

新时期乡镇领导

徐国保 主编



旅游教育出版社

序

府 培 生

国务院批转的《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》指出,要把开展岗位培训作为成人教育的重点,这是根据新时期、新形势提出的重要决策。现在,有计划地实施对乡镇领导干部的培训正在各地展开。

《新时期乡镇领导》一书,适应广大乡镇领导干部的学习要求,及时出版,无疑是很有意义的。

乡镇是我国社会的基层组织。贯彻落实党的社会主义初级阶段的基本路线,大力发展农村商品经济,乡镇领导干部负有重大的历史责任,在经济和社会活动中,担负着组织、决策、引导、指挥、监督和管理的职能。根据乡镇领导工作的性质、内容、任务、职责和工作方法,有针对性地进行有相应规范的专业知识和领导方法的综合培训,可以使乡镇领导干部掌握本职工作所需要的政治理论和专业基础知识,熟悉党和国家有关的方针、政策、法规,懂得领导、管理及相关的业务工作技能,提高政治、业务素质 and 实际工作能力,胜任乡镇领导岗位的要求。

乡镇领导学是一门综合性很强的社区管理学问。对乡镇领导的职能了解如何,决策、用人、做思想工作的科学性如何,以发展农村生产力为中心总揽全局的领导水平如何,领导者身体力行、团结群众的影响力如何,对建设乡镇、致富

农村关系极大。我们要自觉研究乡镇领导环境，把握乡镇领导运行系统，提高乡镇领导自身素质，并力求将这三个基本的主、客观要素科学地配置、统一起来，逐步走向乡镇领导工作的“自由王国”。

《新时期乡镇领导》可以帮助我们开拓这条探索之路。

愿这本书成为广大乡镇领导工作和学习的益友！

一九八八年八月

目 录

第一章 引 论	(1)
第一节 什么是领导	(1)
一、概念	(1)
二、乡镇领导和管理的区别	(4)
三、科学领导和领导经验的关系	(5)
第二节 乡镇领导基本内涵	(6)
一、领导功能	(7)
二、领导素质	(9)
三、领导政绩	(12)
第三节 新时期乡镇领导工作特征	(14)
一、开放性	(14)
二、综合性	(16)
三、执行性	(17)
四、应变性	(17)
第二章 观念更新	(20)
第一节 什么是领导观念	(20)
一、含义	(20)
二、领导观念的特性	(21)
三、领导观念更新的意义	(21)
第二节 乡镇领导必备的基本观念	(22)
一、战略发展观念	(23)
二、商品经济观念	(24)

三、民主、服务观念.....	(27)
四、政策、法纪观念.....	(30)
五、贡献、创新观念.....	(32)
第三节 观念更新的辩证观.....	(33)
一、观念更新的标准.....	(33)
二、具体分析,扬弃结合.....	(34)
实例一 戴高乐“帮忙”.....	(37)
实例二 卖猪的“难”与“不难”.....	(38)
第三章 社区战略.....	(40)
第一节 经济发展战略.....	(40)
一、农业发展战略.....	(40)
二、工业发展战略.....	(42)
三、第三产业发展战略.....	(44)
四、市场经营战略.....	(46)
第二节 社会发展战略.....	(48)
一、人口控制.....	(48)
二、集镇建设.....	(50)
三、环境保护.....	(51)
四、社会秩序.....	(52)
第三节 文化发展战略.....	(53)
一、文化发展的重要性.....	(54)
二、文化发展的思想性.....	(54)
三、文化发展的智能性.....	(55)
四、文化发展的社会性.....	(56)
实例三、南坝的养鸡合作社.....	(57)
实例四、野村报告的成功.....	(58)
第四章 目标决策.....	(60)

第一节 什么是目标决策.....	(60)
一、目标决策的含义.....	(60)
二、目标决策的层次.....	(61)
三、目标决策的程序.....	(63)
第二节 乡镇领导决策中的新情况.....	(70)
一、外部环境宽大.....	(71)
二、内涵项目丰富.....	(72)
三、战略份量加重.....	(73)
四、创造性要求提高.....	(74)
第三节 提高决策科学性的一般原则.....	(75)
一、信息滤化原则.....	(75)
二、预测预见原则.....	(76)
三、综合效益原则.....	(79)
四、民主集中原则.....	(81)
实例五、“跃进号”沉因.....	(82)
实例六、“死命令”下得好.....	(83)
第五章 选才用人.....	(86)
第一节 正确选拔人才.....	(86)
一、选拔人才的标准.....	(87)
二、选拔人才的原则.....	(88)
三、选拔人才的方法.....	(92)
第二节 合理使用人才.....	(95)
一、量才录用，用其所长.....	(96)
二、大胆使用，雅量容人.....	(98)
三、监督检查，关心帮助.....	(101)
四、适当调整，合理流动.....	(103)
第三节 注重培养人才.....	(104)

