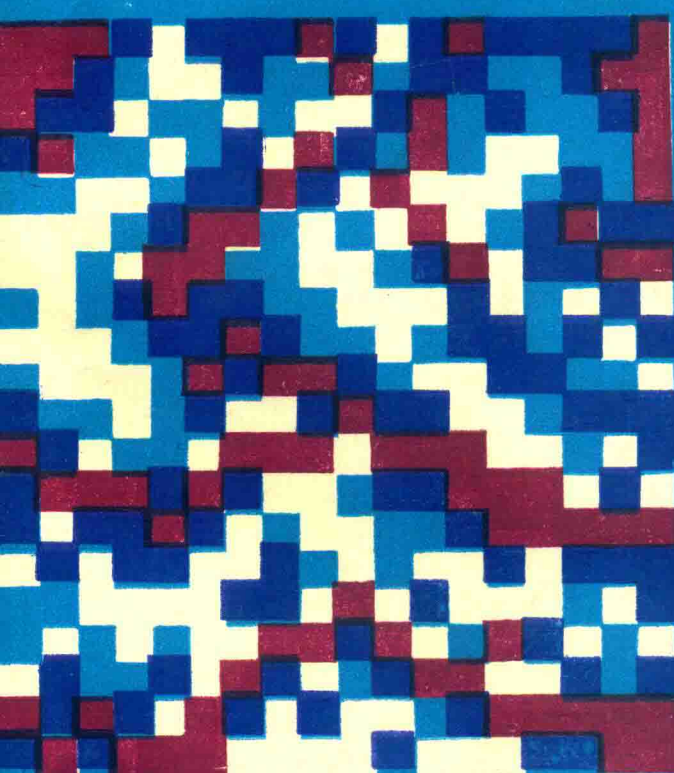


湖北省社会科学规划重点课题

中层领导决策概论



吴连连
吴祖明
主编

华中师范大学出版社

中层领导决策概论

吴在达 吴社明 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

华中师范大学出版社

序

本书是湖北省社会科学规划重点课题研究成果。1989年，湖北省领导与管理研究所商定一个与湖北省发展战略相联系的关于地县决策问题的研究课题，由我向省委社会科学工作领导小组申报，获准列为省社会科学规划重点科研项目，并给予资助。在酝酿制定本课题研究计划过程中，曾得到省委组织部副部长谢允坚同志的指导支持和张治平同志的帮助。参加该项研究工作的成员几经变动，最后由吴连连、吴祖明、邓以新三位同志负责，十多位同志通力合作，辛勤劳动，才得以写出这部著作。

本书定名为《中层领导决策概论》，没有沿用原研究课题关于地县决策问题的名称，这是因为在研究过程中，侧重点已有变动，即不是着重注意地县决策的特殊性，而是着重注意地县领导和其他中层领导所共同具有的中层领导决策的普遍性。整个领导决策系统可以大致区分为高层、中层和基层，相对于作为整个国家社会高层的中央和处于最低层的基层组织而言，按块块划的省、自治区、直辖市、地区、自治州、省辖市、县、自治县、县级市等，按条条划的部、委、厅、局、处等，都属于中层，各大型企事业单位也可划分为高、中、低三个领导层，所有中层领导的决策具有一定的共同性，这一方面的研究甚为薄弱，确有必要加强。因此本课题研究人员在对比地县决策进行研究的过程中，决定把研究重点摆到中层领导决策共同性即普遍性的方面，终于形成以全面、系统地阐述中层领导决策基本问题为内容的专著。就我所知，目前国内关于中层领导的一般著述和关于中层领导决策的专题或专章的论述为数较少，而系统论述中层领导决策的成册专著则以本书为首创。由于本书作者大部分是具有较好理论文化修养的担任中层领导职务的实际工作者，一部分是具有一定实际工作经验的

