

•公共管理论丛•

主编◎彭国甫 颜佳华

公共决策研究

——文化视野中的阐释

颜佳华等◆著

湖南人民出版社

【湖南省社会科学基金资助项目】

●公共管理理论丛●

主编◎彭国甫 颜佳华

公共决策研究

江苏工业学院图书馆
藏书章
佳华等著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共决策研究:文化视野中的阐释/颜佳华等著.

—长沙:湖南人民出版社,2005.7

ISBN 7-5438-3994-6

I. 公... II. 颜... III. 决策学-研究 IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 061991 号

责任编辑:吴光辉 彭富强

装帧设计:虢 剑

公共决策研究

——文化视野中的阐释

颜佳华 等著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南航天长字印刷公司印刷

2005年7月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:26.5

字数:347,000

ISBN7-5438-3994-6

C·179 定价:52.00元

目 录

导 言	1
(一) 研究背景及意义	1
(二) 研究的主要问题	5
(三) 研究的思路与方法	10
(四) 可能的创新点	12
 【一】公共决策文化论	14
(一) 公共决策文化概论	15
1. 公共决策文化的本质	15
2. 公共决策文化的要素	19
3. 公共决策文化的结构	23
4. 公共决策文化的特性	25
(二) 公共决策文化对公共决策的影响	28
1. 公共决策文化对公共决策目标的影响	28
2. 公共决策文化对公共决策体制的影响	30
3. 公共决策文化对公共决策过程的影响	32
(三) 公共决策文化创新	36

1. 多元并存:当前公共决策文化最明显的特点 36
2. 突显“公共性”:当前公共决策文化的基本走向 38
3. 多维一体:当前公共决策文化创新的目标 40
4. 多条道路:当前公共决策文化创新的途径探究 44

【二】中国传统行政文化对行政决策的影响..... 49

(一) 中国传统行政文化的界定 49

1. 中国传统行政文化的含义 50
2. 中国传统行政文化的内容 51
3. 中国传统行政文化的特点 62

(二) 中国传统行政文化对行政决策的影响 64

1. 中国传统行政文化影响行政决策的机制分析 64
2. 中国传统行政文化对行政决策的正面影响 65
3. 中国传统行政文化对行政决策的负面影响 76

(三) 弘扬优秀的传统行政文化,提高行政决策的质量 81

1. 大力弘扬优秀的传统行政文化 81
2. 着力塑造现代行政文化 83
3. 努力提高行政决策的质量 84

【三】老子的政治决策思想 88

(一) 道:政治决策的出发点 89

1. 从常道和可道的关系看,要求决策者顺应常道 89
2. 从经验认识的局限性看,决策不能完全局限于感官经验 ... 92
3. 从人道与天道的统一看,政治决策应该顺应天道和人道 ... 93
4. 从为学与为道的关系看,决策认识要以对常道的把握为始... 96

(二) 反者道之动:政治决策的认识途径 98

1. 观之于未有:政治决策的预见性 99
2. 有无并观:政治决策的全面性 102

3. 有无相生观:政治决策的平衡性	104
4. 阴阳相和:政治决策的创新性	107
(三) 玄德:决策者的道德修养	113
1. 人之道,为而不争	113
2. 修身明德	117
3. 圣人常无心,以百姓心为心	120
【四】王船山的公共决策观及其现代价值	123
(一) 王船山公共决策观的基本内涵	124
1. 公私之辨:公共决策中的公共性	124
2. 义利之辨:公共决策中的正义追寻	127
3. “依民以立国”:公共决策中的合法性	129
4. “清也,慎也,勤也”:公共决策中的道德选择	133
5. “知之尽,则实践之而已”:公共决策中的理性精神	136
(二) 王船山公共决策观的重要特征	140
1. 深沉的悲愤意识	141
2. 深刻的哲学思维	144
3. 深邃的史鉴眼光	148
(三) 王船山公共决策观的现代价值	151
1. 培植公共决策的官僚理性	152
2. 弘扬公共决策的公益精神	156
3. 建构公共决策的道德标准	159
【五】政府决策的行政哲学之维	163
(一) 行政哲学视野中的政府决策:基本定位	163
1. 政府决策的内涵	163
2. 政府决策的特征	165
3. 政府决策的功能	170

