



乡镇干部培训教材

# 乡镇政府工作讲话

中华人民共和国民政部 编



武汉大学出版社

乡镇干部培训教材  
乡镇政府工作讲话

中华人民共和国民政部 编

\*

武汉大学出版社出版

(武昌 珞珈山)

新华书店湖北发行所发行 武汉大学出版社印刷总厂印刷

\*

787×1092毫米 1/32 6.625印张 139千字

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

印数: 1—70000

ISBN 7—307—00159—4/D·24

统一书号: 3279·17 定价: 1.25元

## 序 言

1986年9月26日，中共中央、国务院发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。这个《通知》对培训农村乡镇干部提出了明确要求。《通知》指出：“今后三年内，各地要把乡干部分期分批培训一遍。地区负责培训乡的正、副职干部，县负责培训乡的一般干部。培训的内容主要是：马克思主义基本理论，法律知识，科学技术和现代管理知识，党在农村的改革和发展经济的各项政策。通过培训，教育乡干部全心全意为人民服务，知法、懂法、守法、依法办事；掌握组织发展商品经济和科学管理的基本技能。”这是党中央、国务院在当前农村改革深入发展的新形势下作出的加强农村基层政权建设的一项重大措施，是一件具有战略意义的大事。

乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府，是我国农村的基层政权组织，是人民民主专政政权的基础，是国家各项工作的落脚点。提高乡镇干部的政治、科学和文化水平，是农村社会主义物质文明和社会主义精神文明建设顺利进行的重要保证。毛泽东同志曾经说过：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”认真做好乡镇干部的培训工作，努力提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质，对于把党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律、法规落实到基层，对于把农村基层政权建设成为坚持四项基本原则、密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能够有效地领导和管理本行政区

域内的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权。对于搞好乡镇的经济建设和其他各项社会主义事业，促进社会主义的物质文明和精神文明建设，都具有十分重要的意义。

为了落实中央的指示，切实搞好乡镇干部的培训，提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质，根据中央《通知》的精神，经过一段时间的努力，在武汉大学、安徽省社会科学院和中央有关部门的大力支持和帮助下，民政部组织编写了这套乡镇干部培训教材。这套教材包括《马克思主义基本理论》、《法律基础知识》、《农村经济管理综论》、《乡镇政府工作讲话》、《怎样当好乡镇长》和《村民委员会工作讲话》等六本书，旨在为各地培训乡镇干部提供一些教学材料，也为广大乡镇干部的自学提供一套书籍。希望这套材料能为各地培训乡镇干部，能在提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质方面起到一定的作用。

搞好乡镇干部的培训，是加强农村基层政权建设的一件大事。希望各级党委和政府，特别是地、县党政领导同志，能把这项工作列入重要议事日程，切实加强对这项工作的领导。民政部门要在党委和政府的统一领导下，和组织、宣传、人事、教育、财政等有关部门密切配合，共同协商，制定规划，抓紧抓好，务必使党中央关于三年内把乡镇干部培训一遍的指示得到落实。培训原则上要以脱产学习为主，学习时间可根据当地实际情况确定，一般二个半月左右，并注意尽量避开农事大忙季节。教学可采取授课与自学相结合、讨论与辅导相结合的方法，也可以安排适当时间到先进乡镇参观学习。总之，要使培训工作做到既扎扎实实，又生动活泼。通过培训，使乡镇干部确实学到一定的知识，有一定

的收获。不要图形式，赶进度，走过场。同时，也希望广大乡镇干部、培训工作人员、从事基层政权建设工作的同志以及所有关心基层政权建设工作的各级领导、专家、学者，对这一套教材提出宝贵意见，以便使我们把乡镇干部的培训教材搞得更好、更完善，使它在培训工作中，在提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质方面发挥出更大的作用。

