

基层领导干部工作方法概论

主编 舒榕怀 殷国伟 朱 伟



浙江大学出版社

基层领导干部工作方法概论

主编 舒榕怀 殷国伟 朱 伟

浙江大学出版社

(浙)新登字 10 号

基层领导干部工作方法概论

主编 舒榕怀 蓝国伟 朱 伟

责任编辑 周庆元

浙江大学出版社出版发行

湖州市社科联印刷厂印刷

850X1168 1/32 开本 印张 6.75 152 千字
1993 年 11 月第 1 版 1993 年 11 月第 1 次印刷
印数 0001~2000

ISBN7-308-01421-5/C·128

定价 4.50 元

前 言

江泽民同志在党的十四大报告中指出：“党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。各级党委要采取得力措施，努力把基层党组织建设成为团结和带领群众进行改革和建设的战斗堡垒。”基层党组织的战斗堡垒作用，要通过基层干部的努力工作才能得到体现。《基层领导干部工作方法概论》一书就是根据这一精神编写的。

本书作者在编写过程中，研究了现有有关领导科学方面的一些论著，结合在社会主义市场经济体制形成过程中基层组织所遇到的新问题，运用了领导学、管理学、人际关系学、人才学、社会心理学、伦理学等相关学科的最新成果，力求使本书在选题、内容等方面有所新意，更加切合基层单位的客观实际。本书既可以作为干部理论教育的教材，也可以作为领导干部、思想政治工作者的参考书。

本书由舒榕怀、殷国伟、朱伟任主编。为本书撰稿的各章作者是（按章次顺序）：舒榕怀（第一章），殷国伟（第二章），郭佑（第三章），叶理中（第四章），朱伟（第五章），沈鑫元、朱廷林（第六章），陈朝晖（第七章），柴培良（第八章），沈双根（第九章），吴铁成（第十章），陈水泉（第十一章）。全书由舒榕怀统稿。

本书在编写过程中，参考了有关的著作，在此一并表示谢意。

由于水平所限，书中难免有错漏和不足之处，恳请读者批评指正。

编 者
一九九三年八月

目 录

第一章 领导与领导者	(1)
第一节 领导.....	(1)
第二节 领导者.....	(7)
第三节 领导的有效性理论	(15)
第二章 领导者最根本的思想方法	(21)
第一节 实事求是是领导者最根本的思想方法 ...	(21)
第二节 坚持实事求是的基本原则,实现科学领导.....	(26)
第三章 领导与决策	(35)
第一节 决策的概念与种类	(35)
第二节 科学决策的原则	(38)
第三节 决策制定、实施的基本步骤.....	(44)
第四节 决策者的素养要求	(48)
第四章 领导与用人	(52)
第一节 选人	(52)
第二节 善任	(63)
第五章 领导与激励	(72)
第一节 激励理论	(72)
第二节 激励方法	(87)
第六章 领导者的工作艺术	(96)
第一节 处理事务的艺术	(96)
第二节 掌握时间的艺术.....	(103)

第三节	协调人际关系的艺术·····	(110)
第七章	领导者的素质与威信·····	(116)
第一节	领导者的素质及其内容·····	(116)
第二节	领导者的威信·····	(124)
第三节	提高领导者素质,强化团体凝聚力 ·····	(128)
第八章	思想政治工作概述·····	(134)
第一节	思想政治工作的本质·····	(134)
第二节	思想政治工作的研究对象·····	(139)
第三节	现代化建设中思想政治工作的重要意义 ·····	·····
	·····	(146)
第九章	思想政治工作的原则和方法·····	(152)
第一节	思想政治工作的原则·····	(152)
第二节	思想政治工作的方法·····	(161)
第十章	思想政治工作的艺术·····	(167)
第一节	推心置腹,晓之以理 ·····	(167)
第二节	立足感化,以理服人 ·····	(175)
第三节	个别指导,因人施教 ·····	(181)
第十一章	领导效能及其考评·····	(187)
第一节	领导效能的内容和意义·····	(187)
第二节	领导效能的考评原则和方法·····	(192)
第三节	努力提高基层干部的领导效能·····	(199)

第一章 领导与领导者

领导是人类社会的重要活动。现实生活中，一个地区、一个单位的兴衰，一项工作、一项事业的成败，在很大程度上取决于领导者及其以他为主角的领导活动。研究、探讨领导与领导者，是我们阐述基层领导干部工作方法的逻辑起点。

