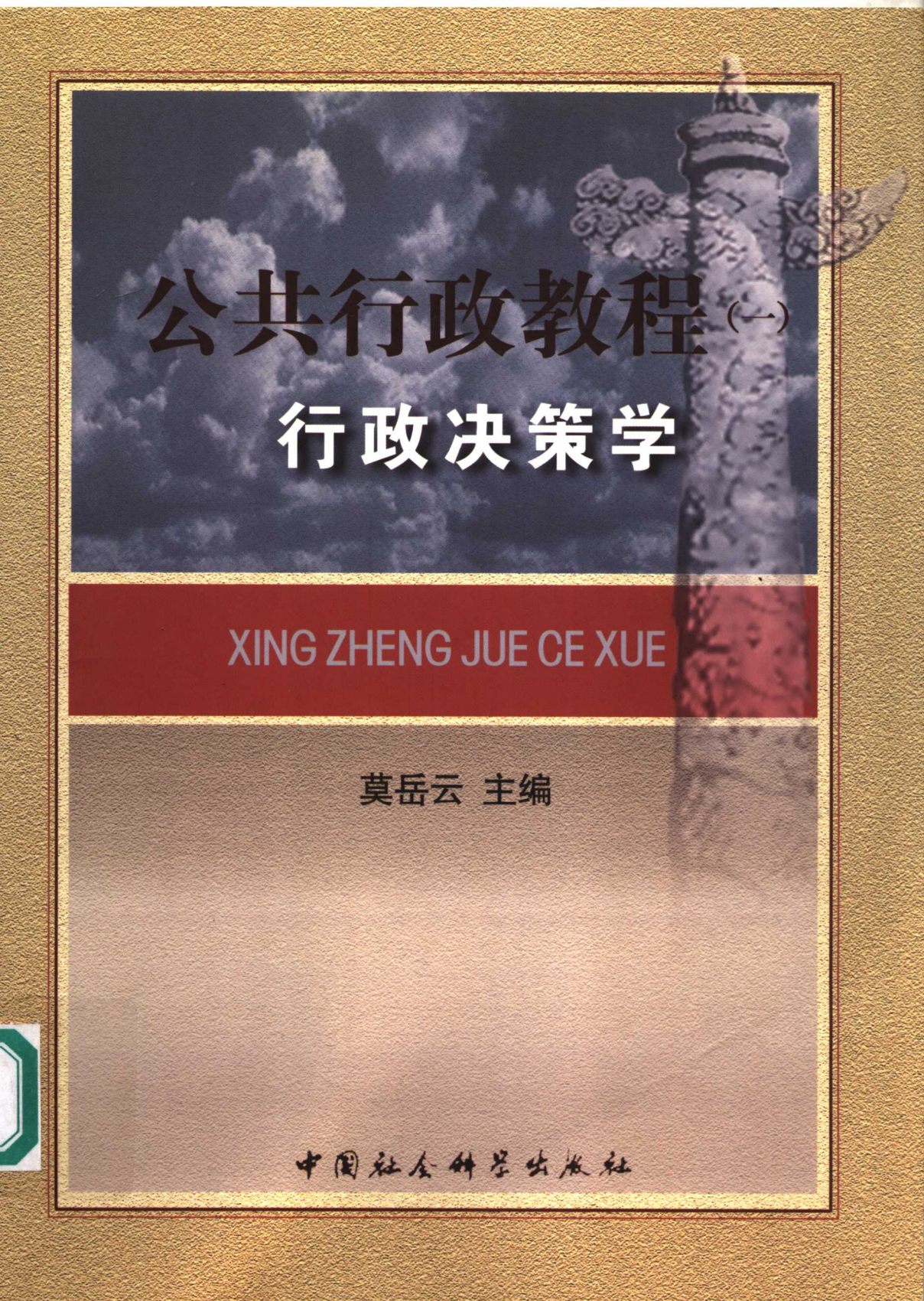




公共行政教程 (一)

行政决策学

XING ZHENG JUE CE XUE

莫岳云 主编

中国社会科学出版社

公共行政教程(一)

行政决策学

莫岳云 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政教程/莫岳云,韦小鸿等主编. —北京:中国社会科学出版社,
2004.10

