

乡镇行政管理学概论

主 编 王鼎元

副主编 叶信产 李又才



中国劳动出版社

乡镇行政管理学概论

主 编 王鼎元

副主编 叶信产 李又才

编 委 (以姓氏笔划为序)

马河清 王鼎元 叶信产

史国镇 李又才 吴东立

张斯忠 钱子健

中国劳动出版社

(京)新登字114号

乡镇行政管理学概论

主 编 王鼎元

副主编 叶信产 李又才

责任编辑 曾令萍

中国劳动出版社出版

(北京市惠新东街1号)

北京怀柔东茶坞印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 11.75印张 261千字

1993年6月北京第1版 1993年6月北京第1次印刷

印数: 3000册

ISBN 7-5045-1175-7/D·134 定价: 6.90元

前 言

乡镇行政管理学是行政管理学的一个重要分支。它是一门探讨乡镇政府行政管理规律，研究如何搞好乡镇政府管理的学科，是广大乡镇干部的一门必修专业课程。

本书的编写，根据乡镇干部学习的特点和当前乡镇行政管理的实际，本着理论与实践相结合的原则，围绕乡镇行政管理的实践活动，从乡镇行政管理学的研究对象、乡镇行政管理的内容、乡镇行政管理的组织、乡镇行政管理的过程、乡镇行政管理的方法等方面进行系统和具体的阐述，有较强的理论性和实用性，对配合在全国普遍开展的乡镇岗位培训工作，提高乡镇行政管理水平将起到积极作用。

参加本书编写的同志（按章目顺序排列）有：王鼎元、蒋桦、赵绿野、陈国华、吴东立、李中华、马河清、李又才、张镛升、钱子健、沙立大、史国镇、叶信产、张斯忠、道良德。张斯忠、马河清、史国镇、钱子健参加部分章节的统稿。全书由王鼎元、叶信产、李又才主持编写、统稿和定稿，赵顺昌编辑加工。在编写过程中，得到了上海华东师范大学政教系领导的热情关心和帮助，中国劳动出版社给予鼎力支持和指导；同时，还参考了有关学者的研究成果，对此，我们一并致以深切谢意。

本书既可作为高等学校、党校以及其他行政管理学校的教材，也可作为广大行政工作者的参考书。

万事开头难。由于乡镇行政管理学是一门新学科，没有任何模式可供借鉴，我们撰写《乡镇行政管理学概论》还只是一种尝试，再加上我们的学识和实践经验所限，这本书只能是“引玉之砖”，希望行政管理学与乡镇行政管理学的专家、学者和广大读者批评、指正。

编 者

1992年1月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 乡镇与行政管理的一般含义及特征	1
一、乡镇的含义及其历史沿革	1
二、行政管理的含义及基本特征	4
三、行政管理学的含义、内容及特点	7
第二节 乡镇行政管理学的研究对象	10
一、乡镇行政管理的含义及基本内容	10
二、乡镇行政管理学的含义及研究对象	13
三、乡镇行政管理学与其他相关学科的关系	15
第三节 学习和研究乡镇行政管理学的意义和 方法	17
一、学习和研究乡镇行政管理学的意义	17
二、学习和研究乡镇行政管理学的方法	19
第二章 乡镇政治事务行政管理	22
第一节 乡镇民政管理	22
一、乡镇民政管理概述	22
二、乡镇优抚、扶贫管理	25
三、乡镇婚姻登记管理	27
第二节 乡镇司法行政管理	29
一、乡镇司法行政管理概述	29
二、乡镇人民调解工作管理	30
三、乡镇法律服务管理	32

第三节 乡镇治安行政管理	33
一、乡镇治安管理的方针及作用	33
二、乡镇治安管理的原则	35
第四节 乡镇人口行政管理	36
一、乡镇人口行政管理的目的和任务	36
二、乡镇人口行政管理的环节	37
第五节 乡镇工商行政管理	40
一、乡镇工商行政管理的特点和作用	40
二、乡镇工商行政管理的任务	41
三、乡镇工商行政管理的基本制度	42
第三章 乡镇经济事务行政管理	45
第一节 乡镇农业行政管理	45
一、乡镇农业产业结构合理化	45
二、乡镇种植业、多种经营、渔业、畜牧业 管理	47
三、乡镇农田水利和农业机械管理	50
第二节 乡镇工业企业行政管理	52
一、乡镇工业企业的地位和作用	52
二、乡镇工业企业行政管理的任务和原则	53
三、提高乡镇工业企业素质	54
第三节 乡镇商业、服务业行政管理	55
一、乡镇商业行政管理	55
二、乡镇服务业行政管理	58
第四节 乡镇财政、金融行政管理	61
一、乡镇财政行政管理	61
二、乡镇金融行政管理	64
第四章 乡镇建设行政管理	68

