

“知识与决策权”研究议题及其拓展

——评《目标治理：看得见的五年规划之手》

王礼鑫 高樊骏*

鄢一龙 (2013). 目标治理：看得见的五年规划之手. 北京：中国人民大学出版社. 共 367 页.

决策研究领域中的“知识与决策权”主题，主要探讨知识类型、属性等与决策权之间的关系，基本主张是二者应匹配。在西方公共政策学界，围绕这一主题的研究，尚未产生完善理论。我国学界对此研究议题更是关注不够。在公共政策学中，我们将这一研究议题视为政策制定研究的知识途径（王礼鑫、莫勇波，2017）。

知识与决策权这一主题，可追溯至柏拉图的政治理论。他认为，政治与医术、造船等一样也是一门技艺、知识。“政治”作为一种知识，即一种“并不是用来考虑国中某个特定方面事情的，而只是用来考虑整个国家大事，改进它的对内对外关系的”的知识（柏拉图，1986：148）。他的经典论断是：城邦应该由掌握政治技艺与知识的人来统治。柏拉图（1986：148）写道：

一个按照自然建立起来的国家，其所以整个被说成是有智慧的，乃是由于它的人数最少的那个部分和这个部分中的最小一部分，这些领导着和统治着它的人们所具有的知识。并且，如所知道的，唯有这种知识才配称为智慧，而能够具有这种知识的人按照自然规律总是最少数。

显然，柏拉图明确主张，城邦统治权应该交给具有政治知识的那部分人，

* 王礼鑫，上海师范大学哲学与法政学院、马克思主义学院，副教授；高樊骏，上海师范大学哲学与法政学院，硕士研究生。

基金项目：上海师范大学“协同治理与社区建设”工作坊资助项目、“城市治理法治化和现代化研究基地”新型智库资助项目。

而非数量上占多数但不具备政治知识的人。这一主张是政治学领域知识与决策权理论的早期经典版本。

20 世纪以来,知识与决策权研究在市场决策、公共决策两个领域都有重要进展。哈耶克(Friedrich August von Hayek)(1989)(Hayek, 1945)、詹森(Michael C. Jensen)与麦克林(William H. Meckling)(2001)等建立了市场或私人决策的知识与决策权配置理论。本文稍后有简要介绍。西方公共决策领域,围绕知识与决策的理论版图呈“四分五裂”状,各有传承、互不影响。其主流理论,根植于供需模型,即自然科学、社会科学家作为知识生产与供给者向政府这一需求者提供知识。如韦伯(Max Weber)(Webber, 1991)等人对知识的类型、领域等进行了探讨,刻画了知识分布与运用模式图,代表理论如“两个社群理论”(Nathan, 1979)。哈贝马斯(Jürgen Habermas)(1999)区分了专业知识与政治的三种模式:决定论模式、技术统治论模式、实用主义模式,触及政治家、技术专家在决策中的权力及其关系。受后实证主义影响的学者,强调政府、公众、科学家或专家同样是知识生产者,三种知识各有优劣势,主张通过决策体制调整、构建协商民主促进不同知识交流(王锡锌, 2006; 周超、易洪涛, 2007)。这一主张,可视为较直接回应知识与决策权议题的观点。不过,总体来看,政治学或公共政策学迄今为止尚未发展出可与经济学相媲美的知识与决策权理论。

我国学界对知识与决策权议题本来就缺少关注,借鉴市场决策知识与决策权理论即哈耶克传统并贡献新知的,更是绝无仅有。不过,鄢一龙(等)(2013, 2014)提出的“整体知识与目标治理”理论,打破了这一局面。《目标治理:看得见的五年规划之手》^①等论著,主要从知识视角并运用公共产品、目标管理(MBO)等理论为五年规划体制进行辩护,理论论证过程则推进了公共决策领域的知识与决策权研究。这一理论认为:我国五年计划在转型为五年规划后,本质上是公共产品生产规划;公共产品生产规划,需依赖“整体知识”——提供什么公共产品?提供多少?何时提供?五年规划的制订与实施,即整体知识的生产与使用的过程。由此,基于整体知识的公共事务治理体制,即目标治理。我们认为,整体知识与目标治理理论,沿袭了哈耶克的知识论传统,提出了整体知识等原创性概念与观点,拓展了公共决策的知识与决策权主题,有重要学术贡献。与其他五年规划体制的研究成果(韩博天、麦尔敦, 2013)相比,整体知识理论也更具洞察力与说服力。当然,该理论是否如同作

