

21世纪公共管理系列教材

领导学

第三版

邱霏恩◎著

 中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

领导学

(第三版)

邱霈恩 著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

领导学/邱霏恩著. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 2
(21 世纪公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-13332-4

I. ①领… II. ①邱… III. ①领导学-高等学校-教材 IV. ①C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 019845 号

21 世纪公共管理系列教材

领导学 (第三版)

邱霏恩 著

Lingdaoxue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2004 年 11 月第 1 版 2011 年 3 月第 3 版
印 张	25.25	印 次	2011 年 3 月第 1 次印刷
字 数	452 000	定 价	42.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王惠岩：(吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，为了适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前言暨第三版说明

随着社会生活向社会科学深度不断地拓进，人们已经越来越感受到有一种最为重要但又一直未被正式重视的学问正在越来越强烈地显现出其固有的光芒和魅力。这个学问就是领导学。领导学是一门新兴的学科，是最重要、也最重大的社会科学门类之一。

领导普遍存在，广泛而深刻地作用于每一个人、每一件事。无论你是一个村民还是一个市民，也无论你是一个学生还是一个教师，更无论你是一个科学家、作家、医生还是他们的助手，当然也无论你是基层干部、中层官员或是高层领导，总之无论你在哪个行业、哪个领域、哪个阶层、哪个岗位，只要思维正常、角色正常和社会化正常，那么你就都能够极其深切、强烈地感觉到领导的存在和作用。可以说，领导就在你身边，对你及你周围的一切随时都在发挥着至关重要的影响；这种影响有可能是好的，也有可能是坏的。

这是因为，无论一个村子还是一个城市，无论一个班集体还是一个学校，也无论一个科研单位或科研小组、一个作家群还是一家医院、甚至就是一个家庭，更无论是一个基层单位、中层组织还是高层机关乃至一个社会时代，都是相对独立、完整的社会系统或组织群体，都聚集了包括权力、人力、财力、物力等等在内的大量资源，并且都由某种权威来掌握和支配它们，并由此来开动其所在的整个系统。该系统内包括人在内的一切因素都将最主要地受此权威运作影响而结合



在一起，构造成一个完整的和有生命力的社会系统或组织群体。

因此，作为具有独立价值能力或责任能力的人，在此系统或群体中就必定要不同程度地受到系统或群体运作的约束、规范和支配，进而极大地感受到身外所存在的巨大约束力、制导力和支配力，感受到自己因此是活在以权威为实质的不同社会关系之中；或许也进而朦胧感觉到有某种发出如此力量的主导者存在——在愚昧时代通常将这样的主导者看作上帝神灵及其形形色色的代表人，或许清楚地看到发出如此力量者原来就是在作为构筑完整社会系统或组织群体要件的权威机制作用下必然形成的一个权威核心——这个核心既有人，也有组织机构，充当着整个社会系统和组织群体的心脏，集中有效地调配资源并支配着系统或群体内的所有人。

这就是说，现实社会中的人们没有一个不是生活在社会关系之中的，也没有一个是不受社会关系核心部分即权威中心影响的；哪怕你已处在某种权威中心，你也因为存在于更大的社会关系范围内而仍然要作为一个被支配的因素接受来自更大的权威中心及其运作的影响。而这样的权威中心及其运作和影响就是最典型的领导，自古以来就存在，到现代社会就变得更加发达。因此可以说，现实中的每个人不管愿不愿意，都必定是生活在领导的影响之下的，都是与领导发生着不同程度的关系的，只不过所关联或接触的领导各不相同而已。

显然，人们是摆脱不了领导的，也是需要领导的，当然也更需要认识和把握领导；只有这样，才会形成集体和系统，才能避免系统性的错缺失灵甚至失败灭亡，才能进而获取和保障更大的公共利益和个体利益。这反映了一种必然、客观的社会规律，也包含了极其丰富的学问，诸如案例、经验、教训、知识、规则、要诀、理论等等；其中，社会规律和专门理论主要是一门科学，而案例、经验、教训、知识、规则、要诀等方面则分别包括科学和艺术两个部分。这些学问统合起来就是一门领导学，一门绝非其他任何学科所能替代的核心性、关键性社会科学。

对于以上结论，在高度发达的现代社会已经有了普遍的共识。世界各国都在以各种形式研究、学习并应用着领导学。我国在近二十年的时间里也对领导学做了大量的引进工作和自主探索尝试，取得了丰硕的成果。我即学习、汇萃其精华而成此书；前已经历二版，经广大高校教学使用的意见反馈，对二版略精简和修改，以为第三版。最后，再盼广大读者对本书的完善提出积极意见，并以此为谢！

