

中国县级综合改革的 历程与实践

李修义 主编

县级综合改革非常重要，是我国整个改革事业的一个组成部分。县级建制是我们国家管理体制中直接面对广大农村、功能比较完备的一级政权组织，在行政管理层次中处于基础地位。全国11亿人口中，有9亿居住在农村和县属乡镇。……县级机构改革是县级综合改革的一项重要内容，将会对我国经济体制改革与政治体制改革起到积极的推动作用。……全国有200多个县进行了县级综合改革试点。经过几年来的试点，县级机构改革已摸索出一套比较适合的经验……



经济管理出版社

积极推进县级机构改革

国务院总理 李鹏

县级综合改革非常重要，是我国整个改革事业的一个重要组成部分。县级建制是我们国家管理体制中直接面对广大农村、功能比较完备的一级政权组织，在行政管理层次中处于基础地位。全国11亿人口中，有9亿居住在农村和县属乡镇。农村经济的发展，对于全国经济的发展和社会的稳定关系极大。我国的经济改革是从农村开始的。实行以家庭联产承包为主的责任制，是具有深远意义的改革，不仅促进了农村经济的恢复和发展，而且促进了整个国民经济的发展和经济体制的改革。农村进一步深化改革，就是党的十三届八中全会规定的四条任务：继续稳定以家庭联产承包为主的责任制，不断完善统分结合的双层经营体制，积极发展社会化服务体系，逐步壮大集体经营实力。一家一户有许多事办不了，就要搞产前产中产后的服务体系建设。农业不仅是粮食生产，还要农林牧副渔全面发展；农村经济不仅是发展农业，还要发展乡镇企业。发展乡镇企业的重要性，现在看得越来越清楚了，吃饭要靠农业生产，致富要靠乡镇企业。随着生产力发展，就要相应地改革生产关系和上层建筑。城市要搞好国营大中型企业，就要转换企业经营机制，并且转变政府职能。离开政

府职能转变，搞好国营大中型企业就会遇到障碍。在农村也是这样。全国农村经济发展水平虽然不一样，但经过10多年来的改革和发展，都程度不同地转向发展社会主义商品经济的轨道，扩大了市场调节的比重。10多年来，我国农村面貌发生了举世瞩目的变化，乡镇企业的崛起和商品经济的发展使农村经济发生了历史性的进步。但是，作为城乡结合部的县，不少方面还不能适应经济改革的进展和发展商品经济的需要，加快县级综合改革势在必行。

县级机构改革是县级综合改革的一项重要内容，将会对我国经济体制改革与政治体制改革起到积极的推动作用。进行县级改革，一个原因固然是解决财政问题，因为现在有一半县是赤字县，要减少和消灭赤字，必须依靠改革。但更重要的原因，是要转变政府职能，以适应社会主义商品经济发展的需要。正象邓小平同志讲的，改革是解放生产力，发展生产力。要从这个高度来认识政府机构改革和转变职能的意义。

中央机构已进行了两次改革，一次是1982年，一次是1988年。1988年中央国家机关进行的机构改革，带有很大的试验性质，重点是想进行政府职能的转变。所有国家机关都进行了“三定”：定机构、定编制、定人员。至于省、市这一级，基本是搞试点。在这个阶段，全国有200多个县进行了县级综合改革试点。经过几年来的试点，县级机构改革已摸索出一套比较适合的经验，既包括比较发达地区的经验，也包括一般发展水平地区的经验和不发达地区的经验。事实证明，县级机构改革是生产力发展的需要，也促进了生产力的发展。当前全国正在积极贯彻邓小平同志重要讲话精神，是进一步深化改革和扩大开放的好时机。我们要抓住当前有利的国际环境和有利的国内条件，加快经济发展和改革开放的步伐。这种形势要求上层建筑必须相应地进行改革。希望各省、市、自治区都重视县级机构改革，通过这次会议

