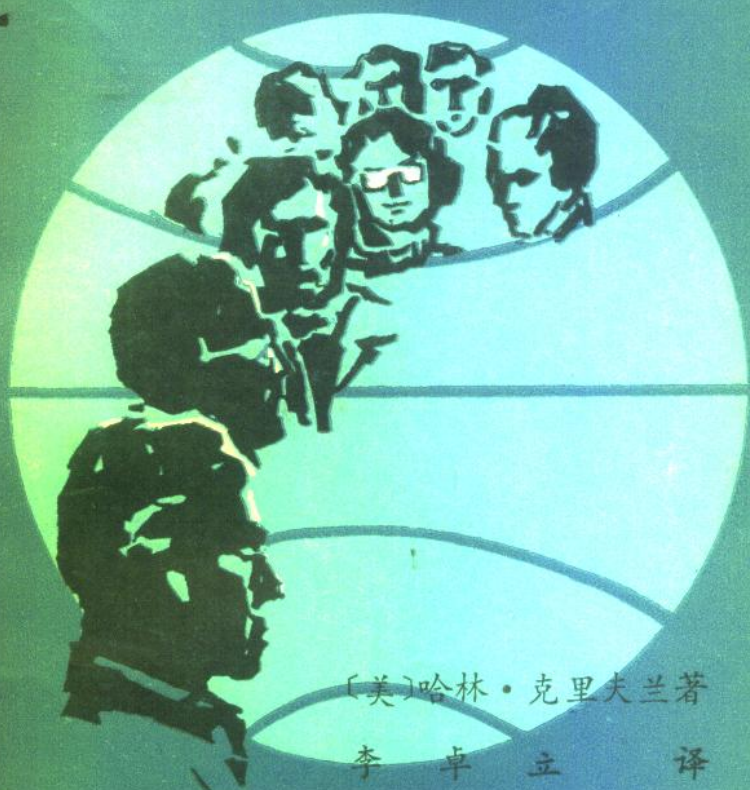




〔美〕哈林·克里夫兰著

李卓立译

未来的科技首脑

清华大学出版社

未来的行政首脑

〔美〕哈林·克里夫兰 著

李 卓 立 译

清华大学出版社

内 容 简 介

本书作者长期担任美国政府、企事业单位及学术部门的高级行政领导职务。本书所述是他对现代企事业单位管理和各种公共行政领导工作中一些基本特点、规律和发展趋势的分析,以及他本人的经验和体会。

全书分条件、品行、目的三大部分。着重论述了现代企事业单位和行政机构在组织形式、领导体制和工作方法几方面的新特点和发展趋势(如从上令下行的垂直领导方式日益演化为相互磋商的横线工作方式等);现代行政领导人员应具备的素质及这些素质的培养;行政首脑的责任和价值观念等。

本书中某些观点我们不一定都能接受,但许多意见是富有启发性的,对如何搞好企事业单位及行政机构的管理和改革具有一定的参考价值。可供各级领导干部、科技及经济管理人员以及有关的大专院校师生阅读参考。

The Future Executive

未 来 的 行 政 首 脑

(美)哈林·克里夫兰 著

李 卓 立 译

☆

清华大学出版社出版

北京 清华园

北京东北旺印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

☆

开本: 850×1168 1/32 印张: 3 3/4 字数: 106千字

1984年6月第一版

1984年6月第一次印刷

印数: 00001—40000

统一书号: 17235·17

定价: 0.60元

前 言

近年来，中国为要落实“四化”的国策，十分重视“科学管理”、“经济管理”，这是绝对明智正确的步骤。众所周知，“管理”不仅包括所有工商企业和各种事业的管理，还有“公共行政”、党政各级机构在内。这整个学问，我们名之曰“治理学”，包括各色各样的企业管理、事业管理和公共行政。

很明显，治理——管理和行政——的对象，是一个国家社会的企业、事业和公共机构，它的实施不可能脱离本国的国情和民情。治理不但在不同社会制度的国家完全两样，就是在同一类的国家中，其中也有个别国存在着大异。在治理学中，虽然许多基本原理是不分国界的，例如，所有组织无论是企业的、事业的、还是政府的，都要层次显著，职责分明，否则发生内部磨擦，事情便会给搅糟了。但到了具体运用原理的阶段，则完全要靠主管人的智慧，看他如何将原理与本国的国情和民情相结合了。

