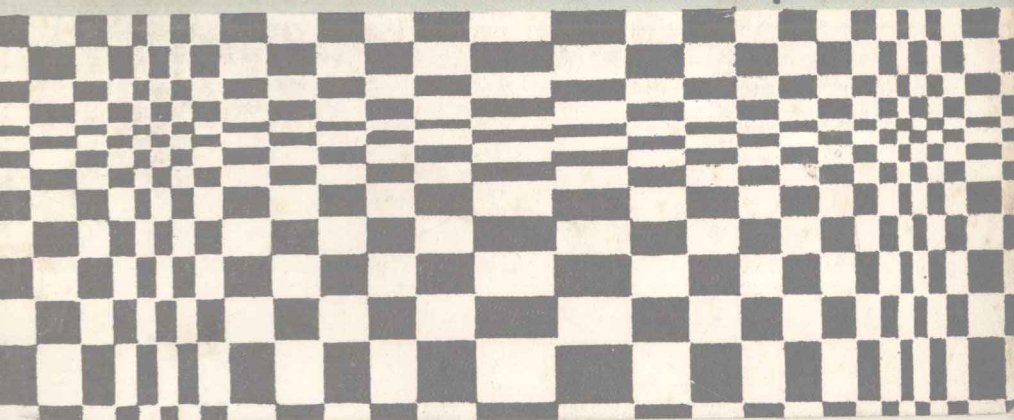


全国地县
两级领导班子
“四化”建设
进程抽样调查
报告文集

中央组织部青年干部局编

上
册



全 国 地 县
两级领导班子“四化”
建设进程抽样调查报告文集
(上 册)

一九八七年十一月

序

陈 野 苹

《全国地县两级领导班子“四化”进程抽样调查报告文集》是中央组织部青年干部局1985年组织进行的一次“地（局）县（处）两级领导班子‘四化’建设进程抽样调查”的成果汇编，这是一套珍贵的历史资料，它采用定量抽样的社会学调查方法，通过对上千个地县领导班子的剖析，客观地叙述了领导班子“四化”建设进程，真实地记录了党的十一届三中全会以来干部队伍所发生的变化。

大家知道，党的十一届三中全会以后，全党的工作重心就坚定地转到经济建设上来。党的十二大明确规定了党在新的历史时期的总任务，这就是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”。但当时，我们各级领导班子普遍存在着年龄老化、职数偏多、文化偏低的情况，明显地与全党工作的新的重心的要求不适应。小平同志当时即尖锐指出：“全国范围的干部接替问题，如果再过三五年还不解决，就可能造成一种混乱”，“不只是四个现代化没有希望，甚至于要涉及到亡党亡国的问题。”陈云同志也告诫全党：“应当清醒地看到，由于种种原因，我们党的干部队伍相当长时间以来就存在程度不同的老化问题，存在青黄不接的问题。这个问题现在不解决，或者解决得不好，共产主义事业在中国就有可能出现曲折。”为了迅速扭转这种局面，中央明确提出党的组织工作、干部工作要促进和确

目 录

1	序	
2	历史性的进程、历史性的变化 ——地县两级领导班子“四化”建设进程抽样 调查综析·····	(1)
3	国务院部委机关司处级干部队伍“四化”建设进程 调查综合报告·····	(43)
4	关于用人观念的转变和继续转变·····	(60)
5	唐山市县、区党政领导班子“四化”建设进程的调 查报告·····	(72)
6	保定地区县以上领导班子“四化”建设进程的调查 报告·····	(92)
7	山西省雁北地区县以上党政领导班子“四化”建设 进程的调查报告·····	(126)
8	山西省大同市县级领导班子“四化”建设进程的调 查报告·····	(160)
9	包头市县以上领导班子“四化”建设进程的调查报 告·····	(186)
10	内蒙古乌兰察布盟县级党政领导班子“四化”建设 进程的调查报告·····	(214)
11	沈阳市党政领导班子“四化”建设进程的调查报告 ·····	(242)
12	沈阳市县级领导班子“四化”建设进程的调查报告 ·····	(253)
13	阜新市党政领导班子“四化”建设进程的调查报告 ·····	(278)

