

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA
福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

公共领导学

陈振华 编著

福建人民出版社

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

公共领导学

陈振华 编著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共领导学/陈振华编著. 福州: 福建人民出版社,
2003. 3

(新编福建省国家公务员培训系列教材)

ISBN 7-211-04276-1

I. 公... II. 陈... III. 领导学—干部教育—教材
IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 096131 号

新编福建省国家公务员培训系列教材

公共领导学

GONGGONG LINGDAOXUE

陈振华 编著

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

福建地质印刷厂印刷

(福州塔头路 2 号 邮编: 350011)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 10.25 印张 2 插页 242 千字

2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—10000

ISBN 7-211-04276-1

D·365 定价: 18.70 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换

序 言

中 华 人 民 公 共 管 理 学 院

按照《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的要求，公务员培训正步入法制化、规范化、科学化的轨道，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训体系正在初步形成。

21 世纪以信息技术为代表的科技革命对各领域的影响不断加深，国际经济结构调整加速，经济全球化明显加快等新形势、新变化的出现以及我国加入世界贸易组织（WTO）对行政体制的改革提出了新的要求，对政府公共服务提出了新的挑战。因此，加大公务员培训的力度，把公务员培训教育放在国民经济和社会事业发展中的突出地位，树立培训教育是政府最有效投资的理念，围绕福建省“十五”规划的战略目标，努力培养造就一批信念坚定、思想过硬、业务精通的高素质公务员队伍，已成为公务员队伍建设的一个重要课题。

加强培训教材建设是开展公务员培训的一项重要基础性、战略性和前瞻性工作。福建省人事厅和福建行政学院组织省内专家、学者，依照公务员培训客观规律，参照公共管理硕士（MPA）教育的教材，重新编写福建省国家公务员培训系列教材，

这是一件很有意义的事。它不仅是推进公务员培训教学改革的重要切入点，而且是提高教学质量的关键环节和核心问题。

由福建省人事厅和福建行政学院共同组织编写的这套新编福建省国家公务员培训系列教材有《加入世界贸易组织与中国行政管理改革》、《公共行政管理学》、《政府经济学》、《公共政策学》、《行政法学》、《政府人力资源管理》、《公共领导学》、《行政伦理学》、《管理案例教学的理论与应用》等九种。

整套系列教材的编写，坚持以邓小平理论、江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，以贯彻落实《中共中央关于印发〈2001—2005年全国干部教育培训规则〉的通知》（中发〔2001〕4号）文件的精神为宗旨，结合公务员培训的实际需要，立足于为公务员培训工作和各级政府决策服务的指导思想，具有知识面宽、重点突出、内容精练等特点。在编写上突出了几个重要原则：一是突出实用性。在适当照顾学科理论性和系统性的同时，将原理的阐述与案例分析相结合，突出其实际的应用性，力求提高公务员运用知识分析、解决问题的能力。二是强调针对性。根据公务员培训的特点，对学科内容进行合理取舍，突出重点、要点。三是适度的超前性。随着我国加入世界贸易组织，政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能与角色也正在发生着深刻的变化。转变政府职能，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，政府公务员应首先转变观念，优化知识结构，提高现代行政管理水平。为此，教材的内容结构、知识体系不仅要体现公务员培训要适应时代要求的特色，还要具有适度的超前性。四是保证适用性。在系列教材的编写体例、篇章结构等方面适应公务员培训的需要，保证公务员培训教学活动的顺利进行。

公务员培训工作是一项实践性很强的工作，公务员培训教材的建设更需要在实践中不断地进行研究与探索。愿这套系列教材

在培训实践中不断总结、完善和提高，愿更多的同志关心和研究公务员培训的问题，也愿有更多的力作问世，促进国家公务员培训教材的建设，提高公务员培训质量，为建设高素质、专业化的国家公务员队伍作贡献。

