

决策技术的传播理论分析

孙 珏

(华东政法学院 政治学与公共管理学院,上海 200042)

摘要: 如何提高决策效率,降低决策成本,使政府决策符合科学程序,是政府决策的重要问题。文章分析了决策成本、渠道及程序问题,并使用纽科姆传播模式来解释并试图解决这个问题。用传播理论来研究决策问题虽然还不成熟,但对公共政策这门新兴学科有一定的适用性。

关键词: 决策;决策技术;传播理论;理论分析

众所周知,技术是促进生产力的主要因素,是一种变革世界的力量。古代技术主要来自生产实践,现代技术则更多地是根据一定的科学原理,为达到一定的应用目的,所发明和开发出来的方法和手段。而技术发展的动力则是社会的需求,特别是市场的需求,技术运行的机制是市场机制。政府决策技术化就是要运用科学原理、方法和现代科技手段进行决策,同时其作为公共物品也要遵循投入——产出的市场规律,因此要追求市场效率。技术分为两种:一种是“硬”技术,一种是“软”技术。本文所阐述的决策技术并不是自然科学技术和决策模型相结合的具体微观技术,而是从科学管理的角度来分析决策的“软”技术问题,并试图用传播理论对此进行初步探讨。

一、决策技术层面存在的问题

(一) 成本高,效率低下

首先,决策者投入高。公共决策本身需要一定成本的付出,政府公共决策的制定、宣传、实施和评估要一定的机构支撑和人员配备,这会耗费大量的公共开支。一定程度上,政府活动是垄断

性的,排斥市场介入,政府官员缺乏足够的压力去追求公共决策的高效率。在市场活动中,成本与收入是紧密联系的,而在政府活动中,这种与市场的天然联系被割裂开来,成本只是附带性参数,因此政府活动往往不计成本,即使计算也很难精确,使得政府部门过分投资或者重复操作,进行不必要的公共决策活动,或为公共决策活动支付过多的成本。一些地方不顾全国产业结构优化发展,制定一些“短、平、快”项目建设方案,重复建设,盲目投入资本和人力,造成地方经济的畸形发展。1992年北海市为了吸引投资,当地政府“对投资者实行‘四不政策’:不问投资项目不可行;不问上级有无批文;不问资金来源不可靠(只要尽快到位);不问年度计划是否达标(只要有实际项目)”,朱镕基总理随后提醒北海市政府,“要注意经济大环境的变化,既要尽力而为,又要量力而行。”不久北海市就产生了严重的泡沫经济,10年过去了,北海仍旧没有消除“超常规、超想象、超规模”开发造成的影响。^[1]

虽然为了制约政府,人们设置了各种监督机制,这在一定程度上保证了政府工作的效率,但在

收稿日期:2003-03-27

作者简介:孙珏(1979-),女,安徽全椒人,华东政法学院政治学与公共管理学院助教,硕士。

现实生活中,政府部门可以利用其垄断地位和信息优势,去蒙蔽和操纵监督者,从而降低了监督的效力。此外,政府机构臃肿、人浮于事、职责不清、工作人员素质低下,规章制度不健全以及政策本身不完善、不配套,都会弱化公共决策的有效性。在决策成本过高的情况下,决策收入并不明显,很显然这是由决策效率低下造成的。

其次,决策过程中参与成本过高。决策监督中“逐级向上反映情况”在这方面表现得尤为突出。比如,农村如果出现某种带有倾向性的问题,如何才能将这种信息传播到决定着农村大政方针的决策层那里去呢?通常是这样:村——乡——县——地区——省——中央,通过各级领导干部的口头汇报或书面报告,层层向上反映。在这漫长的转换的过程中,信息不可避免地出现不同程度的浪费。我们的决策过程中曾经长期在“一言堂”、“长官意志”的气氛中,普遍存在着报喜得喜、报忧得忧的现象。在各级领导干部中,有为数不少的人好大喜功,他们向上级反映情况时,常常报喜不报忧。或者将问题大事化小,小事化了,所以,“逐级向上级反映”这种监督方式,成本过高,损耗的就是有价值的信息。

