

第一章

导论

本章主要介绍行政领导学的含义、研究对象、研究内容、学科特点、研究方法以及行政领导学的产生及其历史发展。

行政领导学是指研究国家各级政府和行政机关中关于领导活动的规律和特点的科学。它的具体内容包括行政领导主体、行政领导行为、行政领导环境、行政领导原则及行政领导方法与行政领导目标五个方面。行政领导学是一门交叉学科。也是应用学科,与其他学科相比有着突出的公共性、交叉性、技术性、综合性、发展性等学科特点。因此,在对其进行研究时要注重运用不同的科学方法进行全面分析。随着领导理论研究的不断发展和完善,西方的领导理论研究先后经历了领导特质理论阶段、领导行为和风格理论阶段、领导权变理论阶段、超级型理论阶段四个主要阶段;中国的行政领导思想源远流长,博大精深,但是直至20世纪70年代末才开始产生了学科意义上的对领导理论的研究,建立起了国内领导理论的基本理论框架和学科体系,并不断取得累累硕果。



学完本章，你将能够：

1. 掌握行政领导学的含义、研究对象与研究内容。
2. 了解行政领导学的学科特点及其研究方法。
3. 概述西方和中国行政领导理论的产生及其历史发展。

领导是一个永恒的话题,从历史发展过程来看,领导实践活动自古有之,关于领导实践的智慧、经验、理论观点也自古有之。比如,我国民间传说中的“大禹治水三过家门而不入”,就生动地说明了领导者率先垂范的重要性。还有中国历史上所谓的“修身齐家治国平天下”中的修身就包含了如何学习担任领导者这方面的经验。领导实践可以说源远流长,而作为一门学科,行政领导学是现代社会发展的客观要求和必然产物,其历史不足百年。

第一节

行政领导学的界定

一、行政领导的含义

要探讨行政领导学的含义首先要明确行政领导的内涵。行政领导有广义和狭义之分。广义的行政领导是指国家立法、司法、行政等部门以及企事业单位和社会团体依据宪法和法律规定管理、领导公共事务的行政活动及其过程。狭义的行政领导是指国家管理社会的一种领导活动,是国家行政机关依法行使权力,为组织与管理国家事务和社会公共事务而实施的决策、指挥、控制、组织、协调、监督等行政活动及其过程。

二、行政领导学的含义

与此相对应,行政领导学的含义也有广义和狭义之分。广义的行政领导学是指研究政府部门和非政府公共机构在行政管理领域中领导活动的规律和特点的科学。其中,政府部门主要包括国家立法、司法、行政三个部门;非政府公共机构主要是指企事业单位、社会团体和社会组织中管理公共事务的组织机构。

而狭义的行政领导学,是指从工作范围出发研究国家各级政府和行政机关中关于领导活动的规律和特点的科学。

本教材就是从狭义角度来研究行政领导学的。

三、行政领导学的研究对象

任何一门学科都是对某一现象或人类行为进行专门、系统研究的结晶。从行政领导学的含义可知,行政领导学就是以领导活动为研究对象,旨在研究行政领导的规律或有效性。这种研究的规定性使得行政领导学区别于行政学、领导学、管理学,而成为一门独立的学科。具体来说,行政领导学研究对象的规律是发生在行政领导领域、完全有别于其他事物或现象的规律的领导规律。它发生在行政领导主体与行政领导客体、行政领导环境与行政领导过程和行政领导目标之间;它构成行政领导学的科学基础,是行政领导活动的根本原因、根本依据和根本准则;它存在于行政领导学的各个部分。这样,行政领导学的研究对象也就决定了行政领导学的研究内容,并构成了行政领导学的理论体系。

四、行政领导学的研究内容

从行政领导学的研究对象来看,行政领导学的研究内容包含以下五个方面的要素:行政领导主体、行政领导客体、行政领导环境、行政领导原则和方法、行政领导目标,正是这五个要素构成了行政领导学的研究内容,或者说行政领导学就是从以下这五个方面来构建自己的理论体系的。

