

乡镇领导干部岗位培训教材

乡镇政权建设

中共湖北省委组织部组编

田穗生等 编著



经济科学出版社

乡镇领导干部岗位培训教材

乡 镇 政 权 建 设

中共湖北省委组织部组编

田穗生等 编著

经济科学出版社

一九九〇年·北京

责任编辑：冯仲华

封面设计：卜建晨

版式设计：李 鹏

乡 镇 政 权 建 设

田穗生等 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

*

787×1092毫米 2开 6.25印张 135000字

1990年3月第一版 1990年9月第二次印刷

印数：2051—30500册

ISBN 7-5058-0348-4/D·38 定价：2.10 元

乡镇领导干部岗位培训教材编委会

主 编

谢允坚 周大仁 夏振坤

副主编

(按姓氏笔划)

万绍华 王增康 刘应海

李德华 张志雄 袁建勇

本书责任主编

张志雄

编务人员

曾瑞潜 胡爱民

王应池 周崇堂

序

钟 书 樵

乡镇是我国农村的基层行政区域。乡镇党委和政府是我们党和国家的基层组织，是党和国家联系广大农民群众的桥梁和纽带。广大乡镇干部肩负着光荣而又艰巨的任务。乡镇干部的素质状况如何，对于搞好党的基层组织建设和国家基层政权建设，把党的路线、方针、政策落实到基层，对于农业的发展与振兴，促进广大农村的稳定与繁荣，促进整个国家的稳定和社会主义现代化建设的顺利进行，关系甚大。

党的十一届三中全会以来，通过贯彻干部“四化”方针，广大乡镇干部的政治、业务素质和科学文化水平都有了明显提高，精神面貌发生了深刻变化，在深化农村改革，推动农村经济迅速发展，加强物质文明建设和精神文明建设中，作出了很大贡献，表现了高度的工作热情和强烈的革命事业心，并涌现出了许多先进典型。但是，也应该看到，由于历史的、现实的和其他方面的原因，从总体上讲，乡镇干部的素质同坚持与实现社会主义初级阶段党的基本路线的要求还有较大的差距。因此，迫切需要进一步提高。

全面提高素质的一条重要途径，就是加强学习。为给乡镇干部培训提高和进行自学提供必要的条件，中共湖北省委

组织部在调查研究和充分论证的基础上，根据党的十三届四中全会、五中全会精神和省委党的建设工作会议的要求，从乡镇干部履行岗位职责的需要出发，组织编写了《马克思主义哲学基础知识》、《乡镇经济管理概论》等八本教材。这套教材的出版，将对乡镇干部的学习起到促进作用。我借这套教材出版之际，同在乡镇工作的干部同志们谈谈加强学习的问题，并与大家共勉。

加强学习，首要的是应当注重马克思列宁主义、毛泽东思想基本理论和党的路线、方针、政策的学习。在掌握这一重点的同时，也要学习现代领导、管理科学和有关的业务知识。马克思主义理论是我们进行革命和建设的指南。只有认真学好马克思主义基本理论，掌握正确的立场、观点、方法，才能真正把握其他各门学科本质的和带规律性的东西，也才能更好地把所学到的知识运用到实践中去；而在正确的立场、观点、方法指导下，学习有关业务知识，又有利于把马克思主义与实际更紧密地结合起来。为此，我们在学习过程中，要十分注重将马克思主义的立场、观点、方法渗透、融汇于现代领导、管理科学知识及有关的业务知识中去。

一提到学习问题，就不能不涉及工学矛盾。乡镇干部身在基层，处于第一线，工作千头万绪，联系千家万户，任务重、工作忙，很难坐下来读点书，思考点问题。虽然在基层工作具有向实践学习、向群众学习的方便条件，并且这种学习也是非常重要和必不可少的，但是，不能以此来代替马克思主义基本理论和有关业务知识的系统学习。应当看到，学习与工作是相辅相成的。一般说来，政治方向坚定，工作卓有成效，政绩突出的，往往是勤于学习和善于思考的；而学习勤奋，注重知识积累与运用的，思想大都比较敏锐，工作

