



县级领导学

县乡领导与管理丛书

主 编 陈根增 侯玉林

XIAN JI LING DAO XUE

河南人民出版社

《县乡领导与管理丛书》

顾 问

胡悌云 宋照肃

主 编

滕世宗

副 主 编

李树铭 乔友农 尹宏俊

序 言

领导科学是研究领导活动规律及其应用的一门科学，具有很强的适用性。它能够直接为领导实践服务，为领导者的决策和管理提供科学的理论依据和方法。领导科学的研究和传播，极大地促进着领导工作的科学化和现代化。正因为如此，这门学科一经出现就受到广大理论工作者和实际工作者的热烈欢迎，成为各级领导干部的良师益友和精神食粮，显示了旺盛的生命力，展现了广阔的发展前途。

现代领导学是由不同层次的研究类型即经验研究、理论研究和应用研究所构成的完整体系。这三种研究类型各具特色，并各有其相应的特殊功能。经验研究同研究对象有着最直接、最密切的联系，其特殊功能在于通过对现实的、具体的领导活动和领导现象进行调查、归纳和概括，为理论研究提供丰富而翔实的“基础”，其主要任务是解决“是什么”的问题。理论研究则以经验研究为基础，把经验研究所提供的丰富材料及其初步成果上升为抽象的一般理论，其显著特点是概念与范畴的推演。它同研究对象的联系是间接的，其主要功能在于说明“为什么”的问题。应用研究以理论研究为先导，将从理论研究中获得的理论知识转换为一种特殊的形式，其主要特点在于它的实践性。它是理论研究的继续和发展，是对理论研究成果的具体运用，着重解决“怎么办”的问题。

经验研究、理论研究和应用研究，三者相互联系、相互依赖、相互渗透、相互作用，共同构成现代领导学研究的统

一整体。准确地把握这三种研究类型之间的相互关系，坚持三者同时并举的方针，对于建立和完善现代领导学的理论体系，充分发挥其对于领导实践的指导作用，具有极其重要的意义。

目前我国领导科学研究还处在始创阶段，三种研究类型的发展很不平衡，远远不能适应社会主义现代化建设和改革开放历史条件下的领导实践的客观要求。造成这种情况的重要原因之一，就是有一些同志片面重视理论研究，而忽视了从我国实际出发的经验研究和应用研究，总是觉得后两种研究没有什么“学术价值”。这种看法必须改变，应当清楚地认识到，阐发领导学的基本原理、基本规律，必须从现实的领导实践即我国的国情出发。只有研究具体的领导活动和领导现象，才能揭示领导活动的本质及其一般规律。没有经验研究，就不可能有理论研究。经验研究也是一门很大的学问，强调研究现实的领导实践决不意味着理论上的肤浅。与经验研究和理论研究相比，应用研究显得更为重要。诚然，没有经验研究和理论研究，也不可能有什么应用研究。但是，我们进行经验研究和理论研究并不是目的本身，而是为了服务于领导实践。经验研究和理论研究并不能直接地为领导实践提供服务，它们只有经由应用研究这个环节把已经获得的理论知识转化为一种特殊的形式，才能达到为领导实践服务的目的。因此，应用研究决不是可有可无的，而是极其重要的。只有坚持三种研究类型同时并举的方针，走理论来源于实践，又服务于实践的道路，才能推进领导科学的健康发展。

县，是我国政权建设的重要组成部分，又是领导和组织

社会主义现代化建设的关键部位之一。因此，提高县级领导水平，一向是党和国家所重视的。现在呈献给大家的这本《县级领导学》，是理论工作者与实际工作者合作的结晶，也是一个大胆的尝试。它以经验研究为基础，以理论研究为指导，着重从领导层次学的角度来进行应用研究，具有一定的可操作性。我们希望它能够受到广大县级领导干部的欢迎，并希望同志们共同进一步研究、探索、修正、补充，使之进一步科学化、系统化。目前这个本子，由于时间有限，概括欠妥，论述不当，甚至谬误之处，在所难免，还望同志们批评指正。

