

公共管理(MPA)系列教程

Public Decision

公共决策

杨爱华 编著

团结出版社

公共管理(MPA)系列教程

Public Decision

公共决策

杨爱华 编著

团结出版社

图书版编目 (CIP) 数据

公共决策/杨爱华编著. - 北京: 团结出版社, 2000.8

公共管理 (MPA) 系列教程

ISBN 7-80130-359-8

I. 公… II. 杨… III. 决策学-高等学校-教材 IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72687 号

出版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号)

[电话 (010) 6513. 3603 (发行部) 6524. 4792 (编辑部)]

<http://www.tuanjiebs.com>

E-mail: unitypub@public3.bta.net.cn

经销: 全国新华书店

印刷: 东方印刷厂

开本: 850×1168 毫米

印张: 9.25

字数: 230 千字

印数: 6000 册

版次: 2000 年 8 月 第 1 版

印次: 2000 年 8 月 (北京) 第 1 次印刷

书号: ISBN7-80130-359-8/C·18

定价: 15.00 元 (平)

(如有印装差错, 请与本社联系)

《公共管理(MPA)系列教程》编委会:

主 任:沈士团

副主任:徐枋巍 陈昌柏 马建臣

委 员:沈士团 徐枋巍 陈昌柏 马建臣 雷 庆
魏 辉 史京存 王希华 郑晓齐
李成智 李小叶 田大山 杨爱华
宋 杨

总 序

随着改革开放不断走向深入，用人制度的科学化、规范化已成为大势所趋。在这方面，全社会各领域都逐渐形成了一整套比较规范的用人制度，即所谓的“持证上岗。”例如，从事律师工作必须有律师证，从事会计工作必须有注册会计师证，从事教育工作必须有教师证等等。但是，“持证上岗”在管理领域基本上是空白。行政机关和事业单位在招收公务员和管理人员时，往往要求应招人员参加公务员或类似考试，如果考试合格，其他基本条件满足要求就可录用。这种方式规范性不高，公务员的晋升则更加不规范。解决这个问题的现实途径是实施应用型公共管理学位教育，相应学位证书可以作为公共行政和公共管理从业人员录用的资格证书。这一举措可使我国行政机关用人制度走向科学化、规范化和制度化。

党的十五大以来，我国各级政府机构改革取得了实质性的进展，政企分开，行政人员大量分流，为建立高效、务实、科学、民主的现代行政管理体系奠定了坚实的基础。精减机构、下岗分流不是目的，提高管理水平才是根本。在这一新形势下，迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度和行政管

理人员培养模式作实质性改革,使中、高级公务员和各类公共事业管理人才的培养更科学化、实用化、规范化和制度化。通过设立公共管理硕士培养计划,可以不断为各级行政机关和公共事业部门输送大批高素质的应用型管理人才,可以经常性地为现职公务员和其他行政管理人员提供高质量再培训、再充实的机会。只有大批规范性地培养中、高级行政管理专门人才,才能满足机构改革的政策,适应管理现代化的要求。

在政府机构改革和政府职能转变过程中,必须注意这样一个发展趋势:随着政府机构的改革和政府职能的转变,社会公共事务管理将日益扩大其范围,成为真正的非官方、非营利、服务于社会的专门领域。这个领域是介于政府行政与营利性工商管理之间的宽广的中间地带,起着联系政府与公民、政府与企业、政府与社会的桥梁和纽带作用。

公共管理专业学位教育在国外特别是美国已有相当长的历史。这一专业对培养高级公务员和行政管理人员起到极大作用。资料表明,近20多年来,美国高层管理人员中具有公共管理硕士学位的比例不断上升,在政府就职的公务员约有10~20%获得了公共管理或相近专业学位。政府在招聘公务员时,某些职位要求必须有公共管理硕士学位。哈佛大学肯尼迪政府学院自成立后,培养的学生中出过5位总统和1位国务卿。法国政府行政学院截止1996年培养的4200名毕业生中,有80%在政府和公共部门工作过。1900人为高级公务员,有40人成为国会议员,法国总统希拉克就是该校毕业生。我国应当充分借鉴国外的经验,通过兴办公共管理学位教育为国家政府和公共部门培养大批高级管理人才。

公共事务管理既不同于行政管理,也不同于工商管理,与传统的等具事业单位管理也有很大区别,它与管理学、政治学、法学、经济学等具有广泛联系,是这些学科在较高层次上

的交叉性、综合性、应用性学科。在推进改革开放、改革管理体系、提高管理水平的进程中，公共事务管理将发挥越来越大的作用。加强公共事务管理可以缩小政府规模，提高政府效率，转变政府职能，把大量过去由政府统揽的社会公共事务“转移”或“承包”给社会非营利机构。当前，许多专家学者极力呼吁在国内兴办公共管理高层次学位教育，国家教育部也计划在一些高校开展试点工作，这些举措对于培养新型的公共事务管理人才、强化社会服务意识以及完善管理学科体系都具有非常重要的意义。公共管理包括公共行政、公共政策和公共事务三个组成部分。这些方面的研究不但能够大大推进公共管理学科的发展，也有助于促进政府行政的改革与发展。

