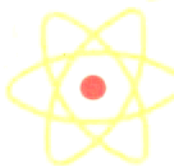


XIANG ZHEN
LING DAO LUN

乡镇领导论

龙联芳 莫吉武 杨长明 郭智义 著



陕西人民教育出版社

领导科学中的一朵奇葩

《乡镇领导论》序

在领导科学、管理科学许多领域的研究相继展开并取得长足进展的今天，乡镇领导理论的研究，却仍然是一块尚未开垦的处女地。

乡镇政权组织是国家的基层政权机关；乡镇领导，是整个国家领导的重要组成部分，也是国家大厦的基础。乡镇的政权建设，乡镇经济、文化和其他各项社会事业的发展，都取决于科学的领导和管理。

经过十年的改革，农村形势发生了巨大变化；当代的农村经济，已由过去自给自足的小农经济走向社会化的商品经济；当代的农民，也由过去普通的耕夫开始迈向商品生产者和经营者队伍的行列。面对这种变化，传统的、经验的领导管理方式，已不能适应需要了。这就要求广大乡镇领导者必须不断提高自身素质，提高领导艺术和管理水平，用科学的理论作指导。

《乡镇领导论》一书的问世，正适应了这种形势的需要。它的出版，既充实和丰富了这一领域理论研究的新内容，同时，也为广大乡镇领导者提供了精神食粮。我相信，该书的出版，将会受到广大热爱、关心乡镇领导工作的同志，特别是直接从事乡镇领导工作同志的欢迎。

《乡镇领导论》一书从乡镇领导所处地位、环境条件等实际情况出发，阐明了实施领导的艺术和方法，论述了接受领导和管理的形式、内容与要求，将领导和被领导、管理与被管理有机地

统一起来；比较深入地探讨研究了乡镇领导的一般性质和特点、镇乡领导组织、乡镇领导工作、乡镇领导管理等基本规律，将领导机制、艺术、方法、素质和管理融为一体；把国内和国外、历史与现实有机地结合起来。同时，注意了目前乡镇领导者文化理论水平的实际状况，努力作到深入浅出，通俗易懂，并援引了具体例证，使全书既有一定的理论深度，同时又生动、形象，具有可读性。

从理论与实践的结合上去论述乡镇领导问题，是一项全新的课题。因此，书中存在一些不足在所难免。我希望广大实际工作者和理论工作者共同努力，携手并进，注意不断总结乡镇领导工作的实践经验，关注这一理论的建设和发展，使乡镇领导理论日趋完善。

徐鸣航

一九八五年

在社会主义领导学领域中 应当重视面向基层的研究

——《乡镇领导论》序

夏书章

在有关领导科学、管理科学的各种教材、专著竞相问世的今天，我们不无遗憾地看到，对于基层特别是乡镇领导的理论的研究，却仍然是一片亟待填补的空白，或比作尚未开垦的土地，更不用说“精耕细作”了。

放眼全国，作为国家基层政权机关的乡镇组织，面广量大。其领导工作如何，直接关系到整个国家“大厦”的基础。这是不言而喻的。说得具体一些，乡镇的政权建设、经济、文化教育和其它各项社会主义事业的发展，以及国家大政方针的贯彻执行，在很大的程度上都取决于得力的、有效的领导和管理。

经过十年改革，广大农村所发生的变化极大。在经济方面，尽管在全国范围内发展还不平衡，但是很多地区已由过去自给自足（其实有的是不足或者勉强和低水平的足）的小农经济逐渐走向社会化的商品经济。当代的农民，也随之而有相应的变化，即不少已成为商品生产者和经营者了。面对这类变化了的新形势，那种传统的、经验的领导方式，显然已很不合时宜，而必须代之以领导和管理的现代化，科学化。这是情况和问题的客观方面。

