

中国行政管理学会学术年会论文集

公共管理中的 方法与技术

中国行政管理学会学术年会论文集
卷中 公共管理



G31

0035-43
w55

21 世纪公共行政系列教材

公共管理中的方法与技术

中国人民大学行政管理学系 组编

魏 娜 张 璋 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理中的方法与技术/魏娜, 张璋主编.

北京: 中国人民大学出版社, 1999.12

21 世纪公共行政系列教材

ISBN 7-300-03343-1/D·471

I. 公…

II. ①魏… ②张…

III. 行政管理-高等学校-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 54367 号

21 世纪公共行政系列教材

公共管理中的方法与技术

中国人民大学行政管理学系 组编

魏 娜 张 璋 主编

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部: 62514146 门市部: 62511369

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@263. net

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

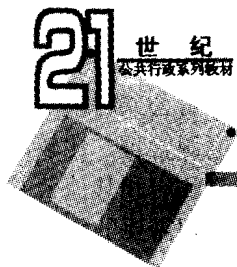
开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 16.75

1999 年 12 月第 1 版 2001 年 10 月第 2 次印刷

字数: 301000

定价: 20.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



丛书总序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界和实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

编者说明

现代社会要求职业化和专业化的公共行政。改革开放以来，公共行政学的发展，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，行政学界对公共行政的方法与技术手段方面重视不够，有关这方面的专著、教材也比较匮乏，这既满足不了培养在校学生行政技能的要求，也不能适应提升行政人员行政能力的需要。为改善这种状况，中国人民大学行政管理学系将自己在这方面的科研和教学成果奉献出来，编辑成此书，供从事公共行政、公共管理的实践、科学和研究者以及对此感兴趣的读者朋友参考。

本书是中国人民大学行政管理学系《21世纪公共行政系列教材》中的一本。书名定为“公共管理中的方法与技术”，而非“公共行政中的方法与技术”，主要出于以下考虑：一是公共管理比公共行政的适用范围更广泛，为对更多的机构和人员提供帮助，本书选取的技术和方法涵盖了公共行政，并涉及公共管理的各个层面；二是现代公共行政发展的趋势之一就是管理化，公共行政和公共管理在形式、方法和技术层面上的交汇点越来越多，详细介绍公共管理的方法和技术符合公共行政的发展方向。当然，在具体内容的选择上，编者适当地照顾到了公共行政。

任何一种教材，都应考虑到逻辑体系的完整性和结构形式的完美。在本书设

计之初，编者曾经考虑按照上述要求，从方法论、一般方法和具体操作技术三个层次来系统介绍公共管理中的方法与技术。但是，由于篇幅的限制，形式的完美性必然要影响到内容的实用性。考虑再三，只得是形式让位于内容。因而，本书各章节所选的方法、技术之间并不存在严格的逻辑关系。它们或集中于公共管理的某一方面，或关涉公共行政的某些环节。选取的标准主要在于其科学性、先进性、实用性和通用性。希望通过对这些基本方法、技术的介绍与阐述，使读者能对其有一个较为全面的了解。此外，为了避免整套丛书之间的内容重复，有关办公室管理、职位分类、工作设计和人员培训等方面的方法和技术，本书没有专门介绍。读者可参照《机关管理的原理与方法》、《公共部门人力资源管理》等书的有关章节。

为了便于学习和掌握教材的内容，本书在编排体例上有一些特点：一是在每章的开头提出学习目的，结尾布置思考题，以增强学习的目的性；二是在每章的开头安排了开章范例，为读者学习各章内容提供背景和线索；三是在文中插入了大量图表，增强阅读的直观性。所有这些，都只是一些尝试，还有待于进一步完善。

本书是集体劳动的成果。魏娜负责大纲设计和组织工作；张璋在本书的编排和技术把关方面付出了大量辛勤劳动；本书各章节由魏娜、王学栋、李传军、张文灿、张璋分别撰写。

“公共管理中的方法与技术”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，限于编者水平，书中定有疏漏之处，真诚希望读者批评、指正。