① 以下简称《目标治理》。

者主张的、构成了“(哈耶克)关于分散知识和自发治理理论的对立物”(第367页)^①,则有待商榷。

本文把整体知识与目标治理理论归为知识与决策权这一学术传统,一方面阐明目标治理理论对于该学术传统的贡献与局限,另一方面尝试提出发展这一研究议题的建议。本文包括三节:第一节将扼要介绍知识与决策权的哈耶克传统,为评析目标治理理论提供一个学术背景;第二节阐述目标治理理论的贡献与局限;第三节就公共决策中的知识与决策权研究议题加以讨论与展望。

一、知识与决策权主题的经济学成果

人类的决策活动,根据决策事务涉及领域,大体上分为三类:个人或家庭决策、企业或市场决策、政府或公共决策。由此,决策研究分散在心理学、管理学、经济学、政治学等学科中。决策依赖于信息或知识,是所有决策理论的常识性观点。不过,就知识与决策权这一主题而言,经济学与管理学贡献最为显著。其中,由哈耶克开创、詹森与麦克林发展的决策理论,充满了真知灼见。

哈耶克1945年发表的《知识在社会中的利用》(*The Use of Knowledge in Society*)被誉为知识与决策权配置研究领域中具有划时代意义的论文。这篇论文旨在论证中央计划经济为何不能替代市场经济。他认为,市场上的决策,常常需要有关特定时间和地点的知识;而特定时间与地点的知识,“由于其性质是无法进入统计数字的,因此也就无法以统计数字的形式传递给任何中央权威机构”(哈耶克,1989:79);经济问题总是由变化所引起的,经济体制是否合理,取决于这一体制能否更充分地利用现有的知识;鉴于知识的分散特点,经济问题只能以非集权化的方法来解决。从决策理论发展角度审视,哈耶克的重要发现是市场中存在大量特定时间与地点的知识,计划经济体制之不可行,即源于这类知识无法集中给决策者。哈耶克(1989:79)的观点清晰、有力:“如果我们同意社会经济问题主要是适应具体时间和地点情况的变化问题,那么我们似乎就由此推断出,最终的决策必须要由那些熟悉这些情况并直接了解有关变化以及立即可以弄到的应对这些变化的资源的人来作出。”如今,分散知识要求非集权化决策、市场经济本质上是分散决策等主张,已成为现代经济学的基本原理。值得注意的是,在哈耶克后来阐述的“知识问题”理论中,知识分散只是其中的一个方面。所谓知识问题,就是要找到这样一个方法:不仅能够最

^① 本文在引用《目标治理》时,仅标明页码。

大限度地利用散布在社会成员之中的知识，而且能够最大限度地发挥人们发现和开发新事物的能力（Hayek，1979）。设法促进发展知识这一洞见，也许蕴含着知识与决策权的新观点。不过，尚待挖掘。

哈耶克之后，詹森与麦克林对企业组织内知识与决策权配置的探讨，富有启发性，推动该研究议题向纵深发展。在《专门知识、一般知识和组织结构》一文中，詹森与麦克林确立了企业组织内集权或分权的标准，这一标准的理论依据是知识成本与决策权委托导致的控制成本。受哈耶克特定时间与地点知识这一概念的启发，詹森和麦克林（2001）区分了决策所依赖的两种知识：专门知识与一般知识。他们定义了两类知识：专门知识为在代理人当中转换成本所费很高的知识，一般知识为传递成本低廉的知识。当决策者不具备决策所需要的专门知识时，一种办法是设法购买专门知识，另一种办法是把决策权授予给具有专门知识的人。如果决策权委托出去，一方面降低了知识成本，即节约了专门知识的转移成本，但另一方面，委托代理关系的建立，又会产生促使代理人行为符合委托人目标的控制成本。因此，理论上，决策权的最优配置是总组织成本（知识成本与控制成本之和）最低的情形。他们的论文有示意图说明这一理论，此不赘言。