胡悌云

目 录

序言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 领导学及其分类	(1)
第二节 县级领导学的研究对象	(5)
第三节 研究县级领导学的意义和方法	(11)
第二章 县级领导体制	(15)
第一节 县制的历史沿革	(15)
第二节 我国现行县级领导体制的形成及 弊端	(21)
第三节 县级领导体制的改革	(28)
第三章 县级领导班子群体结构科学化	(49)
第一节 县级领导班子群体结构科学化的 意义	(49)
第二节 县级领导班子群体结构科学化的 内容	(54)
第三节 县级领导班子群体结构科学化的标准和 原则	(63)
第四节 县级领导班子群体结构科学化的 途径	(72)
第四章 县级领导干部的素养	(81)
第一节 县级领导干部应具备的素养	(81)
第二节 提高县级领导干部素养的途径	(95)
第五章 县级领导的科学决策	(102)
第一节 县级领导科学决策的意义	(102)

第二节	县级领导科学决策的程序·····	(111)
第六章	县级领导的选才用人·····	(124)
第一节	选才用人的德才标准·····	(124)
第二节	选才用人的基本原则·····	(130)
第三节	选才用人的一般方法·····	(135)
第七章	县级领导的思想政治工作·····	(140)
第一节	思想政治工作在县级领导中的地位和作用·····	(140)
第二节	思想政治工作的原则·····	(144)
第三节	思想政治教育的基本内容·····	(154)
第四节	思想政治工作方法·····	(160)
第五节	思想政治工作艺术·····	(166)
第八章	县级领导工作的基本方法·····	(171)
第一节	集体领导与个人分工负责相结合·····	(171)
第二节	一般号召与个别指导相结合·····	(180)
第三节	领导和群众相结合·····	(188)
第九章	县级领导的调查研究·····	(196)
第一节	调查研究的意义·····	(196)
第二节	调查研究的正确态度·····	(202)
第三节	调查研究的科学方法·····	(207)
第十章	县级领导的新观念·····	(217)
第一节	县级领导更新观念的客观必然性·····	(217)
第二节	县级领导更新观念的原则和要求·····	(223)
第三节	县级领导更新观念的内容·····	(230)
第十一章	县级领导的廉政制度建设·····	(247)
第一节	廉政制度建设的必要性·····	(247)

第二节	廉政制度建设的主要内容·····	(258)
第三节	廉政制度建设的实现途径·····	(261)
第十二章	县级人民代表大会·····	(271)
第一节	县级人民代表大会的地位与特点·····	(271)
第二节	县级人大常委会的机构与职权·····	(277)
第三节	切实加强县级人民代表大会及其常务委 员会的建设·····	(280)
第十三章	县委·····	(284)
第一节	县委在县级领导中的地位、职责和 作用·····	(284)
第二节	县委领导方式的变革·····	(292)
第十四章	怎样当好县委书记·····	(304)
第一节	县委书记的职责与权限·····	(304)
第二节	怎样当好县委书记·····	(307)
第十五章	怎样当好县长·····	(322)
第一节	县长的产生·····	(322)
第二节	县长的工作职责·····	(327)
第三节	县长的任职资格和基本素质·····	(328)
第四节	县长的领导艺术·····	(336)
后记	·····	(351)

第一章 绪 论

领导学作为一门新兴的综合性学科，近年来在我国获得了突飞猛进的发展。一方面是其基本理论如基本概念、基本规律的研究正向纵深开拓；另一方面是迅速兴起的许多分支学科正在形成一个学科群。层次领导学是这个学科群中的支系，而县级领导学又是层次领导学中的一个分支。

第一节 领导学及其分类

领导，作为名词是指领导工作人员，作为动词它是指领导活动，即领导者带领、引导被领导者为了实现一定的群体目标所从事的实践活动。本书主要从动态上研究“领导”这一概念。

一、领导学的产生

领导活动是人类社会的一项重要实践活动，它几乎和人类社会历史同样悠久，也就是说，它是随着人类社会的出现而产生的，也是伴随着人类社会的发展而发展的。随着领导实践的发展，人们对领导活动的认识也在不断深化。这种认识在经历由感性到理性，从经验到科学的过程中，逐步形成了一门关于领导的学问，即领导学。其实，人类很早就在探讨关于领导的学问了，例如我国古代的《论语》、《孟子》《战国策》、《资治通鉴》等就是研究古代领导学问的书。不过那还不算领导学，只能是统治阶级如何统治人民的经验总结。只有在马克思主义产生以后，有了科学的世界观和方

