

刘峰主编
南京大学出版社

JUECE
XUE

决
策
学

JUECE XUE

决策学

ISBN 7-305-00804-4

D·101 定价: 4.80元

决 策 学

主 编 刘 峰

副主编 范以茂 徐发波

南 京 大 学 出 版 社

1990 • 南京

决 策 学

主编 刘 峰

副主编 范以茂 徐发波

南京大学出版社出版

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行 南京虹电印刷厂承印

开本: 850×1168 1/32 印张: 12 字数: 330千

1990年12月第2版 1990年12月第2次印刷

印数: 1—3400

ISBN 7-305-00804-4

D·101 定价: 4.80元

责任编辑: 王兆先

前 言

决策是人类最本质的活动之一。它指引和规范着人们的行为和实践，更是领导和管理工作的核心和关键。社会发展到今天，决策研究已引起人们的普遍关注，研究决策活动基本规律及其应用的决策学应运而生。

本书是适应党校干部函授学院的教学需要而编写的。在编写过程中我们力求用马列主义的立场、观点、方法去分析决策问题，总结决策经验，概括决策理论；力求理论联系实际，写出中国决策学的特色。

为了便于自学，本书观点明确，层次清晰，文字简朴通顺。于是本科教材，本书又有一定的深度，特别注意开阅读者的视野，启发读者的思维。

本书内容丰富，体系完整。第一章至第二章是总论部分，论述决策学的概貌和基本理论，它是全书的基础；第三章至第七章是第二部分，论述决策的程序，并介绍一些具体的方法和技巧，它是全书的重点；第八章至第十章是第三部分，论述决策系统，决策体制；第十一章至第十六章是第四部分，论述决策的方法和艺术，论述决策主体。

本书由刘峰主编，范以茂和徐发波副主编，各章分工如下：

刘峰 第一章，第二章，第三章，第四章，第五章，第十四章
（江苏省委党校）

范以茂 第六章，第七章（江苏省委党校）

石春海 第八章，第九章（镇江市委党校）

刘兴儒 第十章 （南京市委党校）

徐发波 第十一章，第十六章（江苏省委宣传部）

徐 斌 第十二章 (江苏省委党校)

亦 方 第十三章 (江苏省委党校)

路 阳 第十五章 (江苏省委党校)

全书由刘峰拟定提纲，并统稿定稿。

在本书编写过程中得到江苏省委党校领导的大力支持，他们提出了很多指导性意见。江苏省委组织部干部培训处葛文进处长对提纲提出了比较详尽的修改意见。科学出版社王玉生编审，武汉大学决策研究所所长李光副教授对全书的谋篇布局、内容体例提出了宝贵意见。南京大学出版社编辑王兆先先生为本书的出版付出大量辛勤的劳动。在此一并表示衷心的感谢。同时十分欢迎使用本书的读者和专家学者给予批评、指教。

编著者

1990.4.南京

目 录

第一章 结论.....	(1)
第一节 什么是决策.....	(1)
第二节 什么是决策学.....	(15)
第二章 决策活动的规律.....	(24)
第一节 决策主体律.....	(24)
第二节 决策客体律.....	(29)
第三节 决策实践律.....	(34)
第三章 诊断问题, 确定目标.....	(37)
第一节 诊断问题.....	(38)
第二节 确定目标.....	(48)
第三节 决策方式.....	(57)
第四章 集思广益, 拟定方案.....	(61)
第一节 拟定方案的原则.....	(61)
第二节 粗略设想.....	(67)
第三节 细致设计.....	(78)
第五章 综合评估, 选定方案.....	(86)
第一节 选定方案的原则.....	(86)
第二节 多目标兼顾.....	(90)
第三节 定量分析.....	(95)
第六章 典型试验, 全面实施.....	(120)
第一节 典型试验, 全面实施.....	(120)
第二节 选用干部.....	(131)
第三节 思想政治工作.....	(136)

