
第一部分

作为心智技能的政策制定

第一章 机构管理^①

政府和企业的区别经常体现在政策制定和政策执行之间，前者被设计成保证给决策机构所负责的行动过程以指导、增加凝聚力和保持延续性；后者被设计成使制定的政策得以落实。各项决策之间的区别表现得不太明显，各个决策机构之间的区别表现得更不明显。然而，它们作为管理过程中的两种要素，对它们进行区分是有效的和有用的。根据这里采纳的观点，每一个决策机构被看成是动力系统的管理者，而这个决策机构又成了这个动力系统的一部分。然而，其管理范围以及该术语的意义远比我们在较单一层面上形成的管理者和管理的概念要复杂得多。这一复杂性主要寓于作为管理的组成要素的“政策制定”之中。因此，我将从考察公共机构行为层面上的管理概念开始。先举一个例子来说明。一个主要的地方政府拥有多种服务功能——教育、道路修建、污水处理等等。这些服务的每一种都存在于长期保持的许多关系中，包括数量、质量或这两方面的关系。譬如说政府必须年复一年地为所有学龄儿童提供足够的就学场所；政府还必须为他们提供市民、学校监察员以及政府的教育委员会和官员都能接受的一定质量和特征的教育。如果我们从一个部门走到另一个部门，我们便会发现，在几乎所有部门中都有人为一种或多种这样的关系负责任，我将此关系称为职能关系。

然而，在某些部门，我们会发现有对多个不同种类关系负责的官

^①在本章以及以下某些章节中，吸收了我最先发表于“第三十八届毛德雷讲座”的文章，《政策制定和社会变迁的心理学》中的资料(维克斯, 1964年 b)。

员。由所有部门提出的经费的累积需求必须同国家的总收入和现金资源总额相协调。所有部门需要的工作人员总数在数量、质量、技术和经验方面，必须通过补员、培训和提升来保持平衡，尽管会有不断的浪费。办公场所离他们的住处的距离必须适当。执行部门需要消费品的库存储备，库存品必须经常补充以便平衡使用过程中的损耗。被看成是动力系统的组织通过占用它周围的环境和不断摄入资金、人力、材料等来维持自身运转，正像牛通过占用和使用草、空气和水来维持自身生命一样。这种相似性如此生动，足以使我们将这些关系命名为新陈代谢关系。某些部门，譬如说财务部门和人事部门完全是为了新陈代谢关系存在的。

这一包括数量上的和质量上的、功能的和新陈代谢的关系网，可以用另一方式分离出来。某些是组织内的部门和个人之间的内部关系；而另一些作为整体的组织与其环境之间的外部关系；还有这两套关系之间的关系。动物必须学会消化它能找到的食物，或学会找到它能消化的食物，而且除非以其中一种方式或以另一方式或以这两种方式将它的内在需求和资源与其外在的要求和机会相匹配，否则它会死亡；一个组织也是这种情况，它必须在技能、能量和士气上将人力资源同它渴望做或要求做的事情相匹配，否则它必须根据其资源的情况来降低其目标或要求。

最后，政府企图保持的关系被区分为强加的或自我设定的两种。有一些关系是由情境事实提供的，譬如说平衡收支的需要。有一些关系是由外在的权威部门给予的，譬如说，通过议会或行政部门强加的义务。还有一些是由它自己以前所作的承诺赋予的，譬如说，未完成的工作合同，已经提供或许诺提供的不可撤销的服务。所有这些被强加的关系，无论它们怎样产生，都已经成了限制性的条件，或多或少有些相互前后一致的，或多或少是能全部付诸实现的。受这一关系网络的控制，因而（至少是暂时地）不可避免的是，这里有可能或没有可能给权力机构自己留下改变诸关系的余地，包括数量上的和质量上的、内在的和外在的关系。它也许可能有从事一种新型教育试验、重建城市中心，或改善对它的人员服务的条件的余地；可能有提高税率、扩大它对老年人的供给，或削减其公共交通设施的余地。它的资源总量在不

