

第 6 章

新制度論與政治經濟學*

郭承天／政治大學政治系

新制度論從 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。如果查詢任何社會科學的電腦資料庫，鍵入“institution”一詞，很容易會列舉出上千項的書籍和論文。就像是之前的顯學，如現代化理論、馬克斯理論、和理性抉擇論，新制度論初期的發展，注重基本假設和理論的建構，然後才進入理論的精緻化、實例的分析、與提出政策的階段。然而也像之前的顯學，當愈多學者使用新制度論，也導致愈多、甚至相互矛盾的定義、論證、和實證結果。新制度論真的像是批評者所說，只是新瓶裝舊酒？或者其基本概念與論證涵蓋太廣泛，而失去分析與解釋的能力？新制度論不同學派之間，有沒有共同的假設，有沒有可能相輔相成，使得新制度論成為一個有效、嚴謹、科學的理論？

本文試圖整理出新制度論的主要論點和研究方法，以回答上述的問題。第一節討論新制度論的核心與類別。第二節以東亞政治經濟學為例，探討新制度論如何能夠改進現有理論的缺失，並且提出使用新制度分析方法的具體步驟。第三節更進一步以台灣金融政治為例，詳細說明新制度論的分析步驟和政策意涵。第四節簡述新制度論未來發展的方向。

不過在進入正文之前，必須先提及本文的主要限制。首先，新制度論相關書籍與論文的數目，遠超過先前各顯學著作的數目。任何一本書都無法納入所有相關的著作。因此，我只能選擇各學派的代表人物或著作，而忽略較不重要的論述。其次，我的研究興趣主要是在政治經濟學，無法對於其他社會科學領域有同樣深入的研究，因此對於新制度論在其他領域的介紹，可能過於簡略。最後，東亞國家之間雖然有許多差異，可作為比較

* 本文之修正受益於蕭全政教授之指正，以及蔡增家同學之協助，僅此致謝。國科會提供本文寫作的部分經費，（專題計劃編號 NSC 88-2418-H004-001-S4）。

之用，以說明新制度論的研究法。但是東亞國家的政治、經濟、和文化制度，與其他地區的開發中國家仍有顯著的差異。同理，台灣政治經濟學中，各議題所牽涉的制度層面也多少有些差異。因此，第三節說明在應用新制度論分析在台灣金融政治的時候，並不能把所有的結論都推論到台灣的其他議題，甚至其他地區的國家，而需要考慮到該議題、該地區或國家的特殊歷史和環境因素。

一、新制度論的核心與類別

由於新制度論在社會科學各領域已經有非常廣泛的應用，因此要找出共同的定義和論證，是非常困難的事。甚至如何將新制度論的各學派歸類，也不是簡單的事。本節用兩個主題來整理新制度論的主要論點。其一是新制度論可以被定位為一個中層的理論 (meso-theory)。在這個層次上，所有新制度論者都能夠同意的基本因果假設是：制度影響行為。其次，新制度論各學派之間的差異或爭辯，有些是對於制度「種類」看法的歧異，有些則是對於相關因素影響力或結果「程度」的差異。這些差異的起源，有一部份是因為政治學、經濟學、和社會學之間的學科差異；另一部份是各學科內對於不同變數的重要性，學者有不同的看法。下文詳述之。

一個中層理論：制度影響行為。新制度論主張人類的政治、經濟、或社會行為，是受到所處制度環境的影響。這個論點乍看之下，似乎了無新意，因為沒有任何人會否定這種看法。但是新制度論為什麼要強調制度的原因，與戰後社會科學的發展與不足有密切的關係。

戰後社會科學的發展，興起了所謂的行為學派，反對過去強調歷史事件敘述或法規制度解釋的研究法。行為學派認為要解釋社會、經濟、或政治現象，最好就是從個人所表現的行為中，去找尋原因和結果，並且從這些個人行為的總合，推斷出社會、經濟、和政治的總體特性。行為學派的發展，得到統計技術進步的助力，因而產生了許多量化的實證資料，歸納出人類社會、經濟、政治行為的特性。

行為學派到了 1960 年代末期，受到馬克斯學派的挑戰，從兩個方向質疑其方法論上的正確性。一方面馬克斯學派認為行為學派犯了方法論中個人主義的錯誤 (methodological individualism)，總體的特性並不能從個體的特性加總而歸納出來，反而應該從所處環境的整體結構，來推論出個體的行為。這就是馬克斯學派所強調的歷史結構論，尤其強調經濟的下層結構對於其他政治和社會上層結構的影響。另一方面，馬克斯學派也強調意識型態對於人類行為的影響，認為個人的行為，主要是在反應當時優勢意識型態 (dominant ideology) 對於個人所應該扮演的角色和應有行為模式的規範。

到了 1970 年代末期，馬克斯學派過份重視方法論上的集體主義 (methodological collectivism) 本身也受到挑戰，而挑戰者是來自經濟學的理性抉擇論。理性抉擇論如同行為學派，也採取方法論上的個體主義，認為總體現象不能脫離個體而獨自存在。但是理性抉擇論推論的方法主要不是統計，而是邏輯，如使用數學模型、集合理論 (set theory)、和博奕理論 (game theory)。從這些方法，理性抉擇論指出總體的特性與個體的特性，的確有些重要的差異，彼此並不能相互推論。要瞭解總體的特性，還是需要從個體的動機、策略選擇、和互動的結果來推論，比較適當。理性抉擇論這時期的代表性論證，就是關於集體行動 (collective action) 的研究。

這種方法論上個人主義和集體主義的爭議，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，也就是新制度論。

新制度論就方法論而言，是介於總體和個體之間，也就是所謂的「中層理論」。新制度論質疑理性抉擇論的方法論基礎，認為個人的行為並不能單從個人的動機、策略選擇、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。但是新制度論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，或者是指總體意識型態，而應該是指直接影響個人行為的「中層」制度環境。如果說理性抉擇論是犯了「見樹不見林」的錯誤，歷史結構論則是有「見林不見樹」的

盲點。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。而新制度論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。這種方法論上的關係如圖一所示。¹

確定了新制度論的方法論地位之後，就比較能夠界定「制度」到底是什麼東西。制度經濟學的代表性學者，Douglass C. North，界定制度是：「社會中遊戲的規範 (rules)，或者更正式的說，是人類所發展出的規矩 (constraints)，用來影響人際互動」。制度包含著正式與非正式的規範，正式的規範如成文的規章，非正式的規範如慣例和行為標準。²這一個定義常常被批評為太廣泛，因為它可以包括人類生活中所有的規範，或者就等於整個文化。這麼廣泛的定義，將使得新制度論無法成爲一個可實際操作的社會科學分析工具。

比較好的定義是新制度論的政治學者 Crawford 和 Ostrom 所提供的，制度是指：「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。」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」。³

Crawford 和 Ostrom 對於制度的定義，符合了前述新制度論的中層方法論地位。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，則新制度論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，使得新制度論的研究成爲歷史細節的描

¹ 從這個觀點可知，新制度論並不等於只強調連結總體和個體的研究法（如 Alexander, Giesen, Munch, and Smelser 1987）。在後者中，並不一定發展出中層理論，而可能只是要給總體理論一個個體層次的解釋而已。請參閱 Jeffrey C. Alexander, Richard Munch, and Neil J. Smelser, eds., *Micro-Macro Link* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987).

² Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp.3-4.

³ Sue E.S. Crawford, and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (September, 1995), p. 582.

