

简明基层领导学

76048

金义琳 朱柏铭 主编

JIANMING
JICENG
LINGDAOXUE

浙江人民出版社

序

刘亦夫

我国正处在一个伟大的社会主义历史发展新时期。我们应为坚持四项基本原则、坚持改革开放，实现社会主义现代化的宏伟目标而努力奋斗。广大基层干部战斗在第一线，是党和国家各项任务的具体贯彻执行者。他们的素质状况如何，对实现四化、振兴中华关系极大。因此，努力提高基层干部的素质和工作水平，是把党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律、法规落实到基层，把基层组织建设成为坚持党在社会主义初级阶段的基本路线、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地区、本部门、本单位的政治、经济、文化教育和其他各项社会主义事业，促进社会主义物质文明和精神文明建设的重要保证。

邓小平同志说过，在中国社会主义制度下实现四个现代化，“要有一支坚持社会主义道路的、具有专业知识和能力的干部队伍。”^①这里明确指出了对干部的素质要求，它包括两个不可缺少的方面：首先，必须有良好的政治素质。其根本要求是学习马列主义、毛泽东思想，努力把马克思主义的普遍原则同我国实现四个现代化的具体实践结合起来。重点要学习哲学，掌握科学的世界观和方法论，树立社会主

义、共产主义的远大理想，发扬党的优良传统和作风，实事求是，艰苦奋斗。从而，使自己在复杂的斗争中能够明辨是非，站稳立场，坚定不移地贯彻党在社会主义初级阶段的基本路线。其次，还必须有一定的科学知识。“无论在什么岗位上，都要有一定的专业知识和专业能力，没有的要学，有的要继续学”^②。党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》指出：“在新时期的崭新任务面前，不论老中青干部，总的来说都要重新认识自己，都要重新学习。”这就是说，广大干部首先要学习马列主义基本理论，同时也要学文化、学专业、学领导和管理知识。基层领导班子中中青年干部的比例比较高，而且换届周期也比较短，因此学习新知识新经验显得尤为重要。

领导科学是一门研究领导工作特点和规律的学问。不同岗位的领导干部需要掌握不同的专业知识，而领导科学则是所有领导干部的必修课。改革开放和社会主义现代化建设是伟大的创造性的系统工程，领导活动因素很多，情况复杂，变化迅速，影响广泛。在这种新形势下，要取得满意的领导效能，就必须依靠科学的理论和方法作指导。否则，就容易造成领导决策上的失误，这方面的教训是不少的。学习领导科学，掌握领导活动的规律，正是为了实现科学领导，使领导活动符合客观实际，顺利地实现领导目标。我省几年来县（市、区）、乡（镇）两级干部培训实践表明，认真学习领导科学，有助于改善和提高干部的知识、能力素质，深受广大基层干部的欢迎。普遍认为，除了急需学习马克思主义基本理论以外，领导和管理知识也是最缺乏因而是最需要学习的内容之一。凡学过领导科学知识的干部，都反映很受启发，了解了领导的本质、领导的职能、怎样实现有效领导的

道理，对于提高领导工作的自觉性，增强领导工作的原则性、系统性、预见性和创造性，都是大有裨益的。现在，宁波市党校系统在几年来教学实践的基础上，经过反复讨论修改，写出了这本《简明基层领导学》，是一件很有意义的事情，为加强基层干部自身建设，提高领导素质，提供了一本有益的读物，我相信这本书的出版，将会得到广大读者、尤其是广大基层干部的喜爱。

