

# MPA

必修核心课程

# 管理方法

MANAGEMENT METHODS

《管理方法》编写组 编



---

系统介绍欧美MPA必修核心课程，准确阐述MPA必须  
牢固掌握的公共管理精髓要义

---

---

依据欧美最权威、最通行的知识，囊括最普遍、最适  
用的方法

---

中国国际广播出版社

D035

22

MPA 必修核心课程

# 管 理 方 法

《管理方法》编写组 编

中国国际广播出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

管理方法/《管理方法》编写组编. - 北京:中国国际广播出版社,2002.3

(MPA 必修核心课程)

ISBN 7-5078-1849-7

I. 管… II. 管… III. 行政管理-方法-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 011359 号

### 管理方法

|      |                                    |
|------|------------------------------------|
| 编 著  | 《管理方法》编写组                          |
| 责任编辑 | 徐新民                                |
| 版式设计 | 王学英                                |
| 封面设计 | 徐 昕                                |
| 出版发行 | 中国国际广播出版社(电话:68036519 传真:68033508) |
| 社 址  | 北京复兴门外大街2号(国家广电总局内) 邮编:100866      |
| 经 销  | 新华书店                               |
| 排 版  | 凯凯工作室                              |
| 印 刷  | 廊坊人民印刷厂                            |
| 装 订  | 廊坊人民印刷厂                            |
| 开 本  | 787×960 1/16                       |
| 字 数  | 458 千字                             |
| 印 张  | 31.25                              |
| 版 次  | 2002 年 3 月北京第 1 版                  |
| 印 次  | 2002 年 3 月北京第 1 次印刷                |
| 书 号  | ISBN 7-5078-1849-7/C·121           |
| 定 价  | 49.00 元                            |

国际广播版图书 版权所有 盗版必究

(如果发现图书质量问题,本社负责调换)

# 前 言

MPA 这一简洁而响亮的名称，以其不可抗拒的魅力和不可思议的魔力征服了全球主要发达国家，也强烈地吸引着中国的有识之士，特别是青年人的注意。

MPA (Master of Public Administration, 公共管理硕士)，是面向政府部门及非政府公共机构，包括政党团体、事业单位、社会中介组织等公共部门的高层次、应用型专门人才。

MPA 教育诞生于美国。在欧洲、北美一些发达国家中，MPA 已有了超过半个世纪的办学历史。美国目前开设 MPA 课程的院校有 220 多所，在读学员达 3 万多人。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。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。

MPA 意味着超群的能力、胆识、品德……代表着财富、地位、权力、荣誉……预示着希望、成功和辉煌……

MPA 创造的奇迹得益于其教育的科学性、规范性、灵活性和实用性。MPA 教育具有传统教育不可比拟的特色和优势。在教育观念、教育理论、教学内容和教学方法等诸多方面，都显现出其不同凡响的特点。这些特点不仅贯彻于 MPA 教育的整个过程之中，还体现在高质量的教材里面。因此，学习和阅读 MPA 权威教材，是了解和掌握 MPA 精髓要义的捷径；尤其是在我国 MPA 教育发展尚不能完全满足广大求学者要求的时候，这种求知的方式越发显得必要和实惠。

我们组织编写的这套“MPA 必修核心课程”，包括《公共政策》(PUBLIC POLICY)、《公共政策行为》(PUBLIC POLICY BEHAVIOR)、《公共财政学》(PUBLIC FINANCE)、《行政法治》(RULE OF LAW IN ADMINISTRATION)、《政府经济学》(GOVERNMENTAL ECONOMICS)、《管理方法》(MANAGEMENT METHODS)、《公共部门人力资源管理》(HUMAN RESOURCE MANAGEMENT OF PUBLIC SECTOR)、《公共部门机关管理》(PUBLIC ADMINISTRATIVE MANAGEMENT)、《MPA 必修核心课程学习大纲》。这些教材囊括了公共管理最普遍、最适用的知识。系统研读这些教材，就能够比较全面地了解和掌握 MPA 必修核心课程的知识。（另外我们还组织编写有“MBA/MPA 必修公共课程”）

