



行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府领导科学教程

主编 李阳 陈尤文

国家行政学院出版社

行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府领导科学教程

主编 李阳 陈尤文

主审 刘峰

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府领导科学教程/李阳, 陈尤文主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5150-0617-8

I. ①政… II. ①李… ②陈… III. ①国家行政机关-行政管理-中国-教材 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 299441 号

书 名 政府领导科学教程
作 者 李 阳 陈尤文 主编
责任编辑 李旭颖 樊克克
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
[http: //cbs. nsa. gov. cn](http://cbs.nsa.gov.cn)
编 辑 部 (010) 68928817
印 刷 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.5
字 数 223 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0617-8
定 价 27.80 元

行政学院培训用书

总主编 周文彰

编委	秦世才	范文	乔仁毅	薄贵利	张占斌	胡建森
	刘峰	龚维斌	陈炎兵	王民忠	祝宝钟	王光星
	李福明	金瑞	毛玉本	倪连山	马志勇	朱华
	王军	杨仲林	吴良仁	陈雄	陈春明	马殿平
	赵鹏	马哲军	徐晨光	马星光	陈林杰	彭京宜
	唐青阳	刘毅	韩卫东	黄顺	石俊华	张贵孝
	石玉亭	武伟生	杨国林	牟振江	赵柳成	

编写说明

努力建设有特色高水平的行政学院,既是党中央、国务院领导同志对我们的要求,也是行政学院自身的追求。

2010年12月14日,习近平同志在视察国家行政学院时指出:行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”;行政学院以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为培训重点。

为适应培训的需要,国家行政学院党委决定牵头组织全国行政学院力量,编写一套反映公务员培训规律、体现行政学院教学培训特色、供各级行政学院使用的培训用书。这一计划也得到全国行政学院系统的积极响应和大力支持。

为了编好这套培训用书,2011年底,我们成立了专门的办公室,制定了编写实施方案。2012年4—5月,办公室下发了推荐全国行政学院系统培训用书编委会委员人选的通知和培训用书编写工作招标公告,通过招标方式确定了分册主编并组建了编委会。同年8月,我们组织召开了全国行政学院教材工作研讨会和主编工作会,对用书编写工作进行安排部署,研究讨论编写提纲。编写工作正式展开。经过一年多的艰苦努力和紧张工作,行政学院培训用书终于出版发行了。

这套培训用书有以下几个特点:

在编写体系上,紧扣政府,更加彰显行政特色。全套培训用书包括《政府公共管理教程》、《政府经济管理教程》、《政府文化管理教程》、《政府社会管理教程》、《政府应急管理教程》、《政府领导科学教程》、《政府依法行政教程》等7本。

在编写内容上,突出管理,更加彰显实践特色。全套培训用书突出针对性、操作性和有效性,注重教学培训使用的实际效果。本套培训用书重点总结、梳理、归纳多年来国内教学实践成果和结晶,没有在理论源流、概念的辨析、管理历史以及国外政府管理方面做专门论述。

在编写风格上,追求自成一体的同时,不求面面俱到,注重突出重点;不求鸿篇巨著,力求短小精悍;不求一劳永逸,立足逐步修改,首先实现从无到有的突破,再在使用中汲取意见,发现和寻找不足,不断修改完善。

在编写主体上,通过招标选拔主编,主编们主要来自各地行政学院,国家行政学院各教研部主要负责人担任相应主审。各主编都是行政学院系统具有扎实专业

理论和相关研究成果的专家学者,也是培训工作专家。他们精心挑选的编写人员以高度负责的精神,夜以继日,勤奋工作,按规定时间完成了编写任务。每一本书稿形成后还同时邀请有关专家审阅,编写组再根据审稿意见修改,对保证本套培训用书的质量发挥了重要作用。

需要指出的是,编写者们所在的地方行政学院,都把参加编写工作看作是一项光荣的任务,并为编写这套培训用书提供了多方面的支持和帮助。国家行政学院教务部、教研部门以及出版社为这套系统培训用书的编写、出版和发行做了大量服务工作。可以说,本套培训用书是集体智慧的结晶,是全国行政学院系统各有关方面通力合作的结果。在此,我们对他们的支持和辛勤劳动表示衷心的感谢。

培训用书编写之时,适逢党的十八大召开。党的十八大全面确立了科学发展观的历史地位,系统阐述了坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,描绘了全面建成小康社会和全面深化改革开放的宏伟目标,明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局,并作出了全面部署。全体编写者认真学习领会十八大精神,并根据十八大精神对各本用书进行了认真的修订。可以说,这是一套反映和体现、贯彻和落实十八大精神的培训用书。