也很有起色。要努力做到在圆满完成工作任务的同时，学好马克思主义基本理论和有关业务知识，光靠上级组织每隔三、五年安排一段时间脱产学习是很不够的。重要的还是要靠自己把工作和学习有机地结合起来，科学地利用时间，发扬“钉子”精神，刻苦自学，日积月累，持之以恒。

学习的目的全在于应用。把所学的马克思主义理论和有关业务知识运用于实践，使之转化为实际的组织领导才能，转化为带领广大群众按照党的基本路线的要求，去进行社会主义革命和建设的才能，是至关重要的。对于领导干部来说，尤其是这样。掌握书本知识，是增强智能、指导实践的必备条件。一个领导干部，如果没有坚实的知识基础，他的能力往往难以发展和提高，在实际工作中也很难避免盲目性和片面性。但如果所学的内容，无助于提高实际工作能力，不能有效地指导实践，学得再多，对于社会主义现代化建设和改革大业都是毫无实际意义的。为此，我们在学习问题上，必须坚决反对教条主义和形式主义，自觉地坚持理论联系实际的学风，致力于提高自己的马克思主义理论水平和领导管理水平，提高运用马克思主义的立场、观点和方法观察、分析、解决问题的能力，逐步确立科学的世界观，掌握科学的方法论，不断增强政治上的坚定性、原则性和工作中的预见性、创造性，从而在建设有中国特色的社会主义的伟大实践中，努力把自己锻炼成为合格的领导者。

1990年1月

前 言

这套乡镇领导干部岗位培训教材，是中共湖北省委组织部根据中央关于加强乡镇干部培训的要求和省委组织部、省民政厅制定的乡镇党委书记、乡镇长岗位培训班指导性教学计划，在总结了近几年乡镇领导干部岗位培训试点经验的基础上，组织编写的。全套教材包括：《马克思主义哲学基础知识》、《建设有中国特色的社会主义理论》、《乡镇党务工作》、《乡镇思想政治工作》、《乡镇政权建设》、《法律基础知识》、《乡镇经济管理概论》、《乡镇行政管理》共八门，已被确定为湖北省乡镇领导干部岗位培训的统一教材。其中，前六门主要供乡镇党委书记培训班使用，前两门与后四门主要供乡镇长培训班使用。同时，这八本书均可作为乡镇其他干部的自学读本。

对于这套教材的编写，我们坚持以党的十三届四中全会、五中全会精神和江泽民同志在庆祝建国四十周年大会上的讲话作指导，以党的十一届三中全会以来的基本路线、方针、政策为依据，着眼于全面提高乡镇领导干部的政治、业务素质和管理能力，运用马列主义、毛泽东思想的立场、观点、方法，既阐述基本理论知识，又介绍实际工作要求；既突出乡镇工作的特殊性，又兼顾各门学科的一般性；既立足现实，讲清现行的有关工作规范，又提示前景，注意解答现

代化建设和改革中出现的新情况、提出的新问题，力图使之具有针对性、科学性、实用性、可读性和可操作性，具有乡镇特色和地方特色，为广大乡镇干部所欢迎。在编写过程中，我们始终本着严肃认真的态度，从提出组编方案、确定各科编写提纲到写出初稿，直至最后定稿，都经过反复论证、修改，还特地从全省各地市州挑选了四十名乡镇党委书记、乡镇长和十几位曾担任过乡镇领导干部岗位培训教学工作的地市州委党校教师，专门办了一期研讨班，对各门教材初稿逐一进行了试讲、研讨和修改。党的十三届五中全会以后，又按五中全会精神对书稿再次进行了修改、补充，使党的十三届四中全会以来的一系列重大方针、政策在书中都得到了反映。全套教材从开始组编到交付出版，历时将近一年。

