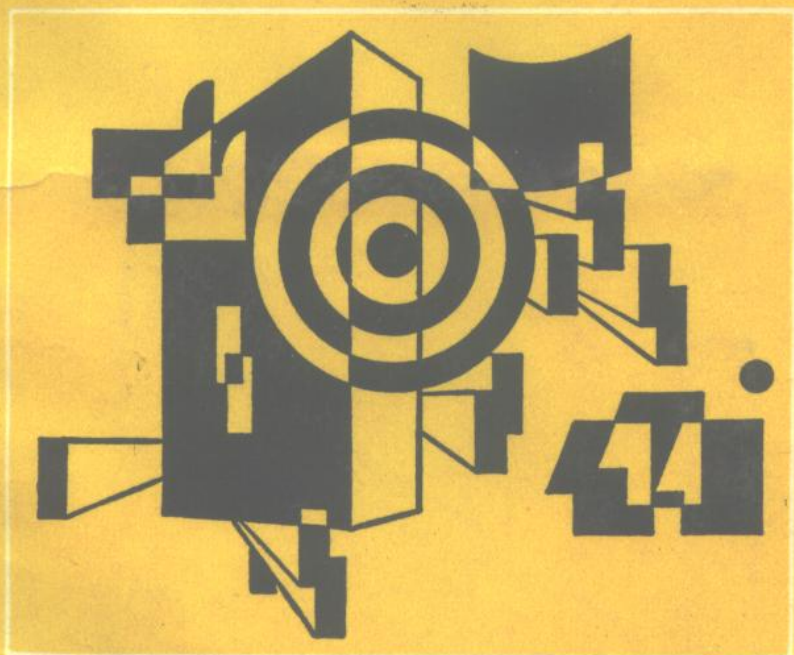


二十世纪文库

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著
朱国斌 译



华夏出版社

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著
朱国斌 译

卡
诺
贝
尔
姬
奥
密
尔
·
林
布
隆
著
朱
国
斌
译

责任编辑：张欣欣

封面总体设计：郭力 钮初 呼波

李明 王大有

本书封面设计：徐天离

THE POLICY-MAKING PROCESS

by

Charles E. Lindblom

PRENTICE-HALL, INC., Englewood Cliffs,

New Jersey, U.S.A., 1980.

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著

朱国斌 译

王 瑾 校

华夏出版社出版发行

（北京东四五条内月牙胡同10号）

新华书店经销

北京市人民文学印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 5.5印张 122千字 插页2

1988年12月北京第1版1988年12月北京第1次印刷

印数1—3700册

ISBN7-80053-360-3/D·049

定价：2.65元

DZ16/07

译者的话

近年来,政治学的研究呈全面、深入发展之势。与此同时,行政学研究的发展速度也相当惊人。无论从研究内容的深度,还是从研究范围的广度来看,这两门学科的研究现状和发展趋势都令人鼓舞。特别是,由于政治学和行政学的发展,带动了一些新兴学科或交叉学科的研究,如对政策科学(或曰政策学)的研究就是一例。引进和介绍一些国外关于政策科学的重要著作,为我国政策科学研究的深入开展提供某种理论和方法,是有理论意义和实际意义的。也可以说,这是从事政策科学研究之前的基础性工作。

查尔斯·E·林布隆(Charles E. Lindblom)是美国当代著名的政治学家和经济学家,同时还以政策科学家著称。《政策制定过程》是他的一部重要的政治学著作,更准确地说,是他研究政策科学的代表作。该书1968年出版,1980年再版,这个译本是根据1980年的版本译出的。再版纲目进行了大幅度调整,理论更深刻了。如1968年版的三篇篇名分别是“分析的政策制定”、“权力角逐”和“概论”,1980年版的三篇篇名分别是“政策制定中的信息和分析”、“权力角逐”和“权力角逐中的公民”;1980年版中的第九章“企业在政策制定中的特权地位”是1968年版完全没有的内容。1980年版的《政策制定过程》是作为罗伯特·A·达尔主编的《普伦蒂斯-霍尔基金会现代政治学丛书》中的一种出版的,在美国学术界,特别是政治学界和行政学界拥有众多的读者。学术界对它评价很高。可以说,该书是关于政策科学(或政治决策过程)研究的“经典著作”,也是普

