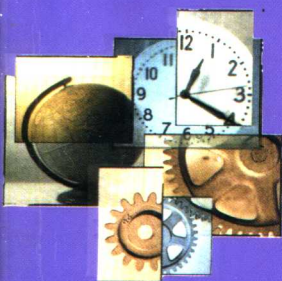


现代行政管理丛书
XIANDAI XINGZHENG GUANLI CONGSHU

XIANDAI XINGZHENG JUECHE

现代行政决策

● 主编 / 贺善侃
黄德良



上海大学出版社

现代行政管理丛书

现代行政决策

贺善侃 黄德良 主编

上海大学出版社

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

现代行政决策/贺善侃,黄德良主编. —上海:上海大学出版社,2001.6

(现代行政管理丛书)

ISBN 7-81058-284-4

I. 现... II. ①贺...②黄... III. 行政管理-决策学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 26104 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

常熟市印刷八厂印刷 各地新华书店经销

开本 880×1230 1/32 印张 6.25 字数 175 000

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1~3 500

定价: 13.50 元

写在前面

现代行政决策学作为一门新兴的学科,是决策科学和行政学理论深入发展的必然产物。

当代中国对决策科学和行政学理论的研究高潮始于改革开放以后。党中央提出的决策科学化、民主化的重要思想,激励了我国广大科学工作者的使命感和责任感;引起了全社会,特别是各级领导干部对决策科学研究的重视和关心。近二十多年来,决策科学在我国科技、经济、社会协调发展中正起着重要作用。在决策科学日益兴旺的同时,我国行政学研究自20世纪80年代初恢复以来,其理论体系也日益成熟。随着社会主义市场经济体制改革的逐步深入和与此相适应的行政管理体制改革的进行,人们对行政学的理论兴趣有增无减。

从学科的一般理论向分支学科理论发展,是科学理论深化的必然趋势。决策具体对象领域的广泛性提出了揭示各具体决策领域特殊规律的任务;而行政决策在行政管理活动中的重要地位,也决定了研究行政决策的重要意义。行政决策理论的提出和发展,既体现了决策科学理论向纵深发展的现代趋势,又反映了行政管理活动成熟的现代要求。

本书力求站在现代决策学和现代行政学的理论结合点上,围绕现代行政决策这一主题,展开一个新的理论体系。本书遵循从普遍到特殊的方法,从决策的一般原理出发,深入到行政活动的具体领域,从行政决策的现代化趋势、行政决策的体制、行政决策的过程、行政决策的方法、行政决策的战略、行政决策主体及行政决策的社会环境等方面探索行政决策的特殊规律。在理论叙述中,本书既注重基本原理的系统

性、科学性,又关注理论的时代性、实践性,力求反映世纪之交现代科技和社会经济、政治发展的新动向,突出行政决策的现代化视野,并力求对我国改革开放以后行政决策活动的新问题作出新概括。

当前,我们正面临着发展行政决策理论的新机遇:一是党的“十五大”确立了依法治国、建设社会主义法制国家的基本方略,依法行政被提到重要地位,为行政决策的规范化、法制化奠定了基础;二是“西部大开发”、“可持续发展战略”、“科教兴国战略”等的实施为行政决策展开了广阔的空间;三是现代科技的突进、产业结构的升级、信息产业的发展为行政决策提供了现代化的手段。本书编写于这样一个世纪之交的关键时期,一方面力求为行政决策学的发展作出努力,另一方面也是为了满足这方面的教学需要。20世纪80年代以来,我国不少高校开设了决策科学和行政学方面的课程,出版了一些相关的教材。然而,理论的发展终究还滞后于我国社会主义现代化建设的发展,尤其是行政决策领域更是如此。本书的编纂和出版,想努力在行政决策的领域作些拓展。

在此基础上,我们计划在“现代行政”这一领域内作继续开拓,陆续编纂一套丛书,近两年内即将出版的有:《领导科学和现代行政》、《人本行政管理》、《公共关系与现代政府》等。本书是这套丛书的开卷书。本书的编纂结合了作者的教学实践经验和科学研究成果,并广泛吸收了近年来国内对决策科学的最新研究成果。

本书在集体讨论的基础上,由贺善侃教授、黄德良副教授任主编,负责拟定全书写作大纲并统稿、定稿。各章作者分工如下:

