

公共管理系列教材

公共决策导论

INTRODUCTION
TO PUBLIC
DECISION-MAKING

王佃利 曹现强 / 主编

 中国人民大学出版社

公共管理系列教材

公共决策导论

INTRODUCTION
TO PUBLIC
DECISION-MAKING

（第二版） 陈振勇 / 主编

清华大学出版社

公共管理系列教材

公共决策导论

王佃利 曹现强 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共决策导论/王佃利,曹现强主编.

北京:中国人民大学出版社,2003

(公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05174-X/D·936

I. 公…

II. ①王… ②曹…

III. 决策学-教材

IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 111830 号

公共管理系列教材

公共决策导论

王佃利 曹现强 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2003 年 12 月第 1 版

印 张 24.25 印 次 2003 年 12 月第 1 次印刷

字 数 439 000 定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



总 序

我们正处于变革的时代，在新的世纪里，基于迎接技术进步、全球化和国际竞争的挑战，世界各国的公共部门正在发生着重要的变化。正如欧文·E·休斯所言，“近年来所发生的变革比 20 世纪其他任何时期都要广泛得多”。可以说，我们已经进入一个“组织、管理和战略变革的新纪元”。

与此相应，中国公共管理领域也正发生着前所未有的变化，并将面临更大的管理创新和变革。市场经济体制的建立与不断完善，将使政府从以往的“全能”角色，向有限政府转变，须重新定位政府与市场的关系；信息技术特别是网络技术的发展与应用，将有力地推动政府信息化管理的进程；电子政务的应用在提高政府效率的同时，将有力地推动政府的组织和业务流程重组，并深刻地改变政府工作的理念；公民社会理论的兴起和非营利组织的发展，使公共管理的主体日趋多元化；对外开放的不断深入，将推动公共管理领域的对外交流与合作，引入许多新的管理手段、管理方式；公民的民主观念、法制观念的强化，将不断推动民主行政和依法行政的进程；等等。这诸多的变革是时代的要求，是全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的需要，同时，它也将为公共管理学科的发展提供丰富的养料和广阔的空间。可以预见，伴随着不断推进的改革进程，公共管理学科将作为一门“显学”，在新的世纪里发挥重要的作用，也必将成为我国当代社会科学研究和教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

当然，我们也应看到，公共管理学科在我国还是一个新兴学科。从 20 世纪 80 年代恢复重建行政管理学专业，到目前形成一个独立的学科，总共只有 20 多年的时间。应该说，在不长的时间里，我国公共管理学科的发展是十分迅速的，许多高校纷纷设立公共管理类专业，为社会培养了一大批急需的公共管理人才，特别是 MPA 的设立极大地扩展了公共管理学科的影响，许多公共管理的新理论、新方法已落实到政府管理的实践中。但从另一个方面来看，整体上我们还处于发展的初期阶段，无论是专业设置、课程安排还是教材建设均尚在探索之中。特别是在作为公共管理类人才培养基础的本科教学中，教材建设比较薄弱。

著名管理学家亨利·明茨伯格 (Henry Mintzberg) 在谈及当下的管理教育时

曾说过，“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临”。在公共管理迅猛发展的背景下，公共管理教育工作者面临的任务十分艰巨。如何顺应国际潮流，实现公共管理教育的规范化、国际化；如何面对丰富的管理实践，实现公共管理教育创新，有针对性地培养更多、更优秀的公共管理人才，是我们必须面对的课题和使命。这套公共管理系列教材，就是我们面对这一任务推出的一个小成果。

这套教材是山东省公共管理学界同仁共同努力的结晶。同全国一样，公共管理学科在山东省发展迅速，目前已有 16 所高校先后开设了公共管理类专业。为加强沟通，推进学科建设，2001 年 12 月，由山东大学发起召开了山东省第一届“公共管理研究与教学研讨会”，青岛海洋大学、青岛大学、山东经济学院、山东财政学院、山东师范大学、济南大学、山东科技大学、山东农业大学等十几所高校的教师齐聚一堂，就公共管理的理论与实践、学科建设、教学等进行了研讨。会上大家一致认为，在公共管理学科发展迅速的情况下，还应注重人才培养基础环节的建设。特别是考虑到目前本科教学中，教材的选定比较困难，如有的只针对 MPA 学员，有的缺乏系统性，有的由于出版时间较长，新的知识没能融入等，大家一致决定，共同编写一套适应本科教学需要和特点的公共管理系列教材。