成就事业需要人才，优秀的公共管理人才需要接受一流的教育。实践证明，MPA 教育是当今世界培养职业公务员最完美的教育。一切有志于在行政界谋求发展并最终赢得成功的人士，都应该不失时机地夯实自己的知识根基。自学 MPA 必修核心课程的基本内容，能让你茅塞顿开、恍然大悟，会使你获得一种全新的感觉、全新的视野、全新的理念、全新的境界、全新的体验。

MPA 必修核心课程编委会

---

# MPA

---

MANAGEMENT METHODS

---

# 目 录

## 第一篇 管理基础导论

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 第一章 为什么要管理 .....         | ( 3 )  |
| 第二章 管理的本质和内涵 .....       | ( 5 )  |
| 第一节 管理的定义 .....          | ( 5 )  |
| 一、管理的定义 .....            | ( 6 )  |
| 二、管理的特性 .....            | ( 7 )  |
| 第二节 管理的职能 .....          | ( 10 ) |
| 一、法约尔对管理职能的定义 .....      | ( 10 ) |
| 二、管理七职能论 .....           | ( 10 ) |
| 三、公共管理的一般职能 .....        | ( 11 ) |
| 四、公共管理的特殊职能 .....        | ( 14 ) |
| 第三节 管理的目标和手段 .....       | ( 15 ) |
| 一、管理的目标 .....            | ( 16 ) |
| 二、管理的基本手段 .....          | ( 17 ) |
| 第三章 管理环境 .....           | ( 19 ) |
| 第一节 环境的类型 .....          | ( 19 ) |
| 第二节 环境因素 .....           | ( 20 ) |
| 一、公共管理内部环境 .....         | ( 20 ) |
| 二、公共管理外部环境 .....         | ( 22 ) |
| 第三节 通过范式转换来适应环境的变化 ..... | ( 27 ) |
| 第四节 管理与环境 .....          | ( 27 ) |

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第四章 对管理理论和方法技术的需要 .....  | (29) |
| 第一节 提高效率 .....           | (29) |
| 第二节 方便培训 .....           | (30) |
| 第三节 改进研究 .....           | (30) |
| 第四节 实现社会目标 .....         | (31) |
| 第五章 随机制宜的管理 .....        | (32) |
| 第六章 管理工作需要系统方法 .....     | (35) |
| 第一节 系统是什么 .....          | (35) |
| 第二节 系统理论的基本概念 .....      | (36) |
| 第三节 社会系统是人为的系统 .....     | (37) |
| 第四节 管理与社会系统 .....        | (38) |
| 第五节 把管理看作是一个系统时的误解 ..... | (39) |
| 第六节 系统管理方法的价值 .....      | (40) |
| 第七章 管理的系统方法 .....        | (41) |
| 第一节 投入和要求 .....          | (41) |
| 第二节 管理的转换过程 .....        | (42) |
| 第三节 信息沟通系统 .....         | (43) |
| 第四节 输出 .....             | (43) |
| 第五节 外界的可变因素 .....        | (44) |
| 第六节 恢复系统的活力 .....        | (44) |
| 第八章 案 例 .....            | (45) |

## 第二篇 计 划

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 第九章 计划的性质和含义 .....                | (53) |
| 第一节 以决策为中心的计划概念 .....             | (53) |
| 一、计划和决策之间的相互关系 .....              | (53) |
| 二、决策的特点——风险性：在计划过程中的<br>预测上 ..... | (55) |
| 三、决策的特点——复杂性：在计划过程中模型的            |      |

