

国·家·公·务·员·培·训·教·材

公共管理 (MPA)

专题 15 讲

■ 陈振明 编著



中国人民大学出版社

9035
C664:3

D035
C664:3

国·家·公·务·员·培·训·教·材

公共管理 (MPA)

专题 15 讲

■ 陈振明 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理 (MPA) 专题十五讲/陈振明编著.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

国家公务员培训教材

ISBN 7-300-05470-6/D·1006

I. 公...

II. 陈...

III. 公共管理-干部培训-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 030960 号

国家公务员培训教材

公共管理 (MPA) 专题十五讲

陈振明 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 19.75 插页 1

印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 360 000

定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

陈振明，广东省人，曾就读于中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学和中国人民大学，1990年获中国人民大学哲学博士学位；美国康奈尔大学、杨百翰大学、哈佛大学等学校的访问学者。现任厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师，厦门大学学术委员会、学位评定委员会委员；兼任全国MPA教学指导委员会委员，全国政治学本科教学指导委员会委员，全国行政管理教学研究会副会长，福建省人民政府顾问，中山大学行政管理研究中心等四个教育部文科重点研究基地的学术委员会委员或兼职教授；并担任《管理科学》、《政治学研究》、《科学技术与辩证法》、《厦门大学学报》、《东南学术》、《清华大学公共管理评论》、《公共管理学报》和《中国公共行政评论》（英文）等杂志的编委。

现从事公共管理和政治学领域的教学与研究，为厦门大学行政管理、政治学理论两个博士点以及MPA专业学位点的主要学术带头人。主持了四项国家自然科学基金、国家社科基金项目和八项省、部级课题的研究工作；著有《政治学前沿》、《公共政策分析》、《公共管理前沿》等专著，主编“公共管理与政治学系列”和“厦门大学公共管理”等系列丛书，主译“公共政策经典译丛”、“哈佛大学肯尼迪政府学院公共管理经典译丛”等译著；另发表学术论文130余篇。作为独立完成人或第一作者，获得省、部级科研与教学奖10余次，包括国家教委优秀教材奖1次，福建省优秀教学成果特等奖1次，福建省优秀社科成果一等奖3次和教育部“青年教师奖”（2001）；作为合作者获得中国图书奖两次，国家社会科学基金优秀成果二等奖一次；曾荣获“福建省优秀人民教师”（1994）、“福建省十佳青年社会工作者”（2002）等称号。

前言

2001年,我国正式开设了MPA专业学位。近一两年来,从中央到地方,各级政府及其机构纷纷与MPA试点高校或国外高校合作,开办MPA班或对公务员进行MPA知识培训。这是培养新型公共管理者,提高我国公共管理水平的一个重要举措,而目前国内缺乏适合于公务员MPA知识培训使用的教材或教学参考书。

《公共管理(MPA)专题十五讲》是一本适应于各级公务员及领导干部MPA知识培训使用的辅导材料或教学参考书。该书结合当前国内外公共管理及政府改革与发展的重大实践问题,深入浅出地介绍了MPA主要课程的基础知识,旨在为公务员提供一个关于当代公共管理学科的视野、基本理论和方法的知识框架。本书突出基础性、前沿性和实践性,涉及公共管理、公共政策分析、政治学、公共部门经济学、公共部门人力资源管理、国家公务员制度、公共部门战略管理、政府治理工具研究等MPA主要课程领域;讨论了一系列当代公共管理的重大实践问题,包括新型的公共管理者的培养,政府作用(政府职能转变),政府改革与治理,公共部门改革的战略与战术,现代政府管理体制和模式的建构,政策制定的程序以及公共决策的科学化、民主化和法制化,公共部门人力资源的开发和利用,公共部门战略管理的过程,绩效管理的实践,政府管理方式创新等等。此外,为了扩大知识面、增强应用性和可读性,每一讲的文中或文后还附有“阅读材料”或“案例”。

