

我国公共行政学教育模式反思

倪 星 付景涛

[摘 要] 公共行政学科的进步与完善需要建设性反思。始于 1986 年的中国大陆公共行政学教育至今已经开展了 22 年,对其得失进行简要的总结是建设性反思的基础。大陆公共行政学教育模式在具有体系健全、规模扩张迅速的积极发展态势的同时,也存在着学科地位待定、人才培养取向和重点不清楚、知识层次不分明、学科体系混乱等问题,尤其是没有妥善解决好本土化与国际化的冲突。对这些问题的解决程度,将直接影响大陆公共行政学的发展前景。相应的对策建议包括:重视对青年学者和研究生的方法训练,推动公共行政学教育模式的多元化,合理界定学术边界,在实践导向的基础上努力实现本土化,等等。

[关键词] 中国大陆;公共行政学;教育模式;反思

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)02-0241-09

学科的进步与完善离不开建设性反思,作为一个具有海外背景的年轻学科,公共行政学尤其需要结合自己的学科使命和发展现状进行建设性反思。我国正处于转型期和快速融入全球化的关键发展阶段,在这种社会背景下,如何使我国的公共行政学适应社会对人才培养质量和学科知识品质的需求,使课程体系和教育内容体现国际公共行政学的进步趋势和我国的时代特色将是反思的核心^[1](第 97 页)。现有的关于公共行政研究、理论和知识发展的讨论大多数都未能顾及所涉问题的历史背景,在技术理性、专业主义以及后现代主义的不同时代背景下存在着三种主要的社会科学研究模式,即解释的、批判的和诠释的。而在公共行政学中,这三种研究模式并没有得到恰当的运用,导致公共行政学的学科地位没有得到应有的重视^[2](第 1 页)。

—

“学科”一词来自英文中的 discipline,它的原始含义为:训导、磨炼,纪律、行为准则、规章制度、学科与科目。汉语中与 discipline 对应的词汇是“人文”,人文的主要含义是:理想的人、理想的人性的观念,以及为培养这种理想的人性所设置的课程和科目^[3](第 21-24 页)。由于学科是对传授知识和培养人才的课程、科目以及方式的整合,它在一定程度上是对理论和实践的抽象和集中。因此,对学科进行适当的建设性反思是必要的,公共行政学亦概莫能外。

从 1986 年武汉大学重新恢复行政管理本科专业算起,我国公共行政学教育已经走过了 22 个年头,在 22 年的发展史中,公共行政学在实现快速发展和学科繁荣的同时也伴生了不少问题。作为一个独立学科,我国公共行政学的主要知识来自海外、尤其是美国,但其教育模式又不能完全照搬美国。随着公共行政学在我国的高歌猛进,她带给我们的困惑并没有随着她的发展而消逝,反而越来越大。因此,我

收稿日期: 2007-07-23

作者简介:倪 星,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心教授,博士生导师;广东 广州 510275。

付景涛,中山大学政治与公共事务管理学院博士生,长沙理工大学讲师;

基金项目:中山大学二期“985 工程”公共管理与社会发展研究创新基地专项基金;2007 年中山大学校级教学改革研究课题(1163133)

们有必要认真反思我国公共行政学教育模式,以期对她的进一步发展有所帮助,甚至起到匡正的作用。

学科研究是学科教育的基础。通过查阅国内现有的反思公共行政学的成果,我们发现,学者们把精力几乎都集中到了公共行政学的知识研究、公共行政学的学科理论基础与学科范式等方面,全然忽视了对公共行政学教育模式的反思,鲜有例外。马骏是较早反思中国大陆公共行政学教育的学者之一,他强烈主张对公共行政学教育进行反思,认为学科的进步来自于不断的反思,并以美国为例阐述了对公共行政学研究做出反思将会使整个学科获益匪浅。在他看来,目前大陆对公共行政学的研究主要存在 4 个方面的问题:研究中心的“非中国化”,研究方法的“非规范化”,缺乏对真实世界的了解,缺乏指导实践的能力^[4](第 73-74 页)。应该说,这些正是目前大陆学者在研究公共行政学的过程中存在的突出问题,这些问题如果不能在特定时限内得到解决,将会危及公共行政学的合法地位和前途。马骏为我国公共行政学的发展、尤其是学科知识的发展开出的药方是以美国为鉴,运用规范的研究方法追求知识的有效积累和增长。