前文已述，公共决策研究领域虽不乏知识与决策的讨论，但缺乏与哈耶克、詹森与麦克林等那种知识与决策权配置理论相媲美的成果。公共政策研究中关于知识理论的这一窘况，原因或许有二：公共决策过程中，知识问题比私人决策（市场决策）要复杂得多；公共问题的研究者并未充分重视哈耶克传统。

二、《目标治理》的贡献与局限

作为一部论证五年规划体制合理性的著作，《目标治理》使用的理论资源较多，包括公共产品理论、目标管理理论（MBO）、经济体制比较理论等，其理论基石即前文已提及的原创性理论——整体知识。在信息、知识类型等与决策体制的关系上，该书明确提出治理模式与知识属性的匹配性是决定其相对效率的关键（第21页）。由此，提出基于整体知识的目标治理理论。基于整体知识这一概念，综合运用公共产品理论、目标管理理论等，阐述五年规划体制的优势，这是作者作出的杰出理论贡献。

不过，该书一个主要局限是，作者目前选择的理论对话者——哈耶克的自发治理模式，实际上并非目标治理理论的论辩对象。这种错置，限制了更多有价值的讨论或发现。

（一）贡献：五年规划体制作作为整体知识生产机制

首先，作者运用公共产品、目标管理（MBO）理论，把五年规划界定为一种公共产品的新型供给体制，这一体制包括供给计划制定（五年规划制订）、通过目标管理法予以实施两个机制。作者认为，传统的五年计划，是国家供给私人产品的计划（经济计划），而中国的五年计划经历了20世纪80-90年代的转变，从十一五规划开始，已演变为公共产品供给规划/公共事务治理规划（第13、153页）。“目标治理体制是应用于公共事务的处理而不是私人产品的提供”（第60页）。这一公共事务治理规划，在制定时，通过自上而下和自下而上相结合的方式，力图达成中央与地方间的共识（第七章）；在实施时，通过目标管理、选择性软预算约束、制度调整、项目动员等方式——混合了经济激励、政治引导、行政强制、法律约束、舆论推动等机制，促使各级政府、骨干或相关企业等予以响应，实现规划既定目标（第八章）。

其次，作者发展了哈耶克关于知识与决策权的理论，提出目标治理的运行依靠整体知识这一观点，在理论上阐明了公共产品供给规划体制的合理性；进而，从知识角度衡量了目标治理、自发治理、混合治理的治理成本，探讨了成本最小的路径。作者认为，作为公共物品的提供者，政府需要回答提供什么样的公共产品、提供多少公共产品、何时提供等问题，而这三个需要回答的问题，都是知识性问题，都“必须从一个长远的时间框架和全局的框架才能加以回答，这是由于公共利益本身就是整体利益和长远利益”（第57页）。关于公共产品供给的这些知识，即整体知识——“关于经济社会整体状况和长远状况的知识”（第57页），是“可以编码的显性知识”（第58页）。整体知识，不是预先给定的，也不是恒定不变的，需要特定的治理模式来处理。所谓目标治理，指有意识地运用整体知识，制定国家规划，引导资源配置，以推动目标实现的公共事务治理方式（第21、60页）。“由于整体知识对于经济社会的运行是必不可少的，因此需要和它相匹配的治理模式——目标治理。这就是国家计划何以必要以及国家计划计划什么这两个问题的答案”（第57页）。

目标治理理论还借鉴交易费用理论，并基于知识属性衡量了治理成本，比较了目标治理、自发治理、混合治理的成本，深入阐述了知识属性与治理模式之间的匹配性，提出了治理成本最小的方式或路径。这些观点是该著的理论制高点，包含着知识与治理体制选择的洞见。作者提出，治理成本包括信息成本与实施成本，治理模式所依赖的知识属性是影响治理成本的关键因素。比如，对于自发治理而言，随着知识整体性上升，治理成本也上升；对于目标治理来说，随着知识整体性上升，成本下降。“因此，治理成本最小的方式是，当治理