法论的指导，关于领导的学问才有可能上升为科学。在马克思列宁主义、毛泽东思想的经典中，已经包含了领导学的丰富内容，只是由于种种原因，一个多世纪以来人们未能将它提炼、概括出来，当作马克思主义的一门学科来研究和宣传。三十年来，在世界新技术革命和新兴学科蓬勃发展的形势下，伴随着执政的共产党领导社会主义实践的深入，人们逐渐认识到有必要以马克思主义科学的世界观和方法论为指导，探讨、总结社会主义革命和建设的领导工作的本质、规律、方法和艺术，并加以理论化，系统化、于是便创立了马克思主义的领导学，即领导科学。领导科学一经产生，便获得了迅猛的发展，这反映了社会主义国家领导实践的需要，反映了我国当前全面改革和建设高度民主、高度文明的现代化的社会主义国家的需要。

二、领导学的特点

领导学（本书指马克思主义领导科学）是关于领导活动一般本质和规律的学问，它是用马克思主义的世界观和方法论对领导经验的科学概括，是领导经验的科学化。领导学具有鲜明的党性、学科的交叉性、实际应用性等特点。

（一）鲜明的党性。在阶级存在的社会里，领导活动总是为一定的社会制度和一定的阶级利益服务的，因此，领导活动无不带有浓厚的政治色彩。有些领导本身就是阶级斗争的实践，例如资本主义取代封建主义的领导活动，社会主义取代资本主义的领导活动以及各个时代的军事领导活动等，都表现为直接的阶级斗争实践。所以，作为揭示领导活动的本质和规律的领导学，也不可避免地具有鲜明的党性。马克思主义的领导学是为社会主义服务的，它所揭示的是无产阶级

政党带领、引导人民群众进行社会主义革命和社会主义建设的领导活动及其本质和规律。当然，我们不否认领导学有其自然属性的一面，不否认不同社会、不同阶级的领导活动都是由社会分工所造成的同一类型的工作，必然有其共同的本质和规律，例如决策中的程序和技术，指挥、协调中的一般方法，调查研究中的信息收集、处理及反馈等，这些是没有阶级性的。但是，作为总体上的领导学，其阶级性、党性是不容忽视的。

（二）学科的交叉性。领导学是一门交叉性学科。因为领导活动，特别是现代领导活动，无论是从纵向还是横向看，都是囊括全社会的、内容广泛、头绪复杂的社会实践活动。它涉及到政党、行政、军事、经济、文化、司法等各个领域。反映这种综合性实践活动的领导学，自然也要涉及到许多学科，如哲学、政治学、经济学、心理学、社会学、人才学、科学学等等。因此，领导学是与这些学科相互交叉而产生的新学科。但是，领导学决不是这些相关学科简单相加的总和，而是对这些学科的综合和升华。学科的相互交叉是现代科学发展的一大趋势。从领导活动范围的广延性、领导活动因素的多变性等方面看，也必然走向多学科交叉的发展趋势；而且，领导活动愈发展，对它的研究愈深入，这种交叉的趋势就愈明显。

（三）实际应用性。领导学是一门应用性、实践性很强的学科，这是由领导活动特有的社会功能和作用决定的。马克思指出，理论在一个国家的实现程度，决定于这个国家对理论的需要程度。领导学在我国之所以获得迅猛的发展，正是因为它的应用性这一特点适应了我国社会主义领导活动实践的

需要，这正是领导学的生命力之所在。领导学不但力求揭示领导活动的本质和规律，从理论的高度指导领导活动实践，而且在领导学的自身体系中包含着领导方法、领导艺术等重要内容，这些内容可以卓有成效地直接应用于领导活动实践中。

三、领导学的分类

现代领导活动是一个复杂的系统工程，反映这个系统活动规律的领导学自然也是一个系统。作为一个系统，领导学既有其总体（母系统），又有其分支（子系统），据此，形成了领导学的分类。

