

从国外的经验看我国 MPA 教育及其课程的设置

陈振明

作为一个培养公共部门特别是政府部门管理人才的研究生教育项目,公共管理或公共事务硕士(MPA)教育是当代国外尤其是西方(美国)大学研究生教育的一个重要的而又充满活力的组成部分。目前在西方特别是美国,公共管理硕士(MPA)教育与工商管理硕士(MBA)教育、法律硕士教育几乎并驾齐驱,成为文科职业(专业)研究生教育的三大支柱。在我国,改革开放以来,法律、行政管理和工商管理三个领域的学术研究和研究生教育迅速得到了恢复和发展,工商管理和法律两种硕士学位研究生教育已相继开办,并取得发展文科专业研究生教育的宝贵经验;行政学(行政管理)领域的学术型研究生教育已有近十年的历史,这为发展MPA教育奠定了坚实的教学与研究基础。而目前我国社会经济的发展、改革开放的深化和市场经济体制的形成以及政治—行政体制改革的推进为设立MPA专业学位项目创造了良好的社会条件,并对高层次的公共管理人才培养提出了新的、更高的要求。可以说,目前我国进行MPA专业学位研究生教育的基本条件已经具备。在本文,作者将从国外的经验入手,探讨我国MPA专业学位研究生教育的学科基础、培养方案尤其是课程设置问题。

一、MPA专业学位研究生教育的学科基础

MPA专业学位研究生教育的学科基础是作为公共部门管理及政府管理研究领域的公共管理学及公共行政学。在百余年的发展历程中,这个研究领域的视野、范围、理论和方法论不断地发生改变,出现不同的研究“范式”,特别是当代(70年代以后)的公共管理学与传统的公共行政学已大异其趣。

西方公共行政学的渊源来自于政治学、法学和财政学等学科,其思想基础则是由伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)和马克斯·韦伯(Max Weber)等人所奠定的。威尔逊在1887年所发表的“行政(学)之

研究”一文是西方公共行政学诞生的象征性标志。这篇文章对公共行政学的对象、性质、方法以及发展方向等问题作出规定,是该学科的纲领性文献。马克斯·韦伯(Max Weber)在1911年所写的论官僚机构或科层制(即建立在文官制度基础上的政府体制)的论文则对后来公共行政学研究以正式的政府体制为焦点产生了重要影响。公共行政学的形成也受到了(工商)管理学的强烈影响,即受到本世纪一二十年代的科学管理学派的示范性影响。早期的公共行政学者将泰勒(Fredric W. Talor)的科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门,并利用和发挥了法约尔(M. Fayol)等人的管理职能和管理原则的思想。

到了本世纪二三十年代,在美国,由于政府改革、科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动,公共行政学作为政治学中的一个独立学科开始出现。其典型的标志是1926年同时出版的两本教科书:一是怀特(Leonard D. White)的《行政学研究导论》和威洛比(William F. Willoughby)的《公共行政学原理》。与此同时,公共行政学的制度化建设尤其是研究生教育逐步发展,从20年代末、30年代初开始,出现了第一批公共行政学的研究生教育项目以及公共行政学院。

二战后,随着政治学领域中所谓的“行为主义革命”的兴起,二三十年代形成的公共行政学传统因其内在的缺陷而受到来自各方面的批评。例如,罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)在“公共行政学中的三个问题”(1947)一文中对传统公共行政学忽视规范价值等方面的批评;赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)在《行政行为》一书中对传统行政学所提出的行政(管理)原则所作的批评。尽管这样,传统的公共行政学的支配地位一直持续到60年代末期。

60年代末、70年代初,伴随着行为主义政治学的衰落以及“后行为主义”的“新革命”的出现,公共部门或政府管理研究领域出现了新的“范式”——政

策科学(政策分析)以及“新公共行政学”,传统的公共行政学主导地位终结。“新公共行政学”是60年代末、70年代初一批青年行政学者对传统行政学提出挑战而形成的“新”理论。它强调公共行政学以公平与民主作为目的及理论基础,主张政治与行政、事实与价值关联,重视人性和行政伦理研究,倡导民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体制研究。然而,由于“新公共行政学”缺乏概念和理论上的连贯性,并未最终生根立足,未能最终立足而取代传统的公共行政学“范式”。

