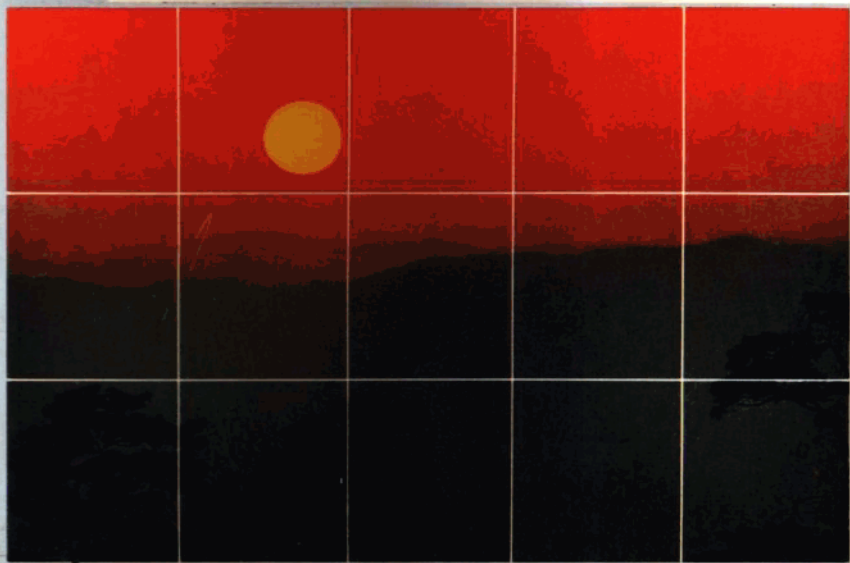


乡镇干部培训丛书

乡镇行政管理

陈瑞莲 邹庆环 主编



中山大学出版社

乡镇干部培训丛书编委会

顾问：夏书章

主任：李纯昆 王乐夫

编委：王 文 邹庆环 陈瑞莲

林利球 林锦峰 赵过渡

建议乡镇干部认真学习这套丛书

——乡镇干部培训丛书 序

夏书章

广东省人民政府民政厅根据中共中央、国务院有关文件精神，结合广东省现阶段经济和社会发展的需要，为保证全省乡镇干部在换届以后，能在短期内既比较系统又有重点地掌握党和国家有关的方针、政策、法律、法规，以及行政管理的基本理论、方法和技巧，做到依法行政，提高行政效率，特与广东省乡镇建设与管理协会和中山大学行政管理刊授中心合作举办乡镇干部岗位培训函授班。为适应培训班所开设的各门课程的特点和要求，由各学科领域的专业教师和具有丰富实践经验的同志们通力协作，编写和出版了一套丛书，作为函授教材。这无疑是一件很重要和很有意义的事，得到中山大学政治学与行政学系、中山大学乡镇管理研究中心和中山大学出版社的关注和支持，是完全可以理解或者说是理所当然的。

我们深知，随着有中国特色社会主义现代化事业的不断前进，两个文明的建设必须并重，行政管理体制的深化改革势在必行，国家公务员制度已开始付诸实施，反腐倡廉刻不容缓，等等，所有这一切，无不应当全面贯彻和

贯彻到底。因此，加强基层工作的问题已经提上议事日程，并越来越受到高度重视。除各项具体措施以外，较为集中、突出和公认的一点，就是一定要不失时机地积极提高包括乡镇干部在内的各级各类干部的素质。

进行有效的培训，是提高工作人员素质的重要方式之一。这是全世界现代管理中各行各业的一条共同经验。据统计，在现代许多取得较大成功的企业中，培训费用的支出已远远超过广告费。我们常听说的“人才投资”、“智力投资”、“人力资源的开发”之类，正主要是针对培训或至少是包括培训在内而言的。工作态度和能力的直接关系到工作质量和效率，可谓是显而易见。但是，培训有个如何才能真正收到实效的问题，有待从实际出发加以研究。

