

上 篇

发达国家决策咨询制度

杨成虎

绪 论

“决策”(Decision - Making) 就是政策的制定 即人们为解决社会发展过程中出现的问题而出主意、想办法、做决定的过程。决策是政府管理体制中的一个重要组成部分，是政府对国家事务和社会事务实施管理的中心环节，因而，美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert Simon)提出“管理就是决策”的著名论断。

决策自古就有。古代的政策，由于受客观历史条件的限制，始终没有能够超出狭隘的个人经验的局限。在漫长的封建社会里，围绕完善“君权”这个传统政治经久不衰的主题，一些开明的君主常以军师或幕僚作为自己的决策助手。但从总体上讲，无论是决策者个人 还是决策者的“参谋”都是凭借个人的阅历、知识和智慧进行的，决策成功与否主要取决于自身的阅历是否丰富、知识是否渊博、胆略是否过人，因此，他们都没有超出个人经验决策的范围。

不同于古代的政策，现代科学决策是建立在以下

四重分离的基础上的 决策者与执行者(“断”与“令”)的分离 决策者与决策研究者(“断”与“谋”)的分离; 决策研究者与情报收集者“谋”与“探”的分离 执行者与监督者(“令”与“督”)的分离。这四重分离构成了现代科学决策体系的五个子系统——信息系统、咨询系统、决策系统、执行系统、反馈系统。我们所要探讨的就是其中的一个子系统——决策咨询系统。

现代型决策咨询的出现是“谋”与“断”分工的结果,而且是这种分工日益朝向专业化、制度化方向发展的结果。所谓“专业化”是指“谋”与“断”有各自独立的职责和权限;“谋”的职责是为“断”提供建议(包括决策前的信息收集、方案策划、政策实施中的指导与修正 政策实施后的绩效评估和反馈等);“断”的职责则是通过科学的程序、准确的判断对政策问题作出最后决定。“谋”的根本作用不在于决策,而在于辅助和参谋;“断”享有的则是政策出台的最终决定权。所谓“制度化”是指“谋”与“断”专业化分工的相对固定化、程序化、法制化,特别是在制度上解除了传统的“谋”对于“断”的依附性地位。由专业化、制度化所衍生出来的决策咨询系统的相对独立性,主要体现在其物质承担载体——咨询机构——的独立性,即独立开展业务、独立核算、独立研究,以及基于合同的市场化运作方式。因此,所谓现代型决策咨询机构,就是以咨询的方式参与决策的制定,并能够影响决策方向的

多学科专家组成的集合体，其实质是一种独立的或相对独立的特设组织，它以向决策者提供卓越的、全部整理有序的科学思想、政策性意见和建议为己任，从而使决策者能够深化改进并正确作出决策。打个比方，决策咨询机构如同一座“桥梁”，一边是权力，一边是知识，连接的纽带则是咨询机构。现代决策咨询机构的出现是决策民主化的重要体现，也是决策科学化的必然要求和重要组织保证。现代决策咨询具有如下几个特点：一是服务对象的特殊性，即主要为政治领导人或政府提供咨询服务；二是不以赢利为唯一目标；三是属于智能密集型产业范围；四是以科学性、中立性为工作的准则，重视信息资料的收集、加工和处理，分析问题很少考虑价值取向以及价值平衡等问题。

按照现代政治学、行政学的基本原理，科学、合理的国家机构设置必须体现“完整、统一、效能”的原则，现代化的政府系统（这里的“政府”属于广义政府的概念，不仅包括中央政府行政系统、地方政府行政系统，还包括国家的立法系统、司法系统），仅仅设置决策机构及其执行机构已经无法满足政府职能日益扩大的需求，无法满足现代国家日益复杂的决策需要，因而，在政府部门内部和外部设置咨询机构，既体现了决策工作专门化发展的客观趋势，也是现代型政府系统演化过程中对决策环境和决策对象复杂性的一种反应。

有了现代型决策的一些基本概念后，我们就可以给决策咨询制度下一个定义。所谓决策咨询制度就是为适应决策科学化、民主化、法制化、现代化趋势，而对决策咨询（主要是官方的决策咨询机构）的地位、职能、作用、组织程序、运作方式、参与决策方法等方面所做出的一整套规定，这种规定可能是正式的法律条文，也可能是非正式的、非成文的政治惯例。

