

党政干部公务员培训教材

■ 中国行政管理学会公共管理研究中心 联合编写
■ 北京育知咨政公共管理研究所

现代行政决策学教程

岳经纶 著



中国传媒大学出版社

党政干部公务员培训教材

现代行政决策学教程

中国行政管理学会公共管理研究中心
北京育知咨政公共管理研究所 联合编写

中国传媒大学出版社

2005年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

现代行政决策学教程/岳经纶著.

-北京:中国传媒大学出版社,2005.3

ISBN7-81085-259-0/K·117

I. 现... II. 岳... III. 行政管理-决策学-教材

IV. D035.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 022341 号

现代行政决策学教程

作 者 岳经纶

责任编辑 李 力

装帧设计 丹 尼

出版人 蔡 翔

出版监制 闵惠泉 曹 辉

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024

电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405

<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京宏大印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 8.375 印张

字 数 211 千字

版 次 2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-81085-259-0/K·117 定 价: 20.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

党政干部公务员培训教材

《公务员电子政务教程》

《公务员电子政务实用操作教程》

《服务型政府公共管理教程》

《公共政策学教程》

《公务员政府与政治学教程》

《全面推进依法行政实施纲要》学习读本

《现代行政管理学教程》

《现代行政决策学教程》

《公务员法学知识概论》

《公共经济学教程》

《专业技术人员素质与能力培训教程》

《人力资源管理教程》

《公共部门人力资源管理教程》

《专业技术人员权益保护读本》

党政干部公务员培训教材

《公务员财政贸易知识概论》

《公务员行为规范政务礼仪教程》

《公务员日常情景会话英语四百句》

《公务员职业英语教程》

《公务员达标普通话培训教程》

《新编公文写作与处理教程》

《现代科学技术干部读本》

《专业技术人员公共科目知识读本》

《科级干部职业能力与素质培训教程》

《新录用公务员上岗培训教程》

《公务员能力建设培训教程》

《公务员行政许可法培训教程》

《当代中国创新理论与实践概论》

《中国国情与科学发展观概论》

《计算机操作与应用教程》

《新编公务员制度与法规教程》

《社区居委会工作者岗位培训教程》

《科级干部任职培训教程》

《职工诚信和职业道德教程》

《农村现代化与科学发展观干部读本》

《基层乡镇干部岗位培训教程》

《公务员工商管理教程》

《公务员MPA知识教程》

《现代行政决策学教程》

编委会

作者	岳经纶	(香港城市大学亚洲管治研究中心研究员)		
顾问	郭 济			
副主编	沈荣华			
	杨百喜			
	陈晓峰			
策 划	育知文化			
编委会	岳经纶	郑自文	王 翔	
	王盛辉	徐建新	施林云	
	沈荣华	杨百喜	陈晓峰	

敬告读者

本书封面粘有组织编写单位中国行政管理学会专用防伪标识, 揭去标识, 标底留有中国行政管理学会英文缩写 CPAS 字样。

目 录

第一章 绪 论	(1)
本章要点	(1)
第一节 行政决策的涵义	(1)
第二节 行政决策的要素	(2)
第三节 行政决策理论的产生、形成和发展	(4)
第四节 行政决策的意义与作用	(6)
本章习题	(8)
本章教学案例	(9)
第二章 行政决策中的公共政策	(12)
本章要点	(12)
第一节 公共政策概述	(12)
第二节 公共政策的功能定位与价值取向	(20)
第三节 公共政策的主要模式	(28)
本章习题	(34)
本章教学案例	(35)
第三章 行政决策的制定	(37)
本章要点	(37)
第一节 行政决策的系统架构	(37)

第二节 行政决策的制定	(47)
第三节 行政决策的方法和技术	(59)
本章习题	(85)
本章教学案例	(86)
第四章 行政决策的执行	(88)
本章要点	(88)
第一节 行政政策执行概述	(88)
第二节 行政政策执行的过程与手段	(93)
第三节 创造性地执行政策的问题	(95)
第四节 影响政策有效执行的因素	(98)
本章习题	(102)
本章教学案例	(103)
第五章 行政决策的评估	(105)
本章要点	(105)
第一节 政策评估概述	(105)
第二节 政策评估的过程和模式	(108)
第三节 中国政策评估事业的思考	(111)
第四节 行政决策的终结	(114)
本章习题	(120)
本章教学案例	(121)
第六章 提高行政决策的效率	(123)
本章要点	(123)
第一节 行政效率的概念	(123)
第二节 行政效率的测定	(130)
第三节 行政效率的提高	(138)

