

反思与纠偏：科学决策的必要环节

桑玉成

【内容摘要】 在现代社会，随着政治化程度日益提升，对于公共决策的科学性要求也就越来越高。今天的公共决策具有波及范围广、权威性强、可塑性小等显著特征，因而与过去的公共决策完全不可同日而语。同时，任何公共决策都有可能因为主观或者客观的原因而发生偏差，所以反思与纠偏就是科学决策的必要环节和基本要求。可以通过调适性纠偏、终止性纠偏、易人性纠偏等不同形式来对既定的决策进行修正，使其更加符合科学决策的要求。在决策活动中，需要确立反思与纠偏的意识，把握反思与纠偏的时机，并建立健全反思与纠偏的机制。

【关键词】 公共决策 科学决策 反思 纠偏

【作者】 桑玉成，上海市政治学会会长，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。（上海 200433）

在公共决策中注重科学决策，是现代社会的必然要求和取向，也是在决策理论以及决策实践中得到普遍认同的基本原则，更是社会前进和发展的动力和源泉。然而，科学决策又是一个非常复杂的过程，涉及决策主体的价值和知识基础、决策程序规则、对决策事项的准确把握等诸多问题。而且，从逻辑上说，任何所谓的科学决策都只能具有相对性，不可能做到绝对科学以及始终科学。因此，在科学决策的过程中，反思和纠偏就显得特别重要。可以认为，没有反思和纠偏，科学决策就不具有现实意义；否认或者拒绝反思和纠偏，社会的前进和发展也就失去了动力。

从公共决策的三个特点看科学决策的重要性

在现代社会，随着政治化程度日益提升，对于公共决策的科学性要求也就越来越高。由于现代交通、通信、互联网技术的广泛发展和运用，尤其是随着基于上述技术发展和变化的公共领域本身的扩张，今天的公共决策与过去相比也完全不可同日而语。具体来说，当今的公共决策具有如下一些基本特点：



微信公众号

Jan. 2021

69

一是波及范围广。当今时代,已经完全改变了古代社会那种“天高皇帝远”“皇权不下县”的政治结构,主观的努力加上客观的基础,逐步实现了“纵向到底、横向到边”或者说“全覆盖、无缝隙、网格化”的治理格局。可想而知,当今时代的公共政策,可以而且必然波及全国上下的所有角落和所有领域,再加上早已形成的市场链条,可以说没有哪一个地方、哪一个领域、哪一个个体不会受到公共政策的影响。所谓“牵一发而动全身”“棋错一着满盘皆输”等,在今天的公共决策过程中体现得越来越突出。

二是权威性强。一个毋庸置疑的事实是,在当下社会,公共决策主体的权威性有了明显的增强。这种权威性增强首先表现为公共决策的范围在不断扩大,只要公共决策主体愿意且力所能及(事实上也很少有力所不能及的),其可以把任何社会事务纳入其决策议题。传统的政治理论对限制公共权力的解释主要不是权力主体本身的“权力分量”,而是公共权力的“权力范围”。也就是说,在一个社会里,公共决策主体只能在法律授予的“权力范围”内行使权力,未经法律授予的范围不得就此作出任何决策。而当今社会改变了这种状况,使得决策主体的“权力范围”呈现出无限扩大的趋势。其次是表现为决策主体的决策权力越来越集中,不仅决策主体之体系中的金字塔结构日益清晰,而且体系外的团体或者个体实质性参与决策的机会也越来越少,社会团体或者个体与决策主体“讨价还价”的可能性也越来越小。多年来的事实表明,已经有越来越多的决策是在最高决策主体的体系中完成的。

