



党的干部工作读物基础工程

# 怎样选好当好 乡镇干部

本书编写组 编著



党建读物出版社

# 怎样选好当好 乡镇干部

本书编写组 编著

常州大学图书馆  
藏书章

 党建读物出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

怎样选好当好乡镇干部 / 《怎样选好当好乡镇干部》编写组编著. —北京: 党建读物出版社, 2018.4  
党的干部工作读物基础工程  
ISBN 978-7-5099-0971-3

I . ①怎… II . ①怎… III . ①乡镇—干部教育—中国—学习参考资料 IV . ① F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 001291 号

## 怎样选好当好乡镇干部

ZENYANG XUANHAO DANGHAO XIANGZHEN GANBU

本书编写组 编著

总 策 划: 萧曙

责任编辑: 谢洪波

责任校对: 钱玲娣

装帧设计: 也在

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区西长安街 80 号南楼 (邮编: 100815)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010-58587132/7166

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

710 毫米 × 1000 毫米 16 开本 21 印张 261 千字

ISBN 978-7-5099-0971-3 定价: 45.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010-58587361)

# 中国特色干部制度在实践中发展完善

## (总 序)

党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党的指导思想，这是中国特色社会主义长远发展的根本大计。改革开放 40 年来，在中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革中，中国特色社会主义制度作为当代中国发展进步的根本制度保障，体现出鲜明的中国特色、明显的制度优势和强大的自我完善能力。干部制度，作为中国特色社会主义制度的一个重要组成部分，在中国迈入新时代的革命性转变中，正日益发挥着不可或缺的重要作用。

一套完整的干部制度是由选拔、任用、考核、培训、调配、奖惩、薪酬、退（离）休等不同部分所构成的，各部分之间相互配套并衔接，承担着选拔任用、培养教育、考核评价、管理监督、激励约束等综合功能。中国干部制度管理和服务的对象，有中央国家机关、省（自治区、直辖市）、市（地）、县（市、区）和乡镇（街道）五个层次的党政机关干部即公务员，有各级各类事业单位工作人员，有国有企业经营管理人员，这些人员也统称“三支队伍”。一般情况下，这个范围还应延伸包括农村行政村、城市街道社区居委会负责人和工作人员，实际上已覆盖到社会管理各个层面。

中国特色干部制度不是舶来品，而是深深扎根于我国的经济社会和文化发展土壤之中。其主体，是在中国共产党领导的民主革命斗争中产生并发展起来的。中国共产党执政以后，又经历了

适应计划经济体制和适应社会主义市场经济体制这两次转变。同时在其发展和完善的过程中，对于中国古代选人用人的贤能政治和察举制、科举制、考课制、监察制等传统思想和制度设计理念，近现代西方文官制度和苏联等国家的干部管理经验，也曾经在不同历史时期给予了不可忽视的影响和借鉴。可以说，中国特色干部制度吸收了古今中外文明进步的共同成果。

从总体上看，我们对中国特色干部制度的自信，是与对中国特色社会主义制度的自信紧紧联系在一起的。党的领导的能力、人民民主的水平、依法治国的质量，这三个支撑点共同决定着我国制度自信的强度和持久度。中国共产党作为执政党，在干部管理中，旗帜鲜明地提出坚持党管干部原则，牢牢把握党的领导这个中国特色社会主义制度的最大优势；坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持事业为上、公道正派，把好干部标准落到实处；坚持突出政治标准，提拔重用牢固树立“四个意识”和“四个自信”、坚决维护党中央权威、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部；坚持民主集中制和群众路线，深入探索干部工作加强协商民主的制度程序和参与实践，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权；坚持从国情出发，实行选任制、委任制、聘任制、考任制等多措并举的选拔任用方式，完善分级分类干部考核评价机制，建立激励机制和容错纠错机制，提高知人善任和严格管理的水平；坚持注重基层、优化结构、递进培养，源源不断选拔使用经过实践考验的优秀年轻干部，保持各级干部队伍的有计划可持续发展；坚持依法治国与依规依纪管党治党紧密结合，努力推进干部工作规范化、制度化，正在形成干部工作领域国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的良好格局。这些都已经构成了中国特色干部制度的鲜明特色。

