

# 當代德國政策調控理論 ——行動理論與系統理論的爭論

黃鈺堤 著



翰蘆圖書出版有限公司

D751.622  
20061

港台書

# 當代德國政策調控理論

## ——行動理論與系統理論的爭論

黃鈺堤 著



翰蘆圖書出版有限公司 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

當代德國政策調控理論：行動理論與系統理論  
的爭論 / 黃鈺堤著. -- 初版. -- 臺北市：翰  
蘆圖書, 2003 [民 92]

面：公分

參考書目：面

ISBN 957-8639-98-8 (平裝)

1. 行政決策—德國—哲學, 原理

574.4307

92017511

# 當代德國政策調控理論

——行動理論與系統理論的爭論

黃鈺堤 著

著作權所有・翻印必究

ISBN 957-8639-98-8

---

發行人 / 孫進生

出版者 / 翰蘆圖書出版有限公司

地址 / 台北市懷寧街 92 號 5 樓

電話 / (02) 2375-9090 • 2382-2333

E-Mail: hanlu@ms18.hinet.net

<http://www.hanlu.com.tw>

郵撥帳號 / 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

登記證 / 局版臺業字第 5241 號

初版日期 / 2003 年 9 月

定價 / 新台幣 500 元

---

《本書如有缺頁、裝訂錯誤，請寄回調換》

# 自序

研究政策調控理論是一種遊走於具體與抽象的融會貫通之挑戰，我之所以選擇了它，我自己歸納了五點原因：

一是我的博士論文題目為「台灣的勞動市場政策在轉捩點嗎？——台灣與德國在就業服務法發展需求上的比較」，其中關於就業服務法發展需求的探討，我當時雖然認為德國須以威爾克（Helmut Willke）所提出的「反省法」（Reflexives Recht）作為修法構想，但對「反省法」的部分內容仍有諸多疑惑，故回國後，亟希予以釐清。

二是我很喜歡作抽象地思考，有時看懂了書中的一些抽象義理，一整天的心情都會很愉快。我之所以喜歡抽象地思考的原因與留學德國有關。德國歷史學家曼涅克（Friedrich Meinecke）聲稱，在德國精神裡，總有一種想把現實帶入形而上世界的頑強傾向，想在此一世界裡得到贖救。或許也是因為這種德國精神，德國學界才會有這麼多關於政策調控理論的後設理論之討論。

三是來自教學的反思，由於我任教於公共行政與政策學系，從教學中深感一般學生多以既有的國外政策模式來進行政策分析，但對於政策模式背後的社會科學哲學問題則不甚了解。只拿別人現成的政策模式作為政策分析，這將陷入知其然

## 2 當代德國政策調控理論

而不知其所以然的困境。循此，我認為應該加強抽象哲理與具體政策之間的融會貫通，即使在抽象哲理層次上存有哲學上的疑難（Aporie），也要嘗試去理解，否則只懂了一半。因此，我一直想要探求究竟德國的政策調控理論是如何說明抽象哲理與具體政策之間的關聯。

四是我有一股很強的求知慾想理解盧曼（Niklas Luhmann）的社會系統理論。之所以如此，一方面是因為在其所建構的觀察理論中談到認知弔詭性，而根據我的理解，這種認知弔詭性與心經中「色不異空，空不異色；色即是空，空即是色」的義理相通，由於我諸多親友都背誦心經，因此，我有一股很大的興趣想要去揭開其中關聯。二方面是因為盧曼從其社會系統理論出發來說明的調控只能是自我調控，政策調控因而是極不可能的事，這在德國的政治學界引起很大的震撼，也令我感到震驚，因而想深入了解其中道理。三方面是由於盧曼的社會系統理論在德國非常盛行，國內學者顧忠華先生甚至提出台灣出現「盧曼熱」的預言，從學術系統具有不斷的提出新理論來修正舊理論的特徵來看，盧曼的社會系統理論在當今的系統理論與社會理論的研究上具有創新性，這深深地吸引著我。四方面是我感受到盧曼的觀察理論之妙用。從二階觀察的立場出發，我知道我的認知本身具有偶連性與弔詭性，這番領悟，使我學會以另一個觀點來看世界，並從中感受到「沒有任何東西比一個好的理論更具有實務性」。

