

528849



2 020 2776 0

我国县级机构改革的探索

人事部地方机构编制管理司 编
中国机构与编制杂志社

辽宁大学出版社

1989年·沈阳

前 言

机构改革是经济体制改革和政治体制改革的结合部，在全面改革的战略部署中，具有重要的意义。作为地方机构改革的重要组成部分，县级机构改革需要给予足够的重视。最近，国家机构编制委员会办公室邀请河北藁城、内蒙卓资等十几个县（市），对县级机构改革问题进行了研讨。这些县（市）大都是本省、自治区的综合改革试点单位，近年来，结合经济体制和政治体制改革，先后对县级党政机构进行了调整和改革。他们的实践，各有侧重，各具特色，为进一步推进县级机构改革试点探明了路子，提供了经验，可以说是迄今为止我国县级机构改革探索中的精华。本书主要依据研讨时所提供的材料编辑而成。为了能够全面反映这些县（市）的改革特色，我们对原文的观点和资料均未作删改，只是进行了必要的文字加工。

我们希望本书能对地方各级，特别是县级党政部门的同志和从事机构改革理论研究的同志有所帮助。

参加本书编审工作的有吴佩伦、顾家麒、陈精、钱其智。参助本书编辑工作的有夏海、方晓、龙江。

编 者

1988年11月17日

目 录

积极推进县级机构改革试点(代序) 吴佩纶 (1)

新的思路 新的探索……夏海 方晓 龙江 (12)

为建立商品经济新体制积极探索

……………中共内蒙古自治区卓资县委

内蒙古自治区卓资县人民政府 (28)

适应商品经济发展要求 积极探索

机构改革新路子……中共河北省藁城县委 (50)

下放权力,健全强化乡镇功能是县级

机构改革的突破口…中共山东省莱芜市委

山东省莱芜市人民政府 (63)

超前改革 探索新路

——石狮市政治体制改革情况

……………中共福建省石狮市委

泉州市政治体制改革办公室 (73)

县级机构的改革必须深化

……………四川省邛崃县编委办公室 (83)

注重实践,探索县级机构改革新路子

……………中共山东省昌邑县委

山东省昌邑县人民政府 (90)

县级经济管理部门机构改革初探

……………广东省新会县体改办

广东省新会县编委办公室 (104)

改革县级机构 增强机关活力	
.....中共湖南省华容县委	
湖南省华容县人民政府	(112)
坚持改革积极探索把机构改革	
不断引向深入.....四川省广汉市编制委员会	(124)
政府简政放权 企业生机勃勃	
.....浙江省兰溪市	(134)
滑县县级机构改革设想	
.....河南省滑县机构改革办公室	(145)
县级机构改革的构想与实践	
.....中共山西省原平县委	
山西省原平县人民政府	(153)
开展综合体制改革 发展农村商品经济	
.....中共湖南省琼海县委	(161)
从实际出发积极进行县级综合体制改革	
.....内蒙古自治区周至县体改委	(170)
高要县农口管理体制改革的作法	
.....中共广东省高要县委	(176)
城乡一体 综合改革	
.....江苏省常熟市体改办	(181)
我国县级党政群机关机构设置和	
人员编制概况.....小东	(187)

积极推进县级机构改革试点

吴 佩 纶

(代 序)

我们主张县级机构改革试点要加快一点进行，有以下几点理由：

1. 赵紫阳同志在十三届三中全会上的报告中明确提出：“企业放开经营，可以首先在那些全行业产品供求大体平衡的国有企业，以及县属国有企业中推行。”县属国营企业放开经营的制约条件较少，据全国215个县调查，承担指令性计划（包括省、市指令性计划）的只有64个县，指令性任务产值只占215个县工业总产值的6.6%。县属工业企业上交的利税总额在县财政收入中的平均比例为13.68%。因此，县属企业放开，对国家计划影响不大。另一方面，县属企业的亏损面也比较大，据了解，县属全民所有制企业的亏损面占13.93%，集体企业的亏损面占15.82%，比中央企业、其他地方企业的亏损面都大。如果不从根本上对县属企业进行改革，对政府财政也是一个沉重的包袱。企业要放开经营，就要求政企分开，要求县政府不再直接管理企业，机构的职能和设置也要相应进行改革。

