

全球治理需要提升中国官员哪些领导力
哈佛公共管理有哪些值得关注的基本问题
公共领导力与艺术：硬实力、软实力和巧实力

哈佛 访学笔记



· 姚亚平◎编著 ·

哈佛 访学笔记

中册

· 姚亚平◎编著 ·



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

1

公共管理的基本问题

→→→ 公共管理科学的发展回顾	3
公共管理三个值得思考的问题	10
谁来提供不赚钱的公共产品?	14
市场会因什么而失灵?	21
我们为什么需要政府?	31
政府为什么会失灵?	37
公共决策中, 领导人如何维护公共利益?	43
公共决策中的公众参与	49
公共政策中的价值追求: 社会公平问题	53
政府手上有哪些政策工具?	63
公共政策的过程分析	69
公共决策中的重要与紧迫	75
领导者如何提升团队的绩效?	79
思想库: 公共政策的“外脑”	85
美国对华政策智库的类别与特点	90
在美国进步中心考察智库的“外脑”作用	92

2 公共管理的政企合作

→→→ 新公共管理与治理转变中的政府管理	101
从利益相关者角度透视腐败与反腐败	112
服务外包：印第安纳波利斯的竞标	120
公共服务中的合作生产：西雅图的垃圾回收	129
从达士曼公司案例谈分散化管理和鱼群理论	133
从红线地铁延伸项目看公众参与问题	142
由托儿所监管与评估看美国政府监管体系	149
怎样让支持你的人越来越多？	157
从芝加哥的警务改革看参与式的公众管理	164
如何更加有效地组织居民的公共参与？	170
信息透明化是否能实现社会目标？	175
新公共管理与治理：公私合作	182

3 公共领导的能力与艺术

→→→ 战略思维与战略决策	195
桑德拉高中案例中的三圈理论分析	200
硬实力、软实力与巧实力	208
绩效管理	214
政府面临的舆论环境及舆论引导	222
美国媒体的三大基础	227

美国媒体发生的四大变化	232
美国记者是怎样看问题的?	239
美国媒体的角色	243

4 谈判与说服

→→→ 美国斯通造纸公司在洪都拉斯的谈判	251
石油定价的谈判	259
N 国和美国通用电力公司石油换飞机的谈判	267
深水港建设的多方谈判	280
中国鲁泉化工与美国威奥夫的合资谈判	289
中美知识产权的谈判	296
说服：有效影响的科学和艺术	305
葛底斯堡战役中张伯伦上校的说服艺术	312

1

公共管理的基本问题

2010年，我们去哈佛大学进修，主要学习公共管理。在国内，清华大学公共管理学院组织专家给我们讲了一大堆课，算是给我们速成恶补了一下，为我们到哈佛高强度的学习、讨论、考察垫了一个底。

清华大学派出的力量极强，主要是薛澜院长和王有强教授。两位教授都十分了得，海归，博导，熟悉国际学科动向，了解国内实际问题，本身有诸多深入研究，参与了国内诸多公共政策的研究制定。

清华大学的教学，讲授了公共管理学的基础知识、基本概念、基本理论、学科发展，有两个特点：一是教授的水平高超，几天的时间讲完了在高校要一学期甚至更长时间讲授的内容，而且讲得简洁、准确、深刻。二是清华大学的案例教学既和哈佛有相同之处，也有自己的特色，教授的讲课紧密联系国内实际，课堂讨论生动活泼。

听了之后，领略了国内大学的最高水平，后来到哈佛听同类的课，也是基本理论和概念，也是案例和课堂讨论，两相对照，有了一个参照系，更有许多感悟和心得。

公共管理科学的发展回顾

4月19日下午。清华大学公共管理学院院长薛澜教授讲公共管理学的基本知识。

一、公共管理学科的起源背景

作为实践的概念，公共管理是政府和其他公共组织处理公共事务、提供公共服务的活动；作为学科的概念，公共管理是研究政府机构及其他公共组织活动规律、对人类社会进行协调管理的一个学科体系。

公共管理学诞生于美国，有几方面的原因：

一是美国完成了经济转型。从1865年南北战争的结束到1914年一战爆发的50年间，美国完成了从农业向工业资本主义社会的转型，经济增长翻了八番，后来居上，成为世界经济强国。

