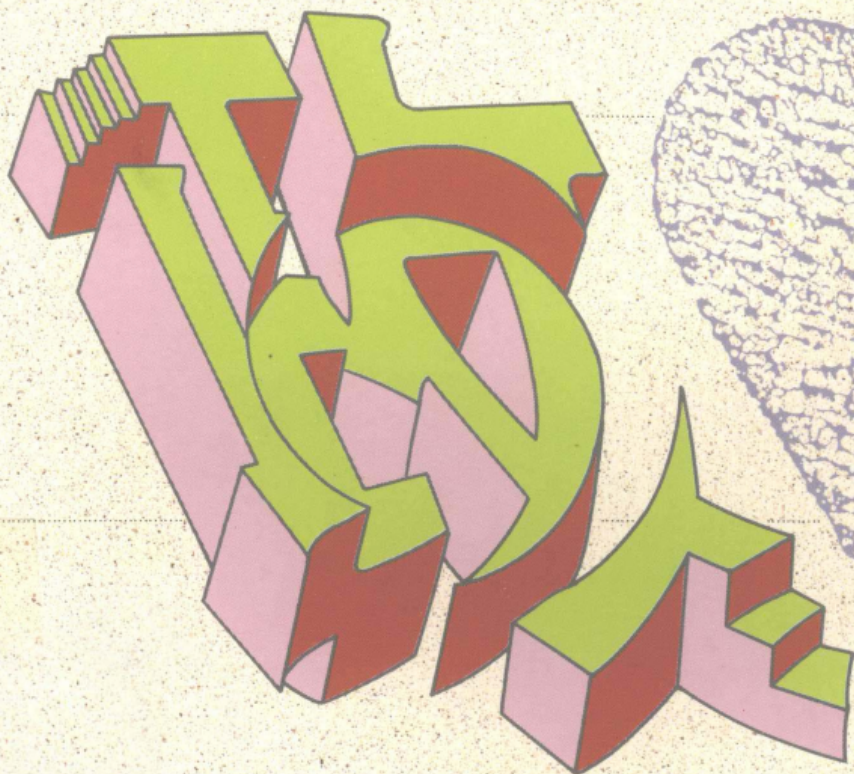




當代思潮系列叢書

政策制定過程

林布隆(Charles E. Lindblom)——著
劉明德——譯



一個政策的制定有時是
不同的制定者之間政治妥協的產物，
而這些人中卻沒有一個認為該
政策是最好的解決方式。
有時候，政策制定的動機並非
來自「問題」，而是來自
一個新的時機，而且，有時
政策並不是「決定」，
而是「發生」。

電腦編號：08728

ISBN 957-551-459-9



9 789575 514594

071-25731
中華書局
CHUNG HWA BOOK CO.



當代思潮系列叢書

政策制定過程

*The Policy-Making
Process*

林布隆——著
Charles E. Lindblom
劉明德——譯

當代思潮系列叢書⊗

政策制定過程



原 著 > 林布隆
譯 者 > 劉明德
執行編輯 > 邱瑞貞
出 版 > 桂冠圖書股份有限公司
發 行 人 > 賴阿勝
登 記 證 > 局版臺業字第1166號
地 址 > 臺北市新生南路三段96-4號
電 話 > 2363-1407 · 2219-3338
傳 真 > 2218-2859-60
郵 撥 > 0104579-2
印 刷 > 海王印刷廠
排 版 > 友正電腦排版股份有限公司
初版二刷 > 1998年2月

定 價 / 新臺幣200元

●版權所有 請勿翻印

●本書如有破損、裝訂錯誤，請寄回調換

ISBN 957-551-459-9

〈購書專線：22186492〉

「當代思潮系列叢書」序

從高空中鳥瞰大地，細流小溪、低丘矮嶺渺不可見，進入眼簾的只有長江大海、高山深谷，刻畫出大地的主要面貌。在亙古以來的歷史時空裡，人生的悲歡離合，日常的蠅營狗苟，都已為歷史洪流所淹沒，銷蝕得無影無踪；但人類的偉大思潮或思想，却似漫漫歷史長夜中的點點彗星，光耀奪目，萬古長新。這些偉大的思潮或思想，代表人類在不同階段的進步，也代表人類在不同時代的蛻變。它們的形成常是總結了一個舊階段的成就，它們的出現則是標示著一個新時代的發軔。長江大海和高山深谷，刻畫出大地的主要面貌；具有重大時代意義的思潮或思想，刻畫出歷史的主要脈絡。從這個觀點來看，人類的歷史實在就是一部思想史。

