

2006北大MPA考前辅导班行政学(5) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109736.htm 第五章 行政领导第一节 行政领导概述

一、领导的含义及其特点1. 领导的概念领导是指领导者在一定的环境下，为实现既定目标，对被领导者进行指挥与统御的行为过程，即指领导活动。领导是一种多层次、多领域的立体现象，可以从不同的视角进行不同的分类。按领导的权力基础分类，有正式领导和非正式领导；按领导活动的层级分类，有高层领导、中层领导和基层领导；按领导活动的领域分类，可以把领导分为政治领导、行政领导和业务领导等。另外，作为名词的领导是指领导者。2. 领导的特点

(1) 领导是一个社会组织系统。这个系统由领导者、被领导者、环境三个要素构成。领导者是在一定的组织体系中，处于组织、决策、指挥、协调和控制地位的个人和集体，在领导活动中，他们处于主导地位。被领导者就是按照领导者的决策和意图，为实现领导目标，从事具体实践活动的个人和集团，他们构成领导活动的主体，是实现预定目标的基本力量。领导者与被领导者的关系，就是权威和服从的关系。环境是独立于领导者之外的客观存在，是对领导活动产生影响的各种外部因素的总和。这三个要素缺一不可，它们相互结合，才能构成有效的领导活动。(2) 领导是一个动态的行为过程。领导的三个要素表现为两对基本矛盾：一是领导者与被领导者的矛盾；二是领导活动的主体与领导活动的客体的矛盾。领导者的“投入”要通过被领导者的行为效果“产出”，领导活动主体作用于客观环境的过程，表现为客观环

境由“自在之物”不断地转化为“为我之物”的具体过程。

(3) 领导是高层次的管理。高层次的管理是宏观管理，主要处理带有方向性、原则性的重大问题，独立性较强，因此，把高层次的管理称为领导。(4) 权威性。领导权威表现在领导者与被领导者的关系上，它既反映领导者的权力和威望，也反映被领导者对这种权力和威望的认可和服从。

3. “领导”与“管理”两个范畴之间关系

(1) 在广义或外延层次上二者具有相等性。“领导”与“管理”长期“合二而一”使用，在“领导”一词出现之前，其含义包括在“管理”之中。中国的“经世治国”以及“修身、齐家、治国、平天下”之说中的“治国”就包含了“领导”。就是有了“领导”一词之后，人们还往往把二者当做同义语来使用。我国宪法明确规定：中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。这里，宪法强调的“工人阶级领导”，其“管理”和“领导”是一脉相承的同义语。在现实活动中，存在着包括决策及其实施的领导，即广义的领导；也存在包括决策执行与决策制定的管理，即广义的管理。很清楚，这里的广义的领导与广义的管理是一回事。换言之，在广义层面上作比较，领导与管理是等同的，是一回事。

(2) 在狭义上两者具有本质的差异性。从历史发展来看，管理与领导的分化及人们对其本质的认识是一个自然历史过程。随着社会活动规模的扩大和社会分工的发展，19世纪中期发生了所有权与经营权分离。20世纪初，泰罗提出计划（管理）职能与执行职能分开的科学管理，开创了人类社会管理的新纪元。随着决策现象凸现，领导、管理、决策与执行者四者相互关系的研究突出起来。人们在归纳研究中，