第一,行政领导主体。行政领导活动的主体是指在行政组织中担任决策、指挥、协调和监督等职责的行政领导个体或群体,行政领导主体在行政领导活动中起决定性作用,也是行政领导活动得以展开并取得成功的核心力量。

第二,行政领导客体。行政领导客体主要是指被领导者。行政领导主体是行政领导活动的发动者与组织者,行政领导客体则是行政领导活动的执行者与作用对象。行政领导目标的顺利实现,有赖于行政领导主、客体二者的良性互动与密切合作。

第三,行政领导环境。作为一种创造性活动,行政领导是在具体的社会系统环境中展开的,这既包括宏观意义上的国际环境、国内政治、经济、文化、社会环境等,也包括行政领导机关内部的组织环境等。行政领导者要准确地把握并适度地利用和改造行政领导环境。

第四,行政领导原则和方法。这是指行政领导者适应、利用并改造环境以及调动和激励下属时所遵循的原则与方法。因此,行政领导者要综合灵活地运用多种原则与方法,并将科学与艺术结合起来,才有利于本系统目标的顺利实现及在更大系统中竞争力的提高。

第五,行政领导目标。行政领导目标是行政领导活动的归宿,没有明确目标的领导活动就难以取得成效,甚至会迷失方向。

综上所述,行政领导活动是行政领导主体、行政领导客体、行政领导环境、行政领导原则和方法、行政领导目标这五个基本要素相互作用的活动。因此,我们要深刻地认识每个要素的客观特征,并在其相互结合中寻求规律,才能发现行政领导的本质并提高行政领导的效能。

第二节

行政领导学的学科分析与研究方法

一、行政领导学与其他相关学科的关系

（一）行政领导学与行政学、领导学的关系

行政领导学是行政学与领导学的交叉学科,是行政学与领导学的研究领域,行政学所关注的行政机关的组织行为与领导学所关注的领导活动的规律特点,是行政领导学的研究焦点。

行政领导学与行政学、领导学的区别主要表现在以下两点。

(1) 行政领导学是行政学的子学科,行政学研究的行政管理活动包含行政领导活动。

(2) 行政领导学是领导学的一门分支学科。领导学作为管理学的一门分支学科,本身也是一门综合学科,可分为政党领导学、行政领导学、企业领导学三门相互并列的分支学科,分别研究党、政、企三大领域中领导活动的规律和特点。

（二）行政领导学与管理学的关系

从现代意义上来说,管理学是领导科学的学科基础,即领导科学起初是从管理学中孕育出来的,但这并不妨碍行政领导学与管理学各自在学科上的独立发展。二者在理论体系范围、视野和侧重点上存在明显的差异,行政领导学是不同于管理学的高层次学科,管理学则是有别于行政领导学的基础性学科。

更确切地说,行政领导学是行政管理学的分支学科,行政管理学的原理、方法以及所遵循的规则基本适用于行政领导学。行政领导学与行政管理学二者的区别主要集中在研究层次和研究范围上的不同。

(1) 二者研究的层次不同。行政管理问题可分为宏观、中观、微观三个层次。宏观层面主要负责制定国家的大政方针,属于执政层考虑的问题,对应行政学的研究范畴;中观层面主要负责贯彻和执行国家的大政方针,属于行政层要把握的问题,对应行政领导学的研究范畴;微观层面主要负责大量日常行政事务的处理与裁决,属于管理层应做好的事情,对应行政管理学的研究范畴。

(2) 二者研究的范围不同。首先,行政管理学涉及所有的行政管理活动,而行政领导

学仅涉及行政管理中的领导活动；其次，行政管理学研究行政管理的总体规律及特点，行政领导学仅研究行政管理中的领导活动规律及特点。

二、行政领导学的学科特点

行政领导学作为交叉学科与应用学科，有其自身独特的理论体系与方法论范畴。与其他学科相比，它有如下比较突出的学科特点。

第一，公共性。行政领导者的公共性是由公共行政的性质决定的。由于行政领导者是通过代表制或民选或立法机构等选举或任命所产生的，因此，其合法性职位所拥有的职权具有公共性的特点。也就是说，行政领导者必须从公共利益出发开展公共性质活动，体现公共性。这表现在行政领导者决策和处理各种改革事务时必须基于公共利益，并坚决捍卫公民的权利和利益。

