

公共行政核心课程系列教材/沈亚平 主编

# 公共领导学

本书全面研究公共领导者与领导过程。

概括了国内外公共领导学的最新研究状况。

具体分析了公共领导者的角色、特质与性格，有效的公共领导行为，公共领导权力的获得与有效使用，公共领导过程中的组织、激励、沟通、决策、冲突管理和变革以及公共领导体制的建设。

全书穿插典型案例和生动有趣的专栏。各章结尾处列有进一步研究的问题和进一步阅读的文献。

◎ 常健 符晓薇 编著

Gonggong Lingdao Xue

公共行政核心课程系列教材/沈亚平 主编

# 公共领导学

◎ 常健 符晓薇 编著

 天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

Gonggong Lingdao Xue

## 内 容 提 要

本书是一部全面研究公共领导者与领导过程的教材。书中概括了国内外公共领导学的最新研究状况,具体分析了公共领导者的角色、特质与性格,有效的公共领导行为,公共领导权力的获得与有效使用,公共领导过程中的组织、激励、沟通、决策、冲突管理和变革以及公共领导体制的建设。全书简明扼要,并穿插典型案例和生动有趣的专栏。在各章结尾处列有进一步研究的问题和进一步阅读的文献,便于读者复习、思考和进一步研究。本书深入浅出,是公共管理的本科生、研究生、MPA 课程以及各类培训班的理想教材。同时,本书又具有很强的实用性,适合各级领导干部结合工作实际研读和参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

公共领导学/常健编著. —天津:天津大学出版社,2009. 1

ISBN 978-7-5618-2846-5

I. 公… II. 常… III. 领导学 IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 199622 号

出版发行 天津大学出版社  
出 版 人 杨欢  
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)  
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742  
网 址 www. tjup. com  
印 刷 天津泰宇印务有限公司  
经 销 全国各地新华书店  
开 本 169mm × 239mm  
印 张 25. 5  
字 数 688 千  
版 次 2009 年 1 月第 1 版  
印 次 2009 年 1 月第 1 次  
印 数 1 - 4 000  
定 价 42. 00 元

---

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

# 总 序

公共行政学科产生于 19 世纪末 20 世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,既对于公共行政学科的完善起到了重要作用,又取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家,都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要促进本学科的发展,这仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自 20 世纪 80 年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

20 世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着

重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础之上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步,综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“公共行政核心课程系列教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表《行政学研究》一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,

它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

公共行政核心课程系列教材编委会

<b>导论 公共领导的定位</b> ·····	1
第一节 领导的一般概念·····	1
第二节 公共领导的特征·····	4
第三节 公共领导者的角色·····	6
第四节 公共领导学的研究方法和发展趋势·····	9
进一步研究的问题·····	13
进一步阅读的文献·····	14
<b>第一章 公共领导者的特质与性格</b> ·····	15
第一节 领导者特质的研究历史与方法·····	16
第二节 公共领导者的特质·····	19
第三节 公共领导者的性格类型·····	35
进一步研究的问题·····	49
进一步阅读的文献·····	49
<b>第二章 有效的公共领导行为</b> ·····	51
第一节 公共领导行为的类型与维度·····	51
第二节 影响公共领导行为效果的各种情境因素·····	70
第三节 领导情境模型·····	85
进一步研究的问题·····	95
进一步阅读的文献·····	95
<b>第三章 公共领导权力的获得</b> ·····	97
第一节 领导地位与公共权力·····	97
第二节 公共领导权力的来源·····	108

第三节	公共权力资源的获得方式	113
第四节	公共领导权力资源的竞争及其控制	118
	进一步研究的问题	123
	进一步阅读的文献	124
<b>第四章</b>	<b>公共领导权力的有效运用</b>	<b>126</b>
第一节	追随者的权力资源及其运用方式	126
第二节	公共领导者权力的使用	137
第三节	领导者与追随者之间的交换	157
第四节	集权与授权	167
	进一步研究的问题	173
	进一步阅读的文献	173
<b>第五章</b>	<b>公共领导过程中的组织与激励</b>	<b>177</b>
第一节	领导过程中的知人善用	177
第二节	公共组织中的激励	189
第三节	公共组织中的团队建设	209
	进一步研究的问题	220
	进一步阅读的文献	220
<b>第六章</b>	<b>公共领导过程中的沟通</b>	<b>222</b>
第一节	领导沟通的一般理论	222
第二节	公共组织中的沟通	240
第三节	与公众交流	251
	进一步研究的问题	261
	进一步阅读的文献	261
<b>第七章</b>	<b>公共决策中的领导</b>	<b>263</b>
第一节	公共决策的理性标准与过程	263
第二节	公共决策的系统与方式	269
第三节	公共领导者决策能力的提升	277
	进一步研究的问题	297
	进一步阅读的文献	297
<b>第八章</b>	<b>公共冲突中的领导</b>	<b>299</b>
第一节	理解公共冲突	299

