

行政领导学

冯贵祥 孟继群主编

辽宁人民出版社



行政管理学丛书

行政领导学

主 编 冯贵祥
孟继群

副主编 姚国良

辽 宁 人 民 出 版 社

1989年·沈阳

行政领导学
Xingzheng Lingdaoxue

冯贵祥 主编
孟继群

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市和平区北一马路108号) 鞍山市委党校印刷厂印刷

字数: 250, 000 开本: 787×1092 1/32 印张: 11.25
印数: 1—5, 200

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

责任编辑: 王丽竹	版式设计: 赵耀今
封面设计: 赵多良	责任校对: 光 云

ISBN 7—205—01290—2 / D · 238

定价: 4.20元

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合二十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人員思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性，时代性，针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关行政管理与办公现代化，行政领导学，行政决策学，行政监察，人事行政，行政公共关系，行政管理心理学，现代管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管

理史，政治学，行政组织学，调查研究理论与方法，决策实例分析等。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义，同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使有同类内容和性质的版本，也可以取长补短，后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学、求效率、守法制、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中，就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。

例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

一九八九年三月于中山大学

目 录

《行政管理学丛书》序	夏书章
绪 论	(1)
第一节 行政领导学的研究对象	(1)
一、行政领导的含义	(1)
二、行政领导的性质和特点	(4)
三、行政领导在行政管理中的地位和作用	(9)
第二节 行政领导学的产生及其学科体系	(12)
一、行政领导学的产生和发展	(12)
二、行政领导学的学科体系	(16)
三、行政领导学与其他学科的关系	(18)
第三节 建设中国特色的社会主义行政领导学	(20)
一、坚持以马克思主义基本原理为指导	(20)
二、善于总结我国历史的和现实的经验	(22)
三、善于借鉴外国的科学成果	(23)
四、努力研究和回答现实问题	(25)
第一章 行政领导环境	(26)
第一节 行政环境及其与行政领导的关系	(26)
一、环境的特性	(26)
二、行政领导环境与行政领导活动	(27)
三、社会主义初级阶段是我国行政领导环境的实质	(30)
第二节 社会主义初级阶段行政领导环境分析	(31)
一、生产力落后、不平衡	(31)
二、社会主义经济制度已经确立, 但不成熟	(33)

三、自然经济半自然经济正向发达的商品经济转变	(34)
四、社会结构正处于变动之中.....	(35)
五、人民民主专政制度具有优越性, 但政治 体制有待改革	(37)
六、马克思主义在意识形态领域的指导地位已经确立, 非社会主义思想文化仍有广泛影响	(38)
第三节 我国行政领导的生态环境	(39)
一、大自然是一种环境资源.....	(39)
二、人口众多	(40)
三、耕地承载力已处于临界状态	(42)
四、人均财富和自然资源少.....	(43)
五、环境污染	(45)
第四节 现代化与行政发展、行政改革	(46)
一、现代化的基本概念	(46)
二、社会主义与社会现代化	(48)
三、行政发展、行政改革	(49)
第二章 行政领导体制	(53)
第一节 行政领导体制原理	(53)
一、行政领导体制是政治体制的亚体制	(53)
二、行政领导体制的含义	(56)
三、行政领导体制的职能	(57)
第二节 科学的行政领导体制	(60)
一、现代行政领导体制的类型	(60)
二、科学的行政领导系统	(63)
三、科学的行政领导体制的特点.....	(67)
第三节 我国行政领导体制的改革	(69)
一、党政分开, 加强行政系统建设	(70)

二、克服权力过分集中的弊端, 增强活力	(72)
三、政企分开, 转变政府职能	(74)
四、贯彻精简、统一、效能的原则, 改革政府 工作机构	(75)
五、依法行政, 形成行政领导活动的民主法制新规范 ..	(77)
六、实行并完善行政首长负责制	(79)
七、建立行政权力的内部约束机制	(81)
第三章 行政领导行为	(83)
第一节 行政领导行为的基本概念	(83)
一、行政领导行为的构成及一般性质	(83)
二、行政领导行为的动力系统	(86)
三、几种领导行为理论	(90)
第二节 行政领导的权力行为	(95)
一、权力的特性	(95)
二、社会主义初级阶段的权力运行	(97)
三、行政领导者的影响力及其构成	(101)
四、行政领导的权威	(104)
第三节 行政领导决策行为	(105)
一、决策与决策方式	(105)
二、行政领导决策的特点	(107)
三、行政领导决策民主化和科学化	(109)
四、行政领导者的决策心理和风格	(110)
第四节 改革开放要求变革行政领导行为模式 ..	(112)
一、从封闭式转向开放式	(112)
二、从指令式转向协调式	(113)
三、从管理式转向开发式	(113)
四、从运动式转向规范化	(115)

