

论公共领导

——兼议公共领导与公共管理的关系及其研究意义

王乐夫

(中山大学行政管理研究中心, 中山大学政务学院)

摘要:“公共领导”的或缺不能不是我国公共管理发展中的“美中不足”。本文对“公共领导”的涵义及基本特征进行初探,尤其是对“公共领导”与“公共管理”的相互关系及其理论与实践意义做了多视角的分析与归纳,旨在促进中国公共管理的全面协调与健康发展。

关键词: 公共领导; 公共管理; 政治管理; 战略管理

一、公共领导: 一个不应忽视与扭曲的领域

在1997年国务院学位委员会颁布的新全国研究生专业目录修订方案中,“公共管理”这样一个全新的专业名称被列为管理学门类的第三个一级学科,令人刮目相看!由于它切合了中国社会主义现代化改革开放尤其是公共领域方方面面改革的需要,它一出炉就掀起了“公共管理热”,方兴未艾。其教育与研究广及各个学科、专业、方向与领域,几近全方位,形势喜人。然而,一个特别的现象令笔者久思不得其解,即至今未见到“公共领导”方面的文章,连“公共领导”这一名词、概念也未曾谋面;或者对领导与管理的错误理解十分普遍,比如忽视领导在公共管理中的核心与实质作用,把领导看成是脱离管理的高高在上的虚影幻像等等。正如没有领导的管理是不可想象的一样,没有“公共领导”的公共管理同样是不可想象的。对此,拙文冒昧地进行开拓性的探讨,就教于专家与学者。

二、“公共领导”的涵义分析

“公共领导”是“公共”与“领导”两个概念组合而成的。要对“公共领导”有全面的认识,就不能不从这两个概念开始。

(一)“公共”概念分析

“公共”是“公共领导”的重要概念,它是区别于其他领导(一般领导、私人领导、企业领导等)的根本标志。那么,什么是“公共”?迄今不论国内还是国外,它仍是一个争论不休的话题。美国学者本(Stanley L. Benn)和高斯(Gevald. Gaus)从社会领域的基本构成要素入手,认为公域和私域由机构、利益和参与三个元素构成,公共部门在这三个方面所表现出来的与市场部门的异质性,就是公共性。二者的根本区别在于机构成员的行为是因私(即为自己考虑)还是为公(为所有社会成员提供服务)。罗森布鲁姆与克拉夫丘克在《公共行政学:管理、政治和法律的途径》一书中则从如下几个方面“强调了公共行政之公共性”在于:以宪法为基础、增进社会的公共利益、公共部门各项业务运作的价格标签,均是经由预算程序而非通过买卖双方在市场中的交易所决定的、主权属于全体国民,人民主权的行使则是通过代议机关、既为公众提供公共服务,也对公众实施管制。^[1]

综合而言，有关“公共性”内涵的观点主要集中在这些方面：在伦理价值层面上，“公共性”必须体现公共部门的公正和正义；在公共权力的运用上，公共性要体现人民主权和政府行为的合法性；在公共部门的运作过程中，“公共性”体现为公开与参与；在利益争取上，“公共性”表明公共利益是公共部门一切活动的最终目的，必须克服私人或部门利益的缺陷；在理念表达上，“公共性”是一种理性与道德，它支撑公民社会及其公众舆论的监督作用。总之，倾向于把“公共性”作为公共部门管理活动的最终价值观，在此之下，才有公正、公平、公开、平等、自由、民主、正义和责任等一系列的价值体系。^[2]

以上所言的公共行政的公共性，也是公共领导的公共性。领导要在以上诸方面表现出来，才是完整的公共的领导。

应当进一步指出，尽管在私营部门管理中，可以对领导和管理在整个经营活动中的紧密联系做出充分的阐释，但把这种方法运用到公共部门管理时，则可能导致错误。即使在一般管理中，领导都是管理中的高层次部分和核心实质，对于公共管理而言，这种定位就更有其必要性和必然性。公共管理是公共组织以实现公共利益为根本目标的，运用公共权力对公共事务进行管理的社会管理活动^[3]。它是以“公共性”的价值取向为基本标志的管理活动，因而公共管理中的领导必然是带有“公共性”实质的公共领导。随着公共管理研究的进一步深入，在一般管理中领导与管理相互关系中存在的问题，必然会深入和影响到公共管理领域，因此，展开对公共领导及其在公共管理中的特殊性的研究，就是当前理论探讨的不可回避的重大问题。

