

制度研究與當代政治學之發展

任德厚 *

摘要

在政治學中，制度研究之地位頗曾經歷一些起伏。近年學者對制度研究之再予重視，顯示出政治生活不能脫離制度規範的這一事實，也反映了政治學在知識追求上的一種修正與成長。

在文首節說明政治學發展與制度研究的關連，次節比較當前制度研究之特點與得失，三節分析制度的性質與制度體系之構成，四節討論制度體系與羣體生活之關係，五節探討制度及制度體系的變遷，而結論則展望制度研究與政治學未來發展之方向。

制度研究具有可觀的開拓空間，各種議題之掌握與解決，不僅將能強化政治學之知識，且對人類福祉之增進，亦有其深遠之影響。

在政治學中，制度一直佔有相當的地位。然在當代政治學的發展中，制度受到重視，或不受到重視，却經歷了頗戲劇性的起伏。

我們若把政治學的發展分為傳統時期、行為主義時期，以及綜合與成熟時期，則其間發生的轉變，很大程度可以制度在此學科中地位的轉變來解釋說明。這也就是說，傳統政治學基本是以國家與政府制度為其核心議題。至行為主義興起，由於它是對早期學術傳統的一種反動，於是這時政治學發展的日程中，長期都找不到制度的跡影。然至近十數年，政治學家

* 任德厚，國立台灣大學政治學系教授。

在科學化運動的熱潮稍見消褪後，又逐漸發現了政治學不宜遠離制度研究的這個事實。制度研究與論著的出現，一時頗有雨後春筍之勢。

政治學的發展，應在何一層次進行，又該使用那些方法，無疑是政治學者應該經常探索與省思的。

前面談到的演變，雖有些像是從「見山是山，見樹是樹」，經過懷疑與周折，又回到起點一般，政治學發展中制度研究的地位起伏，却實在包括著好些十分重要而根本的新議題。而政治學本身的發展，其間也經歷了可觀的成長、進步與改變。

本文就當代政治學與制度研究的解析，共分六個部份。第一部份係就政治學與制度研究之互助關係，提供了一個較為全面的輪廓。第二部份說明當前政治學制度研究之發展與其得失。第三部份討論制度之性質，與政治制度的特性。第四部份進而就政治制度體系與羣體生活的關連何在，進行了多層面的分析。而第五部份再對制度及制度體系之變遷，尋求其理論層次的涵義。最後，吾人將在結論部份，說明制度研究進一步之議題，及此種研究對政治學發展的意義。

一、制度在政治學中的地位

學術運動與社會政治運動之差異雖甚根本，但它們都是「運動」，所以也不是絕無類似之處的①。

政治學在行為主義思潮激盪下的科學化運動，與社會政治層面的運動有其類似之處，因為它們的出現都反映了人們對既存狀況的不滿，它們的目標可能都頗為樂觀且具理想性，同時它們不少的參與者都態度認真而努力以赴。

當然這兩類運動更進一步的類似性是，在經過一段追求，並且果已建立起相當的成績後，它們的參與者逐漸更能注意四週的環境，也更能意識到客觀的限制，於是遂而進入了較為成熟的時期。此時運動參與者每會發現，過去並非毫無價值，而新的努力也非全無接續之面。這時某種修正與再綜合的活動可能會開始展開。倘若持續進行一切均屬順利，隨後創造出某些兼有傳統與創新之成績的機會，也就會逐漸浮現出來了。

1. 科學化運動對政治制度之態度

在行為主義興起之初，當時領導西方政治學發展，有時被形容為「主

①Thomas Kuhn 之 *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: the University of Chicago Press, 1970)，很大程度即可視為針對學術運動之解析。

流政治學」the Mainstream Political Science 的學者，對早先政治學過度專注法律與制度的研究取向頗有意見，所以他們就制度研究大致表現出幾種態度取向。其一是置而不論，譬如政治學方法論的研究者，在方法論的著作中，即絕少觸及政治制度應否研究，或如何研究的問題。這種現象極可能反映出方法論與行為科學密切的血緣關係，因為行為科學的研究對象本來就是不包括制度的②。

在同一學術淵源影響下，不少從事實徵研究的學者抱持著再一種的態度，是將制度視為不變或並不重要的因素。這種態度觀點認為制度是一種「既存」as given 的事物，它欠缺變化，或至少其改變速度與幅度是有限的。在這種狀況下，所以學者只需觀察行為或研究行為層次千變萬化的表現，就可善盡科學知識追求者職責了。譬如尤勞 Heinz Eulau 是行為主義運動的重要開創人物之一，既曾涉入理論建立的工作，也頗從事立法行為的研究。由於尤勞的理論觀點，強調現象的觀察與研究應該縮減至個人層次，所以他早期對立法行為的論著甚少觸及「立法」這種活動的制度框架為何，當然也就不易注意制度框架是否可能影響立法行為了③。

在此階段中，更有一種態度，來自較能注意行為以外事物的學者。他們一般是將政治生活中的制度因素，以功能取向的詞彙來描述或代表。具有這種態度取向的學者，有些曾在巨視層面從事理論建立的努力。他們意識到規則化的政治生活實包括著可觀的制度規範因素，隨而在科學化運動的思潮中，面臨著如何找到更宜於實徵研究的單元之問題。譬如伊士頓對政治系統的解析，包括著許多諸如角色或結構的概念。在現實世界中，它

②譬如台灣地區最熟悉的政治學方法論西文教本，即 Alan C. Isaak 所著之 *Scope and Methods of Political Science*，其歷次版本都以頗為輕忽之態度，對法律與政治制度一掠而過。見 Isaak, *Scope and Methods of Political Science, An Introduction to the Methodology of Political Inquiry*, (Homewood, Ill.: the Dorsey Press, 1985,) pp. 35–38。

③尤勞在社會科學全書中寫道：「政治行為分析並不否定政治制度之重要性，但大致把它們視為一致且有規則性的個人行為模式；它們可就基本單位來加以解析。」見 Heinz Eulau, "Political Behavior", in *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 12, p. 203。另如伊士頓在同書中討論政治學時也表示，二次戰後政治學的主流思潮一般認為，「特定的制度框架，不若制度中的各種行為類別來的重要，至少就瞭解這些制度的運行時是如此。」見 David Easton, "Political Science". *ibid*, p. 292。

們可能大多是指涉職務、組織或制度等更為具體的事物。這類努力無疑有它們超越文化局眼的意義，但其實際表現却非經常合於理想。像阿蒙在六〇年代曾將政治系統之投界定為「規則建立」Rule-making、「規則執行」Rule-application，以及「規則裁斷」Rule-adjudication，論者即以為它們與制度層次的行政、立法與司法並無二致。這種嘗試所以引起討論，自非絕然沒有理由的④。

而最後一種可以指出的態度取向，是將政治生活的制度影響，以政治文化的概念來加以替代與涵括。這種取向較少形為明白的理論主張，却在許多有關政治文化的研究中隨處可見。譬如學者當時討論英美與歐陸政治之異同，或是西方與非西方政治表現的差別，大多歸結到價值態度層次的特殊性或差異性。就理論言之，每一社會都有其可以指出的價值態度取向，對權威建立與運行發揮著某些影響界定作用，應是可以接受的想法。但這些價值態度是否部份是制度運行的結果，或價值態度與實際表現間是否另有制度這個中介變項，無疑是有其考量餘地的⑤。

2. 制度研究之學術意義

由今日觀之，六〇年代前後政治學未能積極注意並進而發展制度研究，引發出幾種重要的問題。首先由政治生活的本質而觀，政治若是社會價值的權威配置，則各種權威配置之達成，顯然需有某些權威規則的存在。這就是說，人際互動或是團體及政黨競爭的進行，對政治本旨的達成雖然都有可觀的重要性，但它們影響政治過程與界定政治決定，很大程度仍建立在某些規則與制度框架已經存在的這個前提上⑥。所以行為主義運動著重

④對阿蒙早期建立的評論，見 Eugene J. Meehan, *Contemporary Political Thought: A Critical Study*, (Homewood, Ill.: the Dorsey Press, 1961,) pp. 175–181。

⑤對於此種問題，特別是政治文化研究之名著 *The Civic Culture* 一書所表現出的偏失，學者隨後頗有討論。如 Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy* (London: Collier-Macmillan, 1970), p.50; Corole Pateman, "Political Culture, Political Structure and Political Change," *British Journal of Political Science* 1, no.3 (July 1971) pp. 292–293; 以及 Arend Lijphart, "The Structure of Inference," in Gabriel A. Almond and Sidney Verba ed., *The Civic Culture Revisited*, (Boston: Little, Brown and Co., 1980,) pp. 37–56。

⑥參見 James G. March & Johan P. Olsen, "the New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78, No.2, (1984), pp.734–749。

