

第二章 新制度主義與路徑依賴理論

Samuel P. Huntington 於 1965 年，發表〈政治發展與政治衰退〉一文，對現代化及政治發展理論提出批判，並重新將政治發展概念化為制度化，重新強調制度的重要性 (1965：386-430)。1983 年，James G. March 和 Johan P. Olsen 所發表〈新制度主義：政治生活中的組織因素〉，則標誌著制度研究重新成為研究焦點。新制度主義重新崛起後，經濟學、社會學、及政治學等三學門，都開始強調「制度在決定社會、政治結果中的角色」，但他們之間對什麼是「新制度主義」，並無共識 (Peters, 2000：63)。在本章中，首先介紹新制度主義的三大支流；歷史制度主義 (historical institutionalism)、理性選擇制度主義 (rational choice institutionalism)、及社會制度主義 (sociological institutionalism)，其次再介紹同屬歷史制度主義的「路徑依賴」觀點。

第一節 新制度主義

壹、新制度主義興起

在政治研究中，制度始終被認為是社會及政治生活的基石。政治、社會以及經濟學者對制度的研究也從未間斷過，然什麼是「新制度主義」(New Institutionalism)？它興起的背景值得深入探討。

政治學自成為獨立學科後，是以國家與執行國家意志的政府為其主要研究對象；其研究方法是針對不同國家的法律、行政、政治結構以及歷史過程加以描述、分類。由於傳統政治學建構起來的理論及所累積獲得的知識，與快速變遷的現實政治有落差，遂有 1950 年代及 1960 年代的「行為研究途徑」出現 (袁頌西, 1981：107-109)。行為主義者認為：幾乎所有的政治學者，都在分析法律制度與忽略對

人的行為分析 (Wallas,1915 : 1, 14) ; 以及忽略體制以外團體在政治歷程中的作用。他們因而主張，為了理解政治及解釋政治結果，研究焦點必須置於非正式的權力分配，以及個別行動者的態度及行為。同時，行為主義者並要求建構有系統的經驗政治理論，在此時期並建立了一些巨型理論。例如，發展理論就認為，如果低度發展國家依循已發展國家的發展路徑、模式，就能與已發展國家達成相同的發展成果，而產生所謂的聚合效果 (convergence) (羅榮渠，1993: 39)。

由於行為主義的研究焦點置於行為者的特質、態度、個人及團體行為，以解釋政治結果，忽略了互動結構 (playing field) 的重要性，因而無法解釋為什麼在不同國家，不同的競爭團體擁有不同的政治行為、態度及資源分配。1970 年代初期，世界各國在面對石油危機及美國霸權衰退的相同外在刺激，卻有著不同的反應方式，正是對 1960 年代的聚合理論的否定，且更加凸顯行為主義在解釋此一問題困境，而促使學者在制度層面尋求此一問題的解答 (Thelen and Steinmo,1992 : 3-5) ; 加之，現今的社會、政治、經濟制度日益龐大、複雜、擁有相當的資源，對人類生活日益重要；且正式組織在現代經濟與政治系統中已經成為行動的主要影響因素，法律及官僚制度在現今政治發展中為不可忽略角色 (March and Olsen, 1984 : 734) ，使學者重新開始注意制度的重要性。

新制度主義的重新受到重視，因此可以說是，對行為主義的反動及受到舊制度主義的鼓勵。

一、對行為主義的批判

對行為主義來說，制度只是一個空殼，必須由個別角色、地位、價值予以填滿，而且，一旦擁有個人層次的特性，並適當的總合，則無須研究制度，制度僅是附帶現象 (epiphenomenal) ; 理性選擇論者則認為，制度只是基於效用極大化的個人所作選擇的總合 (Shepsle,1989 : 133-134)。

新制度主義則認為，制度對政治結果的型塑 (shape) 具有相當的自主性。因此，官僚機關、立法委員會及上訴法院雖是各種社會力的競技場，但它們同時

是標準作業程序及界定、防衛利益結構的集合體，它們本身就是政治行動者 (March and Olsen, 1984 : 738)。學者對行為主義批評主要有下列幾點：

系絡的 (contextual)：歷史上，政治科學和政治哲學家，將政治制度，尤其是國家，視為是自主的，是理解及安排集體生活的重要因素，但現代科學家，並不作如是觀；國家失去了它在學科中的重要性，學者對各種政治組織亦失去興趣，政治事件被視為是社會的附帶現象，而不是作為理解社會所必須的行動，政治只是源自於特質環境、地理、氣候、宗教、種族、文化、經濟情境及發展、意識型態等的衍生物；化約的 (reductionist)：將政治現象視為個人行動的整合結果，而未能將政治結果歸因於組織結構及適當行為的規則；功利的 (utilitarian)：將行動看作是自我利益計算的產物，而不是制度角色責任及義務的履行；功能主義 (functionalist)：將歷史視為達成單一適當均衡的有效機制，未能注意到在歷史發展中的適應不良 (maladaptation) 及非單一均衡；工具主義 (instrumentalist)：將決策和資源分配視為政治生活的重心，而未能注意到政治生活是透過符號、儀式的意義發展而組織起來的 (March and Olsen, 1989 : 3)。

二、新、舊制度主義異同

Rod Rhodes 認為：傳統制度途徑是一種主觀要素 (subjective matter)，包含了規則、程序、及政府的正式組織。它運用法律及歷史作為工具，以解釋對政治行為和民主的限制，它推崇英國式的代議民主 (或西敏寺模型) (Westminster model representative democracy) (1997 : 68)。

David E. Apter 指出，舊制度主義主要關注於四項相關的政治議題：法律、立法者、及立法；地方官及主權的本質 (the nature of magistracy and sovereignty)；民族與國家的關係；以及作為邏輯及規範論述架構的政治哲學。總之，舊制度主義是處理如何節制權力？政策如何依法制定？以及如何由國家有效執行？如何由儀式維持等問題 (sustaining by the ceremonial part) (1991 : 468)。

B. Guy Peters 認為舊制度的原型理論 (proto-theory) 具有下列特徵：

1)律法主義 (legalism)：法律在統治中居重要角色；2)結構的：與行為主義看法相對立，舊制度主義認為結構決定行為；3)整體主義 (holism)：以整個政府系統作為描述及比較對象；4)歷史的：探究現在的政治系統是如何鑲嵌在歷史的發展之中；5)規範的：探討什麼是好的政府 (Peters,2000：6-11)。

綜合言之，舊制度主義的主要工作在於描述、比較不同政治結構，並挑選出好的政府，使其研究的範圍過於狹隘，且具規範性，因此而遭到批評。

新制度主義既是由舊制度主義蛻變而來，二者必然有一些共同特徵，也必然有所差異。誠如 Peters 所指出，新制度主義反應了許多舊制度主義的政治觀點，但在理論及經驗研究上促進了政治研究；新制度主義運用許多舊制度主義的假設，但利用研究工具及行為主義及理性選擇理論以豐富制度理論 (Peters, 2000：1)。

Vivien Lowndes 認為，從舊制度主義到新制度主義有六個轉變：

- (一) 研究焦點從組織轉變到規則：政治制度不再等同於政治組織，新制度主義認為，規則引導、限制個別行動者的行為。
- (二) 從正式的到非正式的制度概念：不同於舊制度主義，新制度主義者不僅重視正式制度，同時也關注於傳統等非正式制度。
- (三) 從靜態的到動態的制度概念：安定是制度的特徵，30 年前 Huntington 就將政治制度界定為，穩定的、有價值的、和經常重現的行為模式。新制度主義所關注的是，探究制度的穩定如何透過人類的互動而達成。
- (四) 從價值提倡到價值批判的立場：舊制度主義關注於什麼是好的政府，並致力於某種特殊價值及政府模式的提倡；新制度主義則探究制度體現社會價值的各種方式。
- (五) 從整體到分散的制度概念：舊制度主義是描述、比較整個政府系統；新制度主義則專注於政治制度的組成部分，如選舉系統、內閣決策、稅制及福利系統、預算的安排或決策等。

(六) 從自主到鑲嵌的 (embeddedness)：新制度主義不再認為政治制度是自主的，而強調政治制度是鑲嵌在某種特殊環境之中 (Lowndes, 2002：97-101)。

貳、新制度主義的觀點

一、制度的定義

Ellen M. Immergut 指出，新制度主義之所以造成困惑，是由於學者之間缺乏共同的研究計劃、方法，及並未對什麼是「制度」，作出普遍接受的定義，而有著不同的制度定義 (1998：5)。

