

MPA 教学质量保障体系构建研究

徐凌

(徐凌 广州大学公共管理学院行政学系 广东 广州 510405)

摘要: 本文从当今国内外的 MPA 教学现状出发, 基于一定的原因分析, 并在有效结合我国具体国情前提下, 认为要想从根本上让我国 MPA 教学走出困境, 重要之处在于合理而有效地构建我国 MPA 教学的质量保障体系, 并较为详细地对该体系的具体要素和制度进行了体系化建构。

关键词: MPA 教育 质量保障体系

一、澳大利亚 MPA 教学现状¹

近二十多年来, 澳大利亚的许多大学纷纷设置了有关公共服务专业的硕士研究生点。但是, 和 MBA 以及其他相关的商业硕士课程相比起来, 这些专业至今也没能蓬勃发展起来。它很难吸引到学生和优秀的教职员工。在美国, MPA 项目作为高校里公共行政或公共管理学院的一门专业已经受到了公共部门和团体的广泛关注, 而在澳大利亚, 却还远远不够普及。澳大利亚的大学最早开始授予 MPA 学位是在 20 世纪 70 年代末和 80 年代初, 昆士兰大学和悉尼大学就是其中的两所。建于上个世纪 70 年代的澳大利亚管理学研究生院 (AGSM) 最初就是为公共部门与私部门的管理者们提供教育机会的。这些早期的项目把公私部门的管理者们混合起来共同授课是有各种不同的原因的。在 AGSM, 优秀的教师队伍不断流失, 学生们最感兴趣的课程是 MBA 而非 MPA, MPA 项目面临着生源严重不足的窘境。

到了 2003 年, 随着澳大利亚和新西兰政府学院 (ANZSOG) 的建立, 情况开始有所好转。ANZSOG 是一所由 5 个政府组织——联邦政府、新西兰政府以及澳大利亚 3 个最大的州政府——和 9 所高校共同建立的有权颁发 EMPA 学位的大学联盟。ANZSOG 的学生群体由那些被各自政府看作是领袖接班人的人所组成, 在学校最初建立的一、两年中, 这样的学生有 250 位。ANZSOG 的创立需要澳大利亚和新西兰两国各地的政府与高校间的大力合作。上面提及的 9 所大学都是热衷于从事公共部门管理研究的名校。与以往的惯例不同的是, 所有的学员都是完全由政府出资培养的, 而且与其他专业的培训相比, 政府对该专业学员投入的培养经费要高的多。对这方面的经费投入可以反映出澳大利亚政府的一个主要变化。

公共部门出资培养其雇员攻读 MPA 或类似专业的现象并不常见, 这也反映出了公共部门以战略的手段为将来的公共管理者储备人才的需要: 政府设法招募优秀的雇员, 为他们提供良好的教育并迅速提升他们。这种需要同时也指出了当前 MPA 项目中所存在的一些问题, 因为政府部门对于大学里所传授的知识不甚满意。ANZSOG 与大学的出资者合作, 而政府则负责指定应该学习的内容以及如何来教授的问题。

直到上个世纪 80 年代的改革之前, 澳大利亚的公共服务者仍然更多的是行政长官而不是管理者, 是跟随者而不是领导者, 更加热衷于事情的处理过程而不注重结果。在澳大利亚, 至少是在 70 年代以前, 对于那些希望从事政府行政工作的人们来说, 通常的惯例就是从学校直接进入公共服务部门——首先通过一个由中立的政府中介组织所单独进行的考试, 然后被指派到某一工作岗位, 从最底层做起, 按照正常程序得到提升。通常提升是以个人的资历

¹ Owen E. Hughes, MPA Programme in Australian. (第二届中美公共管理和公共行政国际研讨会报告, 中国人民大学行政学博士: 张继译。

为基础进行的，有时会将资历与“效率”结合起来进行评估。原则上，人们都希望自己能被提升为某部门的领导。对雇员的招募以个人的价值观（优点）为标准进行，对工作的指派也是从为整体服务的角度来看而不是从某一部门或单位的角度进行的。对于招募进来的新人，很少有不经过基层锻炼就直接委派到较高级别的岗位上去的。相对来讲，只有极少数公务员的受教育水平能够达到最低标准。到 1976 年为止，曾经有一个最高限度用来证明在新招募的雇员中，最多有不超 10% 的人能达到大学教育的水平。在 70 年代后期，在对若干个国家的行政管理进行调查研究的课题中，一位名叫 Ira Sharkansky 的美国作家用以下的术语来描述了澳大利亚的官僚体制：