前言、第一章:贺善侃;第二章:陈敬全;第三章:靳继东;第四章:付广俊;第五、六章:杜俊民;第七章:黄德良;第八章:唐丽萍。

在本书编写过程中,我们参阅了国内出版的一些相关著作,对于这些著作的作者和编者,笔者表示谢意。本书的编写和出版还得到东华大学有关部门及人文学院领导的支持,在此,我们也一并感谢。

由于我们水平有限,书中难免有不成熟或欠妥当之处,恳请读者批评指正。

作 者

2000年9月

目 录

第一章 决策与行政决策	1
第一节 决策的基本概念	1
一、决策的含义和一般特点	1
二、决策的历史发展	3
三、决策的基本类型	6
第二节 决策的基本要素	8
一、决策者和决策对象	8
二、信息	9
三、其他决策要素	11
第三节 行政决策	12
一、行政决策的含义及在行政管理中的地位与作用	12
二、行政决策与一般决策	15
三、行政决策理论的形成与发展	18
第二章 现代行政决策趋势	22
第一节 决策的现代化趋势	22
一、大科学高技术的新形势与决策发展的新趋势	22
二、个人决策向群体决策发展	24
三、单项目标决策向多项目标决策发展	25
四、战略决策向面向更远未来和国际化决策发展	27
五、定性决策向定性与定量决策相结合发展	28
第二节 现代科学决策的基本原则	30

一、科学化和民主化准则	30
二、整体性和系统性准则	32
三、可行性和满意性准则	34
四、反馈性和可控制性准则	36
第三节 行政决策的现代化趋势	37
一、行政决策权的分散趋势	37
二、高速化、网络化的趋势	38
三、综合化趋势	38
四、定性定量相结合决策的趋势	39
五、远景化趋势	40
第三章 现代行政决策体制	42
第一节 行政决策体制的现代化要求	42
一、行政决策体制的现代化趋势及特点	42
二、现代行政决策机构的设置	45
第二节 中外现代行政决策体制分析	49
一、中国现代行政决策体制分析	49
二、国外典型现代行政决策体制分析	52
三、当代中国政治体制改革与行政决策体制现代化	55
第三节 现代行政决策中的智囊团	57
一、智囊团的历史发展	57
二、智囊团的设置原则和主要特征	60
三、智囊团在现代行政决策中的作用	64
第四章 现代行政决策过程	67
第一节 现代行政决策的基本程序	67
一、提出问题,确定目标	67
二、拟定行政决策方案	70
三、行政决策方案的评估、选优	73
四、行政决策方案的试点、实施与追踪决策	79
第二节 行政决策的科学化和民主化	82
一、行政决策质的飞跃:从经验决策到科学决策、民主决策	82

二、行政决策科学化、民主化的基本要求	86
第五章 现代行政决策方法	90
第一节 定性行政决策方法	90
一、定性行政决策方法的提出	90
二、定性行政决策方法的分类及特点	91
三、定性行政决策方法的常见失误及其预防	100
第二节 定量行政决策方法	103
一、定量行政决策方法的提出	103
二、定量行政决策方法的分类及其内容	104
三、运用定量行政决策方法时常见失误及其预防	111
第六章 现代行政决策战略	114
第一节 行政决策的战略眼光	114
一、战略的含义及其在行政决策中的意义	114
二、战略决策的基本理论与基本方法	116
三、国家发展战略与政府决策	119
第二节 行政决策的战略管理过程	121
一、战略管理与行政决策的战略导向	121
二、行政决策的战略管理过程	124
第三节 行政决策战略管理的现代化要求	130
一、行政决策战略眼光的现代化	130
二、行政决策战略管理的现代化	132
第七章 现代行政决策主体	135
第一节 行政决策主体	135
一、行政决策主体含义	135
二、行政决策主体与行政参与	139
三、行政决策主体和行政决策权	143
第二节 行政决策主体的基本素质	146
一、行政决策主体素质的含义和重要性	146
二、行政决策主体的政治素质	148
三、行政决策主体的知识素质	151