新制度主義的命名者 March 和 Olsen 將制度定義為，在組織、例行公事 (routines)、及行政程序中的行為規則；將政治制度界定為，由具有相關性的規則與例行公事的集合體，這些規則與例行公事從角色與制度之間關係的觀點界定什麼是適合行動，此一過程包含了情境的判定、角色的扮演、及決定在此情境中的角色所應承擔的義務 (March and Olsen, 1989：21, 160)。

理性選擇論的 Larry L. Kiser 和 Elinor Ostrom 認為，制度的安排意指，個人用以決定什麼人和什麼事應包括在決策情境中、資訊應如何建構、能採取什麼行動及其後續發展、及個人行動如何聚集成集體決策的規則 (1982：179)。Douglass C. North 認為，制度是社會中的遊戲規則 (rule of game)，或更正式的說，制度是人為設計的限制，用以型塑人們的互動行為。結果，制度構成了人類交換的動機，而此一交換包括了政治的、經濟的、以及社會的行為 (1990：3)。

由於社會制度主義出自於組織理論，制度與組織難以區分，造成社會制度主義就是組織的制度觀點，而認為無須再對制度下定義。Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor 則認為此派學者對制度的界定較政治學者來得廣義，制度不僅是正式規則、程度、或規範，更包括指引人類行動的意義架構，如符號系統、認知劇本 (cognitive scripts) 及道德樣版 (moral templates) (1996：947)。

歷史制度主義對制度的界定包含正式組織及非正式的規則及程序。Peter A.

Hall 認為制度是正式規則、程序及建構不同政經單位個人之間關係的標準作業慣例 (standard operating practices) (1986 : 19)；Ikenberry 將制度區分為三個層次，低層政府行政、國會的及管理的規則及程序；中層的國家權力的集中與擴散；最高層次的界定國家與社會關係的規範 (1988 : 226-228)。

歷史制度主義者雖然認為制度包含正式結構及程序，但特別強調觀念的影響力 (Peters, 2000 : 66)。

二、制度建立的原因

Ronald Coase 於 1937 年的「公司的本質」(The Nature of Firm) 一文中，對新古典學派提出批判，認為新古典學派太重視演繹邏輯，偏離了經驗世界，而且因為太注意於價格研究，以至於忽略了經濟體系本身的結構。Coase 認為市場訊息並非免費的，有時甚至極為昂貴，加上涉及交易的各種談判更耗財費時，Coase 因此主張，市場上的任何契約行為均有交易成本，制度的建立與存續，可以釐清財產權的歸屬和穩定性，有助於交易成本的降低，促進契約的訂定與執行，進而創造經濟的活絡與成長 (1937 : 386-405)。

新古典經濟理論的基本假設是，人是理性的，具有穩定的偏好及完整的計算能力，並能據此作出效用極大化的決策；在完全競爭市場中，資訊完全流通且是免費的，因而制度並不重要 (North, 1990a : 18-22)。然而根據 Herbert Simon 的研究，所謂理性應該是「有限理性」(bounded rationality)。¹ Veblen 很早就提出經濟制度的重要性。他指出，個人主義、競爭等都是我們在先進資本主義社會中，所建構的特殊經濟制度的產物 (Thelen and Steinmo, 1992 : 8)。Douglass C. North 亦指出，當個人之間的交易日趨專業化、複雜時，須要第三者來監督契約的執行，而政治制度在說明及執行財產權上具有正面效果，而應運而生 (DiMaggio and Powell, 1991 : 3-4)。制度最主要的作用就在於建立穩定的互動結構以降低不確定

¹ 有限理性是指，人類內心所擬定和解決複雜問題的能力，和他所面臨的複雜問題，用客觀理性行為去解決問題相比較是很微小的，也就是說，決策者在蒐集資訊時除了受主觀心理因素的影響，還會受到時間、精神、財力的影響，在這種情況下，決策所得到的資訊就不是有系統而且詳盡的。Herbert Simon, *Models of Man*. New York : John Wiley and Sons, Inc., 1957, p. 198.

性 (North,1990a : 6)。為了降低交易中的不確定性而衍生的成本主要來自於昂貴的資訊，這包含評估交易品價值的成本、保護權利、監督協議執行的成本 (North,1990b : 184-188)。雖然交易成本適用於社會、政治、經濟等三領域，但政治遠較社會與經濟更為複雜，其不確定也更高，必然也伴隨著較高的交易成本。

政治中的不確定性，主要來自於財產權的不確定。新制度經濟學者認為，財產權是所有交易的基礎，且將之視為既定的。他們假定，法律系統能夠確保財產權，行動者所須考慮的，僅是如何將其資源投入到最有效率的生產或服務之中。在政治中則缺少這種基礎，政治中的財產權來自於對公共權威的掌控權。在民主政治中，政治財產權是不確定的；今日的掌權者，無法期待明日仍能保有此地位。由於政治權力的不確定，政治問題就不是尋求有效的統治架構，而是建立能夠保護政治行動者免於為其敵手所控制的架構 (Moe, 1990 : 122-125)。

其次，政治交易成本的產生，起因於現代民主社會中多種不同利益團體並存所造成的。代表這些利益團體的議員，無法單獨完成立法，而必須與其他議員合作。就如同經濟市場中的交易行為，在政治交換過程中，經常會有欺騙、免費搭乘者及背叛情形發生，議會中因此建立了各種委員會，為政客們提供了彼此合作的先前協議 (ex ante agreement) 場域，以減少不確定性，進而建立穩定的交換關係 (North,1990b : 190-191)。

第三，在政治市場中很難去評估要交易什麼？及執行何種協議？政治中的交換主要是對投票的承諾，如選民與議員之間的承諾，這是可觀察的。一般而言，議員所通過的法案，也被認為是符合選民的利益，實踐了他對選民所作的承諾。但要衡量議員的承諾與實際所通過的法案之間的一致性 (coincidence) 是相當困難的 (North,1990c : 362)。

三、制度對行為的影響

(一) 提供規則：制度的最主要作用在於，將行動制度化，使人類行為有跡可循，增加可預測性，藉以降低互動的不確定性。March 和 Olsen 認為，政治是

由「適當性邏輯」(logic of appropriateness) 所組織而成；制度則是相互關聯的規則與例行公事 (routine) 的集合體，這些規則與例行公事界定了什麼是適當的行動。「適當性邏輯」是指，行動者完成其在制度中所扮演角色所應盡的義務，及決定該地位所應達成之事 (March and Olson, 1989 : 160-161)。也就是說，制度界定了個人在制度中角色的行為期待，並強化符合角色的行為，處罰不符合角色的行為 (Peter, 2000 : 30)。因之，制度規則的重要性在於，它提供行動者未來可能行動的資訊，及對不遵守規則者的責罰 (Knight, 1992 : 17)。他們並認為，制度是以「適當性邏輯」來型塑成員行為。他們指出，相對於「結果邏輯」，「適當性邏輯」較能影響個人行為。這也就是說，如果制度能有效的影響成員行為，那些成員會思考他們的行為是否符合組織的規範，而較不會思考行為結果。較為極端例子，當士兵面對死亡時，仍能從容就義，消防隊員冒死進入火場救人，對他們而言，這是他們所接受的角色所應發揮的功能。「適當性邏輯」類似於角色理論的觀點。制度為其成員界定一組行為規範，這規範包含適用於所有成員的普遍性規範，亦有針對特定職位所設定的個別規範，制度並嚴格執行其規範，使每一成員行為符合制度所設定的規範，對違反者加以處罰 (Peter, 2000 : 27-30)。

John W. Meyer, John Boli 與 George M. Thomas 亦指出，社會行動是由制度化的規則所建構的。那些規則有著不同的形式，包括文化理論、意識型態，以及關於社會應如何運作，或所應達成的社會目標的指示。因此，社會制度結構創造及合法化社會行動者，也就是說，制度化的文化規則，界定了個人的意義及認同，以及個人所從事的適當的政治、經濟、文化活動模式；同樣的，制度化規則建構了組織、職業、利益團體，及國家的目的及合法性 (1987 : 12-13)。總之，制度降低了交易成本，減少了機會主義以及其它形式的欺詐行為，從而增加了合作所得，促進了彼此的合作 (Shepsle, 1986 : 74)。

