

乡 镇 工 作 散 论

一个乡长的实践与思考随记

张建国 著

江苏人民出版社

序

《乡镇工作概论》是一个很好的选题。据我所知，一个在农村基层第一线工作的乡镇领导干部，以乡镇工作实践为题材，真正自己写作积聚成书的还不多见。可以想见，本书的出版，对农村广大基层干部和乡镇企业家们探索和研究农村现代化管理，将从中获得有益的启示。

乡镇问题，首要的是围绕乡镇经济发展这个中心，带动和协调农村社会的发展。乡镇综合管理是一门科学，又是一门艺术。《乡镇工作概论》的作者长期从事农村工作，在乡镇的政权建设、农村政策、农业经济、企业管理、科技进步、财政金融、精神文明建设等方面，积累了一定的实践经验和调查资料，应该说，这是一本理论与实践的结合之作。它向我们展示了正在带领千万群众投身于农村改革的基层领导干部们所具有的那种坚韧不拔，勇于开拓创新的精神风貌。

党的十一届三中全会以来，南通市的农村改革与经济发展取得了巨大的成就。萌芽于50年代末的社队企业，经80年代的蓬勃发展后，进入90年代时又发展成为两翼起飞的乡镇企业，其发展历史虽还不长，但它已经为农村经济的全面发展开创了一个崭新的局面，显示了它在整个国民经济中的重要地位和作用。本书把乡镇经济发展战略和战术、宏观和微观有机地结合起来作了比较深入的探讨，联系实际，应用性强。作者根据自己的体会，分别以调查报告、政策研究、理论文章和科普小品等文体展示了这些主题。浏览全书，我们

可以发现，其中的调查报告，以生动、具体的事实说话，寓深刻的道理于引人入胜的文字之中；政策研究文章，力求有的放矢，观点明确，政策建议不空发议论；理论文章，作者试图把理论、政策和实践熔于一炉，使理论顺理成章；科普小品，一般取总结致富典型经验的办法，联系实际写作，可操作性强。

当然，这本书也有不足之处，如由于书中各篇文章都独立成篇，对一些问题的研究、阐述还不够连贯、系统。美国报业辛迪加专栏作家悉尼·J·哈里斯说：“写作……是艰难而辛苦的劳动，它要求刻苦地思索并熟练地运用需要多年的实践才能磨利的专业工具。”我认为，乡长的调查和探索还可以继续深入下去，理论上有待深化。希望广大农村基层干部和乡镇企业家们刻苦地实践，在实践中摸索乡镇管理工作中带有规律性的东西，并在工作之余勤于动笔，总结经验，不断创新，期待有更多的新作问世。

吴 鎔

目 录

政 权 建 设 篇

- 〔3〕 加强乡镇政权建设的探讨
- 〔9〕 谈谈村民自治问题
- 〔20〕 乡镇综合管理的领导艺术
- 〔29〕 处理乡级党政企关系的思考
- 〔32〕 农村社教应抓住思想教育这个中心环节
- 〔39〕 加强村级组织建设 振兴农村经济
- 〔47〕 在承包企业探索党建工作的新路子
- 〔51〕 正确处理四个关系 抓好农村廉政建设
- 〔54〕 确立新的思维方式 深入开展形势教育
- 〔57〕 做好信访工作 促进社会稳定
- 〔59〕 乡镇社会治安现状和对策
- 〔67〕 谈农村消费观念的引导

农 业 经 济 篇

- 〔73〕 发展村级集体经济亟待解决的几个问题
- 〔79〕 农村的集体积累要加强管理
- 〔82〕 浅谈减轻农民负担的途径
- 〔86〕 “五统一分”促进土地规模经营
- 〔88〕 庭院经济——农民致富的新天地

- 〔93〕 科技兴农 繁荣农村经济
- 〔96〕 家庭联产承包制后如何提高农户的经济效益
- 〔100〕 抓保鲜加工 促渔业生产发展
- 〔103〕 谈乡镇社会的人口管理
- 〔110〕 谈乡镇土地管理
- 〔116〕 小议农村金融改革中的辩证法

