

栏 目

- I 政权法制建设
- II 工业 交通 城市建设
- III 农业 林业 乡镇企业
- IV 财政 金融 工商行政管理
- V 科技 教育 文化 卫生 体育
- VI 专题文章
- VII 经验交流
- VIII 法规文件选编
- IX 统计资料
- X 发展中的中国县镇
- XI 大事记
- XII 附录

目 录

政权法制建设

县人民代表大会的建设与完善	1
县级党政机关编制现状	3
县级党政机关主要工作部门的基 本职能	5
基层政权建设综述	8
县级政府工作人员管理	9
县人民法院工作概貌	16
县人民检察院工作概况	20
县镇司法行政机构及工作	28
县级人民团体的基本职能	44
农村共青团工作概述	44
改革中的县镇妇联工作	45
县镇统一战线工作概况	47

工业交通城市建设

县镇能源及其开发	51
开发小水电建设农村电气化	56
县乡公路交通运输的发展	62
县镇邮电通信现状	66
县镇及农村的邮政通信服务	68
发展中的农村电话事业	70
四十年小城镇建设概述	73

农业林业乡镇企业

县镇土地管理工作概况	77
1988年农业发展概况	80
县镇林业建设综述	84
乡镇企业发展概况	85
乡镇企业的劳动保护概况	91
农村剩余劳动力现状	93

财政金融工商行政管理

县、乡(镇)财政工作综述	95
我国税制发展概貌	99
县镇税收工作概况	101
农村社会经济统计工作发展概况	109
县镇工商行政管理工作	114
中国供销社合作社的发展	119
中国农村保险事业的发展	123

科技教育文化卫生体育

发展中的农村科技事业	127
气象事业的建设和发展	129
农村中学教育的发展及改革	134
县镇职业技术教育综述	136
农村成人教育综述	139
农村特殊教育综述	140
县镇群众文化事业蓬勃发展	141
县镇广播电视事业概述	144
发展中的农村卫生事业	150
蓬勃发展的农村体育事业	154

专 题 文 章

中国农村经济形势和农业发展战略	157
认清土地国情 强化土地管理	161
当前村镇建设的形势与任务	163
农业发展的新台阶	165
试论县镇管理体制的改革	170

经 验 交 流

1988 年县机构体制改革研讨会综述	173
中国的民政建设	177
全国县司法局基层工作理论研讨会	179
浙江省温州市积极探索小城镇共 青团工作新路	180
发挥“妇女之家”在精神文明建设 设中的积极作用	182
三个试点县的电气化情况	183
晋江县邮电通信服务搞得好	186
小城镇建设的基本经验	188
行唐县发展薪炭林的经验	190
新金县开展全民义务植树有成效	191
从改革中发展 在调整中前进	192
中国工商银行在改革开放中发展前进	196
把供销合作社办成农民的白铁柜 务组织	198
太有生命力的农业中学	199
世界卫生组织初级卫生保健合作中心	200
龙舟运动方兴未艾	201

法规文件选编

全国人民代表大会常务委员会关于县以下人民 代表大会直接选举的若干规定 (1983 年 3 月 5 日)	203
中共中央、国务院关于县组党政机构改革若干 问题的通知 (中发〔1983〕39 号)	204
中共中央办公厅、国务院办公厅关于全国区、乡、 镇党政机构人员编制的有关规定 (中办发 〔1986〕28 号)	205
中共中央、国务院关于实行行政分建建立乡政府的 通知 (中发〔1983〕35 号)	206
国务院关于建立民族乡问题的通知 (1983 年 12 月 29 日国发 201 号)	207
国务院关于农民进入集镇落户问题的通知 (1984 年 10 月 13 日国发 141 号)	207
国务院批转民政部关于调整集镇标准的报告的通知 (1984 年 11 月 22 日国发 165 号)	208
附：民政部关于调整集镇标准的报告 (1984 年 10 月 9 日)	208
国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条 件报告的通知 (国发〔1986〕46 号)	209
附：关于调整市标准和市领导县条件的报告 (1986 年 2 月 3 日)	209
中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作	

的通知 (中发〔1986〕22 号)	210
吸收录用干部问题的若干规定 (劳人干 〔1982〕147 号)	213
关于补充乡镇干部实行选任制和聘用制的暂行规定 (劳人干〔1987〕4 号)	214
国务院关于农民个人或联户购置机动车船和拖拉机 经营运输业的若干规定 (1984 年 2 月 27 日)	215
关于农村个体运输户管理问题的若干规定 (1987 年 4 月 15 日)	216
国务院关于加强内河乡镇运输船舶安全管理的通知 (1987 年 11 月 3 日)	217
县乡公路建设和养护管理办法 (〔87〕交公路字 309 号)	218
国务院批转水利电力部关于积极发展小水电建设 中国农村电气化试点县的报告的通知 (国发 〔1983〕190 号文)	219
水利电力部和四川省人民政府《关于积极发展四川 省小水电的若干规定的通知》 (〔82〕水电农 电字第 21 号)	220
〔〔82〕川州发字第 21 号〕	220
邮电部关于加强农村支局所管理的若干规定 (1983 年 8 月 10 日)	221
关于印发兴办乡村电话交换点若干规定的通知 (〔1984〕邮部字 300 号)	223
附：关于兴办乡村电话交换点的若干规定 邮电部关于印发加强乡、镇集体电话管理意见的 通知 (〔1986〕邮部字 76 号)	225
附：邮电部关于加强乡、镇集体电话管理的意见 城乡建设环境保护部关于印发《关于加强集镇规划 工作的意见》的通知 (1983 年 7 月 18 日)	227
附：关于加强集镇规划工作的意见 城乡建设环境保护部关于印发《集镇实行统一开 发、综合建设的几点意见》的通知 (〔85〕城 乡字第 542 号 1985 年 10 月 5 日)	230
附：集镇实行统一开发、综合建设的几点意见 城乡建设环境保护部关于印发《村镇建设管理暂行 规定》的通知 (〔85〕城乡字第 538 号 1985 年 10 月 29 日)	231
附：村镇建设管理暂行规定 国务院关于制止买卖、租赁土地的通知 (1983 年 11 月 19 日)	233
中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕 地的通知 (1986 年 3 月 21 日)	234

