

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

领导方法与艺术

THE ARTS & SKILLS OF LEADERSHIP

★ ★ ★ ★ ★ 专业选修课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

领导方法与艺术

中国戏剧出版社

序

中共中央党校

冯秋岭 教授

MPA是公共管理硕士(Master of Public Administration)的英文缩写。MPA学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才,为公共部门,特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外,MPA是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位,MPA最先是在美国发展起来的,1924年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在,MPA教育在欧洲、北美很多国家十分盛行,MPA与MBA(工商管理硕士)、法律学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前,美国联邦政府中10%—20%的工作人员,公共政策领域中50%—60%的工作人员具有MPA或相近的学位。在韩国,60万公务员中,科长级以上公务员有万人,这一万人中的30%通过在职学习获得MPA学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善,以及加入WTO,对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经

济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时，随着政府职能的转变，过去很多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和

对 MPA 教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是 MPA 教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001 年 11 月 27 日

于中共中央党校 42 楼 308 室

前 言

什么是领导方法与艺术，为什么要研究和介绍领导方法与艺术，这两个问题对大多数人来说，既熟悉又陌生，说熟悉，是因为人们在现实生活中，每天都在接触“领导方法”，并从中领悟到这确实是一门学问；说陌生，是因为本书将要研究和介绍的领导方法和艺术，远比人们在现实生活中所领悟的要丰富而深刻得多。

对于不同性质的组织，所适用和使用的领导方法与艺术也是不同的。在此，需要指出的是，本书着重研究和介绍的是公共管理部门中的领导方法与艺术。

领导方法与艺术，是以组织中的领导关系为基础和前提条件的。领导关系是一种特殊的社会关系和人群关系。人们只要一踏入社会，就被纳入这种关系中来，或者是作为领导者或者是作为被领导者。因此，对于领导方法与艺术的研究和介绍，有着相当的重要性和必要性。

从公共管理和公共管理部门本身着手，本书首先介绍了有关行政管理的一系列理论知识，比如公共组织的划分和权力分配等，然后，从六个方面介绍了领导方法中的基本手段和途径，并强调了在此基础上应注意的明确的几项内容，例如领导责任，领导纪律。接下来的内容是在理论与实践的结合中展开的遵循由“一般到个别，由整体到局部”的逻辑顺序，本书还

从近十个方面深刻精辟的阐述了领导的艺术。崭新的思路、详尽的介绍、典型的事例、前所未有的深度，这一切共同构成了本书的一大特色——让人眼前为之一亮而又相当有效的方法，高雅与实用相辅相成的艺术。希望以此能给读者提供经验与方法，让更多的人受益，使更多的人掌握先进有效的管理艺术与方法，做一名成功的领导者，在自己的事业道路上蒸蒸日上、如愿以偿。

本书中有欠妥或粗疏漏误之处，渴望得到专家和读者们的批评、指证！

编 者

2001年10月

目 录

第一章 公共组织概论	(1)
1.1 行政管理和公共行政的关系.....	(1)
1.2 公共组织的目标.....	(7)
1.3 公共组织的机构设置.....	(7)
1.4 划分公共组织.....	(11)
1.5 公共组织的权力分配.....	(22)
1.6 公共组织的行政组织体系.....	(27)
第二章 行政领导	(35)
2.1 行政手段.....	(35)
2.2 法律手段.....	(36)
2.3 经济手段.....	(38)
2.4 教育手段.....	(40)
2.5 技术手段.....	(42)
第三章 公共领导者必备素质	(49)
3.1 领导意识.....	(49)
3.2 领导道德.....	(52)
3.3 行政责任.....	(54)
3.4 行政纪律.....	(56)

3.5	依法行政·····	(59)
3.6	行政监督·····	(62)
第四章	走近权力与运作权力的艺术 ·····	(69)
4.1	揭开权力的面纱·····	(69)
4.2	走近权力的技巧·····	(74)
4.3	艺术化的权力运用·····	(78)
4.4	学会对下属的管理·····	(83)
4.5	领导者要精于授权·····	(85)
4.6	防止权力异化·····	(90)
4.7	保证领导过程的持续与平稳·····	(92)
第五章	高效运作的领导集体艺术 ·····	(94)
5.1	组建领导集体的方法·····	(94)
5.2	人在其位，各谋其政·····	(100)
5.3	走动式管理·····	(102)
5.4	实战型目标管理·····	(103)
5.5	做高效率的领导·····	(110)
第六章	树立个人威信艺术 ·····	(116)
6.1	树立正确的权威观·····	(116)
6.2	使下级喜欢你而又怕你·····	(118)
6.3	影响威信的因素·····	(120)
6.4	树立威信的基本要求·····	(122)
6.5	功夫在诗外·····	(123)
第七章	危机管理艺术 ·····	(130)
7.1	狼烟四起的突发事件·····	(130)
7.2	危机中的实用应变术·····	(132)
7.3	明知山有虎偏向虎山行·····	(140)