三是可塑性小。俗话说,“船小好调头”,而当今社会的公共决策根本就没有那种“小船”般的形态,都是“万吨级”甚至“十万、数十万吨级”的巨无霸,无一不是既大又坚的决策,一旦付诸实施,便难以“掉头”。在过去那种信息技术不发达的社会,公共决策主体为审慎决策,往往可以通过局部试点等方式对某项决策进行试验,以取得实践性的反应。那个时候,无论试验取得成功或者不成功的结果,都可以秘而不宣,待时机成熟了再做定论。但是现在是信息化的全媒体社会,公共决策主体的一举一动都在全媒体的视线之下,审慎起见,往往也不大容易对决策进行局部试验。正是由于如此,现在对局部的试点都非常谨慎。而公共决策一旦作出并付诸实践,“掉头”的余地也就很小了。

正是因为如此,审慎决策已经成为当下公共决策主体的行为准则。在很多重要议题上,宁愿多拖一些时间,宁愿被社会批评为“不作为”,但千万不能做草率决策的事情。尽管当下社会提升了审慎决策的力度,并通过程序规则、科学实验、数据模拟等制度的以及技术的手段,来提高科学决策的水平,但是,我们依然无法规避的是,实践中尚有很多公共决策,无论是其决策议题的确立,还是决策方案的选择,抑或既定决策的执行,都始终存在发生偏差的可能性。这种决策发生偏差的主要原因来自主客观两个方面:

在主观上,任何决策主体,无论是个体还是团体,其对决策事项的认知都仅仅具有相对的性质,不可能达至绝对真理的境界。举一个非常生活化的例子,爱好漂亮的姑娘具有足够的资金要在上海滩买一件最好的衣服,尽管其主观的动机等都能够满足她所要达至目标的条件,但是仅就知识基础和认知水平来说,实际上也难以达至其所设定的目标。譬如,虽然姑娘主观上想要买到一件最好的衣服,但是对于到底什么才是最好的衣服,其未必能够具备充分必要的认识基础。

现代社会是一个非常复杂的社会,很多公共决策涉及社会的复杂问题。在很多决策事项方面,我们没有理由怀疑决策主体(个体或团体)一如既往的良好主观动机,他们应该也希望把事情做好,做到所有人都满意。但是,我们需要正视的是,任何决策主体都有可能受制于知识基础和认知水

平而导致决策的偏误，也就是说，主观上希望把事情做好不等于事实上就能够真正地做好。

在客观上，世界的千变万化、错综复杂是我们无论如何也难以准确把握的。以新冠肺炎疫情来说，在疫情发生的前一天可能谁也没想到会有疫情发生，更没有想到疫情会严重到如此之程度。马克思就曾经指出自然天象对农业生产力所产生的决定性意义。同样，在其他几乎所有的领域，客观世界的复杂性正是客观世界本身的本质特征。

正是这种千变万化的客观世界，决定了我们的任何公共决策都不大可能完全达到适应客观世界要求的境地。即使既定的公共决策适应了客观世界的要求，也满足了解决某个问题的条件，但是在其实施过程中，也有可能由于某个问题本身的变化而需要对原有的公共决策进行调整。

无论从上述主观方面还是客观方面而论，为确保公共决策的科学化程度，不断提高科学决策的水平，在决策体系中引入反思与纠偏就显得十分重要。

反思与纠偏的三种模式

从宏观上来说，我国的改革开放及其之后所取得的重大变化，正是我们对过往的大政方针进行反思和纠偏的结果。习近平总书记在纪念改革开放 40 周年大会上的讲话中指出：“党的十一届三中全会是在党和国家面临何去何从的重大历史关头召开的。当时，世界经济快速发展，科技进步日新月异，而‘文化大革命’十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘，人民温饱都成问题，国家建设百业待兴。党内外强烈要求纠正‘文化大革命’的错误，使党和国家从危难中重新奋起。邓小平同志指出：‘如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。’在邓小平同志领导下和老一辈革命家支持下，党的十一届三中全会冲破长期‘左’的错误的严重束缚，批评‘两个凡是’的错误方针，充分肯定必须完整、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，高度评价关于真理标准问题的讨论，果断结束‘以阶级斗争为纲’，重新确立马克思主义的思想路线、政治路线、组织路线。从此，我国改革开放拉开了大幕。”^①这是党和国家在历史的关键时期反思和纠偏，进而扭转前进方向并取得决定性成功的非常典型的一个历史性事件。

