

经典教材
教参系列

中国行政决策咨询概论

高宪哲 张 志 主编

天津出版传媒集团

 天津人民出版社

中国行政决策咨询概论

高宪哲 张志 主编

天津出版传媒集团

 天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政决策咨询概论 / 高宪哲, 张志主编. -- 天津: 天津人民出版社, 2016.8
ISBN 978-7-201-10460-7

I. ①中… II. ①高… ②张… III. ①国家行政管理-管理决策-咨询学-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 150883 号

中国行政决策咨询概论

ZHONGGUOXINGZHENGJUECEZIXUNGAILUN

高宪哲 张志 主编

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

责任编辑 张素梅
装帧设计 明轩文化

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 270 千字
版次印次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

《中国行政决策咨询概论》编委会

主 编：高宪哲 张 志

编委会成员：高宪哲 张 志 刘文剑 王海燕 李鹏飞

张丽珍

决策咨询与第三方智力(代序)

朱光磊

党的十八大提出：“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度。”十八届四中全会进一步强调：“健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。”这表明建立起公众参与、专家论证的制度，将社会各方面专家学者有效组织发动起来，充分发挥思想库作用，开展积极的决策咨询工作，为科学决策建言献策，向决策者提供智力支撑，进而推动决策的科学化民主化法制化，成为必然趋势。

全国决策咨询工作取得了重要的成果。在中央和地方各级领导关怀和重视下，各个层次各种类型的智库普遍得到了较快的发展，决策咨询工作机构在各省、自治区、直辖市及计划单列市基本实现全覆盖，有的省区还形成了深入市县层面的决策咨询工作机构体系，为开展决策咨询工作奠定了坚实的组织保障。通过长期探索，各地决策咨询工作部门在为决策者组织社会智力提供咨询服务实践中，取得了重要的工作成绩，受到了决策者、社会智力的普遍欢迎和赞同。

在更高、更深层开展决策咨询工作，推进决策的科学化、民主化、法制化，需要有决策咨询方面的理论指导。目前专门讲述决策咨询的书不多，更缺少在中国行政决策咨询实践和理论基础上进行系统总结的专著。这本《中国行政决策咨询概论》引起我的兴趣。本书作者是长期在决策咨询一线工作的组织者和实践者。他们在为决策者组织社会智力提供咨询服务实践中，积极探索了决策咨询工作的特点和规律，并加以总结和提炼，形成了许多创新性认识。我认为在诸多的经验和规律中，最重要的是提出了“第三方智力”的新的理论观念。

所谓第三方智力,就是指在决策过程中,为决策者直接提供智力支持的社会智力。虽然,他们是高等院校的教师、科研院所的研究人员、企业界人士或在其他某些领域有一定业务储备的人员,但定向服务于决策机关,并且特别强调智力成果的直达效应。

第三方智力是与第一方、第二方智力比较而言。第一方智力是决策者自身及其幕僚。尽管目前的决策者有些也是某个方面专家,相关幕僚也多能站在决策者的角度来分析问题,但决策者的时间、精力、活动范围和学识领域毕竟有一定局限,幕僚及相关人员也不可能涵盖所有的研究领域。第二方智力是决策者工作体系内的部门或机构,他们为决策者工作,但不是决策者自身,其特点是熟悉一线的工作状况,了解本地区、本行业或系统的发展优势及存在问题,具体工作依赖他们推动,工作建议也往往由他们提出。但是,第二方智力往往会站在部门或局部看问题,使得建议方案有时不那么客观。然而,第三方智力则具有专业性强,身份相对客观超脱,视角理性宏观,学者群覆盖面广等特点。这些特点非常符合实现决策科学化、民主化的实际需求。

