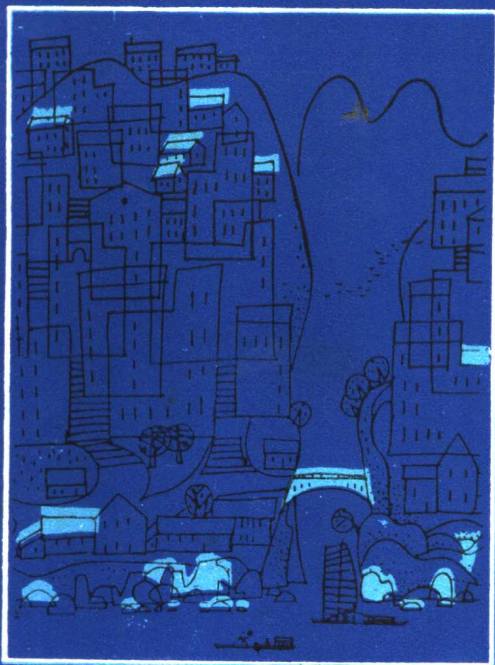


乡镇 综合管理 概论

● 吴祥钧 叶干青 主编 ● 中共中央党校出版社



乡镇综合管理概论

主编 吴祥钧 叶于青

中共中央党校出版社

书名题字 杜润生

责任编辑 刘扬名

封面设计 瞿永莲

乡镇综合管理概论

主 编 吴祥钧 叶干青

中共中央党校出版社出版发行

新华书店经销

北京北下关印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 12.375印张260千字

1988年 5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数： 1—9,000册

ISBN7—5035—0042—5/F·8

定价：2.05元

本书编写组成员及其工作单位

主 编 吴祥钧 叶干青

撰稿人（以篇章为序）：

序 言：吴鎔

绪 论：吴祥钧

第一篇：茅孝刚 方建中 管显良 张春华 花家毅
汪赞文 孙艺兵 许康仁

第二篇：（除第十三章）徐大伟 陈梓吾 诸镇康
陈国良 金善开

第三篇：叶干青 邬才生 苏简亚 王文龙 吴益民

第四篇及第十三章：吴锦行 姚永林 邵浚明

编写组人员的工作单位：中共江苏省委党校、中共苏州
市委党校、中共苏州市委宣传部、中共吴江县委党校、中共
吴县县委党校、中共常熟市委党校、中共太仓县委党校、中
共昆山县委党校、中共张家港市委党校。

序 言

《乡镇综合管理概论》的诞生，是我国社会主义实践的产物。随着我国改革、开放、搞活和建设事业的发展，我国广大农村（包含乡和镇）经历了从单纯注重粮食生产（“以粮为纲”）的管理到注意在确保粮食增产前提下的多种经济作物全面管理的发展，又经历了从农业经济（种植业、林业、牧业、副业、渔业）管理，到农村经济（农业、工业、商业、建筑业、运输业、服务业）管理的发展。这些都还是属于乡镇的经济管理，当然，要管理好乡镇的经济，需要用系统的观点和方法，进行乡镇经济的综合管理。

但是，在经济发达地区，例如在我国江苏省的南部地区，广大乡镇干部在实践中已经感到，要促进乡镇经济的进一步发展，已经不能单纯就经济管理经济，而必须使乡和镇协调发展，使经济和社会协调发展，使社会主义物质文明建设和社会主义精神文明建设协调发展，使乡镇的经济基础和上层建筑、意识形态协调发展，也就是说，要抓好乡镇经济和社会的综合管理。只有这样，才能使乡镇进一步健康发展，使乡镇在建设具有中国特色的社会主义中作出应有的贡献。这个客观的要求，正是《乡镇综合管理概论》诞生的历史背景。

位于江苏南部太湖之滨的苏州市及其所辖的六个县（市）（吴江县、吴县、常熟市、太仓县、昆山和张家港市）是苏南经济最发达的地区之一。这个地区，就经济来说，乡镇企业起步早、发展快，成为乡镇经济的支柱；就社会来说，小城镇星罗棋布、功能发达，每个小城镇成为一定区域内政