把县级机构改革向前推进一步。

全国发展不平衡，各省、自治区、直辖市情况差别很大，县的机构改革的具体做法，不必强求一致，要因地制宜。但是，以下几点是各地都要注意的：

首先，要明确机构改革的指导思想。县的工作重点在农村，首先要抓好农业，同时要抓好乡镇企业和第三产业，促进农村经济和社会的全面发展。农村工作要紧紧围绕贯彻党的十三届八中全会精神进行。县级机构改革，总的方向是走“小机构、大服务”的路子，减少对企业和基层的行政干预，进一步发展服务体系。县级机构主要任务是贯彻执行党的基本路线，贯彻执行党和国家的方针政策，执行国家的法律和法规，重点抓好规划、协调、监督、服务、信息。当然，也不排除有些事要直接管，如基础设施建设。在不发达地区，还需要集中县里的人力物力财力，直接管理重大工程的建设。从方向来看，随着经济发展，这种直接管理将会越来越少。经济体制改革要发展社会主义商品经济，实行计划与市场相结合，把企业推向市场，发展趋势是市场调节的比重越来越大。县级机构改革要适应经济体制改革这种趋势的要求。

第二，机构改革要紧紧抓住转变政府职能这个关键。不能把机构改革单纯看成是减人缩编，更重要的是转变职能，强化服务。县政府要逐渐地从单纯的管理职能，更多地转化为服务职能。当然，政府的管理职能不仅现在需要，将来也不可缺少，问题是哪些事由政府管，哪些事政府不要管，政府对企业、对农业的直接管理要缩小。各地可以从实际出发，打破农工商贸的界限，推行农工商、贸工商、产供销一体化的经营和管理。工商贸等专业管理部门要坚持政企分开的原则，减少对企业不必要的行政干预，弱化微观管理职能，强化行政监督职能，有些机构可以改为服务实体和经济实体。办服务实体和经济实体，方向是政企完全分开，与财政脱钩，使之真正成为独立的自收自支和企业化

管理的实体。在转变职能过程中，向服务实体和经济实体转变，可能一时不能与财政脱钩，还要给它一些管理的权力，这容易产生弊端，容易变成县政府和所属部门的“官产”，利用手中的政府职权，为少数人谋利益，而不是为发展农村经济服务。这是值得警惕的事情。首先必须做到的一条，就是在经济上必须与县政府划开，不能成为政府的“小金库”，也不能成为政府办的为机关谋福利的公司。如果搞成官商不分，那是不符合政企分开的改革方向的。这一点希望引起大家的注意。党委部门和执法部门，也要转变职能，强化服务，但不要办实体，搞创收。

第三，要理顺县与乡镇的关系。在改革中省、地、市要适当地下放权力给县，县要适当地下放权力给乡镇。要在县级机构转变职能的基础上，理顺县与乡镇的关系，让乡镇这一级能够办更多的事情。现在乡镇的很多机构是县直接管理的，到底实行双重领导以乡镇为主，还是维持原来的垂直领导，还是下放给乡镇？不同性质的机构可以采取不同的做法。这个问题中央现在不作统一规定，由各省根据情况自行决定。将来大体上是要划一个界限的，现在还不可能划这个界限。可以先通过试点，看哪种形式有利于经济发展，然后再全面推广。

第四，要精简机构，精兵简政。现在全国每个县平均有五六十个机构，机关行政编制平均每县700多人，大县在1000人以上，事业编制一般在3000人左右，还有一些编外人员。机构确实太大了，需要精简。精简机构不仅可以减轻国家财政负担，也有利于提高机关工作效率。可以设想，把县一级机构分成两类：一类是必设机构，主要是管理、监督职能，如公安、财政、工商、审计、统计；另一类是非必设机构，中央不作规定，可根据需要，由省、县自行决定，上下不要求对口。这里的根本问题，是中央、省、地、市机构要按照转变职能的思路进行改革，不能要求下面都对口设置机构。

第五，要对全国的县进行合理分类。我国是一个发展中的大国，县与县之间的发展很不平衡，不能用一个模式去规范全国各县级机构的设置。要根据经济发展水平、人口、面积等多种因素，对全国的县进行合理分类，制定各种类别的县级机构的设置与人员编制。

第六，要重视事业单位的改革。县里2/3的人是事业单位人员。事业单位的改革，要区别不同情况，采取不同的办法。总的来说，事业单位要逐步与财政脱钩，经费自给，或者实行企业化管理。有些事业单位与财政脱钩一时还比较困难，可以实行定额补助，经费包干。有的长期实行全额拨款的单位，也要改革管理办法。从改革的步骤看，可以先改革县级机构，然后着手对事业单位进行改革。事业单位要逐步减少全额拨款和定额补助的单位，扩大自收自支、实行企业化管理的范围，这样可以把竞争、激励、风险机制引入事业单位，使之更好地为经济建设服务，为社会发展服务。

