

第一章

时代发展呼唤基层领导的新思路、新方法

内容提要：改革开放的不断深入发展，使得乡镇领导面临全新挑战。本章从领导科学的角度和农村经济不断发展新形势所提出的新要求两个大的方面，探讨了乡镇领导的地位、特殊性和发展趋势，分析了乡镇领导面临的全新挑战，揭示了乡镇领导活动的特殊规律，明确了实现领导观点、领导方法、领导体制和领导思维转变的时代要求。

第一节 乡镇领导工作的特殊性要求开拓新思路、总结新方法

乡镇领导要有效地提高自身的领导能力和领导艺术水平，首先必须认识和了解领导科学的一般规律和乡镇领导工作的特殊性，并把二者有机结合起来。

一、领导科学的一般规律

学习领导科学，必须对有关概念、性质、特点、相互关系及发展趋势等有个基本了解，以便从规律性的角度认识、理解、把握领导活动、领导行为。

（一）领导的内涵与要素

什么是“领导”？所谓“领导”，从一般含义来讲，就是拥有一定的权力和地位的个人或集团，采用一定的形式和方法，率领、引导其下属，完成预定目标的过程。因此，领导是一种上级对下级的动态过程。它不是领导者个人的孤立行为，而是一种包含诸多因素相互作用的活动过程。其中，领导者、被领导者、作用对象和客观环境构成了领导活动的四个要素。

领导者是领导活动的主体和有关群体的核心，在整个领导活动中处于主导地位。领导工作成效的优劣，很大程度上取决于领导者的综合素质和能力。

被领导者是指领导者所辖的个人和群体，是领导活动的客体。而对于作用对象（客观事物）来说，又和领导者共同组成领导系统的主体。在社会主义条件下，他（们）既接受领导者的领导，又参与对领导活动的监督。被领导者对其所在组织或团体的关心程度，其自身的素质能力等条件，以及对其本职工作的主动性和积极性等，对于提高领导活动的成效，具有不可忽视的作用。

作用对象是指领导者和被领导者共同作用的客观事物，诸如钢铁公司的钢铁、商店的商品、学校的教学、科研机构的课题等等。不同的作用对象，有不同的特点和领导方法。因此领导者要想取得满意的领导效果，就不仅要掌握领导工作的一般规律和方法，而且要根据不同的作用对象，掌握不同的相关知识，以及不同领域或行业领导工作的特殊规律和方法。

在领导活动过程中，不可避免地要受到所处客观环境条件的影响和制约。客观环境从不同的角度，按一定的标准和特点，可以分为若干不同的类别。其中，从基本性质分析，包括：自然环境，指领导活动中遇到的自然界的情况，有天气气象、地质地理、生物等方面的环境；社会环境，指领导活动中遇到的社会方面的境况。从涉及的层次分析，又可分为两种：微观环境，是指

领导者所处的具体工作环境，诸如群体组织、人际（和党群、干群）关系、物质条件、人员素质等；宏观环境，就是指领导者所处的时代和社会，诸如政治、经济、科技、文化、思想、道德、制度、传统等等。

在整个领导活动过程中，这四个要素自始至终表现出这样或那样有规律的联系，并构成了两对矛盾：一是领导者与被领导者的矛盾，二是领导活动过程中人与客观环境的矛盾。因此，领导者在领导活动过程中，不仅要重视提高被领导者的素质，不断调动被领导者的积极性，同时还要注重领导环境的变化，把领导目标建立在现实条件允许的基础之上。