领导活动具有极强的社会性和实践性。学习和掌握领导科学，必须坚持以马列主义、毛泽东思想为指导，采取理论联系实际的方针。马列主义、毛泽东思想是无产阶级科学的世界观，是我们行动的指南，只有以它为指导，才能提高我们科学的思维能力，正确认识和解决改革开放和社会主义现代化建设中各种复杂情况和问题，把握领导活动的本质和规律，保证领导工作沿着正确的方向发展。领导科学又是实践性很强的应用科学。领导的实践活动是领导科学产生、形成的基础，反过来，科学的领导必须以领导科学作指导。因此，学习领导科学的基本方法，是从实际出发，从应用出发，为实践服务，理论与实践密切结合。边学习，边实践，在实践的过程中，创造新经验，并逐渐将积累起来的经验升华为理论。如此学习、实践，再学习、再实践，不断地总结、提高，循环往复，一定能够不断提高领导水平，促进领导工作科学化。

① 《邓小平文选》第225页。

② 《邓小平文选》第226页。

学习领导科学 实行科学领导

(代绪论)

80年代以来，领导科学在我国兴起和发展，令人刮目。它是党的十一届三中全会以来政治、经济、社会、科技一系列因素促成的。以马克思主义为指导，系统总结我党长期来丰富的领导经验，借鉴、吸取国外先进的管理经验和现代科学的成果，把领导工作作为一门专门的科学来研究和创建，这对于坚持党的基本路线，实现领导工作科学化，促进社会主义现代化建设，造就一大批合格的领导人才有着重大的意义。

领导活动是一种特殊的社会实践。领导是群体中统一意志的集中体现者，是高层次的管理，又是建立在民主基础上的组织权威。所以，它不同于生产劳动，也不是一般的管理。对于领导活动领域所特有的矛盾研究，就构成了领导作为一门科学的对象和客观基础。领导活动是一种人数众多的领导层的实践，可以总结出丰富的知识内容，包括领导经验、领导艺术、领导技能。领导科学是对于领导活动的特点和规律的理论总结。这种总结，有着其他科学所不能代替的特殊规律和科学内容。

领导活动是一项社会的系统工程。它的一个重要特点就

是层次性。做好领导工作，不仅要了解和掌握一般领导活动的特点和规律，而且要着重研究和掌握某一层领导活动的特点和规律。只有明确自己在整个领导体系中所处的层次、位置，才能根据整个领导大系统的战略方针和要求，来制定自己的目标和规划，从宏观的角度来考虑本地区、本部门的各种领导工作，处理好全局和局部的关系，积极主动、创造性地完成本身所应承担的任务，这也是实现领导科学化的基本要求之一。据我所知，这几年来，各地开展领导科学的的教学和研究，大都还停留在一般领导学的原理、原则，人们感到研究内容过于一般，存在“上下一般粗”的缺陷。近一、二年中，虽然已有“基层领导学”、“乡镇领导学”、“企业领导学”的著作出版，但为数极少。现在，我们欣喜地看到我省宁波市党校系统在多年教学实践的基础上，集体编写的《简明基层领导学》新著问世，可说是我国领导科学研究的新成果。我作为该书的首批读者，在通读全书后，感到有许多新的启发。该书有两个显著的特点：

第一个特点是，系统地阐述了基层领导的特殊性，并贯穿全书。不仅在书的开头概括地提出了基层领导的含义、地位作用和若干特点，而且对基层领导者的领导观念、思维方式、基层决策、基层领导管理、基层选才用人、思想政治工作，以及领导方法、领导艺术、领导效能，都作了有鲜明个性的解说，是对基层领导学开创性的研究成果。

第二个特点是，体例比较科学合理。该书的框架是按领导观念、领导过程、领导方法、领导者素养和整体效能这一系列来阐述的。内容连贯，结构逻辑严密。在各章、节、目之间，根据基层领导干部阅读水平，文字明白易懂，篇幅匀称适中，为各地培训干部提供了一个较好的教学课程序列。

祝贺《简明基层领导学》的出版。我很敬佩作者为此所作出的艰苦努力，并相信它将会受到广大读者的欢迎。愿我们共同作出坚持不懈的努力，为进一步促进我国领导科学体系的完善和发展，为推动领导工作科学化，为胜利完成我国社会主义现代化建设作出应有的贡献。

