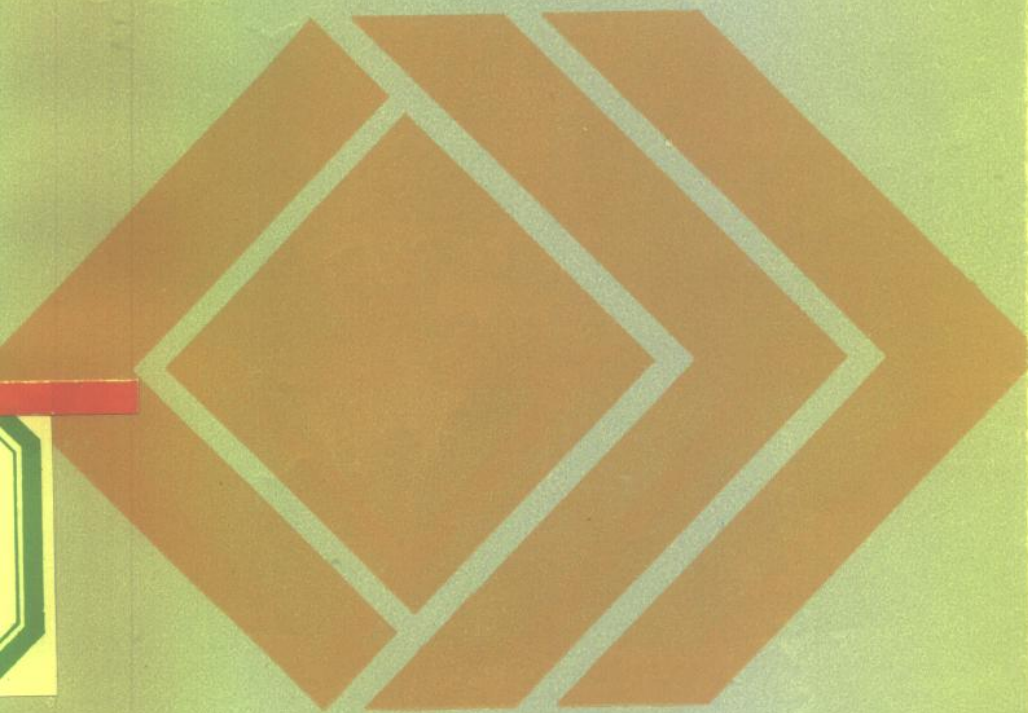


● 领导学丛书

行政领导学



领导学丛书

行政领导学

王健刚 著

山东人民出版社

一九八五年·济南

领导学丛书

行政领导学

王健刚 著

•

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行

山东肥城印刷厂印刷

•

850×1168毫米32开本 8.25 印张 182 千字

1985年3月第1版 1985年3月第1次印刷

印数1—56,000

书号17099.2 定价1.45元

《领导学丛书》编委会

主 编
副 主 编
编 委

王健刚

金维新

(按姓氏笔划为序)

王健刚 毕东海 李丁富 余惕君

金维新 郭焕芳 施鹤群 徐纪良

高洪德 程学超 焦乐天

封面设计

王健纲

《领导学丛书》出版说明

领导学，在我国是近几年才诞生的一门新兴学科。与她同时出现的新学科，尚有许多，但在众多的姊妹群中，领导学似又别具魅力，一问世就受到社会的普遍关注。不只各界各层的领导者，一般读者对这门学科，也是相当感兴趣的。

领导学何以如此受欢迎呢？这自有深刻的原因。

我国正处在进行经济体制改革，以改革来推动四化建设进程的创新时期。迫切需要大批既有现代知识，又有革新精神，勇于创造，能够开创新局面的领导人才。广大干部，尤其是刚刚走上领导岗位的中青年干部，都面临着如何适应新形势，驾驭新潮流，进一步开创社会主义现代化建设新局面的重大课题。他们强烈地意识到，在改革当中，萧规曹随，墨守成规是不行的，盲目摸索也会误事；必须掌握现代管理知识和科学领导方法，讲究领导艺术，才可能成为高效能的开拓型领导者，肩负起历史赋予的重任。同时，我们又面临着世界新技术革命的挑战，群众对各级领导提出了新的期望，要求领导者既富有创新精神，又要熟悉现代的经济、技术知识，更要通晓现代化的管理理论。正是由于这些缘故，社会各界特别是各级领导干部，便渴望多读一些介绍领导学知识的书籍。