|                                             |      |
|---------------------------------------------|------|
| 建立上 .....                                   | (57) |
| 四、决策的特点——集体性：在计划过程中<br>对争执的处理和统一性的构成上 ..... | (59) |
| 第二节 计划的动因 .....                             | (60) |
| 第三节 计划的种类 .....                             | (61) |
| 一、宗旨 .....                                  | (62) |
| 二、目标 .....                                  | (63) |
| 三、原则 .....                                  | (63) |
| 四、战略 .....                                  | (65) |
| 五、政策 .....                                  | (66) |
| 六、规则 .....                                  | (67) |
| 七、程序 .....                                  | (68) |
| 八、规划 .....                                  | (68) |
| 九、预算 .....                                  | (69) |
| 第四节 计划的重要性 .....                            | (70) |
| 一、防止不肯定性和情况变化 .....                         | (70) |
| 二、把注意力集中于目标 .....                           | (71) |
| 三、达到运作上的经济合理 .....                          | (71) |
| 四、利于控制 .....                                | (71) |
| 第五节 计划作为管理手段 .....                          | (72) |
| 一、计划过程的局部任务和阶段性 .....                       | (72) |
| 二、制定计划和信息 .....                             | (75) |
| 三、计划制定的基本假设 .....                           | (77) |
| 第六节 案例 .....                                | (79) |
| 第十章 计划的协调 .....                             | (85) |
| 第一节 各个不同部门计划的协调 .....                       | (85) |
| 一、对瓶颈和协同的考虑 .....                           | (85) |
| 二、渐进计划和联立计划 .....                           | (86) |
| 第二节 各个不同时期计划的协调 .....                       | (87) |
| 一、对形势的适应能力 .....                            | (87) |
| 二、适应节奏与滚动计划 .....                           | (89) |
| 三、固定计划和弹性计划 .....                           | (90) |

---

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第三节 各个不同层次计划的协调 .....      | (94)  |
| 一、自上而下计划 .....             | (94)  |
| 二、自下而上计划 .....             | (95)  |
| 三、交叉计划 .....               | (96)  |
| 第十一章 建立共同愿景 .....          | (97)  |
| 第一节 什么是组织的共同愿景 .....       | (97)  |
| 第二节 建立共同愿景 .....           | (99)  |
| 一、建立共同愿景的关键要素 .....        | (100) |
| 二、建立共同愿景的基础和步骤 .....       | (103) |
| 三、建立共同愿景的方式和途径 .....       | (105) |
| 第十二章 目标管理 .....            | (110) |
| 第一节 目标管理的基本内容与基本原理 .....   | (110) |
| 一、目标管理的基本概念 .....          | (110) |
| 二、目标管理的基本内容与特点 .....       | (113) |
| 三、目标管理的基本理论 .....          | (115) |
| 四、目标管理的基本原理与方法 .....       | (119) |
| 第二节 目标的制定管理与成果评价 .....     | (120) |
| 一、目标的制定 .....              | (120) |
| 二、实现目标过程中的管理 .....         | (124) |
| 三、目标成果的评价 .....            | (126) |
| 第三节 目标管理的好处 .....          | (129) |
| 一、更好地进行管理 .....            | (129) |
| 二、明确组织机构 .....             | (130) |
| 三、诱发人们承担责任 .....           | (130) |
| 四、有助于开展有效的控制工作 .....       | (130) |
| 第四节 目标管理的弱点 .....          | (131) |
| 一、没有讲清它的基本原理 .....         | (131) |
| 二、没有把指导方针告诉拟定目标的各级领导 ..... | (131) |
| 三、目标不易确定 .....             | (132) |
| 四、目标趋向于短期 .....            | (132) |
| 五、不灵活的危险 .....             | (132) |
| 六、没有形成一个目标网络 .....         | (133) |