五是一種社會關懷。身為一個學者，我認為寫書是其表達對社會關懷的一種可能方式，因而期盼當代德國政策調控理論

能提供一些理論參考給從事政策調控的工作者。

至於本書的論述要旨，主要是探究以下五個面向：

首先，政策調控的兩個基本議題，是主管機關在何種範圍與何種深度之內能夠影響社會的運作，以及一個良好的政策調控應該具備哪些前提。當代德國（主要是指德意志聯邦共和國，國內一般將之簡稱為西德）學界對此二議題提出多種不同的政策調控理論。從學術理論觀點來談政策調控時，吾人應該加強抽象的社會哲學與具體的政策模式之間的融會貫通。為了達到這種從抽象到具體的融會貫通，本文以行動理論與系統理論的爭論做為「素描」當代德國政策調控理論的主軸。

其次，行動理論是從「一致」（Identitact）為出發點來觀看整體社會，其思考模式是主客二元對立統一。行動理論假定選擇行動是具有原則性，而學者創設不同行動理論之目的就在於指出此種原理原則，以期藉此來說明、預測、改造社會。行動理論在不同的時空有不同的理論形式與內涵，如理性模型、互動模型、溝通行動理論等，其引申出許多政策調控理論，如「計畫理論」、「政策制定理論」、「政策循環理論」、「新統合主義的政策調控」、「一般政治的交換模式」、「政策學習模式」等。這些政策調控理論認為國家可以直接調控社會，問題在於是否找到真正合適的調控機制。

第三，與行動理論相反，系統理論是從「差異」做為出發點來觀看整體社會，其思考模式是符碼自我指涉。系統理論假定選擇行動是具有弔詭性，而且機械系統、生物系統與意義系

統之間存有茁生，此外生物系統與意義系統都是自我再製系統。系統理論目前主要有兩個派別，一是瑪徒拉納（Humberto R. Maturana）的系統理論，他認為意義系統（在此是指人的意識系統）的運作模式與生物系統的運作模式相似，因此語言一致就是達成共識，而社會系統並不屬於意義系統，社會只是由許多自我再製系統所形成的一個關係網絡，瑪徒拉納稱此種關係網絡為「生態系統」，再者，在社會關係網絡之下自我再製系統之間存有結構耦合。循著瑪徒拉納的系統理論，上述行動理論所引申出的各種直接調控構想基本上是不適用的，「反省調控理論」與「媒體調控理論」等間接調控構想因而被提出。

第四，系統理論的另一個派別是盧曼的社會系統理論。盧曼的前期社會系統理論是採用函數分析來說明其所理解的社會系統，因此他當時認為社會系統是一個函數系統，或是說一種歷史意識的作用。盧曼的後期社會系統理論則進一步追問函數系統如何可能，並提出意義系統（可視為是一個歷史意識）來回答之。盧曼認為意義系統（在此是指人的意識系統以及由心理系統互動所茁生的社會系統）的運作模式與生物系統的運作模式不同，因此語言一致不是達成共識，有時候愈多的溝通會帶來愈多的不愉快。盧曼的系統理論中的關鍵概念是「意義」一詞是取自於胡塞爾的現象學中的意識概念，在某種程度上很相近於巴特的符號論中所談及的符碼。盧曼認為意義系統，包括人的心理系統以及由心理系統互動所茁生的社會系統，都是一種自我再製系統，而且在內涵上存有完全不同的構成要素，由於兩者之間存有結構耦合，因此互為對方的環境，且呈現出

