

MPA 专业学位教育与新型公共管理者培养

陈振明

以公共部门管理尤其是政府管理实践作为研究对象的学科就是公共管理学或公共行政学(Public Management, Public Administration)。培养公共部门管理人才特别是政府公务员的研究生教育项目就叫 MPA (Master of Public Administration, 即公共管理硕士学位)或 MPP (Master of Public Policy, 即公共政策硕士学位)。MPA 或 MPP 与工商管理硕士(MBA)、法律硕士(JM)并列,成为世界各国尤其是西方大学文科专业(职业)研究生教育的三大支柱之一,而公共管理学(或公共行政学)以及公共政策学也构成各国公务员培训的主要学科基础。2001年,为适应我国改革开放、市场经济和现代化建设事业的发展对公共管理提出的新要求,我国正式开设了 MPA 专业学位教育。近几年来,从中央到地方,许多政府及其机构纷纷与 MPA 试点高校(或国外高校)合作,开办 MPA 班或对公务员进行 MPA 核心课程培训。这是培养新型公共管理者,提高我国公共管理水平的一个重大的举措。本文首先简要介绍 MPA,然后论述公务员学习 MPA 核心课程、掌握现代公共管理知识的重要意义。

一、MPA 专业学位的培养方案及课程设置

1924年,雪城大学建立起公共行政硕士项目,开始了全美乃至全世界公共管理职业研究生教育的历程。经过80年的发展,出现了包括哈佛大学肯尼迪政府学院、雪城大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院、加利福尼亚大学伯克利分校公共政策学院在内的世界一流的公共管理学院及 MPA、MPP 项目。20世纪80年代中期,我国恢复了中断几十年的公共行政领域的科研与教学以及研究生的培养工作,90年代末,我国开始了公共管理硕士(MPA)专业学位设置的论证工作,新世纪到来之际,我国正式启动了 MPA 的试点及联考工作,现已招生五届4万余人,并已有两届 MPA 毕业生,招生院校也从2001年的23所增加到2005年的70余所。

1. 办学理念

美国 MPA 名校的成功秘诀之一是:它们都有自身独特而持久的办学理念,这对于形成各具特色的办学传统及办学模式是至关重要的。

肯尼迪政府学院的宗旨是,培养未来的领导全球变革的政治、经济领导人,通过输送领导者为社会服务,大力解决重大的公共问题,以满足公众的利益要求。肯尼迪政府学院提出的最新口号是“领导全球变革”,宣称要领导全球共同追寻公共、私人和非营利机构领域中新颖、有效的治理方式。它创造理念,随后将这些理念运用于工作中。更重要的是,它将这一过程带到了培养下一代全球公共服务领导人的课堂上来,同时,在实践中检验理念。

雪城大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院名称(Citizen and Public Affairs)的形成就是当时培养高素质的公民,使他们明确作为美国公民所应拥有的权力、责任和价值与培养训练有素的实际公共事务实践者这两种不同的而又互补教育理念相互融合的结果。两种理念的完美结合形成了 Maxwell 学院的优良教学传统,即致力于两个截然不同而又相互交叉领域的研究生培养——一个是公共行政和国际关系方面的职业训练领域;一个是人类公共生活相关的几乎所有社会科学领域的学术研究领域。

普林斯顿大学(Princeton University)保留着浓厚的欧式教育风格,它建校的宗旨强调训练学生具有人文及科学的综合素养。而最终的目的在于透过其特有的教育方式,培养出本州及教会引以为荣的学者。威尔逊公共和国际事务学院现有政治经济和历史科际整合的培训计划,目的在于培养具有通才知识的公共行政和国际事务专业分析人才。这所学院的宗

旨,就是普林斯顿大学的校训:“普林斯顿——为国家服务”。

作为一所世界性综合大学,加利福尼亚大学伯克利分校公共政策学院以教育学生成为好公民为其使命之一,致力于提高学生的公共道德,并鼓励和组织学生参加各种社会服务。在 20 世纪 60 年代末,全美范围内的教育专家意识到,社会发展已经迫切需求一种新型的公共领导者,因而必须建立一种新型的研究生教育项目以培养具备全面的知识和优良的实际工作能力的新一代公共政策制定者。1969 年,伯克利大学公共政策学院创立,是全美最早的此类研究生项目之一。现在,她已建立起全美最出色的公共政策项目,并且被全美乃至全世界公认为,是孕育最合格的公共政策精英的摇篮。

2. 培养目标及基本要求

MPA、MPP 专业学位是一种通才教育,它的主要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、MPP 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。

哈佛大学肯尼迪政府学院 MPA、MPP 项目的培养目标是:通过严格二年制训练计划,用基本概念框架和在公共事业上获得成功所需的具具体技能培养未来领导者。课程设计的最初重点是构建用于分析、管理和倡导的强大概念基础。

