

高等院校行政管理专业类教学丛书

行政领导学概要

XING ZHENG LING
DAO XUE GAI YAO

张文轩 主编



湖北科学技术出版社

高等院校行政管理专业类教学丛书

行政领导学概要

张文轩 主编

湖北科学技术出版社

高等院校行政管理专业类教学丛书

行政领导学概要

张文轩 主编

湖北科学技术出版社出版发行 新华书店湖北发行所经销

江西省武宁县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.125印张 215千字

1988年11月第1版 1988年11月第1次印刷

ISBN7-5352-0304-3/G·51

数印：1—13000 定价：3.25元

序

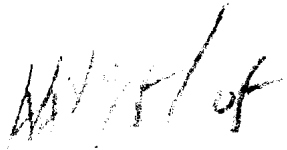
1982年1月29日,《人民日报》刊登了我国著名行政学教授夏书章的一篇文章,号召并断言:“把行政学的研究提上日程是时候了”。果然,仅几年功夫,我国行政学及其相关学科的教学、科研取得长足的进展;论文、专著时有问世;研讨、培训活动极为活跃。夏教授令人惊异的洞察力来自他对行政学及其相关学科生命力的深刻认识和理解,因为我国现代化进程和改革事业的进展迫切地需要它们。

我们已经见到几种版本的行政学、管理学、领导学,现在又添了一本行政领导学概要,我们理所当然地感到高兴。本书涉及的内容是否称得上“学”,人们不妨继续研讨,但行政领导事实上无处不有,无时不在。让我们的干部和年轻同志比较系统地懂一点行政领导知识,无疑有益不害。其现实意义是不言而喻的。另外,许多同志说,已经出版的这些书常给人以“大同小异”之感,这可能是事实。我想本书也许难以例外,因为行政学及其相关学科在我国消声匿迹近30年之久,目前处在重建阶段,必然有个逐步提高的过程。我提请读者在注意“大同”时,最好不要忽略了“小异”,后者也许正是作者在观点上和内容上创新的闪闪发光的火花哩。

我是湖北大学的兼任教授,本书作者即湖大的同事们多次要我为他们的大作作序,盛情难却,勉强为之,写上这些就正于方家。

王 邦 佐

1988年夏于上海师范大学



前 言

《行政领导学概要》一书，是为了适应湖北省高等教育自学考试秘书专业教学计划的需要而编写的。在此以前，作者曾在湖北大学行政管理系干部专修科讲授行政领导学课程，此稿是在教学实践的基础上，听取了学员和部分教师的意见，经过修改整理而成的，它既是秘书专业自学考试的指定教材，又是行政管理专业全日制专修科以及夜大学、函授班的试用教材。同时，也可以作为党政机关、企事业单位在职干部岗位培训的教学用书。另外，还适用于广大中、基层领导干部和对研究领导科学有兴趣的同志自学参考。

行政领导学是一门新兴学科，同时，又是一门应用性很强的学科。它是最近几年来随着我国现代领导科学的产生而同时产生的。我国改革、开放的新形势，给我们的领导工作带来了许多新情况和新问题，要适应这个新的形势，做好新时期的领导工作，就必须认真地学习和研究现代领导科学。党的十三大明确提出了党、政职能分开，充分发挥行政系统的指挥，管理作用，作为行政领导者，为了尽快适应现代化行政管理和组织领导的需要，更需学习和研究行政领导学。近年来，我国学术界和许多在高等学校从事领导科学教学工作的同志们，相继编写了一批领导科学专著和教材出版，这些均为我国现代领导科学的研究和发展打下了良好的基础，为教学工作提供了丰富的资料，这是值得我们庆贺的。可是，到目前为止，专以行政领导为内容的专著或教材，为

数尚不多,《行政领导学概要》这本教材的篇写,作者除了适应当前教学工作的急需之外,还企图在这方面起到抛砖引玉的作用。

本书为了适应广大自学者的需要,力求简明扼要,主要是讲清概念。为了压缩篇幅,将全书限制在20万字左右,删减了一些讲稿中原有的实例,这个问题留待读者在弄清理论的基础上,根据自己的经验、体会去丰富补充有关方面的实例。全书编写体系的次序是:首先,弄清什么是领导,什么是行政领导,什么是行政领导学以及行政领导体制;其次,明确现代领导的哲学思维,即现代行政领导的思维方式和新的领导观念;第三,现代行政领导的主要职能,从掌握信息、制定和实施战略决策,制定和执行政策等;第四,学习和掌握领导方法和艺术;第五,领导的心理品质和作风修养;第六,领导效能及其考评,在行政领导工作中的地位和作用;最后,简述一下基层行政领导的特点及其宗旨和原则,从而构成全书体系。

本书在编写过程中,参考和吸收了近几年来我国学术界对领导科学研究的新成果和教学实践中的新经验,并得到湖北省高等教育自学考试委员会办公室的领导和湖北大学有关领导的热情帮助与支持,以及湖北科学技术出版社的大力支持帮助,在此一并表示真诚的谢意!

