

# 公共行政

# 管理研究

● 主編 佟德富 阮日生

GONGGONGXINGZHENGGUANLIY



# 公共行政管理研究

GONGGONGXINGZHENGGUANLIYANJIU

责任编辑：李志荣 封面设计：金一

ISBN 7-105-05338-0



9 787105 053384 >

ISBN 7-105-05338-0/D·996

(汉 139) 定价：20.00元

D031-53

773

# 公共行政管理研究

——公共行政管理（MPA）论文集

佟德富 主编  
阮日生



A1064731

民族出版社



## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政管理研究/佟德富, 阮日生主编.

-北京: 民族出版社, 2002.12

ISBN 7-105-05338-0

I. 公... II. ①佟... ②阮... III. 行政管理—文集  
IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 102356 号

民族出版社出版发行

<http://www.e56.com.cn>

北京市和平里北街 14 号 邮编 100013

·若龙文化工作室微机照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 9.875 字数: 250 千字

印数: 0001-1000 册 定价: 20.00 元

---

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

## 前 言

管理学作为一门系统的科学体系是一门涉及面很广、内容十分丰富的新兴边缘学科。由于看问题的角度和客观需要不同，自然，对管理的理解也各不相同，从经济学家的角度看，管理是生产劳动的一个必要条件；从社会学家的角度看，管理是一种职权系统；政治家则强调管理中的权力因素，把管理看做是统治阶级的管辖、治理活动等等。即使在管理学领域，对于管理的理解也不尽相同，在西方，古典管理学派的代表法国的法约尔把管理看做是一种具有特殊职能的活动；行为科学理论把管理理解为解决人的行为、动机和需要三者之间的关系，以激发人的积极性，达到共同目标的社会活动；决策论学派代表美国的西蒙认为，管理就是决策；经验论学派代表美国的德鲁克认为，管理是一门学术，是一种文化，也是一种任务；作业学派代表美国的孔茨认为，管理是一种技能；过程论代表前苏联的阿法纳西耶夫把管理看做是一种过程；“科学管理之父”泰罗则认为管理是一种使人用最经济、有效的办法完成某一共同目标的活动，等等不一而足。<sup>①</sup> 足见管理学涉及范围极广，内涵十分丰富，难怪著名的日本企业家松下幸之助在其《管理哲学》一书中，几乎用四分之一的篇幅论述管理理念。他在书中提出了十五种管理理念，即管理

---

<sup>①</sup> 参见周健临等编著：《管理学教程》第二章，上海财经大学出版社 1999 年版；齐振海主编：《管理哲学》第一章第一节，中国社会科学出版社 1988 年版。

中的人生观、健康观、学识观、资源观、“平衡、分配、福利观”、税制观、“繁荣、创新观”、公害观、人文观、法制观、民主观、国家观、政治观、制度观以及开发人心观等。<sup>①</sup>他再一次极为具体地给我们展示了管理确实是一种具有跨学科性的边缘学科。它涉及经济、哲学、军事、社会学、人类学、历史学、心理学、数学、伦理学以及各种工程技术学科等等。我们只能结合我们的实情和传统文化，博采众长，取其精华，才能融会贯通，为我所用。

在人类社会，管理无所不在。管理是人类社会具有普遍性活动。国家及各级政府、军队、警察等系统，各种企业，包括大、中、小国营企业、民营企业、合资企业、外企、跨国公司、私人企业等，各种金融机构、社会活动组织者，学校、医院、科研单位以及家庭、自由职业者和个人创业等等，都离不开管理。就是个人也离不开管理，个人的事业、行为、精力、时间、财富等也有一个如何管理的问题，从这个意义上我们完全可以说，管理既是成功的保证，也是失败的根源。

中国是人类文明的发祥地之一。中华文化源远流长，其中包括丰富的管理思想。仅以先秦时期为例，就有儒、道、法、墨、兵、纵横等诸家，形成百家争鸣，各家学说广为传播之兴旺局面。在诸子百家中管理思想十分丰富，其中具代表性有老子的“稽式”（即无智式）管理理念与形式，以及环境、资源管理的最高境——“道法自然”；有孔子的“惟和惟一”、“中气以为和”的“和”与“中庸”管理理念与方法；有墨子的“兼相爱，交相利”的管理思想；有商鞅的“明主任法”、“言不中法者，不听也；行不中法者，不高也；事不中法者，不为也”的法制管理思想；有孟子以人为本，以“仁政”为核心的

