

## 專題研究

# 新制度主義 及其在中國大陸研究上的意義

林奎燮

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

## 摘要

近年來，「新制度主義」一方面建立在過去的社會科學理論上，另一方面也暴露出過去社會科學理論的不足。因此，新制度主義對「古典制度主義」和「行為主義」兩學派研究取向的調和與揚棄，而對政治學、社會學和經濟學等社會科學界均很有影響。新制度主義是先由西方政治學中通過經驗研究結晶為理論典範，再由中國大陸研究引入借鑑，應用在不同於西方的結構、文化與行為者的一種分析途徑。就中國大陸政治研究方法而言，多元主義典範的冒起是對極權主義典範的「反動」、「否定」；新制度主義或者結構主義典範卻非對前者的否定，而是一種調和或綜合。這一方面源於美國政治科學界、社會學與經濟學等之科際整合趨勢。新制度主義作為一種分析途徑與理論建構的取向，其應用於當代中國大陸政治研究，不僅已十分普遍，而且其躍居為主要分析典範的重要性也正與日俱增。新制度主義究竟是否適用、如何適用於當代中國大陸及其意義何在？此一課題是本文所要探討的重點。

關鍵詞：制度、新制度主義、結構主義、中國大陸研究方法

## 壹、前言

經過行為主義的浪潮後，社會科學界再度對「制度」(institutions)在人類社會中所扮演的角色重新審視，這主要表現在「制度」界定並影響社會互動的過程及結果。這股研究風潮在「新制度主義」(new-institutionalism)的名稱下並無一體系統性的研究立場與策略，但都分享了對制度研究的高度興趣與共識。

制度的存在雖然可能囿限了個人的自由空間，但相對地，也保障了大多數人的基本權益，這就是制度存在的價值或貢獻。在政治學的世界中，人是政治的動物，彼此之間有衝突也有合作的需求，而「制度設計」<sup>1</sup>乃是人類解決紛爭、創造合作的一種政治性安排。在經濟學的世界中，每個人都是自我利益極大化的追求者，在理性的計算下，制度設計乃是減少經濟活動的不確定性、降低交易成本的一種經濟規則。基本上，不論是從現實的、政治的或經濟的觀點，制度設計的目的在於保障個人的自由、營造群體的合作及減少衝突的成本。這也是為何有關制度的探討與論析歷久而彌新，成為諸多學科領域研究的重要面向之一<sup>2</sup>。

探討新制度主義的源頭，可溯自 Ronald Coase 在 1937 年所著「公司的本質」一文，此一個體經濟學的理论主張在半個世紀之後，不僅受到大批美國政治科學家所青睞，而且也適用於國際政治的研究、發展研究和一向標榜科際整合的中國大陸研究<sup>3</sup>。也就是說，新制度主義是先由西方政治學中通過經驗研究結晶為理論典範，再由中國大陸研究引入借鑑，應用在不同於西方的結構、文化與行為者的一種分析途徑。新制度主義究竟是否適用、如何適用於當代中國大陸及其意義何在？此一課題是本文所要探討的重點。

## 貳、新制度主義的興起

### 一、何謂「制度」

研究新制度主義，首先面對的便是界定其研究的主題——「制度」。一旦界定了制度的實質內涵，便決定其研究方法、層次與策略。不過，由於新制度主義內部在研究途徑的假定上的差異，使得制度的定義相當分歧。

制度最狹隘的定義自然是指成文的法條，而政治學中的老制度主義就是以成文法條作為分析的主要對象，具有很強的法律主義傾向。新制度主義不以成文法條為範圍，而擴展到足以影響人們行為模式的規律，則解釋的廣度可以增加，但是制度本身的定義和界限卻模糊了<sup>4</sup>。事實上，學者們對於制度的定義具有相當大的差異，各學科經由不同的角度觀察制度現象就會產生不同的定義。

<sup>1</sup> 這些制度設計，必須要考慮到時空的特殊性，以免造成文化歧視的的偏差，以及造成政治與經濟體系過大的改革壓力而導致崩潰。

<sup>2</sup> 莊文忠，「制度的研究：『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展」，理論與政策（第 16 卷第 4 期，民國 92 年 1 月），頁 16。

<sup>3</sup> 石之瑜，「新制度主義建構理性中國的成本」，問題與研究（第 36 卷第 11 期，民國 86 年 11 月），頁 1-2。

<sup>4</sup> 吳玉山，「制度、結構與政治穩定」，政治學報（第 32 卷，民國 90 年 12 月），頁 8。

制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹地說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的動機，此處所謂的交易包括了政治的、經濟的以及社會的行為<sup>5</sup>。具體來說，制度對於行為的限制包括了正式規則、非正式限制和執行等三部分。換言之，制度存在的方式可說是無遠弗屆。它可以是正式的法律、命令，以及整個社會中倫理與規範的準則。制度不論是以正式或非正式、有形或無形的存在，都在影響了個體或組織行為的動機與目的。職是之故，要將制度定義的非常適當與周延，絕非是一件容易的工作。

另一方面，Sue E.S. Crawford 和 Elinor Ostrom 則認為制度是「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範和共用的策略。這些規章、規範和共用的策略在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑<sup>6</sup>。」從這一類型的定義當中，我們發現所謂的制度，其實是以它的功能來定義的，也就是制度的意義是在於能夠塑造人類的行為模式<sup>7</sup>。這個定義雖然比 North 的定義，稍微具體一些，但是仍然有操作的困難。因此 Crawford 和 Ostrom 繼續加了一個操作的定義：「至於如何界定制度的範圍，則要看所關切的理論問題、時間層次和研究計畫的細節」<sup>8</sup>。換言之，一個新制度主義的研究計畫，是介於「總體」與「個體」之間。

如果制度的範疇太廣，則一方面固然會增加解釋的能力，但是同時會減少概念的明晰性，從而減低了解釋的深度。然而，如果我們採取了制度的嚴格定義，固然概念的內涵和外延可以確定，但是解釋的能力必然會受到影響。這就是說，若是制度的定義過於具體（例如，指涉某一國家的憲法和法律結構），則新制度主義的廣度和普遍適用性，就無法顯現出。但是，制度又不應該涵蓋一個國家的所有文化面向，使得新制度主義的研究成為歷史細節的描述和累積<sup>9</sup>。

## 二、新制度主義研究的興起

### 傳統制度主義的反思

傳統制度主義似乎是將「制度」視為是崇高理想，其不僅主導個人的決策與行為，也是人們努力追求的目標。而從研究的角度而言，也由於對制度因素的重視，常促使一般研究者在論據過程中，常將結構、歷史等問題列為是必要的考量項目<sup>10</sup>。

<sup>5</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: 劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（臺北：時報文化，1998年3月），頁7。

<sup>6</sup> Sue E.S. Crawford & Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, Vol.89, No.2, 1995, pp.582.