取代传统公共行政学而成为公共部门尤其是政府部门研究领域新范式的是政策科学。政策科学力图克服传统行政学的一系列弊端,要求将科学知识、方法与公共决策过程密切联系起来,提倡一种以政策实践、政策系统及过程作为研究对象,以端正人类社会发展方向,改善公共政策系统,提高政策质量为目标公共部门或政府研究领域的新“范式”。政策科学提倡跨学科、未来研究,提倡以问题为焦点而不是以学科为焦点的知识产生方式,并以行动取向,体现理论与实践、知识与行动的高度统一。这种新范式吸引了大批的研究者,在70~80年代极为盛行,导致传统的公共行政学院的衰落,许多著名大学将原来的公共行政学研究所或学院改名为公共政策研究所或学院,或新开办公共政策研究所或学院(研究生院);即使保留公共行政学名称的研究所或学院也大量增设公共政策方面的课程或在公共行政学课程中大量增加公共政策方面的内容。

80年代中后期,在西方公共管理实践以及当代社会科学发展的整体化趋势的推动下,公共部门及政府部门研究领域出现了新的突破,即(“新”)公共管理学“范式”开始出现。它不仅是一种新的公共部门尤其是政府管理理论,而且也是一种新的政府管理模式。作为一种更广泛和综合的知识框架,公共管理学突破了传统行政学的学科界限,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究之中。例如,它从现代经济学中吸取“经济人”假设、市场竞争、成本—效益分析、交易成本等当作自己的理论和方法的组成部分。它直接利用了当代(工商)管理学的成就,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等管理理论、方法和技术应用于公共部门管理的理论和实践之中;它把政策科学或政策分析对于公共政策、政策系统和过程的研究成果以及政策分析的方法和技术溶合于公共管理的理论之中。

由此可见,在百余年的发展历程中,公共部门尤其是政府管理研究领域经历了三次“范式”的变化——即从传统的公共行政学到政策科学再到公共管理学的三次突破。应该说,这一领域的名称并不是统一的,有各种各样的名称,如“公共行政学”(Public Administration)、“公共事务(学)”(Public Affairs)、“政策科学”或“公共政策”(Policy Sciences, Public Policy)、“公共管理学”(Public Management)等等。但在不同时期常用的名称有所不同:60年代以前一般称为“公共行政学”,七八十年代流行“政策科学”或“公共政策”,80年代中期以后又出现“公共管理学”这一名称[70年代以后“公共事务(学)”也使用得相当普遍]。

二、国外 MPA 的培养方案

MPA 学位是建立在公共管理及政府研究领域(学科)基础上的硕士研究生教育项目,它的英语名称是“Master of Public Administration”、“Master of Public Affairs”以及“Master of Public Policy”(MPP)等。MPA 项目专门为公共组织尤其是政府机构培养公共服务的高级人才,与 MBA(工商管理硕士)为私人部门尤其是公司企业培养企业管理人才相对应。下面,我们以美国为例,介绍国外 MPA 专业学位研究生教育及其课程设置的基本情况。

1. 培养目标

MPA 专业学位研究生教育是一种通才教育(generalist education),它的目标是培养在公共组织特别是政府机构从事公共事务管理或公共服务的管理者、领导者和政策分析人才以及(高级)职员。MPA 研究生教育项目要为学生提供这一项职业所需的知识和技能。例如,普林斯顿大学威尔逊公共事务与国际事务学院 MPA 项目的培养目标是未来的通才——那些能运用各种知识和方法处理复杂公共问题的高级人才。锡拉丘兹大学(Syracuse University)马克斯韦尔公民与公共事务学院 MPA 项目的培养方案是这样规定的:MPA 学位是公共管理领域的职业(Professional)学位,它主要(而非绝对)是为那些打算去各级政府机构和相关的非营利组织中的公共服务就职者而准备的。哈佛大学肯尼迪政府学院现在的口号是“为 21 世纪准备领导人”,它的 MPP 项目的培养目标是:培养公共部门的政策分析者和领导者;通过一个严格的二年制训练计划,为未来的公共部门和非营利部门的管理者准备其职业所必需的广泛技巧和概念框架。密歇根大学公共政策研究所(现已更名为学院)MPP 项目的培养方案规

定:“MPP的目标是为有效的公共政策实践建立起智力框架并提供分析工具,它的课程设置是培养学生分析问题和有效解决问题的能力”。

MPA及MPP毕业生的实际就业情况与各校所提出的培养目标及去向相符。这些MPA学位获得者的就业背景十分广阔,主要是在公共组织或公共部门从事公共服务工作,也有少数在私人部门(公司、企业)的行政部门就业。地方、州、联邦政府机构,非营利的公共组织(各种协会、基金会、工会等),思想库或咨询公司,公司企业的人事、行政部门是MPA毕业生就业的四个主要机构。

