

# 基层领导学

邢志第 陈建坤 王发文 主编

山东大学出版社



# 基 层 领 导 学

邢志第 陈建坤 王发文 主编

山 东 大 学 出 版 社

**基 原 领 导 学**

**邢志第 滕建坤 王发文 主编**

**曲阜大学出版社出版**

**山东省新华书店发行 山东泰安印刷厂印刷**

**1986年9月第1版 1986年9月第1次印刷**

**787×1092毫米 1/32 7印张 157千字**

**印数：1—17,000**

**书号：2338·8 定价：1.15元**

## 说 明

为了适应干部学习的需要，中共山东省委党校哲学教研室组织编写了《基层领导学》这本书。本书根据基层领导的特点，简明扼要地阐明了马克思主义领导学的基本内容和原理，可以作为县级党校、干校的教材并可供基层干部自学之用。

参加本书编写的有(以章次为序)：邢志第、赵广雷、尉丰久、王发文、张友谊、栾强、陈建坤。邢志第同志主持了本书的编写工作，陈建坤、王发文同志参加了统稿、定稿工作。

本书编写的准备阶段，曾在我校八三级专修科《领导学》的教学过程中，就如何做好基层领导工作的有关问题，组织学员作了专题讨论，为本书的编写提供了许多可贵的现实资料 and 思想素材。初稿形成后，又在校内县级干部短训班广泛征求了意见，并于去年十二月中旬召开了统稿会议，应邀参加会议的有临沂地委党校孟庆学、崔学礼同志，济宁地委党校田奎武同志，胜利油田党校唐守真、孙恒志同志，济南市委党校刘晓钟同志，泰安市郊区党校梁晶轩同志和益都县委党校郭厚德同志。会上大家对书稿作了认真讨论，提出了许多宝贵意见。黄澍霖同志也参加了会议，并对本书的编写提出了指导性意见。在此一并表示感谢。

