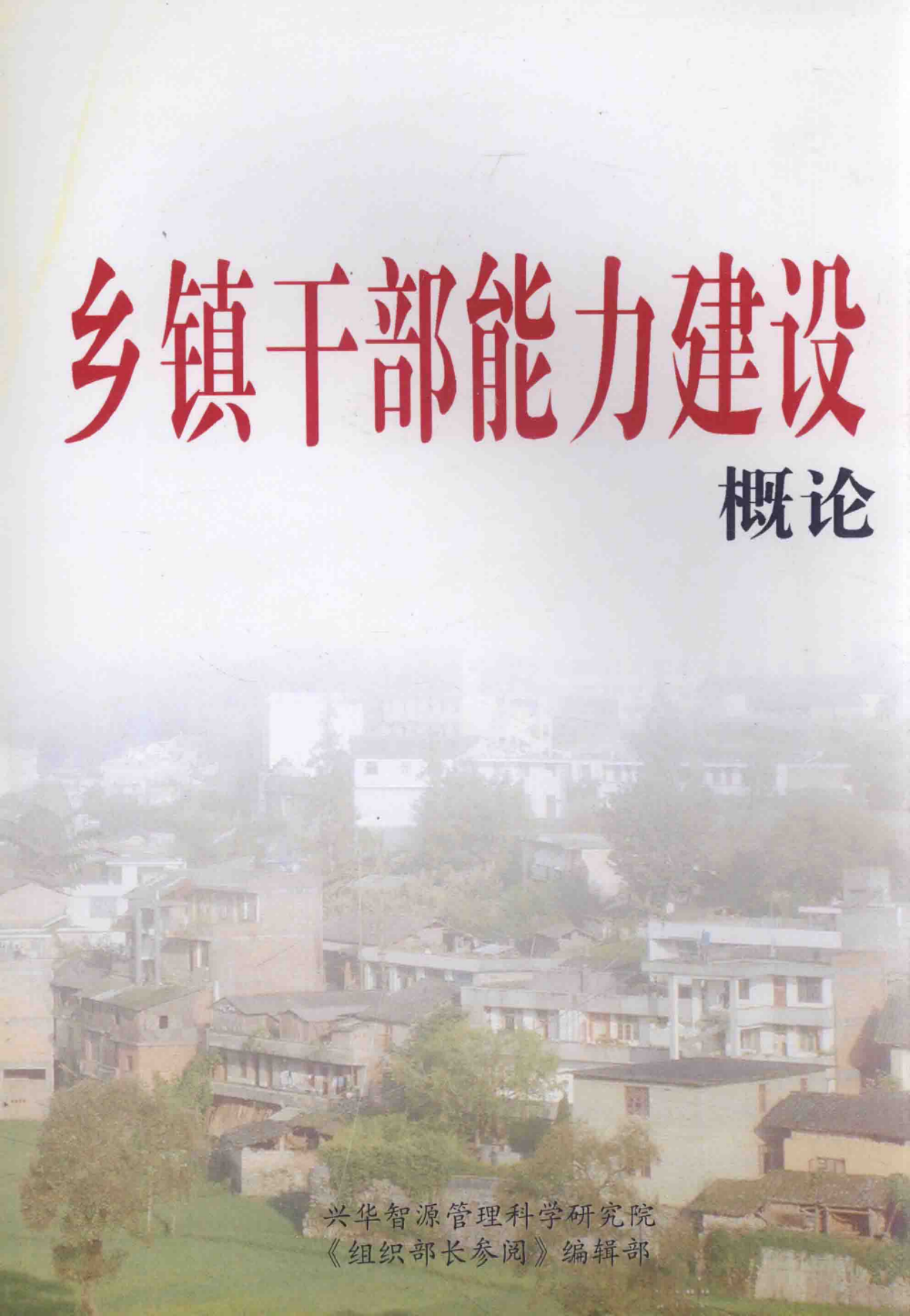


The background of the cover is a faded, sepia-toned photograph of a town built on a hillside. The houses are densely packed, with some having balconies and others with tiled roofs. The town is surrounded by greenery, and the overall atmosphere is misty or hazy, giving it a historical or nostalgic feel.