（二）领导是一门科学，又是一门艺术

应该说，科学和艺术不是一回事，科学和艺术是两个不同的范畴。科学需要严谨、精确、方方面面一丝不苟，追求的是一种真理性认识和对规律的掌握，而艺术需要夸张，要求讲求个性特色，可以抓住一点、不及其余。在许多领域，科学和艺术是矛盾的。但是，在管理领域，两者却是统一的。说领导是一门科学，这是因为，领导工作有着内在的客观规律。这些规律，人们不能创造，只能认识它、把握它、运用它，并在此基础上遵循它而创造出巨大的物质财富，大力发展社会生产力。说领导是一门艺术，这是因为，领导工作除了有规律性的一面以外，还有许多随机性的不确定因素，对此，只能根据具体情况和领导者的学识经验灵活地加以处置。特别是在当前改革开放已经进入攻坚性的关键阶段时期，很多深层次的矛盾、问题都进一步暴露出来，甚至包括一些不稳定、风险性因素在一定范围和限度内也增多了，这就更增加了领导难度，需要运用高超的领导技巧进行驾驭和“制导”。这种灵活处置的过程，就是领导艺术的运用。因此，领导者在管理过程中要把二者有机地结合起来，一方面，要不断了解和把握领导工作规律，用科学态度去从事领导工作；另一方面，

要充分发挥主观能动性和创造性，要因时、因地、因人制宜地进行领导工作。

（三）领导是一种创造性的特殊劳动

领导劳动的特殊性首先体现为社会管理的高层次劳动。任何社会组织或团体，都必有其既定的宗旨，为此便必须有为其实质确定具体目标及其相应实施规划、计划、方案、步骤、途径、方法等方面的工作，才能使其宗旨具有实际意义。同时，任何社会组织或团体的活动，都可能受到各种内外因素的影响或制约，为此，必须因势利导消除这类不利因素，才能使其活动顺利进行。领导工作就是这种为本组织确定目标，消除不利因素发掘有利因素的特殊劳动，任何社会组织或团体都不可缺少这种特殊劳动。

其次，领导是进行统御和引导的活动过程。任何社会组织或团体，都是一个由一帮人组成的群体，这个群体中的每个成员的活动或行为，都是受其本人的思想意识支配的，因而其自然活动或行为具有无序性和分散性。因此必须进行统一的组织、指挥、协调、控制等，使其有序、规范、统一到同一个目标的旗帜下，并通过适当的方式，激发他们的自觉性，调动他们的积极性，发挥他们的创造性，教育他们把自己的切身利益和理想前途等与群体的整体利益有机结合起来、统一起来、协调起来，激励他们为实现共同的目标而团结奋斗，而不仅仅只是为了谋生，不仅仅只是为了眼前的一点蝇头小利。

再次，在社会主义条件下，领导活动的本质体现为“领导就是服务”。领导者是社会的公仆，人民的勤务员。用邓小平的话说，“领导就是服务”。这主要是因为：在经济上，社会主义的经济基础是以公有制为主体，主要生产资料归劳动者所有，领导者和其他劳动者一样，都是生产资料占有者中的普通一员；在政治上，国家的一切权力都属于人民，人民群众是国家的主人，一切领导活动都必须体现人民群众的意志和根本利益。在经济上和政

治上，领导者和广大人民群众都是平等的，这一点和资本主义国家的领导有着本质区别。

（四）领导者行使权力必须遵循一定原则

领导者为了履行自己的义务和职责，实现预期目标，需要拥有一定权力。在社会主义条件下，领导者权力是人民意志的集中表现，是代表人民群众行使领导职能，是为人民、为社会服务的一种手段，是权力、责任、服务的有机统一。这种权力的行使必须遵循一定原则：一是领导者必须在党的领导下行使权力，执行党的路线、方针、政策，在政治上、思想上、组织上、行动上与党中央保持高度一致，完成党的任务。二是领导者必须在宪法和法律范围内行使权力，做到依法行政。法律可以使权力发挥“增效”作用，又对领导者的行为起到规范、约束作用，防止滥用权力。三是领导者的权力必须置于履行职责的基础之上。责任是领导的根本属性，而权力仅仅是履行职责的手段。领导者的责任包括了政治责任、工作责任和法律责任等。四是领导者的权力必须置于人民群众监督之下。领导者应当自觉接受人民群众的监督，为人民掌好权，用好权，为人民的利益尽职尽责。