《公共管理(MPA)专题十五讲》是目前正在进行的厦门市公务员MPA知识培训的专用教材。这些专题大多在地方各级政府的领导干部及公务员的各类培

训班、研讨班以及 MPA 班的相关课程中多次讲授过,深受学员欢迎,取得了良好的效果。这些专题汇集了编写者多年来在公共管理领域的研究心得,讲稿以作者已经发表(出版)的部分学术论文以及专著或教材为基础,尤其是采用了作者主编的《公共管理学:一种不同于传统行政学的研究途径》等书的相关资料或内容;另外,朱芳芳、林倩、储亚萍等也分别为第十一讲、第十三讲和第十五讲提供了资料,在此表示谢意!

鉴于目前公务员 MPA 知识培训是一个新事物,如何进行辅导以及如何编好教学参考书,大家都没有经验;更由于作者(主讲者)的学识所限,本书会有不足、错误之处,敬请读者及同行专家批评指正!

陈振明

2004.3.16



目



录

- 第一讲 MPA 教育与新型公共管理者的培养
——为什么要对公务员进行 MPA 知识培训 / 1
- 第二讲 从公共行政到公共管理
——公共管理学的学科视野 / 17
- 第三讲 政府应该做什么
——市场经济条件下的政府角色 / 35
- 第四讲 政府再造
——当代西方政府的改革与治理 / 58
- 第五讲 现代政府管理体制和模式的建构
——我国行政体制改革的新趋势 / 80
- 第六讲 国家、权力与公共生活
——政治学的学科框架和基本原理 / 97
- 第七讲 政策科学的“研究纲领”

- 公共政策分析导论 / 119
- 第八讲 改善公共决策系统, 提高公共政策质量
- 我国公共决策的科学化、民主化和法制化问题 / 143
- 第九讲 加强公共部门人力资源的开发和利用
- 公共部门人力资源管理精华 / 157
- 第十讲 转变中的国家公务员制度
- 国家公务员制度的理论与实践 / 176
- 第十一讲 公共物品、公共选择与公共财政
- 公共部门经济学入门 / 200
- 第十二讲 公共管理者需要战略思维
- 公共部门战略管理的研究途径与实践模式 / 218
- 第十三讲 结果导向与业绩为本
- 公共部门绩效管理的理论与实践 / 240
- 第十四讲 公共管理方法和技术的研究与应用
- 政府工具研究的兴起、主题与意义 / 265
- 第十五讲 政府管理方式创新
- 当代政府治理的新工具及其应用 / 285

MPA 教育与新型公共管理者的培养

——为什么要对公务员进行 MPA 知识培训

导 言

以公共部门管理尤其是政府管理实践作为专门研究对象的学科就是公共管理学或公共行政学 (Public Administration, Public Management)。而培养公共部门管理人才特别是政府公务员的研究生教育项目就叫 MPA (Master of Public Administration, 即公共管理硕士学位) 或 MPP (Master of Public Policy, 即公共政策硕士学位)。MPA 或 MPP 与工商管理硕士 (MBA)、法律硕士 (JM) 并列, 成为世界各国尤其是西方大学文科专业 (职业) 研究生教育的三大支柱之一, 而公共管理学或公共行政学以及公共政策学也构成各国公务员培训的主要学科基础。

2001 年, 为适应我国改革开放、市场经济和现代化建设事业的发展对公共管理提出的新要求, 我国正式开设了 MPA 专业学位。近一两年来, 从中央到地方, 许多政府及其机构纷纷与 MPA 试点高校 (或国外高校) 合作, 开办了 MPA 班或对公务员进行 MPA 知识培训。这是培养新型公共管理者, 提高我国公共管理水平的一个重大举措。

