

政治學性質與方法

馬起華等著



政大政治叢書之三

社版出範漢

序

本校自創立以還，具有一貫特色，多偏重於文法商科之教學與研究，各同仁課餘潛心鑽探之主要範圍，皆與此等學科相關，其所發表之學術著作亦然。

本校在臺復校後，各單位陸續印行其單科專門學術刊物，例如文學類之「中華學苑」，法律類之「法學評論」、人類與社會類之「民族社會學報」、國際問題類之「國際關係」、商學類之「管理評論」等等。包含文理法商類專題之全校性定期學術刊物，則為「政大學報」。此等刊物發行之主旨，皆為便利同仁觀摩切磋，使其研究成果問世，藉以激勵學術研究風氣，並提高學術水準。

「政大學報」內容涵蓋甚廣，文理法商類雜然並陳，且每歲出版二期，卷藉逐年增加，殊不便於研究者檢尋參閱，民國六十六年校慶前夕，遂有將學報內專文分類編印叢書之舉。出版之後，學者稱便。自上次出刊迄今，倏又十有一年，學報之刊行，復添二十餘期。觀其內容，有專精佳作，有覃思著述，均富參考閱讀價值。今夏適逢本校創立六十一周年，為慶祝校慶起見，爰依前例編印叢書，藉留紀念，俾便利用，並冀能稍助學術發展。是為序。

中華民國七十七年五月二十日

序

陳治世

序於國立政治大學校長室

政治學性質與方法

目錄

一、政治發展研究的新趨勢	江炳倫	一
二、政治學領域中幾個先決問題的澄清與討論	但蔭蓀	三九
三、政治權力的功能論	易君博	五二
四、社會科學中的功能分析	易君博	九六
五、社會科學中的歷史解釋	易君博	一三〇
六、理論建構與政治研究	易君博	一六一
七、政治態度之研究	馬起華	一八九
八、投票行為之研究	馬起華	二五一
九、政治行為研究途徑	華力進	二七八

政治發展研究的新趨勢

江炳倫

壹、政治發展研究的緣起

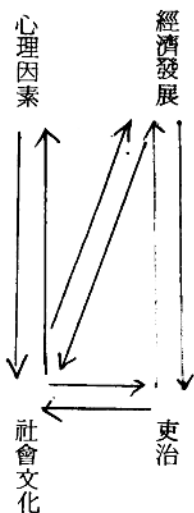
政治發展 (Political Development) 爲一九六〇年代美國政治學界新創設的一個名詞和新的研究焦點。並已經在政治科學界，建立起不可撼動的地位，極受學術界重視。推動政治發展研究興趣的客觀因素甚多，現在大略歸爲三類，分別敘述之。

一、從經濟發展研究到政治發展研究

經濟發展是一九五〇年代最流行的名詞，政治發展一詞接踵而至，除了時尚所趨外，也有其內在原因。較早期的經濟學者，多認爲協助落後地區經濟發展，不過是一種技術知識的傳授、企業管理方法的改進、和正確經濟政策相配合的問題。換句話說，經濟發展問題，可以在經濟學範圍內單獨解決。例如希根斯 (Benjamin Higgins) 的大著『經濟發展』洋洋近八百頁，於政治因素對經濟發展所可能產生的或正或負的影響，隻字不提。雖然內有一章討論文化模式與經濟發展的關係，結論却出人意外地把文化因素置於經濟因素之下。他說：「某些先例指出，一旦能排除經濟的和技術的生產障礙，心理上的和社會方面的障礙很快就會被瓦解。」（註一）

目前大多數社會學者和政治學者，認爲希根斯這種看法，未免太過天真。社會文化模式，不但會直接促進或阻擋經濟發展，而且也是國家行政機構和行政行爲形成的基本因素。而一個吏治的良窳，公職人員的富於進取新精神或者是苟且因循，對經濟計劃和經濟發展的成敗，又有極密切的關係。換句話說