由于这门学科在我国还处于刚刚建立和发展阶段,加之成书匆忙和个人理论水平与实际经验的欠缺,错误和疏漏之处,恳请专家、学者及广大读者批评指正。

作 者

1988年7月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政领导学是一门科学	(1)
一、领导的概念	(2)
二、行政领导	(4)
三、行政领导学	(8)
第二节 行政领导学同有关学科的关系	(10)
一、领导学同行政领导学的关系	(10)
二、行政领导学与行政管理学的关系	(11)
第三节 学习和研究行政领导学的意义和方法	(11)
一、学习行政领导学的意义	(11)
二、学习行政领导学的基本方法	(14)
第二章 行政领导体制	(16)
第一节 行政领导体制的产生和发展	(16)
一、原始的自然式的领导体制	(17)
二、家长式的领导体制	(17)
三、专家制的领导体制	(18)
四、专家集团的领导体制	(19)
第二节 行政领导体制的分类	(20)
一、集权制与分权制	(21)
二、首长制与委员会制	(24)
第三节 改革领导体制应遵循的若干原则	(26)
一、实行党政职能分开,有利于建立强有力的 行政指挥系统	(27)
二、实行政企分开,充分调动企业自身的积极性	(28)

三、明确划分上下级的权限，充分调动两个积极性·····	(29)
四、实行民主管理，保证人民当家作主·····	(30)
五、建立专家智囊机构，充分发挥集体智慧·····	(31)
第三章 行政领导者·····	(33)
第一节 行政领导者的概念与职权·····	(33)
一、行政领导者的概念及其阶级属性·····	(33)
二、领导者的职责·····	(36)
三、行政领导者的权力·····	(42)
第二节 行政领导者的基本素质·····	(46)
一、领导者素质对领导工作的重要作用·····	(46)
二、行政领导者的素质必须适应新形势发展的需要·····	(47)
三、行政领导者应具有的基本素质·····	(48)
第四章 行政领导者的哲学思想·····	(57)
第一节 行政领导者的思维方式·····	(57)
一、思维方式的涵义·····	(57)
二、社会主义科学思维方式的主要内容·····	(58)
三、努力培养创造性思维能力·····	(63)
第二节 行政领导者的思想方法·····	(67)
一、思考和处理问题必须从实际出发·····	(67)
二、全面系统的分析方法·····	(68)
三、用发展的观点分析一切·····	(69)
第三节 行政领导者的新观念·····	(71)
一、开放观念·····	(71)
二、勇于开拓的观念·····	(75)
三、时效观念·····	(75)
四、智力观念·····	(77)

五、商品经济观念·····	(78)
六、未来观念·····	(79)
七、法制观念·····	(80)
第五章 行政领导战略 ·····	(82)
第一节 战略的概念和特征·····	(82)
一、战略的涵义·····	(82)
二、战略的特征·····	(82)
第二节 战略的制定·····	(84)
一、制定战略的理论和方法·····	(84)
二、制定战略的要求和步骤·····	(85)
第三节 如何实施战略·····	(88)
一、制定实施战略的规划、计划·····	(88)
二、确定与战略相适应的政策体制·····	(89)
第六章 行政领导信息 ·····	(92)
第一节 信息与行政领导信息意识·····	(92)
一、信息的概念及其特征·····	(92)
二、提高行政领导者的信息意识·····	(94)
第二节 信息在行政领导活动中的作用·····	(96)
一、信息是实现政权管理目标的重要资料来源,是做好行政领导工作的基础·····	(96)
二、信息是行政决策的依据·····	(97)
三、信息具有使用价值和价值·····	(98)
四、信息是行政领导工作的中心环节·····	(98)
第三节 搜集和利用信息·····	(99)
一、建立系统的信息机构·····	(100)
二、信息的收集·····	(101)
三、信息的利用·····	(103)
四、现代行政领导者应努力成为掌握和利用	

信息的能手.....	(105)
第七章 行政领导决策	(107)
第一节 行政领导决策的概念和特征	(107)
一、决策的概念.....	(107)
二、决策的两种含义.....	(107)
三、决策的基本特征.....	(109)
四、科学决策的重要性.....	(109)
第二节 行政领导决策的体制、程序和方法	(111)
一、建立科学的决策体制.....	(111)
二、实行科学的决策程序.....	(112)
三、科学的决策方法.....	(114)
四、行政领导者应有的决策修养.....	(117)
第三节 行政决策与智囊	(119)
一、决策活动与现代智囊.....	(119)
二、现代智囊的特征和功能.....	(120)
三、充分发挥智囊团在决策中的参谋作用.....	(123)
四、正确处理决策者同智囊团的关系.....	(124)
第八章 行政领导政策	(126)
第一节 党的政策是党和国家一切活动的准则和依据	(126)
一、政策的概念.....	(126)
二、政策是领导行为的出发点和归宿.....	(128)
三、政策的正确与否,关系到革命与建设的成败.....	(128)
四、政策水平的高低是衡量行政领导者能力的重要标准.....	(129)
第二节 政策的性质及其种类	(130)
一、政策的性质.....	(130)

