

农村领导学概论

程汉邦 李传忠 主编

山东大学出版社

农村领导学概论

程汉邦 李传忠主编

2011/05



山东大学出版社

B 546936

农村领导学概论

程汉邦 李传忠 主编

山东大学出版社出版

山东省新华书店发行

南乐县印刷厂印刷

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

787×1092毫米 1/32 8.75印张 198千字

印数 1—12,000

ISBN 7—5607—0112—4/D·22

定价: 2.45元

序

赵紫阳同志在党的“十三大”报告中指出：“经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求”。“党中央认为，把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟。”在政治体制全面改革的进程中，进行农村政治体制的改革、实现农村领导科学化将是一项重要内容。在这种形势下，《农村领导学概论》的出版，对于完善农村政治体制、实现农村领导科学化，无疑将是一件有益的事。

我国80%的人口在农村，农村领导的科学化对于实现领导工作的全面科学化占有十分重要的位置。农村在社会环境、社会组织、社会生活方式等方面都有自己的特点，农村领导工作也必将有自己的特点。领导学有责任对农村领导的特点给予系统的本质的科学的说明，在完善领导学的理论体系及实现农村领导科学化中作出自己的贡献。1980年以来，领导科学在我国的研究发展迅速，基础理论及许多分支学科的建设均已取得了引入注目的成就。但在农村领导这个重要的研究领域，虽然已有不少同志做出了许多探讨，取得了可喜的成果，然而作为领导科学的一个分支学科进行系统的理论探讨却很少有人问津。《农村领导学概论》一书第一次比较系统地阐述了农村领导学的基本原理，在急待开发的领域中跨出了重要的一步。

农村领导学是领导科学的一个分支，是一门理论性与实

用性较强的科学，它的基本概念、范畴、规律等一系列理论问题都有自己的规定性，完成这样一门学科的建设是一项艰巨复杂的工程。《农村领导学概论》的作者汇集了专业理论工作者与富有农村领导经验的领导干部，他们在大量调查研究、占有较充实的材料的基础上，发挥各自的优势，亲密合作，经过艰苦努力，完成了《农村领导学概论》一书。

《农村领导学概论》一书，探讨了农村领导体制的科学化、农村科学决策与组织管理科学化的基本问题；针对农村实际，总结了农村领导的工作方法，并介绍了系统论、信息论、控制论现代领导方法在农村的运用；对于县级领导、乡镇领导、村民委员会的体制与职能的科学化提出了自己的见解；对于农村思想政治工作、农业生产、乡镇企业等重要的领导工作作出了比较系统的介绍。总之，在内容安排上既尽量考虑到农村领导学理论体系的完整性，又尽可能的考虑到农村实际的针对性，对于农村领导干部的理论学习及理论工作者的研究均有一定的参考价值。

《农村领导学概论》对农村领导规律的探索仅仅是初步的，因此，缺点是难免的。这需要作者与读者共同努力，把它提高一步。祝愿我们在农村领导学的研究方面取得好的成果！

冯之浚

一九八八年三月于北京

目 录

第一章	引论	(1)
	第一节 农村领导的本质与基本特征.....	(1)
	第二节 农村领导的基本职能.....	(6)
	第三节 农村领导学的研究对象与方法.....	(11)
第二章	农村领导者的素质	(17)
	第一节 政治思想与组织素质.....	(17)
	第二节 知识与能力素质.....	(25)
	第三节 心理与品德素质.....	(30)
	第四节 农村领导者素质的提高与考核.....	(34)
第三章	农村领导体制	(39)
	第一节 领导体制的基本原理.....	(39)
	第二节 积极推进农村领导体制的科学化.....	(43)
	第三节 农村领导班子的优化.....	(48)
第四章	农村领导的科学决策	(54)
	第一节 科学决策的原则与分类.....	(54)
	第二节 科学决策的一般程序.....	(62)
	第三节 追踪决策.....	(69)
	第四节 科学决策的体制.....	(73)
第五章	农村领导的组织管理	(78)
	第一节 组织管理是农村领导的基本职能.....	(78)
	第二节 农村组织管理的性质与原则.....	(82)