二是美国经济转型带来了治理问题。自由竞争进入垄断资本形成的阶段。1901年美国钢铁公司成立，控制了全国60%的钢产量，是第一家资产过10亿美元的巨型托拉斯，年总收入超过美国当时的财政收入。如何限制大工业和商业对全国经济的垄断，对经济进行相应的管理，成为一个问题。

贫富悬殊，钢铁大王卡内基1900年的收入是2300万美元，当时一个钢铁工人的年收入是450美元。美国65%的穷人拥有的财富不到国家总财富的5%。在经济高速发展中，贫民窟、种族骚乱和族裔冲突，社会利益多元化，劳资矛盾激发，跨区域间经济利益的争夺，现有的政治经济体制失灵，政府部门效率低，政府对企业缺乏有效监管，企业生产劳动保护极差。由于老板无视防火标准，一家衬衫厂大火，145名女工活活烧死。

如何调整各种利益群体之间的矛盾，也是那时候面临的突出问题。

三是美国政治体制的转型。垄断资本势力侵入政党政治，影响经济立法，希望巩固并扩大他们的既得利益。政治腐败就日益滋生，政府的政策受到垄断资本的控制和影响。美国早期政治体制有三个问题：一是分赃制（Spoil System），总统和选举获胜的政党有权组织政府，选举国会领袖，提名任命联邦政府的公职人员。官职按照选举贡献大小而不是按能力分配，政府成了政治利益集团的工具，任人唯亲、以权谋私非常普遍。二是在任的政府官员要投入相当多的精力和金钱去保证竞选活动，无心政府管理。三是每四年一次的政党轮替带来的政府官员轮换，提高了政府的行政成本。

这样，怎样控制和消除这种政治腐败，扩大立法的民主程度，是当时面临的挑战。

四是文官制度面临改革。1865年，众议员托马斯·詹克斯提议参照最早搞文官制的英国，把官员分为政治任命职和非政治任命职。后多次讨论成为竞选议题，但由于政治体制变革涉及许多利益集团，实施起来很难，所以议会一直没通过。1881年，有个叫查尔斯·吉托的人认为自己在总统竞选中有功，想求职而没有成功，很不高兴，就刺杀总统詹姆斯·加菲尔德。7月2日总统受刺，9月19日不治身亡。这件事当时引起美国社会很大震动。接任的总统切斯特·阿瑟通过了《彭度顿文官改革法》，把联邦公职人员分为政治任命职和非政治任命职；由两党共同成立考评委员会考核、审查、聘任非政治任命职的政府官员；约束公职人员的行为；等等。

这次改革提高了行政效率，但仍然调节不了政治关系和各种社会矛盾。19世纪90年代后期，美国发生了声势浩大的全国性的进步运动（Progressive Movement），借用道德诉求、媒体力量、社会组织、科学管理和政府力量，改革政治腐败、经济垄断、社会道德沦丧等一系列社会弊端。公共管理学科就是在进步运动中诞生的。

1903年到1909年间出现了“媒体扒粪运动”，一大批记者以揭露黑幕为己任，专门爆料、揭露各种社会问题——官商勾结、行贿受贿、任人唯亲等政府腐败，大公司的偷税漏税，妇女儿童的悲惨遭遇，工会内部的腐败，城市贫民窟等，提出改变这种局面的诉求。在这个过程中，出现了各种社会团体参加的改革运动，如劳工运动、农场主联盟运动、社会主义运动、妇女选举权运动、城市改革运动等。这些运动整合了社会各方面的力量，如到1904年拥有167万熟练工人的美国劳

工联合会、1905年成立的由非熟练工人组成的世界产业工人联合会。除了这两个工会组织外，还成立了全国农民联盟和美国平等协会两个大的农民组织。1890年成立的妇女俱乐部大同盟，到1912年已有会员120万人，等等。

