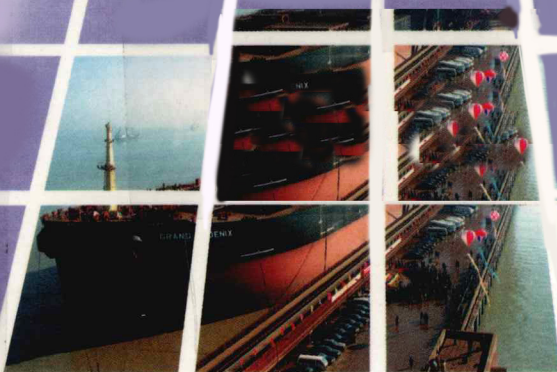


乡镇干部素质教育丛书之七

丛书主编：黄兴国

乡镇领导科学与领导方法

马力宏 主编



中共中央党校出版社
宁波出版社

乡镇领导科学与领导方法

中共中央党校出版社
宁 波 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇领导科学与领导方法/马力宏主编. — 北京:中共中央
党校出版社;宁波:宁波出版社,1999.12

(乡镇干部素质教育丛书/黄兴国主编)

ISBN 7-5035-2054-X

I. 乡… II. 马… III. 乡镇—领导艺术 IV. F325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 67298 号

乡镇干部素质教育丛书之七

乡镇领导科学与领导方法

☆

中共中央党校出版社
宁波出版社 出版发行

上虞印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 12 月第 1 版 2003 年 11 月第 3 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7 字数:175 千字

印数:15001—18000 册

☆

丛书全套七本,定价 122.00 元,本册定价 17.00 元

《乡镇干部素质教育丛书》编委会

顾 问

高世琦 蔡长水

主 任

黄兴国

副主任

李忠杰	陆学艺	李平安	王卓辉
徐福宁	汤黎路	郁义康	刘福垣

委 员

(以姓氏笔划为序)

马力宏	王卓辉	刘福垣	汤黎路
李平安	李忠杰	宋 伟	张家声
陆学艺	陈卫中	陈方猛	陈松根
郁义康	胡建岳	徐福宁	黄兴国
康曼华			

序 言

按照“三个代表”要求，全面 提高乡镇干部整体素质

郑必坚

农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和现代化建设全局的重大问题。我们党历来十分重视农业、农村和农民问题。我国的经济体制改革首先就是从农村开始的。邓小平同志对如何解决我国的农业、农村和农民问题，提出了一系列重要的思想。党中央在1982至1986年间，曾经连续下发五个一号文件，推动了农村改革的不断深入和农村经济的不断发展。1998年，党的十五届三中全会又作出了关于农业和农村工作若干重大问题的决定，提出了建设有中国特色社会主义新农村的目标。

建设有中国特色社会主义的新农村，要靠党中央的正确领导，靠亿万农民群众的共同努力，同时，也要靠广大农村乡镇干部的辛勤工作。乡镇干部，生活、工作在农村第一线，既是党的农村工作方针政策的贯彻者和执行者，又是农村经济、政治、文化等各个领域的管理者和领导者。他们直接担负着宣传群众、团结群众、组织群众、动员群众，把党的路线方针政策落实到基层的重要责任，是党和政府联系群众的桥梁和纽带，是团结广大农民走向现代化的重要力量。他们的政治和业务素质如何，直接关系到整个农村经济的发展、社会的稳定和改革的深化。

随着改革开放的不断深化，广大农村正在健步走向社会主义的现代化。农业的机械化、专业化、市场化水平大大提高，产业化形成规模，乡镇企业异军突起，开辟了一条有中国特色的农村工业化道路；第三产业兴旺发达，大量的农村富余劳动力向二、三产业转移，农民收入稳步增长；一大批新型的小城镇已经崛起，农村城