述和累積。根據 Crawford 和 Ostrom 對於制度的定義，一個新制度論的研究計畫，是介於這兩者之間。研究者首先要提出一個理論問題，例如一個新興民主國家的民主是否鞏固，這時除了需要研究成文憲法和法律之外，也需要考慮到過去一定時間之內的重大憲政慣例、政治菁英的組織資源、和歷史事件對於政治菁英互動的影響。至於新制度學者之間對於認定那些法律條文、憲政慣例、和歷史事件是重要的或不重要，以及其重要的程度如何，則是學派之內的差異。新制度論研究者談到政治文化對於民主鞏固的影響時，不做「傳統文化反對民主」這一類的論證，而是問「傳統文化的那一些成分，透過那一種教育、社會化、或選舉制度影響民主政治的運行」。也就是說，一旦一個理論問題決定之後，新制度論者就會去尋找一定的時段內，有緊密相關的制度因素（規章、規範、和共用的策略）。

這些制度因素是什麼？由於研究者所屬的領域不同，所關懷的理論議題也不一樣，因此研究者所找尋的制度因素，以及對於不同制度因素的重要性，也都或多或少有些不同。這也就是新制度論者之間「種類與程度的差異」。

新制度論中種類與程度的差異⁴。時下社會科學中關於新制度論的討論，主要是在經濟學、社會學、和政治學三個領域中。⁵ 在經濟學領域裏，二十世紀初期即有 T.B. Veblen 從達爾文進化論的觀點，研究經濟制度的演變，以及研究經濟制度與文化對於個人經濟行為的影響（例如，採取掠奪性或生產性的行為）。其後，John R. Commons 研究政治、司法決策、以及私立大學的活動對於經濟制度的影響。Veblen 等人所代表的制度經濟學派，被稱為「舊制度論」。該學派在經濟學的研究中，後來被強調計量

⁴ 本節部分改寫自何思因、郭承天。「新制度主義與東亞政經研究」。中央研究院中山人文社會科學研究所，「政治制度：理論與現實」學術研討會，台北，1998年6月25-26日，頁1-5。

⁵ 新制度論對與法律學的研究也有部分的影響，主要集中在「關係性契約」(relational contract)的討論上。例如：Charles Goetz, and Robert E. Scott, "Principles of Relational Contracts," *Virginia Law Review*, Vol.67, No.6 (September 1981); pp.1089-1150; Ian R. Macneil, "Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law," *Northwestern University Law Review*, Vol.72, No. 6 (January-February 1978), pp. 854-905.

方法和專注經濟因素的古典經濟學派所代替，而逐漸沒落。⁶

經濟學的新制度論可以用 Ronald Coase、Oliver E. Williamson、以及 Douglass C. North 為代表說明之。⁷ Coase 關於交易成本(transaction cost)的討論為新制度論打下了基礎。交易成本是指促成市場交換行為所需擔負的額外成本，如資訊、組織、監督、制裁等的成本。例如，甲方用一張一百萬元的支票向乙方購買一部豪華進口轎車。甲乙雙方各自為了這一項交易，已經負擔了固定的成本：甲方付出去一百萬，乙方付出去進口轎車的成本。但是甲方並不能確定這輛豪華轎車是不是進口貨，或者是二手車改裝，或者有重大機械故障。因此他需要付出額外的成本，去調查乙方的信用，甚至是去找專業的汽車技師檢查這一部轎車。這些額外的成本，就是資訊成本，也就是交易成本的一部份。同樣的，乙方也不能確定在交車之後，甲方的支票會兌現，因此也需要事先付出額外的成本，去調查甲方的信用和財產，才願意完成這項交易。這也是交易成本的一部份。

Coase 認為古典經濟學理論忽視了市場中交易成本的存在，因此無法解釋許多市場失靈的現象，或者無法提供適當的解決方法。在上述的例子中，如果沒有很好的徵信制度和集體制裁制度，甲方和乙方可能都會擔心被對方欺騙，因此不去完成這項可以使雙方都獲利的交易。Coase 另外提出了一個例子：從古典經濟學理論來解決污染的問題，則不論污染的所有權歸給廠商或是受害者，市場的效率是相同的。但是由於受害者常常需負擔組織集體行動的交易成本，因此所有權應該賦予交易成本較高的一方，

⁶ 關於經濟學中新舊制度論的差異，見David Colander, "New Institutionalism, Old Institutionalism, and Distribution Theory," *Journal of Economic Issues*, Vol.30, No.2 (June 1996), pp. 433-42; John Groenewegen, Frans Kerstholt, and Ad Nagelkerke, "On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges," *Journal of Economic Issues*, Vol.29, No.2 (June 1995), pp. 467-75; Malcolm Rutherford, "The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?" *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, No. 2 (June 1994), pp. 443-51.

⁷ 經濟學中新制度論的代表著作，其他的有Armen A. Alchian, and Harold Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, Vol. 62 (1972), pp. 777-95; Richard R. Nelson, and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982).

才能減少社會總體的交易成本。⁸

Oliver E. Williamson 深入討論造成交易成本的心理和環境因素，並且比較市場和公司兩種交易制度的交易成本。造成交易成本最主要的心理因素，是人類只具有「有限的理性」(bounded rationality)而非如古典經濟學所假設的「完全理性」(perfect rationality)。而交易環境中所充滿的風險、不確定性、和複雜性等，以及交易時所需資訊的不足，會導致欺騙行為或是無法交易等市場失靈的現象。市場和公司這兩種經濟制度（各具優缺點），即在減少交易成本，促成資源有效率的分配和使用。⁹

North 將新制度論做更進一步的發揮。他的理論建立在 Coase 和 Williamson 所打下的基礎上，進而解釋經濟制度在歷史上和世界不同地區的演變。他的兩個主要論點是：一個社會所盛行的意識型態將影響經濟制度和經濟行為；另一方面，他推論出民主政體才是保護財產權和減少交易成本最好的制度。¹⁰

North 雖然是新制度論最具代表性的人物，但是他的著作也引起學者最嚴厲的批評。¹¹ 計量經濟學者認為將意識型態和政治因素等不可量化的因素，帶入經濟學的分析中，將減少經濟學的科學性。而社會學者和政治學者則認為 North 低估意識型態和民主政體的多樣性。若從方法論的角度來批判，North 所提的意識型態和民主政體，仍然是屬於總體的制度性因素，應該降低其分析層次，才能更有力的解釋不同地區或國家之內財產權和社會交易成本的問題。

在社會學的領域中，也有新制度論的研究和發展，只是有些學者認為新舊制度論在社會學中的差別，並不如經濟學的大。社會學中組織學的研究，一直就包括組織成員自私自利的行為如何影響組織整體的功能和效

⁸ R.H. Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, Vol.4, No.16 (1937), pp. 386-405.

⁹ Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: The Free Press, 1975); idem, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985).

¹⁰ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W.W. Norton, 1981); idem, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

¹¹ 對於North新制度論的批評，見Harriss, Hunter, and Lewis (1995)中各篇文章。John Harriss, Janet Hunter, and Colin M. Lewis. eds., *The New Institutional Economics and Third World Development* (New York: Routledge, 1995).