对象相关知识为分散性知识时,采取自发治理;当知识的整体性处于中等程度之时,采用混合治理;当治理对象相关知识为整体性知识时,采用目标治理形式,从而在三种不同的情形下都采用最适宜的治理模式”(第65页)。在阐明这些观点时,作者使用了“目标治理数理模型”(附录I)及“不同治理模式的治理成本比较”图(第66页)等予以推导、说明。

第三,作者沿袭经济学关于市场经济体制与计划经济体制的比较指标,即信息问题、激励相容、适应性效率等,从学理上论证了五年规划这一目标治理体制的优势,并以我国五年计划制定与实施的过程、绩效等为经验证据。信息问题,即哈耶克所指出的信息或知识分散难以集中到中央计划者那里;激励不相容源于委托人代理人之间目标不一致,因此需要建立激励相容机制;适应性效率指适应性良好的制度需要能够处理随着时间推移不断出现的新问题,灵活地尝试各种选择,消除制度失灵。新自由主义对计划经济或目标统制的批判有三:信息不对称、激励不相容、适应性不足,计划经济体制之所以在私人产品生产陷入失败,皆源于此(第62页)。但作者认为,目标治理并非目标统制,目标治理能够解决决策者的信息问题,实现委托方代理方激励相容。

由于是自上而下的协调,随着知识整体性的提高,中央决策者的信息不对称下降,同时,在合约履行的委托代理关系中,代理者和委托者的目标函数总体激励相容,同时,对于激励不相容的部分,委托方可以进行强制实施,因此大大降低了履行合约的成本,同时委托方相对代理方占有信息优势,监督合约执行的成本下降(第65页)。

该著认为,目标治理不仅能解决信息不对称、激励不相容问题,而且还是一种实现了自觉适应性的机制。与自发治理那种自发的适应性不同,因为“目标治理在知识运用上是可以认知、可以评价的,因此对于治理方式也是可以自我调适的”(第69-70页)。

为验证上述理论假说,《目标治理》第七至九章,对我国五年规划制定、实施过程中加以分析、概括,说明其如何实现信息对称、激励相容、自觉的适应性。如,第七章指出,目标治理体制下,中央、地方就规划制定反复讨论实现目标一致,中央通过考核等促进目标实现,从而实现了从目标不一致到目标一致、激励相容;第九章认为,中国领导人的务实主义哲学是中国自觉适应性的哲学基础(第228页),目标治理体制下,通过目标调适、纠错机制、评估、绩效评价等,实现了自觉的适应性。

（二）局限

一部为五年规划体制进行辩护的著作，如果存在论辩对象的话，毫无疑问，主要是质疑、否定五年规划体制的各种观点。众所周知，哈耶克是计划经济体制的反对者，其反对理由简言之即前文已述“特定时间与地点的知识要求非集权化的决策体制”。那么，哈耶克的分散知识及其自发治理理论，是整体知识与目标治理理论的论辩对象吗？

目前，《目标治理》视分散知识、自发治理为论辩对象。在第三章，作者以“火星人”名义写道：

在自发治理模式下，社会陷入了一种“整体知识困境”，每个个体都是十分聪明的，但是作为一个集体却是愚蠢的；既缺乏根据社会整体状况提出共同目标和共同计划的能力，更没有将共同目标转化为现实的能力。与此不同，目标治理模式下，整个社会却能够像一个智慧体一样做出明智的决策，并采取恰当的、有效的反应（第54页）。

如果这段话还不够明显的话，作者在后记中明确提出：“本书一定意义上是对哈耶克的有字句的批判，本书提出的目标治理理论是他关于分散知识和自发治理理论的对立物”（第367页）。

对此，我们的看法不同，自发治理不是目标治理的对立物。我们认为，尝试用目标治理理论去质疑自发治理理论，是一个错置。的确，哈耶克反对计划经济体制，反对计划经济体制中的五年计划机制。但是，反对五年计划体制，不意味着反对五年规划体制。目标治理理论，将转型后的五年规划体制视为公共产品规划体制，认为公共产品规划需要整体知识。这是一个富有启发的观点。而且，整体知识这一概念是受分散知识启发而提出的概念。问题在于，沿着作者的思路，私人物品中，由于知识分散，需要自发治理；公共物品中，由于需要整体知识，所以需要生产整体知识的五年规划以及目标治理。这说明，自发治理、目标治理分属于不同领域：私人物品生产、公共物品生产。无论是在实践中还是在理论上，分散知识－自发治理、整体知识－目标治理二者是并存关系，而非对立关系。作者的本来主张应该是，既需要发达的市场经济体制（基于分散知识的自发治理），也需要完善的公共产品供给体制（基于整体知识的目标治理）。但若将二者视为对立、理论论辩关系，则是一种错置。

