

行政管理学专业系列教材

现代行政决策学

欧阳雄飞 编著

云南教育出版社



郭用宪 主编

行政管理学专业系列教材

现代行政决策学

欧阳雄飞 编著

云南教育出版社

责任编辑：符明哲
封面设计：柯德恩

现代行政决策学

欧阳雄飞 编著

*

云南教育出版社出版发行
(昆明市书林街100号)
云南新华印刷三厂印装

*

开本：850×1168 1/32 印张：7.875 字数：192,000
1988年8月第1版 1988年9月第1次印刷
印数：1—20,000
ISBN 7-5415-0145-X/G·133 定价：2.15 元

总 序

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的。这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了《行政管理学专业系列教材》，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国消声匿迹三十年之后，近几年得到出人意料 of 广泛传播和迅速发展，短短四五年的时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显、越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中。高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科廖廖无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

《行政管理学专业系列教材》的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学技术知识和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

《行政管理学专业系列教材》的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人。他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有可为的。

中国行政管理学会（筹）副秘书长：郭丙于

一九八七年七月于北京

序

行政决策是一种行政管理行为，自国家有行政管理就有行政决策。但把行政决策看做是行政管理的主要环节或中心任务，是行政管理过程的核心，以致认为“行政管理就是行政决策”，突出行政决策在行政管理中的重要地位，则是近几十年来才逐渐被人们所认识到的。这一方面是由于现代行政管理实践的发展，另一方面也是行政管理科学发展的一个重要标志。

在行政管理科学系统中，人们正在把国家行政机关依法决策和组织实施的一般规律作为专门的研究对象，并形成一门介于行政管理学和一般决策学之间的新兴学科——行政决策学。《现代行政决策学》一书的出版，为这一门新兴学科的诞生作了探索性和开创性的工作。在我国，在行政管理学和一些相关学科的结合点或交叉部分，正在产生一系列新的学科，以满足实践对理论的需要；这不仅是行政管理科学发展的一种趋势，而且符合现代学科群既高度分化又高度综合的发展趋势。

由于社会主义现代化建设和改革的需要，决策科学的研究已经引起我国有关方面的高度重视。一九八六年七月召开的“全国软科学研究工作座谈会”标志着决策研究开始走向蓬勃发展的新阶段。作为决策科学一个重要组成部分的行政决策学的研究，一定会跟上这种新形势，得到迅速的发展。

我们的广大行政干部，以致各级领导，几乎每天都在进行决策或参与决策活动，但很多人缺乏关于决策的系统知识，缺乏对科学决策的理论、原则、程序和方法的了解和掌握；凭简单的民

情调查，凭领导者个人的好恶、经验和才智作出判断、进行决策的现象仍然存在。要知道，决策的失误是一切工作失误中的最大失误，它的危害往往带有全局性。我国行政管理长期实践中是不乏这方面经验和教训的。因此，健全科学决策体制，学习决策理论，改善决策方法，提高决策水平，由经验决策过渡到科学决策，逐步实现决策的民主化和科学化，是我国政治体制改革、行政体制改革的方向和重要内容，也是决策科学研究的方向和重要内容。

科学决策的知识和方法，是每个干部首先是担负领导职务的干部所应当具备的基本知识和技能。但是，决策科学知识的普及任务刚刚提出，而行政决策学作为一门刚刚新生的学科，还有待于发展和完善。我们只能边学习，边研究，在行政管理理论工作者、教学工作者和广大行政干部的共同努力下，使它较快的成长，以适应把我国建设成为高度民主、高度文明的社会主义现代化国家的客观需要。

