

体育行政领导学

(基础理论与实践)

张耀辉编著

江苏省体育科学学会
上海体育学院教务处

凡举非常之事，鲜不致怨，
功多怨多，千载之后，功在怨
磨。

——献给具有“雨花石”品格的领导者

作者于一九八六年六月

前 言

下笔伊始，想起一个古老的传说：老子年老力衰，抱病卧床。有一学生前来探望。学生临走时，要求老师再一次给予教诲，只见老子张嘴不语，学生冥想良久，不得其解。老子才曰：“我嘴里牙齿一颗也没有了，但舌头还在，这表明软的东西比硬的东西有更强的生命力。”由此可见，我国古代就有哲人注意到软和硬的辩证关系。同样，“软柴缚得牢硬柴”这句流传民间的谚语，也同样表达了这个道理。当今，科学也有软硬之分，硬科学需要软科学来调节、控制和管理。行政领导学就是一门软科学。她的建立与发展对其它学科、对整个事业都有着不可估量的影响。为此，党的十二次代表大会以后，中共中央、国务院发出了《关于中央党政机关干部教育工作决定》，其中把领导科学列为干部必读的业务基础课程之一。自然，在体育系统内加强行政领导学知识的普及也是十分重要的，她必将有力地推动我国社会主义体育事业的全面发展。

然而，在我国重视对行政领导学的研究才刚刚开始，底子还很薄弱，特别是体育行政领导学，这方面的专门论著甚为鲜见，因此，目前很难建立一个独立完整的具有中国特色的体育行政领导学理论体系。所幸，作为软科学的行政领导学具有通用性，它所阐述的绝大部分原理、法则适用于许多不同类型的行政部门，这为我们在目前这种状况下编著我国

的体育行政领导学提供了可能。

本书根据自己近年来在这个领域里研究的心得和国内外有关行政学、领导学、管理心理学等方面的大量成果，编著而成，其特点有：

一、以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导思想，在阐述体育行政领导学基本理论时，立足于我国三十年来发展社会主义体育的基本经验，而不是简单地搬运西方的有关理论。

二、重视全面系统地传授行政领导学的基本理论，开阔读者的视野，以利于提高他们领导工作的适应面。

三、注重理论联系实际，特别在领导职责和领导方法这两章，尽可能地作了系统的、通俗的阐述。努力克服过去理论教材思辩性过强的弱点，为读者学以致用提供方便。

然而，由于作者的水平所限，疵瑕粗陋之处难免，至所以冒然造次，一是客观实际的急需，二是为了抛砖引玉，我希望这本《体育行政领导学基础理论与实践》能成为一颗投入湖水的石子，激起漪涟，引起更多人的重视，使体育行政领导学领域的研究波光潋滟，春色满湖。

在编著出版该书的过程中得到我院陈安槐、孙丙熊、施达生等老师以及江苏体育科学学会茅鹏、万峰等同志的关心与支持，在此深表谢忱。

作者·于上海体育学院

一九八六年五月

目 录

前 言	(1)
第一章 引 论	(9)
第一节 体育行政领导的概念	(9)
一、领导概念的涵义	(9)
二、行政概念的涵义	(11)
三、体育行政领导	(15)
第二节 体育行政领导学的特点	(16)
一、政治性	(16)
二、实践性	(17)
三、综合性	(17)
四、革新性	(18)
第三节 学习和研究体育行政 领导学的目的与要求	(19)
一、目 的	(19)
二、要 求	(19)
第二章 体育行政组织	(21)
第一节 行政组织与体育行政组织	(21)
一、行政组织	(21)
二、体育行政组织	(23)

第二节 体育行政组织设计的基本原则	(25)
一、完整统一性原则	(28)
二、协同一致性原则	(29)
三、职权匹配原则	(30)
四、适宜的管理幅度原则	(30)
五、组织经济的原则	(33)
第三节 体委行政体制改革的若干经验	(33)
一、改革的根本原因	(37)
二、机构设置与任务相适应	(39)
三、提高干部素质	(39)
第四节 未来省、市体委行政机构展望	(40)
一、未来机构的强相关社会背景(体育的社会化、体育的半企业化、运动训练的竞争化、体育的科学化)	(40)
二、未来机构的模式特点	(44)
附：六国体育运动管理体制比较	(45)

