

地方立法后评估的认知制约及制度化解

万方亮¹

(河南警察学院法律系, 河南 郑州 450000)

【摘要】: 地方立法后评估是推进国家治理现代化的制度性举措。作为特定主体参与下的组织决策行为, 地方立法后评估具有极强的认知制约性。内隐偏见驱动下的感性认知和外显偏见制约下的理性认知, 通过技术和价值两种路径嵌入地方立法后评估的决策实践。这一决策实践主要表现在数据搜集、指标设计以及信息转译三个方面。其中, 数据搜集是主观期望值和认知流畅度共同作用下的策略性选择; 指标设计是满意度原则和注意力分配交互影响下的经验性估算; 信息转译是经验逻辑和主体意识共同主导下的倾向性表达。为有效化解地方立法后评估的认知制约性, 可以通过决策主体整合、决策方式重塑以及决策组织学习, 实现其在多元主体、多重解释以及多维经验层面的制度性构造。

【关键词】: 地方立法后评估 组织决策 认知制约 内隐偏见 外显偏见

【中图分类号】: D9 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2022) 04-0073-12

引言

中国特色社会主义法律体系形成后, “人民群众对立法的期盼, 已经不是有没有, 而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题”^[1]。而地方立法后评估正是检验人民群众这一核心关切的地方性制度实践。就实质而言, 地方立法后评估的必要性源于立法者认知的主体制约性。如马克思所言, 立法者“不是在创造法律, 不是在发明法律, 而仅仅是在表述法律, 他用有意识的实在法把精神关系的内在规律表现出来”^[2]。

然而, 立法者“表述法律”的过程不是充分理性和客观意志指引下的唯一性选择, 而是有限理性和主观意志主导下的策略性选择。基于此, 立法者所立之法必然是不完美的。地方立法后评估正是让地方立法趋于完美的治理实践。需要注意的是, 地方立法后评估同样会受到评估主体的认知性制约。然而, 当前地方立法后评估的理论研究主要停留在评估技术环节, 相对忽视了评估参与者的主体性认知考量。

基于此, 本文从评估主体的认知视角出发, 探讨地方立法后评估的认知制约性, 并在此基础上实现地方立法后评估模式的重塑。本文的核心观点是, 地方立法后评估作为一种主体性决策实践, 必然会受到决策主体的认知制约, 为此, 需要通过决策主体整合、决策方式重塑以及决策认知修正, 以实现其在多元主体、多重解释以及多维经验层面的制度性构造。

一、评估主体的偏见与认知制约性

地方立法后评估是评估主体基于特定信息资源的组织决策行为。如学者所言, 立法后评估是一个信息筛选、加工、输出以及

¹作者简介: 万方亮, 男, 河南周口人, 河南警察学院讲师, 西南政法大学地方立法研究中心研究员, 法学博士, 主要研究方向: 法理学、立法学。

²基金项目: 国家社科基金重大项目“新时代国家安全法治的体系建设与实施措施研究”(项目编号: 20&ZD190); 河南省高校人文社会科学研究一般项目“认知视角下地方立法后评估研究”(项目编号: 2023-ZZJH-006)

反馈的完整过程，其有效性在很大程度上取决于信息本身及其传输质量。^[3]然而，信息不是本体论范畴而是认识论范畴。^[4]

认知是人类个体对客观世界的认识过程，而感性认知和理性认知是决策主体获取信息的有效途径。作为决策行为的地方立法后评估，必然会受到决策主体的认知性制约。其中，评估主体的感性认知会受到内隐偏见的驱动，而理性认知则会受外显偏见的制约。两种制约及其交互作用共同塑造着地方立法后评估的制度样态及其决策实践。

(一)内隐偏见驱动下的感性认知

感性认知受制约性源于决策实践中内隐偏见的潜意识驱动，集中表现为同一决策主体在不同决策情境下会作出不同的行为选择。感性认知是人们获取表层信息的重要能力，其具体运作依赖直觉的启发式系统。启发式是指人们通过回忆某个事件发生的难易程度来估计以后该类事件发生频率的一种认知方法。

该系统并行加工且加工速度较快，不占用或占用很少的心理资源，反应自动化，通常只能意识到其加工结果而意识不到加工过程。^[5]⁷²¹一般来说，这些启发式是非常有用的，但有时它们会导致严重的和系统性的错误。^[6]¹¹²¹⁻¹¹³²由于缺少加工过程，个体在决策和推理中往往表达出内隐偏见而不自知。换言之，个体的无意识成分参与了其有意识的社会认知加工过程，^[7]而评估主体的内隐偏见就隐藏在这一社会认知加工过程之中。

