

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2022.03.011

高校与政府合作培养行政管理人才的机制改革探析

盛明科,何航

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:国家推进新文科建设、行政管理专业基本属性、政府部门对高素质人才的需求,决定了行政管理人才培养必须在深化高校与政府合作协同育人方面下功夫。然而要充分发挥高校与政府合作的协同优势,破解协同困境,就要从体制机制入手,在协同育人的动力激励机制、协同沟通机制、制度保障机制和绩效考评机制等方面推进,构建一套协调有序、运行顺畅、保障有力的高校与政府合作新机制。

关键词:协同育人;人才培养;行政管理专业;机制创新

中图分类号:G420 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-5884(2022)03-0066-06

行政管理专业是公共管理一级学科下设的核心二级专业,特殊的学科属性和发展需求决定了行政管理专业的人才培养目标——培养适应市场经济和满足现代化建设需求的复合型、应用型的行政管理人才^[1]。2015年,国务院《关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》明确指出,要“着力培养具有历史使命感和社会责任心,富有创新精神和实践能力的各类创新型、应用型、复合型优秀人才”。在“双一流”建设背景下,结合学科定位与社会发展需求,高校与政府合作凸显了“协同育人”新理念,创新了行政管理专业人才的培养模式,是公共管理学科人才培养的一次有益探索。

1 高校与政府合作培养行政管理人才的必要性

高校与政府合作培养行政管理人才,从实践层面而言,是学校与地方政府突破主体间的壁垒,在行政管理专业人才协同培养过程中的机制创新;从价值选择而言,是大学内在发展逻辑和社会需求在协同发展中寻求共赢的过程。高校与政府

合作是“双一流”建设背景下,对以行政管理专业为代表的公共管理学科人才培养模式的必要创新,具有多方面的现实意义。

1.1 学科发展及高校发展亟须创新人才培养模式

行政学专业在改革开放后的20世纪80年代得以恢复和重建,又在90年代末的学科调整中,由政治学一级学科转划到公共管理一级学科,并更名为“行政管理”。这不仅是学科归属上的变化,“而且有着更深刻的内涵,即意味着该专业的人才培养模式必须由传统的学术型(理论型)向应用型(实务型)的转变”^[1]。党的十八大以来,以“双一流”建设为发展目标的高等教育改革成为全面深化改革的重要一环,“协同育人”也成为高等教育供给侧结构性改革的重要发力点。人才培养与供给是高等教育服务于经济社会发展的核心环节,也只有从供给端发力,从人才培养环节入手,以高校与政府合作为突破,创新以行政管理为代表的公共管理学科人才培养模式,才能适应市场经济以及社会主义现代化建设的快速发展。

收稿日期:20220218005

作者简介:盛明科(1978—),男,湖南长沙人,教授,主要从事公共管理研究。

但社会需求的逻辑还只是高等教育供给侧结构性改革的外在逻辑,而通过供给侧结构性改革促进学科乃至高等教育内涵式发展,才是其内在逻辑,也是大学自身发展的逻辑^[2]。

1.2 地方政府专业化人才队伍建设需要高校参与

政府在高校与政府合作的人才培养机制中发挥着决定性作用,政府对于合作的意向与态度成为合作培养的关键因素,但封闭性决策与科层组织文化往往导致地方政府缺乏合作意愿。而高校与政府合作培养行政管理专业人才恰恰为地方政府提供了重要的社会战略资源。一是提供人才储备。行政管理专业人才掌握系统的政府与社会治理的理论知识,以适应未来公共事务管理的科学化、专业化趋势。完善高校与政府合作的人才培养机制将为行政管理专业学生提供必要的实践与理论对接环节,从而打造高素质的应用型行政管理人才,为地方政府的创新发展提供人才支撑。二是提高政府透明度。高校与政府合作势必突破政府的封闭治理模式。人才培养合作的过程,既是地方政府学习提升的过程,也是向社会开放、接受广泛监督的过程,丰富了社会监督形式,提高了政府透明度,进而提升政府决策与治理的社会理解度以及合法性。