ISBN 7-5004-4718-3

I. 公… II. 莫… III. 行政学-教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第107389号

责任编辑 周晓慧 孔继萍

责任校对 林福国

封面设计 郑川

技术编辑 李建

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲158号 邮编 100720

电话 010-84029453 传真 010-84017153

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京金鼎彩色印刷有限公司 装订 三河鹏成印业有限公司

版次 2004年10月第1版 印次 2004年10月第1次印刷

开本 787×980毫米 1/16

印张 78

字数 1387千字

定价 120.00元(全四册)

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

“一九七九年，那是一年春天，有一位老人在中国的南海边画了一个圈，神话般地崛起座座城，奇迹般地聚起座座金山……”这是人们熟知的一首唱红大江南北的歌词。这位“老人”就是改革开放的总设计师邓小平，“画了一个圈”是指建立深圳、珠海、汕头、厦门经济特区的决策。党的十一届三中全会后，党中央作出了一系列正确的决策：把全党工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上来；把对外开放作为基本国策；建立经济特区、沿海开放城市和经济开发区；进行一系列经济体制改革，推行了家庭联产承包责任制，建立了社会主义市场经济体制；实行“一国两制”的方针，解决香港、澳门回归问题等，使社会主义中国出现了欣欣向荣的景象。然而，在新中国建设和发展过程中，也有过许多触目惊心的重大的决策失误：大跃进，大炼钢铁、大食堂、大批人口论、全国学大寨、围湖造田，尤其是持续十年的“文化大革命”，不仅给国家带来巨大的经济损失和严重困难，而且也给人们带来严重的心灵上的创伤。历史证明，正确的决策，能够促进各项事业的顺利发展，推动社会的发展和国家走向兴旺。错误的决策就会对经济、政治、文化产生严重的消极作用，阻碍社会的发展。

在强调行政管理科学化、民主化、规范化的今天，虽然不再出现“全民炼钢”和“文化大革命”这样涉及全局的荒唐决策，但是决策中的主观性、随意性和“长官意志”还大量存在，决策失误仍然屡见不鲜。例如：无法投入使用的巨大工厂，被泥沙阻塞的大型水库，空荡荡的巨型飞机场，没有多少汽车通行的高等级公路，被遗弃的大批烂尾楼，亏损严重的生产线、严重破坏自然环境的大开发……环顾我们的周围，大大小小的决策失误不断出现。贪污腐败，人们深恶痛绝，但是比起贪污腐败行为，给国家和人民造成更大损失的，是政府的决策失误。因此，研究行政决策活动的规律，实现行政决策科学化、民主化与规范化，提高决策水平，减少和避免决策失误，是推进社会主义现代化建设的需要。

行政决策是国家行政机关为实现其管理目标而进行的抉择活动，包括行政决策的制定、实施、反馈等一系列程序，这是提高行政效率、实现政府职能的需要。

要作出科学的决策，不仅要提高决策者的素质，建立科学的决策体制，还

要遵循科学的决策原则程序，按照科学决策的方法，进行有效的决策评估。本教材的内容框架包括十个部分：

一、行政决策导论。主要介绍决策的特征，经验决策的特点和方法以及现代科学决策的特征和发展趋势；阐述行政决策的对象、特性、类型，以及行政决策的地位和作用，揭示学习和研究行政决策学的意义。

二、行政决策体制。本章在阐述行政决策体制的概念、作用、构成系统以及行政决策体制构建原则的基础上，分别介绍了行政决策中枢系统、行政决策咨询系统、行政决策信息系统的地位、功能作用和运行原则，分析了我国行政决策体制存在的问题以及改革的目标和途径。

三、行政决策者的素质。行政决策者是行政决策活动的主导力量，在决策活动中处于关键地位。本章主要介绍决策者的作用；行政决策者素质的重要性；行政决策者个体的基本素质和行政决策者集体素质结构的优化。

四、行政决策的原则。本章在阐述科学决策的基本标准的同时，着重阐述了行政决策的基本原则，通过正反两方面的典型案例的分析，说明了遵循科学的决策原则，决策就成功，否则就失败。

五、行政决策的程序。遵循科学决策的程序是科学决策的前提，本章系统阐述行政决策的基本程序，包括如何确立明确的决策目标，如何集思广益，拟定方案，如何分析评估择优，择定方案以及如何在实施过程中完善方案。

六、行政决策的实施、监督与反馈。方案实施是决策的延续和具体化，是检验决策是否正确的基本环节。本章主要介绍行政决策实施的原则、计划、步骤；行政决策监督的类型、对象、目标、作用和意义，以及行政决策反馈。