感性认知受启发效应的影响，而启发效应具有明显的情境依赖性。情境是决策的环境变量。^[8]建筑与心理学研究表明，在人们与建筑环境进行了反复作用和复杂联系之后，会在人们的记忆和情感上形成特定的概念，形成特定的方向感和认同感。^[9]

依据这一理论，不同的评估场所和决策情境都会影响参与主体的偏好选择。可以说，内隐偏见通过具有情境依赖性的启发效应来制约评估主体的感性认知。因受制于内隐偏见的潜意识驱动，评估主体的感性认知不一定能获取真实有效的决策信息。

(二)外显偏见制约下的理性认知

理性认知受制约性源于决策实践中外显偏见的融贯性渗入，集中表现为不同决策主体在相同决策情境下会作出不同的行为选择。理性认知是人们获取深层信息的认知能力，其依赖理性的分析系统。该系统串行加工且加工速度慢，占用较多的心理资源，主要基于规则进行，其加工过程和结果都可以被意识到。^[5]⁷²¹

我们之所以需要理性，是因为理性认识既能扩大我们知识的范围，又能规范我们的意见和结论。然而，我们生活于其中的世界是一个巨大的复杂性系统，^[10]有限的认知能力使得人们难以把握世界的全貌。“当无知被降到易控制水平时(有限理性)一个人就能试着做出决策了”^[11]，而这在很大程度上遵循着决策主体的模式认知策略。

通常经由分析系统表达的模式认知具有明显的经验依赖性。模式认知的经验依赖性集中表现为，个体的以往经验和固有认知会对新的社会对象的认知加工产生潜移默化的影响^[6]¹¹²⁴⁻¹¹²⁷。认知图式正是其在人类认知领域的典型实践。特定认知图式制约性，人们经由过去经验获得的有组织的知识体系来解释新的经历。^[12]

由于认知图式源于特定的社会经历和生活经验，因而不同主体的认知图式是有差别的。可以说，认知图式是特定主体在一定决策场域中基于特定经验和前见的偏好性选择。而当理性认知成为特定主体的偏好性选择时，经由分析系统表达的外显偏见就会成为主体认知的制约性因素。

(三)认知交互作用下的决策选择

基于内隐偏见的感性认知属于心理学范畴，而基于外显偏见的理性认知属于逻辑学范畴。前者倾向于知觉和表象，后者注重于推理和判断，^[13]两者共同作用于决策主体的认知实践。可以说，地方立法后评估主体的决策认知是心理过程和逻辑过程有机整合的复合系统，会受到组织成员知识结构、思维模式以及价值倾向等因素的融贯性影响。

一旦启发式系统与分析系统作用方向不同，启发式系统往往会获胜，^[14]亦即内隐偏见在表达顺序上更占优势。这足以使人表里不一，作出的行为与其秉持的信念南辕北辙。^[15]正如学者所言，决策者所偏好的是事实信息而不是学术信息，是具体信息而不是抽象统计。^[16]³⁹

在具体决策实践中，如果调查者所获取的抽象文本信息与具体生活经验不一致，那么其很可能在内隐偏见驱动下而遵循具体生活经验。但是，无论评估决策受何种系统影响，均无法摆脱决策主体的整体性认知制约。

二、认知制约嵌入地方立法后评估的路径

认知制约主要通过评估决策技术和评估主体价值两个维度嵌入地方立法后评估的组织决策实践。其中，评估技术的主体选择及其实践展开构成技术维度的认知性制约，而评估主体的价值塑造及其实践渗透构成价值维度的认知性制约。可以说，地方立法后评估既是一种技术决策，又是一种价值决策。然而，无论是评估决策的技术维度，还是评估主体的价值维度，都离不开内隐偏见和外显偏见驱动下的双重认知制约。

（一）评估决策技术的受制约性

评估决策技术是认知制约嵌入地方立法后评估的重要路径，其主要体现在评估技术的主体选择及其实践展开两个方面。基于内隐偏见驱动的感性认知和基于外显偏见制约的理性认知，直接主导着评估主体在诸多备选方案中的技术选择；同时，决策技术在地方立法后评估中的实践展开同样会受到感性和理性两个层面的认知性制约。