作为全国行政学院系统第一次出版的培训用书,无论对于提高公务员培训质量和水平,还是对于推动行政学院的培训教材体系建设,都具有重要的意义。然而,由于政府管理工作一直处在改革实践探索过程中,加之书稿形成时间紧迫,本套培训用书肯定存在许多问题和缺点,希望广大读者提出宝贵意见,以便我们今后进一步修改完善。

行政学院培训用书编委会办公室

2013年3月4日

第一章 绪 论

第一节 政府领导的特性与使命 / 003

一、政府领导的特性 / 003

二、政府领导的使命 / 005

第二节 政府领导活动要素的变革 / 008

一、领导活动要素与内在规律 / 008

二、政府领导生态环境的变化 / 009

三、政府领导活动面临的挑战 / 011

第三节 政府领导工作的创新与适应 / 014

一、政府领导思想方法的创新与适应 / 015

二、政府领导工作方法的创新与适应 / 017

第二章 政府领导的素质与能力

第一节 领导者的素质 / 023

一、领导者素质的构成 / 023

二、领导者素质的模型 / 026

三、领导者素质的发展 / 028

第二节 领导者的能力 / 031

一、领导者能力的内容 / 031

二、领导者能力的模型 / 033

三、领导者能力的衡量 / 034

第三节 领导者的思维 / 037

一、领导者思维的内容 / 037

二、领导者思维的形式 / 040

三、领导者思维的提升 / 042

第三章 政府领导的思想建设

第一节 信仰、信念、信心与信任 / 049

一、坚定信仰 / 049

二、坚持信念 / 050

三、增强信心 / 051

四、赢得信任 / 052

第二节 为民服务的宗旨意识 / 053

一、权为民用的权力观 / 054

二、利为民谋的利益观 / 056

三、率先垂范的道德观 / 058

四、勇于担当的责任观 / 060

五、科学发展的政绩观 / 062

第三节 实事求是的思想路线 / 064

一、坚持实事求是的背景 / 064

二、坚持实事求是的要求 / 066

三、坚持实事求是的挑战 / 067

第四章 政府领导的科学决策

第一节 科学决策的程序 / 073

一、发现问题,确定目标 / 073

二、预测调研,拟定方案 / 075

三、分析评估,优选方案 / 077

四、试验验证,决策反馈 / 078

第二节 科学决策的因素 / 079

一、领导的思维模式 / 079

二、领导的制度完善 / 081

三、领导的心理因素 / 081

四、领导的文化模式 / 082

五、领导的决策技术 / 084

第三节 科学决策的困境 / 085

一、注意决策中的陷阱与盲点 / 086

二、避免决策中的诱惑与误区 / 089

第五章 政府领导的有效执行

第一节 有效执行的三维架构 / 095

- 一、有效执行的重要基础 / 095
- 二、价值取向 / 098
- 三、执行流程 / 100

第二节 有效执行的现实偏差 / 102

- 一、敷衍塞责的消极执行 / 102
- 二、不切实际的形式执行 / 104
- 三、墨守陈规的机械执行 / 104
- 四、成本高昂的粗放执行 / 106
- 五、自由裁量的随意执行 / 106

第三节 有效执行的科学方法 / 108

- 一、目标管理 / 108
- 二、有效沟通 / 110
- 三、精细化管理 / 111
- 四、优化系统 / 112

第六章 政府领导的选人用人

第一节 把好选人用人关 / 119

- 一、选人用人的经验与教训 / 119
- 二、德才兼备,以德为先的用人标准 / 121
- 三、选人用人的公信度 / 122

第二节 选人用人的方法 / 123

- 一、民主公开竞争择优的方法 / 123
- 二、差额推荐与考核的方法 / 125
- 三、“一报告两评议”的方法 / 127

第三节 选人用人的机制 / 128

- 一、激励机制建设 / 128
- 二、约束与问责机制建设 / 129
- 三、纠错机制建设 / 131

第四节 领导班子科学化建设 / 133

- 一、领导班子结构的科学化 / 133
- 二、领导班子的民主集中制建设 / 134
- 三、领导班子成员相处准则与方式 / 135

第七章 政府领导的协调艺术

第一节 领导协调的内容 / 141

- 一、公共冲突的协调 / 141
- 二、府际关系的协调 / 142
- 三、政策冲突的协调 / 143
- 四、班子内部的协调 / 143
- 五、人际关系的协调 / 144

