

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第九章 行政方法

- 第一节 行政方法概述
- 第二节 行政基本方法
- 第三节 行政程序
- 第四节 行政计划
- 第五节 行政技术



第一节 行政方法概述

- “工欲善其事，必先利其器”，人们要处理行政事务，解决行政问题，开展行政工作，就须臾离不开一定的行政方法。全面、准确、系统、深刻地掌握了行政方法，也就掌握了打开行政管理这个“黑箱”的钥匙，进而登堂入室，把握实际行政，达成事半功倍的效果。从某种意义上讲，行政方法就像“尼斯湖怪兽”(The Monster in Loch Nessie)一样，我们知道它肯定不是什么，但却不知道它到底是什么。



一、行政方法的内涵

- 行政方法，也叫行政管理方法，是指国家行政机关和国家公务员在行政管理过程中为履行行政职能、开展行政工作、完成行政任务、实现行政绩效，而采用的各种管理手段、措施、办法、工具、技术、路径的总和。



二、行政方法的价值和功用

- 1、履行行政职能、完成行政任务、实现行政目标、取得行政绩效所必经的桥梁和途径。
- 2、贯彻执行国家法权主体确定的国家主导意识形态和各项路线、方针、政策的重要手段。
- 3、行政组织高效率、高质量地开展行政工作的关键。
- 4、发展社会主义市场经济、加强国家宏观调控和监督管理的必要条件。
- 5、各行政单位调动各方面积极性，实现微观管理目标的重要途径。
- 6、我国当前克服行政管理中现存各种官僚主义、效率低下弊端，实施全面改革的迫切需要。



三、从传统行政方法走向现代行政方法

- 传统行政方法，是指在威尔逊-韦伯范式影响下形成的遵循层级节制、程序至上、计划主义、专业主义、相对封闭、政治与行政二分法等原则的行政方法。
- 现代行政方法，是指以现代技术工程学、运筹学、系统论、信息论、控制论、企业管理学、经济学、计算机科学等现代科学为基础而形成的行政方法。



中国行政环境下的传统行政方法

- 1、“开诸葛亮会”的方法；
- 2、“解剖麻雀”的方法；
- 3、“走马观花与下马嗅花”的方法；
- 4、“透过现象看本质”的方法；
- 5、“蹲点种试验田”的方法；
- 6、“抓主要矛盾”的方法；
- 7、“弹钢琴”的方法；
- 8、“抓两头带中间”的方法；
- 9、“树标兵，评先进”的方法；
- 10、“谈心、交心”的方法。



现代行政方法的特点

- 1、技术性：现代行政方法包含的技术含量越来越多，不仅包括现代社会科学的技术和方法，而且包括大量的现代自然科学技术。
- 2、系统性：现代行政方法是由许多相互关联配套的方法构成的技术方法，各项技术方法之间互为补充、互为条件，具有明显的互动制约关系。
- 3、量化性：运用数学和电子计算机，以定性、定量相结合的方式分析行政方法。
- 4、主导性。现代行政方法与现代心理学、社会学、行为科学等交相融合策动，极为重视调节人际关系和充分发挥人的主导性作用。



第二节 行政基本方法

- 一、强制性行政方法
- 强制性行政方法是指以事为中心的事务至上的行政方法，按照这种方法，人处于从属的地位，其作用的结果是人们不得不服从于行政目标并为之努力工作。
- （一）行政指令方法
- 指令方法是行政主体依靠行政组织的权威，运用命令、指示、规定、条例及规章制度等措施，按照行政组织的系统和层次进行行政管理活动的方法。行政指令方法具有权威性、强制性、层次性和具体性等特点。



一、强制性行政方法

- （二）法律方法
- 法律方法是通过各种法律、法规、司法解释、法令等来进行行政管理的方法。
- 法律方法除了具有与行政指令方法相类似的权威性与强制性外，还具有稳定性、规范性的特征。
- （三）经济方法
- 经济方法是根据客观经济规律和物质利益原则，利用各种经济杠杆调节各种不同利益主体之间的关系，以取得较高的经济效益与社会效益的行政方法，其主要内容包括价格、工资、信贷、税收、利息、利润、资金、罚款以及经济合同、经济责任制等。其具有间接性、关联性和有偿性等特点。



二、诱导性行政方法

- 诱导性行政方法是一种以人为中心的人本主义管理方法，它通过有效利用非强制手段，使行政人员和公众自动、自觉、自愿地去从事政府所鼓励的工作、行为和活动。
- （一）思想政治教育方法
- 思想政治教育方法是通过人们对人们进行确定的、有目的的、系统的感化与劝导，使受教育者在身心上养成教育者所希望思想和品质的行政方法。思想政治教育的途径主要包括：情理交融法、普遍自我教育法、个别现象教育法、以身作则教育法和刚柔相济法等。