第四章 行政领导文化	(116)
第一节 行政领导的文化观念	(116)
一、文化及其结构、特性	(116)
二、文化对行政组织的影响和制约	(119)
三、文化与行政文化	(121)
四、行政文化与行政领导	(123)
第二节 行政文化的再造	(125)
一、再造行政文化的意义	(125)
二、再造行政文化的含义	(125)
三、再造行政文化, 促进行政行为合理化	(127)
四、再造行政文化, 促进行政运行高效化	(131)
第三节 我国社会主义行政文化与精神文明建设	(135)
一、坚持马克思主义对行政文化建设的指导	(135)
二、遵循社会主义精神文明建设的指导方针	(136)
三、以培养“四有”公务员为出发点和归宿	(137)
四、实现社会主义文化行政管理科学化	(139)
第五章 行政领导目标	(142)
第一节 目标管理理论	(142)
一、目标与行政目标	(142)
二、目标管理的概念及其形成	(146)
三、目标管理是管理思想的革命	(147)
四、准确把握目标管理的含义	(150)
第二节 行政领导任期目标责任制的基本内容	(151)
一、行政领导任期目标责任制的基本概念	(151)
二、行政领导任期目标责任制的重大意义	(152)
三、行政领导任期目标的制定	(155)
四、未来式领导与任期目标	(159)

第三节 行政领导任期目标责任制的实施	(161)
一、目标层层分解	(161)
二、考核与评定	(164)
第六章 行政领导战略	(167)
第一节 现代行政领导的战略观	(167)
一、战略的含义与本质	(167)
二、发展战略的含义与特征	(169)
三、发展战略的重要意义	(171)
四、现代行政领导者的战略观念	(172)
第二节 我国经济社会发展战略历史性转变	(175)
一、战略指导思想——建设有中国特色的社会主义	(175)
二、战略目标——翻两番，达到中等发达国家水平， 基本实现现代化	(177)
三、战略重点——科学技术、教育和农业	(179)
四、战略措施——改革、开放、调整	(182)
第三节 地区发展战略	(186)
一、制定地区发展战略的必要性	(186)
二、区域经济特点	(187)
三、地区发展战略的基本要素	(188)
四、正确制定地区发展战略的若干原则	(190)
第七章 行政领导方法	(197)
第一节 行政领导方法科学化	(197)
一、行政领导方法科学化的含义	(197)
二、行政领导方法的方法论基础和原则	(199)
第二节 行政领导方法的发展	(207)
一、系统方法	(207)
二、信息方法	(210)

三、模型方法	(212)
四、协商对话方法	(214)
第三节 行政领导方法与艺术相结合	(216)
一、决策	(216)
二、计划	(218)
三、用人	(220)
四、授权	(222)
五、协调	(223)
六、监督	(225)
七、思想工作	(226)
第八章 行政领导运筹	(228)
第一节 领导运筹	(228)
一、领导运筹的含义和基本要素	(228)
二、领导运筹的特点和分类	(230)
三、运筹在行政领导中的地位与作用	(233)
第二节 领导运筹的原则	(234)
一、全局与局部相结合	(234)
二、中心与一般相结合	(237)
三、长远与当前相结合	(239)
第三节 领导运筹的方法	(241)
一、规划论	(241)
二、对策论	(243)
三、协同论	(246)
第四节 领导运筹中的智囊团	(247)
一、智囊团在领导运筹中的作用	(247)
二、现代智囊团的特点	(249)
三、正确处理领导者与智囊团的关系	(250)

第九章 行政领导控制	(252)
第一节 行政领导控制原理	(252)
一、行政领导控制的含义	(252)
二、行政领导控制的特点与过程	(254)
三、领导控制的基本原理	(256)
第二节 行政领导控制的对象	(263)
一、经济控制	(263)
二、社会控制	(266)
三、组织控制	(268)
四、行为控制	(268)
第三节 行政领导控制的手段与方法	(269)
一、反馈控制、实时控制与超前控制相结合	(269)
二、宏观控制与微观控制相结合	(274)
三、间接控制与直接控制相结合	(275)
四、弹性控制与刚性控制相结合	(276)
五、行政手段控制与其他手段控制相结合	(278)
第十章 行政领导者的科学思维方式	(284)
第一节 领导活动与思维方式	(284)
一、思维与思维方式	(284)
二、科学的思维方式是决策科学化的基础	(287)
三、思维传统	(289)
四、思维方式变革的历史必然性	(291)
第二节 向科学的思维方式转变	(292)
一、从经验式思维到理论式思维	(292)
二、从片面式思维到整体式思维	(295)
三、从封闭式思维到开放式思维	(297)
四、从单维式思维到多维式思维	(299)