第三章 体育行政领导班子的结构

第一节 领导班子结构合理化的意义	(57)
一、有利于实施系统性领导	(58)
二、有利于实施创造性领导	(59)
三、有利于运用现代管理技术和科学方法	(59)
四、有利于实施高效性领导	(60)
第二节 领导班子的合理结构	(61)
一、橄榄型年龄结构	(61)

二、合理的专业知识结构	(63)
三、和谐的气质结构	(65)
四、精干配套的工作结构	(65)
第三节 高层体育行政领导班子	
群体结构的特点	(66)
一、风格、素质的合理搭配	(67)
二、保证团结的措施	(68)
三、建立和建全智囊班子	(70)
附：现代智囊团	(71)
第四节 建立合理化的领导班子的途径	(82)
一、坚持四化方针	(82)
二、加强干部培训	(83)
三、改革干部制度	(84)
四、抓好自身建设	(85)
第四章 体育行政领导的职责	(86)
第一节、战略预测	(87)
一、战略与预测的概念	(87)
二、基本特点	(89)
三、如何进行成功的战略预测	(91)
第二节 决 策	(93)
一、基本概念	(93)
二、原 则	(95)
三、方 法	(98)
四、科学决策与经验决策	(101)
第三节 激励干劲	(102)

一、概念与模式	(102)
二、激励理论(需要层次论、双因素理论、 期望理论、公平理论、挫折理论)	(105)
三、激励理论在体育行政领导中的运用	(128)
第四节 沟通与协调	(131)
一、概 述	(131)
二、沟通的概念	(133)
三、沟通的类型	(134)
四、沟通的障碍	(137)
五、沟通的条件与方法	(138)
六、协调的概念	(140)
七、协调的作用	(141)
八、协调的方法	(141)
第五节 思想工作	(143)
一、思想工作是一门科学	(143)
二、思想工作的基本规律	(145)
三、体育行政机关思想工作的特点	(150)
第六节 知人善任	(152)
一、知人善任的含义	(152)
二、识别干部的基本观点	(153)
三、选贤任能的原则	(156)
第五章 体育行政领导方法与技巧	(159)
第一节 调查研究法	(159)
一、意 义	(159)
二、原 则	(160)

三、分 类	(161)
四、样本抽选方法	(162)
五、常用调查方法介绍	(163)
第二节 预测法	(170)
一、概 述	(170)
二、特尔斐方法	(170)
第三节 授权法	(174)
一、概念与意义	(174)
二、时机与方式	(175)
三、原 则	(178)
四、授权中应有的领导艺术	(179)
第四节 行政指令法	(181)
一、概念与意义	(181)
二、障 碍	(181)
三、原 则	(182)
第五节 咨询法	(183)
一、概念与意义	(183)
二、原 则	(184)
第六节 语言法	(189)
一、概 念	(189)
二、类型与作用	(190)
三、技 巧	(192)

第六章 体育行政领导干部的选拔 (198)

第一节 体育行政领导干部的选拔标准

 (198)

一、革命化

 (198)

二、年轻化	(201)
三、知识化	(202)
四、专业化	(203)
五、杰出领导者的特征	(204)
第二节 体育行政领导干部的选拔方法	(206)
一、定期考核方法(论文笔试、试题笔试、 口头考核)	(206)
二、平时考核方法(臆断法、因素臆断法、 编组比较法)	(208)
第三节 体委机关的岗位责任制	(211)
一、意 义	(211)
二、原 则	(214)
三、实 行	(215)
四、实 例	(217)

