书记在内的全县所有重要干部。

挂职期间,他有时每天要访谈3位领导干部,上午、下午和晚上各一个,访谈完了还要整理资料,每天熬至深夜。

他的那些访谈材料和收集的资料至今保存完整,两个大行李箱才能装得下。

2010年,挂职结束后,他写出了20多万字的博士论文——《中县干部》。

学历、年龄和性别

有意思的是,在中县与看重学历相悖的一个现象是,第一学历是大专或本科的干部往往在提拔任用方面比不上师范、中专毕业的。

中县是一个典型的平原农业县,正在向工业县转型。2009年,中县的国民生产总值为130多亿元,地方财政收入2个多亿,支出8个多亿,农民人均年纯收入5000多元。

第一年,冯军旗被安排在西城乡任副乡长,该乡有工业园,算是经济条件比较好的乡镇。

中县的领导干部按照级别分为四级:副科级、正科级、副处级、正处级,呈四层金字塔状。这也是几乎整个中国县城干部的结构框架。

“从中县干部轨迹来看,中县干部的仕途已经制度化和例行化,一个干部现在的职位和年龄大致决定了其仕途的发展前景。”冯军旗调查分析的结果显示,从干部仕途各个级别的时间间隔来看,晋升为副科一般需要8年,副科到正科约3年,正科到副处约7年,副处到正处约7年。

“如果到了45岁还没有被提拔为县领导,那么仕途基本就中止了。”年龄规范对于干部的新陈代谢和循环更替很关键,但也对各级干部都造成了压力,影响到他们的思想和行为,年轻的希望进步越快越好,年龄大的则容易丧失进步动力。

冯军旗调查后发现,中县领导的第一学历接近70%是高中和中专毕业,大专和本科毕业的只占20%多一点,“这是远远不能适应现在社会发展要求的”,所以,中县干部在职学历教育可谓高潮猛进,大多选择党校进修,有的甚至跃进研究生行列。

有意思的是,在中县与看重学历相悖的一个现象是,第一学历是大专或本科的干部往往在提拔任用方面比不上师范、中专毕业的。

郑州大学毕业的航运局局长江道琼就说:“县乡比较看重实践能力,而不是理论能力。你身上有知识色彩太浓,很多人把你看作另类……”江道琼就有切身体会,他一个同学考的是中专,对方是镇长,他则是副镇长。

而有时候,学历和年龄又成为领

导艺术处理难题的工具,“比如两个人各方面都势均力敌只能选其一的时候,学历和年龄就会成为硬杠杠。”

中县副科级以上男女干部比例严重不对等,特别是女正科级一把手和女县领导,总数只有10人,比例只有6%。

中县组织部部长张亚楠在接受冯军旗访谈时说:“在家庭和事业方面,没有一个女人能处理好,我最后的观点就是女同志不宜从政。”

“女同志不宜从政,”这话从管干部的组织部长口中说出,令人震惊。

而中县女干部成长中的另外一个问题则是绯闻和谣言。“县乡干部难,县乡女干部更难”,一些女干部往往不经意间就成为舆论中心,成为谈资。一些女干部坦言,很多时候睡不着觉,需要考虑的问题太多,这也是令很多女性对从望望而却步的原因之一。

从中县的实际情况来看,在各种对女干部倾斜的政策中,硬性规定领导班子和党政正职的女性“最低名额”和“最低比例”,仍是行之有效的措施和办法。

升副科是重要的第一步

在中县干部的仕途中,不同的机构和岗位对干部仕途影响也很大,特别是关键机构和关键岗位,形成了“高进高出”的干部流,从而成为干部的摇篮。特别是办公室主任和秘书,是干部晋升的重要岗位来源。

中县干部的来源主要有三个渠道:大中专毕业生分配、军队转业干部和吸收录用。中县县领导80%来自于大中专毕业生分配,军转干部占13%,而吸收录用的只占6%,说明吸收录用只是领导干部来源的辅助渠道。

“后来,由于关系和利益的因素,吸收录用逐渐演变成一种领导干部排子军就学的途径。”在中县,通过吸收录用的正科级一把手以上的领导干部有25名,其中有18名是干部子弟。因此,2001年之后,国家逐渐停止了这一政策的执行。