本书作者之所以强调第三方智力成果必须直达决策者,是因为他们注意到了这么两个因素:一是,第三方智力是社会智力,能被第一方智力所用,也会被第二方智力所用。二是,第二方智力的特点决定了其必然会对经他手的智力过滤、截流、改造和为我所用。因此,为保证第三方智力的“原汁原味”和有价值,特别需要强调其成果能够直达决策者。我认为,这一规律抓住了依托社会智力服务决策开展决策咨询工作的核心问题,牵住了决策咨询工作的“牛鼻子”。至于第三方智力存在的一些先天局限,则可以通过决策咨询工作机构设置体制和运行机制予以弥补和消除。

可以这么说,以第三方智力作为核心认识,来统筹全书,指导决策咨询工作,是本书的一大特点,也是对决策咨询工作的一个规律把握和理论贡献。

本书撰写者来自决策咨询工作一线,全书内容基于扎实的工作实践和经验,但却不是决策咨询工作经验汇总或有关决策咨询的论文合集。由于作者以第三方智力的思考为指导,认真总结和分析了决策咨询工作的内在规律和特点,能从认识深度和理论高度上有所突破,围绕一个中心,突出三个主体,体现了系统性理论构架,形成本书的体例,也很有特色。

本书作者始终围绕为决策服务这个中心展开研究。从研究决策入手,把握决策的本质、特点,认识决策的过程、规律,了解决策的节点、需求,以此为基础,分析讨论了决策咨询机构和专家为决策提供咨询服务的时机、作用、原则、要求、具体咨询工作内容等。全书有理论、有经验、有方法,对现实的决策咨询工作有指导意义。

本书作者还围绕决策对智力的供需关系进行了认真研究,提出了决策咨询的三个主体:一是决策咨询需求方,即决策者,他们有获得第三方智力支持的需求;二是智力提供者,即作为第三方智力的决策咨询专家,他们有为决策者提供智力支持的强烈意愿,具备先天优势,也存在客观局限;三是需求方与智力提供方之间的联系者,即决策咨询工作部门。全书深入分析这三个主体的特点,着重分析决策咨询工作部门如何帮助第三方智力突破先天局限,为决策者提供高效高质的咨询服务。决策咨询工作组织者的主要任务,就是要认真分析决策咨询专家的优势和局限,建立起一个能扬长避短、符合决策咨询规律的决策咨询智力支撑运行机制,以更好地发挥专家作用,切实服务于决策。

围绕智力供需关系中各方的特点与需求,本书还就一些重要的实际问题,做出了深入研究,如决策咨询工作机构的设置、决策咨询工作制度建设、决策咨询工作的原则、决策咨询信息工作、决策咨询的主要方式、决策咨询活动的组织以及决策咨询成果的处理与使用等重要工作实务,使这本书不仅具有理论上的创新意义,同时具备指导决策咨询工作的实用价值。该书不失为决策咨询理论研究者 and 实际工作者的一部重要参考著作。

当然,关于决策咨询的理论研究,需要在工作实践中不断地创新和完善。在交流中,几位作者说,希望他们的书能够起到抛砖引玉的作用。我的看法是,他们做了一件十分有意义的事,在公共政策研究领域带了一个好头。因此,我乐意向读者推荐此书。