在主观上，现有在职的和即将进入岗位的乡镇领导者为了不

断提高自身的素质、领导艺术和管理水平，以求更好地完成工作任务，也非常需要有关的、尤其是有针对性的或者叫对口的科学理论和业务知识的指导。

正是在这个时候，《乡镇领导论》一书同广大读者见面了，我为此由衷地感到高兴。几位可以称得上拓荒者的同志将这朵新花奉献出来，相信是会得到乡镇领导者们的欢迎和欣赏的。据我所知，这是我国迄今为止的第一部探讨乡镇领导规律和方法的专门著作。

此书有不少明显的特点，例如：

在立意方面，可见其角度新颖，未囿于传统的写法。也就是说，著述者较有开拓创新的精神，敢于尝试跳出一般领导学的框架，从乡镇领导所处的地位、环境条件等实际情况出发，既力求阐明进行领导的艺术和方法，又注意论述接受领导和管理的形式、内容和要求等。这就把领导和被领导、管理和被管理有机地统一起来。应该认为，这是难能可贵的独到之处。

在结构方面，体系是完整的，论证也有较严密的逻辑性。按照乡镇领导的发生、发展等内在联系，循序渐进地探讨了乡镇领导的一般性质及其特点、领导组织、领导工作等基本规律，读来顺理成章。不难看出，把领导机制、艺术、方法、素质和管理融为一体，是此书的又一显著特色。

在知识（资料）的运用方面，旁征博引，涉及的面很广。不仅立足于中国，而且能面向世界；既着眼于现实，又不割断历史线索，并展望未来。这种有机的结合，颇能体现“三个面向”，即“面向现代化，面向世界，面向未来”。还参考、借鉴了已有的研究成果和成功的经验，给人以论证比较全面、充实、深刻的印象。

在行文方式方面，深入浅出，通俗易懂，具有较好的可读性。目前乡镇领导者文化知识和理论水平参差不齐的情况是实际

存在的，能把比较抽象、深奥的理论观点尽量用容易接受、理解的语言表达出来是经过一番努力的。这里，值得一提的是多处援引了具体例证，使理论与实际紧密结合，有比较形象、生动的优点。

此书显然是经过著者进行广泛、深入的调查研究 and 理论概括之作。但也正因为是前无古人，还只是初步的探索，还有不够完善和有待进一步研究之处。基于这是一门新兴的、理论性和实践性都很强的科学，我也由衷地希望广大实际工作者和理论工作者通力合作。在不断总结经验的基础上，加强研究，作出更有助于提高乡镇领导水平的新的贡献。

(一九八九年六月于中山大学)

目 录

绪 论

第一节 乡镇领导的地位及特点	1
一 乡镇及其地位	1
二 乡镇领导及其作用	2
三 乡镇领导工作及其特点	3
第二节 乡镇领导的研究范围和方法	4
一 乡镇领导的研究范围	4
二 乡镇领导的研究方法	6
第三节 乡镇领导研究的价值和作用	7
一 乡镇领导研究的理论价值	7
二 乡镇领导研究的实践价值	8

第一篇 乡镇领导组织

第一章 乡镇领导体制

第一节 乡镇领导体制的沿革	11
一 建国初期的乡镇政权建设	11
二 1954年后的乡镇政权建设	15
三 公社化时期的乡镇政权建设	20
第二节 乡镇领导体制的系统结构	22
一 实行党、政、企分开	22

二 党的乡镇组织系统·····	27
三 国家政权组织系统·····	28
四 经济实体乡镇组织系统·····	30
五 群团组织系统·····	32
六 群众自治组织系统·····	34
第三节 乡镇领导组织机构的科学化 ·····	34
一、乡镇组织与领导的关系·····	34
二、乡镇组织机构要合理化·····	37
三、乡镇组织机构要科学化·····	40

第二章 乡镇领导班子的合理结构

第一节 乡镇领导班子合理结构的含义和意义 ·····	42
一、乡镇领导班子合理结构的概念·····	42
二、建立领导班子合理结构的必要性·····	43
第二节 乡镇领导班子合理结构的标准 ·····	47
一、人员精干，运转灵敏·····	47
二、朝气蓬勃，勇于创新·····	49
三、作风正派，为政清廉·····	51
第三节 乡镇领导班子合理结构的主要内容 ·····	52
一、“纺锤型”的年龄结构·····	53
二、“宝塔型”的知识结构·····	54
三、“辐射型”的专业结构·····	56
四、“多类型”的智能结构·····	57
五、“互补型”的气质结构·····	58
第四节 建立乡镇领导班子合理结构的途径 ·····	59
一、坚持德才兼备的干部标准·····	59
二、实行干部制度的改革·····	61