---

<sup>①</sup> 详见松下幸之助：《管理哲学》第一篇，企业管理出版社1998年版。

管理思想；有为世界企业家所瞩目的《孙子兵法》所体现的丰富的管理思想；有先秦纵横家之始祖鬼谷子关于管理中应注意的有关人际交往的技巧、理论和方法；有管子“富民则易治”的经济管理思想和“敬而待之，爱而使之”的人力资源管理思想；有荀子的“富国裕民”的管理思想；有韩非子的“以道为常，以法为本”的管理思想等等，<sup>①</sup>给我们留下了极为丰富的管理文化遗产。但是，由于中国封建社会与外界少有联系，特别是我国最后一个封建王朝清政权建立之后，历行闭关锁国政策，丧失了吸收迅速发展的西方文明之良机。新中国成立后，由于种种原因，我们未能将几千年来祖先给我们遗留下来的丰富的管理经验和管理思想，给予系统地总结，在吸收和借鉴西方管理学精华之基础上，创建我们的管理科学理论，直至上个世纪70年代，随着改革开放政策的实施，科学管理问题才提到议事日程。这首先反映在，全国各省、市、自治区企业家协会的纷纷成立和高等院校管理专业的设置，上个世纪90年代，我国高等院校的管理专业教育又跃上一个新的台阶，有数十所高校开始培养工商硕士（MBA）。在新世纪之初，我国经过二十多年的改革开放，正步入一个新的历史时期，在从计划经济制度向社会主义市场经济制度转型的过程中，众多企业，特别是国有大型企业，面临着许多前所未有的挑战和新的机遇，企业经营的内部环境和外部环境都发生了巨大的变化。在国内，国家开始实施第十个五年计划，为实现第三个战略目标奠定基础，随着申奥成功、加入世界贸易组织（WTO）和党的十六大的召开等等大好形势的出现，加快了我国与国际的全面接轨。在国际，世界经济一体化和全球化进程正在加快，知识经济时

---

<sup>①</sup> 参见潘承烈、虞祖尧等著：《中国古代管理思想之今用》，中国人民大学出版社2001年版。

代的到来和网络化的实现，大大加快了市场国际化的进程，市场的国际化带来了竞争的国际化，我国大型国有企业面临的紧迫问题是，如何迅速走出困境，尽快地建立起一整套科学的管理机制、管理制度、管理理念和管理方法，勇敢地面对国内的竞争对手，更要勇敢地面对既有雄厚的实力，又有丰富管理经验的国际竞争对手。因而，如何降低成本，提高产品质量，提高企业竞争意识、竞争能力和竞争艺术，已成为十分紧迫的现实问题。正是在这样的形势下，于本世纪初，我国高等院校又设置了管理学的新专业——公共行政管理专业（MPA），并在数十所院校率先招生，培养高、中级专门人才。本论文集作者就是新设置专业的第一批受益者。

本论文集作者都是各自所在单位的青年骨干。他们来自各个领域，有的是高等学院的教授、副教授和专职研究人员，有的在地、县、局级政府部门担任领导职务，有的从事企业协会的组织领导工作，有的从事外贸工作，有的从事外事接待工作等等。他们各自在自己的工作岗位有着丰富的实践经验，学习欲望十分强烈，所以，也十分珍惜自己获得的学习机会。前些年，他们参加了哲学专业研究生课程进修班学习，获得硕士研究生课程结业证书后，又参加了中华研修大学与美国普莱斯顿大学课程合作MPA研修班学习，全部课程合格后，撰写了这些论文。由于他们两次分别参加了哲学专业和管理学专业研究生课程的系统学习，加之本人的刻苦努力，虚心好学，打下了深厚的理论基础，我们编选的这十一篇论文就充分展现了他们的学习成果。

毛泽东曾说过，组织路线确定之后，干部就是决定的因素。这句话不仅指“一般”干部，更是指领导干部，领导干部的素质、能力和水平以及人品是实现组织目标的关键，所以，随着改革开放的深入，领导素质问题就愈来愈突显出来了，赛