行為研究，其另外一面若是貶低制度的意義與重要性，它就可能構成對政治生活本質的一種誤解了。

其次就有些方法論者視制度為既存或不變之因素而論，這種觀點也可能對人們就政治秩序與變遷的瞭解，造成一定的誤導。更明確而言，制度存在意味著政治生活的參與者，相當程度須在制度提供的競技場 Arena 上，進行其各種目標追求之活動。而此一競技場之構成狀況為何，其依循的規則又為何，都會實質界定了政治互動的進行與結果。同時，吾人如從人類歷史經驗來考慮，則秩序維持有賴制度之作用，政治變遷反映在制度之採擇或改變上，則更是十分的顯著。

若進從政治學的行為主義時期提出的概念架構來考量，各種理論創新努力對人類政治經驗之掌握，亦可能有其局部性。以巨視層面甚受重視的結構功能論與政治系統論為例，結構功能論一般強調羣體生活需有某些結構來履行某些功能，此一羣體方能滿足其各種需要，維持其本身之持續。政治學者採用此種理論觀點時，每將實存結構與所需履行之功能相連結，做為解釋特定羣體之政治生活如何維繫，如何進行之基礎。然而這裡實牽涉到另一些相當根本的問題，諸如各類制度與權威中，是否另有其緊張、壓制，或不協調的因素，就是不宜全然忽略的。再如系統論者視政治生活之整體為政治系統，而政治系統則須與其環境維持著大體屬於「均衡」的關係。這種認知圖形雖能表現多元社會與民主政治的特性，但就國家「獨有合法強制力」的地位，或制度具有符號層次的作用與意義，也可能有些掌握不足的缺失^⑦。

最後自人類政治生活之目的論之，政治乃是一種由權威作用以促進個人與羣體福祉的活動，故政治學研究須兼顧實然與應然，並注意此兩層面的連結問題。六〇年代前後政治學者追求政治學科學化之動機與目的雖可肯定，然部份學者將實然與應然強烈一分為二，並專注前一層面之趨勢，則亦非絕無可議之處^⑧。事實上，政治作為特定社羣中規則化之活動，其實然與應然通常會表現在制度的規範與運行中，而其間的連結與調整也更與制度之表現與調整密不可分。

3. 當代政治學中制度研究之再起

在各種批評改進的影響下，七〇年代前後以來的政治學，乃至社會科學的其他部門，就制度議題與制度研究，表現出多種有趣的演變趨勢。

⑦ 參見 Murray Edelman, *the Symbolic Uses of Politics*, (Urbane: Univesity of Illinois Press, 1964.)

演變趨勢之一，是早期行為運動的領導學者，逐漸不再強調制度研究與行為研究是兩種尖銳不同的方法與途徑。譬如前面提到的尤勞，在較後的論著中曾坦然承認，制度研究與行為研究，都是針對政治現象所進行的實徵知識追求。他甚至說：「…正如制度研究不能孤立於行為研究之外，行為研究也不能孤立於制度架構之外。」所以，「忽略制度與情勢系絡，猶如忽略社會行為一樣，同樣可能扭曲了對政治現實合於科學的瞭解⑨。」另如研究政治發展的艾普特 David Apter 在七〇年代出版的一本有關理論與方法之專著中，亦將制度研究與其他研究方法，併列為現代政治學知識追求的可能途徑⑩。

演變趨勢之二，則為理論建構與制度概念的再結合。首開風氣的，是學者杭亭頓。他於六〇年代後期即以制度與制度化為主軸，建立起有關新興國家政治秩序的解析⑪。再如阿蒙在一九七八年版的比較政治一書中雖繼續堅持功能概念與系統理論的重要意義，但在隨後章節却以可觀篇幅描述與討論各種制度，有時並幾乎將制度與結構，或國家與系統視為可以交替使用的名詞⑫。至於伊士頓近期論著雖極有限，但他在替一本政治制度全書說明何謂政治系統時，亦肯定制度為系統論的構成部份。他說，政治系統乃指「其決定通常獲有多數社會成員遵從的那些社會互動與制度⑬」。

演變趨勢之三，在於近年政治學面臨著某種近於「典範改換」Para-

⑧有關此一議題之討論，見 Richard J. Bernstein, *the Restructuring of Social and Political Theory*, (New York: Harcourt Brace Jaranovich, 1976)，及 J. Donald Moon, "The Logic of Political Inquiry: A Synthesis of Opposed Perspectives," in Fred I. Greentein & Nelsoon W. Polsby ed., *Handbook of Political Science*, Vol I, *Political Science: Scope and Theory*, (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 131-216。

⑨Heinz Eulau ed., *Behavioralism in Political Science*, (New York: Atherton Press, 1969) p.5。

⑩David E. Apter, *Introduction to Political Analysis*, (Cambridge, Mass.: Winthrop Publisher, 1977.)

⑪Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics* Vol.17 No.3 (1965), pp. 386-430; Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968).

⑫Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, (Boston: Little Brown & Co., 1978)，特別是 Part III。

digmatic Shifts 之動向，亦即國家概念之復起。由於許多學者認為早先之團體論或系統論，莫不包括著強烈以「社會為中心」Society-centered 的取向，並因而忽略了好些重要的議題共現象。他們隨而主張重新使用國家 State 為界定政治生活的主要概念，俾糾正前者的偏失。有關國家的討論與研究，有些是在理念層次進行，討論頗為抽象。但也有些是就其結構來著眼。在注意國家結構議題的這一部份，研究涉及國家的構成，政府的組織，乃至公權力的作用，乃成理所當然。而此時制度須受重視、也就更可想而知了^⑭。

演變趨勢之四，在於政治學家對公法與制度功能之再強調。如政策研究者勞威 Theodore Lowi，在一九六九年曾出版有專書，對多元社會中利益團體過渡活躍之弊端痛切道來，而於書末主張強化公法與政府之作用^⑮。這類論點，七〇年代以來在美國構成了脈絡可循的所謂新保守派思潮。另在法學研究的領域，部份學者提出所謂的「政策法學」，亦經由各種研究發揮了提昇制度研究的作用。

而演變趨勢之五，則關係到社會科學其他學科對制度的鑽研。以社會學來說，此一學科雖然並不特別強調制度，但却一向意識到制度之重要性，並未曾經歷類似政治學反制度研究之階段。故近數十年間對社會政治制度之研究，如墨頓 Robert Merton 與布勞 Peter Blau 對官僚體制之探討，伊茲昂尼 Amitai Etzioni 對複雜組織 Complex Organizations 之解析，乃至艾森斯德 S. N. Eisenstadt 就歷史官僚帝國 Historical Bureaucratic

^⑬David Easton, "Political System," in the *Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, (New York: Basil Blackwell, 1987,) . pp.478–480。

^⑭有關典籍改換之討論，參見 Gabriel A. Almond, "The Return to the State," *American Political Science Review*, Vol.82, No.3, (1988), pp.853–874。以及 Theodore J. Lowi Eric Nordlinger 與 Sergis Fabarini 等三學者對前文之回應，“The Return to the State: Critiques,” *ibid.*, pp. 875–901。

此處值得一提的是，有學者認為將 State 置於角色分析中並不適當。如 Benjamin 與 Duvall 即指出：「國家並非行為者，而政府與其機關才是。」見 Roger Benjamin & Raymond Duvall, "the Capitalist State in Context," in Roger Benjamin & Stephen L. Elkin ed., *The Democratic State*, (Lawrence, Kansas University Press of Kansas, 1985) 。

^⑮Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, (New York: W. W. Norton, 1969) 。

Empires 的比較研究，成績均頗可觀^⑯。另如經濟學一向視制度為既有之條件，絕少深入討論。但近期學者亦注意到，制度在人類經濟生活中，構成了重要甚或關鍵性的因素。故就制度而有之研究論著，已成為經濟學發展中一個頗具潛力的新方向^⑰。

二、當前制度研究之表現與得失

政治學與社會科學再度重視制度與制度研究，反映在政治學中的，則是各種有關制度的研究與討論。

1. 當前制度研究之表現

政治學者重新投入制度研究，意味著好些研究都環繞在制度這主題或焦點上，然研究者的理論觀點與研究途徑，則繼續包括著相當程度的差異。

一種較為普遍的研究取向，是以調查統計等強調精確性的方法，來對政治制度進行描述、分析與比較。在採取這種研究取向的學者中，成績相當突出的一位，可能乃屬英國學者布朗岱 Jean Blondel^⑱。布氏早期曾研究法國公共行政，出版過比較政治之專書，但近十年則致力於比較政治制度的研究。他分析過世界各國政府領導人、比較過各類政府的組成，也就是各國內閣閣員的任命與在職時間，提出了十分詳盡的統計分析。一般而言，布氏這些專著與研究，主要在於掌握制度特徵與其間的出入。它們對理論發展的影響為何，可能仍需待諸來日。但就現有成績而觀，布氏對制

