

郭 和 平 主 编  
山 东 人 民 出 版 社

# 县级管理学



# 县 级 管 理 学

郭和平 主编

山东人民出版社

一九八八年·济南

# 县 级 管 理 学

郭和平 主编

\*

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂潍坊厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 13.25 印张 313 千字

1988 年 1 月第 1 版 1988 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—12,000

统 一 书 号: 4099·605

ISBN 7-209-00073-9

---

F·18 定价: 2.80 元

主 编：郭和平

副主编：王崇峰 王振海 李百汉

撰稿人：郭和平 王崇峰 王振海

李百汉 张志慧 陈保亚

刘 珂 姜旭朝 李成森

姜绍华 李维森 张锡恩

杨树秋 时 瑜 涂可国

# 序 言

吴 蔚

县在我国有着悠久的历史，早在春秋时期它作为边地行政区就已存在。秦确立郡县制后，县制被历代所沿用，中华人民共和国也沿用了这一体制。现在，县是我们国家管理体制中的一个重要层次，起着承上启下的作用。加强县级管理，推进县级改革，对于社会主义商品经济持续稳定协调发展，加速现代化建设，有着重要的意义。

县是城乡经济的结合部，一头在农村，一头在城市，具有整体的特点；它包括了农、工、商、财、文、政、党等各个方面，是一个社会经济功能比较完备的基本单元。县不是一个细胞，而是一个具有超越细胞功能的细胞集合体。县级的机构、部门、职能与中央和省的同类机构有层次对应关系。因此，县级管理涉及到农业、工业、商业领域，涉及到上层建筑领域。长期以来，我国城乡经济处于被分割和隔离的状态，整个经济管理体制基本是适应产品供给制和分配制而形成的。特别是县级这套管理体制，这套上层建筑，基本上是按过去“以阶级斗争为纲”、搞计划经济的需要而建立起来的。所以，现在的经济管理体制和上层建筑当中与发展商品生产的需要不相适应的部分的矛盾越来越突出，不改革就会阻滞农村商品经济的顺利发展。

县是宏观经济和微观经济的结合部，是发展商品生产的重要中间环节。联产承包制的普遍实行，给农村带来了显著的微观经济效益。但是，联产承包制虽然调动了农民的生产积极性，活跃

GD 76/07

了农村的细胞——家庭，而家庭经济的活力也还并没有充分发挥出来。因为家庭经济的发展，必然要求突破自给半自给的自然经济格局，要求发展商品生产，要求向社会延伸、扩展，广大农民普遍要求突破地域界限的束缚，向专业化、社会化过渡，要求离土离乡经营，加快致富的步伐。农民现在是站在家庭经营之上，又要求能够跳出家庭经营这一狭隘的活动经营范围，在更广阔的天地里投入资金，交流技术，获取信息，开发市场，使各种经济要素在更大的范围内实行新的组合，形成新的社会生产力，取得更大的经济效益。微观经济这种相对的活跃，广大农民群众发展商品生产的这种内在冲动，却与长期形成的宏观经济结构、城乡经济关系、工农关系及其相应的管理体制在很多方面、很大程度上不相适应，甚至形成尖锐的矛盾。我们前几年推行家庭联产承包制，首先在农村这个层次上打破了旧体制的束缚，现在则需要更大的范围和更高的层次上形成新的体制、新的经济条件，使联产承包制的活力更充分地释放出来，加快商品生产的发展。很明显，要做到这一步，没有县一级体制的综合改革是不行的。如果县级改革成功的话，家庭经营所激发的微观上的活力就可以放大、上升为全县范围内城乡经济整体的活力，使县能够在区域经济的层次上全面地协调自身的经济运动，真正做到总揽经济全局、城乡综合发展。这样，国家或者说中央和省这两级也可以腾出手脚，集中力量去解决更大范围的宏观问题。

归根到底，县级综合改革既是前一段农村经济改革的必然发展，又是当前城市改革的一个重要环节。不重视县级改革，不仅商品生产的发展将遇到种种困难，而且第一步的改革成果也难以巩固。所以说，从推行承包责任制到县级综合改革是一个潮流，一个必然的历史趋势，标志着我们的农村改革正在向纵深发展。现在，以城市为中心的全面改革已经逐步展开，从县级改革里面