因为我们水平所限，不当之处在所难免，请读者指正。

编 者

# 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>第一章 绪论</b> .....              | 1  |
| <b>第一节 基层领导学的对象和特点</b> .....     | 1  |
| 一、什么是基层领导学.....                  | 1  |
| 二、基层领导学的特点.....                  | 3  |
| <b>第二节 基层领导学是领导工作发展的必然产物</b> ... | 4  |
| 一、领导和领导学的产生和发展.....              | 4  |
| 二、基层领导学是现代领导的直接产物.....           | 8  |
| <b>第三节 基层领导学是基层领导干部的</b>         |    |
| <b>一门专业课</b> .....               | 9  |
| 一、基层领导干部要学好基层领导学.....            | 10 |
| 二、理论联系实际,学好基层领导学.....            | 11 |
| <b>第二章 基层领导工作的根本宗旨和原则</b> .....  | 13 |
| <b>第一节 基层领导工作的根本宗旨</b> .....     | 13 |
| 一、对上负责.....                      | 13 |
| 二、为下服务.....                      | 16 |
| 三、相互服务.....                      | 18 |
| 四、正确处理三个关系.....                  | 20 |
| <b>第二节 基层领导工作的根本原则</b> .....     | 23 |
| 一、坚持四项基本原则.....                  | 23 |
| 二、求务实原则.....                     | 26 |
| 三、系统性、预见性、创造性原则.....             | 28 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第三章 基层领导的职责（上）</b>         | 31 |
| <b>第一节 落实政策 执行任务</b>          | 31 |
| 一、落实党和国家的政策                   | 31 |
| 二、执行上级的任务                     | 34 |
| <b>第二节 基层决策和决断</b>            | 37 |
| 一、基层决策                        | 37 |
| 二、基层决断                        | 43 |
| <b>第三节 基层管理</b>               | 46 |
| 一、基层管理的特点                     | 46 |
| 二、基层管理的方法                     | 48 |
| 三、基层管理的基本原则                   | 51 |
| <b>第四章 基层领导的职责（下）</b>         | 54 |
| <b>第四节 基层人才的选拔和使用</b>         | 54 |
| 一、基层选才的标准                     | 54 |
| 二、基层选才的方法                     | 58 |
| 三、基层用人原则                      | 61 |
| <b>第五节 基层思想政治工作</b>           | 63 |
| 一、基层思想政治工作的重要性和特点             | 63 |
| 二、基层思想政治工作的目的、任务、内容、<br>方针和原则 | 66 |
| 三、基层思想政治工作的基本方法               | 70 |
| <b>第五章 基层领导工作的基本功</b>         | 75 |
| <b>第一节 学会运用信息</b>             | 75 |
| 一、信息和信息的全球化                   | 75 |
| 二、利用信息指导工作                    | 77 |
| <b>第二节 学会调查研究</b>             | 81 |
| 一、调查研究的一般过程                   | 81 |
| 二、调查的一般方法                     | 82 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 三、研究的一般方法·····             | 88  |
| 四、调查研究的一般准则·····           | 92  |
| 第三节 掌握预见的本领·····           | 93  |
| 一、领导预见及其分类·····            | 93  |
| 二、经验预测·····                | 95  |
| 三、科学预测·····                | 96  |
| <b>第六章 基层领导方法（上）</b> ····· | 99  |
| 第一节 一切依靠群众，发挥明白人的作用·····   | 99  |
| 一、遇事同群众商量，重视明白人的意见·····    | 100 |
| 二、任务交给群众，发挥典型试验的作用·····    | 103 |
| 第二节 抓大事，抓关键·····           | 106 |
| 一、抓中心工作·····               | 107 |
| 二、抓中心工作中的关键环节·····         | 110 |
| 第三节 抓两头，带中间·····           | 112 |
| 一、抓先进，带动中间和后进·····         | 112 |
| 二、抓后进，促进中间和先进·····         | 115 |
| 三、做好先进、中间和后进的转化工作·····     | 116 |
| <b>第七章 基层领导方法（下）</b> ····· | 118 |
| 第四节 身居局部，面向全局·····         | 118 |
| 一、系统考察局部和全局的关系·····        | 118 |
| 二、从小局着眼，为大局着想·····         | 121 |
| 第五节 注重形式，讲求实效·····         | 123 |
| 一、注重形式·····                | 123 |
| 二、讲求实效·····                | 125 |
| 三、反对形式主义·····              | 127 |
| 第六节 以身作则，身体力行·····         | 129 |
| 一、做群众的表率·····              | 129 |
| 二、“身正”，“令行”·····           | 130 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| <b>第八章 基层领导艺术</b>      | 132 |
| <b>第一节 基层领导艺术及其特点</b>  | 132 |
| 一、领导艺术和基层领导艺术          | 132 |
| 二、基层领导艺术的特点            | 133 |
| <b>第二节 若干基层领导艺术</b>    | 134 |
| 一、审时度势，随机应变            | 134 |
| 二、方法灵活，原则坚定            | 136 |
| 三、掌握火候，胸中有数            | 137 |
| 四、有主有次，协调一致            | 139 |
| 五、说做同一，先后有序            | 140 |
| 六、善于调停纠纷，解决矛盾冲突        | 141 |
| <b>第九章 基层领导体制和领导班子</b> | 143 |
| <b>第一节 基层领导体制</b>      | 143 |
| 一、党、政、企分开              | 144 |
| 二、基层领导机构的科学化           | 152 |
| <b>第二节 基层领导班子的最优化</b>  | 155 |
| 一、基层领导班子最优化的标准         | 156 |
| 二、基层领导班子的群体结构          | 158 |
| 三、基层领导班子的组织原则          | 162 |
| <b>第十章 基层领导者的素质（上）</b> | 166 |
| <b>第一节 政治思想素质</b>      | 166 |
| 一、在政治思想上同中央保持一致        | 166 |
| 二、具有共产主义的道德修养          | 167 |
| 三、具有科学的思维方式            | 169 |
| <b>第二节 工作作风素质</b>      | 172 |
| 一、深入实际，扎实苦干            | 172 |
| 二、艰苦朴素，奋发图强            | 173 |
| 三、勇于开拓，雷厉风行            | 175 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第三节 社会心理素质 .....          | 176 |
| 一、建立良好的人际关系 .....         | 177 |
| 二、具有正确的自我认知 .....         | 179 |
| 三、具有坚强的意志 .....           | 181 |
| 四、具有良好的心理定势 .....         | 182 |
| 第十一章 基层领导者的素质（下） .....    | 185 |
| 第四节 才能素质 .....            | 185 |
| 一、具有较高的认识能力 .....         | 185 |
| 二、具有较强的组织指挥能力 .....       | 188 |
| 第五节 文化知识素养 .....          | 190 |
| 一、具有较高的文化素养 .....         | 190 |
| 二、具有一定的专业特长 .....         | 193 |
| 第六节 理论修养 .....            | 195 |
| 一、理论修养是提高领导者素质的思想基础 ..... | 195 |
| 二、系统学习马克思主义理论 .....       | 197 |
| 第十二章 基层领导效率 .....         | 198 |
| 第一节 基层领导效率的特点和意义 .....    | 198 |
| 一、基层领导效率的特点 .....         | 198 |
| 二、提高基层领导效率的意义 .....       | 200 |
| 第二节 提高基层领导效率的方法 .....     | 202 |
| 一、发挥领导的整体功能 .....         | 202 |
| 二、有效地利用时间 .....           | 204 |
| 三、开好会议 .....              | 206 |
| 第三节 基层领导效率的考核和评价 .....    | 209 |
| 一、考核和评价的意义 .....          | 209 |
| 二、考核和评价的指标 .....          | 210 |
| 三、考核和评价的方法 .....          | 212 |

