

山东省民政厅编

健全乡镇政府职能 促进农村商品经济发展

——山东省莱芜市加强农村基层政权建设的经验

山东人民出版社

健全乡镇政府职能 促进农村商品经济发展

——山东省莱芜市加强农村基层
政权建设的经验

山东省民政厅 编

山东人民出版社

一九八九年·济南

**健全乡镇政府职能
促进农村商品经济发展**

山东省民政厅 编

*

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

济南市北园印刷二厂印刷

*

787×1092毫米32开本 7.375印张 155千字

1989年1月第1版 1989年1月第1次印刷

印数1—10,000

ISBN7—209—00381—9

D·93 定价：2.00元

前 言

莱芜市是山东省加强农村基层政权建设工作的试点单位，也是民政部的联系点之一。几年来，通过向乡镇下放权力，健全乡镇政府职能，增强了基层的活力，推动了农村商品经济和各项事业的发展，为建立农村社会主义商品经济新秩序迈出了可喜的一步。今年6月初，山东省委、省政府在莱芜市召开了强化乡镇政权、深化农村改革现场会议；6月下旬民政部在泰安市召开了加强农村基层政权建设工作座谈会，推广莱芜市向乡镇放权，健全乡镇政府职能，促进商品经济发展的经验，受到了与会同志的高度评价。

为便于各地了解和学习莱芜经验，我们将以上两个会议的材料以及部分报刊的文章编辑成册，供各地参考。

本书由惠铭纹、王开川、齐航建、牟森斋编辑整理。在编辑中难免有不当之处，敬请读者指正。

山东省民政厅

1988年7月

目 录

向乡镇下放权力 健全乡镇政府

职能……………中共莱芜市委 莱芜市人民政府 (1)

改革管理体制 强化服务功能

促进畜牧业发展……………莱芜市畜牧开发公司 (21)

放权调动了四个积极性……………莱芜市林业局 (28)

放权促进了简政和业务工作的开展……………莱芜市卫生局 (34)

适应放权后的新形势 充分发挥镇政府

的职能……………寨里镇党委 政府 (39)

协调部门力量 组织商品经济

合唱……………口镇党委 政府 (46)

组织下放单位兴办服务实体 为发展农村

商品经济服务……………南冶镇党委 政府 (53)

搞好下放部门建设 促进经济和

事业发展……………高庄镇党委 政府 (57)

改革管理体制有利于开展系列化

服务……………杨庄镇畜牧兽医站 (62)

改革管理体制给学校带来了新

气象……………铁车乡中学校委会 (68)

大力加强民主与法制建设 促进农村

商品经济发展……………莱芜市人大常委会 (73)

发挥纪检职能保证简政放权

顺利进行……………中共莱芜市纪委（80）

在党委、政府领导下 做好基层政权

建设日常工作……………莱芜市民政局（86）

关于加强农村基层政权建设工作的

实施方案……………中共莱芜市委 莱芜市人民政府（93）

关于加强农村基层政权建设工作有关问题

的具体规定…中共莱芜市委 莱芜市人民政府（102）

莱芜市简政放权中若干具体规定问题

的解决办法……………（106）

总结推广试点经验 加快深化农村

改革……………山东省省长姜春云（116）

民政部部长崔乃夫同志在农村基层政权建设

工作座谈会上的总结讲话……………（122）

民政部部长邹恩同同志在莱芜现场会上的讲话……………（133）

民政部副部长邹恩同同志在农村基层政权建设

工作座谈会开幕时的讲话……………（143）

民政部副部长邹恩同同志在农村基层政权建设

工作座谈会闭幕时的讲话……………（148）

从搞好试点入手 推动农村基层政权

建设工作……………山东省民政厅厅长谭福德（154）

莱芜市简政放权增加活力……………（164）

逼出来的路……………（167）

莱芜带了好头……………（170）

争论出来的条块新格局……………（172）

解开难题的奥秘·····	(177)
跨出一步天地宽·····	(179)
县直单位下放到乡镇以后·····	(182)
总结简政放权经验 强化乡镇政权职能·····	(186)
深化农村改革的新探索·····	(189)
一项值得重视的农林改革·····	(198)
新体制带来新活力·····	(201)
简政放权 强化乡镇政府职能·····	(210)
冲开条块割据的壁垒·····	(213)
帮助农民渡过风险·····	(217)
诸城与莱芜·····	(220)
莱芜简政放权好·····	(223)