可以先取得经验。因此，引导县级综合改革健康发展，是摆在我们面前的一个十分紧迫的新课题。

应该清醒地看到，古人给我们留下来“郡县制”这份珍贵的遗产，我们对它的历史沿革和发展规律还缺乏必要的研究；30多年的社会主义实践，我们在县级管理方面有着丰富的经验和教训，对此，我们也没有进行认真的总结，尤其是当前，县级综合改革提出了一系列新问题，诸如微观的活与中宏观的控制、协调能力不相适应的矛盾，农村经济的活与城市经济统得太死方面的矛盾，商品生产、价值规律与原来主要依靠行政手段的经济计划之间的矛盾，县级的机构如何设置，农村第二步改革的内容和突破口究竟是什么，等等，这些都是马克思主义理论所没有遇到的，其他国家也没有现成的经验可供借鉴，需要我们在理论和实践上探索。因此，对县级管理这样广阔的领域，我们应该建立一门专门的学科进行研究。几年来，大家虽然为此付出了巨大的努力，但是迄今为止，除了有几本县级经济管理方面的著作外，还没有一本专著对县级管理进行综合性研究。可喜的是，《县级管理学》在这方面作了积极的尝试。当然，我不能说这本书已经臻于完善，但它“突出特色、服务现实、勇于探索、严密体系”的指导思想，深入浅出、通俗易懂、紧密联系县级实践的文风是应该肯定的。这对建立这门学科的基础工作，无疑是一个很好的开端。

《县级管理学》运用马克思主义的原理和现代管理科学知识，以大量历史和现实的资料，详细阐述了县制的历史沿革过程，认真总结了县级管理的经验，探索了县制发展的客观规律，尤其是作者对几十个综合改革试点县提出的新问题，经过3年多的实地考察和研究，进行了有益的探索和回答。这对于推进和指导当前的县级改革，对于提高县级干部的管理水平，将是大有裨益的。

目前，我国政治经济体制的全面改革正在深入，县级综合改

革也将由点到面展开，我希望作者能够不断总结正在全面展开的县级改革的群众实践，继续研究和总结古今中外关于县级管理的经验教训，虚心听取社会各界的意见，使本书进一步充实和完善。

一九八七年八月五日

# 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一章 绪论 .....               | 1   |
| 第一节 我国县制的历史沿革 .....        | 1   |
| 第二节 我国县制与国外一些国家县制的比较 ..... | 14  |
| 第三节 县级管理学的研究对象 .....       | 16  |
| 第四节 研究县级管理学的意义 .....       | 24  |
| 第二章 县级管理体制 .....           | 28  |
| 第一节 县级管理体制的形成和发展 .....     | 28  |
| 第二节 县级管理体制的改革与探索 .....     | 50  |
| 第三节 县级管理体制深化改革的对策 .....    | 72  |
| 第三章 县级管理队伍 .....           | 90  |
| 第一节 县级管理队伍概述 .....         | 90  |
| 第二节 县级干部管理制度 .....         | 98  |
| 第三节 县级管理干部的工作作风 .....      | 112 |
| 第四章 县级政权建设 .....           | 119 |
| 第一节 县级政权机构 .....           | 119 |
| 第二节 县级民族区域自治组织 .....       | 149 |
| 第三节 乡镇政权机构建设 .....         | 152 |
| 第五章 县级民主制度建设 .....         | 161 |
| 第一节 民主制度的历史发展 .....        | 161 |
| 第二节 县级民主制度的完善 .....        | 171 |
| 第三节 县级信访工作 .....           | 186 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第六章 县级经济管理综述 .....       | 198 |
| 第一节 县级经济的基本特征 .....      | 198 |
| 第二节 县级经济管理的主要任务 .....    | 200 |
| 第三节 县级经济体制改革的内容和要求 ..... | 205 |
| 第七章 县级经济社会发展战略 .....     | 210 |
| 第一节 县级经济社会发展战略概述 .....   | 210 |
| 第二节 县级经济社会发展战略目标 .....   | 213 |
| 第三节 县级经济社会发展战略思想 .....   | 216 |
| 第四节 县级经济社会发展战略重点 .....   | 218 |
| 第五节 县级经济社会发展战略措施 .....   | 220 |
| 第八章 县级生产管理 .....         | 224 |
| 第一节 县级生产管理的内容 .....      | 224 |
| 第二节 建立合理的农村产业结构 .....    | 230 |
| 第三节 加快发展乡镇企业 .....       | 238 |
| 第四节 发展和完善农村合作制 .....     | 245 |
| 第五节 建设小城镇 .....          | 253 |
| 第九章 县级流通管理 .....         | 257 |
| 第一节 县级流通管理的作用 .....      | 257 |
| 第二节 县级流通管理的内容 .....      | 259 |
| 第三节 县级流通体制改革 .....       | 265 |
| 第十章 县级分配管理 .....         | 269 |
| 第一节 县级财力的分配管理 .....      | 269 |
| 第二节 县级生产资料的分配管理 .....    | 280 |
| 第三节 县级个人消费品的分配 .....     | 285 |
| 第十一章 县级消费管理 .....        | 292 |
| 第一节 生产和消费的关系 .....       | 292 |
| 第二节 县级消费方式和消费水平 .....    | 295 |