1.3 地方经济与社会发展需要高校提供人才支撑

高校作为知识创新和应用的重要载体,其直接为社会经济服务的功能日益凸显,并且在我国实施高校地方化政策之后,与地方经济发展相结合,是当代大学发展的一个基本规律,地方经济与社会的发展过程即成为高校与政府合作的共赢过程^[3]。一方面,高校为地方政府提供智库服务。2015年,由中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确指出,要“推动高校智库发展完善”“着力打造一批党和政府信得过、用得上的新型智库”。高校与政府合作培养机制,可以更好地发挥高校在地方发展中的智力支撑作用。另一方面,高校与政府合作有益于探索社会发展多元治理模式。高校既是地方发展的受益者,也是地方发展的支撑者,与地方具有深刻的内在联系。在高校与政府合作培养人才的过程中,高校凭借自身的理论与智力优势,以社会主体身份直接或间

接地影响和纠正着政府治理行为,是社会多元治理的有益探索。

1.4 高校与政府协同育人的理论研究尚不全面

在公共管理学界对学科改革与发展的探讨中,人才培养模式的创新始终是核心议题之一,对“协同育人”“政校企行”合作、“产学研”结合等人才培养模式的诸多研究为新条件下高校与政府合作的人才培养机制的发展奠定了必要的理论基础。但对现有文献进行梳理回顾后,也发现理论探讨总体上存在一些特点与问题。一是学界探讨大多集中于“校企协同”“产学研结合”等主体间合作的探讨,较少将政府作为人才培养的重要主体进行探讨。即使探讨“政校企行合作”,也仅将政府视为外部培养资源的提供者与政策支持者,未将政府纳入人才培养的全过程进行讨论。二是对公共管理学科人才协同培养模式的探讨中,还多集中于对个别高校实践经验介绍与总结,如陈振明教授(2005年)对厦门大学模式的介绍、姜成武教授(2009年)对东北大模式的介绍等,但均未上升到对高校与政府合作的人才培养机制的理论探讨。三是对于具体到行政管理专业的人才培养的研究,多集中于对行政管理专业定位、课程设置分析、教学方式方法创新以及实践教学环节等方面的探讨,如薛澜教授(2000年)对行政管理专业的发展分析、何颖教授(2008年)对教学方式的讨论等,亦均未从协同育人机制层面做出深入探讨。

1.5 高校与政府协同育人的实践迫切需要形成新的合作机制

在协同育人实践环节,一方面,部分开设行政管理专业的院校大都采取与当地政府部门共建校外实习基地、集中派遣学生进行实习的方法,院校未联系实习单位的则以学生分散实习为主。但院校共建的实习基地往往只为学生提供校外实习,并且在实习基地的建设也大都未建立起稳定的运行机制和保障机制,多依赖于院校与地方政府间的际往来,存在极大的不稳定因素。同时,高校与政府之间的合作只停留于校外实习环节,尚未深入人才培养的整个环节,协同效果不够明显。另一方面,国外相关专业的人才培养模式值得借鉴。如相比于法国国家行政学院实行的实习与理论学习“五五对开”制度^[4],我国行政管理人才实践课程比例明显偏低;再如相比于德国颁布的

《实训教师资格条例》,有效推动了实践教学“双师型”队伍建设;以及在美国许多公共管理学院系中,来自实际部门的兼职教师比例达到20%,而我国此方面的实践还少有尝试。

现实情况说明:“目前‘校府合作’这一人才培养模式存在的诸多问题,究其原因就在于此项人才培养新机制仍然处于探索和完善之中,还没有建立起完备的制度规则。”^[5]机制因素才是高校创新人才培养的深层次问题,人才培养模式的创新与发展的根本动力来自机制的创新与完善^[6]。因此“我们需要不断总结经验,解决问题,创新机制,拓展‘校府合作’的广度与深度”^[5]。

