

中共广东省委党校学历教育系列教材

简明行政决策学

中共广东省委党校教材编审委员会组织编写

林子英 主编

朱荣春 副主编

广东人民出版社

播

图书在版编目(CIP)数据

简明行政决策学 / 林子英主编. — 广州: 广东人民出版社, 2004. 7

(中共广东省委党校学历教育系列教材)

ISBN 7 - 218 - 04594 - 4

I. 简 ... II. 林 ... III. 行政管理 - 决策学 - 教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 047593 号

出版策划	陈海烈
责任编辑	陈娟
封面设计	张竹媛
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印刷	肇庆市科建印刷有限公司
开本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印张	9
字数	220 千字
版次	2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷
书号	ISBN 7 - 218 - 04594 - 4/D · 546
定价	16.50 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系调换。

目摇摇录

第一章 摇摇绪论.....	圆
摇摇第一节 摇摇行政决策的含义、特征和基本要素	圆
摇摇第二节 摇摇行政决策的历史发展.....	远
摇摇第三节 摇摇行政决策的科学基础和理论模式	员源
摇摇第四节 摇摇学习行政决策学的意义与方法	圆
第二章 摇摇行政决策思想	圆
摇摇第一节 摇摇毛泽东、邓小平、江泽民的行政决策思想	圆
摇摇第二节 摇摇西方行政决策思想	源
第三章 摇摇现代行政决策体制	缘
摇摇第一节 摇摇现代行政决策组织	缘
摇摇第二节 摇摇现代行政决策体系	远
摇摇第三节 摇摇现代行政决策机制	圆
第四章 摇摇行政决策者	圆
摇摇第一节 摇摇行政决策者的含义和作用	圆
摇摇第二节 摇摇行政决策者的素质	愿
摇摇第三节 摇摇行政决策集团的素质结构	圆
摇摇第四节 摇摇行政决策者的艺术	圆
第五章 摇摇行政决策的类型.....	员源
摇摇第一节 摇摇国家决策、地方决策和基层决策	员源
摇摇第二节 摇摇战略性决策和战术性决策.....	员圆

摇第三节摇政治决策、经济决策、社会决策.....	圆怨
摇第四节摇个人决策和集体决策.....	圆园
摇第五节摇经验决策和科学决策.....	圆缘
摇第六节摇确定型决策、风险型决策和不确定型决策	圆苑
摇第七节摇常规性决策和非常规性决策.....	圆园
第六章摇行政决策的程序和原则.....	圆远
摇第一节摇行政决策的基本程序.....	圆远
摇第二节摇行政决策的基本原则.....	圆园
第七章摇行政决策的方法与技术.....	圆猿
摇第一节摇行政决策方法.....	圆猿
摇第二节摇行政决策技术.....	圆源
第八章摇行政决策执行	圆远
摇第一节摇行政决策执行概述	圆远
摇第二节摇行政决策执行的原则	圆园
摇第三节摇行政决策执行的主要环节	圆缘
第九章摇行政决策执行的评估	圆愿
摇第一节摇行政决策执行评估概述.....	圆愿
摇第二节摇行政决策执行评估的实施.....	圆苑
第十章摇努力促进行政决策民主化和科学化的实现.....	圆苑
摇第一节摇我国行政决策的现状.....	圆苑
摇第二节摇我国实现行政决策民主化和科学化的途径.....	圆园
参考书目.....	圆苑
后记.....	圆怨

第一章 绪论

决策活动是人类社会实践活动的重要组成部分，上至国家要务，下至百姓生活中的各种问题的解决，都涉及决策问题。随着对决策问题重要性认识的加深，决策理论也逐渐成为一个相对独立的研究领域。行政管理活动是当今社会中一种重要的、普遍的管理活动，而行政决策是行政管理过程的关键环节。因此，行政决策是行政管理理论研究中的极其重要的组成部分。随着我国市场经济改革的不断深化，如何实现行政决策的科学化、民主化已成为一个重大的理论与实践问题，加强行政决策的研究已成为当务之急。

