

行政决策学引论

胡 象 明

当我们提到决策理论时,几乎是众所周知的了。但是,如果我们进一步说,需要建立一门相对独立的行政决策学时,也许有人会向我们提出异议:实践上有这个必要吗?理论上能成立吗?它有独立的研究对象吗?等等,诸如此类,举不胜举。诚然,任何学科的产生,都不是某个人的主观臆想,而是社会实践的产物和理论自身发展的结果,而研究对象的相对独立性,则是这门学科赖以存在的前提条件之一。行政决策学也不例外。它的产生也有其实践基础和理论前提;作为一门学科,也有其相对独立的研究对象和任务;在现代行政学中占有自身的特殊地位,起着特殊的作用。

一、实践基础和理论前提

任何真正的理论,只有当社会实践提出了这种需要并为之提供了一定的经验材料,同时以往的理论也为之提供了较充分的思想资料时,它才能产生。现代行政决策学的产生也离不开这两个基本条件。只有当这两个基本条件充分具备时,它才能应运而生。

现代行政决策的科学化,不但向我们提出了建立行政决策学的迫切需要,而且为我们建立这样一门学科提供了大量具体而生动的经验材料。总结这些经验,使之上升为理论并反过来指导行政决策实践,这正是我们理论工作者刻不容缓的任务。

行政决策是一种重要的行政活动。一般说来,它是指行政人员为了国家和公众的利益,依据国家的法律为一定的行政行为确定行政目标、制定并选择所需行政方案的过程。行政决策与任何行政管理活动一样,是随着国家的产生而产生的,有着漫长而悠久的历史。今天的行政决策是过去行政决策的发展。然而,古代行政决策与现代行政决策相比,却有着本质差别。

古代行政决策与那个时代的其它决策一样,所凭借的主要是决策者个人的经验和聪明才智。例如,三国时期的赤壁之战,刘备联合孙权以不足四万的兵力大败了号称百万大军的曹兵(实际兵力只有十二余万),是由于采纳了诸葛亮借东风火烧战船的英明决策。而诸葛亮之所以能作出这一决策,所靠的主要是以下三条:(1)诸葛亮有作战经验;(2)诸葛亮精通当时的天文、地理知识,并且有根据气象知识预测风云的经验;(3)诸葛亮思维敏捷,有聪明过人的才智。

当然,我们说古代决策主要依赖于决策者个人的经验和聪明才智,并不是说决策者在作出决策时,就完全无视其他人的经验和意见。事实上,同道者的经验和意见也起着重要作用。例如,田忌与齐威王赛马,田忌的最后获胜就是由于其决策的正确,而这正确的决策则是在其智囊人物孙臧的协助下作出的。但是,无论如何,古代决策还停留在经验阶段,即主要依靠经验(决策者个人的以及同道者的)作出的。

古代决策始终停留在经验阶段，这是有其深刻原因的。第一，在资本主义以前，人们的生产方式极为狭小，这就决定了人们社会活动的范围也相对狭小，形式也相对稳定，因而使人们有可能仅凭经验及其个人才智就能在一定程度上把握相对简单的社会现象，从而进行决策；第二，在古代，由于生产力的不发达，因而科学技术也远不如现在。人们在进行决策时，除了运用经验和才智外，再没有别的手段。正是由于这两方面，致使行政决策一直未超出狭隘的经验阶段。

