

张永武 张伟 李华英 主编

山东省教育委员会立项研究课题

农村基层领导

素质研究

5.4

青岛出版社

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究农村基层领导素质的动因.....	(1)
第二节 农村基层领导素质研究的对象、方针 和原则	(10)
第三节 研究农村基层领导素质的方法和意义	(16)
第二章 农村基层领导素质的基本内容和要求	(23)
第一节 农村基层领导素质的基本内容	(23)
第二节 农村基层领导素质的基本要求	(34)
第三章 农村基层领导素质在领导活动中的作用	(42)
第一节 农村基层领导工作的特点	(42)
第二节 农村基层领导素质在领导活动中的作用 ..	(53)
第三节 提高农村基层领导素质的紧迫性	(57)
第四章 农村基层领导素质变化的规律	(68)
第一节 农村基层领导素质的历史考察	(68)
第二节 农村基层领导素质变化的规律	(81)
第三节 农村基层领导必须实现的几个转变	(88)
第五章 乡镇领导素质的提高	(92)
第一节 乡镇领导素质的现状	(92)
第二节 提高乡镇领导素质的基本途径.....	(104)

第一章 导 论

第一节 研究农村基层领导素质的动因

农村基层领导素质研究是山东省教育委员会下达的一项研究课题,我们之所以选择了这一课题进行研究,其动因主要有两个方面。

一、为进一步提高农村基层领导素质,使之更好地担当领导重任

早在 1986 年《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中指出:“人的素质是历史的产物,又给历史以巨大影响。在社会主义条件下,努力改善全体公民的素质,必将使社会劳动生产率不断提高,使人和人之间在公有制基础上的新型关系不断发展,使整个社会的面貌发生深刻的变化。这是我国社会主义现代化事业获得成功的必不可少的条件”。历史是人民群众创造的。人们只要能逐渐培育出顺应社会发展要求的素质,就能发挥他们的聪明才智,促进社会生活的发展,并不断完善人们自身。一部人类文明史首先是生产发展的历史,同时也是在社会实践基础上人的素质不断改善、从而推

动社会不断前进的历史。社会主义现代化建设的成功，归根结底取决于全体劳动者的积极性和创造性的高涨，取决于他们的科学文化素质和思想道德素质的提高。这里讲的全体公民、全体劳动者，当然也包括各级领导者。在某种意义上，领导者素质的提高，更具有决定性作用。

我国地域辽阔人口众多，11 多亿人口，9 亿多农民，占全国总人口的 80% 左右，仅农村基层组织就有 80 多万个，有几百万人从事农村基层领导工作，他们的素质如何，直接关系到农村改革的深入和农业现代化的进程。党的十一届三中全会以来的十多年间，农村发生的变化令人信服地说明了这一点。政治路线确定之后，干部就是决定的因素。一个乡镇，一个乡镇企业、事业单位以至于一个村，搞得好不好，关键是领导班子，尤其是一二把手。关于这个问题我们不想作过多的理论阐述，主要想通过事实来说明。

20 世纪 80 年代，在山东省胶东半岛大地上，崛起了一颗众人瞩目的致富明星——牟平县宁海镇。党的十一届三中全会以来，宁海镇党委带领全镇 65 个村的 37000 多名农民治穷致富，大力调整产业结构，大搞商品生产，使全镇经济迅猛发展。1984 年，全镇总收入达到 1.2 亿元，比 1978 年增长了 7.9 倍；集体积累达到 6527 万元，农民人均收入 710 元，比 1978 年增加 567 元，其中有 9 个村人均收入超千元，最高的达到 2400 百元。从党的十一届三中全会召开到 1984 年，在短短的 6 年期间，宁海镇怎么能上的这么快，变化这么大？很重要的一条，就是镇党委坚持不懈地抓了农村党支部领导班子的建设，逐步培养造就了一支新型的农村党支部书记队伍。这是宁海镇实现经济腾飞的奥妙所在。