^⑯ 有關社會學對組織及制度之研究發展，見 Coanelin J. Lammers, "the Comparative Sociology of Organizations," in *Annual Review of Sociology*, No.4, (1978), pp. 485—510。

^⑰ 如 G. A. Akerlof, "the Economics Social Customs, of which Unemployment may be one Consequence," *Quarterly Journal of Economics*, No.95 (1980), pp. 749—750。另就經濟學此種發展之介紹，見 Lynne G. Zucker, "Institutional Theories of Organization," *Annual Review of Sociology*, No.13 (1987), pp. 443—464。

^⑱ Jean Blondel 近期制度研究之著作，包括 *Government Ministers in the Contemporary World*, (Beverly Hills. Cal: Sage Publications, 1985); *the Organization of Governments* (Beverly Hills. Cal: Sage Publications, 1982); 以及 *World Leaders*, (Beverly Hills. Cal: Sage Publications, 1980)。尚早另有關於政治制度之研究為：*Comparative Legislatures*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentics-Hall, 1973), 以及 E. Ridley & Blondel, *Public Administration in France*, (New York: Barnes & Nobles, 1965)。

度資料慎密的蒐集與分析，可謂已經超越了以往的制度研究甚多。

再一種較具深度之研究取向，是就政治生活的各種面向，進行制度與結構之研究，並進而嘗試建立起更為明確的解釋。這種研究的代表人物之一，為鑽研政黨多年之薩托里 Giovanni Sartori。薩氏出身多黨之義大利，故就政黨研究似有地利之便。這為學者論著頗豐，但近年出版有關政黨與政黨制之專著，構成杜瓦傑氏 Maurice Duverger 以來之再一突破。在這本書中，薩托里不但描述分析了各種政黨與政黨制，並就其形成、演變，以及相互關係，做了深入的探討與解釋^⑯。

與薩氏研究層次相近，但範圍更為廣闊的，則是荷裔美籍學者李帕特 Arend Lijphart 對民主政制之解析。政治學者甚早就意識到，民主政治制度未必全然一致，但直至七〇年代始由李帕特等人將英美民主與歐陸民主進而劃分為「多元民主」與「協合民主」 Consociational Democracy 兩種類型，前者強調多元競爭與多數決，而後者則強調美英磋商協合及比例代表。此一類型建構於八〇年代經李氏再予改進，形成所謂「多數民主」 Majoritarian Democracy 與「共識民主」 Consensus Democracy 等兩個類型。在最近這次類型建構中，李帕特特別強調兩種民主政制，在制度設計與實際運行上的對比。它們顯示出的學術意義，乃是將多年大致停留於一般層面的民主討論，帶入了更具實徵基礎，也更有理論深度的境界^⑰。

近期制度研究中，知識追求目的更見強烈的，仍在因果層面的探討。此類研究選擇之主題，範圍一般較為特定。譬如不久前有學者曾就選舉制度如何影響投票率之高低，提出過頗有趣味的研究報告。幾乎同時，也另有學者就政府稅收與賦稅制度的關係，做有跨國的比較研究^⑱。

在制度的研究領域中，層次最高且雄心最大的，乃是少數學者以制度為核心概念的理論建構努力。譬如學者馬奇 James G. March 與奧森 Johan P. Olsen 一九八四年曾於一九八四年，在美國政治學刊發表「新制度論」 New Institutionalism 一文，即為此種表現^⑲。這兩位理論建構者，在文中評估了政治學既有的各種理論與研究取向之後，另提出所謂「制度論觀點」 Insti-

⑯ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, (London: Cambridge University Press, 1976) ; Maurice Duverger, *Political Parties*, (New York: John Wiley, 1954.)

⑰ Arend Lijphart, *Democracies; Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (New Haven: Yale University Prass, 1984) ; Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Prass, 1977)

tutionalist Perspectives，包括多種前頗少見的理論化途徑及發展展望。馬氏與合作者之文頗曾引起了相當迴響，其主張如能進一步推動，則政治學的研究取向可能將有某些蛻變，雖然其間必需解決之問題仍極可觀。

2. 當前制度研究與傳統制度研究之比較

整體而觀，近期在政治學中再起的制度研究，其表現較早期制度研究不盡相同，也因而才有新制度論一詞的出現。當前制度研究有異於傳統制度研究，大略可就三點說明。首先為知識追求的目的有所不同。早期研究者研究制度，主要在於掌握或澄清制度的議題，俾使制度更能承當指導羣體生活的使命。相對的，當前制度研究雖亦關心制度對羣體生活之指導，但其尋求人類政治生活一般知識的動機與目的，無疑佔有更為重要之地位。

其次為研究之途徑與方法不相一致。早期制度研究雖部份亦受社會學理論方法的影響，它們主要仍屬法律與規範取向的，也就是就制度論制度的程度頗高。相對的，當前制度研究的理論與方法來源廣闊，它們並不排除法律規範的分析途徑，但却承襲了行為主義時期一些概念與方法，並可能從歷史社會學、國家理論、比較政治、文化人類學，乃至政治經濟學等方面，來汲取有助於研究的理論來源。正因如此，近期制度研究較能超出過去那種機械的觀點，更能著眼於制度的動態面。

第三為研究之層次與範圍未盡相同。早期制度研究主要是在國家層次，或以國家為單位，當前制度研究雖亦強調國家層次的制度現象與議題，但它也可能選擇諸如前述選舉制度或稅收等更特定的議題來研究。在少數情況，當研究者的主題，亦可能係在國際社會的層次^{②1}。

^{②1}Sven Steinmo, "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain," *World Politics*, Vol. 11, No.4, (1989) PP.500-535; Robert W Jackson, "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies," *American Political Science Review*, Vol. 81, No.2 (June 1987), pp.405-23, 另參見 Stephen Haggard, "the Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Acts of 1934," *International Organization*, No.42 (1988), pp. 91-119.

^{②2}March & Olsen, *Op. Cit.*

^{②3}如西方部份學者，近年曾提出所謂 International Regime 之概念，其關心層次即在國家之上。

3. 當前制度研究之優點與問題

學者以制度為主軸的研究，迄今表現出了一定的成績，也面臨著某些困難與限制。一般而言，制度研究對當代政治學原先偏重非制度研究之現象，清楚發揮過補充、平衡，或甚扭轉的作用。同時，當前制度研究在理論與方法上的汲取採擇，對政治學的廣度也頗有積極的影響。

然而制度研究對政治學最明確的貢獻，仍可能在於它幫助人們就制度的作用與政治生活的本質，取得更為深入的瞭解。所謂更為深入的瞭解，實包括多方面的意義：首先，由於當前制度研究不限於規範層次，研究者因而更能注意到，制度與制度衍生之事務影響人類羣體生活，乃是多層面的。此即制度在指導羣體生活的同時，另有其他重要的現象需要觀察，實質的議題需要掌握。其次，制度研究跨越國界的比較，亦使研究者較易觀察到，國家政治社羣構成之異同，與政治制度運行之狀況，其間複雜而多樣的可能關連。基於這樣的認識，人們尋求更平衡而全面政治知識的機會，也可能有了實質的增加與改進。第三、制度研究兼顧應然規範與實然表現的議題討論，也能使人們在面對羣體生活中各種目的選擇與制度設計的問題時，有了更為有效的掌握能力。故就此而言，當前制度研究的知識目的雖非主要在於實用，但各種研究成果應用於制度設計與調整上，仍有可觀的貢獻餘地。

從另一方面觀之，當前制度研究也繼續包括著問題與缺點。譬如政治學者研究政治制度時，大多是從制度建立或已經存在的狀況下展開，他們隨而較未涉及制度到底為何，制度如何出現，或是制度與變遷之關係為何等更為根本問題。另如政治學有關制度的研究，在相當程度與社會學或行政管理科學的制度研究有所重疊。它們所研究的領域與重點為何，其間的分際又何在，無疑也構成政治學制度研究者需要掌握的議題。

同時，當前制度研究雖以制度為其核心議題，但實際觀察與分析途徑甚多，尚未達到合理的整合；它們與政治學既有理論與研究具有如何的關係，也仍然有待回答與澄清。此外，諸如新制度論等理論建立努力，仍然是在起步階段，倘若制度研究能夠繼續推展，它們今後對政治學會有如何的影響與貢獻，自然也是需要預估的。

三、制度與政治制度

制度與制度研究的復起，既然不是單純回到傳統制度研究，那麼當前制度研究之展開，就需尋求更為堅實的基礎，包括對有關制度與人類政治生活的基本關係為何，進行深入的鑽研與探討。以下討論的各節，乃是針