（五）领导方法的多样性

领导的具体内容和环境是不断变化发展的，因此，领导方法也要随之不断变化。决策、执行、反馈、协调、激励等各个不同的领导环节都需要特定的领导方法。做好领导工作的关键，是了解和把握不同环节的领导方法的特点，有针对性地做好工作。

二、乡镇领导工作的地位与特点

“乡镇”是一个地域性的复合概念，它是指广大的农村和农村集镇。从自然的地理属性和经济发展来看，所谓农村，即是从从事农业生产为主的人们聚居的地方；所谓集镇，就是以乡村经济为基础的区域性的社会经济活动中心。近年来，我国乡镇经济

正在发生极其深刻的变化。农业仍然是整个国民经济的基础，但大量的剩余劳动力正在向乡镇工业和第三产业转移，逐渐加强了同城市经济的联系，因此，乡镇的地位变得越来越重要。从政治属性来看，乡镇系指国家按一定条件在乡村（包括集市）社区和集镇社区设置的行政区域建制，是农村基层政权组织。

乡镇领导工作，是这种最基层“行政区域建制”内的最直接的党、政、经、文等工作，它是中央、省、地（市）、县工作的落脚处和前哨。它具有直接实施国家阶级统治和具体事务管理的双重责任，是搞好物质文明建设和精神文明建设的最基本和最广大的阵地。因此，要做好乡镇领导工作，除了要了解领导科学的一般规律外，还应当充分认识和理解乡镇基层工作的地位与作用。

（一）乡镇领导在我国社会主义现代化进程中的特殊地位

乡镇领导工作的地位，是由领导活动的层次性决定的。从政治系统的角度看，任何领导活动都是系统活动，必然有层次。其中，乡镇处于最基层的位置。在各个层次的领导活动中，基层领导工作具有十分重要的地位：

首先，乡镇领导是党和政府各项领导工作中“实打实”的“基垫”。乡镇领导工作是各项工作的落脚点，处于基础位置。在一定意义上说，党和政府的中、上层对广大农村地区的领导工作做得好不好，关键在于能不能打好、夯实乡镇领导工作这一基础。广大乡镇领导者是广大农民群众的直接组织者、领导者，也是农村经济社会发展的直接组织者、领导者。他们朝夕与农民群众相处，直接接触农民群众，直接联系农民群众，也直接接受农民群众的监督。乡镇领导者的一言一行，一举一动，都关系到党和政府在人民群众中的形象，对于党和国家对整个农村的领导，都体现为一种“实打实”的“基垫”。

其次，乡镇领导是党和政府各项工作的“落脚点”和“桥头

堡”。总结数十年的历史经验，我们党之所以赢得了人民的拥护，是因为党作为无产阶级的先锋队，在革命、建设和改革的各个时期，总是代表着中国先进生产力的要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益，并通过制定正确的路线、纲领、方针和政策，为实现国家和人民的根本利益而努力。中国特殊的国情决定了农村在整个国家的治理中所占据极其重要的位置。乡镇领导是党的整个领导工作中直接面向农民群众的最基本的领导工作，中、上层领导要面向农民群众，实现“三个代表”的要求，就必须面向基层，即面向这一最基本的层次。

再次，乡镇领导是“前沿中的前沿”。它是“前沿阵地”的工作，乡镇处于党和国家对农村领导的第一线，中、上层领导关于发展经济的战略和各项社会改革方案，最终都要通过乡镇领导这一“前沿阵地”的工作才能实现。对基层来说，它的大多数工作都要一抓到底，一般不停留于工作对象的某个层次，可以说是“前沿中的前沿”。