崔 乃 夫

1987年3月25日于北京

# 目 录

<b>第一章 乡镇政府在国家政权中的地位和作用</b> ·····	( 1 )
<b>第一节 我国乡镇政权的产生和发展</b> ·····	( 1 )
一 革命根据地的基层人民政权·····	( 1 )
二 建国以后的农村基层政权·····	( 3 )
<b>第二节 乡镇政府在国家政权中的地位和作用</b> ·····	( 5 )
一 乡镇政府是人民民主专政政权的基础·····	( 5 )
二 乡镇政府是国家各项工作的落脚点·····	( 6 )
三 乡镇政府是国家联系群众的桥梁和纽带·····	( 7 )
<b>第三节 我国乡镇政府的基本特点</b> ·····	( 8 )
一 直接进行行政管理·····	( 8 )
二 直接联系人民群众·····	( 9 )
三 受人民的直接监督·····	( 10 )
四 机构设置精干·····	( 10 )
<b>第二章 乡镇政府的职能和任务</b> ·····	( 12 )
<b>第一节 领导和组织经济建设的职能</b> ·····	( 13 )
一 乡镇政府必须领导和组织经济建设·····	( 13 )
二 正确发挥乡镇政府领导和组织经济建设的职能·····	( 16 )
<b>第二节 实行人民民主专政的职能</b> ·····	( 18 )
一 实行人民民主专政是由国家政权的性质所决定·····	( 18 )
二 坚持人民民主专政是四项基本原则之一·····	( 19 )
三 实行人民民主专政是进行四化建设的可靠保证·····	( 20 )
<b>第三节 其他职能</b> ·····	( 24 )

一 执行职能	( 23 )
二 管理职能	( 23 )
三 服务职能	( 24 )
四 监督职能	( 24 )
五 协调职能	( 24 )
六 指导职能	( 24 )

### **第三章 做好乡镇经济工作，促进农村经济发展** ( 25 )

#### **第一节 农村经济的地位和作用** ( 25 )

一 农业是国民经济的基础	( 25 )
二 乡镇企业经济是国民经济的重要组成部分	( 29 )

#### **第二节 农村经济工作的任务** ( 31 )

一 深入进行农村经济体制的改革	( 32 )
二 做好乡镇经济发展规划，实行宏观调节	( 35 )
三 完善双层经营，稳定家庭联产承包责任制	( 36 )
四 抓紧抓好粮食生产，继续调整农村产业结构	( 37 )
五 发展多种形式的经济联合，提高经济效益	( 39 )
六 积极疏通流通渠道，大力搞活农村商品流通	( 40 )
七 认真做好扶贫工作，切实改变贫困户的面貌	( 40 )
八 加强乡镇企业管理，保持其健康稳步发展	( 41 )
九 努力增强农业生产发展的后劲，逐步实现农业现代化	( 41 )

#### **第三节 怎样做好农村经济工作** ( 42 )

一 坚持不懈地进行改革	( 43 )
二 坚持党政分工和政企职责分开	( 43 )
三 实行宏观管理	( 43 )
四 加强农村的文化教育和科学技术工作	( 44 )

### **第四章 加强乡镇的社会主义民主和社会主义法制建设** ( 47 )

#### **第一节 加强乡镇的社会主义民主和社会主义**

法制建设的必要性和重要性·····	( 47 )
第二节 加强乡镇的社会主义民主,保障人民当家作主的民主权利·····	( 50 )
一 做好乡镇人民代表大会代表的选举工作·····	( 50 )
二 定期向人民代表大会报告工作,把政府工作置于人民群众的监督之下·····	( 51 )
三 和人民群众保持密切的联系·····	( 54 )
四 指导村民委员会发展社会主义民主·····	( 55 )
五 开好政府办公会议,实行民主决策·····	( 56 )
六 为了保障人民的民主权利,必须依法严厉打击严重刑事犯罪活动,搞好社会治安的综合治理·····	( 56 )
第三节 加强社会主义法制,保证国家宪法、法律、法规和政策在本乡镇得到贯彻落实·····	( 58 )
一 做好普及法律常识的工作·····	( 59 )
二 模范执法、守法,严格依法办事·····	( 61 )
三 从本乡镇的实际情况出发,发布决定和命令,制订必要的规章·····	( 62 )
四 制订乡规民约,搞好群众自治·····	( 63 )
第五章 乡镇政府各部门的行政管理工作·····	( 65 )
第一节 乡镇政府部门行政管理的地位与作用·····	( 65 )
一 乡镇政府工作部门是乡镇政府与上级政府职能部门进行业务联系的纽带·····	( 66 )
二 乡镇政府工作部门是乡镇政府统一领导下的职能机构·····	( 66 )
三 乡镇政府工作部门是乡镇政府与村(居)民委员会及人民群众联系的桥梁·····	( 67 )
第二节 乡镇政府各部门的具体职责与任务·····	( 67 )



一	乡镇民政行政管理	( 67 )
二	乡镇公安行政管理	( 78 )
三	乡镇司法行政行政管理	( 83 )
四	乡镇文教、科技、卫生、体育行政管理	( 84 )
五	乡镇计划生育管理	( 90 )
六	乡镇经济行政管理	( 92 )
七	乡镇财政行政管理	( 93 )
八	乡镇税收行政管理	( 95 )

