



乡镇管理学

河北省乡镇干部
培训试用教材



中共河北省委组织部
河北省民政厅
组织编写

乡 镇 管 理 学

——河北省乡镇干部培训试用教材

主 编 李介之 副主编 沈翔之

河北人民出版社

乡 镇 管 理 学

中共河北省委组织部
河北省人民政府 组织编写

河北人民出版社出版发行(石家庄市北马路45号)
河北无极印刷厂印刷

850×1168毫米1/32 9.75印张 234,000字 印数:1—36000

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷 定价:2.80元

ISBN7-202-00161-0/F·22

序

乡镇，是我国行政管理体制的基层单位，是党和国家联系广大农民群众，贯彻落实各项方针、政策，推进全面改革和社会主义现代化建设的基础环节。我们河北省是一个拥有5700多万人口的大省，80%的人口生活在3600多个乡镇中。搞好乡镇管理，做好乡镇工作，对于使党和国家的各项方针、政策和工作任务真正落到实处，推进农村以至全省改革和建设的发展有着十分重要的意义。

怎样才能把乡镇管理工作做好，使其在现代化建设中发挥出应有的作用呢？这里，所需要的条件固然很多，但关键是要有一支政治思想素质优良，懂得现代科学管理，并且能够有效地领导和管理本行政区域各项事业的有活力、有权威、高效能的乡镇干部队伍。党的十一届三中全会以来，我省广大乡镇干部认真贯彻执行党的路线、方针、政策，励精图治，勤奋工作，克服种种困难，为推进农村改革和经济发展，加强农村社会主义精神文明建设，做了大量富有成效的工作，并在实践中逐步提高自身的素质。一大批忠实于党的事业，热心为群众服务，熟悉乡镇工作，并且善于对乡镇进行科学管理的优秀乡镇干部如雨后春笋般涌现出来。但是，我们也必须清醒地看到，由于历史和现实的种种原因，就乡镇干部的总体来说，其政治思想素质、科学文化知识以及对现代农村实行科学管理的水平，都还远远不适应形势发展的需要。目前，我国人民在党的十三大制定的社会主义初级阶段基

本路线的指引下，正在以空前高涨的革命热情和开拓进取的精神努力进行着各项改革和建设事业。农村改革逐步深化，商品经济蓬勃发展，广大农村的生产、生活正在发生着重大而深刻的变化。这一新的形势给乡镇管理提出了更高的要求。我们只有通过组织广大乡镇干部认真学习马克思主义的基本理论，党的路线、方针、政策以及现代科学管理等方面的知识，不断提高其政治思想水平和实际工作能力，才能使他们更好地担负起历史所赋予的重任，更有成效地组织和带领群众去为实现党的任务而奋斗。在这种情况下，下大力加强对乡镇干部的培训，就成了摆在我们面前的一项十分紧迫又具有战略意义的任务。

搞好乡镇干部培训，必须有一套好的教材。近几年来，我省一些同志对乡镇管理问题进行研究，取得了一定成果，但总的来看还不够系统。唐山市委党校的同志，受省委组织部、省民政厅的委托，在广泛调查研究、博采众家之长的基础上，写出了《乡镇管理学》一书。这本书坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，特别是注意认真贯彻党的十三大精神，着眼于加强乡镇管理，促进农村社会生产力的发展，力求运用马克思主义的基本原理和现代科学管理知识，总结近年来乡镇管理的实践经验，努力把感性认识上升到理性认识，从乡镇管理综合性强的特点出发，概括了乡镇管理的各个主要方面和主要过程，对乡镇政治、经济、文化、行政、社会等方面管理中应遵循的指导思想、政策原则、基本方法等都做了较为详尽的阐述，从理论与实践的结合上较为系统而全面地回答了当前乡镇管理中需要解决的一系列重要问题，有较强的针对性和实用性。尽管它还存在许多不尽完善之处，但仍不失为当前乡镇干部培训的一部好教材。可以相信，这部教材在提高广大乡镇干部的素质特别是科学管理水平，推进乡镇改革及各项事业的发展方面，将起到积极作用。也相信随着改革和建设的不断深入，随着广大乡镇干部实践经验的不断丰富和发展，《乡镇管理学》也将会不断得到充实、完善和提高，使