|      |                          |     |
|------|--------------------------|-----|
| 第三节  | 县级消费需求和消费结构 .....        | 300 |
| 第四节  | 县级消费模式 .....             | 301 |
| 第十二章 | 县级科学技术管理 .....           | 305 |
| 第一节  | 科学技术的生产功能 .....          | 305 |
| 第二节  | 县级科技管理组织 .....           | 308 |
| 第三节  | 县级科技管理的主要内容 .....        | 314 |
| 第十三章 | 县级教育管理 .....             | 320 |
| 第一节  | 教育在县级经济社会发展中的战略地位 .....  | 320 |
| 第二节  | 县级教育管理的原则与程序 .....       | 322 |
| 第三节  | 县级教育管理体制 .....           | 335 |
| 第十四章 | 县级思想政治工作 .....           | 344 |
| 第一节  | 思想政治工作在县级管理中的地位和作用 ..... | 344 |
| 第二节  | 县级思想政治工作系统和运转 .....      | 349 |
| 第三节  | 县级思想政治工作的任务和内容 .....     | 356 |
| 第四节  | 县级思想政治工作方法和艺术 .....      | 375 |
| 第十五章 | 县长 .....                 | 383 |
| 第一节  | 县长的产生 .....              | 383 |
| 第二节  | 县长的职责 .....              | 386 |
| 第三节  | 县长的素养 .....              | 393 |
| 第四节  | 县长的领导艺术 .....            | 396 |
| 后记   | .....                    | 409 |

# 第一章 绪 论

从秦始皇正式确立郡县制以来，县制为历代沿袭，在我国有着悠久的历史。现在的县是我国行政体系中的基本单元，是城乡经济、宏观经济和微观经济的结合部。把县级管理作为一门独立的学科进行综合性研究，探索县级管理活动的基本规律，对于实现县级管理的民主化、科学化，深化我国政治、经济体制改革，建设有中国特色的社会主义，有着重要意义。

## 第一节 我国县制的历史沿革

县，繁体字是懸，在金文中就已普遍出现，意为“系挂”，后来逐步演变为专用的一级行政区划名称。本意“系挂”，就在县字下面加了个心字，为“悬”所代替。关于县的起源，历来众说纷纭，比较有史可查的看法是，县起源于春秋，推广于战国，定制于始皇，以后历朝历代都沿用了这一体制。在这个漫长的过程中，各个历史时期形成了不同的特点。

### 一、清代以前的县制

#### （一）先秦时期的县制

县级建制是十分古老的行政区划制度和地方行政体系，最早的县产生于楚国，出现的时间大致在公元前 690 年前。县是诸侯掠土、列国争霸的产物。设县是作为一项控制新征服地区的权宜

之计。楚、秦、晋诸大国往往把新兼并得来的小国改设为县，而在本土内地设郡。国君直接派长官统治，从国防角度考虑比较多。战国以后，县就逐渐演变为比较定型的地方制度。从有关资料看，当时各国的县大小不一，楚国的县比较大，晋国的县数目最多，约有四五十个。县大多直接受控于国君。县设县大夫或县令、县尹。县与卿大夫的封邑不同，其内部有一套集中的政治组织和军事组织，特别是具备一套较为完整的征赋制度。它作为中央直接管辖的地方机构，有利于中央集权控制和边地防守。初期的县制与后来的县制有一个明显区别，即国君任命的县政长官常常是可以世袭的。到了战国时期，各国才把县制慢慢推广于内地，而在新得到的边土地地区置郡。郡的辖区面积比县大，但因地广人稀，其地位反而比县低。由于边地逐渐繁荣和兼并战争迅猛，民政、军事事务增多，采邑制迅速崩溃，各诸侯国在边地也设置县，很快形成了郡、县两级地方政权的组织体系。那时，各国都已普遍设县，县成为地方的基本行政单位，县的长官也不再是世袭的了。县和县官的基本任务是负责征收地方赋税及征发兵员。战国时，县长官大都改称县令，令下设丞，魏、韩、秦等国县令之下还设有御史，楚国不称县令而称县尹。县令、县尹仍由国君直接任免，凡县内重大事项均须报请国君，县令、县尹无权擅自处理，这样便排除了旧贵族对地方政权的把持，加强了中央对地方的控制。

