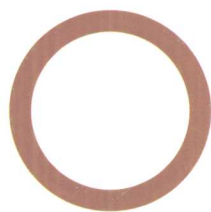


INSTITUTION LEADERSHIP

制度领导

李拓◎著



NLIC2970869118

国家行政学院出版社

中国领导科学前沿丛书



INSTITUTION LEADERSHIP

制度领导

李 拓◎著



NLIC2970869118

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度领导/李拓著. —北京:国家行政学院出版社, 2012. 11

(中国领导科学前沿丛书)

ISBN 978-7-5150-0429-7

I. ①制… II. ①李… III. ①领导行为—研究 IV. ①C933

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2012)第 288702 号

书 名 制度领导

著 者 李 拓

责任编辑 阴松生

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>

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2012 年 11 月北京第 1 版

印 次 2012 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 15.75

字 数 235 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0429-7

定 价 38.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

总序

中国的领导科学是伴随着三十多年前的改革开放应运而生的,现在中国新一轮更全面深入的改革开放又催生着领导科学进入全新的发展阶段。领导与变革始终是互为依赖的,变革需要领导,领导需要变革,领导也推动并引领着变革。

中国的领导科学应该有它鲜明的研究特色、明确的研究对象和研究范式。领导科学是研究领导工作的特点和规律的科学,它包括相互联系的两个方面,一是研究领导者成长的特点和规律,二是研究领导力的生成、构成和发生作用的特点和规律。中国的领导科学研究应在以下四个方面多下功夫。

第一,中国的领导科学要把新领导观与新领导力结合起来进行研究,这就如同哲学上把世界观和方法论结合起来进行研究一样重要。中国的领导科学需要更多的理论自信、理论自觉,而不是对西方领导理论的照搬照抄。国外的领导科学重视领导力的研究、重视实证研究都是很有道理的,但不应该忽视形而上的领导观。所谓新领导观就是科学发展的领导观,就是中国特色社会主义的领导观,它是领导科学的内核和基石,具体包括简约领导观、柔隐领导观、平民领导观和变革领导观四个方面的内容。

第二,中国的领导科学要把新领导者与新领导力结合起来进行研究,要研究领导者的成才之道,研究领导者成才的特点和规律。所谓新领导者,他的身后是追随者,而不是被领导者。领导不能“被”,被领导就不是真正意义上的领导。领导科学要力求以“人”为本,而不是以“力”为本。曾几何时,国内国外的领导科学都以极高的热情关注超凡领袖的研究,仰望崇拜那些拔山盖世的风云人物,而忽视了具有实实在在的领导力却又平平凡凡的那些领导者。前面已经论及,国外的领导科学重视领导力的研究是个大进步,因为领导力并非属于领袖专有。但也不能因此而走向另一个极端,即只谈领导力而忽视对领导者和追随者的研究。只有把领导者与领导力结合起来进行研究,才是领导科学研究的正确路径。

第三,中国的领导科学要把领导理论与新领导力结合起来进行研究。前者是后者的概括和提炼,后者是前者的展现和运用。领导科学这三十多年在中国发展缓慢并几经波折,主要的原因就是缺少理论硬核的支撑,只满足于一些豆腐块式的经验概括,只满足于从管理学等别的学科拿来似是而非的杂乱观点。其结果是种了别人的地,荒了自己的田。领导科学虽然先后形成了领导特质理论、领导行为理论、领导情境理论与领导变革理论等流派,但缺少规范化和体系化。《中国领导科学前沿丛书》尤其是《简约领导》一书对这四大基础理论的内涵和外延进行了清晰界定,使领导科学具备了初步的理论形态。没有这些理论基石,没有简约的逻辑框架,很难称得上领导科学。