之真正成为一部具有特色的、并为广大乡镇干部所欢迎的一部好教材。

吕传赞

1988年3月于石家庄

目 录

导 言.....	(1)
一 乡镇管理学是我国乡镇管理实践发展的产物.....	(1)
二 乡镇管理学是关于乡镇管理活动规律的科学	(4)
三 学习乡镇管理学的意义和方法	(8)

第一篇 乡镇管理总论

第一章 乡镇管理目标.....	(12)
第一节 乡镇管理目标概述.....	(12)
一 乡镇管理目标的含义和分类	(12)
二 乡镇管理目标的地位和作用	(14)
三 乡镇目标管理.....	(14)
第二节 乡镇管理目标的制定.....	(16)
一 制定乡镇管理目标的原则.....	(16)
二 制定乡镇管理目标的依据.....	(17)
三 制定乡镇管理目标的程序和方法	(18)
四 乡镇管理目标模式.....	(19)
第三节 乡镇管理目标的调整.....	(21)
一 乡镇管理目标调整的内容与必要性.....	(21)
二 乡镇管理目标调整的依据	(22)
三 乡镇管理目标调整的一般方法	(23)
第二章 乡镇管理组织.....	(26)
第一节 乡镇管理组织建立的依据和原则	(26)

一 乡镇管理组织的含义、特点和分类	(26)
二 乡镇管理组织建立的依据	(28)
三 乡镇管理组织建立的原则	(29)
第二节 乡镇管理组织结构与职能	(31)
一 乡镇管理组织的形式	(31)
二 乡镇管理组织的职能	(32)
三 衡量乡镇管理组织结构合理性的标志	(35)
第三节 调整和改善乡镇管理组织结构	(37)
一 调整和改善乡镇管理组织结构的必要性	(37)
二 调整和改善乡镇管理组织结构的途径	(38)
第三章 乡镇领导与决策	(43)
第一节 乡镇领导	(43)
一 乡镇领导的含义和地位	(43)
二 乡镇领导者	(44)
三 乡镇领导班子	(45)
四 乡镇领导系统	(47)
第二节 乡镇领导的决断与决策	(48)
一 乡镇领导决断	(48)
二 乡镇领导决策	(50)
第三节 乡镇领导艺术	(53)
一 乡镇领导艺术的含义	(53)
二 乡镇领导者的谋事艺术	(54)
三 乡镇领导者的待人艺术	(55)
第四章 乡镇管理方法	(57)
第一节 乡镇管理方法概述	(57)
一 乡镇管理方法的含义	(57)
二 乡镇管理方法的分类	(58)
三 乡镇管理方法科学化的必要性	(59)
第二节 乡镇各种管理方法的特点及其作用	(61)

一 乡镇管理中的常规方法	(61)
二 乡镇管理中的现代科学方法	(67)
第三节 乡镇管理方法的综合运用	(69)
一 乡镇各种管理方法综合运用的必要性	(69)
二 乡镇各种管理方法综合运用的形式和评价标准	(70)

第二篇 乡镇管理内容(上)

第五章 乡镇党务管理	(73)
第一节 乡镇党务管理概述	(73)
一 乡镇党务管理的含义	(73)
二 加强乡镇党务管理的意义	(74)
第二节 乡镇党务管理的任务和措施	(75)
一 乡镇党务管理的目标	(75)
二 乡镇党组织发挥领导职能方面的管理	(76)
三 乡镇党组织自身建设方面的管理	(79)
第三节 对农村党支部的领导	(83)
一 农村党支部的性质、地位和任务	(83)
二 加强对农村党支部领导的内容	(85)
第六章 乡镇政务管理	(89)
第一节 乡镇政务管理的目标和意义	(89)
一 乡镇政务管理的含义和目标	(89)
二 加强乡镇政务管理的意义	(91)
第二节 发挥乡镇人民代表大会的职能作用	(92)
一 乡镇人民代表大会的性质和地位	(92)
二 发挥乡镇人民代表大会职能作用的必要性	(93)
三 发挥乡镇人民代表大会职能作用的途径	(94)
第三节 健全和完善乡镇政府的职能	(97)
一 乡镇政府的性质和地位	(97)
二 健全和完善乡镇政府职能的必要性	(98)
三 健全和完善乡镇政府职能的途径	(100)

