

基层领导学概论

《基层领导学概论》编写组

鹭江出版社

基层领导学概论

《基层领导学概论》编写组

鹭江出版社

1988年·厦门

基层领导学概论
《基层领导学概论》编写组

*

鹭江出版社出版发行
(厦门市莲花新村观远里19号)

福建新华印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 7.625印张 153千字

1988年9月第1版

1988年9月第1次印刷

印数：1—10 360

ISBN 7—80533—116—2
F·15 定价：2.00元

编者说明

为适应教学需要，福建省委党校和福建各地、市党校部分从事领导教学工作的同志合作编写了这本《基层领导学概论》。本书主要是供县(市)和乡镇一级党政领导干部学习和参考的。它着重反映他们在新时期领导工作的特点，总结他们在改革、开放中领导工作的经验，希望能给党政领导机关和其他具体部门的领导工作以方法论的指导。

参加本书一、二稿编写的有(按各章先后顺序)：福建省委党校张维玲(第一章)、福州市委党校陈诗雄(第二章)、建阳地委党校朱良元(第三章)、泉州市委党校叶文坛(第四章)、龙岩地委党校黄光泗(第五章)、福建省团校连瑜华(第六章)、漳州市委党校魏秀茂(第七章)、厦门市委党校林云镛(第八章)、三明市委党校邢国富(第九章)、泉州市委党校郑文伟(第十章)、宁德地委党校戈中、张君良(第十一章)、莆田市委党校朱玉华(第十二章)。参加全书统稿工作的有：福建省委党校张维玲(第七、八、十、十二章)、刘明辉(第二、三、四、五、六章)、彭兴华(第九章)、凌厚锋(第一、十一章)。最后由福建省委党校丘一平、凌厚锋统改定稿。

《基层领导学概论》编写组

1988年6月

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 基层领导学是基层领导干部的必修课·····(1)
- 第二节 基层领导学研究的对象和内容·····(6)
- 第三节 学习基层领导学的基本方法·····(13)

第二章 调查研究

- 第一节 调查研究是基层领导的基本功·····(17)
- 第二节 调查研究的基本原则和要求·····(20)
- 第三节 调查研究的步骤和方法·····(27)

第三章 掌握政策

- 第一节 掌握政策是领导的基本职能·····(37)
- 第二节 掌握政策的基本原则和方法·····(42)
- 第三节 掌握政策应处理好几个关系·····(49)

第四章 科学决策

- 第一节 决策是领导者的基本职能·····(53)
- 第二节 决策的基本原则·····(59)
- 第三节 决策的程序和方法·····(64)

第五章 选才用人

- 第一节 选才用人是领导者的重要职责·····(73)
- 第二节 选才标准和方法途径·····(79)
- 第三节 用人原则和培养人才的方法途径·····(87)

第六章 思想政治工作

第一节 思想政治工作在基层领导工作中的地位和作用	(96)
--------------------------	--------

第二节 基层思想政治工作的根本任务、目的、内容和规律	(98)
----------------------------	--------

第三节 基层思想政治工作的特点、方针、原则和方法	(102)
--------------------------	-------

第七章 思维方式

第一节 基层领导者应掌握科学的思维方式	(113)
---------------------	-------

第二节 思维方式的运用	(118)
-------------	-------

第三节 开发创造性思维能力	(124)
---------------	-------

第八章 工作方法

第一节 一般和个别相结合及其具体方法	(132)
--------------------	-------

第二节 领导和群众相结合原则及其具体运用	(139)
----------------------	-------

第三节 抓住中心环节带动其他	(145)
----------------	-------

第九章 “三论”在领导工作中的运用

第一节 系统论在领导工作中的运用	(151)
------------------	-------

第二节 控制论在领导工作中的运用	(160)
------------------	-------

第三节 信息论在领导工作中的运用	(169)
------------------	-------

第十章 领导艺术

第一节 领导艺术的特点及其重要性	(174)
------------------	-------

第二节 领导人的艺术	(181)
------------	-------

第三节 提高工作效率的艺术	(186)
---------------	-------

第十一章 领导体制和领导班子的结构

第一节 领导体制	(193)
----------	-------

第二节	基层领导机构科学化·····	(203)
第三节	基层领导班子结构优化·····	(208)
第十二章	基层领导者的素质和修养	
第一节	提高基层领导者素质的重要意义·····	(219)
第二节	基层领导者的素质的基本要求·····	(222)
第三节	基层领导者加强素质修养的途径·····	(233)

第一章 绪 论

马克思主义领导学是一门适应我国社会主义现代化建设新时期的需要而产生的新兴学科。它独具魅力，一问世就受到了普遍关注。马克思主义领导学可以分为若干门类，基层领导学就是其中的一种，它与其他门类的领导学之间既有密切的联系和共同之处，又有自己特殊的研究对象和内容。每一个基层领导干部若要是提高自己的领导水平，使领导工作取得最佳成效，就必须努力学习、研究、掌握和运用这门科学。