第四,中国的领导科学要把领导艺术与新领导力结合起来进行研究。前者体现了个性和创造性,而后者则体现了共性和科学性。领导艺术重在实践,重在应用,更能体现中国特色。领导力之“力”是个科学概念,领导工作有时是科学不了的,更多的时候则体现为“来去自如”和“方圆兼顾”的领导艺术。领导艺术是没有唯一答案的,科学领导与艺术领导的结合也许是中国式领导最大的特色和优势。在

西方人看来领导艺术也许是不可思议的事,但实际上在中国的领导情境中恰恰是天经地义的,是最有价值最有效果的。

二

2009年12月22日,国务院总理温家宝签发第568号中华人民共和国国务院令,正式颁布《行政学院工作条例》(以下简称《条例》)。《条例》把领导科学作为国家行政学院和全国行政学院系统的重点学科来建设,从而奠定了领导科学官方的学科地位。

上面论述了中国领导科学学科发展的四大任务,下面我们重点介绍国家行政学院的领导科学学科发展的四大优势。

第一,国家行政学院有专职的稳定的领导科学教学科研团队,其中仅政治学教研部领导科学教研室就有7名教授、3名副教授专门从事领导科学的教学科研工作,这个阵容在国内绝无仅有。任何一个学科要发展,必须有专门的编制、专门的人员。国家行政学院成立了全国第一个领导科学教研部,第一个领导科学教研室,第一个领导科学研究中心,第一个领导人员测评考试中心。这就从体制、编制、职能和人员上保证了领导科学学科的顺利发展。

第二,国家行政学院有领导科学的博士点和硕士点,这在国内普通高校和干部院校中也是独此一家。领导科学作为二级学科,它包含领导力与领导艺术、领导理论与方法及领导胜任力研究等多个研究方向。如果说,《条例》规定了领导科学的学科定位还有政府行为之嫌,那么,领导科学学位点的设立则完全体现了国家行政学院领导科学在全国的学术地位。有了学位点就能招收研究生,有了研究生就有了学术上的传承。

第三,国家行政学院几乎所有主班次都开设与领导科学相关的课程和讲座,受到普遍的欢迎,评价最高,且影响最大。中央国家机关司局长干部选学班选领导科学的人数最多。需要特别指出的是,国家行政学院的学员既是领导科学的学习者更是领导科学的研究

III

者。学员关注的重点不是学科的体系和概念,而是新领导力如何生成、如何构成及如何提升等实际问题。他们思想活跃,关注现实问题,同时善于理性思考。国家行政学院研究领导科学离领导干部近,离领导工作近,真可谓得天独厚。我们知道,社会一旦需要,干部一旦需要,就比十几所大学更能把领导科学推向前进。

第四,国家行政学院与国内国际的学术机构交流广泛。多年来国家行政学院与北京大学联合招收公共管理硕士生,其主课之一就是领导科学与艺术。与北大、清华等著名高校的合作交流对我们领导科学的发展帮助很大。此外,国家行政学院与新加坡公共服务学院领导力研究中心签订了长期合作协议,与英美等西方国家活跃在一线的领导科学的研究者都保持着经常的联系和交流,明年还将在国家行政学院举办国际领导力论坛。一方面,领导科学固然需要有中国话语和中国特色,另一方面,又不能自说自话,一定要与西方对话。

三

鉴于上述国家行政学院领导科学学科的特色和优势,鉴于国家行政学院目前各主体班次教学的需要,以及十八大以后全国大规模培训干部和提高领导能力的需要,由国家行政学院政治学部与中国领导科学研究中心组织编写了这套《中国领导科学前沿丛书》。丛书没有用心去构建领导科学的学科体系,而是把当前领导工作的实际要求和广大干部的迫切要求放在首位,把新时期如何提升领导能力作为主线和研究重点。

所谓中国领导科学的“前沿”也有四个方面的考虑:一是理论的前沿,二是理念的前沿,三是实践的前沿,四是时代的前沿。

第一,本丛书关注领导理论的前沿。中国的改革开放和民族复兴急需领导理论的创新。领导与管理不同,领导重视人,重视变革,重视价值导向,重视形而上的理论;管理重视事,重视秩序,重视效率

