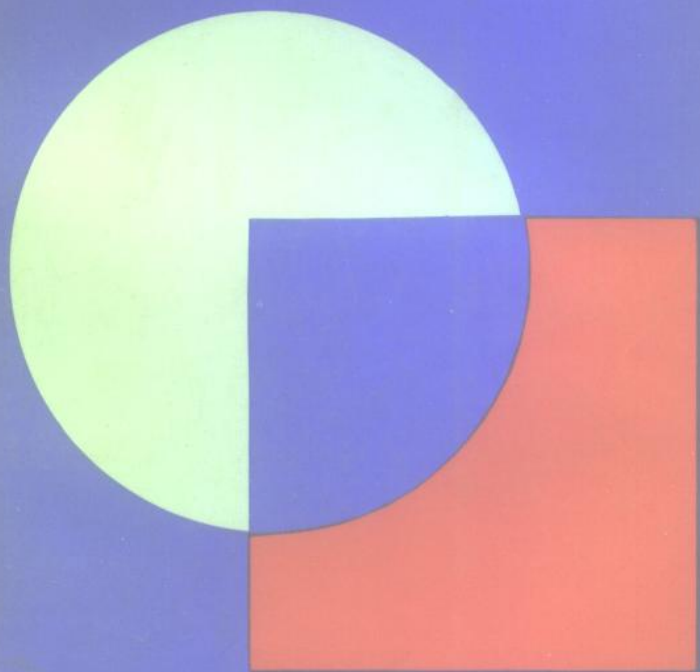


行政决策学与应用

主编 刘士义 刘树信



气象出版社

D035
L72

行政决策学 与 应用

●主 编 刘士义 刘树信
副主编 王新义 张福茂
薛春生 魏同悟

商务出版社

●责任编辑 张淑萍
●装帧设计 安 平

(京)新登字 046 号

行政决策学与应用

主编 刘士义 刘树信

副主编 王新义 张福茂 薛春生 魏同悟

*

*

*

气象出版社 出版

(北京海淀白石桥路 46 号 邮政编码 100081)

太谷印刷厂印刷

*

*

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.5625 字数: 274 千字

1992 年 5 月第一版 1992 年 5 月第一次印刷

印数: 1—5000 定价: 5.30 元

ISBN 7-5029-1057-3 / Z · 0071

前 言

行政决策是现代行政管理的核心，是行政管理各项职能的基础，行政决策的科学化直接关系的各级政府部门及工作人员的管理效能和工作水平。在为实现我国现代化第二步奋斗目标的历史进程中，特别是在当前党中央号召全党进一步提高全面执行党的基本路线的自觉性，以改革和开放的优异成绩迎接十四大召开的形势下，各级行政领导者如何尽快熟悉行政决策活动的规律、掌握行政决策科学化的原则、程序和方法，已成为各级行政领导者及企事业单位管理者的迫切要求。

中共山西省委党校从 1989 年开办行政管理专业班以来，就把行政决策学列为主课之一。广大学员通过对这门课的学习，收获颇丰，一致认为行政决策学是一门具有很强的针对性、指导性、应用性的科学，特别是在当前加快改革、开放的步伐，面对复杂、多变，竞争激烈的现代社会里，领导者主要依靠个人的经验和智慧进行决策已无论如何远远不够了，现代领导必须从传统的小生产的经验决策向现代化大生产的科学决策转变，因而科学决策知识尤为应该成为各级行政领导者的必修课。

因而，鉴于广大学员在学习中有很多的收获需要总结，鉴于他们有许多用决策知识分析研究现实问题的成果，也鉴于我们在教学中一直没有看到一本比较满意的行政决策学教材，担任这门课教学任务的领导学教研室，组织了在校的 90 级行政管理专业班的部分学员，编写出了这本《行政决策学与应用》。

我们编写这本书的指导思想是：以党的在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线，

拓宽加深对行政决策理论的研究，又努力总结我国行政决策的实践经验，并吸收国内外一切科学成果，回答当前进一步加大改革开放条件下行政决策的实际问题，着重于行政领导人员的思维和决策能力的开发和科学训练，力求使本书具有原则性、时代性、理论性、实用性，以适应各种行政管理领导或工作人员在理论上的学习和在实践中的应用。

