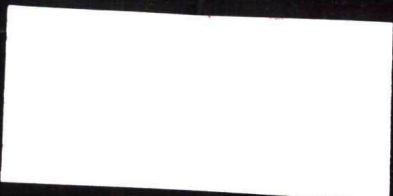


33.622
021-C3



决策过程

著者/美 查尔斯·林德布洛姆
译者/竺乾威 胡君芳

● 上海译文出版社

Charles E. Lindblom

THE POLICY-MAKING PROCESS

Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968

根据新泽西州恩格尔伍德克利夫斯

普兰蒂斯-霍尔公司 1968 年版译出

决 策 过 程

〔美〕查尔斯·林德布洛姆 著

竺乾威 胡君芳 译

上海译文出版社出版、发行

上海延安中路 955 弄 14 号

全国新华书店经销

上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 6.875 插页 2 字数 141,000

1988 年 12 月第 1 版 1988 年 12 月第 1 次印刷

印数: 00,001—10,000 册

ISBN7-5327-0438-6/D·018

定价: 2.85 元

译者的话

查尔斯·林德布洛姆是美国当代著名的政治学家，“政策分析”的创始人。

林德布洛姆于1917年3月出生于美国加利福尼亚州；1937年毕业于斯坦福大学，主修政治及经济学；1945年获芝加哥大学经济学博士学位；1946年任教于耶鲁大学至今，为经济与政治学“首席讲座教授”；1968年林德布洛姆出任耶鲁大学社会科学院院长；1972年任该校政治系主任；1975年任美国比较经济学会会长；1980年为美国政治学会会长。

作为一个政治学者，林德布洛姆在政治学领域的研究中进行了一些开创性的工作，他以对“政策”的分析研究饮誉美国政治学界。执教之余，写下了大量著作和文章，其中主要的有《政治、经济及福利——计划构成与政治经济系统的基本社会过程》（1953）、《政策分析》（1956）、《渐进调适》（1959）、《决定的策略——政治体系是一种社会过程》（1963）、《民主的智慧——经互相调节产生的决策》（1965）、《决策过程》（1968）、《政治与市场——世界政治经济体系》（1977）。在这些著作和文章中，《渐进调适》作为经典性的论文是美国攻读政治学和行政学学生的必读书。本书的部分思想是《渐进调适》的进一步阐发。此外，《政治与市场》一书出版后，被认为是二十

世纪最后 25 年内最有影响的政治学著作,并获美国政治学会的最高荣誉奖——威尔逊政治学术奖。

《决策过程》一书以渐进的决策分析战略和多元的决策模式对一些长期来较有影响的决策理论和模式,特别是理性决策模式和精英决策模式作了回答。本书是决策多元模式的一部力作,其确定的某些概念,如“直接决策者”后来得到了广泛的运用。

政治决策作为一种重要的政治行为,在战后受到了越来越多的政治学家和行政学家的关注。在林德布洛姆的决策理论尚未出现之前,最有影响的政治决策理论是理性决策模式。该模式的主要观点是:1,决策者知道所有同具体问题有关的目标;2,所有有关问题的信息都是可得的;3,决策者能辨别所有的选择;4,决策者能有意义地评估这些选择,即研究选择的结果并加以衡量和比较;5,所作的选择能最大限度地扩大决策者指出的价值。显而易见,理性决策模式是从规范的角度去考察问题的,它深受早期经济理论的影响。传统的经济理论认为“经济人”知道全部可能的行动,知道哪种行动能得到最大的效果,知道从所有的可行行动中挑选最好的一种。受这种理论的影响,理性决策模式认为人在政治决策的活动中也是可以非常理性的。这一决策模式的研究

