

新农村干部培训教材

◎徐勇 主编 ◎黄辉祥 汤玉权等 编著

城 乡

领导科学概论

CHENGXIANG LINGDAO KEXUE GAILUN

湖北科学技术出版社

新农村干部培训教材

◎徐 勇 主编 ◎黄辉祥 汤玉权等 编著

城 乡

领导科学概论

CHENGXIANG LINGDAO KEXUE GAILUN

湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡领导科学概论/徐勇主编. —武汉:湖北科学技术出版社,2007.9

(农村干部培训教材系列)

ISBN 978-7-5352-3975-4

I. 领… II. 徐… III. 领导学—干部教育—教材
IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 148710 号

城乡领导科学概论

徐 勇 主编
© 黄辉祥 汤玉权 等 编著

责任编辑:曾 素

封面设计:喻 杨

出版发行:湖北科学技术出版社

电话:87679468

地 址:武汉市雄楚大街 268 号

湖北出版文化城 B 座 12-13 层

邮编:430070

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司

邮编:430071

880 毫米×1230 毫米 32 开 5.625 印张

139 千字

2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月第 1 次印刷

印数:0 001—4 000

定价:11.80 元

本书如有印装质量问题 可找承印厂更换

内 容 简 介

本书除了少量而简单的理论知识外,主要向城乡基层干部讲授日常工作中所遇到的和需要掌握与了解的各种实际问题及处理问题的方法、艺术。这些问题包括:城乡领导有哪些职责、权力;如何处理权、责、利的关系;作为城乡领导应具备的基本素质;城乡领导应如何正确决策;如何召开与主持会议;如何开展农村调查;如何组织城乡社区选举;打开工作局面的艺术;布置工作的艺术;检查工作的艺术;汇报工作与听取汇报的艺术;处理突发事件的艺术等。为了更具有说服力,教材使用了大量的案例。编写中主要是按照“是什么”、“为什么”、“怎么做”的原则,对城乡领导进行案例教学,使城乡领导既学习了基本理论,又学习了他人的实践经验,从而增强对自身工作更好的理解。

本教材对于那些有志于从事城乡领导工作的青年或即将走上城乡领导工作岗位的领导也具有很好的学习与参考价值。

丛书编委会

主 编 徐 勇

副主编 胡宗山

委 员 (按姓氏笔画为序)

邓大才	石 挺	刘义强	刘金海	李青松
吴理财	胡宗山	项继权	贺东航	徐 勇
唐 鸣	袁方成	鲁子问	黄辉祥	

培育“新三农”，建设新农村

进入新世纪以来，党中央、国务院高度重视“三农”问题，支农惠农政策不断出台，相继推出了取消农业税、发放种粮补贴、进行农村综合配套改革、建设社会主义新农村等重大战略举措，农村经济社会呈现出良好的发展态势，为进一步解决“三农”问题营造了良好的体制环境氛围，奠定了坚实的物质财力基础。

培育新型农民是解决“三农”问题、建设社会主义新农村的重要一环。农村是农民自己的农村，没有新农民，不可能有新农村。针对今天农村的实际情况，培育新型农民有着更为丰富的内容。当前农村居民已经分化为以农业为产业的农民，以工业和副业等为产业的农民，还有许多生活在农村、工作在农村的半脱产农民，如村两委干部、农民经纪人等。这样，在农业、农村、农民这个大“三农”之外，还有一个小“三农”，也就是说，传统的农民阶层又可进一步划分为农民、农工、农干。所谓农民是指仍以传统农业谋生的农民；农工是指以外出或在本地从事工业、农副产品加工业、副业、第三产业等工作为主的农民工或农业工人；农干是指半脱产的为农服务的涉农干部。新农村建设要培育的新型农民应具体细化为培育适应新的形势需要的新农民、新农工和新农干。

