

政策的決定：V. Bekkers 觀點的評析

渠正慈*、張世賢**

(*中央警察大學警察政策研究所 博士生、**兼任教授)

摘要

本文評論 Bekkers、Fenger、與 Scholten (2017)著《行動的公共政策》第四章〈政策形成：發展、領航、工具與決策〉中的「政策決定」。政策決定是行動的、確定的、干預的、引導的、須貫徹的。本文肯定政策決定的基本要求：充足資訊、正當性、足夠能量、特定環境和對象、有效干預。政策決定是理性的、政治的、文化的、制度的，交互參雜運用。本文予以評析與補充。

關鍵字：政策決定、V. Bekkers、認知框架、干預

壹 前言

政策是怎麼決定的？政策決定具有複雜性 (Bekkers et al., 2017, p. 152)。Bekkers 等人 (2017)提出四種觀點：**理性、政治、文化和制度**觀點。Bekkers 等人 (2017)認為政策決定是理性、政治、文化和制度交互融合，依情況使用 (Bekkers et al., 2017, p. 152)。

Bekkers、Fenger、與 Scholten (2017)著《行動的公共政策》(Public Policy in Action)。本文對於其第四章〈政策形成：發展、領航、工具與決策〉(Policy formulation: development, steering, instruments and decision-making)中的「政策決定」，加以評析。作者雖為 3 位荷蘭籍教授；其實主要的論點都是來自第一作者 V. Bekkers。因此，本文標題省略其他兩人的姓名，只標 V. Bekkers，以免題目太長。

Victor Bekkers (1963 年生) 是鹿特丹·伊拉斯姆斯 (Erasmus)大學公共行政學教授，在奈梅根(Nijmegen)大學獲得公共管理博士學位 (1987) (維基百科, Victor Bekkers)。Menno Fenger 是鹿特丹伊拉斯姆斯大學的公共行政特聘教授，在 Catholic

University Nijmegen 獲得公共行政博士學位(2001)(維基百科. Menno Fenger)。Peter Scholten (1980 年生)是鹿特丹伊拉斯姆斯大學的公共行政教授，在 Twente 大學獲得社會學博士 (2008) (維基百科. Peter Scholten)。Fenger 與 Scholten 是 Bekkers 的學生輩，且本書第一作者是 Bekkers；以 Bekkers 標明本論文的名稱應該沒問題。

本文評析 Bekkers 等人(2017)政策決策的觀點，先說明他們的觀點，再評析其理性觀點、政治觀點、文化觀點、制度觀點，並做總結。

貳 政策決定的定義

政策決定(policy decision making)是對於政策方案發展(policy development)賦予權威性 (Bekkers et al., 2017, p. 152)。實際情況，政策決定與政策方案發展很難區分；因為它們緊密交織，在政策設計(policy design)過程中做出各種政策方案發展與決定，並在決策階段進行調整與確立 (Bekkers et al., 2017, p. 152)。政策決定充滿政治互動與知識思考。Bekkers 等人(2017)探討政策決策的內涵從理性、政治、文化、制度等論述。

叁 政策決定的理性觀點

一、V. Bekkers 理性觀點

(一)、政策方案是理性決策的產物

政策方案是理性決策的產物，其基本假定是行動者(個人或組織)均為經濟人(homo economicus)，凡事必經深思熟慮做出慎重選擇(Allison & Zelikow, 1999, pp.24-26)。因此，在政策方案中制定的政府行動，被視為有助於實現目標之具體行動的選擇結果。為了做出慎重的選擇，決策過程是採取分析途徑，應遵循的程序反映在經濟人的行為中，基於以下假定(assumption) (Bekkers et al., 2017, p. 152)：

- 1.一系列被認為重要的特定目標和價值觀，可轉化為超級和協調目標的層級結構。
- 2.一系列的選擇，在欲採取行動和應用工具方面，根據於現存或可收集的「證據」，採取預期有助實現所制定目標的選擇。
- 3.根據可能的成本和效益，評估每個行動方案和（或）每個政策工具的後果，這表示若某方案的成本增加，即會降低選擇該方案的可能性。
- 4.基於價值最大化(value-maximizing)的選擇，經濟人會選擇目標成就排名最高的選項(Allison & Zelikow, 1999, pp. 24-25)。