本章习题	(147)
本章教学案例	(148)
第七章 行政决策的法律性——行政法治	(150)
本章要点	(150)
第一节 行政法治的概念	(150)
第二节 行政法治的内容	(159)
第三节 行政法治的实现途径	(171)
本章习题	(175)
本章教学案例	(176)
第八章 行政决策执行中的监督	(178)
本章要点	(178)
第一节 行政监督的概念	(178)
第二节 中外行政监督的制度与理论	(180)
第三节 我国现行的行政监督体系与问题	(185)
本章习题	(197)
本章教学案例	(198)
第九章 行政决策执行中的道德问题	(200)
本章要点	(200)
第一节 行政道德的概念	(200)
第二节 行政道德的基本原则	(205)
第三节 行政道德规范的主要内容	(212)
第四节 行政道德的建设	(217)
本章习题	(226)
本章教学案例	(227)
第十章 行政决策与管理的现代化	(229)

本章要点	(229)
第一节 当代西方国家的行政改革	(229)
第二节 改革开放以来中国的行政改革	(238)
第三节 当代中国的行政现代化	(245)
本章习题	(260)
本章教学案例	(261)

第一章 绪 论

本章要点

本章主要介绍了行政决策的概念和范畴,以及行政决策理论产生、发展的历程。

行政决策是行政管理的首要环节和各项管理功能的基础,决策水平直接关系到行政管理运行的方向与成败。行政领导者的首要职责是决策。因此,行政决策理论、体制、技术和模式,是现代行政领导者和行政工作人员必须具备的基本知识。

行政决策是行政管理的首要环节和各项管理功能的基础,决策水平直接关系到行政管理运行的方向与成败。行政领导者的首要职责是决策。因此,行政决策理论、体制、技术和模式,是现代行政领导者和行政工作人员必须具备的基本知识。

作为决策的一个种类,行政决策具有决策的一切属性,但它又是决策的一个特殊种类,除了具有一般决策的共同属性以外,行政决策又具有不同于其他决策种类的特殊属性,即特质。

第一节 行政决策的涵义

关于行政决策的涵义,迄今尚有不同认识:

或者认为,“行政决策是指由两种或两种以上可能采取的行动或不行动的方案中,作一选择的行为”。

或者认为,“行政决策一词,就是根据行政组织的目标,研究各种达成目标所遭遇问题的解决方案,由行政首长(亦即决策者)

运用其智能、识见、经验与判断力,权衡环境因素及配合条件,选择一最佳的行动方案,也就是说在若干可行的办法中,选择一个最好的办法”。

或者认为,行政决策是“国家行政部门为解决行政管辖范围内的问题所决定的行动对策。它不仅限于行政管理的内容,还包括社会和经济等方面的内容”。

一般说来,行政决策可以被理解为是享有行政权力的行政行为主体,为达成特定的国家行政管理目标,在综合考虑各种需求和可能性的基础上,所进行的选择性和定型化的创造思维的活动过程。这一过程包含以下要义:第一,行政决策是一种选择性的意识行为而不是一种实践行为,但却为实践行为提供规范和方法;第二,行政决策具有一定的目的性,即行政决策是为实现国家行政管理的一定目标而进行的选择;第三,行政决策具有综合性和系统性,它不仅要考虑一时一事的单项效应,而且要考虑国家公共行政管理的整体效应,不仅要考虑行政管理的需要,而且考虑社会的政治、经济、文化等等方面的需要;第四,行政决策是国家意志的表现,是行政权力的行使,因此具有相当的强制力、影响力和权威性;第五,行政长官是行政决策的最主要的和最经常的主体;第六,行政决策是国家行政组织即政府的特有功能。

第二节 行政决策的要素

行政决策的要素与普通决策的要素既有同一性又有特异性。一项全面而合理的行政决策至少应当同时具备五个要素,没有这些要素就没有行政决策,缺乏某些要素就不是完整的行政决策。行政决策的要素包括:

1. 决策者

这里所说的决策者,是指按法定程序和授予而拥有行政决策

权的行政行为主体。这种决策权是国家行政权的一种主要的存在和表现形式。需要说明的是,人是“决策者”这一概念的主体,但人的复合即人的群体,是行政决策的基本形式。因为从提出问题开始,经由收集情报、提供咨询、制定方案,到最后择定,是由人的群体共同完成的,只是由该群体的主导人物(行政首长)最后认定。从这个意义上说,决策者实际是指以一个人为核心的决策群体。这种情况与“首长负责制”并不矛盾,决策者一人以上的群体性质表明行政决策的过程,首长负责制则表明行政决策权的法定归属及最后选择权,二者实际上是一致的。显然,没有决策者也就无所谓决策,所以,决策者是行政决策的第一要素。

2. 决策对象

决策对象是决策的客观实在物,这种客观实在物具有可变性,改变这种客观实在物就是决策的目的。行政决策对象区别于其他决策对象的特点是具有全含性,与现代国家的“全能政府”相一致,行政决策也以社会生活的每一个方面为对象。具体说来,每一项行政决策都必定涉及社会生活的某一个领域或层次的变化,否则,就不构成行政决策,而只是一种认识或思想。

3. 信息

信息是行政决策的又一要素,是行政决策的动机、动力和条件,既是行政决策的起因,又是其根据,还是其择定的标准。因此说,没有信息就不会提出决策问题,也就更不会延伸出其效果。信息占有量直接关系到决策的准确性、正确性和有效性。问题在于,行政决策因其约束和影响范围广大,所以,信息占有量充实具有更重要、更现实的意义。所谓信息占有量充实,是指信息占有既要包括来自政府外部的信息,又要包括来自政府内部的内信息。

4. 决策理论和方法

理论和方法作为一个要素的重要性,在于科学决策的可能性和必要性。由于现代行政决策对象日益复杂化且处在动态之中,

所以,就必须在遵从行政决策规律的基础上,正确地运用一些准则和技术方法,以使行政决策不但速率高,而且科学化。一般说来,决策的理论和方法是对决策实践的总结和升华,事实上任何决策都有一定的理论和方法,只是是否恰当、科学而已。

5. 决策效果

任何决策都是为了实现一定的预期目的,任何决策也都会产生一定的或好或坏、或理想或不理想的效果,所以,效果是决策的又一要素。该要素引导决策的方向,并从一定意义上决定决策的方法,同时反映决策者的决策水平,检验决策方法的科学性、可行性、时效性和决策目的的合理性、现实性、社会性。对行政决策来说,因其公共性质所决定,追求良好的社会效果,是决策的出发点和评判标准。

第三节 行政决策理论的产生、形成和发展

行政决策的理论是与以 C. I. 巴纳德为代表的社会系统学派和以 H. A. 西蒙为代表的决策理论学派以及以拉斯维尔为代表的行为主义政治学学派紧密联系在一起的。

巴纳德首先提出:包括行政组织在内的社会各级组织都是一个协作系统,即由相互协作的各个人所组成的系统。参加协作的各个主体都具有一定的决策自由和功能;协作的基础是协作的意愿、共同的目标和信息联系,其中组织中经理人员的作用,只在于对协作的努力进行协调,以实现协作进而实现组织的功能。巴纳德的协作系统理论为行政决策理论提供了最初的基础。

决策理论学派是从社会系统学派中发展出来的。西蒙发展了巴纳德的协作系统理论,认为组织中人的协作有着共同的模式,协作的过程就是管理的过程,管理的过程就是决策的过程,因而组织中协作的人都是协作者,组织就是由作为决策者的个人所组成的

协作系统,决策贯穿于管理的全过程。在这方面,经理人员所负的大量的制定决策的活动并非仅是他个人的活动,还是他的下属人员的活动,因而只是协作系统中相互联系的中心,是表现为每一个人的决策行为主体的联系中心。除此之外,西蒙等人还对决策的准则、主要类型、过程及其与组织机构的联系、人机系统在决策中的作用等范畴作了分析。由于西蒙的决策理论广泛吸收了二战以后的行政科学、系统理论以及运筹学和计算机程序等自然科学的内容,不仅形成了关于决策的系统理论,而且提出了决策的技术方法,因此,一般认为它是决策、也是行政决策理论正式形成的标志,在现代行政管理学中占有突出的地位。