上述改革改变了美国的政治格局。一是扩大了民主，改变了金钱势力垄断民主的状况，促使美国政党运作向职业化和官僚化转型，成为整合不同利益的机制。有些人成了职业政治家，有些人成了公共管理者。二是针对垄断问题，加强了经济管制，州一级建立了经济管制委员会，联邦一级主要是宏观的反垄断、征收所得税、改革关税和银行制度等。三是提倡社会公正和加强社会监管：提供工作环境的安全保障，保护职工福利，治理贫困，保护消费者利益，保护工人组织工会和罢工的权利等。四是提高政府效率，建立有效、科学和透明的公共管理制度。

进步运动起到了非常重要的作用，它用宪法导言中“公共福利”和“公正”两条原则作为改革运动的意识形态，改变了传统的限权政府观，永久性地扩大了政府在规制市场、干预经济、承担公共福利方面的职责，迫使其成为一种有道德感、正义感的协调和化解利益冲突的管理机制。正是在这个过程中，公共管理学科应运而生。

二、公共管理学科的范式演变：政治和行政的关系

1887年，美国学者伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)在《政治学季刊》发表论文《公共行政研究》，首次提出公共行政是一门学科，其观点有三：1. 政府是公共管理最基本的一个组织力量。2. 增进管理能力的关键是有效的管理原则和技术。3. 促进公共管理发展的主要方法是比较的方法。这篇论文被公认为公共管理学科的奠基之作。威尔逊本人也是进步运动的积极参与者，并在1913年到1921年当了两届美国总统。他还做过普林斯顿大学校长，普林斯顿大学的管理学院就是以威尔逊命名的。

公共管理的第一个范式是政治行政二分法，以古德诺(Frank J. Goodnow)的《政治与行政》为代表。其主要观点是：1. 政府有政治和行政两种职能，政治是国家意志的综合表达，与政策有关；行政是对这种国家意志和政策的执行。2. 权力的分离是这种职能区分的基础，各司其职：立法部门的职责是以立法的形式出台政策，表达国家意志；行政部门是不偏不倚、公正地执行这些政策。

3. 公共行政的中心是政府的官僚体制，公务员应该中立、无政治偏见地执行各种政策。

从此，政治和行政的二分问题，就成为公共管理学科的基本命题。政治学研究立法部门怎样更好地反映民意，而行政部门是通过立场中立的公务员来执行。1927年至1950年的传统公共行政就是在这个基础上继续发展的。这个观点一直统治公共管理学科到40年代后期，才遇到挑战。

1952年，西蒙和瓦尔多两位著名学者围绕公共行政学的学科定位、研究方法和价值取向展开了激烈的学科论战。西蒙教授主张引入逻辑实证主义，把公共行政或公共管理作为一门科学，建设更科学、更有效的行政科学。而瓦尔多认为公共行政的本质就是一种政治理论，政治和行政很难区分，公共行政必须有价值的内涵，比如民主价值、多元政体、社会正义、公民参与、正当程序、依法治理等，价值理念是公共行政的一个基础。瓦尔多促成了公共行政向政治学的回归，重建了政治学和公共行政的联系，奠定了公共行政的哲学基础。

这两个人的争论结束了公共行政学的古典时期，并深刻影响了后来半个多世纪公共行政学的研究走向，对现在的公共管理学科发展也有非常重要的影响。

现代公共管理的理论，既基于现代社会以技术理性为特质的管理理论，又基于西方社会以自由民主为特质的政治传统。这两大思想传统决定了西方公共行政学自产生之日起就在技术理性与价值理性两极中徘徊，前者构成西蒙路径的哲学基石，后者构成瓦尔多路径的信念支撑，所以，西蒙和瓦尔多的论争不过是西方思想史上两种对立的哲学方法论和两种不同的社会科学范式之间的冲突在公共行政领域的延续。

从50年代到70年代，公共管理学科影响较大的核心观点是公共管理要遵从一般管理的普适原则，在公共部门与私人机构之间，行政没有本质的区别，政府管理应当学习企业管理。这种观点跟运筹学的产生有关。二战期间英美空军有些人运用运筹学方法提高资源使用效率。二战后美国福特汽车公司就聘用了这些人管理公司，效果较好。国内翻译过一本书叫《蓝血十杰》，这十杰就是当时从美国空军聘过去的，其中麦克纳马拉被任命为第一位非福特家族的总裁，1961年被肯尼迪总统聘为国防部长，后来做过世界银行行长。

