新时代党员干部能力建设丛书

党员干部
要提升科学决策能力

冯秋婷◎主编

决策是领导行为的核心内容

要有战略眼光　对国之大者心中有数

科学决策　民主决策　依法决策

擅长战略思考、战略决策，是中国共产党人的特点和优点
中国共产党的领导力，从根本上说，讲的就是中国共产党的战略决策力
决策失误是最大的失误；决策成功，方可事半功倍

人民日报出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com



冯秋婷，中国领导科学研究会会长,中共中央党校（国家行政学院）教授、博士生导师。在中共中央党校长期从事党的建设、党的领导以及党的重大理论、重大决策的教学和研究工作，先后担任中央党校党建教研部党的领导与领导学教研室主任，中央党校研究室副主任、主任，中央党校副秘书长等职，曾被中央党校校委授予优秀中青年教师称号。主持多项国家和中央党校校级课题，出版《新时代党的全面领导》《领导有方——成功领导方略研究》《中国共产党执政方式探析》《党的领导概论》《新编领导学概论》《西方领导理论研究》等多部学术著作。

党员干部
要提升科学决策能力

冯秋婷◎主编

人民日报出版社
北 京

图书在版编目（CIP）数据

党员干部要提升科学决策能力 / 冯秋婷主编 . — 北京：人民日报出版社，2021.5

ISBN 978-7-5115-7043-7

Ⅰ. ①党… Ⅱ. ①冯… Ⅲ. ①中国共产党－干部教育－学习参考资料 Ⅳ. ① D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2021）第 098322 号

书　　名：党员干部要提升科学决策能力

DANGYUAN GANBU YAO TISHENG KEXUE JUECE NENGLI

主　　编：冯秋婷

出 版 人：刘华新

责任编辑：曹　腾　高　亮

版式设计：九章文化

出版发行：人民日报出版社

社　　址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：（010）65369527　65369846　65369509　65369510

邮购热线：（010）65369530　65363527

编辑热线：（010）65369523

网　　址：www.peopledailypress.com

经　　销：新华书店

印　　刷：大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

法律顾问：北京科宇律师事务所　010-83622312

开　　本：710mm×1000mm　1/16

字　　数：193 千字

印　　张：16.25

版次印次：2021 年 9 月第 1 版　　2021 年 9 月第 1 次印刷

书　　号：ISBN 978-7-5115-7043-7

定　　价：49.00 元

总　序

在新时代伟大实践中不断提高解决实际问题的能力

习近平总书记在2020年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上指出，面对复杂形势和艰巨任务，我们要在危机中育先机、于变局中开新局，干部特别是年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力。在新的时代条件下，我们要进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，关键在党员干部特别是各级党员领导干部始终做到既政治过硬、又本领高强。当今世界正经历百年未有之大变局，中华民族伟大复兴进入关键时期，我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军。站在历史交汇点上，要顺利实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，必须坚持党的全面领导，必须充分发挥广大党员干部的积极性、主动性、创造性。广大党员干部要肩负起重大历史使命，担当起重大时代责任，完成好紧迫现实任务，必须自觉提高自身素质和能力。

1.这是由中国共产党是肩负历史重任的马克思主义执政党性质决定的。

中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。我们即将进入“十四五”时期，开启全面建设社会主义现代化

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国家新征程。进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，需要解决的问题会越来越多样。在这种情况下，我们必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力，确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。要坚持党对一切工作的领导，实现执政使命，就要不断加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设，不断提高党的建设质量，而建设一支用习近平新时代中国特色社会主义思想武装起来高素质党员干部队伍至关重要。