邱霖恩

2011年1月1日



目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 领导学的界定	1
1.2 领导学的研究对象、范围与构成	6
1.3 领导学的学科地位与作用	10
1.4 领导学的形成、确立与发展	16
1.5 研究和学习领导学的意义、要旨与方法	25
本章小结	30
关键术语	31
复习思考题	31
第 2 章 领导的本质、基础与作用	32
2.1 领导的界定、含义与要素	32
2.2 领导的本质	37
2.3 领导之本	46
2.4 领导的基础和依据	51
2.5 领导的地位与作用	55



本章小结	58
关键术语	59
复习思考题	59
第3章 领导的价值、目标、职能与结果	60
3.1 领导价值	60
3.2 领导取向	65
3.3 领导目的与领导目标	69
3.4 领导职能与领导职责	73
3.5 领导的分类与构成	77
3.6 领导过程与领导结果	80
3.7 领导绩效	83
3.8 领导创新	87
本章小结	94
关键术语	94
复习思考题	95
第4章 领导方法论	96
4.1 领导规律	96
4.2 领导原则	99
4.3 领导方式	102
4.4 领导模式	105
4.5 领导方法、领导艺术与领导方略	110
4.6 领导过程的科学化与艺术化	115
本章小结	118
关键术语	118
复习思考题	119
第5章 领导主体与领导客体	120
5.1 领导主体的概念、特点与构成	120
5.2 领导角色的含义与构成	128
5.3 领导客体的概念与特征	132
5.4 领导主体与领导客体的关系	136

5.5 对领导主体的评鉴、监督与管束	139
本章小结	142
关键术语	143
复习思考题	143
第6章 领导素质	144
6.1 领导素质的概念与意义	144
6.2 领导素质的特点及相关原理	147
6.3 领导素质的构成	151
6.4 领导素质的主要内涵	156
6.5 领导素质运动	170
6.6 领导群体结构	172
本章小结	176
关键术语	176
复习思考题	176
第7章 领导人才	178
7.1 领导人才的特征、地位与作用	178
7.2 领导人才的构成及有关重要关系	182
7.3 领导人才规律	183
7.4 领导人才的选拔与使用	187
7.5 领导人才的培养与造就	190
本章小结	192
关键术语	192
复习思考题	192
第8章 领导环境	194
8.1 领导环境的界定、特点与构成	194
8.2 若干具体而重要的领导环境	198
8.3 领导关系	206
8.4 领导环境与领导的关系	213
本章小结	217
关键术语	218

复习思考题	218
第9章 领导体制	219
9.1 领导体制概述	219
9.2 领导体制的类型	223
9.3 领导体制对领导主体及领导业绩的影响	227
9.4 领导体制的影响因素及变化发展规律	230
9.5 领导体制改革与完善的重要性和必要性	233
9.6 领导体制改革与科学化的目标和原则	237
本章小结	240
关键术语	240
复习思考题	240
第10章 领导的日常与应急管理	241
10.1 领导与管理的基本原理	241
10.2 内务管理	246
10.3 业务管理	250
10.4 应急管理	254
10.5 危机预管理	257
10.6 危机处治	262
10.7 危机后管理	267
本章小结	271
关键术语	271
复习思考题	271
第11章 领导决策	272
11.1 领导决策的实质与意义	272
11.2 科学决策的原理	276
11.3 科学决策的程序与步骤	280
11.4 科学决策的原则与要则	292
11.5 科学决策的方法	296
11.6 领导决策的科学化、民主化	303
本章小结	311

关键术语	311
复习思考题	312
第 12 章 领导决策的实施	313
12.1 动员	313
12.2 指挥	317
12.3 沟通	322
12.4 协调	326
12.5 控制	329
12.6 纠错与追踪决策	335
本章小结	340
关键术语	340
复习思考题	341
第 13 章 领导用人与驭人	342
13.1 领导用人与驭人的含义和意义	342
13.2 选人用人的标准、原则、要义与方法	345
13.3 领导用人与驭人的艺术	355
13.4 激励	363
13.5 批评	370
13.6 惩处	378
本章小结	382
关键术语	382
复习思考题	383
参考文献	384
后 记	386



