

世界银行第四期技术援助项目
《地方政府改革研究及试点》子课题之八

贵州县级政府机构改革研究

《贵州县级政府机构改革研究》课题组

二〇〇三年十月

世界银行第四期技术援助项目

《地方政府改革研究及试点》子课题之八

8

贵州县级政府机构改革研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

《贵州县级政府机构改革研究》课题组

二〇〇三年十月

《地方政府改革研究及试点》

项目简介

《贵州改革与发展研究和试点》是贵州省人民政府与世界银行合作的软科学研究课题,由世界银行第四期技术援助软贷款支持,省政府提供配套资金。该项目的执行机构为贵州省人民政府,项目负责人为原贵州省副省长郭树清。《地方政府改革研究及试点》课题是《贵州改革与发展研究和试点》分项目之一。项目的执行机构为原贵州省经济体制改革委员会;项目负责人为陈必炎(原贵州省体改委主任)、梁田庚(原贵州省体改委副主任);项目办公室设在省体改委宏观调控处,由该处处长王兰山担任办公室主任,副处长傅湘红任副主任。该项目的试点社区选在黔南州都匀市,执行时间从1999年7月1日开始。由于机构改革和人员变动,使项目的实施受到很大影响。2001年4月,省世行办以“黔世行技援办[2001]2号”文件,对项目执行机构、项目负责人和项目办公室进行了调整。调整后的项目执行机构为省政府办公厅经济体制改革办公室;项目负责人为吴跃(时为省政府体改办主任、现任省政府副秘书长)、王兰山(省政府体改办副主任),顾问陈必炎;项目办公室设在省政府体改办,由郭树高(省政府体改办产业处处长)任主任,洪峰(省政府办公厅秘书四处副处长)、吴庆歆(省政府体改办宏观处调研员)任办公室副主任。

该项目共划分为九个子课题,其中:县级政府机构改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为曲鹏;国有资产管理体制改革子课题由省体改研究会牵头,课题组长为吴庆歆;投融资体制改革子课题由省体改研究会牵头,课题组长为陈齐奎;中小企业管理和服务体系改革子课题由省经贸委牵头,课题组长为李娟;城市管理体制改革子课题由省社科院牵头,课题组长为张万铎;小城镇综合改革

子课题由省体改研究所牵头,课题组长为郭树高;财政体制改革子课题由省财政厅牵头,课题组长为李隆昌;教育体制改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为丁凡;机关后勤管理体制改革的子课题由省体改研究所牵头,课题组长为李先进。

贵州县级政府机构改革研究

课题组成员名单

组 长:曲 鹏

成 员:黄文志 黄 坚 郭树高

李继军 曹兴隆 宋 溪

贵州县级政府机构改革研究课题

评审专家委员会成员名单

主任:武鸿麟 贵州省监察厅副厅长(正厅级)
贵州省社会科学界联合会副主席
中国管理科学研究院研究员

秘书长:刘庆和 贵州省社会科学院副所长、副研究员

委员:李报德 贵州省编制委员会办公室主任

青 敏 贵州大学教授

张维浩 贵州行政学院教授

应德平 贵州行政学院教授

韦昌明 中共贵州省委政策研究室副主任

谢 一 贵州省社会科学院副院长、研究员

宋 明 贵州省社会科学院副所长、副研究员

贵州县级政府机构改革研究课题评审意见

2004年1月,由行政学、管理学、经济学等学科领域的9位专家组成的评审委员会,对贵州省人民政府与世界银行签定的第四期技术援助项目《地方政府改革研究及试点》子课题《贵州县级政府机构改革研究》成果报告(以下简称子课题)进行了评审。评审意见如下:

一、总体评价

该子课题运用行政学、管理学和经济学分析方法,在调查研究的基础上,对贵州1980年以来进行的较大规模的政府机构改革进行了简要的回顾,总结了改革的经验教训,并围绕组织机构、管理体制、运作机制、队伍建设等方面对进一步推进贵州县级政府机构改革进行了必要的探讨,提出了贵州县级政府机构改革的基本思路、目标、原则和对策建议。该子课题研究思路较为清晰,层次比较分明,研究方法基本得当,数据引用准确,论证合乎逻辑,研究结论正确。

二、理论与现实意义

县级政府在国家政府体系中具有承上启下的作用,县级政府设置在组织结构、管理体制、运作机制、队伍建设等方面的合理性,不仅直接关系到政令能否畅通、国家的法律、法规和政策能否贯彻落实,关系到政府系统的运行效率,而且在一定程度上关系到整个社会的发展效率。该子课题从理论上明确了县级政府在当代中国行政体制中的地位 and 作用,进而为围绕完善社会主义市场经济体制,发展县域经济、管理县域公共事务、转变政府职能、深化县级机构改革提供了一定的理论支持。