在教材编写的过程中，我们重点注意了以下几个方面：一是以公共管理类专业的基础性课程和教学急需为选题重点。公共管理学科有四个二级学科，课程众多，我们重点选择了各专业通用的课程和目前尚无成熟教材的课程为对象，首批编写 7 本教材，以后再陆续增加。二是适应本科教育的特点，突出教材的系统性和规范性，力争使学生通过学习，打下一个扎实的基础。三是在内容的编排上，紧紧把握公共管理教育的潮流，体现出公共管理理论的最新进展，并增加了与管理实践相结合的教学内容。四是在体例设计上也力图有所创新和突破，提出了学习的重点，插入了许多现实性强、有本土特色的辅助材料，以增强本科教学的针对性，并引导学生作进一步的思考。

本套教材的编写主要是由山东大学、山东经济学院、山东财政学院、济南大学、山东科技大学、山东省行政学院等高校的教师完成的，大家面对共同的任务所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中，北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见和建议。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑及其他同志对教材的出版给予极大支持，并付出了辛勤劳动。在此，一并致以深深的谢意！

进入 21 世纪的公共管理学科方兴未艾，其发展有赖于公共管理学界同仁和

公共管理实践者的共同努力。本套教材的编写是我们的一个初步尝试，尽管我们做了大量的准备工作，在编写的过程中已经尽心竭力，但由于学识水平所限，肯定会有诸多不足和偏颇之处，诚望各位同行专家、读者批评指正。

曹现强

2003年7月

前言

当前,我国正处于社会转型的重要时期,因此,建立和完善办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系成为当务之急。要推进公共管理的现代化、科学化和专业化,与实现依法行政和依法治国的要求相适应,我们就必须造就一支高素质、专业化的公共管理队伍。我国设置的公共管理硕士(MPA)专业学位就体现了这一要求。MPA的培养目标是培养从事公共事务、公共管理和公共政策研究与分析等方面的应用性专门人才。作为MPA的核心课程之一,公共政策分析是一门发展中的学科。在当今社会中,有关公共政策、政府公共行政能力的提升和强化等,已成为现代政治学、经济学、社会学普遍关注的焦点问题之一,这也是公共政策研究学者所重点关注的问题之一。

就当前国内的公共政策分析教学进程来看,不论是公共管理专业的本科生教学,还是MPA学位教育,各种公共政策教材着重于政策理论研究的较多,而从公共管理的角度来探讨决策问题的则比较少。许多公共政策著作的论述都是在假设学生已经掌握了决策理论的前提下进行的。但是实际上,由于决策理论的迅速发展都是在最近几年,其最新发展的成果并没有在本科生的教材中体现出来。所以,将公共决策理论与公共政策理论结合起来,既是内容本身完整性的体现,也是完善学生知识结构的需要。这也是我们将本书定位于公共决策的主旨所在。

本书认为,与公共政策相对而言,公共决策主要涉及对群体或集体决策中的技术、方法层面的分析,公共决策是政府政策制定的基础,主要是进行公共决策过程的理论分析,研究决策过程中各种影响决策的因素,对决策的择案规则、公共决策的原则进行探讨。本书系统地介绍了决策及公共决策的相关知识:首先,本书介绍了公共决策的基本知识,对公共决策群体、决策过程、决策中心理因素和信息的影响、决策中的思维模式等影响因素进行了分析;其次,本书分析了不同择案规则对于公共决策的影响,介绍了公共决策过程中的博弈现象,进而对公共决策中的民主与原则进行了分析,这也是公共决策与普通决策的根本不同所在;最后,本书还按照政策本身的逻辑进程,对公共决策的方法进行分类和介绍。

公共决策的逻辑进程、决策的各种影响因素、公共决策的规则、公共决策的原则等内容是本书探讨的重点。本书的内容创新之处在于：在公共决策论中，吸收了博弈论、公共选择理论、管理心理学等理论的成果，从新的角度对决策理论进行了阐释。

本书内容也是编者多年教学实践的总结和探索，由王佃利、曹现强共同完成。在编写过程中，得到北京大学、中国人民大学多位老师的帮助和指导，在此表示诚挚的谢意。本书得以完成，也是与山东大学政治学与公共管理学院各位领导的大力支持与指导分不开的。中国人民大学出版社的领导和有关同志为本书的出版付出了很多辛劳，在此，谨向他们表示衷心的感谢！

在编写过程中，我们参考了许多学者的研究成果和大量资料，除已经注明的外，另借用了其他专家、学者的成果，在此，向他们表示真切的感谢和崇高的敬意。同时，由于我们水平有限，书中的谬误和不妥之处在所难免，敬请同行专家和广大读者批评指正。