第 1 章

绪 论

重点问题

- 领导学的特定内涵、对象与范围
- 领导学的确立与发展、学科地位与作用
- 领导学的现实意义与价值

1.1 领导学的界定

1.1.1 国内外关于领导学界定的一般倾向

什么是领导学？国内外领导学学者的回答和界定各不相同。有的认为，领导学是研究领导活动的一般规律及其应用的科学；有的认为，领导学是研究领导行为的规律、原则和方法的学问；还有的认为，领导学是研究现代领导工作的特点、一般规律、原则和方法的学问。有的专门从领导实践入手，通过研究和制定相关规范和法则来直接显示领导学的地位和价值；有的专门从领导主体身上寻找



解释和控制领导行为的内在渊源；有的专门从思想观念、尤其是价值观念上研究并构成实际的领导学；有的主要从哲学智慧的角度去探究领导学的部分实质内涵；而有的则只是从外部情形如体制、文化背景等方面去研究领导学。如此种种，分歧甚大，不胜枚举。概括起来，这些分歧主要有如下三种基本倾向：

(1) 关于领导科学的倾向。这一倾向认为，领导学等于或小于领导科学。具体看法有三种：第一，领导科学和领导学是同一个概念，领导科学就是领导学，领导学不过是领导科学的简称。第二，领导科学是研究领导问题的一系列学科的总称，领导学是领导科学中的概论部分，领导科学包括领导学。第三，领导科学是一个包括一定领导艺术在内的独立学科，是包含领导艺术的领导学。

(2) 关于领导艺术的倾向。这种倾向认为，领导学就是研究和回答如何当领导，如何创造性地进行领导，如何在领导过程中最充分地发挥出领导者的个性才干，如何干出一番惊天动地的伟业，成为世人的楷模，为后世所景仰等问题，而这些是领导艺术的问题，也是领导学的基本内涵。因而，领导学就是领导艺术，领导艺术就是领导学。

(3) 关于领导科学和领导艺术的倾向。这种倾向认为，领导学就是领导学，既非领导科学，也非领导艺术，而是一个同时包括了领导科学和领导艺术的学说总称、学科体系和学科群，是一个重要的社会科学领域和社会科学概念。

上述三种倾向表明，领导学界存在分歧主要由于对领导科学和领导艺术及其与领导学关系的认识存在很大不同。要确切回答领导学是什么，就必须首先澄清领导科学与领导艺术的基本理论问题。

1.1.2 领导科学与领导艺术

关于领导科学与领导艺术，要回答的问题主要是：两者各是什么？相互有什么关系？

1. 领导科学与领导艺术有明显的区分，是几乎相反取向的两种概念、两个领域

科学是正确反映自然、社会和思维等方面客观规律的知识体系或理论体系。领导科学是专门研究领导活动的各个因素之间相互联系、相互作用的规律的科学，旨在揭示领导工作中合乎规律性的东西，为领导活动提供科学指南，确保领导实践的科学化和规范化。事实是，领导科学主要是对领导实践进行规范性的研究，在反作用于领导实践时则要求领导主体严格按领导规律和原则——它们多表现为科学理性的领导行为标准和领导制度——来办事。领导科学是创造规范性领导实践典范的高度科学化、理性化的知识体系和理论体系。

艺术是高度基于客观情境而在实践或现实表现中发挥出来的主观能动性。领导艺术是领导者在一定的知识、经验、智慧和气质等多种主观范畴的素质基础上形成的主观能动性,是在领导实践过程中更能带来领导成功的经验性和个性化的表现,是经验性地运用领导原理、领导规律和领导方法卓有成效地解决实际问题的领导技艺与能力。作为一门实际学问,领导艺术主要是对领导实践进行非规范性研究,具体地说就是研究领导者在实践中如何依凭经验和智慧等主观条件来创造性地开展领导活动、解决实际问题、夺取巨大成功并确立自身特有的领导风格和特征。在反作用于领导实践时,领导艺术要求领导主体按实际情况灵活应变,不受陈规陋习、旧思想旧观念或不适时宜的规范约束羁绊,最大限度地发挥出领导个性和领导才干,准确、果断地抓住问题,老练、创造性地解决问题,不断取得新的成功或成绩,确保领导水平不断创新和超越。实际上,领导艺术就是进行非规范性、非确定性领导实践的实用性操作能力与学问。