实际上，在长期的社会实践中，公共决策体系也非常重视反思与纠偏在决策活动中的意义。正如邓小平指出的：“我们的原则是‘有错必纠’。凡是过去搞错了的东西，统统应该改正。”^②在某种意义上，反思与纠偏也是正常人的思维活动和行为方式的本能性反应。譬如，当我们沿着既往走过的路朝向一个目的地，在途中发现洪水冲垮了一座必经小桥的时候，我们会本能地绕过这座小桥而通过另一座小桥过去；当我们制定了某一天乘坐某个航班外出办事的计划后，但恰恰在这一天该航班因故取消，那我们就不得不改天启程；当我们通过市场调研、专题论证并投入了必要的资金生产了某个产品推向市场之后，发现该产品的销售前景非常暗淡，因此我们就会果断地作出调整，改向另外一种产品的生产，如此等等。概括起来，决策过程中的反思与纠偏主要有如下三种类型：

一是调适性纠偏。在某一项具体决策的执行过程中，从大的原则和方向及其效果来说，还算妥当，但是也由于各种各样的原因而发现其存在某些方面的偏误，或者由于客观情势的变化而使得原来的决策不能适应这种情势发展的需要，在这种情况下，通常就采取调适性纠偏。这正如前面提到的例子，走到半路上发现原来一直走的小桥被冲垮了而改走另一座小桥。

在我国，实行了多年的计划生育政策就是一个非常典型的例子。在过去几十年内，我们曾经

① 习近平：《在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，新华社，2018 年 12 月 18 日。
② 《邓小平文选》第 2 卷，北京：人民出版社，1994 年，第 147 页。

把计划生育视为一项基本国策，并在1982年写入了宪法。而进入21世纪以来，由于20世纪80年代出生的第一批独生子女已经到达适婚年龄，在许多地区，特别是经济较为发达的地区，人口的结构尤其是老龄化问题引起了社会的广泛关注。在这种情况下，经过多方讨论和论证，对实行了多年的计划生育政策进行调整就进入了公共决策议程。

二是终止性纠偏。当某一项决策在执行了一段时间之后，发现其总体上不能收到正向的效果反而导致了各种负面影响，或者因为客观情势的变化而失去了其实际意义，那么果断地终止这项决策的执行，当为明智的抉择。近些年来，随着市场经济体制改革的深入，也随着行政体制改革的不断推进，中央政府以及省市地方政府分别废止了很多政策性法律法规的实施，这类情况正是终止性纠偏的实例。

三是易人性纠偏。一般而言，公共决策具有社会普遍性的特征，由于一项公共决策的偏误，影响甚至严重影响到社会的正常发展以及众多社会成员的切身利益，从而导致严重的认同性危机。在这种情况下，对该项决策进行必要的调适甚至终止该决策的执行，恐怕也难以平抑社会的不满情绪，于是，决策主体很有可能采取易人性纠偏来解决问题。就是说，通过将对该项决策负有直接且主要责任的人换下，同时起用新人来着手处理决策偏误的后续问题，这样既可以适时调整或者终止该项决策本身，也可以通过易人来表明决策体系对决策偏误所承担的责任，从而重新获得社会对于决策主体的信任和信心。

尽管反思与纠偏是科学决策的必要环节，但是这并不意味着审慎决策本身的重要性可以降低。从逻辑上来说，反思与纠偏固然重要，但是在整个决策活动过程中，反思与纠偏最好使用得越少越好。道理很简单，一项决策的科学化程度越高，越是能够符合客观事物发展的需要，能够得到大多数决策相关人的认同和支持，那么也就越不需要进行反思与纠偏。反之，反思与纠偏的必要性也就越大。

把握科学决策的三大原则

为了不断提高决策的科学化水平，减少决策的失误给公共事务造成的损失，也减少通过反思与纠偏来矫正决策的偏误，作为基础性的环节，首先需要在源头上提高科学决策的水平。在这里，把握如下三大基本原则是非常重要的：

