

从简约领导力看我国政府领导体制改革

贺善侃, 周 锋

(东华大学 人文学院, 上海 201620)

摘 要:简约领导力通过简化领导者的职能、转换领导方式、转变领导作风,把领导工作的重心转向下级工作人员,充分体现了对被领导者的信任。其中,还权于民是简约领导力的实质。简约领导力的实施需要一种利于平等参与、上下级之间充分互动的领导体制。我国改革开放三十多年来,对领导体制实行改革的过程实质上是一个不断构建简约领导力的过程。但改革至今,同简约领导力的要求相比,尚存在一定的差距。确立简约领导观、转变领导机构管理职能是倡导简约领导力的根本途径。

关键词:简约领导力;领导体制;政府体制改革

中图分类号:D6 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-4937(2011)03-0016-06

强化简约领导力既是构建社会主义和谐社会领导力的一个重要方面,也是领导学理论发展的一个重要趋势。简约领导力的实施,离不开一个能适应简约领导力的领导体制。我国政府领导体制已经进行的改革为简约领导力的实施创造了良好的条件,但同时,简约领导力的实施也对政府领导体制改革提出了新的要求。

一、领导体制:实施简约领导力的依托

简约领导力是在柔性领导力基础上发展起来的一种新型领导力,也可视为柔性领导力的一种表现。所谓柔性领导力,即以非强制性方式,唤起被领导者的心理响应,变领导者的意图和组织目标为被领导者的自觉行为的领导力。而实施简约领导力正是唤起被领导者内心的主动性和积极性,变领导者的意图和组织目标为被领导者的自觉行为的有效途径。简约领导力的核心是减少组织层次,强化上下级之间的沟通,通过领导权力的下放而给被领导者更多的主动权,从而激发全体组织成员共同完成组织发展目标,承担组织发展责任。简约领导力的最大特点在于,领导效用的发挥不是依靠职务权力,不是靠行政命令、规章制度和科层组织,而是依靠人的心理过程,依赖于调动下级工作人员的主动性,激发下级工作人员的潜力和创造精神,因而具有明显的内在驱动性。

简约领导力的实施需要一种相应的领导体制,领导体制是实施简约领导力的依托。这首先是由简约领导力的内涵所决定的。

简约领导力以灵活力、适应力、创新力为其行为主旨,通过权力下放来实现其功能,这就要求在实施简约领导力的过程中需要有一个利于平等参与、上下级之间充分互动的领导体制。从领导行为的角度分析,简约领导力是组织结构维度、成员认知维度和上下关系维度这三者的统一体。其中,组织结构维度是基础。

结构维度关注的是组织内成员相互衔接的状态和组织成员在组织中的地位。伯特曾简明地指出结构性维度代表着行为者之间的整个联系形态,即你和谁有联系和如何联系^[1]。依据简约领导力的要求,组织内部的权力会相对分散,领导者不再是唯一的权力中心,每一个成员都是权力节点。与传统权

收稿日期:2011-03-06

作者简介:贺善侃(1947-),男,湖南长沙人,教授,博士生导师,从事哲学与社会经济、文化发展、哲学认识论和辩证逻辑研究;周锋(1984-),男,浙江诸暨人,硕士研究生,从事领导科学和现代行政研究。

力分布状态相比,简约领导力要求形成一种新型的权力分布状态:传统的科层组织中有一个权力中心,而简约领导力的权力结构则要求呈现一种平等交换和协同的模式。这种模式实现了对传统科层制的四大突破:一是突破组织内部的部门界限;二是突破严格的上下级之间的界限;三是突破个人资源的界限;四是突破领导者个人能力和精力的界限。这种转变势必导致组织结构向更加扁平化、中间层级更加简化的方向发展,从而使信息交流更加通畅。简约领导摒弃传统的以领导者个人为中心、发布命令式的方式,取而代之的是以平等参与、授权为主导的领导行为,这要求组织互动中协商代替命令、平等沟通代替层级指示。这显然要以一种适应扁平化组织结构的领导体制为基础。

