

## 第一章

# 决策与行政决策

产生于 20 世纪 40 年代的决策科学是一门新兴的科学 但其研究对象——人们的决策活动却早已存在于人类的实践活动中，决策的历史与人类的历史一样悠久。人类实践活动的丰富性决定了人类决策类型的多样性。行政决策作为众多决策中的一种，一方面在决策的构成因素及各环节上与其他决策有许多共性 另一方面 又有区别于其他决策方式的特殊性。

## 第一节 决策的基本概念

### 一、决策的含义和一般特点

什么是决策 通览国内外论著 对“决策”概念的解释 真是仁者见仁 智者见智 莫衷一是。有的说 决策是下决心、作判断 有的说 决策是一种社会过程 有的说 决策就是选择 也有的认为 决策就是领导“拍板”就是管理……

归纳起来 目前国内外比较趋于一致的看法，一是由科学管理学创始人之一、世界著名经济学家、美国科学家西蒙 *Simon* 提出的“管理就是决策”；二是由中国学者于光远提出的“决策就是作决定” 这恐怕也是“决策”一词的最初含义（“决策”一词是英语 *Decising Making* 的意译，意为“作出决定”），以上两种看法从不同角度揭示了决策的基本内容。

从决断层面看 决策是人们对未来实践的方向、目标、原则以及为

选择达到目标而应采取的方法、途径、策略所作出的决定。

按照这样的理解，决策活动是人类的基本活动之一。不论是工作还是生活 在付诸行动之前 人们总要经过思索 决定该干什么和怎样干 这就是决策。决策是行动的选择 行动是决策的执行。具备决策能力可以说是人区别于其他动物的重要标志。人是有意识的高等动物，人的行为总是受着思想意识的支配，人在行动之前一般都有一个思考与选择的过程；人在行动之前的这种思考与选择，就可视为一种决策。对广泛存在于各领域的人们的决策活动加以理论概括 对决策分类、决策过程、决策体制、决策主体、决策原则以及决策方法的深入研究 就形成了决策科学。从这个意义上说，决策科学就是研究人们如何“作决定”的学问。

从组织管理层面看，决策是管理工作的核心。

首先 任何部门、层次的管理工作都离不开决策。管理过程无非就是由决策与执行这两个环节所构成的“决策—执行—再决策—再执行”的循环往复的过程。

其次，决策是执行各项管理职能的基础。例如：没有对人员配备、机构调整、经费筹措的决策 就没有组织工作的落实 没有对目标方针的决策 就没有工作计划的制定和实施 没有对未来的谋断和具体实施手段的决策，就没有指挥功能的发挥等等。

再次，决策的质量是决定管理成效的关键因素。正确的管理行为来源于正确的管理决策 错误的管理行为来源于错误的管理决策 而错误的管理行为当然无法获得管理高效益。

因而，现代化管理十分重视决策。美国学者马文 (P. Mavin) 曾向一些单位的高层管理者提出如下三个问题：“你认为你每天最重要的事情是什么？”“你每天在哪些方面花的时间最多？”“你在履行你的职责时感到最困难的是什么事？”结果 90% 以上的回答都是决策。可见决策在管理中所占的重要地位。

另一位美国学者德鲁克 (P. Drucker) 曾赞扬日本管理人员对决策的重视及其认真细致的决策作风。他说，美国人与日本管理者打交道时 有两点很怕日本人：一是日本人制定决策时那样慢条斯理，让美国人

等得不耐烦；二是日本人在执行决策时那样雷厉风行，让美国人措手不及。他认为，日本人把更多的功夫下在决策上是高明的，因为只有决策周密、成熟，才能执行起来顺当，提高效率。反之，如果决策草率，执行起来势必不顺当，这样看起来快了，实际上还是慢了，效率一定低。这个观点清楚地突出了决策在管理中举足轻重的作用。

决策有以下诸方面特点：

第一 时间上的超前性——决策一定指向某种目标，而这种目标总是指向未来。

第二 内容上的优化性——决策的结果总是在对诸种方案的选择基础上产生，这种选择必以优化为原则：寻找优化的目标和达到优化的途径。不追求优化的决策是没有的。

第三 观念上的决断性——任何决策都是决策者的一种断定，决策的过程就是下决心的过程。

第四 方案上的可行性——决策总是要付诸实施的，因而，决策必须是可行的、可落实的，也就是说，能与实践结合的，束之高阁、不予实施的决策再好也没有意义。

第五 实施上的过程性——决策是一个过程，是一个涉及方案确定前的调查研究、收集材料、准备活动，及方案确定后的实施活动的整个过程。正是从这个意义上，有学者把决策解释为一种社会过程。