(二)、政府是理性行動者

政府如同獨立的行動者擁有一系列目標和達成目標的選項，及評估後果而做出的選擇。雖然此模式的倡議者承認政府是按不同層級和單位組織而成的，其假定是透過明確的指揮系統，良好的協調和溝通程序，可以實現這種整體(unity)(Kickert & van Gunsteren, 1976; van Gunsteren, 1976; Dunsire, 1978)。另一個重要的假定是，外部威脅和機會驅使政府採取行動；這涉及特定的社會挑戰，政府需要在國家層面解決問題，如打擊犯罪或城市退化(Stone, 2012)。舉例來說，為了提高鄰里居民的生活品質，理性模型假定地方政府雖為許多部門組織而成，但它是一個整合且統一的組織，根據每個選項的成本效益分析，做出真正有助於實現目標的選擇(Bekkers et al., 2017, p. 153)。

(三)、理性模型是理想的決策模型

理性模型是理想的決策模型，因此形成很多替代模型來解決理性分析的缺點。Simon (1961)提出一個替代模型，他認為在提高鄰里居民生活品質的例子中，地方政府只會考慮他們比較熟悉的有限選項，而排除其他，為何會如此？因為時間有限，只能找幾個選項來比較 (Bekkers et al., 2017, p. 153)。

(四)、受限於現實，決策只能有限理性

Simon (1961)指出決策者無法做出理性決定，從而考慮所有可能的選擇和後果，以便做出最佳選擇(optimal choice)，雖然決策者仍尋求理性行事，但決策過程的理性是相當有限的。因此他提出「有限理性」(bounded rationality)的概念，這表示個人及組織蒐集和處理資訊的能力有限，似乎需對可能的行動和後果進行全面盤點。考慮到所有可能的選擇和結果是不可能的。這就是為什麼要考慮具體的“已確知的事實條件”(Simon, 1961, p.79)，以減少所需的資訊而只考量合適的。因此在決策過程中只會將有限的選項和後果列入考量，有幾個理由可說明政策制定者的有限理性 (Bekkers et al., 2017, p. 154)：

- 1.政策制定者和決策者知道所需政策知識是零散和不完整的；
- 2.有些政策後果不可知；
- 3.沒有足夠的時間考慮所有相關選項；
- 4.進行政策盤點或評估的人力有限；
- 5.人們和組織的記憶是有限的；和
- 6.由於日常習慣的作用，人們偏向採取既存習慣的行動(Simon, 1961,pp. 81-109; Parsons, 1995, p.277)。

(五)、一般決策者停留在滿意的決策

一般決策者停留在滿意的決策。人們堅持他們熟悉的選擇（和後果），制定熟悉的目標，決策者在有限理性下努力做出滿意的決定 (Bekkers et al., 2017, p. 154)。

(六)、有人仍會爭取更多的理性決策

儘管 Simon 主張對決策過程的理性進行更實際的評估，他仍然堅持該過程的預期理性，仍然忠於要遵循的程序，因為他認為盡可能地理性是可能的 (Bekkers et al., 2017, p. 154)。

- 1.問題在決策的現實是相當反覆無常的 (Hill, 2005, p.146)。Simon 後來的著作中，特別希望資通科技、新的管理技術及行動調查和系統分析能夠克服有限理性的侷限性 (Parsons, 1995, p. 280)。
2. Simon 研究途徑的另一個問題是仍以組織有明確目標為前提，而公共行政的問題在於目標有時是被隱藏的，或受制於持續的爭議和修正 (Hill, 2005, 146)。
- 3.另一個問題是，儘管組織是有限理性，Simon 仍然將其定義為一個統合的行動者，在審視公共行政時，這是特別困難的，因為一方面考慮到組成政府的不同組織之間的多元化，另一方面考慮這些組織內部不同部門和單位的多樣性。這些批評為植根於政治觀點的另一種模式開啟了大門 (Bekkers et al., 2017, p. 154)。

二、本文評析的論點

1.缺乏對理性真義的論述

V. Bekkers 理性的觀點是經濟理性的，未對理性真義闡述。理性是決策者在環境、目標、手段(資源)三者之間妥善的搭配，以實現目標。當這三者不能相互搭配時，只能調整其一或其二，以實現其目標 (Mayer, 1985)。錯誤的目標、錯誤的環境、錯誤的手段(資源)都是不理性的；必須這三者之間妥善搭配，而實現其目標，才是理性。經濟理性只考慮到價值最大化，未考慮到環境。