《行政决策学与应用》的逻辑思路是从行政决策学的基本原理出发，经过对决策过程系统的科学分析，最后落实到行政决策的具体实践中。特别是在最后结合广大行政领导者的实际工作，加入了行政决策的案例分析内容和案利分析实例，一扫过去空洞枯燥的说教，形成紧密结合实际的崭新特点。我们衷心愿此书能成为各级行政领导学习和工作的亲密朋友；我们衷心祝愿此书能帮助广大行政领导把在建设有中国特色的社会主义事业中各项决策的科学化水平不断提到新的高度。

编著者

1992.3 于太原

22468/27

目 录

第一编 行政决策的理论体系

第一章 行政决策与行政决策科学化	(1)
第一节 行政决策的完整含义	(1)
第二节 行政决策科学化的含义	(7)
第三节 行政决策与行政管理	(11)
第二章 行政决策科学化和行政决策学	(15)
第一节 行政决策学产生的历史背景	(15)
第二节 我国行政决策学的产生及发展趋势	(20)
第三章 行政决策学与行政决策理论	(28)
第一节 行政决策学是行政决策理论的结晶	(28)
第二节 学习研究行政决策学的重大意义	(34)
第三节 学习和研究行政决策理论的主要方法	(38)

第二编 行政决策保障

第四章 行政决策的主体与客体	(43)
第一节 行政决策的主体	(43)
第二节 行政决策主体的素质要求	(48)
第三节 行政决策的客体	(55)
第五章 行政决策心理	(58)
第一节 行政决策心理特征与原则	(58)
第二节 行政决策的心理因素	(64)
第三节 心理导向	(72)
第四节 意志决断	(83)
第六章 行政决策体制	(89)
第一节 行政决策体制的含义和作用	(89)
第二节 行政决策体制的发展与构成	(93)
第三节 行政决策体制的改革	(98)
第七章 行政决策信息	(105)
第一节 行政信息的完整含义	(105)

第二节	行政信息的转换过程·····	(111)
第三节	行政信息系统的建立·····	(119)
第八章	行政决策智囊·····	(123)
第一节	现代行政决策智囊团的产生·····	(123)
第二节	现代行政决策智囊团参与行政决策的历史必然性·····	(129)
第三节	现代行政决策智囊团的建立·····	(134)
第九章	行政决策与监督·····	(140)
第一节	行政决策监督概述·····	(140)
第二节	行政决策监督应遵循的基本原则·····	(146)
第三节	行政决策监督的主体与实施·····	(150)
第三编 行政决策程序		
第十章	行政决策目标及设置·····	(157)
第一节	决策问题的诊断与分析·····	(157)
第二节	决策目标的确立原则·····	(161)
第三节	确立目标的技术和手段·····	(165)
第十一章	行政决策方案的拟订·····	(171)
第一节	拟订方案的意义及作用·····	(171)
第二节	拟定方案的原则与要求·····	(174)
第三节	拟定方案的技术方法·····	(177)
第十二章	行政决策方案的抉择·····	(184)
第一节	决策方案抉择的含义和意义·····	(184)
第二节	决策方案抉择原则和类型·····	(186)
第三节	决策方案抉择的技术手段·····	(193)
第十三章	行政决策的实施·····	(199)
第一节	行政决策实施的含义与原则·····	(199)
第二节	行政决策的实施与指挥·····	(204)
第十四章	行政决策的追踪决策·····	(212)
第一节	行政追踪决策的含义·····	(212)

