

田弘茂 主編

決策過程

竺乾威 胡君芳 譯



五南圖書出版公司印行

最新政治學譯叢7

田弘茂 主編

決策過程

著者／爾斯·林德布洛姆

譯者／竺乾威 胡君芳

五南圖書出版公司 印行

ISBN:957-11-0387-X

決策過程／查爾斯·林德布洛姆著；竺乾威，胡君芳譯。－初版。－臺北市：五南，民80面；公分。－（最新政治學譯叢；7）
譯自：The policy-making process
ISBN 957-11-0387-X（平裝）

1. 行政政策

572.92

80003263

決 策 過 程

譯 者／竺乾威 胡君芳

責任編輯／王海珠

校 對／陳春賢 梁俊明

臺灣版
發 行 所／五南圖書出版有限公司

登記證：局版台業字第 0598 號

地 址：台北市銅山街 1 號

電 話：3569060～5

傳 真：3932365

劃 撥：0106895-3

發行人／楊 榮 川

原出版
機 構／上海譯文出版社

排 版 所／茂榮印刷事業有限公司

印 刷 所／茂榮印刷事業有限公司

地 址：臺北市西園路二段 140 巷 49 號

電 話：3089357・3061972

中華民國 80 年 10 月初版一刷

ISBN: 957-11-0387-X

基本定價 4.4 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

主 編 序 / 田 弘 茂

五、六十年代的大學生，攻讀社會科學——尤其是政治學——受到許多限制。在威權體制下，學術思想往往因政治禁忌的束縛而局限化。熱衷於自由探索的學生，常苦於中文書刊貧乏，對先進國家的學術觀念與理論，每覺不得其門而入。

當時學術市場上的有限社會科學教科書，幾乎全是由國府遷台之前，在大陸教學的學者所執筆，其中雖有若干質素不差的著作，內容却相當陳舊，跟不上西方學術潮流。教授之間熟悉正在發展中的西方社會科學分析理論者，可謂絕無僅有。

對一些比較熱心學術探討的學生來說，那是一段相當痛苦的歲月。觀念比較「進步」的教授，在不得已的情況下，只好採用英文教科書。然而，當時的學生英文訓練不夠，對課本中出現的衆多新概念，尤覺難以捉摸，常常是一個學期下來，勉強只讀了幾章而已。筆者在那種學術環境下進修，吃力不堪。

六十年代留美的學生，一部份在七十年代回台擔任了教學與研究工作，同時把一些美國流行的學術觀念、理論與研究方法帶回台灣的學院，使國內學術界產生了若干蓬勃的氣

息。這些歸國學人所培育的學生，對先進國家的學術潮流，有了較廣泛的接觸，他們進入研究所——不管是到外國或留在國內——之後，對時下流行的理論與概念，可說比他們的老師輩在研究所時，較能應付自如。

及至八十年代，這些第二波的留學生大量歸國，加上國內主要大學訓練出來的年輕學者，他們合流之後，對社會科學研究之推展，形成一股影響力。舉凡有關台灣政治與社會發展的衆多觀念，透過他們的散播及報章雜誌的引用，變成相當普遍化。

最近十多年來，國內大學生及一般知識界對社會科學研究的熱衷，一方面是受惠於自由化的影響，使人們的思想漸漸地從政治禁忌的框框中解脫出來；另一方面則因七十年代以來，國內政治情勢有所轉變因而帶動了各色各樣的經驗研究。

從六十年代初到八十年代，台灣知識界對西方先進國家社會科學的理論與研究方法，的確有了相當大的突破發展。可惜，學術市場上的中文教科書仍然供不應求。市場太小，寫書與著書的物質動機受限乃其一。再者，許多教授學者，因生活所累而不得不經常寫時論、開座談會、當顧問等，耗費學術研究的寶貴時間；或因捲入政治與社會運動，而難能專心從事較深入的研究工作。凡此種種，自然地導致學術市場上優質中文教科書相對的短缺。

面對這種學術生態，以及轉型期日新月異的政治與社會

發展問題，五南圖書出版公司乃請由筆者與國內若干學者，挑選了若干重要的英文政治學課本，譯成中文，以彌補國內中文著作之不足。透過這些權威性的英文教科書，我們希望國內年輕人在思索國內政治，甚至社會經濟問題時，能從比較性的開闊視野加以探討，從而在瞭解與分析國內問題時，能夠吸取先進國家所長，使國內的學術探討及一般知識界的認知層次，進一步與先進國家的學術潮流融合起來。