编者

1999年11月



目 录

丛书总序	(I)
编者说明	(III)
第一章 目标管理	(1)
第一节 目标管理的含义	(2)
第二节 目标管理的引进	(5)
第三节 目标的制定	(7)
第四节 目标的实施	(13)
第五节 成果评价和支付报酬	(18)
第六节 目标卡片的制作与填写	(21)
第二章 全面质量管理	(25)
第一节 全面质量与全面质量管理	(26)
第二节 工作程序	(30)
第三节 质量保证体系	(37)
第四节 相关的技术手段	(42)
第三章 系统分析	(55)
第一节 系统与系统分析	(56)

第二节	系统分析的内容和过程	(58)
第三节	系统分析的基本原则	(61)
第四节	系统分析的方法与技术	(65)
第四章	控制方法与技术	(75)
第一节	控制工作概述	(76)
第二节	一般控制方法	(80)
第三节	预算控制方法	(84)
第四节	程序控制与计划评审技术	(88)
第五节	全面控制与面向未来的控制技术	(91)
第六节	信息控制法	(95)
第五章	网络计划方法	(99)
第一节	网络计划方法及其在管理中的作用	(100)
第二节	网络图的绘制	(103)
第三节	网络图时间参数的计算与关键线路的确定	(116)
第四节	制订最优的计划方案	(123)
第六章	决策方法与技术	(125)
第一节	决策方法与技术概述	(126)
第二节	专家决策法	(127)
第三节	德尔斐法	(132)
第四节	模拟决策方法	(136)
第五节	决策树法	(139)
第六节	方案前提分析法	(142)
第七节	数学分析方法	(144)
第七章	人力资源测评技术	(150)
第一节	人力资源测评中的对象分析	(151)
第二节	人力资源测评的指标设计	(155)
第三节	素质测评的方法与技术	(160)
第四节	绩效测评的方法与技术	(164)
第五节	人力资源测评中的信息综合方法	(169)
第六节	人力资源测评评判技术	(174)
第七节	人力资源测评质量检验技术	(178)
第八章	统计分析方法与统计报表的制作	(187)
第一节	统计分析方法	(188)

第二节	我国的统计报表制度·····	(201)
第三节	统计表和统计图的制作·····	(206)
第九章	社会调查研究方法·····	(217)
第一节	社会调查研究方法概述·····	(218)
第二节	抽样调查方法·····	(222)
第三节	问卷法·····	(226)
第四节	量表与测量法·····	(231)
第五节	观察法·····	(241)
第六节	文献调查法·····	(244)
第七节	访谈法·····	(247)
第八节	调查报告的撰写·····	(249)
主要参考书目	·····	(252)



目 标 管 理

学习目的

通过本章的学习，你应该了解和掌握：

1. 目标管理的概念和特点。
2. 如何在公共部门中应用目标管理？
3. 制定目标的依据有哪些？
4. 如何确定关键目标因素？
5. 有效目标的标准是什么？
6. 目标实现过程中的控制活动。
7. 目标管理中成果评价的特点。
8. 目标卡片的制作方法。

开章范例

我们学院是全美历史最悠久和规模最大的管理学院之一。在许多关键领域都曾取得良好进展。可是，在我们的管理工作中还存在一些缺陷，如没有制定出有效的教员职责条例，质量计划各不相同，选择报告人和资源负责人没有一定的准则，计划常延期，做事没有最后限期，管理很松散，教员和计划的评价极其困难

等。显然，需要采用新的管理办法来改善学院的管理。60年代初，学院采用目标管理概念，强调以提高教员的工作质量和管理计划的科学性为目标，并强调以质量作为衡量的主要标准，以鼓励把个人努力与整体努力结合起来。

目标管理帮助我们明显提高了工作质量。现在，我们学院学生入学人数增加了30多倍，教学质量和管理效率有了明显的提高。目标管理帮助我们取得并保持了最高的信誉，使学院经受住了几次“衰退”的考验，在某些“竞争对手”受到严重挫折的情况下，继续得到发展。

——本案例来源于美国威斯康星大学分校麦迪逊管理学院院长
诺曙·C·阿尔希博士

20世纪后半叶，管理学界出现的最引人注目的事件，莫过于目标管理(Management By Objectives, 简称MBO)的应用与推广了。1954年，管理学大师德鲁克(Peter F. Drucker)在其名著《管理的实践》中提出，目标应当作为指导和执行企业管理的手段。短短的几十年间，这个见解不仅由理念变成了现实，而且目标管理已经由一种具有特殊目的的管理工具或方法，发展成一种完全成熟的管理制度。如今，目标管理已经被世界许多国家的政府、社会组织、企业等组织和部门广泛采纳和普遍使用，在整个管理领域产生了具有深远意义的影响。