郭丙子

1987年5月21日于北京

目 录

第一章 导论	1
第一节 行政决策的概念和特征.....	1
第二节 行政决策学研究的对象、内容和方法.....	15
第三节 学习和研究行政决策学的意义和途径.....	23
第二章 行政决策的历史发展	29
第一节 古代行政决策.....	29
第二节 近代行政决策.....	37
第三节 国外行政决策类型.....	43
第三章 行政决策的主体结构	51
第一节 决策主体和决策对象.....	51
第二节 决策主体的素质结构.....	59
第四章 行政决策的组织体制	67
第一节 中央和地方的行政决策制.....	67
第二节 纵向分级决策制和横向部门决策制.....	76
第三节 行政首长负责制和议行合一制.....	85
第五章 行政决策的科学体制	95
第一节 行政决策科学体制的起源、形成和特点.....	95
第二节 行政决策科学体制的基本职能和内部关系.....	104

第三节 我国行政决策体制改革的原则和内容·····	112
第六章 信息、咨询系统 ·····	123
第一节 信息情报系统·····	123
第二节 行政咨询系统·····	137
第七章 行政决策系统 ·····	148
第一节 行政决策系统·····	148
第二节 行政决策的类型·····	153
第三节 行政决策的特征和基本原则·····	163
第四节 行政决策的具体方法和艺术·····	174
第八章 行政决策的程序 ·····	185
第一节 发现问题,确定目标·····	185
第二节 科学预测,拟制方案·····	193
第三节 综合评价,方案选优·····	208
第四节 典型试验,实施反馈·····	218
结束语 行政决策的民主化、科学化和现代化 ·····	235
后 记 ·····	243

第一章 导 论

行政决策学是行政管理学的分支学科，是适应现代行政决策客观需要的产物，具有鲜明的政治性、综合性和应用性。研究和探讨现代行政决策学的对象、内容和方法，以及经验决策向科学决策、科学决策向决策科学发展的过程及社会历史条件，对于建立以马克思主义为指导的行政决策学的理论体系，具有深远的意义。

第一节 行政决策的概念和特征

一、行政决策的含义

国家行政管理的过程，就是行政决策的制定和组织实施的过程。行政决策与行政或行政管理有着密切的联系。

马克思曾经指出：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第349页）马克思的科学论断，不仅一般地规定了行政管理的对象：“国家的——（活动）”，而且正确地表述了行政管理的本质：“（国家的）——组织活动。”因此，行政是执行统治阶级的意志、法令和政策的组织活动。一般说来，行政管理有内外两个方面：一是通过各级机构，运用多种手段，对自身的行政机构和工作人员进行有效的管理；一是国家行政机关依法对社会的政治、经济、文化、教育、科学、军事、外交和其它社会事务进行有效的管理。行政管理是国家行政机关依

法管理国家事务、社会事务极为广泛的组织活动。

行政决策，是国家行政机关在行政管理活动之前，作出的处理国家事务、社会事务的决定，即对未来管理活动的方向、目标、原则、方法和途径，进行科学的选择和理智的判断，以提高行政管理的自觉性，避免行政管理的盲目性。就纵向各级人民政府而言，政府制定的社会和国民经济发展的计划，颁布的行政法规和行政命令，发布的行政决议和行政指示，都属于行政决策的范畴。就横向行政部门而言，各委、办、厅、局制定的工作计划，审批一项工程方案，签定中外合资经营企业的议定书，签署一份行政请示报告，也属于行政决策的概念。行政决策决定管理活动的一切主要方面和主要过程，决定行政管理体制的性质和活动方式。从国家行政机构的设置到行政人员的任免，从管理的幅度的确定到管理方式的选择，行政管理一刻也不能离开行政决策。正如美国著名学者赫·阿·西蒙（H.A.Simon）所指出的：“管理就是决策”。

当然，行政决策虽然是一种管理决策，有自己的个性，但它与家庭决策、社会决策和政治决策等各种管理决策一样，有着共同本质特征：（一）决策都有发现问题、制定和选择解决问题方案的主体；（二）决策都有对象，即都是为了解决待决策的问题；（三）决策是为了达到确定的目标。没有目标就没有方向，也无法决策；（四）决策主体和决策对象相互依赖和相互作用的媒介都是信息；（五）决策都是从多种方案中作出的选择，没有比较，没有选择，也就没有决策；（六）决策都是面向未来，准备组织实施的。决策的正确与否。取决于科学的预测和实践效果的检验。

