



国家行政学院学科教材

行政领导学

胡冶岩◎主编

国家行政学院出版社



国家行政学院学科教材

行政领导学

胡冶岩◎主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政领导学/胡冶岩主编. —北京:国家行政学院出版社,2014. 4
ISBN 978-7-5150-0970-4

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政管理-领导学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 041101 号

书 名 行政领导学
作 者 胡冶岩 主编
责任编辑 李旭颖
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928817
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2014 年 4 月北京第 1 版
印 次 2014 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 18.25
字 数 317 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0970-4
定 价 56.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序 言

行政领导科学作为一门新兴的独立学科,以探索和研究行政领导活动的一般规律为根本任务,系统总结了行政领导活动的实践经验,研究和阐明了行政领导活动的基本理论观点,是现代行政领导工作的理论指南。

现代化的核心是人的现代化。领导活动是以“人”为中心的实践活动过程。21世纪的中国各级行政领导者将与我们的国家和民族一道,面临着文明进步的新挑战。经济全球化趋势不断加强,由数千年的农业文明、数百年的工业文明到今天的知识文明,人类社会进步的节律已由算术级数转变为几何级数。世界科技日新月异,我国面临着发挥后起效应、加快发展的历史性机遇,也受到发达国家在科技、经济上占优势的强大压力和激烈竞争的严峻挑战。中国政府面临的形势是,国内经济经历了二十多年的高速增长,粗放经济的能量已经基本释放完毕,随着社会主义市场经济体制的建立,社会生活日益多元化、丰富化,旧的运行机制与管理模式同新的市场经济、新的社会生活之间出现的矛盾冲突日益突出。这预示着中国政府面临着改革开放以来社会深层次矛盾的尖锐化。主要表现在:市场机制与某些政府行为的矛盾,政治权力公共性与少数人权力腐败的矛盾,利益分化与共同富裕的矛盾,劳动力资源配置市场化与工人阶级主体地位的矛盾,政治文化价值多元化与社会共同理想的矛盾。所有这些,对行政领导的科学理政能力提出了更高要求。

正因为如此,党的十八大报告强调,面对人民的信任和重托,面对新的历史条件和考验,全党必须增强忧患意识,谦虚谨慎,戒骄戒躁,始终保持清醒头脑;必须增强创新意识,坚持真理,修正错误,始终保持奋发有为的精神状态;必须增强宗旨意识,相信群众,依靠群众,始终把人民放在心中最高位置;必须增强使命意识,求真务实,艰苦奋斗,始终保持共产党人的政治本色。

党的十八大报告进一步指出,要全面提高党的建设科学化水平。全党要牢牢把握加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线,坚持解放思想、改革

创新,坚持党要管党、从严治党,全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设,增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,建设学习型、服务性、创新性的马克思主义执政党。

邓小平同志曾经指出:行政管理属于上层建筑,总是要不断改进的。党的十八大报告明确指出:“行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。”近些年来,中国政府进行了几场具有重大历史意义的政府行政改革,改革表现出党和国家对民族利益的理性思考和实践现代化的不断追求。也正是在这转折关头,党和政府把一批批行政领导者推到了社会变革的领导舞台,他们将随同政府共同担负起从中央到地方的改革大任,推行具有相当广度和深度的行政管理体制改革,其根本价值目标在于通过调整国家上层建筑以适应市场经济基础,促进社会、经济、文化和生态的全面和谐发展。改革的根本价值目标在于转变政府职能,为全社会提供良好的公共产品和公共服务,建设服务型政府,提高政府的公信力和公务员的理政能力。

中国政府的改革要实现两个直接目标,一是通过系统的政府机构改革进一步转变政府职能,二是改变政府与企业、市场、社会公众关系模式。为此价值目标,我们的政府及其行政领导的改革意识中,应着重设计如何提高在从事政府管理中的三个能力:制定政策和执行政策的能力,有效实施综合管理社会的能力,向公众提供高效公共服务的能力。唯有如此,才能将政府塑造成为具有前瞻力的、开明的、理性的、自律的政府,在实现上述价值目标和能力基础上,使国家实行可持续发展战略,推动中国社会的均衡发展。为此,政府改革也十分强调通过学习努力建设一支高素质的、廉洁自律的行政领导队伍,这也正是为持续不断的改革顺利进行提供的组织保障。

