



决策操作探微

张勤 著

— 程序篇



● 中国政法大学出版社

121741

C934

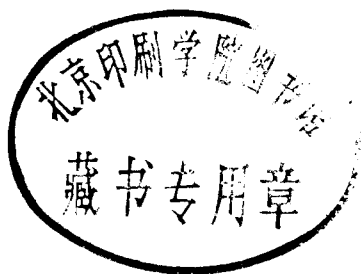
93-44

《行政管理学丛书》

决策操作探微

——程序篇

张 勤 著



S0273120

中国政法大学出版社

(新登记证号(京)185号)

《行政管理学丛书》

决策操作探微

张勤著

编辑：陈伟、孙成霞

责任编辑：郭耀光

*

中国政法大学出版社出版发行

(北京海淀区学院路41号)

北京市房山区龙门口印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

*

*

787×1092 32开本 6.6875印张 144.6千字

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数：1—5000册 定价：3.90元

书号：ISBN7—5620—0755—1/D.705

《行政管理学丛书》编委会：

主 编：张 勤

副主编：江兴国

编 委(按姓氏笔划为序)：

田兆阳 江兴国 孙奎贞

张 勤 金国坤 袁静博

前 言

自改革、开放以来，随着我国各行各业领导者、管理者竞争意识、商品意识、开发意识、法律意识、现代文明意识等的不断增强，无论是在工作领域，还是在生活领域，人们都正告别种种盲目的做法，增强了对决策活动质量和效率的追求。《决策操作探微》一书，是以上述大潮为背景所做的研究。

观察和研究的事实表明，许多政策的执行之所以未达到预期效果，或出自决策制订失误，或出自决策执行失误，大多和决策操作程序的不合理有关。

比如，企业实行优化组合，将多余人员编外，这本是促进企业增加活力的好政策。但由于操作不当，当数家企业无秩序地争相将编外人员抛向社会时，社会便因不稳定因素的重压日甚一日，要求各企业把他们统统编收回去。由于这些编收回来的人员，与当时将他们编出去的领导者间有着感情隔阂且深深地影响着工作，故而企业的包袱，较之优化组合之前更重。

又如，为了克服平均主义的思想 and 做法，真正贯彻按劳分配的原则，许多单位实行了工资、奖金与生产效益挂钩，使工资、奖金在一定程度上拉开了距离。然而，当一些人或因其能，或因其勤而富裕起来之后，往往招至许多人的嫉妒、反对，严重的甚至会造成整体工作的瘫痪。有一些领导者为平息风波，于是重新搞起了平均主义。

再如，为追求工作高效率，讲究科学管理，许多单位提

出并顽强坚持以最小的代价、在最短的时间内、获取最大效益的原则，冲破了一些不合理的规章、制度和庸俗的人际关系。然而，这样做后不久，就会发现阻挠、刁难，从四面而至，迫你重新考虑接受那些已被冲击掉的东西。正是上述现象，使人们感到似乎有一种工作怪圈：从否定A出发去实践B，而实践B的结果又必然会重新肯定A。

“工作怪圈”在我国现阶段许多领域中的现实存在，反映我们决策制订和操作中的许多问题。这个工作怪圈当然是可以打破的，但它有赖于上下左右的全方位配合，有赖于各级领导通晓整体优化、全程优化的理论。总之，如果我们的各级领导者都精通唯物辩证法，少些形而上学的“一刀切”，多研究一下如何科学地制订决策、科学地执行决策，少些“三拍行为（拍脑门定案、拍胸脯硬撑、失败后拍屁股就溜）”；讲究一下操作艺术，少些交了多年学费仍不能升班的留级生，我们终究有一天会满怀豪情地走出那个“工作怪圈”，步入领导王国的自由天地。

《决策操作探微》，是专门为武装各级领导者而研究和撰写的。但对它出版后的命运，还无法预料，仅在这里预祝它有用、成功，并希望能有再版时改正其不足的机会。

作者

一九九一年十二月十七日

于北京

目 录

前言	(1)
引言	(1)
(一) 高瞻才能深谋远虑	(1)
(二) 谋深虑远才可高瞻	(3)
(三) 事业成功的关键在防止谋虑失算	(7)
一、拙于分析 百事不兴	
——制订科学决策的起点是问题	(15)
(一) 问题及其特性	(15)
(二) 问题是科学决策过程的起点	(26)
(三) 考察问题时易于发生的失误及预防	(31)
二、知彼知己 百战不殆	
——制订科学决策的基础是信息资料	(54)
(一) 信息的种类及特征	(54)
(二) 信息资料是科学决策的基础	(59)
(三) 搜集信息资料时易于发生的失误及预防	(66)
三、集思广益 运筹帷幄	
——拟订决策设想的基本形式是假设	(79)
(一) 假想与联想、想像、定律	(79)
(二) 假设是拟订决策设想的基本形式	(87)
(三) 建立假设时易于发生的失误及预防	(95)
四、深图密虑 计出万全	
——验证决策设想的基本环节是逻辑论证	(104)
(一) 验证标准与验证过程	(104)
(二) 逻辑论证是验证决策设想的基本环节	(110)