(二) 教育作用：March 和 Olsen 認為，政治制度最主要的活動就是教育個人成為有知識的公民。有知識的公民是指，熟悉適當行為規則，具有政治知識與道德，因此知道行為的制度原因，並能以大秩序的需求來正當化那些行為 (March

and Olsen, 1989 : 161)。對個人來說，身處政治及政治制度中的行動者，大多數都盡可能的遵守規則 (Searing, 1991 : 1252) 。社會學家研究亦顯示，個人對於具有共識的規範相當敏感，那些規範透過社會化予以內化 (Krasner, 1988 : 73) 。個人對於制度規則的遵守、學習、內化，不僅顯示行動者對於制度的認同，同時也代表一種契約的簽訂；亦即，行動者以適當邏輯的行動，也希望其他行動者也以同樣方式行動 (March and Olsen, 1996 : 251) 。

(三) 資源及地位的分配：Hall 指出，制度因素扮演兩種角色，一方面制度安排決定那個組織或團體對某一政策領域享有管轄權和決策權，進而決定某些行動者對政策結果的影響力；另一方面，制度安排決定了行動者在組織結構中的地位，設定了其所應承擔之責任，及其他行動者的關係，進而影響行動者對其利益的認知及界定，作出適當的判斷和決策 (Hall, 1986 : 19) 。Fiorina 也指出，正式制度記述了參與者的資源、權利和權力，及誰是最後的決定者 (1995 : 113) 。

參、制度的改變與持續

新制度主義基本上認為，先前的制度選擇限制了爾後的選擇。這主張主要基於兩個理由：

一是，個人的偏好及能力，必須在制度中才能得到理解。社會學家經常強調，個人對社會共識性規範極端敏感，那些規範透過社會化過程予以內化。行為因此不能以檢視單獨的個人得到理解，這是由於個人只能從有限的社會角色、價值之中作選擇。特殊的角色或持續的行為模式，只能作為社會結構的一部分，才能適當的解釋。偏好的發展是透過政治活動的參與，而政治活動則是制度安排所建構的。第二，在某一時點的可能選擇，受到制度能力的限制，而此制度能力是先前選擇的產物。因此，制度觀點強調，首先，制度安排的重要性，因為這種安排在某時(t)為依賴變項，而(t+1)時則為自變項。其次，是說明制度如何持續(Krasner, 1988 : 71-73) 。

綜合而言，制度論者認為，制度具有長時期安定的特性，制度很難改變。但

制度會被周期性危機所打斷，而引發猝然的制度崩解，其後制度重新回復「靜止」（stasis）。制度的危機主要來自於環境的改變。這種危機導致舊有制度的崩解，且加速有關新制度形式的政治衝突。

就制度改變來看，制度論者將進化生物學家 Stephen Jay Gould 和 Niles Eldredge 的「打斷均衡」（punctuated equilibrium）理論，運用於制度的改變。所謂「打斷均衡」是指，長期的靜止為突然發生危機所打斷。Gould 和 Eldredge 否定達爾文（Darwinian）進化是所有物種慢慢適應環境的持續改變過程的論點，認為物種並不會長時期的改變，改變的發生是在地理上孤立團體快速的取代他的祖先，這種取代很少發生。一般而言，物種改變不是持續長期過程，而是地理上的即時事件（Gould and Eldredge, 1977：115-151）。

Stephen D. Krasner 認為，物種與制度之間雖沒有必然的對應關係，但進化觀點的某些面向對解釋制度發展是適切的。1)適當的解釋須同時考慮結構及環境誘因；2)改變是困難的，制度一經建立就有自我維持傾向；3)在某一時點所作的選擇將會影響未來的選擇；4)歷史起源與現在的效用必須作不同的解釋，也就是說，最初為某目的而建立的結構，其後用於其它用途，例如，信用卡可用於開鎖（Krasner, 1988：79）。

根據「打斷均衡」的觀點，制度的改變主要是肆應危機的挑戰。Stephen Skowronek 將危機界定為：突然向國家控制能力提出挑戰的偶發的（sporadic）、分裂的（disrupt）事件（Skowronek, 1978：10）。為了應付危機所採取的行動，導致新制度的建立，它們或許是經由征服，或既有社會秩序所殘存的特殊部分而建立起來的（Krasner, 1984：234）。

關於制度持續，制度論者認為，在上述危機時刻所作的選擇，將會限制後續的選擇。且制度一旦被建立起來，它便會自我維持，它可承擔自身的生活，能夠向社會擷取資源，對社會成員進行社會化，甚至改變公民社會的本質，以維持自身的存在（Krasner, 1988：77-79）。

再者，一旦重要選擇作成後，便無法撤回。或許危機的解決有許方案，但一

且選擇了某一路徑，此路徑將會引導（canalize）後續的發展。Sidney Verba 提出「後續發展的分枝模式」（branching tree model of sequential development）：重要選擇將排除其它的選項。這是由於，選擇建立關於某一問題領域的計劃，因此計劃所創造的既得利益（vested interest），使這計劃必然能夠持續，甚至能夠擴張。且當每次人類事務發生改變時，都不可能重新開始，過去的選擇會排除某些策略或使它變得非常昂貴。由過去功能需求所產生的制度，可使其自身維持至未來，而它的功能目的已完全改變（1971：308）。

Seymour Martin Lipset 和 Stein Rokkan 運用「分枝模式」解釋歐洲政黨系統發展模式。他們指出，在歐洲歷史上的三次重要時刻：宗教改革、民主革命及工業革命，在每次的重要時刻，建國菁英都擁有聯盟選擇權，一旦選擇了特定聯盟，就限制了未來政黨的發展。因此，16 世紀國家與教會之間的爭鬥，造成 19 世紀歐洲新舊教之間的分裂（1968：38）。

Charles F. Sabel 也持相同的看法，他認為，工業社會組織同樣遵循「分枝模式」。Sabel 指出，以特殊機器及非技術工大量生產標準化產品的福特主義（Fordism），並非由於技術因素而必須採行的生產方式，而是由於英美兩國財產權及所得分配的結果。當福特主義成為主要的生產方式，政治及經濟制度就必須型塑成能夠確保大眾市場的形式。因此，19 世紀的偶發事件，為未來工業發展設定了路徑（1982：4、5）。

歸結上述論點，制度主義具有以下特點：

- 一、制度很難改變，改變非漸進而是突發的
- 二、即使制度誘發制度建立的環境已經改變，制度一經建立，就能夠自我維持
- 三、先前的制度選擇，限制了爾後的選擇

第二節 新制度主義的類型

前已言及，學者之間是以不同的研究途徑來觀察制度，因而產生了不同的制度學派，學者對這些學派的分類亦相當分歧，本文則是以多數學者所普遍採用的分類方式，² 將新制度主義區分為三種：理性選擇制度主義、社會制度主義、及歷史制度主義。

壹、理性選擇制度主義(Rational Choice Institutionalism)

制度的理性選擇觀點，深受「社會選擇理論」(social choice：當群體聚集在一起，並匯集個別的偏好之後，決策規則如何對決策結果產生作用的分析方法)中許多新發展的影響。這些新發展導致了「投票矛盾」(the paradoxes of voting)及「路徑依賴」等研究的相繼出現；它們得到相似結論，意即順著偏好所作決定過程中，遊戲規則在結果的決定上，扮演著重要角色 (Lane and Ersson, 2002：51)。制度被認為能夠發揮穩定且有益的作用，亦即制度能產生穩定的結果，即所謂的「均衡」(equilibria)，也就是 Shepsle 所稱的「結構誘發的均衡」(structure-induced equilibrium) (Shepsle, 1989：136)。

理性選擇制度主義的興起，是由於對美國國會行為的研究。傳統理性選擇論者認為，美國國會議員的偏好不同，及議題的多面向，使國會立法無法形成穩定多數 (Riker, 1982b：18-23)。然而，穩定的美國國會，使學者開始從制度面尋求解答。有些學者就認為，美國國會的程序規則及委員會制度，促成議員之間的合作 (log roll)，使立法可以形成穩定多數 (Shepsle, 1986：73-74)。一般而言，美國國會制度降低了交易成本，使議員能在交換中(議員之間彼此相互支持對方所提議案)獲利，使穩定的立法成為可能。總之，制度解決了議員所始終面對的集

² Peter 在 *Institutional Theory in Political Science* 一書中將新制度主義區分為六種類型：(1) 規範性制度論 (Normative Institutionalism)；(2) 理性選擇制度論；(3) 歷史制度論；(4) 經驗制度論 (Empirical Institutionalism)；(5) 國際制度論 (International Institutionalism)；(6) 社會制度論。而 Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor、Thomas A. Koelble、Ellen M. Immergut 均將新制度主義區分為三種類型。

