

县域领导科学与艺术

The art of leadership
in county administration

梁素贞 王宏顺
王 静 路洪昌 著



人 民 出 版 社

县域领导科学与艺术

主 编 梁素贞 王宏顺 王 静 路洪昌

副主编 耿 昭 郭彦斌 田 水 董志英

参编人员 (以姓氏笔划为序)

马建民 王文玉 李 勇

李慧娟 李玉芹 吴爱芬

张立凯 张月敏 史翠云

人 民 出 版 社

责任编辑:陈鹏鸣

封面设计:肖 辉

图书在版编目 (CIP) 数据

县域领导科学与艺术/梁素贞主编 —北京:人民出版社 2006

ISBN 7—01—005862—8

I.县… II.梁… III.县—领导学—研究—中国 IV.D625
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 116803 号

县域领导科学与艺术

The art of leadership in county administration

梁素贞 王宏顺
王 静 路洪昌 著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

保定市恒艺印务公司印刷

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:18

字数:400 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005862-8 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

第一编 县级领导

第一章 县级领导概论·····	(3)
第一节 我国县制的由来和发展·····	(3)
一、县级建制的起源和 Historical 发展·····	(3)
二、新中国县级机构设置情况·····	(7)
三、县级领导工作的特点·····	(9)
四、县级领导工作的地位和作用·····	(11)
第二节 县级领导体制·····	(13)
一、我国县级领导体制的形成·····	(14)
二、县级领导体制的弊端和改革途径·····	(17)
三、如何增强县级行政效能·····	(22)
第三节 县级领导工作的科学化·····	(27)
一、县级领导工作科学化的要求·····	(27)
二、县级领导工作科学化的意义·····	(30)
三、新形势下县级政府如何定位·····	(31)
四、县级领导在构建和谐社会中应具备的能力·····	(35)
第四节 县域经济的发展·····	(39)
一、谨防“五型经济”贻误县域经济发展·····	(39)
二、发展县域经济应避免几种做法·····	(42)
三、依靠产业集群战略发展县域经济·····	(45)

2 县域领导科学与艺术

四、创新是县域经济发展的强大动力·····	(47)
五、县委书记与县域经济发展·····	(51)
六、发展县域经济要走出三大误区·····	(56)
第二章 如何当好县委书记·····	(59)
第一节 县委书记的作用·····	(59)
一、理清发展思路,发挥好主体作用·····	(59)
二、更新思想观念,发挥好导向作用·····	(60)
三、突出工作重点,发挥好关键作用·····	(60)
四、摆正“班长”位置,发挥好核心作用·····	(60)
五、注意身体力行,发挥好表率作用·····	(61)
第二节 县委书记应具备的能力·····	(61)
一、县委书记的宏观决策能力·····	(62)
二、县委书记的统揽全局能力·····	(64)
三、县委书记的组织协调能力·····	(67)
四、县委书记的知人善任能力·····	(68)
五、县委书记的改革创新能力·····	(70)
六、县委书记的处理突发事件的应变能力·····	(75)
七、县委书记的掌舵能力·····	(76)
第三节 怎样当好县委书记·····	(80)
一、县委书记的基本职责和现实压力·····	(80)
二、对县委书记的特质要求·····	(81)
三、县委书记如何驾驭全局·····	(84)
四、县委书记如何为发展定向·····	(87)
五、县委书记的基本工作方法·····	(89)
六、县委书记领导方法的思考·····	(91)
七、县委书记的协调艺术·····	(96)
八、县委书记要以不为求有为·····	(100)

九、县委书记应处理好几种关系·····	(102)
十、县委书记必须聚合“五力”·····	(104)
第四节 县委书记应树立什么样的形象·····	(108)
一、良好领导形象的内涵·····	(108)
二、县委书记良好形象的标志·····	(111)
三、有损县委书记的表现·····	(116)
四、县委书记塑造良好形象的途径·····	(122)
第三章 如何当好县长·····	(130)
第一节 县长岗位的特点·····	(130)
一、摆正政府在“四大家”中的位置·····	(130)
二、正确把握县长岗位的特点·····	(132)
三、县长的角色艺术·····	(134)
四、县长要读懂百姓·····	(137)
五、县长岗位的执政能力·····	(140)
第二节 怎样当好县长·····	(143)
一、县长工作岗位的特殊性和工作难点·····	(143)
二、县长应具备的特有素质·····	(146)
三、县长要念好“三字经”·····	(147)
四、县长应正确处理好几个关系·····	(151)
五、县长要善于谋全局·····	(154)
六、县长如何摆脱事务性工作的困扰·····	(156)
七、县长如何提高社会信任度·····	(159)
八、县长工作的一、二、三·····	(163)
第四章 县级领导班子建设·····	(168)
第一节 建设团结协作的领导班子·····	(168)
一、县级领导班子团结的难点与对策·····	(168)
二、县级领导班子的思想作风建设·····	(173)