发现领导与决策联系在一起，管理与执行联系在一起，逐渐形成了领导就是决策、管理就是对决策的执行的观念。开始认识到领导与管理各有不同的本质内涵，进而把它们相互区别开来，使人们的认识又进一步深化了。处在现时代的人们，不能只停留在管理与领导相同的认识上，要认识到不同的行为主体有不同的职责，从而把管理与领导区分开来。我国宪法对国务院十八项职权的规定中，在“领导”与“管理”的使用时，就有“领导”、“领导和管理”和“管理”的不同规定，这应视为是这种区别、求异科学精神的体现。（3）二者广义和狭义的混合关系。平时所讲的“领导是管理”和“管理是领导”，把二者连接在一起进行思维判断是不妥的，因为违反同一律，产生逻辑混乱。可是分别作为独立的命题，采取广、狭组合模式，不仅是正确的，而且是下定义的重要方法。一般所说的“领导是管理”里的“领导”是属于狭义的领导含义，因为仅指决策而言；而“管理”则为广义的管理含义，因为它包含执行决策和决策的制定。一般管理组织分为高、中、下三个层次，“领导是管理”的展开解释则变成领导也是管理，不过不是一般的管理，而只是高层次的管理。同理，一般所说的“管理是领导”，“管理”仅指执行而不包括决策制定，所以是狭义的管理；“领导”则是包括高层、中层、下层的整个组织系统，既有上层的决策制定，也有中、下层的组织与执行，所以属于广义的范畴。所以“管理”也是“领导”，只不过不是一般的领导，而只是低层次的领导罢了。

二、行政领导的含义、特点、作用

1. 行政领导的概念

行政领导是指在行政组织中，经选举或任命而享有法定权威的领导者，依法行使行政权力，为实现一定的

行政目标所进行的组织、管理、决策、指挥等活动。2. 行政领导的特点行政领导是国家行政管理活动中的领导活动，它具有一般领导的共同特点，又有自身的特点。主要表现为：

(1) 行政领导只是对“行政”的领导。在一定的行政环境中，为实现一定的行政目标，行政领导者依据法律，对纳入行政活动的被领导者进行指挥与统御，从而保证国家行政权力的行使，有效地为组织和管理国家行政事务进行决策、指挥、协调、控制、监督。由此归类，它一般不包括政务活动，而主要指事务活动。(2) 从行政领导活动方式的特性上讲，行政领导的执行性是它的明显特点。在我国，国家权力机关与行政机关不属于西方式的三权分立制，行政机关是权力机关的执行机构。因此，行政机关必须在权力机关发出的指令下工作。对行政机关来讲，它与权力机关的关系是：按权力机关的合法指示，依法行政；根据权力机关的合法要求；迅速组织人力资源与物力资源，提高工作效率，必须高效快捷地实现权力机关的工作意志。(3) 从行政领导活动的社会属性来看，其具有鲜明的政治性。马克思主义认为，政府机关是经济上占统治地位的阶级，为实现其阶级使命而建立的组织；政府机关依照体现统治阶级意志和利益的法律规定来进行活动，实现国家的统治职能。行政机关的使命是执行国家权力机关的意志。国家机构具有强烈的阶级性，行政机关也不例外。社会主义国家的行政机关是人民的政府，主要通过大量的组织工作，来保证国家的安定团结和社会主义现代化建设事业的发展。因此，我国的行政领导者要讲政治，提高社会主义政治觉悟，牢记为人民服务的宗旨，以服务员的态度为人民“行”好“政”。3. 行政领导在行政管理中的地位

和作用行政领导在行政管理中具有重要的地位和作用，具体表现为：（1）行政领导是行政管理协调统一的保证。行政管理本身是一个复杂的社会系统。为了保证系统内行政活动的协调和统一，就需要行政领导的统一意志和统一指挥。随着社会的发展和科技的进步，行政机构日益庞大，涉及的领域越来越广，日常行政事务日益复杂，行政人员不断增加，统一意志和统一指挥的行政领导的必要性和重要性尤为突出。行政管理既有纵向层次的区别，又有横向领域的划分，形成统一的意志，实施统一指挥，是对所有行政管理的共同要求。（2）行政领导贯穿于行政管理的全过程。一般而言，行政领导是推动他人去做，借助他人的智慧和力量来实现目标，这符合管理的特征。因此，行政领导是一种具有管理性质的社会活动，行政管理过程与行政领导过程是交叉的。就具体过程看，行政管理是通过各环节连接起来的链条，其中主要环节有建立行政组织、选才用人、收集信息、确立目标、制定计划、组织实施、检查监督、调节完善等。这实质上是一个不断制定和执行行政政策的过程。决策即“出主意”。“出主意”、“用干部”是行政领导干部的根本职责，正是这两种领导职责构成了有效的行政管理活动，并贯穿于行政管理活动过程的始终。（3）行政领导是行政管理成败的关键。行政管理是由诸多因素构成的大系统，每个因素都对行政管理产生影响。由于行政领导具有“统领”、“引导”的整体管理功能，尤其是行政决策规定了目标及达到目标的途径和措施，因而成为行政行为的指南和准则。行政效能是由行政决策的效率决定的。要保证行政决策的高效能，不仅要提高效率，更要保证行政决策的正确方向。否则，方向错了，效率愈