只有在相应的领导体制和组织结构下,简约领导力才能从组织成员的认知维度和上下关系维度方面得以完整的贯彻实施。

扁平化的组织结构有利于组织成员共享价值观和共同愿景,这就为简约领导力的实施奠定了良好的基础。实施简约领导力的基本手段是组织成员间的相互影响、相互沟通,以形成共同认知。这就是简约领导力的认知维度。所谓认知,既包括领导者的认知,也包括下级工作人员的认知。简约领导力的实质就是把组织成员视为潜在的领导者,重视组织成员对组织的影响作用,旨在达成领导者与被领导者的共识。

关系维度指简约领导力下的组织成员关系形态,包括信任、义务、期望、身份识别和认同等。其中,信任是最重要的内容。如杰弗里·戴尔所指出,组织成员间信任关系的建立可以使组织达成更好的绩效^[2]。简约领导力正是增强组织成员间相互信任的最好途径。因为实施简约领导力的基本途径是非职务权力影响力的发挥,而非职务权力影响力的发挥则是增进情感交流、提高人际间信任度的基本手段。除此之外,领导体制作为简约领导力的组织依托,还可从领导体制与领导活动的关系加以考察。领导体制是领导者为保证领导活动正常进行并实现领导职能,从而建立起的组织机构形式和有关规章制度的有机统一体。它既为各级各类机构的设置与领导者职能权限的划分提供合法合理的依据,同时又为一切领导活动的展开与进行提供一个必不可少的载体与运作平台,在一定程度上决定着领导主体的行为特点、作用方式以及绩效,因而在很大程度上决定着领导力的发挥层次和水平。简约领导力的实施当然需要一种利于平等参与、上下级之间充分互动的领导体制。没有这种领导体制做平台,简约领导力的实施只能是一句空话。

特定的领导体制还制约着特定的领导手段。传统的科层组织结构和金字塔式的领导体制不是简约领导力所需要的。简约领导力的实施需要一种利于领导者与被领导者相互沟通和相互信任的领导手段,而这样的新型领导手段必须以不同于传统科层组织结构的新型领导体制为基础。

另外,领导体制与领导者素质的关系也表明简约领导力离不开领导体制的依托。领导体制对于领导者素质的培养具有十分重要的影响作用。一个好的领导体制,不仅可以充分调动领导者的积极性、创造性,而且可以监督、制约领导者实施领导过程中可能出现的不良倾向,从而促成领导者民主素质的形成、提高。反之,领导体制不好,非但不利于领导者个人民主素质的形成、提高,反而可能促使其走向反面。

简约领导力的实施需要一个好的领导体制平台,也需要一批高素质的领导干部。而适应简约领导力的、以扁平化组织结构为特点的领导体制不仅为激发领导者的积极性,而且为激发被领导者的积极性提供了必要的组织保证。在符合简约领导力要求的特定的领导体制下,组织成员(包括领导者和被领导者双方)的参与意识、工作效能感和成就感、自主意识和平等意识有望得到充分发挥。而这正是实施简约领导力的根本保证。

可见,好的领导体制可以创造一种好的领导环境。所谓领导环境,即围绕在领导主体周围的所有能直接或间接影响领导行为或领导过程的有效因素的总和。领导环境是领导主体赖以生存、发展和发挥作用的综合性基础和客观条件,是领导成功决策和对整个领导过程的自觉把握的重要保证。它作为领导活动的一个基本要素,是对领导者、被领导者和组织目标的一个有效补充,是影响领导行为模式的政治、经济、文化和自然要素等综合而成的社会氛围。

领导体制是领导环境的一个重要组成部分,领导体制环境对领导工作具有重要的影响。

其一,特定的领导力受制于特定的领导体制环境。领导体制环境是独立于领导主体之外的一种客观存在,不以任何人的意志为转移,具有自身发展变化的规律性,是领导主体发挥作用的前提与依据,也是领导活动的基本前提与基础。领导主体依据特定的领导体制环境进行领导思维、决策等领导活动。领导主体的一切行动本质上都是现实的、实际的,不能脱离或超越客观的领导体制环境,而必须受制于领导体制环境所提供的现实依据和条件。特定的领导体制环境对于特定领导主体具有特别适合性。