尽管作了这样的努力，但是，由于我们的能力和水平所限，加之政治、经济体制改革还在逐步深入，新的情况在不断出现，对乡镇工作的特点、规律、规范等方面也还需要进一步探索和研究，因此，教材中难免仍有不妥之处。希望广大读者和有关专家、实际工作者批评指正。

担任这套教材主编的是：中共湖北省委组织部副部长谢允坚，中共湖北省委党校校长周大仁，湖北省社会科学院院长夏振坤。各门教材的责任副主编分别是：《马克思主义哲学基础知识》：周大仁（兼）；《建设有中国特色的社会主义理论》：万绍华（中共湖北省委党校副校长、副教授）；《乡镇党务工作》：王增康（中共湖北省委组织部副部长）；《乡镇思想政治工作》：李德华（中共湖北省委宣传部副部长）；《乡镇经济管理概论》：夏振坤（兼）；《乡镇行政管理》：刘应海（湖北大学行政管理系副主任、副教授）；《乡镇政权建设》：张志雄（湖北省民政厅副厅级调研员）；《法律基础知识》：袁建勇（中南政法学院经

济法系党总支书记)。湖北省计划管理干部学院副院长毛学明同志为这套教材的组编也做了许多工作。同时，编写工作还得到了中共湖北省委组织部、宣传部、政研室、党校，湖北省民政厅、法制办公室，湖北省社会科学院，中共孝感地委等单位以及有关同志的支持。中共湖北省委常委、省委组织部部长钟书樵同志，为这套教材的编写提出过很多指导性意见，并特意撰写了序言。经济科学出版社的领导和编辑同志，为提高这套教材的质量与教材的出版给予了很大的关心和帮助。在此，一并表示衷心感谢。

乡镇领导干部岗位培训教材编委会

1989年11月

目 录

第一章 乡镇政权概述	1
第一节 乡镇建制.....	1
第二节 乡镇政权.....	11
第三节 学好乡镇政权知识.....	18
第二章 乡镇人民代表大会	27
第一节 乡镇人民代表大会的地位.....	27
第二节 乡镇人民代表大会代表.....	31
第三节 乡镇人民代表大会的职权.....	37
第四节 乡镇人民代表大会会议.....	41
第五节 乡镇人民代表大会主席团.....	45
第三章 乡镇人民政府	48
第一节 乡镇人民政府的法律地位.....	48
第二节 乡镇人民政府的产生和机构.....	51
第三节 乡镇人民政府的职权和工作任务.....	54
第四节 乡镇政府的工作制度.....	56
第五节 乡镇政府与上级政府及其工作部门的关系.....	63

第四章 镇、民族乡人民政府的工作特点	69
第一节 镇人民政府的工作特点.....	69
第二节 县城关镇政府与县政府的关系.....	76
第三节 民族乡人民政府的工作特点.....	79
第五章 乡镇长	83
第一节 乡镇长是乡镇的行政首长.....	83
第二节 乡镇长要当好行政领导者.....	89
第三节 乡镇长要不断提高自身素质和改善 工作作风.....	97
第四节 乡镇长应是乡镇廉政建设的表率.....	104
第六章 乡镇政权在党的领导下开展工作	111
第一节 党对乡镇政权的领导.....	111
第二节 乡镇政权职权的行使.....	118
第三节 全心全意地当好人民公仆.....	126
第七章 乡镇政权的未来发展	133
第一节 合理设置乡镇建制.....	133
第二节 进一步完善乡镇人民代表大会制度.....	139
第三节 提高乡镇政府工作效益.....	147
第四节 乡镇政治体制的改革.....	153
第八章 村民委员会和居民委员会	156
第一节 村民委员会的法律地位.....	156
第二节 村民委员会的组织体制.....	160
第三节 村民委员会的工作.....	166
第四节 切实加强村民委员会的建设.....	172
第五节 居民委员会.....	178
后 记	186