山东省临沂市罗庄镇，是全省有名的先进单位。1986年该镇的工农业总收入达到2.2亿元，人均收入819元，比1983年分别增加了3.3倍和2.3倍。其中，镇、村、户、联户办的企业由1983年的167个增加到3100个，总产值由3858万元，增加到2.1亿元，分别增长了18.4倍和5.4倍。增长速度和产值利润在全省乡镇中均名列前茅。计划生育、拥军优属、文化教育、村镇建设等工作，也受到国家有关部门的多次表彰。在短时期内罗庄镇在两个文明建设中取得如此大的成就，与该镇党委书记、省劳动模范李桂祥同志的开拓拼搏是分不开的。1984年李桂祥同志出任罗庄镇党委书记，他暗下决心，就是拚上命，也要叫罗庄再上台阶。他带领党委一班人深入实际调查研究，找到了制约该镇经济发展的症结所在；他发动群众自力更生办起了自来水厂和发电厂；他忘我的工作，带病劳动，艰苦创业；他有强烈的改革创新意识，凡是认准了的事情，不管遇到多大阻力，都义无反顾地去做；他以高度的政治责任感，做选才用才的有心人……

鲁冠球，杭州万向节总厂厂长，他曾先后荣获“全国个体农民企业家”、第二届“全国优秀企业家”称号，并荣获首届“中国经济改革人才金杯奖”。他领导的杭州万向节总厂，由7人小厂起家，已发展为集农、工、贸于一体，年盈利1000万元的集团企业，并于1990年成为乡镇企业中独占鳌头的国家一级企业。

何占山，这位党的十四大代表，是新疆的名人。在新疆只要一提起乡镇企业，那就不能不说何占山。就是他，一位普通的庄稼汉子，带领父老乡亲，在乌鲁木齐北郊一个叫八家户村子里创造了奇迹。如今全村工农业总产值达4897万元，人

均收入逾 2000 元，八家户成了新疆“第一村”。何占山真是雄心勃勃，他要在乌鲁木齐市盖一座国际商贸大厦；要把企业办到哈萨克斯坦去；要把触角伸向中亚各国；还要搞一批高科技项目等等。

北京郊区通县有个大稿村，10 年前是全县 400 多个自然村的“穷老大”（倒数第一）。1982 年全村每个劳动日日值 1 角 8 分钱，当时只够买 9 盒火柴。有人说，大稿大稿，永远搞不好。1983 年，梨园乡党委重新调整该村的党支部班子。新班子成立后，深入分析了大稿村穷的根源和富的方向，认为全村人均不过一亩二分地，全靠“土里刨食”很难摆脱贫困。唯一的出路是深化改革，打破旧的生产格局，发展村办工业和多种经营，实现农工商一体化。当年的大稿村“砍”了“三斧子”：改革农村生产管理体制，改革用人制度，调整产业结构。如今这个村被“誉”为“京东明珠”。前来这里视察的江泽民总书记曾称赞“大稿村为实现工农一体化，城乡一体化带了个好头”。这颗明珠在改革开放大潮中，越来越光彩夺目，1995 年这个村工农业总产值将达到 5 个亿。

全国十杰之一郝进然，现任山东省博兴县寨郝乡党委书记。十多年前，郝进然的家乡寨郝村贫穷落后，他当选为支部书记后，积极带领群众投身于农村经济改革的大潮，走共同富裕的道路。他勇于开拓创新、艰苦创业。在他的带领下，寨郝村的集体经济迅速发展壮大。1991 年工农业总产值达到 8150 万元，实现利税 1550 万元，人均收入 1500 元，1992 年工农业总产值逾亿元，群众的生活由温饱走向小康。寨郝村成为鲁北平原上的“明星村”，郝进然被授予“全国农业劳动模范”、“全国优秀党务工作者”、“全国乡镇企业家”的光荣称号。

山东省平邑县九间棚村坐落在海拔 640 米高的龙顶山上。贫穷和落后就像两座大山世代代压在全村人身上。九间棚党支部书记刘加坤和 9 名共产党员，在党的富民政策鼓舞下，“不怕吃苦，不怕吃亏，不怕吃气”，带领群众艰苦奋斗，治山治水，苦战 5 年，终于摆脱了贫穷落后，走上了富裕文明之路。