## 二、决策的历史发展

决策行为是人类的固有行为之一，但作为一门学科的决策科学理论则是在 20 世纪初才出现的。在人类发展史上，决策的行为和理论经历了一个由不成熟到成熟，由蒙昧型、经验型到科学型的发展过程。

在原始社会，人类在为生存而斗争的劳动实践中，产生了早期朴素的决策思想和行为，这是一种处于蒙昧状态的决策。由于生产力水平低下，社会结构和社会问题简单，没有什么复杂的决策过程，或者“一切问题都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”或者由于人们把强大的自然力量和复杂的社会现象都视为神旨天意的表现，当遇到重大问题需要作出决策时，决策者往往依靠占卜

问卦等迷信手段预测凶吉 进行定夺。在人类社会发展史上 这种蒙昧的决策形态持续了相当长的一个历史时期。

文字的产生大大促进了决策活动的发展，并使人类的决策活动发生了从蒙昧型向经验型的突变。文字使人类决策活动的成果从只存留在人的思想意识中 发展到可能长久记录下来 把人类在长期实践活动中积累起来的智慧和经验 从口传心授变成文字形式的记载。这样 不但能使人类的智慧结晶广为流传，而且不因前人的消亡而失掉，于是，随着社会实践的发展 生产规模的扩大 人类实践经验的日益丰富 经验在人们认识世界和改造世界的活动中显示了越来越大的积极作用，经验决策的新形态应运而生。

所谓经验决策，就是依靠决策者个人的经历和体验进行的决策。它具有直观的感知性、认识的表面性、分析的非定量性等特点。它同自给自足的自然经济形态相适应，因为在这种规模狭小的小生产方式下，社会关系简单 发展过程缓慢 依靠个人对社会生活的体验 即可作出决定。我国历史上曾涌现出众多具有深谋远虑的决策人物，他们的决策活动为我们研究决策的理论、方法提供了宝贵的财富。诸如：汉文帝刘恒在位时 作出了“与民休息”的决策 汉景帝刘启继位 继续采取与民休养生息的政策 使社会经济呈现“海内殷富 府库充实”的繁荣景象 被称为“文景之治” 诸葛亮的“隆中对” 分析天下形势 提出占据荆、益两州 联孙抗曹 徐图中原的决策 刘备采纳这一决策后 得以建立蜀汉 与魏、吴鼎足三分 朱元璋采纳“广积粮、高筑墙、缓称王”的建议，创立了明王朝；还有：孙臆为田忌赛马献策而胜齐威王的战术决策 李冰父子设计都江堰水利工程体系 妥善解决了分洪、排沙、引水等一系列兴利除害问题的决策等。他们的这些决策，都是根据决策者个人的阅历、知识与智慧 包括对他人、群体智慧与经验的吸取 进行的，决策成功与否主要取决于决策者的个人智慧和经验。在经验型决策历史时期 统治者为弥补自身经验的不足 往往网罗一些谋士、食客作为自己决策的“外脑”——古代智囊团，但这实际上也只是自身经验的扩大 仍然没有摆脱经验决策的束缚。

20世纪30年代以来，人们的决策活动面临新的形势：一方面，现

代化大生产发展迅速，社会生活更加复杂多变，领导者单凭个人经验，才能进行决策已显不够。现代化生产规模庞大，结构复杂，功能综合，因素众多，变化多端，影响巨大。这种大生产不仅在人、财、物的投资方面是空前的，而且整个社会的各方面也千丝万缕地联系在一起，牵一发而动全身。这就要求决策者统观全局，审时度势，从全局到局部，从当前到未来，从经济价值到社会效益，进行周密的方案论证工作，及时作出可行而有效的决断。这些都不是个人的经验与智慧所能胜任的。另一方面，随着现代科学技术的巨大进步，为决策科学化提供了条件。系统论、信息论、控制论和运筹学等新兴学科的发展、电子计算机的出现和广泛运用、现代管理理论的发展和成熟，都为决策科学的发展奠定了深厚的基础。人们开始借助于数学语言分析各种决策条件的定量关系，利用数学公式表述决策活动的各种方案，应用电子计算机和各种计算技术为方案选优进行科学计算、推理和验证，采用系统分析对各种方案进行评价和选择，运用预测方法对决策后果的不确定性进行判断等等，所有这些都把决策活动推向一个新水平。