	第三节 农村组织管理的形式与手段·····	(89)
第六章	农村领导的思想方法·····	(97)
	第一节 农村领导的科学思维方法·····	(97)
	第二节 农村领导的科学观念·····	(106)
第七章	农村领导的工作方法(上)·····	(114)
	第一节 基本工作方法·····	(114)
	第二节 调查研究方法·····	(118)
	第三节 农村领导艺术·····	(128)
第八章	农村领导的工作方法(下)·····	(135)
	第一节 信息方法·····	(135)
	第二节 控制论方法·····	(140)
	第三节 系统方法·····	(148)
第九章	县级领导·····	(155)
	第一节 县级领导在农村领导中的地位与 职能·····	(155)
	第二节 管辖区域内的总体规划与决策··	(160)
	第三节 对下级领导的组织与监督·····	(165)
	第四节 县属职能部门的基本职责·····	(169)
第十章	乡镇领导与村民委员会·····	(174)
	第一节 乡镇领导·····	(174)
	第二节 村民委员会·····	(183)
第十一章	农村思想政治工作·····	(193)
	第一节 农村思想政治工作的特点与重要 性·····	(193)
	第二节 农村思想政治工作的基本原则与 内容·····	(200)

第三节 农村思想政治工作的方法·····	(208)
第十二章 农业生产的领导·····	(218)
第一节 农业经济责任制领导的科学化··	(218)
第二节 农业生产的科学决策·····	(225)
第三节 完善农业生产的合同制·····	(234)
第十三章 乡镇企业的领导·····	(243)
第一节 乡镇企业的地位和特点·····	(243)
第二节 乡镇企业的科学决策·····	(248)
第三节 完善乡镇企业领导·····	(257)
主要参考文献·····	(266)
后记·····	(268)

第一章 引 论

领导学是现代领导工作的理论指南，是广大领导干部实现领导科学化必备的理论知识。农村是我国80%人口的居住地，实现农村领导的科学化，在“四化”建设以及政治体制改革中都具有十分重要的意义。对农村的定义，虽然学术界尚有争议，但多数观点认为，它是指县以下包括乡镇在内的广大地区。农村领导包括宏观、中观、微观领导。宏观领导一般是指地市以上领导机关对农村的领导，中观、微观领导则指县以下领导机关对农村的领导。本书的主要任务在于探讨后者的规律性。

第一节 农村领导的本质与基本特征

一、社会主义农村领导是权力、责任、服务的统一

我国的农村领导是社会主义性质的，农村领导的实质是权力、责任、服务的辩证统一。

社会主义的农村领导必须有一定的权力，这是领导职务的需要，因为没有权力就不能形成领导职责。领导者的权力应当同职务相当，职务与权力不能分离，在其位就应谋其政、行其权，不在其位就不能越权参政。各级不同职务的农村领导的权力，应该有明确的权限划分，否则，就会扯皮推诿，影响工作效率。

社会主义农村领导的权力与责任密不可分。居于一定领

导职位的领导人应该承担一定的责任。这是因为，领导者如果没有职权就不能形成领导，当然也就不能尽到责任。同样，如果拥有职权而不负责任，则应属于失职行为，也就谈不上正确行使权力了。社会主义农村领导的职权与责任相比较，责任比权力更重要。为实现社会主义领导职权与责任的统一，在明确其职务与权限的同时，还应该明确其责任。如果社会主义的农村领导者只要权力而不负责任，由于没有责任的制约，在权力行使过程中就有可能不考虑后果而为所欲为，甚至会产生滥用权力、谋取私利、危害国家和人民利益的错误现象。“一朝权在手，便把令来行”、“有权不用，过期作废”、“官大一级压死人”等错误观点与社会陋习，其重要根源之一，就在于不能正确理解或对待社会主义领导权力与责任的统一。