（二）乡镇领导工作的特殊性

与乡镇领导工作的特殊地位相联系，决定了它具有如下特点：

1. 综合性。包括工作的综合性和评价的综合性。乡镇领导工作是“上面千条线，下面一根针”的工作。要保证乡镇领导工作的顺利、有效进行，必须是“一根针”对“千条线”的综合。就乡镇基层政府而言，它的部门设置、工作职责等不可能有与上级政府一一对应，往往是“小分家，一把抓”，综合贯彻、综合治理。对基层领导工作的正确考核，也必须是全面衡量，综合评价。从其职能上看，有政治上的公安、司法和社会环境的综合治理；有经济上的财政、土地、物价、经营管理和经济发展；有教育上的社会文化教育、教师待遇的保证和提高；有社会职能方面

的计划生育等。总之，既要看物质文明建设，又要看精神文明建设；既要量从量的方面看经济指标的增长，又要从质的提高上看经济效益的实现、社会效益的反映等。

2. 繁杂性。基层领导工作直接接触实际，因而显得十分具体繁杂。乡镇领导工作更集中表现出这种特性：一方面是“麻雀虽小，五脏俱全”。不仅有农业，还有乡镇企业、商业、财贸、科学、教育、文化、卫生、民政、公安、司法及人口、土地、家庭等工作，农业本身又有农、林、牧、副、渔。由于乡镇区域小而工作内容庞杂，且头绪繁多，因此不能不呈现出十分繁杂的特点。另一方面是当前农村矛盾多，问题成堆，后果往往具有直接性、现实性特点。乡镇领导工作的矛盾和问题不只是内容上的，而更多的是人际上的，集体、个人，上层、下层等常常都汇集在乡镇这一层次中集中反映出来。处理结果现实性强，连锁反应快，故使得基层领导工作显得异常具体和实在。还由于多种条块的交叉，关系难以理顺，使其工作更为繁杂。

3. 群众性。乡镇领导工作的群众性特点十分鲜明，其工作的对象是千家万户，大量的对农民群众的面对面领导，许多工作都要深入到广大的家庭，“落实不到户，基本不算数”？乡镇领导工作组织的基础是最基层的群众性自治组织，即村民、居民委员会和村民、居民小组。这是一个具有广泛群众性的社会自治系统，基层党群组织的建立及其活动，也以此为出发点和归宿；民主集中制，是我国领导工作必须遵守的最根本制度，而这一制度在基层的正确贯彻，多数情况下表现为广大群众的直接民主。乡镇领导者的言行多为群众所感知、所了解，并对群众产生现实的影响，同时又处于群众的直接监督之中。

4. 动态性。乡镇领导工作比起中、上层领导工作来具有更强的动态性。首先，是由于它几乎包罗万象，并且这“万象”常在变化，特别在农村的改革中，还在不断地“更新”。因而基

层工作不随着这变化而变化、更新而更新，就不能适应，就会处处被动。显然，担当乡镇领导工作，以“不变”是明显地对付不了“万变”的。其次，乡镇领导工作的动态性，还反映在进行这一工作的核心结构的相对弹性上。当然，核心结构应具有相对的稳定性，但是它同时要求要有不断自我更新的机制。只有工作“动”与班子“动”有机统一，并“动”得协调、合理、有效，才能适应基层领导工作的特点和要求。

三、乡镇领导本身的发展要求开拓新思路、总结新方法

当前，乡镇领导工作表现出以下几个方面的趋势，这些特点要求开拓出新思路，总结出新方法，解决新问题：

（一）集体的民主、科学领导取代个体的专断、经验领导趋势要求开拓乡镇领导的新思路、新方法

在长期的人类社会历史长河中，古今中外出现过许多卓越的领导人才。但在进入现代社会以前，他们的共同特点都是凭借他们个人的知识、经验和智慧等，发挥其领导才能。这种个体的经验领导，虽然在当时发挥过巨大作用，但都是与当时的小生产方式相适应的。当前农村社会生活发展加快、开放性增强，一些地方还存在比较突出的矛盾和问题，而且结构复杂，因素多变，往往“牵一发而动全身”，因一两个环节不慎失误而祸及全局。因此，全凭传统的经验领导越来越不够了，集体的民主、科学领导就成为必然趋势。这时，领导者个人的知识、经验、智慧和才能等仍然是很宝贵和重要的，但也只有在现代集体的科学领导中得到运用，其作用才能得到充分发挥。