特定主体运用特定技术手段对评估对象进行分析判断，构成地方立法后评估的核心决策实践。技术选择的范围和技术选择的内容是技术选择受制约性的两个重要体现。就前者而言，评估主体并不能搜索出有关地方立法后评估技术的所有备选方案，而只能在现有的技术方案中进行策略性选择。

就后者而言，即使在现有备选技术方案中进行选择，也避免不了技术方案选择的倾向性，如选择那些已掌握或易操控的技术性方案。不难发现，由于必须考虑的备选方案的数量太大，评价备选方案所需要的信息太多，单一个体难以达到预期的理性高度。^[17]为顺畅推进地方立法后评估，评估主体会依照固有的认知图式进行技术方案的选择，而这正是认知偏见嵌入地方立法后评估决策的有效路径。

技术运作的受制约性主要表现为评估技术的运作实践和运作主体两个方面。就运作实践而言，技术运作的主体参与性直接促成了地方立法后评估的认知制约性。有研究者主张将大数据中的可视化技术引入地方立法评估实践。^[18]然而，这一技术实践虽然便于人们对分析结果的沟通和理解，但却离不开决策主体的认知性制约。

因为在人类的认知因素中，感情是处于优位的，能够增加情感反应的信息更容易改变人们的判断。^[19]基于此，生动形象的图片展示、情感话语的个案描绘以及渲染陈述的传播技巧，往往会遮蔽其他可能的有效信息，并最终将受众导向决策者预设的立场和判断。就运作主体而言，技术运作的主体差异性直接决定了地方立法后评估的认知制约性。

个体行为的运作过程并非简单的逻辑推理所能解释，它内嵌于社会文化结构、微观神经结构以及个体认知心理结构之中，^[20]并受到有限注意力、有限感知力以及有限计算力等认知约束的影响。因此，不同评估主体运用同一决策技术并不一定能得出相

同的结果。这实际上是认知制约嵌入技术运作的实践呈现。

(二) 评估主体价值的受制约性

评估主体价值是认知制约嵌入地方立法后评估的另一条路径，其主要体现在评估主体价值的内生过程及其实践渗透两个方面。基于内隐偏见驱动的感性认知和基于外显偏见制约的理性认知，不仅会影响评估主体价值的内生过程(价值塑造)，而且会深层次参与地方立法后评估的诸领域和诸环节。可以说，地方立法后评估的每一项决策背后都有一种价值倾向。

评估主体价值的内生过程是一个社会范畴化过程。社会范畴化主导着人们的思维生活；范畴一旦形成，其就会成为预先判断的基础。^[21]在这一过程中，范畴内部的相似性和范畴之间的差异性被夸大。事物之间相似性和差异性的归类过程，是人类启发系统和分析系统共同作用的结果。

由于这一复合系统的实践运作离不开内隐偏见和外显偏见的双重认知制约，因而社会范畴化过程亦必然是人类认知偏见制约下的权宜选择。为有效应对复杂多样的社会生活，人们通常会将新体验纳入旧范畴。而一个人所拥有的最重要的范畴是其所持有的价值。^[22]

任何一个信息(存在物)都有自己的价值，而其价值就在于我们主体性的形成依赖于它。^[23]人们对价值的范畴一旦形成，便不会轻易被改变。就地方立法后评估而言，价值就存在于评估信息、指标设计以及参与主体的解释和理解之中。

评估主体价值的实践渗透通过评估活动的差异性评价来实现。地方立法后评估是决策主体的一种评价活动，而评价首先表现为特定范畴内的主体性精神活动。在这种活动里总价值主体的“我”存在，因此它总是必然地包含着并表达着主体的选择、情感以及意志等主观态度。^[24]

如在 2013 年湖南省人大法制委和人大常委会法工委对《湖南省旅游条例》的立法后评估中，旅游者和经营者对“公务活动可以委托旅行社办理”的认同度相差 13%。经济利益驱使下，经营者对这一立法规定抱有更多期待。^[25]²⁰⁸⁻²⁰⁹需要注意的是，同一评估主体在不同时空范围内所作出的决策实践是有差别的。

当评价主体的角色在“旅游者”和“经营者”之间相互切换时，其所做出的评价很可能是不一致的。总之，决策主体本身所拥有的价值直接影响着其对信息的内涵解读、数字提取以及相互转化。因而同一信息载体体会因解读者的认知差异而呈现出不同的信息样态。由于价值本身就是认知偏见驱动下的主体性范畴，而且地方立法后评估的每一环节都离不开特定主体的价值参与，所以评估主体的认知制约性会通过评估主体的特定价值全方位嵌入地方立法后评估的决策实践。

