

领导科学丛书

张放涛 主编

乡镇领导

(一)

刘国勤 主编

中国言实出版社

F325.4-53
20061



乡镇领导

(一)

主 编 刘国勤
副主编 丁战勇 梁少军
郑忠义 丁建华



中国言实出版社

领导科学丛书编委会

编委主任 孔玉芳

编委副主任 马正跃 臧安民 申振君 詹玉荣
路俊福 熊金栋 林宪斋 邹文珠
张铁岗 张召平 李恩东 苏万里
李永新 李亚杰 陈雪枫 柴中畅
李发军 王 璋 马葆青 赵金德

编委 王敬瑞 高丹盈 程六生 张学军
宋建生 娄会峰 鲁在利 陈武营
赵德有 张振涛 赵继清 闫志安
严君国 郭克明 李森林 段金生
李庆瑞 徐宏波 薛显林 徐玉芳
邵景均 姜 平 孟艾芳 李光炎
冯志芳 张世和 赵达军 刘兰芬
王修和 高 璞 陈一放 徐仲华

主 编 张放涛

副 主 编 张兴民 姜明生 王玉涵 冯振广

前 言

领导科学是适应改革开放时期领导工作科学化的需要产生和发展起来的,是我国改革开放以来发展最快的学科之一。作为这门新兴学科的第一个阵地——《领导科学》杂志,自 1985 年 3 月创刊以来,受到了全国广大读者尤其是各级领导干部的欢迎和好评。中央领导同志称赞她为“科学决策的参谋,领导工作的益友”;基层干部称她为“科学领导的良师,人才成长的摇篮”;专家学者称她为“学科旗帜,科研阵地”。胡锦涛同志 1992 年调中央工作之前,曾把他多年保存的《领导科学》杂志送给西藏自治区委办公厅工作人员,并要求他们认真阅读这份杂志。1999 年 6 月,时任中央军委委员、总参谋长的傅全有同志委托总参政治部复函领导科学杂志社,对我刊多年来为传播现代领导科学知识、帮助各级领导干部实现决策与管理现代化所做的贡献表示敬意,衷心感谢我刊对军队建设和总参工作的支持。2002 年 6 月,时任中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长的姜春云同志视察领导科学杂志社时说:“《领导科学》我了解,办得好,很成功,很有特色,很受欢迎……我认为,《领导科学》值得广大领导干部认真学习。”

各级领导的鼓舞与鞭策,广大读者的支持与厚爱,激励着我社全体同志始终以“树一流品格,创一流刊物”为目标。创刊 19 年来,我刊先后获得了一系列荣誉:1995 年荣获全国首届优秀社科期刊奖,连续四届被评定为全国中文核心期刊,连续七届获得河南省优秀期刊、二十佳期刊称号。同时,发行量也逐年增加,目前在全国各地已拥有数十万以各级各类领导干部为主的忠实读者。

由于我们在杂志编辑过程中始终坚持应用性和创新性,我刊过去所发表的文章虽不像陈年老酒愈陈愈有味道,但今天仍有参

考价值的文章确实很多。我们曾多次因不能为读者提供早期杂志而感到遗憾。为了满足这些读者的迫切需求,我们在征求方方面面意见的基础上,编辑出版了这套丛书。该丛书与以往我们出版的几种杂志精选本相比主要有两大特点:一是内容系统、完整。全书 1377 万字,共收入 1985 年至 2003 年的文章 5097 篇,不少栏目中有参考价值的文章几乎全部入选。二是分门别类,使用方便。根据专业理论和杂志栏目设置的特点,对入选的文章重新进行分类,共分 30 类,每类 1 卷。每卷中又分若干部分,每部分中的文章以时间为序排列。全书共 30 卷,40 个分册。

在编辑过程中,我们按照党的十六大以来中央的有关精神对入选文章进行了必要的删改,而对于当时特定环境中的一些具体提法,则本着尊重作者、尊重历史的原则,基本保留了下来。对于一些现在看来失之肤浅但当时处于学术前沿的文章,也没有放弃入选。我们虽然尽了很大努力,但因受客观条件的限制,仍有不尽如人意之处:一是对入选文章的作者的情况无法全部了解;二是分类标准的多元化(在这里多元化又是必需的),使编者在操作过程中难以准确把握。

