



主 编：田穗生

副主编：罗 斌 邹期林

县级市政府职能 及机构设置探讨

湖北人民出版社

县级市政府职能 及机构设置探讨

● 湖北人民出版社

● 主编：田穗生

● 副主编：罗斌 邹期林

主 编: 田穗生

副主编: 罗 斌

编 委: 何家齐

邹期林

胡盛仪

**县级市政府职能
及机构设置探讨**

湖北人民出版社出版发行

湖北省仙桃市二印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 32 开本 9.5 印张 1 插页 21.8 万字

1989 年 8 月第 1 版 1989 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1 - 5000

ISBN 7 - 216 - 00433 - 7

D · 94

定价 3.05 元

编 者 的 话

为了适应经济体制改革和行政体制改革的需要，湖北省县级市机构编制信息研究网络，在湖北省编制委员会和省社会科学院的具体领导和支持下，曾计划在一九八八年秋天召开一次研讨会，讨论县级市政府职能及机构设置问题。由于各方面的原因，会议未能按期举行。根据各县级市编制管理部门和有关单位的要求，我们决定将这次研讨会准备的论文，汇编成册出版，取名为《县级市政府职能及机构设置探讨》。

本书主要是围绕县级市的地位、作用、发展方向以及政府职能与机构设置等方面的问题进行论述。第一部分是省社科院政治学所和省编委办公室《县级市政府职能及机构设置研究》课题组，经过一年多的调查、研究后撰写的调研报告。第二部分是湖北省各县级市机构编制管理部门和从事上述课题研究的同志以及湖北省有关单位实际工作者撰写的论文。这些论文均从不同的角度对县级市建制设置及发展、县级市政府职能及管理体制、县级市政府机构设置及城区基层政权建设等作了较为广泛的探索，提出了各自的见解。第三部分是有关中国市建制、县级市概况、县级市政府机构设置、外国城市政府机构设置介绍等方面的一些参考资料。

由于是一本论文集，我们在编辑时，始终坚持“百家争鸣”的方针，尽量保持作者各自的观点，对观点不同的文章亦未作任何变动，充分尊重作者的见解。我们认为，任何问题只

有在各种意见得到充分表达和被尊重的情况下，才有可能得出较为正确的结论。因此，本书编者并不打算向广大读者和有关部门提供一个自认为正确的答案，而是试图充分展示所讨论的对象的复杂性，以激起更多的思考，从而为有关领导机关的正确决策提供服务。如果说，这本书的出版能引起各级机构编制管理部门和从事机构改革实践的有关单位以及关心地方政府机构改革的研究人员对县级市政府职能及机构设置这一问题的进一步重视和研究，这就达到了我们预期的目的。

编者

一九八九年五月

序

展现在广大读者面前的这本小册子，是由湖北省机构编制管理部门的一些实际工作者和湖北省社会科学院政治学所的一些理论工作者，就县级市政府职能及机构设置进行探讨汇编成的。这本书的编成和得以出版，确实是一件令人高兴的事。

机构编制管理是国家对行政机关进行的组织管理，是整个行政管理的基础。机构编制管理的主要任务，是为地方行政首长就机构设置、人员配置进行决策，提供科学的、切合实际的依据。因此，从事机构编制管理的人员，不仅要协助地方行政首长进行具体的监督、控制，更重要地是通过调查、研究、科学地分析行政机构的职能，提出有理有据的机构设置和人员编制方案，促使行政机构在精简、高效的基础上，充分发挥自身的功能，完成国家的行政管理任务。本书的出版，是我省从事机构编制管理工作和研究的同志在这方面一个可喜的起步。我们相信，沿着这个方向不断地进行探索，就会对我省行政机构的改革和机构编制管理的改进，为行政决策提供基本的规范和程序，作出更多的贡献。

改革需要科学，需要充分听取科学工作者的意见。行政机构的改革，需要从事政治学、行政学研究的专家、学者的支持与合作。我省机构编制管理部门这次同省社会科学院政治学所进行的合作是很有成效的，也是值得赞许的。实际工作部门同理论研究部门，对相同问题各抒己见，展开讨论，进行论证，