# 第一章 绪 论

领导工作是一门科学。这门科学既有综合性的特点，又有鲜明的党性。马克思主义领导学同资本主义领导学，虽然有许多共同之处，但也存在着本质差别，它是以马克思主义为指导的为社会主义服务的领导学。马克思主义领导学可以分为若干门类，基层领导学是其中的一种。

## 第一节 基层领导学的对象和特点

基层领导学作为马克思主义领导学的一个门类，同其他领导学有密切的联系，但也有自己的研究对象和特点。

### 一、什么是基层领导学

|                             |
|-----------------------------|
| <b>领导、领导工作、<br/>领导学及其分类</b> |
|-----------------------------|

领导是相对于被领导来说的，它包括领导者、领导集团和领导机构。领导工作是领导为了完成一定任务，组织，指挥，协调，控制人力、物力、财力，进行改造世界的实践活动。领导工作的这种实践活动是由领导者、被领导者、机构设施和作用对象这四个要素组成的。其中领导者和被领导者是主体，机构设施是实现领导的组织保证和物质手段，对象是领导工作行动的目标。领导者运用领导机

构、物质手段，组织和率领被领导者为实现一定目的作用于客观对象，就是领导的实践活动。领导工作也就是解决领导者、被领导者及其共同作用对象的关系问题。

领导和领导工作分为不同的类型和层次。就类型来讲，有政治、经济、军事、文化、教育、科研、卫生等领导。就层次来讲，有高层、中层和基层领导。这些不同类型和层次的领导和领导工作，有共同的本质和规律，同时又有自己的特殊性质和特殊规律。因此，作为研究这些领导和领导工作的学问，自然也就分为不同的门类：有研究其共同本质和规律的一般领导学，有研究政治、经济、军事、文化、教育、科研、卫生等部门领导学，有研究高层、中层和基层的层次领导学。这些不同门类共同组成了具有一定内在联系的系统结构的马克思主义领导学体系。

|                       |
|-----------------------|
| 基<br>层<br>领<br>导<br>学 |
|-----------------------|

基层领导学是关于基层领导的本质及规律的科学。所谓基层，是指县级以下的党政机关和企事业单位，包括区、乡、镇和工矿、企业、学校、医院等部门和单位。基层领导学，主要就是研究这些基层机关、部门和单位的领导问题，包括其宗旨、职责、方法、领导体制、班子建设、领导素质等，揭示其本质和规律。

基层领导学同一般领导学是个别和一般的关系。一般寓于个别之中，个别包括着一般，基层领导学中包含着一般领导学的原则和规律。讲基层领导学，离不开一般领导学。其中有些原则和规律，如领导的宗旨和基本原则，它既是基层领导学的内容，同时也是一般领导学的内容，只是具体表现有些不同而已。

## 二、基层领导学的特点

### 广泛的群众性

基层领导学有两个显著的特点，一是广泛的群众性，二是直接的现实性。其广泛的群众性，主要表现在：第一，它最直接地反映着人民群众的要求和切身利益。一个区、一个乡、一个镇，如何建立一个最优化的领导班子，能否进行正确的决策和决断等，同群众有着最直接的利害关系，特别是自负盈亏的厂矿企业更为明显，群众的经济收入、文化学习、业务进修、生老病死等，直接取决于领导的好坏。第二，它是群众直接参与领导的工具，可以直接被群众掌握和运用。因为基层领导学涉及到群众如何参与领导和管理等问题，所以群众可以而且应当直接学习它，掌握它，并运用它行使自己的民主权力，对领导实行监督，参与领导活动。