“幕僚制度”是前资本主义时代特有的政治现象，是围绕着巩固和完善统治者或君主的权力而在国家正规政治制度、人事制度之外发展起来的一种特殊制度或政治惯例。按照其字面意思，“幕”是与所谓的“公堂”相对应，是为政者自设的政治机构；“僚”是与国家正式官吏相对应，是长官的私人班子。由于这类人物大多出身于低微的“士”阶层，史书统称“幕僚”（有官职）或“幕宾”（无官职）。幕僚制度之所以为世人所注目，之所以成为前资本主义政坛上的一枝奇葩，主要在于其实体性要素——幕僚运用自己的知识、经验与智慧，“挟术怀策”辅佐领导者决策，有时甚至直接参与决策，从而为建构政体、推动经济社会发展造就了不少独特的业绩。^①

传统幕僚制度与现代决策咨询制度有根本的区

参阅李海生、完颜绍元：《幕僚政治》，上海人民出版社 1993 年版
杨跃进：《蒋介石的幕僚》 中国社会科学出版社 1997 年版。

别。这种区别主要体现在如下三个方面：

第一，产生的政治生态环境不同。幕僚制度是前资本主义时代的产物，是为完善君权而在国家正式制度之外发展起来的一种“补充”成分。作为一种非正式的政治机制，幕僚制度更多地具有政治惯例的特色；决策咨询制度则是人类进入资本主义时代才出现的，是为适应形式上“公天下”的要求和趋势而由知识的现实物质载体进入决策层，实现知识与权力的有机结合。作为国家政治制度的重要组成部分，决策咨询制度一般是正式的、成文的。

第二，主体性要素的地位不同。幕僚制度是幕僚围绕幕主串联起来的、非正式的政治机制，作为制度的主体性要素，幕僚充当的只是幕主个人的政治工具，他们往往游离于国家正规官职之外，不受国家正式管制的制约，因而，幕僚与幕主之间是一种非正式的人身依附关系，幕僚入幕取决于幕主的主观评价，或自辟，或私聘；现代决策咨询的主体（机构或人员）则具有很强的独立性，他们与决策者发生关系时，是一种建立在契约基础上的、基于合同（未必是成文的）的分工与合作关系，因此，双方的地位是平等的，关系是互利的，都必须遵守共同的“游戏规则”。

第三，运行规则不同。幕僚制度实质是前资本主义时代双重政治机制（正规官制与幕僚制）的一种，在其实际运行中，常常与正规官制发生抵牾，有时甚至

不受国家行政职责规范制约。

因而，其运行规则是唯幕主马首是瞻；现代决策咨询制度则规定了决策者与被咨询者之间明确的分工和职责，后者一般不得直接参与决策过程，只是提出有价值的意见与建议，而不存在政治责任问题，它所遵守的是市场原则（也许是不完全竞争市场原则）。这一原则主要体现在两个层面：

市场原则 I —— 在决策者与选民所形成的“政治市场”上，决策者通过吸收咨询者提供的有价值的咨询意见与建议，向公众输出科学合理的公共政策，以此换取大众的政治“选票”。

市场原则 II —— 在需求方（决策者）与供给方（咨询机构或人员）所形成的市场上，供给方以自己的独特的知识和智力进行“开价”并以自己生产的“知识商品”换取需求方的物质性和精神性补偿。

以上三点是古代幕僚制度与现代决策咨询制度的根本性区别，也是为什么在国外，尤其是在发达资本主义国家不存在中文意义上的“幕僚”以及“幕僚制度”而只有“决策咨询制度”的内在原因。那么后者为什么会最终代替前者，成为当代民族国家的一种重要制度安排？这需要我们从事社会分工与制度演进的角度进行剖析。

第一章 决策咨询制度的演进

如上所述，作为一种行为或活动，决策虽然自古就有，但只有在人类进入近代以来，特别是进入社会化大生产时代，才出现了现代科学决策。随着现代科学技术的高度发展、人类社会的不断进步以及国家职能的不断扩大，政治精英层所面临的决策问题越来越多、越来越复杂，一项政策所涉及的面越来越广、影响也愈来愈重大，公共政策客观上需要不断向未来延伸，这种状况就对不同层次的决策者造成了前所未有的压力：不仅仅要求他们具备决策者的基本素质，还要求他们必须形成倚重决策研究、决策咨询成果的自觉意识。否则，受时间、精力的限制和人类“有界理性”的制约，决策者无力也无法应对时代的挑战。这是决策咨询制度得以形成的根本原因。