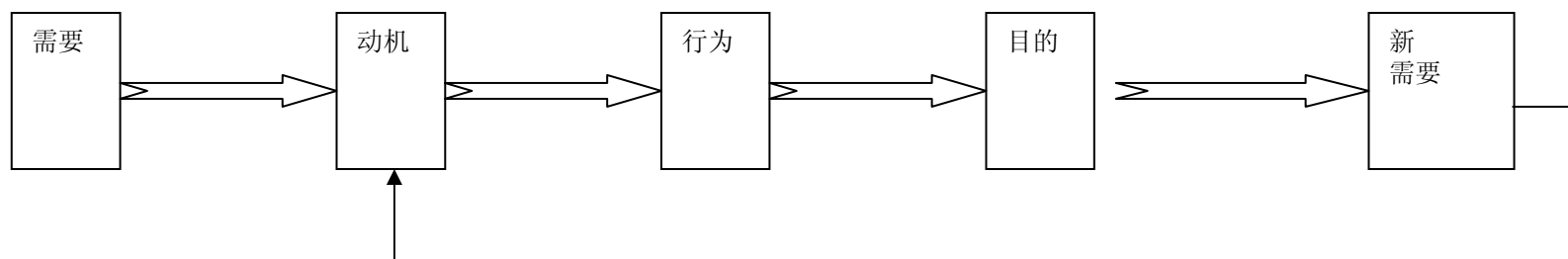


二、诱导性行政方法

- （二）行为激励方法
- 行为激励方法作为行为科学方法之一种，是通过有计划地设置一定的条件和情境，激发人们的行为动机，使之产生某种特定的行为反应。思想政治教育方法偏重于人的思想，行为激励方法则偏重于人的行为。
- 主要激励方式：目标激励、奖励激励、竞争激励和反激励

行为激励循环

■ 行为激励循环





三、参与管理方法

- 参与管理方法是通过由下级行政主体或行政客体参加管理和决策来提高人们的积极性和管理效率的一种行政方法，可以激励人们更好地为完成行政目标而努力。
- 这种方法与我们长期提倡的“从群众中来，到群众中去”的群众路线的工作方法有相似之处。



行政机关参与管理的主要实施途径包括：

- 团体决策：行政方针的决定，重要问题的解决，都由组织成员本着民主参与的原则，以团体决策之途径来制定或者抉择。这样可以博采众长，以保证决策方向的正确性。
- 咨询制度：行政领导在对一项政策或事务做出决定之前，主动征询下属工作人员或有关方面人士的意见和反应，从而使各项工作更加完善。



行政机关参与管理的主要实施途径包括：

- 建议制度：行政领导允许并鼓励工作人员对机关公务推行和问题解决中应该发展或改革的事情，自由提供意见，以便作决定时来参考。通过建议制度可以广开言路，不断改进各方面的工作。
- 来信来访制度：通过专人负责或设立专门机构，来听取人民群众对于政府行政工作的批评建议，及时发现工作漏洞，以保证行政目标的顺利实现。
- 其他途径：如行政授权也是让下级参与管理的某种形式等等。



四、行政责任方法

- 行政责任方法用行政体制中职权划分的机制将组织中的目标与人事中的职位有机地结合起来，从而使行政工作中的职、权、责、利诸要素一致起来。
- 行政责任方法的本质内容是权力与责任的关系。
- 行政责任制包括机关责任制与岗位责任制：
- 机关责任制的实质是要有效合理地解决各级政府机关上下左右之间的工作关系；
- 岗位责任制则着重揭示行政机关中各个工作岗位自身的特殊要求，以有效解决各岗位之间的工作关系。



第三节 行政程序

- 现代行政管理是以科学化、法制化、高效化为主要特征的，因而必须克服行政工作中的混乱、失序、无序状态，代之以有目的、有计划、有步骤的有序状态，亦即通过制定、完善和优化行政程序来实现行政工作的程序化、规范化。
- 一、行政程序的涵义
- 行政程序是依照时间先后顺序，将每项行政管理活动的整个进程划分为若干例行性的次序、步骤与环节，以协调和促进完成某项行政工作的行政方法。
- 行政程序具有合理性、有序性、例行性、稳定性、适应性和系统性等特点。



