

现代领导决策的 体制程序与方法

主 编 刘 维 林
副主编 赵德海 卢少华

中共中央党校出版社

现代领导决策 的体制、程序与方法

主 编 刘维林

副主编 赵德海 卢少华

中共中央党校出版社

责任编辑：张海涛

封面设计：孙成群

GDF30/23

**现代领导决策
的体制、程序与方法**

主 编 刘维林

副主编 赵德海 卢少华

*

中共中央党校出版社出版

新华书店经销 山东新华印刷厂临沂厂印刷

*

开本 88毫米 32开 10.325印张 225千字

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数：1—8500册

ISBN 7—5035—0147—2/D·77

定价：4.40元

前 言

实现领导决策的科学化、民主化、制度化是我国政治体制改革的一项重要内容，也是社会主义现代化事业取得胜利的基本保证。因此，如何使广大领导干部进一步明确领导决策科学化、民主化、制度化的重要意义，掌握有关领导决策的基本理论和方法，尽快提高科学决策的水平，就成为迫切需要解决的问题。应该看到，近几年来，我国学术界关于决策的研究，已取得一批成果，并有若干专著问世。但是适合各级领导干部，特别是党政领导干部阅读的，突出实用性的这类读物还不太多，为此我们萌发了写作本书的愿望，想为广大干部奉献出一本比较系统而又通俗，比较科学而又适用，可读性较强的作品来，为他们的实际决策提供一点参考与帮助，同时也想在这个基础上加深对这一问题的研究。

参加本书编写工作的同志有：刘维林、赵德海、卢少华、张永德、马雪琴、王仁碧、张炜、骆富云、孙兴国、马兆贵、杨竹友。刘维林同志拟定本书提纲，并统稿定稿。

在成书过程中，得到新疆伊犁地委副书记杜森茂同志、新疆自治区委党校副校长杨发仁同志、山东临沂地委副书记辛云岩同志以及北京市委党校、中共中央党校出版社、山东新华印刷厂临沂厂有关同志的支持和帮助，在此一并表示感谢！

编 者

1989年1月

目 录

绪论	(1)
第一节 什么是决策	(1)
一 狭义的决策概念	(1)
二 广义的决策概念	(2)
第二节 决策的种类	(9)
一 领导决策与非领导决策	(9)
二 领导个人决策与领导集体决策	(10)
三 宏观决策与微观决策	(11)
四 确定型决策、非确定型决策和风险型决策	(12)
五 经验决策与科学决策	(13)
第三节 管理与决策	(15)
一 管理的含义及其意义	(16)
二 决策与管理的关系	(16)
第四节 领导与决策	(20)
一 领导的含义与意义	(20)
二 领导的职责与决策	(22)
第五节 决策的理论研究	(25)
一 决策学产生的历史必然性	(25)
二 决策科学的对象、体系和基本内容	(27)
第一章 领导决策的一般原则	(30)
第一节 实事求是原则	(30)
一 实事求是原则的含义	(30)
二 实事求是原则与领导决策	(31)

第二节 系统思维原则	(36)
一 系统思维原则的含义	(37)
二 系统思维原则与领导决策	(38)
三 坚持和运用系统思维原则的基本途径和方法	(40)
第三节 确定性原则	(42)
一 确定性原则的含义	(42)
二 确定性原则与领导决策	(43)
第四节 灵活性原则	(48)
一 灵活性原则的含义	(48)
二 灵活性原则与领导决策	(49)
第二章 领导决策的一般程序	(58)
第一节 发现问题、分析问题和确立决策目标	(58)
一 发现、分析问题	(59)
二 确立决策目标	(63)
第二节 分析各种条件和拟定决策方案	(67)
一 拟定方案的意义和原则	(68)
二 条件分析是拟定方案的基础和前提	(69)
三 决策方案的拟定程序	(71)
第三节 对决策方案的综合评估和抉择	(72)
一 方案的评选标准	(72)
二 方案的抉择	(75)
第四节 对潜在问题的分析和防范	(77)
一 潜在问题分析的含义及意义	(77)
二 潜在问题分析的步骤	(78)
第五节 决策方案的实施、监督与反馈	(79)
一 方案的实施	(80)
二 对方案实施的监督	(81)
三 对方案实施的反馈	(82)