<sup>7</sup> 同註4，頁8。

<sup>8</sup> 同註6。

<sup>9</sup> 同註4，頁7。

<sup>10</sup> Peters, B.Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, New York: Pinter Press,

不過即便如此，傳統制度主義在實際運用上，仍然出現一些問題<sup>11</sup>：

第一、制度雖然是影響個人的行為與決定的重要因素，但卻不是唯一的因素。

第二、在制度形成，並產生限制作用之前，人們亦可能對所面臨的情境作出某種決定或選擇。

第三、制度產生，往往是許多個人意見或偏好經過互動過程所凝聚的結果，而不是單純個別意見的集合而已。

這些對於制度主義的反思，加上來自於經濟學、社會學、以及政治學觀點與研究成果的補充，終於導致「新制度主義」研究方法的產生。

#### 行為主義的反思

有鑑於行為主義時期之前的「制度」研究過於靜態性以及行為主義時期忽略制度對於人類行為的影響，學者們對於制度的研究再度燃起了高度的興趣。由於行為主義將人類的集體行動與經濟行為簡化成個人選擇（individual choice）加總的結果；或是僅將上述二者放在個體的層次加以解釋，這使得相關的研究忽略了政治、經濟、文化等社會制度性因素催化與轉化集體行動與經濟行為的可能性。

職是之故，有關制度如何影響社會交互行為及其結果的議題，便成為社會科學研究者所關注的焦點。而新制度主義的相關研究，便是在此種反對行為革命的風潮下於社會科學領域各學科中展開。新制度主義從 1980 年代開始對於社會科學研究發生重大影響之後，到了 1990 年代已經成為社會科學的顯學之一<sup>12</sup>。

#### 政治學中的新制度主義

政治制度的研究曾經沉寂了一段時間。近幾年，隨著外在環境的變化以及政治學界自身的反省，政治制度又重新受到大家的重視。政治制度的研究本是政治學或憲法學在國家學的發展初期的研究傳統，50 年代受「實證主義」影響而專注於客觀分析個體政治行為的行為主義政治科學典範，本身重點即不在於處理有關政治制度的設計、結構、運作和詮釋等等的總體層面問題，而當歐美福利國家的悄然成形以及 1970 年代以後全球第三波民主化潮流下新興民主國家的湧現後，使得政治學界乃不得不面對「國家」此一現象，重新正視制度研究的重要性。在政治學發展的「後行為主義」階段，基於考察現實的實際需求，以及受到「國家中心論」影響的緣故，

1999, pp.11.

<sup>11</sup> Powell, W.W. & Dimaggio, P.J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp.9-11.

<sup>12</sup> 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，邁入二十一世紀的政治學（臺北：中國政治學會，民國 89 年），頁 171。

被通稱為新制度主義的政治學新研究途徑遂於 1984 年被提出來了<sup>13</sup>。

在政治學中，第一個引進新制度主義概念的是 James G. March 和 Johan P. Olsen，他們在《新制度主義：政治生活中的組織因素》（*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*）這篇文章中，他們強調：在近代多數的政治理論中，傳統政治制度……的重要性，較之其於早期政治學家之理論中所擁有之地位，已有所消褪……不過，近幾年來，一個新的制度主義（*new institutionalism*）已在政治學中浮現。他們認為制度之所以重受重視，主要是因為這些制度已變得愈來愈龐大，愈來愈複雜，其對人類生活之影響也愈來愈重大<sup>14</sup>。

政治制度受到愈來愈多的關注，除了像 March 和 Olsen 所提到的理由外，還有一個很重要的因素，即受到 Kenneth J. Arrow 以降有關社會抉擇理論（*social choice theory*）的研究結論的影響。在社會抉擇理論中，一個重要的結論是一般性均衡（*general equilibrium*）難以出現；換言之，在沒有特定條件限制下的社會現象裡，要找出普遍性的原理、原則，並不是一件容易的事。但是，在人類社會中，於特定條件下，我們依舊可以觀察到許多規律，而這所謂特定條件，即包含政治制度在內。這也就是說，在政治制度等特定條件下，我們仍可發現許多部分均衡（*partial equilibrium*）的存在。基於這樣的考慮，許多理性抉擇論者乃起而更進一步地去探求政治制度的作用<sup>15</sup>。

### 參、新制度主義的內涵與特徵

政治科學學者認為，新制度主義主要是在 1950 年代與 1960 年代對行為主義（*behaviorism*）的反動，其目的在修正二次大戰前傳統制度主義所強調的主權、合法性與正式制度的研究途徑；行為主義將政治行動的產出視為是個人行動的集合，同時以個人的行為與特質為主要的解釋變數，重視實證觀察假設的科學方法，而非著重於質化資料的科學建構。然而，行為主義在研究的途徑、方法、理論與議題並不是非常明確，過度重視人類行為，而忽視制度在解釋政治產出的角色。新制度主義反對以行為觀察作為政治分析的基本單元，他們無法全然相信行為是解釋政治現象的基礎，行為只有發生在制度系絡中才能充分的被理解，學者於是呼籲我們要「重

<sup>13</sup> 游盈隆，「民主鞏固與臺灣憲政體制的選擇」，游盈隆主編，*民主鞏固或崩潰—臺灣二十一世紀的挑戰*（臺北：月旦出版社，1997年），頁50。

