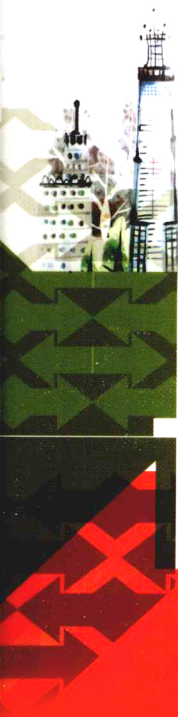


21 SHIJI GONGGONG
XINGZHENG XILIE JIAOCAI



行政领导学

中国人民大学行政管理学系 ◎ 组编

主 编 ◎ 朱立言

副主编 ◎ 刘兰华

(修订版)

21 世纪公共行政系列教材

行政领导学（修订版）

中国人民大学行政管理学系 组编

主 编 朱立言

副主编 刘兰华

中国人民大学出版社

• 北京 •

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，已经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展而日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获取了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学和科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界和实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

公共管理实践的蓬勃发展，推动着行政领导学知识的更新。行政领导学作为新兴的、应用型的专业知识，正日益显示出旺盛的生命力，因而也成为人们学习、研究的重要领域。

作为公共管理、行政管理学科的主干课程之一，行政领导学主要研究和阐述公共行政管理中领导活动的规律、特点和艺术，从而形成新的知识。其目的是运用这类知识开发领导能力，提高领导绩效，培养未来的领导者。学习和研究行政领导学不仅对培养造就优秀公共行政领导人才有重要意义，而且可以丰富和完善人生，对个人生活也有重要意义。

2004年，应中国人民大学出版社之邀，我们编写了《行政领导学》这本教材，对领导主体、领导客体、领导体制、领导过程、领导方法、领导艺术、领导发展、领导绩效、领导者修养等实践中较为迫切的问题加以阐述，并试图运用新的理论知识和分析工具予以论证说明。在编写过程中，我们力求体现三大特色，即理论上的创新性、实践中的针对性和写作中的通俗性。

教材出版后，得到广大一线教师的好评，除作为高校教材，还在党校、行政学院及干部培训中使用，影响较为广泛，曾多次印刷。本次修订，根据时代的发展和最新研究成果，对全书内容文字做了必要的调整修改，删除了每章前原有的

案例，增写了两章新内容，总字数大体不变。参加本版编写的有朱立言、刘兰华、孙健、雷强、李传军、孔昭林、高慧军、薛博、张宏天、张文灿、陈彬，最后由朱立言、刘兰华统改、定稿。中国人民大学出版社的刘晶、朱海燕同志为本书付出了辛勤的劳动，谨致以诚挚的谢意。

朱立言 刘兰华

2010年6月3日

行政领导学是公共管理、行政管理学科的主干课程之一，主要研究和阐述公共行政管理中领导活动的规律、特点和艺术，因而形成新的知识。目的是运用这类知识开发领导能力，提高领导绩效，培养未来的领导者。学习和研究行政领导学不仅对培养造就优秀公共行政领导人才有重要意义，而且可以丰富和完善人生，对个人生活也有重要意义。

行政领导学是行政学和领导科学的交叉研究领域，其研究对象和范围将在导论中进行探讨。全书重点阐述了领导主体、领导客体、领导体制、领导过程、领导方法、领导艺术、领导发展、领导绩效、领导者修养等实践中迫切的问题，并试图运用新的理论知识和分析工具予以论证说明。全书追求三点特色：一是理论上的创新性。基本概念和一些基本理论都努力体现时代精神，吸纳最新的科研成果和实践经验。二是实践中的针对性。注重人们关注的现实问题，回应现实需要，而不是建构体系或追求内容的全面，这也避免了与其他课程的重复。三是写作中的通俗性。文风追求简洁明快，便于与采用案例教学、研讨、模拟训练、社会调查等方法统一起来。通俗性其实是很高的境界，康德说，科学研究是深奥的，但它的表述应该是通俗的。上述三点是作者努力追求的目标。