在以上两方面因素的共同推动下，人类的决策活动实现了从经验型向科学型的飞跃。

同经验型决策相比，科学型决策实现了三方面的转变。一是由个人决策转向依靠包括信息、智囊、决策三要素系统的集体决策，经验型决策依靠个人经历和体验进行，而科学型决策要求建立完整的决策体制，依靠集体的智慧，实行决策民主化。二是由个人凭经验决策转向依据科学理论和方法的决策：经验型决策是依靠领导者个人的胆识和智囊进行最后的决断；而科学型决策则要求领导者运用科学的决策理论和科学的决策思维方法进行优化决断，实行决策的科学化。三是由简单的“谋”与“断”转向科学的程序化决策，经验型决策过程简单，只有“谋”与“断”两个步骤，而科学型决策有一个完整的程序化步骤，包括发现问题、确定目标、集思广益、拟定方案、分析评估、方案选优、方案实施、反馈调节等四大步骤。值得指出的是，科学型决策与经验型决策只是决策形式上的不同。科学型决策不等于科学的决策；经验型决策不等于不科学的决策。在现代社会活动中，科学决策日益重要，但在一定

条件下，经验型决策仍然是需要的。

### 三、决策的基本类型

由于决策所要解决的问题是多种多样的，决策所采取的方法、步骤、程序也不尽相同，因此，决策的类型有很多。从不同的角度有不同的分类法：

根据目标的数量，可分为单目标决策和多目标决策。如果决策所要实现的目标只有一个，那就是单目标决策；如果要同时实现两个以上的目标，那就是多目标决策。在一个大系统中总存在着多种目标，因而，大量的决策往往是多目标的。多目标的决策可分成许多单目标来进行，应在实施时充分注意到多目标之间的交叉效应。

根据目标的性质，可分为常规性决策和非常规性决策（也称程序化决策和非程序化决策）。对于重复出现的决策问题，可以根据经验形成一定的决策程序，照章办事，依法处理，这就是常规性（程序化）决策。反之，对于初次出现或偶然发生的非重复性决策，由于难以预料，解决时无确定把握，需依据当时情景，灵活处理，这就是非常规性（非程序化）决策。在管理工作中，绝大多数决策是程序化决策，而非程序化决策所占的比重很小，但非程序化决策又往往十分重要而难以制定，必须重视。

根据目标所涉及范围，可分为战略性决策和战术性决策。战略性决策又称宏观决策，具有全面性、长期性、稳定性等特点，它所涉及的都是与组织发展方向和远景有关的重大安排，如国家经济发展计划、地区科技发展方向、企业产品开发方向等。战术性决策又称微观决策，它主要实现战略决策所规定的目标为决策标准，它服务于战略决策，具有单向性、具体性、局部性、阶段性等特点。战术性决策比战略性决策更具体，考虑时间更短，往往是实现战略性决策目标的具体手段。

根据目标要求，可分为最优决策和满意决策。最优决策是追求理想条件下最优目标的决策。但最优决策往往难以实现，因而，许多决策者往往只能在现实条件下有把握地求得一个满意的结果，这就是满意决策。满意是相对的，满意决策的优劣取决于对现实条件的充分分析，

在许多满意的目标中，应力求选其最优者，去夺取最好的结果。

根据决策所依据的条件 可分为确定型决策、非确定型决策与风险型决策。确定型决策是对所要决策问题的条件、状况、发展趋势等有充分、确定的了解而作出的决策。在这种决策中，一个方案必有一种确定的结果，因此它是一种标准可靠的决策。非确定型决策是决策者对决策因素的未来状态及决策后的可能结果 虽有某种程度的了解 但还存在着很大的不确定性，而无法确定各种状态发生的概率。对于非确定型决策 特别要求领导者要慎重从事 不能鲁莽 要摸索前进 多方案并进 逐步摸索成功秘诀 增大概率值 并注重信息反馈 及时总结经验，化险为夷 稳中求进、求胜。风险型决策是带有风险因素、可靠程度较差的决策。这种决策面对的问题具有不确定性和随机性，具有一定的成败概率（注 风险型决策是非确定性决策中的一种 因它涉及成败的不确定性 因而具有风险 而一般的非确定型决策仅涉及发生状况的不确定性。）

