

論政府施政中的“科學決策”理念

譚 濤*

國務院總理溫家寶 7 月 3 日在湖南長沙主持召開的湖北、湖南、廣東三省經濟形勢座談會上，特別強調，當前宏觀調控面臨的“兩難”問題增多，國際金融危機影響的嚴重性和經濟復甦的曲折性都超過了人們的預期，不僅要大力解決那些長期存在的結構性問題，同時又要有針對性地解決當前存在的突出的緊迫性問題。¹

在“一國兩制”下，無論是內地還是澳門，圍繞着重大的社會經濟問題作決策時，各級政府都普遍認識到“兩難問題”愈來愈多，都要費精力研究並解決它。“兩難問題增多”，在一定意義上說，表明政府決策的難度會更大，風險性更強。決策中之所以產生“兩難”，是因為各種可供選擇的方案，總是有利又有弊，從理論上看，決策者總希望選擇利多弊少的方案。但用甚麼標準能清楚地判斷出它們之間的“利”、“弊”？即使一時能找到標準，並確切地發現“利”與“弊”之程度，但由於內外環境的不確定性，這些“利”、“弊”關係是否能繼續維持？“兩難之難”，不斷引起了人們對決策理論與實踐的再思考。相當多的決策者愈來愈充分認識到：愈是在兩難之時，愈要循民主決策之道，愈要持科學決策之理。分析澳門特別行政區第三屆政府的施政理念，會進一步幫助人們認識與處理好普遍存在的“兩難”。

一、科學決策的提出及其背景

澳門特別行政區第三屆行政長官崔世安先生於 2010 年 3 月 16 日向社會提出了他上任後的第一份施政報告。這份報告明確提出：“在新的歷史階段，特區政府尤其強調‘陽光政府’和‘科學決策’這兩大理念”。“完善諮詢機制，鼓勵公眾參與”，“透過

民主參與和科學研究的有機結合，確保決策服從於特區根本的、可持續的利益和客觀發展規律，體現出施政求真求實、明辨是非的精神”。² 澳門特區政府為甚麼在 2010 年的施政報告中十分強調“科學決策”，並把它置於一種特別地位呢？筆者認為，其原因有如下幾方面：

1. 經濟發展中的複雜性

澳門回歸不久，特區政府採取了一項特殊舉措，對博彩業進行改革，實行賭權開放，正式引入競爭機制，打破了多年由一家壟斷經營賭業的局面。這一政策不僅使澳門很快扭轉經濟的負增長，而且實現了經濟跳躍式發展。特別是 2003 年中央開放赴澳門的自由行，使澳門的經濟一直以兩位元數字持續增長。經濟的大發展是否必然帶來社會的大發展、大進步？儘管回答這個問題很難用“是”與“否”簡單回答，但有一點是肯定的，那就是澳門絕非因經濟增長，而使多數社會矛盾迎刃而解。相反，“民生”成了第三任行政長官高度關注的問題。可見解決這些問題比實施賭權開放政策來要複雜得多。

2. 環境變化的不定性

十年來澳門特區政府為了解決好社會經濟等領域中各類問題，制定了大量好的公共政策，這對緩解社會矛盾，調整利益關係起到了積極作用。可以講，大部分政策的實施都取得了良好結果。然而澳門的進步離不開祖國與世界的發展，外界政治與經濟環境的變化，必然會大大影響澳門。面對全球的金融危機，迫使政府要不斷審視以往的政策。比如，外來置業移民政策，當初制定並實施這項政策，其動機與結果都是好的。但如今在內地、港澳房價高漲的情況下，若再沿用原有思路就會出大問題。制定政策需要前瞻性，這不僅為社會中廣大市民認識到，而且特區政府的高層領導也感受頗深。誠然，決策的前瞻性並不是說事

* 專業研究人員

事都能預料，但至少採取科學決策會少走彎路，更能適應千變萬化的外部環境。

3. 民主政治的必然性

澳門既是法治社會也是個民主社會。隨着社會民主政治的發展，市民參政議政的熱情愈來愈高。人們看到，一方面在市民參政過程中，可以自由地表達個體利益的訴求以及對政府解決問題的期盼；另一方面，人們又看到因社會群體中個體訴求的差異，在整合利益、平衡利益時又會產生眾多矛盾。其中，有社會個體與個體之間的矛盾，有社會個體與政府之間的矛盾，更有社會不同個體與政府之間的混合矛盾。如何從這些矛盾中合理找出平衡點，不依靠科學與民主決策，有時會覺得寸步難行。從理論研究上看，決策的民主化與科學化是互為結果、不可分割的。當政府與社會通過良性互動形成較好的民主決策基礎時，假如不能適時地把這個基礎昇華到科學決策的高度，民主決策的結果亦不能徹底實現。所以，要保證政策制定與實施的合理性，不堅持決策的科學性與民主性是難以實現這些目標的。比如政策問題的梳理、解決問題方案的比較與分析、綜合方案的優化等等，都需要依賴諮詢機構與社會民間團體，依據“科學”與“民主”程序來解決。

