

基层领导干部能力与素质培训系列教材

基层干部领导能力 与领导艺术

赵达军 主编

红旗出版社

基层领导干部能力与素质培训系列教材

基层干部领导能力 与领导艺术

赵达军 / 主 编

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层干部领导能力与领导艺术/赵达军主编.

—北京:红旗出版社,2005.1

(基层领导干部能力与素质培训系列教材)

ISBN 7-5051-1161-2

I. 基…

II. 赵…

III. 领导艺术—干部教育—教材

IV. C933.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 004784 号

基层干部领导能力与领导艺术

赵达军 主编

责任编辑:张素兰 封面设计:孙翠之

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqchs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037147 发行部:64037154

印刷:北京振兴源印务有限公司

2005年1月北京第1版 2005年3月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:29.25 字数:760千字

ISBN 7-5051-1161-2

定价:60.00元(全套共五册)

基层领导干部能力与素质培训系列教材

编写委员会

主 编：徐晨光

执行主编：郑昌华

委 员：	彭运华	谢志军	傅端林	王 勇
	冷福榜	赵达军	覃正爱	肖万春
	刘 丹	彭民安	赖建明	范定生
	赵远琪	曹基荣	许卫国	万传明
	彭发勇	贺先平	唐中明	文锦菊
	吴庭菊	廖楚雄	秦贤义	

目 录

第一讲 努力提高领导能力与领导艺术	(1)
一、提高基层干部领导能力与领导艺术的重要意义	(1)
二、基层干部领导能力与领导艺术建设的主要内容	(5)
三、提高领导能力和领导艺术的主要途径	(16)
第二讲 深入调查研究	(21)
一、调查研究：谋事之基，成事之道	(21)
二、基层领导干部调研的任务和原则	(25)
三、基层领导调研的步骤、技术和方法	(31)
第三讲 科学民主决策	(41)
一、正确决策：科学领导的内在要求	(41)
二、完善体制：科学决策的基本保障	(45)
三、遵守程序：科学决策的前提条件	(49)

四、讲求方法和艺术：科学决策的重要路径	(55)
第四讲 开发人才资源	(62)
一、人才是农村经济社会发展的第一资源	(62)
二、乡村实用性人才的特点	(65)
三、优化乡村人才开发环境	(69)
四、开发利用乡村人才资源的机制和途径	(74)
第五讲 发展乡村经济	(82)
一、发展乡村经济与发挥基层干部领导能力	(82)
二、积极开展信息服务	(86)
三、组织推进农业产业化	(92)
四、规划建设管理好小城镇	(98)
第六讲 坚持依法行政	(105)
一、依法治国关键在依法行政	(105)
二、依法行政的内涵和重点	(110)
三、基层依法行政要处理好几个关系	(116)
四、基层干部如何发挥好依法行政能力	(119)
第七讲 沟通协调关系	(125)
一、基层领导要善于协调各种关系	(125)
二、沟通方式与协调类型	(128)
三、沟通协调的要求和原则	(131)
四、基层干部协调关系的准则和艺术	(134)
第八讲 思想政治工作	(145)
一、农村思想政治工作面临的挑战	(145)

二、农村思想政治工作的特点	(149)
三、农村思想政治工作的内容和原则	(153)
四、农村思想政治工作的方法和艺术	(160)
第九讲 处理突发事件	(165)
一、高度重视突发危机事件的处理	(165)
二、应对突发危机事件的必要条件	(171)
三、应对突发危机事件的能力和艺术	(177)
四、突发危机事件的善后工作	(184)
第十讲 提高领导绩效	(187)
一、绩效管理的一般知识	(187)
二、提高农村基层工作绩效的紧迫性	(195)
三、提高基层工作绩效的途径和方法	(198)
后 记	(207)

第一讲

努力提高领导能力与领导艺术

提高党的执政能力是巩固党的执政地位，全面建设小康社会的客观需要。各级干部领导能力和领导艺术状况，对党的执政能力有直接影响。农村广大基层干部奋斗在农村改革开放第一线，只有努力提高领导能力和领导艺术，才能担当起发展农村经济的重任，才能夯实党在农村的执政基础，贯彻落实党和国家方针政策，推进农村各项事业进步与发展。

