

從Clarence N. Stone的體制政治論 民主治理理論*

王輝煌**

- 一、前言
- 二、二次大戰後亞特蘭大的體制政治
- 三、體制政治研究對政治理論所帶來的挑戰
- 四、針對上述議題的一些探索性思考
- 五、一個暫時性的體制政治類型理論
- 六、結論

C. N. Stone 在一九八九年所發表的《體制政治：治理亞特蘭大，一九四六—一九八八》一書中，對戰後亞特蘭大如何由充滿嚴重種族歧視與街坊派系競爭的政治泥沼中建構出現代民主治理制度的政治經濟過程提出了有趣的觀察。根據該書對亞特蘭大戰後民主治理聯盟形成過程的深入探討，體制政治最主要的關注包括下列：尋合作結盟對象、密集喊價協調、形塑新的政治偏好、創造聯盟成員皆可接受且可行之新願景、為推動大規模經濟發展而積極冒險犯難等一連串建構民主治理聯盟的核心活動。這些活動不但是資本主義社會民主治理的核心，更是權力形成與運作的政治經濟過程。照說，Stone 的個案在民主治理理論上有相當可能可以衍生出與理性途徑互補的理論，然而，到目前為止這樣的對話尚未見提出。因此，

* 本文作者感謝三位審查人之寶貴建議。黃秀端、謝政諭、林月珠、許雅棠、蔡秀涓、劉書彬等諸先進之意見，也僅此一併致謝。更感謝國科會之研究補助，編號 92-2414-H-031-004-。

** 東吳大學政治學系副教授。Email: wang0329@scu.edu.tw

投稿日期：二〇〇六年三月十七日；接受刊登日期：二〇〇七年五月七日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第二期/頁 1-65。

本文的主要目的乃在於根據 Stone 對亞特蘭大個案的研究，指出其與理性途徑的政治學研究有何差異，並探索民主治理理論進一步發展的可能。

關鍵詞：體制政治、治理聯盟、發展政策、理性抉擇、科技、風險

一、前言

民主政治之中，參與政策過程的最主要主角不外政黨、行政機關、立法機關、利益團體、以及其他社群組織等。這些行動者在民主政治發展中扮演什麼角色？其彼此之間的關係如何？在不同國家、不同社會，甚或不同的歷史階段，他們之間是否有不同的互動模式？若有，這又對民主政治的運作有何不同的影響？諸如此類的問題乃是關乎民主政治體制、結構以及表現的基本問題。然而，到目前為止，民主治理理論並沒有一整套的理論可以回答這些問題。在理性抉擇為主的政治學思考下，政治學者對上述各類政策參與者的行為有一套相當標準化的分析模式，亦即：在固定或給予的偏好（*given preferences*）、資源（*resources*）、社會角色（*social roles*）以及制度（*institutions*）條件下，政策參與者都會採行能夠使其利益極大化的行為。例如，小選區選出、任期頗短的民意代表，比較重視能見度高的政策、選區服務以及選區選民相關的立法，比較忽略整體性、長期性的法案立法與監督。相對的，透過考試或客觀能力標準任用的文官，在專業訓練與工作保障下，固然較重視以長期、整體的方式來解決政策問題，但也會追逐自身或單位預算、職權的擴大等等（Ripley and Franklin, 1990: 27-40; Niskanen, 1971）。然而，這樣的分析途徑經常在跨地區、跨歷史時期分析時會遭遇到許多「橘逾淮而為枳」的瓶頸。不但如此，當民眾的政治偏好產生巨大改變而導致民主政治運作的大幅變革時，如果我們要分析這種理論前提（*theoretical premises*）的變動如何形成時，除了訴諸極為一般性的「利益」概念外，上述的理性分析途徑幾乎是無能為力的。

本文的主要目的在於根據 Clarence N. Stone 所提出的體制政治觀點，探索克服上述困難的可能性。因此，本文節次安排如下。在第二節，作者將簡介 Stone 的個案與其本人在政治理論上所做的延伸。然後再探討 Stone 的研究與當前以理性抉擇研究途徑為基礎的主流政治學有何異同？有無進一步對話

