

社會價值的權威分配與執行

——簡介呂亞力先生著「政治學」

林嘉誠

書名：政治學

作者：呂亞力

出版：五南圖書出版公司

出版日期：民國六十七年二月

政治學是否能夠發展成一門科學？政治學的研究範圍如何？政治學所謂傳統主義與行為主義的爭辯究指何事？政治學者在當前二十世紀七十年代紛雜的世界舞臺上，應扮演何種角色？自二次大戰之後，政治學先後移植其他學科的理論與方法而發展成各類各型的理論模型，它們是否對政治學發展有所裨益？它們各自的含意如何？優點缺點何在？上述的問題幾乎是所有經驗政治理論學者所共同關注，共同追求摸索的課題。

關於人類政治生活的探討言論，早已出現在有關典籍裏，由政治思想史的浩繁巨帙，可見一斑。但是真正在大學裏有政治課程，是在十七世紀初葉，瑞典阿波沙拉大學（Uppsala University）設立「治國與辯術」（Statecraft and Eloquence）的講座，講授內容是有關公共政策制定及執行的問題。政治學在大學裏成為獨立學科却在十九世紀末葉之後。由於二次大戰以後，政治學研究重鎮已由歐洲大陸移至美國本土，我們客觀的檢視七十年來的政治學發展過程，我們不能不相信：其他地區政治學的發展與美國政治學研究發展，簡直無法等量齊觀，研究人數、學校、著作、理論架構、參考模型、方法技術……等，美國政治學領先其他地區，此種活生生的事實，使得美國名政治學者蒙（G. Almond）引以為榮地認為：「今天世界上的政治學家中，每十人中有九人是美國人。」

居於種種事實，一般政治學者認為，對於美國政治學發展過程及美國政治學研究範圍、研究途徑、方法及現有的理論模型等了解是欲對於當代政治學深刻研究的必備一環。梭羅教授（F. Sorauf）稱美國政治學發展情況是種「健康的知識多元主義」，綜觀美國政治學發展過程可以分成下列幾個階段：美國政治學誕生前的多元媒介與結合時期（一六三六——一八八〇），美國政治學形成時期（一八八〇——一九〇三），美國政治學發展時期（一九〇三——一九二一），美國政治學醞釀巨變時期（一九二一——一九四五），美國政治行為主義崛起階段（一九四五——一九四九），美國政治行為主義關鍵階段（一九四九——一九五五），美國政治行為主義起飛階段（一九五五——一九六九），美國行為主義與後行為主義併立階段（一九六九——迄今）。伊士頓（D. Easton）指出，一八八〇年代以前，美國政治學受到憲政傳統的延續及英國功利主義思潮的影響，研究範圍以政治制度、法律條文為主；一八八〇年以後，到一次世界大戰期間，本質上是過渡時期，由早期的法律形式主義過渡到成熟的現實主義，一次大戰結束至一九五〇年代，為現實主義第二階段，此期研究對象由法律制度範圍內的實際活動擴展至社會團體如何影響政治制度。伊士頓認為一九五〇年代以前的政治學者大

抵注重形勢資料，而不研究人格、動機、情緒等心理資料，它未曾建立政治學統一性理論，同時犯了「過份事實主義」與「未成熟的政策科學」兩大錯誤。

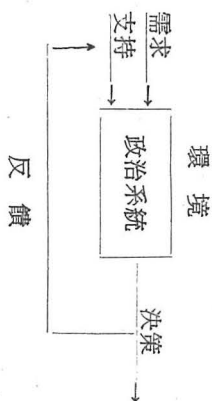
二次大戰之後，由於下列幾種因素：如大量歐洲學者（尤其是科學哲學家）移入美國，美國社會科學者於大戰期間加入政府，深感理論與事實差距甚大，其他社會科學（如心理學、經濟學）發展迅速，對於傳統政治學的不滿，各種基金會的經費補助，而掀起行爲主義高潮。政治行爲主義者主張大同小異，大抵是：反自然科學的原則去研究政治，以政治行爲分析基礎，系統理論的建立，科際整合。政治行爲主義，無疑地於二次大戰之後，成爲政治學者樂於善道的問題，儘管它受到所謂傳統主義與後行爲主義的攻擊與指責，它仍然屹立不搖地高居政治學領導羣倫的地位。經驗政治理論的發展，雖然由於許多客觀因素（如政治學研究所牽涉變項甚多，政治學在計量上甚難突破，社會科學因時因地而異甚難建構統一理論，科學技術無法全盤移入……等），迄今仍處於未完全起飛階段，可是一九五三年之後，美國政治學界，各類各型的理論模型出現，它們有的是總體分析模型，有的是中型理論，有的是個體分析模型。從其他學科引進技術方法，統計分析，電腦操作，線性代數，微分方程，調查研究……等普遍應用。各種經驗資料日益累積，成果頗佳。