2002 年 4 月

目 录

第 1 章 领导学的兴起和发展	1
第 1 节 领导学兴起的历史条件	2
第 2 节 领导学的发展	9
第 2 章 领导学的界定和研究对象	16
第 1 节 领导学的界定	16
第 2 节 领导学的研究对象和内容	20
第 3 节 领导学的学科特点	25
第 3 章 领导的起源与发展	31
第 1 节 领导的产生	31
第 2 节 领导的发展	35
第 3 节 新型领导发展的趋势	38
第 4 章 领导的科学概念	42
第 1 节 领导的界定	42
第 2 节 领导与管理的区别和联系	46
第 3 节 领导的性质	49

第 5 章 领导三要素	54
第 1 节 领导者	54
第 2 节 被领导者	60
第 3 节 领导环境	63
第 6 章 领导活动的一般规律	73
第 1 节 领导活动的基本矛盾	73
第 2 节 领导活动的主体主导律	76
第 3 节 领导活动的反馈调节律	78
第 4 节 领导活动的统御律	81
第 7 章 决 策	85
第 1 节 决策概述	85
第 2 节 决策方法与西方典型决策模式	95
第 3 节 现代决策体制的结构	101
第 4 节 领导者的决断力	107
第 8 章 用 人	114
第 1 节 用人在领导活动中的地位	114
第 2 节 选用人才的标准与途径	117
第 3 节 用人的艺术	126
第 4 节 激励的理论与方法	137
第 9 章 协调与沟通	154
第 1 节 冲突的理性分析与对策	154
第 2 节 协调与协调艺术	160
第 3 节 沟通与沟通艺术	164

第 10 章 控 制	169
第 1 节 控制的概念、类型和原理	169
第 2 节 控制的基本方法	173
第 11 章 领导方法	178
第 1 节 领导方法概述	178
第 2 节 基本领导方法	184
第 3 节 具体领导方法	192
第 12 章 领导方式	204
第 1 节 领导方式概述	204
第 2 节 领导方式的选择	208
第 3 节 领导模式	211
第 13 章 行使权力的方法	223
第 1 节 领导者的权力观	223
第 2 节 领导者行使权力的方法	226
第 3 节 用权的艺术与误区	235
第 14 章 处理人际关系的方法	239
第 1 节 处理与上级关系的方法	239
第 2 节 处理与下级关系的方法	244
第 3 节 处理与同级关系的方法	250
第 4 节 处理与副职关系的方法	253
第 15 章 领导者思维方法	256
第 1 节 领导者思维方法概述	256

第 2 节	领导者的常规思维与非常规思维·····	260
第 3 节	领导者的创造性思维·····	263
第 16 章	领导体制·····	268
第 1 节	领导体制概述·····	268
第 2 节	领导体制的类型·····	271
第 3 节	领导体制的影响因素及其变化发展规律·····	276
第 17 章	领导体制改革·····	280
第 1 节	我国领导体制的发展过程与基本特征·····	280
第 2 节	领导体制改革的必要性·····	283
第 3 节	领导体制改革的目标、原则和主要内容·····	285
第 18 章	领导素质理论·····	295
第 1 节	领导素质理论的发展·····	295
第 2 节	领导素质概述·····	299
第 3 节	领导者素质的修养·····	304
第 4 节	领导班子的素质结构·····	313
参考文献	·····	318
后 记	·····	320

第 1 章

领导学的兴起和发展

领导活动作为人类社会的现象，自古有之。领导学作为一门实际而又重要的学问，几乎与人类历史一样悠久。在古代，对领导活动就有所探索，并且留下了某些有价值的思想。但由于历史的局限，当时没有也不可能形成一门专门的学科。把领导工作作为一门专门学问来研究，则是现代社会条件下出现的。