七、行政决策模式。行政决策模式是决策者在决策过程中所遵循或参照的程序模式和理论依据。本章主要介绍西方学者提出的理性决策模式、有限理性决策模式、渐进主义决策模式和综合决策模式等学说，肯定了其合理和精当之处，也指出了所存在的学术瑕疵。

八、行政决策方法。现代决策方法是科学决策的重要手段和基础。本章在阐述行政决策方法的类型、地位和作用的同时，着重介绍了几种常用的定性方法和定量方法的基本内容。

九、非常规行政决策。本章在阐述非常规行政决策的特点、种类的基础上，着重介绍了危机决策的类型、特点、基本原则、步骤，介绍了风险决策的特点和方法。

十、行政决策评估。行政决策评估对于科学决策有着十分重要的意义。本章着重介绍了行政决策评估的主体、标准、类型、内容和方法，分析了我国行政决策评估的困难及其改进的方法。

总体而言,本书具有以下特点:

1. 强调理论与实践的结合。本书在对行政决策学理性进行阐述的同时,注重联系实际,以真实的而非虚拟的案例进行分析,以较为系统的决策科学理论统率案例,并以较典型的案例证实理论。这些案例中,有宏观决策案例也有微观决策案例,有国内的也有国际的,有举世称颂的成功案例,也有发人深省的失误决策。透过这些案例,可以领悟到科学决策的极端重要性。

2. 突出中国特色。本书不是西方决策理论的照搬或简单再现,而是在注意借鉴国外行政决策研究理论成果的同时,力求从中国的实际出发,努力探索具有中国特点的适合中国具体情况的理论与实践。

3. 体现时代精神。决策活动古已有之,行政决策的历史源远流长,本书在考察行政决策活动的发展变化,从历史的陈述中寻求可资借鉴的经验的同时,力图在现代化民主化发展的进程中,把握科学决策规律。

本书由莫岳云担任主编。编写者有莫岳云(第一、三、四、五、六章)、吴国林(第八章)、方俊(第七、十章)、隆晓兰(第二章)和黄岩(第九章),本书在编写过程中,参考和吸收了理论界和学术界的许多最新成果,也得到了许多专家、学者的支持,在此一并表示感谢。由于我们的能力和水平有限,加上时间仓促,不足之处在所难免,敬请各位专家学者指正。

编 者

2004年8月

目 录

第一章 行政决策导论	(1)
第一节 决策概述	(1)
第二节 行政决策的基本概念	(7)
第三节 行政决策的地位和作用	(16)
第二章 行政决策体制	(20)
第一节 行政决策体制概述	(20)
第二节 行政决策的中枢系统	(22)
第三节 行政决策的咨询系统	(28)
第四节 行政决策的信息系统	(37)
第五节 行政决策体制的改革	(41)
第三章 行政决策者的素质	(47)
第一节 行政决策者在行政决策中的作用	(47)
第二节 行政决策者个体的基本素质	(52)
第三节 行政决策者集体素质结构的优化	(60)
第四章 行政决策的基本原则	(65)
第一节 科学决策的基本标准	(65)
第二节 科学决策的基本原则	(68)
第五章 行政决策的程序	(86)
第一节 行政决策目标的确立	(86)
第二节 行政决策方案的拟定	(99)
第三节 行政决策方案的评估与抉择	(102)
第四节 行政决策方案的试点与实施	(108)
第六章 行政决策的实施、监督与反馈	(113)
第一节 行政决策实施的全面展开	(113)
第二节 行政决策的监督	(122)
第三节 行政决策的反馈与修正	(131)
第七章 行政决策模式	(141)
第一节 理性决策模式	(141)
第二节 有限理性决策模式	(151)

第三节	渐进主义决策模型	(154)
第四节	综合决策模型	(158)
第八章	行政决策方法	(163)
第一节	行政决策方法概述	(163)
第二节	定性分析决策法	(168)
第三节	定量分析决策方法	(178)
第九章	非常规行政决策	(200)
第一节	非常规决策概述	(200)
第二节	危机决策	(203)
第三节	风险决策	(216)
第十章	行政决策评估	(223)
第一节	行政决策评估概述	(223)
第二节	决策评估的类别	(228)
第三节	行政决策评估的内容和方法	(231)
第四节	行政决策评估的困难与改进	(237)
参考书目		(242)