第一节 乡镇建设规划管理	68
一、乡镇建设总体规划及基本方针	68
二、乡镇建设规划管理的阶段和内容	69
第二节 乡镇集镇管理	71
一、集镇的地位和作用	72
二、乡镇集镇建设管理的内容	73
三、乡镇集镇发展与各业建设	75
第三节 乡镇村落的规划与建设	76
一、乡镇村落的规划	76
二、乡镇村落的建设	77
三、乡镇小区建设与农民家庭住地建设	77
第四节 乡镇土地管理	78
一、土地管理的指导思想	79
二、乡镇土地的合理利用和开发	80
三、乡镇土地资源的调查与监测	83
四、乡镇土地权属纠纷处理与违法责任	84
第五章 乡镇科教事务行政管理	86
第一节 乡镇科技行政管理	86
一、乡镇科技行政管理的机构	86
二、乡镇科技行政管理的特点	87
三、乡镇科技管理的基本原则	88
四、乡镇科技管理的内容	89
第二节 乡镇教育行政管理	91
一、乡镇教育行政管理概述	91
二、乡镇正规教育管理	94
三、乡镇职业教育管理	98
四、乡镇成人教育管理	100

第六章 乡镇文卫事务行政管理	103
第一节 乡镇文化行政管理	103
一、乡镇文化行政管理概述	103
二、乡镇文化行政管理的工作范围	105
第二节 乡镇卫生行政管理	108
一、乡镇卫生行政管理概述	108
二、乡镇卫生行政管理的主要工作	112
第七章 乡镇机关行政管理	118
第一节 乡镇政府机关管理概述	118
一、乡镇政府机关管理的含义、特点和作用	118
二、乡镇政府机关管理的原则	121
第二节 乡镇政府机关事务管理	122
一、乡镇文书管理	122
二、乡镇档案管理	126
三、乡镇信访管理	129
四、乡镇机关后勤管理	131
第三节 乡镇机关财务管理	132
一、乡镇机关财务管理的含义及任务	132
二、乡镇机关财务管理的内容	133
三、乡镇机关财务管理中的行政会计	135
四、乡镇机关财务管理中的审计监督	136
第八章 乡镇人事行政管理	138
第一节 乡镇人事行政管理概述	138
一、乡镇人事行政管理的含义	138
二、乡镇人事行政管理的特点	139
三、乡镇人事行政管理的内容	140
四、乡镇人事行政管理的地位	141

五、乡镇人事行政管理的作用·····	142
第二节 乡镇人事行政管理的一般原则·····	143
一、德才兼备、任人唯贤原则·····	144
二、扬长避短、广揽人才原则·····	144
三、量才录用、人事调适原则·····	145
四、智能互补、最佳结构原则·····	146
五、物质与精神激励原则·····	147
第三节 乡镇人事行政管理的基本制度与改革·····	148
一、乡镇人事行政管理的基本制度·····	148
二、乡镇人事管理制度的改革·····	155
第九章 乡镇民俗及侨务行政管理·····	160
第一节 乡镇民俗行政管理·····	160
一、乡镇民俗的特点和作用·····	160
二、乡镇民俗的形式·····	164
三、乡镇民俗行政管理与改革·····	170
第二节 乡镇民族事务及宗教事务行政管理·····	173
一、乡镇民族事务行政管理·····	173
二、乡镇宗教事务行政管理·····	175
第三节 乡镇侨务行政管理·····	179
一、乡镇侨务行政管理的基本任务和方针·····	179
二、乡镇侨务行政管理的作用·····	180
三、乡镇侨务行政管理的主要内容·····	180
第十章 乡镇行政组织管理·····	183
第一节 乡镇行政组织概述·····	183
一、乡镇行政组织的地位和特点·····	183
二、乡镇党政群团组织的联系与区别·····	185
三、乡镇行政组织的历史沿革·····	191

