

中国 政府管理创新 决策卷

刘靖华 姜宪利 等著

中国社会科学出版社

中国 政府管理创新 决策卷

刘靖华 姜宪利 余万里 张帆 著

中国社会科学出版社

我们真诚希望

本书能对我国政府改革有所贡献！

目 录

绪论	(1)
第一章 新的政府决策观	(15)
第一节 公共政策与政府决策	(15)
一 公共政策及其功能	(15)
二 政府决策	(18)
三 政府决策创新	(20)
第二节 政府决策的科学化与民主化	(36)
一 中国政府决策的影响要素	(36)
二 中国政府决策的科学化、民主化历程	(42)
第三节 以新的政府决策观指导创新	(54)
一 新决策观必须依据“全面、协调、可持续” 的科学发展观	(57)
二 新决策观必须坚持“三个代表”重要思想并 以“五个统筹”思想为核心	(61)

三 新决策观必须以“立党为公、执政为民”的 新执政观为保障	(67)
--	------

第二章 中国地方政府决策的政治生态环境 (72)

第一节 市场经济与政府决策职能的转变 (75)

一 市场经济的维护者	(77)
二 市场体制的培育者	(84)
三 核心竞争力的辅导者	(93)
四 加入 WTO 之后的政府决策规则	(103)
五 市场经济条件下政府决策职能的定位	(109)

第二节 中国社会的转型与政府决策的政治生态

环境	(113)
----------	-------

一 社会利益结构的分化	(114)
二 市民社会的发育	(122)
三 信息时代的来临	(135)

第三章 中国地方政府的决策机制创新 (145)

第一节 中国地方政府决策的机制与特点 (146)

一 地方政府的决策圈	(147)
二 地方政府的决策影响圈	(156)
三 中国地方政府决策机制的特点	(166)

第二节 构建“内生与外源互动”的政府决策

机制	(170)
一 完善专家咨询制度	(180)
二 发展民意调查制度	(184)
三 加强和完善信访制度	(188)
四 完善政务公开制度	(192)
五 完善公开听证制度	(198)

第四章 中国地方政府决策过程创新 (204)

第一节 政策议程设置的创新 (209)

一 政府与公众之间的互动关系	(215)
二 政府对社会公共问题的反应程度和能力	(216)
三 打破压力型和任务型的地方政府决策模式	(219)

第二节 政策方案规划的创新 (223)

一 政策问题的相互关联性	(225)
二 政策规划的主观性	(228)
三 决策活动的人为性	(230)
四 政策的稳定性与动态性	(233)

第三节 政策采纳程序的规范化 (237)

一 政府决策的首长负责制	(237)
二 政府决策的制度结构	(243)

三 政府决策过程的规范化	(247)
--------------------	-------

第五章 中国地方政府的政策评估

(260)

第一节 政策评估

(260)

一 政策评估标准

(262)

二 政策的失败原因：政策评估的重要内容

(265)

三 政策评估类型

(271)

第二节 政策评估与决策科学化、民主化

(274)

一 政策评估是迈向科学决策的重要途径

(275)

二 政策评估是有助于决策民主化的重要活动

(279)

第三节 加强政策评估，完善中国地方政府决策

(283)

一 政策评估工作本身所固有的困难

(283)

二 我国政策评估现状

(287)

三 完善地方政府决策中的政策评估环节

(300)

第四节 政策评估的过程、模式及方法

(305)

一 政策评估过程

(305)

二 政策评估的模式及方法

(309)

第六章 中国地方政府决策的科学方法

(328)

第一节 公共政策制定中的权力与科学

(329)

一 政治权力与科学分析的对立

(329)

二 政治权力与科学分析的统一	(335)
三 政治权力与科学分析的合理关系	(339)
第二节 政策分析过程	(343)
一 政策分析的因素	(343)
二 政策分析过程模型	(346)
第三节 议程设置的方法	(349)
一 议程设置的过程	(351)
二 议程设置的方法	(356)
第四节 确立政策目标的方法	(361)
一 政策目标的澄清和确定	(362)
二 澄清和确定政策目标的途径、方法	(364)
第五节 设计政策方案的方法	(367)
一 备选方案的必要性及来源	(368)
二 产生备选方案的步骤及方法	(370)
第六节 预测政策结果的方法	(380)
一 政策分析中的预测	(380)
二 外推预测方法	(384)
三 理论预测方法	(386)
四 直觉预测方法	(388)
第七节 比较政策方案的方法	(391)
一 方案比较中的绩效标准	(391)