## （二）秦汉时期的县制

秦始皇统一中国后，广泛推行郡、县两级制。就秦朝的行政层次看，是在中央政府下设郡、县、乡、里四级。郡领导县，两者都直属于中央。秦的县分上、中、下三等。万户以上的县置“令”，万户以下的县则置“长”，后来因此有县令、大令之称。这种以户口多少来区分县的等级，以后成为明代以前的常制。大县置令俸禄千石，中县置长俸禄400石，小县置长俸禄300石，长

官的俸禄成为划分县之等级的标准。县令(长)受郡守节制,但由中央任免。县令(长)为一县最高官吏。综理全县政务,另设佐治人员若干:县丞协助县令(长),主管文书、仓库、兼管司法;县尉是与行政长官并列的军务官员,负责征召和训练军队,拘捕盗贼。县的其他属吏有令吏、主吏、仓吏、狱掾等。

汉朝地方政府机关沿用秦的郡县制,后来有所改革,东汉变化较大。东汉初年,由于人口大量减少,光武帝刘秀裁并了西汉末年400多个县,大约相当于西汉平帝时1587个县级单位的1/4,很多都不再是以户数的多少而设“令”或“县长”。一般说来,“令”大于“长”,但“令”、“长”本身也有俸禄高低之别。东汉按行政层次可以划分为州(部)、郡、县、乡(亭)四个层次,州是监察区,不是一级地方政权。至汉灵帝时,正式定州为中央与郡之间的一级政权,从此形成了州、郡、县三级地方制度。

汉代的县虽基本沿袭秦制,但因不同情况而有不同的名称,大致有县、国、邑、道等称号。《汉书百官表》注明,列侯所食县叫“国”,皇太后、皇后、公主所食县叫“邑”,有蛮夷(少数民族)的县叫“道”。尽管名称不同,但就行政区域来说它们都是属于县制。汉设县令(长)为县之长官,其职责是“皆掌治民,显善劝义,禁奸惩恶,理治平贼,恤民时务,秋冬集浚,上计于所属郡国。”可见,县令是无所不管的,除桥梁、邮亭修治这类具体事务外,还主要从礼、法两个方面掌治属民。县令下属县丞掌管民政,县尉掌管军事,三老掌管教化。县丞的地位比郡守丞在郡的地位要高,他可“兼主刑狱囚徒”,不完全从属于县令(长),而可以独立处理仓、狱等事务。汉代县级行政组织的员额制度一般规定,一县一丞,但都城所在地则不止,如西汉长安就有左、右两丞;县尉的员额是大县2人,小县1人。

先秦以前,县级行政长官均由国君任命,到了秦汉之际,已

发展成了一套对县行政长官的任免、考核、监督等管理制度。秦始皇当政之时，除了传统的中央委派外，进晋县令（长）还可以通过纳货、买官的途径来达到。其他的选官方法如上升拜官，以才权为官，以方伎为官，虽非常制，但对当时及后世的县官选拔制度都产生了一定的影响。汉朝建立了一套相当严密的编户制度，户口管理的优劣成了考察县政长官政绩的一项重要内容和标准。县令（长）选拔的一项最重要的制度是察举制。察举的内容十分广泛，包括治剧、茂才、孝廉、贤召、明经、明法、尤异、征辟、荐举、任子等等，而其主要途径则是郎官出补。对县令（长）的监督，汉初由丞相遣史担任。

### （三）三国两晋南北朝时期的县制

这一时期的行政制度比较复杂，州、郡、县各级地方行政单位的建制虽多，但管辖的人口与范围很少，并随朝代的更替而有所变化。各王朝的地方行政层次大体上是州、郡、县、乡（里）四个层次。