政治學者素來不喜歡對政治學下固定的定義，但政治學研究取向由政府轉移到權力，由權力轉移到政策；研究方法由法制研究法轉移到行爲研究法，已經成爲公認的事實。政治學者蘭尼（A. Ranney）稱政治學研究內容以決策爲主，決策是行爲的結果。伊士頓將範圍縮小，指出政治學研究內容是「社會性價值的權威分配與執行」。社會性價值與一般性價值有別，前者是在某一主權國家內，成員的共同喜好追逐或者憎惡反感的事物，後者則僅限於成員中某部份人的價值性事物，套句俗話，前者是公共的，後者是私有的。權威與權力也有區別，權威指權力的合法性使用，包括使用武力，權力雖然不一定是非法性，但是不能合法使用武力。至於分配與執行即是決策的制定與執行。由上述定

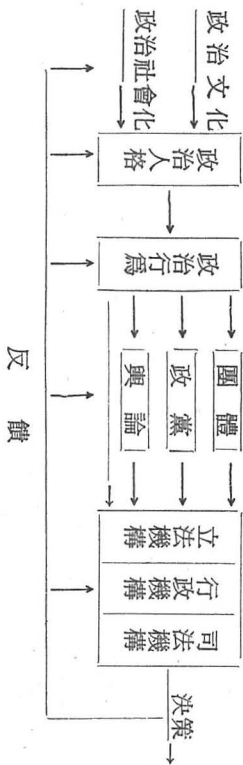
義明顯看出，政治學是研究政府、國家如何制定政策與執行政策的過程。政府的決策對象是社會性價值事物，政府決策效力是權威的，政府的分配與執行是國內成員所必須奉行遵守的。

由上述的定義，我們可以將政體視為經濟學中的市場結構，祇是政體是種人為操縱的，不是單憑冥冥之中一隻不易見的手自動調整。政體從政治成員中得到他們需求與支持，政體內部經由執政者（包括政治結構，法律規章與當局）作成決策，傳至政治成員，政治成員平衡決策之得失，再度作成不同的需求與支持，傳入政體，如此循環運作，構成一種動態的政治行為模式。政治學就是政治動態行為模式的科學，政治動態行為模式明顯地由政治成員與當局所構成，其中過程，研究變項十分複雜，例如成員方面：成員的政治態度，政治參與，政治文化，政治社會化；當局的政治態度，政治意識型態；成員與當局之間的政治溝通，成員所組成的利益團體，壓力團體，政黨如何互相調整，如何向當局施加壓，當局內部的官僚體制，立法機構，司法機構，軍事機構等組織，彼此之間作業程序相互關係如何等。政治行為的動態過程可由下述圖形表示之：

一、簡略形圖



二、修正形圖



政策形成源自於人民需求，人民需求表現於政治行爲，政治行爲深受政治人格的影響，政治人格是政治社會化與政治文化經久累積的結果。人民需求除非偶然機會特別安排，否則無法直接傳到決策機構，依民主常規而言，人民需求泰半經由團體、政黨、輿論為溝通媒介，向立法機構，行政機構甚至司法機構遊說或請願。人民為何加入團體、政黨、團體、政黨，又用何種方式表達他們的意願，促成意願的實現，政治系統之內，立法機構接受人民、團體需求之後，如何與行政機構協調，行政機構內階層式的官僚體系，內部作業如何，政策決定過程何在，整個政治學研究範圍在此。

美國政治學會於一九七三年頒佈政治學研究範圍包含如下各種：外國與國際組織的制度與行爲，特殊政體的分析，決策過程，優異份子及反對者，大眾參與溝通，政黨，羣衆運動與次級團體，政治發展與現代化，政治計劃，價值，意識型態，信仰體系及政治文化，國際法，國際組織與機構，國際政治，電腦技術，內容分析，現象學與科學底哲學，實驗設計，場地資料收集，計量與指數界定，模型建構，統計分析，調查設計與分析，文化調整與分化，人格與動機，政治領袖及政治引入，政治社