，社會文化對經濟發展的影響，有直接和間接的二方面，乃是一個不能解開的連鎖關係。可用下面簡圖示之：



圖一：社會文化與經濟和吏治的關係

雷格斯教授 (Fred W. Riggs) 曾於一九五六年發表一篇頗受重視的短文，題為：「公共行政：討論經濟發展一個被忽視的因素」。(註二) 對行政與經濟發展的關係，有極精闢的說明。一九六〇年左右美國行政學的圈子裏，同時出現二個相近的術語，一為行政發展 (Administrative Development)，一為發展行政 (Development Administration)。前者指的是理論的研究，重點在探究行政改革和發展的意義，及與社會變遷和政治現代化的全盤關係。後者似偏重於行政技術的改進，研究如何增加效率，以承擔社會建設、和工業化後所增加的事務的問題。一從理論方面，一從技術方面，證實優良的行政實為經濟發展的最重要基礎。在許多情形之下，要求經濟發展，非先排除行政方面的陋習積弊不可。

從行政發展的觀念的提出和探討，邁前研究政治對經濟發展的影響，應是顯明而必然的步驟。行政本來是政治體系的一個內圈。行政制度和行為，必受政治制度和行為所左右。其理甚明，毋庸贅述。而且現代化過程中所牽涉到的各方面問題，也不是行政發展一詞所代表的觀念所能概括的。因此，要研究

經濟發展所牽涉到的非經濟因素，自然就推想到政治發展的重要性，而促進對這方面研究的興趣。

二、社會現代化問題與政治發展研究

對當前亞非拉丁美洲地區社會變化的諸種現象，社會學家喜歡稱之為社會現代化問題。它牽涉到的範圍，根據韓國學者李漢彬教授的分析，共包括(一)生態方面的變化，例如人口膨脹、人口移動、人口素質的變化等問題。(二)社會文化的變化，如國民教育的推廣和延長，各國土著語文的復興和提倡，土地改革的要求和實施，大家庭制度的逐漸崩潰，家庭計劃實施的流行，大眾廣播數量的增加，兵役義務的推廣和新式軍事制度的建立，一般人民物質慾望的提高等；(三)工業和經濟方面的變化：如提倡科學研究發展，尤其是對應用科學的重視，交通與電訊設備的建設和改進，從事工商業的人數增加，薪水階級的人數增加，而自給自足的生活方式日漸消跡等；(四)意念方面的變化：物質主義、民族主義、福利國家、以及民主、平等等觀念風行，相反地，傳統的宗教與道德觀念常感不易與新潮流抗衡；(五)政治方面的變化：如殖民主義的普遍被唾棄和殖民制度的全面崩潰，國民的政治意識普遍提高，許多人並且有參加國家獨立奮鬥、投票或競選、工會活動、政黨活動、請願集會、街頭遊行的經驗，另一方面，許多地區又苦於政權時常更易，無法建立公認合法政權的標準。(註三)

由上看來，社會現代化乃是個十分複雜且與當前社會生活密切關連的問題，故為社會科學家所極關注，分別以小體(Micro-analysis)和整面(Macro-analysis)的方法分析研究之。前者用緻密深入的筆法，描述個人及他的小團體在社會現代化中所居的地位，尤其喜歡強調個人心理上的變化。如經濟學者Everett E. Hagen (註四)和社會心理學家David C. McClelland (註五)兩人，皆假設發展乃發軔於社會少數人求新求變的性格，所以研究經濟發展，應首先分析養成這

種性格的主要因素，以及其形成的家庭背景和過程。他們研究的直接對象為西方資本主義和企業發展的經過，但是他們的研究方法和理論，實已超越了經濟發展的範圍，對研究一般社會政治發展，也具有很大的啓示作用。用整面法研究社會變遷的著作更多。尤其是採用結構——功能分析（Structural-functional Analysis）和 Talcott Parsons 的體系架構理論為中心的研究著作，更是不勝枚舉。