第七，妥善安置机构精简后的富余人员。在精简机构中，要十分重视合理使用人才，实现人员分流。实现政府职能转变，把一部分政府部门变为服务实体和经济实体，有助于解决机构改革中人员安排困难的难题。一般地讲，机关工作人员的素质是比较高的，但是由于编制的限制，作用得不到发挥。他们出去搞企业，搞服务实体，聪明才智可以得到更好的发挥，但不能再兼有原来的行政职务。当然，该离、退休的，要严格地执行离、退休制度。总之，要通过走人才分流的道路，妥善地安置富余人员，实现人力资源的合理配置。

县级机构改革在客观上有需要，也有可能。改革最先从农村开始，从人民公社制度转为以家庭联产承包为主的责任制，这是一个大的体制转变，解放了生产力，也为进一步深化改革创造了条件。现在农村经济正在向商品化的方向发展，县域内的经济大

部分是受市场调节的，计划调节比较少；从所有制来看国营经济比较少，集体经济比较多，因此，县级既有需要又有条件进行机构改革。与大中城市和中央的机构改革相比，县级的机构改革可能是个突破点。至于具体做法，请各省自行决定。有的地方可先搞试点；有的地方可扩大试点；有的地方条件成熟了，可以在更大的范围内推广。但就全国来说，还处于扩大试点的阶段。在适当的时候，中央编制委员会将根据中央和国务院批准的机构改革方案，对县级机构改革做出全面的部署。各省有不同的省情，要因地制宜。总的要求，是要把县级机构改革作为县级综合改革的一项重要内容，也作为整个经济体制改革和政治体制改革的一项重要内容，通过改革推动社会生产力的发展。

（1992年5月在全国县级综合改革经验交流会上的讲话）

解放思想，大胆探索， 加快县级综合改革的步伐

(代序)

国家体改委副主任 贺光辉

全国县级综合改革经验交流会今天就要结束了。这是第一次全国性的县级综合改革经验交流会，国务院很重视，李鹏总理亲临会议，作了重要指示。会议得到了各方面的关心和支持。全国有62个县和28个省、自治区、直辖市体改委（办）的负责同志到会，江苏、山东、四川、内蒙4个省、区的领导同志，以及中央和地方有关部门的同志也参加了会议。几天来，与会同志回顾了过去10多年来县级综合改革的历程，结合学习邓小平同志视察南方时的重要谈话，分析了当前的改革形势、任务和问题。13个县的同志在大会上的发言，以及其他一些县市的书面材料，从不同侧面介绍了各地县级综合改革的做法和经验；4个省、区的领导同志也在会上介绍了他们组织、指导县级综合改革的体会和经验。这些经验使我们开阔了思路，很受启发。会议期间，我们还参观了常熟市的第二、三产业，大家反映很好。正如同志们所说的，这次会议是三好，“时间选得好，地点选得好，经验选得好”。在全国学习、贯彻、落实小平同志重要谈话，出现了新的改革热潮之时，我们在常熟市这个经济发达地区，亲眼看到了社会主义新农村和农村小康水平的现实，听取了发达地区、中等发达地

区、不发达地区的不同经验，互相学习、借鉴，使大家感受很深。总之，这次会议，内容丰富，重点突出，达到了预期的目的。特别要指出的是，李鹏总理的重要讲话，使我们对今后县级改革的方向、指导思想和重点任务更加明确了。我们要很好学习，在实际工作中认真贯彻，创造性地工作。

在当前改革开放的大好形势下，总结、交流县级综合改革的经验，推动和加快县级综合改革的步伐，以尽快在有条件的县市率先建立计划与市场相结合的新经济体制，无疑具有重要的意义。