提高,重视形而下的技术。领导与管理就像鸟之双翼,缺一不可。《简约领导》开宗明义讲述领导科学的基本理论及其应用,讲清什么是领导至关重要。“领”是领方向,价值取向,包括共启愿景、战略决策和目标路径等;“领”是领团队,引领追随者;“领”要明,方向要明,目标要明;“领”要刚,要有权威性,要有力度。“导”是前方的方向引导、近旁的业务辅导、事后的绩效督导和全程的培养教导。再比如,领导力=决策力×影响力,决策力的核心是领,而影响力的核心是导。从另一个角度看,领导力=硬权力+软权力,但以软权力为重点。新领导力是领导者对追随者施加的积极的定向的影响力。领导力的定义清楚了,离领导理论的前沿就不远了。

第二,本丛书关注领导理念的创新。我认为,中国最缺的就是正确的领导理念,最缺的就是真实的领导力,既缺组织的领导力,更缺个人的领导力。各级领导干部要切实树立正确的领导理念,要切实理解并掌握现代新领导力的理念。新领导力不是属于达官贵人,不是高层领导者的专利,它属于每个组织,它降临在每个人身上。“旧时王谢堂前燕,飞入寻常百姓家。”每个人都有领导力,整个社会就更有活力、更有动力。

制度领导就是一个极为重要的新理念。领导重在制度,领导重在服务,邓小平的领导理念是极为深刻的。现代领导要顺应时代要求,超越人治,善于法治,制度更带有根本性和稳定性。新领导力重在制度力,领导环境重在领导制度和领导文化。怎样使制度活起来、动起来,《制度领导》一书中有很多精彩论述和独到见解。

第三,本丛书关注领导实践的前沿。《胜任领导》主要研究领导干部的胜任特征和胜任能力。作者大量的实证研究和结论对于竞争型选拔干部以及干部培训有很强的借鉴意义。《胜任领导》属于应用性研究,选择了一个合适的角度,方便地进入了领导实践的前沿。

如何运用行政权力和领导魅力,如何避免进入权力和魅力的误区,如何转变领导方式,改进领导方法,切实提高领导绩效,《行政领

导》和《魅力领导》既有理论概括,更有操作建议;既符合当前领导工作的实际,又贴近当前领导干部的需求。

第四,本丛书关注时代的前沿。领导始终是面向未来的,是与时代的脉搏息息相关的。中国目前已进入了科学发展的新时代,我们的国情、党情和世情都发生了深刻的变化,我们的现实社会和网络虚拟社会的交融互动也出现了许多新的特征。如何主动应对并引领网络社会,《网络领导》试图给出答案,很多观点令人耳目一新。今日社会,民智大开,各级领导干部必须“网开一面”,善于引导。《网络领导》一书中的愿景领导和共享领导也很有见地,观点适度超前,走在了时代的前面。

《中国领导科学前沿丛书》将分辑出版,现在送到读者面前的是该丛书的第一辑,共计六本。希望丛书能够给广大读者以启发,也期待着大家的批评指正。

刘峰

国家行政学院政治学部 主任

中国领导科学研究中心 主任

前言

胡锦涛同志在中国共产党建党九十周年纪念大会的讲话中,发出了用制度建党管党的号召,他指出:“在新的历史条件下提高党的建设科学化水平,必须坚持用制度管权管事管人,健全民主集中制,不断推进党的建设制度化、规范化、程序化。九十年来党的发展历程告诉我们,建设好、管理好一个有几千万党员的大党,制度更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。必须始终把制度建设贯穿党的思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设之中,坚持突出重点、整体推进,继承传统、大胆创新,构建内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系。”

