



“新时期乡镇干部素质培训”系列

总主编 王伟光

做好基层工作的 新思路与领导方法

孙钱章 沈远新 主编



中共中央党校出版社

新时期乡镇干部素质培训系列

做好基层工作的 新思路与领导方法

孙钱章 沈远新 主编

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

做好基层工作的新思路与领导方法/孙钱章, 沈远新主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2001. 8
新时期乡镇干部素质培训系列
ISBN 7-5035-2312-3

I. 做… II. ①孙…②沈… III. 乡镇-行政管理-中国-干部培训-系列 IV. D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 043012 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 7.5

字数: 202 千字 印数: 1—5000 册

定价: 12.00 元

序言

按照“三个代表”要求，全面 提高乡镇干部整体素质

郑 必 坚

我们的国家正处于新的历史大转折中，同样，我国的农业和农村经济也进入了一个新的发展阶段。既有历史的机遇，也有严峻的挑战。

之所以说我国农业和农村发展进入了“新阶段”，我理解有两层意思，一是从农业和农村经济发展面临的大环境而言，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，农业和农村正逐步摆脱自然经济半自然经济，成为现代市场经济的重要组成部分；而随着经济全球化趋势的加快，尤其是在我国加入 WTO 后，我国的农业和农村经济将与国际市场接轨，将与北美、澳洲、欧洲高效率的现代化农业面对面地竞争。这是非常严峻的，也是令人激动的挑战。二是从农业和农村经济发展本身来看：我国农业和农村发展进入了更高的阶段，农业和农村经济发展速度比较快，农业和农村经济发展取得了历史性的巨大成就，农业综合生产能力大幅度提高，农产品由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余；乡镇企业异军突起，进入了“第二次创业”时期；各地积极研究和探索新阶段农业和农村经济的发展规律，面向市场调整结构；农村社会稳定，农民的生活稳步提高；等等。但是我国的农业和农村经济发展也遇到了前所未有的新问题、新情况，有些问题还比较突出和尖锐，如农民负担重、收入增长缓慢，甚至有些地区出现了“增产不增收”的现象；有的地方干群关系紧张，甚至矛盾激化，

诱发群体性事件；有的地方封建迷信抬头，腐朽思想蔓延，非法宗教活动猖獗等。而有些情况，是我们建国以后从来没有遇到过的。

进入21世纪的我国农业和农村发展，对农村基层干部的素质提出新的要求。客观地说，我国农村基层干部的队伍是好的，是可以信赖的，他们长期工作在第一线，具有比较高的思想政治觉悟、一定的理论文化水平和比较丰富的实际工作经验，吃苦耐劳，任劳任怨，克服困难，扎实工作，为推进农村的改革、发展和维护社会的稳定作出了巨大的贡献。但也应清醒地看到，我国农村基层干部队伍中还存在不少问题，有些是老的没有解决的问题，有的是新出现的问题，这主要表现在：一是有的基层干部理想信念发生了动摇，精神不振作，信仰不坚定，不思进取，而且宗旨观念淡薄，不关心群众疾苦，不热心为群众办事，一些乡镇机关的“门难进、脸难看、事难办”和“吃、拿、卡、要”等问题一直没有得到有效的解决。二是对市场经济的规律还不太熟悉，对当前农业和农村经济发展的形势和任务认识不够，而且缺乏农业的管理知识和科技知识，特别是缺乏带领农民群众调整经济结构、发展农村经济的本领和解决农村各种矛盾的能力。三是一些基层干部在工作中只习惯于使用行政命令，官僚主义作风严重，工作方法简单粗暴，不善于运用与新的形势相适应的办法来解决实际问题。四是个别基层干部热衷于搞形式主义和花架子，不顾农民的利益，弄虚作假，虚报浮夸，欺上瞒下，甚至对中央方针政策有抵抗情绪，抱着“你有政策，我有对策”意识。五是一些基层干部办事不公，处事不明，拉帮结派，以权谋私，用公款大吃大喝，铺张浪费，甚至贪污受贿，参与和支持非法宗教和宗族活动，极个别人甚至同地方恶势力相勾结。可以说，我们的一些基层干部的理论素养和知识水平、思想境界和精神状态、工作作风和工作方法还不适应甚至很不适应新形势新任务的要求。这些问题必须尽快解决，否则就会直接影响到农业和农村经济的

发展。

江泽民同志多次用“基础不牢，地动山摇”来告诫全党，农村基层党组织建设意义重大，农村基层干部的责任重大。农村基层干部是农村工作的骨干力量，中央的各项方针政策，最终都要靠他们去落实，党在农村的各项任务，要靠他们带领群众去完成。正如胡锦涛同志在《开展“三个代表”重要思想学习教育 促进农村经济发展和社会全面进步》讲话中所强调的，农村“三个代表”思想学习，“要着眼于提高广大农村基层干部的素质”，因为“农村基层干部是建设社会主义新农村的骨干力量，担负着直接联系群众、团结群众、宣传群众、组织群众，把党的各项方针政策落实到基层的重要责任。特别是乡镇干部处于农村工作的前沿，是发展农村经济和搞好农村工作的直接领导者和组织者，也是党和政府联系广大农民群众的重要桥梁和纽带。从整体上提高农村基层干部特别是乡镇干部的素质，是做好农村工作的关键环节。”从这个角度上讲，对乡镇干部素质的培养，不仅具有现实性和紧迫性，而且具有时代和战略意义。我们的各级领导都应该重视，应该从战略角度来看待基层干部的素质问题。