2. 广大党员干部是建设中国特色社会主义伟大事业的先锋骨干力量。

中国共产党党员是中国工人阶级的有共产主义觉悟的先锋战士，必须全心全意为人民服务，贯彻执行党的基本路线和各项方针、政策，带头参加改革开放和社会主义现代化建设，带动群众为经济发展和社会进步艰苦奋斗，在生产、工作、学习和社会生活中起先锋模范作用。实现中华民族伟大复兴的奋斗目标要求党员干部要始终保持思想政治上的先进性，自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者，不断提高为人民服务的本领。党的十八大以来，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，其中一条很重要的经验就是坚持问题导向，把解决实际问题作为打开工作局面的突破口。广大党员干部在建设中国特色社会主义伟大实践中，永远做人民公仆、时代先锋、民族脊梁，就要努力使自己的能力素质与党和国家事业发展需要相匹配。

3. 新时代党员干部必须具备多方面多层次的本领和能力。

党的十九大报告指出，要全面增强执政本领，全党必须增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领等八大本领。习近平总书记在不同场合还指出党员干部要提高战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维能力等六种思维能力。这些实际本领和思维能力与解决实际问题的七种能力是从不同角度对广大党员干部提出的能力素质要求。要做好工作，对于不同岗位和职务层次的党员干部，其具体要求是多方面的，比如：既要有丰富的专业知识，又要有很强的实际操作能力；既要善于团结奋斗和集体领导，又要善于沟通协调和科学决策；既要善于领导经济社会发展，又要善于领导意识形态工作；既要面对舆情处置、突发事件处理、媒体应对，又要有良好的心理素质、较高的理论水平和文字表达能力；既要有广阔眼界和较大工作魄力，又要有务实作风和勤恳态度；既有专业领域能力要求，又有通用管理能力要求；既要善于从具体实际出发进行分析综合和概括总结，又要不断增强工作的预见性和宏观把控能力；等等。

4.“七种能力”是相互贯通、相辅相成的有机整体。

习近平总书记对党员干部提出的七种实际工作能力构成了一个科学的能力体系，具有清晰的逻辑关系和丰富内涵，是当前党员干部贯彻落实中央精神、解决实际问题、促进改革发展所必须具备的重要素质和能力。在干部干好工作所需的各种能力中，政治能力是第一位的。调查研究是做好工作的基本功，要在调查研究中掌握实情、提高本领。做到科学决策是领导工作的基本要求，首先要有战略眼光，看得远、想得深。要全面推进党和国家各项工作，尤其是贯彻新发展理念、推动高质量发

展、构建新发展格局，继续走在时代前列，就要以全面深化改革添动力、求突破。预判风险是防范风险的前提，把握风险走向是谋求战略主动的关键，要增强风险意识，下好先手棋、打好主动仗。群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。干事业必须脚踏实地，抓工作要以上率下、真抓实干，要有钉钉子精神。

5. 党员干部的能力是在艰苦实践中培养和锻炼出来的。

党员干部的职位越高、任务越重，相应的能力要求就越高。提高解决实际问题的能力没有捷径，要在急难险重任务中反复磨练和有效检验、提高解决实际问题的能力。我们正处在大有可为的新时代，广大党员干部要起而行之、勇挑重担，积极投身新时代中国特色社会主义伟大实践，经风雨、见世面，真刀真枪锤炼能力，以过硬本领展现作为、不辱使命。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，持之以恒加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，牢记初心使命、勇于担当作为、善于攻坚克难，自觉担负起党和人民赋予的时代重任。各级党组织要有针对性地帮助党员干部提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力，提高解决实际问题能力，让他们更好肩负起新时代的职责和使命。

