

12 hours MPA

MPA

12小时

MPA

新世纪公共管理精英必读手册

高旺 马宝成 编著

4
工商联合出版社

12 小时 MPA

——新世纪公共管理精英必读手册

高 旺 马宝成 编著

中华工商联合出版社

责任编辑：蔡 今

封面设计：李法明

图书在版编目 (CIP) 数据

12 小时 MPA：新世纪公共管理精英必读手册/高旺，马宝成编著. —北京：中华工商联合出版社，2002.4

ISBN 7-80100-829-4

I . 1… II . ①高…②马… III . 公共管理—研究生教育—概况—中国 IV . G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 019390 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编：100027 电话：64153909

冶金印刷总厂印刷

新华书店总经销

850 × 1168 毫米 1/32 印张 10.5 250 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 8 月第 2 次印刷

ISBN7 - 80100 - 829 - 4/F·330

定 价：19.00 元

序 言

MPA，即公共管理硕士，是一种职业研究生学位。MPA 教育是专门为政府和公共部门培养应用型管理人才的职业研究生教育。它产生于 20 世纪 20 年代的美国，并迅速由北美向世界各国扩展。目前，MPA 和 MBA、法律硕士已共同构成为当今世界文科类职业研究生教育的三大支柱。我国自 1978 年恢复研究生招生制度以来，研究生教育不仅在层次和规模上得到了大大发展，而且在学科专业上更加齐全。MPA 教育是公共管理实践和研究生教育发展相结合的产物。

学位教育的发展是与社会的需求紧密相关的。随着我国社会经济变革的日益深化，人们对公共管理和公共服务领域改革的要求也日益迫切。社会主义市场经济的发展和政治生活的日益民主化有力地推动着公共管理领域的改革。由

于公共管理与人们的利益密切相关，人们对公共服务质量和数量的要求不断提高，不断满足公民日益提高的公共服务需求成为公共部门改革的内在压力。公共管理的民主化和高效化有赖于高素质的公共管理人员队伍。然而，我国目前公共管理人才学历层次偏低、知识陈旧、素质低下的状况很难适应社会经济发展和公共服务的要求，这就使得教育和培训有实践经验的在职公共管理人员的任务更加迫切。

一方面，随着社会主义市场经济体系的逐步完善，许多过去由政府包下来的公共事务管理职能也将转由非政府部门完成，改革的必然趋势是公共管理主体的多元化。这样，政府公务员必须转变观念，优化知识结构，提高现代行政管理水平，从传统的“干部”的角色转变到现代公务员的轨道上来。同时，社会对公共管理人员的素质要求和数量要求会有较大提高。

另一方面，随着当代科学技术的迅速传播、人口的增长和流动、服务行业的兴起、城市和交通的发展、环境保护的加强、社会保障和医疗保健的普遍化、社会犯罪与治安问题的凸现、全球市场一体化的趋势等，公共管理在社会生活中的作用越来越重要，工作范围扩展，科技含量增加，领域日益扩大。公共管理在社会生活中的重要地位和作用，要求重视公共管理知识的教育和普及。

根据新形势对公共管理现代化、科学化、专业化的要求，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，迅速建立适合我国国情的高层次的公共管理教育制度已经成为一项十分紧迫的任务。在国家教育部、国务院学位办等有关部门的积极推动和领导下，我国的公共管理教育与研究得到迅速发展。1998年我国研究生专业目录调整后，建立了管理学门类，其下设立若干一级学科，公共管理是其中之一。1999年5月，国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，

并从 2000 年起在我国开展公共管理硕士（MPA）专业学位试点工作，并决定于 2001 年 10 月前后，在全国 24 所高校进行首次 MPA 联考，旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才。之后，国务院学位委员会、教育部和人事部又成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会，以指导协调 MPA 专业学位教育活动，加强高校之间和国际间的交流与合作，推动管理教育的改革和发展。这表明，我国公务员教育的一种新形式——公共管理硕士（MPA）教育已经正式启动。这是我国公共管理人才培养和研究生教育发展史上的一件大事。