（二）领导与管理逐步由合一走向分离，专业化、规范化趋势要求开拓乡镇领导的新思路、新方法

在小生产条件下，领导与管理是融为一体的，领导者既作决策又管执行，身兼二任，都是一个人说了算。到 19 世纪中叶产

业革命完成以后，机器生产代替了手工劳动，工厂代替了作坊。由于产量的迅速增长产生了对管理人员日益迫切的需求，从而使管理阶层迅速兴起。虽然资本家积累了丰富的管理经验，也不能适应企业规模不断扩大和组织形式日趋复杂的需要，从而促使了领导权和管理权的分离，而产生了“经理制”，使资本家被迫把管理权让位于雇用的经理，自己只作为老板在企业中收取红利。总之，随着生产力的发展，早期的领导与管理“二位一体”的形式越来越不能适应新形势的要求而必然走向分离。在现代化大生产条件下，就更是如此。要避免、克服当前乡镇领导过程中，局部与整体相分离、相违背，各自为政、政出多门，官僚主义和效率低下等突出问题，理顺领导体制、转变领导方式、创新领导观念，适应领导与管理逐步由合一走向分离的要求，就必须开拓新思路、总结新方法。

（三）信息反馈和智囊与参谋的作用日益重要，这一趋势也要求开拓乡镇领导的新思路、总结新方法

现代社会已经进入全球化时代和信息化时代。当前，信息和知识的掌握和运用，越来越具有比资本和产品积累更重要的作用，尤其信息反馈对事业的兴衰成败往往具有决定性意义。现代社会信息复杂多变。领导决策往往很难做到万无一失，为此，必须善于随时从不断发展变化着的形势中捕捉新的信息，从实际情况出发，及时修正、充实、调整或更新原有的决策，这就必须加强信息反馈工作的力度，充分发挥其功能，以保持应有的应变能力，减少和避免不应有的失误与挫折。

在现代的社会化大生产活动中，往往是高度的专业化和高度的综合化结合在一起的，所涉及的专业领域和知识范围往往既深又广，仅仅依靠领导者和其他领导成员自己的努力，往往难以胜任甚至完全无能为力。为此，必须加强智囊团（或参谋部）的建设，依靠各有关方面的专家，充当乡镇领导者的“外脑”、“耳目”。

和“尖兵”充分发挥其决策咨询、信息反馈、科学预测作用。

以上这些，都要求开拓乡镇领导的新思路和新方法，以实现乡镇领导工作的科学化，实现乡镇领导决策从经验到科学的转变。

第二节 农村经济社会发展对乡镇领导工作提出了新的挑战

十一届三中全会以来，党和国家在农村实施了一系列正确的路线、方针、政策，极大地使农村发展繁荣起来。经过二十多年的努力奋斗，我国农村经济社会、农业生产和农民生活都有了很大的改善和提高，与改革开放以前相比，产生了极其显著的历史性变化。但另一方面，目前农村改革已经步入艰难的跋涉阶段，前一阶段积累的许多问题逐渐显露出来，需要在下一步的改革中加以解决。这些问题、矛盾处理得好，可以增强人民内部的团结，促进经济的发展、社会的稳定和进步；处理不好，就会影响人民内部的团结和社会稳定，挫伤人民群众积极性，妨碍经济发展和社会进步，甚至可能使矛盾激化，干扰改革和发展的大局。这一切，都对乡镇领导工作提出了新的挑战，需要引起人们的重视。这种挑战可以从多方面、多角度进行分析，其中主要包括：