同用途之间的分配和每一种用途的特征上的分配都可能允许变更和发展。

为此，我在强加的限制和自我设定的限制之间所作的区分也界定了真正的连续范围的极限。有一些关系是不可避免的。另一些关系则可能以各种“代价”被追求和改变，但不管怎样被量度和核算，基本上意味着决定排除任何可能的亏损，排除在各种限制内的亏损，包括时间限制内的亏损。

因此，地方政府的活动在于，长期保持一种符合标准又在限度之内的复杂的关系模式。这种关系模式由于某种原因被设置成一种管理关系。这种关系模式管理功能部分在于：保持真实的事务过程与当时的管理关系相一致，还包括完善这种管理关系以便使“价值最大化”（无论意味着什么样的价值，在保持可能范围内的活动整合的同时，通过追求这些关系来实现这一价值）。那种使事务过程与当前关系相一致的管理功能的要素，我把它看成是执行要素。那种变更管理关系的要素，我把它看成是政策制定要素。

政策制定要素在我们的社会中越来越重要，但又没有被足够地提供，这在每一个处于迅速变换的过程中的社会必然会出现。最恰当的例子是交通管理，即在道路容量和交通流量之间保持一种可接受的关系。在一个社会中，潜在的交通流量和可接受的拥挤标准这两者都是静态的，管理所包含的仅仅是对这两者所要求的道路容量的供给和维持。这就是执行功能应发挥的作用，除了同有限的资金来源、土地、植被、能源、技能等其他潜在的使用相竞争以外。因为在一个静态的社会，资源的分配，特别是稀缺资源的分配是很难维持的，而且受到习惯的很大制约，政策问题显得微不足道。另一方面，在一个交通流量潜在增加的社会中，特别是在对改善道路的反应中，通过增加道路容量来维持平衡关系的企图又因为它增加了对资源的竞争而产生了更尖锐的政策问题，其中至少有一种资源，即地面是不可能相应地被扩展的，而且很快地会表现出回报的减少。

因此，过去被简单地认为是道路的发展问题，现在第一次成了交通管理问题，在这里，对交通进行管制，被看做是管理关系的一种手段，它同道路扩展一样合乎逻辑。然而，这也产生了政策问题，在这里，

它打乱了另外一些寄生于不受限制的道路交通安全的关系。

这些维度的每一个方面都为灵活多样的执行行为留有余地。20 世纪 60 年代早期,英国非常习惯于通过干线道路、便道、立交桥、地下通道来扩展道路容量,甚至多层道路也出现了。在管理交通流量的过程中,它曾经有通过征收汽油税、通过许可证制度来限制某些类型的交通,以及限制和管制停车场的经验。尚未试用过更明显和直接的管制措施。然而,正如布坎南关于城市交通的报告中^①早已表明的那样,解决交通问题而做的管理努力已经改变了所揭示出的问题的特征,即只要它还被简单地看做是交通管理问题便不可能让问题得到解决。这本身是一个更广泛的问题的一部分,要把一个地区内的交通需求、贯穿该地区的交通需求以及该地区内部的其他生活需求联系起来的,而且这是在三个维度上的城市规划问题。因此,管理中的解决方案提出了新的政策问题,就像政策制定呼吁新的解决方案一样。

我们不当假定这种情境中的管理依赖于人为的管理。假如听其自然,它将管理它自己。交通如果超越道路容量则将产生自我膨胀性的交通阻塞,车辆无法移动,甚至不能步行。这种自我挫败的情形阻碍和延缓了交通的进一步通畅;而且当阻塞被清除以后,减少了的交通流量会暂时地相对自由的运行,但它很快又吸纳足够的交通流量产生新一轮堵塞。交通流量将会稳定,在一个平均值上下振荡,在这一点上,正好足以阻止那道路无法再承担的交通流量;并且在这样做的同时,它将自动地排除一些道路的使用者,因为对于这些使用者而言,交通是最不重要的或者他们最不能承受交通提出的要求、带来的危害及其受挫感。人为干预的惟一目的就是,管理在某个层面对相关的人来说更能接受的关系,而不是该情境固有的内在逻辑以其他方式提供的关系。渴望“优化”是人类的偏爱和信念,人类认为那个判断比这个判断更令人满意的可能性总是存在的,并希望能够将这些判断实施为一种有效的管理关系。因而,在政策制定中做的假设、表达的整个人类价值体系有助于创立人类的整个“价值”体系。