江苏省沭阳县沂涛乡过去是有名的“特困乡”，1991 年农民人均收入只有 375 元。1992 年初，新一届乡党委班子组成后，用半个多月时间，深入 26 个村调查，发现沂涛乡之所以“落伍”，关键在干部素质差。乡党委首先在健全组织、调整村支部领导班子上下功夫，让一批能带领群众把经济建设和精神文明建设搞上去的优秀分子走上村支书的岗位。两年多来，这个乡发生很大变化，农民人均收入达到 701 元。

以上是我们从千千万万个农村基层领导中拈取的几个优秀人物，目的想从正面说明素质比较高的领导对于搞好一个乡镇、一个企业、事业单位，甚至是一个村子是何等重要。当然这只是问题的一个方面，从另一个方面看，素质比较差的领导，是搞不好一个单位的，有的甚至还会把一个好端端的单位弄得一塌糊涂，这方面也是不乏其例的。

山东省邹县城西南 15 公里，有一处地图上找不到的小镇——唐村。只有 2 万人的小地方，座落着三家大企业：唐村煤矿，省电力一公司和华东最大的 120 万千瓦的火力发电厂。肥沃的土地，淳朴的农民，背靠城市，身处矿区，又有这三家企业作依托，要发展商品经济，真是得天独厚。别的不说，单是人家村的土地、青苗补偿费，每年就有几十万元。可是几年来，唐村镇的领导班子没有给镇里办成一个象样的项目，却负债百万，

成了县里的一个包袱。人们不禁要问：这究竟是怎么回事？原来，小镇的“领导”中，滋生了一群大“蛀虫”。原镇长甄某，1983年5月被提拔为唐村镇长。他感到手中的权力大了一圈，心想这回可要扎扎实实地为自己办几件实事了。他利用手中的权力，批条子，七拐八折，将7740元的票子落到自己的腰包；他利用手中的权力盖私房，将材料和工钱都从账面上抹平了。靠手下的“热心人”帮忙，他“省”下建房费用5500元；他还从事非法倒卖牟利2460元。只此三项他就侵吞公款1.57万元。

如果说甄某是位注重“抓大钱”的人物，那乡镇党委委员、白庄管区书记、原白庄乡（现唐村镇的一部分）乡长王某，则是一位“捞鱼不漏虾，大小一起抓”的角色。王某是在动乱的年月加入党组织的，客观环境使他当时没能得到应有的党的基本知识教育和党性锻炼。拨乱反正以后，他又没补上这一课。政治上的一帆风顺，使他放松了思想改造。职务升迁，点燃了他的贪欲之火，人民赋予的权力，成了他谋私的工具。他见缝就钻，有机会就捞，小到公家的火炉烟筒、锅碗瓢盆，大到扣留侵吞青苗补偿款，仅邹县人民检察院起诉书中列举的几笔大的款项，就达人民币20207元。

再看小镇机关里的其他人，不到40人的镇直机关，管账的先后有8人、管钱管物的多达十几人。从镇长书记到部门负责人，人人都有权批条开支，几乎每个部门都有自己的小金库。账账不符，账物不符，司空见惯，十分混乱。这种情况镇领导心里都有数，但谁也不肯去管。在他们看来，越乱越好，越乱越有机会捞。趁着乱，他们利用公款吃喝无度；趁着乱，他们贪占成癖。难怪唐村镇的老百姓骂他们是“好人不多，坏人成窝”。这哪里是人民的公仆，分明是社会的“蛀虫”。

山东省莱阳市东北有一个小山村，这里住着 220 户人家。党的十一届三中全会以来，周围村都相继富起来了，可这个村不仅没有新起色，反而出现了“五多”，即光棍多，拿工资的人多，提留多，小偷小摸多，玩牌赌钱的多。“四少”，即有钱、富裕的人家少，农户家中电器少，结婚办喜事的少，孩子上大学的少。“一无”，即村里无企业。有的农民自嘲地说：“我们村该获企业卫生奖啰！”