細體與整面只是二個相對的名詞，在個人與社會體系或國家之間，原來介著無數大大小小的團體，首尾銜接，事實上極難劃定從那裏起算是細體的研究，從那裏起算是整面的研究。因此，研究社會變遷的著作，通常二方面都要涉到，並且企望用某種理論架構把它們連接起來。例如政治學家 Lucian W. Pye 的名著 *Politics, Personality, and Nation-Building*（註六）單從書名便可看出他所研究的範圍，是從個體的心理特徵，推廣至整個社會現代化和國家建立的問題。又如社會學家 Daniel Lerner 在 *The Passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East* 一書中指出，（註七）研究社會現代化，應從二個相關的方面著手。從制度與結構方面講，一個現代化的社會，應當具有高度的流動性（Mobility）和參與（Participation），並且可以用國民識字的人數比例，接觸大眾廣播的頻率、都市化和工業化的程度、以及現代化的生活方式等衡量之。他又說，根據實地調查統計，這些變素彼此之間有很高的相連性。但是他認為社會現代化最大的關鍵，還是在個人心靈上所產生的變化。引用他自己的話說：「因為社會遽變的大戲劇，乃是透過個人如何解決自己的問題，如何過著私人的生活而排演的。」（註八）所謂現代化的人，必須具有高度理性和積極求進的精神。他必須保持銳敏的反應力，對超出日常經驗之外日新月異的需求，能不斷吸取，以充實

自己。換言之，他必須具有一個有擴張性和適應性的自我體系（Self System），有設身處地的想像力，會應用間接的符號（Secondary Symbols），不必事事依靠直接的經驗才能夠行動。這種能力，Lerner 叫做 Empathy。

從對社會現代化問題發生興趣，進而研究政治發展，原是順水推舟的事。政治不僅是社會體系的一面，而且掌握著運用並分配社會最主要的資源的權力，是社會現代化成功或失敗的關鍵所在。因此，目前許多社會學者，如 Edward A. Shils, Samuel Eisenstadt 等，且以研究政治發展理論為主要工作，飲譽國際學壇。社會學家對現代化問題的濃厚興趣和研究成果，對政治學家來說，至少產生二個顯著的影響，其一是使他們更了解政治發展乃是社會現代化的一環，與社會各方面的現象具有密切的關係，所以要研究政治發展必須採用科際方法（Pan-disciplinary approach）和生態方法（ecological approach），即單靠著政治傳統的制度陳述和法條解釋的方法是不夠的。其次是在政治學者大量地採用了社會學流行的理論架構和術語之後，政治學與社會學之間，已經失去了先前明顯的門限。

三、比較政治研究與政治發展研究

政治的比較研究，和其他科學的比較研究一樣，目的是在尋求行為的通則，建立普遍性的概論或命題，以增進我們對政治現象的了解。然而事實上，前十幾年，美國所出版的所謂比較政府課本，大學裏所授的所謂比較政府課，距離這個理想太遠了。一方面，它們不過描述一些外國政府的組織和歷史，解釋法定的權力關係；另一方面，研究的對象，常是歐洲幾個大國和蘇俄；亞洲和非洲的政治形態，多置之罔聞。在這種情況之下，根本不曉得拿什麼來比較，如何比較，以什麼做為比較的標準，更談不上建

立普遍的命題了。難怪有人批評這種比較政府爲形式上的 (formalistic)、法條的 (legalistic) 和偏狹的 (parochial)，不如直稱爲外國政府研究或歐洲政府研究，來得恰當。(註九)

二次大戰以後，美國年青一代政治學者，一方面由實際經驗認識了亞非地域的重要性，一方面又苦於傳統的比較政府不能幫助他們了解這些地域的政治型態，同時又受新興的行爲科學的感染，所以咸認爲若要提高政治學的科學化程度，非大大改變傳統的研究方法不可。約在一九五四年左右，他們展開了一場熱烈的自我檢討工作，並得到二個重要結論。(一)應迅速把比較研究的範圍推展至亞洲新興國家，加強比較材料的搜集。(二)捨棄傳統的形式和法條的敘述，引進新的概念和研究法(不惜向較進步的姊妹社會科學借用)，確定比較研究的類型 (typologies)、比較的主要變項 (variables)、和比較的標準。必定要做到能用一般通則解釋各種政治行爲的異同，更進而預測行爲的趨勢，才算真正達到比較研究的目的。這個願望，獲得美國社會科學研究協會 (Social Science Research Council) 的支持，撥給專款，設立一個比較政治委員會 (Committee on Comparative Politics)，並請當年只有四十三歲的 Gabriel A. Almond 教授主持其事。

