

政策弔詭：政治決策的藝術

Policy Paradox: The Art of Political Decision Making

賴沅暉*

Yuan-Hui Lai

書名：中文譯名《政策弔詭：政治決策的藝術》〈原著書名：Policy Paradox: The Art of Political Decision Making〉

作者：Deborah Stone

譯者：朱道凱

出版年：2007

出版社：群學出版有限公司

頁數：538 頁

此篇書評評介 Policy Paradox: The Art of Political Decision Making 中文版。這是一本相當獨特的政策分析著作，雖然本書的目的在闡述與傳授一種政治分析，但通篇作者Deborah Stone並未告訴讀者政策分析的定義、步驟與方法，而是告訴讀者應如何觀察當前政治體制的運作，說明在政策制訂過程中各方的利害關係人如何藉由對於種種曖昧不明的詞彙的討論，

特約論文。

* 開南大學公共事務管理系副教授，e-mail: yulai@mail.knu.edu.tw。

維繫並團結社會大眾對其理念、目標與利益的支持。更重要的是，讀者可藉由本書的分析，理解公共政策制訂背後的政治學，瞭解究竟是何種力量在引導政策制訂，什麼樣的政治利益考量在影響政策執行、以及政治體制如何在充滿難以兩全其美的抉擇中，為自己提出辯解以獲得社會大眾對政策的支持。

[關鍵字]：決策、決策分析、政策、公共利益、治理

我寫《政策弔詭》這本書的目的是闡述和傳授一種政治分析，這種分析珍視人類心智的豐富性與多樣性，尊重政治與共同生活，並且讓通常假冒科學真理的政治主張更無所遁形。

《政策弔詭》增定版序（頁5）

有許多政治學文獻總是這樣告訴讀者，政治是複雜、混亂、不可預測的，然對於為什麼政治是複雜的，以及有多複雜，他們卻無法直接說明，而只能間接的說，為達成其當下的目標，一個政治行動者始終不斷地在進行「選擇」，而選擇過程本身就足以展現政治是有多麼的「複雜」。在過去數十年，經濟學二百年來所發展出來的「理性選擇」思考方向，已多為政治學、法律、政策分析等領域所採納。這套研究架構的主要論點，是將社會視為一個由許許多多具有「理性」的個人或群體所組成，這些個人或群體經由各種管道，運用各自的「理性」，在經濟、政治或社會體系內進行互動，從而建立出「選擇」過程的秩序，並決定出體系的「最佳」選擇，得以讓行動者採取行動，化約複雜。對「理性選擇」理論而言，運用「理性」來進行選擇或行動，才是最重要的，因為它能給出了一個取向，使人們得以依據其所建構的模型，或根據過去經驗來推斷未來可能的狀態，以面對充滿不確定的未來。對此，若由以上的論述出發，我們可以將「政策科學」（policy science）看成一個試圖運用理性，在複雜的政治世界中建立秩序、化約複雜的研究領域。然長久以來，它始終面臨著一個關鍵問題，就是如何運用「理性分析」，將複雜混沌的政治轉化成社會公民可忍受、可認知、以及可描述的對象，並以此來觀察政治過程，調控其中各個行動者的期望，尋找一個同時具有多重可能性的最佳方案，以達成公共政策的主要的功能－穩固社會對於政治的期待。

長久以來，這種嘗試透過「理性分析」來尋找最佳方案的企圖，始終將其焦點置於建立「穩定」秩序的邏輯之上，以使其可以依賴計算來推論，估計行動的後果，判定後果的價值，然後計算出哪些行動會產生最佳結果（頁 475）。然在面對日趨複雜的多元社會時，這套邏輯卻為政策體系帶來了大量的吊詭，例如「管制者和被管制者之間始終存在一種共生關係。他們互相依賴。」（頁 36）。而正因為弔詭「違反最基本的邏輯原理：一物不可能同時是兩種不同的東西。兩個互相矛盾的解釋不可能同時正確。弔詭偏偏就是這種不可能的情形，而且充斥於政治生活」（頁 33）。此使得許多學者開始反省思考，有人「打從心底深惡痛絕政治之含糊其詞和似是而非…鄙視政治，斥之為不幸的絆腳石，只會妨礙冷靜、理性的分析和優良政策…」（頁 3）。另一方面，也有人強烈質疑「理性」這個基本建構支柱是否仍合宜，並開始設法瞭解真實政治世界的混亂、騷動、自我組織及集體行動的奧秘，而後者正是 Deborah Stone 的《政策弔詭》——一本被譽為是當代政策分析領域中的經典之作之一，並於二〇〇二年獲美國政治學會頒發 Aaron Wildavsky Award 的著作——所要嘗試重新建構、分析與闡述的。