其二,领导力必须在领导主客体与环境的互动中构建。有效的领导必须在与领导环境特别是领导体制环境的互动中发展。一方面,任何领导活动都面临着时空的限制,特定的领导体制环境能造就特定的领导者,决定特定的领导决策、领导方式和方法;另一方面,领导者则不仅适应环境、利用环境,而且能改善、造就环境。这就是领导者受制于环境和塑造环境的双重趋向表现。因而,我们必须在领导活动与领导环境尤其是领导体制环境的互动关系中构建领导力。

简约领导力的构建同样离不开与特定领导体制环境的互动。一方面,简约领导力的实施需要一个以上下级关系和谐为前提,以组织成员间交流畅通为特点的领导体制环境;另一方面,简约领导力有利于形成一种顺畅的领导体制环境,从而能保障各方充分行使权力,拓宽民主渠道,营造一种心情舒畅、畅所欲言、各尽其职的氛围。

二、领导体制改革:实施简约领导力的途径

现代领导体制的建设开始于新中国成立之时。然而,由于我们党长期处于战争年代,因此受集权化特征明显的战时领导体制影响极大。在战时领导体制下,上级对下级发布的命令具有不可动摇的权威性,下级对上级指挥必须绝对服从。加上在新中国成立后的一段时期内曾一度对社会转型的认识不足,长期习惯于阶级斗争的思维模式,以致我们的领导体制存在着一些弊端。

其一,权力过分集中。表现为:一是在集权与分权的关系问题上,过分强调集权,忽视了对地方与下级的合理分权。邓小平同志指出:权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。这种现象,同我国历史上封建专制主义的影响有关,也同共产国际实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关^[3]。二是在统一领导与分工负责的关系上,过分强调集中与统一,忽视了发扬民主和科学分工,从而使党的一元化领导变成个人说了算,甚至个人凌驾于组织之上。

其二,领导体制不健全。诸如:机构臃肿、重叠和残缺不全;缺少自上而下的行政法规和负责制,甚至无章可循,难以独立负责;缺少干部正常的分类、考核、录用、奖惩、退休等法规;干部能进不能出,能上不能下,造成层次多、副职多、闲职多,缺乏应有的竞争机制。

产生以上弊端的主要原因,除了战时领导体制的传统影响外,还与我国历史上长期封建统治的影响、新中国成立后长期计划经济的影响、我党党内“左”的思想路线的干扰破坏以及共产国际时期各国党的工作中领导者个人高度集权的传统影响有关。

经过十一届三中全会以来三十多年的政治体制改革,我国领导体制的很多弊端已经得到了显著改善,以上问题有了很大程度的改观,但政治体制改革的任务还很重,有些问题还十分突出:

第一,权力过于集中于少数主要领导者。当前我们可以把我国政府间关系总体特征的理论概括为四个字:“职责同构”。所谓“职责同构”是从纵向结构上来说的,是指在政府间关系中,不同层级的政府在纵向上的职能、职责和机构设置上保持高度的统一、一致^[4]。在个人与组织的关系上,组织的权力集中于主要领导者个人,形成领导者个人高度集权,致使下级缺乏主动权,完全处于被动局面,以至工作效率低下。同时,金字塔式的管理体制层级多、决策权高度集中,基层自主权过小,必然导致难以克服的官僚主义作风和不负责任现象^[5]。而且这种管理体制刚性过大而弹性较小,难以对形势和市场的变化做出及时和正确的回应。

第二,纵向授权不到位不清晰,横向权力部门化条块化。在政府纵向结构上,各级政府之间的一些职责权限缺乏明确的法律界定,尤其是中央政府各部门和地方政府之间、各级地方政府上下级之间在行

政收费、行政处罚以及有些行政审批等事权方面缺少明确的法律规定。在政府横向结构上,同级政府各部门之间分工不清、职能交叉重叠严重。以至事无大小,无章可循,绝大多数人都不能独立地处理问题。