對當前制度研究尚未觸及，或尙少觸及的一些議題之討論。

1. 制度之界定

政治制度是社會生活中各種制度的一種，在討論政治制度與其相關議題時，我們需要瞭解何謂制度。

一般而言，社會科學所稱的制度，大致係指那些具有規範羣體生活之意義與作用的結構規則與互動模式。這就是說，每個社會都經常進行著各種目的追求的活動，而能使各種目的得以追求，各種活動能在一定秩序中進行的，正是一定的結構規則與互動模式，也就是所謂的制度^②。

基於這樣的瞭解，我們可說任何制度都具有四種基本性質，即目的性、規則性、規範性，以及連結性^③。所謂目的性，是說社會生活要滿足各種需要，所以才發揮採擇或建立了各種的制度。譬如為要延續人類生命而有家庭制度，為要滿足生活需要而有經濟制度等都是。即每種制度都必然包括著一定的目的，或一組的目的。

所謂規則性，是說制度涵括著一系列的規則。亦即制度為要達成它滿足社會需求的目的，會在各種價值或目的手段間，做出必要的選擇，進而形為某種價值信念的綜合體。譬如自由經濟制度同時相信私有財產、契約自由、或是市場機能等，就是一種價值的綜合體。這些價值信念或相關選擇，並非隨意的結合，或毫無章法的結合。當它們依一定順序，組成一組可以顯示其相互關係的價值體系時，制度的規則性也就表現出來了。

至於規範性，則指制度涵括的價值信念與原則體系，具有指導羣體生活的性質與作用。這些規範指導作用，可能經由各種途徑來達成。譬如有制度足以規範社會生活，因為受到道德的支持。有的制度能夠規範社會生活，則由於它是特定社會風俗習慣的一個部份。當然，在現代社會，更多制度是倚賴法律與國家權力，來達成其指導規範效果的。

而所謂連結性，是說制度並非孤立存在，而會與它的環境建立起一定的關係，進行著許多可能的價值交換。譬如相對於傳統社會，現代社會制度相當強調個人的價值與尊嚴。所以現代經濟制度肯定個人的財產，而現代的政治制度也保障個人的參政權利，正是這種情形。它們之間，非但表現出必要的調和性，而且具有某些相互支持的意義。再譬如現代社會法律

^②S.N. Eisenstadt 在討論社會制度時說，「制度可以界定為將大多社會活動組合成為明確組織形態的規約原則。」見 Samuel N. Eisenstadt, "Social Institutions: the Concept", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.14, p. 410.

^③有關制度之特徵，參見 Zucker, *Op. Cit.*, pp. 444–47。

制度的建立，有賴立法機關之通過，而立法機關之通過，又每每反映社會大眾或各種團體的要求與支持。正因如此，許多制度建立時，可能就已面臨一定的環境期盼與壓力矣。

2. 政治制度之特徵

倘若制度是指那些規範羣體生活的規則與模式，那麼政治制度在其間居於何種地位，它與其他類型的制度又有怎樣的差異呢^{②6}？

簡單言之，政治制度乃指羣體生活中，那些用以指導規範政治事務的制度。由於政治本身具有一定性質，所以政治制度的構成、作用，與其他方面，莫不包括著某些有異非政治性制度的特徵與取向。

首先就制度之目的性言之，政治是社會價值權威配置，或公共事務之管理，所以政治制度的基本目的，在使價值配置得以達成，或公共事務獲得管理。相對於其他制度，政治制度追求的目的，明顯是在公共事務的領域。雖然它規範公共事務時，對非具公共性質的事務，可能也有較為間接的影響與作用。

其次就制度之規範性觀之，政治制度規範公共事務，而公共事務的處理又涉及權威或管理的作用。所以，政治制度的各種規則，係環繞在權威與管理等相關議題之四週。這些規則，可能由上層較為抽象的價值信念，發展出具體的選擇與規定；也可能是在實際議題的解決經驗基礎上，逐漸結合為更高的核心價值。但無論如何，它們涵括的價值、信念或符號，必須與此一羣體之核心價值，保持一定程度的連結與調和。

三就制度之規範性而論，政治制度經由管理或權威作用處理公共事務，而管理與權威強調的，則在它們能夠拘束一定對象，即以國家權力為後盾，課對方以順服的義務。當然，社會經濟制度也非絕然沒有拘束規範因素在內，然由於此等制度涵括的事務一般包括可觀的當事人合意與對等交換，故其強烈程度明顯較低。

而四就制度之連結性考量，政治制度與其他制度及環境因素的連結，大多是經國家體制而達成。所謂經由國家體制而達成，可進而分為兩種情況：一為政治制度與政治制度之連結，再一為政治制度與非政治性制度或環境因素之連結。前者如選舉制度使人民得以行使參政權，代議制度使行政部門受到監督，而人民經選舉產生議員，再進而組成議會。這兩種制度

^{②6}Samuel Huntington 認為，政治社會制度化之程度，可以選擇性 Adaptability、複雜性 Complexity、自主性 Autonomy，以及連貫性 Coherence 來度量。見 Huntington, *Political Order* pp. 12–24。

能夠密切連結，顯然因為它們都是國家體制涵括的環節。後者如政府經稅捐之徵收，自經濟環境中汲取施政所需的資金；而經經濟環境則經利益團體或議員傳遞其要求，影響其施政。它們同樣也在國家的體制架構中進行，但其涵括的領域，則與前者不盡相同。

3. 政治制度之出現與建立

制度，特別是政治制度，如何出現或怎樣形成呢？一般言之，羣體生活各種制度之出現，可謂全部反映社會構成由簡單而複雜，由混一而分殊的發展。然就人類社會的形成與演變而論，制度出現又可進而分為四種不同的模式。

制度出現的第一種模式，應是互動之規則化與有效凝聚 Crystalization^②。所謂規則化與有效凝聚，是指特定類屬的情勢與議題獲得解決後，隨後一再的出現，也一再經由同一方式獲得處理與解決，終於取得制度的性質，對社會互動發揮了指導與規範的作用。這種情況，可從習慣法之形成清楚看到。所謂習慣法，即反覆遵行，終於建立起「法之確信」的習慣。而此種法的確信，正是互動規則有效凝聚之表徵也。

在現代社會，互動模式成為制度規範，其蛻變也可能較習慣法之形成較為快速。此即某類情勢議題獲得解決，其規範建立每更涉及另一些有意的選擇與肯定。像英國十九世紀中期前後責任內閣制的建立，就是這類經驗之一。

制度出現的第二種情況，應是「聖雄特質的常故化」the Routinization of Charisma^③。所謂聖雄特質 Charisma，主要是指聖雄型領袖人物所具特殊的人格特質，以及這種特質所代表的價值與信念。而聖雄特質的常故化，則指動盪社會在重建一定秩序的過程中，聖雄的主張信念溶入常態生活之中，而表現為各種制度設計、規範，與符號。

譬如古代社會有所謂神賜法，從今日看來，它們大多或都是聖雄特質常故化的產物，即領袖人物假神意使其信念為社會大眾所接受，成為具有規範效力的法律制度。而現代世界經建國運動或其他激進運動建立起的政治秩序，其中涵括著聖雄特質常故化的因素更見突顯。這就是說，革命社

^② 見 Eisenstadt, *Op. Cit.*, pp. 414–15。另參見 Peter L. Berger & Thomas Luckmann, *the Social Construction of Reality* (Garden City, N. Y.:Anchor Books, 1967), pp. 53–67。

^③ Max Weber, *the Theory of Social and Economic Organization*, (New York: the Free Press, 1947,) pp. 358–391。

會重歸穩定後，新起制度與改變後的政治文化，極可能已將政治運動的主義信仰吸收在內。

這裡需要補充指出，前述兩種情況實際都牽涉到相當的蛻變，其過程每每稱為「制度化」Institutionalization。制度化在這裡指涉的，主要在於從沒有制度到有制度，再從有欠明確的制度到制度明確化的轉變^{②9}。

而制度出現的第三種模式，則為人類學者所說的「傳播」Diffusion^{③0}。所謂傳播，是指某一文化特定內涵，經接觸而為另一文化所採擇接受。某一社會的政治制度，經傳播而為另一社會或部份接受，早期即頗多其例。譬如我國古代政府制度為隣國接受、近代西方專制王權受有拜占庭與奧圖曼帝國的部份影響，或羅馬法為歐洲多數國家所繼受，均屬明顯之例。至於現代憲法與政府制度確立後，為非西方國家所採擇接受，其事例衆多，毋待多言。

至於政治制度出現之第四種模式，則可稱為「創新」Innovation，即經目標價值之選擇，理性思考之運用，而就羣體生活的新議題與新需要，建立起前所未見的制度。吾人所知之政治制度，最早多經過某種意義的創新，或至少有過部份的創新在內。今日世界變遷快速，故制度經創新而產生之可能性相對提昇，自非無可瞭解。

