

【述评】

# 我国县域政治生态研究综述与展望

伊娜 孙立樵

**【摘要】**党的十八大以来,县域政治生态研究得到学界的广泛关注,对于贯彻落实党中央全面从严治党要求、建设风清气正的政治生态具有重要的理论价值和实践意义。文献研究表明,学界主要从县域政治生态的多维视角进行研究,已然从宏观转入微观,从高层转入基层,取得了一定的研究成果。但还存在研究文献数量不充足、时代性不突出、研究方法不多样、研究内容不具象等方面的不足。本文从学界关于县域政治生态研究的意义、定义、特点、问题、原因及对策等方面的文献资料进行综述,并对此进行相关评价,提出了未来研究展望。

**【关键词】**政治生态;县域政治生态;全面从严治党;研究综述

**【作者简介】**伊娜,女,法学博士,辽宁师范大学马克思主义学院副教授、硕士生导师,主要从事中国共产党建设理论与实践研究;孙立樵,男,辽宁师范大学马克思主义学院教授、博士生导师,主要从事执政党的建设、领导科学、反腐倡廉建设研究(辽宁 大连 116029)。

**【原文出处】**《河南社会科学》(郑州),2019.12.26~35

**【基金项目】**2016年国家社会科学基金一般项目“县委书记权力腐败治理与县域党内政治生态建设研究”(16BDJ030);2017年教育部人文社会科学研究青年基金项目“政治生态视域下党内民主建设研究”(17YJC810020);2017年辽宁省社会科学基金规划项目“净化党内民主政治生态路径研究”(L17BDJ002)。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视政治生态建设,提出了一系列净化和营造政治生态的战略举措,特别是对县域政治生态建设提出了更高的要求。古人云:“郡县治,天下安。”我国有2800多个县级政权,它们在党的组织结构和国家政权中处于承上启下的关键地位。县域政治生态是全国政治生态的基础,其政治生态的好坏,直接影响着全国政治生态的优劣。因此,认真总结县域

政治生态研究成果并提出新的研究展望,对于促进县域政治生态建设,实现习近平总书记提出的“全面净化政治生态”目标,具有重要的理论价值和实践意义。

## 一、国内研究现状概述

笔者在中国知网以“县域政治生态”为主题关键词进行精确检索,截至2018年12月31日,得到32条结果(见图1)。2018年度为14篇,2016年度为6篇,

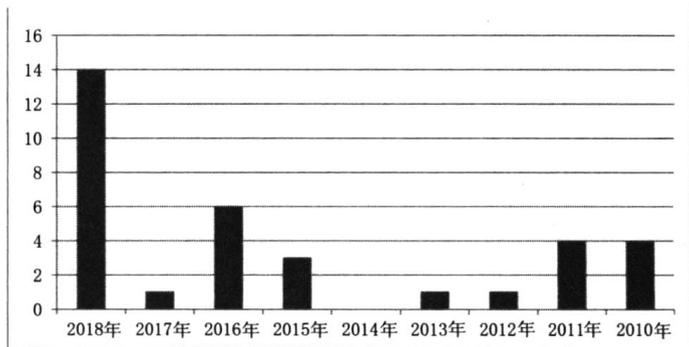


图1 中国知网2010—2018年县域政治生态研究文献年度发文量

2012年、2013年度仅1篇。笔者再次以“政治生态”为主题关键词搜索,得到6159条结果,继而以“县”为主题关键词在结果中检索,得到108篇结果(见图2)。其中,一次搜索结果2015-2018年每年均在千余篇,2017年达到高峰1581篇,2010-2014年均在百余篇;二次搜索结果,2018年36篇,2017年17篇,2016年18篇,2015年15篇,其他年份仅为2-3篇。由此可见,政治生态研究近年已成为热点,尤其是2017年达到高峰,而对县域政治生态研究的关注和研究尚少。

笔者以“政治生态”+“县”为主题关键词进行搜索,得到108篇文献中,研究文献来源多集中在CSSCI和北大中文核心期刊,排名前十位的包括《廉政瞭望》《领导科学》《四川党的建设》《理论探讨》《探索》《领导之友》《红旗文稿》《中州学刊》等权威杂志,具

体见图3。研究文献资金支持层次较高,国家社科基金项目占75%,教育部社科规划基金项目占12%,具体比例见图4。发表论文的研究机构相对集中在国家和省市社会科学院、中央及地方党校和行政学院,排名情况见表1。研究内容多集中在政策研究、职业和行业指导研究,占70%以上;其次为基础研究和应用基础研究,占20%以上。具体见表2。

同时,笔者通过各大书店和网络、图书馆,检索查阅“县域政治生态”相关书籍,获得诸如唐健的《睢宁规矩——县委权力公开透明运行试点县考察报告》,樊红敏的《县域政治权力实践与日常秩序——河南省南阳市的体验观察与阐释》,李克军的《县委书记们的主政谋略》,郭剑鸣、裴志军的《浙江省县(市区)政府廉洁反腐败公众感知评估报告》等为数不