《政策弔詭》中文版所依據的是二〇〇二年的增訂版本，距離一九八八年的第一版《政策弔詭與政治理性》（*Policy Paradox and Political Reason*）（目前仍無法得知作者為何要更改書名）已歷經十餘年的時間，然其論點與分析方式，仍受到許多相關領域的重視與討論，國內外許多相關課程也多將此書作為指定教材之一。在導言中，Stone 首先以現代生殖科技中的代理孕母政策議題為例，提出了幾個現今決策者所面臨的重要問題：「我們怎樣理解一個出現這種弔詭的世界？在科學時代，當人類主宰最核心和最外緣的領域時，我們如何處理不遵守科學禮儀基本規範的情況？我們能讓公共政策守規矩嗎？」（頁 39）在回答這些她自己所提出的問題時，Stone 首先就直接了當地告訴讀者，在處理這些議題上，「政治科學」並無法發揮多少用處，且實際上它所提出的解答往往是「自相矛盾」自相矛盾的（oxymoron）的，無論做了多少努力，我們始終無法讓政策制定變得更為科學，少一點政治。雖然「政治學、公共行政、法律及政策分析等學術領域有一共同使命，將公共政策從政治之不理性和不名譽中拯救出來，期能以理性、分析、科學的方法制訂政策」（頁 39），但 Stone 在本書卻是對這種所謂的「理性計畫」（rationality project）使命提出批判與挑戰，甚至直接指出：「它是一個不可能實現的夢」（頁 40）。在 Stone 的思維中，沒有一項政策的制定是能完全符合理性，而且是「最佳」的，因為她「不相信任何人在政策議題面前是一張白紙，沒有價值

觀，不受個人經驗和社會訊息影響」（頁 483），而且她相信，政治不是理性而有秩序的，而是一個充滿「情緒與激情、非理性、私利、短視及蠻力的領域」（頁 473）。

對此，Stone 決定揚棄以往的「理性計畫」途徑，這是因為「理性分析所本的思想範疇本身是一種弔詭，是在政治鬥爭中界定的。它們不存在於政治之前或之外，而且由於它們必然是抽象的（畢竟它們是思想範疇），它們可以有多重意義」（頁 41）。她開始尋求另一種政治分析，可以用來理解尋常的政策制定過程，以及政策在政治上所產生的多重意義、詮釋與目標弔詭，並且「希望闡述一種更激勵人心，也更合乎人性的政治分析」（頁 3）。在忽略了賦予明確定義的系絡下（不知是否是刻意的），Stone 直接將「理念」作為本書的核心概念，在她所建構的「政治社群」（political community）模型中成為分析焦點。這是因為她認為「理念之爭才是政策制定在政治社群中的本質」，而政策制定就成為「人們除了為理念而戰，也用理念來戰」（頁 71）的競技場。Stone 試圖以「理念之爭」來解釋所有的政策制定過程，並且就「政治社群中的建構而言，每一個理念是一種論述，或更精確來說，一組主張從另一個角度看世界的論點」（頁 45），因此「理念是一切政治衝突的核心。政策制定繼而是一場連續不斷的鬥爭，爭的是分類的標準、類別的界限，以及指導人們行為的理想典型的定義」（同前頁）。