第一章

引 论

学习体育行政领导学基础理论之前我们首先应该明确：体育行政领导的概念；体育行政领导学基础理论的特点及学习方法等问题。因此，即将这三方面的问题作为引论的主要内容。

第一节 体育行政领导的概念

一、“领导”概念的涵义

领导——这一众所周知的名词，引起了国内外不少社会学家的兴趣，为其作出过不少的定义，如：

斯托格狄尔（Stogdieu 1950）认为：领导是对组织内群体或个人施行影响的活动过程。

孔兹（Koontz）认为：领导是一门促使其部属立满信心，满怀热情来完成他们的任务的艺术。

泰瑞（G·R·Teriy）认为：领导是影响人们自认为达成群体目标而努力的一种行为。

杜平（R·Dubin）认为：领导即行使权威与决定。

罗伯特（Robert）等认为：领导是在某种条件下，经

由意见交流的过程所实行出来的一种为了达成某种目标的影响力。

戴维斯 (Keith Davis) 认为：领导是一种说服他人热心于一定目标的能力。

布朗卡特 (B·Lanchar) 认为：“领导是一次程序，使人得以在选择目标及达到目标上接受指挥，引导和影响。

施考特等 (W·Scott) 认为：领导是在某种情况下，影响个人或群体达成目标行为的过程”。

从上述例子中不难看出，虽然各国学者从不同角度出发，对“领导”作了不同的解释，但大多数认为：“领导是指引或影响人或组织，在一定条件下实现某种目标的行动过程。”致力于实现这个过程的人，即为领导者。

实质上领导是一个由领导者、被领导者和环境三个因素所构成的动态过程。它的表达式为：

$$\text{领导} = f(\text{领导者} \cdot \text{被领导者} \cdot \text{环境})$$

马克思在《资本论》中指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一乐队就需要一个乐队指挥。”列宁也曾论述过：

“……，阶级通常是由政党来领导的，政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验，被选出担任重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的（《列宁选集》第四卷第 209 页）。马克思和列宁的这些论述不仅阐明了，领导活动是人类社会集体活动的最高产物，而且也指出：领导

者，被领导者以及环境三者的关系。这为我们进一步明确“领导”概念提供了理论的依据。

因此，我们把领导定义为：“指引和影响个人或组织，在一定条件下实现某种目标的行为过程”。这符合革命导师论断精神的。

二、“行政”概念的涵义

我国是一个具有悠久行政历史的文明古国，在古籍中很早就出现过“行政”一词。在《纲鉴易知录》这部编年史上，就记载在纪元前841年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公，周公行政”。这里所指的“行政”，即指管理国家政务，因古代的国家的体制和活动，没有现在这样复杂，当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。在英语中“行政”(Administration)一词，源出于拉丁文“Administare”，是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。在马克思主义经典著作中，虽未专为“行政”一词下过定义，但在马克思的著作中曾说过：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集第一卷第349页》）。因此，我们从一般词义上来看，可以把“行政”一词理解为国家事务的管理活动。

但是，随着社会的发展，国家事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂。近代许多资本主义国家实行“三权分立”，国家管理划分出立法、司法和行政三个不同的职能部门。这就提出一个问题：行政是指整个国家的管理活动，还是指除立法、司法部门以外的行政部门的活动而言呢？由于对“行

政”这一概念的不同解释，对行政管理学的研究对象和范围，也就存在不同观点。

(一)从“三权分立”的观点来解释行政——西方许多资本主义国家的政治体制，由于受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”，把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门，各执行不同职能。有的行政学学者依据“三权分立”观点，认为行政只是政府行政部门的事务。美国行政学家魏劳毕在一九二七年所写《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”把国家立法、司法以外行政机关的政务活动称为行政。我们把对行政的这种解释，称为狭义的行政概念。

这种仅以国家机构的部门及其活动确定行政涵义是有局限性的。因为，当代资本主义国家的现实，已不完全是过去原来意义上的“三权分立”，实际上“三权”并不鼎立，而是相互渗透。如美国在联邦政府里常设许多专门委员会一类机构，这些机构既拥有委托立法权，又拥有司法性质的裁决权。另外，许多国家行政部门的权力也在不断扩大，已不只是消极被动地执行政务，而是积极行使行政立法权，参与和制定重大决策，并把行政裁决权扩大到司法领域。同时，立法、司法机关本身也执行某些行政性质的管理职能。特别是社会主义国家，在政治体制上不同于资本主义国家的“三权分立”。因此，仅从国家机构的组织上来划分，认为行政只是行政部门的管理活动，行政管理学只限于研究行政部门的事务，已不能全面反映当代各国行政管理的现实。

(二)从政治与行政分离的观点来解释行政——西方早期行政学者古德诺在一九〇〇年写的《政治与行政》一书中，

主张政治与行政分离，认为“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”“行政是政府官员官吏推行政府功能的的活动。”认为行政仅是一种对法律和政策的执行活动。我们把对行政的这种解释，称为广义的行政概念。

