

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

质为强权政治。奴隶主国家的职能主要是组织生产，指挥战争，防御外敌，镇压奴隶及平民反抗，协调奴隶主阶级内部矛盾。奴隶主与奴隶是等级森严的统治者与被统治者的关系。奴隶主统治的手段主要是通过国家机器，依靠官吏、法律、军队、监狱等暴力手段实行专制独裁。

这种家长式统治，被顺利地移植到了封建社会。封建社会除了在人身归属上有重要变动外，其统治阶级——地主阶级的统治实质并没有根本改变，“君权神授”、“家天下”的统治方式与当时的生产方式是相适应的。

资本主义社会从封建社会脱胎而来，初期仍然沿袭了家长制的统治方式。18世纪工业革命后，由于科学技术的进步和生产规模巨大，资本家个人的独断专行越来越不适应大生产的要求，于是专家式的领导便应运而生。第二次世界大战以后科技的飞速发展又使专家个人领导被专家集体领导所取代，这反映了现代化大生产过程中领导活动的复杂化和社会化。一方面，领导活动表现为资本价值的增值过程，体现在资本主义综合国力的不断增强上；另一方面，领导活动表现在对国家的管理上，体现在社会公众生活水平的不断改善上。

社会主义社会是与私有制社会有着本质区别的社会。在这个社会中能够建立新型的、民主平等的人际关系，尤其是行政领导者与被领导者之间的关系被确定在社会主义民主政治的基础上，因而社会主义社会的行政领导是一种完全新型的行为范畴。当然，目前的社会主义制度是在不发达的资本主义社会基础上建立的，是初级的社会主义社会，自身存在许多不完善的地方，正是这样的历史和现实条件，才使社会主义社会行政领导与资本主义社会行政领导既有相同相似之处，也有自己的独特之处。

相同之处在于：

两者所处的时代背景相同。以高科技为代表的社会化大生产

是目前社会生产方式的主体，由此形成政治多极化、经济全球化、生活方式多样化的基本格局，和平与发展仍是世界的主题。这是两个社会行政领导共同面临的客观现实。寻求在世界范围的共同行动，以争取合理的国家利益是负责任的行政领导的共识。因此，对话与合作是双方沟通的主要形式。

两者治理的手段相似。统治和治理是现代国家通用的两种手段，但统治和治理的分量则必然随着社会的进步状态有所不同。一般的情形是社会进步处于较低状态或国家安全处于危险境地时，统治的分量较重，反之治理的分量较重。我国目前仍是发展中国家，但由于我们的政治、经济、社会均处于较为良性的运行状态，强权统治的时代已经过去，而国家治理已成为行政领导富民强国的主要手段，因此在这一领域，我国的行政领导与发达国家的行政领导有着极为广阔的合作空间。

二者的行为结果类似。行政领导活动必然产生相应的结果。我国的行政领导本质上是代表最广大人民群众的根本利益，因而其领导活动的最终结果是国家强大、人民幸福、民族兴盛、社会全面发展。资本主义国家的行政领导虽然从根本上是为本阶级的利益服务，但由于人民利益的不可抗拒，资产阶级的行政领导者在与广大公众的长期“互动”中也懂得失去民众将失去政权这一真理，因此在政治安排、利益平衡、社会保障与安全等方面不得不更多地考虑广大公众的利益，客观上使社会得到发展，人民得到实惠，使资本主义仍有较大发展空间。

不同之处在于：

两者的出发点和归结点不同。社会主义国家行政领导的出发点是全心全意为人民服务，以最广大人民群众的根本利益为最高宗旨，归结点是最终在全世界实现共产主义。而资本主义国家行政领导的出发点是维护资产阶级少数人的根本利益，公民得到实惠现象仅是其围绕主观出发点进行操作而导致的客观后果，出于

资产阶级的阶级本性，国家的基本点仍然是维护资产阶级的长久统治。当然，现在资本主义的发展过程，本身也包含着越来越多的社会主义因素，因此资本主义本身孕育着社会主义，社会主义终究要代替资本主义，这是资本主义国家的行政领导无法改变的客观规律。