目 录
CONTENTS

第一章　领导决策及科学决策能力 / 1

第一节　领导决策的科学内涵和基本类型 / 3

一、领导决策的含义 / 4

二、领导决策的主要类型 / 8

三、防范决策分类误区 / 14

第二节　决策在领导工作中的重要地位 / 14

一、决策是领导行为的核心内容 / 15

二、决策是决定领导活动成败的关键因素 / 20

三、决策是衡量领导者领导水平高低的重要尺度 / 23

第三节　领导决策能力的丰富内涵 / 24

一、发现问题的敏锐洞察力 / 24

二、确定目标的准确前瞻力 / 28

三、拟订方案的多维想象力 / 30

四、选择方案的果敢决断力 / 35

五、追踪实施的坚毅执行力 / 38

第二章　提升科学决策素养 / 47

第一节　提升政治素养 / 49

一、政治素养是科学决策第一位的素养 / 49

二、坚定正确政治方向 / 53

三、坚持正确的政治立场 / 57

四、不断提高政治“三力” / 60

第二节　提升理论素养 / 63

一、加强马克思主义理论学习 / 63

二、加强习近平新时代中国特色社会主义理论学习 / 68

三、熟悉决策理论 / 71

第三节　提升作风素养 / 78

一、坚持和弘扬实事求是、理论联系实际的作风 / 78

二、坚持和弘扬深入实际、调查研究的作风 / 82

三、坚持和弘扬密切联系群众的作风 / 85

第四节　提升思维素养 / 88

一、坚持和运用战略思维 / 89

二、坚持和运用历史思维 / 90

三、坚持和运用辩证思维 / 92

四、坚持和运用创新思维 / 93

五、坚持和运用法治思维 / 94

六、坚持和运用底线思维 / 96

第三章　优化决策体制和机制 / 101

第一节　领导决策体制的概念、构成和特征 / 103

一、领导决策体制的概念及其演变 / 103

二、现代领导决策体制的构成及其特征 / 106

第二节　优化信息、智囊和决断系统 / 109

一、构建好优化好触角敏锐的决策信息系统 / 109

二、构建好优化好权威高效的决策智囊系统 / 116

三、构建好优化好善用权力的决策决断系统 / 123

第三节　优化决策执行、监督和反馈体系 / 125

一、构建好优化好坚强有力的决策执行系统 / 125

二、构建好优化好全面强大的决策监督系统 / 132

三、构建好优化好灵敏准确的决策反馈系统 / 137

第四节　健全科学民主依法决策机制 / 142

一、健全完善决策民意吸收机制 / 142

二、健全完善依法决策机制 / 147

三、改革决策评价监督机制 / 149

四、健全决策失误纠错机制和责任追究制度 / 151

第四章　防范决策误区与陷阱 / 159

第一节　领导决策误区与陷阱的表现 / 161

一、领导决策误区的表现形式 / 161

二、领导决策陷阱的表现形式 / 169

第二节　领导决策误区与陷阱产生的原因 / 175

一、领导决策误区与陷阱产生原因的一般分析 / 175

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、集体决策失误的致因剖析 / 177

三、决策失误的心理成因 / 179

第三节　领导决策误区与陷阱防范的途径和措施 / 189

一、坚持遵循决策程序 / 189

二、加强可行性研究 / 198

三、搞好试验和预案 / 203

四、重视决策方法和操作技艺 / 211

五、调适领导决策行为 / 215

六、调适领导决策风格 / 232

主要参考文献 / 243

后记 / 248

第一章

领导决策及科学决策能力

领导活动是人类群体活动的重要组成部分。领导者、被领导者、领导目标和领导活动赖以进行的客观环境是构成领导活动的四个要素。其中领导者处于关键的核心位置上。领导者所从事的具体工作非常繁杂，多种多样，但决策是领导的首要功能，是领导者最基本、最重要的职责之一。看一个领导的水平高低，最主要的是看决策。我们知道，决策是未来与现实之间的桥梁。为了在一定程度上实现人作为社会存在物的本质，需要领导者不断地发挥意识的能动性，对这种桥梁进行选择。正是通过这种选择，人类实现着从必然王国向自由王国的过渡，人类社会的领导者实现了对时代的把握、对历史事件的洞悉、对社会理想的实现。因此，人们才说“领导就是决策”。科学的决策是以领导者的决策能力为支撑的，决策能力的内涵是丰富多元的。对党员领导干部来说，提升科学决策能力，首先需要了解领导决策的内涵、类型和重要作用，全面把握领导决策能力的丰富内涵。