^① 包含 (a)“筹划指导委员会”的报告,主席是克劳德 (Geoffrey Crowther) 先生,以及 (b) 工作小组的报告,主席是 C. 布坎南。

我精心选择了（地方权威机构及其规划问题中）一个相当复杂的例子，以便部分地防止过于简单化的现实危险。事实上，该例子比它实际上所表现出来的要复杂得多；因为每一个部门，组织中每一个下属部门，更进一步地讲，每一个官员和每一个议员都是一个具有其自身管理关系的部分独立的亚系统，这种关系不完全与作为整体系统的关系相一致。然而，我将暂时地把机构“管理者”作为单一的机构来描述，而且将尽可能地往后推迟考虑它内在的复杂性。

我选择了一个地方政府作为例子，因为这个地方政府要维持众多的明确的职能关系——如教育、道路维修等；这些职能关系彼此之间的独立是表面上的，而且它们之间关于优先权的冲突不可能通过任何内在的优先性来解决。然而我相信，这不仅适用于我将予以关注的“公共”机构（中央政府以及控制公共公司的董事会），而且也适用于为利润而运转的私人企业。在这些最新式的管理关系中，那种辅助于并因此可以化解为“利润最大化”的观念，我将假定这是一个神话（请看第十章、十一章及十二章）。因为经济标准也是多方面的，增长和稳定也有许多维度。与此不同的是，这种企业被期待，甚至它们期待自己能在其作为生产者、供应商、雇主、土地发展商、外汇赢家等多重角色中维持大量其他关系，包括政治的、社会的、法律的以及道德关系。我将竭力表明，这些关系之间的冲突得以解决的过程，实质上与其他例子中的过程一样。即使法院也和管理者一样在运用某种程度的政策制定，而且必须解决政策之间的冲突；因为法院通过应用法律的真实过程来发展甚至改变法律，这一不可推卸的职能已被公认，并且形成了可以说明两种管理要素之间关系的一个清晰的例子。^①

在我的例子中，权威机构可以被视为一种不确定的稳定的动力系统。它的平衡可能会被这两种方式的一种所打乱，而在实践中经常被这两种方式打乱。资源总量可能会减少或增加（与当前的需求有关），使得全面的限制成为必要或在某些地方扩张成为可能；政策必须决定在哪些方面减少限制或者在哪些方面出现增长。非此即彼，对这些服务的判断标准可能就会改变，会增加或降低与其他标准有关的任何一

^① 这一过程被广泛地在最近 50 年做了分析（譬如说，参看 Cardozo, 1921 年）。

个标准的要求，并且会要求对整个领域中的能量和注意力进行再分配；政策就必须决定如何进行再分配。

任何重大的变化将会通过整个系统产生反应，甚至借助官员的个人抱负和地方议会议员的故乡情结这种表面的间接的变量产生影响，而且已经产生了影响；因为一个官员增强其责任心的愿望和一个地方议员保持老城镇原貌的意愿也是管理关系的例子，即一个有助于判定可能发生的变化是受欢迎的还是遭到抵制的一个标准。同样一些事，有些人视为住房问题，另一些人则视为道路建设、污水处理或财政问题，或视为是对城镇以往面貌的一种威胁，或甚至视为个人关系的问题，所有这些看法都是有价值的。这样的一些意见是怎样被解决的，以及任何一种解决方式的附带影响就成了本书的主要论题。

