



地方治理与社会管理创新丛书

政府领导力与 政府责任

THE RESEARCH ON GOVERNMENTAL LEADERSHIP
AND ACCOUNTABILITY

彭忠益◎著

中国社会科学出版社

阅 览

2013/30/1
2013/5



地方治理与社会管理创新丛书

政府领导力与 政府责任

THE RESEARCH ON GOVERNMENTAL LEADERSHIP
AND ACCOUNTABILITY

彭忠益◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府领导力与政府责任 / 彭忠益著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 5161 - 1468 - 1

I. ①政… II. ①彭… III. ①国家行政机关 -
行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 224348 号

出版人 赵剑英
选题策划 胡 靖
责任编辑 门小薇
责任校对 王雪梅
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2012 年 9 月第 1 版
印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22.75
字 数 342 千字
定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

本书的写作源于笔者开始于2004年的一个研究项目，即后来成为2005年度湖南省社会科学基金立项资助项目（05YB69）及2006年度国家社会科学基金立项资助项目（06BZZ021）的《政府领导力与政府责任研究》。笔者想知道，领导力的科学内涵是什么？领导力思想变迁情况如何？尤其是伴随“强人政治”的逝去，魅力型（Charismatic）英雄式领导模式已经式微，那么作为政府组织，又伴随了怎样的领导理念更新？有哪些领导行为类型及机制？其领导力如何表达？能不能构建及如何构建领导力评估模式？不同的组织情境中应有什么样的领导行为类型和领导个性与之相适应才能达成高的领导效能？怎样才能提高政府组织的领导力以实现其组织愿景？

人们皆知，国家、政府乃至现代组织的出现是一个历史范畴，就其本质而言是人类追求有序生活的必然选择。而这些组织的出现，又必然伴随着组织管理及领导行为的产生；时至今日，不论是处于转型期的社会，还是已经步入后工业阶段形成多元结构的社会，组织及其领导行为的作用都日显重要。就作用空间而言，领导行为及其领导力发生于盈利性的企业组织，也可能发生于非营利性的社团组织，还可能是公共性的政府组织。按照领导管理理论，政府也是组织。在本书中主要讨论的正是具有公共属性的政府组织中的领导行为，以及领导者个体与整体从一定的可知性领导行为过程中所体现出的领导力、所要达成的领导效能以及所要表达的领导

责任。

对领导力的研究最早始于西方 20 世纪 80 年代的企业领域，其研究对象是领导管理者个体；90 年代后拓展到公共领域，并开始关注组织整体及领导管理团队的领导力；也正是在此时领导力这一主题得到了中国学界的关注。人们从不同的视角思考领导及其行为的本质，便对领导力界定不同的内涵。无论从个体还是从组织而言，领导力实际上就是一种影响力，是存在于领导行为中的一种核心能力。同时，“领导力是有层次的，是需要不断突破、不断提升的”（詹姆斯·库泽斯：《领导力》，第Ⅶ页）。

作为政府组织，领导力的有无或高低取决于政府组织的行为类型、行为机制及行为环境。当前，政府领导行为可设计为变革型领导、竞合型领导、服务型领导、可靠型领导及共享型领导五种领导行为；与其对应，要想发挥不同类型政府领导行为的效能，就必须找到其效能点，即创新点、共赢点、需求点、信任点和均衡点；并且还必须确保相应的五种机制的有效切入，即创新机制、协同机制、责任机制、信用机制以及和谐机制。只有这样，政府组织的领导力才能提升，其现实目标及组织愿景才有可能达成。

对政府组织领导力的科学评估研究相对缺乏而又相当重要。对一个政府组织在公共管理中的一系列行政规划制定，行政措施实施以及所取得的效能进行全面考察，要遵循“不过度看重结果，同时关注领导过程”的理念，按照真实性、满意度、持久性的原则进行。为此，笔者构建了政府组织领导力的科学评估体系，从横向和纵向两个维度即分别结合政府领导行为发生的“政治、经济、社会、文化”四条路径以及创新、协同、责任、信用、和谐五个取向，综合形成了全方位 360° 评估政府组织领导力的指标，可以通过由政府组织自身提供数据、问卷调查与走访及专家综合分析来实施对某一政府组织的领导力评估；为验证设计方案的信度、效度及可行性，笔者选择了长沙市芙蓉区、雨花区、岳麓区及株洲市的芦淞区、湘潭市的岳塘区五个区级政府组织及其市民进行了两套问卷的调查及走

