

公务员工作手册系列丛书

乡镇长 工作手册

XIANGZHENZHANG GONGZUO SHOUC

张耀国 主编



中国人事出版社

公务员工作手册系列丛书

乡镇长工作手册

张耀国 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇长工作手册/张耀国主编. —北京: 中国人事出版社, 2014
(公务员工作手册系列丛书)

ISBN 978-7-5129-0659-4

I. ①乡… II. ①张… III. ①乡镇-工作-中国-手册 IV. ①F325.4-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 025635 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)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 10.5 印张 251 千字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定价: 29.00 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

前 言

“基础不牢，地动山摇”，乡镇是农村最基层的政权组织，是党和政府联系广大农民群众的桥梁和纽带，乡镇长是建设社会主义新农村的带头人和贯彻执行党的农村路线方针政策的基本力量，担负着稳定一方社会、发展一方经济、服务一方群众的职能。

乡镇长需要有加快发展的追求，干出一流业绩的气魄，提高工作效能的能力和素质，才能准确、高效地面对挑战、迎接考验、不断适应新发展和各种变化。

《乡镇长工作手册》共分为12章，第1章从岗位职责、11大核心工作、10大知识储备、10大技能素质等角度给乡镇长定位，其他章节在对乡镇长进行准确定位基础上，对其工作中所涉及的乡镇机关建设、方针政策落实、城乡统筹规划、城乡经济发展、市政工程施工、景观生态旅游、现代农业开发、新农村建设、城乡公共事业、乡镇财政资金、乡镇品牌建设、乡镇长的能力提升等工作和10大能力提升做了系统介绍，并提供了乡镇长工作的相关计划、标准、方法、制度、方案、报告等操作性工具。本书主要有如下三大特点。

1. 提炼一线经验

除自身实践工作经验外，我们还梳理、汇总曾经担任过或者正在岗位的乡镇长的工作经验，从实践中来，到实践中去。以促进乡镇长，在面对经济全球化、政治多极化、文化多元化、信息网络化的新环境，摒弃因循守旧，墨守成规，行政命令，大包大揽等老办

法，及时地更新工作观念，变革思维方式，提升管理素质，提高领导决策水平。

2. 创新工作方法

领导干部，身居高位，顾虑越多，解放思想、更新观念就越难。乡镇长要实现思想创新、工作创新，最重要的是从观念上突破自己。乡镇长工作的改革创新，要坚持从日常工作机制的改革入手，不唯书、不唯上、只唯实，摒弃和杜绝形式主义。本书对一些长期困扰乡镇长工作的重点、难点、热点问题，以及在新形势下出现的新情况、新问题，提供新的思考角度，换一个途径去探索，换一种思路去解决。

3. 设计参照模板

其他地区的乡镇长如何开展工作？如何改革创新？有无可供参考、参照的范例、模板？如何站在前人的肩膀上迅速提高工作效能？本书设计了大量可供参照的模板，读者可部分“拿来即用”或者“稍改即用”。

本书不仅适合行政组织的乡镇长阅读和使用，也适合各级行政组织相关公职人员参考。

在本书编写的过程中，孙立宏、刘井学、刘伟负责资料的收集和整理，王玉凤、廖应涵、郑超荣、王锋锐负责图表编排，韩建国参与编写了第1章，韩伟静参与编写了第2章，田玲参与编写了第3章，李健参与编写了第4章，王胜会参与编写了第5章，屈玉侠参与编写了第6章，樊林昕参与编写了第7章，徐朝阳参与编写了第8章，薛显东参与编写了第9章，毕春月参与编写了第10章，姜东青参与编写了第11章，单伟伟参与编写了第12章，滕晓丽参与编写了第13章，全书由张耀国统撰定稿。

编 者

2014年1月

目 录

第1章 乡镇长定位	(1)
1.1 乡镇长岗位职责	(1)
1.2 乡镇长 11 大核心工作	(6)
1.3 乡镇长 10 大知识储备	(13)
1.4 乡镇长 10 大技能素质	(29)
第2章 乡镇机关建设	(35)
2.1 乡镇机关 3 大类型	(35)
2.2 乡镇机关 7 大工作	(39)
2.3 乡镇机关 5 大能力	(45)
第3章 方针政策落实	(50)
3.1 如何贯彻科学发展观	(50)
3.2 坚持基层路线政策	(56)
3.3 确立基层发展目标	(61)
3.4 完善基层管理制度	(63)
第4章 城乡统筹规划	(76)
4.1 城镇化战略	(77)
4.2 城乡规划设计	(80)