在观察这种种情境时，我们能有效地分为两种策略，它们随着情境的变化而做出选择。当其因为不管什么原因成绩下降的时候（与当前的标准有关），可接受的标准必须往下降，而且价值的等级制也在发展，随着事情越来越坏，这种等级制就表现得越来越明显。处于危险中的系统首先掩盖了最无关紧要的那些关系。正如一个因寒冷而处于死亡危险中的有机体通过限制其表面血管扩张让表皮冻伤，以便在更富有生机的内部保持其运行体温一样。一个濒临破产的企业和一个面对外敌入侵的国家，除了最简单的管理关系之外毫不犹豫或毫无争议地抛弃了一切。然而，光有这种保护性策略还不足以解释当成就超出了标准时将会怎样。什么样的、新的、更确切的标准能构建各种新的可能性呢？扩张性策略需要它自己的解释。一个在拯救濒临破产危险的企业过程中很杰出的经理，一个在领导处于可怕威胁下的国家的最高层政治家，不是必然地在开拓成功中就会成功的。当然，他在扩张性策略中的绩效是不能从他在保护性策略中的成就加以推测的。

* * * * *

我一直把政策制定描述为管理关系的设定或准则的设定，而不是用更一般的概念描述为目的、目标，或终极目的的预设。其区别并非只是词语上的，我把它看成是根本性的区别。我认为，导致如此大的混淆

的原因是因为大家都从一个共同的假定出发：所有的运行过程都可以归结为对一个无终结的连续不断的目标的追求。这里，心理学家必须承担某些责任，他们使‘目标追求’成为理性行为的模式。的确，老鼠保持它们的新陈代谢平衡，通过进食以后一系列的短途旅行，而其每一个旅行都是一种目标追求；人们赚钱后类似地做定期的旅行保持其偿付能力。然而，这绝不是一种财政控制的明智形式，而恰恰是因为它，在面对评估关系时失败了；对关系及时评估的能力很显然是区分物种的一个标志。在工业部门或政府部门，决策机构的管理最突出的特征就是把时间变量看成是主要的变量。

我认为，那些承认我所做的区分的人不会赞成通过给目标设置(goal setting)和目标追求提供一种包括准则设置(norm setting)和准则持有(norm holding)的广泛内涵来掩盖它；因为目标设置是管理的一种特殊形式，有它自己的独特机制；我认为，它是一种比准则预设次要，但又足以使其各自区分开来的重要形式。譬如说，一个热中权力的人（权力是一个人和他的环境之间的一种特殊关系）既追逐权力又运作权力。假如他发现自己处于这样一种位置：他运用权力的机会是与他认为自己具备的能力不相配的，那么，他很可能去追求（有意或无意地）一种有更大权力的职位。他的这一动机很可能引导他（假如他是一位政治家）力图成为首相，而这种动机也很可能引导一位企业中的科学家离开研究岗位去追求更高行政职位。对于这种追求地位的人来说，首相官职或总裁职位确实是目标，他很可能得到，也很可能根本得不到；而且这种目标的存在将解释他们所做的某些事情。

然而，即使是在他们达到目标之前或更多的在达到目标之后，对他们活动的首要解释不是追求权力而是运作权力。当他们在履行他们日常工作的时候，如主持一个困难的会议，举办一个复杂的谈判，他们最感兴趣的（相对于其他事情而言）是保持同他们的权力运作的环境的关系。当然这不是对他们的批评，只要这些是属于其角色分内的事情。

大多数的这类个体活动的确有其自身的目标。复杂的谈判有一个目标；一个棘手的会谈也必须有某种结果，然而，这些终极目的从它们调节的相应关系中获得其意义。由推销员做出的每一份销售就是他一

连串努力的结果。然而，对他和他的顶头上司而言，这些努力只有作为一个角色的扮演、一种技能的运用以及一份销售率的保持中的组成要素才是有意义的。甚至驾驶一辆汽车，如从 A 地到 B 地，也总是保持空间和时间的一整套关系。不论是履行一种角色、训练一种职业技能，还是养成一种生活方式，这些事情最终都要进行保持关系的训练。