高，损失愈大。正是这种决定作用，规定了担负行政决策责任的行政领导，是整个行政管理活动成败的关键。因此，正确认识行政领导的职、权、责，建立和完善科学的行政领导制度，掌握并运用科学的行政领导方法、方式和艺术，优化行政领导者的素质结构，无不对行政管理效能产生决定性影响。

三、领导管理工作的专业化

1. 领导管理工作专业化的含义

领导管理工作的专业化，是领导管理工作科学化的一项重要内容，也是加速社会主义现代化建设的迫切要求。在西方，领导管理工作专业化经历了两次专业的转型：一次是“硬专家”转行领导管理。在家长制行政领导管理时期，老板既是组织的所有者，也是组织的领导管理者，他是凭借着财产所有权和个人经验来领导管理组织的。随着生产劳动专业化的出现和发展，领导管理工作从没有专业知识的老板手里转到生产技术高超、具有专业知识的“硬专家”身上。发生于20世纪中期美国的这种领导管理体制的演变，既实现了财产所有权与领导管理权的分离，也实现了领导管理工作的专门知识化，推动了生产力和社会生活各个方面的发展。由于生产社会化程度越来越高，企业规模越来越大，不能只靠精通某一门专业知识的“硬专家”去领导管理了，需要把领导管理作为相对独立的专业活动，需要具有领导管理知识专长的职业“软专家”担任领导管理。这样，以领导管理为职业的“软专家”便应运而生，实现了真正意义上的领导管理工作专业化，迎来了一个领导管理科学化的新时代。美国的泰罗和法国的法约尔，是这个时代的主要理论开创者。上述西方经历几代人完成的两次专业化转型，现在要在中国同一代人身上实现。党的十一届三中全会后，鉴于领导管理干部的

极端重要性，在总结历史经验的基础上，中央明确提出了“革命化、年轻化、知识化、专业化”的干部队伍建设的指导方针。在这个方针指引下，一大批德才兼备和学有专长的知识分子走上了领导管理工作岗位，打破了长期以来单纯以“政治挂帅”为标准选用领导管理干部而导致的“外行”领导“内行”的局面。但是在具体执行“专业化”方针的过程中，存在一定的局限，一般都是挑选本行业、本部门中德才兼备的业务骨干（甚至是业务尖子）来充任领导管理工作。这实际上类似于上述的西方企业行政领导体制演变中的“硬专家”转行领导管理阶段。虽然有许多具体区别，但都具备由业务内行代替业务外行这个专业化的内涵。其“业务”也有特指内容，即任职单位的业务，并非领导管理工作业务。领导管理工作和特殊领域的业务工作，是两种不同的专业工作。在工作的对象上，领导管理工作的对象是人，而具体业务工作的对象既可能是人，也可能是财或物，或别的什么。在工作的方式上，领导管理工作是组织指挥别人去实施计划目标，具体业务工作是靠躬行实践去完成。在工作范围上，领导管理工作是总揽全局，具体业务工作是微观探密。在思维方式上，领导管理工作多为定性判断，具体业务工作多为定量计算，如此等等。根据“一把钥匙开一把锁”的原则，具体业务尖子不等于领导管理的行家或里手。反之，也一样。这里对于领导管理工作而言，具体业务的“内行”却转变为领导管理工作的“外行”。如果要把“内行领导”原则贯彻到底，势必要求上述走上领导管理工作岗位的原来的具体业务的内行，再转变为领导管理工作的内行，实现个人的第二次专业化（由领导管理者无专业业务知识到具有业务专长，

