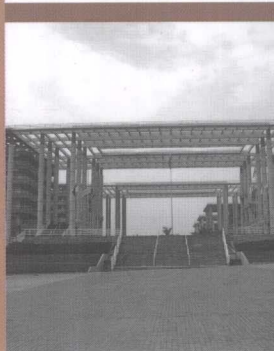




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学自主创新学术交流平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



区县政府机构改革的文化思考

——潮汕调查

徐鲁航/编著

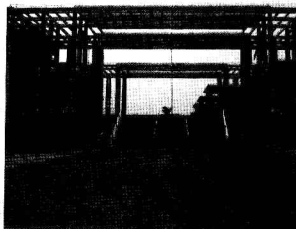
光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会科学发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学优秀原创学术成果
扩大高校哲学社会科学学术著作出版平台



区县政府机构改革的文化思考

——潮汕调查

徐鲁航/编著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

区县政府机构改革的文化思考:潮汕调查/徐鲁航
编著. —北京:光明日报出版社, 2010. 12
(高校社科文库)
ISBN 978-7-5112-0980-1

I. ①区… II. ①徐… III. ①地方政府—国家机构—
体制改革—研究—潮州市 ②地方政府—国家机构—体制改
革—研究—汕头市 IV. ①D625. 653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 247862 号

区县政府机构改革的文化思考——潮汕调查

作 者: 徐鲁航 编著

出 版 人: 朱 庆

终 审 人: 武 宁

责任编辑: 田 苗 杜 星

封面设计: 小宝工作室

责任校对: 朱 珊 陈思玉

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区(原崇文区)珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078245(咨询), 67078945(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 690×975 毫米 1/16

字 数: 305 千字

印 张: 17

版 次: 2010 年 12 月第 1 版

印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-0980-1

定价: 45.00 元

版权所有 翻印必究



前 言

本书《区县政府机构改革的文化思考——潮汕调查》，是针对国家改革开放以后区县政府机构改革情况进行的研究。这一研究是从文化的视角进行的。一般认为，文化模式是人们的思维、行为模式的反映。同样政府机构的改革，也一定程度上反映出行政文化的种种特点，而行政文化又受到地方文化的影响和制约。因此，区县机构改革的实际结果和作用是和行政文化的现状、特点以及有无新的因素有着重要的关系。因此本书选择潮汕地区一些有代表性的区县政府进行了一系列的调查，并根据调查报告从文化上进行分析研究后撰写而成。

全书共分为八章。第一章为对新中国成立后区县政府机构改革变迁的概述和总结，二、三、四、五章是对潮汕地区部分区县政府机构改革的调查报告。第六章则是根据资料对美国、英国和日本的行政文化进行了一些探讨，以期能够引起比较方面的研究。第七章是对几次问卷调查结果进行的综合分析。第八章是关于未来中国区县政府机构改革的发展趋势以及文化创新。

第一章重点是对为什么选择区县政府机构改革作为研究的对象进行了深入地阐释。

首先，县级政府机构在国家政权体制中的中介性和基础性地位，是纵向隶属关系政府体制中，介于中央省级与乡镇之间的一个功能齐全、机构完整、起着承上启下作用的层级政府，是我国民主集中体制中上下沟通的关键环节。

其次，就功能而言，它是地方经济和社会发展的领导机构，具有决策的功能；同时它又是上级政府和本级人大的执行机构。在国家政治社会生活占有非常重要的地位。县级行政体制完善程度决定我国农村的发展状况，决定新农村建设的成功与否。中国是一个农业大国，并且是政府主导型的社会，县级机构设置及体系如何，将直接影响决策和执行功能的发挥。



还有,研究区县政府机构改革和县级行政体制变迁的历史过程和路径,理解和认识导致机构“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的恶性循环的原因,并从其成败得失中总结经验教训,这将为今天中国走出这一循环提供有价值的思考方式和解决方法,有利于推进县级地方行政体制的完善,有利于我国政府体制的整体再造,有利于维护国家政权的稳定性和合法性。

