

乡镇干部岗位常识

中共乐山市委组织部编

西南交通大学出版社

前 言

近几年来，通过对乡镇机关工作人员结构、素质、工作状况的调查分析以及培训工作的实践，我们摸索编写了《乡镇干部岗位常识》一书，以此献给在基层辛勤工作的广大乡镇干部。

本书力求以党的十一届三中全会以来的基本路线、方针、政策为指南，联系当前改革的实际；参考领导管理科学、组织行为科学等方面的基本原理；以促进乡镇干部业务知识和工作能力的提高为目的进行编写。在此过程中，我们把提高乡镇领导干部的组织管理能力作为重点；就乡镇机构及人员的组织管理从理论上作了一些探讨，对乡镇组织的职能、乡镇干部的管理、乡镇机关工作的内容和程序进行了初步规范，并介绍了较为实用的领导方法和领导艺术。

全书力求精简通俗，强调针对性和实用性，既适合作为乡镇干部岗位培训或短期业务学习的参考教材，也适合作为乡镇干部的工作参考书。

本书前三章由李宗明同志执笔，第四、五、六章由胡宁同志执笔，第七章由黄敏、吴斌二同志合写，第八章由黄德润同志执笔，由李宗明同志统稿，彭柏林、文贤方同志审定。由于水平有限以及有关方面的材料和现成的规定较少，必然存在许多不足甚至错误之处，还望求得关心这一工作的同志匡正。

本书编写过程中，中共四川省委组织部马习仁、徐建勋、

朱定国等同志曾先后会同成都、重庆、上海、湖北、江苏等地从事干部教育工作的专家、学者和有关人士进行座谈讨论，对本书的修改和提高提出了许多宝贵意见，对此我们表示衷心的感谢！

编 者

目 录

第一章 乡镇组织	(1)
第一节 组织的定义.....	(1)
第二节 乡镇组织.....	(3)
第二章 乡镇干部的组织管理	(13)
第一节 乡镇组织与乡镇干部的关系.....	(13)
第二节 过程控制原理.....	(17)
第三节 目标控制原理.....	(20)
第四节 乡镇干部的组织管理.....	(24)
第三章 乡镇组织的制度建设	(28)
第一节 什么叫制度.....	(28)
第二节 制度建设.....	(30)
第三节 乡镇组织的工作制度建设.....	(33)
第四节 岗位责任制的制定与实施.....	(36)
第五节 目标责任制的制定与实施.....	(42)
第四章 乡镇组织的职能	(48)
第一节 乡镇党委的职能.....	(48)
第二节 乡镇政府的职能.....	(54)
第三节 乡镇群团组织的职能.....	(60)

第五章 乡镇干部岗位通用规范	(63)
第一节 乡镇干部的权利和义务.....	(63)
第二节 乡镇干部的纪律.....	(68)
第三节 乡镇干部的职业道德.....	(72)
第四节 乡镇干部的素质要求.....	(76)
第六章 乡镇干部岗位职责规范	(79)
第一节 乡镇党委机关干部岗位职责.....	(79)
第二节 乡镇政府干部岗位职责.....	(81)
第三节 乡镇群团组织干部岗位职责.....	(90)
第七章 乡镇干部工作程序规范	(92)
第一节 议事规程.....	(92)
第二节 办事规程.....	(98)
第三节 文书工作规程.....	(104)
第四节 谈话规程.....	(112)
第五节 机关事务管理规程.....	(116)
第六节 机关人员进出规程.....	(118)
第八章 乡镇领导的基本方法与艺术	(121)
第一节 常用的几种领导方法.....	(121)
第二节 对人的领导艺术.....	(125)
第三节 处事的领导艺术.....	(130)
第四节 把握时间的艺术.....	(133)

第一章 乡镇组织

乡镇一级组织机构是乡镇的政治、行政、企业、事业各方面活动的主体，是我们每一个乡镇干部工作的环境。它为乡镇干部提供工作目标和工作条件。如果没有乡镇一级组织机构，没有指挥与服从关系，没有领导者和被领导者的通力合作，靠每个乡镇干部单独而零散的活动，党在新时期的基本路线在基层的贯彻执行便会成为空话，一切政治、经济活动将不能正常进行。而有组织、有目标、有准则地工作，则是每个乡镇干部必须树立的观念，也是每个乡镇干部必须遵循的规律。