何艳玲则对 10 年来(1995-2005)中国公共行政学的研究进行了评估,所采用的样本来自 7 份学术水准较高的期刊中的公共行政学论文。该研究的结论是,基于现有的行政学研究成果,中国行政学研究有如下几点需要引起关注:缺乏学术规范自觉,无法就学术评价机制取得共识;对研究方法缺乏持续性反思,行政学知识增长缓慢;实证研究严重短缺,研究成果存在结构性失衡^[5](第 93 页)。这一研究结论支持了马骏的观点,这种对公共行政学研究方法和研究成果的反思具有较高的理论价值,有助于公共行政学教育模式的改善。

宋斌、邓大松和李和中针对设置不久的公共管理一级学科的教学理念及其模式创新问题进行了反思,他们认为公共管理学科的教育理念有 5 个:全球化理念,市场化理念,实证化理念,学生本位化理念和创新化理念;认为大陆公共管理学科教学的关键之一是培养学生的创业精神和创新能力。他们创造性地提出了公共管理教育中的“政学研”相结合的模式^[6](第 57-59 页)。可以认为,这篇论文对我们反思大陆公共行政学教育模式具有一定的直接参考作用,其中的一些观点可以被借鉴至对公共行政学教育模式的反思与创新中去。

二

我国公共行政学教育模式是一个较为完整的系统,主要构成要素包括:专业的开办与办学层次,招生与就业,学术研究组织,人才培养体系和学科社会机制,等等。

(一) 公共行政学专业的办学情况

1. 本科专业开办情况。中山大学的前身——广东法政学堂早在 1906 年就开办了行政本科,现代意义上的行政管理专业则由中山大学的夏书章教授从美国传入。新中国成立后,许多院校如北京大学、南京大学、南开大学、中山大学等都有过行政学方面的研究和教育经历。但在 1952 年院系及学科调整后的 20 多年间,行政学和政治学、法学、社会学等学科一样未能作为独立学科得以保全,1979 年以后才开始恢复。从 1986 年起,武汉大学、郑州大学等高校陆续设立行政管理本科专业。1992 年后,随着政府机构改革和政府公务员制度的建立,中国人民大学、北京科技大学等高校拥有了行政管理本科专业的办学权。目前,从人才培养体系、师资力量、科研成果以及学科社会机制几个方面来看,行政管理学科办学实力靠前的高校为:中山大学、中国人民大学、北京大学、复旦大学、清华大学和厦门大学^[7](第 49 页)。

2. 人才培养层次与招生情况。截至 2007 年 5 月,全国有 210 多所高校开办了行政管理本科专业;有 97 所高校设有行政管理专业硕士点;13 所高校设有公共管理一级学科博士点(含行政管理专业博士点),2005 年又新增 7 个行政管理专业博士点,中山大学等高校还设置了行政管理博士后流动站,因此,人才培养层次较为完整^①。以保守标准估计,按平均每所高校每年招收的行政管理专业本科生为 45 人计算,本科生在校人数达 36 000 多人(4 年制);以平均每所高校每年招收的硕士生为 20 人计算,硕士生在校人数达 3 880 人(2 年制,不含 MPA);以平均每所高校每年招收的博士生为 8 人计算,博士生在校

人数达640人(4年制)。值得注意的是,除了办学实力较强、办学体系较为完整的高校外,行政管理专业的本科招生面临着一定压力,调剂考生逐渐增多;相反,行政管理专业的硕士生和博士生招生形势则令人振奋,举办公共管理专业硕士(MBA)教育的高校数量迅速攀升到100所。

3. 专业师资队伍。我们以设有行政管理专业硕士点的高校为总样本,分别抽取学科实力靠前和靠后的6所高校作为子样本,发现平均每所高校拥有的师资力量为10人;可以据此推断出大陆行政管理专业教师的数量为不少于2200人(开办本科与硕士和博士教育的高校的并集为220)。教师的职称体系从教授至助教比较完备,高职称教师的学历普遍落后于低职称教师,随着博士教育的发展,“高职称、高学历”的教师人数将不断增多。

4. 人才培养体系。行政管理学是研究以政府为主的公共组织及其工作人员依法管理公共事务的理论和方法的应用性学科,其人才培养目标是培养德、智、体全面发展,具有较高政治理论素质,掌握现代行政管理学基本理论和专业知识,具有较强的管理、经营、策划、调研、交际能力,可以胜任国家机关、社会团体和企事业单位的一般行政管理工作或从事行政管理学方面教学研究工作的专业人才。以学科实力靠前的6所高校为例,行政管理专业的主干课程为:政治、法律与社会学类,包括政治学、行政法、公共伦理学、社会学;经济学类,包括微观经济学、宏观经济学、公共经济学;管理学类,包括行政管理学、组织理论、人力资源管理、组织行为学、领导科学;公共政策类,包括政策科学、政策分析与评估、科技政策、教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、土地资源政策、环境政策等;定量分析与信息技术类,包括数学、统计学、信息技术及应用、项目管理与评估等。