根据决策方法的不同，可分为定性决策和定量决策。定性决策是指不能用确切的数量关系表示，只能凭经验和逻辑推理方法来作出的决策。定量决策是指那些可以用确切的数量关系表示，能够用数学方法进行的决策。在管理决策中 这两类决策都是大量的 特别在当今我国 虽定量决策是决策发展的一个趋势 但是各级领导者所大量接触与运用的仍是定性决策。

根据决策程序的不同，可分为静态决策和动态决策。静态决策处理的问题是确定的某个时间点的状态或某个时期的总的结果，所确定的行动方案往往只有一个 因而又称单项决策。动态决策则不同 它要依据事态先后的动态变化 作出一系列相互关联的决策 因而又称“序贯决策”。

根据决策对象状况，可分为单变量决策与多变量决策。如决策要确定的变量只有一个 那就是单变量决策 如有不止一个变量 则是多变量决策。

此外 还有个人决策与集体决策——按决策主体分 突破性决策和追踪性决策——按决策作用分 经验决策、理性决策和直觉决策——按

决策认识活动形式分 政治决策、经济决策、军事决策、人事决策等——按决策对象内容分 如此等等。每一种下面 又可分为若干小类 如经济决策下就可分为工业、基建、农业、市场决策等。

## 第二节 决策的基本要素

### 一、决策者和决策对象

决策活动是决策者对决策对象施加影响的过程。在决策活动中，始终贯穿着决策者和决策对象的矛盾运动。作为决策的两个基本要素，决策者和决策对象在整个决策活动中缺一不可。

决策者 即决策活动的主动发动者、决策活动中主观意志能力的体现者，它是决策活动中的主体因素。这种主体因素贯穿于决策活动的各个环节 分别表现为 决策目标的确定者、决策方案的制订者、决策活动的评估者、决策结果的落实者等。

决策的形式可以是个人，也可以是集体或决策机构。经验型决策的主体形式以个人决策者为主。随着决策的现代化，决策者的形式则主要由集体或现代化的决策机构充当。而不管是个人、集体或决策机构 作为决策者 都是由个体或群体组成的具有智能性和能动性的主体系统。

决策对象是人们进行决策时所施以影响的对象事物。例如，总经理所经营的企业 总工程师所管辖的工程 部队首长所指挥的战役 对弈者所统辖的棋局……任何人的行为能够施加影响的对象事物，均可成为决策对象。因而 人们所面对的决策对象横跨自然、社会和精神三大领域，十分广泛。世界上没有不可认识之物 也没有人们不可涉足之物 因而从广义上说 世界上的任何事物都是潜在的决策对象 然而 就现实的决策对象而言，总是有限的。人的行为还不能施以影响的对象事物不能充当决策对象。在浩瀚的宇宙中，人的行为能够施以影响的事物仅是沧海一粟 对于大量的宇宙天体和自然现象 人们还不能有计划地去控制和改造 因而不是现实的决策对象。

决策对象是一个历史范畴。随着人类社会的发展，人们认识世界、改造世界的水平在不断提高，人类行为所影响的范围也在逐渐扩大，所以决策对象的范围也在逐步扩大。时代的进步、科技的发展把许多以往人类“无能为力”的对象事物逐步纳入人类实践范围，成为人类的可控对象；并且还开辟了许多新的认识领域，创造了许多新的决策对象，诸如宇宙飞行、网络信息、生物工程、海底开发、空间技术、生态改造等。

任何决策都是决策者与决策对象在一定条件下所构成的矛盾统一体。决策者和决策对象的对立统一运动，构成了贯彻决策活动始终的根本矛盾。决策活动的成功以决策者的认识符合决策对象的客观规律为前提，而决策活动失败的根本原因，在于决策者（主体）与决策对象（客体）的相分离。

在决策者与决策对象这对矛盾中，决策者是矛盾的主要方面。首先，客观对象能否成为决策对象由决策者的行为能否影响该对象所决定；其次，决策对象的客观规律要由决策者去把握；再次，决策者的知识水平和认识能力决定着对决策对象的认识水平，因而，决策者的素质高低是决定决策水平的关键因素。

## 二、信息

信息即有关决策对象规律、性能及所处环境等各方面的知识、消息。信息是决策的物质基础和重要资源，也是沟通决策者和决策对象的桥梁。

首先，决策就是处理信息。各种各样的决策以各种各样的信息为基础，军事决策需要军事信息（情报），经济决策需要经济信息、行政决策需要政务信息……。任何决策目标的确定和决策方案的制定，实质上都是对信息的处理。没有信息就没有决策。决策需要信息，信息为决策服务，两者合一，不可分割。决策的任何一个方面，任何一个阶段，任何一个层次，都需要信息的支持。只有把信息与决策融为一体，共频共振，才有科学的决策。

