



全面创新的 领导体制建设

QUANMIANCHUANGXINDE
LINGDAOTIZHIJIAN SHE

◎ 刘海藩 主编
文长春 著

红旗出版社



全面创新的 领导体制建设

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

全面创新的领导体制建设/刘海藩主编;文长春著.

—北京:红旗出版社,2011.12

ISBN 978-7-5051-2125-6

I. ①全… II. ①刘…②文… III. ①领导体制-体制创新-中国
IV. ①C933.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 259538 号

书 名 全面创新的领导体制建设

主 编 刘海藩

著 者 文长春

出 品 人 高海浩

总 监 制 徐永新

责任编辑 张明林

封面设计 李 妍

出版发行 红旗出版社

邮政编码 100727

E - mail hongqi1608@126.com

欢迎品牌畅销图书项目合作

印 刷 北京燕旭开拓印务有限公司

地 址 北京市沙滩北街 2 号

编 辑 部 010-64001608

发 行 部 010-64024637

项 目 部 010-84026619

开 本 710 毫米×1000 毫米

1/16

字 数 261 千字

印 张 16.75

版 次 2012 年 2 月北京第 1 版

2012 年 2 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-2125-6

定 价 29.80 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

领导体制，指独立的或相对独立的组织系统进行决策、指挥、监督等领导活动的具体制度或体系，它用严格的制度保证领导活动的完整性、一致性、稳定性和连贯性。它是领导者与被领导者之间建立关系、发生作用的桥梁与纽带，对于一个集体的发展具有重要意义。

领导体制的核心内容是用制度化的形式规定组织系统内的领导权限、领导机构、领导关系及领导活动方式，任何组织系统内的领导活动都不是个人随意进行、杂乱无章的活动，而是一种遵循明确的管理层次、等级序列、指挥链条、沟通渠道等进行的规范化、制度化或非人格化的活动。

同时，任何组织系统内的领导活动也不是一种千变万化、朝令夕改的活动，它有一套固定的规则、规定或组织章程，各种领导关系、权限和职责具有一定的稳定性和长期性。组织系统内领导活动的这些特点是由组织系统的领导体制所决定的，没有一定的领导体制，组织系统内的领导活动就不能正常进行。

原始氏族部落议事会，实际上是一种通过自然组合和习惯调

节的自然式集体领导体制。随着社会分工的发展，逐渐出现了一个职业化的领导管理阶层，正是这种职业化领导管理阶层的出现，才使得社会活动在一种体制化的结构中进行，领导学的诞生也就不可避免。

这一转变大约在工业革命前后。在工业革命之前，所有者和管理者集于一身，实行的是家长制领导。

工业革命之后，随着经营规模的扩大和劳动生产率的提高，所有者因不懂领导与管理的法则，而难以维持企业组织的快速发展，更难以适应日益激烈的竞争，建立起各级责任制，选拔有管理才能的人担任领导，当然企业主仍是公司的所有人，但新的管理体制将他排除在企业业务管理之外，只拿红利，这个改革的实质在于财产所有权与经营权和管理权的分离。这在管理学上被称为“经理制”。

领导体制是决定领导效能高低的重要变量。因此，我们在对领导效绩进行考评时，必须把领导体制这一客观因素考虑进来。

所以，对于全面创新的领导体制建设是至关重要的。

本书通过对领导体制的概述，领导体制的演变，和现今领导体制的现状、问题及其改革以及如何创新和优化领导体制机制，如何促使领导体制的文化创新七章内容对全面创新的领导体制建设作了详尽的分析和总结。

以史为鉴，可以知兴替。中国在领导体制方面，内容极其丰富。体制变化气势恢宏，班子运作异彩纷呈，规范兴替耐人品味。今天的中国是历史中国的延续，在封建时代的领导体制实践中，虽然有糟粕，但也存在我们要认真汲取的精华，关键在于要有科学分析的态度。

从书中那一系列生动的事例中，我们可以汲取可供借鉴的经验教训，它对各级领导干部在改革过程中提出各种举措有极其重要的启迪意义，对今后领导体制的发展和建设起着不容忽视的作用。

目 录

第一章 领导体制概述	1
一、领导体制的含义	1
二、领导体制的性质	4
三、领导体制的特点	5
四、领导体制的主要内容	6
五、领导体制的重要作用	8
六、领导体制的类型	10
七、领导体制改革的必要性和必然性	15
第二章 领导体制的演变	18
一、原始自然式的领导	18
二、家长制的领导体制	18
三、经理制的领导体制	21
四、“软专家”式的领导体制	22
五、专家集团式的领导体制	23
六、多级领导体制	23



