

D035-1
L35

M P A 教 程

21世纪的管理精英

公共管理硕士

李文星 编著



四 川 大 学 出 版 社

责任编辑:曾春宁

责任校对:杨霞

封面设计:乔乔

责任印制:曹琳

图书在版编目(CIP)数据

公共管理硕士/李文星编著. —成都:四川大学出版社, 2000. 11

ISBN 7—5614—2025—0

I. 公... II. 李... III. 公共管理-研究生教育-简介 IV. G643

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 56702 号

书名 公共管理硕士

作 者 李文星
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号(610065)
印 刷 四川五洲彩印有限责任公司
发 行 四川大学出版社
开 本 850mm × 1 168mm 1/32
印 张 13
字 数 300 千字
版 次 2000 年 11 月第 1 版
印 次 2000 年 11 月第 1 次印刷
印 数 0 001 ~ 3 000 册
定 价 20.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:
5412526/5414115/
5412212 邮编:610064
◆本社图书如有印装质量问题,请寄回印刷厂调换。电话:5011398

版权所有◆侵权必究

序

1999年，中国多家新闻媒体以“MPA 登陆中国”、“21 世纪的管理焦点”为标题对 MPA 引进中国予以了报道。此时，国务院学位委员会办公室召开的、全国高校众多公共管理专家参加的会议，正在讨论将 MPA 这一对国人来说十分陌生的专业学位引进中国的具体实施办法。这在中国行政改革与国有企业改革的关键时刻，意味着一次巨大的机遇正在酝酿。

MPA 是什么？

MPA 是英文 Master of Public Administration 的缩写，译成中文即公共管理硕士，它是中国从西方引进的第二个以英文名称直接命名的专业学位，是与 MBA (Master of Business Administration) 并驾齐驱的管理学位。与 MBA 一样，MPA 也是在哈佛大学这处培育政坛精英与管理英雄的肥沃土壤上发育成熟的，甚至在 20 世纪 80 年代曾在报考人数上一度超过 MBA (哈佛大学前校长博克语)。欧洲、亚洲、非洲、美洲都有大批的政府高官与企业领袖从哈佛大学肯尼迪政府学院获得 MPA。MPA 正成为一种荣誉标志与实力象征。

由于我国国情与教育开放程度较低等原因，专业学位教育在我国受到重视仅是近几年的事情。我国自成功引进 MBA 专业学位教育以来，MPA 的登陆将是中国管理史上的一件大事。至此，中国已走向世界，中国的管理教育已与国际对接。中国是一个政府主导型的经济社会，公共管理渗透一切社会领域和管理形态之中，甚至中国的国有企业也可称之为公共企业。我们坚信，中国

发展最大的问题在公共领域，MPA 代表中国管理现代化最切近的目标。MPA，中国的方向！

MPA 的宗旨是通过案例分析等现代化教育手段，帮助与强化公共管理者获取满足公众需要、处理公共事务、解决公共问题所需要的品质、知识与技能。它与一般传统意义上培养的“管理学硕士”大不相同，前者更注重实践，后者更侧重理论。从中国行政改革与国有企业改革的趋势看，“公共管理硕士”更代表一种大有发展前景的方向。

要想在 21 世纪残酷的竞争环境中立足于不败之地，领先一步是所有人的必然选择。作为刚登陆中国的管理学位——MPA，正以她无穷的魅力倾倒无数智慧的心灵。

MPA，成功人士的摇篮！

编者
2000 年 8 月

关于设置公共管理硕士（MPA） 专业学位的说明^①

（一九九九年五月）

国务院批转教育部制定的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》指出：“积极稳妥地发展专业学位研究生教育，进一步完善专业学位体系，培养大批高层次应用型人才。”根据国务院学位委员会《专业学位设置审批暂行办法》，经研究、论证，拟在我国设置公共管理硕士（MPA）专业学位。现就有关问题说明如下：

一、公共管理硕士专业学位发展由来

公共管理硕士专业学位是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目，其目的是为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型专门人才。国际通用的相关专业名称有公共管理硕士（Master of Public Administration，缩写为 MPA），公共政策硕士（Master of Public Policy，缩写为 MPP），或公共事务硕士（Master of Public Affairs，缩写为 MPA）（以下统称为 MPA 学位）。公共管理硕士学位、工商管理硕士学位及法律硕士学位在国外市场经济发达的国家中已成为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。

MPA 教育的产生是与公共管理事业的发展密切相关的。从 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开先河之后，公共管理研究生教育在欧洲、北美一些发达国家中，

^① 国务院学位委员会第十七次会议审批文件之一附件。

对公共政策进行评价的手段。哈佛大学肯尼迪学院的口号是“为21世纪准备领导人”。锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院的目标是培养去各级政府机构和相关的非营利组织中的就职者，等等。