一般来说，培训有“脱产”的，即离开工作岗位一段时间集中学习；有在职的，即边工作，边学习；有长期的、短期的等。做法虽不一样，目的均在提高，根据不同情况适当安排而已。在众多的培训方法中，有一种异乎通常的方法即不以讲授、研讨为主，而是通过函授、刊授，以自学为主。我国宪法第19条有“鼓励自学成才”的规定，全国高等教育体系中也有自学考试制度。举办乡镇干部岗位培训函授班，实在大可一试。

说到自学考试，全国高等教育自学考试指导委员会政治管理类专业委员会原有政治管理和行政管理两个专业，鉴于形势发展的趋向，近正酝酿设置乡镇管理专业。这里顺及此议，无非表明办以自学为主的函授班是可行的。同时，与自学考试的做法相近似，教材和辅导、参考、

材料是学习、考试的基本依据。所以有必要让我们再着重谈谈关于这套丛书的一些情况和问题，以供读者同志们参考。

一是办班单位的主要领导很重视此项工作，特为此成立了丛书编辑委员会。

二是课程门数不贪多求全，而是经过讨论、研究，抓住重点，侧重应用、急需。

三是强调理论结合实际的原则，旨在学以致用、学后能用。

四是各书主编和参编人员是经过挑选的有教学经验的教师和有实践经验的实际工作者。

五是每册基本教材控制篇幅，内容不致过多、过杂，注意深入浅出。

六是编写人员经过讨论，按分工合作的设想，避免有关内容过多交叉、重复。

七是以上各点是否适当，尚待经过实践（试用）检验，然后总结、修订。

总之，做好此事不易，经过大家努力，能够及时出书，已颇可喜。这套丛书虽主要是为函授班的学员编写的，但对没有参加函授班的广大乡镇干部，也很有参考价值。以《建议乡镇干部认真学习这套丛书》为题来应编委会之嘱作序，即意在于此。

1993年9月于中山大学

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学概述.....	(1)
一、行政管理与行政管理学的涵义	(1)
二、行政管理学的研究内容	(4)
三、行政管理学的历史发展	(9)
第二节 乡镇行政管理的地位、作用和原则.....	(13)
一、乡镇行政管理的涵义.....	(13)
二、乡镇行政管理的地位和作用.....	(13)
三、乡镇行政管理的原则.....	(14)
第三节 乡镇行政管理研究的内容、意义和方法.....	(19)
一、乡镇行政管理研究的主要内容.....	(19)
二、乡镇行政管理研究的意义.....	(21)
三、乡镇行政管理研究的方法.....	(23)
第二章 乡镇行政管理的职能、组织与手段	(26)
第一节 乡镇行政管理的职能	(26)
一、乡镇行政管理职能的涵义和特性.....	(26)
二、乡镇行政管理职能的主要内容.....	(27)
三、科学地认识和确定乡镇行政管理职能的意义.....	(35)
第二节 乡镇行政组织	(36)
一、乡镇行政组织的涵义及其构成.....	(36)
二、乡镇行政组织的改革.....	(39)
第三节 乡镇行政管理的主要手段	(42)
一、行政手段.....	(42)

二、法律手段·····	(13)
三、经济手段·····	(44)
四、教育和激励手段·····	(45)
第三章 乡镇民政管理 ·····	(47)
第一节 乡镇民政管理概述·····	(47)
一、民政管理的涵义、对象与特点·····	(47)
二、乡镇民政管理的地位和作用·····	(50)
第二节 乡镇民政管理的基本任务·····	(51)
一、指导群众自治组织的建设·····	(51)
二、救灾救济和社会救济工作·····	(54)
三、建立基层社会保障网络体系·····	(58)
四、优抚安置工作管理·····	(60)
五、大力发展民政经济、兴办社会福利事业·····	(64)
六、婚姻登记与殡葬改革管理·····	(67)
七、行政区划与社团登记管理·····	(72)
第三节 乡镇民政建设与民政工作社会化·····	(76)
一、乡镇民政管理面临的形势·····	(76)
二、乡镇民政管理的规范化建设·····	(78)
三、积极推进民政工作社会化·····	(79)
第四章 乡镇公安行政管理 ·····	(82)
第一节 乡镇公安行政管理概述·····	(82)
一、乡镇公安行政管理的涵义·····	(82)
二、乡镇公安行政管理的要素·····	(84)
三、乡镇公安行政管理的职能·····	(85)
第二节 乡镇公安行政组织及其职权·····	(87)
一、乡镇公安行政组织·····	(87)
二、乡镇公安行政管理机关的职权·····	(90)
第三节 乡镇公安行政管理的主要内容·····	(93)

