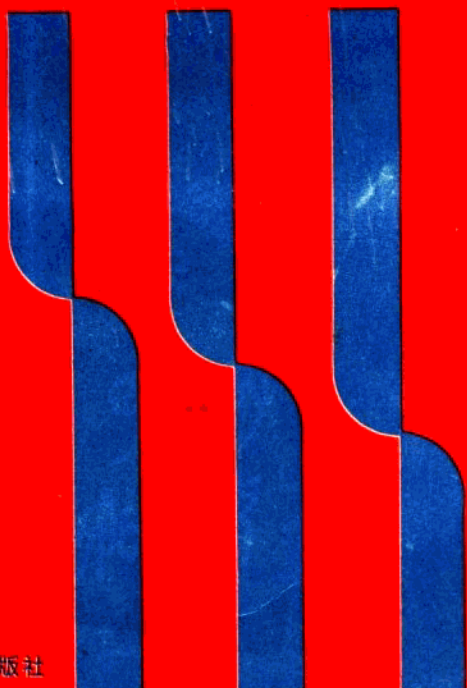


行政决策分析

胡 象 明



武汉大学出版社

行政管理要害在决策

——《行政决策分析》序

夏 书 章

管理（包括行政管理）学界的同志们、朋友们，大概都不会不知道，在现代管理理论的“丛林”中，有一个“决策学派”。这个学派似乎还是一“棵”根深叶茂、迅速成长起来、又十分引人注目“大树”。姑不论大家是否完全同意诸如“决策是现代管理的核心”、“管理就是决策”、“决策是管理的关键性环节”等说法；有一点却是不可否认和毋庸置疑的，即决策确是管理工作的要害所在。任何管理都是如此，行政管理也不或更不例外。

应当认为，人们反对“决策就是一切”的观点，一般而言不是没有理由的。因为决策还有待付诸实施，如果决策正确，而执行起来不得法、不得力、走了样、打了折扣，仍将有悖初衷、较少成就甚至一事无成。当然，若对决策的理解并非仅仅是一个阶段，而是贯穿于全部管理过程直到每个细节的，象人员、方法的选择和制度、程序的制定等，都事关决策，那就又当别论，需要进一步加以阐释和讨论。

不过，就通常所指的具有前提性、决定性的重大决策来说，倘使贯彻执行的积极性和工作效率都很高，而决策是错误的，特别是犯了方向性、原则性的错误，岂非危害和损失愈大？我们所说的行政管理要害在决策，正是这个意思。

因此，在高等院校行政管理学专业的课程设置计划中，开设关于“行政决策”的课程，并作为主干课程来建设，看来很有必

要。武汉大学是最早获准创办行政管理学专业的国家教委直属高校，四年前就着手准备开出这门课程。当时我对此颇为赞赏，曾与接受这项教学任务的青年教师胡象明同志交换过意见。现在，非常可喜的是由他编写的《行政决策分析》一书即将正式出版，政治学系领导和著者要我作序，实属情不可却、义不容辞。于是不揣老拙，欣然一试。至于所言当否，尚待广大读者有以教我。

粗阅书稿，给我留下较深印象之处有如下几点：

一、学科新、难度大，著者有志气、有勇气，知难而进的精神是很可贵的。在学科建设方面，只有勇于开拓、探索，才能填补空白和加强薄弱环节，以及不断改善和提高。

二、著者有较好的哲学功底，在研究生时期，又对马克思主义的认识论下过一番功夫。这对研究决策分析，是很有利的条件之一。他认为决策也是一种认识的思路，使理论和实践结合得更紧密。

三、有准备、有积累是著者成书的正常合理过程。不是一蹴而就，而是经历多次教学研究，包括几轮教材试用和多篇有关论文的发表，然后才提出可供出版的书稿。学术界有过急于求“成”的不良风气，草率从事，实不可取。

四、决策的内容是多方面的，有共性，也有个性；有基本原理和通行原则，也有具体情况和适用条件。过去一个时期，讨论经济、企业决策的资料较多，著者很注意行政决策的特点，力避照搬照套。

五、同样的情况表现于对待外国的决策理论和经验。一方面要进行有选择和有针对性的参考、借鉴，另一方面不忘国情，而不是生吞活剥，食洋不化。在新学科的建设和发展中，这是经常需要提醒的一点，著者也已注意。