2.未探討到理性的擴大

V. Bekkers 的著作發表於 2017 年，有關政策決定利用人工智慧 (AI)的觀念已很盛行，V. Bekkers 卻未觸及，很可惜。人工智慧可以運用數據庫、機器學習、專家系統等等，擴大理性的思維，獲得更大效益 (Luger, 2009, pp.8-9)。

肆 政策決定的政治觀點

一、V. Bekkers 政治觀點：決策是漸進調適

(一)、決策是漸進的

Charles Lindblom 獨自(Lindblom, 1959, 1965, 1977)或與他人協力合作(如 Lindblom & Woodhouse, 1993)提出「漸進主義」概念 (Bekkers et al., 2017, p. 155)：

- 1.如同 Herbert Simon，Lindblom 透過觀察決策的實際作法，批判理性模型背後「根的研究途徑」的假定，他主張決策者不會做出大變動的決定，而是基於連續有限的比較做出小的決定，稱為「枝節的研究途徑」(Lindblom,1959)，透過不斷構建當前情況，逐步小幅度修正的過程(Lindblom,1959)。這個過程本質的特徵是「漸進調適」(muddling through)的過程，不同於理性主義途徑，不需要遵

循程序 (Parsons, 1995:284；張世賢，1982，頁 226、330)。

2.而相對於 Simon 對決策過程有限理性的看法，Lindblom 認為從理性模型的思維內涵來看，政治決策本質上就是一個尚未解決，變化無常且混亂的過程 (Parsons, 1995, p.284)。漸進調適概念的本質指出，政治決策是經過相互調整與妥協，採取漸進步驟，而不是理性主義提出的系統性且審議式程序，許多決定都是偶然臨時發生的。這意味者政策方案不斷在調整，因為變化的環境迫使政策制定者做出新的適應性決定，因為它們正在進行「嘗試錯誤」的過程。

3.實用主義盛行，每天使用自下而上的經驗，而不是理論驅動的知識和資訊 (Lindblom,1959)。因此目標和手段(行動，工具)往往互相適應。決策者設定他自知可以達成的目標，透過現有的工具，同時也只有這些符合既存目標的選擇。舉例來說，市政當局可投資在更多的 CCTV 監視器上，因為鄰里社區已有安裝，這符合已規劃執行的現有行動。結果是，政策方案及政策決定互賴而生，沒有更廣大的願景甚至藍圖可預期，或者產出重要可能結果的替代方案，以及其他目標和價值被忽略 (Bekkers et al., 2017, p. 155)。

(二)、決策是漸進調適的原因

1.首先，Lindblom 接受了滿意決策的理念(Simon, 1961)，因為一個好的決定是基於涉入最多的利害關係人之間協議做出的決定，目標和利益是彼此相互調整的。決策是協商和談判的過程，很少導致最佳決策。決策涉及妥協，這也挑戰了政府可以被視為統一行動者的想法，因為統一的行動者不需要妥協，它受到層級決策的制約，此即 Lindblom 談論「黨派相互調適」的理由(Lindblom, 1965)。

2.第二個原因是公共部門的政策制定涉及不同的，有時是不可調和的價值觀，必須要去平衡。例如，在打擊犯罪方面，監視器的使用意味著安全與個人隱私自由，以及預期利益與支出成本的衡平。取得平衡的行為本質是妥協，代表談判和議價，被視為處理複雜而棘手問題的智慧，此即 Lindblom (1965)談論民主的智慧的原因，因為作為決策模型的民主使我們能夠就複雜的問題做出決定，衡平利益和價值觀以取得社會支持 (Bekkers et al., 2017, p. 155)。

(三)、「決策是漸進的」受到批評

1.第一個質疑是強調決策是逐步的相互調整。觀察實際政策變化，有很多並非基於漸進式的變化，而是激進的變化。此即為何 Hill (2005, p.149)認為理解議程設定過程，以及「政策窗」扮演的角色等決策過程是非常重要的。Lindblom 很難解釋這種變化 (Bekkers et al., 2017, p. 156)。

2.第二個質疑是「漸進調適」的意涵，這證明對決策的觀點頗為保守。透過參考決策過程的漸進本質，政策制定者可以用它來使非決策合法化或推遲決策 (Parsons, 1995:293)。