当然，现代社会的发展，在向决策者提出新的挑战与压力的同时，也向决策研究、决策咨询者提出了新的、更高的要求。传统的幕僚制度由于无法逾越个体咨询、个体智慧的局限，无法摆脱对决策者个人的

政治依附，因而难以客观公正地看待问题，所以显然无法适应、也不能满足社会发展和决策者日益增长的需要，最终为历史所淘汰。现代型决策咨询以集体智慧代替个体智慧，形成决策研究、决策咨询群体之间的知识互补和智力互补；独立从事重大课题的研究，也使咨询者能够充分发挥其社会功能，而现代决策咨询制度又对决策者与决策研究者的社会分工在制度上加以保障，所有这些都是传统幕僚制度无法满足的，因而才会有新型制度的酝酿和成长。这是决策咨询制度演进的内在动力。

历史地看，发达国家的决策咨询制度经历了一个较为漫长的发展演变过程。这一过程大体上可以划分为三个阶段：衍生和萌芽阶段（17世纪中叶至20世纪初）、始创阶段（20世纪初至20世纪40年代末）、发展与完善阶段（20世纪40年代末至现在）。

第一节 决策咨询制度的萌生

封建社会向资本主义社会的过渡，意味着决策权

这里我们是从作为制度的最重要的载体——决策咨询机构的演变研究制度演变。

从帝王手中向控制国家经济命脉的资本家手中转换，但财产所有者不一定是经营管理的高手。于是，在发达国家普遍出现了所有权与经营决策权的分离，出现了以企业经营管理见长又懂技术的职业企业家。美国著名学者钱德勒在其名著——《看得见的手》一书中对此做了详细描述和分析。资本主义国家经济领域中的这种重大变化逐渐波及并影响到政治领域：

(1)随着生产高度社会化和科学技术整体化，政治领导人所面临的环境纷繁复杂、结构多样、变化迅猛、瞬息万变，客观上要求领导与管理相分离、决策与执行相分离，出现了 H·A·西蒙所说的“决策工作的专门化”趋势。与无所不管、事必躬亲的传统领导人相比，现代型领导的职能、任务从范围上缩小了、单一了，但再高明的领导人个人凭借自己的智慧和知识的积累愈来愈难以应付这种形势，客观上出现了在相对独立于决策者个人之外设立决策咨询机构的要求。这是决策咨询制度萌生的社会条件。

(2)从制度条件来看，随着人们民主意识的转变，民主制度的转型，对选民负责的政治领导人未必一定就是精通国家社会事务的专家，毋宁说领导是“掌舵者”是目标、方向的选择者，他所担负的是政治责任，是从马克斯·韦伯所提出的“责任伦理”的意义上对选民负总的、最终的责任。时代终于催生了“准现代”的决策咨询制度。

——英国的“枢密院 (Privy Council)

早在 17 世纪中叶，伴随着英国资产阶级革命的胜利和封建王权的衰落，国王的私人顾问委员会——枢密院逐渐丧失了其司法、政治职能，仅仅作为一个咨询机构而被保留下来。其主要职责相应地也从辅佐当时的英国国王办理政务转化为给英国政府提供咨询、参谋作用的机构了。

——杰克逊的“厨房内阁”

美国历史上的决策咨询机构是自其开国元勋、第一任总统乔治·华盛顿时代建立的。美国独立后，为便于处理纷杂的国内事务，华盛顿建立了属于自己的咨询机构；各政府行政部门也仿效总统的做法，设立了相应的专门的研究咨询组织，使其在决策或政策实施过程中起到参谋作用。1828 年，美国总统杰克逊启用了一批没有行政官衔的人，安置于白宫中为他提供咨询建议。这些人喜欢在白宫的厨房议事，一些建议又经常影响到杰克逊政府的政策，因而，人们称之为“厨房内阁”。如同一条没有明文规定的法律，这一做法逐渐为杰克逊以后的历届美国总统所恪守。

——法兰西之鹰的“翅膀”

法国的决策咨询机构最早产生于军事领域。1789 年的大革命取得胜利后，法国在欧洲建立起了最为彻底的资本主义制度，但是一方面，法国国内战不休、政变不断、政权更迭频繁，直接影响到法国资本主义市场的建立和海外殖民地的巩固与开拓；另一