本书除主编外，参加编写的还有雷强、李传军、孔昭林、张文灿、陈彬、刘

兰华等同志，最后由主编统改定稿。具体分工是：导论（朱立言）；第一章（朱立言）；第二章（朱立言，雷强）；第三章（朱立言，雷强）；第四章（孔昭林，李传军）；第五章（雷强）；第六章（朱立言，雷强）；第七章（雷强）；第八章（朱立言）；第九章（朱立言，雷强）；第十章（朱立言，李传军）；第十一章（雷强）；第十二章（朱立言）；附录（张文灿）。陈彬、刘兰华参加了部分书稿的文字整理工作。中国人民大学出版社的刘晶同志为本书付出了辛勤的劳动，谨致以诚挚的谢意。

朱立言

2004年2月14日第一稿

2004年6月2日第二稿

导论 行政领导学的研究领域	1
第一章 领导工作是科学与艺术的统一	10
第一节 领导工作是人类自觉的实践活动	10
第二节 领导经验、领导理论的历史发展	15
第三节 领导艺术	20
第四节 领导与管理的关系	23
第二章 关于领导的基本概念	28
第一节 领导者	28
第二节 追随者	34
第三节 领导环境	38
第三章 公共行政领导角色	45
第一节 领导角色论	45
第二节 韦伯的行政官僚理论	51
第三节 公共行政领导者与工商企业领导者	55
第四节 成功的领导者和有效的领导者	60
第四章 领导体制与领导集体	67
第一节 领导体制的内容和作用	67

第二节	领导体制的演进与类型	72
第三节	领导集体	77
第四节	领导集体的有效领导	81
第五章	西方领导理论	87
第一节	特质理论	87
第二节	领导行为和风格理论	91
第三节	领导权变理论	99
第四节	领导替代理论和自我领导理论	106
第六章	领导者素质	110
第一节	领导者素质理论及其变迁	110
第二节	公共行政领导者素质	113
第三节	中国古代领导者素质理论	119
第七章	领导者形象和魅力	124
第一节	领导者形象及其建设	124
第二节	魅力与领导魅力	128
第三节	领导魅力的构成与培植	132
第八章	公共行政领导用人之道	140
第一节	用人上的两条路线	140
第二节	知人与合理用人	144
第三节	领导绩效考评	150
第四节	领导绩效考评的方法与程序	156
第九章	领导活动中的人际关系	164
第一节	领导活动中的上级关系	164
第二节	副职要领	169
第三节	处理下级关系的艺术	175
第四节	黄金定律与白金法则	179
第十章	领导与沟通	183
第一节	沟通的特点与功能	183
第二节	沟通的机制与效率	187
第三节	领导者与有效沟通	192
第十一章	领导的语言艺术	197
第一节	领导者的语言智慧	197
第二节	领导者的演说艺术	201

第三节 领导者谈话和倾听技巧·····	204
第十二章 领导与媒体 ·····	209
第一节 领导与媒体的关系及实践意义·····	209
第二节 领导者的公共形象·····	214
第十三章 领导发展 ·····	220
第一节 领导发展的含义及其特征·····	220
第二节 领导自身发展·····	222
第三节 组织发展·····	225
第四节 下属发展·····	230
第十四章 领导者修养 ·····	238
第一节 读书·····	238
第二节 自处与自尊·····	244
第三节 自控·····	249
参考书目 ·····	256

行政领导学的 研究领域

行政领导学是行政学和领导科学的研究领域，它探讨政府部门及非政府公共机构的领导者进行领导活动的规律、特点和艺术，以便应用这些知识来开发领导能力，改善领导的有效性，开发领导潜能，培养强有力的公共部门领导者。

一、行政的概念

研究“行政领导学”的理论前提，是对“行政”或者“公共行政”的理解，这是一个难以用一句话表述清楚的概念。因为它作为人类社会一项重要的实践活动，总是处在历史的发展和变动中。它活动的范围非常广泛，活动的形式、手段复杂多样，对人们日常生活的影响也十分深远，因之又势必与社会中其他的实践活动产生复杂的互动关系。这就决定了要为公共行政实践活动范围找到清楚的界限，并用抽象的文字予以明确的定义，达成共识，是一件很困难的事情。