两者的地位不同。社会主义国家的行政领导者与被领导者——广大人民群众的地位相同，没有高低贵贱之分，是一种平等的关系。行政领导者是受人民委托代行政职权代表，除了人民的利益外没有自己的特殊利益。因此，行政领导者是人民的公仆，其根本职责就是为人民服务。而资本主义国家的行政领导者则具有双重身份，一方面是资产阶级管理国家的官员，另一方面又是受资本家剥削的雇佣劳动者，因此，资本主义国家的行政领导者必然成为一个具有自己特殊利益的利益集团，不可能真正融入到广大人民群众中，也不可能全心全意为人民服务。

两者的行为动力不同。社会主义国家的行政领导者是人民的公仆，其行为动力来自于人民群众对国家富强的期望和对幸福生活的向往，同时也来自于实现自身价值的内在需求，因此，他们在进行领导活动时，总是抱着积极的态度，满腔热情地、自觉自愿地投入工作。而资本主义国家的行政领导者所具有的双重身份，使他们不可能真正把群众放在心上，其行为动力主要来自于职业需求，而职业需求只是一种个人谋生存、求发展层次上的行为，不能与社会主义国家的行政领导者的胸怀相比。

总之，行政领导是社会活动的必然产物，它与行政组织有同样悠久的历史，并伴随着这种组织规模的扩大和结构的日益精密而不断得到加强。即使阶级社会消亡，行政领导活动还会存在，只是在内容、形式、方法上发生变化而已。

三、行政领导的地位与职能

阶级社会中的行政领导是国家机器的支柱，虽然不同的社会形态行政领导有不同的质的规定性，但从国家机器这一概念来说，行政领导的组织最严密、数量最多、分布最广、活动能量最大，始终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。如果说行政领导是一种决定国家机器运转的动力，那么，可以认为，行政领导者是维持与推动国家机器的主动力，他们直接关系到一个国家的兴衰、前途与命运。

进入 21 世纪，行政领导的地位更加重要，不仅是维持与推动国家机器的主动力，而且承担着发展经济、占领科技制高点、增强综合国力、完成民族复兴的伟大使命。当今社会，政府行政体系与市场体系已成为控制社会、影响社会最大的两股力量。理论研究和实际经验均表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。

行政领导的职能是职位、职权、职责三位一体的有机结合。职位是指一个具体的领导存在于某个具体的单位和组织之中，由“块块”和“条条”组成纵横交错的权力金字塔网络，每个交叉点就代表一个职位。

我国的行政领导职位有以下特点：第一，领导职位是指其在国家行政组织中所具有的合法地位、工作岗位和所承担的行政职务。第二，行政领导职位的设置，必须遵循严格的程序，必须确定职位的工作范围和工作项目、工作量、职权标准等，个人无权任意设置、改变、废止领导职位。第三，行政领导职位有上下之别，无贵贱之分。

职权是指行政领导在一定职位上所具有的合法性权力，一般包含事权、人权、财权三种基本权力。

我国的行政领导职权有以下特点：第一，行政领导职权是履

行职责必备的、并同职位联系的职权，除此之外，没有任何特殊，不得为其他目的滥用职权。第二，职权的行使有严格的限制，即职位高低和职责大小的限制，职位范围、职责目标和行政区域的限制，还要受党组织、上级行政机关、国家法律、人民群众以及各类社会组织的监督制约。第三，行政领导职权所代表的是国家利益，对领导者而言，它既是权力，不得任意被侵犯；又是义务，行政权力的承担者必须用它为国家服务，不得随意放弃。

职责是行政领导对组织应负的责任，一般包含政治责任、工作责任和法律责任三类责任。

我国的行政领导职责有以下特点：第一，对中国共产党负责。中国共产党是社会主义事业的领导核心，坚持党的领导是我们事业成功和取得胜利的保证。因此一切从事行政领导的工作人员都必须向党负责，自觉接受党的领导，正确执行党的方针政策。第二，对国家权力机关负责。根据宪法规定，全国人民代表大会是国家的最高权力机关，地方各级人民代表大会是地方的最高权力机关，各级人民政府的工作必须对其负责。各级领导必须执行人民代表大会的决议，各级政府的行政首长必须向人民代表大会报告工作，自觉接受其监督和领导。第三，对国务院和上一级行政机关负责。第四，对司法机关负责。依法行政是现代国家管理的主要趋势，行政领导机关一切活动、一切工作都必须在法律规定的范围内进行。第五，对人民负责。社会主义国家的一切行政机关是为人民服务的，行政领导是人民的公仆，要向人民负责。

