

政法袖珍文库 86

张友渔 主编

县长与县政

本书主编 赵锦良 包心鉴

中国人民公安大学出版社

县长与县政

赵锦良 包心鉴 主编

撰稿人：

包心鉴(第一、四、八章)

王振海(第三、五章)

高洪涛(第六、七章)

涂牙国(第二章)

中国人民公安大学出版社

一九八九年·北京

县 长 与 县 政

赵锦良 包心鉴 主编

•

中国人民公安大学出版社出版
济南槐荫印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销

•

787×960毫米 32开 5.8印张 148千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN7—81011—168—X/D·132

定价：2.95元

前 言

近几年来，我国社会主义法制建设和法学、政治学研究工作是有成绩的。为了进一步繁荣我国法学、政治学的研究和适应我国社会主义法制建设的需要，并根据一些政法干部的要求，我们决定把自一九七八年党的十一届三中全会以来，经全国人民代表大会或其常务委员会修改、制定的宪法、法律，逐一写出研究成果，对各该宪法和法律的基本内容和立法精神进行理论上的阐述。此外，在我国社会主义建设中还提出了一些有关政法方面的新的实际问题和理论问题，迫切需要我们去做研究、去回答。这套《政法袖珍文库》除包括宪法和已公布实施的部门法写成的专著外，还包括政法方面一批重大课题的研究成果。

此项研究工作，涉及到政法领域的许多方面，难度是比较大的。由于《文库》撰稿人或者参与过有关法律的立法活动，部分人还是某些法律的起草人；或者为某一方面造诣颇深的学者专家，因此，有关宪法法律的学理解释比较能够作到符合立法原意和精神；有关政法专题的研究成果在质量上也是会有保证的。

《政法袖珍文库》分为两辑，每辑一百本。
自一九八八年春开始由四家出版社分头陆续出版
发行，争取三、五年内全部出齐。

《政法袖珍文库》

编辑委员会

一九八八年三月

目 录

第一章 县政府的性质、地位与作用	1
第一节 县政府的性质	1
一、县政府是县级人民代表大会的执 行机关	3
二、县政府是一级地方国家行政机关	6
三、职能综合性是县政府的基本特点	8
第二节 县政府的地位	9
一、县政府是整个国家政权机构的重 要组成部分	10
二、县政府是中央行政和基层行政的 结合部	12
第三节 县政府的作用	18
一、县政府是全县现代化经济建设的 组织者	18
二、县政府是全县文化建设的组织者	23
三、县政府是综理全县政务的首脑机 关	25
四、县政府是全县人民的服务机构	27
第二章 县制与县长职能的历史沿革和比 较	29
第一节 我国历代县制的沿革与县长职 能的演变	30

一、清代以前的县制与县长职能·····	30
二、民国时期的县制与县长职能·····	38
三、我国历代县制的若干特点·····	40
第二节 我国县人民政府的产生、发展 及县长职能的变化·····	
一、革命根据地时期的县人民政府与 县长职能·····	42
二、建国后的县政府与县长职能·····	44
第三节 我国县制与国外一些国家县 制的比较·····	47
第三章 县政管理与县政府建设·····	52
第一节 县政管理的目标与行为·····	52
一、县政管理的涵义·····	52
二、县政管理的特点·····	53
三、县政管理的目标·····	55
四、县政管理的行为与方法·····	57
第二节 县政管理机构·····	60
一、机构设置的基本原则·····	60
二、机构的分类与职能·····	64
第三节 县政管理体制改革的·····	66
一、县政管理体制改革的必要性和 地位·····	66
二、县政管理体制改革的目 标 和 内 容·····	68
第四章 县长的地位与职责·····	71
第一节 县长的 重 要 地 位·····	71

一、县长是县政府的行政首长·····	71
二、县长是县级管理的核心·····	73
第二节 县长的基本职责·····	74
一、向县人大负责并报告工作·····	74
二、对上级行政机关负责并报告工作·····	77
三、承担本县范围的综合性行政决策·····	81
四、对县政府工作部门和工作人员的组 织管理·····	84
五、对乡、镇长的直接领导与指导·····	89
第五章 县长的素质与修养 ·····	91
第一节 政治思想素质·····	91
一、甘当人民公仆·····	92
二、熟悉马克思主义理论·····	93
三、高度的责任感与事业心·····	93
四、严谨的工作作风和生活作风·····	94
第二节 组织管理素质·····	97
一、要有宏观决策能力，善于统揽 全局·····	97
二、要有领导才能，善于组织指挥·····	99
三、要有协调能力，善于处理矛盾·····	100
四、要有改革精神，善于创造性工作·····	101
第三节 文化知识素质·····	102
一、具备比较广博的科学文化知识·····	103
二、熟悉行政管理知识·····	104
第四节 身体精力素质·····	105
一、健康的身体·····	105