通读者学习和研究政策科学的重要参考读物。

对于政策科学,普通读者可能有些陌生,我也是几年前才开始对它发生兴趣并从事一些基础性研究的。因此,在读者阅读本书正文之前,对政策科学稍加介绍,使读者能对该学科有所了解,我相信是有益的。

简单地讲,政策科学就是研究政策的学问,它是研究如何将科学知识运用到解决实际政策制定问题之中的一门科学。它研究政策制定的过程(包括政策规划、形成、采纳、执行、评价、反馈)和政策制定的环境与机制(包括政策与国际国内环境、政策与发展、政策与政策制定者、政策与影响政策制定的各动态因素,如政党、立法机关和行政机关、企业和利益集团以及公民等)。

政策科学所关心的,是应用知识和创造力更好地制定政策。它不是作为某一现存学科的更新出现的,而是全新的跨学科领域。可以说,一切涉及选择现象或具有类似内容的,以及与处理政策制定系统有关的纯粹研究和应用研究,都归属于政策科学的范畴。政策科学家的目的在于贡献其专业知识,协助政府及社会各部门制定及执行各项政策,以期达到某一预期的特定的目标。

根据国外学者的研究观点和政策科学的研究实际,政策科学把以下五个范畴作为其方法论的重点:即政策战略、政策分析、政策制定系统改进、政策估价(或曰政策评估)和政策科学发展。对这五个范畴的深入研究和全面展开,将构成政策科学的理论体系和学科基础。

政策科学是第二次世界大战后在美国新兴的学术领域。美国政治学家H·拉斯韦尔(Harold Lasswell)自40年代提出了“政策科学”的概念之后,又于1951年与D·勒纳(Daniel Lerner)合辑出版了《政策科学:范围与方法的近期进展》一书,首次对这一学科的内容进行了系统的介绍和说明。1954年,拉斯韦尔与A·卡普兰(A·

kaplan)合著《权力与社会》一书,系统地研究了政策制定程序等问题。

政策科学产生形成于50年代,60年代中期到70年代是政策科学的发展阶段,一直到70年代末政策科学才普遍地为社会所接受。值得指出的是,政策科学的发展,在很大程度上是与以色列耶路撒冷希伯来大学的Y·德诺尔(Yehzekel Dror)的个人努力分不开的。1968年至1971年间,德诺尔发表了有关政策科学的“三部曲”式著作,即《公共政策制定检讨》(1968年),《政策制定探索》(1971年)和《政策科学的构想》(1971年)。在此期间,德诺尔发表了大量的专题论文,推动各大学开设政策科学课程,创办了《政策科学》新刊物(与人合作),组织和领导了第一个政策科学研究小组(1969年),还编辑了一套关于政策科学的丛书。由于拉斯韦尔和德诺尔等政策科学家的努力倡导和积极投身其中,终于使政策科学独立于紧密的学科之林。

政策科学的不同发展阶段表现出不同的研究特点来。在它的产生形成时期(1950—1960年代),研究者从统计学、数学及经济学中借鉴和发展出一些新工具,开始应用于政策制定。与政策相关的系统理论亦开始得到发展。60年代(1960—1970年代),系统分析方法广泛应用于政策科学研究之中,并成为有力的研究工具,当时在美国,各种旨在解决各种社会问题和政策问题的政策研究机构陆续成立。60年代前期,政策分析得到了迅猛发展。这主要是因为西方社会一系列的社会政治危机引起各种社会政策问题激增,而政府对此却软弱无力,因此,人们对政策问题表示了极大的关注和兴趣。到70年代(1970—1980年代)政策科学得到了空前的发展,并出版了一大批论著,社会普遍接受了作为科学的政策科学。现在,人们开始关注比较公共政策问题,重点研究各种社会制度和社会因素对政策制定和执行的影响和制约,分析如何更好地使