第四节 对村(居)民委员会的指导.....	(102)
一 村(居)民委员会的性质和职责.....	(102)
二 对村(居)民委员会进行指导的内容.....	(103)
第七章 乡镇公安司法管理	(107)
第一节 乡镇公安司法管理概述.....	(107)
一 乡镇公安司法管理的地位和作用.....	(107)
二 乡镇公安司法管理的目标和任务.....	(109)
第二节 乡镇公安行政管理	(110)
一 乡镇公安行政管理的含义.....	(110)
二 乡镇公安行政管理的任务.....	(111)
三 加强乡镇公安行政管理的途径和措施	(113)
第三节 乡镇司法行政行政管理.....	(115)
一 乡镇司法行政行政管理的含义.....	(115)
二 乡镇人民调解管理	(115)
三 乡镇法律服务管理	(118)
第四节 乡镇社会治安综合治理	(120)
一 乡镇社会治安综合治理的含义.....	(120)
二 乡镇社会治安综合治理的途径和方法	(121)

第三篇 乡镇管理内容(中)

第八章 乡镇农业管理.....	(124)
第一节 乡镇农业的地位和作用.....	(124)
一 农业的含义.....	(124)
二 乡镇农业的地位和作用	(125)
第二节 乡镇农业管理的任务和原则.....	(127)
一 乡镇农业管理的目标和任务.....	(127)
二 乡镇农业管理的原则	(133)
第三节 对农户生产经营的指导与服务.....	(136)
一 对农户生产经营进行指导与服务的必要性	(136)
二 对农户生产经营进行指导与服务的内容.....	(137)

第九章 乡镇工业管理	(140)
第一节 乡镇工业的特点和意义	(140)
一 乡镇工业的含义、特点	(140)
二 乡镇工业的地位和作用	(142)
第二节 乡镇工业管理的目标与任务	(143)
一 乡镇工业管理的含义和目标	(143)
二 乡镇工业管理的主要任务	(144)
第三节 对工业企业的指导	(149)
一 帮助乡镇工业企业提高经营素质	(149)
二 指导企业发展横向联合	(151)
三 对企业经济活动进行监督	(152)
第十章 乡镇第三产业管理	(154)
第一节 乡镇第三产业的性质和作用	(154)
一 乡镇第三产业的含义	(154)
二 乡镇第三产业的地位和作用	(155)
第二节 乡镇第三产业的综合管理	(157)
一 乡镇第三产业管理的目标和任务	(157)
二 乡镇第三产业管理应遵循的原则	(153)
三 加快乡镇第三产业发展的途径和措施	(159)
第三节 乡镇第三产业的行业管理	(161)
一 乡镇商业管理	(160)
二 乡镇服务业管理	(161)
三 乡镇交通运输业管理	(163)
四 乡镇信息咨询业务管理	(164)
第十一章 乡镇市场管理	(167)
第一节 乡镇市场的特点与功能	(167)
一 乡镇市场的含义	(167)
二 乡镇市场的特点	(163)
三 乡镇市场的功能	(165)

第二节 乡镇市场管理的任务和措施	(170)
一 乡镇市场管理的含义	(170)
二 乡镇市场管理的目标与任务	(171)
三 乡镇市场管理的原则	(173)
四 乡镇市场管理的措施	(174)
第三节 乡镇市场的调查与预测	(176)
一 乡镇市场调查与预测的意义	(176)
二 乡镇市场调查与预测的内容	(177)
三 乡镇市场调查与预测的方法	(178)
第十二章 乡镇财政金融管理	(181)
第一节 乡镇财政金融管理综述	(181)
一 乡镇财政金融管理的目标和任务	(181)
二 加强乡镇金融管理的意义	(182)
第二节 乡镇财政管理	(184)
一 乡镇财政的含义	(184)
二 乡镇财政管理的任务	(185)
三 乡镇财政管理应遵循的原则	(188)
第三节 乡镇税收管理	(190)
一 乡镇税收的含义	(190)
二 乡镇税收管理的任务	(190)
三 乡镇税收管理应遵循的原则	(192)
第四节 乡镇金融管理	(193)
一 乡镇金融管理的含义	(193)
二 乡镇金融管理的任务	(194)
三 乡镇金融管理的原则	(195)