第一节 领 导

一、领导的涵义

“领导”一词是我们经常使用的一个概念，然而我们事实上是在两种不同的意义上使用这一概念的：有时我们把“领导”看作一个行为过程，如“在党中央的领导下”；而有时又把“领导”当作实施领导行为的人，如“各位领导”。为了深入地研究有关领导的理论，有必要将“领导”的这两种意义作一区分。我们把“领导”界定为一种行为过程，而把实施领导行为的人，称作“领导者”。

一般认为，较难给“领导”一词下一确切的定义。我国出版的《辞海》一书，就没有“领导”或“领导者”的条目。根据近几年领导学研究的成果，对“领导”一词大致有如下三个定义：一是“领导就是服务”；二是“领导是一种社会群体的指挥活动”；三是“领导就是在组织中率领或影响全体工作人员，在一定条件下实现某种目标的行为过程”。

我们认为,第三种提法比较切合“领导”的定义。说“领导就是服务”,这只是说了领导的一种功能,而并没有揭示领导的内涵;从外延上讲,“领导”与“服务”两概念并非相等,“服务”远比“领导”概念的外延广泛,在我们国家里,不仅领导是服务,其它的工作不也都是围绕着人,为人民服务吗?说“领导是一种社会群体的指挥活动”,作为一个定义,似乎还没有展开,不够完整,因为它没有揭示领导活动与其它指挥活动(如管理、统治等)的区别。

“领导”二字的选词非常巧妙:“领”者,统领、率领也;“导”者,引导、指导也。领与导相辅相成,构成了全部的领导活动,即所谓“领而导之”。领导者统领、率领别人,依靠的是某种法定权力,具有强制性;而要引导人,指导人,则是要为人表率,靠的是领导者自身的影响力,并不具有强制性。因此,领导的过程就是一方面运用权力去率领、带领群众,另一方面是运用自身的影响力去引导、指导群众。而率领群众、引导群众的目的,都是致力于实现某种既定目标。所以,本书将“领导就是在组织中率领和影响全体工作人员,在一定条件下实现某种目标的行为过程”来界定“领导”一词。

二、领导的要素

有人以为,领导活动就是领导者的工作,领导活动的有效与否只是取决于领导者的素质和能力。但经常有这种情况:同一个领导者在此单位工作得心应手,而到彼单位工作却一筹莫展。这说明,由于领导活动是一个动态的行为过程,所以领导并非是单因素的行为,而是由众多因素构成的双向的乃至多向的系统。一般认为,领导要素包括:领导者,被领导者和客观环境。

领导者是领导行为活动的主体。在一个单位中,为实现一

个既定目标而统率、引导群众，领导者是主体，起了关键的作用，离开了领导者，领导行为将不复存在。被领导者是指领导者所辖的个人或组织。被领导者一方面接受领导者的领导，另一方向又参与领导活动，而且他们对于本组织的关心程度，从根本上决定着领导效绩。因此，针对不同的被领导者，施以不同的影响力，直接关系到领导的效率。事实说明，在领导者与被领导者之间，领导者应具有可塑性、应变性，领导者应根据不同的被领导者，不断变换领导方法。适应一切工作对象的一成不变的领导方法是不存在的，这样的领导者也肯定是不成功的。客观环境是领导活动中不可或缺的一个要素，它是指领导者和被领导者共同作用的客体，这一客体既可以指不同时期的客观环境，也可以指不同地点的客观环境。客观环境既为领导者提供了大显身手、创造业绩的舞台，也影响和制约着领导者的思想和行为。一次有效的领导过程，一位成功的领导者，必须因时制宜、因地制宜，根据客观环境的变化，审时度势，去导演有声有色的活剧。

领导活动的三要素表明：第一，领导者的品质是可以培养的；第二，领导者的领导行为，即如何统率、引导群众的方法是由被领导者的特点所决定的；第三，领导行为的有效性是随着客观环境的变化而变化的。

三、领导体制

领导活动的实质是为了实现某一既定目标，从而把领导的诸要素整合在一个有机的系统之内，这就需要借助于一定的形式。这种领导的意图和职能借以实现的组织机构形式，就是领导体制，它是指领导系统上下左右之间职责权力的划分，以及实施领导职能的组织形式和组织制度。

由于划分依据的不同，领导体制的类型是多种多样的。从

历史发展的进程来看,有原始社会氏族、部落的自然式领导,有奴隶社会、封建社会的专制式领导,有现代社会大生产的管理式领导等等。从领导工作的性质和对象上来看,有政治领导、业务领导、行政领导、学术领导等等。从领导活动的层次上来看,又可以划分为高层的、中层的、基层的领导等等。我们在这里侧重从领导权限划分的角度,探讨领导体制的类型。