二、行政工作程序化

- （一）行政工作程序化的内容
- 行政工作程序化的内容主要包括：掌握和运用资料、编制行政程序、行政程序分析、行政程序操作、行政程序检查等。掌握和运用资料是一项行政工作包括行政程序的起点。
- 行政工作程序化的关键是编制、设计行政程序。
- 行政程序操作是实现行政工作程序化的主要内容。
- 在操作过程完成后还要对行政程序进行检查，从而既考核操作情况以奖功惩过，又检查程序是否有利于准确有效地达成行政目标。



（二）行政工作程序化的意义和作用

- 1、行政工作程序化有助于行政管理的科学化。
- 2、行政工作程序化是行政管理制度化的重要组成部分。
- 3、行政工作程序化是行政管理高效化的保证。
- 4、行政工作程序化程度的高低，也是考察一个行政机构工作好坏的标志。



三、目标替代：行政程序的极端化

- “目标替代”是组织社会学的概念，指组织运行过程中既定目标被另外的目标所置换。
- 在实际的行政管理当中，如果过分地强调行政程序，就是把行政工作的程序和方法置于行政管理的目标之上，导致本末倒置、极度僵化的办事作风，结果不仅不能提高行政效率，反倒贻误行政计划的实现，拖延甚至阻碍了行政任务的完成。



四、行政程序的简化

- 行政程序的简化从工业管理工作中的工作简化发展而来。工作简化是通过程序的变更或工作方法的改进，以较简捷的流程取得较高的工作效率。行政学界在工作简化法的基础上，发展起行政程序简化的理论。



四、行政程序的简化

- 行政程序的简化绝非单纯的量的减少，而且包括质的提高。它包括如下步骤：
 - 1、选定准备进行研究工作，对象选定后，要一一进行研究，以便掌握情况，发现问题。
 - 2、以直接观察的方法，收集记录选定研究工作的全部事实。
 - 3、认真分析记录的事实。（六追问法：何事、为何、何地、何时、何人、何法。）



四、行政程序的简化

- 4、全盘考虑现行的工作情况，在研讨的基础上加以改进完善，以寻求最佳工作程序。
- 5、衡量所确定各步骤的工作量，并认真计算所需标准时间，以便确定工作进度。
- 6、在已确定标准步骤及标准时间的基础上，建立新的程序与新的工作方法。
- 7、对新的程序进行科学操作，并以适当的控制手段来维持新方法的实施。



第四节 行政计划

- 现代政府的行政措施大都关系到国计民生，影响深远。因此，现代政府的所有行政行为都和计划行为分不开。国家行政管理的发展以及现代科技、国防等领域重大工程项目建设的开展，无一不需要运用严格科学的计划来管理，因而，行政计划研究成为了解现代政府运行过程的一个重要环节。
- 一、行政计划的概念
- 行政计划是国家行政机关依据法律或其他有关规定，为了实现一定的社会目标或为实现这些社会目标准备条件，所制定的行动方案，这种方案一经制定，便具有法律效力，成为某个特定领域的政府活动的根据和准则。



一个完整的行政计划一般由以下因素构成：

- 1、计划目标
- 2、计划主体
- 3、地理区域
- 4、详细进度
- 5、达成计划的手段
- 6、计划期限
- 7、权力分布
- 8、成本和收益



二、行政计划的编制过程

- 1、确定目标
- 2、调查研究
- 3、资料分析
- 4、计划方案的拟订和评价
- 5、方案的选择
- 6、计划执行过程的反馈和计划的修正



三、行政计划编制的技术方法

- 为了编制科学的、有效的行政计划，除了必须具有明确的目标、科学的指导原则和编制的程序以外，运用各种先进的科学方法，也是关键的因素。
- （一）综合平衡法
- 它是国民经济与社会发展计划编制的基本方法，指从国民经济总体上反映和处理社会人力、物力、财力资源与社会生产的各部门之间、各环节(生产、分配、交换、消费)之间的相互关系。
- （二）规划-计划-预算系统
- 简称PPBS（Planning Programming Budgeting System）系统。从行政管理学角度看，PPBS系统是一种通过确定政府开支目标、寻找可供替代的开支方案、最后确定最佳资金用途的政府预算组织形式。



三、行政计划编制的技术方法

- 政府部门使用PPBS进行开支预算时，一般要经过以下三个步骤：
 - 1、确定目标。
 - 2、寻求多种替用方案。
 - 3、比较成本收益。
- （三）计划评审法
- 简称PERT（Program Evaluation & Review Techniques）技术，主要是利用概率统计方法分析行政现象，研究如何制定完整切实的计划，如何结合实际工作条件制定计划的每一个作业的起止时间，如何在工作进行当中追踪反馈，使整个工作在尽可能短的时间内完成，适用于大型工程和复杂行政计划的设计安排。