第一章 行政决策导论

正确决策是各项工作成功的重要前提。决策活动古已有之，决策的历史源远流长，经历了从经验决策到科学决策的发展过程。行政决策是行政管理工作的核心，是行政管理的首要环节和最主要的内容。行政决策学是行政管理理论研究的重要组成部分。学习和研究行政决策的理论与实践，探索行政决策活动的规律，对于实现行政决策科学化、民主化，提高政府的管理水平，推动我国社会主义现代化建设事业具有重大的意义。

第一节 决策概述

一 决策的含义及特征

什么是决策？决策就是人们就面临的问题所进行的目标确定、行动设计和方案选择的活动。它主要包括三个方面的内容：一是认识现状，发现问题；二是在认识现状，提出和分析问题的基础上预测未来，确定目标；三是根据目标拟定、评估优选方案，指导行动。

决策概念有狭义和广义之分。

狭义的决策概念专指决策者对行动方案的最终选择，即通常所说的最终“拍板”。

广义的决策概念是把决策理解为决策者制定、选择、实施行动方案的整个过程。人们对行动方案的决定不是一下子完成的，而是通过一系列的决策程序和活动来实现的。从提出问题、确立目标开始，进行方案的设计和评价，最后才选择方案。在实施方案的过程中，遇到问题时，还需要对原有方案进行个别修正，甚至在必要时还要进行追踪决策。因此，决策方案的最终选择，只是整个决策过程中的一个环节。

早在2000年以前，我国战国末期的韩非（约公元前280年至公元前233年）在其撰写的《韩非子·孤愤》中就提出“决策”一词：“智者决策于愚人，贤士行权于不肖，则贤智之士羞而人主之论悖矣。”

决策一词所指的内容有大小轻重之不同，大指决定一国大事，小指对一般事物作出的决定。不少人把“决策”只看做是高级领导人以至于仅仅是中央领

导人的事,这是过分狭隘的理解。实际上,决策是人类的基本活动之一。人类在生产、工作和生活各个方面,都在不断地遇到问题。要解决问题就要想办法,想办法解决问题就意味着决策。也就是说,人在行动之前所进行的思维活动及作出抉择的整个过程,都可称之为决策,因此可以说,决策活动是人类的基本活动之一。决策是人们在改造世界过程中,寻求并实现某种最优化预定目标的活动。决策是人们对自身行动的设计和选择。决策广泛存在于社会生活的各个方面,大至国家、政府,小至家庭、个人,都有决策问题。

决策活动古已有之,决策的历史源远流长。古今中外许多杰出的政治家、军事家,运筹帷幄,决胜千里,表现了高超的决策艺术,留下了许多脍炙人口的决策范例。中国古代的淝水之战、官渡之战、赤壁之战等都是战争史上英明决策的典型案列,而西汉的文景之治、李世民的贞观之治、朱元璋的“休养生息”政策等亦是中国古代政治史上成功决策的典范。

决策广泛存在于社会生活的各个方面,政府管理有其决策,企业经营管理有其决策,军队作战有其决策,无论哪些社会组织的决策,都是由决策者、决策对象、决策信息、决策理论和方法、决策结果诸要素构成并相互发生作用的统一体。

作为管理决策,一般说来具有以下几个基本特征:

(1) 针对性。决策是人们为了解决一定的问题而作出的决定。所以决策是针对一定的问题,有的放矢提出解决问题的方案,没有问题,就无需决策。

(2) 目标性。决策是人们有目的的行为,按照某种目标进行方案的设计和选择,没有目标就无法决策。

(3) 实施性。决策总是同未来的实施行为联系在一起,决策是为了实施,行动就是决策的执行。

(4) 选择性。决策是人们对行动方案的对比选择,选择达到目标的具体途径,没有选择就没有决策。

(5) 优化性。决策追求优化,人们在同样的条件下,寻求以最低的代价、最优的效果,实现既定的目标。

(6) 预测性。决策是关于未来行动方案的选择,它必须立足于决策者对客观形势未来发展变化所作的科学预测的基础上,没有预测也就没有决策。

(7) 可行性。这是指决策的预期收益大于预期代价,是行之有效的。

二 经验决策的特点和方法

决策是伴随着人类的出现而产生,伴随着人类的发展而完善起来的。现代科学决策是在经验决策基础上发展起来的,是经验决策发展的结果,是在继承

经验决策发展成果基础上的创新。

1. 经验决策的主要特点 经验决策是指决策者凭个人经验和智慧制定决策的活动与过程。

经验决策自古有之，自有人类以来就有人类的决策活动，它伴随着人类实践活动的出现而产生。原始人最初的实践活动多是为生存而斗争的直接劳动。人们用经过自己粗糙加工制作的石块或木棍等简陋工具去进行渔猎、采集野果、抵御野兽侵袭。由于这些活动比较简单，决策过程也不复杂，一般只要在行动之前想一想即可。当然，一些重要的行动和复杂的事情需要慎重考虑，尤其是涉及关系整个氏族部落生死存亡的重大决策和有关战争，这就需要氏族部落的议事会或部落（氏族）代表大会来作决定。