6 / 中国政府管理创新·决策卷

二 绩效标准的确立	(392)
三 方案比较的内容及方法	(393)
参考文献	(399)

绪 论

决策是一件大事情。决策是一件复杂的事情。决策是一件高风险的事情。随着社会主义市场经济的不断深入发展，中国社会正经历着深刻的变革。这种变革的深刻性、复杂性和挑战性，都是前所未有的。全球化、信息化迎面而来，社会利益结构和利益群体日趋多元化。所有这些都对政府决策提出了新的要求。与过去相比，政府面对来自社会的压力不同了。新的社会现实对政府决策的方式、品质都提出了高标准的要求。与过去相比，政府决策受社会检验的程度也大大增强了。这要求政府必须作出符合实际的决策，必须作出高品质的决策，必须作出富有创造性的决策。

马克思主义的基本原理表明，生产关系必须适应生产力的发展，上层建筑必须适应经济基础的发展。因此，作为生产关系和上层建筑范畴的政府决策过程，也必须是适应社会生产力和社会经济基础不断发展和变化的过程，同时，也会对社会生产力和社会经济基础的不断发展变化，产生巨大的推动作用。

说决策是一件大事情，是说在日新月异的社会变革中，政府决策无小事。政府决策的利益牵涉面日益广泛。如果一项政府决

策不从统筹思想出发，不进行认真深入的调研，那么该项政策就不会奏效，就难以取得预期效果。相反，还会引起一定的负面效果。所以说，政府决策必须求真务实。

说决策是一件复杂的事情，是说一项决策所针对的现实对象日趋复杂化了。过去在计划经济体制下，经济和社会结构相对单一化，社会利益板块的同质性高，政策的垂直贯彻力强。市场经济条件下就截然不同了。多种经济成分共存，混合经济出现，多元性利益群体生成，社会中介组织大量涌现，民营经济不断发展，农村劳动力人口大量向城市转移，城市治理和城市经营日趋社会化和市场化等等，这些新的社会现实，大大增加了决策的难度和复杂性。过去那种简单化、贸然型、拍脑袋式的决策，在新的社会现实面前，日益显得苍白无力。

说决策是一件高风险的事情，是说在日趋多样化、复杂化的社会现实面前，一项高品质的决策会带来巨大效益，而一项轻率的、低品质的决策不仅不会产生效益，相反还会造成成本的巨大浪费。决策就像一项投资，投得不好或者投错了，就会付出巨大成本。这里包括决策失当所造成的机会成本。因为在同一时期，一项高品质的政策可以带来巨大收益。决策成本包括决策的机会成本和为实施决策而付出的公共投资（人力、物力、财力）的成本。过去有些地方政府，轻率地、想当然地作了许多重大决策，结果都没有考虑决策失当所造成的成本和机会成本。例如，过去在一些资源型城市，政府决策过于急功近利，无节制地开采本属有限的资源，名之以“进一步拉伸资源产业链条”，结果，资源枯竭、链条崩断、接续产业又没有及时建立起来，造成进退失据、尴尬不堪的局面。这就是我们说决策是一件高风险的事情的

含义。目前，中央提出的全面、协调、可持续发展的科学发展观和统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放，即五个统筹思想，就是针对不断变化的社会现实而言的，就是针对政府决策必须符合现实发展要求而言的，是与时俱进思想的具体体现。因此说，新的科学发展观和统筹思想，实际上，就是新的决策观。

新的决策观是社会主义市场经济不断发展的客观要求，是中国经济持续快速协调发展的必然选择，是马克思主义的基本原理在日益变化的中国社会现实中的具体运用。

因此说，新的决策观是对马克思主义基本原理深刻认知的产物，是对社会主义市场经济运动规律恰当有效把握的结果，也是对中国经济社会发展趋势深刻洞察的结果。

新的决策观要求地方政府的决策者，在准确把握和恰当运用马克思主义基本原理的同时，还要掌握决策的认知学、决策的系统论、决策的博弈论和决策的评估学。只有这样，才能作出品质较高的决策；只有这样，才能使决策符合日益发展变化的社会现实；也只有这样，才能减少因决策失败所支付的巨大成本。

在日趋复杂和丰富的社会实践中，地方政府决策者着力培养和提高以下五种能力是非常重要的：

第一种能力，是要培养和提高辩证思维能力。辩证思维是马克思主义辩证法的基本内涵。这种能力要求政府决策者既要看到国内大势，又要洞察世界局势；既要认清同一性，又要区分差异性；既要懂得全局性，又要照顾局部性；既要看眼前，又要看长远；既要懂得战术运用，又要学会战略运筹。一项决策，既要有针对性，又要包含丰富性和连带性。比如，城市规划政策，既要