在第一章中,还针对新中国成立以来中央四次大规模机构改革的进程,认真分析了历次改革的成败得失,从中得出:1. 充分认识县级机构改革的长期性和过渡性。任何行政管理体制,都是根据一定时期的政治、社会、经济发展的需要而设置建立的,任何一种“最佳”的行政管理体制,只是与一定时期的行政环境相适应的结果。2. 机构改革应该整体推进,上下左右条块联动。政府机构改革是一项前无古人的复杂而艰巨的系统工程,需要中央和地方、党政和事业机构互相配合,并与其他方面改革配套进行。3. 县级机构改革应该探索新路,变外力压迫型为内在自动型。几次改革都是由上级下达改革指标,因此如何增强机构内部改革动力是改革最为重要的经验启示。

第二、三、四、五章是实证调查研究。潮汕地区有特有的地方文化,这一文化环境对区县级政府行政文化有着重要的影响。在调查过程中,我们发现虽然这些区县政府同属于潮汕地区,但由于历史和社会经济发展的不同,改革开放以后潮南、金平、澄海、海丰等区县政府走出了不同的轨迹,显示出不同特点的行政文化。其中既有值得肯定继续坚持的因素,又有需要加以克服和改正的部分。通过实证调查,文章中还将地方行政文化的特点加以概括,例如第二章将澄海的行政文化概括为稳健型;第三章分析潮南区(原是潮阳市的一部分,2003年经国务院批准,原潮阳市划为潮南和潮阳两个区,隶属汕头市管辖)在成立后力求突破原来潮阳市政府的行政文化,建立一种崭新的行政文化,展示出艰苦创业、勇于创新的行政理念;第四章研究海丰县的行政文化则概括了改革开放以后出现的变化:政府全能型的行政文化向有限型行政文化的转变,树立了“效率优先”的行政理念,责任、法治观念开始成为政府价值之一,树立了服务型行政文化等等;第五章则是对汕头市金平区行政文化的研究。金平区是由原汕头市金园区和升平区合并而成,成立之初即遇到中国加入WTO,文章分析了加入WTO以后企业面临的问题,提出了区县政府在适应加入WTO后如何建立为企业服务的行政文化问题。

第六章根据现有资料对美、英、日的行政文化作了一些概括和探讨,对如何建立服务型政府及行政的文化有一定参考价值。



第七章是根据课题组对粤东部分区县结合第三次区县级政府机构改革，在2002年和2004年分别对这些区县政府机构公务员进行问卷调查，并用文化的研究范式对改革过程中的区县政府机构公务员的认知模式、行为模式和组织行为模式的进行再现和分析，得出这次区县政府机构改革的两条重要经验就是“三定”原则和竞争上岗，存在的两个重要问题是制度建设规范不足和区县政府机关权力来源过于集中于上级机构。后一个问题的出现，实质是民主理念的不足。这都会对机构改革的效果产生影响。

第八章通过对中国区县政府机构改革趋势的预测，分析了重塑地方行政文化在基层政府机构改革中的迫切性和可行性以及所面临的困境，并提出了重塑地方行政文化的途径。

本书的成书得到了汕头市政府、汕尾市政府以及金平、澄海、潮南、海丰等区县政府的党政领导的大力支持，也得到了这些政府工作人员的大力配合，为我们提供了各种资料，针对访谈专门组织人员、抽出时间进行配合，这对我们完成本书既定目标起到了关键的作用，我们课题组成员特此表示致谢。

从文化上对具体区县政府机构改革进行研究，还是一个新的视角。限于学术素养和理论水平，本书难免会有缺点和不足，希望能够得到方家指正。

徐鲁航

2010年9月于广州



CONTENTS 目录

第一章 新中国区县政府机构改革的回顾与反思 / 1

- 一、研究区县政府机构改革的意义 / 1
- 二、县级机构改革的主要内容和过程 / 2
- 三、我国历次县级政府机构改革的文化思考 / 22

第二章 从农业强县变为玩具企业城 / 37

- 一、经济转型中澄海区政府的行政文化 / 38
- 二、澄海区政府稳健型行政文化的特点 / 44
- 三、稳健型行政文化的成因 / 49
- 四、经验总结 / 55
- 五、发展中的问题 / 59
- 六、发展的思路 / 63
- 七、结语 / 67

第三章 诚信建设带动行政文化的创新 / 69

- 一、潮阳的区划调整与潮南区政府的建立 / 70
- 二、“一把手”的行政理念塑造着新政府 / 76
- 三、将诚信建设摆在首位，用诚信推进行政文化建设 / 79
- 四、狠抓计划生育工作，推进政府工作方法的创新和工作理念的变化 / 82
- 五、通过培训凝聚人心，加强行政文化建设 / 84