社会主义农村领导的权力是人民授予的，因此必须向人民负责，这是与西方领导学在权力与责任问题上的根本区别。西方领导学也讲权力与责任的一致性，但他们并不是向人民负责，而是为某些人、某个集团的利益负责。而社会主义领导必须向人民负责，对于人民的利益，应该有强烈的责任心。如果有不负责任的失职行为，人民有权力予以追究。

社会主义农村领导除了权力与责任两层含义外，还有一层更深刻的含义，这就是为人民服务，也就是为农民服务。毛泽东同志说过：“我们的一切干部，不论职务高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务，……”

①。我们党一贯倡导的领导就是服务的思想，这不仅仅是

①《一九四五年的任务》，载1944年12月16日《解放日报》。

领导作风或领导方法的问题，也不仅仅由共产党人的党性所规定，更重要的是为社会主义社会的性质所规定。因为，社会主义的经济基础是生产资料的公有制，这个经济基础决定了社会主义的上层建筑；领导作为上层建筑的一个构成部分，必须与经济基础相适应，服务于经济基础。

领导就是服务，是社会主义领导行使职权、对人民负责的最终目标。权力与责任的实施必须以为人民服务为前提。脱离了这个前提，权力的行使就可能不是为人民负责，而是为私谋利；领导者就可能不是人民的公仆，而变为人民的老爷，甚至贪赃枉法，成为人民的敌人。

二、农村领导的基本特征

综合考察农村领导活动中的领导者、被领导者、客观环境三因素相互作用的过程，就其中、微观领导来看，其领导特征主要表现为以下几个方面：

1. 决策与组织管理的灵活性与紧迫性

农村幅员辽阔，不同地方在经济、政治、文化等方面都各具特点，对农村的决策与组织管理，必须因地制宜、灵活多样。不同地方的农村，由于自然环境、生产管理方式、市场状况、科技文化水平等不同，其经济结构、经营方式等也不相同。同时，不同地区的农村，在衣食住行、人际交往、婚丧嫁娶等社会活动方面也各具特色。由于不同地方的农村经济、政治、文化情况千差万别，因此不可能存在解决问题的同一模式。这就需要农村领导者在领导活动中避免“一刀切”，而应根据当地具体情况，选准地方优势，建构起本地的最佳经济结构。同时，具体分析各地的生活方式、乡风民

俗，采取灵活方式，尊重开发展积极方面，逐步克服消极方面。强调农村领导工作的灵活性并不是放弃原则性，特别在农村基层领导工作中，由于人们习惯于以家族血缘关系居住一处，在一定区域内往往非亲即故，情感因素浓重，因此讲原则不讲人情就更为重要。

农村需要解决的问题往往比较具体、实际，时间性强，一般情况下均需要及时解决。农村问题的这种特点决定了农村决策与组织管理的紧迫性。如农作物的生长随时都有可能出现异常情况，领导需要立即帮助农民解决，否则会贻误农时，造成重大损失。同时，农业生产地域广阔而分散，农民居住不集中，生产、生活的社会规范化程度低，加之农村交通不便，通讯落后，信息传递迟缓，所有这些因素，都使农村领导需要及时解决的问题增加了紧迫性。因此，农村领导在处理问题时，应及时把握信息，作出决断，提出解决问题的措施。能当场解决的就当场解决，不能当场解决的尽量不拖延，以免造成不应有的损失。

2. 基层领导的直接性与综合性

农村基层领导的直接性主要表现在以下几个方面：第一，直接反映农民群众的切身利益。农村基层领导的决策是否科学，同农民有直接的利害关系。农民的经营状况、收入高低、生活水平等可直接受益于农村基层领导的正确领导，也可以直接受损于农村基层领导的错误领导。第二，决策内容的直接性。农村基层领导直接与农民打交道，农民在生产、生活等方面所存在的问题，需要他们直接作出决断，为农民排忧解难。高层及中层领导也需要对农民存在的问题作出决断，但通常是政策性的、方向性的、原则性的，而农村