向乡镇下放权力

健全乡镇政府职能

中共莱芜市委 莱芜市人民政府

我们莱芜市是省辖县级市，面积2100平方公里，人口107万，辖27个乡镇、1个城区办事处、1005个村民委员会。

1986年5月以来，遵照中共中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知》精神，我市进行了简政放权、健全乡镇政府职能的政治体制改革，先后把市直部门的23个分支机构，区别不同情况，下放给乡镇管理，初步打破了条块分割的旧体制，建立了适合现阶段农村商品经济发展的经济管理新格局，较好地发挥了乡镇一级的指挥协调和服务职能，巩固完善了人民公社体制改革的成果，促进了农村经济和各项事业的发展。1987年，全市工业总产值达到13.74亿元，其中，市属8.51亿元，比1986年增长28%；农村经济总收入8.77亿元，比1986年增长17.5%；农民人均收入602元，比1986年增长11.5%，是历史上发展速度最快的一年。实践使我们体会到，政改革条块分割的管理体制，向乡镇放权，是加强农村基层政权建设的中心环节，是深化农村第二步改革，建立农村社会主义商品经济新秩序的一个突破口。

一、为什么进行这项改革

改革条块分割的管理体制，简政放权，加强和健全乡镇

政府的职能，是农村商品经济发展的客观要求，是人民公社体制改革以后的必然发展趋势。

党的十一届三中全会以后，我市农村普遍实行了以家庭经营为主要形式的联产承包责任制，极大地调动了广大农民的积极性，很快解决了温饱问题。进入第二步改革以后，农村自给性生产开始向商品生产转化，广大农民发展商品经济的积极性空前高涨，争相致富发财。生产的迅速发展使农村小生产与大市场的矛盾越来越突出。农民群众卖菜难、卖猪难、卖蛋难，这难那难的问题一下子出来了。实践给了我们一个信号，这就是发展商品经济，必须健全社会化服务体系，架起小生产与大市场之间的桥梁。为此，我们把强化服务放在了首位。完善强化了村级经营体制，同时引导农民进入服务领域，全市发展了149个农民专业技术协会和一大批服务专业户，有效地开展了自我服务。这些措施虽然取得了一定效果，但却没有从根本上解决问题。原因是，商品经济发展到现阶段，已经远远冲出了农户的小天地，广大农民，尤其是一大批首先富裕起来的农民，基于发展商品生产、增加经济收入的强烈愿望，迫切要求搞大规模的生产经营，需要一定区域和一定层次的综合服务，解决一系列村户想办不了，不办又不行的事情，诸如缺技术、缺人才、缺信息、缺资金，还有买难卖难等问题。农民说，这些问题“村户办不成，市里又管不了。”在这种情况下，迫切需要乡镇这个层次进行协调和服务。但是在现行条块分割的管现体制下，乡镇政府肢体不全，特别是市直部门设在乡镇的20多个为农民服务的分支机构，三、四百名职工，虽然吃住在乡镇，但人、财、物三权都在上边，乡镇政府“看得见，管不着”，

无权组织协调他们共同围绕当地发展经济开展系列化服务。这些部门也由于分别被上边“统”着，不得不沿着自成体系的路子发展，部门工作很难与乡镇政府的工作和农民的要求合起拍来。不仅如此，条块之间、条条之间有了问题互相推诿、互相扯皮，如公安交通农机之间、食品与畜牧之间、农林之间、林牧之间、卫生与计划生育之间等等，时常发生扯皮现象，扯来扯去到后来不得不由市委、市府的负责同志出面协调。每年市委、市府主要负责同志亲自处理这类问题不下200多次，致使许多建设项目在扯皮中丢掉，时机在扯皮中错过，效益在扯皮中降低，精力在扯皮中消耗。市委、市府的负责同志忙于事务，难以把主要精力用于抓大事、管全局。实践使我们认识到，这种条块分割的管理体制不改，乡镇区域经济发展的新秩序就不可能建立，农村第二步改革就无法顺利进行，农民的进一步富裕就没有希望。