第一节 组织的定义

人类对组织的认识经历了一个长期的不断深化的过程，至今已初步形成了一门独立的学科。组织这一概念的内涵随着时代的发展不断地演变，包含着越来越丰富的内容。组织这一社会现象的本质规律，不断地被人们揭示。

组织一词，在我国古代原用来指编织这种行为，即将经麻织成布帛。后来，人们把为实现某一目标而对人进行的组合和编排也称为组织。如修筑长城、开掘运河、造金字塔，进行一场战争等，都有对人进行组合和编制的过程，这些社会行为均被称作组织。随着科学技术的发展，人们给组织更加广义的内涵，把“事物特定的结构形式”，如通过编制的

人的群体、按某种结构排列的生物细胞群体等也称为组织。即是说组织不仅在人类社会活动的许多领域，甚至在生物界乃至自然界也都普遍存在。

尽管组织的概念有着越来越深刻的内涵、组织科学也正处在形成和发展之中，组织的概念也还没有一个统一的标准定义。在此，我们只从人类社会的角度来理解组织。从以下两个方面来定义组织：

第一，如果我们把组织视为一种社会实体，从结构科学、系统科学的角度来分析组织，认识组织，那么组织的定义是：具有目标，按一定的准则建立起来的人与人关系的社会系统。由此出发，我们对组织的认识则侧重于组织的结构、组织的归类、组织与组织的关系、组织与成员的关系及相互作用、组织结构要素之间的关系与相互作用等，从而使每一个乡镇干部对所在的乡镇组织有一个系统的客观的认识，并明确个人在组织中的位置和作用。明确自身的岗位以及职能职责等。

第二，如果我们把组织视为一种手段，从行为科学的角度来分析组织、认识组织，那么组织的定义是：把人、财、物和信息在一定时间和空间内进行合理有效配合从而实现既定目标的过程。由此出发，我们对组织的认识侧重于组织过程的关键环节、组织过程中必须遵循的原则和规律、组织制度等方面，每一个乡镇干部都应当正确地运用好组织这一有效的工作手段，严格按照组织的规律和原则办事，严格按照宪法和组织法关于组织行为、程序的规定办事，充分发挥组织的职能。

组织能力的大小是乡镇干部搞好工作的关键。一般说

来，一个乡镇干部从事领导工作也好，管理工作也好，其行为可归纳为调查、决断、计划、组织、指挥、执行、控制、协调、监督九个方面。每一方面都与组织行为密切相关。事实上，乡镇各种领导管理工作是否有效，起决定作用的因素就是看其组织手段是否有效。只有通过组织手段使干部意志统一、位置合理、行动协调，才能有效地开展乡镇的各项工作。因此，除了正确认识乡镇的组织机构、特征、相互关系以外，正确掌握和使用组织这一手段，既是乡镇干部必须明确的职责，也是乡镇干部应当具备的素质。

第二节 乡 镇 组 织

一、乡镇组织的结构

乡镇组织作为一种社会实体，也同其他社会组织一样，由成员、目标、准则、物质、核心五大要素组成。

（一）成员。无论乡镇哪一种组织，都是由一定的、经过挑选的人员组成的。也就是说，无论提到哪个乡镇组织，其一，人员界限范围必须清楚，哪些人属于该组织，哪些人不属于该组织应有明确的区分。如“乡镇党组织”和“乡镇党委”的范围就不同，前者是指全乡镇党员的集合，后者只指党员代表大会选出的委员的集合。而“乡镇党委”和“乡镇党委机关”的人员范围又不同。有的党委委员并不在党委机关工作，而有的在党委机关工作的人员（如党务干事）可以不是党委委员。乡镇党委机关只是协助乡镇党委办理事情的机构。而我们有的同志往往把党委机关视为乡党委，认为党