应用PERT技术的基本步骤包括：

- 1、绘制网络图。
- 2、时间估计。
- 3、管理图表。
- 4、追查进度。
- 5、资源调配。
- 6、人力运用。

(四) 关键路径法

- 关键路径法是网络规划技术中的一种方法，目的在于以最小成本求取最佳工期。

- $$P_{(T < D)} = \Phi_0 \left[\frac{D - T}{\sigma_T} \right] \quad (\text{标准正态分布函数})$$

计算完工期标准差公式

$$\sigma_T = \sqrt{\sigma_D^2 + \sigma_F^2 + \sigma_G^2 + \sigma_I^2 + \sigma_J^2 + \sigma_K^2 + \sigma_L^2} = 6.35$$

$$\text{若 } D=100, P_{(T < D)} = \Phi_0 \left[\frac{100 - 90}{6.35} \right] = \Phi_{0(0.314)} = 94.18\%$$

资料来源：陈兵：《五步求解PERT图》，《中国计算机用户》，2004年第29期。



第五节 行政技术

- 行政技术作为一种特殊的行政方法，极为侧重和偏重于将现代技术应用于行政管理的实践。行政技术主要是指行政方法当中运用自然科学与工程科学方面的技术，并逐步实现量化的那部分内容。
- 根据我国有关部门的推荐，至少共有18种技术方法可供选择，它们是：(1)系统工程；(2)价值工程；(3)投入产出技术；(4)网络技术；(5)预测技术；(6)决策技术；(7)控制技术；(9)ABC管理法；(9)线性规划法；(10)滚动计划法；(11)目标管理法；(12)可行性研究；(13)盈亏平衡法；(14)全面质量管理法；(15)正交设计法；(16)看板管理法；(17)群组技术；(18)计算机技术。本章概要介绍以下行政技术包括系统工程、电脑信息技术、PDCA循环技术、ABC重点管理技术、目标管理、平衡计分卡。



一、系统工程

- （一）系统的概念和由来
- 系统的概念：

行政管理系统工程是从系统论的观点出发，运用现代自然科学和社会科学中的有关思想理论，对整个行政管理系统的构成要素、组织结构、信息交换和反馈控制等功能，进行综合分析、设计、试验、实施，以最大限度地发挥人、财、物的作用，以实现行政管理系统的整体优化。系统工程具有整体性、综合性、最优化和可行性的特点。