(三) 逻辑论证时易于发生的失误及预防·····	(116)
五、成于有备 败于所忽	
——测试决策设想的重要手段是预见·····	(128)
(一) 预见与决策预见·····	(128)
(二) 预见验证是测试决策设想的 重要手段·····	(135)
(三) 预见验证时易于发生的失误 及预防·····	(143)
六、忧乐谁无意 得失赖人择	
——形成和确定最终决策的合理途径 是方案选优·····	(156)
(一) 提出众多决策设想必须遵守的原则·····	(156)
(二) 众多决策设想向最终决策转化的 基本形式·····	(159)
(三) 众多决策设想向最终决策转化的 基本方法·····	(162)
(四) 方案选优时易于发生的失误及预防·····	(175)
七、猛虎之犹豫 不若蜂蚕之致螫	
——制订科学决策过程的终点是拟出 行动计划·····	(182)
(一) 行动计划的制订·····	(182)
(二) 拟出行动计划时易于发生的失误 及预防·····	(187)
(三) 行动计划的执行·····	(193)
(四) 行动计划执行中常见的错误 及预防·····	(204)
后记·····	(207)

引言

“居高声自远，非是籍秋风”。这话很有些道理。我想就从这里开始，主要是对决策程序问题的探讨。

（一）高瞻才能深谋远虑

人们在读史观今的时候，总不免把对世界起过全局性影响的许多伟大历史人物，与眼前仍活跃在国际舞台上的一些政治家相比，企图找到恺撒、亚历山大、伊凡雷帝、彼得大帝、华盛顿、拿破仑、富兰克林·罗斯福、夏尔·戴高乐、纳赛尔与尼克松等辈的某种联系，甚至于在思考我国的社会主义事业和国家管理时，不仅会把邓小平同毛泽东、周恩来，同马克思、恩格斯、列宁、斯大林联系起来，还时常会想到秦皇嬴政、唐太宗、汉景帝、汉文帝、成吉思汗、康熙、乾隆等古代名君。这种联想的发生，似有如下几点原因：其一，他们有的建立过地跨数洲的大帝国，有的建树过惊天动地的业绩，有的以他独特的政治主张或理论才干闻名于世，并打开了一个新时代的大门，都是历史名人。既同为名人，人们便自然生出仰慕心理，于是从这一共点出发把他们联系起来。其二，他们的思想及业绩，有对前人的继承，也有自己的创造（尽管从根本上讲这是时代的产物）。它们虽曾在不同历史阶段、不同地域范围内产生影响，而今俱已成为人类文明史上的共有文化财富。既是共有的文化财富，渴求知识的人们便可以同时从不同角度对它们进行研究，于是从这一共点出发，也会把他们联系起来。此外，还有一个更为重要的原因，那就是人们受“居高远眺”或“站在前人的肩膀上才会使自己高大”等道理的启发，企图借鉴历史，

探索出这些历史人物建树业绩的规律，以便促使自己的成长并推动所从事事业的恢宏进展。上述三点中的第三点，对于各行各业的领导者或管理者尤其具有诱惑力。

一代历史名流，其之所以能够不被常人之见所左右，不被“师说”“家法”所束缚，凭非凡之举脚踏实地地创造了惊世的业绩，不唯其天赋或主观努力之外的其他什么偶然因素，主要是因为他们善于思考，即面对着自己赖以生存的那个时代、那个国家、那份历史责任能高瞻远瞩。