再由具体业务专长转变为有领导管理工作专长)。2. 领导管理工作专业化的意义准确地认识领导管理工作专业化有着重要的实际意义和理论意义。(1) 在领导管理工作实际方面, 准确地认识领导管理工作专业化的意义第一, 领导管理工作健康发展的需要。像改革开放以前那样, 单纯强调“政治第一”, 以为政治好就能解决一切问题, 搞“外行领导内行”, 那种排斥具体业务要求的领导管理工作带来的损失, 教训极为深刻, 我们不能让其重演。我们一定要坚决贯彻“四化”方针, 继续把合乎条件的业务人才吸纳进领导管理队伍, 提高领导管理队伍的业务素质。但是, 如果以为这样做了, 就等于领导管理工作专业化了, 则会导致一种新型的“外行领导”的结果。套用解决具体业务的方法去解决领导管理工作, 肯定不得要领, 变成放空炮, 那还有什么领导管理效能呢?再说, 这种新“外行”是在“专业化”的美名下产生, 因而还会有新的不良影响。第二, 纠正被扭曲的领导管理工作专业化标准, 是科学选才用人的需要。将领导管理工作专业化等同于具体业务专业化, 会把领导管理专业人才等同于专门业务人才, 在选才用人标准上, 难免出现“惟业务人才是举”的片面性, 导致业务专业水平越高的人, 被选用的几率越大。按这样的思路去选用领导管理人才, 其结果是不言自明的。还有一个由此而来的延伸问题。用业务专门人才等于领导管理人才的公式去组建班子, 可能出现孤立考虑班子成员的具体业务知识的结构优化, 忽视了领导管理专项职能人员的专业素质的优化搭配, 到头来, 组建起来的是一个单纯的具体业务结构优化的班子, 而不是兼顾(更说不上突出)领导管理专业的优化群体。这两种不同类型的班子对领导管

理效能的制约性也是不言而喻的。第三，有利于“ 岗上 ”的领导管理者专业素质的提高。如果认为具体业务的专业化等于领导管理工作的专业化，那么，一些以具体业务优势走上领导管理岗位的业务人才，对自我可能做出欠正确的评价。由于缺乏在专业知识和能力方面的“ 换血 ”和“ 脱毛 ”的压力，会有碍于其成为一个完全的领导管理者。（2）在理论方面，准确地认识领导管理工作专业化有利于领导管理学科的发展和建设从泰罗、法约尔创建科学管理伊始，领导管理科学迄今还不到一个世纪的历史，在我国兴起还不到20年。相对于传统学科来说，她还年轻，学科基础建设和全面繁荣的任务还很重，路子还长。而学科产生和发展的原动力在于社会领导管理实践。毛泽东同志说：“ 科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某现象领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”专业化是科学化的基础和前提，如果领导管理工作与其他具体业务工作是相等的，没有什么专业特色和专业要求，它也就不可能成为具有特殊性的专门领域，领导管理科学也会因为失去特定的研究对象而不复存在了。当初建立就无根据，如今取消也合乎事理。就是人们用各种具体知识简单地等同于领导管理专业知识，或机械相加拼凑成一个体系，勉强维持其存在，也终将因失去客观特定对象而“ 寿终正寝 ”。

3. 领导管理工作专业化的实现途径

实现领导管理工作专业化的途径是多种的。这里讲的专业化，既不等同于任职单位业务知识的专业化，也不等同于领导管理学专业文凭化。关键是各级干部要树立起实现第二个专业化的转型意识，抓紧自学，接受各种培训、进修，自觉地掌握领导管理理论与方法，

注意总结提高，探求领导管理工作的固有规律，较快、较好地实现由具有某门知识与技术的“硬专家”领导管理，向具有战略决策能力、组织指挥能力、教育与激励能力及协调与控制能力等的“软专家”领导管理的转变，成为“双内行”（具体业务内行、领导管理内行）的新型专业人才，出色地完成所担负的领导管理工作任务。这种自身新的专业化和工作新的佳绩的二者“互推”，表明第二个专业化是必要的和可行的。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com