这个时候，人们认为公共管理有普遍的管理模式。美国不少学校不分商学院和管理学院，像耶鲁大学、康奈尔大学都只有一个管理学院。而哈佛大学分哈佛商学院和肯尼迪政府学院，清华大学也分经管学院（相当于工商管理）和

公共管理学院。

1951年,第一部系统研究公共政策的著作《政策科学》(The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method)出版,从此出现了公共政策运动。德罗尔认为政策分析是科学与政治之间的桥梁,把西蒙的科学一面和瓦尔多的价值一面联系起来了。后来,政策分析员在美国成了一种专门职业,作为参谋官员,进入政府的高层机构。特别是70年代以后,出现环境污染、人口膨胀、能源危机等全球问题,当时罗马俱乐部提出《增长的极限》报告,影响很大。对人们制定政策的能力提出更高要求,公共政策因此得到迅速发展。长期以来,依据经验和偏好来制定政策,不仅难保政策决策的质量,也无法对需要决策的问题迅速反应,反而出现许多重大的决策失误。于是,公共管理中的政策导向和定量分析工具开始广泛使用。

1970年至1990年间,出现新公共管理理论。撒切尔夫人在英国当政后,大力推行国企、教育、卫生保健和住宅的民营化等,她把私人部门的管理手段和市场激励的方式引入公共管理和公共服务,促使公共部门转换机制,改变政府与社会之间的关系,最终取代传统的官僚制模式。新公共管理的主要内容有公共政策领域的专业化管理,明确的绩效标准和考核,重视产出的控制,公共部门也运用合同、公开招标等方式,重视运用私营部门的管理方式,资源利用上注重强制性和节约性。

从90年代至今,特别强调政府和其他社会组织、非政府组织合作参与公共治理,维护公共利益(主要是国家利益),解决公共问题,提供公共服务。新的治理模式的核心内容有:以市场经济为基础的有限政府、宪政法治、以自主治理为基础的多层次治理(分权)、以竞争性选举和广泛的公共参与为特征的民主以及向各个方面信息开放的政府。

三、公共管理学科在中国的发展

中国古代的治国思想博大精深,但要用现代公共管理科学的框架来梳理和整理。这不容易做到,既要了解中国历史,还要了解现代公共管理。

从20世纪30年代起,清华大学、中山大学等已开了行政学的课程,中国共产党在延安也建立过行政学院,并开设行政学的课程。1952年院系大调整,文科很多学科,包括行政学科被取消。直到1979年3月,邓小平在《坚持四项

基本原则》的重要讲话中，说“政治学、法学、社会学及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课”，这个学科才得以恢复。后来陆续开设了相关的专业，并招收硕士、博士。1982年至1985年，不同高校开设行政学课程。1986年至1992年，教育部批准设立行政学本科专业，若干地方政府组建地方行政学院。1992年至1999年，更多院校招收行政学本科、硕士及博士。1994年，国家行政学院成立。1999年，国务院学位委员会批准设立公共管理专业硕士学位（MPA）。2003年，清华大学公共管理学院等7所院校的教学单位获得公共管理博士一级学科授权。到目前为止，全国一共有100个MPA的单位，有上百个公共管理学院。现在清华MPA的教育是我国19个硕士专业里较重要的一个。

1996年，朱镕基同志兼清华大学经管学院院长，他跟清华大学领导谈到，清华大学在国家的工程、科学研究领域起到很重要的作用，但在宏观政策上还听不到清华的声音。在这种背景下，成立了21世纪发展研究院，从事国家宏观战略方面的研究。薛澜教授刚好是1996年回国，就参与了这个工作。1998年成立公共管理系；2000年成立国内第一家公共管理学院。2001年，全国24所学校试办公共管理学院。2007年，清华大学公共管理学院招收了首批国际发展硕士，现在每年有30多个学生，都是海外的。2008年，受商务部和教育部委托，主要针对发展中国家的政府官员，招收国际公共管理硕士。2009年，曼哈顿基金会对这个国际发展硕士项目挑选7所学校提供支持，全世界有70多所高校竞争，亚洲一共有三所（中国、印度、澳大利亚），我国只有清华大学公共管理学院入选。