一、提高基层干部领导能力与领导艺术的重要意义

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，是贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者、实践者。加强党的执政能力建设，就要建设一支高素质的干部队伍。广大农村基层干部领导能力和领导艺术，是干部素质建设中至关重要的组成部分。

（一）加强党的执政能力建设，必须提高基层干部的领导能力与领导艺术

党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。提高党的执政能力，关键在于提高各级领导班子和领导干部的领导水平和工作能力。一方面，国家政权中的决策和执行的权力，主要由执政党的领导干部来行使，这就决定了执政能力建设的重点必然是党的各级领导机关和领导干部。各级领导干部个体领导能力的提高，构成党的整体执政能力的基础。党之所以能成为社会主义建设事业的领导核心，领导人民在社会主义现代化建设道路上取得辉煌成就，就是因为我们党不但制定了一条正确的政治路线，而且有一大批坚决贯彻执行党的政治路线，德才素质好，工作能力强的领导干部，包括奋斗在农村改革和发展第一线的广大基层干部。另一方面，党执政的组织基础是全体党员和党的各级组织，但关键是党的干部队伍。我们虽然不能把领导干部的能力和领导艺术与党的执政能力简单等同起来，但也必须看到，在群众眼里，身边的党员干部就代表党的形象。虽然并不是单个党员干部都在执政，但如果有关相当部分的党员干部素质不高，领导能力不强，缺乏必要的领导方法和领导艺术，就很难发挥领导作用，也很难让群众相信党有很强的执政能力。

我们党历来高度重视干部队伍素质建设，重视提高干部的领导能力及艺术。毛泽东同志早在革命战争年代就提出了“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”的科学论断；邓小平同志在南方谈话中明确指出：“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定

意义上说，关键在人。”^① 江泽民同志强调指出：“我国改革开放和社会主义现代化建设的发展，迫切要求各级领导干部提高理论水平，增强领导能力。”^② 由此可知，提高党的执政能力，不仅要加强党的思想、组织、作风和制度建设，改革和完善党的领导方式和执政方式，还必须极大地提高每个党员尤其是党的领导干部的综合素质，特别是与基层群众联系最为紧密的农村基层干部思想业务素质，增强其领导能力，提高他们的领导能力和水平，为提高党的执政能力打好坚实基础。

（二）加快推进农村改革和发展，必须提高基层干部的领导能力与领导艺术

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，是联系群众的桥梁和纽带。农村基层干部是我国整个干部队伍的重要组成部分，他们的素质如何，领导能力强不强，领导水平高不高，不但直接影响党的执政基础，更重要的，它关系到党和国家关于农村的各项方针政策能否贯彻落实，关系到农村经济和社会发展大局。

增强领导能力和领导艺术是做好农村基层工作重要基础。这就要求各级领导干部适应新形势、新任务的需要，不断掌握新知识，积累新经验，增长新本领。农村基层干部除了应具备其他领导干部一般素质外，还应具备适应农村工作需要的特殊能力和领导艺术素质。为什么说农村基层干部要有特殊工作能力和领导艺术？这是因为，农村基层干部直接面对农民，担负着领导农村工作的重要职责，农村工作环境及对象决定了农村基层干部素质应具有的特殊性。

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第380页。

② 《江泽民论中国特色社会主义》（专题摘编），中国文献出版社2002年版，第656页。

一是农村领导工作鲜明的政治性。农村基层干部是广大农民的直接领导，党的各项农村工作的路线、方针、政策要靠他们贯彻执行，农民群众就是从他们的言行中来看我们党的。所以农村基层干部的素质和表现直接关系党在农民群众中的形象和威望。农村基层领导干部的政治素质，集中表现在全面贯彻“三个代表”重要思想，贯彻执行党和国家有关“三农”问题的路线方针政策；政治信念坚定，在思想上、政治上与党中央保持一致；具有高尚的人格和领导魅力，严格要求自己和家人，廉洁处事，奉公守法。