第三章 领导决策的基本方法 (上)	(84)
第一节 调查研究方法	(84)
一 调查研究对领导决策的意义	(85)
二 调查的主要类型	(87)
三 调查的主要方法和要求	(90)
四 调查材料的处理和研究	(94)
第二节 预测方法	(96)
一 科学预测原理	(96)
二 科学预测程序	(100)
三 科学预测方法	(101)
第三节 智囊技术方法	(106)
一 畅谈会法	(106)
二 综摄法	(109)
三 哥顿法	(110)
四 特性举例法	(111)
第四章 领导决策的基本方法 (下)	(112)
第一节 系统分析方法	(112)
一 系统分析方法的历史发展	(112)
二 系统分析方法的主要内容	(115)
三 系统分析方法的应用范围和步骤	(122)
第二节 数学分析方法	(124)
一 决策树形法	(125)
二 效用分析决策法	(128)
第三节 可行性分析方法	(135)
一 可行性分析的含义与意义	(136)
二 可行性分析的内容与步骤	(137)
第五章 领导决策的信息系统	(143)
第一节 信息在领导决策中的地位和意义	(143)
一 有关信息的一般知识	(143)

二 信息是领导决策科学化、现代化的前提条件·····	(146)
第二节 信息加工处理的原则与要求·····	(150)
一 信息加工处理的含义及意义·····	(150)
二 信息加工处理的原则与要求·····	(151)
第三节 信息加工处理的程序与方法·····	(154)
一 信息收集·····	(154)
二 信息传递·····	(156)
三 信息加工·····	(157)
四 信息贮存·····	(160)
五 信息的检索和输出·····	(161)
六 信息反馈·····	(162)
第四节 信息系统的构成及要求·····	(162)
一 信息系统的含义·····	(163)
二 信息系统的构成·····	(164)
三 信息系统的人员结构及素质要求·····	(167)
第六章 领导决策的咨询系统·····	(168)
第一节 咨询系统的产生及其意义·····	(168)
一 咨询与咨询系统的形成·····	(168)
二 咨询对领导决策的意义·····	(173)
第二节 咨询的任务与原则·····	(174)
一 咨询的任务·····	(174)
二 咨询的原则·····	(178)
第三节 咨询系统的构成·····	(182)
一 国内外咨询系统发展简况·····	(182)
二 咨询系统的构成、分类·····	(183)
第四节 对咨询系统及其人员的要求·····	(187)
一 咨询系统的结构要求·····	(187)
二 对咨询人员素质水平的要求·····	(190)
三 正确处理与决断系统的关系·····	(192)

第七章 领导决策的决断系统	(195)
第一节 决断系统的地位和意义	(195)
一 决断的含义	(195)
二 决断是一个系统	(196)
三 决断系统在决策体制中的地位和意义	(198)
第二节 决断的任务、方式及其要求	(200)
一 决断的任务	(200)
二 决断方式	(203)
三 科学决断的原则与要求	(207)
第三节 决断系统的构成及其要求	(211)
一 决断系统的构成	(211)
二 对决断系统构成的要求	(211)
三 主要决断者要有较高的优化素质	(213)
第四节 决断中的若干关系处理	(214)
一 集权与分权	(214)
二 决断者与咨询者	(216)
三 决断者与执行者	(220)
四 决断者与群众	(220)
第八章 领导决策的执行系统	(222)
第一节 执行在领导决策中的地位和意义	(222)
一 执行的含义与内容	(222)
二 执行的特征	(223)
三 执行在领导决策过程中的作用与意义	(225)
第二节 决策执行的原则	(226)
一 目标与手段相统一	(227)
二 原则性与灵活性相统一	(228)
三 实事求是与开拓创新相统一	(230)
四 及时果断与效益实现相统一	(231)
五 领导与群众相统一	(232)