第二节	应对公共冲突的策略选择·····	306
第三节	公共冲突中的愤怒管理·····	311
第四节	谈判·····	313
第五节	作为第三方进行干预·····	322
	进一步研究的问题·····	328
	进一步阅读的文献·····	328
<b>第九章</b>	<b>领导公共变革·····</b>	<b>329</b>
第一节	变革的目标、阻力与阶段·····	329
第二节	公共领导者如何领导变革·····	337
第三节	变革中的领导方式·····	345
	进一步研究的问题·····	360
	进一步阅读的文献·····	360
<b>第十章</b>	<b>公共领导体制·····</b>	<b>361</b>
第一节	公共领导体制概述·····	361
第二节	公共领导的组织体制·····	363
第三节	公共领导者的选拔体制·····	365
第四节	公共领导者的培训体制·····	371
第五节	公共领导者的约束体制·····	386
第六节	公共领导者的评估体制·····	391
	进一步研究的问题·····	392
	进一步阅读的文献·····	392
	<b>参考文献·····</b>	<b>394</b>
	<b>后记·····</b>	<b>398</b>

## 导论

# 公共领导的定位

要对公共领导进行全面研究,首先要确定“公共领导”的概念。首先分析“领导”的一般概念,然后分析“公共领导”的特殊外延和内涵。在此基础上,进一步分析公共领导者所要承担的具体角色。最后,简要介绍对公共领导进行研究的各种方法和发展趋势。

## 第一节 领导的一般概念

要确定“领导”一词的含义,一方面要给出定义,另一方面要将其与之相近的词区别开来,尤其是要理清其与“统治”和“管理”两个词的区别。

### 一、领导的定义

领导(leadership),是人与人之间的一种特殊的关系和互动方式。关于“领导”的定义,全世界大约有 350 种之多,它们从不同视角来解释领导的实质和表现方式。本书将领导概括为:

**领导是组织或群体中的一些成员运用自己的影响力引领和组织其他成员实现共同目标的过程。**

这一概括强调了领导这一现象的四个关键性要素。

第一,领导是主体间的互动关系。领导关系是主体之间的关系,而不是主客体之间的关系。主客体关系是人与物之间的关系。在这种关系中,人是主动的、有意识、有目的的;而物或客体却是完全被动的,没有自己的意识和目的,只是人实现自己目的的工具,是人们利用的对象。人控制物、利用物、改造物,都是为了实现人自己的目标,而不是要实现物或客体的目标。与此相反,主体间关系是人与人之间的关系。在领导关系中,不仅领导者是主体,有着自己的意识和目的,而且被领导者也是主体,也有着自已的意识和目的。被领导者是为了实现自身的目的,自愿地追

随领导者。因此,领导关系是领导者与被领导者的主体互动关系。领导者影响被领导者,被领导者也会影响领导者。领导是主体间相互满足的过程。

第二,领导是引领与追随的过程。在领导过程中,领导者显然居于主导地位。这种主导地位具体体现为领导者对被领导者的引领,以及被领导者对领导者的追随。正是在这个意义上,人们用“追随者”(follower)一词来刻画被领导者,把领导者与被领导者之间的关系刻画为引领与追随的关系。引领,一方面意味着满足追随者寻求方向的需求,另一方面又是对追随者需求的提升。

第三,领导是运用影响力的过程。在领导者引领追随者的过程中,领导者更多运用的是自身的影响力,而不是强制力。引领不是强迫,引领意味着追随者接受指引,表现为追随者自愿地跟随。

第四,领导是领导者与追随者实现共同目标的过程。领导是对方向的引领。领导者所指引的方向,不仅仅是领导者个人奋斗的目标,而应当是领导者与追随者共同要追寻的目标。如果领导者指引的方向不能达到追随者追寻的目标,追随者就不会追随领导者。如果领导者欺骗追随者,用自己个人的目标冒充共同的目标,那么一旦被追随者识破,也会遭到追随者的抛弃。