相對於前兩種模式，第三第四種模式亦有「制度化」的過程，但其意義與轉變與前者不盡一致。更明確言之，第三第四兩種情況，一般是先有制度，即先而經過「制度建立」Institution-building 這一步驟，但此時制度規定僅具事務或技術層次的意義。所謂制度化，因而是指制度取得事務與技術層次以上的價值，即其存續不僅在於有其用處，且更因其已經取得並擁有本身的支持與認同也。

當然，政治制度出現雖可分為多種模式，但現實世界之制度，極可能多係經由各種途徑之混合而產生。即不少制度可能同時包括傳統因素、政治理念、擷取外制，或是創新努力在內。

4. 政治制度之類型

^{②9} 有關制度化一般之討論，見 P. Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, (Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1957,) PP. 16–17, 及 Samuel Huntington, *Political Order*, PP. 12–23。

^{③0} 有關 Diffusion 之概念與相關討論，見 Barton M. Schwartz & Robert H. Ewald, *Culture and Society: An Introduction to Cultural Anthropology*, (Taipei: Rainbow-Bridge Book Co, 1972) pp 140–43。

每一羣體生活都有多種目標需要追求，多種議題需要解決，故現代社會可說是由許多制度與其規範的活動所組成。然而這些制度的性質與作用為何，表現與影響又為何呢？要能回答這些問題，研究者需就各種制度進行必要的分類與比較。

制度分類的標準與途徑可有多種，在此可從四個較具意義的層次，來指出政治制度的分類途徑，它們分別是制度構成的狀況、制度與國家的關係、制度的政治強度，以及制度與環境的關連等。

首先，所謂制度構成的狀況，是指制度具體表現出的存在狀況，它又可從規則化與組織化這兩個指標來觀察與瞭解。很顯然的，羣體生活中各種的制度中其規則明確與細密的程度頗有出入。如行政機關之權力行使，從最高的憲法規定，到最低的辦事細則，構成了系統鮮明而內容綿密的規範依據。相對的，政黨之間的互動，則可能除去一般原則或某些禁止規定外，大都留諸政黨互動參與者的選擇與判斷。當然，現代社會也另有許多制度，它們既非高度細密，也非僅具輪廓，而是居於前兩者之間的。

類似的，各種制度的組織表現，也有可觀出入。一種情況是制度僅在規範層次存在，並沒有發展出特定的組織。譬如禮儀規則就是如此。再一種情況是，制度追求之目的需經一定組織來監督其遵行，如交通警察負責監督交通規則之遵行是。而第三種情況則為，特定的目的達成，係經特定或某些組織明確的機構來執行，如司法制度係賴司法機關來遵行，或教育制度表現為教育行政與學校體系的設置等屬之。如更明確言之，則前者我們可稱為單純的制度，而後者可稱為組織化與機構化的制度^③。

其次，政治制度與國家的關係，也可能表現出有趣的差異。有些政治制度，乃是國家構成的內涵或統治之表現，如政府的制度與組成是。再有些制度，它本身具有政治性，但規範主要的對象不是國家，而是國家涵括的各種目的與活動，譬如出入境規定或銀行制度等是。而第三種制度，其政治目的在於連結國家與社會，諸如選舉制度、政黨制度，或是遊說規定等，大多具有這種性質。

正因如此，政治制度可進而就它們政治性的強弱來劃分，譬如國會制度由人民選舉的代表組成，負責表達民意，監督政府，所以具有高度的政治性。但如司法制度雖然是國家政治體制的一個構成部份，但它非但不強調政治性，且刻意要維持其非政治性。再如事務層次的一般官員依法行政，自身的身份地位也受一定保障，所以並不是有過度強烈的政治性。但這些

^③按 Institutions 一詞，在中文可譯為「制度」或「機構」，然英文就此並未區別。

官員在政務層次指導下運作，與社會環境維持著密切的互動，實際也難謂與政治絕然無關。就此而言，他們可說是處於高度政治性與全無政治性之間的。

至於政治制度與環境的關係，更有可觀的多樣性。在此我們也可就兩項指標來討論，一為互動頻率，再一為依存程度。所謂互動頻率，是指制度與其環境之間的接觸、影響，或價值交換的出現機會之高低。很顯然的，有些制度與環境維持著密切的關連與互動，像政黨制度與議會即就是如此。但另有一些制度，則與社會環境及各種特定利益維持著必要的距離。像軍事不會也不應絕然封閉，但本質上它自成體系，並不尋求過於密切的社會關係，則大致可以想見。

所謂依存關係，則指制度存續與社會目的達成間，所具相互界定的能力與程度為何。這就是說，羣體生活中各種政治制度之出現與設立，莫不反映羣體生活中某些目的追求的意向。但更深入觀察也能看出，有些制度能否續存，大致決定於特定社會環境是否需要與支持；而另有一些制度，其活動與目的在相當程度則可能需將來自社會環境各種特定的壓力排除在外。前者如社會每有設立某某專責機構的呼聲，它們清楚反映出，某些社會福祉或特定利益，被視為須經某一機構體制之設置而達成。後者如文官制度，其甄選、待遇與紀律等，雖然非與社會環境全然無關，但它自有政策執行的目的與行政效率標準，故並不決定於特殊的社會利益期盼。

四、制度體系與政治生活

每一社會都有許多政治性的制度，而多種政治制度的存在與運行，則很大程度維繫了此一社會的政治生活，並進使羣體生活其他的部份得以進行。然而這些制度相互之間具有如何的關係，它們整體的表現應該如何瞭解，而政治社會生活隨而又受到了什麼樣的影響呢？這乃是下面所要討論的議題。

1. 政治制度體系之形成

前面的討論顯示出，政治制度確有可觀的多樣性，也與羣體生活維持著密切的關連。但如要瞭解政治制度整體的作用，以及它們與羣體生活相互之影響，吾人更可提昇分析與觀察的層次，也就是從「制度體系」Institutional System 的構成與運作，來掌握與回答各樣的議題^⑩。

^⑩當前有關國家體制之討論，每以 State 一詞代表制度機構的全部，然 State 所涵括者，主要在於統治機構，而制度體系所指者則較為廣闊。

在當前制度研究中，少數學者雖曾使用制度體系一詞，但其意義尚不明確。所謂制度體系，基本是指特定社會中各種政治制度構成的全面，亦即羣體生活中影響與決定事務之所有制度組成的體系。此一概念在分析政治現象與議題上的積極意義甚大，因為它不像 State 一詞有時流於空泛，而能確切涵括制度及關係到制度的各種問題。

更明確言之，相對於個別的制度，制度體系顯然包括著一些本身特有的特徵與性質。譬如就目的性而言，制度體系涵括的，不是某些局部的目的，而是社會生活經由政治作用所追求價值的全部。再就規則性而論，制度體系非但包括了個別制度中的規則，且另牽涉制度與制度之間的規則，乃至制度體系與環境之間的規則。三就規範性觀察，制度體系可能經由個別制度之規範能力來強化本身之地位，但更需自體系層次尋求合法性之建立，以維繫其存續與目的追求的有效能力。而四就連結性考量，則制度體系不但應該尋求內部之整合，且更需經由規則化的互動，與環境進行必要之價值交換，俾使政治生活與社會經濟生活間，得以建立合理而穩定的連結；進使羣體內部秩序與外界世界間也能維持一定程度的均衡關係^③。

制度體系既由多數制度所組成，其形成歷程必難單純。然分析而觀，政治制度體系的形成，仍可給予某種概略之分類，譬如世界各國政治生活之形成，或為長期演變的表現，或為某種不接續變遷之後果。所謂長期演變的表現，是指那些未經激烈變革之國家，政治制度每為歷史發展的產物，而其制度體系也因而是多次發展與與分別採擇之累積。譬如今日英國政府制度中，尚有好些機構與職位為早期政制之遺跡，正顯示出這類情況。

但世界多數其他國家，其歷史都包括某些不盡具有續性的變革。從早期的法國與美國革命，至今日非西方世界之動亂均可歸入。不接續性變革之發生，意味著羣體生活中基本價值規範面臨挑戰，而既有制度體系未能成功因應壓力並處理挑戰，隨而被迫進行更為根本之調整。故比較而言，經歷過不接續變遷之國家，其政治制度與制度體系，在變遷前後每每展現出較大程度的差異與對比。

但是若由羣體生活建立在社會互動的可預期性之上來考慮，秩序仍為常態，或應獲肯定之目標。這就是說，即使不少社會曾經經驗過變革，但變革後尋求的，仍在秩序之恢復與制度的維繫。所以我們觀察早期經由變革