有针对性地解决城市交通、便利公众的一面；又要体现城市治理和城市经营的一面。既要照顾到眼前的利益和矛盾，又要考虑长远发展的战略要求；既要发挥市场配置资源的基础性作用，又要积极调动和发挥政府的职能。面对这样的问题，政府决策者缺乏辩证思维能力是肯定不行的。相反，拥有这种辩证思维能力的决策者也就拥有了战略与管理的能力和水平。其决策不仅会解决城市交通，便利民众等功能性问题，同时也会提升城市的竞争力和创业性，从而使城市的发展具备战略性。这种城市发展的战略性包括城市生态具有可持续发展能力、产业布局和人文环境相得益彰，以公共利益为主导的多种利益得以平衡协调发展。再比如，北京市的交通问题如今已是一个人人关注的大问题。这个难题的形成有其特定的历史因素，它是伴随着我国改革开放、社会发展、认知世界和政策转变的历史一步步积淀而成的。如果说是环路规划造成了今天的拥堵，那么再去拆掉环路，就显然是不明智的。如果说是车多造成了拥堵，那么不发展汽车产业也是违反市场经济规律的。辩证思维就要求在现实中突破现实，在困境中突破困境，在矛盾中化解矛盾。运用辩证思维，就要求设想解决北京交通难题的决策，要在“环路不环”上做文章，下工夫。怎样才能做到“环路不环”呢？这要求创新城市经营思维，采取“新规划战略”：可考虑北京市以拥有更大土地空间资源的海淀区、朝阳区和丰台区为三大撑点，外向扩张发展；海淀区以科技文化为核心资源向北发展，朝阳区以商业为核心资源向东发展，丰台区以科技工业为核心资源向南发展；这一格局可称为“板块裂变、三足并立”式发展格局。城中各区立足原有资源优势谋求在中部发展、各大中央及地方行政机关立足中部。这里的一个关

键要素是要打开二环至三环至四环至五环等众多通口和连接通道,使得人流、物流、车流快捷地通往海淀、朝阳和丰台三大撑点。这样的发展布局再加上大型商业中心和居民小区外建(即建在三大撑点上)等方式,就可以疏导中部人口,起到缓解中部拥堵的作用。这一设想就可以体现“环路不环”、“中部疏导”的特征,也可以称作“瘦身”(downsize)特征。这不仅会使城市资产进一步扩大,也会使城市经营即城市资产、资源和资本运作进一步通畅化。这里举此交通难题的例子也许并不十分恰当,只是为了说明提高辩证思维能力的重要性而已。

第二种能力,是要培养和提高“决策组织”的能力。当遇到某些重大问题需要作出及时准确的决策时,政府决策者就要依照决策程序,组织一个高素质、有效率的决策班子。这个班子由政府官员和多方面专家组成。从求真务实的角度说,应该承认,社会变革在不断深化,产业和知识分工不断细化,对于一个地方政府决策者来说,要求什么都懂,什么都是内行,是不现实的。必须尊重客观事物的规律。遇到不懂的问题,就要请专家来分析、研究、集思广益,这样才会产生高品质的决策。这种“决策组织”能力的培养,要求地方政府决策者尊重知识、尊重人才、尊重规律、襟怀坦白、执政为民。对于地方决策者来说,首先要做到多学多懂,其次要了解在哪些领域哪些人是研究方面的专家。

第三种能力,是要培养和提高“看问题”的能力。这里所说的“看问题”,是在面对需要作出决策的问题时,能够准确地认清问题的性质,辨清问题的所属范畴,把握问题的运动规律和可能的演变趋势。这就要求政府决策者把知识、理性和相关经验结合起来,问题看得准,决策的针对性就强;问题看得透,决策的

效益性就好。

第四种能力，是要培养和提高剖析事物的能力。这种能力要求政府决策者首先要把纠缠在一起的议题和问题区分开来，然后找出需要决策的问题产生的原因及因果关系，找出与这一问题相关联的其他问题及在这一问题下面的潜在问题。有的时候，这个问题解决了，潜在的问题就上升成为主要矛盾。确定了这个问题及其生态环境以后，有针对性的决策才可能产生。