由此可见,在本科生课程设置中,行政管理专业的知识来自不同的学科,核心专业知识严重匮乏,这也从侧面说明公共行政学依然缺乏核心知识专长,学科的合法性问题没有得到根本解决。应该说,传统的行政管理学教育在中国已有20多年的历程,在这期间,中国行政管理学界已初步建立起自己的理论结构与课程体系。但是,无论是和国外相比,还是从满足社会需求来说,目前中国行政管理学的理论结构和课程体系都显得很不成熟。主要表现在以下几个方面:政治学类和管理学类课程所占比重偏多,政治学取向和管理学取向明显;课程之间的设置缺乏联系和必要的衔接;公共政策的课程比重过小,并且缺少相应的基础课程;经济学类的课程相对较少;课程体系缺乏层次性,硕士课程与本科课程之间在难度上差异不大。与此同时,行政管理专业的本科实践教学环节非常薄弱,行政管理专业的实践教学与理工科、甚至工商管理专业相比都比较滞后。主要的实践教学为:社会调研、电子政务、毕业论文与毕业实习,集中实践教学环节基本处于空白状态^[8](第100页)。

(二) 学科社会机制建设情况

1. 学生就业。行政管理专业学生一般具有较为稳定的就业渠道。本科毕业生主要就业去向是各级党政军机关、社会团体的行政管理部门或政策研究部门,企事业单位的党、政、青组织或办公事务、咨询服务等综合管理机构,大众传媒组织、高等学校和科研机构等。办学层次低、学校综合实力弱或学科实力弱的高校的毕业生初次就业存在一定困难。硕士生主要在政府、高校等单位从事教学、研究和咨询工作;随着硕士的扩招,硕士生的就业形势日益严峻。博士毕业生主要在高校等科研机构从事科研和教学工作。

2. 行业组织。学科的发展需要具备一批组织严密、功能强大的行业组织。大陆公共行政学科拥有国家级行业组织1个——中国行政管理学会,教育部人文社会科学重点研究基地1个,全国性专业教学组织2个,省级行政管理学会31个;同时,一些高校(中国人民大学、北京大学和清华大学)也设有行政管理研究所等专业性科研机构。不过,就目前情况而言,这些行业组织并没有把主要精力投入到推动公共行政学教育模式的反思和建设中去,主要从事的是与规范的公共行政学研究的要求不尽一致的学术交流、官学沟通等工作,很少直面公共行政学面临的危机和教育模式的创新与发展等关乎公共行政学长远发展的问题。

3. 出版物。学科的研究成果需要以出版物为媒介得到宣扬,唯此研究品质才能得到提高。我国公

共行政学的专业性理论刊物主要由《中国行政管理》、《国家行政学院学报》、《公共管理研究》、《中国公共政策评论》、《公共管理学报》以及各个省级行政学院的《院报》等理论刊物组成。同时,这些专业性理论刊物的导向也需要改进,因为其对规范的公共行政学研究方法倡导不足。国家和省级社科联主办的“社会科学”类刊物以及其它人文科学类、大学学报(社会科学版)等刊物则是非专业性理论刊物,数量数以千计,行政管理专业教师每年在上述理论刊物上发表的学术论文则数以万计。但是,从研究方法和文章的品质来看,我们发现,在数量多的表象下则是质量堪忧。在著作方面,中山大学行政管理研究中心定期出版了一定数量的学术专著与译著,中国人民大学则以定期主持出版国外公共行政学译著而久负盛名,其它高校、科研机构 and 学者也不定期地出版相关著作和译著。知名学者会出版一定数量的学术专著、译著和教材,一般学者主要是将自己的博士论文加工后出版或者编著相关教材。