二、充沛的精力·····	106
三、坚强的意志·····	106
第六章 县长的产生与管理·····	108
第一节 县长的产生·····	108
一、坚持民主选举县长制度·····	108
二、选举县长的法律程序·····	110
第二节 县长的管理·····	114
一、县长的监督·····	114
二、县长的培训、考核和奖惩·····	119
三、县长的调换交流·····	123
第三节 县长的免职·····	126
一、县长要能上能下·····	126
二、县长的任期制·····	129
三、县长的罢免·····	131
第七章 县长的领导原则与领导方法·····	136
第一节 县长领导的一般原则·····	136
一、县长负责制原则·····	136
二、民主集中制原则·····	139
三、分级管理原则·····	141
四、依法管理原则·····	142
第二节 县长的领导方法和领导艺术·····	144
一、深入实际，调查研究·····	145
二、联系群众，走群众路线·····	148
三、抓住中心工作，带动全局发展·····	149
四、善于抓典型，以点带面·····	151

五、合理地利用自己的时间精力， 做县长应做之事·····	152
六、利用和组织好会议这一工作方 式·····	154
第八章 改善和加强党对县政府的 领导·····	157
第一节 党领导政府是社会主义国家 机构建设的一项基本原则·····	157
第二节 实行党政分开，保证县长独 立负责·····	160
一、实行县级党政分开的重要性和 迫切性·····	160
二、实行县级党政分开，重点是明 确县委的职责·····	163
三、实行县级党政分开，还必须明 确县委和县政府各自的领导 方式·····	168
第三节 正确处理县长与县委书记的 关系·····	169
后 记·····	173

第一章 县政府的性质、地位与作用

县长这一称谓，可以说人人都熟悉。而有关县长的历史沿革，县长的地位、作用、职责，县长应具备的素质与条件，县长的选拔与管理，县长的领导方法与领导艺术等等问题，许多人就不那么清楚了。本书要阐述的，正是这样一些有关县长的基本问题。

县长、副县长是县级行政机构的核心成员、关键人物，他们的工作场所主要在县政府。他们的职责、作用也只有通过整个县政府的活动才能够实现。因此，要说明县长的有关问题，就不能不先从县政府讲起。系统地了解关于县政府的性质、地位与作用，这也是一个县长所必备的基本功。

第一节 县政府的性质

政府是国家机构的重要组成部分。可以说，有国家即有政府。各国政府的组织形式和名称有所不同，但都与其政权性质相适应。政府是阶级专政的重要工具之一。按照管辖范围的大小不同，政府分为中央政府和地方政府。中央政府是

最高国家行政机关，统一领导全国和各级地方政府的行政工作；地方政府是地方各级国家行政机关，负责所管辖区域范围内的行政工作。我国的县政府作为一级地方国家行政机关，是历史形成的；它的性质，宪法已有明确规定。

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。”《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》第三十一条也作出与此相同的规定。县政府是一级地方政府。按照上述规定，我国县政府具有双重性质：它既是县级人民代表大会的执行机关，又是县一级国家行政机关。这二者是统一的。首先，它不是权力机关，而是权力机关的执行机关。作为县级人民代表大会的执行机关，县政府由县人民代表大会选举产生，受县人大领导和监督，向县人大负责并报告工作。县政府的根本职能是采取一切必要的行政措施，贯彻执行县级人民代表大会及其常委会制定的一切地方性法规、决议。同时，县政府综理全县行政事务，管理本行政区域内的经济、民政、教育、科学、文化、卫生、体育诸项行政工作。它要对上级政府负责并报告工作，服从国务院的统一领导。我国县政府和其他各级地方人民政府一样，就是根据这样“双重从属制”的原则，组织起来并开展各种行政管理活动的。

一、县政府是县级人民代表大会的执行机关

政府从属于国家权力机构即人民代表大会，这是社会主义国家的政府与其他社会制度下的国家政府在性质上的根本区别。

资产阶级国家的地方政府，不论是由地方议会选举产生，实行所谓“地方自治”，还是由中央政府直接任命组成，其一切活动，都是在中央政府的直接领导和指挥下进行的。我国各级地方人民政府，由地方各级人民代表大会选举产生，是地方同级人民代表大会的执行机关。它不仅要对上一级政府负责并报告工作，而且要对同级人民代表大会负责并报告工作。我国各级政府的这一性质，是由我国国体和政体的性质以及国情特点所决定的。

我国是人民民主专政的社会主义国家。坚持以工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政，是一项不可动摇的原则。人民民主专政的根本制度决定，国家的一切权力属于人民，一切国家权力应当由人民掌握。但是，我国人口众多，地域辽阔，国家事务极为浩繁，不可能所有国家事务都由全体人民共同讨论决定，而只能由人民推荐出少数优秀代表来处理国家大事，通过这些代表来反映人民管理国家的意志和行使人民管理国家的权利。只有这样，才

