



# 政策科學導論

(A Pre-View of Policy Sciences)

◎Harold D. Lasswell，拉斯威爾 著／李明峻譯

[總編輯按]

由於現代文明的複雜性與日遽增，使得具有新決策技術的組織與法則的結合---政策科學愈顯必要。政策科學是涉及決策過程，以及政策制定和執行過程的知識，「政策科學導論」一書中敘述政府、工商企業以及其他組織基於獲得的知識，企圖透過政策決定實現其所好價值的方法，並分析闡明政策目標、趨勢、將來可能的發展，以及評估建議可能的解決方案。

支持此項研究的重要創新發明是：電腦科技、博弈理論、敏感度訓練，以及財政支出、收益和風險的檢估。

這項政策科學研究強調學科的脈絡上下關聯性，政策對特定問題的明顯態度方針，以及與社會、及整個大環境的關係。

拉斯威爾教授在本書中詳述了政策科學專家在不同的偶發事件及環境下，所採行各式各樣的程序，這項工作所需要的基本專門訓練，以及從事政策科學專業生涯所需具備的訓練。

本書的作者拉斯威爾，Harold D. Lasswell (1902—1978) 是1950年代至1970年代美國社會科學的泰斗，是各種學問科際整合運動的主要人物。美國學術聯合會 (American Council of Learned Societies) 褒揚拉斯威爾

是「所有社會科學的大師，各領域的先驅」(Master of all social sciences and pioneer in each)。

拉斯威爾教授是政策科學的大師。為促進知識與行動的整合，理論與實踐的結合，他創造「政策科學」一詞，開拓社會科學的新領域。他完成了許多領域的研究和分析：政治科學----特別是法律及法理學方面----哲學、精神病學、社會學、人類學、經濟學以及傳播學。

在他各項專業活動中，包括在蘭德公司及美國國務院、司法、農業部門的顧問工作，在經濟發展委員會的計畫與服務部門，在日本、秘魯、智利和印度這些國家的研究、教學以及諮詢工作，還加上在歐洲的倫敦、日內瓦、巴黎、柏林持續的研究工作。他曾先後擔任美國政治科學學會及美國國際法學會的會長。他在1938年以前是芝加哥大學政治系的一員，接著他協助成立了華盛頓精神病研究學院。1945年他成為耶魯大學法學院及研究所的法學、政治學教授。1970年，他自耶魯大學退休，成為福特基金會社會科學榮譽教授，隨後又在紐約的John Jay College of Criminal Justice 執教多年。

拉斯威爾教授倡導政策科學不遺餘力，桃李

◎關於本書作者 Harold D. Lasswell 的簡介，請閱 [總編輯按]。

譯者李明峻，目前是日本京都大學國際法學博士候選人，台大法學院短期研究員，新世紀智庫論壇編輯委員。

滿天下。在其數十本的大作中，特別選譯「政策科學導論」一書，以饗讀者。該書共分八章，係由American Elsevier出版公司於1971年出版，是政策科學入門的經典之作。本期先刊出前言和第一章，後章的譯文將於本論壇陸續發表。承蒙美國政策科學中心（The Policy Sciences Center）特准翻譯出版，順此致謝。

以下是譯文內容。

## 前言

自從「政策科學」這個名詞被引用以後，這二十年來文化、生物學以及物理學等學科領域的專業訓練方向都有顯著的變遷。社會科學「轉變」之大，已足以眺望未來。物理學家、生物學家與其同事們開始關心知識對社會以及對政策執行的影響。他們跨過專業分工的界線，與鑽研政府、法律與政治的專家們討論並且合作。美國以及其他各國的知識社群組成各種委員會來研討「科學與政策」。這些委員會在言及他們所受委託的研究工作時，已經不再侷限於對研究經費的锱珠計較。針對公共議題而召開的國際研討會無論在質與量方面都大為增長。新的期刊與學會亦反映上述變遷。專業的學校、學院與相關組織也都有逐步的修正。