目前，MPA 正日益成为国内各界人士关注的焦点，许多人都想了解 MPA 的有关知识。《12 小时 MPA》一书的出版正适应了社会各界对 MPA 相关知识的需求。本书把 MPA 应掌握的基本知识浓缩于一本书中，不仅介绍了 MPA 的由来和发展，而且对 MPA 核心课程的基本知识做了简明扼要的整理，最后还附有我国 MPA 招生的有关资料，是一本经济性和可读性较强的 MPA 普及性读物。笔者相信，该书的出版不仅对于攻读 MPA 学位者是一份很好的资料，而且对于那些因各种条件限制不能在学校学习而有志于自学 MPA 课程的读者，也是一个福音。当然，由于容量和时间的限制，该书还有尚待完善之处，作为 MPA 简明教程，还应包含更广泛的知识。但作为 MPA 的入门读物，本书基本上达到了作者的初衷。

前 言

你真的需要一个 MPA 学位吗？

MPA (Master of Public Administration, 即公共管理硕士) 对大多数中国人来说是个新名词, 人们对它的了解也只是近几年的事情。有人说, MPA 是政府和公共部门管理者获得晋升的阶梯, 它和 MBA 一样会成为最吃香的专业之一, 因而也将是竞争最激烈的学位之一。随着世界范围的管理热潮和我国 MPA 项目的启动, 获得 MPA 学位正在成为许多中国人向往的目标。

每个人都希望在自己的事业中取得成就, 在自己的单位中职位得到晋升。应当说, 确定自己的目标和选择有助于实现这些目标的教育手段, 是至关重要的。一个人事业目标的确定与其所在的单位和所从事的工作的性质密切相关。当你寻找工作时, 你必须对自己的性格和特长有所了解。如果你想谋取到自己喜欢的工作岗位, 你就应当把自己看作是人才市场上的商品, 正确地弄清楚和估计你的技能和专长, 了解自己的优势和劣势, 对自己给予正确的定位, 显示出你独有的优点。为了得到你所中意的工作, 你必须选择适当的教育项目, 进行锻炼和培训, 以积累从事这种职业的资本。比如, 如果你想做律师, 你最好获得一个法学学位; 如果你想从事外贸工作, 你最好多掌握几门外语。同样, 如果你想在某一政府机关任职, 掌握必要的管理知识和社会知识就

是必不可少的。可见，只有通过必要的教育培训项目，增加自己的技能和业务水平，树立自己的“品牌”地位，才能实现你的事业目标。当然，接受何种培训、接受多少培训，必须根据你自己的目标和条件来确定。在确定自己所适应的职业类型方面，根据现代心理学的研究成果测定自己的个性特征是必要的。这样，就可以帮助我们找到与自己的个性相适应的工作类型、工作环境，以及预测在这种职业方面所可能取得成就的大小。

如果你现在从事的是政府部门或其他公共部门的管理工作，那么，掌握一定的公共管理知识和技能就是必要的。那么，你将选择什么样的培训或进修项目以提高自己的知识和能力呢？你真的需要一个 MPA 学位吗？这不仅取决于你是否需要，而且取决于是否可能。

一般说来，如果你想选择 MPA 项目，获得公共管理硕士学位，就必须考虑以下几个方面的问题：

第一，职务级别和抱负。你所处的行业 and 位置决定了你是否需要一个公共管理学位。如果你从事的是业务性和技术性的工作，你对自己的专业十分热爱，而且在自己的工作岗位上能够得到定期晋升，你可能已经感到很满意，那么，MPA 学位可能对你就不具有很大的吸引力。然而，如果你现在处于某一组织的管理岗位上，你是一个管理者，你具有强烈的愿望在权力和职位金字塔上得到升迁，那么是否具有 MPA 学位就有些不同了。拥有 MPA 学位，能够提高你从事公共事务管理和政策分析的能力，大大提高你自己的价值，对于你事业的成功和职位的晋升可谓如虎添翼。请看看你周围的那些在各种公共职位上担任领导职务的熟人吧！许多已经走上处级、司局级甚至部级领导岗位的官员都在在职攻读硕士或博士学位。而那些拥有较高学位的职员确实比学位较低者更容易得到重用。在这个日益重视业绩和能力的时代，通过各种途径进行培训，为自己“充电”，正在成为多数职业人士的选