四、行政决策主体的智能素质	154
五、行政决策主体的思维素质	157
第八章 现代行政决策的社会环境	161
第一节 现代行政决策的社会条件	162
一、经济环境对行政决策的影响	162
二、政治环境对行政决策的影响	165
三、文化环境对行政决策的影响	167
四、人口环境与民族环境对行政决策的影响	168
五、国际环境对行政决策的影响	170
第二节 行政决策的价值评价	171
一、行政决策与价值标准	172
二、行政决策与价值确认问题	175
第三节 现代行政决策的社会检测	177
一、现代行政决策的社会效应	177
二、行政决策的社会效果检测	179
三、经济效益检测	182
第四节 行政决策的法律责任	183
一、追究行政决策的法律责任是行政责任性原则的体现	184
二、行政决策法律责任的含义	185
三、行政决策法律责任的类型以及追究机关	187
四、完善我国现代行政决策法律责任制的途径	190

第一章

决策与行政决策

产生于 20 世纪 40 年代的决策科学是一门新兴的科学,但其研究对象——人们的决策活动却早已存在于人类的实践活动中,决策的历史与人类的历史一样悠久。人类实践活动的丰富性决定了人类决策类型的多样性。行政决策作为众多决策中的一种,一方面,在决策的构成因素及各环节上与其他决策有许多共性;另一方面,又有区别于其他决策方式的特殊性。

第一节 决策的基本概念

一、决策的含义和一般特点

什么是决策?通览国内外论著,对“决策”概念的解释,真是仁者见仁,智者见智,莫衷一是。有的说,决策是下决心、作判断;有的说,决策是一种社会过程;有的说,决策就是选择;也有的认为,决策就是领导“拍板”,就是管理……

归纳起来,目前国内外比较趋于一致的看法,一是由科学管理学创始人之一、世界著名经济学家、美国科学家西蒙(Simen)提出的“管理就是决策”;二是由中国学者于光远提出的“决策就是作决定”,这恐怕也是“决策”一词的最初含义(“决策”一词是英语 Decising Making 的意译,意为“作出决定”)。以上两种看法从不同角度揭示了决策的基本内容。

从决断层面看,决策是人们对未来实践的方向、目标、原则以及为

选择达到目标而应采取的方法、途径、策略所作出的决定。

按照这样的理解,决策活动是人类的基本活动之一。不论是工作还是生活,在付诸行动之前,人们总要经过思索,决定该干什么和怎样干,这就是决策。决策是行动的选择,行动是决策的执行。具备决策能力可以说是人区别于其他动物的重要标志。人是有意识的高等动物,人的行为总是受着思想意识的支配,人在行动之前一般都有一个思考与选择的过程;人在行动之前的这种思考与选择,就可视为一种决策。对广泛存在于各领域的人们的决策活动加以理论概括,对决策分类、决策过程、决策体制、决策主体、决策原则以及决策方法的深入研究,就形成了决策科学。从这个意义上说,决策科学就是研究人们如何“作决定”的学问。

从组织管理层面看,决策是管理工作的核心。

首先,任何部门、层次的管理工作都离不开决策。管理过程无非就是由决策与执行这两个环节所构成的“决策—执行—再决策—再执行”的循环往复的过程。

其次,决策是执行各项管理职能的基础。例如:没有对人员配备、机构调整、经费筹措的决策,就没有组织工作的落实;没有对目标方针的决策,就没有工作计划的制定和实施;没有对未来的谋断和具体实施手段的决策,就没有指挥功能的发挥等等。

再次,决策的质量是决定管理成效的关键因素。正确的管理行为来源于正确的管理决策;错误的管理行为来源于错误的管理决策;而错误的管理行为当然无法获得管理高效益。

因而,现代化管理十分重视决策。美国学者马文(P. Mavin)曾向一些单位的高层管理者提出如下三个问题:“你认为你每天最重要的事情是什么?”“你每天在哪些方面花的时间最多?”“你在履行你的职责时感到最困难的是什么事?”结果 90% 以上的回答都是决策。可见决策在管理中所占的重要地位。

另一位美国学者德鲁克(P. Drucker)曾赞扬日本管理人员对决策的重视及其认真细致的决策作风。他说,美国人与日本管理者打交道时有两点很怕日本人:一是日本人制定决策时那样慢条斯理,让美国人