4. 对外交往。开办行政管理专业的院系与各级各类党政军部门以及企事业单位进行着较为密切的联系,向后者提供了科研、咨询和人才培养与培训等方面的服务。公共行政学专业教师通过国家自然科学基金、国家社会科学基金、各类省部级基金和其他类型的基金开展了各种级别的、各种类型的项目研究,积极参与了各级、各类党政军部门以及企事业单位的改革与发展事务,为社会经济的发展做出了一定贡献。办学层次高的高校的教师主持和参与的各级、各类科研项目较多,办学层次低的高校的教师主持科研项目的机会不多。同时,公共行政学的专业教师通过各类基金会的资助参与了各种层次和方式的对外交往,办学单位也与国外同行和组织开展了不同形式和层次的合作办学。

三

理性反思是学科持续进步的基础。自从 20 世纪 80 年代中期我国公共行政学恢复以来,其学科规模和办学层次在短短 20 多年的时间内经历了飞速的发展。但是,毋庸讳言,我国公共行政学中的一些深层次问题迄今依然没有得到解决,这些问题构成了学科发展和人才培养的重大障碍。我们需要对这些问题进行深刻反思,以期推动整个学科的持续、健康、快速发展。

(一) 学科独立与多元化趋势之间的冲突

对我国公共行政学教育模式的第一个反思是,我们始终没有在独立学科与多元化学科之间做出取舍。衡量一个学科是否独立的主要标准是相对独立与稳定的研究领域和相对应的学科社会机制,如理论刊物、出版物、学生就业、社会服务和对外交往。自公共行政学诞生之日起,她就面临着学科独立或范式危机,始终与政治学进行着一定程度和不同形式的学科独立斗争。有学者认为,公共政策学派的出现是政治学强化自身的应用性和可操作性以应对公共行政学出走的产物。时至今日,公共行政学仍然没有确定如何处理与政治学交往的框架,甚至连作为新的公共行政学知识基础的公共选择理论、新制度主义和治理理论都发端于政治学,这既是公共行政学实现独立的障碍又是她没有实现独立的证据。

经济学被认为是管理学的基础,工商管理专业严格地以西方经济学、尤其是微观经济学为基础,因此,她具有相对独立的学科地位。在相当长的时期内,由于我国已先期存在财政学或财税专业,而公共经济学又是 20 世纪末期才传入,因此,公共行政学没有经济学基础,也因此没有成为严格意义上的一门社会科学。大陆的公共行政学教材,往往是规范性的、解释性的,基于公共经济学理论的描述和预测性知识严重匮乏,这妨碍了公共行政学的科学性,及其知识的效度和信度的提高。

迄今为止,对于公共行政学是否可以是一门独立学科,我们尚无定论。现状是,公共行政学在政治学的背景下,吸收了经济学、工商管理学、社会学和法学等学科的知识,在实践导向下堆积成了一个学科设置上独立的学科。公共行政学、尤其是公共管理一级学科的设置具有强烈的行政干预色彩,这很有可能导致公共管理学科的学科特色不明显、公共知识平台不够牢固和宽广。从实践上看,公共行政学可以围绕公共部门、大型企事业单位的管理活动建立独立学科,但是,学科知识没有与之匹配,而是表现为多学科知识的杂居。公共行政学没有处理好与经济学、管理学、组织理论等关键知识来源的关系,没有占得先机,又没有进行符合自己学科使命的知识改造。公共行政学没有进行及时有效的知识改造和积累,

以至于人们认为公共行政学的知识、尤其是《公共管理学》等教材只是对经济学、管理学和组织理论的杂糅。没有结合公共行政学的核心研究对象改造和优化经济学、管理学和组织理论,使得公共行政学的独立学科地位仍然存在着争议。

可以认为,由于公共行政学没有围绕研究对象创造和改造基础知识,导致了其学科地位处于模糊状态,这一问题如果不能得到有效解决,将会危及其地位和生存,公共行政学将只能在学科独立或多元化的十字路口徘徊不前。多元化的后果可能是,公共行政学成为一个单边开放的学科研究与实践领域,没有特色鲜明的、统一的学科范式,成为相关学科的附庸和公地,从而处于被动的、悲惨的境地,“公地悲剧”的上演将不可避免。

(二) 教育模式职业化与学术化取向之间的悖论

对我国公共行政学教育模式的第二个反思是,我们没有在职业取向与学术取向之间做出取舍。现代中国的高等教育已经进入了大众化阶段,因此,人才培养的质量观也在发生着变化。客观地说,一个专业是一个开放的系统,它需要从外部吸收师资、学生、经费等办学资源,需要通过人才培养过程向外部输送符合社会需求的人才,也即实现学生就业。随着大学生就业压力的增大,受教育者的“成本收益”比率较之以往已经发生了变化,接受大学教育的超额利润逐渐变为平均利润。因此,学生在选择专业时往往更看重就业前景。同时,高校的办学效益意识也在增强,专业的设置与招生指标等关键办学资源的配置往往与人才培养质量和就业情况挂钩。所以,公共行政学的人才培养取向面临着一个选择,到底是培养职业取向的人才还是培养学术取向的人才。合理的选择当然是根据办学的可持续发展原则合理整合两种人才的培养取向,但是,当前我们需要进一步确定如何实现两种人才的整合培养问题。