乡镇干部能力建设

概论

兴华智源管理科学研究院
《组织部长参阅》编辑部

乡镇干部能力建设概论

周永学 编著

中国 北京

兴华智源管理科学研究院

《组织部长参阅》编辑部

责任编辑：吴佳蓉

版式设计：一 木

责任校对：张 炎

封面设计：赵楚楚

乡镇干部能力建设概论

XIANGZHENGANBU NENGLI JIANSHE GAILUN

组织编撰：《组织部长参阅》编辑部

编 者：周永学

出 版：兴华智源管理科学研究院

通讯地址：北京91-019信箱 邮编：100091

开 本：787毫米*1092毫米 1/16

印 张：9

字 数：135千字

版 次：2010年7月第1版

印 次：2011年6月北京第2次印刷

定 价：39.00元

目 录

引 言	乡镇干部能力建设的重要性.....	(1)
第一章	乡镇干部政治鉴别能力.....	(17)
第二章	乡镇干部科学决策能力.....	(34)
第三章	乡镇干部驾驭全局能力.....	(48)
第四章	乡镇干部推动科学发展的能力.....	(65)
第五章	乡镇干部依法行政能力.....	(83)
第六章	乡镇干部调查研究能力.....	(104)
第七章	乡镇干部公共服务能力.....	(123)

引言

乡镇干部能力建设的重要性

乡镇是国家政权的基石，是农村改革、发展与稳定的前沿阵地。乡镇干部是带领群众奔小康的组织者、引领者和服务者，他们的能力如何，直接关系到经济社会发展、群众生活水平提高和社会稳定。乡镇干部肩负着贯彻落实党的路线方针政策、领导和推动农村经济社会发展的重任，是党的执政能力的具体体现者和实践者，其能力状况如何关乎党的执政地位和经济社会发展大局。因此，加强加强乡镇干部的能力建设，是关系到实现科学发展、促进社会和谐新形势下乡镇工作的“命脉工程”。

一、以实事求是的态度审视乡镇干部能力现状

近年来，党中央牢固树立“事业成败关键在党、关键在人”的理念，始终致力于建设一支素质高、能力强、能够适应农业农村工作需要、充满生机与活力的乡镇干部队伍，收到了比较明显的效果。一是强化教育培训，乡镇干部队伍的整体素质得到提高。着眼于满足农业农村工作的需要，把县市一级党校培训与自学、短期轮训、以会代训、参观考察、挂职锻炼、学历教育等几个方面有机结合起来，初步形成了全方位、多渠道的乡镇干部教育培训体系。二是以深入贯彻落实科学发展观活动为契机，乡镇干部作风建设得到加强。各地坚持高标准、严要求，按照规定的标准和步骤在乡镇干部中精心组织开展了贯彻落实科学发展观学教活动，有力地促进了干部作风转变，达到了“干部受教育、群众得实惠”的目的。同时，制定并推行了一系列制度规定，形成了作风建设的长效工作机制。三是优化人员配置，乡镇干部领导班子整体功能得到增强。特别是最近几年来，按照提高素质、优化配置、增强活力、强化功能的原则，乡镇干部领导班子进行了较大幅度的调整、充实。同时，专业知识结构进一步得到改善，人员配置更趋于合理，凝聚力和战斗力明显增强。四是加强党风廉政建设，乡镇干部队伍拒腐防变的能力得到提高。各地乡镇党委、政府始终把党风廉政建设摆在重要的位置上，深入

开展廉洁自律教育，完善监督约束机制，狠抓源头治腐和违法违纪案件的查处，使乡镇干部违法违纪案件发案率呈逐年下降趋势。

从总体上看，目前乡镇干部队伍的能力状况是好的。但我们也应该清醒地认识到，能力建设是一项已经实践并需要长期实践的常抓常新的重大课题，随着时间的推移和形势的变化，乡镇干部的能力状况与现实工作需要之间始终处于“不适应——适应——不适应”的动态过程。正是从这个意义上来讲，当前乡镇干部队伍能力状况表现出三个不适应：

一是思想观念和精神状态与改革发展的新形势不相适应。在科学技术迅速发展、市场机制不断健全、农村各项改革深入推进、民主法治观念日益增强的新形势下，部分乡镇干部囿于陈旧的思想观念和传统的思维定势不能自拔，表现出复杂的心理和精神状态。主要表现出五种心理状态，或单独存在，或相互交织。一是盲从心理。有的乡镇干部对经济社会发展大势缺乏理性判断和宏观把握，对农村工作政策法规一知半解，分析形势没有新观点，研究情况没有新见解，发展经济没有新思路，解决问题没有新办法，不能立足本地、本职工作实际创造性地开展工作。有的凡事搞本本主义，习惯于照搬照套，满足于“领导怎