在中国，目标管理作为一种管理实践的方法由来已久，但真正作为一种系统的管理模式而得以应用，却是在改革开放以后。从80年代后期至今，中国的各级政府都建立了目标管理的中国模式——目标责任制，它是以目标和责任的确定、完成(履行)和评价为核心的。目标管理甚至促成了改革开放后中国各级政府间的一种新的关系模式——压力型行政的诞生。

第一节 目标管理的含义

初学管理学的在校学生，通常都抱着好奇(甚至是神圣)的态度来研究目标管理这样一种“新”的管理方法。实际上，目标管理只不过是使各级管理取得更好效果的一种普遍性做法。任何一个优秀的管理人员，不管他意识到这一点与否，在实践中必然采用属于目标管理的某些主张或措施。现在，目标管理的定义很多，理论家、管理实践者对目标管理的认识也各有差异。总的看来，目标管理的含义主要包括以下内容：

一、目标

什么是目标？所谓目标就是一定时期内期待于每个部门、需要每个人的努力

才能完成的工作结果。所谓目标管理，实质上是一种面向成果的管理。它对人们提出的要求并不在于工作本身，而是工作成果。“一切为了成果”是目标管理最响亮的口号。

目标是管理的基础，它构成了整个管理活动的方向和评价标准。在操作的层面上，我们可以将组织目标看作是组织内的人们在一定时期内要努力达到的预期结果。从这句话看，目标至少包括两项座标：一是工作内容；一是达到程度。因而，人们在表述组织目标时，常采用双向细目表的形式。

1. 层级目标

在一个以层级结构为典型特征的组织里，目标自然而然地分成不同的层级。通常，居于上一层级的目标是下一层级目标的综合与抽象，下一层级目标则被看作是上一层级目标的细化与具体化。这样，通过自上而下的层层分解，或是自下而上的层层综合，整个组织就形成了一个由不同层次、不同内容的目标所构成的金字塔体系（见图 1—1）。

借助这个体系，各个工作人员、各个部门就被整合为一个和谐、有力的整体，整个组织的活动动就被引导到积极、有效的轨道上来。

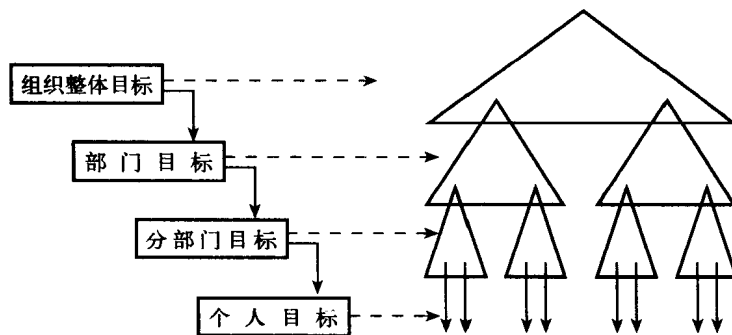


图 1—1 组织目标层级结构图

2. 具体目标

目标的作用在于为组织中的各级管理人员提供适当的标准、方向和指导。因而，空泛的、含糊不清的目标意义不大，目标必须具体化。也就是说，制定的目标必须明白无误地告诉组织中的人员必须完成什么，完成多少，谁来完成和什么时间完成。只有如此，才能达到预期的效果。

二、目标管理

目标管理是通过参与式的目标设置、实施和评价等活动来管理组织的一种方法。“目标管理”的关键词在于“管理”，而不是“目标”。“目标”在此的作用仅仅是一种手段，一种达到有效管理的手段。那些过分强调（甚至是崇拜）目标的人，将精力放在要求各级管理人员编写自己的工作目标上，其结果只不过是一纸未经平衡和协调的目标清单，大家对这些目标的意义并不了解。这种做法，实际上只能妨碍而不是有助于管理。