总书记进一步强调指出:“推进党的制度建设,要坚持以党章为根本、以民主集中制为核心,坚持和完善党的领导制度,改革和完善党的领导方式和执政方式,发展党内民主,积极稳妥推进党务公开,保障党员主体地位和民主权利,完善党代表大会制度和党内选举制度,完善党内民主决策机制,保障党的团结统一,增强党的创造活力,坚决克服违反民主集中制原则的个人独断专行和软弱涣散现象。全党同志都要牢固树立法律面前人人平等、制度面前没有特权、制度约束没有例外的观念,认真学习制度,严格执行制度,自觉维护制度。”

在如此郑重的场合,如此高的规格,又如此集中并完整地论述和强调制度的作用,在中国共产党的历史上还是第一次。进一步可理解为,这不仅仅是在讲党的建设制度化问题,而是要全面加强制度建设,并充分发挥制度作用,转变领导方式的强烈信号。一个充分发挥制度的作用,并以制度建党管党的战略规划图呈现在人们的面前。这不仅是对邓小平关于制

度理论的继承和发展,而且是新的历史条件下进一步推进改革开放向纵深发展的战略部署,其对中国的未来改革与发展的意义和影响深远而重大。

中国改革开放的伟大历史实践,对中国特色社会主义道路在实践层面业已作出了最具有说服力的论证,沿着邓小平同志开辟的这条道路继续前进已经成为共识。似乎不需要再做重大的战略调整,为什么今天又如此强调制度呢?

历史是人民创造的,这是历史唯物主义的基本原理。但是,细观人类历史,又不能简单地说是人民创造的。真实的历史是由从人民群众中来的英雄人物引领着人民并推动历史向前的。这个引领人民推动历史的“英雄人物”就是领导者。领导者不是一个人,是一个群体,这个群体不是松散的乌合之众,也不是一群由简单的兴趣与爱好聚集在一起的绿林好汉,而是一个怀抱着符合众多人民意愿、反映多数老百姓意志的领导群体。这个群体有着严密组织和纪律,用先进理论武装起来,通过组织和制度的理论推动着历史的车轮滚滚向前。要产生推动历史的力量,群众必须组织起来,而组织又必须靠制度才能运转。因此,从某种意义讲,可以说制度是推动历史发展的根本力量。

纵观人类历史,制度对于文明的发展和社会的进步有着举足轻重的作用,好的制度对于社会的发展与进步所起的作用是有目共睹的,也是举世公认的;相反,恶的制度对社会发展与进步的阻碍作用也是巨大的,而坏的制度可以把人心搞乱,把政党搞垮,把国家搞亡。东欧剧变、前苏联解体的悲剧就与斯大林建立的高度集权的制度有不可分割的关系。坏的制度甚至可以毁灭人类与自我毁灭,1933—1939年,希特勒纳粹党全面建立了发动争霸世界战争的极权体制,1939年9月—1945年5月发动第二次世界大战并惨遭失败。希特勒和纳粹党对人类犯下了史无前例的恐怖的战争罪行。因此制度,不管是好的制度和坏的制度,对我们的生活影响实在是太大了。

众所周知,在后毛泽东时代,邓小平在改革初期就十分看重制度的作用。他指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风

有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”^①一般认为,中国改革开放的总设计师在《党和国家领导制度的改革》中强调制度的重要性,这当然是对的,但是仅仅这样理解是远远不够的。其实,从领导科学的角度看,其实邓小平提出了一个十分重要的新的领导学命题。尽管这个概念没有直接提出来,但是这句话的前半部的意思说的是“我们的错误与领导者的思想、作风有关”,而后边更强调“组织制度、工作制度在避免过去的错误中更重要”。这就很明显地是在强调“制度”的“领导”作用。他接着说:“这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面……斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^②可见,邓小平如此强调“制度”在推动社会进步与发展中的作用,并不是一时的感情冲动和信手拈来的随意发挥,而是有着深刻的实践背景积累与深入思考的,是他对国际共产主义运动和中国社会主义建设实践经验与教训的深刻总结,是他对历史经验的梳理和概括所得出的结论性认识。

