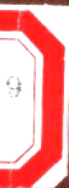


李亚水 主编

乡镇工作概论



经济管理出版社

前 言

《乡镇工作概论》是一部系统地研究乡镇工作的书籍。

乡镇工作是党的农村工作中最基础最实际的工作，系统科学地研究乡镇工作是建设有中国特色社会主义的客观要求，也是深化农村改革，繁荣农村经济的迫切需要。《乡镇工作概论》根据马克思主义的基本原理，针对新时期乡镇工作的特点，紧扣乡镇工作实际，从理论和实践的结合上，对乡镇工作的地位作用和任务、乡镇工作的基本内容和方法、乡镇工作的基本原则和程序作了较系统的阐述和介绍。

本书按教科书的体例编写，融理论性、历史性、经验性、通俗性、可操作性于一体，文字简练，表述通俗，风格新颖。作为一本通俗读物，它不仅可供从事乡镇工作和农村工作的同志学习参考，也可作为培训乡镇干部的参考教材。我们相信这本书对广大读者会有所裨益。

参加本书的作者有以下同志：第1、2章是肖地楚，第3、4章是陈庆德，第5章是黄程雄，第6章是李弼纲、邓存见，第7、8、10章是李亚水，第9章是陈显誉，第11章是傅光盛，第12章是湛阳明，第13章是镜根深、黄汉国，第14章是李峰，第15章是邓小明，第16章是孙清景，第17章是潘云球，第18章是蒋估华，第19章是袁在学，第20章是马治平，第21章是刘开树。

目 录

前 言

第 一 章	乡镇与乡镇工作·····	(1)
第 二 章	乡镇工作的地位和作用·····	(12)
第 三 章	乡镇工作的根本目标和基本任务·····	(21)
第 四 章	乡镇工作的组织与领导·····	(39)
第 五 章	乡镇党委的领导方法和工作方法·····	(54)
第 六 章	乡镇人民政府的职责和工作制度·····	(71)
第 七 章	乡镇经济社会发展战略与规划·····	(92)
第 八 章	稳定和完善农村双层经营体制·····	(101)
第 九 章	乡镇企业经营与管理·····	(119)
第 十 章	发展农村社会化服务体系·····	(142)
第 十 一 章	农业综合开发的组织和实施·····	(152)
第 十 二 章	扶贫开发工作的任务和途径·····	(162)
第 十 三 章	农村思想政治工作·····	(177)
第 十 四 章	乡镇社会治安综合治理·····	(196)
第 十 五 章	农村教育与科技兴农·····	(210)
第 十 六 章	农村人口与计划生育工作·····	(234)
第 十 七 章	乡镇民主政治建设·····	(255)
第 十 八 章	农村村级组织建设·····	(276)
第 十 九 章	乡镇干部的素质和修养·····	(297)
第 二 十 章	乡镇机关管理·····	(312)
第 二 十 一 章	乡镇秘书工作·····	(338)
后 记	·····	(339)

第一章 乡镇与乡镇工作

乡镇是我国基本的社区系统和基层行政区域单位，也是农村基层政权组织和综合经济组织，在社会主义革命和建设事业中具有十分重要的地位。了解建国以来我国农村乡镇组织的演变，明确乡镇工作的内容及其特点，是做好乡镇工作的基本前提。

第一节 建国以来我国乡镇组织的演变

乡镇作为我国农村一级行政区域单位，是社会发展的产物。在原始社会向奴隶社会过渡的漫长过程中，随着两次社会劳动分工，即农业与渔、牧业，农业与商业、手工业分工，固定的以农业为主和以商业、手工业为主的居民区相继出现并逐渐扩大，逐步演变成乡镇雏形。相传到周代，郡（县）下建乡，以一万二千五百户为一乡。宋代以后，始在县以下的小商业、手工业居民区设镇。乡镇建制遂为后世沿用并不断完善。新中国成立初期设立了乡镇建制，1958年人民公社化运动中，撤乡并社，政社合一，存镇废乡，改乡为人民公社，1983年随着农村改革的深入，进行了政社分开、建乡划镇工作，乡镇建制得到完善。截止1989年底，全国共设乡镇55764个，其中乡44704个（民族乡2609个），镇11060个（民族镇235个）。