真正反映触目惊心问题的信息因为“有碍政绩”,在一级级向上传播的过程中被损耗殆尽,走上歧途的国家政策因为没有足够的监督信息而不能得到及时调整。而期盼决策出台的利益相关者也会在漫漫等待中对决策机构及其决策人员失去信心,对于他们来说,浪费了时间成本。另外,公众看到了这些现象后,意识到决策过程中参与成本高于回报的话,他们往往会选择沉默或者放弃的不作为方式,导致了决策者无法了解决策对象的真实情况。公众的不表态并不代表没有意见,而是他们认为实现民主的代价太昂贵了,甚至有时高投入也没有得到高产出,索性就不投入、不输入。参与一方的缺席意味着决策的低效率。

(二) 决策渠道单一

首先,传播渠道单一。比如说操作方面往往是由下到上逐层汇报,传统决策信息的内向传播模式就是以科层制为依托的层级推进模式,公共政策一般是以文件、电话、会议等形式自上而下地逐级传达。下达决策命令同样是由上往下级级传达、一一落实。无论是自上而下,还是自下而上,双方都缺乏沟通,没有形成双向交流的互动机制。

没有形成一个完整的信息传播网络,信息只能在纵向、垂直的传播体系内通过单一、狭长的传播渠道进行传播。

其次,决策组织机构单一。这并不是仅指只存在一种类型组织,而是指组织的性质单一。在中国现有数以万计的组织和团体,属于政治制度内部的有人大、政协、党组织、青年团、妇联、工会,它们分枝细密,数目繁多,遍布中国每一个行政层级;属于政治制度外部的有各种学会、协会、大众传播媒体等,这些组织和团体都与公众密切地打交道。但是这些团体并没有像西方利益集团那样充分发挥其功用,主要是因为它们既代表一部分群众向中国共产党和各级政府表达意见又常常反过来协助党和政府做自己代表的那部分群众的工作,使得它们事实上成为了政府机构的辅助部分。

再次,民意表达方式单一、狭隘。理论上,公众在主动反映意见的时候,选择什么样的方式具有很大的自主性。这一种方式不行,就换一种;这一条渠道不通,可以换另外一条渠道,也可能达到满意的效果。但现实并非如此。比如,虽然中国最有权威性的民意代表结构是人民代表大会,但是选民选举自己代表是依照一定的程序定期进行的,各级人代会也是定期召开的,选民仅仅在选举时集中表达自己的意愿,难免受到一定的限制。

(三) 决策非程序化

现代政治是程序的政治,所谓程序即一系列规则和方法。决策者必须在一定范围内制定决策议程。现代政府体制的决策程序实际上规定了公共政策制定的过程。决策的无序性,一方面是因为大量决策没有或很难按照程序进行操作;另一方面,程序化本身也是相对的,大多数决策既有程序化的一面,也有非程序化的一面。这是由于实际决策过程千变万化,人们很难分清决策的具体环节,而是各种环节融合在一起,甚至毕其功于一役。而在当代中国,决策过程更是显得凌乱纷杂,这种无序性首先表现为非程序化。最高决策层决策往往表现出很大的随意性、偶然性等特点。这在新中国第一代领导集体决策活动中最能得到体现。^{[2](P261-262)} 老一代领导人根据自己的经验和直觉作出决策,这些决策虽然有一定的道理,但总体上缺乏一定的程序和规则。决策程序化在一般情况下比非程序化更为慎重,决策也更为合理合法。

除了非程序化,决策还处于非法定性状况。

中国政府机关内部有许多成文和不成文决策规划和惯例,但很少用法律确定某种程序并将公众参与作为程序中必不可少的内容。

对于公众来说,他们的利益与基层或地方政府的运作更直接相关,而与上层或中央政府的运作间接相关。这样,从程序上看,公众应主要向基层或地方政府有关部门或代表来表达自己的利益要求,以反馈对政府政策的意见和想法。但是,如果基层或地方政府不作为,或者该级政府没有相应授权,或者政府公职人员无视公众的利益要求,不为公众做事,那么,公众就会越过当地政府或直接能够受理的行政管理机关,把意见和要求向权力更高的党政领导机关直接表达,特别是向上级政府机关表达,以求得上级领导为他们“做主”。实际上,大量的此类问题,上级政府还是会传达给理应接管的下级部门,让他们去解决公众的需求。由上可见,形式上公众跳过直属部门,向上级反馈,但结果还是要由直属部门来处理。^[3]这一重复的过程其实是一个“走弯路”的环节。