忽视活动的准则持有方面，会产生心理学教科书^①中古怪的臆想，受目的支配的人，即在我们的时代作为一种抽象存在犹如一个世纪以前的经济人一样古怪，尽管我们的文化就像我们祖父辈的文化一样，一切都是很好的设置，使抽象变得似乎可能，受目的支配的人的惟一“理性的”活动就是目标追求；然而，既然每一个目的都是一次性获得的，它便在获得时消失，留给他的‘无目的’以及理性活动的无能，除非直到发现另外的目标为止。对于一个受目的支配的人而言，“满意”是不可能的，或者说至少它不能构成他的理性活动部分。他只被允许暂时的“缓解紧张”。即使他的目的是过程性的，从长远的目标来看也是可解释的。因此，该观点谴责他的本质的无目的性隐藏于一种无限倒退中。然而，无论他取得多大的成功，也无论他活多少岁，一些新的“目的”将永远在他不能抓到的地方飞舞。

这种观点是令人失望的。这种观点部分地源于失望，我们语言的结构可能会为这一失望助一臂之力，即人们向往着目标，而目标却不存在。人们渴望或反感的事物不是目标而是关系。没有一个人“想要一个苹果”。他可能是想吃它，想买它，想画它，想赞美它，也可能只是想占有它，即一种通常连续不断的关系，也就是说，建立或改变同它的某种关系。我们所追求的目标就是我们关系中的变化或我们建立关系的机会中的变化，然而，我们的大多数活动就融于‘关系’自身。

^①例如，行为理论在帕森斯和希尔斯那里（1951 年）是以“分析生物体行为概念图式”发展起来的；然而该理论似乎把这一行为单独地设想为“达到被预期的最终目的或目标等状态”（53 页），并作为一些例子提供给驾驶他的车子去湖边钓鱼的一个人。驾驶被描述为指向“钓鱼”的最终目的的行为，然而，钓鱼似乎逃避了行为的定义，除非由某种更高的以它作为中间环节的‘最终目的’可以被发现。很少有人接受（可能的）抓住鱼就是最终目的，而且也没有人能令人折服地提出以此作为中介的终极目的。

以这一方式限制行为的概念我认为似乎是很不适宜的。我倾向于接受垂钓人的确认，即他钓鱼是因为他喜欢钓鱼，更精确地讲，是他乐于同钓鱼所在的环境保持那种复杂的关系。也许，这些关系，与他爱好驾车一样。

根据目标追求来解释所有人的活动，尽管对于解释处在迷宫中饥饿老鼠的行为来说是最好的，但也会在手段和目的（它们因此会成为不对称的）之间产生不可解决的虚假冲突，并会离开我们活动的最重要的方面——维持我们既有的活动以及使他们不断获得满足，以及作为一种被称为“出于它自己考虑的行为”的心理畸形物悬在空中可望而不可及。本书在不否认人存在着目标追求（在已给予的意义上）的前提下，强调活动不同的方面，强调活动中我相信是更基本而又被忽视的方面，即及时保持关系。这也就是我用管理一词所要解释的。

我还必须描述其他方面的区别。我相信，人们普遍赞成的是，即使对目标追求做出的传统解释是恰当的，它们也许还会掩盖大量的可被描述为威胁规避的行为。这同样适合于准则运作。因为它最具动力学系统的特征，假如被管理的关系偏离了准则，超出了关键性的底线，那么，它们会遭受激烈的、自我兴奋的、经常是不可逆转的变化。动物在死亡，风筝在坠落，政党在解体，企业在破产而在这之后，系统在分解或呈现某种新的形象。每一种权力机构的组成关系，如功能关系以及新陈代谢关系的运转，都面临着有某种底线的问题。道路容量和道路使用者如果大相径庭，那将会产生自我膨胀的交通阻塞。公共秩序如果大量地被忽视，那将会被放荡生活者和乌合之众所接管。一个机构的管理往往太多地受到怎样去规避那有着威胁性的底线这种需求的支配（不包括政策制定者），而不受更高级的准则持有的目标的支配。