本专题先简要介绍 MPA 教育和新型公共管理者的素质要求, 然后着重论述对公务员进行 MPA 知识培训的意义。

一、MPA 的培养方案及课程设置

1924 年，美国雪城大学建立公共行政硕士项目，开始了全美乃至全世界公共管理职业研究生教育的历程。经过 80 年的发展，出现了包括哈佛大学、肯尼迪政府学院、雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院、加利福尼亚大学伯克利分校公共政策学院在内的世界一流的公共管理院校及 MPA、MPP 项目。20 世纪 80 年代中期，我国恢复了中断几十年的公共行政领域的科研与教学以及研究生的培养工作；90 年代末，我国开始了公共管理硕士（MPA）专业学位设置的论证工作；新世纪到来之际，我国正式启动了 MPA 的试点及联考工作，现已有三届 MPA 在 24 个试点院校学习（近期，国务院学位主管部门又批准增加了 23 个试点院校，2004 年开始招生）。

（一）国外（美国）的 MPA 培养方案

1. 培养目标

MPA、MPP 专业学位是一种通才教育，它的主要目标是培养在公共组织特别是政府机构从事公共事务管理或公共服务的管理者、领导者和政策分析人才以及高级职员。MPA、MPP 研究生教育项目要为学生提供这一职业所需的知识和技能。

哈佛大学肯尼迪政府学院 MPA、MPP 项目的培养目标是：通过严格的两年制训练计划，用基本概念框架和在公共事业上获得成功所需的具体技能培养未来的领导者。课程设计的最初重点是构建用于分析、管理和倡导的强大概念基础。

雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院 MPA 项目的培养目标是：培养下一代各级政府部门和相关非营利组织和私营部门的领导者。其目的就是培养学生在全球化的背景之下对政治、经济、社会以及政府公共管理的深刻洞察，掌握组织设计、组织分析的技能以及对行政管理和专业管理中出现的问题进行定性和定量的分析。

普林斯顿大学威尔逊公共与国际事务学院公共行政硕士（MPA）项目的培养目标是未来的通才——那些能运用各种知识和方法处理复杂公共问题的高层次人才，为学生将来的公共管理职业生涯提供最为完备的准备，并培养学生献身于公共事务职业的精神，即对公共事务这一职务的永久承诺。

2. 学制与学位要求

美国MPA教育成功的一个因素是它的灵活多样的学制和具体的学位要求。MPA及MPP是一种应用型而非学术型的研究生学位，是一种职业研究生教育项目。在西方国家尤其是美国，硕士学位是一个过渡性学位，学制较短，一般在两年以内（有两年、一年半、一年、甚至6个~8个月）。MPA及MPP的类型有全日制（full time）、在职（mid-career）或业余（part-time），以及公共管理与其他专业如法律、商业管理的联合学位。学制的长短与这些类型有关。全日制的MPA及MPP项目一般为一年半至两年。

哈佛大学肯尼迪政府学院MPP的学制、哥伦比亚大学MPA的学制、密歇根大学公共政策研究所的MPP的学制都为两年。雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院MPA的学制为一年至一年半。在职培训类型的MPA项目学制较短，往往在一年以内。只要修满规定的学分，在职培训也授予MPA学位。MPA项目的培养方式一般是校内课程学习与校外调研、实习相结合，课程学习占去大部分时间，大约三分之二的的时间，问题研讨和实习约占三分之一的的时间。

MPA及MPP学位要求修完规定的课程及参加规定的活动（如研讨会和实习），取得所要求的学分就可以毕业拿学位（少数大学规定要写毕业论文，但多数大学没有这一要求，有的大学还有资格考试）。各大学对课程及学分数要求不同，差距较大。

