

现代行政管理丛书
XIANDAI XINGZHENG GUANLI CONGSHU



LINGDAO KEXUE HE XIANDAI XINGZHENG

领导科学和现代行政

● 贺善侃 / 著

上海大学出版社

现代行政管理丛书

领导科学和现代行政

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. —上海: 上海大学出版社, 2001. 6

(现代行政管理丛书)

ISBN 7-81058-335-2

I. 领... II. 贺... III. 领导学 IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 26101 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

常熟市印刷八厂印刷 各地新华书店经销

开本 880 × 1230 1/32 印张 7 字数 196 000

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 3 500

定价: 14.50 元

写在前面

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。

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

2000年12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	6
第二节 领导科学的产生	9
一、人类领导活动的历史演变	9
二、领导科学产生的社会历史背景	12
三、我国领导科学的兴起和发展	14
第三节 行政领导学概述	16
一、行政领导学及其研究对象	16
二、行政领导学的产生和历史发展	18
三、行政领导学的学科特点和研究方法	21
第四节 学习研究领导科学的现实意义	23
第二章 领导和行政领导：内涵界定	25
第一节 领导的本质	25
一、领导的含义及二重属性	25
二、领导的类型	29
三、领导的“三力”及其相互关系	30
第二节 领导的基本职能	33
一、引导与指挥	33

二、协调与监督	35
三、组织与教育	36
第三节 体现社会主义领导本质的特殊职能: 思想政治工作 ...	37
一、思想政治工作的含义、特点和地位	37
二、思想政治工作的基本规律	39
三、思想政治工作的原则	42
四、思想政治工作的方法	46
第四节 领导的一般原则	51
一、领导与群众相结合原则	51
二、统一领导原则	51
三、系统整体原则	53
四、分层领导原则	53
五、职、权、责、利相统一原则	54
六、集体领导和个人分工负责相结合原则	55
第五节 行政领导	56
一、行政领导的含义及特征	56
二、现代行政领导的行政职能	60
第三章 领导和行政领导体制: 组织依托	66
第一节 领导体制	66
一、领导体制的含义及内容	66
二、领导体制的模式与结构	68
三、科学设置领导机构的基本原则	75
四、领导体制的现代化要求	76
第二节 行政领导体制	78
一、行政组织与行政领导	78
二、行政组织结构和现代行政领导体制	81
三、行政组织原则和行政组织理论的发展	83
第三节 我国领导体制的改革	88
一、新中国领导体制的历史演变	88
二、新中国建立后领导体制的主要弊端	90

三、我国领导体制改革的基本原则和主要内容	91
第四章 领导和行政领导决策：战略和政策	97
第一节 决策、行政决策和领导决策	97
一、决策的含义和基本类型	97
二、行政决策及其基本特征	104
三、领导决策及其基本特征	107
四、领导决策与现代智囊	108
第二节 领导决策的原则、途径与方法	110
一、领导决策的基本原则	110
二、领导决策的基本程序	112
三、领导决策的主要方法	115
第三节 战略决策：现代领导者的首要职责	119
一、战略的含义和特征	119
二、战略指导在领导工作中的地位与作用	121
三、战略的制定与实施	122
第四节 政策决策：实施领导战略的根本途径	127
一、政策的含义和特征	127
二、政策的制定和实施	130
第五章 领导用人之道和人事行政	133
第一节 领导者必须知人善任	133
一、知人善任是领导者的重要职责	133
二、树立新的人才观	138
三、选人用才的基本原则	142
第二节 选拔人才的途径与方法	151
一、坚持走群众路线	151
二、建立干部考察制度	152
三、发挥职能部门的作用	152
四、划分用人权限	153
五、确立用人制度	153
第三节 人事行政和行政领导	155

一、现代人事行政的内涵、职能、特征及发展趋势	155
二、人事决策：现代人事行政的重要环节	158
三、行政道德：行政领导的重要人才观念	160
第六章 领导方法与作风	163
第一节 领导思想方法	163
一、领导思维艺术	163
二、领导思维的辩证法	169
第二节 领导工作方法	174
一、领导基本工作方法	174
二、调查研究方法	180
三、具体领导方法(领导艺术)	184
第三节 领导作风	188
一、领导作风：无形的领导力量	188
二、领导者应有的作风	189
第七章 领导和行政领导主体：个体素质与群体结构	191
第一节 领导者的个体素质	191
一、领导者素质及其重要性	191
二、现代领导者的基本素质要求	194
三、行政领导者基本素质的特殊要求	197
第二节 领导集团的结构	199
一、领导集团结构合理化意义和标志	199
二、领导集团结构合理化内容	200
三、领导集团结构合理化途径	205
第三节 领导者素质培养和行政领导干部的考评	209
一、造就领导人才的根本途径：教育与实践锻炼	209
二、行政领导干部的考评	210