四、行政领导产生的方式

行政领导的产生具有多样性，不同的产生方式，对行政领导者的要求产生的实际效果和影响是完全不同的。因此研究行政领导者的产生方式与制度，具有非常重要的理论和实际意义。

1. 委任制。委任制，亦称任命制，就是按有关的法律规定，经过组织考察，直接通过决定和命令委任其所需人员以某种领导职务。这是我国行政领导者产生的主要方式。根据我国有关法律规定，委任制主要适用于政府部门中除政府组成人员以外的领导职务。这种产生方式的优点是：权力集中，责任确定，指挥统一，不受牵制，行动迅速，效率较高。特别是有的政府部门实行行政首长负责制以后，行政首长对他所管辖事务的处理负有完全的责任。为了确定责任，便于领导，对其部门内的领导职位应该拥有决定权，才能做到管人与管事相一致。委任制能较好地适应这种要求。但委任制在实践中也暴露出许多不足和弊端。由于领导者的能力有限，很难全面把握任用者的情况；同时，如果对领导者本人缺乏有效的监督和约束，易出现从个人好恶、个人目的出发的拉帮结派，人身依附等现象。

2. 选任制。所谓选任制，就是通过选举的方式产生行政领导者。这种方式大多适合于对人民，对国家负有政治责任、具有决定权的领导者。根据我国宪法和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，我国的政府组成人员均由选举产生，由人民代表大会决定其任免。具体来看主要包括以下人员：中央机关包括总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长等；省级机关包括省长、副省长、自治区主席、副主席、市长、副市长、秘书长、厅长、局长、委员会主任等；县级机关包括州长、副州长、县长、副县长、市长、副市长、区长、副区长和局长；乡镇机关包括乡长、副乡长、镇长、副镇长。选任制的优点是：能克服凭个人好恶决定人事安排，较好地克服拉帮结派、个人依附等宗派主义现象，同时充分体现民主精神和有效地发挥政府的社会职能，防止政府组成人员由人民公仆变成人民的老爷。

选任制适用于产生负有政治责任的主要行政领导者，如果任

何行政领导都不加限制地使用选任制，那么就不能取得理想的效果。选任制有自身的局限性：它不适用于产生科技和专业领导者。因为专业管理者强调业务水平，一个人即使群众威信高，但不是专家内行，也不能有效地进行领导。

3. 考任制。所谓考任制，就是通过考试的方法产生行政领导者的方式。考任制一般是由国家专门机关制定统一标准，按照公开考试，择优录用的程序产生行政领导者。古代中国的科举制就是最早的考任制。

考任制有以下优点：第一，能体现公开性和公正性。由于考任制的考试方法、程序、条件是公开的，因此它能有效地防止仅凭领导者个人好恶决定晋升的弊端。第二，选才范围宽。只要符合条件者都可以参加考试，因此能吸引广大有真才实学者前来报考，有效地克服了委任制只在领导者周围狭小圈子里选拔领导的弊端。第三，能体现竞争性。这是因为决定其晋升的依据是考试成绩，考任制是根据成绩择优录取，优胜劣汰，符合竞争法则。

考任制的不足之处是现在还没有一套有效的考试方法来测评与领导职务有关的各种方法，考试多局限于对人的科学文化水平和知识水平的测试，对于能力的测试不易做到准确，考试方法还需要不断的完善和发展。

4. 聘任制。所谓聘任制，就是根据工作需要和职务要求，用签订合同或发聘书的方式，聘用某些人员在一定的任期内担任一定的行政领导职务的任用方式。这种方式的优点在于：一是解除干部职务的终身制，解决干部的能上不能下的问题；二是能解决本地区、本单位的人才缺乏问题，改变人才分布不合理的状况；三是有效打破干部管理体制的“部门所有制”，促进人才的合理交流。