（一）科学决策的第一原则：多人决断胜于一人决断

常识告诉人们，一个人无论其智力和能力高超到何种程度，也不可能掌握充分的信息和绝对的真理，因而总是在有限的、相对的认知领域来作出决策。因此，如果有多个这样的个体的组合，汇集多个个体的信息和知识，那一定胜过任何一个人的认知境界。邓小平曾经指出：“权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”^①在这里，邓小平一连强调了三个“必然”，可见他对这个问题的关切之程度。

①《邓小平文选》
第2卷，第329页。

仅从决策逻辑上来说，一个人的苦思冥想，不如多个人的集思广益。正是由于如此，所以在人类政治生活的不断演化中，就有通过一定的制度设计来尽量避免一人决策的可能性。譬如，在首长制的组织制度中，尽管这个组织的最高首长具有最终的决策权力，但是根据首长制的规则，首长本身的权力以及权力范围都有明确的限制。因此，首长制也绝不能理解成这个首长可以就任何事项作

出任何决定。而在委员会组织体制中，最高决策权力由一个人数不等的委员会掌握，组织的所有重要决策均由委员会根据少数服从多数的原则作出，这样就毫无疑问可以规避一人决策的风险。

（二）科学决策的第二原则：程序决策强于拍脑袋决策

毛泽东在其著名的《实践论》中提到推理过程时曾说，《三国演义》中所谓“眉头一皱，计上心来”，我们普通说话所谓“让我想一想”，就是人在脑子中运用概念以作判断和推理的工夫。决策过程就是这种推理的过程。对于决策主体来说，面对一个特定的决策事项，就要判断：发生了什么事情，需要解决什么问题、达到什么目标，什么样的方案才能解决这个问题以及达到这样的目标。这些都是主观推理的过程。

但是，人的基本属性包括了人的理性和非理性两个方面，因此，在人的任何社会行为中，理性和非理性总会交替发生作用。但是，对于公共事务的任何决策，容不得草率行事，更容不得那种非理性的朝三暮四。正因为如此，很多思想家都强调必须通过法律、制度、程序来规范公共决策主体的行为，抑制决策行为中的非理性，进而提高科学决策的水平。古希腊思想家亚里士多德就以此作为他提倡法治的重要理由。亚里士多德在讨论“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利”这个问题时就有这样的说法：“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良。法律恰正是全没有感情的；人类的本性（灵魂）便谁都难免有感情。”^①

所谓程序决策并不是排斥决策人在决策过程中的积极作用，而是主张决策人的积极作用首先需要运用到制度和程序的设定上，不是直接通过“拍脑袋”作出决断。这正如在运动场上，裁判不是让运动员列队，通过观察其各种特征甚至查阅其以往的成绩和训练的方法来选出冠军亚军，而是制定并宣布比赛的规则，让这样的规则来决定谁是冠军谁是亚军。

（三）科学决策的第三原则：认同性高于“正确性”

长期以来，在公共决策的问题上，人们普遍被一种追求所谓“正确性”的出发点而误导。譬如，在两地之间是否建造一条穿越高山以及河流的高速公路这样的公共决策问题上，肯定存在着不同的观点。那么，到底主张建造高速公路是正确的，还是不主张建造是正确的，一定是一个难以决断的问题。这是因为，所谓“公说公有理，婆说婆有理”，主张建造的一定会列出种种建造高速公路带来的好处，而不主张建造的也会罗列不建造的好处以及建造可能带来的坏处。那么，最终到底哪一方算是“正确”的呢？其实这在社会法则中是无法得到证明的。类似的一个常见例子是，在干部选拔中，经过了前期必要的程序，产生了两个候选人，现在要在 A 和 B 之间作出选择。当然，最后一定是通过必要的权衡，并由主要领导拍板，选择了 A 或者 B。然而对于选择了 A 是正确的还是选择了 B 是正确的这样的问题，实际上也是难以做出回答的，更是难以作出验证的。也就是说，当启用了 A 为领导干部若干年之后，无论从什么角度，都不能验证假如当时不是用 A 而是用 B 是一个什么情况。