除了以理念作為核心概念外，Stone「模仿理性計畫對一個政策議題的看法：我們有一個目標；我們有一個問題，問題是目標與現實之間有落差；我們尋找一個解決方案去彌合落差」（頁 45）作為本書的政策分析架構。她所持的理由是「因為它代表政策分析著作廣泛採用的問題解決邏輯，也因為它與理性決策模型及政策制定流程很相似」（頁 46）。與「理性計畫」最大不同之處在於，Stone 認為任何政策議題所必須包含的三個元素－目標、問題與答案－皆是「策略性表述」（strategic representation）。目標是政治行動者政治目的的表達，問題是在說明目標與現狀是如何的不一致，而答案則是如何將現狀轉變成符合目標的方案。並且她認為「每一種我們用來設定目標、界定問題和判斷解決方案的分析標準，都是政治建構的」（頁 5），所以「分析本身是一種政治產物；是基於策略目標精心製作的論點，旨在創造模糊和弔詭，並使分析結果符合特定方向」（頁 41）。因此在本書的分析中，Stone 主要在闡述政治社群中的行動者是如何分別賦予這三個元素多重意義，以及如何對這些元素進行策略性表述來達成目標。

Stone 的政策分析是由她所建構的「政治社群」模型或「城邦」（polis）出

發。在本書第一篇名為「政治」的章節中，Stone 將社群作為城邦的起點，繼而將公共政策視為是「關於社群試圖以社群身份達到某些目標」（頁 52）的產物。然由於每個人都有其自身所服膺的理念，因此在政治社群內部，幾乎永遠會為了什麼才是問題，以及問題應如何解決而爭論不休，使政策制定成了為不同意義與理念的鬥爭。而城邦中的政策制定過程也由此受到行動者之間連續不斷的鬥爭，卻又彼此進行持續的合作所形塑。在 Stone 的政治社群模型中，政治的特性為人們以團結與聯盟的方式，透過集體行動來追求他們的目標，而會激勵人們採取行動的動機，不僅是基於自我利益，同時也是對於公共利益的關注，這是因為公共利益會關係到「社群存活問題」（頁 56）。然而對個別的行動者而言，由於他們「對公共利益的想法往往和他們對自我利益的想法不同」（頁 57），使其陷入如何兼顧私人利益與公共利益的衝突當中，也就衍生出所謂的「公德問題」，然 Stone 認為「公德問題」是可以被諸如影響、合作與忠誠等力量予以有效化解的，而此三種力量更使團體與組織得以取代個人，成為「城邦的基礎建材」（頁 62）。當政治中的團體受到共同理念的激勵而形成集體行動時，團體之所以得以形成與維繫的關鍵就在於友誼與忠誠，因此她強調，是否擁有共同歷史也成為團體能否凝聚的重要面向。

此外，迥異於以往「理性計畫」中的市場模型，將「資訊」視為是完美、準確無誤的觀點，Stone 指出在城邦模型中，資訊的特性「是詮釋性、不完整且策略性地保密」（頁 64）。為了要極力鼓吹自己的觀點，行動者往往會策略性地使用、表述或隱瞞資訊，試圖在政策制定過程中重新定義政策議題與為自己辯護，從而改變人們原本所賦予其中的意義。而另一個作為 Stone 分析基礎的城邦運作特性則是「熱情定律」（law of passion）（頁 66），這是她觀察到有許多現象會受到人們的情感與行為所影響，其中包括所謂的「熱情自我滋長」定律，意謂著理念與政治資源，諸如影響力、人脈管道或權威會隨著使用而成長，即愈用愈多或愈大。對此她指出，人們的感情與熱情不是有限、數量固定的，而是動態且擴大的現象。熱情定律將焦點置於如果人們的行動協調一致或大量聚集時，會改變行動本身的意義與衝擊力，而當對意義的詮釋開始因人而異時，「**事情可以同時指（也因此是）不只一件事**」（頁 68），弔詭也由此產生。