（二）领导概念分析

领导与管理问题始终是个复杂的，困扰公共行政与公共管理研究者的根本性问题。笔者曾在一篇文章^[4]中指出，对二者区别与联系的把握必须建立在遵循逻辑同一性的基础上。具体而言，领导和管理都有广义和狭义两方面的含义，在广义或外延上，领导与管理具有最宽泛的相同外延；在狭义或功能上看，领导是高层次的管理，管理是低层次的领导。^[5]领导是制订战略、推动变革的；管理则是制订计划、维持稳定的。^[6]必须把领导与管理二者联系起来进行下定义的逻辑分析，方可求得概念正确的认识。一般地说，下定义的方法就是通过揭示邻近的属和种差来下定义。种差就是指被定义的概念和同一个属概念下的其他种概念之间的差别。在这里，“领导”是被定义的概念，“管理”是定义概念，是“领导”邻近下的属概念，“高层次”为种差。其“种差”揭示了领导与管理二者的本质差异，即“高层次”揭示了领导区别于管理的本质内涵，下面阐释的领导的各种特征盖源于此内涵。

三、公共领导的主要特征阐释

如前所述，公共领导是由“公共”和“领导”两部分构成。所谓领导，就最一般意义来说，是指领导者在一定的环境下，对战略目标的规划及其实现，而对被领导者进行统御和指引的行为过程。^[7]公共领导就是特指具有“公共性”的领导，具体而言，是指公共部门的领导在其领导活动过程中，为了实现公共利益，体现公共精神而进行的高层次的管理活动。公共领导与一般领导有显著的区别，其主要表现在：

（一）公共领导是具有“公共”精神的领导

对于一般组织，领导是组织的统帅与灵魂，但对于公共管理来说，公共领导是为了实现公众利益而进行的社会活动，它应该成为组织本身与组织活动对象的公共性的领导和指引，即具备公共精神的领导。当然，这种公共精神不是虚幻的称谓，它表现为公共领导行为赖以实施的基本权力来源于公众，公共领导以实现组织的公共利益而不是单个成员个体利益为宗旨，公共领导是公共部门的领导而不是私人部门的领导等等。

当前,在国内公共管理改革实践中,真正具备公共精神的领导并不太普遍。因为公共领导首先考虑的是为谁服务问题,其次才是怎样做好服务,但实际上,不少领导并没真正认识到其自身权力的公众来源,也不会认真考虑到为公众负责,而过多的甚至只是把目光盯在对上级负责之上,其行为体现不出公共利益与公众要求,使得这种领导远离公共精神,甚至背道而驰。

不论对公共领导做什么解释,公共领导的问题都不能不讲“谁的领导”的问题:是个人领导,还是组织领导,是企业的领导,还是公共部门的领导?这些问题只能通过领导主体体现出来。

(二) 公共领导是一种政治或政策领导

在许多传统公共管理理论流派看来,可能认为如何实现管理的效率与效益的方法是最重要的,然而现代公共管理却越来越重视高层次公共管理的影响与作用。这种独特的研究视角必然会使公共领导成为一个新的重要研究领域,并使公共领导更多地与高层决策与政治问题联系起来。从这一个角度出发,公共领导又被看作是一种政治或政策领导。鲁克(Luke, 1998)认为,“政策领导是一个在多样化的利益中间激发公共政策制定与实施的活动,具体地说,政策领导涉及这样一些活动:激发人们对于有问题环境的注意,进而在各种竞争的多样化的利益中间就恰当的政策解决方案达成共同的认识,并能在公共政策的实施中不断地维持该公共政策。”^[8]公共领导在政策制定与实施的层面上不同于一般的组织领导,相对而言,公共领导更关注外部组织之间的关系及其对重大决策的影响,而一般领导则致力于组织内部的政策目标。

