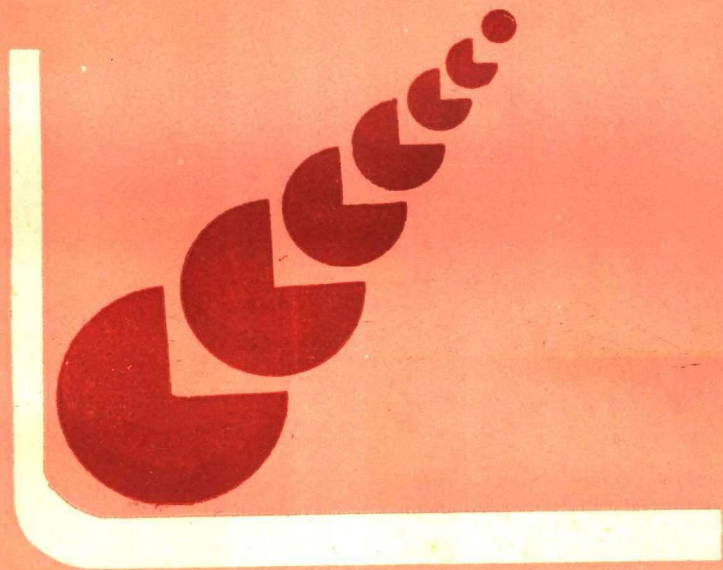


代行政管理培训丛书



行政决策与调控

● 主 编 王建民
● 副主编 薛家玉 吴兆忠



同济大学出版社

行政决策与调控

主 编 王建民

副主编 薛家玉 吴兆忠

同济大学出版社

内 容 提 要

本书以马列主义毛泽东思想为指导，以全面提高行政管理科学水平、加速我国社会主义建设和改革为宗旨，从理论和实践上全面地系统地介绍了现代行政决策与调控的原理、原则、过程、方法和技术等内容。全书内容充实，条理清晰，通俗易懂，实用性强。

本书适合作公务员培训教材，亦可供行政院校、各级党校、干校、成人教育及各级行政机关培训干部的教材，也可供作高等院校师生和从事行政管理工作的干部自学参考读本。

责任编辑 杜祖鹏

封面设计 胡继全

行 政 决 策 与 调 控

王建民 主编

薛家玉 吴兆忠 副主编

同济大学出版社出版

(上海四平路1239号)

江西行政学院印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张8.06 字数17.44万字

1989年8月第1版

1989年8月第1次印刷

印数1—4,000

ISBN 7-5608-0491-8/ F·34 定价：3.00元

《现代行政管理培训丛书》

编委会

主编

方彦

副主编

黄成义	王建民	陈兆德	杜祖鹏
黄中鼎	梁崇珠	古克武	欧阳锦
杨恩发	肖继文	杨逢春	张起扑
郝明道	贺培华	胡进祥	

编委

(按姓氏笔划为序)

王建民	方彦	古克武	任金鉴
许高珍	杜祖鹏	杨恩发	杨逢春
李琪	肖继文	张起扑	陈兆德
欧阳锦	罗雪梅	胡进祥	郝明道
贺培华	黄中鼎	黄成义	黄昌保
梁崇珠			

前 言

为了配合我国公务员制度的实施，提高行政管理的科学水平，同时满足广大公务员岗位培训及各级行政学院、党校、各类管理院校的教学需要，江西行政学院和上海、吉林、山西、江西、云南、甘肃、江苏、安徽、内蒙、河南、河北等省（市）行政学院、党校和高校的教学、科研骨干及有关科研单位与实际工作部门的一些长期从事行政管理科学教学、科研与实践的专家、学者共同编写了《现代行政管理培训丛书》。

《丛书》在教学和科研的基础上，吸收国内外行政管理和公务员制度的新理论、新经验，内容丰富、结构新颖，科学性、系统性、实用性强。《丛书》的内容涉及行政管理和国家公务员制度的各个方面，将分批出版。首批出版的书目有：《行政管理学》、《人事行政管理》、《社会调查研究与方法》、《中国当代行政法学》、《行政决策与调控》、《行政心理学》、《社会公共关系学》、《现代工业行政管理》、《现代农业行政管理》和《办公室自动化与计算机》共10本。本丛书不但可作为国家公务员的培训教材，又可作为大专院校有关专业的教学用书，以及各部门管理人员的自学用书和教学、科研人员的参考用书。