3.第三個質疑是政策制定者和決策者沒有足夠的挑戰來走向新的、更有創意的

決策方式，從而令政策更新受挫(Dror, 1964; Etzioni, 1967)。

(四)、Lindblom 在「黨派相互調適」方面提出的想法，也可以從政府政治觀點的決策模型 (Allison & Zelikow, 1971; Allison & Zelikow, 1999) 與在棋盤上博弈 (Lasswell, 1958; Teisman, 2000) 裡理解。

1. 以美國為例，政府不是強大牢不可分的行動者、不是統一的實體，而是“政府領導人坐在其上的鬆散聯盟組織成的集合體”(Allison & Zelikow, 1999, p.166)。這個集合體也是基於政府必須處理多方面的問題，並為每個相關方面建立了不同的組織或組織單位的事實。例如，鄰里的活力指的是物理環境的品質（建築物，街道，房屋）和安全與保安，亦指鄰里的經濟能力（商店，服務）以及鄰里的社會結構（年輕人與老年人，不同的文化，孤獨）。然而，該怎麼做的問題意味著具體的觀點和利益將會相互競爭(Bekkers et al., 2017, p. 157)。

2. 政府的決定和行動是由商議、衝突和妥協，以及混雜不同利益和影響力的個別官員循正常管道相互影響的過程產生的。因此，政府組織構成一個競技場，在政府職位的參與者間，進行錯綜複雜而微妙的競技；同時，往往也是致命的嚴肅博弈”(Allison & Zelikow, 1999, p.295)。通常對參與者的階層安排組成政府及定期溝通和協調管道，構成正在進行的競技。還有組織使用的各種截止日期，迫使相關的參與者關注具體問題。因此，決策可以通過對弈的比喻來理解：「這些進展和賽局的順序因此被解釋為，在具有獨立和相同權力，並且在不同的子賽局中有不同目標的參與者之間的商議協調」(Allison & Zelikow, 1999, p. 295)。

3. 典型實例是政府年度預算過程的準備和決策，或草擬真正希望有所作為的重大政策計劃。例如，關於生命安全議題的認定內涵將影響預算和相關參與者之間的預算分配。在預算增加時，誰將獲得額外預算？如果安全和保安被定義為主要問題，當地警方可能會受益；如果社會問題被視為主要問題，那麼地方福利部門將成為贏家。於是在劃分較龐大預算時，不同的參與者有不同的利益，因為各有輸贏。因此，他們都試圖影響問題的主要認定。這可以被看作是一種賽局的競賽，而市政預算的確認與分配程序可以當作為競賽規則 (Bekkers et al., 2017, p. 157)。

(五)、政策決定即參與者之間賽局的結果

為了解開這些賽局，重要的是提出幾個問題(Allison & Zelikow, 1999, pp.298-302)：誰是參與者而又是什麼決定了他們參與的位置和角色？如何與為何要確定優先事項，目標，興趣，塑造參與者的看法、偏好以及他們對問題的立場？賽局的賭注為何？每個參與者可以用什麼權力資源來影響正在進行的賽局結果？什麼是殺手鐮？其競賽規則又是什麼？同時可以說這些賽局是在不同的回合中進行，特別是如果正在完成的妥協有爭議時(Teisman, 2000)。透過參考 Lindblom 的觀點，決策過程中的每一步都可能構成新的回合，讓新的參與者進

入，或者外部環境可能導致重新定義擁有的賭注 (Bekkers et al., 2017, p. 158)。

(六)、以「垃圾桶決策模型」比喻美國政府決策過程的某種政治性質(Cohen, March, & Olsen, 1972)

1.實例啟發：在考察美國大學的重組過程，發現：關於重組內容和速度的決策過程具有頗為反覆無常的特徵，像滾動垃圾桶，屆時滾出垃圾，即決策；而不是理性決策－決策者在遇到問題時，經由問題分析，而找出適當解決方案。

Cohen、March 與 Olsen (1972)認為：實務上的決策過程也同滾動垃圾桶 (Bekkers et al., 2017, p. 157)。

2. 「垃圾桶決策模型」指出每個參與者在決策過程中都有自己的垃圾桶，對問題定義、解決方案和相關事件的看法；當面臨決定時，他們從自己的垃圾桶中挑出問題定義和解決方案，這些定義和解決方案將和其他參與者從其垃圾桶中選擇的定義和方法相關聯。時機點似乎非常重要：提出具體的問題定義或具體選擇是機會主義的。什麼事件會刺激或挫敗具體問題與解決方案之間雙向的具體關聯？這個過程的結果是，幾乎任何解決方案都可以與幾乎任何問題有關聯 (Cyert & March, 1992)。

