

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

怎样当好乡镇长

顾子元 王秀华 杨云 等编著

中
国
人
事
出
版
社

地方初级公务员任职培训系列教材

怎样当好乡镇长

顾子元 王秀华 杨 云等 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

怎样当好乡镇长/顾子元等编著. —北京:中国人事出版社,
2002.6

地方初级公务员任职培训系列教材

ISBN 7-80139-855-6

I. 怎…

II. 顾…

III. 乡镇—干部教育—教材

IV. F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 038761 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店 经销

衡水蓝天印刷有限责任公司印刷

*

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:6.625

字数:160.7 千字 印数:1-3100 册

定价:12.00 元

《地方初级公务员任职培训系列教材》

主 编：侯福兴 段展样 李福康

副主编：沈洪成 吴建华

编 委（按姓氏笔画）：

王 淦	王 春	史晓宁	申 伶
仲召和	朱建珍	刘 澄	孙咸运
李福康	严少华	吴建华	余传铎
初 旭	沙秉昌	沈玲娟	沈建兴
沈洪成	张建平	张 晨	侯福兴
段展样	贾同跃	聂 刚	殷崇文
钱学平	徐宇华	崔海泉	陶安宏
韩慧麟	蒋正义	蒋凡生	戴朝恒

策划/执行编委：殷崇文 初 旭

序

侯福兴

经过多年的探索与实践,我国的公务员制度已经确立并不断完善。我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设有中国特色社会主义事业,建立社会主义市场经济体系和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,发挥着重要作用。

初级公务员是公务员队伍中人数众多、社会接触面广泛的群体,达340余万人。初级公务员的任职培训是国家公务员培训的一个重要组成部分。初级公务员在我国具有如下特点:队伍庞大,约占我国公务员总数的29%,是我国公务员队伍的主体;分布广泛,初级公务员的工作内容十分丰富,各级、各类政府机构的各项工作最终都必须通过初级公务员来落实;承上启下,在我国,广大初级公务员由于位处基层,是上情下达、下情上报的信息通道,因而处于承上启下的重要位置,是行政功能网络的基点。

为适应初级公务员任职培训的形势,满足各地人事厅(局)、行政学院开展初级公务员任职培训的需求,《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会和人事部所属中国人事出版社共同编写了这套《地方初级公务员任职培训系列教材》,包括《初级公务员领导知识读本》、《依法行政知识读本》、《现代行政管理知识读本》、《实用公文写作知识读本》、《普通话知识读本》和《怎样当好乡镇长》等六种适合初级公务员任职培训要求的教材。这是一次积极的有益的尝试。

这套教材体现了以下特点：

一，达到了一定的理论深度，具有较强的科学性。教材不仅体现了时代特征和中国特色，对初级公务员任职必须掌握的基本理论和基本知识，作了准确的概括和阐述，体系结构合理，基本观点鲜明，阐述简明扼要，文字表达流畅。

二，贴近初级公务员的工作实际，具有较强的针对性。教材不仅把初级公务员的实践经验上升到理性的高度加以科学概括，努力提示初级公务员工作的规律性，而且对初级公务员在工作中遇到的问题，从理论和实践的结合上作出有说服力的分析。

三，实现了理论观点和案例教学的有机结合，具有较强的实用性。教材不仅阐明了基本理论观点，而且围绕重点内容穿插适当案例，并加以简要分析，提出解决问题的原则和思路，使教学生动、实在，使学员学得活，领会快，效果好。

希望这套教材能够有助于初级公务员进一步提高政治理论和业务知识水平，提高实际工作的能力，更好地适应新形势、新任务、新职位的要求，开创人事工作的新局面。

二〇〇一年八月

目 录

第一章 乡镇长的岗位职责	(1)
第一节 乡镇的历史与演变.....	(1)
第二节 乡镇长的含义、地位及角色定位	(5)
第三节 乡镇长、副乡镇长的岗位职责	(9)
第四节 乡镇长要正确处理好五大关系	(10)
第五节 副乡镇长如何处理好与党委书记 和乡镇长的关系	(17)
第二章 乡镇长的素质基础	(22)
第一节 领导素质概述	(22)
第二节 乡镇长的思想品德素质基础	(28)
第三节 乡镇长的心理素质基础	(33)
第四节 乡镇长的行政管理知识基础	(34)
第五节 乡镇长的经济管理知识基础	(36)
第六节 乡镇长的政策法规基础	(49)
第三章 乡镇长决策的方法与艺术	(55)
第一节 乡镇长制定决策的方法与艺术	(55)
第二节 乡镇长实施决策的方法与艺术	(67)
第四章 乡镇长用人的方法与艺术	(74)
第一节 乡镇长的识才之法	(74)
第二节 乡镇长的用人原则	(81)
第三节 乡镇长的用人艺术	(86)
第五章 乡镇长沟通与协调的方法与艺术	(91)
第一节 乡镇长处理冲突的方法与艺术	(91)