第一节 行政决策的含义、特征和基本要素

一、行政决策的含义与特征

决策概念，在我国最早出现在先秦古籍《韩非子》中，指决定某种策略或计谋。现代社会科学研究中的决策概念，则是从西方管理学著作中引入的。决策理论的创始人赫伯特·西蒙认为，所谓管理决策，就是根据一定的目标，研究各种达成目标所遇问题的解决方案，由决策者运用其智能、见识、经验以及判断力，权衡环境因素及相关条件，选择一种最佳的行动方案。简言

之，决策就是在两种或两种以上可能采取的行动或不行动的方案中作出选择的行为。

行政决策是指国家行政机关及其领导者为实现公共行政目标、履行公共行政职能，根据宪法和法律授予的权力，就社会公共事务管理方面的问题所进行的各种决策活动。行政决策具有一般管理决策的共性，同时又具有鲜明的个性，具体表现为：

一、行政决策主体的确定性。行政决策作为实现公共行政目标、履行公共行政职能的决策，是与行政权紧密相连的，这就决定了行政决策的主体必须是依法行使公共行政权的组织及其相关人员。

二、行政决策客体的广泛性。国家行政管理范围和内容的广泛性，决定了行政决策客体的广泛性。也就是说，行政决策的客体包括了整个国家和社会范围内的一切公共事务，所以，行政决策客体的牵涉面之广，涉及的机构之多，动用的人力、物力、财力之大，是其他社会组织的决策所无法比拟的。

三、行政决策依据的法律性。行政机关是国家立法机关的执行机关，因此，行政决策的实质是对国家立法机关意志的执行，它必须代表国家的意志和利益，体现统治阶级的意志，而统治阶级的意志是以法律形式表现出来的。这就决定了行政决策的制定必须以国家的法律和法规为依据，行政决策主体的决策活动只有严格依法进行，才能体现国家意志，代表国家利益，决策才具有普遍的约束力。

四、行政决策实施的强制性。国家行政机关是统治阶级管理国家的机构，行政决策活动是代表国家，以国家的名义进行，并以国家权力为后盾的。因此，行政决策一经作出，就具有权威性和强制性，凡在行政管理管辖范围内的一切企业、事业、机关、团体和个人都必须无条件执行。对未经法律法规许可，拒不执行行政决策的单位和个人，行政机关可以动用国家机器强制执行。

继续行政决策目标的非营利性。行政决策与其他决策相比，其突出的特征之一在于：行政决策在任何时候、任何情况下都不能以营利为主要目标，而应该以满足社会公共需要，维护公共利益为主要目标。

继续行政决策者的责任性。由于行政决策是运用国家行政权力的行政行为，因此，行政决策者就必须对行使国家行政权力的后果负责。当行政决策者由于主观方面的原因，造成决策失误并带来严重的社会后果时，要依法追究其相应政治与法律责任。

二、行政决策的基本要素

行政决策是一个复杂的社会工程。科学、合理的行政决策至少应当同时具备下述五个要素，否则就不是完整的行政决策，或者不可能产生准确且切实可行的行政决策。

（一）行政决策主体

行政决策主体是指依据法定程序被授予行政决策权的行政决策者。行政决策主体同其他社会活动主体相区别的一个重要方面，即它具有国家赋予的行政权，是以国家权力为后盾的。因此，行政决策的主体是具有管理国家公共事务权力的组织和个人，国家宪法和有关法律对中央和地方各级政府的行政权有明确规定。除中央和地方各级政府之外，某些国家机关和社会组织，依照宪法、法律规定或授权，也拥有一定的行政权，也可以成为行政决策主体。

（二）行政决策客体

行政决策客体是指各级公共行政组织依法处理的国家与社会公共事务。行政决策客体通常由两部分构成：一部分是中央国家行政机关处理的公共事务，一部分是地方各级国家行政机关处理的公共事务。就中央国家行政机关而言，它主要从整体上对全国性的行政工作进行决策，确定大政方针。这种决策带全局性，具

有战略意义，必须高瞻远瞩，全盘考虑。就地方各级国家行政机关而言，它主要是根据国家宪法、法律及中央国家行政机关制定的战略决策、法规命令，对本行政区域内的公共事务进行领导和管理，作出行政决策。

（三）行政信息

所谓行政信息，是指反映整个行政管理活动的各种资料、情报、数据、指令、密码、符号、文字、语言、讯号等的总称。行政信息是行政决策的基础，二者有着密不可分的联系。行政决策的过程实质上是行政信息的输入、转换和输出的过程，行政信息的准确、全面程度与决策的科学化程度成正比例关系。行政信息必须经过加工处理，才能作为科学决策的依据。为此，行政信息的加工处理必须遵循及时性、全面性、真实性、准确性、适用性以及经济性原则。