（一）系统工程的概念和由来

- 系统工程的由来：

系统工程是社会化大生产发展到一定水平而要求管理现代化的产物，信息时代的到来和各学科间的相互渗透又使得它逐步发展和完善起来。

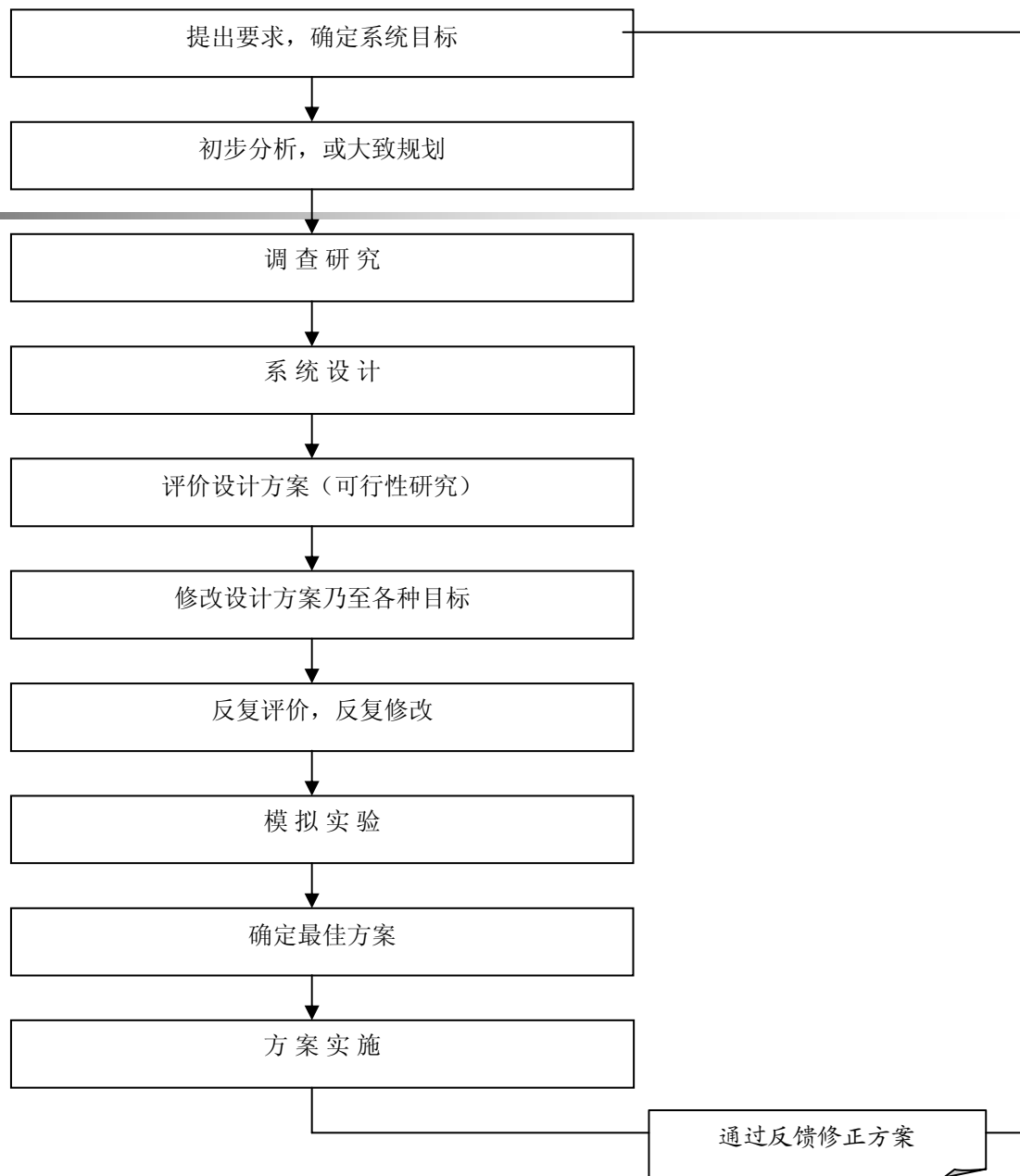


(二) 系统工程的建立

- 1、最优化理论和方法。
- 2、系统分析。
- 3、数控技术。

系统工程

■ 系统工程 程序图





二、电子政务

- 电子政务（Electrical Government），是政府综合利用信息和通信技术，有效地实现行政管理、公共服务及内部管理的各种行政技术的总称。
- 电子政务对现代政府的行政技术的影响：
 - 1、极大地改善了现有行政方法的信息基础和信息通讯手段。
 - 2、创立全新的行政方法和行政措施。
- 电子政务的发展阶段：
 - 1、政府上网阶段。
 - 2、政府整合阶段。
 - 3、虚拟政府阶段。



三、PDCA循环技术

- PDCA循环技术又叫“戴明循环”技术，是对制定和实现计划的循环过程进行控制的技术，属于全面质量管理的基本方法。
- P、D、C、A分别是英语Plan（计划）、Do（实施）、Check（检查）、Action（处置）的缩写。



PDCA循环

阶段	步骤	具体技术手段和方法
P	1找出存在的问题，选定课题	排列图、直方图、控制图等
	2分析产生问题的原因	因果图等
	3找出影响大的原因	排列图、相关图等
	4研究措施，制定计划	制订对策表
	5执行措施计划	严格按计划执行、落实措施
D	6调查效果	排列图、直方图、控制图等
C	7巩固措施	标准化、制定作业标准、检查标准规则等
A	8提出尚未解决的问题	反映到下一个计划，再从步骤1开始



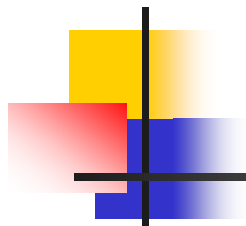
四、ABC管理法

- ABC管理法又叫“ABC重点管理法”、“分类管理法”或“帕累托分析法”，是运用数理统计方法，对种类繁多、错综复杂的事务或问题进行分析排队，并根据一定的数量标准划分类别，以抓住事物主要矛盾的一种定量的科学管理技术。



五、平衡计分卡

- 平衡计分卡，就是根据组织的战略要求而精心设计的指标体系，它作为一种绩效管理工具，将组织的战略目标逐层分解转化为各种具体的相互平衡的绩效考核指标体系，并对这些指标的实现状况进行不同时间段的考核，从而为组织的战略目标的完成建立起可靠的执行基础。
- 平衡计分卡从4个面向与传统的以财务指标为主的业绩评价系统相区别：财务面向、顾客面向、内部业务面向和创新与学习角度。



谢谢!