

書叢年青識知

理管的人衆

著原丁斯奧尼蘭

譯容想陳

行發館書印務商灣臺

知 識 青 年 叢 書

衆 人 的 管 理

蘭 尼 奧 斯 丁 原 著

陳 想 容 譯

臺 灣 商 務 印 書 館 發 行

中華民國五十八年十一月二版

知識青年叢書

衆人的管理 一冊

基本定

原著者 A. Ranney

譯述者 陳 想 容

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司
臺北市重慶南路一段三十七號

電話：二 六 一 一 八

印刷所及 臺灣商務印書館股份有限公司
臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：內版臺業字第〇一三號

版權所有
翻印必究

王序

本書譯者陳想容同學，是在東吳大學擔任政治系助教最早的一位，現在她已升為講師，並每週講授這一本政治學兩小時。所以由她來翻譯這一課本，是最相宜的。當然，以她工作之忙，同時又兼理家務，不免花費了較多的時間，才完成這一部幾近五十萬言的譯作，也就是我們所以要屢屢地鼓勵她的原因。依我個人翻譯的經驗，在我每一章為她校閱之後，覺得從她初次嘗試翻譯工作來說，實在是譯得不錯。這點是值得向讀者推薦的。

我曾經為商務印書館所刊行的出版月刊寫了一篇關於這一本政治學的評述，現在為使讀者能對本書先有一個綜合的概念，特將那一篇的評述移作這個譯本的序言，也許對於讀者的參閱有所幫助！

近數十年來，尤其是二次世界大戰後，政治學的內容，隨着研究方法的轉向，有了很大的改變。因此，教政治學的教授們，在選擇課本上發生了不少困難。一方面要使課本的內容能跟得上新的發展，不至於落伍；另一方面又要能適合初讀政治學的政治系學生——大學一年級——的需要。況且我們久居國內，多少對於國外的發展動向，有些隔膜。所以未免感覺得難上加難！

東吳大學政治系在杜光瑛教授主持下，本着用英文政治學課本的原則，一直在用心選擇。每隔一二年，就要更換一次課本。最近他們所採用的，是美國蘭尼奧斯丁教授所著的：「衆人的管理」一書 Austin Ranney: *The Governing of Men*。雖然書名的標題不用政治學字樣，確是一本比較合乎理想與需要的政治學課本。

蘭尼教授先是就教於美國伊利諾意大學 University of Illinois 他的第一版「衆人的管理」是一九五八年三月出版的，最近他到威斯康辛大學 University of Wisconsin 去了！他把本書的內容，在資料上補充了若干一九六〇年代的新事實，並在編排與寫法上，也有若干改進，益使這本書，更見完善。他於一九六五年九月寫成，一九六六年由書局發行再版。本書全部分六編，二十四章，目錄如下：