关于抓紧清查非农业用地的通知 (〈1986〉国土 〈监〉字第1号)	236
关于加强地质管理工作的通知 (〈1987〉国土 〈矿〉字第111号)	236
国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人 口转为非农业人口的通知 (国发〔1981〕181号)	238
国家经济委员会、农牧渔业部、国家工商行政管理 局印发《关于加强乡镇企业工业产品质量管理工 作的意见》的通知 (经农〔1986〕59号)	239
附:关于加强乡镇企业工业产品质量管理工作的 意见	
国家经济委员会、农牧渔业部印发《关于乡镇企业 利润分配问题的若干意见》的通知 (经农发 〔1986〕660号)	241
附:关于乡镇企业利润分配问题的若干意见	
农牧渔业部关于印发《关于完善乡村集体企业承包 经营责任制的意见》的通知 (〈1987〉农企 字第19号)	242
国家经济委员会、农牧渔业部、财政部、中国农业 银行印发《关于推动乡镇工业技术进步的意见》 的通知 (经农〔1987〕238号)	244
附:关于推动乡镇工业技术进步的意见	
国家经济委员会、农牧渔业部、国家工商行政管理 局关于印发《乡镇企业工业产品质量管理办法》 的通知 (经农〔1987〕396号)	245
附:乡镇企业工业产品质量管理办法	
卫生部、农牧渔业部关于颁发《乡镇企业劳动卫生 管理办法》的通知 (〈87〉卫防字第31号)	247
附:乡镇企业劳动卫生管理办法	
关于加强乡镇企业劳动保护工作的规定 (1987年7月22日)	248
国家建筑材料工业局、农牧渔业部关于促进乡镇建 村工业发展的通知 (〈1987〉建财政法字 833号)	250
附:关于促进乡镇建材工业发展的十项措施	
财政部关于颁发《〈乡镇〉财政管理试行办法》的通知 (〈85〉财预字第53号)	252
附:《〈乡镇〉财政管理试行办法》	
乡镇企业会计制度 (1986年9月15日)	253
牲畜交易税暂行条例 (1982年12月13日) ...	255
中华人民共和国盐业条例 (草案) (1984年9月18日)	256

附:盐业税额表	
国务院批转财政部关于农业税改为按粮食“倒三七” 比例价折征代金问题请示的通知 (1985年5月 17日)	258
中华人民共和国耕地占用税暂行条例 (1985年5月17日)	259
中华人民共和国城镇个体工商户所得税暂行条例 (1986年1月7日)	260
附:十级超额累进所得税税率表	
中华人民共和国税收征收管理暂行条例 (1986年4月21日)	261
中华人民共和国个人收入调节税暂行条例 (1986年9月25日)	264
附:个人收入调节税税率表	
国家工商行政管理局关于工商行政管理局关保持廉 洁的通知 (工商办字〔1988〕第134号) ...	265
中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若 干问题的通知 (1983年5月6日)	266
国家教育委员会、财政部关于农村基础教育管理体 制改革若干问题的意见 (〈87〉教政研字002号)	268
国务院关于筹措农村学校办学经费的通知 (国发〔1984〕174号)	271
国家教育委员会关于民办教师工龄计算问题的复函 (〈86〉教计字179号)	271
国务院批转卫生部关于卫生工作改革若干政策问题 的报告的通知 (1985年4月25日)	272
卫生部关于加强县卫生防疫站工作的几点意见 (1980年10月10日)	272
附:卫生部关于卫生工作改革若干政策问题的报 告(摘)	
国务院关于发布《广播电视设施保护条例》的通知 (国发〔1987〕40号)	274
附:广播电视设施保护条例	
关于下发《全国体育先进县的标准和评选办法》、 《全国体育先进县标准的细则》的通知 (〈87〉体群字61号)	275
附:全国体育先进县的标准和评选办法	
全国体育先进县标准的细则	
中华人民共和国森林法(节录) (1984年9月20日)	278
中华人民共和国草原法 (1985年6月18日)	279
中华人民共和国矿产资源法(节录) (1986年3月19日)	281

国务院公布第三批全国重点文物保护单位的通知 (1988年1月13日)	284
森林防火条例 (1988年1月16日)	289
中华人民共和国水法 (1988年1月21日)	293
扫除文盲工作条例 (1988年2月5日)	296
国务院办公厅转发国家科委等部门关于从工人、农民及其他劳动者中选拔和培养各种技术人才意见的通知 (1988年2月21日)	298
国务院批转国家经委、国家计委关于立即整顿国营煤矿井田内各种小井的意见的通知 (1988年2月29日)	299
国务院关于公布第二批国家级森林和野生动物类型自然保护区的通知 (1988年3月9日)	300
中华人民共和国河道管理条例 (1988年6月3日)	302
军人抚恤优待条例 (1988年6月28日)	305
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例 (1988年7月12日)	307
国务院批转建设部关于审定第二批国家重点风景名胜区报告的通知 (1988年8月1日)	308
国务院关于做好一九八八年棉花收购工作和加强棉花市场管理的通知 (1988年8月4日)	313
国务院关于化肥、农药、农膜实行专营的决定 (1988年9月28日)	314
国务院办公厅关于制止一些市、县公开出卖城镇户口的通知 (1988年10月29日)	316
国务院批转水利部关于依靠群众合作兴修农村水利意见的通知 (1988年11月2日)	316
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决定 (1988年12月29日)	317
中华人民共和国土地管理法	318

统计资料

全国平原县农村经济情况	323
全国丘陵县农村经济情况	328
全国山区县农村经济情况	332
全国牧区县农村经济情况	337

全国少数民族地区农村经济情况	340
全国少数民族地区牧区县农村经济情况	343
全国商品粮基地县农村经济情况	346
全国沿海开放地区农村经济情况	349
全国粮食产量排序前150名	
县资料 (一)	353
全国粮食产量排序前150名	
县资料 (二)	356
全国棉花产量排序前150名	
县资料 (一)	359
全国棉花产量排序前150名	
县资料 (二)	362
全国油料产量排序前150名	
县资料 (一)	366
全国油料产量排序前150名	
县资料 (二)	369
全国糖料产量排序前150名	
县资料 (一)	372
全国糖料产量排序前150名	
县资料 (二)	375
全国水产品产量排序前150名	
县资料 (一)	378
全国水产品产量排序前150名	
县资料 (二)	381
全国猪牛羊肉产量排序前150名	
县资料 (一)	384
全国猪牛羊肉产量排序前150名	
县资料 (二)	388
全国农村社会总产值排序前150名	
县资料 (一)	391
全国农村社会总产值排序前150名	
县资料 (二)	394
全国农业总产值排序前150名	
县资料 (一)	397
全国农业总产值排序前150名	
县资料 (二)	400
全国农村工业产值排序前150名	
县资料 (一)	403
全国农村工业产值排序前150名	
县资料 (二)	407
全国社会农副产品收购总额排序前150名	
县资料 (一)	410
全国社会农副产品收购总额排序前150名	
县资料 (二)	413

全国国家收购粮食排序前 150 名	
县资料 (一)	416
全国国家收购粮食排序前 150 名	
县资料 (二)	419
全国人均产粮排序前 150 名	
县资料 (一)	422
全国人均产粮排序前 150 名	
县资料 (二)	426
全国每万人中商业人员人数排序前 150	
各县资料 (一)	429
全国每万人中商业人员人数排序前 150	
各县资料 (二)	432
全国每万人中商业机构数排序前 150 名	
县资料 (一)	435
全国每万人中商业机构数排序前 150 名	
县资料 (二)	438
各地区农民文化生活情况 (一)	441
各地区农民文化生活情况 (二)	442
各地区农村卫生情况 (一)	443
各地区农村卫生情况 (二)	444
各地区农村乡村医生和卫生员、接生员人数	444
各地区农村有线广播普及情况	445
各地区农村邮电设施	446
各地区农村报刊期发数	447