因此而论，在作任何决策的时候，如果一味追求所谓的“正确性”，那就陷入了一个误区。公共决策的一个重要原则，就是“认同性”高于所谓的“正确性”。这里的所谓认同性，是指多数相关人的赞成和支持倾向。在公共决策中之所以要强调认同性，主要有两个方面的理由：一方面，一般而言，一项决策方案如果得到多数人的赞成和支持，其本身就可能更符合“正确性”的要求。尽管我们通常说真理有可能掌握在少数人手里，但是同样毫无疑问的是，多数人的取向一定离真理更近。另一方面，既然是公共决策，能够获得多数人的赞成和支持，本身是公共决策的内在要求。就这个方面来说，也并不涉及到到底是正确还是不正确的争论。就如上述提到的造一条

① 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京：商务印书馆，1965年，第162、163页。

高速公路的例子来说,如果相关人员中,大多数人不赞成建造高速公路,那就应该尊重这个大多数人的意见,这里不存在这个意见是正确还是不正确的问题。

通过反思和纠偏不断提高科学决策的水平

反思与纠偏在科学决策中须臾不可分离,唯有不断反思与纠偏,才能不断矫正前进的方向,也才能提高科学决策的水平,从而推动社会的发展和进步。

(一) 确立反思与纠偏的意识

对于任何一个决策主体来说,不断地养成并确立反思与纠偏的意识和精神,是其始终能够作出科学决策的基本素养。从历史的大视野来看,往往是具有博大胸怀、进退自如、宽和包容等素养的人,才能够在各种情势下运筹帷幄、无往不胜。反之,如果一个决策主体,如前所述,在前进的道路上即使是碰到了被冲垮的小桥也要硬着头皮蹚水而过,那一定与科学决策的精神背道而驰,也一定收获不到科学决策的积极成果。

(二) 把握反思与纠偏的时机

一般而言,反思与纠偏是贯穿于公共决策行为始终的,但是,从具体的决策事项和决策实施来说,准确地把握反思与纠偏的时机也十分必要。当然,反思与纠偏的时机通常是客观上和主观上都成熟的时机。客观上说,一些决策在其实施过程中,需要通过管理的举措保证其实施的顺利推进。因而,在这样的过程中,如果提出对某一或者某些实施中的决策进行反思与纠偏的问题,那也显然失当。但是,当一项决策在其实施过程中碰到的问题和障碍已经非常明显的时候,及时地把握反思与纠偏的时机,果断地修正甚至终止该项决策的实施,当是科学决策精神的重要体现。

(三) 建立反思与纠偏的机制

在一个公共决策体制中,反思与纠偏不仅需要决策主体的意识和精神,更需要建立和健全必要的制度和机制,使决策在社会运行中碰到障碍或挫折后能够及时得到矫正。这正如所有的机动车既要保证其有足够的动力向着目的地快速地行进,又要有与这种动力相匹配的制动装置,一旦碰到问题即可以停止前进。可以想象,一辆没有安装制动装置或者制动装置失灵的汽车行驶在高速公路上是多么可怕!

科学有效的反思与纠偏机制应该贯穿于事前、事中以及事后的所有环节。在任何一项公共决策产生之前,必须要有充分的论证和讨论,特别是需要广泛听取正反两方面的意见。而在公共决策的实施过程中,同样需要跟踪监督的机制,及时发现决策实施过程中所产生的偏差和不良影响,以便及时地采取纠偏行动。即使在一项公共决策实施之后,仍然需要对该项决策的实施效果及其成本进行认真评估,以总结成败得失,取得正反两方面的经验教训。

科学有效的反思与纠偏机制应该具有正式和非正式体制的良性互动。反思与纠偏机制不仅存在于决策体制之中,而且存在于决策体制之外,即是说,公共决策的任何环节和结果都有必要接受社会公众的评说,并且经得起社会的质疑。