三、认知制约下地方立法后评估的决策实践

地方立法后评估中的数据搜集、指标设计以及信息转译既是一个技术操作过程，又是一个价值参与过程。两个过程都会受到参与主体的认知性制约。尽管调查者怀有表述客观事实的强烈愿望，但却因访谈环境、表达能力、知识结构以及文化观念等因素的整体性制约，而不得不以无奈姿态面对调查结果。可以说，在评估主体的认知性制约下，评估信息的搜集不是绝对完整的，评估指标的设计也不是十分完美的，决策信息的转译更不是零瑕疵的。

(一) 信息搜集：有限理性制约下的策略性选择

信息搜集是推进地方立法后评估的基础性前提。然而，在有限理性制约下，人们无法完整地搜集深嵌于社会秩序之中的数据。^[26]一般来讲，公众参与是评估主体获取评估信息的主要来源。由于社会公众普遍缺乏专业的法治思维，其评议信息会粘附更

多感性色彩。

基于此，公众参与地方立法后评估更多的是遵循满意度原则。如在2014年湖南省对《湖南省安全生产条例》的立法后评估中，社会公众对其“正面效果显著”的评价是55.67%。^{[25][28]}公众对该条例实施效果的评价，在很大程度上源于其对以往安全生产实践的经验性认知。

调查问卷的参与者是否亲身经历安全生产事故或经常接收有关于此的新闻信息，直接影响着其对这一问题的回答。当公众感知低于期望值时，其满意度相对较低；当公众感知高于期望值时，其满意度相对较高。^[27]然而，期望值本身是一种主观预期，不同主体的主观预期是有差异的，所以基于主观期望值而呈现出的信息样态必然是片面的。

认知流畅度是制约地方立法后评估信息搜集真实性和全面性的重要因素。认知流畅度指的是认知主体在处理信息、作出评价以及进行选择判断时所体验出的信息加工过程的难易程度。^[28]高流畅度容易催生正面判断，而低流畅度则会带来负面判断。

作为地方立法后评估主体获取信息的主要渠道，问卷调查和实地调研就受制于特定主体的认知流畅度。具体来说，问卷调查的提问方式、问题数量、问题顺序以及难易程度都会影响被调查者的判断。^[29]就实地调研而言，这一认知流畅度主要体现在调研者和被调研者交流的顺畅度上。

如果两者能够在语言风格、问题结构以及认知层次上较顺畅对接，那么其对被调研者的文本提取就是相对有效的。同时，由于主体是信息存在的先决条件，所以评估主体获取和解读信息的过程，实质上就是将其独有的认知偏好和价值倾向赋予特定事物的过程。由于“价值存在于信息之中”^[30]，所以信息搜集必然会受到评估主体价值维度的认知性制约。

(二) 指标设计：信息不完备条件下的经验性估算

指标设计本质上是评估主体对既有认知和生活体验的选择性分类和结构化塑造过程。而这一分类和塑造过程必然会受到评估主体认知偏见的制约。就内隐偏见而言，其主要表现为指标设计会遵循启发效应主导下的满意度原则。如果在人们的记忆中某个事件较少发生，人们往往就会低估该事件在接下来的时间里发生的概率；如果某个特定危害最近已经变成了现实，人们就可能过高估计其在未来再次发生的概率。^{[6]1127-1128}

基于此，设计者会潜意识地将高概率事件作为重要的指标参考，而相对会在低概率事件上倾注较少的注意力。就外显偏见而言，作为技术分类过程的指标设计，离不开特定主体认知图式的制约。人类依赖分类认知客观世界。

分类将无限多样的外在刺激组织成几个在数目上更易管理的不同类型，并通过在同一类型内强调事物间的相似性，并夸大类型间事物的异质性，进而将模糊的世界明晰化。^[31]而认知是分类的前提。当主体认知受制于特定认知图式时，其所作出的分类只具有相对合理性。可以说，地方立法后评估中的每项指标只是一系列有缺陷的代表。

如果指标选择决定的是评估主体注意力分配的方向，那么权重赋值决定的则是评估主体注意力分配的权重。权重赋值是指对不同指标设立分值，实现不同指标的累加计分。^[32]指标体系的筛选与构建实际上就是一个逐层赋权的类聚问题。其主要表现为将诸多概括性名词分解为不同的层级指标，进而构成整体性评估维度。