第三章 领导体制的现状、问题及其改革 25

- 一、领导体制改革的必要性 25
- 二、我国领导体制的基本特征 27
- 三、我国传统领导体制的弊端及其原因 30
- 四、领导体制改革的方向和原则 45
- 五、我国领导体制改革的主要内容 64

第四章 领导体制的机制创新和优化 69

- 一、着眼领导制度,创新领导机制 69
- 二、机制改革的根本和关键:组织人事机制 76
- 三、综合性组织人事机制的完善与优化 84
- 四、人事改革的趋势与目标 89
- 五、识人用人机制的完善和创新 94
- 六、领导决策机制的优化 103
- 七、优化和强化流动调节机制 107
- 八、监督控制机制的完善和强化 113

第五章 领导体制与组织文化 123

- 一、组织文化概述 123
- 二、组织文化对领导的影响 126
- 三、创新领导制度对企业文化的影响 128

第六章 优化和重组领导班子结构 131

- 一、领导在社会组织中的地位和作用 131
- 二、领导班子结构的内容 132
- 三、领导班子结构科学化的功能 186
- 四、领导班子结构优化的客观依据和标准 194
- 五、领导班子的群体功能 196
- 六、领导班子结构的优化配置 202

第七章 领导体制的全面创新和科学化管理	226
一、体制创新,从人性化管理开始	226
二、改善和重塑领导作风	230
三、改革创新,再造领导用人制度	235
四、加强领导权力监控制度建设	251

第一章

领导体制概述

领导体制是指社会组织以领导权限的划分为基础所设置的机构和各种组织规范、领导制度体系的总称。在影响领导的有效性的众多因素中，除了领导者素质和领导者所选择的行为模式等因素外，还有一个因素是不容忽视的，那就是领导体制。合理的领导体制是有效领导的组织保障，不合理的领导体制被认为是导致领导失败的一个重要原因。领导体制是领导活动得以开展的载体，也是领导者借以开展工作的舞台，同时又是充分发挥领导的功能、提高领导效率的关键环节。因此，领导体制的建设问题是关系到领导活动成功与否的核心问题。领导的指挥、协调和决策等各项职能，必须借助于一定的领导体制才能实现。因此，领导体制是否科学、合理，关系到领导工作的成败。从世界各国领导体制的情况看，领导体制主要有完整制与独立制、集权制与分权制、首长负责制与委员会制、层级制与职能制四种类型，这些类型各有其优势和劣势，应根据具体情况加以应用。在我国各个领域的体制改革中，领导体制的改革是关键。

一、领导体制的含义

体制，就是指国家机关和企事业单位的机构设置与管理权限划分所形成的制度和体系的总称。这些制度和体系都与组织有着密切的关系。一般情况下，这种制度和体系在国家机关中常常以法律的形式表现出来，在企事业单位则以各种规则和章程表现出来。所谓领导体制，就是领导的意图和职能得以实现的组织机构形式。它指领导系统上下左右之间职责权力的

划分,以及实施领导职能的组织形式和组织制度。具体说,就是指领导通过什么样的组织形式来行使手中的权力。领导体制必须具体规定领导的程序、方法、领导者产生的方式,以及领导者的职责划分和活动原则等等。领导体制是指领导关系的制度化和体系化。

1. 领导体制是一种权力划分机制

领导体制的核心问题就是如何划分领导权的问题。实际上,领导权的合理、科学分配是领导学所要研究的核心问题之一。领导权的科学分配需要遵循下面四个方面的原则:一是职权一致、责权对等的原则。权力分配是为了更好地实现领导目标而借助他人或集体的力量。为了保证被分配权力的下级的工作热情、工作积极性和主动性,在进行权力分配时,必须遵循职权一致的原则。与职位相称的权力是下级开展工作的基础,有职无权的人是打不开局面的;若权大于职,也会造成不良后果。因此,必须保证被分配权力的下属有职有权、职权相称。有职则明正言顺,有权则水到渠成。权力分配不但要使被分配权力的下属有职有权、职权相称,更要有权有责、权责对等。职权是执行任务时的自决权,职责是完成这项任务的义务。责任是中心,权力是条件、是手段。权责对等原则要求哈佛经理在进行权力分配时,既不能让下属只承担义务和责任而不提供权力保证,又不能只分配权力而不使其承担一定的义务和担负起一定的责任。二是层级分明、权责明确的原则。权力系统,从静态结构看,是自上而下的一系列权力关系。在进行权力分配时,必须注意这一系列权力关系,必须注意权力的层级性、权责明确性。权力分配要逐级逐层进行,以使每一个被分配权力的人都知道是谁分配给自己权力的,知道自己属于哪个层级,知道自己的权力和责任范围多大,知道哪些事应由自己决策,哪些事需要请示、向谁请示。另外,这个原则严格要求不能越级授权,越级授权最容易造成权力和责任的混乱。三是分配适度、系统优化的原则。系统的整体功能原理告诉我们,要想使领导活动实现高效运转和整体功能最优,在进行权力分配时就一定要遵循分配适度、系统优化的原则。分配过度,就会权在下而令不易行、禁不易止。若分配过少,权力过于集中在上,就会一方面下级权轻无法负起应负的责任;另一方面也会被琐事缠身,无法超脱日常事

