

全国县级改革的成功范例

卓资改革

张 楚 主编

中国经济出版社

全国县级改革的成功范例

卓 资 改 革

张 楚 主编

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

内 容 简 介

本书以大量的事例、丰富的资料，从理论和实践两个方面，全面翔实地介绍了内蒙古自治区卓资县的改革背景、思路、过程、方法和效果。卓资县的改革受到了中央领导同志的高度赞赏。书末附有卓资县各行业、部门进行改革的有关文件、条例、法规、制度等一套完整的资料。

全国县级改革的成功范例

卓 资 改 革

张楚 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码: 100037)

各地新华书店经销

北京印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 12.4印张 280千字

1993年1月第1版 1993年1月第1次印刷

印数: 0,001—3500

ISBN 7-5017-2066-5 / F·1396

定价: 7.50元

目 录

卓资改革的基本经验及其意义 (代序言)

- 内蒙古自治区政府主席 布赫 (1)
- 卓资改革的三个特点
- 内蒙古自治区政府主席 布赫 (7)
- 认真总结经验,坚持配套改革,为振兴卓资而奋斗
- 中共卓资县委书记 朱睦 (9)

第一章 出发点: 日趋恶劣的生存环境 (23)

- 一、环境的约束 (23)
- 二、体制的僵化 (26)
- 三、财政的压力 (32)

第二章 转折点: 走符合卓资县情的全方位

- 改革之路 (38)
- 一、算帐的哲学 (38)
- 二、揭开新的历史画卷 (43)
- 三、全方位改革的“四部曲” (45)

第三章 稳固基础: 农村改革的探索 (56)

- 一、卓资农业观 (56)
- 二、慎重的初战 (64)
- 三、深化改革的突破 (68)
- 四、加强村级组织建设 (84)

第四章 双轨制下的单轨制：建立市场体系	(90)
一、卓资市场观	(90)
二、计划性质的变换	(95)
三、价格新调控	(100)
四、流通渠道的开拓	(104)
五、市场的全方位开放	(108)
第五章 釜底抽薪：企业制度的变革	(119)
一、卓资企业观	(119)
二、从产权突破	(126)
三、山重水复到柳暗花明	(135)
四、产权转让的三个实例	(141)
五、鼓励竞争的劳动工资制度	(147)
第六章 从福利主义中解脱出来：调整福利政策	(154)
一、卓资福利观	(155)
二、多样化的分配形式	(160)
三、逐步完善的社会保险	(163)
四、财政补贴的转换	(169)
五、机关服务社会化	(177)
第七章 精兵简政：行政体制的改革	(188)
一、卓资政府观	(188)
二、党该管什么	(192)
三、政府体制新模式	(198)
四、乡镇政府活力的增强	(212)

五、让事业单位“活”起来	(216)
走出困境的抉择	
——卓资县综合改革思考	(233)
附录：卓资县综合改革文件摘编	(268)
1. 经济体制改革十条意见	
——中共卓资县委常委（扩大）会议纪要	
（节录）	(268)
2. 关于经济技术开发的十项规定	(275)
3. 关于经济体制改革的实施方案	(278)
4. 关于深化经济体制改革的决定	(282)
5. 加快步伐，进一步完善和深化改革	
——中共卓资县委常委（扩大）会议纪要	
（节录）	(293)
6. 关于农民承包土地长期不变允许有偿转让	
的决定	(296)
7. 关于加强对土地管理、使用的补充规定	(297)
8. 农业系统事业单位改革意见	(301)
9. 生产资料市场试行办法	(303)
10. 关于放开粮油市场的试行方案	(309)
11. 敞开房地产市场的决定	(313)
12. 关于敞开房地产市场的补充规定	(318)
13. 公产房地产出售方案	(324)
14. 国有资产管理试行办法	(329)
15. 房地产交易管理暂行规定	(335)
16. 机关房地产、公用设施、物品实行商品化	

