

第一章 行政决策概论

国内外学术界对决策的研究，观点纷呈，派别林立，难得统一，对于行政决策所作的专门研究就更少。本书所作的分析和描述，是本着思维具体性的要求和里格斯行政生态学观点，对行政决策活动进行的一次尝试性研究。

第一节 决策与行政决策

一、决策活动与决策概念

1. 决策及其基本特征

决策活动古已有之。“决策”作为古典概念在我国最早见于秦汉，作为现代管理术语源于美国“Decision-making”（意指“作出决定”）至今尚无公认的确切定义。我们认为，所谓决策是指个人或群体，针对特定问题并为达到某种目标，从若干种可供选择的、有关未来事件设想中所作出的一种抉择或决定。

比如，“文化大革命”之后，全国、全党的工作重点应该是什么？一种可能是以阶级斗争为纲，继续搞政治运动；另一种可能是以经济建设为中心，全力抓经济建设。经过认真的研究和讨论，于1978年召开的党的十一届三中全会英明果断地作出决定：全党要立即把工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上来。

又如，某贫困乡在收到了有关部门拨发的专项扶贫款之后，在该项款额实际如何使用的问题上发生了争执：一种意见认为，扶贫款是党、国家和全国人民为帮助贫困乡尽早脱贫致富给予的

特别支持，必须专款专用，不宜挪作他用；一种意见认为，贫困乡的脱贫致富远非一日之功，更非一两笔扶贫款便能解决的，可以考虑先用来购买两部小车，加强本乡与各方的联系，这是一种看似不是用于脱贫致富，实为间接服务于脱贫致富的合理决定。经乡党委反复研究最后决定：坚持专款专用。

上面两个决定内容各异，但同为决策。如果抛弃各种具体决策在内容上的差异，循着上面两个例子进一步分析，便发现凡决策皆有如下共同基本特征：

(1) 针对性，即决策活动都是针对问题并力争其解决而展开的。前者的问题表现为政治路线之争；后者的问题表现为原则之辩。

(2) 目标性，即决策活动解决问题的目的在于追逐并实现一定的目标。前者的目标是避免危害国家和人民的政治灾难，争取国强民富；后者的目标是坚持原则，争取尽早脱贫致富。

(3) 选择性，即决策都表现为在多个方案之间的选择。前者的选择在“继续搞政治运动”和“以经济建设为中心”间进行；后者的选择在“专款专用”与“专款挪用”间进行。

(4) 优化性，即决策的科学性、正确性表现为对诸多解决问题方案的优选和劣汰。前者选择的是“以经济建设为中心”，淘汰的是“继续搞政治运动”；后者选择的是“专款专用”，淘汰的是“专款挪用”。

(5) 预测性，即决策不是历史的回顾或现实的描述，而是对未来情况的预见和把握。前者认为，唯放弃以阶级斗争为纲和大搞政治运动，才能在安定团结局面之下大搞经济建设，使我国综合国力迅速增长，人民生活水平大幅度提高，并在国际上赢得与自己国力相吻合的地位及声誉；后者认为，唯有专款专用，专款善用，并经日积月累才能使该乡逐步摘掉贫困的帽子，而一旦违反原则，动用扶贫款来购买小卧车等，势必会使乡里领导奢侈日多，淡忘乡里的乡亲及党和国家的重托。

(6) 实施性，即决策非纸上谈兵，必定且必须以实践为归宿。前者的归宿是打开了改革开放的新局面；后者是忠实地执行既定决策。

由此看来，首先，决策不只是拍板定案的瞬间之事，它是一个系统的动态发展过程。因为人们对科学行动方案的确定很少是突然作出的，一般要经过提出并考察问题，搜集整理信息资料，拟定评估方案，方案优化并制定行动计划等多个环节的连续活动，即使在过程之中，也还要不断依据新情况、新认识，检查或修订决策设想，对业已发现的偏差予以纠正，对已察觉的漏洞予以弥补，尽可能提高决策方案的可行程度。其二，决策不只是决策者的个人之事，它是既有分工又有协作的多部门的多种职能和多人的多种才能综合作用的结果。因为在当代决策活动中，完全依靠个人拍板式的经验决策虽然还在不少场合可见，但作为一种具有主流色彩的活动方式，它正在退出历史舞台，而代之以民主的、科学的、综合的方式，或者说最终决策方案作为一种结果，它常常是为一个共同的目标独立工作并得到彼此有效支持的一群人，采用一定的科学理论、方法和手段合力生产的产品。其三，决策虽然不是对历史的简单回顾，对现实的生动描述，但也不只是停留在对未来事件的思考，它包含着为解决某种问题在周密思考之后作出了最后的决定。这又是说，如果人们对即将发生的某事件议而不决，或者在决定之后复而又议迟迟不得定论，那便是没有制定任何决策。

2. 决策类型

目前，我国对科学决策的实际分类主要有以下几种：

(1) 以决策者为标准，决策可划分为个人决策、集体决策和个人集体相结合的决策。

个人决策。这种决策的决策者为某个个人，即决策者完全依照其个人的判断力和意志从面临的几种方案中作出抉择。这类决策过程中的唯一决定性因素是决策者个人。个人决策的表现形

式有两种：一类形式是，决策者个人提出了解决某个问题的几种可能方案，同时仍由决策者个人作出判断；另一类形式是，有关解决某个问题的几种可能方案是经由他人提出的，或是他人与决策者个人一起提出的，但从几种方案中作出选择的决断权仅仅属于决策者一个人，旁人决无分享之可能。如古代帝王与其谋士们所作的决策皆属此类。

集体决策。这种决策的决策者是由若干人所组成的集体，即集体中的每个人都可以为制定解决问题的方案出谋划策，以独立的人格和彼此平等的地位参与论证，最后的决断是以集体决议的形式呈现的，其中的任何人都无权单独作出决断。如严格意义的党委决策等。

个人和集体相结合的决策。这种决策的决策者是由地位特殊的领袖个人及其同事组成的团队。这种决策的主要表现形式有三种：第一类形式是，由集体对各种可供选择的方案进行评估、论证，在广泛深入讨论的基础上，集体的负责人（即具有特殊地位的领袖个人）及时作出决断，然后再以集体名义公布。在集体一个人—集体形式中，决策权虽为整个团队所拥有，但团队的负责人（即所谓领袖）并不是消极被动地等待和接受决策，而是以特殊身份充分利用了个人所具备的聪明才智和经验，积极参与了决策的制定。因而，实际上的决策者，既非个人又非集体，而是既包括了集体又包括了个人的团队。第二类形式是，负责人或是具有特殊身份的人物个人提出需要解决的问题和初步方案，交由集体进行研究。然后，在集体形成统一认识并制定出最佳方案的基础上，以集体名义正式公布。在个人—集体—集体的形式中，领袖人物的聪明才智和非领袖人物的智慧、经验可以一同展示。第三类形式是，负责人或是具有特殊身份的人物个人提出需要解决的问题，经由集体设计方案、权衡利弊后，领袖人物以集体的研究成果为基础，同时加上个人的分析形成最终决策方案并以个人名义予以公布。在个人—集体—个人的形式中，决策权虽

在个人，但个人已自觉地把集体看作了对自己才智、经验的补充、放大与延伸。上述三类个人和集体相结合的决策形式，在今天决策实践活动中，越来越广泛地被人们所选用。

(2) 以决策所涉及的范围和所起的作用为标准，决策可划分为战略决策、战术决策和作业决策。

战略决策。战略决策是指关系到全局之根本的重大决策。人们通常所说的“一着不慎，满盘皆输”，其中的“一着”因对全局具有决定意义，即为战略决策。

战术决策。战术决策系指关系到局部或阶段运作的决策。战术决策仅相对于战略决策而言。

作业决策。作业决策指在忠实执行战略决策或战术决策的过程中，为运行操作的准确、顺利、简便、合算所运用的决策。

(3) 以决策的作用为标准，决策可划分为突破性决策和追踪性决策。

突破性决策。突破性决策是在史无前例，或虽曾有人为之，但已多年无人再用，如今又予采用的决策。前者如毛泽东、周恩来关于中美建交、中日恢复邦交的决策，邓小平关于建立特区的决策等；后者如“文化大革命”之后再搞承包制、物质奖励的决策等。

追踪性决策。追踪性决策是指依循事物发展过程，以反馈信息资料为基础，定期或不定期但始终不间断地作出的，以补充、调整为主要目的的阶段性决策。如，人们在一项具体目标实现之前，在月总结、年终总结基础上所形成的决策，或科研人员在跟踪某一个或一群特定对象过程之中，为深入研究所不断作出的决策等。

(4) 以决策结果所呈现的状态为标准，决策可划分为确定型决策、风险型决策和不确定型决策

确定型决策。确定型决策是指事件在正常状态下发展，人们依据对相应因素及其运行规律的完全掌握所作的决策。假定某

厂需要购进一批材料。经了解，甲地原料的售价每吨 5 100 元，乙地原料的售价每吨 5 050 元，丙地原料售价每吨 5 120 元，甲乙丙三地的原料质量基本相同，而且三地与工厂的距离也差不多，因而对所需支出的运费不发生多大影响。在这种情况下，该厂将作出从何地购进原料的决策呢？显然，根据总费用最小的原则，作出从乙地购进原料的决策是合适的。这个有关未来事件的决策所依据的自然状态，都是肯定和明确的，所以这个决策属于确定型决策。

风险型决策，又称统计型决策。这是人们虽无法准确确定未来事件的自然状态是否发生，但却可以根据统计资料取得自然状态发生的概率的条件下，所作出的一种决策。假定某冰棍厂在年初要制定六、七、八三个月的生产计划。根据当时市场情况，每销售一箱冰棍，可获利 50 元，每积压一箱冰棍，每天则需支付冷藏保管费 30 元或者说获利负 30 元，如果人们把每天生产的数量订低了，那么就会使本来可以增加的收益减少，从而影响了盈利；如果人们把每天生产的数量订高了，那么就会出现积压现象，同样也会影响盈利。这样，就需要该厂的管理者对每天计划生产多少箱冰棍比较合适地作出决策。可是，在未来六、七、八三个月中，每天到底能销售多少冰棍，这是无法确切预计的。因为冰棍的销售状况与顾客的流动状况及气候状况等都有密切关系。未来时期内的顾客流动状态和气候状态等，又都是在不断变化着的，不可能精确地加以规定。在这种情况下，人们就只有求助于对过去情况的统计分析。比如，人们对前三年中六、七、八三个月的销售情况进行了统计，并且求得：每天销售 100 箱的概率为 0.2，每天销售 110 箱的概率为 0.4，每天销售 120 箱的概率为 0.3，每天销售 130 箱的概率为 0.1，掌握了这种有关未来事件的自然状态的概率以后，人们就可以提出各种不同的计划方案如每天计划生产 100 箱，或 110 箱，或 120 箱，或 130 箱，以供选择，并且求出每种可供选择的计划方案在具有不同概率的

自然状态下所产生的收益值，然后对收益值加以比较，选择可能产生最大收益值的方案作为决策的最终方案。

不确定型决策，就是在人们不仅无法准确确定未来事件的自然状态是否发生，而且也无法了解到自然状态发生的概率的条件下所作出的一种决策。不少重大的战略决策，或是目前尚无法运用定量方法处理的决策，都是属于这类决策。

(5) 以决策的方式和程序是否固定为标准，决策可划分为规范性决策和非规范性决策。

规范性决策。规范性决策是指决策者在常规工作中经常处理的一般性决策问题。决策者在制定此类决策时，一般都有固定的程序供其遵循，有同种类型的决策形式和类似经验供其借鉴。在机关职能部门中工作的决策者所制定的决策多为规范性决策，常被人们俗称为“例行公事”。由于规范性决策中的创造性含量低甚至没有，目前某些规范性决策的制定已可以由计算机代做。

非规范性决策。非规范性决策是指决策者在未曾处理过且无固有程序可供遵循情况下所作的决策。由于这种决策带有较大创造性，人们熟知的经验、标准程序或模式均不能借鉴，因而工作难度较大。计算机即使可以参与其中的某些工作，也不能完全代行其全过程，只能在某些方面或某些环节上发挥辅助作用。

(6) 以决策目标多少为标准，决策可划分为单目标决策和多目标决策。

单目标决策。单目标决策指决策所要达到的目标只有一个。单目标决策解决的问题单一，相对而言容易掌握和制定，但单目标决策易因顾其一点不及其余而带片面性。

多目标决策。多目标决策是指决策所欲达到的目标有多个，且该多种目标互有制约。多目标决策解决的是复合问题，一般较单目标决策的制定要困难得多，但多目标决策因其满足事物普遍联系要求的程度高，实践的成功率也较高。

(7) 以决策内容为标准，决策划分为政策性决策、规制性决

策和个体领导者的即时性决策。

政策性决策。此处的所谓政策主要是指公共政策，即政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。凡为制定诸如此类政策而进行的决策均为政策性决策。

②规制性决策。为了保证一种或几种政策得以准确地落到实处，常常需要决策者以各项法律、政策为基础，制定出一些具体的规章、制度。凡为制定规章、制度而进行的决策均为规制性决策。

个体性的即时性决策。领导活动具有四个明显的特点：一为多、杂、乱、快、断，二为大量的人际沟通和人际交往，三为活动多属反应性的，四为大量卷入人际性、政策性、经济性冲突。凡领导者针对上述四点迅速作出的回应性决策均为个体的即时性决策。

除上述几种常见常用的决策类型之外，还有宏观决策与微观决策；高层决策、中层决策与基层决策；长期决策与短期决策；定性决策与定量决策；经济决策、政治决策、军事决策与文化决策的分类等。从国内外有关决策研究的资料和实践趋势看，人类正在经历一次由个人决策向群体决策、单目标决策向多目标决策，由经验含量大的决策向科学理论含量大的决策，由一般战略决策向具有深远意义的未来决策的方向发展。

在下面的决策问题研究中，我们将重点研究科学决策问题，而在科学决策的研究中，我们又将以主要精力研究行政决策。

二、公共行政决策

1. 公共行政决策的含义

行政决策的性质取决于行政管理的性质，既然行政决策是行政管理活动中的一种，它理应遵循行政管理的基本要求，比如行政决策不同于立法决策和司法决策，不同于非行政管理领域所作的种种决策等。此外，行政决策既然为决策，除它必备的行政特

征外，还必须具备一般决策的基本特点，如前述的针对性、目标性、选择性、优化性、预测性、实施性等。以这样的认识为基础有理由认为，所谓公共行政决策（以下简称为行政决策）乃是专指政府机关及其公务人员在履行行政职务时做出的处理公共事务的决定。比如国营或私营企业关于完成日产量、资金筹措、通过广告扩大销售量等方面的决策，由于不是政府行为，不能称之为行政决策，而政府关于维护社会稳定、降低通货膨胀率、抑制物价上扬等所作的决策便是行政决策。

2 行政决策与非行政决策的基本区别

习惯上，社会团体、企业等内部所作的一些关于机关管理、后勤管理方面的决策总被人们称为行政决策，甚至于把这些制定决策及实施后勤管理、机关管理的部门称之为“行政处”，这是不科学的。我们认为，行政决策与非行政决策的主要区别在于如下几点：

（1）决策的主体不同。行政决策的主体（即行政决策的制定者）必须是国家行政机关或国家公务人员。非国家公务人员的公民个人或非公民个人、非政府组织、企业法人或董事会及经理、行政官员仅以个人身份，在处理工作矛盾时所制定的决策不能被称之为行政决策。

（2）决策的内容不同。行政决策内容涉及的只能是国家事务和社会公共事务。企业、公司、事业单位、家庭为自身事务所作的决策不属于行政决策范畴，即令政府机关和国家公务人员个人，对于纯属个人事务或小团体事务所作的决策也不属于行政决策的范畴。

（3）决策所反映的意志和利益不同。行政决策反映的只能是国家、人民的意志和利益。反映个人利益的决策、表达个人意志的决策不能称之为行政决策，即令政府机关和国家公务人员个人违背国家、人民的意志和利益，利用政府名义或官员公务身份，为小团体或个人捞取私利所作的决策也不属于行政决策。

(4) 行政决策以国家权力为后盾，在其所辖范围内具有最普遍的约束力。非国家公务人员的公民个人或非公民个人、非政府组织、企业法人或董事会及经理等所制定的决策，由于其决策不是行政决策，当然不能借助国家权力并以其为后盾加以推行，即使是政府机关或国家公务人员，假借公务之名，实则依靠血缘、宗教、亲友，甚至黑社会组织等力量所制定和推行的决策也不属于行政决策。

依据上述 4 点，我们便能准确分辨出哪些决策属于行政决策，而哪些不属于行政决策；哪些是名副其实的行政决策，哪些属于冒牌的行政决策。同理，从行政决策定义出发并比照一般决策的含义及其分类，我们会发现，凡在主体、内容、意志、利益、权力、后盾诸方面符合行政决策要求的一般性决策，均可理解为行政决策。

第二节 行政决策理论研究的现状

从国内、外决策理论研究的现状及其特点看，决策理论的研究是从领导科学的研究中分离出来的，而行政决策理论的研究在时间上则后于对一般决策理论的研究。但是，行政决策理论的研究虽仅刚刚起步，如下的四个特点已明显地呈现在我们面前：

一、行政决策理论在领导科学、行政管理科学研究的双重推动下不断取得进展

把领导活动作为研究对象并正式命名“领导科学”是中国学者的贡献。西方社会科学家，如荷菲、库恩斯、克·阿克刘斯、G. 海曼、K. 台维斯、可卡、斯基米德、R. 坦南鲍姆、F. 麻沙瑞克·代克蒂斯、乔治·拉博维茨、I. R. 威斯勒等，虽然从不同学科的角度为“领导”下过不同的定义，但从未把领导活动作为“领导科学”专门提出过。决策活动作为领导活动的一个极为重

要的组成部分，是伴随着人们对领导科学的兴趣不断增大而被关注和研究的，行政决策作为一般性决策活动中的一种，亦随着后者理论研究的进展而有所进展。统计表明，国内凡是有领导科学学会的地区，正式开设了领导科学课程的院校，都有专门人才重点研究决策理论，而将决策理论作为研究重点的同时，也就必然涉及对行政决策理论的研究。

行政决策理论研究取得进展的另一个原因是“文化大革命”以后，我国恢复了对行政管理理论的研究。人们熟知，行政管理理论孕育于政治学并作为政治学的一个组成部分长期存在。行政管理作为一门独立的学科，之所以能够从政治学中独立出来并成长至今，既有赖于国家行政建设的需要，也有赖于行政管理自身生命力的旺盛。行政管理理论发展了，长期孕育于行政管理理论中的行政决策理论，便随之发展。同样的统计表明，在国内出版的数十种行政管理理论的专著和教材中，几乎都设有专门的章节阐述行政决策理论。

总之，是领导科学和行政管理科学的双重杠杆作用，把行政决策理论的研究推向了一个独立存在的新阶段。

二、行政决策基础理论的研究与行政决策操作理论的研究并重

随着行政管理理论的发展及逐步走向成熟，人们对行政决策在基础理论和操作理论的不同方向上展开了研讨。前者主要描述、剖析如下矛盾：科学的行政决策与行政环境的关系；行政文化的变迁与行政决策观念的历史演变；行政决策方法的更新与现代科技的发展；系统工程的发展及其在科学决策中的应用；行政决策行为的选择及特点；行政决策模式的构建与分类；信息的基本特征及其对行政决策的价值；现代行政决策机构与行政决策者的应有素质的关系等等。后者更专心研究我国行政决策的实际及其对国外行政决策理论的借鉴，如探索制定行政决策应该遵守的

原则和基本程序，应该运用的科学方法和现代手段，确认行政决策应涉及的问题和目标，探寻拟定、评判、选择、实施、控制、追踪、纠正行政决策方案的经验及规律等。从实际结果看，前一种探索的成果散见于各有关专著、文章之中，后一种探索的成果多见于教材之中；从理论深度看，前一种探索的成果与国外相关研究关系密切，但对行政决策理论本身和行政文化的探讨多于对行政哲学的探讨，后一种探索的成果与实际行政管理者的经验体会关系密切，理论程度不够深，但现实性、可操作性强，在行政实践中极具生命力。

三、对我国行政决策历史经验的理论研究与对国外现代行政决策理论的研究并重

学者们的确对古今中外的决策理论都在进行探讨。相比较之下，对中国的行政决策历史经验的理论研究，多于对国外、古代决策经验的研究；对国外现代行政决策理论、手段的研究，多于对我国现代行政决策理论的研究。这是并不令人满意但又客观存在着的两个不同特点。人们或许可以认为这是行政决策理论研究过程中难以逾越的阶段，如果真是这样，那么在经历过一段时间的努力之后，研究的重点就会从中国的古代移至当代，从国外移至国内，使我国有关行政决策的研究做得更完美些。

四、研究行政决策理论对行政决策实践的指导作用与研究行政决策实践对行政决策理论研究的启示作用并重

从我国行政管理界的学术交流，其中特别是行政教学研究的状况看，普通高校行政管理学的系、所和部分党校、行政学院，由于拥有一批高水平的研究人才和具备良好的科学研究传统，在基础理论的研究和对国外相关理论的借鉴方面处于领先地位。这些理论成果经教研人员的再创造，得以通过向学员讲授，对我国行政实践发挥指导作用，行政决策理论作用的发挥亦在其内。与

普通高校不同，绝大部分行政学院，无论是党校兼办还是独立的，由于能够通过举办培训班、组织考察、不定期的座谈，与实际行政管理者接触密切，有更多的机会收集行政官员们的实践经验，倾听他们的意见，故能够从经验事实中不断地抽象出新的理论，给已有的行政决策理论以修正或补充。正是因为这样一点，全国行政学院系统的理论研究能够不断创新，理论与实践的结合日益密切，相对普通高校同行具有一定的优势。值得注意的是，二者无孰高孰低之分，只是各因条件不同而拥有自己的特点，倘能加强交流，必收互补之益。

第三节 行政决策实践的趋势

我国行政决策实践，目前正缓慢却又不可遏止地经历着一次历史性的变革。其特点是：

一、人们正在分辨经验性行政决策中的合理因素与非合理因素，并在逐渐剔除非合理因素的过程中接受科学决策理论的指导

在有些论述决策的著作中，涉及了经验决策与科学决策的区别。但是，对于经验决策与科学决策的根本区别究竟在哪里，这些著作似乎还不能向我们提供一种清晰明确的说明，最终还是行政决策的实践启发了人们。现在已有越来越多的人认识到，不能简单地认为经验决策就是仅靠个人聪明才智的决策，而科学决策是在发挥集体智慧基础上的决策。如果用这种标准去区别经验决策和科学决策，那么人们就完全可以说，早在两千多年前人们就已经学会进行科学决策了。例如我国战国时代的“四君子”，他们各自门下的食客多至三千余人，这些食客中不乏高才秀士，他们经常为其主人陈述时事，审辨利害，出谋划策，为制定成功的决策提供依据。但是，这种决策显然没有达到科学决策的程度。

调查中我们发现，行政决策的实践者们越来越清醒地意识到，经验决策之所以是经验性质的，最主要的原因在于它有以下几个特点：

1. 经验决策的依据，主要是今天将要作出的决策，与以往曾作过的决策之间所存在的某种类似性或可重复性。在没有以往的决策可以对照的情况下，人们一般仅依据少量直观材料，直接跳跃到形成决策。实践证明，“类似性”和“可重复性”并不是完全可靠的；从直观材料直接跳跃到形成决策则更具危险性。

2. 经验决策的制定方法尚不属科学方法，对各种备选方案的可行性分析尚不属严格的逻辑论证，只习惯于“议论议论”的形式或依靠多数少数关系来解决。“议论议论”本身不仅是经验的产物，其操作也是经验性的；至于多数和少数的关系，在较多场合只能解决利益问题，并不能作为判断真理与谬误、区别可行与不可行的标准。

3. 经验决策不能从理论上掌握决策活动的规律，因而不懂得或者还不能够自觉地按照一定的决策程序、原则开展决策活动。正因为缺少决策理论的科学指导，在经验决策的制定过程中常常表现出遗漏了某些必要的环节却不得而知，或者即使是在决策中采取了所有环节，也往往是只知其然，不知其所以然。

行政决策实践者的这种觉醒是重要的，这可以导致他们开始重视对经验决策中合理因素与非合理因素的分辨，使科学制定行政决策的意识增强。中国行政决策实践的这种趋势之所以发生在20世纪90年代而不会更早些，主要是由于今日行政决策者所受的教育水平普遍提高，决策理论日臻成熟和传播渠道渐渐扩大造成的。

二、“上面管谋算，下面管执行”的单一局面正在扭转

在社会主义计划经济体制之下，行政系统是一个庞大的纯粹的执行机构，其中的行政决策活动也主要表现在上层，下面则专管执行。自我国实行改革开放政策以来，随着以公有制为主体的

生产资料所有制形式多元化情况的出现，社会主义市场经济体制的建立，党政分开和政企分开及部分行政权的下放，我国开始出现高层决策者集中精力承担非程序性决策，大量的、规范化的决策工程工作向下层转移 部分由计算机来完成的趋势。

三、行政决策者正在加强对“拍板定案”基础的重视，民主的、科学研究的气氛有所上升

单一的所有制形式、经营方式、党政企合一的指挥系统及我国封建家长制文化的影响，曾造成过这样一种氛围，即“拍脑门”定决策表示有智慧，“拍胸脯”硬撑表示果敢、有胆识，决策者冲口而说出的“一”作为属下绝对不作“二”来理解表示组织纪律观念强等等。但是，事业的成功取决于决策正确，而决策的正确与否主要不取决于决策者个人敢不敢拍脑门定决策和拍胸脯硬撑，而在于决策的依据是否真实、全面、可靠，决策的方案是否合理、可行。

调查表明，行政决策制定者中，目前已有越来越多的人相信，科学决策的制定必须有科学理论来指导，而决策的科学理论不是凭空产生的，是对以往人们大量决策实践活动进行总结、概括，对领导活动内在规律进行揭示和描述的结果。因此，行政决策制定者学习科学决策理论的兴趣已较前为高（这在中青年决策者中表现得较为明显）。

值得注意的是，在行政决策活动从经验决策走向科学决策的趋势中，不能忽视经验决策的存在价值。这是因为，在科学制定行政决策的过程中，经验决策的成果可以作为形成最初行政决策设想的重要依据之一；在处理日常行政工作的许多问题时，人们往往还要运用经验决策。正确的看法应该是，经验性的行政决策在行政管理活动中已开始并正在变得不占据重要地位，但仍不失为行政活动的一种重要类型。经验性的行政决策作为科学行政决策的重要补充将长期存在并发挥必要作用。

第二章 行政决策与政府形象

行政决策在行政管理活动中的地位及其对政府形象的影响，是政府乃至行政官员个人时常认真思考的问题。无论从历史还是现实，从理论还是实践的角度分析，这个问题都值得研究。这不仅因为开拓性的行政决策可以在公民中树立创业型或改革型的政府形象，运筹型的行政决策可以在公民中树立守业型或发展型的政府形象，自律型的行政决策可在公民中树立自强型、稳重型或廉政勤政型的政府形象，而且还因为政府形象对政府的威信、凝聚力、号召力具有重大影响，它决定着社会公众对政府的尊重、认同、信任和支持程度，甚至决定着这一届政府能否存在和发展。

第一节 战略性行政决策与政府的形象

所谓政府形象，是指社会公众对政府政策、工作目标、行政效率，领导人人格、能力、仪表，公务人员行为水准乃至政府建筑物等诸多印象的总和。我们知道，政府每天都在从事着各种不同内容的行政活动，正是这些内容不同的行政活动，在战胜各种逼人的形势或挑战中，不断变革着行政对象、行政环境和政府自身，最终推动社会进步和国家文明的建设。这些按照国家的基本利益、意志需要，围绕一定的具体工作目标或沿一定的方向，自觉地、能动地开展的活动，一方面决定政府行政活动所能够起到作用的方面、对象和产生的价值，另一方面则日积月累地在全社会舆论中形成了自己的形象。我国人民对行政决策与政府形象的制

约关系及其后果的认识和印象是很深的。

一、长期以阶级斗争为纲的决策会使人对政府有一种“偏爱政治”的印象

建国初期，新生的中华人民共和国为巩固无产阶级的政权，以“三反”斗争反击资产阶级的腐蚀，以“五反”运动打退不法资本家的猖狂进攻；以党内政治斗争揭露和处理了高岗、饶漱石向党的发难，这些无疑都是正确的且取得了积极的成果。政府以党的这些重大决策为基础所制定的各种行政决策，无疑也是正确的并同样取得了积极效果。但是，当我们把这种经验误以为是普遍真理，认为“阶级斗争一抓就灵”，而且把政治运动作为维护无产阶级政权、反修防修的唯一可靠形式而愈演愈烈的时候，事情就走向了自己的反面。“文化大革命”十年的决策失误，使我们至今仍不得不努力去消除这些重大决策失误所造成的沉重后果。截止到“文化大革命”结束的1976年，中华人民共和国虽然已建国27年，但始终未能与“一穷二白”的国家形象绝缘。从严格的意义上讲，这些决策尽管多数属于政治性决策而不是行政性决策，但在党政不分、政府遵循党的路线行政的情况下，这些失误的政治决策亦即失误的行政决策。

从这里不难看出，当行政决策热衷于政治运动、阶级斗争，并仅以政治为目标时，政府整体活动方向就会产生偏离。在这种情况下，“强民富国”这一对任何国家来说都天经地义是行政的主要目标的目标，便被弱化甚至忽视了。毋庸置疑，这样的事情无论在哪个民族、哪个国家发生，人民都会认为这个政府过于偏爱政治。

二、长期以运动经验搞建设的决策会给人以“政府不成熟”的印象

中国的领导层及人民群众，通过改革开放已较计划经济体制