鲍世平

目 录

[1]	学习领导科学 实行科学领导 (代绪论)
[1]	第一章 基层领导和基层领导科学化
[1]	第一节 领导与领导者
[1]	一 领导的科学概念
[8]	二 社会主义领导者的本质
[11]	第二节 基层和基层领导
[11]	一 基层的含义
[12]	二 基层领导的地位和作用
[14]	三 基层领导活动的特点
[17]	第三节 基层领导科学化
[17]	一 什么是基层领导科学化
[19]	二 基层领导科学化的重要性
[22]	三 基层领导科学化的基本要求
[27]	第二章 基层领导者的观念和思维方式
[28]	第一节 基层领导者的服务观
[28]	一 社会主义领导者的服务观
[29]	二 服务观是现代领导观念的核心
[30]	三 领导服务的特殊性

- [34] 第二节 现阶段基层领导者应有的观念
- [34] 一 基层领导者的商品经济观念
- [38] 二 基层领导者的民主法制观念
- [42] 三 基层领导者的科学技术观念
- [45] 第三节 基层领导者的思维方式
- [45] 一 基层领导者应该实现思维方式的科学化和现代化
- [46] 二 基层领导者思维方式科学化现代化的主要内容
- [52] **第三章 基层决策**
- [52] 第一节 基层决策的特点
- [52] 一 基层决策的内容和分类
- [56] 二 基层决策的特点
- [58] 第二节 基层科学决策
- [58] 一 什么是基层科学决策
- [58] 二 基层应用科学决策的必然性
- [60] 三 基层科学决策的原则和程序
- [69] 第三节 基层经验决策
- [70] 一 什么是基层经验决策
- [70] 二 基层经验决策的适用性
- [72] 三 基层经验决策的条件
- [76] **第四章 基层领导与管理**
- [76] 第一节 基层领导性管理及其特点和作用
- [76] 一 什么是基层领导性管理
- [79] 二 基层领导性管理的特点
- [81] 三 加强基层领导性管理的意义

[82]	第二节 基层领导性管理的主要职能
[83]	一 计划职能
[85]	二 组织职能
[87]	三 控制职能
[89]	第三节 基层领导性管理的主要原则
[90]	一 “人本”原则
[91]	二 责任原则
[93]	三 反馈原则
[95]	四 效益原则
[97]	第五章 基层选才用人
[97]	第一节 基层选准用好人才的重要性
[97]	一 什么是基层人才
[99]	二 基层选准用好人才的重要性
[101]	三 基层选才用人的标准
[104]	第二节 基层选才用人的方法
[104]	一 基层选拔人才的方法
[107]	二 基层使用人才的方法
[112]	第三节 基层人才的培养
[112]	一 坚持用养并重的原则
[113]	二 采取多种培养方式
[116]	三 当前在基层人才培养中必须注意的几个问题
[118]	第六章 基层思想政治工作
[118]	第一节 加强和改进基层思想政治工作的重 要性
[118]	一 什么是基层思想政治工作

- [119] 二 加强基层思想政治工作的重要性
- [122] 三 必须改进基层思想政治工作
- [125] **第二节 基层思想政治工作的任务和内容**
- [125] 一 从实际出发确定思想政治工作的任务和
 内容
- [127] 二 基层思想政治工作的根本任务
- [128] 三 基层思想政治工作的基本内容
- [134] **第三节 基层思想政治工作的方针和方式方法**
- [134] 一 基层思想政治工作的方针
- [136] 二 基层思想政治工作的方式
- [138] 三 基层思想政治工作的方法
- [143] **第七章 基层领导方法**
- [143] **第一节 基层领导方法的重要性**
- [144] 一 领导方法是完成领导任务不可缺少
 的手段
- [144] 二 改进领导方法是基层领导者面临的课题
- [145] 三 基层领导者必须尽快掌握科学的领导
 方法
- [146] **第二节 基本领导方法**
- [147] 一 领导与群众相结合的方法
- [150] 二 一般与个别相结合的方法
- [151] **第三节 若干基层具体领导方法**
- [152] 一 调查研究的方法
- [156] 二 安排工作的方法
- [160] 三 协商对话的方法
- [163] 四 组织会议的方法