基层领导需要提出具体方案，对所要解决的问题的具体目标、具体措施、具体方法等要有明确的说明。第三，农民群众应该直接参加重大决策。农村基层领导的决策直接关系到农民群众的利益，方案的实施必须通过农民群众的实践活动才能实现。正确方案的顺利实施必须充分发挥农民群众的积极性、创造性、能动性。让农民参加民主决策是调动农民积极性、创造性、能动性的有效措施。因此，农民直接参加民主决策是十分必要的。这就要求农村基层领导应根据决策内容的性质，在适当的范围内，采取灵活的方式，让农民群众直接参加重大决策。

农村基层领导的综合性主要表现为以下两点：第一，领导内容的综合性。农村基层领导的服务对象是农民，农村社会虽然比城市地域宽阔且人口稀少，但是，生产、消费、政治、文化教育等各项社会活动俱全。农村社会活动的综合性决定了农村基层领导内容的综合性。农村基层领导必须对农村的经济建设、思想政治工作、文化教育、科学技术、文体卫生等各项工作全面负责，进行门类俱全的综合性领导。第二，领导职能的综合性。农村基层领导机构的职能划分非常简单。因此，农村领导的各种职能，如引导、指挥、决策、协调、管理、监督等往往由同一领导机构来承担，从而表现出领导职能的综合性。

3. 服务对象的相对稳定性与广泛性

农村领导的服务对象是农民。千百年来，我国农业是自给自足或半自给自足的单一型自然经济，多数农民终生被束缚在固定的土地上进行农作物的生产。农民往往世代相传，居住在同一地方，人口流动性小。农村社会组织结构简单而

稳定。家庭是农村的基本生产与消费单位，若干家庭组成一个家族，一个或几个家族世代定居一个村落。人们之间往往非亲即故，人际关系简单而稳定。旧风故俗、传统观念对人们的社会行为控制力较强。解放后，农民的这种稳定性开始发生变化。中国共产党十一届三中全会之后，改革的春风使农民开始了历史性的转变。单一型农业经济开始分化为多层次、多结构的综合性经济，乡镇工业、农村商业、农村服务行业发展起来，农业走上了专业化、商品化、现代化的道路。农民的社会活动、社会关系、文化、心理以及农村社区结构都在向着城市化发展，但是这种变化是缓慢的，在较长时期还不可能发生根本性变化。农村领导应帮助农民逐步克服自给自足的传统观念，提高农民的科技文化水平，吸引各种人才为农民服务，加速实现农业的专业化、商品化、现代化的历史性转变。

我国农村人口有八亿以上，占全国总人口的80%左右，同时，农村还占有广阔的土地。农村领导者服务对象的这种广泛性是任何其他部门领导者都无法比拟的。农村领导者应关心广大农民群众，深入了解他们的困难与需要，虚心听取他们的意见与要求，认真走群众路线，做好为农民服务的工作。

第二节 农村领导的基本职能

一、农村领导的基本职能

农村领导的职能是多方面的，其中最基本的是决策、组织管理、指挥、协调。

1. 决策

实现科学决策是农村领导的基本职能。农村领导虽然处于或近于基层领导，但是面对的领导事务却同样十分复杂，不能“事必躬亲”。科学决策在农村领导中的重要性是显而易见的。决策的内容是否合理、及时，关系到整个事业的成败。如果决策错误，就会“一着不慎、满盘皆输”，导致重大损失或挫折，甚至导致整个事业的全局性失败。

农村领导的科学决策可分为宏观决策、中观决策、微观决策三个层次。宏观与中观决策属于全面性战略性决策，它虽然也必须重视定量分析，在定量分析的基础上进行定性分析，但它着重定性分析，进行原则性的决策。微观决策是局部性决策，尽管它可以是战略性的，也可以是战术性的，但它必须比宏观、中观决策更注重定量分析，以便精确地把握决策实施的结果。微观决策的主要职责是正确地把上级决策具体化。在把上级决策具体化的过程中，应该结合本地具体情况，选择出合乎本地实际的具体方案。它所决策的事项一般覆盖面较小，关系到局部利益。但是，局部往往与全局相联系。农村领导在进行微观决策时应妥善处理局部与全局的关系。