下面，我结合学习小平同志的谈话精神，对县级综合改革讲点意见，供同志们在研究和实践中参考。

一、县级综合改革的主要实践和基本经验

县级综合改革作为我国整个改革事业的一部分，是在农村改革的基础上，于80年代初提出来的。1981年，四川省首先决定把广汉、邛崃、新都作为经济体制改革试点县，并先后对这三个县实行财政、粮食购销、部分农副产品收购的“三大包干”。1984年，山东、辽宁、湖北等11个省区，先后确定了一批综合改革试点县，部署了试点工作。1984年12月，中央农村工作会议明确指出：“县一级进行综合改革，能够超越微观经济的层次，使微观经济放活和宏观经济协调之间的矛盾得到缓解，有利于提高指导国家经济活动的能力；能够促进城乡经济的联系，消除城乡之间的壁垒，协调城乡利益的差异，推动城乡全局的共同发展。”这次会议后，中央发出的1985年1号文件要求：“增强县级政府管理和协调经济的能力”，并提出各地可选择若干县，试行财政递增包干。1985年12月，中央农村工作会议再次提出：“把县级综合改革再推进一步”。以后，各地对县级改革更为重视，江苏、山东、四川、广东、辽宁、安徽、河南、山西等省，按照中央的部

署和要求，根据本地区的实际，先后制定了县级综合改革的方针和政策，并积极进行了各类试点工作。据1992年4月统计，全国已有23个省、市、自治区确定了290个综合改革试点县（市）。

应该看到，县级综合改革，是继农村实行家庭联产承包责任制之后的新探索，是农村改革的深化。县级综合改革开始时并没有现成的模式可借鉴，但随着城乡改革的不断深化，面上1000多个县（市）也在积极进行改革探索，无论试点县还是非试点县都取得了不少成功经验，探索出了许多县级综合改革和发展县级经济的新路子。从这次会上介绍的经验来看，大体有以下几个特点：

1. 从推行农工商一体化入手，打破城乡界限和部门分割，树立大农业观念，探索城乡经济协调发展的新途径。农工商一体化，是在我国农业由自然经济向商品经济转变，城乡改革交汇融合的过程中发展起来的。80年代以来，随着国家对大部分农副产品放开经营，农产品商品率提高很快，在国家计划调拨、统购统销的旧体制开始失灵，而市场调节的新机制尚未充分建立之时，农村经济遇到许多新的矛盾和问题：一是城乡经济分割、农工商贸互相脱节；二是单一的家庭经营与社会化大生产不协调。在这种情况下，许多县的同志大胆改革，通过组织县级农业社会化服务体系，使农业生产向产前产中产后的服务和农副产品加工以及销售部门延伸，围绕骨干产品和支柱产业形成农工商一体化、产供销一条龙的经济利益共同体和相应的管理体制。这就抓住了问题的关键，并使之成为县级综合改革中成就最显著、开展范围最广的一个方面。

邳峤县是全国最早实行农工商综合经营的地方之一，10多年来，他们坚持改革，不断发展农工商综合经营的范围和多种形式。山东诸城市、吉林辉南县、湖北枣阳市、北京顺义县等都在几种主要产品上实行农工商一体化或贸工农一体化的做法，取得

了显著成效。他们的共同特点是，实现了农工商结合，产供销一条龙。从而加强了商品基地建设，促进了产业结构调整；发挥了资源优势，加快了支柱产业的发展；开拓了流通渠道，发展了出口内销；健全了社会化服务体系，推动了技术进步。

打破城乡分割，发展农工商一体化的做法，使农工商各家的利益联结在一起。这种利益共同体的形成，不但减少了部门及不同利益集团的扯皮、纠纷，而且在许多一体化组织内部，形成保护农业生产者和稳定农业生产的调节机制，在微观层次上缓解了农产品生产的波动。而且，这也是实现城乡一体化发展的具体途径。

2. 实行分层管理，赋予县统筹协调经济发展的权力和调节手段。县是我国行政层次中具有完备的综合经济的社会管理职能的基层政权。但在旧体制下，县级政府缺乏必要的经济调节手段，县的独立经济利益也得不到充分体现。所以，县级综合改革的开始阶段，都在财政包干的基础上，扩大县级经济管理自主权，使县政府在本县范围内具有“总揽经济全局”的一定权力和调节手段。1984年以来，全国先后有10多个省作出了向综合改革试点县放权的若干规定，扩大了试点县的经济管理权和改革试验自主权，为改革创造了较为宽松的环境。由于在实行财政包干的同时，许多试点县拥有了县级经济调节手段，能够主动地、自觉地进行各项改革，推动本地区商品经济的发展。