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| 七、确定随意武断的目标·····        | (133)        |
| 八、没有坚持可考核性·····         | (133)        |
| 九、过分强调数量目标·····         | (134)        |
| 十、运用不合适的标准·····         | (134)        |
| 第五节 目标管理的经验·····        | (135)        |
| 第六节 案例·····             | (135)        |
| <b>第十三章 确定前提条件·····</b> | <b>(142)</b> |
| 第一节 提出前提条件：计划的环境·····   | (143)        |
| 第二节 前提条件的种类·····        | (144)        |
| 一、外部的和内部的前提条件·····      | (144)        |
| 二、定量的和定性的前提条件·····      | (144)        |
| 三、可控性的程度·····           | (145)        |
| 第三节 环境预测：确定前提条件的关键····· | (145)        |
| 一、预测的涵义·····            | (146)        |
| 二、预测的种类·····            | (147)        |
| 三、预测工作的意义·····          | (148)        |
| 四、预测与决策的关系·····         | (149)        |
| 五、预测工作的基本原理·····        | (150)        |
| 六、预测方法·····             | (151)        |
| 第四节 有效地确定前提条件·····      | (156)        |
| 一、选定前提条件·····           | (156)        |
| 二、为应变计划提供可选择的前提条件·····  | (156)        |
| 三、保证前提条件的协调一致·····      | (156)        |
| 四、把前提条件的信息传达给有关人员·····  | (157)        |
| 第五节 预测的步骤：如何确定前提条件····· | (158)        |
| 一、明确预测目标·····           | (158)        |
| 二、搜集资料·····             | (158)        |
| 三、分析判断，进行预测处理·····      | (158)        |
| 四、作出预测·····             | (159)        |
| <b>第十四章 决 策·····</b>    | <b>(160)</b> |
| 第一节 决策是计划工作的关键步骤·····   | (160)        |
| 一、合理性与决策·····           | (161)        |

---

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 二、在管理工作中很难达到完全合理····· | (161) |
| 三、决策过程总概述·····        | (162) |
| 第二节 拟定抉择方案·····       | (163) |
| 第三节 限定因素原理·····       | (164) |
| 第四节 评价的基本过程·····      | (165) |
| 一、定量和定性因素·····        | (165) |
| 二、评价抉择方案：可行性分析·····   | (166) |
| 三、评价抉择方案：费用效果分析·····  | (166) |
| 四、动态条件下的计划工作·····     | (168) |
| 第五节 选取抉择方案的依据·····    | (169) |
| 一、经验·····             | (169) |
| 二、实验·····             | (170) |
| 三、研究和分析·····          | (170) |
| 第六节 运筹学和计划工作·····     | (171) |
| 一、概念·····             | (171) |
| 二、本质特点·····           | (172) |
| 三、程序·····             | (174) |
| 四、运筹学和模拟·····         | (177) |
| 五、专门方法·····           | (177) |
| 六、其他方法·····           | (179) |
| 七、局限性·····            | (179) |
| 第七节 不确定情况下决策的新方法····· | (180) |
| 一、风险分析·····           | (181) |
| 二、决策树·····            | (182) |
| 三、优选理论·····           | (183) |
| 四、渐进决策·····           | (184) |
| 第八节 评定决策的重要性·····     | (186) |
| 一、决策重要性的评价·····       | (186) |
| 二、决策的原则·····          | (187) |
| 第九节 决策工作中的政治·····     | (188) |
| 第十节 系统方法和决策·····      | (189) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第十五章 战略和政策                   | (191) |
| 第一节 战略和政策的来源                 | (192) |
| 一、上级制定的                      | (192) |
| 二、下级请示的                      | (192) |
| 三、暗示的                        | (193) |
| 四、来自外界的                      | (194) |
| 第二节 战略和政策的特别重要性              | (194) |
| 一、战略和政策为各种计划提供了框架            | (195) |
| 二、需要有执行计划：战术                 | (195) |
| 三、战略和政策影响管理工作的各个方面           | (195) |
| 四、战略和政策影响组织的运行               | (195) |
| 第三节 战略和政策的基本类型               | (196) |
| 一、重要的战略和政策                   | (196) |
| 二、派生的或辅助的战略和政策               | (197) |
| 三、次要的战略和政策                   | (197) |
| 四、混合的战略和政策                   | (197) |
| 五、随机制宜的战略                    | (197) |
| 六、战略和政策的其他分类                 | (198) |
| 七、战略和政策在实践中是不同的              | (198) |
| 第四节 拟定有效战略的几点要求              | (199) |
| 一、组织的自我评价                    | (199) |
| 二、估价未来的环境                    | (199) |
| 三、确保计划工作的组织结构                | (199) |
| 四、确保战略的一致性                   | (200) |
| 五、需要有应变战略                    | (200) |
| 六、识别组织的优势和劣势                 | (200) |
| 第五节 有效地实施战略                  | (201) |
| 一、把战略传达给所有从事决策工作的主管人员        | (201) |
| 二、必须拟定计划工作的前提条件并传达下去         | (202) |
| 三、确保行动计划反映重大目标和战略并对其<br>作出贡献 | (202) |
| 四、要定期检查战略                    | (202) |