发展中的中国县镇

北京市: 市郊县镇在建设	449
内蒙古: 内蒙古自治区县镇经济概述	450
湖北: 湖北省县 (市) 经济和社 会发展概述	453
四川: 立足四川省情振兴县镇 经济	459
贵州: 发展中的贵州山区县镇	461
云南: 坚持改革开放繁荣边疆 经济	465
陕西: 前进中的陕西省	468
青海: 改革开放中前进的青海省	470
宁夏: 加快改革开放步伐促进 宁夏经济发展	473
附: 宁夏风光名胜	
北京市延庆县	477
河北省邯郸县	484
河北省武安市	489
河北省滦南县	494

河北省唐海县	497
河北省雄县	503
河北省承德县	509
河北省香河县	516
河北省霸县	523
河北省遵化县	529
河北省磁县	535
河北省南皮县	541
山西省清徐县	548
山西省灵丘县	553
山西省山阴县	558
山西省浑源县	563
山西省离石县	569
山西省安泽县	574
内蒙古自治区林西县	580
内蒙古自治区丰镇县	586
内蒙古自治区正镶白旗	591
辽宁省岫岩满族自治县	597
吉林省梨树县	603
黑龙江省宾县	609
黑龙江省呼玛县	615
江苏省无锡市郊区	622
江苏省无锡县	630
浙江省临安县	635
浙江省萧山市	643
安徽省望江县	650
安徽省颍上县	656
福建省闽清县	660
福建省建瓯县	667
山东省寿光县	673
山东省牟平县	680
山东省长岛县	687
河南省新乡县	692
湖北省神农架林区	698
湖北省新洲县李集镇	700
湖南省攸县	702
湖南省桃源县	706
广东省花县	711
广东省番禺县	718
广东省佛山市	724
广东省佛山市澜石镇	731
广东省佛山市张槎镇	737
广东省南海县	741
广东省鹤山县	750
广东省阳春县	75

广东省台山县	762
广东省化州市	770
广东省东莞市	778
广东省高要县	786
四川省黔江土家族自治县	793
四川省云阳县	800
四川省普格县	805
贵州省剑河县	811
云南省云龙县	816
陕西省长安县	820
陕西省镇巴县	825
宁夏回族自治区永宁县	831
宁夏回族自治区贺兰县	836
宁夏回族自治区石嘴山市石嘴山区	842
宁夏回族自治区平罗县	846
宁夏回族自治区吴忠市	852
宁夏回族自治区青铜峡市	859
宁夏回族自治区灵武县	864
宁夏回族自治区中卫县	869
宁夏回族自治区固原县	875
宁夏回族自治区海原县	880
宁夏回族自治区隆德县	885
宁夏回族自治区惠农县	891
宁夏回族自治区同心县	897
宁夏回族自治区西吉县	901
内蒙古自治区五原县	906

新疆维吾尔自治区伊吾县	910
-------------------	-----

大事记

1988年县镇大事	917
-----------------	-----

附录

1988年全国教育先进集体	931
第一、二届全国体育先进集体名单	931
第三届(1975年)、第四届(1979年)、第五届(1983年)、第六届(1987年)全国运动会县及县以下全国体育先进单位名单	932
第三届全国少数民族传统体育运动会表彰的民族地区体育先进单位	937
1988年记集体一等功县级以上法院和全国法院模范名单	937
国务院批准的55处国家级自然保护区	937
全国民族团结进步表彰大会先进集体	939
全国100个农村电气化县	940
县镇企业历年获国家级优质产品名单	941
全国县(区、县级市)、建制镇名单	945
一、一览表	945
全国各民族人口、语言、文字及民族自治地方一览表	994

县级人民代表大会的建设与完善

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，中华人民共和国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。”人民通过代表管理国家大事，掌握自己民族、国家的命运。目前全国 2830 多个县（包括县级市、市辖区）都设有经过群众直接选举产生的人民代表大会及其常务委员会。它们在社会主义现代化建设和改革中，认真履行宪法、法律赋予的各项职权，很好地发挥了地方国家权力机关的作用。

建国初期，革命刚刚胜利，土地改革、剿匪等很多工作尚未完成，召开全国和地方各级人民代表大会的条件尚不成熟。当时，由社会各界、群众团体及党、政、军分别选举出县各界人民代表组成各界人民代表大会会议，经省人民政府批准，代行县人民代表大会的职权，每届任期一年。

1953 年 2 月 11 日，中央人民政府委员会通过《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。这是建国后的第一选举法。1954 年上半年，全国各县依照法律规定，相继选出县人民代表大会代表，并召开了第一届人民代表大会。按照《中华人民共和国宪法》、《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》和《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》规定，县人民代表大会的代表由下一级人民代表大会选举产生，代表名额按照人口多少确定，最少不少于 30 名，最多不超过 450 名；每届任期 2 年。县人民代表大会会议每年举行两次，闭会期间，县人民代表大会不设常设机构，由县人民委员会代行其职权。

“文化大革命”十年，我国的人民代表大会制度遭到空前的破坏和践踏，县级人民代表大会处于名存实亡的境地。1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会总结了我国革命和建设的经验和教训，确定全国工作着重点转移到社会主义现代化建设上来，并提出，为了保证人民的民主权利，发展安定团结、生动活泼的政治局面，促进社会主义建设顺利进行，必须加强社会主义民主，健全社会主义法制。1979 年五届全国人民代表大会第二次会议通过的《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》和《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》对县级政权的组织和选举制度，作了重要改革，主要是：第一，县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，由主任、副主任和委员组成。地方各级革命委员会改为人民政府，并相应恢复县长等职称。地方人民代表大会及其常务委员会是地方的国家权力机关，地方人民政府是地方的国家行政机关。县人民政府的组成人员由县人民代表大会及其常务委员会分别选举、罢免或者任免。县人民政府对县人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。第二，保障人民自由行使选举的民主权利。按章在推荐代表候选人过程中，中国共产党、各民主党派、各人民团体和任何选民或代表（只要有三人以上附议，1986 年 12 月修改后的选举法规定为要有选民十人以上联名），都可以提出代表候选人。确定正式候选人名单应经选民或者代表反复酝酿讨论，民主协商，必要时举行预选决定。还规定候选人的名额应多于应选名额，即选举中实行差额选举的原则。第三，县级人民代表大会代表由间接选举改为由选民直接选举产生。第四，规定县级以上地方各级人民代表大会代表非经本级人民代表大会常务委员会同意，不受逮捕或者审判。第五，县人民代表大会任期由每届 2 年改为 3 年。1979 年下半年开始，部分县按照修改后的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《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》规定，进行了直接选举试点工作。1981 年底，全国 2700 多个县级单位先后选出县级人大代表，并召开了县级人民代表大会，选举产生了县人民代表大会常务委员会。县级人民代表大会的改进和完善是我国地方政权建设中的一个重要环节，是政治体制改革的一项重要内容。我国人民代表大会制度建设进入一个新的发展时期。