第一节 基层领导学是基层领导干部的必修课

一、基层领导学是基层领导干部的一门必修课

为什么基层领导必须学习基层领导学呢？这是由基层领导活动的现状决定的。

众所周知，当前，世界范围内正在兴起一场新的技术革命，其结果，必将使社会生产力突飞猛进地发展，从而引起整个产业结构、经济结构、生产组织、管理体制、社会结构、

生活方式和思想观念等等一系列的巨大变化，形成科学技术、经济、社会协调发展的历史趋势，使整个人类社会的活动日益显得规模庞大，结构复杂，信息巨量，变化无穷。为了抓住时机，迎接世界新技术革命的挑战，我国正在加紧四个现代化的建设，不仅要把物质文明建设搞上去，还要把精神文明建设搞上去，这是一项全新的建设有中国特色的社会主义的伟大的创造性工程。在实现四化的进程中，随着经济体制改革的深入，随着对内搞活、对外开放政策的实行和世界新技术革命的迅速发展，基层领导的工作任务也发生了明显的变化，愈来愈呈现出复杂性、综合性、多变性、竞争性和层次性等新的特点。就拿一个乡镇的领导工作来说，近几年来，我国农村已开始了从自然经济、半自然经济向商品经济的转变，多种形式的合作经营、联合体经营以及雇工经营等的出现，都不同程度地带来了生产要素或生产过程的重新组合，乡镇领导的对象也由原来的村队组织变为众多的分散的经济组织和千家万户。因此，要求乡镇领导不仅要学会运用经济政策，运用价格、税收、信贷、工资、奖金等手段，还要学会把经济手段和法律手段、行政手段结合起来使用，使其共同产生指导和调控作用，变过去的行政命令为服务、引导，即重视市场信息，注意对市场的调查研究，加强对生产单位经营思想、管理技术、决策方法的指导和提供产前、产中、产后信息、资金、技术、物资等方面的服务。同时，又要与外部进行多因素的双向交流，发展多形式、多层次、多环节的联系，引进人才、技术、设备、资金等等。既要立足当地，因地制宜，因户制宜，又要面向全县、全省、全国，甚

至全世界，来制定本乡镇的发展战略，准确地预测未来，善于以变应变。此外，要求乡镇领导不仅要抓农、林、牧、副、渔、工、商、建、运、服，还要抓政权建设、思想政治工作、人口管理、文化教育、科学技术、体育卫生、治安民政等，进行全面而系统的筹划，协调各个部门与层次，避免由于某个环节的失误而引起的综合性的连锁反应，等等。

在基层领导工作日益显出从未有过的多、新、难的复杂状况下，传统的领导观念、领导模式、领导方法等已经逐渐不能适应，而又没有现成的适应新形势、新要求的领导观念、领导模式、领导方法等可以遵循。因此，如何适应新形势，如何解决新问题，如何完成新任务，这便成了基层领导者所面临的一个严峻的问题。

近几年来，不少年富力强、德才兼备的干部走上了基层领导岗位，他们中有的从部门领导走向全面领导的工作岗位，有的从业务部门转向党政领导机关，有的从一般干部被提拔来担任领导工作，甚至有的领导班子中几乎全是新的成员。经过一段实践，大家普遍感到自身存在着两个方面的不足：一是理论修养和专业知识不足；二是领导经验不足。因此，不少同志虽然责任心强，热情高，劲头足，也操了心，费了劲，但就是打不开工作局面，或者说效能不高，即使是做过多年领导工作的老同志，由于新情况、新问题层出不穷，也感到工作生疏，难以适应。例如，现在许多新上任的领导干部都有着不少的苦衷，他们反映说，每天“两眼一睁，忙到熄灯”，进了办公室，有看不完的文件，上级领导来了，要亲自迎送，陪同视察；上级有关部门来了，要寒

暄，介绍；老领导来找，必须恭耳细听，亲自处理，否则，就是不虚心，不尊敬；下级来汇报问题，要事事听个明白，及时决断；群众来访，要接待过问，甚至连墙塌，下水道不通之类的事也得亲自去察看解决，以免被扣上官僚主义的帽子；亲戚朋友、同学老乡来找，如果不理不睬，不帮助他们解决问题，就会受到“六亲不认”、“当官不认人”、“死了没人抬”的指责；还有各种大小会议，场场不能缺席，上级开会不到是对会议不重视，下级开会不到是对下属不支持，陪会不到是对这些干部不关心，等等。一天到晚忙忙碌碌，疲于应付，被动得很，尽管花了很多时间和精力，然而却没能抓到点子上，致使工作上不去，群众有意见，上级也不满意。因此，大家痛切地感到，必须研究研究领导工作的规律性，弄清领导的职责范围，把握领导工作的特点，讲究领导艺术，尽快改变这种令人头疼的困难局面。

