

决策 咨询 概论

于在海 编著

辽海出版社

决策咨询概论

于在海 编著

辽海出版社

1998年·沈阳

图书在版编目(CIP)数据

决策咨询概论/于在海编著. - 沈阳:辽海出版社,1998.4
ISBN 7-80638-829-X

I. 决… II. 于… III. 咨询学-概论 N. C931.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06142 号

辽海出版社出版

(沈阳市民族北街 29 号 邮政编码 110001)

沈阳新华印刷厂印刷 辽宁省新华书店发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:330 千字 印张:13 $\frac{1}{4}$ 插页:2

印数:1—1 100 册

1998 年 4 月第 1 版

1998 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑:丁炳麟 曹旭

责任校对:张燕

封面设计:冯守哲

版式设计:晓明

定价:18.00 元

序 言

国际权威人士认为：人类由于自身的幼稚无知和决策失误，至少浪费掉人类创造财富的二分之一。

《论语·述而》曰：“好谋而成者也。”

古今中外的实践已使越来越多的人认识到：只有咨询者的“多谋”与决策者的“善断”合而为一，才会推动事业繁荣昌盛。于是，决策咨询业应运而生，并随着时代的进步和社会需求的日益广泛蓬勃发展起来。

作为一项新兴的事业，决策咨询业没有现成的经验和模式，人们只能在探索中前进。有关的文章散见于报端，偶有些许经验总结和文件汇编性质的书刊问世，却未见有比较完整的、系统的理论著述。诚然，实践总是走在理论前面的，但决策咨询发展到今天，已经成为一门产业，它要求有自身的科学理论体系，人们在强烈呼吁：创建我国决策咨询事业的理论体系！

谁肯担此重任？谁能担此重任？

能担此重任者，必是具有深厚理论素养和丰富实践经验的人；肯担此重任者，又必是具有强烈的责任感、紧迫感、时代感和无私奉献精神的人。

令人兴奋的，是本书作者首开先河，以其对决策咨询事业的无限倾心，精心编著成本书，将人们对加速发展决策咨询事业的美好愿望付诸实践。这是多么令人感到欣慰与振奋！

敢为先者真英雄。十几年来，作者以决策者和咨询者的双

序 言

重身份,领导、策划、组织了大量的省内外咨询活动,积累了丰富的资料和经验,并潜心研究,终于将其升华为理论。在《决策咨询概论》中,作者第一次系统地、完整地、科学地阐述了决策咨询理论,对建立决策咨询理论体系进行了有益的尝试和探索。它融思想性、逻辑性、科学性、实践性于一身,以详实的内容,流畅的语言,透彻的说理,向人们展示了决策咨询科学体系的理论框架,展示了决策咨询工作生机盎然的时代风采,是决策咨询领域堪称碑石的重要篇章。实践性决定了科学性,从而具有指导性,本书无疑对推动决策咨询事业的发展具有重要作用。

众所周知,没有理论的指导,决策咨询是难以走向科学化、制度化、规范化的。在如何探索、建立决策咨询理论体系方面,作者已经迈出了艰难的、关键的第一步。蓬勃发展的伟大事业呼唤着决策咨询理论,相信在现有的基础上会有更多的有识之士来探索、丰富、完善、发展它,这是时代赋予决策咨询工作者的历史重任,同时,也是对决策咨询工作者提出的新的、更高的要求。责任所在,不容懈怠。从这一点上说,本书具有远远超出本身内容的重要意义。