委的牌子挂在机关，因此在机关工作的人员当然就是党委成员，甚至一些重大决策，常以其他委员不在为由，由机关内人员就作出决断。这种现象，不只是基层组织有，由于没有严格地区分成员，导致许多高层次的组织机构出现组织外成员参与组织内活动的现象，有的机构秘书人员超越“办事”职能而参与“决策”的现象比比皆是。其二，组织成员的资格的取得是有条件的。这里的条件有两层含义，即一是看其是否具备作为该组织成员的素质条件，二是看其是否具备作为该组织成员的手续。如中国共产党组织，要求它的成员必须是“年满十八岁的中国工人、农民、军人、知识分子和其他革命分子，承认党的纲领和章程，志愿参加党的一个组织并在其中积极工作，执行党的决议和按期交纳党费的，可以申请加入中国共产党。”（引自中共十二大通过的《中国共产党章程》第一章，第一条）而且要成为党员还必须严格履行手续。如果忽视这一点，让不够资格的人进入组织，甚至象“文化大革命”中出现的不是党员成了党代会代表，不是党员成了党委委员。这些现象会从根本上对组织起破坏作用，使组织失去存在的意义。

（二）目标。任何组织都是按照一定的目标建立的。失去目标，组织就会失去存在的价值。所谓目标就是组织的宗旨和纲领，表明这个组织的目的性。一般说来，基层组织同所在的整个大的组织系统的目标是一致的。只是实现目标的范围和具体情况不同。组织的目标和组织成员的目标也是一致的。即是说，组织的目标不对成员保密，同意该组织的目标，并能把组织的目标同自身的目标统一在一起的成员，才算该组织真正的成员。否则，这样的成员也就失去存在于组

组织的意义。许多受党纪、政纪处分的人员，不管其主观意愿如何，其行为除表现为违反组织的准则外，必然背离组织目标。

（三）准则。常言说得好，国有国法，党有党规。我们的国家是一个有十亿人口的大组织，宪法和法律就是这个组织的准则。我们的党是一个有四千多万党员的组织，党章就是这个组织的准则。每一个组织都有规范性的组织章程，作为组织活动的依据，作为成员行动的约束，作为处理问题的根据，作为判断是非的标准。组织的准则因素，并非对成员的一举一动进行规定，而是组织与组织、组织与成员、成员与成员相互关系的具体体现，是对各种行为可以接受和不能容忍的范围的规定。除了国家有宪法和法律，党有党章这些大的准则外，还必须建立一整套具体的基本准则，如领导制度、组织制度和工作制度等。因此，乡一级组织及其成员除了按照党和国家的政策、法令作为行为准则外，还应当根据当地实际情况建立一整套具体规章制度，从而建立良好的人际关系。否则，我们就说该组织的结构是不完善的，其职能发挥也绝不会有效。如果我们把整个乡镇组织比做一幢房子，那么作为成员的乡镇干部就象砖块，目标就如象这房子建筑的作用（或是体育馆、或是办公楼等），而准则就如同这些“砖头”的排列关系。离开排列关系，一堆乱砖头，绝不会产生“体育馆”、“办公楼”等功能。

（四）物质要素。物质要素是组织存在的必要条件。一个乡镇机关，必要的生活设施，必要的办公条件，必要的通讯、宣传、交通等技术装备，以及生活和活动的经费等，是乡镇组织的物质基础。

(五) 核心要素。乡镇组织的核心就是该组织的领导班子。没有核心，乡镇组织的领导管理甚至整个组织的活动将无从开展，各组织之间、组织成员之间、成员与成员之间的关系将无法协调，各种准则也无从实施。因此，核心也是组织不可缺少的要素之一。

二、乡镇组织的分类

人类的组织是多种多样的，由于成员的不同、目标的不同、组织形式的不同，组织的类型也多种多样，而且从不同的角度也有不同的归类方法。

一般说，组织有正式与非正式之分，严密与松散之分，长期与临时之分，部门与区域之分，综合与职能之分等。如乡镇党组织、乡镇人民政府组织，既是正式的、严密的、长期的，也是区域的和综合的。而为完成某项任务而抽调若干部门和单位的人员组成的工作小组一般是临时的和非正式的，乡镇的技术性协会等民间组织属于非正式的组织。

我国正式的社会组织有党、政、企、事、群五种。乡镇一级组织有的是这些组织系统的组成部分，或是设在乡镇一级的基层组织，有的也是按以上类型独立建立的组织实体。乡镇一级组织有以下是一些：