（四）行政决策方法

行政决策的科学方法是以思维方法的科学化为基础的。因此，对于行政决策来说，如何掌握好科学的思维方法进行决策是一个十分重要的问题。由于现代行政决策对象日益复杂化且处在动态之中，所以，就必须在遵从行政决策规律的基础上，正确运用科学的思维方式，进行创造性决策。

（五）行政决策效果

任何行政决策都会产生一定的或好或坏、或理想或不理想的效果，所以，行政效果是行政决策的要素之一。这一要素引导行政决策的方向，反映行政决策者的决策水平，检验行政决策方法的科学性、可行性、时效性和行政决策目的的合理性、现实性、社会性。行政决策因自身公共性质所决定，追求良好的社会效果，是其出发点和评判标准。

第二节 行政决策的历史发展

一、古代行政决策的产生与特点^①

行政决策实践活动有着悠久的历史。可以说与国家的产生紧密相连。当出现以国家的名义来管理社会公共事务时，也便出现了行政决策。原始社会也有公共事务需要管理，因而也存在决策，但严格来说，原始社会的那种管理决策活动还不能称为行政决策，因为那时还没有出现专门的暴力机构和专职人员，社会公共事务的控制与管理是依靠氏族的习惯、氏族首领的威信和氏族成员的自觉性而得以维持的。进入阶级社会后，统治阶级为巩固自己的阶级利益，有必要对社会进行管理，国家也应运而生。随着国家管理活动的出现，行政决策的实践便出现了。因而，要深入了解古代的行政决策，就必须与对古代的国家体制的分析研究相联系。

奴隶制国家是人类历史上第一种国家类型。在世界历史上，奴隶制国家一般是在原始社会氏族制度的基础上发展而来的，因而不可避免地带有某些氏族制度的残迹，如政治制度方面一般采取氏族制度末期的军事民主制的模式。但是，典型的奴隶制国家是奴隶制大国，都采用君主专制政体。中国商王朝时，在中央地区高级行政官员执行商王命令，既有管宗教事务的行政官员，也有管军事、农业、手工业等的行政官员。但行政官员的管理活动，都得根据商王的命令行事，商王对人们拥有生杀予夺的大

^① 参考许文惠等著：《行政决策学》第 1 页- 10 页，中国人民大学出版社 1998 年版。

权。古代埃及最高统治者被尊称为“法老”，“法老”拥有任免官员、发动战争、建设和灌溉农田等事务的命令权。为推行自己的命令，法老虽设置了宰相，但一切权力仍掌握在法老手里。所以，奴隶制国家君主的死亡或更迭，往往导致行政决策的剧变。

在世界范围内，大多数封建制国家是在奴隶制国家灭亡后建立起来的。欧洲封建国家早期阶段，封建大地主的成长，使封建主的权力日益发展，他们都割据一方，不受中央节制。如法兰克王国国王规定：国家官吏不得进入各封建主的领地内。封建贵族在其领地内把政治统治权与土地所有权合而为一，中央权力十分软弱，地方割据势力相对强大。国王的行政权力只限于自己的直辖领地，在国王领地范围之外，每个封建主就是其领地内的政府。但是，有些统一的封建制国家实行的是中央集权的君主制。中国从奴隶制君主专制基础上建立封建君主专制国家，中国封建君主专制存在了二千多年，因而它远比欧洲的完备得多。在封建专制君主制下，所有的大臣和官员都直接控制在皇帝手里，皇帝的权力是最高的，而且是统一不可分割的，臣属官僚仅是皇帝的幕僚式办事员。即使在建立宰相制时期，宰相是政府百官之首，与国家元首的皇帝是分职的。但是，宰相制度是以君权为中心的政治制度的一部分。君权与相权互为消长，随着君主集权的发展，宰相机构的权力逐步被削弱。从元朝世纪 1368 年起干脆废除了宰相制，皇帝又直接行使中央政府的权力。正因为封建君主专制下国家的最高权力全部集中在君主一个人身上，并且君主是终身制。所以强化王权和王权的斗争、争夺王位的斗争必然不断地、反复地发生，并直接影响着国家的决策。