本譯叢在挑選英文著作時，考慮到三項重要因素：一、權威性：即英著的作者需具備學術權威地位，其課本在美國學術市場，已受到相當的肯定；二、時效性：這些書本在取材，理論架構，分析方法，及資料引證等方面，必需是新穎而不陳舊過時，力求以最近五年內出版的（或版本）為主；三、實用性：即提供符合國內課程之需要，以及一般知識界在探討有關台灣政治——內政與外交——現況時，能夠實際參考的學術書目。

綜觀上述因素，我們向國內讀者推介本叢書，廣泛地包括了政治學導論，國際政治導論，外交政策之決策，比較政治導論（著重在西歐），美國政治，中共政治與決策，政治經濟學，政治社會學，政治分析，政治研究方法論，及政治文化等多方面的權威性著作。我們希望這些書，能針對國內政治轉型，外交拓展，及體制改革等種種大問題提出有益或具啟發性的觀點，並強化現代政治學研究的學術基礎。

譯者的話

查爾斯·林德布洛姆是美國當代著名的政治學家，「政策分析」的創始人。

林德布洛姆於1917年3月出生於美國加利福尼亞州；1937年畢業於斯坦福大學，主修政治及經濟學；1945年獲芝加哥大學經濟學博士學位；1946年任教於耶魯大學至今，為經濟與政治學「首席講座教授」；1968年林德布洛姆出任耶魯大學社會科學院院長；1972年任該校政治系主任；1975年任美國比較經濟學會會長；1980年為美國政治學會會長。

作為一個政治學者，林德布洛姆在政治學領域的研究中進行了一些開創性的工作，他以對「政策」的分析研究飲譽美國政治學界。執教之餘，寫下了大量著作和文章，其中主要的有《政治、經濟及福利——計畫構成與

政治經濟系統的基本社會過程》(1953)、《政策分析》(1956)、《漸進調適》(1959)、《決定的策略——政治體系是一種社會過程》(1963)、《民主的智慧——經互相調節產生的決策》(1965)、《決策過程》(1968)、《政治與市場——世界政治經濟體系》(1977)。在這些著作和文章中，《漸進調適》作為經典性的論文是美國攻讀政治學和行政學學生必讀的書。本書的部分思想是《漸進調適》的進一步闡發。此外，《政治與市場》一書出版後，被認為是二十世紀最後25年內最有影響的政治學著作，並獲美國政治學會的最高榮譽獎——威爾遜政治學銜獎。

《決策過程》一書以漸進的決策分析戰略和多元的決策模式對一些長期來較有影響的決策理論和模式，特別是理性決策模式和精英決策模式作了回答。本書是決策多元模式的一部力作，其確定的某些概念，如「直接決策者」後來得到了廣泛的運用。

政治決策作為一種重要的政治行為，在戰後受到了越來越多的政治學家和行政學家的關注。在林德布洛姆的決策理論尚未出現之前，最有影響的政治決策理論是理性決策模式。該模式的主要觀點是：

1. 決策者知道所有同具體問題有關的目標。
2. 所有有關問題的信息都是可得的。
3. 決策者能辨別所有的選擇。
4. 決策者能有意義地評估這些選擇，即研究選擇的結果並加以衡量和比較。
5. 所作的選擇能最大限度地擴大決策者指出的價值。

顯而易見，理性決策模式是從規範的角度去考察問題的，它深受早期經濟理論的影響。傳統的經濟理論認為「經濟人」知道全部可能的行動，知道哪種行動能得到最大的效果，知道從所有的可行行動中挑選最好的一種。受這種理論的影響，理性決策模式認為人在政治決策的活動中也是可以非常理性的。這一決策模式的研究方法帶有明顯的傳統特徵。

不久，理性決策受到了另兩種決策模式的挑戰，一是著名行政學家赫伯特·西蒙的「有限理性」模式，二是本書作者林德布洛姆的「漸進決策」模式。兩種模式的研究在方法論上都從實證的角度對理性模式作了分析和批評。「有限理性」模式對「理性」模式作了逐條批駁，認為：

1. 決策者事實並不具有有關決策狀況的所有信息。
2. 決策者處理信息的能力有限。
3. 決策者在有了有關決策狀況的簡單印象後就行動。
4. 決策者的選擇行為受所得信息的實質和先後次序的影響。
5. 決策者的能力在複雜的決策狀況中受到限制。
6. 決策行動受到決策者過去經歷的影響。
7. 決策行動受決策者個性的影響。

