

中国县级政府 机构改革

叶维钧 潘小娟 主编

社会科学文献出版社

16/04
12

95353

中国县级政府机构改革

主 编 叶维钧

潘小娟

社会科学文献出版社

(京) 新登字028号

中国社会科学院出版基金资助

中国县级政府机构改革

叶维钧 主编
潘小娟

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码100732)

新华书店经销 北京密云华都印刷厂印刷

850×1168 1/32开本 9.5印张 240千字

印数00001—1500

1996年6月第一版 1996年6月第一次印刷

ISBN 7-80050-711-4/D·139 定价: 16.00元

版权所有 翻印必究

序

张志坚

县级建制在我国行政体制中具有十分重要的地位和作用，这是无论从历史的角度，还是从现实的角度来研究这一问题，得出的结论。自秦朝建立郡县制以来，我国的行政建制和区划几经变更，唯有县级建制保持了长期的稳定和连续。县是我国直接面对广大农村和基层、功能完整、结构齐全的一级行政建制，发挥着联系上层机关与基层组织、农民群众的枢纽作用。二千多年来，县级建制的这一地位和作用几乎没有发生过什么变化。因此，搞好县级机构改革，是地方行政管理体制和机构改革的重要内容。由叶维钧，潘小娟同志主编的《中国县级政府机构改革》既有理论研究，又有实践经验，对县级行政机构改革问题作了较为深入的研究总结，是一本很有价值、很有特点的书。

全面性和系统性，是该书的一个特点。该书包括课题研究报告和改革实践经验两个部分，内容十分丰富，系统性很强。在课题研究中，既有综合性研究，又有专题性研究；既有纵向研究，又有横向研究。这些研究报告介绍了县级行政体制及其机构设置的历史沿革，比较了中外县级行政建制，着重对县级行政机构改革的指导思想、基本原则和具体对策等问题作了系统探讨。在改革实践经验部分中，收集汇总了不同类型县的改革情况，既有大县的改革经验，又有小县的改革做法；既有经济发达、市场发育程度较高的县的改革做法，又有经济欠发达、市场发育程度较低的县的改革经验。

重点突出，观点新颖，是该书的另一个特点。在历史与现实

的研究中，强调了现实的研究；在中外比较研究中，强调了国情的研究；在理论与实践的结合上，强调了对策研究。譬如，该书在政府转变职能，人员定编及机构设置等方面提出了很有新意、很有价值的观点，值得一读。

强调实践，重视对策，是该书的第三个特点。当前，社会科学研究面临的一个难点，是如何克服理论研究与实践操作“两张皮”的问题。该书在这方面作出了有益的探索，即在理论的指导下，重视对策研究和对改革实践经验的分析；在对策研究和总结实践经验的基础上，积极加以理论概括，从而使得该书既有一定的理论深度，又有很强的操作性。像县级行政机构改革这样一个政策性、实务性很强的研究对象，强调实践，重视对策研究，就是抓住了主要矛盾，使理论与实践更好地结合起来。因此，课题研究报告中的许多建议和意见，改革实践经验中的许多做法和措施，对于实际部门研讨县级行政机构改革方案，推动县级改革实践，都具有重要的参考价值。

1995.5.13

目 录

序言.....	张志坚
第一部份：课题研究报告.....	(1)
县级政府机构改革的基本构想.....	(3)
县级政府在国家行政管理体系中的地位和作用.....	(38)
县级行政体制沿革.....	(47)
县级政府转变职能问题研究.....	(61)
县级机构设置问题研究.....	(72)
县级机关定编问题研究.....	(87)
县乡关系问题研究.....	(97)
乡镇机构改革研究.....	(108)
中国古代的县级行政制度.....	(116)
主要西方国家县级行政体制比较.....	(125)
第二部份：改革实践经验.....	(139)
优化上层建筑 加强经济基础	
——湖南华容县机构改革.....	(141)
紧紧围绕经济发展 推进县乡机构改革	
——四川邛崃县机构改革.....	(150)
以发展经济为中心 不断深化机构改革	
——甘肃定西县机构改革.....	(156)
转变职能 政事同步 全面推进县级机构改革	
——山西原平县机构改革.....	(161)
从实际出发 坚持不懈地推进县级机构改革	
——内蒙卓资县机构改革.....	(168)

