



中央民族大学管理学评论

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

主编◎李俊清 执行主编◎李培广

本科生专题
训练特辑

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学管理学评论

中央民族大学“985”、“211”工程项目成果

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

主编◎李俊清 执行主编◎李培广

本科生专题
训练特辑

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目(CIP)数据

公共管理与公共事务评论(本科生专题训练特辑)/李俊清 李培广主编—北京:
中央民族大学出版社,2013.11

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0424 - 6

I.①公… II.①李…②李… III.①公共管理—文集 IV.①D035.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 077143 号

公共管理与公共事务评论 (本科生专题训练特辑)

主 编	李俊清 李培广
责任编辑	杨爱新
封面设计	汤建军
出版者	中央民族大学出版社
地 址	北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081
	电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)
	68932218 (总编室) 68932447 (办公室)
发 行 者	全国各地新华书店
印 刷 者	北京华正印刷有限公司
开 本	787×1092 (毫米) 1/16 印张: 23.875
字 数	495 千字
版 次	2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5660 - 0424 - 6
定 价	58.00 元

版权所有 翻印必究

编委会

主 编：李俊清

执行主编：李培广

副 主 编：廖艳群 施巍巍 孙 婷

编 委：宋婷婷 张永光 贾 倩 段 钰

杨力蒴 周 弘 赵文清

前言

李俊清

为实现既定目标而进行有组织的群体活动，是人类社会的根本属性之一。因而，管理思想及其实践，已经有着漫长的发展历史。但把管理作为一门学科进行系统的研究，却还只是近百年来事。20 世纪初叶，弗雷德里克·温斯洛·泰勒（Frederick Winslow Taylot）的名著《科学管理原理》（1911 年）以及法约尔（H. Fayol）的名著《工业管理和一般管理》（1916 年）相继问世，标志着现代意义上的管理学时代的开启。

今天，人类社会正在经历着前所未有的变革，科技创新与制度变迁产生一系列的重要成果，正在迅速改变着我们的生产和生活方式。全球化浪潮惊涛拍岸，冲击着世界每一个角落；日新月异的信息技术把原来彼此隔绝的个体编织成为同一网络中密切关联、频繁互动的节点；航天科技前所未有地拓展了人类的视野；而基因工程则使生命形态更加完善……然而，人类在享受着文明进步成果的同时，也面临着全球气候变暖、资源短缺甚至枯竭、持续不断的冲突与战乱等共同的威胁。

管理的本质在于通过使群体活动协调有序而使人类生活更加美好，因而，全球治理、国家管理、企业管理、社会各领域的管理是否有效与科学，就成为关乎人类命运、国家兴亡、企业盛衰、民众福祉的重要问题。正是在这个意义上，管理学大师彼得·德鲁克（Peter F. Drueker）认为：“在人类历史上，还很少有什么事比管理学的出现和发展更为迅猛，对人类具有更为重大和更为激烈的影响。”

改革开放 30 多年来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成绩。2010 年，中国以近 5.8 万亿美元的 GDP 总量跃居世界第二大经济体，进出口总额、外汇储备，原煤、粗钢、汽车、电脑、手机等产量均居世界第一，快速崛起的东方巨人正以全新的风貌跻身于世界民族之林。

然而，中国地域辽阔，区域发展不均衡，始终是困扰我们的诸多问题之一。155 个民族自治地方，占到了国土面积的 64%，却由于诸多因素的限制，依然处于相对落后的状态。2009 年，民族地区人均地区生产总值仅为全国平均水平的 65.2%，城镇居民人均可支配收入仅为全国平均水平的 82.9%，农民人均纯收入仅

为全国平均水平的 72.4%。尚有 1955 万农村贫困人口，占全国农村贫困人口总数的 54.3%。

民族地区在整个国家的发展格局中有着极为重要的战略意义。没有占西部地区总面积 90% 以上的民族地区的有效开发，就谈不上西部大开发的成功；没有占国土总面积 64% 的民族地区的发展，就谈不上全国的发展；没有 55 个少数民族的小康，就没有国家的全面小康。