六、本书在运用我国古代历史文化遗产方面作了努力。看来，这是一件大有可为的事。外国学者大力研究《孙子兵法》、《三国演义》之类，决非简单的“发思古之幽情”。

七、据了解，著者在定稿时拟将一般化的内容删去，对可要可不要的论述也不予保留。这是认真负责的态度，应该提倡。至于标题的改动和文字上的推敲等，亦可“于细微处见精神”。

八、此书能够出版，显然是与校、系领导的重视、关怀和支持分不开的。我们希望对青年教师多一些这样的重视、关怀和支持。此外，书中还有值得商榷和不足之处，相信可以经过讨论得到改进。

1991年1月于中山大学

目 录

第一章 导 论	1
第一节 行政决策分析的对象与任务.....	1
第二节 现代决策理论的形式与行政决策 理论的建立.....	7
第三节 行政决策理论的地位和作用.....	14
第四节 行政决策理论的研究方法.....	19
第二章 从经验决策到科学决策	27
第一节 经验决策的发展与基本方法.....	27
第二节 科学决策的产生.....	35
第三节 科学决策的发展趋势.....	39
第四节 我国行政决策的基本经验.....	46
第三章 行政决策组织	61
第一节 行政决策中心.....	61
第二节 行政决策的信息系统.....	67
第三节 行政决策的咨询机构.....	72
第四节 行政决策的控制机构.....	79
第四章 行政决策模式	83
第一节 决策模式的含义与类型.....	83
第二节 中国古代的决策模式观.....	87

第三节	现代西方决策模式理论的发展·····	99
第四节	行政决策模式的选择·····	108
第五章	行政决策目标·····	114
第一节	决策问题与决策目标·····	114
第二节	行政目标·····	123
第三节	行政决策目标的确立·····	127
第六章	行政决策方案·····	135
第一节	行政决策方案的特征与设计过程·····	135
第二节	方案设计者的主观条件与创造性思维的作用·····	139
第三节	行政决策方案的可行性分析·····	145
第七章	行政决策行为分析·····	155
第一节	行为科学与行为方法·····	155
第二节	行政决策的行为激励·····	161
第三节	行政决策的行为控制·····	168
第四节	行政决策过程中的思想政治工作·····	176
第八章	行政决策定性分析·····	183
第一节	定性分析在行政决策分析中的重要性·····	183
第二节	价值观与定性分析·····	186
第三节	定性分析的方法·····	193
第九章	行政决策定量分析·····	202
第一节	定量分析的基本方法·····	202
第二节	敏感度与情报价值分析·····	213
第三节	模拟技术与网络分析·····	218

第四节	定量分析方法在非数量化决策中的应用·····	230
第十章	行政决策的抉择过程·····	239
第一节	抉择方案的准则·····	239
第二节	效用曲线与方案的选择·····	247
第三节	试点与可靠性分析·····	251
第四节	行政决策过程的连续性·····	257
后记 ·····		268

第一章 导 论

当我们提到决策理论时，几乎是众所周知的了。但是，如果我们进一步说，需要建立一门相对独立的行政决策理论时，也许有人会向我们提出异议：实践上有这个必要吗？理论上能成立吗？它有独立的研究对象和任务吗？等等。诸如此类，举不胜举。诚然，任何学科的产生都不是某个人的主观臆想，而是社会实践的产物和理论自身发展的结果。而研究对象的相对独立性，则是这门学科得以存在的前提条件之一。行政决策理论也不例外。它的产生也有其实践基础和理论前提，作为一门学科，也有其相对独立的研究对象和任务，在行政学中占有自身的特殊地位，起着特殊的作用。

第一节 行政决策分析的对象与任务

任何学科，只有当它具有相对独立的研究对象时，它才算得上是一门真正的学科。因此，探讨行政决策分析的对象问题，应该成为整个行政决策分析理论的起点。

一、行政决策分析的对象

行政决策分析的对象，简言之，就是行政决策。为了说明什么是行政决策，我们首先必须正确理解“决策”一词的含义。

决策一词，就其基本含义而言，按中文意思（英文是decision making），有两种理解：一是从“动”的方面来理解，

可以认为就是“作出决定”的意思，如我们通常所说的“进行科学决策”等等；再是从“静”的方面来理解，这就是指已形成的“决定”、“政策”的意思，如中央的“战略决策”等等。行政决策分析所说的决策，主要是就前一种意义而言的，即是从“动”的方面来理解决策的含义的。