对于决策者来说,他们更是利用手中的职权加速决策非程序化的进程。比如用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润,这就是寻租。寻租活动的主要形式是权钱交易,即经济主体为牟取不正当利益而对政府官员进行贿赂拉拢,使其作出有利于自己的公共决策。它扭曲了社会资源的配置,阻碍了更有效的生产方式的实施。而且为了获取租金,寻租者必须花费大量的成本,而政府为了对付寻租活动,也同样要花费大量的成本,这都造成了社会资源的浪费。

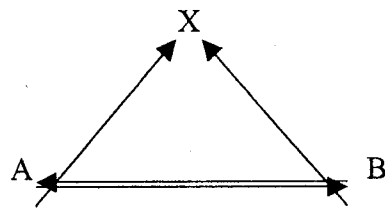
二、传播理论的分析

在传播理论中,无论是商用的还是民用的技术,都应该是方便、成本低而且品质优良的。因为只有技术的扩散才能扩充技术的力量,技术才能真正实现创新的目的。此外,技术还要具有一定的弹性,弹性意味着技术不是一成不变的,可以修正,甚至随着时代条件的变化可以彻底被改变,从而让每一种技术彼此相关形成逐渐进步的系统。基于这一点,分析如下:

(一) 纽科姆模式的启示:建立决策者与公众互动的完善网络

决策技术是否成功还必须依赖于完善的网络。在传播理论中,一个特定的消息要传播到的

人口数量越大,空间分布越广,自然模式的有效传播的代价就越高,越要依赖现成的人工渠道和适当的传播基础设施。^{[4](P145)}可见,如何建立健全决策网络,是解决决策技术问题的前提和基础。为此,笔者引用了一个最简单的传播模式——纽科姆的传播研究方法,这是研究人类行为及相互活动的心理学方法。我们可以从中观察到,它表现的是一个人 A 传达信息给另一个人 B 有关某事 X 的信息。



纽科姆的 A-B-X 模式^{[5](P393)}

在这个模式中,A、B、X三者都是相对独立又相互联系的,便组成了一个包含四个方面的系统^{[6](P57)}:

①A对X的倾向,包括A把X作为一个对象接近或回避的态度以及对X的认知态度;

②A对B的倾向,也是完全一样的情况(为了避免用词的混淆,纽科姆把对人,即对A或B的倾向说成是正面或反面的吸引,把对X的倾向说成是喜欢和不喜欢的态度);

③B对X的倾向;

④B对A的倾向。

在纽科姆模式的基础上,笔者试图解释决策技术层面存在的问题(我们可以假设A和B是决策的双方代表,一方是政府,一方是公众;X是受双方共同关注的对象——决策问题)。

从图中我们可以看出:A与B和X之间构成了三角形的三个角。如果政府和公众都希望能够加强双方沟通联系、及时解决问题的话,那么A与B和X之间的倾向越强,双方都希望能够全面了解X,只有双方共享资源或者说有关X的信息对于A和B都是公开的、流通的,那么A和B与X的关系像纽科姆模式一样形成一个稳固的等腰三角形。

图中 A 与 B 之间的吸引力越小, A 与 B 之间的距离就越大,但是他们为了保证这个传播模式对称,则它们必须维持 A - X 和 B - X 这两条边对等的关系,这种对等关系是建立联系所必需的。但是如果 A 和 B 对 X 产生了不同的认识, A 会不顾 B - X, 或者 B 会不顾 A - X, 那么 A - X 和 B - X 之间的影响就会不同, 纽科姆模式就会失去了对称和平衡, 则 A - B 之间的失衡关系更加速了 A 和 B 关于 X 的不一致观点。当政府与公众之间缺乏沟通和观点的交流, 这就存在着不对称的危险。