不强求一致，这种作法很好。双方可以通过探讨，深化各自的认识，这对实际工作和学术研究都有好处。从事学术研究的同志和从事实际工作的同志，都应当虚心听取不同见解，丰富、深化以至修正自己的认识，使之更加符合实际。这样，可以从不同的岗位、不同的角度对经济体制和行政体制改革提出积极的建议，更有利于我们事业的兴旺发达。

改革是千百万人的共同事业，需要集中各方面的智慧和力量。这次我省各级机构编制部门的同志与理论界的同志携手合作，就县级市政府职能及机构设置等问题进行调查研究和探讨，是非常有益的。尽管这本小册子还存在许多不足的地方，但它是理论工作者和实际工作者合作的成果，是非常好的。应当给予充分的肯定，给予热情的支持。我们应当继续前进，为获得更丰硕的成果，作出更大的努力。

韩子玄

一九八九年五月

目 录

编者的话	(1)
序	韩宁夫 (1)
县级市政府职能及机构设置	课题组 (1)
关于县级市若干问题的探讨	罗 斌 彭木森 (30)
中国县级市的发展及其思考	胡盛仪 (34)
对发展县级市几个问题的看法	彭木森 (44)
设置县级市条件的探讨	周家钦 (48)
县级市总体布局初探	修传志 邱正炯 刘太玉 (52)
湖北县级市的现状与对策	鄂 统 (58)
湖北省县级市发展的趋势与思考	汪晓涛 (67)
县级市政府职能转变与机构设置模式	苏祖勤 (78)
略论县级市政府职能及机构设置	肖进安伏 宁 (87)
浅析县级市机构设置的原则	何家齐 (95)
县级市政府机构设置原则探讨	张 斌 (101)
县级市的双重职能与机构 设置的对策研究	邹期林 邢贤林 (107)
试论县级市政府机构设置的特点	尹光志 戚先楚 (114)
县级市政府机构设置刍议	肖敢 (119)
县级市的特点与工作机构	夏明元 (125)

探讨县级市机构改革的原则与途径

.....何祖芳 丁保华 熊宣文 (133)

论县级市的特性与机构改革的发展趋势

.....王必清 周想才 黎晓菊 (141)

县级市机构改革的初步探讨.....张琳 (148)

浅谈利川市政府机构改革构想.....吴伦元 熊明元 (152)

县级市机构编制管理工作的特点与设想

.....钟武林 董启炎 陈明蓉 (166)

县级市机构编制管理的原则与方法...李诗华 刘祀敏 (175)

浅谈县级市机构编制管理.....梁友明 (182)

县级市城区管理体制刍议.....余显华 艾家美 (191)

县级市城区基层政权设置问题研究...李辉成 宋元孝 (196)

县级市城区应设基层行政单位.....李光星 李学林 (199)

县级市城区设置基层政权的依据...王启银 邢贤林 熊昌平(202)

县级市城区居民委员会建设的思考...刘遂义 赵国祥 (206)

小城市地位与作用浅议.....薛智勇 (211)

对湖北省小城市的现状考察及发展战略思考

.....彭躬仆 漆继明 罗昭斌 (215)

中国市建制简介.....田穗生 胡盛仪 (225)

有关市镇建制设置的文件..... (249)

建国以来市建制历年统计表..... (264)

县级市概况一览表..... (266)

湖北省县级市政府机构设置一览表..... (279)

国外城市政府机构设置举隅..... (289)

后记..... (299)

县级市政府职能及机构设置

(研究报告)

《县级市政府职能及机构设置研究》课题组

《县级市政府职能及机构设置》是受湖北省社会科学基金资助的科研课题，由湖北省社会科学院政治学所部分研究人员和湖北省编制委员会办公室部分工作人员共同承担。在完成本课题的过程中，得到由湖北省各县级市编制部门组成的“湖北省县级市机构编制信息研究网络”的各成员单位的大力协助。

1983年以来，湖北省县级市的设置发展迅速，到1988年底已达21个，居全国第一位。湖北省的县级市都是由县改设的。在全县改设为市的情况下，县级市政府职能与机构设置，以及其管理体制，同县政府应该有什么区别？今后的机构改革中，县级市政府机构应按什么原则设置？是各县级市面临的共同问题。回顾建国以来机构改革中的经验教训，机构的设、撤、分、合主观随意性很大，一个重要的原因，正是缺乏对机构设置的系统理论分析，往往是从实用主义出发，就事论事，从数量上动脑筋。这必然会导致“精减、膨胀、再精减、再膨胀”的恶性循环。