一、1954~1958 年建国初期至人民公社化前的乡镇组织

这一时期的乡镇组织建设以 1964 年宪法和地方组织法颁布为限分为两个阶段。

第一阶段，从新中国成立到 1954 年，全国县以下的基层政权分为区、乡两级制，有些地方的区不作为一级政权而作为县的派出机构。乡的行政区划，革命根据地保持土地革命时期的行政区划，其他地区则仍沿袭建国前夕的行政区划。当时乡的区划规模都不很大，一般由几个、十几个自然村组成，户不足千，人不满万。乡治也较简单，主要是在县或区政府领导下开展清匪反霸，维护社会治安，领导土地改革工作，引导农民发展生产、创办生产互助组以及收缴公粮等等。

第二阶段，从 1954 年到 1958 年人民公社化前夕。1954 年 1 月，国家内务部发出了健全乡政权组织的指示，要求各地本着便于人民直接行使管理自己事情的权力与适应农业互助合作运动发展的原则，进一步发挥乡政府的职能，加强乡政权的组织建设。规定“乡人民政府应该设置各种委员会。一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作，分设各种经常的工作委员会。”同年九月，全国人民代表大会一届一次会议通过的《中华人民共和国宪法》和《地方组织法》，以法律的形式确认了乡政府的体制。按照《地方组织法》的规定，农村的区一律改为县政府的派出机构，担负对乡政府工作的指导检查责任。因为当时乡的规模不大，为了减少机构，税务所、财政所、卫生院、学校、供销社、食品站等均设在区公所驻地，由区统一领导。

1955年9月，党中央针对乡规模普遍偏小不利于工作的状况，提出乡的区划宜大不宜小。在全国各地采取了并乡的措施，到年底，全国乡的数目由218739个锐减为117081个，平均每个乡辖范围扩大一倍。乡规模扩大，乡政府工作量相应增加。

这一阶段，我国乡政府的机构设置，既注意按乡政府职能和工作需要建立健全了机构，配备了人员，又坚持了精干的原则，机构全而不繁，人员多而不冗。乡人民政府委员会一般由十多名成员组成，正副乡长由乡人民代表大会选举产生，是半脱产干部，一般任期为一年，可以连选连任。治安、民政、优抚、财粮、文教、卫生、生产、水利等委员会委员，则由选举产生的群众积极分子担任，都是不脱产人员。这种体制，吸收了更多的群众进入政府机构，直接参与基层政权工作的管理，确保了人民行使管理国家和管理自己事情的权利，极大地激发了人民群众当家作主的热情，调动了人民群众大干社会主义的积极性，促进了政府法令、指示的贯彻落实和农村各项工作任务顺利完成。

二、1958~1983年的人民公社组织

1958年8月，中共中央发布《关于在农村建立人民公社问题的决议》，决定在全国范围内撤乡建立人民公社，公社“实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会”。于是，并社（高级农业社）撤乡改制的运动席卷全国。不到两个月，全国建立人民公社16578个，除云南、四川等省（区）部分少数民族居住区域保留少量乡建制外，全国基本上由人民公社取代了乡建制。

1958年12月，党的八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出，“人民公社是我国社会主义社会结

构的工农商学兵相结合的基层单位”，“应当实行统一领导，分级管理的制度，一般可分公社管理委员会、管理区（或生产大队），生产队三级”。同月，中共中央、国务院作出《关于适应人民公社的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》，“把国家在农村的粮食、商业、财政、银行等部门的基层机构下放给公社，业务上受上级主管部门的指导”，还规定人民公社对国家财政任务实行包干负责。

人民公社体制从创建到 1983 年政社分家恢复乡建制为止，存在了 25 年。这期间，公社的辖区面积扩大、人口增多，经济、文化、交通、卫生等各项事业，发展缓慢，农村基层组织建设陷入误区，给人民留下了深刻的教训。现在，对人民公社体制进行历史的、实事求是的分析，不难发现它具有一系列明显的缺陷：一是组织运行上的封闭性，二是模糊的财产关系，三是“大锅饭”的分配制度，四是集权式的管理制度，五是组织结构上的强制性和盲目性。无疑，这正是人民公社体制注定要改变的根本原因。