政策科學視野的趨勢---脈絡上的、問題取向的、多元研究方法的---是要脫離瞎子摸象的窠臼。

分殊的研究取向經常導致對政策問題產生「蟲眼視野」般的管見。在適當的結合法律學、法理學、政治理論與哲學之後，新的政策分析與管理提供空前有用與有效的工具。即使是一個縮寫清單亦可指出當前的創新是何等地豐富：操作研究、線性與動態程式、計畫預算、代價利益分析、預測（阿波羅神諭與其他技術）、電腦模擬與賽局、敏感度訓練、「腦力激盪」、決策研討技術、社會會計、原形等。

在發展政策科學的這些年來，我接受到許多方面直接與間接的協助，它們多到無法一一列舉。在此僅能略提一兩位。首先，我很榮幸有機會與馬克杜格（Myres S. McDougal）在耶魯大學法學院密切合作，共同發展一套適合法律學和法理學的政策科學途徑。另外還有一位值得我們推崇、有歷史地位的人物：杜威（John Dewey）。他與他的同僚在發展美國實證主義（pragmatism）時特別推介要採用政策科學為探討公共政策的一般途徑。

至於制度設計的最前線，我不能不提到已過世的拉穆（Beardsley Ruml）。他是一個典型的政策科學家，其理論作品頗多切中要害者。更重要的是他在創新方面的表現。例如說，拉穆和已故的芝加哥大學教授莫理安（Charles E. Merriam），都是社會科學科際整合的關鍵性人物（事實上，這個領域亦是成長於社會科學研究會的組織之下）。拉穆是經濟發展委員



會（the Committee for Economic Development, CED）的主要設計者，與霍夫曼（Paul Hoffman）、班頓（William B. Benton）等人密切合作。當後人記述我們這個時代的知識分子和政策史時，拉穆將會是最具戰略地位者之一。

將制度設計與全美乃至全球的政府部門、私人基金會、教育機關、學會與社團，以及商界組織的日常例行政策相結合，並加以觀察，是有益的。

本書只是政策科學諸多可能途徑中的一個短論。最主要的激勵來自德洛博士（Dr. Yehzekel Dror），他本人對這個領域的理論與實務有頗大的衝擊。

很感謝那些允許我自由地引用本人以前發表過的文章的相關人士，包括『政策科學』雜誌（the Policy Sciences）、『法學教育期刊』（the Journal of Legal Education）、『美國心理學家』（the American Psychologist）、以及『世界政治』（World Politics）的發行人及編輯們。再一次向我的合作伙伴——耶魯的麥克道格與麻省理工學院的勒訥（Daniel Lerner）——獻上感激之情。

## 第一章 政策科學的演進

### 操作定義

在今日，政策科學的概念要比多采多姿的人類史上任何時光都要精緻，而且也比較周延。

就操作定義而言，吾人可以界定政策科學是關於公共與公民秩序決策過程的知識，以及對其中所產生的各種現象的知識。

決策過程中的知識，意指對政策如何制定和如何落實作有系統的、實證的研究。有系統的知識超越過去文獻中俯拾皆是的格言警語。系統研究需要大量明顯相互關聯的前提，這些正是西方世界自亞里斯多德、馬基維里以來的傳承。

堅持實證的判準，是要指明一般推論是在審慎觀察的原則下所進行。此乃科學與非科學之基本分野所在。

對決策過程的強調，乃是標明政策科學與其他形式之知識活動的區別。藉由對決策過程、政策過程與政策執行的專注，吾人界定出一個相當獨特的參考架構，並得以利用傳統上對政治科學、法理學以及相關領域有貢獻的知識。然而，公共秩序的決策並無法窮盡涵蓋所有政策的領域。在複雜的社會中，官方機構的決策不能代表許多影響人類生活最重要的選擇。基於實用主義的考慮，有必要全盤關照半官方與非官方的決策過程。公共秩序與公民秩序之分野，與其說是存在一條清楚的分界線，倒不如說仍是一個渾沌地帶要來得真切。在一些極權國家中，公民秩序的領域幾乎全被公共秩序侵吞殆盡。此者與那些政府正式官署承擔較少活動，而企業、教會及社會其他層面的參與者不受政府鉅細靡遺指導的政治體制相較，則二者顯然有天壤之別。