首先,不同类别和办学实力的高校是否应该选择不同的职业或学术人才培养模式?不同的人才培养层次是否应坚持不同的人才培养取向,或者其程度应该有所区别?不同办学层次的高校在师资、办学理念、办学资源和声望以及学术素质等方面具有较大的差异,因此,他们在学术与职业取向方面应该体现相应的差异性。在本科、硕士和博士的培养过程中,是否可以根据人才培养层次的差别坚持不同程度的职业和学术取向,人才培养层次越低越重视培养职业取向,人才培养层次越高越重视培养学术取向?

其次,如何在本科人才培养过程中制定培养职业或学术取向的人才培养预案?如何进行灵活、合理的学生分流?可否在本科生培养的后半段通过考核等方式确定人才培养取向的取舍,实行职业和学术的分途?现代高等教育注意培养学生的学科实践能力,我们应该为不选择学术发展的学生提供侧重于培养职业能力的预案。尤其是考虑到我国开办公共行政学教育的高校存在着不顾人才需求和培养条件而盲目攀比人才培养层次,导致培养模式雷同、办学资源浪费的现状,适当区分职业人才与学术人才培养模式,形成符合社会需求和人才成长规律的、多种模式良性互补的格局就显得十分迫切。

再次,人才培养机制是否可以二分为职业和学术取向?是否可以通过行政管理专业硕士培养学术或教育人才,由MPA培养职业人才?如果这种设想可行,那么博士培养过程中可以进行类似专业硕士与MPA的区别,事实上,博士生之间在专业素养上的差距日益扩大,是否设置学术取向和职业取向的博士培养方案,即分别培养Ph.D(学术性公共行政学博士)和DPA(公共管理博士)?我们强烈建议进行有关行政管理专业人才社会需求的调研,确定培养职业或学术人才的模式。确定和选择培养学术或职业人才的取向之后,才可以有针对性地优化人才培养方案,构建知识体系。

最后,公共行政是否应该具有自身的职业门槛?法学专业有国家司法考试,工科专业有项目经理考试,会计学专业有各类会计师资格考试,经济学有经济师系列职称考试,但是,公共行政学没有自身的职业门槛。在公务员招考中,人事部门没有根据专业知识的考量设置报考资格要求,使得公共行政学专业的学生在公务员考试中没有资格优势,专业知识优势无法有效地转换为择业优势。因此,建议人事部会同教育部和公共管理学全国性教学组织,共同制定一个能够体现出公共行政职业特色和门槛的资质认证制度和公务员考试差别对待办法,以促进公共行政学科人才职业能力培养质量的提高,形成良性办学循环,最终提高公共行政学学科范式的统一性和规范化。现行公务员考试制度由于没有设置专业门槛,

直接造成了“千军万马挤独木桥”的竞争局面,这虽然为考生提供了更多的参与机会,但产生了一系列新的问题。尤其是很多被录取的考生并不具备系统的公共行政知识,需要较长时间的培训和磨合。应该根据公务员招考职位的性质与要求,有选择性地设置学科门槛,将公共行政专业知识作为公务员考试的前置性条件。

(三) 知识培养与能力培养之间的纷争

对我国公共行政学教育模式的第三个反思是,我们同样没有在培养学生的知识与能力取向之间做出取舍,这一反思在一定程度上是上一个反思的继续。人才的培养是知识和能力的统一,通过知识的传授可以为提高人才的能力奠定基础。随着高等教育的大众化以及高校日益注重办学效益,各个学科在人才培养上逐渐向培养人才的能力倾斜,这也反映在招生与就业上的“冷”、“热”专业差别的日益明显之中。因此,与我们要回答的公共行政学培养职业或学术人才的问题类似,我们需要选择向学生传授知识还是培养能力。过于注重培养知识而忽视能力的培养,将导致公共行政专业的学生不具备就业竞争优势,这势必影响公共行政学办学的可持续发展,最终危及学科的根基。