其次，信息是决策的导向因素。决策者在追求信息数量的同时，必须注重信息的质量。决策科学化程度的高低，与决策所依据的信息的

质量及完整性成正比。信息质量越高 越真实可靠 越充分完整 决策的基础就越坚实 决策的科学化程度就越高。从这个意义上说 信息是决策的导向因素 即全面、准确、及时、有效的信息导向准确、高效的决策 片面、错误、过时的信息导向错误、低劣的决策。信息的导向是决策的前提和条件 也是决策科学化、民主化的基础。

信息在决策中的重要意义，决定了决策者掌握运用信息科学方法的重要性。一是要树立信息观念。在人类社会进入信息社会的今天，惟有树立信息观念 才能适应新知识急剧增长、知识更新周期越来越短的新形势 有无信息观念 能否“眼观六路 耳听八方” 注意提高获取和利用信息的能力 是能否在决策活动中做到高屋建瓴、把握契机、总揽全局的关键。二是建立信息网络 拓宽信息渠道。决策者要坚持“积极开发 兼收并蓄 统揽无遗”的原则 多渠道、多途径地广泛收集各种真实信息 尤其要深入群众 作深入调查研究 努力拓宽信息渠道。三是判断信息价值 鉴别信息真伪。在占有大量信息的基础上 决策者要通过分析、比较和推导进行精心筛选 鉴别其真伪 判断其价值 以提高利用信息的准确性。具体地说 决策者要注意信息的时效性、完整性和变动性 要高度重视决策实施的反馈信息 搞好跟踪考察 及时发现问题并加以修正，以保证决策目标的圆满实现。

在信息处理时，要力戒信息走样。这种“走样”主要源于两方面：一是下级对上级封锁消息 弄虚作假 或谎报成就 或隐瞒问题 而上级如不深入基层 深入群众 拓宽信息渠道 难免导致错误决策；二是按预先主观设定的框框收集信息 戴上“有色眼镜”去处理信息 以致造成信息的片面性、零散性、主观性。因而 为力戒信息走样 必须坚持观察的客观性 不惟上 不惟书 坚持彻底的、大无畏的辩证唯物主义态度。

在信息处理时，尤其要注意防止常犯的几种信息“走样”方式：

“削平”即削去自以为信息中的不合理因素 使之失去棱角 不痛不痒；②“磨尖”即对原有信息断章取义 留下对自己有利、合自己胃口和兴趣的 或者主观臆断地强化某些信息 把“可能”、“大概”之类的语气强化为“一定”、“必然”；③“同化”即根据自己的经验和观点 对所获得的信息“添油加醋”、“生枝加叶”使原来的信息更带有传播者的个

人特点。

在当今时代 为保证信息的及时、准确、全面 以及信息处理的科学性 第一 应大力发展现代信息技术。现代信息技术的发展能增强人们实现更高层次的需要的能力，具体表现为：借助于信息技术，人们可以看到、听到、触觉到靠感官所无法感知的信息 扩大信息源； 信息技术的开发 有助于人们透过现象看本质 有助于人们辩证地、全面地探究事物的内在规律，深化信息层次分析； 信息技术加快了信息传播速度 节约了原来靠人脑处理信息所消耗的大量时间和精力 从而增强信息的时效性。第二，应把信息处理机构作为现代决策机构的重要组成部分。现代决策的重要特点之一是“三元化”即现代决策应是依靠智囊机构、计算机系统和决策集团三部分构成的高才能、高智力、高人才素质的合理的决策系统。决策的每一步骤都应由这三部分所形成的决策系统来完成。其中，智囊机构和计算机系统都是信息处理的专门化机构 决策集团正是借助于智囊集团和计算机系统的辅助 思想才能优化（延伸、扩展、丰富、精思和强化）。

### 三、其他决策要素

在决策过程中 除了决策者、决策对象和信息三大基本要素外 还有与这三大基本要素相关的其他诸要素。

一是决策理论和决策方法。这是内含于决策者的一种主体因素。决策者依靠正确的决策理论与决策方法进行决策，离开必要的决策理论与方法，再高明的决策者也难以施展才能。作为决策物质前提的信息，也只有在正确的决策理论与方法的指导下，才能得以正确的处理、有效的应用。如把决策者比作硬件 那么 决策理论与方法就好比用以信息处理的应用软件 它能起到辅助决策者处理信息、作出决策的重大作用。

