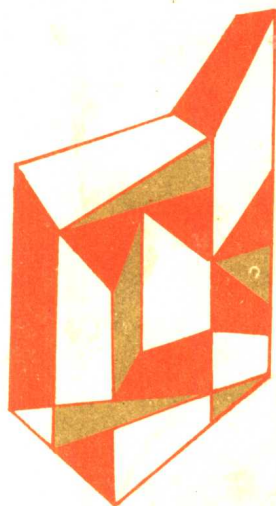


行政

领导与决策

缪晓非 张明澍 周卫平 著



宁夏人民出版社

行政领导与决策

缪晓非 张明澍 周卫平著

宁夏人民出版社

行政领导与决策

缪晓非 张明澍 周卫平著

宁夏人民出版社出版发行
(银川市解放西街105号)

新华书店经销 顺义白辛庄印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 7 字数: 157千
1987年6月第1版第1次印刷 印数4—45000册

ISBN 7-227-00089-3/C·2

统一书号 3157·287 定价 1.45元

目 录

第一编 行政领导

第一章 行政领导概说.....	(1)
第一节 社会生活中的领导现象.....	(1)
一、领导与社会.....	(1)
二、领导的涵义.....	(3)
三、领导的作用.....	(5)
四、领导的类别.....	(7)
第二节 行政领导的定义.....	(8)
一、行政与行政领导.....	(8)
二、行政领导的定义.....	(11)
三、行政领导的特征.....	(13)
四、行政领导的结构.....	(14)
五、行政领导的职能.....	(16)
第三节 行政领导的职责.....	(18)
一、计划.....	(18)
二、组织.....	(22)
三、指挥.....	(25)
四、人事.....	(28)
五、协调.....	(31)
第二章 行政领导的基础与类型.....	(33)
第一节 行政领导的基础.....	(33)

一、领导与权力·····	(33)
二、领导与权威·····	(35)
三、职位、职权与职责·····	(36)
第二节 行政领导的产生·····	(39)
一、行政领导的产生·····	(39)
二、行政领导的产生方式·····	(41)
第三节 行政领导的体制·····	(43)
一、行政领导体制的概念·····	(43)
二、行政领导体制的类型·····	(46)
第四节 行政领导的类型·····	(50)
一、不同类型的领导者·····	(50)
二、不同类型的领导观·····	(52)
三、不同类型的领导行为·····	(54)
第三章 行政领导的素质·····	(57)
第一节 行政领导与素质·····	(57)
一、素质的涵义·····	(57)
二、领导与素质·····	(58)
第二节 行政领导的素质·····	(60)
一、知识素养·····	(60)
二、智力素质·····	(63)
三、能力素质·····	(66)
四、品德素养·····	(69)
五、心理素质·····	(71)
六、身体素质·····	(72)
第三节 行政领导者素质的培养提高·····	(73)
一、行政领导者素质的形成·····	(73)
二、行政领导者素质的培养提高·····	(75)

第四节 行政领导集团的素质结构·····	(76)
一、专业结构·····	(76)
二、智能结构·····	(77)
三、心理结构·····	(78)
四、年龄结构·····	(79)
第四章 行政领导的方法与艺术·····	(81)
第一节 领导的方法与艺术·····	(81)
一、领导方法·····	(81)
二、领导技巧·····	(83)
三、领导艺术·····	(88)
第二节 权力运用的方法与艺术·····	(90)
一、运用职权的技巧·····	(90)
二、运用权威的技巧·····	(92)
第三节 用人的方法与艺术·····	(93)
一、任用的方法与技巧·····	(94)
二、管理的方法与技巧·····	(96)
三、沟通的方法·····	(98)
第四节 提高工作效率的方法·····	(100)
一、脱身术·····	(100)
二、会议术·····	(101)
三、时间术·····	(103)
第五章 领导理论与领导科学·····	(105)
第一节 领导理论的历史沿革·····	(105)
一、早期领导理论·····	(105)
二、现代领导理论·····	(108)
第二节 领导理论的主要内容·····	(108)
一、国内外有关领导理论著作的内容·····	(108)

二、领导理论的主要内容·····	(110)
第三节 领导科学问题·····	(116)
一、构成一门独立学科的基本条件·····	(116)
二、领导理论的特点·····	(117)
三、领导理论目前尚未形成领导科学·····	(119)

