

基层财政领导艺术

汤剑松 主编



2

中国地质大学出版社

前 言

随着我国改革的不断深入，四级政权三级财政的问题日益突出。乡镇财政的建立既是乡镇政权建设的重要内容，又是深化财政改革的重要组成部分。为了巩固和完善乡镇政权，推进财政改革，充分发挥乡镇政府当家理财的积极性，促进农村商品经济的发展，加速农村小集镇建设和各项事业的发展，加强基层财政监督、严肃财经纪律，全国各地从一九八三年起陆续建立了乡镇财政，使乡镇政府的政权、事权和财权日趋得到统一。

乡镇政权的完善和发展，使得干部、职工队伍不断扩大。如何发挥乡镇财政的整体效能，提高工作效率，适应农村经济发展的要求是亟待解决的问题。为此，我们选定了人这个最积极最活跃的生产力因素，以乡镇财政领导为研究对象，撰写了《基层财政领导艺术》一书，以赠基层财政干部、职工。该书由汤剑松、何水明、文秀丽、汤尚颖编著，从领导艺术的经济分析、基层领导素质、基层领导对象与基本领导方法、行政协调与经济协调、基层人才的使用与培养、基层思想政治工作、基层规章制度的建立与健全、基层财务管理、基层财政决策、基层财政业务及其管理十个方面进行了分章论述，参加撰稿的还有郑南清、殷永峰、朱厚趾、汪朝潮、范水明、杨渭先、李初敏、周中平、储招干、郑亮升、王应敏、程建国、方开生、蔡红东等同志，全书最后由汤剑

松同志修改总纂和定稿。在本书完成的过程中还得到了张国潘、温强洲、应立蓉等专家、教授的精心指导和热忱帮助，中国地质大学出版社的领导给予了大力支持，在此一并表示衷心感谢！

在本书撰写过程中，由于论述的需要，采取了有关方面的一些数据和资料，还吸收了一部分最新研究成果，不能一一注明出处，特此说明，并致谢意。

由于我们水平有限，本书一定存在着许多不足之处，恳请广大读者批评指正。

作 者

1990年8月

目 录

前 言

第一章 领导艺术的经济分析·····	(1)
第一节 基层领导与微观经济管理·····	(2)
第二节 领导艺术·····	(4)
第三节 领导艺术与经济效益·····	(6)
第二章 基层领导素质·····	(8)
第一节 基层领导的素养·····	(8)
第二节 基层领导的能力·····	(10)
第三章 基层领导对象与基本领导方法·····	(18)
第一节 领导对象的心理与行为·····	(18)
第二节 基层领导的基本领导方法·····	(25)
第四章 基层领导中的行政协调与经济协调·····	(28)
第一节 行政协调·····	(29)
第二节 经济协调·····	(41)
第三节 行政协调与经济协调的综合运用·····	(51)
第五章 基层人才的使用与培养·····	(56)
第一节 人才的发现与鉴别·····	(57)
第二节 人才使用的原则·····	(65)
第三节 人才使用的条件·····	(70)
第四节 激励人才的方法·····	(74)
第五节 人才的培养·····	(85)
第六章 基层思想政治工作·····	(89)

第一节	思想政治工作与基层管理活动	(90)
第二节	思想政治工作的任务和内容	(96)
第三节	思想政治工作的方式和方法	(103)
第四节	思想政治工作的原则和要求	(110)
第七章	基层规章制度的建立与健全	(116)
第一节	规章制度建立的必要性	(116)
第二节	规章制度建立的要求	(118)
第三节	规章制度的制定、公布和执行	(120)
第四节	基层规章制度的种类及其主要内容	(123)
第五节	规章制度的健全与完善	(125)
第八章	基层资财管理	(143)
第一节	开拓财源	(143)
第二节	聚财的原则	(147)
第三节	合理使用财力	(151)
第四节	资财的综合治理与战略规划	(153)
第九章	基层财政决策	(159)
第一节	决策观念	(159)
第二节	决策的功能与方法	(163)
第三节	决策的原则和要求	(167)
第四节	决策活动中的矛盾及处理	(177)
第十章	基层财政业务及其管理	(182)
第一节	基层财政的概念	(182)
第二节	基层财政的职能、作用与职责	(186)
第三节	基层财政的主要任务	(192)
第四节	基层财政收支范围	(197)
第五节	基层财政的管理	(199)