一種共同演化的現象。

循著上述對於盧曼的社會系統理論之理解，吾人可以進一步瞭解他所使用的一些概念工具之關聯，例如溝通、意義、自我再製、結構耦合、觀察理論、弔詭、雙重偶連性等。基本上，盧曼所理解的社會系統是一個函數系統，例如縣政府這個社會系統就是一個將縣政府中所有部分串連起來的一種整體因果關聯性，或說就是該縣政府的歷史意識的作用。從這個角度來看，由於函數系統是自我再製系統，具有認知的弔詭性，因此若想要政策調控之，則基本上是不可能的。一個函數系統只有當它自己願意做出改變時，它才會改變，就這一點而言，調控只能是一種自我調控。

第五，整體而言，當代德國政策調控理論的歷史發展呈現出辯證、二律背反、內發式、里程碑式等特性。其對於台灣的政策調控理論亦具有諸多啓示，例如當今台灣學術界目前在談政策調控時，較偏向政策網絡理論為主。此外，盧曼的社會系統理論理解調控客體是一個自我再製的函數系統（例如一個人的觀念或是一個組織的文化），其在政策調控實務上具有相當大的解釋力。以盧曼的社會系統理論來評價台灣的教育改革與社區總體營造計畫，其評價結果是悲觀的。

一般說來，學術系統是以學術既有的特殊規格來理解政策調控實務，其所建構的政策調控理論因而可能與政策調控實務有所偏差。反之，做為政治系統的各級政府，可以完全不理會政策調控理論，甚至只是將之視為一個公器來利用之。即使如



此，學術系統與政治系統如何搭配，進而能共同解決政策調控實務問題，這是每個國家都必須面臨的挑戰。

凡走過必留下痕跡。寫作本書所留下的痕跡是單調、焦慮、但也帶有美麗。單調的是，我整個暑假期間，每天早上八點多騎著單車到研究室，中午回家吃午飯後又騎著單車回到研究室繼續寫作，一直待到下午五點才回家吃晚餐。傍晚與太太小孩一起散步，之後又在家中書房繼續寫作。焦慮的是，我常自問：我是否理解各家的政策調控理論以及我這樣寫別人是否能看得懂。每次有這種焦慮感覺時，我總是進一步翻書求證與沈思以試圖深入淺出地表達玄奧之理。在這過程中，我體會到理解始終是自我理解、這本書的讀者就是我自己。美麗的是，我在寫作過程中解開了心中的一些疑惑，自己覺得心靈上又提升了一些，這是一種「哲學不能當麵包吃，但可以使麵包增加甜味」的心境感受。

本書得以完成，我最感謝的是內人康齡，她全心全意地照顧家庭，並在我寫作低潮時鼓勵我繼續前進。每天傍晚時我們總會一同在暨大校園散步，並互相討論彼此的學術問題，這都使枯燥的寫作增添了無數的色彩。我也感謝翰蘆圖書出版公司林月麗小姐協助印刷出版事宜。最後謹將本書獻給我敬愛的父母與兄長黃錦堂教授，深深感謝他們對我的栽培。

**黃鈺堤**

民國九十二年九月

於暨大公共行政與政策學系

# 目 錄

<b>第一章 緒 論</b> .....	1
壹、問題意識.....	1
一、日常生活的反思.....	1
二、當代德國政策調控理論的多樣性.....	2
三、當代德國政策調控理論對我國的意涵.....	5
貳、問題定義.....	7
參、研究架構與章節安排.....	10
<b>第二章 行動理論與他我直接調控</b> .....	13
壹、前 言.....	13
貳、歷史結構性與環境偶然性.....	15
參、政策計畫的迴光返照時期（1920~1945）.....	17
一、歷史結構性因素.....	17
(一)德國的國家主義.....	18
(二)國家的被神化.....	19
(三)韋伯的政治社會學.....	20
二、環境偶然性因素.....	24
(一)經濟大恐慌與蘇聯共產制.....	24
(二)戰爭行政與威碼共和國.....	24
(三)第三帝國.....	25