虽然上述错置并未撼动目标治理理论的洞察力及其价值，但多少造成混淆，还可能让人误以为作者在为计划经济体制进行辩护。另外，这一错置还导致目

标治理理论忽略了一些非主要但理论上重要的问题。其中之一，即五年规划作为公共产品生产体制的可替代性问题。的确，生产什么、生产多少、如何生产等这类预期性整体知识，对于公共产品的供给者政府来说，是需要的。五年规划属于这类整体知识生产方式的一种。但问题是，五年规划这一整体知识生产机制，有无替代机制？一方面，政府在公共产品供给中除了采取目标管理（MBO）方法，还存在其他方法，如制度化分权、法律等手段。另一方面，政府提供的公共产品或公共政策，无论在理论上还是在实践中，种类多样，所需要的“整体知识”不尽相同，那么，五年规划体制也并非唯一。不同机制，在运行成本、效果等方面存在差异，需要进一步探讨。

治国理政的国别比较中，一则，中国作为经济体制转轨国家，如果说现在依赖五年规划体制作作为某类公共产品供给机制的话，那么也许反映了当下公共产品供给机制的不完善。由此，可以预料，在行政体制、政府职能等以法律或制度等形式稳定下来后，公共产品供给机制（整体知识生产机制）也将进一步完善、定型，五年规划这一替代性手段将可能被削弱。二则，不同国家，政府都是公共产品的供给者，从预期性公共产品来说，都或多或少地存在着类似“五年规划”的整体知识机制或体制。无视其他国家也存在这类机制或体制，显然不够客观。

三、把知识带回来：公共政策学“知识与决策权”研究议题的拓展之路

社会科学研究，常常从知识贡献、应用价值等方面予以衡量。从这两方面审视，《目标治理》是一部中国学者原创的优秀著作。应用价值方面，作者关于五年规划体制优势的观点，对于决策者等具有重要参考价值。从学术传统看，我们认为，目标治理理论不仅推进了公共决策领域知识与决策权研究，而且为相关议题拓展了研究空间。这正是该著不可估量的学术价值之所在。那么，如何拓展这一研究议题？

面对“公共政策学迄今尚未发展出可与经济学相媲美的知识与决策权理论”这一窘境，首先要倡导在公共政策学中“带回知识”。即引入并发展政策过程的知识视角。前文已述，目前公共决策领域中围绕知识与决策主题的理论版图呈“四分五裂”状。在我们看来，一是要打破供需模型及其思维方式，二是要探究政策背后的知识种类、属性、特征等。其间，一项基础性工作是：从已有各学科关于“知识”的讨论，结合政策过程中的知识运用，勾画一副公共政策的知识图谱。《目标治理》提出整体知识，对应哈耶克所提出的特定时间与地点的知识，认为整体知识具有显性知识特征而非隐性知识、公共产品供给需要整体知

识等，正是符合上述研究路径的探讨。该理论显然不同于公共政策学主流的知识运用模型。目标治理理论的贡献，初步显示了带回知识、在国家治理研究中引入知识视角的价值与学术创新潜力。另外，作者将五年规划这一公共物品视为具有跨期以及跨层级性质的公共政策，这就为探讨跨区域、跨阶层、跨部门等性质的公共政策及其相应的知识基础，暗示了可能性与可行性。就是说，公共政策有多种类型，如跨期、跨区域、跨阶层、跨部门等，既然我们已经意识到跨期公共政策的制定与实施需要对应的整体知识，那么，接下来可探讨其他类型公共政策所需要的“整体知识”为何。

