

农村干部学习丛书

主編 陈玉兰
陈方兴

乡镇 领导学

四川省社会科学院出版社



F325
40
3

乡镇领导学

陈玉兰 陈方兴 主编

B211 / 108

四川省社会科学院出版社



一九八八年·成都
B 525589

说 明

为适应广大乡镇领导干部学习领导科学的需要，中共重庆市委党校联合有关区县党校编写了《乡镇领导学》，重庆市委第二党校编写的《农村基层政权建设基本知识》作为附录。本书以党的十三大精神为指导，着眼于总结十一届三中全会以来乡镇领导工作的经验，简要地介绍了乡镇领导的性质、特点、任务、职能、方法、素质和结构等，可作为培训乡镇领导干部的教材，也可供农村基层领导干部自学和研究农村领导工作参考。

本书编写过程中，曾在重庆市委党校和有关区县党校组织了部份学员座谈，为编写工作提供了许多宝贵意见和现实材料；还得到重庆市委领导同志和区、县、乡一些领导同志的指导和帮助；参考和引用了部份研究基层领导工作的专著和资料。在此一并表示深切的谢意。

本书由陈玉兰、陈方兴主编，游方序审稿。参加撰稿人的具体分工是：陈方兴——第一章；黄诗群——第二章；颜虹——第三、四章；周全国、李 仓——第五章；夏顺清——第六章；刘基灿——第七、十章；陈 玉 兰——第八章；唐凤鸣——第九章；李新生——第十一章。附录《农村基层政权建设基本知识》由式 礼组织编写，并撰写绪论、第一、三章；郝怡撰写第二章，石德安审稿。

由于我们水平有限，本书定有不妥之处，恳请广大乡镇领导干部和读者批评指正。

编者

一九八八年三月

目 录

第一章 乡镇领导的一门必修课…………… (1)

第一节 乡镇领导学的研究对象和基本内容… (1)

一、乡镇领导学的研究对象

二、乡镇领导学的基本内容

第二节 乡镇领导与领导学…………… (5)

一、领导与领导学的关系

二、乡镇领导学是乡镇领导干部的必修课

第三节 学习研究乡镇领导学的基本要求和 方法…………… (10)

一、学习研究乡镇领导学的基本要求

二、学习研究乡镇领导学的基本方法

第二章 乡镇领导的性质和特点…………… (14)

第一节 乡镇领导的性质…………… (14)

一、领导的二重属性

二、领导的科学性

三、乡镇领导的基层属性

第二节 乡镇领导的特点…………… (18)

一、堡垒性

二、自主性

三、综合性

四、直接性

第三节 乡镇领导的新观念.....	(22)
一、全心全意为人民服务的观念	
二、生产力标准的观念	
三、改革开放观念	
四、党的政治领导观念	
五、民主和法制观念	
第三章 乡镇领导的战略任务.....	(29)
第一节 把战略任务摆在首位.....	(29)
一、乡镇领导要有战略头脑	
二、乡镇领导必须抓战略问题	
第二节 战略的制定.....	(33)
一、制定战略的指导思想	
二、制定战略的程序和方法	
第三节 战略任务的实施.....	(38)
一、乡镇战略规划的制订	
二、现阶段的战略任务	
第四章 乡镇领导的决策与执行政策.....	(43)
第一节 从经验决策转变到科学决策.....	(43)
一、决策的意义	
二、经验决策和科学决策	
三、把经验决策上升到科学决策	
第二节 科学决策的基本程序.....	(47)
一、发现问题，确定目标	
二、分析问题，拟定方案	

三、分析评估，选择方案	
四、试点验证，实施方案	
第三节 认真执行政策	(52)
一、正确地把握和划清政策界限	
二、组织实施政策	
三、检查督导和及时反馈	
第五章 乡镇领导的用人之道	(57)
第一节 选用人才是乡镇领导的关键职能	(57)
一、人才的涵义	
二、选用人才是乡镇事业成败的关键	
三、选用人才是衡量领导水平的重要标志	
第二节 乡镇领导的用人标准和原则	(60)
一、用人标准	
二、用人原则	
第三节 干部人事制度的改革	(65)
一、改革干部人事制度的必要性	
二、改革乡镇干部人事制度的设想	
第六章 乡镇领导的思想政治工作	(71)
第一节 思想政治工作是乡镇领导的基本职能	(71)
一、思想政治工作是乡镇工作的“生命线”	
二、思想政治工作是深化农村改革的客观要求	
三、思想政治工作是实现乡镇领导职能的重要保证	