应该说,本科生的培养以及一定的硕士生的培养在社会现实的压力下,还是要以提高学生的专业能力为主。但是,现有公共行政学的课程设置和知识体系以及教学手段决定了我们更多地是在向学生传授知识,而且是核心专长并不突出的知识,实践教学较之于理工科甚至工商管理等文科也比较落后,从而导致现行的课程设置和培养计划对提高学生的职业能力的帮助不够明显和直接。因此,我们需要制定完善的方案,理性地选择如何合理配置传授知识和培养能力的教育资源,探索不同人才培养层次和办学实力差异大的高校之间如何进行人才培养的协商分工、协调与合作。可否尝试办学层次高的高校在人才培养中主要坚持知识取向,办学层次低的高校则主要坚持能力取向?这同样要求我们反思公共行政学教育模式是否应该做出改变,改变单一思维和教育模式,实现教育模式的创新。

(四) 人才培养与知识层次的混乱

对我国公共行政学教育模式的第四个反思是,公共行政学如何构建一个层次分明的知识层次以培养不同层次的人才?目前,我国公共行政学的知识体系层次不够清晰。由于公共行政学尚未建立公认的、具备较强可操作性的学科范式,因此,公共行政学的知识体系远不如自然科学和最接近于自然科学的经济学的知识体系那样层次分明、泾渭分明。层次分明指知识的纵向积累与演进,如高级、中级和微观经济学;泾渭分明指知识的横向分工与协作,如交易成本经济学、产权经济学、劳动经济学和区域经济学。与此同时,我国公共行政学研究范式不统一、不规范。公共行政学学科社会机制的欠发达和协调力的不够强势导致了公共行政学的知识体系不够规范,没有建立起有效率的知识积累与演进体系,而是各自为政,过于强调独树一帜,妨碍了知识体系的整体性和累积效率的提高,降低了公共行政学在众多学科中的地位 and 号召力。

这些问题具体体现为:政治学类和管理学类的课程所占的比重偏多,政治学取向和管理学取向明显,培养学生职业和学生能力的课程偏少;课程之间的设置缺乏联系和必要的衔接,类似于知识堆砌而不是整合;公共政策的课程比重过小,并且缺少相应的基础课程,导致学生的职业和学术能力低于工商管理 and 经济学专业的学生,核心竞争力不强,实践操作能力弱;经济学类的课程相对较少,由于经济学是管理学的基础,经济学课程开设的不足导致学生的学术研究成果没有层次性,信度和效度低,重复劳动和低水平劳动多,效率低;课程体系缺乏层次性,硕士课程与本科课程之间在难度上差异不大,没有明显的演进轨迹,没有体现出人才培养层次的递增,造成了智力浪费。这些不足妨碍了公共行政学知识的累积速度和质量的提高,不利于学生学习积极性的提高^[9](第79页)。

(五) 学科内外关系的混乱

对我国公共行政学教育模式的第五个反思是,我国公共行政学没有妥善处理与相关学科的关系,越位与缺位同在。公共行政学与政治学、社会学、工商管理、人力资源管理和财政学专业之间的关系原本就有些混乱,随着公共管理一级学科的设立,公共行政学与公共事业管理在本科人才培养和就业上的

关系愈加混乱,很多新近设立公共事业管理专业的高校并没有掌握它的专业内涵以及与公共行政学的关系。这些因素使得公共行政学的学科间关系相当混乱,可以说是,新乱加旧乱,化作一团乱麻,具体表现在以下几个方面:

1. 学科知识体系混乱。公共行政学与上述几个学科,尤其是与公共事业管理、人力资源管理、财政学之间在多门课程的设置上非常类似,有些课程是公共行政学从上述几个学科借用而来,这样,公共行政学就成为众多学科的交集,缺乏独立的知识体系。

2. 缺乏公共知识平台与专业特色的有机结合。目前,公共行政学没有提炼出一个合理的公共知识平台,为构建统一的公共行政学学科范式奠定基础;同时,基于公共知识平台的学科特色也不突出,这就导致了学科知识积累的低效率,妨碍了学科知识竞争力的提高,最终也妨碍了人才培养质量的提高,使得培养出的人才职业能力不突出,学术知识结构不合理。

3. 学科社会机制混乱。公共管理一级学科下的各专业教师队伍之间也缺乏知识分工和差异化,学生就业渠道拥堵,教师在提供学科社会服务和开展对外关系等方面也趋于一致,这样,导致办学资源比较紧张,办学竞争更加激烈。