<sup>14</sup> James G. March & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol. 78, No.3, 1984, pp.743-749。

<sup>15</sup> 謝復生，「政治制度研究方法之檢討」，*問題與研究*（第36卷第9期，民國86年9月），頁28。

新探索制度」(rediscovering institutions)的重要性<sup>16</sup>。

新制度主義的重要性建立在制度議題的主體性之上。所謂「制度議題的主體性」是指將制度視為研究對象，而非假設。這項研究議題的選定清楚指出任何學科的研究將不僅是在特定制度之下，分析行為、結構或現象，而是在研究主題中包括了制度如何因應個人行為或策略而產生，以及制度如何影響政治經濟體制的表現及實踐<sup>17</sup>。

### 一、新制度主義的定義

新制度主義的研究者對於制度的定義及其研究範圍，並無相同的共識；復以社會科學領域各學科的研究傳統與理論的假定又未盡相同，因此相關的研究呈現出相當分歧的結果。儘管如此，此種現象的產生卻是有助於吾人達成了解制度真相的目的。因之，在研究新制度主義的過程中，必需體認到新制度主義的研究並非是定於一尊，而是處於百家爭鳴的狀態，它是由社會學、經濟學、政治學與歷史學等共同灌溉而成的結果。

雖然我們所熟知的新制度主義是從經濟學中所發展出來的，但是在社會科學中仍存在著許多同樣研究制度的學派，在這些研究制度的學科領域中，這些對制度不同的觀點都彼此相互影響著，在 1980 年代之後，這些研究制度的學派，都稱的上是「新制度主義」的代表。然而，這些所謂「新制度主義」彼此之間在觀點上仍存在著差異，也因此就認為，新制度主義仍在發展中，並沒有一個明確的定義與範疇<sup>18</sup>。

### 二、新制度主義的理論基礎

各學科對於制度研究的方法論基礎或對於制度的定義採取了不同的看法。但是吾人可以察覺到社會科學各學科對於制度的理論與實證研究又重新燃起高度的興趣。雖然社會科學中新制度主義的研究成果尚未一致，復以各學科之內學者的共識仍未達成。

各學科對於環境、制度、組織、個體間互動關係基本假定的看法是相當多元化的；但是，各學科間的關注點卻是有一定的脈絡可循。根據 Goodin 的歸納，新制度主義的思考邏輯，乃是基於下列對於制度的七項基本認知<sup>19</sup>：

第一、個人或團體在追求其所欲目標時，常會受到群體關係所形成的「系絡」

<sup>16</sup> 謝俊義，「新制度主義的發展與展望」，中國行政（第 68 期，民國 89 年 8 月），頁 1-2。

<sup>17</sup> 劉瑞華，「新制度主義：返回大理論或經濟學帝國主義政治學」，政治學報（第 32 卷，民國 90 年 12 月），頁 212。

<sup>18</sup> 胡至沛，「新制度主義的檢視與反思」，中國行政評論（第 11 卷第 1 期，民國 90 年 12 月），頁 151。

<sup>19</sup> Goodin, P. E., "institutions and Their Design", in R. Goodin, (ed.), *The Theory of institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.19-20.

(context) 所限制。

第二、雖然這些限制可能有不同的表現型式，但最後都將會形成「制度」。故制度乃是一種社會的建構規範 (socially contrasted norms) 與角色指引，它會引導人們的行為去符合這些規範或角色的要求，同時規範與角色本身亦會不斷地被改變或被重新塑造。

第三、制度雖然對個人或團體形成限制，但相對地，對於遵守制度者，其亦可從中取得一定的利益，而更有助於達成原先的所欲目標。

第四、制度限制個人或團體的同時，也會改變其原有的意圖、偏好，或是動機。

第五、制度形成的各種限制，都可以從歷史過程追溯出原先人們的行動或選擇。

第六、特定時空中制度限制的內涵，都是許多個人或團體經由一連串互動過程所產生的。

第七、上述個人或團體間的互動過程，不僅構成了制度，也是整個社會生活不斷延續的基本動力。

根據上述詮釋，加上與不同學科的結合，使新制度主義不僅跳脫了傳統制度主義的限制，也衍生出許多不同的研究途徑，從而成為社會科學研究的顯學<sup>20</sup>。

### 三、新制度主義的研究途徑

新制度主義<sup>21</sup>在最近幾年受到社會科學家的廣泛重視，其大致可以分為歷史新制度主義、社會學新制度主義、和理性抉擇新制度主義等三個主要研究途徑。不過，目前新制度主義的發展並無法分享共同的假定，而是呈現不可共量的現象<sup>22</sup>。新制度主義雖是一整合性的理論概念，但不同的假設前提，則有相異的主張。例如：「理性抉擇」的制度主義者把制度當成「中介變項」；「歷史」的制度主義者把制度當成「獨立變項」；而「社會學」的制度主義者則把制度視為「依變項」<sup>23</sup>。

三者對於制度的定義各不相同，對於制度對行為的影響也有不同的看法<sup>24</sup>。歷史

<sup>20</sup> 呂育誠，「臺灣地方政府組織革新的變不變：歷史制度主義的觀點」，中國行政（第72期，民國91年12月），頁88-89。

<sup>21</sup> 在社會科學中新制度主義的興起與發展，是一個跨學科的現象。政治學中的新制度主義途徑，主要是引入了原先分別來自經濟學與社會學中新制度主義的既有概念和理論預設。而在政治學中，由於方法、概念、分析層次和經驗研究對象的不同，根據B. Guy Peters最近的分類，除了作為新制度主義起源之一的規範性制度主義外，可將新制度主義歸納為六種：理性抉擇理論、歷史制度主義、社會學制度主義、經驗性制度主義、有關利益代表的制度主義，以及國際關係中的制度主義。參考：徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，政治學報（第32卷，民國90年12月），頁100-101。

<sup>22</sup> 同註16，頁1。

<sup>23</sup> Thomas A.D.Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, Vol.27, No.2, 1995, pp.231-243.