目 录

第一章 决策 / 1

第一节 决策的基本定义 / 1

一、什么是决策 / 1

二、决策的属性 / 2

三、决策的要素 / 3

四、决策的分类 / 5

五、决策的基本程序 / 6

第二节 行政决策 / 8

一、行政决策的含义 / 8

二、行政决策的特点 / 9

三、行政决策的分类 / 10

四、行政决策的系统 / 11

第三节 行政决策的科学化、民主化 / 14

一、正确认识行政决策科学化、民主化 / 14

二、行政决策科学化、民主化的重要意义 / 16

三、行政决策科学化、民主化的现状 / 18

四、行政决策科学化、民主化面临的主要问题 / 19

五、行政决策科学化、民主化的实现途径 / 21

第二章 决策咨询 / 22

第一节 决策咨询的含义 / 22

一、什么是决策咨询 / 22

二、决策咨询的属性 / 25

三、决策咨询的分类 / 26

第二节 行政决策咨询 / 26

一、行政决策咨询的概念 / 26

二、我国行政决策咨询现状 / 27

三、我国行政决策咨询系统架构 / 30

四、我国行政决策咨询存在的问题 / 31

第三节 行政决策咨询系统建设的必要性和可行性 / 33

一、行政决策机制转变使决策咨询成为必要环节 / 33

二、政治社会生态环境的深刻变化对行政决策咨询提出更高要求 / 35

三、建立健全公共决策咨询系统的可行性 / 39

第四节 行政决策咨询体系建设 / 41

一、强化行政决策主体的决策咨询意识 / 41

二、完善体制内决策咨询系统 / 43

三、完善民主协商决策咨询系统 / 44

四、健全专家决策咨询系统 / 45

五、健全公众参与决策咨询系统 / 47

第三章 国内外决策咨询发展概述 / 49

第一节 中国古代的决策咨询 / 49

一、君王的决策咨询 / 50

二、文武大臣和地方高官的决策咨询 / 54

第二节 国外的决策咨询 / 57

一、国外决策咨询机构分类 / 57

二、国外决策咨询机构发展情况 / 58

三、国外主要决策咨询机构介绍 / 66

第三节 新中国的决策咨询 / 70

一、国内决策咨询机构的发展历程 / 70

二、现阶段国内决策咨询机构的工作现状及发展趋势 / 74

三、第三方智力的决策咨询体系日渐清晰 / 77

第四章 决策咨询需求方:决策者 / 83

第一节 决策者 / 83

一、什么是决策者 / 83

二、决策者的作用 / 84

三、决策者面临的形势与要求 / 85

四、决策者必须具备的基本素质 / 86

第二节 决策者的主要任务 / 90

一、确定决策事项 / 90

二、主持形成方案 / 92

三、拍板形成决策 / 95

四、跟进落实情况 / 98

第三节 决策者对决策咨询的需求 / 99

一、决策者的工作环境与工作状态 / 99

二、决策者在决策过程中的需求 / 102

第五章 决策咨询供给方:咨询专家 / 108

第一节 决策咨询专家 / 108

一、认识决策咨询专家 / 108

二、决策咨询专家的特点 / 109

三、决策咨询专家的比较优势与局限 / 114

第二节 决策咨询专家应具备的条件 / 117

一、较高的专业水平 / 118

二、参与决策咨询工作意愿 / 119

三、关注和了解本地区、本系统的经济社会发展 / 119

四、积极理性的态度 / 120

五、专业领域及社会上的影响力 / 121

第三节 决策咨询专家的主要作用 / 123

一、专家作用的体现 / 123

二、专家咨询参与方式 / 124

三、专家在决策各阶段的作用 / 125

四、专家作用发挥的主要特征 / 129

五、专家发挥作用应注意的问题 / 132

第四节 决策咨询专家的组织 / 133

一、决策咨询专家团队的构成 / 134

