

决策文化论

丛书主编 / 鲍宗豪

作 者 / 鲍宗豪

走 向 **21** 世 纪 公 共 管 理 丛 书



上海三联书店

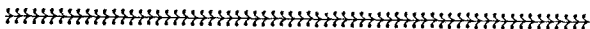
0104572



201046723

走向 **21** 世纪公共管理丛书

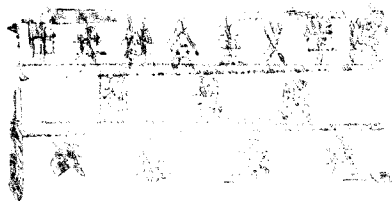
决策文化论



丛书主编 / 鲍宗豪

作 者 / 鲍宗豪

上海三联书店



决策文化论

著 者/鲍宗豪

特约编辑/费 华

责任编辑/朱国安

装帧设计/鲁继德

责任制作/林信忠

责任校对/张 英

出 版/ 生活·读书·新知 上海三联书店
(200020) 中国上海市绍兴路 7 号

发 行/ 新华书店上海发行所
生活·读书·新知 上海三联书店

印 刷/江苏省吴县文化印刷厂

版 次/1997 年 9 月第 1 版

印 次/1998 年 4 月第 2 次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/276 千字

印 张/12

印 数/3301—6300

ISBN7-5426-1082-1
G·258 定价: 23.80 元

DH11/108

总 序

我们正在走向人类纪元的第三个千年期，第三个千年期人类将发生的巨大变化、人类文明将呈现的突破性发展，是今人所难以准确预料与描述的。

中国在走向第三个千年期的历史过程中，经济的快速增长把中国社会卷入四个大的社会转型之中：一是从农业社会转向工业社会。城市化、工业化、乡镇企业的发展，正逐渐缩小农业人口的比重，并提高了农业生产力，改善了农民生活。二是从工业社会转向信息社会，在以核能、航天、电脑为标志的现代科技革命中，中国社会走在人类社会的前列，电脑、电视、电话等现代信息技术正在遍地开花。三是从匮乏型社会转向发展型社会，从大多数社会成员为温饱而艰辛度日，跃入“小康生活”，并随经济的逐渐富裕转而加大了精神文化的需求。四是从计划经济转向市场经济，价值规律正把开放、竞争、商业化等因素注入中国社会。这四种社会转型深刻影响着中国公共管理的面貌，对中国公共管理的发展提出了严峻的挑战。

1. 如何重塑政府公共管理的形象？在计划经济体制下，我国政府部门严密的组织结构、政令的通行、有条不紊的工作秩序，形成了一个与计划经济的发展相适应的“集权管理”形象。在计划经济向市场经济转轨的过程中，政府部门作为公共管理机构，首先面临的一个挑战便是如何重塑自身的形象？如何变集权管理为公共管理？如何使政府部门成为集管理与服务于一体的高效的“公共管理”机构？这是社会主义市场经济建设实

实践的需要。因为传统的公共部门机构和运作模式，缺乏承担快速、全面和不断创新的能力。

2. 如何提高公共管理机构的运作效率，降低成本？现代公共管理应当能够服务于当前和未来的社会需求，并且能够合理地考虑在成本与效率和公平之间保持平衡。80年代初邓小平根据我国现代化建设需要，率先提出的精简机构、权力下放方面的公共管理体制改革，以及在尔后的实践中不少地方所实行的“小政府、大社会”管理模式，都是在“提高效率、降低成本”方面所作的努力。但是，一个精简、高效的政府依赖于“大社会”的发育与成熟，即社会自主与自律能力的提高。而在一个深受计划经济影响、尚未成熟的“小社会”中，要建立一个“精简、高效”的“小政府”，困难自然是重重的。

3. 如何转变我国政府的职能，解决面临的三大障碍？这三大障碍是：（1）观念转变的滞后性和长期性。在高度集中的计划经济体制下，形成的许多旧观念及习惯势力，自觉不自觉地成为政府职能转变的障碍。诸如几千年形成的官本位观念，也形成了各级政府对企事业单位“管理、指挥”的观念很强，引导、服务、依法行政的观念薄弱，有的干部提出“再大你是企业，再小我是政府”，各级政府部门，从中央到街道办事处，都可以向企业发号施令，而企业难以抵制。（2）难以合理确定社会管理者、国有资产所有者、经营者职能在政府与企业间的边界。因此，分析造成这一障碍的深层次的原因，有针对性地探索解决途径，合理确定部门的职能，就成为十分重要的任务。（3）条块分割、行政办法干预市场是建立统一市场体系的最大障碍。解决上述三大障碍，要从政府职能转变、重新配置政府职能结构入手。