雪城大学麦克斯韦公民与公共事务学院 MPA 项目的培养目标是:

培养下一代的各级政府部门和相关非盈利组织和私营部门的领导者。其目的就是培养学生在全球化的背景之下对政治、经济、社会以及政府公共管理的深刻洞察,掌握组织设计、组织分析的技能以及对行政管理 and 专业管理中出现的问题进行定性和定量的分析。

我国 MPA 培养目标是培养德智体全面发展的、适应新形势下公共管理现代化和专业化要求的公共部门尤其是政府机关以及企事业单位的高层次、应用型公共管理专门人才。基本要求是:第一,掌握马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,坚持四项基本原则,坚持改革开放,坚决贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和法律、法规,具有良好的政治素质和职业道德。第二,掌握公共管理的专门知识,具有较宽知识面以及复合型、应用型的知识结构,了解国内外公共管理的新发展、新趋势和新特点。第三,具备从事公共管理与公共政策分析的能力,包括调研、决策、组织、协调、指挥、激励、文字阅读与理解、口头与文字表达、熟练运用多种管理技术与现代信息处理技术等各方面的能力,以及贯穿在其中的创新能力。第四,比较熟练地掌握一门外语,能阅读本专业外文资料。

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、战略管理、组织理论与设计、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。

例如,哈佛大学肯尼迪政府学院 MPP、MPA 项目的核心课程包括:公共行为责任,市场与市场失败,公共政策的经济分析,数理分析与经验方法,经验方法(),政治行动的动员及政治行为技能,公共组织的战略管理,公共部门的财务管理。又如,雪城大学麦克斯韦学院 MPA 核心课程有:公共组织和管理,统计学,定量分析,面向公共部门经理的管理经济学,公共财政,公共行政和民主,实习(MPA 工作坊),行政领导,公共事务讨论会。

我国 MPA 专业学位的核心课程有如下 9 门:社会主义建设的理论与实践,外语,公共管理,公共政策,政治学,公共部门经济学,行政法,定量分析方法,信息技术及应用。

必修课或选修课有:公共组织理论,公共部门战略管理,公共部门人力资源管理,公共管理伦理学,公共部门绩效管理,公共管理的技术(政府工具),中国政府与行政,比较公共行政,领导科学,公共管理的方法与技

术、公共财政,公共关系,谈判艺术,公文处理,城市管理,社会保障,科技政策与管理,卫生政策与管理、环境政策与管理等等。

4. 教学环节及方式

MPA 课程的教学按规范要求,通过课堂讲授、研讨、模拟训练、实验、角色扮演、观摩、案例分析、对抗辩论、项目规划、习题作业、撰写小论文、社会调查、实习、测验、考试等环节完成。其中,理论讲授、案例分析、课堂研讨和实习是 MPA 的几种基本教学方式。

二、新型公共管理者的素质要求在当代,我国市场经济和现代化建设的发展以及全球化、信息化和知识经济时代对公共部门尤其是政府管理者的素质提出了更高的要求,他们必须具备如下几个方面的基本素质:

第一,良好的思想素质及道德情操。德才兼备是我国一贯选人用人的基本标准,修身齐家、治国平天下是中国古代的教育理想。面对新世纪各种复杂多变的国际国内环境,新型公共管理者要应付来自于多方面的挑战,必须具有坚定的政治方向,在变革的时代把握住政治上的大局,坚定不移地走改革开放和中国特色社会主义发展道路,坚持爱国主义、集体主义和社会主义,树立科学的世界观、正确的人生观和价值观,具有高尚的理想、道德情操,必须以国家、民族和集体的利益为重,学会关心或关怀社会 and 他人,必须具有强烈的进取心、事业心和责任心,具有团结协作、奋发向上精神,具备实事求是、踏实苦干的工作作风,不

惟书、不惟上,只惟实、讲实话、办实事、求实效。

第二,强烈的开放、创新和竞争意识。全球化、市场化、信息化时代要求新型公共管理者必须具有强烈的开放、创新和竞争意识。首先,必须具备强烈的开放意识。在市场经济和现代化建设中,新型公共管理者必须放眼世界,大胆开放,敢于和善于吸收国外发达资本主义国家的科技与管理经验及方法,为我所用,从全球经济发展的视野来看待本国或本地区的经济发展。其次,必须具有强烈的创新意识。创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭的动力。改革开放和市场经济发展既然是一项新事业,就必须大胆实践,大胆探索,敢于创新;再次,必须具有强烈的竞争精神,树立以竞争求生存的忧患意识。面对全球化时代各国在政治、经济、军事、科技和文化等领域的竞争更加激烈的局面,新型公共管理者必须敢于竞争、善于竞争,在国际政治、经济和科技文化舞台上进行角逐。