4 县域领导科学与艺术

三、提高县级领导班子的执政能力·····	(178)
四、提高县级领导班子解决自身问题的能力·····	(181)
五、县级领导班子关系怎样协调·····	(183)
六、影响县委领导班子战斗力的三个因素·····	(188)
七、县委书记要做到“五个善于”·····	(194)
八、县委书记要加强自身修养·····	(199)
第二节 县级党政关系的处理·····	(203)
一、如何正确处理党政主要领导关系·····	(203)
二、县级党政领导如何搞好分工合作·····	(207)
三、县委书记和县长如何成为好“搭档”·····	(211)
四、党政两个一把手如何相处·····	(216)
五、党政领导如何协作共事·····	(218)
第三节 县级正副职关系的处理·····	(221)
一、班长如何发挥领导班子的整体效能·····	(221)
二、县级副职的工作方法·····	(225)
三、县级副职如何当好正职的助手·····	(229)
四、副职如何面对正职的反对意见·····	(232)

第二编 乡镇领导

第一章 中国乡镇的形成与发展·····	(239)
第一节 乡镇的起源和发展·····	(239)
一、古代乡镇的起源·····	(239)
二、古代乡镇的形成·····	(240)
三、古代乡镇的发展·····	(241)
第二节 新中国乡镇的发展·····	(241)
一、乡镇经济的发展·····	(242)

二、乡镇政治体制的变迁·····	(243)
三、乡镇领导的特点·····	(244)
四、乡镇领导的地位和作用·····	(246)
第二章 乡镇领导班子建设·····	(248)
第一节 怎样当好乡镇领导干部·····	(248)
一、乡镇领导者的形象塑造·····	(248)
二、如何当好乡镇干部·····	(251)
三、乡镇领导者的困惑·····	(256)
四、乡镇领导者的自我修养·····	(263)
五、乡镇领导者处理农村矛盾的能力·····	(265)
六、乡镇一把手要善于再创造·····	(269)
七、当好乡镇党委书记三要领·····	(272)
八、乡镇干部如何走出认识的误区·····	(274)
第二节 关怀理解乡镇干部·····	(278)
一、乡镇干部更需要理解和支持·····	(278)
二、乡镇领导的矛盾心态及调适·····	(282)
三、乡镇干部为何不恋乡·····	(285)
四、乡镇干部的苦辣酸甜·····	(292)
五、乡镇干部如何应对接待应酬·····	(295)
六、怎样为乡镇干部减负·····	(300)
第三节 乡镇领导班子建设·····	(303)
一、乡镇领导班子思想作风建设存在的问题与 对策·····	(303)
二、乡镇领导班子思想政治建设的对策·····	(309)
三、配备乡镇领导班子的平衡术·····	(312)
四、乡镇领导班子如何提高执政能力·····	(315)
五、如何当好乡镇党委书记·····	(320)

6 县域领导科学与艺术

六、乡镇长如何防止被架空	(323)
七、乡镇党政一把手共事的艺术	(325)
第四节 乡镇领导工作的方法	(328)
一、破解乡镇工作的难题	(328)
二、乡镇干部如何应对“入世”	(331)
三、驻村干部如何开展工作	(334)
四、乡镇领导如何适应新形势开展工作	(337)
五、税费改革后乡镇干部的角色转型	(341)
第三章 乡镇各种关系的处理	(346)
第一节 乡镇领导与群众的关系	(346)
一、乡镇领导搞好干群关系之道	(346)
二、改善农村干群关系的方法	(350)
三、乡镇党委如何面对村民自治	(354)
四、乡镇领导怎样融入群众之中	(358)
五、乡镇领导如何处理与群众的关系	(360)
六、乡镇领导如何面对上访群众	(362)
七、乡镇如何化解突发性群体矛盾	(364)
第二节 乡镇领导与村干部的关系	(368)
一、乡与村之间的三重关系	(368)
二、乡镇领导驻村工作“六忌”	(372)
三、乡镇领导怎样处理与村干部的关系	(375)
四、乡镇领导如何调动村干部的积极性	(379)