务，工作本末倒置，主次颠倒，不该做的做了不少，应该做的却没做好。因此，在进行权力分配时，要把单一的一种权力的分配放到权力的整体系统中进行，既要发挥和调动下属的积极性，又要保证整体的效能，要追求权力整体系统运行的优化。四是择人任事、量才授贤的原则。这项原则就是要求在进行权力分配时，必须是因事设人，择人任事。设人是因为有事要做，有任务等待完成，即分配权力必须是因为工作的需要。绝不能因人设事，不能因要安排某人而没事找事。择人要举贤任能。择人是为了成事，而要成事，贤能自是其基础条件。择人若为“不肖”，轻则成事不足，重则败事有余。择人更不能任人唯亲，任人唯亲则小人趋至，蒙蔽视听，贤能远避，良谋不纳，这不但会降低威信，更会给事业造成严重损害，于己于公都是有害无利的。

2. 领导体制是一种组织结构

领导体制与一般的组织体系的不同之处在于它在整个组织单位中的地位和作用。领导体制的组织体系在工作中起着核心和灵魂的作用。个人能力的大小依赖于个人心理特征健全与否和基本素质是否全面的状况，而领导的成功则在于组织的领导体制是否健全。要取得领导的成功，除了领导者素质要优秀、领导班子或领导集团结构要合理外，还要有一个科学的领导组织体系。领导者个体和群体作用的发挥，要受到一定条件的制约，其中一个关键性的因素就在于领导组织体系的科学性。

3. 领导体制是一种制度安排

领导体制是领导功能的制度化表现形式，是以领导权为中心内容，以实现特定组织的管理目标为主要职能的一系列制度安排或制度设置。从现在社会管理形态来看，无论制度性质如何，都有一个组织机构设计与管理效率的关系问题。领导体制采取什么样的组织机构形态，在很大程度上在于它所处的社会生产力水平。在历史发展进程中，相同的组织形态可以为不同的社会制度服务，在同一社会制度下，也可采取不同的组织机构形态。因而，领导体制的工作状态，既与组织机构形态有关，也与社会制度有关。

二、领导体制的性质

领导体制的出现和发展，是人类领导活动的客观要求。在现实的社会生活中，领导活动必须以一定的组织机构为载体，才能保证参加实现目标的各要素系统地、有机地联结起来，实现决策、指挥和协调等多项职能。所以，领导者要做的第一件事，就是“组织落实”，即组成一个健全而有效的组织机构。凡是领导活动都离不开领导体制，这是人类社会的客观现象。然而，不同的社会形态中的领导体制，又有不同的具体内容。这种形式的普遍性与内容的特殊性的矛盾运动，内在的规定了领导体制具有二重属性，即自然属性和社会属性。

1. 领导体制的自然属性

领导体制的自然属性，是指领导体制的产生、存在与发展具有客观性、必然性与普遍性。现实社会中的领导活动当然不是凭空进行的，而是以一定的组织机构作为操作运营的平台，并遵循特定的制度规范。只有如此，才能保证参加领导活动的各种要素在实现组织目标的过程中系统而有机地联系在一起，以实现决策、指挥、计划、协调与沟通等多种功能。因此可以说，领导体制是领导活动的内生因素，其产生、存在与发展是领导活动的客观要求与必然趋势。此外，行政体制具有同生产力发展和科学技术进步紧密相连，并形成有效的机构设置和职责权限划分制度化的共同性，而这种共同性是普遍存在的，它在不同社会制度的国家中不存在本质上的区别。

2. 领导体制的社会属性

领导体制的社会属性，是指领导体制作为国家政治制度的重要组成部分，属于政治上层建筑的范畴，其本质由其所赖以建立的经济基础决定，其发展与完善受相应的经济基础的支持或者制约。同时，领导体制是一种由领导者或领导机关制定并采用的、主观见之于客观的产物，作为主体作用于客体的工具，它既受制于一定社会的经济基础与政治制度，同时又要