而改变民族地区的落后状况，实现经济社会的跨越式发展，需要政府、市场、社会等诸多方面协同努力。

市场是推动经济发展的最重要的动力，但民族地区市场主体发育依然不够健全。首先，民族自治地方企业数量相对较少。截止到 2008 年，我国少数民族分布最集中的八个省区（五大自治区加上青海、贵州、云南三省）全部国有及规模以上非国有工业企业总数 18779 家，占全国的 4.41%。其次，企业规模小、产值低。八民族省区规模以上工业企业总产值 29861.67 亿元，只占全国规模以上工业企业总产值的 5.88%，仅相当于广东一省的 45%。再次，企业竞争力不强。在每年一度的全国科技企业 100 强和《福布斯》中国企业创新 100 强评选中，民族自治地方一直没有企业能够入选。在 2010 年全国企业 500 强中，八个民族省区一共只有 25 家，只占总数的 5%，其中宁夏、西藏两个自治区均没有企业入选。同时，由于人才资源大量外流，民族自治地方企业的经营管理缺乏优秀人力资源支撑，运营效率也相对低下。企业作为市场中商品的供应者和重要的消费者，是支撑一个地方市场经济运行的基础，民族自治地方企业的弱势地位，使得民族自治地方市场主体竞争力很弱。而另一个重要的市场主体——作为消费者的社会成员，在民族地区也存在着消费能力有限的问题。2008 年，民族自治地方人均 GDP 15457 元，城镇居民人均可支配收入 12890 元，农牧民人均纯收入 3369 元，分别仅相当于全国平均水平的 68.38%、81.68%、70.77%，民族自治地方社会消费能力明显偏低，又进一步制约了当地企业的发展空间。

民族地区市场发育程度不足。第一，民族地区市场化程度偏低。在中国经济改革研究基金会国民经济研究所 2007 年中国各省区市场化程度指数的排名中，八民族省区排名最靠前的内蒙古自治区也仅排名第 20 位，其他省区依次是广西第 21 位，云南第 24 位，宁夏第 25 位，贵州第 26 位，新疆第 28 位，青海第 30 位，西藏排名最后。八民族省区都有大量农牧区，目前大多还处于自然经济状态，不论是政府力量还是市场力量，在经济领域的作用都还非常薄弱。第二，民族自治地方市场的产业选择与企业成长促进作用相对较弱。由于市场化程度不高，民族自治地方市场机制对于本地产业选择和企业成长的促进作用明显不足。目前完全依照市场机制调节而进入民族自治地方发展的外部资本，大多集中于资源开发领域，资本密集

度高、环境友好程度低、吸纳就业能力不强。虽然这些资本的涌入对于民族自治地方 GDP 总量的增长有显著的拉动作用，在一定程度上也使一部分人的收入有所提高，但其负面作用也非常严重，甚至从长远来看可能有损民族自治地方的核心竞争力。有不少民族自治地方目前已经出现经济畸形发展的倾向，特别是在一些资源富集地区，高污染、高耗能、高排放企业扎堆，在为地方推高 GDP 数值的同时，也使得当地居民的生活受到严重损害。相反，那些对于民族自治地方市场环境改善和民生状况改良作用显著的企业，多为由国家兴办的国有企业或由集体组织兴办的集体企业，这些企业在民族自治地方的活动其实并不完全遵照市场机制的要求运行。