华中师范大学新农学院就是为推进社会主义新农村建设、培育新型农民而设立的，目的就是要培育符合时代要求的新农

民、新农工和新农干。要实现这一目标,首先要编写一套合适的教材。这套教材既要具有鲜明的时代特点,又要富有浓郁的乡土特色;既要通俗易懂、简明扼要,又要符合农村发展的实际、切合农民的真正需要;既要可看、可读,又要可学、可用。经过一年多的努力,由华中师范大学新农学院组织编写的本丛书共8本教材正式出版了,分别是《城乡社区建设概论》、《现代农村经营管理与案例》、《城乡领导科学概论》、《城乡社区自治实务》、《城乡社会工作》、《城乡公关与礼仪》、《基层秘书工作实务》、《人力资源开发与职业生涯规划》。部分教材虽然涉及城乡两个领域,但重点仍是农村的建设和管理上,每本教材的作者都是具有多年农村研究经验的专家、学者,充分保证了丛书的质量。丛书具有以下三个特点。

一是全面性。丛书根据华中师范大学新农学院“城乡建设与管理”专业的实际需要编写,内容涵盖了农村经营管理、城乡社区建设与管理、领导科学、农村劳动力转移与职业生涯规划、农村社会工作、城乡公关与礼仪、乡村秘书工作、农村社区自治等8个方面,切合农民、农工和农干的实际需要。外出务工者可以在这里增强对城市的了解,学会如何在城市中寻找工作、发展自己,受到侵权时如何去维权;在家务农者可以知道如何开展经营管理,发家致富;从事农村管理、当村干部的则可以学会如何管理社区,学会领导艺术,掌握公关、秘书等技能。

二是乡土性。教材编排体例简洁,章节安排合理,内容短小精当,语言通俗流畅,符合农民阅读能力和习惯的需要;教材还十分注意将知识讲解与案例教学充分结合起来,这些案例大多取材于农村生活的丰富实践之中,许多事例就发生在我们身边,十分贴近“新三农”的实际需要。

三是时代性。当前农村正在发生巨大的变化,教材敏锐地捕捉到这一变化,所有内容都尽量切合本领域现实状况和未来的发展趋势,总结、整理最新材料写作完成。对于“新三农”来说,无论是完善自身、寻求发展,还是经营生产、理财投资或者组织领导、开展管理都具有较大的实用性,有利于他们在未来的发展中未雨绸缪。

我们衷心希望广大新农民、新农工和新农干能够从本丛书中获益多多,让我们共同携手建设社会主义新农村!

编委会

2007年8月10日

目 录

第1章 城乡领导科学概述	1
第1节 城乡领导的含义	1
第2节 城乡领导科学的研究对象和任务	8
第3节 学习城乡领导科学的意义和方法	10
第2章 城乡领导职权	19
第1节 城乡领导职能的含义	19
第2节 城乡领导权力的含义	25
第3节 城乡领导如何正确处理权、责、利的关系	33
第3章 城乡领导素质	41
第1节 城乡领导素质的含义	41
第2节 城乡领导应具备的基本素质	44
第3节 培养和提高城乡领导素质	53
第4章 城乡领导决策	65
第1节 城乡领导决策的含义	65
第2节 领导决策的重要性	71
第3节 城乡领导决策的特点	76
第4节 城乡领导决策的程序	79
第5节 掌握城乡领导决策的途径和方法	84
第5章 城乡领导方法	93
第1节 领导方法的含义	93
第2节 城乡领导方法包含的内容	95
第3节 组织会议的方法	101
第4节 开展农村调查	112

2 城乡领导科学概论

第5节 组织城乡辖区选举·····	121
第6章 城乡领导艺术·····	130
第1节 领导艺术的含义·····	130
第2节 城乡领导艺术的具体运用·····	133
第3节 城乡领导应提高领导艺术·····	166
参考文献·····	169
后记·····	171