行政决策除具有一般决策的共性外，还有区别于一般决策的具体特征。即行政决策具有执行性、权威性和科学性。

（一）执行性。国家行政机关是国家权力机关的执行机关，

下级行政机关是上级行政机关的执行机关。它们都相应地对权力机关负责并报告工作。因此，行政决策是在执行统治阶级的意志、法令、政策的过程中，根据实际情况作出的决定，是执行中的决策；违背统治阶级意志、法令、政策的行政决策，应视为无效决策或非法决策。我国行政决策的执行性表现为执行国家的宪法、法律和法令；执行共产党的路线、方针和政策；下级行政机关执行上级行政机关的决定。

（二）权威性。只有国家行政机关和行政领导才具有法律规定的行政决策权。行政机关之外的社会组织和社会团体，除经国家行政机关或法律授权外，一般都没有行政决策权。行政机关依法行使决策权，作出处理国家事务、社会事务的决定，是以国家强制力为后盾的，是法律和权威的象征。所有行政组织管辖的对象，不论是行政机关的自身，或各社会组织、企事业单位和全体公民，都必须执行决策。拒不执行者，要受到法律和政纪的制裁与惩戒。当然，行政机关行使决策权，不能滥用权力，而必须遵循正确的政治路线，把科学性和权威性相结合，依法决策。

（三）科学性。国家行政机关依法行使决策权，不能主观武断，独揽专行；而必须建立科学的决策体制，遵循科学原则和程序，正确地反映决策对象的客观规律，使决策主体的认识与决策对象的实际情况相符合，作出正确的决定。决策实施中如果发现了偏离目标的震荡，发现违背客观规律的反差，就必须跟踪、调整和修正决策，使决策者的主观认识同客观实际达到动态的具体的历史的统一。

行政决策的科学性，是执行性和权威性的基础。行政决策只有建立在科学的基础上，才能有效地执行统治阶级的意志、法令和政策，才能把决策方案变成下属和人民群众执行的自觉行动，提高行政决策的权威。

行政决策古已有之，但它不是同人类社会历史起源于同一个

逻辑起点，而是随着国家的产生而产生的。无论是奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家或社会主义国家，都各有一部行政决策的历史。现在学术界有人宣称“决策”（Decision Making）一词，起源于50年代的美国，原意叫作“作出决定”。然而，追本溯源，“决策”一词起源于中国。我国的《孟子》、《韩非子》等古代典籍中，就有《决策》、《奇策》和《龟策》的记载。《孟子》甚至对行政决策专门作了解释。认为运用国家权力进行决策，必须在职责权限范围内，遵循决策的客观规律，审时度势，方能作出正确的决定。叫做“权度、乘势，决策之道”。我国古代的《战国策》、《孙子兵法》和《资治通鉴》，就是古代行政决策的制定和实施的历史经验和教训的集大成的专著，记载了许多“运筹于帷幄之中，决胜于千里之外”的光辉决策范例，为我们系统地研究行政决策的起源和历史，提供了宝贵的资料。然而，由于历史上生产规模的狭小、科学技术的落后和剥削阶级偏见的影响，社会一直没有把行政决策当作一门科学进行研究；实际政治生活中的行政决策，也一直局限于经验决策的阶段。决策的科学性主要取决于决策者的经验、知识和逻辑推理的正确。把行政决策作为一门科学进行研究，是在行政管理学活跃于国内外的理论舞台，行政决策由经验决策向科学决策转变之际，才提到科研的议事议程。

总之，行政决策是行政管理的核心和灵魂，决定行政管理的性质、方向和发展过程。行政决策的正确与否，决定行政机关的计划、组织、指挥、协调和控制等功能发挥的大小和行政管理效率的高低。在新的历史时期，为了正确地贯彻执行党和国家的总路线、总任务，提高行政决策的科学性和权威性，我们必须把国家的行政决策当作一门独立的学问进行研究，以加速我国行政决策由经验决策向科学决策转变的历史进程。