民族地区支撑市场运行的社会基础薄弱。第一，民族自治地方区域竞争力相对偏低。2010 年中国社会科学院发布的《中国省域经济综合竞争力发展报告（2008～2009）》蓝皮书显示，八民族省区的经济综合竞争力排名，除内蒙古最高为第 10 位，处于上游区外，其他 7 个省区都处于下游区，排名先后依次是新疆第 24 位、宁夏第 25 位、广西第 26 位、云南第 27 位、青海第 28 位、贵州第 29 位、西藏第 31 位。省域经济综合竞争力是指一个省（市、区）域在全国范围内对资源的吸引力及对市场的争夺力和对周边地区的辐射力、带动力，其具体衡量指标包含 1 个省域经济综合竞争力一级指标，9 个二级指标即宏观经济、产业经济、财政金融、知识经济、可持续发展、发展环境、政府作用、发展水平、科学和谐发展，每个二级指标之下再设置 25 个三级指标，分别由经济实力竞争力、经济结构竞争力、经济外向度竞争力等组成。在综合竞争力偏低的情况下，如果完全由市场机制进行资源配置，那么民族自治地方无疑将成为资源外流区域和经济附庸，根本难以自主决定本地方的发展。第二，民族自治地方公共物品和公共服务缺失较为严重，难以以为市场运行提供良好的平台。即使是最彻底的“自由放任”思想的拥护者，都不能否认要使“看不见的手”充分发挥作用，需要政府为社会提供一定的公共物品和公共服务，并且随着社会发展进程的加快，这些公共物品和公共服务的内容也会不断增加。然而，民族自治地方目前在一些关键的公共物品和公共服务供应方面，存在着较为严重的缺失，进而使市场机制的有效运行受到诸多限制。例如在交通基础设施领域，民族自治地方公路、铁路密度不到全国平均水平的 $1/2$ ，且主要公路、铁路干线的等级较低，运力很弱，这导致了民族自治地方常常出现内部人员、资源出不去，外部人员、资源进不来的状况。在基础教育、通讯基础设施、公共文化服务等领域，民族自治地方也与全国平均水平存在很大差距，民族自治地方人均受教育年限比全国平均水平低接近 1 年，在就业人口受教育情况中，八民族省区除了广西和新疆外，其他省区未受教育人口的比例都高于全国平均水平，其中贵州、云南、青海、宁夏的比例相当于全国平均水平的 2—2.5 倍，西藏的比例相当于全国平均水平的 6 倍，有 44% 左右的劳动人口未接受过正式教育。而接受过大学以上教育

的劳动力人口，八民族省区则普遍低于全国平均水平。劳动人口受教育程度低，再加上通讯基础设施覆盖率、公共文化设施覆盖率也都远远低于全国平均水平，导致民族自治地方各族群众在获取信息、提升自我发展能力等方面都处于弱势地位。因而，市场机制有效发挥作用所要求的“充分信息”条件也很难具备。

要有效发挥政府、市场、社会各个主体的作用，关键在于提高管理能力。因此，民族地区政府管理、企业管理、社会管理的研究，不仅具有拓展学科体系的理论功能，更担负着指导民族地区实践的重要使命。20 世纪以来的 100 多年，是管理学发展的黄金阶段，古典学派、行为学派、社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派、管理科学学派、组织行为学派、社会技术系统学派、经营管理学派等，异彩纷呈、争奇斗艳，管理学研究已经步入了“理论丛林”时代。但是，要判别一种理论的有效性及其适用范围，最根本的标准，还在于其与所指导的实践状况是否契合。中国民族地区的经济与社会发展，有其自身的规律和特点。因此，结合实践，创新理论，是当代中国管理学的使命和职责。

中央民族大学管理学院始创于 2002 年 12 月，经过了 10 年的发展，目前已成为一个学科门类较为齐全、层次结构合理的综合性教学、研究单位。学院现有在读学生 1640 人，其中本科生 914 人，学术型硕士博士研究生 359 人，专业学位硕士研究生 367 人。专业设置横跨管理学和法学两大学科门类，分属于工商管理、公共管理、政治学三个一级学科；设有中国少数民族公共管理与公共政策研究中心、北京城市民族工作研究基地、管理学案例研究中心。

在本科教育层次，学院设有工商管理、市场营销、会计学、财务管理、人力资源管理、旅游管理、行政管理、公共事业管理、政治学与行政学九个本科专业。在硕士研究生教育层次，设有工商管理、公共管理、政治学三个硕士一级学科共十四个学位点，还有公共管理（MPA）和工商管理（MBA）两个专业硕士学位点。在博士研究生教育层次，有民族地区行政管理和民族政治学两个博士学位点。

学院拥有一支朝气蓬勃的优秀教职工团队，现有教职工 62 人，在专职教师队伍中，有教授 14 人，占 27%；副教授 19 人，占 37%；讲师 18 人，占 35%；90% 的教师拥有博士学位；50% 以上的教师有过留学或国外学习交流的经历；多位教师获得北京市教学名师、北京市优秀教师、国家民委突出贡献专家、校十佳教师等荣誉称号。在教学研究方面，目前承担国家级特色专业建设项目、北京市优秀教学团队建设项目、北京市高等教育精品教材建设项目和多项校级精品课程与特色专业等教改项目。