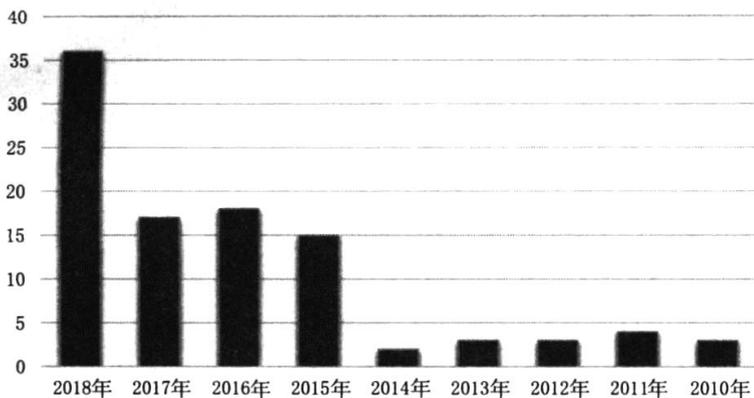


图2 中国知网2010-2018年“政治生态”+“县”研究文献年度发文量

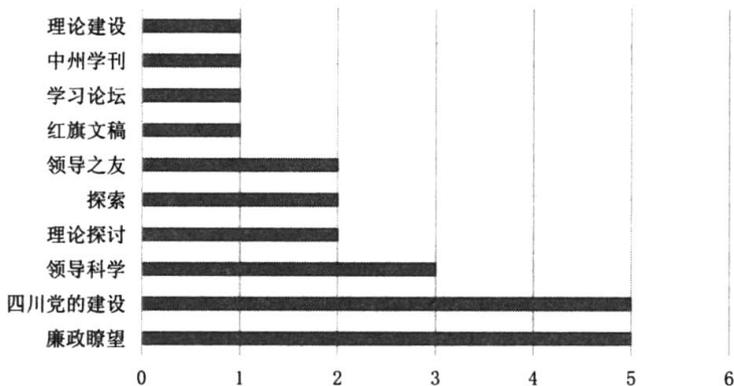


图3 中国知网2010-2018年“政治生态”+“县”研究文献来源

■ 国家社科基金项目 ■ 教育部社科基金项目 ■ 其他

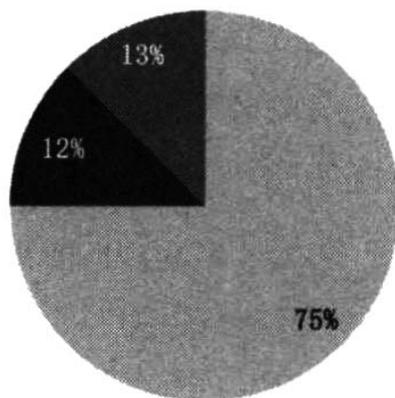


图4 中国知网2010-2018“政治生态”+“县”研究文献基金支持

表1 中国知网2010-2018“政治生态”+“县”文献研究机构

机构	江苏省社会科学院	中共中央党校	河南省社会科学院	中共安徽省宣城市委党校	中共四川省金堂县委
数量	3	2	2	2	2

表2 中国知网2010-2018“政治生态”+“县”文献研究层次

层次	政策研究(社科)	基础研究(社科)	职业指导(社科)	行业指导(社科)	应用基础研究(社科)
数量	66	23	4	1	1

多的涉及县域政治生态方面的研究著作。本文就中国知网关于县域政治生态的相关文献进行梳理,在此基础上进行分析评判。

### (一)县域政治生态的研究意义

2014年6月习近平总书记首次提出:“解决党内存在的种种难题,必须营造一个良好从政环境,也就是要有一个好的政治生态。”此后,学界掀起了研究政治生态的热潮。就县域政治生态研究的意义而言,杜治洲(2016)认为,良好的下端政治生态(县级及以下层面)为中端(省市级层面)及上端政治生态(国家层面)的改善打下坚实的基础<sup>[1]</sup>。姚巧华(2016)认为,县及县级市占国土面积比例90%以上,人口占全国人口70%,县域政治生态反映的是广大基层干部的

工作状态和在人民群众心中的形象,是全国政治生态的缩影<sup>[2]</sup>。徐玉营(2016)认为,风清气正的县域政治生态不仅能促进县域政治经济发展,也是全面建成小康社会的基础保证,良好的政治生态可以凝聚人心、激发斗志,不良的政治生态可能会失去人心、涣散斗志,影响党的执政基础<sup>[3]</sup>。

### (二)县域政治生态的定义

目前所能查阅到的关于县域政治生态的定义较少,多是基于政治生态和县级所处地位而界定。汪庆玲(2011)认为,县域政治生态是政治系统中的子系统,是与其系统内外各要素之间作用形成的生态联动,这些要素包括国家政治制度、权力监督、民主法治、行政伦理、文化传统等<sup>[4]</sup>。马正立认为(2016),县

域政治生态是一种相对于其他系统而言的政治领域的关系状态,主要聚焦于县级政治体系内的生态环境<sup>[5]</sup>。周铁根(2011)认为,县域层面处于宏观与微观、中央与基层的连接处,县域政治生态可以概括为县级政治生活领域适应现代社会发展要求的县域文明形态,核心在于政治系统内部的有机衔接和顺畅运转,最终实现与外部系统和环境的动态平衡<sup>[6]</sup>。

### (三)县域政治生态的特点

马小林(2010)认为,县域政治生态的特点体现为潜伏性、隐蔽性、周期性长、能见度低<sup>[7]</sup>。姚巧华(2016)在河南调研时72.5%的受访者认为,县域政治生态具有“不稳定性”特点<sup>[2]</sup>。陈朋(2017)概括了县域政治生态的三大特点:县域政治生态体系具有完整性;在整个政治生态体系中,县域政治生态的基础性作用突出;县域政治生态呈现出非政治性的特点<sup>[8]</sup>。汪庆玲等(2011)对安徽宣城调研后得出结论:作为政治系统中的基层,县域政治生态受国家政治制度、民主法治、文化伦理等因素共同作用,既具有政治生态共性的方面,又呈现出独特的一面。表现在以下四个方面:一是差异性,这是因为县域拥有不同的区位要素及相对独立的财权事权;二是完整性,由于县域政治体系是功能完整、结构齐全的一级建制,县域政治生态具有完整的生态体系;三是基础性,这是因为县域是中心城市与周边乡村的有机结合体,表现为突出的基础性作用;四是非政治性,县域是典型的熟人社会,家族、同学、老乡、朋友等关系网络韧性十足,在政治生态上呈现出典型的非政治性特点<sup>[9]</sup>。唐正繁(2012)认为,县域政治生态主要涉及我国地方的基层政治系统,并与广大农村地区相联系,这就决定我国县域政治生态具有四个特征:区域性、基层性、完整性和传统性<sup>[10][148]</sup>。

### (四)县域政治生态存在的问题

魏来、胡莉(2016)在首届县域治理高层论坛的综述中,将县域政治生态存在的问题归纳为治理转型滞后、主体虚化、能力弱化三个方面<sup>[11]</sup>。徐玉营(2015)概括了县域政治生态存在的十个方面问题:一是“不跑不送,原地不动”的潜规则;二是“拼搏不如