政策达到预期的目标以及评价政策之于社会的作用和意义。

对政策科学有所建树和贡献的著名政治科学家(其中有些人同时被认为是著名的政治学家、经济学家和行政学家)有:H·拉斯韦尔(H·Lasswell)、查尔斯·E·林布隆(Charles E·Lindblom)、耶赫兹克尔·德诺尔(Yehezkel Dror)、托马斯·R·戴伊(Thomas R·Dye)、艾拉·夏坎斯基(Ira Sharkansky)、阿伦·怀尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)、詹姆斯·E·安德森(James E·Anderson)和查尔斯·O·琼斯(Charles O·Jones)等。他们出版了大量的关于政策分析研究和政策科学研究方面的著作,这些著作实际上基本构成了政策科学的理论框架和理论基础。林布隆教授的《政策制定过程》就是其中之一。

查尔斯·E·林布隆,1917年出生于美国加利福尼亚州。1937年毕业于斯坦福大学,主修经济学和政治学,1945年在芝加哥大学获经济学博士学位。1938年,他曾任教于明尼苏达大学经济系,1946年前往耶鲁大学任教至今。1954学年度任行为科学高级研究中心研究员,1960学年度任古根海姆中心研究员。1963—1964学年度,出任美驻印度大使馆经济参事,兼美国国际开发署驻印度办事处主任,1968—1969学年度任耶鲁大学社会科学院院长,1972—1973学年度任耶鲁大学政治系主任。1975学年度任美国比较经济学会主席,1980学年度任美国政治学会主席。现任耶鲁大学“经济学与政治学”讲座首席教授,兼任社会与政策研究所所长。

林布隆教授治学严谨、勤奋,著作甚丰,其主要著作包括:《政治、经济与福利》(与罗伯特·A·达尔合著,1953年)、《决定的策略:作为社会过程的政策评估》(与D·布雷布鲁克合著,1965年)、《民主的智力:经由相互调适的决策》(1965年)、《政策制定过程》(1968年、1980年)、《政治与市场:世界政治经济体系》(1977年)和《有用的知识:社会科学和社会问题的解决》(与D·K·科恩合著,1979年)。其中《政治与市场》一书在美国被认为是20世纪最后25年中

有影响力的学术著作之一，于1978年获美国政治学会最高荣誉奖——威尔逊政治学术著作奖。林布隆教授还发表了大量有影响的论文，其中如《政策分析》(1958年)、《“渐进调适”科学》(1959年)、《计划的社会学：思考与社会互动》(1975年)、《尚未达成，仍需调适渐进》(1979年)等，这些论文分别见于《美国经济评论》、《公共行政学评论》等权威性学术期刊。

林布隆教授对于政策科学的贡献主要表现在这样几方面：第一，他认为，对政策制定过程的研究不能仅满足于静态的阶段划分研究法，即把政策制定过程解析划分为若干阶段或小过程，而主张从政治的、经济的和社会的环境或背景着手，从而提出以“政治互动”(或“政治相互作用”)这种动态的途径来分析和解释政策制定过程，即以“互动的政策制定”来代替“分析的政策制定”，从动态中把握政府的政策制定活动与过程。第二，他倡导“政策分析”思想。林布隆教授最早提出“政策分析”概念，这已为学术界所承认。他批评了传统的政策分析途径(他称之为第一种方法)，具体提出了他的渐进分析途径(第二种方法)，并把渐进分析分为三个层次，即简单的渐进分析、断续的渐进分析和战略分析，为深入研究和分析政策问题提供了一个新的研究途径。第三，他提出并系统阐述了著名的“渐进决策”模型。他认为公共政策不过是过去政府活动的延伸，在旧有的基础上把政策稍加修改，决策者通常是以现有的合法政策为主。其基本思想是：一种和以往政策越不同的方案，就越难预测其后果。一种和以往政策越不同的方案，就越难获一般人对这项政策的支持，其政治可行性就越低。因此重大创新的政策，后果特别难以预料。所以这种模型主张，政策制定基本上应是“保守的”，且应将创新之举限于“边际性的改革”范围内。这种决策理论模型在美国，甚至在世界其它国家和场合都拥有一定的市场。