方面，欧洲各封建君主国家为防止本国爆发资产阶级革命，竭力要扼杀资产阶级民主共和政体。为此，它们联合起来，组织反法同盟，对法国进行军事干预和武装侵略。拿破仑通过发动军事政变取得政权后，组建了新式的法国部队，在两三年内，不仅打败了入侵的敌人，而且横扫欧洲，占领普鲁士、奥地利、西班牙，东侵波兰、俄罗斯，“鹰”形标志的法兰西国旗插满欧洲，法国军队也因此被称为“法兰西之鹰”。

本来软弱无力的法国军队一变而为欧洲雄师，其原因何在？应该说，既不是武器装备，也不是人员素质的变化，而是来自“法兰西之鹰”的翅膀——对战争进行全面组织和筹划的参谋部体制。早在 17 世纪中期，波旁王朝的路易十四执政时期，就最早在军队中设置了参谋机关和参谋长一职，为军队首长出谋划策。拿破仑继承和发扬了这一优势。1805 年，拿破仑意识到仅仅依靠自己的军事才干，无法扭转战场局势，于是就在军队中设立了以柏尔特元帅为参谋长的参谋本部——这是一个由 6 名屡建战功的将军、8 名上校组成的班子。这个参谋本部既是拿破仑的决策咨询机构，协助拿破仑制订战略和军事计划，也是拿破仑的得力执行机构，其管理范围包括：后勤运输的组织、军事方针的贯彻、上情下达、下情上送的传递等。这一体制的优越性在耶拿战役中表现得淋漓尽致：1806 年，普、奥联合出军，企图一举歼灭法军。当

时，拿破仑的军队在山地运动，弹药、补给都跟不上，处境非常不利。柏尔特参谋长与其下属分析了战情，综合了各种情报，结果发现：奥地利军队的素质不如普鲁士，行军速度也慢于普军，与法军相比，处于弱势；普军由于行动迅速，为等待奥军而在耶拿一带停止前进。这样，在紧张的军事运动中，出现了一道缝隙。在分析的基础上，他们讨论了应对方法，并征得拿破仑的同意：一部分军队牵制普军，大部分军队猛攻并歼灭奥军，再抄后路，歼灭普军。10月14日，普鲁士军队在耶拿战役中遭到拿破仑军队的重创，普鲁士国王向拿破仑称臣。耶拿战役暂时确立了法国在欧洲的霸主地位。

——“青出于蓝而胜于蓝”——普鲁士参谋本部的建立及对世界的影响

身为拿破仑军队参谋长的柏尔特元帅在战争后总结了他多年的军事经验，并写了一本书，提出应该在军队中建立参谋机构，负责制订军事行动目标，拟订各种作战方案，预测军事行动中可能出现的变化，对作战过程进行组织协调。其中心思想是使参谋部从传统的统帅部中分离出来，变为为统帅部决策提供专门意见的机构，并使决策得到贯彻执行。此书一问世，立即引起欧洲各国军事家的注意。曾经是拿破仑手下败将的香霍斯特将军就是其中的一位。

时任普鲁士元帅布留赫尔的参谋长的香霍斯特

将军，就任普鲁士军事改革委员会主席后，致力于普鲁士军事体制改革。在柏尔特元帅思想的指导下，普鲁士军队建立了比较完善的参谋本部体制，用参谋的集体智慧帮助军事统帅进行决策。决策与咨询的分离，使军事体制大大地完善了，从而有力地推动了军事的发展，并使普鲁士的军队实力大增。这个参谋本部体制后来成为普鲁士君主政体及其政治制度的重要支柱。

随着普鲁士军队在 1870 年的普法战争中的胜利，参谋本部体制逐渐成为世界各国效法的榜样：1903 年，美国陆军建立起参谋本部；1906 年英国也建立起类似的机构；“一战”前，全世界各国都普遍建立起参谋本部。参谋本部体制也影响到欧洲各国的政治决策，许多国家在政治领域中也都设立了类似的参谋机构。法国卢森堡委员会的建立就是其中的一例。