方法带有明显的传统特征。

不久,理性决策受到了另两种决策模式的挑战,一是著名行政学家赫伯特·西蒙的“有限理性”模式,二是本书作者林德布洛姆的“渐进决策”模式。两种模式的研究在方法论上都从实证的角度对理性模式作了分析和批评。“有限理性”模式对“理性”模式作了逐条批驳,认为:1,决策者事实并不具有有关决策状况的所有信息;2,决策者处理信息的能力有限;3,决策者在有了有关决策状况的简单印象后就行动;4,决策者的选择行为受所得信息的实质和先后次序的影响;5,决策者的能力在复杂的决策状况中受到限制;6,决策行动受到决策者过去经历的影响;7,决策行动受决策者个性的影响。西蒙认为,政治决策者的理性是“有限的”,在决策中应以“满意”来代替“最佳”。

如果说西蒙也还是从理性的角度来探讨政治决策的话,那么林德布洛姆的“渐进决策”模式则从另一个思维角度来探讨政治政策。林德布洛姆的渐进决策思想起源于1953年,在1959年《渐进调适》这篇著名的文章中作了极好的发挥,并从此确定了这样一个至今仍非常有影响的概念。林德布洛姆认为,决策过程只是决策者基于过去的经验对现行政策稍

DAD 90/901

加修改而已。这是一个渐进的过程，看上去似乎行动缓慢，但积小变为大变，其实际速度要大于一次大的变革。政策上大起大落的变化是不可取的，往往“欲速则不达”，它会危及社会的稳定。林德布洛姆认为，决策所以是渐进的，在于西方民主体制中政府推行的政治是渐进的政治，这表现在政党和政治领袖对基本国策的看法是一致的。在竞选时，他们仅对每次政策提出渐进的修改。政党自身的政策也是渐进地改变的。从技术上讲，决策者无足够的时间和智慧或其他资源调查所有的政策方案、洞悉每一项政策的后果。此外，现行计划可能已经投下了巨大的资本和精力，这也部分排斥了巨变，否则会带来一系列组织结构、心理倾向、行为习惯的振荡和财政困难。林德布洛姆的渐进决策思想充分地表现在本书中他对信奉渐进主义的决策者的溢美之词上：“按部就班、修修补补的渐进主义者或安于现状者或许看来不像个英雄人物，但他却是个正在同他清醒地认识到对他来说是硕大无朋的宇宙进行勇敢的角逐的足智多谋的问题解决者”。

林德布洛姆在本书的第一部分(1—4章)批评了理性决策模式，并阐述了他的渐进决策分析理论后，接着就在第二部分(5—11章)转入了对决策过

程的具体分析。其分析是围绕着社会中各种力量在决策中的权力运用而展开的。

林德布洛姆不同意对美国决策系统“真正”运行的三种流行看法,即 1,认为这一系统失去了控制,它对任何人都不得以任何理性的方式作出反应;2,这一系统实际上处于精英人物的控制之下;3,这一系统不管由谁控制,它都不能对普通公民作出充分的反应。林德布洛姆认为问“决策是谁作出的”,不如问“政策是由什么制定出来的”。在他看来,政治决策是权力运用中公民、投票人、政党、利益集团领袖和直接决策者各自行使权力,互相影响和互相作用的过程,其原因在于,西方当代多元民主体制的结构以及各种集团人和力量对决策所具的影响,决定了决策者在决策时四方受掣,使得他们只改变政策选择的结构(这同他的渐进决策思想是相吻合的),而不期望赢得支持,以在权力运用中提出一些原来不能实现的政策。

在数种对决策产生影响的力量中,林德布洛姆认为公众的影响是微乎其微的、偶然的,但他们的作用并非一点没有,政党斗争给予了他们表达其愿望和进行选择的机会,他们主要通过政党对决策施加影响。竞争的政党为了争取公众,彼此间的纲领不会

