

许文惠 张成福 孙柏瑛 著

# 行政决策学

中国人民大学出版社

# 行政决策学

许文惠 张成福 孙柏瑛 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政决策学/许文惠等著

北京: 中国人民大学出版社, 1997

ISBN 7-300-02332-0/D · 299

I. 行…

II. 许…

III. 行政管理-决策-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 01359 号

行政决策学

许文惠 张成福 孙柏瑛 著

---

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 175 号 邮码 100872)

经 销: 新华书店

印 刷: 中国人民大学出版社印刷厂

---

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.75

1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷

字数: 292.000

---

定价: 14.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 前 言

为了适应我国社会主义现代化建设的飞速发展，国家的每个方面都迫切需要管理科学化，尤其是处于社会上层建筑核心地位的政府的管理科学化。各级政府要实行科学、高效的行政管理，首要和关键的问题在于正确的行政决策。行政决策是行政管理工作的核心，行政管理的整个过程都是以行政决策为基础的。建国40多年来，这方面的经验教训是很多的。正确的决策，曾大大促进了我国各项事业的顺利发展；而行政决策出现的种种失误，又对我国社会政治、经济、文化的发展产生了严重的消极作用，使社会主义制度的优越性未能得到充分的发挥。为此，研究行政决策活动的规律，实现行政决策的科学化、民主化，是当前提高我国政府对整个社会生产和社会生活的宏观管理水平，更快、更好地推进我国社会主义现代化建设事业的迫切需要。

近几年来，关于决策的研究，译著较多，国内学者也写了一批专著。但是，对我国行政学所理解的政府行政决策进行专门集中研究的著作，至今仍不多见。我们这本书就是这样一种尝试，旨在为我国培养行政管理专业人才提供一本教材，也为我国政府行政工作者的实际决策提供一本参考材料，并以此抛砖引玉，共同努力，加深对我国行政决策问题的研究。

我们党的“一个中心，两个基本点”的基本路线以及当前对国际和国内的重大方针、政策，为我们在坚持四项基本原则的基础上进行行政决策问题的研究，提供了政治理论基础。以此为指导，我们在编著中力求达到下列要求：

(1) 从中国国情出发, 努力探索具有中国特色的行政决策理论和实践。政府决策, 只能是在本国、本地区、本部门的条件下, 解决来自实际的国家社会公共事务问题。为此, 我们专设行政决策环境一章, 并把它摆在其他课题的前面。全书各章节力求密切结合中国的具体情况, 又注意借鉴国外政府决策方面的研究成果。

(2) 以“古为今用”为出发点, 从历史陈述中寻求可贵的经验。本书除了论述行政决策的一般原理、程序、体制和方法外, 还力求考察了行政决策活动的起源、发展、影响以及变化原因, 从中发现一般规律, 指导行政决策实践。为此, 本书第一章中专设一节行政决策的历史发展, 并要求各章也注意到历史的经验。

(3) 从思维学、心理学角度来加强对行政决策行为和现象的研究。行政决策是人类高级思维活动, 不论个人或集团的决策行为都是以内在的心理要求为动力的。思维和心理因素对行政决策具有很大影响, 成功的决策要求科学的思维 and 健康的心理状态。为此, 设有第九章行政决策思维、第十章行政决策心理。

(4) 突出行政决策的应用性、可操作性。考虑到我国目前行政决策理论普及和理论修养情况, 有必要加强行政决策的具体操作性的培训教育。为此, 从第五到第八章对行政决策的制定、执行、评估等各个环节、步骤、方法、要求, 作了较细的阐述。

(5) 实现行政决策法制化的要求。为确保行政决策的民主化、科学化, 就要确认和保障行政决策和行政决策权的有效运用, 制约和防止决策权的滥用。为此, 最后设一章行政决策法治化, 研究行政决策的体制、程序、监督法制化以及行政决策者的法律责任。

由于行政决策问题涉及的知识面广, 我们缺乏这方面的实践, 书中难免有疏漏和谬误之处, 敬希读者予以批评指正。

作者

1996年5月

# 目 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>第一章 行政决策导论</b> .....         | 1  |
| <b>第一节 行政决策的基本概念</b> .....      | 1  |
| 一、决策、行政决策和政策的含义.....            | 1  |
| 二、行政决策的对象和范围.....               | 5  |
| 三、行政决策的类型.....                  | 8  |
| 四、行政决策制定的多种模式 .....             | 11 |
| <b>第二节 行政决策的历史发展</b> .....      | 14 |
| 一、古代的行政决策 .....                 | 14 |
| 二、近现代的行政决策 .....                | 17 |
| 三、当代行政决策发展的新趋向 .....            | 21 |
| <b>第三节 行政决策的科学基础与基本原则</b> ..... | 23 |
| 一、行政决策的科学基础 .....               | 23 |
| 二、现代行政决策的基本原则 .....             | 26 |
| 三、行政决策的科学化与民主化 .....            | 29 |
| <b>第四节 行政决策的地位与作用</b> .....     | 33 |
| 一、行政决策是行政管理中的一种普遍行为 .....       | 33 |
| 二、行政决策是实现行政职能的基础 .....          | 34 |
| 三、行政决策是保证行政效能的重要前提 .....        | 36 |
| 四、行政决策直接影响国家和社会的发展 .....        | 37 |
| <br><b>第二章 行政决策环境</b> .....     | 39 |
| <b>第一节 行政决策环境的概念和研究意义</b> ..... | 39 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 一、行政决策环境的含义、特点、分类 .....     | 39 |
| 二、环境对行政决策的影响 .....          | 41 |
| 三、行政决策对环境的反作用 .....         | 44 |
| 四、行政决策环境问题研究的发展 .....       | 45 |
| <b>第二节 行政决策的国际环境</b> .....  | 47 |
| 一、国际环境的含义和内容 .....          | 47 |
| 二、国际环境与行政决策 .....           | 48 |
| 三、当前我国行政决策的国际社会环境 .....     | 51 |
| <b>第三节 行政决策的社会环境</b> .....  | 52 |
| 一、社会环境的含义与构成 .....          | 52 |
| 二、经济环境及其行政决策 .....          | 54 |
| 三、政治环境及其行政决策 .....          | 59 |
| 四、文化环境及其行政决策 .....          | 63 |
| 五、人口、民族环境及其行政决策 .....       | 67 |
| <b>第四节 行政决策的自然环境</b> .....  | 70 |
| 一、自然环境及其内容 .....            | 70 |
| 二、自然环境与行政决策 .....           | 71 |
| 三、正确认识我国的自然环境 .....         | 74 |
| <b>第三章 行政决策体制</b> .....     | 76 |
| <b>第一节 行政决策体制及其作用</b> ..... | 76 |
| 一、行政决策体制的含义和作用 .....        | 76 |
| 二、行政决策体制的发展变化 .....         | 78 |
| 三、影响行政决策体制的因素 .....         | 81 |
| 四、现代行政决策体制的结构及其完善的原则 .....  | 82 |
| <b>第二节 行政决策中枢系统</b> .....   | 84 |
| 一、行政决策中枢系统及其任务 .....        | 84 |
| 二、行政决策中枢系统的组成和条件 .....      | 86 |

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 三、行政决策中枢系统的决策方式 .....     | 88      |
| 第三节 行政决策咨询系统 .....        | 90      |
| 一、咨询在行政决策中的功能与必要性 .....   | 90      |
| 二、现代行政咨询机构的产生、特点和形式 ..... | 93      |
| 三、现代行政咨询人员的素质要求 .....     | 96      |
| 四、加强我国行政咨询系统的建设 .....     | 99      |
| 第四节 行政决策信息系统 .....        | 100     |
| 一、行政信息及其在行政决策中的作用 .....   | 100     |
| 二、行政信息系统的必要性和功能 .....     | 104     |
| 三、我国行政信息系统的完善 .....       | 106     |
| 第五节 行政决策的监控系统 .....       | 109     |
| 一、行政决策监控及其必要性 .....       | 109     |
| 二、行政决策监控体系及其完善 .....      | 111     |
| <br>第四章 行政决策者 .....       | <br>114 |
| 第一节 行政决策者及其素质的重要性 .....   | 114     |
| 一、行政决策者的含义和类别 .....       | 114     |
| 二、行政决策者的作用 .....          | 116     |
| 三、行政决策者素质的含义和重要性 .....    | 118     |
| 第二节 行政决策者个体基本素质内容 .....   | 120     |
| 一、行政决策者素质的个性和共性 .....     | 120     |
| 二、政治思想方面的素质内容 .....       | 121     |
| 三、知识方面的素质内容 .....         | 123     |
| 四、能力方面的素质内容 .....         | 124     |
| 五、气质、性格方面的素质内容 .....      | 127     |
| 第三节 行政决策集团智能结构 .....      | 128     |
| 一、行政决策集团智能结构科学化的价值 .....  | 128     |
| 二、行政决策集团智能结构优化的内容 .....   | 130     |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 三、行政决策集团智能结构优化的原则·····       | 132        |
| 第四节 行政决策者素质的发挥和培养·····       | 134        |
| 一、行政决策者素质发挥的障碍·····          | 134        |
| 二、行政决策者素质的培养·····            | 135        |
| <b>第五章 行政决策问题与决策目标·····</b>  | <b>137</b> |
| 第一节 行政决策问题的性质·····           | 137        |
| 一、行政决策问题的含义·····             | 137        |
| 二、行政决策问题的特点·····             | 139        |
| 三、行政决策问题的类型·····             | 140        |
| 第二节 行政决策问题的界定与分析·····        | 142        |
| 一、行政决策问题界定与分析的步骤·····        | 142        |
| 二、行政决策问题分析的方法·····           | 145        |
| 第三节 行政决策议程·····              | 147        |
| 一、行政决策议程的含义·····             | 147        |
| 二、决策议程建立的条件·····             | 148        |
| 三、决策议程建立的基本途径·····           | 149        |
| 第四节 行政决策目标的确立·····           | 151        |
| 一、行政决策目标及其特征·····            | 151        |
| 二、行政决策目标确立的依据和准则·····        | 152        |
| 三、多目标与多目标行政决策·····           | 153        |
| <b>第六章 行政决策方案的拟定与抉择·····</b> | <b>156</b> |
| 第一节 行政决策方案的拟定·····           | 156        |
| 一、行政决策方案拟定的含义与类型·····        | 156        |
| 二、行政决策方案拟定的准则·····           | 159        |
| 三、行政决策方案拟定的步骤和程序·····        | 163        |
| 四、创新技法与方案设计·····             | 166        |

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第二节 行政决策方案的评审和抉择·····      | 169     |
| 一、行政决策方案评审和抉择的程序·····      | 169     |
| 二、行政决策方案抉择的价值准则·····       | 170     |
| 三、可行性分析与行政决策方案选择·····      | 173     |
| 四、行政决策试验与优选·····           | 176     |
| 五、行政决策防范分析·····            | 178     |
| 第三节 行政预测与行政决策方案的拟定和选择····· | 179     |
| 一、行政预测及其在行政决策中的地位和作用·····  | 179     |
| 二、行政预测的程序与步骤·····          | 183     |
| 三、行政预测的方法·····             | 185     |
| <br>第七章 行政决策执行·····        | <br>191 |
| 第一节 行政决策执行概论·····          | 191     |
| 一、行政决策执行的含义与特点·····        | 191     |
| 二、行政决策执行的意义·····           | 193     |
| 三、行政决策执行的一般原则·····         | 195     |
| 第二节 行政决策执行过程·····          | 197     |
| 一、行政决策方案的阐释·····           | 197     |
| 二、行政决策的执行计划·····           | 199     |
| 三、组织落实·····                | 202     |
| 四、行政决策执行中的协调·····          | 204     |
| 五、行政决策执行中的控制·····          | 207     |
| 六、追踪决策·····                | 209     |
| 第三节 决策执行力与影响因素·····        | 211     |
| 一、行政决策执行力及其研究·····         | 211     |
| 二、社会公共问题的性质与执行力·····       | 212     |
| 三、行政决策质量与执行力·····          | 213     |
| 四、决策执行组织的效能与执行力·····       | 216     |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 五、行政决策直接影响的对象与执行力·····         | 218 |
| <b>第八章 行政决策评估</b> ·····        | 220 |
| <b>第一节 行政决策评估概述</b> ·····      | 220 |
| 一、行政决策评估的含义·····               | 220 |
| 二、行政决策评估的需要和目的·····            | 221 |
| 三、行政决策评估者·····                 | 223 |
| 四、行政决策评估的标准问题·····             | 225 |
| <b>第二节 行政决策评估的类型和内容</b> ·····  | 227 |
| 一、预评估·····                     | 227 |
| 二、行政决策过程评估·····                | 229 |
| 三、行政决策结果评估·····                | 233 |
| <b>第三节 行政决策评估的困难及其改进</b> ····· | 238 |
| 一、来自客观的、技术方法上的困难·····          | 238 |
| 二、来自政府管理部门的困难·····             | 239 |
| 三、决策评估的改进·····                 | 240 |
| <b>第九章 行政决策思维</b> ·····        | 242 |
| <b>第一节 行政决策与思维</b> ·····       | 242 |
| 一、行政决策思维的含义和特点·····            | 242 |
| 二、现代行政决策思维的研究意义和重点·····        | 247 |
| <b>第二节 行政决策与超前思维方式</b> ·····   | 252 |
| 一、超前思维方式的含义和特点·····            | 252 |
| 二、现代行政决策对超前思维方式的依存关系·····      | 254 |
| 三、行政决策过程中超前思维的体现·····          | 256 |
| 四、超前思维的方法、技术和能力的培养·····        | 258 |
| <b>第三节 行政决策与创造性思维方式</b> ·····  | 259 |
| 一、创造性思维方式的含义和特点·····           | 259 |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 二、现代行政决策对创造性思维方式的依存关系····· | 260        |
| 三、创造性思维的几种主要形式·····        | 262        |
| 四、创造性思维的障碍和培养途径·····       | 264        |
| 第四节 行政决策与现代综合思维方式·····     | 266        |
| 一、现代综合思维方式的含义、特点和形成·····   | 266        |
| 二、现代综合思维方式对行政决策的意义·····    | 268        |
| 三、现代综合思维方式的主要形式·····       | 271        |
| <b>第十章 行政决策心理·····</b>     | <b>274</b> |
| 第一节 行政决策心理研究及其发展·····      | 274        |
| 一、行政决策心理的含义及本质·····        | 274        |
| 二、行政决策心理的产生和发展·····        | 279        |
| 第二节 个体心理与行政决策行为·····       | 282        |
| 一、影响行政决策的主要个体心理因素·····     | 282        |
| 二、个体心理因素影响决策行为的方式·····     | 287        |
| 三、干扰行政决策优化的心理偏差·····       | 293        |
| 第三节 群体心理、社会心理与行政决策行为·····  | 296        |
| 一、群体心理与行政决策行为·····         | 296        |
| 二、社会心理与行政决策行为·····         | 301        |
| <b>第十一章 行政决策技术方法·····</b>  | <b>307</b> |
| 第一节 行政决策技术方法概论·····        | 307        |
| 一、行政决策技术方法的概念和作用·····      | 307        |
| 二、现代行政决策的三大类技术方法·····      | 310        |
| 三、现代决策定量分析方法的特点和主要步骤·····  | 313        |
| 第二节 确定型决策技术与不确定型决策技术·····  | 315        |
| 一、确定型决策技术·····             | 315        |
| 二、不确定型决策·····              | 318        |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第三节 随机型决策技术与博弈型决策技术·····          | 321 |
| 一、随机型决策技术·····                    | 321 |
| 二、博弈型决策技术（对策论）·····               | 326 |
| 第四节 行政决策系统方法以及电子计算机的应用·····       | 328 |
| 一、行政决策的系统方法·····                  | 328 |
| 二、电子计算机在行政决策中的运用·····             | 333 |
| <b>第十二章 行政决策的法治化</b> ·····        | 338 |
| 第一节 行政决策法治化的意义·····               | 338 |
| 一、行政决策法治化的含义·····                 | 338 |
| 二、行政决策法治化的要素·····                 | 339 |
| 三、行政决策法治化的意义·····                 | 340 |
| 第二节 行政决策规则的法制化·····               | 341 |
| 一、行政决策规则的含义·····                  | 341 |
| 二、行政决策规则：中央和地方决策权的划分·····         | 342 |
| 三、行政决策规则——政府内部不同部门决策权的<br>划分····· | 344 |
| 四、行政决策规则：行政决策权的行使·····            | 346 |
| 第三节 行政决策程序的法制化·····               | 347 |
| 一、行政决策程序的法制化含义·····               | 347 |
| 二、重大行政决策的法律程序及其制度·····            | 348 |
| 第四节 法治化与行政决策监督·····               | 350 |
| 一、权力机关对行政决策的监督·····               | 351 |
| 二、司法机关对行政决策的监督·····               | 353 |
| 三、上级行政机关对下级行政机关的决策<br>监督·····     | 356 |
| 第五节 行政决策的法律责任·····                | 358 |
| 一、行政决策的法律责任的含义·····               | 358 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 二、确立行政决策法律责任的意义 ..... | 359 |
| 三、行政决策法律责任的类型 .....   | 360 |

# 第一章 行政决策导论

决策活动古已有之。但是，决策理论的形成则是在本世纪中叶。由于时代的需要和实践经验的积累，人们逐渐认识到决策的重要地位，因而把决策行为从一般的管理活动、领导活动中抽象出来，加以研究。决策研究先是在军事和企业管理中，战后才把决策理论引入行政管理。行政管理是当今社会中最重要、最普遍的一种管理活动。行政决策是行政管理全过程中最主要的内容和最关键的环节。因此，行政决策是行政管理理论研究中的极其重要的组成部分。美国学者西蒙首先比较完整地提出了行政决策理论，促使行政管理理论出现了引人注目的发展。随着现代科技和社会经济的迅速发展，现代行政决策出现了新的特点。社会主义初级阶段的我国政府，面临着实现行政决策科学化、民主化的紧迫任务，更必须加强行政决策的研究。

## 第一节 行政决策的基本概念

### 一、决策、行政决策和政策的含义

“决策”一词应用很广，社会科学中各学科对它有不同的解释，甚至同一学科中的不同流派对它也有不同理解。在现代管理学上是美国首先使用“决策”这一术语，原文是 Decisionmaking，简明意思是，作出决定。有人依此把决策理解为包括个人处理生活上一些小事而作出决定的活动。这种理解显然过宽了。现代管理学研究的是社会组织系统中的管理，而不是个人生活管理，现代管

理学上的决策只是指现代社会组织在管理中形成的决策。

“决策”这个词从管理学和决策学角度理解，应是指社会组织的管理者为解决面临的问题，达到一定目的，从实际出发，制定与选择行动方案的活动。这里要把握两方面含义：（1）从动态上理解，这是首要的方面，决策是个动词，是一个分析问题、制定选择方案、解决问题的过程，它包括许多环节，决非一瞬间的活动。有人把决策狭义地理解为方案的最后选定活动，即拍板定案，这样理解是不全面、不完整的。（2）从静态上理解，决策是个名词，指的是作出的“决定”，即英文 Decision 的意思。

工厂经营管理有其决策，商店经营管理有其决策，学校、医院管理有其决策，政府管理也有其决策。不论哪一类社会组织的管理决策，都是由决策者、决策对象、决策信息、决策理论和方法、决策结果五个基本要素构成相互发生作用的统一体，都有如下共同的特点：（1）针对性：都有提到日程上需要解决的问题；（2）预测性：都是对未来的实践所作的一种假想；（3）目标性：都有对问题解决要达到某种目的；（4）选择性：都有若干备择方案，需从中选择；（5）优化性：都是在确定的条件下，寻找优化的目标以及优化的达到目标的途径；（6）实施性：决策制定后要付诸实施，通过实施来检验和修正决策。

行政决策属于管理决策的一种，它主要是指国家行政机关为履行行政职能就面临要解决的问题，从实际出发，制定与选择行动方案，作出决定的活动。行政决策具有一般管理决策的共性，同时还有不同于其他企事业管理决策的个性。集中的表现就是行政决策带有鲜明的政治性，具体表现为：

（1）行政决策的主体只能是国家行使行政权的行政组织及其行政人员，其他没有行使行政权的组织和成员作出的决策，都不属于行政决策。各级国家行政机关和行政人员的行政权，是由国家宪法和有关法律规定的。

(2) 行政决策的对象是整个国家和社会的公共事务，是以国家的名义，代表国家和人民的意志和利益，从正确处理全局和局部关系的立场出发，来处理涉及社会生活各个领域的最广泛的国家社会公共事务。并且不求营利，只谋从国家的全局的利益出发的社会公共利益，后果影响重大的决策。

(3) 行政决策的制定和实施都要以法律为依据。各级行政组织及其负责人根据法定的决策、权限，依法制定和实施其相应职权范围的行政决策，并依法保障各级独立的行政决策权。行政决策和司法决策虽同属执行性决策，但它不像司法决策那样以对具体案件的审理来维护和确保法律的正确执行，而是通过行政决策把有关的国家法律和党的路线、方针、政策加以具体化，是从积极方面有效地执行国家的法律。总之，行政决策的制定和实施，必须考虑本机关本部门的法律地位和资格，行政决策制定和执行过程，决策内容要合法，一经确定，就具有法律效力和权威性。

(4) 行政决策以国家权力为后盾，通过行政方式作用于社会，具有强制力。既定的行政决策，不仅对行政组织的内部成员，而且对各级行政组织管辖范围内的一切有关的企业、事业、机关、团体和个人都具有约束力，都必须按照决策规定的要求执行行政决策。

(5) 行政决策者要承担政治责任和法律责任。行政决策者具有一种法定的权力，这是其履行职责的根据和需要。行使权力就应对政府委托的工作任务负其责任，除了一般工作责任外还要负政治责任，既要正确理解和积极贯彻党的路线、方针、政策，以对人民群众高度负责的精神执行国家交给的各项工作任务，自觉接受监督，同时还要负法律责任，当行政决策者主观方面由于官僚主义、独断专行、家长作风等在决策活动中有违法行为造成了危害性的社会后果时，要依法追究与其失误性质、情节轻重、危害后果相应的法律责任。