访，对评估体系及指标做了信度、效度及可行性的实证测试与分析，进一步提升了研究设计的科学性、可操作性及价值。

中国政府领导在现时代情境下追求强国富民，必将面临诸多挑战。和谐领导力的提出及其相应要求，实际上是社会转型期对中国政府领导在处理效率与公平、发展与稳定、共建与共享关系中的全面导航。作为社会治理的主要主体，政府必须遵循从个体领导走向公共领导，从追求公共管理效率走向追求公共领导效能，以承担政治、经济、社会、文化等责任，在动员社会力量、提高内部管理绩效、提升服务水平等方面发挥重要的领导作用。

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 政府领导力研究的缘由 / 1	
一 和谐社会中的政府领导力命题 / 1	
二 现实要求与学术张力 / 5	
第二节 政府领导力思想的变迁 / 25	
一 不同研究视角下的领导力内涵 / 25	
二 领导力的拓展研究及趋势 / 27	
三 近现代领导力思想的三条研究路径 / 32	
第三节 领导行为、行为效能及行为责任 / 35	
一 领导行为的研究 / 35	
二 行为效能的研究 / 36	
三 行为责任的研究 / 39	
四 研究方法取向 / 42	

第二章 政府领导力的理论溯源	47
第一节 领导力理念的提出 / 47	
第二节 组织中领导力理论假设的变迁 / 49	
一 人性假说及其社会认知行为模式 / 50	
二 “经济人”到“社会人”的转变 / 51	
三 领导效率到公共领导效能的拓展 / 53	
第三节 不同价值取向下的领导行为 / 54	
一 “经济人”假设中的领导行为 / 54	
二 “社会人”假设中的领导行为 / 55	
三 能否以单一领导行为判断价值取向 / 56	
第四节 由企业管理走向公共领导 / 57	
一 “管理”与“领导”的分离 / 57	
二 公共管理模式的引入 / 59	
第五节 公共视阈下的领导行为及领导力 / 60	
一 正式组织中的领导行为及领导力 / 62	
二 非正式组织中的领导行为及领导力 / 63	
三 虚拟组织中的领导行为及领导力 / 63	
四 跨文化组织中的领导行为及领导力 / 64	
第六节 领导行为不同特征下的领导力 / 66	
一 领导行为的情境特征与领导力 / 66	
二 领导行为的要件特征与领导力 / 67	
三 领导行为的风格特征与领导力 / 69	
四 领导行为的机制特征与领导力 / 70	
五 领导行为的取向特征与领导力 / 73	
第三章 政府领导力与政府责任的现实归因	75
第一节 现实基础分析 / 75	
一 民主政治建构中的政府责任与领导力要求 / 75	

二	市场经济完善中的政府责任与领导力要求 / 76	
三	公民社会成长中的政府责任与领导力要求 / 77	
四	有效管理过程中的政府责任与领导力要求 / 78	
第二节	客观现状透视 / 80	
一	领导行为责任的缺位与领导力的削减 / 80	
二	领导行为责任的泛化与领导力的弱化 / 81	
三	领导行为责任的错位与领导力的扭曲 / 83	
第三节	影响因素归纳 / 84	
一	组织的行政生态环境之变迁 / 84	
二	组织的领导对象之内在需求 / 86	
三	传统行政文化之历史规定性 / 87	
四	组织的领导风格之客观制约 / 89	
五	组织自身结构与功能的定位 / 90	
第四节	西方政府领导行为实践典型分析 / 92	
一	罗斯福“新政”实践对转型中国的借鉴 / 93	
二	英国“均衡”模式对中国改革发展的启示 / 97	
三	瑞典“福利”模式对中国现代化的价值 / 104	
第四章	政府领导力的表达及效能	109
第一节	领导行为类别及领导力 / 109	
一	变革型领导行为及领导力 / 111	
二	竞合型领导行为及领导力 / 113	
三	服务型领导行为及领导力 / 115	
四	可靠型领导行为及领导力 / 118	
五	共享型领导行为及领导力 / 120	
第二节	领导行为类别下领导力的具体表达形式 / 122	
一	引导力：变革型领导行为下的领导力 / 122	
二	协同力：竞合型领导行为下的领导力 / 124	