2 当前行政管理专业高校与政府合作的人才培养机制存在的主要问题

高校与政府协同育人,是指高校和政府互赢共建、合作培养复合应用型行政管理专业人才的实践教学模式。高校与政府合作的人才培养机制主要由合作目标、合作动力机制、合作沟通机制、合作协同机制、合作保障机制、合作绩效考评机制等要素构成。目前,行政管理专业高校与政府合作的人才培养机制主要存在的问题,主要体现在如下三个方面。

2.1 协调沟通机制不畅通

一是目标整合不够充分。目标协同是协同系统得以良好运行的基础性前提,这也是协同优势理论的重要内容。当一个目标任何一个行为主体难以独立达到,或者只有通过主体间的协同行为才能达到较高产出时,就体现出所谓的协同优势。该理论最早应用于经济学中的多组织合作探讨,后由社会学家胡克汉姆引入公共政策领域,成为研究公共组织协同的重要理论工具。高校与政府合作模式的协同系统中存在高校与地方政府两个目标行为主体,虽然二者都属于社会公共组织,都承担着向社会提供公共服务的职责,但不同的利益导向却导致两者拥有不同的目标意向,甚至还可能彼此矛盾。当这些不同的目标在相同的时期内集中于同一合作行为中时,便会消解彼此的力量,此时非但不能形成协同优势,反而形成协同惰性。在高校与政府合作的协同过程中,任何一方的投入未取得比较显著的预期效果,或为成功付出的成本过大,都会降低主体的参与热情和积极性。因此,我们必须达到良好的目标协同,才能真

正发挥高校与政府合作的协同优势。

二是责任承担不到位。在“协同育人”的过程中,围绕着行政管理专业人才培养核心议题,高校与地方政府形成了一个责任共同体。在这共同体当中,高校和地方政府以各自可投入的资源为标准,承担着不同的培养责任。然而,从一方面来讲,由于地方高校往往与所在地区的地方政府没有行政隶属关系,地方政府的合作动力外化为上级政府的行政压力,因此在责任承担上显示出被动性。另一方面,高校不但拥有一定的办学自主权,而且绝大部分的办学资源来源于省级政府或中央部委的划拨,实际上成为所在地区内的“独立王国”,导致高校相对于地方政府的“封闭性”办学,以及和地方政府相同的“对上负责”价值取向,难以融入所在地方的社会经济发展。责任承担不到位,从而减损了高校与地方政府这个共同体的优势集合,高校与政府协同育人的目标也很难实现。

三是缺乏有效的协同领导。在协同优势理论看来,领导力与协同政策、共同议题的形成及执行都有密切相关,是促使协同育人产生切实成果的重要机制。但在现阶段高校与政府合作培养行政管理人才的过程中,尚缺乏有效的协同领导组织与机制。有效协同领导的缺失,高校和地方政府就很难在合作目标确定、利益协调以及责任划分上达成共识,弱化了合作主体的参与效能感,也更难在此基础上形成一个稳定深入的人才培养合作联盟^[7]。这种状况就会削弱人才培养合作的深度、广度以及精度,就会表现出高校与政府的合作仅停留在校外实习环节,地方政府缺乏对人才培养全过程的参与,并难以深入人才培养的核心决策环节,出现高校与地方政府的人才培养合作与培养目标“两层皮”现象。

2.2 制度保障机制不充分

一是合作关系不稳定。就目前国内开设行政管理本科专业的院校而言,绝大部分还没有与地方政府建立起稳定的人才培养合作关系,而大部分与政府有合作关系的高校也都以派遣学生到政府参加假期实习为主要模式,而此模式还依赖于高校在MPA教学以及和地方政府合作过程中积累的人脉关系。以往校府实践基地的建设,往往依靠学院或教师个人关系建立,无法避免的是“人走茶凉”的窘境,稳定性较差^[8]。同时也存在