2. 农村第二步改革，发展农业，也要求改善政府对农业工作的领导和管理，建立适应农村商品经济发展的社会化服务体系，必须相应改革政府机构。河南滑县的同志反映，农民

前几年是盼包干到户，现在是盼上级机构改革，搞好服务。

3. 县级机关机构臃肿、人员超编的问题比较突出。据统计，全国超编40万人，其中约有一半是在县级机关。四川省全省超编4万多，县级机关超编2万余人。滑县同志分析计算，全县“吃皇粮”的行政事业人员共16,000人，1987年人头费开支达1,964万元，占财政总支出的78.4%。

4. 县级机构改革已有一定的基础。几年来全国各省区都选择了若干县进行综合改革试点，据20个省区的不完全统计，已有213个县进入综合改革试点的行列，约占全国县总数的十分之一。就机构改革来说，在综合改革试点县，实际上几年前就已开始了。卓资、藁城、石狮、华容、邛崃、广汉、昌邑等县都已各具特色地先行一步，进行了机构改革。莱芜、兰溪也为县级机构改革打下了良好的基础，滑县制订了机构改革方案。这些县在上面机构未动的情况下，在省的领导和支持下已经迈开了改革的步子。它们的经验是十分宝贵的，为县级机构改革试点的开展创造了有利的条件。

综上所述，当前开展县级机构改革试点不但必要，而且可行，很有意义。

县级机构改革试点怎么搞？卓资等县已经提供了丰富的经验。这些县的改革方向和路子都是对头的，把它们的经验很好地集中起来，就可以为下一步展开试点工作提供一张蓝图。我们对这些县的经验还没有来得及仔细消化，初步看起来，可以归纳成以下六条：

1. 转变观念。首先要明确机构改革到底要做哪些工作。这次机构改革不同于以往历次精简机构，不是简单地撤并机构精简人员，而是要紧密结合政治体制改革和经济体制

改革的进程,着眼于转变职能,理顺关系。藁城在总结历次机构精简——膨胀——再精简——再膨胀的经验教训时,讲了五条经验教训,其中最主要的,在于以往机构精简没有把转变职能放在首位,没有与体制改革相结合,单纯撤并机构裁减人员。正象有些同志所说的,如果离开政治、经济体制改革的大背景,单纯进行机构的增增减减,机构改革也难以成功。这些认识都是对的。我们还要认识到,转变职能、理顺关系不是一日之功,工作量很大。要理顺党政之间、政企之间、政事之间的关系,理顺中央、省、地、市、县之间的关系,要把政府机构的职能转到适应社会主义商品经济新秩序需要的轨道上来,需要进行多方面的、艰苦细致的工作。因此,转变职能决不能仅仅停留在口头上和纸面上,决不能空喊原则,而必须落实在具体工作上。实行职能转变,要象藁城县那样,做好职能的分解与转移工作。藁城县在制订总体方案前,利用两个多月的时间进行了职能分解,首先对各工作部门的现有职能进行分析,逐单位、逐项目地进行了罗列、整理和归纳。然后按照党政职能分开、政企职责分开和政府管理经济的8项职能的要求,进行了分解、转移。将规划、指导、综合、协调的职能保留下来,决策、调节、监督的职能加强起来,直接干预企业经营活动的职能转移出去,包揽基层单位自身管理的职能下放下去,部门之间交叉重叠的职能削减合并。通过这些具体的职能分解工作,落实职能转变。