在中國的歷史中，曾經出現過很多傑出的思想家，創造了很多偉大的思潮或思想。這些中國的和思想家，與西方的思想和思想家交相輝映，毫不遜色。這種中西各擅勝場的情勢，到了近代却難繼續維持，中國的和思想家已黯然失色，無法與他們的西方同道並駕齊驅。近代中國思潮或思想之不及西方蓬勃，可能是因為中國文化的活力日益衰弱，也可能是由於西方文化的動力逐漸強盛。無論真正的原因為何，中國的思想界和學術界皆

應深自惕勵，努力在思想的創造上發憤圖進，以締造一個思潮澎湃的新紀元。

時至今日，世界各國的思潮或思想交互影響，彼此截長補短，力求臻於至善。處在這樣的時代，我們的思想界和學術界，自然不能像中國古代的思想家一樣，用閉門造車或孤芳自賞的方式來從事思考工作。要想創造真能掌握時代脈動的新思潮，形成真能透析社會人生的新思想，不僅必須認真觀察現實世界的種種事象，而且必須切實理解當代國內外的主要思潮或思想。爲了達到後一目的，只有從研讀中外學者和思想家的名著入手。研讀當代名家的經典之作，可以吸收其思想的精華，更可以發揮見賢思齊、取法乎上的效果。當然，思潮或思想不會平空產生，其形成一方面要靠思想家和學者的努力，另方面當地社會的民衆也應有相當的思想水準。有水準的社會思想，則要經由閱讀介紹當代思潮的導論性書籍來培養。

基於以上的認識，爲了提高我國社會思想的水準，深化我國學術理論的基礎，以創造培養新思潮或新思想所需要的良好條件，多年來我們一直期望有見識、有魄力的出版家能挺身而出，長期有系統地出版代表當代思潮的名著。這一等待多年的理想，如今終於有了付諸實現的機會——桂冠圖書公司決定出版「當代思潮系列叢書」。這個出版單位有感於社會中功利主義的濃厚及人文精神的薄弱，這套叢書決定以出版人文學及社會科學方面的書籍爲主。爲了充實叢書的內容，桂冠特邀請台灣海峽兩岸的多位學者專家參與規劃工作，最後議定以下列十幾個學門爲選書的範圍：哲學與宗教學、藝文(含文學、藝術、美學)、史學、語言學、心理學、教育學、人類學、社會學(含未來學)、政治學、法律學、經濟學、管理學及傳播學等。

這套叢書所談的內容，主要是有關人文和社會方面的當代思潮。經過各學門編審委員召集人反覆討論後，我們決定以十九世紀末以來作為「當代」的範圍，各學門所選的名著皆以這一時段所完成者為主。我們這樣界定「當代」，並非根據歷史學的分期，而是基於各學門在理論發展方面的考慮。好在這只是一項原則，實際選書時還可再作彈性的伸縮。至於「思潮」一詞，經過召集人協調會議的討論後，原則上決定以此詞指謂符合下列條件之一的學術思想或理論：(1)對該學科有開創性的貢獻或影響者，(2)對其他學科有重大的影響者，(3)對社會大眾有廣大的影響者。

在這樣的共識下，「當代思潮系列叢書」所包含的書籍可分為三個層次：經典性者、評析性者及導論性者。第一類書籍以各學門的名著為限，大都是歐、美、日等國經典著作的中譯本，其讀者對象是本行或他行的學者和學生，兼及好學深思的一般讀書人。第二類書籍則以有系統地分析、評論及整合某家某派(或數家數派)的理論或思想者為限，可為翻譯之作，亦可為我國學者的創作，其讀者對象是本行或他行的學者和學生，兼及好學深思的一般讀書人。至於第三類書籍，則是介紹性的入門讀物，所介紹的可以是一家一派之言，也可以就整個學門的各種理論或思想作深入淺出的闡述。這一類書籍比較適合大學生、高中生及一般民衆閱讀。以上三個層次的書籍，不但內容性質有異，深淺程度也不同，可以滿足各類讀者的求知需要。