择。当然，对于各级政府部门、非政府组织和其他非赢利机构的管理者来说，MPA 证书只是提供了事业成功的便利条件，它并不能保证你必然登上那令人眩目的高级管理岗位。拥有 MPA 学位与职位晋升和事业有成还不是一回事。实际上，MPA 只是一种教育、一种希望、一种机会、一张门票、一种预期，它与现实还差得很远。这是 MPA 学员首先应明确的一个问题。

第二，组织文化的影响。组织文化是某一组织内部一般组织成员所共有的价值观、信念和意识。它对组织成员的行为、心理和观念具有深刻的影响和规范作用。在成就取向型组织文化与权力取向型（官本位型）组织文化中，工作业绩和职位会成为员工努力的方向。在这样的组织中，谋求培训或其他进修项目可能会成为员工自觉的行为。在某些类型的公共组织（如学校、医院等部门）中，组织管理者会对其部下或欲进入该组织者明确或含蓄地提出学位的要求，这都会激励人们深造的积极性。如果在本单位内部，多数人已经开始攻读学位，其他成员不可能不会受到这种氛围的影响。对于公共组织中的某些高级管理者而言，MPA 学位本身也许对自身的价值不是太大，但与 MPA 相关的一些知识和技能仍然具有重要的价值。因此，你完全可以通过其他的途径获得这些知识和技能。

第三，时间、费用和资格的限制。你在自己工作的部门承担的职责是否繁重？你是否有足够的时间参加 MPA 项目？你是否能够支付昂贵的学习费用？你是否具备 MPA 的入学资格？这些都是你必须考虑的。要获得 MPA 学位，一般需要 3~5 年时间。由于 MPA 是一项职业培训项目，往往是边工作边学习，在一学年的特定时期集中授课。这对于担任繁重领导工作的管理者来说，确实是一项沉重的负担。攻读 MPA 学位仅学费一项就达 4 万元，如果加上其他费用，获得学位可能会花费近 10 万元。这么一大笔开支，单位不会替你全部支付的，你必须慎重考虑，自

己是否能够和愿意花费巨资去读 MPA 学位。此外，要成为 MPA 学员，还须具备一定的条件。如我国政府机关或其他公共部门的工作人员必须是获得学士学位以后在实际工作部门工作 3 年以上，经单位推荐，通过入学考试者，才能参与 MPA 项目。对于某些全日制脱产学习的 MPA 学员，还必须冒丢失原来工作岗位的风险。在中国目前这种社会经济转型的时期，各个机构都在精简人员，一个人一旦离开自己的岗位，很可能就丢了饭碗。前几年中央政府机构改革时，政府为了顺利分流人员，曾鼓励年轻人到国内一些名牌大学读学位，同时给予许多优惠措施，但是人们宁愿呆在机关也不愿去读学位。在这个工作岗位日益短缺的时代，人们的每一项计划，都必须进行成本—收益的理性计算。

如果你经过慎重考虑后，决定去拿一个 MPA 学位，就要对所报考的学校做出选择。根据不同学校的情况，选择适合自己情况的学习方式。

由于 MPA 项目对于国人来说是一件新事物，许多人对其所包含的一些基本知识并不太清楚，因而迫切希望在较短的时间内对 MPA 有一个总体的把握。本书就是奉献给有志于获得 MPA 或想了解 MPA 基本知识的读者的。

本书在结构安排上由三部分有机组成：第一部分（第一章），介绍 MPA 概况，认识 MPA；第二部分是本书的主体部分，介绍 MPA 核心课程的基本内容；第三部分（附录），介绍国内 MPA 招生报考的基本政策和资料。通过阅读本书，能够使读者对 MPA 的基本状况和应具备的基本知识有一个大体的了解。

另外需要指出的是，本书定名为《12 小时 MPA》，并不意味着必须在 12 小时内读完，读者完全可根据自身的情况分时段读完。

目 录

序言	(1)
前言 你真的需要一个 MPA 学位吗?	(5)

第 1 章 认识 MPA

一、什么是 MPA (公共管理硕士)?	(1)
二、国外 MPA 发展状况	(3)
三、MPA 在中国的登陆	(9)
四、MPA 教育培养方式	(13)

第 2 章 政治学

一、政治与政治学.....	(23)
---------------	--------

二、政治关系·····	(28)
三、政治体系·····	(34)
四、政治行为·····	(51)
五、政治发展·····	(58)
六、政治文化·····	(64)
七、推荐书目·····	(71)