在澳大利亚，政府部门和法定权力机关遵循的是这样一种氛围：即对职业规范和标准程序所表现出的一种上流社会式的尊重。在这里几乎看不到人们向上奋斗的迹象，组织之间严重缺乏流动性…更换工作基本上不会带来任何经济上的回报，反而使自己的退休金上蒙受巨大的损失。人们也很难舍得脱离已经排了很长时间的资历队列，因为这条队伍决定着绝大多数人的升迁机会。一个有着很高抱负的人可能会占据组织上层的某个位置，但是这样做所付出的代价是一部分新同事的敌意…澳大利亚的政府官员们不懂得为自己或组织取得成就而走捷径，他们目光短浅，只会循规蹈矩的按照规定中明确允许的去做…澳大利亚的公共服务者没有任何的企业家精神。

对这种群体所进行的典型教育方式只会在单位范围内开展，就工作自身进行日常的培训，而不是大学水平的培训或着眼于未来管理的教育。偶尔也会有某个有上进心的工作人员会去参加夜校的学习。获得一个大学学位，但很少会有人得到更高的学位。

这种舒适安逸的生活发生了戏剧般的变化。自从上个世纪 80 年代开始，澳大利亚的公共服务发生了很大的变化。澳大利亚已经成为了世界上最早实行新公共管理运动的领导国家之一。这场运动始于 90 年代早期，从那以后政府就开始发生了转变。（休斯，1998，2003）。它涉及到削减预算、精简机构、私营化、发包等种种活动，总而言之，就是用新的行政手段来替代旧有的，传统的公共行政模式。这场运动给政府的工作人员和他们培训活动带来了很大的影响。现在，在公共行政队伍中，仅拥有低级学历的人已经几乎没有了。当前公共服务的工作要求有较过去更高的学历，并提供更好的报酬。几乎所有的行政人员都拥有一级学位。

原有的 MPA 教学项目仍在继续，但它们不得不在某种程度上进行变革。尽管 ANZSOG 正在努力使自己的公共行政和公共管理教学成为最好的专业。从某种程度上说，ANZSOG 的 EMPA 教学已经通过给予那些获得更高学位的人以认可来帮助了其他的 MPA 教学项目，或者更正确的说它是通过展示了努力成为一名硕士的原动力的方法来帮助人们在事业上取得进步。

现有的 MPA 课程还需要一些变革。一些 MPA 教学项目决定直接加入竞争之中，而其他一些则希望通过提供一些与政府所需的更加一致的教学方式和项目来使自己得以变革。从这一点上说，它们与美国 MPA 课程的不同就在于说明性的 MPA 教学已经被认为是过时的了。现在的 MPA 教学更多的是从管理的实践经验来进行的，而公共行政官员这个名词在很大程度上已经被公共管理者所取代了。

当前，澳大利亚的公共管理课程已经涉及到更多的与海外合作伙伴之间的企业行为，而且它们也更加努力的对学生和雇主/投资方的要求作出回应。例如，莫纳什大学（ANZSOG 的合作伙伴之一）已经成为最佳/大的培养公共政策与管理硕士——MPA 的另一种叫法——的学校，而且它还建立起了一套对从 ANZSOG 经验中借鉴的所有课程的评论机制，以便更好的参与案例教学和案例编写项目，同时更进一步的加强与海外的联系与合作。总体的教训就是：MPA 教学项目需要变得更加专业化，更多的加强与政府的沟通，以及，总的来说，更加

的努力。

二、世界其他国家 MPA 教学经验与启示

第一，在许多国家，通过人口统计学的方法来引导变革的做法是很普遍的。当前一代的公共管理者已经临近退休，而合适的接班人却是少之又少。

第二，需要积极地参与公共部门管理课程的发展与维护活动。

第三，有官僚政治体制下的公共行政已经不适应时代的发展了。未来的管理者需要接受更好的教育，管理人才的选拔应该更多的是从更加广泛的知识家庭着手，而不是主要从实际的工作过程中挑选。管理不同于行政(休斯，2003)，成功的管理者需要学习那些实质性的管理理论。

第四，某些领域，比如人力资源管理领域，许多的知识可以借鉴私营部门的经验。但是总的来说，私营部门管理课程所提供的教育，特别是 MBA 教育，与公共部门的需要并没有太大的关系。