大相径庭。政党竞争的结果是在某种程度上使直接决策者对相对消极的公民的要求和选择作出更多的反应。利益集团领袖是决策过程的积极参与者，其参与手段主要是说服，他们是掌有实权的直接决策者的信息和分析的主要来源。直接决策者是权力运用中的主要角色，他们处于决策阶梯的顶端，决定由他们作出，但他们受制于其他力量。在互相作用和影响的过程中，直接决策者并非消极地对处于决策阶梯底层的公众和各种团体的选择和要求作出反应，他们同时还以各种方式积极地去影响下层，这样，决策过程就是一个循环的过程。“这一过程既无开头，也无结尾，其界限是非常不确定的。由于某种原因，一系列复杂的，我们称之为决策的力量的聚合产生了被称为‘政策’的这一结果”。渐进的决策分析战略与多元的决策结构构成了林德布洛姆的《决策过程》的主要框架。

渐进决策作为一种决策思想和方法在某种程度上具有相当的价值。从认识论上说，渐进决策的特点在于以历史和现实的态度将事物的运动看作是一个前后衔接的不间断的过程，即无论那种新的决策，只能在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下进行，这些条件包括历史和现实的特点，包括决策主

体的本身条件,以及整个社会、组织的政治经济状况和心理结构。在方法上,渐进决策注重事物变化的量的积累,以量变导致质变。它强调在进行改变时维持社会和组织的稳定,因而主张不间断的修正,而不是引起动荡的变革,逐步地对政策加以修改并最终改变政策。从政治决策的角度看,渐进决策不失为在某种条件下一种有用的思想和方式。

但仅仅是在某种条件下,仅仅是一种方式而不是全部,这就表明了渐进决策的限制和不足之处。现代管理理论指出,决策的产生一般来自三方面的要求:1,外部条件和要求的变化;2,组织内部的变化;3,决策者本人富有想象的创见。渐进决策从方法上讲带有保守的特点,它一般适宜于比较安稳和变动不大的环境,以及从总体上说是比较好的现行政策。但一旦社会条件和环境发生巨大变化,一旦表明对以往的政策需加彻底改变时,渐进决策所主张的修正和缓行就起不到它的作用,有时甚至会对大变革起阻碍作用。历史表明,在社会发展的某些关头,需要在政策上作大幅度的调整,有时甚至是抛弃以前的政策而重新确立新的政策。如果我们把这种方式称作激进决策的话,那么渐进决策具有的认识论特点也并非为它所独占。激进决策也可以是非常注重

历史和现实条件的。从政治决策的角度讲，引起震荡的变革有时正是促进社会发展的一个必要条件。在社会政治的发展过程中，有时需要采用渐变的决策方式，有时则需要剧变的决策方式，一切应当以时机、地点和客观条件而定。渐进决策作为一种模式不应当是唯一的、排斥其他模式的决策模式，忽视渐进决策运用的限制条件，把它夸大为普遍适用的模式，这正是林德布洛姆的渐进决策模式的弱点之一。

如果说林德布洛姆的渐进决策模式给人们在决策时提供了一种颇有价值的思考的话，那么他的多元决策模式则从另一个角度为我们展示了西方国家（主要是美国）中多种力量在决策过程中扮演的角色以及彼此间的相互作用。但是，决策到底是怎样作出的？这个问题在美国政治学界长期来是个争论不休的问题，对此并无统一的看法。较有影响的理论是精英决策模式和多元论模式（林德布洛姆属此列）。前者认为决策是由一些为数不多的掌权人物作出的，公共政策并不反映“人民”的要求，而是反映了极少数决策者的利益、感情和价值观念，尽管这些政策并不一定就是压迫和剥削群众的。而后者，正如林德布洛姆认为的那样，决策过程是社会上各种力量相互作用的结果，只有很少人能直接参与决策，但人们可