<sup>24</sup> 同註4，頁3。

制度主義強調「過去的遺產」的影響，認為必須從「整體的歷史」關照歷史—社會體系的變遷，故其所強調的是前一段歷史條件對下一段「制度變遷」所產生的作用；理性抉擇理論採取方法論上的個體主義，強調個人偏好的完全性（completeness）與遞移性（transitivity），而建立在理性抉擇的制度主義，其雖認為制度是偏好聚合的中介變項，且是可被選擇的，但其所強調的是「制度理性」，集體決策並非個人偏好的加總，而是反映了制度規則對個人策略互動行為的制約；就社會學發展的脈絡而言，其強調「理性」與「選擇」都是在既定的社會與歷史系絡下所完成的，換言之，所謂的理性均是在系絡制約下的理性，並進而標示出制度與行為的互動的重要性<sup>25</sup>。

#### 個人主義與集體主義

在方法論上，「個人主義」與「集體主義」的爭議，在 1980 年代初期達到最高峰。爭議的結果促成了兩學派各自修正，想將對方的分析優點帶到原有論證之中，以增強解釋的範圍和解釋力。但是這個爭議也促成了「中間路線」的產生，也就是新制度主義。

新制度主義就方法論而言，是介於「總體」和「個體」之間，也就是所謂的「中層理論」。新制度主義質疑理性抉擇理論的方法論基礎，認為個人的行為並不能單從個人的動機、策略和理性思考即可解釋，而必須也要考慮到會影響個人動機、策略和理性的環境因素。但是新制度主義並不同意這些環境因素就是指整體社會的政治、經濟、社會結構，或者是指總體意識形態，而應該是指直接影響個人行為的「中層」制度環境。不論是從個體來解釋總體，或者由總體來解釋個體，就解釋項與被解釋項之間的因果時空距離而言，都嫌太遠。而新制度主義則是試圖結合這兩者的優點，避免其缺點，以中層的制度環境，來解釋個人的行為以及總體社會的特性<sup>26</sup>。

#### 宏觀與微觀

新制度主義是從經濟學、社會學等其他社會科學一路延伸傳佈到政治學的研究典範，在與行為科學和各種馬克思主義流派辯難後興起<sup>27</sup>，成為社會科學各學門與研究領域不可或缺的工具，甚至主流。在方法論上，新制度主義同時也強調「宏觀結構」與「微觀行動」<sup>28</sup>。

<sup>25</sup> 王信賢，「當代西方『中國研究』之新制度典範分析」，中國大陸研究（第 43 卷第 8 期，民國 89 年 8 月），頁 33。

<sup>26</sup> 同註 12，頁 173-174。

<sup>27</sup> 同註 4，頁 3。

<sup>28</sup> 王信賢，組織同形與制度內捲：中國國企改革與股市發展的動態邏輯（臺北：國立政治大學東亞研究所，博士論文，民國 91 年 3 月），頁 12-13。



制度與非制度<sup>29</sup>

拋棄只有制度才是最能夠影響人們行為模式的預設，接受各種「非制度性」的解釋項，然後把制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大的解釋力。在這個解釋框架當中，我們所著重的是結構<sup>30</sup>（structure，包括制度和非制度因素）。如果制度構成結構的主體、或甚至是唯一的內容，則專注於制度自然掌握了問題的核心；然而，如果結構包含了重要的非制度要素，則我們自然應該走出制度之外，去仔細檢查「非制度的結構性要素」。就是說，我們所應該掌握的是決定人們行為模式的結構。由於運用新制度主義的典範來研究制度影響會遭遇到「非制度性因素」干擾的問題。因此，我們被迫要釐清制度和影響之間的關係，而又被迫在一定的文化、歷史和菁英領袖的特殊人格特質的脈絡之下來從事這樣的研究<sup>31</sup>。

社會科學的研究，往往將「結構制度」概念化為一種外在於行為者的刺激模式，而「文化機制」則是內在於行為者的態度、價值和信仰取向。就行為者的觀點，結構制度是行為者所處之情境，而文化機制則是在結構制度運作中所創生的態度取向。所以對行為者而言，結構制度就是手段與目的的計算之工具理性；而文化機制則是非由制度理性所決定的價值態度取向。制度與文化二元模式的爭論長久以來就是社會科學方法論中的關鍵課題。例如，在政治經濟學的領域中，極端的新制度主義從功能主義與理性主義的向度解釋制度的存在，而將文化變遷視為是一種附屬現象；另一方面，較能動性的歷史制度主義則是以「文化因素」為自變項，用以解釋制度結構的存在和運行<sup>32</sup>。

如何釐清「制度結構」和「文化傳統」因素，以及制度結構和文化傳統之間的作用仍是理論建構的重要課題。不過，學者們普遍認為，我們似乎很難單獨將制度結構和文化傳統界定為獨立變數，因為不管是制度結構或是文化傳統兩者是彼此依存、相互定義的。單純從制度結構的面向解釋依附關係的形成，在理論建構上是有盲點的<sup>33</sup>。制度可以選擇性地調動或壓抑文化因素，因此當後者在產生作用的時候，

<sup>29</sup> 在轉型研究當中，研究者幾乎無可避免的會採用新制度主義作為研究典範，因為轉型就是以制度變遷來定義的。關注制度的另外一個原因是在眾多影響新興政體表現的因素當中，只有制度因素是人們可以有意識操縱的。對轉型國家而言，「文化決定論」是毫無用處的，因為文化的變遷緩慢，可塑性低，幾乎無法操作。然而，雖然有眾多的應該關注制度因素的理由，但是在搭建特定的解釋模型時，先驗地以制度變項為重心，從而忽略了其他非制度性變項的重要性，會是十分不合理的。同註4，頁25-26。

<sup>30</sup> 新制度主義在轉型研究當中必然還會占據重要的地位，不過如果要使其成為更有效的研究工具，應該要釐清制度的意含，並且要能夠包容重要的非制度性因素。真正影響人們行為的是結構，而結構是不能以制度來定義的。