第一編：一般論題與主要差異

第一章：政治與人類生活

第二章：國家的治理

第三章：近代政府的功能

第四章：政體

第五章：民主與獨裁

第二編：個人在憲法上的地位

第六章：憲法的解剖與生理

第七章：公民、僑民、移民

第八章：人權：原則與問題

第九章：人權：挑戰與反應

第三編：政治機構與程序

第十章：民意：本質與要素

第十一章：民憲：溝通與測驗

第十二章：代議政治之理論與實際

第十三章：選擇代表選舉權、提名與選舉

第十四章：投票行為

第十五章：政黨與政黨制度

第十六章：壓力團體與壓力政治

第四編：政府機構與程序

第十七章：立法程序

第十八章：行政程序

第十九章：管理程序

第廿章：法律與司法程序

第廿一章：地方政府與聯邦主義

第五編：國際關係

第廿二章：國際政治

第廿三章：熱核子時代和平的探求

第六編：政治學的現況

第廿四章：政治學的內容

我們若將這二十四章的目錄瀏覽一遍，即從每一章標題的字面看來，就已經覺得它同過去傳統政治學的內容有了不同。很明顯的，第三編政治機構與程序所包括的幾章，是晚近從社會學與心理學的觀點去研究政治學所發掘的新內容。也就是近代政治學從前着重政治制度 Institution 與有形的政府機構 Formal Government Agency 轉向到着重於政治行為 Political Behavior 與無形的政治機構 Informal Political Agency 的一個大轉變。近代政治學者認為研究民主政治，應當以個別和集體的「民」的政治行為為其研究對象，才能達到以民為主的理想標的。所以本書第十到第十六各章，是將近若干年來政治學所要探討的新的內容在本書充實起來。此外，在第四編政府機構與程序各章內，作者增列了第十九章管理程序一章，這也是過去的政治學課本內所沒提到的。也許我們在注意政治學新的發展中，曾聽到最近政治學者認為在政府的機構中，應於過去的三權之外，增列管理一權的說法；這也就是行政管理 Public Administration 為今日研究政治學者所特別重視的一個主要原因。再有，在第五編國際關係裏，作者列了第二十二章熱核子時代和平的探求。這是近世研究國際政治的最主要着眼點，這是第二次世界大戰原子彈出現後，政治學上新增的一個研究國際政治必不可少的角度。這也是過去政治學課本上所沒有，而為今日所認為必需有的。關於第六編政治學的現況：作者是將最近新舊各學派的政治學者對於政治學的研究方法，與其內容的爭論，作一綜合的敘述。不過作者很客觀，他自己雖然是傾向於行為學派，但他不堅持己見，他認為各派的說法，此能尚不可作誰是誰非的定論。政治學究竟可以用科學方法使其發展成爲一種科學到什麼程度，還需要大家繼續共同努力。以上是就本書的內容與過去傳統

的政治學內容的不同，與其將晚近政治學在擴大領域上加以充實的各點，趁介紹目錄略爲述及。

以下更就個人看完這本書，認爲它之所以可被採用爲比較理想的一本政治學課本的幾個優點逐一分析：

第一：它是可供國際採用的（指不僅供美國學生使用）

在我們選擇一本英文的——或者具體一點說美國教授所著——的政治學，爲我們中國學生用作課本的時候，我們所最要避免的，不要使學生讀了之後，認爲他是美國課堂裏聽課，或者他是變成了一個美國學生！過去我們在教會學校讀書的時候，多少都有這種感覺。這是一個很大的缺點，也可以說我們根本就不應當採用這種課本。同時我們也不希望一個真正具有學術地位的政治學者，不管他的國籍爲何，用這種方法去寫他的政治學，尤其是他是想人家採用他的書爲課本。我認爲蘭尼教授所著的這本「衆人的管理」，在程度上，這種毛病是少一點；雖然他還不免着重引證美國的事例，去說明他的觀點與概念，至少他自己對於這一點很提防。所以他在本書的序言裏，曾經提到以下一段話：

「美國以及其他國家的大學，都將政治與政府的研究，在課程上加以重視，或供作訓練公務員之用，或供作一般公民的訓練。尤其在美國大學裏，有所謂政治系或政府系的設置。不過這些系通常是以教授美國政府爲主。……我却不然，我則認爲教授政治學，應以政治學的原理爲重，應向學生們說明所有人類社會在其政治程序上的共同特徵，與各種不同社會在此程序上的主要不同之點，並進而探討此主要不同之點的本質，及其所發生的結果。」見序五—六頁。

從以上這一段序言看來，我們至少可以放心蘭尼教授所著的政治學——「衆人的管理，不是美國政

府」。所以我認爲他這本書是可供國際採用的。

第二：它是力求培養起學生興趣的

政治學不是一般學生都會對它發生興趣的一門課程，國內外都是如此。近年來在國內更是這樣。那些勉強以政治學爲必修或被分發到政治系升學的學生，或因根本與自己志願不合，或因政治系將來的出路不好，自不會對之發生好感。這是我們教政治學的教師們所最感痛苦的。因此，我們不得不提醒他們，政治學是近代公民所必需的常識，國內外的政治現象是與我們的生活息息相關的。我們總希望能以這些實際的需要去啓發並培養他們的興趣。在此情形之下，我們所選擇的課本的內容，一定要能同我們所用以打動學生興趣的來互相引證，而後在教學上才能收到效果。蘭尼教授憑他多少年的教學經驗，也深深具有同感。所以他在本書的序言裏很重視這一點。他說：