但是，决策概念还具有更加丰富的含义。对决策的正确定义，离不开对人们的实际决策活动的分析。事实上，自有人类及其活动以来，就有决策。任何人作任何事情，在他开始做以前，必先在头脑里作出决定。人们这种作出决策的能力，是人的意志自由的表现。恩格斯指出：“意志自由只是借助于对事物的认识来作出决定的那种能力。因此，人对一定问题的判断愈是自由，这个判断的内容所具有的**必然性**就愈大；而犹豫不决是以不知为基础的，它看来好象是在许多不同的和相互矛盾的可能的决定中任意进行选择，但恰好由此证明它的不自由，证明它被正好应该由它支配的对象所支配。因此，自由是在于根据对自然界的必然性的认识来支配我们自己和外部自然界”^①。人们的行动之所以是自由的，就在于人们能根据对自然界必然性的认识来作出选择，就是我们所说的决策。我们认为，所谓决策，就是人们根据对客观规律的认识，为一定的行为确定目标、制定并选择行动方案的过程。因此，决策应具有如下几个特点：

第一，决策必须以对客观规律的认识为基础。决策这种作出决断的活动，属于人的意志活动的范围。但任何正确的决策，都不是人的主观意志的任意选择，而是以认识客观规律为基础的。人们只有首先认识规律，然后才能知道去怎样改造客观世界，从而作出正确的决定。

第二，决策为人的一切行为所具有。决策并非人的管理行为所独有，人的一切行为都需要决策。因为人的活动不同于一般动物

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第154页。

的本能活动，而是一种有目的、有意识的活动。作为一种有目的、有意识的行为，在其实行前必须先进行决策，否则就成了一种盲目的活动。

第三，决策发生在人的实际活动之前，并规定着人的整个实际活动，但并不是人的实际活动的全部内容。决策不能代替整个人的行为，也不能代替整个管理。但是，有行为、有管理就必须先有决策，这一点也是毫无疑问的。

第四，决策是一个过程。决策是作为人们有意识、有选择的行为出现的，它并非决策者的“瞬间选择”，不是简单地“拍板定案”，更不是简单的“眉头一皱，计上心来”的产物，而是人们对事物进行分析、比较，并进行判断，直到最后作出决定的过程。

行政决策分析所研究的对象不是一般决策问题，而仅仅是行政决策问题。因此，我们在明确了决策的基本含义的基础上，还要进一步探讨什么是行政决策的问题，准确而深刻地理解行政决策的科学概念。

关于行政的科学概念，属于一般行政学所研究的内容。这里我们只须指出行政的基本特点。所谓行政，一般指社会公共事务的推行与管理。现代社会的行政活动，一般包括如下三个方面的内容：一是对国家大政方针的设计，这主要由高层领导来完成，所处理的大量问题，属于非常规性的、无先例的特殊矛盾。二是有效地贯彻和实施国家的大政方针，这必须进行有效的规划、计划、领导、指挥、监督与协调。三是处理大量的日常行政事务。这些日常事务的处理有些是常规性的，有些也是非常规性的。

从以上行政活动三个方面的内容来看，行政活动一般有如下几个属性：

第一，与经济管理、科技管理活动相比，行政活动属于宏观管理活动，所处理的问题更多地属于非常规性的特殊矛盾，因而更需要有高超的领导艺术。

第二，行政活动与国家政权紧密相联，行政是国家统治权发

生的一种作用，属于国家。任何私人或自发的团体，不能享受行政所赋予的权力。在实际生活中，虽然常常也可以看到某些团体似乎有某种行政行为，但这仅仅是国家授权的结果，仍属于国家。

第三，行政活动的权限由法律所规定。国家统治权的内容，按其实质而言，有立法、司法与行政三个部分。在这三个部分中，立法最为重要。法律对行政活动的权限必须有明确的规定，什么事物和界限属于行政，什么事物和界限不属于行政，这些都是由法律所规定的，行政活动必须依法办事，这也是行政活动的一个重要特点^①。