中国特色干部制度来源于实践，又运用于实践，在实践中接受检验并不断发展完善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强干部工作提出了一系列新思路新观点新要求，选人用人思想已经成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为进一步做好新形势下的干部工作提供了强大思想武器和科学行动指南。各地各部门在实践探索中创造了许多新鲜经验，丰富和发展了中国特色干部制度体系。这也为我们在现阶段组织力量对中国特色干部制度进行总结和概括，提供了充分的条件。

本系列丛书将结合干部工作实际需要，围绕着党的十九大提出的“建设高素质专业化干部队伍”这个目标，聚焦于提高政治素质和培养专业能力、专业精神，向读者解答中国特色干部制度是什么，它从哪里来、要到哪里去，成效怎样看、特点在哪里，方法有哪些、具体如何做。系列丛书的编著坚持理论与实践相结合，立足于原创性，力争深入党的干部工作第一线，用中国干部工作特有的专业化语言来总结自己的特点，讲述自己的工作。编著的方式有论述式，有问答式，也有经验介绍式，还有几种方式的综合运用。同时，坚持“交换、比较、反复”的思想方法，有针对性地介绍国外的相关情况。阅读本系列丛书，将会使各方面的读者从不同角度各取所需、各受其益。

发展中的中国特色干部制度，不可能一蹴而就，也不会止步于某一个阶段。“弄潮儿向涛头立，手把红旗旗不湿。”我们相信，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，面向时代大潮，只要始终坚持正确方向，大胆实践，勇于创新，中国特色干部制度必将不断适应新时代中国特色社会主义的发展要求，继续走向更加完善。

# 目 录

|         |
|---------|
| 导 言 / 1 |
|---------|

## 第一章 怎样选干部

|                   |
|-------------------|
| 怎样选优配强乡镇党政正职 / 16 |
|-------------------|

|                 |
|-----------------|
| 怎样优化乡镇班子结构 / 20 |
|-----------------|

|                   |
|-------------------|
| 怎样做好乡镇干部交流工作 / 23 |
|-------------------|

|                   |
|-------------------|
| 怎样优化乡镇干部队伍结构 / 24 |
|-------------------|

|                      |
|----------------------|
| 怎样加强乡镇专业化干部选拔培养 / 25 |
|----------------------|

|                         |
|-------------------------|
| 如何从事业编制人员中选拔乡镇领导干部 / 27 |
|-------------------------|

|                      |
|----------------------|
| 怎样从优秀村干部中选拔乡镇干部 / 30 |
|----------------------|

|                      |
|----------------------|
| 怎样从大学生村官中选拔乡镇干部 / 32 |
|----------------------|

|                     |
|---------------------|
| 如何防止乡镇干部“带病提拔” / 35 |
|---------------------|

|                      |
|----------------------|
| 怎样树立重视基层的选人用人导向 / 41 |
|----------------------|

|                        |
|------------------------|
| 怎样做好新形势下的乡镇干部编制管理 / 42 |
|------------------------|