基层领导学的这个特点，是由基层领导工作的特点决定的。基层领导工作的一个重要特点是群众性。首先，基层领导对群众有很大的依赖性。建设社会主义是群众自己的事业，无产阶级的各级领导都要依靠群众，否则，便一事无成。而基层领导置于群众之中，许多任务要直接由群众去完成。其次，基层领导干部既是领导者、指挥者、决策者，又是亲自带领群众进行实践的实践者。他们大都直接来源于群众，而又置身于群众之中。所以，基层领导学具有广泛的群众性。

### 直接的现实性

所谓直接的现实性，一是，它离现实最近，离改造世界的领导活动最近。二是，它最直接、最具体地反映了改造世界的领导实践，同时，又最直接、最具体地指导实践。

基层领导学的这个特点也是由基层领导的特点决定的。基层领导不仅具有群众性的特点，同时也具有直接现实性的特点，即直接认识现实、直接改造现实的特点。基层领导处于实践的第一线，相比之下，中层领导和高层领导则处于第二线和第三线。领导工作包括认识世界和改造世界两个方面，领导活动，就是客观现实通过实践转化为领导的认识，领导的认识又通过客观实践转化为客观现实的过程。因为中层和高层领导处于第二线和第三线，这种转化过程是经过一些中间环节间接地实现的。而基层领导则不同，因为它处于实践的第一线，现实转化为认识，认识转化为现实的过程，直接实现于其实践之中。因此，基层领导同中层领导和高层领导相比，具有直接的现实性。

因为基层领导具有这种直接的现实性，所以，作为反映基层领导本质和规律的基层领导学，也具有这种特点。

## 第二节 基层领导学是领导 工作发展的必然产物

### 一、领导和领导学的产生和发展

#### 领导和领导 学的产生

领导工作已经历了长期的历史过程，它同人类社会的历史是同步的。人类的活动和动物的活动不同。动物的群体生活虽然也有带头者，俗话说：“兽无头不走，鸟无头不飞”。但他们带头者的行动不是领导，而是本能。人类的活动则是自觉的，有领导的。没有领导就不能称之为人类活动，没有

领导就没有人类社会。所以，领导早在原始社会就产生了。随着社会的发展，社会组织越复杂，领导的社会地位和作用就越重要，于是便渐渐地产生了专门的领导机构，产生了国家和以国家为中枢的社团、政党等领导系统，并形成了多系统、多层次的庞大的领导机器，象人的神经系统一样，指挥着整个社会活动。

有领导就有领导者。领导机器是由领导者创造的，是通过领导者的活动运转起来的，领导的作用是通过领导者的实践实现的。那么，领导者如何创造一个最优化的领导机器，如何使整个领导机器正常运转，如何充分发挥领导者的作用呢？领导者应具备什么条件，应具备什么样的世界观呢？这就产生了领导和领导工作的学问。

领导从产生到现在，大致上已经历了两个发展阶段，即经验领导和科学领导阶段。现在，又开始进入了一个新阶段，即现代化领导（也可以叫做现代化科学领导）阶段。与此相应，关于领导的学问也已经历了经验阶段、科学阶段，并开始向现代科学阶段迈进。

### 经验领导和领导经验

经验领导和领导经验，就象领导和领导学一样，是两个不同的概念，前者是客观的领导工作实践，后者是对前者的主观反映。

经验领导是领导者依靠个人智慧、才能和经验（包括历史经验、间接经验和个人直接经验），进行决策、决断，制定计划、措施，组织力量进行实施，以完成任务，实现领导目的。它在奴隶社会得到了极大发展，在封建社会达到了鼎盛时期。这时人们对领导工作的认识和研究也达到了相当高

的程度。这一点，在我国尤为突出。我国封建社会的历史特别长，封建制度的发展也比较完善。封建统治者积累了非常丰富的领导经验，包括政治的、经济的、军事的、思想的、文化的、教育的等等。《孙子兵法》、《资治通鉴》等，就是其领导经验的总汇编，尤其是《孙子兵法》，可以称为军事领导学的巨著。但就总体上来说，领导学做为科学此时还处于萌芽状态，处于经验阶段。

