

王渊 周兴福 著

实践充分表明，国家的决策关系到国家的兴衰存亡，个人的决

策关系到个人的成败得失。在领导者的各项职能中，

决策是领导者的首要职能，贯穿于领导工作的

方方面面和全过程。



领导活动的过程，就是作出决策并组织实施的过程，也是一个又一个决策循环往复的过程。

JUECE LUN



甘肃人民出版社



JUECE LUN

王 渊 周兴福/著



甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

决策论 / 王渊, 周兴福著. -- 兰州 : 甘肃人民出版社, 2018.7
ISBN 978-7-226-05307-2

I. ①决… II. ①王… ②周… III. ①领导学—决策学 IV. ①C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 155533 号

责任编辑:肖林霞

封面设计:马吉庆

决策论

王渊 周兴福 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

甘肃兴方正彩色数码快印有限公司印刷

开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张 24.25 插页 2 字数 456 千

2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

印数:1-5 000

ISBN 978-7-226-05307-2 定价:99.00 元

目 录

Contents

001	第一章 决策概论
003	第一节 决策内涵与特征
008	第二节 决策要素与分类
018	第三节 决策依据与准则
031	第四节 决策组织与人员
041	第五节 决策原则与过程
049	第六节 决策职能与素养
053	第二章 程序化决策
055	第一节 界定问题, 确立目标
065	第二节 调查研究, 拟订方案
077	第三节 分析评估, 拍板决断
089	第四节 实施方案, 修正完善
097	第三章 集体决策
099	第一节 集体决策与集体智慧
113	第二节 集体决策与民主集中
122	第三节 集体决策与会议决定

133	第四章 战略决策
135	第一节 战略含义与特征
143	第二节 战略领导与战略决策
154	第三节 战略原则与方法
161	第四节 战略制订与实施
171	第五章 政策决策
173	第一节 政策含义与特征
183	第二节 上级政策的贯彻落实
194	第三节 当地政策的制订实施
209	第六章 非程序化决策
211	第一节 非程序化决策
220	第二节 突发事件决策
234	第三节 模糊事件决策
240	第四节 例外事件决策
245	第七章 决策心理
247	第一节 决策成就动机
252	第二节 决策认知心理
259	第三节 决策选择心理
270	第四节 决策实施心理
277	第五节 决策心理艺术
281	第八章 决策方法
283	第一节 根本决策方法
296	第二节 基本决策方法
305	第三节 具体决策方法

327	第九章 决策艺术
329	第一节 坚持问题导向, 历史现实未来相结合
334	第二节 坚持民主导向, 领导群众专家相结合
342	第三节 坚持法治导向, 权限规则程序相结合
351	第四节 坚持求实导向, 实施反馈修正相结合
356	第五节 坚持适度导向, 目标质量效益相结合
365	附录
367	坚持正确决策观与科学方法论的有机统一
372	领导决策中的“适度”艺术
377	参考书目

第一章

决策概论

JUECE
GAILUN

实践充分表明，国家的决策关系到国家的兴衰存亡，个人的决策关系到个人的成败得失。在领导者的各项职能中，决策是领导者的首要职能，贯穿于领导工作的方方面面和全过程。领导活动的过程，就是作出决策并组织实施的过程，也是一个又一个决策循环往复的过程。正是在这个意义上，我们可以把领导说成是决策。也正因为如此，无论哪个层级、哪个领域的领导者，都十分重视决策。在我国古代历史上，秦始皇并天下、称皇帝、废分封、置郡县、征百越、修长城、通沟渠、销兵器、迁富豪、车同轨、书同文、钱同币、度同尺、权同衡、行同伦、一法度等重大战略决策，对后

