

# 决策滞后失误效应探析

毛 锋, 周晟琰

(北京大学 中国持续发展研究中心, 北京 100871)

**摘要:** 在制定区域发展规划和公共政策决策及实施公共设施项目建设的过程中, 往往会出现诸如规划因条件改变又需重新调整、某一重大政策的引患难愈、城市建设中的反复拆建等问题。其出现和发生并非偶然, 而是受决策团体的认知、经济社会与科学技术的发展、制度建设和环境条件等多方面因素的共同影响, 是社会发展过程中必然发生的规律性现象, 称之为“决策滞后失误效应”。藉此, 从系统科学角度剖析了造成决策滞后失误效应的主客观影响根源, 提出了决策失误效应的应对方略。

**关键词:** 规划; 政策; 工程建设; 决策滞后失误

**中图分类号:** N945.25

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1003-2363(2012)02-0001-04

## 1 公共项目的决策滞后失误效应

### 1.1 公共物品的提供

与私人物品相对应, 公共物品的消费具有非竞争性和非排他性特征, 一般不能或不能有效通过市场机制由企业和个人来提供, 主要由政府施以保障。公共物品理论认为, 根据公共产品的不同属性和特征, 安排公共产品的多元供给制度, 以使各种公共产品的需求与供给平衡, 欲达公决效率之最优<sup>[1]</sup>。

政府出于对宪法、法律的遵从和满足公民基本权利与公平分配的需要, 必须对某些涉及国计民生、国家安全、公民基本权利与利益的纯公共物品予以提供。同时, 还可以通过多种组织形式, 利用市场资源配置和私营部门的经营与技术优势, 以有效地生产各种不同性质的准公共物品, 间接推动公共物品的供给。这样, 既可满足公平价值和效率价值, 又有助于降低公共财政的支出规模和提高公众的满意度<sup>[2]</sup>。

### 1.2 决策滞后失误效应

政府实施的公共项目或提供的公共物品, 主要包括辖域经济社会与生态环境单项或综合协同的发展规划、整体利益和大宗物品的政策制定、公共设施的决策建设等, 即通过规划安排、政策调节和工程建设使其能够持续地为人们提供服务。然而, 在经历一段时间的发展或运行后, 伴随客观条件、主观需求的变更和技术进步, 会出现诸多弊端和滞胀, 致使原有的规划、政策、建筑设施等不能很好地实施或运行, 需要进行调整、修缮或拆除。现时实践中, 最常见的如区域发展规划短时间内不断进行较大调整、某一重大政策引患难愈、普遍的城市道路

建成又开挖等问题, 均彰显出决策滞后失误效应。

据文献报导<sup>[3]</sup>, 浙江省嵊州市北漳镇牛团仓村原来散落在深山坳里, 自然条件差, 生产、生活设施落后, 难以满足人们生活水平提升的需要和彰显投入产出的规模化效应。为了实现“村村通”工程, 嵊州市投入 30 多万元建立了卫星接收站, 使村民能通过电视了解外面的世界。然而伴随经济社会的发展, 2008 年因新规划使整村实施移民搬迁, 村民生活条件从而得到彻底改变, 但耗资 30 多万元建设的卫星接收站仅年余使用期就人为废弃了。这笔资金在数额上并不算巨大, 但是对于投资贫困农村来说却是非同小可。倘若继续按原规划再投入数百万元用来通路通电通水, 那么加上日常维护的费用, 浪费的资金和丧失的机会成本则更是难以估量。

再如北京市回龙观、天通苑居住区的建设, 依据功能分区和规模效应原理旨在改善居民的居住条件和促使城市中心区土地的高效利用。然而, 这一由政府决策建设居住人口达 15 万左右超大规模社区的理念或模式, 却忽视了人力资源和交通资源等要求生活和生产进行空间地域的高效配置, 致使居民上下班高峰期人群流动方向过于单一, 造成连接居住和工作区的道路拥堵不堪, 形成“堵城”和“睡城”的奇异现象。尽管北京市政府现已调整了城市空间格局的规划思路, 且投入巨资改善交通条件, 但这两片超大型居住区因白天“堵城”和晚间“睡城”引发的资源浪费及其他社会问题在未来相当长一段时间内则难以改观, 不可避免地给未来城市的健康发展造成“根源性”影响。