该区别可以通过一种熟悉的设计来形象地做个比喻，道路安全监测站是从心理学实验室移植过来的。一个转动的鼓状物上的路径图展示出一条由两道不规则的波状线形成的轨道；操作者一面借助于一个轮子控制着指示物，一面必须保持指示物在波状轨道内移动。在经过充分的预演和充分的减慢速度之后，指示物可以紧紧地沿着轨道的中心线前进；然而，当速度增加或预演时间被缩短的时候，操作者会感到紧张；他十分清楚这样的意图，如果他放弃走中心线的尝试，仅仅保持指示物在轨道内的任何一点上移动，那么，这个点必须远离有威胁的边界线。有了这样的一个意图，使他越来越受到底线的控制，而不是受准则的控制。再多一点控制和几乎所有的控制都失去了作用；此后他最大的努力可能比随意的努力还要糟糕。因为这里有一个大家熟悉的

情境，系统性延迟就构成系统性错误。

借助底线的控制技术很明显不同于借助准则控制的技术；而且我只是勉强接受允许包括规避底线在内的准则运行的表达方式的需要，除了该区分被明确标明的地方之外。以另一方式做事情太不方便了，然而，该惯例并不隐含着其中一个过程能兼容于另一过程之中。

第二章 评 估^①

管理过程以最简单的形式自然而然地被系统工程师模式化了。一种正在进行的物理过程，大海中行进的一条船，一个在开工的热处理工厂或你将要进行的一项设计，已被如此设计出来以改变其对信号做出反应的状态。它包含着一个亚系统（自动领航员、恒温控制），被设计成产生主系统对其做出回应的信号。亚系统通过收集主系统（即组建主系统的内在关系）的信息获得其信号，如热的产生和热的消退之间的关系或它与周围环境的外在关系（如船头的方位）的信息，以及通过将这一状态同以某种方式为这些变量预设的标准相比较获得信息。二者的差异产生了信号，信号促使主系统发生改变，这种改变有时候通过选择性机制从所有的可能行为中选择。在这样的过程中，所有发生的变化和所采取的行为结果通过系统把最新信息反馈到管理者，这样，形成更高级的管理行为。

因此，追求的关系是通过循环过程保持下来的，循环过程被自然地看成是由两个部分组成。在第一部分，事物的真实过程（倒不如说它的相关方面）是与准则相比较而言的，并集中了两者之间关系的信息。在第二部分，行为（或非行为）作为一种回应被挑选。譬如说，舵手从罗盘的盘面上不仅连续地读到与行程有关的船所处的方位，而且还读到它摆动的幅度，以及该幅度本身增加或减弱的情况。把这些幅度同已经学过的有关它们应当使船在其行程中平稳行进的那些知识相比较；这一比较提供了必须据以决定是否转动舵轮以及究竟要转多大和多

^①本章和以下几章要详述我最初在“评估行为”中做出的分析（维克斯，1963年）

快的信息。换句话说，它应将什么样的信号（假如有的话）提供给能控制方向的舵，有功力装置的齿轮也必须学会回应。因而，该过程的第一个部分经常提出一系列问题；第二个部分经常提供解决办法，包括正确的与错误的解决办法。自动领航员也是一样，除非在任一给定的环境中，适当的变化幅度以及要求达到这个幅度的信号是作为标准内置的。设计一个能自己了解这些情况的自动领航员应当是行得通的。

这一系统工程模式很明确地说明了该系统设计达到的管理，和上一章所描述的机构行为准则管理之间的相同点和不同点。人工管理被认为是通过同样循环过程运转的；任何一个试图理解管理的人将会发现，问题已经被分成了三个主要部分：管理者怎样挑选、导出以及表述“该系统状况”的信息？它怎样导出评价该信息的标准？它怎样选择和做出回应？不曾料到，在力图回答这些问题时，研究人工管理者的人遇到了很少使工程师烦恼的那些麻烦事。