第三,“官本位”意识、家长制作风依然有不小的市场。“官本位”意识和家长制作风往往伴随着权力集中于最高领导者手中的领导体制而产生并滋长。“官本位”意识必然导致家长制作风。家长制作风的盛行与我国长期封建社会宗法等级制的影响有关。在封建等级制下,遵从“家长”即“长官”的人际关系等差序列格局是理所当然的。奉行家长制作风的结果必然违背党性原则,根据与领导者本人的亲疏关系和平衡原则为其成员分配和设置职位,任人唯亲、因人设位、遇事推诿、相互扯皮、敷衍塞责、热衷于谋取私利、不关心群众痛痒,导致命令主义等官僚主义作风和腐败现象滋生。

第四,用人制度刚性过强、柔性不足,即重形式轻实效。干部人事制度是我国领导体制的重要组成部分,简约领导力的实施必须有相应的用人制度配套。改革开放以后,我国的干部人事制度向民主政治的目标跨越了一大步,取得可喜的成绩。然而在目前,我国用人制度的改革还是远远跟不上飞跃发展的形势需要,尤其在干部的选拔任用上在少数人中选人这种机制仍然没有根本改观,公开、公平、公正这些现代用人思想和观念在人事制度上仍然没有得到全方位的彻底落实。在干部绩效评估的导向上则往往向上看,以上级评价意见为主要标准,而忽视公众意见,导致领导干部服务意识薄弱;绩效评估流于形式,可信度不够;评估结果达不到服务大众、服务社会的实际效果。

凡此种种弊端,都是同简约领导力的要求格格不入的。我们说过,简约领导力以灵活力、适应力、创新力为其行为主旨,通过权力下放而实现其功能。它所需要的是一个利于平等参与、上下级之间充分互动的领导体制。而权力过分集中于少数主要领导者、纵向授权不到位不清晰、横向权力部门化条块化,以及“官本位”意识和家长制作风、用人制度上的重形式轻实效,必然有碍于简约领导力的实施。因此,要实施简约领导力,我国领导体制的改革必须向纵深推进。

三、以简约领导观构建政府领导体制的原则

简约领导力通过简化领导者的职能、转换领导方式、转变领导作风,把领导工作的重心转向下级工作人员,充分体现了对被领导者的信任。还权于民是简约领导力的实质。因此,构建适应简约领导力的政府领导体制也必须体现“还权于民”这一思想。

确立简约领导观,转变领导机构管理职能是倡导简约领导力的根本途径。

首先是确立简约领导观。所谓简约领导观,即指强化公共领导的理念。具体说来,包括服务理念自主理念、柔性领导理念。领导就是服务。这里所谓“服务”,是一种领导方式,是说领导者要超脱一些,不要事事管,时时管,大权独揽,包办一切,而是“举重若轻”,分权授权,调动下级工作人员的积极性,领导者只是为大家提供便利,提供条件,如制定政策保障、资源保障等。服务理念的核心是“领导者退到边缘去,被领导者进到中心来”。自主理念即调动被领导者自主性的理念。要简化领导者的职能,减少领导者的工作,就要充分发挥被领导者的自主性、积极性,把不该管的事情还权给下级工作人员。这与服务理念是相对应的。简约领导必然是柔性领导。简化领导职能,并非减轻领导职责,而是要求领导以高超的领导艺术,巧妙的领导方法,更高的领导效率,在被领导者感觉不到的情况下,发挥领导效能。

其次是转变领导机构的管理职能。这是实施简约领导的组织保证。要减少领导机关的职能,把那些不该管的职能交给企业,交给地方,交给社会,交给各个领域的基层;变直接管理为间接管理,充分发挥市场的作用,减少行政审批,减少行政控制,尽可能地为地方、为企业、为社会提供宽松的环境和优质的服务。

我国改革开放三十多年来对领导体制实行改革的过程,实质上就是一个不断构建简约领导力的过程。如,就经济体制而言,确立宏观调控体系,转变政府职能和确立现代企业制度,实行政企分开,扩大企业自主权无疑是领导力的简约。就行政体制改革而言,所要解决的突出问题在于“政企不分,关系不顺,机构臃肿,效率低下”,也就是简化领导职能的问题。我国行政体制改革的重要内容是:

其一,理顺关系,精简机构。根据市场经济发展的一般规律,结合我国政治制度、政治体制以及其他社会组织的自身特点,对政党、国家机关、社会团体、企事业单位在社会活动中的组织功能进行科学合理

的重新认定。对于政府来说,理顺关系包括内外两方面:首先要理顺政府与党委、人大、政协、社会团体、企事业单位的外部关系。在此基础上,理顺政府系统内部各层次、各部门之间的关系。理顺外部关系是前提,理顺内部关系是保证。只有外部关系理顺了、协调了,才能为内部关系的理顺提供稳定的基础;而外部关系的理顺,又取决于内部关系的理顺。

实行党政分开,是理顺外部关系的主要内容。党政分开的具体内容:一是明确党政的不同职能,转变党的领导方式。党内一部分主要领导同志不兼政府职务,可以集中精力管党,管路线、方针、政策,真正建立从国务院到地方各级政府的从上到下的强有力的工作系统。二是调整党的组织形式和工作机构,理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位之间的关系,做到各司其职。

依据精简、统一、效能的原则,精简机构,是理顺内部关系的主要内容。一是采取分级管理、层层负责的办法,搞好干部管理体制的改革,把政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员,从原来的干部队伍中分离出去,形成独具特色的国家公务员体系。二是贯彻和体现注重实效、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则,破除论资排辈的旧观念,创造合理流动、人尽其才的工作环境。三是健全干部的考核制度,明确干部责任制。

其二,下放权力,提高效率。下放权力,就是改革权力过分集中的领导体制,重新合理分配权力,以调动各方面的积极性,提高工作效率。下放权力的总原则是:“凡是适宜下面办的事情都应由下面决定和执行。”为此,一要分清中央和地方的职权范围,在保证全国政令统一的前提下,充分调动地方的积极性。二要转变政府职能,把政府的经营管理权下放到企业单位,改变政府包办代替的做法。

所有这些改革措施,都是为构建简约领导力所必需的。

改革开放以来,我国先后于 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年进行了五次机构改革,2007 年党的十七大提出的大部制改革在构建简约领导力的历程中又进了一步。政府职能转变取得重要进展,机构设置和人员编制管理逐步规范,体制机制创新取得积极成效,行政效能显著提高,基本适应经济社会发展的需要,为改革开放和社会主义现代化建设提供了重要的制度保障和支持。这是应当充分肯定的。

同时,我们也必须看到,面对我国经济社会发展变化的新形势新任务,特别是与深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想的基本要求相比,政府机构和政府职能仍然存在诸多不相适应的方面。其中一个重要表现就是:政府职能转变还没有完全到位,政府仍然管了一些不该管、管不好、管不了的事,直接干预微观经济活动的现象还比较多,行政许可事项仍然较多,而有些该由政府管的事却没有管到位,特别是社会管理和公共服务方面还比较薄弱。

解决这一问题,需要综合采取多种改革措施,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。需要抓紧制定行政管理体制改革总体方案,健全政府职能体系,加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,精简和规范各类机构,规范垂直管理部门与地方政府的关系,减少行政层次,降低行政成本。大部制改革不失为一个有效措施。

所谓“大部门体制”,就是整合职能和管辖范围相近、业务性质雷同的政府部门,在此基础上组建一个更大部门的管理体制,形成“宽职能、大部门”的政府组织结构和体制机制。大部门制管辖范围较宽,侧重于横向的宏观管理。探索“大部门体制”,是切实解决政府部门设置过多、分工过细、职能交叉、政出多门、协调困难这一顽症的良方。实行大部体制,有利于解决过去因“九龙治水”而导致“龙多不治水”的弊端。实行“一龙治水”,责权明确,大大提高效率。显然,大部制改革正适应了构建简约领导力的要求。

根据简约领导力的要求和以往领导体制改革的经验,本文认为,简约领导观下的领导体制改革必须遵循以下基本原则。

第一,权力分散和集中相结合原则。要解决领导者个人权力过分集中现象,就需要适度下放领导者的权力。简约领导观下的权力下放不同于一般的授权,而是在科学研究分工的基础上得到法律确认的权力赋予。因为一般意义上的授权虽然是一种加强个人对自我效能意识的行为,但是其授权行为受领