政策科學認為有必要同時考察公共與公民秩序，以區別功能上重要的因素與習慣上相關的因素。老生常談的事例為：政府的正式決策經常反映政府外各部門——像主教官邸、工業界人士俱樂部、商業聯盟——所產生的決斷。更常見的是，許多生活層面之行為規範，多半不是在立法、行政、司法這些機關中所制定。

談到秩序（不管是公共的或公民的），都強調社會科學研究途徑的一個基本要素。雖然不忽略特定組織或個人的特殊問題，其所側重之處則是累積問題、原因與結果。每一個部分與整體之間微妙的連結亦被充分理解。在界定一種累積的時候，特性（singularity）與典型（typicality）都被列入考慮。

政策科學強調決策之中的相關知識，其重視程度一如其對決策的相關知識。沒有人會懷疑實際的決策部分有賴於取得可用的知識。在我們所處的這個以科學為本的技術時代中，預測決策者的需求以及在適當的時空環境中取得知識是越來越重要。

例如，中華人民共和國若無相關的知識以及核子物理學家和工程師的技術，幾乎不可能發展核武。西歐、英國和美國的央行，如果沒有經濟學家的協助，也不可能設法穩定金融。世界衛生組織不可能在不倚賴醫學家的情形下，設計出消滅天花、霍亂或其他傳染性疾病的方案。同樣論點亦適用於國家安全、經濟穩定以及公共衛生等層面以外的問題。問題可能是設計或評估大眾傳播、教育、家庭計畫、人權、

犯罪防制等各個層面的計畫。

即使在這種初步的階段中，吾人亦可評論政策科學一辭中並列的政策和科學。科學這個字眼有許多含意，其中包括追求可驗證知識的能力。此種含意顯然與提昇政策之中的知識以及政策的知識有關。

日常會話中所謂的政策與科學，有很多不太適合、甚至不被接受的含意。科學通常被聯想成價值中立；相反地，政策通常被假設具有價值取向。對吾人而言，認為科學活動是價值中立其實不能成立。對科學家而言，知識本身就是一種被賦予價值的結果。毫無疑問地，人類好奇心的滿足本身就是人類的主要價值之一，亦無人懷疑科學的探究正是形塑以及分享啟蒙（識慧，enlightenment）的整個過程之一。啟蒙（識慧）與其他的價值相同，可被視為一個目的（一個範圍價值），亦可被視為形塑及分享其他價值的基礎。直言之，啟蒙是醉心於闡明物理學、生物學、文化學等領域的科學家們所追求的標的價值。在諸多能引起狂熱投入的環境中，啟蒙絕對不是唯一被追求的標的價值。那些生活在從殖民地獨立建國的人，必須先體認追求個人或國家財富、權力、健康、技術的訴求有多強烈，方能安身立命。許多個案顯示，傳統的倫理、宗教甚至是家族情感與忠誠度的地位都較以往下降。

宣稱科學價值中立的含意有部分是被接受的。一個合格的科學家在從事參與觀察時，會試著觀察事實的實然面貌。他會要求自己以及



其他企圖成為科學家的人，不去壓抑任何相關的事實，並主張任何解釋都只是暫時性的、假定性的，因此當有更充分的不同解釋被提出時，才可以有開放的空間以供修正。這就是知識人探索性的、反教條性的理想形象。不管一個科學家認定其所發現的暫時性真理有多麼真確，當他面臨挑戰的時候，他就必須重新打開他的心胸準備迎接可能的改變。