三、1983 年政社分开后的农村乡镇组织

党的十一届三中全会以后，随着农村经济体制改革的进行，政社合一的人民公社体制严重制约着农村生产力的发展。1982 年 12 月全国人民代表大会五届五次会议作出决定，“改变农村人民公社政社合一的体制，设立乡政府”，并指出人民公社“只是农村集体经济的一种组织形式”。会议通过的新宪法和修改过的地方组织法对此作了具体规定。1983 年 1 月，中共中央在《当前农村经济政策的若干问题》的文件¹，要求各地根据宪法的有关规定，进行政社分开，建立乡政府的试点工作。同年 10 月，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，奠定了现阶段我

国农村基层组织体制的基本格局，乡镇组织建设进入了一个崭新的时期。

这一时期，我国农村政社分开、建乡工作，大体可分为三个阶段：第一阶段，从1979年3月，四川省广汉县向阳公社进行政社分开、建乡改革起，到1982年底新宪法颁布止，全国有51个县、213个公社进行了建乡试点工作；第二阶段，从1982年新宪法颁布，起到1982年10月中共中央、国务院发出通知止，除西藏自治区外，全国各省、市、自治区广泛进行了试点，涉及967个县、10693个公社；第三阶段，从1983年10月起，到1985年春建乡工作全部完成止，各地按照中央和国务院的要求，建乡与选举乡、镇人民代表结合进行，全部完成了建乡工作，同时相应建立了乡、村合作经济组织。至此，我国农村乡镇组织基本形成了五个系统，即党组织系统、政府组织系统、群团组织系统、经济组织系统、群众自治组织系统，构成了现阶段乡镇组织结构模式。其中乡镇经济组织在名称、建制等方面全国没有统一规定，各地差异很大，有的叫农工商联合公司、有的叫经济联合社，也有保留人民公社名称的。其建制分两种情况；一种建成了经济实体，经济组织统管过去人民公社时期水电站、农机站、畜牧站、农技站、企业办等，并将这些事业单位逐步改变成为独立经营、自负盈亏的经济实体，为农民提供产前、产中、产后服务。凡是这种情况的，一般都发展健康，受到群众欢迎。另一种是，乡镇经济组织不是经济实体，而是一级经济管理机构，定为正乡级或副乡级，主要干部也是由上级任命，行使乡镇政府管理经济职能，由此带来了与乡镇政府工作上的矛盾或机构上的重叠。凡是这种情况，其作用都不大，许多地方在实践一段后，都着手进行了

改革。

第二节 乡镇工作及其基本内容

一、乡镇工作的含义

乡镇工作，就是乡镇党委、人民政府、人大主席团及其工作部门，按照党和国家的路线、方针、政策以及法规、法令，领导和组织本乡镇社会主义物质文明和精神文明建设的活动过程。

乡镇工作是党在农村的基础性工作，其效果如何直接关系到党的路线、方针、政策在农村的贯彻执行以及党和国家领导的实现。因此，必须重视和加强乡镇工作，重视和加强对乡镇工作的研究。

二、乡镇工作的基本内容

乡镇工作的内容很多，大体上可分为三个部分，即农村经济建设工作、农村精神文明建设工作、农村民主法制建设工作。

（一）农村经济建设工作

党的十一届三中全会以后，党和国家的工作重点已转移到经济建设上来，全国人民的根本任务就是发展生产力，把经济建设搞上去。其他一切工作都要服从、服务于经济建设这个中心。因此，抓好农村经济建设是乡镇工作的中心任务，其他各项工作都必须为经济建设这一中心服务。

乡镇经济工作包括下列内容：受乡镇人民代表大会委托制定本乡镇经济建设发展战略与规划，包括长远计划和年度计划，协调、指导、监督各经济组织、各家各户实现其经济发展计划；协调本区域经济组织之间、农户之间经济关系，