體行動問題 (Weingast and Marshall, 1988 : 9-12)。

理性選擇制度主義基本上延襲行為論的假設，認為，個別行動者具有固定偏好，為了使其偏好極大化，行動者會詳細計算每一策略的利弊得失 (Shepsle and Weingast, 1987 : 157-160)。但由於集體行動困境，個人偏好極大化的行動，卻無法產生最佳的集體結果 (Peters, 2000 : 45)，而導致個人並未採取集體優先的行動方案，就是由於未能建立制度 (Hardin, 1988 : 23-25)。理性主義因此認為制度具有功能性，制度的作用在於夠改變自利行動者所處的策略環境，以解決集體行動所產生的問題 (Orren and Skowronek, 1994 : 315)。

North 就認為，制度是追求效用極大化的個別行動者所創造，制度的主要作用在於建立穩定的互動結構，以降低不確定性。也就是說，透過制度設計，可以提供有關其他行動者的資訊、建立履行契約的機制、制裁欺詐行為，以確保交易關係的穩定，引導自利的個人產生相互合作的行為、及極小化雙方的交易成本 (North, 1994 : ch.1, 4)。

理性選擇論者雖然將制度視為對自利行為予以限制的「策略環境」(strategic context)，例如在囚徒困境的賽局中，當規則改變，囚徒的選擇亦跟著改變，因為那些規則建構 (structure) 了囚徒極大化其利益的選擇。(Thelen and Steinmo, 1992 : 7) 但理性選擇論者仍主張，決定個人最後選擇的因素是理性而非制度 (Koelble, 1995 : 240)。

貳、社會制度主義 (Sociological Institutionalism)

社會制度主義發展自社會學的次學門：組織理論。

社會制度主義對於制度的看法，與理性制度主義不同，雖然他們認為，制度是人類活動的結果，但並非人為有意的設計；個人鑲嵌在 (embedded) 許多他們所無法控制，甚至無法認知的社會、經濟、政治關係之中 (Granovetter, 1985 : 504-507)，個人無法自由選擇制度、規則、程序及規範，例如，自己不能決定採用新的離婚方式，不能以不同方式下棋，個人行動是經由適當規則的引用，而與

特定的情境相結合 (Powell and DiMaggio, 1991 : 8-10)。

自 Max Weber 以來，社會學家認為現代組織是特別設計的最有效率結構。新社會制度主義則強調，現代組織所採用的制度及過程，並不是因為它們最有效率，而應被視為文化習慣 (culture-specific practices)，類似於許多社會所設計的神話 (myths) 和儀式；那些形式及程式的運用，不是為了強化組織的效率，而是文化傳遞的結果。(Hall and Taylor, 1996 : 946)他們因此以認知及文化的觀點來解釋組織 (DiMaggio and Powell, 1991 : 8)。

從文化觀點解釋組織，他們首先認為，個人是鑲鉗在他們所無法控制的制度環境中。Mark Granovetter 強調，區分理性與不理性行為是沒有必要的。因為許多行為在大環境中來看，並不是理性的；相反的，理性行為只有在特定環境中才是理性的。理性選擇分析的問題就在於，分析人類行為時忽略了社會結構的重要性 (1992 : 75)。

社會學家認為，到處都是制度，從握手到婚姻到策略計劃部門都是制度。尤其在後工業社會中，正式結構的許多要素都是高度制度化，這包括職業、綱領 (program)、技術：

許多理性化職業出現。這些職業不僅是由其工作結果直接被監督，同時被執照、保證等社會規則所控制。這些職業是高度制度化的，他們的行為是社會所期待的及在法律上具有義務的。

同樣的，許多正式組織的綱領也是制度化的。意識型態界定了商業的適當功能，例如：銷售、生產、廣告、會計等；大學的功能則有歷史的教學及研究、工學、及文學；至於醫院的功能分類包含外科、內科、產科等。組織功能的分類，及各種功能的說明，都是事先製成的，任何組織都適用。

相同的，技術也是制度化，且成為束縛組織的迷思。生產、會計、人員挑選、資料處理的技術過程被視為達成組織目標的理所當然手段，這種技術的制度化，使組織成為適當的、理性的、現代的組織 (Meyer and

Rowan, 1977 : 344)。

社會新制度主義將這些制度視為是文化規則。這些文化規則界定了個人的意義及認同，以及界定了個人所從事的經濟、政治、文化活動 (Meyer, 1987 : 12-13)。在後工業社會中，許多組織的正式結構，是他們制度環境神話 (myths) 的反應。³ 制度規則傳承束縛組織的神話功能。這是因為制度化規則是大家共同接受的慣常化行為 (reciprocal typifications of habitualized action)。它或被認為是理所當然，或為大眾意見，或為法律力量所支持 (Beger and Luckmann, 1966 : 54)。

社會制度主義因而從文化的觀點，對於制度與個人行動之間有不同的理解。新社會制度主義反對社會化理論的內化及認同觀點 (Powell and Dimaggio, 1991 : 15)，社會化理論認為，個人透過社會化過程內化制度角色的規範，制度由此影響個人行為。新制度主義則認為，制度影響行為是透過提供行動所不可或缺的認知劇本、類形及模式；制度影響行為不僅是說明應如何作，同時並說明，個人在特定環境下，想像自己能夠做什麼？因此制度不僅影響個人的計算策略，並影響他們的偏好及認同 (Hall and Taylor, 1996 : 948)。

基於上述的論點，此學派賦予制度較為廣義的意義，認為制度不僅是正式規則、例行公事、標準作業程序，還包括社會建構和文化上視為理所當然的世界觀 (taken-for-granted worldview)，以及共有的適當規範觀念 (shared normative notions of appropriateness)。將制度作如此的界定，不僅使制度限定了行動者的行動，同時限定了他的感覺及偏好 (Scharpf, 2000 : 700)。如此界定制度，也打破了制度與文化的區分，甚至將文化本身視為是制度 (Hall and Taylor, 1996 : 947-948)。

從這觀點，也反應出社會學自身的「認知轉向」(cognitive turn)：不再將文化視為是感情的態度或價值，而轉變為將文化視為是為行為提供樣版(templates)的例行公事、符號或劇本 (scripts) 的網絡 (Swidler, 1986 : 274)。也就是說，舊

³ 正式結構是活動籃圖，它最重要的成分組織系統表 (table of organization)，它是由職位 (office)、部門 (department)、地位 (position) 名單及計劃等要素所組成。

制度主義的認知形式是價值、規範及態度，而新制度主義則企圖與道德分離，並認為，制度化基本上是認知過程。制度的組成是視為當然的劇本、規則及分類（taken-for-granted script, rule, and classification），而不是規範、價值。制度不是尋求感情承諾的具體組織，而是總體層次的抽象、理性化的及非個人所能影響的法規、獨立於任何基於道德忠誠的特殊實體之外（Powell and Paul J. DiMaggio, 1991：14-15）。

參、歷史制度主義（historical institutionalism）

歷史制度主義的發展可以說是對團體及結構功能論的反應。它借用這兩理論的概念並企圖超越它們。就團體理論而言，歷史制度主義接受政治就是敵對團體之間為競爭稀少資源的衝突的觀點，但他們希望能對不同國家的政治結果，及造成那些政治結果的不平等提出解釋；他們同意結構功能論將政體看成互動的各部分所形成的整體系統的論點，但不將個人的社會、心理、或文化特徵當作驅動系統運作的參數（parameter），而是將政體中的制度和組織視為建構集體行為和產生不同結果的主要因素（Hall and Taylor, 1996：937）。

歷史制度主義之所以是「歷史的」，因為他們認為政治發展必須被理解為「過程」；所以是「制度的」，因為他們強調，那些暫時過程的當代意涵是鑲嵌在制度之中，而不論這些制度是正式規則、政策結構或規範（Pierson, 1996：126）；而其為「新」，是由於歷史制度主義將政治中的時機及暫時性（timing and temporality）作為制度分析的重點（Orren and Skowronek, 1994：312）。

歷史制度主義認為，制度是歷史過程的遺緒（legacy）因而對政治現象的分析重視歷史過程（Thelen, 1999：382）。理性選擇論則認為均衡秩序（equilibrium order）為分析重點，並將制度視為維持均衡的調和機制（Levi, 1997：27）。此為歷史制度與理性選擇兩者之間的第一個不同點。

其次，歷史制度論者借用 Simon 的「有限理性」概念，認為完全理性是不存在的，人們會追求理性，但最終僅能實現有限理性（Simon, 1983：17-23）。也

就是說，政治行動者並非全知全能的效用極大化者（all-knowing rational maximizer），大多數時只是一個規則遵循的滿意者（satisficers）（Thelen and Steinmo, 1992：8）。然而，歷史制度論者並不否認個人會計算其利益，所強調的只是行為結果是由不同團體、利益、理念及制度結構之間互動的產物（Koelble, 1995：232）。