显然,领导科学与领导艺术是一对在本质上存在重大差异、甚至相互排斥的不同范畴;两者互不包含,也互不统属,更不能强扭在一起或者任将一方强行塞进另一方。事实上,两者的差异巨大,以至于越从领导科学的角度界定领导学,就越会突出领导的科学性而排斥领导的艺术性,越从领导艺术的角度界定领导学,就越会突出领导的艺术性而排斥领导的科学性。如果要勉强将某一方强加进另一方,就势必出现基本的逻辑问题并造成领导学的重大扭曲。

2. 领导科学与领导艺术相互影响,存在十分密切的联系

第一,它们都来源于领导实践,并以领导实践为研究对象和服务对象。两者的这种实践基础正是它们得以统一在领导学麾下的现实基础。这决定了它们都是领导学的重要组成部分,也决定了它们必然联系紧密。

第二,它们是互相依存的。一方面,领导艺术要以深厚的领导科学知识为前提,离开了领导科学,领导艺术便没有了根基;另一方面,领导科学要以领导实践为形成和发展的基础,要从领导艺术中吸取精华。机动灵活、形态多样的领导艺术是领导实践经验的结晶,而领导科学正是这种经验结晶的规范化和系统化。在这一点上,两者达到统一。

第三,它们是互相促进的。一方面,由于领导实践是没有穷尽的,所以领导艺术是常新的。这种常新的领导艺术是领导科学发展的不竭源泉,使领导科学能够不断总结、提炼新的领导经验和理论,与时俱进,充满活力。另一方面,领导科学的发展与完善,又为领导艺术的更新与创造提供了丰富的营养,使得领导艺术富于时代风采和出神入化的魅力。这使领导学成为一门博大精深的学问。

第四,它们是可以相互转换、交替上升的。领导艺术作为因时制宜的实践创



新，属于认识过程的感性阶段，这些感性知识的积累、分析、总结与概括上升为系统化、规范化的理性知识，就是领导科学。同时，领导科学原理在领导活动中创造性地运用就可转化为指导实践和卓有成效地解决实际问题的能力和技巧，即领导艺术。领导艺术上升为领导科学，领导科学又上升为高水平的领导艺术，高水平的领导艺术再上升为更高水平的领导科学，如此交替上升，无限往复，体现了现代领导活动的生机与活力，也反映了现代领导学发展的一般规律。

第五，两者都以领导方法作为自身直接反作用于领导实践的途径和出口。无论领导科学还是领导艺术都是以方法为基础的，各自都有一个关于和依靠方法的问题。但就是因为存在这个方法上的问题，而且方法这个领域从实践的角度能够把两者沟通起来，所以两者在实践上具有相当强的一致性。

1.1.3 领导学的定义与含义

根据对领导科学与领导艺术的分析可知：领导科学就是领导科学，领导艺术就是领导艺术，而领导学就是领导学；三者并非同一范畴、同一理念，但关系却很密切，特别是领导学，可以从作为一门能够兼容领导科学和领导艺术的学问的角度把领导科学和领导艺术统一起来。而这亦表明，领导学可以认为就是关于或者包含领导科学和领导艺术的专门学问。显然，前述关于领导学含义的第三种倾向更站得住脚，也应是正确的主张。

应该说，如果根据学问的来源和取向均为领导实践这个事实，那么领导学就是一个关于领导实践及其相关领域的知识体系和理论体系，是一门融领导的科学性、艺术性和实践性为一体的完全独立的学科，实际是一门全方位研究和反作用于领导主体及其行为和整个领导现象的学问。因此可以认为，领导学就是以领导实践为主线，对领导现象、领导主体、领导客体、领导环境、领导资源、领导行为、领导过程、领导的思想理论体系、领导的知识技能体系、领导政策规制体系、领导体制与机制体系、相关领导主体体系、领导素质体系、领导智慧谋略体系、行为科学与艺术体系等及其相互关系进行全面系统的理论研究和应用研究的专门学科。

确言之，领导学就是一门关于领导这种在现实社会中最高级、最重大、最核心、最组织化和权威化的社会现象和组织行为，以及对与领导直接或间接相关的各方面知识、技能、思想观念、价值标准、现实体制、行为主体、人文背景、现实利益关系、权力运作机制和客观规律及其现实展现等进行专门理论研究和应用研究的综合性社会科学。

作为一门社会科学，领导学包含了所有科学的和艺术的领导内容，涵盖了领导这种客观现象或事物所存在、所包含的各种矛盾、规律、原理、原则、体制、