^③Benjamin 與 Dwall 將本文所談制度體系之行政部份稱為「行政機器」the Administrative Apparatus，並就其「系統差異」Contextual Differences 有所討論。見 Benjamin & Dwall, *Op. Cit.*, pp. 40–45。

重建秩序的國家各種制度建立後，仍會因隨後之情勢與需要，持續進行各種各樣的採擇。如美國建國時雖有某種較具整體性之制度規劃，但歷經兩百年之演變後，其制度體系的構成狀態，可謂已經相當龐大而複雜。正因如此，美國學者與政治家對其制度應該調整的主張極多，雖然實際獲得接納的比例仍甚有限。

這裡所說的，實際是制度體系形成與演變的有趣經驗：此即人類為強調理性之動物，故於處理政府體制問題時，亦必然強調理性的抉擇。但此種期盼用於實際時，每受到各種情勢與條件之限制，故實存制度體系合理程度雖有高下，然絕然符合某種理性標準之政治制度體系，在現實世界則頗難尋得也。

2. 政治制度體系之規範議題

政治制度體系與羣體生活的多種關連，一般反映在制度體系的各種內涵中。而這些內涵所規範的，又大致可分為六類事務。

首先，任何國家的制度體系，都會就此政治社羣的價值基礎有所規定。這就是說，羣體生活之結合與維繫，相當程度有賴價值信念發揮的整合作用。所以我們觀察現代國家，會發現它們的制度體系，每就其政治社羣的價值信念或政治符號有所規定。這些信念與符號雖然極力涉入實際的統治或政府運行，但它們指導及合法化的作用，却可能正是更具體權力之來源或基礎。

其次，現代國家之制度體系，亦會就政治社羣中的公共事務領域與其界限加以規定。所謂公共事務領域，指的是政治議題與政府活動範疇之所在。公共事務有其範疇，顯示出兩種意義：一為任何羣體生活經由政治途徑以追求各種價值，均有其能力上的極限。故公共事務有其領域範疇，意味著政治體制僅就範疇以內之事務，負有直接處理之責任；而範疇以外之事務，則留待私人或經社會經濟途徑來解決。二為任何羣體生活，經由權威作用以維繫或改變特定狀況，均不應推展至其極限。因為政治權威干預羣體生活如至極限，則此一羣體之成員將不再擁有自我目的，而政治生活之意義可能亦將隨而失去。

但從另一方面觀之，政治權威雖不宜過度介入社會經濟生活，社會經濟生活之維繫與進行，則仍賴政治制度體系提供的規則與架構而達成。故制度體系規範的第三類事項，在於社會經濟生活之規範與架構，以及此一規範架構內之各種活動，如何與「價值權威分配」相互影響，或進行其他類型的互動。

第四，政治制度體系之再一規範議題，則應為政治事務之處理或統治

作用的表現。現代國家之政治體制，主要包括政府組織活動之規定，以及政府權力之民意控制。政府組織一方面需能合理分工，使不同部門各有所司，彼此牽制而又合作，另方面又應使政府菁英維持必要程度之整合，以免衝突過甚而合作困難^④。而政府權力之民意控制，則指政府權力需有合法基礎，政府運行應對民意負責。現代國家政府制度中民意因素之擴增頗具普遍性，然就功能觀點來瞭解，民意控制另方面之作用，亦在於經由制度設計，使人民與政府運行相連結，亦即達成菁英與民衆間之調適與整合 Elite-mass Integration 也^⑤。

第五，政治制度體系再一類規範議題，厥為政治社羣所欲追求之政策與目標為何。社會學家派森斯 Talcott Parsons 嘗謂，政治體制 Polity 之功能為「目標達成」Goal-attainment，所指當主要在此^⑥。政治社羣所欲追求之目標，部份在政治之內，但更多應在政治以外之領域。這種狀況反映的，當然正是政治之發生與目的，主要需自羣體生活公共福祉之增進來瞭解與說明也。

最後，政治制度體系又一重要規範議題類別，則包括著國家政治社羣與外界環境之關係。任何羣體均有某些「疆界維繫」Boundary Maintenance 之功能需要履行，因為無「疆界」即無羣體^⑦。在現代世界，國家政治社羣一方面需與外環境進行必要的價值交換，另方面又需維持本身生存與自主性，其疆界維繫牽涉多方面之考慮，故制度體系之相關規範，亦可能表現在許多層次。譬如無論主權主張、國際條約，或技術性之進出口檢疫，莫不含有這類意義。

^④有關制度與政治菁英之整合，參見 Robert S. Robins, *Political Institutionalization of Elites*, (Beverly Hills, Cal.:Sage Publication, 1976)。

^⑤有關政制設計與民主政治之建立，參見 Larry Diamond, Seymour Martin Lipset, & Juan Linz, “Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Findings,” *World Affairs*, Vol.150, No.1, (Summer 1987,) pp. 5–53。

^⑥有關 Parsons 對政治之解析，見 Tolcott Parsons, “Social Systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.15, pp. 452–473。

^⑦有關 Boundary 及其相關議題，參見 David Easton, *A Framework of Political Analysis*, (Englewood, N. J.: Prentice-Hall, 1965,) Chapter VI, “Persistence in a World of Stability and Change.”

3. 政治制度體系之分類與意義

審視過制度體系的構成狀況後，吾人可進而討論各種制度體系應可如何比較分類，及各類制度與體系對羣體生活之影響為何。

理論而言，比較研究基本是就形態繁多之現象與議題整理分析，經由分層的類型劃分，指出研究對象之類別，以及類別之內與類別之間之各種單元具有如何的共同性與差異性，並進而尋求它們出現的理由與演變之軌跡。在人類羣體生活經驗中，政治制度體系之組成狀況與實際表現，顯然有其出入。吾人如就前述狀況來考慮，則具有意義的比較分類，可能從其價值取向、政治範疇、發展程度、制度連貫性、以及體系能量與體系自主性等五種指標來著手。

首先就價值取向而言，人類各種活動，大致可以視為意義尋求與價值取得之過程。政治既為社會價值權威分配，政治制度體系之價值取向為何，即關係到制度體系之活動與表現，也界定了制度體系與羣體生活的關係。在各種可能的解析途徑中，涵括層面最廣也最具解釋力的，可能係就價值之神聖或俗世取向所做的劃分。

所謂神聖性與俗世性，是指各種價值是否具有無可懷疑之地位，或是否具有替代與交換之餘地。就此而言，強烈神聖取向之制度體系，在過去可以神權政治為代表，而今日則每每形為各種所謂的「運動政體」the Movement Regimes^⑧。因為無論神權政治或運動政體，它們都強調本身價值之極度崇高與無可討論。相對的，明顯俗世取向的制度體系，或可以利益團體為主導之政治形態為代表。已故學者拉斯威爾之名著，「何人何時如何得到什麼」Who Gets What, When, and How^⑨乃是此種價值取向的最佳註腳。因為強烈俗世取向之制度體制相信的，基本在於政治生活乃是一種局部期盼獲得伸張與滿足之過程也。

然更為明確的說，制度體系全然是神聖，或全然是俗世，在現實世界並不存在。此即無論如何強調俗世價值之政治生活，其核心之價值信念仍有一定的神聖性質。因為沒有共同的價值基礎，此一羣體可能將會面臨解組之危機。同時，無論如何強調神聖價值之政治生活，其週邊之規則也不

^⑧有關 Movement-Regimes 之討論，見 Robert C. Tucker, "Towards A Comparative Politics of Movement Regimes," *American Political Science Review*, Vol. No. (1968), pp. 281-89.

^⑨ Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How*, (Cleveland: World Publishing Co.,1958).