江苏武进县、海安县，河南巩义市的做法是这方面的成功实践。武进县根据县级经济发展的不同阶段和自身经济实力的增强，大胆探索，建立了四种县级经济调节机制。例如，从每年县财政收入中提取4%作为农业发展基金，1989~1991年县财政用于农业的支出累计达9000多万元，保证了武进县在工业高速发展的同时，农业也稳定增长。海安县的农业发展基金成为该县对农业投入的基础，1987年以来年年大量投入，抓农田水利建设，仅

用于低洼圩区基础设施建设就达700多万元，有效地增强了农业防灾、抗灾的能力，在1991年的大水灾中，这些水利设施经受了考验。县内最低洼的里下河128个圩区中只发生一处缺口，与周围县受灾程度一样，但成灾较轻。我国经济体制改革的目标是建立有计划的商品经济，实行计划与市场相结合的经济运行机制。在县一级如何做到这点，这些县的经验在一定程度上回答了这个问题。

3. 改革县级工业管理体制，转换企业经营机制，焕发了各类所有制企业的活力。随着改革开放和商品经济的发展，县级原工业管理体制的弊端日益突出起来。一方面，大部分县属企业规模小、层次低、包袱重、效益差，而且和其他国营企业一样管得过多过死；另一方面，乡镇企业的快速发展和灵活的机制也给县属企业带来了挑战。在这里，要特别强调一下乡镇企业的发展问题。乡镇企业已成为我国经济中的重要力量，1991年乡镇企业产值达11000亿元，占全国农村社会总产值的60%，其中工业产值占全国工业总产值的1/3，上交国家税金430亿元，累计安排了9300万个农村劳动力。因此，在进行县级综合改革时，要特别重视县级政府对乡镇企业发展的引导，进行有效的间接调控和宏观管理，充分发挥乡镇企业面向市场、机制灵活的优势。这是农村壮大集体经济实力，农民致富的重要途径。人们常说的“无工不富”，充分说明了乡镇企业在农村经济发展中的重要作用。苏南等经济发达地区，乡镇企业已成为经济支柱。西部地区经济发展比较缓慢，恐怕与乡镇企业发展缓慢有一定关系。看来，未来东部地区经济发展，将主要靠乡镇企业，国家不必投资建轻纺等竞争性产业，而将有限的投资主要用于重大的基础设施、基础工业。竞争性产业发展，主要靠地方投资，靠乡镇企业发展。因此，县级工业管理体制必须适应乡镇企业蓬勃发展的要求，进行积极的改革。近几年，一些地方在县级综合改革中开始积极探索县

级工业管理体制的改革。例如，江苏的海安县本着“城乡一体、条块结合、责权配套、提高效率”的原则，改革了全县工业管理体制，成立了县工业委员会，主管全县的工业经济，把原来的乡镇企业管理局融合进去，对县、乡、村三级企业实行统一的行业管理，促进了横向联合、结构调整，并通过示范效应，加速了企业经营机制的转换，同时也精简了机构。广东顺德市通过改革，已形成了市经委——企业集团公司——企业三个层次的经济管理体制。由于管理体制比较顺，加上其他一些配套措施，全市市属工业生产力迅速发展，企业素质不断提高。1991年与1986年相比，工业产值增长2.48倍，税收增长2.24倍，利润增长3.11倍。1991年县属工业增长速度还首次超过了乡镇企业。

4.大力培育市场体系，搞活流通，扩大开放，积极探索计划与市场有机结合的新机制。由于历史、地理、政治、经济诸方面的原因，县域经济与城市经济相比，表现出较强的小农经济封闭状态。在改革实践中，许多地方认识到，计划与市场都是调节经济的手段，实现计划调节要通过市场，扩大市场调节更要依靠市场，不抓市场建设，不搞活流通，发展商品经济就无从谈起。因此，许多试点县一直把建设、培育市场作为流通领域改革的一个重要内容和促进城乡经济持续稳定发展的重要措施来抓。在这方面，江苏、广东、河北等省的一些试点县创造了很好的经验。苏州市所属的6个县（市），坚持政府搭台，企业唱戏，走政府主办、部门筹建、联合管理、共同受益的路子，建立各类集贸市场、专业市场480多个。这些地区已基本形成了以农村为基础，以县城为中心，以集镇为纽带的城乡市场网络。如吴江的东方丝绸市场、常熟招商场、吴县渭塘珍珠市场，浙江义乌的小商品市场，都已成为区域性或全国性的交易中心。“市场兴，百业兴”，由于在发展多元化、多层次的农村专业市场过程中，对工商、价格、税收、外贸等体制进行配套改革，不但促进了市场体系的形成，