治、经济、文化、科技、信息、人才、资金的中心，对周围农村有着强烈的辐射作用。著名社会学家费孝通教授指导的、我国“六五”期间社会科学的一个重点课题——《江苏小城镇研究》就是以这个地区，尤其是吴江县为基点展开的。由于乡镇经济和小城镇的发达，在这个地区工作的同志，首先感知到乡镇经济和社会综合管理的必要，也探索和积累了许多行之有效的实践经验，这就为《乡镇综合管理概论》的诞生创造了条件。

《乡镇综合管理概论》的作者，主要是苏州市及其所辖各县（市）党校的同志，他们在长期的教学实践中，不仅和进党校学习的一批批的乡镇领导干部朝夕相处，了解他们的感受、学习他们的经验，而且经常深入乡镇、调查研究、总结实践经验，对乡镇综合管理问题有一定的探讨和研究，以他们为主力，编写这本供乡镇干部学习的教材是很合适的。这本书的编写方针是：“一个出发、一个联系、两个立足、两个面向”，即“从实际出发，理论联系实际，立足苏州、面向全国，立足乡镇领导、面向广大干部”，这也是该书的一大特色。这本书，通过总结经济发达地区首先遇到的乡镇综合管理的情况、问题和经验，不仅可以促进先进地区的全面发展，而且也将为其他地区从事乡镇工作的同志提供一些借鉴。

乡镇综合管理是一门新的学问，这方面的研究刚刚开始，还有很多文章可作。这本书的出版，是一个有益的探索。我们希望它能得到读者的关心和指正，更希望这一研究领域能有更多的新成果出现。

中共江苏省委农工部部长 吴 鎔

1987年3月1日

目 录

序 言	(1)
绪 论	(1)
第一篇 乡镇经济的综合管理	(19)
第一章 乡镇经济结构的合理化	(19)
第一节 乡镇经济结构合理化的含义及其研究的内容	(20)
第二节 乡镇经济中的所有制结构和发展模式	(24)
第三节 乡镇经济中的产业结构	(30)
第四节 乡镇经济中的劳动力结构	(33)
第二章 乡镇农业经济的管理	(38)
第一节 乡镇农业经济管理的重要性和主要任务	(38)
第二节 乡镇农业商品经济活动的引导与计划控制	(43)
第三节 乡镇农业社会化服务的组织	(47)
第四节 乡镇农业适度规模经营的组织	(51)
第三章 乡镇工业经济的管理	(57)
第一节 乡镇工业的产生、发展、作用和特点	(57)
第二节 乡镇工业管理的内容	(62)

第三节	提高乡镇工业企业素质的几个问题·····	(68)
第四章	乡镇商业、服务业的管理·····	(74)
第一节	乡镇商业、服务业在乡镇经济 发展中的地位和作用·····	(74)
第二节	乡镇商业的管理·····	(78)
第三节	乡镇服务业的管理·····	(88)
第四节	乡镇商业、服务业管理体制的 改革·····	(93)
第五章	乡(镇)财政、金融和保险业的 管理·····	(96)
第一节	乡(镇)财政管理的含义·····	(96)
第二节	乡(镇)金融·····	(104)
第三节	乡镇社会保险·····	(115)
第六章	乡镇资源的综合管理·····	(118)
第一节	乡镇资源综合利用的意义·····	(118)
第二节	乡镇资源综合利用的原则·····	(123)
第三节	加强对乡镇资源综合利用的管理·····	(127)
第七章	乡镇生活消费的科学指导·····	(133)
第一节	乡镇对生活消费进行科学指导的 必要性·····	(133)
第二节	乡镇指导生活消费的基本原则·····	(138)
第三节	乡镇组织对生活消费的科学指导·····	(145)
第八章	乡镇科技管理·····	(150)
第一节	乡镇科技管理的必要性·····	(150)
第二节	乡镇科技管理的方针和原则·····	(155)
第三节	乡镇科技管理的内容和方法·····	(157)