4. 民眾訴求的多元性

儘管澳門人口約 50 萬人左右，是個微型經濟體。但在這個相對民主的社會中，民眾的需求可以包括方方面面。這使得政府在制定一項政策時，必須兼顧到來自各層面的利益訴求。如關於目前修建輕軌一事，足以看出選擇政策方案之艱難。澳門為了改善交通狀況，在幾年前就開始籌劃修建輕軌。除了行政程序啓動中的困難外，其中遇到的一個大問題是如何滿足各方面的民眾要求，找出一個可行方案使多數人都能接受。誰都知道，修輕軌總要修路與建車站。但這些路與車站建在何處，總要落實到有人居住的地方。即使完全修在地下，變成“地鐵”，因施工作業之需要也會影響到相關地帶居民的工作與生活。所以，那些與輕軌修建有利益關係的地區及居民，自然反對輕軌修建在“他們家附近”。從一般意義上講，這些居民的訴求是合理的，也符合人之常情。但它對於政府的決策卻是個嚴重考驗。

二、科學決策是個動態過程

有學者認為，科學決策也稱“理性決策，是指在

科學的決策理論指導下，以科學的思維方式，應用各種科學的分析手段與方法，按照科學的決策程序進行的符合客觀實際的決策活動。”³ 儘管人們對“科學決策”的理解至今尚存有分歧，缺乏權威性的統一解釋，但綜合多方面的看法，筆者理解，科學決策是指“運用科學的理論為指導，採用適當的科學方法，經過比較、選擇與綜合分析，確定一個理想方案並以此來實現管理目標的過程”。換句話說，這是一個過程，是一個選擇過程，是一個科學優化的選擇過程，是一個為實現科學目標的過程，是一個為今後的執行提供科學基礎的過程。

1. 利益磨合的過程

從政策問題確立開始，社會各利益主體就把各自的利益訴求，以多種方式清楚地置於社會之中，並使人們認識到它們之間的千差萬別。一般地說，一項政策基本與各直接利益相關者的利益聯繫度會較高；與各間接利益相關者利益聯繫度會較低。但值得人們關注的是，由於網絡技術的普及與發展，這使得“利益相關者”的界定在一定程度上複雜起來。比如，在澳門修輕軌一事，與澳門之外的市民，特別是國外的那些市民能有多大利益的直接相關性？人們會發現，參與在網上討論此事的，絕非僅僅是本澳居民，可以說來自各地的線民都會對此發表看法，深深地影響決策方案的選擇。所以，不管決策過程多麼複雜，但始終是一個利益磨合過程。或許每一個利益相關者，在一開始也會堅持自己的利益“最大化”，但在利益博弈中，“磨合”能逐漸形成利益的“平衡”。

2. 民主參與的過程

決策過程是全社會民主參與的過程，社會中任一個主體都有知情權與參與權。若簡單或變相地剝奪某個主體，尤其是社會中的弱勢主體的權利，儘管有人會用盡各種方式來掩飾事實，其實質都違背了民主社會的基本原則。有人擔心，老百姓參與機會過多，會不利於社會穩定；也有人反駁學者，“不是說人人都有利益追求？這麼多的利益要求如何平衡？”所以一些人在制定重大政策之際，根本不聽取他人意見，至多邀請一些個別“專家”幫助說說話，充充門面。這種現象與日益發展的社會需求已經格格不入。壓制民眾正當的利益訴求，可能會一時把矛盾“解決”，迫使老百姓不敢發言。然而，一旦等到百姓能講真話之時，該說的話他們還會說，該做的事他們還要做。

3. 專家諮詢的過程

科學決策離不開專家學者的諮詢。有人認為，把“謀”的任務集中交給專家，會更有利於“斷”。因

為謀、斷相對分開是科學決策與經驗決策的重要區別。筆者認為，討論這類問題其中有兩個重點：一是如何看待經驗決策；二是專家諮詢的本質。社會與民眾之所以蔑視那些“三拍官員”，是因為他們在重大決策中過於專權，以為自己甚麼都懂、甚麼都行。在前面提到的“經濟發展的複雜性、環境變化的不定性、政治民主的必然性、民眾訴求的多元性”面前，他們常常顧此失彼、不知如何是好。其實在當今世界上，即使一個非常有才幹的領導者也很難應付那些“兩難”局面。一個對民眾負責的人是不該也不能隨意亂“斷”的，但這並不意味着就一定否認經驗決策。對科學決策而言，經驗決策是十分重要的，尤其是那些具有豐富行政經驗的人。經驗決策有其局限性，需要科學決策補充。在方法論上不應該無條件地採用“極點式思維”，不應該提到科學決策就一定要貶低經驗決策，並把兩者對立起來。另一個問題是如何看待專家的諮詢。首先要清楚，專家也是有利益需求的個體。學術與事業的責任感，要求並規範他們，必須尊重科學，嚴格按科學精神辦事，力求從技術與操作層面全面、客觀提出與評價方案。至於那些屈服於利益集團，被民眾譏諷為“磚家”的人總會存在的，在他們為特定團體效力而搖旗吶喊時，社會大眾實際上看得是一清二楚。