第七章 总结修正, 追踪决策	(144)
第一节 总结评价	(144)
第二节 修正完善	(151)
第三节 追踪决策	(154)
第八章 信息系统和咨询系统	(160)
第一节 信息系统	(160)
第二节 咨询系统	(170)
第九章 决断系统和执行系统	(181)
第一节 决断系统	(181)
第二节 执行系统	(187)
第十章 监督系统和反馈系统	(196)
第一节 监督系统	(196)
第二节 反馈系统	(204)
第十一章 调查方法	(214)
第一节 调查研究在决策中的地位和作用	(214)
第二节 社会调查的原则	(219)
第三节 社会调查的方式和方法	(224)
第四节 调查资料的分析和报告	(232)
第十二章 统计方法	(237)
第一节 统计与决策的关系	(237)
第二节 统计整理	(242)
第三节 统计分析	(246)
第十三章 预测方法	(262)
第一节 预测原理	(262)
第二节 定性预测方法	(271)
第三节 定量预测方法	(279)
第十四章 决策方法	(298)
第一节 模拟决策方法	(298)
第二节 模糊决策方法	(302)

第三节	FHW 决策方法.....	(312)
第十五章	决策艺术.....	(324)
第一节	高瞻远瞩, 审时度势.....	(325)
第二节	博采众议, 多谋善断.....	(329)
第三节	因势利导, 适时权变.....	(334)
第四节	积累经验, 创造思维.....	(337)
第十六章	决策主体.....	(343)
第一节	领导者个人.....	(343)
第二节	领导班子.....	(352)
第三节	人民群众.....	(358)

第一章 绪 论

决策自古有之，决策学却是一门年轻的学科。什么是决策？什么是决策学？怎样学习和研究决策学？本章首先探讨这几个问题。

第一节 什么是决策

要回答什么是决策这个问题，就必须弄清楚决策的含义、意义、类型，就必须把握住决策的发展趋势。

一、决策的含义

国家、政党有决策，家庭、个人也有决策，人类社会的一切活动几乎都离不开决策。本书讨论的是领导和管理活动的决策，尤其是中基层领导和管理活动中的决策。

决策就是领导者在被领导者的参与下，对集体未来行动的目标、途径、对策所做的选择和决定，这个决定要在实施的过程中加以修正、完善。

这个定义至少可以告诉我们以下几点：

(1) 决策不是领导者一个人的事，也不是领导班子十几个人的事，决策一定要有群众的参与，要充分反映出群众的意见、愿望和利益；

(2) 决策是集体的决策，它约束和指导着集体中每个个体的行动；

(3) 决策总是指向未来的，它先于实践而存在；

(4) 决策的内容是行动的目标，达到目标的途径以及相关的

政策、对策；

(5) 决策既是一个复杂的活动过程，也指这个复杂活动过程的结果；

(6) 决策必须付诸实施；不准备实施就称不上决策；

(7) 决策不是一下子完成的，它要在实践中检验、发展和完善。

(一) 决策程序

中共中央十三届六中全会指出，鉴于历史和现实的经验，必须加强党同人民群众的联系，必须坚持从群众中来，到群众中去，建立健全民主的科学的决策和决策执行程序，保证决策和决策的执行符合人民的利益。为什么要强调决策的程序和决策执行的程序呢？这是因为按照一定的程序制定决策和执行决策才能使决策正确有效。

传统的决策常常是拍脑袋的瞬间完成的，现代决策则是一个复杂的长过程。既然是个过程，就有一系列的阶段、步骤。决策程序就是制定和执行决策的一系列前后相继又有内在联系的阶段和步骤。

决策的第一阶段就是认知。深入基层，调查研究，根据党的路线、方针、政策，根据上级的指示和要求，根据群众的意见和建议，结合本部门的情况提出问题，确定目标。

决策的第二阶段就是设计各种方案。目标提出来了，如何达到这个目标可能有许多途径。领导者可以发动群众献计献策，可以请教专家，使用智囊，拟定各种不同的方案。

决策的第三个阶段是选定方案。领导者要根据明确的标准对各个备选方案进行比较鉴别，综合优化。初选的方案要进行细致设计，进行防范分析，最后报有关领导部门批准后方能生效。

