

社会建设

与政治建设研究

SheHuiJianSheYu
ZhengZhiJianSheYanJiu

刘峰 龚维斌◎主编

中央文献出版社

社会建设

政治建设研究

SHE HUI JIAN SHE YU 刘 峰
ZHENG ZHI JIAN SHE YAN JIU 龚维斌 / 主编

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会建设与政治建设研究/刘峰, 龚维斌主编. —北京: 中央文献出版社, 2008. 2

ISBN 978-7-5073-2521-8

I. 社… II. ①刘…②龚… III. 社会主义政治学—研究—中国
IV. D6

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第009631号

社会建设与政治建设研究

主 编/刘 峰 龚维斌

责任编辑/于丽娟

封面设计/翼之扬

版式设计/孙友军

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾1号

邮 编/100017

销售热线/010-63097018

经 销/新华书店

排 版/北京振兴源印务有限公司

印 刷/北京振兴源印务有限公司

787×1092mm 16开 19.25印张 408千字

2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

印 数 1—1000册

ISBN 978-7-5073-2521-8 定价: 48.00元

本社图书如存在印刷质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 盗版必究

代 序

在全国行政学院系统政治学教研协作联席会年会 暨学术研讨会上的讲话

杨文明*

(2007年12月1日)

各位领导、各位专家，同志们、朋友们：

受中共中央委员、国家行政学院党委书记、常务副院长姜异康同志的委托，我来到美丽的太湖之滨、来到无锡市行政学院，参加全国行政学院系统政治学教研协作联席会年会暨学术研讨会。首先，请允许我代表国家行政学院，代表姜异康常务副院长，并以我个人的名义向会议表示热烈祝贺！向今天出席会议的各位领导和全国各地的代表表示诚挚的问候！向这次会议的协办单位——无锡市行政学院表示衷心地感谢！

全国行政学院系统政治学教研协作联席会年会暨学术研讨会已经成功举办了二届，这为全国行政学院系统政治学学科的发展与壮大，提供了一个很好的学术研究和交流的平台，也为进一步深入研究我国社会主义民主政治发展、研究我国的行政与政治体制改革、促进社会和谐发展聚集了重要的研究力量。

中国共产党第十七次全国代表大会刚刚胜利闭幕，胡锦涛总书记代表党的十六届中央委员会所作的报告，是新世纪新阶段指导中国特色社会主义建设的马克思主义纲领性文献。报告以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，科学回答了党在改革发展关键阶段举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、朝着什么样的发展目标继续前进等重大问题，对继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会目标作出了全面部署，对以改革创新精神全面

* 杨文明，国家行政学院党委委员、人事局局长

推进党的建设新的伟大工程提出了明确要求。所有这些既为我国政治学学科的发展指明了方向，也极大地丰富和发展了政治学研究的内容。我国正处于全面建设小康社会的关键时期，也是加快经济、政治、文化、社会体制创新和完善的关键时期。党的十七大根据形势任务的变化，对政治建设和政治体制改革作出了全面部署，强调必须坚持正确的政治方向，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。

党的十七大报告深刻地指出，政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。加快行政管理体制改革，建设服务型政府，是发展社会主义民主政治的重要内容，也是深化改革的重要环节。

党的十七大报告进一步深化了对人民民主的认识，把人民民主提升到一个新高度，明确提出要“扩大人民民主”。坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。党的十七大报告进一步拓展了民主政治制度的内容，把“基层群众自治制度”纳入了中国特色政治发展道路的内容。民主的实现形式，如选举民主、协商民主、自治民主，进一步丰富。

党的十七大报告高度概括了坚持中国特色社会主义政治发展道路的基本点，强调要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

党的十七大报告还深刻地提出，要加快推进以改善民生为重点的社会建设。社会建设与人民幸福安康息息相关，与社会和谐稳定息息相关。因此，关注和改善民生要成为各级公务员的工作目标。在经济发展的基础上，我们更要坚持以人为本的政治理念，注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

作为担负着培养各级公务员重任的全国行政学院系统的政治学教研人员，更要全面、系统、准确地学习和研究党的十七大报告，把握其精神实质，提高我们自身的政治素养和政治理论水平。同时，发挥政治学学科优势，注重研究我国社会主义民主政治发展、行政与政治体制改革、科学民主决策、行政伦理建设、社会建设与社会管理等方面的热点、难点问题，把这些理论成果转化为公务员培训的内容，让党的十七大精神“进教材、进课堂、进头脑”，不断培养、提升各级公务员的政治素质，推动中国特色社会主义伟大事业的发展。