等得不耐烦；二是日本人在执行决策时那样雷厉风行，让美国人措手不及。他认为，日本人把更多的功夫下在决策上是高明的，因为只有决策周密、成熟，才能执行起来顺当，提高效率；反之，如果决策草率，执行起来势必不顺当，这样看起来快了，实际上还是慢了，效率一定低。这个观点清楚地突出了决策在管理中举足轻重的作用。

决策有以下诸方面特点：

第一，时间上的超前性——决策一定指向某种目标，而这种目标总是指向未来。

第二，内容上的优化性——决策的结果总是在对诸种方案的选择基础上产生，这种选择必以优化为原则：寻找优化的目标和达到优化的途径。不追求优化的决策是没有的。

第三，观念上的决断性——任何决策都是决策者的一种断定，决策的过程就是下决心的过程。

第四，方案上的可行性——决策总是要付诸实施的，因而，决策必须是可行的、可落实的，也就是说，能与实践结合的；束之高阁、不予实施的决策再好也没有意义。

第五，实施上的过程性——决策是一个过程，是一个涉及方案确定前的调查研究、收集材料（准备活动）及方案确定后的实施活动的整个过程。正是从这个意义上，有学者把决策解释为一种社会过程。

二、决策的历史发展

决策行为是人类的固有行为之一，但作为一门学科的决策科学理论则是在 20 世纪初才出现的。在人类发展史上，决策的行为和理论经历了一个由不成熟到成熟，由蒙昧型、经验型到科学型的发展过程。

在原始社会，人类在为生存而斗争的劳动实践中，产生了早期朴素的决策思想和行为，这是一种处于蒙昧状态的决策。由于生产力水平低下，社会结构和社会问题简单，没有什么复杂的决策过程，或者“一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”；或者由于人们把强大的自然力量和复杂的社会现象都视为神旨天意的表现，当遇到重大问题需要作出决策时，决策者往往依靠占卜

问卦等迷信手段预测凶吉,进行定夺。在人类社会发史上,这种蒙昧的决策形态持续了相当长的一个历史时期。

文字的产生大大促进了决策活动的发展,并使人类的决策活动发生了从蒙昧型向经验型的突变。文字使人类决策活动的成果从只存留在人的思想意识中,发展到可能长久记录下来;把人类在长期实践活动中积累起来的智慧和经验,从口传心授变成文字形式的记载。这样,不但能使人类的智慧结晶广为流传,而且不因前人的消亡而失掉,于是,随着社会实践的发展,生产规模的扩大,人类实践经验的日益丰富,经验在人们认识世界和改造世界的活动中显示了越来越大的积极作用,经验决策的新形态应运而生。

所谓经验决策,就是依靠决策者个人的经历和体验进行的决策。它具有直观的感知性、认识的表面性、分析的非定量性等特点。它同自给自足的自然经济形态相适应,因为在这种规模狭小的小生产方式下,社会关系简单,发展过程缓慢,依靠个人对社会生活的体验,即可作出决定。我国历史上曾涌现出众多具有深谋远虑的决策人物,他们的决策活动为我们研究决策的理论、方法提供了宝贵的财富。诸如:汉文帝刘恒在位时,作出了“与民休息”的决策,汉景帝刘启继位,继续采取与民休养生息的政策,使社会经济呈现“海内殷富,府库充实”的繁荣景象,被称为“文景之治”;诸葛亮的“隆中对”,分析天下形势,提出占据荆、益两州,联孙抗曹,徐图中原的决策,刘备采纳这一决策后,得以建立蜀汉,与魏、吴鼎足三分;朱元璋采纳“广积粮、高筑墙、缓称王”的建议,创立了明王朝;还有:孙臧为田忌赛马献策而胜齐威王的战术决策;李冰父子设计都江堰水利工程体系,妥善解决了分洪、排沙、引水等一系列兴利除害问题的决策等。他们的这些决策,都是根据决策者个人的阅历、知识与智慧(包括对他人、群体智慧与经验的吸取)进行的,决策成功与否主要取决于决策者的个人智慧和经验。在经验型决策历史时期,统治者为了弥补自身经验的不足,往往网罗一些谋士、食客作为自己决策的“外脑”——古代智囊团,但这实际上也只是自身经验的扩大,仍然没有摆脱经验决策的束缚。