么说我就怎么做、别人怎么干我就怎么干”的工作状态，机械地执行命令，生硬地效仿他人，一味地跟风而上，从而丧失了工作的主动权和创造性。二是求稳心理。有的干部思想保守、求稳怕乱，对经济社会发展的新形势视而不见，改革怕担风险，创新怕出乱子。有的信奉“不求有功，但求无过”的处世哲学，安贫乐道，按部就班，不敢、不愿或不善于突破固有的思维模式开创工作新局面。三是迷茫心理。面对农业农村工作新形势的到来，有的乡镇干部思想准备不足、工作方向不明、角色定位不准，对“应当干什么、应该怎么干”认识模糊，陷于“老办法不管用，硬办法不敢用，新办法不会用”的尴尬境地。四是牢骚心理。有的还留恋于计划经济时代一大二统、简单直观的乡镇工作模式，回味着发号施令、催收催种的风光岁月，由此产生巨大的心理落差。有的不能用积极的心态面对改革，对有些改革措施缺乏足够的认同感，因此工作中遇到困难要么退避三舍、上缴矛盾，要么怨天尤人、牢骚满腹，而不是积极主动地寻求解决问题的办法。五是消极心理。有的乡镇干部精神萎靡，意志衰退，工作动力不足，面对差距缺乏应有的紧迫感和责任感，面对机遇缺乏主动迎接挑战、知难而进的精神。还有一部分乡镇干部“未老先衰”，40岁左右就产生“船到码头车到站”的心

理，消极地应付工作，被动地完成任务。具有上述心理特征的乡镇干部尽管是少数，但若不引起高度重视并认真加以解决，将直接影响到乡镇干部队伍能力的提高和农村经济社会的发展。

二是工作方法和工作作风与实现经济社会跨越式发展目标不相适应。随着市场经济体制的建立和完善，特别是农村税费改革后，乡镇工作的重点、内容已发生了重大变化，迫切需要与之相适应的领导方式和工作方法。从调查的情况看，部分乡镇干部对本地经济社会发展走势心中无数，对新形势下如何对农村工作实施有效领导模棱两可，仍沿袭着发号施令、我说你做、管种催收等几十年“一贯制”的工作方法，沉缅于迎来送往、办文办会等琐碎事务之中；相当一部分同志不懂得运用经济规律指导农村经济工作，不愿意用示范、引导、服务的办法推动工作，不善于用民主法制的手段解决工作中的阻力和障碍。如当前农民亟需帮助的市场供求信息、产业项目选择、生产技术指导、农产品销售等问题，一些乡镇干部感到无能为力。在工作作风上，有的乡镇干部官本位思想严重，宗旨观念淡薄，处处以管人者自居，不愿意扑下身子为农民群众解决实际困难，对群众的冷暖安危漠然视之。有的作风飘浮，热衷于做表面文章，工作布置得多、督办落实得少，口号

提得多、管用的措施少，强调客观的多、反思主观的少，唱功好、做功差。

三是乡镇干部队伍整体结构与所肩负的职责任务不相适应。我们以江苏某县的乡镇干部状况为例，从文化结构上看，全县747名乡镇干部中，高中（中专）以下文化程度的335人，大专及大专以上文化程度的412人（其中全日制大专以上学历的42人），分别占总数的44.8%、55.2%。在具有非全日制大专以上学历的乡镇干部中，85.7%是10年前参加工作的，82%是五年前取得学历的，知识结构老化的问题十分突出；从乡镇干部队伍专业结构上看，文史哲及行政管理专业的（具有大专以上学历）占总数的78%，经贸、金融、法律、农技、工商管理类专业的干部较少，甚至还有一部分是初高中毕业、无专业可言的“万金油”式的干部，农村基层干部专业结构严重失调。尽管部分干部有比较丰富的农村工作经验，但要在更高层面上去创造性的开展工作就显得底气不足，在不断发展变化的形势面前显得被动落伍。由于历史的原因，乡镇干部队伍人员基数偏大，加之分流渠道狭窄、出口不畅，近年来被迫采取少进人或不进人的“休克疗法”逐步解决人员超编的问题。这一措施尽管收到了立竿见影的效果，但目前年龄断层的问题已初露端倪，年轻干部比例偏低。

二、以与时俱进的理念把握乡镇干部能力建设

对于乡镇干部能力建设问题，不同时期有着不同的内容和要求。结合我们党的发展历史和所要完成的新的历史任务，党中央提出了要加强执政党“五个能力”建设。这“五个能力”构成了党的执政能力的基本方面，也是干部能力建设的核心内容。具体到乡镇干部队伍而言，必须紧密结合农业农村工作实际，把这五个方面的要求进一步具体化，着力提高以下几个方面的能力：