第二篇 乡镇社会的综合管理	(167)
第九章 乡镇社会的行政管理	(167)
第一节 乡镇的民政管理.....	(167)
第二节 乡镇司法行政管理.....	(172)
第三节 乡镇工商行政管理.....	(176)
第四节 乡镇的人事行政管理.....	(180)
第十章 乡镇社会治安的综合治理	(184)
第一节 乡镇社会治安综合治理的含义、 目标及其重要意义.....	(184)
第二节 乡镇社会治安综合治理的原则和 重点.....	(189)
第三节 乡镇领导在综合治理中必须做好 的几项主要工作.....	(193)
第十一章 乡镇社会的人口管理	(198)
第一节 乡镇人口管理的目的和任务.....	(198)
第二节 乡镇人口的现状和发展方向.....	(201)
第三节 乡镇人口的综合管理.....	(207)
第十二章 小城镇建设的管理	(213)
第一节 小城镇建设管理的意义.....	(213)
第二节 小城镇建设管理的主要内容.....	(217)
第三节 小城镇建设的管理方针和原则.....	(221)
第十三章 乡镇精神文明建设(上) ——乡镇社会的思想道德建设.....	(225)
第一节 乡镇精神文明建设的战略意义.....	(225)
第二节 乡镇思想道德建设的主要内容.....	(229)
第三节 思想道德建设的主要途径.....	(235)

第十四章	乡镇精神文明建设(下)	
	——乡镇教育科学文化建设·····	(243)
第一节	乡镇教育·····	(243)
第二节	乡镇文化·····	(249)
第三节	乡镇卫生与乡镇体育·····	(253)
第三篇	乡镇经济和社会的综合管理·····	(258)
第十五章	乡镇经济和社会综合发展战略·····	(258)
第一节	战略的含义及其在乡镇综合管理中 的地位和作用·····	(258)
第二节	制定乡镇经济和社会综合发展战略 的原则·····	(262)
第三节	乡镇经济和社会综合发展战略的 内容·····	(265)
第十六章	乡镇经济和社会综合发展规划·····	(271)
第一节	乡镇经济与社会综合发展规划的作 用和意义·····	(271)
第二节	乡镇经济与社会综合发展规划的主 要内容·····	(275)
第三节	乡镇经济与社会综合发展规划制定 的程序和实施措施·····	(279)
第十七章	乡(镇)经济、社会综合管理的组 织·····	(286)
第一节	乡(镇)经济和社会综合管理组织 的现状·····	(286)
第二节	乡(镇)经济和社会综合管理中各 个组织的地位、作用及其相互关系·····	(290)

第三节	乡(镇)经济、社会综合管理中组 织机构的调整和改革·····	(295)
第十八章	乡镇经济和社会综合管理的方法·····	(302)
第一节	行政方法·····	(302)
第二节	经济方法·····	(305)
第三节	法律方法·····	(310)
第四节	教育方法·····	(314)
第五节	管理方法的综合运用·····	(317)
第十九章	乡镇经济和社会综合管理的效益 及其评价·····	(320)
第一节	乡镇经济和社会综合管理的效益·····	(320)
第二节	评价乡镇综合管理效益的指标和 方法·····	(327)
第四篇	乡镇综合管理的领导者·····	(333)
第二十章	乡镇领导观念的更新·····	(333)
第一节	乡镇领导观念更新的意义·····	(334)
第二节	乡镇领导观念更新的主要内容·····	(337)
第三节	乡镇领导观念更新的基本要求·····	(348)
第二十一章	乡镇领导的决策与协调·····	(351)
第一节	决策与协调是乡镇领导的重要 职责·····	(351)
第二节	乡镇领导决策的内容和方法·····	(355)
第三节	乡镇领导协调的内容和方法·····	(361)
第二十二章	乡镇领导者的素质和作风·····	(367)
第一节	提高乡镇领导素质、改进乡镇 领导作风的重要性·····	(367)