- 三 回应力：服务型领导行为下的领导力 / 125
- 四 决策力：可靠型领导行为下的领导力 / 126
- 五 和谐力：共享型领导行为下的领导力 / 127
- 第三节 政府领导行为类别下领导力的“效能点” / 131
 - 一 创新点：变革型领导行为下的“效能点” / 131
 - 二 共赢点：竞合型领导行为下的“效能点” / 132
 - 三 需求点：服务型领导行为下的“效能点” / 133
 - 四 信任点：可靠型领导行为下的“效能点” / 134
 - 五 均衡点：共享型领导行为下的“效能点” / 135
- 第四节 政府领导胜任的标准及机制 / 136
 - 一 不同语境的领导胜任 / 136
 - 二 政府领导胜任的标准 / 138
 - 三 政府领导胜任的机制 / 142

第五章 政府领导力的评估 163

- 第一节 政府领导力评估的原则与方法选择 / 163
 - 一 政府领导力评估遵循的原则 / 164
 - 二 政府领导力评估方法的选择 / 166
- 第二节 政府领导力评估的指标及模式构建 / 168
 - 一 政府领导力评估的不同视阈 / 168
 - 二 领导力评估指标体系的构建 / 170
 - 三 领导力评估模式的构建 / 174
- 第三节 政府领导力评估的过程 / 182
 - 一 信息收集 / 184
 - 二 视阈选择 / 184
 - 三 综合考量 / 184
 - 四 报告发布 / 185
- 第四节 政府领导力评估指标的实证调查分析 / 185

一	实证调查的基本情况 / 185
二	调查方法分析 / 186
三	评估指标信度的调查结果分析 / 187
四	评估指标效度的调查结果分析 / 188
五	误差分析 / 208
六	实证调查分析的结论 / 208
第六章	政府领导力的实践 211
第一节	中国式的政府领导行为及领导力的传承 / 211
一	新中国的政府领导制度变迁 / 213
二	中国政府领导力的“三次革命” / 219
第二节	现代化进程中的领导力实践 / 223
一	变革型领导力实践 / 223
二	竞合型领导力实践 / 227
三	服务型领导力实践 / 231
四	可靠型领导力实践 / 237
五	共享型领导力实践 / 241
第三节	创新中实现中国政府的和谐领导力 / 249
一	意义与内涵：创新与和谐领导力 / 249
二	德性资源：和谐领导的伦理向度 / 252
三	创新机制：提升政府领导力关键 / 255
四	亲民治吏：组织领导行为的取向 / 257
五	品质中国：领导行为责任的实现 / 262
第七章	行政决策中政府责任的强化 271
第一节	不同视野中的政府责任 / 271
一	政治学视野中的政府责任 / 271
二	经济学视野中的政府责任 / 274

三	法理学视野中的政府责任 / 276	
四	行政学视野中的政府责任 / 278	
五	伦理学视野中的政府责任 / 281	
第二节	行政决策中政府责任的内容 / 284	
一	行政决策中政府的积极责任 / 286	
二	行政决策中政府的消极责任 / 292	
第三节	行政决策中政府责任的强化 / 300	
一	增强决策主体的责任意识 / 300	
二	提升决策主体的责任动力 / 302	
三	提高决策主体的责任能力 / 307	
四	明确行政决策的责任结构 / 310	
五	优化行政决策的责任环境 / 312	
六	构建行政决策的责任体系 / 315	
第八章	结论与展望	323
参考文献	325
附件一	政府领导力实际评估项目调查表	339
附件二	政府领导力评估的市民调查问卷	341
附件三	政府领导力评估指标信度及权重的调查问卷	345
后记	351

第一章 绪论

第一节 政府领导力研究的缘由

历史发展到今天，和谐社会成为时代的最强音。如何在已有的基础之上，整合有利资源，推进人与自然、人与人、人与社会的和谐，不但拷问着体制内的政治智慧和公民素质，更在具体的推进过程中考验着政府责任和政府领导力。建立在政治智慧判断和责任伦理审视基础上的政府领导力，是构建和谐社会的主轴和制胜因素。因而，结合现时的社会问题与目标选择，对政府领导力进行全方位的梳理和研究，不但是出于学术的需要，更是符合当前社会发展的需要。