最明显的区别表现在第一部分。人造管理器通常借助于预设的反应信息库来维持一种特定的关系。此外，如果精巧地加以运用，这种预设的反应信息库能够延续下去。换言之，它们是为了这样一种情境中的执行行为而被设计的，即其中的‘政策’可能既作为‘给定的’又作为可行的加以贯彻。人工管理和制度管理有很多是同一层面上的。譬如说，舵手几乎以自动领航相同的方式发挥功能，以致对于该过程的描述几乎无须揭示所涉及的机械装置是否包括人的神经系统。对于领航员来说，它同自动装置一样，其过程设置通常来源于系统之外。只要领航员的领航过程设置都遵循了一些能被详细说明的规则，譬如说，如果支撑一个“巨大环绕”过程所需要的种种变化也能被详细地编程，那么，它就能被带进系统中，并且它的功能被管理器吸收，正如一个导航导弹的管理器包括有能改变航程以拦截一个移动目标的功能。已经建立的关系或目前正维持着的关系可被视为预设的，无论它是否从系统外分周期地被“预设”；它像一艘船的稳定器的装置一样是被内置的；或管理器只要借助于有详细说明的编程，无论其多么复杂，也是可以计算的。

然而，上一章所概述的政策制定牵涉到价值判断的问题，因为这里的价值判断的做出是借助过程以及根据尚不明朗的标准的。它们是

否在逻辑上能被详细说明不是我现在想讨论的问题。在实现多重目标的过程中，这些判断被导向与“优化”价值相互联结的和连续不断的客观目标上，而不是导向完整的、受到动态平衡限制的政策上，也不是导向在最有利于优化过程的水平上保持这种平衡。只要这一双重的过程（我将此过程称为优化平衡过程）仍然未能阐述明白，那么，第一部分就需要自省。

至于第二部分，至今为止不仅受到系统工程师较多的关注，而且也受到研究动物和人的有关问题的研究人员和学生的较多关注；对于这些研究而言，第一部分的不确定性需要尽可能地排除。譬如说，一位实验心理学家相信，他的那些跑动于迷宫中的老鼠是如此的饥饿，以致可以有把握地假定，减轻饥饿的折磨是老鼠主要关心的问题。在对黑猩猩所进行的传统试验方面，科厄勒（Koehler）在对注意力的研究中，尽可能排除可能导致分散黑猩猩注意力的、出现在黑猩猩面前的任何事情和任何问题，就是为了要让黑猩猩们集中注意力设法去获得那一串诱人的但又够不着的香蕉。

同样，在机构行为中，当目标不是研究问题的解决（to study problem solving）而是为了问题得到解决（to get a problem solved，或甚至发现它是否能在给定的条件内得到解决）的时候，政策制定者非常明白，最要紧的是清楚而简要地把问题陈述给解决者，并始终坚持问题的解决，直到解决者穷尽了所有的方案。这类问题经常要向研究和发展部门表述，譬如说，在给定成本的情况下，设计一种具有特定特征和特定功能的装置。对于解决执行性问题的过程而言，没有什么会比改变对问题的详细说明或甚至比暗示它可能会改变来得更有害的了。假如问题是非常大的和非常有难度的，譬如说，生产第一颗原子弹，那么该问题的设定者可能要成立一个以此作为惟一任务以及以此作为惟一成功标准的机构。在这一例子中，任何关于原子弹计划可能会改变的一些政策性的、哪怕是最微小的暗示，也许对实施部门的士气和成功来说都是最致命的。执行性的问题，即第二部分的问题的解决者必须免于遭受政策制定不确定性因素的影响，当然是就其不确定性因素可能会影响到的执行中的任务而言。因此，技术专家和企业总经理二者都非常专心于管理周期过程的第二部分，即执行部分。

另一方面，对于政策制定者而言，执行部分问题不是给定的，它是靠政策制定者来决定它将会是什么样的问题。这就是政策制定者的问题，是一个不同类型的问题，一个政策问题。当然，他可以自由地在整个过程的想像中漫游；的确，他必须这样做，因为，执行行为的可能性和限制是影响和限制政策制定的一种力量。尽管如此，第一部分的问题仍然不同于第二部分的问题，问题的解决也需要技巧，需要学习。在这一点上，第一部分的重要性并不比第二部分的问题弱，尽管它比解决执行中的问题更少引起注意和更少被研究。