镇化初见端倪,广大农民的生活方式发生了明显变化,科学文化水平迅速提高。二十多年的改革开放极大地解放和发展了农村的生产力,带来了农村经济和社会发展的历史性巨变。与此同时,我们也要看到,全国农村的发展还很不平衡,有些地方的农民收入增长缓慢,城乡差别进一步拉大;农民负担问题突出,国家与农民的紧密联系有所松弛;新旧两种体制、秩序和规范并存交替的局面将持续一个较长时期,磨擦、矛盾在所难免……所有这些,既为广大乡镇干部在改革开放的大潮中显露身手提供了广阔的舞台,又对他们的能力素质提出了更高的要求。

从乡镇干部的总体素质看,绝大多数是好的和比较好的,他们经过党的教育和实践的锻炼,具有较高的思想政治觉悟、一定的理论文化水平和较丰富的实际工作经验。他们为农村的改革、发展和稳定作出了重要贡献。当然,乡镇干部中也存在着一些不足之处,如:有的理想信念动摇,对建设有中国特色社会主义缺乏信心;有的轻视理论学习,不能全面正确掌握邓小平理论的精神实质;有的文化偏低,对市场经济知识、农业科技知识和法律知识所知不多;有的工作作风飘浮,方法简单粗暴,不善于做群众工作,不能很好地处理人民内部矛盾。这些问题如果不及时解决,就不能适应农村现代化建设的要求。

党的十五届三中全会决定指出:“建设有中国特色社会主义新农村,关键在于加强和改善党的领导,充分发挥乡(镇)党委和村党支部的领导核心作用,建设一支高素质的农村基层干部队伍。”为此,各级党委需要进一步提高干部教育培训工作的质量和水平,建立科学的、规范的、针对性强的乡镇干部教育培训体系,用邓小平理论和各种现代化知识武装广大乡镇干部,使他们进一步熟悉党和国家农村工作的方针、政策,掌握社会主义市场经济知识、法律知识、科技知识以及其他各种知识,更好地实践党的全心全意为人民服务的宗旨,带领农民建设小康社会。江泽民总书记在不同场

合提出了这方面的要求。胡锦涛同志也提出要解决领导干部分层次、规范化教育,做好乡镇基层干部培训工作的要求。我们应当采取有力的措施,认真落实这些要求。

教材建设是乡镇干部教育培训体系建设的关键。党中央和中央有关部门近年来对干部的教育工作及教材建设非常重视。在党的十五届三中全会上,中央对农村基层干部的教育培训提出了明确的要求,要求“编写通俗易懂的教材”。因此,尽快编写出一套能够充分反映时代特点、反映乡镇迅速发展的形势,符合乡镇干部特点和要求的系列教材,就成为一项刻不容缓的任务。宁波市委在实际工作中深深体会到提高乡镇干部素质的重要性,下决心大规模地开展乡镇干部的培训工作。为此,宁波市委组织部约请、组织北京的专家学者和浙江、宁波有丰富实践经验的同志,分工负责编写了这套乡镇干部素质教育丛书。我认为,他们做了一项很有开拓意义的工作。这套丛书紧密联系改革开放以来农村经济、政治、社会的实际,覆盖了乡镇干部从事领导工作所需要的主要知识领域,较好地处理了理论与实践、继承与创新、当前与长远、普及与提高的关系,既适于正规教学,又便于个人自学,对搞好乡镇干部的培训很有帮助。宁波地处我国沿海发达地区,在改革开放和现代化建设中走在前列,他们针对所遇到的问题而创造的经验,都带有一定的前瞻性,因此,对全国其他地区也都有很好的参考和借鉴价值,是值得推广的。

1999年10月

目 录

序..... 郑必坚(1)

绪 论..... (1)

第一节 农村社会发展对乡镇管理提出了全新的要求..... (1)

第二节 乡镇管理自身存在的问题..... (8)

第三节 领导科学的一般规律和乡镇领导工作的特殊性
..... (14)

第一章 乡镇政府的职能及其转变 (20)

第一节 科学设定乡镇政府职能 (20)