這種理想形象未曾提到任何有關一個值得被稱為科學家的人，在面對嫉妒、羨慕、固執己見....等各種會妨害知覺作用時，為了相當成功地採取釐清與判斷的態度，而必須儲備的熱情。科學家並非沒有熱情。相反地，他會運用愛與恨來燃燒自我，以產生研究成果來通過同儕們一次次的考驗，而衡量的重點則在實證效度以及學界的禮儀。每個閱讀華生（James D. Watson）自傳一『雙重荷力克斯』（The Double Helix）的人，都會發現作者與一般人所具有相同的人性，以及其獨特的一面。書上提起加州的老天才保陵（Linus Pauling）會突然祭出王牌，拎著茶壺自顧自地走開，留下華生和克力克（Crick）茫然面對科學上「可能會發生的這些事」。這種持續的恐怖並非使人麻木，反而是不斷有著通著電流般的刺激。正如費曼（Richard Feynman）的名言所示，這個工作團隊擁有「成就偉大科學發現的可怕而美好的經驗」。

原則上，沒有理由相信包含在科學理想形象中的習慣判準，不能適用於決策過程的研究。

政策科學研究者可以自由地描述政府任何層級處理事件的流程，並以可公開再檢驗的事實來說明其觀察。的確，科學的觀察者如果想要進行可信賴的觀察，並提出獨創性的假設以提供研究指針，則他必須訓練自己，使其到達脫出同時代人士的熱情中的不尋常程度。但這是程度上的差別，不是品質上的差別。

政策科學家確實面臨對一般科學操作較少遭遇到的一些問題。在決策時，知識的選用會帶來預測的需求。當決策者開始處理一個既定問題時，他們會認為哪套知識是恰當的呢？這套恰當的知識有多少程度是目前可以掌握的？在需要加以運用之時，如何整合？如何提出？決策者通常會忽視重要的知識團體，除非有創見改變他們的認知。此點將怎麼做到？當前的問題是重要的知識是否都一併消失？果真如此，若有時間和設備來動員研究人力能即時發展出需用的知識嗎？有辦法提供決策者一些判準來評估(a)如果他們不作為，或(b)如果他們循特定政策選項時會發生什麼事嗎？能夠針對他們可能採用的政策方案提供創意的建議嗎？

這個問題我們就談到這裏為止，不再贅述。在此吾人提出一個結論，政策科學有三個必須努力的原則屬性。第一是脈絡性：決策是更大的社會過程之一部分。第二是問題取向：政策科學家精通涉及釐清目標、趨勢、條件、設計與可供選擇方案的知識活動。第三則是多樣性：不要將可採用的方法侷限於狹隘的範圍內。



## 政策科學事業

政策科學的概念，吾人可藉由檢驗那些職業性投入政策運作者的事業，進一步將政策科學的概念加以具體化。在美國、西歐乃至於任何早期或當前的都市文明中心，以理論層面的政策分析為業者屢見不鮮。傳統上，這些以政策分析為業者多屬於各學術單位，彼此之間甚少關聯。如政治科學、法理學、政治經濟學、公共管理、企業管理等各個領域的教授即是。

政策科學事業在最近幾十年的創新，主要是展現驚人的多元性，其領域與傳統政策理論鮮少直接相關。這種事業的原始發端有的是在研究室、田野工作室，有的則是在特定的檔案中，學者們被延用而貢獻其於某個領域的特殊見解。他可能成為研究室、田野工作室或圖書館的主持人，而發現自己有斡旋於同事與社會環境間的天賦。與環境之間的關係主要有兩個面向：知識專家必須受到保護；他們必須獲得積極的支持。

原初的環境可能是大學院校或公私立研究機構等樸素的研究單位，所獲得的資源可能也不多---幾千元美金、某位有企圖心的院長或校長的政治支持、對未來規劃以及擴張的可能性之內幕消息、同事的尊敬、吸引在理論及實證研究方面而可望大展身手的能人異士加入團隊等等。斡旋其間的人可能會驚訝於自己能輕鬆且具有說服力地與鄰近領域的同僚溝通，而其他的人可能會注意到這項才華。