经验决策要求决策者有足够的经验。原始人也有经验，但经验较少而且肤浅，因此他们的决策还称不上严格意义上的经验决策。在大多数情况下，他们的决策是意志的产物，带有很大的盲目性。文字的产生，大大促进了决策活动的发展，并使人类决策活动发生了突变。文字使人类决策活动的成果从留在人的思想意识之中发展到可长久记录下来。这样，随着人类长期经验的积累和对自然、社会认识的加深、知识的增多、思维能力的提高，人们能更好地对以往的经验进行系统总结，并运用自己过去的经验进行类比、推理，并在此基础上做出新的决策，由此，真正的经验才得以产生。

经验决策的发展，大致经历了三个时期。按照美国经济学家、决策理论家赫伯特·A·西蒙（Herbert A. Simon）的观点，分别称为习惯时期、标准操作规程时期和决策组织专门化时期。18世纪以前，人们一直凭借习惯和个人经验决策，称之为习惯时期；18世纪以后，随着工厂出现了标准的操作规程，要求决策者按程序办事，称之为标准操作时期；19世纪末20世纪初，在科学管理运动的推动下，开始了决策组织专门化时期。

经验决策主要有如下四个特点：

（1）非理性。经验决策对事物的判断，一般只凭借决策者个人的直观感觉和认识，缺乏必要的调查研究，往往只停留在事物的表面，难以对事物之间的本质联系作深入的了解和把握。

（2）重复性。经验决策是凭借过去的经验来解决新面临的问题，如果问题基本相似或性质相同，则过去的经验依然有效；如果所遇到的问题截然不同或者事物在新的历史条件下发生了新的变化，这时经验就会失效。因此，经验决策只适用于那些重复出现的例行性问题的决策。

（3）非定量性。经验决策只凭个人的经验和认识去分析推断，缺少必要的数量计算，一般也没有进行适当的情况调查，更谈不上运用电子计算机等现代

化手段,属于典型的定性决策。

(4)单一性。经验决策过程和方法简单,没有必要的程序和明确的分工,决策者集“谋”与“断”于一身,其所面临的信息量不大,决策的优劣成败完全依赖于决策者个人的经验和智慧。

上述特点表明,经验决策本身具有明显的局限性,它存在于人类社会活动比较单一的历史时期,一般只适用于那些简单的决策、重复性决策、基层第一线决策或临时紧急性决策,对于现代社会中出现的大量复杂多变、技术性较强的问题的解决,往往表现出无能为力。

必须说明的是,经验决策凭决策者的经验和智慧作出决策,不等于主观任意决策,经验决策与主观任意决策并不能等同,也没有必然的联系。因此,不能说经验决策就是不合理的。事实上,经验决策之所以能够延续几千年,重要的一点就在于它具有一定的合理性。现代各国管理的实践中,也还大量地存在着经验决策。科学决策取代经验决策,并不是完全排斥经验决策,而是给经验决策一个适当的界限,在这个界限内,经验决策有其存在的合理性,一旦超出这个界限,经验决策就不管用了。

2. 经验决策的方法 经验决策方法多种多样,主要有以下几种:

第一,直接判断法。直接判断法的特点是:根据经验对各个方案进行直接判断,一眼就可以看出哪个方案最好,选择方案的过程十分简单。例如,决策者要决定从广州去成都的交通工具,目标是尽快到达,现有两个方案:(A)火车和(B)飞机。这样一项决策对于有一定旅行经验或知识的决策者来说,只要将这两个方案直接进行比较,很快就能作出方案(B)优于方案(A)的判断,从而作出乘飞机的决策。当然,前提是有足够的差旅费。

直接判断法被广泛地应用在实际的决策活动中,但由于这种方法只适用于问题简单、目标明确、方案数量较少的决策,因而也常容易造成失误。所以,决策者在运用这种方法时,尤应谨慎;否则,过于自信,简单从事,难免有误。