六、精神激励行政人员，是新建潮南区政府行政文化的重要内容 / 88

七、潮南区政府行政文化建设中存在的问题与思考 / 90

第四章 海丰县政府机构改革中的文化变迁 / 97

一、海丰县的历史沿革和文化土壤 / 97

二、改革开放前海丰县政府的行政文化 / 105

三、改革开放以来的海丰县机构改革 / 117

四、改革开放以来海丰行政文化在政府机构改革中的变迁 / 123

五、海丰县区域行政文化的反思与重塑 / 131

第五章 加入 WTO 后区县政府应对的措施 / 136

一、WTO 对各成员国政府的要求 / 136

二、汕头金平区政府在民营科技园发展中的作用 / 137

三、金平民营科技园相对优势和存在的问题 / 141

四、企业对政府的需求 / 143

五、入世后区县政府与企业的良性互动 / 149

第六章 对潮汕若干区县政府机构改革问卷调查的文化范式研究 / 151

一、研究范式及研究背景的介绍 / 153

二、行政系统中的个人对改革的认知模式 / 159

三、个人在机构改革过程中的行为模式 / 171

四、改革前后行政组织的行为模式及其变化 / 178

五、研究结论 / 192

第七章 美国英国日本地方行政文化 / 197

一、美国地方政府及其行政文化 / 197

二、英国地方政府及其行政文化 / 211

三、日本地方政府及其行政文化 / 216

第八章 未来中国区县政府机构改革的趋势和文化创新 / 235

一、重塑地方行政文化的迫切性和可行性 / 235



二、重塑地方行政文化面临的困境	/ 237
三、重塑地方行政文化的途径	/ 238
结 语	/ 250
参考文献	/ 251
附录一 关于区县政府机构改革的问卷调查	/ 254
附录二 区县政府机构改革的跟踪调查	/ 257
后 记	/ 260



第一章

新中国区县政府机构改革的回顾与反思

一、研究区县政府机构改革的意义

中国政府机构改革和行政体制改革改革到了一个关键的转折时期。在经历了半个世纪的循环变化后，它将从何处出发，走向何处，这是必须回答的紧迫现实问题。作为政治体制改革的主要内容和社会主义市场经济发展的重要条件，我们今天所选择的政府机构改革，将决定未来政府发展的方向，乃至政治体制改革的成败，因此，对它的研究具有非常重要的现实意义。

之所以选择县级行政体制改革作为研究的突破点，是因为县级机构改革对于健全和完善国家政权机构体系，推进全国行政体制改革意义重大。县级政府机构改革的重要性一方面由县级政府机构在国家政权体制中的中介性和基础性地位所决定，另一方面，它由县级政府机构改革的实际影响力所决定。

1. 中国是一个农业大国，并且是政府主导型的社会。县级行政体制完善程度决定了我国农村的发展状况，决定新农村建设的成败。县级行政体制在国家政治社会生活占有非常重要的地位。县级政府机构是整个国家行政机构的有机组成部分，机构设置或机构改革的价值取向决定着县级政府的行政行为和行政能力的发挥，直接影响其决策和执行功能的发挥。

“县”在中国是农村经济的组织者、管理者和调节者，也是国家政治经济行为和地方自我发展的聚结点。在地位、自身管理范围和规模方面，县级行政机构与中央、省、省乡镇行政机构有所不同。县级政府是纵向隶属关系政府体制中，介于中央省级与乡镇之间的一个功能齐全、体系完整的机构，是民主集中国家体制中上下沟通的关键环节。就功能而言，它是地方经济和社会发展的领导机构，具有决策的功能；同时它又是上级政府和本级人大的执行机构。其机构设置及体系如何，将直接影响决策和执行功能的发挥。就其机构体系而言，它是中国社会机构政府设置中最稳定的部分，从秦汉郡县制设立以来，一直未曾被革除，这也说明了它在整个国家管理和社会政治生活的地位。



