

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

公共决策

THE SCIENCE OF PUBLIC DECISION

★ ★ ★ ★ ★ 专业核心课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

公共决策

中国戏剧出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. —北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

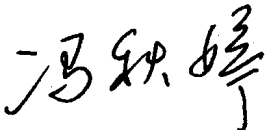
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

序

中共中央党校  教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才, 为公共部门, 特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养, 掌握先进分析方法及技术, 精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外, MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位, MPA 最先是在美国发展起来的, 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在, MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行, MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前, 美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员, 公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国, 60 万公务员中, 科长级以上公务员有万人, 这一万人中的 30% 通过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善, 以及加入 WTO, 对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时, 随着政府职能的转

变，过去很多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问

序

题。因此，使用和学习这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001 年 11 月 27 日

于中共中央党校 42 楼 308 室

前 言

决策 (Decision Making), 从管理学的角度来讲, 是一种行为的选择, 是为了实现某一特定目标, 借助于一定的科学手段, 从两个或两个以上的可行方案中, 选择一个最优方案并组织实施的全部行为过程。现行决策学的开山鼻祖, 美国著名经济学家赫·西蒙提出: “管理就是决策”, 把决策提到了一个极高的地位。尽管另外还有许多关于决策的定义, 但是西蒙的定义是最精辟的, 明确了决策的本质。

纯粹的决策科学根据着两种范式来进行: 与经济学有密切联系的标准化范式和与认知心理学不可分割的描述性范式。前者阐述的是一种理想化的决策行为, 而后者仅仅试图对真实的决策者的决策行为作出描述性的说明, 并一步步地描述决策者实际上进行的认知和思维过程。另外, 还有一种“进化论框架”可能会在今后几十年作为一个充满活力的竞争者挑战传统的范式。但归根结底, 决策研究的内容, 不外乎以下诸方面: 决策应循的原则, 决策的分类和结构, 决策的程序和方法, 决策的价值和效用, 决策的动力心理, 决策的技术方法, 决策的社会地位等等。无论是数理分析方法还是逻辑归纳方法, 决策的目标总是要实现“从最优到满意”这一原则的。

现代决策学经过几十年的发展, 已经深深进入了人类社会活动的各个领域, 政府的公共决策活动也不例外。世界已经进入第三个千年, 我国经济的快速增长和社会主义市场经济的建立, 给我国公共管理的发展提出了严峻的挑战。我国长期以来实行计划经济, 但对公共决策的研究却十分滞后, 导致了許多弊端。

如何重新建立起政府公共管理的良好形象？如何提高公共管理机构的运作效率，降低成本？如何转变我国政府的职能，解决面临的诸如陈旧观念，习惯势力，条块分割，官僚主义等种种障碍？要回答上述问题，公共决策科学的应用和公共决策教育的实施是关键。公共决策就是研究政府在社会经济活动中如何确立作用途径和选择行动方案，它运用群体决策的手段和工具去讨论政府如何做出决策，怎样使作出的决策最为优化和令人满意。它与公共经济学，公共财政学和公共政策学的理论和实践密不可分。

下面介绍一下本书的主要结构：我们先从决策科学的历史发展讲起，描述了其现状和未来，接着介绍了公共决策学的发展过程，研究对象和基本概念。以上是第1-2章的内容。第三章重点分析决策的主体——人在决策过程中的思维和思维方式；第四章简单介绍了公共决策的关键——偏好过程整合，即描述怎样统一决策主体的思想，作出正确的决策；第五章说的是决策者期望解决问题的程度和解决问题遵循的总方向和根本途径，也就是决策的方案；第六、七两章考察的是公共决策环境因素和公共决策群体理论，它们对公共决策的正确形成有着重要的作用。第八、九两章是公共决策过程和程序的简单介绍，由于篇幅所限，不详细展开；公共决策的终极目标——其社会价值，放在第十章中研究；第十一章是现代公共决策体制的介绍，它主要包括公共决策组织，体制和机制；第十三章是公共决策支持系统（Public Decision-Making Supporting System）的引入；而风险性分析则在最后一章阐述。此外还附录了“从最优到满意”的介绍，这是西蒙的获得诺贝尔奖金的理论思想。我们力求在本书中建立起一个公共决策科学的还不成熟的基本框架，使读者能够得到有用的收获。