(六) 学科发展本土化与国际化之间的争端

对我国公共行政学教育模式的第六个反思是,大陆的公共行政学如何化解本土化与国际化的争端。由于各个高校间师资力量的差异比较大,存在着较大的两极分化格局,办学实力靠前的6所高校的师资力量比较厚实,结构比较合理,尤其是具有海外学术背景的教师比较多。体现在学科发展定位上,固守本土化战略的多为师资力量不强、具备海外学术背景的师资比较薄弱、所处区域不够开放、经济社会发展比较落后的高校;主张国际化战略的多为师资力量强、具备海外学术背景的师资比较强、所处区域比较开放、经济社会发展比较发达的高校。

中国是一个处于转型期的、发展不平衡的发展中国家,因此,公共行政学面临着本土化和国际化战略的选择。在近现代乃至当代历史上,许多关于中国如何发展壮大的战略争论与此类似,也存在着本土化或全盘西化的争论,当前的共识是我们应当引进西方较为先进的文化与制度,同时又能够紧密结合中国的国情。我们认为,政治、经济和文化体制的差异导致了公共行政实践环境的不同,我们需要立足本国,面向世界,引进和消化西方的公共行政理论与实践成果,经过努力最终形成符合中国国情的有本土特色的公共行政学科知识体系和教育模式。

中国自奴隶社会起就开始具备了政府管理的知识和教育体系,清末湖广总督张之洞在《劝学篇》中提出的“中学为体、西学为用”的主张,非常适用于回答当前我国公共行政学界在类似问题上的争论。主要原因是:

1. 西方尤其是美国的宪政体制不同于中国。公共行政学必然受到来自宪政体制的影响和制约,宪政体制的不同必然导致学科实践环境的不同,这必然导致学科知识基础的不同。否则,如果简单照搬西方,必将导致所学难以致用,学科就不会有生命力。

2. 国外学者没有义务也不可能针对中国开展公共行政学研究。西方尤其是美国公共行政学者的研究是根据美国的宪政体制及其公共行政实践开展的,罗森布鲁姆的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》是其中的典范。里格斯的《行政生态学》则从理论上阐述了公共行政学的理论和实践必须立足于它所处的社会的发展阶段和行政生态环境^[10](第122页)。

3. 中国学者毕竟无法完全掌握国外的宪政体制和学科知识系统。由于生命的有限、学习时间的有限、获取信息的有限和文化的差异,中国学者毕竟难以通过在外国的短暂学习以及与国外学者的交流完全了解国外的宪政体制和学科知识系统。这样,如果不考虑中国国情而盲目进行国际化,将导致难以预料的不利后果。

4. 中国是一个大国,需要追求知识体系的完备和安全。复杂的国际形势和激烈的国际竞争告诉我们,中国要追求经济社会发展的安全,公共行政学作为一个与中国的公共行政实践具有密切关系并承担

一定责任的学科,同样要追求知识体系的自主创新和安全。

5. 中国有大量的公共行政实践与理论问题需要解决。作为一个处于转型期的、发展不平衡的发展中国家,中国各级各类政府部门面临着许多复杂而独特的行政难题需要解决,中国优秀的传统行政文明和理论需要进行现代化解读,引进于西方国家的公共行政理论迫切需要被消化……所有这些因素要求我们在具备国际化视野的同时,必须坚持以解决中国公共行政的实践与理论问题为中心,并在此过程中实现本土化。

四

时至今日,我们发现,中国大陆公共行政学的发展面临着一个在其他历史场景中反复出现的困局,我们将走向何方?是继续扮演主要知识和理念来自美国的公共行政学的中国学派,还是通过自身的艰苦努力,在普遍的公共行政学知识的指导下立足中国的宪政环境、公共行政实践和人才培养要求,打造中国特色的公共行政学?

中美在宪政体制上截然不同,中国作为一个发展中的、处于转型期的和发展不均衡的大国的事实,以及五千余年的社会文明和行政文化,决定了我们需要为发展中国特色的公共行政学而不懈努力,坚定不移地走中国特色公共行政学之路。肩负着重要使命的中国公共行政学界没有别的选择,只能果断地选择走创建中国特色公共行政学之路。在这种历史背景下,为了推动我国公共行政学教育模式的创新与可持续发展,我们的建议是:

首先,重视对青年公共行政学者和研究生进行方法论训练。这样可以从根源上规范学科研究与教学方法,有助于为学科知识的有效积累奠定基础。为此,可以由居于学科发展前沿的高校或科研机构牵头组织各类研讨班,邀请国内外具有一定研究造诣的学者传授研究方法。然后,由受训的学者在指导研究生和日常授课过程中传播规范的研究方法,形成良好的学科研究风格。全国性公共行政学教学科研机构必须重视规范性学科研究方法,其导向作用也非常重要,应该通过专业性学术会议、论文发表和评奖等形式激励学者和研究生运用规范的研究方法,巩固研究方法论训练的成果。

其次,推行公共行政学教育模式的多元化。社会对既定学科人才的需求是多元的,较为成熟的学科往往能够培养出可以满足多种需求层次和类别的人才。各种公共行政学的人才培养机构可以根据自己的定位、师资和办学条件等因素合理确定自身的人才培养方向和教育模式,避免办学模式趋同化而导致的办学效益下滑。一元化教育模式不符合人力资本投资规律,将不可避免地导致人才供给结构失衡,使人力资本投入主体的收益率下降,从而危及公共行政学办学的良性循环。

再次,合理界定公共行政学的学科边界。学科边界的模糊必然带来研究力量的分散、教学资源配置的规模不经济、教学手段针对性差和学生就业竞争力低下。地位显赫的学科一般具有学科边界清晰、研究资源配置有序、教学手段针对性强和学生就业竞争力强的特点。因此,界定公共行政学的学科边界非常关键。

最后,坚持实践导向原则,努力实现本土化。目前国内公共行政学术界存在的一个突出问题即是缺乏针对中国情境的高水平研究,很多研究只是止步于对国外相关理论的介绍与评价,缺乏深入中国国情、以实证研究为基础的创新性成果。这导致公共行政学知识对于中国行政实践的解释力和指导能力不强。公共行政学与其他学科相比,几乎没有独创性的研究方法,然而,作为一门实践性很强的学科,公共行政学的生命力和优势就在于紧密围绕公共行政实践积累学科知识;公共行政学的出路必将是在服务于公共行政实践的过程中壮大自己,取得学科地位,形成中国特色的公共行政学及其教育模式。

注 释:

① 数据获取方式为:在互联网上以省、自治区和直辖市为单位查找其区域内的高校,然后逐一登陆各高校的官方网站进行核实与统计。

[参 考 文 献]

- [1] 郭小聪:《中国当代行政管理学课程体系与教学内容改革分析》,载《中山大学学报(社会科学版)》2003年第4期。
- [2] [美]杰伊·D.怀特、盖·B.亚当斯:《公共行政研究——对理论与实践的反思》,北京:清华大学出版社2005年版。
- [3] 鲍 嵘:《学科的制度及其反思》,载《学位与研究生教育》2006年第7期。
- [4] 马 骏:《中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气》,载《中山大学学报(社会科学版)》2006年第3期。
- [5] 何艳玲:《问题与方法:近十年来中国行政学研究评估(1995—2005)》,载《政治学研究》2007年第1期。
- [6] 宋 斌:《论公共管理学科的教学理念及其模式创新》,载《中国行政管理》2005年第11期。
- [7] 薛 澜:《公共管理与中国发展——公共管理学科发展的回顾与前瞻》,载《管理世界》2002年第2期。
- [8] 倪 星:《试论新时期中国公共部门战略管理能力的提升》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2006年第1期。
- [9] 张劲松:《公共行政学理论与教学的冲突及其消弭》,载《行政论坛》2007年第2期。
- [10] Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde. 2004. *Public Classics of Administration*. 北京:中国人民大学出版社。

(责任编辑 叶娟丽)

Review on the Public Administration Discipline Education Model in Mainland China

Ni Xing, Fu Jingtao

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: A constructing review is indispensable for the development and perfection of a discipline, the public administration discipline education of mainland has lasted 21 years since 1986, while, regarding to its model with simple one is the basis for review it. In the one hand, the public administration discipline education of mainland has owned a integrated system and with a swift expending in scale, which is a well trend, however, it also explicit more baffles, such as the discipline status still keeping unresolved, the talent cultivating way is complex, the knowledge level is ambitious, and the inter-discipline relations is disordered, what's more, it hasn't concord the complicit between inside-way and outside-way, those baffles will give threatens on the prospect of public administration discipline in mainland. Based on these arguments, the countermeasures and suggestions include: paying attention to the exercise of methodology for young scholars, promoting the pluralistic educaion, setting off the discipline boundary and approaching to the Chinese style education model of public administoation, etc.

Key words: Mainland China; public administration discipline; education model; review