2. 作为政府整体重要组成部分的县级机构在改革中充当着重要角色，县级机构改革作为行政体制改革的重要环节，直接影响政府体制改革的成效。从新中国县级政府改革的历史进程可见，有时它被作为解决上级，尤其是中央和省级机构臃肿的出口和传接器，在改革中承接和消化上级机构改革的成本和人员；有时作为行政体制改革的重要环节，因此有“上动下不动（改革），改革一场空”之说；有时它是整个机构改革的“先行者”和“试验场”，也是整个国家行政体制改革成效的检验处，其实验的结果为全国各级机构改革提供经验。它是当今中国改革一个重要的实践领域，有着较为充分的改革经验可供借鉴。

县级行政体制的改革尤其是县级政府机构改革，是国家整个行政改革的一个有机组成部分。搞好地方机构改革，既是巩固深化中央机关机构改革的需要，也是地方社会经济必然要求，具有十分重要的意义。

3. 对县级机构改革的探讨和研究，有助于推进今天的改革。研究县级机构改革和县级行政体制变迁的历史过程和路径，理解和认识导致机构“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的恶性循环的原因，并从其成败得失中总结经验教训，这将为今天中国走出这一循环提供有价值的思维方式和解决方法，有利于推进县级地方行政体制的完善，有利于我国政府体制的整体再造，有利于维护国家政权的稳定性和合法性。

二、县级机构改革的主要内容和过程

建国后，我们党和政府为建立和完善县级政府机构，在中央政府机构改革的同时，对县级政府机构进行了四次大规模的变革，为创建高效灵活的有合法基础的国家政权基础做出了极大的努力。县级行政体制改革经历了由浅层次的机构改革到深层次的体制改革，经历了由单纯的机构和人员的裁减合并到综合配套、职能转换，再到制度创新的过程，走过了从“机构改革”到“行政管理体制改革和机构改革”，再到“行政体制改革”的逐步深化、渐次成熟的曲折发展道路。

（一）中国县级机构改革的历史背景分析

我国县级机构改革始于20世纪50年代中期。它是新中国建立国家管理实践的产物，与20世纪70年代西方国家同级政府改革以及发展中国家地方政府改革相比，有着不同的社会政治背景。

1. 我国县级机构建立于国际阵营分化的非常时期，因此改革的起点和对象是不成熟的政治化的行政体制。



新中国县级行政体制以 1954 年宪法和地方组织法的颁布为建立标志。但在此之前，县级政府机构在参照根据地政权建设经验的基础上，由当时的政务院（中央行政机关）依据《共同纲领》以行政法规形式公布的《县人民政府组织通则》确定，具有过渡性、初创性以及行政与司法合一的特点。1954 年后，人民代表大会制度在全国确立，人民代表大会制度下的县级行政体制逐渐完善。这种制度源于战争，从苏联引进，而不是中国本土生长的自然产物。人民代表大会制度由中国共产党领导建立，马克思主义是其指导思想，学习的是苏联模式，他们都是非中国本土的理论学说和模式。人民代表大会制度是民主的制度，主张人民当家作主，而中国是两千年的封建集权国家，是家国一体化的臣民文化，他们之间有着太大的差距。从集权专制制度转向人民代表大会制度新民主主义和社会主义，行政体制的转折是通过暴力革命的方式进行的，经历了辛亥革命、共产党领导的新民主主义和社会主义革命几个时期，它不是一个渐进的过程。突变型的建立方式使原有的国民素质和传统文化的影响能够最大限度地保留并延展。

县级行政体制自身具有移植性，移植体制的不和谐之处就是民众的民主参政热情和民主参政技术与实际需要差距在短时间内难以弥合，结果是政党或官员替（代）民做主。即使是机构改革这样的重大事件也不例外。这使没有民主传统的习惯于父母官的基层民众对改革无所适从。政府机关在他们眼中仍然是仰视的圣坛，而很少是监督的对象。它从诞生之时起，就面临与本土文化融合的艰巨任务。

2. 县级行政体制的稳定程度不一样。我国政权体系的健全过程对县级行政体制影响很大。

20 世纪中后期，西方国家地方行政体制改革的基础是法制比较完备，而且地方自治制度经历了几十年甚至上百年的发展更加成熟。英国通过 1888 年《地方政府法案》和 1933 年《地方政府法》，赋予郡自治权，并使地方政府的组织规范化和统一化。美国地方政府针对州政府的无上权威及其弊端，在 19 世纪中后期掀起了地方自治运动，从而奠定了地方政府相对稳定的地位。法国在 19 世纪初的“拿破仑式行政长官制”之后，于 1937 年、1938 年、1941 年通过法律确定了地方政府的组织和权力。因此，到了 20 世纪中后期，地方政府制度比较稳定和规范。20 世纪 70 年代的改革战略、手段和方式相对成熟、规范，随意性改革相对减少。