因而，本书讨论政策制定问题时，将注意力主要集中在第一部分，集中在对每一政策内在的过程、目标、标准、关系的改进和修正上，集中在选择和确定与这一政策制定相关的事实中。将要讨论的第二部分，仅仅把重点放在两部分相互之间的作用方面，就像它们经常表现出来的那样。当然，第一部分与第二部分的这种区分是人为的，至于它怎样是人为的还要完全从以下分析中看出。然而，这不过是一种权宜之计。就单独考察第一部分而言，我需要用一词来描述它，当我不能在文献中找到它的时候我必须创设一个词，我将它称为评估，按照一般常见的用法，用它来谈论“评估一个情境”（“appreciating a situation”）考察政策通常需要优先考虑这种评估。我将第二个部分称为工具部分，由它所引出的对它的判断称为工具判断或工具假设。只有当它们相继地通过评估时这些才成为执行性决策部分。

评估包含着由“系统状态”事实而形成的判断，这种状态既包括系统内部的关系又包括其外部关系，我称这些关系为事实判断。这些判断包含有关该状态将会是或可能是什么，也包括是什么以及它曾经是什么的各种假设和判断。因而，它们可能是有关过去、现在或将来的事实或假设，它还包括给评估者或被评估的机构形成这些事实意义的判断，我称这些判断为价值判断。事实判断和价值判断是评估不可分割的组成要素，它们适合于对事实的观察，以及适合于与形成任何管理周期第一部分准则的比较，除了相关的准则或准则的复合的定义之外，就像相关事实的鉴定本身就是评估的一个产物。事实判断和价值判断之间的关系是紧密的和相互的，因为事实只是在同价值的某些判断的关系中才是相关的，价值判断只是在同事实的某种结构类型的关

系中才是有效的。

价值判断赋予事实判断以意义，正如海上航行给予罗盘的读数以意义一样。信息是一个不完整的概念，因为它告诉我们，单一信息的接收者无法形成一种相互交流的信息。正如马凯教授（1964年）所断言的，这不是对一个最有价值的概念的批评，它最早是由涉及转换问题的工程师发展而来的，工程师能够做出假设或接受假设，接受发送者关于接收者的假设。对于本书而言，一个重要的意图是，认识到交流只是给这样一个接收者发送信息，为了评估它而被组织起来，并且其意义将由评估组织来确定。

譬如说，由罗盘提供的信息，当它反馈给自动领航器时，所具有的意义与当它反馈给自动装置时所具有的意义是不一样的。后者仅仅根据罗盘提供的信息记录进行推测进而以保持船舶运行的位置。而对于自动领航器来说，只要航程是预先设定的，改变船头的方向就是有意义的，而且它是随着航程的每一个变化来变换其意义的。对于“罗盘推测器”来说，航程应当是无意义的；方向的改变对它来说之所以有意义，是当目 仅当方向的改变同关于航行速度或距离的信息相结合的时候。假如对方向没有兴趣，那么对于眼睛或自动领航装置而言罗盘也不会有什么意义。兴趣的本性决定什么样的交流将是具有信息意义的以及决定它们将怎样被使用。

在管理的第一部分中的工程模式和我想发展的机构模式之间的区别主要在于这样的事实，即在机构行为中的一些概念，如什么样的关系应被看成是可管理的，管理所依赖的标准，以及调解它们所产生的前后不一致而应采用的方式等。这些关系既不是常量也不是给定的，而是它们自身期望被管理的过程中产生的应变量。在20世纪60年代初期，期望英国地方政府进行管理的系统中，有许多关系，譬如说，住宅和中等教育的供给和需求关系。在一个世纪之前，人们并不认为它们是需要管理或能够被管理的。那些被如此看待的关系中，譬如摆脱贫困，其准则从根本上来说是重新设置的——不仅仅在可接受的援助的水平上，而且整个社会义务概念都从根本上改变了。在几十年前，甚至连提出这些准则，产生这些可能性以及由此引发在布坎南（1963年）报告中所阐明的调节等之类的问题，连概念性的见识都没有。然