「依我多少年的教學經驗，我覺得在方法上有能解決的問題很多。最主要的是要讓學生深深意味到政治和政府的問題是同他們的生活息息相關的。依我的經驗，學生們都認爲政治是一些人們所要的骯髒玩意兒。政府同我們所重視的日常生活隔得很遠。我在課堂裏的失敗經驗教訓我：只是不斷地告訴學生們應當重視政府，絕不會引起他們去覺得到底所謂重要的是什麼。所以在本書裏，我是以所有學生都經驗過的，而爲他們所共同承認，確是他們生活上的基礎事實，爲啓發要點。並一步一步地向他們說的這些事實是如何受了遠在聯合國、華府、倫敦、巴黎、莫斯科、北平、或者他們的家鄉的某一首都某一市政府等等地方的相互影響。我並且在目前國內外各種政治衝突的現象裏，舉出實例，去說明人類是如何于其相互關係之中，在那些抽象名詞，如民族主義、民主政治、公民權利等等之下，從事實際活動。」

見序第六頁。

從他這一段話，我們可以看出他如何本着累積的教學經驗，去體會應如何啓發學生對於政治學發生興趣的苦心。這一點實在是正合我們目前政治學教學上的需要。

第三·它的寫法是客觀的

教政治學，尤其是教大學政治系一年級學生的政治學，是要將政治學的基礎智識與觀念，包括新舊理論各個學派的，介紹給初學的學生，引導他們進入政治學之門，讓他們於入了門之後，在這個基礎認識之上，自己去作辨識與判斷，並求進一步的探討。有切忌的，是將教授們自己或課本的主觀觀點，去先入爲主地影響了學生們在要入門時候的辨識。這不是一個大理想的教學方法。因此，在選擇課本的時候，一定要顧到這一點。一年級的學生等於一張白紙，白紙最容易沾污，教授們應當啓發學生們如何在他們自己這張白紙上，去自動地畫他們所要畫的畫，而不要勉強，或然無形中主觀地影響了他們去畫什麼畫。我想這種教學方法是正確的，而且是教師們的責任與應持的態度。

蘭尼教授很小心翼翼地注意這一點。我看完這本書，對於他的客觀寫法，得了兩個印象；一、新舊理論並列。二、各個學派俱陳。他固然也說出他自己的看法，可是他總是留給學生們自己選擇的餘地，不對那一個理論與學派肯定地說它對與不對。現在我就以上兩個印象，從他在本書各章所寫的內容中，分別加以引證：

一、他是新舊理論並列的

我在上面提到晚近的政治學，是從從前着重政治制度的有形政府機構，轉向着重於政治行爲的無形

政治機構。關於這一點，蘭尼教授絕不因爲他自己是傾向於行爲學派，而抹殺了新舊理論之應共存與並列。他在本書第十七章「立法程序」裏，特別重視這一點。他於本章的章首，有以下一段的引言：

「在十九世紀，大部分美國的政治分析家，在他們的著作中，好像均認爲有形的政府機構才是值得討論的。他們認爲嚴格地說來，只有憲法、法律、立法等機構才是政府的真正要素。至於民意，意見溝通，投票行爲，壓力團體，甚至於政黨等等現象，在他們看來，只是政府的外圍，乃至於和政府毫不相干。因此，十九世紀的政治科學家在他們所寫的著作中，甚至於都沒有提到政黨，壓力團體，或民意。

但是從一八七〇年開始，美國政治學界中，興起了一個新的現實主義學派。……他們的研究是建立在下列的前提上：有形的政府機構只不過是一個法定機構的無生命集合體，其能夠使真正活動起來，並實行統治，是靠民意與政黨等一類無形或非正式的機構。他們認爲這些無形與非正式機構，才是統治程序的核心。研究政府的學者們，應該集中研究它們，不應該注意在憲法法律，與立法原則上……！目前的政治科學家們，誠如本書以前各章中所指出的，確實都是循着這些學者們的路線，去研政治上無形與非正式機構的一面」見本書三九三—四頁。