2、组织管理

任何一项领导工作，正确的决策仅仅是第一步。在决策以后，必须组织管理。如果没有合理有效的组织管理，任何科学的决策方案都会变为一纸空文。

农村领导在组织管理的过程中，应做到以下两点：首先，应结合本地实际情况，建立并维持切实可行的组织结构，同时还要制定并执行一套必要的合理化的制度。其次，通过各层组织系统发挥指挥职能，并保证指挥的畅通。

在组织管理过程中，建立并完善农村领导的工作责任制将有十分重要的意义。农村领导的工作责任制可考虑领导责任制、部门责任制、岗位责任制三种形式，根据本地实际，将这三种形式具体化。其目的是使职能领导部门及各级政府供职工作人员，都能明确责任，提高工作效率。

选人用人是农村组织管理中的一个重要内容。一切工作归根到底都要由人去完成，用人得失，往往关系到各项事业的成败。农村在现代化建设中，百业俱兴，急需各种人才。农村领导应善于发现、培养、选用各种人才，把每一个人都安置在适当的工作岗位上。

3. 指挥

指挥是农村领导的基本职能之一。所谓农村领导的指挥职能，是指农村领导者督促下属执行上级决定，完成上级分配的任务的领导过程。指挥虽然带有强制性，但是，在社会主义农村领导过程中，指挥者与被指挥者的根本利益是一致的，被指挥者愿意服从指挥者的意愿。尽管如此，领导与被领导之间的分歧还会经常存在。因此，农村领导者为了实现指挥畅通，除了凭借职权指挥以外，还应非常重视思想政治工作，启发农民群众的自觉性，以妥善解决与被领导者之间的分歧。

农村领导的指挥有命令与说服两种形式。命令式指挥通常在事关重大、时间紧迫的关键时刻运用，但在非紧急时刻，非重大问题上，最好的指挥形式不一定是命令，采用说服式指挥可能更有效。说服式指挥要求领导者在分派任务时，应讲明任务的性质、应达到的目标、完成的意义等，还要认真听取下级的意见，允许下级根据实际情况灵活处理。

这种指挥易于发挥下级的创造性、主动性、积极性。说服式指挥中最有效的方式是示范方式。示范方式就是领导带头做出表率。领导的行动就是无声的命令、实际的指挥，能起到口头说服起不到的动员作用。在实际领导工作中，并不存在始终有效的指挥方式，农村领导应根据实际情况灵活选择。

4. 协调

协调是指领导过程中的调整工作，其目的是通过调整使部门之间、工作人员之间能够和谐合作，以保证顺利完成任务。社会分工是普遍存在的，生产越发展，农村的社会化工程就会越多，这就需要有許多部门、许多人员共同完成同一项任务。各部门、各工作人员之间步调不一致的情况会时常发生，因此，协调是十分必要的。同时，不同部门、不同工作人员由于局部利益不同，工作环境、性质、主观能动性等不同，也可能导致他们之间的不平衡。因此，为了沟通不同部门、不同人员之间的情况，使各方面都有机配合起来，必须由领导进行协调。

农村领导的协调并非无原则地调和，而应该有利于改革，有利于推动工作前进。农村实行经济责任制之后，一部分勤奋、善于经营的人先富了起来，造成了生产、生活等方面的不平衡。在改革中，新型先进典型不断涌现，人际关系之间呈现出新的不平衡。农村领导协调的方法是支持先进、帮助后进，以达到新的平衡。对于错误言行、坏人坏事，农村领导应该坚持批评错误、打击歪风，以达到良好的平衡状态。

二、农村领导由经验型向科学型转变的历史必然性