该子课题联系贵州实际,具有一定的现实针对性。其关于建立县级公共财政管理体制、建立综合性涉农机构、建立新的水务体制以及建立中小企业管理和服务体系等方面的设想和政策建议,都比较符合贵州省县域行政区农业经济比重较大的现实,也基本符合完善社会主义市场经济体制对深化县级行政管理体

制改革的要求,具有一定的可操作性。

三、建议与结论

建议课题组对评审委员会各位专家提出的修改意见和建议进行认真分析,酌情采纳,进一步完善子课题成果。

评审委员会一致认为,子课题完成了项目合同规定的研究和试点任务,同意通过评审。建议业主单位予以验收,并酌情适时推广应用。

评审专家委员会主任: 武 鸿 麟
Honglin Wu

2004 年 1 月

目 录

摘要	(1)
一、县级政府概述	(2)
(一)县级政府在地方政府结构体系中的功能特点	(2)
(二)县级政府的性质、组成及行使职权	(3)
(三)县级政府机构设置	(4)
二、贵州县级政府机构改革的简要回顾及背景	(6)
(一)简要回顾	(6)
(二)改革背景	(7)
三、贵州县级政府机构改革的主要做法及成效	(9)
(一)主要做法	(9)
(二)主要成效	(12)
四、贵州县级政府机构改革存在的主要问题	(15)
(一)政府规模与行政资源供给能力之间缺乏刚性约束	(15)
(二)体制弊端	(16)
(三)政资不分是政企分开、政府职能转变的症结。	(17)
(四)配套改革滞后制约政府机构改革	(18)
(五)现有政府体制和管理不适应入世的要求	(18)
五、深化改革的基本思路、目标和原则	(19)
(一)基本思路	(19)
(二)目标和原则	(21)
六、对策建议	(22)
附件一 开阳县政府机构改革试点方案	(27)
附件二 从日本农口法人组织设置看我省县级农口事业单位机构改革	(35)
附件三 建立水务体制考察报告	(41)
附件四 设置综合性涉农部门构想	(47)

贵州县级政府机构改革研究报告

摘 要

推进政府机构改革是建立和完善社会主义市场经济体制的迫切要求。县级政府在国家政权体系中有着重要的地位,县级政府机构改革直接关系到政令能否畅通,关系到党和国家的方针、政策能否贯彻落实。就我省而言,县级政府的功能还不够清晰,事权不够明确,条块以及行政层级之间的关系没有理顺,人浮于事、机构庞杂、行政效率低下、财政负担沉重,尤其是贫困、边远地区的财政更是难以为继。县级政府机构和职能与发展社会主义市场经济不相适应的矛盾越来越突出。如何解决政企不分、政事不分,机构职责交叉、互相扯皮、效率低下,合理设置机构和职能,促进县域经济的发展,是本报告研究的主要问题。为此,本课题从切实解决县级政府组织结构、运行机制等方面存在的一些深层次的矛盾和问题着手,在合理划分事权,理顺条块以及行政层级之间的关系,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制;完善国家公务员制度,建立高素质的专业化行政管理干部队伍;逐步建立适应社会主义市场经济的县级行政管理体制等方面进行了积极的探索。并提出建立县级公共财政管理新体制、综合性涉农机构、新的水务体制、中小企业管理服务体系以及行政执法体系的建议。

1997年,世界银行发表了《世界银行发展报告:变革世界中的政府》,报告的主题是在飞速变化的世界中政府的作用及其有效性。报告指出:“在世界各地,政府已成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做些什么和不能做些什么,以及如何更好地做这些事情。”报告揭示了一个事实,在今天世界经济更趋一体化,经济竞争更加激烈的格局中,一个国家或地区能否健康发展,与其政府的自我改革意识和改革举措息息相关。

我国的经济体制改革,首先从农村开始,然后转入城市,并把国企改革一直作为中心环节,这是正确和必要的。但是,随着以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的不断深入,越来越多的问题已经集中在政府的职能转换和机构改革上。因此,政府职能转换和机构改革将是进一步建立和完善社会主义市场经济体制的重要内容。这是资源配置方式由行政为主转变为以市场为主的要求,是建立和规范市场经济条件下宏观经济调控体系的要求,是深化国有企业改革和建立现代企业制度的要求,是加入世贸组织和扩大开放的要求,也是在市场经济条件下真正建立“廉政政府”和“廉价政府”的要求。县级政府作为政府结构体系中的重要一环,其改革更是在整个机构改革体系中具有举足轻重的作用。