第一章 领导艺术的经济分析

宏观经济和微观经济是整个国民经济机体不可缺少的两大组成部分，它们共同构成了整个国民经济的有机统一体。宏观经济和微观经济是社会经济生活在不同层次和不同方面的具体表现。宏观经济与微观经济的内在联系，决定了微观经济只有在一定的宏观控制下才能正常运行和宏观控制只能在一定的微观经济活动的基础上才能发挥作用。宏观经济的机能力不仅不能脱离微观经济活动，而且还要取决于微观经济的运行状态。在我国，宏观控制效率不高的重要原因，在很大程度上就在于我国的微观经济活动还存在许多体制上、管理方法上、素质上的不完善之处。因此，搞活国民经济，首先必须搞活微观经济。我国改革开放以来，经济活动的主题就是微观上放开搞活，宏观上实行有效控制。

这些年来，对于如何搞活微观经济，对于如何在宏观上对市场进行有效调节，各级管理部门、经济界人士都积累了许多宝贵的经验。这其中就包括对直接从事微观经济管理活动的基层领导的研究。实践表明，微观经济的搞活，需要靠政策激励人们，而作为各种经济政策的贯彻者和执行者的基层领导的作用就显得十分重要。因为，基层领导作为经济政策的执行者，他必须懂得政策，这样他才能配合各级政府及主管部门实现对微观经济活动在宏观和中观层次的间接控制；基层领导作为微观经济的管理者，他必须熟悉经济业

务，懂得激励人们关心经济增长和提高经济效益的方法，知道如何使各种资源要素实现有效的利用，这样才能保证微观经济的生机和活力。基层领导的这种双重身份决定了他们肩负着国家、地方（集体）、职工这几者的多重经济责任。因而，基层领导的知识、能力、素养、领导方法的综合体即领导艺术就必然会在处理各种经济事务和利益矛盾中得到反映。基层领导的领导艺术与他们的权利、义务和责任紧密相联。重视对基层领导艺术的研究，有助于我们处理好宏观控制和微观搞活之间的关系，有助于我们处理好国家与企业、中央与地方、地方与企业、企业和个人之间的经济关系，有助于选拔和培养大批适应社会主义现代化建设的基层领导，有助于微观经济和国民经济的增长和经济效益的提高。因此重视基层领导艺术的研究具有重要的现实意义。

第一节 基层领导与微观经济管理

我们所指的基层是指我国的一级地方政府及乡镇。自然，基层领导就是指乡镇地方政府部门的职能机构及其领导者。由于基层领导的类别很多，逐类叙述显得繁琐、累赘、不系统，为了达到既有普遍指导意义，又有理论创新，我们选择乡镇财政所长这类具有代表性的基层领导来加以研究，以说明基层领导艺术的内容及其在经济活动中的作用。

基层领导在农村基层生活中担负着实施国家方针、政策与社会事务管理的双重责任，每项工作都关系到千家万户的直接利益和国家基础的巩固。不仅要做人的工作，还要进行乡镇建设活动。乡镇财政，是国家的基层财政。财政是国家

为实现其职能，在参与一部分社会产品的分配和再分配过程中形成的分配关系。它是国家政权作用于经济的产物，是国家集中性分配。因此，乡镇财政的具体任务是：贯彻、执行党和国家的方针、政策，严格遵守国家税收法令和财经制度，遵守财经纪律；负责国家预算内收入和支出的组织与管理，负责乡镇政府各项预算外资金和国家规定的自筹资金筹集、分配的组织管理工作；协助乡镇企业建立、健全各项财务会计制度，研究生财、聚财和用财之道，搞好经济管理；严格执行国家财政预、决算制度，按期编制预、决算，报经乡镇人民代表大会审查，并报上级财政部门批准。党的十一届三中全会以来，在农村随着以联产承包责任制和调整农村产业结构为主要特征的经济体制改革的不断深入开展，基层领导的地位和作用就更突出了。

首先，从我国的实际情况来看，在我国经济建设的发展中，农业总产值在国民生产总值中一直占有相当大的比重，工业基础还比较薄弱，与世界发达的国家相比还有很大的差距，仍摆脱不了以农业为主的这个基本国情。而农业又是国民经济的基础，农业的状况如何，在一定程度上影响其他部门的正常发展。虽然十一届三中全会以后，农村经济体制改革的全面开展使我国农村经济得到了一定的发展，但是我们必须看到，我国的农业发展还存在着许多问题，比如有的土地荒芜、水利设施落后、农业生产中的掠夺性经营方式加剧、农业投资的减少等，农业生产在某种程度上呈现萎缩的趋势。要发展我国的经济就必须注重农业，从根本上解决农业发展中存在的问题。而要解决我国的农业问题，发展广大农村的商品经济，提高商品率，在某种程度上还是取决于基