然而，逐层赋权并不是一个完全的技术流程，同样会受到来自内隐和外显偏见的认知性制约。有学者在地方立法后评估指标体系中为“合法性”赋值10分，而为“合理性”赋值25分。^[33]评估主体的认知制约下，其赋值是否得当值得考量。在权重赋值的博弈过程中，评估专家既有的知识结构、价值偏好、生活经历甚或个体情绪等复杂因素均会在不同程度上影响赋值结果。

同时，人们具有一种向其同伴之行为看齐的倾向。因而在多轮次协商过程中，可能会出现评估专家向中位数靠拢的倾向。^[34]虽然从众是个体普遍具有的心理趋向，但是每个人的从众倾向是有差异的。因此，基于设计者认知性制约的权重赋值，并不一定能够完整反映设计者的真实意图。

(三) 信息转译：评估数据与指标间的认知转换

信息转译连通着信息搜集和指标设计。评估数据是信息转译的人造材料，评估指标则是信息转译的解码通道。由于转译过程是一个理解过程，且“我们在理解时不可能不带有理解的意图”^[35]，所以基于此种认知逻辑而展开的信息转译必然会受制于特定主体的认知性制约。

在地方立法后评估中，信息搜集实质上是实践信息的经验测量和数字提取过程。受众对地方立法的信任度在一定程度上会左右其信息提取过程，而这种主观感受很大程度上是基于符号化信息所作出的泛化判断。由于理论逻辑和实践逻辑存在差异，^[36]所以当受访者依照调查者的要求思考地方立法实践时，其就会采取一种不再是行动而是理论的观点。而当理论逻辑被强加给实践逻辑，受访者所给的信息也必然是偏误的。^[37]

同时，信息解码费用也会影响评估信息的提取成效。理解是对信息进行译码，思维是对信息进行加工。信息提取过程是人的理解和思维过程。研究表明，信息被关注、接受的程度与其可理解性成正比例关系。^[38]当信息的表现形式与受众的接受形式差距过大时，其将不会把有限的注意力资源配置于此，从而影响信息搜集的准确性和全面性。

信息转译的认知制约性不仅体现在评估受众的信息提取过程中，而且体现在评估主体的信息转化过程中。问卷调查是评估主体获取信息的重要途径。其通过将抽象的法律概念转化为人们直观的社会经验^[39]，以评测目标人群的心理和行为倾向^[40]。

问卷调查的成效取决于被调查者是否能够有效地呈现“立体的”自己。^[41]但是，问卷调查的目的并不是要调查对象对地方立法实践作出专业评判，而只需要呈现对立法实施情况的直观感受。所以，调查主体有必要将抽象的专业概念具化为直观的生活场景和社会经验。因而在调查问卷展示在调查对象之前，调查主体已经对调查内容进行了由抽象到具体的主体性转换。^[42]

地方立法后评估中的问卷设置具有较强的技术理性，而评估受众所给出的直观感受则是典型的价值判断，因此，两者必然会呈现出信息维度上的差异。为保证所获取的评估信息能够顺畅地运用于决策实践，调查主体需要依据特定的指标体系对其进行加工分类。而这一加工分类的过程就是调查主体在认知制约条件下的信息转译过程。

四、认知制约下地方立法后评估的制度构造

受制于内隐偏见和外显偏见，评估主体的感性认知和理性认知都是不完整的。通过身份立场和知识背景的多元性构建以实现决策主体整合，可以实现评估主体在认知视角上的整体拓展；通过评估主体和评估指标的多重性解释以实现决策方式重塑，可以实现评估主体在认知视域上的立体呈现；通过共享心智和动态心智的多维性构建以实现决策认知修正，可以实现评估主体在认知结构上的主体塑造。认知主体、认知视域以及认知结构的复合构造，使得地方立法后评估的认知性制约不断被削弱。

(一) 多元主体：基于认知视角的决策主体整合

决策主体的多元性可以避免认知视角的单一性。由于决策主体的认知性制约，单一性认知视角无法实现对评估信息的全覆盖。人们根据自己的角色和身份来解释信息。^[43]就地方立法后评估而言，内部评估和外部评估是最重要的认知立场。内部评估的优势主要体现在信息搜集的便捷性和评估结论的权威性两个方面。但是，要求公共组织对其行为作出客观公正的评价并非易事。

^[44]

