

刘春仁 主编

中国县级领导学 概要

农业出版社

中国县级领导学概要

刘春仁 主编

农 业 出 版 社

中国县级领导学概要

刘春仁 主编

* * *

责任编辑 王华勇

农业出版社出版（北京朝阳区枣营路）

新华书店北京发行所发行 北京市密云县印刷厂印刷

850×1168mm 32开本 7.875 印张 205 千字

1990年4月第1版 1990年4月北京第1次印刷

印数 1—2,350 册 定价 5.40 元

ISBN 7-109-01507-6/F·75

前 言

《中国县级领导学概要》是为了适应县以上农业领导干部岗位职务培训需要而编写的教材。

三年多以来，在县以上农业领导干部培训工作中，我们深切希望有一本符合我国县级领导工作实际，能反映我国农村向现代化、社会化、商品化转变时期的县级领导特点的教材或专著。为此，我们在中央农业管理干部学院及华中农业大学管理干部学院、湖北省社会科学领导小组的支持与帮助下，一方面反复多次地进行了领导科学教学实践；另一方面又先后到浙江、广东、四川、湖南、湖北、江西许多县（市），就县级领导工作进行了大量的调查研究，取得了大量的有实际意义的研究成果。同时，又多次广泛地听取了各地县级领导同志以及历届学员的多方面的意见。在此基础之上，根据党的第十三次全国代表大会精神，参考国内外同行的研究成果，并经过编者的认真努力，终于完成了这本教材的编写。在编写过程中，力求能适应农村经济和社会发展，具备科学性、适用性、针对性和独自的特色。这本教材既可以作为县以上农业领导干部岗位职务培训用书，又可以作为县以上农业领导干部自学用书或研究用参考资料。

全书由十三章构成。除附言外，其他十二章分为四个部分：第一部分包括一至三章，主要阐明发展社会主义农村商品生产中的县级领导体制与领导制度；第二部分包括四至六章，主要阐明县级领导活动与领导过程，内容包括中观调控、区域发展战略和中观决策等；第三部分包括七至十一章，主要阐明县级领导能力与领导素质，内容包括县级领导的观念、行为、艺术、方法与公共关系等；第四部分即第十二章，主要阐明县级领导者的自身建

设。

全书由刘春仁主编、统稿，并撰写了导论、第二章、第四章、第五章、第十一章；韩德乾，第一章；叶泽昌，第三章、第六章；卢维澄，第七章、第八章；王彩虹，第九章；曾璜，第十章；陈光林，第十二章。由于县级领导科学尚属新兴学科，我们在理论与实践两个方面的水平与能力都不够，难免有不妥之处，敬请读者谅解与指正。

编者

1988年仲夏修改

目 录

导 论.....	1
第一章 县级领导和县级领导者.....	14
第一节 县级领导的职能.....	14
第二节 县级领导班子的结构.....	23
第三节 县级领导者.....	25
第二章 县级领导体制.....	31
第一节 县级领导体制的历史演变.....	31
第二节 县级领导机构与领导制度.....	37
第三节 县级领导体制改革.....	47
第三章 县级领导的基本规范.....	53
第一节 建立县级国家公务员制度.....	53
第二节 建立县级社会协商对话制度.....	56
第三节 建立与完善县级领导的岗位责任制.....	63
第四章 县级领导的中观调控.....	68
第一节 县级中观调控的内容与作用.....	68
第二节 县级中观调控中的指导方针.....	75
第三节 县级中观调控的手段与方式.....	83
第五章 县级领导的战略指导.....	88
第一节 制定发展战略是县级领导的重要职责.....	88
第二节 县级发展战略分析.....	92
第三节 制定县级发展战略的原则与方法.....	104
第六章 县级领导的中观决策.....	111
第一节 中观决策是县级领导的主要职能.....	111
第二节 县级领导决策民主化.....	115
第三节 县级领导决策科学化.....	122
第四节 县级领导决策制度化.....	130