乡 镇 企 业 篇

- 〔121〕 我国古典小说和当代经营管理思想
- 〔128〕 孙子兵法和营销策略
- 〔134〕 论实现乡镇企业适度规模经济的途径
- 〔141〕 论乡镇企业发展外向型经济与科技进步
- 〔146〕 乡镇企业调整中的哲学思考
- 〔151〕 乡镇企业风险抵押承包的实践与探讨
- 〔157〕 浅谈产品营销中的逆向思维
- 〔160〕 关于“零浪费”的一点思考
- 〔164〕 乡镇企业搞活资金的十条措施
- 〔167〕 企业之间长期拖欠货款的原因及其对策
- 〔171〕 要十分重视乡镇企业内部审计
- 〔177〕 乡镇企业行政管理初探
- 〔182〕 乡镇企业文化建设刍议
- 〔188〕 谈乡镇建筑业的发展
- 〔193〕 对个体私营经济加强引导和管理问题的探讨

致富经选录

- 〔201〕 移栽棉花栽培新技术
 - 〔205〕 番茄地膜覆盖栽培技术
 - 〔208〕 冬桃栽培技术
 - 〔210〕 奶牛的饲养
 - 〔214〕 人工养蝎
 - 〔223〕 豚鼠的家庭饲养
 - 〔229〕 家庭饲养鹌鹑
 - 〔233〕 利用棉籽壳栽培凤尾菇
 - 〔237〕 农户怎样加工配合饲料
 - 〔241〕 蟾酥
 - 〔243〕 海滩“绿色长城”——大米草
 - 〔245〕 海蜇皮的加工
 - 〔247〕 紫菜养殖
 - 〔248〕 沙蚕的采捕与加工
-

政权建设篇

加强乡镇政权建设的探讨

乡镇政权是国家政权的一个极为重要的层次，是基层行政区域和经济组织的综合管理机构，担负着农村两个文明建设的繁重任务。加强乡镇政权建设至关重要，特别是在治理整顿，深化改革，集中力量进行社会主义现代化建设的今天，它关系到国家政局的稳定、经济的稳定和社会的稳定。当前乡镇政权建设，总的要求应该是从简政放权入手，健全和完善乡镇政府的职能，使乡镇政府成为职能完备，具有相应权威的一级政权实体。具体地说，我们认为，加强乡镇政权建设，目前需要解决的问题有：

第一，改革乡镇条块分割体制，简政放权，使乡镇政府成为乡镇区域经济最有权威的组织者。

妨碍农村商品生产的一个突出问题是条块分割体制。它既制约了乡镇政府各项职能的发挥，又削弱了条条为农村商品经济服务的功能。目前，乡镇政府普遍存在着“人员多，机构虚；任务重，关卡多；责任大，权力小”的问题，其中最突出的是条线多，政出多门。乡镇政府对县直机关驻乡镇的几十个分支机构“看得见，管不着，惹不起，”各条战线上上下下都强调自己工作重要，事事都要乡镇政府的领导挂帅，形成了几十个“婆婆”管一个“媳妇”。由于条块分割，乡镇政权统一的指挥中心难以形成。部门利益相争，又常常出现农副产品“少了我全要，多了没渠道”。乡对村的领导缺乏具体性和实效性。同时行业管理混乱，收费名目繁多。目