近年来，学院发挥专业结构交叉互补的优势，借助“985 工程”和“211 工程”建设平台，在人才培养和科学研究方面取得了一系列重大成绩。先后承担国家社科

基金重大招标课题，国家社科基金规划项目、教育部人文社会科学研究项目、国家民委科研项目、国务院侨办项目、北京市哲学社会科学规划项目、福特基金项目等重要课题 50 多项；仅近五年就发表学术论文 480 多篇，出版专著和教材 130 部，多项成果获得表彰和奖励。

学科的发展需要沟通和交流，而有效的交流必须构筑良好的平台。为了推动民族地区管理学科的发展进步，加强与国内、国际学术界的交流，特别是加强与民族地区高校和民族类高校的学术联系，我们汇聚了学院教师近期研究的部分成果，编辑出版《中央民族大学管理学评论》，包括《民族地区工商管理评论》和《民族地区公共管理与公共事务评论》两个专题；近期还将推出《中央民族大学管理学论丛》，出版系列学术专著；并定期组织召开“中国民族地区管理学论坛”。

创新理论，关注现实，为促进民族地区经济与社会发展贡献我们的一己之力，是学院始终秉持的宗旨。使命神圣、任务艰巨，让我们携手前行，共同努力。

目 录

美国本科政治学课程的百年变迁.....	(1)
城镇居民养老保险执行情况与对策研究报告.....	(8)
城乡一体化改革进程中的失地农民社会保障政策研究	(31)
村委会与村民关于土地征收的利益博弈分析	(70)
大城市散居少数民族法律权益保护的探究	(77)
关于我国征地补偿机制的研究	(86)
广西高校服务中国—东盟自贸区的现状分析与对策研究.....	(142)
国内非营利性组织的现存困境以及政府责任.....	(169)
理想与现实——论中国城管新走向.....	(197)
民族地区新型农村养老保险制度实施研究.....	(218)
内蒙古自治区锡林郭勒盟民政工作困境研究.....	(238)
农村低保对象认定过程中存在的问题及对策.....	(272)
少数民族地区交通基础设施非均等化问题研究.....	(288)
天津市保障性住房建设情况调研分析.....	(307)
我国城市内涝的成因及减灾对策.....	(322)
贵州省毕节民族地区农业剩余人口输出问题研究报告.....	(340)
附录 1：“公共管理”专题训练项目简介	(356)
附录 2：参与项目及调研感言	(357)
附录 3：访谈旅程部分图片	(368)

美国本科政治学课程的百年变迁

约翰·石山、玛莉卡·布鲁宁、琳达·洛佩斯^①

李俊清 孙婷 编译

本文对美国政治学学会（APSA）1906年至1990年间发表的论文进行了综合统计，有如下发现：

1. 政治学会曾非常重视本科政治学课程结构问题的研究；
2. 学会对政治学专业理念的定位呈现了从强调基础知识到强调技能的转变；
3. 学会目前在教学领域所关注的技能、课程次序、高峰体验等问题其实在“瓦科报告”（Wahlke Report, 1991）发表前就已被探讨过数十年。本文将重新审视百年来美国政治学会探讨的课程问题，并在分析课程改革尝试的基础上提出改进的对策建议。

美国高校本科政治学课程改革有着悠久的历史，然而绝大多数改革都以失败告终并逐渐被人遗忘。究竟失败的原因何在？我们从中可以得出哪些经验教训呢？虽然很多高校政治院系反复探讨着本科课程问题，但这些探讨都缺乏持续性和整体性。与此同时，政治学专业理念已经从强调基础知识转向强调技能，如强调培养与文科教育紧密联系的批判性思维等。长久以来，人们一直对无计划扩充课程的现象表示担忧，并不断呼吁要合理有序地安排课程、开设高峰体验课程。人们在不断探讨着培养公民角色意识，实际上却大大忽略了政治学会各部门很多有关课程改革的建议。