能不具有某一度的調整改換餘地。因非如此，此種羣體生活亦無法於變遷環境中適存，或竟將因為僵化而歸於消滅。故實際而觀，各個政治制度實都在全然神聖與全然俗世之間的某一點上。

與前一指標關係密切但所指不同的，則為制度體系界定之政治範疇為何^⑩。比較言之，強調神聖價值之制度體系，可能趨於擴大其政治作用之領域。譬如前述神權政治與運動政體，均強調羣體生活各個方面之控制，而表現出相當的極權趨向。相對的，俗世取向之制度體制，對羣體生活並無刻意控制之強烈意向，故少有「政治掛帥」之可能，其政治領域也自會相對較小。

但如深入考量，吾人也能注意到，俗世取向政治生活政治範疇並非必趨於收縮。所謂「福利國家」即意味著政府施政領域之擴增，雖其擴增理由是在滿足社會成員非神聖面之期盼與需要。

政治制度體系再一可能的指標，發展程度，係指特定政治社羣中各種政治制度之發展狀況或發展程度為何。制度體制發展程度之不同，可由其規則化與複雜性來考慮。這就是說，各個羣體生活就其政治事務之處理，可能已經發展出明確之制度，可能僅有概略之規範，也可能仍待於制度及制度體系之出現。而即使已有制度及制度體系，其制度及體系之發展狀況亦可能有所出入。即有些可能已有較為簡單之制度及體系，有些已經發展至相當程度，當然也有些具有可觀之規模，表現出高度之複雜狀況^⑪。

當然，政治制度的體系發展與社會一般的政治發展間，可能相互一致相互強化，但却非必然如此。因為政治制度規則性之提昇，若意味政治生活納入規則程度之增加，這無疑構成一種政治發展。但在另些情況，制度規則過度的細密化，亦能造成羣體生活調適能力之降低。如此能否視為政治發展，就自然不能無疑了。類似的，制度體系複雜性的增加，可能是結構分殊化的表現，意味著特定社會處理衆人之事能力之擴增，並隨而構成一種政治發展。但若複雜性增加來自部份社會或機構利益的壓力，或造成制度體系內部之失調，這類變遷能否解釋為政治發展，當然也是有其問題的。

^⑩對於政治作用領域之大小，參見 Kenneth Dyson, *the State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, (New York: Oxford University Press, 1980。)

^⑪故討論機構制度之學者，有時將此問題稱為機構制度之「複雜性」Complexity 參見 S. N. Eisenstadt, “Social Institutions: Comparative Study,” *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.14 pp. 423–24。

如此就牽涉到制度體系分類指標的第四種制度連貫性 Coherence 了^{④2}。所謂制度連貫性，是說政治制度內部規範之間，以及制度體系各個次級單元之間，所表現出價值、目的與運行方式等之一致性或可併容性為何。舉例而言，一些曾有封建與王制傳統的西方國家，在建立現代民主政制時，曾在憲法中禁止頒授爵位或承認奴隸制之規定，它們尋求的清楚包括著制度之連貫性。

前面提到實存的政制很少全然符合特定理性標準，但各國制度體系所具連貫性或非連貫性之程度，無疑仍有可觀的比較餘地。此項議題在制度採樣與羣體發展方面之意義，自然是無可忽視的。

故制度體系第五種指標，在於體系能量 Capability 及自主性 Autonomy 之大小^{④3}。所謂能量係指制度體系可能承當價值追求目的之負荷為何，而自主性則指制度體系不為環境因素透入或左右，而能自行決定其價值與活動的程度。很顯然的，羣體生活之有政治制度，是因政治制度能使各種羣體目的得以達成。故制度與其體系需有一定能量，方能履行功能而達成目的。在此同時，制度與其體系既為特定環境條件之產物，故其特質與活動亦需有環境之支持與配合。但如特定制度與制度體系倚賴環境支持之程度太過，亦可能意味著制度目的已為特定環境中之利益與目的所取代，進而形為本身自主性之喪失^{④4}。如此，制度自然也就不再處於履行本身使命之地位矣！

故自主性與能量為密切相關之事務，構成吾人比較各種制度及體系之重要層次。唯此處同須指出，制度能量並非必然愈大愈好，因為能量超出目的達成之所需，非但形為資源浪費，且能造成制度以外的各種後果，引導出失控之狀況。類似的，自主性亦非絕然愈強愈好，因為制度或機構應能展現出適當之回應性 Responsiveness，否則亦易流入閉門造車之境也^{④5}。

^{④2} 對連貫性之討論，參見 S.N. Eisenstadt, "Social Change, Differentiation and Evolution," *American Sociological Review*, Vol.29, No.3 (1964), pp. 375–386。

^{④3} 對「自主性」之解析，參見 Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, (Cambridge: Harvard University Press 1981。)

^{④4} 有關自主性之喪失，參見 Joshua B. Forrest, "the Quest for State 'Hardness' in Africa," *Comparative Politics*, Vol.20, No.4 (July 1988), p. 423–442。

^{④5} 有關制度機構在現代政治生活中之地位，特別是其利益追求之趨向，見 Robert H. Salisbury, "Interest Representation: the Dominance of Institutions," *American Political Science Review*, Vol.78, No.1, (1984), pp. 64–76。

五、制度與制度體系之變遷

當代政治學異於傳統政治學的一個重要面向，在於後者絕少考慮變遷發展的問題，而前者則視變遷發展為政治學知識追求最主要的議題領域之一。制度與制度體系如何變遷，而它們與羣體生活及政治秩序的關連又是如何呢？這無疑同是當前制度研究者需要注意與討論的。

1. 政治制度變遷之層次。

羣體生活變動不居，羣體生活中之各種制度，因也絕少停滯不變的可能。事實上，政治制度規範的對象是政治事務，而政治事務每又反映社會中最為敏感的部份。所以政治制度與制度體系面臨變動情勢，較其他領域的制度或制度體系，是只多而不少的。在此情況，政治變遷每每涵括著某些制度層面的變遷，也就十分可以想見了。

先就政治制度之變遷而論，制度變遷一般可能表現在四個層面。層次較低的是政治制度投出面的改變，即政治制度履行功能或追求目的時，表現出較前不同之程度與幅度。舉例而言，行政部門為人民提供福祉，其數量或類別之增加減少，既非行政部門地位之變遷，亦不是行政部門組織的調整，而單純是一種投出的改變。

層次稍高的變遷，為制度內部結構狀況的轉變，即特定制度內部之構成，出現了與先前不相一致的狀況。如某一制度組織化之程度增加，另一制度規則明確之程度提升，或第三個機構化的制度，其機構內部採取了擴編或裁減的措施等均屬之。

層次更高的第三類變遷，則是政治制度目標與規範的轉變，即此一制度強調之價值追求之目的，或依循的規則發生了改變。如教育制度由培養少數菁英改為普及大眾教育，兵役制度由募兵改為徵兵，或是公職由抽籤改為輪流，任命改為選舉等，都是這一層意義的變遷。

而層次最高的第四類變遷，乃在政治制度在制度體系中之地位與屬性發生了根本改變，即特定制度之基本屬性，由一種取向轉變為另一種取向，由一種地位轉變為另一種地位。譬如某一國家由君主改為共和，或另一國家宣佈自動放棄戰爭權利等，它們引發出整個政治生活的改變，對羣體的影響最為根本。

2. 政治制度變遷之原因

政治制度為何發生變遷，又如何發生變遷呢？一般而觀，政治制度發生轉變，可能牽涉制度本身之原因，制度體系之原因，以及環境條件之原因。

譬如某一機構性制度，其機構內部紀律鬆弛，至使制度有效性降低，這是制度本身之原因，導至了政治制度的變遷。再譬如某一制度體系，在體系的決策層達到制度調整的決定，至使特定制度宣告廢止。這是體系之原因，導至了制度的變遷。而另如為滿足社會需要，而使制度規範修改；或為尋求環境支持同情，而設置公關宣傳部門，這無疑都是環境因素造成的制度變遷。

故政治制度發生變遷的原因不一，也意謂著變遷發生的途徑不一。有些變遷可能是經刻意或理性的決定而達成，也有些變遷則於無意識中發生，或至少是非經刻意追求而發生的。前者如生存環境的改變，於是立法機關對某一制度進行了正式的調整與改變。後者如正式規範在施行時，逐步衍生出另一些非正式的規範。

這些變遷自然有其價值的意涵，譬如有些變遷有利羣體生活各種目的之達成，另有些變遷無關於羣體目的之達成，再有些變遷則可能對羣體生活目的之達成，是無利而有害的。如前述非正式規範倘能補充正式規範之不足，使制度更易發揮其功能，則它對羣體目的達成自有正面的意義。若某一機構為尋求環境支持，而與特定環境利益連結，則此種轉變自不利於羣體目的之達成。但在實際經驗中也有些變遷並無立即的正負意涵，但却長期界定了制度演變與發展之方向。譬如政治社羣之決策者，對某一問題可採甲乙兩案，而兩案則都是有利也有弊。當決策決定為採取甲案時，並非必然較乙案為優或為劣。然而採取甲案後，隨後可能即須在此基礎上演變與前進，而少有突然再躍回乙案之機會。故制度發展之方向為何，相當程度於最初即已決定矣^⑯。

3.制度體系變遷之發生

在制度變遷之上一層次，乃是制度體系之變遷。這就是說，在變動不居的羣體生活中，制度體系自不可能沒有變遷。

制度體系為何可能變遷呢？分析而觀，制度系統變遷的理由也可能來自四個層次，一為制度層次，二為體系層次，三為社會經濟環境層次，而四為外環境層次。

首先制度體系的變遷理由來自制度層次，是說制度層次的變遷，可能導至體系層次的變遷。在近代人類政治經驗中，這種實例不難找到。譬如

^⑯有關此一議題之討論，參見 Stephen D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, Vol.16, No.2, (Jan.1984,) pp. 240-246.