的可能？第三節將根據第二節的討論，具體找出體制政治與以理性抉擇為基礎的主流政治學在基本觀念與理論發展上有何「矛盾」之處？接著第四節將針對第三節所找出的「矛盾」，嘗試進行初步的釐清並探索找出一些可以作為進一步理論思考的方向。至於第五節，作者將根據前述的理論方向，進一步提出一個暫行的跨國、跨層級體制政治類型架構（typology），此一暫行理論架構將擴充 Stone 原有只適用在地方政府層級的體制概念，而涵括國家與地方政府層級的體制政治，用以顯示體制政治研究途徑進一步發展的可能性。最後第六節則是結論。

二、二次大戰後亞特蘭大的體制政治

一九八九年，Clarence N. Stone 在 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* 一書中，針對二次大戰前後美國亞特蘭大為了推動攸關該城長期整體發展的都市重劃與經濟發展政策而形成治理聯盟的政治過程做了深入的個案描述與分析。以下先在第（一）小節中描述亞特蘭大體制政治個案的重點，第（二）小節則討論 Clarence N. Stone 針對該個案所做的理論分析，第（三）小節則探討 Stone 的體制政治研究與既有以理性抉擇為基礎的政治理論有何對話的可能。

（一）亞特蘭大體制政治個案的重點

根據（Stone, 1989）一書，亞特蘭大在二次大戰之後所形成的治理聯盟乃由該城的白人政治菁英、企業菁英與黑人中產階級與社區菁英為核心所組成，¹ 透過結合白人企業菁英所掌控的經濟資源與黑人社區菁英所能動員的

1. 該城的企業菁英包括該城的地方性銀行、公用事業、大型百貨公司、主要報社以及可口可樂公司。黑人中產階級菁英則包括黑人族裔的牧師、中小學教師、大學教授、企業家、社區領袖等（Stone, 1989: 169）。

選票（該城戰後黑人選民佔主要多數），該治理聯盟不但成爲該城最大的選舉聯盟，更經由選舉掌控正式政府部門，結合與企業界、黑人社區關係緊密的各種非正式組織，成爲戰後亞特蘭大長期民主治理與地方經濟發展的權力基礎。Stone稱此種由不同政治群體，因基於某些對彼此都可相互接受的目標，透過各種正式與非正式關係所建立之跨越政府、非政府部門的治理聯盟爲體制政治（Regime Politics）（Stone, 1989: 3）。²

在上述的體制政治出現之前，亞特蘭大的政治經濟存有一些嚴重問題：首先，亞特蘭大的民主政治原本爲白人地方政黨派系機器（local party machines）所主導，政府部門的貪污問題相當嚴重（Stone, 1989: 14, 17）。不僅如此，亞特蘭大在二次大戰之前也是一個充滿高度種族仇視的城市。例如，該市在一九二零年代開始就是三 K 黨總部之一，而且三 K 黨在該市政府部門（特別是警察局）極具影響。二戰之後不久，甚至有所謂的哥倫比亞黨（the Columbians）試圖以恐怖手段阻止黑人遷入白人區（Stone, 1989: 11, 18-20）。不過，當時白人政治人物也面臨一個重大的威脅。在大戰剛過後數年，黑人選民佔全城選民人口的比重尙屬薄弱。但由於聯邦最高法院對黑人選舉權的放寬以及該城黑人人口的成長，黑人選票比重迅速擴大，並危及白人主導當地政權的傳統局勢（Stone, 1989: 13）。經濟上，亞特蘭大原本是靠身爲美國東南部鐵路中心的競爭優勢而興起。但大戰快結束時，亞特蘭大作爲鐵路交通樞紐的地位開始遭到州際高速公路系統興起的嚴重威脅，城內的公共基礎設施也因爲長期（一九二零年代以來）保守的財經政策而停滯不前，交通擁擠問題嚴重。這些問題對亞特蘭大的既有優勢形成嚴重威脅。

不過，亞特蘭大的政治、企業與社區菁英並沒有被這些難題所困，反而在面臨種種重大危機之下，積極尋求彼此可共同接受的開創性機會與願景，

2. Stone很強調亞特蘭大的體制政治是基於多面向但有限的共同目標而成立的治理聯盟。但這樣的治理聯盟在權力上是由下而上形成的，是分散的，不是由上而下以威權且近乎全面控制方式而形成的。在對正式政府部門的掌控上，其他選民是可以透過草根社會運動與選舉動員等方式合法打敗這種民主性相當高的治理聯盟，不需經歷革命或嚴重社會對立（Stone, 1989: 220）。