3. 专业方向设置

美国各名牌公共管理学院根据自身的学科优势和办学传统，设置了不同的MPA、MPP硕士学位的研究方向。例如，哈佛大学肯尼迪政府学院硕士项目的MPP（MPA）的专业方向有：企业与政府政策，犯罪与刑事司法，环境与自然资源，健康保障政策，住房、城市发展与交通，人力资源，劳动力及教育，国际安全与政治经济，国际贸易与金融，非营利组织，政治倡导与领导，政治与经济发展，新闻、政治与公共政策，科学、技术与公共政策等。又如，雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院的MPA项目的六个专业方向分别为：公共和非营利组织管理，国际和发展行政，环境政策和管理，社会政策，州和地方财务分析和 管理，技术和信息管理方向。再如，普林斯顿大学威尔逊公共与国际事务学院的公共事务硕士学位（MPA）开设了四个专门领域（研究方向），即国际关系，发展研究，国内政策，经济学和公共政策。

4. 课程设置

从国外尤其是美国MPA及MPP项目培养方案的考察中，我们可以看到，MPA及MPP研究生开设的课程有核心课程（必修课）、选修课、研讨班与实习

课等三种类型,主要课程包括经济分析(宏观经济学、微观经济学、计量经济学、公共财政学等),定量或经验分析(统计学、微积分、概率论等),组织与政治分析(公共政策、公共管理、战略管理、组织理论与设计、公共政策和公共管理中的伦理问题等),计算机技术,公共政策或公共管理研讨与实习,某个公共管理与公共政策实质领域方面的课程等等。通过这一系列课程的学习,使学生掌握公共事务、公共管理和政策分析的全面、扎实、实用的理论基础、分析方法及技术,为日后成为通才型的领导者、管理者和政策分析者奠定了坚实的知识与技能基础。

例如,哈佛大学肯尼迪政府学院 MPP、MPA 项目的核心课程包括:公共行为责任,市场与市场失灵,公共政策的经济分析,数理分析与经验方法,经验方法(II),政治行动的动员及政治行为技能,公共组织的战略管理,公共部门的财务管理。又如,雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院 MPA 核心课程有:公共组织和管理,统计学,定量分析,面向公共部门经理的管理经济学,公共财政,公共行政和民主,实习(MPA 工作坊),行政领导,公共事务讨论会。其中公共和非营利组织管理方向(它是该学院 MPA 培养的主要方向)的专业课有:公共部门经理计算机应用,高级公共管理,公共人事和集体协商,公共行政和法律,政府间关系,非营利管理和领导,非营利组织财务管理,组织发展。

5. 教学方式

美国 MPA 教学采取灵活多样的教学方式和方法,主要有:(1)案例教学。(2)情景模拟。(3)课堂讲授。(4)实习或实践。主要形式有:工作坊(workshop)、实际操作、见习、现场观摩等。(5)小组教学。(6)研讨会(seminar)。此外,各名牌公共管理学院也都十分重视教学质量评估。通常的做法是,向学生发问卷,由学生评价教师的教学效果;由专家组参与各门课的教学并进行评估。

(二) 我国 MPA 的培养方案

根据我国的实际,并借鉴国外的经验,我国学位主管部门和全国 MPA 教学指导委员会提出了一套切实可行的 MPA 专业学位培养方案,规定了 MPA 培养的目标、招生要求和核心课程设置以及建议的必修课等;并要求各试点单位根据本校的实际情况,提出自己具体的培养方案。

以下是我国公共管理硕士专业学位培养方案的试行稿。

公共管理硕士专业学位培养方案(试行稿)

学位办(2001年8月15日)

一、培养目标及基本要求

公共管理硕士专业学位是为适应社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求而设立的,其培养目标是为政府部门及非政府公共机构培养德才兼备,适应社会主义现代化建设需要的高层次、复合型、应用型公共管理专门人才。基本要求包括:

1. 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;具有良好的政治素质和高尚的职业道德。
2. 掌握公共管理学科的基本理论和专门知识,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。
3. 具备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。
4. 比较熟练地掌握和运用一门外语。
5. 身心健康。

