

乡镇领导干部岗位培训教材

乡镇行政管理

中共湖北省委组织部组编

张雪年等 编著

经济科学出版社

乡镇领导干部岗位培训教材

乡 镇 行 政 管 理

中共湖北省委组织部组编

张雪年等 编著

责任编辑：罗 剑

封面设计：卜建晨

版式设计：李 鹏

乡 镇 行 政 管 理

张雪年等 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 6.5印张 144000字

1990年2月第一版 1990年2月第一次印刷

印数：00001—20500册

ISBN 7-5058-0330-1/D·33 定价：2.15 元

序

钟 书 樵

乡镇是我国农村的基层行政区域。乡镇党委和政府是我们党和国家的基层组织，是党和国家联系广大农民群众的桥梁和纽带。广大乡镇干部肩负着光荣而又艰巨的任务。乡镇干部的素质状况如何，对于搞好党的基层组织建设和国家基层政权建设，把党的路线、方针、政策落实到基层，对于农业的发展与振兴，促进广大农村的稳定与繁荣，促进整个国家的稳定和社会主义现代化建设的顺利进行，关系甚大。

党的十一届三中全会以来，通过贯彻干部“四化”方针，广大乡镇干部的政治、业务素质和科学文化水平都有了明显提高，精神面貌发生了深刻变化，在深化农村改革，推动农村经济迅速发展，加强物质文明建设和精神文明建设中，作出了很大贡献，表现了高度的工作热情和强烈的革命事业心，并涌现出了许多先进典型。但是，也应该看到，由于历史的、现实的和其他方面的原因，从总体上讲，乡镇干部的素质同坚持与实现社会主义初级阶段党的基本路线的要求还有较大的差距。因此，迫切需要进一步提高。

全面提高素质的一条重要途径，就是加强学习。为给乡镇干部培训提高和进行自学提供必要的条件，中共湖北省委

组织部在调查研究和充分论证的基础上，根据党的十三届四中全会、五中全会精神和省委党的建设工作会议的要求，从乡镇干部履行岗位职责的需要出发，组织编写了《马克思主义哲学基础知识》、《乡镇经济管理概论》等八本教材。这套教材的出版，将对乡镇干部的学习起到促进作用。我借这套教材出版之际，同在乡镇工作的干部同志们谈谈加强学习的问题，并与大家共勉。

加强学习，首要的是应当注重马克思列宁主义、毛泽东思想基本理论和党的路线、方针、政策的学习。在掌握这一重点的同时，也要学习现代领导、管理科学和有关的业务知识。马克思主义理论是我们进行革命和建设的指南。只有认真学好马克思主义基本理论，掌握正确的立场、观点、方法，才能真正把握其他各门学科本质的和带规律性的东西，也才能更好地把所学到的知识运用到实践中去；而在正确的立场、观点、方法指导下，学习有关业务知识，又有利于把马克思主义与实际更紧密地结合起来。为此，我们在学习过程中，要十分注重将马克思主义的立场、观点、方法渗透、融汇于现代领导、管理科学知识及有关的业务知识中去。

一提到学习问题，就不能不涉及工学矛盾。乡镇干部身在基层，处于第一线，工作千头万绪，联系千家万户，任务重、工作忙，很难坐下来读点书，思考点问题。虽然在基层工作具有向实践学习、向群众学习的方便条件，并且这种学习也是非常重要和必不可少的，但是，不能以此来代替马克思主义基本理论和有关业务知识的系统学习。应当看到，学习与工作是相辅相成的。一般说来，政治方向坚定，工作卓有成效，政绩突出的，往往是勤于学习和善于思考的；而学习勤奋，注重知识积累与运用的，思想大都比较敏锐，工作

也很有起色。要努力做到在圆满完成工作任务的同时，学好马克思主义基本理论和有关业务知识，光靠上级组织每隔三、五年安排一段时间脱产学习是很不够的。重要的还是要靠自己把工作和学习有机地结合起来，科学地利用时间，发扬“钉子”精神，刻苦自学，日积月累，持之以恒。