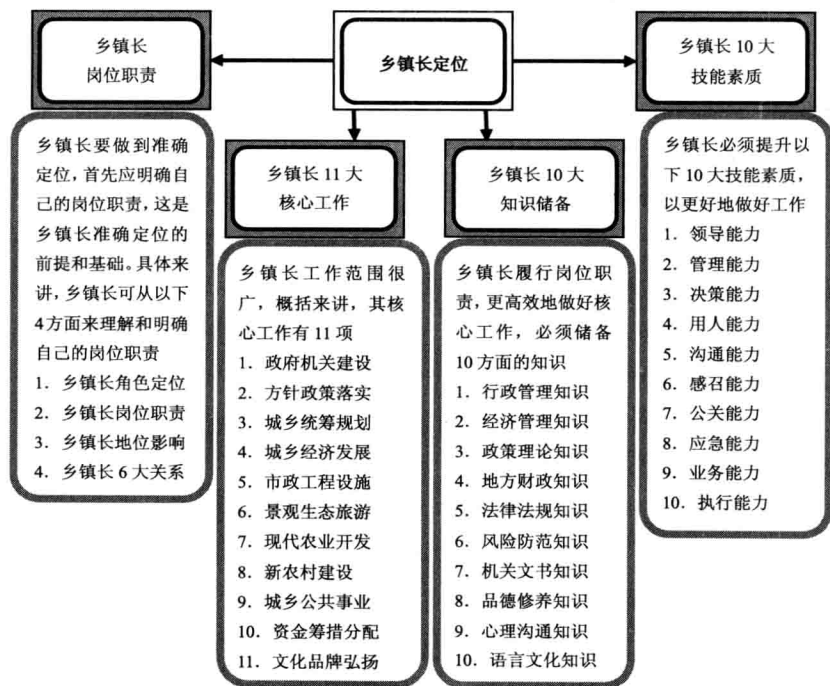
4.3 镇区规划设计	(87)
4.4 生态环境规划	(93)
4.5 历史文化保护	(97)
第5章 城乡经济发展	(104)
5.1 乡镇土地管理问题	(105)
5.2 乡镇基础设施建设	(113)
5.3 乡镇工业发展计划	(116)
5.4 乡镇品牌产业发展	(121)
第6章 市政工程施工	(126)
6.1 乡镇交通道路	(127)
6.2 乡镇给水排水	(134)
6.3 乡镇电力通信	(138)
6.4 乡镇防灾救助	(143)
第7章 景观生态旅游	(151)
7.1 乡镇景观建设	(151)
7.2 乡镇旅游建设	(154)
7.3 乡镇生态建设	(159)
7.4 乡镇环境建设	(163)
第8章 现代农业开发	(168)
8.1 现代农业特征	(169)
8.2 现代农业运营	(180)
8.3 现代农业企业化	(186)
8.4 现代农业服务体系	(191)

第 9 章 新农村建设	(194)
9.1 新农村发展模式	(195)
9.2 新农村经济发展	(201)
9.3 新农村民主管理	(210)
9.4 新农村村容村貌	(216)
9.5 新农村文化建设	(221)
第 10 章 城乡公共事业	(225)
10.1 乡镇教育发展	(226)
10.2 乡镇医疗卫生	(229)
10.3 乡镇基础设施	(230)
10.4 乡镇社会工作	(234)
10.5 乡镇安全工作	(237)
第 11 章 乡镇财政资金	(239)
11.1 乡镇资金筹集渠道	(239)
11.2 乡镇资金使用管理	(241)
11.3 乡镇财政资金控制	(247)
第 12 章 乡镇品牌建设	(260)
12.1 乡镇品牌模式	(260)
12.2 乡镇品牌定位	(270)
12.3 乡镇品牌形象	(278)
12.4 乡镇品牌文化	(283)
第 13 章 乡镇长能力提升	(288)
13.1 领导能力提升	(289)

13.2 管理能力提升	(292)
13.3 决策能力提升	(298)
13.4 用人能力提升	(301)
13.5 沟通能力提升	(308)
13.6 感召能力提升	(310)
13.7 公关能力提升	(313)
13.8 应急能力提升	(316)
13.9 业务能力提升	(319)
13.10 执行能力提升	(322)