歷史制度與理性選擇的第三項差異在於偏好形成的議題上。理性選擇論者認為，行動者的偏好是既定的，制度是加諸自利行為的限制；歷史制度論者則主張，行動者在制度所提供的系絡環境中界定他們的策略，追求他們的利益（Pontusson, 1995：135）。在此派學者眼中，偏好既定，且單純的依據其偏好行動的理性行動者是不存在的。理性概念本身是一種社會及歷史的建構；偏好永遠是由文化所形塑，且人與人之間有極大的差異（Kloppenber, 1995：126）。

Paul Pierson 和 Theda Skocpol 認為歷史制度主義具有三項主要特徵：

- (一) 追求大的、實質的問題：儘管新歷史制度主義學者們研究不同的政治現象，但他們主要研究現實世界中較顯著的實質難題。例如：為什麼革命會在某時的某地發生，而不是其它地方？為什麼福利國家以不同的形式出現？不同的路徑發展？
- (二) 追蹤歷史過程：為了對重要事件提出解釋，歷史制度主義特別重視歷史。也就是說，為理解某事件結果或某制度安排，必須針對這些結果進行長達數年之久的過程進行分析，以擴大經驗範圍及增加可用資料。
- (三) 歷史制度主義同樣認為，制度提供政治行動者界定其策略及追求其利益的環境。但歷史制度主義更進一步強調，制度在型塑政治上的重要角色；歷史較理性選擇論者所主張的為普遍（generally）（2002：695-703）。

第三節 路徑依賴

壹、路徑依賴的統計基礎

路徑依賴本質上含有機率因素，而這是援引自統計中的 **Polya urn** 理論。**Polya urn** 理論是將機會或偶發事件（**accident**）與決策規則相結合，而這決策規則是將當前的機率與先前結果相聯結。

Polya urn 過程假設，在一個大缸中有紅、黑兩種色球，隨機取出一球後，再放進兩個同色的球，如此重複至缸滿為止。這過程主要在說明：

1. 每一次實驗的最後結果都是未知的。
2. 任何實驗最後都可達到均衡。
3. 順序是重要的，雖然最初的球是隨機取出的，卻對最終所可能出現的結果，產生相當大的影響。

Polya urn 理論展現了正反饋過程，亦即，沿著特定路徑前進一步所造成的結果，會增加對下一步的相對吸引力，當這影響開始累積，就會產生自我強化的活動循環（**Pierson, 2004 : 17-18**）。

貳、路徑依賴在經濟學的運用

近年來路徑依賴在不同的社會科學被廣泛運用，最顯著的是運用在技術的路徑依賴歷史，藉以理解技術改變的過程。而其中最著名的當屬 **Paul A. David** 於 1985 年所發表的“**Clio and the Economics of QWERTY**”一文（**Magnusson, 2001 : 108-109**）。在文中 **David** 針對打字機鍵盤字母 **QWERTY** 的排列方式如何的標準化，以及解釋某些意外事件的發生，導致這種打字機即使在面對更有效率的它種形式打字機（**the August Dvorak machine**），仍能維持其在市場中所佔有的優勢地位。⁴

⁴ **David** 指出，**QWERTY** 型的打字機之所以勝出，是由於技術相關性、經濟規模以及投資的不能取消（**quasi-irreversibility investment**）三個因素所促成。**Paul A. David**, “**Clio and Economic of**

Brian Arthur 則是以效益漸增來證明路徑依賴。傳統經濟學是建立在邊際效用遞減（diminishing returns）的假設上。經濟活動產生負反饋（negative feedbacks），導致價格及市場佔有的可預測均衡。負反饋能夠安定經濟，因為任何的改變都會因他們所產生的反動而彌補。例如，1970 年的高油價，促成能源節約及新油源的開發，而使 1980 年代初的油價下跌。依據傳統理論，均衡點可產生最佳的結果：資源最有效的使用及分配。

由於傳統理論與經濟現實之間的差異，經濟學者開始認為經濟活動能夠產生效用漸增（positive feedbacks）的效果。效用遞減意含著經濟僅有一個均衡點，而效用漸增有許多的可能均衡點。漸增效用並不保證在許多選項中所選出的結果是最佳的。一旦隨機的經濟事件選擇了一條特殊的路徑，不論其它選項的利益為何，這路徑將被「鎖住」(locked in)。如果一種產品在競爭市場因「機遇」(chance)，在市場中佔有較大份額，它將繼續保持領先趨勢，甚至擴大它的領先。

Brian Arthur 以錄影機發展歷史作為例證，以說明正反饋的路徑依賴效果。VCR 市場最早有兩種價格相同的形式：VHS 和 Beta，當任一形式的市場佔有率增加時，都可實現自我強化（self-reinforcement）或獲利增加（increasing return）。兩種形式同時進入市場，最初兩種形式擁有相同的市場佔有率，但由於外在環境的改變，運氣（luck）和共同的策略運用（corporate maneuvering），使 VHS 較為有利。早期獲利的自我強化作用，使市場競有利於 VHS，最終導致 VHS 完全壟斷了 VCR 市場 (1994：112)。

經濟活動的自我強化或獲利增加主要是下列因素所促成：

- （一）大型裝置或固定成本（large set-up or fixed cost）：當產品增加時，單位成本降低。
- （二）學習效果（learning effects）：學習效果是由於技術的重複操作，能使操作者學會如何更有效率生產，且操作者的經驗使他們得以在產品或其它相關活動中進行創新。

(三) 調和效果 (coordination effects)：當其他人與個別行動從事相同活動，而個別行動者從此項活動所獲得的利益增加時，此時調和效果就會產生。

(四) 適應期待 (adaptive expectations)：在市場已佔有的或增加的普及性或優勢，會使人相信在爾後的市場中該產品將更普及 (Arthur, 1988：10)。

Arthur 進一步的指出，自我強化機制具有四種性質：

(一) 多種均衡 (multiple equilibria)：有多種可能的解決方案 (solution)，但結果如何無法事先決定。

(二) 無效率的可能 (possible inefficiencies)：較好的技術可能因缺乏運氣，而無法在市場中取得優勢，而被選中的未必是最好的，因此，自我強化機制可能產生較無效率的結果。

(三) 鎖住：當某一技術獲選後，也就是路徑一經決定，就很難改變。

(四) 路徑依賴：某一小事件或機會能夠決定解決方案，而此一解決方案一旦作成，就會導致某一特殊路徑 (Arthur, 1989：116-117)。

參、正反饋在政治上的運用

經濟與政治有相當大的差異，經濟學理論是否適用於政治研究，一直是學者間爭論的焦點，然誠如 Terry Moe 所指出的，真正的問題在於，我們是否能找出能夠作為理論基礎的政治特徵，這基礎能夠利用經濟理論而不會被它所誤導 (Moe, 1990：119)。

Paul Pierson 指出，政治的下列四個面向，有利於政治正反饋的產生：

一、集體行動的本質

Gerald Marwell 和 Pamela Oliver 認為，政治中的集體行動最主要的特徵，在於努力與結果之間的非直線關係。因此，在集體行動中有許多有利於產生正反饋

的性質，而其中最普遍的就是適應的期待（1993：54）。造成這種現象的原因是，集體行動中個人行動的結果往往有賴於其他行動者，也就是說，我所得到的不是看我如何作，而是必須看其他人如何作。由於在政治中，大多數的財貨都屬公共財（public goods）。依據 Mancur Olson 的集體行動邏輯（the logic of collective action），公共財的提供無法限制那些未對它提出貢獻者的使用，因此大多數的行動者都傾向於作為「免費搭乘者」（free rider）（1989：5）。創造有利於集體行動情境遂成為政治的主要議題。政治行動須要調和的另一原因在於，選舉時個別選民如果不願意浪費他的選票，他的行動就要看他如何預期其他行動者的投票行為（Pierson, 2004：32-33）。

二、政治的制度高密度（the institutional density of politics）

由於公共財所具有的特性，使得對它的追求，通常須要建構正式制度以調和個別行動者。而制度一經建立，就會對它的組成份子造成限制。為了適應制度的限制，個人及組織會投入專門技術，強化其個人及組織的關係，發展特殊的政治和社會認同。North 就認為，Arthur 的自我強化機制的四項因素都能夠運用制度上（North, 1990a：95）。