学习的目的全在于应用。把所学的马克思主义理论和有关业务知识运用于实践，使之转化为实际的组织领导才能，转化为带领广大群众按照党的基本路线的要求，去进行社会主义革命和建设的才能，是至关重要的。对于领导干部来说，尤其是这样。掌握书本知识，是增强智能、指导实践的必备条件。一个领导干部，如果没有坚实的知识基础，他的能力往往难以发展和提高，在实际工作中也很难避免盲目性和片面性。但如果所学的内容，无助于提高实际工作能力，不能有效地指导实践，学得再多，对于社会主义现代化建设和改革大业都是毫无实际意义的。为此，我们在学习问题上，必须坚决反对教条主义和形式主义，自觉地坚持理论联系实际学风，致力于提高自己的马克思主义理论水平和领导管理水平，提高运用马克思主义的立场、观点和方法观察、分析、解决问题的能力，逐步确立科学的世界观，掌握科学的方法论，不断增强政治上的坚定性、原则性和工作中的预见性、创造性，从而在建设有中国特色的社会主义的伟大实践中，努力把自己锻炼成为合格的领导者。

1990年1月

前 言

这套乡镇领导干部岗位培训教材，是中共湖北省委组织部根据中央关于加强乡镇干部培训的要求和省委组织部、省民政厅制定的乡镇党委书记、乡镇长岗位培训班指导性教学计划，在总结了近几年乡镇领导干部岗位培训试点经验的基础上，组织编写的。全套教材包括：《马克思主义哲学基础知识》、《建设有中国特色的社会主义理论》、《乡镇党务工作》、《乡镇思想政治工作》、《乡镇政权建设》、《法律基础知识》、《乡镇经济管理概论》、《乡镇行政管理》共八门，已被确定为湖北省乡镇领导干部岗位培训的统一教材。其中，前六门主要供乡镇党委书记培训班使用，前两门与后四门主要供乡镇长培训班使用。同时，这八本书均可作为乡镇其他干部的自学读本。

对于这套教材的编写，我们坚持以党的十三届四中全会、五中全会精神和江泽民同志在庆祝建国四十周年大会上的讲话作指导，以党的十一届三中全会以来的基本路线、方针、政策为依据，着眼于全面提高乡镇领导干部的政治、业务素质 and 领导管理能力，运用马列主义、毛泽东思想的立场、观点、方法，既阐述基本理论知识，又介绍实际工作要求；既突出乡镇工作的特殊性，又兼顾各门学科的一般性；既立足现实，讲清现行的有关工作规范，又提示前景，注意解答现

代化建设和改革中出现的新情况、提出的新问题，力图使之具有针对性、科学性、实用性、可读性和可操作性，具有乡镇特色和地方特色，为广大乡镇干部所欢迎。在编写过程中，我们始终本着严肃认真的态度，从提出组编方案、确定各科编写提纲到写出初稿，直至最后定稿，都经过反复论证、修改，还特地从全省各地市州挑选了四十名乡镇党委书记、乡镇长和十几位曾担任过乡镇领导干部岗位培训教学工作的地市州委党校教师，专门办了一期研讨班，对各部门教材初稿逐一进行了试讲、研讨和修改。党的十三届五中全会以后，又按五中全会的精神对书稿再次进行了修改、补充，使党的十三届四中全会以来的一系列重大方针、政策在书中都得到了反映。全套教材从开始组编到交付出版，历时将近一年。

尽管作了这样的努力，但是，由于我们的能力和水平所限，加之政治、经济体制改革还在逐步深入，新的情况在不断出现，对乡镇工作的特点、规律、规范等方面也还需要进一步探索和研究，因此，教材中难免仍有不妥之处。希望广大读者和有关专家、实际工作者批评指正。