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,因而无须建立一门“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、素质,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,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、素质、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,从研究对象看,管理科学集中在事业层的具体业务规律上,如全面质量管理,主要集中于研究生产过程中控制和监测产品质量的方法和规律。领导科学则集中在比事业层更高一层的经营层(或领导层)的活动特点及其规律上。

第二,从理论上应用定量描述程度的“软硬”度看,管理科学同领导科学相比较,虽同属“软科学”范畴,但前者比后者更为“硬”些。

第三,从应用的适用范围看,管理科学由许多较为专业化的专业管理群组成,它的每一门专业管理所适用的范围比较狭窄,如企业管理不适用于科研管理、人才管理不适用于成本管理,等等。领导科学则不然,虽然它也是一门专门化的理论,但它的适用范围比专业管理宽得多。

管理科学与领导科学的以上区别,由领导活动与管理活动的不同性质所决定。

领导活动不同于管理活动。“领导”的涵义一般指引导、导向、带领、率领、指挥等;“管理”的涵义大体有经营、处理、办理、安排等。两者的主要区别有以下三点:

首先,领导者的任务在于制定方针、政策、长远的发展规划,为工作指引前进的方向、确定正确的目标。管理活动的任务在于对领导者制定的路线、方针的具体贯彻和落实。

其次,领导是一种统帅和协调全局工作的活动,领导者要经常协调、解决下属各部门之间的分歧和磨擦。管理则表现为局部范围或某

一方面的活动,侧重于具体部门的具体工作的展开。

最后,领导活动着重分析、研究和解决一些比较重大、长期、涉及面广泛的问题,而不过多拘泥于工作细节。如古罗马法典曾经指出的那样:“行政长官不宜过问琐事。”而管理活动注重于解决部门的一些次要的、短期的、策略性或技术性的具体问题。管理有一条很重要的原则:管理不能忽视细节。在古代一次战争中,由于骑兵失利而全面失败,为什么骑兵失利?由于管马的人用了生锈的马掌钉,坐骑在驰骋中马掌钉纷纷落下来了。就是因为忽视了类似的这些细节,不仅工作效益很低,而且容易失误。所以,同样知识化,对领导者和管理者的要求是不同的:对领导者的要求是准确掌握渊博的知识,叫“准而博”;对管理者的要求是“专而深”。所以,两者的知识结构不同。

总之,领导是管理包括管理科学专家在内的各类专家的。领导科学正是讲领导者应该怎样有效地运用各类专家的专业知识,调动他们的积极性、主动性和创造性。这个任务是管理科学所不能代管的。诚然,领导科学的某些内容曾经发源于管理科学,但它现已脱胎而出,成为一门独立的学科了。正如电子计算机科学,如果追溯其历史,可以归结到近代物理学中去,但是谁都知道,现在决不能用物理学来代替电子计算机科学。一句话,领导科学与管理科学既有联系又有区别,两者不能完全等同。

领导规律决不是全部管理规律,而只是这些规律的一部分,是研究“整体的管理规律”、“高层的管理规律”。

三、研究领导科学的方法论原则

为有效地学习、研究领导科学,我们应遵循以下方法论原则:

1. 以马克思主义为指导

学习、研究领导科学,必须以马克思主义为指导,这是由领导科学的属性和马克思主义在方法论体系中的地位所决定的。首先,我们所讲的领导科学是中国特色社会主义的领导科学,只有以马克思主义为指导,才能保证其发展的正确方向。其次,马克思主义为领导科学提供了正确的思维方法。第三,马克思主义经典作家关于领导问题的许多