新中国成立以后，县级政权体系健全的过程，也是县级机构增加或减少的



变化过程。尽管政权体系的健全并不必然导致机构膨胀,但是我国中央与地方政府体制的健全,使县级政府机构增加。新中国建立初,人民民主政权从战争时期向建设时期转变,具有过渡性和初创性特点。当时,国家政权建设的重点在中央,县级机构相对精干。以粤东澄海县政府为例,一般设秘书室(办公室)、民政科、财粮科、经建科、文教科、公安科等六科和卫生院。县委也只有组织部、宣传部两个机构。由于实行中央统一领导与地方分级管理相结合,县级尚未形成与中央对口设置的机构,其机构总数只相当于同期政务院机构总数约 1/4 左右。^① 1954 年全国人民代表大会第一次会议通过《宪法》,确立了新的人民委员会制的行政体制。同年地方组织法出台,县级地方行政机构的双重地位确定。县级政府与其他地方政府一样,既对本级人民代表大会负责,又对上级政府负责。可是,权力的制约体制没有形成,不论是横向的立法权、行政权、司法权,还是纵向的决策权、执行权、监督权都处于混沌状态。例如,50 年代县级公检法政权机构不健全,县级行政与司法合一,人民法院和人民检察院仍为县政府工作部门,接受县人民政府委员会的领导,有的县长还兼职人民法院院长。以澄海县为例,澄海县直到 1955 年才建立独立的人民检察院。80 年代前不仅县级司法机构独立设置经历反复,县级政府还履行着本级人大常委会的职能。

改革就是对混沌状态的清晰化过程。但是由于理论的滞后,至今也没有一个符合中国国情的公论。这样,一方面是上级政府在实际操作中对县级政府的随意性增加,另一方面是县级政府受到的约束更多。县级政府在自由和限制中摇摆,其变化幅度大。

中央和上级部门行政控制的管理方式,使县级政府机构不断变化。机构对口的要求,使中央的机构扩展顺次传导下去,省、市、县机构也连锁扩展起来,使县级部门管理体制逐渐达到了相当的规模。这种机构设置与当时的经济迅速发展有适应的一方面,带来了经济的快速发展,同时不适应的一面也越来越显露:机构膨胀,部门增多,部门内部机构和人员大量增加;人浮于事,效率低下,扯皮推诿,行政经费猛增。

县级机构享有设置机构的权力,为机构增加提供了可能。1950 年的《县人民政府组织通则》规定,县人民政府委员会应根据县区之大小及工作需要,设立各部门工作机构。1954 年 9 月 21 日第一届全国人民代表大会第一次会议

^① 叶维钧,潘水娟主编:《中国县级政府机构改革》,社会科学文献出版社,1996 年,第 73 页。



通过《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第三十三条规定：县人民委员会按照需要可以设立民政、公安、财政、粮食、税务、工商、农林、交通、文化教育、卫生等科或者局，并且可以设立办公室。第三十六条第二款规定：县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民委员会的工作部门的设立、增加、减少或者合并，由人民委员会报请上一级人民委员会批准。根据区域大小及需要的原则设立部门，操作的随意性很大。后来，在1982年10月通过修改的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十八条改为“地方各级人民政府根据工作需要和精干原则，设立必要的工作部门”。限定词增多，约束性增强。

伴随双重地位而来的众多复杂的事项和工作职能，诱发了县级机关增设机构和增招工作人员的内在欲望。

3. 计划经济体制以及县级政府职能发生变化。

1949~1954年是新中国行政体制基本格局的形成期。新中国的基本体制格局打破了旧中国原有的半殖民地半封建的社会局面，是对旧体制的一次全新变革，冲破了封建体制的樊篱。当时政府的职能设置主要是“经济政府”、“大政府”，而且建立了中央集权的单一制国家结构形式，中央与地方实行统一领导、分级管理，政府行政体系的条块结构开始形成。这一切都为以后的县级机构改革埋下了伏笔。