一、县级政府概述

(一)县级政府在地方政府结构体系中的功能特点

在我国,地方政府上分为四级,即省—市(州)—县—乡(镇)。县作为一级行政建制,在地方行政体制中居于承上启下的地位,在长期的历史发展和现实情况下,县级政府一般具有以下功能特点:

1. 综合管理功能。同省政府的管理方式一样,县政府对所辖地域的管理,主要通过间接管理的方式来履行自己的职责:即通过对下一级政府领导、指挥、监督,完成对本地域社会公共事务的管理和提供必要的社会服务。但是,县管辖范围同省政府相比,面积较窄、规模较小、区域性较强,县级政府所处的地位、承担的职责和拥有的权限比省政府要弱、要少、要小,因此,县政府的行政职能部门少,人员编制少,不可能与省政府的行政职能部门完全对口。省政府及其派出机构地区行署赋予县政府的工作任务,往往是上级两个行政职能部门甚至几个行政职能部门承担的工作,集中到县政府的一个职能部门承担。所以,县政府的各行政职能部门具有较强的综合性,这是行政体系中行政职能部门上繁下简的客观要求。

2. 连接贯通功能。在国家行政体系中,县政府居于中间环节。上有中央、省、市(州)政府,下有乡镇政府。在地方政府中是乡镇政府和省政府的中间部分。

它不同于省的纯决策体制,也不同于乡镇的纯执行体制。一方面,它必须贯彻执行上级政府的方针、政策和工作部署,尽力实施国家和上级政府的宏观决策,并对其宏观管理效应及时反馈;另一方面,它又必须根据本县的实际情况,因地制宜地确立本县的重大方针、政策和部署工作,在县域内进行宏观调控和指导微观搞活。因此,它具有执行上级决策和对下级进行决策的功能,是协调宏观管理和微观管理之间各种社会关系的结合部。同时,作为一般地域型政府,它的管辖范围兼含城镇和乡村,相对全国它是“乡”,相对于农村它是“城”。县政府既不能搞纯城市的管理方式,也不能搞纯农村的管理方式,有二者结合的特征。所以,县政府及其所属工作部门是党和国家联系基层的纽带、桥梁。

3.地域差异性。县作为相对独立的行政区划单位,各县政治、经济和文化的发 展总是不平衡的。即使是地理位置毗邻、人口面积相差无几的县,它们的自然地理环境、民族分布、风土人情,经济文化状况、教育程度和科技水平等也各具特色和存在着差异。这就使得各县政府必须根据自己的优势来决定各自的产业格局、战略重点和发展模式。如在农业方面,土地肥沃田地较多的县要以种植业为主;水草丰盛的县要以畜牧业为主,林木发达的县要以林业为主,沿江河的县要把渔业放在重要地位。在工业方面,矿产资源丰富的县要大力发展采矿业;交通发达的县要尽可能发展外向型经济;农产品丰富的县要以农副产品加工业为重点,等等。各县形成的这种特色与差异,必然对各县政府机构的设置产生影响。各县政府机构整齐划一是违背客观规律的表现。对上级政府来说,在保持权力集中、统一的前提下,不能强求各县政府的机构完全一致和上下对口;对各县政府来说,要因地制宜,依据各自的实际情况和特点来确定机构设置。

县级政府的功能特点,决定其在国家政权体系中的重要地位。县级政府机构改革直接关系到政令能否畅通,关系到党和国家的方针、政策能否贯彻落实。所以,中国政府的机构改革,尽管突破口在中央,但重头还在地方,特别是县级政府机构改革更是在整个机构改革体系中具有举足轻重的作用。

(二)县级政府的性质、组成及行使职权

县人民政府是县级人民代表大会的执行机关,是县级国家行政机关。它对

本级人民代表大会及其常务委员会和上一级国家行政机关负责并报告工作,同时,接受中共县委的领导和监督。县人民政府又是国务院统一领导下的国家行政机关,服从国务院。县人民政府的任期为五年。

根据地方政府组织法的规定,县、自治县的人民政府由县长、副县长和局长等组成(亦即县政府全体会议的组成人员)。县人民政府行使以下十项职权:

其一,执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级国家行政机关的决定、命令、规定和行政措施,发布决定和命令;

其二,领导所属工作部门和下级人民政府的工作;

其三,改变或者撤销所属工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令;

其四,依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员;

其五,执行国民经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作;

其六,保护社会主义全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利,民主权利和其他权利;

其七,保护各种经济组织的合法权益;

其八,保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯,帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治,帮助少数民族发展政治、经济和文化事业;

其九,保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;