第二节 乡镇行政组织设置及职能	194
一、乡镇行政组织设置	194
二、乡镇行政组织职能	195
第三节 乡镇群众性自治组织	201
一、乡镇群众性自治组织的地位和特点	201
二、乡镇群众性自治组织的设置和职能	202
三、乡镇群众性自治组织的管理	203
第四节 乡镇行政组织发展趋势	204
一、目前我国乡镇行政组织发展面临的问题	204
二、乡镇人大、政府的健全与完善	209
三、正确处理乡镇与村(居)民委员会的关系, 强化村(居)民委员会的自治权	211
第十一章 乡镇行政公共关系	213
第一节 乡镇行政公共关系概述	213
一、乡镇行政公共关系的含义及作用	213
二、乡镇行政公共关系的类型	215
三、乡镇行政公共关系优化的原则	216
第二节 乡镇行政组织的公共关系及其优化	219
一、乡镇行政组织与乡镇其他国家机关的关系及其优化	219
二、乡镇行政组织内部关系及其优化	222
三、乡镇行政组织与乡镇党群工团、企事业和群众自治组织的关系及其优化	224
四、乡镇行政组织与外国机构的关系及其优化	227
第三节 乡镇行政工作人员的公共关系及其优化	228

一、乡镇行政工作人员与乡镇人大代表、乡 镇司法人员的关系及其优化·····	223
二、乡镇行政工作人员的内部关系及其优化·····	230
三、乡镇行政工作人员与非国家工作人员、 人民群众的关系及其优化·····	232
四、乡镇行政工作人员与华侨、外胞的关系 及其优化·····	234
第十二章 乡镇行政管理过程·····	236
第一节 乡镇行政管理目标·····	236
一、乡镇行政管理目标的含义和特点·····	236
二、乡镇行政管理目标的内容·····	238
三、乡镇行政管理目标的确定和实现·····	240
第二节 乡镇行政决策·····	243
一、乡镇行政决策的含义和特点·····	243
二、乡镇行政决策的程序和方法·····	246
第三节 乡镇行政决策的执行·····	251
一、乡镇行政决策的实施·····	251
二、乡镇行政协调·····	254
三、成果考核·····	257
第四节 乡镇行政监督·····	259
一、乡镇行政监督的含义及作用·····	259
二、乡镇行政监督的内容和种类·····	260
三、乡镇行政监督的原则与方式·····	262
第十三章 乡镇行政管理方法·····	265
第一节 行政方法·····	265
一、行政方法的含义和特点·····	265
二、行政方法的地位和作用·····	267

三、行政方法的运用	268
第二节 经济方法	273
一、经济方法的含义与特点	273
二、经济方法的作用	275
三、经济方法的运用	277
第三节 法律方法	279
一、法律方法的含义与特点	279
二、法律方法的作用	280
三、法律方法的运用	281
第四节 教育方法	283
一、教育方法的含义与特点	283
二、教育方法的作用	285
三、教育方法的运用	287
第十四章 乡镇行政管理技巧	294
第一节 乡镇领导艺术	294
一、乡镇领导艺术的特点	294
二、乡镇领导艺术的内容	295
三、提高乡镇领导艺术的途径	299
第二节 乡镇行政系统分析方法	300
一、乡镇行政系统分析的含义	300
二、乡镇行政系统分析方法的程序与作用	303
第三节 乡镇行政目标管理方法	305
一、乡镇行政总目标的制定	305
二、总目标的展开	308
第四节 乡镇行政网络规划方法	312
一、乡镇行政网络规划的基本概念	312
二、乡镇行政网络规划的方法	316

三、乡镇网络规划在乡镇行政管理中的应用·····	321
第十五章 乡镇行政管理效率及评价 ·····	323
第一节 乡镇行政效率的含义和意义·····	323
一、行政效率的含义·····	323
二、乡镇行政管理效率的含义·····	324
三、研究乡镇行政效率的意义·····	325
第二节 乡镇行政效率的测定·····	327
一、判定乡镇行政效率的标准·····	327
二、衡量乡镇行政效率的指标·····	329
三、测量乡镇行政效率的方法·····	330
第三节 乡镇行政效率的提高·····	333
一、提高乡镇行政效率的因素·····	333
二、提高乡镇行政效率的途径·····	335
第十六章 乡镇行政改革与发展 ·····	339
第一节 乡镇行政改革·····	339
一、乡镇行政改革的客观必然性·····	339
二、乡镇行政改革的理论与客观依据·····	342
三、乡镇行政改革的实践·····	344
第二节 乡镇行政发展·····	347
一、乡镇行政发展的文化背景及其重构与利 用·····	347
二、乡镇行政发展的气候及净化与适应·····	350
三、乡镇行政发展趋势·····	353
四、我国乡镇行政的未来管理·····	357

第一章 绪 论

乡镇行政管理学是一门什么样的学问？它的研究对象是什么？我们为什么要研究乡镇行政管理学？又应当如何研究乡镇行政管理学？这些问题是我们在学习这门课程时必须首先了解和掌握的。

