

基层公务员培训系列丛书

乡镇公务员



培训教程

本书编写组 编写



中国人事出版社

基层公务员培训系列丛书

乡镇公务员培训教程

本书编写组 编写

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇公务员培训教程 / 《乡镇公务员培训教程》编写组编. —
北京: 中国人事出版社, 2013

(基层公务员培训系列丛书)

ISBN 978-7-5129-0599-3

I. ①乡… II. ①乡… III. ①乡镇-公务员-中国-干部培训-教材
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 223754 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京世知印务有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 9.5 印张 231 千字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《乡镇公务员培训教程》

编 委 会

主 编：徐 勇

执行主编：付建军

编写人员：（以姓氏笔画排序）

石 磊 付建军 刘继正 陈学兵 姬生翔

序

乡镇公务员是我国公务员系统的重要组成部分。数量方面，乡镇公务员人数最多，队伍范围最广。工作特质方面，乡镇公务员最接近、最了解乡村基层社会。乡镇公务员不仅是公务员系统的重要组成部分，更是国家治理乡村社会的基础。

改革开放三十多年来，中国的乡村社会发生了重大变化。在政治方面，中国的乡村社会经历了由人民公社向“乡政村治”的转变，农民参与政治的自主性和自觉性得到了空前的释放。在经济方面，家庭联产承包责任制取代了原有的公社体制，极大地解放了生产力，并促进了农民收入的提高。在文化方面，人口的区域流动加速了原有乡村文化的变迁，村民日常生活由传统的“集体化”向“个体化”转变。在社会结构方面，农村人口大量涌入城市，农村城镇化步伐加快，伴随而来的是传统自然村落的消失和转变。

中共十八大报告高度重视城乡统筹与基层治理，提出了推进新型城镇化、创新社会管理、完善基层民主制度等重要思路。党在农村的重大战略部署的落实最终都需要由乡镇公务员来具体操作和推动。因此，对乡镇公务员进行素质和能力培训就显得很有必要。

乡镇公务员的工作内容和工作对象决定了对乡镇公务员进行培训需要遵循从一般到特殊的路径。乡镇公务员首先是公务员，

应该具备作为公务员应有的一般性素质与工作能力。需要注意的是，乡镇公务员的工作不是天天蹲在办公室，而是要经常深入田间地头，和农民打交道，在面对面中解决问题。因此，乡镇公务员在日常工作中还应具备一些“农村工作能力”。

《乡镇公务员培训教程》一书即是按照上述从一般到特殊的培训路径编写的。本书中理论制度篇、政策法律篇、职业道德与作风建设篇的内容都是所有公务员应该掌握的基本素养和知识。但是细心的读者都会发现，在这几个篇章中，编者都把涉及乡镇工作和乡村社会的制度、政策等作为编写的重点内容。例如，理论制度篇重点对乡镇制度和村民自治进行了介绍和解读，政策法律篇重点回顾和梳理了中央一号文件的变化轨迹，职业道德与作风建设篇着重分析了乡镇公务员如何将职业修养运用到群众路线中去。工作方法与能力提升篇，属于对乡镇公务员的特殊性培训。在这一篇中，编者结合乡镇公务员的特殊工作对象和工作内容，重点对乡镇公务员的社会管理能力、经济发展能力、行政组织能力和社会调查研究能力进行了介绍和解读。

为了增强内容的可读性和实践性，本书配置了大量的实践案例供读者们参考。同时，本书的板块设计也给人以耳目一新的感觉，即突破了一般教材的前有内容提要、后有案例点评的传统模式，而以“高层声音”、“政策连线”、“实践案例”、“相关链接”等板块把教材中的知识点有机衔接起来。