以我国原子事业的发展为例，早在新中国一诞生，毛泽东等老一辈国家领导人，就在科学家的提醒下对原子事业产生了极大的兴趣和热情，并联想到了原子事业对发展我国工业、自立世界民族之林、抗衡国际霸强的重大作用。为早作思想、理论、人才、技术、资源等方面的准备，甚至还曾以中央政治局扩大会议的形式，虚心求教过李四光、钱三强等著名科学家。只是由于新中国时值政权初建，中央尚腾不出人财物力来采取大规模的实际行动。但到了一九五五年，待巩固政权和奠定国家经济基础的工作稍有起色，加之美国率先发现了反质子、反中子，毛泽东立刻庄严地宣布，“现在，是时候了。我们要大力发展原子能事业。”秉承毛泽东的指示，周恩来随后挺身而出，亲自挂帅，不仅巧妙集中大家智慧，迅速制订了“重点发展，迎头赶上”的总方针，对原子能、喷气技术、半导体、电子学、自动化技术的研究采取了紧急措施，而且果断地抽调、动员了300名专业接近的国外留学生转入有关专业的学习并参加研制工作，特批准北京大学组建“技术物理系”、清华大学组建“工程物理系”，为我国原子事业的长驱发展奠定了培养基。接着，经过领导上的综合、统一、平衡，在反复讨论的基础上，制定

了周密的工作规划，即：以发展核物理与放射化学为重点，在核科学技术上打基础，同时也分出一定的力量，研制高压倍加器、质子静电加速器，争取建成回旋加速器，研制各种探测器和核电子仪器；在化学方面，开展铀的提炼，石墨和重水的制备研究，为建造反应堆准备条件。今天，中国已成为世界上少数几个原子、宇航事业发达的国家之一。但回顾这段历史，不能不使人佩服毛泽东、周恩来等国家领导人和李四光、钱三强等科学家高瞻远瞩所作的英明决策。试想：毛泽东倘不站在世界的和历史的高度来看待中国的发展，就不会有早在五十年代我们还一穷二白时，就作出必须大力发展原子工业的战略决策；周恩来倘不站在整个国家的高度设想我国原子工业的未来，就不会果断作出有关人财物力的种种统筹安排，其中包括培养后继者，处理好几代科学家之间的衔接；李四光、钱三强等科学家，倘不站在原子理论研究和核技术发展的世界高度来设想中国原子工业的规划，就难免要步步尾随美苏。而一旦当年丧失机会，或者低速发展中国的原子工业，至使今天的中国依然没有原子弹、氢弹、火箭、卫星，那么，我们在国际事务中就还会是如东亚病夫般的懦弱形象。可见，举事兴业，站得高，会看得远，深谋远虑，不能不首先高瞻。

（二）谋深虑远才可高瞻

无论历史还是现今，凡兴国安邦之君，作战之统帅，乃至其余高低不等的各级行政领导者，大都渴望自己能在公职岗位上统御好部下，做到攻守自如，成功地驾驭局势。然非诸事尽如人意，事实上总会有人成功，有人失败。其间的导因多而复杂，但有一条始终明白无误地发挥着作用，即“凡事预则立，不预则废。没有预见，谈不上领导”。预，就是以广

博的知识为基础，通过敏锐的洞察，准确的判断，严密的推理和论证，策划好事关未来的行动。而这里所说的策划，便是深虑和远谋。不知是出于何种原因，军事家、企业家、政治家个个看重谋略策划，遇事也较常人更为冷静、沉着，不少堪称神机妙算。

比如，军事家认为“兵贵精，将贵谋”。战事成败关键在于“定计”。他们的基本共识是“谋”与“勇”相映生辉，对于任何军人来说缺一不可。拿破仑曾把指挥员的勇和谋比作一个正方形，不管怎样放置，它的底和高总是相等的。克劳塞维茨不否认拿破仑的观点，却有略有不同的、更为深入的见解，“如果我们进一步研究战争对军人的要求，那么，就会发现智力是主要的。”对于一位指挥员更是如此。因为，将军毕竟是将而不是兵，高超的智力兼普通的勇气，比出众的勇气兼普通的智力有更大的战斗力。为将之道，不可无勇，但谋总是第一位的，勇则是实现谋的保证。汉高祖刘邦对勇与谋的关系曾作过比较性的描述。当将军王陵回答刘邦提出的问题：“为什么我能转危为安，建立汉朝？项羽那么强大，反把天下丢掉了”的时候，刘邦认为，王陵把汉胜楚败的全部原因仅归结为他的奖惩分明的说法是只知其一，不知其二。他认为，张良能运筹帷幄之中，决胜千里之外；韩信能连百万之军，战必胜，攻必取；肖何能镇国家、抚百姓、给粮饷，三人各有所长，自己最大的成功在于作出了正确任用三人的决策，使他们充分发挥了各自的特殊才能。而项羽只是依仗自己的勇猛，仅仅有一个范增还不能重用，因此必然失败。刘邦的在智勇不可兼得之时，宁可得智的思想，与克劳塞维茨如出一辙。刘邦被毛泽东誉为封建时代“豁达大度，从谏如流的人物”。其之豁达大度，胸怀宽