第四篇 乡镇管理内容(下)

第十三章 乡镇思想道德建设管理	(197)
第一节 乡镇思想道德建设的内容、地位和作用	(197)
一 乡镇思想道德建设的内容	(197)

二 乡镇思想道德建设的地位和作用	(199)
第二节 乡镇思想道德建设管理的目标任务和原则 ...	(200)
一 乡镇思想道德建设管理的目标	(200)
二 乡镇思想道德建设管理的任务	(201)
三 乡镇思想道德建设管理的指导原则	(204)
第三节 乡镇思想道德建设管理的途径和方法	(205)
一 乡镇思想道德建设管理的途径	(205)
二 乡镇思想道德建设管理的方法	(209)
第十四章 乡镇教科文管理	(212)
第一节 乡镇教科文管理综述	(212)
一 乡镇教科文的特点	(212)
二 加强乡镇教科文管理的意义	(213)
第二节 乡镇教育管理	(214)
一 乡镇教育的含义	(214)
二 乡镇教育管理的目标和任务	(215)
三 乡镇教育管理的原则和措施	(218)
第三节 乡镇科技管理	(219)
一 乡镇科技的含义	(219)
二 乡镇科技管理的目标和任务	(220)
三 乡镇科技管理的原则和措施	(222)
第四节 乡镇文化管理	(224)
一 乡镇文化管理的含义	(224)
二 乡镇文化管理的目标和任务	(224)
三 乡镇文化管理的原则和措施	(226)
第五节 乡镇卫生管理	(227)
一 乡镇卫生管理的目标和任务	(227)
二 乡镇卫生管理的原则和措施	(228)
第十五章 乡镇人口管理	(232)
第一节 乡镇人口管理综述	(232)

一 乡镇人口管理的含义	(232)
二 乡镇人口管理的目标与任务	(233)
第二节 乡镇计划生育管理	(235)
一 乡镇计划生育管理的含义	(235)
二 乡镇计划生育管理工作的职责	(237)
三 乡镇计划生育管理的原则	(238)
四 乡镇计划生育管理的措施和方法	(239)
第三节 乡镇人口机械变动管理	(241)
一 乡镇人口机械变动管理的含义和意义	(241)
二 乡镇人口机械变动管理的任务与措施	(242)
第四节 乡镇劳动职业管理	(244)
一 乡镇劳动职业管理的含义和意义	(244)
二 乡镇劳动职业管理的任务与措施	(245)
第十六章 乡镇资源环境管理	(248)
第一节 乡镇资源环境管理综述	(248)
一 乡镇资源环境管理的含义、目标和任务	(248)
二 乡镇资源环境管理的地位和作用	(249)
第二节 乡镇资源管理	(251)
一 乡镇资源的含义和特点	(251)
二 乡镇资源管理的任务和措施	(252)
第三节 乡镇环境管理	(256)
一 乡镇环境管理的含义和任务	(256)
二 乡镇环境管理的主要措施	(256)
第四节 乡镇土地管理	(259)
一 乡镇土地管理的任务与原则	(259)
二 乡镇土地管理的途径与措施	(260)
第十七章 乡镇社会保障管理	(263)
第一节 乡镇社会保障管理综述	(263)
一 乡镇社会保障的含义	(263)