一、进一步发展经济与农民群众物质利益矛盾显现化的冲突

改革开放以来，随着社会主义市场经济的建立和运行，农民群众内部的物质利益冲突逐步显现，出现了许多新的变化，导致了一些新的矛盾。

（一）合法致富与非法致富的矛盾

多种经济成分和经营形式的出现，引起分配方式的多样化，激发了各种利益主体的竞争和活力，人们的收入开始拉开差距，

一部分农民通过诚实劳动和合法经营率先富裕起来。这是一种历史的进步，我们必须坚持这个大政策，以便实现先富带后富、帮后富，最终实现共同富裕的目标。但是，在拉开差距的过程中，也出现了一些新的矛盾和问题。其中突出的一点是，由于管理体制和法制不够完善，使一些人钻了空子，他们的致富并不是靠诚实劳动和合法经营，而是靠损害国家、集体、他人的利益而牟取暴利，这就造成了新的社会分配不公，引起广大农民群众的不满，成为影响经济社会发展和社会稳定的重要因素。

（二）先富与后富的矛盾

建立社会主义市场经济体制，有利于提高效率、增强效益。但是，在市场经济条件下，也会产生许多新的矛盾。例如，自然资源的贫富、土地地力的差别、区位优势的不同以及人们科学文化素质的高低、观念上的差异等，都会给人们带来不同的物质利益。这种地区之间、个人之间先富与后富的差距在一定程度内是正常的、合理的，有利于经济的发展和社会的进步。但由于改革发展的不平衡，在农村还有不少人没有摆脱贫困，导致农村贫富分化问题的出现。这就有一个先富帮后富、先富带后富，特别是对贫困农民的扶持问题，如果忽视这一点，先富与后富的差距愈来愈大，不但不利于农村经济的发展，还会影响到社会的稳定。

（三）克服特殊性的暂时困难问题

在农村改革和社会转型过程中，一部分农民群众会发生特殊的暂时困难。推进农村改革，一要有利于解放和发展社会生产力，既要克服阻力，又要保证人民群众得到实际利益；二要保持社会稳定，为我国农村和整个国家进一步的改革和发展提供坚强保证。这两条原则从根本上说是一致的，但是在一定条件下也会发生矛盾。有利于解放和发展生产力的措施是符合广大人民群众根本利益的，但有时对少数人的暂时利益也会带来一定的损失，对这些少数人来说，就有一个能否承受的问题，承受不了就会影

响社会稳定。因此，我们要把这两个方面统一起来，对暂时陷入困难的农民群众要认真负责地、满腔热情地给予关注，切实解决他们的困难，帮助他们渡过难关。

二、农民思想观念变化对乡镇领导工作的挑战

正如江泽民同志所指出，在改革开放的新形势下，人民内部矛盾的内容和表现形式都有了新的特点。从思想领域看，就是由于社会经济成分、组织形式、物质利益、就业方式日益多样化，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增加；市场经济活动存在的弱点及其带来的消极影响，反映到人们的思想意识和人与人关系上来，容易诱发自由主义、分散主义和拜金主义、享乐主义、利己主义。这也在当前农民群众思想观念的变化上有所表现，从而对乡镇领导工作提出了挑战。

（一）农民思想素质和观念的积极变化提出的挑战

一是思想素质的变化。联产承包责任制的实行、乡镇企业的发展、社会的开放，使得农民群众在市场经济的风风雨雨中经历了各种锻炼，不少农民的素质甚至超过了一般的乡镇干部。被管理者素质的提高，使乡镇干部素质的提高问题变得更为迫切。

二是农民思想状况的变化。改革开放的实践，一方面大大提高了农民的思想观念和认识水平，他们在实践中深切地感受到了党的改革开放和富民政策的正确性，更加积极主动地投入到农村改革的实践之中。另一方面，在改革大潮的冲击下，各种思想认识交织在一起，也使农民的思想状况变得更加活跃、更加复杂。农民的民主法制观念、政策观念、政治参与观念等都有了大的提高，并具有较强的自主性，从而对乡镇领导提出了挑战。

