

主编 蔡树林

柳鎮領導學概論
步唐題

法律出版社

乡镇领导学概论

主 编 蔡树林

副主编 王增金 刘允贵 段新荣

徐京坤 韩安国

编 委 张显瑞 韩介迎 崔淮温

吕勤寿 王明祥 郝善双

韩安国 徐京坤 段新荣

刘允贵 王增金 蔡树林

法 律 出 版 社

责任编辑：章 红

封面设计：刘英明

乡 镇 领 导 学 概 论

主 编：蔡树林

副主编：王增金 刘允贵 段新荣

徐京坤 韩安国

法律出版社出版 法律出版社发行

山东省诸城市第二印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.25 印张200千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数00001—10000

ISBN7-5036-0701-7/0.560

定价：3.95元

前 言

梁步庭

党的十一届三中全会，为中国的社会主义建设开辟了一个新的历史发展阶段。通过十年改革，我国广大农村发展很快，人民群众的物质文化生活水平不断提高，广大农民的思维方式、需求观念以及人们之间的关系发生了深刻地变化。广大乡镇干部，尤其是刚刚走上乡镇领导岗位的中青年干部，都面临着适应新形势，进一步开创农村工作新局面的重大课题。

正是根据这一需求，由中共山东省潍坊市委党校副教授蔡树林和中共诸城市委常委王增金等同志编写的《乡镇领导学概论》一书出版了。我们应当为此表示祝贺。乡镇领导工作处在各项事业的第一线，是我们党和国家整个领导工作中的一个重要层次和组成部分。山东省有3535个乡镇，如果工作都做好了，将对我省整个国民经济的发展，特别是对强化农业基础，将会起到重大的作用。

从十年农村改革的实践来看，乡镇领导者的素质如何，关系到深化农村改革和农村经济的发展。《乡镇领导学概论》一书，从阐述乡镇基层领导活动的特点、规律，乡镇基层领导工作的地位入手，对乡镇基层领导者应具备的素质、职能、作风、工作方法和领导艺术等，作了一些大胆的探讨。

我想信，这本书的出版，对提高乡镇领导干部的领导水平，增长管理才干，都会是有益的。

一九九〇·四

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 乡镇领导学研究的对象和内容.....	(1)
第二节 乡镇领导工作的地位和特点.....	(5)
第三节 乡镇领导工作科学化是时代的要求.....	(9)
第二章 乡镇领导职能 (一)	(16)
决策与用人	
第一节 乡镇领导的决策.....	(16)
第二节 乡镇领导用人.....	(32)
第三章 乡镇领导职能 (二)	(48)
思想政治工作	
第一节 乡镇思想政治工作的地位和作用.....	(49)
第二节 乡镇思想政治工作的任务和内容.....	(63)
第三节 乡镇思想政治工作的原则和方法.....	(76)
第四章 乡镇领导职能 (三)	(90)
调查研究	
第一节 调查研究是乡镇领导的基础工作.....	(90)
第二节 调查的方法.....	(99)
第三节 研究和汇报的方法.....	(106)
第四节 调查研究的一般准则.....	(110)
第五章 乡镇领导方法	(112)
第一节 乡镇领导方法的重要性.....	(112)

第二节	身在局部，面向全局的领导方法·····	(116)
第三节	实事求是的工作方法·····	(125)
第六章	乡镇领导艺术·····	(143)
第一节	乡镇领导艺术的特点·····	(143)
第二节	乡镇的一般领导艺术·····	(145)
第三节	提高乡镇领导艺术的途径和方法·····	(155)
第七章	乡镇领导者的素质·····	(159)
第一节	政治思想素质·····	(160)
第二节	理论素质·····	(165)
第三节	文化业务素质·····	(171)
第四节	心理、身体素质·····	(175)
第八章	乡镇领导班子的合理配置·····	(181)
第一节	乡镇领导班子的合理配置·····	(181)
第二节	处理好四个关系，发挥领导 班子的整体功能·····	(193)
第九章	乡镇领导应具备的能力·····	(216)
第一节	乡镇领导的能力素质·····	(216)
第二节	多谋善断的决策魄力·····	(221)
第三节	对上级负责、对下级服务的能力·····	(225)
第四节	开拓创新的能力·····	(233)
第十章	乡镇领导的现代领导观·····	(239)
第一节	领导=权力+威信·····	(239)
第二节	领导是责任、权力、服务的统一体·····	(240)
第三节	动态的领导观·····	(252)
第十一章	基层领导作风·····	(262)
第一节	基层领导作风的意义·····	(262)