目前政府决策模式是不对称模式, 政府高度垄断公共决策资源, 以强势向公众(目标群体或政策对象)传播公共政策的目标、内容、宗旨、精神等, 缺乏有效的信息反馈部门, 这既不利于公共政策的有效执行, 也不利于决策者及时调整、修正政策内容, 以保证决策的科学、客观。

意见表达机构是影响公众意见表达的一个重要因素。随着市场经济的发展和公众的利益主体意识的增强, 公众表达利益要求的行动在大量增加。在这样的过程中, 等级森严的科层制组织造成的行动迟缓、办事拖沓、信息传递速度缓慢甚至停滞不前, 信息渠道中的噪音过多干扰使得信息失真, 使信息传递质量下降, 受理费不必要的提高, 财务和决策负担的加重等问题, 都会严重影响各级政府的正常稳定运作, 也影响政府与公众之间的传播活动。其实质降低了政治生活的质量和政府绩效。而一些公众之所以缺乏参与决策的能力, 主要是因为管理者对信息的垄断, 或者说政府与社会组织之间的信息不对称, 社会组织 and 公众在信息享用上不同程度地受控于政府, 从而在自身决策领域中就要接受较多的外部力量作用的影响, 使公众无法准确把握政府的工作动向、活动内容, 不利于公众监督。纽科姆模式强调的是交互式发展。

纽科姆模式意味着, 任何一个特定系统都有力量均衡的特征, 正如自然科学中的“能量守恒”定律, 系统中任何部分的任何改变都会导致倾向平衡或对称的张力, 而不平衡或缺乏对称会造成心理上的不舒服, 并产生内在的压力以恢复平衡。如果模式失衡的话, 可以得出政府和公众的观点不一致; 如果模式平衡, 从一方的观点中就可以观察到另一方的观点, 所以政府的每一项决策都需要公众的认同和支持。

政府应该有一个成熟完善的决策网络。政府应该保持对公众的影响力, 以便赢得公众对政府的支持。为了提高公众对政府的可信度、政府在公众中的亲和力, 有必要使政府决策网络走向前台。

(二) 纽科姆模式对解决决策技术问题的启发

基于纽科姆模式所建立的决策网络, 具体的“软”技术问题还必须进一步得到解决。

首先是决策的普及性, 这是指促进组成网络的公众与政府之间无障碍沟通的结构能力, 这意味着如果有一方被排斥在网络之外的话, 他的观点就会被忽视, 如果他想影响网络内各个部分活动的话, 就必须付出相当大的代价。而且被排除在互动网络之外的人, 只能被动地接受网络信息, 这种接受只能是单向的, 他不可能向网络传送自己的信息。如果不能进入正常的决策网络, 他要么会破坏网络, 要么就会自行创建非正式网络来干扰正常的决策活动。例如 SARS 时期, 中国农民成为了政府官员最担心的群体, 因为在有限的有关“非典”的真实信息面前, 相比于信息发达的城市, 农村明显处于弱势地位。一旦农民被感染上了 SARS, 容易感染、要被隔离、死亡率高、花钱多——这是他们能获得的显著信息, 对于无助群体而言, 他们选择的解决办法就是自己救自己, 于是, 开展迷信活动、与政府对抗甚至暴力抵制成为了他们在恐惧当中的一种本能保护行为。传播学研究同样证明, 这种信息的制造和传播, 反映出它符合社会整个或几个群体或集团的观念和利益, 传播的范围越广泛, 速度越迅速, 说明它的重要性就越大, 社会认同度越高, 社会舆论代表面越广。当农民被政府引导到了网络中来, 成为网络的一个节点, 不断获得一些正确的积极的信息之后, 他们会自觉地修正那些错误的观点。

其次是技术要有高度的复制性, 这样才能减少成本, 提高效率。网络的高度复制性为传播者个人留下了较小的“创造”空间。网络各个节点保持一致性, 指的是网络目标及其组成部分的目标之间利益的共同程度。在连接性的基础上, 网络中各个节点之间需要沟通, 沟通说明任何一方都不能没有理由的固执己见, 或者蛮横地强迫对方接受自己的观点。假定任何一方想强迫另一方接受自己的观点, 那么势必会对另一方使用压力, 这将造成网络失去稳固的底边(A - B), 政府或者公众都应该在沟通交流的前提下用充分的证据和