世中国产生了极其深远的影响。还比如，汉高祖刘邦西入关中，约法三章，取信于民，楚汉相争得天下；诸葛亮作《隆中对》，帮助刘备策划三分天下的大计；朱元璋采纳“广积粮，高筑墙，缓称王”^①的决策，巩固后方，立足长远，最终建立了明王朝。在汗牛充栋的史籍中，有许多宝贵的决策经验和决策思想。《孙子兵法》《史记》《资治通鉴》《三国演义》中所包含的决策智慧和决策艺术，至今为世人所称道和借鉴。现代领导者为适应新时代中国特色社会主义建设事业的需要，应当认真研究科学决策的理论、原则、方法、艺术，努力提高决策素养，不断提高决策水平。

^① 张少林、王燕.《人文洪山系列文丛·洪山掌故》.武汉：湖北人民出版社2011年版，第155页.

第一节

决策内涵与特征

领导者要进行科学决策,首先要把握好“决”与“策”的内涵及其相互关系,并将二者结合起来、统一起来。

一、决策的基本涵义

决策一词是从英语“Leadership-Decision”“Decision-Making”“Policy-Making”翻译过来的,其基本含义是“作出决定”。后来为了文字精炼和表达准确,把它译为“决策”,就是作决定的意思,俗称“拍板”或者拍板决断。这种理解,集中体现在《现代汉语词典》和《辞海》关于“决”“策”以及“决策”的词条解释中。

我们先看《现代汉语词典》关于“决”的解释:“决:决定。”相关的解释有:“决定:(1)对如何行动做出主张;(2)决定的事项。”“决断:拿主意、做决定。”“决议:经一定会议讨论通过的决定。”“决计:表示主意已定。”“决意:拿出主张,决计。”^①再看对“策”的解释:“策:计谋,办法。”相关的解释有:“策划:筹划;谋划。”“策略:根据形势发展而制定的行动方针和斗争形式。”“策士:封建时代投靠君主或公卿向其出谋划策的人,后来泛指有计谋的人。”^②把“决”和“策”结合起来,对“决策”的解释,包括了两层含义:“决策:(1)决定策略或办法;(2)决定的策略或办法。”^③

我们再看《辞海》的解释。同《现代汉语词典》一样,《辞海》把“决”解释为:“决:决定。”相关的解释有:“决定:国家机关、政党、社会团体等对特定事项或问题作出的决议或规定。”“决议:国家机关、政党、社会团体等经一定会议讨论、通过的决定。”《辞海》把“策”解释为:“策:计谋,策划。如:上策;下策;献策;束手无策。”^④与

①《现代汉语词典》.北京:商务印书馆1996年版,第619~620页.

②《现代汉语词典》.北京:商务印书馆1996年版,第110页.

③《现代汉语词典》.北京:商务印书馆1996年版,第619页.

④《辞海》(缩印本).上海:上海辞书出版社1980年版,第364页.

“策”相关的解释有：“策士：最初指战国时代游说诸侯的人，后来泛指一般出计策、献谋略的人。“策划：计划、打算。”“策略：计策，谋略。”《人物志·结识》：“术谋之人，以思谋为度，故能成策略之奇。”^①

由此可见，无论从英语的本意看，还是从《现代汉语词典》和《辞海》的解释看，“决”的基本涵义是决定，“策”的基本涵义是谋划，“决策”的基本涵义是作出决定或拍板定案的意思。

二、狭义决策与广义决策

决策有狭义与广义之分。狭义的决策是行动方案的决定或决定，即人们通常所说的拍板定案。前述《现代汉语词典》《辞海》的解释，基本上持狭义的观点。但是，从领导决策的实际情况看，作出决定、拍板定案，不过是决策全过程的一个环节。如果没有拍板前的认识世界活动（准备活动），拍板必然是主观臆想的；没有拍板后的改造世界活动（实施活动），拍板也毫无意义。所以，对决策还应作广义的理解。广义的决策，是指人们为了达到一定目的，运用科学的理论和方法，提出、选择并实施决策方案的全过程。