另则, 我国人口政策的调整当属决策滞后失误效应的典型警示。新中国建设初期, 因生产力水平低下和社会保障无力及缺失, 认为依靠劳动者的双手能够解决吃饭问题, 籍助多子女可养老和繁荣中华民族。尽管当时 6.02 亿(1954 年 11 月 1 日公布的第一次全国人口普查数据)人口的生活保障已不堪重负, 但著名教育家马寅初先生主张控制增长的“新人口论”既被政治家的人口

收稿日期: 2012-01-10; 修回日期: 2012-02-12

作者简介: 毛锋(1954-), 男, 陕西西安市人, 教授, 博士生导师, 博士, 主要从事区域综合发展决策与可持续发展研究, (E-mail) zfmiao@pku.edu.cn。

政策所“扼杀”,亦未获学界的强力支持。于是,人口的“蓬勃生产”最终酿成我国经济、社会发展和生态环境改善的强力桎梏。20 世纪 70 年代中叶开始的“一孩化”政策虽显著减轻了人口负担的巨大压力,但早先不施以积极控制人口增长的政策危害影响深远,迄今仍难以消弭。

显然,诸如此类决策滞后失误效应广泛存在,造成经济、社会和自然资源的巨大浪费及生态环境的沉重压力,对此不可熟视无睹,其根源和改进策略有待反思、探索。

## 2 决策滞后失误效应的根源剖析

决策滞后失误效应,系特定时期的决策实施在嗣后发展或演绎中产生严重后患或代际性灾难影响的现象。这种滞后影响不仅造成经济、社会和自然资源的无端消耗及浪费,甚至导致生态环境的破缺失衡和不可修复性灾难,从而危及国家、地区和城市的可持续发展。

每一个现象发生的背后都有原因,决策滞后失误效应的发生亦非偶然。就公共物品而言,当初的决策因研究者的学术理念、科技进步和社会需求的变更、资源环境的胁迫,以及决策者的认知水平和社会的经济基础、制度缺陷等,致使原本适宜的决策后来却适得其反或造成不可弥补的灾难,这是社会进化过程中不可避免的决策演绎规律。

公共服务领域决策滞后失误效应的发生,首先源于相关领域的学者、决策者的认知水平和决断能力。尽管制定区域发展规划和某项重大政策或实施工程项目的科学依据是学术界研究的理论成果和实践共识,但这些成果和共识是否无疑成为现在规划、政策制定和工程项目实施的唯一科学依据?也就是说,科学的理论和实践共识仅具有相对性而非绝对性,面对复杂、差异显著的社会时空系统难以运用相同的原理或实践共识做出“拷贝性”决策。何况事物、时代的发展性决定了科学依据的创新和认知水平的提升,否则因循守旧、照本宣科、“井中蛙念”难免引发决策的失误。这也表明,时代的局限性决定了科学发展和认知水平的局限,进而引发决策的局限性和滞后失误的不可避免性。

另则,面对同一对象系统的发展决策,不同学者和决策者认知水平、行为方式的差异性也会影响决策的滞后效果。虽然为决策者提供研究成果的过程源自科学的调研、分析、论证和评审,但却带有参与者较强的主观性和片面性。因此,如果专家提出、制定的方案一旦失误,损失无法估量。诚然,即使排除参研或评审专家的失误因素,即对政策、方案、方法等研究成果的学界因素,也不能保证决策者最终选择的方案可以完全避免决策滞后效应,因为当事决策者、实施者的认知水平及行为方式仍会影响最终方案的抉择和实践效果。

学界和决策者的认知水平不是造成决策滞后失误效应的唯一缘由。作为人们了解、认识社会的知识环境,社会科技和教育体系的发展程度更客观地限制了分

析决策群体的总体认知水平。早在 20 世纪 50 年代,人们便认识到建立在“经济人”假说之上的完全理性决策理论只是一种理想模式,不可能有效指导实践活动中的正确决策。而后 Simon 系统地提出了有限理性模型(bounded rationality model)<sup>[4]</sup>,认为人的知识有限,既不可能掌握全部信息,也无法认识决策的详尽规律。在现时多类规划实践中,研究人员得出的规划方案受到理论水准、模型方法、研究手段和条件等客观因素的限制,不可能提出完全不会产生决策滞后失误效应的规划方案;政策、工程项目影响结果的可预见性有限,决策团体也不可能保证选择的方案能在长时期内不产生负面影响。