(二) 政府决策的行政哲学视角:必要性分析	174
1. 规范政府决策价值取向的必然要求	175
2. 提高政府决策科学程度的必然要求	176
3. 提升政府决策艺术高度的必然要求	177
4. 增强政府决策可行程度的必然要求	178
(三) 政府决策的行政哲学审视:分析的维度	180
1. 政府决策与实践观念	180
2. 政府决策与思维方式	184
3. 政府决策与社会价值	189
4. 政府决策:寻求最优与满意之间的平衡	193
(四) 政府决策的优化路径:行政哲学的视角	197
1. 深入行政生活	197
2. 优化思维方式	198
3. 提升哲学素养	200

【六】公共决策民主化的哲学思考

(一) 公共决策民主化的哲学审视	202
1. 哲学视野中的民主	203
2. 公共决策民主化的本质特征	209
3. 公共决策民主化应符合决策科学化与法治化的要求	210
(二) 对我国公共决策民主化制约因素的理性反思	213
1. 公共决策体制制约了决策民主化的水平	214
2. 公共决策程序影响了决策民主化的效率	217
3. 公共决策主体素质制约了决策民主化的发展	218
4. 公共决策监督机制影响了决策民主化的效力	220
5. 经济文化条件制约了决策民主化的进程	222
(三) 建构具有中国特色的公共决策民主化的有效机制	225
1. 群体决策机制	226

2. 公民参与机制	228
3. 决策监督机制	232
4. 法治保障机制	235
5. 文化导引机制	238
【七】公共决策过程中的伦理规范、选择与评价	242
(一) 公共决策伦理的本质与功能	242
1. 公共决策伦理的内涵	242
2. 公共决策伦理的基本特征	243
3. 公共决策伦理的主要功能	244
4. 公共决策伦理的基本原则	246
(二) 公共决策过程中的伦理规范	253
1. 公共决策过程中伦理规范的内涵	253
2. 公共决策过程中伦理规范的本质	254
3. 公共决策过程中伦理规范的监督	256
(三) 公共决策过程中的伦理选择和评价	258
1. 公共决策过程中的伦理选择	258
2. 公共决策过程中的伦理评价	262
【八】公共决策过程中的价值冲突与整合	266
(一) 价值论视域中的公共决策	266
1. 价值的基本理论	267
2. 公共决策过程的逻辑起点: 价值观念	268
3. 公共决策的本质: 价值分配	270
4. 公共决策过程的逻辑终点: 价值现实	271
(二) 当前我国公共决策过程中的价值冲突	272
1. 社会转型: 当前我国公共决策过程中价值冲突的根源	273
2. 当前我国公共决策过程中价值冲突的深层含义	274

3. 当前我国公共决策过程中价值冲突的表现方式	277
(三) 当前我国公共决策过程中的价值整合	280
1. 当前我国公共决策过程中价值整合的重要性及原则	280
2. 当前我国公共决策过程中价值整合的基本因子	283
3. 当前我国公共决策过程中价值整合的有效路径	285

【九】政治文明视野中的公共决策

287

(一) 政治文明的相关问题阐述	288
1. 政治文明的概念	288
2. 政治文明的结构	290
3. 政治文明的主要内容	291
(二) 公共决策文明及其内涵	292
1. 公共决策文明是政治文明的必然要求	292
2. 公共决策文明的结构和基本内容	294
3. 政治文明视野中的公共决策“三化”的辩证关系	299
(三) 适应社会主义政治文明建设要求, 推进公共决策文明发展	302
1. 推进公共决策民主化	302
2. 推进公共决策科学化	306
3. 推进公共决策法制化	310

【十】科学发展观与公共决策

315

(一) 科学发展观概述	315
1. 科学发展观的本质	315
2. 科学发展观是发展理论的重大创新	319
(二) 科学发展观与我国公共决策的完善	321
1. 我国传统公共决策的缺陷	322
2. 科学发展观对公共决策的指导意义	335