## 第二章 怎样育干部

怎样建立健全乡镇干部学习机制 / 46

怎样培养锻炼乡镇年轻干部 / 50

怎样做好乡镇干部“传帮带” / 52

怎样通过典型示范提升乡镇干部素质 / 54

怎样提升乡镇初任公务员适应实际工作的能力 / 56

怎样提升乡镇干部依法行政的能力 / 58

怎样提升乡镇干部做群众工作的能力 / 60

怎样提升乡镇干部运用互联网的能力 / 62

怎样提升乡镇干部应对网络舆情的能力 / 64

怎样提升乡镇干部应对突发事件的能力 / 67

怎样增强乡镇干部的自我价值认同 / 69

怎样加强乡镇干部之间的工作交流 / 72

## 第三章 怎样抓班子

怎样增强乡镇班子合力 / 76

|                  |       |
|------------------|-------|
| 怎样搭建平台激励乡镇书记比学赶超 | / 78  |
| 怎样促进乡镇党政正职合作共事   | / 81  |
| 怎样规范乡镇领导班子议事决策   | / 83  |
| 怎样推动乡镇工作高效落实     | / 86  |
| 怎样开好乡镇领导班子民主生活会  | / 88  |
| 怎样抓好乡镇领导班子党风廉政建设 | / 91  |
| 怎样做好乡镇班子的考核工作    | / 99  |
| 怎样完善乡镇领导干部容错纠错机制 | / 101 |

#### 第四章 怎样带队伍

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 怎样防止干部任职年龄“一刀切”     | / 106 |
| 怎样激发年长干部工作激情        | / 107 |
| 经济发达镇干部怎样管          | / 110 |
| 怎样密切乡镇干部与群众的联系      | / 113 |
| 怎样抓好乡镇“网格化管理、组团式服务” | / 117 |
| 怎样完善乡镇干部考核制度        | / 120 |
| 怎样解决好乡镇干部“走读”问题     | / 125 |

怎样发挥好第一书记的作用 / 130

怎样用好乡镇事业编制干部 / 135

怎样合理使用乡镇编外工作人员 / 136

怎样落实好职务与职级并行制度 / 143

怎样关心关爱乡镇干部 / 145

乡镇干部如何做好自我心理疏导 / 150

怎样有效开展乡镇干部谈心谈话 / 153

怎样在乡镇干部管理中做好“下”的文章 / 157

## 第五章 怎样干事业

如何强化乡镇对村级组织的领导 / 162

乡镇干部怎样做好联村工作 / 165

怎样加强农村基层党组织建设 / 168

怎样抓好新形势下的乡镇工会工作 / 173

怎样抓好新形势下乡镇共青团工作 / 177

怎样做好新形势下的乡镇妇女工作 / 179

怎样推进经济发达镇行政管理体制改革 / 183

怎样建设特色小镇 / 189

怎样推进乡镇农业供给侧结构性改革 / 195

怎样做好乡镇招商引资工作 / 198

怎样抓好下山脱贫工作 / 201

怎样发展农村电子商务 / 205

怎样推进美丽乡村建设 / 210

怎样抓好农村集体经济发展 / 218

怎样规范农村党务村务财务公开 / 221

怎样完善村务监督 / 223

怎样做好后进村整转工作 / 228

怎样培养农村后备干部 / 232

怎样推进农村文化礼堂建设 / 235

怎样做好古村落保护利用工作 / 237

怎样建立乡镇基层治理“四个平台” / 241

怎样做好乡镇信访维稳工作 / 245

怎样推进农村居家养老工作 / 249

怎样完善乡镇 365 便民服务机构 / 251

怎样推进小城镇环境综合整治工作 / 257

怎样落实河长制 / 261

怎样推进农村生活垃圾分类工作 / 266

怎样推进绿色生态养殖 / 268

怎样推进农村违法建筑整治 / 270

## 附 录

中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见

(2018年1月2日) / 277

关于加强乡镇政府服务能力建设的意见

(2017年2月20日) / 299

## 名词解释

## 出版后记

## 导 言

乡镇包括乡、民族乡、镇，是我国最基层的一级政权组织，是中国共产党执政的基础层级。

乡镇党委是中国共产党的基层组织。按照《中国共产党章程》规定，街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，领导本地区的工作和基层社会治理，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。