一、近期本科政治学课程的探讨

1991年美国政治学学会发表了《文科课程中的政治学专业》，即著名的“瓦科报告”，这是自1962年学会本科教育结构检查以来，有关此类问题的第一份报告。

^① 作者简介：约翰·石山（John Ishiyama），密歇根州立大学博士毕业，现为美国北德克萨斯大学政治学教授，美国斯拉夫研究促进协会、美国政治学学会、中西部地区政治学学会、本科研究理事会和非洲研究协会的成员，《政治学教育学报》主编。玛莉卡·布鲁宁（Marijke Breuning），现为美国北德克萨斯大学政治学教授，《外交政策分析》和《政治学教育学报》的编辑组成员。琳达·洛佩斯（Linda Lopez），美国国家科学基金会跨理事会活动项目主任。

该研究项目由美国大学联合会（AAC）发起，分别在 12 个领域展开研究（班尼特，1991，48）。报告对“非结构化”课程进行了批判，认为它不利于知识积累，最终还会影响学生理解力和批判思维能力的培养（美国大学联合会，1991，24）。报告提倡宽泛的课程结构和课程连贯性，认为除非学生能全面掌握各种理论假设、论证、方法及争议，否则不顾深度而一味强调广度的教学大纲会使教学浅显化（瓦科，1991，49）。虽然有很多高校都在批判现存的本科政治学课程结构，但“瓦科报告”却没有涉及这个问题。其原因是根本无法确认标准课程，同时也无法证明研究机构存在规模和任务上的差异（班尼特，1991，48）。

“瓦科报告”提出了三条非常重要的建议：

1. 提倡课程设置遵循整体有序的学习过程，反对杂乱无章的课程堆积。
2. 提倡课程范围广博，使学生能全面了解本学科多种分析方法、假设和手段。
3. 提倡课程最高阶段应是高级研讨会或类似的高峰体验（瓦科，1991，52）。

本科一年级就应开始考虑课程优先排序问题，一年级教学关键是引导新生接触本学科核心理论、概念和问题。基础课既提供了本学科概览，又可作为后续课程的基石。基础课后应是有关研究方法的必修课。当然，此环节应侧重于研究社会科学调查方法，而不是研究统计学本身。这是因为政治学专业属于文科教育，并不是职前培训。本科教学的目的并不是培养政治学研究生，而是要让学生能领会并在毕业后迅速融入政治世界（瓦科，1991，50）。另外，诸如高级研讨会或其他形式的高峰体验课程，并非只是要求一份高水平的论文，而主要是为学生提供综合运用专业课所学知识的机会。

当然，目前无法充分证明这种课程变化所能产生的实际效果。因为即使是最究的政治学家也是分别致力于教学和研究这两项工作，很少有人会关注教学的研究。然而近些年我们开始发现，“瓦科报告”指导下的课程改革已取得了一定的实效。布鲁宁、帕克和石山发现改革能提高学生的学习效率。石山和哈特劳博曾仔细研究过课程结构促进学生抽象性批判推理能力的作用。另一项涉及 32 所高校课程结构改革效果的研究表明，课程结构不仅与学生知识掌握紧密相连，还对学生的表现有着其他潜在的影响。

这些研究都在一定程度上表明了“瓦科报告”所倡导的课程改革是行之有效的。但遗憾的是，这些改革没有被广泛推广。一项针对美国中西部 10 个州 193 份高校政治学教学大纲的调查显示，只有其中 18% 采纳了“瓦科报告”中的三项专业结构建议，即基础课、涉及研究方法的必修课和高峰体验课程。

二、回顾：历史上本科政治学课程的争议

实践中只有少数高校采纳了“瓦科报告”的建议，我们对此并不惊讶。综观政治学学会历史，不管是学会主席演讲、各委员会决议、备忘录、报告或是各种期刊

论文,涉及政治学教学问题的都非常少。如1906年至1968年间(1968年后有关教学的论文都转至学会新杂志《政治科学与政治学》(PS)),《美国政治科学评论》(APSR)上只有47篇有关教学的论文,平均每年只有0.71篇,而且并不是每年平均分布。其中,在20世纪20年代和40年代后期分别有两个教学研究高潮。在34篇有关本科教育的论文中,有21篇聚焦于课程问题。20世纪40年代后,基于现实原因,人们逐渐减少了对整体教学问题、尤其是本科课程问题的关注。随着20世纪60年代后期《政治科学与政治学》的创刊,这些问题更加淡出了人们的视野。

