

鄉鎮管理

崔延平 主編



华中师范大学出版社

基层政权发扬社会主义
民主，加强社会主义法制，是
国家民主和法制的基础，
非常重要。

程子华一九八六、三。

《乡镇管理》编委会

主 编 崔延平

副主编 张志雄 李明开

编 委 严家明 王宗儒 王斯文 朱志杰
陈祖耀

编写人员 (以姓氏笔划为序)

王宗儒	王春生	王斯文	白崇玉
安从喜	江 石	江汉岫	刘 进
刘卫平	朱志杰	许传宪	吴 越
李大鹏	李明开	李委莎	汪长新
张志雄	杨志才	杨祖武	陈永平
陈祖耀	严家明	周运清	赵晓慧
唐盛甫	崔延平	曹光洙	

序

基层政权在国家政权中具有十分重要的地位。彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》中指出：“基层政权是人民民主专政政权的基础组织，是国家各项工作的一个重要落脚点”。我国是一个拥有十亿人口的大国，其中八亿人口在农村，农村乡镇政权在国家城乡基层政权中占有较大的比重。把我国农村基层政权建设搞好，对于人民民主专政政权的巩固，对于把党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律、法规落实到基层，对于顺利推进当前正在进行的经济体制改革，实现社会治安和社会风气的根本好转，实现党在新的历史时期的总任务总目标，建设具有中国特色的社会主义，有着十分重要的意义。

1982年12月，全国五届人大五次会议通过的新宪法，规定我国农村的基层政权组织为乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府。新宪法颁布以后，改革人民公社政社合一的体制、建立乡人民政府的工作在全国各地普遍展开。经过几年的努力，这一改革已经全部结束，并且取得了一定成效。这些成效中很重要的一条，就是乡镇领导班子的“革命化、年轻化、知识化、专业化”水平有了提高。据统计，全国乡一级领导班子的平均年龄不到四十岁，比建乡前普遍降低了三至四岁，文化知识结构也有了明显改善。同时，不少地方还从农民中选拔了一批优秀人才，为乡镇领导班子增添了新鲜血液，使乡镇基层政

权建设得到了加强。但是，由于人民公社时期旧的思想方法、领导方法的影响，加上进入乡镇领导班子中的相当一部分年轻同志没有做过乡镇工作，对乡镇工作不太熟悉，因而，抓紧对乡镇干部进行培训，提高他们的政治素质和业务素质，以适应改革后的新体制和农村形势发展的需要，就成为一项非常紧迫的任务，广大乡镇干部也有学习乡镇管理等方面知识的强烈愿望和要求。在这种情况下，湖北省民政厅、湖北省社会科学院和武汉大学的有关同志，经过努力，写出了《乡镇管理》一书，对如何做好乡镇政府所承担的工作进行了比较系统的论述。这无疑是为进一步加强农村基层政权建设做了一件十分有益的工作，为广大乡镇干部提供了一份宝贵的精神食粮。因此，我向广大乡镇干部，向从事基层政权建设工作的同志，向领导乡镇基层政权工作和关心支持基层政权建设工作的同志推荐这本书。希望它能成为乡镇干部学习的书籍之一，成为各地培训乡镇干部的教材之一，希望它能够在加强农村基层政权建设中起到一定的作用。

胡耀邦同志在党的十二大报告中指出：“社会主义的物质文明和精神文明建设，都要靠继续发展社会主义民主来保证和支持。建设高度的社会主义民主，是我们的根本目标和根本任务之一”。加强农村基层政权建设，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，是一项长期的任务，是建设高度的社会主义民主的重要组成部分。经过体制改革，农村乡镇人民政府虽然已经建立起来，但要真正发挥它的职能作用，把它建设成为能够有效地领导和管理隶属本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的、有活力、有权威的一级政权，还有许多工作要做，还要付出艰巨的努力。因此，我也希望广大乡镇

干部、从事基层政权建设工作的同志以及关心基层政权建设工作的专家、学者，都来研究乡镇政权建设中出现的新情况、新问题，积极探索和总结乡镇政权建设中的新经验，并能从理论和实践的结合上写出一些有份量、有较高水平的文章和著作，为不断巩固和完善我国的基层政权，为建设高度的社会主义民主做出贡献。

