

21世纪公共管理系列教材



普通高等教育“十五”国家级规划教材

公共管理的 方法与amp;技术

魏娜 主编

Public
Administration
Public
Management



中国人民大学出版社

普通高等教育“十五”国家级规划

21世纪公共管理系列教材

公共管理的方法与技术

魏娜 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理的方法与技术/魏娜主编.
北京:中国人民大学出版社,2004
普通高等教育“十五”国家级规划教材
(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05140-5/D·924

I. 公…
II. 魏…
III. 公共管理-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 002435 号

普通高等教育“十五”国家级规划教材

21 世纪公共管理系列教材

公共管理的方法与技术

魏 娜 主编

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 北京东君印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 27.25 印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 498 000 定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和变化,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



编者说明

现代社会要求职业化和专业化的公共管理。我国公共管理的发展实践，正是对这种要求的积极回应。但是，由于学科历史、研究方法、学科队伍等方面的原因，我国公共管理的教学与研究中对公共管理的方法与技术手段重视不够，有关这方面的专著、教材也相对匮乏，这既满足不了培养在校学生公共管理技能的要求，也不能适应提升公共管理人员管理能力与管理水平的需要。为了改善这种状况，我们曾在1999年编写了一本教材，经过几年的教学实践，普遍反映该教材针对性强、科学实用。但是，由于该教材是《21世纪公共行政系列教材》之一，为了整套教材的协调，有些内容没有包括进来。现在该教材（《公共管理的方法与技术》）又被定为教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”。我们在原教材的基础上又增加了新的内容，以使该书的内容更丰富、给学生更多的知识与信息。

任何一种教材都应考虑逻辑体系的完整和结构形式的完美。在本书的设计中，我们也反复考虑到按照方法论、一般方法和具体操作技术这三个层面来系统介绍公共管理中的方法与技术，重点是使内容更实用。因此，本书各章的设计并不存在严格的逻辑关系。既有一般方法如系统分析方法、预测方法、控制方法、调查研究方法等，又有针对公共管理某一方面的方法与技术，如职位分类、工作分析等。选取的标准主要在于它的科学性、实用性与通用性。

本教材在编排体例上有以下特点：一是在每一章前面都有一个开章案例，实际上也是一个引子，为读者了解各章的重点提供背景与线索。二是为了帮助学生对学习内容的全面掌握和灵活运用，在每章的后面还附有阅读材料及复习题。三是在文中插入了大量的图表，以增强阅读的直观性。

本书是集体劳动的成果。由魏娜负责全书的总体设计和组织工作，张璋、王学栋为本书的内容和章节的编排付出了辛劳与智慧。具体分工是：第1章、第2章、第7章：王学栋；第3章、第8章：张文灿；第4章、第5章：张璋；第6章、第10章、第12章：李传军；第9章：魏娜、孙迪；第11章：张如帆、魏娜；第13章：魏娜。同时，硕士研究生刘方明、王晓安、胡冬华在收集资料和案例撰写方面付出了很多劳动。

“公共管理的方法与技术”是一个不断发展的概念，以教材的形式来介绍它必然存在诸多不足，同时，它也是一个不断发展的领域，许多新的方法与技术的产生与应用，也是本书不能完全涵盖的。由于编者的水平有限，书中定有疏漏之处，我们真诚地希望读者批评、指正，以促进我们不断地学习与提高。

魏 娜

2004年2月于中国人民大学



目 录

第 1 章 系统分析方法	1
1.1 系统与系统分析	2
1.2 系统分析的内容和过程	4
1.3 系统分析的基本原则	7
1.4 系统分析的方法与技术.....	11
本章小结	19
关键术语	20
复习思考题	20
阅读材料	21
第 2 章 预测方法与技术	25
2.1 预测与预测方法.....	26
2.2 定性预测方法.....	30
2.3 时间序列模型方法.....	39
2.4 因果关系模型方法.....	45
本章小结	49
关键术语	50