第二，交叉性。交叉性是指行政领导学是交叉的、丰富的。这一特点是由行政领导的复杂性、广延性所决定的。行政领导涉及的对象和事务纷繁复杂，因此，研究行政领导现象必须具备许多相关和交叉学科的知识；另外它融合了众多社会科学的研究成果，如政治学、行政学、管理学、心理学、社会学、历史学、行为组织学、公共关系学等，又吸收了众多自然科学的有益成分，如数学、物理学、地理学、生物学、生理学、统计学等。通过对众多学科有选择的借鉴与吸收，行政领导学建立了自身的学科体系与研究框架。

第三，技术性。技术性是指行政领导学是方法的、工具的、手段性的。研究和解决行政领导问题，不仅要有正确的概念、范畴和理论指导，还要有具体、可操作的技术和方法。比如，行政领导者如何解决选才用人、授权、激励下属的问题等，这些都需要具体、可操作的技术和方法。

第四，综合性。综合性是指行政领导学是实践的、应用的、具体性的。领导活动是人类历史上产生最早、范围最广、影响最深的社会活动之一，可谓是一种高度综合的实践活动。而行政领导学正是这实践活动的应用科学，最终使行政领导过程合法、合情合理、行之有效。

第五，发展性。发展性是指行政领导学是动态的、进步的、创新的。行政领导是人类社会发展的产物，是随时代的进步而演变的。因此，研究行政领导学也必须随时代变化而不断更新、创造和发展变化。

三、行政领导学的研究方法

行政领导学的研究借鉴了众多相关学科的研究方法，并且随着社会实践以及时代的变化而不断得到补充和发展。以下简要介绍几种主要的研究方法。

第一，历史研究法。历史研究法是指通过对过去的思想成果进行分析研究，从而达到认识事物发展规律的研究方法。它具有独特的研究视角，注重过往历史条件和时代特点的分析，注重从历史中发现规律并指导实践。

第二,理论研究法。理论研究法是以一定的价值判断为基础,提出某些分析的标准。它回答的是“应该是什么的问题”。例如,以“民主”“自由”“科学”等为标准。

第三,实证研究法。实证研究法是指从大量的经验事实中通过科学归纳,总结出具有普遍意义的结论或规律,然后再将这些结论或规律拿回到现实中进行检验的方法。

第四,实验研究法。实验研究法研究目的在于分析和揭示“是什么”的问题。例如,调查研究法(问卷调查法)、实地研究法、现场观察法等个案研究使用的方法。实验在科学研究中主要有两种目的:一种是探索 and 发现新现象或新规律;另一种是检验已有知识或理论的正确性。

第五,行为研究法。行为研究法要回答的问题是:是什么、程度、时间、数量等。行为研究对事物、事件关系和相互作用进行描述、观察、推理和分析。在行为研究中一般要同时使用定性分析和定量分析这两种方法。

第六,比较研究法。比较研究法是指对同类事物进行对比,分析其异同,进而判断其优劣的研究方法。比较法可以分为横向比较和纵向比较两种方法。前者是对同一事物在不同时期的状况特征进行比较;后者是对不同国家、不同地区、不同部门的同类事物进行比较,从中找出差距,判断优劣。

第三节

行政领导学的产生与历史发展

领导及其活动自古有之。但是,作为一门独立的学科,西方行政领导学产生于20世纪30年代,它之所以产生于现代,是有其深刻背景的。总体来说,行政领导学的产生一方面是社会大生产以及社会分工,尤其是社会管理职能分化的必然产物;另一方面是得益于现代科学技术与理论的产生与发展。