三、政治權威與權力的不對稱

政治權威的分配是政治正反饋的主要原因。當某一行動者統治其他人，這權力運用的本身就具有自我強化作用。行動者通常會運用他所掌控的政治權威改變遊戲規則，以增強他們的權力。遊戲規則的改變，不僅增強行動者的政治能力，削弱政敵力量，同時會使政治態度搖擺不定者、意志不堅者、弱者加入強者、勝者一方，而背棄失敗的一方。這政治權力運用、操控顯示出，當正反饋現象一旦出現，政治權威的不對稱將會擴大且會長期的存在（Pierson, 2004：16）。

四、政治的不透明及其複雜性

政治是相當、相當朦朧的環境（far, far murkier environment）（Moe, 1990：

112)。政治目標的複雜性，造成行動與結果之間的鬆散聯結，使政治先天性的不明確。就如 North 所指出的，政治市場遠較經濟市場更傾向於無效率，因為在政治市場中，很難知道什麼要被交換及如何執行協議結果 (North, 1990c : 363)。

即使政治中的錯誤或失敗非常明顯，而「試誤過程」(trial-and-error) 不會自動予以改進。這不是說政治中的錯誤無法透過學習過程予以更正，而是認識政治世界的本身，就必須被看作是對路徑依賴的理解。North 認為，運作於高度複雜及不透明環境中的個別行動者，在將資訊過濾到其既存的「心理地圖」(mental maps) 的方式上有著嚴重的偏見。⁵ (Denzau and North, 1994 : 4) 也就是說，個別行動者都具有解釋世界的主觀模式 (subjective model)，這主觀模式雖是由信念、神話 (myth)、完整理論 (sound theories) 和教條 (dogma) 所混雜而成，但它們通常能使主觀模式成為接受、解釋資訊的經濟設計 (Pierson, 2000 : 260)。

除了上述有利正反饋的因素外，Pierson 又指出下列因素以說明，為何正反饋過程一旦開始就難以回轉的原因：

一、缺乏競爭和學習的效率強化機制 (the absence or weakness of efficiency-enhancing mechanisms of competition and learning) :

經濟學家認為，市場中的競爭及學習兩項機制能對既存的、有問題的路徑提出糾正。市場中的競爭壓力下，能使較具效率的新組織得以發展，最終並取代次佳的組織 (Alchian , 1950 : 213-214)；市場中的公司，可藉由自己或其它公司的經驗以糾正錯誤 (Williamson, 1993 : 116-117)。雖然，在政治中有「試誤」形式的學習過程，但卻無法與競爭市場中的效率強化相提並論。這主要是由於，政治現實是如此複雜，政治效能的評估及決定那一種選擇是最好的的工作是非常困難，這就對政治中自我糾正造成限制 (Pierson, 2000 : 260-261)。

二、短視的政治行動者 (the shorter time horizons of political actor) :

⁵ 所謂認知地圖是個人內心所創造用以解釋環境的認知系統， Arthur T. Denzau and, Douglass C. North, "Shared Mental Models : Ideologies and Institutions," *Kyklos*, 1994, Vol. 47, p. 4.

由於在民主政治的選舉時，選民投票意向是在短時期內所作出的決定，導致大多數的政治行動者，尤其是政客，只注意於政治行動的短期效益。如果政治行動者只在意短期效益，那政治行動的長期成本及利益對政治路徑選擇的影響將非常有限。因此，某特殊路徑一經選定，行動者維持此路徑的誘因將非常強烈，因為轉換路徑的成本將是短期的，而收益則是長期的，且是他人的（Pierson, 2004：41-42）。這種政治路徑改變所產生的短期巨大成本，造成政治行動者的路徑依賴。

三、政治制度中固有的偏見（the strong status quo bias generally built into political institution）：

政治安排通常很難改變。在市場中，新產品只要獲得消費者的青睞，立即可透過競爭取代舊品，市場因而改變。政治中的公共政策，尤其是正式制度的重要特徵就是抗拒改變。制度的拒絕改變是基於下列兩個原因的人為設計結果。

首先，制度和政策設計者企圖約束他的繼任者，這也是 Moe 所指出的政治不確定問題（political uncertainty）。政治行動者總是預期，他的政敵即將掌控政府，為了保護自己，他們設計了難以改變的規則（Moe, 1990：124）。

其次，政治行動者同樣的會限制約束自己的行為。Douglass C. North 和 Barry R. Weingast 共同所提出的「可信的承諾」（credible commitment）概念認為，個別行動者，如果能將其未來的選擇清單中的某些選項刪除，他通常會表現更好。例如，一國君主承諾不再剝奪他子民辛苦賺來的財富，這國家經濟將會快速成長（1989：803-832）。

不論為限制自己或繼任者，制度設計者創造了制度改革巨大障礙。這些障礙對改革將產生巨大成本，例美國憲法修正的絕對多數。政治系統中所存在的這制度設計，使其難以改變現有的路徑（Pierson, 2004：43）。

肆、路徑依賴在政治學中的運用

政治生活中，會出現一些重要的分水嶺，造成政治生活轉向新的路徑或方

向，同時，此一轉變路徑的選擇排除了其它的可能選項。這種型塑未來政治生活的轉變，學者稱之為「重要時機」(critical junctures)。Barrington Moore 的研究指出，在現代化過程中，不同的農業商品化模式，就是造成不同國家以不同路徑達成現代化的歷史分水嶺 (Moore, 1966)。

Stephen Skowronek 亦指出，危機是國家制度發展過程中的分水嶺。而危機是偶爾發生的 (sporadic)、分裂性的 (disruptive) 事件，它突然的向國家控制及合法使用武力的能力提出挑戰。為應付危機所採取的行動，通常會導致新的制度、權力和先例 (precedents) (Skowronek, 1982: 10)。然而，當危機解除後，制度將趨於僵硬，制度透過再製過程使自身得以長久存在。

對於「重要時機」的研究，有些學者探究引發重要時刻的危機或先在情境 (antecedent conditions)，有些則專注於「重要時機」所作出的選擇，另外則有學者探討「重要時機」的後續發展。這些研究的主題雖不盡相同，但主要是探究制度改變的時機，改變是如何造成？如何改變？改變後的發展。這些針對「重要時機」不同的研究，可稱之為「改變的路徑依賴模式」。

以路徑依賴研究政治現象，於 1960 年代就已出現，例如，Lipset 和 Rokkan 對歐洲政黨系統的分析 (Lipset and Rokkan, 1968)。上世紀末，尤其是在制度途徑再度成為學術主流後，有越來越多學者將政治過程描述為路徑依賴，如 Ruth Berins Collier 和 David Collier 對拉丁美洲勞工整合過程的研究 (Collier and Collier, 1991)；及 Thomas Ertman 對歐洲建國過程結果的研究 (Ertman, 1997)。

這些學者雖然研究不同的政治過程，但他們共同認為路徑依賴具有下列特點：特定的時機 (timing) 及順序 (sequence) 是重要的；從相同的情境開始，卻有相當不同的結果；重大的結果可能源自於小的或偶發事件 (contingent)；政治發展經常為型塑社會生活基本形貌的重要時刻所打斷 (Pierson, 2000: 251)。

路徑依賴雖逐漸被運用於政治過程的解釋，但學者之間對路徑依賴仍缺乏共同的界定。William H. Sewell 將路徑依賴界定為，先前所發生的事將影響後續事件的結果 (Sewell, 1996: 262-263)。Levi 則之界定為：

當一個國家或區域，開始沿著一條路徑前進，它的回轉的代價將是非常昂貴的。也許有其它選擇，但固守某種制度安排，阻礙了最初選擇的逆轉。也許爬樹是較好的例子。從相同的樹幹出發，會有許多不同的分枝，雖然有可能回轉或從這分枝爬向另一分枝，但爬樹者以某分枝做為起點，他將會沿著這一分枝爬下去（Levi, 1997：28）。

依據此界定，路徑是指具有正反饋（positive feedback）或自我強化（self-reinforcement）的動態過程，而此正反饋會依據事件順序而產生不同的結果。亦即，一旦選擇了某一路徑或制度，該路徑或制度就會產生正反饋或自我強化，從而增加了改變路徑或制度的成本，使最初選擇的路徑或制度得以持續，正反饋遂成路徑依賴的最主要的特徵。