分步实施 平稳过渡 积极探索贫困山区县级机构改革的路子

——山西隰县机构改革·····(173)

与干部人事制度改革相结合 搞好机构改革 加快脱贫致富步伐

——山东阳信县机构改革·····(181)

以改革经济管理部门为重点 积极推进县乡机构改革

——山东昌邑县机构改革·····(188)

不等不靠 积极主动 推进县级机构改革

——辽宁建昌县机构改革·····(195)

从实际出发 从基层入手 稳步推进县级机构改革

——湖南双峰县机构改革·····(201)

转变职能 推进县级机构改革

——河南滑县机构改革·····(209)

完善乡镇功能 推进县级改革

——浙江上虞县机构改革·····(215)

精简上层 充实基层 转变职能 强化服务

——内蒙察右前旗机构改革·····(220)

走“小机构，大服务”的路子 繁荣社会主义市场经济

——福建石狮市机构改革·····(226)

适应经济发展 改革政府机构

——广东顺德市机构改革·····(233)

积极探索县级改革的新路子

——吉林大安市机构改革·····(239)

旗县突破 三级联动 努力探索适应市场经济的政府机构新模式

——内蒙古乌兰察布盟县级机构改革·····(245)

适应改革开放和发展经济的需要 积极推进县乡机构改革试点工作

——山东省县级机构改革·····	(253)
关于浙江省县级机构改革的调查·····	(264)
关于扩大县级自主权的几个问题·····	(270)
精简机构 转变职能 提高办事效率	
——山东胶州市李哥庄镇机构改革·····	(280)
精简乡镇机构 减轻农民负担	
——江苏新沂市乡镇机构改革·····	(286)
完善乡镇功能 改革乡镇管理体制	
——浙江省乡镇机构改革调查·····	(288)
后记·····	编者

第 一 部 分

课题研究报告

县级政府机构改革的基本构想

党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的目标。发展社会主义市场经济，就必须对行政管理体制和党政机构进行改革，为经济体制改革和现代化建设事业提供体制驱动和组织保障。

行政管理体制和机构改革是一项多层次、开放式的系统工程。与中央、省、市机构改革相比，县级机构改革更为迫切，条件更为成熟。这就使得县级机构改革的研究具有十分的重要性与迫切性。本报告将从县级行政体制的地位、历史沿革、比较研究和具体对策等四个方面对县级机构改革作全面而系统的研究，以供实际部门决策和理论部门研究时参考。

一、县级行政体制在国家管理中的地位与作用

县是我国城乡经济的结合部。县级建制是我国国家体制中产生较早且长期稳定，联系基层且功能比较齐全的一级管理层次。它上联省与中央，下联乡镇与村，起着承上启下的枢纽作用。县级行政管理和体制运行，不仅影响着县域经济发展、政治稳定和社会安定，而且对全国的经济发展和进步也有重要影响。主要表现在：

（一）县是党的路线、方针、政策和国家法律法规能否贯彻落实到基层和广大农村的关键。县级行政管理是宏观调控活动与微观执行的转换面，党的路线、方针、政策，国家的法律法规，政府的命令、指示等等，必须经过它才能贯彻到基层和农民群众中