亚当·斯密曾提出了政府及公共行政人员应尽的三项职能：（1）保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯。（2）尽可能保护社会上的个人，使之不受社会上任何其他人的侵犯和压迫。（3）建设并维持某些公共事业及公共设施。^①

① 参见[英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因研究》，252页，北京，商务印书馆，1974。

马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”》一文中，则得出了行政是国家的组织活动的基本结论。

自行政学这一学科诞生以来，学者们对行政的概念有诸多表述，代表性的观点有以下几种。

威尔逊在《行政学之研究》一书中认为，行政是一切国家所共有的相似性很强的工作，是行动中的政府，是政府在执行和操作方面最显眼的部分，政治是政府在重大而且带普遍性事项方面的国家活动，而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动，是合法的、明细而且系统的执行活动。

古德诺在《政治与行政》一书中认为，在所有的政府体制中都存在两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。政府的这两种功能可以分别称作“政治”与“行政”。

怀特在《行政学导论》一书中认为，行政是完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作，即对其部属所采取的指挥、协调和控制活动。

古利克在《行政科学论文集》一书中认为，从工作着眼，行政就是 POS-DCORB，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算七种职能。

费富纳在《公共行政》一书中说，行政就是一些人为完成政府任务所作的协调努力，是集体努力与合作的艺术。

魏劳毕在《行政学原理》一书中认为，行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。

西蒙等人所著的《行政学原理》认为，行政是为达到共同目的而合作的集体行动。

二、公共行政的定义及内涵

在近年来美国对公共行政的研究中，美国著名的公共行政学者斯蒂尔曼在其著作《公共行政的序言：对主题和方向的一个追寻》一书中，检视了六本较为重要的公共行政教科书，发现这些教科书的作者对当代公共行政的认同仍然缺乏共识，以下便是他所列举的这些教科书中关于公共行政的定义：

(1) 公共行政就是生产那些被计划用来供应公民消费者 (citizen consumers) 需求的财货和服务。

(2) 通常当政府在做某件事情时，便是其员工采取实际行动的时候。实际上就是这些员工收集垃圾、检验货品、征收税捐、开立罚单以及从事其他无数涉及“政府的工作”之行动——公共行政之行动。

(3) 传统上，公共行政被认为是政府实现目的的部分，它必须包含所有那些涉及实现民选官员政策的活动，以及一些与其政策发展有关的活动，公共行政便

是那些紧跟在最近选举诺言和选举之夜欢呼后面的所有活动。

(4) 公共行政是：1) 在公共环境中一项合作性的团队努力。2) 包括所有三个部门——行政、立法、司法——以及它们彼此之间的关系。3) 在公共政策的形成中具有重要作用，因此乃是政治过程的一部分。4) 在某些方面，与私部门行政有显著不同。5) 在为社群提供服务时，与许多私人团体和个人有密切的合作关系。

(5) 公共行政乃是运用管理的、政治的和法律的理论及过程来实现立法、行政和司法等政府部门的指令，以提供整体社会及其一些部分所需的管制与服务功能。

(6) 公共行政乃是理论与实务的一种广泛及模糊的组合，它的目的是促进对政府及其与所治理的社会之间的关系有一个更佳的理解，同时亦鼓励公共政策更能回应社会的需求。它期望促进一些符合效能、效率原则以及能够实现公民更深层之人性需求的管理实务。

从上述学者的定义中，斯蒂尔曼勾勒出公共行政的一般意义，包括下列几个方面：

第一，政府的行政部门（当然它在许多方面也与立法和司法部门有关）。

第二，公共政策的形成与执行。

第三，它牵涉为了履行政府基本任务有关之人类行为及合作性的人群努力等极广泛的问题。

第四，在许多方面它是与私部门行政极为不同的领域，但也有与私部门行政重叠之处。

第五，关注于（公共）财货与服务的生产。

第六，关注于理论与实务两者。

应该说，斯蒂尔曼对公共行政基本内涵的上述概括有一定的代表性，人们对这些基本内涵的理解是相同或相近的。例如台湾著名行政学者张润书认为，公共行政与政府或公共团体的一切活动有关，不论是从政治的、管理的或公共政策的观点来看，都脱离不了政府的范围，这也正是（公共）行政之与企业管理的最大不同……（公共）行政的含义归纳如下：（1）与公众有关的事务，须由政府或公共团体来处理。（2）涉及政府部门的组织与人员。（3）政策的形成、执行与评估。（4）运用管理的方法以完成政府机关的任务与使命。（5）以公法为基础的管理艺术。^①