为其服务。因此，领导体制具有产生于不同的经济基础与根本政治制度之上，并为它们的存在与发展服务的社会属性。

在领导体制的双重属性中，其社会属性是本质属性，而自然属性则是外在属性，由社会属性决定并为其服务。

三、领导体制的特点

领导体制除了有自然和社会两大属性之外，领导体制还具有系统性、根本性、全局性和稳定性四个基本特点。

1. 系统性

领导体制作为一个系统，是一个包括各级各类领导机关职责与权限的划分、各级各类领导机构的设置、领导者的领导层次与幅度以及领导者的管理制度在内的有机统一体。统一体中各要素之间存在相互联系、相互制约的关系，单一制度构不成体制。系统性特征表明，领导体制改革或变动也不能孤立的进行。

2. 根本性

领导体制是一定的领导集团及其所代表的阶级的意志和利益的体现，它一经形成，就具有强制性。不仅在领导集团中，而且在全社会范围内影响人的思想和行为，支配着整个领导活动和组织活动。因此，领导体制较之领导者的思想作风和作用而言，更带有根本性。

3. 全局性

为了在领导工作中起到很关键的作用，领导者要统揽全局，掌管各项事务。但领导者仅仅只是一个个体。个体的素质千差万别，作用的影响也是大同小异，总的来讲其作用的存在还是具有相对的局限性。而领导体制则是覆盖全局的，严格规范着所有的领导者，制约着领导活动的全过程。从宏观的角度看，领导体制还制约着不同地区、不同行业乃至全国方方面面的工作，有全面性、整体性的作用。因此，领导体制具有

全局性。

4. 稳定性

领导者或领导集团会根据具体的事态发展而随时可能发生变化，领导者的思想作风当然也会跟着事态发展在面对不同的人、不同的时间段、不同的地点而发生变化，但领导体制不是这样，它不会因为领导者或领导者的思想作风的变化而发生变化，如果一旦形成，就会在很长的时期内基本不变，长期制约领导行为和制约领导过程。

四、领导体制的主要内容

领导体制的核心内容是用制度化的形式规定组织系统内的领导权限、领导机构、领导关系及领导活动方式，任何组织系统内的领导活动都不是个人随意进行、杂乱无章的活动，而是一种遵循明确的管理层次、等级序列、指挥链条、沟通渠道等进行的规范化、制度化或非人格化的活动。同时，任何组织系统内的领导活动也不是一种千变万化、朝令夕改的活动，它有一套固定的规则、规定或组织章程，各种领导关系、权限和职责具有一定的稳定性和长期性。组织系统内领导活动的这些特点是由组织系统的领导体制所决定的，没有一定的领导体制，组织系统内的领导活动就不能正常进行。所以，领导体制主要包括了领导的组织结构、领导层次和领导跨度以及领导权限和责任的划分三个方面的内容。

1. 领导的组织结构

领导的组织结构主要是指领导组织内部各个部门之间的相互关系。其中有两种最基本的关系：纵的关系，即隶属的领导关系。这种纵的关系又分为直线关系和职能关系。直线关系指在一切领导问题上的必然隶属关系，职能关系则是指在某一类问题上的隶属关系。例如，国务院对省、省政府对地市政府、地市政府对县政府是一种直线型领导关系；国务院各部对省政府、省厅局对地市政府、市委办局对县政府等是一种职能领导关系。横的关系，即平行的各部门之间的协作关系。

2. 领导层次与领导跨度

所谓领导层次，是指纵向组织结构的等级层次。有多少等级层次，就有多少领导层次。领导跨度亦称“领导控制跨度”，指一个领导者能直接有效地指挥下级的幅度。现代领导工作，由于专业性强，涉及面广，工作量大，一个领导者能够直接有效地领导与指挥下属的人数是有一定限度的。因此，领导体制结构如何设置在客观上也有一种限度，这就是领导体制的跨度。领导体制的跨度是客观存在的，它具有普遍性。但是，这种跨度需要根据一定部门的具体情况加以确定，绝不能千篇一律。一般来说，确定领导体制的跨度必须考虑以下标准：