全国行政学院系统是一个整体，要加强交流和合作，共同研究新时期公务员培训的新要求、新特点、新规律和新任务，提高公务员培训质量，为各级政府提供有价值的咨询研

究成果，建设具有行政学院特点的学科体系。近几年来，国家行政学院政治学教研部在学院党委的正确领导下，经过教研部领导和全体同志的共同努力，逐渐探索和形成了一条符合高中级公务员培训特点、具有一定特色的学科发展之路，一批青年教师正在迅速成长，活跃在国内外学术舞台上，成为国家行政学院教学科研的骨干力量。希望国家行政学院政治学教研部的同志们今后进一步加强与各地行政学院系统的联系工作，扩大教学、科研、咨询等方面的交流合作，互补双赢，共同发展，为我国公务员培训事业的发展，为建设社会主义市场经济、完善社会主义民主政治、繁荣社会主义先进文化、创建社会主义和谐社会，实现富强民主文明和谐的社会主义现代化国家目标，作出更大的贡献！

最后，预祝会议圆满成功！

谢谢大家！

目录

c o n t e n t s

代 序

在全国行政学院系统政治学教研协作联席会年会暨学术研讨会上的讲话 杨文明 (1)

社会管理与社会建设

- 善于简约领导 发展基层民主.....刘 峰 (3)
- 苏南地区基本现代化指标体系研究.....陈金生 (9)
- 建设公共服务型政府应着力解决的几个问题.....张星炜 (19)
- 培育社会之力：构建和谐社会的基础要件.....董 明 (25)
- 加强和谐管理 构建和谐社会.....温锋科 (30)
- 和谐社会构建中的西部社区基层组织改革
——以重庆市某社区为个案谢 菊 (34)
- 发展农村教育 构建和谐社会.....胡士杰 (39)
- 试论构建和谐社会中面临的主要问题及对策.....郭华红 (44)
- 构建和谐社会 塑造政府新形象.....房雷涛 (49)
- 加强绩效管理 建设和谐机关.....张绍春 (54)
- 健全政府信用体系 构建社会主义和谐社会.....周瑞麟 (61)
- 促进教育公平 政府是第一责任人.....李亚东 许燕平 (66)
- 政治文明是建设社会主义和谐社会的主导.....张建民 (72)

公仆精神与作风建设

论公仆精神.....	王 伟	(81)
论转型期间公务员精神的困境.....	沈士光	(86)
加强廉政文化研究.....	孙晓莉	(91)
实施“科技促廉”的建议方案.....	张荣昌	(96)
论我国违宪审查制度的模式选择.....	邓名奋	(102)
构建诚信社会的理论思考.....	吴建华	(108)
转型期撒拉族民众政治伦理状况.....	石德生	(113)
论领导干部作风建设.....	赵爱玲	(121)
试论服务型政府的道德基础		
—— 政治哲学视野中的中国行政伦理建设.....	蔡小平	(126)

公共政策与公共服务

社会结构变化中的社会保障政策选择.....	龚维斌	(135)
公共服务概念及其框架构成探析.....	凌 宁	(140)
加强公共投资监管 构建责任政府	赵虹君	(145)
浅谈如何强化政府的社会管理和公共服务职能.....	刘永红	(150)
论我国行政信息公开制度的发展与完善.....	柯 伟	(156)
公民参与地方政府公共政策制定的实践价值分析.....	王志立	(161)
试析建设和谐社会对政府转型提出的新要求.....	蓝恭彦	(165)
地方政府决策科学化、民主化的内涵.....	李友民 罗 钧	(169)
以制度建设为重点推进政府决策的民主化和科学化.....	张萃萍	(174)
重庆市乡镇服务型政府建设的调研报告.....	罗德刚	(180)
和谐社会建设中政府公共治理转型面临的挑战与对策.....	王和平	(184)