能否满足条件、需求,是评判决策正确与失误的标准。随着科学技术和经济社会的发展,人们的评判标准也在不断变化。一项规划、政策或工程项目可能在刚被推出、贯彻或实施的时候就备受支持和欢迎,但在规划、政策和工程项目方案涉及的技术、方法产生突破性变革之后却又不可避免地落伍或失误了。在科技水平高速发展的今天,不难想象原有事物、陈旧观念被更新、被淘汰的速度,之前设计好的规划、政策或工程项目方案也随之产生了谬误和不可再操作性或难以再有效运行。

除了以上客观因素影响决策外,更存在着一些系统性压力,如局域规划、政策或工程项目面临的社会制度和经济条件约束。

作为决策、管理系统的上层建筑,制度、法律也影响着整体规划发展的路线、政策的制定和工程项目的实施。违背制度架构的决策方案的施行必然要求现有架构中的某个或某些环节随之调整,从而影响了管理系统内部要素间原有的平衡。如权责利重新分配的关系破坏了现行管理系统的结构,进而使整个管理系统的功能必然发生变化,甚至有可能破坏原管理系统的稳定性和平衡性。局域系统虽具有相对独立性,但须服从国家系统大政方针的要求,局域系统的规划、政策制定与国家制度、中央政策不协调,也会对国家系统产生影响。因此,制定局域规划、政策乃至工程方案既须遵守现有法律及财政支付规则之限定,亦需尽可能符合现阶段的社会制度,这无形中亦为规划、政策和工程方案的抉择造成难以避免的滞后失误效应。

规划、政策或工程项目方案的弹性程度与现实经济条件紧密相关,“无米之炊”会使最优决策束之高阁。通常,每种规划、政策或工程方案所需的投入均对应着不同的成果产出。如果仅一味追求提高规划、政策、工程项目目标带来的正面影响,势必导致现实投入和机会成本高昂。即财政年度预算会约束高目标方案的实施,科研资金不足会影响规划、政策或工程项目的研究进展及成果,而建设投入不足更会导致规划、政策或工程项目方案不能落实和达不到预期的效果。另则,因资金短缺或分散投入而选择低目标方案,难免又埋下决策失误的隐患。

随着社会的发展和进步,人地关系的变化也会带来决策滞后失误效应。有限的环境资源是客观存在的事实,作为社会发展的必要的物质基础,自然环境也会制约发展方向、方式、程度和潜力<sup>[5]</sup>。规划或工程项目的实施、社会与经济都离不环境资源的投入和支持。伴随人口总量和人们对环境质量需求的日益提升,资源、环境的不可持续支持势必又会造成原有决策方案的滞后失误效应。因此,在规划、政策或工程项目方案的设计中,需要综合考虑环境、经济、社会之间近期与远期的相依关系,将三者不同时空供需予以合理配置或达到某一阶段平衡的配比,整个系统才能够稳定、有序演化<sup>[6]</sup>。当发展的环境由于不可抗拒的外部因素发生变化,或原规划、政策、工程项目方案在实施、运行中造成自然环境较大损伤时,其原有设计或决策亦须及时调整。

可见,造成决策滞后失误效应的原因是多样的,且在诸多情况下也是不可避免的,因而决策滞后失误现象的发生在社会发展中具有客观规律性。籍此,对于发生决策滞后失误效应的评价不能一概而论,需要综合考虑规划、政策或工程项目在最初实施时决策的可能性边界即时空域供需状态再做出客观、公正的评判。实践经验表明,规划、政策或工程项目的影影响范围越大、内容越重要、决策滞后失误效应显现的时间越晚,其造成的影响或危害亦越大。

3 决策滞后失误效应的应对策略

决策滞后失误效应符合 Logistic 曲线演绎规律(图1),即规划、政策或工程项目经过充分的论证决策后,通常在建设、运行初期发展良好,随着时间的延续逐渐出现决策滞后失误现象,其发挥的正面效应逐渐被弱化,甚至演变成阻碍可持续发展的“烫手山芋”。尽管这一演绎规律受多种制约因素支配而难以避免,但若能从参研科学家的选择、加强从时序演化角度对决策项目进行综合兼顾的科学分析、可行性及滞后失误效应的预判,以及提高决策者的认知水平、严格决策程序和开展广泛而民主的商讨,且在实践过程中通过适时监控和补救措施等,方可使决策的滞后失误或灾难影响降到最小程度。