二、决策咨询专家团队设置模式 / 135

三、决策咨询专家团队的管理模式 / 137

第六章 供需联系者:决策咨询工作机构 / 141

第一节 认识决策咨询工作机构 / 141

一、决策咨询工作机构的定义 / 141

二、决策咨询工作机构的性质 / 142

三、决策咨询工作机构的特点 / 146

四、决策咨询工作机构的作用 / 150

第二节 决策咨询工作机构的设置 / 152

一、决策咨询工作机构的领导层 / 153

二、决策咨询工作机构的办事部门 / 155

三、决策咨询工作机构设立的建议模式 / 158

第三节 决策咨询工作机构的工作任务 / 164

一、建立覆盖全面、层次清晰的决策咨询智力支撑体系 / 164

二、构建交流畅通成果直达的决策咨询运行模式 / 166

三、探索务实可行的决策咨询工作内容 / 168

第四节 决策咨询工作机构工作人员要求 / 171

一、素质要求 / 171

二、业务要求 / 175

三、学习要求 / 177

第七章 决策咨询工作的制度建设 / 179

第一节 决策咨询工作制度的基本认识 / 179

一、决策咨询工作制度的功能和特性 / 179

二、决策咨询工作制度建设的必要性和重要性 / 182

三、制度建设对决策咨询的意义 / 185

四、决策咨询制度建设要遵循的原则 / 186

第二节 决策咨询制度的类别和内容 / 187

一、决策咨询制度的层次 / 187

二、决策咨询工作制度的基本内容 / 188

第三节 决策咨询工作制度的体系 / 190

一、决策咨询的核心制度 / 190

二、决策咨询工作的基本制度 / 191

三、决策咨询运行和管理机制方面的制度 / 194

第八章 决策咨询工作的原则和要求 / 200

第一节 决策咨询工作的原则 / 200

一、坚持独立的原则 / 200

二、角色把握的原则 / 203

三、适度超前的原则 / 205

四、真实准确的原则 / 207

五、实用可行的原则 / 208

第二节 决策咨询工作的要求 / 213

一、抓住决策咨询的时机 / 213

二、找准决策咨询的角度 / 214

三、做好咨询事前的准备 / 214

四、注重决策咨询的效果 / 215

五、动员全社会的智力参与决策咨询 / 215

六、创新决策咨询工作方式 / 216	
七、要认真掌握方针政策 / 217	
八、要有丰富广博的知识 / 217	
九、做好咨询资料的整理和归档 / 217	
第九章 决策咨询信息工作 / 219	
第一节 决策咨询信息工作的概念 / 219	
一、决策咨询信息工作定义 / 219	
二、决策咨询信息工作的特点 / 220	
三、决策咨询信息工作的重要性 / 222	
第二节 建立健全决策咨询信息工作运行机制 / 224	
一、建立决策咨询信息交流平台的基本要求 / 224	
二、健全决策咨询信息交流机制 / 225	
三、构建决策咨询信息工作平台 / 227	
第三节 决策咨询信息工作内容 / 229	
一、决策咨询信息工作的重点 / 229	
二、决策咨询信息工作的主要环节 / 231	
三、决策咨询信息工作的主要方式 / 233	
第十章 决策咨询的主要方式 / 236	
第一节 当面咨询 / 236	
一、决策者约谈 / 237	
二、咨询座谈会 / 239	
三、专题讲座 / 241	
第二节 书面咨询 / 245	
一、咨询课题 / 245	
二、咨询建议 / 257	
三、参考信息 / 260	
第三节 咨询论证 / 262	
一、咨询论证的概念 / 262	
二、咨询论证的必要性 / 262	
三、咨询论证的命题 / 264	
四、咨询论证的组织 / 265	
五、跟踪评估 / 268	
六、法规的咨询论证 / 269	
第十一章 决策咨询活动的组织 / 271	