第二节	乡镇长沟通的方法与艺术	(97)
第三节	乡镇长协调的方法与艺术	(105)
第六章	乡镇长激励的方法与艺术	(112)
第一节	激励理论概述	(112)
第二节	激励理论的应用	(118)
第七章	乡镇长处理突发事件的方法与艺术	(126)
第一节	乡镇长处理突发事件的原则	(126)
第二节	乡镇长处理突发事件的方法与艺术	(130)
第八章	乡镇长绩效评估的方法与艺术	(139)
第一节	绩效及绩效评估概述	(139)
第二节	绩效评估的方法	(143)
第三节	绩效评估的问题及避免的方法	(151)
第九章	乡镇长的创新思维与运用	(155)
第一节	创新思维的作用与特点	(155)
第二节	创新思维的动力和基本形式	(158)
第三节	创新的意识和能力	(163)
第四节	创新思维在乡镇领导工作中的应用	(168)
第十章	乡镇长的公关方法与艺术	(175)
第一节	公共关系的基本理论	(175)
第二节	乡镇长的公关艺术	(181)
后记		(202)

第一章 乡镇长的岗位职责

乡镇是我国最基层的行政区划单位,乡镇政府也是最基层的一级政府。乡镇长作为政府的行政一把手,在政府行政工作中处于核心地位,乡镇长素质的高低,能否切实履行好岗位职责的要求,对一个乡镇社会经济的发展起着重要的作用。

第一节 乡镇的历史与演变

一、乡镇的演变

乡与镇,在现在人们的观念中已是同一性质、融为一体的组合概念,但在乡与镇的发展初期,乡与镇却是截然不同的两个概念。

(一)乡史的演变

我国乡的行政建制最初萌芽于春秋战国,在以后的两千多年历史中,乡的建制经历了几次较大的变化,主要经历了以下几个大的历史发展阶段。

第一阶段:从公元前 221 年秦皇朝建立到隋文帝开皇十五年即公元 595 年,乡为县所辖,是一级基层行政建制。

第二阶段:从公元 596 年到公元 1640 年,即隋文帝开皇到清太宗崇德,这一阶段实行里甲制和保甲制,乡已不是基层政权,但是仍在县府的领导下自理乡村公共事务。

第三阶段:从清末到民国政府时期。这一时期乡又成为县以下的基层行政建制,并一直沿袭至今。

乡建制的真正变革,还是在中华人民共和国成立之后。解放后,我国乡的建制经历了两次大的调整和变革。1950 年 12 月,中华人民共和国政务院制定颁布了《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》，对乡建制和村建制设置做出了原则规定。1954年我国第一部宪法明确规定：“乡、民族乡是农村基层行政区划，乡政权是农村基层政权，是我国国家政权体系的有机组成部分”，这在国家根本大法中确定乡建制的法律地位，在我国宪法史上还是第一次。到1958年8月12日，中共中央先后发出了《关于在农村建立人民公社问题的决议》和《关于人民公社若干问题的决议》。随着这两个决议的贯彻、实施，全国各地迅速普遍实行了农村人民公社化，乡建制被政社合一的人民公社所取代，公社管理委员会取代了乡政权。

党的十一届三中全会以后，我党总结历史经验教训，于1983年10月做出了政社分开、重新建立乡级政权的决定。到1985年底，全国农村人民公社政社分开，恢复建立乡政府的工作基本完成。

(二)镇的变迁

镇最初的概念是相对于乡村而言的，是介于城市与乡村之间的中间过渡体，是小城镇的简称。

据我国的史料记载，“镇”应该起源于明朝中叶，但从清朝以来，镇的发展，随着城乡交流的进一步扩展，而逐步成形，到近代以后，镇的概念逐渐清晰，也出现了一些在国内知名的集镇。但镇的真正兴起和蓬勃发展，还要归功于近几十年，特别是近十几年的我国改革开放进程的加快和城乡一体化、乡村城市化进程的加快。从20世纪80年代开始，在全国大地形成了扩乡建镇、乡镇合并、撤乡建镇等大趋势，东部沿海的几个省份尤为突出。如江苏省，到1994年底，全省共有2005个乡镇，其中，建制镇有909个，占45.34%，近几年步伐更快，全省镇建制已占全部乡镇建制的80%以上，苏南及苏中的许多县已没有乡的建制，全部改为镇。