在现代，行政决策已大不相同了，它正由经验阶段走向科学化阶段。这主要表现在以下几个方面：第一，行政决策由个人决策走向集团决策。如前所述，古代行政决策主要依赖于个人的经验和才智，基本上是由个人作出的，虽然有些决策也有同道者或智囊人物参加，但这些人不是决策的主体，而只是其中的辅助者，而主体一般说来只是某个个体。现在则不同了，一般说来，一项重要的行政决策，都不是某个个人作出的，而是由一个决策集团作出的。当然这里并不否定个人在其中的重要作用。今天行政决策的主体，并非个别的天才人物或某个领导者，而是一个领导集团或决策中心。行政决策主体的变化，标志着行政决策正由经验阶段走向科学化阶段。第二，行政决策由单纯的定性分析走向定性定量相结合的分析。行政行为所处理的是一些极为复杂的事情，要对这些事情作定量分析，本来就十分困难，在科学技术不十分发达，人们仅凭经验进行决策的时代，要对它们进行定量分析是不可能的。在现代，由于统计学、运筹学、决策分析等数学理论的发展，加上现代电子计算机的产生，能够对大量的复杂数据进行处理，这样才使行政决策的定量分析有了可能。但是，定量分析也离不开定性分析，而且在目前的条件下，行政行为所处理的一些事情暂时也无法进行定量分析。因此，在现代行政决策中，所运用的分析方法是一种定性定量相结合的方法。行政决策由单纯的定性分析走向定性定量相结合的分析，是现代科学技术应用于行政决策之中的结果，因而它是行政决策科学化的又一个标志。第三，行政决策者由仅注重决策的结果到注重整个决策过程。古代由于人们的社会活动范围相对狭小，形式相对稳定，加之缺乏科学技术，行政决策仅凭个人经验就能作出，因此行政决策者往往在决策时只注重决策结果，而很少去注意决策的全过程。在那个时代，人们所崇拜的英明决策者，自然而然就是那些“眉头一皱，计上心来”的人物。现代的行政决策就要复杂多了。一方面，由于生产的社会化，引起整个社会联系越来越复杂，人们社会活动的范围不断扩大；另一方面，由于生产和科学技术的飞速发展，使人们社会活动的内容和形式也在不断变化，从而导致行政决策的复杂化。对于如此复杂的社会现象进行行政决策，并非轻而易举之事，促使决策者不得不注重整个决策过程。在当今，任何一项行政决策的形成都需要一个过程，在这个过程中有着一定的程序，其间还要运用现代科学技术进行分析和处理。行政决策者由仅注意决策结果到注意决策的全过程，是现代行政决策科学化的第三个重要标志。

行政决策的科学化，为行政决策学的产生奠定了实践基础，这是一方面。另一方面，现代决策理论的兴起，为行政决策学的建立提供了理论上的前提条件。第二次世界大战以后，美国著名管理学家西蒙等人根据实践的需要，在吸收现代行为科学、系统理论、运筹学和计算机科学等成就的基础上，建立起了一整套系统的决策理论，在管理学界独树一帜，成为一个颇有影响的决策学派。目前它的影响之大，已不仅仅局限于经济管理领域，对行政学也产生了深远的影响。这种影响，主要表现在以下两个方面：

第一，决策理论学派的行政学上升为西方行政学研究的主流学派。西蒙的决策理论获得了1978年的诺贝尔经济学奖金，单从这一方面看，决策理论是一种经济管理理论。但是，博

学多才的西蒙教授不仅仅是一个经济管理学家，同时也是一位行政学家，他把决策理论贯穿于行政学的研究之中，在西方行政学界颇誉盛名。早在本世纪四十年代，他就出版了专著《行政行为》（1947年初版，1957年再版）一书，竭力主张把当时发展起来的行为科学融合到行政学研究中去，提出以行政行为研究代替传统的行政学研究，使“行政行为”这一名词迅速在行政学界传播开来，并广泛流行。1950年他与史密斯堡和汤姆逊合著了《公共行政》一书，在行政学中独成体系。其主要特点在于他把决策理论引入行政学的研究，在行政行为中引进决策行为，谋求决策的科学化，并应用数学、统计学、心理学、社会学、社会心理学和经济学等多学科手段来研究行政学，使行政学的范围大大扩展了，出现了许许多多的新领域。他的论点开始时在行政学界引起过重大争论，而目前已占上风，成为西方行政学研究中的主流学派，并受到世界范围内的普遍重视。