<sup>31</sup> 同註4，頁4-5，9，25-26。

<sup>32</sup> 溫洽溢，「論中共的漸進主義改革：制度典範的分析」，東亞季刊（第27卷第6期，民國85年秋季），頁82-83。

<sup>33</sup> 溫洽溢，「新傳統主義述評：方法論的闡釋」，政治大學東亞所及大陸事務班論文研討會（臺北：政治大學

通常是透過制度的管道。總之，在研究轉型經濟的時候，制度比文化更適合做為觀察的焦點<sup>34</sup>。

新制度主義的基本要旨是要吾人理解制度確實有其重要性。制度強化政策路徑相依的發展；在過去幾年，社會科學的學者更專注於制度的發展，歸結而言，大部分最近探討制度論的文獻是歷史性，重視時間、文化與個人人格的特質。雖然研究新制度主義的各個途徑有甚多的差異與歧見，不過，對於所欲探究的對象可以歸納幾個共同點<sup>35</sup>：

首先，將集體行為視為個體行動的總和，學者重視驗證制度與個人不同產出模式間的機制。制度被視為型塑個體行為和集體產出的關鍵變數。

其次，不同於傳統制度論對政治與經濟制度的描述存有預設的立場。新制度主義更重視分析的趨向，理論與實證並重，企圖發展通則性的架構藉以分析與比較不同社會、政府層次與社會問題形式的制度安排。

第三、研究理性規範與角色，規範與角色兩者為制度規則所建構與個人的偏好所型塑。

#### 肆、新制度主義在中國大陸政治研究上的應用<sup>36</sup>

伴隨著後毛澤東時期的來臨及「新國家主義」在西方政治學界的興起，「新制度主義」研究途徑乃起而調和古典國家主義與多元主義的理論概念，在知識理論層次而言，也是方法論上「全體主義」與「個人主義」的辯證發展<sup>37</sup>。換言之，新制度主

東亞研究所，民國 86 年 5 月 20 日)，頁 18。

<sup>34</sup> 吳玉山，遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型（臺北：正中書局，民國 85 年 3 月），頁 8。

<sup>35</sup> 同註 16，頁 2-3，16-17。

<sup>36</sup> 美國學者關於當代中國大陸政治的研究模式究竟有多少？不同的學者有不同的總結和分類。在不同研究典範的主導之下，美國各世代的中國大陸研究關切不同的主題，同時也選擇其認為合理的研究方式。若以美國對中國大陸研究典範來看，雖然深受西方社會科學的研究方法變遷的影響而轉折多變，但綜言之，自最早以迄今的美國的中國大陸研究大致歷經了四個主要的世代。其時間上的分期為：第一代是從中共建政至文革前，是極權主義模式；第二代為文革至毛澤東過世，是多元主義模式；第三代則開始於 1978 年中國大陸改革開放至 1989 年天安門事件，是結構主義或者新制度主義模式；第四代是從天安門事件至今，是後結構主義模式。

本文是以美國中國大陸研究的第三時代為中心的，這個時期，中國大陸研究的領域進入了結構主義，亦即「新制度主義」方向上來。結構主義是在「把國家與官僚組織找回來」的口號下出現，故有人將結構主義稱之為「新國家主義」(neo-statism) 或「新官僚主義」的研究方向。參考：李英明，中共研究方法論（臺北：揚智文化出版社，1996 年 5 月），頁 17-57。

<sup>37</sup> 黃秋龍，『國家理論』與『當代中國研究』之知識途徑，問題與研究（第 39 卷第 7 期，民國 89 年 7 月），頁 63。

義學派集「古典制度主義」和「行為主義」兩學派之長，在近年來政治學和經濟學等社會科學界均很有影響。

新制度主義作為一種分析途徑與理論建構的取向，其應用於當代中國大陸政治研究，不僅已十分普遍，而且其躍居主要分析典範的重要性也正與日俱增。源自西方的新制度主義引入中國大陸研究，應用在不同於西方的結構、文化與行為，其本身究竟是否適用及如何適用於當代中國大陸？其實，新制度主義在中國大陸研究領域內的應用，絕不需要將西方的理論原貌視為唯一的理論發展指引。

#### 一、新制度主義在中國大陸研究上的興起

多元主義典範的冒起是對極權主義典範的「反動」、「否定」；結構主義典範卻非對前者的否定，而是一種調和或綜合。這一方面源於美國政治科學界、社會學與經濟學等之科際整合趨勢；亦由於80年代後，歐美學界的「新國家主義」對蘇東集團和東亞現代化奇蹟之研究典範地位愈來愈強，中國大陸是它們的比較研究較佳對象，自然深受影響。當然，80年代以來中共通過改革的政策，試圖將毛式民粹主義疏導向制度化、建制化方向的努力，與這研究典範的成長亦有著十分密切的關聯<sup>38</sup>。

隨著西方社會科學方法論的「典範轉移」(paradigm shift)，「新制度主義」的熱潮亦出現在後社會主義國家轉型的研究上，David Stark 與 Victor Nee 在《邁向國家社會主義的制度分析》一文中認為：國家社會主義的社會形構有其自身的制度邏輯與發展動力，故必須對傳統理論的分析架構加以檢討，而採取「新制度分析」；而中國大陸研究自亦不例外，「新制度主義」的研究取向正方興未艾<sup>39</sup>。

美國中國大陸研究之結構主義的勃興，主要是受到 Theda Skocpol 等人所謂「把國家找回來」口號的影響。但是，對國家自主性的強調，並非回歸到古典極權主義的道路；雖然新制度主義突顯出多元主義方法論上的盲點，但是它並不反對強調在中國大陸政治生活中「人」或「集團」對利益和權力追求這種變數的重要性，只是強調用新制度主義的角度去進行詮釋。就此而言，結構主義或者新制度主義是對極權主義和多元主義兩種研究取向的調和與揚棄<sup>40</sup>。