第三,全面、合理的知识结构。为适应新世纪科技发展的交叉化和整体化的趋势以及日益复杂的社会、政治、经济和科技文化问题的需要,新型公共管理者必须具有更全面和合理的知识结构。“只有那些既有精湛的专业知识,又有广博的基础知识和相邻学科知识的人才,即 T 型(基础理论宽厚、博大精深)人才,型(既有深厚的理论基础,又在两个以上学科中具有精深造诣)人才,才能适应科技的迅猛发展,才能取得一定的成就”。新型公

共管理者必须是这种 T 型知识结构的通才,应该是具有特定领域的专业素养,掌握现代公共管理、公共政策的理论和方法的新型领导和管理者,又要掌握经济学、管理学以及与其专业领域密切相关的其他科技人文知识基础。只有这种通才型的干部才能真正胜任 21 世纪的领导和管理工作。

第四,获取、更新知识和分析、解决问题等方面的能力。为了适应 21 世纪信息知识迅速更新,社会经济迅速变迁,工作内容和生活方式不断改变的需要,新型公共管理者必须具有汲取和更新知识的能力。同时,为了适应处理复杂多变的社会经济、政治和科技方面问题的需要,他们必须具备更高的分析问题和解决问题的能力或动手能力,能够自如地把所掌握的知识、方法和技术用到实际问题中,能够准确地界定问题,分析问题产生的原因,并对症下药,提出有效的解决问题的方案。此外,跨世纪的高层次人才还必须具备较高的决策、组织、控制、交往和协调的能力。

国外大学 MPA 课程以及高级公务员培训课程注重学生(学员)的综合素质的培养。例如,哈佛大学肯尼迪政府学院的 MPA 课程以及高级公务员培训课程十分重视培养分析推理能力、政治学及公共管理的手段和专业技术,以此训练在职公务员和下一代公共领导者;实践课程则拓宽了已处于领导岗位的个人的知识、能力和发展前景。作为哈佛大学的一所职业性学院,肯尼迪政府学院致力于从研究和经验中学习,努力培养学者、公务员

和其他与公共利益直接相关的人员。肯尼迪政府学院认识到在全球化的今天,世界各国日益紧密地结合在一起,国际问题越来越复杂变化也越来越快,单单培养学生对某一个具体领域的学习和研究是远远不够的。要想培养未来的领导全球变革的政治、经济领导人,更应该强调他们基础能力和技能的培养,至少要有以下三个方面的基本技能:

第一,他们必须是训练有素的分析家。公共政策代表了一系列的选择,它一定要建立在有效的实证、经济、和制度分析的基础之上。同样现存的政策也必须经过评估来决定它们的有效性。这些都要通过对成熟分析工具的熟练运用才能实现。政策分析对于良好的政府治理至关重要。

第二,他们必须是高素质的经营管理人才。在资源有限的情况下,特别是在剧烈变革时期,如何以战略眼光审时度势,充分利用和分配各种资源,是未来领导世界的全球领导者的必备素质。

第三,他们还必须是倡导者。他们一定要能够清晰准确的表达自己的政治、经济主张,并且有高超的沟通技巧,能够通过自己的努力,形成政治提案,获得政治认同。肯尼迪政府学院认为这三点是领导能力的核心。

三、学习 MPA 课程、掌握现代公共管理知识的意义

首先,这是造就一支能够迎接新世纪公共管理的挑战,适应现代化建设需要的高素质公共管理队伍的一个有效途径。我国改革开放、市场经济和

现代化发展以及加入 WTO 需要造就一大批具有高度的开放创新意识、综合性的知识与技能结构,在某一公共政策与管理领域是内行专家的新型公共管理队伍尤其是国家公务员队伍。而目前我国的党政干部队伍以及其他公共服务人员的素质远远达不到这一要求,现有的公共管理队伍中普遍存在低学历、低素质、观念陈旧、知识结构单一,专业化程度低等问题,难以担负起新时期公共管理的重任。针对这些问题,党的十五、十六大报告提出了“建立一支高素质的专业化国家行政管理队伍”的战略任务。而要培养出一支高素质的国家行政管理队伍,一条现实可行的途径就是发展 MPA 专业学位教育及对公务员进行 MPA 核心课程培训,让一大批中青年干部通过 MPA 课程的学习,转变观念,增长知识和才干,实现由传统的党政干部向现代化、专业化公共管理专家的转变。

其次,这是提高公共管理者公共决策与公共管理水平,实现依法行政、依法治国的迫切需要。党和政府在长期的革命与建设的实践中,历来把政策和管理问题放在事业能否取得胜利的高度来认识,并积累了丰富的政策与管理的经验。特别是在改革开放的新历史时期,在迈向公共决策和管理的科学化、民主化和法制化道路上取得了重大进展。但是,目前我国现代化决策和管理的水平还不够高,在公共决策与公共管理的体制、过程、方式和方法上尚存在一些亟待解决的问题,最突出的是决策者、管理者的专业素质不高,缺乏输送高级人才的基地。20