随着农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造胜利完成和社会主义公有制的建立，县级行政机关由1954年前的以政治职能为主，转变为对全县的政治、经济、文教和社会公共事务实行高度集中统一的全面管理。新中国建立初因为国际政治影响选择的计划经济模式，使县级行政机构的设置由混合型向专业型方向发展，经济管理中各类专门化机构体系发展。经过几年的经济恢复和发展，工业门类增多，分工越来越细，行业越来越多，要求增加新的管理类别。横向联系的增加，又要求加强协调，需要增加协调机构。县级政府机构分设原来的机构，增设新的机构。一般的县增设了与经济职能相关的部门，如工业科、农业科、商业科，这些机构与原有的机构，构成了县级“一室二委七科一局”的规模，即县长、副县长之下设置秘书室、财经委员会、人民监察委员会、民政科、财政科、文教科、卫生科、农业科、工业科、商业科、公安局。原有的农业、工业、商业等部门再次分解。到20世纪60年代，各县人民委员会的工作部门一般都形成了“四办一委二十局（科）”的规模。县人民委员会办公室、财贸办公室、农林水办公室、工交办公室、计划委员会、民政



局、财政局、税务局、工商局、统计局、物价局、劳动局、公安局、商业局、粮食局、物资局、工业局、交通局、农业局、畜牧局、农机局、水利局、教育局、文化局、卫生局以及邮电局和人民银行等实行双重领导单位。

1958年，中央权力下放，客观上促进了县级政府增加机构。1952年经济恢复工作完后，1953年开始执行第一个五年计划。在大规模经济建设高潮到来之前，建国时建立的国家机构与新形势已不适应。如第一个五年计划新建了157个大型建设项目，任何地方均无力承办，需要中央集中管理。随着经济发展，中央集权体制不利于发挥地方建设的积极性，引起地方的扩大权力的呼声。为了调动地方的积极性，1957年中央政府下放部分经济管理权。但下级政府依然在当地实行集权体制，截留了本该下放给企业的管理权，同时对地方社会经济事物干预过多，伴随权力的扩大，机构增多。

随着经济发展和社会外部环境的变化，县级政府机构内部出现不适应的状况，出现了几个不同时期的改革。

（二）县级机构改革的主要内容和过程

根据县级机构的改革对象和改革内容，将县级行政体制改革划分为四个阶段。

第一次大规模的改革：20世纪60年代初，工具意义的县级机构精简阶段，主要进行机构和人员的裁减合并，解决表面化的问题。

新中国第一次大规模县级机构改革开始于20世纪60年代初，止于1963年。这次大规模的精简是从中央各部门首先开始的。它是以中央重新强调集中统一，收回1958年下放的权力开始的。同时，为了克服三年自然灾害造成的经济和财政困难，中央与地方机关进行了两次比较集中的机关工作人员精简运动。

这次改革既有中央主动决策因素，又有环境所迫的被动因素，其结果是机构数目的简单合并和人员的裁减。它侧重点不在于行政体制自身的完善，而在于通过机关人员减少，达到减缓财政压力的目的。

1961年6月21日，毛泽东在批复习仲勋同志关于中央机关精简的报告时，提出“省市级区一级，专区一级，县一级这地方三级均照此计划，坚决精简”。之后，中共中央作出《关于精简职工工作若干问题的通知》，连续三年进行精简职工的工作，其主要对象是指1958年6月后参加工作的来自农村的新职工。对1957年底参加工作的职工，也可准许离职回乡。精简下来的干部绝大多数下放到基层，加强生产第一线。这次机构精简和职工精简的结果



是，从1960年到1962年底，县级机构的总数从35个减少到了30个，减少了1/7。有些直属机构中如编制委员会、档案馆，并入办公室，有的机关下放到乡镇，县委机构数减少。机关工作人员数目也大幅度的减少。

导致60年代县级机构改革的直接原因很多，主要有以下：

1. 县级机关机构数目和人员数目不断膨胀。

机构增加的方式有几种：一是分解，将早期综合性管理部分，根据专业化分工单列机构，如文教科分为文化、教育、卫生局，经建科分为农、工、商三部门，而农、工、商再进一步分解，农业系统的职能由农业科、水利科两部门演变为农业局、林业局、畜牧局、农机局、水利局、水产局等。二是横向增设部门。增设的方式有两种，即根据管理事务内部增设，如计划委员会等，以及上级机构对口垂直职能增设，如银行、邮电等。三是纵向增加层次。在原有的科（局）之上增设委员会，平增一个管理层级。结果县级行政机构建国初10个左右发展到30个左右，行政工作人员从建国初100人左右发展到500人左右。