第二，行政管理学特别注意行政决策问题，已成为现代行政管理学发展的一个新趋势。关于现代行政管理学说发展的新趋势，1980年出版的《英国新百科全书》指出：“正统的学说是以行政管理只是执行他人决定的政策为前提。根据这一点，行政管理人员应该寻求最高效益，而不必过问价值和目的。从三十年代起，行政管理日益关注决策本身，使用新技术来改进决策。”因此，人们对行政管理的含义也有了新的理解，“根据传统的定义，行政管理包括那些涉及到执行政府的政策和规划的活动。但现在人们在更广泛的意义上使用这一名词。人们常常认为行政管理包括决定以及执行政府政策、规划过程中的某些职责，在政府和各部门之间，这种职责在程度上有很大的不同。”^①可见，早期的行政管理学主要是研究执行政府政策的各项活动，而现代行政管理学发展的新趋势则是进一步扩大其范围，将行政决策问题也包括在行政管理学的研究之中，关于行政管理学范围的上述新旧两种见解，《美国百科全书》也有说明。该书在《行政管理》条月中谈到：“行政管理可以说包括所有涉及执行政府意图的行动。一种观点认为，所有在中央政府或地方政府行政部门工作的人都从事行政管理。另一种观点把政策制定者排除在外。”^②前者所指的正是现代行政管理学的新观点，而后者则是传统行政管理学的旧观点。可见，扩大行政管理学的研究范围，把行政决策问题纳入行政管理研究对象，并且特别注重这一问题的研究，已成为当代行政管理学发展的一种新趋势。

这里特别要指出的是，尽管我国关于行政管理学的研究直到1983年才正式恢复，可以说还刚刚起步，但是在追赶现代行政管理学研究的这一新趋势方面，我国行政管理学研究者是有比较清醒的认识的。近两年来，先后出版了几本行政管理学著作，这些著作中对行政决策问题都有专章论述，这也充分反映出，现代决策理论在我国行政管理学研究刚刚恢复和起步时就已渗透其中。可以展望，这种渗透的充分发展，必将产生的结果是行政决策学的诞生。

二、对象和任务

行政决策学的产生，如前所说，一方面是现代行政决策科学化的必然产物，另一方面又是现代行政科学发展的必然结果。行政决策学之所以能从现代行政学中分化出来，形成一门相对独立的学科，另一个重要原因就在于它有相对独立的研究对象。在研究对象方面：

第一，行政决策学不同于行政管理学。行政管理学，作为一门探索行政活动及其规律的学科，它所研究的内容涉及整个行政活动过程及其规律，包括行政目标的确立、行政决策的制定、国家政策的执行与实施等活动过程及其规律。而且它的侧重面在于行政组织、行政法

规、执行与实施、检查与监督等内容。因此，它的研究范围比较广泛，并且注重研究行政管理各要素之间的横向联系。行政决策学则不同，它对整个行政活动及其规律并不作全面研究，而只在于深入探索行政决策活动及其规律性，并且注重研究行政决策过程中各阶段之间的各自特点及其纵向联系。因此，在研究对象方面，行政决策学与行政管理学相比，前者研究范围相对狭小，后者相对广泛；前者着眼于行政管理各要素间的横向联系，而后者则着眼于行政决策过程中各阶段的纵向联系。

第二，行政决策学不同于一般决策理论，也不同于其它方面的决策理论。一般决策理论所研究的是人类活动的所有决策问题（包括行政决策、经济决策、军事决策、科技决策等内容）的总体概括，属于一般性的决策理论。而行政决策学研究的对象只是行政决策问题。当然，行政决策也是一种决策，它与一般决策理论所研究的对象，是一种一般与个别的关系。因此，行政决策也要受一般决策理论揭示的规律所支配。但是，行政决策作为一种相对独立的活动，它有其自身的特殊规律。从这个意义上讲，行政决策学与一般决策理论的研究对象又有所区别。再行政决策与经济、军事、科技决策也有共性可言，因为它们同属于决策问题。但是，二者又有本质区别，即前者决策的内容是行政事务，而后者决策的内容则是经营业务、军事行动、科技活动。正是由于行政决策问题与一般决策问题、以及其它决策问题存在着以上区别，从而使行政决策学既从一般决策理论中相对独立出来，又与其它决策理论不一样。

第三，行政决策学也不同于作为应用数学分支之一的“决策论”。应用数学分支之一的“决策论”，是从数学的角度研究决策问题，如怎样建立某类决策问题的数学模型，以及怎样求最优解等。它的研究对象主要是决策中的量的关系。而行政决策学则不同，它虽然也要利用数学决策论的研究成果，但不对它作数学上的探索，而仅仅把它作为一种现成的方法或工具加以利用。行政决策学的研究对象是整个行政决策活动，对这些活动及其内容不但要进行定量分析，同时也要进行定性分析。也就是说，它不但要研究行政决策中的数量关系，而且也要研究其中的有关性质问题。因此，在研究对象方面，行政决策学与数学决策论也是根本不同的。