因此，邁向政策科學事業的下一個步驟，可

能是要從維繫並供養小而密切互動的組織，跨向由較高層次領域的專家所組成的知識性學會。一個學院的院長、大學的校長、公私立研究機構的主持人或專業學會會長，這些身份使得擔任這些角色的個人，必須適應於與非專業人士、非學院派人士之間密切相處的環境。這使他們即令以前不明瞭，現在也能馬上感受到，社會環境對知識份子視追求知識本身就是一種目的的想法並不感興趣。要求社會支持對知識的追求，必須能提供相關知識，作為解決社會追求安全、健康、財富、權力、尊嚴等重要需求的工具與基礎。

一個成功的學界領袖在其事業發展後，他的例行公事與工作模式亦會有巨大的轉變。在一開始他會因為圈內的次文化，比較認同自己以前的小團體，並將自己定位為同事們的代理人、代表或發言人，因此對社會環境的要求會專注於如何確保並提昇這個小團體的地位。他的認知被這個小團體在過去、現在、及未來的利益所塞滿。然而，若依此發展下去，斡旋其中的人卻可能有一些基本的方向改變。其作業開始受到比原本那個自我中心的組織更為龐大的社會過程的影響。他也許對決策理論並無出色貢獻，但對他本身行為之理解卻越來越理論化。起初，以提供知識解決急迫及可能發生之問題的事業，逐漸朝向對政策過程有豐富瞭解、格局完整的政策科學家之複雜角色的發展。

此種方向的改變經常是在政府提供機會提出



需求時或加速推動。在科學及學術社群中發揮作用的中間人，可能被引進任何層級的決策過程：市政、鄉村、國家、國際。一個人的事業可能曲折地發展，起初擔任技術顧問，然後全職參與管理，甚至偶然成為公共領袖。

從學界進入政府的改變，也可能發生在社會上其他任何層面。在美國，經濟過程的企業顧問搖身一變成爲專職的管理者，其後再變爲企業主的故事已是老生常談。私人的健康及福利機關亦常有這類情事。

以上所述各種企業的知識來源可能極其迥異，如物理學、生物學、文化學等。此事發生的原因是：公共或私人的集體政策可能需要自社會的廣大儲才系統中汲取各種知識。吾人已經闡明：知識專家自己如何自發性地爭取社會環境的支持。他們專注於運用特定知識，落實越來越多的國家層次、跨國層次以及次國家層次的社群參考價值目標。

必須注意的是，吾人迄今爲止尚未提到一系列對社會政策過程有特別重大影響的發展。我指的是知識的創新。這對政策的影響比單單提供意見更基本。程序整個遭到改變。程序創新的工作，反映在電子資料儲存及再生產業的擴張、諮詢服務管理的爆炸性增加，和訓練及其他政策領域專業機構的繁衍。

研究「政策的知識」的學者專家，與他們研究「政策之中的知識」的同行，有著相同的事業發展。例如，一個團體對特定的電腦模式感到興趣，而可能提供相關的知識或技術，將之

有效地運用於與客戶或委託人的政策程序中。另一個團體則提倡或促銷一套特定的成本獲利風險系統；別的團體則強調特定的模擬程序；有的團體則側重評估未來的技術；再有的團體推動自由聯想的創造力技術（如「腦力激盪」等）。在一個競爭激烈的世界裏—不管是營利事業—，具有特殊技術者都很容易適應社會流行的買賣模式，並且將整合問題委由亞當斯密所說的那隻看不見的手（他們甚至可能不會想到這些問題）。