在這套叢書之下，桂冠初步計畫在五年內出版三百本書，每個學門約為二十至四十本。這些為數眾多的書稿，主要有三個來源。首先，出版單位已根據各學門所選書單，分別向台灣、大陸及海外的有關學者邀稿，譯著和創作兼而有之。其次，出版單位也已透過不同的學界管道，以合法方式取得大陸已經出版或正在

編撰之西方學術名著譯叢的版權，如甘陽、蘇國勛、劉小楓主編的「西方學術譯叢」和「人文研究叢書」，華夏出版社出版的「二十世紀文庫」，陳宜良、余紀元、劉繼主編的「文化與價值譯叢」，沈原主編的「文化人類學譯叢」，袁方主編的「當代社會學名著譯叢」，方立天、黃克克主編的「宗教學名著譯叢」等。各學門的編審委員根據議定的書單，從這些譯叢中挑選適當的著作，收入系列叢書。此外，桂冠圖書公司過去所出版的相關書籍，亦已在選擇後納入叢書，重新加以編排出版。

「當代思潮系列叢書」所涉及的學科衆多，爲了慎重其事，特分就每一學門組織編審委員會，邀請學有專長的學術文化工作者一百餘位，參與選書、審訂及編輯等工作。各科的編審委員會是由審訂委員和編輯委員組成，前者都是該科的資深學人，後者盡是該科的飽學新秀。每一學門所要出版的書單，先經該科編審委員會擬定，然後由各科召集人會議協商定案，作爲選書的基本根據。實際的撰譯工作，皆請學有專攻的學者擔任，其人選由每科的編審委員推薦和邀請。書稿完成後，請相關學科熟諳編譯實務的編輯委員擔任初步校訂工作，就其體例、文詞及可讀性加以判斷，以決定其出版之可行性。校訂者如確認該書可以出版，即交由該科召集人，商請適當審訂委員或其他資深學者作最後之審訂。

對於這套叢書的編審工作，我們所以如此慎重其事，主要是希望它在內容和形式上都能具有令人滿意的水準。編印一套有關當代思潮的有水準的系列叢書，是此間出版界和學術界多年的理想，也是我們爲海峽兩岸的中國人所能提供的最佳服務。我們誠懇地希望兩岸的學者和思想家能從這套叢書中發現一些靈感的泉源，點燃一片片思想的火花。我們更希望好學深思的民衆和學生，

也能從這套叢書中尋得一塊塊思想的綠洲，使自己在煩擾的生活中獲取一點智性的安息。當然，這套叢書的出版如能為中國人的社會增添一分人文氣息，從而使功利主義的色彩有所淡化，則更是喜出望外。

這套叢書之能順利出版，是很多可敬的朋友共同努力的成果。其中最令人欣賞的，當然是各書的譯者和作者，若非他們的努力，這套叢書必無目前的水準。同樣值得稱道的是各科的編審委員，他們的熱心參與和淵博學識，使整個編審工作的進行了無滯礙。同時，也要藉此機會向高信疆先生表達敬佩之意，他從一開始就參與叢書的策劃工作，在實際編務的設計上提供了高明的意見。最後，對桂冠圖書公司負責人賴阿勝先生，個人也想表示由衷的敬意。他一向熱心文化事業，此次決心出版這套叢書，益見其重視社會教育及推展學術思想的誠意。

楊國樞

一九八九年序於

台灣大學心理學系

政治學類召集人序

無論從歷史的變遷與社會的現實看，政治皆是其中最具影響力的因素。特別是我們中國近代的知識分子，談歷史離不開政治，論現實更離不開政治。但我們在激昂慷慨或低迴嘆息之餘，究竟對政治作了怎樣的瞭解？又如何加以對待呢？這兩個問題，一牽涉到政治知識的本身，一牽涉到對法治知識所持的態度，而此兩者則相互影響，更牽涉到整體政治科學的發展。社會科學原是一個整體，我們實不能相信政治科學的落後或進展，對其他社會科學不產生任何影響，因之，我們站在學術的立場，當然也殷切地盼望政治科學能對整體社會科學提供積極的貢獻。