#### 二、研究主題

「官僚政治模式」的日趨成熟象徵著研究典範的轉變進入第三階段，被稱為「結構主義」典範或「新制度主義」典範。這典範改變了有關研究的主題，由精英或社

<sup>38</sup> 趙穗生、崔之元、羅金義，「美國的當代中國政治研究：模式、動向與典範轉移」，鄭宇碩、羅金義主編，*政治學新論：西方學理與中華經驗*（香港：香港中文大學，1997年），頁423。

<sup>39</sup> 同註28，頁13。

<sup>40</sup> 同註36，頁8-9。

會集團，轉移到研究「影響精英和社會集團行為」的制度性或結構性脈絡上<sup>41</sup>。結構主義受著「新國家主義」的「把國家找回來」口號所影響，把精英和社會集團的政治觀念、行為、主張和利益之形成和選擇，放回黨國官僚結構所形成的權威脈絡中去推演分析。新制度主義則認為，中共政策的制定和執行其實是一個相當複雜、需經繁瑣討價還價的過程，是精英、社會集團與制度之間互動的歷史過程，並不會是單純反映特定精英或社會集團的利益與觀點<sup>42</sup>。就結構主義者看來，不管是正式官僚組織中的幹部、或者是非正式派系、集團內的成員，對所追求的利益、目標的認知，都是受到其所屬之制度情境和脈絡環境之制約而形成的；基於此，不管是官僚幹部或派系集團才能進一步作出選擇的行動<sup>43</sup>。

西方學者對後文革中國大陸的研究主題從中共菁英集團或社會團體的關注，轉而重視影響菁英群眾行為的制度性網絡，換言之，此時期所重視的是影響政治行為與政策產出背後的制度結構制約，此處所指涉的制度結構不單單是正式制度，還包括形構政治行為者的利益、意見與資源的政治權威，根據 Nina P. Halpern 的說法，就是「新制度主義」的出現，其中，國家官僚的運作、國家—社會關係以及大眾參與的研究為本時期的特點<sup>44</sup>。

如何理解新制度主義與當代中國大陸政治研究的關係，一個頗具參考價值的起點，是 Nina P. Halpern 的觀察。在歸納了 80 年代後期至 90 年代初，西方的主要相關著作分析焦點或理論預設之後，Halpern 指出，西方當代中國大陸政治研究引進新制度主義作為分析典範，應屬 1986 至 1991 年左右<sup>45</sup>。綜合結構主義或新制度主義研究典範的研究議題，可分為以下四大類<sup>46</sup>：

- 首先是政策的制定與執行之研究。
- 第二類是國家與社會關係之研究。
- 第三類是個人和社會團體的政治參與之研究。
- 第四類是中共中央與地方關係之研究。

這些遵循新制度主義典範的西方著作將描述與解釋的觸角，延伸到中國大陸政治生活中的制度與結構因素。這些因素，通過正式的政治經濟體制與其所建立的持久性權力關係類型，從而影響塑造了政治行為者的利益、理念、與資源。Halpern 認

<sup>41</sup> 同上註，頁 22-25。

<sup>42</sup> 同註 38，頁 423。

<sup>43</sup> 同註 36，頁 8。

<sup>44</sup> 同註 25，頁 30。

<sup>45</sup> 同註 21，頁 97。

<sup>46</sup> 同註 36，頁 25-40。

為，這些著作的理論源頭，是同時期在西方政治學中正蓬勃發展，而實際上取法於社會學的研究典範<sup>47</sup>。

根據 Halpern 的解釋，「新制度主義」典範一改傳統學者的研究焦點，將研究的主題從中共菁英集團或社會集團的關注，轉而重視菁英和社會集團互動的制度網絡。根據新制度主義典範的觀點，制度結構的存在會制約著菁英集團對政治利益的認知、對不同政策的選擇，而制度結構運作的結果同樣會衝擊著政策的執行。因此，探討中共政治菁英互動的行為模式，以及中共政策的制定和實行，尤其應參照中共計畫經濟體制的結構<sup>48</sup>。

在新制度主義典範下的研究趨勢，明顯地從意識形態、派系鬥爭或文化研究轉移到制度研究來，根據 Stark 與 Victor Nee 的觀點，其主要研究議題與分析焦點包括：層級與市場、國家與社會界線的重劃，以及改革循環的政治分析等。而正由於近二十年來中國大陸的制度變遷是以改革開放為主軸所開展的，故相較於傳統模式的研究多集中在政治體制及領導菁英的觀察，本時期的研究則是以經濟層面為主，以及其所產生的政治影響與社會效應<sup>49</sup>。

### 三、經驗著作

Lieberthal & Lampton 等的「官僚政治模式」發展到 90 年代，已從多元主義典範轉移到新制度主義。他們把中共的政治體系析解為一種「斷片型」(fragmented authoritarianism)，政策的制定與執行，在不同的部分 (cluster)、不同的階段，會以不同的形態表現出來。Lieberthal 等的研究是「政策的制定與執行」方面的代表作。

早在 80 年代初，Nee 和 Mozingo 已有「國家與社會關係」方面的綜合性關注。但到了 80 年代末，結構主義在這一類課題出現成熟的代表著作，Shue 在 1988 年的著作《The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics》和 Oi 在 1989 年的著作《State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government》。她倆都是以中國農民為研究對象，都認為中國的政治運作在農村呈現出分散化、片斷化權威結構的現象，她們的研究報告指出，中國的農村政策都是在中央與地方菁英在不同階段的權威情境下討價還價的互動過程<sup>50</sup>。

Andrew G. Walder 在 1986 年著作《共產主義的新傳統主義》(Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry) 一書是「政治參與與社

<sup>47</sup> 同註 21，頁 97-98。

<sup>48</sup> 同註 32，頁 82。

<sup>49</sup> 同註 25，頁 33。

<sup>50</sup> 同註 38，頁 423-424。

會集團的研究」方面的代表著作。Walder 的微觀研究中發現，中國大陸的工人具有「組織性的依附」及「特殊主義原則」雙重特質<sup>51</sup>。前者是指國家機構對個體的支配性；後者則強調支配性的建立乃有賴於主從之間的依附、聽從和特殊人際網路的形成。因此，這是利用「傳統」的手段來達成現代國家控制的目的。由此制度的結構因素與人際關係網路互動的行為者因素便能同時被突顯出來。在結構主義的分析邏輯下，黨國規劃賦予企業體這種功能和角色，工人與企業體之間的互動關係就在此權威結構之下被模塑。