20世纪30年代以来,人们的决策活动面临新的形势:一方面,现

代化大生产发展迅速,社会生活更加复杂多变,领导者单凭个人经验、才能进行决策已显不够。现代化生产规模庞大,结构复杂,功能综合,因素众多,变化多端,影响巨大。这种大生产不仅在人、财、物的投资方面是空前的,而且整个社会的各方面也千丝万缕地联系在一起,牵一发而动全身。这就要求决策者统观全局,审时度势,从全局到局部,从当前到未来,从经济价值到社会效益,进行周密的方案论证工作,及时作出可行而有效的决断。这些都不是个人的经验与智慧所能胜任的。另一方面,随着现代科学技术的巨大进步,为决策科学化提供了条件。系统论、信息论、控制论和运筹学等新兴学科的发展、电子计算机的出现和广泛运用、现代管理理论的发展和成熟,都为决策科学的发展奠定了深厚的基础。人们开始借助于数学语言分析各种决策条件的定量关系,利用数学公式表述决策活动的各种方案,应用电子计算机和各种计算技术为方案选优进行科学计算、推理和验证,采用系统分析对各种方案进行评价和选择,运用预测方法对决策后果的不确定性进行判断等等,所有这些,都把决策活动推向一个新水平。

在以上两方面因素的共同推动下,人类的决策活动实现了从经验型向科学型的飞跃。

同经验型决策相比,科学型决策实现了三方面的转变。一是由个人决策转向依靠包括信息、智囊、决策三要素系统的集体决策:经验型决策依靠个人经历和体验进行,而科学型决策要求建立完整的决策体制,依靠集体的智慧,实行决策民主化。二是由个人凭经验决策转向依据科学理论和方法的决策:经验型决策是依靠领导者个人的胆识和智囊进行最后的决断;而科学型决策则要求领导者运用科学的决策理论和科学的决策思维方法进行优化决断,实行决策的科学化。三是由简单的“谋”与“断”转向科学的程序化决策:经验型决策过程简单,只有“谋”与“断”两个步骤;而科学型决策有一个完整的程序化步骤,包括发现问题、确定目标,集思广益、拟定方案,分析评估、方案选优,方案实施、反馈调节等四大步骤。值得指出的是,科学型决策与经验型决策只是决策形式上的不同。科学型决策不等于科学的决策;经验型决策不等于不科学的决策。在现代社会活动中,科学决策日益重要,但在一定

条件下,经验型决策仍然是需要的。

三、决策的基本类型

由于决策所要解决的问题是多种多样的,决策所采取的方法、步骤、程序也不尽相同,因此,决策的类型有很多。从不同的角度有不同的分类法:

根据目标的数量,可分为单目标决策和多目标决策。如果决策所要实现的目标只有一个,那就是单目标决策;如果要同时实现两个以上的目标,那就是多目标决策。在一个大系统中总存在着多种目标,因而,大量的决策往往是多目标的。多目标的决策可分成许多单目标来进行,应在实施时充分注意到多目标之间的交叉效应。

根据目标的性质,可分为常规性决策和非常规性决策(也称程序化决策和非程序化决策)。对于重复出现的决策问题,可以根据经验形成一定的决策程序,照章办事,依法处理,这就是常规性(程序化)决策。反之,对于初次出现或偶然发生的非重复性决策,由于难以预料,解决时无确定把握,需依据当时情景,灵活处理,这就是非常规性(非程序化)决策。在管理工作中,绝大多数决策是程序化决策,而非程序化决策所占的比重很小,但非程序化决策又往往十分重要而难以制定,必须重视。

根据目标所涉及范围,可分为战略性决策和战术性决策。战略性决策又称宏观决策,具有全面性、长期性、稳定性等特点,它所涉及的都是与组织发展方向和远景有关的重大安排,如国家经济发展计划、地区科技发展方向、企业产品开发方向等。战术性决策又称微观决策,它主要实现战略决策所规定的目标为决策标准,它服务于战略决策,具有单向性、具体性、局部性、阶段性等特点。战术性决策比战略性决策更具体,考虑时间更短,往往是实现战略性决策目标的具体手段。