担任这套教材主编的是：中共湖北省委组织部副部长谢允坚，中共湖北省委党校校长周大仁，湖北省社会科学院院长夏振坤。各门教材的责任副主编分别是：《马克思主义哲学基础知识》：周大仁（兼）；《建设有中国特色的社会主义理论》：万绍华（中共湖北省委党校副校长、副教授）；《乡镇党务工作》：王增康（中共湖北省委组织部副部长）；《乡镇思想政治工作》：李德华（中共湖北省委宣传部副部长）；《乡镇经济管理概论》：夏振坤（兼）；《乡镇行政管理》：刘应海（湖北大学行政管理系副主任、副教授）；《乡镇政权建设》：张志雄（湖北省民政厅副厅级调研员）；《法律基础知识》：袁建勇（中南政法学院经

济法系党总支书记)。湖北省计划管理干部学院副院长毛学明同志为这套教材的组编也做了许多工作。同时,编写工作还得到了中共湖北省委组织部、宣传部、政研室、党校、湖北省民政厅、法制办公室、湖北省社会科学院、中共孝感地委等单位以及有关同志的支持。中共湖北省委常委、省委组织部部长钟书樵同志,为这套教材的编写提出过很多指导性意见,并特意撰写了序言。经济科学出版社的领导和编辑同志,为提高这套教材的质量与教材的出版给予了很大的关心和帮助。在此,一并表示衷心感谢。

乡镇领导干部岗位培训教材编委会

1989年11月

乡镇领导干部岗位培训教材编委会

主 编

谢允坚 周大仁 夏振坤

副主编

(按姓氏笔划)

万绍华 王增康 刘应海
李德华 张志雄 袁建勇

本书责任主编

刘应海

编务人员

曾瑞潜 胡爱民
王应池 周崇堂

目 录

第一章 绪论	1
第一节 乡镇行政管理概述.....	1
第二节 乡镇行政管理的职能及原则.....	10
第三节 乡镇干部要认真学习和研究乡镇行政管理.....	18
第二章 乡镇行政组织与领导	24
第一节 乡镇行政组织.....	24
第二节 乡镇行政领导.....	33
第三节 乡镇人事管理.....	42
第三章 乡镇行政决策	49
第一节 乡镇行政决策的特点及原则.....	49
第二节 乡镇行政决策的程序和方法.....	53
第四章 乡镇行政执行与监督	61
第一节 乡镇行政执行.....	61
第二节 乡镇行政执行的过程.....	68
第三节 乡镇行政关系.....	74
第四节 乡镇行政监督.....	79
第五章 乡镇行政管理方法与效率	86
第一节 乡镇行政管理方法概述.....	86

第二节	乡镇行政管理主要手段·····	87
第三节	乡镇行政管理主要技术方法·····	93
第四节	乡镇行政效率·····	100
第六章	乡镇经济行政管理·····	104
第一节	乡镇农业行政管理·····	104
第二节	乡镇土地、资源行政管理·····	112
第三节	乡镇企业行政管理·····	118
第四节	乡镇集市贸易管理·····	125
第五节	乡镇财政管理·····	128
第七章	乡镇科教文卫行政管理·····	134
第一节	乡镇科技行政管理·····	134
第二节	乡镇教育行政管理·····	138
第三节	乡镇文化行政管理·····	142
第四节	乡镇卫生行政管理·····	146
第五节	乡镇计划生育行政管理·····	150
第八章	乡镇民政、治安行政管理·····	154
第一节	乡镇民政行政管理·····	154
第二节	乡镇治安行政管理·····	162
第九章	乡镇建设行政管理·····	166
第一节	乡镇建设规划·····	166
第二节	乡镇建设的基本原则·····	175
第三节	乡镇集镇及村政建设·····	177
第十章	乡镇机关行政管理·····	186
第一节	乡镇机关在行政管理中的作用·····	186
第二节	乡镇机关行政管理的职责和内容·····	188
第三节	乡镇机关工作规范化·····	194
后记	·····	197