第1章 乡镇长定位

乡镇长是“三农”工作和全面建设小康农村的直接领导者、组织者和推动者，担负着稳定一方社会、发展一方经济、服务一方群众的职能。



1.1 乡镇长岗位职责

1.1.1 乡镇长角色定位

乡镇人民政府是最基层的国家行政机关，乡镇政权是我国政权

序列中最基础的部分。它是党和国家联系广大人民群众纽带，是党和国家各项政策贯彻到乡村的重要桥梁。镇长作为乡镇政府的行政一把手，如何给自己准确定位，对于确保工作的顺利开展起着重要的作用，对一个乡镇社会的经济发展也起着关键作用。

1. 在职权行使上，既要当好配角，又要接受监督

➤ 在决策时，要当好配角。乡镇长不仅要在分管的分内工作决策上养成善于听多方意见的好习惯，而且在涉及全镇大局的重要决策上，要为书记当好参谋。

➤ 乡镇长实行选任制，由乡镇人民代表大会选举产生。因此，乡镇长必须在人民代表大会赋予的职权范围内开展工作，要定期向人民代表报告工作，接受人民代表的监督。

2. 在工作执行上，既要当好指挥员，又要当好战斗员

乡镇长相对于书记是配角，但相对于班子成员又是主角；相对于决策是配角，相对于执行和落实又是主角。

➤ 乡镇长要在工作上当好“领头羊”，按照党委、政府的集体决策抓好各项工作的督办落实，当好指挥员。

➤ 乡镇长要冲锋在前，要讷于言，敏于行，做班子成员的实干家，树立人民群众的公仆形象。

3. 在素质修养上，既要修好人品，又要修好官品

乡镇长要善于在工作和生活中用自己的人品和官品来树立威信，推动工作，成就事业。乡镇长的素质修养要做到“四不”。

➤ 不存弄权之心，充分认识弄权的危害，要规范权力，不能实权虚用，做到用权透明。

➤ 不可仗权欺人。作为乡镇长，要在工作中讲方法、讲策略，尽可能地晓之以理，动之以情，开创自己的工作局面，切忌居官自傲、仗权欺人、唯我独尊。

➤ 不可有居功之念。乡镇长不可孤芳自赏、自以为是，不把书

记放在眼里，也不能把其他下属的功劳或人民群众的功劳据为己有。

➤ 不可贪欲无度。乡镇长要时刻自重、自省、自警、自励，在思想上筑牢拒腐防变的防线，真正树立清正廉洁、艰苦奋斗、勤政廉政的良好形象。

1.1.2 乡镇长岗位职责

乡镇长作为乡镇人民政府的领导人，全面负责全乡镇行政管理工作和乡镇经济、社会发展建设。

➤ 全面主持乡镇政府的工作，执行上级党委、政府和同级党委、人民代表大会决定、决议，并向本乡镇人民代表大会报告政府工作。

➤ 制定乡镇政府各项工作发展总体规划和年度工作目标，并组织实施。

➤ 协助党委书记抓好全乡镇政治思想工作和廉政建设，保持政府机关廉洁高效，密切联系群众，在群众中树立良好形象。

➤ 积极探索全镇经济建设新路子，采取切实可行的措施，强化各种机制，使全镇经济建设得到稳步发展，经济效益逐步提高，经济目标得以实现，人民生活不断改善。

➤ 密切配合党委、人大的工作，在党委的领导下，协调开展各项工作。

➤ 深入调查研究，处理重要来访、来信，了解社情、民情，及时解决人民群众生产与生活中的重大问题。

➤ 负责组织安排和实施上级政府交办的各项临时任务和本级政府的各项中心工作。

1.1.3 乡镇长地位影响

乡镇长在乡镇政府班子中处于核心地位，在乡镇行政事务中处于统帅地位。作为乡镇长，在实际工作中要最大限度发挥自己的核心地位和统帅地位的影响。

➤ 向心力的影响。作为乡镇行政领导的核心，乡镇长应该具有

足够的向心力，才能使领导班子真正形成以乡镇长为核心的领导集体，班子成员才能够按照规定和分工按部就班、高效率地工作。