目前，我国公共管理学科尚属草创阶段，教材建设也处在初级阶段。一些单位抓了这个机遇，参照国外著名大学的课程体系和教材，组织编写了一批公共政策、公共管理类教材。北京航空航天大学也在这方面做了大量有益探索。由沈士团校长领衔，该校从事管理科学研究与教育工作的一批中青年学者，借鉴了国内学者的一些研究成果，阅读了大量中外文献，并结合自己的工作，编写出了具有相当水准的公共管理类系列教材。从选题来看，这批教材较好地反映了公共管理学科的主要内容和基本特点。我们期望，这套系列教材的出版问世将为我国公共管理学科建设、促进行政管理学科的发展作出应有的贡献。我们真诚地将这套教材推荐给广大读者。

丛书编委会

1999年12月 北京

序 言

作决策或决定，是每一个有行为能力的人都必然会遇到的事，但研究决策理论，尤其是研究公共决策理论却是一个人选择的结果。当我受这套公共行政管理教材编委会领导之邀，来编写一本《公共决策》教材时，进一步感觉到了选择的约束条件和选择结果的风险对选择者影响很大。

为那些已经学完或正在学习公共经济学、公共财政学、公共组织和公共政策的读者编写《公共决策》，怎样确立它的体系框架确是件十分困难的事。正如我们在本书第二章详细介绍的那样，上述几门以政府和政府在社会经济生活中的作用作为研究对象的学科，存在着十分密切的联系，多数内容交织在一起。我原本想依照习惯的思路，在决策科学与公共管理的交叉点去确立《公共决策》的框架，但对于“公共决策的主体与决策科学中的决策主体之间的差异”这样的问题，自己实在只有一点肤浅的认识。也许同行们认为，公共决策应该把公共选择和公共政策的制订作为主要的研究内容，这是完全正确的。作为系列教材，我们已经用了专章的篇幅在《公共经济学》和《公共政策》中进行了介绍。为此，本书更多地集中于决策技术和决策方法的介绍。

一，在前两章的内容中，我们就一般的决策科学发展历史与现状作了简要介绍，并就决策科学的一些基本概念、原则、特点等进行了归纳，对公共决策与公共经济学、公共政策、公共选择和群体决策之间的关系作了分析。这种理论的铺垫，是为初入决策科学和公共行政管理的读者提供一个思考的背景。

二，第三章至第六章的内容是从决策心理学和决策社会学的角度来考察公共决策的方法。着重讨论：改进决策者之间的人际互动，提高决策质量；优化和调适决策群体的结构，提高决策质量；决策过程中的偏好整合方法以及决策过程中的风险分析。有些内容在体系的逻辑完满性上显得有点牵强，但它必定是公共决策中要解决的问题。

三，第七章至第十章的内容是可用于公共决策的技术和工具，先对一般决策技术作了简要介绍，然后着重就群体决策支持系统（GDSS）和组织决策支持系统（ODSS）在公共决策中的使用进行了较深入一步的探讨。虽然这些决策技术和工具本身发明的时间不长，还存在许多不完善的地方，但它是决策理论科学化道路上有历史意义的一步。它在实际决策生活中，为提高决策水平，减少决策失误，已经显示了自己的力量。

四，从朋友和其他相关资料中，选了几个公共决策的案例，它对把深奥的决策科学理论变成公共管理中的有力工具，无疑是一个有用的蓝本。

本书得以面世，我要感谢我的合作伙伴和书中资料的直接贡献者：师弟杨敏博士生，为本书提供了第七章至第十章的全部初稿；以前的学生、中国科学院心理学研究所的硕士生谭靖小姐提供了第六章的初稿；朋友、西安交通大学的席西民教授和他的经济学博士后仲伟周先生为我提供了公共企业、陕西省电力公司的决策案例；大连理工大学管理学院的苏敬勤教授和硕士陈兵、韩东航先生提供了大连市的公共决策个案；台湾义守大学副教授李梁坚博士为本书提供了台湾高雄港市营造策略的个案。

我更要感谢为我提供知识营养的前辈：我的导师、北京航空航天大学管理学院邱苑华教授将我领进决策科学的殿堂，美国 OREGON 大学政治学系的 R·P·SUTTMEIER 教授是我公

共决策知识的学术引路人。我的社会学知识得益于中国人民大学社会学系的郑杭生教授、李强教授的教诲。中国人民大学社会心理学研究所的沙莲香教授和 OREGON 大学心理学系的副教授 H·ARROW 博士培养了我的心理学兴趣。