推动行政决策理论形成和发展的另一个动力,是受行为主义政治学学派影响的行为主义行政学学派。20 世纪上半期,拉斯维尔等行为主义政治学家提出,权力是国家政治现象和政治行为的核心问题,所以应是政治学的主要对象。受这种理论的影响,一部分行政学者认为,行政权力是国家基本权力之一,这种权力的属性、程度及其行使不但直接关系到国家政治生活,而且直接关系到广泛的社会生活,所以,行政权力应当是行政学研究的中心。根据“黑箱”理论,最能反映行政权力归属、结构体制和实际效力的莫过于这种权力的行使,而行使行政权力的活动过程就是积极的行政决策过程,行政决策是行政权力的最重要和最直接的体现形式,也可以说行政权就是行政决策权,从这个意义上说,研究行政权实际上就是要研究行政决策权。上述理论构成了行政决策理论的更直接和进一步的理论基础。

从巴纳德以后,经过不断的充实、完善和发展,行政决策理论已经逐步形成为行政管理学的一个相对独立的分支学科,其主要的范畴包括以下内容:

1. 原理原则

行政决策的实质及其在行政管理中的地位,行政决策的准则

及其运用,行政决策的基本范畴及其相互关系,行政决策的特点和类型,行政决策的社会效应及其评判等。

2. 程序过程

行政决策逻辑思维的基本序列、阶段,行政决策程序的必要性和灵活性,每一序列的决策对象、任务、决策思维和决策方法的特点及不同的要求,决策程序与决策的法律效力等。

3. 决策体制

行政决策主体和行政决策决策权的分配,行政决策者的素质及其智能的提高,行政决策机构及其相互关系,参与在行政决策中的意义及其运用,专家和专家团体在行政决策中的重要性及其运用等。

4. 决策方法

行政决策方法的多样性及其与决策效果的关系,定性分析方法的重要性及其与相关社会科学的关系和运用,定量分析方法的重要性及其与相关自然科学的关系和运用等。

5. 决策信息

信息和信息系统与行政决策的关系,行政决策的信息系统的特点,电子计算机在管理信息系统中的运用等。

6. 决策的新视野

行政决策理论和方法不断创新、发展的必然性、必要性,行政决策理论与相关学科相互渗透、交叉和借鉴的领域,行政决策创新思想和方法的完善以及推广应用等。

第四节 行政决策的意义与作用

行政管理在于有效地实施法律、法规,推行政令,处理社会公共事务。要完成这些任务,必须解决两个问题:第一是“如何管理”,第二是“落实管理”,前者作出决策,后者实际执行。没有决

策就没有执行,决策是执行的前提,并且贯穿于行政管理的全过程,行政决策正确与否,直接决定行政执行的后果,因此,行政决策在行政管理过程中具有重大意义。

一、行政决策在行政管理中处于主导地位

(1)行政决策是搞好行政管理的前提。行政管理是对国家和社会公共事务进行的全面、统一的管理,其范围十分广泛,包括政治、经济、军事、外交、文化、教育等各个领域。无论哪一个领域的管理功能的发挥,都有一个“如何管理”的问题,管理要达到的是什么呢。如何达到这些目的,是行政决策要解决的问题。行政决策是行政管理优化的前提,只有决策科学化,行政管理的职能才可以得到充分的发挥。从中央行政机关到基层行政机关,从行政枢纽部门到行政职能部门,从行政领导到行政工作人员,都要围绕着决策这一中心来开展工作。

(2)行政决策是行政管理的关键环节,行政管理是一个循环往复的螺旋式发展过程,在这个过程中存在着若干个环节,美国管理过程学派把它分为决策、组织、人员部署、指挥、控制、调节六个环节。中国学者有的分为决策、执行、监督、信息、咨询五个环节,有的分为决策、执行、监督三个环节。不管哪种分法,决策都居于首要的关键的环节。决策是执行、指挥、监督的先导。决策正确就会使执行有正确的依据,得到良好的结果;决策错误,就会产生错误的行动,组织、人员部署、指挥、控制及监督都将在错误的方向上进行,得到的只能是坏的结果。在同样的条件下,决策不同,后果迥异。有利的宏观条件可能因决策失误而丧失,不利的种种条件可能会因决策正确而改变。决策决定着事业的得失成败。

(3)行政决策贯穿于行政管理的全过程。国家行政管理的全过程,国家行政机关的管理活动,常常是以发现问题或提出问题开始,接着进行调查研究,然后决策、执行,最后是检查总结效果,每