在中国,中县的县乡政治仕途中,只有被提拔为副科级,才是真正进入领导干部序列,才是政治意义上的“大小也是个领导”。

“副科级往往选择公开选拔的方式,公开、公正,这也是未来干部选拔的重要方向之一。”冯军旗告诉记者,“但是有时候会出现制度失灵或制度异化。”

他在中县挂职期间也深有体会,一些制度和政策出发点很好,但一付诸实施,就会产生意想不到的弊端,有些甚至完全走向政策的反面,“这也就是所谓‘上有政策,下有对策’。”

2008年底,中县发出公告选拔1名团县委书记及5名副科级青年干部。经过报名、资格审查、笔试、面试、考察、全委会票决、研究决定、公示、公布结果等程序,连续发布6次公告,7名候选人除了1名表面上没有较强的政治资源和关系资源外,其他6名都是干部子弟。

“应该说,公开选拔是公正的,程序也是公开、透明的,但为何出现了制度失灵?”一些中县干部在接受冯军旗访谈时说,干部子弟在起点上就有优势,可以进入公选的范围,而且从程序上来看,除了笔试能够看到公正外,其他环节都有可操作的空间。

一位中县主要领导也说,干部阶层中存在利益集团,有其共同的利益和意识,这些人参加投票,一定对干部子弟有利,这是产生“官二代”的一个土壤。

正科级是很多中县干部的梦想和追求,有人终其一生的政治奋斗,也就是期望能晋升到正科级。

冯军旗的调查显示,中县干部从副科级升到正科级,平均晋升时间间隔是2.7年,接近一半分布在乡镇,“说明

乡镇作为县里的一级政府,权力资源丰富,是诞生县领导的摇篮”。

而乡镇党委书记作为县里的一方大员和地方诸侯,地位极为重要,因为关乎几万人的稳定和发展问题,而且直接面对群众,需要处理很多棘手问题,所以对党委书记的要求较高,既需要有丰富的乡镇工作经验,又要有驾驭全局的能力,还要有相当的领导艺术。因此乡镇党委书记的人选,县委很重视也很慎重,需要县委书记的认可和信得过。

在中县政治生态的演变中,形成了这样的惯例,就是乡镇党委书记升迁县委县政府领导无望,才回县城出任县直一把手,等于已经过了晋升锦标赛的筛选,其年龄也往往偏大,这样也就不大可能再从这个群体中产生县委县政府领导。

晋升至副处级,才算是跨入了县领导序列。而正处级,当时中县的实职干部只有4人:县委书记、人大主任、县长和政协主席。

在中县干部的仕途中,不同的机构和岗位对干部仕途影响也很大,特别是关键机构和关键岗位,形成了“高进高出”的干部流,从而成为干部的摇篮。特别是办公室主任和秘书,是干部晋升的重要岗位来源,从而形成了干部仕途中富有特色的“办公室主任现象”和“秘书现象”。

“当时的中县县委书记和县长都是秘书出身。”冯军旗告诉记者。

政绩与仕途

干部政绩突出提拔,政绩不突出不提拨,这是主流。但实际的中县政治生态还有政绩突出不提拨,搞假政绩或者没有政绩而提拔的现象。

政绩也是干部晋升的一个重要砝码。

从中县的实际情况来看,政绩和干部晋升的关系非常复杂,干部政绩突出提拔,政绩不突出不提拨,这是主流。

但实际的中县政治生态还有政绩突出不提拨,搞假政绩或者没有政绩而提拔的现象,这种现象也是中县实际政治生态的重要组成部分。

比如,有一段时间,中县要求全县每个行政村都要有村办养猪场和养羊场,当时的机制是,乡镇和村集体投资兴办,资金来源一是银行贷款,二是干部集资,三是乡村原来的积累。当时给每个乡镇和行政村都分配有指标任务,要求必须完成。

“这种目标分配开了中县运动型经济和命令型经济的先河,也就是通过群众运动和行政命令的方式发展经济,是所谓‘上有政策,下有对策’。”