音德力根的《论现代领导者应具备的基本素质》一文，就是在这一背景下针对我国当前干部队伍普遍存在的问题，就有关干部素质的一系列问题，诸如干部的道德素质、社会知识素质、能力结构与能力素质以及心理素质等，作了系统分析和论述，我想能够给我们一些新的启示。管理道德问题是管理理论中的重大课题，对于管理理论的重视和自觉，是经济社会和管理理论走向成熟的标志，也是管理者走向成熟的标志之一。在我国，随着改革开放的深入，由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型时期，管理道德问题严峻地摆在我们面前，只要看看报纸的相关报导，就不难看出，假、冒、伪、劣产品充斥市场，严重地扰乱了市场和侵害了消费者利益，也严重制约了改革的进程，引起了普遍关注。乌兰巴干的《试论道德在管理中的地位和作用》和吴洪的《试论当前我国企业道德建设中应注意的几个问题》就是在这—背景下有感而发的。乌兰巴干教授长期在高校从事教学与理论研究，吴洪长期在地方政府乡镇企业局工作，对于企业界特别是乡镇企业比较了解，他们从理论和实践两个层面对管理道德的各个方面作了系统论述；对于我国企业管理道德建设提出了许多建设性见解。观念的改变是最根本的改变。娜日斯的论文《试论创新管理新理念》就抓住了这个带有根本性的问题，从理论上探讨和分析了“创新”和“创新人”概念的本质、特征，论述了创新理念产生的必然性和实现的条件以及创新理念的理性和实践意义等。投资决策与风险管理的重要性，随着改革开放的深入发展日益显现出来，特木其勒图长期主管县、地级这一领域的工作，积累了丰富的经验，他的论文《投资决策与风险管理》对于这个问题作了深入地理论论述和实践说明，可以说是他多年工作经验的理论总结。环境问题已为国人所重视，尤其是近年来由于北京地区的沙尘暴的肆虐，引起了世界的瞩目。吉呼兰图在内蒙古担任旗长工作

多年，他所在的旗（县）又是荒漠化的“前沿阵地”，是重灾区，深感环境问题的重要性以及现实环境的严重性，他的论文《草原生态系统可持续发展初探》，是对现实环境问题的理论反思和对策性思考。文中对草原现状、退化程度和造成退化之原因等作了系统分析，并结合近年来的治理经验，对于今后的对策和具体治理方案，提出了自己的见解，有理论、有实践、有数字、有创见，我想在今后的实践中定能突显出该文理论和实践价值。阮日生长期担任县、市级政府领导工作，有丰富的管理经验，包括城市建设与规划的经验，他的《试论城市建设与规划》针对我国城市建设的通病和先进城市建设的经验，对城市建设与规划提出了系统论述，具有一定的前瞻性。王晓春的论文《试论现代企业人力资源管理》和连惠成《发挥地区优势加快内陆沿边开发区建设的步伐》，对于企业人力资源的开发与利用以及内陆沿边开发区建设问题作了系统论述，相信对于企业人力资源的管理，对于加快西部大开发的步伐会有一定的启示作用。王力多年从事财会工作和财政管理工作，又担任过多年县长工作，有丰富的财政管理经验、财政知识和管理经验，他的论文《关于转移支付制度改革的探讨》就是他的这些知识和经验的理论总结。该文在探讨转移支付理论的基础上，结合我国转移支付制度的历史和现状的详细分析，参照国外的理论和实践，对于我国转移支付制度存在的问题、改革的目标模式以及制度改革的政策建议等进行了深刻分析，并提出了一些具有建设性的见解和建议。企业社团问题是改革开放后，社会主义市场经济的重要课题，冷明权长期从事企业家协会的组织领导工作，积累了丰富的经验，他的《社会主义市场经济条件下的社团问题》，就企业社团的性质、地位、作用以及社团的体制等问题作了系统论述，对于加强企业社团的建设与管理无疑具有建设性的作用。

由于编者水平有限，本论文集难免有错误和疏漏之处，敬请读者予以批评指正。

佟德富

2002年10月



## 目 录

- 论现代领导者应具备的基本素质 ..... 赛音德力根 (1)
- 试论现代企业人力资源管理 ..... 王晓春 (30)
- 试论道德在管理中的地位和作用 ..... 乌兰巴干 (53)
- 试论当前我国企业道德建设中应注意  
的几个问题 ..... 吴 洪 (96)
- 试论创新管理新理念  
——“创新”与“创新人” ..... 娜日斯 (125)
- 投资决策与风险管理 ..... 特木其勒图 (138)
- 草原生态系统可持续发展初探 ..... 吉呼兰图 (168)
- 发挥地区优势 加快内陆沿边开发区  
建设的步伐 ..... 连惠成 (194)
- 试论城市建设与规划 ..... 阮日生 (205)
- 关于转移支付制度改革的探讨 ..... 王 力 (230)
- 社会主义市场经济条件下的社团问题 ..... 冷明权 (281)