从行政活动的上述三个属性，可以认为：所谓行政决策，是指具有行政决策权的机关或人员为了国家和公众的利益而有效地推行行政管理，依据国家的法律为一定的行政行为确定行政目标、制定并选择行政方案的过程。

因此，行政决策除了具有上述所提到的一般决策的四个特点外，还必须具有下列特点：

（1）内容广泛性。既然行政活动所处理的事务涉及到社会生活的各个方面，包括政治、经济、军事、文化、教育等等，当然只是从宏观上进行管理或处理。与此相联系，行政决策也就要涉及到政治、经济、军事、文化、教育等社会生活的各个方面，其内容十分广泛。

（2）政治性。行政决策具有强烈的政治性，这是由于行政活动与国家统治权的不可分性所决定的。既然行政权属于国家，而国家又是统治阶级进行统治和管理的工具，当然行政决策也必须与国家的利益相一致，同时体现着国家的利益和意志，带有鲜明的政治色彩。并且在一定程度上，它对执行者具有强制性。

（3）法律限制性。尽管行政决策也可在一定程度上代表国

^① 参见王健刚著：《行政领导学》，山东人民出版社1986年版。

家的利益和意志，但是它与国家法律相比，其本身还要受到法律的限制，它只能在法律所规定的范围内进行活动。因此，行政决策也必须为法律所约束，在任何情况下，行政机关或行政人员不得无视法律进行任意决策。

综上所述，行政决策分析是一门研究行政决策活动及其规律的科学理论，我们也可以将它称为行政决策理论。行政决策分析对象的属性或特点，决定了行政决策理论自身的特殊性，行政决策的内容广泛性、政治性和法律限制性这三大特点也必然反映到行政决策理论本身中来，因此行政决策理论也具有上述三大特征。正是这三大特征，构成了行政决策理论的相对独立性。

二、行政决策分析的任务

行政决策分析不但有其独立的对象，而且有其自身的任务。概括地讲，它的任务就在于通过研究行政决策的原则和组织结构及其程序，探索行政决策的方法、逻辑与心理特点，从各个不同的方面揭示行政决策活动的规律性。

阐明行政决策的原则是行政决策分析的首要任务。任何决策都要有一定的原则作指导，行政决策分析应该把对决策原则的研究看作是自己的一项首要的任务。因为人们在进行决策时，总是遵循着一定原则的，只是有自觉与不自觉的区分而已。行政决策更是这样。任何一个行政决策者，他的行政决策总是在一定原则的指导下进行的。行政决策的政治性、内容广泛性决定了其决策原则的重要性。离开了行政决策基本原则的行政决策，不但决策本身要失误，而且有可能迷失根本的政治方向。因此，行政决策分析必须首先解决行政决策的根本原则问题。

研究行政决策的组织机构是行政决策分析的又一重要任务。在古代，决策几乎都是由个人作出的，因此，行政决策的组织机构并不显得十分重要。而现代决策则不同。现代决策主要是集团决策，即决策都是一个领导集团或决策中心作出的。因此，决策

的正确与否，与决策的组织机构的关系十分密切。如果决策集团的成员素质高，组织机构的结构合理，那么就有可能作出最佳决策。否则，决策就有可能失误。因此，行政决策分析必须重视行政决策的组织机构的研究。

探索行政决策的模式，也是行政决策分析的一项重要任务。由于现代社会的复杂和多变，使行政决策变得十分复杂起来，行政决策者要作出科学的决策必须科学地把握决策过程的各个环节。行政决策分析应该对行政决策过程进行认真、细致、深入的研究，揭示其中的规律性，力争制定出一套切实可行的行政决策程序，形成科学的行政决策模式。

探讨行政决策的方法，更是行政决策分析的中心任务。行政决策分析既是一门理论科学，又是一门实用学科，如果它仅仅能为行政决策提供一些指导性原则或作出合理解释，那是远远不够的，它必须同时为行政决策提供一套可行的方法，具体指导人们怎样进行决策。因此，行政决策分析必须包括行政决策方法的探索，并且把这作为自己的一项中心任务。