拼爹”的特权现象;三是“能力不如关系”的关系学;四是“琢磨事不如琢磨人”的投机钻营;五是“干的不如看的”的论资排辈;六是“做事不如作秀”的形式主义;七是“摆平就是水平”的伪稳定;八是“多栽花少栽刺”的好人主义;九是良莠不分、是非颠倒的非正常现象;十是“不怕犯事只怕‘出事’”的地方保护主义<sup>[12]</sup>。姚巧华(2016)认为,县域政治生态存在三个方面的问题:第一,领导干部不收敛,反腐有待强化;第二,不正之风顽疾难除,基层干部违纪时有发生;第三,基层党组织责任意识不强,落实不力<sup>[2]</sup>。郑亚楠(2015)认为,GDP单一政绩考核标准使得县域政治生态付出了代价,出现了经济增长和民主政治的矛盾,集中表现为:政治稳定存在风险、权威弱化、法治建设滞后<sup>[13]</sup>。王仰文(2015)从宪法的维度概括如下问题:地方生态治理过程缺乏法治思维、治理难题与央地政治信任结构失衡相连、“一把手”公共权力未能有效防控、尚未吸引社会民主参与<sup>[14]</sup>。庞鹏(2016)以“六权治本”下的山西省孝义市为例,认为当前我国部分地方县域政治生态存在两方面问题:第一,由于法律法规的抽象和立法技术的差异以及针对社会实际情况的较大裁量权,许多机关一把手权力过大,容易制造“寻租”空间;第二,随着社会经济的迅速发展,政治体制改革滞后,人员素质良莠不齐,出现不作为、乱作为现象,有些县域地方机关权力配置不科学<sup>[15]</sup>。司甜(2016)认为,地方政治生态建设中面临的新情况和新问题是:责任意识缺失,官场文化腐败;价值观念扭曲,权力观念异化;选人用人导向不正,干部考评机制不完善<sup>[16]</sup>。王海霞、李红艳(2017)概括为四个方面的问题:不思进取的享乐主义、嫉贤妒能的利己主义、不务实际的形式主义以及铺张浪费的奢靡之风<sup>[17]</sup>。高旭、曾小锋(2016)认为,当前我国地方政治生态存在监督乏力、潜规则蔓延、用人导向不正确、政治生活不正常、庸俗之风盛行等问题,地方各级党委和政府应直面问题,予以积极回应<sup>[18]</sup>。

### (五)县域政治生态问题产生的原因

闫德民(2013)认为,近年县委书记腐败案件频发,除了理想信念动摇、思想道德滑坡等主观因素

外,其所处的客观环境如政治生态状况,对其影响深刻,表现在以下五个方面:第一,党不管党的现象突出。有些县区领导特别是县区委书记不重视党的自身建设而重点抓经济,经济建设是硬任务,自身党建是软任务。第二,价值观迷失乱象亟待治理。价值观念多元碰撞的社会中,一些老板一掷千金的“潇洒”人生以及被影视文化肆意渲染的奢靡生活,与机关公务人员较低水平收入和较低消费水平形成了强烈反差,一些党员领导干部心理呈现不平衡而最终滑向罪恶的深渊。第三,传统政治文化的影响根深蒂固。县域充满着浓厚的传统乡村式政治文化,领导干部的价值标准、道德取向以及行为模式往往受此负面影响,这也成为县域政治生态恶化的另一重要原因。第四,权力过分集中的沉疴尚待革除。“一把手”权力的过分集中和制约力量缺失,导致某些县委书记往往“家长制”“一言堂”盛行,这也是县域政治生态恶化的重要原因。第五,贫富差距过大等社会公平问题日益凸显。某些县域领导干部进行权力寻租获取非法利益,导致社会分配不公、贫富差距加大,从而引起公众对于现实的不满情绪,进一步加剧了县域政治生态的恶化<sup>[19]</sup>。罗筠(2011)基于现代国家构建的视角,对当下中国县域政治权力生态恶化进行了探析,认为国家权力作用范围的选择性调整是县域政治权力生态恶化的前因,国家能力的不足是根源<sup>[20]</sup>。杜治洲(2016)认为,基层政治生态不佳源于多种因素,比如基层政府事权过于集中、公共管理事务极具复杂性等,而“微腐败”的多发则是最直接的原因<sup>[1]</sup>。王海霞、李红艳(2017)认为,地方政治生态中存在不良风气主要有以下原因:封建专制主义残余思想的影响、党内民主制度体系不健全、政治文化建设与经济不同步、人生观价值观的错位<sup>[17]</sup>。楚国良(2014)认为,政治文化缺失、市场经济弊端、社会因素制约、权力约束缺乏以及监督机制乏力是地方政治生态出现问题的主要原因<sup>[21]</sup>。

#### (六)优化县域政治生态的对策

如何优化县域政治生态,诸多学者从多角度提出了相应对策。魏来、胡莉(2016)在对首届县域治理

高层论坛综述中归纳为治理方式转型、主体再造、能力提升三个方面对策<sup>[11]</sup>。本文根据已有文献资料,对于县域政治生态的优化对策归纳为以下九个方面:

第一,建设县域政治文化。建设县域政治文化是优化县域政治生态的根本。马正立(2016)指出,政治生态的涵养文化是先导,要从县域文化机制构建、活动载体创新、传播路径拓宽、文化系统完善四个方面,筑牢县域政治生态的文化根基<sup>[5]</sup>。赵永祥(2017)认为党内政治文化是融入党员干部血脉的精神标识,发挥着凝神聚气和旗帜引领作用。推进党内政治文化建设,重点是要加强党内制度文化、精神文化和行为文化的建设,要在扬弃与传承中创新党内政治文化<sup>[22]</sup>。王海霞、李红艳(2017)提出,要汲取传统文化中的有益成分,汲取地方文化的优质元素,为营造风清气正的地方政治生态提供文化滋养,奠定文化根基,厚实文化土壤,建设风清气正的地方文化生态<sup>[17]</sup>。周铁根(2011)认为,县域人文精神可以转化为县域发展的强大精神动力,要塑造开拓进取、埋头苦干、团结奉献等县域精神文化<sup>[6]</sup>。