從這個時代豐富的創造力、脅迫力與機會而衍生出來的，就是那隻看不見的手在發展更健全的知識，雖然沒有人想用別的方式取代其功能。許多政策科學工作者在回顧其過往經驗時，常會感嘆自己是怎麼拉住別人，免於陷入不可能的期盼中—而對新的程序過分青睞—，或者免於忽略對政策程序、生物環境、物理環境產生毀滅性副作用的錯誤。

以上所描述的現象，在美、英以及其他一些政府角色雖亦重要，但不至於像蘇聯等共產政權那麼令人側目的國家都很類似。後者以既定的意識形態，強調社會與環境的互賴，並將政治秩序與政府機關描繪爲先鋒的腳側。在其他地方由多元競爭演變爲功能寡佔的政策科學途徑，則於此淪爲既存的官方教條。

在這種環境之中，其條件限制並非無足輕重的。雖然對政策科學環境的脈絡有所堅持，但事實上確是由教條對過去及未來的觀點而劃定的範圍。因此，它不允許私人或官方成員拒絕

對未來美好的憧憬，包括最高領導人以既定意識形態之名背書，以保證此特定體制的必然勝利。此點包括對由中央指揮資源的分配與利用保持樂觀，並相信強制力終將消蝕到能建立自由人的樂土。

在英國、美國及其他具有言論自由傳統的國家中，政策科學家如果拒斥私有的美德，而由於其在政府之下工作，使其事業會受到一定的限制。但在一個多元而多樣的國家脈絡下，極可能在非傳統的環境中建立被接受的事實。

在私人控制資源、而軍警被用來防範結構變革的國家中，政策科學家單為掌權的寡頭統治者服務，也就是說他們的研究要與那些上校、地主、部落長老、外國投資者、外國官方與非官方同盟等方針能夠相容。

在政策科學家可以相對自由地界定其角色時，他們會有一種接近的看法。我們發現政策途徑趨向是以脈絡取向取代支離破碎，並且是問題取向的，而不是無視於問題存在的。

一個學者如果從一門與決策有關的知識訓練出發，他勢必得將他的知識領域擴大到足以與相近領域有所關連。這是對十九、二十世紀以來知識分工的一種逆轉。在當代，政治哲學已經不是一個被眾多學者看重的領域，然而邏輯卻在政策科學的領域中扮演主導的角色。政策科學最新的趨勢是嘗試對各種制度的評估程序，以及人們以豐富的經驗做出解釋。

以政治科學起家的政策科學家，在思考的解釋性或科學性模式方面增添種種政策導向的關

懷，以進一步落實一些政策標的（例如有效的民主，以及在缺乏官僚體制下如何促進效率等等）。

以憲法與國際法起家的政策科學家，傾向於將研究焦點放在如何落實權威性與控制性的公共秩序，戰爭被視為對集體行動策略的一種阻礙。

以經濟學起家者，趨向於恢復並擴展真正包羅萬象的政治經濟學概念，來處理發展中國家及已開發國家的經濟發展。

同樣地，其他諸如文化、生物與物理學等領域的研究人員，亦致力於釐清並落實知識的社會影響與政策執行。

稍早，我們曾將程序的創新歸因於與決策有關的次級職業團體的特殊利益。這些新技術團體的成員發現，有必要在更寬廣的環境中觀察自己的角色。因此，他們從極度專業的管理技術，轉為研究政策科學的一代。同時，傳統的決策理論學者在熟練理論與實證資料後，不但拉近彼此間的距離，更進一步地成為引介新技術的專家。