理论工作者，他们的合作，就使理论与实际结合、优良领导传统与现代决策科学交融、认知性与操作性兼具，成为本书特色。

中层领导决策在整个决策系统中具有重要地位与作用，本书作为第一部系统论述中层领导决策的专著，不仅有实际应用价值，而且在学术研究上具有开拓启导意义。

把握中层领导决策的特点，应是研究和阐述中层领导决策问题的关键，也是本书全部内容的基本着眼点。我以为需要特别强调的中层领导决策的普遍性根本性特征是以下两点：一是两重性，即既有贯彻执行上级决策的一面，又有统筹指导下级决策与活动的一面。因而正确、妥善地处理对上级与对下级的关系，就成为中层决策的一个核心问题。在考虑对上级决策的贯彻执行时，不可原封不动地或改头换面地照抄照转上级的“本本”，只起一种“收发室”的作用，而应创造性地将上级决策与本层级的具体实际恰当结合起来；在考虑对下级活动的统筹指导时，不可做出包揽一切的死硬规定，完全捆住下级的手脚，而应给下级结合本身实际、创造性地做具体决策的充分主动权。另一点是中介性，就中层的总体而言，无论哪一种哪一级中层，其决策都起着承上启下的中介作用，归根到底起着将整个国家社会的高层决策和相关原理原则同基层的具体实践联结起来的中间环节或纽带的作用。这种中介性是与上述两重性密不可分的，没有上述两重性，就无以实现这种中介性。

高层所管的范围愈宽、事项愈繁，在高层与基层之间需要设置的不同种类不同等级的中间层就愈多。整个国家社会的高层决策和相关原理原则，正是要经过一级级不同种类的中层决策，一步步地多方面地结合实际而愈来愈具体化，最终通过基层领导的决策活动，与基层具体实践联结起来，达到具体的贯彻落实。可见中层决策的中介作用是必不可少的。

中层的类别级别的划分及其决策权限的规定，是一个需要认

真研究、以求正确解决的体制问题，一般说来，应以有利于实现决策的科学性、有利于调动基层的活力、有利于提高整个国家社会的实力、有利于充分发挥中层的作用为标准。仅就决策权限而论，整个国家社会的高层即中央应切实解决好对各级各类中层领导分权的问题，使之分别拥有与其职责相应的决策权，以便有效地将中央的一般性总体性决策逐级分类地具体化，直至化为在基层落实生效的具体决策。在决策权得到合理配置的条件下，各级各类中层领导应认真把握手中的决策权，很好地发挥自己在认识世界和改造世界中的领导作用，既不弃权，又不越权，要充分而又恰当地运用好份内之权。只有如此，中层领导决策才能有效地发挥其中介作用。

维护决策的严肃性，不搞自由主义，应成为中层领导决策正确地发挥其中介作用的一个规范性原则。最主要的是要求中层领导本着尊重事实、坚持真理、维护人民利益的精神，独立自主地、认真严肃地进行决策，不无原则地附合上级，也不无原则地迁就下级，当然也不得藐视上级、漠视下级、随心所欲、自行其是。这也是保证整个决策系统正常有效地运作的必要条件。

本书自始至终注意把握中层领导决策的特点，通过决策的对象、程序、方法、环境、主体的结构、素质、作风与艺术、决策的发展方向等问题的论述，系统阐明了中层领导决策的特殊规律和特殊要求。同时由于这种中层决策的特殊性是与其一般领导决策的普遍性密不可分的，因而也连带地阐述了决策科学的一般理论（包括对一切决策的共同特征、共同规律和共同要求的论述）。而且由于中层领导决策同高层领导决策、基层领导决策具有密切联系，共同构成完整的决策链条，因此，中层领导需要适当了解一般决策理论，高层领导与基层领导也需要适当了解中层决策理论，这才有利于提高整体决策水平。所以本书的内容不仅具有对中层领导决策的特殊适用性，而且一定程度上具有对一切领导决策的

普遍适用性。

具有伟大历史意义的中国共产党第十四次全国代表大会刚刚开过，大会的精神无疑对包括中层领导决策在内的我国一切领导决策具有重要指导意义，特别是大会进一步系统概括与论述了的建设有中国特色社会主义的基本理论和基本路线，乃是我国今后很长历史时期包括中层决策在内的各层级各种类决策的主要理论依据和根本指针。江泽民同志在十四大的报告中专门讲到，“决策的科学化民主化是实行民主集中制的重要环节，是社会主义民主政治建设的重要任务”，特别指出要“加速建立一套民主的科学的决策制度”，在十四大通过的经过部分修改的党章中也专门写上了“党必须实行民主的科学的决策”这一重要要求，这就不仅把决策提到了重要的地位，而且为决策工作本身的建设和领导科学决策科学的研究进一步指明了方向。

本书脱稿于十四大之前，但从总体上看，注意贯彻了建设有中国特色社会主义理论的基本思想和基本路线，因而也是符合党的十四大精神的，它的出版应能为贯彻十四大精神的种种决策活动起到积极的有益的作用。