崔 乃 夫

一九八六年四月五日于北京

王明英

共编

序

研究

商天

乡镇行政管理是我国社会主义行政管理的一个重要方面，系统研究乡镇行政管理的对象、任务、原则和方法，有着十分现实的和深远的意义。

党的十一届三中全会以后，农村率先实行了以家庭联产承包责任制为主的改革，取得了令人瞩目的成就；随之对农村产业结构的合理调整，给农村经济的发展注入了更大的活力。当前，农村经济空前活跃，各项事业迅速发展，乡镇基层政府的行政管理工作愈加纷繁复杂。工、农、商、财、科、教、文、卫、公安、司法等各行业，以及人口、土地、家庭等问题，都需要通过政府加以组织、协调、指导和管理。在这种情况下，乡镇基层政府如何正确地行使管理职能，提高管理水平，加强工作的科学性、预见性和创造性，急待研究和探索。还要看到，建国三十多年来，我国在乡镇管理方面积累了许多好经验，也存在一些值得吸取的教训，需加以科学总结，上升到理论，以指导伟大的实践。可见，摆在广大理论和实际工作者面前的任务既艰巨又光荣。

由湖北省民政厅和湖北省社会科学院组织有关同志编写的《乡镇管理》一书，针对目前我国乡镇行政管理工作的实际，在总结过去的经验和成就的基础上，运用现代管理科学的基本方法，从理论和实际两个方面对乡镇管理工作的内容和方法加以阐述和概括，并对乡镇建设的发展趋向以及未来的乡镇管理

模式作出了有益的探索。此书的出版，在理论上充实了我国社会主义行政管理学的内容；在实践中为广大乡镇管理干部提供了据以学习、参考和应用的材料，诚为可喜可贺。

如同我国整个行政管理科学一样，乡镇管理科学的研究和应用尚处于起步阶段，本书述及的观点、方法和内容不无商榷的余地，希望广大理论工作者和实际工作者本着实事求是的科学态度，不断探索，把乡镇管理科学的研究和应用提高到新的水平，为建设繁荣的社会主义乡镇作出贡献。

王 利 滨

一九八六年五月九日于武汉

目 录

第一章 绪 论..... (1)

第一节 乡村与集镇..... (1)

一、乡村的特点及功能..... (1)

二、集镇的发展与作用..... (4)

三、乡镇的类型和政权性质..... (9)

第二节 乡镇管理对象..... (12)

一、乡镇政府的职能..... (12)

二、乡镇管理对象及其研究的内容体系..... (14)

三、乡镇管理的研究方法..... (17)

第三节 开展乡镇管理研究的意义..... (20)

一、现实意义..... (20)

二、理论意义..... (22)

第二章 乡镇管理原则..... (24)

第一节 乡镇管理原则的内容..... (24)

一、党领导下的党政分工、政企分开的原则... (25)

二、整体效益的原则..... (30)

三、行政管理与社会性管理相结合的原则..... (35)

四、规范性的原则..... (39)

第二节 乡镇管理原则的意义及其实现条件·····	(43)
一、乡镇管理原则的意义·····	(43)
二、乡镇管理原则的实现条件·····	(44)
第三章 乡镇组织·····	(48)
第一节 我国历史上的基层组织·····	(48)
一、封建专制时代的乡村组织制度·····	(48)
二、民国时代的乡镇组织制度·····	(50)
三、革命根据地的乡镇组织·····	(52)
第二节 建国后乡镇组织的沿革·····	(54)
一、1949年——1957年新中国乡制的形成 和发展·····	(54)
二、公社化时期的政社合一制·····	(57)
第三节 现行乡镇组织结构·····	(58)
一、党的乡镇组织系统·····	(59)
二、国家政权乡镇组织系统·····	(59)
三、群团乡镇组织系统·····	(60)
四、经济实体乡镇组织系统·····	(63)
五、群众性自治组织系统·····	(63)
第四节 乡镇组织的地位与职权结构·····	(64)
一、乡镇组织的行政地位与作用·····	(64)
二、乡镇组织的结构层次与领导体制·····	(66)
三、乡镇组织的任务及权限划分·····	(67)
第五节 乡镇组织建设·····	(69)
一、理顺党政关系、改善加强党的领导·····	(69)
二、依照有关规定，加强基层政权建设·····	(70)