二、行政决策从经验向科学转变的必然性

我国行政决策从经验向科学、从经验决策向科学决策转变，是生产社会化、社会科学化和科学技术现代化的必然要求，是现代行政管理和全面开创社会主义现代化建设新局面的客观需要。

政府履行领导经济建设的基本职能，从宏观上组织专业化和社会化的大生产，客观上要求行政决策由经验决策走向科学决策。所谓经验决策，即决策者凭借个人的阅历、经验和知识进行决策。在劳动分工比较简单、生产规模比较狭小和科学技术尚不发达的时代，各行政辖区闭关自守，条块分割，信息传递手段落后，信息沟通速度缓慢，决策者凭借个人的经验和智能，或者通过个体咨询，利用智囊人物的智慧，尚能做出一些有效的判断和决定；即使决策失误，对行政管理的全局影响也不很大，纠正也比较容易。而经验决策方式，则不适用于政府从宏观上领导和组织专业化社会化大生产。

社会化大生产、大工程和大企业，规模庞大，因素繁多，结构复杂，目标多样，功能综合；各种信息，互相渗透，变化莫测，广泛涉及社会各阶层人们的利益，涉及各学科知识和国家的宪法、法律、法令；一项战略决策，既要纵观组织实施后的社会综合效益，又要考虑到科学技术、经济和社会的协调发展，同时还要进行复杂的技术经济论证、多方案的综合评价、系统的分析判断和科学的预测，方能揭示社会主义的客观经济规律，做出切实可行的决策。如果单凭领导人的经验去轻易“拍板”，那么就很难避免决策上的失误。我国第一颗通讯卫星的研制和发射的工程，其规模的复杂性超过了研制第一颗原子弹的美国曼哈顿计划。有20个省市，30多个部委，1000多个单位，20多万人参加，历时将近十年。如果单凭领导者的经验决策而不实行科学决策，那么，决策的后果将不堪设想。我国建国后多次重大决策上的失

误。其中一个重要原因就是少数领导人热衷于经验决策而轻视科学决策。

所谓科学决策，就是在科学理论指导下，遵循科学的原则和程序，运用民主的、科学的方法和现代技术手段，从多种方案中选择优化方案的过程。建立在生产日益社会化和生产资料公有制基础上的我国行政机关，本来具备了实现科学决策的现实可能性。然而，由于几千年小生产的宗法家长制统治的影响以及过分集权的决策体制，曾造成我国行政决策在相当程度上局限于经验决策阶段；少数领导人凭个人感情、地位和权势盲目拍板的事情仍然司空见惯。政府的权力集中于党委，党委的权力集中于第一书记。一切由“书记说了算”的弊端至今没有根除，极大地妨碍了行政决策由经验决策向科学决策转变的历史进程。党的十一届三中全会以来作出一系列英明果断的战略决策，向决策科学化迈开了具有决定意义的步伐。我国已由过去的“以阶级斗争为纲”转移到社会主义现代化建设上面来，确定了把我国建设成为高度民主、高度文明的社会主义现代化国家的总体目标。《中共中央关于经济体制改革的决定》中又规定了政府管理经济的八项职能。这就为我国行政决策指明了正确的方向，开辟了行政决策活动的广阔前景，创造了由经验决策向科学决策转变的有利条件。而国家行政机关要实行科学决策，不仅要建立和健全以科学决策为主导的现代行政管理系统，而且要创建中国特色的行政决策科学，以指导国家的行政决策由经验走向科学。

现代科学技术的迅速发展，成为促进行政决策学由不成熟走向成熟的重要条件。现代科学技术呈指数增长的规律，表现为技术创造周期、知识更新周期和知识物化周期的日益缩短；社会科学和自然科学既高度分化又高度综合，加速了社会主义科学化和科学社会化的进程。科学的发展依赖于社会的需要，同时又反过来改进和更新社会的物质面貌和精神面貌。现代信息的传递，借助