前，乡级有很多盈利大、收入多、有油水的部门，都被条条上划了，人、财、物三权都不在乡镇。据此，目前乡镇要求最迫切的就是简政放权：首先，要切实落实《宪法》和《地方组织法》赋予乡镇的各种职权，使其在自己所辖的范围内，能作为一级政权，具有一级政权的全部权力，实施有效的领导，保证上级党委的指示和各级政权的政令畅通无阻，保证各项工作的顺利开展。其次，在放权上要把县各部门的人、财、物权大部分下放给乡镇。从目前情况看，大致可以分为三种情况：一是暂不宜下放的，如工商、税务、派出所、银行营业所、邮政所等，这些部门属于国家专门职能部门，但其工作在乡镇这一块的，应实行双重领导，建立条块结合、以块为主的新的领导体制。二是实行条块并管，应以乡镇管理为主，条只负责业务指导。如学校、卫生院、文化站、建筑站、电管站、农机站等，这些部门的工作与乡镇的政治、经济、文化建设关系密切，应把人、财、物下放到乡镇，县主管部门主要负责业务指导。三是人、财、物权应全下放的，除去上面列出的所有部门外，其余部门都应全部下放给乡镇来领导和管理。再次，在全面放权的同时，要大力精简机构。这项工作比较复杂，牵涉面广，建议放在县级政治体制改革时进行。最后，要增强乡级财政实力。县里不能统得过死，要完善乡级财政包干的办法，县政府各个部门对乡镇的下属单位进行行业管理，主要是提供行业服务，不能各自为政，自行收费，应由县政府统一规定收费标准，实行定收定支，超收分成，支出包干，结余留用，一定三年的新财政体制，以尽可能增加乡、镇收入分成项目和提高分成的比例，以调动乡镇开源节流的积极性。

第二，完善乡镇政权的社会管理职能，建立以乡镇政权

为中心的新的农村社会管理体制。

农村实行生产承包责任制以后，建立了村民委员会和村民小组。依照宪法规定，村民委员会和村民小组为群众性的自治组织，不具有行政管理的职能。在这种情况下，乡镇政权能否担当起农村基层社会管理的任务，能否及时解决各种老的、新出现的社会问题，保证社会稳定的关键。为此，必须建立以乡镇政权为中心新的农村社会管理体制。首先，要健全和完善农村社会事务管理制度。要在婚姻家庭、社会习俗、社会治安、社会保障等农村社会事务的管理方面适时修订某些乡规民约，健全法制，同时应建立与农村生产经营形式相适应的新的社会管理制度，逐步形成多层次、多渠道、统一领导和分散管理相结合的农村社会事务监督约束机制。其次，正确处理乡镇政权与村民委员会的关系。依照法律规定，村民委员会不是行政组织，在组织上并不隶属于乡镇政府。但村民自治是在国家政策法律范围内的自治，自治必须贯彻执行国家指定性计划。因此，乡镇政府有权指导村委会的工作，同时对本行政区域的经济和社会事务有统一规划和组织实施的权力和义务。村民委员会必须自觉接受乡镇政权的指导。为此，乡镇政权的组织，既要充分尊重村民委员会的自治权，积极引导村民自治的健康发展，又要加强对村委会的指导，充分发挥村民委员会在农村社会管理方面的功能和作用。

第三，理顺党政企关系，实行职责分开，行使乡镇政府的全能职权。

恢复乡镇政府以后，从组织上为搞好党政分开创造了条件，但是在党政关系上还没有协调配合，往往存在着“两块牌子一个门，当家作主一个人”的状况，党委包揽过多，事务缠

身，也就没有足够精力抓全局性的工作，因而影响到党委本身职能作用的发挥；政府部门工作也自然会处于被动应付状态，影响乡政府职能作用的发挥。为了搞好党政分开，我们认为：一是党政职责分开。乡镇党委主要精力抓好党的路线、方针、政策在基层的贯彻落实；推荐、考核和监督干部；讨论决定乡镇经济、行政工作中的重大问题，而不包揽具体的行政事务；工作中贯彻“三统三分”的原则，即党政目标统一，职能分开；重大问题统一，日常工作分开；突击性工作统一，经常性工作分开。二是除重大问题由乡党委集体讨论决定外，日常工作由书记、乡镇长分头处理，分头拍板。同时，书记、乡镇长在工作中注意互相支持，有分有合，经常通气，沟通情况，增强工作的协调性和相互信任感。三是实行县乡对口领导制。县委、县政府及县直党政机关已按党政分工的正常工作渠道领导基层工作。凡属乡政府的事，就不布置给党委，检查指导工作尽量做到该进哪个门就进哪个门。四是在机构设置和干部配备上要结合乡镇工作的特点和现状进行改革。党务工作班子要尽量精简，书记一般只配一正两副（两副一般为乡镇长兼党的副书记，另设一名党务副书记）。党务干事或专职委员一般3至5人为宜。政府部门的领导力量应加强。乡镇扩大以后，随着乡镇经济和社会事业工作量的增加，正、副乡镇长应配到4至5人。这样有利于党政职能的分开。