一是提高政治鉴别能力，坚持坚定正确的政治方向。始终保持政治上的清醒和坚定，既是党对干部的一贯要求，也是由我们所处的历史环境和所担负的艰巨任务决定的，是一个带有根本性的问题。党政干部必须始终不渝地坚持党的基本理论和基本路线，坚定不移贯彻执行党的路线方针政策，保持坚定正确的政治方向。要运用马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义观点，正确分析判断国内外形势，能够在错综复杂的情况下总揽全局，认清主流与支流，辨别并把握正确的政治方向；要具有敏锐的洞察力和明确的是非观，善于从政治上观察和思考问题，正确区别两类不同性质的矛盾，透过现象看本质，明辨是非敌我；要具有战略的眼光，善于在形势好和工作顺利的时候，看到各种不利的因素，居安思危，随时准备迎接新的

挑战；要在各种风浪和考验面前站稳脚根，时时刻刻与党中央保持高度一致，认真践行科学发展观，自觉维护党的利益、国家的利益和人民的利益，敢于向一切不良的言论和行为作斗争。

二是提高科学决策能力，善于博采众长。良好的决策素质对乡镇干部特别是领导干部显得尤为重要。实践证明，科学的决策来源于对上级精神的准确把握，对基层情况的透彻了解，对集体智慧的正确集中。一是要具有吃透“上情”的本领。对上级出台的政策规定不能仅仅满足于被动地贯彻执行层面上，更重要的是能够从全局的高度分析其时代背景、精神实质和深刻内涵，既知其然也知其所以然，既明确当前的要求又能预测下步工作走向，为科学决策提供准确的方位。二是要有洞察“下情”的能力。要把调查研究作为每个乡镇干部所必须具备的一项基本功。通过深入实际解剖问题、探索规律、寻求答案，通过走近群众体察民情、了解民意、倾听民声，在调研过程中汲取决策营养。三是要有集中智慧的方法。最重要的方法就是要坚持民主集中制原则。乡镇领导干部特别是“一把手”，要具备良好的民主素养和善于集中意见的能力。要坚持集体领导原则，善于创造良好的民主环境，鼓励班子成员和基层群众发表各种不同的意见，集思广益，从谏如

流。在充分发扬民主的同时，要审时度势、把握时机、善谋善断，对各种不同的意见进行果断、正确而有效的集中，形成集体决策并付诸实，防止议而不决。

三是提高驾驭市场经济的能力，加速地方经济发展。发展社会主义市场经济，进一步解放和发展社会生产力，是实现中华民族伟大复兴的必由之路，是全党全国的工作中心。提高领导经济工作的能力，一要廓清经济工作思路。要正确把握市场经济的内在要求和运行特点，坚持以市场为导向，以农业增效、农民增收、财政增收为核心，用活用足上级政策和本地资源，推动农村经济实现跨越式发展。在农业工作方面，要面向市场大力调整经济结构，发展壮大附加值高的特色产业，着力研究解决千变万化大市场同千家万户的小生产对接的问题，做好市场流通这篇文章，把品种调优、规模调大、层次调高，走产业化经营、集约化发展的路子；在工业经济方面，要加快乡镇企业、集体企业民营化改革步伐，理顺经营管理体制，大力培育和扶持骨干企业，积极实施外向带动战略，努力形成一批具有市场竞争力的优势企业和强势产品，增加地方财政收入。二要转变领导方式和工作方法。特别是在税费改革后农村社会生产关系和工作重心发生重大变化的情况下，乡镇干部必须重新进行角色定位，真正把职能转变到

经济调节、市场监管、社会管理和公共事务服务上来：在工作重心上，从微观管理向宏观管理转变，从大量管不了也管不好的琐碎事务中解脱出来，在市场培育、小城镇建设、产业结构调整、基础设施及公益事业建设等牵动农村经济社会发展全局的问题上下功夫。在领导方式上，由直接干预型向服务引导型转变，通过宣传党的农村工作政策、准确传递市场信息、提供技术指导、搞好产品营销服务等方法，教育群众换脑子，自身示范做样子，引导农民找路子，在引导中实现领导、在服务中凝聚民心。在工作方法上，由以行政命令为主向以经济、民主、法律手段为主转变，自觉按照经济规律和法律规定办事，增强对农业农村工作的驾驭能力。