为什么会出现这两个研究高潮呢?这在一定程度上反映了客观现实。在20世纪20年代公共管理等社会科学领域,功能主义和科学管理原则兴起,20世纪40年代行为主义盛行。受此影响,人们认为可以有目的地培养高学历的高校毕业生,且能对其进行测评,这反映出当时学术界对应用教育学理论充满了自信。战后的研究高潮也受到了高校学生数量增长的影响,尤其是实施《退伍军人权利法案》后(比尔),许多以前没有机会接受高等教育的学生涌入高校。他们更关注获得实用技能。这些因素最终激发了人们对教育革新的需求,也促使人们探讨传统本科政治学课程的生命力。因此,“二战”后政治学家们重新掀起研究本科教学和结构内容的热潮也就不足为奇了。

早期《美国政治科学评论》中的教学论文多强调教学目标是让学生了解政治制度与政治过程的本质。如七委员会(the Committee of Seven)在调查了全国458所高校后,提出了一系列改革高校政治学教学的建议(海恩斯,1915,355)。首先,它批判了课程设置的随意性,指出目前“有些院系存在着未经批准擅自添加课程的现象”(海恩斯,1915,357)。其次,它提倡课程标准化,提出了政治学院系可行的分类方案(海恩斯,1915,365)。再次,它建议更详细全面地介绍美国政府,如安排整一学年时间进行这方面内容的教学。同时,它建议在课程设置中考虑拓宽地理范畴,如添加介绍欧洲政治及拉美国家和亚洲重要国家的课程。另外,它还谈到了各种专业课程设置中可能出现的具体问题。所有这些建议都围绕着一个核心理念,即政治学专业的首要目标是使学生获得基础知识和实践技能。

20世纪二三十年代其他研究多数也强调本科政治学课程应侧重于传授专业基础知识(赫尔,1922;里德,1930;斯塔尔,1937),当然也有一些例外,如贝特(1927)批判了简单描述政府机构的教学模式,探讨了以功能为基础的教学模式的优势;科温(1929,569)则认为政治学课程除了描述外,还应包含其他拓展和延伸。波莫纳学院的罗素·斯都瑞是最早反对基础知识至上观点的学者之一。斯都瑞认为,目前高校本科课程过于强调知识描述和实用培训,这些其实都属于误导。他说,过于强调知识描述和实用方法只会培养出一批死记硬背、生搬硬套、缺乏主见的家伙(1926,422—3)。斯都瑞认为课程设置应以知识衔接为基础,逐步引导学生迈入科学殿堂。总之,课程应该培养具有批判性思维的公民。当然,这必须首先

培养具有批判性思维的教师队伍。

“二战”是政治学研究的分水岭，它从根本上改变了政治学家的自身定位，使其不再拘泥于“学术象牙塔”（达尔，1961）。更重要的是，它引发了人们对政治学课程的彻底反思。尽管战前就曾有人呼吁要重新定位本科专业理念，从强调基础知识转向强调诸如批判性思维等技能开发，但直到20世纪40年代，政治学会才出现对此问题的大规模探讨（见拉夫斯1940；威尔考克斯1941；美国政治学会委员会《战时政治学课程的变迁》，1942）。

沃尔特·拉夫斯是最早持这种观点的学者之一，他提出要重新评估本科政治学课程。在批判课程设置前后脱节、本末倒置现象的基础上，他强调课程设置必须完整有序（1940，983）。尽管没有涉及非常具体的改革实施方法，但他强调：为使政治学家更关注教学问题，必须彻底转变课程设置的动机。另一学者斯都瑞提出：为使改革顺利进行，必须确保改革者的地位和待遇。他提出承担教学职能的教师应有权享受研究专家的“同等待遇”（拉夫斯，1940，986）。

1942年，学会发表报告《战时政治学课程的变迁》，该报告提出：为应对战争挑战，本科课程亟待改革。在危急时刻，有必要培养具有“敏锐洞察力和批判性思维”的毕业生（1942，1142）。虽然建议很委婉，但有两个观点非常鲜明：第一，应系统调整现有课程，不宜“贸然添加新课程”；第二，政治学课程的首要目标应包含批判性洞察力、敏锐判断力和理解力的培养（1942，1142）。