从学科建设的实际情况看，领导学开始于 20 世纪 30 年代。19 世纪欧洲完成工业革命以后，机器大生产成为主要的生产形式。生产量的巨大增长，企业规模越来越大，组织形式日益复杂，引起了对管理人员的大量需求，管理阶层迅速兴起。这种趋势客观上要求企业的领导权和管理权相对分离。1841 年，美国东部一家铁路企业，由于经营不善，在州议会的干预下，被迫进行了领导体制的改革，老板只参与利润的分配，不再参与管理。这是美国第一家由经理人员管理的企业，它向全世界宣告了“经理制”的正式诞生，实现了企业所有权、领导权与管理权的分离。它标志着领导活动与管理活动相对脱离的初级阶段的开端。随着社会生产的进一步发展，领导活动与管理活动的分离加快了步伐。20 世纪 30 年代以来，国外一些管理学者开始了对领导理论的研究，探讨领导的概念、领导者在管理中的地位和作用、领导的功能以及领导者的素质等问题，提出了各种各样的领导理论和领导模式。

在我国，党的十一届三中全会以来，关于如何实现领导科学化的问题，日益引起各方的重视，开展了对领导学的理论研究。

第 1 节 领导学兴起的历史条件

任何一种科学理论的产生，绝不是偶然的。它是人们实践活动的需要，由实践赋予活力，给以推动，并接受实践检验。同时，学科的产生，还必须有必要的技术准备和成熟的理论前提。领导学的兴起也是如此，它是同社会化大生产联系在一起的，是和现代科学技术发展结合在一起的。

一、社会化大生产的客观要求

在小生产条件下，由于规模小，技术落后，联系不广，变化迟缓，与之相适应的领导方式与方法，主要是凭借领导者个人的阅历、知识和智慧。他们有时也采纳幕僚的计策，但基本上是靠领导者个人的经验。到了现代，特别是 20 世纪 30 年代以来，生产规模越来越大，专业分工越来越细，社会联系越来越密切，社会生产力迅猛发展，生产方式由自然经济的小生产进入工业经济的社会化大生产。这种社会化大生产的特点是：

1. 社会活动越来越复杂。社会化大生产这种社会活动的复杂性，主要表现为三个“大”，即大企业、大工程、大科学。

(1) 大企业。社会化大生产与小生产截然不同，它是一个大的经济系统，规模庞大，结构复杂，目标多样，功能综合，从市场调查、预测规划到科学研究、技术开发、产品研制、工厂生产，再到储存运输、流通销售、市场服务等，组成一个整体的一环扣一环的经济循环圈。如美国电话电报公司 (AT&T)，有包括公司、政府和个人在内的 8000 多万个客户，年营业额逾 620 亿美元，员工 15 万人。这样的大公司，实际上是一个自成体系的“经济王国”。当前更出现一种倾向，在大企业的基础上合股经营，

形成一种企业集合体，美国称为“利益集团”，日本称为“企业集团”。跨国公司的发展就是大企业的典型例证。

(2) 大工程。随着社会的发展，生产力的进步，科学的发达，工程越搞越大。如北欧好几个国家联合建造的北欧电力网工程，拥有火力、水力、核力等几百个发电站、变电所，每个发电站又包括许多发电机组以及大量配电设备和输电线路，整个工程规模很大，可向北欧好几个国家的 2000 万居民和工业供电。就是在建筑业上也向大工程发展。马来西亚吉隆坡石油大厦，号称“世界第一高楼”，建于 1998 年，高 452 米；2001 年 9 月 11 日被恐怖分子驾机撞毁的世界贸易中心，建于 1972 年，高 417 米；我国的上海金茂大厦，建于 1998 年，高 421 米。我国正在建设的三峡工程，就是属于大工程。

(3) 大科学。大企业、大工程一般都具有多目标、多因素、多变量的综合应用科学技术的特征，这就需要各类学科共同协作，投放大量人力、物力、财力进行科学研究。美国科学家普赖斯第一个提出了“大科学”的概念。他认为，大科学就是科学研究的规模大，除了极少数纯粹的理论科学项目可以单独研究外，大多数研究项目是集体研究，包括分工进行的大规模科学研究。参加“阿波罗登月计划”这一科学实验的大学有 120 所，公司有 200 家，人员多达 50 万人，耗资近 300 亿美元。