第二节	影响基层领导作风的因素·····	(267)
第三节	更新观念，改进基层领导作风·····	(271)
第四节	在实践中不断加强基层领导 作风建设·····	(280)

第一章 绪 论

乡镇基层领导工作是我党领导工作的重要层次，是党和国家方针、政策的落脚点，是党和国家联系群众的桥梁和纽带。在社会主义四化建设中，为了深化农村改革，发展农村经济，提高基层干部的领导素质，有必要对乡镇基层领导工作进行系统地、科学地研究。本书就是从这一指导思想出发编写的。

第一节 乡镇领导学研究的对象和内容

一、乡镇领导学研究的对象

领导是人类存在以来的一种社会活动。因为人为了生存，首先要进行物质资料的生产，人们在共同劳动中，结成了一定的相互关系，为了协调人们的这些关系，就需要组织者、指挥者，这就产生了领导。领导是人类群体劳动的产物。它随着社会的进步，生产力的发展，在人们的社会实践中，不断丰富自己的内涵。从一般意义上讲，领导是引导、率领、组织群众，为实现一定的目标而进行的有影响力的活动。乡镇基层领导，是为了完成某一任务而进行的一种执

行、指挥、组织活动，它更具有实践性。

乡镇领导学，就是从实际出发，研究乡镇基层领导活动的规律、特点、地位和方法的有效运用。它是领导科学的一个重要分支，在讲乡镇基层领导学时；离不开一般领导学的规律和原则，只不过是具体要求不同。

乡镇基层的领导活动，是指领导的执行、协调、指挥、决策活动。构成乡镇领导活动的内容是：乡镇领导者、被领导者和客观环境。这三者在领导活动的过程中，是相互联系、相互依存、共为一体的。乡镇基层领导学，就是研究领导活动中这三方面相互结合、相互作用的规律、特点和实践方法的科学。

具体讲：

(一)是研究乡镇领导活动的主体，即乡镇领导者。研究它的职能、能力和方法，以便提高领导的素质；

(二)是研究乡镇领导与被领导者之间相互结合的最佳方式和与客观环境相互作用的形式，以便取得领导的最佳成绩；

(三)是研究乡镇领导的一般过程，即从决策、执行、到信息反馈，以便保证决策的正确性；

(四)是研究乡镇领导的优化组合，以便发挥整体效能。

二、乡镇领导学研究的内容

乡镇领导学研究的内容是由其研究的对象决定的。其基本内容是：

乡镇领导的含义；

乡镇领导的职能，包括决策、思想政治工作、知人善任、调查研究；

乡镇领导的素质、能力；

乡镇领导班子的结构；

乡镇领导的方法和艺术；

乡镇领导作风；

新的领导观。

上述内容概括起来，主要是三个方面，即乡镇领导的基础、乡镇领导活动的过程和乡镇领导的艺术及方法。

乡镇领导者之所以能带领群众，发挥其领导作用，是因为他们有一定的影响力。领导者影响力的内容及其构成，就是乡镇领导的基础。主要包括领导的职权、品德、知识和才能。职权，是乡镇领导在职位上所掌握的权力，带有法定的性质。品德，是乡镇领导者的品格，领导的威望。知识，是乡镇领导者具有的广博知识和丰富的经验。才能，是乡镇领导者的创新能力、判断能力、决策能力、组织能力等。从现代领导观讲，构成领导者影响力的诸因素中，领导的品德、知识、才能又构成了领导的统御权，统御权这个问题，已成为实现领导的重要因素。正如列宁讲的，要真正实现领导，主要“不是靠权力，而是靠威信、毅力、丰富的经验、多方面的工作以及卓越的才能。”^①要提高乡镇领导的能力，主要就是提高乡镇领导为基层服务的能力。因为他们直接为