全面考察我国乡镇发展史，其实是一部农村生产力发展史。经济的发展、社会的进步，使得镇能够逐步取代乡，并向更高级

发展,乡村城市化、城乡一体化已成为不可逆转的历史潮流。

二、乡镇的现状与特点

党的十一届三中全会以来,农村发生了翻天覆地的变化,特别是近十年来,随着乡镇的人口和土地规模的扩大,乡镇的经济结构不断得到调整和优化,乡镇的社会事业有了长足发展,乡镇的个数随着乡镇的合并而减少,这一系列的变化,使得乡镇正在酝酿着一个由中国传统乡村小集镇,向现代新型小城镇的转轨变型。但不管这一转轨变型的结果如何,乡镇作为农村最基层的一级政权所在,有其自身的特点,这也是乡镇有别于城镇和小城市的特点所在。归纳乡镇的特点,有以下几条:

一是处于最基层。乡镇政府是我国政府序列中最基层的一级政府,乡镇党委也是最基层的一级党委。再向下,村委会是村民自治组织而不是一级政府,村级党组织的设置,也一般为党支部或党总支。从另一角度看,县与乡镇之间一个重要的区别,就是城乡区别,县为城之末,而乡镇则为农之头。党在农村的各项路线、方针、政策,最终都要靠乡镇党委和政府去贯彻执行,使得乡镇又成为党和政府在农村各项工作的基础。因此,乡镇自然而然地处于最基层。

二是范围最广泛。我国作为一个农业大国,近十三亿人口,九亿是农民,而每一个农民都是分属于某一个乡镇,即使外出到城市打工,也只是“离土不离乡”。可见乡镇范围之广。可以讲,我国版图的绝大部分,都属于乡镇。从郊区、到农村,从沿海经济发达地区到内地欠发达地区,在每一个县只要有人的地方,都有乡镇的存在。当然乡镇的人口、土地规模大小不一,大的十几万、二十几万人,小的几千人,甚至几百、几十人。面积大的有几十、几百、上千平方公里,面积小的只有几平方公里,甚至更小。

三是最具综合性。一个镇就是一个小社会,不管人口规模、土地规模、经济总量大小如何,其社会性质都具有综合性。只要是乡

镇它都包含了政治、经济、文化、教育、卫生、生活、法制等各个领域,且缺一不可。应该说,一个乡镇就是一个社会的缩影。

四是具有最直接性。乡镇一级,直接面对基层,直接面对最广大人民群众。乡镇是党和政府联系群众的桥梁和纽带。上级的大政方针,需要乡镇党委和政府直接贯彻落实到群众中去。同时,基层群众的意见、要求和呼声也直接通过乡镇传上去。因此,乡镇具有很强的直接性,这也就要求我们的乡镇干部要经常深入群众,联系群众,与群众交朋友,做群众的知心人、贴心人。这样也才能得到群众的拥护。

三、乡镇的地位与发展

乡镇是我国最基层的行政区划单位,是把党和国家的路线、方针、政策贯彻落实到基层,密切联系群众,全心全意为人民服务,能够有效地领导和管理本地区政治、经济、文化和各项社会事业的有活力、有权威、高效能的一级政权,乡镇政府也是我国最基层的一级政府。

从乡镇的地位不难看出,乡镇在农村政治、经济、社会生活中处于核心地位,发挥着重要的不可替代的作用。

城市现代化、乡村城市化、城乡一体化,这是未来中国社会发展的总趋势。而在这一过程中,乡村城市化以及城乡一体化将起着重要的支撑和保证作用。因为没有农业的现代化和农村的现代化,整个国家的现代化就失去了基础。根据国家建设部的规划,到2010年,全国要建成新型小城镇1.8万个,占现有小城市的36%,并力求使这些小城镇成为布局合理、设施配套、交通方便、环境优美,且具有地方特色的社会主义新型小城镇。由此可以看出,乡镇的不断发展和壮大,是我国全面实现现代化的重要基础,乡镇的发展,在未来举国的发展中举足轻重,乡镇的发展也是不可估量的。