一、户口管理·····	(93)
二、治安·管理·····	(100)
第五章 乡镇司法行政·管理·····	(108)
第一节 乡镇司法行政·管理概述·····	(108)
一、乡镇司法行政·管理的涵义·····	(108)
二、乡镇司法行政·管理的法律依据·····	(108)
三、乡镇司法行政·管理的机构和体制·····	(109)
第二节 乡镇人民·调解工作管理·····	(111)
一、乡镇人民·调解组织的性质、任务和原则·····	(111)
二、乡镇人民·政府对人民·调解工作的指导和管理·····	(115)
第三节 乡镇法律·服务工作管理与法制宣传·····	(118)
一、乡镇法律·服务工作管理·····	(118)
二、法制宣传·····	(125)
第六章 乡镇财·税行政·管理·····	(134)
第一节 乡镇财·政管理·····	(134)
一、乡镇财·政管理的涵义·····	(134)
二、乡镇财·政管理体制·····	(135)
三、乡镇财·政收入管理·····	(139)
四、乡镇财·政支出管理·····	(143)
五、乡镇财·政预·决算·····	(148)
第二节 乡镇税·务管理·····	(150)
一、乡镇税·务管理的涵义、任务和作用·····	(150)
二、乡镇税·务管理机构·和我国的税·务管理体制·····	(153)
三、乡镇税·务管理的原则·····	(154)
四、乡镇税·收的征收·管理·····	(157)
第七章 乡镇工·商行政·管理·····	(167)
第一节 乡镇工·商行政·管理概述·····	(167)
一、乡镇工·商行政·管理的涵义与性质·····	(167)

二、乡镇工商行政管理的体制	(168)
三、乡镇工商行政管理的工作制度	(169)
四、加强乡镇工商行政管理所的建设	(170)
第二节 乡镇工商行政管理的任务与职责	(174)
一、乡镇工商行政管理的任务	(174)
二、乡镇工商行政管理的职责	(174)
第三节 乡镇工商行政管理的实施	(176)
一、组织、培育、发展市场,带动乡镇经济的发展	(176)
二、发展乡镇各类企业,推动乡镇企业参与市场 竞争	(179)
三、引导乡镇企业与外商合资、合作办企业	(184)
四、查处经济违法、违章行为,维护市场经济秩序	(185)
第八章 乡镇教育行政管理	(188)
第一节 乡镇教育行政管理概述	(188)
一、乡镇教育行政管理的涵义	(188)
二、乡镇教育行政管理的地位和作用	(189)
三、乡镇教育行政管理的目标	(191)
第二节 乡镇教育行政管理职能	(199)
一、乡镇教育行政管理职能概述	(199)
二、乡镇教育行政管理的基本职能	(199)
第三节 乡镇教育行政管理体制和行政人员	(208)
一、乡镇教育行政管理体制	(208)
二、乡镇教育行政人员	(211)
第九章 乡镇卫生、科技、文体行政管理	(215)
第一节 乡镇卫生行政管理	(215)
一、农村是医疗卫生工作的重点	(215)
二、实施初级卫生保健的战略目标	(216)
三、加强乡镇卫生组织和卫生院的建设和	(217)