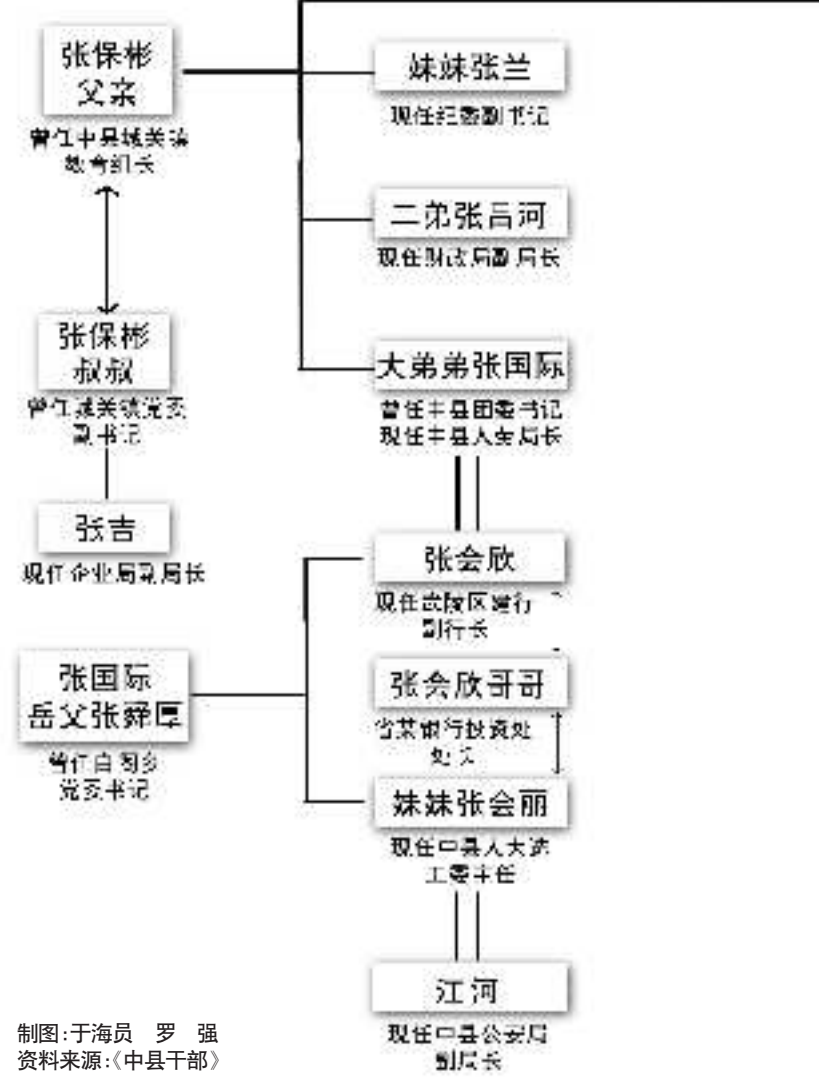
很多中县干部说,当时声势很大,要求各个行政村都要兴办,并且通过检查和观摩,站队排名,奖先惩后,当时投资庞大的原因是:一需要建设猪圈和羊圈,二需要大量购买猪和羊。

但是,集中大规模养殖的问题很快暴露,一是集大养,养的人越多,亏损越大。二是疾病流行,不少乡镇的猪圈和养鸡场都是成圈成圈的死亡。

当时李任镇的一位副镇长接受访谈时说:“农民的习惯还是散养,他们不接受集中养殖,同时,当时的疾病防控能力不行,猪瘟一发生,根本控制不住,几天就死光了。我所在的乡一共有25个行政村,每个村至少损失10万元,等于把原来积累的家底掏空了。”

在当时的行政压力下,很多乡镇选择了造假。一位副乡长说,他当时包的一个村在河滩里养了几头牛,在这个基础上,就在河滩里盖了一个养牛场,立了很多牛槽,号称百头养牛场,其实就5头牛。遇到检查的时候,就让他们把牛圈牛,检查后,再还。

“所以一遇到检查,等于是全县猪羊牛大迁移,满路跑的猪羊牛,很是壮观。”冯军旗告诉记者,这种造



假风气直到他挂职时还在延续,更具有讽刺意味的是,这种造假反而起到了减少损失的作用。

当然,也不排除一些成功的例子。比如,庞庄的刺葱、西城的洋葱,李任的反季节西瓜等,都为农民提高了收入。

从被查处的干部职务来看,32名正科级干部中,县直部门一把手多达17名,乡镇党政一把手2名,且全部是乡镇长,没有一名乡镇党委书记,为什么?