Stone 認為上述城邦運作的要素共同形成了政治社群中所有權力關係的基礎。理念的結構與表述是權力在政策制定中的主要展現方式。權力可以被用來改變其他人的認知或行為，決定誰可以加入或必須退出政策制定過程，以及讓人們同時追求自我利益與公共利益，進而「從理念與聯盟相互界定的互動中產生」政策變遷（頁

69)。理念影響人們如何認知政治的方式，而政治的變遷又回過頭來塑造人們的理念，因此對 Stone 而言，理念是動態的概念建構。在其後的篇幅中，她更運用了大量的資料與案例，試圖說明政治行動者如何對政策議題進行策略性的描述，以達成吸引更多的支持與締結聯盟的目標。透過此種對政策議題的策略性表述，政治邊界即被構築起來，並由此界定了議題、問題、成員與衝突，而人們在此邊界上被劃分成不同立場，並被決定誰應加入或誰應退出衝突（頁 69-71），進而形成城邦的秩序。而也由於她認為此種秩序是「現實的社會建構」（social construction of reality），主張「我們只能靠分類它、命名它及賦予它意義去瞭解現實」（頁 476），讓 Stone 被視為是一個溫和的「建構論者」（constructivist）。

在第二篇名為「目標」的部分中，Stone 利用四個章節，公平、效率、安全及自由，嘗試解構這些現代的自由民主政體所信奉，足以支配政策論述，並成為政策目標的價值。Stone 指出，在面對政策議題時，這些價值往往會受到差異頗大的詮釋與表述，雖然各行動者可能運用同樣的價值概念，但其中的意義可能是立場互異，相互排斥的。對此她觀察到，「這些價值是所謂的『母愛議題』（motherhood issues）：在抽象層次上，人人舉雙手贊成，但一叫人講清楚他們的含義，爭執立刻開始」（頁 46）。雖然這些爭執的結果可以決定哪些行動者或群體對於這些價值的詮釋能成為標準，進而控制政策制定的方向，卻使得「處於政治衝突核心的廣闊目標與原則，例如公平、效率、自由和安全，永遠無法化約成簡單的決定性準則，因此也不能指點我們如何判斷政策問題」（頁 6），例如：

平等理念可以產生多種分配方式。效率是一個可以隨著眾多互相矛盾的解釋而修正的標準。安全包含各種複雜的需求，這些需求甫一滿足又立即改變。自由被想像成不傷害他人的活動，結果卻證明在現代社會那是一個非常小的範圍；自由也被想像成主宰自己的生活與福祉，結果卻證明那是一個永遠無法企及的目標。因此政策目標是曖昧、矛盾、漂浮不定的。現狀也同樣不牢靠。它們可以呈現迥然不同的面貌，端看你用什麼標準來詮釋它（頁 188）。

在第三篇名為「問題」的部分中，Stone 利用五個章節來分析政策問題如何在政治中被界定與證明。在此篇中，Stone 再度充分地展現其建構論觀點，也使得篇中各章成為本書最受到廣泛討論的部分。她認為在「政策競技場」（policy arena）中，從事角力的各方皆是企圖對語言與故事進行策略性運用，透過符號、數字、原

因、利益與決策等工具來競逐政策問題的定義與表述。而其中的關鍵在於使用這些工具定義問題的同時，目標也往往被界定出來，進而形成所謂的「議題框架」（issue framing）（頁 325），政策選項也於此被構築出來。對此 Stone 認為，對「議題框架」進行分析可以有助於闡明為何人們會對同一政策問題作出不同的解釋與選項。這是因為「框架」畫出了一道邊界，提供一種特定的選擇、組織、解釋與理解複雜現象方式，使行動者能在進行分析與說服的過程中擁有一套準則。而行動者也可透過「框架」，將事實、理念、理論與利益予以結合，為人們帶來不同的世界觀，確立社會現實的多樣性，並促使人們在關於做什麼、由誰來做、以及如何做上會支持不同的行動方案。因此 Stone 指出，藉由行動者對政策議題進行「策略性的情境表述」（strategic representation of situation）（頁 188），例如數字是「另一種體裁的詩。」（頁 223），將對於政策議題的描述與具體的行動方案以一種因果關係的形式連結在一起，不露痕跡地將「原本是什麼」轉換成「應該是什麼」，進而引領人們作出選擇。