第1章 城乡领导科学概述

“领导”，是个耳熟能详的词汇。在日常生活中，我们经常听到、看到，也会谈及这一词汇。说起领导，也许有的人首先会想起那些大权在握、发号施令的人；也有的人可能会想到那些勇于承担责任、走在群众前边的人；还有的人可能会想到那些鞠躬尽瘁、服务于群众的人……那么，究竟何谓领导呢？什么又是我们将要讨论的城乡领导呢？如果我们有一天成为城乡领导，我们又该如何去当好一个城乡领导呢？这些就是我们所要学习和探讨的问题。

第1节 城乡领导的含义

逻辑科学告诉我们，人们的思维活动往往建立在基本概念的基础上。概念是人们认识问题、分析问题的基本工具。因此，在即将展开这门课程的学习之前，我们首先需要掌握城乡领导的基本含义。而“城乡领导”是“领导”的一种形式，它建立在“领导”概念的基础上，因此掌握“领导”概念是掌握“城乡领导”概念的前提。

1. 什么是领导？

领导者和领导活动伴随着人类的生产实践，自古就有。正如恩格斯指出，在原始社会的社会组织中，“一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然是在全社会的监督之下，却不能不由个别成员来担当：如解决争端；制止别人越权；监督用水，特别是在炎热的地方；最后，在非常原始

的状态下执行宗教职能。……生产力逐渐提高；较密的人口在一些场合形成了各个公社之间的共同利益，在另一些场合又形成了各个公社之间的相抵触的利益，而这些公社集合为更大的整体又引起新的分工，建立新的机构来保护共同利益和反对相抵触的利益。”^①在这里，恩格斯把领导活动看成是人们在生产活动实践中维护共同利益的需要。由此可见，人们在共同的生产活动中，为了生存而与大自然进行斗争时，必须协调一致，有社会分工合作，就需要有领导者来指挥、协调，那些担当指挥、协调工作的人就是领导者，领导者所进行的指挥、协调工作就是领导活动。可见，领导者和领导活动存在的历史悠久。但领导科学作为一门独立的学科在世界范围内的出现，则是20世纪30年代以后的事情。

在西方，“领导”一词二百年前在英文中出现，并逐步引申到对人类活动的认识和研究中。但对于什么是领导？可以说是见仁见智，众说纷纭。西方学者从不同的角度出发，曾经给领导下过很多的定义。根据美国学者的统计，目前世界上关于“领导”的定义有350种之多，就是关于“领导者”的定义也有160多种^②。其中具有代表性的主要有。

- (1) 领导是个体影响一群个体实现共同目标的一个过程。
- (2) 领导就是创设一种情境，使人们心情舒畅地在其中工作。有效的领导应能完成管理的职能，即计划、组织、指挥、控制。
- (3) 领导是管理的一个重要方面。有效地进行领导的本领是作为一名有效的管理者的必要条件之一。
- (4) 领导是促使一位下属按照所要求的方式活动的过程。
- (5) 领导即有效的影响。

① 马克思恩格斯选集，第3卷。北京：人民出版社，1972。

② 朱立言。行政领导学。北京：中国人民大学出版社，2002。

(6) 领导是影响人们为自动完成群体目标而努力的一种行动。

(7) 领导是一项程序，使人得以在选择目标及达成目标上接受指挥、导向及影响。

(8) 领导是一个影响过程，包括影响他人的一切活动。

(9) 领导是某甲的行动改变某乙的行为的影响历程，而某乙认为这种影响是合法的，其改变的行为符合人民的目标。

(10) 领导是一种说服人们热心追求一定目标的能力。

(11) 领导是一种统治形式，其下属或多或少地愿意接受另一个人的指挥和控制。

(12) 领导是在某种情况下，通过信息沟通过程所实行出来的一种为了达成某个目标或某些目标的人际影响力。

(13) 领导就是影响他人实现目标的能力和过程^①。

对领导所做出的解释远远不止这些，这些定义从不同的角度阐述了“领导”这一术语。有的强调是一种指挥、影响他人的程序；有的是从领导活动所涉及的过程来阐述这一现象的；有的是从个人的品质特征、行为方式以及对他人影响来描述这一活动的。尽管这些定义说法不一，却贯穿着相近的观点，即领导是一个个人向其他人施加影响的过程。这个含义，同早期以运用职权为基础的领导概念不同，突出了领导的最主要的功能是影响。这种解释，被广泛地接受。