第一章 乡镇政权概述

第一节 乡镇建制

一、乡镇是一种地方行政建制

乡镇是国家设置的一种地方行政建制。乡镇政权是国家按地方行政建制设置的地方行政单位。

我们通常所讲的“乡”、“镇”，实际上包含着三方面的涵义。当我们说某某县有多少个乡、镇，设立多少乡、镇，撤销多少乡、镇时，“乡”、“镇”表示一种地方行政建制单位；当我们说加强乡、镇政权建设时，“乡”、“镇”表示一种地方行政单位；当我们说乡、镇的面积有多大，人口有多少时，“乡”、“镇”是一种行政区域单位。正因为三种单位名称相同，彼此密切相关，人们使用时常常不加区别。其实，它们之间是有区别的。弄清这种区别，对于学好乡镇政权知识十分必要。

（一）地方行政建制。地方行政建制是国家组成的领土单位，它是有层次的。中国现在是由23个省、3个直辖市、5个自治区组成。省是由若干个自治州、市、县组成；县是由若干个乡、镇组成。地方行政建制的变化表现为两种形式，设置或撤销。地方行政单位是国家按地方行政建制设置的一级政权，它由各地方国家机关组成。县以上的地方行政单位由人民代表大会、政府、法院、检察院组成一级政权；

乡镇行政单位由人民代表大会和政府组成一级政权。行政建制不变，地方行政单位的组成是可能不同的。例如中华人民共和国成立以前同成立以后的县行政单位组成就不同；中华人民共和国成立初期的乡政权机关是乡人民政府委员会，50年代中期是乡人民代表大会和乡人民委员会，现在是乡人民代表大会和乡政府。

国家设立一个建制，必定相应设置一级政权，划定所管辖的地域。建制撤销，政权机关和行政区域也不再存在。当一个乡改为一个镇、一个县改为一个市、一个省改为一个自治区时，它们的地方行政单位的组成和所管辖的行政区域可能都没有变动，但建制的种类和性质变动了，即地方行政建制的变动影响着地方政权的职能、管理体制以至机构设置的变化。

（二）地方行政建制的设置。中国现有的地方行政建制种类繁多，有乡、镇、民族乡、民族镇、市辖区、县、自治县、县级市、林区、特区、工农区、自治旗、自治州、地级市、直辖市、自治区、省。为什么国家要设置这么多种地方行政建制呢？

任何政权都是为占统治地位的阶级的根本利益服务的——维护其阶级的政治统治。除个别人口极少、面积很小的国家外，绝大多数国家为维护其政治统治这一根本目的，均根据国家管理的需要，把全国领土划分为有层次的地域，设置管理这些地域的政权单位。这种层次的划分和管理上的不同需要，形成了地方行政建制的不同种类。

国家设置地方行政建制，在大多数情况下，尤其是在商品经济不发达的农业社会，主要是出于一般地域管理需要而设置的。在商品经济发达的情况下，由于城镇地位日益重

要，于是出现按城镇、乡村来分设地方行政建制的新格局。但是，除基层政权单位外，地方行政建制设置仍以出于一般地域管理需要为主。此外，由于国家管理需要是多种多样的，出于各种具体不同的需要，也产生了其他各种特殊的地方行政建制。

（三）地方行政建制的类型。目前中国的地方行政建制大体可分为三种类型：

1. 一般地域型建制。如省、县、乡。这些建制是单纯出于地域管理的考虑而设置的，辖区兼含有城镇地区和乡村地区。设置这类建制时，地理、自然环境和历史传统是其主要考虑因素。相应层次的建制所辖之地域大体相应：层次高，辖境大；层次低，辖境小。这类建制通常都较为稳定，不轻易变动。以省建制为例，中国现有的23个省中，有12个建置历史超过600年，有5个建置历史超过300年。至于建置历史超过千年以上的县，在中国为数众多，仅湖北省就有一半以上的县历史在千年以上，其中历史最长久的，可追溯到2600多年以前。