2. 县级机构改革一定要和政治体制改革、经济体制改革紧密结合,在经济、政治体制改革的基础上改革机构,通过机构改革来推动和促进经济体制和政治体制的改革。

从根本上讲,机构改革不是目的,不是为改革而改革,

机构改革是促进生产力发展的手段，是为了适应体制改革的需要，为了发展经济。因此，机构改革必须以体制改革为基础。卓资县的经验最显著的特点，就是把机构改革建立在全面改革的基础之上，体制改革的步子大，机构改革的步子也就迈得大。卓资县首先改革企业机制，“放鸟出笼”、“攀高结贵”，通过转让、兼并等途径使企业同政府彻底脱钩，实行了真正的政企分开。经济体制改革的中心环节是改革企业机制，机构改革也要把落脚点放在政企分开、深化企业改革上。县级政府直接面向企业，尤其应该如此。放开企业的同时，要围绕治理经济环境、整顿经济秩序，按照建立社会主义市场经济新秩序的需要加强政府的宏观管理和市场管理。

县级机构改革还要实行政事分开。卓资、藁城、华容等县，对农口机构实行政事分开，将林业、水利、畜牧、水产、农机等部门的政府行政管理职能交出去，经营服务职能改由事业单位或经营服务实体来履行，对事业单位实行企业化管理，提高了为农业服务的积极性，取得了较好的社会效益与经济效益。

县级机构改革还要与以党政分开为突破口的政治体制改革结合起来。用藁城县同志的话来说，主要解决“三个交叉”。一是党政机构交叉。本着党政职能分开的原则，县委撤销了与政府工作交叉的农村经济部，改为县委研究室，将农经管理工作移交政府农业部门；撤销了政法委，设立了政法领导小组这个虚设机构；撤销了经打办，工作分别移交检察院和纪委。县委只保留了组织部、宣传部、统战部、办公室和老干部局。二是领导交叉。藁城县免掉了县委常委分管各项经济工作的安排，县委不设抓工业、农业的书记或常委，将

一名兼乡镇工业局局长的常委调整为副县长。同时，对县委书记、副书记、常委和县长、副县长的的工作范围、职责权限作了具体规定，做到了党政领导岗位职责明确。三是党组织设置的交叉。过去，政府部门中都设有党组，以党代政现象比较突出。藁城县撤销了原保留的党组。我们认为，这些作法是符合十三大报告精神的。总之，政企政事分开和党政分开，是机构改革的两大支柱。

3. 县级机构改革要紧密结合县的特点。县的特点是什么？这些特点对县级机构设置有什么影响？这是一个需要深入研究的问题。初步分析，县一级有以下几个特点：（1）县级机关在国家行政管理体系中的地位，既是领导机关，又是执行机关，主要是贯彻执行国家法律、法令和上级党委、政府的方针政策。在县级机关的职能配置和机构设置上要体现这个特点。宏观调控职能、行业管理职能要弱一些，市场管理、社会管理的职能要强一些；决策的职能要弱一些，执行的职能要强一些。总起来看，县级机构要比省里、市里的机构更加精干。（2）县是城市与农村的结合部，工作重点是在农村。因此县要加强对农村工作的领导，强化服务功能，这是县级机构改革的特点。县级改革有两个立足点，一是企业放开经营，搞活企业，一是加强服务，发展农业。县级机构改革成功与否，主要看企业是否搞活了，农林牧副渔是否发展了，要看企业与农业生产者的评价。（3）县与城市不同，城市的管辖面积相对来说比较集中，而县的管理对象比较分散。因此，乡镇在县的工作特别是农村工作中占有特殊的地位。莱芜的农民说，靠村里，腿短；靠市里，太远，而市里又“手大捂不过天来”，在这种情况下，介于县和村之间的乡镇这个层次在商品经济发展中显得特别重要。因此，要注