阅读材料	50
第 3 章 控制的方法与技术	58
3.1 控制工作概述	59
3.2 传统控制方法	63
3.3 程序控制方法	66
3.4 预算控制方法	68
3.5 全面控制与面向未来的控制技术	72
3.6 信息管理系统与信息控制法	75
本章小结	78
关键术语	79
复习思考题	79
阅读材料	79
第 4 章 目标管理	81
4.1 目标管理的含义	82
4.2 目标管理在公共部门中的应用	84
4.3 目标的制定	88
4.4 目标的实施	94
4.5 成果评价和支付报酬	98
4.6 目标卡片的制作与填写	102
本章小结	104
关键术语	105
复习思考题	105
阅读材料	105
第 5 章 全面质量管理	109
5.1 全面质量与全面质量管理	111
5.2 工作程序	115
5.3 质量保证体系	121
5.4 相关的技术手段	125
本章小结	133
关键术语	133



复习思考题	133
阅读材料	133
第6章 网络计划方法	139
6.1 网络计划方法及其在管理中的作用	140
6.2 网络图的绘制	143
6.3 网络图时间参数的计算与关键线路的确定	155
6.4 制定最优的计划方案	161
本章小结	162
关键术语	163
复习思考题	163
阅读材料	163
第7章 决策方法与技术	168
7.1 决策方法与技术概述	169
7.2 专家决策法	170
7.3 德尔菲法	175
7.4 模拟决策方法	178
7.5 决策树法	181
7.6 方案前提分析法	184
7.7 数学分析方法	186
本章小结	192
关键术语	193
复习思考题	193
阅读材料	193
第8章 人力资源测评技术	197
8.1 人力资源测评中的对象分析	198
8.2 人力资源测评的指标设计	201
8.3 素质测评的方法与技术	205
8.4 绩效测评的方法与技术	209
8.5 人力资源测评中的信息综合方法	214
8.6 人力资源测评评判技术	218



8.7 人力资源测评质量检验技术	222
本章小结	225
关键术语	226
复习思考题	226
阅读材料	227
第9章 职位分类	232
9.1 职位与职位分类	233
9.2 职位分类的步骤与方法	241
9.3 我国公务员职位分类方法	253
本章小结	274
关键术语	274
复习思考题	275
阅读材料	275
第10章 项目管理	277
10.1 项目与项目管理	278
10.2 项目目标和项目范围管理	283
10.3 项目计划	286
10.4 项目实施与监测评价	293
本章小结	301
关键术语	302
复习思考题	302
阅读材料	303
第11章 工作分析的方法与技术	307
11.1 工作分析概述	308
11.2 工作分析的方法	312
11.3 职位说明书的编写	321
11.4 工作分析的质量鉴定	325
11.5 工作分析在公共部门的运用	328
本章小结	333
关键术语	333



复习思考题	333
阅读材料	334
第 12 章 统计分析与统计报表制作	339
12.1 统计分析方法	340
12.2 我国的统计报表制度	354
12.3 统计表和统计图的制作	358
本章小结	367
关键术语	368
复习思考题	368
阅读材料	368
第 13 章 社会调查方法与技术	373
13.1 社会调查方法概述	374
13.2 抽样调查方法	378
13.3 问卷法	382
13.4 量表与测量法	386
13.5 观察法	396
13.6 文献调查法	399
13.7 访谈法	401
13.8 调查报告的撰写	403
本章小结	405
关键术语	406
复习思考题	406
阅读材料	406
参考文献	420

系统分析方法

开章案例

这是一个正在迅速崛起的沿海新兴城市。近几年，由于积极贯彻执行改革开放的方针、政策，大力招商引资，该城市经济发展迅猛，人均国民生产总值居全国第 15 位，成为全国各地学习的榜样。但是，由于没有注意到经济发展同其他方面发展的关系，该城市经济发展与基础设施建设相脱节，基础设施建设的滞后又制约了经济的发展，成为经济进一步发展的“瓶颈”。其中，公共交通系统的滞后便是非常突出的方面。它给无论是当地居民还是外来投资者都带来工作和生活上的不便，已引起他们的普遍不满。假如你是该城市主管公共交通的负责人，你将如何决策，以改进现有公共交通不便的状况？