會化，革命與暴力，學校與政治教育，社會與經濟階層化，政治思想史，意識型態系，政策理論，政策評估，科學與技術，貧窮與社會福利，外交與軍事政策，官僚政治，比較行政，組織與管理分析，組織原理與行為，政治與行政，系統分析，司法與司法行為，選舉與投票行為，倫理政治學，行政機構，利益團體，立法機構，行政法，都市政治，輿論，地方政府，政治與憲政史。

在臺灣地區，有關經驗政治理論的研究，是無法與美國相提並論，特殊的政治環境、研究人員的缺乏與研究經費的不足均是主因。堪值慶幸的，有關政治學的外文書籍期刊進口不少，海外歸國的政治學者人數日增，國內研究機構經費的部份補助與國內研究所師生的孜孜矻矻，臺灣地區政治學研究漸漸欣欣向榮。但是政治學界，政治系同學及社會人士最感到遺憾的，國內未有一本含有政治學主要內容的政治學教科本。目前坊間所售政治學教本大抵著重法制規範討論，如主權、國體、政體、政黨等分析，對於實證、經驗、行為方面付之闕如。行為資料與情勢資料並重，行為研究與法制研究携手前進，才是政治學研究正途。臺大政治學系教授呂亞力博士所著「政治學」，正足以填補一些人的期望。

呂先生所著「政治學」包羅了政治學最新探討對象，全書計分十二章及緒論，同時列有詳細的參考書目，以供有志於政治學研究者進一步自修。緒論部份，談及政治學的範圍與研究途徑，政治學的研究方法與技術，政治學與其他學科的關係，政治學的分門，政治學的價值。對於一位初學者，該學科的研究範圍、方法、沿革、最新趨勢、未來展望、研究價值等常識是不可或缺的。呂先生對於政治學如何由國家，政府之研究，轉移到權力研究，決策研究有清楚交代。何謂規範途徑，實證途徑，哲學途徑，制度途徑，行為途徑也有說明。政治學研究方法與技術與其他社會科學研究方法與技術原則上是沒有多大區別，當然心理學與經濟學在量化程度方面超越政治學一大段距離。研究步驟：從研究目標的界定與欲討論問題的形成，閱讀有關文獻，制定研究設計到資料收集與分析，在這些過程，理

論或建構模型的了解是必備的。就方法學上而言，成熟的學科必須具有統一理論，統一理論系統乃是關於真實世界的抽象建構，並且對於真實世界具有經驗的說明性，其內部的層級結構，自下而上，從基本概念，通過單稱陳述普遍陳述及個別理論，直到統一理論，任何一個層級莫不具有經驗的事實印證作為基礎。由於社會科學缺乏統一理論，建構模型顯得重要性。建構類型不代表經驗世界中的實際存在，也不能以事實來證明其真假，它祇是根據經驗上的可能性，或者抽離可以經驗的某些成分，加以強調，並通過邏輯上的推理性，而設裝的一種心智建構。無論是統一理論或建構模型對於資料收集，假設陳述，命題驗記均有指導功用。文件分析，調查訪問，參與觀察、試驗、資料統計分析均已成為政治學研究的必要工具。

本書第一章，討論政治的性質與若干分析架構，作者以系統論為中心，在討論政治系統性質與環境時，適時地提出政治人格，政治文化，政治社會化等概念。系統理論在政治學與其他社會科學均被廣泛應用，目前不少學者以政治系統模型作為分析架構，本書也是如此。筆者認為本書在介紹政治學若干分析架構：例如博奕理論，衝突理論，溝通理論，結構功能理論時，可以花較大篇幅加以評介。對於政治人格，政治文化，政治社會化等概念，似乎也需要作較詳細說明。

政治參與方式甚多，猶如作者所稱：投票、參加政黨或壓力團體、公開評論政事、遊行、示威、罷工、革命、加入政府工作……不一而足。奧蒙曾將政治文化分為參與的政治文化，子民的政治文化，部落的政治文化，即是以人民對於政治系統的輸入、轉化、輸出有何參與而界定。政治參與因個人的權力動機、社會地位、參與方式等不同而構成形形色色，錯綜複雜的政治面貌，例如同是介入選舉行為，有人祇是參加投票，其他人參與選舉的行為層次則或許是與人討論候選人或選舉策略的優劣，敦促親友前往聽取政見發表會，勸說親友去投或不要投某位候選人的票，對辦理選舉的人員的公正與守法表示懷疑或不滿，義務為某候選人宣傳或助選，親自參加競選……。