去。它的作用充分而有效的发挥，是保证在全国范围内政令畅通，实现有效管理的基础。

(二) 县是党和政府领导农业和农村工作的前沿指挥部。我国是一个农业大国，有9亿农民居住在县以下的农村地区。农业、农民和农村工作历来是国家管理和建设的重要任务：“农政为百政之首”。建国后，党和国家十分重视农业和农村工作。去年十二月，江泽民同志在六省农业和农村工作座谈会上指出：“没有农业的牢固基础，就不可能有我们国家的自立；没有农业的积累和支持，就不可能有我国工业的发展；没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步”；“没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”实现农业的现代化，搞好农村工作，发展县域经济，主要依靠县级行政管理。县级机关直接担负着组织、领导农村工作和农业现代化的重任。党中央和国务院所制定的一系列关于农村改革、农业和农村工作的方针政策和规章制度，都要靠县级机关去贯彻落实。

(三) 县是深化农村改革、在农村建立社会主义市场经济体制的“火车头”。党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。十四届三中全会又作出《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。县级政府由于其工作重点和地位的特殊，必然承担着率先进行经济体制改革，在农村地区建立市场经济体制的重任。事实上，我国的经济体制改革是从农村开始的。农村家庭联产承包责任制的普遍实施，越来越多的农民跻身于商品经济领域，乡镇企业和第三产业的发展，农村的经济体制和经济结构已经发生了不小的变化，正在呼唤着进一步改革。同时，县域经济还有一个显著特点是，经济活动基本上是在市场调节下进行的。这也使得县一级具备了率先建立市场经济体制的条件。而在我国，只有占全国人口总数百分之八十的农民进入了市场，只有农村社会主义市场经济体制建立起来了，全国的市场经济体制才能真正形成。

(四) 县是农村精神文明建设、保证农村社会稳定的重要力量。县级行政管理直接影响到城市文化和农村文化的交流，农民的思维方式、生活习俗和精神面貌，这是关系到提高全民族整体素质的大问题。同时，改革开放和现代化建设的基本保障是社会稳定，社会政治稳定很大程度上取决于农村是否稳定，而农村的稳定，关键取决于县级党政机关作用的积极发挥和县级体制的正常运行。

以上说明，县级建制在国家行政管理体系当中具有十分重要的地位和作用。改革和完善县级行政管理，切实发挥县级行政的整体功能，是关系全局的大事，对整个国家行政管理体制和党政机构改革也有着不可忽视的影响。

二、县级行政体制的历史沿革

在我国，县比统一集权国家的历史还要久远，比中央政制和其他各级地方政制更为稳定。

(一) 古代的县制

我国古代县级行政体制主要经历了四个历史时期：

1. 秦汉时期——封建国家县制的创立阶段

县制起源于春秋战国，大约在周庄王七年之前，楚国就设置了中国历史上的第一个县。战国时期，楚、晋、齐、秦等纷纷吞灭弱小，开疆拓土，随着国土的扩大和统治上的需要，创置了县建制。秦统一六国后，彻底废除了分封制，天下“一统皆为郡县”，从此，县作为我国一级地方行政建制，虽历经时代变迁，却基本稳定，一直延续至今。

秦汉时期，我国的县就有等级划分。当时，主要依据户口多寡为划分标准。如秦县分大、小两等，两汉称“剧”、“平”两等，万户以上为“剧”县，不足万户为“平”县。

这一时期，县政权的职责主要是：“掌治其民，显善劝义，禁

奸罚恶，理讼平贼，恤民时务，秋冬集课，上计于所属郡。”

县的行政长官秦代大县为令，小县为长，直隶于郡守。汉代县令有较大的自主权，“虽于太守称属，然往能自行其意，不为上官所夺”。除县令（长）以外，还有若干名重要“佐官”。如县丞，是县令（长）的主要副手，通常1人，掌文书、簿籍和一般事务；县尉，佐助县令（长）；县主簿，负责典领文书，办理众事，相当于秘书长之职。