这种观点有它合理的部分，对行政学从政治学分离出来成为一个独立学科曾有一定的积极影响。但是，现在西方有越来越多的学者批判这种观点。我们认为，把国家意志表现称为政治，把国家意志的执行称为行政，而且把两者截然分开，有一定片面性，不能科学地反映当代各国国家政治活动的现实。因为在任何一个国家里的政治和行政都是紧密联系、相互结合的。行政活动的全部过程表明，它不只是一种被动地执行性活动，而且还要积极参与和影响国家重大政治决策，国家行政机关在执行政治任务的过程中，要不断作出因事制宜的政治性决策，这也是国家意志的体现，有的学者称此为“行政中的政治”。同时，任何体现国家意志的政治决策，都离不开行政过程。在我们社会主义国家更是要强调政治和行政的统一，行政管理是为实现政治任务的活动，也是国家意志的体现。国家行政部门的工作人员不只是照章办事，也要在一定范围内参与政治决策。在我国行政管理实践活动中，政治与行政不可能互相脱离、截然分开的。

（三）从管理的功能的观点来解释行政——在十九世纪末和本世纪初，由于生产和科学技术的发展，资本主义国家首先在工商企业中发生了“科学管理”革命。科学管理的理论和方法，也就逐渐被引进国家行政管理部门。科学管理应

用的范围很广。不局限于国家行政部门。因此，有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨解释行政的涵义，如认为“最广义的行政，就是为了达到共同的目的而合作的集体行动。”“行政是完成和实现一个权力机关所制订的改革而采取的一切行为。”“行政就是一群人通过共同努力，完成政府工作任务，是集体努力与合作的艺术。”有的根据管理的要素，具体解释为“行政是有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。”许多学者还认为行政所指的范围不仅包括一切国家机关，而且包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业事业机关的管理活动，把这些统称为“行政”。并把行政划分为“公共行政”和“私人行政”。有的认为在英语“行政”和“管理”二词，虽涵义接近，指同一功能，但仍有差异。把较高层次管理称为“行政”，包括规划、决策、指导、组织、协调等活动；较低层次管理称为“管理”，包括具体工作方法以及实施的技术性的活动。有的则统称为“行政管理”。我们把对行政的这种泛义的解释，称之为最广义的行政概念。

我们认为，从社会主义国家的实际情况来看，行政是行使国家权力的管理活动，凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政。国家机关以外的企业事业，属经济经营管理范围，与行政学研究的对象应有区别。最广义的行政概念不能确切地反映行政学的研究对象。

介绍上述三种对行政概念的不同解释，对理解行政的涵义都有一定参考价值。我们认为对行政概念的解释，可不强求划一，不同学派可以按自己划定的范围从不同角度进行研

究。但根据我国的实际情况，行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念，也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务最广义的行政概念，而应将行使国家权力从事国家管理的活动，称为行政。

三、体育行政领导

从“领导”概念的内涵和外延出发，领导包括：

1. 政治领导：它以解决上层建筑领域的问题为对象，以适应其经济基础。政治领导担负着国家发展方向性的决策、政策、方针的制定，并监督下层的实行，努力排除各种社会因素和意识形态的干扰，处理好人与人之间的相互关系，为人们的生产劳动和各种社会活动创造一个适宜的政治环境。

2. 业务领导：它以解决经济基础矛盾为对象，是生产活动过程中的领导活动。业务领导和政治领导不同，它以创造社会的物质财富为主要目标，肩负着实现政治目标的物质基础建设——物质文明建设的繁重任务，以改造自然、征服自然为主要对象。

3. 学术领导：政治领导、业务领导是人人都明白的事。以往，人们对另一个领导领域——学术领导，常常不了解，不注意，或者不重视。在科学技术飞速发展，社会活动日益复杂的今天，这种领导的重要性突出了。任何领导者，想继续凭借个人的才干来实施领导已经不可能了。

4. 行政领导：是国家行政管理系统中的领导，是国家行政机关的领导依法行使国家权力，组织和管理国家行政事务所进行的决策、指挥、控制、协调、监督、检查等行政活动。行政领导贯穿于整个行政管理的多层次、多方面和全部过程