领导学分为基础领导学、部门领导学和层次领导学。

（一）基础领导学（领导学总论或领导哲学）。

不同类型、不同层次的领导活动有着共同的一般规律或基本规律，基础领导学正是研究领导活动的这种一般规律和方法的学问。其内容包括领导结构和领导过程两大部分，前者对领导进行静态分析，后者研究其动态规律。在领导结构中，它研究领导者、被领导者、领导体制及其相互关系；在领导过程中，主要研究领导方法和领导艺术。领导过程又分为若干阶段，如调查研究（信息的收集和处 理）、决策计划、组织实施、监督控制、思想工作、总结评估等。除此之外，基础领导学还研究领导学本身的研究方法，包括各个分支学科的研究方法。

（二）部门领导学

领导活动按部门即横向划分，有政治的、行政的、经济的、军事的、科教文的等等。这些不同部门领导活动除具有共同的一般本质和规律之外，还各有其特殊的本质和规律，

研究各部门领导活动特殊本质和规律的学问，便构成了部门领导学这个子系统，如政党领导学、行政领导学、企业领导学、军事领导学等。

（三）层次领导学。

从领导结构上看，领导具有宝塔形的多层次性，从纵向可划分为高层、中层、基层三级。不同层次的领导活动除具有共同的一般特点和规律之外，也各有其不同特点和特殊规律。研究不同层次的领导活动的特点和特殊规律的学问，又构成了层次领导学这个子系统，如高层（宏观）领导学、中层（中观）领导学、基层（微观）领导学等。

高层领导学主要研究政党和国家的中央机关的领导活动特点和规律；中层领导学主要研究政党和国家的中层机关（包括省、市、县）的领导活动特点和规律；基层领导学主要研究党和国家基层机关（主要是乡镇）的领导活动特点和规律。

第二节 县级领导学的研究对象

正如毛泽东同志所说：“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，对某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①对县级领导活动所具有的特殊矛盾性的研究，就构成了县级领导学的对象。

一、县级领导的地位与特点

县级建制在我国是十分古老的行政区划制度，自秦始皇

^①毛泽东：《矛盾论》，《毛泽东选集》第一卷第284页。

正式确立郡县制以来，县制为历朝历代所沿袭，至今仍是我国行政领导体系中的一个重要层次。县级领导工作的效能如何，对整个国家行政领导系统的运转情况影响很大，在漫长的历史发展过程中，县级领导工作形成了以下几个明显的特点，而正是这些特点决定了县级领导工作在整个领导系统中的重要地位。

（一）县级建制的稳定性

纵看历史，我们可以发现，自从秦始皇普遍推行郡县制以来，历经2000余年，县级建制保持稳定不变。秦朝在中央政府下设郡、县、乡、里四个行政层次；西汉沿用秦制，东汉有所改革，划分为州、郡、县、乡四个层次；隋朝简化地方行政层次，改为州、县二级制；唐朝实行道、州、县、乡四个层次；宋朝先实行州、县两级制，后改为路、州、县、乡四个层次；元朝首推省制，实行省、路、州、县四级制；明朝设省、府、县三级；清朝又置省、道、府、县里五个层次；民国前期，地方行政制度基本承袭清末，1928年之后实行改革，设省、行政监察区、县、乡（镇）四层次；新中国成立之后，人民民主专政的地方行政体制也几经变化；解放初期，在中央人民政府下设置大区、省（自治区、直辖市）、专区（同级市）、县（同级市、市区）、区公所、乡（镇）六个层次；第一个五年计划时期实行改革，撤消了大区、县以下撤区并乡；1958年以后在“左”的思想指导下，县以下行政区全部被人民公社取代；1983年之后，实行政社分开，逐步恢复乡政府。到目前，我国的地方行政领导体制分为省（自治区、直辖市）、市（地区）、县（市、区）、乡（镇）四个层次。在历朝历代的行政领导体制沿革中，唯有

县一级的地位最稳定。尽管县以上地方行政及其以下基层行政的名号、地位和区划屡屡变化,但县始终作为一级重要的行政领导层次稳定地执行着历代国家地方行政领导任务。

(二)县级领导的中介性

由于县级建制在整个行政领导系统中处于中间层次,上承省、市等领导机关,下接乡、镇等基层单位,因此,县级领导工作具有承上启下的中介性特点。

县级领导的中介性特点在政治上表现为:它必须对上负责,特别是在政治上与中央保持一致,把中央省、市各级政令贯彻落实到基层;同时,它又必须对下负责,人民的生活状况及下层的利弊兴革需直接筹划,并将下情及时上达省、市。上情下达,下情上达,县级领导充当着国家行政机器正常运转的中间环节。