1984年，按照上级的部署，我市进行了政社分开、建立乡政府的工作，使农村基层政权建设工作得到初步加强。但是，由于这项改革的时间不长，一系列的配套改革措施没有跟上去，乡镇政权建设中还存在不少问题，主要是乡镇政府肢体不健全，职能不完备，不能依法发挥一级政府的作用。当时，我市的28个乡镇、办事处，除了正副乡长镇长以外，只有文书、民政助理员、司法助理员、统计员归乡镇政府管。乡镇政府为发展当地生产、兴办乡镇企业、向农民提供服务，要求驻乡有关单位提供物资、资金等帮助时，往往被这些单位的普通职工顶了回来，办不成事。乡镇干部说，我们名为一级政府，实际上是空架子。我们一无权力，二无手段，就靠一张嘴过日子，而这张嘴也只能对农民讲。群众说，乡镇政

府是“牌子响、责任大、权力小、办事难。”乡镇政府的这种状况，与其作为一级政府，领导和管理一个地区经济、教育、科学、文化和各项行政工作的职能是不适应的。

我市农村是个大头。1984年，我们提出了全市经济发展的战略目标，并且制订了先富乡镇后富市、发展乡镇区域经济的战略。然而，乡镇肢体不全，功能不强，经济建设发展上不去，振兴全市经济就是一句空话。因此，如何加强乡镇，搞活乡镇，是我们需要研究和解决的一个重要问题。

1986年4月，中央办公厅、国务院办公厅发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知（草案）》，5月，省委、省政府和泰安市委、市政府按照《通知》精神，确定在我市试点，并派出工作组进行具体指导帮助。当时，对于如何贯彻落实中央《通知》精神，我们心中无底。于是，一方面组织10个调查组，到不同类型的乡镇作全面调查，一方面召开市直有关部门干部群众参加的各种类型的座谈会，广泛征求大家的意见，找到了影响基层政权活力和权威的六大问题，其中解决条块分割和建立乡镇财政的问题，基层反映最为强烈，呼声最高，愿望最迫切。通过分析，我们认为这也是影响农村基层政权建设、影响农村区域经济发展的主要问题。于是，经过认真研究，我们决定以简政放权为突破口，把农村基层政权建设工作加强起来。这样，改革条块分割的管理体制，向乡镇简政放权的改革就在我市展开了

二、改革的主要内容和基本做法

改革条块分割的管理体制，向乡镇放权，是牵动全局的一场变革，必须首先明确做好这项工作的指导思想、坚持的

基本方针、基本原则和要达到的目标。我们的指导思想是“四调动”、“四促进”，即调动市直部门的积极性，调动乡镇政府的积极性，调动了下放机构的积极性，调动干部职工的积极性；促进改革，促进联合，促进服务，促进事业发展。基本方针是“积极、慎重、求实、稳妥”。基本原则是保证国家利益不受损害；符合党和国家的政策法规。改革就是，宜统则统，宜放则放。改革的目标是理顺条块关系，健全乡镇职能，实现政治体制改革和经济体制改革的有机结合，建立适合社会主义初级阶段生产力发展客观要求的政策、协调、服务机制，把乡镇政府建设成为能够全面领导和管理本区域的政治、经济、文化和各项事业的基层政权，有权威、高效能的一级政权。

改革的主要内容有以下三个方面。

（一）向乡镇下放机构和权力。

我市市直部门原设在乡镇的分支机构共26个，到目前，已有23个下放乡镇政府管理（其中有3个正在试点中），共下放干部职工13000多名，固定资产折款1100万元。这23个单位中，行政事业单位19个，企业单位4个。按照它们的业务性质和工作需要，分为四种情况，一是人、财、物、工作指挥协调权全放的有17个，即农技站、经管站、兽医站、林业站、水利站、农机管理站、物资供应站、煤炭供应站、食品站、文化站、广播站、教育办公室、卫生院、计生办、农话站、交通运输管理所、工商行政管理所；二是只放人事管理权和工作指导协调权的，有粮管所和供销社；三是公安派出所鉴于业务特殊等原因，由市、乡（镇）共同管理，业务工作以局为主；四是税务所、供电站、信用社正在进行试