《丛书》由江西行政学院院长方彦担任主编。出版前在广泛征求意见的基础上，在内容和结构方面又进行了修改充实和统编审定。由于我们的水平有限，不足之处欢迎读者在使用过程中提出宝贵意见，以便再版时予以修订。

《现代行政管理培训丛书》编委会

1938年6月

目 录

第一章 绪 论

第一节 行政决策与调控概述…………… (1)

一、行政决策与调控的基本涵义…………… (1)

二、行政决策与调控的特性…………… (2)

第二节 行政决策与调控的主要内容及其同

相关学科的关系…………… (4)

一、行政决策与调控的主要内容…………… (4)

二、行政决策与调控同相关学科的关系…………… (8)

第三节 学习和研究行政决策与调控的基本方法… (10)

一、以马克思主义的基本理论为指导原则…………… (11)

二、理论联系实际的方法…………… (11)

三、比较研究方法…………… (12)

四、系统研究方法…………… (13)

五、行为科学研究方法…………… (13)

第四节 学习和研究行政决策与调控的重要意义… (14)

一、提高行政决策与调控的科学水平…………… (14)

二、掌握行政决策与调控的新知识、新方法和新技术…………… (15)

三、提高行政管理的效率和效果…………… (16)

第二章 行政决策的科学前提(一)

——行政目标

第一节 行政目标概述 (17)

一、行政目标的涵义 (17)

二、行政目标的特点 (19)

第二节 行政目标的内容、类别与作用 (20)

一、行政目标的内容 (20)

二、行政目标的类别 (21)

三、行政目标的作用 (24)

第三节 行政目标的制定 (26)

一、行政目标制定的依据 (26)

二、行政目标制定的要求 (28)

三、行政目标制定的原则 (31)

四、行政目标制定的程序 (33)

第四节 行政目标制定的方法 (34)

一、根据目标要求, 制定调研计划 (34)

二、根据目标要求, 选择调查方法 (35)

三、实施具体调查 (39)

四、进行分析研究 (40)

五、写出调研报告 (43)

第三章 行政决策的科学前提(二)

——行政预测

第一节 行政预测概述 (45)

一、行政预测的概念 (45)

二、行政预测的分类·····	(48)
三、行政预测对决策的作用·····	(51)
第二节 行政预测的原理和原则 ·····	(53)
一、行政预测的主要原理·····	(53)
二、行政预测的基本原则·····	(60)
第三节 行政预测的程序和方法 ·····	(64)
一、行政预测的一般程序·····	(64)
二、行政预测的主要方法·····	(68)

第四章 行政决策的民主化

第一节 行政决策民主化概述 ·····	(76)
一、行政决策民主化的涵义·····	(76)
二、行政决策民主化的意义·····	(77)
第二节 行政决策者的民主素养 ·····	(80)
一、增强民主决策的观念,发扬民主作风·····	(80)
二、善于发挥集体智慧,依靠集体决策·····	(81)
三、善于多方咨询,倾听群众意见·····	(82)
四、善于听取不同意见,尤其是反面意见·····	(83)
第三节 行政决策体制的民主化 ·····	(85)
一、决策体制民主化的关键·····	(85)
二、咨询机构及其作用·····	(86)
三、加强我国咨询机构的建设·····	(88)
第四节 人民群众的政治参与 ·····	(92)
一、民主选举决策者·····	(92)
二、提高公民的参政意识和参政能力·····	(93)
三、增强决策的公开性和透明度·····	(94)

四、为公民参与决策提供和创造机会…………… (95)

五、加强协商对话…………… (97)

第五章 行政决策的科学化 (一)

——科学决策的基本理论

第一节 行政决策的原则…………… (98)

一、行政决策的一般原则…………… (99)

二、行政决策的具体原则…………… (101)

第二节 行政决策的基本程序…………… (103)

一、确定目标…………… (103)

二、拟定方案…………… (103)

三、优选方案…………… (104)

四、实施方案…………… (105)

第三节 行政决策中的领导者…………… (107)

一、领导者应当具备的决策素养…………… (107)

二、领导者在决策活动中必须注意的几个问题 (110)

第六章 行政决策的科学化 (二)

——科学决策的主要技术与方法

第一节 决策的量化分析技术…………… (118)

一、确定型决策方法…………… (119)

二、风险型决策方法…………… (121)

三、不确定型决策方法…………… (128)

第二节 决策技术的发展趋势…………… (135)