因此，在治理上，个人的经验是十分宝贵的，是可供参考的好资料。只是具备这种经验的人不大多见，尤其在公共行政方面。本书作者哈林·克里夫兰，是美国一位公共行政和大学教育的主管，他曾任过联合国善后救济总署中国分署署长，美国一家杂志的总编，大学研究院院长，美国主理亚洲事务的助理国务卿，美国驻大西洋公约国组织的大使，夏威夷大学校长，现在一由美国国会资助的公共行政研究所任所长。这本书叙述了他个人的一些经验和以此为依据所得到的有关治理原理性质方面的结论。他的许多经验，可以说是对近代史的一种注释。例如，他指出一九六一年肯尼迪总统发动袭击古巴一役的失败，原因是治理失当。书中还有不少这种有意义的例子。

此书完成于一九七一年，但至今在西方（尤其美国）仍受到一般机关首脑、企业、事业主管和治理学学者的注意，不少大公司的

697-2-1

董事长和总经理，特别将此书介绍给他们的重要办事人员。因此，我也大胆地向国家行政首脑和企业、事业的主管介绍，以作为力行“四化”过程中一种可借鉴并且有价值的参考资料。

李卓敏

一九八三年四月

于美国加州伯克利

译者序

去年，美国加利福尼亚大学工商管理学院荣休教授李卓敏博士介绍我阅读这本书。读后，我深感此书对我国实现四个现代化过程中的管理问题很有参考价值。在李卓敏博士的鼓励下，我便开始翻译。

由于本书原是为美国读者写的，援引的部分美国实例对我国读者无疑是陌生的。因此，在出版社的建议下，我适当作了一些注释。但有些地方我翻遍参考书籍也无法搞清楚，特向李卓敏博士并通过他同时向作者哈林·克里夫兰博士请教。承蒙他们两位热情具体的帮助，注释工作才得以顺利完成。哈林·克里夫兰博士接受我的请求，还特为中译本写了一篇序。天津轻工业学院英语副教授胡定先生将译文草稿从头至尾细加审阅，并提出许多宝贵意见。清华大学出版社的编辑同志为使译文忠实可信和畅顺易读下了很大功夫，将译文质量提高了一大步。在此，特向李卓敏，哈林·克里夫兰博士，胡定先生和编辑同志致以最衷心的感谢。

李卓立

一九八三年十二月

中 译 本 序

我长期在政府和大学任职，积累了一些行政经验，这本书是我在十多年前为美国人民写的。它已被证明是一部经得起时间考验的指明管理技术发展主要趋势的设计书——这种趋势与世界工业发展及超工业社会发展是一致的，可以在“公”和“私”的组织中观察到，也可以在迅速成长的混合企业世界中观察到。在这些混合企业里，“公”“私”界限已一去不复返，变得模糊不清了。

我试图在书中将我从实践中获得的经验总结并记录下来，这有助于那些寻求自我满足或关注社会而将人们组织起来创建新事物的人们。我之所以敢于执笔，是因为我观察到，许多已被证明在有关领导问题的教育中最可宝贵的东西，就是善于思索的实践家的著作。

据我所知，在关于如何察访和管理人民的最早期著作中，有一本是一千七百多年前一位名叫刘劭^①的中国人写的。在现在已编写成册，对今日行政首脑仍然有参考价值的公共行政理论中某些历久不衰的部分，也是那些诲人不倦、勇于实践的人们的遗产——包括孔夫子，考底里耶^②，凯撒^③，托马斯·阿奎

①刘劭，三国魏哲学家，曾做官。所著《人物志》探讨封建统治如何选拔人才的问题；认为从一个人的形质可观察到他的才性。对于人性、才能和形质等种种表现分析甚详，反映汉末魏初在用人制度方面的趋势，开启了魏晋士大夫品鉴人物的清谈风气。

②考底里耶(公元前四世纪)，古代印度的政治家和政论家，以其著作《政事论》闻名。这部巨著的内容涉及到内政、外交、民政、军事、商业、财产和司法等方面，包罗万象。从中可以看出考底里耶的智慧和 he 多方面的学识，以及他的范围广泛的统治艺术。在以后的许多世纪中，《政事论》引起了众多的政治家、研究者的广泛注意。

③凯撒(约公元前100—44)，古罗马杰出的政治家、军事家和文学家，共和末期著名的独裁者，他在罗马从共和向帝国的过渡中起了促进作用。著有《高卢战记》、《内战札记》和《论类比》等书。