第一章 绪 论

第一节 乡镇行政管理概述

一、乡镇行政管理的概念

什么叫乡镇行政管理？要回答这个问题，先得从行政管理这个概念说起。因为乡镇行政管理属于行政管理这个大范畴，是行政管理这门学科的一个分支，一个具体的研究领域。

行政管理是由“行政”与“管理”这两个概念组合而成的。我们所研究的行政，不是指所有国家机关、社会团体、企事业单位行政科室那个行政的涵义，而指的是政务的推行。在人类发展史上，自有国家组织出现就有行政，就有政务推行活动。马克思对行政的涵义有个经典的论述：“行政是国家的组织活动。”^①这说明行政是对国家事务的一种有组织的管理活动，其目的是实现国家的意志。管理这个概念比行政大得多，它泛指对事务的处理。凡是有人类社会性的活动就有管理，大至国家，小至社会的细胞家庭，都有一个管理问题，都有一个如何组织、协调、处理等问题。所以管理是人类对某种共同事务的组织 and 处理。这种管理，早在人类的集体生

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第479页。

产活动出现的时候就有了，随着人类社会的发展不断丰富和完善，到现在已成为一切工作部门都离不开的学问。行政管理属于管理这个大范畴，行政管理学是管理学的分支。它所研究的不是一般性的事务管理，而是国家事务管理活动。因此，行政管理是国家行政机关对国家事务进行的一种有组织的管理活动；是执行和实现国家意志的管理活动；是拥有法定的行政权力，并依据宪法和法律的规定进行的管理活动。行政管理的这一涵义和特点，说明它是关系到管理国家事务的大事。行政管理的好坏，直接关系到一个国家的兴衰。

行政管理有社会主义的行政管理，资本主义的行政管理；从一个国家来说，有中央到地方的各级行政管理。我们学习和研究的是乡镇行政管理这个特定的范畴。是社会主义行政管理的有机组成部分，是国家行政管理序列中最基层的行政管理。从社会主义行政管理这个根本性质和我国基层行政管理这个基本特点出发，我们来理解乡镇行政管理就有这样几层意思：首先，乡镇行政管理是一级国家行政机关的管理活动，这级国家行政机关是乡镇政府，是我国县（市）、乡镇两级农村基层行政机关中最基层的一级；其二，乡镇政府在行使自己的行政权力时跟各级政府一样，是依据宪法和法律进行的；其三，由于乡镇政府跟各级政府一样是社会主义的人民政府，它所体现的国家意志和人民的意志是统一的，都是为了建设社会主义，使国家繁荣昌盛，使人民幸福富裕。所以，乡镇行政管理是乡镇人民政府依据宪法和法律，为建设社会主义、实现人民的理想和愿望，行使国家行政权力，对乡镇行政事务进行有效管理的一种组织活动。简言之，乡镇行政管理就是指乡镇行政机关对乡镇行政事务的管理活动。

二、乡镇行政管理研究 的对象和内容

我们搞清了乡镇行政管理的概念，进而研究乡镇行政管理的对象和内容就有了一个基本的前提。

乡镇行政管理研究的对象，可以概括为这样三个主要方面：一是乡镇行政机关自身的建设和管理；二是乡镇行政机关对乡镇各方面行政事务的管理；三是乡镇行政管理活动的规律及效能。第一个方面是乡镇行政管理的主体，第二个方面是乡镇行政管理的客体，第三个方面是指研究管理主体和客体的内在规律和特点。

乡镇行政机关自身的建设和管理，就是乡镇政府系统的建设和管理。主要包括乡镇行政组织、乡镇行政领导、乡镇人事行政管理、乡镇机关行政管理这些方面。乡镇行政机关如何加强自身的建设和管理，是搞好乡镇行政管理的前提和基础。有一个设置合理、管理科学、活力强、效能高的乡镇行政管理机构，有一批安心基层、忠于职守、懂业务、善管理的乡镇行政工作人员，才能把乡镇各项行政管理搞得有声有色，更好地推进乡镇建设。所以，乡镇行政机关的自身建设和管理，是乡镇行政管理研究的首要对象。

