

● 现代行政管理丛书
XIANDAI XINGZHENG GUANLI CONGSHU

领导科学 (修订版) 和现代行政

上海大学出版社

贺善侃
● 著

现代行政管理丛书

领导科学和现代行政

(修订版)

贺善侃 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

领导科学和现代行政/贺善侃著. —2版(修订本).
—上海:上海大学出版社,2011.2
ISBN 978-7-81118-723-6
I. ①领… II. ①贺… III. ①领导学 IV. ①C933
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 250529 号

责任编辑:黄晓彦 封面设计:柯国富

领导科学和现代行政(修订版)

贺善侃 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人:郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

句容市排印厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 9.25 字数 232 000

2011 年 2 月第 2 版 2011 年 2 月第 3 次印刷

印数:5 601~8 700

ISBN 978-7-81118-723-6/C·097 定价:22.00 元

初版序言

当新世纪的钟声即将敲响之时,作者终于完成了本书的写作。它将成为作者向新世纪献礼的第一本书。

自领导科学在我国兴起后,在广大学者和实际工作者的积极推动下,已得到长足的进展。以“领导科学”命名的专著和教材,如雨后春笋,不断涌现。

本书的新意在于不是重复已多次叙述过的领导科学原理,而是从领导科学与现代行政相结合的新视角出发,展开对领导科学基本原理的论述。全书围绕领导科学的研究对象,就领导主体、领导活动的结构和模式、领导活动的基本环节和基本方法等三方面论述领导科学的基本原理;并在每一部分都注意联系现代行政的专题研究,突出领导科学在现代行政活动中的运用,如行政领导体制、行政决策、人事行政、行政领导者基本素质的特殊要求及行政领导干部考评等。

本书的特点是:

第一,贴近时代。力求以现代化的视野对领导活动和行政活动作有时代感的考察,探究领导活动和行政活动的现代化要求,诸如:现代领导的一般原则、现代行政领导的行政职能、领导体制的现代化要求、现代领导决策的原则与方法、现代人才观、现代领导者的素质要求等。

领导科学和现代行政(修订版)

第二,注重现实。本书紧密联系中国社会主义现代化建设的实际,力求探索具有中国特色的社会主义领导活动和行政活动的规律,诸如:对我国领导体制改革经验的总结、对我党在长期革命斗争和社会主义建设实践中形成的行之有效的领导方法和优良领导作风的总结,以及对我国社会主义领导者素质的特殊要求概括等。

第三,突出重点。本书篇幅不大,但内容丰富,既囊括领导科学的主要原理,又涉及现代行政领导活动探索,内容简明,条理清晰,重点突出,便于理解。

本书作为东华大学人文学院行政管理学科建设的一个子项目,“现代行政管理丛书”中的一本,既是作者近年来对领导科学与现代行政的专题研究成果,又是行政管理专业领导科学课程建设的成果。

在本书的写作和出版过程中,得到东华大学有关领导和部门及人文学院领导的支持。在此,谨向所有为本书问世付出辛劳的同仁、朋友们致以深切的感谢。

由于本人学识有限,而且涉足领导科学的研究还不深,书中难免有不当之处,读者如能批评指正,不胜感谢。

贺善侃

再版序言

《领导科学和现代行政》作为“现代行政管理丛书”的一本,自2001年6月由上海大学出版社出版以来,承蒙学界同行和广大读者的厚爱,在国内各地广泛发行,除作为作者所在学校行政管理本科专业教材外,还被许多高校相关专业列为教材,几千册书很快销售一空,后又重印,又相继告罄。

为适应领导科学和现代行政学的发展,需要有新的著作问世。为此,有必要对已出版的著作作一次较大的修订和补充。在出版社的鼎力支持下,作者根据近年来学科的新发展,结合自己的最新研究和教学体会,对原书作了两方面的修订和补充:

其一,反映学科发展新理论,对领导科学的一些基本原理,诸如:领导的基本属性、基本职能、一般原则、领导决策理论、领导方法与艺术作了较多的充实;尤其对一些原书未能反映的新领导理念,如领导替代理论、自我领导和超级领导理论等作了简要阐述。

其二,反映近年来我党提出的重大有关理论。如在领导用人之道和领导作风等章节中反映了2001年9月召开的党的十五届六中全会审议通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》的有关内容;在领导体制一章中补充了2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》的有关内容,对领导体制改革与民主执政的关系作了阐述,补充了

2007年党的“十七大”关于政治体制改革和行政管理体制改革的重要内容以及2009年召开的党的十七届四中全会精神,对领导体制改革与党内民主推进人民民主的关系作了阐述。