我相信，广大乡镇公务员读者们能够从本书中获得收益。

是为序！

徐 勇

2013年8月

目 录

CONTENTS

理论制度篇

——牢牢把握中国特色社会主义理论体系是乡镇公务员的理论根基

第一章 始终坚持中国特色社会主义理论体系 / 2

第一节 全面理解中国特色社会主义理论体系的科学内涵 / 3

第二节 牢牢把握中国特色社会主义理论体系的最新成果 / 9

第三节 中国特色社会主义理论体系的历史意义 / 24

第二章 明确乡镇的地位与岗位职责 / 35

第一节 乡镇政权概述 / 35

第二节 乡镇政权的科学内涵 / 43

第三节 乡镇公务员需掌握的基层群众自治制度 / 55

政策法律篇

——熟悉农村政策和法律法规是乡镇公务员的基本业务素质

第三章 党和国家农村政策的主要内容 / 70

第一节 我国现阶段的农村经济发展政策 / 72

第二节 我国现阶段的农村政治发展政策 / 85

第三节 我国现阶段的农村社会发展政策 / 97

第四节 我国现阶段的农村文化事业发展政策 / 102

第四章 乡镇公务员依法行政 / 106

第一节 乡镇依法行政的基本知识 / 106

第二节 乡镇公务员基层依法行政的常见问题 / 111

第三节 乡镇公务员走向依法行政的有效途径 / 121

职业道德与作风建设篇

——不断提升职业道德、夯实作风建设是乡镇公务员的价值标准

第五章 乡镇公务员职业道德的内涵和基本内容 / 136

第一节 乡镇公务员职业道德的基本内涵和特点 / 138

第二节 乡镇公务员职业道德的基本内容 / 141

第三节 乡镇公务员职业道德建设的意义、原则和途径 / 159

第六章 乡镇公务员的作风建设和群众工作 / 175

第一节 加强乡镇公务员的作风建设 / 175

第二节 乡镇公务员应掌握群众工作方法 / 179

工作方法与能力提升篇

——不断增强工作能力是乡镇公务员开展工作的立足之基

第七章 乡镇公务员如何进行社会管理创新 / 196

第一节 正确认识乡镇公务员社会管理创新的必要性 / 197

第二节 乡镇公务员社会管理创新的基本内涵和维度 / 201

第三节 乡镇公务员社会管理创新的可行路径 / 206

第八章 乡镇公务员如何科学发展乡村经济 / 214

第一节 乡村经济概述 / 214

第二节 发展乡村经济的基本路径 / 220

第三节 正确处理乡村经济发展中的几组关系 / 229

第九章 乡镇公务员如何进行行政组织协调 / 241

第一节 行政组织协调的基本内容与重要性 / 241

第二节 行政组织协调的主要特点与基本要求 / 245

第三节 乡镇公务员行政组织协调的基本途径 / 249

第十章 乡镇公务员如何进行社会调查研究 / 261

第一节 乡镇公务员社会调查研究的重要性与基本原则 / 261

第二节 乡镇公务员社会调查的基本程序 / 267

第三节 调查研究报告的撰写 / 278

参考文献 / 290

后记 / 293

理论制度篇

——牢牢把握中国特色社会主义理论体系是乡镇公务员的理论根基

篇首语

中国特色社会主义理论体系是马列主义、毛泽东思想的继承、发展和创新，是乡镇公务员应具备的思想保证；明确乡镇公务员的地位和岗位职责是乡镇公务员明确自我定位、做好本职工作的制度保证。本篇主要讲述中国特色社会主义理论体系的科学内涵以及乡镇的地位和岗位职责，第一章主要讲述中国特色社会主义理论体系的科学内涵、牢牢把握中国特色社会主义理论体系的最新成果以及中国特色社会主义理论体系的历史意义。第二章主要讲述乡镇政权的科学内涵以及乡镇公务员所应掌握的基层群众自治制度。

第一章

始终坚持中国特色社会主义理论体系

>> 学习目标

- ◎ 了解中国特色社会主义理论体系的科学内涵。
- ◎ 深刻领悟和理解中国特色社会主义理论体系的最新成果。
- ◎ 学会在实践中认真贯彻落实科学发展观。
- ◎ 充分认识中国特色社会主义理论体系的重要意义。



政策要点

十八大报告中明确提出“中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观在内的科学理论体系，是对马克思列宁主义、毛泽东思想的坚持和发展”^①。中国特色社会主义理论体系本身是一个动态和发展的概念，是我们党在探索中国特色社会主义道路的实践过程中产生和发展起来的，理论体系创造性地继承和发展了马克思主义、毛泽东思想，是几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的心血和智慧的结晶，也是全国各族人民团结奋斗的思想基础。

^① 胡锦涛。坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗。胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告，2012：10。

第一节 全面理解中国特色社会主义理论体系的科学内涵

一、中国特色社会主义理论体系的由来

中国特色社会主义理论体系是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物。十一届三中全会以来，中国共产党人在开辟社会主义事业发展的新时期，形成建设中国特色社会主义的路线、方针、政策，阐明在中国建设社会主义、巩固和发展社会主义基本问题的过程中，形成了中国特色社会主义理论体系。