如学者所言，只要是来自政府本身的民意收集，就很难做到无利益牵连。^[45]外部评估的优势主要体现在评估人员的专业性和评估立场的中立性两个方面。这一评估模式所隐藏的潜在认知是，专业性和中立性的评估主体能够保证决策实践的客观性。但是，评估主体的外部性使得其难以获取有关地方立法制定和执行的第一手资料。由于真实而全面的信息是有效决策的基础，所以单纯的外部评估极易因评估信息的不完整性而难以实现评估结果的真实呈现。

同质性评估主体无法有效摆脱单一知识结构和认知系统的整体性制约。打破地方立法后评估中同质性立场就表现为评估主体的异质性构建，诸如将地方性法规和地方政府规章的制定者、实施者、监督者以及其他利益相关者均纳入评估决策的主体架构之内。同时，由于公众参与可以为决策实践带来更多有效信息，^[46]因而适时吸纳社会公众参与地方立法后评估，可以在更大程度上保证评估决策的有效性。

需要注意的是，公众参与度的提高能够相应减少其对政府运作的批评意见，^[47]这就会在一定程度上影响评估组织对负面信息的搜集。因而要特别注意对公众认知的辩证理解。当然，决策主体的多元整合不仅体现在评估成员身份立场的异质性，而且体现在知识背景上的异质性。

由于地方立法后评估所牵涉的领域远超职业法律人的认知结构，所以需要评估组织要尽可能吸纳拥有经济学、心理学、社会学、统计学等知识背景的专业技术人员。主体的多元性意味着认知的立体性，而立体性的认知能够有效降低认知偏差。当评估主体所进行的决策认知更加精准时，也就相对摆脱了认知制约性。

(二)多重解释：基于认知对象的决策方式重塑

多重解释指的是由多重主体依照不同标准对同一对象所进行的复合型认知，具体包含解释主体的多重性和解释标准的多重性两个方面。主体性认知制约下，决策者无法抽取所有样本。有限的样本量决定了有限的信息呈现，进而导致主体性认知制约下的无效决策。

当增加样本规模的成本既定时，增加对观察结果解释的数量通常会比增加观察结果的数量带来更多的净收益。^{[16]188}在地方立法后评估中，评估主体的信息搜集是有限样本制约下的策略性选择。信息搜集的策略性会导致决策依据的不完整性和决策认知的片面性，而解释的多重性能够减少主体认知的片面性。

在地方立法后评估中，解释主体的多重性首先表现为评估主体的非单一性。具体表现为，由两个及以上评估主体依照同一指标体系对同一评估对象进行评估。因受制于评估主体的认知性制约，不同生活方式、价值观念以及社会阅历的人，对于同一事物的反应也是不同的。

这不仅表现在评估主体对数据信息的策略性搜集上，而且体现在对评估指标的经验性设计以及信息和指标之间的信息转译上。通过多个认知主体的共同参与，单一评估主体在主观选择上的个体偏好得以有效纠正，在评估决策上的认知缺陷亦能得到相应弥补。^[48]比如广东省人大常委会就将《广东省安全生产条例》的评估工作同时委托给省法学会和省工商联。同时委托两个及以上主体分别进行地方立法后评估，更能保证评估主体相对摆脱特定认知图式的主体性制约。

解释标准的多重性是多重解释的另一维度。其在地方立法后评估中具体表现为，通过设置不同的指标体系，以实现同一实践样本在不同注意力下的认知扫描。作为分配注意力的单一指标体系，难以实现不同视角下评估主体的认知覆盖。而多个指标体系则可以为评估主体提供多样化的解释和测量标准。

这种制度操作能够为评估结果的横向对比提供竞争性的参照空间。当不同指标体系指引下的评估结果较为接近时，则表明评估结果的可信度较高；而当不同指标体系指引下的评估结果相差较大时，则说明评估结果的可信度较低。

多个指标体系的共同参与，不仅可以使单一评估主体挣脱特定认知图式对评估结果的制约作用，而且可以在增加认知数量的基础之上实现评估主体的认知突围。当评估主体的认知范围扩大时，其主体性认知制约也就相对减少了。

(三) 多维经验：基于认知结构的决策组织学习

经验构建的多维性源于人们认知结构的局限性。由于现在和未来的选择都是由过去所形塑的，^[49]所以过去的经验对评估组织的决策实践十分重要。但是，评估主体的认知性制约使得其无法充分感知所有评估信息。信息孤岛容易导致认知断层，而经验的多维性可以增加决策信息的丰富性。当决策主体掌握足够多的有效信息时，其认知结构也就可以相对地摆脱特定图式的认知制约性。而共享心智和动态心智的复合构建正是减少决策主体认知制约性的有效途径。