该书经修订后,内容更充实,时代感更强,更接近学科前沿。当然,由于篇幅有限,时间紧迫,许多方面还不尽如人意,就算留作日后再次修订的余地吧。

贺善侃

2010年11月于东华大学

目 录

第一章 领导科学和行政领导学：导论	1
第一节 领导科学的研究对象和方法	1
一、领导科学的研究对象和理论体系	1
二、领导科学与管理科学的联系与区别	5
三、研究领导科学的方法论原则	8
第二节 领导科学的产生	11
一、人类领导活动的历史演变	11
二、领导科学产生的社会历史背景	14
三、我国领导科学的兴起和发展	17
第三节 行政领导学概述	20
一、行政领导学及其研究对象	20
二、行政领导学的产生和历史发展	21
三、行政领导学的学科特点和研究方法	25
第四节 学习研究领导科学的现实意义	27
第二章 领导和行政领导：内涵界定	30
第一节 领导的本质	30
一、领导的含义、特征及基本要素	30
二、领导的属性和类型	33
三、领导的“三力”及其相互关系	38

领导科学和现代行政(修订版)

第二节 领导的基本职能	42
一、引导与指挥	42
二、协调与监督	44
三、组织与教育	45
第三节 体现社会主义领导本质的特殊职能: 思想政治工作	
工作	47
一、思想政治工作的含义、特点和地位	47
二、思想政治工作的基本规律	50
三、思想政治工作的原则	53
四、思想政治工作的方法	57
第四节 领导的一般原则	63
一、领导与群众相结合原则	63
二、统一领导原则	64
三、系统整体原则	66
四、分层领导原则	67
五、职、权、责、利相统一原则	68
六、集体领导和个人分工负责相结合原则	70
七、其他原则	71
第五节 行政领导	72
一、行政领导的含义及特征	72
二、现代行政领导的行政职能	76
第三章 领导和行政领导体制: 组织依托	83
第一节 领导体制	83
一、领导体制的含义及内容	83
二、领导体制的模式与结构	85
三、科学设置领导机构的基本原则	93
四、领导体制的现代化要求	94
第二节 行政领导体制	96

一、行政组织和行政领导	96
二、行政组织结构和现代行政领导体制	99
三、行政组织原则和行政组织理论的发展	101
第三节 我国领导体制的改革	107
一、新中国领导体制的历史演变	107
二、新中国建立后领导体制的主要弊端	110
三、我国领导体制改革的基本原则和主要内容	111
四、领导体制改革对提高民主执政能力的重要性	119
五、党的领导体制改革:党内民主推进人民民主的切实保障	130
第四章 领导和行政领导决策:战略和政策	133
第一节 决策、行政决策和领导决策	133
一、决策的含义和基本类型	133
二、决策的构成要素和基本模式	141
三、行政决策及其基本特征	144
四、领导决策及其基本特征	147
五、领导决策与现代智囊	149
第二节 领导决策的原则、途径与方法	153
一、领导决策的基本原则	153
二、领导决策的基本程序	155
三、领导决策的主要方法	158
第三节 战略决策:现代领导者的首要职责	162
一、战略的含义和特征	162
二、战略指导在领导工作中的地位与作用	165
三、战略的制定与实施	167
第四节 政策决策:实施领导战略的根本途径	172
一、政策的含义和特征	172
二、政策的制定和实施	175

第五章 领导用人之道和人事行政	179
第一节 领导者必须知人善任	179
一、知人善任是领导者的重要职责	179
二、树立新的人才观	185
三、选人用才的基本原则	190
第二节 选拔人才的途径与方法	201
一、坚持走群众路线	201
二、建立干部考察制度	202
三、发挥职能部门的作用	202
四、划分用人权限	203
五、确立用人制度	203
第三节 人事行政和行政领导	206
一、现代人事行政的内涵、职能、特征及发展趋势	206
二、人事决策：现代人事行政的重要环节	209
三、行政道德：行政领导的重要人才观念	211
第六章 领导方法与作风	215
第一节 领导思想方法	215
一、领导思维艺术	215
二、领导思维的辩证法	222
第二节 领导工作方法	228
一、领导基本工作方法	228
二、调查研究方法	234
三、具体领导方法(领导艺术)	239
第三节 领导作风	244
一、领导作风：无形的领导力量	244
二、领导者应有的作风	247
第七章 领导和行政领导主体：个体素质与群体结构	249
第一节 领导者的个体素质	249