《政策制定过程》全书分三篇共十三章，外加一个总结性的跋

和一篇简短的研究建议即“进一步探索的建议”。虽然篇幅不大,但对于我们理解林布隆教授以至当代西方政策科学理论都是很有价值的。第一章开宗明义地阐述了他对政策是如何制定的这一问题的看法。他认为,把政策制定分解为各个组成步骤并依次分析之这种研究途径不足以解释和说明政策是如何制定的这一复杂现象;在此,政治学的能力是有限的,因为政策制定并不是一个有条不紊的过程。第一篇包括四章,即第二章至第五章。第二章考察了政治制定中的分析,提出在政策制定中分析和政治是一对矛盾。他一方面指出分析(特别是专业分析)确实有用,另一方面又提出了“分析真能管用吗?”的疑问。第三章剖析了在政策制定过程中分析取代政治而发生作用时的局限性,并明确提出:分析是易误的;它不能解决价值和利益的冲突;它费时且成本太高;以及它不能为我们提供解决问题的方案。第四章关于“党派分析”的研究提出了“互动的政策制定”这一鲜明的主题,并肯定了分析的作用,如有助于互动的作用过程和可以作为一种说服工具。就分析的这种作用而言,他将这种分析称之为党的分析。在第五章他指出,尽管分析有这些方面的不足,但应尽量利用分析。与此同时,他总结提出并分析了人类认识发展史出现过的关于政策制定的两种见解或观点,即科学的政策制定观和战略的政策制定观。第二篇在“权力角逐”的总标题下共有六章,即第六章至第十一章。其中第六章概述了政策制定过程中权力角逐的一般情况;分析了普通公民在政策制定中的作用和影响;研究了权力角逐的准则,包括准则的形成和遵守;特别是提出了在权力角逐中实施控制的各种途径,如说服和党派分析,威胁,(利益的)交换和权威等形式,并指出权威的重要性不亚于前者,甚至在权力角逐中占有一种更主要或更根本的地位;还说明了人们在权力角逐中不仅相互控制,还相互调节(调适)。第七章着重点在于研究权力角逐中的民主的方面,包括民主

在立法机关、行政领导、党派分析和民众控制中的运用和体现。第八章提出了这种思想，“政策执行总是形成或改变政策”，并系统地进行了解释，说明官僚政治过程同时体现为又一种政策制定过程。第九章“企业在政策制定中的特权地位”是该书1968年版所没有的，这不仅体现了林布隆教授关于政策制定的独到的思想观点，而且代表了他的一种研究分析方法，其中很多思想与《政治市场》（1977年版）一书的思想一脉相承。如企业可以通过特权地位控制政府的政策制定，企业可以通过说服、选举活动和各种优势（如资金、组织和出入政府的便利性）使选民对政策的控制转而支持企业的特权地位。第十章很清楚地阐明了利益集团活动的必要性和利益集团是如何影响政策制定的。他指出，利益集团影响力的来源是：说服，按权力角逐准则施加影响，拉选票，支持竞选活动以及因为利益集团领袖本身就是一种能影响政策制定的精英分子。第十一章分析了在政策制定的权力角逐中公民之间存在着政治上的不平等，不平等主要体现在信息、分析和教育，社会化程度，参与政治组织以及财富、支持和服从等方面。第三篇下只有两章，即第十二章和第十三章，本篇主要研究政策制定中的公民行为。第十二章旨在说明为什么选民控制政策是无力的，甚至政党的效能也是有限的。第十三章分析了政策议程是如何产生形成的，以及对公民的灌输过程与政策制定的联系。最后，林布隆教授在跋中对本书所研究探讨的问题进行了简单的回顾，对本书所提出的思想进行了系统化。在“进一步探索的建议”中，他为从事政策（科学）研究（包括政策制定过程和政策分析）的研究者提供了一份简单扼要的书目，并配上必要的解释。这是一份很有价值的指导性书目，它将有助于研究工作的深入开展。