(四)學者意見 .....	26
1. 史密特 .....	26
2. 福萊爾與曼漢 .....	27
三、當時的政策計畫理論：「計畫理論」 .....	27
肆、政策計畫的樂觀時期（1960~1972） .....	29
一、歷史結構性因素 .....	29
二、環境偶然性因素 .....	29
(一)德意志聯邦共和國基本法公佈生效 .....	29
(二)國家與社會的多重交叉與交互影響 .....	30
(三)德國的經濟黃金年代 .....	32
(四)德國的社會市場經濟 .....	33
(五)計畫方案預算系統 .....	35
(六)學者意見 .....	35
1. 謝爾斯基 .....	35
2. 實證的行動理論 .....	36
3. 伊思頓的政治系統理論 .....	37
4. 德意志與愛賜歐尼的操控理論 .....	39
5. 夏輔與麥恩賜 .....	41
三、政策計畫理論：政策制定理論與政策循環理論 .....	42
(一)政策制定理論 .....	42
(二)政策循環理論 .....	44
伍、政策計畫理論的三個不可解問題 .....	48
陸、政策計畫的懷疑、悲觀時期（1970~1975） .....	50
一、歷史結構性因素 .....	50
二、環境偶然性因素 .....	50

(一)成長極限一書的衝擊 .....	51
(二)第一次石油危機後的學界反思 .....	52
(三)整體大環境變遷 .....	53
(四)新統合主義的被重視 .....	54
(五)合作的聯邦主義的被擴展 .....	57
(六)學者意見 .....	58
1. 林德布隆 .....	58
2. 垃圾桶模式 .....	59
3. 哈伯瑪斯的危機理論 .....	60
4. 西爾許 .....	63
5. 自我再製系統理論 .....	66
三、政策計畫理論的退位 .....	68
柒、政策網絡理論 .....	69
一、基本調控構想 .....	70
二、三個代表人物 .....	72
(一)麥恩賜：新統合主義的政策調控 .....	72
1. 起始命題：國家失靈 .....	72
2. 論調控概念 .....	74
3. 調控的界限 .....	79
4. 社會系統的獨立自主與可調控性 .....	82
(二)馬林：一般政治的交換模式 .....	85
(三)沙巴提爾：政策學習模式 .....	86
(四)小 結 .....	89
三、運用實例：合作的行政行爲 .....	90
(一)行政法上的定位及其運用領域 .....	90

(二)評 價 .....	92
1. 民主與法治的觀點 .....	92
2. 從達成經濟目標的觀點 .....	93
3. 從達成空間秩序的觀點 .....	94
4. 從達成社會文化目標的觀點 .....	94
四、對於政策網絡理論的整體評價 .....	96
捌、行動理論作為理論基礎 .....	98
一、行動理論的前身 .....	98
二、行動理論的內涵 .....	99
三、行動理論的理性模型 .....	100
(一)韋伯的四種理性行動 .....	101
(二)新政治經濟學的理性模型 .....	102
(三)有限的理性 .....	102
四、行動理論的互動模型 .....	103
(一)胡塞爾的現象學 .....	104
(二)舒茲的現象學 .....	107
(三)符號互動理論 .....	109
(四)派深思的結構功能系統理論 .....	110
1. 方法：因果功能論 .....	111
2. 談個人行動：意志行動理論階段 .....	112
3. 談個人角色與社會角色：模式變項階段 .....	113
4. 談社會：結構功能系統理論階段 .....	115
5. 談系統間的交換：概推化的符號交換媒體 .....	118
6. 對於政策調控的意涵 .....	122
7. 整體評價 .....	126

五、哈伯瑪斯的溝通行動理論 .....	128
(一)問題提出 .....	128
1. 修正康德的理性觀 .....	129
2. 修正韋伯的理性化概念 .....	130
3. 修正派深思的結構功能系統理論 .....	130
4. 小結：調整工具理性與溝通理性的關係 .....	133
(二)論述要旨 .....	133
(三)基本假定 .....	134
(四)基本策略：內在批判法 .....	137
(五)分析對象與概念工具 .....	138
1. 溝通能力 .....	138
2. 普遍語用學 .....	139
3. 溝通行動與理性論述 .....	140
4. 另一種真理觀的提出：理性論述下的共識 .....	143
5. 理想的言詞情境的假定 .....	144
6. 另一種論證邏輯的提出：非形式邏輯 .....	145
(六)小結：論證邏輯對於政策調控理論的意涵 .....	149
玖、行動理論在政治學上的應用 .....	150
拾、行動理論的社會科學哲學基礎 .....	156
一、理性發展 .....	156
二、主客二元對立統一的假定 .....	159
(一)主體同一性的假定 .....	159
(二)客體同一性的假定 .....	160
(三)主客二元對立統一的假定 .....	161
(四)方法論的被強調 .....	163