三、意注保持动态的平衡.....	62
------------------	----

第二篇 乡镇领导工作

第三章 乡镇领导职能

第一节 落实政策, 执行任务.....	64
一、落实党和国家的政策.....	65
二、执行上级组织的任务.....	67
第二节 确立战略目标, 制定发展规划.....	71
一、乡镇发展规划的重要意义.....	71
二、乡镇发展规划的基本内容.....	73
三、乡镇发展规划的制定步骤.....	76
四、乡镇发展规划的实施措施.....	77
第三节 发现吸收人才, 合理使用干部.....	78
一、人才及其重要的地位.....	79
二、乡镇选用人才的标准.....	80
三、乡镇选用人才的方法.....	83
四、乡镇选用人才的原则.....	85
第四节 检查工作, 总结经验.....	89
一、检查总结的作用.....	89
二、检查总结的内容.....	92
三、检查总结的方法.....	93

第四章 乡镇领导方法

第一节 乡镇领导的基本功.....	96
一、学会调查研究.....	96

二、掌握预见本领	101
三、搜集利用信息	102
四、运用激励手段	104
第二节 乡镇领导工作方法	106
一、从群众中来，到群众中去”	107
二、抓住中心，“弹钢琴”	108
三、抓住两头，带动中间	109
四、身居局部，面向全局	111
五、注重形式，讲求实效	112
六、以身作则，身体力行	114
第三节 乡镇领导艺术	115
一、指挥艺术	115
二、协调艺术	117
三、授权艺术	119
四、谈话艺术	121
五、运时艺术	122
六、批评艺术	124
七、借用外脑艺术	125
八、其他艺术	127
第四节 科技进步与乡镇领导方法	128
一、科技进步对乡镇领导思维方式的影响	129
二、乡镇领导方法的变革及趋势	133

第五章 乡镇领导素质

第一节 乡镇领导素质的含义及意义	137
一、乡镇领导素质的含义	137
二、提高乡镇领导素质的意义	139

第二节 乡镇领导素质的基本内容	140
一、政治思想素质	140
二、文化知识素质	143
三、管理能力素质	145
四、工作作风素质	148
五、法律素质	151
六、职业道德素质	154
七、心理生理素质	156
第三节 提高乡镇领导素质的途径和方法	159
一、乡镇领导要勤于读书	159
二、乡镇领导要勇于实践	161
三、乡镇领导要善于总结	163
四、乡镇领导要接受监督	165

第三篇 乡镇领导管理

第六章 乡镇领导的目标管理

第一节 乡镇领导目标管理的概念和意义	167
一、乡镇领导目标管理概念的含义	167
二、乡镇领导目标管理的性质和特征	168
三、乡镇领导目标管理的意义	171
第二节 乡镇领导目标管理的内容和程序	175
一、乡镇领导目标管理的基本类型	175
二、建立完备的乡镇目标管理体系	177
三、乡镇目标管理的一般程序	178
第三节 乡镇领导目标管理的原则与要求	191
一、确立目标的原则与要求	191

二、实施目标的原则与要求·····	198
第四节 乡镇领导目标管理的保障体系 ·····	203
一、组织体系·····	203
二、考核体系·····	206
三、奖惩体系·····	210
四、竞争机制·····	213