第二节	追踪决策的制定·····	(216)
第四编 行政决策的基本方法		
第十五章	行政决策的科学思维方法·····	(220)
第一节	思维方法及其在行政决策中的意义·····	(220)
第二节	辩证思维方法在行政决策中的应用·····	(225)
第三节	系统思维方法及其应用·····	(231)
第四节	创造性思维方法及其应用·····	(234)
第十六章	行政决策的科学预测·····	(238)
第一节	科学预测和预测科学·····	(238)
第二节	科学预测的应用·····	(245)
第三节	行政决策中常用的预测方法·····	(252)
第十七章	行政决策的定量分析·····	(261)
第一节	定量分析法的含义及作用·····	(261)
第二节	定量分析方法在确定型决策中的应用·····	(263)
第三节	定量分析方法以在风险型决策中的应用·····	(270)
第四节	定量分析方法在不确定型决策中的应用·····	(280)
第五编 行政决策的实际应用		
第十八章	重大工程决策科学化·····	(282)
第一节	重大工程的科学决策系统·····	(283)
第二节	重大工程的可行性研究·····	(288)
第三节	重大项目的引进决策·····	(295)
第十九章	行政决策的案例分折·····	(302)
第一节	案例分析的含义及其意义·····	(302)
第二节	案例分析的方法·····	(306)
第三节	案例实例分析·····	(313)
后记	·····	(327)

第一编 行政决策的 理论体系

第一章 行政决策与行政决策科学化

行政决策是现代行政管理的核心，行政管理始终是围绕着行政决策的制定、评估、实施而进行的，行政决策的科学化直接关系到各级政府及其工作人员的管理效能和工作水平。为此，学习和研究行政决策学是一个行政领导者和行政工作人员的必修课。本章将从行政决策的含义、特点、分类、内容和行政决策科学化的含义、原则以行政决策与行政管理的关系等方面入手，探讨行政决策的一些基本规律。

第一节 行政决策的完整含义

一、行政决策及其特征

行政决策是决策的一种，它与其它管理决策在本质上是相同的。所以要了解行政决策的含义，首先要弄清楚什么是决策，“决策”一词作为现代管理学上的一个术语，首先使用于美国，Decision-making、意思是作出决定。表达的明确一些，决策就是人们根据社会发展中出现的问题，来确定预期目标，并采用一定的科学理论和方法，制定若干实现目标的行动方案，从中选择最满

意的方案去付诸实施的活动过程。决策是一个完整的动态过程，它不只是指备选方案的抉择，而且包括提出问题、确定目标、制定方案、评估方案、实施方案、方案追踪等环节。就是说，决策包括抉择前的准备活动、抉择方案活动和抉择以后的实施活动。

一般说来，决策具有以下几个表现特征：

1. 目标的社会性。决策总是为了要实现一个特定系统的社会目的的活动，所以要有明确的目标。没有目标就无从决策，而任何目标都是处于一定的社会环境中，都是为了实现一定的社会目的而制定的，因此，目标是决策的出发点和前提。

2. 选择的慎重性。决策必须掌握实际情况，占有全面准确的信息和资料，对各种方案进行分析、比较、抉择，从中选出最满意的方案，而放弃其它方案，方案一经选出就要付诸实践。方案在实践前必须保证可行性和科学性，而在方案实践中才发现方案就不是最优，甚至不具有可行性，这样必然会给工作造成损失，所以方案必须慎重选择，保证方案的可行性、科学性。

3. 预见的科学性。决策是在实践行动之前的决定，它着眼于未来，因而需要有尽量准确的预见性。为了作出科学决策，就必须对未来的情况、条件、各种各样的可能性进行预测。虽然预测带有一定的假设性和推断性，但是由于事物的发展都具有一定的规律性，因此，只要运用科学的方法，掌握好事物发展的规律和它们之间的内在联系，就一定能作出接近实际的科学预测。所以说预测是决策的基础，没有科学预测，也就没有科学决策。

4. 实践的必然性。任何决策都是为了实现一定的目标，而要实现目标的决策就必须付诸实践，不在实践中贯彻落实决策，即使是科学决策，也是毫无意义的。同时，实践是检验决策正确与否的唯一标准，也只有付诸实践才能对决策的科学性作出最全面的检验。另外，也只有实践，才能给决策者提供再认识事物的条件和机会，并由此修正决策的不足，制定对原决策的追踪决策。