回首过去,成果喜人;展望未来,任重道远。愿所有有志于决策咨询事业的仁人志士,都能为推进其迅猛发展做出新的贡献。

张传宏

1997年12月于沈阳

目 录

第一章 决策咨询绪论	1
第一节 决策咨询理论概述	1
第二节 决策咨询发展简史	8
第三节 决策咨询兴起的背景	18
第四节 决策咨询的现实意义	26
第五节 决策咨询的特点、性质和功能	32
第六节 决策咨询的类型	50
第二章 决策咨询与科学决策	55
第一节 决策的基本概念	56
第二节 传统决策及其局限性	63
第三节 近现代科学决策的发展	67
第四节 科学决策及其重要性	74
第五节 科学决策与决策咨询	80
第三章 决策咨询与决策体系	88
第一节 科学决策体系概述	88
第二节 科学决策体系的构成	94
第三节 决策咨询系统的重要地位	112
第四章 决策咨询人员	116
第一节 决策咨询人员的类型	116
第二节 决策咨询人员的基本素养	121
第三节 决策咨询人员的选聘	135
第五章 决策咨询机构	138

第一节	决策咨询机构的发展	138
第二节	决策咨询机构的形式	153
第三节	决策咨询机构的特点	157
第四节	决策咨询机构的设计	162
第五节	决策咨询机构的结构	170
第六节	决策咨询机构的设置	177
第七节	决策咨询机构的办事部门	180
第八节	决策咨询的工作网络	184
第六章	决策咨询活动的管理	190
第一节	决策咨询的工作环境和条件	190
第二节	决策咨询的工作任务和方式	196
第三节	决策咨询机构的内部管理	205
第四节	决策咨询论证会的组织	211
第五节	决策咨询报告的撰写和编辑	214
第七章	决策咨询的一般程序	223
第一节	决策咨询课题的明确	224
第二节	决策目标的分析判断	230
第三节	决策咨询论证的步骤	235
第四节	决策预选方案的确定	243
第五节	决策实施的追踪反馈	249
第八章	决策咨询的思想方法	253
第一节	思想方法和咨询活动	253
第二节	辩证唯物主义的思想方法	258
第三节	决策咨询的基本思想原则	286
第四节	决策咨询的思维方式	292
第九章	决策咨询的方法	308
第一节	决策咨询的主要研究方法	308

第二节 决策咨询手段的现代化·····	329
第三节 决策咨询支持系统的开发建设·····	339
第四节 决策咨询中的沟通艺术·····	354
第十章 决策咨询的成果·····	365
第一节 决策咨询成果的评定·····	365
第二节 决策咨询成果的转化·····	377
第三节 正确的决策与错误的决策·····	383
第十一章 决策咨询工作的展望·····	393
第一节 政治体制改革与政治发展·····	393
第二节 科学决策的发展趋势·····	399
第三节 决策咨询工作面临的新形势·····	408
第四节 决策咨询工作前景远瞻·····	412
第五节 决策咨询的重大现实课题·····	423
后 记·····	427
参考文献·····	430

第一章 决策咨询绪论

咨询是人类的基本活动之一,它在古今中外的各种决策中占有十分重要的地位。人们经常面临着决策,小至个人的行动,大至治国安邦。正确的决策是人们采取有效行动、达到预期目的的前提,它反映了人们认识和改造客观世界,影响和控制事物发展的能力。这种能力因人、因时代而异。有的决策给人类带来了很大利益,推动了历史的发展,有的决策则给人类带来巨大灾难,阻滞了历史的进程。但这些决策都离不开咨询参谋的参与。过去,特别是在古代对领导(统治者)决策的经验进行总结和整理,留下了某些有价值的思想,但由于历史的局限,当时没有也不可能形成专门的科学。把为领导(统治者)服务的决策咨询工作当成一门学问来研究,则是现代社会条件下的事情。第二次世界大战后,世界的经济、政治、军事、科技、文化的发展非常迅速,知识信息急剧增加,特别是近年来世界新技术革命浪潮的冲击,给人们的决策活动提出了更高的要求,并且随着管理科学的发展,使决策咨询在科学体系中逐步确立了重要地位,发展成为一门独立、新兴的学科——决策咨询学。