第二节 乡镇政府的职能 (24)

第三节 政府职能的转变 (32)

第二章 乡镇领导者的素质 (40)

第一节 乡镇领导者素质的重要性 (40)

第二节 乡镇领导者的基本素质 (45)

第三节 提高乡镇领导者素质的途径和方法 (53)

第三章 乡镇领导的科学决策 (58)

第一节 乡镇领导决策的主要特点和应遵循的主要原则
..... (58)

第二节 乡镇领导决策的科学程序和主要方法 (63)

第三节	乡镇领导决策的制约因素和决策水平的提高 …	(70)
第四章	乡镇领导的选才用人	(77)
第一节	善于选才用人是做好乡镇领导工作的关键	(77)
第二节	乡镇领导选才用人的原则和方法	(80)
第三节	建立科学的乡镇人事管理体制	(87)
第五章	乡镇领导的协调艺术	(92)
第一节	协调是乡镇管理的基本内容	(92)
第二节	乡镇领导协调的基本原则	(97)
第三节	乡镇领导协调的基本方法	(101)
第六章	乡镇领导的激励艺术	(108)
第一节	领导激励的基本原理	(108)
第二节	激励的主要理论及其应用	(113)
第三节	乡镇领导激励的原则与方法	(118)
第七章	乡镇领导的人际关系处理艺术	(126)
第一节	管理与人际关系的一般原理	(126)
第二节	乡镇领导处理与下属关系的方法	(131)
第三节	乡镇领导处理班子成员内部关系的方法	(137)
第八章	乡镇领导的语言表达艺术	(143)
第一节	语境与话语意义	(143)
第二节	乡镇领导语言表达的特点和要求	(147)
第三节	乡镇领导语言表达技巧	(154)

第九章 乡镇领导的公共关系艺术	(159)
第一节 乡镇政府开展公共关系的必要性.....	(159)
第二节 乡镇政府公共关系组织.....	(163)
第三节 乡镇政府公共关系的方法与技巧.....	(170)
第十章 乡镇领导的工作方法和工作作风	(176)
第一节 新时期乡镇领导应具有的工作方法.....	(176)
第二节 新时期乡镇领导应具有的工作作风.....	(180)
第三节 乡镇领导的调查研究.....	(185)
第十一章 乡镇领导工作效率的提高	(194)
第一节 乡镇领导应具有的效率观.....	(194)
第二节 制约乡镇管理效率的因素分析.....	(198)
第三节 乡镇领导工作效率的提高.....	(202)
后记	中共宁波市委组织部(210)

绪 论

改革开放 20 年来,我国农村发生了巨大的变化,如何适应新的形势的要求,提高乡镇干部的领导水平,这是摆在我们广大乡镇干部面前的一个大课题。本章从管理的角度探讨了社会形势的发展对乡镇管理所提出的全新要求,以及当前乡镇管理中存在的种种问题,揭示了乡镇领导活动的特殊规律。

第一节 农村社会发展对乡镇管理 提出了全新的要求

在我国社会全面发展的过程中,乡镇工作引起了全社会的普遍关注,这不仅因为在我国现代化过程中,乡镇工作有着特殊的重要性,更因为随着农村社会的改革和发展,乡镇工作的内容、任务等方面都发生了很大的变化,对乡镇管理提出了全新的要求。

一、乡镇管理在我国社会现代化过程中的特殊使命

乡镇是我国农村的最基础部分。乡镇政权是我国最基层政权,是最直接面对广大人民群众的管理机关。乡镇的状况对整个国家的发展有着至关重要的影响。在我国走向现代化的过程中,乡镇管理将直接影响和制约着整个国家的现代化进程。