第八章 决策艺术	(143)
8.1 决策面面观	(143)
8.2 决策中的智囊团	(151)
8.3 成功决策实例	(154)
第九章 沟通艺术	(165)
9.1 如何对待沟通	(165)
9.2 正式沟通	(167)
9.3 人和法则	(169)
9.4 从整体上沟通	(172)
9.5 会议沟通	(176)
9.6 面谈沟通和谈判沟通	(179)
9.7 肢体语言	(182)
第十章 识人艺术	(189)
10.1 识人总论	(189)
10.2 识人艺术	(202)
10.3 识十二法	(221)
第十一章 用人艺术	(223)
11.1 用人应坚持的原则	(223)
11.2 用人艺术纵横谈	(231)
11.3 用人的秘诀	(249)
第十二章 御人艺术	(251)
12.1 御人的原则与要求	(251)
12.2 御人的方法	(261)
第十三章 育人艺术	(295)
13.1 育人的方法	(295)
13.2 育人艺术	(307)

第十四章 领导权力误区	(318)
14.1 独断专行.....	(318)
14.2 优柔寡断.....	(324)
14.3 鼠目寸光.....	(328)
附录一：国外著名 MPA 培养院校巡礼	(335)
附录二：全国首批 MPA 试点院校巡礼	(356)
附录三：MPA 报考指南.....	(363)

第一章 公共组织概论

1.1 行政管理和公共行政的关系

政府的工作任务具有特征突出、性质特别的特点，这一点决定了围绕其进行的行政管理活动与政党活动不同，与工商企业管理、事业单位管理以及其他社会组织的管理不同。分析政府任务，客观地认识行政管理的性质、特点与职能，是正确实施行政管理的前提，是深入分析和处理各种行政现象的基础。如果一旦出现偏差，行政管理的扭曲或失误将无法避免。

行政、行政管理和公共行政，三者都是行政管理学中最基础的概念。虽然其称谓略有不同，各学者对其含义的理解也略有差异，但三者并无实质上的区别。因此在目前我国行政管理学领域中，指的基本上是同一对象。

“行政”二字，在中国历史悠久。在距今 2000 多年前撰写的《左传》中，就记载着“行其政事”、“行其政令”。在距今 2700 多年前编撰的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍上出现的有关“行政”的概念，其含义明确表明是指管理国家的政事。在中国通用的词典里，“行政”被界定为国家政务的管理。在国外，就出现了与中文叫“行

政”相类似的词汇。2000 多年前古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”这个词。国际上普遍采用的《社会科学大辞典》，把“行政”的解释为：对国家事务的管理。

“行政管理”的这一名称源于科学管理的兴起，而且向行政渗透，使“行政”从政治性的管理向程序化和技术性演变，然后管理学和行政管理学相互融合，共同发展的情形便出现了“行政管理”概念丰富了“行政”概念原有的内涵，但两者所指的仍然是同一个对象。我国行政管理学的发展与管理学的发展有着密切的联系。改革开放以后，管理的重要性开始在我国得到普遍的认同，大家纷纷学管理，讲管理。这样，一方面强调了行政也是一种管理；另一方面，也强调了行政又区别于其他一些管理，如企业管理等。我国行政管理学重新受到关注，并获得快速发展因此我国这一阶段的行政著作多都把“行政”称为“行政管理”。如此一来，既强调了行政属于管理范畴，也没有疏忽行政区别于其他的管理。

“行政”又称作“公共行政”，它突出强调了行政管理公共性这一重要特征，这是行政管理与其他管理的一个重要区别，也是行政管理学最需要着力探讨的领域。

总之，行政、行政管理、公共行政，是同一概念的不同表达方式，其基本含义是指国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。在我国，是指国家最高权力机关（人大）的执行机关的各级人民政府的工作。

不能忽略在企业和事业单位中，也有使用行政和行政管理概念的情况。因此，广义行政管理包括企事业和其他单位行政管理，而狭义行政管理指政府所从事的行政管理。尽管两者在某些管理原理上有共通之处，但管理的性质与特点存在很大差别。需要特别指出的是本书所使用的是狭义行政管理概念。

从本质上讲行政管理行使公共权力、管理公共事务、谋求公共利益并承担公共责任的管理活动，特点非常突出。

一、行使公共权力

宪法、法律规定公共权力，由社会和公民所认同的公共权威。在国家产生之后其集中表现为国家权力，包括立法权、司法权等。

在我国，行使行政权的国家机关是政府，行使司法权的法院、检察院与其并行，分别独立行使行政职能与司法职能。政府的权力属于人民，人民通过人民代表大会及其常务委员会给政府授权，政府作为人大的执行机关，对人大负责，对人民负责。中国共产党的路线、方针、政策，通过人民代表大会转化为公共权力。政府在党的领导下，通过行使公共权力，贯彻执行党的路线、方针和政策。各人民团体、各社会组织、企事业单位和公民个人，共同服从于公共权力和各级政府的管理。在党、国家机关和人民的共同监督下，政府行使公共权力，为人民服务。