在共通的目標上相互支援合作，一起冒險，也一起為亞特蘭大戰後的民主治理與經濟發展取得重大成就。具體而言，亞特蘭大的企業菁英認為亞特蘭大要脫離上述困境，最重要之策略乃該市的經濟發展政策與市中心區大規模的整體重建（Stone, 1989: 137, 201）。為了提出具體可行的整體經濟發展計畫，企業菁英成立了代表企業界集體發展利益的亞特蘭大中心區促進會（Central Atlanta Progress，簡稱 CAP），由其負責聘用許多專家規劃亞特蘭大全面再發展的計畫。在此計畫中，配合既有州際高速公路交流道系統與國際航站的建設，企業菁英規劃了當地所需的主要路網，並且擇定了國際會議中心、籃球與足球等運動產業、藝文特區、地下街夜生活娛樂產業、大公司總部與行政辦公大樓等作為該城長期整體再發展計畫的核心產業（Stone, 1989: 201, 204）。為了發展這些產業，政企菁英也透過其網絡動員政府與非政府的資源來整體規劃與興建必要的公共基礎設施，包括高速公路與道路系統、大眾捷運系統、大型公共住宅計畫、城中巨蛋以及各種會議設施等（Stone, 1989: 176）。然而，此一長期且整體的城市與經濟再發展計畫若要成功，必須得到該市政府部門與其他非政府部門的長期配合方有可能（Stone, 1989: 26）。

由於城中區老舊的住宅區與商業區皆須拆毀重建，其舊住民必須重新安置。這些老舊的區域絕大多數是黑人社區，因此，必須取得黑人社區的認同並與之建立同盟關係。白人政治與企業菁英的作法是私底下遊說黑人社區與中產階級菁英，除了承諾在該市的族群關係（如打破Jim Crow system、學校種族隔離政策、黑人擔任公職等）處理上更為開放與溫和外（Stone, 1989: 29-32, 36-37），也承諾給黑人中產階級更多的發展機會。³ 此外，企業菁英也必須爭取城中區中小企業團體的認同（由當地的商會-Chamber of

3. 如讓黑人中產階級在公職、教職與企業界有更多的就業機會、劃分更多的土地給黑人所主導的亞特蘭大大學、更多的土地讓黑人社群發展新的城鎮（戰後初期，黑人人口佔亞城三分之一，但卻擠在僅佔全城面積九分之一的土地上）、將較多的存款寄存在黑人所設的金融機構、給黑人企業更多的銀行貸款、給黑人的非營利機構更多的捐款、以及給予黑人房地產開發商以及中介商更多的賺錢機會等（Stone, 1989: 36-37, 140, 160-162, 241）。

Commerce-所代表)。這方面則是透過在重建計畫中加入可讓中小企業發展的地下街夜生活產業發展計畫、藝文特區計畫，或者在企業菁英所掌控的銀行融資上給予方便等方法與之建立同盟關係 (Stone, 1989: 169-170, 172)。不但如此，企業菁英也需要黑人的選票，以贏得重要公職的選舉。黑人中產階級與社區菁英、中小企業及其所能動員的選民則回報以選票的支持，使該城的政治與企業菁英能贏得選戰並掌握正式政府部門。透過公共政策的資源與特權，加上其本身在資金、產業知識、企業社團與政商人脈等資源，亞特蘭大戰後的政、企與社區菁英以非正式協商的方式形成主導該城戰後四十餘年的治理聯盟，穩定維繫該城長期整體經濟發展政策的施行。