越来越多的学者认为,不管是公共管理还是传统公共行政,都必须体现公共性的价值观,即公共管理要讲“政治”,而不是只会关注效率和管理任务的实现。事实上,在政治与行政管理“二分法”的缺陷已经显露,大量的文献也已经证明政策制定和政策执行不可分割的情况下,现代公共管理与政治在其本质上已经是密不可分。在美国,甚至街头工作也有决策问题,于是乎,美国出现了“街头官僚(street-level bureaucrats)”现象。国外一些学者认为,公共管理是与传统公共行政不同的自下而上的“政治管理”,并将这种政治管理看作公共组织管理中一个极为重要的构成部分。在这种管理中,公共管理者就像院外游说者那样,会与政治家或公共政策决策者进行博弈,通过影响政策过程和内容而获得公共组织有效运作的基本资源,包括公共权力资源、人力资源、信息资源、货币和其他物品等,在此基础上创造公共价值。这里的公共管理就可以理解为公共领导,因为公共领导本身就是高层公共管理,它与决策、与政治联系最为密切。所以我们说,作为公共管理高层决策者的公共领导,既要讲管理和效率,更要讲政治,并且公共管理的政治性特征主要体现在公共领导身上。

(三) 公共领导是一种战略型领导

战略与策略可能最早源于军事领域,但过去一直多被私人管理所大量使用。如今,现代公共管理也把它们纳入自身考虑的范畴。正如欧文·休斯指出的,“传统的行政模式因其过分关注内部问题及其短视行为而受到批判。随着新公共管理的出现,以及公共部门越来越比以往更重视长期战略,这两方面的不足已有所改善。”^[9]战略问题受到重视,表明公共管理特别是公共领导比一般领导更加具有前瞻性和宏观驾驭力,它是完成公共管理重大任务不可或缺的资源条件。公共领导战略涉及到如何运用智慧和指挥能力来引导公共组织去实现既定方针或目标,如何制定并控制良好政策,使其达到最佳效果。国外有人认为,公共部门的战略管理或领导还包括,通过一个有意识的理性决策过程,使组织形成自己的目标,执行目标并对其进行监督。当环境和组织条件变化时及时进行适当调整等。

公共领导的战略管理区别于私人管理的战略性,这是由公共管理的本质特征所决定的。

一般而言，公私部门的管理在管理层面和执行层面都大体相似，但在领导层面，由于公共管理是建立在公共权力强制力之上，它受到政治权威和合法强制力的双重限制，所以公共领导的战略有其独特内涵，例如权力（利）的不可让与性，绩效测评的困难等特点。这显然是私人部门领导在进行战略管理时无须考虑的。正如前述公共性时已涉及了的，这种区分还提醒我们，在我国公共领导理论与实践的建构上，如何真正体现领导行为的“公共性”，而不是简单地照搬私人管理的经验和做法，值得高度注意！

（四）公共领导更关注组织外部管理而不是内部管理

最后，要提及的是，在很大程度上，传统公共行政关于领导问题的研究主要集中在组织内部的领导。对于公共管理而言，高级公共管理者即公共领导的活动不仅仅是局限于组织内部，而且更主要的还包括组织之间进行的复杂多变的外部环境下的领导活动。也就是说，公共领导比以往领导更加关注组织内外的变化和与此相应的管理。这是因为公共管理的内涵在于社会性，随着经济全球化趋势的进一步加快，公共领导的社会（外部）化会愈益发展，公共领导者一定要以一种开放的思维模式，走出内部管理的“禁区”，关注和解决更为广阔的领导外部世界的方方面面问题，有效地推动公共领导向前发展。这也从另一方面证实了公共管理比公共行政更能吸引现代改革者的目光。