第二,淘汰法。淘汰法的特点是:在决策问题比较复杂、目标多、方案多的情况下,先根据一些条件和标准,将全部备选方案筛选一遍,淘汰一些达不到要求的方案,通过筛选淘汰后,所剩下的方案应该达到起码的满意程度,一般称为临界水平。

以人员精简决策为例,如果某行政单位的管理人员超过了上级所规定的编制,决策者首先所关心的是管理人员不多于应有的编制,这个应有的编制就是他的临界水平。在这种情况下,那些仍然超编的方案一般是不能被接受的,否则就达不到决策目标。抓住了这个临界水平,就可以淘汰掉不满意的方案,使选择过程大大简化。如果所有的方案都满足不了这个临界水平,则应该重新寻

找新方案；或者是在时间、条件许可的情况下，应该从关键因素入手先淘汰掉一些次要目标的方案。

第三，排队法。排队法的特点是：通过综合判断，把备选方案按优劣顺序排成队，然后选择其中的最优方案。排队的方法有两种：

一种是单目标决策排队法。对于这种决策，由于目标只有一个，因而所有的方案都可根据同一标准进行对比，可以直接对所有的方案排出一个总的优劣顺序。例如，对于一项关于行政开支的决策来说，如果目标只有一个，这就是使行政开支最小，那么在下列三个方案，即：(A) 100 万元，(B) 80 万元，(C) 50 万元，其优劣顺序是：(C)、(B)、(A)。这样我们就可以直接选择方案(C)作为最优方案。

另一种是多目标决策排队法。对于多目标决策来说，问题就复杂了。在多目标决策中，直接把各个方案排成一个优劣序列往往困难，因为有时会出现类似球赛中那种循环的情况，即甲优于乙，乙优于丙，丙优于甲。在这种情况下，对所有的方案进行直接排列优劣顺序是不可能的。因此，需要采用两两对比的方法进行排列，其基本内容是分别对每两个方案进行比较评分，然后按每个方案得分总和的多少进行统一排列，选择其中得分最多的方案作为最优方案。

第四，归类法。归类法的基本特点是：先把类似的方案归于一类，从而把全部备选方案分为几大类，然后进行选择。具体办法有两种：

一种是先从每类中选出一个（或两个）最好的方案，而舍去各类中其他方案，然后进行比较，再从中选出最优方案。这个办法的优点是把所有方案筛选一遍，所以不至于漏掉最优方案；缺点则是筛选的工作量过大。

另一种是先从每类中找出一个有代表性的方案作为该类的代表，或不选代表仅根据各类的大概情况，进行各类之间的比较，由此确定哪一类最好，然后舍去其他各类全部方案，只留下最好的这一类，再在该类中诸方案之间进行比较，从中找出最好的方案。这种办法常用于备选方案极多，无法全部拿来仔细对比的情况。例如，选试点单位的决策就往往采用这个办法。如省政府要选择一个试点单位，往往先通过各县情况的比较从而确定在某县进行；然后再在该县选择具体地点。这种先选类后选具体方案的办法，优点是简便迅速，可以很快缩小选择范围；缺点是有可能漏掉最优方案。^①

经验决策是与农业社会的生产方式相适应的。在农业社会，人们的生产方式极为简单，人们的社会活动范围也相对狭小，形式也较稳定，人们可能仅凭经验及其个人才智就能在一定程度上把握相对简单的决策。随着工业社会的到

^① 参见禹笃、胡象明编著《公共部门决策理论与方法》，教育出版社。

来, 社会化大生产的发展, 经验决策暴露出其不足之处。因此, 经验决策逐步向科学决策转变。

三 现代科学决策的特征及其发展趋势

科学决策是相对经验决策而言的。随着社会化大生产的出现和发展, 特别是随着新技术革命的出现和生产力的高速发展, 现代组织的规模越来越大, 组织内部与组织之间关系越来越复杂, 影响决策的因素越来越多, 决策后果产生的影响也越来越大, 仅凭经验很难作出科学的决策。同时, 基础科学和应用科学的发展也为科学决策提供了科学的手段和方法。如“老三论”(系统论、控制论、信息论)和“新三论”(突变论、协同论、耗散结构论)等的出现, 为科学决策提供了方法论的指导; 电子计算机的发展为决策的定量分析提供了科学的手段。总之, 社会经济的急剧变化, 科学技术的突飞猛进, 促成了科学决策的产生。