在政企关系上，要从原来的直接管理企业转变为主要为企业服务，寓管理于服务之中。要根据“两权分离”的原则，乡政府要对企业放权，要给企业加压力、给动力、增活力，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立核算单位。

第四，建立和完善行之有效的制度，加强社会主义民主建设。

乡镇民主建设，是社会主义民主政治的基础。为了搞好乡镇社会主义民主建设，必须建立和完善以下四项制度：一是乡镇人民代表大会制度。它是乡镇人民的权力机关，是乡镇人民群众直接行使管理国家和社会事务民主权利的基本形式。要端正思想，正确认识乡镇人民代表大会的地位和作用，树立乡镇人民代表大会的权威。二是逐步完善基层选举制度，真正实现乡镇直接选举的民主化，并把乡镇选举与检查乡镇政府工作、考核乡镇干部结合起来。三是建立协商对话制度，增强人民代表的议政能力。四是要切实行使《宪法》赋予乡镇人民代表大会的职权，健全乡镇人民代表大会自身的各项制度，如会议制度、代表与选民联系制度以及代表大会对政府工作的监督制度等。

第五，引进竞争机制，优化组合，提高乡镇干部的素质。

近几年来，乡镇干部按照“四化”的要求，进行了较大的调整，干部队伍的结构日趋合理，文化素质也显著提高，这为乡镇工作的顺利开展创造了有利条件。但是，群体结构改善了，不等于大家的管理水平都能适应农村商品经济发展的需要了。因此，要采取有力措施，进一步提高他们的素质。这方面应着重抓好三条：一是进行思想教育，增强乡镇干部的事业心和责任感。当前，乡镇干部的工作确实难度很大，如计划生育难落实、上交任务难完成、责任田难调整、公益事业难兴办、各种纠纷难处理，等等。乡镇干部往往陷于这些事务工作的纠缠中不能自拔。同时，随着农村富路的增加，不少乡镇干部因工资待遇低而不安心乡镇工作。对

此，应在加强基本路线教育、党性教育、革命传统教育、宗旨教育的同时，要以一定的优惠政策帮干部解忧。如对连续工作年限很长的老同志和确有一技之长、政绩突出的乡镇干部，各级党和政府要关心体贴他们，在农转非户口、子女就业、工资浮动、下乡补贴、年终奖金等多方面给予优惠待遇，帮助乡、镇干部解决后顾之忧。有的应由县里统筹解决，但主要是依靠乡、镇发展生产，自行解决。二是进行各种培训，提高乡镇干部的素质。市、县部门可以分期分批为乡镇干部提供各种学习机会，进行正规化的培训，使乡镇干部通过培训，具有一定的文化科学知识、理论修养和较高的政策水平，有较强的组织、指挥能力，分析、判断、处理问题的能力。三是引进竞争机制，启动内部活力。要逐步改革现行的乡镇干部管理办法，把竞争机制引入干部管理体制。乡镇虽小，各业俱全，党、政、财、文、农、工、商、运无所不包。乡镇机关的工作又联结千家万户，关系到各行各业，牵涉到方方面面。因此，乡镇干部的竞争应面向社会。对乡镇干部的录用、升降、任免，可以采取开放的、全方位的竞争，让优秀人才脱颖而出，不拘一格进入乡镇干部队伍，以改善乡镇机关干部的知识结构、智能结构、年龄结构和提高政治、业务素质。