层领导干部素质及其管理活动的效率。

其次，我国是一个占世界1/5人口的大国，并且人口大部分都集中在农村。对于这样一个人口众多并且人口素质差别较大的广大农村，要解决这11亿人的生活问题，提高人口的素质也离不开微观经济的搞活，地方经济的增长，这必然需要强调基层领导的领导艺术。

第三，基层领导是搞基层管理工作的，与实际工作联系得最为紧密，与人民群众的关系也是比较直接的，他们是贯彻党的方针、政策的执行者，是上传下达的“二传手”。同时又是微观经济活动的管理者。基层领导所处的这种地位决定了他们既是宏观调控的配合者，又是微观经济的直接指挥者和参加者。

可见，基层领导在微观经济管理起着决定性的作用。研究基层领导的领导艺术，促使基层领导行为的合理化，这无疑是值得认真花力气要做的事情。

第二节 领导艺术

领导艺术是领导科学的一个重要分支，是一门应用科学。它是领导者自身特有的素质、才能、经验、知识等综合因素在实际过程中的反映。在马克思主义基本原则指导下的灵活性、经验性、多样性、技巧性、实践性、创造性是领导艺术的基本特征。社会主义现代化建设客观上要求各级领导干部必须适应新的形势和新的任务要求，不但要熟悉各种领导工作的方法、原则和规律，而且也要讲求领导艺术，运用高度纯熟、精细的技巧来解决各种复杂的现实问题。在某种意

义上讲，领导艺术水平的高低，是事业兴衰成败的关键因素之一。

领导工作，主要是同人打交道，处理各种关系，以调动人们的积极性，使其心情舒畅、劳动安全、生活幸福。同事情打交道，处理各种事物，使工作能够有条不紊地进行；同时间打交道，掌握时间的进程，节约时间，保持高效率。由于领导艺术的划分方法很多，为了叙述的方便，我们将领导艺术分为对人的领导艺术、处理事的艺术、节约时间的艺术。

一、待人的领导艺术

对人的领导，中心是如何发挥下级的作用，取得同级的配合和上级支持的问题。领导工作的好坏，关键在于人的作用能不能得到充分地发挥。好的领导，其下属总是劲头十足，同级乐于配合，上级大力帮助；不好的领导，则是下级无用武之地，同级不愿意合作，上级感到头痛。所以处理好上下级和同左邻右舍的关系是搞好领导工作的基础。

1.要用人所长。人总有长处和短处，所谓“金无足赤，人无完人”即是此理。

2.要严于律己，宽以待人。领导者的个人品质，是领导艺术的基础。领导艺术并不能代替领导者的本质。

3.要分清职权。职责不清，权限不明，是领导工作之大忌。制定和坚持各级领导的职权范围，工作负责任是重要的领导艺术。

二、处事的艺术

处理事的艺术是极为重要的领导艺术。上班理事是领导

的本职，但其效果可以完全不一样，不同的处事方法，会带来不同的效益。

1. 领导要干领导的事。领导者要干领导的事是“处理事务的艺术”的第一条。各负其责，不干预下一层次的事。

2. 要专心于正业。正业就是领导的根本任务。领导者碰到的急事、临时性的工作很多，要分清主次。

3. 要有明确地划定先后顺序的原则。专心于正业，只有其他工作都得到妥善安排的情况下才能做到。完全不顾必须急办的事务也可能受到这些事务的“惩罚”。因此要有一个明确的划分先后顺序的原则来处理轻重缓急的事务。

三、节约时间的艺术

领导运用好自己的时间，是提高行政效率的关键，领导注意提高职工的工作效率，是领导艺术的体现。凡有作为的领导，都吝惜时间，讲究节约时间的艺术。他们懂得，任何节约归根到底是时间的节约。

第三节 领导艺术与经济效益

如前所述，领导艺术包括处理人、事、时间关系的艺术。在经济工作中，衡量领导艺术高低的一个重要指标是经济效益。那么领导艺术与经济效益的关系是怎样的呢？

首先，经济活动的主体是人，人的积极性和创造性的高低直接作用于经济活动，劳动者的积极性和创造性愈高，劳动生产率就愈高，自然，经济效益就愈好。而领导艺术中包括对人的领导艺术。如果一个领导者具有较高的领导艺术，