上述大企业、大工程、大科学产生的一些大规模的组织 and 活动，是任何领导者个人掌握的知识和经验都不能包办得了的，必须进行群体协作，实行科学领导。这就是规模庞大、结构复杂、信息巨量、因素众多的社会活动对领导学的呼唤。

2. 社会活动越来越多变。在小生产条件下，由于生产规模狭小和生产力水平低下，社会进步非常缓慢。而在社会化大生产的社会中，由于科学技术的进步一日千里，经济发展迅速，社会生

活节奏不断加快。这种飞速发展表现在：

(1) 科学技术发展日新月异。有人估计，近三十年来，科学技术成果远远超过人类历史两千年所获得的科技成果的总和。据统计，第二次世界大战以来，全世界每年发表的论文约 500 万篇，平均每天发表论文 1.3 万多篇；申请专利的每年超过 30 万件，平均每天达 800 多件。

(2) 科技发明转化为产品生产的周期越来越短。据美国的统计资料，第一次世界大战前，科技发明转化为生产力的周期为 30 年；两次世界大战之间，周期为 9 年；第二次世界大战后为 7 年；现在是 3—5 年，甚至短到 2—3 年。

(3) 机器设备和工业产品更新换代的周期越来越短。据统计，20 世纪 70 年代初发展起来的工业新技术，十年后有 30% 已经过时；在电子技术领域中，这一比例已达到 50%。计算机自从 1945 年问世以来，计算速度每六年增加 10 倍，存储量每六年增加 60 倍。

面对复杂多变的局势，领导者必须眼观六路，耳听八方，深谋远虑，随机应变，对快速多变的社会活动做出准确判断，并善于及时做出正确的决策。这一切，如果单凭个人狭隘的经验是无法胜任的，时代要求领导工作必须从经验上升到科学。

3. 社会活动的影响越来越广泛。传统的小生产，规模小，分工协作少，地区分割，联系面窄，假如对社会活动处置失当，影响也不大，而且容易纠正。社会化大生产则是建立在整体化、综合化和科学化的基础上，规模巨大，变化加速，各个领域既自成系统，又共同组成一个巨大的社会系统，系统之间存在着广泛的交叉关联和十分复杂的交叉效应。社会系统中的任何一个部分出现问题，往往牵一发而动全身，可能对当前各个领域和社会的未来产生巨大影响。尤其是经济全球化来势迅猛，各国经济的发展

已经不是一般的联系和交往，而是相互渗透、相互依存、相互融合，形成一个世界经济整体。伴随着经济全球化的推进，对于经济超越国界的全球化的扩张，就需要有世界水平的政治加以规范和控制，需要为实施这种规范和控制的世界性组织，欧盟和许多巨型国际组织的出现，都预示着政治全球化的方向。不仅如此，文化全球化的趋势也日趋明显，各种文化的相互尊重、相互理解、相互宽容、相互吸收以及在经济、政治全球化和人口、环境、生态等全球性问题面前，人们逐步形成一些新的思维方式和价值观念，这些都是文化全球化的重要标志。总之，全球化已经成为 21 世纪不可抗拒的时代潮流。面对这种社会活动的影响越来越广泛的现实，领导者必须有长远的、全局的战略考虑，审时度势，统观全局，及时抓住关键，防止凭个人狭隘的经验行事。

二、现代科学技术发展的有力推动

科学的发展，有力地改变着人们的生活方式和生产方式，改变着人们生存的条件。社会生活的许多方面都要求运用自然科学的方法，建立起改造社会的系统工程技术以及为它们提供理论依据的社会技术科学。这些社会领域中都有领导问题，需要对领导工作进行综合研究。最早是为了应付近代军事装备、多兵种联合作战，政治、军事、外交配合的复杂指挥，逐步形成了战略学、军事指挥学，这是军事领域的“领导学”。随后，在经济领域各种领导问题也提了出来，于是解决这些问题的经理学、特别是决策科学等新理论纷纷出现。再后，顺应各个领域领导工作科学化的需要，一门研究领导工作一般原理、原则的领导学就应运而生了。