一 和谐社会中的政府领导力命题

“和谐社会”理念的提出建立在两个基础之上：一个是对中国传统历史文化中“和”的文化理念进行了深刻总结；另一个就是结合现实特别是对改革开放以来社会发展情况进行了反思。应该讲，和谐社会不但放大了人类历史进程中的积极因素，又在方向上规避着消极因素，是一个中国特色极浓、历史文化因素深厚、把脉现实贴切的新思想，更是中国改革开放进入新阶段的总体要求。总体而言，“和谐社会”是一个系统而全面的社会工程，它既讲求人、社会、自然的三维和谐，又讲求人、组织、社会的结构和谐；既讲求科学发展、以人为本的宏观和谐，又讲求依法执政、科学决策的微观和谐。作为社会治理的主要主体，政府应该怎样承担社会、

经济、生态等责任，怎样在动员社会力量、提高内部管理效率、提升服务水平等方面发挥领导作用，不但事关社会的有序发展，更影响着以人为本、公平正义的价值追求。在整个社会发展的列车上，以驾驶员身份出现的政府，势必要担负“民主政治、经世济民、多元社会、有效管理”的历史任务，全面提升其领导力。

（一）民主政治中的政府领导力

“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”^①，民主不但是社会主义的前提条件、基本特征，更是社会发展的价值目标。历史和实践反复证明，只有发展民主政治才能促进社会和谐，发展民主政治是建设和谐社会的必由之路。^②任何民主的政治共同体必然追求民主讲求法治，重视制度、保护权利。肩负“善政”使命的政府领导行为，具有全局性、根本性、公共性和权威性的政治根本属性，这就要求政府在经济、社会、政治“存量”的框架内，平稳审慎地推进民主领导。

这是因为在现实条件下，任何一种民主政治的存量限度以及增量预期都在很大程度上依赖于一个有效的政府。没有有效的政府，便没有真正的民主。民主化不需要任何特定的先决条件，但一个有效的政府却是民主强化的前提条件。^③一个以民主为目标，追求社会和谐和政府必然是民主的、法治的；在领导方式上也必然体现着“从集权到分权”、“从人治到法治”、“从无限领导到有限领导”、“从垂询政治到平等协商”、“从管理到服务”的转轨路向，实质上就是对原有传统科层化领导的现代变革。

（二）经济发展中的政府领导力

科学发展观中将“发展”作为第一要义，实质上暗含了这样一个现实基础，即中国现有的经济发展现状还不足以满足建设和谐社会的物质条

^① 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第332页。

^② 何增科：《发展民主政治是建设和谐社会的必由之路》，载中国政府创新网，2007年4月19日。

^③ 胡鞍钢、王绍光主编：《第二次转型——国家制度建设》，清华大学出版社2003年版，第337页。

件；体现了这样一个价值次序，经济发展在当前仍然处于各项工作的优先地位。应该说，和谐社会必须建立在生产力发达、经济生产剩余不断扩大的基础之上，如果没有生产力的发展，在现有的经济条件下一心追求公平、平等，恐怕又会步入贫穷落后的历史片段，束缚社会的进一步发展，并将增添维护社会稳定的压力，这样，受危害的最终还是社会本身。当然，以经济建设为中心的历史课题并不代表社会发展的排他性，绝不能以经济发展这个中心任务将“人的全面自由发展”的终极目标侵蚀掉。

政府作为社会管理的总管，掌握了大量的经济资源和政策手段，应该科学利用公共权力促进社会经济的健康稳定快速发展，同时要千方百计地在经济发展与社会公平、经济发展与生态保护、经济发展与政治改革等方面保持平衡。就目前而言，政府的领导和服务主要体现为：继续完善一个高效、开放的市场经济体系；继续规范引导市场主体，弥补市场失灵，引导社会资源的有序流动和公平分配；实施合理的分配和再分配政策，逐步缩小城乡差距、地域差距、阶层差距，减少摩擦，增加和谐因素。

（三）多元社会中政府领导力

在传统政治学研究和政治实践过程中，本质主义的身份建构方式使整个政治世界分成“非敌即我”两个群体，导致权力世界围绕“巩固权力”与“夺取权力”形成了单一的权力流向图式。当前，社会利益主体、分配形式等等越来越多元化，这就为社会身份建构的空间和话语权提供了多元化的空间，更多力量的建造成为社会需求，尤其是成为维护公共利益的要求。“政治体系日益分化。我们生活在没有中心的社会，即以多个中心为特征的多中心国家中”^①，使得社会权力从原有的单一权威中心不断分化，为领导力的分享提供了政治空间和主体身份。