投票行為的研究，在歐美各國非常普遍，年齡、性別、宗教、籍貫、社會經濟地位、職業、教育、教育水準……等自變項對於政黨認同，政治態度等中間變項有何顯著相關，對於投票行為又何顯著相關，作者在書內舉出不少美國研究結果。民主政治是民意政治，民意如何形成，團體與政黨如何滙合民意，民意的隱定與變動因素何在，民意功能，民意如何探知，作者亦有討論。民意基本上是人民對權力取向的總合，由於人民對於平等權取向，主權取向，自治權取向，人民自由權取向，多元權取向，分權取向的差異，表現於對特殊事件的看法即有差別。民主政治是服從多數、尊重少數、容忍異己、相互妥協的政治，民意的表現不外乎是需求、支持與反對。需求是由慾望形成，慾望包括期待、動機、興趣、偏好等等，支持則有混合支持與特定支持，反對也有混合反對與特定反對。需求、支持與反對有時是明示地表達，如公開發表意見，有時是暗示的表達，如投票中表示。

本書第三章討論政黨，政黨制與利益集團，政黨以滙合民意，提出黨綱，贏得選舉取得執政機會為鵠的的團體，政黨依其權力來源，組織型態，功能，黨員加入，意識型態，憲政態度而區分為幹部黨、羣衆黨、直接黨、間接黨、代表政黨、組合政黨、現狀黨、自由主義黨、激進黨、憲政黨、非憲政黨。本書作者提出一套新穎分類法：極權羣衆黨、英雄豪傑黨、傳道黨、捐客觀、遺老黨、個人屈從黨、名流黨、聯盟黨，此種分類法雖能道出政黨性質，可是對於政黨內部結構，意識型態不易顯示標明。政黨基本功能有：政治人物的培養與提拔，利益的表達與滙集，控制政府，動員社會。政黨內部組織與意識型態的不同，於政治運行上差異很大，極權政黨如共產黨、法西斯黨控制全國財、政、社會每一層面，甚至人民的思維、經濟生活。代議政治或極權政治，政黨均有其顯著地位，它與人民、各種團體、政府連成牢不可破的關係。一個國家因其政治制度，歷史背景，政治現況而形成多黨制、二黨制，一黨制等三種，其中一黨制又可細分為：極權與獨裁的一黨制，一黨為主制與變體的一黨制，政黨制度的不同構成不同的政治全貌。

團體組成要素有三：固定成員、一定組織、共同目標，團體因其大小、成立動機，成立目標，組成要素等差異而不同，許多人認為政治過程就是團體之間的交易、妥協、交互影響的畫面。人民為何加入團體，團體內部大小與團體決定的方式，團體與團體之間的合作協調，團體與政黨間的關係，團體如何向政府施加壓力，使他們的決定成為政府的政策。政治學者研究重點擺在利益團體與壓力團體之上，奧蒙將利益團體分成四種：組織的利益團體，機構的利益團體、非組織的利益團體、不軌的利益團體。各國因其文化背景，政治制度不同，利益團體表現不一。利益團體的大小，成員背景、經費、性質均形成影響力的互異，政治學者之中，不乏以經濟動機與社會心理觀點來研究利益團體內部與外在表現者。利益團體之間，利益團體與政黨之間，利益團體如何以遊說、宣傳、助選、抗議，提供研究成果，暴力或非法賄賂來影響行政機構、立法機構甚至司法機構則是政治學者的最感興趣的課題。

政治制度之研究，行為學者始終不敢忽視，祇是他們的研究重點更為深入中肯。本書第四、五、六三章分別討論立法與代議機構——國會，行政的角色與任務、司法與法院。政治是種妥協、談判、容忍，異中求同的活動，這些活動必須有軌道可尋，否則一定紊亂不堪，因此政治必須有規範、規則，包括正式組織，非正式的組織、法定的規章與非法定的慣例，規格。政治也是權力交易，權力造成腐化，絕對權力造成絕對腐化，因此人類歷經慘痛教訓之後，奠基於民主制度，立法、司法與行政三權分立而制衡。直接民主業已不可能實現，代議制取而代之，代議士是否完全反應選區民意，或者代表全國人民，代議士在我良知理想與選民意願之間如何妥善協調，代議士在議會規章、黨派約束之下又如何發揮盡職，諸如此類的問題，迄今無法尋得完美答案。代議機構的種類，內部組織與運行，委員會組織，議事法規，不成文規範，代議士的立法表現，代議士與團體、政黨、輿論、選民、政府之間錯綜複雜的交往，代議士出身背景、生長環境、教育水準、意識型態、選區特質與其行為表現的因