——译者注

那①，马基雅弗利②，克劳塞维茨③，麦迪逊④，列宁，威尔逊⑤，丘吉尔⑥，毛泽东，巴纳德⑦，布朗路⑧，阿比利拜⑨等。

-
- ①托马斯·阿奎那(1225—1274)，意大利人，著名神权政治论者。著有《论君主政治》和《神学大全》等。他的全部政治思想的核心就是上帝主宰一切，一切都归结为上帝。生前他被誉为“经院哲学大师”，死后被称做“神学界之王”。一八七九年罗马教皇正式确认和宣布阿奎那的学说是罗马教廷的官方哲学。
- ②马基雅弗利(1469—1527)，意大利著名的政治思想家，重要著作有《君主论》，《论提图斯·李维的前十卷》等。在《君主论》中，他提出了关于君主统治方法和政治权术的理论。
- ③克劳塞维茨(1780—1831)，十九世纪普鲁士王国的军事理论家，著有《战争论》。书中所述在一定程度上揭示了一般战争的规律和一系列作战原则，许多见解在今天看来仍是正确的。这是一部使克劳塞维茨获得世界声誉的军事著作，也是世界军事思想发展史上一个光辉的里程碑。
- ④麦迪逊(1751—1836)，美国第四届总统，美国宪法起草人之一，被称为“宪法之父”。他主张并力图建立强有力的中央政府，晚年热衷于解放黑奴。
- ⑤威尔逊(1856—1924)，美国第二十八届总统。当选前长期在大学任法学和政治经济学教授。一九一八年提出著名的旨在重新划分势力范围的“十四点”方案，并倡议建立国际联盟。其著作有《美国立宪政府》，《华盛顿传》等。
- ⑥丘吉尔(1874—1965)，现代英国著名政治家。自一九一〇年起历任英国内阁大臣。在三十年代极力主张联苏抗德。一九四〇年—一九四五年任英国首相，在盟国对德作战中扮演重要角色。一九五一—一九五五年再次出任首相。他擅长演说和写作，一九五三年获得诺贝尔文学奖金。
- ⑦巴纳德，美国卓越的工商行政、公共行政首脑和社会学理论家。一九三八年，他所著的《行政首脑的作用》一书出版，对社会学、工商理论和公共行政的教学产生了深远影响，他强调了工商组织之间互相合作的性质。四十年代末、五十年代初，他曾担任洛克菲勒基金会主席和国家科学基金会主席。
- ⑧布朗路，在美国长期从事公共行政事业。曾被聘为总统行政管理委员会首脑，该委员会的报告促使了总统办公室的建立，从而有效地改变了美国政府的结构。
- ⑨阿比利拜，美国公共事务方面的作家和实践家。他当过记者，并曾在联邦政府任职。一九四七年后，担任锡拉丘兹大学麦士维公共事务和公民权研究院院长。其著作有《大民主》(Big Democracy, 1945年)及《政策与行政》(Policy and Administration, 1949年)。——译者注

科学和工程方面的绝大部分真知灼见，可以在堪称“现代的”发明和创造中见到，但管理的哲学和领导艺术的实践却有很长的历史，诸多有关管理和领导的要旨很久以前已为人称道，而且大部分已有中文记载。

本文初版（英文版）的扉页曾引用过老子关于领导人的座右铭，二千五百年以来，仍未有出其右者。成功的领导艺术其标志仍然是：当事成之后，被领导者均认为“事情是我们自己做的。”

当现代政治家们抱怨政府庞大臃肿时，他们难以找到比这位中国圣哲所提出的更好的公式，他说：“管理一个大国就活象煎小鱼”——翻动太勤反而将小鱼弄得破碎不堪。①

有的历史学家认为，老子不是一个单独的个人，而是一群善于思考的官僚们组成的“委员会”。若卓绝的智慧果真来自一个集体，这只能证明横线联系的过程——日本人所谓的“一致同意”，印尼人所说的“马斯亚瓦拉”（译音），马克思列宁主义者称之为“集体领导”，我们名之曰“合作”——已在一个外表看来似金字塔型的组织内长期存在了。