综上所述，行政决策学是一门研究行政决策活动及其规律的科学。它有自身独立的研究对象，即行政决策活动及其规律，从而使它与行政管理学、一般决策理论、经营决策理论和数学决策论区别开来，形成一门相对独立的学科。

行政决策学研究对象的相对独立性，决定了其研究任务的特殊性。概括地讲，它的任务就在于通过研究行政决策的标准、原则和组织机构及其程序，探索行政决策的方法、思维方式和心理特点，以揭示行政决策活动的规律性。

阐明行政决策的标准和原则是行政决策学的重要任务。任何决策都要有一定的标准，如果没有一个标准，就无法进行方案选优，因而也就谈不上决策。无论是古典经济学的决策理论，还是现代决策学派西蒙等人的理论，无不把决策标准放在首位。因此，行政决策学也不能例外，同样应该把对决策标准的研究看作自己的一项极为重要的任务。决策原则也是决策学所必须研究的问题，而且是一个极为重要的问题。因为人们在进行决策时，总是遵循着一定原则的，只是有自觉与不自觉的区分而已。所以，行政决策学还必须认真探索行政决策的原则，并把它作为自己的一项重要任务。

研究行政决策的组织机构是行政决策学的又一重要任务。现代决策已由经验决策走向科学决策，从而由个人决策走向集团决策。在古代，决策几乎都是由个人作出的，因此决策的组织机构问题并不显得十分重要。在现代，决策则是由一个领导集团或决策中心作出的，因

此,决策的正确与否,与决策集团的组织机构的关系十分密切。如果决策集团成员的素质高,组织结构合理,那么就有可能作出最佳决策,否则,决策就有可能失误。因此,行政决策学必须重视行政决策组织机构的研究。

探索行政决策的程序,也是行政决策学的一项重要任务。前面已经指出,由于现代社会活动的复杂和多变,使行政决策变得十分复杂起来,从而决策者由只注重决策结果到注重决策过程。西蒙的现代决策理论对决策过程进行了详细探索,并制定出一整套可行性程序。行政决策也应该对行政决策过程进行认真、细致、深入的研究,揭示其中的规律性,力争制定出一套切实可行的行政决策程序来。

探讨行政决策的方法,更是行政决策学的中心任务。行政决策学,既是一门理论学科,又是一门实用学科。作为一门实用学科,如果它仅仅能为行政决策提供一些指导性原则或作出合理的解释,那是远远不够的,它必须同时还要为行政决策提供一套可行的方法(不是方法论,而是方法本身),具体指导人们怎样进行决策。因此,行政决策学必须包括行政决策方法的探讨,并且把作为自己的一项中心任务。

行政决策学还必须研究行政决策的逻辑思维及其心理特点。作出科学的行政决策,有赖于决策者正确的思维方式和健康的心理活动。行政决策学必须去努力发现行政决策的思维方式和探讨行政决策的心理特点。

以上是行政决策学的五大任务,它们相互联系,构成一个有机的整体。科学的行政决策的标准和原则,是进行行政决策的根本前提;合理的行政决策组织,是进行决策的根本保证;有效的行政决策程序,是进行行政决策的根本依据;切实可行的行政决策方法,是进行行政决策的重要手段;正确的思维方式和健康的心理活动是进行行政决策的重要条件。行政决策学只有科学地、合理地、有效地、切实可行地、正确地解决以上五个方面的问题,方可成为一门真正的学问,并对行政决策的实践起指导作用。

三、地位和作用

行政决策学,作为现代行政科学的一个分支,将会在现代行政科学中占有重要地位,并对现代行政管理实践和行政科学的发展具有重要作用。尤其在现阶段,正当我国处于经济体制和政治体制改革的时代,它的作用更加重大。