第一节 决策咨询理论概述

决策咨询学的理论和方法论基础,是随着现代经济和科学技术而发展起来的现代咨询学,它是一门为咨询事业提供理论和方法的应用科学。现代咨询学的理论体系由三部分组成:一是理论咨询学,它研究咨询学的一些基本理论问题,如咨询的概

念和定义、咨询的属性特征、咨询的类型与功能等；二是技术咨询学，它研究咨询工作的技术方法、咨询程序、咨询手段及其现代化，研究咨询报告的编写、咨询行业的组织管理、咨询用户及其需求等问题；三是应用咨询学，它专门研究特定学科、特定专业领域的咨询活动及其理论、方法，如政策咨询、法律咨询、心理咨询、情报咨询、科技咨询等。由于咨询既是一门科学，同时在很大程度上又是一门艺术，一种活动，所以现代咨询学需要研究咨询人员的素质和咨询心理等问题。此外，它还要研究咨询立法，以保护委托者和咨询者双方的利益，保证咨询活动正常开展，从而推动咨询事业的发展。总之，现代咨询学的三个分支学科，都有自己的内涵和研究范围。

理论咨询学，亦称咨询理论研究。它是对咨询现象和咨询活动的共同特点和基本规律的认识，是咨询科学理论的概括和总结。咨询理论研究，主要包括咨询学基础理论、咨询学历史和比较咨询学三项内容。咨询学基础理论研究，主要是解决咨询学学科建设中的一些基础性问题，它的内容包括咨询原理、咨询的哲学价值、咨询的社会意义、咨询学的理论基础、咨询学的学科体系、咨询学的研究对象和内容范围、学科属性、理论体系以及咨询学的研究方法、研究任务、咨询与人才学等。咨询学基础理论的核心问题是咨询学研究对象。此外，咨询方法论、咨询控制论、咨询社会学等，也属于咨询学基础理论的范畴。咨询学历史，是研究咨询学产生和发展的具体过程及其发展规律的学科。它包括咨询学史总论、咨询历史、咨询服务史、咨询事业史、咨询技术史、咨询学史、咨询学史料、咨询人才思想史、咨询成就研究等。其中咨询学史总论主要包括咨询历史的研究对象、指导思想及其历史时期划分等基本问题。比较咨询学，是运用比较研究的方法研究咨询理论和咨询实践的一门学科。它通过比较、

评价不同环境下受各种因素制约的咨询事业、咨询工作和咨询理论学说,解释各种参照系中咨询活动的差异,探讨咨询活动发展的一般规律和咨询学的一般原则。

技术咨询学,亦称咨询技术研究。它是研究咨询实践活动所需要的通用技术、方法、手段、程序和工具等问题的咨询学分支学科。技术咨询学由咨询工作技术、咨询事业管理和咨询服务研究三个部分组成。咨询工作技术,是面向咨询实践的研究,包括软技术研究和硬技术研究。所谓软技术研究,是指实现咨询的一般程序和方法的研究;所谓硬技术研究,是指对咨询工作的物质保障条件的研究。咨询事业管理,是按咨询活动管理范围的大小组成的技术咨询领域。由于现代咨询活动的规模越来越大,咨询结构日益复杂化、多元化,咨询机构已成为独立的实体,因而咨询的组织管理问题必然日益突出。这些问题有宏观领域的,也有微观领域的。为解决这两方面的问题,就形成了咨询事业管理的两个分支结构——宏观咨询管理和微观咨询管理。前者主要研究发展咨询产业中一些共性、长期性的组织管理,后者主要研究咨询机构内部的组织管理问题。咨询服务研究,是指以咨询服务为核心的技术咨询学的一个分支。它主要研究咨询服务市场、咨询服务方式方法、咨询服务效果、咨询服务的特点和规律等问题。