為了能在政治程序中獲得最大的支持，政策制定者在定義政策問題與提出解決方案時，大都強烈依賴語言的符號運用，例如敘事體故事、提喻法、隱喻、以及模稜兩可（ambiguity），這是因為「符號表述（symbolic representation）是問題定義的本質」（頁 191）。敘事體的政策故事通常是類似此種開端：「起初情況蠻好。但後來開始變壞。事實上，現在情況已糟到簡直無法忍受。一定要做點什麼才行」（頁 192-193）。同樣地，政策制定者也會訴諸提喻法，例如書中的「福利女王」（welfare queen）（頁 202）的例子，或其他令人驚豔的隱喻來描繪放大他們想要處理的政策問題特質。就 Stone 的觀察，所有符號中最能靈活運用的工具就是「模稜兩可」的語彙，這是因為「**模稜兩可**，可同時作多種解釋的能力」（192 頁）。政策制定者樂於運用此種語彙，因為這可以使他們在同一符號下傳遞不同的意義給不同的人。「有些人認為這是好事，其他人則認為是壞事」，Stone 指出：「但不論你的評價如何，政策分析若不能容忍模稜兩可在政治上的中心位置，恐怕在真實世界處處碰壁」（頁 216）。Stone 以此來提醒讀者，模稜兩可語彙的運用可以讓政策制定者結合不同的利益團體來共同支持一個政策，並「團結同樣受益於一個政策但基於不同理由的人」（頁 217）。

值得注意的是，在第八章「原因」中，Stone 詳細闡述了「政策論述」的概念，她將作為政策行動基礎的一整套觀點與主張描述為「因果故事」（causal stories）（頁 254）。然而，Stone 並未將她自己的分析架構置於一個範圍更廣的政

策論述途徑系絡中，只是將她的政策分析主要元素以類似論述分析的方式表現出來，其中包括了各種語言學方法應用、政治理念的多重意涵、以及它們是如何被表述的分析上。她指出，在政治活動中，政策論述是「講故事，故事裡有一組人是壓迫者，另一組人是受害者」（頁 264），而「關於因果故事的政治歧見，不祇是對事件發生順序的不同經驗主張而已」，同時，「它們爭執的是控制的可能性及責任歸屬」（同前頁），因此「尋找原因不只是想瞭解世界如何運作，而且要歸咎問題的責任」（同前頁）。對 Stone 而言，政策論述是相當重要的，它是強而有力的符號表述，可以藉此建立新的政治聯盟，並得以賦予權力給那些宣稱對問題已有答案的人。同時政策論述更具有政治上的特質，這是因為政治行動者創造因果故事的目的往往在於「以描述傷害與困難，歸咎於其他人及組織的行動，從而喚起公權力去阻止傷害」（頁 278）。至於是否能成為具體的政策行動，則是這個因果故事「能否為一般大眾接受」，而在政治層面上能否獲致成功的關鍵則在於「它是否成為政策制定者的最高信仰及指導原則」（頁 271）。