第七章 县级领导的现代观念.....	133
第一节 县级领导观念的现代化.....	133
第二节 县级领导观念的基本内容.....	139
第三节 促进县级领导观念更新要略.....	148
第八章 县级领导的行为方式.....	154
第一节 县级领导的行为分析.....	154
第二节 县级领导行为的基础.....	159
第三节 县级领导行为的社会心理效应.....	163
第九章 县级领导的统御艺术.....	167
第一节 研究县级领导艺术的必要性.....	167
第二节 县级领导对人才的统御艺术.....	169
第三节 县级领导驾驭权力的艺术.....	174
第四节 县级领导统御时间的艺术.....	179
第十章 县级领导的工作方法.....	186
第一节 县级领导工作方法的基本特性.....	186
第二节 调查研究方法.....	189
第三节 系统分析方法.....	198
第四节 控制反馈方法.....	204
第十一章 县级领导的公共关系.....	209
第一节 建立与发展县级领导的公共关系.....	209
第二节 县级领导公共关系的基本类型与内容.....	216
第三节 处理公共关系的原则与技巧.....	221
第十二章 县级领导者的自身建设.....	230
第一节 县级领导者的素质.....	230
第二节 县级领导者素质的培养与提高.....	236
第三节 县级领导者的绩效考评.....	240

导 论

一、建立县级领导学是历史的必然

在我国，县级领导由来已久，可以上溯到春秋末期。但县级领导科学却是一门年轻的学科。它作为领导科学中最重要的分支学科，随着我国农村现代化事业的发展，正日益显示出它的生命力。

科学是系统化理论化了的知识体系，是通过概念、判断、推理等逻辑思维形式表现出来的知识体系。一切科学都是对客观世界的正确反映。然而，各门科学的区分是由于研究对象的不同，它们的认识职能和认识内容又各有自己的特点。毛泽东说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的矛盾性。”^①一门学科的建立，决不能有主观随意性，它一方面取决于人们在实践中对某一客观对象认识的水平与深度，另一方面决定于社会实践对这门科学的需求。这两方面不是彼此孤立的，而是相互渗透，相互促进。这正是建立县级领导学所必需的条件。

在社会组织中，县级领导是十分重要的领导层次。全国2300多个县，涉及到几十万领导人的领导工作实践，而且这种领导工作实践又带有十分明显的个性特征。因此，建立具有中国特色的比较完整的领导科学，必须从不同领域、不同层次领导的特殊性质入手，分别进行系统研究，从而区分不同领导问题的属性范围，反映出较强的针对性和实践性。这正是理论研究工作与社会主义实践相结合的具体表现。

纵观我国的县级领导，它有那些不同于其它领导的特征呢？

^① 《毛泽东选集》合订本，人民出版社1964年版，第284页。

主要有：

全息性。这是从领导系统结构的模式上来把握县级领导的特征；系指县级领导的组成模式上与国家和省级领导相似，是整体的成比例的缩小，或是整体的一个缩影。整个国家是以党的政治领导为核心的三轨制，由党、政府、人大常委会、政协等等构成领导体系，县级领导基本雷同。所谓全息概念来自全息摄影。全息照片的部分可以和整张全息照片一样显示整个物像。在自然领域，生物的形态结构显示其部分犹如整体缩影现象。原子的结构与太阳系结构显示惊人的相似。在社会领域，一个县犹如一个国家的缩影，好似一个“小国家”，一个县级领导与国家领导和省级领导近似。当然，这种“全息”之“全”，只是一种特定的“全”，“全息”只是相似，并非绝对的一致和完全一一对应。如各县在部门领导机构设置上，采取上下“一一对口”，是不符合部分与整体的这种全息辩证关系的。

全能性。这是从领导系统职能上来把握县级领导的特征，指县级领导是社会、经济功能比较完整的基本单元。全能性是用来揭示生物有机体的组织和细胞与个体关系的概念，它是组织培育和细胞工程的重要理论基础。这一理论表明，作为生物机体基本单元的细胞有完整的遗传信息，具有发育成完整个体的能力。我们这里所说的全能性带有广义全能的性质。系指作为一国基本单元的县级领导不同于部门领导和企业领导，它具有类似该国领导的全部社会与经济职能，是具有社会、经济、科学、文化、教育、环境保护等综合性的职能部门，有着完整的“社会”机制。这种全能性决定了县级领导必须通观全局，统筹兼顾，搞好工、农、商、学、兵和党、政、财、文、卫，使这个相对独立的“小社会”得以全面发展。