第二节 乡镇思想政治工作的特点·····	(74)
一、广泛性	
二、艰巨性	
三、复杂性	
四、直接性	
第三节 思想政治工作必须适应农村新形势的需要·····	(77)
一、认识要更新	
二、内容要实在	
三、方法要灵活	
四、队伍要精干	
 第七章 乡镇领导的基本功·····	 (83)
第一节 运用信息·····	(83)
一、运用信息是实现乡镇领导职能的基本手段	
二、乡镇领导运用信息的基本要求和作法	
第二节 调查研究·····	(88)
一、调查研究是乡镇领导的基本功	
二、乡镇领导进行调查研究的基本要求和作法	
第三节 协调关系·····	(94)
一、协调关系在乡镇领导工作中的重要作用	
二、乡镇领导协调关系的基本要求和作法	
 第八章 乡镇领导的思维方式·····	 (101)
第一节 掌握科学思维方式的重要意义·····	(101)

一、什么是思维方式	
二、掌握科学的思维方式是带领群众治穷致富的需要	
三、掌握科学的思维方式是深化农村改革的客观要求	
第二节 思维方式的转变	(107)
一、从经验思维到科学思维	
二、从封闭思维到开放思维	
三、从单向思维到多向思维	
第三节 培养科学思维方式的途径和方法	(112)
一、认真学习，更新知识	
二、树立高度的事业心和责任感	
三、积极投身改革和四化建设的实践	
四、博采众议，开拓视野	
五、独立思考，勇于探索	
第九章 乡镇领导的工作方法	(118)
第一节 群众路线的工作方法	(118)
一、群众路线是领导工作的基本方法	
二、在改革开放中坚持群众路线的工作方法	
第二节 系统方法	(123)
一、什么是系统方法	
二、系统方法的应用	
第三节 管理方法	(129)
一、加强人的管理是做好领导工作的关键	

二、主要的几种管理方法

第十章 乡镇领导的素质、作风和结构……………(133)

第一节 乡镇领导的素质……………(133)

一、提高乡镇领导素质的重要意义

二、乡镇领导素质的基本要求

第二节 乡镇领导的作风……………(138)

一、实事求是的作风

二、密切联系群众的作风

三、批评和自我批评的作风

第三节 乡镇领导的结构……………(142)

一、乡镇领导合理结构的重要性

二、乡镇领导合理结构的基本要求

第十一章 乡镇领导的实绩与考评……………(146)

第一节 实绩与考评的意义和作用……………(146)

一、实绩是考评乡镇领导功过是非的标准

二、注重实绩的考评是乡镇领导工作科学化 的重要基础

第二节 实绩的内容和考评的原则……………(150)

一、实绩的内容

二、考评的原则

第三节 实绩考评的方法……………(154)

一、岗位考绩法

二、代表人物比较法

三、序列法

- 四、卸任审核法
- 五、考评中几种错误倾向及其预防措施

附录

农村基层政权建设基本知识·····	(160)
第一章 农村基层政权组织的自身建设·····	(160)
第一节 乡镇人民代表大会是农村基层政权的 权力机关·····	(160)
一、健全乡镇人民代表大会的组织	
二、认真坚持乡镇人民代表大会的各项制度	
第二节 乡镇政府的职能和活动原则·····	(166)
一、我国政府的职能	
二、乡镇政府的基本职能和活动原则	
三、乡镇政府实行乡、镇长负责制	
第二章 实行基层群众自治，搞好村民委员会的 建设·····	(177)
第一节 基层群众自治的涵义·····	(177)
一、基层群众自治组织的性质	
二、基层群众自治组织的任务	
三、基层群众自治的原则	
第二节 建立村民委员会的重要意义·····	(183)
一、建立村委会是涉及八亿农村人口的一项 重大改革	

二、有利于保障和促进农村社会生活实行民主自治

三、有利于培养和提高劳动者的管理能力

第三节 怎样搞好村民委员会的建设……………(187)

一、把思想建设放在首位

二、搞好组织建设

三、完善村规民约

第三章 加强农村基层政权建设的领导……………(200)