二、培养对象

公共管理硕士专业学位培养对象为具有国民教育序列大学本科学历,并有四年以上实际工作经历者。

三、学习方式和学习年限

学习方式为全日制和非全日制,学习年限2年~4年。

四、培养方式

1. 教学方式以课程教学为主,注重理论联系实际,既要把握公共管理学科前沿,又要密切结合公共管理实践,强调学生分析问题和解决问题能力的培养,重视和加强案例教学。

2. 教学形式多种多样,采用启发式、研讨式等多种教学方法,把课堂讲授、研讨、案例分析、模拟训练和社会调查多形式有机结合,加大学生业务型能力的培养力度。

3. 注重加强与政府部门和其他公共机构的联系、交流与合作,吸收有丰富实践经验的政府部门和其他公共机构人员参加各个培养环节的工作。

4. 实行学分制,总学分不少于50学分,核心课程不少于30学分。

5. 成立导师组,发挥集体培养的作用。

6. 认真组织集中的实践活动,有明确的考核要求和成绩评定办法。

7. 重视和加强思想政治素质和职业道德的培养。

五、课程设置

课程按一级学科设置,课程结构分为核心课程、方向性必修课和选修课。核心课程为各个试点院校必修课,其中一门核心课程由各个试点院校根据自身特色自行安排。方向性必修课由各个试点院校根据培养对象不同按统一要求选择一组。选修课由各个试点院校根据自身特色和培养对象要求自行组织,力图多样性。

1. 核心课程 (全选,共 30 学分)

- 社会主义建设理论与实践 3 学分考试
- 外国语 3 学分考试
- 公共管理学 4 学分考试
- 公共政策分析 3 学分考试
- 政治学 3 学分考试
- 公共经济学 3 学分考试
- 行政法 3 学分考试
- 定量分析方法 3 学分考试
- 信息技术及应用 3 学分考试

(自选) 2 学分考试

2. 方向性必修课 10 学分

3. 选修课 8 学分

4. 专业社会实践 2 学分

六、论文工作

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,论文工作量为半年。

关于《公共管理硕士专业学位培养方案》若干问题的说明

学位办 (2000 年 8 月 15 日)

一、关于培养目标问题

1. 世纪之交我国的改革开放、社会主义市场经济和现代化建设事业进

入了新的发展时期。与建立和完善办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,推进公共管理的现代化、科学化和专业化,全面贯彻科教兴国战略、实现依法行政和依法治国相适应,必须造就一支高素质、专业化的公共管理尤其是行政管理队伍。公共管理硕士(MPA)专业学位是培养这方面人才的一个基本途径,它是一种具有公共管理职业背景的专业学位,主要为政府部门和非政府公共机构培养宽口径、复合型、应用型的公共管理高层次人才。

2. 公共管理硕士专业学位与管理类其他硕士学位尤其是工商管理硕士学位处于同一层次,但类型不同,各有侧重。它也区别于同一学科的行政管理等专业的教学、科研型硕士生培养。它按公共管理一级学科和公共管理(特别是行政管理)职业的基本要求确定培养口径,并直接面向公共管理实践。公共管理硕士专业学位在培养目标、招生对象、课程设置、培养方式以及人才素质等方面有特定要求和质量标准。

3. 公共管理硕士专业学位的目标是造就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,熟悉某一具体公共管理或政策领域的领导者、管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。该学位的获得者应该是专家型通才,必须较好地掌握马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,能够坚持四项基本原则,坚持改革开放,善于和勇于创新,德智体全面发展;熟练掌握公共管理的基础理论和特定公共部门管理的专门知识;具有较宽广的知识面,能掌握和运用政治、经济、法律、外语、现代科技等方面的知识以及定性、定量分析方法和计算机技术;具有较高分析和解决公共管理与公共政策问题的实际技能,适应市场经济和依法治国新形势下的公共管理的需要。

4. 公共管理硕士专业学位获得者的就业背景是公共部门的各个领域,包括党政机关尤其是政府部门和非政府公共机构(非营利组织、社会中介组织及社会团体、思想库或咨询公司等)以及企事业单位的人事与行政部门等。