行政决策分析还必须研究行政决策的逻辑思维及其心理特点。人的逻辑思维和心理活动是极为复杂的，但是，尽管如此，它们还是有规律可循的。思维方式依赖于思维内容，有怎样的思维内容，就有怎样的思维方式。在行政决策中有其特殊的思维方式，这种思维具有自身的逻辑特征。心理活动也是如此，甚至可以说，它较之逻辑思维更加复杂。表面看来，心理活动是因人而异的，与引起它活动的内容的关系并不密切。但是，现代心理学已经证明，人的心理活动也是有其共同性的。人的心理活动的特点也受引起它活动的内容所制约。行政决策所引起的心理活动，也是有规律可循的。因此，行政决策分析必须努力探索行政决策的逻辑思维与心理活动的特点。

以上是行政决策分析的五大任务。它们相互联系，构成一个有机的整体。科学的行政决策原则，是进行行政决策的根本前

提；合理的行政决策组织，是进行行政决策的根本保证；有效的行政决策模式，是进行行政决策的根本依据；切实可行的行政决策方法，是进行行政决策的重要手段；正确的逻辑思维和健康的心理活动是进行行政决策的重要条件。行政决策分析只有科学地、合理地、有效地、切实可行地、正确地解决以上五个方面的问题，方可成为一门真正的学问，并对行政决策的实践起着指导作用。

第二节 现代决策理论的形成与 行政决策理论的建立

决策理论是现代西方管理理论中的一种重要理论，它是在第二次世界大战以后吸收了行为科学、系统理论、运筹学和计算机程序等学科内容的基础上发展起来的。目前它的影响很大，已渗透到行政管理领域，成为一个颇有影响的行政学派。这标志着现代行政决策理论的建立已提上议事日程。

一、现代决策理论的形成及其向行政学的渗透

在现代管理理论中，最早出现“决策”这个概念是在本世纪30年代。美国著名管理学家巴纳德（C. H. Barnard）在现代管理理论中首先提出决策问题，并试图论证决策在管理中的重要性。巴纳德早年曾在哈佛大学攻读经济学。1909年进入美国电报电话公司，在统计部任职。1927年，就任左治亚·贝尔电话公司的总经理，历任洛非勒财团理事长、原子能委员会委员等职。他不但是一个管理实践家，而且是一个了不起的管理理论家。他把韦伯等人的社会学和现代系统论的观点应用于管理理论的研究之中，创立了综合性管理理论——现代管理理论。在他的现代管理理论中，十分重视组织行为的作用，认为应该把组织行为作为管理理论的研究对象。这实际上也是将行为科学应用于管理研究中

的结果。由于重视组织中人的行为，这就促使他特别注意管理中的决策问题。正是基于这一思想，巴纳德提出，现代管理理论不是把作业作为主要认识对象，而是把决策作为主要认识对象。这样，在现代管理理论发展史上，揭开了决策研究的序幕。

但是，巴纳德的这一思想，当时并未引起人们的重视。因此，在一段时间内，管理中有关决策问题的研究并未取得多大进展。随着资本主义经济的发展，垄断和竞争不断加强，决策在管理中的地位越来越重要。在第二次世界大战后，管理中的决策问题也越来越引起管理理论家们的重视，出现了一个研究决策问题的热潮。在经济学中，产生了边际分析决策论；在数学中，产生了数量分析决策论等等。对于决策理论作出最大贡献的应推美国管理学家西蒙。

赫伯特·A·西蒙是美国的著名管理学家，也是著名的计算机科学和心理学教授。西蒙1961年生于美国密尔沃基，1943年在芝加哥大学获博士学位，1961~1965年任美国社会科学院研究委员会主席。他由于对经济组织内的决策程序进行了创造性的研究，曾于1978年获诺贝尔经济学奖金。他的决策理论在现代管理理论中占有重要地位。

早在1937年，在巴纳德提出管理中的决策问题但并未引起人们注意的情况下，西蒙在其与莱雷合著的《衡量市政活动》一书中，就已开始以决策思想分析市政组织活动。1945年，西蒙出版了《行政行为》一书，对决策过程组织理论作了比较系统的阐述。在这一书中，他认为，行政组织的作用在于提供一个有利于作出合理决策的理论结构，行政组织的活动就是由一系列决策行为形成的决策过程，只有使行政组织变成一个有系统的有步骤的合理的决策程序，才能大幅度地提高行政效率。1958年，西蒙与马奇合作出版了《组织》一书，又进一步提出了有关决策理论的四个问题，即令人满意的准则、冲突、协调和创新。1960年前后，西蒙在纽约大学作了有关决策问题的一系列讲座。在这些讲座中，