乡镇行政机关对乡镇各方面行政事务的管理，主要包括经济、政治、文化、教育、民政、公安、社会事务、群众生活等等，凡属乡镇行政管理职责范围内的事，它都要管。这些方方面面的行政管理事务，组成了乡镇行政管理的客体，成为乡镇行政管理研究的主要对象。实质上，作为乡镇行政管理客体所包含的内容，就是乡镇的社会主义物质文明建设和社会主义精神文明建设的各项有关工作。所以，研究乡镇

行政机关如何有效地管理好乡镇各项行政事务，也就是研究如何搞好乡镇的“两个文明”建设问题。

乡镇行政管理研究的对象除上述两方面外，还有一个如何提高行政管理效能的问题。提高行政管理效能的因素很多，主要在于按照乡镇行政管理的客观规律办事。乡镇行政管理无论是对自身建设的管理，还是对乡镇各方面事务的管理，都有其自身的发展规律和特点。乡镇行政管理只有符合其发展规律和特点的管理，才能是有效的和成功的。这就是说，乡镇行政管理必须是符合客观规律的科学的管 理。同时，乡镇行政管理，是对国家事务的管理活动，它又必须是依法行使的管理活动，从而才能保证这种活动更好地为无产阶级和广大劳动人民服务。也就是说，乡镇行政管理必须是依法行使的管理活动。有效的、成功的行政管理，应该是科学的管理和法律的管理二者的统一和有机的结合，简言之，乡镇行政管理要合理合法。理，就是科学；法，就是法制。即合理又合法，才能把乡镇管理搞好，这就是行政管理活动规律之所在，也是提高行政管理效能和效率的主要途径。实质上，就是乡镇行政管理的科学化、法制化、现代化、民主化问题。所以，无论是研究乡镇行政管理的主体还是研究乡镇行政管理的客体，都要注意研究它们各自的特点和内在的规律，不能就事论事。要按照乡镇行政管理科学化、法制化、现代化、民主化的要求，在行政管理运行过程中，认真研究行政决策、行政执行、行政监督以及乡镇行政管理的方法和手段等等，从而来提高乡镇行政管理的效能。

明确了乡镇行政管理研究的对象，乡镇行政管理研究的内容就寓于其中了。作为一门科学，它所研究的对象和内容是统一的。也可以说，它所研究的内容，就是所要研究的对

象的具体化。比如乡镇行政机关自身的建设和管理，所要研究的具体内容就很多，包括机构设置、人员编制、干部结构和素质、工作人员的职责权限、机关的各项规章制度和活动原则等等，都是乡镇行政管理所要研究的内容。凡乡镇行政管理这个系统所涉及的方方面面，都应当研究。既可以从总体上去研究，也可以就某个方面去研究；作为我们乡镇干部来说，主要应结合本职工作去研究。针对乡镇行政管理实际，当前尤其要研究和探索以下几个方面的问题：

第一，要研究乡镇行政机关如何科学设置问题。农村基层这级政权是建国以来变动最频繁的一级行政机构。机构的不稳定不利于乡镇行政管理。现在总的来说，乡镇行政体制是稳定的，机构设置通过改革也有很大改进，但也存在需要健全和完善的一些突出问题。主要是有些乡镇的管理范围过大，对村一级的管理鞭长莫及，乡镇对村的管理出现空档，乡镇政府为解决这个问题而下设的中间层次合理而不合法，管理方式也很不统一；再是上级行政部门强调上下对口，条条延伸到下面的机构过多，上下左右关系不顺，在一定程度上削弱了乡镇政府的权威和应发挥的作用。所以，对于乡镇行政机构如何合理设置，条条块块关系如何理顺，迫切需要研究、解决。在理顺行政机构的同时，要研究人员的合理配置、分工，以及乡镇长负责制等问题，以达到精干、高效、灵活、协调的要求。

第二，要研究乡镇行政行为如何科学化、法制化、民主化、规范化问题。党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革和政治体制改革的进展，乡镇行政管理为适应形势的要求，各方面都有新的变化，政府的行政行为也正在向科学化、法制化、民主化、规范化方面努力，但总的来说差距还