G. John Ikenberry 認為路徑依賴分析有三項主要論點：

一、制度型塑及限制其成員的能力

制度途徑強調制度的自主性，制度不再僅是社會力的反應；個別行動者也不再是單純的利益計算者，而是制度角色、責任的履行者（March and Olsen, 1984：738-740）。制度是規則與例行公事的集合體，教育是制度最主要的工作。當個人進入制度後，制度透過社會化過程，將規則及個人所應扮演的角色傳授給個別行動者，使其成為熟悉適當行為的規則（March and Olsen, 1989：160-163）。

二、制度的改變不是持續、漸進的，而是插曲式的（episodic）及難於改變的（sticky），制度一經建立，就能夠持續，即使其所處的環境已改變，制度仍難以改變。

此論點可分兩部分說明。首先，促使制度持續的原因有二：

（一）特殊的制度安排會給予某一個人或團體特殊地位及權利，這些個人或團體為維護其權益自然抗拒制度改變。再者，即使新制度會給大多數成員帶來利益，但改變的成本及那些利益的不確定性，都會產生抵銷作用，使既有制度得以持續（Ikenberry, 1988：224）。

(二) 制度能減降低資訊不完全的問題。在複雜環境中決策，無法獲得完整資訊乃不可避免的。制度能提供適當程序，促進行動者之間的溝通，增加彼此資訊獲得的質與量，減低不確定性及風險 (Keohane, 1988 : 142-151)。

三、制度的因果複雜性 (causal complexity)

因果複雜性是指，在某一重要時機 (juncture) 所作的選擇，將會限制後續的選擇 (Ikenberry, 1988 : 225)。制度的改變源自於危機時期，它們或許是經由征服，或既有社會秩序所殘存的特殊部分而建立起來的。但制度一旦被建立起來，它便可承擔自身的生活，向社會擷取資源，對社會成員進行社會化，甚至改變公民社會的本質 (Krasner, 1988 : 77-79)。

所謂路徑依賴可歸結為下列特徵：自我強化的正反饋 (self-reinforcing positive feedback)；通常最初小的、隨機的選擇能夠決定未來歷史軌跡；特殊路徑一旦決定，其它路徑都將被排除，即使另外的選項更有效率、更具適應性亦遭排除 (Krasner, 1988 : 77-79)。

綜合上述學者對路徑依賴的觀點及界定，路徑依賴應為一完整的發展過程 (如下圖)，它從先在情境開始，(在先在情境中探究遺緒是否是先在系統的繼續，或與之有直接的關聯)；先在情境中的危機是引發重要時機的觸媒；遺緒則是在重要時機時所作制度選擇的結果，制度一經選擇後，透過再製機制，使制度得以維持穩定，而成為下一次危機的先在情境。

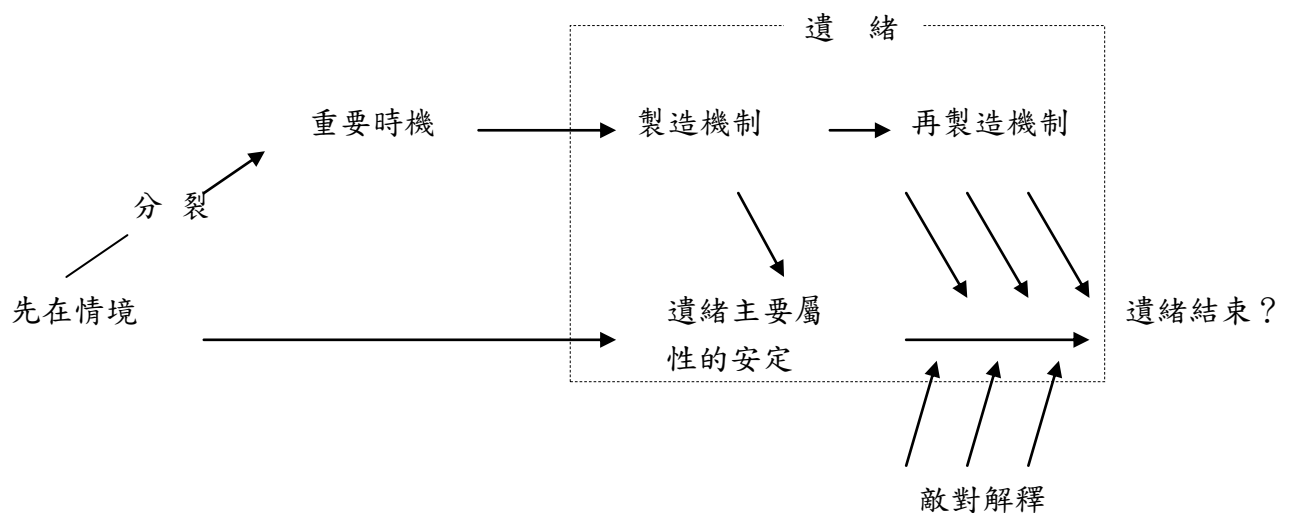


圖 2-1：路徑依賴架構圖

資料來源：Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena : Critical Junctures, the Labor Movement and Regimes Dynamic in Latin American*. Princeton : Princeton University Press, 1991, p. 30.

路徑依賴雖然為一完整的發展過程，然而在分析上，學者針對其不同的研究興趣，將其區分為兩個分析概念：使國家沿不同路徑前進的「重要時機」及使制度持續的「正反饋」（或自我強化）(Thelen 1999 : 387)。例如，Skocpol 的國家與社會革命一書 (*States and Social Revolutions : A Comparative Analysis of France, Russia and China*)，比較法國、蘇俄及中共社會革命時機 (Skocpol, 1981)。Weir 的政治與工作一書 (*Politics and Jobs : The Boundaries of Employment Policy in the United State*)，則是探討美國勞工政策的持續 (Weir, 1992)。

一、重要時刻

所謂重要時刻是指導致社會關係、決策制度改變的未預期或外在的事件。(Ikenberry, 1988 : 233)。重要時刻因此可被界定為重要改變時期，它以不同方式在不同的國家發生，並產生不同的結果或遺緒 (legacies) (Collier and Collier, 1991 : 29)。按照此定義，危機、時機、順序及遺緒便成為重要時刻的主要議題。

危機是在制度發展過程中扮演觸媒的角色。雖然，政客及行政官員，每日透過既存制度應付社會及經濟上的各種挑戰，然而，在特殊時刻，那些挑戰對既存的規則及政府行動提出質疑，那些異常事件不僅造成政策改變，更導致制度改變

(Hirschman, 1963 : 260-261)。二次世界大戰後，美國身處新的國際需求及新的機遇。戰爭的危機及戰後的美蘇對抗，對國家制度及權力發揮了觸媒效果。新的外國及經濟制度被建立起來，即使促使它們成立的國際事件已不存在，這些制度仍持續存在。Franz Schurmann 強調，戰爭、意識型態及行政權力之間有著系統聯結，戰爭的危機增強了組織行政層面的權力。同時，在戰爭後期及戰後，美國無可匹敵的國際地位，使羅斯福及杜魯門總統得以表達寬廣的意識型態觀點，並強化了行政機關的角色 (1947 : 8, 21-22)。

重要時刻所強調的第二個重點是順序及時機。這是由於事件發生的順序及時機影響制度的爾後發展。就以歐美各國的建國順序和時機來看，各國政治經濟發展和建國的時機與順序，對國家官僚制度的集權程度及能力有很大的影響。許多歐洲國家，在民主擴散之前就已建立了強大的行政官僚組織，使行政官員在爾後的政經發展中的角色得到強化 (Tilly, 1975 : 42, 54, 73-74)；相反的，美國行政官僚制度建立之前，民主系統早已擴散，這種政治發展順序，限制了 19 世紀美國官僚的集權化 (Skowronek, 1982 : 10-14)。

Alexander Gerschenkron 認為，對於 1950 及 1960 年代工業化過程的靜態理解，無法解釋 20 世紀成熟工業化國家之間的重要差異。他進一步指出，雖然所有國家有許多共同的工業化經驗，但工業化結果的差異只能以工業化開始的時機來解釋。因此，現今英國與德國經濟結構差異可歸因於，英國是最早工業化國家，在許多市場上並未遭遇到強大的競爭；而德國工業化啟動較晚，就必須面對早期工業化國家改變過的經濟世界 (1962 : 7-11)。

Thomas Ertman 以地緣政治競爭開始時機，解釋歐洲各國下層結構的差異。法國、西班牙、義大利等建立於 1450 年以前的國家，以建立大的、專業的行政及財政機關，來應付地緣政治競爭壓力，但當時由於專業人員的缺乏，統治者被迫向專業人員讓步。而專業人員卻憑藉其專業地位，建立了官員所有 (proprietary officeholding) 及承包稅收 (tax farming) 等有利於他們的制度，形成了世襲的下層結構；德國、英國建國時，教育已相當普及，商業及財政市場亦已成長，專業