在作為本篇總結的第十章「決策」中，令人稍感困惑的是，Stone 為自己創造了一個弔詭，就是她回過頭來擁抱她原本所要揚棄的「理性計畫」。雖然她強調在城邦模型中，決策並不是那樣具有規範、循序漸進的，而是充滿「含糊其詞」與「模稜兩可」，但她認為我們仍必須透過「成本利益分析」、「風險利益分析」以及「決策分析」（頁 306）等途徑（Stone 稱之為策略）來找出解決問題的最佳決策。Stone 回過頭來仰賴這些「策略」的原因，可能在於她認為政治社群中的決策是動態且複雜的：「凡具有任何重要性的議題，其決定權通常是分散的、共享的、協商的，而且爭論不斷」（頁 317）。同時由於政治目標不可避免的曖昧性，使「目標隨著各人解讀不斷改變，就不可能充當穩定的參考點，以供評估可選的行動」（頁 321），而透過上述策略，就可協助決策者大幅限縮可選的行動。另一方面，在採取行動的關鍵時刻當下，決策本身就變成一個必須謹慎小心處理的問題，這是因為任何的決策行動都將使一方獲得利益，而使另一方蒙受損失，尤其是當決策致力於達成某一價值（例如公平）卻必須無可避免地以犧牲其他價值（例如效率）作為代價時，往往會導致嚴重的政策衝突。在必須作最後決定的時候，決策者往往會面臨在政治上的自我利益，以及什麼才是公共利益之間作一選擇的困境。因此 Stone 認為，藉由透過上述策略所產生的政策選擇，可以讓鍾愛某個解決方案的人「知道如何推銷他們的計畫，使之對一批顧客顯得是一種策略，對另一批顧客又是另一種策略」（頁 341），然在表面上這又是一條確定的行動路線。而此種行動

路線的選擇，決策者通常會採取讓政策變遷所可能造成的衝擊降至最低，並對強勢選民傷害最小的方案，但會將其決策描述成替所有民眾創造最大社會利益的決定（頁 333-335）。

本書的第四篇名為「答案」，所討論的是解決政策問題的方法，也就是如何運用政策工具以達到期望目標的策略，本篇可能是所有讀者最期待的部分，期待 Stone 能給所有人一個令人振奮、煥然一新的「答案」。然而，Stone 在一開始仍秉持其一貫的動態觀點，指出：「其實政策行動是**延續不斷的策略**（*ongoing strategies*），用來建構關係及協調行為，以達到集體目的」（頁 338）。這是由於任何對於目標的政治論辯可能會隨著行動者看議題的角度不同而有所改變，而問題也會隨著目標與現實時空的改變有所不同，誠如她在第七章所指出的：

事實上許多公共問題縱使未被容忍幾百年，也是幾十年的老問題了，例如酗酒、虐待兒童、打老婆、虐待老人、環境敗壞、健康照護機會不均、惡質的公立學校、擁擠的都市等等，僅是其中一些例子。這些問題似乎怵目驚心的增長率，反映社會對該現象的容忍度降低，尤勝於反映現象本身增加（頁 242）。

上述政策目標與現實時空的動態變遷，意謂著縱使政策制定者擁有立意良善的目標，然只要它是一種論述，就總是會不斷的受到質疑與挑戰，使「政策似乎從來沒解決過任何問題」（頁 338），而這就是政治的動態本質，因此 Stone 將所有的解決方案稱之為「衝突的暫時化解」（頁 47）。更重要的是，她在本篇中提醒讀者，在達成目標的背後，這些策略「全都是行使權力的方法，是讓人民做他們本來可能不打算做的事情的手段」（頁 338）。政策制定者會運用種種政策工具策略來蓄意影響人民的態度與行為，一項政策可以是，也通常是上述好幾項策略的結合，本篇即是在探討與詮釋這些策略背後的理論基礎，以及種種「明顯用來改變行為和政策的權力形式」（同前頁），這些權力形式分別是誘因、規則、事實、權利與權力。在本書的最後，Stone 嘗試為自己回應了《政策弔詭》分析架構要如何操作的問題，雖然她以美國高等教育平權運動作為具體的個案分析，然令人意猶未盡的是，她最後只是以一句，「一遍又一遍問你自己，你想達到什麼目標，你為什麼認為那個目標是正確的」（頁 517）作為結尾，讓讀者不禁期待未來是否還有《政策弔詭》續篇的出現。