第一节 会议活动 / 271

一、决策咨询会议的特点与功能 / 271

二、会议常见类型 / 271

三、会议组织 / 273

第二节 调研活动 / 276

一、调查研究的内涵 / 276

二、调查研究的方法 / 278

三、着手调查 / 279

四、随时研究 / 281

五、形成成果 / 284

六、注意事项 / 284

第三节 考察活动 / 285

一、考察的含义 / 285

二、考察的形式 / 285

三、考察活动的组织 / 286

第四节 专家组活动 / 287

一、专家组的设置与作用 / 287

二、专家组的活动方式 / 287

三、活动的组织与保障 / 288

第十二章 决策咨询成果的审读与编辑 / 289

第一节 决策咨询成果的范畴 / 289

一、即时形成的无形成果 / 289

二、后期形成的有形成果 / 290

第二节 决策咨询成果的审读与撰写 / 293

一、报告、建议类成果的审读 / 293

二、座谈纪要、咨询论证的撰写 / 300

三、信息资料的办理 / 301

第三节 决策咨询成果的编辑与报送 / 302

一、决策咨询刊物 / 302

二、正文编辑 / 303

三、后期跟踪处理 / 305

附一 全国省市区决策咨询工作联系会议简介 / 307

附二 全国部分省市区决策咨询机构简介 / 311

编后 / 338

第一章 决策

第一节 决策的基本定义

一、什么是决策

决策,是人类的一种行为方式,与人类的生活和生产活动密切相关。有了人类就有了决策行为。人类活动与动物不同之处,就在于人类的行为受思想支配,人在实践活动之前,一般先要在头脑中对做什么、如何做、达到什么目的等进行选择和确定。这个选择和确定的过程就是决策。决策就是人们为了实现某种目的,经过思维活动做出如何行动的决定。决策是一个动态过程,在这一过程中,行为主体需要运用自己的思维,对情境进行分析、比较,做出判断与选择。一个好的决策就是那些在一定条件下,对相关条件、因素经一系列的思考活动后,选择了符合实际、能够有效达到目的的行动方案的行为。

人类生存和发展的需要引发了人类的决策活动。作为人类有意识的活动,决策可以同人类的所有活动领域与活动类型相联系。人的活动是一种有目的、有意识并可以蕴涵一定理性因素的活动,在这种“有目的行动”之前所形成的支配人行动的目标和意图,在本质上就是决策行为。因此,决策是自人类有思想以来就存在的,是人类社会发展中的客观现象。

上古时期,人类在以生存为目的的劳动实践中,面对复杂的现象进行选择时,就产生了早期的决策。在文字产生之前,这种决策经验以本能方式储存在人脑里。文字的产生,极大地促进了决策活动的发展,并使人类决策活动产生了质的飞跃。正是这样的飞跃,以往的各种决策经验才得以积累、保存并广为流传,逐渐使更多人的行动避免了盲目性,减少了行动的失败,从

而更好地适应、改造大自然,以创造更佳的生活环境。

决策不仅是一种纯粹的个人行为,也是一个组织乃至国家的活动,其通常含义就是做出决定(decision-making)的意思。我国早在先秦时代就出现了“决策”一词。《韩非子·孤愤》中有曰:“智者决策于愚人,贤士程行于不肖,则贤智之士羞主人之论悖矣。”楚汉相争时期,韩信提出“决策东乡,争权天下”的战略思想。除此以外,我国古代的《孙子兵法》《战国策》《资治通鉴》等著述也包含了在政治、军事和行政等决策方面有效的程序、监督、责任制度以及丰富的经验、思想和方法。

尽管在远古和封建君主时代,个人或组织意义上的决策就已经存在,但是,人类在这一时期的决策,由于缺少对自然和人类的系统认识与把握,缺乏现代法治的制约和保障,决策有时是依纯粹偶然的“神测”而产生,有时是据君主的臆断而定夺,因而,决策也就时常会偏离科学和理性。如同人类的自身发展规律一样,人类决策的行为和理论也经历了由不成熟到成熟、由蒙昧型、经验型到科学型、法治型的发展历程。

现代科学管理意义上的决策起源于西方的管理学,而作为一门学科意义上的决策科学和理论,则是在 20 世纪初才出现的。人们一般将美国学者西蒙(Herbert Simon)有关决策的论述视为决策理论发展划时代的里程碑,其前称为古典决策理论,其后为现代决策理论。在管理学和经济学的意义上,决策被解释为公司或政府在确定其政策或选择实施政策的有效方法时所进行的一套活动。其中包括收集必要的信息以对某一方面建议做出判断,以及分析可以达到预定目的的各种可供选择的方法等活动。也就是说,决策是指为实现一定的目标,政府、企业或其他社会组织按照一定的程序制定若干行动方案并加以抉择的活动过程。