成功地实行目标管理的人员，他们只把目标视为管理制度的一部分，尽管是很重要的一部分。“目标管理”中的管理制度和一般管理制度一样，是一个由多种要素组合起来的综合体。从过程的角度看，目标管理由制定目标、实施目标、评价成果和支付报酬等步骤组成，中间穿插着各种计划、组织、指挥、协调、激励、监督、控制等活动。只有将这些步骤、活动综合起来，形成一整套系统的制度，才能实现组织的目标。

三、目标管理的特点

与一般管理方法相比，目标管理主要有以下三个特点：

1. 面向成果的管理

德鲁克曾经指出，传统组织管理经常会出现三种错误倾向：（1）过分强调个人技术第一的做法，只考虑本人的专业所长，忽略总体目标；（2）过分重视上司个人所好，忽略工作的真正目的；（3）不同层次间目标不一致，沟通不畅，赏罚不一。他认为，要纠正这些错误，必须用目标来统一员工的意志和工作，让每个部门、每个员工都将注意力转向组织的长期目标，并为此做出自己的贡献。

2. 分权与自我控制的管理

目标管理基本上以麦克雷戈的“Y理论”作为人性论基础。它认为，人们应该也能够为组织做出自己的贡献，因此它赋予每个部门、每个管理人员独特的任务和职责。为完成任务、履行职责，它将传统组织中集中于上级的权力尽量分配给下级，让他们自己作出决定，自己采取行动，自己纠正偏差。与那些集权的、强调上级监督、控制的管理相比，它是一种分权与自我控制式的管理。

3. 参与式管理

有人认为目标管理就是由上级制定目标并指挥、监督下级去执行目标的过程，这实质上是对目标管理的误解。目标管理不仅像传统管理理论那样重视组织目标和管理目的；而且还将其视为一种激励下级、开发和培养下级能力的手段。

在诸如目标的制定、计划的实施、成果的评价、经验和教训的总结等方面，并不是由上级单方面决定，而是下级在充分自主的情况下，通过与上级沟通、协商来共同决定。因此，目标管理是一种民主参与式管理，它要求上级部门充分发挥下级的能动作用，积极参与到各项管理决策中来。

第二节 目标管理的引进

目标管理是在以利润为中心的工商企业中发展起来的。因此，公共部门在决定采用目标管理方法之前，必须检查这种管理制度对自身的适用性和价值；同时，还必须让管理者，尤其是高层管理者充分了解这些价值，加深他们的认识，激发他们的热情，这是成功地开展目标管理的前提和保证。

一、适用性的考虑

考虑目标管理是否适用于某个公共部门，首先要对该部门作全面的审视，检查它自身有哪些特征限制着目标管理的应用。例如，与私营组织相比，公共部门的目标通常是多元和模糊的，其管理手段、程序也受到较严格的法规限制。还有政府公务员的工资、福利、奖金等报酬制度是由国家的法律规定的，任何人都无权改变这种报酬制度，即使这样做可以激发下级的积极性。因此，公共部门在采用目标管理方法之前应当考虑以下问题，以明确这种方法在具体部门应用的适用性与特殊性：

- (1) 该部门有没有明确的任务？是否有充分的理由支持该任务的实现？
- (2) 上级部门是否将资源（资金、人员、设备等）委托给该部门？
- (3) 该部门是否对上级部门负有使这些资源保值或增值的责任？或上级部门是否赋予该部门一定的利润任务？
- (4) 是否具备履行和完成上述责任、任务的工作重点？
- (5) 能否实行计划管理？
- (6) 大家是否意识到必须对该部门实行更加有效的管理？
- (7) 能否确定关键人员的职责？
- (8) 能否将关键人员的努力协调成一个整体？
- (9) 能否建立必要的控制与反馈系统？
- (10) 关键人员的工作绩效能否测量？
- (11) 该部门有无建立奖惩制度的权力？
- (12) 该部门的管理人员之间的职责（计划、组织、指导等）是否相同或相似？

(13) 工作人员能否立刻接受经过提高的管理方法？

通常，如果对上述问题的回答以“是”居多，则该部门就比较适合采用目标管理；反之，则采用目标管理的可能性或意义不大。

二、高层管理者的认识与热情

开展目标管理，获取最高管理层的支持无疑是很重要的。正如本章第一节所述，目标管理以目标为基础，而这个目标的展开又是以最高管理层所确定的整个部门的目标为基础的。同时，目标管理意味着必须实行按成果为中心的人事考核制度。人事制度是公共部门内部管理制度的核心，要想从根本上改变它，没有最高管理者的深刻认识和推行决心是办不到的。因此，必须使高层管理者认识目标管理的意义和实行目标管理的必要性。