意向乡镇下放权力，健全乡镇政府的功能，充分发挥乡镇在发展商品经济方面的作用。在这方面，莱芜市的经验值得大家参考。（4）我国经济发展不平衡，各县的经济特点和发达程度也不同，必须因地制宜，针对不同情况采取不同的作法。有同志提出按沿海发达区、中等发达区、边远贫瘠区划分县的类型，我们看大体上可以这样划分，当然还可以从人口、面积等因素来划分。关键是应该研究自己的特点，根据不同情况采取不同的作法，不搞一刀切。例如，在企业放开经营这个问题上，经济不够发达地区的亏损企业怎么搞政企分开？卓资县提供了经验，他们对亏损企业实行转让、拍卖、兼并的作法，“攀高结贵”，“搭别人的车，走自己的路”，效果较好。在经济较发达的地区对赢利企业、效益较好的企业怎样搞政企分开？兰溪市的作法可以参考。他们对企业只管一个厂长、一个承包合同、一个工效基数，企业完全放开经营。这些效益较好的企业要明确产权关系，可以搞股份制，可以兼并其他企业，组建企业集团。可见，在放开企业上，要根据不同的特点采取不同的作法。

4. 不搞上下对口，是县级机构改革的原则。中央和国务院一再强调，机构设置不搞上下对口。这不是简单说说而已，也不是权宜之计，而是一条重要的原则。如果搞上下层面对口，上面有什么厅，下面有什么局，这是产品经济模式的具体体现。

目前有不少同志比较担心条条干预县级改革，也有不少同志对怎样防止条条干预提出了很好的意见。我们考虑，解决条条干预的问题，既需要县里的同志坚持原则，又需要采取一些措施。具体说可否有三条措施：（1）制定一些机构设置方面的规范，为县级机构设置提供依据。华容县和滑县

的同志提出，县级改革在控制机构设置总数的同时，还应针对具体机构分别提出要求，规定哪些是必设的，哪些是可以因地制宜的。这些意见都很好。我们考虑，县级机构大体上可以分三类。一类是必设的机构，如按法律、法规规定设置法院、检察院，及履行县级政府基本职能的部门，如公安、民政、财政等部门，这些机构必须上下对口，统一设置，以保证行政体系的完整。另一类是各县有权灵活设置的机构，主要是专业经济管理部门，这些机构不要求上下对口，由各县自行决定是否设置。还有一类是双重领导以中央部门为主的机构，或实行上级部门垂直领导的部门。这样，县里既受一定的约束，又有一定的自主权，既能较好地克服机构设置上的随意性和多变性，又能减少条条干预和互相攀比。（2）机构改革要上下结合，大家支持，共同来抓。我们考虑，县级试点在哪里进行，哪里的地区和市就要支持和积极领导，并把县级试点作为地市改革准备工作中的一个部分，把大家的思想都统一到改革上来。各级都搞改革，就可以减少干预。

（3）要加强纪律。我们建议，上级部门不得干预下级政府的机构设置，要作为一条纪律定下来，严格执行。

许多同志对垂直领导部门的改革很关心。我们认为，垂直领导部门也要进行改革。试点县可以对垂直部门的改革提出意见，并与上级机关和有关单位共同商量垂直部门的改革问题。必要时，我们可以与各领导部门及省里一起研究这个问题，到县里搞一些调查和试点，对垂直领导部门与地方的关系，摸索出一些经验来。

5. 精简机构和人员，合理设置县级机构。机构改革不能单纯地撤并机构精简人员，而是要以职能转变为中心。但是，作为职能转变理顺关系的必然结果，机构和人员还是要

精简。如果光口头说说职能转变，而机构一个不动，这也不是真正的改革。因此，职能转变、理顺关系要具体落实到机构和人员的精简上。卓资县政府机构由原来的42个减为28个，后又精简为14个，14个又减到6个，人员由547人减为329人，减少42%。滑县准备将政府部门由51个减为14个，人员减少767人。其他各试点县也都程度不同地精简了机构和人员。从试点县的经验看，精简机构主要从以下几方面入手：一是大力裁并专业经济管理部门，这是这次改革的重点；二是适应社会主义商品经济新秩序的需要，在加强县政府市场管理、监督职能的同时，相应调整这些部门。我们提倡这样的观点：加强某项工作，并不等于就一定要单设机构、增加编制，应通过扩大权限，理顺关系、提高人员素质、建立规章制度等办法来加强。有些城市的同志反映说，现在是“八国联军管市场”，各收各的费，各罚各的款，市场管理存在一定的混乱，监督部门多了，不一定就能加强监督工作。卓资县的作法是设立市场管理科，将工商管理、交通运输管理、食品卫生、房地产管理、文化市场、药政、物价、矿业、土地管理、劳务市场管理等职能集中到一起，减少了扯皮，加强了工作。在目前我国市场还不够发育的情况下，在县一级这样以执行为主的直接面向基层的单位，卓资县的作法有一定的参考价值。三是将一些属于企业经营和事业单位性质的部门，实行政企、政事分开，改为企业和事业单位，不再作为政府机构，但要注意不能搞行政性的翻牌公司。通过上述三个主要途径，县级机构是可以较大幅度精简的。在座谈中许多同志提出，县级机构设置要有一个基本限额，这个意见很好，但目前提出比较具体可行限额，条件还不成熟，还要进一步调查研究。从试点县提供的经验来看，