一、决策技术的数学化及其局限性…………… (135)

二、决策硬技术的“软化”…………… (138)

三、决策的软技术·····	(141)
---------------	---------

第七章 行政决策的制度化、规范化

第一节 行政决策机构的制度化·····	(147)
一、行政决策机构分析·····	(147)
二、行政决策中枢系统·····	(149)
三、参谋咨询系统·····	(153)
四、情报信息系统·····	(157)
第二节 行政决策程序的制度化·····	(160)
一、明确问题, 确定决策目标·····	(161)
二、调查预测, 拟定决策方案·····	(162)
三、可行性论证, 确定决策方案·····	(165)
四、实施反馈, 修正完善·····	(166)
第三节 行政决策的规范化·····	(168)
一、行政决策规范化的方法·····	(168)
二、行政决策规范化的检验准则·····	(170)

第八章 宏观行政调控

第一节 宏观行政调控概述·····	(173)
一、宏观行政调控的涵义·····	(173)
二、宏观行政调控在国家行政管理中的作用·····	(174)
第二节 宏观行政调控原理·····	(177)
一、宏观行政调控的工作原理·····	(177)
二、宏观行政调控的原则·····	(179)
三、宏观行政调控的过程·····	(181)
四、宏观行政调控的方法·····	(183)

第三节 国家行政机关宏观调控机制	(184)
一、国家行政机关的宏观调控形式.....	(184)
二、国家行政机关的宏观调控方法.....	(186)
三、国家行政机关的宏观调控手段.....	(188)

第九章 微观行政调控

第一节 微观行政调控概述	(192)
一、微观行政调控的涵义.....	(192)
二、微观行政调控在行政管理中的作用.....	(193)
第二节 微观行政调控的主要内容	(196)
一、建立合理的行政组织机构.....	(196)
二、配备良好的领导班子.....	(197)
第三节 微观行政调控的要素、特点与要求	(199)
一、微观行政调控的要素.....	(199)
二、微观行政调控的特点.....	(201)
三、微观行政调控的要求.....	(202)
第四节 微观行政调控的主要原则与方法	(203)
一、微观行政调控的主要原则.....	(203)
二、微观行政调控的主要方法.....	(204)

第十章 行政信息系统

第一节 信息及其在行政管理中的作用	(207)
一、信息的概念.....	(207)
二、信息在行政管理中的作用.....	(210)
第二节 信息处理	(212)
一、信息处理的内容.....	(212)

二、行政管理对信息的要求·····	(215)
第三节 办公自动化系统 ·····	(217)
一、办公室及其职能·····	(218)
二、办公自动化系统及其功能·····	(220)
三、办公自动化势在必行·····	(222)
第四节 努力实现行政管理的现代化 ·····	(224)
一、行政管理现代化的概念·····	(224)
二、行政管理现代化是改革和四化建设的需要·····	(225)
三、办公手段现代化是行政管理现代化的重要 内容·····	(226)

第十一章 行政决策与调控的绩效评价

第一节 行政决策与调控的绩效评价概述 ·····	(228)
一、行政决策与调控绩效评价的概念·····	(228)
二、绩效评价的意义和作用·····	(228)
三、绩效评价的类型·····	(230)
第二节 行政决策与调控绩效评价方法 ·····	(234)
一、行政决策与调控绩效的经验评价方法·····	(235)
二、行政决策与调控绩效的比较评价方法·····	(235)
三、行政决策与调控绩效的测试评价方法·····	(237)
第三节 行政决策与调控绩效评价的过程 ·····	(237)
一、绩效评价的指标体系及标准的建立·····	(237)
二、绩效评价信息的收集·····	(239)
三、绩效评价信息的数据处理·····	(240)
第四节 影响行政决策与调控绩效的因素分析 ·····	(244)
一、行政体制及决策体制对绩效的影响·····	(244)

二、行政决策成员素质对绩效的影响·····	(244)
三、行政决策及执行系统的环境适应性对决策 与调控绩效的影响·····	(246)
四、组织气氛和领导风格对行政决策与调控绩 效的影响·····	(246)
后 记·····	(247)

第一章 绪 论

行政决策与行政调控是行政管理活动中非常重要的工作。在一定意义上来说，行政管理过程，就是制定和实施行政决策与行政调控的过程。所以，深入学习和研究行政决策与调控的基本理论，探索和总结它们的基本规律，是促进行政管理科学化和现代化的有效途径，是提高行政管理水平、加速我国社会主义建设和改革的迫切要求，是实现四个现代化的有力保障。