### 第三节 加强乡镇政府部门的行政管理，发挥各 职能部门的作用 ( 97 )

一	建立与健全各种管理制度，实现机关管理科学化、 法制化、制度化	( 97 )
二	加强乡镇政府的组织建设	( 100 )
三	加强乡镇政府的作风建设	( 101 )
四	加强乡镇政府的思想建设	( 107 )

## 第六章 乡镇政府的机关管理工作 ( 109 )

### 第一节 乡镇政府机关的结构与行政过程 ( 109 )

一	乡镇政府机关的结构及其职责	( 109 )
二	乡镇政府机关的行政过程	( 110 )

### 第二节 乡镇政府机关的事务管理 ( 112 )

一	文书管理	( 112 )
二	档案管理	( 113 )
三	行政事务管理	( 114 )
四	会议管理	( 115 )

### 第三节 乡镇政府机关的人事管理 ( 116 )

一	乡镇政府机关的人事管理的涵义	( 116 )
二	干部的选拔	( 116 )
三	推行干部选聘合同制	( 117 )
四	干部的培训 and 考核	( 117 )

<b>第四节</b>	<b>乡镇政府机关的财务管理</b> ·····	( 119 )
一	机关财务管理概述·····	( 119 )
二	机关财务管理的基本内容和要求·····	( 119 )
三	机关会计的基本任务·····	( 120 )
<b>第五节</b>	<b>乡镇法规与制度</b> ·····	( 121 )
一	行政法规·····	( 121 )
二	管理制度·····	( 122 )
<b>第七章</b>	<b>民族乡的建立与民族乡的工作</b> ·····	( 125 )
<b>第一节</b>	<b>民族乡的建立</b> ·····	( 125 )
<b>第二节</b>	<b>民族乡的性质和特点</b> ·····	( 127 )
<b>第三节</b>	<b>民族乡的作用</b> ·····	( 130 )
<b>第四节</b>	<b>做好民族乡工作的经验</b> ·····	( 134 )
<b>第八章</b>	<b>集镇的规划、建设与管理</b> ·····	( 138 )
<b>第一节</b>	<b>集镇的地位与作用</b> ·····	( 138 )
一	集镇是农村商品交换和商品生产的中心·····	( 138 )
二	集镇是消化农村剩余劳动力的场所·····	( 139 )
三	集镇是农村政治、科学、文化、教育的中心·····	( 140 )
四	建设集镇有利于发挥城市的作用·····	( 140 )
<b>第二节</b>	<b>集镇建设的基本原则</b> ·····	( 141 )
一	因地制宜的原则·····	( 141 )
二	量力而行，逐步建设的原则·····	( 142 )
三	合理布局，节约用地的原则·····	( 143 )
<b>第三节</b>	<b>集镇规划的编制与实施</b> ·····	( 144 )
一	规划的任务·····	( 144 )
二	总体规划和建设规划·····	( 145 )
三	规划建设的管理·····	( 146 )
<b>第四节</b>	<b>集镇建设项目的管理</b> ·····	( 147 )
一	集镇建设计划管理·····	( 147 )

二	集镇建设综合开发管理·····	( 148 )
三	集镇建设档案管理·····	( 149 )
<b>第五节</b>	<b>集镇建筑设计与施工管理·····</b>	<b>( 150 )</b>
一	集镇各类建筑要遵守设计的规定·····	( 150 )
二	乡镇建筑企业资质管理·····	( 151 )
三	乡镇建筑企业安全生产管理·····	( 152 )
<b>第六节</b>	<b>集镇建设资金的筹集与管理·····</b>	<b>( 153 )</b>
一	集镇建设资金的主要来源·····	( 153 )
二	几种主要的集资方式·····	( 154 )
三	贯彻“自愿”、“受益”的集资原则·····	( 156 )
<b>第七节</b>	<b>集镇镇容环境管理·····</b>	<b>( 157 )</b>
一	镇容管理·····	( 157 )
二	垃圾管理·····	( 158 )
三	绿化管理·····	( 158 )
四	环境管理·····	( 159 )
<b>第九章</b>	<b>村民委员会的建设·····</b>	<b>( 161 )</b>
<b>第一节</b>	<b>村民委员会的性质、任务和作用·····</b>	<b>( 161 )</b>
一	村民委员会的性质·····	( 162 )
二	村民委员会的任务·····	( 163 )
三	村民委员会的作用·····	( 164 )
<b>第二节</b>	<b>乡镇政府指导村民委员会建设的任务</b>	
	·····	( 166 )
一	指导村民委员会进行群众自治·····	( 166 )
二	指导村民委员会的组织建设·····	( 168 )
三	指导村民委员会的制度建设·····	( 170 )
四	培训村民委员会干部,提高干部素质·····	( 172 )
五	开展先进村民委员会的竞赛、评比、表彰活动·····	( 173 )
六	帮助村民委员会解决工作中的困难·····	( 173 )
<b>第三节</b>	<b>转变思想,改进作风,认真做好指导村</b>	