第一节 乡镇与行政管理的一般含义及特征

一、乡镇的含义及其历史沿革

乡镇是乡和镇的合称，或泛指较小的市镇。它的含义比较广泛，在社会主义市场经济体制中，乡镇是一个相对独立的社会经济实体；从社会学的角度来看，它又是一个相对独立并自成特色的文化社区。本书所指的乡镇，主要是从国家行政管理学的角度来谈的。从这一意义来说，乡镇是县、市辖郊区以下的农村基层行政单位，是整个国家行政体制的有机组成部分。同这种基层行政建制相适应而设置的乡镇政权（包括乡镇人民代表大会和乡镇人民政府等）是我国设在农村的最低一级行政区域的地方国家机关，是我国的基层政权。社会主义国家是由人民当家作主的国家，人民管理国家事务的根本性质决定了乡镇行政建制和乡镇政权在整个国家行政建制和政权体系中的重要地位和作用。乡镇政权是我

国人民民主专政的基础点，是我国国家机构的基层部分，是党和国家联系人民群众的桥梁和纽带。

在古代，乡镇本是两个分别独立使用的概念。历史上，乡、镇形成和沿革的情况差异很大。现分别叙述如下：

乡作为行政建制见之于文字，从史籍来看，最早是在先秦古籍《周礼》中出现。相传周制以一万二千五百家为乡。所谓“五家为邻，五邻为里，四里为族，五族为党，五党为州，五州为乡，是一万二千五百家也。”^①可见，远在周朝，乡便已作为一级行政区域单位而存在了。但从当时乡的规模来看，乡实际上是周王朝郊内的最高行政建制，它还不是基层行政建制。作为基层行政建制的乡，萌芽于春秋战国时期，大致定型于秦汉王朝时期。春秋战国之争结束，秦始皇于公元前221年统一中国后，国家的管理形式产生了一个重大变化，即伴随着中央集权制的封建王朝取代奴隶制王国，行政建制也取代了分封制。当时，秦始皇为了确保中央集权以巩固其统治，方便行政管理，废除了分封制，在全国划分了郡、县、乡三级行政区域，分别置官管理。从此，乡作为基层行政建制得以初步确立。汉代并置乡官（三老、有秩、啬夫、游徼等），掌佐县令治一乡之事。此后，一直到隋文帝开皇十五年（公元595年），乡为县所辖，为基层行政建制。从隋文帝开皇十六年（公元596年）至公元1640年的清王朝，乡建制发生了一次重大变化，即县为基层行政单位，乡不再是基层行政建制。从清未经北京政府到国民政府时期，乡又成为县以下的基层行政建制，并一直沿袭至今（其间人民公社化运动后至1982年，人民公社取代乡政权，乡政权解体）。

^①见《康熙字典》，引自《前汉·食货志》。

从以上分析可见，乡作为一级行政建制，其所辖范围所有变化，其含义也日渐宽泛起来。现在我们所称的“乡”，有时泛指城市以外的农村地区，如称“乡下”等，但其最基本的含义仍然是指最低一级的地方行政区域单位，如“乡政府”便是。自1982年五届人大五次会议通过关于《修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》到中共中央、国务院在1983年10月作出政社分开建立乡政府的决定起，至1985年2月全国完成政社分开，重建乡政权的任务，以改革前的54000个人民公社为基础，共建立了91590个乡、民族乡、镇政府，其中民族乡3144个。

镇，在我国有着悠久的历史，它最初是作为同乡相区别的县以上官府驻地、军队屯驻和工商业集中的城镇而出现。北魏孝文帝时，开始出现作为行政建制单位的镇。但这种镇主要还是出于军事上的需要而设置的，同我们今天所称的镇仍相距较远。唐代至清代的坊（城镇）和村里（乡镇）则基本上具有了近代镇建制的雏形。据宋·高承《事物纪原》载：“民聚不成县而有课税者，则为镇，或以官监之。”显然这已经基本上相当于一级地方行政区域单位了。同时，基本上也符合近代意义上镇建制的特征。它表现在以下三个方面：（1）人口相对集中，即所谓“民聚”；（2）县以下或小于县的一级经济、政治单位；（3）工商业较为发达。但这种镇没有相对明确和稳定的行政区域以及相应的政权机构，所以还不是完全意义上的基层行政单位。最早明确地将镇和乡一样列为基层行政单位，是在清末以后。其后，虽然镇建制的规模和分类几经变化，有时还相当杂乱，但作为基层行政单位的地位并没有改变。现在，依照我国宪法规定，镇和乡、民族