第五，诸如经济学和数据分析的领域管理者需要学习一些技术性的技能。管理者不能仅仅依靠下属的建议来做决策，他们自身需要懂得如何掌握和利用经济知识和其他的数据。

第六，尽管我们可以从其他国家学到很多的经验与教训，但是它们还是有自身的局限性的。就理想状态而言，政府的管理理论与实践活动可以对该国产生很好的效果，其中的一些理论与原理也可以为别的国家所借鉴，但是也有一部分由于具体的国情差异而无法直接移植。美国是公共行政理论的发源地，但是它的许多理论与规则却无法用于其他政治体系。

第七，不同国家的学术与从业者之间的交流有助于公共管理课程与科目的发展。ANZSOG 已经从美国和英国的理论界获益匪浅，而且它还与该地区的其他一些国家展开了互动并得到了很大的帮助。

三、建立具有中国特色的 MPA 教学质量保障体系

公共管理硕士专业学位作为我国教育史及管理发展史上的一件大事，刚刚起步，能否办好，最重要的就是教育质量问题。尤其是最初几届毕业生的质量代表着办学水平。因此，必须建立从入学条件、培养方式、师资质量、课程内容到评估体系一整套的质量保障体系。

(一) 教学内容革新工程——“西体中用”理念

1. “西体”：指在 MPA 教学的基本知识理论体系建构、课程结构、教学方法方面，主张从西方引入，多多向西方取经，并合理吸收与发展。为统一标准、选拔合格生源，入学考试采取全国联考的方式，统一命题、统一阅卷、统一录取，以保证质量。学习年限二至三年。论文选题必须紧密联系实际，特别是该国政府部门及非政府的管理或服务部门的实践。论文形式可以是专题研究成果，也可以是较高水平的调研报告或案例分析报告。论文内容要有现实性、应用性，体现学生在一定理论指导下，观察问题、分析问题、解决问题的能力，体现学生的综合素质和能力。

2. “中用”：在具体教学案例部分，要加快“本土化”建设步伐。

就目前国内 MPA 教材而言，其存在的问题首先表现在“理论性”有余，“实用性”和“现实联系性”不足：往往过于强调公共政策分析的基础理论、知识框架与体系的介绍与阐述，而在理论联系实际、真正培养学生如何提高分析问题的能力与方法、技巧的掌握方面就明显缺乏必要的关注与重视。这导致教师在具体知识理论讲授过程中，难以有效地贴近实际，无法通过经典、适当的案例讲解与分析来加深学生对理论的了解和把握，“课堂讲授”环节与“实际运作”环节的严重脱离；更为关键的是，这还造成学生在学习过程中，由于“理论”缺乏合理的“现实土壤”，无法有效地把握理论，更难以有效地将理论进行现实转化，必然对我国 MPA 教育形成一种“纸上谈兵”的认识，最终在根本上背离了教学的“实用性”、“现

实指导意义”的基调，落入“理论”旋涡之中，难以取得满意的教学效果。

其次，目前国内的教材，很少讲究“案例式教学”，即便有一些案例，也往往停留在机械化内容填塞的层面，缺乏经典的、高质量的、合乎中国国情、适合中国学生的案例相配套；同时，在对待案例方面，存在一个重要的认识上的误区，往往仅将“案例”看作一种加深对理论认识的手段和工具，但值得我们注意的是，关键环节不在于机械地引入工具，而是力争通过案例的引入教会学生如何有效地“运用”工具，形成一整套政策分析的思维方式，掌握必要的分析技巧与方法，即贵在“分析”过程，而不是“介绍”案例具体内容本身。

全国 MPA 教育指导委员会秘书长、中国人民大学教授朱立言指出，公共管理硕士教育面临两大问题，要真正打响品牌，关键还要靠质量，“案例要本土化授课要国际化”。公共管理硕士在我国原来没有任何积累，普遍使用国外教材。因国情不同，这些舶来品严重“水土不服”，有些外国 MPA 培训教师带来的案例，让中国学生摸不着头脑。“我们的教师还不适应 MPA 带来的教育方式革新。”朱立言说，案例教学是公共管理硕士教育一种重要手段，要求教师当“主持人”，组织学生开展讨论，这种讨论一般没有结论，只是引导学生从中获得感悟。但现在的 MPA 课堂，传统的“满堂灌”授课方式仍唱主角，案例往往变成证明观点的“例证”，而且案例质量普遍不高，有的甚至只是把电视上的一些谈话节目复印给学生。中国 500 万公务员中，具备研究生学历者不到 10%。从提高公务员素质、实现管理科学化来看，公共管理硕士教育大有可为。但如果没有质量的提高，规模再扩张都无济于事。专家指出，提高 MPA 的吸引力，提高自身含金量才是立身之本。据悉，有关部门正抓紧学科规范建设，并将以招标形式，推动 MPA 本土案例开发。