二是决策活动的外在环境。包括制定、实施决策时所必须面临的自然环境和社会环境及决策活动得以进行的具体环境，诸如经济决策所面临的经济环境 地区农业决策所面临的地区地理环境 经营决策所面临的产品可能销售量 管理决策所面临的企业状况 学校决策所面临

的教育环境等。在决策活动中 环境因素被称为决策的“状态变量”(或称“自然状态”、“客观状态”)对于决策活动而言 环境因素是一种外因,一种影响决策后果的条件。由于任何决策活动都是在一定的客观条件下进行的 因而决策者在考虑决策活动的成败时 必须全面关注周围环境的“状态变量”分析条件的复杂性 把握各种条件的内在联系,以争取决策的最佳效果。

三是决策结果,即在内外因素综合作用下实施某种决策方案后所达到的结果。它体现了决策主客体因素的统一。决策结果一般有两种表现形式:一种是以某种思想状态存在于决策者头脑中的主观精神能力——人的意志。这种意志直接支配着人的未来的实践活动。在社会历史活动中,每一个人都按照他的理想和意图活动着,这种理想和意图 无不是决策的结果。另一种是对象化了的、用一定的方案、纲要等形式表现出来的指导未来实践活动的理性判断。这种可以脱离决策者头脑的决策成果具有更广泛的社会性、传递性、战略指导性。决策结果在决策活动中占有重要地位,任何决策目标只有通过决策结果才能得到落实,也只有通过对决策结果的评估才能检验其正确与否。

### 第三节 行政决策

#### 一、行政决策的含义及在行政管理中的地位与作用

行政决策专指国家行政机关在其管辖权限内所制定的决策,是国家行政机关及其领导者在行政管理过程中 为履行自己的职能 依法处理行政事务而进行的决策活动。行政决策是一种特殊性质的管理决策。行政决策学是决策科学的一个分支学科。

行政决策是现代行政管理的一项重要内容。行政管理活动是一个由决策、组织、指挥、执行、协调和监控等环节所构成的十分复杂的行政功能系统。在这诸多环节所构成的有机整体中,决策是首要环节。行政组织、行政指挥、行政执行、行政协调和监控等功能的发挥无不以行政决策功能为基础 并为实现行政决策的目标服务。而且 各项行政功

能在发挥其作用时 也需要各自领域中的决策。因此 行政决策不仅是行政管理各项功能发挥作用的基础 , 而且是贯穿行政管理始终的中心环节。整个行政管理的活动说到底就是一个 “ 行政决策—— 行政执行—— 再行政决策—— 再行政执行 ” 并通过组织、指挥、协调与监控、互动而反复进行、循环推进 , 以逼近和实现管理目标的过程。

有效的行政管理来自决策和执行两个方面。决策失误和执行不力都会严重影响行政管理 而在决策和执行这两个环节中 又以决策为最基本。对正确决策执行不力 固然会影响行政管理的有效性 但决策错误 方向偏了 则执行越坚决有力 管理过程偏离目标越远 后果越严重。可见 行政决策既是搞好行政管理、提高行政效益的重要前提和基础 , 又决定着行政行为的方向和效率。行政决策实际上是行政行为的指导 , 行政行为是行政决策的执行。行政管理者在实施具体的管理活动之前 , 必须有明确的决策目标以及体现这种决策目标的各种设想和方案 ; 行政行为正是对此决策目标及体现这种决策目标的设想和方案的选择和实施。目标明、方案选择恰当 即行政决策正确 则行政行为效率高 反之 则行政行为效率低。这是行政管理的一般规律。在行政管理中 , 行政决策起着指导性作用。

行政决策又是关系到行政工作全局和政府工作成效的决定性因素。首先 行政决策的正误 事关一个地区乃至整个国家的全局。行政决策作为各级政府行政机关的决策 , 直接关系到政府行政行为的方向和行政管理活动的效益 而政府的行政行为和行政管理效益 又直接关系着地方乃至国家经济、政治的全面发展。哪个地区的行政决策科学、合理 哪个地区的事业就兴旺发达 哪个地区的行政领导凭主观意志盲目决策 事业势必蒙受重大损失。涉及全国范围的行政决策 更是决定着国家的前途和命运。例如 “ 文化大革命 ” 的错误决策 带来了 “ 十年动乱 ” 党的十一届三中全会以后我国政府的一系列英明决策开创了举国上下改革开放的新局面。其次 行政决策的正误 事关政府工作的成效。政府工作千头万绪 纷繁复杂 就层次而言 有宏观与微观、整体与局部、中央与地方 就所涉及领域而言 有政治、经济、科学技术、教育、文化、体育、卫生等方面。然而 不管各方面工作的性质、内容、形式、对