行政决策，作为决策科学的一个分支，专指国家行政机关在其管辖权限内所制定的决策。是国家行政的机关以及领导者为履行自己的职能，依法处理行政事务而进行的决策活动。比如各级政府制定的国民经济发展计划、发布的行政决议和行政指示；政府各部、委、厅、局制定的工作计划和审批的工程方案，签署的行政请示报告等，就属于行政决策。

行政决策除具有一般管理决策所共有的特征外，还具有不同于一般管理决策的几个本质特点：

1. 决策主体的确定性。行政决策是处理国家事务时作出的决策，只有具有管理国家公共事务的行政权的组织和个人，才能成为行政决策的主体。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。在国家行政机关之外，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，也拥有一定的行政权，成为行政决策主体。

2. 决策内容的广泛性。行政决策的内容涉及到整个国家和社会范围的一切公共事务，所以它比其它管理决策的内容更加广泛。它包括国家的政治、经济、科学、文化、军事、外交以及社会生活的各个方面。它牵涉的面广、涉及的机构多、动用的人力、物力、财力数量大，这是由政权职能的广泛性决定的。

3. 决策依据的法律性。这是行政决策最重要的特点，行政决策从实质上讲是对国家最高立法机关意志的一种执行，它必须代表国家的意志和利益。它体现的是统治阶级的意志；这种意志是以法律形式表现的，行政决策根据国家的法律和法规来制定，行政决策主体的决策活动只有严格依法办事，才能体现国家意志，代表国家利益，决策也才具有普遍的约束力。

4. 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、利益。这是因为，国家行政机关是统治阶级管理国家的机构，它的一切活动都代表着国家，以国家的名义开展活动。

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。

5. 决策目标的非营利性。行政决策同其它决策，特别是经济方面的决策相比，最大的不同点，就是行政决策任何时候都不是以营利为目的的。而是以公共事务为决策对象，其目的是贯彻执行统治阶级的既定政策，实现对国家和社会的有效管理。当然在贯彻统治阶级的政策的决策时，有时也要涉及经济的增殖或减少问题，但它决不是以此为唯一目的。

二、行政决策的分类与内容

(一) 行政决策的分类。行政现象是复杂多变的，随之决策过程也就错综复杂，行政决策就必然多种多样。所以行政决策从不同的角度有不同的分类。

1. 从决策层次来分，可分为国家决策、地方决策、基层决策。也称高层决策、中层决策、基层决策。行政管理是分层次、按级别活动的，每个不同的层次有自己的权力和管辖范围，因而都有自己的决策权力和决策范围，以发挥各自在行政管理体系中的作用。国家决策是指由中央行政机关制定的全国统一性的行政管理的方针、政策和法规、处理全国性的以及对国家具有战略意义的问题和其它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、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、基层决策则主要影响本地区本单位的发展。三个层次的决策具有统一性，中央行政机关的决策具有法律的最高地位，地方决策和基层决策绝不能与

之相违背，地方决策和基层决策必须与中央决策衔接与配合。

2. 依决策目标所涉及的规模 and 影响程度不同，可分为战略决策、策略决策和战术决策。战略决策是指带全局性、方面性的重大决策，其影响深远、涉及范围广阔，这种战略决策一般由高层作出。如国务院制定的实施国民经济和社会发展规划和“八五”计划的纲要等。策略决策是指带有局部问题的决策。比如为了保证战略决策的实现所作的具体决策各个部门对战略决策的实现必须要制定一些具体的补充性的规定，这就是策略决策。战术决策是指保证实现战略决策的带局部性的具体方法、步骤的决策，也称具体决策或辅助性决策，一般基层作这类决策最多。这三种类型的决策的关系主要在于两个方面：一方面三者连为一体，具有统一性。即战略决策决定策略决策和战术决策的性质方面和前途，但战略决策的实施和完成，又依赖于策略决策和战术决策。只有把三者很好地结合起来，才能达到行政管理的目标。另一方面三者的划分是相对的，在一定范围内的决策是战略决策，在另一范围内则可能是策略决策或战术决策。例如，山西省作出把山西建成能源重化工基地的规划的决策，它对这个省来讲，是战略决策。但对于整个国家的发展规划来说，则是策略决策。