翔实的材料说服对方,一般情况下结果是双方为了解决实际问题都会作出适当的让步,这其实不是妥协而是双赢结果。当公众与代表权威的政府对社会问题解决方法的看法一致时,前者会对自己的倾向更具信心,它的决策能力将在这种一致关系中得到增强。接下来,公众会与政府交流对他们认为很重要的决策对象、时间、原因等的评价,试图达到某种共识或是共同的倾向。可见,完善决策网络有利于决策程序的良性运行。

再次是技术适当性,这是指网络规模适当,不可过大或者过小,这就是“规模经济”。过大会造成资源没有得到充分的利用,造成成本大大提高;过小则会造成决策工具不堪重负,频繁使用易造成效率低下,许多新的问题没有切实的解决措施。由此类推到决策技术领域,如果决策方案数目众多,种类繁多,推行这样的政策时不是让公众处于一种困惑状态,就是被政策的专有名词和术语吓得逃之夭夭,这样的政策也是没有任何实用价值的。如果公众参与决策的技术程序过于复杂,费用过于昂贵,公众就不会产生掌握和运用技术的兴趣,于是他们也没有能力来解决问题。不让公众掌握的技术会失去实际操作的机会,它也不会有改进和发展的可能。如果政策技术过于陈旧、单一,远远不能满足人们参与政治的需要,公众自主性的参与就会受到限制,这将或多或少影响到他们的情绪。技术不仅仅是决策层一方的事情。

最后,技术还要具有一定的弹性,弹性意味着技术不是一成不变的,无论是政府还是公众,或是它们共同关心的社会问题,都是处于变化之中的。

一方发生变化,另一方就会调整自身,甚至随着社会的变化可以彻底被改变。再回到 SARS 一例,在防治最初的时候,一些地方政府隐瞒疫情,使决策局面相当被动,给国家和人民带来了巨大的损失,中央政府责无旁贷地打开防治 SARS 的新局面:开放信息资源、处理责任官员、让世界卫生组织、新闻媒体以及全社会积极参与社会事务和国家事务;同时,立法机关积极介入,快速立法,尽量扫清防治工作的法律盲区,促使行政部门的防治工作比以前更讲究程序化。不同时期的弹性反应都会给政府防治带来负责果断的新形象。

综上所述,培育和发展决策技术和决策网络,这是政府决策中的基础性环节,政府和公众都需要为此付出不懈的努力。政府要节约成本,引进先进的决策技术,提高决策效率,公众也需要通过参与决策活动来监督政府决策行为。从传播学角度来考虑这个问题,除了本文所提到的模式,笔者希望可以引发对其他重要的传播模式的借鉴和思考。

参考文献:

- [1] 曾民. 朱镕基两去北海[N]. 南方周末,2003-03-06.
- [2] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998.
- [3] 商红日,孙珏. 政府传播:公众信息问题[J]. 中州学刊,2003,(1).
- [4] (英)马克斯·H·布瓦索. 信息空间——认识组织、制度和文化的框架[M]. 上海:上海译文出版社,2000.
- [5] T. M. Newcomb. An Approach to the Study of Communicative Acts[J]. Psychological Review,1953,(60).
- [6] (美)沃纳·赛佛林,小詹姆斯·坦卡德. 传播理论:起源、方法与应用[M]. 北京:华夏出版社,2000.

Analysis of Media Communication Theory on the Technology for Policy Decision

SUN Jue

(School of Politics Science and Public Management, East China University of Politics and Law, Shanghai,200042, China)

Abstract: How to raise the efficiency of policy decision and reduce the cost of policy-making so that governmental policy-making is in line with scientific procedures? This is an important matter of governmental decision-making. This article makes an analysis of policy-making costs, channels and procedures. It employs a main communication model to explain the problem and finally attempts to solve it. Although it is still a bit too early to use the communication theory to study policy-making problems, I think it can apply to the new subject——public policy.

Key words: policy-making, technology for policy-making, communication theories, theoretical analysis

(责任编辑:苏建军)