基层领导学就是要为广大基层领导干部排忧解难的，它是基层领导者的专业理论知识。有人说，我过去不懂领导科学，不是照样当领导吗？其实不然。同是领导者，懂与不懂领导工作的特点和规律，反映在领导水平和效能上的差别是很大的。党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》明确指出：在新时期的崭新任务面前，不论老中青干部，总的来说都缺乏现代化建设所需要的新知识新经验，都要重新认识自己，都要重新学习。其中，尽快地了解领导工作的特点和规律，掌握如何进行现代领导工作的知识，更是各级领导干部的一项迫切任务。在当今的时代，如果不懂得领导科学，就难以成为一个合格的领导者。因此，基层领导者应该

把基层领导学作为自己的一门专业课和必修课。掌握和运用这门科学，有助于改进基层领导工作的现状，有助于实现基层领导工作的科学化。

二、基层领导工作科学化的标准

基层领导者是基层社会生产和生活的管理者，在社会上占有重要地位，发挥着重要的作用。一方面，党的路线、方针和政策如果没有基层领导去带动群众坚决地、创造性地贯彻执行，就不能得到最终落实；另一方面，基层领导身处现代化建设实践的第一线，直接领导着基层的政治、经济、文化和其他活动，直接组织着基层的生产和生活，直接担负着为发展社会生产力服务，为国家的强盛和人民的富裕幸福服务的重任。因此，基层领导工作的好坏，效率的高低，不仅直接影响到人民群众的切身利益与一个单位或群体的繁荣，而且还会直接影响到社会生产力的发展与四个现代化的实现。

由于基层领导工作举足轻重，因此，基层领导者必须努力使自己的工作进一步科学化，即要在整个领导工作的过程和各个方面都遵循基层领导活动的客观规律，讲求科学性与合理性。不仅要以科学的世界观为指导，以科学的理论为依据，而且还要建立起科学的领导体制和合理的领导结构，健全各项领导工作制度，遵循合理的工作程序，采用先进的领导方式、科学的领导方法和手段，等等。

那么，如何衡量基层领导工作是否科学化呢？基层领导工作的科学化不是自封的，也不是某个上级领导评定的，而是有其客观的衡量标准的。这个标准就是邓小平同志所讲的：正确的政治领导的成果，归根结底要表现在社会生产力

的发展上，人民物质文化生活的改善上。具体地说，有三条：第一要看是否最充分地调动了群众的积极性；第二要看是否最大限度地提高了工作效率；第三要看是否取得了领导的最佳效果。其中，取得领导的最佳效果是衡量基层领导工作是否科学化的最主要的标准。这三条具体标准是互相联系、不可分割的有机整体。最充分地调动群众的积极性和最大限度地提高工作效率是为了取得领导的最佳效果，而一旦取得了最佳效果，反过来又有利于调动，激发群众的积极性，从而提高工作效率。

第二节 基层领导学研究的对象和内容

一、基层领导学研究的对象和内容

1. 什么是领导

要了解基层领导学的研究对象和内容，首先应该懂得领导的含义。“领导”一词有时就是指的领导者，但这里所讲的领导，则指的是以一定的方式带领、引导被领导者在一定的客观条件下为实现某种目标而努力的实践活动。可见，领导是一个活动过程，它包括领导者、被领导者和客观环境三个相互作用的要素。

①领导者

在领导活动的三要素中，领导者是关键要素，是领导活动的主体，占主导地位。正如马克思所说的：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以

协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①领导者可以是个人，也可以是一个集团，他们在领导活动中起着确立行动目标，进行决策，监督决策实施，带领被领导者完成组织的目标和任务的重要作用。

领导者的本质主要是由领导者在一定社会中所处的经济地位和政治地位决定的。社会制度不同，领导者的本质也就不同。在社会主义制度下，领导活动过程中的领导者，应该是由权力、责任和服务构成的一个有机的统一体。具体来说：

第一是行使权力。马克思主义者从来不反对领导者应当有权力，而反对的是权力的滥用。权力是领导者实施领导的基本条件，没有权力，任何领导活动都难以进行，也无法尽到职责和完成使命。领导者的权力主要有：对组织或团体的目标及实现途径等重大问题的决策权；对组织或团体的各项活动的指挥与协调权；对人力、物力、财力等的支配权；对下属人员的任免和奖惩权；对上级机关的建议和提案权；对下级人员的授权权；对外工作的代表权，等等。在我国，领导者的权力是人民委托的，他们代表人民行使权力，没有任何个人特权，如果错误地运用人民所给予的权力，以权谋私，那么，就会从根本上破坏领导的功能，给事业带来损失。