黑龙江省政府职能转变的实践及思考.....	元 利	(189)
构建和谐社会与地方政府治理模式创新.....	肖文涛	(194)
转变政府职能 建设服务型政府.....	李 萍	(199)
中国企业技术自主创新中的政府“有为”问题.....	洪芳宾 许跃辉	(204)
公民参与地方政府公共政策制定的理论分析.....	胡隆辉	(209)

体制改革与政治建设

中国共产党领导社会主义民主政治建设的若干特点.....	韩玉芳	(217)
对西方国家行政改革的反思.....	范 文	(225)
论和谐社会构建与政治体制改革.....	李 拓	(229)
论有序政治参与的影响因素.....	褚松燕	(235)
廉政建设视域中的行政管理体制改革.....	孙晓莉	(240)
论我国行政权力运行机制的建构.....	王存福	(245)
当前我国行政体制改革的路径转向探析.....	邱群生	(250)
官僚制返魅与我国行政发展.....	程 宇	(255)
关于党内民主的基本制度.....	吴礼林	(261)
西方文明成果及其对我国政治建设的启示 ——从TOT项目运作说起	薛红焰	(266)
关于基层党内民主建设的实践与思考.....	杨 或	(271)
深化行政体制改革 构建社会主义和谐社会.....	伊力哈木·木塔力甫	(276)
论公民权利的宪法保障.....	盛 涛 史秀英	(282)
从社会分层看中国民主政治发展 ——兼谈社会主导型政府权力秩序的建构	王庆利	(287)
大力加强执政党的建设 认真落实科学发展观 ——国家行政学院厅局级“社会建设与政治建设”专题班研讨综述	孙晓莉	(293)
后 记.....		(297)

社会建设与政治建设研究

社会管理与社会建设

善于简约领导 发展基层民主

刘 峰*

党的十七大指出，“要坚定不移地发展社会主义民主政治，要发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。

要真正发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利，我们各级领导干部必须更新领导观念，转变领导方式，必须适度地减少领导者的权力，增加被领导者的权利；就必须减少领导工作的量，提升领导工作的质。一句话就要实行简约领导。

领导的本质在于简约，领导的成功在于简约。毛泽东认为领导工作千头万绪，但只有两件大事，一是出主意，二是用干部。前者是领导决策，后者是领导用人。抓好这两件大

* 刘峰，国家行政学院政治学教研部主任、教授、博导、中国领导科学研究会副会长

事，领导工作中许许多多的问题就会迎刃而解。毛泽东关于两件大事的论述使我们抓住了简约领导的实质，使我们能够从繁杂的日常事务中超脱出来，但我们不能停留在原来的认识上。随着时代的发展和我们对领导工作认识的深化，各级领导干部要提高领导科学发展的能力，要真正学会简约领导，做到四少四多，促进社会和谐。

一、基层民主要少“决”多“策”

领导工作的重点是“出主意”，并不意味着“出主意”是领导干部的专利。如何做好社会的工作、企业的工作、政府的工作和党建工作，可以由领导干部去“出主意”，也可以由普通员工去“出主意”。“出主意”的人越多越充分，我们的国家和我们的社会也就越有活力，越有希望。进一步而言，领导干部要少出主意，让普通员工去多出主意。领导干部的主要职责是“选主意”。

过去，领导者既管“出主意”，又管“选主意”，所以理所当然地选自己出的主意。因此选择的空间很小，容易漏掉许多别人的主意，甚至是许多好的主意。现在，领导干部集中精力“选主意”，自然而然就容易站得高，看得远，客观公正地选出切实可行的好主意。对于领导者来说，最重要的事情也许不是“出主意”，而是“选主意”、“合主意”、“断主意”。惟有如此理解“出主意”和“选主意”，领导决策水平才能真正提高，领导方式才能真正转变，领导方法才能真正创新。

今天我们可以把领导决策进一步简约化，把“出主意”最大限度地交给“外脑”去做，交给被领导者去做，领导者聚精会神地做好“选主意”这个本职工作，扮演好“内脑”的角色即可。其实，“出主意”是决策的初级阶段，即所谓“策”；“选主意”、“合主意”和“断主意”是决策的高级阶段，即所谓“决”。于是我们可以用四句话来概括决策的程序、特点和重点，即先“策”后“决”，多“策”少“决”，又“策”又“决”，重点在“决”。