(一) 乡镇管理与我国农业发展和农业现代化的关系

在我国,80%以上的人口居住在农村,农业是我国的基础产业,在我国经济和社会发展中处于举足轻重的地位,农业生产的情况直接影响和制约着工业和商业的发展。因此,在我国政府的决策中,农业是基础的思想是一以贯之的。同时,我国的农业不像西方国家或前苏联那样是以农场为主要生产单位的。在我国,农业生产长期以来是由基层人民公社和生产大队为生产单位的。改革开放之后又实行了家庭联产承包责任制。这种状况,使得对农业的管理主要由处于最基层的乡镇政府来承担。没有乡镇政府的卓有成效的管理,我国农业的长期稳定和发展是不可能的,在我国农村体制面临根本性变化、农业走向现代化发展的关键时期,乡镇政府的作用更显重要。农村土地承包制的完善和发展、农业规模经营和农业综合开发的发展、农村改革的深化等等,都离不开乡镇政府的有效管理。

(二) 乡镇管理与我国工业化和城市化的关系

在大多数国家,乡镇管理主要是针对农业和农村的,与工业化和城市化并无多大关系。但是,我国特殊的工业化和城市化进程却使我国的乡镇管理对国家工业化和城市化产生了重大影响。

工业化、城市化是实现现代化的基本途径,从人类社会整体发展的历史顺序来看,工业化推动了城市化,城市化带来了现代化。但是,不同国家实现工业化和城市化的途径和模式却不同。我国的工业化受当时特定的历史条件制约,采取了双超前的工业化模式,一是工业化起步超前,二是在工业化的轻重工业发展次序上,重工业起步超前。这种工业化发展战略虽然在当时特定的国际形势下,为我国能够自力更生发展经济打下了一定的基础,但是,却导致了我国经济农轻重比例的严重失调,不仅农业的发展受到了很大的影响,轻工业、甚至整个工业化进程都受到严重制约。从70年代末开始,农村工业开始在我国迅速发展,形成了我国工业

化的又一个高潮。经过 80 年代和 90 年代的持续高速发展,以乡镇企业为主的农村工业在整个国民总产值中所占比重越来越大。农村工业化不仅改变了我国原有的“城市——工业,农村——农业”的二元格局,而且也极大地影响了我国的城市化道路选择。

发达国家实现城市化主要有两种模式,一是以发展大城市为重点,二是以发展中等城市为重点。而在我国,随着农村工业化的蓬勃发展,农村城镇化成了推动我国城市化的又一个重要途径。因为农村工业发展到一定阶段之后,必然会内在地要求在规模和空间上集中。农村工业向附近的小城镇集聚,既可以克服农村工业过于分散、占用土地过多、治理环境污染成本过高等缺陷,又可以保持农村工业本身具有的优势,使其长期健康稳定地发展。而无论是农村工业化,还是农村城镇化,都给乡镇管理提出了许多特殊的任务,乡镇政府必须把握工业化和城市化的规律,因势利导,积极推进。这是历史赋予现代化进程中的乡镇政府的光荣使命。

(三) 乡镇管理与我国基层社会自治的关系

在当今世界各国,扩大基层社会自治已成为一种明显的发展趋势。我国 1982 年宪法在总结我国城市居民委员会经验的基础上,明确规定在农村居民居住地区设立村民委员会。1987 年六届人大常委会 23 次会议审议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,对农村基层自治组织的性质、任务、运行方式等各个方面都作了具体规定,此后,农村基层自治在我国全面展开。

农村基层社会自治与政府管理显然不同,但是,在农村基层社会自治发展的过程中,农村乡镇管理的作用却变得更为重要。首先,在我国农村目前的经济、政治、文化条件下,农村基层社会自治不可能自发地开展起来,需要乡镇政府化大力气去推动、指导和组织。我国长期以来是一个典型的行政性社会,政府管理一直延伸到社会最基层,许多村民、村干部和乡镇干部都习惯于这种管理。因此,在村民自治实施之初,乡政府需要做大量的教育、培训工作,