出于这种认识，课题组认为科学地设置县级市政府机构，

首先要从理论上，从实际工作中弄清县级市政府应有的职能；为此，就有必要分析县级市这种建制与县、地级市这些建制的异同。只有在此基础上分析湖北省县级市的特点，才可能对湖北省县级市政府职能及机构设置问题得出较为正确的认识。因此，本报告是从分析县级市建制特性入手，探讨县级市政府应有职能，从而提出县级市政府机构设置应遵循的一般原则，结合湖北省的具体情况，提出我们的设想，供有关方面参考。

目前县级市政府机构设置与管理上存在的矛盾与问题，同这些县级市本身设置市建制的条件不完全成熟有关，有些是难以通过调整机构来解决的。因此，我们在报告中对湖北省县级市设置的历史发展与现状作了考察，并对其今后发展趋势提出了自己的看法。

从根本上讲，县级市的设置，县级市政府的机构设置，是属于政治决策范畴，受了多种实际因素影响，政治上的考虑无疑占极重要地位。然而，作出政治决策前，先把这些问题进行科学的理论分析（即暂不考虑某些具体因素），将有助于领导者高瞻远瞩，有利于作出更为正确、英明的政治决策，从而达到决策本身的预期目的。正是从这种认识出发，在报告中，我们也直率地提出了一些在我们认为有理而同现有作法或实际部门想法不一致的意见、建议和观点。对此，我们认为这仅仅是一种可供参考的见解，提出这种见解，是我们从事社会科学工作者的应尽职责。至于最终决策仍应由有关领导机关作出。

一、对县级市建制性质的认识

县级市是一种地方行政建制，是市建制中的一种；市表明

了它的建制性质，县级表明它在国家地方行政体制中的等级。

“市”和“城市”是两个不同的概念。“城市”是社会经济发展的自然产物，古已有之。中国城市的萌芽可上溯到夏商时代，春秋战国时期，大小城市已星罗棋布，唐宋时期就有了人口上百万的城市。城市依据自身规模有大中小之分，城市功能是多方面的，是综合性的，对城市的研究是多门学科的共同任务。“市”是国家依据一定标准或条件设置的地方行政建制，是近代地方政治制度发展的产物。市有等级之分，表明其行政地位。一个城市是否设市，一个市是否定为某一级别，取决于国家的需要（主要是政治上的需要）。对“市”的研究，是政治学、行政学的任务。多年来混淆了“城市”与“市”的区别，只是从经济的角度去研究市，把市等同于城市，导致了不少误解。市是一个政治、行政概念，对市的研究，无疑主要应从政治、行政角度去探索其特性。

地方行政建制是国家出于政治上的考虑，根据行政的需要，按区域划分设置地方行政单位。由于考虑、需要的不同，地方行政建制就有了不同的类型，如为一般地域层次管理而设的省、县、乡；为实行民族区域地方自治而设的自治区、自治州、自治县；为贯彻国家民族政策而设的民族乡、民族镇；为祖国统一，实行“一国两制”而设的特别行政区；为开发某种资源而特设的林区、矿区、特区等。市作为一种地方行政建制，是国家基于城市的重要性和特殊性，为城市地区专门管理而设的。地方行政建制设置的目的不同和类型差异，影响其地方行政单位的职能、机构设置和管理体制。行政建制名称的不同，反映了差异的存在。如果不存在（或不承认）这种差异，那末，建制单位就没有必要采用不同的名称，只需按层次采用省、县、乡就可以了。

在自然经济占主导地位农业社会里，城市规模一般较小，依附于农村，除个别大城市外，在国家政治生活中，城市的作用与地位并不十分突出。因而国家的地方行政建制大都为一般地域型的，其行政单位辖区兼含城乡，实行城乡合治。随着工业化的发展和商品经济的发达，城市不仅在数量上日益增多，规模越来越大，而且在国家社会经济和政治生活中的地位越来越重要。城市不仅不再依附于农村，相反地成为周围乡村地区的中心，从政治、经济、文化诸多方面领导着乡村。在这种情况下，城市人口密集，社会经济文化发展水平较高，城市居民生活高度社会化，居民政治民主意识相对较强等项因素的共同作用，使城市的建设，服务与管理问题成为影响城市社会稳定的关键。而城市社会的动乱，势将影响周围乡村以至整个国家的政治稳定和社会经济文化的发展。因此，基于这种政治上的考虑，为了加强对城市地区的管理、建设和服务，有必要在城市地区设置专门的行政建制，于是出现了城乡分治、专管城市地区的市、镇建制。