二、政策的分类·····	(132)
三、政策同法律的区别和联系·····	(133)
四、政策的基本原则·····	(135)
第三节 政策制定的原则和程序·····	(136)
一、制定政策的原则·····	(136)
二、制定政策的程序·····	(138)
三、制定和执行政策是领导者的主要职责·····	(140)
第四节 如何贯彻执行政策·····	(141)
一、如何做好贯彻执行政策的工作·····	(141)
二、贯彻执行政策的几项原则·····	(143)
三、行政领导者应成为执行政策的典范·····	(144)
第九章 行政领导方法·····	(146)
第一节 行政领导方法的重要性·····	(146)
一、行政领导方法的重要性·····	(146)
二、行政领导方法的客观性·····	(147)
三、行政领导方法是不断发展变化的·····	(148)
四、行政领导方法是为一定目的服务的·····	(148)
五、行政领导方法也要不断地改革创新·····	(149)
第二节 我国传统的领导方法·····	(149)
一、掌握时机，多谋善断·····	(150)
二、机智灵活，随机应变·····	(152)
三、革命的热情，冷静的头脑·····	(153)
第三节 基本领导方法·····	(154)
一、调查研究的方法·····	(154)
二、主观指导同客观实际相结合的方法·····	(156)
三、领导与群众相结合的方法·····	(159)
四、一般和个别相结合的领导方法·····	(162)

五、行政命令和说服教育相结合的领导方法·····	(165)
第四节 政治思想工作的领导方法·····	(168)
一、思想政治工作和行政领导工作·····	(168)
二、思想政治工作的规律性·····	(169)
三、思想政治工作的方针及方法·····	(173)
第十章 行政领导艺术·····	(183)
第一节 行政领导艺术的概念和特点·····	(183)
一、行政领导艺术的涵义·····	(183)
二、行政领导艺术的特点和作用·····	(185)
第二节 行政领导处理事务的艺术·····	(188)
一、行政领导者一定要干领导的工作·····	(189)
二、行政领导者应该专心正业·····	(190)
三、掌握“弹钢琴”的艺术·····	(193)
四、争取工作主动权的艺术·····	(195)
五、随机决断的艺术·····	(196)
第三节 行政领导者掌握时间的艺术·····	(197)
一、行政领导者要有时间观念·····	(198)
二、行政领导者要善于支配自己的时间·····	(199)
第四节 行政领导者开好会议的艺术·····	(202)
一、会议在领导工作中的重要地位和作用·····	(202)
二、会议的性质与原则·····	(204)
三、主持会议的艺术·····	(205)
第五节 行政领导者授权的艺术·····	(207)
一、授权的概念·····	(208)
二、授权的主要内容·····	(209)
三、授权的原则·····	(211)
四、行政领导者的授权方式·····	(213)
第六节 协调人际关系的艺术·····	(215)

一、经济体制和政治体制改革也带来了人际关系的变化·····	(215)
二、正确处理同上级的关系·····	(216)
三、领导者如何正确处理同下级的关系·····	(217)
四、处理好同级和外单位的相互关系·····	(219)
五、调解纠纷、处理矛盾的艺术·····	(219)
六、谈话艺术·····	(220)
第十一章 行政领导作风·····	(224)
第一节 行政领导作风的实质与作用·····	(224)
一、行政领导作风的概念·····	(224)
二、行政领导作风的实质·····	(225)
三、行政领导作风的作用·····	(227)
第二节 行政领导作风的主要内容·····	(229)
一、行政领导的思想作风·····	(229)
二、行政领导的工作作风·····	(237)
三、行政领导的生活作风·····	(240)
第三节 继承和发扬我党的优良领导作风·····	(241)
一、提高行政领导作风建设的自觉性·····	(241)
二、纠正不正之风,发扬党的优良作风·····	(243)
三、加强理论修养,改进行政领导作风·····	(244)
四、投身实践锻炼,转变行政领导作风·····	(245)
第十二章 行政领导心理品质与威信·····	(247)
第一节 行政领导者心理品质的涵义、基本属性及其研究的意义·····	(247)
一、行政领导者心理品质的涵义与基本属性·····	(247)
二、研究行政领导者心理品质的意义·····	(249)
第二节 行政领导者应具备的心理品质与领导类型·····	(252)