同时应该注意的是,领导是一种广泛存在的现象。它不仅存在于组织中,而且存在于群体中。在组织中,领导的产生要通过某种组织程序;在群体中,领导的产生是一种自然的过程。但不论是组织中的领导还是群体中的领导,都必须满足上述四项要求,否则就不能被纳入到领导的范畴。正是在这个意义上,领导有别于统治,也有别于管理。

## 二、领导与统治的区别

领导与统治(dominance)都是一部分居于主导地位的人影响另一部分人以实现一定目标的过程。但是二者在人与人的关系、实现目标和影响方式三个方面,却存在着根本性的区别。

首先,在领导过程中,领导者将追随者视为与自己同样的主体,以主体间的方式而不是主客体的方式与追随者展开积极的互动。而在统治的过程中,统治者只将自己视为主体,却将被统治者视为被动的统治对象,不顾及被统治者的主张和要求,强制实现自己的统治意志。

其次,领导过程是领导者引导被领导者实现组织或群体共同目标的过程;而统治却是统治者实现自己目标的过程,统治者要实现的目标与被统治者要实现的目标有着严重的利益冲突。

最后,由于领导是实现共同目标的过程,因此领导者影响被领导者的方式主要是理性劝说、情感感化、以身作则以及精神和物质方面的激励。而统治者所要实现的目标是与被统治者的利益相冲突的,因此其影响被统治者的方式主要是强制、镇

压和诱惑。

### 三、领导与管理的区别

领导与管理(management)是两类相互交叉的现象,二者之间存在着更多的重叠。在以往的管理学研究中,领导一般被作为管理的一个环节。随着领导学研究的广泛开展,越来越多的学者将领导与管理区别为两个相对独立的范畴。例如,扎莱兹尼克(Abanham Zalèznik)在1977年发表的《管理者与领导者:二者有什么不同?》的文章中,就将管理者与领导者视为两类具有不同人格的人,并且从承担的任务、对待目标的态度、工作方法、与他人的关系、自我意识五个方面,具体分析了二者的差别<sup>①</sup>。本尼斯(Warren G. Bennis)在《领导是什么》一文中则认为,管理者与领导者具有完全不同的行为方式。他将这种行为方式的差别概括为:管理者是将事情做正确,而领导者是做正确的事情<sup>②</sup>。约翰·科特(John P. Kotter)在1990年所著的《变革的力量——领导如何不同于管理》一书中认为,领导者与管理者具有类似的工作职能,但他们完成这些职能的方式是不一样的。管理更多地处理常规性的问题,更多地采用适用于各种不同情境的科学技术手段;而领导更多地处理变化的问题,更多地采用前瞻性的、鼓舞性的方式<sup>③</sup>。洛克(Edwin A. Locke)在1991年进一步提出,领导与管理的区别在于:领导者的主要职能是为组织创立愿景,如使命和规划,他要确定长远的目标和达到此目标的策略;而管理者的主要职能是实施愿景,他和他的团队要选择实现领导所提出的目标的方法<sup>④</sup>。费尔霍姆(G. W. Fairholm)在同年出版的《价值领导》一书中更认为,领导和管理在目的、知识基础、所需要的技能和目标上都是不同的。与管理者相比,领导者与团队成员的关系更亲切,在思维上更整体化,更关注价值、期望和情境,更多地运用非正式的权力机制<sup>⑤</sup>。

概括上述学者的分析,可以从如下方面说明领导与管理的区别。

第一,从职能上看,领导的主要任务是创立愿景,领导者要提出使命、确定目标、制定规划、订立策略;而管理的主要任务是实施愿景,管理者要制定具体细则和实施方案,并组织具体实施。

① 扎莱兹尼克:《管理者与领导者:二者有什么不同?》,载明茨伯格等:《〈哈佛商业评论〉精粹译丛:领导》,思铭译,62~89页,北京,中国人民大学出版社,2000年。

② 本尼斯:《21世纪中的领导》,载谢尔顿:《领导是什么》,王伯言译,5页,上海,上海人民出版社,2000。

③ John. P. Kotter, A Force for Change: How Leadership Differ from Management, New York, Free Press, 1990.