能保证按照广大人民的意志来管理国家，保证国家机器正常运转，及时处理好各种内政外交方面的国家事务。这就是建立人民代表大会制度的必要性。人民代表大会制是我国国家政权的基本组织形式。人民代表大会是国家的权力机关。全国人民代表大会是最高国家权力机关，它行使国家立法权；地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，它在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行，并且依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设、民主政治建设和公共事业建设的计划。各级人民代表大会所制定的法律、法令、法规以及所作出的其他重大决议，都是需要通过同级人民政府的执行而实现的。县人民政府的根本职能，就是采取一切必要的行政措施，贯彻执行县人民代表大会及其常委会制定的一切地方性法规、决议。在我国少数民族聚居的地区，还设立自治县。自治县同其他县一样，也是一级地方国家政权机关。自治县的自治机关也分为权力机关和行政机关两种，即自治县人民代表大会和自治县人民政府。自治县政府和其他政府的基本性质相同。

县政府对于县人大的从属关系，具体体现在县人大的职权上。按照宪法规定，县人民代表大会及其常务委员会，主要行使下述职权：

(一)保证宪法、法律、行政法规在本县范围内

的遵守和执行。宪法、法律和行政法规由全国人大制定，是中央一级立法，适用于全国各地。它们能否发挥其应有的作用，取决于在全国各地能否被严格地遵守和执行。任何一部法律，不论它多么完善，如果得不到严格的遵守和执行，就不啻是一纸空文。我国的宪法、法律和行政法规，是全国人民意志的根本体现，遵守和执行这些法律，就是按人民的意志办事。因此，县人的首要任务，就是指导和监督县政府采取一切有效的和必要的措施，保证宪法、法律和行政法规在本县区域内切实地遵守和执行。

(二)根据本县的实际情况，依据法律规定的权限，通过和发布用以指导本县地方性工作、处理本县地方性事务、解决本县地方性问题的决议。这些决议必须遵守两条原则：其一，必须是在宪法和法律授权的范围内发布决议。超越宪法和法律规定的权限而发布的决议，则是违法的、无效的。其二，任何地方性决议都不得与宪法、法律、行政法规相抵触。县政府对于县人大制定的符合上述原则的决议必须保证贯彻执行。

(三)依照法律的权限，审议和决定本县的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。也就是说，本县经济和社会发展的大政方针，要由县人民代表大会及其常委会来讨论决定。县政府则应当根据法律规定和本县的实际情况，制定出切实可行的发展本县经济、文化和公共事业的具体实

施方案，交县人大审议通过，而后方能实施。县政府不能擅自实施未经县人大审议通过的全县经济、文化和公共事业的发展计划。

(四)审查和批准本县国民经济预算和决算以及它们的执行情况的报告。县政府每年都要编制本县国民经济和社会发展规划，制定年度财政预算，交县人大审议，批准后方能生效、贯彻执行。每次召开县人民代表大会时，县政府必须将这些计划及预算执行情况向大会报告。人民代表通过报告掌握和了解有关情况，促使县人大加强对县政府的监督。县政府与县人大的这种关系，是宪法明确规定的；作为县政府首长的县长，思想认识上必须明确，工作关系上必须摆正。

二、县政府是一级地方国家行政机关

任何一种性质的国家，都需要设立治理整个国家内政外交事务的行政机构，这就是国家行政机关，亦即政府。政府负责国家行政工作，即对整个国家进行组织和治理。资产阶级国家一般都实行所谓“三权分立”制度，国家行政权由政府独立行使，从而与立法机构、司法机构相互制约。但是实际上，现代资产阶级国家政府的权力往往超越行政范围，干预立法和司法事务。我国的各级政府是从属于国家权力机构（人民代表大会）的行政机关。国家最高行政机关是中央人民政府，即国务院。为了加强国家事务的分级管理，

我国设立省、市、县（区）、乡（镇）等地方行政机关。县政府就是县一级地方行政机关。我国是单一制国家，实行民主集中制，下级服从上级，全国服从中央。所以，各级地方人民政府，一方面必须对本级人民代表大会负责并报告工作，接受本级人民代表大会的监督；另一方面必须接受上级人民政府的领导与管理。就全国来说，国家的行政工作是统一的，国务院是国家行政工作的最高领导机关，全国各级地方人民政府都必须接受国务院的统一领导。这种领导，主要是指国务院发布的各种行政法规，各种指示、命令、决定，地方各级人民政府都必须遵照执行。

县政府作为一级地方行政机关，它主要行使下列职权：

（一）执行县人民代表大会及其常务委员会的决议，执行国务院和省、市人民政府的决议、指示和命令，根据本县情况和需要，规定各项行政措施，发布有关行政决议和命令。

（二）管理本县范围内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。

（三）领导县直属各工作部门的工作。

（四）领导乡（镇）人民政府的工作。

（五）改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和乡（镇）人民政府不适当的决议