可是，目前我国出版的有关领导学方面的书籍甚少，几如

凤毛麟角，不少读者有“欲购而难得”之感。为此，我们特约请上海科学学研究所等单位的学者和专家撰写并出版了这套《领导学丛书》，以期满足社会的需要。

《领导学丛书》，面向现代化，面向世界，面向未来，将向读者多侧面地阐述现代领导理论，系统地介绍有关行政、企业、人事、科技教育等方面的管理知识，概述领导者的个体素质和领导层的群体结构，领导者的决策与决断，现代领导体制，现代领导者开拓创新的思维方法和技法，领导者的系统化管理与原则，现代管理心理与领导行为，以及现代领导者的经济效益观、信息观等等。这套丛书，既注重阐述当代世界上有关领导科学的最新知识，又不蹈袭照搬外国理论，而是力求用马克思主义的基本观点、方法，对这些理论进行归纳、总结和改造，并结合中国的国情和经济建设实践，具体加以阐发。因此，各级干部可把这套丛书作为自学或集体学习的教材，更可把它置于案头，视作身边的参谋和顾问。

领导学是一门新兴学科，她还处在最初的萌芽阶段，还不成熟，有待于进一步丰富、发展和完善。这套丛书，虽然作者尽了很大努力，仍难免有其不成熟之处。我们恳切希望各方面的专家、学者及广大读者，对书中内容提出批评和建议，以便将来再版时，请作者根据大家的意见，加以补充、修订。

编者

一九八五年二月

序 言

自1984年8月国务院批准召开我国首次行政管理学研讨会以来，系统总结我国行政管理学经验，探讨建立中国式的社会主义行政管理学，已经引起众多的理论工作者和实际工作者的注意。

《行政领导学》一书，就是探讨建立中国式的社会主义行政管理学的一种尝试。本书不是对行政管理学的全面探讨，而是有它明确的重点，这就是：立足中观、侧重原理、着重领导行为。

立足中观。行政领导问题，依其性质和特点的不同，可分为执政、行政、管理三个层次。执政层，即党和国家的大政方针设计，这是建筑在领导科学基础上的高超领导艺术，它所处理的问题，常常是非常规性的无先例可循的特殊矛盾问题。行政层则是在执政层之下，在管理层之上，以其科学的规划、计划、领导、指挥、监督与协调，将国家的大政方针加以有效贯彻、实施，并进行有效的指导管理。管理层则主要是科学地运用人力、物力、财力和时间，运用现代化的技术方法和手段，以处理大量的日常行政事务，提高具体的办事效率。在三个层次中，行政层是承上启下的纽带和中间环节，它的状况如何有着极为重要的作用。本书的重点内容，就是围绕行政这个中观层次展开的。

侧重原理。国家的行政管理，必须建立在科学化、法制化和现代化的基础之上。所谓行政管理的科学化，是指行政管理

要符合管理对象所固有的客观规律，这是行政管理的科学基础，任何主观随意性是不可能取得管理的成功的。所谓行政管理的法制化，是指行政管理要遵循社会主义法制的要求，以中国人民的整体利益为重，不允许任何人违背它，因而必须规范化。所谓行政管理的现代化，主要是指行政管理手段的现代化，面对着科学技术的飞速发展，社会事物愈趋复杂，没有行政管理手段的现代化，就不可能提高办事效率。“三化”涉及的内容浩繁。本书只取其一个侧面——科学化，即侧重原理。行政管理的科学化、法制化和现代化，显然是密切联系、互相促进、不可偏废的。侧重原理仅仅是本书在内容上的一种具体安排，而不是否定其它。

着重领导行为。行政管理学在近百年的历史发展中，前后经历了两个阶段，以第二次世界大战结束为分界线。前一阶段的研究，重视原理、法则和知识系统，后一阶段则侧重于领导行为的研究，尤其是决策行为的研究，这是科技、经济、社会向复杂、综合发展的必然结果。客观情况瞬息万变，这常常是某些法制、法规和“红头文件”极难跟上的。本书力求瞄准行政管理学发展趋势的新起点，把领导行为的研究作为重点。