邓小平多次深刻论述制度的重要性,这和他的经历有关。邓小平的一生,是富有传奇色彩与充满坎坷的一生,且不说十六岁便远赴海外勤工俭学,每天干很重的活,还连肚子都吃不饱,就说那“三落三起”的政治生涯古今中外也是不多见的。正是因为由于制度问题造成他自己的政治生命如此坎坷,才会使他对“制度”的重要性有着刻骨铭心的感受。领导者人为地破坏制度、不按照制定好的制度行事所造成的危害,以及制度缺失所引发的动乱,他都有切肤之痛。不亲身经历“文化大革命”那样的动荡年代,怎么会知道制度遭到破坏给国家和民族带来的危害?相反,好的制度对于社会发展

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第333页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第333页。

和文明进步的作用是有目共睹的。正是对社会主义基本制度的重新认识，市场化改革、市场经济制度的逐步建立和完善，为中国的发展插上了翅膀，给我们带来了翻天覆地的变化。

邓小平讲的“制度的全局性、稳定性、长期性和根本性”问题，是相对于领导者的个体作用和个人作风而言的。所谓制度的根本性，指的是制度的领导作用具有本质意义，而领导人的领导作用和影响力总是有限的、暂时的；所谓制度的全局性，是说领导人总是一个人，其影响力所及是有限的，而体制和制度却是覆盖全局的，规范着所有人的行为，制约着各个环节。所谓制度的稳定性，是说领导人的思想作风是可以变化的，因人而异、因时而异、因事而异的，而体制和制度一旦形成，具有相对的稳定性。制度会要求所有的人，不论其个体素质如何，都必须按照体制和制度的要求去做。它不因领导人的改变而改变，不因领导人思想作风的改变而改变，不因领导人注意力和兴趣的改变而改变。所谓制度的长期性，是同稳定性相一致的，领导人总是要新老交替，而领导体制和制度则可以不断传承、不断完善。由此，可以肯定地说，从领导学学科角度看，邓小平提出了一个十分重大的理论命题——制度领导。

邓小平个人的独特风格与魅力吸引着众多学者们的研究兴趣，但是多数是从特质理论角度研究他的领导行为和个性特点，强调领导者个人的作用。领导者个体特质固然很重要，但是领导特质理论的一个重大缺陷在于，它忽略了领导者特质所依托的制度和体制因素，单纯强调个体，忽略了制度和体制的作用。进一步讲，领导者的作用也只能通过制度才能发挥出来。邓小平对此有着深层次的认识，“我多次讲，一个国家的命运寄托在一两个人的威望上是很不正常的”^①。在南方谈话时，他更是提出了这样的思想：“再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”^②这不仅是强调制度的重要性，而且更进一步地提出了制度成熟度和制度是否定型的问题，相对

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第316—317页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第372页。

于他原先指出的制度的稳定性、长期性和根本性而言,又是一个重大的发展。制度的成熟与否相当于个体领导者的“智商”。制度也有“智商”,从这个意义上说,邓小平不仅提出了“制度领导”的概念,而且提出了“制度的智商”概念,这就进一步丰富了制度领导的内涵。

中国在改革开放的道路上取得了辉煌的成就。但是,我们在取得成就的同时,也存在许多问题。诸如贫富差距拉大,利益结构失衡,社会矛盾不断增多并出现蔓延趋势;腐败问题日益严重,滥用职权、践踏民意现象时有发生,官民矛盾突出,民主化进程缓慢;各种社会矛盾有激化的趋向。一系列政治的、经济的、社会的以及其他领域的许多矛盾到了几乎要爆发的程度。冷静思考,这些矛盾和冲突都与我们的制度遭到破坏、不遵守制度有关。细分析起来,有些是执行制度不力甚至践踏制度问题,有些是制度不合理问题,还有些是制度不健全问题,更有制度不成熟、不完善的问题。有些是制度本身的问题,有些是执行制度的人的素质问题,总之都与制度有关。