四、开展爱国卫生运动	(219)
五、认真贯彻执行党和国家关于卫生工作的 方针政策和法规,抓好疾病的防治工作.....	(220)
第二节 乡镇科技行政管理.....	(221)
一、建立和健全乡镇科技组织机构	(222)
二、制定科技发展规划	(222)
三、抓好科技兴农和科技队伍的管理	(224)
四、依靠科技进步,发展乡镇企业.....	(226)
五、加强科技信息和科技成果的管理	(226)
六、增加科技投入,管好科研经费.....	(227)
第三节 乡镇文体行政管理.....	(227)
一、搞好文化体育设施的建设和管理	(228)
二、搞好文化站(室)的建设和管理	(228)
三、办好广播、电视和电影放映工作.....	(229)
四、开展群众文化活动,管好社会文化市场.....	(229)
五、加强文物保护与管理	(231)
六、加强群众体育管理	(231)
第十章 乡镇计划生育管理.....	(233)
第一节 乡镇计划生育管理概述.....	(233)
一、人口理论与计划生育的重要性	(233)
二、乡镇计划生育管理的任务、性质和特点.....	(237)
第二节 乡镇计划生育管理的主要内容.....	(239)
一、乡镇计划生育的目标与财务管理	(239)
二、乡镇计划生育宣传教育管理	(243)
三、乡镇计划生育科技管理	(245)
四、流动人口的计划生育管理	(248)
第十一章 乡镇侨务与民族、宗教事务管理	(251)
第一节 乡镇侨务管理.....	(251)

一、乡镇侨务管理的涵义、地位和作用·····	(251)
二、侨务管理的基本方针、政策和法律、法规·····	(254)
三、乡镇侨务管理工作的主要任务·····	(260)
第二节 乡镇民族与宗教事务管理·····	(263)
一、乡镇民族工作·····	(263)
二、乡镇宗教事务管理工作·····	(268)
第十二章 乡镇行政公共关系·····	(273)
第一节 乡镇行政公共关系的涵义、特点和职能·····	(273)
一、乡镇行政公共关系的涵义·····	(273)
二、乡镇行政公共关系的必要性和特殊性·····	(274)
三、乡镇行政公共关系的基本职能·····	(277)
第二节 乡镇行政公共关系的主体、对象和媒介·····	(280)
一、乡镇行政公共关系的主体·····	(280)
二、乡镇行政公共关系的对象·····	(282)
三、乡镇行政公共关系的媒介·····	(286)
第三节 乡镇行政公共关系实务举要·····	(290)
一、乡镇新闻宣传报道·····	(290)
二、乡镇行政公关中的危机处理·····	(292)
第十三章 乡镇行政管理监督·····	(295)
第一节 乡镇行政管理监督概述·····	(295)
一、乡镇行政管理监督的涵义及特点·····	(295)
二、乡镇行政管理监督的地位和作用·····	(296)
三、乡镇行政管理监督的原则和依据·····	(297)
第二节 乡镇行政管理监督体系·····	(299)
一、乡镇行政管理的内部监督·····	(299)
二、乡镇行政管理的外部监督·····	(303)
第三节 乡镇行政管理监督体制改革探索·····	(309)
一、乡镇行政管理监督体制改革的环境·····	(309)

二、乡镇行政管理监督体制改革的必要性及其内容 …	(311)
三、乡镇行政管理监督体制改革的步骤措施 ……………	(313)
第十四章 乡镇政府办公室管理 ……………	(316)
第一节 乡镇政府办公室管理的性质与作用……………	(316)
一、乡镇政府办公室管理的性质 ……………	(316)
二、乡镇政府办公室管理的作用 ……………	(317)
第二节 乡镇政府办公室管理的主要内容……………	(320)
一、会议管理 ……………	(320)
二、文书管理 ……………	(322)
三、信息、档案管理……………	(323)
四、财务管理 ……………	(324)
五、后勤管理 ……………	(325)
第三节 乡镇政府办公室管理的科学化和现代化……………	(327)
一、乡镇政府办公室管理的科学化 ……………	(327)
二、乡镇政府办公室管理的现代化 ……………	(328)
主要参考书目 ……………	(330)
后 记 ……………	(331)