我半生当公共行政人员，足遍欧、亚两洲和美国，在公共和私人机构任内，曾参与较复杂的事物，因此，对行政领导必会产生某些有用的看法，本书就是基于这个设想而写的

行政人员的经历决不是你自己所能计划的。回首往事，你所看到的一系列工作变动和场景替换都是偶然的，而贯穿其间的符合逻辑的线索当时并不明显。如果你过分仔细地计划自己的生活，那么面临的危险是使自己的选择机会受到局限，会把现在还想象不到的事业通路堵塞，因为这样做多半在技术上还是不可能的。有一位学生就事业问题请我提出忠告，我只能建议他选择最感兴趣的“下一个步骤”，而毋需顾虑会导至何处；然后努力做好本职工作，不要这山望着那山高。当工作对你的要求不再比你的能力高时，应撒手。

①《老子》六十章，《治大国》中“治大国，若烹小鲜。”——译者注

去找别的事干，要经常优先选择自己还不懂怎样干的工作。如果你的生活积累了足够的种种经验，你就可以培养出领导才能，扮演我称之为公共行政人员的角色。

这本书是写给肩负公共责任的行政领导人或想做行政领导的人看的，不仅是在政府任职的人，还包括众多在私营机构、非盈利机构的行政人员以及在职人员。对其他人士也适用。但最需要考虑自己任务的人是自觉有志于此的行政人员，因为看来正是他们要继承全球——不论他们自己是否谦让。这个时刻接收全球并不愉快，因为已发现地球被污染，人口过剩，且因人类文明对自然的影响而陷入严重危机。正是因为种种宇宙危机，使人们寄希望于那些将自己毕生事业视为组织人们干一番新事物的男女们。

在这本书中，我提到仅美国的公共行政首脑不久将达到一百万。我们这批领导他人试图完成工作任务的人，其本身是否是个行家呢？什么事物使我们认为：思考问题，描绘现实，构思理论，就会使工作干得更出色？要让行政首脑认识到（不仅限于感觉到）他在干什么，为什么干，这是何等重要呀！

传统的职业往往被赋予特殊的地位，因为这些职业涉及的是生死攸关的大事。法律与医学，军事与政务，就是这样。当人们认识到要凭借少数人完成某种任务时，他们就要求这少数人明显地具备该专业资格。然而，行政管理人员通常毕业于某些专业，却并未获得掌握人们命运的特许证。他和普通人一样，不需具备玄妙知识。他不象律师和医生那样，能用专业术语和符号去加深公众的印象；也没有象步枪射击术或大炮制造业那样，有专门的和可重复的技术的行政管理职业存在。半个世纪前，科学管理就已十分时兴，但我们直到现在才理解到，讲究效率却会使我们迅速到达一个我们不愿意去的地方。当我们嗅到污浊的空气，踟躇在拥挤不堪的城市里，统计用系统分析法杀害的死者时，我们本能地明白了这一点。

行政管理这一行业起源于工程和机械心理学的概念。在本世纪，大部分管理权力来源于改革运动，这个运动旨在用使政府脱离

政治和政府企业化的办法，试图限制个人专断和腐化。“决定政策”和“执行政策”是不能分离的。现在公共行政首脑不单是执行，他们也创新。他们不仅执行法律，而且也“制定”出许多法律。他们不单提出忠告，而且也付诸行动。正当工业化社会脱离了“成长”的锚链，方向漂泊不定的时候，正当政策躲躲闪闪如入云雾中的时候，正当其他科学如鼠乱奔的时候，我们发觉政策科学却握在公共行政首脑那犹豫不决而缺乏准备的手中。

从未在某些有组织的企业中独立经营过的人，大概难以在教室或其他地方学会什么是公共责任。最好的大学工商管理 and 公共行政课程坚持尽可能早期给予实践经验。正规的行政责任教育主要是为有一定经验的男女们设置的。他们正迈向领导岗位，攀越由专业人员通向行政负责人的一个阶梯。安排学习的最适宜时间恰恰在他们开始有象一位误入抽象派画廊的写实艺术爱好者的感受之时。

训练有一定经验的人们，也只能是行政人员教育的一小部分，大部分训练应在实际工作中进行。每位行政人员都是教员：用他宝贵的时间和精力，同他的更具专业知识的同事们，分享他们各自在共同的经历中的体会。合作就是专业人员之间有意识的交流，当人们深刻地了解到别人在干什么和为什么干时，就更有可能将自己分内的工作做得更好——无论在中国还是在美国或是其他国家都是这样。

哈林·克里夫兰
(Harlan Cleveland)