导者个人意志左右,仍然有很强烈的领导中心和“英雄”情结。而适应简约领导力的领导体制中的权力下放是根据工作的特点和实际需要在法律上予以确认的权力。赋予权力的下级即获得了决策和行动的权力,也就有了更大程度的自主权和独立性。

在适应简约领导力的领导体制中的权力下放系统,应是逻辑完备、权限清晰、扩缩灵活的领导赋权系统。这一系统应该具备如下特点:一是权限划分必须清晰。必须让权力被赋予者清楚自己被赋予的明确的权力和责任,以避免越权和不作为。因为权力下放不是针对具体的某项工作,而是在一定的时空条件下给予的权力,因此边界的界定尤为重要。而在权限划定的范围内,被赋予者有充分的自主权,同时也必须承担相应的责任。二是权限划分必须完整。被赋予权力者必须赋有对事情的整个链条处置的权力,即要求有相对完整的决策实体。一个完整的赋权才是有效的赋权。三是权限划分要相对固定。赋权是领导者把权力和责任相对彻底地交给下级,这相当于是对权力的重新划分,会对整个组织的权力分配、组织机构甚至组织成员的情绪都会产生重大影响。如果经常变动会使成员无所适从,使其产生对组织和领导怀疑和不满,甚至导致工作陷入混乱。当然,我们在权力下放的同时也不能忽略领导集权的重要作用。领导者作为整个组织的协调者、指挥者,承担着协调任务,团队协作,维护组织共同利益的作用。

第二,规章制度和人性化管理相结合原则。适应简约领导力的领导体制改变了以往单纯以领导者为中心的权力格局,从而形成了一种领导者与被领导者之间双向平等互动的权力格局。以建立开放、平等、信任的上下级关系为目标的建立在必要的规章制度基础之上的人性化的管理是维持这一权力格局的必要途径。这种人性化管理主要体现在以下几方面:一是在工作任务上以组织愿景和组织目标为核心,以尊重成员个人意愿为前提,通过寻找成员个人目标和组织目标的结合点来实现组织成员对组织目标的认同和支持。二是在工作内容上,只要是赋权范围内的工作,就给予足够的自由决定权,并积极给予各方面的支持。组织中倡导平等、开放、个性化的领导风格,营造相互信任的人际关系氛围。三是在精神层面,领导者通过非权力影响力实施情感管理,并通过领导者与被领导者的互动,强化团队领导、组织成员的自我领导。

第三,政府组织结构层次简化原则。适应简约领导力的领导体制以权力下放为中心,以减少组织层级为特点,强化权力运行的扁平化,缩短上下级之间、个体与个体之间的距离,从而使某一级权力的覆盖范围逐步扩大。而权力中心逐渐向下移动也缩短了决策链,减少了政府决策在时间和空间上的延迟,减少了管理层次和中间环节,提高了施政效率。政府组织结构的扁平化有利于行政权力运行的透明化,有利于民众政治参与、监督决策。目前我国开展的“省管县”和“乡财县管”等改革试验,其基本导向就是力求实现省以下财政层级的减少,其内在逻辑是实现政府层级的扁平化,以明显降低行政运行成本,提高行政效率。

总之,简约领导力的实施期望形成一种新的领导体制;而简约领导力的构建,则是推进领导体制改革,使政府朝着廉洁、高效的方向发展的重要途径。

参考文献:

- [1] RONALD S B. The Social Structure of Competitions: Structure, Form and Action[M]. Boston: Harvard Business School Press 1992: 288—308.
- [2] JEFFREY H D. Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Cost and Maximize Transaction Value [J]. Strategic Management Journal 1997, 18(7): 535—556.
- [3] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994: 328.
- [4] 朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2005,(1).
- [5] 詹姆斯·穆勒.公共选择理论[M].北京:中国社会科学出版社,1999: 83—84.

[责任编辑:王雅莉]