应用咨询学,亦称咨询应用研究。它是咨询实践工作技术和方法的科学总结,也是咨询技术在咨询实践领域里的具体应用。咨询应用研究的主体是由专科咨询研究、部门咨询研究和类型咨询研究构成的。专科咨询研究,是指咨询学内容概念系统和技术咨询学的亚分支学科。隶属于这一研究领域的亚分支学科,主要包括社会科学咨询研究、科技咨询研究和综合咨询研究三种。社会科学咨询研究,包括政治、法律、军事、经济、文化、

教育、科技、语言文字、历史、地理、文学艺术以及宗教信仰等问题的咨询;科技咨询研究,主要包括自然科学一般问题的咨询研究,应用科学问题的咨询研究,工程技术、天文学、地质学、生物科学、医学、农林科技等问题的咨询研究;综合咨询研究,主要包括人口、社会、环境和城市发展、资源开发与利用、管理等决策咨询研究。部门咨询研究,是指在以咨询部门为核心,形成咨询学系统概念的基础上,而形成的一门亚分支学科。它是技术咨询学在具体咨询实践部门中的实际应用。类型咨询研究,是依据需求和服务而划分咨询研究类型。由于各类型的咨询都有其自身的特点和规律,因此,如果把技术咨询学应用于各类型咨询实践,就会形成类型咨询学这一独立的研究领域。

决策咨询研究,或可叫做决策咨询学,是进行综合应用咨询研究。它不能完全属于现代咨询学三个分支中的哪一支,它是在现代咨询学理论的指导下,研究我国党政决策咨询工作、决策咨询活动规律的一门学问。因此,决策咨询学与现代咨询学之间不是派生的关系,而是涵有现代咨询学三个分支的内容,而侧重于决策咨询实践的研究。决策咨询学主要研究为党政领导机关服务的咨询工作和活动,面虽然窄,但其辐射作用大,层次高。

决策普遍存在于社会之中,但其有层次和性质不同之分。特别是党政领导决策与管理决策很难区别开来,两者既有联系,又有区别。在社会生产力不高的情况下,社会活动比较简单,领导与管理是二位一体的。随着生产力的发展,领导成了一种独立的、有着自身鲜明的特征,领导与管理发生了分化,两者产生了较大的区别。一是层次不同。领导处于高层次,主要是确定方向目标,制定大政方针;管理则处于相对的低层次,主要是根据目标方针,处理和完成既定的任务。二是工作对象不同。

领导主要是做人的工作,对下属进行组织、动员和指导工作;管理则是对人、财、物、信息、时间各种生产要素的调配和利用。三是目标不同。领导要统揽全局,追求整个组织乃至全社会的效能;管理则追求某项工作的效率。四是处理内外环境不同。领导必须致力于创造和利用良好的内外环境,尤其是外部环境,使之有利于自身事业的发展;管理则注意维持正常的内部秩序。可见,领导是一种高层次的管理,为党政领导部门服务的决策咨询是咨询活动中的最高层次的咨询。

虽然人类社会生活中决策无处不在,但它确是领导的最基本的职能。从一定意义上说,领导就是决策,它贯穿于整个党政领导活动的过程中。所以,党政决策咨询活动是决策咨询学得以产生和发展的实践基础,决策咨询学着重探讨为党政领导决策服务的咨询工作、活动及工作方针、政策、原则、体制和管理思想,探讨如何为党政领导及其机关提供决策服务的方法、手段等。所以,本书是把决策咨询作为我国党政科学决策体制当中的重要一环或曰子系统,作为现代智囊团体为党政领导决策服务的一种特殊的社会实践来研究和论述的。而这首先涉及到决策咨询学的研究对象问题。

决策咨询学研究对象,是指被咨询的客体,即决策咨询活动。人的行为能够施加影响、需要决策的系统,并明确界定了的事物均可作为决策咨询对象,而决策咨询工作之研究的这些系统、事物的活动,就是一种主动获取、传递、综合、升华、反馈信息的活动,决策咨询学就是研究这些活动的一门科学,它是一种指导人们有目的、有意识地获取、传递、综合、升华和反馈社会管理信息的实践行为的学说,专门研究党政决策领域的咨询活动及其理论、方法和技术,因而它涵有现代咨询学的一些基本特点。