率，組織的權力結構和次文化如何影響組織成員的行為，以及組織如何對於組織內外環境變遷的挑戰進行調適行為等。¹²社會學中的新制度論，似乎只是將分析單位從單一、少數、或同類的「組織」擴大到多數、複雜的組織間關係 - 「制度」。其分析假設和邏輯，如資訊不充足、有限理性、欺騙行為、監督和處罰機制、制度的學習和調適等，似乎仍不脫以往組織學的分析。而這些組織學的概念和論證，也正是經濟學新制度論的理論建構基礎。至於新制度論所強調的路徑依賴(path dependency)、制度同一化(institutional isomorphism)、制度合法性對行為的限制(legitimacy imperatives)等規律，若不是在原有組織學理論中即有充分的討論，不然就是缺乏普遍性的實證基礎。¹³因此，新制度論對於社會學的衝擊，並不如對經濟學的大。

在政治學領域裏，新制度論的研究包括了一些舊東西和一些新的、但

¹² 對於新制度論在社會學中的應用，最有系統介紹的是Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991)。早期的組織論主要著作與新制度論相關的有Howard Aldrich, and Jeffrey Pfeffer, "Environments of Organizations," *Annual Review of Sociology*, Vol.2 (1976), pp.79-105; James G. March, and Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2nd ed. (Oslo: Universitetsforlaget, 1979); David Mechanic, "Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations," *Administrative Science Quarterly*, Vol.7, No. 3 (December 1962), pp. 349-364; Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press, 1975); John W. Meyer, and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, Vol.83, No.2 (September 1977), pp.340-363; Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3rd ed. (New York: Random House, 1986); Richard W. Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987); Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, 3rd ed. (New York: Macmillan, 1976); Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990).

¹³ Matthew S. Kraatz, Edward J. Zajac, "Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change," *American Sociological Review*, Vol.61. No.5 (October 1996), pp. 812-836. °

不一定是好的東西。¹⁴舊東西是指公共行政學或決策理論的領域，很早就研究官僚體系中官僚或政客的自利理性行為，而這些研究也有前述社會學組織理論作為其基礎，如 Max Weber, Philip Selznick, Terry M. Moe, Michel Crozier, 和 Graham Allison 等人。¹⁵因此，近五十年前公共行政學的主要代表人物之一的 Selznick，在檢討 1990 年代新制度論的研究後，就不認為新舊制度論之間有什麼顯著的差異。¹⁶不過，有些新制度論的公共行政學者並不同意這個看法，而認為新制度論的確能夠彌補一些過去理論之不足。¹⁷

新制度論對於政治學影響較大的，大概是國際關係學的領域。傳統國際關係學由於受到現實主義的影響，對於國內和國際性的組織，都不太重視。國內組織不重要，是因為現實主義者假設國家為單一行動者；而國際組織的結構和行為，由於只是反映和被控制在主要強國的手中，因此也不是一個重要的研究議題。然而在 1970 年代以後，國際之間非軍事的關係，如貿易、金融、人權、環保等，日益頻繁，而且國際間在這些議題上的合作，遠超過傳統現實主義的分析範圍。此時，新制度論的興起，對於

¹⁴ 政治學者對於新制度論文獻的綜合介紹與批判，請參考 Peter A. Hall, and Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*, Vol.44, No.5 (December 1996), pp.936-57; Junko Kato, "Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists," *British Journal of Political Science*, Vol.26, Part 4 (October 1996), pp.553-82; Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society*, Vol.26, No.1 (March 1998), pp.5-34; Guy B. Peters, *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"* (New York: Pinter. Hall, 1999)。他們對於新制度論的分類，大都區分為理性抉擇論、組織論（或社會學制度論）、和歷史制度論。Peters除了使用稍微不一樣的名詞以外，另外加上規範性制度論、經驗制度論、和國際制度論。本文不採用這種分類法，因為這種分類法可能無法掌握新制度論在社會學、經濟學、和政治學各學科的主要論證。而且在現階段的新制度論來說，可能失去其意義，因為愈來愈多新制度論者綜合使用這些方法。

¹⁵ Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capital* (New York: Charles Scribner's Sons, 1958); Philip Selznick, "Institutionalism 'Old' and 'New'," *Administrative Science Quarterly*, Vol.41, No.2 (June 1996), pp. 270-277; Terry M. Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of political Science*, Vol.28, No.4 (November 1984), pp.739-77; Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964); Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, 1971).

¹⁶ Philip Selznick, *op. cit.*

例如 Blom-Hansen 以新制度論修正了政策網路分析法。Jens Blom-Hansen, "A 'New Institutional'

¹⁷ Perspective on Policy Network" *Public Administration*, Vol.75, No.4 (Winter 1997), pp. 669-93.

國際關係學的發展，有重大的貢獻。新制度論學者同時引進經濟學中關於理性分析、集體行動分析、搏奕理論，以及社會學中的組織理論，來解釋區域組織和國際建制(international regime)的形成、功能、演變、和興亡。¹⁸ 這方面的研究至今仍然興盛不衰，甚至對於傳統現實主義的研究，也有顯著的影響。¹⁹

在比較政治學的領域，新制度論的研究有許多重大的貢獻，但其中也有缺失之處。它最重要的貢獻，是在1980年代再度將「國家」放在比較政治學的中心，亦即所謂的「國家再現」“Bringing the State Back In”。²⁰這些國家論者批評過去現代化學者在解釋政治發展和公共政策時，太過於重視

¹⁸ Garrett and Weingast以及Bulmer從新制度論的架構分析歐盟的統治制度，G. Garrett, and B. Weingast, "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market," in Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993); Simon J. Bulmer, "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market," *Journal of European Public Policy*, Vol.5, No.3 (1998), pp. 365-86。吳玲君則分析亞太經合會，吳玲君。1999。「從東亞金融危機看亞太經合會建制的本質」。論文發表於政治大學政治經濟學研究室主辦之「新制度主義研究方法研討會」，1999年4月9日，台北。國際建制的研究，早期的有Robert O. Keohane, and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, MA: Little, Brown, 1977); Stephan D. Krasner, ed. *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983)。1990年代的代表作有Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, eds., *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection* (Cambridge: MIT Press, 1993); Volker Rittberger, and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1995)。從官僚自利的觀點研究國際組織的，可以Ronald Vaubel, "A Public Choice View of International Organization," in Roland Vaubel and Thomas D. Willett, eds., *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1991)為代表。介紹從組織學的角度研究國際建制的有，Friedrich Kratochwil, and John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on An Art of the State," *International Organization*, Vol.40, No.4 (Autumn 1986), pp. 753-75.; Martin J. Rochester, "The Rise and Fall of International Organization as A Field of Study," *International Organization*, Vol.40, No.4 (Autumn 1986), pp. 777-813; Christer Jonsson, "Interorganizational Theory and International Organization," *International Studies Quarterly*, Vol. 30 No.1 (March 1986), pp. 39-57。國內對於國際建制的研究不多，見郭承天，*國際建制與國際組織*（台北：時英，民國85年）。

¹⁹ 新制度論對於傳統現實主義的影響，可參考Joseph M. Grieco, *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990); Robert Jervis, "Security Regimes," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983); Kathleen Bailey, *Strengthening Nuclear Nonproliferation* (Boulder, CO: Westview Press, 1983)。

²⁰ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985)。

社會的因素（如階級、利益團體、教育、經濟發展等），而忽略了國家的重要性。根據國家論者，國家的自主性、能力、和權力結構，才是一個國家政治民主化和經濟發展的主要解釋因素。在政治市場中，執政菁英、反對黨、其他政治團體或個人之間的策略性互動關係，都受到這些「制度性」的因素所限制。而經濟市場中的資本家、勞工、與國家的互動關係，也同樣的受到這些制度性因素的影響，進而影響其經濟發展的成敗。

然而新制度論對於比較政治學的研究也有缺失之處。其一是有些學者矯枉過正，過份重視國家的因素，反而忽略了社會團體的重要性。新的國家論者迅速的發現此一缺點，在 1990 年代的比較政治研究中，已多從結合國家制度和社會制度的角度進行分析。因而有「鑲嵌的國家」(embedded state)和「網絡國家」(network state)等仍以國家為中心、但擴及社會因素的「國家制度論」(state institutionalism)出現。²¹新制度論另一項缺失，是一些學者過份強調憲法體制對於政治民主化或經濟發展的影響力，而忽略了其他非憲法的制度性因素，如政治文化、菁英之間的關係、國際因素等的影響。有的制度學派學者認為內閣制比較有利於民主鞏固，有的認為總統制較好；對於經濟發展的影響，也有類似的爭議。²²這一項缺失似乎已經被實證資料自動的淘汰掉。最近的實證研究，在控制其他的變項之後，並不能發現某一憲法體制（總統制或內閣制）對於政治或經濟

²¹ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (New Jersey: Princeton University Press, 1995); Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1989); Stephan Haggard, and Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992).