1986 年 9 月 5 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议决定，县、乡两级人民代表大会代表应在 1987 年底以前进行换届选举。这是 1979 年以来，我国进行的第三次县乡直接选举。为了充

分发扬社会主义民主，保障选民的民主权利，1986年12月，第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议对《地方组织法》和《选举法》又进行了修改，各省、自治区、直辖市也对本地区的选举实施细则进行了修改和补充，按照法律规定和中央提出的要从政治体制改革角度搞好换届选举工作的精神，全国29个省、自治区、直辖市的2830个县级单位，注意充分发扬民主，严格依法办事，到1987年底，顺利地进行了县级人民代表大会换届工作，共选出县级人大代表58万多名，县级人大常委会正、副主任14000多名，正副县（市、市辖区）长14000多名，新的一届县级人民代表大会代表的文化知识和年龄构成比较合理。据26个省、自治区、直辖市的统计，新当选的57万多名县级人民代表大会代表中，大专以上文化程度的有80000多名，占14.8%；文盲5000多名，仅占0.9%。代表中36—55岁的占62.5%，代表参政议政的意识也比较强。他们主动联系选民，听取群众呼声，反映群众意见，积极参加国家大事和本行政区域内重大事项的管理。

1987年换届后，县级人民代表大会及其常务委员会依照宪法和法律赋予的职权，把保证和促进改革开放做为首要职责，把加强社会主义民主和法制建设作为中心任务，把加强自身建设放在重要位置，积极工作，勇于探索，工作不断改进和加强，发挥了国家权力机关的作用。

一、依法实施法律监督和工作监督，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议在本行政区域内的遵守和执行。地方组织法规定，地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次，常务委员会会议每两个月至少举行一次，各地的县级人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域政治、经济具体情况以及人民群众关心的重大问题，认真开好例会。有计划有重点地听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院贯彻执行国家法律和行政法规的情况和有关政治经济工作的报告。1988年，大多数县级人民代表大会及其常务委员会，都对贯彻治理经济环境、整顿经济秩序，继续深化改革的方针做出决议，并开展了执法检查，对某些法律的实施情况进行专题调查研究，保证和发展了安定团结的政治局面。近年来，全国人大及其常委会通过了几十个法律和法律性决定，省级人大及其常委会也制定了相应的地方性法规，国家的法制日趋完备。为了保证宪法、法律得到全面实施，真正做到依法办事，县级人大及其常委会加强了对法律实施的监督，加强了对人民政府、人民法院和人民检察院的工作监督。

二、依法搞好干部的选举和任免工作。依照法律规定，选举和任免国家机构领导人员是县级人民代表大会及其常务委员会的重要职权。1987年县级人大换届选举中，县级人民代表大会坚持差额选举原则，注意充分发扬民主，尊重代表的意愿，坚持以投票选举结果为准，一大批得到人民信任的符合革命化、年轻化、知识化、专业化标准的中青年干部进入地方国家权力机关和领导岗位。这次选出的14000多名正、副县（市、市辖区）长中，大专以上文化程度的占60%以上，55岁以下的占95%以上。在人大常委会任免干部时，坚持按照法律程序、民主程序进行，许多县人大常委会注意总结工作经验，改进干部任免工作，努力增加干部任免工作的透明度，工作越做越好。一些县人大常委会，还参与了干部管理部门对由人大选举和人大常委会任免的干部的评议和述职活动，对增强干部责任心起到了积极作用。

三、组织代表开展活动，密切联系群众，反映人民的愿望和要求。地方组织法规定，代表应当与原选举单位选民保持密切联系，宣传法律和政策，协助本级人民政府推行工作，并且向人民代表大会及其常务委员会、人民政府反映群众的意见和要求。近年来，县级人大及其常委会，通过组织代表视察、代表同选民对话、代表同本级人民政府领导人对话等活动，宣传法律和国家政策，反映人民群众的意见和要求，进一步密切了人民政府同群众的关系。

四、县级人大及其常委会的自身建设得到进一步完善。近年来，县级人大及其常委会渡过了初创阶段，工作已经开始走上程序化、制度化的轨道。为了更好地发挥人民代表大会的职能作用，真正有效地行使宪法、法律赋予的职权，许多地方制定了诸如加强同代表和选民的联系制度、同人民政府、人民法院和人民检察院联系制度、人事任免制度、会议和议事规则等。人大的机构也在逐步健全。

（全国人大 曹 沛 王曙生）

县级党政机关编制现状

一、机构设置

根据统计调查,我国县级党政机构平均每县设置43个,其中党委工作部门一般设8个左右,政府工作部门设35个左右。此外,还有司法检察部门和部分群众团体。

从各省的县级党政机构设置情况看,平均设置50个以上的有:黑龙江省、湖北省、广西壮族自治区;

平均设置45个至50个的有:山西省、安徽省、福建省、江西省、河南省、广东省、海南省、贵州省、宁夏回族自治区;

平均设置40个至45个的有:河北省、内蒙古自治区、吉林省、江苏省、浙江省、山东省、湖南省、四川省、云南省、陕西省、甘肃省、新疆维吾尔自治区;

平均设置40个以下的有:北京市、天津市、上海市、辽宁省、青海省。

在县级党政机构中,党委工作部门一般设有:办公室、组织部、宣传部、统战部、政法委员会、农村工作部、人民武装部、老干部局等,还有按照党章要求设置的纪律检查委员会和直属机关党委。

政府工作部门:

综合管理部门:办公室、计划委员会、经济委员会、科学技术委员会、财政局、劳动局、人事局、体制改革委员会等;

政法内务部门:公安局、司法局、民政局、民族事务管理局、宗教局等;

监督检查部门:审计局、物价局、工商行政管理局、税务局、标准计量局、土地管理局、统计局等;

经济专业管理部门:财贸办公室、农业委员会、交通局、商业局、粮食局、乡镇企业局、农牧局、林业局、农机局、水利电力局、二轻工业局、农业局等;

社会事务管理部门:文化局、教育局、计划生育委员会、体育运动委员会、卫生局、档案局、外事办公室等。

同时,有的县党政机关还设有名目繁多的非常设机构。例如,岗位责任制办公室、沼气办公室、柑桔办公室、食品工业办公室等。

在党政机构之外,还有群众团体,比较集中的有:工会、共青团、妇联、科学技术协会、文学艺术界联合会、工商业者联合会等。

县级党政机构设置有以下特点:一是党政机构基本上对口设置。在现行的县级党政机构中,约有95%以上的机构是同上级党政机关对口。二是农业经济管理部门比重大。这在一定程度上反映了县级机关以农村为工作重点的特点,但也暴露出部门分工过细的弊端。例如,某县仅管农业的就设有:农业委员会、林业局、水利局、农业局、农机局、畜牧局、蚕业局等7个机构,占该县政府工作部门的30%多。三是仍然摆脱不掉一些旧有行政体制的影响,比较突出的是层次过多。如不少县仍然保留财贸办公室、农业委员会做为中间层次。因此,县级机关如何从经济体制改革和商品经济发展的需要出发,从本地的实际情况出发,因地制宜、科学合理地设置机构,是县级机构改革中必须认真研究的核心部门。