战时政治学会年会期间曾召开过若干次课程专家研讨会。研讨会论文可参见《美国政治学评论》（曼斯菲尔德，1947；威尔考克斯，1947）。多数学者都主张政治学课程应强调公民教育，并猛烈抨击了盛行的随意设置课程现象。他们呼吁重新定位课程目标，从强调基础知识转向强调批判性思维、分析等技能。罗克韦尔把专业结构与公民教育挂钩，提出多数政治学院系的职责“并非培养政治学家，而应是培养有责任心的能理解政府、社会的公民”。他认为，文科政治学专业要实现此目标，必须进行最大化整合（1947，314—315），即借助政治过程因素整合专业课程，包括政治思想和理论、政治机构（组织、功能和运作）、政治动力（政党、压力集团、媒体、公共舆论以及经济、社会 and 地域力量）、政治技巧、管理和法律体系等。他反对以往把这些领域单列课程的做法，提出教学应涉及以上每个领域，这种广泛性能使学生更全面完整地理解政治过程。

另一份非常重要的报告是1951年政治学会教学促进委员会发表的《政治学目标》。它在系统调查251个政治学研究机构的基础上，提出了一系列诸如警惕课程随意扩充等的建议（菲斯勒等，1951，1000）。该报告顺应时势，呼吁课程一体化，以培养“优秀公民的特征”（罗斯特，1948）。它强调：由于各院系、研究机构任务的多样化，人们无法就课程结构改革提出非常具体的实施建议，但我们必须把以技术为导向的文科教育与公民培养目标紧密结合起来。

这份报告引起了学术界的一些反响（菲斯勒等，1951；迪莫克等，1952）。詹

姆斯·菲斯勒、路易·哈尔茨等批评者认为,课程一体化的真正优势在于缩减课程量和强调批判性思维等技能,而事实上文科教育并不是促进公民教育的方法(菲斯勒等,1998)。哈尔茨抨击了该报告中的公民培养方法,认为这只是一种“机械的灌输”,并指出“我们必须首先放弃培养好公民的专业理念。政治学教师的工作目标并不是培育好公民,而应是培养有智慧的人”(菲斯勒等,1998)。

1951年报告的社会影响最终微乎其微(伦纳德,1999),主要原因是其建议过于模棱两可,且其理念较难被人接受。直到十余年后,学术界才又一次出现了对本科课程结构的探讨,即1962年学会教学标准委员会编写的报告《政治学学科》。与1951年报告类似,它同样没有涉及课程改革的具体实施建议。报告认为设计出一份能让所有政治学家一致认同的完美的本科教学大纲是不太可能的(1962,419)。它建议设置一门综合的基础课程,糅合政治理论、比较政府和美国政治机构等基础知识。之后至少设四个系列的课程,分别涵盖美国政治机构、比较政府、国际关系和政治理论。另外,该报告还提出应尽量为学生设置多种选修课或专业课,但要注意避免课程的过分扩充。该报告没有强调课程次序,没有涉及以往研究中反复强调的教学效果和批判性思维,也没有强调教学方法和高峰体验课程。

“二战”后初期,学术界一直持续着对政治学课程的探讨,但这些探讨最后都收效甚微。政治学学会教学促进委员会主席弗朗西斯·威尔考克斯曾希望,学会能在专业目标定位方面发挥重要作用(1947,500),但结果事与愿违。其中原因可能是罗伯特·沃克曾提到的机构性因素所致。沃克认为课程改革已迫在眉睫,但同时他也坦言了改革推行的难度。这些建议可行性太低,实施难度很高,而因为改革会较大程度改变教学现状,最终导致教师们也成为抵制改革的重要力量(1948,76)。

三、结 论

总之,在20世纪前半期,学术界对课程问题的探讨比较热烈,尤其是1915年至1950年间。事实上,1962年之后关于本科课程的讨论就从《美国政治学评论》(包括后来的《政治科学与政治学》)中消失了。但有关本科政治学课程方法(包括结构和目标两个方面)的理论已经有了长足的发展。