西蒙認為，政治決策者的理性是「有限的」，在決策中應以「滿意」來代替「最佳」。

如果說西蒙也還是從理性的角度來探討政治決策的話，那麼林德布洛姆的「漸進決策」模式則從另一個思維角度來探討政治政策。林德布洛姆的漸進決策思想起源於1953年，在1959年《漸進調適》這篇著名的文章中作了極好的發揮，並從此確定了這樣一個至今仍非常有影響的概念。林德布洛姆認為，決策過程只是決策者基於過去的經驗對現行政策稍加修改而已。這是一個漸進的過程，看上去似乎行動緩慢，但積小變為大變，其實際速度要大於一次大的變革。政策上大起大落的變化是

不可取的，往往「欲速則不達」，它會危及社會的穩定。林德布洛姆認為，決策所以是漸進的，在於西方民主體制中政府推行的政治是漸進的政治，這表現在政黨和政治領袖對基本國策的看法是一致的。在競選時，他們僅對每次政策提出漸進的修改。政黨自身的政策也是漸進地改變的。從技術上講，決策者無足夠的時間和智慧或其他資源調查所有的政策方案、洞悉每一項政策的後果。此外，現行計畫可能已經投下了巨大的資本和精力，這也部分排斥了巨變，否則會帶來一系列組織結構、心理傾向、行為習慣的振盪和財政困難。林德布洛姆的漸進決策思想充分地表現在本書中他對信奉漸進主義的決策者的溢美之詞上：「按部就班、修修補補的漸進主義者或安於現狀者或許看來不像個英雄人物，但他卻是個正在同他清醒地認識到對他來說是碩大無朋的宇宙進行勇敢的角逐的足智多謀的問題解決者」。

林德布洛姆在本書的第一部分（1～4章）批評了理性決策模式，並闡述了他的漸進決策分析理論後，接着就在第二部分（5～11章）轉入了對決策過程的具體分析。其分析是圍繞着社會中各種力量在決策中的權力運用而展開的。

林德布洛姆不同意對美國決策系統「真正」運行的三種流行看法，即

1. 認為這一系統失去了控制，它對任何人都不是以任何理性的方式作出反應。
2. 這一系統實際上處於精英人物的控制之下。
3. 這一系統不管由誰控制，它都不能對普通公民作出充分的反應。

林德布洛姆認為問「決策是誰作出的」，不如問「政策是由什麼制定出來的」。在他看來，政治決策是權力運用中公民、投票人、政黨、利益集團領袖和直接決策者各自行使權力，互相影響和互相作用的過程，其原因在於，西方當代多元民主體制的結構以及各種集團人和力量對決策所具的影響，決定了決策者在決策時四方受掣，使得他們只改變政策選擇的結構（這同他的漸進決策思想是相吻合的），而不期望贏得支持，以在權力運用中提出一些原來不能實現的政策。

在數種對決策產生影響的力量中，林德布洛姆認為公眾的影響是微乎其微的、偶然的，但他們的作用並非一點沒有，政黨鬭爭給予了他們表達其願望和進行選擇的機會，他們主要通過政黨對決策施加影響。競爭的政

黨為了爭取公眾，彼此間的綱領不會大相逕庭。政黨競爭的結果是在某種程度上使直接決策者相對消極的公民的要求和選擇作出更多的反應。利益集團領袖是決策過程的積極參與者，其參與手段主要是說服，他們是掌有實權的直接決策者的信息和分析的主要來源。直接決策者是權力運用中的主要角色，他們處於決策階梯的頂端，決定由他們作出，但他們受制於其他力量。在互相作用和影響的過程中，直接決策者並非消極地對處於決策階梯底層的公眾和各種團體的選擇和要求作出反應，他們同時還以各種方式積極地去影響下層，這樣，決策過程就是一個循環的過程。「這一過程既無開頭，也無結尾，其界限是非常不確定的。由於某種原因，一系列複雜的，我們稱之為決策的力量的聚合產生了被稱為『政策』的這一結果」。漸進的決策分析戰略與多元的決策結構構成了林德布洛姆的《決策過程》的主要框架。

漸進決策作為一種決策思想和方法在某種程度上具有相當的價值。從認識論上說，漸進決策的特點在於以歷史和現實的態度將事物的運動看作是一個前後銜接的不間斷的過程，即無論那種新的決策，只能在直接碰到的、既定的、從過去承繼下來的條件下進行，這些條件