《政策制定过程》是一本很有份量的著作，它不仅体现了作者林布隆教授关于政策制定和政策分析的思想和观点，还为我们提

供了认识和了解西方，特别是美国这种资本主义国家政策制定活动和过程的框架。本书的分析研究是在总结西方资本主义国家的政策制定经验基础上，紧密结合政策制定实践进行的，因而其理论并不显得空洞无物或虚无缥缈。当然，也应看到，这种理论的构筑是以私有制下的资本主义国家政策制定实践为前提的，因而理论的适用范围主要地是限于西方资本主义国家。并且由于作者所处的环境，所坚持的世界观和立场与我们不同，看待问题的视角和方法与我们有差别，所以他提出的有些观点和思想（特别是关于社会主义国家的基本看法）并不能说是正确的，也不一定能反映客观事实。因而，我们在阅读本书时，应持客观的、实事求是的、辩证唯物主义的观点，正确分析和看待作者及其著作的局限性。至于说对本书的理论、思想和研究方法如何进行全面认识和评价，我相信读者是会有公论的。

最后，我应当对本书的校对者、中国人民大学马列所的王瑾老师表示衷心的感谢。正是由于他的工作，才使本书得以迅速出版。还有，郭君兮同志自始至终地支持了我的工作，她不仅对译作原稿进行了文字加工润色，还先后两次誉抄了全部译稿。这些工作都是她利用工作之余的时间来做的。在此，我谨致以真诚的谢意。

朱国斌

1987年11月30日于

中国人民大学行政管理学研究所

致 谢

由于下述诸位的宝贵批评和建议，本书才得以有实质性的改观。值此，我要对他们表示感谢。他们是：路易斯·康福特(圣何塞州立大学)，戴维·卡普托(珀杜大学)，罗伯特·A·达尔(耶鲁大学)，约翰·多诺万(鲍登大学)，乔治·爱德华兹第三(得克萨斯大学行政与管理系)，詹姆斯·W·费斯勒(耶鲁大学)，特伦斯·琼斯(密苏里大学)，迈克尔·克拉夫特(威斯康星大学)，爱德华·波利(耶鲁大学)和丹尼斯·龙第勒里(锡拉丘兹大学)。

我还要感谢编辑理查德·史密斯的支持。埃里克·N·林布隆认真细致地查出本书很多值得修改的地方，甚至对每一个词或用语的改动都使本书文字变得更加简练清晰，他当时还在上大学，因此我要特别感谢他。罗宾·埃利斯出色地完成了打字和手稿出版的准备工作，在此我也向她致以真诚的谢意。

二十世纪文库编委会

主 编：邓朴方

常务编委：李盛平 张宏儒 肖金泉 贾 湛 王 伟
沈志华 黎 鸣 吴儁深 张显扬 陶德荣
褚朔维

编 委：(按姓氏笔划为序)

于 沛	马在新	王 焱	邓正来	孙立平
孙连城	刘再复	李泽厚	朱青生	朱庭光
邵大箴	何家栋	吴衡康	林 方	范 进
张 琢	周 星	顾 昕	倪文杰	俞敏生
郭建摸	唐 枢	高 崧	程方平	缪晓非

政治学分编委会：

缪晓非	杨百揆	刘庸安	王燕滨	郭 夏
陈北钢	吴知论	张历历	刘在平	

目 录

致谢

第一章 政治学的政策制定观	(1)
功效和民众控制	(2)
如何研究政策制定过程	(3)
政策制定过程的评价	(6)
政策制定和政策功效	(7)