（二）一部分农民利己主义思想滋生，集体观念淡薄，不满情绪增长，加大了乡镇领导难度

农村改革以后，随着家庭经营的普及和自主程度的提高，农

民逐步摆脱了对集体组织的人身依附。过去那种对集体财产和公共事务的冷漠，转变为对自家财产的关注，一分一厘也不含糊，甚至不惜损害他人的利益。加之缺乏及时引导教育，许多村民成了“政策盲”、“法盲”，自由散漫思想严重。各种规章制度，村民都不在乎，甚至一些法规，也难于遵守，加上传统宗族势力影响，导致“家规大于国法，宗族高于政府”。民事纠纷不断，打架斗殴不绝，偷盗赌博成风，封建迷信泛滥，出现了“东风吹，战鼓擂，谁也不怕谁”的局面。甚至对合法的、正当的任务和提留，个别村民也是我行我素，公开宣称“要命有一条，要钱要粮没得。”这种不满情绪，有的发泄在干部身上，有的干脆拒交公粮、税款。这种消极对抗，使乡镇领导工作陷入困境。有的干部形容现在的工作是“老法不行，新法不会，碰到钉子，只好后退。”“现在法律法规很多，但在工作中往往是搞得没有办法”。

（三）一些消极落后的思想观念沉渣泛起，加剧了乡镇领导工作的复杂性

在改革开放和社会主义市场经济运行过程中，由于种种复杂的原因，西方资产阶级腐朽的思想文化会乘机而入，特别是封建迷信和黄、赌、毒等丑恶现象沉渣泛起，一定程度上在农民群众思想观念中反映出来，激化了矛盾冲突，也加大了乡镇领导难度。

三、体制不顺，导致乡镇领导缺权威少活力

市场经济的建立运行和农村改革发展的不断深入，推动了农村社会的迅速变化，乡镇领导体制却没有能够及时理顺，适应这种变化，从而导致乡镇领导缺权威、少活力，产生了很多问题。

（一）乡镇一级的领导体制本身有待于进一步理顺

目前，乡镇领导体制还没有完全理顺，很多地方事实上仍然是党委集权，党务、行政、经济、公共事务管理混为一体。党委、政府、人大之间关系没有完全理顺，特别是政府对经济事务

的领导和人大机构的作用没有充分发
还需要进一步深化改革，形成能进能退、能上能下的管理流动的机制，等等。

(二) 部分县市对乡镇的管理不
相当部分的乡镇政府缺少权威和活力，管理体制不顺、条块分割，政策不配套、“难落实”，导致乡镇领导“牌子响，责任大，权力小，事难办”、“上层机关分系统，乡镇只能当‘总统’”。条块分割，使乡镇政权成了有职无权的空架子；干部少，任务重，工作疲于应付；自身管理薄弱，既无经济实力，也不具备必要的管理执行手段。乡镇干部几乎天天突击，月月会战，工作只能按上面的“指挥棒”行事。由于缺乏权威和手段，许多问题处理不了，工作抓不到位。此外，由于政策不配套，难落实，也使乡镇很难行使《宪法》和《地方组织法》赋予的职权，难以领导本行政区域内的各项工作，形成了政策难落实、问题难解决的“梗阻”现象。

(三) 乡镇对村的管理方式没有完全转变，乡村关系不顺，难以适应新形势的要求

建国后很长一段时间里，我国乡镇和村是以政社合一的人民公社和生产大队的直接隶属关系来进行管理的，在政社分设之后，乡镇政府和村依然是上下级的领导与被领导关系。但是，随着村民自治制度的推行，要求乡镇政府对村委会的管理方式实行重大调整，乡镇政府与村委会不再是上下级隶属关系，而应该是一级政府与基层自治组织之间的关系，是一种指导与被指导的关系。然而，很多乡镇并未能有效地实现这种转变，乡镇与村的关系存在许多理论与实践脱节的地方。村委会虽名义上是自治组织，但实际上仍是组织上隶属、工作上依附于乡镇，乡镇还缺少承担全部责任的能力和途径，仍需村级组织达到自己的管理目标，以至于乡镇领导行动上滞后、组织上被动。