科学有效的反思与纠偏机制还需要整个社会的宽松自由的舆论环境和氛围。这是因为,唯有这样的舆论环境和氛围,才能激发整个社会的思维活力和思想源泉,也才能形成丰厚的思想宝库和智慧资源,从而为不断提高科学决策水平奠定坚实的基础。

编辑 杜运泉

landscape in the contemporary western left-wing trend of thought. However, it also has inevitable theoretical defects, which over generalize the scientific connotation of “general intelligence” and “fixed capital”, confuse “general intelligence” and “the function form of general intelligence”, and has a distinct tendency of determinism of general intelligence, thus deconstructing the class logic and falling into the pattern of postmodernism in the struggle strategy.
Keywords: general intelligence; cognitive capitalism; verno; reality abstraction; fixed capital; popular intelligence

China's Economic Development Had Better Not Set Proportion Index of Manufacturing Industry During the Period of the 14th Five-year Plan

Zhao Wei

Abstract: Focusing on how to adjust the industrial structure and promote high-quality economic development during the 14th Five-year Plan period, there is a view that “set the proportion index of manufacturing industry”. However, the history of the leading industrialized countries based on manufacturing industry shows that it is a common phenomenon that after the end of industrialization, the three industries rise one after another and the proportion of manufacturing industry decreases. “Petty Clark’s Law” and “Baumer’s Theory of Pathology” make a logical explanation in theory respectively, while the separation of producer services and self manufacturing industry gives a statistical explanation. There is no objection to enhance the strength of China’s manufacturing industry continuously, but the rigid proportion index is contrary to the evolution of industrial structure.

Keywords: “14th Five-year Plan”; industrial structure ; proportion of manufacturing industry ; “Baumer’s Theory of Pathology” ; high-quality development

Reflection and Correction: The Necessary Link of Scientific Decision-making

Sang Yucheng

Abstract: With the increasing degree of politicization, the requirements for rational public decision-making are also higher and higher in the modern society. Today’s public decision-making is characterized by wide influence, strong authority and weak moldability which is totally different from the past public decision-making. At the same time, any public decision-making may be biased due to subjective or objective reasons, therefore, reflection and correction should be the basic requirement of rational decision-making. The established decision can be modified by adjusting, terminating and changing the person in charge to make it more in line with the requirements of scientific decision-making. It is necessary to establish the awareness, grasp the timing as well as improve the mechanism of reflection and correction when making decisions.

Keywords: public decision-making ; scientific decision-making ; reflection ; correction

The Country Never Leaves, Why Should It Be Recovered

—Discussion with Professor Ren Jiantao

Liu Jianjun & Mo Fengwei

Abstract: Since 2016, anti-globalization events have occurred frequently in European countries and America. The discussion on the process of globalization and the dilemma of global governance has reached a climax. The international order is facing a great change that has not happened in a century, coupled with the outbreak of international public security incidents. Therefore, the global governance model and national governance capacity are facing new challenges. Global governance and national governance are not antagonistic, and they have cross effects. The adjustment of national governance structure and the improvement of governance capacity will affect the upgrading of global governance model, and the final solution of global governance problems will return to the sovereign state level. From the perspective of state theory, in global governance, the state has never left, and will not leave.

Keywords: globalization; global governance; national capability; national autonomy; national governance

The Rise of Fans’ Criticism

—The Form, Strategy and Resistant Paradox of Fans’ Literary Criticism

Li Lei

Abstract: In the current era of Pan-social, the fans' activities of poaching popular culture texts are no longer a separate and private behavior, but a social and public process. The interpretation community composed of different fandoms cause the rise of fans' literary criticism which gradually becomes a new form of literary criticism. Different from the academic criticism, fans’ criticism mostly adopts the way of immersing in the text, which is mainly reflected in the immersion in the virtual reality created by the text and the continuous emotional memory brought by the relevant text.

Keywords: fans; fans’ criticism; interpretation community; immersive criticism; public sphere