一九六〇年，Almond 和 James S. Coleman 編輯一本題爲『發展地區的政治』巨著。(註一〇) 其中有關區域的五部份，分由五位專家執筆，而由二位編輯者分別寫導言和結語。Almond 在那篇長達六十四頁的導言中，首先提出以政治體系 (political systems) 代替帶有濃厚法條色彩的國家 (states) 觀念，作爲今後比較研究的單位。體系可分爲結構 (structures) 和功能 (functions) 兩方面。結構窺其簡繁 (complexity) 和分化 (differentiation) 的程度而判定其特性。功能量其把政治輸入 (input) 化爲輸出 (output) 的效率而定其高低。兩者如形影相隨，吾人

可以從結構的情形推測其運作的狀況 (style of performance)，和其所能負荷的功能；也可以從一個體系所執行的各種功能，推測其結構的情形。Almond 並希望由此建立起政治的或然率理論 (probabilistic theory of politics)，即是用這種方法，不但可以得到廣泛而客觀的比較成果，而且可用以預測政治體系的結構和行為，具有高度的預測價值。

Almond 雖未直接討論政治發展的諸複雜問題，他所提出的結構與功能分析，實已給發展的標準伏下一筆。比較政治研究演進至此，進一步研究政治發展已是不能罷休的學術趨勢了。

在上述一書出版的同年，比較政治委員會獲得福特基金會一筆相當可觀的補助費，專為做研究政治變遷與政治發展的理論之用。於是，該會舉行一連串學術討論會，分別研討與落後國家現代化有關的各方面問題，並把成果彙集成書，交給普林斯頓大學出版。目前已付梓的共有六大部，計為『溝通與政治發展』，『官僚制度與政治發展』，『土耳其和日本的政治發展』，『教育與政治發展』，『政治文化與政治發展』，『政黨與政治發展』。最後還要計劃出版一本總結論，已定名為『政治發展的危機』 (Crises)，是否已經付梓，近來消息欠靈，不得而知。這六部書，共達近三千五百頁，執筆者包括美籍和外籍的學人共有七十位，差不多把政治發展的諸重要問題，都有系統地包羅在內，不愧是政治學史上最浩大而且最成功的集體創造。這些文章所採用的方法和理論架構，不僅已經把比較政治研究帶入一個新的境地，更且因為參與其事的人都是當代美國政治學和相關社會科學的青壯年才俊，他們現在平均年齡只有四十來歲（註一一），相信他們今後廿年的工作，必將使政治行為研究的局面大為改觀。我們且拭目以待。

比較政治委員會是對政治發展的理論研究成功最宏大影響最深鉅的學術機構。其他學術單位，如美

國公行政學會屬下的比較行政組 (Comparative Administration Group)，芝加哥大學的新興國家委員會 (Committee on New Nations) 等，也都各有貢獻，此處不及詳述。如果我們說，在學術研究的次序上，政治發展研究為比較政治研究採用了新方法新觀念之後的必然延伸，當不為過。

貳、政治發展的意義

政治發展一詞成立後，暢行一時，但要對它下個適當的定義，却是個公認的苦差事。Lucian W. Pye曾列舉十個較流行的定義：(註一二)我們試把它們歸納為三大類來討論。

一、挾帶價值觀念的定義

有人認為發展二字，無論怎樣加以註釋，總甩不掉某種價值的假定，而政治的最崇高價值，非民主莫屬。儘管民主本身也是個見仁見智的複合名詞，但它多少包括下面幾項：人民在法律面前平等，有參與政權的機會，政府制度和措施合乎憲法，當政者應對人民負責，並由民意決定政權的獲得和交替。扼要地說，政治發展乃是以接近英美政治楷模的距離作為衡量的準繩。