二 发展乡镇社会保障事业的重要意义	(266)
三 乡镇社会保障的沿革	(267)
第二节 乡镇社会保障管理的任务和原则	(268)
一 乡镇社会保障管理的含义	(268)
二 乡镇社会保障管理的目标与任务	(270)
三 乡镇社会保障管理的指导原则	(275)
第三节 发展乡镇社会保障事业的途径和方法	(276)
第五篇 乡镇发展战略与展望	
十八章 乡镇发展战略、规划与前景	(279)
第一节 乡镇发展战略	(279)
一 乡镇发展战略的特点	(279)
二 制定乡镇发展战略的指导思想	(281)
三 制定乡镇发展战略的原则	(282)
第二节 乡镇综合发展规划	(283)
一 乡镇综合发展规划的含义	(283)
二 制定乡镇综合发展规划的意义	(284)
三 制定乡镇综合发展规划的原则	(285)
四 编制乡镇综合发展规划的步骤和方法	(286)
第三节 小城镇建设	(288)
一 小城镇的功能	(288)
二 加快小城镇建设的意义	(288)
三 建设小城镇的途径和措施	(290)
第四节 乡镇未来的经济和社会与管理	(291)
后 记	(295)

导 言

乡镇管理学是一门刚刚问世的新学科，它是我国社会主义乡镇管理经验的抽象和理论概括。社会主义乡镇管理学是在我国农村改革以及物质文明和精神文明建设的实践中逐步形成的。认真学习、研究和运用这门科学，对于提高广大乡镇工作者的管理水平，促进乡镇社会主义现代化建设的发展，将起重要的作用。

一、乡镇管理学是我国乡镇管理实践发展的产物

乡镇，是我国农村的基层行政区域单位。它是根据行使国家权力和执行国家任务的需要，并兼顾地理条件、历史传统、风俗习惯、经济联系、民族分布等实际情况而划分的。其中，乡是以农业人口聚落为基础划分的，民族乡是在少数民族比较集中的地方建立的行政区域单位，均属乡村型社区；镇是以镇政府驻地非农业人口规模为基础划分的行政区域单位，属城镇型社区。

乡镇是社会经济发展的产物，它的存在和发展，又对社会经济的发展起促进作用。乡镇在我国社会经济生活中的重要地位和作用，主要表现在以下几个方面：

首先，乡镇是我国社会生活的重要基础。我国拥有10亿人口，其中8亿农民生活在乡镇。乡镇劳动力占我国社会总劳动力的70%以上，是创造物质财富的巨大人力资源。作为乡镇主要产业部门的农业，是我国国民经济的基础。农民是工人阶级的可靠同盟军，工人阶级同他们的联盟是我国人民民主专政的基础。乡镇

社会政治安定状况，对全国范围内的社会政治安定有着决定性的影响。

其次，乡镇是党和国家联系农民群众的纽带。农民是我国人数最多的劳动者，党和国家必须时刻保持同农民群众的联系。乡镇是农民群众聚居的地方，又是县与村的中间环节，最接近农民群众。乡镇党委和政府作为基层党委和基层政权组织，它们的基本职责之一就是密切联系农民和城镇居民群众。党和国家有关农村工作的决策，要通过乡镇同广大农民群众见面，广大农民群众的意见、呼声和要求，也要通过乡镇反映到上级各级党政机关，直至中央。

再次，乡镇是贯彻落实党和国家的方针、政策、法律、法规的前沿。党和国家有关农村的方针、政策、法律、法规，以及各项工作任务，必须落实到基层。乡镇不但担负着领导和组织农民及城镇居民参加本地区建设的重任，还直接负责把党和国家的方针、政策、法律、法规及各项工作任务，贯彻到广大农民和城镇居民中去，并使之变成他们的自觉行动。当前，乡镇对于领导和组织广大农民及城镇居民，在党的社会主义初级阶段基本路线指引下，从自给半自给经济向商品经济转化，从传统农业向现代化农业转化，促进农村物质文明和精神文明建设，建设有中国特色的社会主义现代化乡镇，具有特别重要的意义。

既然乡镇的地位和作用如此重要，就应当切实把乡镇的事情办好。然而，长期以来，我国乡镇的发展却走了一条曲折的道路。中华人民共和国成立初期，全国普遍建立乡镇，明确规定乡镇为农村基层行政区域单位。这一时期的乡镇工作，对于我国农村胜利完成土地改革，镇压反革命分子和农业社会主义改造，进一步发展农业生产，起了巨大的作用。但是，到50年代末期，全国农村普遍建立人民公社，实行了农村基层政权组织和农民集体经济组织合为一体的政社合一体制。实践证明，这种体制对农村经济的发展起过一定作用，但是，它不利于农村基层政权的建设，也