现代科学技术发展，一方面是高度分化，各门科学分类越来越细，分支越来越多；另一方面各种学科彼此渗透，相互交叉，高度综合，不断开辟科学研究的新方向、新领域，产生了许多边缘

学科、综合学科、交叉学科，如人才学、未来学、政策学、预测学、公共关系学、社会心理学等。这些学科的出现和它们的研究成果，都为领导学的理论整合提供了学术前提和知识准备。比如，人才学是一门揭示人才与环境相互作用关系、人才成长的基本规律和管理方法的科学，它是领导学的重要支柱学科。在现代社会中，各种组织、个人之间进行着多方面的社会交往，合作与交往越来越成为领导者取得事业成功的重要因素。因此，领导者必须掌握公共关系的基本方法，正确处理组织与其所处环境的关系，更好地实现领导活动目标。又如，亨廷顿的“政治发展”理论认为，处在现代化变革中的领导者要特别注意政治稳定的意义，他认为，对发展中国家来说，“首要问题不是自由，而是建立合法的公共秩序”。一些发展中国家出现的政治动乱，恰恰是因为在这些国家中民众政治参与的扩张过快，政治体系的制度化水平却未相应提高而造成的。亨廷顿的观点对领导体制的改革具有借鉴意义。

现代科学发展中出现的系统理论的科学方法和现代化运算工具——电子计算机，为领导科学化和领导学的研究，提供了必要条件。20世纪40年代后产生的三门全新的横断科学，即系统论、信息论、控制论（通称为系统理论），深刻改变了世界的科学图景和人们的思维形式，为研究领导学提供了一般方法论基础。在第二次世界大战中发展起来的运筹学，使得复杂的社会现象，可以运用数学方法加以研究和处理，尤其是电子计算机的发明和普遍应用，极大地提高了人们对复杂而浩繁的信息进行处理以及自动化控制的能力，这为系统理论走向组织管理的应用科学，为领导工作科学化开辟了道路。同样地，层次结构理论、耗散结构理论和突变理论，都对领导学的发展予以指导和帮助。例如，耗散结构理论就启发领导者要想使自己领导的部门、单位或某一项具体工作卓有成效，必须学会打破旧的平衡，使领导系统确实成为一

个开放系统，然后不断从无序向有序转化。又如，1972年，法国著名的拓扑学家托姆在研究自然界各种突变（即质变）形式中发现了七种基本方式，这一发现，说明了事物的质变可以通过飞跃和渐变两种方式实现。突变理论不仅在数学上是一个重大突破，解决了三百多年来微积分的方法所不能解决的突变现象，而且在哲学上也是一个重大贡献，同样把它运用于领导工作也是十分有效的。领导者在任何时候都要做思想工作，做思想工作本身就是一个渐变的过程。我们无法希望一个落后者一朝一夕转变为先进，其转变过程只能是一个渐变过程，很难确定一个飞跃点，只能在日常思想工作的潜移默化中才能慢慢奏效。所以，任何操之过急的观点和做法，都只能归于失败。

总之，现代科学的发展，对领导学的渗透和影响，已成为当今科学发展的重要潮流，也为领导学的发展提供了最坚实的背景基础和科学支持。

三、我国现代化建设事业发展的现实需要

领导学在我国的兴起和蓬勃发展绝不是偶然的。1978年12月召开的党的十一届三中全会成功地实现了党的工作重心的伟大转移，从而开始了社会主义现代化建设的新长征。所谓现代化，既包括用现代的科学技术武装国民经济各个部门，实现劳动资料的现代化、经济结构的现代化，也包括国民经济管理、社会管理的现代化。现代化不仅是一个经济概念、技术概念或价值观念，而且是表现为弃弱图强、变革图新的多种价值取向的动态复合体。“落后就要挨打”，这是人们从中国近代史中得出的一个结论，如果追问落后的原因是什么，就会得出另外一个结论，即领导方面的落后。当西方资产阶级摧毁封建统治制度、确立新型领导制度时，近代中国却继续沿袭封建家长制，极度集权、昏庸腐败，导