我們以為，民主固為可貴的政治價值，發展的政治也終要把民主的某些理想包涵在內，但其表達方式必須參照各地社會條件和其他的政治價值，不可能一模一樣。況且，政治發展研究，目的在分析變化的過程，建立動態的行為科學，若貿然摻進民主觀念，將大大地增加研究的困難，令行為分析與價值分析糾纏不清，

類似的一個看法，認為能建立一個現代化的民族國家，即是政治發展。所謂現代化的民族國家，(

A modern nation — state），包含民族觀念有限度的表現——即溫和的民族主義，和具備現代化國家的一切條件——制度、文物、建設等等；團結國民散漫的民族情懷，使之成為集中的公民意識；和建立適當的政權和行政機構，以表達公意的決定；提升國家的地位和全民的福利；此即為現代政治的偉大責任，也就是政治發展的真正意義。（註一三）

如果把民族觀念暫時放開，上述的看法，即變成政治發展等於現代化，或更具體地說，等於工業化國家的政治。一個常聽到的假設是：工業發展，乃是行為規則「理性化」了的結果，包括第一：認清楚「目的——方法」的關係。第二：以合法合理的手段追求目的。要維持這樣的社會結構，非一個已進入軌道的政治背景不為功。換句話說，由社會工業發展的表現，可窺見其背後必有一個「理性化」的政治體系，足為新興國家所仿效。

另一個甚流行的觀念，認為政治發展的意義，乃在加強法律秩序和行政功能，創設新的行政機關，掃除政治上的積弊。某些國家的領導階層，久苦於行政效率的難以提高，最歡迎這種說法。

此外，也有以國家強盛、經濟發展、或社會動員等來衡量政治發展的，不必一一詳加討論。總之，上列各種說法，都先假定一個特殊的價值理想，認定政治發展，即是此價值理想的實現，或輔助此價值理想的實現。這些看法都相當具體，容易為一般人瞭解。但如何辯證某特殊價值確為政治發展的第一價值，執持此種說法的人士，却不易舉出令人悅服的理由。其次，即使政治發展終要實現一種或某些價值，發展本身乃是一種過程，解釋此種過程變化的情況，似比劃定其結果更適合於學術研究的宗旨。

二、以功能的遞增看發展

上面所談到的政治發展基準，為帶有價值的特殊目的（particular goals），因此易受文化因

素所影響，而引起難以解決的爭論。例如若強調民主與政治發展的關係，那麼在其他制度下，就不可能有發展嗎？又民主的正確涵義為何？其極大與極小的範圍為何？這些問題都尚沒有可令衆人悅服的答案。但倘若我們能夠假設任何式樣的政治體系，皆至少應具有某些種功能，才能存在下去，正如一切生物體系應有某些最低限度的功能，才不致滅種，即我們就可以以政體如何產生這些功能，及如何表現它們，來比較政治體系發展的程度。

每種體系爲維護生存不可或缺的功能，稱爲基本功能（minimal functions）。但什麼叫做功能？若單以人類社會的方面講，功能可定義爲行爲的後果（consequences of behavior）。這個定義應加以解釋一番。所謂社會，乃是人的行爲的綜合體。但常言烏合之衆不成社會，所以構成社會的行爲必是有規律的，也就是說，這些行爲經常循著成文或不成文的規律出現，使局內局外的人都可以窺視並預測其動向。由二人以上有規律的行爲（patterned behavior）所組成的集合體，我們稱之爲一個社會結構（structure），例如家庭、學校、工廠、教會、政黨等等。這是近代社會科學比較新穎的觀念。以往多認爲一個機構或結構，乃是由相當數目的人（persons）結合而成的。但事實上，任何機構，尤其是現代社會的機構，常只包含其構成分子（人）的行爲的一小部份。譬如說，某大學的政治系，是個小小的社會結構，包括系主任，教職員和各年級的學生等。但是這些人除了他們在系內的職分外，又各是自己家庭的一份子，也很可能屬於不同的教會和社團等，所以如果要研討上述政治系的結構，與其追究組織內各份子的全部行爲，不如專以他們在系內所特有的相互關係和行爲作爲分析對象來得精確。瞭解了這點，上面所舉的功能的定義，即可補充爲有規律的並且與體系有關的行爲的後果，或簡稱之爲結構的後果。