先“策”后“决”是指领导决策的程序。先“出主意”，领导者、被领导者包括专家学者都可以“出主意”，都可以参与“策”；后“选主意”，只能由领导者来“选主意”，来“决”。多“策”少“决”是指领导决策的特点。多“策”就是民主，就是发动群众，群策群力。少“决”就是集中，就是简约。如领导少做决定，少做决策。一旦做出决定，下级更会雷厉风行，自觉执行。又“策”又“决”是指领导决策的角色。作为一名普通的领导者，面对上级他的职责是“策”，面对下级他的职责是“决”。又策又决的另一层涵义是领导者与被领导者不同。领导者的职责既要“策”，更要“决”，又“策”又“决”。而被领导者的角色是只能“策”但不能“决”。重点在“决”显然是指领导决策的重点，是简约领导的重点，在构造社会主义和谐社会的今天，领导者的主要职责不是处处去“策”，而是转变职能，慎重去“决”，只对少数重大的事项去“决”。

到了这里，我们可以初步地认识到简约领导的涵义和魅力。以领导决策为例，第一步

先把一般性的事务性的工作简约掉，领导者心无二用，有重点地做好“策”和“决”等领导工作，做好“出主意”的工作。第二步再把决策过程中“策”的领导工作、“出主意”的工作简约掉，领导者集中精力做好“决”的工作，做好“选主意”的工作。第三步继续简约，把那些过去经常由领导者亲自“决”而被领导者能够“决”又应该“决”的事交给被领导者去“决”。简约领导是一个过程。每简约一步领导工作就前进了一大进步。

二、社会管理要少“管”多“理”

一个领导者整天忙得团团转，甚至累得住医院，不仅绩效不明显，而且下级对他有意见，造成上下级关系的不和谐，甚至出现双方的“冷战”。问题的原因是一个人的能力是有限的，他本事再大也不能包打天下。事无巨细都抓在自己手里，自己忙不过来，忙无头绪，别的人又没办法干，只会耽误时间。有的领导者会说我并没有做所有的事，而只是抓大事。可笑的是在他眼里，也许什么事都是大事，都得自己去干。他不知道和谐的领导是领导者和被领导者分工协作、互动、互信的过程。

不管在政府部门还是在企事业工作，都应该明确领导者的角色，领导者要干领导者的事，不要去向下越权，整天去干下级该干的事。你把下级该干的事干了，他能高兴吗？北京有一个政府部门培训中心的主任，工作勤勤恳恳，认认真真，什么事都愿干，什么事都想管，他确是个好人，他从来没干过教学工作，却要召集教授来备课，甚至叫知名教授试讲，教授们私下都认为这样做很搞笑，可他自己却意识不到。

这样的人应该学一点领导科学，懂一点领导艺术。蒙哥马利认为领导重在用人。人可以分为四种：一是智慧又勤快，适合搞管理，当中层干部，既能理解上级意图，又能很好抓落实；二是智慧不勤快，适合当领导，能独立做出科学决策。不勤快就是自己不干让别人干，就是善于用人。你越用人别人越追随你，你就成了真正的领导；三是勤快不智慧，蒙哥马利认为当士兵当员工都不够格，让他干他就干，不让他干他闲不住仍在干，结果给你添麻烦，给你制造了不必要的问题；四是不智慧不勤快，让他走开。蒙哥马利认为第三种人甚至还不如第四种人，至少第四种人不会给你添麻烦。蒙哥马利虽然刻薄了一点，但会给所有的领导者以启示，太勤快的人不适合当领导，更不可能成为卓越的领导者。

什么是管理？我们仍然用四句话来概括它，先“理”后“管”，多“理”少“管”，又“理”又“管”，重点在“理”。先“理”后“管”是指管理的程序，先有规则先有道理，有了依据再去管理。多“理”少“管”是指管理的艺术，下级按理做事就少管，甚至不管，这就是简约管理的题中应有之意。又理又管是指管理的激励机制与约束机制的结合，重点在“理”指出了管理的实质和重点。简约管理要在“理”上大下功夫。谁都知道，管是管制、控制，而理有四个层面的涵义。一是道理的“理”。没有道理就没有管理。大道理即政治，道理讲清了，规则 and 标准有了，管理就事半功倍了。二是条理的“理”。没有条理就没有管理。分清轻重缓急，抓住主要矛盾，管理就简约了。三是伦理的“理”。管