强调制度领导的重要性并不否定和否认领导者的作用,相反,更加强调领导者在制度制定、制度生成、机制完善制度的智商方面的重要作用。领导者和制度有着密切的联系,领导者促进或阻碍制度的生成和完善。好的领导者影响和推动着好的制度的产生和完善,好的制度生成好的环境,从而造就好的领导者产生,进而推动事业的发展。坏的领导者促使坏的制度的生成。

21世纪是人类社会和人类文明加速发展的世纪,构筑起卓越的制度体系将是对人类文明最伟大的贡献。领导者的作用就是要体现在制度的构建方面,领导者的聪明才智也体现在构筑制度的能力和水平方面。

不同的制度,有经济制度、政治制度、社会制度、文化制度。不同的制度可以形成一个人类共同体的制度系统。相同的制度相互竞争可以比较出制度的优劣与好坏,优胜劣汰,从而促进制度的进步与更新。在同一统治秩序下,不同地区的具体制度也有相当大的差异。这样的差异,正是一种文明的活力所在。

胡锦涛总书记再次强调制度的作用,可以认为不仅仅是强调用制度建

党的号召,而是借助建党九十周年这个郑重的场合发出的加强制度建设、充分发挥制度在深化改革开放中的作用、推进中国特色社会主义现代化建设的总动员令。

制度是什么,如何认识制度的作用,制度如何发挥领导作用,如何更好地发挥现有制度的作用,并且让制度更完善、更“聪明”,如何处理传统领导方式和制度领导的关系,这些不仅是重大的实践问题,也是很有意义的需要进一步说清楚的理论问题。本书就是从领导学和政治学结合的角度,着重从领导学的视角探讨这一重大理论问题的一种尝试。

目 录

第一章 未来需要什么样的领导?

第一节	传统领导之“痛”	4
	一、传统领导的弊端与英雄式领导的终结 / 4	
	二、毛泽东晚年的悲剧及启示 / 6	
	三、邓小平对毛泽东的超越及其历史局限性 / 8	
	四、“后伟人时代”的中国——靠什么领导未来? / 17	
第二节	从“神”到“人”与从“人”到“制度”	20
	一、从崇拜“神”到关注“人”——领导力的第一次革命 / 21	
	二、从“人”领导到“制度”领导——领导力的第二次革命 / 22	
	三、从超人时代到凡人时代——制度领导模式下领导角色定位 / 23	
	四、传统领导理论与制度领导理论 / 24	
第三节	21 世纪新领导力“密钥”	26
	一、在领导理念上,从权威至上、英雄崇拜向民主法治至上和制度崇拜转变 / 27	
	二、在领导方式上,从“人格化”领导向“非人格化”领导转变 / 28	
	三、在社会治理模式上,从“人治”向“制度治”演进 / 28	

四、在政治权威上，从历史合理性向现实合法性转变 / 29

五、从无限领导向有限领导过渡 / 30

六、新领导力靠“制度”的权威发力 / 31

第二章 传统领导与制度领导

第一节 传统领导的局限与制度领导的优势 35

一、传统领导的内涵、特点与弊端 / 35

二、制度领导的内涵与特点 / 42

三、权力的转移与制度领导对传统领导的替代 / 48

第二节 制度及其“领导”功能 49

一、什么是制度？制度的种类及其特点 / 49

二、制度是个体系 / 52

三、制度的“领导”功能与特点 / 53

四、制度领导与领导制度（体制） / 57

五、制度如何“领导”？ / 60

第三节 领导者与制度建设 64

一、制度建设与制度供给的领导学意义 / 64

二、领导者与制度生成和驱动 / 69

三、个人权威与制度权威 / 74

第三章 唤醒“沉睡”的制度

第一节 让制度“活”起来 86

一、“激活制度”比制度本身更重要 / 86

二、要富有活力的制度 / 88

三、领导主体与制度的互动 / 91

第二节 让制度“聪明”起来 96

一、人的智商与制度的“智商” / 96