县衙的机构设置，秦汉时期就较为完备。汉代一般设有门下（即办公室）；分职办事机构有：功曹（职掌选署功劳事），户曹（职掌民户、祠祀、农桑事），奏曹（职掌议事），辞曹（职掌辞讼事），法曹（职掌邮驿科程事），尉曹（职掌座徒转运事），贼曹（职掌盗贼事），决曹（职掌罪法事），兵曹（职掌兵事），金曹（职掌货币、盐、铁事），仓曹（职掌仓谷事）等。县衙的官吏员额，秦代约有几十人，而到汉代则多达数百人。

2. 魏晋南北朝隋唐时期——封建国家县制的发展阶段

北魏将县分为大中小三等。北齐则将县分为上中下三等，且每等又有上中下，形成了九等之制，县官的品级也拉大了距离。这期间由于国家处在封建割据状态，县级行政制度也纷杂多变。自隋朝开始，在沿袭以人户多寡为主要划分标准的基础上，又参用了县的地理位置、事务繁简来划分县的等级。为改变“民少官多，十羊九牧”的混乱状况，提出“存要去闲，并小为大”的整顿原则，并九等县制为上、中、中下、下四等县制。唐朝是我国历史上政治、经济、文化高度发展的时期，县制更趋完备和系统化。唐县分京、畿、望、紧、上、中、中下、下八等。

县政权的主要职能是，“掌导扬风化，抚字黎民，审察冤屈，躬亲狱讼，养鳏寡恤孤穷，务知百姓之疾苦”（《唐六典》）。隋唐政制的一个突出创建是，确立了科举取仕制度。科举的初试设在县，由知县亲自主持，县衙具体承办，初试成绩优异者方能取得府试资格。

隋唐时期，各县均设县令、县丞、主簿、县尉以及司功、司仓、司法、司土、典狱等官吏。其品秩、员额依县之等级有所不同。但是，唐代县令受州刺史控制较严，权力已被削弱。县主簿的地位也稍有下降。另外，还曾一度将县尉改为县正。

县衙的机构设置，魏晋南北朝大体与汉相同，县衙均设户、功、法、贼、兵、金、仓等七曹。另专设散吏为劝农之吏，大县最多为26人，小县最少4人。隋唐县衙办事机构基本仿中央六部，相应设司功佐（职掌考课、祭祀、礼乐、学校、表启等事务）、司仓佐（职掌租调税收、仓库保管和支纳）、司户佐（职掌户籍、徭役、田土计帐、民事纠纷）、司兵佐（职掌治安和武库）、司法佐（职掌刑狱辞讼）、司土佐（职掌工程修道）。

县衙的官吏员额，魏晋南北朝，开始按县等级和事务繁简设置曹的多寡。如两晋时，规定县户不满三百者，县衙置职吏18人，散吏4人，依次递增，三千户以上可置114人。北齐则规定，上上县可设有官属54人，依三等九级依次递减，至下下县为29人。隋朝基本沿用北齐制，县衙官吏员额依上下九等分别为99、95、80、75、75、70、58、52、47人，赤县则多达147人。唐县在县令以下的官吏，计有52名。如果县的户口超过四千户，则县吏还可以增加7人，另有25名县学生，为协助县吏办事的人员。

3. 五代宋元时期——封建国家县制的削弱阶段

五代时处动乱，县常常处在地方割据政权的统治之下，体制上无建树，运作上很混乱。宋代因循唐制，也分八等。鉴于五代以来藩镇割据，地方吏治腐败，宋大力加强了中央的集权，县官权力大为削弱，县衙机构也日趋简单。县长官除专任官仍称“县令”外，更多是朝官出任县政长官，全称“×××和××县事”，简称“知县”，他们带朝官头衔主一县政务。金朝依事繁简，户口多少将县划分为赤、京、剧、次剧、上、中、下七等。