广，虚心、自然地接受各方面的意见，就是因为他心中有建立汉朝大业的蓝图。正是深远的谋虑，使他作决策的立足点比同时代的其他人都要高一些。项羽则不然，在同讨暴秦的后期斗争中，过分陶醉在楚河汉界的争杀鏖战之中，在节节胜利之余，几乎忘记了由楚来统一华夏的大目标。当然楚汉争战，汉胜楚败的原因不只这一点，还有犹如阶级的局限性等许多复杂因素。但无论怎样，人无远虑，忧乐则必然是近期的、肤浅的，决策的立足点不会太高。

企业家同军事家、政治家一样，同样看重谋略策划。他们认为“商战就是智战”。商战如战场。在国际国内的经营舞台上，国家与国家之间的竞争，企业与企业之间的竞争，本质上是一种不经宣战而战的特殊战争。在这场竞争中，消费者在选择市场，竞争者在吸引、争夺消费者。企业家欲赢得经营优势，不仅要依靠产品的品种新、质量优、数量多、价格合理，重要的还有销售策略和经营谋略的策划。

如电子表的命运与日本向瑞士“表王”地位的挑战。本世纪六十年代以前，世界钟表市场的70%被瑞士控制。它每天创造着近20亿美元的价值。就在这时，瑞士马克思·赫泰尔工程师预测到，电子表石英表将有广阔的发展前途，并将打破机械手表的一统天下。可是，沉醉在成功中的瑞士钟表界，听不进这位工程师的意见，仍继续发展机械手表。而日本人在获得了这个消息后，经过从技术到市场的充分调查，认为电子表石英表确实大有可为，于是作出了研制电子表石英表的战略决策。他们利用自己雄厚的电子技术基础，生产了大批优质产品。到1978年，仅短短的几年，就打垮了瑞士187家钟表商，日本人的钟表销售量超过了瑞士。瑞士在失去了世界钟表业的“王位”时，方醒悟到当初决策的失误。

但已为时过晚，在这一轮竞争中的败局已经确定。若将日本人与瑞士人作一比较会不难发现，尽管瑞士人的转产会有设备、技术方面的重重困难，但其醉心于现实的强大，并企图保住它，不能不说是一个重要的思想障碍。日本人则将钟表业看作一个发展的事物，相信真正强大的是正在成长着的东西，从而把思想的触角沿着历史的主线伸向了未来。由此可以明显地看出，瑞士人经营钟表业的目光，因现实因素的制约不够远大，所以才给谋算深远的日本人得了逞。

同军界、商界类似，政界亦十分重视谋算和防范。概括地讲可归纳为两点：

其一，为政要“审时度势”，处理事务要“宽严得当”。在作决策时，当严不严，当宽不宽，就会丧失驾驭局势的主动权。比如，刘备入川以后，围绕从严治蜀还是从宽治蜀的问题，诸葛亮与法政曾有不同见解。法政主张应效法刘邦入关约法三章施仁政于民的做法。诸葛亮则主张必须严格依法治蜀。其理由是，暴秦苛政，民怨甚深，刘邦施仁政是平定民心，恢复正常。而刘备入川时，正值刘璋政治衰败，巴蜀大地似一盘散沙，因此，从严治蜀才是恢复正常。言外之意，倘若学先祖，只仿其形，不求其神，很可能会事与愿违。实践的结果，诸葛亮的治蜀路线获得了极大的成功，终于以一方实力与曹、吴成鼎足之势。

其二、为政要“忧于未萌”，防微杜渐。比如，在经济发展迅速或发达的国家中，青少年居安弱志是一种普遍现象。对于一个民族来说，青少年培养得好，会大业永兴，青少年培养得不好，轻则会使前人创下的业绩由盛转衰，重则有可能在一个早晨便乾坤颠倒。为此，各国政府无不视培养青少年为国家战略大事。我国因人口众多及推行独生子女政策，

早就看到了这个问题的严重性，并将之提到了应有的高度来加以对待。为摆脱同样的困扰和威胁，日本针对孩子们在富裕的生活环境中易于讲究吃穿的特点，采取了许多措施。其中如，为防止孩子讲吃比吃，国家规定小学生的午饭一律在学校吃包伙；为防止进入青春期的中学生追求穿着打扮，国家规定孩子们上学一律穿校服。这样在一定程度上抑制了孩子们讲吃、讲穿等等的有害之比，扩大和褒扬了有益之比。引导孩子们去比学问、比体格、比道德，比经过自己努力可以做到的各种事情。丹麦为防止因遗产过丰，继承者坐享其成，由此滋生懒惰作风，以法律的形式规定，继承人需将遗产的50%作为税金首先上交给国家。我国、日本、丹麦政府及其教育行政界所作的上述种种规定，可谓虑远谋深，未雨绸缪。正因为如此，决策者才将自己的脚根移到了历史的、时代的和民族的至高点上。