当然，应该看到，十四大又为包括中层领导研究在内的领导科学决策科学研究提出了一系列新的课题，比如，如何与社会主义市场经济体制的建立相适应，搞好领导决策，就是一个十分重要的现实课题，需要今后下大气力做认真的细致深入的研究。

历史在前进，形势在变化，新问题层出不穷，领导科学决策科学需要在不断地研究新问题、概括新经验的基础上，继续向前发展。中层领导决策的专门性理论研究，现在尚属起步，本书的撰成，是这一方面的一项值得肯定的收获，但限于主客观条件，也存在不足之处。希望在本书作者和领导科学界同仁继续探究研讨的基础上，能有更为丰硕的成果问世。

郝侠君

1992年11月10日

前言

经过一年多时间的努力，在有关方面的支持下，《中层领导决策概论》现在出版了。作为编者，我们想借此机会向读者说几句话，并以此作为本书前言。

以具有重大历史意义的党的十一届三中全会为标志，我国进入了社会主义现代化建设的历史新时期。十多年来，全党同志和全国人民遵循党在社会主义初级阶段的基本路线，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，在各个领域中取得了举世公认的巨大成就。我国的综合国力有了很大的加强，从而进入新中国诞生以来政治、经济、文化、科技、教育及其他各项事业繁荣兴盛的时期，在中华民族五千年文化史上写下了光辉灿烂的篇章。在社会主义现代化建设和改革开放大潮的推动下，一大批中青年干部脱颖而出，走上了各级领导岗位。他们和广大老干部一起，在广阔的社会经济、政治舞台上纵横捭阖，运筹帷幄，在繁重的领导工作中开拓进取，施展才干。正是在这种形势的呼唤下，经过广大实际工作者和理论工作者的共同研究和探索，具有我国特色的领导科学开始建立并日臻完善。随着实践的发展和认识的深化，人们在研究一般领导学的同时，还把视野扩展到了与领导学密切相关的管理学、战略学、决策学、运筹学、控制论、信息论、系统工程以及人才学等领域，为各级领导有效地管理社会主义现代化事业提供了科学方法和理论武器。我们这本《中层领导决策概论》，就是为适应形势及任务的需要，专门研究决策学的一个重要分支、领导学的重要组成部分——中层领导决策理论的。现在全国上下正在认真学习、贯彻党的十四大精神，进一步

学习和深入领会邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，一个社会主义经济建设和改革开放的热潮正在神州大地进一步兴起。在我国历史发展的这一重要时期，我们把这本书奉献给读者，企望为广大中层领导者在纷繁复杂、变化迅速的事物中把握最有决定意义的东西、实行科学决策带来些补益，也相信会引起有关实际工作者和理论工作者的兴趣。

二

决策是领导者的基本职能，决策在领导和管理活动中居于核心地位。因为，科学决策是领导者实施正确领导和有效管理的前提，是决定工作效能和事业成功的关键，同时也是衡量领导者思想认识水平和组织领导能力的重要尺度。无论是一项具体工作任务还是一个长期战略规划，也无论是单个建设项目还是庞大的系统工程，都少不了决策。凡决策正确，就成功在望；凡决策失误，则必败无疑。这大约是一般人知道的常识。既然决策如此重要，那么我们就有必要搞清楚什么是决策？根据我们的认识和理解，并且参考有关论著的观点，我们认为，决策是这样一种活动，它是在认识和改造客观世界的过程中，领导者（包括领导者集团和领导者个人）对未来实践活动的目标、途径、方法和措施所做出的最佳选择和审慎决定。由此观之，决策作为体现领导者思想、意志的活动（当然这种思想、意志是建立在对客观事物的深刻了解和科学认识基础上的），它具有自身的一些特点：必须要有一个明确的预定目标；必须从若干个方案中作出最优选择；必须付诸实施；必须追求最佳效果，等等。现代化大生产的巨大进步，当代科学技术的迅速发展，尤其电子计算机的广泛应用，以及领导者自身素质的普遍提高，这些都是实现科学决策的有利条件。大凡成功的领导者，都十分善于运用这些有利条件，努力提高自己的决策能力和决策水平，以担当起历史和人民赋予的重任。