——MPA的培养方案。MPA是一种应用性而非学术性的研究生学位。各个国家、各个学校的MPA学制不一，有两年、一年半、一年等，学习方式有全日制(full-time)、在职(mid-career)或业余(part-time)3种。各大学对课程学习及学分数的要求不同，课程一般分为必修课、选修课、实习课，主要包括3方面的内容：公共管理与政策研究的理论基础和分析方法及技巧方面的课程，学生根据自己的专业领域或主攻方向以及个人兴趣选择的课程，公共管理与公共政策的实习与研讨。少数大学规定要写毕业论文，但多数大学没有论文要求。

——MPA的毕业去向。毕业生主要是到政府部门、非政府公共机构工作。在美国，MPA的毕业生主要是去地方、州、联邦政府机构，非营利的公共组织（各种社会中介组织、基金会、协会等），思想库或咨询公司等，也有一些在企业的人事、行政部门工作。又如韩国，60万公务员中，系长级以上公务员为1万人，这1万人中的30%通过在职学习获得了MPA学位；美国联邦政府中10%~20%的工作人员、公共政策领域中50%~60%的工作人员具有MPA或相近的学位。

二、我国设置MPA学位的必要性与可行性

——推进政府机构改革，建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的需要。江泽民同志在党的十五大报告中和李鹏同志在第九届全国人民代表大会第一次会议上的政府工作报告中都强调指出：要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实行政企分开；根据精简、统一、效能的原则，进行机构改革，建立办

任务，也是符合广大公务员的热情期望与要求的。

——非政府公共机构不断发展的需要。按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，是机构改革以及有中国特色行政管理体制能否真正建立的关键。在政府机构改革中分离出的职能主要有赖于非政府公共机构来承担。这些部门主要包括：行使行政职能的非政府机构（如气象局、商标局）、各种行业联合会（如贸促会）、监督市场行为的中介机构（如评估、计量组织）、各种协助政府制定行业规范和政策的协会（如轻工、纺织协会）、为市场正常运行提供各种服务的机构（如会计、律师、拍卖、仲裁、信息组织），以及促进科教文事业发展的各种学会等。据了解，目前全国县以上地区这类机构已达 20 多万个。随着社会主义市场经济体制的逐步完善，这类机构及其职能一定会大大加强和发展。无论从国外经验还是从我国的现实需要看，从事这个领域的管理人员更需要有专业化素质，非政府公共机构专业化队伍将是专业化国家行政管理干部队伍的重要补充。因此，尽快试办并发展 MPA 教育，为非政府的公共机构培养专业化人才队伍，也已成为燃眉之急。

——学位与研究生教育改革和发展的需要。江泽民同志指出，高等教育要全面适应现代化建设对各种专门人才的需要，要全面提高质量和效益。高等院校调整学科结构和研究生培养结构，面向 21 世纪培养应用型专门人才，大力发展专业学位是有效途径。工商管理硕士、法律硕士、教育硕士，建筑、工程硕士，临床医学等专业学位的设立和发展的成功实践表明，专业学位有效地适应了社会主义市场经济对高层次应用型、复合型人才的需求，是我国学位与研究生教育进一步深化改革与发展的重要方向之一。1997 年以前，我国研究生专业目录中没有独立的管理学学科门类，也没有行政管理二级学科，行政学二级学科

理需要的专业知识和技能，具有较宽的知识面，能够综合运用管理、经济、法律、外语、计算机等知识解决公共管理与公共政策问题，适应社会主义市场经济发展和依法治国、依法行政需要的高层次、应用型专门人才。

——培养目标。政府部门及非政府公共机构的高层次、应用型专门人才。

——招生对象。主要为获得学士学位后、有四年以上的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。不招收应届毕业生。

——培养方案。课程设置突出 MPA 学位的特点，充分借鉴国外的有益经验，结合我国实际，制定具有中国特色的 MPA 培养方案。MPA 的课程设置要突破原有按二级学科设课的局限，从专业学位教育的特性出发，从职业要求考虑，体现跨学科、复合型、应用性的特点。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。论文选题必须紧密联系管理实际，特别是我国政府部门及非政府公共机构的实践。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、解决问题的综合素质和能力。

鉴于此，我们认为在我国设置和试办 MPA 专业学位是十分必要的，也是完全可行的。

公共管理硕士专业学位设置方案^①

(一九九九年五月)

一、根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，特设置公共管理硕士专业学位。

二、公共管理硕士专业学位培养目标是政府部门及非政府公共机构的高层次、应用型专门人才。公共管理硕士专业学位的英文名称为国际通行的 Master of Public Administration，英文缩写为 MPA。