1. 强调目标管理是提高公共部门绩效的有效方式

虽然公共部门的很多人都关心组织绩效，但是在此方面受到压力最大的，同时也最关心工作绩效的应该是最高管理层。因此，让他们了解和认识目标管理是提高公共部门绩效的有效方法之一，将会激发他们采用目标管理的热情。

2. 强调目标管理能改进本单位管理中的弱点

无论哪个单位，都不可避免地存在着一些为高层管理者所头疼的问题。目标管理在解决这些问题方面有它的优势。突出目标管理在解决特定问题方面的优势，如有的管理者很关心如何在激励工作人员积极性的同时，加强对他们的监督。在这种情况下，目标管理就应当被视为一种新型的管理控制方法。有的管理者关心组织内信息沟通问题，而此时的目标管理则应被理解为改善组织内信息沟通的最好方式之一。

3. 强调目标管理是改善上下级关系的有效方式

对于管理活动中人的重要性，高层管理者是很清楚的。在管理活动中他们之所以采用某种管理方式和风范，在很大程度上是因为他（她）相信这是“管”人的最好方法。对管理者来说，如果他（她）能向高层管理者证明，目标管理是形成上下级良好关系的有效途径之一，就会产生一定的说服效果。

同时，还可以聘请专家，经常向高层管理者介绍新的管理思想以及目标管理的知识，并通过目标管理的成功案例，来提高高层管理者对目标管理的认识和推行目标管理的动力。

三、基层管理者的认识与动力

在引进目标管理时，最大的阻力既不是来自最高管理层，也不是来自一般工

作人员，而是基层管理者。由于现有的公共组织大都是按照科层制设计的，各个部门都只考虑自己的工作，很少考虑整个组织目标，以至于产生一种错误，将自己部门的目标当成了整个工作的最终目的。这种目标上的错位，使得部门很难从整个组织的目标出发来制定自己的目标。另外，引进目标管理后，管理层需要研究上级的目标，并予以具体化，提出自己的目标，然后要对下级公布这项目标，并以此为根据调整并确定下级的目标和进度，下放管理权限，检查下级目标完成进度。这时，管理层与下级的接触无疑比以前更加频繁了，工作量也加大了。对于习惯了旧有工作方式的管理者来说，这确实是一种挑战。当他们不理解目标管理的本质时，这种挑战便变成了实行目标管理的阻力。

因此，必须采取一系列教育和培训手段，激发基础管理者的动机与热情，深化他们对目标管理的认识，培养其制定目标、推进目标实现的能力。培训要点有：

1. 强调采用目标管理的目的

目标管理的直接目的是提高公共部门的工作绩效。此外，它还是充分发挥各层级人员（尤其是中下层人员）的主动性和创造性，建立良好的人际关系的主要手段。

2. 目标管理程序上的要点

实施目标管理的具体程序多种多样，不能一概而论。因而，在培训时，要让管理人员抓住要点，例如“目标不仅仅是定额标准”、“制定目标必须与下级协商”、“目标要与下级人员的能力相适应”、“尽可能放权”等等。

3. 强调信息交流的重要性

目标管理从本质上讲是一种全员管理，在管理过程中整个公共部门内的信息交流是十分必要的。在培训中要特别提醒管理人员注意到这一点，并传授一些信息交流、信息沟通方面的方法与技巧。

4. 管理和行为方式的转变

目标管理意味着管理和行为方式的重大转变。引进目标管理之前，要运用现代管理理论（尤其是行为主义的有关理论）和现代培训方法，对管理者和管理对象进行培训，促使其行为方式与目标管理的要求相一致。

第三节 目标的制定

一项完整的目标管理活动，大致可分为目标的制定、目标的实现和依工作成果进行奖惩等阶段。其中，制定适宜的目标是首要环节，也是公共部门实施目标管理时最感困难的环节。公共部门的目标通常是多元的、模糊的，且受到法律法