决策项目参研或设计者的人为素养往往对决策滞后失误效应的强度起着关键性作用。即作为规划、政策或工程建设方案提出的学者,若在专业学识、技术能力、敬业精神和综合分析等方面皆具较高的学术素养,则能够最大限度地降低决策失误的危害性。这既是学者为之奋斗不断提升认知能力和服务于社会应尽的职业责任,亦被人类社会有序进化的实践所反复佐证。此外,区域发展规划、重大政策制定或待决策的工程项目总是在一定地域、时限和条件内实施,因此其方案、方略的制定既具有时空域的特殊性,亦具社会演化的诸多共性。

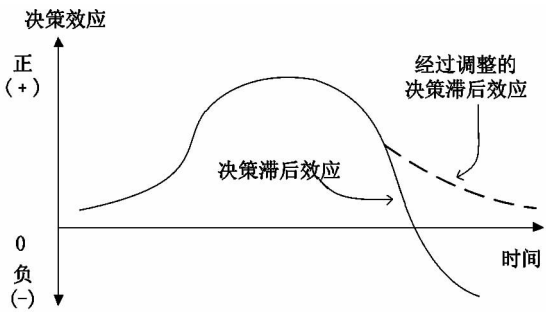


图1 决策滞后失误效应发生规律的 Logistic 曲线演绎

Fig.1 Logistic curves interpretation of the occurrence regularity of decision lag error effect

地域系统外部的高水平专家往往具有超前的认知视野和理念,掌握先进的分析方法和研究手段,但是在研究、设计中也离不开对象系统信息资料和实践真知的充分支持,何况决策方案的实施还有待于当地政府和科研机构专家学者的跟踪调控。因此,在从事区域发展规划、政策制定或工程项目设计时,应当积极筛选、吸纳外部高水平学者与当地专家精诚合作,既可保障决策方案的科学、务实,又能从中提升当地专家的学识水平,为未来实施、调控奠定人才基础。

区域发展规划及政策、工程项目决策方案的出台,不仅需要参研者具有较高的学术水平和敬业素养,而且务必进行多方位的认真调研,且能运用系统思维和多学科理论及动态模拟模型或试验等方法进行定性定量定位的综合分析与方案实施的可行性判断,亦更需要从未来发展供需角度进行决策滞后失误的甄别,以求决策方案的最佳,并提出备选方案或补救措施,有效降低其滞后失误的风险。显然,单一学科理论、单纯的定性或静态的定量研究,无法获得科学合理的规划决策方案,亦为未来的失误埋下较大的隐患。

仅仅依赖学者的研究成果并不能完全避免决策之后的失误,还需要决策者不断提高自身的认知水平、综合决策的素养和能力;需要严格决策程序和把关,通过组织多次论证和广泛征询意见,协调局部与整体、近期与远期及多重利益关系,减少决策失误,降低滞后风险。

经济基础和发展需求对于区域发展规划或工程项目的制约具有二重性。首先,在规划研究或工程项目设计的过程中应当充分考虑物质、资金的支持和利用的有效程度即回报率。超前的规划或高质量水平的工程项目设计,需要更多物质、资金的支持和能满足较长时期的实践需求。然而,脱离财物支持的“无米之炊”和违背实践需求的“贪大求洋”,只能使决策方案束之高阁或高投入下的低效率运行。这种无法实施的规划或工程项目设计方案和低回报率效应,亦当属研究和决策上的失误。诚然,倘若一味追求资金投入的短期高回报率,由于在规划或工程项目投入的初期,资本利用边际报酬率

可显著递增,但历经一段时期运行后则边际报酬率显著递减乃至产生负效应,即规划或工程项目设计已无法满足实践需要,废弃、拆迁、重新规划和建设的灾难效应便会如期降临。因此,依据经济基础和兼顾未来发展需求,对规划或工程项目设计做出合理的抉择势在必行。这不仅要求待决策的方案经综合分析后客观可行,亦应预留拓展的空间和提出补救的方略,以使区域有序发展或使工程项目的使用期限得以合理延展。