第二节	乡镇领导者必须具备的素质和 作风.....	(370)
第三节	提高素质、改进作风的途径.....	(375)
第四节	提高乡镇领导班子的群体素质.....	(378)
后记		(383)

绪 论

研究乡镇综合管理，要先理出个头绪来，就是要弄清楚什么是乡镇综合管理？为什么要进行乡镇综合管理？怎样对乡镇进行综合管理？以及研究乡镇综合管理的意义和方法？这篇绪论，就是探讨这些问题的。

第一节 乡镇的地位、作用 及其协调发展

一、乡镇的含义

乡镇的含义有两种：一种是以行政层次划分的，作为最基层的政权组织单位的乡或镇。另一种是以社会经济区域为主，在社会经济发展过程中自然形成的以镇为中心，以乡为面的社会经济区域（简称社区）。这两种以行政划分或经济划分的乡和镇，有的时候其内含是一致的，有的时候又不完全一致。本书所讲的乡镇，有的时候是指的以行政区域为主的乡镇，有的时候是指的以经济区域为主的乡镇。

（一）以行政区划划分的乡镇含义。一般来说，乡，是我国五级（中央、省、省辖市、县、乡）政权组织中的基层政权单位。镇，在我国的行政体制中，包括县城镇（指县政府所在地的城镇），已设镇建制的建制镇（一般相当于乡一级），未设镇建制的乡级集镇（指乡政府所在地的镇）。

(二) 以经济区划划分的乡镇含义。乡，是指广大的乡村，相对于镇来说，它是个“面”。乡村既是一个包括村落、集市（集镇的雏形）、山川田野、河流湖泊在内的地域性的概念，又是一个农民聚居的村民点或自然村落的集合性的概念。我国有1040万平方公里的辽阔疆域、十亿多人口，其中乡村面积占全国总面积的90%以上，乡村人口占全国人口的80%。

镇，是指广大乡村中的“点”。这个“镇”包括了市镇（指城市附近的卫星镇或者工矿企业特别发达的专业镇）；城镇（指一般县城和县属建制镇）；乡镇（一般是乡政府所在地）；集镇（一般是由农民赶集形成的某一地区的农副产品集散中心）；村镇（由于历史地理原因形成的大的村庄、山寨和城堡）。“镇”是一定区域范围内的程度不同的政治、经济、文化的中心，是与周围乡村的资源、经济、劳动力以及各种建设条件有着密切联系的社区单位，是一个人口相对集聚、生产较为集中、具有多种经济活动内容的有机社会经济整体。

综上所述，这里讲的乡镇，是指以镇这个“点”为中心，以其辐射力为半径范围的即乡为“面”所构成的我国最基层的社区。

二、乡镇在社会主义建设中的地位和作用

(一) 乡村的地位和作用。

1. 乡村是国民经济的基础——农业（包括种植业、林业、牧业、副业和渔业）的各种生物生长发育的基地。乡村为全国人民提供粮食、油料、棉花等生活必需品，也为工业

生产提供农副产品原料。发展农业，必须在乡村这个广阔的空间，离开了乡村，农业是无法发展的。没有农业的发展，整个国民经济乃至整个社会就无法存在和进步。

2. 乡村是广大农民分散居住和从事家庭工业、联户工业与部分村办工业的场所。农民兴办的工业，除了部分是建在各类城镇外，相当一部分是分散在广大乡村。今日的乡村，已经不仅是农民从事农业生产和生活的空间，也是部分工业生产的空间。

3. 乡村是工业品的广阔市场。广大乡村是工业品的最大市场，包括农民的生活消费品和农业产前、产中、产后所需要的各种生产资料和物品。我国工业的发展，离不开乡村这个广阔的市场。