# 论现代领导者应具备的基本素质

赛音德力根

领导素质研究对领导者的整体素质的提高和领导实践的科学化都具有现实意义。领导的科学性和艺术性其具体内容要变成有效的现实领导活动和领导机理就必须转化和凝结为领导素质。

研究领导者的基本素质能够科学地反映领导行为的基础、动力和结果的内在原因，揭示领导素质的基本内容及其在领导活动中的作用。研究领导者的基本素质对于领导主体在领导活动中认识自我，认识他人和环境，发现人才，识别人才，培养干部，教育人和用人直接提供依据，有助于最大限度减少用人工作的随意性，为领导行为的科学化、规范化、民主化提供实际的理论依据。

## 一、中外领导素质理论概况

### (一) 西方领导素质理论研究概况

西方人历来重视领导素质的研究和探索。最早提出领导者素质的是古希腊哲学家亚里士多德。他在《政治学》中第一次较系统地讲述了《才德》即领导者的素质。他提出了领导者所应具备的三个基本条件：①是效忠于现行政体；②是足以胜任他所司职责的高度才能；③是适合于该政体的善德和正义。他从政治理想、能力、道德等三个方面进行了概括。

15世纪著名的政治学家马基雅弗里在他的《君主论》中对领导者的一些素质提出了比较详细的论述。他的综合素质方面的

研究发展了亚里士多德的思想，但是过于强调了英勇、庄重、坚忍不拔和诡计权术。主张统治者用纯粹的政治权术来达到自己的目的。

17—18世纪时法国的孟德、布丹、伏尔泰、狄德罗，英国的卢梭，美国的潘恩、杰佛逊、汉密尔等人对政治学和领导者的素质提出了各自的观点。

19世纪的主要代表人物就是法国的托克维尔在1840年出版了一本《论美国民主》一书。提出了领导者的四要素说：即才能、德行、诚信、廉洁自律精神。

20世纪初到中期，最有代表性的是特质学派，创始人阿尔波特，代表人物是斯托格蒂尔，吉伯等。他们开辟了对领导主体内在构成和原因进行领导学研究的新领域。被后人称为领导发生学。

20世纪中期以社会心理学家勒温、科奇为代表的几位学者创立了领导形态学。他们从行为科学的角度对领导现象进行了研究并提出了作风理论和行为理论，区分了领导素质中先天素质和后天素质的不同特性和作用，强调了后天素质的重要性。

20世纪中后期到现在主要是领导生态学。他们从领导过程中研究领导特性以及领导者的表现、反应、对策，从活动的领导现象中进行动态的领导素质研究。最主要的代表有菲德勒提出的“权变理论”，弗鲁姆和叶顿的“领导—参与理论”，伯恩的“组织结构与动力理论”等，他们的主要贡献是把领导素质与领导环境结合起来研究。

当代最具有代表性的领导素质理论观点有：

斯托格蒂尔对现代领导者的一般性素质提出了十素说：才智、责任心、创新精神、自信心、协调性、承担后果、忍受挫折、社交、影响别人、处理事务等。

优秀领导者应具备的素质：有良心、可靠、勇敢、责任心

强、有胆略、力求新进步、直率、自律、有理想、良好的人际关系、风度优雅、胜任、快乐、身体健壮、智力过人、有组织能力、有判断能力。

包莫尔提出了领导者应具备的十项素质：

合作精神、决策能力、组织能力、精于授权、善于应变、敢于负责、勇于求新、敢担风险、尊重他人、品德超人。

齐赛利则认为现代领导者应具备个性品质和激励品质。个性品质是：才能、创新精神、督察能力、自信心、与群众关系密切、决断能力、刚性和韧性、成熟程度等。激励方面的五个品质是：对工作稳定的需要、对金钱奖励的需求、对指挥别人的权力的需求、对自我实现的需求、对事业成就的追求。

以上的观点比较系统而详细地阐述了领导者素质的主要内容和内在构成，形成了西方的领导素质理论。主要贡献是分类细而具体。但是他们的分类和概括有时内容交错，有时不同层次的问题和内容归类到一个内容上。特别是一般性素质和基本素质方面的总结和研究不够全面、系统。