清华公共管理学院的发展目标和办学方针是“中国特色、国际视野、清华品牌”。中国特色是服务中国特色社会主义事业，服务国家治理领导人的队伍建设。国际视野是具有国际先进水平的培养方法，具有开放的国际视野和时代意识。清华品牌是坚持质量第一的办学理念、坚持德才兼备的育人传统。

公共管理学院有四个大方向：公共政策、政府运作与管理、非政府管理、国际事务和战略管理。教学研究以开放式、共享式、国际化为平台，核心的研究机构有公共政策研究所、国情研究中心、政府研究所、非政府管理研究所、国际战略与发展研究所、台湾研究所等。

清华公共管理学院有教师40多人，其中博士占95%，在海外获得博士学位的21人。学科分布在管理学、政治学、经济学、社会学、法学、环境学等领域。

累计招收2000多人，已毕业1300多人，在校800多人。累计招收博士生

180 多人，去年毕业 70 多人，硕士已毕业 400 多人，在校近百人。最多的是公共管理专业硕士（MPA），约招生 1000 人，毕业 600 多人。还办了两类英文班：国际发展硕士班和国际公共管理班，目前已毕业了一个班。

清华公共管理学院有一个培训中心，经常举办国际交流活动，每年培训上千人，短则一星期，长则一两个月。我们这个高研班是层次最高的。

清华的教学模块，一块是中国发展的认知框架，在分析、认知国情的基础上研究怎样面对这些问题，制定公共政策。还有一块就是针对社会发展的难点、热点问题，请高层官员和学者来讲的系列高层讲座。

我们国家正处在一个重大历史变革时期，公共管理也充满发展的机遇。

公共管理三个值得思考的问题

4月19日下午。清华大学。薛澜教授讲公共管理的历史、理论和问题，他从1865年公共管理学在美国诞生讲起，娓娓道来，从进步时代讲到扒粪运动，从公共管理中政治与行政的关系，讲到西蒙和保罗的争论，从50年代运筹学在公共管理中的运用讲到70、80年代撒切尔的新公共管理理论……政府、政策、公共事务，这不就是我们中国官员所做的事吗？再说啦，我们去哈佛，也就是要学这个呀！所以，薛教授讲得认真，学员听得也特别认真。讲一个半小时的课，留了一半的时间让学员提问。令人吃惊的是大家提问的劲头。共有16位学员提问，主要集中在三个方面：

一、政治与行政的关系

公共管理有非常强的价值理念，又是一种管理技术。大家围绕着公共管理中的工具理性和价值理性的关系，讨论公共管理主要是技术问题，还是政治问题。

学员：我国的公共管理更倾向于科学学派，还是政治学派？

教授：首先，政治与行政很难完全分开，公共行政背后肯定有价值观，但又希望能运用科学的方法分析和认识它。中国有100多所高校有公共管理系和专业，很多是从思想政治教育、政治学、社会学转过来的，这容易出现用价值判断代替科学认识的问题。

学员：公共管理中，政治和行政是对立统一的，行政很难完全离开政治。但涉及具体工作，这怎么处理？

教授：实际上我们国家的体制并没有把政治和行政二者分开。美国则努力把政治和行政分开。他们是政务官和事务官两个序列。每换一个总统，就要换一批政治任命的官员，联邦政府一级就达四五千人。助理部长往上的都是政治任命职，这些人是制定政策的核心。这以下都是公务员，自己可能有个人的政治见解，但

在执行政策时，都得老老实实去做。州政府也有这两者的区分。

姚亚平：美国有政务官和事务官之分，这和西方公共管理中政治和行政分开的传统，是不是有一定的关系？我们国家有领导干部的任用考核和公务员的晋升，将来可不可以借鉴政务官和事务官分别不同的晋升通道和考核体系？

教授：现实中不可能所有人都能当上处长、局长、厅长。那怎样建立一个激励机制让大家安心工作呢？现在有些地方，如深圳已在尝试了，只要你尽职尽责，虽不一定担任领导职务，行政职级却可以升。当然，我们的政务官是从事务官成长起来的，所以，我们中国和美国是不同的。