➤ 驾驭力的影响。乡镇长必须具有足够的驾驭力，才能协调班子成员之间的关系，解决副职之间的矛盾，创造出和谐的工作氛围。

➤ 决策权的影响。乡镇长在重大决策过程中，要注意采取各种有效的方法，增强自己在班子决策过程中的影响力。如果不能充分发挥决策力的影响，就不能实现有效领导。

1.1.4 乡镇长6大关系

当好乡镇长，必须能够正确处理好方方面面的关系，这是对乡镇长工作能力的一个重要考验。概括来讲，乡镇长在工作中需要正确处理以下6种关系：

1. 正确处理与乡镇党委书记的关系

乡镇长只有处理好这个关系，全乡镇领导班子才能更加团结，才能更有战斗力和凝聚力，才能出政绩。作为乡镇长，可通过以下环节来把握与乡镇党委书记的关系。

➤ 主动及时地将政府工作中的重大情况和问题向书记汇报，充分发挥自己在党委决策中的主观能动作用，为乡党委、书记当好参谋，做好助手。

➤ 针对财政管理和财权支配等容易发生矛盾的敏感问题，坚持重大财政工作定期向党委书记报告。

➤ 针对用人上容易产生分歧的问题，始终坚持民主集中制的原则。

➤ 如果在工作中出现分歧，就应积极主动与书记沟通，双方坦诚相见，开诚布公，相互理解，达成共识。

➤ 党委一旦做出决策，个人就必须服从组织，必须服从党委决定。

2. 正确处理与乡镇人大的关系

乡镇人大监督政府的工作，可对政府的工作随时提出意见和批

评，这是法律赋予人大的职能，这要求乡镇长要虚心听取乡镇人大的意见和建议，对合理的批评意见要虚心接受并及时改正，对好的工作建议要采纳并认真研究付诸实施，要尊重乡镇人大主席，主动邀请其参与政府的决策。

3. 正确处理与副职领导的关系

乡镇长与副职领导既是班子成员，又是领导与被领导的关系，乡镇长如果没有副职领导的支持配合，就会孤掌难鸣。因此，乡镇长对副职领导要充分信任，大胆使用。对于决策以外的权力，则要尽可能地分散和下放，使副职有权有责。

4. 正确处理与下属干事的关系

要协调好与干事们的关系，对干事们在生活上关心照顾、工作上严格要求，要特别注意培养干事们的创造能力和领导能力，要坚持看主流、看大节，不求全责备，要知人善任、用人所长，努力创造人尽其才、才尽其用的工作环境。

5. 正确处理与外部党政机关的关系

作为乡镇长既要重视内部管理，又要注重外部协调。目前，社会管理、公共服务、促农增收、保证稳定和项目实施等方面需要协调的关系很多，协调的任务很重。乡镇长要把相当的一部分精力放在外部协调上。

对于资金的争取、项目的实施要及时和各部局委办汇报情况、联系感情、沟通关系，以期得到应有的支持和帮助。特别要有讲团结、讲大局的政治觉悟，敢于负责，善于与有不同意见的人合作共事，把方方面面的智慧和力量凝聚起来，形成干事创业的强大合力。

6. 正确处理与人民群众的关系

乡镇长要坚持群众路线，关心群众疾苦，倾听群众呼声，反映群众意愿，集中群众智慧，使各项决策和工作切合客观实际，体现群众的要求。乡镇长要经常深入基层，掌握群众在生产、生活中的

真实情况和难以解决的实际矛盾，针对这些问题，与群众一道出主意、想办法，及时加以解决，并每年办好一些涉及人民群众利益的大事。

1.2 乡镇长 11 大核心工作

1.2.1 政府机关建设

乡镇长在推进乡镇政府机关建设时，应深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、执政为民，按照建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会的要求进行建设。概括来讲，乡镇长应从以下 4 方面着手建设乡镇政府机关，如图 1-1 所示。