第一节　领导决策的科学内涵和基本类型

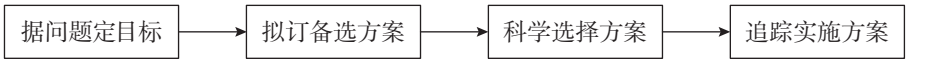
决策作为人类社会的一种特有现象，和人类的历史一样源远流长，从一定意义上讲，一部人类史就是决策史。但对于什么是决策，或者说决策活动的实质内涵，往往是仁者见仁，智者见智。对决策含义进行探

讨，进行比较确切合理的界定，仍然是非常必要的。说到界定决策概念，不能不对决策的共性与个性、一般性与特殊性进行辩证的分析与把握，这就需要区别决策的不同类型或种类。由于决策本身的情况不同和人们认识把握决策的角度、方法不同，决策可以分为不同的类型或种类。

一、领导决策的含义

决策一词用得相当广泛，经济、政治、军事等各领域以及日常生活中都在用。就我们的汉语来说，它有时指一种特定的活动，有时指这种活动的产物（在英语中不是这样，作为活动的决策是 decision-making；作为这种活动的产物的决策是 decision），以至于人们对它的含义作出了各种各样的解释，可以说是众说纷纭，莫衷一是。这里的关键在于：怎样解释作为特定活动的决策。如在这一点上统一了认识，作为这种活动的产物的决策也就不会有什么分歧了，结论自然就出来了。作为一种特殊活动的决策，许多人都为它下过定义。但是定义都是用简洁的语言概括地反映对象的本质属性的。要理解对象，可参考定义但不能从定义出发。对于决策，如果我们就定义解释定义便很难解释清楚。倒不如实际地先考察这种活动客观上是如何进行的，看看人们对它的理解有什么分歧，我们应该如何去求统一。

我们先从决策活动实际上是怎样进行的，即包含哪些内容（过程、阶段、步骤）方面来考察。为便于说明，先按照对决策活动较宽又较流行的一种理解勾勒粗略的示意图：



这里所谓“粗略”，就是省去了一些无助于说明分歧的步骤。也就是以能满足我们借以说明各种不同理解内容为限。

这个示意图，基本上是按照管理决策学派创始人之一的西蒙[①]在20世纪70年代后期的见解画的。步骤的划分以及各步骤的名称并不完全与西蒙一致，但思路是他的。西蒙是这样表述的：“决策制定过程的第一阶段是，探查环境，寻求要求决策的条件，我将称之为‘情报活动’（借用军事用语——情报）；第二阶段是，创造、制定和分析可能采取的行动方案——我将称之为‘设计活动’；第三阶段是，从可资利用的方案中选出一条特别行动方案——我将称之为‘抉择活动’；第四阶段是，对过去的抉择进行评价——我将称之为‘审查活动’。”[②]

从决策活动的过程方面来界定“决策”概念含义的，就所见到的材料看，大致有以下五种理解：

1. 选择方案，即通常说的“拍板”。如有的著作认为，所谓决策，就是对若干个准备行动的方案进行选择，以期优化地达到目标。并且特别指出这里的决策是指“决策动作”，是一个选择的动作。

---

① 〔美〕赫伯特·亚历山大·西蒙（Herbert Alexander Simon），美国管理学家和社会科学家，经济组织决策管理大师，曾先后在加利福尼亚大学、伊利诺工业大学和卡内基—梅隆大学任计算机科学及心理学教授，还担任过企业界和官方的多种顾问。西蒙在管理学上的贡献是深入研究了经济组织内的决策程序，并提出了管理的决策职能和建立了系统的决策理论。主要著作有《管理行为》《公共管理》《人的模型》《组织》《经济学和行为科学中的决策理论》《管理决策的新科学》《自动化的形成》《人工的科学》《发现模型》《思维模型》等。他倡导的决策理论，是以社会系统理论为基础，吸收古典管理理论、行为科学和计算机科学等的内容而发展起来的一门边缘学科。由于他在决策理论研究方面的突出贡献，他被授予1978年度诺贝尔经济学奖。

② 〔美〕赫伯特·亚历山大·西蒙：《管理决策新科学》，中国社会科学出版社1982年版，第34页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com