五、从静态式思维到动态式思维	(301)
第三节 自觉进行创造性思维	(304)
一、创造性思维的含义与特征	(304)
二、创造性思维的品质	(306)
三、创造性思维的非逻辑思维形式	(308)
四、自觉地开发创造性思维能力	(310)
第十一章 行政领导者素养与绩效考核	(313)
第一节 行政领导者素养的含义	(313)
一、加强素养是实施领导的内在条件	(313)
二、领导者素养是一定社会历史的产物	(315)
三、学习、实践与改造	(316)
第二节 行政领导者的基本素养	(318)
一、理论修养与政治立场	(318)
二、公仆意识与民主意识	(320)
三、廉洁性与纪律性	(321)
四、性格品质与意识品质	(322)
五、智力与能力	(325)
第三节 行政领导班子的群体结构	(328)
一、领导班子结构是智力结构	(328)
二、领导班子是多要素的综合体	(329)
第四节 行政领导绩效考核科学化	(333)
一、行政绩效考核制度的历史发展	(333)
二、绩效考核的环境分析	(335)
三、我国行政绩效考核的现行规定	(336)
后记	(343)

绪 论

随着我国社会主义现代化建设的发展，随着经济体制改革和政治体制改革的全面深化，必然要求行政领导科学化。中国共产党第十三次全国代表大会指出：现代化管理是使我国经济走向新的成长阶段的主要支柱之一。管理水平的提高，将在根本上决定我国现代化建设的进程，是关系民族振兴的大事。因此，行政管理科学受到了各级领导、广大干部和理论工作者的极大重视。

目前，从政府行政管理观念到行政组织结构，从政府管理职能到管理方式方法，从政府工作人员的素质到办公手段等，都正在发生重大的变化，其方向是逐步实现李鹏总理提出的“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁”的基本要求。而要实现这些要求，核心问题是各级行政领导者如何依法行使权力，科学地进行行政领导活动。

如何正确认识行政领导在各级政府中的地位和作用，如何实施行政领导的责任、目标、任务；如何科学地系统地阐述行政领导的活动规律和特点，乃是行政领导学的根本任务。我们要勇敢地开拓和耕耘这块新兴的科学园地，把我国的行政领导学的研究工作推向新的阶段，以适应社会主义现代化建设的需要。

第一节 行政领导学的研究对象

一、行政领导的含义

行政领导，它包括行政与领导两层意思。

首先，什么是行政。“行政”这个词的含义十分广泛。在中国最早出现于《史记》。其中《周本纪》曾记载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国。”

“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”^① 这里的行政，显然是指处理朝廷一切重要事务的活动。我国历代文献中有许多关于行政的有价值的记载。

在国外，“行政”一词最早起源于古罗马。国外通用的《社会科学大辞典》解释说：“行政即国家事务的管理。”在许多国家很早就有研究行政学的了。1865年德国学者史坦因出版一部名叫《行政学》的著作，最早使用“行政学”这一名词。而世界上公认的行政学的创造者，美国政治学者威尔逊提出，行政学是亚里士多德研究的政治学最新成果，它要解决的问题，一是什么样的政府可以恰当地成功地工作；二是这个政府将怎样以尽可能少的钱和物，而以最大效率去做些应该做的事情。因此，他给行政下的定义是：“行政是政府中最明显的部分，是行动中的政府，是政府中执行的、工作着的、最明显的一方面。”^②

马克思、恩格斯、列宁在他们的著作中使用行政这一词汇时，无一不是指的国家通过其组织的政府对社会事务的具体管理。马克思在讲到行政的本质时曾指出：“行政是国家的组织活动。”^③

由此可见，行政就是一个国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会事务进行的具体活动，主要表现为一种执行性

①《史记·周本纪》，中华书局版，第132页，第144页。

②参阅威尔逊论文《行政学之研究》。

③《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

和实施性的功能。

其次，什么是领导。领导有名词和动词两种用法。作名词用时，有领导者的意思；作动词用时，有率领、引导、指挥的意思。

领导作为人类社会的一种活动，是人类社会发生发展的必然产物。领导者、被领导者、客观环境和领导目标等不可缺少的要素互相作用，形成领导活动。领导则是领导者通过影响、组织、指挥、协调和控制行为率领被领导者实现预定目标的过程。领导规律的研究，中外历史上并不乏人。我国古代的《尚书》、《春秋》、《国语》、《战国策》都记载了古人的领导经验。《资治通鉴》全书从战国到隋唐五代，贯穿一千三百六十二年，以政治、军事为主，其中有许多关于领导的精辟论述，可以说是我国古代一部著名的政治学、军事学、领导学的教科书。在国外，随着生产社会化和科学技术的迅速发展，仅就管理科学的研究，已有二百年的历史了。在这方面已出版了大量的科学专著，其中几乎都涉及到了领导这个课题。随着社会的不断发展和社会分工的不断演变，人类的领导活动所包含的内容，涉及的领域，实施的方式，积累的经验，越来越广泛而丰富，因而领导成为一种学问，受到人们的重视。特别是马克思主义的诞生，使人类对领导的认识和研究进入了一个新的阶段。

综上所述，行政领导，是国家行政系统中的领导，是领导系统中一个重要组成部分，是围绕着行政目的而从事的领导活动。行政领导活动，是国家行政机关的领导者依法行使行政权力，组织和管理国家行政事务所进行的决策、指挥、协调、控制、监督、检查等行政活动及其过程，是行政管理系统中的一个关键环节。