一般来说,从上下级之间的权力划分来看,领导体制可分作集权制和分权制;从同一系统、单位的决策方式来看,有一长制和委员会制之分。

(一)集权制和分权制

集权制是一切权力都集中于上级机关,下级机关只能根据上级机关的规定和指示办事,没有多少主动性和灵活性。分权制是指下级机关在自己管辖的范围内有权独立自主地决定问题,上级对下级决定处理的事情不得干涉。

集权制和分权制各有利弊。

集权制的优点是:政令容易统一,力量集中,能统筹兼顾,指挥方便。其缺点是,容易“一刀切”,照顾不到矛盾的特殊性,若处理不好,容易出现统得过死的情况,缺乏弹性、灵活性,其结果是压制了下级机关的主动性、积极性。

分权制的优点是:能因地制宜地发展个性和特长,适应环境变化的要求;便于下级机关独立自主地开展工作,发挥其智慧和才能。其缺点是,若离开了集中指导,容易出现政令不统一,产生分散主义的思想,无法统筹兼顾,严重的还会出现对抗上级,有令不行,有禁不止,产生上有政策、下有对策的歪风。

建国之后,由于历史和现实的原因,我国在集权与分权的问题上,并没有解决得很好,存在着“一统就死,一死就放,一

放就乱，一乱又统”的怪圈。十一届三中全会以后，我们在集权与分权的问题上，进行了许多改革，取得了初步成效。但目前的领导体制尚不能适应社会主义市场经济的客观要求，权力过于集中的现象依然较为突出。这主要表现在基层的权力过于集中于上级领导机关。这种情况一方面使领导机关管了许多不该管、管不好、也管不了的事，而陷于事务主义的困境；另一方面，基层组织缺乏自主权和创造性，人民群众的积极性也难以充分调动。为了使我国的经济运行机制充满活力，把企业真正推向市场，就必须真正贯彻“简政放权”的原则，凡宜于基层办的事情，都应该由基层去决定和执行，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体。

（二）首长制和委员会制

首长制和委员会制是就某一系统、单位内决策方式而言的。首长制也叫一长制，就是在一个单位中，把法定的决策权集中在一位负责人身上，如厂长（经理）负责制、校长负责制等都属于首长制。如果一个单位的决策权交给两个以上的负责人，就叫委员会制，或称会议制。

首长制和委员会制各有优劣。

首长制的优点是，权力集中，责任明确，办事果断，效率较高。其缺点是，一个人的知识、智慧、才能总是有限的，因此，处事难免有失误之处。倘若对首长的选择不当，首长一个人大权独揽，则容易发生营私舞弊、滥用职权的现象。委员会制的优点是，能够集思广益，充分发挥集体智慧，对问题的考虑一般较周密；委员来自各个方面，一般能照顾到方方面面的利益；由于领导集体互相监督，就有可能避免个人专断和营私舞弊。其缺点是：权力分散，政出多门，行动迟缓，效率较低，尤其是名义上集体负责，而实际上往往无人负责；由于责任不明确，

不易对干部的考核；领导集体内部还易造成互相扯皮，严重的甚至会引起“内耗”，贻误了工作。

解放以来，我们在领导（尤其是企业行政领导）体制上，经历了由一长制到党委领导下的厂长（经理）负责制（包括党委领导下的分工负责制），再到厂长（经理）负责制的曲折过程。“党委领导下的厂长负责制”的领导体制的产生有其当时的历史条件，但随着经济改革的不断深入，实行政企分开，党政分开是完全必要的。党是政治组织，不是行政组织，更不是经济组织，社会主义经济建设无疑必须坚持共产党领导，但是实现党的领导，主要是靠党的政治思想领导，即依靠党的正确的方针、路线、政策以及基层组织党员的模范作用；而企业是经济组织，其根本任务是搞好经营管理，以求最佳经济效益。两者的工作任务不同，组织形式不同，工作方法也必然不同。党委会是集体领导，在重大问题决策时，必须实行少数服从多数的原则，党委书记只是其中的一票，不能独断。而现代化企业的生产行政管理必须实行集中统一指挥，实行严格的个人负责制。厂长（经理）负责制正是顺应了现代化大生产的这一客观需要。正如前已指出的，厂长负责制也有其自身的缺点，要克服这些缺点，最根本的就是必须建立健全相应的监督机制。根据我国的国情和社会主义企业的性质，这一监督机制就是职工代表大会和党委会，并组成由厂长任主任，由企业各方面负责人和职工代表组成的企业管理委员会，协助厂长决定企业的重大问题，只有这样，才有可能既保持现代化企业的高效率，又防止个人专断、营私舞弊现象发生。