作者

2003年5月



目 录

第 1 章 公共决策通论	1
1.1 决策概说	1
1.2 决策类型与决策准则	9
1.3 决策理论的发展	19
1.4 公共决策的概念及其理论基础	26
第 2 章 公共决策的群体与领导	32
2.1 公共决策群体	32
2.2 群体决策的类型	44
2.3 公共决策中的领导	52
第 3 章 公共决策的过程分析	66
3.1 公共决策的标准范式	66
3.2 公共决策的描述范式	75
3.3 公共决策过程中的技术分析	86
3.4 公共政策的过程分析	96
第 4 章 公共决策中的心理因素	110
4.1 决策者的心理认知	110
4.2 决策者的心理压力	118
4.3 决策者对心理压力的适应	123
4.4 群体决策中的心理冲突与解决	131

第 5 章 公共决策的信息与沟通..... 143

5.1 决策信息与信息沟通.....	143
5.2 人际沟通与群体沟通.....	151
5.3 决策过程中的信息判断与处理.....	161
5.4 公共决策信息的判断.....	172

第 6 章 公共决策的思维与决策模型..... 184

6.1 决策中的思维方式.....	184
6.2 决策者的思维模式.....	196
6.3 公共决策与模型分析.....	201
6.4 现代公共决策的理论模型.....	205

第 7 章 公共决策的择案规则..... 216

7.1 公共决策与公共选择理论.....	216
7.2 公共决策中的择案规则.....	226
7.3 投票悖论及其解决.....	237
7.4 最优择案规则的选择.....	249

第 8 章 博弈决策..... 259

8.1 博弈与博弈论.....	259
8.2 博弈的结构与分类.....	270
8.3 二人博弈分析.....	278
8.4 博弈论的发展及其应用.....	301

第 9 章 公共决策的原则..... 307

9.1 公共决策与制度选择.....	307
9.2 公平与规则.....	313
9.3 程序正义与社会正义.....	320
9.4 公共决策中的民主与责任.....	325

第 10 章 公共决策的方法 333

10.1 公共决策方法的分类	333
10.2 决策问题构建与规划方法	340
10.3 决策方案的预测方法	349
10.4 方案抉择的分析方法	356
10.5 决策效果的评估方法	362

参考文献..... 371

学习重点

决策活动是人类社会发展进程中的重要现象，上至国家要事，下到百姓生活，都涉及决策问题。公共决策作为重要的决策活动深受人们的关注，特别是近几十年来，对其研究不断深入，已经成为公共管理研究中的热点。通过本章的学习，应该理解决策的基本特征和不同的分类方式，了解风险性决策与不确定性决策的决策准则，掌握公共决策的理论基础和新发展，并正确认识其在公共管理中的作用。

1.1 决策概说

1.1.1 决策的含义

所谓决策，从字面上看，就是决定计谋，是人们为了达到一定目的而出主意、作决定的活动过程。决策活动是人类社会发展进程中的重要现象，上至国家要事，下到百姓日常生活，都涉及决策和抉择的问题。

决策作为人类有意识的活动，自古以来就存在。我国早在先秦时期，就有了“决策”一词，如《韩非子·孤愤》中就提及“智者决策于愚人，贤士程行于不肖”；楚汉相争之时，韩信提出过“决策东乡，争权天下”的战略思想。不过，现代管理学意义上的“决策”一词及其理论，则是从西方管理学中引进的。

关于“决策”的概念，各种理论著作并没有形成统一的定义。但就管理学上的一般意义而言，决策是指社会组织的管理决策，即社会组织为实现一定目标，制定若干行动方案并加以优化抉择的行为过程。

《现代科学技术词典》认为：所谓决策，是指在几个可能的方案中作一选择。

《哈佛管理丛书——企业管理百科全书》认为：决策是指思考“对策”，以解

决目前或未来问题之用脑行为。

《美国现代经济词典》则认为：决策是指公司或政府在确定其政策或选择实施现行政策的有效方法时所进行的一套活动，其中包括搜集必要的信息以对某一建议做出判断，以及分析可以达到预定目的的各种可供选择的方法等活动。

由此可见，决策就是对未来实践的方向、目标以及实现这些方向、目标的原则和方法所作的分析和选择。我们认为，决策，从广义上讲，是人们为实现一定的目标所作的行为设计及其选择。从狭义上讲，决策就是决定政策和策略，是社会组织为实现某个目标，制定行动方案并加以优化选择的过程。