第一章 绪 论

乡镇行政管理是我国最基层的行政管理，是整个国家行政管理的重要组成部分。搞好乡镇行政管理，必须首先系统地了解行政管理学的基础知识、基本理论以及乡镇行政管理的地位、作用、原则、内容和方法等，这对于掌握乡镇行政管理的规律，实现乡镇行政管理的科学化具有十分重要的意义。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理与行政管理学的涵义

（一）管理

“管理”一词，中文本意为管辖、治理。在管理科学中，人们对“管理”的定义众说纷纭，但其基本涵义与管辖、治理相近，通常是指一个组织为了实现其目标，由管理者采用各种方法、方式和手段，对人、财、物以及它们之间的内在联系进行计划、组织、协调、控制等一系列活动的过程。

管理是伴随人类的产生而出现的一种实践活动。凡有人群活动的地方，就有管理。任何一个组织，大至国家，小至群体，要想有效地进行各自的活动，都离不开管理。正如马克思所指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指

挥，以协调个人的活动。”^①“就像一个乐队要有一个指挥一样。”^②没有管理，没有一定的指挥、协调和控制，就不可能进行正常的生产和社会活动。特别是随着现代科学技术和生产力的发展，人们越来越清楚地认识到，人类的生存与交往、社会的发展与进步、国家的繁荣与昌盛、企业的前途与命运，凡此种种，无一不与管理息息相关，科学管理与科技进步成为了推动现代社会经济高速发展的不可或缺的两个轮子。

（二）行政管理

行政管理是管理系统中的一个重要组成部分，它随着国家的产生而产生，是国家权力机关的执行机关依法管理国家政务、社会公共事务和机关内部事务的活动。它包括如下涵义：

1. 行政管理的主体是国家权力机关的执行机关。在我国，即国务院和地方各级人民政府。

2. 行政管理的客体是国家政务、社会公共事务和行政机关的内部事务，其范围遍及国家和社会生活的各方面。

3. 行政管理的过程是运用国家权力管理国家政务、社会公共事务的过程，一切行政管理活动都直接或间接地与国家权力相联系，以国家权力为后盾。

4. 行政管理活动的根本原则是依法行政。任何行政机关和行政人员都只有依法行政的义务，而没有超越宪法和法律的特权。依法行政是现代行政管理科学化的重要标志。

（三）行政管理学

行政管理是一种管理活动，而行政管理学则是一门学问，它是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家政务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。行政管理学作为专门研究

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第367页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第431页。

行政管理活动规律的科学，具有如下特性：

1. 政治性与社会性。行政管理具有二重性，它具有执行阶级统治职能的鲜明政治性，又具有管理社会公共事务的社会性。作为专门研究行政管理活动及其规律的行政管理学，也必然集政治性和社会性于一体，一方面它必须为统治阶级的利益服务，另一方面它所揭示的管理社会公共事务的一般规律和方法也可以为不同阶级所利用。我国是社会主义性质的人民当家作主的国家，这就决定了我国行政管理学的宗旨和任务必须为广大人民群众服务，为巩固和发展社会主义的经济基础服务，这是社会主义行政管理学区别于一切剥削阶级国家行政管理学的关键所在。我国行政管理学还具有社会性的一面，它必须研究政府如何管理社会公共事务，搞好社会福利事业等公共管理，以充分发挥社会主义制度的优越性。

2. 理论性与应用性。行政管理学的范畴、原理、原则等，都是从行政管理实践中总结和概括出来，从纷繁复杂的行政管理现象中抽象出来的带有规律性的东西，具有较强的理论性。同时，它又有很强的应用性。它紧密结合行政管理的实际，研究如何有效地运用国家权力，通过组织、领导、计划、指挥、协调、控制等管理环节和采取行政、法律、经济、教育和激励等各种手段和方法，合理地组织和发挥人力、物力、财力等各种管理要素的作用，以完成国家行政管理的任务。它是一门在实践中产生、又应用于实践、服务于实践的学科。