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 五、要考虑拟定应变战略和计划 .....              | (203)        |
| 六、使组织结构符合计划工作的要求 .....            | (203)        |
| 七、不断地指导计划和战略的实施 .....             | (204)        |
| 八、创造一种推动计划工作的组织气氛 .....           | (204)        |
| <b>第十六章 使计划工作富有成效 .....</b>       | <b>(205)</b> |
| <b>第一节 为什么人们在计划工作中会发生失误 .....</b> | <b>(205)</b> |
| 一、对计划工作的拖延推迟 .....                | (205)        |
| 二、混淆了计划研究工作和计划工作本身 .....          | (206)        |
| 三、不能拟定和实施妥善的战略 .....              | (206)        |
| 四、缺乏有意义的目标 .....                  | (206)        |
| 五、低估计划工作前提条件的重要性的倾向 .....         | (206)        |
| 六、看不清有多少种计划 .....                 | (206)        |
| 七、看不到计划工作是一个理性的过程 .....           | (207)        |
| 八、过分依赖经验 .....                    | (207)        |
| 九、不能运用限定因素的原则 .....               | (207)        |
| 十、缺少最高主管人员的支持 .....               | (207)        |
| 十一、缺乏明确的授权 .....                  | (207)        |
| 十二、缺少足够的控制技术和信息资料 .....           | (208)        |
| 十三、抵制变革 .....                     | (208)        |
| <b>第二节 计划工作的限制条件 .....</b>        | <b>(208)</b> |
| 一、难以精确地拟定前提条件 .....               | (209)        |
| 二、急剧变革的问题 .....                   | (210)        |
| 三、内部环境的难变性 .....                  | (210)        |
| 四、外界强加的难变性 .....                  | (211)        |
| 五、时间和费用 .....                     | (211)        |
| <b>第三节 建立适宜计划工作的气氛 .....</b>      | <b>(212)</b> |
| 一、计划工作不能无拘无束 .....                | (212)        |
| 二、计划工作应该从最高主管部门开始 .....           | (212)        |
| 三、必须把计划工作组织起来 .....               | (213)        |
| 四、计划工作必须清晰明确 .....                | (214)        |
| 五、目标、前提条件、战略和政策之间必须得到<br>沟通 ..... | (214)        |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 六、职工参与计划工作的重要性 .....   | (215) |
| 七、长期计划必须与短期计划相结合 ..... | (216) |
| 八、计划工作必须了解和接受变革 .....  | (216) |
| 第四节 创造性 .....          | (217) |
| 一、什么是创造性 .....         | (217) |
| 二、创造性的需求 .....         | (217) |
| 三、提高创造力的方法 .....       | (218) |
| 四、创造性的主管人员 .....       | (219) |
| 第十七章 计划的主要原则小结 .....   | (220) |
| 一、计划工作的目的和性质 .....     | (220) |
| 二、计划结构 .....           | (220) |
| 三、计划制定的过程 .....        | (221) |
| 第十八章 案 例 .....         | (223) |