本书在成书过程中，先后在上海、辽宁、安徽、江苏、浙江等省（市）、地、市的行政管理讲座中作过讲谈，得到了各界人士的帮助。由于成书的时间很短，加之我国行政改革正在深入发展，本书存在的问题一定甚多，诚挚地希望各方面的有识之士多多指教。

王 健 刚

于上海科学学研究所

一九八四年十一月

目 录

序言.....	(1)
第一章 行政领导总论.....	(1)
第一节 领导科学与行政领导学.....	(1)
第二节 行政领导学的历史发展.....	(11)
第三节 行政的定义、种类及功能.....	(24)
第四节 行政领导学的研究方法.....	(31)
第五节 行政领导类型和干部队伍的“四化”建设.....	(36)
第六节 党政企科学分工中的几个认识问题.....	(44)
第二章 行政领导体制.....	(52)
第一节 一长制与委员会制的领导体制.....	(52)
第二节 层次与机能制的领导体制.....	(63)
第三节 完整制与分离制的领导体制.....	(75)
第四节 集权制与分权制的领导体制.....	(79)
第三章 行政组织理论.....	(91)
第一节 行政组织的基本概念.....	(91)
第二节 行政组织理论的历史发展.....	(95)
第三节 行政组织原则.....	(109)
第四节 行政组织的职权与分工.....	(116)
第四章 行政领导行为.....	(120)
第一节 行政行为和行政领导行为.....	(124)

第二节	决策行为	(124)
第三节	计划行为	(136)
第四节	领导行为	(153)
第五节	授权行为	(167)
第六节	监督行为	(173)
第七节	协调行为	(176)
第五章	干部人事行政	(181)
第一节	干部人事行政是一门科学	(181)
第二节	工作分析与人事决策	(188)
第三节	开拓型人才的鉴别与选拔	(204)
第四节	干部人事考核	(214)
第六章	财务审计行政	(223)
第一节	财务行政的定义及特点	(223)
第二节	财政预算	(226)
第三节	收支行政与会计制度	(242)
第四节	审计制度	(247)

第一章 行政领导总论

第一节 领导科学与行政领导学

一、行政领导问题是一门科学

行政领导学，是一门新兴的学科。它以行政领导者、行政领导行为的规律、行政组织结构、行政与政党企业的关系为研究对象；以探索行政改革理论和行政领导工作的科学化为本任务。

行政是现代化社会的钥匙，行政机关是实现国家目标的主要工具，这是中外政治学家，行政学家所公认的定论。十亿人口的社会主义中国，千千万万的事务需要国家行政机关去处理，纷纭复杂的社会问题需要行政机关去解决，国家和地方各级权力机关通过的各种各样的法律和决议，需要各级政府去执行。行政机关工作好坏、有效程度如何，直接关系到国家的盛衰兴亡，关系到四个现代化的成败。

我国要实现四个现代化，不但要进行经济体制改革，政治体制改革，而且还必须进行行政体制改革。在党、政、企各类领导中，行政领导工作是极为重要的联系纽带和中间环节。实行行政体制改革和行政领导工作的科学化，是我国当前和今后的客观现实需要，也是社会、经济、科技高度协调、综合发展

的历史必然。

无产阶级夺取政权后，社会主义制度的国家的建立，不是国家机关建设的终结，而仅仅是国家机关建设的开始。包括行政机关在内的国家机关，属于上层建筑领域，它的存在及其职能行使，归根结蒂是由经济基础决定的。社会生产力的不断发展，新型生产关系的建立和完善，必然要求上层建筑结构与之相适应，要求国家机关的不断改善，这是国家机关改革的最基本动力。斯大林在《论控诉局的意义和任务》一文中尖锐指出：“列宁说：如果没有国家机关，那我们早就灭亡了；如果不进行有系统的和顽强的斗争来改善国家机关，那我们也一定会灭亡。”^①

当前，由于帝国主义还存在，霸权主义还存在，国际局势复杂、动荡、多变，加之全球经济的迅速增长，科技、教育的发展，市场竞争越演越烈，资源的争夺也日益加剧。在这种国际局势下，世界各国政府都会程度不同地遇到各种各样的难题。为了摆脱困境，发展经济，现在世界上几乎所有国家，都在不间断地谋求行政改革和行政领导工作的科学化。它们既有成功的经验；也有失败的教训。