④ Edwin A. Locke and associates, the Essence of Leadership: the Four Keys to Leading Successfully, New York, Lexington/Macmillan, 1991, p. 4.

⑤ G. W. Fairholm, Values Leadership. New York, Praeger Publisher, 1991, p. 40.

第二,从影响方式上看,领导主要不是靠正式的权力机制,而是更多地运用个人权力来影响追随者,与追随者建立信任关系;而管理主要是通过正式的权力机制影响下级,依照组织的规章制度进行控制。

第三,从影响的层次上看,领导要关注追随者的需求,影响追随者的价值观念和思想方式;而管理则主要是直接控制和规范下级的具体行为。

第四,从思维方式上看,管理的最基本价值是效率和效益,而领导的基本价值中还包括团结、平等、正义和公平等理念。

需要注意的是,在实际的组织工作中,领导和管理既可以表现为明确的分工,也可以表现为同一岗位的不同职能要求。组织中的各级任职者常常既要履行管理职能,又要履行领导职能。但由于岗位等级和性质的不同,所要求履行的管理职能与领导职能的比例会有所不同。同时,由于现代组织外部环境变化的日益迅速和加剧,组织内部的权力下放成为一种新的趋势。在这种情况下,会要求下级管理岗位履行更多的领导职能。也就是说,原先只由组织高层所履行的领导职能,将会越来越多地由组织的中层甚至基层来行使。从这个意义上讲,尽管管理职能与领导职能的区别是一个具有重要启发意义的理论区分,但在现实中,领导者与管理者的区分却可能越来越具有相对的意义。

## 第二节 公共领导的特征

本书的研究对象是公共领导。公共领导是领导的一个子类,既具有领导的一般特征,又具有其特殊性。

### 一、公共领导的外延

从外延上说,公共领导涉及的是公共组织领导和公众领导。它不包括私人企业领导、家庭和家族领导、私人团体或群体领导。

公共组织领导,不仅包括对政府组织的领导,而且包括对非政府公共组织的领导。在政府组织中,它不仅包括政府行政组织,而且包括政府立法、司法、军事、政党等组织;在非政府公共组织中,不仅包括围绕政府职能而建立的非政府公共组织,而且包括围绕社会公共事务而建立的非政府的社会公共组织,还包括围绕民间公共事务而形成的民间公共团体,甚至包括私人企业中那些与公共事务有关的领导。

公众领导,不仅包括对无组织公众的领导,而且包括对有组织公众的领导。公众的组织性是相对的:一方面,公众中可能存在着各种各样的群体和组织,公众中的每个人都以某种身份成为某个组织中的成员;另一方面,公众中的组织又是多样

的、分散的,而不是像政府组织那样具有统一性。因此,公众领导所针对的既可能是公众中某些特定的组织,也可能是更广泛意义上的公众。

公共组织领导与公众领导之间具有一定的内在联系。对公众领导的最有效方式,就是建立公共组织,通过公共组织建立领导核心,形成凝聚力。在这个意义上,公众领导主要是通过公共组织领导实现的。但这二者间也存在着一一定的差异:公共组织一旦建立,就会形成自身的某种特殊的利益,从而出现公共组织的利益与公众利益之间的一定差异。这种差异不仅是自然的,而且在一定范围内是正常的。但是,如何处理好由这种差异引发的各种矛盾和冲突,却是公共领导者必须要面对的重要问题。

## 二、公共领导的内涵

从内涵上说,公共领导的特殊性在于其公共性,这种公共性主要表现在以下三个方面。

第一,公共领导涉及的事项是公共事项。公共事项区别于私人事项。私人事项在内容上主要不涉及公共问题,在解决方式上主要靠私人自己的努力。与此不同,公共事项涉及的是公共问题,在解决方式上要靠公众的共同努力。但需要注意的是:公共事项并不一定是社会成员的共同事项。共同事项可以分为两类:一类是大家都有的相同事项,只是因为相同才被称为共同事项,实际上却只是私人事项;另一类是人们必须一起来解决的事项,它可能起因于各自一样的事项,也可能起因于各自不一样的事项,但是由于社会中的相互影响、相互制约、相互依赖,形成了必须共同解决的问题。这类共同事项,才是严格意义上的公共事项。随着现代化生产的发展,人际关系的社会化程度大幅度提高,产生了越来越多的公共性问题,形成了大量的公共事项,需要社会成员共同来解决。