3.政策制定者必須處理每個新問題所創建的新垃圾桶：一個暫時的，鬆散耦合的問題定義和解決方案，因為時間似乎適合於建立這種聯繫，這源於相關政策制定者在他們垃圾桶中的定義。垃圾桶的想法表明，議題、問題和解決方案是混亂的事情，決策者的識別模式取決於拾取與放入的時間 (Parsons, 1995, p.302)。然而最終的問題是，行為者能否影響問題和解決方案的鬆散耦合，反之亦然，這樣就有可能實現特定的組合 (Bekkers et al., 2007, pp. 158-159)。

4.決策過程是決策者相互協調、妥協和商議，以推動他們組合的決策「垃圾桶」。這是 Cyert 和 March (1963, 1992)所強調組織中主要聯盟的意義與重要性。組織可以被視為由聯盟組成－追求某些利益的個人團體。每個團體都試圖在制定具體的政策計劃時強加對組織的偏好，但沒有單一團體能夠確定具體決策或政策計劃的內容。在這樣做的過程中，小組成員試圖與其他小組建立聯盟，基於各種“支付”來確保合作，反之亦然 (Scott, 1995, p.289)。

5.垃圾桶模型質疑層級結構程序的作用。

Cohen、March 和 Olsen(1972)認為組織是一個有組織的，但鬆散、混亂狀態：隨著層級順序的發生，不一定有序的，由下而上，進行決策過程；而是相當混亂和反覆無常的決策過程。從而也表明，美國政府不是一個統一的實體，因為它包括各種具有不同利益的聯盟，這些聯盟構成了問題定義和提出解決方案的方式 (Bekkers et al., 2007, p. 159)。

6. 實例：地方政府處理鄰里犯罪，由於鄰里受到一連串搶劫事件的刺激，選擇「犯罪零容忍政策」，促使當地警方聯盟、市長和市議會，急於推動解決方案，而使提升街頭執勤警力的目標易於達成 (Bekkers et al., 2007, pp. 159-160)。

(七)、政策決定的政治觀點強調利害關係人的重要性，以及政策決定會發生在不同但相聯繫的競技場的各不同回合，表現政治觀點強調政策設計和政策決定的相互關聯的特點；與理性觀點之政策設計和政策決定之間的明顯區分，是不同的 (Bekkers et al., 2017, p. 160)。

二、本文評析的論點

1. V. Bekkers 缺乏探討政治實力的運用受到認知的限制

政治實力的運用受到認知的限制，例如「木椿&大象」的故事。小象拴在木椿上，由於小象力量小，經過很多次都試驗都無法將木椿拖出來，當時間久了之後，只要把象繫在木椿上，象知道自己無法掙脫，也就會很安分了。小象長大變成了大象，力大無窮，可以搬很多東西，但卻很安分地被繩子拴在木椿上。這是因為牠從小的經驗，覺得木椿的力道比自己大，是唯一可以拴住自己的東西，使得牠不敢去移動木椿。

2. V. Bekkers 缺乏探討政策決定會改變政治情勢，以至決策參與者受害

政策決定者經常忽略政策決定會改變政治情勢，反而造成當初參與決策者自己受害。這是血淚的歷史故事。劉邦建立大漢帝國，發現皇太子劉盈庸弱，沒有統治能力，一直想要更換，但呂后極力維護劉盈，並央請張良等大臣協助 (《史記》·卷 55，〈留侯世家〉：2044-2045)；劉邦終難更換儲君。事後局勢發展，呂后翻臉不認人，誅殺或排擠當初協助之大臣，張良藉機逃亡。大漢江山也差點被外戚呂家所奪 (張世賢，2022)。