而且促进了农村产业结构的调整，形成了各具优势的专业乡、专业村，把农产品的资源优势变成了商品优势。常熟市从小城市大农村的实际出发，充分发挥城乡各自的优势，多层次发展经济、多形式开拓市场，搞活流通，从而建立了符合县级经济特点的计划与市场结合的运行机制。1991年与试点前的1983年相比，国民生产总值由9.6亿元增到42.6亿元，外贸出口收购额由1.1亿元增到15.8亿元，财政收入由1.64亿元增到3.37亿元，农村人均收入由447元增到1371元。到今年底累计可办成三资企业300多家，到境外办厂10家。苏、锡、常地区国家指令性产品比重已不到5%，国家计划分配的物资比例不到10%，80%以上的产品由企业自己销售，固定资产投资中国家计划投资的比重不到9%。乡镇企业几乎100%靠市场调节。珠江三角洲大体上也是如此。可以毫不夸张地说，苏南地区和珠江三角洲经济的腾飞，充分显示了市场调节的重要作用 and 有效性。这些地区，已在社会主义公有制基础上，初步建立起计划与市场相结合的经济运行机制，或者说已形成了计划与市场相结合的经济运行机制的雏型，不要把这种结合机制看得那么神秘，更不要怕市场调节功能的充分发挥。还要指出，目前在一些地方仍然存在着地区封锁的问题，这里有体制的原因，也有观念的问题。特别是内地县，要特别注意增强商品经济意识和市场观念，认识到只有发展商品经济才能致富，只有因地制宜、充分发挥当地优势才能走出一条经济腾飞的路子，只有对内对外都实行开放才能在全国经济发展中占据一席之地，僵化、封闭、封锁是没有出路的。

5.以转换政府涉农部门的职能为突破口，根据商品经济发展的内在要求，“反弹琵琶”，积极探索县级机构改革的新路子。自1984年以来，有一些改革试点县，本着党政分开、政企分开和精简、统一、效能的原则，对不适应商品经济的生产关系和上层建筑大胆改革，在县级机构改革方面进行了有益的探索，创造出多

种“小政府，大服务”的改革经验。内蒙察右前旗以精简上层、充实基层、转变职能、强化服务为基本思路，大胆进行改革，卓资县以转变职能，加强服务为中心的机构改革开始早，动作大，通过三次调整，政府机构由42个减为14个，并在6个办公室合署办公，机关工作人员由700多人减为300人，取得明显效果。山西隰县围绕当地主导产业，将政府涉农部门改组成10个服务中心，把管理、经营、服务集于一身，为贫困山区县级机构改革探索出了新路子。山东昌邑县机构改革经过行政性公司、集团公司和总公司三个阶段，逐步把商业、粮食、纺织等14个政府经济主管部门办成经济实体，实行自主经营、自负盈亏，最终和政府机构脱钩，从政府序列中分离出来，前后共精简行政人员300多人。这种逐步转变政府管理职能，扩大服务职能，最终实现“小政府、大服务”的新路子，已受到国务院领导同志的充分肯定。特别值得一提的是，福建石狮市一开始就按发展商品经济的要求和“小政府大社会”的思路，进行大胆的机构改革，实现“机构少，领导职数少，工作人员少”，“干部转变观念，政府转变职能，机关转变作风”，真正做到政府职能是规划、协调、服务、监督，政府管政府的事，企业办企业的事。山东省已作出部署，今年要搞好31个县和200多个乡镇的机构改革试点。内蒙古自治区决定今年在全区推广察右前旗的经验。今后各地可根据自己的情况，因地制宜，采取多种形式，不同办法，扩大试点，把县级机构改革向前推进一步。

6. 理顺县乡关系，向乡镇下放权力和机构，健全和完善乡镇职能，调动各个层次的积极性。乡镇一级作为我国农村基层政权组织，在县域经济、社会发展中起着重要作用。因此，在县级机构改革的同时，山东、辽宁、江苏、湖南等省先后在一些县进行了向乡镇放权的试点工作。辽宁海城市1984年以来按“县办县事、乡办乡事、村办村事”的改革思路，实现了县域经济管理的