并督促他们认真执行国家法律、法规和政策；维护各经济组织和农户的合法权益；管理乡级财政、指导和监督合作经济组织，做好财务会计、经济统计及其他经济管理工作；指导并组织信用社、供销社、农技站、畜牧站等社会服务性组织或企业，为合作经济组织和农户提供生产资料、资金、技术、市场等产前、产中、产后系列化、社会化服务；抓好商品粮、经济作物、畜牧业和渔业基地建设，重点林区和草原建设等；实行开发和保护相结合，改善农业生产条件，保护生态平衡；组织调查本乡镇的土地资源，建立资料库，指导经济组织和农户合理使用土地，挖掘土地潜力，做好土地利用、保护和建设工作；根据“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，因地制宜，发挥资源优势，调整产业结构，搞好农业合理布局，大力发展乡村企业；总结管理农业的经验，及时提供经济信息，帮助合作经济组织和农户搞好经营管理，正确处理积累与消费关系，增加农业投入，不断扩大再生产，增强农业经济发展后劲。

（二）农村精神文明建设工作

建设社会主义精神文明是乡镇工作的重要任务之一。农村精神文明建设工作内容很多，具体说来有如下一些：加强农村思想政治工作，广泛深入地对农民进行社会主义思想教育，不断提高农民群众的思想觉悟水平；领导本乡镇文化工作，建设管理好本乡镇的文化站，以及广播、电影、文艺和公共文化设施，满足农民文化生活的需求；管理本乡镇的学校教育，重点抓好普及小学教育和农业职业教育，建立乡镇农技培训中心，为农村培养合格的劳动后备军；组织开展群众体育活动，活跃农村业余生活，增强人民体质；建设农村卫生网络，管理好本乡镇医院，组织开展环境卫生、疾病预

防和灾害工作；领导计划生育工作，做好妇幼保健工作；组织开展文明村、文明家庭竞赛活动；领导环境绿化工作，为建设文明整洁的乡镇环境而努力。

（三）农村民主和法制建设工作

搞好民主和法制建设，维护农村社会正常的生产和生活秩序，关系到千家万户的利益，是乡镇工作的重要内容之一。农村民主法制建设工作，具体内容包括：宣传、贯彻、执行国家法律、法令、条例，采取多种形式开展普法教育，不断增强农民群众的法制观念；同破坏社会主义建设的反革命、刑事犯罪分子作斗争，同危害社会秩序和社会风气的丑恶现象作斗争，严防治安事故，保护人民生命财产安全，保护社会主义公有财产不受侵犯；指导、管理村和居委的人民调解委员会的工作，指导检查民间调解工作，参与调解疑难纠纷，接受处理有关人民调解工作的来信来访；协调好人民内部各种关系，正确处理两类不同性质的矛盾；调查研究本辖区内发生各种纠纷的原因、特点和规律，并提出防止纠纷的措施和办法；建立健全司法、治保、调解机构，协助有关部门搞好社会治安的综合治理；协同其他有关机构，维护宪法尊严，保障公民的各种合法权益，同时监督公民履行相应义务。

第三节 乡镇工作的特点

乡镇工作是党在农村中最基础的工作，乡镇干部处在农村两个文明建设和改革的第一线，直接与广大农民群众接触，其工作有许多特点，总的来讲，即具有艰巨性、全面性、群众性、具体性。

一、乡镇工作的艰巨性

乡镇工作的艰巨性是由乡镇工作的环境和任务决定的。从工作环境来看，农村实行以家庭联产承包为主的责任制后，农民由高度集中统一经营变为家庭分户经营，乡镇工作要直接面向千家万户，扩大了工作面，增加工作层次；前段农村改革中，过份强调“分”，忽视了“统”的层次，村组集体经济不同程度地受到损害，使村级组织依托的经济基础被削弱，村组干部“说话不灵，办事不通”的状况严重存在；农民利益的多元化使农民之间矛盾纠纷明显增多，造成农村社会不稳定因素增加；加之农村服务体系尚未完全建立和健全，支农扶农大环境未能根本改善，以及农村工作基础脆弱等等，都加大了乡镇工作的难度。