美國最高法院十九世紀初 *Malbury vs. Madison* 一案的判決，直接肯定司法部門的司法審查權，而間接但影響深遠的，則為美國整個政制的發展。再譬如英國歷次的投票權擴增，直接改變的是公民民的身份與權利，而間接而更根本的影響，則是英國政制的民主發展。

其次，制度體系之變遷理由，亦可能來自制度體系本身。譬如在憲法之治的國家，體系變遷可由憲法修改而達成。再在運動政體下，政體本身尋求權力擴張，隨而改變了運動政體既有的屬性，或使其原有之理想而消失，也是屢見不鮮之事。

第三，制度體系亦可能因為社會經濟層面之理由而改變。譬如今日東歐共黨國家的體制改變，很大程度即可如此解釋。而其他國家政治體制較為緩和之演變，一般與其社會經濟情勢密切相關，更已成為現代人最為普遍之政治經驗矣。

第四，政治制度體系所以變遷，同樣可能來自國家的外環境。如西方族國體制之形成，相當程度反映出各國在軍事與貿易方面競爭抗衡的經驗。而大戰之後失敗一方被迫建立起全新的政治體制，則構成此一層面最為強烈的實例。

4. 體系變遷之影響

政治制度的體系變遷，與羣體生活的關連，自然可能涉及許多方面。然比較而觀，體系變遷影響的主要主要可從構成狀況，體系與社會之關係，以及體系與外環境之關係等三個面向來觀察。

制度體系構成狀況之改變，可能形為次級構成單位相對地位的改變，也可能形為體系本身整體的改變。前者如強調權力分立西方國家，其行政立法兩個部門，每有地位升降的相對改變。或如落後國家政府立法部門之權力與地位極易下降，其甚者可能喪失了自主能力^⑦。後者如現代政府職責增加，每每形為組織員額之膨脹。或如長期處於緊張狀況，隨而導至政府體制及價值取向之改變。

而前述變遷如幅度較大，無可避免會表現在國家與社會的關係上。譬如國家社會關係的改變，可能意味著國家權力與角色的擴大或縮減，可能表現為社會影響公共事務能力之提昇與下降。但更原則性的說，制度體系的改變，每每造成國家社會間既有關係或均衡之打破，以及某種新的關係與均衡狀態的有待尋求及出現。

在外環境方面，制度體制的改變，同能改變或甚打破既有的互動模式

^⑦ 參見 Diamond, Lipset & Ling, *Op. Cit.*, pp. 13–15。

與相對關係。從一個極端言之，制度體系在權力與目標上的強烈擴張，可能導至環境穩定性打破。譬如數十年前的軍國主義，就是活生生的例子。但從另一極端來考量，制度體系權力與自信萎縮的趨勢，亦可能釀成國家自主性的喪失。今日第三世界國家所詬病的倚賴性 Dependency，所指即多在此^{④8}。

5. 政治制度變遷之尋求與控制

由一方面言之，羣體生活為尋求各樣目的而有制度，故制度需隨羣體生活之變遷而調整。由另方面言之，羣體生活變遷不居，政治制度亦可能隨而轉變，甚而出現各種不符其本旨與期盼的改變。故就此而觀，政治制度與其變遷之核心議題，實在於如何使其進行必要的採擇，而控制其不符羣體生活所需的改變^{④9}。

此處可以指出的是，政治制度與制度體系出現後，其本身即可能展現出一些屬性，使理性的變遷尋求與變遷控制，面臨著可觀的限制。限制來源之一，乃是制度或制度體系本身所具有的慣性。這就是說，制度出現並開始運行後，其本身即會發展出持續運作之能力，每不至輕易的停止。限制來源之二，則是制度與制度體系擁有的環境支持，即轉變可能影響到一定的社會環境。當此種轉變具有強烈性，而對環境發生負面影響時，對應的抗拒即會出現。

更進而言之，限制來源之三，應為制度或制度體系與羣體生活基本價值之連結。此即制度建立時，每須與羣體生活之核心基本價值尋求調和與連結。當兩者達到調和並相互連結後，制度之改變即可能被視為已經觸及或危及核心基本價值，進而召至更嚴重的緊張與反對。最後，限制來源之五，也可能包括變遷方案形成不易。此即特定制度或已面臨可觀的批評，却並不必然代表它確已面臨不能持續的命運。因為批評可能引發改變主張，但改變主張則未必相互一致。所以從另一角度言之，這就是制度的調整採擇，需要尋求的共識與合作。然由於它涉及前述的各種因素，故其使命並非輕易或單純。

正因如此，規則化的制度調整採擇，事實涉到四種條件。一為變遷共識與合作基礎之建立；二為調整方案與羣體基本價值經驗之調和、連結，

^{④8} 有關 Dependency 之討論，參見 Robert, *the Political Economy of International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1987,) Chapter Seven.

^{④9} 有關政治體制之控制設計，參見 Karl Loewenstein, *the Political Power and the Governmental Process*, (Chicago: the University of Chicago Press, 1965)。

或甚至相互強化；三為既有環境利益之處理；而四為既有制度功能之替代^{⑤0}。

但這絕不是說，制度不會或不至變遷。事實上，另有許多因素可能促使制度，特別是機構性制度的變遷。促使制度之因素大略亦可分四類。一為制度目的履行之壓力，即制度為要履行功能目的，必需尋求必要的環境條件；而環境條件之尋求，每每引導出制度本身的調整，進而形成可更為具體的變遷。二為環境期盼之壓力，即制度尋求環境之支持，而環境則期待制度提供其價值，當期待之價值滿足程度提昇時，制度即面臨增高壓力，而每需尋求必要之採擇，進而造成各樣變遷。

而第三則為制度，特別是機構性制度之間的緊張。由於社會與制度分工很難全然清楚，於是機構之職業、地位，以及擁有之資源，每每成為不同機構之間競爭與衝突的來源。在競爭之下，制度之活動與表現，亦可能發生可觀的改變。而第四乃是制度規範的原則性與完整性。即制度規範多屬原則性質，其規定也絕少已經涵括所有可能之情勢。於是解釋與補充的需要乃形為制度變遷的再一種動力。

那麼制度變遷是否將成脫韁之馬呢？這當然也非絕然如此。因為現代國家已發展有多種可能，途徑以控制制度變遷。制度變遷之控制途徑，即為吾人熟知之內部控制與外部控制兩大類別。在內部控制中，縱面控制經由制度之層級設計，使上層監督糾正下層，使之不至踰越制度規範。而橫面控制則經分工與制衡之作用，使同一層次之制度表現與機構運作，不致形為失控狀態。而外部控制，則司法控制係經司法解釋或審查，發揮糾正功能。政治控制又另經輿論民意之動員，而使機構制度之演變不至喪失方向也。

六、結論

經過曲折的演變，政治學發展至今可謂已步一個較為成熟而穩定的階段。在此階段的政治學，並不強烈主張某一研究途徑最為理想，也不刻意否定任何題議領域之研究價值。然比較而觀，制度研究應該受到更多的重視，則似乎值得提出與主張。

制度研究之所以重要，包括許多方面的理由。譬如政治學生活本質上需要尋求並維繫政治互動的規則化，而此一規則化狀況的達成，很大程度

^{⑤0}有關政治改革之討論，見 Huntington, *Political Order*, Chapter 6, “Reform and Political Change,” pp. 344–396。

來自制度之指導規範作用。再如，政治知識牽涉實然與應然的分析，價值判斷與實際表現之比較與連結，而政治制度涵括的，正是這些議題與層面。當然，羣體生活各種改進努力，也每每表現為制度的強化或調整。

政治學制度研究，無疑擁有廣闊的開拓空間，也面臨著好些有待解決的議題。譬如制度研究怎樣有效連結傳統理論與政治學乃至社會科學近期的發展，政治制度規劃與建立之指導價值應該如何選擇與決定，或是制度運行與變遷的軌跡怎樣方能確切掌握等，莫不具有進一步討論與研究的餘地。

這裡可以指出的是，此等議題的解決，不但可能增進吾人對人類政治經驗的瞭解，強化政治學知識發展之程度，且就吾人掌握本身命運的能力，也會有其積極的意義與貢獻。但此等期盼所涉及的，已非個別問題的解答，而實更包括了政治學發展取向更進一步之調適矣！

Institutional Research and the Development of Political Science

Teh-Hou JEN

Abstract

Any meaningful political life cannot be conducted outside of certain institutional frameworks. Nevertheless, scholars have paid uneven attentions to the related issues in the development of modern Political Science.

This essay addresses to the central question: "What exactly is political institutions, and how they could influence the authoritative allocation of values for a society." It examines the nature of institutions, the characteristics of institutional systems, as well as possible changes and development to be found both at the institutional and the system levels.

There is great need for further studies on institutions, and future development in this regard would not only enhance our knowledge, but also strengthen our ability in affecting the future of human societies.