3. 依决策所具有的条件和可靠程度不同，分为确定型决策、风险型决策和不确定型决策。这三种决策类型，最早是由美国管理学者卢斯和果伐首先提出来的。确定型决策指信息完备，只存在一个确定的目标，面对一种环境和条件，对各个不同行政方案的结果均可计算确定，按照要求从中选出最满意的方案，就可获得确切无误的决策结果。风险型决策，又称统计型决策或随机型决策。指备选方案产生的后果不止一种，但决策者能够预先大致估计出其出现的概率的那种决策。这种决策对于一个领导者来说有一定的把握，但是由于还存在不可控制的因素，所以不完全可靠，决策者的决策存在一定的风险。如《三国演义》中诸

诸葛亮设“空城计”，实际上存在司马懿进城与不进城两种可能性，诸葛亮设此计时，显然已对司马懿的为人，用兵、计谋等信息了如指掌，所以有一定的把握性，但毕竟存在着司马懿进城的风险。因此，确定风险决策时要注意随时掌握信息，准备好必要的应变方案，并努力创造条件，化险为夷，力求变风险决策为保险决策。不确定型决策是指没有或只有零散的统计资料，对未来将发生什么情况，无概率可循，无经验和先例可依，对其结果如何，无法预测，决策者对此毫无把握，要冒更大风险的决策。对此决策者应采取多种不同的分析比较方法，慎重选择最满意的方案，准备好必要的应变方案，留有充分的余地，密切注意信息反馈，及时研究修正。

4. 依决策主体的决策方式不同分为经验决策和科学决策。经验决策也称个人决策，即主体对决策对象的认识决策目标的选定和判断，都是凭个人的主观经验。决策往往是当机立断，无科学预测分析，无评价论证，也无选择余地。个人决策是同小农经济的生产方式、思想观念和思维方式相适应的，是我国古代主要的决策方法。但是现在特定环境或时间紧迫的情况下，个人决策也是可以采用的，不能完全否定其作用。科学决策则无论对决策对象的特点、规律的研究，对决策对象与外界的关系及形势的分析，决策目标的确定、实现目标的可行方案的拟定、评估、抉择、检验和完善等全过程都具有科学依据，采取各种科学的方法与技术。从而使决策建立在可行和可靠的基础上。由于科学决策的制定过程始终需要依靠现代智囊人员的参加，因而这种决策也称为集体决策。

5. 按决策过程的作用，可分为突破性决策和追踪性决策。这两种决策都是一种二次决策。突破性决策是指原决策正确但在执行中出现停滞，这时在原决策上再加一个决策，以促进原决策的贯彻执行。追踪决策是指在原定决策实施过程中，发现客观情况发生重大变化，或发现原决策有重大失误，而对原决策进行调

整、补充、完善的决策。由于行政管理活动的复杂多变，追踪决策已越来越不可避免，因而，它已经成为现代行政决策必不可少的一个环节。

(二) 行政决策的内容。行政决策的内容非常复杂，涉及到社会生活的各个领域。根据赫伯特西蒙“管理就是决策”的理论，哪里有行政管理哪里就有行政决策，行政决策所涉及的内容就是行政决策所要解决的问题。《中华人民共和国宪法》第107条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令、任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。这都是我国各级行政机关制定行政决策的具体内容。此外，从最高行政职能看，行政决策的内容还包括政治决策，这是国家行政决策中最主要的决策内容。政治决策是一个国家行政活动的基本功能，它最鲜明地反映着一个国家的阶级本质，反映着一定时期政府活动的基本方面、方式和作用。政治决策就是统治阶级进行统治的活动。这里，仅仅是从政治的狭义角度而言（不包括立法、司法在内的全部国家政治），在我国，它一般通过行政权力机构如公安、国家安全机关、军事机关等，行使约束性、控制性、防御性、保卫性以及镇压性的职能，以维护有利于国家的主人——劳动人民的社会秩序及内外环境。这是任何国家行政决策都不可缺少的内容。