3. 综合性与独立性。行政管理学是一门综合性很强的学科，它广泛运用了政治学、管理学、经济学、法学、心理学、社会学等各种学科的理论知识，吸收了现代科学技术的精华，又与各行各业的专业知识存在着交叉渗透的关系，具有很强的综合性。同时，它具有自己独立的研究对象、范畴和体系，是一门按自身特有的规律不断发展的学科。

4. 规范性与革新性。把科学管理的规范化要求运用于行政管理过程中，制定各种职务规范，颁布各种行政法规，建立和健全各种管理制度，这是实现行政管理科学化、法制化的必然要求。因此，行政管理学所揭示的管理规律、原则和手段具有规范性的特点，它要求人们遵循行政规范，按规章制度办事。当然，规范本身不是永恒不变的，行政管理的制度、法规和方法是随着实践的深化、时代的发展而发展变化的。因此，它要求人们勇于实践，积极探索，大胆创新，使之尽快地形成适合新的社会需要的行政管理规范，并以此指导行政管理改革的实践。

二、行政管理学的研究内容

行政管理学的研究对象和内容是不断发展变化的。早期的行政管理学仅局限于行政法的研究，到 20 世纪初，其研究内容扩展为行政组织、人事行政、财务行政和行政法规。近几十年来，随着社会经济文化的发展、科技的进步和管理科学的发展，行政管理学的研究内容更加丰富了。就我国近年来出版的行政管理学著作看，其研究内容主要包括如下 13 个方面：

（一）行政管理原理

行政管理原理是行政管理活动规律的升华，它揭示了行政管理现象、行政管理过程的本质联系。正确认识和运用行政管理原理，是保证行政管理活动获得成功的前提条件，它有助于人们对纷繁复杂的行政现象和行政活动过程的理解。它包括如下具体原理：

1. 系统原理。系统是指相互联系、相互作用的诸元素结合成的综合体。它具有整体性、内部相关性、环境相关性等基本特性。行政管理的系统原理就是运用系统理论，对构成行政系统的诸因素进行分析和运筹规划，合理配置，协调各行政系统之间以及各行政系统内部各元素之间的关系，以发挥行政系统的整体功能。同

时，把行政系统看作是外界紧密联系的并随着环境变化而变化的开放系统，注意研究和掌握外部环境因素对行政管理系统的制约影响以及它们之间相互适应的情况，以保持彼此之间的平衡和稳定行政管理系统的功能。

2. “人本”原理。自古以来，人为行政之本，行政管理的各构成要素中，人是第一要素。只有充分发挥行政管理人员的智慧和才能，调动广大人民群众的积极性，才能推动各项行政管理工作的顺利开展。行政管理的“人本”原理，就是强调人在行政管理过程中的主导地位，主张关心人、尊重人、理解人、信任人，坚持任人唯贤、适才适用的原则，科学地选人、用人、培养人、激励人，以最大限度地调动人的积极性和创造性。

3. 法治原理。现代行政管理的显著特征，就是依法治国，依法行政。衡量一个国家的行政管理是否现代化，其主要标志也是看实行法治还是实行人治。行政管理的法治原理，就是强调通过建立、健全完备的法律法规体系来规范、控制和协调各项行政管理活动，做到法制完备，有法可依；同时，坚持法律面前人人平等的原则，有法必依、违法必究、执法必严，禁止任何人有超越法律的特权。

4. 权变原理。行政管理的权变原理认为，构成行政管理活动的一切要素，都是处于发展变化之中的不稳定的变量，这些要素的发展变化会对行政管理活动及其结果产生重要影响。因此，行政管理过程中必须善于根据行政管理系统所处的内外环境因素及其变化情况，因势利导，随机应变，适时改革组织机构，调整行政管理对策和管理方法，以适应形势发展的需要。而权变的目的在于追求实效，更好地实现行政管理的目标。因此，行政改革必须实事求是，从客观实际出发，从实际效果出发，因事、因地、因人制宜，不搞形式主义。

5. 效益原理。效益原理是行政管理学的一条重要原理。行政