^①《列宁全集》第6卷，第272页。

群众的生产，生活服务，个人的素质就是服务的质量。只有提高乡镇领导的个人品德和才能，才能提高服务的效果。

乡镇领导职能的发挥，就是乡镇领导的过程。主要包括指挥决策、政治思想工作、知人善任、协调等。乡镇领导的指挥决策，应根据上级的方针、政策精神，结合当地的具体情况，决策出本地区切实可行的方案，并及时组织群众实施。知人善任，乡镇领导要善于使用人，善于发挥每个人的特长，充分调动其积极性。思想政治工作，就是善于用四项基本原则统一人们的思想和行动，以便调动千军万马，实现领导目标。协调职能，因为事物都是互相联系的，在联系中就会产生矛盾。领导者一方面要善于协调上下级之间的关系，部门之间的关系；另一方面还要善于协调干群之间的关系、领导班子内部之间的关系，才能形成最佳合力，共同完成本乡镇的各项任务。

领导活动的方法，就是乡镇基层领导者实现领导职能、完成领导任务的方式或手段。由于乡镇领导活动具有基础性、综合性、繁杂性等特点，所以在工作中，除了应用领导活动的一般方法外，还应用某些独特的领导方法，像灵活性方法、具体可行性方法等。

三、乡镇领导学的特点

乡镇领导学具有鲜明的实践性和针对性等特点，是实践性和针对性有机统一的科学，它有着广泛的应用性和有效指导性。

乡镇领导学的实践性。乡镇领导学论述的是最基层的领导规律问题，它直接指导基层领导者怎样适应农村改革的需要，怎样去改造客观环境，使八亿农民尽快富裕起来，实现领导的目的。所以乡镇领导学更有直接的现实性。乡镇领导学正是反映了乡镇这一级的领导实践，因为他们离实践最近，又是一个直接实践者。把他们的领导经验、领导特点、领导方法，通过归纳、总结、较系统地反映出来，形成基层领导的规律，再去指导实践，取得实践的最佳效果。

乡镇领导学的另一个特点是针对性。乡镇领导学研究的问题，主要是基层领导工作的规律和特点。乡镇领导干部既是个领导者、指挥者、组织者，更重要的是带领群众进行生产的实践者，由此看出，乡镇领导既是个指挥者，又是个执行者。乡镇领导学正是从这个方面论述了它的指导规律和执行规律，因此针对性较强。

第二节 乡镇领导工作的地位和特点

1983年随着农村改革的深入，在全国进行了建乡划镇工作，全国共建乡镇91590个，其中建乡79306个，建镇914个，建民族乡3144个。

党的十一届三中全会后，全国农村实行了以联产承包为主的经济体制改革，由于乡镇领导者的努力，全国农村形势发展较快，到1984年就基本解决了全国人民吃饭问题，从根本上稳定了十年“文化大革命”造成的动乱局面，并推动了其它各行各业的改革。农业是国民经济的基础，粮

食是基础中的基础，由此看出，乡镇领导工作是关系全国大局的工作，并非是可有可无的。还应看到，乡镇领导是在环境最艰苦、工作最复杂、任务最繁忙、生活无规律的情况下进行工作，但他们还是创造出了第一流的成绩。

乡镇工作直接面向群众，是党的各项方针、政策的落脚点。它的工作直接影响到党的政策的落实和任务的完成，政策不落实，农业不发展，政局不稳定，粮食不丰收，吃饭闹饥荒；生猪不发展，吃肉难办到；蔬菜不种植，菜蓝子不能满；如果党的政策落实了，农村经济搞好了，不仅满足了上述要求，而且还为工业提供了充足的劳动力和丰富的原料，推动各行各业的发展。

乡镇工作处于最基础的位置，是党联系群众的桥梁。党的路线、方针、政策的落实，要通过乡镇领导去宣传群众、发动群众，组织群众来实现。在这个过程中，密切了党和群众的关系，提高了党的威信；乡镇工作把在贯彻落实党的政策过程中群众的意见、呼声，反映到上级领导，使上级领导与群众息息相通。这既扩了领导的信息，又调动了群众的积极性，使群众感受到上级领导是他们的贴心人。

乡镇领导工作是党的工作的“前沿阵地”，因为乡镇领导工作处于改造自然和社会的第一线。党对农村的各项改革方案，最终都要通过乡镇领导这个“前沿阵地”去实现，没有他们的拼搏精神和开拓精神，再好的改革方案，也是一纸空文。