领导在人类的复杂社会活动和生产活动中,始终处于驾驭和支配地位。因此,领导者的素质及其在实践中的能力,直接关系到一个国家和民族的兴衰成败。

不言而喻,领导和管理水平是生产力发展水平的晴雨表。有多高的生产力发展水平就需要有多高的管理水平。历史的经验值得回顾。古往今来,人类文化都是以渐进、积累的形式在发展着。两千五百多年来,中华民族是世界历史发展中一个绚丽多彩的文化巨人。她最具融合性,把东方与西方文化的特点融于自己的民族精神之中。她也一再向世人证明中国人所具有的高深的文化内涵及修养,在这里特别值得一提的是,中国在管理经验与理念上曾达到过很高的水平。中国具有控制、协调和处理上亿乃至十多亿人口的能力,因为它建立起一个要以功绩为基础

的官制体制机构,使用相当少的训练有素的领导者来处理大量的问题。关于这一点,就连世界管理大师马克斯·韦伯也不得不承认,西方的管理体制从中受益匪浅,以至它成为直到19世纪后还有效能的样板,至今它可能在效能方面仍然是一种模式。在很长一段时期以内,中国有效地使用了应用技术去提高生产,维持了比欧洲国家大许多倍的人口生计。当时中国人的生活水平胜过其他地方。这种民族自尊和民族自信应是21世纪中国行政领导者应有的情怀。我们的民族从近代开始落伍了。落后就挨打,这应该成为我们民族忧患意识的基础。只有奋进直起而追,虚心学习当代先进的管理理念、管理模式、管理方法,才能使中华民族原有优秀的管理文化不断结出硕果。

历史的辩证法清楚地告诉我们,行政领导的生命力源泉,不仅在于健全的体制、精湛的设施、高超的技艺,更重要的在于通过学习使领导者具有对时代趋势的明智、服务社会的导向、崇高的价值信念、创新的行政管理理念。因而,各级政府组织也就非常注重培养和训练领导者,以便使他们的才能为自己的国家和民族的繁荣进步做出贡献,使他们适应世界的变革、政府组织的变革,承受对他们素质与能力要求不断提升的压力与考验,使他们更新价值观念、进行思维创新、提升领导能力。

为使行政领导者适应中国改革、政府行政管理变革、职能转变的需求,以及承受对他们素质与能力要求不断提升的压力与考验,就要通过不断学习,使他们的公共服务能力得到进一步提升。

行政领导学作为领导科学的一个重要分支,实为操作性很强的学科,其产生与发展是历史与时代的必然要求,伴随历史的进步与时代的发展,这一领域的研究结出了丰硕的成果。本书作者基于多年对我国高中级公务人员的教学培训经验的总结积累以及潜心研究,在教材写作中坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真落实科学发展观,深刻领会和贯彻建设中国特色社会主义理论体系,坚持紧紧围绕党和政府的工作大局,把提高行政领导者的公共服务理念、公共服务能力和素质作为重点,强调要塑造行政领导的公共精神,提高他们的专业化水平,以使公共权力在阳光下运行,把他们的理政能力建设作为主线,贯彻为民、务实、清廉的要求,以造就高素质的干部队伍,进一步把握行政领导的工作规律,提高行政领导的科学理论水平,增强分析和解决实际问题的能力。