4. 多元互動的過程

決策過程是一切要素全面展開的互動過程。僅人力資源而言，前面已分析，人力資源之間的利益磨合，自然是個複雜的互動過程。但是在人力與非人力資源之間，其互動過程也並不簡單。決策過程中常常面臨財力的困難，經費不足是各地政府所遇到的棘手問題。如何在經濟上充分考慮到成本與效益關係，這是經濟可行性分析必須面對的問題。澳門修建輕軌一事，有人曾建議，既然澳門地域面積不大，人口密度卻很高，既然市民反映噪音擾民問題如此突出，那就不如把輕軌經過的地方更多地修於地下，因為特區政府目前在財力上沒有問題。換句話說，把人力之間的互動所引發的矛盾轉化成人力與財力之間的關係以此重新考慮。然而這個結果卻引入了新因素的爭論，因為澳門不少土地是填海填出來的，街道路面上常有不少地方不停開始下凹，澳門的地質狀況允不允許，需要從科學與技術的角度對這類方案再考慮。由此我們可以看出，整個決策過程中，人力、財力、物力、信息、技術等各因素交織一起多元互動，這使得經驗決策往往對此束手無策。

三、解決兩難的原則

可以講，兩難選擇是現代決策過程中突出之點，它不僅體現於國家層面上，即使在地區的或某個組織的決策中也表現突出。對於不同層次、不同領域中所呈現的兩難問題，其形式與特點可能各不一樣，甚至差異性很大。但不管所遇到的問題有多麼複雜，筆者認為，一些基本原則必須遵循。

1. 利益性

作為堅持“以人為本”施政理念的政府，作為高調推動陽光政府建設的施政主體，不能不時時刻刻把受益面最大化放在議事日程的顯要位置。與此同時，人們不應忘記社會中的任何組織與個人都是有利益需求的。至於這些利益合不合理，能不能滿足是另一回事。對現有體制進行討論，人們發現客觀的利益分析基礎不太容易建立起來，這是因為無論是個人還是組織，他們對利益的表達方式不完全是直接的，卻常常是間接的，特別是那些一心追求個人私利的人與組織，會打着公共利益的旗號以實現自己的目的，由此造成了政策分析中的多重困難。但儘管如此，只要真實地分析好相關問題中的“利益關係與利益矛盾”，更多問題仍會迎刃而解。需要指出，我們承認任何人與組織都有利益追求，但這種追求是否合理、合法，或者是需求合理而社會中是否有滿足的資源，或者是在滿足中它與組織利益、公共利益之間如何協調等等，必須有足夠認識與全面研究。

2. 公平性

筆者一直認為，公共政策的基本功能有兩個方面：一是增進社會利益(它是全社會一切個人利益、組織利益與公共利益總和)，二是分配社會利益。用通俗的語言表述，是“做蛋糕”與“分蛋糕”。“做蛋糕”重在講效率，“分蛋糕”重在論公平。毫無疑問，“分蛋糕”堅持公平性是毋庸置疑的。那“做蛋糕”重在講效率，是否不要公平呢？在筆者看來，在“做蛋糕”中政府政策的公平性，體現在不要直接介入市場及其微觀主體的行為上，而是要保證在競爭規則、競爭程序與競爭環境上，即保證“規則公平”、“程序公平”與“環境公平”，實現社會公平的最大化。

3. 平衡性

決策中的最大化原理一直在不斷激勵人們：消耗資源要最少，獲得利益要最大，亦即以最小的投入獲取最大的產出。作為從個人主義方法論出發的這條原理，它僅是一種理想模式，是人們生活中的一類期盼結果。在實際的政策運作中，幾乎是不可能的。試想，

某個利益主體僅考慮的是自身利益而不考慮對手的利益，並以此作為基礎，去追求最大利益的獲得，這樣形成的政策文化，其結果必然是各自都走向極端。全球金融危機以及中國改革開放中所表現出的深層次問題，都已對這種極點思維之後果作了最有力的註釋。在不喪失原則、堅持核心利益的“非此即彼”之時，又能兼顧其他主體的利益與其他資源的有限性，“亦此亦彼”，使“非此即彼”與“亦此亦彼”相統一，

就能堅持平衡性，為兩難問題解決提供在方法論上的新思維。

總之，科學決策或決策科學化是檢驗政府及其工作人員施政能力與施政理念的一個重要環節。本人相信，在依法施政已有巨大進步的澳門特別行政區，應該也完全可能進一步推動決策科學化，進一步成為有效驗證“一國兩制”生機與活力的良好示範區。

註釋：

- ¹ 《溫家寶：宏觀調控“兩難”問題增多》，載於東方財富網：<http://www.eastmoney.com>，2010年7月5日。
- ² 崔世安：《2010年財政年度施政報告》，2010年3月16日，第22頁。
- ³ 蕭浩輝主編：《決策科學辭典》，北京：人民出版社，1995年，第14-15頁。