管理实施细则	(339)
17. 进一步加强行政事业单位事务管理工作	
的通知	(343)
行政事业单位财务管理的暂行办法	(347)
行政事业单位车辆管理的暂行办法	(350)
行政事业单位文印管理的暂行办法	(358)
行政事业单位办公用品管理的暂行办法	(362)
18. 关于用工制度改革的暂行办法	(364)
19. 用工制度补充意见	(368)
20. 劳动力管理实施意见	(371)
21. 在职职工待业保险和离退休养老金社会	
统筹暂行办法	(375)
22. 完善“保险医疗制”的管理办法	(379)
23. 关于《完善“保险医疗制”的管理办法》	
有关条文解释	(382)
24. 关于教育体制改革的意见	(384)
25. 关于进一步深化学校内部体制改革	
的意见	(388)
后记	(390)

卓资改革的基本经验及其意义

(代序言)

内蒙古自治区政府主席 布赫

我区卓资县的体制改革，引起了社会反响和各界的关注，到目前为止，已有 15 个省、市、自治区的 1600 多人次到卓资县进行过考察了解。对卓资改革，有完全赞同的，认为这是中国改革的成功之举；有部分赞同的，认为大方向正确，但有的做法需进一步完善；也有一些不同意见。卓资改革到底怎样？对卓资改革到底怎么看？确实应该很好地研究、探讨一下。这不仅对卓资县，而且对全国下步县级改革，也是有一定意义的。借此机会，我代表自治区政府和全区各族人民向前来参加这个会议的各位领导、专家、学者、教授表示热烈的欢迎和衷心的感谢！

刚才，卓资的同志汇报了他们改革的具体情况，这方面我就不重复了。下面，我就卓资县体制改革的基本经验及其意义谈点看法，不妥之处请各位指正。

卓资的体制改革，到底有什么经验和意义呢？我认为最基本的就是中央的改革开放政策和本县的实际结合得好；以经济体制改革为基础，经济体制改革和政治体制改革结合得好。由于各项改革相互配套，因此改革在不断深化，经济也取得了长足发展。卓资改革的意义，我认为是为老少边贫困县探索出一条进行综合改革和发展的路子。卓资这几年的变化，充分证明他们的改革是很有成效的。具体说有以下几点：

第一，按照社会主义商品经济的规律和要求搞活企业。目前我区旗县经济的状况是：一方面全区有百分之八九十的旗县靠吃补贴过日子，财政普遍困难；另一方面县属工业企业普遍经营管理落后，经济效益差，如卓资县的22户国营工业企业，1975年到1984年近10年间，盈亏相抵后净亏118万元。卓资县的经济体制改革，正是在这种困境中，在农村第一步改革完成后，首先从搞活企业入手，按照发展社会主义商品经济的要求进行改革。这方面的措施：一是在企业经营机制的改革上做出了尝试，对长期经营不好的国营企业，从实际出发，能“转让”的转让，能“转制”的转制。如国营黄磷厂的“转让”和国营水泥厂的“转制”，就是明显的例证。这两个厂子，一个是“转让”，一个是“转制”，最后都救活了，工人高兴，政府也高兴，一举数得。我认为，让这些企业直接“攀高结贵”，甚至搭外地优势企业的车，参与区内外大竞争，有可能是加速发展旗县经济的捷径之一。二是改善宏观经济管理，使企业真正成为独立自主的商品生产单位。他们本着这个原则，要求政府综合部门和企业主管部门把应放给企业的权力，要“放足、放够、放彻底”，真正实现政企分开。这种宏观经济管理上的改革尝试，正是我们企业改革最终要达到的目的。今后企业改革的方向主要不是让利，而应当是放权。宏观控制是必需的，但必须给予企业充分的自主权。这一点卓资县已经做到了。三是在市场培育中做出尝试。在这方面，卓资县紧紧把握两条：一是大胆地“放”，二是坚决地“管”。在“放”上，当别人还没有放开市场的时候，他们率先放开了农副产品和消费品市场；当别人放开农副产品和消费品市场的时候，他们又放开了生产资料等商品市场和资金、劳务、技术、信息、房地产等生产要素市