一、西方行政领导学产生的背景

(一) 社会化大生产是行政领导学产生的客观要求

行政领导工作虽然自古有之,但只有在现代科学技术、经济文化高度发展的今天,它才能够成为一门科学。其根本原因就在于现代社会与以往社会相比具有以下三大特点。

首先,现代社会活动日益复杂。现代社会化大生产规模宏大,结构复杂,信息巨量,因

素众多。面对如此高度综合的系统,仅凭个人的经验与智慧是无法胜任领导职位的。领导者必须有一套科学的原理与方法作为领导的依据与媒介。

其次,现代社会活动瞬息万变。现代社会的变化速度越来越快,尤其是信息时代的到来,使生产方式发生了新的革命性变革。在多变的社会活动中,要求领导者能够统观全局,审时度势,果断而准确地进行决策。而这仅凭个人的经验与智慧是远远不够的,必须借助于科学的领导原理与方法。

最后,现代社会活动覆盖面广,行政领导者的管理范围越发拓展和扩大,对社会各个领域都会产生巨大影响,包括政治、经济、文化以及社会生活的方方面面。

因此,无论从联系的广泛性还是从后果的严重性来看,现代的领导者都必须重视方法和态度的科学性。

（二）现代社会纵向分工的发展直接推动行政领导学的产生

社会分工主要从两个方向展开:一是按照劳动部门的不同进行横向分工;二是按照劳动过程的不同阶段进行纵向分工。横向分工是人类历史上最早发生的分工形式,依次是:农业与畜牧业分工、农业与手工业分工、体力与脑力劳动的分工。而现代社会的三大纵向分工包括:决策与执行的分工、决策与咨询的分工及决策与监督的分工,其中决策与执行的分工是导致领导与管理分离的直接社会根源,是行政领导学产生的客观基础。

（三）科学技术与理论的发展为行政领导学的产生提供了现实条件

行政领导学的创立,也是现代科学技术与理论发展的必然结果。“二战”以后,自然科学的发展进入了一个新的阶段,出现了电子、半导体、激光、原子能、计算机和空间技术,呈现出高度分化和高度综合的新趋势。一方面是各门科学分类越来越细,分支越来越多;另一方面是各种学科彼此渗透,相互交叉,高度综合,产生了许多边缘科学、综合科学以及交叉科学。例如,系统论、控制论和信息论等新兴学科的发展,为行政领导的科学化、理论化提供了方法论手段和基础理论,这无疑为行政领导活动从经验上升到科学提供了现实条件。

（四）行政领导学是领导经验与领导思想系统化和理论化的结果

在社会长期的领导活动中,通过人类探索积累了丰富的行政领导经验与行政领导思想。这些经验与思想散见于中外历代思想、政治典籍中。中国传统的领导思想主要来源于几千年政治领导实践,而西方国家对领导活动的关注不但历史悠久,而且颇有见地。此外,现代史上波澜壮阔的无产阶级革命运动的发展,也为行政领导经验与艺术的升华提供了必不可少的实践与理论来源。

综上所述,行政领导学是在适应社会化大生产的客观要求,吸取古今中外领导思想的精髓,借助现代科学技术与理论的发展基础上产生的,是在现实的行政领导实践中不断丰富发展起来的。

二、西方行政领导学的历史发展

（一）行政领导学的形成与确立

行政领导学是随着管理学以及行政管理学、领导学的发展而产生的,是历史发展的必然产物。可以说,管理学孕育了领导科学。尽管在 20 世纪 30 年代前后,由于人们发现在管理中人的因素越来越重要,从而出现了管理学从特质角度对作为组织角色的人进行广泛深入的研究。但是,在当时这个研究仍被视为管理学的一部分。因此,探讨行政领导学的形成与确立,首先要了解管理学研究历程中与领导科学有关联的三个历史阶段(包含代表人物及其关键著作)。

第一阶段:古典管理理论阶段(19 世纪末 20 世纪初)。这时期的代表性人物有泰勒、法约尔、韦伯等。1911 年泰勒在美国出版《科学管理原理》,这标志着经验管理时代的终结以及科学管理时代的开始。泰勒提出的科学管理原理中,就包含有科学领导的原则和方法,例如“管理的例外原则”。

第二阶段:行为科学理论阶段(始于 20 世纪 20 年代)。这个时期的代表性人物有梅奥、罗特利斯伯格、马斯洛、麦格雷戈、卢因等。其中,20 世纪 30 年代梅奥的霍桑试验最具有代表性。1927—1932 年,美国哈佛大学管理学研究者梅奥进行了著名的霍桑试验。所研究的人际关系主要是领导者和被领导者的关系,以及如何激发和引导人(领导者与被领导者)的行为,构成了领导学研究的焦点。