（二）教学理念革新工程——实行“瞎子背瘸子”战略，进行各方优势整合，走“联合办学”之路

1. “与国内外名校联合办学”

由于我国 MPA 教学还处于起步阶段，在此方面，很有必要向国外取经。中国有很好的 MPA 教育市场，但要充分发挥它的社会、经济方面的综合效益，就必须树立一中对 MPA 教育的有效管理和运作理念。

国外在 MPA 教育上有很强的经验和教学技术优势，而我国则有比西方国家还要好很多的 MPA 教育市场优势，那么在起始阶段，可以通过与国外名校、国内知名高校联合办学模式，将品牌优势和市场优势加以整合，从而建构出新型 MPA 教育发展理念。

近年来渐渐有了一定名气的 MPA 吸引了越来越多求知者的目光，2004 年 11 月 1 日在刚落成的法国文化中心，一场由来自法国巴黎政治科学院、英国伦敦政治经济学院和美国哥伦比亚大学联合举办的 MPA 招生说明会的确属于“豪华阵容”，法国、英国、美国三所知名大学联合招生，其受关注程度不亚于去哈佛读 MBA。国内原本有些低调的 MPA 招生市场，也因此变得具有吸引力。（资料来源：人民网）

哥伦比亚大学上海交大开展 MPA 教育合作

由美国哥伦比亚大学和上海交通大学联合举办的——“全球化：中国管理人面临的挑战”高级研修班 2004 年 3 月 12 日在上海举行，专门就公共管理（MPA）领域的课题开展高层次、国际化教育及研讨，这在国内高校尚属首次。

哥伦比亚大学是美国建校历史超过两百年的古老大学，也是世界知名的一流大学，在美国大学排行榜中一直名列前茅，其在公共管理领域的研究地位也享有盛誉。创办于 1896 年的上海交通大学，是我国历史最悠久的高等学府之一，也是教育部直属、由教育部和上海市共建的全国重点大学。交大国际与公共事务学院是全国首批举办公共管理专业硕士（MPA）学位教育的单位之一。交大 MPA 教育始终紧紧依托百年学府的深厚学术底蕴和地处上海的区位优势，以雄厚的教学科研队伍为基础，以国际化办学为导向，积极开展与国际著名大学的

实质性战略合作，旨在公共管理（MPA）相关教学和研究领域形成国内最强大的人才高地，达到国内一流、国际上有广泛影响的水平，成为中国未来政治家、外交家和高级公务员的摇篮和蜚声中外的公共管理思想库。（资料来源：中国广播网）

2. “与政府联合办学”

MPA 教学要求具有很强的实战性，必须学以致用、理论联系实际。高校与政府双方各有其得天独厚的资源和优势。对于高校而言，它是人类文明传承载体，有十分扎实的理论优势和专业教学队伍；对于政府而言，由于它是公共管理一线阵地，具有丰富的公共管理的实战资源和政策资源。为了避免 MPA 教学陷入“理论教学”的漩涡，而无法达到预计的教学效果，可以通过与政府联合办学的模式，既可有效利用政府的政策资源，又可获取纯学园教学无法获取的公共管理一线资料与案例于教学之中，整合高校教师理论优势与政府官员实战优势，提高 MPA 的教学质量和效果。

（三）“精英教育”工程

该工程要求对 MPA 教育作一准确的定位，以培养公共管理精英为其最终目标和追求。在这一工程建构，要注意以下几个环节：

第一，严把入学关。虽然公共管理硕士专业学位入学考试不是全国统一考试，而是招生单位的联考，也应该在考试的各个环节上严把质量关。具体应该抓命题质量、严肃考场纪律、评卷公正、面试公平等方面。

第二，贯彻“绩效管理”意识，提高教学质量与效果，从而有效增强 MPA 学历的含金量，提高 MPA 学历的权威性与说服力。

（四）师资队伍储备工程

我国公务员教育的一种新形式——公共管理硕士（MPA）教育，继 MBA（工商管理硕士）之后，正日益成为国内各界人士关注的焦点。而具有“中国 MPA 之父”之称的夏书章教授在武汉大学公共管理学院演讲时表示，中国发展 MPA 必须要解决好师资、教材、案例教学等诸多问题，慎重前行。