²² 這一類的爭議，可參考 Juan Linz, and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994) 以及 H.E. Chehabi, and Alfred Stepan, eds., *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies* (Boulder, CO: Westview Press, 1995)。從新制度論的角度來批判現有民主化理論之不足，可參考 Andre Kaiser, "Types of Democracy from Classical to New Institutionalism," *Journal of Theoretical Politics*, Vol.9, No.4 (October 1997), pp.419-44。就經濟發展而言，有學者認為只有內閣制的國家，才能採取有穩定提升經濟發展功效的社會統合主義制度，朱雲漢，黃德福，**建立台灣的政治經濟新秩序**（台北：國家政策研究資料中心，民國 78 年）。郭承天歸納先前的統計研究後，認為憲政體制與經濟發展並無直接關係，郭承天，**東亞民主化與經濟發展：政治經濟策略結構理論**。行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC 86-2414-H-004-017（民國 86 年）。

發展有顯著的（正面或負面）影響。²³比較完整的研究途徑，應該是結合其他的制度性因素，作一完整的分析。

新制度論對於政治學的另一影響，是在理性抉擇論方面。早期的理性抉擇論假設人有充分的理性，在一定的結構限制下，根據自己的偏好順序，會選擇最佳的策略，達到目的。新制度論對於「充分理性」和「理性選擇」的假設並沒有太大的影響。理性抉擇論主要受到新制度論影響的是「結構限制」和「偏好順序」假設。現在的理性抉擇論者致力探討在不同的文化體系中，如何產生不同的結構限制和偏好順序，以致於影響個人的理性抉擇；以及根據這些分析，如何設計不同的制度結構，來鼓勵合作行為並懲罰欺騙行為。因此，從廣義的新制度論來說，這種修正過的理性抉擇論也屬於新制度論的一支。

從以上的討論，我們不難發現新制度論的一個主要特色，亦即新制度論是一個跨社會科學領域的研究法。它關於有限理性、機會主義、監督和懲罰機制等的假設和論證，對於經濟學、社會學、和政治學的研究已產生顯著和廣泛的影響。這說明了新制度論作為一個新的分析典範，已經被這些學科所認定。

但是，從以上的討論中，我們也發現新制度論在實證研究上的運用，必須同時結合經濟學、社會學、和政治學的研究，以防出現忽視某些重要因素或是誤導的情形。例如，經濟學的新制度論，若沒有社會學的組織理論和政治學的制度論做輔助，則經濟學的分析仍只能侷限在個體、純經濟行為的分析，因而無法分析影響經濟發展的政治和社會因素。社會學的新制度論，結合了經濟學對個體的重視以及科學方法（計量和形式模型）的使用，使得總體分析有較堅實的個體基礎，而推論的過程也會比較細緻嚴謹。結合了政治學的制度論，使得社會學的新制度論重視到國家和國際制度對於社會團體互動關係的影響。最後，政治學的新制度論從經濟學看到

²³ Dob Chull Shin, "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research," *World Politics*, Vol.47, No.1 (October 1994), pp.135-170; Mark J. Gasiorowski, and Timothy J. Power, "The Consolidation of Democracy in the Third World: A Structural Analysis," paper presented at the annual Meeting of the American Political Science Association, August 39-September 1, San Francisco, 1996.

對個體理性行爲的分析，從而推論出總體政治的結果；從社會學看到社會團體對政治過程的影響，以及國家或國際組織的組織行爲規律，而不致產生如「發展國家論」(developmental state)對政府組織和官員有過份重視的偏失。²⁴

從上述經濟學、社會學、和政治學領域內新制度論的發展，要歸納出共同的制度性因素和論證，是非常困難的事。但是這裡可以提出的是，新制度論的研究中，常常會包含下列的議題：找出誰是主要的行動者，這些行動者具有何種資源，他們之間的正式和非正式關係爲何，行動者之間的資源是如何交換，是否有提供監督、資訊、和執行交換關係的制度，這些制度是如何建立的，其成本由誰來負擔，制度是否有效力，這些制度演變（成長、消失）的因素爲何，以及行動者如何評價彼此之間的關係（制度文化的問題）。一篇新制度論的研究，並不一定會包括所有這些議題，但是通常會包括大部分的議題。而最核心的學術焦點，則還是試圖解答「制度如何影響行爲」。

二、新制度論在政治經濟學的應用

政治經濟學所研究的主題，一般可以區分爲三個部分：政治如何影響經濟，經濟如何影響政治，以及用經濟學的方法研究政治現象。由於第三部份與理性抉擇論相近，在前一節中已討論過，因此下面的討論限於前二者。

現有理論的缺失。從新制度論的觀點而言，現有政治經濟學研究之中，可能有下列兩項弱點：解釋項的位階不對，以及解釋項的數目不夠。對照著政治經濟學兩種研究議題的差異，可以摘要成表一。表一是根據個別論證的內容而分，並不一定是根據作者或學派。

在政治經濟學中，關於政治影響經濟的論證，有些研究所使用的解釋項位階不對，造成解釋項與被解釋項之間因果時空的差距太大。位階太高的例子，如試圖用憲政體制來解釋經濟發展的差異。例如 North 認爲民主

²⁴ 關於發展國家論的討論，見下節。

表 一

	變項位階不對	變項數目不足
政治影響經濟	一、太高：憲政體制（民主與否、總統制和內閣制差異）。 二、太低：領袖特質，思想家的理論。	一、強調正式制度或政策，忽略非正式制度和政策的執行。 二、只強調國家制度，忽略社會制度以及社會與國家互動的制度管道
經濟影響政治	一、太高：總體經濟表現，階級結構（勞工階級、中產階級） 二、太低：個別資本家、個別利益團體	一、忽視社會制度對經濟行動者的影響。 二、忽視政治制度的中介變數

政治體制有助於財產權的確定，因而成為資本主義發展的基礎。這種說法可能太受資本主義歷史發展的影響，把資本主義和民主政體的共存視為因果關係。但是就歷史而言，資本主義是先民主政體而存在，如果有因果關係的話，應該是資本主義造成民主政體，而不是相反。其次，1960年代以後東亞威權政體的存在，造就了不少「經濟奇蹟」，也挑戰了 North 的論證。North 論證的最主要問題，是他忽視了民主體制和威權體制只是在描述政治結構的特性，政體的差異並不一定預設了經濟結構的特性。

North 論證的修正版，是關於總統制與內閣制對經濟發展的優劣比。總統制被認為是比較有效率的政體，可以減少內閣制頻頻倒閣以及分贓行為的弊端。但是統計資料並不能支持這個論點。就理論而言，總統制可能因為國會屬於不同政黨，發生府會對立，而無法通過法案的現象。而內閣制也有可能出現一黨獨大或者是一黨主導的聯合政府長期執政的狀況。內閣制因為行政領袖的黨籍和國會多數黨相同，推行政策可能更順利。