其十,办理上级国家行政机关交办的其他事项。

(三)县级政府机构设置

县级政府的机构设置,自建国以来经历了数次的变动和改革,主要根据中央历次有关行政机构设置的指示精神和本地的实际情况逐步建立起来的。

作为分地域治理和功能完备的县政府,目前其现实机构体系大致分为三个部分:

第一部分,政府工作部门。包括:计划、经贸、科技、教育、计划生育、体育,公安、司法、监察、劳动、人事、民政、民族、卫生、文化、广播电视、建设、交通、煤炭、乡镇企业、农业、林业、水利、农机、粮食、财政、税务、工商行政、物价、质监、统计、审计、国有资产、土地管理、环保、旅游等局。

第二部分,政府办事机构。包括:政府办公室、法制办、外事办、体改办、外协办、侨办等机构。

第三部分,议事协调机构的常设办事机构。包括:人防办、农办(扶贫办、综开办)等机构。

县级政府的机构设置相对于过去来说,有了很大的进步,门类比较齐全,功能比较完善,综合协调、监督保障机构等得到了加强。但是,政府机构改革的任务远远没有完成,还存在着不少问题。主要体现在:一是计划体制下形成的政府整体框架、结构,至今仍未有大的变化,以审批为中心的管理方式还没有从根本上改变,特别是在部门利益、行业利益日渐显现的情况下,屡禁不止的部门、行业不正之风直接侵犯了社会、企业和人民的利益;二是政府机构设置不合理,条块分割、政企不分等仍然突出,职能交叉、重叠,政出多门;办事推诿、扯皮依然普遍;三是政府规模结构不合理,“上下一般粗”。目前大多数县政府行政职能部门的设置并未完全遵循综合性、地域差异性的特点,而是基本按上下对口的原则,建立起如同省政府乃至国务院那样庞大的机构系统,农、林、水,文、体、广,质监、药监、工商行政管理,国税、地税,计划、经贸等职能部门均对口单设。其理论与现实的原因在于:一是因为它反映了社会经济建设事业的发展不断为县政府管理开辟新口,上下有口可对;二是它顺应了一种逼人的形势和压力,上下对不对口所带来的是政治、经济各方面的不同待遇;三是它以一种“客观”的理由和体面的形式反映了某些行政主管部门增加部属和加大权力的欲望;四是带有计划经济色彩的以部门为主的资源配置方式,给机构上下对口创造了温床。

由于这些问题得不到有效解决,致使机构膨胀、人浮于事、官僚主义盛行,严重影响政府的行政能力。但是,没有矛盾,事物就不会发展,从某种意义上说,正

是这些问题的存在,推动着机构改革不断深入发展。

二、贵州县级政府机构改革的简要回顾及背景

(一)简要回顾

改革开放以来,我国中央政府经历过四次重要的机构改革。就贵州县级政府来说,根据中央的部署,结合不同时期政治、经济和社会发展的具体要求,较大的政府机构改革有3次。

一是20世纪80年代,改革的重点是适应中国文化大革命后拨乱反正的大局要求,恢复各级政府机构的正常工作秩序,主要围绕干部人事制度改革,解决领导干部副职、兼职过多、干部年龄结构不合理以及领导干部终身制等突出问题,实现领导干部“四化”,即:革命化、年轻化、知识化、专业化。在80年代末首次提出“转变职能”的要求,开始把机构改革与经济体制改革结合起来,进行以政企分开、减少人员为目标的机构改革工作,但在体制、机构调整等方面改革力度不够。

二是20世纪90年代,这一阶段的改革主要是按照中共中央关于建立社会主义市场经济体制的目标要求,在转变政府职能、理顺关系、精兵简政、规范编制管理、提高行政效率等方面都进行了积极的探索和尝试,在实践中积累了一些较为成功的经验。

第三次改革始于上世纪末。此阶段的改革被有关专家称作是“自1949年以来中国政府进行的规模最大、力度最大、决心最大的一次改革。”改革的核心是进一步转变政府职能,理顺关系,精简机构编制,改革干部人事制度、规范行政行为,完善运行机制,逐步建立起适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。这次改革的特点,一是突出强调转变政府职能。中央对此次地方政府机构改革的要求非常明确,强调机构改革不是单纯精简一些人、撤并一些部门,而是把重点放在转变政府职能,提高行政效率上来。明确提出要按社会主义市场经济的要求,把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理、公共服务等方面来,把企业生产经营和投资决策权真正交给企业,把市场和社会可以自我调节与管理的职能交给市场和社会中介组织。二是政府职能转变与财政职能转变相互配合。中共中央、国务院在《关于地方政府机构改革的意见》中指出,按照依法行政的要求,建