广义理解又分为两种有代表性的观点：一是把决策理解为作出决定前的所有过程，包括了拍板定案及之前的所有准备活动；二是把决策向前扩展到决策的起点，向后扩展到决策的终点，包括了从问题的提出到问题的解决的全过程。我们把后一种观点称为最广义的决策。在领导决策实践中所说的决策，就是最广义的决策。一个领导者，不仅要懂得如何选择方案，还必须了解决策活动的整个过程。

回顾我们党领导中国革命、建设和改革的伟大历史进程，从毛泽东、周恩来、刘少奇、陈云等老一辈无产阶级革命家，到新时期新时代的各级领导人，大多数都对决策持最广义的观点。早在1938年，毛泽东就在《中国共产党在民族战争中的地位》一文中指出：

领导者的责任，归结起来，主要的是出主意、用干部两件事。一切计划、决议、命令、指示等等，都属于“出主意”一类。使这一切主意见之于实行，必须团结干部，推动他们去做，属于“用干部”一类。

①《辞海》（缩印本），上海：上海辞书出版社1980年版，第1885页。

②《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社1991年版，第527页。

毛泽东这里讲的“出主意”就是作出决策，“计划、决议、命令、指示”都是决策的具体形式。“使这一切主意见之于实行”“推动他们去做”，就是决策的实施。1941年，毛泽东在《改造我们的学习》一文中进一步指出：

共产党领导机关的基本任务，就在于了解情况和掌握政策两件大事，前一件事就是所谓认识世界，后一件事就是所谓改造世界。^①

毛泽东这里讲的“了解情况”和“认识世界”就是决策的制订，“掌握政策”和“改造世界”就是决策的执行。由此可见，他对决策持最广义的观点。

周恩来在《怎样做一个好的领导者》一文中，对最广义的决策作了全面阐述：“正确的领导”由三个前后相继的环节所组成：一是“必须正确地决定问题”，即决策制订；二是“必须组织正确决策之执行”，即决策实施；三是“必须组织对于执行这种决定的情形之审查”，即决策的反馈修正。^②

现在，不少中外学者和领导者对决策作最广义的理解，把决策看成从发现问题到拍板决断最后到实施完善的整个过程。比如，肖浩辉等主编的《决策科学词典》将决策定义为：

决策，指人们为了达到或实现一个目标，在占有信息和经验的基础上，根据客观条件，借助一定方法，从提出的若干个备选行动方案中，选择一个满意合理的方案而进行的分析、判断和抉择的过程。包括发现问题、选择目标、收集信息、制定方案、评估选择方案、作出决断、组织实施、掌握信息反馈等活动。

20世纪80年代以来，李瑞环、姜春云、张全景、虞云耀、王茂林、刘海藩、杨春贵、杨利民、陈福今、唐铁汉、侯树栋、李兴山、马绍孟、胡彬、朱松春、孙钱章、王文学、白占群、刘峰、许志功、黄强、何孝瑛、冯秋婷、潘宗白、林述舜、奚洁人、李锡炎、王乐夫、丁士峰、顾浩余、谭荣邦、洪向华、尤元文、王继荣、华孝清、李光炎、王景耀、孟继群、

① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社1991年版，第802页。

② 参见《周恩来文选》上卷，北京：人民出版社1980年版，第128~132页。

③ 萧浩辉、陆魁宏、唐凯麟：《决策科学词典》，北京：人民出版社1995年版，第1页。

田广清、姜明生、刘兰芬等领导同志和专家学者，都对决策持与《科学决策词典》相同或相近的观点。2014年，韩庆祥教授在一本论述思维方式与领导方法的著作中指出：

决策，是指领导者在领导活动中，为了解决问题，尤其是重大现实问题，通过采用一系列的方法和技术手段，在诸多方案的比较中选择最优方案，并在实施中加以完善和修正，以实现预期目标的活动过程。^①