(三) 在科学发展观的指导下建立科学的公共决策系统	341
1. 确立科学的公共决策观念	341
2. 建立科学的公共决策体制	343
3. 建立科学的公共决策评价标准	346
【十一】公共危机决策系统的建构与优化	349
(一) 公共危机管理与公共危机决策	349
1. 危机与危机管理	350
2. 危机决策与常规决策	352
(二) 我国危机决策系统的建构	355
1. 建构危机决策系统的重要性	356
2. 危机决策系统的要素分析	359
(三) 我国公共危机决策系统的现状分析	362
1. 公共危机决策中枢系统方面	362
2. 公共危机决策信息系统方面	364
3. 公共危机决策支持系统方面	365
4. 公共危机决策监控系统方面	366
5. 公共危机决策环境系统方面	367
(四) 优化我国公共危机决策系统的对策建议	368
1. 优化公共危机决策中枢系统	368
2. 优化公共危机决策信息系统	371
3. 优化公共危机决策支持系统	372
4. 优化公共危机决策监控系统	374
5. 优化公共危机决策环境系统	375
【十二】电子政府建设与公共决策体制创新	379
(一) 电子政府是信息化背景下政府管理的新选择	380
1. 电子政府建设的实践描述	380

2. 电子政府内涵的理论解读	382
3. 基于信息网络的电子政府管理的实现框架	384
(二) 重塑与整合:电子政府对公共决策体制创新的积极作用...	387
1. 电子政府有助于公共决策文化的现代化变迁	387
2. 电子政府有助于公共决策组织系统的完备化变革	389
3. 电子政府有助于公共决策权力体制的合理化调整	390
4. 电子政府有助于公共决策信息系统的互动化交流	391
(三) 阻滞与虚化:电子政府对公共决策体制创新的消极影响...	392
1. 电子政府中的“政治欺骗”问题可能损伤公共决策的 民主	393
2. 电子政府中的“信息集权”问题可能导致公共决策中层 权力虚化	394
3. 电子政府中的“信息爆炸”问题可能导致公共决策难产 ...	395
4. 电子政府中的网络安全问题可能阻滞公共决策进程	395
(四) 反思与回应:电子政府建设背景下公共决策体制 创新的对策	396
1. 以民主思想为指导,重塑公共决策新理念	396
2. 以行政创新为手段,推进公共决策制度的创新	397
3. 以知识管理为依托,加强公共决策信息资源开发	399
4. 以安全管理为保障,构筑公共决策安全防御体系	401
参考文献	403
后 记	413

导 言

(一) 研究背景及意义

决策科学产生于 20 世纪 40 年代，它通过理性决策模型的建构，寻求决策的最大效益。随着现代社会的发展，决策科学日益成为人们关注的重要领域。然而传统的理性方法往往停留在抽象的分类形式中，严重脱离实际，而现实的决策活动非常复杂，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。公共决策是指公共组织特别是政府针对有关公共问题，为了实现和维护公共利益而作出的行动或不行动的决策。公共决策是决策的重要组成部分。经验决策以及当前的科学决策理论无法完全解决现实社会中公共决策所出现的各种问题，于是我们尝试从文化的视角审视公共决策。

决策活动有悠久的历史。在原始社会，部落首领率其成员打仗时，要根据自身的兵力、对方的情况作出能否出战的判断，然后下达“打”或是“不打”的命令，这就是一种决策。随着社会的发展，国家出现以后，有人就以国家或者政府等公共组织的名义来管理公共事务，这时候就有了公共决策。在 20 世纪 40 年代决策科学产生之前，决策者对决策对象的认识与分析，以及对决策方案的选择，完全凭借决策者



在长期工作中所积累的经验和解决问题的惯性思维方式进行,这是当时最传统、最常见的决策类型——经验决策。经验决策是和当时科学技术不发达,社会生产规模狭小,社会变化节奏缓慢,社会活动影响不广的小生产时代相适应的。它存在随意性、主观性、盲目性等缺点。20世纪中叶以后,随着科学技术的进步,生产力高速发展,社会发展呈现出全球化、信息化、网络化的趋势,“公共决策涉及的因素多,规模大,影响广,单靠个人或者几个人的知识、经验、才能和智慧是难以胜任的,于是,决策活动便朝着集团化、程序化、技术化和法制化的方向发展,这便是我们所说的科学决策”^①。科学决策自产生以来,克服了经验决策的随意性、主观性和盲目性的不足,为公共决策提供了正确的理论指导,但是由于“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、决策主体以及决策技术与决策科学的应用等等”^②,而现实生活中的公共决策都是在一定社会文化背景下的决策,都要受到公共决策者的世界观、价值观、道德观、习俗等文化因素的影响,因此,单凭以上科学决策理论,单靠实证主义研究方法是无能为力的。