早期学会主流观点认为,政治学专业教学目标应包含政府与政治基础理论及其运作过程、政治机构等相关知识,同时包括专业实践培训。因而设计本科课程时,应涵盖所有基础知识,尤其是有关美国政治体制运行的知识,同时包含其他国家(如欧洲国家)的政治资料。早期学会很少涉及探讨核心课程,也没有涉及方法论或高峰体验课程。当然此时已有个别专家如斯都瑞(1926)提出专业应培养具有批判性思维的学生、本科课程应关注结构和次序等观点。

“二战”期间,政治学专业结构的探讨焦点有了很大转变。很多学者批判了当时专业课结构混乱、课程扩充前后脱节的现象。这些批评与几十年后出现的专业报

告中的核心思想非常一致。但这些报告最终都没有太大的社会影响。

纵观本科政治学课程发展史，我们发现延续多于变革。1991年“瓦科报告”提到的很多原则其实都并不新颖，事实上，自20世纪20年代以来，人们一直在反复强调着这些原则。批判性思维技能、完整有序的课程体系、教学法、高峰体验课程、测评教学效果等等诸如此类的建议在过去几十年中都被公开探讨过。同样，“瓦科报告”也没有涉及具体改革实施建议。正如那些早期建议，现在也很少有政治学院系采纳“瓦科报告”的建议。

为什么这些教学方面的建议最终都收效甚微？主要原因是学科的动机结构。其实早在多年前就有学者提到过此观点，如斯都瑞（1926）、拉夫斯（1940）和沃克（1948）。斯蒂芬·伦纳德认为原因之一是教师的工作动机。“教师如果想在学术上有所成就，就会主要致力于研究工作，而不会过多投入教学。”（1999，749；详见雅培，1981）很多教师都把研究看作“机遇”，而把教学当作“负担”。因为研究工作往往易受到关注和好评，且奖励优厚，而教学工作中的付出却不易被人关注（伦纳德，1999，752）。

另一原因则与学科文化有关。伦纳德指出，建议最后被忽视的一方面原因是其过于委婉（1999，753）；另一方面，实际上政治学学科精英们一直都没有过多致力于教学问题的研究。如伦纳德所述，美国政治学会主席威廉·班尼特曼如（曾任中学公民教育委员会主席）在1927年讲演中竟然呼吁政治学家放弃公民教育的理想目标，他宣称“以激发公民责任意识为目的的公民教育活动纯粹就是浪费”（1928，7）。除此之外，还有很多名人也有过类似的言论。因此，尽管班尼特（1999）和沙克特（1998）对未来本科政治学课程的改善表示乐观，但不可否认，目前依然存在着阻碍改革的学科结构和态度的障碍。

当然结构和态度的障碍并不是阻碍变革的唯一因素。实际上，还有两个主要原因：其一，以往改革都倾向于自上而下的推动，缺乏下层的动员。实践表明，出台课程改革建议的委员会都由大型研究机构的学者主导。他们当然更注重研究而不是教学工作。当然这并不意味着研究机构的学者们不能从事高质量的教学工作。如著名学者查尔斯·梅里亚姆和肯特·詹宁斯一直在政治学会内部积极地推动着教学问题的探讨（班尼特，1999）。而实际上，这些专家在课程改革中所发挥的作用却非常有限。尽管政治学会内部有很多委员会的成员来自高校，但各委员会主席却很少由高校教师担任。以往所有教学改革尝试一直都缺乏一线高校教师的全面参与。其二，是教学改革缺乏宣传推广的后续保障机制。如缺乏教学研讨会之类的论坛，无法聚集专家专门探讨教学问题和专业课程的变革。后续机制的缺乏导致了实施改革的困难。

21世纪初，美国政治学学会又一次掀起了关注教学问题的高潮。为避免此次重蹈过去失败的覆辙，我们必须吸取以往的经验教训。面对入学率下降、竞争日益激烈现状的挑战，政治教育家们需要为学生提供专业理论体系，阐明课程设置的理

由，并帮助学生准备应对职业和研究生教育的挑战。同样重要的是，我们要最大范围地吸纳所有改革支持者，构建学会论坛作为推进改革的后续机制，以最终实现课程改革的目标。

(原文刊载于 American Political Science Review)