谈谈村民自治问题

村民自治问题，这在乡镇政权建设中是个非常重要的问题。尤其在当代社会，加强民主意识，增强法制观念，搞好村民自治，这对搞好我们国家的政权建设和经济建设、促进社会稳定具有十分重大的意义。但对这个问题，并未被广大基层干部和人民群众所普遍认识，有些地方的少数村干部和村民认为，村委会实行了自治，就可以想干什么就干什么，谁也管不着，谁也管不了，谁也不能管了。有的甚至认为，自治就是自己种地自己吃，自己挣钱自己花，税可以不拿，公粮可以不缴，义务工可以不出，政府布置的任务也可以不予理睬了。这是一种非常错误的认识，是小农生产意识的反映。我们必须防止和克服自治就是自由化的倾向。这里，根据我们的工作实践谈谈我对村民自治的看法。

1982年12月全国人大通过的新宪法规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”。根据宪法规定的原则，1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议通过的我国第一部关于村民委员会的法律《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”宪法和村委会组织法的规定，明确地揭示了村民委员会区别于其他社会组织的主要特征，规定了村民委员会的基层群众性自治组织的性质。其特点主要有：

目的性。任何组织都有其目的性，村民委员会的目标与其他组织不同之处就是为了实行农村基层村民的群众自治，发动群众共同搞好本居住地区的公共事务和公益事业。

群众性。村民委员会既不是政权组织，也不是政权组织的办事机构，而是某一农村居住区全体村民组成的群众性组织。

基层性。村民委员会不是中央和省、市、县、乡一级的组织，而是在农村最基层的社区——自然村建立起来的群众组织。

自治性。村民委员会是在农村基层社区内，由村民自己组织起来，在法律规定的范围内，实行自我管理、自我教育、自我服务，实行农村基层社会生活的直接民主。

独特性。村民委员会是按农村居民居住地区建立的组织，从而既有别于在城市建立的基层群众性自治组织居民委员会，又有别于按职业、性别、年龄、专业等特点而组织起来的群众团体，如工会、妇联、共青团、学生会等。

因此，1987年公布的《村民委员会组织法》，是对过去“行政村”的一个重大改革。村民委员会以其群众性自治组织的特点，既不同于同样按农村居民居住地区设立的但带有行政管理职能的建国初期的行政村，即在革命老区，一般作为乡政府的派出机构，称行政村，设村长（村主任），或设立村（行政村）政府，作为农村基层政府。也不同于1958年建立人民公社以后的生产大队，即“政社合一”的体制。1982年全国人大通过的新宪法，否定了农村人民公社的“政社合一”体制，恢复了乡政府体制，对乡以下的村组织作出了崭新的规定，即按农民居住地区设立村民委员会。因此，村民委员会是农村体制改革后在农村基层社会生活中实现人民直

接民主的新的组织形式。

按村民的居住地区设置村民委员会，是宪法规定的设置村民委员会的总原则。在这个总原则之下，《村民委员会组织法》明确规定了村民委员会根据村民的居住状况、该地区村民的人口多少和便于群众自治而设置的规模原则。并规定，村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村可以设立几个村民委员会。村民委员会一般3至7人组成。村民委员会的主任、副主任和委员均由年满18周岁的村民（被剥夺政治权利的除外）选举产生。村民委员会每届任期3年。其成员可以连选连任。村民委员会一般设立人民调解、治安保卫、公共卫生三个委员会，分别办理各自的专项工作。为了组织村民开展各项群众自治活动，召集村民开会商讨问题，根据《村民委员会组织法》第15条规定，村民委员会分设若干村民小组。村民小组是村民委员会组织村民开展自治活动的基层单位。村民小组与村民的联系最经常、最密切、最直接，是村民委员会联系村民的纽带。村民小组一般设组长一人。如确有必要并经村民委员会同意，可增设副组长一人。村民组长和副组长均由该村民小组的村民投票选举产生，也可不经过投票选举程序，只要大多数村民同意即可当选。村民组长和副组长的任期应当与村民委员会的任期相同，每届任期三年，可连选连任。

我国广大农村随着政社分开和乡政府体制的确立，农村基层的群众性自治组织——村民委员会已先后普遍建立。这样就使农村建立的群众自治的村，在自我管理、自我教育、自我服务等自治活动方面，更有了具体的法律规范。到1989年底，经过调整，全国农村建立的村民委员会有97万多个。实