第二节 行政决策科学化的含义

一、行政决策科学化的完整含义

在政府行政管理活动中，行政决策科学化的问题直接同社会的健康发展和现代化建设的实践联系在一起，在科学决策中科学

是生产社会软件的基础和根据，科学性制约着决策的方向、过程和正确性。

行政决策科学化就是在决策的过程中按照科学性的要求进行决策。我们知道，科学决策是指决策者依靠专业人员组成智囊团，运用现代科学思维方法和现代技术手段，按照合理的程序，依靠健全的体制所进行的决策。可见行政决策科学化有如下三个方面的含义：一是决策机构系统设置的科学化，二是决策程序的科学化，三是决策方法的科学化。

（一）决策机构系统的科学化。依靠科学设置的决策机构进行决策，是决策科学性的又一重要保证。决策机构系统是决策主体的组织形成，是从决策目标的制定，方案的提出到决策实施的全过程的一个系统工厂，这亦就是行政决策的体制问题。因此，决策机构系统的功能是否健全，其结构设置是否科学合理，都直接影响着决策的科学性。根据决策活动的特点一个功能健全，结构合理的决策机构系统应当有行政决策中枢系统、信息系统、智囊系统、执行系统、反馈系统组成。这五个决策机构要分工合理，任务明确，密切协作，共同完成决策的各项任务，确保决策目标的实现，这是决策科学化的主要内容。如果不重视决策机构的科学设置，不努力实现决策体制的合理性和科学化决策的科学性就失去了组织上的保证。关于行政决策体制的科学化问题，本书将在第二编里论述。

（二）决策程序的科学化。按照科学的决策程序进行决策，是决策科学性的一个重要保证。科学的决策程序应当是一个严密的逻辑程序系统，其中每一个环节都有科学的含义，相互间又有有机的联系。有着内在的规律性。一般说行政决策程序主要经历六个阶段。第一阶段，发现问题；第二阶段，根据问题确定决策目标；第三阶段，拟定若干行动方案；第四阶段，在诸条方案中分析，评估，进行选优；第五阶段，试验实证；第六阶段，实施审查，根据反馈完善决策。对决策程序的科学化问题，本书将在

第三编论述。

(三) 决策方法与技术的科学化。运用科学的方法进行决策,是决策科学化的又一重要内容,是决策科学性得以实现的可靠保障,是通往决策科学化的桥梁,决策方法是决策科学的工具。因此,决策方法是否选进是否科学,无疑制约着决策的科学性和决策水平的高低。决策方法的先进性科学性是相对的,在不同的历史条件下,先进而科学的决策方法的内容和形式是不同的,在当代,出现了许多新的科学的决策方法,如,调查研究的技术和方法,智囊团拟定方案的技术和方法,新的科学的决策方法,可行性分析技术和方法,预测的技术和方法等等,它们的一个重要特征是定性方法和定量方法的高度统一,在定性的基础上实现量化的方法。关于行政决策方法的科学化问题,本书将在第四编论述。

总之,行政决策的科学化,是现代社会高度发展的产物,使社会生活日新月异,社会实践活动出现了大型化、复杂化、多变化、影响大等特征。这些特征必然要求各级行政领导者适应社会发展的要求,实现行政决策的科学化,从而实现行政管理的科学化。

二、行政决策科学化的原则

行政决策科学化,是一项高度综合又极其复杂的活动。行政领导者在行政管理活动中要使决策科学化,就必须在行政决策中遵循一定的原则,以确保决策的正确性和科学化,从而避免失误。行政决策的原则,是行政决策过程中固有的客观规律的反映,是决策工作中需要遵守的准则。这些原则是:

(一) 信息准全原则。信息是决策的基础,信息准确、完整、全面、及时是科学决策的必要条件。决策过程实际上是一个信息的搜集、显影、分析、加工处理、转换的过程。信息的准确全面程度是和决策的科学程度成正比的,现代行政决策如果没有