① 参见吴景愚：《行政学》，4~6页，台北，三民书局，1996。

以上便是人们对“公共行政”这一概念的理解。当然，公共行政是在实践中发展的，人们对它的认识也随着实践的发展而发展。国际上是这样，国内随着改革的深入和开放的扩大，也是这样。比如，人们可以明显地看到，当前国内的公共行政有两点最显著的变化：一是公共行政领域的扩大；二是政府自身的改革。这些都对公共行政中的领导提出了新的要求，或使一些领导者加入公共行政领导行列中来。

三、公共行政的变化

公共行政领域的扩大，是说自从公共行政成为政府处理一般社会问题的主要工具以来，新的社会问题使政府的工作范围不断扩展，实际工作者和学者们都明显扩大了公共行政的领域。随着技术的迅速传播、人口的增长和流动变化、服务行业的兴起、城市和交通的发展、环境保护的加强、社会保障和医疗保健的普遍化、社会犯罪与治安问题的凸显、全球市场一体化的趋势等，公共行政在社会生活中的作用越来越重要。它渗透到社会生活的各个方面，从摇篮到坟墓，科技含量不断增加，领域日益扩大。

政府自身的改革与上述变化相关，这就是公共行政主体的多元化。政府不能包揽一切社会公共事务，政府要转向更加民主的管理模式，因此政府改革成为当代的潮流。这种改革尽管名目、口号繁多，各国国情不尽相同，人们的理解也不尽一致，如“重塑政府”、“小政府、大社会”、“小机构、大服务”、“企业家政府”、“网络化政府”等，但大都是围绕着政府转变职能，理顺与市场、社会、企业及自身内部等方方面面的关系，精简机构、提高效率进行的。经过改革，政府权力下放、权力外移，虽然政府依然是公共行政最主要、最权威的主体，但一些相应的人民团体、事业单位、社会中介组织也加入到公共行政的主体中来，管理社会公共事务，成为公共部门。

从国际上看，特别是第二次世界大战以后，随着行政权的扩大，政府管理经济与社会各方面事务的形式也发生了重大变化。如政府直接投资办企业，提供公共物品；直接开办公立学校，使更多的平民子女接受国民教育；授权委托其他社会组织形式，分担部分社会事务管理责任等。因而，具有原公共部门一部分内在性质的组织范围明显扩大了。在广义上，它也包括在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院以及得到行政授权的机构等。从目前我国国内的情况来看，国有大中型企业的领导在管理体制和自身要求等方面，与公共行政部门的领导有许多相同之处。但前者作为营利性组织，与后者作为非营利性组织又有许多不同的方面，应该属于工商管理研究的范畴，所以不能作为本书研究的主题。但是这并不妨碍对二者进行比较研究，以达到相互借鉴的目的。应该说，对

其中任何一方的深入研究，都会加深对另一方的认识和理解。

四、公共行政的特质

上述定义和公共行政的变化，使我们认识到公共行政有其自身独特的性质。这些都是需要我们认真研究的问题。公共行政的独特性质也就决定着公共行政领导者的特质。我们认为，公共行政的独特性质是多方面的，主要表现在以下几点：

1. 公共行政与政治密不可分

公共行政总体上说是国家的行政，即国家意志的贯彻执行，是整个国家活动的一部分，它不同于私人的、个别人的管理。因此，公共行政的性质必然与整个国家政权的性质相一致。公共行政组织官员的任命、公共政策的设计和方向等，都有着政治上的考量；公共管理中首要的管理、实质的管理，便是政治管理。所以，公共性绝不意味着政治的淡化；相反，越具公共性，越说明受到政治控制与影响的程度。