乡镇政府在我国政权体系中居于基础和末梢的地位。按照《中华人民共和国宪法》和《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》规定，乡镇政府是中国最基层的国家行政机关和乡镇人民代表大会的执行机关，执行乡镇人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。乡镇政府由本级人民代表大会选举产生，并对本级人民代表大会负责，同时又是国务院统一领导下的上一级国家行政机关的下一级国家行政机关，对上一级国家行政机关负责并报告工作。

乡镇党委和政府直接面向农业、农村和农民，是我国社会主义新农村建设的直接领导者、组织者和推动者，担负着稳定一方社会、发展一方经济、服务一方人民的职能。乡镇党委按照地方党委的统一部署开展工作，是本地区的领导核心。乡镇政府除了完成上级精神的传达和上级指派的任务之外，还应该做好对村委会工作的指导、协调和帮助工作，促进基层治理顺利开展。

乡镇干部一般是指在乡镇机关依法履行公职、纳入国家行政编

制、由国家财政负担工资福利的工作人员。在实际工作中，我们把在乡镇工作的事业单位工作人员和未纳入国家行政编制、事业单位编制的聘用人员，也统称为乡镇干部。要认识中国的乡镇干部，还得从认识乡镇自身开始。

### 一、乡镇发展沿革

习近平总书记指出：“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”<sup>①</sup>我国的乡镇发展如果追根溯源，也同样经历了这样一个历史过程。

在中国历史上，“乡”作为国家设置的地方行政管理建制，可以追溯到西周的“乡制”，至今已有 3000 余年。“镇”作为行政建制，始于北魏孝文帝，距今也有 1500 多年。史载，西周初年，大小国家和部落多至数百个，周王朝为了加强对乡里社会的管理与控制，开始建立“乡制”。“五家为邻，五邻为里，四里为族，五族为党，五党为州，五州为乡。乡，万二千五百户也。”“乡官”皆有品级，“邻长位下士，自此以上，稍登一级，至乡而为卿也。”<sup>②</sup>此谓“乡官制”。

隋唐至清末的千余年间，乡基本上是基层组织，其负责人不是上级委任的官吏，而是由乡民推选或遴选，乡村行政事务由县直接负责，自治组织起协助作用。至清朝末年，有了乡村自治的规章。1908 年（清光绪三十四年），清政府制订中国有史以来第一部《城镇乡地方自治章程》，共 112 条，其中第 2 条规定：“凡府厅

---

<sup>①</sup> 习近平：《不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力》，《习近平谈治国理政》第一卷，外文出版社 2018 年版，第 105 页。

<sup>②</sup> （汉）班固：《汉书》卷二十四上《食货志》，中华书局 1962 年版，第 1121 页。

县治城厢地方为城，其余市镇村庄屯集等各地地方，人口满五万以上者为镇，人口不满五万者为乡。”第14条规定：“城镇乡地方各设自治公所，为城镇乡议会会议及城镇董事会乡董办事之地。”《章程》规定，城镇乡自治事宜为本城镇乡之“学务”“卫生”“道路工程”“农工商务”“善举”“公共营业”等事务。并明确乡为县以下的行政建制。

清政府确立的城镇乡制被民国政府继承，但乡镇级机构为政府的基层政权机构。南京国民政府曾规定：百户以上村者设乡，百户以下村者集为一乡，满百户集市者设镇。乡镇以下设间、邻。五户为邻，五邻为间。保甲编组以“户”为单位，各户设户长，由家长充任；10户为一甲，设甲长，由户长推选产生；10甲为一保，设保长，由甲长推选产生；保甲长须由县区长委任。1939年，南京国民政府公布《县各级组织纲要》，实行“新县制”，规定乡镇为县以下唯一的政权机构。1941年又公布《乡（镇）组织暂行条例》，规定乡设乡务会议、乡公所，下设民政、警卫、经济、文化4股以及国民兵队（民兵组织），乡（镇）长的权力为政治、军事、教育“三位一体”。