胡冶岩

2012年12月1日

第一章 绪 论 / 1

第一节 行政领导是一门科学 / 2

一、行政领导的含义 / 2

二、行政领导的本质 / 6

三、行政领导学研究的对象 / 7

第二节 行政领导的要素和职责 / 11

一、行政领导的基本要素 / 11

二、行政领导的重要职责 / 14

三、行政领导的主要特点 / 16

第三节 领导理论的历史演进 / 17

一、中国古代和近代领导理论 / 17

二、中国特色社会主义领导理论 / 19

三、西方现代领导理论 / 25

四、行政领导学的产生和发展 / 28

第四节 行政领导体制 / 32

一、行政领导体制概述 / 32

二、行政领导体制的类型 / 36

三、行政领导体制的内容 / 39

四、改革与完善行政领导体制 / 42

第二章 行政领导权力 / 49

第一节 行政领导权力概述 / 50

一、行政领导权力的概念 / 50

二、行政领导权力的本质和特点 / 53

三、行政领导权力的构成和作用 / 55

第二节 行政领导用权 / 58

一、马克思主义权力观 / 58

二、行政领导用权原则 / 60

三、正确行使行政领导权力 / 61

四、行政领导授权管理 / 63

第三节 行政领导权力的制约与监督 / 65

一、行政领导权力的异化 / 65

二、加强权力制约的制度建设 / 67

三、完善权力的监督机制 / 72

第三章 行政领导的素质和能力 / 77

第一节 行政领导的素质 / 78

一、行政领导的道德素质 / 78

二、行政领导的政治品格 / 85

三、行政领导的公仆意识 / 87

四、行政领导的知识储备 / 92

第二节 行政领导的能力 / 95

一、行政领导能力的含义 / 95

二、行政领导能力要素的内容 / 96

三、新时期行政领导能力的要求 / 98

第三节 行政领导的心理 / 103

一、行政领导心理健康的含义 / 103

二、行政领导心理健康调适能力 / 106

第四章 行政领导思维 / 113

第一节 行政领导的创新思维 / 114

一、创新思维的含义 / 114

二、创新思维的特征 / 115

三、创新思维能力的开发 / 118

第二节 行政领导的战略思维 / 120

一、战略思维的内涵 / 121

二、战略思维的特征 / 122

三、提高战略思维能力的主要途径 / 124

第三节 行政领导的哲学思维 / 129

一、领导的实践智慧 / 129

二、领导的辩证方法 / 132

三、领导的发展观 / 135

四、领导的真理观 / 138

第五章 行政领导决策 / 141

第一节 行政领导决策的基本概念 / 142

一、“策”要打开空间 / 142

二、“决”要缩短时间 / 144

三、从管理决策到领导决策 / 145

第二节 行政领导决策的基本准则 / 148

一、过程没有结果重要 / 148

二、目标没有目的重要 / 150

三、成本没有价值重要 / 152

四、效率没有公平重要 / 152

第三节 行政领导决策的基本程序 / 153

一、行政领导决策的四个要素 / 153

二、行政领导决策的三个步骤 / 155

三、行政领导决策的修正完善 / 155

第六章 行政领导执行 / 159

第一节 行政领导执行概述 / 160

一、执行与执行力 / 160

二、行政执行的功能 / 162

三、行政执行的特点 / 163

第二节 行政领导执行的流程 / 164

一、优化行政组织结构 / 165

二、完善行政执行流程 / 167

三、细化行政执行任务 / 169

第三节 行政领导执行的效率 / 169

一、严格行政绩效评估 / 170

二、完善政府责任管理体系 / 172

三、严格责任追究 / 172

四、营造良好的行政执行氛围 / 173

第七章 行政领导用人 / 175

第一节 行政领导用人概述 / 176

一、行政领导用人的特点 / 176

二、行政领导用人的重点 / 178

三、行政领导人才的选拔和任用 / 179

第二节 行政领导用人的原则和方法 / 184

一、行政领导用人的原则 / 184

二、领导用人的方法 / 189

三、行政领导用人的价值 / 196

第三节 行政领导用人的情境 / 197

一、领导情境的类型 / 198

二、领导情境的特点 / 198

三、领导情境的营造 / 199

第四节 行政领导激励的艺术 / 200

一、领导激励的逻辑顺序 / 200

二、领导激励重在结合 / 201

三、领导激励的方法艺术 / 203

第八章 行政领导协调 / 209

第一节 行政领导协调概述 / 210

一、行政领导协调的含义 / 210

二、行政领导协调的功能 / 210

三、行政领导协调的类型 / 212

第二节 领导协调的方式 / 214

一、利益协调法 / 214

二、权力协调法 / 219

三、会议协调法 / 220

第三节 领导沟通的艺术 / 222

一、领导沟通的含义 / 222

二、人际关系沟通因素分析 / 223

三、把握人际关系沟通规律 / 224

四、沟通的方法和艺术 / 225

第九章 行政领导危机处置 / 233

第一节 行政领导的危机预防 / 234

一、危机预测和监视 / 234

二、加强危机预警 / 236

三、旨在规避危机 / 237

四、研制应急预案 / 237

五、重在做好防范 / 239

第二节 行政领导的危机处置 / 241

一、应急决策 / 241

二、应急处置 / 243

三、紧急动员与指挥协调 / 244

四、攻坚克难与化解危机 / 245

第三节 行政领导的危机善后 / 246

一、消除危机后果 / 246

二、重振社会信心 / 248

三、注重危机后学习 / 248

四、全面防治危机 / 250

第十章 网络社会的行政领导 / 253

第一节 网络社会 / 254

一、网络社会的概念 / 254

二、网络社会的特征 / 256

三、中国网络社会的特色 / 258

第二节 电子政务发展 / 261

一、电子政务的概念 / 261

二、推动政务公开 / 264

三、推动电子服务创新 / 265

第三节 网络问政 / 266

一、网络问政的发展 / 267

二、共建愿景 / 269

三、柔性引导 / 270

四、共享领导力 / 272

后记 / 275

参考文献 / 276

第一章

绪论

本章教学目的

1. 理解行政领导的含义、行政领导的本质和行政领导学研究的对象。
2. 把握行政领导的职责和特点。
3. 了解中国古代和近代领导理论、中国特色社会主义领导理论和西方领导理论的发展与演进,行政领导学的产生与发展。
4. 认识行政领导体制的类型、特征,改革和完善中国行政领导体制。