1.1.2 决策的要素

无论何种决策，一般都是由决策者、决策目标、决策备选方案、决策环境和决策后果等五个要素组成的。

1. 决策者

在决策活动中，决策者作为一种角色，有时是由个人来承担的，有时是由集体来承担的，即决策主体既可以是孤立的个人，也可以是一个集团，这分别被称为个人决策和集体决策。

决策者在决策活动中起着决定性的作用。家庭、班级、学校、医院、政府机关，都存在着与该组织相对应的决策活动。尽管每一组织在决策的权限上存在着较大的差异，但是作为使整个组织得以运转的决策活动在本质上是相似的，决策的原理、决策的程序以及决策的原则在很大程度上都是相通的。同样，在各种组织的各种决策活动中，决策者的地位和作用都是至关重要的，决策者决策水平的高低直接决定着决策的优劣。

2. 决策目标

决策目标是指决策要达到的目的。决策目的明确与否，直接关系到决策效果的好坏。决策目标明确了，选择就会有依据，行动就会有针对性。决策目标不明确，选择就会偏离目标，甚至还会出现目标转移、南辕北辙的后果。

在决策时，确定目标是首要的。决策目标是决策者对未来一段时期内所能取得的结果的判断。在决策者的决策活动中，决策目标的制定应满足以下要求：

首先，目标的确定要具体，不能含混不清。目标所要谋求解决的问题必须明确，一般说来，越是近期内的目标，越要求明确具体，远期目标则允许带有一定的模糊性。

其次，目标的确定要力求恰当。这主要是强调决策目标的可行性，决策目标

是否可行，取决于实现目标所需要的条件，决策目标应建立在现实条件允许的基础上，而不能凭空设想。要防止目标偏高或偏低。

最后，目标的确定应有可检验性。要具有衡量目标的具体标准，现代决策要求能够数量化的目标尽可能地规定明确的数量界限。同时为实现总目标，应建立分段目标，并规定相应的具体指标，通过不断检验，一步步向总目标迈进。

3. 决策备选方案

备选方案是达到目的的手段，是选择的对象。行动方案的制定是整个决策中极为重要的一个阶段。行动方案本身并不是行动，而是行动之前对行动的内容、程序、方式、方法等进行设计与规划。行动方案的内容是多方面的，可用“是什么、为什么、什么人、什么时候、什么地点”来概括。对决策目标的分析表明，对一个决策方案来说，首先应要求它是正确的，也就是说，它可以实现决策目标，如果它不能实现决策目标，则就是错误的。可见，决策目标是判断决策方案正确与否的首要因素。

但在现实生活中，同样是正确的方案，也还有优劣之分，即同样可以实现决策目标的方案，有的耗时少、耗费低而效率高，但有的却代价高而效率低。因此，我们在决策过程中，不仅仅要辨别、区分哪些是正确的方案，同时还要进一步对比，确定优质、高效的方案，也就是说要确定在现有条件下最佳的行动方案。要真正做到这一点，就必须进行多方案选择，即每一个决策都要有多个备选方案。决策中的行动方案应该是一个由若干个可替代的可行方案的集合。

管理学中有句名言说，“如果看来似乎只有一条路可走，那么这条路很可能是走不通的”，就是提醒人们不要做单方案选择的决策。在决策理论中，人们常常把只有单方案而无其他选择余地的决策称为“霍布森选择”^①，它从反面提醒人们应该从多种备选方案中找出正确的选择。

与“霍布森选择”相反，现实中常见那些提供了多种方案而做出正确选择的例子。如1962年在处理“古巴导弹危机”时，美国制定了六种应对方案，即不做任何反应；通过外交途径施加压力使苏联撤出导弹；通过各种途径迫使卡斯特罗阻止苏联在古巴安置导弹；武装入侵古巴以消除后患；实施空中打击，炸毁苏联在古巴的导弹基地；实施海上封锁。当时的肯尼迪政府在深入分析和权衡每一种方案可能带来的后果的基础上，作出了实施“海上封锁古巴”的决策，从而顺

^① 1931年，英国剑桥商人霍布森在贩马时，把马匹放出来供顾客挑选，但他有一个附加条件，即只允许挑选离门口最近的那匹马。这个附加条件其实就是不顾客挑选，所以后人讽刺这种无选择的选择为“霍布森选择”。