我們的寄望既然如此，但政治科學在國內發展的實際情況又如何呢？我們不須多說，祇要提出兩個問題，作一檢視，就可概其餘。這二個問題是：獨立與自主。

先看獨立。在任何極權與專權的體制下，社會科學如違反政權的意識型態或執政階層的利益，就難得順利發展，而政治科學因含有政治二字，更是難中之難。無可諱言地，在這一類的政治體制下，不僅非學術界人士，縱是學術界人士，甚至政治學者自己，都或多或少，或有意無意地，把政治科學與政治二者混為一談，視為一物。試想：一個政治學者所講授的，不管運用怎樣的

方式，不過是為極權者與專權者的主義或作為，作宣揚或辯護，這樣的學者欲不為政治的工具，恐亦不可得。再進一步觀察，如政權的某些執政者同時就是學校教授政治學門的學者，而這些執政者的權力地位，却又是非執政學者所追逐的次一位置，這一模式就會將政治科學與政治的混合結構化，不僅影響到學科的獨立性，也影響到學者的獨立性。政治的禁忌一旦變成政治學科與學者的禁忌，具有獨立創造性的學者與研究，即不易出現，受創最深的當然是政治知識。而學科及學者本身又何嘗能受到應得的尊敬呢？

再看自主。政治科學如不能獨立於政治的外力之外，知識的自主性就連帶地難以建立與發揮。在這方面政治科學的感受最深，但其他社會科學恐也不能完全倖免。知識的自主必須來自知識的創造，而創造則必須出於自由。學科的不能獨立之所以毀損到知識的自主，其故即在自由的缺乏。過去的若干年，在當政人士反對「自由主義、行為主義、存在主義」的聲浪下，政治科學的自由天地無端地被壓縮得不成形狀。我們避談權威，不涉入威權體制與強人政治的分析。少數探究政治行為的學者，則要時刻擔心被套入行為主義的框框，打成異端。在這樣的環境下，政治的知識又將如何創造？知識的自主又將為何建立？實質上，我們對政治的特質、範疇、方法及理論的探究，也從來少有，縱非毫無，開創性及自主性的貢獻。政治知識如此地長期缺乏創造與自主，自然使得我們對西方日新月異的政治知識無法不心生嚮往，終而造成心存依賴。這種依賴的心理特別表現在：我們雖引進及接受了某一理論，但往往無能作自主地檢驗與判斷，祇得約制其中，是其所是，非其所非。等到舊的理論發生變革或新的理論出現時，我們又不得不趨蹌其後，再引來是是非非，甚至形成一種

出主入奴的奇特現象。學術的發展當然需要交流，知識的精進更需要辯證，但我們的問題在：如何能開闢自由創造的天地，跳出約制，停止趨躒，建立我們知識的自主呢？

我們從上述獨立與自主的兩個問題，大致可以看到政治科學在國內發展所面臨的困境。這一困境既非短期所造成，更非一夕所能解，但我們却可從兩條途徑著手改進：一是學術外的環境，一是學術內的環境。學術外的環境重在切斷政治的外力對政治科學的干預。這要牽連到整體政治環境自由化的問題，恐非是少數學者所能濟其事的，此處不能多論。學術內的環境則重在學者的自覺：對環境的、人格的、知識的、學科的。這些皆是自身所能畢其功的，我們現在可以具體做的當即在此。

我們如反省到在政治知識的探究上，多年來因格於環境，欠缺自主創造性的成就，我們就可進一步反省到目前必須借助於西方先進的知識，以達到自主創造的目的。這樣的自覺所強調的是：西方的知識乃為我所用，而我不必為其所泥、所奴。換句話說，我們對所引進的西方知識可作自主性的檢驗與判斷，但不必全然依賴。當然這一過程仍要靠我們以實實在在的態度，在進行知識的探究時，所作的辯證。假如我們毫無自作探究、自我提昇、自主創造的自覺，也就談不上這樣辯證的過程了。在上述自覺的基礎上，我們當前可立即做的就是對西方著作的譯述，這也就是我們參與編譯這部叢書的原由。