第三节 决策执行的准备阶段	(233)
一 制定计划	(234)
二 组织落实	(236)
三 宣传发动	(237)
四 物质准备	(238)
第四节 决策执行的实施阶段	(239)
一 指挥	(239)
二 协调	(241)
三 控制	(243)
第五节 决策执行的总结阶段	(245)
一 总结及其必要性和重要性	(245)
二 总结的基本内容	(247)
三 总结的主要途径或方法	(248)
第九章 领导决策的监督系统	(251)
第一节 监督的概念和意义	(251)
一 监督的概念和类型	(251)
二 监督在领导决策中的意义	(254)
第二节 监督的任务和方法	(257)
一 监督的任务和实质	(257)
二 监督的程序和方法	(260)
第三节 监督的原则和要求	(262)
一 监督的原则	(262)
二 监督的要求	(267)
三 加强和改进我国目前的监督工作	(271)
第十章 领导决策的反馈系统	(273)
第一节 反馈及其在领导决策中的地位和意义	(273)
一 反馈的概念	(273)
二 反馈在领导决策中的地位	(275)
三 反馈在领导决策中的意义	(277)

第二节	反馈的类型、作用和原则·····	(279)
一	反馈的类型和作用·····	(280)
二	反馈的原则和要求·····	(284)
第三节	反馈系统的构成与反馈体制的改革·····	(288)
一	反馈系统的种类和结构·····	(288)
二	反馈体制的改革与建设·····	(292)
第十一章	领导决策者的素质和领导决策艺术·····	(296)
第一节	领导决策者素质的要求·····	(296)
一	政治素质·····	(297)
二	业务素质·····	(297)
三	心理素质·····	(300)
第二节	提高决策者素质的途径和方法·····	(303)
一	提高领导决策者素质的途径·····	(303)
二	提高领导决策者素质的方法·····	(304)
第三节	领导决策艺术的含义与内容·····	(305)
一	领导决策艺术的含义和特点·····	(306)
二	领导决策艺术的主要内容·····	(308)

绪 论

决策是人类社会的一种特有现象，它的历史和人类的历史一样悠久。但决策作为一门学问跻身于科学的行列却只有几十年的时间。可以说是“古老的问题”、“崭新的学科”。对决策特别是现代领导决策的体制、程序与方法等一系列问题进行研究，具有重要的理论价值和现实意义。

第一节 什么是决策

决策活动古已有之。但对什么是决策这个问题，人们至今没有统一的意见。对决策概念的含义进行探讨，给出比较确切、合理的界定，就是很必要的。

一、狭义的决策概念

有人把决策理解为就是作决定，就是对若干行动方案的决断或选择。应该说这种看法是有道理的。因为人类在生产、生活、工作、学习等各个方面，随时随地都会遇到这样或那样的问题，这些问题必须随时随地不断地予以解决，解决问题就是作出决定，采取对策。

例如，粉碎“四人帮”以后，我们全党全国的工作重点是继续以阶级斗争为纲呢？还是应当转移到经济建设上来？经过对当时国内外形势、情况、问题等的全面分析和研究，党的十一届三中全会果断地决定：把工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来。从此使我国走上了健康发展的

轨道。这是国家层级的决策。

一个省、一个地区、一个县乃至一个部门或单位，所从事的一切工作，也都离不开决策。就一个部门或单位来说，奋斗目标是什么？什么时候达到目标？怎样达到目标？这些问题，都要随时随地根据变化着的情况和本部门、本单位的实际，不断地作出各种各样的决策。