领导决策从不同角度可以划分若干类型：按决策层次分，有高层决策、中层决策和基层决策；按决策对象分，有政治、经济、军事、外交、科教文化及其他领域的决策；按决策目标的性质分，有战略决策、策略决策和政策决策、宏观决策和微观决策、长期决策、中期决策和短期决策；按照决策方法分，有程序化决策和非程序化决策；按决策主体分，有集体决策和个人决策，等等。本书研究的中层领导决策，介乎高层决策和基层决策之间的位置，在我国现行行政序列层次中，它主要是指地区、市和县一级的决策，特别是县一级的决策。纵观历史，我国自秦汉以来的二千多年中，在地方各级行政建制的改革变迁中，恐怕没有哪一级比县显得更加稳定和绝少变化。这正好从一个侧面反映了县级的重要性非同一般。在我国，包括县级在内的中层领导机关，处于上层与基层的中间环节和联系纽带，管理着一个地方的大至方针政策，小至柴米油盐等各个方面的事情，具有比较完备的党务、行政、司法以及群团等机构，可谓“麻雀虽小、肝胆俱全”。中层领导机关对上执行者，对下又是领导者。因此，中层领导决策是一种在特定的地位、时间、空间条件下所做的决策，这就导致了决策地位的双重性，决策对象的综合性，决策目标的实际性等特点。了解和把握这些特点，对中层领导者进行科学决策，组织实施决策，达到预定目标，具有至关重要的意义。因此，每一位中层领导者，要想在自己的工作岗位上胜任愉快、政绩卓著，都有必要很好地学习、研究、运用中层领导决策这门学问。

三

鉴于本书研究的内容是领导决策问题，而读者对象又主要是中层领导机关的同志，我们在开始酝酿、构思的时候就基本确定了这样的想法，就是本书要力求比较完整系统地阐述有关中层领导决策的基本原则、概念和程序，同时又要尽量回答中层领导者

在决策实践中通常遇到的种种实际问题。从这个思想出发，我们在编写过程中，注意追求如下目标：一是结构上的整体性（或系统性），这主要体现在本书始终紧紧扣住中层决策这根主线来层层论述，省去一切枝枝蔓蔓的东西，在谋篇布局时按照内容归类列章，根据决策程序和过程安排章节先后，注意前后上下的逻辑联系和文字照应。同时，尽可能做到在基本概念、重点内容的阐述上有一定的理论深度。二是内容上的针对性。本书具有较强的实际意识，它所要论述和回答的问题，都是新的历史条件下，在经济、社会建设和改革开放中中层领导者经常遇到的现象和问题，具有现实的针对性。同时书中还借鉴和吸收了诸种与决策科学相关的现代自然社会及边缘学科的知识成果，体现了一定的时代特征。三是方法上的可操作性。从根本上来说，书本知识都是实际经验的总结、概括和升华，本书自然也不例外。然而人们毕竟不是为了著书而著书，而是为了对实践起指导作用。因此这本书除了重视理论上的整体性外，也很重视实践中的可操作性，就是让人读罢掩卷之后，知道应做什么，应该如何做好，怎样做才能保证决策的正确，怎样做才能避免决策的失误。以上想法当然是我们的主观愿望，到底在多大程度上得到了实现，尚待实践的检验和读者的评判。

四

需要说明的是，本书所研究的中层领导决策，系中共湖北省委社会科学领导小组确认和资助的重点科研项目。接受任务后，我们从研究的内容出发，组织编写力量，做到因人制宜、合理安排、发挥优势、各显其长。参加本书编写的，既有以理论见长的专家学者，又有实践经验丰富的地、市、县级领导干部，还有党政机关的工作人员。所以，这本书可以说是集体智慧与个人创造相结合、理论工作者与实际工作者相结合的产物。

本书在编写过程中，自始至终得到中南财经大学原党委副书记、教授郝侠君同志的关心和具体指导，他在百忙之中除热情为本书写序以外，还亲自审看和修改了部分章节的内容；中共湖北省委组织部副部长谢允坚同志对本书给予了热情的指导和关心；中南财经大学政法系副教授邓以新同志参加了书稿部分章节的修改和一系列组织联系工作，为本书成稿出版出力较多；中共湖北省委宣传部理论处、中南财经大学科研处、华中师范大学出版社给予了大力支持；此外，我们还参阅并吸收了有关著作的研究成果，在此谨一并向他们表示感谢。

本书各章的执笔人员是：前言：吴祖明（湖北省社会科学院副院长）；第一章：吴连连（中南财经大学副教授），谈远华（中南财经大学教务科科长）；第二章：肖庆衍（中南财经大学副教授）；第三章：鲁季平（中共湖北省黄冈市委书记）；第四：夏汉生（中共湖北省咸宁市委书记）；第五章：晏海云（湖北省黄冈地区行署调研员）；第六章：徐华荣（中共湖北省黄梅县委书记）、秦杏山（湖北省黄梅县县长）；第七章：肖建华（中南财经大学讲师）；第八章：夏汉生（见前）；第九章：陈定国（中共湖北省浠水县委书记）；第十章：万福生（湖北省黄冈地区行署副专员）；第十一章：丁桂兰（中南财经大学副教授）。全书由吴连连、吴祖明修改定稿。