（二）镇的地位和作用

在城——镇——乡网络中，镇是城乡的结合部，是联结城乡的纽带和桥梁。镇在社会主义建设中的地位和作用，可以概括为下列几点：

1. 镇是农业的服务中心。乡村要发展农业、实现农业现代化，离不开镇为之提供一系列产前、产中和产后的服务。镇是农业的服务中心和发展基地。镇是工业和农业的重要协调点。

2. 镇是工业的重要场所。首先，中国工业化的标志不仅在城市，而且在农村。农村工业化的主要载体在镇。其次，大中城市的大工业要大发展，必须把手脚伸向镇，发展城镇乡联合，因此镇也是城市和农村的重要协调点。

3. 镇是城乡交往的主要场所。经济发达地区的镇，已不再是“日出为市”“日中为市”“逢集”“赶集”的场所。

也不仅仅是“工业品下乡，农产品进城”的场所了。镇已是整个城乡商品双向对流的“转运站”“出口站”，有的甚至是面向全世界的“环球公司”了。

4.镇是“大舞台”。在经济发达的地区，镇是农村各种人才和大中城市知识分子、技术人员下乡大显身手、施展才华、表演各种“威武雄壮的话剧”的“大舞台”了，镇也是农村剩余劳动力转移的重要场所。

5.镇是农村精神文明建设的中心。镇是农村一定社区的文化中心，是城市科技文化向农村传播的“二传手”。它在智力开发、发展教育、科技，建设社会主义精神文明，培养适应四化建设的人才方面成了整个农村的大课堂。

6.镇是农村人口聚居的主要点。在经济发达地区，镇上的人口聚居有两种基本的模式：一种是中心式的人口聚居，指的是全家定居于镇；另一种摆动式的人口聚居，指的是亦工亦农人员，他们早上进镇做工，晚上回乡村住宿，工余兼业务农。

7.县、乡（镇）政府所在地的镇还是一定区域的政治中心和经济建设的指挥中心。

综上所述，建设和管理好各种类型和各种层次的镇，对于建设乡村、建设具有中国特色的社会主义具有十分重大的战略意义。

三、乡镇的协调发展及其意义

（一）镇和乡互相滋养、互相依存、互相促进、缺一不可。实践证明，乡的发展离不开镇，镇的发展也离不开乡。乡和镇的关系，好象是细胞质与细胞核的关系，相辅相成，

结合成为一个共同的细胞体。这个“细胞体”是以镇这个“点”为中心，以镇的辐射力为半径，以辐射到的圆周范围内的乡村作为“面”构成的。人们把镇的辐射范围内的一定区域称之为“乡脚”，镇是“乡脚”的中心。镇—乡组成的“细胞体”是我国社会的基础，我国的社会主义社会就是由千千万万个、大小不一的镇乡“细胞体”组成的，细胞体要健康成长，细胞核和细胞质必须协调发展。

（二）镇乡网络的协调发展，是全国城——镇——乡网络健康发展的基础。镇的一头联系着乡，镇的另一头联系着城市，从而构成我国多层次、纵横交叉的城——镇——乡网络。在这个网络中，镇——乡网络是基础。

（三）乡镇协调发展是建设具有中国特色的社会主义的重要内容和向共产主义社会前进的重要途径。我国乡村人口众多，在社会主义建设过程中，必须解决乡村劳动力和人口的转移问题，我们不能走资本主义发展过程中，乡村人口大量涌进大中城市的城乡对立、工农对立的老路。乡镇协调发展，走“离土不离乡，进厂不进城”的新路，充分发挥乡村劳动力的作用，搞好社会主义四化建设、实现农村生产方式、生活方式和思想观念的新变化，从而为逐步消灭城市和乡村、工人和农民、脑力劳动和体力劳动等三大差别创造条件。正如马克思所说：“城乡关系的面貌一改变，整个社会的面貌也跟着改变。”^①因此，乡镇协调发展，不仅是建设具有中国特色的社会主义的重要内容，也是将来向共产主义社会前进的重要途径。

^①《马克思恩格斯全集》第4卷，第159页。