第三编 村级领导

第一章 农村基层组织建设	(385)
第一节 农村基层组织建设的意义、目标和任务	(385)

一、农村基层组织建设的战略意义·····	(385)
二、农村基层组织建设的指导思想和目标·····	(386)
三、农村基层组织建设的任务·····	(386)
四、村级班子的现状及对策·····	(389)
五、农村基层组织建设的辩证法·····	(391)
六、如何增强农村领导班子的活力·····	(394)
七、如何加强村级班子建设·····	(396)
八、村民自治中的村干部群体·····	(399)
九、如何理顺村两委班子的关系·····	(404)
第二节 农村党组织建设·····	(406)
一、农村党组织的地位和作用·····	(406)
二、农村党支部的任务·····	(408)
三、农村党支部建设的内容·····	(409)
四、提高农村党组织的领导能力·····	(412)
五、当前农村党建工作的突破口·····	(415)
六、农村党建工作如何创新·····	(418)
七、尽快解决村支书队伍老化问题·····	(420)
八、加强农村党支部建设的有效途径·····	(422)
九、公开选拔村支书应注意的问题·····	(425)
十、农村党支部调整应防止几种倾向·····	(427)
十一、村党支部应处理好六个关系·····	(429)
第三节 农村村民委员会建设·····	(432)
一、村民委员会的性质和特点·····	(432)
二、村民委员会的组织设置和职责范围·····	(435)
三、村民委员会的工作任务·····	(443)
四、村民委员会的工作方法·····	(449)
五、选举的“村官”怎么当·····	(453)

六、村委会民主选举难的原因·····	(456)
第四节 农村干部应具备的素质·····	(459)
一、做一个新型农村干部·····	(459)
二、村干部应强化政绩意识·····	(462)
三、村支书应是农村奔小康的带头人·····	(466)
四、农村支部书记应具备的基本素质·····	(468)
五、建设高素质的农村干部队伍·····	(469)
六、当好农村干部“五要诀”·····	(473)
七、农村“富者为官”现象的思考·····	(476)
八、让村干部走出困境·····	(482)
第二章 农村工作面临的问题及解决的方法·····	(487)
第一节 农村工作面临的问题与对策·····	(487)
一、如何化解农村不良债务·····	(487)
二、加强农村民主政治建设·····	(489)
三、农村突发性纠纷的应急处理·····	(491)
四、破解农村工作的难题·····	(493)
五、村务公开的体制性障碍及对策·····	(498)
六、解决新形势下农民问题的关键·····	(500)
七、如何解决“三农”问题·····	(505)
八、如何真正做到村务公开·····	(510)
九、不容忽视的村官腐败·····	(514)
十、农村的宗族问题·····	(519)
十一、农村“一事一议”存在的问题与对策·····	(522)
第二节 农村领导工作的方法·····	(525)
一、新任村官怎么干·····	(525)
二、农村工作要注意的方法·····	(528)
三、村干部必须处理好的几个关系·····	(531)

四、农村干部应掌握六种工作方法·····	(534)
五、农村干部工作方式方法的转变·····	(539)
六、新时期农村工作要有新方法·····	(542)
七、如何提高农村工作领导水平·····	(545)
八、调处农村突发性纠纷的方法·····	(548)
九、维护农村社会和谐稳定之策·····	(552)
十、提高村级工作水平应抓的要点·····	(557)

第一编 县级领导

第一章 县级领导概论

第一节 我国县制的由来和发展

一、县级建制的起源和历史发展

为了全面、深入认识和考察我国县级领导工作的特殊性，有必要首先简略回顾一下县级建制的起源和历史演变，从中把握我国县的实质和特点。县是我国地方行政区划机构的名称，县的设置究竟起于何时，说法并不一致。一般认为县萌芽于西周，生长于春秋，推广于战国，定制于始皇。据文献记载，我国最早的县为楚国于公元前 689 年——前 676 年设置的申、息二县和秦在公元前 686 年设置的邽县。两千多年来，尽管社会制度剧烈变迁、朝代更迭，县始终是我国最基本的地方行政区域单位，其区域范围、责权、官职、作用没有太大的变化。