决策咨询活动既是决策咨询学产生和发展的源泉,也是决

策咨询学结构中最基本、最普遍的范畴。作为决策咨询学研究对象的决策咨询活动,包含了物质和精神两个方面,它们分别在决策咨询学的理论对象和实践对象中得以体现。理论对象是人们围绕决策咨询这一社会现象形成的各种认识、观点、学说,基本上属于精神的范畴。决策咨询学的实践对象,既有属于精神范畴的,也有属于物质范畴的。

决策咨询学作为整个科学体系中的一个有机组成部分,并不是孤立地存在着的,它是一门跨领域的学科,既包括社会科学,又包括自然科学,与其他学科有着一定的联系。这些与决策咨询学相关学科包括:哲学、数学、经济学、软科学、系统论、信息论、控制论、脑科学、思维科学、管理科学、公共关系学、行为科学、计算机科学、情报学、人才学、运筹学、未来学、决策学、科学学、逻辑学、方法学、灰色系统理论和耗散结构理论等。这些学科群体与决策咨询学主要表现为几种关系:

依赖关系。决策咨询学从其他一些基础学科中吸取营养,从中获得总的方法论和观点,形成决策咨询学理论。某些学科是决策咨询学发展的理论基础,诸如哲学、数学、软科学等等。

交叉关系。某些学科的外延与决策咨询学的外延相互交叉重叠,其交叉领域又有各自的研究对象、研究方法和知识内容。与决策咨询学具有这种交叉关系的学科较多,如社会学、心理学、行为科学、管理学、情报学等,这些学科与决策咨询学的交叉,在其结合点上将派生出决策咨询社会学、决策咨询心理学、决策咨询行为学、决策咨询管理学、决策咨询情报学等。

应用关系。决策咨询工作需要有一定的技术方法、手段和程序。因此,计算机科学、通讯科学、信息论、系统论和控制论等学科技术,被广泛应用到决策咨询工作中,为其发展奠定了重要的基础。

决策咨询学是与决策学相联得更紧密的一门科学,它研究的领域十分广泛,涉及科学技术、文化教育、经济建设、社会发展、医药卫生、国防建设、外交、社会生活、社会稳定、政党建设和社会主义精神文明建设等各个方面的决策活动。决策咨询活动与决策活动也是密不可分的行为。现代社会的发展,要求决策必须高精度、高效能、高速化,要求实现决策的系统性、预测性、信息性、民主性等原则,这些都离不开决策咨询的参与。在我国,随着改革开放、社会主义现代化事业和民主政治建设的深入发展,决策咨询在党和国家的各级机关决策中所发挥的作用将日益显著、不可估量。历史和现实的大量事实证明,加强决策咨询工作的研究,把握决策咨询工作的科学规律,促进党政领导机关及领导者决策的科学化和民主化,为党政领导机关及领导者正确决策提供前提条件,这是件意义十分重大的事情。

本书试图以马克思主义作指导,应用辩证唯物主义的基本原理,在对人类的决策活动进行较为深入学习、了解的基础上,根据党政决策咨询工作的实践,一方面研究决策咨询基本理论,总结研究决策咨询现象和决策咨询活动的共同特点和基本规律;另一方面研究决策咨询技术及其应用,运用和借鉴哲学、经济学、管理学、心理学、社会学、系统论、信息论、控制论、运筹学、计算机科学、情报学等学科的理论与方法,研究决策咨询实践中所需要的技术方法和手段及其应用和实践。具体说来,本书要研究为党政领导机关服务的决策咨询的理论、特点、功能、分类、对象、工作程序等,探索决策咨询工作的规律,从而提出关于决策咨询活动方式与方法,包括决策咨询工作的基本要素、结构、原则、方法、机构及决策咨询成果的评定准则等,力求在介绍决策咨询工作和研究规律方面,提供一些基础性、实用性,特别是操作性较强的知识。