行政领导贯穿于整个国家与社会管理的各个层次、各个方面和全部过程的始终。凡是有行政管理的地方,就需要有行政领导的工作。可以说,行政领导是维持与推动国家机器正常运转的主动动力,它直接关系国家的兴衰、前途与命运。

第一节 行政领导是一门科学

行政领导学在科学发展的殿堂之中是一门新兴学科。它作为领导科学的一个重要分支学科,其存在与发展同社会的政治、经济、思想与文化等诸多复杂因素息息相关。它是以探讨政府部门及非政府公共机构的领导活动的一般规律为根本任务,系统总结了行政领导活动的实践经验,研究和阐述了行政领导活动的基本理论观点,是现代行政领导工作的理论指南。

行政领导学是一门应用性很强的交叉学科,行政领导学的专业化、科学化与现代化,对科学的行政领导发展不仅具有重要的理论价值,更具有实践指导意义。

一、行政领导的含义

理解行政领导学,就要明确“行政”“领导”与“行政领导”的丰富含义。

(一)行政的含义

在对行政概念的诸多表述中,代表性的观点主要有以下几种。

马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”》文中指出,行政是国家的组织活动。

威尔逊的《行政学之研究》一书中认为,行政是一切国家所共有的相似性很强的工作,是行动中的政府,是政府在执行和操作方面最显眼的部分,政治是政府在重大而且带普遍性事项方面的国家活动,而行政是政府在个别、细致而且带有技术方面的国家活动,是合法的、明确且系统的执行活动。

古德诺的《政治与行政》一书中认为,在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。政府的这两种功能可以分别称作“政治”和“行政”。

怀特在《政治学导论》书中认为,行政是完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作,即对其部属所采取的指挥、协调和控制活动。

古利克在《行政科学论文集》中认为,从工作着眼,行政就是 POSDCORB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算七种职能。

费富纳在《公共行政》一书中说,行政就是一些人为完成政府任务所作的协调努力,是集体努力与合作的艺术。

魏劳毕的《行政学原理》中认为,行政就是政府组织中行政机关所管辖的事务。

西蒙等人所著的《行政学原理》认为,行政就是为达到共同目的时合作的集体行动。

综上所述,行政可以理解为政府公共行政过程中政务的研究与推行,是政府目的的实现过程。

(二)领导的内涵

关于什么是“领导”众说纷纭,学者们赋予“领导”的概念已多达上千种,对各家之言归纳起来有代表性的看法如下。

1. 领导就是服务

“什么是领导?领导就是服务。”^①邓小平同志用最精确的语言给领导下了马克思主义的定义,是对马克思主义领导观的新概括,它体现出深刻的理论内涵。

第一,它体现了人民群众观。马克思主义领导观的根本问题,是领导者和群众的关系问题。“领导就是服务”是唯物史观在领导领域的具体运用。邓小平指出,领导之所以起领导作用,正因为、而且仅仅因为他是人民群众的全心全意的服务者。邓小平历来强调,一切领导活动必须执行和服从人民的意志,要看“人民答应不答应”“人民赞成不赞成”。领导者必须由“人民公认”。任何领导者,“老百姓不答应,谁就会被打倒”。^② 人民不信任,任何领导者都应该下野,自动退出政治舞台,没有别的选择。领导的路线、政策,也必须接受人民的检验。

第二,它反映了领导价值观。随着社会主义市场经济体制的建立,人们的价值取向出现多样化的趋向。在我们国家,全社会的价值导向必须是为人民服务。它已成为社会实践的普遍原则,贯串于经济、社会、政治、文化等领域,体现出先进性与广泛性相统一。它的价值取向体现在:领导者是普通人,是普通人中的先进分子,是服务者,是工具,既能领导人,又能被人领导。领导者是个集体,个人的作用只有通过集体才能得到正确的发挥。

第三,它体现出正确的权力观。“领导就是服务”赋予领导者正确的权力责任观:权力首先是责任;权力的唯一价值是为人民谋利益;树立正确的权力真理观,权力必须服从真理;树立正确的权力制衡观,依法授权,依法用权,权力受法律制约,不越权,不揽权,不侵权,不滥用权。