三、明确政企职责，建立合作经济组织·····	(71)
四、加强村、居民委员会建设，正确处理 乡政村治关系·····	(72)
第四章 乡镇领导者·····	(74)
第一节 乡镇领导结构·····	(74)
一、领导结构·····	(74)
二、乡镇工作对领导结构的要求·····	(75)
三、乡镇领导结构科学化的内容·····	(76)
四、实现领导结构科学化的有效途径·····	(78)
第二节 乡镇领导的素养与作风·····	(79)
一、领导者的素养与作风·····	(79)
二、现代乡镇领导者应该具备的素养和作风·····	(80)
三、乡镇领导者如何提高素养、改进作风·····	(83)
第三节 乡镇领导方法·····	(86)
一、乡镇领导方法的意义和内容·····	(86)
二、基本领导方法和一般领导方法·····	(87)
三、乡镇领导艺术·····	(90)
第四节 乡镇领导效能·····	(91)
一、乡镇领导效能的涵义·····	(92)
二、乡镇领导效能的考评·····	(93)
三、提高乡镇领导效能的途径·····	(95)
第五章 乡镇机关管理·····	(98)
第一节 政府机关结构与行政过程·····	(98)
一、乡镇政府结构及其职责·····	(98)

二、乡镇机关行政过程·····	(100)
第二节 机关事务管理·····	(103)
一、文书管理·····	(103)
二、档案管理·····	(106)
三、行政事务管理·····	(106)
四、会议管理·····	(107)
第三节 机关人事管理·····	(109)
一、乡镇机关人事管理的涵义·····	(109)
二、乡镇机关干部的选拔·····	(109)
三、推行乡镇机关干部选聘合同制·····	(111)
四、乡镇机关干部的培训考核·····	(112)
第四节 机关财务管理·····	(114)
一、机关财务管理的涵义·····	(114)
二、机关财务管理的基本内容和要求·····	(114)
三、机关单位会计的基本任务·····	(117)
第五节 乡镇法规与制度·····	(118)
一、乡镇行政法规·····	(118)
二、乡镇管理制度·····	(120)
第六章 乡镇政务管理·····	(125)
第一节 民政管理·····	(125)
一、民政管理概说·····	(125)
二、乡镇民政管理的地位、特点和原则·····	(128)
三、乡镇民政管理的内容·····	(130)
四、乡镇民政工作的改革·····	(143)
第二节 司法行政管理·····	(147)

一、司法行政管理.....	(147)
二、人民调解工作管理.....	(149)
三、法律服务管理.....	(153)
第三节 乡镇治安管理.....	(156)
一、乡镇治安管理的性质、方针、政策.....	(156)
二、乡镇治安管理的任务、范围.....	(157)
三、乡镇治安管理机构及组织领导.....	(163)

第七章 乡镇农业管理..... (167)

第一节 农业生产的历史性转变.....	(167)
一、正确认识农业的地位.....	(167)
二、由狭义农业向广义农业的转变.....	(169)
三、从传统农业向现代农业过渡.....	(170)
第二节 农业产业结构调整及其管理.....	(172)
一、农业产业结构调整的意义.....	(172)
二、乡镇政府对调整农业产业结构的领导 和管理.....	(174)
第三节 新时期的农业生产管理.....	(178)
一、当前我国农业生产的特点.....	(178)
二、乡镇农业管理的基本职能.....	(179)
第四节 提高农业管理效率的途径.....	(182)
一、改革农业管理机构.....	(182)
二、按自然规律和经济规律来制订农业 生产计划.....	(183)
三、积极推行管理干部的岗位责任制.....	(184)

第八章 乡镇企业管理…………… (185)

第一节 乡镇企业在乡镇发展中的地位和作用… (185)

一、发展乡镇企业是乡镇发展的必由之路…… (185)

二、乡镇企业的发展对乡镇社会经济发展的推动作用…………… (187)

第二节 企业的管理组织、管理原则及企业规章制度…………… (189)

一、乡镇企业生产经营的特点…………… (189)

二、乡镇企业的管理组织及其职能…………… (190)

三、乡镇企业的管理原则…………… (191)

四、乡镇企业的规章制度…………… (193)

第三节 工业企业生产过程的组织管理…………… (196)

一、生产过程的组织…………… (196)

二、组织生产过程的原则与生产单位的组织形式…………… (198)

三、生产计划…………… (200)

四、生产调度…………… (203)

第四节 企业财务管理…………… (204)

一、财务管理的内容与任务…………… (204)

二、资金管理…………… (205)

三、成本管理…………… (209)

四、利润管理…………… (210)

五、财务收支计划…………… (211)

第五节 经济立法与经济合同…………… (212)