（一）中国特色社会主义理论体系的形成背景及条件

中国特色社会主义理论体系的形成背景和条件主要由以下几个方面构成。

第一，马克思列宁主义、毛泽东思想是中国特色社会主义理论体系形成的理论渊源。作为科学的理论体系，马列主义、毛泽东思想揭示了整个世界包括自然社会和人类思维发展的一般规律，科学地表述了马克思主义者对世界的总的看法和根本观点，反映了无产阶级要求建立社会主义和共产主义社会、实现自身解放和全人类解放的崇高理想，成为无产阶级和广大劳动群众认识世界和改造世界的伟大工具。“坚持科学社会主义，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法，坚持一切从实际出发”是马克思列宁主义、毛泽东思想的基本要求，也成为中国特色社会主义理论体系的理论渊源。

第二，我国社会主义建设正反两方面经验，是理论体系形成的历史根据。在正方面的经验上，以毛泽东为核心的第一代中央领导集体带领全党全国各族人民建立新中国，建立社会主义基本制度，

取得了社会主义建设的伟大成就。此后，根据我国国情，确立了人民民主专政制度、民族区域自治制度等基本制度，为党在新时期开辟中国特色社会主义道路、创立中国特色社会主义理论体系，奠定了根本的政治前提和制度基础。“大跃进”、“文化大革命”等的发生也使我们深刻认识到国家的现代化建设不能急功近利，不能以阶级斗争为纲，要坚持科学发展。

第三，我国改革开放和社会主义现代化建设的实践，是中国特色社会主义理论体系形成的实践基础。改革开放以来，党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，实现了从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心的历史性转变，坚定不移地实行改革开放，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制，从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，新时期的社会主义的实践，为中国特色社会主义理论体系的形成奠定了坚实的实践基础。

第四，当代国际形势是中国特色社会主义理论体系形成的时代背景。20 世纪末，和平与发展成为时代主题，经济全球化和世界多极化趋势加速发展，综合国力的竞争日趋激烈。新科技革命推动了世界范围内生产力、生产方式、生活方式和经济社会发生前所未有的深刻变化，也对全球经济格局、政治格局等产生前所未有的重大变化。所有这些构成了中国特色社会主义理论体系形成的时代背景。

（二）中国特色社会主义理论体系的形成过程

1. 中国特色社会主义理论体系形成的第一阶段——邓小平理论的形成和确立

从 1978 年党的十一届三中全会到 1992 年党的十四大是邓小平理论的形成和确立阶段。1978 年 12 月，邓小平在十一届三中全会上作了《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的报告，开创了我国社会主义现代化建设新局面，此后到 1982 年党的十二大，在

改革和建设的实践中，邓小平又提出了坚持四项基本原则、走中国式现代化道路、建设高度的社会主义精神文明、实行对外开放以及“一国两制”实现祖国和平统一的重要理论观点和政策，奠定了邓小平理论的基石。从党的十二大到党的十三大，针对改革和建设中的新问题，邓小平又提出了社会主义根本任务是发展生产力、实行有计划的商品经济、和平与发展是时代的主题、社会主义现代化建设的总体布局等新的理论观点，党的十三大比较系统论述了社会主义初级阶段的理论，明确阐述了社会主义初级阶段的基本路线，既是邓小平理论发展比较成熟的标志，也成为中国特色社会主义理论和路线正式形成的标志。从1987年党的十三大到1992年党的十四大是邓小平理论的完善和确立阶段，科学技术是第一生产力、南方谈话三个有利于等精辟的论述极大地丰富了中国特色社会主义理论体系。^①党的十四大的召开，总结十一届三中全会以来的基本经验，确立了邓小平理论的指导地位，党的十五大将邓小平理论写入党章，标志着邓小平理论正式形成。

2. 中国特色社会主义理论体系形成的第二阶段——“三个代表”重要思想的形成和确立

党的十三届四中全会以来，面对在实行改革开放和发展社会主义市场经济的条件下，针对“建设什么样的党、怎样建设党”的问题上，以江泽民为核心的第三代中央领导集体在经过长期的思考和实际的探索过程中，在科学判断与建设中国特色社会主义的伟大实践中，对治党、治国、治军的经验加以概括和总结，形成了“三个代表”重要思想。2000年2月，江泽民在广东省考察工作时首次提出“我们党之所以赢得人民的拥护，是因为我们党在革命、建设、改革的各个时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利

^① 邓小平文选（第3卷）。北京：人民出版社，1993：105，274，373。

益”的论述，是“三个代表”重要思想首次被提出。^① 2001年7月1日，在庆祝中国共产党成立80周年大会上，江泽民全面阐述了“三个代表”重要思想的科学内涵，2002年11月，在党的十六大报告中，江泽民进一步阐述了“三个代表”的时代背景、历史地位、精神实质和指导意义，阐明了其作为党的重要思想的根本要求。党的十六大高度评价了“三个代表”重要思想的历史地位和重要意义，并写进党章，标志着“三个代表”重要思想的正式形成。