四、公共领导与公共管理的相互关系辨析

公共领导范畴的提出，无疑既丰富已有的领导学理论，又加深了公共管理研究的界域，因此它是有机地联系公共管理理论与领导理论的核心链条。既然如此，一个必须回答的问题是，公共领导与公共管理之间的关系究竟是怎样的？笔者就此问题做如下探索：

（一）公共领导是高层次的公共管理

在前面的分析中，我们就把公共领导作为公共管理体系中的最高层次部分，即承担政治管理或决策与引导重任。可见，这里的公共领导是特指有着特定含义的狭义概念。至于这里的公共管理则是广义上使用的外延概念。具体地说，在最广泛范围内，公共管理也可以分为宏观、中观和微观三个不同的层次。^[10]宏观层面的公共管理，指的是政治学（价值）意义上的公共管理，即政治学所研究的国家治理或政治管理。中观层面的公共管理是我们所谓纯粹意义上的公共管理，即与政治统治相分离的公共管理活动。在政治/行政二分法下，公共行政或公共管理，都是公共部门管理的具体模式。在微观层面上，公共管理重点是解决管理技术和方法问题，新公共管理更多地在这一范畴内体现出来。因此，公共领导是高层次的公共管理，表明公共领导既区别于一般管理的领导，也区别于公共管理的执行层面或具体的方法技术层面等。公共领导是公共管理的核心与灵魂，它起到统领全局、把握方向的作用。无论是在理论上还是在实践中，公共领导代表着组织并使组织获得发展以至于取得管理终极目标的实现。

无独有偶，国外学者也认同对公共管理进行层次性划分，并且更加看重对高层次公共管理的研究。伽森和欧弗曼（Garson & Overman）就认为，1975年的“政策管理协助研究委员会报告”，曾把公共管理划分为三个领域：政策管理、资源管理和项目管理。政策管理涉及政策选择和资源配置方面的战略问题，包括评估、战略计划和政治协调等。资源管理涉及预算、财务管理、人事、采购和供给、财产管理和信息管理等。项目管理涉及日常执行，包括日程安排、记录保存、生产效率与监督等。^[11]正如我们前面所论证的，公共政策管理本身就是公共领导的特征之一，因此，可以认为公共领导是高层次的公共管理。

实际上，关于领导与管理异同问题的辩论始终存在于公共行政发展的历史中。尼古拉斯·亨利在《公共行政与公共事务》一书中总结这种争论的历史时指出，早在1957年，公共行政学者就认为领导人是那些在制度层面上糅和、塑造各种社会成分的人，而行政官员从

事的只是日复一日的技术性工作。到了 20 世纪 60 年代，领导研究开始把领导人和行政官员的工作与组织的层次等级对应起来。认为最高层次的领导要做出政治或战略决策，中间层次的管理者从事解释与协调工作，而在组织的基层，行政官员面对的是既定的现实，需要去执行或掌握方法等。他认为，公共行政关于领导与管理的辨析，其基本结论是：领导与管理同样重要，领导应付的是变化，行政管理应付的是复杂性。^[12]

（二）公共管理是公共领导的基础与依托

这一问题可以从两个方面来阐释。首先，就广义层面上的公共管理而言，它包含公共领导这一层面，公共领导也是它整个体系的有机组成部分，而非独立于公共管理之外，区别只在于它位居组织系统的高层次地位而已。也就是说，公共管理的高、中、低三个层面上的关系不是互不相干而是一个有机联系的整体。这样，公共领导就必须把自己行为的基础建立在狭义的公共管理之上，即以中、下层的管理和执行的效果来体现决策与政治管理的价值。否则，决策或政治管理就是无本之木、无源之水。所以，我们强调的公共领导不是高高在上、空发议论、瞎指挥的领导，而是能够把握时代发展的方向与大局，引领公众一步一个脚印地去获取最大利益的脚踏实地的实干的领导。当前，在公共部门革新的进程中，公共领导者应该是既能务虚的也能务实的软硬兼备的领导英才，这样才能有效推进社会组织的前进与发展。