进一步发展了他自己的决策理论。在这些讲稿基础上，他又出版了《管理决策新科学》一书。这本书对决策理论作了系统而又简明的阐述，是西蒙决策理论的代表作之一。至此，决策理论在西方基本形成，成为引人注目的一个管理理论学派。

决策理论的影响之大，已不仅仅局限于经营管理领域，而且渗透到各个管理领域及其管理研究之中，决策理论向行政学的渗透尤其突出。这主要表现在以下几个方面：

第一，决策理论学派的行政学已上升为西方行政学研究的主流学派。西蒙的决策理论获得了1978年的诺贝尔经济学奖金，单从这一方面看，决策理论是一种经济管理理论。但是，博学多才的西蒙教授不仅仅是一个经济管理学家，同时也是一位行政学家，他把决策理论贯穿于行政学的研究之中，在西方行政学界颇誉盛名。

西蒙在《行政行为》一书中指出，传统的行政学只注意研究执行，而不注意研究执行（或行动）之前的决定，认为任何实际行动都包含着“决定”和“做”两个方面，执行决定本身就是决策行动。行政决策不仅是首长行使权力或作出判断的过程，各级行政主管人员，也都有参与决策的权力。西蒙认为，行政决策，实际上是一个集体活动过程，并非行政首长一人之事。决策贯穿于行政管理的全过程，是行政管理的基本功能。同时，他还竭力主张把当时已经发展起来的行为科学即人际关系学融合到行政学的研究中去，提出以行政行为研究代替传统的行政学研究，使“行政行为”这一名词迅速在行政学界传播开来，并广泛流行。1950年他与史密堡和汤姆逊合著的《公共行政》一书，在行政学中独成体系。其主要特点在于谋求行政决策的科学化，并应用数学、统计学、心理学、社会心理学、经济学等多学科手段来研究行政学，使行政学的研究范围大大扩展了，出现了许许多多的新领域。他的论点开始时在行政学界引起过重大争论，而目前已占上风，成为西方行政学研究中的主流学派，并受到世界范围内的普

遍重视。

第二，行政学特别注意行政决策问题，已成为现代行政学发展的一个新趋势。关于现代行政学发展的新趋势，1980年出版的《英国新百科全书》指出：“正统的学说是以行政管理只是执行他人决定的决策为前提。根据这一点，行政管理人员应该寻求最高效益，而不必过问价值和目的。从30年代起，行政管理日益关注决策本身，使用新技术来改进决策”。因此，人们对行政管理的含义也有了新的理解。“根据传统的定义，行政管理包括那些涉及到执行政府的政策和规划的活动。但现在人们在更广泛的意义上使用这一名词。人们常常认为行政管理包括决定以及执行政府政策、规划过程中的某些职责，在政府和各部门之间，这种职责在程度上有很大的不同。”可见早期的行政管理学主要是研究执行政府政策的各项活动，而现代行政管理学发展的新趋势则是进一步扩大其范围，将行政决策问题也包括在行政管理学之中。关于行政管理学研究范围的上述两种新的见解，《美国百科全书》也有说明。该书在《行政管理》条目中谈到：“行政管理可以说包括所有涉及执行政府意图的行动。一种观点认为，所有在中央政府或地方政府行政部门工作的人都从事行政管理，另一种观点把政策制定者排除在外。”前者所指的正是现代行政学的新观点，而后者则是传统行政学的旧观点。可见，扩大行政学的研究范围，把行政决策问题纳入行政学的研究对象，并且特别注重这一问题，已成为当代行政学发展的一种新趋势。

这里特别要指出的是，尽管我国关于行政管理学的研究直到1983年才正式恢复，可以说还刚刚起步，但在追赶现代行政管理学研究的这一新趋势方面，我国行政管理学研究者有比较清醒的认识。近几年来，先后出版的几本行政管理学著作，对行政决策问题几乎都有专章论述。这也充分反映出，现代决策理论在我国行政管理学研究刚刚恢复和起步时就已渗透其中。我们相信，这种渗透的充分发展，必将会产生出一个令人满意的结果，这就是