二是农村领导和管理工作的综合性。农村基层工作千头万绪，既要管理计划生育、调处纠纷、社会治安等各个方面的社会事务，还要组织好水利建设、农业产业结构调整等经济发展事项，工作繁杂艰辛，综合性很强。特别是当前，农村改革和发展正处在一个重要的转轨时期，“农村富不富，关键看干部”。加快推进农村改革和全面建设小康社会的担子很重，没有较全面的理论知识和较强的领导才能，或者不讲究领导方法和领导艺术，就很难独当一面开展工作，难以担当促进农村经济社会全面进步和发展重任。

三是农村领导和管理工作的实践性。农村基层干部服务对象是百户千家的农民，每天都有大量的具体实际事务要处理。如果缺乏解决实际问题的能力，不善于理事，不能及时为农民排忧解难，是适应不了工作需要的。农民评价干部，首先不是看他的理论水平高不高，而是看解决实际问题的能力强不强，最主要还是看领导干部能不能为他们多办实事、好事。领导艺术和工作方法是领导者完成任务，达到目标的途径和手段。农村基层干部直接同农民群众打交道，是党在农村各项工作的直接组织者和领导者，要完成好带领农民群众深化农村改革，发展农村经济的任务，掌握做好工作的基本方法和领导艺术非常重要。有些农村基层干部，人是好人，心是好心，热情很高，劲头很大，一心一意

想把工作干好，但由于工作方法不对头，往往是心也操了，劲也使了，结果事倍功半，甚至事与愿违，使工作陷入被动。

由此可见，在繁重艰辛的任务和使命面前，农村基层干部必须具备良好的素质，具有相应的领导能力和领导艺术。客观而言，农村基层干部队伍总体状况是好的，他们为农村经济社会发展和农村稳定作出了重大贡献。但也有些基层干部素质和能力与新形势、新任务要求相比，还有相当差距，主要表现在：有的领导干部埋头于具体而琐碎的业务工作，抓不住工作中的主要矛盾，工作中缺乏原则性、系统性、预见性和创造性；有的理论知识薄弱，不会按市场经济规律办事，甚至思想观念还停留在计划经济时代，找不到解决问题的新办法，总感到“老办法不管用，新办法不会用”；有的不注重调查研究，严重脱离群众，对实际情况和各种社会矛盾缺乏系统的把握、缺乏应有的敏锐性，工作常常处于盲目、被动和落后状态，无法应对各种复杂的局面；有的不懂得依法办事、依法行政，不善于运用法律的手段管理经济和社会事务，搞强迫命令，以言代法，以权压法；有的不顾大局，搞地方保护主义，对中央的方针政策，执行不力；有的官僚主义习气严重，作风不正漂浮，虚报浮夸；有的处事不公、不廉，甚至欺压百姓。诸如此类的状况，势必严重影响到党的领导水平和执政水平的提高，影响到党的执政地位的巩固。

二、基层干部领导能力与领导艺术建设的主要内容

（一）领导干部素质及能力建设的总体要求

1. 能力是素质构成的重要方面

领导者的整个素质结构就好像一棵树：思想政治素质和理论素养就好比树的“根基”，领导能力则犹如树的“树干”，领导方法和领导艺术，就好比树的枝叶和花。对领导干部来说，首先要

打牢思想理论和政治根基，否则，“头重脚轻根底浅”，在大风大浪面前，就会被连根“拔起”。所以说，善于从政治上观察和分析问题，真正做到“讲政治”，而不能把它作为一句空洞的口号，更不能认为它是空话、套话。对基层干部而言，思想政治素质和马克思主义理论素养，是素质中的重中之重，切不可认为“讲政治”是上级的事，基层干部只要跟着上面跑、跟着感觉走就行了。你不关心政治，政治可要“关心”你呢。再说领导能力素质，非常重要，没有它，领导干部就无法“立身”，甭说担当重任，立德、立功、立言了。做领导工作离不开一定的方法和艺术，就好像一棵树，枝叶绝对不是树的可有可无的点缀，而是吸收阳光雨露、进行光合作用、促使树生长发育必不可少的。方法是完成任务的手段。在任何工作的过程中，要完成一项任务，办好一件事情，都必须采用一定的方法。毛泽东曾经用过河要有“桥”或“船”的形象比喻，来说明领导方法的重要性。他指出：我们不但要提出任务，而且要解决完成任务的方法问题。我们的任务是过河，但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥或船，过河就是句空话。不解决方法问题，任务也只是瞎说一顿。实践证明，凡属正确的领导，总是同运用正确的工作方法相联系的。从一定意义上说，能不能实施正确有效的领导，取决于领导者有没有科学的领导方法和领导艺术。