二、人员编制

1983年国务院根据各省、自治区、直辖市的县级区划数、人口、工农业产值、土地面积,以及各地政治经济文化发展的不同情况,重新核定了全国县级党政群机关编制。当时全国有2069个县级行政单位,共核定编制113.2万人,平均每县547人(不含单列编制的政法部门、下同)。

从分配到各省的情况看,平均每县800人以上的有:北京市、天津市;平均每县700~800人的有:上海市、江苏省、河南省、广东省;平均每县600~700人的有:辽宁省、吉林省、安徽省、山东省、湖北省、湖南省、宁夏回族自治区;平均每县500~600人的有:内蒙古自治区、黑龙江省、浙江省、福建

省、江西省、广西壮族自治区、四川省；平均每县400~500人的有：山西省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、新疆维吾尔自治区；平均每县400人以下的有：西藏自治区、青海省。

近年来，随着我国社会主义建设事业的发展，县级行政区划进行了一些调整，县级机关的人员编制也发生了一些变化。目前我国共有1986个县级行政单位，人员编制约119万人，平均每县增至600人左右。另一方面，从我国县级机关的在职人数看，截止1987年底，全国共有144.1万人，平均每县为725人。各省县级机关平均在职人数的分布情况为：平均每县1000人以上的有：北京市、天津市、上海市、湖北省、广东省；平均每县800~1000人的有：辽宁省、吉林省、黑龙江省、江苏省、安徽省、山东省、河南省；平均每县600~800人的有：河北省、山西省、内蒙古自治区、浙江省、福建省、江西省、湖南省、广西壮族自治区、四川省；平均每县400~600人的有：贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区；平均每县在400人以下的有：西藏自治区、青海省。

县级机关人员编制的基本特点：由于编制是按人口、土地面积、工农业产值以及社会经济发展水平等综合因素核定的，一些经济比较发达、人口比较集中的省（市）其县级机关的人员编制规模就比较大，平均人数较多。如1983年核定编制时，平均每县在600人以上的省（市）基本上都处于我国的较发达地区。实有人数的分布情况也表明了这一点。相反，经济基础较薄弱，人口比较稀少的地区，如西藏自治区、青海省等，平均每县的人员编制规模则相对较小。这在一定程度上反映了人员编制必须与不同社会经济发展水平相适应的客观事实。

三、人员构成

在我国县级党政群机关实有144.1万人中，从人员的部门构成看：中共县委25.3万人，占17.6%；人大常委会4.2万人，占2.9%；政府部门106.4万人，占73.8%；政协2.8万人，占1.9%；民主党派和人民团体5.4万人，占3.8%。

从人员的职级构成看：各部门的领导职数占全部机关人数的15.8%，一般工作人员占73.8%，机关工勤人员占10.4%。

领导职数的各省分布情况：

领导职数占全部机关人数超过20%的有：西藏自治区、甘肃省、江西省、青海省；领导职数占15~20%的有：宁夏回族自治区、山西省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、湖北省、内蒙古自治区、湖南省、陕西省、河北省、贵州省、福建省、云南省、辽宁省；领导职数占10~15%的有：黑龙江省、四川省、海南省、山东省、安徽省、浙江省、江苏省、河南省、吉林省、广东省、上海市；领导职数占10%以下的有：天津市、北京市。

机关工勤人员的各省分布情况：

机关工勤人员占全部机关人数超过15%的有：西藏自治区、甘肃省、青海省；机关工勤人员占10~15%的有：内蒙古自治区、陕西省、天津市、山西省、湖北省、宁夏回族自治区、河北省、山东省、北京市、河南省、新疆维吾尔自治区、四川省、黑龙江省；

机关工勤人员占10%以下的有：安徽省、江西省、海南省、云南省、福建省、广西壮族自治区、辽宁省、贵州省、湖南省、江苏省、吉林省、浙江省、上海市。

县级机关人员构成的特点：一是人员的部门结构基本上同各级机关相一致。二是在职级构成中，社会经济发展水平较低地区的领导职数和工勤人员都占有较大比重；相反，社会经济发展水平较发达地区则相对较小。这说明，合理调整人员构成的工作仍是今后必须引起高度重视的问题。

（人事年 晓 东）

县级党政机关主要工作部门的基本职能

我国县级党政机关的机构模式因县而异，各具特点。但其主要工作部门和基本职能则大致相同。这里，将县级党政机关主要工作部门的基本职能综合概述如下。

一、中共县委工作部门

办公室：及时收集、筛选、鉴别、综合和利用各种信息，为县委领导科学决策提供依据和参谋性意见；催办和查办上级机关和县委的重要文件、指示、批示及函件的落实上报办理情况和结果；起草各种公文和县委领导同志在一些重要会议上的报告、讲话；筹备县委召开的会议；担任县委常委会议记录，整理县委常委会议决议事项纪要；编辑简报，反映情况，传递信息，交流工作经验；负责管理机要工作和机要干部队伍；承担接待工作，并负责办理县委机关的后勤服务工作和保卫工作。

组织部：调查研究各级党组织的工作情况和现状；帮助和督促各级党组织坚持民主集中制，建立健全党的生活制度；负责干部管理和审查、考察，合理使用干部；负责干部培训和干部队伍建设；负责领导班子建设和干部交流；负责离退休干部的管理和安置工作；负责党员教育和管理工作及基层党组织的建设；落实知识分子政策；办理干部统计、党员统计、管理干部档案和文书档案；处理党员干部的来信来访工作。

宣传部：坚持宣传四项基本原则和改革、开放、搞活的方针；协同有关部门进行法制宣传教育工作；负责新闻报导和宣传教育工作；归口管理宣传、文化队伍的建设。

统战部：负责统战理论政策的宣传教育；负责落实各项统战政策。

政法委员会：统一政法各部门对共同的重大问题的认识；协调政法各部门的工作，解决相互之间的分工与合作；组织政法部门党组联合办公；研究加强政法领导班子和政法队伍的建设。

人民武装部：负责民兵组织建设和武器装备的管理；负责民兵、预备役人员的军事训练和政治教育；负责组织并带领民兵完成战备执勤任务；负责民兵和预备役人员的登记、统计工作；协同教育部门对学生实施军事训练；负责征兵、招收飞行学员的工作；负责拟制本区域内的战时动员计划；负责对专职人民武装干部的管理；协同有关部门做好退伍军人的安置和烈军属的优抚工作；战时负责组织实施兵员动员和带领民兵参军参战支援前线，保卫后方等工作。