象、范围及其性质如何 其工作成效都同行政决策有关。决策即决定工作目标、方向。任何一个行政部门 都是一种有目的的控制系统 政府的一切管理活动都为追求一定的目标。如何达到目标，就在于科学决策。因此，行政决策决定着政府工作的成效。行政决策是行政领导者的首要职责。在行政领导活动中，领导者的主要任务是确定目标并为实现目标而对方案进行有效的选择和决断，从而为行政行为确定明确的方向。相反 不抓行政决策这一主要环节 不问方向 不把准目标 必然造成领导职责和任务的错位，成为一个庸庸碌碌的事务主义者。

行政决策在当代飞速发展的社会化大生产中，愈加显示出其重要性和巨大作用。在经济和社会发展缓慢的历史条件下，行政决策老化期较长、更新频率较低，行政活动可以凭借老经验或按照老章程进行。然而 在当今社会 世界经济突飞猛进 科技发展日新月异 社会变革日益迅速 工作、生活节奏加快 新学科、新领域层出不穷 社会组织日益复杂 社会生活日益多样化 国内外交往日益频繁 凡此种种 都无不扩大了行政管理的涉及范围 拓展了行政管理的职能 丰富了行政管理的内容。行政决策对象的变化提出了不断更新决策方法和手段的迫切需要。随着社会的发展 当今行政决策体现出一系列新趋势 主要有：

高速化趋势。社会变革的迅速性对行政决策的速度和时效提出更高的要求。行政决策的机遇稍纵即逝，只有及时利用信息，抓住机遇，快速决策 才可能成功。

综合化趋势。行政决策对象领域随社会生活的日益丰富而扩大，社会越发展 行政决策越带有综合性。现代行政决策不能孤立进行 决策者既需要考虑各种因素和所涉及的各个领域，又要综合各有关学科知识 掌握多种决策方法 实现综合化的行政目标。

网络化趋势。随着信息化步伐的加快，行政决策所依据的信息愈来愈具有共享性和可传递性。行政信息的壁垒被打破，决策主体越来越开放 决策的手段越来越依靠先进技术 (包括网络虚拟技术 ) 决策组织系统也日趋网络化。纵横交错的矩阵网络和立体网络的决策机构，将使决策组织更好地发挥整体作用。网络化行政决策的社会影响则将更为深远。

前瞻化趋势。高速化和综合化的趋势对决策的前瞻性提出了更高的要求，社会变革的迅速性必然要求将决策的时间延伸得更长一些。现代行政决策要在掌握未来信息、进行科学预测的基础上理性地认识未来，从当前决策走向对更长远的思考。

社会化趋势。随着社会的发展，行政决策将越来越不仅仅是政府部门的事，而是与全社会相关了。一是决策对象范围的社会化：现代行政决策对象的综合性和广泛性超过了历史上的任何时代，越来越涉及全社会。二是决策主体的社会化：在现代社会中，高度综合化的行政决策需要多方面的信息，需要多方面专家的协同配合并充分利用为社会服务的各种咨询和研究力量；决策的民主化和科学化则要求加强决策者与人民群众的密切联系，这无疑强化了决策主体的社会化。三是决策手段的社会化：决策手段的高技术化、网络化是与社会化不可分的。当纵横交错的行政决策机构形成密布全社会的网络时，这样的决策的社会化也就非常明显了。

上述种种现代行政决策的新趋势都无不强化了行政决策的社会地位与作用。当社会发展到一个行政决策可以在全社会范围内“牵一发而动全身”时，各级政府的行政决策就成了事关全社会的关键举措。在这种情况下，只有审时度势，抓住时机，充分利用科学手段，实施动态决策，才能适应时代要求，切合时宜地行使行政职能，有效开展行政管理活动，把建设有中国特色的社会主义事业推向前进。