场。在“管”上，他们将县里涉及市场管理的部门合署办公，成立专门市场管理机构，实行一个窗口对外。我认为，采取这种改革办法来培育市场，无论从卓资县的改革实践来看，还是从今后的改革目标上来讲，是迟早要走的一步。这是因为要建立社会主义商品经济新体制，就必须要有开放的市场。没有市场，商品经济发展不了。

第二，按照社会主义商品经济的规律和要求进行经济体制改革，在经济体制改革的基础上进行政治体制改革，并使二者相互配合、相互促进，使上层建筑真正为经济基础服务。社会主义的商品经济，需要现代化的高效政府机构来进行协调和科学管理。而改革前的卓资县在这方面很不适应，突出表现是机构臃肿，人浮于事，虽然只是个 20 多万人口的小县，也是“麻雀虽小，五脏俱全”，上头有什么机构，县里设什么机构，致使县里有限的一点财政，都被人头费吃掉了。还有庙多菩萨多，谁也负责，谁也不负责，扯皮现象严重，工作效率很低，很不适应商品经济的发展。卓资县的政治体制改革，正是在这种情况下，不是等上级订出方案，宣布执行，而是针对以上弊端，围绕在发展社会主义商品经济条件下上层建筑如何适应经济基础问题，主动从机构改革入手开始的。这一改革有以下几个显著特点：一是认识高。该县领导认为，这次机构改革不同于以往历次精简改革，不是简单撤并机构精简人员，而是要紧密结合经济、政治体制改革进程，着眼于“改革体制，转变职能，理顺关系，强化服务”。要吸取以往历次机构精简——膨胀——再精简——再膨胀的经验教训，把转变职能放在首位，与体制改革结合起来，不是单纯地撤并机构裁减人员。这次机构改革要做好职能的分解与转移工作，规划、指导、综合、协调的职能保留

下来，决策、调节、监督、服务的职能加强起来，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消减撤并。二是步子大。该县从 1986 年机构改革以来，三年迈了两大步：第一步，把县政府的 28 个职能机构，“撤、并、转”为 14 个职能机构。第二步，把县政府 14 个职能机构合并为 6 个职能机构，裁减了 79%；把县委 6 个职能机构，合并为两个综合办公室，裁减了 2/3。与此同时，把县直行政人员由原来的 547 人，精简到 314 人，精简了 42%；其中科局级领导干部，由 120 人减到 91 人，减少了 32%。三是办法多。该县在机构改革中，首先遇到的一个问题是各自都强调自己的部门重要，减到谁谁也不愿意。针对这种情况，他们不是简单地硬性裁减，而是采取“先撤香火后拆庙”的办法，收到了较好的效果。如对有些专业经济管理部门，如果硬性裁减，不但部门领导不同意，就是上边的条条也通不过。在这种情况下，该县不是急着裁谁减谁，而是结合企业改革，把企业的权力统统归还给企业，这样就逼着政府职能发生转变，有的明显地无事可做的机构，自然就被减掉了；有的因大幅度地减少了工作量而失去了单独存在的必要的机构，自然地就被合并了。再如精简人员上，他们采取“让利”，即用国家闲置固定资产作为“干股”的办法，鼓励国家工作人员离开机关，甩掉“铁饭碗”自谋职业，目前已有 19 名机关行政人员通过这种办法走出了机关。四是效果好。从经济效果上来看，该县改革后的行政经费比改革前每年节省近 90 万元，压缩了 39%，减轻了财政压力；从职能转变上来看，改革后的县政府各职能机构，一律实行政企分开，不再直接管理企业，主要从宏观上对企业进行规划、指导、协调、监督和