纪律检查委员会：维护党的章程和其他重要规定，整顿党风，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况；经常对党员进行党的纪律教育；负责来信来访工作，管理党员的控告或申诉；对同级党委会的成员进行党章规定范围内的监督。

二、县政府工作部门

(一) 综合管理部门

办公室：深入调查研究，为领导决策服务；了解、分析、综合各方面的情况，及时向领导汇报；答复上级的查询，回答下级的请求；筹备县政府召开的各种会议；起草和修改县政府下发的各种公文；起草县政府领导在各大会议上的报告及讲话；负责县长办公会议的记录和整理；负责人民代表提案处理工作；负责政府机关的后勤和日常事务工作。

计划委员会：对经济和社会发展的重大问题进行规划；负责经济信息和经济预测工作，制定中、长期计划和年度计划；编制国民经济计划和执行计划的综合平衡；检查分析和监督国民经济和社会发展规划的执行情况，协调各部门的经济活动；负责计划体制改革，指导各部门的计划工作。

经济委员会：组织工业生产和交通运输的安排，支援农业生产；负责经济体制改革，搞活经济，提高经济效益。

科学技术委员会：协同有关部门编制科技发展计划，对全县的科技活动实行综合管理；负责科技事业，组织科研攻关，开拓技术市场，引进、推广新技术、新成果；负责科技计划、管理、情报、统计工

作。

财政局：负责财务的编制、审核、汇兑等业务，组织收入并合理安排支出；控制社会集团购买力；检查督促各部门执行财经纪律情况；协助县政府管理国家预算和预算外资金，并对国营企业财务实行监督。

城乡建设委员会：承担城乡建设规划设计以及乡镇规划、建设的管理工作；负责基本建设投资组织实施工程的选点、土地的征用、房屋搬迁、设计施工、工程监理等工作；负责施工图纸的审查、建筑工程的安全及质量监督；协同有关部门对城镇建设进行管理；协同有关部门抓好农村房屋建设的管理；配合有关部门抓好公路运输工程、邮电通讯线路的规划、架设安装的管理工作。

劳动人事局：按照干部管理权限和范围，办理干部的调配、调整、培训、考核、监察，以及晋级、晋升；办理大中专毕业生的分配、转正，科技干部的引进、委派等工作；承办是政府的干部任免工作；办理吸收和录用干部以及合同制干部的考核；负责岗位责任制的考查和对国家行政机关工作人员奖惩方面的具体工作；负责军队转业干部的接收、安置工作；负责国家干部统计以及劳动工资统计；负责干部、工人的退休退休工作；协同有关部门抓好劳动计划管理，提高全员劳动生产率；办理劳动保护、劳动生产安全监督工作；办理党政机关、企事业单位的工资福利工作，以及奖金的发放监督和检查工作；开展劳动人事方面的业务培训和指导工作。

编制委员会：配合有关部门承担体制改革、行政立法、行政区划调整等有关工作；制定机构编制工作的管理办法和规章制度；审查党政群机关、事业单位及部分企业主管部门和机关附属机构的机构编制方案，按照权限规定，办理市批手续；审核党政群机关、事业单位及部分企业主管部门和机关附属机构的人员工资基金计划，并负责机构编制统计工作；调查研究各部门的职责任务、机构设置、编制配备、人员构成的情况和问题，根据体制改革的需要，提出改进意见。

农业委员会：协调并协助有关部门贯彻执行党的农村经济政策；开展调查研究，掌握信息，扶贫致富，提出决策意见；负责农村两个文明建设；负责农村生产和生活条件的改善，发展农村社会生产力，提高农业生产和农民生活水平。

(二) 政法内务部门：

公安局：依照国家法律同一切反革命和其他犯罪行为作斗争，预防和制止犯罪分子的一切破坏活动；保护社会主义的全民所有制的财产和劳动群众集体所有制的财产，保护公民私有的合法财产；保护公民的人身权利，维护社会秩序、生产秩序、工作秩序和人民群众生活秩序。

司法局：负责法制宣传教育工作，向全体公民普及法律常识；负责基层司法人员在干部的培训；负责律师工作机构的组织建设和业务建设；负责公证工作机构的组织建设和业务建设；负责基层人民调解委员会的组织建设和业务建设。

民政局：贯彻落实党的优抚和复退安置政策，组织开展拥军优属活动；负责荣复转退军人的优待、抚恤、接待、安置工作，民政信访工作，军队退休干部和地方行政干部退休的管理工作；贯彻落实党的有关救济、救灾工作的方针和政策，承担救灾、社会救济、社会福利、殡葬管理以及收容遣送等工作；负责办理乡（镇）选举—行政区划、婚姻登记工作。

民族事务委员会：检查落实民族政策的贯彻执行情况；配合有关部门搞好扶贫工作，管好、用好开发资金和民族补助费；推动民族团结，协调各民族之间的关系；调查、办理、审批，申报民族成分的恢复、更改工作和民族地区建设工作；配合有关部门共同负责民族教育、文化、卫生、体育和民族古籍整理工作；承担民族之间的友好往来和接待工作。

(三) 监督检查部门

审计局：对财政预算和信贷计划的执行，财政决算和信贷计划的结果进行审计监督；对各级行政机关、人民团体、事业单位的财务收支进行审计监督；对国营企业、基层建设单位、金融保险机构的财务收支进行审计监督，并考核其经济效益；维护国家财经纪纪。对严重的贪污盗窃、侵占国家资产、严重损失浪费和损害国家利益的行为进行专案审查；贯彻审计法规，制订审计规章制度，参与重要的财政、财务方面规章制度的研究制定工作；向本级政府和上级审计机关作审计工作报告和重大的专案审计报告。

税务局：贯彻执行国家制定和税收政策和法规；根据上级下达的征税计划，编制本行政区季度完成

规划；制订征管办法和措施，按税率征税，为国家积累资金。

工商行政管理局：维护城乡市场秩序，对市场交易活动进行监督管理，查处违法经营活动；办理工商企业登记，建立经济户口，通过登记实行监督管理；管理经济合同，检查监督经济合同的执行情况，并对合同纠纷进行调解与仲裁，查处违法经济合同；对商标实行管理，办理全国商标的统一注册，保护商标专用权；管理和指导广告工作；管理城乡个体经济，指导个体劳动者协会工作；打击投机倒把分子。

统计局：制定统计调查计划，部署和检查本行政区域内的统计工作；组织统计调查并收集、整理、提供本行政区域内的统计资料；对国民经济和社会发展情况进行统计分析，实行统计监督；管理和协调各部门制订的统计调查表和统计标准。

物价局：对国务院和上级物价部门下达的定价、调价方案负责安排实施，并督促各有关部门和单位遵照执行；对各业务部门和物价单位进行指导，对违反物价方针、政策和物价纪律的行为依照法律和有关规定作出处理；通过调查研究，掌握市场物价信息，保持物价基本稳定。