第二节 乡镇长的含义、地位及角色定位

一、乡镇长的含义

乡镇长,作为一个乡镇政府最高行政长官和法定代表人,是由乡镇人民代表大会选举产生,承担行政管理第一责任人责任的官员。乡镇长实行选任制。《地方组织法》规定,乡镇长任期三年。我国宪法还规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。”

二、乡镇长的地位

乡镇长作为政府的行政一把手,在政府行政工作中处于领导核心地位,但同时,又在乡镇人大的监督之下开展工作。乡镇长作为乡镇党委副书记又要在乡镇党委的领导下,并作为党委书记的主要助手做好党委部署的工作。

从乡镇长的概念和其内在规定来定性剖析,乡镇长在乡镇政府领导班子和行政事务中的地位包含两个方面的内容:

(一)在政府班子中处于核心地位

无论是实行集体领导的党委班子,还是实行首长负责制的行政领导班子,都必须而且只能有一个核心人物来进行有效的指挥和集中。而乡镇长正是乡镇众多行政负责人中的核心。缺少这个核心,就会“群龙无首”。倘若一个班子中的成员各敲各的锣、各吹各的号,必然会影响这个班子的战斗力,加剧内部的摩擦,产生内耗。所以乡镇长在乡镇行政负责中的核心地位是其他人所不能替代的。

(二)在乡镇行政事务中处于统帅地位

乡镇长是一个乡镇的最高行政长官,统筹政府行政工作,肩负全面规划、统筹、协调、决策、指挥的重任。没有运筹帷幄、决策谋

划的驾驭力,就不可能有效地实现领导。乡镇长在乡镇行政事务中的统帅地位也是不可动摇的。

然而,上述的乡镇长的地位,只是客观地位,在现实生活中,不少乡镇长的实际地位与客观地位相比大多有一定的距离。其主要原因主要有以下几点:

1. 自身素质欠缺。乡镇长在人们心目中的实际地位往往融进了人们对乡镇个人形象的因素。有的乡镇长自身素质较好,其实际地位一般高于客观地位;有的乡镇长自身素质较差,其实际地位就低于客观地位。这是一种正常的情况。

2. 主观侵略不妥。有的乡镇长把自己的地位看得至高至尊,不可冒犯,因而处处表现出至高无上的威严;有的乡镇长则把自己的位置看得过于普通,混同于一般领导,因而工作中束手束脚,起不到作为一个乡镇长应起的作用。

3. 上级授予不足。如果党委或党委书记与乡镇政府或乡镇长之间存在矛盾,在分工时,截留了应属于乡镇长的部分权力,使乡镇长到职不能到位,因而不能很好地开展工作。

4. 社会舆论的干扰。由于各种原因,社会舆论往往对乡镇长的评价比较敏锐。有时,一些不公正的社会舆论,也会给乡镇长带来干扰。如有的乡镇长大刀阔斧、认真负责地开展工作的反而被说成是“专权”;有的乡镇长广泛听取群众意见又被认为“没有主见”、“能力低下”,在一定程度上影响了乡镇长对其地位的自立。

5. 班子内部环境的影响。有些副职不注意维护甚至贬低一把手的地位;有些副职出于某种目的,又不适当地抬高一把手的地位,因而给一把手的实际地位带来一定的影响。

作为乡镇长,如何在实际工作中确立自己的核心地位,发挥统帅作用,关键要从以下五个方面入手:

1. 增强向心力。作为乡镇行政领导的核心,乡镇长应该具有,也必须具有超过班子其他成员的向心力。只有具备足够的向

心力,政府班子才能真正形成以乡镇长为核心的领导集体,班子的每个成员才能够按照规定和分工在各自的工作轨道上高效率地运行,才可能避免越位、碰撞、脱轨、离心等一类功能紊乱现象。如果乡镇长的德才平庸,则班子中的核心将会发生广泛的位移,班子内部就会摩擦丛生、内耗频发,班子整体功能就会遭到破坏。

2. 增强统驭力。乡镇长具有名正言顺地协调班子其他成员之间的关系,解决副职之间矛盾的有利地位和相应权利。乡镇长的一项重要职能,就是通过组织协调创造出理想的工作环境。乡镇长必须拥有超越其他班子成员之上的统驭权。在政府班子中,只有乡镇长才能被赋予这种权力和使用这种权力。

3. 增强全面负责的权力。根据责权相称的原理,乡镇长主持政府全面工作的地位,就决定其必须拥有全面负责的权力。否则,就无法履行自己的职责,也无法确立在班子中的核心地位。政府班子其他成员个体功能的发挥、配合以及相互作用的过程,都应处在一把手的支配、调控和无形的影响之下。