这个村 60 年代还是周围闻名的“文化村”、“文明村”，当时村里只有一百多户人家，但考出的大学生之多远远超出周围村之和。当时村里虽不太富裕，但还有点生气，没现在那么多乌七八糟的事。十一届三中全会以后本应乘着东风在原有基础上有一个新的更大的发展，可是他没有按照正常规律发展下去。正如这个村的老百姓说的那样：“王小过年，一年不如一年”。这么一个好端端的村为什么被作践成这个样子？事出有因，问题就出在村干部身上。这个村自“文化大革命”以来，就是这帮干部掌权，虽有调整也出不了“杨家将”的圈子。他们当中或无能、或守旧、或自私、或歪邪，这样的班子，怎么能搞好工作呢？

在调查研究中，我们还发现，农民负担过重与农村干部的素质不高也有直接的关系。农民负担过重已经说了好几年了，尽管上面为此做了很大的努力，但从农民现在的实际负担情况看，这个问题并没有根本解决。这里的原因是多方面的，某些干部素质不高就是其中一个重要原因。某些基层干部为了显示自己的政绩突出，超越当地发展水平，违背群众意愿，上项目、铺摊子；个别部门和地方擅自制定“土政策”，多头向农民伸手，把本应由群众自愿办的事，搞强制推行；极个别基层

工作人员政策观念差,在报产、征收、提留时,随意加码,增加了群众负担。如安徽省寿县一个比较贫困的乡,1992年底上报县统计局的人均纯收入150元,到93年3月中旬,分解到村到户农民负担时,乡党政几个头头“秘密”召开协商会,指示统计人员将全乡人均纯收入连“拔”数次,一直“拔”到书记乡长满意的高度——460元,赶上并超过全县人均收入40多元。这时他们才“真心实意”按国务院规定的5%提取,比例未变,但绝对额却比原提数增长2倍多。还有一点就是挥霍浪费严重,乡村两级的统筹和提留有很大一部分用于各种纪念、表彰、评比、检查、招待、参观等开支,一旦入不敷出,就在农民身上打主意,如此等等。所以从减轻农民负担的角度,也必须不断提高农村基层领导的素质。

最近,我国农业部刘江部长指出:“我国11亿多人口,9亿在农村。农业和农村工作是关系治国兴邦的大问题,农业上不去,整个国民经济就上不去,农村不安定,整个社会就不会安定;农村经济得不到发展,整个国民经济就不可能快速增长,农业和农村经济上不了新台阶,国民经济就不能上新台阶;没有9亿农民的小康,就谈不上全国的小康。……由于历史上形成的城乡社会经济发展不平衡等原因,农村实现小康的难度普遍大于城市。因此可以十分肯定地说,全国进入小康的关键和难点都在农村。”要把农业搞上去,发展农村安定团结的政治局面,加速农村经济的发展,解决好全国进入小康的“关键”和“难点”问题,从根本上说就是要贯彻执行党的路线方针和政策。在广大农村,必须依靠广大的农村基层领导者,积极贯彻执行党的路线、方针、政策,带领群众更快、更好地发展农村经济。当然,这与农村基层领导素质的提高是密不可分

的。

据有关部门的调查统计,目前基层领导素质总的状况是,好的约占 15%,比较好的约占 80%,差的约占 5%。这种情况表明,提高基层领导素质,已成为摆在全党面前的一个非常重要、非常突出的任务。我们之所以选择了这一课题进行研究,主要是想通过这项研究引起有关方面对提高广大农村基层领导者素质重要性的认识,掌握农村基层领导素质发展变化的规律,采取积极的措施,通过有效的途径把农村基层领导素质提高到一个新的水平。