### 科学领导和 领导科学

所谓科学领导，简单地就说就是依靠科学理论进行的正确领导。科学领导和领导科学是在经验领导的基础上产生的，是经验领导发展到一定阶段的产物，同时又是生产社会化的产物。人们的认识总是从感性上升到理性，从经验上升为理论。在封建统治的领导经验中，就已孕育着领导科学的萌芽。随着封建社会的灭亡，资本主义社会的产生，社会分工越来越细，领导活动所包含的内容越来越丰富，涉及范围愈来愈广泛。经验领导已经不能驾驭社会的发展了。领导者再也不能完全凭经验进行领导了，必须掌握领导工作规律，以科学理论为依据，以科学的世界观作指导，运用科学的方法，进行决策、决断，制定计划、措施等。简言之，必须使经验领导转化为科学领导。于是领导科学便开始产生了。首先是资产阶级先驱者提出一些具有科学性的领导思想，如十七、十八世纪西欧的机械唯物论，英国古典政治经济学，德国古典哲学等等，就包含着一些具有科学性的领导思想，当时的资产阶级以此为根据进行革命和建设的领导工作，使领导工作由经验领导开始向科学领导转化。无产阶级革命开始后，马克思和恩格斯创立了马克思主义。之后，列宁、斯大林、毛

泽东同志等，又丰富和发展了这个学说。在某种意义上讲，马克思主义特别是科学社会主义学说、党的建设学说、军事思想、社会主义建设的理论等，实质上就是最基本、最一般的无产阶级的领导科学，只是还没有形成独立完整的科学体系就是了。马克思主义这些领导理论的产生和发展，在理论上，使人们对领导工作的认识由经验阶段进入了科学阶段，在实践上，为无产阶级的领导提供了严密的科学理论，使无产阶级革命和社会主义的领导工作置于科学的指导之下，在人类历史上，第一次实现了由经验领导到科学领导的转化。

### 领导现代化和 现代领导学

人类社会发展到今天，社会生产力急剧增长，科学技术日新月异。社会的一切领域都朝着现代化迈进。工业要现代化，农业要现代化，教育要现代化，科学技术要现代化，军事、国防要现代化，人们的物质文化生活也要现代化。在这种条件下，领导者面临的对象更为复杂，领导任务更为繁多，领导工作已成为人类一切社会活动互相作用的总和，成为因素最复杂，综合性最强，随机性最大的最高级的社会实践活动。不仅经验领导不能适应，而且一般的科学领导也不适应了，领导工作也必须现代化，就是说领导工作必须由一般的科学领导转化为现代化科学领导，转化为由更严密、更完整，而具有综合性的现代科学理论为指导，由更先进、更科学的机构设置和物质设施为手段的科学领导。因此，领导学也需要进一步发展，需要进一步发展为现代领导学。马克思主义关于领导工作的理论，作为最基本的领导学，它只是揭示了无产阶级领导的最一般规律和指导原则。诚然，这些规律和原则至今还是适应的，但是，对于现代领导工作的要求

来讲，已经远远不够了。必须对现代领导工作作专门的具体的研究，揭示其特殊规律，并吸收现代科学的一切有关成果，进一步总结古今中外的领导经验，综合分析，加工制作出适合现代领导的新理论、新方法，创建一些新的分支学科，以丰富和发展马克思主义学说中的领导学理论，使马克思主义的领导理论上升为现代领导学，成为独立完整的一门学科，从而使无产阶级的领导由一般科学领导转化为现代化科学领导。

## 二、基层领导学是现代领导的直接产物

前面已经讲到，现代化的建设，现代化的社会，需要现代化的领导。而现代化领导的一个重要特点是领导组织机构的系统化、层次化，即领导机构是由领导诸要素按一定程序、一定方式（或一定比例）和一定层次构成的严密的社会组织系统。现代化的领导系统一般是由三个比较大的层次构成的，即高层、中层和基层。高层是宏观领导，中层是中观领导，基层是微观领导。这三个层次之间，既有共同的规律，又有各自的特殊规律，如决策就明显地分为高层决策、中层决策和基层决策。现代领导学作为研究现代领导工作规律的一门独立科学，不但要研究其不同层次的共同规律，更重要的是研究其特殊规律，及其相互之间的关系。因此，现代领导学从领导层次上来讲，应当分为高层领导学、中层领导学和基层领导学三个组成部分。高层领导学主要是研究宏观领导，中层领导学主要是研究中观领导，基层领导学主要是研究微观领导。

基层领导工作要进一步科学化，逐渐实现现代化，迫切