本书对决策的含义，也采取最广义的理解和观点。如无特别说明，本书所说的决策，均为最广义的决策。

三、决策的特征

为了更好地理解决策的内涵，还应注意把握决策的特点。

（一）针对性

决策总是针对需要解决的问题和需要完成的任务而作出决定，所以，决策必须坚持以问题为导向。要针对需要解决的实际问题，有的放矢地提出解决问题的方案。没有问题，就无需决策；不能解决问题，决策没有针对性，就是无用的失败的决策。

（二）目标性

任何决策都是为了达到一个既定的目标，目标既是决策的出发点，又是决策的归宿。决策是一种有目的的行为，无论哪种类型的决策，都必须要有明确的目的。决策方案的设计、评估和选择，依据的标准就是既定的决策目标。如果没有明确的目标，决策方案的设计就失去了方向，备选方案的分析评估就失去了依据，多方案择优就失去了标准，整个决策就成了无源之水、无本之木。

（三）过程性

过程性也叫程序性。决策是一个提出问题、分析问题、解决问题的过程。它既包括拍板定案前的一系列准备活动和过程，也包括拍板定案后的实施活动和修正完善的过程。决策的整个过程，都要有科学依据、遵循科学程序、运用科学方法，同时要充分发挥群众和专家的智慧，善于集中领导集体的正确意见。现代决策学派创始人西蒙，将

① 韩庆祥：《哲学思维方式与领导工作方法》，北京：中共中央党校出版社2014年版，第41页。

规范化决策过程概括为：界定问题；明确目标；寻找为达到目标可供选择的各种方案；比较并评价这些方案；作出决策；在执行决策中进行检查和控制，以保证实现预定的目标。西蒙的概括，科学反映了决策的程序和过程。

（四）选择性

决策的核心是多方案选优，即我们平常所说的拍板定案。但是，任何领导者的拍板定案，都不是随心所欲地作出，也不是随心所欲地选择方案。决策就是要在众多方案中，通过多方案的对比分析，选出一种比较可行的方案。也就是说，要在同样的条件下，在同样能实现既定目标的多个方案中，通过全面、求实、比较以及综合评估，寻求一个相比较而言成本比较低、效果比较好、操作性比较强、风险比较小的行动方案。因此，决策过程就是选优的过程，没有选优就会导致决策的失败。

（五）指导性

决策是对未来实践活动的一种设计、选择，是指导、控制实践活动的准绳。决策总是同未来的实施行为联系在一起，决策是为了实施，实施就是决策的贯彻落实。如果没有决策的具体实施和落地生根，那么，方案再好也是没有意义的。所以，领导者的决策一经作出，就为整个组织和每个成员提供了明确的目标指向，这就是决策的指导性。

（六）创造性

决策是人类特有的一种创造性思维活动。因为决策总是针对需要解决的问题进行选择，因而每时每刻离不开针对新情况新问题的创造性思维。决策是未来行为发生之前的一种预先分析和抉择，要求领导者进行创造性的预测。决策的效果往往受到时间和空间的制约，要求领导者具有适时适地的创造性。每个组织和个人的决策，都会影响其他组织和个人的决策行为。决策的创造性要求领导者运用逻辑思维、形象思维、直觉思维等多种思维方法进行分析和预测，逐步由经验决策转变为科学决策。随着现代科学技术的发展，决策的创造性越来越明显。

第二节

决策要素与分类

如前所述,领导活动实际上是领导者制订决策和实施决策的过程,而决策过程的核心则是多方案择优并实施完善。在这个过程中,领导者面临着各种影响决策的因素,他必须依靠自身的感性经验、理性思维等对它们进行排列和组合。

一、决策要素

决策作为一个动态的过程,是由多种相关因素构成的有机整体,其中主要因素即决策要素。一项完整的决策,由以下五项要素构成,分别回答由谁决策、决策什么、怎样决策、决策环境和决策后果等问题。