县政权的职能主要是，掌治民政，劝课农桑，平决狱讼，有德泽禁令、则宣布于治境。凡户口、赋役、钱谷、赈济、给纳之

事皆掌之。

县的行政长官，宋代为革除五代时分裂割据、滥用县令之弊端，出现了以京朝官出任县令，称之为知县。县令或知县以下设县丞、主簿、县尉等属吏，但小县不设县丞。县主簿的地位，在宋代有所上升，常在县尉之上，无县丞、县尉之县，常由主簿兼任县丞、县尉，更有主簿兼知县、知县兼主簿之职，造成了官制混乱、权责难分。从元代起，县开始设典史一职，下县设一人，上县设二人，京县设三人，专门负责刑狱事务。

县衙的机构设置和官吏员额，基本上沿袭唐制，只是实际运用中较为紊乱一些，主要是因为实行内重外轻的政策和过分的中央集权所致。

4. 明清时期——封建国家县制的最后阶段

明清划分县等级的标准又有新的突破，以赋粮多寡划分县的等级，也就是以县拥有的经济实力作为划分等级的标准。明代规定粮十万石以下为上县，粮六万石以下为中县，三万石以下为下县。清代标准与明相同，只是改称一、二、三等县，县官一律改称“知县”，统为七品。嘉靖末年，又以“冲繁疲难”四字作为县缺等级标准。冲是地方冲要，繁是事务繁重，疲是民情疲顽，难是民风强悍难治。四字俱占为最要缺，只占一字或一字未占一般为简缺。县缺不同，县官的俸禄也不同。简缺县官养廉年银一千至一千二百两，要缺县官养廉年银一千四百两，首县县官养廉年银高达二千两。这种划分县等级的做法，实际上已把县域的政治、经济、风俗民情等因素加以综合考虑。与以往各朝代划分等级的标准相比更为科学合理。

县政权的职能，凡赋役、岁会实征，户口薄册，以丁产为差。凡养老、祭祀、贡士、宣读法令、表彰良差、听狱讼、主治安、皆须掌治。

县的行政长官，各类县的最高行政长官，均称知县，掌一县之政务。以县丞和县主簿作为知县的两个主要辅佐，县丞，协助

知县处理日常政务，但小县（三等县）不设；主簿，与县丞分掌户籍、粮税、治安、水利等事务。每县设典史一人，专管刑狱。清代，另设教谕，为一县的教育长官。明代废县尉之职，清代沿袭，不复设置。

县衙的机构设置，明清县衙基本上仿中央六部，相应设六房，即吏房、户房、礼房、兵房、刑房、工房。明代县的机构，还于津要处，设巡检司以巡查；有驿丞掌邮传迎送；税课司大使专典税务；河泊所掌收鱼之事等。清代，在六房以外，另设总务房，掌一县杂务，承发房掌收发文件。

4. 简要的结论

在我国绵延二千年的历史变迁中，中央政权和地方建制几经更迭，但县制却表现出特别的稳定，其中有很多值得研究探讨的经验与教训，这里略举几例。

首先自县制确立以来，虽历经数朝数代，但县的数量却相对稳定，基本保持在一千五百左右。但由于幅员辽阔，各地自然条件、地理环境、人口分布、经济发展水平等方面的差异，历代都把县划分为若干个不同的等级进行管理。实行县政权的等级制管理，实质上，是中央政府明确承认全国各个县的差别，并以此作为划分的标准，以便因地制宜地进行管理，使各个等级的县的赋役等相对平衡，这对保持地方的稳定，显然是不无意义的。

其次，县级政权的职能相当宽泛，县官被称为老百姓的“父母官”，但其中最主要的职能则是比较稳定的。

——劝课农桑。我国是传统的农业社会，农业的丰歉，关系国家的盛衰和人民生活的安定，因此，历代帝王都把“劝课农桑”放在重要位置，将其作为县衙的重要职责。这始终是一条至关重要的历史经验。

——征收赋役。建立在户籍管理和土地管理基础之上的征收赋役，是历代封建王朝赋予县政权的重要职能，这是封建统治者赖以生存和巩固其统治的物质基础。