自然资源、区位地理、生态环境既是保障人类社会可持续发展的客观基础,也是发展规划、政策制定及工程项目设计、实施的先决条件。这不仅体现在诸客观要素的现有支持,亦须顾及未来人们的发展需求。就是说,我们的规划、政策和工程项目设计既需要考虑自然资源的充分利用、区位优势的有力发挥,亦必须顾及生态环境的支持和对未来发展造成的隐患,以及支撑社会发展和人们生活质量提升的更高要求。因此,协调社会经济与生态环境、协同当代与未来人的利益诉求,是保障规划、政策和工程项目设计、抉择须臾不可忽视的关键环节<sup>[7]</sup>。如果违背自然规律、破坏生态环境、危及未来社会的可持续发展,规划、政策和工程项目决策在满足现实需求的同时,就不可避免地留下将来发展的更大甚至难以修复、弥补的生态灾难。

社会制度、法规和文化习俗也是影响、制约区域发展规划和政策制定乃至工程项目抉择的重要因素。为了促进区域经济与社会的较快发展,需要制度、管理体系和文化习俗的保障及变革,但难免会受到不同时期国家大政方针、现行法规制度及文化氛围的约束。因此,进行决策研究、设计和最终抉择时,须层次统筹、综合兼顾、适度超前、劣中取优,方可保障规划、政策和工程项目的顺利实施,降低未来发展的决策滞后风险。

科学技术的发展作为待决策项目的外部综合影响因素之一,不能被研究个体所左右;区域发展规划、重大政策制定或待决策的工程项目亦总是在一定时空范围和技术条件乃至经济基础和资源环境保障下实施,这些

无疑为规划、政策和工程项目方案的抉择及实施造成难以预测的滞后失误问题。因此,跟踪检测和评估、适时修正和调控,则有助于降低决策滞后风险或采取必要的措施避免可能发生的灾难。为此,亦需要国家的科技政策进行创新和立规,即对从事区域发展规划、重大政策研究和工程项目设计的科研人员,不仅按合同要求圆满完成决策方案的研制,而且应参与决策项目的跟踪调控。这不仅有助于减少决策的滞后失误效应,亦能够不断提升科研工作者的学术水平和社会责任。

总之,为了减少决策滞后失误效应和保障社会的可持续发展,规划、政策和工程项目设计的决策必须遵循科学、民主和理论与实践有机结合的原则,必须兼顾近期与远期、整体与局部、效率与公平、社会经济与生态环境综合协同的原则,力邀高水平的专家、学者从事规划、政策的定性定量研究和工程项目的试验、设计,进而广泛征询民众意见,反复论证修订,保障决策的适度、合理,尽力减少决策滞后失误危害或灾难。

#### 参考文献:

- [1] 刘宏. 试论公共产品的多元供给机制[J]. 陕西教育学院学报, 2006(3): 63 - 65.
- [2] 周自强. 公共物品概念的延伸及其政策含义[J]. 经济学动态, 2005(9): 25 - 28.
- [3] 孙明杰. 九大因素决定经济腾飞[J]. 凤凰生活, 2009(9): 70 - 74.
- [4] Simon H A. The New Science of Management Decision [M]. New Jersey: Prentice - Hall, 1977.
- [5] 毛锋, 马强. 论消费适度与资源节约[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2002, 39(6): 56 - 61.
- [6] 毛锋. 论社会稳定与可持续发展[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000, 37(3): 19 - 27.
- [7] 毛锋, 郑洋. 试论科学发展观[J]. 科学对社会的影响, 2005(2): 5 - 11.

## Exploring “Decision Lag Error Effect”

Mao Feng , Zhou Shengyan

(China Sustainable Development Research Center, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** It occurs in regional development planning, public policy legislation and public welfare projects from time to time that new policy is carried out with condition changes, or that a major policy lead the more trouble. These phenomena are not coming by accident but determined by cognition of decision-making groups, development of the society and science and technology, institutional building and environment. In this paper, we call these inevitable regularity ends as “decision lag error effect”, and dissect its impact source both subjectively and objectively from systematic science view.

**Key words:** planning; policy; engineering construction; decision lag error