一、领导者素质及其重要性	249
二、现代领导者的基本素养要求	253
三、行政领导者基本素养的特殊要求	257
第二节 领导集团的结构	259
一、领导集团结构合理化意义和标志	259
二、领导集团结构合理化内容	261
三、领导集团结构合理化途径	266
第三节 领导者素质培养和行政领导干部的考评	271
一、造就领导人才的根本途径：教育与实践锻炼	271
二、行政领导干部的考评	272

第一章

领导科学和行政领导学：导论

领导活动，自古有之。人类社会的历史有多长，领导活动的历史就有多长。然而，领导科学却是为适应现代社会活动的客观需要而产生的一门新型学科。行政领导学作为领导科学的一个分支学科，以探索行政领导工作的基本规律为根本任务。学习与研究领导科学与行政领导学，对提高领导者素质，推进领导体制和政治体制改革，从而更好地把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪，具有重要意义。

第一节 领导科学的研究对象和方法

一、领导科学的研究对象和理论体系

领导科学是研究现代领导的特点及其规律的一门学科。它主要研究在现代条件下对领导者的要求、领导活动的过程和实现科学领导的方法等。

有人不承认领导科学是一门专门化的学科。他们虽然也肯定领导工作中有规律，需应用科学原理，但却认为，在领导活动中所运用的只是其他学科的理论，领导活动并不需要专门化的科学理论作指导，因而不须建立一门“领导科学”。这种观点是错误的。我们只要仔细研究和探索一下领导活动就可发现，领导活动有其自身独特的规律和科学内容，诸如领导活动的对象，领导者的职

责、素养,领导过程中的决策、指挥及管理,领导的体制、结构及领导人才的选拔和培养等,所有这些,都是其他科学理论所不能代替的。

有两种似是而非的说法:一种认为,领导活动只要用马克思主义哲学指导就可以了,马克思主义哲学的认识论、方法论就是领导科学;另一种认为,领导科学实际上就是管理科学,领导者只要掌握管理科学,成为管理专家就行了。这两种看法都是片面的。

的确,领导科学需要马克思主义哲学作指导,但指导不等于代替。马克思主义哲学是关于世界观的学问,它所研究的,只是关于自然、社会和思维的最一般的规律,各个具体领域的具体规律,只能由各门具体科学去研究。因此,就像马克思主义哲学不能代替其他各门具体学科一样,也不能代替领导科学。

管理科学也不能代替领导科学。领导科学只是管理科学大门类中的一个分支学科,它把管理科学(包括众多其他分支学科)中的领导行为、领导活动分解出来,作为专门化内容研究,这是一般的管理科学所未能涉及的。

领导科学作为一门研究领导活动一般规律及其方法的学科,其研究对象主要包括三个方面:第一,领导活动的主体,即领导者,侧重于研究领导者的本质、领导者的职能及领导者的素质。第二,领导活动的结构和模式,也就是领导体制或组织形式,它是领导活动的组织依托。领导活动总是通过某种体制或组织形式,由领导者与被领导者之间施加某种特定作用的过程。领导科学的重要任务之一,就是要结合具体的社会历史条件,寻求较为合适的领导模式,以便使领导活动获得最佳效益。第三,领导活动的一般过程及其规律。一个相对独立和完整的领导活动过程,可以划分为调查研究,计划、政策和决策的形成,执行,反馈检查四个阶段。分析领导活动各个不同阶段的特点、规律,找出它们彼此之间的区别和联系,进而研究领导者在不同阶段的任务和作用,以及必须遵循

的原则和方法,并在此基础上揭示出领导活动的整体特点和规律,是领导科学的又一重要任务。

领导科学的基本内容和理论体系是由它的研究对象所决定的。领导科学的研究对象由领导主体、领导活动结构和领导活动过程及规律三要素构成,其基本内容和理论体系也无疑从这三方面展开。具体包括:

(1)领导的本质、职能和原则。包括领导的两重属性,“三力”(权力、能力、影响力)及其相互关系、领导的基本职能(含思想政治工作)、领导的一般原则等。

(2)领导的体制和领导集团的结构。包括领导体制的模式、结构,科学设置领导机构的基本原则,领导体制的现代化要求,我国领导体制的改革。在领导集团的结构方面,则主要探讨其合理化问题,包括合理化的意义、标志、内容、途径等。