聘任制主要适宜于专业技术职务和基层领导职务。近年来，我国众多乡镇政府部门、企事业单位广泛采用了这种方式，取得

了很好的效果。

五、现代行政领导发展的趋势

第二次世界大战以来，以生物工程、光纤通信、新材料、新能源等高新技术群体为核心的新科技革命席卷全球，对社会进步、经济发展、生产和生活都产生了极其广泛而深刻的影响；以系统科学、行为科学为代表的社会科学为领导科学奠定了新的理论基础；以计算机、现代通信为代表的信息技术为领导科学提供了先进的领导手段；社会化大生产、世界经济一体化、改革开放、社会主义市场经济的时代潮流使管理从传统方式发展到现代管理的崭新阶段。在这种时代背景下，现代行政领导出现以下发展趋势。

1. 集体的科学领导取代个体的经验领导。在漫长的人类社会历史长河中，古今中外产生过许多卓越的领导人才，创造了许多彪炳史册的伟业，他们的共同特点都是凭借他们个人的知识、经验和智慧，发挥其领导才能。这种个体的经验领导，都是与当时的小生产方式相适应的。现代的社会化大生产不仅规模大、分工细、联系广、发展快、功能多，而且结构复杂、因素多变，往往“牵一发而动全身”，因此，凭借传统的经验领导就越来越不能适应形势的需要，领导科学化、现代化已成为时代的必然。当然，领导者个人的知识、经验、智慧和才能等仍然是很宝贵的，但是只有在现代集体的科学领导中，才能得到运用，充分发挥其作用。

2. 领导与管理由合一走向分离。在小生产条件下，领导与管理往往是合二为一的，一个人既是领导者又是管理者，既作决策，又管执行。19世纪中叶产业革命完成以后，机器生产代替了手工劳动，工厂代替了作坊。由于生产规模的迅速扩大，迫切需要有大批的专职管理人员，从而使管理阶层迅速兴起。由于企

业规模的不断扩大和组织机构的日趋复杂，促使了领导权的分离，产生了“经理制”，使资本家被迫把管理权让给雇佣的经理，自己只作为老板在企业中收取红利。

3. 信息反馈的作用越来越重要。当今社会已经进入信息时代，信息和知识的掌握与运用，越来越显得比资本和产品的积累更为重要，尤其是信息的反馈对事业的兴衰成败往往具有决定性的意义。现代社会信息复杂多变，领导决策往往很难做到万无一失，为此必须善于随时从不断发展变化的形势中捕捉新的信息，从实际情况出发，及时修正、充实、调整或更新原有的决策，这就必须加强信息反馈工作的力度，充分发挥其功能，以保持应有的应变能力，减少和避免不应有的失误。

4. 智囊与参谋的作用越来越重要。在现代的社会化大生产中，往往是高度专业化和高度综合化结合在一起的，所涉及的专业领域和知识范围往往既深刻又广泛，仅仅依靠领导者几个人的努力，难以胜任甚至完全无能为力。为此必须加强智囊团的建设，依靠各有关方面的专家，充分发挥其作用，以实现领导工作的科学化。智囊团的主要作用是：为领导决策提供咨询服务，充当领导的“外脑”；及时把决策执行的情况反馈到决策中心，充当领导的“耳目”；对未来的发展前景作出预测，充当领导的“尖兵”。所以，从某种意义上说，没有智囊，就没有现代领导工作，也就无法实现领导决策从经验到科学的转变。

第二节 行政领导活动的基本规律

一、行政领导活动中的矛盾运动

进入 21 世纪，国家和社会公共事务管理的难度越来越大，

各种因素相互交织，变化极快，行政领导已成为一门高挑战、高风险、高智慧、高责任的职业。因此，如何在纷繁复杂的现象中把握事物的真实，是每位行政领导者面临的重大课题。

行政领导活动是一个充满了矛盾的过程，也是一个认识、分析和解决矛盾的过程，按照毛泽东同志辩证唯物主义认识论的思想，行政领导活动主要受两对矛盾的制约。

（一）主观与客观的矛盾

这是一对关系到人们改造世界的实践活动成败的关键性矛盾。世界是永远存在着的客观现象，行政领导者作为行政领导活动的主体，首要的任务是正确认识客观世界，科学合理地与客观世界发生互动，从而顺利完成行政领导活动。