伍 政策決定的文化觀點

一、V. Bekkers 文化觀點：政策是由認知框架決定

(一)、政策是由認知框架決定

認知框架用於賦予政策問題的定義、解決問題的內涵、及其具體利益。在決策階段，當一群人在考慮問題時，框架的作用很有趣；他們受到很大的外部壓力時，例如危機，團體思盲 (groupthink) 就很可能會發生。危機是一種壓力的情況，壓力的情況可能導致達成共識的心理驅動力。政策制定者認為重要的是如同一個高度凝聚力的團體那樣思考和行動。因此，他們傾向於壓制關於正在發生的事情和應該發生的事情的異議框架，並盡量減少可能發生的衝突。他們不考慮替代的問題定義和其他值得考慮的行動 (Allison & Zelikow, 1999, p.283)。由於想在這種壓力情況下表現出團結一致的行動，所以沒有審議跟批判的餘地，當決策者處於緊張和類似危機的環境中時，他們認為他們彼此依賴，因為共識和一致性被認為是處理這種情況的唯一選擇。Janis (1982) 描述此發生過程為支持強化：“誇大有利的後果，淡化不利的後果，否認不安的感覺，誇大行動承諾的遙遠，淡化他人看到發生的事情的程度，淡化個人的責任” (Allison & Zelikow, 1999, p.284)。由於這種支持強化的過程，發展出內部的認知框架，可以

看作是在隧道中，只會看到人們想要看到的東西，並排除所有不符合所採用認知框架的思維，這個過程特別會發生在團體中(Bekkers et al., 2017, p. 160)。

(二)、「我們」和「他們」之間認知的二分法

不僅是像危機的情況會導致團體思盲，在不同群體的決策者之間存在嚴重的政治分化的情況下，團體思盲也可能出現(Hart, 1994)，導致「我們」和「他們」之間的二分法。透過使用定型而封閉的架構作參考，決策者可能對現狀或即將發生的事情沒有實際的了解，對事件的解讀只是遵循現有的思維模式，從而加強了「我們」和「他們」之間的這種二分法 (Bekkers et al., 2017, p. 160)。

(三)、政府未能做實質決策之前，先以象徵決策宣告

議題尚未明朗之前，人民期望政府很高，政府先以象徵決策安撫 (Edelman, 1967, 1977)。這就是 Edelman (1977)談到「成功的話語，失敗的政策」的原因。決策過程的結果，是透過推動事情，制定出不以實際後果為目標的決定，預期結果是表明政策制定者正在處理這個議題，並以更象徵性的方式表明他們正在做一些事情，他們注意到具體而尚未解決的問題，因為它很難解決或因為相關利害關係人對如何處理這個議題仍未達成共識。實例是政策決定需要額外的資訊或有必要額外的調查時，政府先以象徵決策宣告 (Bekkers et al., 2017, p. 160)。

二、本文評析的論點

1. 實例：趙武靈王「胡服騎射」政策決定

V. Bekkers 應先強調：政策決定是由認知產生，無此認知就無此決定；然後再申論團體思盲。政策決定是由認知產生的實例如下。戰國初期，趙國常受北方胡人侵擾。趙武靈王對胡人騎兵的優越性，認識真切；認為「胡服騎射」是強國之方。胡服，是指西北戎狄之「衣短袖窄」的服裝，與中原華夏族人的「寬衣博帶長袖」不相同；騎射指游牧部族的「騎在馬上射箭」，不是中原地區傳統「徒步射箭」。趙武靈王知道王公大臣無此認知框架，必定反對，必須先改變他們的認知。於是先找大臣肥義和將軍樓緩商議了五日。說動他們贊同。武靈王乃下定決心，公元前 307（趙武靈王 19 年）年下令全國實行胡服。他自己首先穿了起來，又派專人去告訴他的叔父公子成，請他穿「窄袖、交領、右衽」的服裝。開始實行「胡服騎射」（《史記》卷四十三，〈趙世家〉）。

趙武靈王「胡服騎射」政策遭到皇親國戚：公子成、貴族趙文、趙造、周紹、趙俊等等人以「易古之道，逆人之心」為由的反對，拒絕接受變法。趙武靈王便親自去說服他們；後來，他們一一改為支持。

趙國由於實行胡服，建立起以騎兵為主體的軍隊，在戰爭中即刻顯示出威力。就在次年，趙國開始向中山國等發動攻擊，每戰必勝，一直闢地千里。經過「胡服騎射」改革的趙國，成為當時除秦國以外，國力最強的國家。