毫無疑問的，《政策弔詭》是一本迥異於以往的政策分析書籍，隨著作者淺顯

的行文，不知不覺地拓展了讀者對於政策議題的視野，也深化了對於政策制定的思維。本書所嘗試的是引導讀者跳脫長久以來「理性計畫」的思考範疇，以一個「全方位的無限」角度來觀察政治以及涉及政治的政策制定過程，然我們必須提醒讀者的是，這是一本試圖「創造政策辯論的修辭學」（頁 5），或是一本指導政策制定者如何運用策略來解決政治衝突的成功學作品。本書的英文版本雖厚達四百餘頁（中文版更達五百餘頁），然其所要表達的觀點卻相當簡單，即「理念是政治本質之所在」（頁 71）；政策制定是「人們為理念而爭執，為支持理念而奮鬥，為反對理念而抗爭」的過程（同前頁）；政策「議題的陳述是策略性地設計出來，目的在替己方吸引支持者，在締結某種聯盟及破壞其他聯盟」（同前頁）；政策產出是各方對於政策目標的含意、問題的定義、以及解決方案的爭執上進行鬥爭所得的結果。簡言之，Stone 將政策制定類比成一場棋賽，每下一步棋的同時，各方會嘗試預測對手將如何走下一步（頁 338）。

綜觀本書的整體架構，可以發現理念之所以會成為 Stone 的核心概念，在於她認為理念會同時在好幾個層面上影響政策制定過程，首先，理念是人們對於政策的問題、目標與答案進行認知與詮釋的基礎，也就是界定出人們如何理解這個世界的觀念力量。再者，更重要的是，理念也是行動者或聯盟藉以影響政策制定過程的手段之一，藉由策略性地將特定理念置於一個完整的「因果故事」，進而將其反映或連結到他們的政策目標中，行動者或聯盟就得以藉此吸引更多的支持，說服決策者以滿足他們的偏好。如上所述，Stone 將理念視為是一個持續不斷變遷的動態概念建構，理念可能會因他人賦予不同的詮釋而使其概念產生變化，因此她指出「政策政治是選擇這些詮釋的程序」（頁 75）。由於大多數的政策制定還是必須基於人們所相信什麼對他們是對的或最好的，於此理念就成為各方判斷政策良窳的最佳測量標準。

由此不難看出，在本書中 Stone 將其政策分析的焦點大部分侷限在理念論述鬥爭的過程與策略，但如果我們要進一步分析聯盟雙方彼此間的確切關係，特別是分析為何有某一方始終執著於一特定信念的追尋（例如自由）以及其背後所隱含的意義上，本書的分析架構可能會在解釋上面臨重大的困境。這可能是肇因於 Stone 所採取的動態觀點，理念是相對的，而非絕對的概念，例如「除非保障基本需求獲得滿足，一個人不可能做出自由選擇」（174 頁）、「安全似乎是自由的必要條件，但又暗中破壞自由」（同前頁），而這樣的動態觀點似乎使本書的分析架構無法解釋在人類社會中許多歷久不衰的理念衝突。另一方面，由於 Stone 將本書中的絕大

部分篇幅用於解釋理念表述的方法（策略），而使她相對忽略了提出一個解釋架構，用來釐清策略、衝突的政治系絡、以及涉入其中的行動者三者之間的關係。所謂「政治動機」在本書的討論中只是一個建構物，不是在分析上應該予以釐清的。雖然本書的分析架構對於政治聯盟在政策制定過程中，如何運用策略與方法為自己辯護的現象上，的確提出了強而有力、且具權威的分析，但在嘗試釐清這些聯盟背後所實存的是理念，亦或是自我利益，以及這些理念（或自我利益）如何在現實世界中影響政策制定者的策略運用上，Stone 並未給讀者一個清晰明顯的圖像。上述兩點可能是本書略顯不足之處所在，也或許是她刻意留給讀者自己去探索，時時深思她所給予本書的副標題「政治決策的藝術」，並藉以提醒讀者，無論一個政策制定的背後隱含了多麼深厚的理論背景，公共政策的最終目標就是要解決關係到社會中「人」的議題，而這可能也是因為她撰寫本書最主要的目的（頁 72）：

有些人認為政治像一趟遠洋航行或一場軍事戰役，某件一旦啟程即可看到若干結果，或一旦抵達終點從此一路坦途的任務，他們錯了。政治不是公共雜務，熬過去就行了；它是一種生活方式。