我們看了他這幾句話，以爲以傾向於行爲學派的他，將要否定了過去政治學上的舊理論吧！不過他緊接着說：

「有形或正式與無形或非正式的機構兩者在整個政府程序中，擔任着同等重要的角色。……因爲我們如果完全忽視政府的有形正式機構，便無法充分瞭解整個的政府程序。這正如玩足球競技一樣，如果我們忽視了足球的正式規則，只注意教練的技術，諸如T隊形與單翼的比較優點，以及球隊的勝敗記錄等等，便無法完全瞭解整個足球競技。換而言之，有了足球的正式規則，才可以使這項競技成爲一種競

技，並提供某種範圍使教練們球隊們與攻擊的隊形等，在這範圍中活動。國家的政治亦復如此。……再則，正式機構的政府官員不只是登記政府以外各團體的相對力量的機器而已，它們本身也是具有政治利益與政治生命的政治團體。它們的活動不僅受到政府以外壓力團體與政黨施行壓力的影響，同時也受到它們自身特有斜度的本質利益與需要的影響。……」見本書三九四頁。

最後，他提供了幾句最扼要與公平而正確的結論：

「簡單地說，現代政治科學是在研究政府的整個程序——包括無形非正式與有形正式兩者——……在這兩方面，我們必須記住：我們是在研究一個人類程序的各方面。我們所作的這種有形與無形的區別，是爲了便於分析與教授的目的，但在政府與社會的實際環境中，是不存在的。」見本書三九五頁。

一一、他是各個學派俱陳的

關於這一點，蘭尼教授的客觀態度可以在他最後一章——第二十四章：政治學的內容——提到目下各派對於研究政治學方法的爭論看出來，他說：

「一九四五年以來，關於研究政治學的方法的爭論，是集中在所謂政治行爲上——或稱之爲行爲學派與行爲主義者。有的政治學者被稱爲贊成行爲學派者，有的被稱爲反行爲學派者。可是雙方，乃至某一方自己的內部，對於他們所爭是什麼，都沒有一致的看法。起初，政治行爲一詞是僅指某些活動而言，即所謂選舉行爲。不過到了一九六四年代，這種用法被取消了。參加爭論者多半同意 Robert Dahl 的看法，認爲爭執的中心是在乎研究所有政治與政府現象的方法問題，所以就將行爲當作形容詞看法的看法，認爲所謂行爲學派的政治研究法。主張這種方法的人就被稱爲行爲派者。但是行爲研究法到底是什

麼？有的人把它同心理學者 J. S. Watson 行爲主義混起來。有的人認爲是作爲分析政治的根據——以研究個人去代替研究政治制度。還有人以爲這是對於戰前的政治學——用形式主義與薄弱的實證基礎去從事研究——的一種抗議。不過儘管各執一詞，作者認爲關於這些學派的爭論，其主要之點，還是在追究「科學」與「科學方法」在研究政治學上，所含的適當意義與其所居的地位。

許多行爲學派者認爲政治學可以使它比現在更科學些，如若不然，則不能解決我們在政治學上所研究的任何問題。反行爲學派則不以爲然。許多人認爲人類行爲不能像自然現象那樣，求其一致。他們認爲人類自由意志的存在，使人根本同星辰、原子，和其他動物不同。所以人類行爲時常受一時衝動或反覆無常以及理智的判斷的支配，並不能加以強迫的，不是可以由個人控制的。有的人認爲假使以爲人是可以加以強迫，這種想法是一種侮辱與不道德。

還有人認爲假使人類行爲果有其一致性，則人與人之間的關係，則無需乎去了解它。即使有其一致性而且是有意義的，但這一致性也無法用科學方法加以辨識出來，即所謂不可以加以衡量的力量。見本書六二五頁—六頁。

蘭尼教授在將各派的意見俱陳了之後。他提出了他自己超然的想法，他說：

『作者同意 Charles Hyneman 的結論：關於這個爭論，無法知道那一方面是對的，除非我們姑且去從事以上所謂人類行爲一致性的研究。也許可以研究到一些能爲大家所共同承認的。也許研究不到，那麼也可以使大家共同承認再去研究無用的』見本書六二九頁。