决策的第四个阶段是组织实施。决策的制定属于认识世界的范畴，决策的执行属于改造世界的范畴。认识世界是为了改造世界，制定决策是为了执行决策。离开了决策的组织实施，决策的制定就

没有什么意义了。如何实施决策在管理学、领导学等学科中已有充分的论述，为了避免重复，决策学对之只作简要的探讨。

决策的第五个阶段是反馈调整。决策实施之后要根据新情况及时地加以修正和完善。实践是检验真理的标准，当然也是检验决策正确与否的标准。实践证明原决策错了，就要立即修正；证明原决策正确，就继续贯彻执行；证明原决策有些偏差，就设法调整，使之完善。

每一个阶段还可以分成更细的步骤，建立更细的规则，以便减少决策的随意性、主观性。

（二）决策体制

决策程序是决策在时间上的展开，决策体制是决策在空间上的展开。决策不仅是一个过程，而且在空间的上下左右上有着明确的分工。

一个县的决策系统是它那个市的决策系统的一个子系统，县属各个乡镇的决策系统又是县级决策系统的子系统。县级决策要服从市级决策，乡级决策要服从县级决策。从空间的上下顺序来看决策是分层次的，上层有上层的决策，中基层有中基层的决策。需要注意的是，任一级决策系统都不要做出应该由上一层系统做出的决策，也不要做出应该由下一层系统做出的决策。分层决策能够使每一层系统做出的决策既符合大系统的目标，又符合子系统的情况。

从纵向看决策是分层次的，从横向看决策也是分工协作的。比如一个县，县委，县政府、县人大、县政协都在各自职权的范围内做出决策，另外还有工会、妇联、共青团等也要做出决策。县委要对各部门加强领导是完全必要的，但县委的领导是政治上的领导，并不能也不应该代替县政府、县人大、县政协以及群团组织的决策。

从微观的角度来审视决策系统的内部，我们发现决策系统由几个子系统构成。过去是决策者一个人干的事情现在由几个机构的人员共同完成。决策系统通常由信息系统、咨询系统、决断系统、执

行系统、监督系统、反馈系统等6个子系统构成。6个子系统分工明确，密切合作，因而整个决策系统能够高效率地运转。

决策体制的要旨是明确各级各类决策系统的决策权限，一是建立必要的机构，二是建立必要的制度，前者谓之曰体，后者谓之曰制，当然二者是密切联系着的。

民主集中制是我们最根本的决策体制。决策既要充分发扬民主，征求方方面面的意见，又要高度集中，形成一个统一的意志，否则就什么事情也干不成。毛泽东同志说过，从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法。没有高度的民主就无法将群众中正确的意见集中起来，没有高度的集中就无法将领导正确的意见到群众中坚持下去。结合我们今天的情况，可以说民主集中制要求我们决策时对上要坚决服从党的领导，服从上级的领导，对下要密切联系群众，虚心听取群众的意见。

（三）决策内容

根据决策的定义，决策既不是只决定干什么事情，也不是只决定政策、对策。一个完整的决策应该决定行动的目标和途径，既决定干什么事情，还应该决定如何达到目标，采取哪些相应的措施，即决定政策和对策。

常有人认为制定政策是高层决策系统的事，诚然这是对的，但中基层决策系统也应该制定出适合本部门、本单位具体情况的政策。中基层决策系统可以把上级有关政策具体化，可以补充一些特殊的政策。