利地解决了“古巴导弹危机”。

4. 决策环境

决策环境是指各种备选方案可能面临的自然状态或背景，即不以个人的意志为转移的客观条件，如天气状况、市场需求、政策影响等。

一个决策是否正确，能否顺利实施，它的影响和效果如何，这不仅取决于决策者本身，同时还直接取决于决策环境，受到一系列自然环境和社会环境的制约。决策行为实际上是决策者个人的主观因素和决策情势两方面共同作用的结果，因此必须重视决策情势在决策活动中的作用。中国有俗语说：“谋事在人，成事在天”，可以表明决策环境对决策的影响。

值得注意的是，科学的决策是决策者主观努力和客观环境共同作用的结果，而决策环境在一个决策活动中能够起到多大的作用，居于何种地位，还要根据决策本身而定。如果一个决策方案对自然因素的依赖性不是很强，那么客观的自然因素就不会起到决定性作用。

5. 决策后果

决策后果指一项决策实施后所产生的效果和影响。在做出最终决策之前，对每一个备选方案的实施后果进行客观、公正的预先评估和评价，这既是保证决策科学性的重要前提，也是方案择优的最根本依据之一。如果对某一方案的实施后果做出了错误的估价，那么往往会导致决策的整体性失误。

对决策方案后果的评估具有很大的难度。既要依靠专家或集体的智慧对决策后果进行科学估价，也要在心理上对决策可能产生的所有后果（预期的和非预期的）有充分的心理准备。一般说来，由于不同性质的决策在其后果上存在着极大的差异，因此决策者对于关系重大、紧急突发问题的决策要尤为慎重，要充分估计各种后果发生的可能性。

1.1.3 决策行为的特征

一般来说，具体的决策有以下特征或属性，即预见性、选择性、主观性、实践性和动态性。

我们以《三国演义》中的“华容道设伏”来加以说明。曹操在赤壁被火烧战船，大败而逃。又经过吕蒙、赵云、张飞等多次伏击，已是人疲马乏，狼狽不堪。这时曹操率残军来到一岔路口。

正行时，军士禀曰：“前面有两条路，请问丞相从那条路去？”操问：“那条路近？”军士曰：“大路稍平，却远五十余里。小路投华容道，却近五

十余里；只是地窄路险，坑坎难行。”操令人上山观望，回报：“小路山边有数处烟起；大路并无动静。”操教前军便走华容道小路。诸将曰：“烽烟起处，必有军马，何故反走这条路？”操曰：“岂不闻兵书有云：虚则实之，实则虚之。诸葛亮多谋，故使人于山僻烧烟，使我军不敢从这条山路走，他却伏兵于大路等着。吾料已定，偏不教中他计！”诸将皆曰：“丞相妙算，人不可及。”遂勒兵走华容道。

在这个故事中，曹操和诸葛亮各有两个可以选择的行动方案，见表 1—1。

表 1—1 行动方案及结果组合

曹 操	诸 葛 亮	小路埋伏	大路埋伏
	走小路	(失败, 成功)	(成功, 失败)
	走大路	(成功, 失败)	(失败, 成功)

横栏表示诸葛亮的行动方案，竖栏表示曹操的行动方案。整个事件的结果取决于两个决策者如何进行决策，双方各选一个方案会形成一个决策组合，决定一个结果。在“华容道设伏”中有四种可能的决策组合，我们以此来分析决策的特点。

1. 预见性

决策是一种立足现实却又面向未来的活动，而未来对任何人来说都是一个未知的领域。然而，人们进行决策的目的就是不甘心在未知领域面前无所作为，他们希望能够对未来作出判断，以把握自己行动的方向。但是这种判断只是人们一种事前的估计和设想，人们对许多决策的结果并没有百分之百的把握，却要努力去接近这种把握。所以决策者面对未来并不是脱离现实去凭空设想，而是立足现实又不停留于现实，以现实作为通向未来的起点，根据现有的知识和经验，进行预测。

案例中的诸葛亮命令关羽在华容道放一把火，这是诸葛亮的一个计策。曹操偏偏决定走华容道，是因为他知道诸葛亮善谋多计，所以预测为是一种“虚而实之”的计谋，但诸葛亮已经把握曹操做事多谋、性格多疑的特点，预测到曹操会与常人不一样，会反其道而行之，所以就使用了一个“实而实之”的谋略，从而使曹操走进了伏击圈。

2. 选择性

决策面向未来，而未来会有多种可能性，人们能付诸实践并采取行动的，只是其中的一种。选择性是决策的灵魂。当人们预知未来的可能时，就可以根据现有条件进行选择，选择其一并努力使其成为现实。决策过程实质上就是选择的过