2. 学制、培养方式与学位要求

MPA及MPP是一种应用型而非学术型的研究生学位,是一种职业研究生教育项目。在西方尤其是美国,硕士学位研究生教育学制较短,一般在两年以内(有二年、一年半、一年、甚至6~8个月)。MPA及MPP的类型有全日制(full-time)、在职(mid-career)或业余(part-time)以及公共管理与他专业如法律、商业管理的联合学位。学制的长短与这些类型有关。全日制的MPA及MPP项目一般为一年半至二年。例如,哈佛大学肯尼迪政府学院的MPP的学制、哥伦比亚大学MPA的学制、密歇根大学公共政策研究所的MPP的学制都为两年;锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院MPA的学制为一年至一年半。在职培训类型的MPA项目学制短一些,往往在一年以内。只要修满规定的学分,在职培训也授予MPA学位。MPA项目的培养方式一般是校内课程学习与校外调研、实习相结合,课程学习占去大部分时间,大约2/3时间,问题研讨和实习约占1/3时间。

MPA及MPP学位要求修完规定的课程及参加规定的活动(如研讨会和实习),取得所要求的学分就可以毕业拿学位(少数大学规定要写毕业论文,但多数大学没有论文要求,有的大学还有资格考试)。各大学对课程及学分数量的要求不同,差距较大。就90年代初中期美国的情况看,普林斯顿大学威尔逊学院对MPA学位的要求是:学生要获得MPA学位,必须满足如下四项要求:修完4门核心课程,修完另外批准的12门课程,一个批准的夏季实习和MPA资格考试。哈佛大学肯尼迪政府学院的MPP项目的要求是:在两年的脱产学习中,它的候选人必须修完18个学分(18门课),其中10个必修课学分。锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院的MPA学位要求修满40个学分,由13门课和一个学分的公共事务研讨班组成,这13门课程的学分分布是:核心课

程25学分,专业方向必修课9学分,选修课6学分。奥古斯丁的德克萨斯大学约翰逊公共事务学院的MPA学位的要求是:在二年的脱产全日制学习中,完成53个学分,包括五个方面的课程:7门必修的核心课程(21学分),3~4门选修课,持续两学期的政策研究项目,暑假实习,职业报告或毕业论文。

3. 课程设置

尽管国外尤其是美国大学的MPA及MPP的课程设置是随公共管理实践与公共管理学科的发展而变化的,而且各国、各大学所侧重的课程也不同,但是各国大学MPA的课程有一些基本的共同点,即有一批基本相同或相似的课程。就90年代初以来美国MPA项目的课程设置来说,一般包含三方面的内容:(1)核心课程(Core courses,相当于我们的学位课),一般包括公共管理与政策研究的理论基础和分析方法及技巧方面的课程;(2)选修课,即学生根据自己的专业领域或主攻方向以及个人需要与兴趣而选择一组课程(一般围绕公共管理与公共政策的实质领域选择主攻方向);(3)公共管理与公共政策的实习与研讨班,主要是让学生将所学知识和方法运用于公共管理与公共政策实践中,获得在真实的管理世界中分析、解决问题和实际管理的能力。让我们看两个例子:

例1:哈佛大学肯尼迪政府学院MPA项目的课程设置(1993~1994)

(1) 必修课

经济学:应用经济分析,宏观经济理论和政策;
分析学:(面向行政管理者的)分析方法,(面向行政管理者的)数据分析;

管理学:管理公共组织,民主社会中的治理:政治管理与组织战略,公共和非营利的财政管理;

谈判、领导与伦理:谈判分析,执行领导:团体资源的发动,政府伦理学。

(2) 主攻政策领域(专业方向)

商业和政府,司法审判,能量和环境政策,健康政策,住房和社区发展,人类服务(人事管理),劳工与教育,国际事务和安全,国际政治的和经济的发展,国际贸易与财政,政治与公共政策,科学与技术,交通,城市经济发展。

(3) 政策分析实习(APE)

例2:锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院MPA项目开课计划表(1993~1994)

1993年暑期(7~8月,7学分)

公共事务研讨班

公共行政与民主或组织理论

公共预算

1993年秋季学期(12学分)