（三）事业成功的关键在防止谋虑失算

军事家、企业家、政治家们，从无数次的实际较量中切身体验到，表面似乎是实力的竞争，在很大程度上却是决策或曰谋略的挑战与应战。虽然，决策者们都曾希冀自己鸟瞰全局，准确地把握自己的命运，但实际情况则往往是，一些人因决策正确，事如所愿，另一些人或因眼光不够深邃，或因谋略失当，雄风日减，乃至一败涂地。这正反事例相比较所说明的，已不仅仅是高瞻远瞩、谋算的重要或二者的关系。它进一步说明，有深谋远虑之心的人，要想真正干出一番事业，还要有谋算之才和谋算之术，即善于谋划操作。

才者志之资，志者才之帅。决策者倘若志大才疏，就会或因知识贫乏、见识肤浅，或因谋略失误而身陷囹圄。退一

步讲，即便有谁偶凭机遇、后台等非才智因素，一时成居高临下之势，也可能在历史的考验面前，把握不住自己未来的命运。我国先秦时期，那位只会读父亲的兵书，“言兵事，以为天下莫能当”的赵括，便是其中一例。赵括是战国时赵国名将赵奢的儿子。赵奢官至马服君，文韬武略皆在廉颇、乐乘之上。正因为其父声威大，赵括擅空发议论又并不真正通晓临机变化的法门，他才成了秦国反间计谋算的对象。加之赵孝成王无识人用人之才，又不顾赵括母亲的反对，委赵括以统帅军马大任，使这位纸上谈兵者，不仅自己命送黄泉，而且也使赵国蒙受了奇耻大辱。

“川气出川”工程，在耗费了数亿元人民币后被迫下马，是发生在我国现代的一次重大决策失误。该工程定于1976年开始，至1979年竣工，本拟以几十亿元人民币的投资为代价，每年开发300亿立方米的天然气，一半用于四川自身，一半输向长江中下游直至上海。仅从决策者的立足点看，设想不可谓不宏伟。但由于该工程的决策方案，是在没弄清四川地下天然气储量的情况下制订的，在查清实际储量不足时，只好于1978年被迫宣布川气不能出川，工程即刻下马。这项造成国家巨资损耗且有坏个人名声的设想，非是工程设计者无居高远眺之志，只是决策术功不深，才不达志。可见，无论国家还是个人，志向，决心，甚至于机遇固然重要，才能，其中特别是决策之术功亦是绝对不可或缺的。大量的事实证明，大至事关国家命运、前途的战略决策，小至工厂、农村生产或家庭生活的决策，若是谋虑不周或失算，志向、决心就会无济于事，实力、机遇就会发挥不出应有的作用。

当然，决定决策成败的因素不只一个，即使是谋算的才

能也有好多种。它通常包括人的洞察才能、资料搜集才能、信息整理才能、方案设想才能、可行性论证才能、预见判断才能、组织运筹才能等等。所有上述因素或才能，无论对于什么类型、内容的决策，都不可缺少地发挥着它们应有的作用。但决策者切不可因此认为，决策者只要具备了成业之志、之才，便可确保项项决策准确无误。决策者要想成业，除必备成业之志、之才外，最好还要掌握制订决策的科学程序。

所谓决策程序，是指决策工作进行先后次序。例如“川气出川”工程。按照正常的决策程序设计工程，需要依发现、分析问题→搜集、整理信息资料→提出决策设想→分别进行论证→多方验证→方案选优→拟订决策方案实施计划等七个环节所组成的顺序进行工作。然而，“川气出川”工程的设计者没能这样做。如果说察觉长江中下游地区能源不足，想到可以川气予以弥补算是接触了第一个环节的话，那么，紧接着应根据勘探资料发挥其整理信息的才能，查明四川天然气的实际储量、长江中下游大中城市对天然气的需求量、当时我国开发四川天然气的技术、资金拥有能力等若干方面的数据，然后进入以下诸环节的工作。现在看来，该项工程中途下马的主要原因，是违背了决策工作的正常程序，漏掉了对相关信息资料的全面搜集或系统整理。但我们能因此得出决策者没有搜集整理信息资料的才能吗？当然不能。由此可见，在了解、掌握决策程序并依其行事的前提下，其他专项才能才可以适时地加以发挥并有所获益。

在长时间的决策教学实践中，感觉到阻碍领导者掌握决策程序知识的认识原因有两个：一是囿于旧有观念，轻视