决策中常见的失误是只定出干什么事，而没有促成这件事的具体措施、政策，或者只定出空洞的政策条文，而没有明确干什么事，以致于政策失去作用。

二、决策的意义

人总是先有主意、目的，后有行为、动作。一个集体也是这

样，必须先有认识、计划，后有行动、实践。行动之前的主意、目的、目标、计划对了，行动才有好的效果。主意、目的、目标、计划错了，行动的结果肯定也是错的。换言之，决策是指导人的行为、实践的蓝本、规范。如果没有这个蓝本、规范，人的行为、实践就是盲目的，集体的行为、实践就是混乱无序的。人与动物的区别就在于人会决策，人在行动之前就精心地设计自己的行动，预测自己行动的后果。人会决策，所以人的行为、实践是主观能动的，是富有创造性的。

（一）不论是政治领导、经济领导，还是文教领导、军事领导，一切领导的核心都是决策，从一定的意义上讲，领导就是决策。

邓小平同志讲，什么是领导？领导就是服务。这个论断极为深刻地论述了领导的本质。社会主义的领导不是为了别的什么私利，而是把全心全意为人民服务作为自己唯一的宗旨。服务的内涵是广泛的，它包括为群众指明前进目标，引导激励他们朝这个目标前进，切实解决群众最为关心的问题，为群众办实事，办好事等等。没有决策就没有服务，决策不好就服务不好。为什么会出现干部自以为辛辛苦苦为群众服务，而实际上给群众添麻烦，甚至造灾难的情况呢？其原因就是没有正确的决策。

毛泽东同志曾经把领导工作概括为出主意、用干部两件事，我们知道出主意就是做决策。主意出不好，决策做不对，就无法把干部选好用好。干部是执行决策的骨干，用干部就是让他们把决策变成现实，若是决策错了，用干部也会出现问题。

周恩来同志在《怎样做一个好的领导者》一文中说：“什么是正确领导？我现在按照斯大林说过的三点来加以说明：（1）必须正确地决定问题。首先，要估计环境及其变动，并找出此地此时的特点。次之，要依此与党的总任务联系起来，确定一时期的任务和方针，再次，要依此方针，规定当前适当的口号和策略。又次，然后据此定出合乎实际的计划和指示。这一切，必须经过最实际的调查研究，并使这些实际材料与党的原理原则联系起来。（2）必须

组织正确决定之执行。首先，要经过组织计划和指示的执行之讨论。次之，要慎选人才，负责计划之执行。再次，要组织斗争，来实现党的计划。又次，还要躬行实践，以为倡导。这样，就能从实践中证明党的路线和策略之是否正确和是否需要补充。（31）必须组织对于执行这种决定的情形之审查。这种审查的方法：①不根据允诺，而看工作结果；②不根据室内纸上计划，而看实地情形是否做了或是否敷衍；③不看形式，而看内容和实际是否正确地执行或被曲解了；④不仅由上而下，还要由下而上地审查；⑤要有系统的经常的审查；⑥要有领导者自己参加。这一切，正如斯大林所说，必须与群众取得联系，必须把领导者与群众两方面的经验综合起来。只有这样，领导才是正确的。”①周恩来同志把整个领导过程分成密切相联的三个环节，第一环节是决策，第二环节是决策的执行，第三环节是对决策执行情况的审查。很清楚，第一环节是至关重要的，其他环节，其他工作都是第一环节的延续和展开。

必须正确地决定问题，必须正确地选定行动的目标和途径。决策正确了，我们的事业就兴旺发达，我们的行动就符合人民的利益，符合事物发展的客观规律；决策错误了，我们的事业就衰败无望，我们的行动就违背人民的愿望，违背事物发展的客观规律。决策正确了，才有可能正确执行这个决策，审查这个决策，才有可能将整个领导过程正确全面地展开；决策错误了，就谈不上正确执行这个决策，谈不上整个领导过程正确全面的展开。

前面已简要述及用干部必须以正确决策为前提，同时如何用好干部本身也可以看成是一个决策问题。除了用干部之外，思想政治工作也是领导活动中一项特别重要的工作。思想政治工作是要保证党的方针、路线、政策的贯彻执行，保证上级和本部门、本单位决策的贯彻执行，保证群众的实践不偏离既定的目标和方向；思想政治工作是要为群众服务，调动群众的积极性，激励他们为实施决策而努力奋斗。只有决策正确，思想政治工作才有明确的目标和方