(四) 经济专业管理部门

农业局：编制全县农业生产和农业科技发展规划；负责农业生产的调查研究，解决农业生产上的重大问题；负责对县农业技术推广中心、农场、种子站等企事业单位的领导；负责农业事业费的预算、检查和审计工作；负责农业其他专项经费的计划安排与落实并进行督促检查；负责对农业技术干部的指导和管理；推广农业新技术、新措施，安排农业各项生产。

林业局：贯彻执行《森林法》，以法治林、管林；组织并指导城乡绿化工作，增加森林覆盖面积和林木蓄积量；编制林业的发展规划，开展林业科研，推广和普及林业科技知识，加速实现林业现代化；负责林政管理、林业基地建设和自然保护区的建设。

水利电力局：编制水利电力建设规划；协同有关部门组织和指导能源开发利用；协同有关部门组织并实施防汛抗旱、水土保持等方面的工作；指导并监督水电工程方面的施工和安全管理。

商业局：贯彻执行党和国家的商业政策，沟通城乡物资交流；编制商业经济发展计划，指导、监督其执行；负责商品流通的组织管理，参与市场调节，以保障供给，搞活市场，稳定物价；指导商办工业发展，改善经营，提高效益；参与商品流通领域的改革。

粮食局：配合有关部门，积极发展粮油生产，保障城乡供给；开展议购议销，发挥主渠道作用，搞活粮油市场，平抑粮油市价，满足人们对粮油日益提高的不同需求；发展粮油食品加工业，为城乡人民提供优质食品及原料；发展饲料工业生产；负责粮食机构、网点的建设。

乡镇企业局：编制乡镇企业发展的实施规划；指导乡镇企业经济活动，提供信息，交流经验；负责乡镇企业职工的组织培训。

交通局：编制交通运输发展规划并组织实施；组织陆路、水路及民间道路、桥梁、渡口的交通运输建设，并负责养护公路及其他通道；管理路政、航政，维护交通秩序，抓好运输生产安全；科学管理运输市场，提高经济效益和社会效益。

(五) 社会事务管理部门

教育委员会：统筹全县学前教育、普通教育、职业教育、成人教育、高等教育和特殊教育等工作；协调各部门的教育工作；统一部署和指导教育体制的改革；协同财政、计划部门负责教育经费的分配和使用。

文化局：制订并实施文化事业发展规划；开展健康有益的文化活动；挖掘和整理民族文化、发展有地方特点的文化事业；协同有关部门负责对珍贵历史文物收集保护管理工作；负责文化队伍的思想政治工作和文化队伍的建设。

卫生局：制订卫生事业发展规划；积极组织控制和防治危害人民健康的常见病、地方病；协同有关部门负责各行业的卫生监督监测工作；负责卫生保健知识的普及工作；协同各部门负责公费医疗的管理；负责卫生资源的调查和开发利用；负责对卫生队伍的建设。

体育运动委员会：制定体育工作计划；组织各种体育竞赛活动；挖掘和整理民间传统体育活动资料，推陈出新；指导和督促城乡业余体育活动的开展；规划业余训练网的建设，组织各项体育培训班和体校的训练工作；制定全县体育场馆设施建设规划。

广播电视局：组织编制广播电视事业建设的发展规划和技术规划；管理广播电视事业；承担广播电视的社会技术服务工作；负责音像发行管理工作。

计划生育委员会：宣传和贯彻执行党和国家的计划生育政策和法令；协同有关部门采取措施，控制人口增长，不断提高人口素质；负责计划生育队伍的建设。

说明：上述各工作部门及基本职能是根据 1988 年的有关资料整理而成，仅供参考，不作为设置有关机构的依据。

(人事部 晓东)

基层政权建设综述

我国的基层政权组织，在农村是乡、民族乡、镇人民政府和人民代表大会；在城市是市辖区、不设区的市人民代表大会和人民政府。街道办事处，是市、市辖区人民政府的派出机关。截止 1988 年底，全国共有乡 44224 个，民族乡 1571 个，镇 11481 个，不设区的市 248 个，市辖区 647 个，街道办事处 5099 个。

乡、镇规模一般为 12000 人左右，个别大的乡、镇在 50000 人以上。乡、镇政府，除设有乡、镇长以外，还设有文书、民政、司法、文教卫生、计划生育、生产建设、统计等助理员，一般为 9—15 人。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级地方人民政府组织法》的规定，乡、镇人民代表大会不设常设机构，而选举产生大会主席团，负责人民代表大会闭会期间的日常工作以及下次大会的筹备工作。街道办事处一般管辖 1—2 万人，个别大的街道达 10 万人。街道办事处除主任、副主任外，一般设办公室、市政卫生、经济管理、社会教育、民政福利科(室)等机构，工作人员一般有五六十人。

镇一般是农村一定区域内的政治、经济、文化中心和商品集散地。因此，加速小城镇建设，充分发挥其联结城乡的桥梁和纽带作用，促进城乡的经济交流和发展，是基层政权建设工作中的一项重要任务。

我国的小城镇(指建制镇)建设和发展，经历了一个曲折的过程。建国初期，随着国民经济的恢复和发展，小城镇的发展比较快。以后由于“左”的影响，小城镇发展缓慢。十年动乱期间，小城镇建设又遭到破坏。党的十一届三中全会以后，随着农村经济的繁荣，小城镇又有了新的发展。

1984 年，国务院发出第 165 号文件，对设镇标准进行了重新规定：

- 1.凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制；
- 2.总人口在 20000 人以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过 2000 的，可以建镇；总人口在 20000 人以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10% 以上的，也可以建镇；
- 3.少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地，非农业人口虽不足 3000，如确有必要，也可以设置镇。

在此后三年多的时间，小城镇建设有了突飞猛进的发展，由 1984 年的 5698 个猛增到 1988 年的 11481 个。(见附表)

根据中共中央、国务院 1986 年 22 号文件规定，民政部门负责管理城乡基层政权建设的日常工作。主要职责是：调查了解基层政权建设的现状和存在的问题，提出改进和加强的意见，并组织实施；总结交流经验；组织先进乡、镇和先进村(居)民委员会的评比、表彰活动；培训乡、镇长和村(居)民委员会主任；指导村(居)民委员会的组织建设和制度建设；制订和修改有关的法律、法规和规章制度。乡、镇人民代表大会和乡镇干部的管理工作，分别由上级人大常委会和组织人事部门负责。县级有关部门派驻乡、镇的分支机构(一般有 20 个左右)，多由县级主管部门管理，少部分是与乡、镇政府分权共同管理。

(民政部 伊保庄)

附表

全国各省、市、自治区建制镇一览表 (1988)

地区	镇数	地区	镇数	地区	镇数	地区	镇数
北京	14	黑龙江	385	山东	816	贵州	396
天津	33	上海	42	河南	318	云南	357
河北	615	江苏	524	湖北	828	西藏	30
山西	497	浙江	700	湖南	592	陕西	378
内蒙古	253	安徽	453	广东	1283	甘肃	182
辽宁	445	福建	240	广西	280	青海	31
吉林	290	江西	268	四川	852	宁夏	49