理者要以身作则，己正正人，给下属做出榜样。四是理性的“理”，多一点理性，多一点规律性，少一点情绪化，管理者要提高绩效。

建国以来，我们的机构改革已进行了数次，改革开放以来大的机构改革也进行了四次。每次改革都取得了不少成绩，但每次改革依然留下不少问题。几十年来，政府的机构改革始终走不出膨胀→精简→再膨胀→再精简→依然膨胀的怪圈。按理说，我们不应该每次重复同样的错误，但事实上的确如此。痛定思痛，难道还不应该思考一下深层的原因吗？以1998年的大规模机构改革为例，在国务院的机构改革中成功地精简了将近50%的公务员，精简了不少部委和司局级的机构。到了省、地、县各级地方政府，精简的力度要小得多，精简的阻力却大得多。这是因为中央政府机构改革中被精简的人员可以到地方政府中去工作，可以到事业单位去工作，可以到效益好的大企业去工作，还可以带薪去大学进修，所以分流就相对容易一些。而地方政府的公务员被精简以后就没有那么多的去处，因此分流的难度很大。

问题的关键还不仅在于此。由于历次机构改革，我们只重视减机构、减人员，而没有减职能、减预算，所以很快就会出现反弹。政府的职能没有转变，工作没有减少，只是机构和人员精简了，这就出现了尖锐的矛盾。机关的工作不能没人干，于是又是招聘人员，又是借调人员。用不了多久，机关的人员比原来更多。如果在机构改革中首先转变政府管理的职能，减少政府管理的职能，把那些管不好的也绝对不该管的事交给企业、交给社会、交给方方面面的一线工作者，那么精简机构、精简管理人员就会顺畅得多，就会容易得多。减少机构，减少人员是表面，简约管理、简约领导才是关键，才是走出机构改革和行政体制改革怪圈的必由之路。

三、领导艺术要少“激”多“励”

如果说管理就是决策，那么领导就是激励。简约的管理重在决策，简约的领导则重在激励。什么是激励，还是四句话：先“激”后“励”，少“激”多“励”，以励促“激”，重点在“励”。先“激”后“励”是指激励的程序，“激”在下属的行为之前，给他激发，让他喜欢干，愿意干，“励”在下属的行为之后，经过评估，发现他的行为符合领导意图，符合决策目标，就及时对之鼓励、奖励。少“激”多“励”是指激励的艺术，员工的能力越强，越不要多“激”而是应该多“励”。“激”是以领导者为中心的传统领导，“励”则是以被领导者为中心的现代领导即简约领导。以“励”促“激”是指领导激励的机制，及时奖励、鼓励他过去的正确行为，就能激发他在未来延续并强化自己的正确行为。重点在“励”是指激励的重点。

毛泽东一生多次对比着评价项羽和刘邦，不像文人雅士“至今思项羽，不肯过江东”，而是对刘邦赞扬肯定，对项羽批评嘲讽。毛泽东认为，刘邦是一个高明的政治家，因为他决策对头，用人得当，尤其是对部下善于激励。刘邦本人也说自己打天下，做天下一靠

“奖”，二靠“赏”，三靠“封”，四靠“用”。这些手段全是激励的范畴。项羽的失败恰恰在于自己能干、蛮干，是谓“匹夫之勇”。韩信原在项羽手下，是他无比爱护的属下将士，但一轮到对他们的功绩赏赐时则迟疑不决，万分吝啬，即使是非授不可的印信也在自己的口袋里摸来摸去，甚至左手换到右手，右手换到左手，方的都要摸成圆的了也不愿给下属。这太形象了，韩信称之为“妇人之仁”。萧何再三举荐，韩信一到刘邦手下就被任命为汉大将军，此后韩信攻赵掠宋，又被封为齐王。大半壁江山都是韩信为刘邦打出来的啊！

授权对被领导者有好处，对领导者也有好处，对整个团队和组织的绩效更有好处。对领导者而言，一是可以分身减压，解脱自己，解放自己，腾出时间和精力去做领导者应该做的事；二是可以弥补自己不足，对专业性很强的工作放手让下属去做，可以弥补自己的短处，有利于自己的威信；三是有利于激励下属，提高绩效；四是有利于培养下属，锻炼下属，有利于提升被领导者的能力和素质；五是有利于领导者与被领导者关系和谐，真正形成互补互动，互相提升的一个境界。在授权的过程中，自己在提高，下属在提高，而且相互促进共同提高。