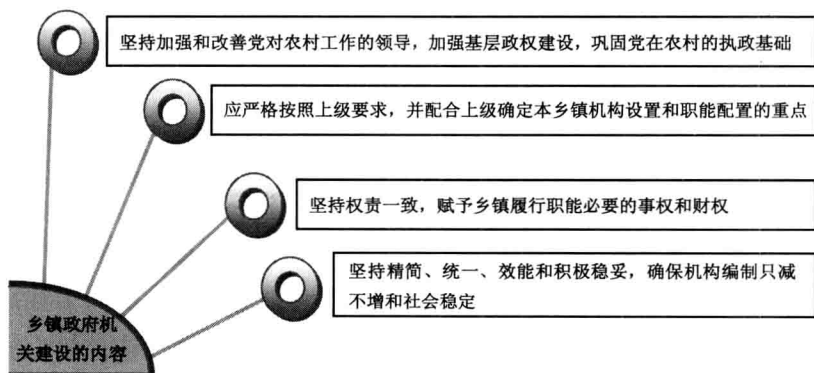


图 1-1 乡镇政府机关建设的内容

1.2.2 方针政策落实

方针政策落实的程度和水平是检验乡镇长执政水平的重要尺度。乡镇长作为我国最基层的行政单位领导，必须认真领会党的路线、方针和政策，并贯彻落实到实际工作中去，变成广大农民进行社会主义建设的自觉行动。

➤ 贯彻落实科学发展观。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为乡镇长一切工作的出发点和落脚点，解决好

人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，做到发展为人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

➤ 执行基层路线政策。贯彻党和国家关于基层发展的各项方针、路线和政策。

➤ 确立基层发展目标。乡镇长应按照上级的要求，结合本地发展实情，制定本乡镇发展的目标。

➤ 完善基层管理制度。乡镇长应按照乡镇工作的内容，建立健全乡镇财务制度、安全生产制度、规划管理制度、乡镇建设管理制度、农业开发制度及新农村建设制度等。

1.2.3 城乡统筹规划

统筹城乡规划建设，即改变目前城乡规划分割、建设分治的状况，把城乡经济社会发展统一纳入政府宏观规划，协调城乡发展，促进城乡联动，实现共同繁荣。根据经济社会发展趋势，统一编制城乡规划，促进城镇有序发展，实现农民梯度转移。

城乡统筹规划的内容主要包括以下方面：

➤ 城镇化战略。以工业化支撑城市化，以城市化提升工业化，加快工业化和城市化进程，促进农村劳动力向二三产业转移、农村人口向城镇集聚。

➤ 统筹城乡用地规划，合理布局建设、住宅、农业与生态用地。

➤ 乡镇长应按照整体的、根本的、长远的利益轨道规划设计本乡镇。

➤ 乡镇长应将生态环境规划纳入城乡统筹规划中，严格遵循“预防为主”，强化乡镇环境管理的环境保护政策。

➤ 乡镇长在城乡统筹规划过程中应注意保护、保留具有当地特色的传统文化，加大对传统文化的保护力度。

1.2.4 城乡经济发展

十八大报告指出，科学发展观是党必须长期坚持的指导思想。

科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。统筹城乡发展，是“五个统筹”之首。而统筹城乡经济发展是统筹城乡发展的重中之重。

➤ 严格执行党和国家关于乡镇土地使用的各项规定和制度。

➤ 构建完善的乡镇基础设施网络体系。乡镇政府要调动和引导各方面的力量，着力加强对农村道路、交通运输、电力、电信、商业网点设施等基础设施的投入，使乡村联系城市的硬件设施尽快得到改善。优先发展社会共享型基础设施，扩大基础设施的服务范围、服务领域和受益对象，让农民也分享城市基础设施。

➤ 以工业化支撑城市化，以城市化提升工业化，加快工业化和城市化进程，促进农村劳动力向二三产业转移，促进农村工业向城镇工业园区集中、农村人口向城镇集聚。

➤ 乡镇长应以乡镇经济发展为工作核心，积极推进本乡镇品牌产业的发展和建立，建立具有本乡镇优势、凸显本乡镇特色的品牌。

1.2.5 市政工程施工

市政工程施工是指为发展农村生产和保证农民生活而提供的公共服务设施，包括交通邮电、农田水利、供水供电、商业服务等生产服务设施和生活服务设施。具体来讲，农村市政工程施工包括以下内容：

➤ 加大农村公路建设力度，实现本乡镇所有地区通柏油路或水泥路。

➤ 加大以小型水利设施为重点的农田基本建设力度，完善农田水利建设和管理机制。实施新一轮沃土工程，改善耕地质量，全面提升地力。

➤ 加大农村饮水安全工程建设力度。优先解决高氟、高砷、苦咸、污染水及血吸虫病区的饮水安全问题。

➤ 加大农村电网建设力度。启动无电村电力设施建设，力争使