古代奴隶制和封建制的各国体制虽有些不同，但根本制度都是君主专制，其行政决策具有一些共同的特点：

1. 古代行政决策的对象和内容主要是办案、征税、戍边等政治、军事两方面的事务，没有其他更多公共事务需要政府管

理，经济、文化管理不是古代国家的最主要的职能，国际间交往又极少。所以行政决策的任务不大。

㊦古代行政决策是一种个人活动，其质量与君主个人的品质、性格和才能有直接关系。君主专制下君权是至高无上的，即使设有各级行政官员以至宰相，他们也是唯君主之命是从。行政决策带有极大的主观性和随意性。

㊧古代行政决策很少革新、变动。整个国家生活节奏缓慢，行政决策更替频率很低，行政官吏养成因循守旧习气，按陈规办事。

㊨古代行政决策与立法、司法活动基本不分。君主的决定，就是国家法律、就是政策，各级行政长官既是本地区本部门的生产生活的指挥者、组织者，又是一切诉讼活动的裁决者、公诉人，行政决策带有专制性。

㊩古代行政决策受到神学信条和僧侣意志的很大约束和支配。专制君主往往用神化王权的办法来加强自己的权力。古代埃及许多国王被当作神来崇拜，被称为“太阳神之子”或直接称作“太阳”。中国古代奴隶制时代，统治者也竭力鼓吹“神权政治”思想，祭祀活动成了国家大事，依仗占卜这种求神问鬼的宗教仪式来处理国家公共事务。中世纪的欧洲，基督教会成为封建统治的最大堡垒，在西欧建立了封建神权统治，以《圣经》作为判断是非的唯一标准和观察一切政治问题的依据，教权高于皇权，宗教裁判所是欧洲实行封建政治垄断和文化专制的得力工具。

㊪古代行政决策是经验决策。奴隶社会的决策主要运用直接经验，结合间接经验。文字的产生，为间接经验传播提供了重要工具。科学文化教育和商业的出现，为传播间接经验提供了广泛的内容和途径。封建社会国家机构逐步庞杂，自然经济及科学技术都有很大发展，促进了信息的总结和交流，统治者既需要又

可能以大量间接经验为主进行行政决策。

以上概括是古代行政决策的典型特点，这些特点的形成具有深刻的经济根源。古代社会，不论是奴隶社会还是封建社会，生产以农业为主，生产力水平极低。经济发展的主要因素是劳动力和自然条件，主要的生产手段是刀耕火种。经济生活基本上以独立的个体家庭为单位。在这样的农业社会里，人们不需要与外界发生多少交往，就能维持生产和生活，谁有经验谁就行，所以家长制的管理盛行。封建社会尤其典型，广大劳动人民同奴隶相比，已经有了自己的个体经济，自己的生产工具，在生产中具有某种程度的自主性。农业和家庭手工业相结合，男耕女织，解决家庭成员衣食等基本需要。地主和贵族对于从农民剥削来的实物地租等，也主要用于自己生活的需要，而不是用于交换。中世纪西欧的封建庄园，也是大致依自然环境自成一体，在庄园里过着孤立封闭的经济生活，很少同外界进行交换。因而在封建社会，不需要国家进行多少“干预调整”，其经济生活完全可以维持，地方割据势力也能存在。那时期，最需要国家决策的事是对整个社会生活关系重大又时有发生内乱和外患。古代国家面临的这两方面公共事务的决策，具有及时、果断的要求。而能满足及时、果断决策要求的，在当时正是独断专制的决策方式。总之，古代行政决策特点的形成是与一定的社会经济历史条件相适应的。

二、近现代行政决策的发展与变化

近代资本主义革命胜利后，各国的政治制度发生了重大变化。有些国家的资产阶级和封建贵族实行妥协，建立君主立宪政体，君主的权力受到宪法和议会法的限制，不再享有专政体制下的无限权力。如英国的议会制君主立宪制，政府的组成必须和议会多数人的意志取得协调，即由议会中的多数党组织政府，政府对议会负责，不对君主负责，君主的职责大多数是礼仪性的，有