其結果就是以政策科學為職業的學者，不但是脈絡取向和問題取向的，還成為各種技術的集合體，不管是蒐集、處理資料，或是提出新的理論或解決之道。

### 歷史趨勢

在檢視過去之後，吾人得以理解當前發展的意義。吾人不是以懷舊的心態去接觸過去，也



不將對歷史的研究侷限於對當前特定問題的解答。吾人相信，如果以脈絡的特性來掌握過去，就有可能建構對於過去、現在、乃至未來一切事件的輪廓的新觀點。

在什麼情況之下，政策科學開始出現？決策者與研究決策的學者什麼時候開始有自覺，發展決策過程的觀點？

很明顯地，自覺的發展是關鍵所在。這可能與各種部落與民族文明的突然出現有關。最早的文明大約於公元前四千年左右，在尼羅河流域、兩河流域、與印度等地突然地冒出來。社會的每個部門都受到影響：就財富而言，都市的勞動部門大量地提高生產力，並拉大了貧富差距；就啓蒙（識慧）而言，識字能力的出現提供了前所未有的儲存與記憶相關資訊程度；就尊嚴而言，社會階級依職業與收入而高度分殊化；就誠信而言，在宗教與倫理層，地方神祇臣屬於位階更高的統治者的神祇；就情感而言，親屬與家族被個人的活動能力與領土的限制所削弱；就技術而言，教育的推廣使得新的知識專家興起，他們的決策角色只有在現在才明顯起來；就安全、健康、舒適等與福利有關的議題而言，文明幾乎意味著不可思議的極端；就權力而言，都市文明標示了領土國家、正式的法典、規律的稅收、文武官員的運作、可資紀念的公眾作品、稅收的複雜系統、與正式的檔案。

當然，針對公眾決策的偉大而有系統的論述，並不是從這些最早的文明開始的。這些想

法源自公元前五世紀，雅典的亞里斯多德與柏拉圖，中國的孔子，以及印度的高帝雅(Kautilya)。這些論述都是針對公共秩序與決策程序不容懷疑的系統思想。而最早整理法典的人，如烏爾納姆（公元前二十一世紀）以及漢摩拉比（公元前十八世紀巴比倫阿摩立特王朝的第六位君主），則已經對人、自然和社會有了相當有系統的觀點。

這些編纂法典的人面對的，是將傳統和嶄新的要素融會於同一部權威性法律文件之中的艱鉅任務。在人類的歷史上，這是第一次使用書寫的方式，來讓一個社群中權威性的規範與懲罰變得可預期。相對於部落社會中，普遍不能坦然接受立法創制的觀念，城邦與帝國不能再忍受昔日適用於一些部落或較小的親屬團體的傳統安排。新的社會情勢，產生新的關心焦點。新的焦點產生新的經驗，包含自覺。其結果，新的需求與期望興起；舊的處理方式被重新思考，在集思廣益後得以繼續、修正、停止適用、或代之以新的辦法。法典的編纂者審慎地改變公共權威與控制的分配與運作，並採取許多新的對策，以符合那些如日中天的菁英之可預期利益。

雖然許多早期的法典都只剩下斷簡殘篇，但可以很清楚的是它們不是隨隨便便編起來的。相反的，這些法典大多是簡單明瞭，沒什麼令人難以理解的迷團。漢摩拉比法典已經不承認部落社會常見的流血報仇、私下報復、或者搶婚等習俗。因應都市社會的需求，懲罰的概念

被納入法典之中，並且意味著行為的後果可能帶來各種程度的剝奪威脅。權利義務依身份而有所不同，許多的措施被用來保障窮人免於受到官員及其他人的剝削。

雖然說過分標舉君主是很常見的事，但有根據顯示其中有幾位的確是特別有智慧、精明幹練的。顯而易見的是，都市社會的結構使受教育階級得以參與公共事務，並從事管理、裁判、談判、教育，以及其他各種活動。受教育階級的出現構成了社會的「符號專家」。我們對這個階級中，對公共政策能發展出相當廣泛觀點，以及運用其知識來處理政策問題者，特別感到興趣。

符號專家在人類史上，並不是跟著真正的都市社會與文字的創造才出現的；在部落文化中，法國南部、西班牙北部，與非洲各處，以及其他地區的山洞中，有些專家已經有所表現。在絕大多數的部落中，巫師與醫師都擅長舉行儀式。