历史性的进程 历史性的变化

——地县两级领导班子“四化”建设进程

抽样调查综析

秦 汶

1985年2月至7月，中央组织部青年干部局具体组织了一次地（局）县（处）两级领导班子“四化”建设进程抽样调查。这套调查报告文集，即是这次调查成果的反映。

调查28个省、自治区、直辖市（不含西藏）的50个地级单位97个领导班子。包括：①18个地（州、盟）、26个市和3个直辖市的区的党委、政府（行署），计47个地市区的94个领导班子，其中地市州盟占全国323个地市州盟的13.6%，直辖市的区占全国35个直辖市的区的8.6%。②3个直辖市的局。

调查以上地级单位所属的3,098个县处级单位3,505个领导班子。包括：①297个县市和81个省辖市的区的党委、政府，计378个县市区的756个领导班子。其中，县市占全国2,218个县市的13.4%，省辖市的区占全国560个省辖市的区的14.5%。②地市州盟直属2,471个部委办局和直辖市的区属111个部委办局，计2,582个部委办局。③直辖市的局的109个县处级单位。④天津市红桥区属29个街道和处级单位的58个领导班子。

直接调查对象为上述地县级单位的领导班子成员14,516人。其中地级干部819人，县级干部13,697人。

调查17个国家机关部委和中国科学院的机关。其中部委占

国务院43个部委的39.5%。

调查以上部委机关的463个局级单位。包括：①406个机关司局；
②57个局级直属单位。

调查以上机关司局所属的2,197个机关处。

直接调查对象为上述部委机关的局处两级干部2,216人，其中局级干部1,535人，包括部机关1,255人，直属单位280人；处级干部4,681人。

总计调查地（局）县（处）两级单位（机构）5,808个，其中地局级513个，县处级5,295个。地（局）县（处）两级领导班子6,262个，其中地级560个，县级5,702个。

调查组成这些领导班子的地（局）县（处）两级干部20,732人，其中地局级2,354人，县处级18,378人。

调查工作在黑龙江省和河北省保定地区、唐山市进行试点的基础之上，于今年5月全面展开。各地、各部门组织了70个调查组，2000多人参加了工作。各调查组根据统一的调查参考提纲（附后）和部署，查阅了大量的档案和资料，个别谈话1万余人，召开座谈会1,400余次，向6万多人进行了书面问卷调查和民意测验调查，整理了4千多万字的资料，最后汇总了10余万个数据，形成了75份调查报告及17份专题调查报告。

在整个调查工作中注意坚持了三条原则。一是紧密地围绕改革和经济建设事业的发展去研究领导班子的群体结构和整体效益，把领导班子“四化”建设的局部进程放到国家的社会主义四个现代化建设的总体进程中去考察。二是实事求是地反映情况，有喜报喜，有忧报忧，把实事求是地反映情况看成是这次调查的价值所在。三是主要用数据说话，而不是主要用事例说话。因为大量的情况经过调查分析只能产生几个统一的数据，而大量的情况中则包含了许多不同的事例；从统一的数据中只能引出一个确定的结论，而不同的事例则可以说明不同的乃至互相对立的观点。

所以，各地认为，应该把通过深入调查所得到的翔实的数据作为分析的依据，而对各种事例的使用则要经过选择来决定取舍，取舍的标准是是否带有普遍性，而不是是否符合主观上已有的观点。

这次调查在各级党委的直接领导与支持、各级组织干部部门及全体参加调查工作的同志的努力下，经过前后近六个月的紧张工作，基本上达到了预期的目的。现将这次调查得到的主要结果及认识综述如下。

一、六年来领导班子“四化”建设进程的回顾

抽样调查的情况表明，十一届三中全会以来，各地、各部门的领导班子（主要是地局、县处两级）“四化”建设大体上经历了一个奠基、起步、突破和提高的过程。

1979年，继续结合揭、批、查，清除及调出了领导班子中的帮派人物和在“文化大革命”中犯有严重错误的干部。同时，结合平反冤假错案，重新起用一批老干部。多数地区和单位的调整幅度在40%左右。由于相当数量的老干部进入领导班子，班子人数有所增加，平均年龄略有上升。但是，经过调整，纯洁了组织，落实了政策，不仅对当时的拨乱反正、稳定局势起了重要作用，而且为领导班子以后的“四化”建设奠定了基础。