變項位階太低的論證，出現在對於領袖特質和思想家理論的重視。

1980年代的發展國家論，常常強調東亞英明政治領袖的存在，對於經濟發展的重要性。但是領袖一個人就能夠決定經濟發展的好壞？一個國家長期的經濟發展，需要多少位英明的領袖？每一個國家所需要的英明領袖都一樣嗎？沒有英明領袖的國家，就注定要生活在貧窮之中？而哲學史對於思想家理論的重視，常常忽略了這些思想家的理論，如何在知識界中傳遞，如何進一步的影響到政治決策者和一般的群眾。畢竟，並不是所有的理論和學派都被傳揚開，或者保存下來。

在政治影響經濟的政治經濟學研究中，除了變項位階不對的失誤之外，有些研究所使用的變項數目不足。這在許多以國家論為主的研究中常可發現。有些國家論者強調正式制度或政策，而忽略了非正式制度和政策的執行過程。這種失誤最常出現在公共政策描述式的研究中，尤其是用官方宣傳文獻為素材的研究。這些研究詳細列舉所有與經濟發展有關的經濟政策與國家機關，其假設是只要有政策和機關，一定就會有成效。但是這個假設不一定成立，有些政策和機關的存在只有象徵性意義，有些政策和機關沒有執行所需的細節、人力、和預算，有些政策和機關的存在甚至對經濟發展造成阻礙，還有些政策和機關並沒有實質效果，只是外來偶發因素（如發現石油）造成經濟發展。

國家論的另一類缺失，就是過份強調國家制度，而忽略了社會制度以及社會與國家互動的制度管道。國家論的假設是，國家主導著經濟的發展，民間企業只是單純的反應國家政策而已。然而，除非是在共產主義的國家，經濟發展必然有相當大的部分是由民間企業的生產交易行為所產生。因此，民間企業的內部關係也可能影響到經濟發展。同時，國家在制訂和執行政策時，不可能完全獨立於社會力量之外，因此社會力量如何影響決策和執行決策，也必須考慮在內。

政治經濟學中，關於經濟影響政治的研究，也可能有變項位階不對的失誤。以總體經濟表現來解釋政治現象，就是一種位階太高的論證。例如用失業率、通貨膨脹、和經濟成長的高低，來解釋民主政體的建立或政黨輪替。另外，傳統馬克斯主義者從階級結構，來預測資本主義民主的消滅，以及現代化論者從中產階級的興起，來預測民主政體的建立，也是位

階太高的論證。這些論證都缺乏統計證據的支持。就邏輯而言，這些論證也沒有解釋勞工階級、中產階級、和總體經濟數字，如何轉換成具體的政治行動，以達到民主政體的建立或政黨輪替。

經濟影響政治的研究中，也有變項位階太低的失誤出現，如強調某位大資本家或利益團體對於某項經濟政策的影響。這一類的論證比較常出現在新聞報導之中，以及學者不加過濾的引用這些新聞報導。個別資本家或利益團體幾乎存在在所有的國家。爲什麼這一位資本家或利益團體想要或能夠影響政治決策，而另一位資本家或利益團體不想或不能？

許多經濟影響政治的研究中，另外還有變項數目不足的問題，就上例而言，資本家、利益團體、或階級如果要影響經濟政策，就必須考慮到其他的因素，如政府決策的政治獨立性，敵對資本家或利益團體的政治行動，以及利益團體本身成員的相互關係等。

從以上的討論可以看出，現有政治經濟學論證的缺失，其實大部分都可以用新制度論加以更正、彌補、或代替。變項位階太高或太低，可以加入制度性因素作爲中介變項，填補原來解釋項和被解釋項之間的因果時空差距。而變項數目不足的部分，則常常是因爲研究者並未從跨領域的角度來檢驗所要研究的社會現象。因此，新制度論所具有的跨領域研究架構，就成爲檢驗現有理論失誤的鏡子。以下更進一步的提出如何應用新制度論的架構，來分析政治經濟學各類議題。

新制度論的應用架構。在政治經濟學中，新制度論的應用架構可以包括下列的步驟：確定被解釋項，找出主要的行動者，分析行動者的資源，探討行動者之間的制度性關係，以及評估這些制度性關係對於被解釋項的影響。並且以這些制度分析爲基礎，提出制度性的政策建議。

(一)、確定被解釋項。被解釋項的層次並沒有限制，可以是國際、國家、或社會組織的層次。目前東亞政治經濟研究之中，值得以新制度論繼續研究或尚缺深入研究的議題有：東亞區域經濟組織對區域貿易是否有重大的影響？東亞金融危機爲什麼會發生？各國復甦的過程相似嗎？日本爲何自 1992 年以來，是先進國家中唯一長期陷入經濟衰退的國家？台灣的

民主化過程為什麼比南韓平順但緩慢？台灣的半導體產業如何發展成功？中共經濟改革與民主化之關係？World Trade Organization 對於東亞各國政治經濟的影響？東亞國家的勞工、婦女、和環保運動的跨國比較或個案研究等。就像是其他社會科學的研究，新制度論所關懷的議題，也常常是可驗證的理論議題，也就是要問，為什麼不一樣，為什麼成功或失敗，為什麼有程度的差異。這些問題所指出的解答方向，也要與制度有關。換句話說，過去從非制度論研究過的議題，其實都是新制度論可以持續研究的。如果過去從低分析層次的政治菁英個人角度，研究政治或經濟發展，新制度論就可以問，政治菁英如何創造或利用制度，來推動政治和經濟的改革。若是過去從高分析層次的依賴理論探討政治或經濟發展的扭曲，新制度論就可以研究外資透過何種制度管道，來影響政治和經濟的發展。

(二)、找出主要的行動者。確定被解釋項之後，就可以試圖去指認主要的行動者。新制度論在指認行動者的時候，除了國家行動者或是國際組織以外，通常也會注意到社會行動者。在國際層次上，這就是說除了國家和國際組織外，另外也要注意非官方組織 (Non Governmental Organizations)、跨國公司、和國際投資者等。在國內層次上，則是除了政府機關以外，另外也考慮到階級團體、社會運動、宗教團體等社會團體。新制度論的分析單位，最低層次大概是組織和團體，比較不會去重視個人的角色。即使談到個人，也是把個人放在團體中來談。同時，新制度論在指認行動者的時候，並不受到國際層次或國內層次的限制，因為能夠影響被解釋項的行動者，常常來自兩層次都有。最後，在指認主要行動者的時候，新制度論者常常會想到相關（合作或者對立）的行動者。

(三)、分析行動者的資源。指認主要行動者之後，接下來就要分析這些行動者所具有的資源為何。所謂的資源，指的是人力（國際組織或國家機關的人員編制、社會團體的成員數目）、物力（國際組織或國家機關的預算、社會團體的經費）、動員能力（領導能力、團結度）、以及意識型態合法性。人力和物力的指標，可以從組織章程和說明書中獲得。動員能力則是比較難確定的變數，需要從實際案例中歸納而得。不過，一般新制度論的分析，會注意到該行動者內部是否有派系分裂、或本位主義衝突的情

況發生，以及有多嚴重。意識型態的合法性是指該行動者的組織目標，是否在當時的社會具有正當性，以及獲支持的程度。在分析行動者的資源時，新制度論常常會用歷史的眼光，檢視這些資源在不同時間點的變化，以試圖瞭解行動者所具有的資源是否穩定或者符合時代環境的要求。行動者所具有資源的變化，往往能夠影響制度的建立、維持、和衰退。例如，女權運動的訴求在 1960 年代以前的美國社會，並沒有太大的合法性，在許多東方社會至今也沒有受到大多數人民的支持。