科学决策具有丰富内涵, 它至少包括科学的决策体制、科学的决策原则、科学的决策程序、科学的决策方法和科学的决策技术几大方面。不能把科学决策只理解为在决策中运用一些现成科学技术和方法。

现代科学决策的特征和发展趋势具有以下几个特点:

1. 由个人决策向团体决策发展 经验决策时代, 决策是靠少数人的知识、才能和决策艺术。行政或公共部门的决策基本上是由个人作出的。随着现代科学技术的迅速发展, 现代社会生产的精微性、宏大性、高速性和瞬变性, 复杂事态变化的加速; 随着人们物质生活和精神生活水平的提高, 社会平均智能水平的极大提高, 要求现代决策由个人决策向集体决策发展, 个人在决策中地位越来越小, 靠少数天才的“超人”的超群决策艺术的决策时代已逐步变为历史。

2. 由定性决策向定量决策发展 经验决策时代, 要进行定量分析是不可能的, 而现代科学技术, 特别是电子计算机与近代数学的发展, 为把决策与管理活动变为科学的决策起了很大的推动作用。因为, 它大大提高了人们主观决策的能力, 把许多重复的常规决策, 编成现成的计算机程序, 从而实现常规决策自动化。

只有把现代科学中的系统工程学、仿真技术、电子计算机理论、科学学、预测学特别是当代新数学(如运筹学、博弈论、模糊数学)引进决策与管理活动中, 才能为决策和管理的科学化奠定基础。当然, 我们强调定量分析对科学决策的作用, 绝不意味着定性分析已经无用了。实际上, 定量分析离不开定性分析, 现代决策活动往往是采用定量分析与定性分析相结合的方法。

3. 由单目标决策向多目标综合发展 单目标决策向多目标综合发展是现

代决策活动的又一特点和发展趋势。单目标决策往往带有局限性和片面性，在单目标决策活动的指引下，第一步实施的结果显然取得了胜利，但再前进一步就无以为继或者是受到大自然的报复。如利用农药喷杀害虫的同时也危及人类自身。在追求单目标的决策失败教训面前，人类变得聪明起来了。在追求单目标利益的同时，人们开始思考这种决策的实施是否会带来潜在的长远的危害。如火电厂利用煤炭发电取得了热能，造福人类的同时，烧煤排出的灰烟造成了大气污染，排出的灰渣造成了危害。所以，在现代决策活动中，人们开始同时对决策实施后潜在的长远影响进行分析研究，综合利用，变废为宝，取得多目标综合效益的决策效果。这就是说，人们对自然界和社会客观事物认识越来越深化，意识到行政决策对象是复杂的系统，不能仅抓单一目标，必须从社会的、经济的、心理的、政治的、道德的等多方面因素考虑，把这些因素作为开发目标的相关目标，提高决策的科学性。

4. 由注重决策的结果向注重决策的全过程发展 在小生产的条件下，由于社会活动范围相对窄小，形式相对稳定，加之缺乏科学技术，决策往往凭领导者个人经验和智慧作出。“眉头一皱，计上心来”，于是决策就做出来。人们对决策的过程、具体的程序等一系列问题不加关注，决策者关心的只是决策结果如何，也很少注意决策过程和程序。随着社会化大生产和科学技术的迅速发展，整个现代社会的联系越来越复杂，社会活动的内容和形式变得更加复杂，决策很难在瞬间完成，它需要经过一定的程序，运用各种科学技术进行分析和处理。因此，决策者由仅注意决策结果向注意决策的全过程转变。

科学决策的产生，是人类决策方法的一场革命，它结束了人类单凭经验决策的历史，它使人类的决策活动有了科学的基础，从而大大提高了决策的正确性。

第二节 行政决策的基本概念

一 行政决策的含义

行政决策是决策的一种。

行政决策是指国家行政机关为履行行政职能，就面临所要解决的问题所作的目标确定、行动设计和方案抉择的过程。

其主要内涵是：

第一，行政决策的主体是行使国家行政权的行政组织及个人。行政机关以外的某些国家机关和社会组织，依照宪法、法律规定或授权具有一定的行政权

后,亦可成为行政决策的主体。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。

第二,行政决策的客体是国家事务、社会公共事务,也包括行政机关内部事务。它包括国家的政治、经济、文化教育以及社会生活各个方面的重大事务,即除国家法律另有规定之外的一切社会公共事务。