(一) 决策主体

决策主体即决策者,指具有决策能力、决策权力和决策行为的人或组织,是决策中最具有主动性的基本要素之一。关于决策主体应具备的要求,《决策科学词典》归纳了四条。

决策者一般要符合下列要求:

- (1)居于决策系统之内,与系统的利益一致。
- (2)拥有决策能力,通过能力的发挥为系统输送和增加能量。
- (3)享有规定的决策权力,只有借助决策权力才能充分施展决策能力。
- (4)作出一定的决策行为,只有通过决策行为才能真正履行决策权力。

作为决策主体的人或组织,有时以领导者个人的形式出现,有时以领导班子集体的

① 肖浩辉、陆魁宏、唐凯麟:《决策科学词典》.北京:人民出版社1995年版,第28页。

形式出现。在领导班子集体作为决策主体的情况下,凡重大事项和重大问题,都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由领导班子成员充分讨论、按少数服从多数作出决定。

领导者个人作为决策主体的情况,主要表现在军队、企业和行政部门。比如军队的一个军,军长居于最高决策地位,具有调兵遣将、发号施令的权力,副军长、参谋长等则处于参谋助手、信息咨询的位置。应当看到,随着现代决策的科学化、民主化,决策主体集体化、集团化的趋势越来越明显。即使以个人为主体作出决断或最后“拍板”,并不仅仅代表领导者个人的意志,而是代表了他所处群体和领导班子成员的意志。如果领导者个人置他所在群体和领导班子成员的意见于不顾,总是独断专行地处置和决策问题,没有不摔跤的。

决策主体根据一定的组织程序产生,居于整个系统的主体地位,对系统的决策活动和执行活动起着至关重要的作用。决策主体的素质如何,其主观能动性发挥得怎样,直接决定决策的质量和水平。

(二) 决策客体

决策客体,也称决策对象或决策事项,是领导者的决策所要解决的问题。如果说,决策主体回答由谁作出决策的话,那么,决策客体则回答决策什么问题。对决策客体,要紧紧围绕决策目标,具体把握好三个方面的问题。

1. 领导者只能决策自己能够决策的问题。

也就是说,只有领导者的行为能够直接施加影响、并且具有明显边界的问题,才能成为决策客体。如果领导者无法对其施加影响,或者问题的边界模糊不清,就不能成为领导者决策的对象。比如,长期以来,受制于科学技术条件的限制,人们无法对暴雨、洪水、干旱、极端天气等气候事件施加影响,人工影响天气就不能成为决策问题。随着科学技术不断进步,人们可以对气候事件施加一定的影响,向着人们希望的方向程度不同地调节天气,从而使人工影响天气进入决策。

2007年8月8日晚8时8分,北京天安门广场灯火辉煌,时任国际奥委会主席的罗格,亲手将2008年北京奥委会的邀请函交与世界各国、各地区奥委会的代表。然而,很少有人知道,就在6个小时前,北京的门头沟、昌平等地的山区,出现了小范围的对流性降雨天气,密云北部山区累计降雨量达到8毫米。而在北京

临近的内蒙古，一场消云减雨的试验正在进行，北京的夜空也渐渐晴朗起来。

人工消雨的方法有两个：一是让雨提前下，二是让雨“憋着不下”。人工影响天气能否成为领导者决策的客体，首先取决于人们能不能对天气施加影响，以及影响的有效程度和影响力的大小。

2. 领导者只应决策需要自己决策的问题。

领导者的行为能够施加影响、并且边界明显的问题是多种多样的，对所有面对的问题平均使用力量，眉毛胡子一把抓，既没有必要，也是力不能及的。领导者只有抓住应该由自己解决的问题，即主要矛盾和关键问题进行决策，才能纲举目张，带动其他问题迎刃而解。所以，能成为决策客体的问题，不仅是领导者能够解决的问题，还必须是其中事关重大、事关长远、事关根本的问题。领导者进行决策的第一步，就是发现问题、界定问题。从发现的众多问题中，选择和界定应该由领导者解决的问题进行决策，是科学正确决策的基础和前提。