第二,公共领导的方向是公共利益的最大化。公共事项的解决,需要公众的共同努力。但在现代市场经济社会中,公众并不是同质性的,而是分化为各种异质性的群体,形成了各种不同的群体利益。在面对公共事项和解决公共问题的过程中,他们会有各自不同的立场和观点,表达各自不同的利益主张。公共领导的职能,是整合公众各种不同的利益主张,从公众整体利益最大化的角度来提出解决方案,说服公众接受方案,并组织力量实施方案。在这一过程中,公共领导者既不能从一己私利出发来利用公众,也不能仅以某一社会群体的利益主张来误导公众,而必须站在公众整体的立场来提升公众中各个不同群体的意识和价值,公平地对待所有群体的利益主张和要求。

第三,公共领导的影响力来自于公共追随者的信任。公共领导者的产生,或者来自公共组织内部的选举或任命,或是来自公众自发的拥戴。但无论是以何种方式产生,其影响力都来自于公共追随者的信任。公共追随者不同于普通的追随者,

他们有着从事和推进公共事业的热情,希望通过对公共事业的贡献来实现个人自身的价值。公共领导者只有获得了公共追随者的信任,才能够具有公共领导的影响力。反之,失去了公共追随者的信任,公共领导者就会蜕变为弄权者,失去了领导影响力的源泉。

第四,公共领导的规范是公共道德。对私人企业和私人团体的领导者来说,其领导规范的底线是不违反国家的法律;对公共组织的管理者来说,其领导规范的底线是遵守国家相应的法律;而对公共领导者来说,其行为规范的基本要求,不仅是不违反法律,不仅是遵守国家的相应法律,而且还要遵守社会的公共道德。公共领导者应当是实践公共道德的楷模,而道德领导也在公共领导中具有非常重要的地位。

正是由于公共领导与私人领导之间存在着上述差别,使得公共领导者的素质、行为方式和领导风格会显示出许多独有的特征。

### 第三节 公共领导者的角色

角色(role),是指一个工作岗位所要求产生的各种行为的总合。领导者的角色,就是领导岗位要求领导者履行的各种职责和相应的具体行为。通过对领导者角色的描述,可以对领导者的实际工作职责形成更具体的认识。

关于领导者的角色,许多学者都对此进行了很具体的总结和分析。例如,法约尔(Henri Fayol)认为,领导是使管理的计划、组织、人力组织、指挥和控制这五项基本职能得以顺利完成的最终保证力量<sup>①</sup>。明茨伯格(Henry Mintzberg)具体分析了领导者的十种角色:名义领袖、引领者、联络者、监督者、传播者、发言人、创业者、混乱处理者、资源分配者、谈判者,并将这十个角色进一步概括为三大类职能,即人际关系职能、信息处理职能和决策职能<sup>②</sup>。达布林(Andrew J. DuBrin)则进一步为领导者补充了教练、团队建设者、团队合作者、技术问题解决者四个角色<sup>③</sup>。此外,面对变革时代,许多学者又将战略领导者、人力联合者、授权者、鼓舞和激励者、帮助者、组织文化和价值的创造者作为领导新的角色<sup>④</sup>。

公共领导者既要承担一般领导者所承担的角色,还要承担一些特殊的角色。这些角色可以概括为以下两大职责和十个具体角色。

① Henri Fayol, *General and Industrial Management*, Constance Storrs, trans., London, Pitman & Sons, Ltd., 1949.

② Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Row, 1973.

③ Andrew J. DuBrin, *Leadership: Research Findings, Practice and Skills*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1995, p. 9 ~ 13.

④ 赫塞尔本等:《未来的领导:新时代的新视野、新策略与新措施》,吕一凡等译,成都,四川人民出版社,1998。

## 一、导向职责

公共领导者所承担的导向职责包括五个角色：公共事业的开创和宣传者、公共发展战略的制定者、公共事项的决策者、公共组织和社会的变革者、公共文化与价值的创造者。

### （一）公共事业的开创和宣传者

公共领导者的基本使命，就是开创公共事业。公共事业具有多种不同层次，宏观的如人民的解放事业，中观的如公共卫生、环境保护、社会保障、公共设施建设等，微观的如援助各种弱势群体。领导者是公共事业的开创者和热情宣传者，它提出新的愿景和目标，广泛宣传这种愿景和目标，寻找各种资源来支持公共事业的发展。