三、公共管理硕士专业学位同管理类其他硕士学位相比，处于同一层次，但类型不同，各有侧重。在培养目标、招收对象、课程设置、培养方式以及知识结构、能力结构等方面有特定要求和质量标准，区别于教学、科研型人才的培养要求，强调直接面向公共管理领域实施专业学位教育。

四、公共管理硕士专业学位获得者应较好地掌握马克思主义基本原理和邓小平理论，坚持四项基本原则，坚持改革开放，德、智、体全面发展；较好地掌握公共管理学科的基础理论和专门知识，具有较宽的知识面，能够综合掌握政治、经济、法律、现代科技等方面的理论与知识，以及定性和定量分析方法；具备

^① 国务院学位委员会第十七次会议审批文件之一。

从事公共管理与公共政策分析的能力，适应社会主义市场经济发展和依法治国、依法行政的需要。

五、公共管理硕士专业学位招生对象主要为获得学士学位后，有四年以上实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。

六、招生考试采取全国授权单位联考的方式进行，统一命题、统一录取标准。

七、公共管理硕士专业学位具有跨学科、复合型、应用性的特点。其知识结构以公共管理学科为基础，根据培养方向和管理领域不同，涉及其他相关学科。

八、学习方式以在职学习为主。教学方法采用课堂讲授、研讨、模拟训练、案例分析及社会调查等多种形式。教学内容要学以致用。

九、学位论文应紧密结合政府部门及非政府公共机构的管理实际。论文形式可以是专题研究成果，也可以是高水平的调研报告或案例分析报告。论文应体现学生运用公共管理学科及相关学科的理论、知识、方法分析与解决公共管理实际问题的能力。

十、课程考试合格并通过论文答辩者，授予公共管理硕士专业学位。

十一、公共管理硕士专业学位证书由国务院学位委员会办公室统一印制。



放在政治学学科下面。1997年新颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目标》中，增加了管理学门类，下设5个一级学科，为管理学高层次人才培养创造了条件。MPA作为管理学门类的非营利组织的管理专业学位，和营利性组织管理的MBA相配合，有助于完善我国管理类专业学位的体系。开办MPA也有利于改变原行政管理学科人才培养类型单一，偏于学术型、教学型的状况。为了进一步推进公共管理高层次应用型专门人才的培养，促进管理学学科学位与研究生教育改革和发展，培养一批掌握并有效运用现代公共管理知识、在国家管理中发挥巨大作用的高层次专门人才，设置和试办公共管理硕士专业学位是这一学科学位与研究生教育的重要任务。

——已具备了培养的条件。MPA学位以公共管理学科为基础，涉及其他相关学科。从80年代中期以来，我国恢复了行政学（行政管理）的研究与教学。经过近20年的发展，该学科领域的学术研究、学科建设和人才培养，特别是研究生教育已取得了显著进展。全国已具备了一批公共管理学科的师资队伍，积累了较丰富的教学经验，取得了一批科研成果，能保证MPA教学需要。相关学科的学科建设和研究生培养也取得了长足的发展，为MPA的试点提供了有力的支持。有了一批学科整体力量较强，专业学位工作开展较早的大学，已具备了开展MPA教育的基本备件。

三、我国开展MPA教育的基本思路

——指导思想。以邓小平理论和党的十五大精神为指导，在遵循高层次人才培养一般规律的基础上，借鉴、吸收国外MPA教育的有益经验，紧密结合我国国情，特别是结合我国公共管理工作的实际，探索具有中国特色的MPA教育制度。培养坚持四项基本原则，坚持改革开放，德、智、体全面发展，掌握公共管



事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系；完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。开办MPA教育对贯彻落实上述精神具有积极的意义。

建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍，是国家在新时期根据经济、社会、科技的迅速发展，政府的作用和功能日益突出，政府事务日益复杂的情况所提出的一项重大战略任务。但目前的实际情况与之有很大的差距。截止到1997年底，全国有公务员总数为530.7万人，其中具有大专及其以上学历的232.7万人，占总数的43.7%；其中，具有大专学历的178.2万人，占总数的33.58%，具有本科学历的52.65万人，占总数的9.92%，具有研究生学历的1.88万人，占总数的0.35%。从中可以看出，我国公务员队伍总体学历层次偏低。从知识结构看，受过系统的高层次公共管理专业教育者很少。国家行政学院会同人事部于1998年在全国范围开展的国家公务员培训需求调研发现，广大年轻的公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府行政管理的规律，学习现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等等。目前采取的公务员短期常规培训方式难以完全解决这些问题。同时，由于尚未开设公共管理方面的专业学位教育，大批渴望进修提高的中、青年公务员及公共机构管理人员选择高校或党校其它专业学习，造成新的学非所用现象，不仅导致教育资源与人才资源的浪费，而且也不利于队伍建设和整体水平的提高。因此，设置公共管理硕士专业学位，推进高素质专业化的国家行政管理干部队伍建设，是新形势下国家公务员队伍建设对国家教育部门和人事部门提出的一项重要与紧迫的战略