即使在个人的生活、工作、学习过程中，也要不断地进行决策。某人高中毕业了，是继续升学还是参加工作？必须作出决策。

由此可见，狭义的决策概念就是指理智的个人或集体，针对特定的问题所作出的一种选择或决定。

二、广义的决策概念

决策就是“决定”或“拍板”，道出了决策最一般、也是比较关键的环节——决断的含义。但它没有完整地概括出决策全部的、科学的含义。现代社会实践要求我们必须对决策这种人类最普遍的行为进行多角度，全方位的考察与分析。作为现代全面、完整、科学意义上的决策概念，起码应从以下三个方面来理解。

（一）决策是一个完整的动态发展过程

决策有一系列的工作要做，否则就无法决断，更谈不上科学地决断。譬如决断前必须明确所要解决的问题是什么，要实现的目标是什么，解决问题，实现目标的方式，途径有哪些，决断后怎样使其付诸实施，实施中会出现些什么问题，出了问题应该怎样解决，等等。完整的决策过程，至少是由以下几个先后相继、彼此衔接的步骤或环节构成的：

- 1.发现问题。没有问题便无需决策。发现问题是进行决策

的起点。

2. 预测未来。预料、预见、分析、判断所发生的问题对未来可能产生的影响及其发展趋势，为确定目标提供依据。

3. 确定目标。所谓目标，是指在一定的环境条件下人们所希求达到的结果。没有目标就没有决策。目标错了，一错百错。

4. 分析矛盾。这里的分析矛盾是指分析已经出现或可能出现的矛盾；分析实现目标需要哪些条件，哪些是应有但现在还没有的条件；对没有而又必需的条件如何创造；对已有的条件如何利用；对实现目标有哪些不利条件；不利条件中哪些是可以控制的，哪些是不能控制的等等。

5. 拟制方案。目标提出来了，自然就要考虑实现目标的手段或途径问题。拟制方案的目的是为了优化地达到目标。有比较才有鉴别，才有优劣，所以必须拟制两个或两个以上的，在方法、步骤、结果等方面各有不同特点的方案。

6. 综合评估。综合评估是指把各种方案的目标分解为若干层次的价值指标，评价各自达到目标的程度；评价各种方案的经济价值、社会价值、学术价值，看能否以最小的代价获得最大的效益，以便决断时选择最优的方案。

7. 方案选优。方案选优也就是决断。这是整个决策过程中的关键环节。决断错了，不但使前边各项工作前功尽弃，而且会给后面的工作造成不良的影响。可以选取若干方案中最好的一个，也可将若干方案的优点汇集起来，综合成一个最好的方案。

8. 试验证实。试验证实是指把选出的方案先在比较典型的一个或几个单位进行试点，以验证各实施方案的可靠程度。

9. 普遍实施。决策是行动的先导，目的是为了实施。只有通过实施，决策正确与否才能得到检验，决策的实用价值也才

能得到实现。

10. 监督反馈。监督反馈就是监察、督促决策方案的实施，并随时发现实施过程中出现的新情况、新问题，搜集有关信息，及时反馈给决策中心，以便对已有决策进行适时的调控或修正。

从上述程序看，决策就是在发现、分析问题的基础上，为实现目标而拟制方案，并对若干方案作出抉择，然后加以实施，并对实施情况给予监督反馈的过程。决断，只是这一过程中的一个环节。

(二) 决策是一个内部职能既有分工又有协作的网络系统。在科学、技术不发达的小生产时代，由于社会生产规模狭小，社会变化节奏缓慢，社会活动影响不广泛，所以对问题的决策往往是个人根据自己的知识、经验、才能、智慧独立完成的。小生产时代决策的特点主要是经验决策、个体决策、封闭性决策。现代社会的情况就根本不同了。由于现代社会活动具有因素多、规模大，变化快，影响广的特征，个人的知识、经验、才能、智慧越来越难以应付变化多端、层出不穷的新情况、新问题，致使管理的组织机构发生了经营与管理、多谋与善断、决断与执行的横向分离和与决策集权、分权直接相关的纵向分层。

