

XINGZHENG LINGDAO SUZHILUN

行政领导素质论

李奇 著

XINGZHENG
LINGDAO
SUZHILUN



四川大学出版社

行政领导素质论

李 奇 著

四川大学出版社

序

党的十六大政治报告指出：“综观全局，二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。……我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”到本世纪中叶，我们的奋斗目标是把我国建设成富强、民主、文明的社会主义国家。

社会发展到今天，“政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体制在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体制，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。”（《政府未来的治理模式》总序）

行政领导者作为国家政务和社会公共事务的管理者，与其他社会各界，如企业经营者、科学技术人员、社会主义建设的劳动者、爱国者一道，在自己的岗位上辛勤劳动，为祖国的繁荣昌盛和人民的幸福安康努力工作。随着国际政治、经济、文化的交往日趋密切，国内事务日趋复杂，行政管理的任务越来越重，行政领导者的地位与作用在日益增强，同时对行政领导者素质能力的要求也越来越高。

本书的写作目的，就是围绕“提高行政领导者的素质能力，讲求科学的工作方法”展开的。其基本想法是：

一、以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，运用上述指导思想的立场、观点和方法来研究行政领导活动，探求行政领导活动规律，指导行政领导活动实践。

二、以科学的发展观作为行动导向，努力将行政领导活动置于正确的行为模式上。行政领导活动是实践性的管理行为，不仅需要先进思想的指导，而且还要吸取人类优秀的思想、行为成果，并力图使这些成果转化为具体的领导行为。科学、正确、具体的领导行为是确保领导有效性的基本条件。

三、以实践中的行政领导活动材料为基础，不断丰富和发展领导科学。行政领导活动是一棵常青树，它从实践中来，又义无反顾地回到实践中去。因此，收集、整理、归纳、提升行政领导活动实践的材料必然成为理论工作者的任务之一。

按此想法，本书在结构上安排了四个方面的内容：一是行政领导基本理论，二是行政领导者的素质理论，三是行政领导者的能力理论，四是行政领导者的方法艺术理论。

目前，领导行为研究已引起国内学术界广泛关注，并有数百本专门著作问世。但鉴于领导活动的关联性、复杂性、未知性，似乎仍有说不完的话题。本书侧重研究我国国家机关，尤其是政府机关中的行政领导行为，试图从领导活动的一般规律、原理的基础出发，结合行政领导者的特点，使本书更有针对性，更符合广大行政领导者的口味。但由于条件所限，有好的想法却不一定能有好的表达方式，不妥之处，敬请读者谅解，并希望得到各位的指教。本书参考了许多重要文献，一并致谢。

李 奇

2004 年 8 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政与行政领导	(1)
一、行政领导的涵义	(1)
二、两种社会制度下行政领导的异同	(3)
三、行政领导的地位与职能	(7)
四、行政领导产生的方式	(8)
五、现代行政领导发展的趋势	(11)
第二节 行政领导活动的基本规律	(12)
一、行政领导活动中的矛盾运动	(12)
二、我党领导人对行政领导活动规律的探索	(15)
三、“三个代表”重要思想与行政领导活动规律	(17)
第三节 国外行政领导思想脉络	(23)
一、领导行为二元论	(24)
二、领导方式连续统一体	(25)
三、领导行为四分图	(26)
四、领导行为方格图	(27)
五、领导系统理论	(29)
六、领导功效比较	(30)
七、途径目标理论	(31)
八、经理角色理论	(32)
第四节 中国行政领导思想脉络	(32)
一、中国行政领导思想的主要内容	(33)
二、奴隶社会行政领导思想	(35)