部分院校没有为学生提供政府部门集中实习的资源,而为完成人才培养的实践教学目标,只能让学生参加分散实习或者到企业单位实习。就掌握了一定政府合作资源的高校而言,在合作培养的过程中也面临着诸多不稳定因素。高校与地方政府间“尚未建立起一套有规可循的政策层次的合作机制,只有一些初步的、不甚完善的初级交流与合作机制”^[5]。政策层面的、稳定的人才合作培养协议的缺失,使得高校与政府合作的合法性受到挑战,成为阻碍高校与政府协同育人的最大障碍。

二是资金保障不充足。充足的教学资源保障是高校与政府合作培养行政管理专业人才的基础性要素。一方面,在我国现行高等教育体制下,财政性经费依旧是我国高等教育经费的主要来源,但相比于“双一流”高校等“国家队”高校由中央统一划拨财政经费,地方高等院校经费来源的主要渠道还是省级地方政府的财政投入。但由于受到地方财政水平的限制,地方政府对高校教育经费投入的缺乏,以及各地方政府教育投资责任不均衡,成为困扰地方高等院校发展的最大阻碍^[3]。另一方面,国内现行的行政管理人才培养模式在教学的过程中,还是过于重视基础理论知识,而忽视了实际应用能力的培养^[9]。因此在各院校教学预算中,用于人才实践能力培养的投入所占比重很低;而对于“分毫必较”的地方政府财政预算而言,能够划拨出专门的经费来用于与高校的人才培养合作,则更是少之又少。

三是师资结构不适应。师资队伍是高等教育中至关重要的一个环节,师资队伍的质量与结构在很大程度上决定了人才培养的质量。但对于要培养“富有创新精神和实践能力的各类创新型、应用型、复合型优秀人才”的目标而言,现有的行政管理专业师资结构还很难适应人才培养需求。一方面,现行的行政管理人才培养模式,过于依赖校内教师资源。同时高校对任课教师的门槛设置较高,并且只以专业理论能力来衡量教师教学水平,这样既阻碍了拥有较多社会实践经验的教师进入高校任课,又使高校教师忙于科研,疏于教学,更无精力和动力训练学生的实践能力。另一方面,校内教师大多是理论型教师,缺乏具体的行政管理实践经验,也就很难在教学中对学生的综合实践素质的提高进行指导,教学授课也就停留于书本的理论灌输。

2.3 绩效考评机制不完善

一是缺乏科学完整的绩效观念。绩效考评作为新公共管理运动重塑政府的重要工具,最早起源于企业界的实践,后被引入政府等公共部门,对于提高公共部门服务质量和自身效能起到了关键作用。对于担负着为社会发展提供人才与智力支撑的高校而言,绩效观念的引入同样是高校提高办学质量、实现内涵式发展的重要手段,以绩效为导向的人才培养模式也成为人才培养机制创新的关键。良好的绩效管理需要科学的绩效观念作为价值引导,但在现有的人才培养评价过程中,还没有形成与人才培养目标相匹配的绩效观念。在缺乏科学完善的绩效观念指导下,“协同育人”的人才培养模式流于形式:高校一味强调学生专业理论的掌握程度,疏于对学生综合素质的培养;政府或者企业等协同主体,将“协同育人”视为额外的工作负担而敷衍了事,大大折损了协同育人的价值所在。

二是科学的考评体系尚未建立。绩效考评就是人才培养的“指挥棒”,有什么样的考评体系,就会有什么样的人才培养行为。目前而言高校与政府合作的人才培养模式还没有建立起一套科学完整的绩效考评体系。一方面,绩效考评主体存在单一化。现有人才培养质量评价主体往往由上级教育主管部门承担,评价主体的单一性削弱了考评本身的科学性,剥夺了社会对高等教育人才培养的话语权,更使高校的人才培养偏离了满足社会发展的根本价值逻辑。另一方面,考评标准与指标有待完善。“双一流”建设目标和选拔标准已经确定,但要打破传统人才培养质量评价思维,改变长期形成的封闭式的人才模式,建立起与新时期需求的行政管理人才相适应的培养考评标准与指标还道阻且长。