第四：它是以增進民主政治的認識爲重心的

一本政治學，尤其是爲初學的學生們所使用的，無論其寫法與內容爲如何，有一點共同的總目的，

爲所有寫政治學的學者所不能忽視與立異的——尤其是處今日民主與獨裁對峙的世局下——那就是要使學生們對於何謂民主政治，有一個基本的認識。從消極方面看，認識了何謂真正的民主政治，才不會讓共產黨的假民主所魚目混珠。這是站在民主方面所有國家的人民所必需的公民常識，不限於政治系的學生們。從積極方面看，民主政治是今日站在民主國家方面所有人民所要共同努力的總目標。只有民主政治日益發揚，而後才能使其共產主義在與之成對比之下，趨於沒落。很明顯的，共產主義就是眞怕正民主政治的實現，所以它才魚目混珠地混假民主。政治系的學生，無論其將來所要專精的，是屬於政治學內容的那一方面，只有在對於民主政治有基本的眞正認識之下，他們的專精才會生根，才能在今日與共產黨對峙的世局下，爲民主國家增加民主的生力軍。這是我們所寄望於今日的政治系學生們的。所以在教政治學時，無論採用那一個課本，對於民主政治這一章，總不肯放鬆的，總要特別喚醒學生們的注意。希望他們至少對於民主政治的 A. B. C. 在上完了政治學一課後，會比在沒有上以前增進了解——知道在噲炙人口中的民主政治一詞到底是什麼，並能進而拆穿了共產黨的假民主。

蘭尼教授在他的書裏第五章——民主與獨裁，對於民主的定義與共產黨所謂的民主，都有極透澈與精闢的分析。同時他並依研究社會學的方法，以他所立的民主的定義，作爲民主政治的模式 Model 供作衡量各個民主國家實際政府的準繩。他又使用光譜的分類法 Spectrum Classification，依各個國家離開民主政治模式的遠近，加以分類。這種分類法，作者不但是作了一個新的嘗試，而且是比較切合實際的。

關於民主政治的定義，他很具體地舉出四項基本原則。他說：『關於本書內我們所用民主政治這個名詞，是指依主權在民、政治平等，尊重民意，與多數統治四個原則所組成的一種政府』見本書八十九

頁。他並將每一個原則逐項分別詳細說明。關於共產黨的所謂民主，他於澈底拆穿其爲非民主之後，有以下一段扼要的結語：

「……在共產政權之下，政府的政策及一切活動，永遠是在促進無產階級的利益與福利……它之所謂「民主」，僅是指政府之所爲與政府的政策的內容而言，與制訂和執行政策的程序無關。總之，共產主義者所認爲的民主，就是政府爲人民——無產階級——作主，並不需要人民爲政府作主」見本書八六頁。

關於他所採用的模式與光譜分類法，他說：

「……這個光譜的兩個極端，一個是光明——民主，一個是黑暗——獨裁。在光明的一端，就是我們民主政治的模式，是我們所理想的一個政府藍圖。它是完全依照主權在民，政治平等，尊重民意，與多數統治四原則組成的政府。世界上的每一個政府，是依作者與作者所請教的專家們，就其實施統治程序與接近模式要件的程度，加以判斷與排列。作者對於每一國家接近模式的判斷，是基於他的一般印象。其衡量的確實性，只有看它們與其他國家使用同一模式的一般印象的相當程度，作爲判斷的界線。」見本書八三頁。

第五：它是反共的

處今日的世局下，政治學的課本還有一點是應與爲所有作者所共同重視的，就是反共的問題。因爲這是今日全世界政治上除了要積極發揚民主政治之外的另一重大課題。這也就是站在民主陣營一邊的所有人民所要共同努力的一個方向。不過要反共，先要在智識上充實對於共產黨認識。今日的政治學，應

當把這個基本智識包括在內，灌輸給入門的政治系學生們。換而言之，我們所寄望于這些民主政治的生力軍們，是要他們做民主政治的鬪士——向共產黨進軍。我們眼看着民主與共產冷戰的世局，不知還要繼續僵持着若干年，那麼未來的一批一批生力軍，正不知要裝備多少。也許共產黨之所以能蔓延到今天的地步，是要歸罪于過去的政治學，沒有對過去的政治系學生，在反共意識上，加以裝備吧！現在我們可不能再忽略了！