· 第二编 行政决策

第六章 行政决策概说·····	(121)
第一节 行政决策的定义·····	(122)
一、什么是决策·····	(122)
二、什么是行政决策·····	(125)
三、几个与行政决策有关的概念·····	(127)
第二节 行政管理中的决策·····	(128)
一、决策理论在行政学中的地位·····	(128)
二、决策是行政管理的主要内容·····	(129)
三、决策是行政管理的关键环节·····	(130)
四、决策贯穿于行政管理的全过程·····	(132)
第三节 行政决策的意义与作用·····	(133)
一、行政决策的意义·····	(133)
二、行政决策的作用·····	(135)
第七章 行政决策的种类·····	(138)
第一节 决策的分类·····	(138)
第二节 不同主体的决策·····	(140)
一、中央决策、地方决策和基层决策·····	(140)
二、个人决策与集体决策·····	(141)
第三节 不同对象的决策·····	(144)
一、业务决策与管理决策·····	(144)

二、宏观决策与微观决策·····	(145)
三、单目标决策与多目标决策·····	(146)
四、确定型决策、风险型决策、不确 定型决策与竞争型决策·····	(146)
第四节 不同行为的决策·····	(149)
一、理性决策与非理性决策·····	(149)
二、理想决策与可行决策·····	(149)
三、程序性决策与非程序性决策·····	(150)
四、经验决策与科学决策·····	(151)
五、初始决策与反馈决策·····	(153)
第八章 行政决策的可行性分析·····	(155)
第一节 可行性分析的涵义·····	(155)
一、什么是可行性·····	(155)
二、可行性的标准·····	(156)
三、行政决策的可行性·····	(157)
四、行政决策可行性分析的意义·····	(160)
第二节 行政决策可行性分析的内容·····	(161)
一、可行性分析的一般内容·····	(161)
二、可行性分析的特殊内容·····	(161)
三、可行性论证·····	(164)
四、可行性分析中的预测·····	(166)
第三节 怎样进行可行性分析·····	(167)
一、可行性分析的两种方法·····	(167)
二、可行分析大纲的编制·····	(168)
三、可行性分析中应当注意的几个问题·····	(169)
第九章 行政决策的基本步骤·····	(172)
第一节 发现问题、确定目标·····	(172)

一、发现问题的手段——决策诊断·····	(173)
二、怎样确定目标·····	(175)
第二节 拟定备择方案·····	(180)
一、拟定备择方案的要求·····	(180)
二、轮廓设想·····	(182)
三、精心设计·····	(184)
第三节 方案的选择·····	(186)
一、选择方案的标准·····	(186)
二、选择方案的方法·····	(188)
第四节 行政决策中的执行和反馈·····	(191)
一、行政决策中的反馈·····	(191)
二、行政决策的动态过程·····	(192)
第十章 行政决策的技术方法·····	(193)
第一节 决策技术方法的含义及发展·····	(193)
一、决策技术方法的含义·····	(193)
二、决策技术方法的发展·····	(194)
第二节 调查、研究和预测·····	(195)
一、调查方法·····	(195)
二、研究方法·····	(197)
三、预测技术·····	(198)
第三节 数学分析法·····	(200)
一、数学分析法的含义及内容·····	(200)
二、数学分析法的应用·····	(201)
第四节 实验与模拟·····	(202)
一、实验方法·····	(202)
二、模拟方法·····	(203)
三、实验与模拟的应用·····	(204)

第五节 专家创造力方法·····	(205)
一、专家创造力方法的特点和作用·····	(205)
二、专家创造力方法的组织工作·····	(206)
三、运用专家集体创造力的几种方法·····	(208)
第六节 决策的硬技术与软技术·····	(210)
一、决策硬技术与软技术的区别·····	(210)
二、决策硬技术与软技术的综合运用·····	(212)
后记·····	(213)

第一编 行政领导

第一章 行政领导概说

第一节 社会生活中的领导现象

一、领导与社会

领导，是现实社会生活中极为普遍的现象。在政府管理、工商经营、军事作战、学术研究以至乐团演奏中都不难发现领导活动的存在。可以说，任何一项有目的、有组织的活动都存在着相应的领导。

领导活动的出现几乎同人类社会的历史一样古老，它是人类社会群体活动的必然产物。马克思曾说：“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——所产生出的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①人具有强烈的群体性和社会性。原始社会，人们为了生存，自