我对本书参考和引用研究成果的学界前辈和同仁深表敬佩，在书中和书后文献中已将他们的名字列出。值此机会再次向他们表达我的敬意。这套系列教材的组织者和出版者，为促进本书的出世付出了心血，在此，谨向他们致以衷心的感谢。

本书的编写和统稿工作十分仓促，弊漏之处肯定不少，恳请读者和同仁指正。

杨爱华

1999 年 12 月 1 日

目 录

序 言	(1)
第一章 决策概论	(1)
第一节 决策和公共决策思想的历史由来	(1)
第二节 决策科学基本概念	(10)
第三节 不确定性决策及风险分析	(20)
第四节 公共决策的兴起	(23)
第二章 公共决策的理论基础	(25)
第一节 公共决策与公共经济	(25)
第二节 公共决策与公共政策	(33)
第三节 公共决策与公共选择	(38)
第三章 公共决策中的互动理论及其方法	(43)
第一节 互动的基本理论与决策	(44)
第二节 应用互动理论的公共合作性 决策研究	(55)
第四章 公共决策的群体理论与决策效果分析	(72)
第一节 决策群体概述	(73)
第二节 增强公共决策群体的凝聚力, 提高决策质量	(77)
第三节 利用群体理论提高公共决策质量的 几种新近研究	(91)
第五章 公共决策中的偏好过程整合	(95)
第一节 偏好整合理论的历史回顾	(95)
第二节 定向阶段公共决策群体的偏好整合	(100)

第三节	评价阶段公共决策群体的偏好整合·····	(103)
第四节	控制阶段公共决策群体的偏好整合·····	(107)
第五节	平衡阶段公共决策群体的偏好整合·····	(110)
第六章	公共决策思维过程中的风险分析·····	(112)
第一节	公共决策的风险性·····	(112)
第二节	风险决策思维过程中的认知偏误 及原因分析·····	(114)
第三节	决策行为的优化·····	(128)
第四节	公共决策风险防御的新方向·····	(132)
第七章	公共决策技术及其支持系统概述·····	(139)
第一节	公共决策技术与群体决策技术·····	(140)
第二节	群体决策技术确立的理论与规则·····	(141)
第八章	几种重要的群体决策方法·····	(147)
第一节	名义小组法·····	(147)
第二节	德尔斐法·····	(150)
第三节	群体 AHP 法·····	(152)
第四节	群组决策特征根法·····	(159)
第五节	N 人合作对策理论·····	(163)
第九章	群体决策支持系统 (GDSS) ·····	(166)
第一节	GDSS 概述·····	(166)
第二节	GDSS 设计·····	(179)
第三节	GDSS 研究的现状和问题·····	(207)
第四节	GDSS 案例——市政府中的 GDSS·····	(213)
第十章	组织决策支持系统 (ODSS) ·····	(218)
第一节	ODSS 概述·····	(218)
第二节	ODSS 设计·····	(222)
附录：案例·····		(227)
案例一：	高雄市总体营造策略分析·····	(227)

案例二：政府性企业——陕西省电力公司市 场化改革策略分析·····	(241)
案例三：大连市政府在城市建设中的作用 ·····	(252)
案例四：州长与预算：智力保健提案·····	(264)
主要参考文献·····	(273)

第一章 决策概论

做决策并不是一件新鲜的事，但现代决策理论也不是一门简单的学科。本章将首先回顾一下决策科学的历史，接着介绍了决策科学的一些基本概念和特点，并指出了不确定决策在当代决策中的重要性。

第一节 决策和公共决策思想的历史由来

人类的决策活动，是随着人类和智能活动开始的。自从人的智能发展到一定的阶段后，人类对自己的行为的目的性就有了一定的认识。在行动过程中，人们希望通过最少的努力获得最大报酬的欲望产生以后，如何选取最简捷的方法，如何去回避最大的风险已经成为人类活动的主要内容。因此也可以说，人类的决策实践在这个时期已经开始。

决策是人类智能活动的反映，决策理论随着人类社会的发展而不断丰富。

一、决策论是人类智慧的结晶

决策活动有简单和复杂之分。对于简单的决策活动，在行动之前先想一想即可；对于较复杂的活动，在行动之前则要深思熟虑，仔细研究。在原始社会时期，决策活动比较简单。随着社会的不断进步，决策活动变得越来越复杂，人们所积累的知识和经验也越来越丰富。与此相适应，教授和研究选取最简便方法和回避最大风险的学问也随之产生，决策论也就开始有了它的雏型。后人不断吸收前人的经验、丰富着这一智慧的宝库，逐渐形成了决策论的科学体系。一般认为古希腊哲学、罗马哲学和中国古典哲学中就有许多决策科学的思想。