2. 公共行政深受法律规章和规则程序的限制

公共部门及其管理活动行使公共权力，其合法性、合理性和应承担的公共责任都是以法律为基础的。因此，公共行政必须依照宪法、法律、法规和规章的授权和规定，依照必要的程序来履行职责。只有这样才能维护社会公正和秩序，规范公共组织自身及其人员的行为，保护公民的合法权益。公共行政中的职责、权限、政策、程序、服务对象等，都不能主观任意改动，公务人员的自由裁量权必须限制在法定的范围内。

3. 公共行政具有权威性和强制性

公共行政的主体是政府，政府是社会的权力中心，充当着社会公共利益代表的角色，掌握公共权力和国家机器，因此具有一般社会组织不具有的权威性、统一性、强制性、排他性。所以公共行政具有的权威性和强制性的特质，是一种以强制力为后盾的公共管理活动，这也是公共行政自身的任务所要求的。政府以外参与公共管理的其他公共机构和组织，也必须得到政府的支持和授权。而社会中的每一位成员都要服从政府，不能像与企业打交道那样“货比三家”，因不满意而随意变更交易对象。

4. 公共行政更注重于权力的制衡，西方称为“权威的割裂”（fragmentation of authority）

公共行政部门行使的公权力与具体工商部门等行使的私权力（或称协议权力）有着本质的不同，前者是对全社会行使法律赋予的权力，后者的作用范围仅限于本部门，不能到社会上“发号施令”。公权力在整个社会政治、经济生活领

域中远比私权力重要，因此二者的权力结构截然不同。前者注重对权力的分割、制约，防止权力的专制、滥用；后者强调权力的集中统一和高效率，以利于本组织的生存与竞争。所以，公共行政部门虽然很注重层级节制的权威（hierarchical authority），但许多公共组织除了要向其上级行政单位负责外，同时还要考虑其服务对象、立法司法机关和人民团体的要求，强调权力体系运行机制中的相互制衡，这集中体现了公共行政的“公共性”取向。一般来说，社会发展越是民主，就越注重于权力的制衡，不允许有绝对的权力。西方国家则是强调政治权威的分立与制衡。

5. 公共行政受到高度的公共监督（public scrutiny）

这主要指公共组织及其活动的公开透明性（visibility），其所作所为好像是玻璃缸里的金鱼一样，接受社会公众、舆论及监察机关的检察与监督。许多国家都设有“阳光法案”（sunshine laws）、政府采购法、公职人员财产申报法等。公民对公共组织及其工作人员违法失职行为有权也有合法途径进行申诉、检举和控告。

6. 公共行政受市场竞争的影响较小

政府与市场是两种不同的体制，前者建立在政治权威的基础上，后者建立在自由交换的基础上。政府向全社会提供公共物品和服务，统称为公共产品。公共产品有两个显著特点：非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，也就是供给的共同性。非排他性是指使用者不能被排斥在对该物品的消费之外，即个人消费排他的无效性。这些特点使得对公共产品的消费实行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这些产品的积极性。加之公共产品自身又具有规模性的要求，即只有达到一定的规模后才能体现应有的效益，这就要求有较强的投资能力，长期地、持续地、不断地投入，经济回报率却很低、很慢，甚至没有回报，这非私人 and 工商企业组织可以负担。这样一来，公共产品就只能是或主要是由政府提供。由于政府是唯一的生产者，自然没有市场竞争的问题。

与公共产品对应的私人商品，是具有竞争性和排他性的商品。人们不付费，就不能参观私人花园门廊里的雕像，但无法阻止那些不付费的人们观看城市中央广场上的雕塑。全国性的公共产品，诸如国防、治安、国家发展战略、公共秩序、公共环境、公共设施等，使全国受益；地方性的公共产品，如环保、乡村公路等，使较小的地区受益。

7. 公共行政的组织目标相对抽象而不易衡量

公共组织的目标是创造和实现公共利益，追求的是社会公平与正义的至高无