卓资县政府部门只设6个，石狮设10个，滑县拟设14个，有的多一些，如藁城25个，邛崃、广汉28个。我们初步考虑：县政府机构是不是限制在20个上下，这个意见供大家参考。

在精简人员方面，首先要解决超编问题，在此基础上，力争比编制数有所精简。这次县级机构改革，要实行“定编定人”，要结合干部人事制度的改革，对党政群各系统实行“分类核定、统一管理”的办法，分别核定党委、人大、政府等系统的编制数额，由单一的总量控制改为总量和结构控制。有条件的县可以借鉴国家环保局的经验，将职能分解细化到岗位，制订职位说明书，为科学合理确定机构编制提供依据。这是一项新的细致复杂的工作。

机构和人员精简以后，为了防止出现新的膨胀，需要加强机构编制管理。各试点县都很重视这项工作，藁城、昌邑等县的作法有三条：一是强化县编委管理机构编制的职能；二是制订规章制度，对各部门的职责任务、内设机构、人员编制、领导职数等做出明确具体的规定，并严格执行；三是实行经费预算和编制管理相结合的办法，运用经济手段加强管理。这些经验和作法对巩固机构改革成果很有意义。

对县级人大、政协等几套班子的问题，可明确两条：①严格按照宪法、地方组织法等法律规定办事，假如将来要进行涉及修改法律规定的试点，由中央研究后统一安排。目前重点还是抓政府部门的改革，不要过份强调这个问题。②在法律范围内，理顺党委、人大、政府、政协之间的关系，精干机构和人员，还是有许多工作需要做的。例如，分类核定人员编制，精干办事机构，完善工作制度等。

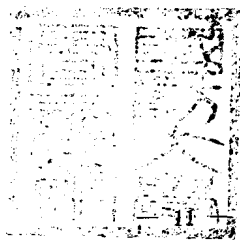
6. 机构改革必须与干部人事制度改革相结合。机构是与人紧密联系的。新的机构必须与一定素质的人员结合起来

才能发挥应有的作用。一个新机构如果没有合适的工作人员来掌握，机构改革也难以达到目的。另一方面，富余人员的安排也是机构改革的难点之一。人员安排不好，会增加机构改革的阻力，改革难以奏实效。因此，机构改革必须与干部人事制度改革相结合。各先行一步的县都或多或少地着手人事制度改革，取得了初步经验。这些经验很重要，归纳起来，有两方面的内容：①把住进口和楼梯口。把住进口就是严格控制党政机关进入。如广汉等县对进入实行高度集中管理，由党政主要领导同志一支笔审批，有效地控制了人员编制。把住楼梯口就是对人员的录用、晋升等实行考核、招聘。如石狮市按照“公开、平等、竞争、择优”的原则，采取笔试、面试、考试相结合的办法，面向全国公开招聘党政机关工作人员。再如藁城镇，实行全员聘任制，自报志愿，逐级聘任，并相应实行浮动工资制。这些作法使机关人员的素质能与新机构适应，效果较好。②敞开出口，妥善安置富余人员。从各试点县的经验看，安置富余人员的路子还是比较多的。一是随着县向乡镇放权，人员充实到乡镇，加强基层；二是充实到经济监督、市场管理等部门；三是转入经济实体；四是离开机关创办第三产业；五是坚决执行离退休制度；六是对年老体弱、不能坚持正常工作的，实行提前退休。实践证明，只要工作细致，妥善安置富余人员是能够做好的。安置富余人员，也要转变观念。例如卓资县，改变过去富余人员完全由组织上包下来的传统观念和传统作法，利用经济杠杆，实行优惠政策，鼓励富余人员面向社会，自谋职业，做到部分富余人员由社会来安排。这个经验值得借鉴。