地方立法后评估中决策主体的多元构建，虽然可以增加评估者的认知视角，但也会相应提高认知和协调成本。共享心智模式的构建就是为了解决地方立法后评估中异质性成员间的共同决策问题。研究表明，共享心智水平较高的团队能够获得更高绩效。

^[50]

由于组织不具有一致的偏好和身份，所以需要通过横向组织学习以构建共享心智模式，进而提升评估组织的内在默契和决策效率。作为组织成员所共同拥有的知识结构，共享心智可以使组织成员获得对于当前特定情境的任务和组织相关的集体理解。

在地方立法后评估中，可以通过信息沟通和定期培训等方式加强成员间的内隐交流和交互认知。当评估主体间的信任度和理解度增加时，地方立法后评估的决策实践也会更加顺畅和有效。

如果说共享心智是横向维度的组织认知协同，那么动态心智就是纵向维度的组织认知拓展。因受制于特定主体的认知性制约，地方立法后评估不是一个充分理性条件下的测量实践，而是一个“边干边学”的组织决策行为。

就心智模式的纵向构建而言，组织学习的基本目的在于评估信息的跨时空搜集以及评估体系的跨认知完善。评估信息的跨时空搜集主要表现在实践数据的纵向搜集。纵向数据源于对同一调查对象的跟踪观察，其内容涵盖同一变量在不同时点上的多次测量数据。^[51]

数据搜集的纵向性保证了评估信息的系统性，从而避免了单一性截面数据的片面性。评估体系的跨认知完善主要体现在指标设计的认知更新。单一评估指标体系的固有缺陷源于特定时点主体认知图式的强力制约。评估经验的不断积累与主体智识的逐步成长，促使评估主体对于评估指标的选择与赋值、评估数据的搜集与使用发生认知位移，这就需要通过实践数据的纵向截取和指标体系的持续更新来实现认知矫正。

结语

评估信息是评估决策的基础性前提。因受制于评估主体的认知性制约，地方立法后评估必然是一种不完全信息条件下的决策实践。内隐偏见通过具有情境依赖性的启发效应来制约评估主体的感性认知；外显偏见则通过具有经验依赖性的锚定效应来制约评估主体的理性认知。

整体而言，每一项技术选择及其实践展开、每一种价值生成及其实践渗透都是评估主体认知制约下的偏向性选择。为使地方立法后评估不断挣脱特定认知图式的主体性制约，就需要从认知视角、认知对象以及认知结构三个层次对地方立法后评估的认知制约进行制度化解。而当地方立法后评估相对摆脱特定主体的认知性制约时，评估结果也就更加接近客观真实。

参考文献：

-
- [1]习近平. 坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 20.
- [2]马克思恩格斯全集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 347.
- [3]陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 304.
- [4]肖峰. 重勘信息的哲学含义[J]. 中国社会科学, 2010(4): 32-43.
- [5]孙彦, 李纾, 殷晓莉. 决策与推理的双系统——启发式系统和分析系统[J]. 心理科学进展, 2007(5): 721-726.
- [6]Amos Tversky and Daniel Kahneman. Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases[J]. Science, Vol. 185, No. 4157 (Sep., 1974), p. 1121-1132.
- [7]刘玉新, 张建卫. 内隐社会认知探析[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2000(2): 88-93.
- [8]George Loewenstein. The Creative Destruction of Decision Research[J], Journal of Consumer Research, Vol. 28, No. 3 (Dec., 2001), pp. 499-505.
- [9]诺伯舒兹. 场所精神: 迈向建筑现象学[M]. 施植明, 译. 武汉: 华中科技大学出版社, 2010: 18.
- [10]尼古拉斯·雷舍尔. 复杂性: 一个哲学概观[M]. 吴彤, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2007: 1-2.
- [11]柯武刚, 史漫飞. 制度经济学[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2008: 273.
- [12]L. S. Wrightsman. Judicial Decision Making: Is Psychology? [M]. New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers, 1999, p. 23.
- [13]蔡曙山. 人类的心智与认知——当代认知科学重大理论与应用研究[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 441.
- [14]Daniel Kahneman & Shane Frederick. Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment, in Thomas Gilovich, Dale Griffin & Daniel Kahneman eds., Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment [M]. Cambridge University Press, 2002, p. 58.
- [15]Anthony G. Greenwald & Linda Hamilton Krieger. Implicit Bias: Scientific Foundations [J]. California Law Review, Vol. 94:945, p. 945-951.
- [16]马奇. 决策是如何产生的[M]. 王元歌, 章爱民, 译. 北京: 机械工业出版社, 2013.
- [17]赫伯特·A·西蒙. 管理行为[M]. 詹正茂, 译. 北京: 机械工业出版社, 2013: 90.
- [18]曹翰予. 论新时期地方立法评估的科学化[J]. 理论导刊, 2019(2): 105-112.
- [19]凯斯·R·孙斯坦. 风险与理性——安全、法律及环境[M]. 师帅, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 53-54.