点。税务所实行人、财、物三权下放，供电站只放了电力负荷调节调度权，信用社只放了资金融通权。另外，法庭、邮电支局、农行营业所三个单位仍维持原来的管理办法。

（二）健全乡镇政府管理组织

这是在下放权力以后接着进行的一项配套改革。在不增加机构和编制和经费的前提下，乡镇政府组建了“五委一办一统计站”，即经委、农委、商委、文委、社会保障委，政府办公室和统计站，实行对下放单位的协调指挥。经委负责管理乡镇工业、交通、供电、农话；农委负责管理农、林、水、农业、多种经营、畜牧兽医等部门；商委负责管理供销、食品、医药、五金、税务、物资供应、煤炭、信用、农村基层商业服务等部门；文委负责管理文化、教育、卫生、计划生育、广播等部门；社会保障委负责管理公安、民政、司法等部门；统计站负责各项数字统计；政府办公室为综合部门（财政、科技部门归政府办公室）。各委办设主任一人，副主任一至二人，主任由正、副乡镇长兼任，副主任由所属部门负责人兼任，从而强化了乡镇政府的管理功能。

（三）建立乡镇财政

全市28个乡镇（办事处）都建立起了财政所。从1986年9月起，市里对乡镇实行了“定收定支、超收分成、超支不补、结余留用、一年一定”的财政体制。今年初，又改为“定收定支、收支挂钩、超收全留、欠收自补”，给了乡镇更多的经济自主权。

在重点抓好向乡镇放权的同时，我们还对农村基层政权建设的其他方面也进行了一些改革。在党政分开上，我们制定了乡镇党委、乡镇政府工作条例和党政领导成员工作守

制、岗位责任制；减少了党委副书记职数；做到党政领导干部分工不重叠；强化政府工作，实行管事管人结合；按照党政分开的正常渠道领导乡镇工作。在政企分开上，制定了实行政企分开，搞活企业的规定；在乡镇企业中全部实行了承包经营、租赁经营和股份制；在乡镇建立了物资综合供应公司或综合服务中心，为企业搞好服务。在乡镇政权自身建设上，增加了人代会召开的次数，由一年一次改为两次，建立人大工作室，配备了乡镇长级的人大联络员。具体负责人代会闭会期间的日常工作；建立了乡镇长任期目标责任制，培训了乡镇干部，开展了评选模范乡镇的活动。在村民委员会的建设上，推行了村民代表会议制度，对村委会进行了思想和组织整顿，培训了村干部，开展了评选模范村委会和五好家庭活动。

我们简政放权的改革已经进行了两年时间，大体经历了三个阶段。

第一，酝酿准备阶段。作为这项改革的酝酿时间，可以说从1984年县级机关机构改革新的领导班子建立之后就开始了。1985年，我们试验性地将市直部门设在乡镇的部分分支机构领导干部的任免申报权放给乡镇，通过实践初步体会到了放权的成效。但真正把放权作为一项重大改革提出来，集中进行酝酿准备，还是从中央通知（草案）下发以后，省委、省政府确定在我市进行农村基层政权建设试点工作开始的。其间，主要抓了三项工作。

一是层层建立工作班子。市里建立了试点工作领导小组，由市委、市人大、市政府的主要负责同志组成。从市委和市府办公室、组织、人事、民政、财政等部门抽调了18名

干部，组成了农村基层政权建设工作办公室，由一名人大副主任、一名副市长和一名民政局长任办公室正副主任。各乡镇和市直有关部门也都建立了领导小组，组建了五至七人的专门工作班子。同时，我们从市直部门抽调了56名干部，经过培训后组成工作组由科局长带队，到乡镇帮助工作。