第三阶段:现代管理理论丛林阶段(“二战”后)。这个时期涌现出一批从事现代管理学研究的学者及其著作,如巴纳德的《组织与管理》、西蒙的《行政行为——行政组织决策研究》、德鲁克的《管理实践》等。他们在吸收了现代科学发展新成就的基础上,提出一系列现代管理的理论与方法。由此,诞生了现代管理学。与此同时,这些现代管理理论中包含着丰富的领导科学思想与理论观点,从这一点上说,管理科学理论是领导科学的母体,管理学孕育了领导科学。

概而言之,从 20 世纪初期开始,尤其是以 20 世纪 30 年代梅奥等学者及其学术群体开始专门研究管理中的领导问题为代表,标志着领导科学逐渐从管理学中分化出来,日益成为一门相对独立的学科。

（二）行政领导学的发展过程

西方学者对领导和领导科学的研究表现在一系列与时俱进的领导理论的形成及其逐渐发展与完善。他们试图通过实证研究和逻辑推理,得出一些普遍性的结论,这是西方领导理论研究的一个重要特色。西方领导理论的研究迄今为止走过四个阶段,可谓流派众多,生机勃勃,日趋完善。

第一阶段:领导特质理论(20 世纪 30—40 年代)。这一理论的创始人是阿尔波特,代表人物有斯托格迪尔、吉伯和穆恩。他们以领导特质为对象研究领导现象和活动,探究和解释领导现象的发生与变化。由于其研究的核心内容是伟人具有的品质和性格,因此又被称为“伟人”理论。这一理论的基本假设是领导者是天生的,它研究具备什么样的特有

素质才能适合或胜任领导职位。领导特质理论虽然开辟了对领导主体及其内在构成和原因进行研究的新领域,但却没能构架出领导理论的完整体系,而且在研究方向与方法上存在较大问题。可以说,该理论主要关注的是领导者,分析了领导者具有何种特质,但并没有回答“领导者在不同情境需要的领导特质有何不同”这个关键问题。

第二阶段:领导行为和风格理论(20世纪40—60年代)。自20世纪40年代起,随着行为科学的兴起,领导行为和领导风格成为研究重点。这一理论的主要代表人物有斯多基尔、莱温、利克特、坦南鲍姆、布莱克和莫顿等。他们以领导行为为对象,对领导活动进行动态的研究,强调领导者的行为,关注领导者做了什么,是怎样做的,即主要研究领导者的领导行为与领导风格对组织行为及领导效能的影响问题。领导行为和风格理论初步确立了考察领导行为的两个重要因素:工作与人。并且转变了领导研究的重心:从关注领导者个人特质延伸到领导者与被领导者的互动关系,关注领导者做了什么以及是如何做的。这一阶段的主要成果有:领导行为四分图理论、三种领导方式理论、领导“连续带”模式、四制度领导模式、管理方格图理论等。

第三阶段:领导权变理论(20世纪60—90年代)。自20世纪60年代起,研究者开始重视领导情境的影响,关心领导者、被领导者、领导环境以及三者组成的动态过程,逐渐形成了权变理论。领导权变理论的代表性流派多且因研究侧重点不同而各有特色。费德勒的领导权变模型强调情境因素;赫塞和布兰查德的情境领导理论强调被领导者因素;豪斯的领导路径-目标理论及弗罗姆和耶顿的领导-参与模型则同时强调情境因素和被领导者因素。概而言之,这一理论认为单纯依靠领导者的特质或行为并不能导致成功的领导,而应将这二者与特定的环境因素相结合,进行系统性与互动性的研究,才能找出领导活动成功的关键所在。其主要贡献在于使领导具有更强的艺术化色彩,并且使人们对领导的判断不再局限于道德标准。