授权需要领导艺术。一是因事而授权。事情多了难了要授权下属去做，事情做好了可以把权力收回来。这就是一事一授权。二是视能授权。下属能力强要多授权，能力差要少授权，甚至不授权。授权不同于职权。职权与职务相关，是相对固定的。而授权与能力相关，是不固定的。三是先授责，后授权。责权要一致，责权要相称。有责无权干不成事，有权无责会造成腐败。

激励的最高境界是自我激励，不用扬鞭自奋蹄。在 21 世纪普通员工的能力素质提高以后，常常会自己领导自己，自己激励自己，这时候领导更应该简约化，把激励下属的职责部分地简约掉，从而把领导工作的重点转向给被领导者的自我领导和自我激励创造适宜的环境和条件。

四、简约领导要少“领”多“导”

邓小平关于“领导就是服务”的观点是极为深刻的。这个判断不仅指明了领导工作的本质所在，而且指明了简约化领导的实现方式和途径，指明了领导方法应该如何改进和创新。邓小平“领导就是服务”的论述和毛泽东提出的共产党人要“全心全意为人民服务”的观点是一脉相承的。但是邓小平提出“服务”是领导的本质，是领导的方式，这就使我们广大领导干部耳目一新。在邓小平看来，领导者的主要工作也许不是时时出主意，处处用干部，更不是事无巨细地包办代替被领导者去干一切事情。领导者一定要超脱一些，领导工作一定要简约一些。邓小平最卓越的领导艺术可以说是“举重若轻”。很显然，举重若轻就是超脱的，就是简约的。

“领导就是服务”的含义是极为深刻的。领导者把服务工作做好了，被领导者就能够

大显身手，大展宏图。过去必须由领导者张罗的事，现在被领导者就能够做得很好。领导者对此何乐而不为呢？什么是领导？领导就是服务，领导要先“领”后“导”，少“领”多“导”，又“领”又“导”，重点在“导”。领导之“导”也有四层涵义，一是引导、疏导，是指思想上、方向上的“导”。二是指导、辅导，是指工作上、方法上的“导”。三是检查督导，是指程序上、绩效上的“导”。四是培养教导，是指对人格上的“导”。先领后导是指领导的程序。领导者要为被领导者指明方向，要带领、率领广大群众朝着既定的目标前行。若出现问题，再去及时疏导、引导，因势利导。少“领”多“导”是简约领导艺术的特征所在。下属的能力强则要少“领”，因为他们知道向哪儿去，怎么去；下属的能力差则要多“领”。你不去领，他就无所适从。又“领”又“导”是辩证法在领导工作中的运用。“领”中有“导”，“导”中有“领”，二者互动互补，缺一不可。重点在“导”是简约领导的突出特征。

有许多领导者对“领导就是服务”的理解是比较肤浅的。他们认为关心群众生活，提供职工福利就是服务，这显然是不准确的。真正的服务是为下属的工作和成长提供环境，提供条件，提供规则，提供辅导，提供激励，提供平台和舞台。

既然领导就是服务，领导者就应该积极主动地向被领导者提供到位的服务、优质的服务。这一点是不言而喻的。但问题也往往出在这里。如果领导者的服务太“积极”，太“主动”，那就会导致领导者想提供什么服务就提供什么服务，想什么时候提供服务就什么时候提供服务，想什么地点提供服务就什么地点提供服务，想向谁提供服务就向谁提供服务。这肯定是违背邓小平本意的，肯定是违背领导工作规律的。

现代的领导活动中领导者是“公仆”，就应该而且只能“退”到“边缘”去，以便被领导者“进”到“中心”来。“公仆”只有“退”到领导活动的“边缘”才可能真正成为公仆，才可能真正为处在“中心”的广大群众提供真正需要的服务。广大群众需要什么服务，公仆就提供什么服务。广大群众不需要服务，“公仆”不能瞎服务、乱服务。否则就是假公仆。原来服务型领导就是简约的领导。

真正做到以上所说的“四少四多”的简约领导，就必定能有效地扩大群众参与管理、参与社会、参与政治，实现政府行政管理与基层群众自我管理的有效衔接和良性互动，使社会主义民主政治落到实处。