学员：从行政和政治关系角度，政治更应该关心政策制定，严格上说，政府执行政策，不管立法。但在现实生活中，存在大量部门立法的现象，容易掺杂太多的部门利益。请问：将来的发展会是一个什么样的趋势？

教授：立法要通过人大。人大能在立法过程中把部门利益给剔除掉。但我们国家的政策制定，行政主导的色彩比较浓。这也是中国现在发展阶段的特有现象，从目前的实际来讲，确实是行政部门对哪些需要立法、哪些立法最紧迫，体会更深些。在其他国家里，也有行政主导立法的。

二、相关概念比较分析

70年代撒切尔夫人在英国当政后的新公共管理引入私人部门的管理手段和市场方式，特别强调社会组织、非政府组织可以和政府组织一起参与公共治理。

学员：现在，有些事情可让非政府组织做。国外是怎么处理非政府部门的？

教授：1998年我们学院成立时，就成立了国内第一个非政府管理研究所，有大量的研究成果和一批研究人员。从中国目前发展趋势来看，这些社会组织将在社会各方面发挥作用。

学员：“管理”和“行政”、“公共管理”和“公共行政”这两个概念有没有区别？

教授：这个问题是国内公共管理学科比较核心的问题，英文讲都是 Public Administration，现在也有叫 Public Management，就是“公共管理”。我国原来把 Public Administration 翻译成“公共行政”，现在也有译成“公共管理”的。我个人感觉是有差别的，比如，公共管理硕士，就没有叫公共行政硕士的。“公共行政”强调的是在政府体系内，也强调传统的政策制定和执行的过程。而讲“公共管理”时，主体不见得是政府，可能包括其他一些社会组织。所以，“公共管理”的面要更宽一些。

学员：我是全国妇联的。前几年中央一些文件提出工青妇要参与社会管理和公共服务。“社会管理”和“公共管理”是什么关系呢？

教授：公共管理讲的是对各种公共事务的管理，范畴比较大，包括了很多社会事务。妇联在整个公共事务管理中起了非常重要的作用。

学员：我问一个咬文嚼字的问题，刚才你提到中国新一代的公共管理领导者有五项指标，第一个是坚定的政治理念。过去我们常提“坚定的政治信念”。我想这是一个新的提法，如何理解它？

教授：我们是从公共管理的角度来考虑的，希望符合中国当前政治发展的大趋势。我们的领导有很多是无党派人士、民主党派人士。我们更多强调的是中国共产党的最基本的为人民服务的理念。

三、国外理论与中国实际的关系

学员：我们的公共管理的理念和方法都是从西方学过来的。我国历史悠久，治国思想也博大精深，但没有开发出来。除了人才方面的原因，难点在什么地方？

教授：难点在于要用一个科学的系统的方式去观察、分析、总结我们历史的经验。不光要懂得历史，还要从公共管理的视角去探讨治国理念与行为，提取有用的东西。

学员：无论从历史角度上讲，还是从国际视野来看，中国的公共管理自古以来都非常成功。现在我们的公共管理是不是洋的比重太大了？比重太大，在运用时会不会不符合中国国情、产生误导？

教授：你提的这个问题，也是中国很多公共管理学者在不断讨论的问题。第一，公共管理这门学科是从国外发展起来的，所以我们发展之初确实要借鉴。第二，别国在发展过程中总结出的一些规律和经验有些是可以遵循的共同规律，我们确实可以学习，但中国的国情也非常特殊，所以，洋为中用怎样“用”得更好，我们学者要考虑，在座各位更多的是实践，也要研究这个问题。实际上，最近这些年，中国国情的东西在逐渐增加。

另外，我们面临的挑战是研究中国的公共管理的实际问题。一是科学的认识分析要有信心。二是还有禁区。教授说他从2001年做应急管理，处理矿难问题。他认为，矿难问题背后有很多原因可以深入挖掘。作为国务院应急组的成员，他多次提出要组成专家组，深入探讨这些矿难背后的管理体制的原因。这种禁区不打开，问题就解决不了。所以，中国的学者要更多地了解中国实际，同时，公共