的仅是象征性的国家元首。有些国家建立起议会共和制，即选举产生的国家元首——总统，一般只是名义上的国家元首，议会共和制下的中央政府——内阁，必须和议会保持某种协调关系，一般由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成。有些国家则实行总统制。它和议会共和制相区别，即以总统为首的行政机关是独立于立法机关以外的，作为国家元首的总统同时兼任实际行政首脑，总统的行政命令同法律有同等效力，任何行政官员都不能违反总统的意志。总统制下虽也有内阁，但其地位和作用不同于议会制下的内阁，它不是集体决策机构，只是总统的一个集体顾问机构。行政机构和立法机构在总统制下是完全互相分离的。从理论上说，它也是依照三权分立的原则建立起来的，而实际上美国总统制下三权不是完全平行的，作为行政机关首脑的总统拥有比任何个人都大的权力。资产阶级国家体制中还有瑞士等国出现的委员制政体，即国家的最高行政权掌握在一个议会机构中，政府首脑是联邦主席，任期只有一年，并且他和联邦委员会的其他六名委员在职权上完全平等，即一切重要政务均由委员会集体议决，至少在四名委员同意下委员会作的决定才生效。作为最高行政机构的委员会不得像议会制下的内阁那样和议会相对抗，它实际上只是议会意志的执行机关。近现代的行政决策特点的形成，和这些资产阶级国家体制有密切关系。

现代国家，除了资本主义国家外，还有人类历史上最新型的国家——建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家，是无产阶级和人民群众掌握政权的国家。社会主义国家的政体，虽然各国因历史条件不同，具体形式、名称不同，但基本上属同一类民主共和政体。因而，在国家机构的设置、职权和相互关系上有如下共同点：国家机构分权力、行政、审判、检察机关，在职权上有分工，但不是分权，立法机关是最高权力机关，其他国家机关的权力都不能超过或平行于最高权力机关；最高权力机关是会议

性质的机关，国家行政机关由最高权力机关产生，是它的执行机关，对它负责并报告工作。

近现代国家政权组织形式虽然多种多样，但在其制定和实施行政决策上，和古代的行政决策相比，具有许多共同特点，但也表现出重大的历史进步。

（一）近现代行政决策的对象和内容不断扩大

近现代生活日益复杂化并且联系也更加紧密，不论是社会主义国家，还是资本主义国家，政府都必须对本国各方面的建设实施宏观指导与协调，政府社会经济职能不断加强；现代科技的发展，自然资源的大力开发等，都需要国家组织管理。同时，还出现了威胁人类生存的环境污染、生态平衡被破坏以及人口问题等，这一切都迫切需要政府进行必要的干预，作出行政决策，使社会公共问题得到有效的解决。

（二）近现代行政决策由单目标向多目标综合决策方向发展

随着行政决策对象的日益复杂化，行政决策不能只抓单一目标，必须从政治的、经济的、社会的、心理的、道德的等多方面进行考虑，追逐多目标，提高决策的科学性。

（三）近现代决策体制发生重大的分化，限制了行政决策的随意性和专制性

资本主义国家在 17 世纪提出三权分立学说，立法、司法、行政三种权力分别由议会、法院、内阁掌握，各自独立行使职权又相互制约，防止某一机关或某一个人独断专行。社会主义国家立法、行政、司法有分工又不分权，行政机关由权力机关产生并受权力机关的监督，使行政决策权的行使受到约束。此外，行政决策的制定和执行、多谋和善断也相对分工，加强了行政决策系统的地位和作用。

（四）近现代行政决策由经验决策向科学决策发展

现代社会是一个复杂、多变、庞大的有机体，单凭经验、才

智驾驭这个“社会系统”，是难以作出正确的决策的。为此，行政决策逐渐走向程序化、规范化，采用先进的决策方法和手段，由经验决策逐步向科学决策发展。

（五）近现代行政决策由个人决策走向集团决策

古代社会直到资本主义社会前期，行政决策依靠的是少数人的知识、才能和决策艺术。随着社会进步，复杂事态变化的加速，个人说了算的决策方式已无法胜任行政决策所承担的使命，行政决策由个人决策走向集团决策。

（六）近现代行政决策由定性决策向定量决策发展

由于科学技术的发展，近现代行政决策的技术含量不断提高。人们借助这些科学技术把许多重复性的常规决策，编成现成的计算机程序，实现常规决策自动化，并且这方面的范围正在不断地扩大。一些非常规的决策，也可借助科学技术手段的帮助转化成常规决策。行政决策由定性决策向定量决策发展是近现代行政决策的又一突出特点。