权力、义务、职能的统一，湖南双峰县撤区并乡后简政放权于乡镇；辽宁灯塔县在乡镇设立“三所一库”，强化了税收、工商和财政管理；江苏盐城市郊区伍佑镇的做法是分5种类型来理顺条块关系，这都是些可借鉴的经验。目前，山东省已有近100个县（市、区）程度不同地向乡镇下放权力。这样做不但有利于县级机构职能的转变，理顺县乡关系，也大大促进了乡镇经济和社会事业的发展。

10几年来，县级综合改革创造了许多好的经验，取得了丰硕的成果。一方面，县级改革在许多领域中为全国的改革提供了宝贵的经验，如广汉市综合改革取得了很大进展，特别是去年又出台了粮食价格及购销制度改革，为全国粮改提供了经验。其他一些县在住房制度、社会保障、企业制度、发展和培育市场、机构改革等方面的经验，对推动城乡改革都起到了很好的示范作用。另一方面，县级改革也使城乡经济格局发生了深刻变化，促进了商品经济的发展。改革以来，城乡分割的局面开始被打破，小城镇的建设明显加快，全国乡镇企业蓬勃发展，这都是有目共睹的事实。县级改革促进了农村经济的发展，使一大批贫困县开始走上脱贫致富的道路。县级改革也提高了县的自我发展能力。财政收入亿元县，1986年全国仅42个，近几年每年都增加10多个，到1990年已达114个。亿元县的地区分布也从开始时主要集中在江、浙、沪、粤一带，现已扩大到22个省、市、自治区。1991年国民生产总值超亿元的乡镇全国已有2093个。

二、认清形势，统一认识，进一步加快县级综合改革的步伐

这次会上交流50多个县的改革经验，充分证明抓好县级改革对振兴一个县的经济乃至全省的经济有着十分重要的意义。山东、江苏、广东经济发展得这么快的一个重要原因，就是省委、省政府有一个明确的指导思想，即千方百计搞活县级经济，县富则省

富。县要富，必须抓好县级综合改革。在当前全国上下加快改革开放的新形势下，进一步提高对县级综合改革重要性的认识，对于深化改革，加快经济发展的步伐，显得尤其重要。

首先，县级综合改革的重要性是由县本身在政治、经济和社会发展中的地位与特点决定的。同志们知道，我国县制的历史是很久远的。县起源于春秋，推广于战国，定制于秦始皇。县作为一级行政组织和管理层次，在我国已有2600多年的历史。可见，县制符合我国的实际情况，是我国行政层次中较为稳定的层次。解放以来，县在我国行政组织和管理层次中仍然处于基础地位。在中央、省、县、乡各个层次中，乡政府虽然是我国最基层的政权组织，但职能不够完备，县级政府是我国政权组织中职能完备的基层政府，党和国家的各项政策，都要通过县一级贯彻下去，都要靠县一级去抓，去落实。因此，县级政府具有一些其他各行政层次所不具备的特色，其中最鲜明、最突出、最重要的特色，正如有的同志所说的，它既是县域经济和社会发展的管理决策指挥机关，又是落实党和国家各项方针政策的执行机关，起着承上启下、联结城乡、沟通条块的重要枢纽作用，是党和国家领导农村工作的前沿指挥部。必须看到，县这个层次具有许多特殊的功能：一是有很大的覆盖性，全国11.4亿多人口中，有9亿多人口住在县和县所管辖的乡镇村，县级改革搞不好，县域内商品经济发展不起来，我们就建不成计划与市场相结合的经济运行机制，就无法实现经济发展的战略目标。二是有明显的衔接性，县是城乡经济的结合部。县的一头是农村，一头是城市，是“城市之尾，农村之首”，在城市和农村改革不断深化的形势下，县级改革搞好了，城乡的新体制就可以实现对接；反之，城乡的改革都很难成功。三是有很强的综合性，包括了农、工、商、教、党、政、军、文各个方面，“麻雀虽小，五脏俱全”。县一级的机构、部门和职能，与中央、省、市的同类机构有对应关系，县的综合改革