由于本书的编写和统稿工作十分仓促，再加上编者的能力有限，错漏之处一定不少，希望广大读者能够不吝赐教。

目 录

第一章 公共决策通论	(1)
1.1 决策科学的历史发展.....	(1)
1.2 决策科学的现状和未来.....	(8)
第二章 公共决策的基本概念	(19)
2.1 公共决策的概念和演变.....	(19)
2.2 决策学的主要内容.....	(22)
2.3 决策的分类和结构.....	(27)
2.4 系统科学——非平衡理论的基本概念.....	(30)
2.5 公共决策学的兴盛.....	(40)
2.6 公共决策的研究对象.....	(42)
第三章 公共决策者的思维分析	(50)
3.1 哲学的重点考察对象：思维和思维方式	(50)
3.2 思维方式的类型.....	(53)
3.3 运用思维方式进行公共决策.....	(56)
第四章 偏好过程整合——公共决策的关键	(60)
4.1 偏好整合理论之历史发展.....	(60)
4.2 定向阶段中的偏好整合.....	(65)
4.3 评价阶段中的偏好整合.....	(67)

4.4	控制阶段中的偏好整合	(71)
4.5	平衡阶段中的偏好整合	(73)
第五章	公共决策方略的不同类型	(75)
5.1	决策方略问题	(75)
5.2	优化方略	(78)
5.3	满意化方略	(80)
5.4	渐进方略	(86)
5.5	平衡方略	(90)
5.6	其他决策方略	(96)
5.7	决策方略的选择与应用	(99)
第六章	决策环境因素的立体论原则	(103)
6.1	立体特性	(103)
6.2	网络特性	(105)
6.3	杂多特性	(111)
6.4	有机特性	(123)
第七章	公共决策群体理论概述	(129)
7.1	什么是决策群体	(129)
7.2	群体决策选择规则	(138)
7.3	决策群体成员个人判断的凝聚力和 质量分析	(147)
7.4	决策群体成员之间偏好的相互依存关系	(163)
7.5	群体决策的过程阐述	(168)
第八章	公共决策的一般程序	(176)
8.1	公共决策程序的含义	(176)
8.2	确立目标:公共决策的前提阶段	(178)
8.3	制定方案:公共决策的基础阶段	(181)

8.4	审定方案：公共决策的关键阶段	(183)
8.5	实施决策：公共决策的最终阶段	(186)
第九章	公共决策过程的立体论原则	(190)
9.1	确定目标的立体论原则	(190)
9.2	制定方案的立体论原则	(201)
9.3	方案选优的立体论原则	(210)
9.4	方案实施的立体论原则	(218)
第十章	公共决策的社会价值	(226)
10.1	决策社会价值的界定	(226)
10.2	社会决策方式的价值	(228)
10.3	评价决策的社会价值尺度	(242)
10.4	社会价值体系的多样性下科学决策、人类文明进步的可持续性	(253)
第十一章	现代公共决策体制	(260)
11.1	公共决策组织	(260)
11.2	公共决策体制	(264)
11.3	公共决策机制	(270)
第十二章	公共决策支持系统	(279)
12.1	程序化决策与非程序化决策	(279)
12.2	决策支持系统使用范围与特征	(281)
12.3	公共决策支持系统的构成与建立	(286)
12.4	公共决策支持系统的建立：转移诀窍的 PDSS	(289)
第十三章	公共决策风险性分析	(297)
13.1	公共决策中存在的风险	(297)
13.2	风险决策中存在认识偏误的导因	(299)
13.3	认识偏误的更正	(311)

13.4 重定向风险防御.....	(316)
附录 诺贝尔奖金：从最优到满意	(321)
附录一：国外著名 MPA 培养院校巡礼	(343)
附录二：全国首批 MPA 试点院校巡礼	(362)
附录三：MPA 报考指南.....	(369)

第一章 公共决策通论

1.1 决策科学的历史发展

我们知道，自从人们生产劳动中出现协作和分工开始，就有了领导活动。当有了领导的时候就有了公共决策活动。一切规模较大的直接社会劳动，或者共同劳动，或多或少地需要指挥，把个人活动协调起来，并执行生产总体的运动所产生的各种一般职能。只要有多数人在一起共同劳动，人事组织和协调、指挥建立在社会生产的基础上。而协调、指挥的过程自然就包含着决策。没有领导便无法进行社会生产活动。离开决策领导活动就无法从事。