2. 党的执政能力的总体要求

党的十六大对领导干部的领导能力提出了明确的要求，共五个方面，即：科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力、总揽全局的能力。这五个方面能力内涵非常丰富：不断提高科学判断形势的能力，是制定和执行正确的路线、方针、政策的基本依据，也是做好各项工作的首要前提；不断提高驾驭市场经济的能力，才能更好地适应新形势，把握客观规律，促进社会主义市场经济健康发展，加快现代化建设的进程；不断提高应对复杂局面的能力，才能经受来自

政治的、经济的、社会的、文化的以及自然界的挑战和考验，化解前进中的矛盾和困难；不断提高依法执政的能力，才能更好地依照宪法和法律的规定，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，逐步实行社会主义民主的制度化、法律化；不断提高总揽全局的能力，才能做到抓方向，议大事，管全局，牢牢把握正确的前进方向和工作主动权。

党的十六大以后，我们党根据新的形势发展和任务要求，在党的十六届四中全会上作出了《关于加强党的执政能力建设的决定》。《决定》明确指出，当前和今后一个时期，加强党的执政能力建设的主要任务是：按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。

3. 国家对公务员能力建设的总体要求

为加强公务员能力建设，国家人事部发布了《国家公务员能力建设框架》。该《框架》将国家公务员能力素养归纳为9个方面，即：

(1) 政治鉴别能力。对这方面能力提出的要求是：有相应的政治理论功底，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，认真实践“三个代表”重要思想；善于从政治上观察、思考和处理问题，能透过现象看本质，是非分明；具有一定的政治敏锐性和洞察力，正确把握时代发展要求，科学判断形势；贯彻执行党的路线、方针、政策。

(2) 依法行政能力。对这方面能力提出的要求是：有较强的法律意识、规则意识、法制观念；忠实遵守宪法、法律和法规，按照法定的职责权限和程序履行职责、执行公务；准确运用与工作相关的法律、法规和有关政策；依法办事，准确执法，公正执法，文明执法，不以权代法；敢于同违法行为作斗争，维护宪

法、法律尊严。

(3) 公共服务能力。对这方面能力提出的要求是：牢固树立宗旨观念和服务意识，诚实为民，守信立政；责任心强，对工作认真负责，密切联系群众，关心群众疾苦，维护群众合法权益；有较强的行政成本意识，善于运用现代公共行政方法和技能，注重提高工作效益；乐于接受群众监督，积极采纳群众正确建议，勇于接受群众批评。

(4) 调查研究能力。对这方面能力提出的要求是：坚持实践第一的观点，实事求是，讲真话、写实情；坚持群众路线，掌握科学的调查研究方法；善于发现问题、分析问题，准确把握事物发展的历史、现状和产生的影响；积极探索事物发展的规律，预测发展的趋势，提出解决问题的建议；善于总结经验，发现典型，指导、推动工作。

(5) 学习能力。对这方面能力提出的要求是：树立终身学习观念，有良好的学风，理论联系实际，学以致用；学习目标明确，根据自己的知识结构和工作需要，从理论和实践两方面积累知识与经验；掌握科学学习方法，及时更新和掌握与工作需要相适应的知识、技能；拓宽学习途径，向书本学、向实践学、向他人学。

(6) 沟通协调能力。对这方面能力提出的要求是：有全局观念、民主作风和协作意识；语言文字表达知理清晰用语流畅，重点突出；尊重他人，善于团结和自己意见不同的人一道工作；坚持原则性与灵活性相结合，营造宽松、和谐的工作氛围；能够建立和运用工作联系网络，有效运用各种沟通方式。