民委员会的工作·····	( 175 )
一 尊重自治权益·····	( 176 )
二 杜绝强迫命令·····	( 177 )
三 正确处理乡镇政府与村民委员会的关系·····	( 177 )
四 把村民委员会建设列入重要议事日程·····	( 178 )
<b>第十章 加强乡镇政权建设，充分发挥乡镇政府的</b>	
<b>职能作用·····</b>	<b>( 180 )</b>
<b>第一节 人民公社政社分开、建立乡政府是我国</b>	
<b>农村基层政权管理体制的重大改革·····</b>	<b>( 180 )</b>
<b>第二节 进一步加强和完善农村基层政权·····</b>	<b>( 185 )</b>
<b>第三节 加强对农村基层政权建设工作的领导</b>	
·····	( 195 )

# 第一章 乡镇政府在国家政权中的地位和作用

乡镇人民政府是国家设在农村的一级政府，是国家行政机关的基础组织，它在国家政权的行政管理活动中具有十分重要的地位和作用。加强乡镇政府的建设，对于我国社会主义建设事业的发展 and 人民民主专政的国家政权的巩固，具有极其重要的意义。

## 第一节 我国乡镇政权的产生与发展

我国人民乡镇政权是在革命根据地里产生的。1949年中华人民共和国的成立，标志着我国人民乡镇政权的建设进入了一个新的发展时期。

### 一 革命根据地的基层人民政权

早在第二次国内革命战争时期，革命根据地就已建立了基层人民政权。当时的乡政权称为乡苏维埃。苏维埃是工农兵代表会议，是工农兵的政权。苏维埃政府是工农兵穷苦大众政府。乡苏维埃是全县选民选举组成的基层政权组织。乡苏维埃代表会议，是全县最高权力机关。乡苏维埃闭会期间，设主席团，主席团设正、副主席各一人（相当于正副乡

长)，主持全乡政府机关的日常工作。还可设文书一人，协助主席团做乡苏维埃的工作。乡苏维埃下设扩大红军委员会、慰劳红军委员会、优待红军委员会、赤色戒严委员会、防空防毒委员会、没收征发委员会、农业税征收委员会、开荒委员会、土地登记委员会、查田委员会、教育委员会等经常的或临时的专门委员会。各委员会按照当地工作需要设立，并须经上级苏维埃同意。也有的乡苏维埃(如闽西苏区)按人口多少划分为甲、乙、丙、丁四等乡政府，乡政府办事人员最少的一至三人，最多的七至九人。乡苏维埃在保护苏区、支援红军作战等方面发挥了重要作用。

抗日战争时期，各抗日根据地也建立了农村基层政权组织，当时的名称叫乡参议会和乡政府委员会。乡参议会是全乡最高权力机关，乡政府委员会是乡参议会闭会期间的政权机关。乡政府下设优待救济委员会、文化促进委员会、经济建设委员会、锄奸委员会、卫生保育委员会及人民仲裁委员会。乡政府认为必要，可以设各种临时性质的委员会。各委员会由三至五人组成，委员与主任委员由乡政府聘任。乡政府下设行政村。抗日战争时期，乡人民政权在动员人民参军、参战、支前、锄奸和发展根据地生产建设中发挥了十分重要的作用。

解放战争时期，解放区的农村基层政权为乡人民代表会议和乡人民政府委员会。有的地方是区、村政权。在华北，凡土地改革已经彻底完成，各界人民已经有了充分组织的老解放区，都要召开由普选产生的村、区、县三级人民代表大会，选举产生村、区、县三级人民政府的主要工作人员。当时的村区人民政府在领导农民群众进行土地改革、恢复和发展生产及支援解放战争中，都发挥了巨大的作用。

新民主主义革命时期，各革命根据地我党领导的基层政权的首要任务是为革命战争服务。当时的基层政权最突出的特点是：机构精干，适应性强，干部政治素质较高，能密切联系群众，与人民同甘共苦，有艰苦奋斗的精神。政权建设达到了精简、统一、效能高与反对官僚主义的目的。