希腊哲学家米利都派的代表人物泰勒斯（约公元前 624—547），根据他对星象学的研究，预测橄榄的收成，做出什么时候可以租橄榄油的榨油房才能发财的决策。而作为人类历史上的两位智慧大师的柏拉图和亚里士多德，他们各自的《理想国》和《政治学》，贯穿其中的主线，便是行政决策的准则问题。他们提出以正义作为国家行政决策的最高准则。

中华民族所创造的灿烂文化中，公共决策理论在世界上占有重要地位。中国的《孙子兵法》等也被决策科学界认为是必读的有关决策理论的经典著作，在世界上影响巨大。例如，美国西点军校把《孙子兵法》作为必读书籍之一，许多商人和企业家把《孙子兵法》作为经营决策的指南。也有像张良这样“运筹于帷幄之中，决胜于千里之外”的决策名人。中国历代的军事理论家留下了数量可观的“兵书”和“战略策略”。据统计，留存到现在的就有 400 多种，其中比较著名的有《孙子兵法》、《鬼谷子》、《三十六计》、《三略》、《百战奇略》等等。这是一笔珍贵的历史遗产。《资治通鉴》、《孙子兵法》这样的决策经典，是关于治国之理和决战之术的精华集成，它的定性

决策理论开创了公共决策的先河。在许多一般决策理论的著作中，都在不同程度上，对古希腊、罗马时期和中国古代的决策理论给予了肯定。事实上，那时也初步形成了一个较为完整的定性决策的策略理论体系。而且，其中的一些定性决策具有不可被数学分析所取代的性质。因为后来人们的研究发现，比较重要的战略决策，决策方案的提出，经常依赖于决策者的直觉和经验，决策过程中艺术性的一面在古代哲人和兵家那里，确实值得称颂。但由于那时还谈不上决策的定量分析，虽然人们对不同领域决策中某些共同原则已有所察觉，但还没有把它提高到决策活动本身共同规律这一高度来认识。因此，长久以来在我国和世界上没有决策论这一科学理论出现。

古代政治科学中的一些关于国家管理和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。公共决策的思想萌芽应该追溯到国家产生之时。因为国家的产生就标志着社会公共事务管理工作的开始，有了公共事务的管理，也就有了公共决策问题。在古代，公共事务的管理者已经面临着如何收取税收，如何使用税收这样一些公共决策的核心问题。只是公共事务的领域比较小，个人决策比群体在整个决策活动中所占的比重大；由于整个国家的生活节奏慢，决策的动态时效性特征不如今天鲜明；决策面对的对象比较单一，决策类型也没有分化；由于人们对整个社会和自然的认识水平较低，决策缺乏科学的理论和实用的工具，决策质量十分低劣。

近现代以来，尤其是中世纪后人的进一步解放，科学革命引起的工业革命，使社会生产力有了巨大的发展，社会物质财富极大的涌现，与此相联系的现代城市也很快发展起来了。丰富的物质和现代的都市，为人的发展提供了良好的条件，人的个性有了更大的发展空间。正是在这样一种历史条件下，社会变革的速度加剧，社会结构快速分化，公共事务领域进一步扩

大，相关的公共决策问题增多。

首先是公共决策的对象和内容扩大了。社会设置的增加要求公共决策的内容扩大，对象增多。社会原有的维持劳动力再生产的生育设置和维持生产资料再生产的经济设置，已经不足以维持社会的正常运转，派生性的政治设置、文化设置、教育设置、宗教设置相继确立。

其次，由于决策对象成为了一个复杂的系统，决策目标也由单一走向多样。

再次，由于决策的内容增多，过分笼统的决策类型难以驾驭不同领域的决策问题，由此，决策类型开始分化。

同时，由于决策问题的复杂性，决策环境的多样性，集合集体智慧的群体决策、依据理论指导的理性决策和更具可操作性的定量决策开始出现。

由于社会对公共决策的需求增多，公共决策的理论研究也就开始了。人的个性化，物质资料生产的社会化，人们行为选择的多元化，人们生活的城市化，造成了社会生活的复杂性。为了在这样一种复杂的环境下，寻找人们行为效益最大化，也就要求有一门相关的学科给予理论上的支持。人类的智者正是在这种历史条件下，为我们构造了决策科学。

但就理论界普遍公认的现代理论和决策科学，其真正的理论基础还是新古典经济学的决策理论。

19世纪末到20世纪初，随着代表主流经济学地位的“新古典经济学”的形成与发展，古典决策分析理论发展起来，这种理论为现代决策理论的发展提供了理论基础。

新古典经济学是研究稀缺资源有效分配和利用的科学理论，它的研究内容包括：

第一，一个社会经济系统如何把稀缺的资源分配到不同的部门或单位，以使经济协调地发展。这既是经济决策也是公共