分析行政领导活动失败的许多案例，大多都可以归结为因主观愿望脱离客观实际造成许多行政领导者没有对其所面临的问题作深入细致、充分可靠的了解，就忙于作决定，进入实施状态，其结果是给党和人民以及自己带来损害。毛泽东同志批评道：人们要想得到工作的胜利即得到预想结果，一定要使自己的思想合乎客观外界的规律性，如果不合就会在实践中失败。战争中打胜仗的勇敢而明智的将军是那些能够“熟识敌我双方各方面的情况，找出其行动规律，并且运用这些规律于自己的行动”的人。毛泽东同志明确指出：人的正确思想，只能从社会实践中来。鉴于主观主义对党的工作的危害性，毛泽东同志严厉批评道：这种反科学的反马克思列宁主义的主观主义方法，是共产党的最大敌，是工人阶级的最大敌，是人民的最大敌，是民族的最大敌，是党性不纯的一种表现。他特别推崇“实事求是”的思想路线，并将其作为中共中央党校的校训。

实事求是解决行政领导活动中主观与客观矛盾运动的基本原则。“实”就是行政领导活动中所要面对的客观事物，“是”就是行政领导活动中的客观规律，包含两层意思，一是在行政领

导活动中加深对国家和社会公共事务的认识，不断探索其规律性，求得真知；二是将已知的规律性运用到新的行政领导活动的实践中，用已知领导未知，探求未知。这是一个渐进的、永无止境的认识—实践—更高认识—新的实践的过程，也是一个不断认识行政领导活动规律、改善国家和社会公共管理质量的连续过程。

（二）领导者与被领导者的矛盾

这是一对存在于行政领导活动始终的基本矛盾。只要有领导活动，领导者与被领导者的关系就已成立，两者就构成一对矛盾。在新民主主义革命时期，毛泽东同志就指出：政府和人民之间，军队和人民之间，军官和士兵之间的关系，是一个最基本的问题。这个问题不解决，战争的胜利是无从谈起的。在这对矛盾中，领导者一般居于主导的、支配的和决定性的地位，而被领导者一般居于从属、服从、和被动的地位。这种现象反映两个基本事实：（1）行政领导者和被领导者之间存在一种支配与被支配的关系，行政领导活动所涉及的主客体之间存在着不平等的现实关系。但这是一种客观上需要的机制性关系，不同于直接表现为欺压剥削等价值性关系。（2）行政领导者行为有巨大的影响力和控制力，这是正式、非正式权力权威的具体表现。这说明行政领导者是以行政法定权力和个体权威为后盾的，没有权力权威就无法改变被领导者，也就不存在有效的领导行为。

行政领导者与被领导者经常处于互动状态，可形成以下四种状态：

一是行政领导者综合素质较高，有较强的自律意识和能力，而被领导者也有较高的素质与之相配合，这样就能够形成最佳领导状态。这是一种领导的理想状态和目标状态。

二是行政领导者的综合素质较高，但被领导者的素质相对较低，这是领导的一般状态。行政领导者处于支配地位，可以通过

组织手段，正面推动被领导者提高素质，从而形成良性互动。

三是行政领导者的素质较低，被领导者的素质较高，这是一种不平衡的状态，也是最容易产生矛盾的状态。为消除这种现象，就要建立制度和借助科学手段将低素质者果断、迅速地淘汰掉。

四是行政领导者和被领导者的素质都较低，这只能使二者在低层次上协调和徘徊。改变这种状态的难度较大，而且时间较长，最好通过外部因素的积极参与进行重组。

群众路线是解决行政领导者与被领导者矛盾的基本原则。人民群众是物质生产和精神生产的主体，是先进生产力的物质承担者，是推动社会变革和历史前进的决定性力量；同时，人民群众又是历史的价值主体，人民群众的需要和利益体现了历史发展的客观规律，是与历史发展的客观规律相一致的。人民群众的历史地位决定了行政领导者在处理各项事务，尤其在处理与被领导者关系时必须走群众路线，坚持一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去；反对只靠少数人发号施令的做法，要启发群众的觉悟，充分调动群众的积极性，善于尊重和集中群众意见，加强党内外民主，反对主观主义和官僚主义，发挥两个积极性，做好行政管理工作。