其次，公共管理是公共领导实现其目标的途径。这里的公共管理即为狭义的概念，它包括中间管理层和技术执行层。显然，公共领导应该立足于公共管理，体现公共特性，这是一个问题的两个方面。公共领导的诸多目标、规划要有基本的管理方法、途径的支持，而且其行为过程也只能通过具体的公共管理活动来实现。一般意义上说领导就是管理，就表明领导活动本身就是管理活动，或具有管理活动的成分，否则它不能凭空产生并达到预期目的。

我们看到，割裂领导与管理二者关系会导致理论与实践的误区。例如，新公共管理主义所标榜的可以离开政治与决策进行管理效率的探索，或者简单化地提倡向私营部门学习，或者私有化。显然，新公共管理的这些主张并不是公共管理的全部含义，而只不过是其中的技术层面而已。但是，包括新管理主义本身在内，都无法否认公共管理的“公共性”，这种公共性当然不仅仅通过具体的执行与操作层面来体现，更主要由高层管理即公共领导层面的能动实践来展示。因此，尽管狭义的公共管理与公共领导是异体的，但二者更存在着彼此相互依存、相互贯通的互涵关系。

五、公共领导与公共管理的相互关系研究的意义

公共领导这一范畴的提出，既是公共管理研究发展的必然产物，又是公共管理进一步发展的推动力。在公共行政及其向公共管理演化的过程中，就不断有关于领导与管理问题的争论，例如 20 世纪 80 年代初期在公共政策学派和公共管理内部(或者说政策学派的公共管理)之间的争论，其焦点是在政策分析、组织管理和领导三者之中，究竟谁更重要的问题。尽管早期的争论发生在公共管理内部不同派别之间，但这种争论最终导致一个重要问题的显现，那就是公共领导应该成为公共管理研究的一个重要部分，而不仅仅是一个组成元素。

公共领导问题的提出，不仅是对过去长期以来忽视对高层公共管理研究的呼应与升华，更重要的意义在于，它通过对公共领导概念内涵及其与公共管理之间关系的探索，可能为正在如火如荼进行的公共管理理论研究和实践活动提供若干方面的启示。

（一）对公共领导与公共管理辩证关系的把握有助于公共管理与公共领导沿着各自不同的领域分流开发。“公共领导是高层次的公共管理，公共管理是公共领导的基础与依托。”这种论断表明公共领导关注的是宏观决策与政治领导，是对公共管理行为的向上提升。公共领导应对此中心扭住不放，力求做精、做高。而公共管理则是致力于对公共事务的治理，对公共

领导目标与规划的实施追求管理的绩效，为实现高层决策向下夯实基础，把“业务”做深、做实。在进行理论与实践的探索中，也应当实现领导与管理的相对分化，从各自不同的本职出发，尽可能挖掘其更深的内涵，使其各得其所。

从公共管理发展的前景看，公共领导是公共管理研究的一个重要发展趋势与方向，这不仅是在实践研究上不断升华的结果，也是公共管理与时俱进的需求。在公共管理改革与发展日益迅猛的当代，公共领导应该是公共管理广阔天地中新的增长点，应积极开发。这种开发应以过去对领导学的研究为基础，并且一定要有新的超越。

(二) 对公共领导与公共管理相互关系的研究有助于建立完整的公共管理学体系。

自 20 世纪 90 年代中期我国设立公共管理一级学科以来，对完整的公共管理学体系应该包括哪些内容，学界一直没有定论。笔者曾冒昧地提出一孔之见：现代公共管理体系应该包含：公共管理的基本概念、公共管理的历史发展、公共管理的理论基础、公共管理的逻辑起点、公共管理的组织类别、公共管理的运作过程、公共管理的资源基础（人力、财政、信息）、公共管理的核心功能、公共管理的抽象行为、公共管理的战略、策略和艺术、公共管理的行为规范和公共管理的绩效评估等 13 个专题。在笔者构建的体系中，既包含公共管理的中、下层管理要素，又力求有公共管理高层管理要素，如公共管理的抽象行为即公共决策，公共管理的战略、策略与艺术等。随着公共领导概念范畴提出并得到深化，对高层公共管理的研究将更加重视和专注，这对建立相对完整的公共管理学体系也许有着开拓性意义。