(四)、探討行動者之間的制度性關係。新制度論中最重要的部分，就是在分析行動者之間的制度性關係。無論是高層次的變項如國際權力結構、階級結構、民族主義、和中產階級，以及低層次的政治領袖、思想家的思想，如果要能夠影響行動者的行為，就必須落實到這些制度性關係上。成文的法規是所需蒐集資料的第一部份。從憲法條文、組織章程、法律命令、協約、契約等，可以看出不少關於行動者之間的制度性關係。但是新制度論的分析不能就此打住，否則就與舊制度論無異。新制度論會進一步探討行動者如何對於這些正式法規做出反應，是完全遵循、選擇性採用、曲解、或是漠視？如果是漠視的話，行動者之間互動的規範又是什麼？對於新制度論來說，實際的關係比法規上的關係來得重要。例如，在研究政治影響經濟的文獻中，發現統合主義對於經濟發展和所得分配有正面的影響。但是統合主義在西歐並沒有太多和太詳細的法律條文作為其依據，而必須從實際決策和執行過程中，找出這種約束政府、資方、和勞方代表的規範。研究大陸的經濟發展亦同，學者常引用的俗語「上有政策、下有對策」，就是在對比正式規範和非正式規範對於行動者（地方政府、企業）的影響。在分析這些制度關係時，新制度論一般會問行動者之間的權力地位為何？是直屬關係，還是平行關係？彼此的互動常常是合作、衝突、還是互不往來？不同行動者之間聯盟或衝突關係的多寡與密度？彼此的期望為何？在政治經濟學領域裏，近十年來比較常研究的重要制度關係有：立法與行政部門權力的消長；社會行動者影響國家行動者的制度管道，是經由僱傭關係、多元利益團體、還是統合式層峰組織；組織機關內的各部門為了爭奪管轄權和預算，而與國際或國內社會行動者聯盟；半

官方組織的建立成爲統合政府與社會行動者資源的正式管道；以及社會行動者之間的聯盟或敵對關係，如何影響政府的決策與執行。這些議題當然也要從一定的歷史時段去考慮，才能正確的找出 Crawford 和 Ostrom 所謂的「規律性行爲」。

(五)、評估這些制度性關係對於被解釋項的影響。在評估制度的影響時，新制度論常常會注意四種集體行動制度（資訊、監督、制裁、調適）是否能夠建立，以解釋被解釋項的成敗或出現與否。新制度論假設資訊的公開和充分的供應，可以避免行動者一方不當的利用資訊的不對稱，而損害到另一行動者的利益。因此，一個政治體系或經濟體系爲了達到效率和公平，第一步驟就是要建立一套能夠提夠充分資訊的制度。監督制度的建立在於偵測出行爲者是否有違背其法律和規範義務的行爲產生。制裁制度則是對於這些違規行爲採取具體、有效的懲罰措施。調適制度是指政治體系或經濟體系除了例行的決策和執行部門以外，是否有研究發展的制度，幫助行動者彈性的調整內部結構，以應付不預期和未來環境的壓力。在政治經濟學中，我們常提出的議題如經濟是否能夠快速發展，某一產業是否表現良好，如何應付市場不斷的挑戰，民主政治如何減少黑金的影響，以及如何制訂公平正義的社會政策。而這四種集體行動制度，似乎都會影響這些議題的成效。例如，南韓以大財團爲主的經濟發展模式，在 1997 年以前被台灣的經濟學界所頌讚。但是 1997 年的金融危機，卻暴露出大財團制度的缺乏調適能力，以及台灣中小企業網路關係的高調適能力。台灣中小企業的競爭力，來自彼此之間透過衛星工廠、分包、代工、相互投資等制度，達到資訊的分享，減少產品研發的成本和風險。就民主政體的表現而言，政府體制中是否有相互制衡監督的機制，以防止濫權和公器私用；民間是否有興盛的社會組織和運動，來提供選民充分的政策資訊，並制衡政治人物的濫權？新聞媒體是否能夠提供對於政治人物的制裁機制？最後，新制度論會從歷史的角度，探討這些制度關係如何形成，如何維持，以及那些行動者負擔了何種制度成本。國家論者比較重視國家在制度演變過程中所扮演的主動角色。畢竟，國家所擁有的資源以及公權力，是其他社會行動者所無法比擬的。但是，隨者國際非政府組織的擴散，電腦

網路技術的發展，以及公民意識的提高，使得社會行動者更能夠積極的負擔起建立與維持制度所需的成本。

(六)、政策建議。新制度論目前發展的階段，已經從基本理論的闡述，到實證的研究，進而開始提出政策建議。²⁵提出政策建議似乎是新制度論發展的必然趨勢，因為一旦找出政治或經濟問題的制度因素何在，就可以對症下藥，試圖建立起適當的制度，重新規範行動者之間的關係，以減少政治和經濟領域中的欺騙行為，而提升其品質。尤其是 North(1995)強調競爭對於改革制度的重要性，可適用於經濟和政治制度。新制度論的政策建議，由於已經考慮到議題的歷史特殊性以及行動者的特殊性，因此所提出的政策建議也比較實用。不過，新制度論所提的政策建議是建立或改革制度的政策，由於「路徑依賴」的關係，其效果也不一定是即刻可得。不同的制度在不同的時空環境，也可能有不同的困難需要克服。因此，新制度論在提出政策建議時，也可能會依照困難度，排列其政策建議。

下一節以研究台灣金融政治為例，簡單的說明如何應用上述的新制度論分析架構，並指明新制度論如何優於現有的政治經濟學理論。

三、台灣金融政治的新制度分析簡介²⁶

為什麼台灣的金融市場（包括銀行體系和股票市場）在解嚴之後有快速惡化的趨勢？提出這個問題的背後假設是一個制度性的問題：台灣的金融制度在解嚴前後，有何重大的改變，使得金融體系蘊藏著弊端和無效率？研究的第一步，先是要界定被解釋項，而且確定被解釋項在不同的時空環境，有不同質或量的表現。所以，我們可以試著以呆帳、壞帳、擠兌等數字，來描述台灣的銀行體系，在過去十年、二十年來的表現是否有變化。而台灣股票市場的表現，則可以用過去十年、二十年的股票指數、總

²⁵ 見Ostrom所介紹已完成的實際改革案例。Elinor Ostrom, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework," paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, 1996.

²⁶ 本節的介紹是依據Kuo, Chengtian, Shangmao Chen, and Zonghao Huang, "From Asian Miracle to Asian Debacle: Capital Institutions and Reforms in Taiwan," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.