^{①②} 邓小平:《邓小平文选》,第3卷,北京,人民出版社,1993。

2. 领导是一种关系

詹姆斯·库泽斯指出：“领导就是一种关系，是一种基于相互需要和利益的下属与领导者之间的关系。没有这种关系就无所谓领导者。只有理正了这种服务关系，才能找到释放出更大关系潜能的秘诀。”^①“领导是一种关系”，它强调的是领导把资源转化为成果的动力关系。这种观点认为，领导活动是一种复杂的关系系统，领导实现目标就是把人的资源转换成组织绩效或成果，是领导产生效能的过程，它由三个相互作用的变量因子构成，即资源(Resource; R1)、关系(Relation; R2)、结果(Result; R3)，简称“领导三R原理”。领导实现目标就是把人的资源转换成组织绩效或成果的过程。

3. 领导是影响力

阿吉里斯等学者认为，“领导即有效的影响。为了施加有效的影响，领导者要对自己的影响进行实地了解”。“领导是施于某一情境的人际影响力，透过沟通过程达成特定的目标”。赖特也认为，“领导是不凭借特权、组织权力或外在形势而说服和指挥他人”。

4. 领导是一种艺术

哈罗德·孔兹认为，“领导是一门促使部属以其热心及信心来完成其任务的艺术”。^②这种观点认为领导就是使对方接受影响的艺术。

美国哈佛企业管理丛书编纂委员会编的《企业管理百科全书》中认为：“领导乃是一种艺术而且也是一种技术，领导的中心是人心，也就是人的精神。”书中谈到，“根据学者的研究，一个人在报酬引诱及社会压力下的工作表现，仅能发挥个人工作能力的60%，其余的40%则有赖于领导者运用其统御功能加以激发。”

5. 领导是一种活动过程

领导学家J. M. 伯恩斯在他的《领袖论》一书中认为，领导是促使下属按照既定的方式而开展活动的过程。他把领导定义为：“领导，是一种社会性行为。它最主要的功能是影响。作静态的分析，领导行为的结果是改变他人的行为或维持他人原来的行为。作动态的分析，领导行为又是通过建议、劝说、强制等方式对他人施加影响的过程。在社会行为体系中，影响是存在于个人之间的双边过程。具有

① 詹姆斯·库泽斯：《领导力》，北京，电子工业出版社，2003。

② 哈罗德·孔兹，海因茨·韦里克：《管理学》，北京，经济科学出版社，1996。

‘顺差’，即有影响的净输出的人将成为影响者或领导者；具有‘逆差’，即有影响的净输入的人将成为被影响者或被领导者。领导，是社会中的活动过程。这一过程又是领导者、被领导者和环境相互作用的过程。”^①

6. 量子型领导理论

沃伦·布兰克在其《领导能力的九项自然法则》中提出量子型领导学说，认为领导行为是领导者与追随者之间有机的、系统的或互动的相互作用，伴随领导事件具有不连续性；领导能力是指能够找出解决问题的方向和途径，并依靠与追随者的关系基础，对追随者采取启示性行为，使之与领导者产生共同意图的一种能力。因而，领导能力是一种激发人的能量、并将其转化为行动的能力；一个人还可以通过意识的不断修炼来提高其领导能力。与传统的领导科学相比，量子型领导学说更符合日益激烈的竞争环境。

当然，领导的含义并不止这几方面，可以看出不同定义反映了领导的不同功能。综合上述观点，我们把领导定义为：领导就是指领导者带领、引导和影响被领导者，在一定客观环境下，为实现组织的共同目标而奋斗的行为过程。

（三）行政领导的界定

行政领导是指各级国家行政机关的行政首长及其领导集体，在国家行政管理过程中为实现政府制定的各种目标，依法行使国家权力，组织和管理国家事务和公共事务而实施的决策、指挥、控制、协调、监督等行政活动及其过程的统称。从中国的国情和建设有中国特色社会主义的实际出发，“行政领导”是个广义的范畴，主要包括如下内容。

1. 政府机关的领导者及其领导活动

既包括行政执行部门，也包括立法、司法部门。作为国家机关，其对内和对社会都承担着公共行政的任务。

2. 中国共产党各级党委，工会、共青团、妇联等大型社会团体的领导者及其领导活动

各级党委是政府在政治上的领导机关，并直接参与决策和人事管理等工作。工会、共青团、妇联等社会团体由政府财政经费维持，工作人员属国家干部编制，其职责是配合党委和各级政府做好相关社会工作。

^① 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯：《领袖论》，北京，中国社会科学出版社，1996。