二、决策的属性

(一)问题导向性

从心理学上说,决策不是人的本能活动,而是属于人的意志活动范畴,应当以对事物具有一定的认知为基础。决策是为解决某个问题而采取的行动。人类在生产、工作和生活的各个方面,都在不断地遇到问题和解决问题。

这是人类活动的基本内容之一。要解决问题,人们就要想办法,在探寻出的多个办法中确定一个有效地解决问题的办法,就需要认知这个问题以及与此问题相关的所有事物,去寻找其本质和规律,发现它们间的相互联系。因此,决策是一个提出问题、分析问题、解决问题的完整认知过程。

(二)目标性

决策不是人的盲目活动,而要解决一定的问题,它应当针对具体问题、围绕一定的目标而进行。任何决策都是为了达到既定的目标而做出的,没有目标就谈不上决策。决策的目标性与问题导向性密切相关,换言之,要解决的问题,也就是决策的目标。因此,问题认识不清,决策目标也就定不准。对于开展决策咨询工作来说,这个认识非常重要。只有能够准确识别问题、把握问题,才能辅助决策者定好决策目标,达到决策效果。

(三)优化选择性

决策过程实际上也是一个选择过程,通常要在多个方案之间进行分析、比较,做出决定性的选择。解决一个问题,人们通常会多方面、多角度地去寻求解决办法,往往会形成几种解决问题的方案,决策就是在若干个备选方案中进行优化选择的过程。没有选择就不算完备的决策。

(四)实践性

决策的目的是为了解决实际问题,决策方案必须具有可操作性,以便进入实践环节来实施,这是决策实践性的一个方面。另一方面,决策方案的优劣需要经过实践来检验,也就是说,决策是要被评价的,或者是由决策者自身进行,或者是由别人;或者是即时进行,或者是由历史进行,而实践是评价决策的唯一标准。

三、决策的要素

(一)决策主体

决策主体即决策者,是方案的选定者和目标确定者,也是决策活动中对决策对象的认知程度和主观意志判断的体现者,还是决策过程中程序规范的贯彻者与决策责任的承担者。决策主体既可以是个人,也可以是集体或组织。决策活动是以决策者和决策组织为主体的活动。

(二)决策对象

决策对象包含两个层面:一是需要通过决策予以解决的问题;二是问题得到解决后,受到决策影响的事物。任何通过人的行为能够施加影响的事物均可以成为决策对象,包括自然面貌、人文景观、社会结构、思想文化等。

(三)决策目标

决策目标是指决策者针对决策对象做出决策、决定或通过实施决策方案而所追求的行为目的与愿景。决策目标是判断决策实施绩效以及确定决策责任的重要考量因素。

(四)决策体制

决策体制是指决策者或决策主体在进行决策活动时的组织形态和运行机制,以及决策主体与其他外部相关组织与个人、决策主体内部不同工作机构与人员相互之间的权力配置与分工。决策体制的性质往往影响着决策的成败以及成本与效率。

(五)决策信息

决策信息是指有关决策对象、决策目标、决策内容以及决策环境等各方面的知识、资料 and 消息。决策信息是决策活动必须要考量和把握的因素,是决策的前提和条件。信息内容的真实与虚假、信息质量的高低和信息数量的充足与否,会直接影响决策内容的科学性、针对性和可实施性。

(六)决策咨询

决策咨询是指决策者在决策过程中广泛征求和听取群众、专家等社会智力意见和建议,以提高决策的科学性和民主性。决策咨询要求在决策过程中充分发挥第三方智力作用。决策者不仅要依靠自己及其幕僚的智力,还要发挥决策主体内部工作系统的作用,更要广泛组织社会专家学者参与决策,以做到决策的客观、公正、科学,使决策更能符合客观规律。

(七)决策方法

决策方法是决策者在掌握相关信息的基础上为及时、高效做出决策而遵循的策略。决策方法既可以表现为对特定指导思想和理论模型等意识形态的运用,也可以表现为对物质形态的技术设备和手段的采用,在保障决策