^①《马克思恩格斯全集》，第23卷，第367页。

发地聚集在一起，自发地组织起来，“以群的联合力量和集体行动来弥补个体自卫能力的不足。”^①这种群体活动（包括共同劳动、相互协作、共同生活）需要进行一定的指挥和协调，调整人与人的关系，处理人与自然的关系，这就产生了人类最初的领导活动。伴随人类社会的进步与发展，人类群体活动的领域和规模越来越大，社会组织更加复杂，社会性协调和管理事务越来越多，领导活动日趋专门化和职能化，逐步形成了专门行使领导职能的社会角色及专门从事领导活动的社会职业。例如，氏族部落的首领人物以及国家出现后政府组织中的各级各类官职。现代社会是一个高度组织化的社会，人的社会性行为达到空前广泛和复杂的程度。各种重要的社会活动无不需由一定的社会群体——社会组织来承担。而领导的角色和功能尤为突出。

领导不是装饰品，它在社会生活中占据重要的地位。对于社会，领导是构成秩序和稳定的力量。秩序应当被理解为建立秩序和背离秩序的努力。领导活动则是对这些努力的处理和预防——对社会成员所做的形形色色的社会性行为进行协调和整合，引导这些行为符合秩序而不是在混乱中发生或造成混乱。对于社会组织，领导是对其行为的整体控制。领导活动制定了组织活动的目标并激励组织成员达成目标，它比任何其他因素更能决定组织的成败。甚至人们这样联想：如果没有华盛顿的手腕和决心，美国独立战争的结果恐怕就跟当初的不一样；如果没有卡拉扬的指挥技巧，柏林爱乐乐团的演奏也许不会像今天这样热情洋溢、豪迈奔放。

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第29页。

二、领导的涵义

领导现象是一种十分复杂的现象。人们对“领导”曾用过很多方式来表达、定义,从“领导者所做之事”一直到包含若干要素的复杂词句。例如:

“领导即使用权威与决定”(罗伯特·杜宾);

“领导是一种统治形式,其下属或多或少地愿意接受另一个人的指挥和控制”(科·扬);

“领导是一种影响人们自动完成群体目标的行为”(G·R·特纳);

“领导即有效的影响。为了施加有效的影响,一位领导需要对他(或她)的影响进行实地的了解”(克里斯·阿吉利斯);

“领导,一般可简单解释为影响力,或对人们施加影响的艺术或过程,从而使人们心甘情愿地为实现群体目标而努力”(H·孔茨,C·奥唐奈);

“领导,(1)是一种职能;(2)是一个地位集团”(E·卡斯特,E·罗森茨韦克);

“领导是对一个组织起来的集体树立目标和实现目标的活动施加影响的过程”(M·斯托第尔);

领导是“一项程序,使人在目标的选择和达成问题上接受指挥、指导的影响”(T·海曼,W·G·斯各特);

“领导是一种说服别人热忱地追求已确定目标的能力”(基思·戴维斯);

“领导是促使下属按照既定的方式而开展活动的过程”(G·本尼斯);

领导是“受人尊敬的个人属性的组合,它可以使个人按照他或她的价值所决定的方向形成一个团体行为的模式”(杰克

• 普拉诺)。

以上这些关于领导的解释，内含互异，强调的方面相殊，且各具特色，均有一定价值。然而，事物不可能在自身的范围内得以充分的说明，领导的全部涵义也不可能在自身的解释中找到满意的答案。因此，应当把“领导”置于社会行为体系、社会组织乃至社会中去考察、研究。

领导，是一种社会性行为。它最主要的功能是影响。作静态的分析，领导行为的结果是改变他人的行为或维持他人原来的行为。作动态的分析，领导行为又是通过建议、劝说、强制等方式对他人施加影响的过程。在社会行为体系中，影响是存在于个人之间的双边过程。具有“顺差”，即有影响的净输出的人将成为影响者或领导者；具有“逆差”，即有影响的净输入的人将成为被影响者或被领导者。

领导，是社会组织中的一种角色。从组织职能上看，领导是为履行确定组织目标、实现组织目标的职能性活动；从组织结构上看领导是一种分工，有了组织就要有上下层级的结构，也就有领导与被领导；从人际关系上看，领导一方面是命令与服从的关系，即运用职权把下属的行为纳入促进达到组织目标的轨道，另一方面又是分工与合作的关系，即运用职权以外的追加影响力激励下属为组织目标而努力。在社会组织中，领导的角色具有稳定性，而角色的充当人——领导者具有流动性。