对于“什么是领导”，国内学者也从不同学科背景、不同角度出发给出了多种定义。如有的学者从政治学的角度出发，认为领导是“权力所有者”；也有的学者从管理学的角度出发，认为领导就是“位高者”；还有的学者则从军事学的角度出发，认为领导是“指挥者”。此外，也有学者从领导活动的本质、

① 潘云良。领导者素质分析与测评读本。北京：中共中央党校出版社，2000。

过程的角度来定义领导。其中有代表性的有三种：第一，领导是服务或活动。第二，领导是“行为”，是人与人之间的一种关系。第三，领导是过程^①。

由此可见，国内外研究者对于“什么是领导”存在着大量的不同看法，给出的定义也是五花八门。但是，我们也可以从这些定义中找到一些共同点和相似点。我们认为，不管怎样给领导下定义，它都包含有带领、引导的基本意思。而带领、引导无疑是一种力量、一种行为、一种作用。这种力量、行为、作用可以由权力产生，也可以由与权力无关的影响力产生，并且是造成既定目标的一种活动。

因此，我们可以把领导定义为：领导是指领导者为了实现某种预定目标，运用其权力或影响力而对被领导者进行组织、影响、指挥、引导的一种行为过程。这里的领导者可以是某个人，也可以是某个集体或组织，如“党的领导”；同样，被领导者可以是个人，也可以是集体或组织。

从这一定义中，我们可以看出，“领导”这一概念既有名词的意思，指担任一定职务的个人或有影响力的群体或组织；同时也有动词的意思，指行为过程，即领导者为实现某种预定目标而努力工作的行为过程，这一过程就是领导者的实践过程。

一般来讲，领导具备下列几个特征：

(1) 领导必定产生于一定的组织中，又服务于一定的组织。单个的人不可能成为领导，也无需对谁负责。不存在无组织的领导活动，也不存在无领导活动的组织。

(2) 领导活动的目的是为了实现在组织的预定目标。没有群体目标就无所谓领导，世界上不存在无目标的领导，也不存在无领导的目标。

① 邱霏恩. 领导学. 北京：中国人民大学出版社，2004.

(3) 领导总是相对于某一个社会组织或群体而产生带领、引导、影响的行为,没有这种行为就无所谓领导。

(4) 领导总是由领导者与被领导者双方的互动而完成的,没有这种关系就构不成领导。领导活动既需要领导者发起与组织,也需要被领导者的积极配合和执行。领导者与被领导者共同构成了领导活动的主体。

2. 什么是城乡领导?

“城乡领导”是“领导”的一种特定形式。所谓“城乡领导”,是指在城乡基层组织工作的领导者为了实现所辖区域(组织)的某种预定目标,运用其权力或影响力而对被领导者进行组织、影响、指挥、引导的一种行为过程。

“城乡领导”主要是在城乡基层组织发生的领导活动,其指向范围既包括城乡基层政权组织,也包括城乡基层自治组织,还包括城乡基层中国共产党组织及这些组织中的主要领导者。城乡基层政权是国家设立的最低一级政权组织,主要包括农村基层政权和城市基层政权两部分。按照宪法和地方组织法的相关规定,农村基层政权主要是指乡、民族乡、镇一级政权;城市基层政权则主要是指市辖区、不设区的市一级政权。在我国的城市区域,为了便于行政管理,城市基层政权一般都设有派出机构——街道办事处。尽管街道办事处不是一级政权组织,但履行着城市基层政权组织的一些基本职能,因而,在日常政治实践中,人们习惯于将城市的街道办事处视为一级“政府”,与乡、民族乡、镇等处于同一政府层级。在本教材中,我们所指称的城乡基层政权,主要是指作为农村基层政权的乡、民族乡和镇,以及作为城市基层政权派出机构的街道办事处。