统计学导论

(面向行政管理者的)管理经济学

组织理论或公共财政

研究课程的第一个项目

1994年春季学期(12或15学分)

定量方法

研究课程的第二个项目

研究课程的第三个项目

选修课(1~2门,自选)

1994年暑期(5~6月,6学分)

MPA实习

执行领导或公共政策研讨班

1994年暑期(7~8月,3学分)

最后的选修课(为春季未修的学生开设)

三、我国MPA的培养方案及课程设置

如本文开头所述,目前我国设置MPA专业学位不仅具有重大的意义,而且各方面的条件已经具备。那么,应当如何根据我国改革开放和经济建设发展的需要以及我国行政管理及公共管理的学科建设与研究生培养发展的实际,借鉴国外MPA学位研究生教育所取得的经验,来确定我国MPA的培养方案及课程计划呢?下面,我将结合厦门大学研究生院、政治学与行政学系与福建省委组织部、厦门市委组织部联合试办MPA干部班四年的实践,提出关于MPA的培养方案及课程设置的基本设想。

1. 培养目标

我国MPA的培养目标应该是:造就德、智、体全面发展、德才兼备,适应我国改革开放和现代化建设需要,能够担当起21世纪中华民族复兴的领导与管理重任的新型高层次公共事务、政府管理和政策研究与咨询的高级人才,为公共部门特别是党政机关和群众团体及企事业单位培养具有现代公共事务、公共管理和公共政策理论素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体公共管理或政策领域的领导者、管理者、政策分析者及其他公共服务人才。具体要求是:

(1)掌握马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,具有坚定正确的政治方向,坚持四项基本原则,坚持改革开放方针,执行党和国家的各项政策、法律及法规,热爱祖国和人民,具有良好的政治素质、职业道德和精神风貌,具有高度的开放创新意识。

(2)掌握公共管理学科的理论基础和系统的专门知识,具有较宽的知识面,具有适应社会主义市场经济和民主政治建设及依法治国、依法行政需要的宽口径、复合型、应用型的知识、技能结构。

(3)能够综合地运用公共管理学和政策分析以及现代经济学、现代管理学、法律、外语、计算机等方面的知识和技能去解决公共管理与公共政策问题,独立从事公共部门尤其是党政机关的领导、管理和政策研究及其他公共服务工作,达到中级以上的公共管理专业与管理职务任职条件的要求。

(4)具有一定的对外交流能力,必须掌握一门外语,能够阅读外文文献,有一定的听说能力。

2. 学制与培养方式

参考国外的做法(尤其是哈佛大学肯尼迪政府学院MPA项目的规定)、我国工商管理硕士和法律硕士培养的经验,以及我校试办MPA干部班的体会,我们认为,MPA专业学位研究生的学制及培养方式可以采取下列两种形式:

(1)全日制。学制为2~2.5年。学员在校脱产1.5~2年修读MPA课程,半年~1年回工作单位实习和做毕业论文。我校与福建省委组织部合办的第一、二期MPA干部班采取的是这种形式,学员在二年半之内一般都能如期完成学业(与国外联合培养的除外),现已毕业两届20人。

(2)在职兼读或半脱产,学制可为3~3.5年。课程学习既可以采用业余时间(晚上和周末),也可以每学期集中安排一段时间(不少于6周),在校总学习时间保证在一学年左右。1998年我校与厦门市委组织部合办的MPA班拟采取这种在职兼读的方式。

3. 课程设置

从国外尤其是美国MPA及MPP项目培养方案的考察中,我们可以看到,MPA及MPP研究生开设的课程有核心课程(必修课)、选修课、研讨班与实习课等三种类型,主要课程包括经济分析(宏观经济学、微观经济学、计量经济学、公共财政学等),定量或经验分析(统计学、微积分、概率论等),组织与政治分析(公共政策、公共管理、组织理论与设计、政策分析的政治环境、公共政策和公共管理中的伦理问题等),计算机技术,公共政策或公共管理研讨与实习,某个公共管理与公共政策实质领域方面的课程等等。通过这一系列课程的学习,使学生掌握公共事务、公共管理和政策分析的全面、扎实、实用的理论基础、分析方法及技术,为日后成为通才型的领导者、管理者和政策分析者奠定了坚实的知识与技能