县镇政府工作人员的管理

我国宪法第一百零五条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”县、镇都属于地方政府行政机关，是我国地方政府机构的重要组成部分。县、镇政府中的工作人员，纳入国家行政干部序列，履行国家公务，享受国家规定的各项待遇。

县、镇两级政府工作人员的主要职责是，在其管辖的范围内贯彻党和国家的路线、方针、政策，执行上级的命令、决议和指示，参与制定本县、镇工作的目标、任务和规划，并及时解决工作中的各类问题，以保证各项行政工作能够卓有成效地进行。

县、镇两级政府的工作人员，由于工作在基层，与广大群众有直接、密切的联系，他们一方面要经常地向群众宣传和贯彻政府的各项政策、措施；另一方面，还要经常听取群众的意见和要求，向上级行政领导部门反映，供决策机关在制定各项政策时参考借鉴，以使各项政策更加切合实际，具有较强的科学性和可行性。

总之，县、镇是政府行政管理中两个非常重要的层次，又是城乡交流的结合部。县、镇两级政府中的工作人员，在整个行政事务中，起着很重要的作用。多年来，随着我国社会主义建设事业蓬勃发展的需要，县、镇政府行政机关的工作人员队伍不断得到充实和加强。

县、镇政府工作人员的吸收录用

所谓吸收录用，是指将非在职人员（包括在职的工人等），通过国家规定的审批手续，正式录用为国家机关、事业、企业单位的干部，进入国家干部编制序列。县、镇干部的吸收录用主要有以下几条渠道：

1. 接收军队转业干部

1949年10月1日，新中国诞生，当时新的人民政权建设和国民经济恢复的任务都十分艰巨，各条战线，各级政府，特别是县、镇两级基层政府，急需大批干部，为解决干部不足的困难，毛泽东主席在七届二中全会报告中指出：“我们必须准备把210万野战军全部地化为工作队。这样干部就够用了，广大地区的工作就可以开展了。”根据毛泽东主席的指示，大批复员转业官兵充实到各级人民政府，特别是县、镇政府，他们成为解放初期政府机关工作人员的主体。他们具有丰富的革命斗争经验，坚定的政治立场和顽强的革命精神，在新政权的建设过程中，坚决地执行党的各项方针政策，为新中国的建立和巩固做出了突出的贡献。

从此以后，军队转业干部充实到地方干部队伍逐年制度化。国务院和省、自治区、直辖市都有专设的部门，从事军队转业干部的安置工作。每年国家都有计划地接收一批军队转业干部，充实到各级政府机关和企业、事业单位。这样做，对社会主义建设和巩固国防都具有积极意义。

2.接收大、中、专毕业生充实干部队伍

革命和建设的发展，需要知识和知识分子。早在1929年抗日战争时期，毛泽东主席起草的《大量吸收知识分子》的决定，就确定了放手吸收知识分子参加革命的方针。推翻旧世界，需要知识和知识分子；同样，建设新世界，更加需要知识和知识分子。为了广泛吸收知识分子，解放战争后期和建国初期，中央和各级党委在各地举办了一些革命大学、军政大学以及各种干部训练班，广泛吸收青年学生。对他们进行一定时期的政治教育，然后吸收录用为干部。同时，对社会上一些闲散的知识和有一技之长的旧职员，也给予思想改造培养后，聘用为干部。

随着新中国教育事业的发展，一批批新型知识分子茁壮成长。每年毕业的大中专毕业生，源源不断地充实到干部队伍中来，使干部队伍的文化结构、专业结构更加适应迅速发展的革命和建设的需要，干部队伍素质得到改善和提高。特别是县、镇基层干部队伍，不论是从年龄结构还是文化知识结构，逐年有所改善，趋向平衡和合理。

3.面向社会招收录用干部

在接收军队转业干部和大中专毕业生仍不能满足干部缺员的情况下，国家还定期有计划地向社会进行招收录用干部，简称之为“社招”。1987年，劳动人事部报经中央批准的《吸收录用干部问题的若干规定》，对“社招”工作做出了明确的规定。（见附件一），使吸收录用干部工作纳入制度化轨道。公开招收，竞争考试，择优录用的做法，既保证了吸收录用干部的质量，又杜绝了不正之风，受到社会上广大人民群众群众的热烈欢迎。

4.从农民中选拔或聘用干部

这是干部来源，特别是县、镇（乡）干部来源的又一条重要渠道。

回顾历史可追溯到战争年代。无论是土地革命时期，还是抗日战争、解放战争时期，都有大批的农民投身革命，他们当中的绝大多数人，成为建国初期县、镇政府干部的主体，为县、镇政府的初创建设，做出了贡献。他们当中的一些人，正式经国家批准，纳入了国家干部编制，享受国家干部的应有待遇，也有一部分人，由于受到国家干部编制和自身条件的限制，而以“工分加补贴”的干部身份，长期在乡镇机关工作。他们熟悉农村工作，又有一定实际工作经验，是农村基层工作中的一支重要力量。这部分干部，特别是在农村实行承包责任制之后，生活中出现了许多新的问题需要解决。因此，他们要求转为国家正式干部的呼声很高。但考虑到这部分干部在全国的数量不少，而国家在经济上还有不少困难，为此，中共中央组织部发出了《关于目前不要把农村“工分加补贴”的干部转为国家正式干部的通知》，希望各级党的组织部门做好这部分干部的工作，关心他们的生活，对他们的实际困难要尽可能加以解决，同时要教育他们继续做好工作，为实现我国的农业现代化而奋斗。

1980年开始，一种新型的乡镇干部选用方法在孕育之中。乡镇，特别是一些艰苦、边远的地区，无论是接收部队转业干部还是接收分配的大学毕业生，干部的数量都极为不够。原来的乡镇干部年龄又很大，精力有限，出现了青黄不接的现象。为补充干部缺员，适应工作的需要，北京市昌平县沙河公社，从生产大队、生产队干部中，选聘了26名干部到政府、党委、农工商联合企业总公司做经济管理、政治、行政工作。他们大都在30岁左右，具有初中以上文化水平，又有一定的组织领导能力和某一方面的专业知识。选聘的程序是：各用人单位根据条件要求，物色推荐对象，然后由组织审查，报公社党委批准。选聘单位和受聘干部双方签订《选聘干部合同书》，聘期为一年，若聘期考察不合格，随时可以解聘；合格的，期满后还可以续聘。受聘干部的工资由基本工资和奖金两部分组成。一旦聘用合同解除，他们仍然回去参加生产劳动。

1982年，劳动人事部总结了北京市沙河乡试行干部选聘合同制的经验，向全国推广介绍。这一做法主要有以下好处：

（1）有利于克服干部职务终身制的弊端，调动干部的积极性。选聘干部由于有合同和任期规定的约束，所以不能靠身、学历混日子。表现不好不称职的干部就会被解聘；积极肯干且有实绩的，则可被续