4. 如何形成与社会主义市场经济发展相适应的新的公共

道德? 社会转型给公共管理人员的道德观、道德取向带来挑战。公共管理人员如何确立新的道德观、道德评价标准, 如何根据新的形势、新的发展要求继承与发扬传统美德, 改变不合时宜、不道德的行为, 值得我们重视。

面对上述严峻挑战, 公共管理者与理论工作者都要有一个清醒的认识, 形成一套思路与对策。我认为, 首先要转变观念。目前, 不少管理者的“身子”已进入了市场经济, 而“脑袋”却还停留在计划经济体制中, 而且还在用计划经济的“脑袋”, 这就必然会与现实的“身子”发生矛盾。解决的办法, 自然不是将“身子”往回拉, 而是应当尽快让“脑袋”、观念往前转。

第二, 管理创新。创新是民族自立之本, 也是公共管理科学的第一要义。当前公共管理创新主要有二个方面: (1) 体制创新。要研究与建构适应社会主义市场经济要求的新的公共管理体制。这是一个十分浩大的系统工程。它包括全面改革和调整政府的职能结构, 调整行政权力结构、政府机构设置的组织结构以及人事制度的重新调整和推行等。(2) 机制创新。要在建构新的管理体制的过程中, 形成新的运行机制。当前首先要做的一项工作是: 研究行政体制改革与经济体制、政治体制改革的关系, 行政改革的进程、改革的步骤与方法。

第三, 总结提高。要总结党的十一届三中全会以来公共管理改革方面所取得的经验, 不断提高公共管理的现代化水平。正像珠穆朗玛峰的高度还在“长”一样, 公共管理现代化的水平也是一个动态的概念, 也要随着经济与社会发展不断“长”的。在走向 21 世纪的历程中, 我们一方面要努力做到公共管理国际化, 即按国际上的惯例、通用规范办 (如前几年开始实行的公务员制度), 处理好国际化与中国化的关系; 另一方面, 要努力实现公共管理理论、管理制度、管理方法、管理手段、管理组

织、管理人才的现代化。

我们作为在这条战线上工作的理论工作者与教学工作者，其中一个神圣的使命就是要在实践中探索与建构现代化的公共管理理论，加强公共管理学科的建设。1993年6月以来，我与几位同事一方面走出校门，到政府部门、企事业单位了解公共管理的现实需求、发展态势，筹建行政管理学新专业；另一方面在加强行政管理学新专业建设的过程中，突出新的公共管理的理论专著与教材的撰写。这套丛书的编撰思路、有关理论问题的研究产生于这一过程中。

丛书的编撰历时近三年。在这三年中，主编与作者不仅积极吸收国际上关于公共管理的知识及其理论成果，到政府部门、企事业单位调研，总结新的经验，而且把新的研究成果应用于行政管理专业的教学，接受实践检验。因此，这套丛书的编撰与出版，可以说是我们集体探索公共管理的理论成果，是从事公共管理教学实践的理论结晶。今天，我们把它奉献于世，期望得到领导、公共管理理论工作者与教学工作者的指正。

丛书在编撰过程中得到了华东理工大学校长王行愚教授、副校长朱子彬教授、教务处许文春处长的支持，张熏华、叶敦平、卢良梅、陈卫平、许福阁、李进、李琪、许纪霖教授，以及张华金研究员给丛书编写提纲提出了宝贵的意见。国家教委高教司综合处陈田初处长也给编撰跨世纪的新教材提出了要求并予以具体指导，上海三联书店副社长朱国安同志，以及丛书的编辑们不仅仔细阅读这套丛书，提出修改意见，还对这套丛书的出版给予了其他方面的支持。在此，我谨代表丛书编委向他们表示衷心的感谢！

鲍宗豪

1997年3月10日

目 录

总序	(1)
导 论 现代决策学研究的新领域	(1)
一、决策命题的新审视	(2)
二、理性决策的偏执	(3)
三、决策——人的社会文化活动	(5)