一、萌芽阶段

在原始社会里，社会的基本单位是氏族公社。当时生产力低，社会分工简单，大家结成平等互助的关系。氏族公社大约只有几十个人松散地结合在一起。它不仅是原始社会的基本经济组织，而且是原始社会的基本社会组织。氏族处理公共事务的权力机关是氏族议事会，部落联盟也有相应的议事会。在议事会上，选举或撤换酋长和首领，讨论生产活动的组织安排和产品的分配，决定收容外族人或俘虏加入本氏族等重大问题。由此可见，

在原始社会里，人们为了生存发展，不得不同自然界进行十分艰苦的斗争。为了取得斗争的胜利，逐步有意识、有目的地采取行动，不断地积累和总结自己的经验，借以指导自身的生产和生活斗争的实践。人类社会早期的决策思想的萌芽就在这时产生了。

萌芽阶段的决策的特点是大家共同讨论问题、议事会集体决策。如部落议事会，由各氏族酋长和首领组成，会议是公开的，四周围着部落的人，他们参加讨论、发表意见。决议由议事会作出，议事会有权宣布或罢免各氏族的酋长和首领，并负责调整其他部落的关系，决定对其他部落进行复仇或和解等。这里形成的决议和决定实际上就是决策，但这与现代意义的决策还相去甚远。

二、发生阶段

此后，随着生产力的不断发展和阶级社会的产生，在中外历史上，出现了一种专为统治者出主意、献计谋的智囊人物，又称“谋士”。

希腊哲学学派米利都派代表人物泰勒斯（前 624 - 547）根据对星象学的研究，预测橄榄的收成，做出了什么时候承租橄榄油的榨油房才有最大利润的决策。而作为历史上有名学者的柏拉图和亚里士多德各自的《理想国》和《政治学》中，提出国家行政决策的最高准则是正义，同时也是书中的主线。

而我国早在春秋时期，奴隶制日渐没落，封建制兴起，阶级关系发生巨大变动。这时，食客，贤士开始作为一个特殊的社会阶层而独立存在，他们可以凭借自己的知识和技能参与政治，为统治者出力。那时，谁能争取到更多贤士的支持。谁就能巩固和扩大自己的统治权。这一社会阶层，实际上已是当时军事上、政务上帮助决策的参谋。春秋时代有晋文公任命谋元帅之举。齐桓公采用管仲的建议，养游士八十人，让他们周游四方，进行政治

改革，结果使他成为春秋的第一霸主。那时，各国诸侯争相养士，最著名的有战国四君子，即赵的平原君，齐的孟尝君，魏的信陵君，楚的春申君，门下食客多至三千人。在这些食客中，确实有许多高才秀士，对当时的天下大事，审辩利害，要为透辟。他们奔走游说，“出奇策异智，转危为安，易亡为存。”“入楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，畔魏魏丧，”起到了巨大的作用。

秦亡汉兴时，刘邦与项羽争夺天下，项羽拥兵达四十万之众，而且手下又有一批优秀的武将；刘邦只有五万兵马，但却敢于同项羽抗衡，并且最后还战胜了项羽。刘邦靠的是什么？一个重要的原因是靠阍智取胜。其手下“智士如云”，有肖何、张良等一批智囊人物。而项羽虽然手下“猛将如虎”，但连一个范增这样的智囊人物都养不住，最终的结局只能是霸王别姬。到了东汉、三国、晋朝，设立了军师，就是正式的智囊或参谋了。蜀汉的刘备以诸葛亮为军师，靠他的神机妙算，才在三国鼎立中立于强国地位。此外，魏以许攸做为军师，吴以失然为军师，都是举足轻重的人物。

唐朝君王唐太宗，鼓励下属直谏，因此群臣敢于提意见，谈论点，有时也能够提出与君主不同的观点，据理力争。这就使智囊的作用得到的充分发挥。其中以魏征最为突出，深得太宗欣赏。元太祖成吉思汗的智囊是耶律楚材。耶律氏受中原文化影响很深，博览群书，有胆有识，在很大程度上影响了“一代天骄”的决策。