第四阶段:超级型理论(20世纪70年代末至今)。1978年史蒂文·克尔和约翰·杰迈尔(Steven Kerr和Jemier)首次提出领导替代理论,指的是通过利用其他资源替代领导,从而使领导角色成为多余的因素,这些资源来源于任务、组织、被领导者的特点;1991年,查理·曼兹和亨利·西姆(Charles Manz和Herry Sim)首先提出了超越型领导的概念,他们认为,超越型领导者更进一步,他们会帮助下级发现、利用和最大限度地发挥自己的能力,会授权下级对组织做出充分贡献。可以说,超级领导就是对自我领导进行领导,帮助自我领导者将个人身上的自我领导的潜能开发释放出来,帮助自我领导者成功地领导自己。超级型理论改变了人们对传统领导方式的认识,与历史上的专制领导、精英领导几乎相反。传统型领导将人理解为工具性的,而超级型领导则认为人是具有价值性的,注重如何使被领导者成为自我领导者。

三、中国行政领导学发展概况

(一) 中国古代源远流长、博大精深的行政领导思想

总体来说,中国的现代行政领导学晚于西方的理论发展。但纵观历史,中国的行政领导思想源远流长、博大精深,中华民族自古以来就有善于总结和借鉴历史经验,重视研究

领导思想的优良传统。因此,中国古代的领导思想不仅是中华民族的宝贵财富,更是全人类的文明成果。如《尚书》记载的商周时期奴隶主的政治与行政统治经验;“春秋三传”、《国语》《战国策》《史记》所反映的行政领导工作经验和思想、领导者的素质修养、领导艺术、领导原则与领导方法等,至今仍给后人以无穷的启迪;北宋司马光编撰的《资治通鉴》更是一部关于治国安邦经验与案例的惊世巨著;被毛泽东认为是“一部帝王将相史”的“二十五史”则是一系列关于中国古代领导活动的记录史。我国古代有关领导思想的丰硕成果,由于受社会发展条件的局限,尽管未曾冠以领导学的字眼,也未曾进行现代意义上的系统化与理论化的研究,但这无疑为我国现代行政领导学的形成与发展奠定了雄厚的学术基础。

(二) 现代行政领导学在我国的兴起

我国具有学科意义上的领导学起步于 20 世纪 70 年代末。1978 年党的“十一届三中全会”和全国科学大会的召开,在我国沉寂多年的学术界掀起了一股思想解放和理论探讨的浪潮,这使领导学的诞生有了历史可能性。

20 世纪 80 年代,为适应党政领导培训及领导实践发展的需要,行政领导学终于在中国应运而生。1983 年,我国第一本领导学著作《领导科学基础》出版发行,标志着我国现代行政领导学的诞生。1985 年,第一家领导学专业刊物《领导科学》创刊。在短短 20 多年时间里,一大批不同研究视角的领导学专著、译著、教材、丛书相继问世;一大批领导学学术团体和研究机构如雨后春笋般涌出,并且不断发展壮大;国内各高等学府纷纷在本科及研究生等不同层级课程体系中开设领导科学课程;国内外相关学术交流与探讨盛行不衰。至此,领导学在我国从无到有,其基本理论框架、学科体系初步建立起来,并取得大批学术成果。



小结

本章主要讲述的内容包括以下 9 个方面。

(1) 行政领导学的含义。广义的行政领导学是指研究政府部门和非政府公共机构在行政管理领域中领导活动的规律和特点的科学;狭义的是指研究国家各级政府和行政机关中关于领导活动的规律和特点的科学。

(2) 行政领导学的研究对象。行政领导学就是以领导活动为研究对象,旨在研究行政领导的规律或有效性。

(3) 行政领导学的研究内容。包括行政领导主体、行政领导客体、行政领导环境、行政领导原则和方法以及行政领导目标。

(4) 行政领导学与其他学科的关系。与行政学、领导学的关系:行政领导学是行政学的子学科,行政学研究的行政管理活动包含行政领导活动。行政领导学是领导学的一门分支学科。领导学作为管理学的一门分支学科,本身也是一门综合学科,可分为政党领导学、行政领导学、企业领导学三门相互并列的分支学科,分别研究党、政、企三大领域中领导活动的规律和特点;与管理学的关系:二者的区别主要集中在研究的层次和范围上