根據上面譯述的目的，我們對著作的選譯就有了一些基本的原則：

(一)在政治科學的方法與理論上，具有獨特的識見，而這些識見皆經過作者的深思熟慮及辯證與實徵而得，可稱得上是某種思潮。對我們的政治知識來說，不僅可產生衝擊與啓示的作用，也

可促動我們實徵與辯證的思維與理論的探究。

(二)以當代的著作為主，出版的時間大多在一九七〇及一九八〇年代。近三數十年來，西方的政治科學無論在研究的視野與途徑的探尋上，皆有重大的突破。相對於過去，確可視為革命。我們如把注意力集中在最近二十年的專著，應可捕捉到西方當代政治科學的精華與走向。我們非常重視西方過去的經典之作，但坊間已有不少譯述，如欲進一步使其完整，恐須另作籌劃才可。

(三)涵蓋當代政治科學的主要部門，而以不同的途徑為準。我們強調西方政治科學在近三數十年來具有重大的突破，重點即在途徑。這些途徑可包括政治、行為、社會、以及經濟等。我們對專著的選譯即據而分成數類：(1)方法論、(2)政治理論、(3)政治文化與行為、(4)政治社會、(5)政治經濟、(6)比較政治。

我們在這部叢書中所選譯的若干本著作，即本此三項原則而來。我們當然希望這些譯著不僅可增進我們的政治知識，促動我們作獨立、自主創造性的研究，以提昇國內政治科學的水準與地位，更可對其他社會科學提供貢獻。不過，我們自己的識見也非常淺陋，因之，我們對政治科學的各種看法，以及對著作的選譯，皆要請各界不吝指正。

最後要特別感謝各位譯者先生，如沒有他們深厚的學殖及伏案的辛勞，這些譯著是無法問世的。另外，也要感謝我們政治學編譯小組的各位同仁，尤其是朱雲漢博士、吳乃德博士及周陽山博士對書單的提供及討論，以及蔡詩萍先生的意見與協助。