(一) 党组织。乡镇党组织是中国共产党的基层组织，其性质属于社会政治组织；成员是全乡镇的所有党员，其核心是乡镇党委，其目标除为实现整个党的总目标总任务而共同奋斗外，还应当根据党的总目标总任务而制定出本乡镇不同时期不同阶段的具体的奋斗目标；其准则是党的章程、党的各项方针、政策、规定以及根据本乡镇的情况而制定的具

体工作制度要求等。

(二) 政权组织。政权组织一般分为权力组织(或立法组织)、法律组织和行政组织。我国的权力组织是各级人民代表大会。法律组织指公安、检察、法院机关,行政组织指各级人民政府。乡镇一级的权力组织是乡镇人民代表大会,按照宪法规定,这一级权力组织不设常委机构,即是不设办事机关,闭会期间由乡镇人民政府代行人民代表大会职能。公安、检察、法院一般也未在乡镇一级建立机关(目前,有的较大镇设有派出所)。有的采取在乡政府设专职人员如公安员、司法员等,或直接在村设民事调解员等方式作为法律机关的外围。

乡镇人民政府是通过本乡镇全体公民直接或间接按民主程序选举产生的。具有对群众发号施令的权力。其成员是以“公务员”组成,其核心不象党组织和人民代表大会一样采取委员会,少数服从多数的表决制,而采取行政首长负责制。其准则除宪法、法律和党的方针、政策以及一系列的行政法规外,乡镇人民政府还必须建立自身的活动规则来推动和实现同级党委的主张和同级人民代表大会的决议。

政府机构同法律机构在职能上的不同之处是,政府一般在公民行为产生前进行指导和指挥,法律机关则是对公民的某些行为在产生中或产生后进行是非判断,对违法行为进行阻止或惩处。

(三) 企业组织。乡镇一级企业组织一般指在乡镇一级设立的从事生产或经营活动的经济实体,包括供销、信用、饮食服务、乡镇企业等。企业组织有的是大的企业组织设在乡镇一级的基层单位(如供销社基层分社等),有的是乡镇

自行组织的独立实体（如乡镇企业）。这些组织不是一成不变的，有的从长期的国营正在向独立经营、独立核算变化，有的则从独立生产经营走向联合，成为某经济实体的成员或某工厂的分厂，有的在竞争中得到发展，其组织范围甚至超过本乡镇的界限，有的则在竞争中被淘汰。随着党的宏观控制，微观搞活的方针的贯彻，必然带来乡镇企业组织的巨大变化。因此，乡镇一级企业组织的各个要素以及这些组织的活动变化规律在当前很值得研究和探讨。

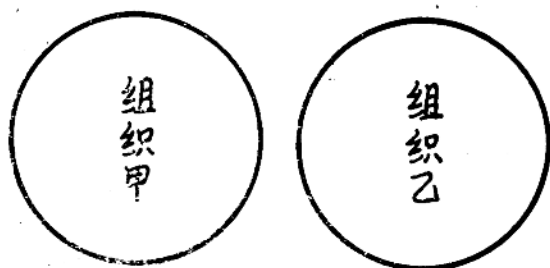
（四）事业组织。事业组织是指国家投资或群众集资办理的公益事业如科技、教育、卫生、文化等组织。事业组织与企业组织不同之处是：生产盈利不是建立事业组织的目标，虽然有的事业单位也象企业一样有经济活动和经济收入，但其目的只是为了减轻国家和群众的负担，把该项事业办得更好，重在满足人民精神生活和福利的需要，因此事业组织的各种要素都有其自身的特点。过去采用的一个模式管理各种组织成员，以及政府办企业、企业办社会的状况将逐步改变。

（五）群众组织。乡镇一级群众组织一般指妇女、共青团、工会组织（随着乡镇企业的发展，有的地方已开始出现）。这类组织是按照某一类群众的特点和利益自发组织的，受宪法和法律的保护，接受共产党的领导，也是按照一定章程进行组织的，这些组织直接建立于群众之中，起着党和政府同群众之间的桥梁和纽带作用。