四、新形势下党群矛盾对乡镇领导工作形成了挑战

中国共产党是代表中国人民根本利益的，党的路线和方针政策得到广大人民群众拥护，党员和干部同群众关系的主流也是好的。但是，农村党群关系、干群关系在新形势下也产生了一系列新问题和新矛盾。

（一）少数党员干部的腐败行为引起群众的强烈不满

在农村，少数党员干部包括一些乡镇领导干部利用职权谋取个人私利，权钱交易、行贿受贿、贪污公款、挥霍浪费等腐败现象有所滋长，引起农民群众的强烈不满。这是当前领导与群众矛盾的一个突出表现，正如《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》中所指出的：“如果听任腐败现象蔓延，党就有走向自我毁灭的危险”。我们必须“坚定不移地加强廉政建设，继续发扬艰苦奋斗精神，克服党内存在的消极腐败现象。这是改善党群关系，保证我们事业立于不败之地的战略措施”。

（二）乡镇领导机关和领导干部的官僚主义作风是农村党群、干群矛盾的一个焦点

一些乡镇领导于部思想僵化、墨守成规、遇事推诿、办事效率低下，说官话、套话、不办实事、搞形式主义，以及官气十足、动辄训人、打击报复、压制民主、欺压百姓，等等。这些不良的思想作风和工作作风，以及由此而导致的决策失误和对问题的错误处理，严重损害了农民群众的利益，挫伤了农民群众的积极性，引起农民群众的不满，造成领导和群众关系的紧张。

五、农村所面临的新形势、新任务对乡镇领导构成了挑战

新形势新任务对乡镇领导构成的挑战大致可以从两个方面理解：一是传统的乡镇领导工作重点出现了许多新矛盾；二是对许多新的工作重点还需要进一步加强领导，想出新办法。

（一）传统的乡镇工作重点出现了许多新矛盾

在农村工作中，计划生育、粮食作物的种植和税费的收缴等工作历来是重点和难点，这三项工作被有些乡镇干部戏称为“要命、要粮、要钱”的三大难事。在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下，这些传统的乡镇工作重点又出现了许多新矛盾，表现为：

1. 依法行政的发展趋势使农村计划生育工作的难度增加。计划生育是我国的基本国策。在农村，计划生育历来是一项难度较大的工作。为了完成国家规定的计划生育指标，有些乡镇干部有时顾不上注意工作方法，有的甚至采用了一些关人、抓人、逼人的强制性方法。但是，这几年，随着国家对依法行政的重视，随着《行政诉讼法》等法律的出台，工作方式方法引起人们的普遍关注，再采用过去的强制性做法显然不行了。然而，农村计划生育工作压力依然很大，稍一放松，就会出现生育率反弹回升的趋势。如何在依法行政的新形势下做好农村计划生育工作，这是广大的乡镇干部面临的一大考验。

2. 农村经济市场化使种粮难的问题更为突出。随着近几年农村资源配置形式及农民生产经营方式的多样化，农民在经济生活中的自主性和自由度有了很大提高。他们可以较多地根据市场的变化安排自己的生产经营活动。这样，在一些地方、特别是经济发达地区的农村，由于粮食价格过低，乡镇企业发展和农民外出务工等原因，抛荒现象不断出现。但是，在我国，粮食是一种特殊商品，随着人口的增长，国家必须保证每年的粮食种植面积和粮食产量也要不断增长。国家利益和国家政策最终还得要乡镇干部去具体落实，显然，解决种粮难的问题是乡镇干部必须面对的又一大考验。

3. 国家减轻农民负担的要求使乡镇税费收缴工作面临更大挑战。建国以来，为了加快工业化进程，国家采取了较大幅度的