当然，我们决不能因为厂长负责制的实施，而从过去对一长制的全盘否定，转向对委员会制的全盘否定。无论是一长制还是委员会制各有其适用的范围和自身的运动规律，我们应

当从实际情况出发,扬其所长,避其所短。事实说明,凡是属于行政性的、执行性的、事务性的、技术性的工作,应采取一长制的方式,以求高效率地处理工作。而凡属于政策性的、立法性的、协调性的、咨询性的工作,则宜采取委员会制,以利于充分听取各方面的意见,慎重处理问题。

第二节 领导者

一、领导者的涵义

领导者就是在单位中率领和引导全体工作人员,为实现一定的目标而努力的个人或集团。领导者和领导虽有区别,但又有联系。领导者是领导行为的实施主体,离开了领导者,也就没有领导行为;同时,领导行为又是领导者的活动舞台,没有领导行为的领导者,当然也是不存在的。领导者不仅是个人,而且是集体、集团,领导者个人不能脱离领导集团这一集体而单独发挥作用,实现领导任务。因此,领导者个人和领导集团,同属于领导者的范畴。

领导者是一个具体的历史的概念,在不同历史时期,不同的阶级赋予了它不同的含义。在我们社会主义国家里,我们的领导者应当是当权者、负责人和服务员的有机统一。

(一)当权者

领导者因其具有一定的职权,所以称为当权者。职权是领导者从事领导活动的资格,领导者的职位越高,其权力越大。“职权”是“职位”与“权力”的统一,某一领导者如仅在某一职位上,而没有相应的权力,那只是“虚职”,他是无法开展工作的。领导者的职权,是一种法定的权力,它一般有如下性质:职权是国家、人民赋予的,个人没有任何特权;职权有明确的限

制范围，领导者只能使用本职权限之内的，否则便是越权；职权本身与领导者的个人因素（经历、能力、人缘等）无关，不论谁掌握它，其权力都一样。

（二）负责人

领导者因其在单位中负有一定的责任，所以是单位的负责人。领导者的职权与责任成正比，职权越大，责任也越大，每一个领导者必须对自己的责任作出承诺。如果一个领导者仅有职权，而没有相应的责任，必然导致对职权的滥用。

一般说来，领导者的责任，主要包括政治责任（积极贯彻党的路线、方针和政策，认真执行国家的有关计划、任务，自觉接受监督）；工作责任（为本单位制定正确的发展方向和可行战略、策略，协调各种关系，谋求人、财、物的最合理配置，以获得最佳的社会、经济效益）；法律责任（遵守国家及各级政府制定的法律、法令、法规、条例，依法办事，等等。）

（三）服务员

领导者应当为广大被领导者服务，成为服务员。

领导就是服务，领导者就是服务员，这不仅是一个领导作风和领导方法问题，也不单纯是一种道义上的要求和领导者个人的善良愿望，而是由我国生产资料公有制的性质和人民民主专政的国体所决定的。在领导者权力、责任、服务这三者中，服务是中心含义，是社会主义国家的领导者区别于其它社会制度统治者的本质所在。作为服务员，领导者要转变观念，树立“公仆”意识，一心一意地为群众谋幸福、谋利益。领导者要摒弃那种“为民请命”、“与民作主”的封建意识，摆正与群众的关系，想群众之所想，急群众之所急。作为服务员，领导者要有踏踏实实的工作作风，要深入实际，为群众排忧解难，少说空话，多办实事。

总之，作为一个领导者必须正确处理权、责、仆三者的关系，把权力、责任、服务三者有机地统一于领导工作的全过程，真正做一个有益于社会、有益于人民的一定责任的承担者、一定权力的体现者和造福人民的服务员。

二、领导者的权力和影响力

权力和影响力对于领导者来说是不可或缺的，没有权力就无法统率群众，而没有影响力也难以引导群众。

（一）领导者的权力

权力是个颇多歧义的概念，一般认为，权力是指领导者对其职权的运用能力。权力是以直接地强制地决定被领导者的行为为其特征的。领导者对职权的运用，包括正确运用职权和充分运用职权两种，滥用职权、超越职权是不正确地运用职权；饱食终日、无所用心、有权不用、有责不尽是不充分地运用职权。