-
- [20]黄凯南, 程臻宇. 认知理性与个体主义方法论的发展[J]. 经济研究, 2008(7): 142-155.
- [21]Allport, Gordon W. 1954a. The Nature of Prejudice[M]. Cambridge, MA: Perseus Books, p. 20.
- [22]高明华. 偏见的生成与消解[J]. 社会, 2015(1): 206-228.
- [23]肖峰. 信息的价值问题与价值论信息主义[J]. 学术界, 2010(2): 56-63.
- [24]李德顺. 价值论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 232.
- [25]李锦. 地方立法后评估的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2019.
- [26]哈耶克. 法律、立法与自由: 第一卷[M]. 邓正来, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000: 12.
- [27]张德淼, 杜朴. 立法后评估中的公众参与“虚置”及治理路径[J]. 北京行政学院学报, 2021(1): 86-98.
- [28]李学尧, 葛岩, 何俊涛. 认知流畅度对司法裁判的影响[J]. 中国社会科学, 2014(5): 148-162.
- [29]何盼盼. 立法后评估中问卷调查方法应用的实证研究[J]. 河南财经政法大学学报, 2018(4): 56-66.
- [30]布朗, 杜奎德. 信息的社会层面[M]. 王铁生, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 21-22.
- [31]A. 豪格, 阿布拉姆斯. 社会认同过程[M]. 高明华, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 25.
- [32]张寅. 分析的力量[M]. 北京: 中信出版社, 2015: 189-190.
- [33]俞荣根. 地方立法后评估指标体系研究[J]. 中国政法大学学报, 2014(1): 49-59.
- [34]周祖成, 杨惠琪. 法治如何定量——我国法治评估量化方法评析[J]. 法学研究, 2016(3): 20-35.
- [35]加达默尔. 哲学解释学[M]. 夏镇平, 宋建平, 译. 上海: 上海译文出版社, 1998: 102.
- [36]布迪厄. 实践感[M]. 蒋梓骅, 译. 南京: 译林出版社, 2012: 114-140.
- [37]伍德志. 论法治评估的“伪精确”[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020(1): 3-15.
- [38]吴元元. 信息能力与压力型立法[J]. 中国社会科学, 2010(1): 147-159.
- [39]张德淼. 法治评估的实践反思与理论建构[J]. 法学评论, 2016(1): 125-132.
- [40]张乐. 法律实施效果的评估方法与技术: 一个混合方法论视角[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 85-

-
- [41]潘绥铭, 黄盈盈. “主体建构”性社会学研究视角的革命及本土发展空间[J]. 社会学研究, 2007(3): 174-193.
- [42]风笑天. 结果呈现与方法运用——141项调查研究的解析[J]. 社会学研究, 2003(2): 28-35.
- [43]周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 301.
- [44]齐二石. 公共绩效管理与方法[M]. 天津: 天津大学出版社, 2007: 90.
- [45]周凯. 政府绩效评估导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 215.
- [46]托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛, 等, 译. 中国人民大学出版社, 2005: 153.
- [47]马克·霍哲. 公共部门业绩评估与改善[J]. 张梦中, 译. 中国行政管理, 2000(3): 36-40.
- [48]万方亮. 有限理性视角下法治评估的模式重构及逻辑遵循[J]. 行政法学研究, 2020(4): 145-160.
- [49]诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2008: 1.
- [50]Marks MA, Zaccaro SJ, Mathieu JE. Performance implications of leader briefings and team-interaction training for team adaptation to novel environments[J]. Journal of Applied Psychology, 2000, 85(6): 971-986.
- [51]乔晓春. 中国社会科学离科学还有多远?[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 212.