在本书出版之际,我们非常感谢多年来给我们以指导和帮助的领导和朋友们;为了提高该丛书的编辑水平,我们特邀省内外有关单位和部门的负责同志以及领导科学界的著名专家学者分别担任本书编委主任、编委副主任、编委以及分卷主编、副主编,对于他们的大力支持,我们深表感谢;非常感谢本书的所有作者,感谢中国言实出版社的领导、编辑以及为本书出版给予支持的所有朋友们;也非常感谢曾经在领导科学杂志社工作过的同志们,本书也有他们付出的心血。

领导科学杂志社

2004 年 10 月

目 录

一、乡镇领导工作概述

乡镇领导工作的特点及效能·····	陈志光	1
谈乡镇领导的服务·····	陈志光	5
乡镇领导的地位及特点·····	速 建	10
乡镇党委书记有三本难念的经·····	李炳连	14
多正面宣传农村基层干部·····	王正江	16
稳定乡镇干部队伍应注意克服的四种倾向 ·····	杨东风 都红岩	17
切实关注乡镇干部的苦衷·····	郭青凡	19
乡镇党委书记成长环境探微·····	冯健华 黄林华	22
乡镇干部更需要理解和支持·····	王洪轩	28
你知道乡镇干部有多难 ——由李昌平“上书”引发的话题 ·····	王玉涵 李军领	32
县委要努力为乡镇创造宽松的发展环境·····	郭丛斌	43
要理直气壮地支持和保护乡镇干部的积极性·····	郭玉才	46
理解乡镇干部 支持乡镇工作·····	杨戌超	49
乡镇干部须走出认识的误区·····	鄢科武	52
乡镇领导的矛盾心态及其调适·····	盘德平	55
当前乡镇工作的“五难”及对策·····	李金生 京海华	58
乡镇干部的主动权从何而来·····	罗茂降	62
谁为乡镇干部“减负”·····	张厚美	66
乡镇干部也需要关怀·····	张兴民	69
乡镇领导离任审计的困难与建议·····	龙长海	72

二、班子建设

消除乡镇领导班子换届中“临时断裂”现象的对策	中共山东商河县委组织部	74
“换届现象”及其预防措施	张汉三 王祖和	77
乡镇党政班子部分成员活力不足的原因与对策	张明群	79
要选拔“有觉悟的能人”进村级班子	郭连山	82
对三个不团结乡局级班子考察调整后的思考	梁天平	86
选配乡镇领导班子需要处理好的重要关系	刘军培	89
加强乡镇党委建设要注重“四个结合”	何东成	91
乡镇新班子怎样起好步	张 进	93
县委加强乡镇党委建设的途径	黄抒民	97
加强乡镇党委作风建设要处理好五个关系	舒惠国	98
选配乡镇领导干部应坚持五个观点	王焕有	103
抓好乡镇党委建设这个“龙头”	孟宪臣	107

三、领导体制

端掉乡镇干部的“大锅饭”	周以新	111
从九个亿元乡看乡镇领导班子的群体结构	陆正方	112
画好一幅蓝图	卢 新 彭树人	117
理顺乡镇领导的五种关系	赵保森	120
乡镇政府领导体制亟待改革	赖德华	124
建立乡镇领导新机制	阎长印	127
村级组织体制改革的目标	曹国英	130
乡干部包村制的弊端剖析	朱长青 王吉波	133
加强乡镇干部队伍建设关键在“养”	李水良 章 剑	136
乡镇党政一把手要懂财政	陈庆耀	139

乡镇与县直部门之间的关系亟待理顺·····	顾士良	140
乡镇机构改革应处理好三个关系·····	杨秀涛	143
七所八站:让“块块”头疼的“条条”·····	许正清 汪才伦	145
摆脱忙乱自有道		

——肖家桥乡推出管理体制新模式

·····	谢德明 张自力	149
接待应酬:乡村干部何时说“不”·····	沈小平	153
乡镇领导的困惑·····	陈建良	158
村干部不宜“公职化”·····	高怀飏	165
乡镇党代会常任制探析·····	江万丰	167