三、当代行政决策的新趋势

由古代行政决策向近现代行政决策的发展，反映了行政管理进步，这是社会经济发展的必然结果。随着经济全球化发展和社会信息化程度的加深，世界日益成为一个相互依存、相互联系的整体。一个国家、一个地区甚至一个大企业集团的决策，都可能对别的国家、地区和其他企业集团产生影响。当代人类社会政治、经济、科技以及文化的变迁促使行政决策日益向民主化、综合化、网络化和科学化方向发展。

（一）行政决策综合化趋势

所谓综合化，是指行政决策由单目标向多目标转移的趋势。社会的发展使行政决策对象变得日益复杂化，其内容涉及整个国家和社会的政治、经济、文化、军事、外交、人口、环境等各个

领域并相互渗透。因而，为取得优良的决策效果，任何行政决策都不能孤立地进行，尤其是高层次的战略性决策，必须准确地设置和阐述目标，并协调好众多目标间的关系。既要考虑各种因素和各种态势，又要综合各有关学科，掌握多种方法，去制定和实现目标。比如，世界各国政府面临的治理环境污染问题的决策，不仅涉及生理学、化学、生态学、动植物学、水文学、气象学等学科，需要工业、商业、农业、交通、市政、宣传等各个部门共同协作，有的问题甚至还涉及国际协作，需要全球治理。

（二）行政决策网络化趋势

行政决策的综合化发展，行政信息的共享性、可传递性，日益冲击着传统的高度集权的行政决策组织体制，推动着行政决策组织系统不断向网络化方向发展。纵横交错的矩阵网络和立体网络的决策组织结构，将使行政决策组织更好地发挥整体作用。

（三）行政决策民主化趋势

任何一个行政决策系统不可能解决所有的决策问题，也不可能囊括一切领域的专家。因此，行政决策的民主化成为必然趋势。行政决策的民主化要求决策权力适度分散，充分利用各种专家咨询集团的力量，并加强与广大人民群众的联系，激发广大人民的积极性、主动性。行政决策民主化也是政治民主化发展的内在要求和外在反映。

（四）行政决策理论化趋势

行政决策理论的研究时间虽不长，但发展很快，而且形成了一些学派。其中赫伯特·西蒙的决策理论学派对决策理论有较大贡献，纠正了过去行政管理学不注意行政决策理论研究的片面性。美国首先兴起对决策、政策的研究，是适应国家管理实践需要而出现的。行政决策的综合化、网络化和民主化的发展，更加要求对行政决策作深入的理论研究，以加强对政府制定和实施决

策的理论指导。

第三节 行政决策的科学基础和理论模式

一、行政决策的科学基础

行政决策在本质上是一个复杂的思维过程，必须以科学的思维方式为基础，在正确的世界观和方法论的指导下进行。马克思、恩格斯创立的辩证唯物主义和历史唯物主义是人类认识史上的伟大变革。它把唯物主义和辩证法统一起来，把唯物辩证的自然观和唯物辩证的历史观统一起来，唯物辩证地解释自然界、人类社会和人们的思维。它依赖于具体科学的进步，根植于科学事实的土壤中，又反过来给予具体科学以世界观和方法论的指导。任何科学的研究工作，都离不开关于客观世界和人类思维一般规律的知识的指导。行政决策必须在辩证唯物主义和历史唯物主义的指导下进行，以辩证唯物主义和历史唯物主义作为自己的思想武器。

自然科学和社会科学的交融与发展，为行政决策提供了定量分析的理论依据和方法技术，构成了现代行政决策的科学基础。具体表现为：

系统论、控制论、信息论以及耗散结构论、协同论等的出现，为行政决策科学化提供了科学的分析手段。20世纪50年代的“一般系统论”的出现，表明人类对客观世界已有了系统认识：不论自然现象和社会现象，都是由相互作用和相互依赖的若干部分（要素）组成的，具有确定功能的有机整体，即系统。适用于系统的一般原则是：整体性原则、综合性原则、最优化原则。因此，在分析问题和解决问题时，不能仅注意各个要素的作