第二,狠抓党风政风建设。党风正则政风良,党风正则民风淳。闫德民(2013)指出,当代中国语境下,政治生态的核心问题是党风问题。县域党内领导干部作风败坏直接导致县域政治生态恶化,优化政治生态应当从加强党风建设抓起<sup>[19]</sup>。周铁根(2011)从“以学促改”“以简促改”“以评促改”“以查促改”四个方面,论述了县域政治生态建设的工作重心是狠抓党风政风<sup>[6]</sup>。包心鉴(2015)提出,开展“三严三实”专题教育是优化党内政治生态的重大举措<sup>[23]</sup>。杨军民(2016)提出,通过抓党风、促政风、带民风,构建良好县域政治生态<sup>[24]</sup>。

第三,加强民主法治建设。刘京希(2018)认为,民主与法治是构建良好的党内政治生态的两大制度基石,政治体系的养成,得之于对政治权力的必要限制,即把政治权力限于社会正义和公民权所设定的范围之内;而其限制方式和制度程序,一在民主,二在法治,二者有机融合,互为表里,缺一不可<sup>[25]</sup>。王

长江(2015)认为,民主是良好政治生态的要件,建设良好的政治生态,归根结底要靠发展民主<sup>[26]</sup>。杨平(2018)认为,从中国共产党党建理论及其政治实践看,党内民主是构建良好政治生态的根本途径,完善党内民主决策能为良好政治生态的构建提供权力运行的基本保障,加强党内民主监督能为良好政治生态的构建提供监督保障<sup>[27]</sup>。刘义强(2008)主张,积极发展地方民主,重构县域政治生态,包括发展民主治理,强化基层民主建设;推进基层民主向地方民主发展,构建县域民主政治基础<sup>[28]</sup>。闫德民(2016)指出,县域党组织要依法执政,带头维护法治权威;领导干部要遵纪守法、不越红线一步;县级政府要依法定权,依照法定程序行使权力并推动改革;全社会要全员守法,加强法治宣传,形成守法氛围<sup>[29]</sup>。王仰文(2015)从法律的维度,提出了地方政治生态治理现代化的宪法进路:维护宪法尊严、重塑央地政治信任、强化“一把手”权力管控、健全民主有序参与<sup>[4]</sup>。罗筠(2011)强调依靠国家权力的强制作用,为地方提供必要的法律和秩序,强化县域政权的规范及保护能力<sup>[20]</sup>。徐祖澜(2016)提出,县域法治虽然不直接关涉立法,但县域法治是构成法律建设的最基本元素,县域人民群众是通过具体案件的观察和法治实践的参与而判定县域法治社会是否公平正义,县域法治是具体化的法治,因此,县域法治是维护县域政治生态优良的应有之义<sup>[30]</sup>。

第四,强化对县委书记权力监督。县委书记腐败指数是县域政治生态状况的晴雨表。优化县域党内政治生态,必须加强对县委书记权力制约监督。2015年6月30日,习近平总书记在接见全国优秀县委书记的讲话中指出:县委是我们党执政兴国的“一线指挥部”,县委书记就是“一线总指挥”,是我们党在县域治国理政的重要骨干力量<sup>[31]</sup>。如何使县委书记成为党和人民信赖的好干部,从而优化县域政治生态,习近平总书记提出了四点要求:做政治的明白人、做发展的开路人、做群众的贴心人、做班子的带头人。如何通过对县委书记权力制约监督优化县域政治生态,中纪委、中组部于2011年印发的《关于开

展县委权力公开透明运行试点工作的意见》就提供了纲领性指导意见。在学术界,关于县委书记权力腐败治理与县域政治生态建设的研究文献数量有限。张明军、陈朋(2018)认为,在中国县域政治生活中,县委书记拥有县域治理的最大权力和最大影响,县委书记权力腐败同政治生态恶化密切相关,政治生态的恶化是县委书记权力腐败的催化剂。反之,县委书记权力腐败也成为政治生态恶化的加速器,这是一个二元相向关系。因此,在政治生态视角下研究县委书记腐败问题是优化县域政治生态的新探索<sup>[32]</sup>。陈朋(2018)强调,对县委书记这个“关键少数”进行理想信念教育的同时,更应从权力科学设置、法定规范用权和有效监督权力三个方面着手进行规范<sup>[33]</sup>。中共浙江省委组织部、中共宁波市委组织部联合课题组经过调研认为,市县委书记管理监督方面存在诸多问题,加强市县委书记管理和权力监督需要做到四个方面:加强教育引导,筑牢廉洁从政思想防线;强化日常管理,推动职责权限合理履行;创新监督方式,形成权力运行全面约束;加强制度建设,实现制度管人管权管事。姚巧华(2015)认为,要通过改革过分集中的权力结构、实行“议行监”三权的合理分离,为县委书记科学用权提供制度前提,同时还要通过相应的体制机制建设,科学设置权力清单、规范权力运行程序、提升权力运行水平;以创新党内监督、激发异体监督为着眼点来改革权力监督体制;通过设立有针对性的全面评价指标体系,完善绩效考评机制,发挥考评激励功能;构建权力腐败惩处机制,彰显惩治腐败的警示意义<sup>[34]</sup>。

第五,加快推进县权改革。“郡县治,天下安。”县是党的组织结构和国家政权结构中承上启下的关键一级。闫德民(2016)认为,防止县委书记权力腐败,净化县域政治生态,推进党内领导体制改革、推进权力公开透明、加强权力制约监督是根本<sup>[29]</sup>。姚巧华(2016)认为,要加快推进县权改革,改革县委权力过于集中的弊端,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,并尽快出台县级权力清单制度,确保县级机关按照法定权限和程序行使权力<sup>[2]</sup>。唐正

繁(2012)主张,遏制县域政治生活中出现的“灰黑化”趋势,主要在于完善县域国家政权机器,提升县域政府的治理能力<sup>[10][52]</sup>。李克军(2014)认为,县政改革的方向应该是在党的领导下,实现充分的民主法治和有限自治。应坚持县委集体领导,理顺党委、人大、政府之间以及党委与司法机关的关系;理顺上级政府与县级政府的关系,在下放权力的同时,加快省直管县的改革步伐;理顺政府与社会的关系,大力推进基层群众自治;积极发展党内民主,增强党的创造活力;继续精简机构和编制,构建小政府大社会的治理格局;构建透明民主的财政体制,保证政府工作在阳光下运行<sup>[35]</sup>。