三、封建社会行政领导思想	(37)
第二章 行政领导者的职业生涯和角色规范	(44)
第一节 行政领导者的职业生涯	(44)
一、行政领导者的职业特征	(44)
二、行政领导者的职业过程	(45)
三、行政领导者的成长规律	(47)
第二节 行政领导者的角色规范	(50)
一、角色理论	(50)
二、行政领导者的角色规范	(53)
第三节 行政领导者的领导方式与领导风格	(56)
一、领导方式	(56)
二、领导风格	(57)
三、领导方式与领导类型的关系	(59)
第三章 行政领导者的素质	(61)
第一节 行政领导者素质的意义	(61)
一、行政领导者素质研究的重要性	(61)
二、行政领导素质研究概况	(64)
三、行政领导素质的特点与作用	(68)
四、行政领导素质的基本要求	(72)
五、邓小平的领袖素质	(73)
第二节 行政领导者的素质结构	(76)
一、行政领导者素质的构成要素	(76)
二、孙子的领导素质结构论	(78)
三、行政领导群体的素质结构	(80)
第三节 改善行政领导者素质的途径	(86)
一、教育	(86)
二、培训	(88)
三、实践	(89)
四、修身	(90)

第四章 行政领导者的政治素质	(91)
第一节 政治文明的涵义	(91)
一、现代政治文明的源起	(91)
二、政治文明的演进	(93)
三、“社会主义政治文明”的提出及其重要意义	(96)
四、社会主义政治文明的涵义和特征	(98)
第二节 政治素质的基本内容	(101)
一、政治素质的涵义	(101)
二、政治素质的内容	(102)
三、政治素质与思想素质的关系	(105)
四、政治素质与道德素质的关系	(105)
第三节 提高政治素质的途径	(106)
一、完善领导体制和领导方式	(106)
二、提高马克思主义理论修养和知识水平	(107)
三、树立正确的政治观	(108)
四、提高辩证思维能力	(109)
五、在实践中提高政治素质	(110)
第五章 行政领导者的职业素质	(112)
第一节 行政领导者职业素质的意义	(112)
一、行政领导者职业素质的涵义	(112)
二、职业素质在领导实践中的地位	(113)
三、职业素质与社会素质的关系	(114)
四、职业素质与生活素质的关系	(115)
第二节 行政领导者职业素质的主要内容	(116)
一、职业资格	(116)
二、职业道德	(117)
三、职业成熟度	(117)
四、职业潜力	(118)
第三节 行政领导者的职业精神	(119)

一、职业精神的涵义	(119)
二、行政领导者的职业作风建设	(120)
三、行政领导者职业精神的基本要求	(123)
第六章 行政领导者的文化素质	(127)
第一节 知识文化是行政领导活动的基础	(127)
一、知识与文化的关系	(127)
二、教育在知识文化积累中的作用	(129)
三、文化陶冶与修养	(131)
第二节 行政领导者的知识结构	(132)
一、环境压力与知识结构	(132)
二、学历、知识、能力、成长的关系	(134)
三、构建合理的知识结构	(136)
第三节 行政领导者知识文化素质的改善	(137)
一、行政领导者的学	(137)
二、行政领导者的识	(140)
三、行政领导者的思	(143)
第七章 行政领导者的心理和生理素质	(146)
第一节 行政领导者心理素质的地位	(146)
一、心理素质的涵义和重要性	(146)
二、情商理论	(149)
第二节 行政领导者的生理素质	(151)
一、行政领导者成功的坚强后盾	(151)
二、疾病缠身难成大业	(153)
三、不会休息的人就不会工作	(155)
第三节 行政领导者贪污受贿心理剖析	(156)
一、对腐败有如吃“臭豆腐”的矛盾心理	(156)
二、“不说谁也不知道，不说谁也难查问”的侥幸心理	(157)
三、“有权有势，其奈我何”的霸道心理	(157)