1980年至1981年，根据中央提出的“三位一体”的原则和中组部召开的选拔优秀中青年干部工作座谈会精神，又进行了较大的调整，出了一批年高体弱的老干部和少数不称职的干部，进了一批文化程度较高的中青年干部，领导班子人数有所减少，年龄和文化结构有了初步改善。据44个地区及其所辖的378个县市统计，调整后的领导班子人数，地级平均12人，比调整前减少了1人；县级平均10人，比调整前减少了2人。这次调整工作开始注重选拔一些年轻有文化的干部进入领导班子。可以说，地县级领导班

子的“四化”建设是从此起步的。

1982年至1984年，各部门和各地区按照中央的部署，结合机构改革，对领导班子进行了较大幅度的调整。这次调整，始终强调了把好政治关、年龄关和文化关，使领导班子的“四化”建设有了较大的突破。据18个部委统计，1982年提拔的局处两级干部是当年局处级干部的32.7%，1983年提拔的局处两级干部是当年局处级干部的20.4%，两年调整的幅度达一半以上，提拔的局处级干部60%以上是大专文化程度。据44个地区及其所辖的378个县（市、区）统计，1983年提拔的地级干部是当年地级领导成员的47%，提拔的县级干部是当年的县级领导成员的25.4%；1984年提拔的地级干部是当年地级领导成员的13.2%，提拔的县级干部是当年县级领导成员的37%。两年调整幅度，地级达60.2%，县级达62.4%。这两年提拔的地县级干部45%左右是大专以上文化程度。

1984年下半年以来，各地、各部门又按照中央提出的“领导班子要稳定五至八年”的要求，结合整党，对领导班子又进行了一次调整，以进一步提高“四化”水平，适应改革和经济建设发展的需要。在1984年里，18个部委对其局处两级干部又进行了调整，平均幅度达32.9%。1985年1至6月，又有4个部委对其局处两级干部进行了调整，平均幅度达18.9%。地市的调整，现正在进行中。

地局、县处两级领导班子的“四化”建设进程表明：在党的十一届三中全会和十二大的政治路线指导下，领导班子的“四化”建设积极地顺应了我国社会主义现代化事业的发展，基本上实现了同步转变。

二、地（局）县（处）两级领导班子出现了一些新的重要情况

调查结果表明，经过全党六年来的共同努力，当前地（局）

县（处）两级领导班子，已经发生了深刻的变化。

1. 地县两级领导班子成员已基本换了一茬。中央国家机关部委的局处两级干部接近换了一茬。地（局）县（处）两级干部的主体构成，已经是建国以后各个阶段参加工作的干部。

从1979年到1984年，省区市的50个被调查单位共提拔地县两级领导干部15,468人，是这些单位现职班子人数的106.6%。其中地级提拔1,019人，是现职地级班子人数的124.4%；县级提拔14,449人，是现职县级班子人数的105.5%。这些单位的现职领导班子中，建国以前参加工作的地、县两级干部3,765人，占现职班子人数的19%。其中地级281人，占现职地级班子人数的34.3%；县级2,484人，占现职县级班子人数的18.1%。

从1982年到1984年，18个被调查的部委共提拔局处两级领导干部4,626人，是这些单位现职局处级干部的72.6%。其中局级提拔966人，是现职局级干部的69.2%；处级提拔3,660人，是现职处级干部的73.5%（详见表一）。

2. 地县两级领导班子的年轻化程度已经达到中组部《关于领导班子“四化”建设的八年规划》的要求。中央国家机关部委的局处两级干部队伍的年轻化程度基本达到《八年规划》前三年的要求。地县两级领导班子曾一度严重存在的“青黄不接”的问题，已经基本解决，领导班子的交替已有条件转入正常化。中央国家机关部委的局处两级干部的“青黄不接”问题已经大为缓解。

中央组织部为了有计划有步骤地搞好领导班子的“四化”建设，经中央批准，于1983年制订了《关于领导班子“四化”建设的八年规划》。规划要求地市（州盟）、厅局（部委）党政领导班子一般应由55岁左右、50岁以下和40岁以下的干部组成，在党政正副职中，至少各有一名在40岁以下。县级党政领导班子一般应由50岁以下、40岁左右、30岁左右的干部组成，平均年龄在45

表一 地(局)县(处)两级领导班子“四化”