强政府、弱社会的政社关系是人类社会发展的必经阶段，但是随着人类社会经济的发展，任何一个政府已经不能单枪匹马地迎接全方位的挑

^① [英] 罗伯特·罗茨：《新的治理》，载俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第93页。

战。如若听任政府包揽社会事务就会低估公民参与公共事务的能力、降低公民的政治参与热情、增大政府公共行政的成本和压力。私人领域应该由当事人自治已经成为人类社会的基本准则。政府要合理地从社会、经济、文化等非政府活动领域中抽身退出，除了关系到社会稳定、国计民生、可持续发展等方面的战略任务，能够交由社会处理的就交由社会处理；利用有限资源提高公共服务效能，使政府与社会的关系从政社合一逐步走向政社有限分开；支持公民社会组织的成长与发展，鼓励公民在相关领域进行自我管理，这不但是社会发展的基本路向，也是建设有效政府和民主政治的基本依托点。

（四）有效管理中的政府领导力

行政管理体制改革是一个不断深化的长期过程。历史地看，社会性公共事务在内容和范围上的不断扩大，促使以政治行政二分为基础的传统公共行政，不断汲取经济人假设理论、公共选择理论、成本—效益理论等经济学成果，吸收私营部门绩效管理、目标管理、注重产出的管理方法和竞争机制，形成了公共部门特有的公共管理模式。这种轨迹基本上反应了西方政府管理的历史。落脚于中国，有效管理对于现代政府而言，不但面临破除旧的“路径依赖”的消极因素，又要应对急剧的社会变革，拓展新的积极因素。

从一味的行政控制和干预转向对市场机制的重视体现了历史的进步，20世纪80年代在西方兴起的公共管理运动，为中国政府管理体制的变革提供了参考依据，有些经验被移植到中国本土加以培育取得了成功。应该说，在不涉及道德考量或道德评判被暂时搁置的情景中，效率对于“内部管理”与“管理社会”显得特别重要。

其原因是：第一，中国的行政体制改革虽然走过了30多年的历程，取得了重大进展，但是，政府职能与管理方式还没有完全改变，政府管理错位、越位和缺位的现象依然普遍，政府机构庞大、内部沟通不善、人浮于事、效率低下、管理方式陈旧都是“公共管理”要改变的对象。第二，

中国的行政体制改革身处国内国际双重特殊背景，面临社会经济的重大变革，信息社会正在削弱公民参与政治和公共事务变革的壁垒，全球化使得政府除了面临国内纷繁复杂的社会事务以外还要接受来自国际的经济、信息、管理、资本的全方位考验，最重要的是在社会转型期，管理方式的滞后和效率的低下，会导致和强化政府失灵，严重削弱政府的权威与合法性。

所有的一切，都为政府有效领导与管理提出了一系列的要求：深化行政体制改革，全面重塑政府管理流程，提高政府内部沟通效率，建立社会事务应急机制，提高社会管理反应速度；切实转变政府职能，科学定位政府角色，改进管理方式，推行电子政务，提升虚拟领导能力；进行信息公开，推动政府与民众对话，增强社会管理的前瞻性；引入社会监督，建立政府采购制度，降低社会管理成本；提高公民社会参与度，节约政府行政资源；推进知识型领导，提升资源利用效率与效能。

二 现实要求与学术张力

世界各国的国情虽不一样，但为应对全球化与市场化快速发展的新形势，研究政府领导力这一课题对各国政府和学者来说在当今均是新颖的主题。在和谐社会和社会转型的重要时期，研究政府领导力与政府责任，主要基于两个支撑点：其一，对领导力特别是政府领导力的反思与建构，是中国政府领导学学界的学术要求。长久以来，领导学的研究主要侧重于企业领导范畴，忽视了对政府领导的研究，侧重于个体领导力的研究而忽视了组织领导力的研究，这显然是学界的一件憾事。此外，随着中国和平崛起进程的加快，世界各地对于“中国模式”、“北京共识”的兴趣与日俱增，很多学术机构、政府机构带着或疑惑、或赞许或敌对的眼光，纷纷加入“Chinese studies”（中国研究）的队伍中来，不少学者对中国式领导表现出了极大的兴趣，如若我们不能及时地对这个问题进行反思和总结，在相关学术的研究道路上将有可能落后于西方同仁。其二，社会转型和和谐社会的历史任务不论是就政府领导的路径依赖还是领导行为的变革都提出