四是提高学习能力，打牢理论和知识基础。面对21世纪的机遇与挑战，江泽民同志曾经强调指出，要“形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展”。党中共十七届四中会强调，要建设马克思主义的学习型政党。学习这种基础本原力已经成为一个国家最本质的竞争力，也是一个政党永葆生机与活力的关键因素。

我们党是一个善于学习的政党，作为党的干部，一要具备强烈的学习动因。面对新形势、新任务，要切实增强紧迫感，牢固树立终身学习的理念，把学习内化为一种政

治责任和心理需求，外化为一种行为方式和生活方式，使学习真正成为应对形势挑战、履行工作职责、提高生活质量的“第一需要”，持之以恒，坚持不懈。只有这样，才能变被动学习为主动学习、变突击学习为经常学习、变假学为真学，才能学有所获、学有提高。二要具备科学的学习方法。在学习的过程中，既要广泛涉猎文、史、哲、政、经、科等各方面的知识，又要结合自身实际有所侧重，既要善于从宏观上把握基本观点和知识体系，又要联系实际举一反三，既要向书本学习，又要向实践学习，从而达到厚积薄发、融汇贯通的境界。三要具备良好的学习品质。“学而不思则惛，思而不学则殆”。学习只有与思考、与实际、与应用结合起来，才能转化为素质、转化为能力。这就需要每个干部具备勤于思考、勇于探究、善于应用的学习品质，能够紧密联系改革发展和工作实际，通过深入调查研究，把学与思、知与行结合起来，运用科学的理论去思考、研究和解决所面临的问题，不断提高能力、增长才干。

五是提高理性思维能力，勇于开拓创新。马克思认识论告诉我们，思维方式是价值判断的内在基础，思维方式的更新，必然带来认识上的巨大飞跃和实践上的伟大创造。面对瞬息万变的信息时代，面对改革开放的客观环境，乡镇干部只有创新思维方式、提高思维能力，才能更

好地推动实践的发展。一是要具备战略性思维能力。就是要运用马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系的立场、观点和方法来观察世界、判断形势，立足现实，着眼长远，从政治上、战略上思考和认识重大问题，确立科学的政策和策略，高起点、高水平地把握全局、谋划未来。二要具备开放性思维能力。就要坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，按照“三个解放出来”的要求，大胆突破不合时宜的思维定势和条条框框的限制，以海纳百川的胸襟学习新知识、接受新事物、吸收新理念，使主观更加符合客观实际。三要具备系统性思维能力。任何事物都是作为系统而存在的，都是相互联系、相互依存，相互制约的有机整体。这就要求乡镇干部在农村工作中摒弃单向思维方式，善于运用系统分析的思想方法，放眼全局审视局部，置部分于整体之中，抓住事物的主要矛盾和矛盾的主要方面，避免发生“只见树木不见森林”、“拈了芝麻丢了西瓜”的错误，确保各项工作整体推进、重点突破。同时，还要具备发散性、逆向性思维能力，多角度透视问题的本质，多渠道寻求解决问题的对策。

六是提高解决复杂问题和做群众工作的能力，维护好改革发展稳定的大局。当前，来自经济、政治、社会、意

识形态领域以及自然界的挑战和考验接连不断，突发事件时有发生，难以预料的风险日益增多。同时，乡镇作为我国农村社会生活的枢纽，是农村各种矛盾、各种关系的交汇点。作为乡镇党政干部，一要正确认识和有效疏导各种社会矛盾。要注重研究农村社会生活中的新情况、新问题，科学分析人民内部矛盾新的表现形式、特点和发展趋势，准确及时地掌握重点部位、重点人群的动态，做到胸怀全局、未雨绸缪。要善于做群众的思想政治工作，灵活运用政策、法律、经济手段，协调和处理不同利益群体之间的关系，理顺群众情绪，把矛盾和问题解决在基层和萌芽状态。二要遇事冷静、从容应对。面对集体上访、聚众闹事以及重大灾害、事故，要抓住主要矛盾，充分依靠群众，冷静分析，沉着处理，以免忙中出乱；既要坚持原则，做到有理有据，又要讲究方式方法，做到因情施策。防止因方法不当而导致矛盾激化。三要强化宗旨观念。要坚持立党为公、执政为民的原则，把自己担负的工作与党的历史使命联系起来，把实现最大多数人利益作为做群众工作的出发点和处理各种矛盾的准则，深怀爱民之心，恪守为民之责，善谋富民之策，多办利民之事。只有始终保持与人民的血肉联系，在解决复杂问题时才能赢得群众的理解和支持，从而减少阻力和障碍，增强驾驭能力。