目前社會科學家，大多根據柏爾遜（Talcott Parsons）的分析。（註十四）認為社會體系皆須具備下列四項功能：即（甲）：模式維持（Pattern maintenance）——一方面按步補充新員，另一方面又以社會陶冶和訓練方式，令之接受體系特有的模式。簡言之，做好新陳代謝的工夫。（乙）：適應（adaptation）——當內外環境變動時，體系必須具有妥當的準備和相當的彈力，能適應新的變化，減輕緊張磨擦（tension）的不良後果。（丙）：整合（integration）——比較複雜的體系，包括有許多半獨立的結構，產生許多特別的功能，因此，社會體系必須具有調濟和整合的能力。這種功能，一半依賴心理陶冶，如共同的道德觀念、愛國思想等，一半靠著制度法律的施行，如中央政權的建立。（丁）：實現目的（goal attainment）——社會機構乃為滿足人們有形無形的需要而形成，如為增進友誼，研究學問、娛樂、維持生命等，倘若一個社會機構失去了滿足這些需求的功能，早晚終必遭受淘汰。

政治體為一龐大的社會體系，自具備上述四項基本功能。但既稱為政治體系，則除了一般性的功能之外，應有其特殊功能。什麼是政治的特殊功能，這個問題到現在尚無公認的肯定答案。Almond曾參考各學者的觀點，寫了數篇與此有關的文章。（註十五）他認為可從幾個角度探討政治體系的功能。從最廣泛的角度看，政治扮演體系維持（system maintenance）和適應的重要角色，雖然在這方面，還要倚重其他隸屬體系（subsystems），如家庭、學校、教會等的補助。從體系與環境的交互影響看，政治功能可總稱為能力（capabilities），又再分之為五大類。一曰摘取（extractive）——向國民和其他地方征貢、課稅、強奪、徵役等。二曰節制（regulative）——以法律和其他方式節制人民的行為，並調節彼此間的各種關係。三曰分配（distributive）——攤分財富、權利和義務、地

位、名譽等等。四曰象徵 (symbolic) ——表揚政治符號，解釋價值和重要政策，供給人民精神食糧。五曰反應 (responsive) ——對國民的願望，客觀環境的變化，和國際輿論的反響等。每個政治體系皆具有此五種功能，但程度上差別很大，在傳統帝國和獨裁政府之下，前二項的功能特別強，第五項較微弱。社會價值的分配標準，也各國不同。

在特別討論發展的觀念時，Almond 又提出另一套能力：(一)整合的能力——統一國家，建立中央行政。(二)國際間應對的能力——在現代國際關係上，能與世界各國和平相處，禮尚往來。(三)參與能力——建立一個側重公民義務的政治文化和民主的政治結構。(四)福利或分配的能力——福利分配均衡，政治與社會各方面協調。

再從政治體系的內部活動看，Almond 稱為變易過程 (conversion processes)，即是把他所稱的輸入功能 (input functions) 轉為政治輸出功能 (output functions) 的過程。所謂輸入功能，乃指社會大眾的需求 (demands) 和支持 (supports)。需求經過凝結、調合、滙合，而傳遞到政權中樞機構。政府為獲得人民支持，把這些要求轉變為輸出功能，包括立法 (rule-making)、執行 (rule application)、和裁判 (rule adjudication)。

Almond 堅信他的功能分析，不但奠定了新的比較政治的基礎，且給政治發展研究揭起客觀的、可靠的標準。用這標準，任何不同的政治體系都可加以比較。這個見解，甚受學者激賞，功能分析的學術風尚正在方興未艾之中。

誠然，以 Almond 所提出的普遍功能 (general functions) 作為政體的比較標準，是要比前段所說的特殊目的高出一籌。但是要確定政治體系的基本功能，也不是一件容易的事。Almond 本人