中华人民共和国是以工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是我国的根本制度。自中华人民共和国成立后，卅多年来，我国在政权建设方面取得了中国历史上未曾有过的巨大成就，这是举世公认的。但是，不能否认，由于“左”的干扰，在社会主义改造基本完成以后，我国在相当长的时期内主要是抓“阶级斗争”，搞政治运

^①《斯大林全集》第13卷，第122页。

动，忽视经济改革，政权建设，加之两千多年封建专制主义思想的影响，以及我国建国初期又仿效一国的高度中央集权管理模式，因此我国在行政管理方面还存在很多缺陷，不能适应今天四个现代化建设的要求，迫切需要博采世界各国之长，结合我国国情，进行行政改革。

没有革命的理论，就不会有革命的运动。毛泽东同志曾说：“国家机构中某些官僚主义作风的存在，国家制度中某些环节上缺陷的存在，又是和社会主义的经济基础相矛盾的。我们今后必须按照具体的情况，继续解决上述的各种矛盾。”^①为了进行有效的行政改革，必须有科学的理论作指导。行政领导学便是一门探索行政改革理论和行政领导工作科学化的学问。

二、行政领导学在领导科学体系中的地位和作用

领导科学，在我国是自党的十一届三中全会以来蔚然兴起的一门新型学科。它是管理学科中的一个分支学科，是把管理科学（包括众多分支学科）中的领导行为、领导活动抽出来，作为专门研究对象的一门学科。

处在高层的领导者，所面临的问题极为复杂；这些问题一般来说，常常是无先例的，是中、基层领导解决不了的。高层领导需要解决这些问题，主要是运用建立在领导科学基础上的高超的领导艺术。这些高超的领导艺术，是从领导工作实践经验中积累、总结出来的。它大量散见于杰出的领导人的著作、传记以及回忆录中。不仅在目前，即使在今后，这种领导艺术都是难以用数学方法、定量方法、统计归纳方法来描述的，也是简单

^①《毛泽东选集》第5卷，第374页。

的条文和书本所难以综合、归纳的。

基层领导，所要解决的多属具体问题和实际事务。这些问题，大多是经常重复出现的、有规律的。解决这些问题，主要运用管理科学，采用数学化，定量化的方法，来最有效地利用人力、物力、财力和时间，实现尽可能高的效率和效益。

随着科学技术的进步，时代的发展，许多有规律性的问题的解决，渐渐为计算机所取代。风靡全球的工厂自动化、办公自动化、家庭自动化，即“三A”革命，将使大量的有规律性的重复出现的事物，逐步用自动化程序来处理。

在领导艺术和管理科学之间，有一门中介的科学，即领导科学。领导科学是在党和国家的大政方针设计之下，在基层的面对面的管理之上，探索如何把党和国家的大政方针加以有效实施，并对基层管理工作进行有效的指导。所以说，它是一门中观科学。

领导科学虽然是管理科学总系中的一个分支学科，但它本身也是一个大的门类，其中又有若干分支学科。在我国，人们最为熟悉、最为明显的分类方法，是党（政党领导学）、政（行政领导学）、企（企业领导学）的分类方法。这三个方面虽然有着密切的联系，但毕竟有着很不相同的特点，不能党政不分，政企不分，以党代政，以政代企。我国的领导体制改革，在党中央的领导下，正在着手解决这一重大课题。

我国在建立和巩固工人阶级领导的国家政权的过程中，我们对政党的领导地位、规律、作用进行了大量的研究，积累了丰富的经验教训。相比之下，对于行政领导和企业领导的规律研究，则欠缺得多。加强行政领导学和企业领导学的研究，是摆在我国工作着重点转移之后理论工作者和实际工作者面前的一

项重要任务。不加强这方面的研究，实现本世纪末我们要达到的宏伟目标将是困难的。行政工作不是高效率，经济工作不是高效益，社会主义制度的优越性就不能很好显示出来。这已经是大家都感受到的了。