[167]	第八章 基层领导艺术
[167]	第一节 基层领导艺术的特点
[169]	一 随机性
[169]	二 经验性
[169]	三 创造性
[170]	第二节 若干基层领导艺术
[170]	一 基层领导者要善于统筹兼顾
[173]	二 基层领导者要善于开展创造性的工作
[174]	三 基层领导者要善于协调各方面的关系
[177]	四 基层领导者要善于调停纠纷
[180]	五 基层领导者要善于语言表达
[184]	第九章 基层领导者的素养和作风
[184]	第一节 基层领导者的素养
[184]	一 基层领导者素养的含义
[185]	二 基层领导者的素养要求
[196]	第二节 基层领导者的作风
[196]	一 基层领导者作风的含义
[196]	二 基层领导者的作风要求
[200]	第三节 基层领导者提高素养改进作风的途径
[200]	一 要勤于读书
[202]	二 要勇于实践
[203]	三 要善于总结
[204]	四 要乐于接受监督
[206]	第十章 基层领导班子的整体效能
[206]	第一节 优化的基层领导班子结构
[206]	一 基层领导班子的整体效能

- [208] 二 基层领导班子结构与整体效能
- [209] 三 基层领导班子结构优化的主要原则和
 内容
- [215] 第二节 健全的基层领导制度
- [215] 一 健全民主集中制
- [216] 二 健全委员会制和“一长制”
- [218] 三 健全领导岗位责任制
- [220] 四 健全领导具体工作制度
- [222] 第三节 和谐的整体环境
- [222] 一 基层领导班子成员相互关系及其特点
- [223] 二 基层领导班子成员协调的重要性
- [224] 三 基层领导班子团结协作的基本要求
- [230] 后记

第一章 基层领导和基层 领导科学化

领导活动是人类社会活动中不可缺少的重要组成部分。领导的正确与失误，直接关系到一个国家、一个地区、一个单位的事业兴衰和成败。基层是构成社会的细胞，是一个国家从事经济、政治、科学、教育、文化等活动的基础。基层单位能否搞好各项工作，关键在于基层领导。当前，我国正处于改革、开放和社会主义现代化建设的新时期，新情况、新问题层出不穷，客观形势对基层领导者提出了新的更高的要求。为了改进领导工作，提高领导水平，以适应新的形势、新的任务，基层领导者学习领导科学，研究新时期领导工作的特点和规律，具有十分重要的意义。

第一节 领导与领导者

一 领导的科学概念

领导是人类社会活动的必然产物。人类活动的根本特点

是它的社会性。人们总是以一定的方式结合在一起，在组织中，进行各种有目的、彼此联系的活动。为了协调一致地进行这种人类活动，就必须由社会中的一些成员担当起领导和管理的职能。所以，领导作为一种社会分工，是人类社会活动的必然产物，是自古以来就有的。

领导的概念是随着人类社会的演进而不断发展的。在今天的我国，不论党、政、企哪个组织的哪级负责人及其活动，一概被人们称之为领导。其实，这个“领导”包含着两层意义，即“领导活动”和“领导者”。所谓领导活动，是指领导者在一定的客观环境中，以一定的方式，率领被领导者为实现组织的目标而进行的实践活动。例如，在我国社会主义初级阶段，领导活动，就是领导者率领和引导人民群众坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，实现四个现代化，建设富强、民主、文明的社会主义国家的活动过程。所谓领导者，是指领导活动的组织者、指挥者。可以是个人，也可以是集体（领导班子）。领导者个人和领导班子同属于领导者的范畴。