第一节 抓紧对乡镇干部的教育是深化农村改革的头等大事……………(201)

第二节 从领导机关开始，打破条块分割的局面……………(203)

第三节 基层党政组织要尊重和支持人代会充分发挥权力机关的作用……………(204)

第四节 发挥民政部门对基层政权建设的职能作用……………(205)

第一章 乡镇领导的一门必修课

我国国情的一个最大特点，有十亿人口，八亿农民。这是我们想问题、办事情的一个基本出发点。只要农村的事情办好了，全国的事情就有了可靠的保证。而农村的事情办得好不好，关键在领导。广大乡镇干部是率领八亿农民建设社会主义新农村的骨干力量，他们处在生产建设的第一线，直接同农民群众打交道，工作任务重，难度大，迫切需要把握乡镇领导工作的规律，提高领导水平，改进领导方法。因此，对乡镇领导工作进行研究，揭示它的性质、特点和规律，对于提高乡镇领导效能，建设有中国特色的社会主义新农村，具有极为重要的意义。

第一节 乡镇领导学的研究对象和基本内容

毛泽东指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。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。”（《毛泽东选集》第1卷，284页）这是我们把乡镇领导学作为一门独

立科学进行研究和探讨的指导思想。乡镇领导学是研究怎样做好乡镇领导工作的一门科学，有它自己的特定的研究对象和基本内容。

一、乡镇领导学的研究对象

任何科学都有自己的研究对象，乡镇领导学也不例外。它以乡镇领导工作的性质、特点和规律作为自己的研究对象。领导是分层次、分领域的，有高层、中层和基层；有经济领导、政治领导、文化领导、工业领导、农业领导等等，这些都是领导工作，有共同的地方。但由于层次不同、领域不同，也有不同的特点。高层领导着重于战略和政策的研究和决策；中层领导是承上启下的，既要考虑贯彻执行高层的决策，也要考虑在贯彻执行中结合本层次的实际再决策；基层领导主要是贯彻执行党的政策和上级的决策，但也要结合基层实际加以具体化，不能照抄照搬，而要创造性地贯彻执行。又由于领导岗位种类的不同，也有不同的特殊性，比如，领导工业生产与领导农业生产就有不同的特点。乡镇领导是属于农村的基层领导，与其他领域、其他层次的领导比，也有不同的特点和规律。乡镇领导学是在马克思主义一般原理指导下，按照一般领导学揭示的规律，进一步揭示乡镇领导的性质、特点和规律的科学。就是说，乡镇领导学也包含着一般领导学的原则和规律。我们的着眼点是研究乡镇领导工作的特殊规律及其应用，即着眼于它区别其他领导学的特色，在揭示它的特殊性质和规律的同时，又将丰富一般领导学的原理。

乡镇领导活动，是乡镇领导者率领被领导者（即农民群众），运用一定的方法，作用于客观环境，达到预期目标的行为过程。这种行为过程是由领导者、被领导者、客观环境、目标和方法等基本要素构成的。这五个基本要素既有相对的独立性，又相互联系、作用和制约，形成众多的矛盾，构成领导活动的矛盾体系。其中领导者与被领导者的矛盾是主要矛盾，由于这个矛盾的存在和发展，规定和制约着其他的矛盾的存在和发展。就是说，乡镇领导者、被领导者与目标、环境、方法之间的矛盾解决，首先依赖于乡镇领导者与被领导者之间的矛盾解决，这就构成了乡镇领导活的过程。依据列宁关于“规律就是关系”，“或本质之间的联系”的论述，我们要研究乡镇领导工作的特点和规律，就要从构成它的主要矛盾的两个方面即领导者与被领导者的关系中去寻找，从中把掌相互之间的本质的、内在的、必然的联系。而要处理好领导者与被领导者之间的关系，不仅要注意矛盾的主要方面，还要注意矛盾的发展变化，任何事物都不是一成不变的。

我们研究乡镇领导工作的性质、特点和规律，解决农村基层领导问题，具有非常重要的意义。十一届三中全会以后，党中央首先抓农村的改革和发展农业生产的工作，在短短几年内，不仅基本上解决了农民和全国人民的温饱问题，而且创造了农村改革的成功经验，对推动城市的改革也起了很好的作用。实践证明，只要解决了八亿农民的问题，使农村这个大头稳定了，全国的局势就可以稳定。所以，我们不能忽视研究乡镇领导工作的性质、特点和规律。这也是领导学向前发展需要进一步解决的一个重要问题。