县级建制既是诸侯掠土、列国争霸的产物，也是封建中央集权的郡县制逐渐取代“封建（封邦建国）”的分封制的产物，设县是作为一项控制新征服地区的权宜之计。当时，楚、秦、晋一些大国往往把新兼并得来的小国改为县，直接派官吏统治。战国以后，县逐渐演变为比较定型的地方制度，其内部有一套集中的政治组织、军事组织和较为完整的征赋制度。县的行政长官大都

改称县令，令下设丞，由国君直接任免。县内重大事项均须报请国君裁决，以便加强中央对地方的控制。

秦始皇统一中国后，推行郡、县两级制。秦朝中央政府下设郡、县、乡、里四级。郡领导县，郡县两者都直属于中央。全国有 36 个郡，后增至 40 个，县大约有 1000 个。秦的县分为上中下三等。万户以上的县置“令”，万户以下的县则置“长”，后来因此有县令、大令之称。这种以户口多少来区分县的等级，成为明以前的常制。大县置令俸禄千石，中县置长俸禄 400 石，小县置长俸禄 300 石，长官的俸禄成为划分县之等级的标准。县令（长）受郡守节制，但由中央任免。县令（长）作为一县最高官吏，总理全县政务，另设佐治人员若干：县丞（副县长）协助县令（长），主管文书、仓库、兼管司法；县尉是与县行政长官并列的军务长官，负责征召和训练军队、拘捕盗贼。县的其他属吏有令吏、主吏、仓吏、狱掾等。县以下有乡、里等基层组织。

汉承秦制，巩固了秦始皇建立的中央集权政体。汉代的地方行政单位设置，仍分郡县两级。全国共有郡 100 多个，一个郡管辖 10 到 20 个县，共有县 1000 多个（如西汉平帝时有 1587 个县级单位）。汉代县制简要，上下通达，行政效率较高。汉代县令（长）的职责是：皆掌治民，显善劝义，禁奸惩恶，理治平贼，恤民时务，秋冬集浚，上计于所属郡国。可见，县令是无所不管的。汉代形成了一套对县行政长官的任免、考核、监督等管理制度。如选拔县令（长）的察举制，其内容十分广泛，包括茂才、孝廉、贤召、明经、明法、荐举等等。

两汉以后，历代地方行政机构的设置，虽有二级、三级、四级制的不同，但把县作为地方行政基本单位始终未变。如三国两晋南北朝时期的州、郡、县、乡（里），宋代的路、州（府、军、监）、县、乡（里），以及元明清的行省制（省以下设路、州、

县)都是以县作为统治的基础,使中央集权获得了巩固和发展。这种县的建制到辛亥革命后保留了下来,不少县名、县域范围至今未变。

自先秦以来,县以上的地方行政、县以下的基层行政,其区划建制、名号地位,反复变化,唯县虽历尽沧桑,但始终作为一级重要的行政单位和稳定的政治实体执行了历代国家行政任务。当然,同一切事物一样,县本身也是发展变化的,在二千多年的历史长河中,经历了三个不同的历史时代,其组织机构的性质与形式也有相应的变化。

1. 以命官为主宰的封建县建制。封建专制国家的县政,直接受皇帝和中央政府领导。皇帝和中央政府任命的县政长官,称为“命官”和一县的“主官”,其他各司职务皆为“从官”或“佐治”。县政机构的设置,无论在形式上和实质上,都以命官为轴心。这种机构是封建专制国家县政的唯一组织体系,没有其他政治组织与它并列或同它相互制约。它的社会经济基础是以原始农业为主体的小生产,它所依赖的政治总体是专制政体及其官僚政治。

2. 以选官为中心的民国县建制。从法理上讲,中华民国是共和政体,它的县级行政长官是“选官”,其机构应以选官为中心。但是,从实际上讲,无论是北京政府还是国民党政府,长期借口自治“未成”与“训政”时期,委任县长,县议会也迟迟不能成立。1928年后的县政,实际上是在国民党县党部的操纵下,三权混为一体的独裁县政。不过同封建时代比较,毕竟出现了民意机关与行政机关并立的县政组织,机构的面貌同封建时代不可混为一谈了。从县制史的范畴上讲,民国的县建制属于过渡性质:具有某些民主县制的形式,又有独裁县政的实质。它的社会、政治基础是半殖民地半封建社会和北洋军阀与国民党政府的