冯军旗分析认为,乡镇党委书记这个位置,他们在镇和县委书记组成一个共同体,一旦乡镇党委书记被查处,往往牵涉面大,涉及人广。”

“在中国党政二元运行体制下,政府住住在第一线,充当了党系统的前防火墙的作用,一旦追究问责,板子往往打在乡镇长身上。”冯军旗举了一个真实的例子,一名乡镇长因为沉船事故而被追究问责。

而熟悉乡镇政治运作的都知道,乡镇真正的一把手是乡镇党委书记,要对重大决策拍板和承担责任。

中县“关系政治”

■在当代中国的县级政治中,可以说每个县域都存在家族政治现象,中县也不例外。

■“随着高等教育在政治家族子弟中的普及,干部子弟成为中等城市以上的就业群体,而这意味着在中县,政治家族缺乏可持续性的继承传递,也意味着政治家族的衰落是未来的大趋势。”

冯军旗在中县挂职两年间,梳理出161个政治家族的关系谱。他把政治家族分为大家族和小家族,5个以上科级干部的为大家族,共21个;5个以下,2个以上的为小家族,共140个。

从中县政治家族的谱系中,冯军旗发现了几个特点:

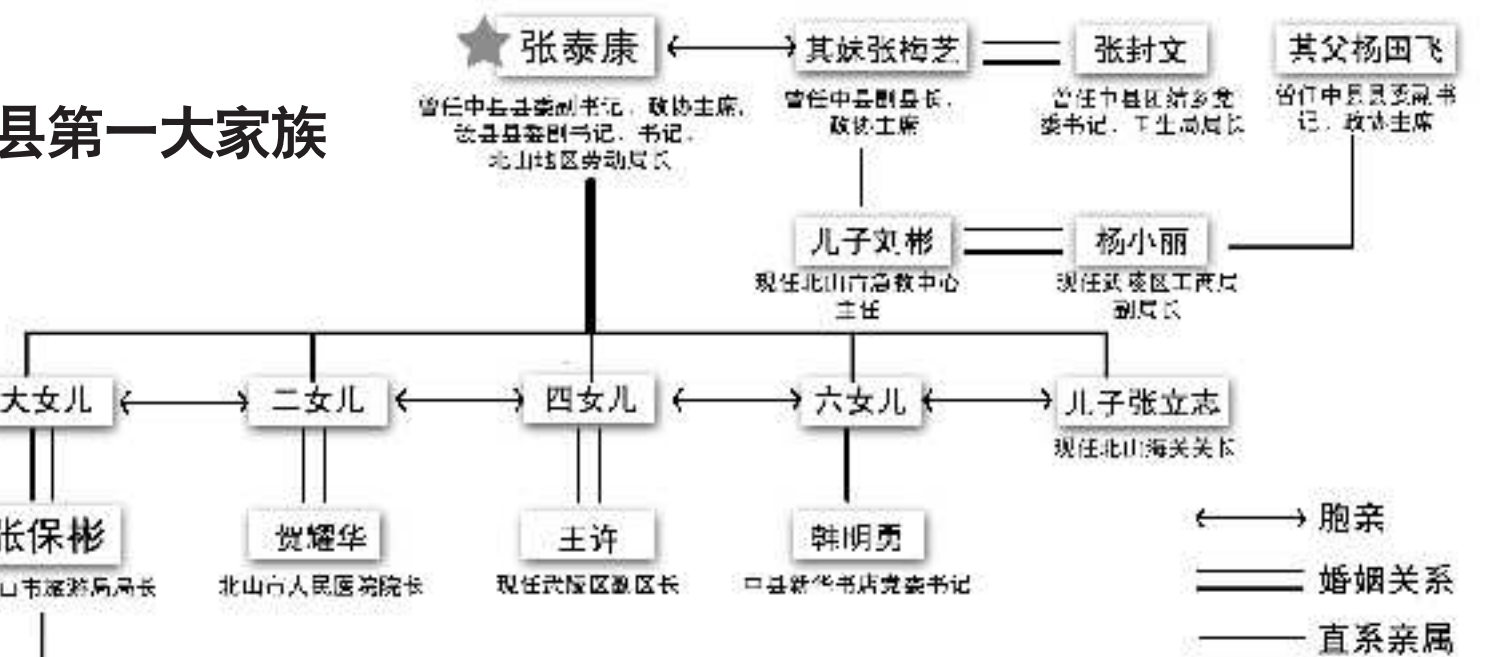
161个“政治家族”