明代开国皇帝朱元璋，也是一个十分重视智囊人才作用的统治者。他初起事，就留心招聘这类人才，破定远时得李善长，破滁州时得范常，破太平时得陶安……。因此，大批智囊人物留置左右，共商机密，对于巩固明朝的统治起了重要的作用。

明末时期，满族由皇太极继其父努尔哈赤，登上了后金汗位，其时，“国中大饥，斗米价银八两，人有相食者”。皇太极在

这种危机四伏的国情下，选贤任能，组织智囊班子，实行全面改革，取得了重大成就。这个智囊班子成为皇太极改革的中枢，直到清兵入关后，仍发挥着重要的作用。由于皇太极重视智囊班子的作用，大量的真知灼见成为他改革政治、经济、思想文化等方面的准则，成了历史上一代崛起之君王。几千年的中国历史中，涌现出了很多杰出的政治家、思想家、哲学家、军事学、科学家，他们为我国决策思想和决策机构的形成与发展，谱写了光辉的篇章。例如《战国策》、《史记》、《资治通鉴》、《孙子兵法》、《三国志》等古典著作，大量记载了我国古代的决策方法，决策思想、决策体制、决策范例，广涉政治、军事、经济、科技等各个领域。随着社会的发展和进步，精明的统治阶级，一般都十分重视决策机构和智囊的作用。他们懂得，为了巩固统治，运筹帷幄，离不开智囊。以少胜多的赤壁、淝水之战，华丽宏伟的皇宫建筑，工程浩大的都江堰水利工程，都离不开博学多才的谋士们帮助决策。

古代政治科学中的一些关于国家管理的政策制订中的理论和技巧为行政决策和公共决策奠定了浓厚的基础。一是有了决策机构和“养士”、“军师”、“谏臣”一类的智囊参谋人物，他们帮助和直接参与决策的活动及其历史成就，都为决策科学的建立留下和提供了宝贵的精神财富。二是在中央集权制下，一般是根据长官个人意志决策。决策水平的高低主要取决于长官个人的水平和品德。开明君主和清官统治，社会则出现升平气象；反之昏君统治，则民不聊生。三是古代智囊基本上是智囊人物的个人活动，凭推理和经验行事。而且智囊人物都是隶属于某个领导人，“谋”与“断”是合在一起的，智者有时不免会按主人的脸色行事，其科学性、正确性必然会受到影响。我们可以得出，阶级本能和小生产式决定了古代智囊制度和决策的局限性。

三、成熟阶段

随着社会化大生产的出现和资本主义的发展，决策问题已经越出了封建社会里那种人个狭小的区域，而成为国家和决策集团的职业活动。

在国外，近代决策和决策机构的形成，与军事有着极为密切的关系。最早建立起来的是军事参谋体制。17世纪时，军事上决策职能的地位就已经显示出来了。瑞典国王古斯塔夫二世在军队中设立咨询助手，法国路易十四的军队出现了参谋长的官职。到了19世纪初，决策已由一种职能变成正式机构。军事统帅的决策过程，必须依赖于参谋集体智慧的支持来完成。到了19世纪末，不仅在统帅部组建了他们有科学分工的参谋机构，而且发展到旅团一级也建立有参谋人员参加的司令部。参谋部已是控意义上的决策机构，它以集体智慧的指挥者作出决策。1745年，法国物理学家安培在去世后一年出版的一本书中提出，应当有一门研究国家管理的科学。从此，人们对于决策研究的努力开始重视国家管理方面，逐步有了现代意义的行政决策。后来，咨询机构的出现，使决策体制得到了新发展。咨询机构虽然不是行政决策部门，不直接决策，但是它参与研究，提供咨询意见和提议，帮助决策；它虽然也不是决策的执行机构，不负执行情况的直接责任，而是独立的专门从事综合性、战略性、政策性的研究；但又区别于一般研究机构和大学。它实际上是决策研究机构属于准决策机构是外围组织。

在第二次世界大战中，因为科学技术的不断进步，交战双方在先进军事技术发展和部署方面，迫切需要科学家和工程师参与参谋机构的决策过程。当时，美国、加拿大和英国投入战术决策研究工作的科学家和工程师不少于800人。这些人的有效工作，不仅保证了当时的军事需要，而且对战后各国的科学家和工程师