夏书章教授是全国 MPA 教学指导委员会唯一顾问、被誉为“中国行政管理学界的泰斗”。在谈到即将在全国 24 所知名高校展开的 MPA 教育，已是 82 岁高龄的夏老认为，教师队伍的素质是保证 MPA 教育成功的关键。MPA 教育是在从国外新引入的一种新兴学位教学，它对教学的方式、教师的基本素质、甚至教学内容都提出了新的挑战，要尽快适应新的情况。人是最重要的，要使从事 MPA 教学的老师迅速适应新情况。夏老谈到，国家教育部已经开始认识到这一问题，MPA 学位委员会将在全国范围内分批培训教师。

在谈到 MPA 的案例教学时，夏老认为，国内在 MBA 教育中已经有所尝试，MPA 教学中更要加强案例的分析，要着重请在政府机关或公共管理领域的成功人士，来学校现身说法。用大量案例来增加学生知识面，培养管理、决策能力，当然案例有选择要具有典型性。

夏老在 MPA 教材的编排使用上，担心全国 24 所高校可能不会统一，没有规范而造成浪费，不过也能有所比较后，择优发展。在教学中，夏老强调要树立良好的学风，注重学生能力的培养。并不是拿到 MPA 学位的人就能从事高层管理工作，MPA 不是培养“一手拿文凭，一手拿酒瓶”的闲人，要通过综合训练培养学生良好的管理决策能力，能为社会所承认。

1. 中青年专业教学精英队伍的建立与栽培机制

要求在我国培养一支专业性强的 MPA 教学队伍，加大师资培训的力度与步伐，通过多种形式和渠道开展 MPA 教学队伍建设：如开展 MPA 师资培训、MPA 教学研讨会、公派赴海外学习与考察、到先进院校学习与访问等等。在此方面，尤其要将 MPA 师资培训的重点放在中、

青年教师身上，因为他们具有更强的可塑性、开拓创新精神和文化兼容意识。

2. 高校教师为主，政府官员、专家客串为辅的师资组合

全国 MPA 教学指导委员会秘书长、中国人民大学教授朱立言指出，在师资上，要有资深公务员做专职教师。目前担任公共管理硕士教学的教师基本来自高校各相关专业，绝大多数无公共管理方面实际经验，使得教学很大程度上“从理论到理论”。按公共管理硕士教学要求，专职教师中应有一定数量来自公共管理部门的专家；但政府官员大多繁忙，定期上一门课几乎不可能，最多只能请来做一两次报告，学生收获有限。在公共管理硕士教育较成熟的国家，资深政府官员每隔几年会到大学任教一段时间，既给学生带来实际工作的经验启迪，自己也能完成一次知识更新。

3. 建立 MPA 师资认定机制与教员“双栖制”

MPA 教学质量不佳的主要原因不是在“学”这一环节，而是在“教”这一方面。其中，重要一点在于从事 MPA 教学的教员业务能力与水平问题。为此，建立一种 MPA 师资认定制度是十分关键，只有符合一定要求和条件的教员才可登上 MPA 讲台。显而易见，目前在师资认定标准体系的建构方面其力度和步伐远未跟上 MPA 教育发展进程。

在师资认定机制的建构过程中，要求将具有公共管理实战经验（即曾在政府任职、挂职锻炼）作为一个必不可少的条件，从而才可有效增强教学中理论联系实际的程度，增强 MPA 教学的现实指导价值与实用性。为此，建议采用 MPA 教员“双栖制”模式：即 MPA 教员即身为高校中教师，又在政府政策研究机构、具体职能部门、机关中挂职，体现出 MPA 教员的双重身份，这不仅有利于增强教学的实战性，还可发挥高校教师扎实的公共管理理论优势指导实际，推动科研成果的现实转化进程。

（五）政策资源的配套工程

此环节注重政府人事部门政策支持体系和 MPA 教育指导委员会的业务监管机制的建构问题。

要求政府重视 MPA 教育，打造良好的政策保障平台和推动机制，如：出台有关支持政府内部符合条件的公务员公费攻读 MPA 的政策；对 MPA 学历的效力的认可政策；规定出与高校系统合作办学的原则和具体实施方案等等。

同时，还要求充分发挥 MPA 教育指导委员会的业务监管作用，通过健全与发展教学评估体系、教学质量纠举查处机制等方面工作，有效保证我国 MPA 教育事业的健康、良性运作和发展。

A study on building MPA education quality guarantee system in

China

Xu ling

(School of Public Administration, Guangzhou University Guangzhou 510405 China)

Abstracts: With the rapid development of MPA education in China, more and more problems caused. In order to make the situation much better, we look forward the experiences of MPA programs in Australia. We find out that a quality guarantee system on education is a key way to improve the condition. This system has five different parts, which are all very significant.

Key Words: MPA , Education, Quality guarantee system