一、科技人才的培训	(105)
二、管理人才的培训	(106)
三、企业职工的培训	(107)
实例七、“南军”的教训	(107)
实例八、意外的发现	(108)
实例九、培训政企两用干部	(109)
第六章 思想工作	(111)
第一节 正确认识新时期乡镇思想工作	(111)
一、乡镇思想工作的地位	(112)
二、乡镇思想工作的任务	(115)
三、乡镇思想工作的改造	(120)
第二节 乡镇思想工作的基本原则	(122)
一、物质利益原则	(122)
二、规范约束原则	(123)
三、目标导向原则	(124)
四、民主教育原则	(125)
五、疏通引导原则	(129)
第三节 乡镇思想工作的保证因素	(131)
一、组织保证	(131)
二、社会保证	(132)
三、设施保证	(132)
实例十、“变量工资”的效应	(133)
实例十一、丙组为什么最幸运	(134)
第七章 职能管理	(136)
第一节 职能管理的目标	(136)
一、什么是职能管理	(136)
二、职能管理的目标	(138)

第二节 职能管理的基本内容·····	(141)
一、乡镇行政管理·····	(142)
二、乡镇合作经济管理·····	(145)
三、乡镇党务管理·····	(149)
第三节 职能管理的制度保证·····	(152)
一、监督制度·····	(152)
二、考核制度·····	(154)
实例十二、职能上的目标管理·····	(156)
实例十三、“满负荷”领导·····	(158)
第八章 机构组合·····	(159)
第一节 乡镇领导机构的组合原则·····	(159)
一、科学“跨度”原则·····	(160)
二、集体领导原则·····	(162)
三、专线负责原则·····	(164)
四、优化决策原则·····	(165)
第二节 乡镇领导班子的群体优化·····	(167)
一、梯次的年龄结构·····	(168)
二、互补的智能结构·····	(169)
三、协调的气质结构·····	(171)
第三节 乡镇领导组织的协调运转·····	(173)
一、党政逐步分开·····	(173)
二、目标管理责任·····	(175)
三、党委统筹协调·····	(176)
实例十四、“袖珍”指挥部·····	(177)
实例十五、“井深小分队”的效率·····	(179)
第九章 领导方法·····	(180)
第一节 思想方法·····	(180)

一、唯实观点	(181)
二、整体观念	(183)
三、发展观点	(184)
第二节 工作方法	(185)
一、系统规划	(185)
二、抓中心环节	(186)
三、统筹兼顾	(187)
四、督促检查	(189)
第三节 领导艺术	(191)
一、善于沟通	(191)
二、相宜授权	(192)
三、科学用时	(195)
四、适度激励	(196)
实例十六、发明大王遇“难”	(198)
实例十七、任期大事	(199)
实例十八、“局部失效”的控制	(201)
第十章 岗位素质	(202)
第一节 政治素质	(202)
一、道德品格	(202)
二、进取精神	(205)
三、思想作风	(208)
第二节 文化素质	(210)
一、管理知识	(210)
二、法规知识	(211)
三、实务知识	(212)
第三节 能力素质	(213)
一、理解判断能力	(213)

二、组织协调能力	(214)
三、公关社交能力	(216)
第四节 心理素质	(217)
一、恢宏通达的气度	(218)
二、坚韧不拔的意志	(218)
三、困结相容的胸襟	(220)
四、调节控制的涵养	(221)
实例十九、指挥员的“威信”	(222)
实例二十、唐沟致富	(223)
后记	(225)

第一章 引 论

新时期乡镇是我国社会主义现代化事业的基础社区。研究这一层次的领导活动和导向行为，以科学组织社会和生产要素，发展生产力，是贯彻落实党的十三大所确定的基本路线的需要。为此，我们首先必须了解“领导”的一般含义，认识新时期乡镇领导的主要特征，探索其活动过程的丰富内涵。

第一节 什么是领导

一、概念

领导是社会系统运动中的一种组织的管理和导向行为。

领导自人类产生社会群体而后有之。最初，人类为了生存，与大自然作斗争，在天然生成的以血缘亲族维系的初级社会群体的基础上，逐步联合起来，发展成为一种高级形态的社会组织。于是，担负组织管理、导向功能的“领导”便应运而生。

领导首先是一种社会群体的组织行为，同时指一定社会群体组织中的代表人物。这里，组织行为具有本质的意义。这是由于，没有社会组织，离开了组织行为，个人和代表都将失去其社会属性，我们也无从探寻领导的科学含义。