第一篇 政策制定中的信息和分析

第二章 政策制定中的分析	(13)
分析无处不在	(15)
职业的“政策分析人员”	(17)
分析真能管用吗?	(21)
第三章 作为取代政治的分析的局限性	(22)
分析的缺陷	(24)
第四章 党派分析	(32)
互动的政策制定	(32)
推论改变了分析的作用	(34)
党派分析	(39)
第五章 尽量利用分析	(41)
科学的和战略的政策制定	(42)
平常实践中的共同点	(47)

第二篇 权力角逐

第六章 权力角逐概观	(53)
政策制定与普通公民.....	(54)
根据准则行事的权力角逐.....	(55)
在权力角逐中怎样实施控制.....	(59)
权威.....	(62)
相互控制和相互调节.....	(67)
第七章 权力角逐中的民主	(70)
少数政策制定者.....	(71)
政策制定中新的复杂情况.....	(72)
组织与协调.....	(74)
第八章 执行与官僚政治	(81)
作为制定政策的执行.....	(82)
官僚政治.....	(86)
官僚的政策分析和建议.....	(89)
第九章 企业在政策制定中的特权地位	(90)
两类公众事务官员.....	(91)
企业对政府政策制定的控制.....	(92)
企业对政策制定的其它影响.....	(98)
第十章 利益集团在政策制定中的作用	(105)
团体的政治理论.....	(105)
利益集团活动的必要性.....	(108)
利益集团影响力的来源.....	(111)
利益集团的困难.....	(116)
第十一章 政治上的不平等	(121)
含糊不清的政治不平等的标准.....	(122)

主要的不平等方面.....	(123)
---------------	-------

第三篇 权力角逐中的公民

第十二章 投票的含糊性.....	(133)
------------------	-------

选民控制政策的无力程度.....	(134)
------------------	-------

政党能有所帮助吗?	(138)
-----------------	-------

哪一个多数派?	(144)
---------------	-------

第十三章 议程的产生.....	(146)
-----------------	-------

政策制定中的循环.....	(147)
---------------	-------

看法一致性的证据和灌输的证据.....	(148)
---------------------	-------

双重障碍.....	(155)
-----------	-------

跋.....	(156)
--------	-------

进一步探索的建议.....	(160)
---------------	-------

第一章 政治学的政策制定观

在《理想国》中，柏拉图就开始分析什么是公正和如何获取公正。马基雅弗利则着手研究怎样获取权力和掌握权力的问题，霍布斯又提出，在社会趋向陷入“人类混战”的情况下怎样才能维护法律和秩序。卢梭在其不朽的名句中问道，为什么“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中？”虽然大家都论及了政治的各个不同方面，但却没有一个人将政策制定作为自己主要关心的论题。

《法国人权宣言》和《美国独立宣言》虽然振振有词地谈到了专制、权利和自由，却唯独没有涉及政策制定过程。从历史的角度看，人们所以求助于民主，主要是把民主当作人身自由的护身符，而不是把民主看成是政策制定过程；也不是把民主看成是民众支配政策制定的过程。实际上，正如某些宪法之父一样，很多人都担心民众支配政策的制定会使社会倒退到专制时期。

然而西方社会思想界的一位伟大人物，却把政策制定，特别是政策的效能和合理性，作为自己的研究中心，从而开创了一个流传至今的理性传统。亚当·斯密在其《国富论》中，谈到了当代政府商业政策的无能。他建议应尽可能地通过把经济事务置于买卖市场的控制之下，而使经济政策制定摆脱政府的控制。于是，新的经济学家们把公共事务的合理性作为研究的对象，这种研究基本上不再关注政府，而是赞美作为社会理性工具的市场的长处。在政治科学中，对政府的政策制定及其理性的研究依然从属于其它势力，只是最近才成为关注的中心。随着政治科学家们现在将强