县级领导的中介性特点在经济上表现为:县是城市经济与乡村经济的结合部,又是宏观经济与微观经济的结合部。城市经济是有计划商品经济,它在社会主义现代化建设中起着主导作用。县城及县以下的重要集镇,其经济成分主要是城镇经济,大力发展这些城镇经济对振兴县级经济至关重要。乡村经济是我国国民经济的基础,也是构成县级经济的主体。但是,由于历史的原因,乡村经济至今仍然以自然经济为主,商品经济尚不发达,而发展商品经济,离不开城镇经济的领导、辐射和配合。处于城乡经济结合部的县级领导,就是要通过中介作用,沟通和协调城乡关系,促进城乡经济的结合,繁荣全县的社会主义商品经济。

另一方面,县级经济还是宏观经济与微观经济的结合部,是介于二者之间的中观经济。从宏观上说,县级领导既

要接受整个国家宏观经济管理的控制，又要对本县包括农、工、商、财、贸等方面构成的经济有机体实行宏观控制。在微观上，县级经济包括许多大大小小的经济单位和经济实体，大到主管生产经营的局、公司，小到乡镇企业和联合体、个体户，县级领导必须从微观上把搞活这些经济“细胞”提到重要位置上来，并且把宏观调控和微观搞活有机地统一起来。

县级领导的中介性特点在文化上表现为：县是城乡文化的结合部，它的教育科学文化设施及人民群众的文化知识水平既不象较高层次的城市文化，又不象低层次的乡村文化，而是属于高低兼备的中间层次。处于城乡文化结合部的县级领导，要兼顾城乡特点，因地制宜地进行教育科学文化建设。既要重视提高工作，努力培养和引进高层次的分子和科技人才，更要十分重视普及工作，包括象扫除文盲那样的文化启蒙工作，把提高和普及紧密结合起来，促进县级的社会主义精神文明建设。

（三）县级领导的综合性

县级领导发展到今天，已具有“麻雀虽小，五脏俱全”的综合性特点。首先在县域的范围内形成了一个包括政治、经济、文化、社会等各方面在内的庞大的领导系统，这个系统层次多，联系广，功能齐全。县级领导机构与中央和省的机构具有层次对应关系，党的机关、行政机关、司法机关一应俱全，工、农、商、财、文功能齐备。因此，县级领导工作范围广泛，头绪繁多，这就要求善于统筹兼顾，综合协调。县级领导工作还是城市工作和农村工作相结合的综合性的领导工作。在这个层次上，城乡工作融为一体，很难分清哪些是

城市工作，哪些是农村工作。因为它对于城市来说是农村，对于农村来说，又是城市，它是城市和乡村的交接点，所以县级领导具有综合城乡工作的特殊功能，再次，县级还是条块关系的集结点。中央各部委、省市各厅局，纵向直播下来的“千条线”到县便成为终端。县级领导的重要职能之一，就是沟通协调条块关系，并把各条线的功能综合起来，形成一种合力，为整个县域的物质文明和精神文明建设服务。

二、县级领导学的研究对象

县级领导学作为一门独立的学科，其研究对象就是通过
对县级领导的上述特点的深入分析，揭示出县级领导活动的
特有规律。县级领导学的研究内容主要有两个方面：一是对
县级领导主体的静态分析，包括领导体制、领导机构的科学
设置，领导人员的个体素质和群体结构等，二是对县级领导
主体和领导对象相互作用过程的动态研究，包括领导职能、
领导方法和领导学艺术等。

根据县级领导学的研究对象的基本内容，本书从六个方
面进行研究。即县级领导体制及领导者、县级领导职能、县
级领导方法和艺术，县委与县委书记、县人大与县长、县级
领导的观念与作风等。

县级领导体制及领导者。这是县级领导学研究的基本对
象，因为领导体制和领导干部队伍的有机结合，构成领导活
动的主体，成为县级领导的前提条件。这一部分分析了我国现
行县级领导机构的弊端，提出了体制改革的目标和模式；根
据县级领导的特点，考察了县级领导干部应具备的个体素
质，提出了县级领导班子群体结构科学化的标准和途径。