历史上人们曾把县官称为衣食“父母官”，把全能的职能集中于一人身上。在社会主义条件下，全部职能集中于县级领导集团，它们是党和国家在地方的全部职能的承担者。因此，除了全息性从组成模式上反映了县级领导与国家领导的对应关系外，而

全能性又从职能上，进一步说明了它们的对应关系。如果县级领导受到“条条领导”的分割，受到高度集中统一领导模式的抑制，它的全息性就受到破坏，全能性就不能充分表达，不可能发育成具有综合功能的领导系统。

中观性。这是从领导系统的层次关系上来把握县级领导的特征；系指县级领导是承上启下的中间媒介、中端调控系统，发挥居间联系作用。现代系统理论表明，凡是大系统，从微观到宏观，有无数中间层，即系统是由若干相似的中间层次结构所组成。县级处于村、乡与省、中央之间，是最重要的中间领导层次，它是联结宏观领导与微观领导的结合部，是沟通工农关系、城乡关系的中介。从政治职能来看，它既是党与国家的路线、方针、政策和法律、法令的担负者、执行者；又是方针、政策、法令的制定者、指挥者。从经济职能来看，它既要受到国家与省级的宏观控制，又要代表国家和省级，对乡村与企业实行宏观控制。一切上情要通过县级下达，一切下情要通过县级反馈，承上启下，一身二任。这就决定了中观领导既不同于宏观，又不同于微观，既有局部的服从性，又有相对独立性。如果笼统地强调县级领导搞好宏观控制，很难摆脱高度集中统一领导模式的弊端，也是中观领导鞭长莫及的。它虽然要为国事、省事服务，这是因为不从宏观了解全国、全省的大事就管不好县事；但毕竟它不能指挥国事与省事，而是指挥与协调好乡镇、发挥县以下部门的作用。因此，充分发挥县级领导效能与中观调控作用，将直接关系到党和国家领导职能的完善。如果出现瓶颈梗塞，必将影响整个领导系统的整体功能。

社区性。这是从领导系统的时空形式上来把握县级领导的特征；指县级领导是农村社区领导。社区是一定历史条件下由一定地域内的人们组成的各种社会群体、社会组织，进行社会生活的社会有机体。作为一定历史条件与一定区域中的社会，必然是由许多要素组成的系统。如一定数量的人口、一定的地域、一定的社会~~社会~~组织体系、一定的生活方式、社会心理、风尚习俗等。由于农村

地域内的联系要素不同，从而形成不同的社区。农村社区是以县城（或县级市的城区）和其他小城镇为中心，并包括乡村在内的由行政区划形成的社区，是由一定的自然条件与社会条件决定的。所以，县级领导不同于大中城市的领导，它面对的是农村社区。随着社会生产力的发展，社会化的大生产终将消除农村社区与城市社区的界限。但在相当长的一段时间内，在社会主义初级阶段，农村社区与城市社区的差别是十分明显的，从而形成不同类型的领导。这就决定了县级领导必须依据中国农村社区的特点，在一定的农村区域的经济社会场中进行领导，要善于因时因地因势，以求发展。

马克思主义告诉我们，社会生产决定着经济关系，进而制约着整个上层建筑。领导科学的发展直接依赖于社会经济关系的状况，归根到底离不开生产力发展的水平。在农村的社会生产还没有充分发达以前，人们不可能对县级领导科学予以足够的重视。毫无疑问，县级领导需要领导与管理知识，但并非任何领导知识都是科学。在相当长的时间里，县级领导的上述特殊性对于我们来说，还是一个必然王国。与农村的自然经济，小生产方式联系在一起的领导只能是经验式的领导。它的领导知识不仅贫乏，而且颇多谬误，难以保证农村社会化大生产的发展。当然，这并不是说在我国农村没有领导科学知识。在革命战争年代，我们党积累了十分丰富的领导科学知识。新中国成立以来，在马克思列宁主义和毛泽东思想的指导下，在三十多年的领导农村社会主义建设事业中，我们取得了巨大的成功，在占世界七分之一的耕地上，养活了占世界四分之一的人口。但同时，由于“左”的影响，也有严重的挫折与失误。正反两个方面的经验，对于建立县级领导学是十分宝贵的财富。