四、作风与素养

知实情 想实招 干实事 求实效·····	彭树人	173
对部分年轻乡镇干部落选问题的思考		
·····	中共河南潢川县委组织部	177
乡镇党委书记的“诗外功”·····	刘善桥	181
农民对干部有“七盼”·····	唐志强	184
农村干部要学会“算账”·····	吴政保	186
乡镇干部来源存在的问题与解决办法·····	王祥泽	187
农村基层干部应强化政绩意识·····	张 平 辛春生	189
乡镇党委书记要当好赛场“三员”·····	刘少荣	193
提高乡镇党委书记适应新形势的综合能力·····	李天鸥	196
老同学教我如何做官·····	李昌平	199
乡镇干部缘何不恋乡·····	范湧华	204
“人走家搬”不是解决乡镇干部“走读”的最佳办法		
·····	梅久丰	208
当好乡镇党委书记的要素·····	曾志君	211
吴仁宝的特色语言·····	孙海燕 朱崇明	216

五、村级工作

怎样当好农村党支部书记·····	史来贺	224
解决村干部后继乏人问题的途径·····	国 城 言 午	227
农村后进支部转化升级的八种方法·····	谭文平 谭家义	229
围绕小康村目标加强农村基层党组织建设 ·····	王振铭 孙金献	230
中国农村的希望 ——介绍华西村党委的领导方法 ·····	张秉忠	231
乡村干部的苦衷和希望·····	郭宏伟	236
论村干部国家化的必要性与可行性 ——同熵定律引发的思考·····	郑 剑	238
选派国家干部到村任职应防止四种偏向·····	周建国	242
容易引发村组干部不廉洁的问题及矫正对策 ·····	全国铎 杜尊俊 李春熹	244
宗族问题与农村领导工作·····	吕继明	247
村干部必须注意处理好的五个关系·····	颜年安	252
要重视村级班子亲属化问题·····	张新国	255
卸职村干部的“拆台”现象值得注意 ·····	陈邦海 肖 波 栗建湘	258
如何加强村级班子建设·····	李建民	260
村干部的“无法”与“有法”·····	张佳乐	263
村组干部交叉兼职工作及其改进·····	梅德平	264
乡村选举：一个值得关注的话题 ·····	杨永志	267
重视直选后的村班子建设问题·····	陈秀梅	275
恶人治村不可取·····	柴吉宏	279
村支书工作的“四个转变”·····	陈久好	280

村委会民主决策难及其对策·····	全国锋	284
村委会直选后须处理好四个关系·····	刘建设	287
农村党支部书记如何解难·····	赵协成	290
“两委联席会议制度”是一个创举·····	于法友	293
亲历直选·····	崔洪培	297
直选“村官”缘何难当·····	王生波	298
农村“两委”矛盾根源透视·····	李志安	301
透视村民自治中的村干部群体·····	张向东	304
村官,当选之初怎么干·····	杜 发	308
“富者为村官”现象透析·····	汪济国	311
我是如何当好“村官”的·····	卢楷文	317
助民致富靠什么		
——叙浦县小湖村建整扶贫点的实践与启示		
·····	欧阳斌	322
农业结构调整应坚持的原则·····	胡勤贵	326
在驻村实践中努力做好群众工作·····	郭瑞民	327

一、乡镇领导工作概述

乡镇领导工作的特点及效能

陈志光

一、乡镇领导工作的特点

乡镇领导,这里是指乡镇党委的正副书记和政府的正副乡镇长。他们行使党和人民赋予的权力,履行这级党委和政府的职能。他们是党、政府联系党员和人民群众的桥梁、纽带,是站在社会主义建设最基层最前沿的地方党政领导人,是党和政府各项工作的一个重要的落脚点。一方面,要把党和政府的指示、方针、政策,通过宣传、教育、发动、组织广大党员和人民群众去实施;另一方面,要把党员和人民的思想、情绪、呼声及时、准确地反映到上级决策机关。乡镇领导与党员和群众最接近,既是指挥员又是战斗员,由于这样,他们的领导工作具有自己的鲜明特点:

1. 工作不正规。上下班难定时,群众找上门,部门上门找,经常在村里,与农民同吃同住多,下属直接汇报多,口头汇报多,急办的事情多,乡里开会,无会议简报,全凭下属的责任、兴趣、爱好去传达贯彻(村干部文化低,笔记差)。

2. 直接群众性。乡镇领导与群众直接来往,工作、生活经常在一起,领导者接受群众的直接监督,群众的吃、穿、住、行、喜、怒、哀、乐,他们历历在目。

3. 直接实践性。乡镇领导一方面是实施上级决策的组织者、

指挥者,另一方面又要根据本乡镇的实际情况,作出自己的决策,并直接参加实施决策的全部过程。上级决策的正确与否,在这里得到了最直接最现实的检验。决策要变为群众的行动,并能达到预期的目的,一方面靠决策本身的正确,另一方面要靠实施得当,因地制宜,方法对头。过去的实践证明,失误的决策会带来坏的结果,即使是正确的决策,实施不当,也得不到预期的结果,甚至出现好决策得到坏结果的情况。

4. 部门小而全。是指乡镇里各行各业样样齐全,如:农、工、商、文、教、卫等。一个乡镇,干部多的四十来人,少则不到二十人。上面的部、委、办、科、局几十个,每一个单位配有许多人,而乡里一人一个部门,或者一人负责几个部门。上面“文山会海”,乡镇深受其害。

二、乡镇领导工作的现状

乡政权的建立,领导制度的改革,从组织上实现了基层政权党、政、企分开,领导班子年龄下降了,文化程度上升了,领导成员减少了。所有这些,都为乡镇领导工作科学化开辟了途径,创造了极为有利的条件。近年来,在实践上也做了有效的尝试,对促进农村改革向纵深发展,带领农民走上致富的道路发挥了重要的作用。但是,毋庸讳言,乡镇党政分开的问题,只是组织上解决了,思想认识、工作方法、日常工作运行等等都还没有认真解决,或根本没有解决。从当前的改革和现代化建设看,乡镇领导工作仍有较大差距,还存在不少亟待解决的问题。

一是目前乡镇领导工作仍是党政不分,权力集中,职责不清,书记“包揽过多”,党难管党,农村党支部涣散,无战斗力。二是主要领导者直接管理指挥的下属过多,事务缠身,难管好全局性的大事。三是多头领导,权责混乱,领导效能低。四是党政干部混合派工,工作如同“赶鸭帮”,下属缺乏工作的动力、热情,最后导致整体工作涣散。五是难以鉴别领导者才能的高低。工作的好坏,靠“天

时地利”，有的可坐享其成，反之，整个班子则受“株连”。六是信息收集、反馈不灵敏、不及时，难以真实。

“冰冻三尺，非一日之寒”。造成上述弊端，并非全是乡镇现任领导所致，归纳起来，有以下主要原因：其一是一些乡镇领导者本身不注意或者缺乏领导科学的常识，经常事必躬亲，久而久之，便患了事务主义这一常见病。当然，也有领导者的素质、修养、能力的问题。其二是乡政权的建立，党政分开从组织上实现了，但缺乏从思想认识、工作方法等方面进行理论和实践上的探索、宣传、教育。其三是上级领导工作不注意科学化，致使上行下效。其四是下属、群众、自身中的习惯势力，下属到乡镇办事，习惯于过去的党政不分，凡大小事都要找书记，找“最大的”。

三、发挥效能的几点建议

必须明确，现代领导者不是当官，而是服务；不是靠经验，而是靠科学；不是靠个人专断，而是靠集体智慧。依据领导科学、现代管理的理论，乡镇领导要使自己的工作趋于科学化，发挥高效能，至少要考虑这几个方面：

第一，管理层次要较为科学。

乡镇管理层次的建立，应遵循五条原则：①党政职责必须分开；②层次简明、科学，无多头领导，不越级直接指挥；③管理跨度适宜，即直接领导的下属不宜过多，一般以6人左右为宜，以利于书记、乡长考虑全局，抓大事，谋战略；④权力和责任清楚，任务和目标明确，使各层次人员司其职，尽其责，献其智，成其事；⑤运转灵活、快速，信息畅通、敏捷。上级决策下来，实施快，下属来请示，小事拍板快，大事研究决断快，向上汇报及时准确。