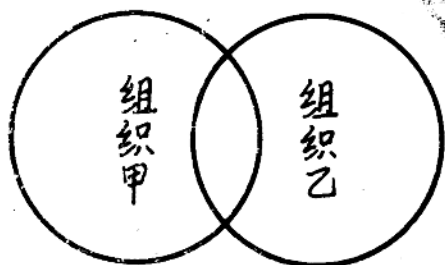
三、乡镇组织的关系

组织与组织的关系按照形式逻辑可归为并列、交叉、包含、重合四种，并可表示如图。

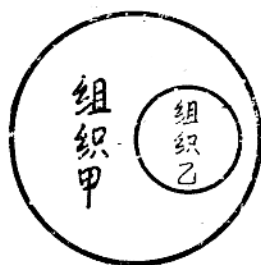
一、并列关系：



二、交叉关系：



三、包含关系：



四、重合关系：



组织之间的逻辑关系主要体现在几个要素上。乡镇组织成员要素的逻辑关系一般是：乡镇党委同整个乡镇党组织是包含关系，即乡镇党委成员必须在本乡镇党员内产生。乡镇党组织同乡镇政府、事业、企业、工会、妇联等组织的成员可以是交叉关系（即党员也可以作为这些组织的成员），而乡镇政府同企业应是并列关系，即国家公务人员不能经商办企业，党组织成员和团组织成员，除团组织的领导成员可以是党员外，一般成员也是并列关系。在特殊的情况下同一套人员、同一个机构同时有两个名称，挂两块牌子，这样的组织称为重合的组织。这种情况一般是同一组织同时承担几种职能，而且这些职能无法分割时才出现。乡镇组织间的经济关系一般应是并列关系，除乡镇党政群机关因经费来源渠道相同（财政拨款）可进行统一核算外，事业经费和企业资金不能任意挪用和平调。

乡镇组织间的关系除要素关系外，还有领导与被领导、监督与被监督等其他关系，这些关系是不同组织的性质、目标、职能所决定的。这些关系由一定的规章制度所决定。过去很长时间领导制度、组织制度、工作制度等不健全，以及长期沿用革命战争年代形成的组织形式，组织与组织之间的关系，不适应新时期各种社会政治活动、经济活动的要求，一度出现了领导关系，监督关系成了包含与替代的现象，最终也导致了组织的要素含混。以党代政，书记包揽一切，政企不分的作法盛行，行政办工厂、工厂办社会的现象普遍存在。因此，理顺组织间的各种关系，做到职能分开，机构精简、人员素质提高、目标责任明确等一系列的改革措施，已提到政治体制改革的议事日程。加强基层党组织建设，加强

基层政权建设，成了乡镇改革的重要任务。

四、乡镇组织的沿革和发展

在中国共产党的领导下，根据各个历史时期的时代背景和工人阶级自身的需要，为适应不同时期政治、经济活动的需要，基层组织形式曾几度改变。随着革命事业的发展，乡镇一级党组织从无到有并不断完善。早在革命战争年代，无论是解放区还是敌占区，无产阶级先进分子率先组织起来，成为革命的中坚。那时候，有的乡镇已建立支部或总支。全国解放后随着基层党员人数的增加，乡镇一级逐步建了党委。农村基层政权组织在土地革命时期是乡苏维埃；抗日战争时期，抗日根据地的农村有乡一级的政权组织；解放战争时期，解放区建立了区、村政权组织；全国解放后，在全国各地普遍建立了乡政权。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立生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等委员会，办理全乡的行政工作并对民主制度和工作方法也作了相应的规定，使农村基层政权进一步健全起来。同年9月，第一届全国人民代表大会颁布《中华人民共和国宪法》，规定我国农村基层政权为乡、民族乡、镇。1958年公社化以后，我国农村基层政权是政社合一制的人民公社（这一形式实际上是把行政组织和经济组织相重合）。1982年，新宪法又重新规定在农村的基层政权是乡、民族乡、镇。这些基层政权由人民代表大会人民政府组成。并规定乡、民族乡、镇人民代表大会不设常务委员会。

当前，乡镇一级组织结构模式是：

乡 镇 一 级 组 织 结 构 模 式