以通过各种渠道迫使决策者接受其要求。

事实上,稍一分析就不难看出,两者有相同之处,即都认为政策最终是少数决策者制定的。不同的在于前者认为决策者在决策时没有或极少有制约,而后者则认为有相当大的制约。在一个多元结构存在的社会中,各种力量,甚至包括人民的力量,都会对决策者的政策产生影响,这是社会特点决定的。《决策过程》这本书在这里向我们展示了其有价值的一面,使我们得以从一个角度了解美国政治的动态方面。但问题是影响的程度。决策者阶层是属于怎样一类的人?他们有没有因其自身的阶级和地位而产生的价值观念和利益?如有,这些因素在决策中起什么作用?林德布洛姆在本书中差不多回避了这一点。其次,对美国政府决策具有举足轻重影响的一些政策规划机构(如对外关系委员会、经济发展委员会、企业圆桌会议、布鲁金斯学会等)及其作用,林德布洛姆也未作深入阐述,这使得人们对美国政府决策过程的了解缺了相当大的一块。其所以如此,同林德布洛姆采用的研究方法有关。尽管他在50年代就提出了“政策分析”,但其方法仍采用后行为主义变革前的流行方法,即在把一个对象看作一个系统时,着重对系统输入的研究,在这中间,又着重于对人的

角色和相互关系的研究,而将对组织和机构的研究排斥在外。

此外,必须指出,正像许多西方资产阶级政治学家一样,作者在本书中吹嘘西方的“多元民主体制”,而把我国等社会主义国家的政治制度指责为“独裁”和虚假民主等,不一而足。对于这些阶级偏见,我国读者无疑应加以分析批判。尽管如此,本书对于我们了解西方国家特别是美国政府决策的一些内在关系,或多或少启发我们对政治决策的全面思考,还是提供了一份可资了解研究的参考资料。

竺乾威

1987年7月16日

于复旦大学国际政治系

内容 简介

本书作者查
尔斯·林德

布洛姆先后担任美国比较经济学会会长和美国政治学会会长，是“政策分析”学的一位开创人，著作甚丰，在国际学术界享有盛誉。他在本书中简明扼要地阐述了西方资产阶级民主国家中政治决策过程中的各个重要方面，各种政治势力的相辅相成而又相互制约的活动，主张在一个相对稳定的社会中，政策不宜作大幅度的变动，而只能以稳健渐进的方式，积小变为大变，才能获得最满意的效果。所谓的“渐进决策”模式即本书的旨趣所在，也是国际政治学界的一家之言。

DA090/201

译者 竺乾威, 男,
简介 1951 年生,

1982年毕业于复旦大学国际政治系。1985年获美国华盛顿大学(圣·路易斯)政治学硕士学位。现任教于复旦大学国际政治系。

胡君芳, 女,

1953 年生,

1982年毕业于杭州大学外语系。现任教于上海轻工业专科学校。

当代学术思潮译丛

编辑委员会

主 编 / 汤永宽

副主编 / 陈 昕 杨鲁军

编 委 / (以姓氏笔划为序)

王沪宁 王晴佳

汤永宽 张汝伦

陈 昕 陈琦伟

杨鲁军 汪耀进

武 伟

目次

1 决策与政治学	1
1.1 决策中心点	4
第1部分 决策分析	7
2 政策分析	9
2.1 常规分析	10
2.2 政策分析的专门机构和过程	13
2.3 非政府资源	16
2.4 分析真的有用吗?	17
3 政策分析的局限	19
3.1 界说政策问题	20
3.2 复杂性与不充分的信息	22
3.3 确立目标或价值观的困难	24
3.4 对分析的抵制	28
4 尽量利用分析	33
4.1 通用的工具	33

4.2 意识形态	35
4.3 战略或诀窍	37
4.4 战略的意义	43
第2部分 权力运用	45
5 运用的要点	47
5.1 观察到的事实与基本过程	47
5.2 专家之间的合作	50
5.3 从属于权力运用的政策分析	53
5.4 委派任务和调节运用的规则	57
5.5 被称作“权威”的规则	61
5.6 权威的间接运用	63
5.7 说服、权威与金钱	65
5.8 政策分析与规则结构	68
6 作为决策者的公民	71
6.1 独裁政体和民主政体	71
6.2 选举中的投票	73
6.3 民主制度中公民决策的其他形式	79
6.4 不服从或内乱	82
6.5 公民能力	83