三国时，县置令（长），其基本职能与汉代相同。有所变异的是，县令（长）的属官比汉代少，不设县丞，只有县尉与主簿。县尉巡禁奸宄，主簿专以钩稽、簿书为职。两晋、南北朝的县制沿袭三国不变。

北魏的县制比较特殊。一是用县长官兼理的方式以促进县治，规定能静一县劫盗者，兼理二县，即食其俸禄；能静二县者，兼理三县，三年升迁为郡守。二是县令均设三职，拟古代上、中、下三士。三者之中，一为鲜卑贵族，一为拓跋宗室，一为汉人。这种以拓跋贵族为中心的不同民族的联合统治，可以钳制地方政府的权力，巩固皇朝的专制统治，从某一侧面反映了北魏政治的特色。

### （四）隋唐时期的县制

汉末以后的大小王朝，行政体系求全，广设郡、县，致使民少官多，十羊九牧。为了加强中央对地方的控制，减少地方行政层次，隋统一后，便依据“有要去闲，并小为大”的原则，实行合理建制，简化地方行政机构，把前朝的州、郡、县三级制改为州、县二级制，裁并了一些州县，并削减了地方行政官吏的人数和职权。

隋废“九品中正制”，立“科举制”，这在中国选官制度史上是一创举，对后来的行政制度产生了深远的影响。科举制改变了县级地方行政体制，从此，县的地方长官就由吏部每年考核一次，其任免也由吏部决定；州史、县令以下的地方官3年一轮换，不得久任，并实行回避制度，即不得在本地为官，同时，每年年末各地方官（包括县级行政长官）都要向中央报告工作。这些规定的目的在于消除地方割据，维持中央集权统治。

唐朝实行中央政府以下设道、州（郡）、县、乡（里）四个级别的地方行政组织制度。行政区划名为沿承隋制设州县两级，实际上是道、州（郡）、县三级。

唐代县的长官及其重要属官都由中央政府派遣，县设县令，下设县丞、主簿、县尉等属吏。县民政受诸道监察官监视，军政则受都督监视，体现出军民分治的原则。唐代的地方行政机关包括县机关，都兼理司法职权，行政机关中管理诉讼的官吏增多，刑事案件直接属于县以上具有司法权的官吏掌管。这一制度在政治制度史上具有承上启下的作用。

#### （五）宋代的县制

宋朝原实行州统县的两级制，后改为在中央政府下设路、州（府、军、监）、县、乡（里）四个行政层次。地方行政区划是路、州（府、军、监）、县三级。

宋朝文官制度规定，第一，县一般不设正官，而由中央选派

文官担任，称作“知县”，这就改变了唐代由节度使委派亲信驻县所造成的军人把持县政的局面。第二，县的属官是主簿，主簿以上置县丞，主簿以下置县尉。第三，本地人不能做本地官，实行地方回避制度，并且3年一换，以防止树立地方势力，杜绝裙带关系。

从职权的行使来看，宋代县官权力不大，地方行政有两个显著特点：其一是在官不循职，亦即“名与实分”，本官不务本职，官吏（当然包括县的长官）是否有权，全靠皇上的“差遣”。其二是地方的行政权、司法权、财政权都集中在中央，由皇帝掌管，这样势必造成机构设置与职权行使严重脱节的现象。

#### （六）元代的县制

元朝地方机关实行省、路、州（府）、县四级制。行省下设路、州（府）、县，以州领县。元朝的行省制度既是秦汉郡县制的新发展，也是后世省制的发端。

元改县令为县尹，下设县丞、县尉、主簿，县分设巡检司。元代县的长官有二，一为达鲁花赤（长官之意），由蒙古人担任，为一县之断事掌印官，职权极大，既可监督县政长官，又是县政务的最高负责人，实际上是县级地方政府的“太上皇”。另一是由汉人担任的县尹，为一县之行政次官。一县设两个长官，为前所无。元代县制还明文规定，县分上、中、下三个等级，不及2000户为下县，2000户以上的为中县，6000户以上为上县。后来随着人丁与户口的发展，又以1万户、3万户为界来划分县的等级。不同等级的县，在机构与职官的设置上也是不同的。上等县设县尹、丞、簿、尉各1人，典史1人，中、下等县均不设丞，少数事简之地以主簿兼尉，而少数特大的县或特别需要的县，其职官与员额则比一般县多。

唐以来培养选拔官吏的主要途径——科举制，被元朝所