四、“近水楼台先得月”的分羹心理	(157)
五、“看一切都不顺眼”的赌气心理	(158)
六、“临退捞一把”的补偿心理	(158)
七、“狠捞一把，逃之夭夭”的赌徒心理	(159)
第八章 行政领导能力概述	(160)
第一节 行政领导能力的内涵和特性	(160)
一、行政领导能力的涵义	(160)
二、行政领导能力与组织素质的关系	(163)
三、行政领导能力对政府工作的意义	(164)
第二节 行政组织与行政领导能力	(165)
一、行政组织的涵义	(165)
二、行政组织对行政领导能力的吸纳、积淀和释放过程	(167)
三、改革行政体制，优化行政领导能力	(168)
第三节 行政领导能力分解框架	(170)
一、行政领导者的一般能力	(171)
二、行政领导者的特殊能力	(174)
第九章 行政领导者的科学思维能力	(176)
第一节 科学思维能力的重要性	(176)
一、科学思维的涵义	(176)
二、科学思维能力	(177)
第二节 科学思维方式与能力	(179)
一、科学思维方式	(179)
二、科学思维能力分类	(180)
第三节 创新思维方式	(184)
一、常见思维误区	(184)
二、创新思维方式	(186)
第四节 坚持科学发展观	(191)
一、科学发展观的指导意义	(191)

二、科学发展观的精神实质·····	(194)
三、统筹兼顾,提高执政能力和领导水平·····	(196)
第十章 行政领导者的科学决策能力·····	(199)
第一节 决策是行政领导者最重要的能力·····	(199)
一、决策能力的涵义·····	(199)
二、行政领导决策·····	(200)
三、决策与领导素质·····	(200)
四、行政领导决策的类型·····	(201)
第二节 提高科学决策思维能力·····	(204)
一、决策思想比较·····	(204)
二、坚持科学决策原则·····	(212)
第三节 制约决策诸因素分析·····	(218)
一、客观因素·····	(218)
二、心理因素·····	(225)
第四节 行政领导者决策技巧·····	(227)
一、捕捉信息·····	(227)
二、妙借智慧·····	(228)
三、鼓励争鸣·····	(229)
四、择善从之·····	(230)
五、现场“拍板”·····	(231)
六、适当拖延·····	(232)
第十一章 行政领导者的沟通协调能力·····	(234)
第一节 沟通是实现领导目标的基本条件·····	(234)
一、行政沟通的涵义·····	(234)
二、行政组织沟通的方式·····	(235)
第二节 克服障碍,提高沟通能力·····	(238)
一、沟通的障碍·····	(238)
二、提高沟通能力的技巧·····	(239)
三、美国管理学会“良好沟通十诫”·····	(241)

第三节 行政领导者的协调能力·····	(242)
一、协调的涵义·····	(242)
二、常见的冲突原因·····	(243)
三、协调能力的培养·····	(244)
第十二章 行政领导者利益协调能力·····	(247)
第一节 利益协调的重要意义·····	(247)
一、利益的涵义·····	(247)
二、冲突·····	(248)
三、利益冲突与利益矛盾·····	(250)
第二节 我国社会阶级、阶层的结构变动·····	(251)
一、由阶级到阶层·····	(251)
二、我国现阶段社会阶层分化的主要特征·····	(255)
三、新时期阶层矛盾的特点·····	(257)
第三节 政府利益分析·····	(259)
一、政府利益是一种客观存在·····	(259)
二、政府利益与公共利益的冲突·····	(261)
三、政府利益的协调·····	(263)
第四节 利益协调的基本途径·····	(266)
一、利益协调的经济途径·····	(266)
二、利益协调的观念途径·····	(267)
三、利益协调的制度途径·····	(268)
第十三章 行政领导者学习创新能力·····	(269)
第一节 学习的特殊地位·····	(269)
一、学习是新世纪的要求·····	(269)
二、学习能力·····	(271)
三、学习成就名人·····	(272)
第二节 提高学习能力·····	(274)
一、遵循学习规律·····	(274)
二、激励成就动机·····	(275)