2. V. Bekkers 太強調團體思盲，未探討破解之道：資訊公開、充實、正確；而不是大內宣、一味洗腦、控制大眾傳播媒體。

陸 政策決定的制度觀點

一、V. Bekkers 制度觀點：政策是由規則慣例決定

(一)、政策是由政策相關人員遵循相關正式和非正式的規則所決定

本文將規則定義為：「圍繞著政治活動所須依循的常規，程序，慣例，角色，策略，組織形式、以及技術」(March & Olsen, 1989, p. 22)。這些規則是為了保護特定價值的。例如，在處理鄰里的犯罪問題時，警察依法行政是很重要的。從民主課責觀點來看，重要的是地方政府要對所花費的金錢(如在已經制定的預防犯罪方案和已經完成的結果上)負責。為了負起責任，遵守特定規則是很重要的。這些規則為做決定必須遵循的 (Pierson, 2000)。Allison 和 Zelikow (1999)在分析古巴飛彈危機的研究，顯示了這種模式的重要性。在他們所謂的組織行為模型中，他們展示了特別是「標準作業程序」(SOP)對計畫和大綱的決頂過程及其結果的影響(Bekkers et al., 2017, p. 161)。

(二)、政策是由政策相關人員遵循規則所決定

Allison 和 Zelikow (1999, p.164)將政府的決策行為定義為「政府機關或單位的產出」。因此，社區實施預防犯罪方案的具體決定是一系列組織行動的結果。例如，市長指示公務員制定計劃，為了提請議會討論，必須遵循各種程序：必須提出建議並磋商，必須草擬預算，必須提供人員草擬計劃，當缺乏具體知識時，必須聘請專家等等。政府的決策取決於組織本身能力及可以運用的能力（例如人員、資金、資訊、知識），以及組織方式與必須遵循的程序 (Bekkers et al., 2017, p. 161)。

(三)、政策決定是由規則統合各相關機關部門而成

政府領導人必須考慮到政策問題係具多樣性和多面性，政府組織本質上是鬆散、分散的。例如，地方基層的活力不僅指安全和保安，而且指物質，經濟和社會品質，為此政府設立了不同的專業主管部門，每個部門都有自己的運作目標、能力和文化；因此，政府已經存在鬆散問題和分權問題 (Allison & Zelikow, 1999, p.166)。政府在這些不同的部門或單位遵循特定常規，予以統合，這些常規有助於協調和幫助政府穩定組織，使其更具可預測性，從而避免不確定性。此外，考慮到政府組織的鬆散且分權，這些常規對於創建某種統一的命令是必要的。所有的常規和程序最終都集中在建立中央的協調和控制上，政府必須制定「標準作業程序」、計畫和大綱；決定要優先處理的事情，統合各機關部門的決策 (Allison & Zelikow, 1999, p.169, 177)。例如，政府內部的預算分配必須遵循各種相關程序(Bekkers et al., 2017, p. 162)。

二、本文評析的論點

1. V. Bekkers 未探討制度受制於現實政治實力

「形勢比制度強」。現實政治實力決定一切，不受規則、制度、祖宗傳統遺訓的規範。實例，李世民玄武門之變、朱棣靖難之變，各以實力，破壞制度，奪取皇位。

2. V. Bekkers 未探討時代潮流要改變制度

實例，日本明治維新，推翻幕府大將軍制度。清朝遭遇二千年未有之變局，要自強運動、制度大變革。

柒 結論

一、肯定 V. Bekkers 主張政策有 4 種不同決定觀點

1. 政策決定必須循證

政策制定者需要對於政策問題的原因和影響、可能的行動方案和措施，以及這些行動方案的成本和收益有清晰的認識。這些資訊與知識應係「基於證據」(evidence-based，循證)，以便選擇具體的目標/行動方案組合 (Bekkers et al., 2017, p. 163)。

2. 政策決策必須考慮到政治現實

V. Bekkers 認為政策決策理性的觀點還不夠，因為具體政策問題的定義和具體方法的選擇不是在真空中進行，它們影響具體參與者的利益、立場和資源。因此，政策設計觸發相關利害關係人的整體利益；他們試圖影響政策設計的形成；政策決策就是政治挑戰。政策決定者如何說服相關參與者對問題的具體定義以及具體行動措施的選擇是必要的，並以談判、交流、說服、審議以及權力運用方面的策略行為進行(Bekkers et al., 2017, p. 163)。

3. 政策決策必須運用認知視框

為了強化說服力，政策制定者必須制作強大而有吸引力的認知框架，有助於調整利害關係人和廣大公眾的利益。此時，政策制定者必須意識到語言、修辭、符號、故事和圖片中的力量。這就是為何觀察在制定政策方案時所使用認知框架的創造意義潛力是重要的(Bekkers et al., 2017, pp. 163-164)。