三是考评结果运用不到位。绩效考评不是目的本身,只是实现人才培养模式创新、提高人才培养质量的工具和手段。考评结果的全面运用,是保证绩效考评工具激励作用得以顺利发挥的关键环节,所以考评结果不是人才培养的结束,而是人才培养模式创新的开始。但现阶段,对于人才合作培养的考评结果往往只停留在总结阶段,并未对完善人才培养起到重要的参考作用。院校没有形成绩效结果的工作机制,教师的收益不因为人才培养质量的好坏而受到影响。地方政府也不会

因为合作培养人才的大力投入而获得更多的上级政府财政支持,从而大大降低人才合作培养的意愿与动力。

3 行政管理专业高校与政府合作人才培养机制的完善

机制因素是高校创新人才培养的深层次问题。高校创新人才培养的根本出路是打破传统模式依赖,突破既有机制的禁锢,构建适应创新人才培养的新机制^[6]。因此,高校与政府合作培养机制的完善与发展也就成为行政管理专业人才培养的当务之急。

3.1 建立高校与政府合作育人的动力激励机制

内因是事物发展的根本原因,是事物发展的基础、根据,但外因也是事物发展的不可缺少的条件,内因与外因的正确结合对事物发展有重大作用。因此,要补齐高校与政府合作培养机制的内部动力短板,使合作机制的内外动力要素良好结合:即将政府谋求的地方经济稳定发展,和高校谋求的获得更多办学资源两者统一到高校与政府合作协同育人的逻辑起点上来,形成完善的动力体系,实现高校与区域经济、社会、文化的良性互动。同时,要消解利益分化,避免“零和博弈”。虽然中国现实的高等教育结构是在政府与高校的博弈中形成与发展的,但我们要明确:地方政府和高校之间的博弈是绕着资源的分配和占有进行的,并非“损人利己”的“零和博弈”,我们追求的是在博弈中建构合作,也就是要使资源配置在方式和结果上趋于更加合理,良好的协同育人机制会使有限的资源尽可能达到最优化的配置与利用。高校与政府协同育人拥有逻辑起点上的一致性,要有效消解二者合作在短期利益上的分化与对峙,充分发挥协同优势。

3.2 进一步健全高校与政府协调沟通机制

高校与政府各自的目标同时出现在专业人才培养场域中,彼此间不是相互协同、融合,就是相互博弈、削减。如果不能有效整合双方目标,就会使协同育人因目标分散、冲突而呈现碎片化,协同惰性也因此产生。协同优势理论将清晰的共同意识作为行动者协同实践的基础,要“实现协同优势,各个参与协同的组织需要在什么必须做、什么不能做的问题上统一思想”^[7]。在缺乏协同目标的引导下,高校与政府合作双方很难认清自身在

协同育人过程中的责任分担。所以要增强高校与政府双方在协同育人全过程中的目标沟通与协商,寻找双方协同一致的目标,明确好育人主体责任。在良性的协同育人过程中,协同领导会根据协同育人工作所处环境、所面临的障碍、所掌握的优势,对协同工作进行动态调整,以推动人才培养工作全面开展。因此,要组建由高校和地方政府联合构成的协同领导机构,领导机构要有一定的自主权与资源手段,推动高校与政府合作深入行政管理人才培养全过程,才能在最大程度上发挥出协同优势。