文化是人类活动的方式,是随着人类的产生而形成的。人类的历史,从本质上讲,是人类文化发展史。人与文化是不可分的。“这个世界上只有人才能‘文化’,只有人才能自觉地改造客观世界并同时对自身进行开发和修养。”^③理解文化就是要把握人区别于动物的本质。人区别于动物的本质,就是进行有意识、有目的的劳动,所以,文化的本质也应该从人的观念意识的角度去把握。

公共组织特别是政府是社会利益的代表,公共组织通过人作出决策,其目的是为了实现在公共利益和维护公共利益。公共利益是指一定

① 梁仲明、郑安云:《浅析公共决策的价值取向》,《行政论坛》2002年第7期。

② 鲍宗豪:《决策文化论》,上海三联书店1998年版,第1页。

③ 汪辉勇:《公共管理文化》,湖南人民出版社2004年版,第2页。

区域内公民个体利益的集合，它既反映了公民的整体利益和长远利益，同时又与个人的利益存在密切的关联。因此，人既是公共决策的主体，又是公共决策服务的对象，公共决策与人不可分离，是人的东西，而“任何东西，只要作为人的东西存在，无论有何决定意义，都不可避免地要通过精神和人去发挥作用，都必须通过表现背后的精神文化含义推动和解释”^①。一部分公共决策研究者把文化引入公共决策领域，主张从文化的角度出发研究公共决策问题，解决当前“科学”公共决策的困境。目前，从文化的角度来分析公共决策，即研究公共决策文化的学者还比较少，如我国学者鲍宗豪所著《决策文化论》一书，就是其中的代表。

由上可知，公共决策是人的决策，人是“文化的人”，公共决策主体作为社会成员的一部分生活在社会之中，在其未进入公共决策系统之前，社会文化的基因（如价值、道德、习俗等）便通过各种渠道和方式潜移默化地作用于他们的意识中，使他们的思想与行为方式烙上社会文化印记。人在参与公共决策过程中，人的文化性随同人作用于公共决策，使公共决策打上文化的烙印。从这个角度来讲，公共决策的过程就是公共决策主体自身的文化性与公共决策原则、规范相适应，主体活动与公共决策客体的需求相适应的过程。从文化视角来研究公共决策有助于将此研究引向深入，其具体表现为以下三个方面：

（1）有助于深化对公共决策文化的研究。

如果说在古代思想家那里，作为公共决策文化样态的决断、谋略与预测等都深深地打上了古代哲学文化观的印记，是我们研究的对象，那么，在现代社会，从主体的文化视野研究公共决策，则应以一定社会文化为背景的公共决策活动的主体诸要素（如知识、思维、行为方式、艺术等）为研究对象，决断、谋略、预测蕴含于公共决策知识、公共决策思维、公共决策行为、公共决策艺术之中，是现代公共决策

① 陈允文：《中国行政文化》，国际文化出版公司1995年版，第10页。

文化的具体样式，而公共决策知识、公共决策思维、公共决策行为、公共决策艺术则是现代公共决策文化的一般样态。^①

(2) 有助于深化对公共决策主体的研究。

知识、思维是公共决策主体的一种理性力量，这种理性力量能否或在多大程度上成为公共决策主体的行为指导，与公共决策主体的行为方式相关。^②现实的公共决策主体都属于不同的国家、不同的民族，而不同国家和民族的公共决策行为，都蕴含着一定的文化价值。因此，对公共决策进行文化视角的审视，不仅是从社会文化的视野透视公共决策行为，以更好地规范公共决策行为的要求，而且是揭示公共决策行为的文化底蕴必然路径。无论是对公共决策主体的知识的探讨，还是对公共决策主体的思维、行为方式的研究，都要弄清处于一定的社会文化背景条件下的公共决策主体及其知识、思维、行为方式对形成科学公共决策的意义，揭示它们本身所蕴含的社会文化价值。