二、目前,领导科学对农村基层领导素质的研究尚属于一个薄弱环节

领导工作在现代已经发展成为一门科学,这门科学叫做领导科学。领导科学是本世纪上半叶的一门新兴学科。在我国,把领导工作作为一门科学进行系统地研究,起步的时间不长。1980 年我国的专家学者提出了建立领导科学的建议,1983 年出版了我国第一部领导科学的专著,1984 年举办了全国性领导科学师资研究班,1985 年在湖北、河南两省分别成立了领导科学研究会,河南省创办了我国第一份领导科学专业性杂志。继后,不少省份成立了该学科研究会,召开了多种形式的研讨班,相继出版了一批理论专著。据不完全统计,在十多年间,出版的这方面的专著就有上百种之多。从研究的广度上看,不仅出现了宏观领导学、微观领导学,而且出现了基层、中层和高层领导学。从研究的深度上看,不仅在领导规律、领导方法、领导艺术、领导决策、领导心理等方面有了专门研究,而且有些研究已达到了相当高的程度。领导科学在我国虽

然创立不久,但发展之快、研究队伍形成之速,成果取得如此之大,令世人瞩目。

目前,领导科学在我国还是一门正在形成、发展中的新兴学科,还存在许多的必然王国有待于我们去探究,还存在着一些薄弱环节需要我们去加强,其中对农村基层领导素质的研究就是这些薄弱环节中的一环。在目前公开面世的诸多有关领导科学的专著中,还没有发现有人对此作过系统研究。这就是我们之所以选择这一课题进行研究的又一动因。

第二节 农村基层领导素质研究的对象、方针和原则

一、农村基层领导素质研究的对象

毛泽东同志讲过:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①农村基层领导素质既具有领导素质的一般属性,又具有自己的特殊性。因此,农村基层领导素质所具有的特殊矛盾性,就是农村基层领导素质研究的对象。

要研究农村基层领导素质,首先要弄清两个问题:一是这里所说的“领导”,是从领导的第二种含义上加以使用的,即指的是领导者。二是农村基层领导包括的面很广,它既包括农村基层领导者个体,又包括农村基层领导者群体。农村基层领导

^① 《毛泽东选集》第2版第1卷第309页。

者个体,指的是农村基层领导机关和企事业单位及村级的主要领导干部和负责人,如乡镇党委的正副书记,乡镇政府的正副乡镇长,村支部书记和村委主任,乡镇企事业单位主要负责人等。农村基层领导者群体,指的是农村基层领导班子,是由农村基层领导者个体组成的有机群体,是社会主义现代化建设第一线的战斗堡垒和司令部。我们的研究就是从以上两个方面展开的。

农村基层领导素质研究,这一课题将承担的具体任务是:①农村基层领导素质的基本内容和要求。②农村基层领导素质在领导活动中的作用。③农村基层领导素质变化的规律。④乡镇领导素质的提高。⑤乡镇企业领导素质的提高。⑥乡镇事业领导素质的提高。⑦村级领导素质的提高。⑧农村基层领导的考核。⑨农村基层政权建设等等。

农村基层领导素质研究只有完成上述任务,才能揭示和掌握农村基层领导素质发展变化的规律,从而为提高农村基层领导素质提供必要的理论依据,进一步促进农村基层领导素质上一个新台阶。

二、农村基层领导素质研究的指导方针

为保证农村基层领导素质的研究沿着正确方向进行,从而达到预期的目的,必须要有明确的指导方针。中国共产党第十三次全国代表大会报告指出:“党的建设问题,从来是同党的路线密切地联系在一起的。新时期党的一切工作,都必须保证党的基本路线的贯彻执行。党的自身建设也必须进行改革,以适应改革开放的新形势。党的思想建设、组织建设、作风建设,都应当体现这个指导思想。”这里虽然主要指党的建设,但

我们认为,把这个方针作为农村基层领导素质研究的指导方针是完全正确的,也是非常适宜的。这是因为:

第一,农村基层领导素质的提高也是同党的路线密切地联系在一起的。无论在民主革命时期还在社会主义革命和社会主义建设时期都是如此。党的路线不仅决定党在农村的方针、政策,而且决定了农村基层领导素质的本质、内容和基本要求。特别是在社会主义现代化建设的新时期,随着党的基本路线的提出,必然要求领导者的素质与之相适应。