近來研究中共高層政治的一部頗有影響的著作，是 Susan L. Shirk 在 1993 年出版的《中國經濟改革的政治邏輯》。她提出了一個分析中共高層政治的新理論——「雙向負責」論<sup>52</sup> (reciprocal accountability)。Shirk 著作通過對「雙向負責」的制度機制的研究，擴大了「新制度主義」的應用範圍，亦標誌著中共政治研究正日益與社會科學主流相溝通。

Edwin Winckler 將焦點置於具體的制度上，提供了結合「結構/行動」的理論框架，從宏觀與微觀、政治經濟與社會文化、靜態與動態描繪中共列寧主義黨國體制轉型的軌跡，此種兼顧結構 (structure) 與偏好 (preference) 的「微觀—宏觀關聯」的多層次分析模式，便將中國大陸研究的方法論提升到另一個新的境界。此亦正是 North 強調在研究社會主義國家的發展除了要摒除新古典的分析模式外，必須採用「制度/認知」途徑 (institutional/cognitive approach) 作為理解制度變遷的分析架構，並須同時考量正式規則、非正式規則與執行三者間的互動。而此將帶給中國大陸研究的「新制度主義」角度更明顯的研究方向<sup>53</sup>。Harry Harding 也在檢視 80 年代西方經驗著作中所呈現的新制度主義時，特別點出彼等所強調的制度因素，係指制度的「結構」面<sup>54</sup>。

#### 四、新制度主義的反思：後結構主義的出現

1989 年天安門事件對固有的研究典範造成巨大的衝擊，李英明稱此為「後結構

<sup>51</sup> Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley and L.A.: University of California Press, 1987.

<sup>52</sup> 「雙向負責」論就中國高層政治而言，一方面，中共高層領導（可視為包括政治局及其常委和一些元老）對中央委員會負責，由中央委員會選舉產生；另一方面，中共高層領導又對中央委員會人選的構成有很大的影響力。這就是 Shirk 的「雙向負責」論的基本意思。參考：Shirk, S., *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993。

<sup>53</sup> 同註 25，頁 32。

<sup>54</sup> Harry Harding, "The Evolution of American Scholarship on Contemporary China", in David Shambaugh (ed.), *American Studies of Contemporary China*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, pp.25-31.

主義」典範的過渡<sup>55</sup>。後結構主義典範的過渡，除源自天安門事件的衝擊外，亦深受美國社會科學方法論，以至東西方政治形勢轉變的影響。另外，西方左派理論的復甦（如：分析馬克思主義、市場社會主義）、對學術研究種族中心主義的批判（如：Paul Cohen、John Shrecker<sup>56</sup>）、「現代化理論」（modernization theory）等，都使「後結構主義過渡」愈趨於蓬勃。最後，為數不少的一批留美年輕政治學者愈見成熟。他們在共產中國出生長大，在美國名校受教。這批學者<sup>57</sup>的努力無疑能事半功倍，是推動後結構主義過渡、創新學理的生力軍<sup>58</sup>。

至於結構主義或者新制度主義模式則是「以建制化的官僚組織為基礎，在歷史發展過程所形塑之權威網路對人的影響」的角度來觀察與研究中國大陸。主要與中共通過經濟改革有關，企圖將「毛澤東民粹主義的群眾化路線導向制度化，建制化方向。」姑且不論此時的中國專家是否達成了這項企圖，中國大陸卻因為本身的經濟改革提供外界新的資料來源；而中國專家也獲得更多進入中國大陸實地調查的機會（儘管仍是有限的）。更深入與複雜的研究遂得以在中國大陸研究的領域展開；然而，缺乏整體性的觀察卻是此時期研究上的缺點<sup>59</sup>。

石之瑜也在檢視了部分相關的經驗著作後，以較全面而有系統的批判論證指出，新制度主義應用於中國大陸研究，其特點為以方法論上「個人主義」的觀點來界定「理性」，並將行為者均視為理性地追求本身效用或偏好的極大化。不僅在描述解釋上將行為者的利益與目標動機過度窄化，不當地摒除了社會面、集體面的建制、文化和環境對行為者目標的影響，同時在隱含的診斷性層面上，其實是從西方中心觀出發，喻示了改造中國文化的必要性<sup>60</sup>。簡言之，他對新制度主義在此領域中的研究，提出兩點主要批評：一是以個體主義理性去化約行為者動機，忽視集體的文化和認同與行為者社會關係的重要；二是使用財產權途徑分析經改議題，忽視集體因素的持續性影響，這在理論貢獻上可能造成損失。而 Walder 與 Oi 的研究，都在兩項

<sup>55</sup> 同註 36，頁 43。

<sup>56</sup> Cohen 的在中國發現歷史(Discovering History in China); John Shrecker 的前瞻歷史視野中的中國革命(The Chinese Revolution in Historical Perspective) 皆認為：要理解中國、分析中國，必須要確立以中國為中心的觀點，所以，在方法論上嚴格區隔中國／非中國，要由中國的縱向／橫向歷史去了解中國，借用薩伊德的「東方主義」去批判中國研究的盲點與錯誤，所以，歐美的中國研究亦不斷在作反思，也不是鐵板一塊的。參考：李英明，全球化下的後殖民省思（臺北：生智文化出版社，2003年5月），頁 95。

<sup>57</sup> 後結構主義典範，一方面強調對結構主義相關的、一般的西方政治學學理有充分掌握；另一方面強調對中國獨有文化氛圍和微觀機制特性的深切體會。

<sup>58</sup> 同註 38，頁 425-426。

<sup>59</sup> 同註 36，頁 24-25。

<sup>60</sup> 同註 3，頁 1-3，22。

批評範圍之列<sup>61</sup>。

美國學者反省了結構主義典範上的盲點之後，他們在「後結構主義」時期注意到一些重要概念<sup>62</sup>：

其一是政治結構的不穩定性。改革開放之後，政治制度的結構性運作，其納入軌道的程度遠不如早期之設想，中國大陸政治還是以「人」、「群眾」為主體，是群眾取向與制度化之間的辯證滲透關係。