上 篇 决策文化:历史的考察

第一章 《周易》与决策文化	(17)
一、《周易》与决策文化观的雏型	(17)
1. “易”之本义新释	(17)
2. 易——变与预测	(18)
3. 决策文化观雏型	(20)
二、《周易》作为预测与决策的根据、原则与规律	(26)
1. “八卦”预测与决策的基本理论根据	(26)
2. “八卦”预测与决策的基本原则	(30)
3. 八卦预测律	(32)
三、《周易》的管理决策思想探微	(34)
1. 管理决策之道	(34)
2. 管理决策之原则	(36)
四、《周易》与现代预测、决策法比较	(39)

第二章 古代贤哲的决策文化观 (42)

一、以“人”为中心的儒家决策管理观..... (44)

1. 管理就是“治人” (44)

2. “执经达权”的管理方法 (47)

3. “能群善分”的管理组织观 (51)

4. “人性可塑”的决策管理观 (56)

5. “安人”——决策管理的目标 (61)

二、以“道”为核心的道家决策管理观..... (64)

1. 道法自然:决策管理的规律..... (65)

2. “道常无为”:决策管理的方式..... (66)

3. “弱者道之用”:决策管理的艺术..... (71)

三、以“法”为中心,“法、术、势”相结合的法家决策管理观 (74)

1. 主张“法治”,反对“人治”的管理制度..... (74)

2. 管理的技巧——“守术” (75)

3. 管理的权威——有“势” (78)

四、以“谋略”为中心的兵家决策管理观..... (81)

1. “庙算”——一种管理的战略 (83)

2. “因变制胜”——决策管理的策略 (85)

下 篇 决策文化:主体的文化视野

第三章 决策与知识..... (100)

一、知识与决策 (100)

1. 知识的涵义..... (100)

2. 知识背景与决策..... (104)

3. 知识力与决策能力..... (108)

4. 知识传递、环境与决策的完善 (113)

二、软科学与现代决策	(117)
1. 软科学的特点	(117)
2. 现代决策的科学基础	(119)
3. 决策的科学性与民主性	(123)
4. 软科学研究的“五性”	(127)
三、信息革命、知识生产与决策	(129)
1. 信息革命浪潮的兴起	(129)
2. 信息革命与知识生产	(131)
3. 信息革命与决策	(135)
第四章 决策思维	(141)
一、决策与民族思维传统	(141)
1. 考察民族思维传统的意义	(141)
2. 中西方决策思维方式之比较	(147)
二、决策思维结构分析	(153)
1. 决策思维结构的特征	(153)
2. 决策思维结构的要素	(155)
3. 决策思维结构的功能	(159)
4. 决策思维结构的本质	(164)
三、决策思维的类型	(166)
1. 逻辑思维	(166)
2. 形象思维	(166)
3. 直觉思维	(168)
四、正确运用思维方式进行决策	(170)
1. 现代思维方式的特点	(170)
2. 在决策实践中学会正确运用思维方式	(176)
第五章 决策行为	(181)
一、行为科学与决策	(181)

1. 行为科学关于“人性”问题的理论·····	(182)
2. 行为科学的激励理论·····	(183)
3. 行为科学的群体理论·····	(186)
二、行为决策理论分析·····	(189)
1. “有限理性原则”的意义·····	(190)
2. 问题识别与分析过程中的行为因素·····	(191)
3. 决策目标确立过程中的行为因素·····	(196)
4. 决策方案选择过程中的行为因素·····	(202)
5. 参与决策的群体行为·····	(207)
三、决策行为的跨文化研究·····	(209)
1. 文化差异与决策行为·····	(209)
2. 决策行为与社会文化结构·····	(215)
3. 决策管理与不同的社会文化观·····	(232)
第六章 决策艺术 ·····	(250)
一、决策艺术的含义与特点·····	(250)
1. 决策艺术的含义·····	(250)
2. 决策艺术的特点·····	(251)
二、决策方法与决策艺术·····	(253)
1. 经验与决策的经验方法·····	(254)
2. 决策的数量方法·····	(267)
3. 决策的创造性方法·····	(280)
4. 名义团体法·····	(286)
三、善用“外脑系统”的艺术·····	(292)
1. “外脑”、“智囊团”的涵义·····	(295)
2. 现代智囊团的功能·····	(295)
3. 正确借助智囊团·····	(302)
四、决策信息系统控制的艺术·····	(306)