在我国,城乡基层还存在着两种重要的具有“准政权”性质的组织——农村村民委员会和城市居民委员会。根据相关法律的规定,农村村民委员会和城市居民委员会是基层群众自治

性组织，不具有国家政权属性，不是一级政权组织。但是，由于这两种组织是城乡基层最重要的正式的政治组织，在我国城乡基层社会行使着一定的公共权力、履行着一定的公共管理职能，具有“准政权”组织的性质，因而本教材也把农村村民委员会和城市居民委员会视为基层领导组织。

此外，中国共产党的基层组织（及其外围组织共青团、妇联等），虽然不属于国家政权序列，但由于在我国的政治结构中，中国共产党处于领导地位，因而我们也把城乡基层的中国共产党组织视为基层领导组织。

延伸阅读： 李瑞环谈“什么是领导”（2001年9月29日）

人民网北京9月29日讯 记者潘跃报道：在今天举行的政协第九届全国委员会常务委员会第十五次会议闭幕会上，中共中央政治局常委、全国政协主席李瑞环讲话指出，对于当前党的作风，应当讲两句话，一是总体上是好的，一是确实存在不少问题，有些问题还十分严重。

李瑞环说，对于当前党的作风，应当讲两句话，一是总体上是好的，绝大多数党员干部是勤政为民、廉洁奉公的，不这样看就不能理解我们所取得的巨大成就；一是确实存在不少问题，有些问题还十分严重，不这样看就是头脑不清醒。解决党风方面的问题，六中全会作出了一系列规定。要加强思想教育，加强制度建设，加强监督管理，在当前情况下要特别强调的是领导带头、以身作则。什么叫领导？简单地说，“领”就是带领，就是走在前边，干在前边，身先士卒，“导”就是引导、教导。只有“领”好了，“导”才能起作用。自己满脸脏东西，怎么号召人家讲卫生？你在台上讲人、人在台下讲你，你讲的还管什么用？如果各级领导干部都能真正做实事求是的表率、联

系群众的表率、艰苦奋斗的表率、清正廉洁的表率、遵守纪律的表率、批评与自我批评的表率，都能真正克服和反对形式主义，抵制和不搞任人唯亲，都能身体力行，言行一致，那么许多问题就可以得到解决或者容易得到解决。

李瑞环在讲话中强调，作风建设是一个十分重要的问题。党的作风是党的世界观的外在表现。有什么样的世界观就应该有什么样的作风。我们的世界观是辩证唯物主义、历史唯物主义，所以我们要求党员干部的作风必须是深入实际、实事求是、一切从实际出发，必须是注重实践、联系群众、尊重群众的首创精神，必须是研究特点、着眼发展、不断解放思想开拓创新。反过来，如果不是这样，就说明不但作风发生了问题，而且思想深处、世界观上也出现了毛病。党的作风是党的宗旨的必然要求。有什么样的宗旨就应该有什么样的作风。我们党是最广大人民根本利益的代表，党的宗旨是全心全意为人民服务。同最广大的人民群众保持最密切的联系，一刻也不脱离群众，一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发，向人民负责和向党的领导机关负责的一致性，是我们党区别于其他政党的显著标志。这次中央全会指出，加强和改进党的作风建设的核心问题，是保持党同人民群众的血肉联系，也就是坚持党的全心全意为人民服务的宗旨问题。党的作风是贯彻党的方针政策的必要保证。作风好，能够深入实际、调查研究，密切联系群众，方针政策的制定就比较周全，贯彻执行就比较顺利；作风不好，高高在上，官僚主义，形式主义，虚华漂浮，不仅政策不能落实，还会产生其他许多问题。