但是仅有政府机构及政府工作人员数目的增加，还不足以促成改革。县级机构的增加从1949年初开始，几乎每年都有增加，但是直到60年代初才进行大规模的改革，其中约有十年的时间差。经历过1958年“并县风”，1960年开始恢复原县建制。

机构增加产生了两个不良后果：一是吃财政饭的人数增多。在60年代初经济困难时期，加重了国家经济困难。二是机关工作人员容易脱离群众，产生官僚主义。

2. 我国经济和财政出现了困难。

这是机构改革的主要原因和直接原因。我们必须跳出机构自身去寻求其改革的真实原因，从行政生态学的角度分析，机构膨胀是行政环境的产物，机构改革同样是环境的结果。行政体制作为上层建筑的组成部分，是受制于经济基础的。

60年代，我国经济建设出现了困难。一方面是由于1959年我国遭受了严重的自然灾害，另一方面是由于1958年大跃进、“共产风”人为地破坏了生产，再加上苏联政府撕毁合同，撤走专家，逼我还债，这对于刚刚从战争中走出的政权，无疑于雪上加霜，加重了中国的经济困难。严重的经济困难又导致政治生活领域出现了一系列问题。由于生活状况的恶化，部分群众产生了对政权的不满情绪，有些干部利用手中权力多吃多占、贪污受贿，干部工作作风方



面出现脱离群众，官僚主义等问题。为了解决这些问题，以减轻财政收不抵支的局面，中共中央采取了许多措施，其中一条就是精简各级机关、精简大批国家机关工作人员。

应该肯定，机构精简及职工精简，对于解决当时经济困难起到过一定的作用。由于机构改革是解决当时经济困难中众多措施的一个方面，具有临时工具意义，因此，经济稍有好转，机构就得以恢复和膨胀起来。到1963年底，精简的机构出现反弹。

在“文化大革命”这一非理性的“革命化”阶段，在县级机构改革中，不能不提到的是革命委员会。它是1967年县级机构第二次大规模精简机构的畸形产物，“革委会”是非常时期的非正常的机构。目前许多研究将这个非常时期的非常改革忽略，认为没有价值。这段改革实质上最能反映我国急功近利的改革意向和改革文化，是我国行政体制改革的缩影之一。

1. 机构设置非常态。“革委会”产生是借助民主之名行政治垄断之实的结果。“革委会”是在对原有的合法的人民政权国家机器全盘否定的基础上建立的。“革委会”及其委员不是选举产生，但标榜以群众为自己的基础，是“直接依靠广大革命群众的行动产生的”。实际上是由“支左”部队和造反派组织推荐指定，由三部分人组成，时称“三结合”，即各造反派组织代表（群众代表）一般占50%左右，军队代表占20%，革命领导干部代表占20%，其他方面的革命群众代表占10%。实际上大多是军队干部居于主导地位，出现实质上的军队领导地方党委的现象。

2. 机构组织受政治影响大。在“革委会”成立过程中，特别强调不仅要与旧时代剥削阶级庞大的官僚机构截然分开，而且要与“文化大革命”前的旧机构划清界限。于是，按照“革命化”和“精兵简政”的原则，取消了原有县级各工作部门。县革命委员会所属的工作部门，初期用大组（部）套小组，设有办事组、政工组、生产指挥部、保卫组四大机构，并在每个大组之下分设若干小组或办公室，替代原来有“封资修”嫌疑的处、科、股等称谓。其中办事组主管机关事务、秘书、民政、外事等工作；政工组主管宣传、组织、文化、教育、人事等工作；保卫组主管治安、保卫、公安、法院等工作；生产指挥组主管生产、财贸、基建、工交等工作。

县“革委会”机关人员也确实非常精简。以1968年《人民日报》报道的灵宝县为例，新成立的“四组”机构，是由原来的“八组两室”（政宣组、组织组、农村组、内务组、财贸组、工效组、文卫组、统计组和革委会办公室、