一、乡镇企业要有经济立法…………… (212)

(二、经济合同·····	(214)
---------------	---------

第九章 乡镇事业管理·····	(217)
------------------------	----------------

(第一节 教育管理·····	(217)
-----------------	---------

(一、乡镇教育管理原则·····	(217)
-------------------	---------

(二、乡镇教育管理的内容·····	(219)
--------------------	---------

(三、乡镇教育管理的形式·····	(222)
--------------------	---------

(四、改善乡镇教育管理的途径·····	(225)
----------------------	---------

(第二节 文化管理·····	(226)
-----------------	---------

(一、乡镇文化管理原则·····	(226)
-------------------	---------

(二、乡镇文化管理的内容·····	(227)
--------------------	---------

(三、乡镇文化管理的形式·····	(229)
--------------------	---------

(四、改善乡镇文化管理的途径·····	(230)
----------------------	---------

(第三节 医疗卫生管理·····	(232)
-------------------	---------

(一、乡镇医疗卫生管理原则·····	(232)
---------------------	---------

(二、乡镇医疗卫生管理的内容·····	(234)
----------------------	---------

(三、乡镇医疗卫生管理形式·····	(236)
---------------------	---------

(四、改善医疗卫生管理的途径·····	(237)
----------------------	---------

(第四节 科技管理·····	(239)
-----------------	---------

(一、乡镇科学技术管理原则·····	(239)
---------------------	---------

(二、乡镇科技管理的内容·····	(240)
--------------------	---------

(三、乡镇科技管理的方法·····	(242)
--------------------	---------

第十章 乡镇财贸管理·····	(244)
------------------------	----------------

(第一节 财贸管理·····	(244)
-----------------	---------

(一、乡镇财政管理的必要性·····	(244)
---------------------	---------

二、乡镇财政收支和预算管理·····	(246)
三、不断完善乡镇财政管理体制·····	(250)
第二节 税收管理·····	(252)
一、乡镇税收管理的重要性·····	(252)
二、乡镇税收及其征税管理·····	(254)
三、乡镇税收管理体制改革的途径·····	(256)
第三节 金融管理·····	(257)
一、乡镇金融管理的重要性·····	(257)
二、乡镇金融的信贷管理和保险业务·····	(259)
三、乡镇金融管理体制的改革·····	(262)
第四节 商业管理·····	(263)
一、乡镇商业管理的重要性·····	(263)
二、乡镇商业组织和流通渠道的管理·····	(266)
三、乡镇商业管理体制需要改革·····	(269)
第五节 工商行政管理·····	(270)
一、乡镇工商行政管理的重要性·····	(270)
二、乡镇工商行政管理的内容和形式·····	(271)
三、乡镇工商行政管理体制改革的途径·····	(274)
第十一章 乡镇建设管理·····	(276)
第一节 规划管理·····	(276)
一、乡镇规划及其基本方针·····	(276)
二、乡镇规划的阶段和内容·····	(278)
三、乡镇规划管理的意义·····	(279)
四、乡镇规划管理的内容和过程·····	(280)
第二节 农田水利建设管理·····	(281)

一、乡镇农田水利设施的特征·····	(282)
二、乡镇农田水利管理的内容·····	(283)
三、改革乡镇农田水利工程建设管理体制， 不断提高管理水平·····	(284)
第三节 土地管理·····	(286)
一、珍惜土地是我国的国策·····	(286)
二、乡镇管理土地的基本原则·····	(287)
三、加强土地的统一管理·····	(289)
第四节 环境管理·····	(292)
一、环境的特点·····	(292)
二、乡镇环境管理的紧迫性·····	(293)
三、保护乡镇环境，加强乡镇环境管理·····	(295)
第十二章 乡镇人口管理·····	(299)
第一节 人口增长的社会控制·····	(299)
一、乡镇人口现状·····	(299)
二、我国的人口政策与乡镇人口控制·····	(301)
三、控制乡镇人口的途径·····	(302)
第二节 乡镇劳动职业管理·····	(304)
一、劳动职业构成与乡镇社会经济发展·····	(304)
二、乡镇劳动职业构成的变动趋势·····	(306)
三、乡镇劳动职业的培训和管理·····	(307)
第三节 乡镇人口迁移及管理·····	(308)
一、乡镇人口迁移的意义·····	(308)
二、乡镇人口迁移的原因·····	(309)
三、乡镇人口迁移的类型·····	(310)