第六,完善选人用人机制。闫德民(2016)从干部、风气和政治生态的关系指出,县域内选用什么样的干部就会形成什么样的政治生态。因此,选准用好干部是优化县域政治生态的关键环节。一方面要完善干部推荐、选拔任用、考核监督等工作;另一方面要尊重群众的知情权、扩大参与权、监督权,形成县域选人用人的良好风气<sup>[29]</sup>。徐玉莹(2016)认为,要树立“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的正确选人用人导向,并完善干部选任考评体系,真正让“想干事、会干事、干成事”的群众公认的优秀干部施展于政治舞台<sup>[3]</sup>。周铁根(2011)提出,要树立“以发展论英雄、凭实绩判优劣、看公论定去留”的用人导向,对于兢兢业业、踏实肯干的干部要给予关注和提拔,建立以差额提名、差额推荐、差额考察、差额酝酿、差额表决为内容的“五差额”选任制;对于领导干部的考核办法要给予优化,突出考核体系的差异性、考核主体的开放性、考核机制的透明性、考核评价的统筹性和考核结果的导向性<sup>[6]</sup>。

第七,完善制度监督体系。褚尔康、赵宇霞(2016)认为,对于党内监督和政治生态优化关系的探讨,既可以充分认识到党内监督的重要性,又有利于对优化政治生态的研究<sup>[36]</sup>。杨根乔(2012)强调,监督是优化地方政治生态的必要手段,具体包括:落实重大决策票决制、完善巡视制度体系、扩大群众参与监督渠道<sup>[37]</sup>。姚巧华(2016)在河南省调研时多数受访

者认为,县域政治生态出现积极变化的原因是因为“良好的制度发挥了作用”,提高监督成效的总体思路应是在强化同体监督的基础上引入异体监督即人民监督机制,让人民监督权力。同时,巡视制度作为提升党内监督成效的“利剑”,要给予充分重视。一方面,要完善巡视巡察联动机制并向基层延伸;另一方面,要做好纪委依纪依法履行职责的坚实后盾,坚决支持其开展工作<sup>[2]</sup>。山东省武城县在省委巡视组反馈专项巡视意见后,王树(2015)强调通过完善党内监督,打造更优政治生态<sup>[38]</sup>。周铁根(2011)认为,政治生态是表象,深层次原因是能否对公权力进行有效监管,要提升制度监管的完备性、有效性及开放性<sup>[6]</sup>。

第八,严肃党内政治生活。《人民日报》评论员在《“清”字为本,生态好起来——五论营造党内生活新常态》一文中指出:要做到干部清正、政府清廉、政治清明,关键是“营造”一个良好从政环境,也就是要有一个好的政治生态。首先是严格党内政治生活,打掉各种潜规则<sup>[39]</sup>。张绍荣(2017)认为,严肃党内政治生活是净化党内政治生态的基础路径,也是推进党的建设的基础性工作,应遵循坚持、加强和创新三者统一的策略<sup>[40]</sup>。高旭、曾小锋(2016)认为,严格党内政治生活是优化地方政治生态的基本要求,要通过设计“三会一课”、民主评议、民主生活会等内容和形式,推动组织生活的规范化、制度化;要通过创新“三重一大”议事形式和决策机制,坚持民主集中制,提高领导班子的决策水平和能力<sup>[18][31]</sup>。

第九,促进外部力量推动。汪庆玲(2011)认为,县域政治生态建设的外部推动力包含绩效考核和政策推动、群众诉求等方面,就县域而言,要更加注重民意的吸收,以全县人民的利益为出发点和落脚点,共谋全县发展之共同事业<sup>[4]</sup>。李翔宇(2015)认为,在中国式的政治格局中,国家的态度决定了基层的政治生态表现;地方要以法治的形式实行“善政”,方能赢得百姓认可和支持<sup>[41]</sup>。同时,大力发展电子政务,实行党务公开和政务公开,是推进县域政治生态建设的有效措施。郑亚楠(2015)以“@绥棱人”为例,从

政治传播视角,分析了政务微信对县域政治生态的影响,指出微信问政可以降低执政成本,提高行政效能,优化行政结构,提升政府公信力,塑造良好县域政治生态<sup>[13]</sup>。田伟(2016)基于奉节县“群众办事不出村”的调研,提出通过发展农村电子政务,发展县域生态经济,建设良好政治生态<sup>[42]</sup>。庞鹏(2016)介绍了山西省孝义市作为首个试点县级市,在县域政治生态重构中采取的“六权治本”战略,其中包括建设电子化信息平台,推进“互联网+政务”建设,即孝义市投入财政资金,对涉及公共服务和公共设施建设的重要事项,通过政府网站和微信平台进行发布,对群众反映强烈的问题及时解答,对群众争议的纠纷及时处理<sup>[15]</sup>。

## 二、结论与展望

研究县域政治生态是新时代一项长期而艰巨的任务。必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,从全面从严治党战略高度,以政治建设为统领,全方位地研究县域政治生态的理论内涵和实践途径,为净化和重构县域政治生态提供智力支持。本文根据对2010年至2018年在中国知网的县域政治生态相关研究文献的梳理发现,现有研究成果已取得一定成绩,突出呈现为以下特点:第一,研究内容较为全面。已有文献比较深刻地认识到县域政治生态建设的必要性、紧迫性和现实性,对县域政治生态的定义、内容、特点、危害、原因以及优化途径等均进行了积极探索,并能够将县域政治生态从宏观转入微观,从高层转入基层进行研究。第二,研究层次相对较高。根据前面数据统计描述,研究文献来源多集中在CSSCI和北大中文核心等较高层次期刊,包括《红旗文稿》《廉政瞭望》《探索》《中州学刊》《理论探讨》《领导科学》《四川党的建设》《领导之友》等权威杂志;有较高层次的科研项目引导,前述研究文献来源中,国家社科基金支持率占比75%,这使得县域政治生态的关注度逐渐提升;研究机构层次相对较高,集中在中央及地方党校、社会科学院和高校等。第三,研究方法理论和实践相结合。前述数据统计表明,研究方法既有理论基础研究,又有政策指