第二是履行责任。赋予某人以领导职务和相应的权力，这并不是目的，目的是要其承担这个职务所应当承担的责任，所以，领导者通常又被称为“负责同志”。领导者有多大的

^①《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

权力，就要承担多大的责任，职务越高，权力越大，责任也就越重。责权二者不可分离，有职无权，无法实施领导；有职有权，但却没有尽到责任，那就意味着失职，就没有起到领导的作用，就要追究其责任。责权二者相比较而言，责任更体现了领导者的本质，权力只是尽责的手段，责任才是领导活动的真正的动力。如果一个领导者不把领导活动看作是履行责任的过程，而是把“权”字放在第一位，玩弄权术，炫耀权势，忘乎所以，那么，就必然会忘记责任，就必定做不好领导工作，就不可能成为一个真正称职的领导者。

第三是进行服务。按照马克思的话说，社会主义条件下的领导者是“社会的负责的公仆”和“社会本身的负责的勤务员”。一方面，他们作为人民群众的普通成员，是为社会公众服务的，是公仆和勤务员；另一方面，他们又肩负着指挥、协调、组织社会生产和生活的重任，因此，又是负责的公仆和勤务员。邓小平同志也明确提出：领导就是服务。这就是社会主义领导工作的本质所在，也是社会主义领导者的显著标志，就是说，社会主义领导者无论职位高低，都是人民的公仆，领导者只有勤勤恳恳为人民服务的义务，而没有在政治上、生活上搞特殊化的权力。为人民服务，是一切领导活动的出发点和归宿。因此，要求领导者必须转变领导就是“管人”的思想，尽力为中国人民的利益而工作，实实在在地为群众出主意，想办法，为群众排忧解难，提供具体的指导和帮助，为群众创造必要的工作条件、生活条件和发展条件，为更好地满足广大人民群众日益增长的物质生活的需要而尽职尽责。如果不愿服务或服务不好，那就

没有尽到责任，就是失职。

总之，权力、责任、服务三者互相联系，互相依存，互相制约，由此构成了领导者这一概念的完整内容，可以说，领导者就是在组织中掌握一定的权力、负有一定责任的为人民服务的。

②被领导者

被领导者是指领导者所辖的个人或组织。被领导者相对于领导者来说，处于从属地位，但它并不是完全被动的因素，而是达到组织目标的主动力量。他们既接受领导者的领导，又参与领导活动，监督领导者工作。领导者的意愿和决策，只有通过被领导者的行动才能实现，倘若得不到被领导者的支持，任何事情都不会成功。

③客观环境

客观环境是领导者、被领导者共同作用的对象和领导活动赖以进行的条件，是不可忽视的重要因素。客观环境既包括领导者直接接触的具体工作环境，如特定的组织或团体、共事者、上级等等，又包括社会、政治、经济、文化、科学技术、历史传统、自然条件等大的方面。它一方面为领导者的活动提供了舞台，另一方面又影响和制约着领导者的思想和行为。领导者只有正确地认识客观环境，按客观规律办事，才能在这一舞台上导演出有声有色的活剧来。

由以上领导活动的三要素又构成了领导活动的两个基本矛盾：一是领导者与被领导者的矛盾；二是领导者的主观指导与客观环境的矛盾。如何正确处理这些矛盾，是否掌握了三个要素之间相互结合、相互作用的规律，决定着领导活动的

成败与领导效能的高低。

2. 基层领导学研究的对象和内容

领导活动有类型和层次的区分，它们之间既有共同的特点和规律，又有自己的特殊性。所谓领导科学，就是研究各种不同的领导活动的共同特点和规律的科学。基层领导学是领导科学体系中的一个门类，它和领导科学是个别和一般的关系，一般寓于个别之中，个别包含着一般，又离不开一般。讲基层领导学，不能离开领导科学中的基本原则和规律，它们是相通的，只是具体表现有所不同而已。

所谓基层，是指县级以下的党政机关和企事业单位，包括县区、乡、镇以及工矿、企业、学校、医院等部门和单位。基层领导学的研究对象，就是这些基层机关、部门、单位的领导活动的特点和规律。

所谓基层领导学，就是研究基层领导活动的特点和规律的科学。

具体地说，基层领导学研究的内容主要包括四个部分：

第一部分是研究基层领导者的职能，主要有基层的决策、掌握政策、调查研究、选才用人、思想政治工作等五个方面的基本职能。

第二部分是研究基层领导活动的方法和艺术，其中包括科学的思维方式，行之有效的工作方法，现代崭新的科学方法论以及协调人际关系、掌握时间、处理事务的领导艺术。

第三部分是研究基层领导活动的结构，即研究基层领导体制、基层领导机构和基层领导班子的结构如何科学化、合理化。