现代领导决策系统内部的横向分离主要是指，决策系统内的职能分给不同的人或组织来承担，决策职能片面化、专门化了。承担某种特殊职能的人或组织本身自成系统，具有相对独立性，同时又是从属于整个决策大系统的子系统。子系统与子系统之间相互协作又彼此协调，从而推动着决策活动的循环与发展。构成现代领导决策系统的若干子系统是：信息系统、咨询系统、决断系统、执行系统、监督系统和反馈系统。信息系

统主要是为其他系统，特别是为决断系统和咨询系统收集、加工、处理、输送领导决策所需要的信息和情报。其工作原则是必须完整、准确、及时、适用。信息系统的人员必须有敏锐的观察能力和思维能力，有严谨的学风和求实态度，并能熟练地掌握和运用先进的科学手段和方法。

咨询系统，主要是从事决策研究，帮助领导进行决断的机构，实际上是负责“多谋”的工作。它的作用是在调研的基础上，或向领导者提出战略性的建议；或应领导的要求，提供如何决策的意见；或对领导交议的战略报告，提出会审意见；或在领导决策之后，根据需要提出可供选择的具体实施方案等。咨询的职责是为领导分忧，为领导想方设法。咨询人员要思维活跃，知识面广，综合分析能力强，既有真知灼见，又能秉公直言，为决策科学化做出自己应有的贡献。

决断系统是现代领导决策系统的核心，它的主要职能是发现问题，确立目标，制定重大的战略规划并进行决断。国内外的实践证明，从来没有一个决策中心失误而这个管理决策系统能获得满意效能的。因而，决断不能多头，头多必然政出多门。决断者应该具有高瞻远瞩的战略眼光，有出众的组织才能，善于识人用人，善于判断决断，并有永不枯竭的事业进取心和高度的责任感，从而在决策系统中能够把握全局，起到统帅作用。

执行系统又称为指挥系统。它的任务是执行决策中心的各项指令。执行必须是坚决的，不走样的，否则再好的指令也不能产生相应有效的实际结果。因此，执行系统的机构必须是精干严密的，人员必须是忠实和干练的。

监督系统，是根据决策中心的指令对执行系统进行督促、检查，以保证决策指令能得到切实的贯彻与执行。监督的范

国，除国家立法机关和司法机关对政府和工作人员的监督外，还需要加强违宪监督、财政监督、人民群众的监督以及舆论监督等。监督人员必须公道正派，铁面无私，同时要熟悉业务，联系群众，把好决策执行的质量关。

反馈系统，就是将决策执行过程中的各种情况、意见及时地反馈到决策中心，以便决策中心根据新的情况或动向对决策指令做出适当的控制和调整，从而使决策保持动态适应。反馈人员必须思想活跃敏锐，知识、兴趣广泛，吸收新鲜事物快，综合分析能力强，敢于直言不讳，具有求实精神。

以上六个系统构成了现代领导决策的有机整体，它们既分工明确，职责分明，又各尽其能，相互配合，使决策的效率和效益不断提高。

在现代领导决策系统中，不仅有横向分离，而且存在纵向分层。由于决策对象越来越复杂，任何一个决策者的时间、精力和能力都是有限的，任何一个领导者都难以包揽一切事务，把样样工作做好，这就产生了集体领导和集体决策、分层管理和分层决策的需要。一方面，凡属重大决策，需要把总的目标分解为若干项具体子目标，然后针对这些决策的子目标分别采取相应的对策。这客观上就要求本系统上下各层领导者分别参与决策，同时对决策分别承担一定的责任，即实行分层决策。另一方面，领导者所管辖的事务并不都是平等并列的，领导者不能事必躬亲，总要把其中的一部分分给自己的下级去做，授予他们相应的权力，同时对他们明确相应的责任，这也是分层决策。分层决策的实质内容是通过建立合理的纵向层次机构，完成决策任务。譬如据国外研究成果，一个有效的企业管理决策系统应该分为四个层次：最高层次是经营层，它是确定这个系统的大政方针的；第二层次是管理层，它是运用各种