行政决策学从行政学中分化出来,并且将会占有越来越重要的地位,这与行政决策在行政管理中的地位不断上升是紧密联系的。

行政决策活动虽然与行政管理活动一样古老,但是,它在行政管理中的作用及其地位,在古代与现代却并不是同等重要的。

当社会处于小生产的时代,那时由于生产力比较低下,交通、通讯很不发达,人们之间的社会联系比较少,行政管理所涉及的方面也较少,因此行政决策的后果对整个社会的影响也相对小些。例如,在封建社会,国家一般不直接干预经济生活,因而那时社会经济还处于一种自给自足的状态,一般以个体经营为主。在当时的条件下,国家方针、政策的暂时失误,并不会马上影响全国人民的物质生活。也就是说,国家行政决策的暂时失误对社会的消极影响并不会马上在各方面显示出来。现代社会则不同,由于生产日益社会化,使整个社会连成一体,加之交通、通讯的发达,人们之间的社会联系日益加强,使社会关系也日益复杂起来。这样,行政管理不得不从宏观上涉及到社会生活的各个方面。因此,行政决策的后果对社会

的影响也越来越大。

行政决策在行政管理中的地位越来越重要,说明了行政决策学的产生不仅是由于行政决策实践的需要,而且还将会在行政学中占有重要地位。并且这种地位还将会随着社会的向前发展和对行政决策学研究的不断深入日益加强。

行政决策学对于行政管理实践和行政科学发展的作用主要表现在以下几个方面:

第一,行政决策学的建立,使我们能够自觉地对行政管理的一个重要环节——行政决策进行科学的分析和研究,从而有利于进行科学的行政决策。行政决策的正确,这是行政管理达到最佳效能的根本保证。行政管理学着重于研究行政效率问题,而行政决策学则着重于研究行政效能问题。按照决策学的观点,效能与效率是有根本区别的。效率是在方向、目标已定的前提下解决如何执行得更好的问题,效能则与方向、目标这一类根本问题有关。西蒙指出:“效率的提高主要依靠工作方法、管理技术和一些合理的规范,再加上领导艺术;但要提高效能,必须有政策水平,战略的眼光,卓绝的见识和运筹能力。”^③当前我国正在进行行政机构的改革,效能的原则已成为我们改革的四大原则之一。《中共中央关于经济体制改革的决定》指出:“体制改了,组织机构和思想作风也要改,要坚定不移地按照为人民服务 and 精简、统一,效能的原则,改造机关作风,提高人员的素质。”^④要提高行政效能,必须搞好行政决策。行政决策学的建立,是进一步实现行政决策科学化的重要条件。

第二,加强行政决策学研究,探讨行政决策活动及其规律、方法等,有利于促进整个行政科学的发展。现代行政学,是从1887年曾任美国普林斯顿大学校长和美国第28届总统的威尔逊在《政治学季刊》上发表《行政研究》一文开始的,至今已有近百年历史。但是,直至第二次世界大战以前,行政学尽管取得了不少成果,而其研究的中心内容还主要是行政效率问题。第二次世界大战后,西蒙决策理论的出现,行政效能的问题才提上行政学的研究日程。当今我国行政学的研究方兴未艾,很多事情还得从头作起。但是,我们的起点必须高点,不必重复西方行政学的发展过程,而应该总结西方行政学发展的经验和教训,借鉴现代西方行政学中的合理的东西,在新的起点上来开创和发展我国的现代行政学。因此,从这方面讲,加强行政决策学的研究,对于开创和发展我国的现代行政学是完全必要的,并将起着重要作用。

第三,让广大行政决策的实际工作者学一点行政决策学,将有助于我国行政决策水平的普遍提高,从而推进整个行政管理水平的提高。由于历史的原因,目前我国大多数行政干部的领导水平普遍不高,尤其是决策水平较低。在目前这种科学技术高度发展、社会现象纷繁复杂、行政活动不断变化的社会,他们很难准确地把握到客观境况,因而不免在决策上有失误的可能。由于决策的失误,有些领导者虽然也在辛辛苦苦地工作,不断改变行政管理的办法和措施,努力提高行政效率,然而吃力不讨好,行政效能却较差。因此,要真正搞好行政管理,就有必要提高管理者的决策水平,这就要求广大的行政管理者学一点行政决策学。当前我国正处于改革的时代,行政决策的正确与否,与改革的成败息息相关。因此,我们必须认真研究行政决策学,努力学习行政决策学,为我国当前的体制改革和四化建设服务。

注释:

①② 转自王健刚:《行政领导学》,第9、8页。

③ 转自陈天生:《领导科学教程》,第480~481页。

④ 见《新华月报》1984年第10号,第21页。