在当代中国的县级政治中,可以说每个县域都存在家族政治现象,中县也不例外。

“家族”,指的是血缘和姻缘的集合体。

冯军旗在中县挂职两年间,梳理出161个政治家族的关系谱。他把政治家族分为大家族和小家族,5个以上科级干部的为大家族,共21个;5个以下,2个以上的为小家族,共140个。

从中县政治家族的谱系中,冯军旗发现了几个特点:



中县“关系政治”

本报记者 鲁超国

一是不少都是行业内或者系统内繁殖,比如张泰康曾任白阎乡党委书记,其女婿张保彬后来也任白阎乡党委书记;张得彬曾任组织部副部长,其内弟高玉溪也任组织部副部长,这样的例子还有不少。

二是副处级以上领导干部也就是俗称的“县领导”,其子女中一般至少有一人具有副科级以上职务,不少还是正科级。

三是政治家族子弟具有向核心部门、关键部门聚集的趋向,比如县纪委、组织部、县委办等等。

四是政治家族的大小往往和家族核心人物的权力和位置成正比,核心人物权力和位置越重要,家族内出的干部也就越多,同时,和后代数量也成正比,后代越多,家族内出的干部也越多。

而政治家族的形成因素,一是政治录用方面的优势,主要是教育和入伍。

二是领导干部及其子女形成了一个熟人圈,互相比较了解,同时,很多领导干部为了子女的进步,会不断对县里的主要领导介绍子女的情况,希望能够得到照顾。

三是政治培养,在领导干部家庭中,父辈的刻意培养加上潜移默化熏陶,都会使得他们在政治体系内更快成长。

“织网”

“而除了‘家族’之外,还有错综复杂的同乡、同事、同学、朋友、战友、亲戚等等各种各样的关系交织在一起。”冯军旗说,中县就是一个关系网络编织起来的社会。

中县人的基本行为逻辑之一就是遇事要托关系、找门路,在涉及到就业这样的人生大事时,更是如此。

“在我所在的西城乡,通过访谈,乡机关80%以上的干部在初职获得中都要托关系,找人情,都要动用关系资源。”

而和政治家族不同的是,动用“政治关系”资源,一些花费则是必然的。

关系网的连接方式有:喝酒、打牌和送礼。

其中喝酒是编织关系网的最重要方式,也是中县每个领导干部的必备之课。喝酒是中县官场的兴奋剂,是干部交往最常用的媒介。在酒桌上,不认识的相互认识,认识的感情会更加深厚。

“中县的很多干部身上都备着三种药:速效救心丸、硝酸甘油片和丹参滴丸。”冯军旗告诉记者,他初到中县时最不能适应的就是喝酒,“有一次一个乡长喝着喝着浑身冒冷汗,赶

紧吃了速效救心丸才缓过劲来。”两年之后,因为喝酒,冯军旗付出的代价就是得了多发性胆囊息肉。

“破网”

冯军旗认为,“逢进必考”、“公开招聘”这些竞争机制是改变单位自繁殖和关系安排的两项制度设计。

1993年以来,随着《国家公务员暂行条例》和《国家公务员录用暂行规定》的颁布实施,中国的干部体制和干部队伍逐步进入“公务员时代”。

公务员招录对领导干部的权力冲击是很大的,“很多干部讲,1978年以来,甚至到2006年以前,很多局长和县领导都可以通过写条子和打招呼进入,每个局长一年安排4-5个人是很容易的事情。但是现在党政机构和事业单位全部‘逢进必考’,等于极大地剥夺了领导干部手中的权力资源。”