三、营造文化氛围·····	(276)
四、建立学习型组织·····	(276)
五、两本书的启发·····	(278)
第三节 拓展创新能力·····	(282)
一、创新的境界·····	(282)
二、创新能力的要素·····	(283)
三、创新 10 法 ·····	(286)
第十四章 行政领导者危机处理能力·····	(292)
第一节 危机理论·····	(292)
一、突发事件与危机的涵义·····	(292)
二、西方社会冲突理论·····	(293)
三、国内新观点·····	(298)
第二节 政府危机管理职能·····	(304)
一、危机的种类·····	(304)
二、公共安全是政府的基本职能·····	(309)
三、危机指数·····	(313)
第三节 科学应对危机能力·····	(316)
一、社会控制·····	(316)
二、传媒影响·····	(317)
三、心理预警·····	(318)
四、联动机制·····	(319)
第十五章 行政领导方法与艺术概述·····	(322)
第一节 方法是通往成功的桥梁·····	(322)
一、行政领导方法与艺术的涵义·····	(322)
二、学者对领导艺术的看法·····	(324)
三、领导艺术的特点·····	(326)
四、领导艺术与领导方法的关系·····	(328)
第二节 行政领导者常用方法·····	(329)
一、从群众中来到群众中去的方法·····	(329)

二、调查研究方法·····	(330)
三、抓中心环节方法·····	(332)
四、系统方法·····	(333)
五、目标管理方法·····	(335)
第三节 革命领袖的领导艺术·····	(337)
一、毛泽东的领导艺术·····	(337)
二、邓小平的领导艺术·····	(344)
第十六章 行政领导者的用权艺术·····	(350)
第一节 权力的基本内涵·····	(350)
一、权力的来源·····	(350)
二、权力的定义·····	(352)
三、公共权力·····	(353)
第二节 行政领导者用权常见问题·····	(355)
一、影响领导用权的主要因素·····	(355)
二、领导用权常见问题·····	(356)
第三节 行政领导者用权艺术·····	(359)
一、组织变革·····	(359)
二、合理授权·····	(360)
三、分配工作·····	(362)
第十七章 行政领导者的用人艺术·····	(365)
第一节 为政之本在于用人·····	(365)
一、治国之道务在举贤·····	(365)
二、人才选用的原则·····	(367)
三、行政领导人才的价值·····	(369)
第二节 识人用人之道·····	(370)
一、识人之道·····	(370)
二、用人之道·····	(371)
三、用人之人·····	(375)
四、贤级律·····	(377)

第三节 走出用人误区·····	(377)
一、用人的心理误区·····	(377)
二、用长容短·····	(380)
第十八章 正副职的领导艺术·····	(383)
第一节 当好正职的艺术·····	(383)
一、正职的涵义·····	(383)
二、正职的思维境界·····	(384)
三、正职与班子团结·····	(386)
四、正职的领导艺术·····	(388)
第二节 当好副职的艺术·····	(392)
一、副职的涵义·····	(392)
二、对副职素质能力的要求·····	(393)
三、副职的领导艺术·····	(394)
四、副职的误区·····	(398)
五、副职为何谋杀正职·····	(401)
第十九章 行政领导者处世艺术·····	(404)
第一节 人际关系·····	(404)
一、人际关系的涵义·····	(404)
二、人际关系的原则·····	(406)
第二节 与上级相处的艺术·····	(409)
一、获得上级欣赏的六大艺术·····	(410)
二、做一个好下属的十种方法·····	(413)
第三节 与下级相处的艺术·····	(416)
一、赢得下属信任·····	(416)
二、营造宽松环境·····	(418)
三、团结合作成功·····	(419)
主要参考文献·····	(422)

第一章 绪 论

行政领导是国家权力网络中的“结”，是国家机器得以运转的基本保障。行政领导的基本职能是进行国家政务和社会公共事务的有效管理。在 21 世纪前 20 年“重要战略机遇期”，我国的行政领导担负着全面实现小康社会目标，进而实现中华民族伟大复兴的繁重任务。行政领导的活动必须遵循自身规律，依法办事，提高素质，讲求方法。国外近百年积累的管理理论和中国数千年来丰富的管理经验为我们做好行政领导工作提供了重要的可资借鉴的思想和方法。