部落社會與都市社會的分野正是兩類符號專家。有的巫醫替個別的客戶服務，幫助他們多產或者在打獵中大有斬獲。在另一方面，有的專家則被預期能夠解釋、預言或影響集體事物，如豐收、瘟疫及戰爭等結果。

每一場儀式都需要某種程度的專門知識。其程度可能不高，例如為奉獻一定禮物的人所做的例行祈禱（或類似的祈禱）。在這種場合只需要懂得如何持唸咒語，以及進行儀式的各種動作即可。然而，與整個部落安全有關的典禮，

卻與此有極其顯著的不同。最典型的是這種儀式是由一群瞭解部落過去、現在與未來等知識的人來主持。比方說，如果在錯誤的時機舉行栽種典禮，就會被視為失去能量。因此，操作符號者必須擁有一個包羅萬象的認知地圖，使他能選擇正確的季節，並研判出太陽、月亮、星星最吉祥的排列。這個日子可能與部落的起源或活動有所關連，使社群中的適當人員得以展現其連續性與團結性。

另外一個有關的分野在於，有的符號專家的技術與啟蒙有關；另一群人的技術則與啟蒙不太有關聯。

啟蒙意味著相當包羅萬象的藍圖，而對整個社群服務的主管儀式者，則被期望能瞭解這樣的藍圖。這也許有賴於訓練與讓合適的人選接受訓練的機制有關。雖然知識由少數人掌握的命題並非放諸四海而皆準，吾人卻很容易發現在到，長老們、或特定的長老們，經常自認為、而別人也認定，要比隨機選擇的一般人等，掌握更多有用的知識。一般而言，用一輩子的時間來掌握扮演好這個角色非學會不可的密傳知識，並不算太久。

當代稱那些擁有與啟蒙相關技術者為專業人士，而掌控特殊技巧的人則為職業或興趣團體的成員。由於知識大量倚賴書面資料，專業人士善於使用圖書館，讓人印象深刻。當一行的技術越來越複雜，相關的書籍也就越來越厚。各個領域雖然有趨同的傾向，基本的分野仍然很鮮明。一個真正的專業人士，能夠嫻熟各種



技巧，心裡又能累積各種成果。這就像巫醫對部落和對個人的意義一樣。相同的，早期都市的祭司既然比一般人更有優勢來瞭解宇宙的奧秘，無疑是被認定為專業人士。

西洋文明中政策科學家的出現，並不單單只是因為他們擁有累積過程與決策結果的相關知識技術。他們也是系統的脈絡主義者，而且是實證的。實證的、科學的因素，使得成熟的政策科學家與神學或形而學的擁護者分道揚鑣。

不必偽裝要將不變的次序獨立出來，就可以界定許多受到文明發展所影響的、長期又具有實證意義的趨勢，其與政策科學的關聯是很明顯的。我們可以從星象學看到天文學的興起；從冶金術看到物理和化學；從巫醫看到外科醫師；從早期巫術、占卜、魔法等活動的參與，看到社會、行為以及政策科學。實證的方法進步了；超越實證的觀點則黯淡不明。從對自然、個人、與集體的畏懼與追求告解，轉而為普世的宗教與世俗的意識形態。一些訴諸歷史或科學的世俗迷思對未來事物提出一些絕對的知識。實證的技術與科學暫時性的觀點是最近的潮流，這與絕對知識的主張是不相容的。兩者即使在科學這個名稱上也是不相容的，因為實證強調的是可能性，而不是必然性。

在吾人以過去長遠觀點來對當代政策科學的發展做一個摘要後，可以發現這個變遷的過程是與世界史中都市文明的擴張與分殊化緊緊地扣在一起的。吾人暫時將政策科學界定為決策過程的知識，以及決策過程中的知識。政策科

學家是一種專業人士，他們的工作是熟練與公共及公民秩序等相關決策的技術。政策科學家是具有科學家實證精神的專業人士，其所尋求的目標是，發展各種發展理論、以及解決公共利益問題的技術。