第二,这一指导方针也为农村基层领导素质的研究指明了方向,即农村基层领导素质的研究,必须保证党的基本路线的贯彻执行。党的第十三次全国代表大会的一个最重要的贡献,就是明确提出了我们党的建设有中国特色的社会主义初级阶段的基本路线。这就是:“领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗”。^① 我们的研究工作,必须服从于服务于党的基本路线的贯彻执行。只有这样,我们的研究工作才能沿着正确的方向深入下去。

三、农村基层领导素质研究应坚持的原则

农村基层领导素质的研究必须坚持四项基本原则,即:坚持社会主义道路,坚持共产党的领导,坚持人民民主专政,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。这四项基本原则是立党立国之本,是照耀我们各项工作的指路明灯,也是我们事业取得胜

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》第13页。

利的最根本的保证。要使我们的研究达到预期成果,也必须坚定不移地坚持这四项基本原则。

关于农村基层领导素质的研究工作,除了坚持四项基本原则外,还应坚持以下具体原则:

(一)理论与实际相统一的原则

理论与实际相统一,是马克思主义的一个根本原则,也是农村基层领导素质研究中应遵循的一个重要原则。坚持这一原则,首先要掌握好理论。第一,要掌握好马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义。辩证唯物主义和历史唯物主义是马克思主义的重要组成部分,它揭示了自然、社会和人类思维发展的最一般的规律,是指导我们正确认识世界和改造世界的强大思想武器。要探讨研究农村基层领导素质变化发展的规律,必须学好辩证唯物主义和历史唯物主义,并以此作为我们研究工作的指导思想和理论基础。第二,要掌握好领导科学的理论。领导科学是研究领导活动中领导者、被领导者、作用对象和环境之间合理结合,互相作用的规律的科学。它的研究对象主要有四个方面:一是领导活动的本质。包括领导活动的基本属性,领导者与被领导者之间的关系,领导者、被领导者与客观环境的关系等。二是领导活动的主体,即领导者。包括领导者的本质,领导者的职能,领导者的素质等。三是领导活动的结构。包括领导体制的形式,领导机构的组成,领导组织用人等。四是领导活动的过程。包括领导的一般原则,领导艺术和领导方法,领导的科学决策,领导过程中对客观对象的认识和改造的规律等。从总的方面看,农村基层领导素质研究属于领导科学中领导活动的主体,即领导者的研究的一部分。当然这部分研究,不能孤立地进行,必须联系诸如领导活动的本

质,领导活动的结构,领导活动的过程等来研究。这就要求我们必须掌握好领导科学的基本理论。其次要联系实际。理论怎样和实际联系呢?拿一句通俗的话来讲就是“有的放矢”。“矢”就是箭,“的”就是靶。放箭要对准靶。无“箭”固然不行,但是“仅仅把箭拿在手里搓来搓去,连声曰:‘好箭!好箭!’却老是不愿意放出去”,^①那也无济于事。“马克思列宁主义之箭,必须用了去射中国革命之的。这个问题不讲明白,我们党的理论水平永远不会提高,中国革命也永远不会胜利”。^②毛泽东同志的这些教导,不仅阐明理论联系实际的极端重要性,而且为我们指明了理论联系实际的正确方向。根据毛泽东同志的教导,进行农村基层领导素质的研究,必须从我国社会主义现代化建设的实际出发,从社会主义初级阶段我国的基本国情出发,从农村基层领导的实际出发,运用马克思主义的立场、观点和方法,运用领导科学的基本理论,研究农村基层领导的素质状况,发现新问题,总结新经验,努力探索农村基层领导素质的特点及其提高的规律。

(二)实事求是的原则

对实事求是,毛泽东同志曾作过精辟的解释,他说:“‘实’就是客观存在着的一切事物,‘是’就是客观事物的内部联系,即规律性,‘求’就是我们去研究。……而要做到这样,就须不凭主观想象,不凭一时的热情,不凭死的书本,而凭客观存在的事实,详细地占有材料,在马克思列宁主义一般原理的指导下,从这些材料中引出正确的结论。”^③本课题的研究,要严格

①② 《毛泽东选集》第2版第3卷第820页。

③ 《毛泽东选集》第2版第3卷第801页。