领导，是社会中的活动过程。这一过程又是领导者、被领导者和环境相互作用的过程。领导的实际行为和行为效果受到领导者对领导角色的扮演的影响；受到被领导者对领导者的反应倾向和强度的影响；受到环境对领导者提出的要求以及领导者的反应技能和能力的影响。在此意义上，领导的构

成是：

领导=f(领导者、被领导者、环境)

三、领导的作用

任何一种领导活动都在社会组织内发挥实际作用。尽管社会组织的性质、目标、规模以及活动方式相殊，但领导的作用基本相同。领导的作用主要有：

1. 建立和实现组织目标

所有社会组织都有自己特定的需要完成的目标。领导的首要职能是建立和实现组织目标。

所谓建立目标，是领导者向被领导者指明前进方向和奋斗目标的过程。在这一过程中，领导的具体作用是：

(1) 制定目标，确定目标的方向性 它包括明确组织的目的、任务及任务指标、限额、时限等等。它所解决的是“做什么”的问题。

(2) 设计达到目标的手段，确定目标的实践性 它包括拟定实现目标的战略、策略、方针、政策等等。它所解决的是“怎么做”的问题。

领导的上述作用是通过领导者一系列的计划、决策活动所体现出来的。在现代条件下，如何进行计划、决策、已经有了一套科学的理论和方法，但领导者仍在计划、决策中起主导作用。

所谓实现目标，是领导者带领、引导被领导者达成组织目标的过程。在这一过程中，领导的具体作用是：

(1) 促进目标一体化 即领导者运用组织、指挥等手段，将被领导者的意志、行为和力量纳入推行组织目标的轨道。

(2) 促进目标规范化 即领导者运用检查、监督等手段,控制被领导者的行为在既定的目标轨道上运行。

(3) 促进目标内在化 即领导者运用说服、激励等手段,强化被领导者对组织目标的责任感和荣誉感,促其甘心情愿地为实现目标而努力。

建立目标和实现目标又是相互联系的。有效的领导可以使平庸的目标获得成功;而平庸的领导可以使完善的目标垮台。

2. 保持组织稳定性

所有社会组织都依靠基本的秩序才能运营。而有效的运营必须依靠有条不紊的稳定状态。稳定性既关系着组织的生存又关系着组织的发展。

领导对于保持组织稳定性的主要作用在于:

(1) 制定规范 领导者通过制定各种合理的工作程序,控制被领导者的活动意向、活动幅度和活动序列,保障组织运营的有序性和整体活动的有效性。

(2) 协调 领导者通过协调任务、协调信息、协调人际关系,使组织内全体人员和工作机构相互配合、消除矛盾、和谐运营。

(3) 处理冲突 许多管理学家认为,由于被领导者认识上、行动上和利益分配上的不一致性,冲突是组织内的正常现象而不是领导的失败。领导者通过调停、仲裁等方法处理冲突,控制破坏组织稳定性的那些“张力”。

3. 提高组织适应性

任何社会组织都是一个不断地与其环境发生作用的开放系统。它要受到来自外部的政治、经济、文化、技术等因素的影响。组织的适应性即与环境保持动态平衡。它对于组织的

发展必不可少。

领导对于提高组织适应性的主要作用有：

(1)修正目标 领导者根据环境变化的要求和机会，修正组织目标以适应环境或改变环境，或创造新环境。

(2)改革组织 领导者根据环境变化的要求和机会，调整组织功能和组织结构，改革技术，提高组织的整体效率。

四、领导的类别

对于社会中复杂多样的领导可以从不同的角度进行不同的分类。

1. 按领导的权威基础分类

(1)正式领导 即领导者拥有组织机构中的正式职位、权力和地位。正式领导的主要功能是带领群众完成组织的目标，如确定目标与使命；建立组织机构；制订工作程序；授权下属分担其部分任务；对下属实施奖惩；控制组织的内部联系；沟通组织上下的意见；代表组织机构对外交涉等。因而正式领导又称之为工作领导。

虽然正式领导的权威和功能是组织赋予的，但能实现到何种程度，则取决于领导者的能力以及组织成员对其的信任度和支持度。

(2)非正式领导 即指那些组织并未赋予其权力和地位，但由于其个人的条件，如知识经验丰富，能力技术超人，或者善于关心他人，令人钦佩，在组织中具有一种实际的影响力的人，他们成为一种事实上的领导者。

非正式领导的主要功能是满足组织中某些局部的、特殊的需要，如为组织提供情报资料或咨询，进行决策分析；借助个人的威望协调正式领导者与下属的矛盾、正式领导成员间