数 量 项 目		被 调 查	占 全 国 同 类 总 数
类别		单 位	的 百 分 比
合 计		5808	
		地级	县级
		513	5295
地 市 (州、盟、区、局)		50	13.1%
其 中	地区(州盟)	18	10.3%
	市	26	17.6%
	直辖市属区	3	8.6%
	京津沪市直属局	3	
县市(区)		516	
其 中	县市	297	13.3%
	县级区	81	
	京津沪市属县级单位	109	
	天津市区属县级单位	29	
地市直部委办局		2582	
其 中	地市局	2471	
	直辖市属	111	
县级合计		3098	
地县两级合计		3148	
国家部委局级单位		463	
其 中	部委机关局	406	
	局级直属单位	57	
国家部委机关处		2197	
国家部委局处合计		2660	

建设进程抽样调查情况一览表

被调查的领导班子		被调查的领导班 子成员		1979—1984 年提拔的干 部 人 数		提拔人数与 现班子成 员数的比 例
6262		20,732		20,309		98%
地级	县级	地级	县级	地级	县级	
560	5702	2354	18378	2200	18,109	
97		819		1019		124.4%
36		652		811		124.4%
52						
6						
3		129		149		115.5%
923		5313		6570		123.7%
594		4537		5803		128%
162						
109						
58		162		138		85%
2582		8384		7879		94%
2471		8037		7377		92%
111		347		502		145%
3505		13,697		14449		105.5%
3602		14,516		15,468		106.6%
463		1535		1181		77%
406		1255		966		77%
57		280		215		77%
2179		4681		3660		78%
2660		6216		4841		78%

岁左右。县委书记和县长，一般不要超过50岁，县委常委和正副县长中，45岁以下的最好占到一半以上；35岁以下的，正副县长中应有一人，县委常委中应有2、3人。要经常保持这一合理结构。对中央国家机关部委的司局长则要求到1985年底一般由50岁左右的接任。

根据这一精神，经过几年的工作，到1984年为止，44个地区的地委书记平均54岁，副书记平均48.6岁，常委平均48.7岁；专员（市长、州长、盟长）平均48.4岁，副专员平均47.9岁。这些地区所辖的378个县（市、区）的县委书记，平均47.7岁，副书记平均43.2岁，常委平均42.8岁；县长平均43.5岁，副县长平均43.1岁。

从表二、表三中，我们可以看到领导班子从1978年到1984年的变化，其中，县级党政领导班子的年轻化程度，比地、级更好些；地、县政府班子成员年龄普遍比同级党委班子成员年龄低。

到1984年为止，18个部委的局级干部平均53.5岁，比机构改革前下降了5岁多。处级干部平均49.1岁，比机构改革前下降了3岁多。机构改革以来，局、处级干部的高年龄段所占比例在缓慢地下降。据六个部委统计，51岁以上的局级干部所占比例已从1982年的88%降到1984年的76%，51岁以上的处级干部所占比例则从1982年的67%降到1984年的54%。

从图一、图二所绘出的地委正副书记、县委正副书记及常委的年龄变化曲线中可以看出，1984年全国地委正副书记平均51.6岁，比1979年的55.4岁降低了3.8岁，并低于1975年52.5岁的水平。1984年全国地委正副书记平均45.6岁，比1979年的48.3岁降低了3.2岁，也低于1975年的45.9岁的水平。1984年全国县委常委平均42.6岁，比1979年的48.9岁降低6.3岁，调整工作的幅度，已经超过了年龄自然增长的速度。

除了领导班子成员年龄大幅度降低外，“青黄不接”问题解

**表二 被调查的44个地市的地县两级党政领导班子
一把手年龄变化情况**

a. 1978年情况

年 份	类 别	各占总数 数的百分比	年 龄	56 岁 以 上	51 岁 至 55 岁	46 至 50 岁	41 至 45 岁	36 至 40 岁	35 岁 以 下	平均 年龄 (岁)
一 九 七 八	地市(州盟) 委书记	53		71.7	18.8	7.5	2			57.3
	专员 市(州盟)长	38		63.2	21	13	2.6			56.3
	县(市)委 书记	390		11.5	29.5	42.6	13.3	2.6	0.5	49.7
	县(市)长	349		10.9	26.6	44.7	14.9	2.6	0.3	49.1