第二节 领导协调的原则 / 144

- 一、执政为民的协调原则 / 145
- 二、统筹兼顾的协调原则 / 145
- 三、高位驱动的协调原则 / 146
- 四、利益共赢的协调原则 / 147
- 五、求同存异的协调原则 / 148

第三节 领导协调的难度 / 149

- 一、协调观念陈腐 / 149
- 二、协调目标不明 / 150
- 三、协调责任不清 / 150
- 四、协调机构掣肘 / 151
- 五、协调方式单一 / 151
- 六、协调成本昂贵 / 152

第四节 领导协调的过程 / 153

- 一、领导协调的方法 / 153
- 二、领导协调的技巧 / 157
- 三、领导协调的策略 / 159

第八章 政府领导的群众工作

第一节 新形势下的群众工作 / 165

- 一、新形势下群众工作呈现新特点 / 165
- 二、新形势下群众工作面临新问题 / 167
- 三、新形势下群众工作的工作理念 / 169

第二节 改进群众工作方法 / 172

- 一、榜样示范与引导的方法 / 172
- 二、说服教育和服务的方法 / 173
- 三、“面对面”做群众工作的方法 / 174
- 四、对上与对下负责一致的方法 / 175
- 五、“自我领导”与管理的方法 / 177

第三节 健全群众工作机制 / 178

- 一、建立利益诉求表达机制 / 178
- 二、健全联系服务群众机制 / 179
- 三、完善矛盾排查化解机制 / 180
- 四、建立群众工作评价机制 / 181
- 五、建立维护基层稳定机制 / 182

第九章 政府领导的作风建设

第一节 弘扬政府领导的优良作风 / 185

- 一、求真务实的作风 / 185
- 二、艰苦奋斗的作风 / 186
- 三、联系群众的作风 / 188

第二节 杜绝政府领导的不良作风 / 189

- 一、克服主观主义 / 189
- 二、纠正形式主义 / 191
- 三、抛弃官僚主义 / 193
- 四、反对享乐主义 / 195
- 五、避免教条主义 / 196

第三节 增强政府领导的作风意识 / 198

- 一、增强大局意识 / 199
- 二、增强责任意识 / 200
- 三、增强诚信意识 / 202
- 四、增强服务意识 / 203
- 五、增强廉政意识 / 204

第十章 政府领导的形象建设

第一节 自我管理 / 209

一、压力管理 / 209

二、情绪管理 / 213

三、性格管理 / 215

第二节 领导影响力 / 219

一、权力性影响力 / 220

二、非权力性影响力 / 222

第三节 领导学习力 / 226

一、博而专一,勤读善学 / 226

二、学深悟透,探求真知 / 228

三、持之以恒,终身学习 / 230

四、知行结合,学以致用 / 232

后记



第一章

绪 论

本书是根据《机械设计》课程的教学大纲编写的。本书可作为机械类各专业本科生的教材，也可供从事机械工作的工程技术人员参考。

中国正处于伟大的变革进程中,经济转型与社会发展充满着各种变数与挑战。作为其引领者、推动者和组织者的各级政府领导,正肩负着这艰巨而复杂的任务,以能正确把握变革发展的规律、认识阶段性发展的特征、实现中国经济社会的科学发展为使命。政府领导要推进对客观世界的改造,就必须改造主观世界,若不能转变观念、改进方法和提升水准,就难以担负起对社会的领导责任。解决中国前进道路上所遇到的各种世属罕见的问题,以及在思想与能力上不断历练提高,是政府领导面临的双重任务。

第一节

政府领导的特性与使命

领导是在一定的环境中,为实现既定目标,对组织成员进行统御和引导的行为过程。领导是一种目标引导积极互动的力量,即通过思想和行动以激发引领他人形成共同认知与情感的力量,在这种力量的作用下共同致力于组织目标,以实现率众达标。政府领导既具有其他领域领导的一般特征,更有自身独有的特性与使命。

政府领导的特性

政府领导,是指在国家行政机关中工作,并担任一定领导职务的干部。我国行政机关的领导干部是依法通过选举或任命产生的,并具有相应职务、职责与法定职权。政府领导活动是一种行使国家行政权力,执行国家行政职能的管理活动。所以,政府领导角色是社会中的一种较特殊的“角色”,是社会中的一种特殊群体,他们除了有服务性、责任性、引导性等一般领导的特征外,还有政府领导鲜明的角色特性:

(一)政治性

在现行的“中心——边缘”模式中,政府处于社会的中心,而政府工作是由其领导干部率领引导组织成员推进与运转的。政府领导身处贯彻执行党的方针、政策的最前沿,各项精神的实践

要通过政府领导的决策、执行等行政行为来体现,其领导水准高低不仅是个人素质的反映,更是政府管理科学与否的体现,领导活动状况是政府形象的具体反映,并对全社会起示范作用。政府领导的职权是国家和人民授予的,不是由个人或其他组织赋予和认定的,其行政职权具有强制性,领导活动行为受国家法律规定的保护。政府领导是国家政治主体的重要组成部分,当然同时也是政治责任的主体。政府领导的政治责任主要包括两个层面:其一,政府领导必须接受党的领导,正确地执行党的方针政策,接受党的监督,并在政治上对党负责,这是政府领导工作的根本政治保证,也是政府领导工作应坚持的基本原则之一。其二,政府领导对国家权力机关的执行责任,即执行国家权力机关制定的法律、法令和决定。政府领导的一切行为须以宪法和民意为归依,行使行政权力须对人民代表大会及全体人民负责,即合政体、合民意、合民利。

(二)社会性

政府领导的决策、管理与社会现实的各种因素相联系,任何政府领导的活动都直接同社会的其他过程紧密结合,政府领导的活动过程也是给社会带来直接影响的过程。所以,领导行为一方面必须向上级领导或组织负责;另一方面必须思考、预测、评估其行政行为对社会的影响。这种影响包括政府领导行为是否社会基本道德规范、符合群众的利益,决策结果是否有利于社会公平与公正,是否有利于社会稳定与可持续发展等诸多方面。在我国对政府领导的评价不仅来自上级,更来自社会公众,因为政府领导的政策制定和权力运用是否科学合理,公众最关心、看得最清楚、体会最深、也最有资格评价。政府领导的社会性特征体现着这样深刻的意义:领导行为必须保持对上负责与对社会民众负责的一致性;领导活动与方式的运用必须考虑社会的接受程度,要以人民群众接受为前提,为此必须“坚持问政于民、问需于民、问计于民,从人民伟大的实践中汲取智慧和力量”^①;必须密切联系群众改变官僚作风,领导者要以一个服务者的身份走向公众,将“领导就是服务”的本质融入其中。

^① 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2012-11-18.

即“直接与公众接触,提供足够的信息,使用灵活的服务方式,尽力为公众提供各种方便,从而使顾客成本最小化,提高顾客的满意程度。”^①

(三) 权威性

政府领导的权威是实现公共管理活动的前提和基础。首先,权威和权力有紧密的联系,政府领导的权威是由于其权力的来源,即权力是由人民授予的,公意是政府领导权力的合法源泉和原始权威;其次,权威与威信又有密切的关系,即领导有能力做出被众人所认可的业绩,获得对其产生敬佩感、信赖感的威信。从根本上讲,政府领导的权威是一种权力委托和利益代表的关系。当政府领导运用人民赋予的权力能够代表与实现人民的利益时,则会受到拥护并承认领导的权威,但当领导所代表的利益不符合甚至违背人民利益时,必遭致反对且否定已经名存实亡的领导权威。人民群众的信任是政府领导权威的根本动力。政府领导的这一特性表明,只有始终代表最广大人民的根本利益,才能建立真正的领导权威。另外,还应如列宁所指出的那样:保证不是靠权力,而是靠威信、毅力、丰富的经验、多方面的工作以及卓越的才能来提高领导权威。所以,政府领导要努力提高自身形象,形成强有力的人格凝聚力、渗透力和向心力去感召他人,用实际行动为众人树立榜样;同时深入社会体察民情,把握社会发展动态推出符合客观实际的政策措施,用科学的方法化解社会矛盾与问题,用廉洁奉公的风范树立公仆形象,赢得民众真诚的赞同和信任,从而获得真实而长远的领导权威。

政府领导的使命

“使命”原意是指使者奉命出行,现指重大任务和责任。胡锦涛同志在十八大指出:面对人民的信任和重托,面对新的历史条件和考验,全党必须增强忧患意识、创新意识、宗旨意识、使命意识。^② 政府领导的使命在于为社会作贡献、为人民的福祉引

① 拉塞尔·M·林登. 无缝隙政府——公共部门再造指南[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:5.
② 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2012-11-18.