总之，乡镇领导工作是党和国家领导工作的一个重要层次、重要环节。为了党的事业，上级领导要努力为乡镇基层领导工作创造一个良好的环境，为他们服务好；就是为广大农村服

务，只有这样，才能充分调动他们的积极性，做好农村工作。

二、乡镇领导工作的特点

乡镇领导工作与其它领导工作相比较，既有其共性，也有其个性。由于乡镇工作所处的特殊地位，决定着它有自己的特点。

1、乡镇工作的综合性

乡镇是一个区域性系统。就一个乡来说，它管理的面积可能只有上百平方公里，人口不过三、五万，但“麻雀虽小，五脏俱全”。从乡镇的组织结构上看，党、政、企、民兵、青年、妇女等群众组织都有；从乡镇的行业结构来看，农、工、商都俱全；从乡镇工作任务来看，党政工作、经济工作、文教卫生工作及其它的工作，民政治安、人口管理、村镇建设等都有。因此，乡镇领导工作具有社会性和综合性的特点。

2、乡镇工作的实践性

乡镇是最基层的一级政权组织，它要很据党的方针政策和国家的法律、法令，直接落实农村的政治、经济、文化和农村其它各项任务，具体组织群众的生产和生活活动。在这些任务中，要真正把上级的方针政策在乡镇落实，就必须因地制宜，实事求是地把党和国家的大政方针变为适合当地情况的具体计划或措施。乡镇工作既是落实上级指示的实践规划者，又是上级指示的具体实践者，只有亲自去做，才能更好地完成上级指示的任务。

3、乡镇工作的协调性

乡镇既是基层政权组织，又是综合的经济组织，所以上

级的许多职能部门都在乡镇设立了一些派出机关，如农业局设的农技站，税务局设的税务所，工商局设的工商行政所，粮食局设的粮管所，供电局设的供电所，公安局设的派出所，法院设的法庭，银行设的信用社，畜牧局设的兽医站，等等。有的县在乡镇的派出单位多达三十多个。这些派出机构，工作在乡镇，但人权、财权、物权都在主管局。这对乡镇工作来说，既有有利的方面，又增加了工作的难度，协调工作在这里就显得特别重要。既要协调乡镇工作与这些部门的关系，又要协调部门与村的关系；既要协调部门与部门之间的关系，又要协调乡镇与部门直接同上级的关系，因为这些派出部门只是具体办事的，真正解决问题的决定权还在主管局。协调是乡镇工作的一大特点。如一方协调不好，就会造成工作的被动。

4、乡镇工作的群众性

乡镇工作的领导者是党的群众路线的直接贯彻者。群众路线的核心是相信群众，依靠群众，从群众中来，到群众中去。乡镇工作与众群众直来直往，成天与群众打交道。他们不仅关心和了解群众的生产状况，而且要关心与了解群众的生活状况。在目前以户承包为主体的多种生产形式下，乡镇领导工作的群众性就更突出了。群众致富的路子要找你指；种子、化肥、农药找你要；科学技术找你帮；产后的销路找你开；甚至各种纠纷都要找你解决等等。总之，群众生产中和生活中的问题都要找你领导。这一方面说明群众对领导的信赖，另一方面也说明了乡镇领导工作群众性强。为了办事，群众不管你是上班还是下班，不管是白天还是晚上，不管你是在办公室还是在田头都要找你谈问题。这种直接的群众性工

作，对乡镇领导工作者来说，更应注意贯彻好群众路线。通过这种群众工作，一方面能密切干群关系，另一方面能把自己的工作直接置于群众监督之下，以便更好地为群众服务。

随着农村商品经济的发展，乡镇工作还具有以下特点：

一是工作的复杂性。商品生产打破了那种孤立的封闭式领导方式，对外要开放，对内要搞活；既抓内贸，又抓外贸；既抓金融工作，又抓商品流通。

二是工作的多变性。过去只抓粮食生产时，领导方式是相对稳定的，“春抓种，秋抓收，冬季总结忙到头”。现在的工作是千头万绪，变化太快，稍一疏忽，就会造成背动。

总之，乡镇领导工作是具有自己的特点的，其中综合性、实践性、协调性、群众性是主要的，这也是与其它领导工作的区别。

第三节 乡镇领导工作科学化是时代的要求

一、新的历史时期要树立新的领导观念

党的十一届三中全会以来，工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上，开始了大规模的经济建设，经济体制和政治体制的改革同时展开，这就使我们党的各项工作进入了一个新的历史时期。新的历史时期的任务，就是把我国建设成为具有现代工业、现代农业、现代科学技术、现代国防的高度民主、高度文明的社会主义强国。面对这一复杂而又伟大的历史任