为深入理解这个概念的含义，我们可从社会系统运动的

特性角度进行考察。

1. 领导是社会系统组织意志的表现

从社会系统运动的群体性角度考察，领导是社会系统组织意志的表现。^⑨社会系统运动的一个显著特征，就是它的群体性，即是说，社会系统运动总是通过社会群体的活动和相互作用表现出来的。把领导放到这个视角中观察，它不能不是社会群体的一种组织行为，一种把群体引向何处，如何引导的组织行为。而这种组织行为又是群体利益的集中形态——意志作用的产物，并受组织哲学支配的。从这个意义上说，我们党依据马克思主义世界观制定的路线、方针、政策、决议、决定、指示、国家的法律、法规、条例、法令等就是导向意志意义上的领导，它代表了中国人民的当前利益、长远利益和根本利益，集中了全国人民的心愿。这是一种带根本性的本质领导。

2. 领导是社会系统活动导向的过程

从社会系统运动的发展性角度考察，领导是社会系统活动导向的过程。社会系统运动的另一个显著特征，就是它的发展性，即是说，社会系统运动总是通过社会群体有意识的组织活动逐步演变并展开的。因此，把领导放到这个视角中观察，它不能不是社会群体组织意志的导向活动的展现过程。事实上，任何受组织意志支配的社会群体的活动总是作为一个过程展开的，如：从确定组织前进目标，划分发展阶段到实施组织群体意志，再到向新目标的总结转换等，这整个组织意志的导向过程，不正是“领导”吗？这种组织意志的导向活动过程，正是一种组织行为性的领导。

3. 领导是社会系统组织核心集团结合的形式

从社会系统的有机性角度考察，领导是社会系统中群体

组织的核心集团、代表人物、管理人员结合的形式。社会系统运动的又一个显著特征，就是它的有机性，即是说，社会系统运动是一种“合力”运动，是各种社会要素和物质要素通过组织的综合作用而产生的运动，它总要通过社会群体的一定的组合形式执行集中了的公众意志，进行导向活动的。因此，把领导放到这个视角中观察，它不能不是社会群体导向载体的有机组合。我们党的各级委员会、人民代表大会常设机构、政府、政法机构、企事业各专务委员会及其负责首长等都是这种组合的外在表现。我国社会主义的各项事业，正是在这些社会群体的有机组合形态的导向下，才得以协调、健康地发展。

4. 领导是一定组织环境中的领导者行为

从社会系统运动的能动性角度考察，领导又是一定社会组织内领导者个人素质和组织环境共同作用下的行为表现。社会系统运动还有一个显著的特征，就是它的能动性，即是说，社会系统运动总是通过社会群体组织的代表人物来集中并执行公众意志，进行导向活动的。公众意志能否集中好、体现好，导向活动能否组织好，固然基础在社会群体组织本身，但在这种组织基础上产生出来的代表人物又无不与其个人素质、组织环境有关。我们常常可以看到这种社会现象：同样的天，同样的地，为什么有的乡镇就兴旺发达、欣欣向荣，而有的则常年河山依旧、面貌未改；同样的目标，同样的政策，为什么有的乡镇就能动员群众、组织群众，而有的则实施不力，贯彻不下？从组成领导的各代表人物的行为表现上可以找到答案。这种行为表现就是一定组织环境下的思想作风和受思想方法支配的领导方法、增效艺术等。

从社会系统运动的基本状况中考察领导，了解领导的科

学含义，有助于我们把理解“领导”的思路打开些，以便接近事物存在的客观本身，从而进一步全面掌握领导工作内涵。

二、乡镇领导和管理的区别

领导既然是社会系统运动中的一种组织的管理和导向行为，它必然带有全局性，与一般应用现代管理手段进行计划的、人事的、财务的管理不同。后者是相对于组织全局的某一个方面的技术性、业务性工作。它们之间的区别具体地主要表现在四个方面。

1. 职能区别

乡镇作为一个独立社区，其领导职能主要集中在乡镇经济和社会发展战略、目标决策及重要人事调配上。而技术性业务管理则主要集中在乡镇社区下某一子系统的某个专业工作上。

2. 内容区别

乡镇领导工作的内容主要集中于本乡镇在国内、国际两个市场中进行社会主义现代化建设的导向发展规律的探索和掌握上，特别是经营层的构想规划、对实施目标的督促检查、发展目标的衔接以及协调、保证措施等。技术性业务管理主要集中于本专行业务规律的探索和掌握上，特别是事业层的目标实施和乡镇发展参谋上等。

3. 知能区别

乡镇领导是一个基层社区的全局领导，涉及方方面面，因此反映到知能上要求比较宽、比较高，而技术业务管理相对比较专、比较窄，前者可以说是“O型”要求，它包含技术业务管理中的一般共性知能，而它的知能却可为技术业务