世纪 80 年代以来,党和国家一直把决策的科学化民主化和提高现代化管理水平当作政治体制改革和民主政治建设的一个基本任务;党的十六大提出了推进决策科学化民主化,依法行政、依法治国,建立社会主义法治国家的战略目标。实现这一目标的一项重要而又紧迫的工作,就是在公务员中进行 MPA 课程的学习,提高公务员的公共管理和公共政策的知识素养和技能,造就出一大批掌握现代公共决策与公共管理理论、方法和技能的专门化人才。

再次,这是完善社会主义市场经济体制以及适应加入 W TO 的迫切需要。市场经济的不断完善和加入 W TO 既给我国政府管理的体制、过程和方式带来严峻的挑战,为我国政府管理体制、过程和方式的改革和发展带来极好的机遇,也向公共管理、政策研究和干部培训提出了更高的要求,必须造就更多和更高层次的决策者、管理者和政策分析者。市场经济及现代化建设过程中也会涌现出大量新的、复杂的政策与管理问题,必须靠高水平的公共决策与公共管理的专家来解决。W TO 规则的实质是规范市场经济的运作,监督其规则的实施。W TO 关于开放市场、协调矛盾的目的是监督 W TO 的成员按照 W TO 的规则来确实有效地实行市场经济。从这一点来说,W TO 的职能就是规范市场经济。入世后我国各级政府的行政管理将面临着严峻的挑战:

——入世对政府管理方式的冲击。传统的政府管理方式阻碍了市场

化的进程。市场经济要求有限的、服务型政府,W TO 规则也排斥政府权力进入市场,以确保市场主体的公平竞争。然而,目前在我国,许多政府部门仍延续过去计划经济体制下的全能政府模式,以强制性的行政干预手段来管理社会经济——运作机制基本上还是靠上面的红头文件、领导讲话、上级通知而缺乏法制;仍习惯于专业经济管理的思维模式,设置行业管理部门直接管理产品;一些政府部门办事环节繁多、办事程序不规范、缺乏透明度、进行“暗箱操作”,习惯于将政府工作视为“国家机密”这种政府管理的思维模式和管理方式明显带有计划经济和行政干预的色彩,不符合入世的管理需要。

——入世对政府管理的法制化提出了相当高的要求。一些地方政府淡薄的法律规则意识和地方利益至上行为将阻碍 W TO 规则的有效执行。许多地方和部门从自身利益出发,出台了一些政策和法规,一些内部规定和不成文的惯例,有些与国家有关法律法规相抵触,有些任意加以解释。有些地方政府还在搞“上有政策,下有对策”。中央政府已签署了入世协议,W TO 规则体系也就成为中国的法律法规,如果地方政府仍然习惯于以前的做法,搞“擦边球”战术,入世后肯定会带来许多新的问题。因此强化政府的规则意识,尤其是各级地方政府的规则意识是目前需要解决的当务之急。

——入世对公务员素质与能力提出了更高的要求。入世后最大的挑战是对公务员素质与能力的挑战。有

学者认为,虽然我国公务员素质能力逐年提高,年龄结构日趋合理,但仍不能满足市场经济发展以及入世的要求。具体表现在:一是官员的市场观念落后,习惯按传统计划经济的思路办事,对经济社会生活干预过多、过宽、过深;二是官员的法律意识淡化,信奉上级的红头文件,忽视或者漠视国家的法律法规;三是官员的竞争意识不强,工作上墨守成规,晋升上论资排辈,缺乏创新和活力;四是官员的学习能力不足,知识陈旧老化,不思进取,缺乏与时俱进的精神,满足不了知识经济时代、信息时代的要求。

解决这些问题,迎接新挑战的一个有效办法,就是要加强公务员培训,在公务员中进行 MPA 课程的学习,让其掌握现代公共管理的知识和技能。

最后,这是深化我国政治—行政体制改革,加强社会主义民主政治建设的迫切需要。在当代,政治权力中的科学成分的多少,被人们视为衡量社会文明进步及政治民主化程度的一个标志。随着市场经济体制的建立与完善,我国的政治—行政体制改革正逐步深化。政治—行政体制改革属于公共管理和政策科学研究的核心主题,而这些改革的顺利进行必须依赖于一大批懂得这些体制运行规律的专家。因此,发展公共管理学科,培养 MPA 人才,在公务员中进行 MPA 课程的学习,可以推动政治—行政体制改革,加强社会主义民主政治建设。

(作者系厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师)

责任编辑 查丽娟