二、我党领导人对行政领导活动规律的探索

规律是指事物内部的、本质的、必然的联系。行政领导活动的规律是指在从事国家政务和社会公共事务的管理活动过程中诸要素，诸环节之间内在的、本质的、必然的联系。其包含三层意思：一是行政领导者进行领导活动的规律，是其对各种领导要素进行把握和运用的规律。二是揭示行政领导者解决主观与客观之间、领导者与被领导者之间的矛盾规律。三是行政领导活动的规律是不断深化和发展的。

党的几代领导人在长期、复杂的领导活动中积累了大量理论与经验，从不同的时代角度对进行中国革命和建设的领导活动进行了从经验积累到理论思考的探索，形成了对领导活动规律认识的一系列重要成果。

毛泽东同志是我党第一个形成领导思想、探索领导规律的马克思主义者。毛泽东所处的历史时代和中国特有的社会环境，是其领导思想产生的客观条件；马克思列宁主义是其领导思想产生的理论基础；马克思主义的世界观、人生观、价值观，及其高尚境界、非凡胆略和独特气质是其领导思想产生的主观因素。毛泽东同志的突出贡献在于将马克思主义的世界观、方法论用于研究中国革命和建设过程中的领导现象，提出领导活动是有规律可循的，强调领导者的主观能动性，重视完成领导活动的方法、群众基础、领导体制、个人素质等相关因素的优化与组合。

邓小平同志以其简洁明了、求真务实的风格创造了领导学上的一座丰碑。他的突出贡献在于解放思想，实事求是，从根本上重新确立了正确的思想路线；提出“领导就是服务”的思想；领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性的思想；领导工作要坚持原则性、系统性、预见性和创造性的思想，以及他崇高而独特的领导风范。

江泽民同志大力促成领导科学真正成为一门学问。江泽民对领导理论规律的认识，首先在于他第一次明确号召各级领导干部都要研究领导科学。他指出：领导科学就是指领导工作中合乎规律性的东西。这在我党领导人中还是第一次。他论证道：我们在长期革命实践中，积累了许多领导经验，要把它上升到理论上来，使之科学化。我们党的领导人毛泽东、周恩来、刘少奇等的著作中关于这方面的论述，就是从革命实践中总结出来的带有规律性的东西。领导科学是一项高度综合性的科学，它要解决的问题是现代化建设中的综合问题，需要综合运用政治、经济、哲

学、科技、社会等各方面的多学科知识。面对着这样复杂的问题，现代领导工作要做到决策科学化，不研究领导规律是不行的，因此，每一个领导者都应该认真学习领导科学，使自己从自在状态转入自为状态。正是基于这样的认识，以江泽民同志为首的第三代领导集体从对新时期中国社会改革与进步的全面把握和卓有成效的工作对领导规律的认识作出了重大贡献，其成果集中体现在“中国共产党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的发展方向，代表中国最广大人民的根本利益”，即著名的“三个代表”重要思想上。

三、“三个代表”重要思想与行政领导活动规律

“三个代表”重要思想内涵丰富，博大精深，涵盖了经济、政治、文化和党的建设各个领域，体现在改革、发展、稳定，内政、外交、国防，治党、治国、治军各个方面，是一个系统的科学理论。

第一，“三个代表”重要思想为新时期积极探索行政领导活动规律提供了科学的思想武器。有效的行政领导活动离不开科学理论的指导，而科学理论最重要的特征，就是对社会发展规律和趋势的正确认识和把握。“三个代表”重要思想以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，从生产力与生产关系，经济基础与上层建筑矛盾运动的实际出发，阐述了当今世界和中国的变化归根到底是生产力发展、社会文化变革以及人民利益实现方式发生了巨变。清醒面对世界社会主义运动和资本主义社会的新变化，深化了对社会主义和资本主义发展进程及其相互关系的认识，为我们把握人类社会发展趋势，明确社会主义初级阶段的目标任务提供了科学依据。“三个代表”重要思想以宽广的理论视野，将共产党执政、社会主义建设与人类社会发展趋势联系起来，深刻回答了我国革命和建设等一系列带根本性的重大问题。“三个代表”