果關係，政治學者均有豐碩的研究報告。

行政機構在當前專家政治、福利國家體制之下，顯然有超越立法、司法兩權之上。內閣制、總統制、委員制、混合制、共黨制，內部結構如何？與立法、司法機構的關係，行政機構官僚體制，政務官與事務官的區別，政策制定程序與執行，行政機構內部法規、與人民、團體交往的規章等，也是政治學研究對象。由於福利國家體制，政府行政機構日益龐大，經營範圍擴大，行政組織的企業化，行政組織內部的人事、經費、決策、領導、效率、溝通、小團體、協調、監督、控制，均有賴於行政學者的規劃。行政機構的變異，立法權的衰落，傳統三權分立理論的再修正，本書在第四、五兩章有精闢的論述。

司法獨立是民主政治要件之一，司法機構象徵正義的維持，公理的仲裁。司法功能在於裁判，新法律創造，監督法律之執行，本書對於英美法系與大陸法系的司法組織與程序，美國司法審查，政治學者對於司法過程的政治分析有所說明。美國司法審查制，使司法權在美國政治插上一腳，司法權執司法解釋與審查，享有憲法、法律解釋權的司法人員，在政治實況裏，舉足輕重一言九鼎，他們的主張、意識型態，政治學者當然加以重視。

民主與獨裁之間基本差異在於人權的保障與否，人權的國際化，加上卡特總統的人權呼聲，共產民主兩大集團的對峙，民主與獨裁之間的討論，更有其時代意義。一般對民主與獨裁之間的區別有如下五種：1、三權分立與否；2、定期選舉與否；3、二黨以上與否；4、法治與否；5、人權保障與否。上述五種指標基本上仍有缺陷，必須加以更詳細區分，共黨制國家表面上仍然三權分立，甚至立法權高於行政權，如蘇俄最高蘇維埃會議下設部長會議。可是獨裁國家黨權超過一切，黨權控制行政、立法、司法、軍隊、安全單位，黨權經由權力鬭爭、武力革命而形成，非由人民選舉認同。他們的最高立法機構雖然是定期選舉，可是選舉不公開、不公平、不公正，最高領袖則非定期選舉。共黨

國家仍有不少附庸黨派，可是這些黨派僅作花瓶櫥窗，無法與執政黨相並論，根本談不上政黨抗衡，必須有一個以上強有力反對黨才可稱為兩黨制度。人權包括參政權、自由權、平等權與受益權，共黨國家，法律亦明文表示授與人民公民權，實際上附有種種約束，司法不獨立，人民違反黨意時，必受非法逮捕、判刑，殊無人身自由可言，其他更遑論平等權，受益權與參政權。

比較政治學者喜歡討論民主政治的社會條件，許多人認為開發中國家根本缺乏民主政治的條件，例如缺乏民主政治文化、經濟發展不足、與傳統生活習慣相抗衡。其實民主政治必須具備那些社會條件，迄今尚無定論，七十年代以前的菲律賓、印度，雖然民主政治文化可以培育出更佳民主政體，可是開發中國家，領導階層與優異份子對於民主的信心與政治道德的厚薄，往往是民主政體是否建立的主要因素。民主政治的效率，國家安全與民主政治之間的安排，本書作者均曾經加以陳述，作者對於民主政治極富信心，他指出民主政治對公民自我保障、自我發展、社會進步均有裨益。

波特教授 (K. Popper) 稱柏拉圖是極權主義之父，亞里斯多德、黑格爾、馬克思等建構了令人慄慄的恐怖政體，極權政治。獨權政治依其權力基礎與對社會控制程度不同分為極權獨裁、威權獨裁、軍事獨裁、政黨獨裁，其中以極權獨裁為最，它具有官定意識型態，單一的羣衆性政黨，政治警察的恐怖控制，對大眾傳播媒介及文化活動的徹底控制與官僚經濟。今日的中共，史達林時代的蘇俄皆是典型的極權統治。威權獨裁具有守成性，除了維持政權之外，對於政治以外的事務較少干涉。