①《周恩来选集》上卷，第129页。

向，才能有效地凝聚群众的为量，引导群众自觉奉献他们的力量。总之，各行各业的领导工作，各级各层的领导过程都离不开决策。

（二）管理就是决策

在我国的管理学、领导学文献中，管理与领导的概念历来是含混不清的。我们认为，领导是一种高层次的管理，或者称之为管理的领导；管理是领导工作的一个重要内容。领导的重要任务是制定决策，而管理的重要任务是执行决策、落实决策。领导与管理的区分是相对的。一个县相对于市，相对于地区，它要做大量的管理工作；相对于乡镇、相对于科局，它要做大量的领导工作。领导与管理不是截然分开的，一个乡镇，一个企业，它既要决策用人等领导工作，又要做大量的日常的管理工作。领导与管理又是交叉重叠的。有不少工作既属于领导职责，又属于管理范畴。需要指出的是我国与西方对领导和管理的涵义理解有较大的偏离，西方的一些管理学文献中把领导看成管理的一个部分。

本书从决策的角度来区分领导与管理是简单可行的。管理主要是贯彻执行决策的，它包括计划的制定，组织实施，指挥协调，监督控制等职能。计划是决策的具体化，诸如贯彻决策的节奏进度，人财物的资源配置等；组织实施，指挥协调，监督控制都是为了落实、促进决策实现的。

管理贯彻执行领导决策，另一方面也制定符合领导决策的各项具体决策。领导决策一般是宏观的，战略的，综合的决策，管理决策一般是微观的，战术的，具体的决策，管理决策必须与领导决策相一致。领导决策不是经常进行的，而管理决策却是非常频繁的，可以说管理就是由一系列的决策构成的，由一系列的微观的战术的具体的决策构成的，从这个意义上来说，管理就是决策。本书论述的是一般决策，既包括领导决策，又包括管理决策。

由于决策既是领导工作的关键，又是管理工作的关键，因此学会决策对于领导工作和管理工作具有极其重要的意义，不论是主要领导干部还是普通管理人员都有必要学习决策，研究决策，把决策

做得更好。

三、决策的类型

为了真正认识决策，有必要研究一下决策的不同类型。根据不同的标准可以把决策划分为不同的类型。划分的标准有交叉，因而划分出的决策类型也有交叉。

（一）领导决策与管理决策

依据决策的性质可以把决策分为领导决策和管理决策。领导决策是由本单位的领导核心做出的带有全局性的宏观决策。它指导下属各个单位的工作，适用的范围广泛；它的有效期较长，在一段时间内不会轻易改变；它的目标明确，具体措施却很粗略，给下属留有创造性的余地。管理决策也可以由领导核心做出，但主要是本单位职能部门和基层部门做出的。管理决策要依据领导决策做出，它通常是局部的微观的细致的决策，它指导基层单位的工作，适用的范围窄，带有明显的特殊性；它的有效期较短，要根据实际情况随时加以调整完善；它不仅目标明确，而且达到目标的途径和措施也要明确，因而带有明显的技术性。有的书上把决策分为宏观决策和微观决策，或者战略决策和战术决策，其实宏观决策、战略决策就是我们这里所讲的领导决策，微观决策、战术决策就是我们这里所讲的管理决策。

（二）高层决策、中层决策、基层决策

同属领导决策或管理决策，依据决策的层次可以划分为高层决策、中层决策和基层决策。中央的决策属于高层决策，省、市、县的决策属于中层决策，乡镇、厂矿、学校的决策属于基层决策。本书主要探讨县以及县以下各级领导机关的决策，即探讨中层基层的决策。

高层、中层、基层还可以看成是一个相对的概念。在一个县里，县委决策就是高层决策，科局、乡镇的决策就是中层决策，而各厂矿、村组、学校的决策则是基层决策。在一个厂里，厂长决策是高