第一节 行政与行政领导

一、行政领导的涵义

行政是国家的组织活动，即国家机关依法对国家政务和社会公共事务的管理。行政有四个基本属性。

行政的主体是国家行政机关。在国外，其主要指承担行政职能的政府；在我国，除政府外，还应包含党委系统、人大系统和政协系统的主要职能。

行政的权限由法律规定。我国已颁布有关行政权限的正式法律文件 400 余个，中央和地方性法规千余个。法律法规体系基本建立，行政活动的内容、形式、程序等有了相关的法律依据。

行政的对象是国家政务和社会公共事务。国家政务即国家的政治事务，反映国家占统治地位的阶级的共同意志，如国家领土完整、主权归属、阶级地位与力量对比等；社会公共事务指“公权”合理发挥作用的领域和相关事务。

行政的目的是维护社会公共利益，促进社会全面进步，这是行政组织的合法性源泉和立身之本。

行政领导是指行政管理活动中的各级领导者及其领导行为，是行政领导活动中人与事的有机统一。从词性来看，行政领导可以是名词，指行政领导者；也可以是动词，指行政领导活动。本书侧重于行政领导者，兼顾行政领导活动。

行政领导有以下基本特征：

阶级性。国家是阶级统治的机关。行政是国家有组织的活动，是行使国家权力，以组织、执行等方式从事国家管理的活动。行政领导则是依照国家法律，以谋求实现国家目标，完成政府使命的一种活动过程。因此，行政领导最本质的特征，是其具有鲜明的阶级性。

强制性。任何权力都具有强制性，而行政领导行使的是国家权力，与其他权力相比较更具有特殊的强制性。在我国，由于国家性质是社会主义，人民是国家的主人，国家的一切权力都属于人民，所以，行政领导的强制性和民主性是相互统一的，即对人民实行民主管理，对敌人则实行专政。

约束性。行政领导主要是依靠国家权力、国家法律和规范来实施和进行领导。法律施及全民，同时，国家行政机关的领导者又依法拥有制定政策、发布命令的权限，在实施领导时，行政领导者是以政府代表的身份出现的。因此，在行政领导者所管辖的区域内，一切机关、部门、单位和公民都毫无例外地要受到约束。

执行性。亦称从属性。各级行政机关是国家权力机关的执行

机关。按照宪法的规定，我国地方各级行政机关接受双重领导，即既受国家权力机关的领导，又受上级行政机关的领导。因此，行政领导的一切行政管理活动，在按照法律办事的前提下，既要贯彻执行国家权力机关的决议，又必须贯彻执行上级行政机关的命令、指示、决定，各级行政机关在采取行政管理措施或发表命令、决定时，不得违背国家权力机关的意志和上级行政机关的决定精神，并对其负责，受其监督。

广泛性、综合性。行政领导是一种高层次的管理活动，范围极为广泛，涉及包括各个机关、单位、部门在内的一切领域。它所要管理的事情和处理的问题多种多样，错综复杂，而且几乎都是综合性的。越是高层的行政领导，其综合性越强。

二、两种社会制度下行政领导的异同

在原始社会，人们为了维持最基本的物质需求，协调个人活动，以适应群体的生存和发展，就必须要有统一的指挥协调和分配，故几乎从人类一出现就产生了以部落形式存在的领导活动。

原始社会的人们按一定的血缘关系，结成规模不等的群体，称为氏族部落。部落的最高领导机构是由本部落成年男女参加并享有平等议事权的部落议会。最高首领为酋长，由本部落最受尊重的长者、智者、贤者、勇者担任，下设若干领导分管各种公共事务。如果发现其中有不称职的，则由部落议会随时罢免撤职。这就是史书上所说的“禅让制”。

国家的出现，使行政领导的质发生了里程碑式的变革。禹的儿子启废弃传统的“禅让制”，自己继承了父亲的位置，从此，权力更替方式变化为父传子的“世袭制”，我国历史进入了阶级社会的第一个形态——奴隶社会。

在奴隶社会，奴隶主高居于社会之上，不仅对奴隶进行残酷的剥削和压迫，而且还拥有奴隶的人身，原始社会民主的领导变