1. 信息与决策的合理性·····	(306)
2. 获取决策信息的“四原则”·····	(309)
3. 决策信息的生成·····	(311)
4. 决策者与决策信息系统的发展·····	(313)
第七章 决策的社会价值 ·····	(317)
一、决策与价值 ·····	(317)
1. 价值的客观本质·····	(318)
2. 价值认识及其检验标准·····	(324)
3. 决策社会价值的界定·····	(328)
二、社会决策方式的价值 ·····	(331)
1. 何谓决策方式·····	(331)
2. 社会决策方式的历史分析·····	(333)
3. 决策的社会需要与价值选择·····	(341)
三、评价决策的社会价值尺度 ·····	(345)
1. 决策评价活动的出发点·····	(347)
2. 决策评价的尺度·····	(348)
3. 正确运用决策评价的尺度·····	(357)
四、社会价值体系的多样性与科学决策、人类文明进 步的可持续性 ·····	(360)
1. 市场经济与社会价值体系的多样性·····	(360)
2. 多元社会价值体系与科学决策·····	(363)
3. 科学决策与人类文明进步的可持续性·····	(365)
后 记 ·····	(370)

导论 现代决策学研究的新领域

决策科学自 20 世纪 40 年代产生以来,国内外学者对决策理论的研究,大都着眼于决策分类、决策过程、决策体制、决策主体、决策原则,以及决策的技术与决策科学的应用等等。他们的研究为决策科学的建立与发展作出了重大的贡献。

但是,现实的决策活动非常复杂。为什么有的决策者热衷于经验的决策,而不相信科学决策的力量?这里除了有的决策者缺乏科学决策的素质之外,在经验的决策中,是否还渗透着科学理性、科学文化的因素?为什么有的决策者偏好于非程序、非“科学的”(不等于排斥科学决策)决策,而把决策的效率、效果作为他决策的出发点?为什么科学的决策有时不能得出满意的结论,也不能获得满意的效果?当我们在宣传与肯定科学决策的力量的同时,是否有必要再反思一下我们所信仰的科学决策的“科学性”呢?

如果跳出上述研究的领域来思考与研究决策,换句话说,如果我们把科学决策纳入人的活动来考察,可以发现,决策的运思与拍板过程,本质上是人的一种社会文化活动。因此,我们有可能也有必要把科学决策当作人的一种社会文化活动来研究。对决策文化活动的研究,应成为发展与完善现代科学决策的一个重要部门。

一、决策命题的新审视

什么是决策？

通览国内外决策学论著，真是仁者见仁，智者见智。大致有以下一些说法：

——决策就是下定决心，做出判断。

——决策就是对若干个准备行动的方案进行选择，以期更好地达到目标。

——决策是每个人内心产生的个人事件，包括判断与直觉，正如包括情感与个人价值观系统一样。

——决策指的是人类社会中与确定行动目标等有关的一种重要活动。

.....

关于决策的定义还可以列举许多，但目前能为大多数论者接受的看法有三种：一种是由科学管理学创始人之一、世界著名经济学家、美国科学家赫·西蒙(H·A·Simon)提出的“管理就是决策”；另一种是美国学者E·F·哈里森(E·Frank Harrison)提出的“决策是一个过程”，即“是一个有着明确职能的过程，而且是一个科际整合过程”。美国南加利福尼亚大学管理系主任、副教授阿兰·L·帕兹(Alan L·Patz)和该校工商管理学院教授阿兰·丁·罗(Alan·J·Roue)主编的《管理控制与决策系统》一书中，则把决策当作“一种社会过程”、“一种社会—技术系统”来看待；还有一种是由中国学者于光远提出的“决策就是作决定”。这三种定义，从不同角度深刻揭示了决策所蕴含的意义，所以它能为大多数人所接受。但是，如果我们把定义“决策”的视野更放宽一些，可以发现“前两种观点主要是从管理科学角度对决策所下的定义，后一种观点则是就决策讲决策(即作

决定)。也就是说,他们关于决策的定义,在涵盖面、抽象的高度方面似还有欠缺。

审视上述种种关于决策的定义,我们可进一步引伸出以下几点认识:(1)国内外学者从不同角度给决策下的定义,有其合理性和积极的意义,应该加以吸收。(2)关于决策的定义,大致涉及四个层面:一是个人决断层面;二是组织管理层面;三是社会过程层面;四是人类社会中与确定行动目标相关的活动层面。(3)无论是个人决断还是组织管理,它都有一个决断、决定的问题,决断或决定都是人在一定社会背景下,对未来实践目标所作出的一种选择与决断。据此,我们可进一步给决策下这样一个定义:决策是对未来实践的方向、目标,以及为达到目标所采取的方法、途径、策略所作出的决定。这一决策定义,突出了决策在时间上的超前性,即未来性;在内容上的实践性,是为了要实行、执行;在观念上的肯定性,即做出决定或决断;在方案上的可行性。