市制起源于西欧各国，本系一种城市地方自治社团。本世纪初传入中国。在本世纪20年代末发展成为一种城市地方行政建制，以别于一般传统式城乡合治的地域型的县、乡建制。在本世纪80年代以前，中国的市建制的设置，基本上是按城乡分治的原则，设置在城镇地区。国家设置市、镇建制的标准以城镇人口数量为基本条件，规定市辖区内的乡村人口一般不超过总人口的20%。因为，市建制是设置在城镇地区，以城镇为核心，以城镇居民为主，含有少量乡村居民和城镇邻近乡村地区的城镇型地方行政建制。由于政策指导上的失误和片面控制城镇的发展，1960—1978年期间，市建制发展缓慢。80年代以来，随着国家政策的调整和社会经济的发展，市、镇建

制设置出现了前所未有的增长速度。但是，在新形势下，市建制设置出现了新问题。随着经济体制改革的推进，一些经济学家从经济发展角度出发，提出了市建制设置同经济发展的关系，把“市”混同于“城市”，认为要发挥城市在经济中的作用，就要多设市。同时又提出要使行政区域与经济区域相一致，以促进经济发展。从而提出以城市带动乡村发展，必须推行市管县，实行全县改市、全乡改镇。在这种情况下，中国出现了为数众多的由一个县改置的“市”，其行政地位相当于县级，即通常所讲的全县改设的县级市。

从发达国家已经走过的历程来看，在从农业社会走向工业社会的过程中，设置城乡分治、专管城市的地方行政（或自治）单位，有助于城市的建设、管理和服 务，能促进城市正常发展和更好地发挥城市作用。随着工业社会的形成，农业经济在国民经济中所占比重下降，从事农业的居民减少，人口日益向城市集中，城镇建普制遍。这种趋势发展到一定程度时，由于乡村居民不仅居住分散，而且为数较少，难以单独组成管理单位。这时，一种以城市为核心，城市居民为主体，兼管城乡的新型城乡合治的管理单位将取代原有的城乡分治单位。本世纪70年代中期西欧（如英国）一些国家的地方政制改革，正是这种历史趋势发展的表现。因此，地方行政建制的设置，由城乡合治发展为城乡分治，再发展到城乡合治，是历史的必然趋势。从这一点讲，将一个县改制为市是符合行政建制发展规律的。

中国目前城镇型建制在行政上分为四个等级：中央直辖的省级市；省、自治区直辖的地级市；自治州直辖或省、自治区管辖但委托地区、地级市代管的县级市；以及由县、自治县、市辖区、县级市管辖的镇。从构成上看，这些市大致可分为两

大类：城乡分治型和城乡合治型。除去市管县体制中所辖的县，直辖市和绝大多数地级市都是以城市居民为主体的城乡分治型建制；大多数县级市则是以乡村居民为主体的城乡合治型建制。不少原为城乡合治型的地级市，一旦实行市管县体制后，就把乡村地区划出另设或恢复县的建制；市仅保留邻近城市的乡村地区和少量乡村居民。以湖北而言，地级市中的武汉、黄石、沙市、宜昌、襄樊为城乡分治型；鄂州、荆门、十堰为城乡合治型；县级市则都是城乡合治型。上述情况表明，中国目前城乡合治型的市建制，并不是存在于城市发达地区，而是存在于城市不发达地区。这同发达国家那种新型城乡合治的市完全不同，中国城乡合治型的市是以乡村地区、乡村居民为主。从这点上讲，则同以往那种城乡合治型的一般地域建制（如县）基本相同。