第三,行政决策的制定和实施以法律为依据,以国家权力为后盾。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责范围的行政决策,并依法保障各级独立的行政决策权。行政决策体现的是国家的意志和利益,以国家权力为后盾,具有强制力,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企事业单位和个人都具有约束力,具有法律效力和权威性。

二 行政决策的对象

行政决策对象是指政府的决策行为能对之施加影响的事、物和人。

行政决策对象相对于决策者来说是客体。由于行政管理范围和内容极其广泛,行政决策对象也极为广泛,行政组织通过对广泛的国家事务和社会公共事务实施决策职能,进行有效管理。如政府通过公安机关、国家安全机关、军事机关、情报机关等管理政治领域的公共事务,捍卫公民的合法权益和生活安全,保卫国家的独立和主权,促进世界和平,建设社会主义民主政治;通过经贸部门、经济计划部门等来实施对社会经济的组织和管理,建设物质文明;通过教育、文化、卫生、体育等文化管理机构来管理文化事业,建设精神文明;通过民政部、国家环境保护局等对社会福利、社会救济、社会保险事业、全国生活环境和生态环境保护工作等实施监督管理,以改善、保障人民的物质文化生活,保持社会的安定和发展。这就是说,政治、经济、文化、社会生活等各个领域的国家事务和社会公共事务,都是行政决策的对象。包括行政机关自身的管理和建设,在一定条件下也是行政决策的对象。

与行政决策对象相关的一个问题是行政决策范围问题。行政组织是一个庞大的、复杂的体系,各个层级组织和部门的决策权力、范围是不相同的。我国行政组织的决策权力是以中央政府决策权力为中心,分层、分级、分部的梯形决策权力结构。广泛多样的行政决策对象属于整个政府的行政决策范围。但是从中央、地方到基层的多级国家行政机关,根据其行政决策权力的划分,各自的行政决策范围还是有区别的。比如县级政府决策的范围、省级政府的决策范围、国务院的决策范围不同,宪法和法律规定各级政府不同的职责和权限。县级政府的决策不可能扩展到全省或全国;同样,中央政府决策的范围也不应该

细小到包揽只宜县级政府处理的事务。

三 行政决策特性

行政决策是管理决策中的一种,具有管理决策所共有的特性。即针对性、目标性、实施性、选择性、优化性、预测性等,此外,行政决策作为政府机关决策,还具有不同于其他管理决策的特性。

1. 决策主体的特定性 行政决策是处理国家事务和社会公共事务时作出的决策,只有具有管理国家公共事务行政权的组织和个人才能成为行政决策的主体。行政决策主体主要是中央和地方各级国家行政机关及其行政人员。此外,有些虽非国家行政机关和社会组织,具有一定的行政权,也可成为行政决策的主体。

2. 决策内容的广泛性 行政决策的范围相当广泛,内容涉及整个国家和社会范围的一切公共事务。社会生活各个领域的公共事务和日常管理,都要通过政府的决策进行筹划办理。它牵涉面广,涉及机构多,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;而其他事业单位和社会团体的决策,其内容主要涉及各自内部的事务,一般不涉及整个国家和社会事务的范围。

3. 决策代表利益的公众性 任何行政决策都要反映国家和人民意志,代表整个国家和广大人民的利益,各级行政机关的决策都要从国家全局和社会公众利益出发处理本地区本部门管辖范围的公务,提供公共服务,而不能只顾本地区本部门的狭隘利益。行政决策的结果表现为政策,是国家法律的具体化,它与行政权力配置体系相一致,以促进社会安定、经济发展和人类文明为其价值标准,具有广泛的社会性、公众性。

4. 决策活动的合法性 行政决策代表国家意志和人民利益,必须根据党和国家的政策法律来制定,各项措施以国家权力为后盾。行政决策程序是行政立法所确定的,行政决策活动只有严格依法办事,才能代表国家利益,决策也才具有普遍的约束力。

5. 决策执行的权威性 正因为行政决策体现国家的意志,以国家权力为后盾,所以既定的行政决策不仅对行政组织的内部成员有约束力,而且对各级行政组织管辖范围的事业单位、社会团体和个人都具有约束力,决策一经作出,不能随意更改,必须遵照执行,具有权威性。

四 行政决策的类型

行政决策的分类对于决策的理论研究和实践活动具有重要的意义。不同问题的决策,需要用不同的决策技术和方法去处理,因此行政决策的分类,有利