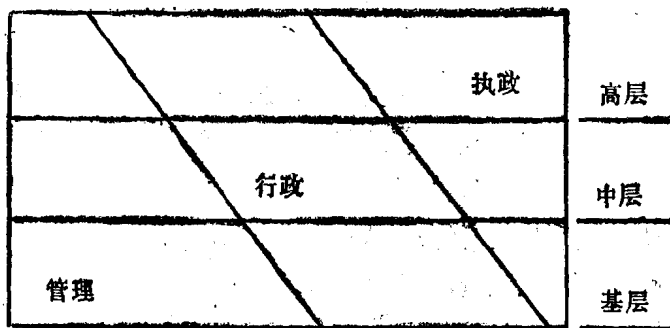
行政领导学也有它的分支门类，从它的横向功能（机能）来看，有着行政组织学、行政行为学、行政计划学、人事行政学、财务行政学、行政机关学、行政法学等等分支学科。从行政领导的不同性质、任务和特点来看，行政领导问题的纵向层次，又分为执政、行政、管理三个层次。

执政层的任务主要是对国家大政方针的设计。它们处理的大量问题，属于非常规性的、无先例的特殊矛盾。解决这些矛盾靠的是建立在科学基础上的高超的领导艺术。

行政层的任务，是在国家的大政方针指导设计之后，并在它的之下，以有效的规划、计划、领导、指挥、监督与协调，将国家的大政方针有效地加以贯彻和实施，并指导管理层的工作。

管理层的任务，主要是科学地运用人力、物力、财力，运用先进的技术方法和手段，以处理大量的日常行政事务。

这三个层次，构成了宏观、中观、微观三极。如果说以往的行政学（即行政管理学），是立足于微观的话，那么，行政领导学则是立足于中观，是行政问题中的一门中观学科（如图）。以微观和中观来划分行政学与行政领导学是否合适，将在下一问题中加以探索。



三、行政领导学与行政学的关系和区别

1、行政学的早期内容与范围。行政学的产生发展已经有了百年的历史,但它形成为一门新的社会科学学科,则是本世纪三十年代以后的事情。行政学的早期,是以如何主管行政机关的业务,如何掌握领导众人办事的知识和方法为基本研究内容,其目的在于以科学的方法推行公务,提高效率。

在工业文明诞生以前,世界处于农业化生产方式阶段,即自然经济阶段。这种自然经济十分简单,对行政形态没有过多的要求。

随着工业化文明的兴起和发展,工业化行政形态也随之兴起。本世纪三十年代以来,世界上科技、经济、社会的发展更趋迅速,使整个国家和社会的管理,更走向复杂、综合、多变的方向,社会的各种复杂因素交织在一起,使行政工作的领导和管理也变得越来越难以驾驭,成立大政府、大机关已成为必

不可少的现象。此时，行政学即应时而生，并有了更快的发展。

2、行政学概念的近期发展与演变。面对着世界各国、政治、经济的多变形势，每个国家的行政问题也变得极为复杂，几乎没有一个国家不谋求行政改革。这一点，从近些年来各国大百科全书中关于行政管理学的条目中，已经可以明显窥测到。1974年出版的《苏联大百科全书》对行政管理学作了广义和狭义的解释。书中说：“按广义来说，行政管理（АДМИНИСТРАЦИЯ）一词表示国家在行政管理方面的所有活动，这种活动即马克思所指出的，是国家的组织活动。对苏联来说，全国范围的行政管理活动是由行使管理职能的国家执政机关和管理机关构成的。也就是说，苏维埃社会主义国家的经济、社会、文化和行政—政治建设的日常管理工作，组成了苏联的全国行政管理活动。

按狭义来说，行政管理又可表示领导机关或企业的人员，例如企业的经理及副经理、高等院校的校长和副校长等，他们相互地组成该企业、大学的行政管理班子。”

按《苏联大百科全书》的解释，行政管理把企业也包含在内，这是由生产资料公有制所决定的，有别于西方，而与我国近似。同时，《苏联大百科全书》就行政管理的广义概念，把国家的执行机关及管理机关的日常管理工作（也就是前述的行政层次和管理层次的两大部分工作）也包括在内。

美国于一九七九年再版的《国际社会科学百科全书》一九八〇年再版的《美国百科全书》（国际版）均如实地归纳了行政管理学的最新发展以及不同的认识，并描述了行政管理学的发展趋向。