就會屢次修改他的立場，最後才想出以不同角度或層次 (levels)，來容納大家的見解。其次，假如普遍功能定得太抽象，應用時又要遭受如何把事實 (facts) 歸納入這些抽象範疇的困難。但假如定得太具體，如 J. Roland Pennock 所提出的所謂「政治貨品」(political goods) (包括國防安全、秩序、社會福利、法治、自由等)，(註一六) 又難免要遭受「文化自優感」(ethnocentrism) 之譏。最重要的異議，我認為用功能分析 (假設可以找出真正客觀的標準)，也只能做單純的比較，還不能做真正的發展研究。前面提過，功能是具有模式的行為的後果，後果即是產品 (results, products)。其優劣數量固然可以也應當加以比較，但做發展研究，應更追前一步，探究其所以發生差異的原因。這樣，便須追究到行為模式或結構本身的變化。

三、從結構的變化求定義

倘若上面的分析無誤，即發展的意義，唯有從結構的變化探求之。結構的變項 (variables) 甚多：如構成份子數目的多寡，組織規程的繁簡或嚴密程度，內部權力分配的情況，支持它的價值的深淺程度，時間上歷史的久暫等等，都可拿來當比較研究的對象。究竟有沒有一個最主要的變項，可以當為發展的準繩呢？柏爾遜 (T. Parsons) 認為「結構分化」(structural differentiation) 就是此中心變項，可作體系發展的基準。這個概念的含義非常豐富，在目前社會科學界又廣被採用，必須把它的意義弄得十分清楚。我們試用生物演進的例子來解釋它。

我們都知道，生物體系都必須具有感覺，新陳代謝和生殖三大功能，才能生存繁衍。變生蟲 (amoeba) 只有一個簡單未分化 (undifferentiated) 的細胞，來負擔此三大功能。愈高等的生物，其細胞群的分化也愈趨複雜，到了高等動物，共分五六個不同的器官司感覺功能，不曉得有多少不同的器

官司新陳代謝，生殖功能方面，更分化為雌雄兩體。一般說來，生物界演化發展的標準，即是以結構分化的程度而定的。

人類社會演進的情形也頗相似。在原民社會，酋長為一族的大家長，又常被尊奉為神明的化身或代表。他是政治上的領袖，出戰時的領隊，宗教的祭司，也是道德與風俗的維護者。不但他所執行的各樣權力之間沒有區別，他的公共身份與私己生活也無從辨別。到了今天，政治方面有三權五權之別，行政方面有各種專門職位，各有所司，與從前把辦公務的人員，都籠統稱為「官」，情形已完全不同。

有人把結構分化當為分工合作解釋，並不算完全確當。我們可以這樣解釋，結構是行為模式的結合，人類意識行為的成立都受價值觀念所策動，所以結構分化，實質上即是價值觀念辨別能力的養成。行政學者曾把凡能影響行為決定的考慮或前題，總分為事實的（*factuai*）與價值的（*Value*）兩方面。（註一七）一個人在社會上，原抱有很多價值觀念，倘若一位公務員在處理案件時，堅持只讓法令和與職務有關的價值考慮影響他的決定，而故意把其他的價值撥開——暫置於一邊，比方絲毫不受女部屬的妍媸、種族或宗教偏見、親情或友情等所左右，他的表現，即是分化的行為模式。推而廣之，社會上從事各行業的人，若皆能分辨並遵循本行的價值，以為決策的準繩：法官以執行公道為天職，企業家致力於善用資源以增進生產，各不以不相干的價值去干擾別人的決定，自己作決定時也不受他方面價值所左右，整個社會的結構便達到分化的地步。

至此，我們可以給結構分化下個定義，即是在作社會行為決定時，能辨別鑑定有關的與無關的價值前題，把有關的價值納入考慮之內，把無關的價值故意暫且置於一旁。結構分化顯然地把應考慮的價值範圍縮小了，但這並不意謂應考慮的價值項目隨著減少。反之，在有關的價值範圍內，應顧及的價值日