从行政地位看，县和县级市相同；从行政建制看，两者性质不同。县是国家出于地域管理的一般需要而设的建制，辖区兼含城乡，以乡村地区、乡村居民为主，其下设有乡、镇建制。县对辖区内事务的管理，主要通过乡、镇下级行政单位进行，只提供少量直接管理和服 务，以宏观监督、协调、管理为主。市是国家出于对城市地区进行专门管理需要而设的建制，辖区以城市地区、城市居民为主体，为城市建设、管理提供直接服务，是其主要职责，也是其目的。不从县、市建制性质差异分析两者不同，则无法正确理解县级市应有之职能及工作重点。县和县级市的区别并不仅是由于经济发展水平不同而形成的等级差异。中国历代统治者都认识到，由于中国地域辽阔，各地差异很大，全国县数众多，不能不加以区别。因而历代的县都有等级之分，划分的标准，有的按人口数量，有的按经济发展水平（粮赋）。国家按县的不同等级任官设职，配备管理人员。

这种县分等级的作法，一直沿用到“大跃进”年代。湖北省直到60年代初才停止按县的等级配编的作法。县分等级，是因同类建制单位社会经济发展形势的差异，需要从行政管理上采取相应措施。县级市的设置不仅是为了解决上述差异，更重要的是为了城市的管理。因此，尽管采取了全县改市的作法，在具体考虑设市时，国家仍然是以县内主要城镇（一般为城关镇）发展为着眼点。

归结以上所述，似应得出如下认识：

第一，国家出于管理城市、发挥城市作用的特定需要而设置“市”这种建制，这是市建制区别于其他的地方行政建制的根本特点，否则，国家就没有必要设置市的建制。

第二，设置地方行政建制是出于政治考虑和行政需要，市建制的研究属于政治学、行政学的范畴，必须从政治学、行政学的角度考察市建制的特性、职能及机构设置。

第三，衡量市建制设置的是否成功，不仅要看其在经济上的表现，更要综合地看其对城市建设、管理、服务与发展的效益，看其对周围地区的作用的发挥，特别是对社会主义民主政治制度的推进是否达到预期的效果。

第四，当前中国的县级市，是在中心城市并不发达情况下的城乡合治型建制。但就其本质讲仍然是一种市建制，因而在基本特性、职能等方面，它同省级市、地级市只有量的差异，同县则有质的差异。但作为城市合治型的市建制，县级市同县又存在许多共同之处。

二、湖北省的县级市

截止到1978年底，湖北省市建制的设置，发展一直比较缓慢：1949年设市3个（包括武汉市，以下同），1978年设市6个，

30年中仅增设一个市。1949年，湖北省辖宜昌、沙市2市，武汉市直属中南大区。1950年设黄石市。1951年设襄樊市（老河口设市后不久即撤销市建制）。1954年，武汉市改隶湖北省，至此湖北省共辖5个市。这一局面直到1969年十堰设市时才改变（1960—1961年，鄂城、沙洋曾一度设市）。以后直到1979年才再度发生变化。换句话说，1951年到1978年的28年里，湖北省仅新设1个市，即十堰市。显然，这同湖北省30年来社会经济发展状况和湖北省境内城市发展的实际需要很不相称。1979年以后十年湖北省市建制的增设迅猛，带有补偿历史欠帐性质，是一种必然现象。

1979年后，湖北省市建制增设如下，1979年设荆门、鄂城、随州、老河口4个市，1981年设恩施市，1983年设孝感、咸宁、丹江口3市，1986年设仙桃、石首、麻城、应城、利川、蒲圻6市，1987年设安陆、天门、洪湖、武穴、枝城5市，1988年设潜江、广水、枣阳、当阳4市。到1988年底，全省共设市29个，10年中新增市建制23个。湖北省市建制设置数和增长速度都居全国第一。

1978年底，湖北省辖的6个市中，武汉、黄石、十堰3个为省直辖的地级市，余为省辖地区代管的县级市。1979年，襄樊、宜昌、沙市3市升为地级市。1983年，荆门、鄂州（原鄂城）升为地级市。目前，湖北省有8个地级市，21个县级市。21个县级市中，属自治州辖的2个（恩施、利川），属省辖地级市代管的3个（老河口、枣阳、随州），下余16个市为省辖地区代管。从结构上看，湖北省8个地级市中，武汉、襄樊、黄石辖有县，荆门，鄂州是市县合一的，宜昌、沙市是城乡分治型的，十堰辖有大片乡村地区，除荆门、鄂州2市城市居民不足总人口的四分之一外，其余地级市除去所辖县，城市居民都超过总人口的70%以