以上我们从6个方面初步归纳概括了各试点县的经验，

这也是我们进行县级机构改革试点工作的基本思路。也许还有一些好的作法我们没有说到，希望同志们提出来。也希望各县互相学习，进一步总结经验，把工作推进一步。

(本文作者是国家机构编制委员会办公室副主任)



新的思路 新的探索

夏海 方晓 龙江

1988年9月9日,《人民日报》以头版头条的显著位置刊登了内蒙卓资县全面配套改革的情况,其中提到“1986年,全县又进行了机构改革,政府把28个科局单位精简为14个,行政人员由原来的547人减为347人。精简人员大部分到基层企事业单位,一部分自找门路。关心机构改革的同志,为这一条消息而振奋。”

—

现在全国有2,194个县(市),其中县1,986个,县级市208个。县作为我国社会经济功能比较完整的基层单位,在国家管理体制中具有重要位置。因此,搞好县级机构改革,建立一个功能齐全、结构合理、精悍高效的县级管理体制,对于县级政治、经济、文化等各项事业的发展,推动本地区经济、政治体制改革,促进县以上各级的机构改革,无疑有着十分重要的意义。

欣喜的是,近年来,县级机构改革的实践,已在全国进行试点,并取得了成效。

河北藁城县通过对历次精简改革的回顾和反思,明确机构改革的总体思路是紧紧围绕发展生产力这个中心。为适应经济体制改革和政治体制改革的需要,他们从本地区实际出发,以转变职能为重点,努力建立一个功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的管理体系。自1985年8月开始,分清职能,开展县级机构改革;整顿行政性公司,搞活事业

机构；因势利导，搞好乡镇机构改革。从三个层次入手，对县级机构进行了改革。经过三年多的不断探索和完善，初步解决了党政不分、政企不分、机构雍肿、人浮于事的问题，收到了“增强活力、提高效能、调动积极性”的初步效果，使全县各项工作都有了新的起色。

内蒙卓资县的改革又有了新的进展，今年以来，将政府14个部门裁并为6个。原县政府办公室、农委合并重组县政府办公室；原计经委、商委、科委、劳动人事局合并重组为计划委员会；原财政局、税务局合并组成财税局；原民政局、文教委、卫生计划委合并组成社会福利局；原司法监察局、审计局合并组成司法监察局；原机关事务管理局改为经营性服务实体；保留公安局。卓资县的最大特点是紧密结合经济体制改革不断调整和精简县级党政机构，创造了新的模式，走出了新的路子。

福建石狮是个去年年底才设置的市。近几年来石狮经济发展非常快，用群众的话说“政策好，婆婆少”。根据这一经验，建市之初，他们认识到石狮的机构设置，不能沿用原来的框框，不能搞上下对口，不能按旧的管理机制运行，而要按照“小党委，小政府，大社会”的精神和“转变职能，减少层次，精简机构，党政分开，政企分开”的原则，加强管理监督部门，使改革一步到位，促进石狮经济建设和两个文明建设全面发展的指导思想，探索新的机构模式。目前，石狮市市委设2个工作部门，即办公室、党务工作部；政府设11个工作部门，即办公室、经济局、财政局、税务局、国土建设局、教科文卫局、侨台外事局、人事监察局、内务局、工商行政管理局、公安局。市级党政机关编制核定为200人。

山东昌邑县以观念更新为前提，从1986年底开始改革，其目标是建立适应有计划商品经济发展需要，使决策、执行、调