中华人民共和国成立前，我们党在中央苏区、抗日根据地和解放区进行以乡村自治为核心的乡镇政权建设，如《陕甘宁边区宪法原则》规定：“边区、县、乡人民代表大会（参议会）为人民管理政权机关”“乡代表会即直接执行政务机关”。

中华人民共和国成立后，在全国范围内开展了土地改革和基层政权建设，实行县、区、乡三级人民代表会议制度。此时，乡是区下面的一级政权组织。1950年12月，政务院颁布《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，明确乡与行政村同为县领导下的农村基层行政区划，设乡人民代表会议（代行乡人民代表大会的职权）和乡政府。1954年1月，中央人民政

府内务部发出了《关于健全乡政权组织的指示》，规定：乡人民政府应设置各种工作委员会。一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作，分设各种经常的工作委员会，也可根据具体情况合并或调整，最多不超过7个。1954年，宪法和地方组织法首次明确规定，乡镇是我国最基层的政权组织，村一级退出政权体系。

1958年，全国农村人民公社化，人民公社成为农村基层行政建制，并实行“政社合一”体制，公社兼有国家行政管理和集体经济经营管理双重职能。1962年9月，党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》规定：人民公社的管理层级可以是两级，即公社和生产队；也可以是三级，即公社、生产大队和生产队。1978年公布施行的宪法确认人民公社为我国农村基层行政区划单位。

1978年12月，党的十一届三中全会以后，随着农村家庭联产承包责任制的普遍实行，党中央决定政社分设，建立乡政权。1982年公布施行的宪法第107条规定：“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作”。同时，第110条规定：农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。由此，乡镇人民政府与村民委员会的关系为指导关系，“乡政村治”模式得以建立。到1985年，全国基本完成了恢复建立乡镇政权工作，乡镇政府成为上连县、下连村的我国最基层的政权组织。1987年11月，第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，标志我国实行的“村民自治”进入法制化运作阶段。

2000年3月，党中央、国务院决定在农村进行税费改革试点。至2006年，全国取消农业税，标志着延续了2600多年的皇粮国税彻底退出历史舞台，乡镇机构改革随之展开。2009年1月，中共中

央办公厅、国务院办公厅印发了《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》，明确提出乡镇政府履行的职能。改革后的乡镇机构一般设党委、人大、政府3个领导机构。内设机构实行“大办制”，按相应职能合并成立综合性办公室。

2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，强调乡镇应当主动适应经济社会发展新要求 and 人民群众新期待，准确把握实现基本公共服务均等化的发展方向，以增强乡镇干部宗旨意识为关键，以强化乡镇政府服务功能为重点，以优化服务资源配置为手段，以创新服务供给方式为途径，有效提升乡镇政府服务水平，切实增强人民群众的获得感和幸福感，为脱贫攻坚目标的实现创造良好条件，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。

## 二、乡镇工作的特点

从乡镇作为基层行政管理建制的历史变迁可以看出，乡镇作为国家政权体系的重要环节，不仅是政权体系和政治体制的延伸，也是农村变迁、国家和社会关系变革的内在要素，具有其他行政管理层级所不具备的特点。主要表现为：

一是管理层级的基础性。纵观我国行政管理的历史，自西周的“乡制”始，乡镇始终处于国家和社会管理的最基层。依照宪法规定，我国国家机构分为中央国家机构和地方国家机构，其中地方国家机构分为省（自治区、直辖市）、市（自治州）、县（自治县、市）和乡（民族乡、镇）四级人民政府。党和国家的方针政策、决策部署自上而下要靠乡镇去落实，也只有通过乡镇才能转化为农民群众的实际行动，才能转化为推进经济社会发展的巨大力量。可以说，乡镇是国家管理社会、推进经济社会发展的“前沿阵地”。

二是管理对象的直接性。乡镇直接面对的是广大的农村、数量众多的农民以及基础脆弱的农业，面对的是错综复杂而又千变万化