

—— 政府管理制度卷 ——

主编 王秦峰

发达国家 决策咨询制度

杨诚虎 著
李文才



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

政府管理制度卷

主编 王秦峰

发达国家 决策咨询制度

杨诚虎 著
李文才



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汉穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汉穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民
经济管理制度卷	主编: 李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总 序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

现代民族国家之间的实力角逐和综合国力的竞赛,在一定意义上说是政治精英层“战略决策效能”的竞争,无论是发达国家还是发展中国家,战略决策效能都是衡量政府能力和政府水平的一个最为重要的指标,也是测量国家总体发展水平的一个重要尺度。人类以往的历史经验证明,有效、科学的战略决策是与专家咨询的作用分不开的。作为现代国家决策参谋体系和决策链条上的重要一环,决策咨询的巨大作用愈来愈引起各国的重视;作为“政府创新”的一种独特形式,各国都在不断完善其决策咨询制度;作为一个新兴产业——“第四产业”,决策咨询所涉及的领域越来越宽、影响越来越大,甚至深入到人们生活中的每一个角落。那么,什么是决策咨询,它与传统的幕僚有何区别?什么是决策咨询制度,与其他制度相比,它有哪些主要特征?在一个以知识为基础、为主要特征的“知识经济”时代,决策咨询制度的功能如何进一步发挥?其发展趋势又如何?无疑,从研究发达国家的决策咨询制度入手,能够为我们思考这些问题提供一个很好的参照系,也能够为建设有中国特色的决策咨询制度起到一定的借鉴意义。

为了使读者更全面、更系统地了解咨询制度的发展经历,我们特意介绍了中国古代的幕僚制度。毕竟从起源的历史来看,中国的幕僚制度可以视为历代咨询制度的雏形。

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析和研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

上 篇 发达国家决策咨询制度

绪论

第一章 决策咨询制度的演进 (7)

第一节 决策咨询制度的萌生 (8)

第二节 决策咨询制度的始创 (14)

第三节 决策咨询制度的发展 与完善 (18)

第二章 机构设置及其法律依据 (31)

第一节 机构设置概况 (31)

第二节 决策的内部咨询 (34)

第三节 决策的外部咨询 (69)

第三章 组织结构与运行方式..... (92)

第一节 运行原则 (92)

第二节 组织状况与实际运行 (107)

第四章 制度功能及发展趋势 (131)

第一节 决策咨询制度的功能 (131)

第二节 发展趋势 (152)

第三节 他山之石,可以攻玉 (165)

下 篇 中国古代的幕僚制度

绪论

第一章 早期幕僚的出现 (186)

第一节 垂钓渭水 功成封侯 (186)

第二节 浮游五湖 功成身退 (191)

第二章 幕僚制度的发展与繁荣..... (198)

第一节	养士之风与士在政治 舞台上的崛起	(200)
第二节	公孙鞅、荀况的幕僚生涯	(206)
第三节	幕僚活动空间的扩大	(214)
第三章	三国纷争话幕僚	(222)
第一节	曹魏兴亡与幕僚	(222)
第二节	诸葛亮的军师与军师的 诸葛亮	(228)
第三节	孙吴政治与幕僚	(233)
第四章	由幕而宦	(242)
第一节	李白与杜甫的幕僚生涯	(242)
第二节	边塞诗歌——文士从幕的 副产品	(262)
第五章	布衣卿相的成败	(275)
第一节	王猛与前秦兴亡	(275)
第二节	魏征与贞观之治	(283)
第三节	李泌竭力匡扶危局	(299)

第六章 幕僚制度的成熟 (314)

第一节 对清代幕僚制的理论

阐释 (314)

第二节 名臣出幕僚研究之一 (325)

第三节 名臣出幕僚研究之二 (339)

参考文献 (348)

英文提要 (350)

英文目录 (352)

结 论

“决策”(Decision - Making),就是政策的制定,即人们为解决社会发展过程中出现的问题而出主意、想办法、做决定的过程。决策是政府管理体制中的一个重要组成部分,是政府对国家事务和社会事务实施管理的中心环节,因而,美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert Simon)提出“管理就是决策”的著名论断。

决策自古就有。古代的决策,由于受客观历史条件的限制,始终没有能够超出狭隘的个人经验的局限。在漫长的封建社会里,围绕完善“君权”这个传统政治经久不衰的主题,一些开明的君主常以军师或幕僚作为自己的决策助手。但从总体上讲,无论是决策者个人,还是决策者的“参谋”,都是凭借个人的阅历、知识和智慧进行的,决策成功与否主要取决于自身的阅历是否丰富、知识是否渊博、胆略是否过人,因此,他们都没有超出个人经验决策的范围。

不同于古代的决策,现代科学决策是建立在以下

四重分离的基础上的:决策者与执行者(“断”与“令”)的分离;决策者与决策研究者(“断”与“谋”)的分离;决策研究者与情报收集者(“谋”与“探”)的分离;执行者与监督者(“令”与“督”)的分离。这四重分离构成了现代科学决策体系的五个子系统——信息系统、咨询系统、决策系统、执行系统、反馈系统。我们所要探讨的就是其中的一个子系统——决策咨询系统。

现代型决策咨询的出现是“谋”与“断”分工的结果,而且是这种分工日益朝向专业化、制度化方向发展的结果。所谓“专业化”是指“谋”与“断”有各自独立的职责和权限,“谋”的职责是为“断”提供建议(包括决策前的信息收集、方案策划、政策实施中的指导与修正,政策实施后的绩效评估和反馈等);“断”的职责则是通过科学的程序、准确的判断对政策问题作出最后决定。“谋”的根本作用不在于决策,而在于辅助和参谋;“断”享有的则是政策出台的最终决定权。所谓“制度化”是指“谋”与“断”专业化分工的相对固定化、程序化、法制化,特别是在制度上解除了传统的“谋”对于“断”的依附性地位。由专业化、制度化所衍生出来的决策咨询系统的相对独立性,主要体现在其物质承担载体——咨询机构——的独立性,即独立开展业务、独立核算、独立研究,以及基于合同的市场化运作方式。因此,所谓现代型决策咨询机构,就是以咨询的方式参与决策的制定,并能够影响决策方向的

多学科专家组成的集合体,其实质是一种独立的或相对独立的特设组织,它以向决策者提供卓越的、全部整理有序的科学思想、政策性意见和建议为己任,从而使决策者能够深化改进并正确作出决策。打个比方,决策咨询机构如同一座“桥梁”,一边是权力,一边是知识,连接的纽带则是咨询机构。现代决策咨询机构的出现是决策民主化的重要体现,也是决策科学化的必然要求和重要组织保证。现代决策咨询具有如下几个特点:一是服务对象的特殊性,即主要为政治领导人或政府提供咨询服务;二是不以赢利为唯一目标;三是属于智能密集型产业范围;四是以科学性、中立性为工作的准则,重视信息资料的收集、加工和处理,分析问题很少考虑价值取向以及价值平衡等问题。

按照现代政治学、行政学的基本原理,科学、合理的国家机构设置必须体现“完整、统一、效能”的原则,现代化的政府系统(这里的“政府”属于广义政府的概念,不仅包括中央政府行政系统、地方政府行政系统,还包括国家的立法系统、司法系统),仅仅设置决策机构及其执行机构已经无法满足政府职能日益扩大的需求,无法满足现代国家日益复杂的决策需要,因而,在政府部门内部和外部设置咨询机构,既体现了决策工作专门化发展的客观趋势,也是现代型政府系统演化过程中对决策环境和决策对象复杂性的一种反应。