以提高村民对村民自治性质的认识。对村民委员会的选举工作,乡镇政府也负有组织和监督的职责。其次,乡镇管理作为最基层的政府管理,必须能够把自己的管理和村民自治有机地结合起来,既要尊重村民自治,发挥村民自治组织的作用,又能够使党和政府的政策规定能在基层得到贯彻。在实行村民自治的条件下,乡镇政府当然不可能像过去一样,把村委会作为自己的下属管理机构,依然实行行政性管理。但是,乡镇政府要使国家的政策(比如计划生育、义务教育、征兵、税收、农产品收购以及养老保险制度等)能够在农村得到顺利贯彻,又必须能够有效地影响村委会。基层社会自治是社会发展的必然要求,而政府管理又是社会健康稳定发展的重要保证,二者的有机结合在很大程度上是通过乡镇管理来体现的。乡镇管理在我国现代化过程中的作用由此可见一斑。

二、农村社会发展给乡镇管理带来的挑战

自改革开放以来,我国农村社会发生了翻天覆地的变化,农村社会的发展和变化给乡镇管理带来了许多新的挑战。

(一) 乡镇管理遇到了许多新情况

1. 镇区域结构出现了较大调整

在传统的农业社会,乡镇的规模都较为有限,而且基本上是以管理传统农村的乡为主要建制。但是,随着经济和社会的不断发展,近十几年来乡镇的区域结构发生了很大的变化。

从浙江省来说,1992年,为适应不断推进的农村改革和经济建设的需要,浙江省进行了大规模的撤区扩镇并乡工作。全省乡镇总数由原来的3186个撤扩并为现在的1841个,各乡镇行政区域明显扩大,平均每个乡镇所辖的面积由原来的30平方公里扩大到55平方公里,每个乡镇所辖行政村由原来的11.8个增加到23.5个,每个乡镇平均人口由原来的1.2万人增加到2.2万人。

同时,随着农村经济的不断发展,农村城镇化的过程在我省明

显加快。自 1992 年“撤、扩、并”以来,浙江省每年平均有 43.2 个乡改成建制镇。截止 1996 年底,全省 1841 个乡镇中,已有建制镇 983 个,占 53.4%;全省 11 个市(地)中,有 6 个市所辖建制镇数量超过乡的数量;全省 88 个县(市、区)中,有 48 个县(市、区)所辖建制镇超过乡的数量。

乡镇规模的扩大,使乡镇工作的范围和工作量大大增加,而乡改镇和建制镇比例的不断上升,尤其是大量工业集镇、商业集镇的出现,更使乡镇工作的难度增加,对乡镇工作的质量提出了更高的要求。

2. 乡镇工作内容日趋复杂化

随着社会主义市场经济在农村的不断发展,乡镇工作的内容已不再是传统的农村工作,农村产业结构的多样化、农村经济市场化的发展趋势,使得乡镇工作的内容日趋复杂化。

首先,随着农村改革的不断深入,农村社会经济结构发生了极其深刻的变化。通过农村产业结构的调整和重组,非农产业在农村社会总产值中的比重明显上升。根据对浙江省部分乡镇的统计,第一产业在农村社会总产值中的比重已由 1993 年的 10.2% 下降到 1996 年的 7.9%,而二、三产业的比重已由 89.8% 上升到 92.1%。在一些经济较为发达的乡镇,农村二、三产业在农村社会总产值中的比重已高达 97.1%^①。与此相对应,农村劳动力结构也发生了较大的变化。大量的农村劳动力从种植业上转移出来,在一些经济发达的乡镇,从事二、三产业的劳动力在农村劳动力中所占的比例已达 60%^②。

其次,在农村经济逐步市场化的过程中,作为乡镇基础的行政村组织形式也发生了很大的变化。行政村已不再是单纯的行政区

^① 《新时期浙江省乡镇蹲点调查(上)》第 6 页,中共浙江省委组织部编,1998 年 7 月,浙出书临(98)第 006 号。

^② 同上书,第 7 页。

域内公共事务管理意义上的社会组织,也不再是原先以农业种植业为主要内容的产业组织,在一些经济发达乡镇,行政村已成为集一、二、三产业为一体的综合经济组织。由于组织性质的这种变化,有的行政村已经突破了传统意义上的行政边界,开始了经济组织之间的多方位渗透和联系。