(7) 创新能力。对这方面能力提出的要求是：思想解放，视野开阔，与时俱进，具有创新精神和创新勇气；掌握创新方法、技能、培养创新思维方式；对新事物敏感，善于发现、扶植新生事物，总结新鲜经验；善于分析新情况，提出新思路，解决新问题，结合实际创造性地开展工作。

(8) 应对突发事件能力。对这方面能力提出的要求是：有效掌握工作相关信息，及时捕捉带有倾向性、潜在性问题，制定可行预案，并争取把问题解决于萌芽之中；正确认识和处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系；面对突发事件，头脑清醒，科学分析，敏锐把握事件潜在影响，密切掌握事态发展情况；准确判断，果断行动，整合资源，调动各种力量，有序应对突发事件。

(9) 心理调适能力。对这方面能力提出的要求是：事业心强，有积极、乐观、向上的精神状态和爱岗敬业的热情；根据形势和环境变化适时调整自己的思维和行为，保持良好的心态、情绪；自信心强，意志坚定，能正确对待和处理顺境与逆境、成功与失败；良好的心理适应性，心胸开阔，容人让人，不嫉贤妒能。

我们认为，“能力”在不同领导干部身上，既有一般性也应有特殊性。因为从纵向结构来看，高、中、基层干部的领导能力各有不同：对于高层领导干部来说，综合分析能力要占 47%，人事组织能力要占 35%，专业技术能力要占 18%；对于中层干部来说，综合分析能力要占 31%，人事组织能力要占 42%，专业技术能力要占 27%；对于基层干部来说，综合分析能力要占 18%，人事组织能力要占 35%，专业技术能力要占 47%。从横向来看，在不同行业、不同部门担负领导工作，即使处在同一职级，也有不同的能力要求。总之，能力素质不能“一刀切”，应该坚持从实际出发，分类分级提出一些特殊要求。

(二) 基层干部领导能力与领导艺术的主要内容

根据党和国家对领导干部素质及能力提出的整体要求，结合我国农村和基层干部的实际情况，我们可以从九个方面建构农村基层干部领导能力和领导艺术的主要内容。

1. 调查研究的能力和艺术

调查研究是领导干部的一项基本功，调查研究是谋事之基、成事之道。农村基层干部身处基层，在调研方面有得天独厚的条件。这既是优势，也可能成为“包袱”。因为某些领导者可能认为，自己长年累月生活在基层，与农民群众几乎“抬头不见低头见”，调查研究用不着。这种思想陷入了误区。深入调研决不是只对中上层领导而言的，基层领导要做好科学决策，要解决许多疑难问题，光凭想当然是不行的，往往也是靠不住的。调查研究既是解决问题、科学决策之必须，因为“没有调查就没有发言权”，“没有调查就没有决策权”；同时，它也是农村基层干部接近群众，改进作风，摸准群众思想脉搏的极好机会。

调查研究是科学也是一门艺术。调查研究必须实事求是，不能弄虚作假。现实中生活中，有少数领导者表面上在做调查，但其实在“作秀”，因为他们在下基层前就已经“胸中有数”了，框框已经画好了，只等找几个案例佐证一下即可。有人形容这样的调研是“村哄乡，乡哄县，一直哄到国务院”。这样违背科学、劳民伤财的所谓“调研”，还是越少越好。同时，调研也要讲方法和艺术。有些上层领导下乡调研，总是前呼后拥，前有警车开道，后有秘书一大帮，被调查者做足了样子给你看，肯定得不到真实材料的。所以，基层干部就要善于利用自己的条件和优势，多交几个农民知心朋友，多跑田间地头，多拉些家常，情况就会在不经意间被摸准了。

2. 科学决策的能力和艺术

毛泽东同志把领导干部的主要职能归结为“出主意”、“用干部”两个主要方面，用领导科学的话来讲，“出主意”即科学决策，“用干部”就是选才用人。虽然重大问题的决策一般属于上级领导的职能，但每一领导层次包括农村基层干部，都有一些具体事项需要做出适当决断，本质上还是决策。特别是事关一个地方或部门发展的全局性问题，都应该慎重而理性地决策。