金額、漲跌幅度、股票本益比等來說明持續性與變動性。爲了確定台灣銀行和股票市場的表現有其特殊性，最好也能夠與同時期其他主要先進國家（如美、日）或發展程度類似的東亞國家（如新加坡、香港、韓國）作比較。如此，被解釋項確定有其特性和變化之後，就可以試著去找尋制度性的解釋項。

與金融政治有關的主要行動者可能有行政部門（中央銀行、財政部、證期會）、民意代表（立法委員、地方民代）、金融機構（公私立銀行、證券公司、農會、信用合作社等）、財團、地方派系、國民黨、以及外國資本家。這些行動者都被當作組織行動者，是新制度論常用的基本分析單位，其中包括了國家行動者、社會行動者、和國際行動者。在台灣政治經濟學中，許多學者指出地方派系和財團這兩類社會行動者有其特殊重要性，因爲地方派系與國民黨政權的合法性有歷史淵源，而財團對政治的影響力在1980年代初期開始急速成長。他們的政治自主性都隨著民主化，而有大幅的進展。但是新制度論的分析，也會指出地方派系和財團，在某些議題上的影響力並不大，例如地方派系對於全國性的銀行體系可能就沒有太大的影響。

找出主要的行動者之後，要分析行動者的資源。新制度分析並不需要對於所有的行動者，或是組織行動者的每一位成員，都作詳細的分析。主要行動者之間，仍然可能有等級、主動、被動之分。有些行動者的特性只要大略的描述即可，例如對於外資的描述，在目前提到外資的總額即可；對於財政部甚至不用描述；但是對於民意機關，則可以介紹其成員的派系和財團背景；而派系、財團、和國民黨由於他們在台灣政治經濟的特殊性，則需比較詳細的介紹他們的歷史、所掌控的資源、和動員能力等。

探討行動者之間的制度性關係是新制度論的核心。這需要蒐集成文法規以及觀察非正式的行爲規範。成文法規例如中央銀行組織法、證期會組織法、證交稅法、外國銀行設立分行及代表人辦事處審核準則等。非正式的行爲規範則可以從立法院公報的委員會記錄、商業週刊、財訊等對於行動者的描述，找出這些非正式的行爲規範。從這些非正式的規範，也可以發現主要行動者如何規避或曲解法令條文，甚至修改法令條文。這是現有

政治經濟學理論中，只注重法令條文的研究，所容易忽視的關鍵處，因而也影響這些研究的正確性。

接下來評估這些制度性關係對於被解釋項的影響。在評估制度的影響時，新制度論常常會注意四種集體行動制度（資訊、監督、制裁、調適）是否能夠建立，以解釋被解釋項的成敗或出現與否。應用在台灣金融政治中，新制度論會發現台灣金融資訊的擁有，呈現高度的不對稱情況，國民黨、財團、和地方派系比起一般投資大眾，擁有太多和搶先的資訊。而過去國民黨又比一般財團擁有更好更新的資訊。金融體系中的監督機制，如中央銀行的金檢制度以及證期會的股市交易監督，都會受到政治因素的干預，而受到壓抑。對於金融體制中的欺騙行爲，也無有效的制裁制度。最後，由於對於外資的限制，使得金融體系中的成員沒有太強的意願，建立調適的制度，因此，遇到經濟危機（如1997年的金融風暴），主要行動者主要訴諸擴張性的財政政策，而不做結構性的調整。

最後，以這些制度分析爲基礎，就可提出制度性的政策建議。由於現有制度性的關係，是在聯繫或阻隔主要的行動者。因此，制度性的政策建議，也正好可以從這些關連處著手。我們可以依照可能所遭遇的政治阻力排列，提出一些政策建議：如大幅開放外資、恢復中央銀行獨立性，通過利益衝突法案、斷絕地方派系的壟斷利益、政黨輪替、以及建立金融部門的統合主義。這其中開放外資、斷絕地方派系的壟斷利益、和政黨輪替，都符合 North(1995)所說的，引進競爭可以改善現有制度的缺陷。相對於國家論的分析，新制度論對於台灣金融問題，可能提出更多的切入點，而不必完全依賴國家制度的改革，尤其是當國家本身就是問題的根源。

四、新制度論未來的發展

新制度論發展至今，已經從基本概念的界定、主要理論基礎的闡述、實例的研究、進入到改革政策的建議階段，是一套發展成熟的研究學派。新制度論最大的優點和最容易被誤解的地方，是它結合了社會學、經濟學、和政治學的諸多理論。這種結合使得新制度論與現有社會科學理論有

堅強的連續性，也使得新制度論能夠提出比較完整和具說服力的分析。但是同時，由於跨領域和跨分析層次的特性，新制度論對於研究者和讀者的學術訓練都是極大的挑戰。不過，這並不表示一般具有研究生以上學術根基的研究者，不能輕易嘗試這種研究途徑。從本文所列舉的研究步驟來看，一般的研究者應該可以掌握新制度論的分析方法，找出制度性的因果解釋，並且提出具體的政策建議，而且是一般研究者和官員所能夠理解的。至於新制度論的理論基礎，如有限理性、交易成本、制度變遷、甚至博弈理論，則有先前的新制度理論家闡述清楚，可參考本文所附的主要書目。總之，新制度論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，但是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。

新制度論目前有兩個發展的方向，可以進一步提升新制度論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，使得新制度論的研究更具科學性和說服力。這方面的討論在社會科學任一個研究典範的發展中，都有類似的共識，因此不用在此重複。²⁷新制度論另一個發展的方向，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。新制度論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。這種制度設計，不只是自由學派所強調的程序民主的設計，更要包括非正式民主行為規範的推展，以及政治與經濟資源公平分配的制度設計。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。

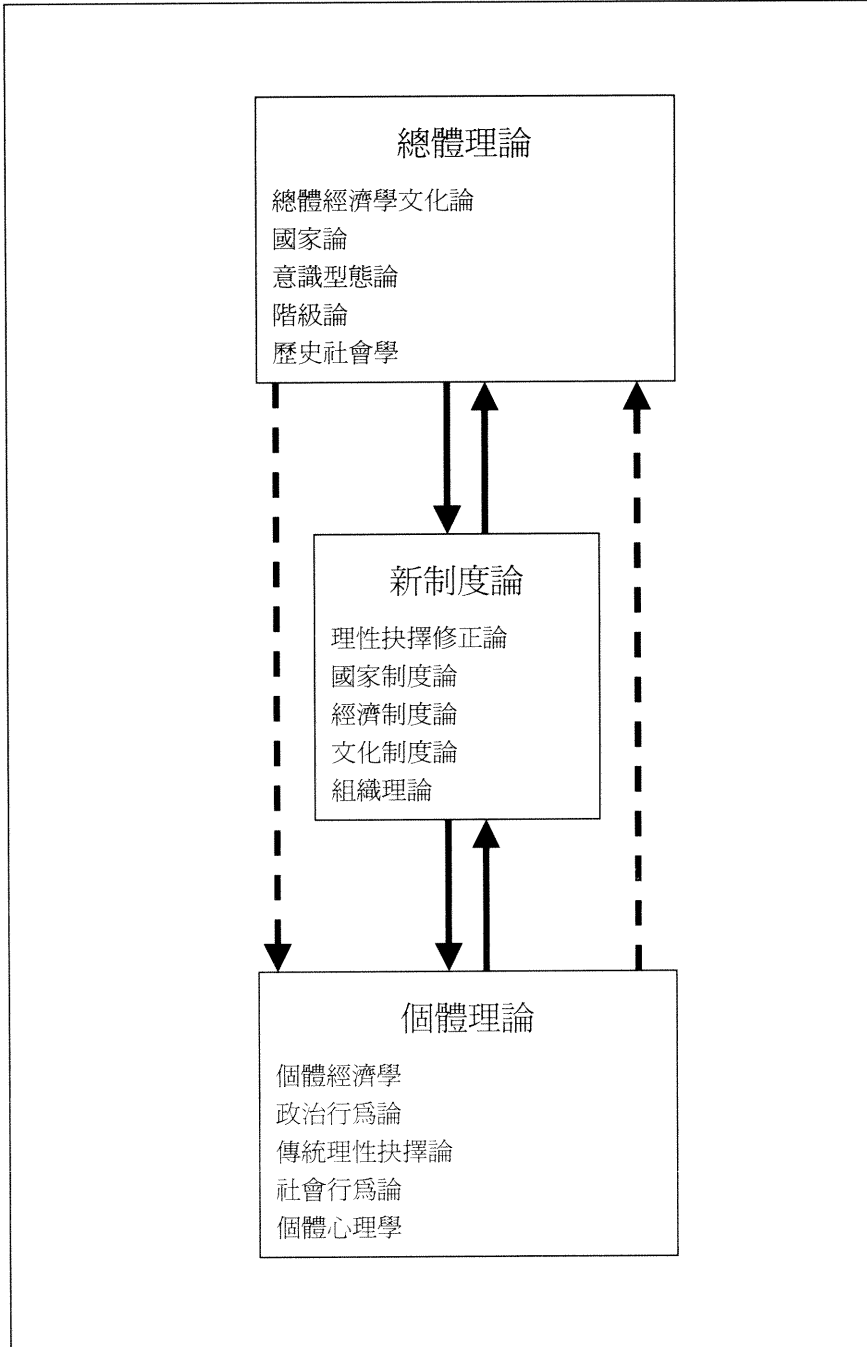
新制度論可以從政治哲學獲得的最大助力，是政策建議的部分。畢竟，制度的改革涉及價值和習慣的重新調整，也就是政治倫理和公義的一種判斷和選擇。究竟是誰需要負擔制度建立、維護、和改革的成本？制度改革是政府與公民的權利或是義務？甚至，現有體制的缺失是否是缺失？這些問題都需要政治哲學的討論，作為實際制度改革的指導原則。