根据目标要求,可分为最优决策和满意决策。最优决策是追求理想条件下最优目标的决策。但最优决策往往难以实现,因而,许多决策者往往只能在现实条件下有把握地求得一个满意的结果,这就是满意决策。满意是相对的,满意决策的优劣取决于对现实条件的充分分析,

在许多满意的目标中,应力求选其最优者,去夺取最好的结果。

根据决策所依据的条件,可分为确定型决策、非确定型决策与风险型决策。确定型决策是对所要决策问题的条件、状况、发展趋势等有充分、确定的了解而作出的决策。在这种决策中,一个方案必有一种确定的结果,因此它是一种标准可靠的决策。非确定型决策是决策者对决策因素的未来状态及决策后的可能结果,虽有某种程度的了解,但还存在着很大的不确定性,而无法确定各种状态发生的概率。对于非确定型决策,特别要求领导者要慎重从事,不能鲁莽,要摸索前进,多方案并进,逐步摸索成功秘诀,增大概率值;并注重信息反馈,及时总结经验,化险为夷,稳中求进、求胜。风险型决策是带有风险因素、可靠程度较差的决策。这种决策面对的问题具有不确定性和随机性,具有一定的成败概率。(注:风险型决策是非确定性决策中的一种,因它涉及成败的不确定性,因而具有风险,而一般的非确定型决策仅涉及发生状况的不确定性。)

根据决策方法的不同,可分为定性决策和定量决策。定性决策是指不能用确切的数量关系表示,只能凭经验和逻辑推理方法来作出的决策。定量决策是指那些可以用确切的数量关系表示,能够用数学方法进行的决策。在管理决策中,这两类决策都是大量的,特别在当今我国,虽定量决策是决策发展的一个趋势,但是各级领导者所大量接触与运用的仍是定性决策。

根据决策程序的不同,可分为静态决策和动态决策。静态决策处理的问题是确定的某个时间点的状态或某个时期的总的结果,所确定的行动方案往往只有一个,因而又称单项决策。动态决策则不同,它要依据事态先后的动态变化,作出一系列相互关联的决策,因而又称“序贯决策”。

根据决策对象状况,可分为单变量决策与多变量决策。如决策要确定的变量只有一个,那就是单变量决策;如有不止一个变量,则是多变量决策。

此外,还有个人决策与集体决策——按决策主体分;突破性决策和追踪性决策——按决策作用分;经验决策、理性决策和直觉决策——按

决策认识活动形式分;政治决策、经济决策、军事决策、人事决策等——按决策对象内容分,如此等等。每一种下面,又可分为若干小类,如经济决策下就可分为工业、基建、农业、市场决策等。

第二节 决策的基本要素

一、决策者和决策对象

决策活动是决策者对决策对象施加影响的过程。在决策活动中,始终贯穿着决策者和决策对象的矛盾运动。作为决策的两个基本要素,决策者和决策对象在整个决策活动中缺一不可。

决策者,即决策活动的主动发动者、决策活动中主观意志能力的体现者,它是决策活动中的主体因素。这种主体因素贯穿于决策活动的各个环节,分别表现为:决策目标的确定者、决策方案的制订者、决策活动的评估者、决策结果的落实者等。

决策的形式可以是个人,也可以是集体或决策机构。经验型决策的主体形式以个人决策者为主。随着决策的现代化,决策者的形式则主要由集体或现代化的决策机构充当。而不管是个人、集体或决策机构,作为决策者,都是由个体或群体组成的具有智能性和能动性的主体系统。

决策对象是人们进行决策时所施以影响的对象事物。例如,总经理所经营的企业,总工程师所管辖的工程,部队首长所指挥的战役,对弈者所统辖的棋局……任何人的行为能够施加影响的对象事物,均可成为决策对象。因而,人们所面对的决策对象横跨自然、社会和精神三大领域,十分广泛。世界上没有不可认识之物,也没有人们不可涉足之物,因而从广义上说,世界上的任何事物都是潜在的决策对象;然而,就现实的决策对象而言,总是有限的。人的行为还不能施以影响的对象事物不能充当决策对象。在浩瀚的宇宙中,人的行为能够施以影响的事物仅是沧海一粟;对于大量的宇宙天体和自然现象,人们还不能有计划地去控制和改造,因而不是现实的决策对象。