第五种能力，是要培养和提高“决策检验”能力。有的地方政府决策者，经过认真调研、细致分析，作出了较好的决策，但是该项决策的贯彻和落实不到位，结果，一项高品质的决策同样也不能带来较好的效果。决策者要是荒于督促，那么，这项政策就会形同虚设。因此，决策者不仅要作出高品质的决策，还要检验决策的落实、贯彻过程。这一过程可以起到三个作用：一是检验决策是否符合实际情况，决策的误差性如何，误差点在哪里；二是总结类似问题的决策经验；三是能够发现是否存在比这个决策更好的选择。“决策检验”是一个过程、一种能力，也是一种政治素养。这个素养不光是一种技能，也是一种文化。有的决策者，只顾制定政策，不管决策品质高低，更不去进行“决策检验”，结果，许多决策作出来了，问题还是一大堆，一个也没有解决或者没有很好地解决。“决策检验”有两种基本方式：一是在决策实施过程中，派一个专家小组跟踪，决策者定期与专家小组会商、交流情况。这种方式可以起到发现新问题和及时对决策加以调适的作用。二是决策者自己定出一个决策检验框架和相关参数指标，然后采取不定期检查的方式去对决策的贯彻过程加以检验。这个办法可以让决策者做到心中有数，从而对决策、对决

策贯彻者、对事物发展变化都能够了然于胸。比如，决策者制定了一项城市建设方面的政策，结果未能起到预期的作用和效果，运用上述“决策检验”方法，就可以找出是城建行政单元制度有问题，还是城建管理事权的划分有问题；是城市公用企业、事业监督制度存在问题，还是城建行政公共关系制度方面有问题。总之，可以发现问题的症结所在，进一步调适政策尺度，这样才可能收到较好的效果。

拿破仑说过一句名言：“没有任何事比做决策更艰难，因此也没有任何事比它更珍贵”。决策难，古今中外，皆作如是观。决策既是艺术，又是科学。特别是在经济社会深刻变革的时代，情况更是如此。这要求好的决策者，既是艺术家，又是科学家。这里，“艺术”，是指判断问题的能力、协调事务的能力、处理公共关系的能力、恰当运用直觉和经验的能力等等。“科学”，是指决策者运用理性，尊重规律，求真务实，使决策符合客观实际的能力。

对于地方政府决策者而言，高水平决策既是难度很大的事情，又是应该追求的境界。这需要处理好“两个环境”：一个是环境，一个是小环境。大环境是指国家总体环境和国际环境，包括经济的、政治的、军事的、社会的、生态的、科技的、文化的等要素。对一个地方政府而言，这个大环境是每个省、市、地区都共同面临的，是地区能力无法改变和左右的。一个地区只能去积极地适应它，参与它，运用它，并从中发现促进该地区发展的推动力和作用力。小环境是指每一个地区特有的，属于本地区特色的诸如生态、资源、文化、产业等要素。这些要素不具备全国的普遍性和同一性，而是一个地区历史的、自然的产物。小环

境是地方政府可以把握和利用的。一个优秀的地方政府决策者会很好地把不同时期的小环境和大环境有机地结合起来，挖掘两个潜力、调动两个积极性，使特殊性和普遍性有机地结合起来，实现优势互补，从小环境的特殊性当中找出普遍性的一面去适应大环境，从大环境的普遍性中找出特殊性的一面去照顾小环境。这样的决策就会大大推动社会生产力的发展。

客观的物质世界和人类的实践活动，是极其丰富多彩的。实践往往超前或领先于理论。这就要求决策者要与时俱进、求真务实、跟上时代，避免陷入僵化、教条的泥潭。

对于地方政府决策者而言，在重大决策过程中，自觉建立和形成“三个机制”是极为重要的。这三个机制就是“自问机制”、“自行机制”和“自察机制”。所谓“自问机制”，就是决策者向自己提问，它是由下面一系列要素形成的，这些要素需要决策者思维清楚、富有严密的逻辑性并在作出重大决策前自觉加以运用：（1）这个需要作出决策的问题是哪一类性质的问题？（2）这个问题的症结在哪里？（3）这个问题的重要性如何？其影响面有多大？（4）目前讨论的解决方案到底对不对？还有没有更好的选择？（5）这一问题的轻重缓急次序如何？现在作这一决策会不会影响正在实施中的其他政策？有没有政策上的矛盾性？（6）对这一问题所花的调研时间和所动用的智力资源是不是足够的？（7）这个问题还会不会起什么变化？

这个“自问机制”，实际上也是一个决策模式。它要求决策者不仅要懂得思考，而且要形成自我提问的习惯，当然最好是把它变成一项制度、一种文化。这个机制是形成高品质决策的保障机制，也是防止不良决策的保障机制。这个机制的特点是可以把