胡佛

一九八九年序於台灣大學政治學系

《當代思潮系列叢書》編審委員

【哲學與宗教學】

●總召集人——楊國樞

●召集人——郭博文、楊惠南

●委員——成中英、李英明、杜維明、沈清松、林正弘
吳光明、韋政通、莊文瑞、傅大為、董芳苑
廖立文、廖仁義、劉述先、蔡美麗

【藝文】

●召集人——蔡源煌

●委員——李祖琛、周玉山、張大春、張漢良、陳傳興
齊隆壬、龔鵬程、鄭樹森

【史學】

●召集人——張玉法

●委員——江金太、李永熾、杜正勝、林毓生、金恆煒
張朋園、許倬雲、黃俊傑

【語言學】

●召集人——黃宣範

●委員——丁邦新

【心理學】

●召集人——鄭昭明

●委員——宋文里、黃光國、黃榮村、游乾桂、雷 霆
楊國樞

【教育學】

●召集人——張春興

●委員——鍾思嘉

【人類學】

●召集人——李亦園

●委員——許木柱、陳文德、張恭啓、黃應貴、黃道琳

【社會學】

●召集人——文崇一

●委員——丁庭宇、王杏慶、金耀基、高承恕、孫中興
馬康莊、陳忠信、張家銘、葉啓政、瞿海源
蕭新煌

【政治學】

●召集人——胡佛

●委員——朱雲漢、吳乃德、周陽山、洪謙德、許津橋
蔡詩萍

【法律學】

●召集人——王澤鑑

●委員——李鴻禧、林文雄、楊日然

【經濟學】

●召集人——于宗先

●委員——麥朝成、夏道平、賴建誠

【傳播學】

●召集人——徐佳士

●委員——李金銓

●總策劃——高信疆

●執行主編——陳常智、郝安國

●美術顧問——李男

《當代思潮系列叢書》預定書目

類別：政治學

編號	書 名	著 (譯) 者	備 考
1	公民文化	奧蒙&弗巴	
	Civic Culture Revisited	Gabriel A. Almond & Sidney Verba	
2	馬克思・韋伯與現代政治理論	貝頓	已出版
	Max Weber and the Theory of Modern Politics	David Beetham	
3	政治中的理性主義	歐克夏	
	Rationalism in Politics	Michael Oakeshott	
4	政治人	李普塞	
	The Political Man	Seymour M. Lipset	
5	人的境況	漢娜・阿蘭特	
	The Human Condition	Hannah Arendt	
6	國家建設與公民權	班迪克斯	
	Nation Building and Citizenship	Reinhard Bendix	
7	權力精英	密爾斯	
	The Power Elite	C. Wright Mills	
8	統治過程	戴維 杜魯門	
	The Process of Government	David Truman	
9	變遷社會中的政治秩序	杭廷頓	
	Political Order in Changing Society	S.P. Huntington	
10	難以抉擇	杭廷頓	
	No Easy Choice	Samuel P. Huntington	
11	政治生活的系統分析	伊斯頓	
	A Framework for Political Analysis	David Easton	
12	國家的神話	(德) 恩斯特・卡西勒	
	The Myth of State	Ernst Cassirer	

13	社會主義所有制與政治體制	(波) 布魯斯	
	Socialist Ownership and Political System	Wlodzimierz Brus	
14	政策制定過程	林布隆	已出版
	The Policy-making Process	Charles E. Lindblom	
15	政黨論	(法) 杜瓦傑	
	Political Party	Douverger	
16	社會的構成	季登斯	
	The Constitution of Society	Anthony Giddens	
17	政治科學的危機		
	The Crisis of Political Science	Rici	
18	民主與資本主義	鮑爾斯&簡提思	
	Democracy and Capitalism	Samuel Bowles & H. Gintis	
19	民主與市民社會	吉夫	
	Democracy and Civil Society	John Keave	
20	國家與政治理論	馬丁・凱諾伊	
	The State and Political Theory	Martin Carnoy	
21	民主的模型	戴維・海爾德	
	Models of Democracy	David Held	
22	民主理論的修訂	薩特里	
	Democracy Theory Revisited (Party d Party System)	G. Sartori	
23	尤里西斯與希倫	艾爾斯特	
	Ulysses and Sirer	Jon, Elster	
24	民主、平等與多元主義	達爾	
	Democracy, Equality & Pluralism	Robert, Dahl	
25	退場、表達與忠誠	赫屈曼	
	Exit, Voice and Loyalty	Albert Hirschman	

26	微動機與大行為	謝林	
	Micromotives and Macrobehavior	Thomas Schelling	
27	政黨——組織與權力		
	Political Parties: Organization and Power	Anzelo Panebianco	
28	政治發展解析	魏納、杭廷頓	
	Understanding Political Development (eds.)	Myron Weiner, Samuel P. Huntington	
29	民主類型：二十一個國家中的共識政府與多數決模式	李帕特	
	Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twentyone Countries.	Arend Liphart	
30	大眾政治		
	Mass Politics	Erich Allardt Stein Rohkam(eds.)	
31	民主的階級鬥爭		
	The Democratic Class Struggle	Walter Korpi	
32	資本主義與社會民主	柴涅斯基	
	Capitalism and Social Democracy	Adam Przeworski	
33	社會權力的來源	麥可·曼	
	The Sources of Social Power (vol. 1)	Michael Mann	
34	絕對國家的系譜	佩里·安德森	
	Lineager of the Absolute State	Perry Anderson	
35	公共選擇導論	莫林	
	Public Choice: An Introduction	Iain Molean	
36	國家經濟成長的興與衰	奧爾森	
	The Rise and Decline of Nations Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.	Mancur Olson, Jr.	
37	政治與市場	林布隆	
	Politics and Markets	Charles Lind-blom	
38	分配經濟學	魏茲曼	
	The Share Economy	Martin L. Weitzman	