3. 农民的素质和思想状况发生了很大的变化

首先是农民素质的变化。联产承包责任制的实行、乡镇企业的发展,不少农民亦工亦农亦商,在市场经济的风风雨雨中经历了各种锻炼,不少农民的素质甚至超过了一般的乡镇干部。被管理者素质的提高,使乡镇干部素质的提高问题变得更为迫切。

其次是农民思想状况的变化。改革开放的实践一方面大大提高了农民的思想观念和认识水平,他们在实践中深切地感受到了党的改革开放和富民政策的正确性,更加积极主动地投入到农村改革的实践之中。另一方面,在改革大潮的冲击下,各种思想认识交织在一起,也使农民的思想状况变得更加活跃、更加复杂。农民变得既见多识广,又有了较强的自主性,不同的看法和想法都会通过各种不同的途径表现出来,这种状况下的乡镇管理显然不像计划经济时期那么容易了。

(二)传统的乡镇工作重点出现了许多新矛盾

在农村工作中,计划生育、粮食作物的种植和税费的收缴等工作历来是重点和难点,此三项工作被有些乡镇干部戏称为“要命、要粮、要钱”的天下三大难事。而在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下,这些传统的乡镇工作重点又出现了许多新矛盾,表现为:

1. 依法行政的历史趋势使农村计划生育工作的难度增加。计划生育是我国的基本国策。在农村,计划生育工作历来是一项难度较大的工作。为了完成国家规定的计划生育指标,有些乡镇干部有时顾不上注意工作方法,有的甚至采用了一些关人、抓人、逼

人的强制性方法。但是,这几年,随着国家对依法行政的重视,随着《行政诉讼法》等法律的出台,计划生育的方式方法引起了人们的普遍关注,再采用过去的强制性做法显然不行了。然而,农民中受传统观念影响,违反计划生育的家庭仍然不少。乡镇对计划生育工作稍一放松,不少地方就会出现生育率反弹回升的趋势。如何在依法行政的新形势下做好农村计划生育工作,这是广大的乡镇干部面临的一大考验。

2. 农村经济市场化使种粮难的问题更为突出。随着近几年农村资源配置形式及农民生产经营方式的多样化,农民在经济生活中的自主性和自由度有了很大提高。他们可以较多地根据市场的变化考虑自己的生产经营活动。这样,在一些经济发达地区的农村,出现了农户不愿意种粮食的现象。这是因为一方面受城市居民消费承受能力的制约,粮价不可能升得太高;另一方面,随着乡镇企业的发展,农民外出务工的收入有了较大的增长,外出务工和在家种田之间的比价差距日益扩大,农民拿务工挣的钱来买粮食远比自己种粮食更合算,所以,抛荒现象不断出现。但是,在我国,粮食是一种特殊商品,随着人口的增长,国家必须保证每年的粮食种植面积和粮食产量也要不断增长。国家利益和国家政策最终还得要乡镇干部去具体落实,显然,解决种粮难的问题是乡镇干部必须面对的又一大考验。

3. 国家减轻农民负担的要求使乡镇税费收缴工作面临更大挑战。建国以来,为了加快工业化进程,我国跳过了以轻工业为重心的工业发展阶段,用微弱的农业积累来支撑重工业的快速发展,为此,国家采取了较大幅度的工农业产品价格剪刀差等方式,将农业积累大量地转化为工业积累。因此,长期以来,农村和农民的负担一直较重。十一届三中全会以后实行的家庭联产承包责任制,使农村和农民得到了休养生息的机会。但是,不少地方仍然通过各种方式加重农民的负担,出现了名目繁多的税费和摊派。这种做