蘭尼教授在本書的各章裏，除了用對稱的比較方法，將民主國家與共產國家的政治行爲與制度作一個明顯的對比，以啓發學生們對於共產黨的認識外，更揭發了共產黨的眞面目和它們所使用的戰略戰術。我覺得在美國姑息空氣瀰漫下的今日，蘭尼教授在七章——「人權與反應」一章裏所提到的，尤其是對於他自己美國的人民，富有警惕的意義。所以我願意將其原文一段譯錄如下：

「共產黨顛覆的本質……我們要瞭解這個問題，第一步必須瞭解：自從一九四五年起，大部分自由國家的大部分非共人士均相信世界共產主義的特質是世界各國自由制度的一個致命傷。世界共產主義及共產黨徒在自由國家活動的最終目的，是用推翻所有非共政府，而代以共黨政權的方法，依照共產主義的幻想重新改造世界。這就是說一切國家的利益，必須附屬於世界共產主義的超國家利益與蘇俄國家利益。（眞正的共產黨認爲這兩種利益是完全一致的）總而言之，只要有一個非共國家存在，共產黨便不會安份滿意的。

戰略與戰術：共產黨圖以兩種方法達到這些目的：（一）由蘇俄及其盟國軍事征服非共國家。（二）用國內革命在內部推翻非共政府。這兩種戰略究應使用那一種，抑或兩種同時使用，由共產黨領袖們依他們判斷那一種有效而決定。

但是不論共產黨採用何種戰略，它們總要時常使用以下幾種戰術：內部顛覆、破壞、在種族團體與經濟階級之間製造糾紛，安放黨徒在政府裏邊，便於竊取秘密的軍事與外交情報，並滲透到非共的「進步」的政治行動團體和工會裏去。

在大多數非共國家裏，共產黨分爲兩部份，每部份有它的特殊任務：一是「公開」的黨，刊行報紙，如工人日報和法國的人道報，提名候選人參加競選，召開會議等等。它們的行爲通常是可以向非共產的大眾公開的。它們的黨員身份不是秘密的，並表示它們是一個政黨像其他的一樣。但是還有一個「秘密」的黨，他們的黨員要設法隱蔽他們共產黨員的身份，還要避免表示與承認同「公開」的黨有任何關係。「秘密」的共產黨員是蘇俄軍事政治機構的直接代表，受莫斯科的指揮，執行黨的秘密任務，如間諜、破壞、滲透到政府機構與非共團體裏去等等」見本書一七七—七八頁。

王世憲 五十六年七月臺北市士林東吳大學

譯後記

「文章千古事，得失寸心知」，翻譯固然不同於寫文章，但若從信、達、雅三者來衡量，得失之間，往往也會使人低徊不已，……。

翻譯中所謂「信」與「達」，僅僅不過做到不致「誤譯」而已，至於詞能解意，文能明理，都不算達到所謂「雅」的境地。意大利有句名言，它說：「翻譯者即背叛者」，這話雖言之過重，但可見翻譯要做到不背叛原作，已經不容易了。

記得筆者決定翻譯本書之前，一個朋友曾勸告我，如其做這件吃力不討好的媒婆工作，何不從事著書立說。這使筆者大吃一驚，著書立說是學者專家的事，如無特殊研究和心得，談何容易？但翻譯却不同，既用不着面對立言和論理的艱難，也不必為千頭萬緒的思維所困擾，只要能順理成章，表達原作的大意就行了，再說筆者一向認爲自己欠缺著書立說的才華的。熟料執筆翻譯，倏忽三年，這漫長的期間，深受邊譯的苦楚，若不是受了杜光煇老師在治學上的教誨薰陶，和王世憲老師的諄諄鼓勵，說真的，憑我自己那虎頭蛇尾的性格，是無法把這本書斷斷續續譯成的。

一九六三年筆者剛由助教升任講師，東吳大學政治系主任杜老師便把「衆人的管理」一書，選作政治學課本，並給我排了兩節課，當時由於我初上講臺，沒有經驗，實在感到惶恐，但由於杜老師堅決的信任和從旁的監護，使一個初踏杏壇的後輩，才算沒有失職，順利的把這門課教了下去。「衆人的管理」一書，文字雖不太艱深，但對一般同學來說，也不是完全容易瞭解的，當時王老師就建議由我來把這