导建议,能够运用理论有针对性地研究实际问题。

根据县域政治生态的现实状况和党中央关于净化 and 营造政治生态的新时代要求,总结上述相关县域政治生态的研究文献,在肯定成绩的同时,还存在以下不足:首先,研究文献数量不充足。文章开篇提到,在中国知网以“县域政治生态”为篇名关键词进行精确检索,仅得到32条结果,即使宽泛检索,也只是得到百余篇的文献资料。参阅百篇文献发现,期刊较少,报纸报道较多,且研究人员集中在少数几位专家学者。其次,研究成果时代性不突出。县域政治生态不是一成不变的,而是随着形势和条件的变化而不断变化。我们已经进入中国特色社会主义新时代,这一重大政治论断赋予了县域政治生态建设的新内涵、新目标、新任务,为学者研究和评定县域政治生态提供了时代坐标和基本依据。通过梳理上述相关文献,发现研究文献时代坐标不够明晰,没有根据新时代历史定位提出新的研究观点和路径。再次,研究方法不够多样。已有文献多集中于理论阐述和事例举证,调查研究个案不多,实证层面研究尚欠缺。县域政治生态研究只有从县域客观实际出发,在全面调查的基础上思考、分析,使感性认识理性化,零散认识系统化,才能真正找到优化县域政治生态的解决之道。最后,研究内容不够具象。上述文献从县域政治生态存在的问题、产生原因以及对策途径等方面做了比较深入的理论研究,但对于净化和营造县域政治生态的措施不够具体,可操作性不强。特别是如何让人民群众参与县域政治生态建设,成为县域政治生态的建设者和评判员,使人民群众在营造县域政治生态中有获得感和满意度,这是研究县域政治生态必须重视和解决的问题。

县域政治生态研究是一个复杂的系统工程。如何正确认识县域政治生态的作用,科学界定县域政治生态概念,深刻剖析县域政治生态的问题与危害,进而找到县域政治生态建设的规律,重构县域政治生态建设体系模型,提出优化县域政治生态的对策建议,这是当前县域政治生态研究的重要任务。本文在对现有研究成果进行梳理和评价后,就今后县

域政治生态的研究前景提出展望。

### (一)科学确立县域政治生态的研究方向

县域政治生态是全国政治生态的缩影,政治生态的好坏关系着党和国家的兴衰存亡。目前对县域政治生态各个方面研究得较多,但对县域政治生态总体上进行顶层设计的少。本文认为,研究县域政治生态总体思路应该是:以习近平总书记关于全面净化政治生态战略思想为指导,遵循政治权力运行规律和政治生态建设规律,把县域政治生态研究纳入全面从严治党战略系统之中,一以贯之地以党的政治建设为统领,以县域政治生态突出问题为导向,紧紧抓住县级领导班子的“关键少数”,把营造风清气正的政治生态作为全面从严治党的基础性、经常性工作,重点在严肃党内政治生活、严明党的政治纪律和政治规矩、发展积极健康的党内政治文化、树立正确的选人用人导向、坚决高压反腐整风肃纪、加大巡视巡察力度,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的机制建设等方面锲而不舍、久久为功,真正做到疏浚其源、涵养其林,巩固根本,为实现政治清明、政府清廉、干部清正的全面净化政治生态目标提供智力支持。

### (二)明确界定县域政治生态的科学含义

对于县域政治生态研究的文献十分有限,所能查阅的关于县域政治生态的概念定义很少。从现有的文献看,县域政治生态的含义多是基于政治生态和县级所处地位而界定的。例如,马正立认为,县域政治生态是一种相对于其他系统而言的政治领域的关系状态,主要聚焦于县级政治体系内的生态环境。对县域政治生态进行研究的前提是对其本质特征及内涵、外延做出说明,也就是要对县域政治生态的含义做出科学界定。借鉴学者的相关论述,本文认为,县域政治生态是指县域政治生活的文明形态,是县域政治系统内各要素之间以及政治系统与其他县域社会系统外要素之间相互作用、相互制约所形成的生态联动体系和形态。县域政治生态是县域党风、政风和社会风气的综合体现,反映着县域政治生活的总体面貌,影响着党的形象和干部群众的价值

取向。县域政治生态一般具有系统性、开放性、动态性、基础性、完整性和亲缘性的特点。

### (三)扩展县域政治生态研究的视角及方法

在对现有文献分析过程中发现,研究县域政治生态的文献,数量虽然不多,但研究涉及面非常广,采用的研究视角和方法也相对多样。现有文献多采用以下研究方法:第一,理论分析法。诸多学者采用此研究方法,即运用政治生态学等科学理论进行县域政治生态研究。第二,调查研究法。例如,杨根乔在对安徽省部分市县进行调查后对当前地方政治生态建设的状况、成因与对策进行了论述。第三,文献研究法。例如,唐正繁对近年我国关于政治生态问题的研究进行综述等。第四,典型试验法。例如,郑亚楠以“@绥棱人”为例,论述了政务微信与县域政治生态的塑造等,选取一个县(市)进行县域党内政治生态建设试点,从中直接分析研究县域党内政治生态建设的问题与对策。现有文献的研究视角和方法,仍然有不少沿袭了“策论式”的思路,停留在问题描述阶段,此种研究理论价值和现实意义有一定的局限。

本文认为,对于县域政治生态的研究,除了运用上述研究方法外,还可以扩展选用以下研究方法:第一,历史分析法,即通过考察县域政治生态的历史演进、现状分析和实践经验,研究得出县域政治生态建设的基本结论。第二,比较分析法,即通过中西方权力制约与监督理论和县政改革的实践经验,比较研究并探索我国县域政治生态建设的办法。第三,系统分析法,即通过对所收集的资料进行理论与实践多维度综合分析,以建立县域政治生态建设体系和机制,尤其主张运用科学的研究方法讨论变量之间的因果关系。第四,学科交叉法,即借鉴生态学的方法论,运用其概念和原理,将县域政治生态建设视为有机政治生态系统予以系统性分析,其交叉学科属性和研究方法使得县域政治生态系统被看作有机整体,拓宽了研究思路,丰富了研究方法。需要强调的是,在对县域政治生态的研究视角上,在政治生态视域下,运用生态学和政治生态学原理研究县域政治