4. 增强与乡镇长位置相适应的主角意识。首先,乡镇长要有位高任高、全面负责的自重意识。作为乡镇长,应经常保持一种身居核心、任重道远的责任自觉,尽心尽力地对待人民赋予的权力,时时保持一种崇高的使命感。其次,乡镇长要有大权统揽、小权分散的权力意识。一名成熟、理智、称职的乡镇长,对待权力的正确态度应该是:取舍得当,行止有度,不计毁誉,不避恩怨,既耻于独裁擅权、争权争名,亦不能大权旁落、敷衍塞责。再次,乡镇长要有调和鼎鼐、协同众智的疏导意识,使班子成员安其位、尽其责、避其短、展其长,创造出远远超过个体功能之和的良好的系统功能。

5. 增强决策过程中的影响力。乡镇长在政府班子整个活动中都应发挥重要的作用,特别是在重大的决策过程中,尤其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。乡镇长与副乡镇长的关系是领导与被领导的关系,同时,组织上也赋

予乡镇长在乡镇政府行政决策的问题上的最后决定权。

三、乡镇长的角色定位

作为一名乡镇长,在日常工作中,如何给自己特定角色定好位,对于正确履行自己的职责,协调好各方面的关系,确保工作的顺利开展,具有十分重要的意义。

(一)从职位产生来定位

根据我国地方组织法的规定,乡镇长实行选任制,由乡镇人民代表大会选举产生。因此,作为乡镇长首先必须要接受人民代表大会的监督,在人民代表大会赋予的职权范围内开展工作,要以人民的利益为根本标志,以人民群众满意不满意、高兴不高兴、赞成不赞成作为一切工作的出发点,要定期向人民代表报告工作,听取代表和基层群众的意见,做人民的公仆。

(二)从职务本身来定位

乡镇长既是乡镇人民政府的最高行政长官,要统揽行政工作,但同时又是乡镇党委的副书记,是党委班子中的一员,是党委书记的副手。这一职务双重性的特点,决定了作为一名乡镇长要统筹兼顾,做好政府的行政工作和党委分工的工作,力求在角色上从以下几个方面定位:(1)在党委和党委书记面前是服从角色;(2)在其他党委副书记面前是配合角色;(3)在政府部门和部下面前是领导角色;(4)在人大主席、纪委书记面前是被监督的角色。

(三)从素质要求来定位

作为乡镇长要有较高的思想政治素质,法律法规水平和行政业务工作能力,要联系群众、勤奋工作、按章办事、依法行政。具体可概括为四个方面:一是政治上强。有较高的理论素养,按照讲学习、讲政治、讲正气的要求,规范自己,带头实践“三个代表”,与党中央保持高度一致。二是协调能力强。具有民主作风,善于化解各种矛盾,团结同志,调动政府一班人的积极性,形成合力,充分发挥领导班子集体的作用。三是驾驭全局的能力强。能正确处理全

局与局部的关系,在复杂情况和困难条件下能统驭全局,开创局面。四是表率作用好。发扬实事求是、联系群众的作风,深入基层,深入群众,时刻把群众的疾苦放在心上;做人民群众满意的公仆。在廉政、勤政、党性的修养等方面,能以身作则,为班子的其他成员和其他一般的党员干部做出好样子。

第三节 乡镇长、副乡镇长的岗位职责

按照宪法的规定,乡镇人民政府实行乡镇长负责制。乡镇长是乡镇人民政府的主要负责人,是全乡镇行政管理工作和各项建设的主要组织者和领导者,对全乡镇的经济和社会发展负有十分重要的责任。

一、乡镇长的职责要求

1. 全面领导乡镇政府的工作。负责贯彻执行上级政府的指示和乡镇人民代表大会的决议,并代表乡镇政府向人代会报告工作,保证党的路线、方针、政策的实施。

2. 从本乡镇的实际出发,负责制定乡镇经济、社会发展规划和乡镇年度工作计划,并组织实施和保证规划目标的实现。

3. 领导、安排和布置乡镇政府工作,提出加强和改进的措施,加强行政管理。

4. 协调副职以及政府各部门工作,指导村民委员会工作。

5. 负责政府机关自身的组织、思想、业务、制度建设,考察乡镇政府领导成员的政绩。

6. 深入调查研究,处理重要来信、来访,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。

二、副乡镇长的职责要求

1. 全面贯彻乡镇党委、政府作出的各项决策、决定,认真负责地抓好本人分管地区和分管条线、部门的落实,确保全局一盘棋。