已有了超过半个世纪的办学历史。尤其是从第二次世界大战结束以来,随着社会、经济的不断进步和科学技术的迅速发展,各种社会问题日益增多,情况愈加复杂,政府的职能面临前所未有的挑战,要求公共管理工作日益科学化、专业化。因此,对政府官员及非政府公共机构管理人员的专业素质的要求越来越高,促进了公共管理人才培养工作的蓬勃兴起。目前,MPA已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。美国哈佛大学的肯尼迪学院、锡拉丘兹大学的马克斯韦尔学院、法国国立行政学院、德国施派尔行政学院、韩国汉城大学公共行政研究生院、英国伦敦大学政治经济学院等都是成功培养公共管理人才的典范。我国台湾地区和香港特区近年来也在积极发展公共管理教育,一些高校纷纷设立了公共管理硕士学位。加拿大、澳大利亚、日本、马来西亚、新加坡、泰国、以色列等也先后开设了MPA课程,培养、培训公务员和公共事业管理人员。目前,美国开设MPA课程的学校有220多所,在读学员达3万多人。

——MPA的培养目标。MPA学位教育的培养目标是培养从事公共事务、公共管理和公共政策研究与分析等方面的高级人才,为政府机关和非营利的非政府公共机构培养具有现代公共管理理论和公共政策素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者。培养对象是政府机关或非政府公共机构有实践经验的在职人员。在培养过程中,注重实际能力与素质的培养,教学内容面向社会,尤其是公共领域中所面临的实际问题。例如,普林斯顿大学威尔逊公共事务与国际事务学院MPA项目的培养目标为能运用相关专业知识和方法处理复杂公共问题的高级人才,为从事公共事务管理职业提供充分、严格的准备,传授分析复杂政策问题所需的政治、管理、经济、法律等学科的知识及组织、量化等方面的技巧,使学生掌握



目 录

关于设置公共管理硕士 (MPA) 专业学位的说明	(1)
公共管理硕士专业学位设置方案	(8)

上篇

MPA: 21 世纪中国管理教育新热点

第一章 21 世纪呼唤 MPA	(3)
第一节 MPA 是什么	(3)
第二节 21 世纪的管理热点——MPA 教育	(5)
第三节 MPA 登陆中国	(7)
第二章 MPA 教育的榜样——哈佛大学肯尼迪政府学院 ...	(11)
第一节 不朽的哈佛大学	(11)
第二节 追求卓越的哈佛 MPA 教育	(12)
第三章 MPA 与 MBA	(28)
第一节 丰富多彩的专业学位	(28)
第二节 并驾齐驱的 MPA 与 MBA	(36)
第三节 MPA 与 MBA 的交融	(40)

第四章	MPA 成长的摇篮——案例分析法	(48)
第一节	管理教育的革命：案例分析法	(48)
第二节	案例分析的两种模式	(50)
第三节	案例分析的实用程序及经验原则	(51)
第四节	案例分析的引路者	(56)
第五节	中国 MPA 培育的趋势	(57)
第六节	典型案例	(59)
第五章	中国 MPA 专业课程体系	(77)
第一节	国内公共管理专业课程类别	(77)
第二节	中国公共管理专业课程体系特点	(78)
第三节	西方的借鉴	(81)
第四节	中国公共管理专业课程发展趋势	(85)
第五节	中国 MPA 教学大纲	(88)
第六章	中国一些大学的 MPA 教育	(92)
第一节	东海大学的 MPA 教育	(92)
第二节	中国人民大学的 MPA 教育	(100)
第三节	其他大学的 MPA 教育	(105)
第七章	EMPA——在职高级人员公共管理硕士	(112)
第一节	国外的 EMPA 教育	(112)
第二节	中国的 EMPA 教育	(116)



下篇

MPA 教程

第八章 政治科学理论	(125)
第九章 管理学理论与方法	(141)
第十章 公共行政管理	(187)
第十一章 管理心理学	(203)
第十二章 人力资源开发与管理	(226)
第十三章 公共政策	(269)
第十四章 公共部门经济学	(301)
第十五章 行政法学	(317)
第十六章 社会调查理论与方法	(363)
后记	(400)

上
篇：

M
P
A
：
21
世
纪

中
国
管
理
教
育
新
热
点