从农村工作的新情况、新任务来看，农村经济体制改革后，农业生产由低层次向高层次拓展，由单一的粮食生产向工、商、运、建，以及林、副、牧、渔多种经营展开，项目多了，难度加大了；农村合作经济组织和农户在发展商品经济中，要求人民政府为他们协调各种关系，排忧解难，提供各种服务，创造良好的生产经营环境的呼声越来越高；广大农民群众在解决温饱之后，要求尽快富裕的愿望越来越强烈，日益要求乡镇政府帮助他们开辟生产门路，加快致富步伐。总之，农村工作千变万化，新情况、新问题层出不穷，都要求乡镇干部去研究、去解决，这就更为加大了乡镇工作的难度。

二、乡镇工作的全面性

一个乡镇，就是一个相对独立的“社会”，可谓“麻雀虽小，五脏俱全”，工作内容涉及政治、经济、科学、教育、文化等各个领域。从横的方面看，既要抓好党务工作、共青

团工作、妇女工作、民兵工作，又要抓好农业生产、企业管理、人口管理、国土管理和治安民政、教卫文体、科技推广、村镇建设等；既要保证党的路线、方针、政策在农村的落实，狠抓经济建设这个中心，又要兼顾各方面的工作，促进各项工作稳步平衡发展。从纵的方面看，县业务部门伸到乡镇的腿有二十多个：生产服务部门有农机、农技、水电、种子、林业、经营管理、畜牧等；流通部门有供销、粮食、食品、外贸等；经济管理部门有财政、税务、工商、信用社等；还有公安、司法等部门，真是“上边千条线，下边一针连”。这些工作都需要乡镇运用自身的纽带、管理、服务、协调、指导机制，以促进乡镇经济活动为基点，综合协调各种关系，促进各项任务的全面完成。

三、乡镇工作的群众性

乡镇工作面向广大农民群众，具有鲜明的群众性的特点。首先，乡镇工作的主要对象是农民群众。乡镇工作的全部内涵在于广泛深入地宣传、教育、发动、领导群众，充分调动人民群众的积极性，为建设社会主义新农村而共同奋斗。因此，必须牢固树立群众观点，相信群众，尊重群众，依靠群众开展工作。其次，乡镇工作的主要方法是坚持群众路线。无论是贯彻党的路线、方针、政策，还是研究重要事项，形成决议之前，都要广泛征求群众意见，集思广益，作为决策的重要依据；决议形成后，在执行过程中也要耐心做好群众工作，把决定变为群众的自觉行动。离开了群众路线，什么事情也办不成。再次，乡镇工作就是群众自己的工作，无论发展经济，还是科教文化卫生事业，无论是社会治安综合治理，还是兴办公益事业，都是农民群众自己的事，都是为了不断提高农民群众的物质文化生活水平，为农民群

众创造文明、舒适、安定、祥和的生活、劳动、学习的环境。乡镇工作就是把党的宗旨体现在具体工作中，动员、组织、领导群众，自己办好自己的事情。

四、乡镇工作的具体性

乡镇处于社会的基层，其工作自然是具体的。每完成一项任务，做好一项工作，靠一两句口号、一两次会议是办不到的，需要付出艰苦细致、具体的劳动，不仅要做到对象、思想、措施三落实，而且在实施过程中，乡镇干部还是嘴勤、脑勤、脚勤。因此，做乡镇工作，要有乐于奉献的精神和求实的工作作风，才能保证各项工作落到实处。

第二章 乡镇工作的地位和作用

乡镇党政组织肩负着贯彻落实党和国家政策、法令，带领广大农民群众建设社会主义新农村的历史重任，是党和国家联系广大农民群众的桥梁和纽带。做好乡镇工作，是实现党和国家领导的基本条件，是夺取社会主义现代化建设事业胜利的重要保证。各级党政组织和广大党员干部必须充分认识乡镇工作在社会主义事业中的重要地位和作用，高度重视和切实加强乡镇工作。