第二节 决策咨询发展简史

决策咨询作为一项新生的事业是现代形成的。具体地说,是最近二三十年不断发展成熟起来的,并随着各国现代化的进程不断发展。可以说,决策咨询代表了咨询业的发展方向,在经济社会发展中起着重要作用。目前它已成为发达国家和部分发展中国家社会经济体制中的重要组成部分。

一、咨询及其决策咨询的概念

决策咨询的概念基于咨询的概念。在汉语中,咨询,即咨、询、商、量、访、问,同时还含有询问、征询、谋划、商议、访求的意思。在我国最早的一批文化典籍里,如《尚书》、《诗经》和《春秋》中,都有咨询一词的出现。《三国志》对咨询也有许多记载。其中,魏高柔传说,“自今之后,朝有疑议及刑狱大事,宜数以咨访三公”;吴阚泽传说“每朝廷大议,经典所疑,辄諮访之”。在先秦,“咨”与“询”并非一词,虽各自都有商议、谋划之意,但使用对象不同。“咨”一般用于官吏,“询”则多对百姓而言。与“咨询”一词对应的英文是 Consult 或 Consultation,法语为 Consulter,都来源于拉丁文 Consulto,其早期含义也是磋商、会诊、评价,更含有向他人或书籍索取知识、劝告、共同商议或接受报告和建议的意思。而后来,还逐步演绎成“以重要之事与能给予明智的劝告之人作商量”,即有了向有关专家、学者请教,与之商议、谋划的内涵,有了现代咨询的意义。

到了近代,咨询概念的内涵已大为扩展和延伸,它多指向知识含量较高的个人和群体征求意见和建议的过程和活动。它是咨询人员个人或团体以专门的知识和技术,协助机关、团体、企业、个人解决复杂问题为特征,其根本目的在于为决策者或决策

机关提供科学依据和解决各种复杂问题的方法、方案。咨询是一种应用科学,属于软科学研究的范畴。所以,也有人把咨询机构称为“软件企业”、“智囊团”或“思想库”。今天咨询不仅普遍存在于政治、经济、军事、文化教育和科学研究的各个领域,而且渗透到人类生活的每一个角落。

决策咨询,简单地说,就是党政领导机关和领导者就决策问题(目标)向专家学者或特设的机构等非决策者征询意见的过程和活动。与普通的咨询服务有所不同,它是以专门人才结构的组织形式为党政领导及其机关侧重就宏、中观问题、战略问题、应急问题的决策提供咨询服务为特征,用专门知识、技能和经验帮助决策者解决各种决策问题的高智力活动。决策咨询是一种带有全局性、战略性、综合性的咨询。其内容包括党建、科技、经济、社会等各个方面长远规划的制定;地区性、区域性的综合开发;跨地区、跨部门、跨行业、跨专业的政策研究;还有如能源、资源、环境、城市、交通的咨询。

通过决策咨询,为各级领导的重大经济、社会、科技决策提供技术经济预测、论证,为国家和地区的某些经济政策和重大经济措施的决策提供参考意见,以起到决策助手和参谋的作用。这种决策性的咨询范围有大有小,不仅国家和省、市、自治区有决策性的问题,一个县、乡、村也都有这种决策性的问题。

二、决策咨询的起源及其发展

利用智囊人物辅助决策在我国有着悠久的历史。在漫长的历史长河中,随着生产力的发展和阶级社会的产生,一种专门为统治阶级出主意、献计谋的阶层很早就已出现。史书上记载的许多著名的食客、谋士、军师和谏臣,就是我国最传统、最原始的决策咨询人员。这类人物产生的历史,可以追溯到我国古代春秋战国时期。如齐桓公曾供养游士 80 人,称作“养士”,给予车