(3) 有助于在决策的最优化与满意度之间找到一种平衡。

在复杂的决策背景下，完全理性的政府决策所要求的完全有序的偏好体系是不存在的，而满意作为一个纯粹主观的概念，在政府决策活动中要寻找一个满意的决策也是存在疑问的。事实上，从哲学的角度出发，理性决策模型的最优决策准则和有限理性决策模型的相对满意准则都是政府决策活动所必需的，它们反映了政府决策活动作为一种特殊的认识活动沟通现实行政与理想行政、统一决策动机和决策效果的努力。由于政府决策所承担的重要功能，面对复杂的决策环境，政府决策者应该将最优准则和满意准则辩证结合起来，在最优决策与满意决策之间寻求一种恰当的平衡。因此，从文化的角度入手，有助于弥补单纯依靠理性决策模型的不足，在决策的最优化与满意度之间找到一种平衡。

^① ^② 张华金：《决策的文化视界》，《江议论坛》1998年第6期。

（二）研究的主要问题

决策活动之所以是文化活动，主要在于决策主体的组成、决策模式的选择、组织文化的运用以及决策的结果都始终贯穿着一条主线——文化。其实就本质而言，决策本身就是一种文化。正如丹尼尔·雷恩在他的《管理思想的演变》一书中所认为的“管理是文化的产物”。本书是我和我的学生近年来对文化与公共决策研究和学习的阶段性总结，因此，本书在宏观体系安排上并没有追求整齐统一的逻辑次序，而只是从一种文化的视野来研究和探讨公共决策，只是用文化这一共通的研究视野来涵括。全书包括以下12方面的问题：

（1）从一般的文化入手，分析了文化对公共决策的影响以及公共决策文化创新的途径。

科学决策自产生以来，克服了经验决策的随意性、主观性和盲目性的不足，为公共决策提供了“科学”的理论指导，但由于现实生活中的公共决策都是在特定社会文化背景下做出的，都要受到决策者的价值观、道德观、习俗等文化因素的影响，因此，决策活动单凭科学决策理论，决策研究单靠实证主义研究方法是无能为力的。把文化引入公共决策研究领域，从文化的角度研究公共决策问题是解决当前“科学”公共决策的困境的必由之路。

（2）阐述了中国传统行政文化对行政决策的影响。

传统行政文化对中国现代行政管理，尤其是对行政决策具有很大的影响。这是因为行政管理活动的核心就是行政决策，行政决策的过程包括决策的制定、执行、监督和反馈等环节。在这一过程中，行政决策的主体始终是人。而人是文化的动物，文化的社会遗传性使人承载着传统文化的积淀，传统行政文化无时无刻不作用于人的行政思想、行政价值观和行政心理，从而影响着行政决策主体的思维模式和行为模式。研究中国传统行政文化对行政决策的影响，对于充分挖掘和利

用传统行政文化的资源,提高行政决策的质量,提高行政效率,实现行政文化现代化和行政决策现代化的双重转变,具有重大的理论意义和现实意义。

(3) 立足于精深的中国道家文化,探讨了老子的政治决策思想。

关于“道”的探讨,中国哲学对此有过深入的论述。然而,以“道”为出发点来认识世界,老子为第一人。老子第一次将人的思想上升到形而上的高度,突破了经验世界的窠臼,开创了辩证法的先河。他影响了后人的思维方式,启迪后人的智慧,形成了以“道”为核心的政治决策思想。老子将“道”作为人的认识对象和活动的客观依据加以强调,从而提出自己的治国方略。他以对“道”的认识作为其政治决策的出发点,“道”是其思想体系的核心,也是最高范畴。他从“道”出发,正确认识到人与天、地的平衡关系,指出在治国、用兵等决策中必须遵循客观规律,遵循“反者道之动”的认识途径,并以“玄德”作为决策者的道德修养,这对于今天的公共决策无疑有较强的借鉴意义。

(4) 研究王船山的公共决策观及其现代价值。

思想大师王船山集政论家、史学家与哲学家于一身,他潜心探求治国行政之道,全面考察中国古代行政史,尤其是详尽点评历代公共决策案例,在他大量的思想著述中存在着许多有关公共决策问题的真知灼见,我们可以体验到“我们所认识的现实都是对一种非观念的现实的观念表达”一语所揭示的“现实的复杂性”^①。我们应当致力于发

^① [法] 埃德加·莫兰:《方法:思想观念——生境、生命、习性与组织》,北京大学出版社2002年版,第271页。