那么他就会充分发挥劳动者的积极性和创造性，给他的工作、生活创造一个良好的环境，使其在单位时间内的劳动生产率得到提高。

其次，一个好的领导在处理事情时必定会有条理，讲究程序，使整个机器灵活地、协调地运转，使效率提高。

再次，一个好的领导必定会利用时间，时间就是金钱，时间出效益。如果没有充分利用好时间，而是拖拖拉拉，办事手续繁琐，工作效率就低。

由此看出，领导艺术与经济效益成正比。有效的管理需要领导者采用科学的态度，尊重客观经济规律和人类社会的活动规律，有意识，有目的、有成效地作用于客观实体，使之在价值转换上途径优化、效益最佳。

基层领导从事微观经济管理活动，因此，基层领导艺术与微观经济效益有着正相关的关系，同时，基层领导艺术也间接地影响着中观或宏观经济效益。

第二章 基层领导素质

领导者是实施领导行为的主体，领导水平的高低取决于领导者的素质。我国广大的乡镇农村虽然进行了以家庭经营为主体的联产承包责任制和以调整农村产业结构为主的经济体制改革，乡镇经济得到了迅速的发展，但由于我国农村人口多，加之又是一个自然经济、半自然经济占很大比重的农业大国，因此，要管好我国现行的乡镇，必须要求基层领导具有良好的素质。领导者的素质是多层次的，除了包括政治素质、思想修养、道德行为、文化水平、身体状况等方面的素养外还包括领导能力。良好的领导素质必然表明领导者具有多种能力，真正懂得和善于运用自己的权利，能肩负起国家、企业和职工个人三者的利益责任。

第一节 基层领导的素养

基层领导者的素养包括政治思想素养、文化业务素养、组织管理素养和道德品质素养等几个部分。

1. 政治思想素养。一个政治素养好的领导者应具有：

（1）马克思主义、毛泽东思想的原则性，善于运用马克思主义的立场、观点、方法观察和处理各种问题；（2）贯彻党的路线、方针和政策的坚定性，善于结合本地区、本部门、本单位的实际去执行党的路线、方针和政策；（3）克

服困难，勇挑重担的坚决性，以饱满的政治热情和高度的责任感接受组织交给的艰巨任务，有开拓精神；（4）对敌对势力和不良倾向的斗争性，在政治上、经济上、思想文化上和其他社会生活领域中，对敌对势力保持高度警惕，敢于斗争，对不良倾向，敢于批评和抵制；（5）对社会主义新事物的敏感性，善于发现、保护、支持一切有利于社会主义的新事物，同时又善于识破那种以新的伪装出现的腐朽的东西；

（6）研究新情况，解决新问题，不断打开工作新局面的开创性，打破陈规陋习的束缚，为建设具有中国特色的社会主义探索前进。

2.文化业务素养。一个文化业务素养好的领导应具有：

（1）扎实的文化基础，能够进一步学习马克思主义的基本理论和新的科学、技术、管理知识；（2）谙熟的本行业务，能够掌握自己领导下的业务活动，是内行的，明智的指挥者；（3）广博的知识领域，能够接受各种新的信息，改善和提高自己领导下的业务活动；（4）强烈的求知欲望，能够不断吸收新的知识，提高自己的文化程度和业务水平。

3.组织管理素养。一个组织素养好的领导者应具有：

（1）统筹全局的战略头脑，善于对复杂的社会现象进行客观、科学的分析，综合概括、判断，运筹帷幄；（2）善于决断的魄力，果断地选择最佳方案，作出科学的决策；（3）深入实际，多谋兼听的精神，能够进行正确的调查研究，倾听各种不同意见，民主商量办事；（4）突出重点，兼顾一般的方法，能够找出而且抓紧可带动整个链条的重要环节，但又不孤立抓重点以致丢弃一般；（5）吸引人，了解人的风度，能够把自己领导的部下吸引到一起形成和谐的集体，

并能知人善任，充分发挥和调动其积极性、主动性和创造性；（6）接受反馈，适时反应的应变力，能够审时度势，不失时机地调整决策，调度力量，趋利避害，争取最优控制和最好效益。