所以领导与领导者是两个既有联系又有区别的概念。虽然，在日常生活中，通常把领导者称为领导，这是基于对领导者在领导活动中起主导作用的理解。但是，在领导科学的概念中，两者的含义不同，是不能混淆的。

对领导概念的含义，还应从以下几个方面理解：

（一）领导的两重性。任何社会的领导都具有两重属性，这就是领导的“自然属性”和“社会属性”。人类的社会实践是一个历史发展过程，不同时代、不同社会制度的领导，既有共同性的一面，又有本质不同的一面。

首先，领导是社会共同劳动和共同生活的自然需要。只要有人类的共同活动，有社会分工，就要有领导者来组织、指挥、管理和协调。这是建立在人类共同改造自然的基础上，是保证社会生产正常进行和发展社会生产力的客观需要，反映着人和改造客观世界的关系。它是各个历史时代和不同领导的共同属性，从一定意义上讲是永恒的，这种属性，称之为领导的“自然属性”。

其次，任何领导活动总是建立在一定的生产方式上，总是反映那个掌握生产资料的阶级、集团的利益，这种利益，由领导活动的目标和目的来体现，根据不同的目标和目的，采取不同的领导方式和方法，表现为人与人之间的关系。在人类历史上，自阶级产生以后，在一定的经济关系的基础上，又形成了一定的政治和思想关系。人们之间的这种经济、政治关系必然要反映在领导活动之中，并规定着领导活动的社会性质。这就是领导的“社会属性”。

在原始社会里，经济基础是生产资料原始公有制，不存在阶级。在那里，人们过着集体劳动、共同消费的社会生活，氏族或部落的首领和氏族或部落成员之间是一种平等的关系。他们不脱离生产，不享受任何特权，代表氏族或部落的全体成员，对社会的公共事务进行管理。但在以后的奴隶社会、封建社会和资本主义社会里，由于社会的经济关系是以奴隶主、封建主和资本家私有制为基础，在社会生活中，奴隶主、封建主和资本家掌握了国家权力，实行专制式的统治。广大奴隶、农民和工人则处于依附地位，从事着各种生产劳动。他们之间的关系，是统治与被统治的关系、压迫与被压迫的关系、剥削与被剥削的关系。至于剥削阶级内部关

系，领导者是被领导者的代表，他们有共同的利益。因此，在上述这些社会形态中，领导的实质，就是为了维护本阶级的利益，组织本阶级的力量，协调本阶级的活动，以便实现对广大人民群众的治疗、压迫和剥削。

在社会主义国家里，领导与被领导是人类历史上一种完全新型的关系。社会主义制度是建筑在生产资料社会主义公有制为主体的经济基础上的，是以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的无产阶级专政或人民民主专政的国家。国家的一切权力属于人民，人民群众在社会生活中处于主人翁地位。社会主义国家的各级领导者，是全心全意为人民谋利益，为发展生产力服务，为国家繁荣富强和人民富裕服务的“公仆”、“勤务员”。是“服务”还是“统治”，是社会主义领导与资产阶级领导及其他一切剥削阶级领导的根本区别。

领导两重性，并不是指两种领导活动，而是指同一领导活动的两个方面。领导的本质，主要地是由其社会属性所规定的，社会属性占着主导地位，自然属性是从属于社会属性的。在分析领导性质时，要全面认识领导的两重性，防止只看一点的片面性，既要看到一切领导有着某些共同之处，从而重视吸收以往社会中积累下来的经验，借鉴国外一些可供我们利用的领导方法、管理经验；更要看到领导具有不同的社会属性，避免把各种性质不同的领导活动混为一谈，抹煞它们之间的原则界限，把西方资本主义国家那一套领导和管理经验不加分析地搬了过来。

（二）领导的构成。领导是一个体系。领导既有不同领域的领导，又有不同层次的领导。从领域看，有政治领导、