五

本书的读者对象，主要是中层领导干部及参与中层领导决策的研究、智囊机构人员，也适合于中层领导机关所有部门和单位的负责同志及有关人员阅读，同时亦可作为企业领导干部、党政机关有关工作人员和有志于研究、了解决策科学的同志的参考读物，也可作为省地市县党校干部培训的教材。

由于编写人员理论和学识水平有限，本书疏漏甚至错误之处

一定不少，恳请读者不吝批评赐教。编 者

1992年10月

（此处为模糊不清的出版信息，包括可能的出版社名称和地址，因文字过于模糊无法准确转录）

（此处为模糊不清的正文内容，因文字过于模糊无法准确转录）

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)
第一章 决策和中层领导决策.....	(1)
第一节 决策及其在领导活动中的地位和作用.....	(1)
第二节 现代科学决策及其一般过程.....	(8)
第三节 中层领导决策及其基本特点	(17)
第二章 中层领导决策的对象	(26)
第一节 决策对象的一般概述	(26)
第二节 中层领导决策的具体对象	(29)
第三章 中层领导决策的程序(上)	(39)
第一节 吃透两头 确认决策目标	(39)
第二节 分析条件 拟定决策方案	(45)
第三节 论证评估 优选决策方案	(49)
第四章 中层领导决策的程序(下)	(57)
第一节 上呈下达 广泛征求意见	(57)
第二节 试点检验 普遍实施决策	(64)
第三节 中层领导的非常规性决策	(71)
第五章 中层领导决策的基本方法	(76)
第一节 调查研究方法	(76)
第二节 经验判断预测方法	(87)
第三节 智囊技术方法	(94)
第六章 中层领导决策的环境.....	(100)
第一节 决策环境的一般概述.....	(100)
第二节 中层领导决策环境的基本特点.....	(109)
第三节 中层领导决策的误区.....	(115)

第七章 中层领导决策主体	(123)
第一节 中层领导决策主体的构成.....	(123)
第二节 中层领导决策个体的素质.....	(129)
第三节 中层领导决策集体的优化结构.....	(138)
第八章 中层领导决策者的决策作风	(142)
第一节 实事求是的思想作风.....	(142)
第二节 尊重群众、依靠群众的民主作风.....	(150)
第三节 谦虚谨慎、艰苦奋斗的作风.....	(156)
第九章 中层领导决策者的决策艺术	(162)
第一节 中层领导决策艺术的一般概述.....	(162)
第二节 中层领导决策者的上下结合艺术.....	(165)
第三节 中层领导决策者原则性与灵活性相结合的艺术	(170)
第四节 中层领导决策者利用决策条件和创造决策条件 的艺术.....	(174)
第十章 中层领导决策的科学化民主化及其有效保证	(180)
第一节 中层领导决策的科学化和民主化.....	(180)
第二节 中层领导决策的科学化民主化的组织保证.....	(190)
第十一章 中层领导决策者的培训和提高	(200)
第一节 中层领导决策者培训的目的和意义.....	(200)
第二节 中层领导决策者培训的特点和原则.....	(204)
第三节 中层领导决策者培训的内容和形式.....	(210)

第一章 决策和中层领导决策

在人类的全部实践中,小至个人的行为、大至治理一个国家,都有一个决策的问题。尤其是作为一个领导者,他们担负着国家、地区、部门的领导工作,其决策正确与否直接关系到国家、地区、部门事业的兴衰和成败。因此,研究决策问题,提高各级领导人的科学决策水平,是领导工作面临的迫切而重要的任务。中层领导决策是整个领导决策系统中的重要一环。中层领导者熟悉和了解决策活动的一般特点,掌握中层领导决策的特殊规律,是实现中层领导科学决策的基本前提。

第一节 决策及其在领导活动中的地位和作用

一、决策的含义

决策,是人类社会自古就有的活动,其历史甚至可以说,它与人类产生和发展的历史一样久远。人与一般动物的根本区别,就在于人有意识,能思维,具有自觉的能动性。人能够在活动之前,根据客观事物的现状和趋势,按照自己的需要,设想种种行动方案,权衡得失利弊,择优从善而行,去争取最佳的效果。人类的历史是人本身活动的历史。因此,在一定的意义上说,它也是人们有意识地制定决策和实施决策、不断发展社会生活、推进社会进步的历史。有关人类决策的文字记载,可以追溯到一、二千年之前。早在我国春秋末期成书的《孙子兵法》中就有“定计”之说,“定”是决定之意,