## 二、行政决策与一般决策

行政决策作为决策的一种特定形式，无疑具有一般决策的共性，同时，国家行政管理权力运行的特殊性，又决定了行政决策区别于其他决策的特殊性。

行政决策的特殊性可从以下诸方面同一般决策的比较中体现出来：

一是从构成要素的比较看行政决策的特性。

行政决策作为一种决策，具有一般决策的共同构成要素：决策者（主体）、决策对象（客体）、信息、决策理论与决策方法、决策结果等。但

由于行政决策的任务和内容的不同，又使行政决策的各构成要素体现出不同于一般决策的特点。

就决策主体而言，行政决策主体只能是行使行政权的行政组织及其行政人员。我国的宪法和有关法律对中央和地方各级国家行政机关的行政权有明确规定。各级国家行政机关在各自的职权范围内进行决策。除国家行政机关之外，某些非国家行政机关和社会组织，依照宪法、法律规定或授权，也可拥有一定的行政权，成为行政决策主体。其他没有行使行政权的组织及成员所作的决策不属于行政决策。

就决策对象（客体）而言，行政决策的对象是整个国家和社会的公共事务。行政机关是以国家的名义，从社会公共利益出发进行决策的。行政决策涉及国家和社会生活的各个领域，涉及面广，牵涉机构多，动用的人力、物力、财力大，具有内容的最广泛性和最普遍的约束力。这是政权职能的广泛性所决定的。

就信息而言，行政决策所依据的不是一般的信息，而是行政信息。行政信息是指能够反映行政管理对象和行政管理活动实际的各种信息、情报、资料、指令、决议、决定、方针、政策等等的总称。行政管理活动中的文件、报表、簿册、密码、符号、档案等，是行政信息的载体。行政信息的重点是来自中央、国务院和上级政府的方针政策性信息；上级领导的指示性信息；理论研究部门的理论性信息；下级的典型经验性信息；群众生活、生产、思想等动态性信息；“左邻右舍”和社会各方面的参考性信息等。行政信息的社会性、时效性比一般信息更强，真实性的要求也更高。它可随着时间的推移而贬值，也可因为能及时掌握和利用而增值。而一个行政信息的传递和接受，往往可以指导许多地区、许多部门，乃至全国范围和全体人民的行动方向。真实的行政信息是正确进行行政决策的基础和前提。“优良的决策是 90% 的信息加 10% 的正确判断”。行政机关获取的信息量越大，精确度越高，时效性越强，行政决策的科学性就越有保证。如果缺乏足够的、精确的、及时的行政信息，决策机构就必然陷入“瞎子摸鱼”、“闭着眼睛捉麻雀”的境地，其结果必然导致决策的重大失误。

就决策结果而言，行政决策的结果具有两个不同于一般决策结果

的显著特点 其一 决策实施的强制性。任何国家的行政机关 都体现着国家的意志和利益。行政决策是行政机关代表国家行使管理社会的一种职能 它以国家权力为后盾。行政决策一经作出 凡在行政管辖范围内的一切机关、团体、企事业单位、个人 包括行政机关内部成员 都必须无条件地执行。其二，决策目标的非营利性。行政决策同其他决策 尤其是经济方面的决策相比 最大的不同点就在于 行政决策在任何时候都不是以营利为目的的。行政决策的落脚点是社会公共事务，是实施对国家和社会的有效管理，行政决策的结果应以公益性为主要目的。

二是从决策分类的比较看行政决策的特性。

行政决策既然是决策的一种，一般决策的分类原则当然也适用于它。只是按行政决策的主体层次 又可将行政决策分为国家决策、地方决策和基层决策。国家决策是由中央行政机关根据全国统一性行政管理的方针、政策和法规 处理全国性的对国家具有战略意义的问题和其他只适宜中央统一处理的行政管理问题的决策。地方决策是指由省（自治区、直辖市）市、县级行政机关处理各自管辖区范围内的地方性行政管理问题的决策。基层决策是指由乡、镇一级国家行政机关根据法律规定的职权范围内的行政管理问题的决策。各个层次、级别的决策影响范围不同：国家决策决定着一个国家的兴衰，关系到整个民族的命运和前途；地方决策和基层决策则主要影响本地区、本单位的发展。三个层次决策的关系也有特殊性：中央行政机关的决策具有最高的法律地位 地方决策和基层决策必须与中央决策衔接与配合 绝不能与之相违背。行政决策的上述分类标准及各层次关系也是一般决策分类所不完全具备的。

三是从决策程序的比较看行政决策的特性。

行政决策具有同一般决策相同的决策程序：发现问题——确定目标——拟定方案——选择最优——实施评估——追踪决策。行政决策的特殊性在于 行政决策目标的制定、方案的拟定和选择 以及最后的实施评估，自始至终要以法律为依据。各级行政组织及其领导者必须依据法定的决策权限及程序制定并实施相应的行政决策；行政决策的