b. 1984年情况

年 份	类 别	各占总数 数的百分比	年 龄	56 岁 以 上	51 岁 至 55 岁	46 至 50 岁	41 至 45 岁	36 至 40 岁	35 岁 以 下	平均 年龄 (岁)
一 九 八 四	地市(州盟) 委书记	47		38.2	40.4	17	4.3	0	0	54
	专员 市(州盟)长	43		4.7	32.6	34.7	23.3	4.7	0	47.7
	县(市)委 书记	377		1.9	34.2	32	19.9	11.4	0.5	47.7
	县(市)长	378		0	8.2	27	37	21.4	6.3	43.5

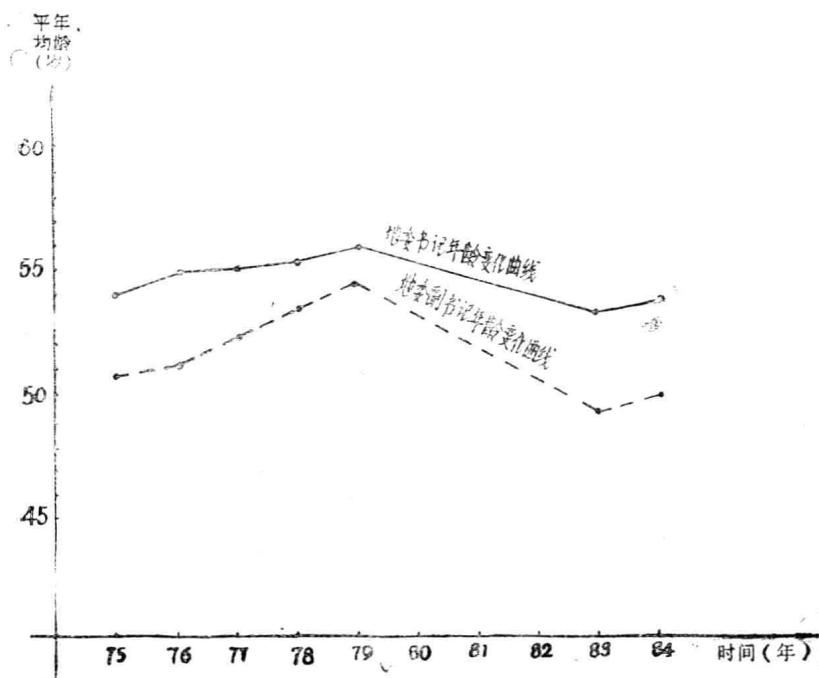
**表三 被调查的44个地市的地县两级党政领导班子成员
(不计一把手) 年龄变化情况**

a. 1978年情况

年 份	类 别	各占总数 的百分比	年 龄						平均 年龄 (岁)
			56 岁 以 上	51 至 55 岁	46 至 50 岁	41 至 45 岁	36 至 40 岁	35 岁 以 下	
一 九 七 八	地市(州盟) 委副书记、 常委	581	45	27.2	15.5	6.4	2.2	3.6	54
	副专员副市 (州盟)长	365	54.8	28.7	11.5	2.7	1.6	0.5	55.6
	县委书记、常委	3785	10.5	23.8	35.3	18.6	5.9	6	47.2
	副县长市长	2192	14.9	25.3	33.4	17.3	4.9	4.2	47