“计”则包括计谋和战略策略的意思。又说“定计”才能“必胜”，也就是说只有决策正确才能保证取得胜利。在《史记·淮阴侯传》中，也有“成败在于决断”的论述，说的也是决策问题。至于“决策”一词，在我国的一些古代文献书籍中，也有直接的应用。例如在《韩非·孤愤》中即有“智者决策于愚人”等语，《史记·高祖本纪》亦有“不如决策东向，争权天下”等说法，古人对决策的重视于此可见一斑。不过对于决策，古人只是提出了一些原则，范围也多限于军事或行政方面，而且从决策主体方面看，决策问题一般被看作是由大人物掌管的事，普通老百姓很少关心和过问，在对决策的基本含义问题上也未多加讨论。

随着人类的进步和社会的发展，决策对人类社会生活的意义和作用越来越突出和重要。特别是本世纪后期以来，由于科学技术的发展和民主精神的发扬、群众参与的扩大和管理科学的引进，人们对决策越来越产生了浓厚的兴趣。在我国，现在人们到处都在谈论决策。政治决策、经济决策、科技文化决策、甚至日常生活决策等等用语广泛流传在人们的口头中，见之于报刊杂志和许许多多的研究著作中，可以说是形成了一股不大不小的谈论决策的热潮。

那末，究竟什么是真正意义上的决策呢？对这一问题的回答，至今可以说仍然是众说纷纭，尚无一致公认的定义。《美国现代经济词典》中说，所谓决策，是指公司或政府在确定政策或选择实行现行政策的有效方法时所进行的一整套活动，其中包括搜集必要的事实以对某一建议作出判断，以及分析可以达到预定目标的各种可供选择的方法的活动。显然，这里讲的主要是管理决策，其涵义是被狭义地理解的。苏联《大百科全书》（第二版）中，对“决策”条目的释义是：“决策是自由意志行动的必要要素……和实现自由意志行动的手段，在体力动作之前要完成智力动作，要考虑完成或反对这项行动的理由，等等。这个过程以制定一项决策而告终。”这里对决策的理解着重在于指明决策活动是一项智力活动，是人在从

事任何行动时都必然有的活动。在我国，一些研究性论文或著作对决策的含义也作了多种多样的理解。有的人根据汉语习惯，把决策理解为“决定政策”；有的认为，“决策就是作出决定”，还有的认为，所谓决策，乃是在几个可能的方案中作一选择。应当看到，上述种种对决策概念的理解，都从一定的方面揭示了决策活动的内容和特点，但是总的说来，似乎都还不够全面，不够准确。就“决策”一词的一般意义而言，人们通常使用时，是指决定策略和办法，与“决定”、“决断”、“抉择”这些词的词义是相近的。但是，词的一般意义还不能等同于作为科学的概念的规定。在为科学概念作规定时，必须概括这一概念所反映的对象本质特征。从决策活动来说，它的本质的特征是对目标和行动方案的选择，但是这种选择又不是盲目的、随意的，而是在对客观规律把握的基础上进行的，究竟选择什么，还包括决策者的理性、意志等等因素的作用。同时，不能把决策简单地理解为就是“作决定”、“下决断”、“作抉择”那样一个瞬间的行为，而应当看作是一个过程，包括一整套的活动。因此，科学的决策概念应当全面地反映决策活动的客观性、有目的性、选择性和过程性、可行性等特点。据此，我们认为，所谓决策，是指人们在实践的基础上，根据对客观规律的一定认识，选择行动目标，进而为达到一定的目标，选择和决定最佳行动方案，并采取一系列实施性措施的活动或过程。

那么，如何正确理解决策活动的基本特点呢？

首先，选择性是决策活动的基本属性，是决策活动区别于人类其它活动的主要特征。决策活动总是根据需求与可能确定行动目的，为了达到一定的目的，而决定应当采取的途径和手段。由于目的和方法在客观上是多方面的，即使为实现同一个目的也可以有多种可供采取的手段，这就要求人们选择，要求人们决策。如果目的是唯一的，为达到某一目的只有一种手段或方法，那么也就只要机械地去做就行了，一般也就无所谓决策了。因此，决策活动应当