第一节 行政决策与调控概述

一、行政决策与调控的基本涵义

在日常工作中，经常会遇到一些疑难问题，需要加以解决，于是就要考虑解决的方案，并对各种方案进行分析、比较，然后从中选择出最佳的方案。这种考虑、选择方案的行为就是决策。在社会活动中，为了对政治、经济、社会、文化、科技等活动进行有效的管理，国家行政机关就要根据党

的路线、方针、政策，制定各项管理规则；对于管理中出现
的各种各样问题，需要作出行政决策进行解决。因此，行政
决策是行政管理过程中一项必不可少的工作。

行政调控是行政机关根据国家的有关行政法规，运用行
政权力，纠正行政活动中的偏差，调整各种措施，使行政活
动按照正确的方向进行。从行政管理的活动过程来说，行政
调控是行政机关通过信息交换，使行政工作按照预定计划进
行，保证行政目标的实现。在行政调控过程中，需要核实发
生的每一件事是否符合规定的计划、原则和程序。因此，行
政调控必须以计划为根据；而计划要根据行政目标来制定。

行政决策与调控是人类的一种有意识的活动，它是随着
人类社会的发展和国家管理的实际需要而产生、发展的。
自从有了国家的行政管理工作，也就有了行政决策与调控。
在不同的历史时期，人们根据当时行政管理职能的需要，运
用掌握的决策与调控的方法、手段，进行行政决策和调控的
工作。现代行政管理对行政决策与调控提出了更高的要求。
无论是在决策与调控的理论、手段和方法方面，还是在决策
与调控的体制方面，都越来越先进。在第二次世界大战后，
决策与调控的理论和技术都有了很大发展。特别是七十年代
以来，由于在行政决策与调控的工作中广泛吸收了现代科学
技术知识，极大地促进了决策与调控理论的发展，迅速地提
高了决策与调控实践的科学化水平。

二、行政决策与调控的特性

行政决策与调控具有以下五个方面的特性。认识和掌握

这些特性，对于学习和研究行政决策与调控，有着重要意义。

（一）政治性

行政决策与调控必须由国家授权的各级行政机关（或法定代表者）来执行，它体现了国家的意志，显示了政治属性。由于世界各国的国体和政体的不同，所以，行政决策与调控也就具有不同的政治性质。社会主义国家的行政管理是为无产阶级和广大人民群众的利益服务的，因此，行政决策与调控也就必然体现出无产阶级的政治属性；而资本主义国家维护的是资产阶级的利益，它们的行政决策与调控体现了资产阶级的政治属性。由于行政决策与调控的这一特性，使不同社会制度的国家，在行政决策与调控的目的、动机、效果以及采用的方式、方法等方面，也有明显的区别。

（二）强制性

为了对国家的社会公共事务实行有效的管理，国家各级行政机关的决策与调控部门必须根据国家宪法和法律所授予的权力，作出行政决策与调控。凡在国家各级行政机关管辖范围内的一切组织和单位，都必须服从。因此，行政决策与调控具有强制性。

（三）广泛性

一切社会公共事务，除了宪法和法律专门规定者外，都是由国家各级行政机关实施管理的。由于社会公共事务的内容和范围极其广泛，包括社会的各个领域和方面。因此，行

政决策与调控所涉及的内容与范围也就非常广泛。

（四）非营利性

制定和实施行政决策与调控，是为了管理好社会公共事务，它们不是以营利为目的，也不以营利的任何方式、方法去贯彻和进行这项工作。例如，国家的防卫、内政、外交、教育等等方面，都属于国家机器的重要职能，都是为了促进并加强社会的稳定和发展。因此，行政决策与调控具有非营利的特性。

（五）不易衡量性

社会公共事务极其广泛、复杂、多样，其中定性的成分多，定量的成分少。因此，难以用定量的标准来具体衡量。行政决策与调控，作为对社会公共事务管理的重要方面，也就具有了不易衡量的特性。为了对行政决策与调控的效果进行描述，通常可采用定性描述或间接定量描述的方法。

第二节 行政决策与调控的主要内容及其同相关学科的关系

一、行政决策与调控的主要内容

由于行政决策与调控在各国应用的范围、要求、原则不同，所以，研究这门学科的内容也不相同。我们应从我国行政决策与调控的实际状况出发，汲取当代世界各国行政决策