马克思主义创始人所设想的社会主义经济，是在高度发达的商品经济基础上发展起来的产品经济。为了扬弃商品经济的自发盲目的调节方式，曾设想采取高度集中统一的领导模式。苏联正是按照这一设想在农村组成高度集中的农庄式的领导模式。但

是，我们中华民族是在经历了几千年封建社会和一个多世纪的半殖民地半封建社会后进入社会主义的。在长期落后的农村自然经济的基础上，旧中国的统治者在农村大都采取了集权统治模式。这同我们三十多年来实行的高度集中统一的领导无直接关系。但是，无论在苏联还是在我国，或是在其他经济、文化落后的国家，共产党领导人民夺取政权后，都建立了高度集中统一的领导模式，这都不是偶然发生的现象。这是因为，一方面，在夺取政权的长期斗争中，党作为直接的领导者和组织者，已经在政治上、组织和干部素质上确立了自己的领导地位；另一方面，由于社会、经济、文化的落后，不可能在短时期内通过直接民主途径建立社会主义的政治与经济秩序。这项任务的完成不得不转变为首先通过党所领导的革命专政，实现社会主义改造，然后进行长期的经济建设与民主法制建设的过程。从我国的具体条件来说，夺取政权后，我们面临的任务是在旧社会的废墟上、在一片凄凉的农村土地上建设社会主义大厦。所以，我们党在农村实行行政式的集中统一指挥来动员农民完成民主革命遗留下来的任务，进而组织农民恢复农业生产，集中使用劳力和其它资源，支持国家工业化，并取得了初期的成功。

但是，这种高度集中统一的领导模式，并不意味着在整个社会主义历史阶段都是必然的。随着农村经济的发展，这种高度集中统一的领导越来越不适应农村生产力的发展。到人民公社化时期，又把这种领导推向极端，如政社合一，党的一元化领导等。历史的需要和马克思主义革命导师们的设想，在集中统一的领导模式上不谋而合。其深刻的原因，在于一个是传统的农业自然经济，一个是在商品经济高度发展以后的产品经济。这既有认识上的原因，又有历史的动因与传统影响。所以，在较长的一段时间里，县级领导是经验多于科学，习惯大于规范，长官意志高于民主集中制。有的甚至用“假、大、空”来代替科学事实。这些教训告诉我们，发展县级领导科学，如燃眉之急。在某种意义上来说，把2300多个县级领导搞好了，发展中国农村的商品经济是大

有希望的。

县级领导学作为一门科学，根本原因还在于社会变革本身。党的十一届三中全会以来，我国的农村经历着巨大的变革。在党中央的正确路线、方针、政策的领导下，我国农村正从自然经济向有计划的商品经济、从小生产向社会化大生产转变。农村社会的现代化是推动县级领导现代化的前提和基础，而县级领导的现代化是实现农村社会现代化的必要条件。农村生产的现代化、社会化、商品化，必然使县级领导发生根本性的变化。新的领导工作实践需要新的领导科学知识，并且产生新的领导知识。所以，建立一门县级领导学的主客观条件已经日益成熟。笔者坚信，经过理论工作者与广大县级领导者的通力合作，具有中国特色的县级领导学，必将在百花盛开的园地里，蓓蕾新放，并结出丰硕的果实。

二、县级领导学的研究对象与内容

(一) 县级领导学的研究对象 县级领导学是一门农村社区领导学。它是研究农村社区的领导活动过程及其规律的一门综合性的交叉学科。县级领导学的根本任务，是要揭示和阐明领导农村社区的现代化、社会化、商品化过程中必须遵循的领导原理、原则与方法。其目的在于改善和加强县级领导，促进农村生产力的发展。