城市公共交通是现代城市的主动脉，其状况如何，往往是衡量城市经济发达程度、科学技术水平、城市规划和建设工作，甚至是精神文明的重要标志。城市公共交通一方面受到城市结构、经济水平、产业布局、商业网点、住宅分布、道路设置、土地利用、交通情况、人口增长、环境生态、文化教育、生活条件等众多社会、政治、经济、心理因素的制约；另一方面，它自身的有效性（迅速、准



点、方便、舒适)、经济性、安全性、可靠性,又直接或间接地影响着整个社会的工作效率、经济效率、人民生活、社会治安,以及整个社会的信息结构等。因此,公共交通系统是一个非常复杂的庞大系统。

作为一个城市公共交通主管部门的负责人,在对公共交通进行决策时,不能片面地考虑某一方面或某几方面,也不能简单地采用某一种具体决策方法,而应该从系统科学的角度出发,将城市公共交通置于城市社会经济环境系统之中,考虑社会、经济、环境效益的优化,对公共交通的三大要素(人、车、路)进行整体、综合、动态的研究,同时灵活采用各种定性、定量方法,使公共交通的决策建立在科学的基础之上。这一决策过程实际上就是系统分析的过程。

1.1 系统与系统分析

系统分析是20世纪40年代,为解决人类生活和社会系统中不断涌现出的众多复杂难题而发展起来的一种以人为中心的、为管理决策服务的科学和艺术。它最早是由美国兰德公司在第二次世界大战前后提出并加以运用的,此后被广泛应用于人类社会生活诸领域。系统分析方法在50年代就被引入我国,著名科学家钱学森教授为此做出了突出的贡献。其后,从60年代开始,著名数学家、教育家华罗庚教授用其全部的精力在国内推广运筹学和优选法,使我国操作式的系统分析研究向前迈进了一步。从70年代末开始,系统分析又被广泛地应用于通信理论、生物和系统工程、哲学、经济及公共领域的分析和研究。

1.1.1 系统

系统分析的基本概念是系统。按照一般系统论的创立者贝塔朗菲的观点,“系统是处于一定相互联系中并与环境发生关系的各组成部分的整体”^①。我国著名科学家钱学森教授则主张把“极其复杂的研究对象称为系统,即相互作用和相互依赖的若干组成部分合成的具有特定功能的有机整体,而且这个系统本身又是它所从属的一个更大系统的组成部分”^②。因此,我们可以根据上述解释把系统定义为:由相互作用和相互依赖的若干组成部分按照一定规律结合而成的,具有特定功能的有机整体。

^① [奥] 贝塔朗菲:《一般系统论的历史与现状》,载《国外社会科学》,1978(2)。

^② 钱学森:《论系统工程》,10页,长沙,湖南科学技术出版社,1982。



系统的存在是一种普遍的现象，世界上的万事万物都作为系统而存在。系统最显著的特点是整体性。系统的整体性质和功能，不是组成它的要素的性质和功能的简单相加，而是要素组合产生的新的性质和功能。任何系统都有其内在的结构。结构是组成系统的各个部分或要素之间相互联系和相互作用的形式，它表明事物的系统是由什么组成和怎样组成的。任何系统也都有一定的层次性。因为系统的区分是相对的，在小的范围内是系统，在大的范围内就成为要素；反之，在大的范围内是要素，在小的范围内则成为系统。此外，任何系统都具有环境适应性，因为每个系统都是在一定的环境中存在和发展的，它必然要与环境发生物质、能量、信息的交换，以维持自身动态的平衡，否则，遗世之孤立，闭关以自守，只能导致自取灭亡。