公共政策的研究在美國頗為流行，不少學校成立公共政策研究所。行政機構的日理萬機，它的一言一行均與人民生活攸關，政策的良窳，政策如何制定，政策評估，各類政策的特質，均為全國人民所矚目。政策制定有三個程序：心智的，社會的與準機械的。心智的程序是指決策者與協助決策者運用心智研議政策的程序；社會的程序是指與政策有關的集團與個人的衝突、合作、妥協等活動；準機

械的程序是指一般例行的或半例行的政策制定。政策制定之後，需要政策解釋、形成執行計劃、執行的人力與物力分配……等，政策後果的評估也甚重要。政治學者研擬公共政策分析時，喜歡將公共政策依其性質分為幾種，例如規律政策分配，政策，自我規律政策，再分配政策，經濟政策，社會政策，外交與安全政策，政治政策……等，各類政策各有特質。目前公共政策學者與企業管理學者使用方法部分雷同，例如兩者均喜愛使用理性分析模型，借用成本，效用概念，運用作業研究，線性代數與電腦處理。政策評估與觀察權力結構找出決策者，正式決策過程與非正式決策過程，情報的收集、儲藏，分析等作業，是政策分析的主要工作。

本書自第九章到第十一章，分別討論公共政策與政策研究，經濟與社會政策，外交與安全政策。第九章介紹一般政策研究的基本概念，第十章提出當今世界的各種經濟制度，現代國家的主要經濟政策，福利國家的出現與社會福利政策，對福利國家的批評。學界隔行如隔山，本書討論經濟不能與經濟學者所著經濟政策相比擬，重心在從政治學者立場看各國經濟制度與政府介入經濟事務的趨勢。其次對於福利國家的介紹十分中肯，有助於某些人觀念的澄清。國際政治雖然是政治學範圍之內，但是國際關係却不侷限於國際政治，因此作者祇簡單道及國際情勢，外交政策與外交工作與安全政策。

本書篇尾討論政治哲學，人仍是思想動物，意識型態對峙之下造成全球動盪不安的今日，誰也不否認政治哲學的重要性。由於本書不是政治思想專籍，作者也簡略討論政治哲學的範圍與性質，中西主要政治哲學家的若干成就與當代意識型態。

基本教科書，表面上雖十分簡單，實際上是最難下筆的差事，如何以簡易的筆調，道出該學科主要内容，如何在有限篇幅，作到不掛一漏萬，如何深入淺出，令初學者一目了然。美國名經濟學者沙穆生(P. A. Samuelson)以一本家喻戶曉的經濟學奠定了他在經濟學地位，國內不少學者始終不

願意花費一些心血來執筆一本教科本，其實一本內容適當的教科本，不但嘉惠於初學者，社會人士，執筆者本人也受惠匪淺。以往政治學由於缺乏一本內容兼備的教科本，使社會人士誤解政治學研究內容，研究方向，更不幸的，使許多人觀念底，仍將政治視為一種醜惡的權力爭奪，而不知道，政治是種人爲的，按部就班的談判、交易與分配。政治學系同學也因為缺乏一本教科書，而以英文書籍作爲教本，除了了解能力打了折扣減低學習興趣之外，由外國的例子基本上無法了解本國政治實況。本書的出版，必可將上述缺點減輕不少，可是本書也不能視為盡善盡美，其中最令人疑惑的，即是全書的例子仍然以美國政治爲主，有關中國政治現況，幾乎沒有。當然這個缺失不能責怪本書作者，因爲迄今，國內有關經驗政治的實證研究成果少之又少，任何作者均無法憑空杜撰一些想當然耳的結論。雖然少之又少，還是有幾篇教授及研究生的研究成果或政府研究機構工作報告，似乎於適當地方可以提出作爲參考。其次有關內容編排，第十章、十一章可以納入第九章一併討論，第七章與第八章合併討論，如此不但較爲完整，而且可以空出不少篇幅討論政治權力，政治暴力與政治發展等問題。

啓事

書評書目社新址：信義路二段二二八巷15弄5號（三五—六六〇八）。郵撥帳號一九二七四。來函、惠稿、訂閱，請利用上址聯絡。

書評書目總經理：忠佑實業公司，地址：永康街37巷19號（三九二—四三六七）。郵撥帳號一一八三〇五。同業批購請利用上址聯絡。