人員已不虞饋乏，統治者不須再屈從於專業人員，而能夠建立現代的官僚體系 (1997：25-28)。

二、制度的正反饋（自我強化或自我再製）

路徑依賴的第二個主要特徵是認為，路徑依賴為一種自我強化的正面反饋（self-enforcing positive feedback）。最初小的或任意的選擇可能決定未來的歷史軌跡。一旦選擇某一路徑，其它路徑就被排除，即使那些被排除的選項，被證明是較有效率或較具適應力的。促使制度持續朝既定方向前進，主要是由於制度具有下列的幾種正反饋機制：

（一）制度的誘因結構（incentive structure）

制度的誘因結構意指，制度一經建立，行動者所採行的策略不僅會反映，且強化制度的趨勢 (Zysman, 1994：243)。

1970 年代後期，新的工業（neo-industrial）生產模式出現。這種生產模式是運用複雜的資訊技術、多樣化的生產配置及非價格競爭的市場策略，結合高工資、成熟技術勞工及彈性的、非泰勒主義（non-Taylorist）式的組織運作，⁶ 以強化在國際市場中的競爭力。Streeck 針對德國政治經濟研究後指出，國家的職業教育與訓練、中央所主導的集體協商等的制度安排，使廠商必須採行高科技、高附價值的生產策略。當廠商適應了制度的限制及誘因時，同時也鼓勵制度朝既定路徑進一步的發展，廠商為提升其在國際市場競爭力，更形依賴於既存制度。Streeck 因而認為，德國的制度限制及誘因，形成了制度與行動者之間的互動及相互強化 (Streeck, 1992：6-32)。

（二）既有利益（vested interest）

制度能夠持續的另一個重要原因是，掌權者所擁有的既有利益：

1. 掌權者能夠利用下列方式塑造他們的繼承者

⁶ 泰勒主義是指，泰勒博士所提出的科學管理原則，也就是將勞動過程分解為許多部分，並以嚴格的時間及動作標準來組織工作任務，以增加產量。David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 1990, p. 125.

- (1) 對繼承者的選擇權：掌權者通常會選擇與自己具有相當價值及利益者作為繼承人。
- (2) 掌權者能控制繼承者的社會化過程。
- (3) 透過上述過程選出繼承者後，掌權者為使繼承者保持純正，會建立一組規則，使繼承者必須遵守那些價值。
- (4) 掌權者的形像，成為有野心年輕人的模仿對象。

2. 制度和價值能夠持續是由於大眾相信那些制度和價值，而掌權者擁有下列優勢，得以影響大眾的信念

- (1) 掌權者擁有較多的資源，能夠影響大眾傳播媒體及社會化過程。
- (2) 掌權者所欲推廣的價值通常有專業人員全力的投入。
- (3) 對菁英的選擇、社會化、憲法條款對後繼者的限制、及對英雄的崇拜都間接的影響大眾。

3. 掌權者能夠透過下列兩種方式，影響下一代的活動

- (1) 當權者為體現他們的價值所建立的活動，能夠遂行其它方面的功能，這些另外的功能夠保存那些活動。例如，信仰舊教的西班牙人征服拉丁美洲後，建立了舊教的信仰制度，允許教士設立教堂、儀式、學校；這同時意味著，允許舊教摧毀或整合印地安人原有的宗教信仰。當舊教取代印地安人的宗教後，舊教就承擔了印地安人對於宗教、教育、減輕焦慮、及建立道德標準等各方面的需求。這些原先並不屬於拉丁文化的活動，雖是運用武力而建立起來的，但一經建立，它在社會及心理上所扮演的功能，使舊教在拉丁美洲各國獨立後仍得以繼續存在。
- (2) 一般人傾向相信於他所被誘導去作的事情。例如，你若想與某人作朋友，你可向他借一物品，並妥善保管該物品，且準時歸還。如果此人被誘導作出友善回應，此人就可能成你朋友。因此，運用權力建立活動，並將與此活動有關的價值，透過社會化過程使群眾相信

那些價值，大眾就會重覆那些活動（Stinchcombe, 1968：108-117）。

（三）下沉成本（sunk cost）

所謂下沉成本是指，過去行動所產生的永久性可用資源，這種資源即為下沉成本。換句話說，創造最初資源的成本不再回復，因而可以不再計算在現今政策之中。這種永久資源通常是專業的，它們僅使用在當初設計它們的作用上。下沉成本包括在活動中所發展出的特殊技術、物質環境永久或半永久的修改，如水壩、路基、水道和港口等。如果下沉成本能夠使傳統活動較為便宜，或新模式並未有利用到足以拋棄舊資源，則舊的行為模式將得以保存（Stinchcombe, 1968：120-123）。

就制度而言，制度一旦建立，就開始資本累積（capital stock），而資本累積主要是資訊的信任及共同期待。而長久建立的制度，能夠促進資訊的交換及行動的調和。如果建立新的制度，那些下層結構就必須重建。因此，即使許多人對既有制度不滿，但改變它卻是不理性的，因為建立新制度的成本要比維持既有的大很多（Krasner, 1984：235）。

在複雜環境中決策，無法獲得完整資訊乃不可避免的。制度能提供適當程序，促進行動者之間的溝通，增加彼此資訊獲得量，使資訊的分配更為平均，以減低不確定性及風險。Keohane 指出，對國際組織（international regimes）的需求，是因為國際組織能夠降低不確定性及風險，而這項目的的達成是透過建立監控機制、增加溝通及建立互信來達成。

建立監控機制是將彼此不同的議題聯結起來，議題聯結是避免欺騙行為發生。在多議題聯結下，欺騙行為不但會受到其它參與者的嚴密監督，且會在其它議題上遭到報復；且組織所聯結的議題越多，降低個別議題在整體議題中的重要性，使欺騙問題不致那麼嚴重（Keohane, 1988：161-162）。

增加溝通則是改善因資訊問題所引發的不確定及風險的方式。溝通不僅能增進彼此資訊的交流，且能促進彼此的瞭解，增進彼此的互信。Oliver E. Williamson 認為，團體之間的溝通能夠促進共同目標的達成（1965：584）。

(四) 內部抗拒改變

特殊的制度安排會給予某一個人或團體特殊地位及權利，這些個人或團體為維護其權益必然會抗拒改變。再者，即使新制度會給大多數成員帶來利益，但改變的成本及那些利益的不確定性，都會產生抵銷作用，使既有制度得以持續 (Ikenberry, 1988 : 224)。

Stephen Skowronek 對美國建國發展的研究指出，由於未能將舊政權完全推翻，改革必須在既存的結構上進行，服務於前政府的人員，因改革會損及他們的預算支持範圍及個人地位而抗拒改革，因而，「蕭規曹隨」遂成為制度發展的自然路徑。且由於美國革命只是抗拒英國對其社會的控制，沒有強的寡頭傳統，因此不須強的國家以促進社經轉型，且美國資源豐富，不須威權政府以解決分配問題；再加上，美國自由、民主、平等、個人主義的價值，促使美國在建國之初，創建了「弱」的國家 (Skowronek, 1982 : 122)。

(五) 制度能夠改變環境

法律規則及行政規範能夠影響進入或退出某一經濟部門的障礙，進而影響行動者的政治能力及外在合法性的主張 (Hannan and Freeman, 1977 : 932)。公共官員積極的從私人團體中培養支持，不僅改變了能力的平衡，且改變了自我利益的概念；此外，決策者能夠對個別公民訴諸國家團結，以改變其對某特定政策的態度。因之，至少在國家層級，政策改變公民社會中的權力分配，或強化了既存的行為模式，而導致公共制度深度及廣度增加的結果。⁷

制度改變環境的另一方式則是，透過有效的人員甄選以增加制度的深度。在高度專業化的國家機關中，對甄選人員到官僚風氣 (bureaus ethos) 的社會化過程相當強烈。能夠進行社會化和選擇繼任者、控制在職情境及將自己作為後代模範的控制制度的人越多，制度越能有效的維持 (Stinchcombe, 1968 : 112)。

⁷ 深度及廣度是制度化的兩個面向。深度是指制度結構界定個別行者程度；廣度則是一項活動與多少其它活動具有相關性，意即，若其中一項活動改變，有多少其它活動必須隨之改變。Stephen D. Krasner, "Sovereignty : An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, Vol. 21. No. 1 (April 1988), p. 74, 81.