²⁷ 關於如何結合質化、量化、以及理性抉擇的分析方法，見Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline II* (Washington D.C.: American Political Science Association, 1993); David Marsh, and Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (New York: St. Martin's Press, 1995).

新制度論需要與政治哲學對話的迫切性，是因為經濟學所強調的經濟效率，似乎有成為制度改革的至高標準的趨勢，而代替了政治哲學所強調的公平、正義、人性等價值觀念。一個最有效率的經濟或政治體系，可能是最能夠殘害人性、違反公平、曲解正義的體系。一九八四一書中所描述的資訊、監督、制裁、和調適制度，不正是那老大哥用來控制人類的工具嗎？²⁸

²⁸ George Orwell, *1984: A Novel* (New York, N.Y.: New American Library, 1983).

圖一：總體、中層、個體方法論



參考書目

- 朱雲漢，黃德福，1989，**建立台灣的政治經濟新秩序**，台北：國家政策研究資料中心。
- 何思因、郭承天，1998，**新制度主義與東亞政經研究**，中央研究院中山人文社會科學研究所，「政治制度：理論與現實」學術研討會，台北，1998年6月25-26日。
- 吳玲君，1999，**從東亞金融危機看亞太經合會建制的本質**，論文發表於政治大學政治經濟學研究室主辦之「新制度主義研究方法研討會」，1999年4月9日，台北。
- 郭承天，1996，**國際建制與國際組織**，台北：時英。
- 郭承天，1997，**東亞民主化與經濟發展：政治經濟策略結構理論**，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC 86-2414-H-004-017。
- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review* 62: 777-95.
- Aldrich, Howard, and Jeffrey Pfeffer. 1976. "Environments of Organizations." *Annual Review of Sociology* 2: 79-105.
- Alexander, Jeffrey C., Richard Munch, and Neil J. Smelser, eds. 1987. *Micro-Macro Link*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA: Little, Brown.
- Bailey, Kathleen C. 1993. *Strengthening Nuclear Nonproliferation*. Boulder, CO: Westview Press.
- Blom-Hansen, Jens. 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Network." *Public Administration* 75 (4): 669-93.
- Bulmer, Simon J. 1998. "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market." *Journal of European Public Policy* 5 (3): 365-86.
- Chehabi, H.E., and Alfred Stepan, eds. 1995. *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*. Boulder, CO: Westview Press.

- Coase, Ronald H., 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4(16): 386-405.
- Colander, David. 1996. "New Institutionalism, Old Institutionalism, and Distribution Theory." *Journal of Economic Issues* 30: 433-42.
- Crawford, Sue E.S., and Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions." *American Political Science Review* 89: 582-600.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Etzioni, Amitai. 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press.
- Evans, Peter B., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finifter, Ada W. ed. 1993. *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington D.C.: American Political Science Association.
- Garrett, G., and B. Weingast. 1993. "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market." In J. Goldstein and R. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gasiorowski, Mark J. and Timothy J. Power. 1996. "The Consolidation of Democracy in the Third World: A Structural Analysis." Paper Presented at the annual Meeting of the APSA, August 30-September 1, San Francisco, CA.
- Grieco, Joseph M. 1990. *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goetz, Charles, and Robert E. Scott. 1981. "Principles of Relational Contracts." *Virginia Law Review* 67(6): 1089-1150.
- Groenewegen, John, Frans Kerstholt, and Ad Nagelkerke. 1995. "On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges," *Journal of Economic Issues* 29 (2): 467-75.
- Hall, Peter A., and Rosemary C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New

- Institutionalism." *Political Studies* 44 (5): 936-57.
- Harriss, John, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds. 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.
- Haas, Peter M., Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, eds. 1993. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: MIT Press.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. Eds. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society* 26 (1): 5-34.
- Jervis, Robert. 1983. "Security Regimes." In Stephen D. Krasner, ed. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jonsson, Christer. 1986. "Interorganizational Theory and International Organization." *International Studies Quarterly* 30 (1): 39-57.
- Kaiser, Andre. 1997. "Types of Democracy from Classical to New Institutionalism." *Journal of Theoretical Politics* 9 (4): 419-44.
- Kato, Junko. 1996. "Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists." *British Journal of Political Science* 26(4): 553-82.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown.
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich, and John Gerard Ruggie. 1986. "International Organization: A State of the Art on An Art of the State." *International Organization* 40(4): 753-75.
- Kraatz, Matthew S., Edward J. Zajac. 1996. "Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change." *American Sociological Review* 61 (5): 812-836.
- Kuo, Chengtian, Shangmao Chen, and Zonghao Huang. 1999. "From Asian Miracle to

- Asian Debacle: Capital Institutions and Reforms in Taiwan." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.
- Linz, Juan, and Arturo Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Macneil, Ian R. 1978. "Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law." *Northwestern University Law Review* 72(6): 854-905.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1979. *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2nd ed. Oslo: Universitetsforlaget.
- Marsh, David, and Gerry Stoker. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press.
- Mechanic, David. 1962. "Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations." *Administrative Science Quarterly* 7(3): 349-364.
- Meyer, John W., and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of political Science* 28(4): 739-77.
- Nelson, Richard R., and Sidney G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1995. "The New Institutional Economics and Third World Development." In Harriss, John, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for*

- High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ostrom, Elinor. 1996. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.
- Perrow, Charles. 1986. *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3rd ed. New York: Random House.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. New York: Pinter.
- Powell, Walter W., and Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rittberger, Volker, and Peter Mayer, eds. 1995. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Rochester, J. Martin. 1986. "The Rise and Fall of International Organization as A Field of Study." *International Organization* 40 (4): 777-813.
- Rutherford, Malcolm. 1994. "The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?" *Journal of Economic Issues* 29 (2): 443-51.
- Scott, W. Richard. 1987. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Selznick, Philip. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'," *Administrative Science Quarterly* 41 (2): 270-277.
- Shin, Dob Chull. 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research." *World Politics* 47 (1): 135-170.
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. 3rd ed. New York: Macmillan.
- Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Vaubel, Roland. 1991. "A Public Choice View of International Organization." In Roland Vaubel and Thomas D. Willett, eds. *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Weber, Max. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capital*. New York: Charles Scribner's Sons.

Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

-----1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