## 二 建国以后的农村基层政权

随着革命战争在全国取得胜利，我们即在全国农村建立了农村基层政权。建国以后，我国的农村基层政权建设经历了不断发展与完善的过程。可分为建国初期、人民公社化到1982年新宪法颁布和1982年以后三个时期。

建国初期的乡村政权。根据1950年12月中央人民政府颁布的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》，全国各地普遍建立了乡、村政府。1951年4月，政务院发布了《关于人民民主政权建设工作的指示》，要求缩小区、乡范围，以便人民群众监督和管理政权。1954年1月，中央人民政府内务部发出了《关于健全乡政权组织的指示》，规定乡人民政府一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作，设各种经常的工作委员会，但最多不能超过七个，以加强乡的行政工作。1954年9月，第一届全国人民代表大会颁布的《中华人民共和国宪法》中规定，农村基层政权的组织形式为乡人民代表大会和乡人民政府委员会。从此以后到1958年，我国农村的基层政权组织一直为乡、民族乡、镇人民代表会议和人民政府委员会。尽管乡的规模发生过变化，但体制一直没有发生变化。我国建国初期的农村基层政权，对于我国农村胜利完成农业社会主义改造、恢复和发展农业生产、办理

各种民事活动、保障人民的生产生活等方面发挥了重要的作用，是我国基层政权发展史上较好的时期之一。

人民公社化到1982年新宪法颁布前的农村基层政权。1958年，全国农村普遍实行了人民公社化，从此到1982年的二十多年时间，我国农村的基层政权组织为政社合一的人民公社。人民公社体制党政不分，政企不分，不利于分工合作和实行民主集中制的领导，不利于农村基层政权建设，打乱了我国农村基层政权建设的步伐，影响了社会主义建设事业的发展。

1966年至1976年，我国处于“文化大革命”的十年动乱期间，农村基层政权受到了严重的破坏。运动中以革命委员会代替了各级党组织和政权组织，党政企混为一体，党委包揽一切，以党代政，以政代企，党政企不分达到了登峰造极的地步。一切权力集中于党委，党委又集中于书记一人，往往形成一言堂，严重地挫伤了广大党员和人民群众的积极性，阻碍了生产力的发展。实践证明，人民公社政社合一的体制，不符合我国农村经济发展与政权建设的要求，应该引以为戒。

1982年新宪法颁布以后的农村基层政权。1978年党的十一届三中全会以后，进行了一系列拨乱反正和清除“左”的思想的工作，确立了实事求是的思想路线，使全党工作中心转移到社会主义现代化建设的轨道上来。大力发展商品生产与商品交换，在农村实行了家庭联产承包责任制等，改变了分配上“吃大锅饭”的弊病，调动了农民的生产积极性，解放了生产力。在此种情况下，中央总结了一些地方进行人民公社体制改革，建立乡政府的试点经验。第五届全国人民代表大会第五次会议根据广大人民群众的要求，在所通过的新



1  
2  
1  
2  
1  
2

宪法中规定，改变农村人民公社政社合一的体制，恢复建立乡、民族乡、镇人民政府。从此，人民公社政社分开、建立乡政府的工作便在全国各地有领导、有计划、有步骤地全面展开，并在1985年2月全部结束。人民公社体制改革以后，全国农村普遍建立了乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府，我国农村基层政权又走上了健康发展的道路。但随着农村经济体制改革的深入，还须不断改革、加强和完善。

从以上我国农村基层政权的产生和发展的简要历史中可以看到，我国农村基层政权的历史发展是曲折的，经验教训也是十分丰富的。在新的历史时期如何正确吸取和总结这些经验教训，并不断总结新的经验，进一步加强和完善我国农村基层政权，是我们的一项重要任务。

## 第二节 乡镇政府在国家政权中的地位和作用

我国有十亿人口，其中八亿在农村。乡镇人民政府作为人民民主专政政权的重要组成部分，在国家政权建设中具有十分重要的地位和作用。它是我国人民民主专政政权的基础组织，是国家各项工作的一个重要落脚点，是国家机关联系群众的重要桥梁和纽带。

### 一 乡镇政府是人民民主专政政权的基础

我们国家实行的是中央、省、县、乡四级政权，乡镇政府是国家设在农村的最基层的人民政府，是人民民主专政政权的基础。人民民主专政的整个国家政权好比一座大厦，基