3. 领导者决策的问题应具有明确的决策目标。

决策目标是决策所要达到的目的。在界定问题的基础上确定决策目标，为整个决策活动竖起了标杆，也为行动方案的制订和选择提供了衡量标准。决策目标是否正确，主要看决策问题的内涵是否准确、外延是否清晰、要求是否具体、目标是否可行。能否确立正确的决策目标，直接关系到决策的成败。决策目标正确，选择就有依据，行动就有方向；决策目标错了，选择就会误入歧途，在行动上就必然是盲干蛮干。所以，确立正确的决策目标，同正确界定决策问题一样，是领导者把握作什么样的决策时应充分考虑的。

（三）决策方案

所谓决策方案，是解决决策问题、实现决策目标的可操作的行动方案。如前所述，决策主体回答由谁作决策，决策客体回答作什么样的决策，接下来要回答的问题就是怎样作决策。领导者究竟应该怎样作决策呢？这是决策方案所要解决的问题。决策方案包括的内容，主要有决策事项、目标任务、路径选择、方法步骤，以及实现决策目标的工作要求，等等。制订决策方案，一般由分管领导者牵头、职能部门负责，由专家和智囊团具体实施。

① 参见《人工影响天气中心在北京奥运气象服务中表现突出》，维普网，2013-06-10。 <http://wenku.baidu.com/view/350c94016ed>。

制订决策方案,应注意如下两点:

1. 要把实现决策目标作为衡量标准。

凡是有利于实现决策目标的方案,就是好的、正确的方案;凡是不利于实现决策目标的方案,就是错误的、不好的方案。判断一个决策方案是否正确,应该紧紧围绕决策目标来衡量。

2. 每一项决策都应制订多个备择方案。

决策实践表明,能够实现决策目标的方案是多个而不只是一个,更没有哪一项决策的实施方案是唯一的。即使是同样能实现决策目标的方案,有的耗时少、成本低、效率高;有的耗时多、成本高、效率低;有的耗时、成本、效益介于二者之间。确定决策方案,不仅要是否符合决策目标,还要通过多个方案的分析比较,从中选择现有条件下最为可行的方案。为此,每一项决策都要有多个备选方案,供领导者从中择优决策。

(四) 决策环境

决策行为是领导者个人的主观能动性和决策环境共同作用的结果。我们平常所说的决策环境,有时也称决策情势,指领导者所实际面临的时空条件及其具体状态。领导者能否全面准确地掌握决策信息,把主观能动性与决策环境的具体实际有机地结合起来,直接关系到决策的正确性和实施的可操作性。因此,领导者要从两方面把握决策环境:一方面,在平时,要开展经常性调查研究,掌握全面的基本的情况,从而从总体上把握决策环境,解决好事关全局、事关长远、事关根本的决策问题;另一方面,在进行某一问题的决策时,要搞好专题性调查研究,掌握决策问题的实际状态和相关情况,从而把一个一个问题解决好。总之,只有信息灵、情况明、底子清,才能从决策环境的具体实际出发,作出科学正确的决策。

(五) 决策后果

领导者通过一系列的决策准备活动,在拍板决断时要最终选定一个最可行的决策方案。决策后果,不是其他决策方案实施所产生的效果和影响,而是特指领导者最终选定的决策方案实施后所产生的效果和影响。未被选择的方案,因为没有付诸实施,决策效果也就无从谈起。在领导者拍板定案、作出最终决策之前,对每一个备选方案的实施后果进行客观、公正地预测和评估,既是保证决策科学化的重要前提,也是方案选优的根本依据之一。如果对某一方案的实施后果作出了错误的判断,就会导致决策的失误,甚至发生颠覆性的失误。