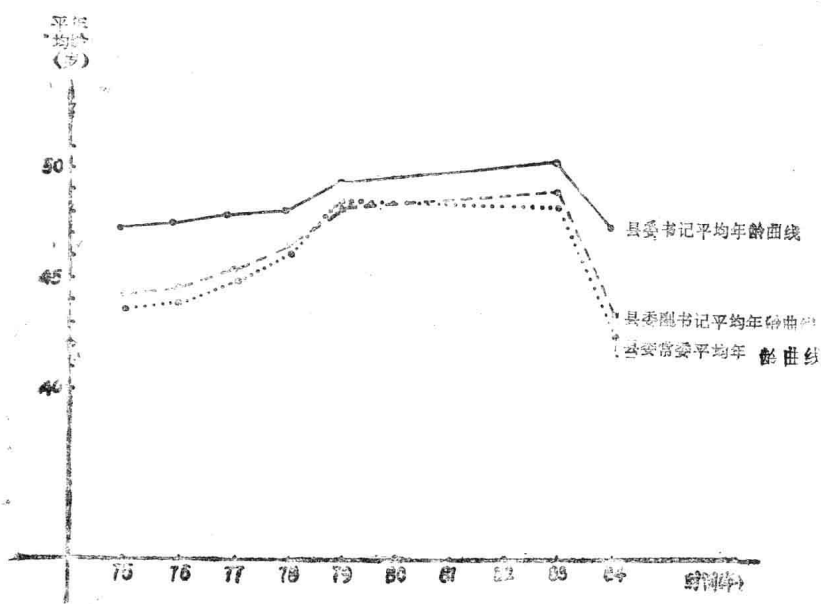
b. 1984年情况

年 份	类 别	各占总数 的百分比	年 龄						平均 年龄 (岁)
			56 岁 以 上	51 至 55 岁	46 至 50 岁	41 至 45 岁	36 至 40 岁	35 岁 以 下	
一 九 八 四	地市(州盟) 委副书记、 常委	415	11.8	33.3	23.6	22.7	8.2	0.5	48.6
	副专员副市 (州盟)长	191	12	32	30.3	20	5.7	0	47.9
	县委书记、常委	2739	0.7	11.8	22.5	32.4	23.2	9.4	43.2
	副县长市长	1421	0.6	11.3	24.2	30.5	23.9	9.4	43.1



图一 1975—1984年全国地委正副书记平均年龄变化曲线

决的主要条件还应该包括领导班子基本形成梯形结构和初步建设了一支基本符合需要的后备干部队伍。现在，这两个条件已基本具备。到1984年为止，44个地区党政领导班子中，56岁以上的占13.2%，51岁到55岁的占33.3%，46岁到50岁的占25.7%，41岁到45岁的占20.7%，36岁到40岁的占6.8%。这些地区所辖的378个县（市、区）党政领导班子中，56岁以上的占0.7%，51岁到55岁的占13%，46岁到50岁的占24%，41岁到45岁的占31.3%，



图二 1975—1984年全国县委正副书记、常委平均年龄变化曲线

36岁到40岁的占22.4%，35岁以下的占8.5%。地县两级领导班子的年龄已基本形成梯形结构，36岁到50岁年富力强的干部在领导班子中已占绝大多数（参见图三、四、五、六）。另据32个地区的统计，目前已建立了一支7,949人的地县两级后备干部队伍，与现职领导班子人数形成近乎1 : 1的比例。

在18个部委院中，有16个部委对本机关局处级干部的“青黄不接”问题提出了自己的判断。认为基本解决的有2个，初步解决的有5个，有所缓解的有8个，尚未解决的有1个。

表四：1975—1984年全国地县领导班子成员
年龄变化情况

类别	平均 年龄	年份						1984年	
		1975	1976	1977	1978	1979	1983	1984与1975 年差额	
职务									
地委	书记	54.0	55.0	55.10	55.49	56.15	53.48	53.7	-0.3
	副书记	50.9	51.2	52.37	53.53	54.67	49.57	50.1	-0.8
行署	专员						50.4	50.7	
	副专员						48.8	48.5	
省辖市州委	书记	54.0	55.0	55.10	56.82	57.91	55.26	53.9	-0.1
	副书记	50.9	51.2	52.37	54.52	55.83	50.26	49.6	-1.3
	常委	48.3	48.8	50.30	51.71	53.76	48.90	48.7	0.4
省辖市州	市(州)长						50.8	50.1	
	副市长(州)长						49.6	49.0	
县市	书记	47.3	47.6	47.94	48.12	49.47	50.32	47.4	0.1
	副书记	44.5	44.8	45.50	46.61	48.18	49.07	43.7	-0.8
	常委	43.7	43.9	44.99	46.37	48.9	48.46	42.6	-1.1
县市	县(市)长						49.2	43.0	
	副县长(市)长						48.3	43.0	

3. 地县两级党政领导班子的知识化程度，基本达到中组部《关于领导班子“四化”建设的八年规划》前三年的要求。中央国家机关部委的局处两级干部队伍的知识化程度已经达到《八年规划》前三年的要求。

中央组织部1983年制订的《八年规划》中要求前三年地市