服务；从工作效率上来看，由于他们采取“按需定编，因事设人”的办法，人人都是满负荷地工作，克服了官僚主义，杜绝了扯皮现象，提高了工作效率。

第三，从该县所进行的综合体制改革来看，它是现阶段进行廉政建设的有效途径，为端正党风、纠正不正之风创造了条件。卓资县针对过去权力过分集中，条块分割，等级制度严重，分配上的“大锅饭”，法制不健全等种种弊端带来的党风不正和各种不正之风，适时地进行综合配套改革，把端正党风、纠正不正之风的立足点放在改革旧体制和制度建设上，把竞争机制引入党政部门和社会生活的各个领域，收到了明显效果。如在干部使用上，由于改委任制为聘任制，有效地避免了任人为亲，拉关系，走后门等不正之风；在职工住房上，由于实行了住宅商品化、私有化，多占房、住好房问题就迎刃而解；在物资供应上，由于放开了市场，批条子、占便宜的现象和非法倒买倒卖问题就随之消除；在用钱上，由于对机关固定资产、办公用品等实行委托型、内部统一核算的企业化经营，社会集团购买力就有效地得到了控制；在用车上，由于行政用车普遍实行了承包，公车私用问题就得到了杜绝。我认为，卓资县的领导采取“釜底抽薪”的办法，从体制上、制度上着手，从消除干部特权和权力商品化倾向开始，进行的无私的、大刀阔斧的综合配套改革，绝不是想进行一次简单地权力和利益的再分配，而是他们发展商品经济和廉政建设强烈要求的结果。卓资改革的这种治本做法，在当前端正党风、廉政建设上，很值得我们深省。

各位领导、各位来宾，卓资县体制改革的经验和意义，我就说到这里。卓资县改革虽然成绩不小，但有些问题还待完善，这是很自然的，因为它是试点单位。从一定意义讲，

完善是不断的，无止境的。最后，衷心欢迎大家到卓资县进行考察，欢迎大家多提批评、建议。

注：本文是布赫同志1989年3月26日在北京“卓资县体制改革研讨会”上的讲话，经布赫同志同意，作为本书的代序言。

卓资改革的三个特点

内蒙古自治区政府主席 布赫

卓资的改革有特点，有以下几个方面是值得学习的。

一是艰苦奋斗的精神。卓资的改革，不象“三资”企业或者发展其它事业那样，首先要个优惠条件，如给减免税，或者给点钱，拿钱买改革。卓资没有，没有给卓资钱，但改革取得了成效，这个艰苦奋斗的精神，非常好！如果内蒙每个旗县的改革都要政府投资花钱，那搞不成，啥改革也搞不了。所以，条件比较困难的地方，就要采取“穷办法”，要艰苦奋斗。只有这样，才有突破。靠党的政策，靠群众，靠大家的努力，就能办成事。

二是把企业经营机制的转换和政府职能转变结合起来进行。政府职能转变和企业经营机制转换这两者结合起来搞，看来见效更明显。从现在改革的情况来看，有的地方只搞经济体制改革，经营机制的转换，政府职能没有转变，结果就不能适应经济体制改革的需要，改革就受到局限。我们现在的经济体制改革，是搞有计划的商品经济，要给企业放权，转变经营机制。企业经营机制一转换，政府职能应随之转变，这样就能适应经济体制改革的需要。卓资把这两者结合起来搞，这是全国少有的。卓资经济体制改革搞得好，所以政府机构也有大的变化。有些地方政府机构没有大的变化，就是没有解决好与经济体制改革互相配合的问题。吃“皇粮”的人越来越多，财政收入都发工资了，都养了人，那怎么发展经济，因此必须改革。一个是转换企业经营机制，一个是

转变管理体制和政府职能，卓资把这两个结合起来进行，这个经验是非常可贵的，取得了事半功倍的成效。精简机构，转变政府职能，这个问题必须解决，这个问题不解决，经济发展就要受到直接影响。