其次，“带回知识”后的政策制定研究，需要聚焦公共决策中知识与决策权配置问题。前文扼要介绍了哈耶克、詹森与麦克林关于知识与决策权的富有洞察力观点。问题在于，市场决策领域中的知识与决策权配置理论，是否适用于公共决策领域？公共决策领域的知识与决策权研究能否从决策体制研究中独立出来？《目标治理》在理论上并未直接讨论知识与决策权配置问题，但对我国五年计划或规划制定、实施过程的经验阐述中，涉及了权力配置问题，如不加质疑地视政府（政府主导的五年规划）为整体知识的生产者（生产机制）、提出“目标制定的纵向民主”（第七章）等，说明这一理论显然认同决策权应与知识匹配的原则。

决策体制、政策制定过程，不仅充满利益、权力行使，而且交织着观念、信息、知识，因此，能否在分析时将知识这一因素单独取出建立理论，以深化公共决策研究，本身是个难题。《目标治理》以整体知识作为理论支点，从知识视角阐述五年规划体制，提供了一个公共决策领域知识与决策权理论创新的范例。当然，公共决策领域中知识与决策权的理论分析，仍然有待聚焦、深化（王礼鑫，2017）。

最后，基于知识视角的决策体制比较研究，尚待破题。公共政策制定，依赖公共政策知识的生产与提供。赫克洛（Hugh Hecllo）（Hecllo，1974：305 - 306）指出，政治不仅从权力而且从不确定（人们集体性地对如何行动感到茫然）中找到它自身的来源……政府不仅“行使权力”……而且困惑。政策制定是以社会名义表现出来的一种集体困惑的形式……许多政治互动形成了通过政策表达出来的社会学习过程。可见，如果视政治活动的内容之一是解决集体困惑的观点成立，那么，迄今为止，人类社会产生并还在发挥作用的政治制度，均不同程度地涉及国家治理、公共政策中“知识问题”的解决，且各有优劣势。就是说，当代西方分权/民主体制下，同样存在制定公共政策所需要的政策知识的生产机制，其机制同样具有优劣势。这意味着，“西方社会也存在整体知识，西方缺乏的是有效运用整体知识并更多地产生整体知识的治理体制”（第65页）

这个说法，多少有些武断。沿着知识路径，不仅可以分析、评判西方决策体制，而且可以进行比较。正如政治学已出现从政策过程来研究并比较政治制度优劣的卓越理论，如否决者理论（Tsebelis, 2002），知识视角的公共政策制定过程比较研究也将开辟一条新的道路。

参考文献

- 柏拉图(1986). 理想国. 郭斌和、张竹明译. 北京: 商务印书馆.
- 哈贝马斯(1999). 作为“意识形态”的技术与科学. 李黎、郭官义译. 上海: 学林出版社.
- 哈耶克(1989). 个人主义与经济秩序. 贾湛等译. 北京: 北京经济学院出版社.
- 韩博天、麦尔敦(2013). 规划: 中国政策过程的核心机制. 开放时代, 6: 8-31.
- 王锡铎(2006). 公共决策中的大众、专家与政府: 以中国价格决策听证制度为个案的研究视角. 中外法学, 4: 462-483.
- 王礼鑫、莫勇波(2017). 基于知识视角的政策制定基本问题探析. 中国行政管理, 6: 90-96.
- 王礼鑫(2017). 公共政策的知识基础与决策权配置. 未刊稿.
- 鄢一龙(2013). 目标治理: 看得见的五年规划之手. 北京: 中国人民大学出版社.
- 鄢一龙、吕捷、胡鞍钢(2014). 整体知识与公共事务治理: 理解市场经济条件下的五年规划. 管理世界, 12: 70-78.
- 詹森、麦克林(2001). 专门知识、一般知识和组织结构. 载拉斯·沃因、汉斯·韦钦德主编《契约经济学》. 李凤圣等译. 北京: 经济科学出版社.
- 周超、易洪涛(2007). 政策论证中的共识构建: 实践逻辑与方法论工具. 武汉大学学报, 6: 913-920.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35(4): 519-530.
- Hayek, F. A. (1979). *Law, Legislation, and Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Heclo, H. (1974). *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Nathan, C. (1979). The Two Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3): 459-470.
- Webber, D. (1991). The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 4(4): 6-35.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.