5. 公共管理硕士学位获得者应具有良好的职业道德和敬业精神。

二、关于招生问题

1. 招生对象

公共管理硕士专业学位的招生对象是具有国民教育序列大学本科学历并具有四年以上的实际工作经历者。不招收应届本科毕业生。鼓励有不同学科背景的在职人员报考。

2. 考试方式

公共管理硕士专业学位研究生入学考试实行全国公共管理硕士专业学位试点单位联合考试方式(即联考方式)。

3. 考试科目

公共管理硕士专业学位的入学考试科目为:

- (1) 政治理论
- (2) 外语
- (3) 管理学
- (4) 行政学
- (5) 逻辑与数学

政治理论课由各试点单位自行组织。外语、管理学、行政学和逻辑与数学为全国联考科目。

4. 录取

主要依据考生的考试成绩以及面试情况,并结合工作业绩和资历择优录取。

三、关于学制与培养方式问题

1. 学制

公共管理硕士专业学位的学制可以采取下列两种方式:

- (1) 非全日制。采用学分制和弹性学制,学习期限2年~4年,课程学习既可以采用业余时间(周末、晚上),也可以每学期集中安排一段时间学习。在校学习时间总和不少于半年。
- (2) 全日制。学制为2年~3年,采用学分制。学员在校脱产学习1年半,修完MPA课程后回工作单位实习或找单位实习和做毕业论文。

2. 培养方式

(1) 采用学分制。公共管理硕士专业学位学生必须修满规定的学分,成绩合格者即可进入学位论文写作;论文答辩通过后按规定的程序授予公共管理硕士专业学位。

(2) 突出专业学位的应用性强的特点,注重理论联系实际,培养学生分析和解决问题的技能;教学方式可以采用课堂讲授、研讨、模拟训练和社会调查等多种方式,尤其要重视和加强案例教学。必须安排社会实践或实习环节,让学生有机会将公共管理的理论和方法用于实际公共管理问题的解决之中。

(3) 培养过程采用导师组形式,发挥集体指导的作用。要加强与公共部

门特别是政府机构的联系与交流,吸收有丰富实践经验的公共管理人员尤其是高层次政府管理人员参加培养工作。

四、关于课程设置问题

1. 学分要求

公共管理硕士专业学位的总学分要求是不少于 50 学分。这 50 学分的分布是:核心课程 30 学分;专业必修课程 10 学分;选修课 8 学分;实习和研讨班(系列讲座课)要有一定的学分;毕业论文不计学分。

2. 核心课程(10 门, 30 学分)

这类课程提供公共管理及公共政策和基本理论、方法及技术,提供与公共管理现实相关的基础知识、政治理论以及外语知识。其中有一门由各个学校自行确定,以体现特色和灵活性。这 10 门核心课程及学分是:

- 社会主义建设的理论与实践(3 学分)
- 第一外国语(4 学分)
- 公共管理(3 学分)
- 公共政策分析(3 学分)
- 政治学(3 学分)
- 公共经济学(3 学分)
- 行政法(3 学分)
- 定量分析方法(3 学分)
- 信息技术及应用(3 学分)
- (自选)(2 学分)

3. 专业方向必修课(不少于 10 学分)

根据公共管理学科特点和领域,设置了五个专业方向。每个专业方向列出了若干专业方向必修课。各试点单位可以根据各自的特点和优势以及培养对象的要求,自行选择一组作为专业方向必修课。

4. 选修课(不少于 8 学分)

由各个学校自行确定,原则是多样性、前沿性、务实性。下面是部分可供参考的选修课程目录:

公共组织理论	微观经济学
公共人力资源管理	市政规划与管理
公共伦理学	社会保障改革与管理
现代领导理论	科技政策与管理
中国政府与政治	项目管理与评估