4.道德品质素养。领导者的道德品质素养应包括：（1）大公无私的高尚情操。先天下之忧而忧，后天下之乐而乐，吃苦在前，享受在后，为党和人民乐于贡献自己的一切；（2）坚持真理的无畏气概。旗帜鲜明，坦率耿直，反对弄虚作假，抵制不正之风；（3）联系群众的民主作风；（4）谦让容人的宽宏度量；（5）严于解剖自己的自省勇气。

这四者是构成领导者素质的核心，无论那方面欠缺都会影响工作的开展和各方面积极性的发挥。因此一个好的领导必须在这几个方面进行努力，才能争取工作中的主动，避免内耗，提高效率。

第二节 基层领导的能力

一、能力的内容

基层领导能力的大小是考核一个领导素质高低的一个重要方面，因此也属于领导艺术研究的范畴。基层领导的能力也是多层次的，概括起来包括以下几个方面。

1.影响力。所谓影响力就是一个人他在与他人的交往中影响和改变他人心理和行为的能力。它分为强制性影响力和自然影响力。前者取决于个人在组织中的地位，后者来自领导自身的因素，是由领导者自身具备的良好表现形成的。他使得

被领导者由衷的敬佩，因而乐于接受他的意见，服从他的领导。这种影响力是由领导者的品德、知识、才能等因素决定的。一个领导者应着重于自然影响力的培养，应清正廉明，刚正不阿；平等待人，真诚相见，放手用人，正确对待干部的优点和缺点；要身先士卒，以身作则，只有这样才能使人对你产生敬佩感、亲密感、服从感，才具有影响力。

2. 见识力。一个好的领导，他的见识力往往高于一般人，遇事能发表自己独到的见解，提出比较好的处理办法。见识力的高低取决于是否具备了本行工作必需的知识，并能加以应用。因此领导者应有强烈的求知欲望，学习自己所担任管理工作的业务知识，同时还要善于总结自己和借鉴别人经验，并要了解其他相关的工作知识，使自己所担负的工作与其他工作形成有机的联系。只有这样，才能高出别人的见识力，从而行使有效的管理。

3. 指挥能力。它要求领导了解基层工作如财政、税收、物价等工作的特性，作出有效领导；了解下级的长处，努力发挥下级的作用；了解下级的工作状况，作出正确的评价；了解新科学、新技术，不断吸收新知识，提高自己的管理能力。为了使自己的指挥有效，基层管理部门如财政系统的不同智能、不同专长的领导都应了解本系统各项工作的性质、程序、技巧，效果等，根据职能的不同，各有侧重。这样，每一个领导就能左右逢源，指挥得当。

4. 判断能力。管理是一门“软”科学，它不全象“硬”科学那样运用数学运算，便于把握。它有更大的不稳定性，虽然有的现象能用数学方法表示出来，但与实际毕竟还存在一定的差距，不可能准确地反映事物的本质。所以，判断能

力的培养对一个领导者来说尤为重要。基层领导，不论是分管哪个方面工作的，都经常需要对事物，对问题作出判断。判断正确有利于决策和指挥，判断失误后患无穷。对事物的判断，既要考虑全局，又要明快果断；既要执行党和国家方针政策，又要采取正确的处理方法，不能被假象所迷惑。为此基层领导要认真学习马列主义哲学、逻辑学、经济学等理论提高逻辑思维能力，增强对事物判断的准确性，以便更好地指挥工作。

5. 决策能力。领导的决策不同于一般决策，不是简单地拍板，而是根据对管理活动的客观规律的认识和对管理系统内外的信息的分析，确定目标以及为实现目标制订的多种方案作出最佳的并要付诸实施的抉择。它有指导性与权威性、合理性与合法性、综合性与科学性的特点，是管理过程的中心环节。随着科学技术进步，基层领导不再单凭经验决策了，而是要运用数学方法和电子计算技术，运筹学和系统分析中常见的一些方法进行决策，采取有效的组织形式，充分发挥专家学者和广大工作者的集体智慧进行决策。为此，基层领导特别是职能部门如财政等要不断提高理论水平，努力掌握现代科学技术知识和实践经验，使决策更合理、更科学。

6. 计划能力。一个基层单位按国家的计划，根据经济建设可能和社会发展要求，订出部门收支计划以及各自内部的单项计划。这就要求基层领导者有很强的计划能力，部门收支计划不仅要针对本地区经济发展水平和社会发展的现状，而且要从外部环境考虑其他地区的经济建设和社会发展水平。基层领导的计划能力应表现在按照上级的方针、政策，