立机构编制管理与财政预算管理相互配套协调的约束机制是机构改革的原则之一。这是党中央、国务院在总结历次机构改革经验基础上得到的一条重要认识成果。1998年,中共中央、国务院先后提出建立公共财政体制框架,把政府职能转变到公共服务上来。这是对1992年提出建立社会主义市场经济体制目标的进一步深化。第三个特点是明确了一些转变政府职能的措施和途径:解除政府机关同所办经济实体和直属企业行政隶属关系,具体落实政企分开原则;改革行政审批制度;大力培育及规范发展行业协会和社会中介组织,实行政社分开;清理非常设机构;推进机关后勤体制改革。

(二)改革背景

社会主义市场经济体制的建立和完善,要求政府必须合理地界定其职能。与中央政府的机构改革一样,通过地方政府机构改革,调整政府部门的结构、减少政府部门数量、重新配置政府部门的权力,从而减少政府对微观经济活动的干预是地方政府机构改革的任务。除此而外,就县级政府机构改革而言,还有其独特的背景。

1. 上级政府机构改革的示范效应与影响。政府机构改革往往是自上而下进行的,县级政府机构改革往往参照上级政府的机构改革模式进行。如政府机构减少的比例、冗员裁减的比例、改革的进度和政府分流人员的政策等。一方面,上级政府改革的成功给县级政府增加了紧迫感和政治压力,即县级政府的机构改革要作为政治任务尽快完成,但由于机构改革是自上而下的行为,因此县级政府在机构改革中的被动性相对突出。另一方面,上级政府确立的模式往往成为县级政府机构改革的唯一参照对象,从而忽略本地区社会经济发展的现状。从某种意义上说,县级政府对上级政府仿效越多,改革就越流于形式,越容易成为政治要求。这无疑与县级政府所面临的独特现实条件是不相称的。

2. 县级政府自身面临的问题和困难。一是人事制度上的怪圈。自1993年推行公务员制度以来,各级政府已经基本上建立起了考试聘用、择优录用等相关制度。竞争机制、激励机制、更新机制也基本上建立。但职位分类制度并没有明确地建立起来,机构改革仍难以跳出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪

圈。同时,“能上不能下”的用人体制和“铁饭碗”思想,在一定程度上成为公务员观念更新的最大障碍。克服这一障碍,对县级政府机构改革难度更大。二是经济强县与贫困县之间的发展差异。从总体上来说,贵州各县(市、区、特区)的发展情况不尽相同,因此对县级政府职能转变和政府规模的要求也应有所不同。如市场发育较好的地区,政府的宏观调控职能应该有所加强,一些政府职能可以退出市场;而不发达的地区,市场需要进一步完善,还需要政府适当介入。显然,“一刀切”的模式抹杀了地区间的重要差别。机构和人员虽然精简下来了,但政府的职能却不能得到正常的发挥。三是机构臃肿、人浮于事使得政府职能得不到充分发挥,人力资源得不到充分合理的配置,“吃饭财政”普遍存在。四是县级财政困难,政府收入规模较小,而政府的支出却很大,造成了地方政府的财政压力。从县级财政支出的情况看,“吃饭财政”在财政总支出中所占比例较大,这使得地方政府在提供公共物品和公共服务方面力不从心。

3. 市场经济发育程度对机构改革的影响。政府机构改革必须依据市场经济发展水平的具体程度来确定政府的职能。市场化要求限制政府权力在经济体系中的使用范围,政府权力的有限性就是要使政府的权力受到社会公众的权利和自由所限制,做到市场机制能够解决的就让市场解决,政府只做市场做不好和做不了的事,即最大限度地发挥市场配置资源的作用。只有这样,政府才能从经济事务的微观管理中解脱出来。而实现这样的目标,重要的前提条件是实现资源的市场配置,特别是要素市场的普遍建立。由于各种原因的制约,贵州省尤其是县一级的市场体系建设的进程并不尽人意。劳动力市场不发育、不规范,加之社会保障制度的不完善,失业者还要向政府“要饭吃”;资本市场不发育、不健全,加上规模控制,一部分企业甚至是效益好的也还需要向金融机构“施压”;产权市场不发育、不统一,加上缺乏必要的政策支持和法律保障,企业的产权交易和资产重组很大程度上还要靠政府来“拉郎配”。由此可见,在政府机构改革中,一方面存在着政府机构为自身利益不愿放权的问题;另一方面也还存在着没有放权条件的问题。一方面,我们要求企业“不找市长找市场”,另一方面,企业又有找不到市场的问题等。总之,贵州市场经济发展缓慢的现实,显然对县级政府机构改