### （二）公共发展战略的制定者

发展公共组织和推进公共事业的关键，是确立正确的发展战略。制定发展战略，要求高瞻远瞩。既顺应历史发展的潮流，又适应社会发展的实际情况；既适应民众的实际愿望，又能将公众的期望整合提升到一个更高的层次。在公共发展战略的制定过程中，公共领导者发挥着关键性的作用。

### （三）公共事项决策者

在推进公共事业的过程中，需要对各种公共事项进行决策。公共领导者是重要的公共事项的决策者。他集思广益，整合各种不同观点、利益和主张，提出和审议各种备选方案，并且根据决策的条件做出尽可能合理的决策。

### （四）公共组织和社会的变革者

面对快速变化的现代社会，社会和公共组织的制度以及结构经常会落后于社会发展的要求，因而需要适时进行社会与组织的变革。公共领导者是社会和公共组织变革的提出者、计划者和推行者，他要克服很大的阻力，动员各种资源，联合各种力量，转变人们的价值观念、思维方式和行为方式，并准备承担失败的风险，付出高昂的代价。

### （五）公共文化与价值的创造者

公共领导者领导公共事业的更深刻的方式，是引导公共文化。公共文化的核心是公共价值观念。公共文化一旦形成，便会对公共事业的发展产生深远的、持续性的影响。与公共组织和公共制度的变化相比，公共文化的发展和变化是相对缓慢的、潜移默化的。领导者要通过各种契机倡导和发展有利于公共事业发展的公共文化，这是领导者需要长期努力来完成的重要职责。

## 二、组织职责

公共领导者所承担的组织职责包括五个角色：即公共组织的创立者、公共人力

的动员和激励者、公共资源的聚集和分配者、公共信息的汇集和传播者、公共冲突的化解者。

### (一) 公共组织的创立者

领导公众解决公共事项,需要建立相应的公共组织。如前所述,公共组织有多种形式,除了政府这种最主要的公共组织形式之外,还有各种各样的非政府公共组织。在现代社会中,这些非政府公共组织在公共事项的解决中正在发挥日益重要的作用。公共组织是领导力量的重要源泉,公共领导者可以通过公共组织来凝聚力量,扩展影响,实施更广泛的公共领导。然而,建立公共组织本身却是一个艰难和复杂的过程,它需要有意志坚定的领导者发挥砥柱中流的作用。许多公共组织的名称经常与其创建者联系起来,这显示了领导者在创建公共组织中的重要作用。

### (二) 公共人力的动员和激励者

正确的战略需要有效的实施,而实施战略的首要条件,就是人力资源的动员和激励。在动员和激励人力资源方面,领导者居于核心地位。他要发动各种支持力量,联合各种不同势力,团结一切可以团结的组织和个人。同时,在推进公共事业的过程中,他要不断鼓舞和激励追随者,使他们能够战胜艰难困苦,保持高昂的热情。

### (三) 公共资源的聚集和分配者

发展公共事业,需要各种资源。公共领导者要设法筹集这些资源,合理地分配这些资源,使这些资源得以充分利用,在推进公共事业方面发挥最大的效用。

### (四) 公共信息的汇集和传播者

公共事业的推进,需要协同。而协同的重要条件之一,就是信息的汇集和传播。公共领导者在公共信息的汇集和传播方面,发挥着“信息中枢”的作用。他要汇集公共组织内外的信息,并以适当方式在组织内传播信息,对外传播和发布信息。

### (五) 公共冲突的化解者

公共事项涉及众多主体的不同利益,这种利益差别导致主体间在一些具体问题上会产生冲突。它既包括个人或群体之间的冲突,也包括组织与个人的冲突;既包括组织内的冲突,也包括组织间的冲突。冲突是矛盾的激化状态,冲突的升级对公共组织的正常运行、公共事项的解决、公共事业的发展都会构成威胁。而冲突的化解需要在冲突各方建立起信任关系,减少怀疑和敌视,共同寻找实现多赢的机会。这就要求冲突的化解者具有相当的威信、一定的资源、高度的智慧和杰出的创造性,而这正是公共领导者所具备的特质。因此,公共领导者必须承担化解公共冲突的职责。越是发生混乱与危机的时刻,越是需要公共领导者发挥重要作用。公共领导者正是在处理混乱与危机的过程中树立起自己的威信,显示出自己的才能,发挥出独一无二的重要作用。