建立一门学科必定有自己相对独立的范畴体系。我们进行科学研究的目的不是任意设置范畴，但是不用范畴去说明和分析大量出现的科学事实，不去说明一门科学所具有的特殊性，也就谈不上科学了。县级领导科学的范畴体系来自两个方面：一方面是各类领导科学所共有的普遍性的范畴；另一方面，是从县级领导的特殊实践中抽象出来的特殊性的范畴。这是同一过程的两个侧面：前者从一般到个别，后者从个别到一般。都从普遍与特殊的联结上，来把握县级领导活动的特点与规律。而这一切，都必须根植于县级领导工作实践这块富庶的土壤之中。离开县级领导活动的实践，照搬一切原理与原则，有时虽然名词很新，但也会陷

入空泛。只有从社会主义初级阶段中国农村的现实出发，才有可能建立具有生命力的县级领导学。

县级领导学的研究对象是中国社会主义初级阶段的农村社区的县级领导，即从封闭半封闭状态的农村自然经济向商品经济、从小生产向社会化大生产转变时期的县级领导。它既不同于历史上的传统的县级领导，也不是社会主义发达时期的县级领导。当然，研究县级领导科学同研究其他科学一样，虽然不能割断历史，也必须把握未来的发展趋势，要注重历史与逻辑的统一。但任何具体事物都是在一定的时间与空间中存在的，超越时空或迷恋传统，都不可能把握住社会主义初级阶段县级领导这个特定的对象，理论上的偏离必然在实际工作中表现出左或右的领导倾向。所以，离开特定时空中的事物本身，很难建立有特色的县级领导学。

(二) 县级领导学的研究内容 县级领导学的研究内容十分广泛，但主要包括以下几个方面。

1. 县级领导的基本特征。县级领导不同于高层领导、企业领导、城市领导、部门领导。研究它的领导特征、活动方式与活动规律，为建立相对独立的县级领导规范提供科学依据。

2. 县级领导的组成模式。县级领导作为农村社区的上层建筑，必须发挥上层建筑为经济基础服务的职能。县级领导体制的改革，包括县级机构的设置，领导职能活动的规定，权力的划分，领导干部的岗位规范与任免制度等，都要有利于农村生产的现代化、社会化与商品化。

3. 县级领导的中观控制与协调。对农村社区这个多元化的社会、经济、科技、生态综合体的运行和发展过程，进行有效的检查、监督与调节是县级领导的基本职能。在微观放开搞活的情况下，加强县级中观控制与调节理论、内容、手段的研究，将有利于农村社区的健康发展，使社会效益、经济效益与生态效益统一。

4. 县级领导的战略指导。一个县的社会经济发展战略，是

为了消除社会经济不发达状态，进而逐步实现农村现代化所作的全局性与长远性的筹划与指导。有了好的发展战略可以把县级领导工作纳入目标管理的体系。因此，关于制定县级发展战略的理论与方法的研究，可以促进县级领导水平与领导能力的提高。

5. 县级领导的中观决策。县级领导的中观决策既不同于宏观经济决策，也不同于企业的经营决策，而是对全县社会、经济、科技、生态环境各个领域以及上述诸方面的综合协调发展所作的决策。如确立区域社会经济发展战略的目标和重点；全县生产力的布局；产业结构调整的速度、规模、比例关系；国土整治与环境保护；科学技术与社会、经济的协调发展；小城镇的规划与建设等。

6. 县级领导的思想观念与行为方式。农村的现代化、社会化、商品化离不开人的现代化。而人的现代化又离不开文化观念的现代化。在人的现代化过程中，县级领导与领导者的现代化会产生巨大的示范效应。人的现代化包括观念取向、思维方式、行为方式、感情意向的现代化。研究县级领导在新时期的新观念和新的行为方式，会进一步发挥上层建筑对经济基础的促进作用。

7. 县级领导的公共关系。县级领导处于高层领导与基层领导之间，扮演着多种社会角色。多方位、多层次、多角度的公共关系，使每个县级领导成员，既是领导者，又是被领导者；既当经济与社会“设计师”，又当“外交家”；既有工作关系，又有日常生活关系。每个角色都具有特定的职能、规范和“演出场合”，不能替代或混淆，不能发生角色错位。研究县级领导的公共关系，包括政治关系、法律关系、工作关系、道德关系、文化关系、经济关系、党政关系，将有助于建立和谐融洽的人际关系。如果把县级领导的公共关系结构与组合处理好，则会出现 $1+1>2$ 的非迭加效应，增进领导活力，提高工作效率，促进生产力的发展。