于信息技术载体，只要几分钟甚至几秒钟就可以渗透到全世界。据统计，科学技术的新发明新创造，16世纪为26项，17世纪为107项，18世纪为156项，19世纪为446项，20世纪前半个世纪是961项，从60年代到70年代总的发明创造，多于全世界前二千年的总和；各学科门类至今已达二千四百余门。现代科学技术的发展和学科门类的日益完备，不仅有利于行政决策获得全面可靠的信息，组织多学科专家学者参与决策，实现由个人决策向集团决策，由经验决策向科学决策的转变，而且有利于综合多学科的科研成果，建立和发展行政决策学的理论体系。

国家行政管理现代化，客观上要求行政决策实现科学化。现代化行政管理，从人们的衣食住行、生老病死，到国家的生产、交换、消费和分配，都直接或间接地纳入国家行政管理的范畴。行政管理的现代化和整体化的趋势，要求行政决策必须预先考虑到行政管理的系统功能和社会综合效益，避免因决策失误而造成一系列的不良社会后果。随着政治经济体制改革的日益发展，纵向各级人民政府和横向各级行政部门的自主决策权的日益扩大，客观上要求国家行政机关，再也不能沿袭过去那种“屋里拍脑袋，会上拍胸脯，错了拍屁股”的经验决策方式；而要求用科学决策方式，去解决改革、开放和搞活过程中不断出现的新情况和新问题，实现行政决策的民主化和科学化。

党和国家正确的路线、方针、政策，为实现决策的民主化创造了平等、和谐、自由、民主的政治环境；现代信息手段、预测手段和智囊技术，为行政决策的科学化提供了物质技术条件；在体制改革进程中日益建立、健全的科学决策体制，为实现决策的民主化、科学化提供了组织保证。因此，经验决策向决策民主化、科学化的转变，不仅有了可能，而且将日益变成现实。

行政决策的民主化和科学化，客观上要求行政决策科学的指导。马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义，为不断开辟

现代行政决策学科的研究领域提供了正确的世界观和方法论；作为行政决策学的近亲学科的政治学、行政管理学、一般决策科学、领导学、预测科学、行为科学、信息情报学等新兴学科在国内外理论舞台上的长足发展，以及党和国家在革命和建设中长期积累的决策经验，为行政决策学的诞生提供了多方面的科研成果和丰富的思想材料。因此，全面总结和综合我国古代决策思想、现代决策经验和相关社会科学和自然科学的先进成果，并上升为系统化条理化的理论知识，建立马克思主义的现代行政决策学科，已成为我国历史发展的必然。

三、什么叫行政决策学

行政决策，无论是经验决策或科学决策，都有决策的制定和实施互相联系的两个阶段。一般说，行政决策的制定，属于认识世界的活动，但对于决策者的主观世界而言，又是一种改造；行政决策的实施，属于改造世界的活动，但从检验决策正确与否的意义上说，又是对客观世界的再认识。因此，行政决策的制定和实施过程，是行政领导认识世界和改造世界的过程。然而，行政领导认识世界和改造世界的活动，并不是无章可循的，而是有其内在的活动规律。从这个意义上说，行政决策学就是研究和揭示行政决策的制定和实施的一般规律的科学。

行政决策制定和实施的一般规律是什么？列宁说：“规律就是关系”，就是“本质的关系或本质之间的关系”。（《列宁全集》第38卷第161页）这就是说，规律就是客观对象内在的本质的必然的联系。而行政决策的制定和实施的本质的必然联系，就是决策主体和决策对象之间相互制约和相互作用的关系。行政决策是国家行政机关依法作出的、处理国家事务和社会事务的决定。拥有行政决策权的决策主体，一般指国家行政机关，而决策对象则指提到行政管理议事日程上待决策的问题包括国家事务和社会