我们党历来重视党的基层建设，重视对农村基层干部的政治思想教育和整体素质的提高。党的十五届三中全会决定就明确指出：“建设有中国特色社会主义新农村，关键在于加强和改善党的领导，充分发挥乡（镇）党委和村支部的领导核心作用，建设一支高素质的农村基层干部队伍。”中共中央《2001—2005年全国干部教育培训规划》中，对基层干部的素质培训予以极大重视，要求严格按照“三个代表”的要求，有步骤、有计划地安排基层干部的培训。基层干部的素质问题到了必须解决的时候了。

中央党校出版社组织编写出版的这套书，可以说是“应运而生，适得其时”，为农村基层干部深入“三个代表”重要思想学习和提高乡镇干部的整体素质，提供了非常及时的培训教材。这套书在国家计委、中央党校、农业部、最高人民法院、中国社会

科学院等有关部门和一些地方党校的专家学者共同努力下，按照江泽民同志“三个代表”重要思想，紧扣当前我国农村改革开放以来的实际情况和问题，在对乡镇干部素质准确把握的基础上，有的放矢，深入浅出，坚持理论与实际、继承与创新、普及与提高相结合的原则，对乡镇干部急需的关于党的方针政策、邓小平农村建设思想、市场经济知识、农业现代化规律、法律知识、科技知识与运用、基层党的建设、领导方法与领导方式等，进行了比较系统的、准确的阐述。我相信，这套书的出版，对乡镇干部整体素质的提高将是有所裨益的，它必将受到广大基层干部的欢迎。是为序。

二〇〇一年八月

目 录

第一章 时代发展呼唤基层领导的新思路、新方法 ·····	(1)
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·····	(1)
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·····	(11)
第三节 适应时代发展要求,创新领导思路和 方法·····	(20)
第二章 新时期乡镇领导者的素质 ·····	(33)
第一节 乡镇领导者素质的含义、特点及其作用·····	(33)
第二节 乡镇领导者素质的基本内容·····	(40)
第三节 适应新的历史条件,大力提高乡镇领导 者素质·····	(49)
第三章 乡镇领导的科学决策 ·····	(56)
第一节 乡镇领导者决策的主要特点和应遵循 的原则·····	(56)
第二节 领导决策理论与模式·····	(62)
第三节 乡镇领导科学决策的程序和方法·····	(67)
第四节 适应新形势,努力提高乡镇领导者的 科学决策水平·····	(70)
第四章 乡镇领导的选才用人 ·····	(78)

第一节	选才用人与乡镇领导工作·····	(78)
第二节	乡镇领导者选才用人的主要原则、方法·····	(83)
第三节	大胆改革创新,建立科学的乡镇人事 管理体制·····	(90)
第五章	乡镇领导的激励艺术·····	(97)
第一节	个体行为规律与激励的基本原理·····	(97)
第二节	激励的主要理论·····	(103)
第三节	乡镇领导者激励的主要方法及应用·····	(108)
第六章	乡镇领导的协调与沟通艺术·····	(117)
第一节	协调是乡镇领导工作的基本内容·····	(117)
第二节	乡镇领导者进行协调的范围、原则和 方法·····	(124)
第三节	乡镇领导者进行沟通的原则与方法·····	(130)
第七章	乡镇领导的人际关系艺术·····	(139)
第一节	人际关系的一般原理与领导人际关系 优化·····	(139)
第二节	乡镇领导者处理与上级关系的方法·····	(145)
第三节	乡镇领导者处理与下属关系的主要方 法与原则·····	(150)
第四节	正确处理乡镇领导班子成员内部关系 的方法·····	(156)
第八章	乡镇领导的表达艺术·····	(163)
第一节	乡镇领导者“说”的艺术·····	(163)
第二节	乡镇领导者“写”的艺术·····	(174)

第九章 乡镇领导的思想作风与工作方法 ·····	(184)
第一节 新时期乡镇领导者应具有的思想作风·····	(184)
第二节 乡镇领导应掌握的几种领导方法·····	(189)
第三节 乡镇领导者与正确处理人民内部矛盾·····	(195)
第四节 乡镇领导者与调查研究·····	(204)
第十章 适应新形势，大力提高乡镇领导效能 ·····	(216)
第一节 树立科学的乡镇领导效能观·····	(216)
第二节 制约乡镇领导效能提高的因素分析·····	(222)
第三节 提高乡镇领导效能的途径与方法·····	(227)

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，为此便必须有其宗旨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，即是以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