三是有风险意识，有敢担风险的精神，卓资这一条也是很可贵的。从一开始确定搞试点，中间的发展过程，我都清楚，的确需要有点勇气。小平同志讲要有点闯的精神、冒的精神。过去搞革命也是有风险意识的，没有风险意识谁敢搞革命？那时逮住很可能就被杀头，打仗可能就要牺牲。搞建设也得有风险意识。小平同志讲，革命是解放生产力，改革也是解放生产力，这也有风险，闹不好可能出一点事情。这个风险比打仗要小一些，但有时候压力也很大。如果错了，到处受指责，心情也不舒畅，也很受不了。过去卓资坚持下来了，今后还要坚持，没有这点精神是不行的，没有风险意识就搞不下去。哪有平平坦坦的道路！改革就要克服各种困难。人的知识是在学习、实践中提高的，实践里面就有干对、干错的问题。恩格斯讲：一个民族也可能犯错误，一个党也可能犯错误，要在改正错误的过程中逐步成长起来。我们党也犯过错误，但自己纠正了，发展壮大。一个地区、一个部门、一个人的工作，错误是难免的，特别是在改革过程中，出了差错千万不要揪住不放，要帮助他们改正，要鼓励继续干。卓资县在改革中有风险意识，这种精神很可贵，值得我们很好推广。

注：本文是布赫同志1992年4月17日在卓资县部分干部会议上讲话的一部分，现经删节收录于此。标题是编者加的。

认真总结经验 坚持配套改革

为振兴卓资而奋斗

中共卓资县委书记 朱暄

卓资改革大体经历了四个阶段，涉及到经济、政治、文化、社会等各个方面。

第一阶段：从1979年到1983年。重点是进行农村经济体制改革，全面推行家庭联产承包责任制。卓资农村改革搞得比较早，党的十一届三中全会以后，1979年就一人一亩口粮田到户。当时在社会上引起很大震动，不少人说卓资刮“单干风”。加上当年年景不好，粮食征购任务受了影响，有人就要秋后算帐。但是，改革是历史潮流，谁也阻挡不住。1980年不但没有停止，反而发展得更快了。到1981年全县大部分土地下种后，广大农民分青苗，“半路出家”，把全部上地分到了户。农民要求改革的积极性非常高，有的地方没来得及派工作组，农民自己就把地分到户，是穷困潦倒的境况逼迫他们走上了改革之路。到1983、1984年，广大农民的温饱问题基本解决。党的十一届三中全会的路线、方针、政策，确实是对生产力的一次大解放。这次变革，其实质就是农村经济体制的改革，变集体经营为分户经营，这是几十年来农村的一个巨大突破。

农村经济体制的变化，很快引起了政治体制的变革。首先触及到的是大、小队。当时，一个队委会七八个人，政治队长、生产队长、牧业队长、会计、保管、记工员一大堆，

还有作业组长等，农民没一点自主权，今天连明天干什么都不知道，而且负担很重。土地到户后，没有人去精简、去搞机构改革，大小队体制很快就自动转变。大集体时，一个小队那么多干部也管不好，每年整顿班子撤换干部。土地分户经营后，一个村长也很管用。生产队是这样，大队也是如此。大小队机构的变革，很快引起公社的改变，搞了几十年一大二公、政社合一的人民公社体制，随着经济体制的变革很快失去作用被废除，取而代之的是乡人民政府。从1958年成立人民公社，到1983年取消，这是一个历史性的变化，这个转折是从经济体制改革开始的。农民在经济体制改革以后，要求上层体制发生变化。不仅公社、大小队要改，1983年“社改乡”一结束，改革的浪潮就冲击到了县级部门。当时在旧的体制下，县级是一个庞大的机构，全县大大小小部门60多个，当时财政收入只有365万，行政事业经费就多达339万，刚够养人。机构臃肿，人浮于事，效率不高，财政负担很重。所以，到1983年底适应农村发展变化了的经营体制，第一次改革了县级机构，政府部门由46个局、委、办，精简为28个，砍掉一大半，人员（不含政法系统）相应由628人精简为414人。

第二个阶段：1984年下半年到1986年。总结、借鉴农村改革的成功经验，及时把改革引入工商企业，展开了城镇经济体制改革。农村活起来了，生产的发展需要城镇提供服务和配套。可是，城镇还是“大锅饭”，特别是工商企业“大锅饭”严重，企业吃国家的“大锅饭”，职工吃企业的“大锅饭”，企业本身没有活力，而且严重地制约了农村改革的进一步发展，必须进行改革。于是，从1984年下半年开始，对所有工商企业实行“包、租、转”。改革的方法是：简政放