第一节 乡镇工作是党和政府 工作的基础

一、乡镇政权是整个国家政权的基础

乡镇政权组织是我国农村最基层的政权组织，是我国人民民主专政政权的重要组成部分。加上城市的基层政权，构成我国各级政权的基础。一方面，乡镇人民政府作为一级政权是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义政权，是工农联盟的政治形式；另一方面，乡镇作为一级管理事务的机构，又是乡镇人民的自治机关。前者决定了乡镇政权要接受工人阶级（经过共产党）的思想和政治领导，以科学社会主义为指导，执行人民民主专政的职能；后者又决定乡镇要履行通过民主集中制管理自己的内部事

务，促进农村经济体制的完善和发展，协调工农之间、城乡之间、农民之间的关系、维护农民的利益，保护农民的积极性、主动性和创造性，使农村生产力得到持续、稳定的发展、使农民尽快地富裕起来的职能。这种双重的职能决定了乡镇政权在我国政治结构中不可替代的重要地位和独特作用。因此，把乡镇建设好，更好地发挥其职能作用，整个国家政权才会坚如磐石，经得起任何风浪。

二、乡镇工作是党和国家在农村各项工作的落脚点

乡镇政权是国家政权的基础，乡镇党组织是党在农村的基层组织。乡镇党政组织处在农业第一线，一方面，党的路线、方针、政策要通过乡镇组织去宣传，去贯彻、并且通过各种过细的工作使党的方针、政策为广大群众所理解、所接受；国家政权所制定的法律、法令提出的各个时期的工作任务，都要通过乡镇组织广大农民群众去执行、去完成；农村各项经济工作，各项社会活动的开展，各种制度、各项合同的履行，也要靠乡镇去组织、去监督。同时，农民群众的意见、要求和建议，要靠乡镇党政组织去收集和反映。总之，乡镇党政组织直接担负着领导组织农村的政治、经济、文化和各种生产生活的重任、是上承各级党的政府，下启农民群众的关接点。乡镇工作是党和国家各项农村工作的落脚点。可以说，党和国家各项农村工作一刻也不能离开乡镇党政组织。

三、乡镇工作是建设有中国特色社会主义现代化的基础性工作

我国是一个农业大国，农村、农业、农民问题是我国的最大国情，也是制订建设有中国特色社会主义一整套战略和方针政策的基本依据。乡镇工作的主要内容是农村工作，主

要任务是发展农业，主要对象是广大农民。

乡镇在经济建设中担负着十分繁重的任务。经济建设是社会主义现代化建设的基础。在我国，不仅农村经济在国民经济中占有相当大的比重，而且是整个国民经济的基础，农业的状况如何，对整个国民经济有着极为重要的影响。没有农业的现代化，就难有整个国家的现代化。乡镇工作的中心任务是发展农村经济。做好这一工作，就必须引导广大农民大力抓好粮食生产，积极开展多种经营，千方百计增加农业投入，实施农业综合开发，推广科技成果，使农业逐步走上现代化的道路。乡镇工作做好了，农业基础巩固了，农村经济繁荣了，才能实现国民经济持续稳定协调地发展。

乡镇在社会主义精神文明建设中的任务更为艰巨，社会主义精神文明建设是社会主义现代化建设的重要内容。农村人口占全国人口的绝大多数，而且整体文明素质相对较低，在农村开展精神文明建设，把我国广大农村建设成为高度文明的社会主义新农村，把广大农民培养为具有高度文明的社会主义新型农民，是党和国家面临的一个极其重大的任务。这个任务也主要靠乡镇来承担，如大力发展农村科学教育事业，建设好农村思想文化阵地，加强农村思想政治工作等等，都必须依靠乡镇的艰苦努力，才能得以实施。乡镇工作做好了，占中国人口大多数的农民素质提高了，才能提高整个中华民族的科学文化素质和思想道德水平，才能使整个民族的精神面貌焕然一新。

乡镇工作与民主政治建设的关系也十分密切。建设社会主义民主政治是现代化建设的根本任务和目标之一。乡镇政权直接贴近群众，是广大农民组织起来最基层的组织形式，是广大农民当家作主的重要组织保证。只有把乡镇政权这个