总之，公共权力代表着国家的意志，具有极高的权威性和极强的约束力。行政管理部门行使公共权力，决定其具体管理活动的权威性、政治性和强制性。

二、管理公共事务

行政管理的任务是对公共事务的管理，它需要行使公共权力。随着社会生活和社会分工越来越复杂化，如今，政府管理的内容和范围在不断扩展。依照传统观念所有的社会公共事务和国家内部事务都是政府的份内事，现代西方新公共行政管理主张在公共服务领域内引入市场机制，鼓励私人机构、社会和

社会组织参与公共服务。但是公共事务管理属于政府职责范围是不可否认的。行政管理行使公共权力，管理公共事务的性质，使它与企业、事业单位从权限到职能都有着本质上的区别。一般来说，凡是公民可以自理的事情，凡是企、事业单位内部的事情，政府都不必干预和插手管理。在计划经济时期，我国政府无所不包，无所不管，扮演了全能的角色。事实证明，政府并没有这么大的能量，其结果不但导致行政低效率，导致政府规模失控，造成国家大量人力、物力、财力的浪费。同时，又剥夺了单位和公民应有的自主权，压抑了他们的主动性和创造性。当前，政府必须适应市场经济的要求，加快职能转变，坚决从“全能”的误区中走出来。

行政管理以公共事务管理为基本职能，决定了它的具体管理有明显的特征。

三、谋求公共利益

行政管理行使公共权力、管理公共事务，又决定了其宗旨必须是为公共利益。公共是相对于个人或局部而言的，因而从本质上说公共权力、公共事务，就是要代表和获取社会大多数人的全局性的公共利益，或称“公众的利益”。

企业、事业单位，权益独立，他们在国家的法律法规规范下，自主经营，在向社会提供物质产品和各种服务同时，实现组织目标，并获取应得的收益。政府作为国家的行政机关，行使公共权力，管理公共事务，不具有自身特殊的利益。各级政府机关及其工作人员，除了依法获得其应得的报酬和享受合法的福利以外，不得以任何形式谋求部门与个人的特殊利益。共产党员，国家公务员要胸怀祖国和人民，成为全心全意为人民服务的“公仆”，而这边是行政管理对职业的要求，西方资本

主义国家也不例外。德、法等国认为，政府不仅要以权力统治、以权益保障为满足，而且要依靠公共权力，为社会提供更多的服务。当前，我国政府管理中存在的以权谋私等种种丑恶的腐败现象，是对“全心全意为人民服务”根本宗旨的背叛，与行政管理的性质相违背，必须科学管理和严厉监控。

行政管理的性质，决定其具有鲜明的非营利性、服务性、全局性等特点。

四、承担公共责任

在依法行使公共行政权力，管理公共事务，代表和实现公共利益的同时，必须承担公共责任，这是理所当然的。现在，我国的政府管理，没有公共行政的责任心和使命感，强硬的公共行政责任的追究机制也不健全，这一点是相当致命的。政府管理是在高度政治环境中运作的，相应的政府官员应是高度负责的，这就决定着并时刻意识到办任何事都有一个对谁负责、负什么责的问题，从而构成行政责任机制。

在我国，行政责任体系主要有五个方面的内容：一是对国家和人民负法律责任，包括民事责任、经济责任等，任何政府和政府工作人员，都必须依法行政，依法管理；二是对执政党——中国共产党负政治责任，包括贯彻和执行党的基本路线、方针、政策，上级和本级党的决议决定等；三是对国家权力机关负执行责任，包括执行国家的宪法、法律、行政法规以及上级和本级人民代表大会的决议、决定等；四是对中央政府和上级行政机关负行政责任，包括执行国务院的行政法规和国务院各部委的规章，国务院和上级、本级政府的决议、决定、命令等；五是对公民和社会负公仆责任，主要指对社会和人民负责、工作努力等方面。

行政管理这一方面的性质，决定了其具体管理活动的合法性、规范性、合理性特点。

履行自己的管理职能，圆满完成政府的管理任务，可以说，这就是行政管理工作的目标。但政府任务非常具体和庞杂，同时人员状况、资源投入、环境变化等多方面的因素变化多端。因此，行政管理的一般目标具体包括以下三个方面的内容：

1. 取得工作的成果

理论与实践表明，行政管理是各级政府的工作任务与目标实现的方式与途径，而要实现目标或要完成任务，都不能不取得一定成果。如果任务未能完成，目标未能实现，不论其原因是行政行为不当、行政程序不合，或是人事、财务、事务管理未能配合，或组织不健全等。都是行政管理工作的失误，即未取得预期的成果、工作未达标。

2. 满足公务员的合理需求

各级政府机关的工作人员，固然须为机关完成任务达成目标而尽心尽力，但机关工作人员也有其个人的需要与愿望，此种需要与愿望，有的属于物质生活方面，有的属于精神生活方面。机关工作人员努力工作的另一目的，则希望因此而能满足自己的需要与实现自己的愿望。

3. 追求管理的高效率

各政府机关的任务与目标，不但要获得成果，而且在完成任务与达成目标的过程中，具有较高的效率。如：行政行为有效，组织健全，行政程序简明。以求以最小限度的时间和人力、物力、财力，工作出最大限度的工作效果，工作内容和成绩。