生态建设,实质是跳出传统党建理论的研究框架,转而从政治生态学的视角观照县域政治生态问题,也就是引用生态学的概念和原理,把中国执政党建设置于更广阔而复杂的社会诸环境系统,从整体上系统考察和分析县域政治生态诸要素之间以及与外部政治环境交互中的协同与发展,其系统和宽阔的研究维度更显价值。

#### (四)重点研究县委书记与县域政治生态建设

县委书记是党执政兴国的骨干力量,是县级领导班子的核心,县委书记的好坏对当地政治生态的影响非常大。《人民论坛》杂志针对官场岗位做的一项关于“官场十大高风险岗位”调查中,县委书记位列第三。县委书记权力过分集中和制约缺失,往往导致腐败。在查处的县委书记腐败案件中,往往因为一个县委书记的腐败,导致整个县政治生态恶化。强调县委书记腐败与县域党内政治生态治理关系,可以使县域政治生态研究找到着力点。因此,可以将县委书记腐败治理与县域政治生态建设联系起来,这是未来研究县域政治生态很好的切入点。本文认为,应该重点研究县委书记腐败对县域政治生态的危害,县委书记腐败治理与县域治理体系、治理能力建设的关系,县委书记腐败治理与县域政治生态建设的发展趋势,县委书记权力制约与监督机制建设与县域政治生态机制建设的关系等,以此为形成良好的县域政治生态打下基础。

#### (五)加强县域政治生态历史经验的研究

以史为鉴,可以知兴替。现有文献对于县域政治生态历史经验的研究较为薄弱,所能查阅到的文献主要有:展龙的《元明之际士大夫政治生态研究》,此书对元明之际士大夫的政治生态及其作为进行了全方位、多角度的探讨,“不仅对加强元明之际历史的研究具有重要意义,而且对尝试把元、明两朝的历史作为一个整体也即‘元明一体’研究具有重要意义”<sup>[43]</sup>。齐惠在《如何营造清明的政治生态:古代吏制经验》一文中写道:从中国古代吏制(治)经验看,营造清明的政治生态在治官上要多途并举、重视正途,形成结构合理、源头清洁的政治生态;统一严格、能

上能下,优化政治生态环境;畅通渠道、能进能退,增强政治生态系统的能量流动<sup>[44]</sup>。杨华基的《台湾族群问题与政治生态》,以政治文化学和社会文化学的理论,从历史、社会、政治、经济、文化等多个层面对台湾的族群问题和政治生态进行剖析,以求对今日台湾的政治表象背后的性质有个比较深入的理性认识<sup>[45]</sup>。郭天武、李建星的《香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响》,通过透视香港的选举制度的发展,特别是回归以来的香港选举制度演进变化,来研究选举对香港政治生态的影响<sup>[46]</sup>。

本文认为,对于县域政治生态的历史经验研究,可以将研究框架设定为两方面:一是加强对中国古代和近现代县域政治生态的研究,可以从古代和近现代吏治传统优势、政治主体道德以及政治制度的建设对现代县域政治生态建设的启示等方面进行研究。尤其是可以从中国共产党发展历史中进行研究,特别是延安时期的政治生态建设、新中国成立初期政治生态建设经验等,其良好的政治信仰和宗旨意识、较为完善的党内纪律和规章条例、严肃活泼的党内政治生活、任人唯贤的干部选拔经验等,都为当前县域政治生态建设提供了宝贵财富。二是加强对国外和我国港、澳、台地区政治生态的研究。例如,随着绿色政治和新社会运动的兴起,西方政治生态出现了“解意识形态化”趋势、“绿化”趋势和官民界限模糊的趋势。同时,西方激进政治生态的理论图谱,涵盖了政治生态主义、生态无政府主义、生态社会主义等理论类型。台湾的社会族群问题与政治生态研究、香港的选举制度对政治生态的影响等研究成果,都提供了新颖的研究视角和方法,要吸收借鉴其中的积极因素,结合大陆(内地)的实际来研究县域政治生态问题。

#### (六)注重实证研究县域政治生态评价体系

现有的文献多从县域政治生态恶化的危害进行分析。例如,刘义强在《从基础民主到地方民主:县域政治生态重构》一文中,将县域政治中官场生态恶化的表现概括为:县委书记腐败案件频发;“灰社会”或“黑社会”性质势力蔓延,表现在县域社会中“强

人”或“狠人”插手政治经济；官民争利普遍化，甚至少数县域出现较强掠夺性，表现在县域官员利用优先信息攫取利益<sup>[28]</sup>。由于不同的社会群体可能对于县域政治生态恶化的危害有不同的认知，随着环境的变化，其感知也会改变。为了测度危害感知与实际危害程度的距离，或者为了改善对县域政治生态恶化危害感知的测量，越来越多的学者转向研究哪些因素会影响危害感知水平以及危害的本质。但是，县域政治生态的评价研究相对不足。本文认为，我们不仅要感知和测量县域政治生态恶化的危害性，更要研究如何建立一整套县域政治生态评价指标体系。这样不仅能够了解和掌握县域政治生态的实际情况，而且能够适时提出优化县域政治生态切实有效的对策。这是今后研究县域政治生态的重点内容。

#### (七)积极探索优化县域政治生态的实现路径

对于如何优化县域政治生态，诸多学者从多角度提出了相应对策，诸如从建设县域政治文化、狠抓党风政风建设、加强民主法治建设、加强县委书记权力监督、加快推进县权改革、完善选人用人机制、加强有效制度监管、严肃党内政治生活、推进党务公开和政务公开等方面营造良好县域政治生态。本文认为，县域政治生态的研究路径，应当在此基础上研究县域政治生态的有效对策和优化路径，实现重构和优化县域党内政治生态的目标。重点研究县域政治生态建设与全面从严治党新常态建设相结合，县域政治生态建设与发展党内民主建设相结合，县委书记腐败治理与改造县域政治生态相结合，县域政治生态与优化县域社会生态建设相结合，县域政治生态建设与党风政风建设相结合，县域政治生态建设与巡视巡察制度建设相结合的实现途径。综上所述，可以将县域政治生态研究的重点设定为：一是研究切实发展党内民主的实践载体，探讨构建县域政治生态建设理论体系；二是研究加快推进县权改革，探讨建立县域政治生态建设的长效机制；三是研究推进县域法治建设，探讨重构县域政治生态的保障机制；四是研究培育和塑造优秀县域文化，探讨铲除