3.3 完善高校与政府合作育人制度保障机制

高校与政府双方协同育人面临的首要问题是合作关系的不稳定,缺乏稳定的制度依据。在没有稳定合作预期和制度保障的前提下,合作双方的行为将受到诸多因素的干扰,从而消损协同积极性。为此,要通过签订正式的协同育人契约,或由教育主管部门出台相关协同育人实施办法,为高校与政府协同育人提供合法化保障。要设立专项经费。在解决协同育人资金问题上,一方面要努力争取设立专门的合作培养经费,由高校和政府双方按照具体情况协商承担具体额度。另一方面,要积极吸引社会资本,如教育基金、校友或社会捐赠等形式,丰富资金来源渠道,解决经费不足问题。最后是要优化教师结构。针对培养“复合型”行政管理专业人才的目标,打造一支“复合型”的师资队伍。要鼓励和帮助在校教师定期到地方政府挂职锻炼,或者深入政府部门参加调研活动,增加专任教师的公共管理实践经验。另一方面,要积极探索“双师制”人才培养模式,积极引入政府实务部门经验丰富的公务人员到高校授课、参加人才培养方案研讨、参与教学课程制定等人才培养全过程。

3.4 进一步改革高校与政府合作育人绩效考评机制

高校与政府合作关键在落实推进人才培养的成果上。科学的考评体系是科学的绩效观念的具体化,是保证行政管理专业人才高校与政府合作培养机制的关键。为此,要健全合作绩效考评机制,树立科学的绩效观念,围绕协同育人的内在逻辑,形成以结果为导向的绩效管理体系,追求行政管理人才培养的效率与质量。要实现考评主体多元化。遵循市场机制对人才配置的决定性作用规

律,打破由行政部门单一考核人才培养质量的模式,构建与人才培养相关的多元主体参与的评价机制。要主动适应当前“双一流”建设提出的人才培养要求,以及高等教育供给侧结构性改革的需要,优化考评目标与指标体系,引导培养符合时代需求的行政管理专业人才。要充分运用考评结果,将考评结果运用到协同育人的全过程,与教学项目的预算和教师的荣誉、职称和津贴挂钩。只有实现考评结果的全面运用,才能保障发挥以绩效为导向的行政管理专业人才高校与政府合作培养机制的效能,杜绝为考评而考评的形式主义倾向。

参考文献:

- [1] 陈振明.行政管理专业由传统的学术型向应用型转变的探索[J].中国行政管理,2001(10):23-24.
- [2] 李玉华.我国高等教育供给侧改革研究[J].教育探索,2016(5):71-76.
- [3] 范海燕.地方高校财政性教育投资不均衡性研究[J].教育与经济,2011(3):31-36.
- [4] 彭忠益,许源源.对行政管理专业人才培养的思考[J].现代大学教育,2001(2):51-53.
- [5] 娄成武.“校府合作”:公共管理专业人才培养模式的新探索[J].中国行政管理,2009(9):103-105.
- [6] 孙清忠.高校创新人才培养机制构建——基于协同创新理论视角[J].社会科学家,2015,(11):124-127.
- [7] 赵欣.目标、权力与领导力:社区建设协同机制的三维向度[J].天津社会科学,2016(6):81-86.
- [8] 王怀兴,丛旭文.高校行政管理专业实践教学的高校合作模式初探[J].教育教学论坛,2020(27):54-55.
- [9] 葛秋萍,李淑芳.公共管理类创新人才培养与社会需求的和谐发展路径[J].中国行政管理,2008,(12):53-56.

Reform of University-Government Cooperation Mechanism in the Cultivation of Administrative Talents

SHENG Mingke, HE Hang

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The state promotion of the construction of new liberal arts, the basic attributes of administrative management major, and the demand of government departments for high-quality talents, determine that the cultivation of administrative talents must make great efforts in deepening the cooperation and collaborative education between schools and governments. However, in order to give full play to the synergy advantages of school-government cooperation and to solve the synergy dilemma, it is necessary to start with the system and mechanism, promote the dynamic incentive mechanism, collaborative communication mechanism, system guarantee mechanism, and performance evaluation mechanism of collaborative education, and build a new mechanism of school-government cooperation with orderly coordination, smooth operation and strong guarantee.

Keywords: collaborative education; talents cultivation; administration management major; mechanism innovation

(责任校对 朱春花)