(3)领导的科学决策。包括领导决策的基本内容和特征、科学决策与现代智囊、领导决策的原则与方法等。

(4)领导用人之道。包括领导者知人善任的重要职责、新时期人才观、选人用才的基本原则、选拔人才的途径与方法等。

(5)领导方法与作风。领导方法包括思想方法与工作方法。在思想方法方面,介绍领导思维艺术的辩证法;在工作方法方面,包括调查研究方法、基本工作方法和一般领导艺术等。领导作风则主要介绍其在领导活动中的作用及领导者应有的作风。

(6)领导者素质。包括领导者素质的重要性、现代领导者的基本素质及领导者素质的修养和锻炼等。

以上内容,其中领导的本质、职能和原则,领导者素质,主要涉及领导主体;领导的体制和领导集团的结构涉及领导活动的结构和模式;领导的科学决策、领导用人之道、领导工作与方法为领导活动的基本环节(决策、用人)和基本方法艺术等。每一部分都涉及领导活动各方面的规律及有关原则。在领导方法与艺术部分,

则涉及领导活动的某些一般规律。

领导科学是一门综合性的新兴学科,涉及的内容广泛,许多内容正在不断发展中,各书对理论体系的建构也不尽一致。本书所介绍的,也不是绝对的,仅是最基本的,是入门的向导。许多方面还有待深入。

领导科学作为一门学科有其自己的学科特点。一般认为,其主要学科特点有以下三方面:

第一,综合性。领导科学的综合性首先由其研究对象所涉及的领域和进行研究所运用的知识范围所决定。对领导活动规律性的研究,在很大程度上是对上层建筑和生产关系的研究,是社会科学的研究领域。同时,领导活动又涉及对生产力的组织、协调及对客观环境的分析、控制,这又涉及自然科学。可见,对领导科学的研究涉及社会科学和自然科学两大领域,所运用的知识,包括哲学、社会学、管理学、系统论、信息论、控制论、决策论等,是社会科学知识和自然科学知识的综合。此外,从领导科学的研究方法来看,又具有纵向综合和横向综合的特点:纵向综合——总结过去(继承性)、立足现实(现实性)、面向未来(预测性);横向综合——借鉴国外(开放性)、提倡学术争鸣(多样性)。总之,领导科学的理论来源、研究内容、研究方法都具有综合性的特点。

第二,社会性。领导活动是一种社会活动,它所研究的无非是在特定社会条件下的各种类型的领导、领导的社会结构及进行领导活动所必需的社会控制手段。它所研究的领导者,作为社会的人,更是离不开社会性。领导者的职能、素养、作风等都是社会的产物。领导科学的功能是给领导活动指明方向,提高领导活动的水平,这也是一种社会性的功能。在阶级社会中,领导活动的社会性往往主要通过阶级性表现出来,因而,领导科学的研究内容和社会功能也打上了阶级的烙印。领导者的阶级性不同,相应的领导活动及其规律必然不同。我们在研究领导科学时,必须正确认识

不同社会制度下的领导活动的不同的阶级性,这样才能正确掌握和应用领导活动的规律。

第三,应用性。领导科学的应用性,主要指它所研究的是领导活动的实践性。领导科学是适应领导工作实践的需要而产生的一门应用科学,它是对领导活动实践经验的概括和总结,目的在于提高领导艺术、改善领导工作、提高领导效率。它是把马克思主义基本理论和管理科学等其他各学科的基础理论同领导活动联系起来的中介,是能直接用于领导实践的。如果领导科学离开了领导实践,离开了在社会实践中的应用,它既不可能产生也不可能得到发展。

二、领导科学与管理科学的联系与区别

从现代领导者是经营管理责任的承担者这个意义上讲,领导属于管理的范畴,领导者也是管理者的一员。因此,现代管理科学的原理、原则和方法,适用于领导工作,特别是管理科学中的研究领导体制、结构及领导行为方式等的理论和技艺,同领导科学一脉相通,构成领导科学的组成部分。从学科渊源看,领导科学也是在管理科学的“母腹”中发展起来的。

但领导科学毕竟不同于管理科学。两者的区别主要有:

第一,研究目的不同。领导科学旨在帮助领导者更好地实施领导,使群体、组织生活更有方向性、前景性,更有向心力、凝聚力。管理科学则旨在帮助管理者更好地实施、完成管理活动,以便使投入组织化运作过程的各种资源发挥出最大的效应,产生出最大的工作效率和最佳的工作效果。

第二,研究对象不同。领导科学旨在研究领导主体及其行为、领导客体 and 领导环境,以及领导活动的一般规律。管理科学则是研究管理者的心理、行为和管理过程,以及管理资源的最佳配置和最佳利用的学科。