

ADMINISTRATIVE LEADERSHIP

行政领导

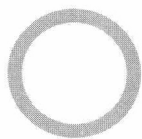
胡冶岩◎著



NLIC2970860285

国家行政学院出版社

中国领导科学前沿丛书



ADMINISTRATIVE LEADERSHIP

行政领导

胡冶岩◎著



NLIC2970860286

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政领导/胡冶岩著. —北京:国家行政学院出版社,2012. 11

(中国领导科学前沿丛书)

ISBN 978-7-5150-0428-0

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(2012)第 288880 号

- | | |
|------|---|
| 书 名 | 行政领导 |
| 著 者 | 胡冶岩 |
| 责任编辑 | 吴蔚然 |
| 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 | 23 |
| 字 数 | 331 千字 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5150-0428-0 |
| 定 价 | 58.00 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

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在国内经济经历了 20 多年的高速增长，粗放经济的能量已经基本释放完毕后，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，对行政领导的素质和能力提出了更高要求。行政领导者必须加快自身的改革意识，全面提高素质，增强管理创新的能力。

近些年来，中国政府进行了几场具有重大历史意义的政府改革，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、文化的全面发展。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。

为此直接目标，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，通过学习要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。

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。

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。2500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，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制，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世纪后仍有效能的样板，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，中国是有效地使用应用技术去提高生产和维持比欧洲国家大许多倍的人口生计的民族。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。落后就要挨打，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，才能使中华民族潜在的文化管理不断结出硕果。

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，以及如何更新价值观念、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。

行政领导科学作为一门新兴的独立学科，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，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，阳光下运行公共权力等方面内容，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7月1日

目 录

导 论 行政领导是一门科学

第一节	行政领导的含义和本质	3
一、	行政领导的含义 / 4	
二、	行政领导的本质 / 8	
三、	行政领导科学研究的对象 / 10	
第二节	行政领导的要素和职责	14
一、	行政领导的基本要素 / 14	
二、	行政领导的重要职责 / 17	
三、	行政领导的主要特点 / 20	
第三节	领导理论的历史演进	22
一、	中国古代和近代领导思想 / 22	
二、	中国特色社会主义领导理论 / 24	
三、	西方现代领导理论 / 29	
四、	行政领导学的产生和发展 / 33	

第一章 行政领导体制

第一节 行政领导体制概述	41
一、行政领导体制的含义 / 41	
二、行政领导体制的特征 / 42	
三、行政领导体制的作用 / 44	
第二节 行政领导体制的类型和内容	45
一、行政领导体制的类型 / 45	
二、行政领导体制的内容 / 49	
第三节 改革与完善行政领导体制	53
一、行政领导体制改革的历史必然性 / 54	
二、行政领导体制改革的内容 / 55	
三、中国特色社会主义行政管理体制的特征 / 60	

第二章 行政领导权力

第一节 行政领导权力概述	65
一、行政领导权力的概念 / 65	
二、行政领导权力的本质和特点 / 69	
三、行政领导权力的构成和作用 / 71	
第二节 行政领导用权	75
一、马克思主义权力观 / 75	
二、行政领导用权原则 / 78	
三、正确行使行政领导权力 / 79	

四、行政领导授权管理 / 81	
第三节 行政领导权力的制约与监督	84
一、行政领导权力的异化 / 84	
二、加强权力制约的制度建设 / 87	
三、完善权力的监督机制 / 93	
 第三章 行政领导素质	
第一节 行政领导的道德素质	99
一、素质的含义和特征 / 99	
二、道德素质的概念和作用 / 102	
三、道德素质的构成 / 105	
四、道德素质的塑造 / 109	
第二节 行政领导的政治品格	111
一、坚定的政治信念 / 111	
二、优良的政治作风 / 112	
三、团结民主的作风 / 113	
第三节 行政领导的职业素养	114
一、行政领导的公仆意识 / 114	
二、行政领导的忧患意识 / 119	
三、行政领导的节俭意识 / 122	
第四节 行政领导的知识储备	124
一、知识素质的概念 / 124	
二、行政领导知识结构 / 126	
三、知识结构的优化更新 / 128	

第四章 行政领导能力

第一节	行政领导能力概述	133
一、	领导能力的含义 / 133	
二、	领导能力要素的内容 / 134	
第二节	新时期行政领导能力的要求	138
一、	行政领导执政能力的内容 / 138	
二、	提高行政领导能力的途径 / 140	
第三节	行政领导公共服务能力的提升	145
一、	公共服务能力界定 / 145	
二、	公共服务符合科学的社会管理规律 / 146	
三、	行政领导公共服务能力的新境界 / 148	

第五章 行政领导心理

第一节	领导心理健康概述	153
一、	心理健康的含义 / 153	
二、	心理健康的意义 / 154	
第二节	领导心理健康的标准和障碍	157
一、	心理健康的基本标准 / 157	
二、	领导者心理健康障碍 / 163	
第三节	领导心理健康调适能力	166
一、	领导心理健康的内容 / 166	