县域政治生态恶化的社会基础。

#### 参考文献：

- [1]杜治洲.改善基层政治生态必须治理“微腐败”[J].中国党政干部论坛,2016(11):37.
- [2]姚巧华.净化县域政治生态对策研究:以河南省为例[J].学习论坛,2016(7):21-25.
- [3]徐玉营.县域政治生态的特点与优化[J].领导之友,2016(2):21.
- [4]汪庆玲.影响县域政治生态的因素分析和对策[J].理论建设,2011(2):34,37.
- [5]马正立.优化基层党员干部成长外部环境:基于县域政治生态视角[J].哈尔滨市委党校学报,2016(11):32,35.
- [6]周铁根.加强县域政治生态建设的思路[J].领导科学,2011(6):20.
- [7]马小林.安徽政治生态问题探讨[J].理论建设,2010(3):50.
- [8]陈朋.县域政治生态评估体系:建构理路与框架设计[J].探索,2017(5):168.
- [9]汪庆玲,黄其斌,李境.县域政治生态调查与思考:以安徽宣城市为例[J].学理论,2011(5):15.
- [10]唐正繁.我国基层政权组织中的县域政治生态探析[C].遵义市基层组织与基层民主建设研究成都:西南交通大学出版社,2013.
- [11]魏来,胡莉.基层社会治理:实践特征、发展困境与化解之策:首届县域治理高层论坛综述[J].社会主义研究,2016(1):170-172.
- [12]徐玉营.关于营造良好县域政治生态的思考[J].知行铜仁,2015(5):65-66.
- [13]郑亚楠.政务微信与县域政治生态的塑造:以“@绥棱人”为例[J].现代传播,2015(10):35-37.
- [14]王仰文.地方政治生态环境治理现代化的宪法之维[J].理论与改革,2015(5):15-18.
- [15]庞鹏.放权与限权:县域政治生态重构研究:以“六权治本”下的山西省孝义市为例[J].忻州师范学院学报,2016(6):77-78.
- [16]司甜.全面从严治党视域下的地方政治生态建设重塑[J].辽宁省社会主义学院学报,2016(1):103-104.
- [17]王海霞,李红艳.营造风清气正地方政治生态的主要

途径[J].领导之友,2017(8):17-19.

[18]高旭,曾小锋.地方政治生态面临的困境与突破[J].长春市委党校学报,2016(2):29-32.

[19]闫德民.防止县域官员腐败与优化县域政治生态[J].中州学刊,2013(2):15-19.

[20]罗筠.当下中国县域政治权力的生态恶化之探析:基于现代国家构建的视角[J].暨南学报(哲学社会科学版),2011(1):76-80.

[21]楚国良.当前地方政治生态的现状与优化对策[J].领导科学,2014(2上):8.

[22]赵永祥.用党内政治文化涵养良好政治生态[J].人民论坛,2017(2):44.

[23]包心鉴.论优化党内政治生态[N].光明日报,2015-05-13(01).

[24]杨军民.正阳县以良好政治生态构建发展软环境[N].驻马店日报,2016-04-02(01).

[25]刘京希.民主与法治:构建良好党内政治生态的两大制度基石[J].理论与改革,2018(1):20.

[26]王长江.民主是良好政治生态的要件[J].探索与争鸣,2015(6):52.

[27]杨平.党内民主:构建良好政治生态的根本途径[J].理论探讨,2018(1):120.

[28]刘义强.从基层民主到地方民主:县域政治生态重构[J].探索,2008(5):73-76.

[29]闫德民.一个县的政治生态:从何优化[J].紫光阁,2016(1):58.

[30]徐祖澜.县域法治在地方法治体系中的价值[N].新华日报,2016-04-29(18).

[31]习近平.在会见全国优秀县委书记时的讲话[J].求是,2015(9):3.

[32]张明军,陈朋.县委书记权力腐败的影响因素分析:基于政治生态的研判视角[J].理论探讨,2018(1):36-37.

[33]陈朋.优化县域政治生态的几个难点[J].红旗文稿,2018(8):16-17.

[34]姚巧华.县委书记权力运行科学化路径论析[J].中州学刊,2015(7):18.

[35]李克军.县委书记们的主政谋略[M].广州:广东人民出版社,2014:298.

[36]褚尔康,赵宇霞.党内监督与政治生态[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(1):76.

[37]杨根乔.当前地方政治生态建设的状况、成因与对策:安徽政治生态建设的调查与思考[J].当代世界与社会主义,2012(4):133.

[38]王树.完善党内监督打造更优政治生态:武城县落实省委巡视组反馈意见整改工作纪[N].德州日报,2015-12-18(03).

[39]人民日报评论员.“清”字为本,生态好起来:五论营造党内生活新常态[N].人民日报,2014-09-29(01).

[40]张绍荣.全面净化党内政治生态的逻辑要义与路径考量[J].求实,2017(1):27.

[41]李翔宇.1911—1952皖北地区乡村政治生态的嬗变:以安徽省怀远县淮村为中心的调查研究[D].西安:中共陕西省委党校,2015:52.

[42]田伟.贫困地区发展生态经济的政治生态保障研究:基于奉节县“群众办事不出村”试运行的调研[J].学理论,2016(7):18.

[43]展龙.元明之际士大夫政治生态研究[M].北京:人民出版社,2013:3.

[44]齐惠.如何营造清明的政治生态:古代吏制经验[J].中共天津市委党校学报,2015(6):45.

[45]杨华基.台湾族群问题与政治生态[M].福州:福建人民出版社,2013:12.

[46]郭天武,李建星.香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响[M].北京:社会科学文献出版社,2015:06.