4. 政策決定必須遵守基本規則

政策制定者必須參與的最後一個面向涉及各種非正式和正式的規則，這些規則常常涉及必須遵守的特定價值觀，並且在各種成熟的實踐（常規、程序、邏輯、系統、樣式）中也創建各種路徑依賴關係(Bekkers et al., 2017, p. 164)。

二、肯定 V. Bekkers 主張政府在政策決定要有主動積極作為

政府在政策決定要有主動積極作為，因為政府本身的影響力、干預力是有限的，要借力使力，善用領航力，運用社會資源。此外，還需要特別注意政策

工具的選擇(Bekkers et al., 2017, p. 164)。

三、肯定 V. Bekkers 主張政策方案發展與政策決定緊密交織

1. 從理性觀點進行推理，政策決定就是基於比較各個備選方案的成本、效益後果與政策目標的關聯性 (Bekkers et al., 2017, p. 164)。
2. 政策決定與政策利害關係人利益密切相關，政策決定的政治觀點強調從「競技場」的角度來看待決策的重要性以及其所發生的鬥爭。決策過程是相當混亂的，發生在不同但相互聯繫的領域和不同回合中(Bekkers et al., 2017, p. 164)。
3. 政策決定者要了解相關利害關係人對政策問題、政策方案、政策決定的認知框架，設法凝具共識，避免團體盲思 (Bekkers et al., 2017, p. 164)。
4. 政策決定過程須嵌入決策的常規、標準作業程序等等，即以正當程序做出決定。政策決定的制度觀點，特別關注程序規則的重要性與落實 (Bekkers et al., 2017, p. 164)。

四、本文並補充 V. Bekkers 在理性、政治、文化、制度所缺乏之論點。

參考文獻

[西漢] 司馬遷 (1975)。史記。大方出版社。

張世賢 (2022)。漢高祖難以廢立儲君：複雜性理論觀點，科際整合月刊，7(4)，11-19。

Allison, G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*. Pearson Education.

Bekkers, V., Fenger, M. & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action*. Edward Elgar.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.

Cyert, R., & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice Hall.

Cyert, R. & March, J. G. (1992). *A Behavioral Theory of the Firm* (2nd ed.). Wiley-Blackwell.

Dror, Y. (1964). Muddling through – science or inertia. *Public Administration Review*, 24: 153-157.

Dunsire, A. (1978). *The Execution Process, Implementation in a Bureaucracy*. Oxford

- University Press.
- Edelman, M. (1967). *The Symbolic Use of Politics*. University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1977). *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*. Academic Press.
- Etzioni, A. (1967). Mixed scanning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27, 385-392.
- Hart, P.'t (1994). *Groupthink in Government: A Study of Small Group and Policy Failure*. John Hopkins University Press.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson Longman.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Houghton Mifflin.
- Kickert, W. & van Gigch, J. (1979). A metasystem approach to organizational decision-making. *Management Science*, 25, 1217-1231.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who Gets What, When How*. Meridian Books.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision-making through Mutual Adjustment*. Free Press.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets*. Basic Books.
- Lindblom, C.E. & Woodhouse, E. J. (1993). *The Policy Making Process*. Prentice Hall.
- Luger, G. (2009). *Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving* (6th ed.). Pearson.
- March, J. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- Mayer, R. (1985). *Policy and Program: A Developmental Perspective*. Prentice Hall.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Edward Elgar .
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependency and the study of politics. *American Political Science*, 94(2), 251-267.
- Scott, R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. Sage.

- Simon, H. (1961). *Administrative Behaviour* (2nd ed.). Macmillan.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd ed). W. W. Norton & Company.
- Teisman, G. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956.
- van Gunsteren, H. (1976) *The Quest for Control*. Wiley.

Reviewing on V. Bekkers' Policy Decision Making

Jeng-Tzu Chiu*, Shih-Hsien Chang **

(*PhD student, Police Policy Institute, Central Police University, **Emeritus professor)

Abstract

This article evaluates the policy decision making on Chapter 4 "Policy Formulation: Development, Steering, Instruments and Decision-making" , *Public Policy in Action* by Bekkers, Fenger, and Scholten (2017). Policy decision making is action, determination, intervention, guidance, and must be implemented. This article affirms the basic requirements for policy decisions: sufficient information, legitimacy, sufficient energy, specific environment and objects, and effective intervention. Policy decisions are based on rationality, politics, culture, and institution, and they are mixed and applied.

Keywords: policy decision making, V. Bekkers, cognitive framework, intervention