(三) 正确把握公共领导与公共管理的辩证关系有利于二者科学分化，实现公共领导与公共管理的协调发展。

公共领导与公共管理二者有着对立统一关系，这就内在地规定了它们之间有一个协调发展的问题。而“求异”是其协调发展的前提。如果无“异”，就否定了各自的存在，也无所谓协调发展。公共领导与公共管理的“异”主要表现为：从结构视角看，前者属于高层次，后者属于中、下层次；从功能而论，前者为制定战略，推动“变革”，后者则为管理战略规划，维持稳定。

协调发展的原则是“求同存异”。首先要研究和探索对象之间的一致之处，即“同”，这是协调的基础；其次是求“异”，一点异都没有，也就否定事务的存在，结果就否定协调本身，这是协调的前提。

综观时下的“领导学”与“管理学”的教材与专著，可谓林林总总，无不谓丰富多彩，然而就内容而论，层次方面，均上、中、下齐论；功能方面，决策、执行、监督，一一不遗，看不出差别，窥不见不同。在学科的研究对象和范围、层次、重点等方面，并无明确的划分或定位，“种了他人的田，荒了自己的地”的概括并不为过。一言以蔽之，领导学与管理并无明确的差异，连存在的“合理性”都说不清，更谈不上什么协调发展！

根据以上公共领导与公共管理关系的探讨和“有所不为才有所为”的原则，领导学应退出当前的中、下层次，专注于“上”层次；管理学（狭义）应是退出“上”层次，专注于中、下层次，各自做好各自的工作。“有为才有位”。只有这样，才能不仅搞好自我学科建设，而且相互间也能协调而稳定地繁荣与兴盛。领导学与管理学是这样，公共领导与公共管理的建设也同此理。这是不能不认真搞好的一项基本的学科建设工作！

参考文献

[1] [美] 戴维·H·罗森布罗姆 罗伯特·S·S·克拉夫丘克：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》（第

8版), 中国人民大学出版社, 第6-16页。

[2] 王乐夫 陈干全:《公共管理研究的基础与核心》, 载《社会科学》(上海), 2003年第4期, 第71-72页。

[3] 王乐夫:《论公共管理的社会性内涵及其他》, 载《政治学研究》, 2001年第3期, 第78-84页。

[4] 王乐夫:《领导与管理异同析》, 载《中国行政管理》, 1999年第3期。

[5] 同上。

[6] 约翰·科特:《变革的力量——领导与管理的差异》, 华夏出版社, 1997年版, 第6-7页。

[7] 王乐夫:《领导学: 理论与实践与方法》(第二版), 中山大学出版社, 2002年11月版, 第32页。

[8] 马骏 叶娟丽:《公共管理中的领导: 组织领导与决策领导》, 待发表论文。

[9] 欧文·休斯:《公共管理导论》, 中国人民大学出版社, 2001年版, 第149页。

[10] 周树志:《公共行政、公共政策、公共管理》, 载《中国行政管理》, 2001年第2期。

[11] 同第[8]。

[12] [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》第七版, 华夏出版社, 2002年版, 第126页。

Public Leadership: The Study of Relationship between Public Leadership and Public Management and Research Goal

Wang Le-fu

Abstract: Lack of “Public Leadership” is the shortcoming of development of Public Management in our country. The article discusses the meaning and basic nature of “Public Leadership”, especially explores the relationship between “Public Leadership” and “Public Management” from multi-angle. It aims at promoting the coordination and health development of Public Management in China.

Key words: Public Leadership; Public Management ; Political Management; Strategic Management

收稿日期: 2003-10-10

基金项目: 国家自然科学基金

作者简介: