

# 行政决策论

张摇勤摇著

北 京 出 版 社

摇图书在版编目(悦舜)数据

摇行政决策论 轲张勤著援—北京：北京出版社，圆园缘

摇中共北京市委党校成人教育统编教材

摇阳昇苑京圆国京缘远京怨

摇Ⅰ圆行...摇Ⅱ圆张...摇Ⅲ圆行政管理—决策学—党校—成人教育—教材摇Ⅳ圆阿圆缘

摇中国版本图书馆 悦舜数据核字(圆园缘)第 圆园缘缘号

## 行政决策论

轲圆缘在昇苑京圆国京缘远京怨

张摇勤摇著

\*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路 远号)

邮政编码 圆园园圆

网摇址：憎憎援遭燥援糟皂 援糟皂

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

天 利 华 印 刷 有 限 公 司 印 刷

\*

愿圆伊员愿摇圆开本摇怨圆印张摇圆源千字

圆园缘年 源月第 员版摇圆园缘年 源月第 员次印刷

印数 员原圆圆

阳昇苑京圆国京缘远京怨

阅·源圆摇定价 员圆圆元

质量投诉电话 远园京缘远京怨



## 前摇摇言

为了改革和加强行政管理,中国人面前有许多可念的“经”,如古人经、洋人经、现实经等。其实,学问主要在“悟”不在“经”。“不在经”并不是说“经”不重要。事实上,中国几千年文明所提供的行政管理理论、经验、技能,不仅教会当代中国人管好了一个人口众多、焕发着青春活力的古老国家,而且,开启了西方文官制度。西方行政管理后来居上,大约较我国早 ~~五~~四百年开始探索行政管理学的理论问题,近 ~~十~~四年来发展尤为迅速,或者说基于其发达经济和科学的现代行政管理理论,正领导着国际新的潮流。然而,古人、洋人的“经”好,不等于我们理解得深透和与我国的现实结合得成功。如果在古人经、洋人经与中国现实的结合上只见“经”不见“悟”,中国就不可能有自己的成熟的行政管理理论体系,当然也就没有在中国行之有效的行政决策理论。

汉人刘向云“智者始于悟,终于谐”(见《说苑·说业》)。可见,“悟”与“不悟”及“悟”的程度如何,是需要以是否和谐为检验标准的。虽然,历经近 ~~四~~四百年“和谐”一词意思仍然相近,但在这里所包含的内容已经发生了变化。以今人眼光来看,行政工作就是要努力做到人与自然的和谐,建立起人财物的有机合约体系,兼顾到眼前与未来、潜力与显力,以及东西南北中、工农商学兵等。政府则是使一个地区的各种潜力得以综合有效发挥的工具。“悟”为因,“谐”为果,如果自称有悟而工作无谐,那么这个悟就是假的或不彻底的。早在 ~~四~~四世纪 ~~十~~四年代,自认满腹马列之经的王明自国外回到中央苏区瑞金,由于他对中国当时的国情、国势、民众无悟或悟得不深,致使党内外心、力不合,使革命事业遭到了一次重大损失。结果是悟性极高的毛泽东,和全党之心,谐民众之



力,把中国共产党革命的航船引到了胜利的彼岸。改革开放以后,有些人曾在经济体制改革方面先后念过南斯拉夫之经、匈牙利之经,但毕竟与中国现实不合,不能为我国人民所接受。最后,还是对世界大势和中国国情悟性独具的邓小平,以其首创的中国特色社会主义理论使中国赢得了令全世界瞩目的辉煌。

一个民族、国家、行业或领域,需要以“悟”求“谐”实现发展,一门学问亦需从“悟”始而以“谐”终。由于主客观的许多原因,仅仅依靠单独一个人是无法创立或完善一门学问的,但我愿以自己的努力和有限的悟性,在探索行政决策理论体系方面作一次尝试,希望通过对古今、中外、历史与现实的研究,探寻西方行政决策理论与中国行政决策理论互补、中国古典决策经验与中国行政决策现实结合的真义,最终实现中国行政决策理论与现实的统一。

全书共分十三章。其中第一、二章,主要阐述行政决策在行政管理中的地位。内容的编排顺序是,首先以决策活动为基础定义行政决策,然后在交代行政决策理论研究现状和实践趋势的前提下,着重阐述行政决策正误与政府乃至国家公务人员个人的利害关系,使之明了行政决策的极端重要性。第三、四章,通过对行政决策与文化影响及其面临的现实挑战的关系的论述,突出行政决策坚持中国特色、扩大科学技术含量和具备时代精神的重要性。这一部分内容中,对东西方文化特点作了比较,强调指出基于不同民族文化的各国,其行政决策各具不同风格;决策者所受专业训练和理论水平不同,其行政决策效果往往不同;揭示出当代中国的行政决策者正面临着五大严重挑战,制定行政决策的现实的艰巨性是决策者所遇矛盾的复杂性造成的;指明我国政府尤其是中下级政府中许多行政决策的制定过程过于简单,如果不加改进,难以胜任党和人民的重托。

书中的第五至第七章,与第一至四章明显不同。前四章侧重于交代概念、分析现实、表述理念,后六章则侧重于阐述制定行政决策理应遵守的最高通用原则,以及为维护最高通用原则所必须



坚持的远个基本准则近猿条具体准则。在这部分内容中,提出了建立决策原则系的设想,并有相当充分的阐发。据我所知,关于建立决策原则系的提法目前尚为国内首倡。决策原则系的特点在于,把行政决策的最高通用原则,从众多一般性决策原则中分离、突出出来,尔后把哲学、功利、策略、权力、人事、责任等六项决策原则平行而列,同时将它们置于决策最高通用原则之下并充当其子原则,最后再将具体的、分属于上述子原则的共猿条子子原则,依逻辑关系编排在每个子原则的后面。目的在于使散见于决策制定过程各个环节上的,或以平行关系,或以交叉关系存在的众多的决策原则,分出层面,摆正次第。这样处理,不仅使其合于决策原则内部的客观关系,而且便于行政决策的制定者学习、记忆、掌握和使用。

第八、九、十章,主要描述了制定行政决策工作理应遵从的大致程序,其中强调了发现问题是制定行政决策过程的逻辑起点,搜集信息资料是制定行政决策的基础,建立假设是提出决策设想的基本形式,逻辑论证是验证决策设想的重要环节,预见测试是验证决策设想的基本手段,方案择优是形成并确定最终决策方案的合理途径,拟定行动计划是制定行政决策过程的终点。目的在于给行政决策的执斧斤者以绳墨,使之由自发地遵从某种程序,逐步转向自觉地遵从科学的逻辑程序,从不知决策漏洞出自何方,到认识清楚以往的失败原因。做到“计划规于未兆,虑能防于未然”,以期早成大厦。

第十一章内容,以制定行政决策的逻辑过程为基础,强调良好的行政决策制定还必须遵守相应的公共程序。这不仅因为从问题的筛选、议题的确定,到方案的设计、选择和实施,没有恰当的公众参与难以保证决策质量,还因为没有恰当的公众参与便无法得到公众的充分理解、全力支持和合理制约。事实证明,从来满意度、可行度最高的行政决策,都是逻辑程序与公共程序有机交汇的产物。



第十二章内容对广义行政环境作了新的划分,并把环境的作用及其改善提到了时代的高度来认识。其中对国际环境、社会环境优劣的鉴别强调了国际识别标准的意义,对狭义行政环境的构成作了新的探索,首次提出了机构性环境、制度性环境、体制性环境三个概念,并认定具体行政环境应由这三部分内容所构成。此外,以中西方文化和传统文化与现代文化的交融为背景,较为客观地描述了我国政府及其官员行政决策观的历史性转变。

最后一章为第十三章。该章围绕行政决策质量管理及其水平再提高等问题,重点阐述了符合型行政决策质量观的终结与适用型行政决策质量观新生的必然性,从而把行政决策质量的管理置于现代经济、现代文化、现代科技的基础之上,也为政府及其官员更好地开展该项工作准备了一条新的思路。

如前所述,本书所作的理论探索十分注意传统理论观点与现代理论观点的结合,行政决策理论与文化理论和哲学理论的结合,行政理论与政府工作现实的结合。结合的艰难及作者水平的有限,使本书观点之偏颇、分析之肤浅、表述之不规范等在所难免。我真心盼望得到理论界同行和政府官员的指正,以便有机会再版时有新的进步。

摇摇

摇摇



## 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。

### 第一节摇决策与行政决策

#### 一、决策活动与决策概念

##### 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“~~阅读社会科学~~”（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。经乡党委会反复研究最后决定：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：

（员）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。

（圆）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。

（猿）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。

（源）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”。

（缘）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。



(远) 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。

### 圆决策类型

目前, 我国对科学决策的实际分类主要有以下几种:

(员) 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。

①个人决策。这种决策的决策者为某个人, 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。

②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。

③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。

(圆) 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。

①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。

②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。

③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。

(獭) 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。

①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。

②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。

(源) 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。

①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缘四元,乙地原料的售价每吨缘四元,丙地原料售价每吨缘四元,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。

②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,可获利缘四元,每积压一箱冰棍,每天则需支付冷藏保管费猿四元,或者说获利负猿四元,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:每天销售员四箱的概率为四四,每天销售员四箱的概率为四四,每天销售员四箱的概率为四四,每天销售员四箱的概率为四四,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,如每天计划生产员四箱,或员四箱,或员四箱,或员四箱,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。

③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。

(缘) 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。

①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。

②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。

(远) 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。

①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。

②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。

(苑) 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。

①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。

③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

### 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。

#### 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：

（员）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。

（圆）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。

（猿）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。



(源) 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。

依据上述源点,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:

摇摇一、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·阿克列斯、~~斯~~海曼、~~运~~托维斯、可卡、斯基米德、~~砸~~坦南鲍姆、~~云~~沙瑞克·代克蒂斯、乔治·拉博维茨、~~阿~~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。

## 摇摇二、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