二是统一思想。放权工作一展开，立即引起了上下左右的强烈反响。概括起来是“两头热，中间凉，四家怕。”两头热即：市五大班子和乡镇热。认为下放权力是大势所趋，人心所向，非搞不可。中间凉即：市直一些部门对这次改革不够热心，主要表现为三个“不放心”、一个“清心”：一、对下放人权不放心，担心把人权放到乡镇，部门说了不算，乡镇乱拉乱塞，搞乱了队伍；二、对下放财权、物权不放心，担心放给乡镇后出现平调，搞乱了财务；三、对放权后业务能否正常开展不放心，担心业务工作受影响。一个“清心”，即个别单位持不负责任的态度，讲放权就撒手不管，图“清心”。“四家怕”即：市里怕搞权力下放影响上下关系，上级有关部门在资金、物资、技术等方面卡脖子，给亏吃，到头来，上边“抹了桌子”造成工作被动；市直有关部门怕放权后对下属部门管不着，乡镇管不了、管不好，事业受损失；乡镇政府怕改革方案不落实，权力下放不兑现，折腾一阵子没有成效；基层干部职工怕下放给乡镇管理后，晋级、提拔、评定技术职称、奖金、福利等得不到保障。我们认为，这些担心，有些是今后工作中必须注意的，有些是由于思想认识不一致，是可以理解的，而有些则是多余的。但如果这些问题不及时解决，改革就难以顺利进行。为此，我们把统一思想作为首要问题来抓。首先组织市五大班子成员认

真学习上级有关文件，吃透文件精神，然后举办市直部门负责人、乡镇长、民政助理员、市派驻各乡镇工作组成员共120人的培训班。同时，利用会议、广播等多种形式，向广大干部群众进行宣传教育。为了统一思想，统一认识，我们还编印了有关学习材料千余册，下发到基层。又先后两次召开市直机关党员干部和乡镇领导干部参加的动员大会，引导大家进一步明确改革的指导思想、基本方针、基本原则和方法步骤等。在此基础上，我们又制订了《关于加强农村基层政权建设若干具体问题的暂行规定》，明确规定市直下伸到乡镇的分支机构下放到乡镇以后，单位性质不变，干部职工的政治、经济待遇不变，业务指导关系不变。要求各级在交接前实行人、财、物冻结，并提出“五个不准”，即任何单位和个人不准以任何名义和借口动用公款请客送礼、发纪念品、挥霍浪费；不准突击花钱、私分公款公物；不准擅自处理公用物资；不准破坏公共财产；不准擅离职守、贻误工作。为改革工作奠定了坚实的思想基础，创造了良好的环境。

三是制定方案。首先，围绕哪些权不能放、哪些权应该放，放到什么程度，组织市直部门与上级业务部门，市直部门与组织、劳动、人事、财政等综合部门，乡镇与市直部门，乡镇与下放单位，市直部门与下放单位，进行广泛对话，鼓励大家提不同意见甚至反对意见，让大家畅所欲言，把话说透，不批评认真的反对意见。然后，就对话过程中涉及到的人员、财务、物资、机构设置以及其它一些问题，及时进行磋商，求得共同的解决办法和意见。在做好这些工作之后，市委、市政府根据大家的意见和建议，制订了初步方

案。为了使方案切实可行，我们又召开了由有关方面参加的现场办公会议，对方案进行深入论证，并带着这个方案，与上级有关部门就一些具体问题进行磋商，取得了基本一致的意见。在此基础上，对方案作了修改补充和完善，经五大班子审核同意，才最后确立下来。

第二，组织实施阶段。我们的做法是，由点到面，先易后难，分步实施。

一是抓好试点。我们确定寨里镇为试点单位，工作每进展一步，都先行试点，待取得经验之后，再全面推开。比如第一批17个分支机构的下放，我们先在点上召开了由市五大班子领导成员、市直综合部门负责人、交接双方负责人、各乡镇办事处党政负责人参加的交接现场会议。不仅当场解决了交接过程中提出的一些具体问题，让大家了解了交接的具体程序，而且我们还在会议上提出要求：试点镇要摸索管好下放单位的经验，为其他乡镇接好管好下放单位做出样子；市直部门要摸索对下放机构加强业务指导的经验。经过一段时间以后，我们认为条件成熟了，采取集体交接的方式，向其他乡镇下放。这样，既比较稳妥扎实，又提高了放权工作的效率。

二是成熟一批放一批。1986年7月，第一批下放17个单位，17个单位中，有15个业务比较单纯，上下思想比较统一，我们把人、财、物及工作协调指挥权都一起下放给乡镇。另有粮食所，供销社牵扯一些政策性问题不好统一，特别是粮食的平、议差价问题不好解决，我们只下放人事管理权和工作指导协调权，物权和财权暂时没有下放。1987年12月，第二批下放3个单位，有交通运输管理站、工商行