1.1.2 系统分析

系统分析的理论与方法产生之后，由于其在各个领域和各种类型问题中的广泛应用和发展，不同专业领域的实际工作者和专家结合自身应用系统的经验，摸索出了多种多样的分析和解决问题的方法。系统分析的方法是指采用系统的观点和方法，用定性和定量的工具，对所研究的问题进行系统结构和系统状态的分析，提出各种可行性方案和替代方案，并进行分析和评价。系统分析的任务则是向决策者提供系统方案和评价意见，以及建立新的系统的建议。

由此，我们可以把系统分析的定义描述为：系统分析是一种决策辅助技术，它采用系统的观点和方法对所研究的问题提出各种可行的方案或策略，进行定性和定量的分析和评价，帮助决策者提高对所研究的问题认识的清晰程度，以便决策者选择行动方案。

系统分析方法既是一门科学，又是一门艺术。说它是一门科学，是因为它为了解决政府、企业、军事、工业、农业、服务业、交通和通信等方面的各种特殊的管理与计划问题，提供了能够加以验证的理论、模型和技巧；把它视为艺术，是因为在分析过程中要做出创造性的选择，并且需要把各种定性和定量的工具巧妙地搭配使用。当实际经验表明旧的体系已不再具有适应性的时候，这种集科学与艺术于一身的方法，可用于评估是否需要重新修改有关的理论、模型和分析技巧，并为做到这一点提供手段。

1.1.3 系统分析的作用及局限性

作为一种科学的方法论，系统分析在管理决策、政策分析中具有重要作用，具体体现为：第一，使决策者能更充分地考虑所面临的各种不同选择，更有效地



利用稀缺而昂贵的人力、物力资源；第二，使决策者更好、更快地达到目的并加强决策能力；第三，帮助人们理解系统并进行系统之间的比较；第四，鼓励人们对系统的各个组成部分进行同时研究，促使人们注意各种系统中的结构层次特点；第五，有助于开拓新的知识领域，有助于突出未知的东西，同其他解决问题的方法相比，能够从不同的（常常是最好）角度提出问题，迫使人们在考虑目的和解决问题的要求时，也同时考虑到协调、控制、分析水平和贯彻执行的问题；第六，促使人们进行从目的到手段的、内外各种因素的，以及环境的全面调查；等等。

在认识到系统分析的重要作用时，我们还必须注意到它的局限性，即有一些场合并不适宜用系统分析方法。如目标是通过剧烈的冲击而引起系统迅速的改变；目的是破坏而不是维护；领导层的意愿是加强权力，保持统战联合或政治上的一致；对社会和人的驱动力是来自排斥独立思考的社会意识形态、信仰和封建思想；纯科学和艺术创造活动；等等。

此外，在系统分析时，为了避免发生一些根本性的概念错误，分析人员必须注意以下可能产生的问题：把抽象的系统和现实的系统相混淆；将局部混同于整体；局部利益和整体利益之间的对抗；虽然提出面面俱到的要求，但是却无力对其进行适当的研究；选择出来进行分析的部分，并不是系统中最重要的一部分；忽视历史，缺乏全面的调查研究；所具有的知识仅够进行表面、肤浅的分析；采用单纯的、依赖纯逻辑式的分析推理；不必要地扩大分析范围；在完全不适合进行系统分析的场合硬要使用系统分析方法；等等。例如，与特定专业知识有关的问题，在时间和资源上不值得进行系统分析的简单问题等。

1.2 系统分析的内容和过程

系统分析作为一种科学的方法论，具有特有的内容以及实现这些内容的方法和步骤。

1.2.1 系统分析的基本内容

根据不同的标准，我们可以把系统分析的内容作不同的划分和归类。根据系统的本质及其基本特征，可以将系统分析的内容划分为系统的整体分析、结构分析、层次分析、相关分析和环境分析等几个方面；根据系统分析的基本研究范畴，可以将系统分析的内容划分为行为分析、价值分析、规范分析以及可行性分