基础。这也是为什么在国外尤其是美国 MPA 及 MPP 毕业生会大受欢迎, MPP 学位成为经久不衰热门学位的原因之所在。

我校 MPA 干部班的课程设置既吸取了国外尤其是美国大学 MPA、MPP 项目的课程设置的先进经验,又考虑到原有行政学硕士点的课程设置及师资力量情况,开设出学位课、专业必修课和选修课三类课程。学位课有行政管理研究、政策科学原理、政策分析方法、经济学、政治学前沿、社会科学研究方法或应用统计方法、科社的理论与实践、外国语;专业必修课有公共选择理论、组织理论与设计、公共政策(基本国策)、领导科学研究、比较政府、西方行政思想史、办公室自动化等;选修课由学生根据自己的主攻方向在本系或全校的课程中选择若干门。这一课程计划明显地增加了政策科学、经济学、方法论及分析技术方面的内容。实践证明,这一课程计划还是比较受学生欢迎的,但也存在明显的局限性,如面不够宽,没有实习课程等。

我国目前拟开设的公共管理硕士专业学位是一级学科学位,不仅包含了原有的行政学(行政管理)专业,而且增加了社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理、土地资源四个专业(二级学科),涉及面更宽,内容更丰富。必须按一级学科来设立课程,以实现上述的目标。这些课程必须使学生获得如下几个方面的知识和技能:当代政治理论知识尤其是马列主义、毛泽东思想和邓小平理论;新时期党的基本路线、方针,国家的法律、法规;某一公共管理与公共政策专门领域的知识(旨在使学生成为特定管理与政策领域的内行专家);公共管理、公共政策、组织与管理、经济学的知识和方法以及各种定性、定量的分析方法与技术特别是计算机技术;与公共管理、公共政策密切相关的知识。同时,课程设置及其他教学环节,必须使学生具备将相关知识和方法应用于分析解决实际公共管理与公共政策问题的能力。简言之,使 MPA 学生日后能成为专家基础上的通才型的领导者、管理者和政策分析者,真正胜任新世纪和市场经济条件下的公共事务特别是党政管理的工作。

基于各方面的考虑,我们认为,我国 MPA 专业学位研究生教育应该设立如下类课程:

(1) 学位课(核心课程)。这类课程提供公共管理及公共政策的基本理论和方法,政治理论和外语知识,可以考虑的课程有:公共管理学;政策科

学原理;政策分析方法;政治学前沿(或政治学研究);组织理论与设计;经济学(或公共经济学);公共人力资源管理;定量分析技术;计算机技术与管理信息系统(MIS);科学社会主义的理论与实践(或邓小平理论);¹¹ 外国语。

(2) 选修课。共同选修课。如实质性公共政策专题、公共选择理论或“新政治经济学”、现代领导研究、比较政府、宪法与其他基本法律、行政法、公共管理的责任与伦理等。专业方向选修课。可以按已有的公共管理的各个专业(二级学科)设立研究方向,每个专业方向设立若干门选修课;或按公共管理与公共政策的不同领域(如财政政策与管理、金融政策与管理、投资政策与管理、社会保障、人事管理、国际关系与对外政策)分别设立一组课程(3~4门)。

任选课。每个学生按照自己的专业需要或兴趣任选 2~3 门课程。

(3) 研讨班、社会调查或实习、毕业论文。要求每个学生参加一至数个关于公共政策与管理的研讨班;进行公共管理与政策研究的社会调查或实习;最后完成一篇毕业论文或研究报告。这三方面也可以结合起来进行。

显然,这一课程计划力求体现公共管理学学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及新发展趋势,体现 MPA 专业学位研究生教育培养复合型、应用型、通才式人才的特点。课程设置注重经济分析、定量分析及计算机技术、组织与政治分析,以及重视学生分析和解决公共管理与公共政策问题实际能力的训练和培养,这是有充分理由的

(陈振明 厦门大学政法学院副院长,教授;厦门 361005)

参考文献

- 1 哈佛大学肯尼迪政府学院招生简章(1993~1994);哈佛大学 1998~1999 学年度校历
- 2 普林斯顿大学威尔逊公共与国际事务学院研究生项目(1993~1994);普林斯顿大学 1998~1999 学年度课程目录
- 3 锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院 MPA 项目(1993~1994)
- 4 密歇根大学公共政策研究所研究生招生简章(1992~1994);密歇根大学公共政策学院 1998~1999 学年度课程表
- 5 哥伦比亚大学公共政策和行政管理学院 MPA 项目招生简章(1993~1994)
- 6 奥古斯丁德克萨斯大学约翰逊公共事务学院 MPA 招生简章(1993~1994)