拾壹、笛卡爾的困境與理性的弔詭 ..... 164

**第三章 瑪徒拉納系統理論與他我間接調控 ..... 169**

壹、前言 ..... 169

貳、一般系統理論的基礎知識 ..... 170

一、基本假定：差異作為開始 ..... 170

二、爭論焦點：區別從何而來 ..... 170

三、工具概念及其關聯 ..... 171

(一)什麼是一個系統？ ..... 171

(二)系統與環境 ..... 172

(三)系統形成：互雜性化約（反熵性） ..... 172

(四)如何認知系統？函數與函數分析 ..... 174

(五)系統由什麼所組成？秩序、組織、結構 ..... 178

(六)系統做些什麼？操作、過程 ..... 178

(七)機械模型：系統是機械 ..... 178

(八)符碼與資訊 ..... 179

(九)操控學與回饋 ..... 180

(十)目的、目的論、恆溫體 ..... 181

(十一)函數分化、次系統與內在複雜度 ..... 182

(十二)偶連性為何？ ..... 182

(十三)不確定的與確定的複雜性與偶連性 ..... 183

(十四)演化、轉換、自我組織與茁生 ..... 183

(十五)自我組織的宇宙 ..... 186

(十六)生物模式 ..... 187

(十七)開放與封閉的系統：論操作的封閉性 ..... 189

(六)自我再製的四個運作特性 .....	190
(七)自我再製系統的例子 .....	192
(八)結構耦合 .....	194
(九)何謂學習? .....	196
四、機械系統、生物系統與意義系統的模式差異.....	197
五、概念的轉用 .....	199
六、研究邊緣性 .....	199
七、爭論焦點與政策調控 .....	200
參、瑪徒拉納的學說 .....	200
一、結構耦合 .....	201
二、生物模式與意義模式同一類型 .....	201
三、語言一致即是達成共識 .....	203
四、瑪徒拉納對於社會的定義 .....	205
五、小結：其對於政策調控的意涵 .....	209
肆、反省調控理論 .....	210
一、問題背景 .....	210
二、脈絡與自主：反省作為調控原則 .....	211
三、例 子 .....	219
(一)一分鐘經理人 .....	219
(二)虎骨的走私 .....	220
(三)毒品管制政策 .....	222
(四)工會與雇主聯盟的談判 .....	225
(五)亞太營運中心 .....	225
(六)知識經濟 .....	227
四、批判與反思 .....	230



伍、媒體調控理論 .....	234
一、基本構想 .....	234
二、與反省調控理論的差異 .....	236
陸、小 結 .....	237

**第四章 盧曼系統理論與自我調控..... 239**

壹、前 言 .....	239
貳、對於瑪徒拉納的反駁 .....	243
參、盧曼社會系統理論在當代社會理論中的位置 .....	247
肆、盧曼的函數結構系統理論 .....	256
一、與派深思的結構功能系統理論的差異 .....	256
二、思考方法：函數對等論 .....	260
(一)盧曼對於函數的說明 .....	260
(二)函數對等論與現象學 .....	264
(三)函數與系統的關係 .....	265
1.筆者的理解 .....	265
2.盧曼的說明 .....	271
三、盧曼的函數結構系統理論對於政策調控的意涵.....	280
伍、再論函數：從現實生活中出發 .....	282
一、整體因果性 .....	283
二、生活風格 .....	285
三、體與用 .....	287
四、論述方式與歷史文化 .....	289
五、小結：函數是歷史意識的作用 .....	292
陸、盧曼前後期的社會系統理論 .....	294