其二是對文化氛圍之掌握。中國大陸的政治運作其實是在一個文化氛圍的制約下進行。這種文化氛圍不一定會被融入制度的設計之中，甚或會跨越制度及結構的面向，進而自覺或不自覺地轉變為或體現為政治人物的價值態度或政治選擇的偏好。

其三是微觀機制。在一定的制度結構制約下，會形成無數不成文的、難以具體觸及的機制（mechanism），這種機制未必能從具體的博弈規則中顯現出來，卻又是存在於政治參與者的行為模式之中。這套強調在歷史發展的不同時期、階段所表現出來的宏觀文化氛圍，對制度結構內部成員的政治態度和偏好的影響，以及對微觀機制和情景結構的重視，不單是進一步揚棄了早期典範的僵化因素，並在原有的結構主義典範之中注入更活潑、更實在的歷史文化因素與機制因素的考量。因此，結構主義、新制度主義的路向不會逆轉。

## 伍、結論：意義與展望

新制度主義一方面建立在過去的社會科學理論上，另一方面也暴露出過去社會科學理論的不足。它有著堅實的理論基礎，而且也可以提出具體實用的政策改革建議，緊密的結合了「理論」與「實踐」<sup>63</sup>。新制度主義在概念上對於何謂「制度」，絕非僅止於正式的法律、規則、建制，或有拘束規範作用的行為慣例。無論是形成結構的利益、權力關係，或社會文化邏輯，新制度主義都遠超出對於制度的一般常識性定義。因此，如果由於認為中國大陸政經體系的制度化程度低，重「人治」缺乏「法治」，因而宣稱制度分析移植到中國大陸研究是罔顧中國大陸現實，這種說法可能過度窄化了新制度主義的範疇<sup>64</sup>。

### 一、意義

<sup>61</sup> 同註 3，頁 15-18。

<sup>62</sup> 同註 38，頁 425。

<sup>63</sup> 同註 12，頁 192-193。

<sup>64</sup> 同註 21，頁 156-157。



「結構」、「文化」及「行為者」三種理論前提在方法論上雖呈相互對立之勢。但在社會科學中「新制度主義」興起後，有愈來愈多的理論嘗試結合上述的其中兩者、甚至三者。而這股潮流也在 80 年代中期開始，大量地反映在中國大陸政治研究中，尤其是從結構和行為者的整合解釋最多。美國學界開始朝向「結構」、「行為者」、「文化」三種解釋前提的整合，而其中把結構與行為者整合的「新制度主義」的討論顯然是較多的。換言之，方法論上的幾個對立面都出現在中國大陸研究裡，即結構、文化與行為者間不同的詮釋角度。但從 80 年代中期開始，整合方法論上「全體主義」與「個體主義」之爭的研究觀點開始出現在中國大陸政治研究中，這種新制度主義雖有考慮對立的因素，但其論述仍然特別強調其中的某一種觀點。

長久以來美國學界有關中國大陸政治行為模式的解釋，存在著「文化機制」和「制度架構」兩者解釋模式。以派系政治模式為代表的多元主義模式，認為中國大陸的政治文化是強調「非正式關係網絡」，而從政治菁英的本質及其互動過程來解釋中國大陸政治運作的結果；另一方面，不管是極權模式的傳統制度主義或分散化威權結構的新制度主義研究取向，則是強調制度結構對人主觀能動性的制約力量。其實美國中國大陸研究這兩大取向正反映了目前社會科學研究方法的兩大主流方向<sup>65</sup>。換言之，新制度主義的制度概念，並非只包含結構面，文化價值面也是核心元素之一。雖然新制度主義仍在試圖解決此二者間在概念本質與解釋應用上若即若離的難題，但觀諸此難題影響經驗研究解釋效度的重要性，以不難體察文化價值面相對於結構面在新制度主義分析架構中的地位<sup>66</sup>。

## 二、展望

新制度主義目前有兩個發展的方向，可以進一步提昇新制度主義在社會科學界的貢獻：其一是結合質化、量化，以及理性抉擇的研究方法，使得新制度主義的研究更具科學性和說服力；另一個發展方向，是與政治哲學對話。傳統政治哲學太過於注重不同哲學理論的建構和邏輯的推演，而忽略了政治和社會制度如何具體的實踐政治思想。新制度主義可以落實政治哲學的討論，使得政治理想建立在具體的「制度設計」上<sup>67</sup>。

由於研究中國大陸改革時期政經變遷上重要現象與議題本身的特質，對應於新制度主義內不同途徑之間在分析前提上的殊異，使得「歷史制度主義」的影響最為明顯，而且其獨有的解釋邏輯在中國大陸研究中也獲得愈來愈多的印證闡發。在此

<sup>65</sup> 同註 32，頁 82。

<sup>66</sup> 同註 21，頁 157。

<sup>67</sup> 同註 12，頁 193。

演化軌跡的主流下，90年代後期以來針對「歷史制度主義」較重「結構」的特質，開始重新喚醒對於文化因素與行為者自主性的考慮。另一方面，新制度主義中「理性抉擇」的重要性則同時呈現明顯增長<sup>68</sup>。

隨著新制度主義的興起，社會科學理論發展的方向問題，有了新的挑戰。新制度主義是否能夠成為社會科學學科間溝通的基礎，促使學科之間的研究互補與競爭，讓社會科學在「理論」與「實證」得到更好的研究成果？顯然是個值得思考的問題。通過對於許多中國大陸政治經驗研究的析述，吾人已然看到其作為理論的應用，對於某些理論原貌本身未解決的問題呈現出新的意涵。畢竟，理論與應用之間的對話是雙向而相互辯證的。

---

<sup>68</sup> 同註 21，頁 156。