第二，抓学习。

知识丰富的领导者，往往工作成效大。领导者的学习，不仅在于接受各种知识，更重要的是提高自身的智力，即掌握、运用知识的能力和提高自己的能力。首先，要学一点马列主义基本理论。

共产党的干部,不懂点马列主义理论,工作是寸步难行的。关键在于掌握马列主义的立场、观点、方法。其次,学点新技术革命和现代管理,应善于及时了解新技术革命和现代管理有关常识,掌握新思想、新方法,才能提高领导的素质和效能。这可谓“磨刀不误砍柴工”。再次,学点历史尤其是地方志。了解历史可“古为今用”。地方志是各地各民族各时代自然气候、阶级斗争、生产斗争等方面的情况、成就、经验教训的记录,是百科资料宝库,有很高的实用价值,可作为地方官决策的依据之一。同时要抓下属、群众的学习。众人水平提高了,共同语言多,上下协调,齐心协力,决策易落实,工作成效大。尤其要注意抓党员、骨干们的学习。

第三,真正讲求实事求是。

乡镇领导做好服务的关键在于求实。上级的决策,到这里与群众见面,受实践检验,如果搞“假、大、空”,后果不仅严重,而且直接。“大跃进”时的“浮夸风”,“大锅饭”时的“一窝蜂”,不仅不唯实,各地还搞了“土法上马”。所有这些,今天都应不忘前车之鉴。

第四,信息反馈。

乡镇领导的信息反馈,主要是迅速实施上级的决策和及时向上传递实施过程的情况、人民的呼声。实际上,信息反馈就是“一切从实际出发”、“实践是检验真理的唯一标准”的马克思主义原理在领导工作中的具体运用和体现。收集信息,既要及时准确,又要讲究效用,切忌“道听途说,捕风捉影”。如果说不传递信息是失职的话,那么,假信息则可能使人犯罪。当年“亩产十三万斤粮食”的教训,至今仍使人记忆犹新。

第五,弹性原则。

乡镇的弹性原则,是指其自身工作和允许下属工作的自主、灵活、留余地、能回旋、有弹性。目前,一些乡镇领导仍习惯过去党政干部的混合派工,搞“赶鸭帮”式的抓“中心工作”,造成部门的许多工作只能“临时抱佛脚”。这既不符合领导科学的道理,又不适应

乡镇工作的特点。当然,一些上级的重大决策,集中“优势兵力”搞“速决战”是必要的,但千万不可变为“持久战”,否则,部门工作就成了“瞎子的眼镜”。

乡镇领导工作的弹性,也指乡镇工作时间、范围、内容的灵活。如果让乡镇套用上面机关的上下班制度,是不切合实际、容易脱离群众的。工作范围、内容也应灵活。因为乡镇干部一人一个部门,“一个萝卜一个坑”,“拉郎配”的所谓互相督促的小组,只能互相浪费时间,互相内耗精力,互相影响工作。应该提倡:在其位,信其人,定其职,授其权,谋其政,考其绩。

乡镇领导工作趋于科学化了,这级的党政职能就发挥出来了,“麻雀”也会展翅高飞的。

(作者单位:中共广西壮族自治区委党校·选自 1986 年第 3 期)

论乡镇领导的服务

陈志光

乡镇政权是我国政权组织的细胞,是党和政府各项方针政策的一个极为重要的落脚点。乡镇领导,指乡镇正副书记和正副乡镇长。他们是党和政府联系组织党员和群众的桥梁、纽带。探索和发挥乡镇领导者的效能,对于加强乡镇政权的建设,落实党在农村的方针、政策,建设繁荣富庶的社会主义新农村有着十分重大的现实意义。

一、农民迫切需要乡镇领导者提供服务

我国的社会主义农业,已走过了三十多年的历程,并取得了伟大成绩。如今,农村的改革,为广大农民尽快致富开辟了广阔的途径。与此同时,农村经济也出现了许多新情况、新特点,迫切需要

农村各级领导者尤其是乡镇领导者及时提供各种服务。

农村工作与城市工作相对而言,有以下几个特点:

1.农村经济实体小、多、散。农村实行家庭承包责任制后,一户或几户已成为自主经营、自负盈亏的独立经济实体,其规模比原来小,数量却比原来多几百倍甚至上千倍,农村工作由原来面向“队”,已转为较直接地面对千家万户,加上农业生产社会化程度不高,文化生活落后,生产活动分散。因此,农民的思想较之以往更易于松散,农村工作更易于出现涣散的现象。

2.生产项目多、新、难。由于过去农业生产长期处于指令性的较为单纯“划一”的生产环境,农民缺乏商品生产的经验和技能,加之一些地区农村领导工作跟不上形势的要求,在有计划的商品经济条件下,农业生产经营项目急剧增多,有的地区曾一度出现盲目乱调生产经营项目、一些急需的农产品如粮食生产不足、一些滞销的农产品生产过多等现象,也给生产经营带来了新的难度。

3.生产力水平低、发展慢。几年来的农村改革,促进了农业生产的发展,但从广大农村的一般情况看,生产力发展仍然比较缓慢,社会化生产水平较低;农村劳动力素质不高,农村党员、干部的文化智力素质也远比别的行业差;尽管农村已出现了一批种养加工的能手、专业户,但为数毕竟很少。众多乡村耕作工具仍离不开“1007部队”,即一根扁担,两只箩筐,一把锄头。农业生产在很大程度上仍然受着自然条件的制约。农业科学技术的研究、运用、推广和普及也远远落后于其他行业。因此,农业生产商品率低,商品生产发展慢。

二、当前乡镇领导服务存在的问题

农村要脱贫,农民要致富,迫切需要乡镇领导给予及时指导和各种服务。但是在实际工作中,乡镇领导的服务与农民的需要还很不适应,甚至存在一些弊端,其主要表现是:

1.应急多。乡镇党委书记几乎成了“应急书记”。据调查,

1985年一些县的乡镇党委书记,要亲自挂帅任组长或队长的工作有十项之多,连打疯狗也要书记任组长。因而,有的乡镇党委书记只好“东边一枪,西边一炮”。乡镇党委会也成了应急会,为应急而召开的党委会次数有的竟占年度党委会总数的五分之四强,而研究乡镇的战略规划、长远目标、全局工作,或有关党纪党风、党组织建设、思想政治工作等问题,则为数极少,一些乡甚至无暇顾及。这正是“种了他人的田,荒了自己的地”,本职的服务工作实际上是“缺席”、“空位”。

2. 盲目性大。在农村经济新旧模式的转换中,有的乡镇领导缺乏应有的积极性、创造性、主动性,但却存在一定的盲目性。例如,盲目减少或放松粮食生产,对粮食合同收购盲目乐观或袖手旁观,对耕地的掠夺性生产经营和生产条件的改善熟视无睹等。广西1983年的绿肥种植面积就比1980年减少了46%以上;水利排灌设施利用保护差,仅机电泵的灌溉面积,1983年就比1980年减少了14%。有的农民讲,过去干部下乡催种田,如今干部下乡收粮(公购粮)钱(超生款、国库券)。农业生产的条件不仅得不到改善,甚至有所恶化,若长此以往,怎能脱贫?从何致富?

3. 服务差。其主要表现为,一是不善于服务或不懂服务,或根本不去服务。在尊重农民自主权的问题上,对农民的种、养、收置若罔闻,服务不周不力。二是甘当“收发室”,误把一致性看做是“照搬照抄、照套照喊”。三是有的领导者私心杂念重,贯彻上级指示,常常看上司的脸色行事,保自己的乌纱帽,不能从实际出发,因地制宜地指导当地农民尽快脱贫致富。四是有的上级领导对“四照干部”,误认为稳重、贯彻不走样,而予以赏识或重用,引起下属的“从照效应”。五是对乡镇工作考核指标不科学不全面,往往是看“一粮二款”完成了多少,而忽视生产条件的改善、社会的发展等其他指标。六是一提加强党的领导,有的党委则习惯于过去的“一元化”,乐于样样书记挂帅,书记动手,致使党委书记成了“多长书