## 第三篇 控 制

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第十九章 控制系统与控制过程 .....    | (251) |
| 第一节 控制与控制的重要性 .....     | (252) |
| 一、什么是控制 .....           | (252) |
| 二、控制工作的重要性 .....        | (253) |
| 第二节 控制系统的两个基本前提条件 ..... | (254) |
| 一、控制要有计划 .....          | (255) |
| 二、控制要有组织机构 .....        | (255) |
| 第三节 控制的基本过程 .....       | (256) |
| 一、建立标准 .....            | (256) |
| 二、评定成绩 .....            | (257) |
| 三、纠正偏差 .....            | (257) |
| 第四节 控制论意义上的控制工作 .....   | (258) |
| 第五节 反馈控制 .....          | (259) |
| 一、反馈控制的定义和原理 .....      | (260) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 二、反馈控制的应用 .....                    | (260) |
| 三、反馈控制系统的基本要素 .....                | (260) |
| 四、反馈控制存在的缺陷 .....                  | (261) |
| 第六节 实时信息与实时控制 .....                | (261) |
| 第七节 前馈控制 .....                     | (263) |
| 一、需要有面向未来的控制 .....                 | (263) |
| 二、未来导向的控制方法 .....                  | (264) |
| 三、工艺管理的前馈控制 .....                  | (264) |
| 四、人体的前馈控制 .....                    | (264) |
| 五、前馈系统与反馈系统 .....                  | (265) |
| 六、前馈控制的必要条件 .....                  | (266) |
| 第八节 进行有效控制的必要条件 .....              | (266) |
| 一、控制应当与具体的计划和职位相适应 .....           | (267) |
| 二、控制系统应按每一个管理者的情况和他的<br>个性制定 ..... | (267) |
| 三、控制应强调关键的例外情况 .....               | (268) |
| 四、控制应当是客观的 .....                   | (269) |
| 五、控制应当是灵活的 .....                   | (269) |
| 六、控制系统应当适应组织环境 .....               | (270) |
| 七、控制应当是经济的 .....                   | (270) |
| 八、控制应能提出纠正措施 .....                 | (270) |
| 第九节 关键的控制点和标准 .....                | (271) |
| 一、实物标准 .....                       | (272) |
| 二、费用标准 .....                       | (272) |
| 三、效益标准 .....                       | (272) |
| 四、计划标准 .....                       | (272) |
| 五、无形标准 .....                       | (273) |
| 六、可考核的目标标准 .....                   | (273) |
| 第二十章 控制技术 .....                    | (274) |
| 第一节 模型的构成 .....                    | (274) |
| 一、模型的建立 .....                      | (274) |
| 二、模型的控制 .....                      | (277) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 三、模型的可应用性 .....               | (279) |
| 第二节 信息处理的方法 .....             | (281) |
| 一、分析方法 .....                  | (281) |
| 二、预测方法 .....                  | (286) |
| 三、意念寻找方法 .....                | (290) |
| 四、评价方法 .....                  | (292) |
| 五、估计或计量方法 .....               | (294) |
| 第三节 信息处理的手段 .....             | (296) |
| 一、可运用的手段 .....                | (296) |
| 二、在电子计算机辅助下的控制 .....          | (297) |
| 第四节 政策意愿形成的技术 .....           | (298) |
| 一、争执的处理 .....                 | (298) |
| 二、促进统一性意愿的形成 .....            | (299) |
| 三、进行深刻变革（深刻转变）的对策 .....       | (300) |
| 第五节 预算控制 .....                | (302) |
| 一、预算控制的概念 .....               | (302) |
| 二、预算控制的类型 .....               | (302) |
| 三、预算控制的重要意义 .....             | (303) |
| 四、预算控制的方法 .....               | (304) |
| 第二十一章 控制的组织 .....             | (307) |
| 第一节 控制任务的分配 .....             | (307) |
| 一、控制的任务及任务的承担者 .....          | (307) |
| 二、控制的组织单位 .....               | (309) |
| 三、计划理论作为在组织上设置一个控制系统的基础 ..... | (312) |
| 四、在组织上设置一个控制系统的基本原则 .....     | (313) |
| 第二节 控制的结构组织 .....             | (315) |
| 一、中央计划部门的设想 .....             | (315) |
| 二、控制组织的设想 .....               | (316) |
| 三、项目组织的设想 .....               | (317) |
| 第三节 控制的过程组织 .....             | (319) |
| 一、在控制过程中对工作的确定 .....          | (319) |