一九八三年于夏威夷

好的领导者说话不多，当他的工作做好，任务完成，所有的人便说：“这是我们自己干的。”

——老子《道德经》十七章，
功成事遂，
百姓皆谓我自然。

目 录

前言

译者序

中译本序

第一部分 条 件

第一章	处理复杂事物的人们的锦绣前程.....	3
第二章	紧张关系网.....	12
第三章	未来是横线关系.....	22
第四章	“公”“私”分界模糊不清.....	34

第二部分 品 行

第五章	通往领导权的阶梯.....	47
第六章	对待复杂事物的作风.....	54
第七章	选择的欢乐.....	64

第三部分 目 的

第八章	行政首脑要负起公共责任.....	73
第九章	价值的设计者.....	89
第十章	自由在事物之中.....	99

第一部分

条 件

第一章

处理复杂事物的人们的锦绣前程

物在鞍上

压鞍下人^①

——R·W·埃默森

没有尝试过负行政责任的人们往往想象其苦处多，乐趣少。我在华盛顿任助理国务卿时，到我办公室的客人常常说：“我实在不羡慕你，”“给我任何好处我也不干你的活，”以及其它类似的话。一位大学校长也不时会遇到同样情况。似乎我们的平等伦理观认为，在一个机构中拿薪最高，坐最大的办公室的人，从自己工作中得到的乐趣却是最少的。

负责任的吸引力来自与行动场合的密切关联感。这可以拿我在华盛顿任公共行政首脑生涯中的五分钟来说明。当然，这五分钟并不代表联邦政府官僚们的全部生活，但坦白地说，一个月内总有一次以上类似的扣人心弦的事件发生。

那是一九六二年十月二十三日，一个星期二的下午四点四十五分。我在国务院办公厅看电视，荧光屏上，美国驻联合国大使斯蒂文森正向联合国安理会发表演讲，谴责苏联将核导弹运到古巴，我曾

^①此话含义是：物本为人所役使，然物却反过来役使人，将人当马骑。今科技发展一日千里，创造发明洋洋大观，但人反而深受其害，吃尽苦头。

——译者注

参与该讲稿的起草。电话响了，传来了肯尼迪^①总统的问询。

七天前，从一架美国 U—2 飞机拍的照片上，显示出苏联已将导弹运入古巴，并准备安装。虽然苏联本土的核武器库中早已有洲际导弹对准美国，然而，在加勒比海后院建立进攻性武器，则是一起任何美国总统都无法容忍的挑衅事件。

经过紧急的秘密会议，草拟出一个旨在（迫使苏联）撤走导弹的精密方案。第一批有二十名左右官员被允许参与机密，开始草拟方案；第二批人员（包括我在内）草拟行动计划以充实方案。总统及其顾问采取的基本方案是：在轰炸导弹基地或进攻古巴以前，应试行非暴力手段。因此，决定首先采用外交手段和预防性的军事行动。二十二日星期一傍晚，总统在全国电视演讲中透露了导弹消息，呼吁整个西半球对古巴实行海上封锁，并要求联合国安理会采取行动，说服苏联政府首脑尼·赫鲁晓夫撤走导弹。在总统演说的同时，我们正式邀请驻华盛顿的美洲国家组织于星期二上午举行紧急会议，并要求当天下午四点，安理会在纽约举行紧急会议。以使我们的拉美盟友参与封锁（美国海军舰艇此时正奔向他们的目的地），并在几小时后我们向安理会正式起诉时宣布这是一项集体安全措施。

周末，我办公室的汤姆·威尔逊和白宫的斯莱辛格完成了斯蒂文森致安理会的开幕词。我们原来设想星期二上午会完成“拉美组织”行动，但几位拉美大使想利用拉长的午餐时间进一步获得本国政府的指令。因此当拉美组织会议在泛美大厦复会时，安理会会议便已开始了。任当月安理会主席的苏联代表，请大使斯蒂文森首先发言。

^①肯尼迪(1917—1963)，美国第三十五届总统。第二次世界大战中，参加美国海军作战。一九五二年投身于政界。一九六一年当选为总统，之后，发动并扩大侵越战争，制造入侵古巴的猪湾事件，结果受到挫折。一九六二年古巴事件中，他迫使苏联撤走设在古巴的导弹，并签订了关于限制核实验的条约，威信回升。一九六三年十一月在竞选演说中遇刺身死。

——译者注