二、理性决策的偏执

理性决策既指科学理性决策,又指背离了科学理性精神的抽象、空洞的理性决策。抽象的理性决策实际上是一种脱离实际的、不切实际的理性决策,它不仅不能为人们未来的实践指明方向,而且可能把人导入误区,错把抽象理性决策当作科学理性决策,或执迷于抽象理性决策。

从人类认识史来看,理性决策的偏执是在人类的决策水平发展到一定阶段才产生的现象。原始社会,人类在为生存而斗争的劳动实践中,产生了早期朴素的决策思想。文字的产生,大大促进了决策活动的发展,并使人类的决策活动发生了突变。文字使人类决策活动的成果从仅只存留在人的思想意识之中,发展到可能长久记录下来。实际上,这就构成了一次决策的完备的全

过程。这是人类决策历史,也是人类实践活动历史的一次巨大飞跃,它把人类千万年来的理想和实践结果积累起来的智慧结晶,从口传心授变成文字形式的记载,不但能使人类的智慧结晶广为流传,而且不因前人的消亡而失掉。这就使人类的智慧加速了积累,并逐渐形成了游离于人类思维与记忆之外的“智慧海”,后人可以从中吸取必要的经验和教训,从而不断地丰富智慧的海洋。

人类的“智慧海”,为人们的决策、为古代决策学家的产生提供了必要条件。诸葛亮所作的战略决策“隆中对”与三分天下;朱元璋采纳“广积粮、高筑墙、缓称王”的建议,创立了明王朝;孙臬为田忌赛马献策而胜齐威王的战术决策;李冰父子设计都江堰水利工程体系,妥善解决了分洪、排沙、引水等一系列兴利除害问题的决策,都是凭借决策者个人的阅历、知识与智慧(包括对他人、群体智慧的吸取)进行的,决策成功与否主要取决于领导者阅历是否丰富、知识是否渊博、智慧是否过人。有时也利用智囊人物协助,但主要是依靠他们个人的阅历、知识和智慧。所以,从本质上讲,与古代小生产方式相适应的决策,都是一种经验决策。

随着资本主义的发展和社会化大生产的出现,科学技术日趋专业化、综合化、复杂化,决策问题已经超出了古代社会那种个人狭小的范围,也不可能再停留在个人的“聪明才智”和“丰富经验”上,而需要发展成为一门重要的科学,成为国家和决策集团的职业活动。1948年11月,美国空军系统创建了非营利的兰德公司;1954年以后,又相继出现拉默·伍德里奇公司、斯坦福研究所、赫德森研究所等机构。1972年日本神户大学设立了系统工程学科;随后出现了由美国、苏联、日本、加拿大、捷克、法国、联邦德国等17国参加的国际应用系统分析研究所。这些都

是决策科学的专门研究机构,它们往往充当着国家最高领导和社会各界决策人物的“智囊团”的角色,为国家和各界的决策提供重要的咨询。由此可见,在现代社会,决策已由经验型向科学理性型转变;过去那种以个人政治权术和军事战略为专长的智慧,正在被以经济为中心、以科学技术为手段的多学科综合的专家集体所取代。

现代社会科学理性权威的确立,促进了决策科学的发展,但同时也蕴含着将科学理性抽象化、绝对化而导致决策的理性偏执的一面。诸如生搬硬套科学决策的程序、方法,而不顾不同的社会文化背景的差异,不顾不同地区经济与社会文化发展水平的差异,而导致科学理性决策功能的弱化;否认经验,或不善于把经验的东西上升到理论的层面来分析、决策,但却津津乐道于以往的理论,把一般的、抽象的理论当作具体决策的依据,结果常常会因脱离现实而使“理性决策”失误;极端推崇或迷信科学理性决策的结论,而忽视现实社会的复杂多变,也不懂得经济与社会发展领域中利益杠杆对决策的重要影响,结果使“理性决策”一再碰壁。

因此,我们肯定科学理性决策在现代社会发展中的重要地位与作用,但也必须十分重视科学理性决策在提出与实施过程中非理性因素——文化背景、民族心理、利益关系等的制约与影响,以便我们能更好地实现科学决策。

三、决策——人的社会文化活动

本书试图从文化的视野考察决策,为此必须阐明:为什么说决策本质上是人的一种社会文化活动,作为人的社会文化活动的决策,它要研究什么,应该从哪些方面揭示社会文化对人的决策的影响,实际上,这也就是本书的一种理论框架。