一、行政领导者应具备的心理品质·····	(252)
二、心理品质与领导类型·····	(255)
第三节 行政领导威信·····	(258)
一、威信的实质及其作用·····	(258)
二、影响领导威信的各种条件·····	(260)
第四节 行政领导班子合理的心理结构·····	(261)
一、行政领导班子合理的心理结构的内容·····	(262)
二、怎样使行政领导班子心理结构优化·····	(263)
第十三章 行政领导效能·····	(265)
第一节 行政领导效能的概念和意义·····	(265)
一、行政领导效能的概念·····	(265)
二、效率、效能和效果的相互关系·····	(266)
三、行政领导效能的意义·····	(267)
四、行政领导效能的内容·····	(269)
第二节 行政领导效能考评·····	(270)
一、考评行政领导效能的重要性·····	(270)
二、行政领导者效能考评的原则·····	(272)
三、考评行政领导效能的方法·····	(275)
第三节 如何提高行政领导效能·····	(278)
一、提高行政领导效能的重要性·····	(278)
二、提高行政领导者效能的方法·····	(281)
三、重视将现代科学技术成果运用于行政领导 活动之中·····	(284)
四、全面提高领导者的素质·····	(284)
第十四章 现代基层行政领导·····	(286)
第一节 基层行政领导学的概念和特点·····	(286)
一、基层行政领导学的概念·····	(286)
二、基层行政领导学的基本特点·····	(287)

三、基层行政领导学是现代行政领导学的 直接产物.....	(288)
第二节 基层行政领导学是基层行政领导者的 专业课.....	(289)
一、基层行政领导者必须学好现代基层领导学.....	(290)
二、要了解基层领导的体制和结构,必须学习 基层领导学.....	(291)
第三节 基层行政领导工作的宗旨和原则.....	(291)
一、基层行政领导工作的宗旨.....	(291)
二、基层行政领导工作的基本原则.....	(299)
第四节 基层行政领导的职责.....	(302)

第一章 绪 论

目前，在中国的大地上一门新兴的科学正在蓬勃兴起，这就是领导科学。领导科学形成为一门独立的学科，这是历史发展的要求。

在我国进入新的历史时期以后，全党、全国人民团结一致，奋发图强，为实现社会主义的四个现代化而努力奋斗！党的改革开放的方针给我们的领导工作带来了许多新情况和新问题。要适应这个新形势，做好新时期的领导工作，就必须认真地学习和研究现代领导科学，作为行政领导者还应该学习和研究行政领导学。现代领导工作不单是需要专业知识和实际的工作经验，而且越来越需要科学的理论指导。而行政领导学是指导行政领导活动实践的一门专业理论，它对于行政领导工作科学化，具有重要意义。

第一节 行政领导学是一门科学

社会主义初级阶段理论的提出，给我们行政领导工作提出了更严格、更明确的要求。过去在较长的时期内，我们对社会主义发展阶段缺乏正确的认识，因而在行政领导工作的指导思想、工作作风、工作方法等各个方面都存在过高、过急的倾向，在实际工作中，容易出现“一刀切”的偏向。党的十三大明确提出，社会主义初级阶段的主要任务是发展商品经济、发展生产力。这就要求我们的行政领导者正确地认

识当前我国的国情，在行政领导工作的指导思想、领导作风、领导方法和思维方式等方面，都要适应发展商品经济，发展生产力的需要。下面我们分别就领导、行政领导、行政领导学分别进行阐述。

一、领导的概念

领导的概念是什么，国内外的学者看法并不统一。对领导的定义也各不相同，一些研究领导科学和管理科学的学者、专家们给领导下的定义约有100种以上。这些看法和定义，可以供我们从不同角度认识领导这一概念作参考和借鉴。

“领导”是一个历史范畴，它是一个发展着的概念。领导自有人类社会以来就存在着，领导的概念是一个多义词，它具有统帅、率领、指挥和引导等多种意思。概括起来，对领导的看法大致有以下几方面：

1. 领导就是组织、指挥、管理和协调。领导本来的意义是指在生产过程中以及建立在生产活动基础上的社会生活过程中起组织、指挥、协调、管理作用。在原始社会里氏族组织的酋长，部落联盟的首领，他们需要组织本集团人们的共同劳动，并解决内外纠纷，依靠传统习惯的力量，维持社会秩序。后来，随着人类社会生产的不断发展，社会生产劳动日益复杂，人们的社会分工也就越来越细，从而要求组织、管理、指挥和协调活动的作用就更加突出，更加显得重要。人们就把这种起着组织、指挥、管理和协调活动的工作叫作领导。

2. 认为领导就是服务。它是指拥有一定的权力、履行一定职责并具有某种权限的人，他们为社会全体成员的整体