权力的构成因素主要有二：一是领导岗位的责任和权利；二是运用这些权利以克尽责任的能力。前者是权力的前提，是法定的，具有相对稳定性；而后者是权力的本质，是由领导者的素质决定的，其潜力是无限的。领导者的这一部分素质可以称之为权力素质，它主要包括理想因素（以坚强的事业心对待权力）、岗位因素（以强烈的责任感运用权力）、理性因素（以足够的科学素养，最大限度地发挥权力的效能）。我们认为，权力素质对领导者来说是至关重要的。在日常生活中，有的干部工作兢兢业业，总希望自己为官一任，能为群众留下些什么，这就是以一种责任感、事业心来对待权力，具有较高的权力素质。而有的干部则相反，为当官而当官，甚至不择手段地伸手要官，这是权力素质较低的表现。正如有同志概括的：有人当官是为了做事，而有人做事是为了当官。事实说明，只有具备

了较高的权力素质,才能使领导者得以正确而充分地运用职权,从而不仅控制了领导者的行为,而且也极大地影响着领导者的心理。

(二)领导者的影响力

影响力是领导者有效地影响被领导者的心理,从而进一步影响其行为的能力。与权力不同的是,影响力的特点在于,它对被领导者所产生的心理和行为的影响是自然的,是建立在使人感到“对”的,是“应该”的,即建立在信服和敬佩的基础上的,它使人在心理上并不感到是一种压力,而是通过潜移默化的自然过程而变为人们的一种自觉行为。影响力的构成有以下三大要素:

1. 品格因素。这主要是指领导者的道德、品行、人格等对人的影响,它反映在领导者的一切言论和行为之中。领导者品格优良、高风亮节,是对被领导者产生敬重感、仿效感的根本源泉。在当前改革开放的新形势下,我们之所以要倡导“为政清廉”,其根本目的就是要各级干部能有一种高尚的品格,并以此来影响、带动整个社会风尚。

2. 知识(才能)因素。这是指领导者知识、才干、能力的总和,它反映在领导者对客观世界的认识、理解、把握和改造的广度和深度上。知识渊博、能力较强的领导者,容易取得人们的信任,并由此产生信赖感、敬佩感。

3. 感情因素。这是指领导者能否经常地与他的下属保持亲近的关系,领导者与被领导者之间有融洽的关系,便会产生亲切感,而有了亲切感,相互的吸引力就大,领导者的影响力也会更高。我国封建时代所谓的“士为知己者用,女为悦己者容”的说法;我们今天所说的“感人心者,莫过于情”,都说明了领导者感情因素的重要性。

领导者注意以上这些因素的修养、提高和运用,就有助于增长自身的影响力,有利于引导群众,做好工作。

(三)权力和影响力的关系

有人把权力称为硬行为,影响力称为软行为;有人甚而把领导的过程概括为“领导力=硬权力+软权力”这么一个公式。上述概括是否妥贴,我们姑且不论,但它说明了领导者的权力和影响力有着极密切的关系,两者辩证地统一于领导活动的全过程。它们的关系主要是:

第一,在整个领导活动过程中,权力是先决的。这是因为有领导活动就有领导权,它是先于领导者而存在的。而且领导者的影响力不同于一般人的影响力,它只能在领导者运用职权的过程中才能发挥应有的作用,独立于权力之外的影响力,并不是领导者的影响力。有些领导者奉行“只栽花,不种刺”的处世原则,这固然带来了人缘好的影响力,但这种丧失权力的影响力恰恰破坏了领导力,是一种失职行为。

第二,虽然权力是先决的、基本的,但不能由此断言影响力是无足轻重的。大家知道,无论是权力还是影响力,都有它的负值,负方向。以权谋私就是权力的负方向,它必然破坏领导活动;而领导者缺德无才便是影响力的负值。而当影响力的值,即它的作用大于权力的作用时,影响力就成为矛盾的主要方面。两个具有相同权力的领导者,自身素质较低的领导者由于对群众少有、没有,甚至只有负的影响力,那他就无法充分运用职权,有些基层干部在单位里说话没人听,大致就属于这类情况。而自身素质高的领导者,由于在群众中有较高的、正方向的影响力,就能充分运用职权,工作得心应手。

第三,权力和影响力要相互对应,即是说不同的权力要配以不同的影响力。一位仁慈的长者,在教育部门可能是一个