“当时我挂职的时候还有一位县直局长仍在为孩子的就业问题多次找县领导,这在以前是不可想象的事情。”冯军旗说,“这说明了什么?说明改革其实就是权力、利益和资源的再分配,就是把一些权力和利益还给社会,改革,某种程度上就是权力集团和利益集团的自我削弱。”

“随着高等教育在政治家族子弟中的普及,干部子弟成为中等城市以上的就业群体,而这意味着在中县,政治家族缺乏可持续性的继承传递,也意味着政治家族的衰落是未来的大趋势。”

家族的衰落

“现在一个正在发生的事实就是,政治家族在中县逐步呈现衰落趋势。”冯军旗分析其中原因有三个。

一是计划生育政策,这是导致政治家族衰落的根本因素。中县第一大政治家族张家,家族庞大的一大原因就是子女众多。而现在干部群体中,严格执行的“一孩化”计划生育政策,对政治家族起到了釜底抽薪的作用。

二是干部交流制度,这对于打破政治家族网络,起到了很大作用。

三是干部群体就业观念的转变以及高等教育的普及。上世纪80年代,很多中县干部千方百计回家就业,不愿留在大城市,现在,他们的女儿就业时,则是千方百计留在大城市。“我在西城乡时,当时乡长的女儿刚刚上大学毕业,乡党委书记就对她说,千万不要回来,北山市都不要回。”冯军旗说,为了乡长女儿就业,乡党委书记特意和乡长一块到省会找老乡运作,最后,乡长女儿留在了省会某银行工作。

“随着高等教育在政治家族子弟中的普及,干部子弟成为中等城市以上的就业群体,而这意味着在中县,政治家族缺乏可持续性的继承传递,也意味着政治家族的衰落是未来的大趋势。”

“希望他们理解我的研究”

——对话《中县干部》论文作者冯军旗

本报记者 鲁超国

《齐鲁晚报》:那您到中县挂职锻炼,是不是属于学校安排?

冯军旗:我们学校每年都会选派一些同学到各省去挂职调研,还有一些同学是自己联系的。我呢,介于两者之间,有一次经人推荐,我认识了中县的县委书记,向他表达了我的想法,他很支持,但是他说要走学校的程序,所以我又到学校去申请,办理了挂职手续之后去了中县。

齐鲁晚报:那您到中县的县委书记知道您的论文题目吗?

冯军旗:我当时我的论文题目都还没具体定,县委书记还建议我可以调研一下信访,因为这是他们最头疼的问题。

齐鲁晚报:那后来呢,我看您调研的内容涉及到不少敏感内容,您是怎么让他们敞开心扉地向您透露一些他们的“游戏规则”?您是怎么知道您要写博士论文,要发表?

冯军旗:首先当时我是有职务的,对于“体制”内的人他们还是很有乐交流的;其次我都会提前告诉他们,我们搞学术研究,按照惯例我们都会隐去他们的真实姓名,所以

大部分人都愿意谈。另外这一代的县乡干部开放心态还是有的,他们也经常思考一些深层次的问题。

当然也有不愿谈的,一些在职干部忌讳些,退休老干部比较能谈。当时一位公安局局长就说:“你怎么老问人家隐私啊?”县委书记也说我这个题目不好,我挂职结束给我送行的时候他还说,“有些事情只能做不能说。”

齐鲁晚报:那遇到不愿谈的您怎么办?

冯军旗:我就找他周边的人啊,找和他矛盾对立面的人啊。县城不大,谁和谁有矛盾,谁和谁关系好,关系网络大家基本上都心知肚明。

齐鲁晚报:您觉得,中县干部们自己对这种政治生态环境有什么看法?

冯军旗:在这个官场规则里,大家都身不由己。有的人感觉很累,不愿意拿着健康去拼酒,不愿意低三下四去求人,但是你不运作有人运作,除非你自己不想进步,而有的人就如鱼得水,充满了活力,有得意也有失意者。



▲这样的材料冯军旗装了两大大行李箱。