### （二）我国学术界的概况

改革开放以来我国的领导素质理论的研究成果较多，但是没有形成理论体系。概括起来代表性的观点有：

（1）七素说：领导者必须具备政治、思想、观念、作风、能力、文化、自然素质。

（2）六素说：这种观点认为领导素质就是一系列领导素养构成，包括政治、理论、观念、业务知识、管理、气质等素养。

（3）三素说：领导素质就是领导人应具备的内在因素基质，包括政治、专业、心理素质。

（4）二素说：领导者的素质包括自身素质和社会素质。

（5）四素说：领导者应具备学识资质、道德修养、性格、体格等方面的素质。

这些观点和分类对领导素质的一般概括和抽象升华方面达到了较高水平，为进一步研究领导者的基本素质提供了基础。但是这些分类还存在一些问题，有些分类过细，有些分类过粗，不同的概念交织在一个类中等问题。因此全面、科学地概括和归纳现代领导的素质具有现实的理论意义。

## 二、现代领导者所应具备的基本素质

素质是指人所具有的先天的解剖生理特点，是人在一定的先天禀赋、资质的基础上，通过后天的实践锻炼和修养而形成的做人、做事的基础条件和内在要素。广义的素质包括气质、性格、知识、才能、道德品质等。由于领导者要在管理工作中充当多种角色，履行管理的各项职能，因此他们需要有坚实的知识背景和基本的管理技能。领导者素质研究对领导者整体素质的提高和管理实践的科学化都具有现实意义。领导者素质的特点是由领导者所担负的管理工作的性质和职能决定的。不同部门和不同层次的领导者，对其素质要求也不尽相同。本文侧重研究的主要是，作为一个现代领导者所应具备的基本素质。现代管理中领导者的素质大致可归结为四种：高尚的品德素质、渊博的社会知识素质、超长的能力结构和健康的体魄和心理素质。

### （一）高尚的品德素质

品德素质是指领导者对社会、对工作、对组织、对他人的态度方面的特征。品德素质是现代领导者的首要素质，它包括政治素质、道德素质和思想素质三个方面。品德是推动个人行为的主观力量，决定着一个人工作的愿望和干劲。品德体现了一个人的世界观、人生观、价值观、道德观和法制观念，持续有力地指导着他对现实的态度和行为方式。

#### 1. 现代领导者应具备较高的政治素质

对任何时代的任何一级的领导者来说，政治素质是首要的、



第一位的。当今社会的领导者不仅是社会人而且是政治人，脱离政治关系网络的人和集团都是不可能存在的。人只要是社会人，就一定是政治人，就一定纳入了政治关系构织的网络之中，就必须（但不一定能够）具备政治素质。特别是当今成熟的政治社会里，作为成熟的社会人和领导者必须自觉地具备良好的政治素质。政治素质从根本上决定领导者行为的性质和方向，决定领导者站在什么立场、为什么目标、为什么对象而使用管理权力及各种管理资源，具有鲜明的倾向性、政策性和阶级性，关系到管理权力掌握在什么人、什么阶级的手中以及为谁服务的根本性问题，是领导者的核心管理素质和灵魂。政治素质缺乏或者薄弱，就不能担当管理者，更不能担当领导者。就是担任了领导工作也不可避免也要犯方向性、根本性的错误以及其他政治性错误，而把所管理的对象即管理客体引入歧途并带来灾难。

事实上，领导者的政治素质过硬在任何时代、任何国家、任何社会都是第一标准，带有鲜明的阶级性。任何时代、国家或社会都以一定的阶级立场和观点来确定政治素质的标准，并以此标准来判断一个管理人才的政治素质是否合格、是否达到更高的要求。

在新的历史时期，领导者的政治素质发生了很大的变化，政治素质的核心已不再是阶级斗争，而是坚决拥护并积极推进四个现代化建设。对小平同志指出：四个现代化是“最大的政治”，<sup>①</sup>是党的“现阶段的政治路线”、“压倒一切的中心任务”。具体说来，现代领导者必须具备以下几方面的政治素质：

(1) 要有系统的政治理论和扎实的政治知识

具有履行职责所需要的马列主义、毛泽东思想、邓小平理论，认真实践“三个代表”重要思想，努力用辩证唯物主义和历

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷 234 页，人民出版社，1994 年版。