第七章 乡镇领导岗位职务培训

第一节 乡镇领导岗位职务培训概述 ·····	216
一、乡镇领导岗位职务培训的基本特性·····	216
二、乡镇领导岗位职务培训的意义·····	217
第二节 乡镇领导岗位职务培训的任务和内容 ·····	219
一、乡镇领导岗位职务培训的任务·····	219
二、乡镇领导岗位职务培训的内容·····	220
第三节 乡镇领导岗位职务培训的原则、形式和途径 ·····	222
一、乡镇领导岗位职务培训的原则·····	222
二、乡镇领导岗位职务培训的形式·····	223
三、乡镇领导岗位职务培训的途径·····	224
四、乡镇领导岗位职务培训的方法·····	225
第四节 乡镇领导岗位职务培训的趋势 ·····	226
一、观念要现代化·····	226
二、培训要规范化·····	227
三、管理要制度化·····	227

第八章 乡镇领导监督

第一节 乡镇领导监督概述 ·····	231
---------------------------	-----

一、乡镇领导监督的含义·····	231
二、乡镇领导监督的特征·····	233
三、乡镇领导监督的意义和作用·····	234
第二节 乡镇领导监督的内容 ·····	236
一、组织功能监督·····	237
二、工作监督·····	240
三、滥权监督·····	242
第三节 乡镇领导监督的形式 ·····	244
一、政治监督、经济监督和技术监督·····	245
二、事前监督、事中监督和事后监督·····	247
三、自我监督和非我监督·····	249
四、显性监督和隐性监督·····	250
第四节 乡镇领导监督方法 ·····	252
一、询问与质询方法·····	253
二、视察与指导方法·····	253
三、检查与审核方法·····	254
四、批评与建议方法·····	254
五、其他方法·····	255

绪 论

研究乡镇领导，应先理出个头绪来，就是要弄清楚什么是乡镇领导？为什么要进行乡镇领导与管理？怎样对乡镇进行领导和管理？以及怎样明确研究乡镇领导的目的和方法？这篇绪论，就是探讨这些问题的。

第一节 乡镇领导的地位及特点

一、乡镇及其地位

“乡镇”是一个复合概念，由乡村和集镇两个词构成。所谓乡村，是指包括村落、集市（集镇的雏形）、山川田野、河流湖泊在内的农民栖息劳动的地方，亦称乡村社区，习惯上叫农村；所谓集镇，是指以乡村经济为基础，居住人口比较集中，非农业人口比重比较大，商品经济比较发达，交通比较便利的区域性的社会经济活动中心。集镇既不同于县城，也不同于集市，前者属城镇的范畴，后者属乡村的范畴，它是城镇和乡村的结合部，是沟通城乡各项交流的桥梁和纽带。

乡镇，是我国的一级行政单位。相传历史上乡镇创建于周代，此后为许多朝代所袭用；新中国成立初期就设立了乡镇建制。1958年人民公社化运动中，撤乡并社，政社合一。二十多年的实践证明，这种体制有根本性缺陷；1983年随着农村改革的深入，进行了政社分开建乡划镇工作。迄今为止，全国共有乡镇91590个，其中乡79306个，民族乡3144个，镇9140个。

改革之后的乡镇是我国的基本社区系统、基层行政区域、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。

首先，乡镇是基本社区系统。乡镇是一个相对独立的“社会”。它是由许多社会组织如政治组织、经济组织、文化教育组织和群众组织组成的。这些社会组织相互联系、相互依存、相互影响、相互制约，形成了基本的社区系统，有着完整的社会机制。

其次，乡镇是基层行政区域。我国的行政区划，一般分为省、市、县、乡（镇）四级。乡镇是行政区域的基层，它设有国家基层政权及其行政机构；它根据党的方针政策和国家的法律、法令，直接领导着农村的政治、经济、文化和各种社会建设，组织着农民的生产和生活活动。

再次，乡镇是综合的经济组织。从产业看，既有第一产业，也有第二产业、第三产业；从生产过程看，既有生产、流通，又有分配、消费等环节；也是一个农、林、牧、副、渔、工、商、建、运、服各业综合发展的经济系统。它通过内部自我调节和外部横向联合，实现综合的经济效益。