(1) 上下级知识的多少和能力的大小。知识愈多，能力愈大，则领导跨度可大些，反之，其跨度应小些；

(2) 上下级关系的复杂程度。关系越复杂，则领导体制的跨度应小些，反之，其跨度应大些；

(3) 下级活动同类性的大小。同类性越大，则领导体制的跨度应大些，反之，其跨度应小些；

(4) 下级工作分散性的大小。工作分散于各地，则跨度应小些，反之，跨度可大些。此外，在当代，确定领导体制的跨度，还必须考虑下级工作的技术性和专业化程度。

3. 领导权限和责任的划分

这种职权划分，要求建立严格的自上而下的领导行政法则和岗位责任制，对各个领导部门（领导干部）的职责权限作出严格而明确的规定。这是领导体制的核心问题。

这种职责和权限的划分有以下几种方法：

(1) 按数量划分部门。这种办法就是抽取一定数量的人，在领导者的指挥下去执行一定的任务。这是一种原始的划分方法。其实质并不在于抽取这些人去做什么，在什么地方做或在什么条件下做，而在于事情的成功仅取决于人力。

(2) 按时间划分部门。根据时间来安排工作、划分部门是最古老的方

法之一，通常适用于基层组织。如在许多企业中，由于经济上和技术上的原因，在正常工作日不能满足需要时，普遍采用轮班制生产。这种方法虽然古老，但有其灵活、应变的优点。

(3) 按职能划分部门。这是一种广泛采用的方法。在企业领导体制中，根据销售、生产和财务等职能分别设置销售、生产和财务等部门。如在国家和地方机构中，按照计划、财政、劳动人事等职能分别设置计委、财政部门 and 劳动人事部门等等。这种方法的优点在于遵循专业化原则，有利于在人才利用上提高效率，有利于提高领导或领导部门的整体效应。其缺点是容易形成“部门所有制”。

(4) 对于地理上分散的单位来说，按地区划分部门是一个较为普遍的方法。其原则是把某个地区或单位的业务工作集中起来加以引导和管理。如税务部门和邮电部门等都采用这种划分方法。

(5) 按产品划分部门。这种划分方法主要用于企业和公司中。现代化生产使企业领导工作变的极为复杂，而领导体制的跨度又限制了直接指挥的下属机构工作单位和下级人员的数目。这就需要按照某一产品系列的制造划分部门。例如，在大的汽车厂就是如此划分，它有轮胎、齿轮、发动机厂等等。

五、领导体制的重要作用

领导体制在纵向上广泛地存在于中央和地方、上级与下级之间，在横向上广泛地存在于国家机关、群众团体、党政部门、企事业单位之间。领导体制是实施领导活动的基础，它作为独立的或相对独立的组织系统，进行决策、指挥、监督等领导活动的具体制度或体系，要用严格的制度保证领导活动的完整性、一致性、稳定性和连贯性。

1. 科学的领导体制是领导活动正常进行的制度保证

首先，领导体制可以协调领导机构内部的分工。领导活动是一个复杂的社会系统工程，在领导活动中，光靠领导者个人和领导班子若干人是难以进行的。只有建立一定的领导体制，把各级领导机关组织起来，形成一

个有机的领导工作系统，才能协调各个机构或个人的关系，才能保证领导活动正常、和谐地进行。其次，领导体制可以沟通领导者与被领导者的关系。领导体制可以把分散的个人和独立的组织联合起来，使领导者和被领导者组成一个有机的整体，并形成一个系统的体制，使之产生整体效应。只有建立起领导体制，才能架起领导者与被领导者之间相互联系、相互沟通的桥梁，形成实践主体，取得改造客观世界的良好效果。一个好的领导体制，可以充分发挥领导者和被领导者的主观能动作用，领导体制不好，不仅会压抑他们的积极性和首创精神，而且可以使好的愿望走向反面。

2. 科学的领导体制是提高整体领导效能的重要因素

提高整体领导效能是领导活动的基本目的。效能的公式是：效能 = 目标方向 × 工作效率。为此，正确的目标方向与高效率的工作，必须要有科学的领导体制，包括领导机构的设置是否健全，职责权限的划分是否合理，领导层次与幅度是否得当，干部管理制度是否促进人才积极性的发挥，领导工作方法是否科学等。如果它们是健全的、合理的、得当的、科学的，各类领导机构及其成员就会在整个领导体系中，各守其责，各司其职，各显其能，和谐合作，相得益彰，保证决策及时、正确，提高工作效率，产生较高的领导效能。如果体制不合理、不科学、不健全，或职责权限不清，或层次过多，叠床架屋，就会产生官僚主义、机构臃肿、人浮于事等各种弊端，势必削弱整个领导功能。胡锦涛同志在谈到党和国家领导制度的改革时，一再指出这一点。他强调指出，官僚主义等现象不仅是思想作风问题，更重要的是同我们领导体制中的某些弊端有密切关系。

3. 科学的领导体制是正确规范领导行为的根本机制

领导活动的民主化和高效化，不能寄希望于领导者个人的素质，而主要应靠科学的体制。邓小平同志在深刻总结我们党的历史经验的基础上指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反