1848 年，法国成立了第一个全国性决策咨询机构——劳工委员会（又叫卢森堡委员会）其主要任务是负责开办国家工场，安置失业工人，处理劳资纠纷，负责探求改善工人阶级状况的办法，向法兰西第二共和国政府提出建议。但是，这个咨询机构由于带有无产阶级的色彩，它所提出的建议常常被否决，所以，马克思在《1848 年至 1850 年法兰西阶级斗争》一书中指出，卢森堡委员会只是一个礼拜堂，“在财政部、商业部和公共工程部旁边，在银行和交易所旁边，修建

了一个社会主义的礼拜堂，这个礼拜堂的两个祭祀长路易·勃郎和阿尔伯特所担负的任务就是要发现乐土，宣告新福音，并让法国无产阶级有事可做。与任何尘世的国家机关不同，他们既没有任何经费预算，也没有任何行政权。他们得用自己的头去撞碎资产阶级社会的柱石。”^① 1848年法国革命失败后，卢森堡委员会也随之作为工人阶级的组织被撤销，但咨询机构这种决策形式却一直延续下来。

总之，20世纪初以前，发达国家的决策咨询制度还只是处于萌生阶段，还很不完善。其主要表现为：数量极少；职责界限很不明确，功能很不发达；法律地位十分模糊；没有超出自我咨询、内部咨询的范围，咨询机构和人员都是官员或官员的下属。当然，这与这一时期国家还没有大量地介入社会领域，很少干预经济事务有很大关系，一般问题不需要专门的决策咨询机构来谋划，只要政府官员来处理就足够了。

第二节 决策咨询制度的始创

从第一次世界大战到第二次世界大战前，发达国

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷第401页。

家为应付政治经济危机，解决国内各种矛盾，加强对外扩张和处理战争问题，先后建立了一些政府性的研究咨询机构。美国于 1919 年成立了“胡佛战争与和平研究所”，负责研究共产主义事务，就反对共产主义提出建议；1921 年创建了“对外关系委员会”，就外交政策向美国总统提出自己的看法和设想；法国于 1925 年成立由居民和消费者、劳方和资方代表组成的“全国经济委员会”（二战结束后停止了活动）就经济形势以及有关问题向法国政府提出解决办法。1927 年，美国的一些企业家创建“布鲁金斯学会”，从事经济政策、外交政策和政府活动三个方面的咨询；1932 年，富兰克林·罗斯福为竞选总统，网罗了大批学有专长的人为其出谋划策。当时美国《纽约时报》编辑詹姆斯·基兰把参与制定决策的人叫做 brainstrust（脑库）。后来，所有的人，包括罗斯福本人都沿袭这个词汇。在使用过程中，brainstrust 变成了 BrainTrust（智囊团）。

罗斯福总统当政时期，在美国历史上开创了三个新的局面：一是美国正式登上了国际政治的舞台；二是加强了联邦政府的权力，促进了中央集权制，密切了与州政府的关系；三是扩大了总统府的权限，使政府与议会的权力分配关系上倾斜于总统，从而实现了以总统为中心的国家政治生活的现代化。这三个新局面的开创固然是与罗斯福本人的雄才大略有关系，但

与其最重要的决策咨询顾问——霍普金斯的贡献也是分不开的^①。

罗斯福当选总统后，任命哈里·霍普金斯为总统首席助理。作为罗斯福的心腹，霍普金斯是美国历史上第一位被批准居住在白宫的总统助手，他不仅忠实地执行罗斯福的政治意图，而且积极地为罗斯福总统出谋划策，成功地发挥了一个助手兼参谋的作用。

为克服 1932—1933 年波及全球的经济危机，罗斯福总统于 1933 年实施了名为“新政 (New Deal) 的政策。这一政策实际上是由罗斯福的决策咨询班子提出的，其中就有霍普金斯的贡献。

1941 年 7 月，苏德战争爆发，对于美国和英国来说，了解当时苏联的局势，判明苏德战场形势的真实情况，试探同他们所竭力反对的社会主义苏联进行联合的可能性就成为反法西斯战争能否取得胜利的决定性一步。霍普金斯说服罗斯福，把了解苏德战场的使命交给了自己。随后，他访问了苏联，会见了斯大林，了解到苏联坚决抗击法西斯的决心、苏联红军的实力以及苏联最需要的物资。回国后，他征得罗斯福的同意，立即着手援苏物资供应。霍普金斯的莫斯科之行改变了罗斯福、邱吉尔的悲观预测，成为改善美

参阅（日）高桥正武著，胡立品译：《白宫内幕》，军事译文出版社 1985 年版 第 1、2 章。