管理所借鉴，象“O型”血液一样，给各类技术业务管理输送科学营养。后者可以说是“J型”要求，专业性强，应用面窄，如计划管理就不适用于财务管理，经济管理也不能用人才管理的一套具体做法。

4. 考核区别

技术业务管理的考核标准最终在专业工作效率上，而乡镇领导的考核标准在乡镇组织整体运行的效绩上，它要求在各类技术业务管理效率的基础上，加上发展战略、经营方针、目标决策及其实施的综合作用，进一步说，只有全局“超前”，战略正确，各类技术业务管理的效率优势才能通过乡镇领导的高明导向，转化为整个社区系统的效绩优势。

三、科学领导和领导经验的关系

乡镇领导处于我国社会结构的基层，平时大量的的是接触和处理具体问题，解决随机事件，需要具体的领导经验的积累，同时，随着改革开放的深入发展，乡镇面向国内、国际两个市场的机会增多，宏观因素上的战略影响越来越大，乡镇领导又不能不借鉴社会化大生产基础上总结出来的科学领导方法。在这种情况下，弄清科学领导和领导经验的关系，对我们广大乡镇领导适应这个转变，更好地在宏观科学决策和微观经验调节的结合上做好领导工作，是很必要的。

1. 从认识论上讲，领导经验是认识领导规律、实现科学领导不可逾越的阶段

认识论告诉我们，理性认识只有经过实践、感知，在经验积累的基础上，通过总结、抽象、概括才能得到。人们可以从书本获得理性认识，但，第一、这种理性认识本身是前人实践经验升华的结果；第二、要把这种理性认识化为你的

行动，取得在一定时间、地点、环境条件下的客观效果，还需经过实践，依靠经验的领悟。

2. 从经验自身上讲，各个层次的领导经验都具有一定的科学性

领导经验是带一定时间、地点、环境条件色彩的包含有程度不一的理性成分的认识，其本身具有层次性。如个别经验，共通的理性成分少；如在一个时期内、一个问题上有一定指导性的成功经验，理性成分较多；如经过总结、提炼，但并不是哲学抽象的历史经验，这种经验实际上是一定实践形态的理性认识。

3. 从领导工作上讲，需要由经验走向科学

领导是社会组织的管理和导向行为，本身实践性很强，科学领导的一般规律是无数成功经验的概括和抽象，无疑会对这种实践起指导作用，但领导者和领导集团要真正深刻认识、正确把握、能动运用在具体条件下的领导规律，还必须靠实践，靠实践经验基础上的感知、体会。列宁说：“为了理解，必须从经验上开始理解、研究，从经验升高到一般。”

（毛泽东：《实践论》注8）列宁这段话是我们认识这一关系的钥匙。

我们既要重视科学领导一般原则的学习，又要重视领导经验的积累，提高自觉性，减少盲目性，防止片面性。

第二节 乡镇领导基本内涵

乡镇领导内涵与一般领导内涵在基本方面是相通的，主要体现在领导功能、领导素质、领导效绩三个层面上。

一、领导功能

一般地说，一定社会组织总是以其相应的社会功能为内涵的。探求这个内涵，明确组织领导成员的职责，领导素质的提出才有依据，领导效绩的发挥才有中心。

乡镇领导活动过程中，有三个起基本作用的功能环节。

1. 目标决策

目标是社会群体组织公众意志的集中体现，代表乡镇组织前进的方向。这是乡镇领导导向活动的基本前提、过程发端。不能设想，一个没有目标的组织，其自身发展会是一个自觉的过程。由此，目标决策也就成了乡镇领导功能中的基础功能。乡镇领导要使自己的导向活动进行得健康顺利，其第一位的职能就是根据党和政府的方针、政策、法令、以及上级的指示等，从本乡镇具体实际出发，找到一个时期、一个阶段上的前进目标和实施目标的途径。同时，目标的提出、定案、实施是贯彻领导全过程的，一个阶段的目标实现了，下一个阶段的目标又将提出；一个时期的战略目标实现了，乡镇将踏上新的台阶，开始在下一个新的战略目标指引下，求得新的发展。这样，不管人事如何变迁，由于目标在维系，事业也在发展，乡镇的兴旺就有了目标连续性的保证。这也是乡镇领导必须重视目标决策的基本动因。

事实上，一个社会的存在，其群体成员人心的同向，团结的凝聚，也都跟目标决策息息相关。没有目标，没有前途，没有发展，没有希望的中枢，社会的存在会形成虚设，群体成员就是一盘散沙。从这个意义上说，乡镇领导也必须坚定不移地把目标决策作为自己第一位的工作牢牢抓在手上。