精辟论述,对于我们学习、研究领导科学具有直接的指导意义。对无产阶级革命导师关于领导的理论和实践活动进行深入学习,有助于我们更好地理解和掌握领导科学的内容。

马克思主义经典作家关于领导活动的思想,主要涉及领导活动产生的必然性、领导活动的性质、领导者的本质、领导者的职能和任务及领导的原则、方法和艺术等。这些思想,无不是我们学习研究领导科学的指导思想。

2. 充分体现中国特色

我们的领导科学应当充分体现中国特色。领导活动是一种社会行为,而且主要是在上层建筑和生产关系这两个领域发生作用的社会行为。在不同国家、不同民族范围内,具有不同阶级属性的领导活动的性质、作用和后果是不同的。因为领导活动是与不同国家、不同阶级、不同民族的意志和由此而获得的权力紧密结合在一起的。领导行为是不同阶级、不同国家、不同民族的权力和意志的集中表现。因而,领导行为在这两个领域内,既有共性,又有特殊性。我们学习、研究领导科学,既要揭示当代资本主义国家领导行为的特殊规律,又要揭示当代社会主义国家领导行为的特殊规律,更要揭示中国这个社会主义国家领导行为的特殊规律。

我们所说的领导科学是具有中国特色的马克思主义的领导科学,这门科学必须在马克思主义一般原理指导下,着重总结我们党在中国革命和建设领导工作的经验教训,特别是总结党的十一届三中全会以来各条战线、各级领导干部在开创社会主义现代化建设新局面中创造的新鲜经验,使之上升到理论的高度,以此作为自身创立和发展过程中最重要的理论源泉。中国特色,还包括按照“古为今用”的原则,吸收中华民族的优良历史传统和优秀思想文化遗产。在我国古代典籍中,记述了许许多多值得当今各行各业领导者借鉴的领导艺术经验,这是我们民族的宝贵遗产,也是研究领导科学的重要历史资料。我们应该吸收其精华,以体现学科民族性。从《战国策》、《孙子兵法》到《史记》、《三国志》、《资治通鉴》,不仅有事实,也有一定的理论,我们应从中挖掘宝藏。日本管理专家说,20世纪70年代日本着重研究《三国演义》。

的确,《三国演义》中有不少关于领导工作的精彩案例。外国人都重视研究,我们更不能忽视。

3. 吸收国外先进的管理经验和现代化科学成果

学习、研究领导科学还必须注意吸取国外成功的经验和现代科学成果。一些工业发达国家经过上百年组织大生产的实践,特别是经过半个多世纪以来的现代科学管理的实践,总结了许多有关管理和领导方面的经验,形成了一门管理科学。在现代自然科学和社会科学的交叉发展中,还涌现出不少新的学科和科学成果。列宁曾经说过,资本主义国家的企业管理具有两重性。一方面,作为管理的一般职能,它适应生产力的要求,遵循生产力的发展规律和自然规律,与社会制度没有直接联系;另一方面,作为管理的社会职能,则适应资本主义生产关系的要求,遵循资本主义的经济规律,维护生产资料占有者的利益,为资产阶级服务。而上述两个方面的职能又是不可分割地存在于同一管理过程中。因此,国外一切科学的、有成效的管理经验,以及其他现代科学成果,我们是完全可以而且应当学习、借鉴的。

首先,要了解、熟悉国外经营管理和现代科学的最新成果及发展趋势。目前,在西方现代科学体系中,同领导科学研究直接有关的,大致有以下几个方面:第一,在决策科学方面,国外已经形成了一套关于决策目标、程序、原则、方法等比较完整的决策理论,对于领导者进行科学决策比较有用;第二,在管理科学方面,总结了许多如何合理组织现代化社会大生产的经验,给我们领导现代化建设提供了经验;第三,在科学学、未来学、人才学、心理学以及行为科学等方面,也从不同侧面积累了不少培养、使用人才,调动人们积极性方面的经验,对于我们领导工作也有启示和帮助;第四,在现代方法论方面,有系统论、信息论、控制论、运筹论等最新成果,这对于研究领导科学,以及实现领导工作科学化,无疑具有方法论意义。

其次,要从我国的实际情况出发,加以消化、吸取,为我所用。国外一些成功的经验,虽然也是反映现代化物质生产过程中的规律性的东西,但总与他们的社会制度、经济技术条件相关联,我们不能原封不动地拿来应用。就拿决策来讲,由于西方国家的决策目标和决策手段同