第 3 章 公共管理学

一、公共管理学发展简史·····	(73)
二、公共管理的环境·····	(78)
三、公共管理主体·····	(80)
四、公共管理客体·····	(82)
五、公共计划·····	(83)
六、公共决策·····	(84)
七、公共组织过程·····	(87)
八、公共管理运作方案的执行与实施·····	(95)
九、公共管理的方法与手段·····	(102)
十、公共管理的现代化·····	(110)
十一、推荐书目·····	(112)

第 4 章 公共政策分析

一、公共政策分析的基本框架·····	(114)
二、公共政策分析的理论模型·····	(117)
三、公共政策问题的形成·····	(124)
四、公共政策规划·····	(125)

五、公共政策合法化·····	(128)
六、公共政策执行·····	(135)
七、政策评估·····	(142)
八、政策终结·····	(152)
九、公共政策分析方法论·····	(155)
十、推荐书目·····	(164)

第5章 公共经济学

一、公共经济学的发展·····	(166)
二、政府的职能·····	(168)
三、公共物品·····	(171)
四、公共选择·····	(176)
五、公共支出·····	(182)
六、公共税收·····	(190)
七、政府财政政策及其对国民经济的影响·····	(201)
八、推荐书目·····	(205)

第6章 行政法学

一、行政法的基本原则·····	(208)
二、行政主体·····	(211)
三、行政行为·····	(215)
四、行政立法·····	(220)
五、行政许可·····	(223)
六、行政强制执行·····	(228)
七、行政处罚·····	(232)

八、行政复议·····	(236)
九、行政诉讼·····	(241)
十、行政赔偿·····	(246)
十一、推荐书目·····	(250)

第7章 公共部门人力资源管理

一、公共部门人力资源管理概述·····	(252)
二、公共部门人力资源的权利、义务和行为规范·····	(253)
三、公共部门人力资源的规划·····	(256)
四、公共部门的工作分析与职位评价·····	(259)
五、公共部门人力资源分类管理·····	(262)
六、人员招募与遴选·····	(263)
七、公共部门人力资源的考核与奖惩管理·····	(265)
八、公共部门人力资源的职务升降与任免管理·····	(267)
九、公共部门人力资源培训·····	(270)
十、公共部门人力资源的交流调配·····	(273)
十一、公职人员的工资、福利与保险·····	(275)
十二、公职人员的申诉控告制度·····	(277)
十三、公职人员的辞职、辞退和退休·····	(278)
十四、推荐书目·····	(279)

第8章 定量分析方法

一、统计决策论·····	(281)
二、确定型决策·····	(281)
三、不定型决策·····	(282)

四、风险型决策·····	(283)
五、贝叶斯决策·····	(284)
六、效用决策·····	(284)
七、线性规划·····	(285)
八、库存控制决策·····	(286)
九、多目标决策·····	(287)
十、模糊数学分析法·····	(289)
十一、层次分析法·····	(289)
十二、相互竞争中的决策·····	(290)
十三、推荐书目·····	(291)

附录 走向 MPA 的大门：中国 MPA 招生报考指南

一、我国公共管理硕士相关政策·····	(292)
二、MPA 入学考试大纲·····	(294)
三、培养中国 MPA 的摇篮——首批招收公共管理硕士 的主要高校概览·····	(303)

后记·····	(319)
---------	-------

第1章

认识 MPA

MPA 教育——培养 21 世纪政府领导人的摇篮。

公共管理硕士与工商管理硕士、法律硕士构成了当今世界文科类职业研究生学位教育的三大支柱。

MPA 就业前景广阔,在某种程度上说,它不亚于 MBA。

MPA 是什么?它是怎样产生的?它在国外的发展状况如何?MPA 项目在中国的发展状况怎样?其教育方式有什么特点?这些都是初学者首先要明白的问题。

一、什么是 MPA (公共管理硕士)?

MPA (Master of Public Administration or Public Management) 即公共管理硕士或公共行政硕士。还有人认为,也可指公共事务硕士 (Master of Public Affairs)。在此,我们称其为公共管理硕士。因此,要了解 MPA,应首先理解公共管理学学科的状况。公共管理学 (Public Administration or Public Management),是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方,它源