3. 中国特色社会主义理论体系形成的第三阶段——科学发展观的形成和确立

科学发展观是我们党立足社会主义初级阶段基本国情，从新世纪、新阶段的发展全局出发，总结我国发展的实践经验，适应新的要求而提出的重大战略思想。2003年8月、9月胡锦涛在江西考察工作时，第一次明确提出了“科学发展观”的概念，2003年10月，在党的十六届三中全会上通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中正式提出了科学发展观，即“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。2007年10月在党的十七大报告中，胡锦涛对科学发展观的时代背景、科学内涵和精神实质进行了深刻阐述，对贯彻落实科学发展观提出了明确要求，并将科学发展观写入党章，标志着科学发展观的正式形成。

二、中国特色社会主义理论体系的科学内涵

（一）邓小平理论的科学内涵

以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体将马克思主义基本原理同中国具体实际和时代特征相结合，初步形成中国特色社会主义理论。邓小平理论的科学内涵主要由以下几个方面构成。

^① 江泽民文选（第3卷），北京：人民出版社，2006：2。

1. 在要坚持的根本思想路线上，确立了解放思想、实事求是的思想路线。改革开放的初期，以真理标准问题的讨论为突破口，邓小平将解放思想、实事求是有机统一，恢复并确立了党的思想路线，为改革开放提供了强大的思想武器，开拓了马克思主义的新境界。

2. 在社会主义发展路线上，确立了“一个中心，两个基本点”的社会主义初级阶段的基本路线。坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则和改革开放。我国处在社会主义初级阶段，制定方针政策以经济建设为中心。坚持四项基本原则就是必须坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。坚持改革开放就是对内进行政治经济改革，对外实行开放。四项基本原则是立国之本，改革开放是强国之路。

3. 在社会主义本质上，提出了社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。我国现阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾，将发展生产力放在首位，以经济建设为中心，推动社会全民进步。

4. 在社会主义现代化上，提出了社会主义现代化建设要采取“三步走”的战略。贫穷不是社会主义，同步富裕也是不可能的，允许和鼓励一部分人先富起来，先富带动后富。20世纪80年代，邓小平提出达到小康水平的战略目标，以及分前后两个10年“两步走”的战略部署。

5. 在社会主义国家外交上，提出了独立自主的和平外交政策。认为和平与发展是当代世界两大主题，必须坚持独立自主的和平外交政策，为我国现代化建设争取有利的国际环境。同时吸收和利用世界各国包括资本主义发达国家所创造的一切先进文明成果来发展社会主义。

6. 在祖国统一上，创造性地提出了“一国两制”的构想。在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，香港、澳门、

台湾保持原有的资本主义制度长期不变，有效地推动了香港和澳门的回归。

此外，社会主义物质文明和精神文明“两手都要抓、两手都要硬”的理论，政治体制改革，以及国防建设等问题都构成邓小平理论的重要内容。

（二）“三个代表”重要思想的科学内涵

以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体，在面对复杂的国际国内环境，依靠党和人民，开创了社会主义开放和建设的新局面，创立了“三个代表”重要思想，进一步回答了什么是社会主义、怎样建设社会主义，创造性地回答了建设什么样的党、怎样建设党的问题，“三个代表”重要思想的科学内涵集中概括为以下三个方面。

1. 中国共产党要始终代表中国先进生产力的发展要求。党的理论、路线、纲领、方针和各项工作，必须符合生产力发展的规律，体现不断推动社会化生产力的解放和发展的要求，体现推动先进生产力发展的要求，通过发展生产力不断提高人民群众的生活水平。

2. 中国共产党要始终代表中国先进文化的前进方向。党的理论、路线、纲领、方针和各项工作必须体现面向现代化、面向世界、面向未来的要求，体现民族的、科学的、大众的社会主义文化的发展要求，有利于促进全民族思想道德素质和科学文化素质的不断提高，为我国经济社会发展提供精神动力和智力支持。

3. 中国共产党要始终代表中国最广大人民的根本利益。党的理论、路线、纲领、方针和各项工作，要坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿，充分发挥人民群众的积极性、主动性和创造性，在社会不断发展进步的基础上，使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。

“三个代表”重要思想是一个具有内在联系的统一的整体，内涵丰富、博大精深，由一系列紧密联系、相互贯通的新思想、新观