2. 城镇型建制。如直辖市、地级市、县级市镇以及市内划分的市辖区。它是国家在城镇地区为专门管理城镇设的地方行政建制。辖区以城镇为主，兼含邻近少量农业居民所住的乡村地区。设置这类建制的主要依据是城镇的居民数量、城镇的经济发展水平和城镇的重要地位。这类建制在中国出现较迟，是近几十年发展起来的。中华人民共和国成立以后，这类建制发展较快。近年来由于实行市管县、撤县设市、撤乡建镇，这类建制的特性已开始发生变化。

3. 特殊型建制。包括除上述两类以外的全部地方行政建制。按其设置的需要，可分为两个小类：一类是出于政治

上的需要而设的，一类是由于行政上的需要而设的。出于政治上的需要而设的，如为实行民族区域自治而设的自治区、自治州、自治县，为贯彻民族政策而设的民族乡、民族镇，为实现“一国两制”将设置的特别行政区，这些都是国家出于某种具体的政治需要而设的。出于行政上的需要而设的，如湖北神农架林区、贵州万山特区、四川白沙工农区等，大都为开发资源而需某种特殊管理体制而设。设置这类建制时，主要考虑因素，是满足某种特定需要，而不是地域、人口。

（四）地方行政建制与地方政权设置。地方行政建制同地方政权建设的关系，不仅表现在国家按行政建制设置一级政权，而且表现在地方行政建制的不同类型，影响着地方国家政权的具体内容。

出于政治上的特定需要而设的建制，或其政权机关的结构不同于一般建制（如特别行政区），或其政权机关拥有的权力不同于一般建制（如实行民族区域自治的各种建制拥有民族自治权），或在其政权机关内部有特定安排（如民族乡、民族镇）。国家以法律形式对此有明确规定。

城镇型建制的设置，目的在于对城镇进行专门管理，因而其行政机关的机构设置，除一般职能机构外，还必须设置有关城镇事务管理的专门机构，以满足城镇社会生活的特殊需要。

总之，行政建制单位名称的差异，或者表明其建制类型的不同，或表示其建制在地方行政体制中所居的层次不同。只有正确了解认识地方行政建制的特性，才能理解乡、镇之间的差别，才能更好地把握乡镇政权的建设。

二、乡

(一) 一级地方政权的标志。根据《中华人民共和国宪法》，组成一级地方政权必须设有地方国家权力机关（人民代表大会）和地方国家行政机关（人民政府）。因此，乡存在一级政权组织，是一种地方行政建制。地区尽管在地方行政体制中居于较高的层次，但由于不存在地区人民代表大会和地区人民政府，虽有地区法院和地区检察院，也不构成一级政权，所以地区不是一种地方行政建制。

在封建帝制时代，地方国家机构不象现代这样完备，因此，作为一级政权存在的标志，是有国家任命的派遣到该地域管辖各项事务的地方行政长官，如巡抚、知府、知州、知县等。与此相对应的省、府、州、县是古代地方行政建制。

(二) 历史上的乡制。乡作为地方行政建制，经历了一个十分曲折的过程。据古代文献《周礼》记载：西周王朝郊内有“六乡”的设置，每乡12500家，其下有“州”的建制。显然周代的“乡”同我们今天的乡不是一回事。而且，人们大都认为，《周礼》关于周代政治制度的描述并不可信。较为真实的是，乡制是随秦王朝全面推行郡县制而确立的。2000多年来，它经历了三个阶段。

1. 从秦汉到隋初，乡是县以下的地方行政建制。在这个时期里，国家在乡设有国家任命的乡官。乡官职位虽低，但很受居民和上级的尊重。

2. 从隋初到清末，乡不再作为一种基层地方行政建制。国家以县作为基本行政单位，县以下不设国家任命的官员，县以下的当地事务由县的长官从当地居民中指定的人员或由县的长官委派的当地居民推选的人员管理，这些人不是