二、乡镇领导学的基本内容

在内容上既要考虑时代的要求，又要考虑乡镇领导实际的需要，力求按照乡镇领导活动及其过程的内在联系和规律安排内容和章节。首先揭示乡镇领导的性质和特点；接着论述乡镇领导的任务和职能；而后论述乡镇领导的基本功和基本方法；最后论述乡镇领导的素质、结构和实绩考评。具体安排如下：

（一）关于乡镇领导性质的理论，包括乡镇领导的概念、性质和特点等（第一、二章）；

（二）关于乡镇领导的任务和职能的理论，包括乡镇领导的战略任务、科学决策与执行政策、用人之道和思想政治工作等（第三、四、五、六章）；

（三）关于乡镇领导方法的理论，包括乡镇领导的基本功、思维方法和工作方法等（第七、八、九章）；

（四）关于乡镇领导素质和结构的理论，包括乡镇领导的素质、作风、结构和实绩考评等（第十、十一章）。

这四个部分相互联系，构成了乡镇领导学的理论体系。其中性质论是乡镇领导学的出发点，不了解乡镇领导的性质和特点，就不可能了解乡镇领导学与一般领导学的联系和区别，就不能正确掌握乡镇领导工作的方向；职能论是乡镇领导学的主体，着重论述了三个主要职能：乡镇领导的决策与执行政策是核心职能；乡镇领导的选用人才是关键职能；乡镇领导的思想政治工作是基本职能。乡镇领导如果不懂得这些职能，工作就会抓不到“点子”上，工作效率也提不高。

方法论和素质论是实现正确领导的重要条件。乡镇领导的素质对于党的路线的贯彻执行，具有决定的意义。因此，必须十分重视和研究乡镇领导的素养作风问题，这是实现正确领导的重要保证。

总之，在内容安排上，紧密结合时代要求和乡镇领导工作的实际，既注意一定的理论深度，又注意实用性；既注意宏观方面的内容，又注意微观方面的内容。如《乡镇领导的战略任务》与《乡镇领导的基本功》，前者是从宏观上论述的，后者是从微观上论述的，对乡镇领导工作有较强的针对性。又如《乡镇领导的实绩与考评》，是以十三大报告提出的“实绩是评价干部功过是非的标准”为依据，作了开拓性的探讨，对实绩与考评的意义、作用、原则和方法等，作了较为全面的论述。所有这些内容都有它的针对性和一定的特色，对于乡镇领导来说是十分需要的。

第二节 乡镇领导与领导学

一、领导与领导学的关系

领导与领导学，既有区别，也有联系。领导是一种社会实践活动，领导学是一种领导理论体系。具体一点说，领导

是对一个组织起来的集体为确立目标和实现目标所进行的施加影响的过程；领导学是研究领导活动的规律及其应用的一门学问。领导作为一种指挥协调的行为，自古有之，它是人类共同劳动的产物，是随劳动分工的发展而发展，它经历了一个很长的历史过程。领导学作为一种理论体系，它的产生则是现代的事情，是随现代化大生产和现代科学技术的发展而产生的，是从现代领导的实践中总结概括出来的。它是马克思主义的基本理论和现代自然科学研究中的某些科学理论作指导，把领导活动的经验加以总结提高，成为系统的理论。领导理论来自领导实践，而又指导领导实践，服务领导实践。没有领导，就没有领导学；没有领导理论的指导，领导水平也提不高。

二、乡镇领导学是乡镇领导干部的必修课

我们党和国家的各级领导干部要适应社会主义现代化建设和改革的需要，都必须掌握一定的科学文化和专业知识，不仅要懂得马克思主义的基本理论，还要懂得领导学的基本原理。乡镇领导学是专门研究乡镇领导工作一般规律及其应用的科学，是乡镇领导的专业理论，认真学习研究，对于领导四化建设，发展农村商品经济，实现领导科学化都具有重要意义。

学习乡镇领导学，是乡镇社会主义现代化建设和改革的客观要求。我国广大乡镇都面临着社会主义现代化建设和改革的艰巨任务。这是两项极其复杂而又密不可分的系统工程，改革的目的是为了发展生产力，实现四个现代化。这