包括歷史和現實的特點，包括決策主體的本身條件，以及整個社會、組織的政治經濟狀況和心理結構。在方法上，漸進決策注重事物變化的量的積累，以量變導致質變。它強調在進行改變時維持社會和組織的穩定，因而主張不間斷的修正，而不是引起動盪的變革，逐步地對政策加以修改並最終改變政策。從政治決策的角度看，漸進決策不失為在某種條件下一種有用的思想和方式。

但僅僅是在某種條件下，僅僅是一種方式而不是全部，這就表明了漸進決策的限制和不足之處。現代管理理論指出，決策的產生一般來自三方面的要求：

1. 外部條件和要求的變化。
2. 組織內部的變化。
3. 決策者本人富有想像的創見。

漸進決策從方法上講帶有保守的特點，它一般適宜於比較安穩和變動不大的環境，以及從總體上說是比較好的現行政策。但一旦社會條件和環境發生巨大變化，一旦表明對以往的政策需加徹底改變時，漸進決策所主張的修正和緩行就起不了它的作用，有時甚至會對大變革起阻礙作用。歷史表明，在社會發展的某些關頭，需要在政策上作大幅度的調整，有時甚至是拋棄以前的政策而

重新確立新的政策。如果我們把這種方式稱作激進決策的話，那麼漸進決策具有的認識論特點也並非為它所獨佔。激進決策也可以是非常注重歷史和現實條件的。從政治決策的角度講，引起震盪的變革有時正是促進社會發展的一個必要條件。在社會政治的發展過程中，有時需要採用漸變的決策方式，有時則需要劇變的決策方式，一切應當以時機、地點和客觀條件而定。漸進決策作為一種模式不應當是唯一的、排斥其他模式的決策模式，忽視漸進決策運用的限制條件，把它誇大為普遍適用的模式，這正是林德布洛姆的漸進決策模式的弱點之一。

如果說林德布洛姆的漸進決策模式給人們在決策時提供了一種頗有價值的思考的話，那麼他的多元決策模式則從另一個角度為我們展示了西方國家（主要是美國）中多種力量在決策過程中扮演的角色以及彼此間的相互作用。但是，決策到底是怎樣作出的？這個問題在美國政治學界長期來是個爭論不休的問題，對此並無統一的看法。較有影響的理論是精英決策模式和多元論模式（林德布洛姆屬此列）。前者認為決策是由一些為數不多的掌權人物作出的，公共政策並不反映「人民」的

要求，而是反映了極少數決策者的利益、感情和價值觀念，儘管這些政策並不一定就是壓迫和剝削羣衆的。而後者，正如林德布洛姆認為的那樣，決策過程是社會上各種力量相互作用的結果，只有很少人能直接參與決策，但人們可以通過各種管道迫使決策者接受其要求。

事實上，稍一分析就不難看出，兩者有相同之處，即都認為政策最終是少數決策者制定的。不同的在於前者認為決策者在決策時沒有或極少有制約，而後者則認為有相當大的制約。在一個多元結構存在的社會中，各種力量，甚至包括人民的力量，都會對決策者的政策產生影響，這是社會特點決定的。《決策過程》這本書在這裏向我們展示了其有價值的一面，使我們得以從一個角度了解美國政治的動態方面。但問題是影響的程度。決策者階層是屬於怎樣一類的人？他們有沒有因其自身的階級和地位而產生的價值觀念和利益？如有，這些因素在決策中起什麼作用？林德布洛姆在本書中差不多迴避了這一點。其次，對美國政府決策具有舉足輕重影響的一些政策規劃機構（如對外關係委員會、經濟發展委員會、企業圓桌會議、布魯金斯學會等）及其作用，林德布洛姆也未作深入闡述，這使得人們對美國政府決策

過程的了解缺了相當大的一塊。其所以如此，同林德布洛姆採用的研究方法有關。儘管他在50年代就提出了「政策分析」，但其方法仍採用後行為主義變革前的流行方法，即在把一個對象看作一個系統時，着重對系統輸入的研究，在這中間，又着重於對人的角色和相互關係的研究，而將對組織和機構的研究排斥在外。

本書對於我們了解西方國家特別是美國政府決策的一些內在關係，或多或少啓發我們對政治決策的全面思考，提供了一份可資了解研究的參考資料。

竺乾威