所以，必须充分重视乡镇，搞好乡镇管理，不断地调节生产关系，改革上层建筑，合理地组织生产，管理社会活动，以便促进两个文明建设，建设具有中国特色的社会主义。

二、乡镇领导及其作用

同其他领域和战线一样，乡镇事业的兴衰，工作的成败，关键在领导。乡镇领导指的是乡镇领导机关的主要领导干部，也就是乡镇党委的正副书记和政府的正副乡、镇长。他们是乡镇工作的领导者和组织者。他们所处的地位，决定了他们有以下作用。

（一）决策：乡镇领导对乡镇的发展方向及重大问题进行决策，提出适当的工作方针和原则。

(二) 组织：乡镇领导对乡镇政治、经济、文化及社会工作进行具体组织、部署、检查和督促。

(三) 协调：乡镇领导对乡镇内部和外部关系进行协调，调整矛盾，理顺关系，使之有机配合。

(四) 反馈：乡镇领导对上级党和政府的方针、政策、法令、条例在基层执行中的真实信息进行反馈，以保证宏观领导的正确有力。

当然，乡镇领导的作用是一种整体效益，只有每一个乡镇领导明确目的，照顾整体，并且合理分工，有机配合，职有专司，协助运转，才能实现。

三、乡镇领导工作及其特点

所谓乡镇领导工作，是指乡镇领导为了完成一定任务，组织，指挥，协调，控制人力、物力、财力，进行改造世界的实践活动。乡镇领导工作的这种实践活动是由领导者、被领导者、机构设施和作用对象这四个要素组成的。其中领导者和被领导者是主体，机构设施是实现领导的组织保证和物质手段，对象是领导工作行动的目标。领导者运用领导机构、物质手段，组织和率领被领导者为实现一定目的作用于客观对象，就是领导的实践活动。乡镇领导工作也就是解决领导者、被领导者及其共同作用对象的关系问题。

由于乡镇所处的特殊环境、被领导者的素质条件和具体的工作内容等种种原因，其领导工作表现出如下一些特点：

(一) 社区的综合性。乡镇是一个社区性的系统，就一个乡镇来说，它所管理的范围不大，但却是“麻雀虽少，五脏俱全”；组织上，党、政、企、群众团体皆有；行业上农、工、商、运、建、服均存；工作上政权建设，思想政治工作，经济管理、人口管理、治安民政、文化教育、科学技术、文体卫生、村

镇建设俱全。因此，乡镇领导工作具有社会性和综合性。

(二) 基层的具体性。乡镇属于基层组织，其领导工作比较具体。首先乡镇领导要实现政策的具体化。上级党和政府的方针、政策、法令、规章往往带有原则性和泛适性，不可能十分具体细致。乡镇领导在执行时必须具体，要抓住精神实质，结合当地实际情况，创造性地贯彻实施。其次，乡镇领导工作要实行工作细致化。乡镇领导与广大人民群众经常保持着直接的接触，领导工作不能过分地原则化和笼统化。

(三) 条块的交叉性。乡镇是块块性的地方单位，整个工作需要统一领导，有机配合。而县的许多职能部门在乡镇设立了一些派出单位，如农技站、农机站、畜牧兽医站、邮电所、物资站、供销社、工商所、税务所、信用所、公安派出所、法庭等，有些县在乡镇的派出单位竟多达二十多个。这些单位工作在乡镇，关系在上头，人权、物权和财权都由上级主管部门掌握，对乡镇造成了“管得着的看不见，看得见的管不着”的情况。乡镇工作部门的条块交叉，使得乡镇领导工作需要妥善协调、认真对待。

第二节 乡镇领导的研究范围和方法

一、乡镇领导的研究范围

乡镇领导的研究范围是由乡镇的特点、地位、作用和乡镇领导的功能（主动性与被动性）决定的。从乡镇领导的主动性来说，乡镇领导的研究范围，主要包括两大部分：一是领导组织篇，二是领导工作篇。领导组织篇，大约可分二个部分：一是乡镇领导体制。这部分主要包括乡镇领导体制的沿革、乡镇领导体制的系统结构和乡镇领导机构的科学化；二是乡镇领导班子的合理结构。这部分主要包括乡镇领导班子合理结构的标准、乡镇领导班子的群体结构和建立乡镇领导班子合理结构的原则、途径。