8. 县级领导的工作艺术。农村社区不同于大中城市社区。

在相当一段时期内，由于农业所具有的战略地位，自然再生产与社会再生产的统一，农村的地域因素、自然因素、随机因素明显。县级领导经常要处理大量突发事件与非常规性的工作。这些事件与工作没有规范可以遵循，主要靠领导人的知识、智慧、才能、经验与对外界环境的反应能力。因而县级领导艺术在县级领导科学中占有十分重要的位置。

9. 县级领导的工作方法。县级领导的基层性、群众性、直接性决定了县级领导工作方法的灵活多样性与综合性。要管理好农村社区既要运用常规的工作方法，又要发展新的工作方法，并注重自己特定的农村工作方法。

10. 县级领导的自身建设。县级领导班子的思想建设、组织建设与作风建设，以及对县级领导人的监督与绩效考核，直接关系到党在农村的路线、方针与政策的执行。只有建立一套制度化、法律化、规范化的工作与考核制度，才能进一步提高县级领导的素质，以适应领导农村现代化、社会化、商品化的历史重任。

三、县级领导学的研究方法

在科学技术革命时代，特别是在生产的社会化、商品化、现代化的条件下，科学已成为社会发展的最重要的因素。领导科学对于自我认识的日益增长与深化，导致一个特殊的县级领导学的出现与发展，这不是偶然的。这正如上述是社会实践与社会变革本身的需要，也取决于科学研究方法的发展，特别是软科学研究方法的发展。

研究县级领导科学，当然离不开一般总的方法，即唯物辩证法。因为它不仅是哲学理论，也是认识方法。这种方法在县级领导科学研究中，在于要彻底应用唯物主义的历史观和辩证法的具体形式，使辩证唯物主义与历史唯物主义原理、规律、范畴，对县级领导学这门特殊科学的关系中，也显示出方法论的功能，而不是照搬现有的结论。

除了一般总的方法，我们这里主要讨论县级领导科学的研究

方法，这是另一层次的方法。领导科学属于软科学。在自然科学与社会科学日益走向综合的趋势下，科学语言、范畴工具与科学方法的交叉、综合与一体化为我们提供了比前人更为有利的条件。领导科学要从自然科学那里吸取营养，使社会科学从传统的概念性研究、粗糙的直观方法进入实验方法、精密定量方法，并使两者密切结合。应该更多地借助软科学的许多研究方法，如系统方法、信息方法与控制方法。当然，借助和运用软科学的研究方法不是任意的，它以已经获得的知识和积累的实践经验为依据，在于帮助我们如何搜集实际材料，对它们加以比较、分析和概括，从而建立较成熟的县级领导学的范畴体系。有关县级领导的科学知识是借助于相应的认识方法获得的，反映在被实践检验过的概念体系中。它是从事新知识生产的人们的科学思维活动的结果，包括那些赖以获得新的科学事实和创立新的科学知识的手段和方法。对某一具体研究者来说，它包括在直接与间接的经验之中，关键在于科学的提炼与整理。

那么，研究县级领导学应借助和运用哪些方法？

（一）科学思维方法 科学思维方法，指建立在实践基础之上的处理感性经验材料的思维方式与思考方法。注重理论的思维和创造性思维在科学发展中的作用是现代科学研究方法的重要特点。但是，人们思维内容再高深，归根到底是客观世界的反映。

科学思维可以分为逻辑思维与形象思维。逻辑思维是依据一定的程序和公式，通过概念、判断、推理等思维形式，运用比较、分类、概括、移植、综合、分析、归纳、演绎等思维方法，导出具有必然性的带或然性的结论。从一般到特殊是逻辑性的思维活动，是按相对固定的规则和格式进行，有严格的推理步骤，不允许逻辑跳跃。这种方法在运用于研究县级领导科学时，一般是把领导科学的一般原理、原则、范畴用来说明和阐述县级领导工作，并进而发展领导科学的范畴体系。

形象思维是一种比较灵活的构造性的思维活动，亦称直觉性