由於治理聯盟的積極冒險、努力發展，亞特蘭大的市中心區不但得到整體的重建，其身為美國東南部貿易中心與國內、國際航空交通樞紐的地位也得以進一步提升，並成為美國南方的藝文重鎮與國際一流的城市。基於此，其戰後的經濟也得以維持相當穩定的成長。加上土地增值、就業成長，大企業與中小企業也都在經濟與都市再發展中獲利。易言之，該城大部分人都獲得經濟上的好處。⁴ 在族群關係上，特別是以多事的六零年代來看，亞城也比美國其他都市來得平和。例如，在族群歧視與衝突極為棘手的深南方 (Deep South)，亞特蘭大率先打破禁忌，雇用黑人擔任諸如警察與教師等公職，取消公共場所 (如學校、公車等) 的隔離與歧視標誌等。雖說這些作為乃當時聯邦政府的新族群與人權政策所規範，但在諸多南方城市為改革族群關係而產生許多誓死抗拒的紛爭與動亂之時，亞特蘭大的表現無疑被視為在族群關係上相當顯著的成就。⁵ 整體而言，上述的成就使得亞特蘭大取得南方代表性城市的傲人地位 (Stone, 1989: 28, 31, 161)。

4. 不過，根據Stone的說法，在亞特蘭大的治理聯盟中，基層的黑人、白人與工人階級並沒有得到好處，參見 (Stone, 1989: 37, 200-218)。

5. 一九六三年，當美國國會正在為民權法案修憲時，該市市長Ivan Allen Jr.甚至被邀請到國會作證，以呼籲支持民權法案的通過。Ivan Allen是當時南方城市市長中唯一有此項殊榮者。此外，Ivan Allen的前任，William B. Hartsfield模仿美國女詩人Emily Dickinson的名詩 ("I have no time to hate") 提出 'A city too busy to hate' 的口號，更是膾炙人口，對亞特蘭大的正面形象有極為深遠的影響。

不但如此，亞特蘭大的民主政治在治理聯盟的主導下，就算過程中有許多大大小小的摩擦，但基本上其整個戰後四十餘年的治理模式與民主政治呈現相當穩定的狀態。在一九六零年代後期開始，黑人社群（特別是年輕的世代）因不滿基層黑人在政治與經濟地位上不但未獲更明顯的改善，甚至在老舊社區的拆遷重建以及就業機會上仍舊遭到許多歧視，於是開始發動示威與抗議。影響所及，亞特蘭大的治理聯盟曾兩度敗給出身黑人學生與社區草根運動的Maynard Jackson。⁶ 之後，該市的憲章（city charter）被大幅修改，市政府原有以強勢議會（弱勢市長）為基礎的組織結構也被修改為強勢市長（弱勢議會）制。像市議會、教育委員會等主要政府機關人事也都遭到明顯的輪替，原先治理聯盟的主要贊助者－企業菁英－喪失了參與重要決策的機會。Maynard Jackson想透過強勢行政領導來改變亞特蘭大整體政策的企圖非常明顯。Jackson在首次任期中嘗試按平權措施（affirmative action）的精神，以含有相當對抗且偏向黑人、黑人社區與中小企業的方式來推動其經濟發展政策。然而，他發現他的政策面臨相當嚴重的困境（Stone, 1989: 77-87）。其中，最主要的是社運社群本身的意識型態與政策主張極為多元，也不像企業菁英那般擁有重要資源、經過長期淬鍊的密集人脈、共識以及因此而衍生的政策推動能力（Stone, 1989: 87-107）。結果，在第二任時，Jackson開始回復與原先治理聯盟合作以追求發展整體經濟政策的主軸。到了他的繼任者，Andrew Young則很快重拾與原先治理聯盟全面而緊密的合作，希望重新透過經濟發展來解決該城日益複雜的政治與社會問題（Stone, 1989: 135, 183）。

不過，根據 Stone 的說法，像亞特蘭大這般的體制政治還是有頗嚴重的缺點。雖說亞特蘭大政企菁英與黑人社區菁英合作，也回應了後者的許多要求，但為了達成市中心大規模重建，亞特蘭大的治理聯盟還是採取了一些對弱勢群體極為不利的作法，如大量遷移位於舊市中心貧民窟的居民、小型文藝團體等，以致造成舊的市中心不但發展嚴重衰退且治安敗壞（Stone, 1989:

6. Maynard Jackson也是美國歷史上第一位黑人市長。

203-204)。在治理聯盟中，以中產階級為主的黑人社區菁英雖由此治理聯盟爭取到黑人政治地位的提升，也改善了不少黑人住戶的經濟地位，但 Stone 認為這類較具有公平性的政策只是「治理聯盟」的籠絡手段之一（所謂的選擇性獎懲機制，selective incentives），該治理聯盟並不追求就業訓練、教育、工作創造、以及全面改善偏遠低所得社區的交通條件等對一般中下層市民較為有利的政策（Stone, 1989: 205）。此外，在亞特蘭大戰後三、四十年的發展過程中，工會與其他草根性社群組織在政策過程中的自主性以及參與角色也受到相當嚴重的排除與削減。這些政治上較為弱勢者，除非有幸得到治理聯盟的眷顧而得享某些「選擇性誘因」的好處，否則，就算他們有公平的機會參與投票與選舉，甚至贏得政權，他們對公共政策的實質影響力還是會遭到極大的限制（Stone, 1989: 239）。簡言之，亞特蘭大戰後的治理聯盟在公平、正義的追求上，雖然較戰前的族群歧視、隔離以及派系政治有顯著改善，但仍有其先天上的侷限，不會以全面、系統的方式考慮這些問題（Stone, 1989: 200-218）。

最後，Stone 也初步將亞特蘭大歷史上曾出現的不同體制政治整理並劃分為四大類型，包括傳統保守省事類型（caretaker-type）、草根運動進步主義類型（grass-root and progressive type）、都市地方派系類型（urban machine politics）以及政企結盟共識型（business-political leadership type）。不過，Stone 並未分析這樣的分類是否合理，也未進一步嘗試分析有何理論可以解釋這種不同類型的形成（Stone, 1989: 184-185）。⁷

7. Stone 後來又針對美國戰後的都市政治體制分為 maintenance, mass mobilization, middle-class progressive, 以及 development 等四種體制政治（Stone, 1993）。

(二) Clarence N. Stone 針對該個案所做的理論分析

與戰前的派系政治與族群歧視相較，亞特蘭大戰後發展出具有相當社區共識的體制政治，這種大規模治理結構的轉型背後是否可找出任何道理？為何其治理結構在民主政治與經濟發展上又都能有相當穩定且有效的表現？在前述背景下，此治理聯盟在公平、正義價值方面的缺失又是如何產生？易言之，是否有任何較一般性的理論可以解釋亞特蘭大戰後治理聯盟的形成與其在民主治理與經濟發展上的良好表現？本小節乃根據 Stone (1989) 一書以及他後來針對前述問題所陸續發表文章整理而成的概述。

根據 Stone 的研究，亞特蘭大戰後治理聯盟的形成與長期存續必須克服兩個基本問題：1. 該城的企業菁英如何克服各自的短視近利而發展出以高度合意 (highly consensual and coherent) 的方式，長期維繫治理聯盟的凝聚與其在地方政治上的重要地位 (Stone, 1989: 169)？Stone 認為在美國各地方政府間的高度發展競爭下，亞特蘭大的企業菁英能夠以相當具創意的方式選定大規模、且系統性與風險皆很高的整體發展計畫，⁸ 動員許多關鍵性資源，並廣納讓各種不同團體發展的空間，避免不同成員間的利害衝突，此乃治理聯盟之所以形成與維繫之主因 (Stone, 1989: 171, 174)。⁹ 更進一步說，Stone 認為在掌握策略性資源的前提下，若能透過適當的溝通、協商與妥協，改變主要政治團體既有的政策偏好，繼而在政治團體間建構出新的願景與建設性關係，不斷的讓成員以極為彈性的方式調適、廣泛學習並解決與聯盟成員彼

8. Stone 認為所謂的創意乃是一種政策願景，能讓意見不調和的政治團體體會到同時擴大彼此利益的可能性，也能讓他們因而產生熱情與決志 (commitment)，並進而願意支援、依賴而形成聯盟 (Stone, 1989: 9)。

9. Stone 舉建築物間行人天橋的建造為例，說明以街道為主要營業場所的中小企業認為不宜再多興建行人天橋，因為那會減少街道行人的流量，但企業菁英卻認為不宜禁建這種天橋。結果，該市政府不但一方面決定不禁建行人天橋，另一方面則投入許多公共資源，企圖透過各種活動與美化來增加街道對行人的吸引力。結果是一種雙贏的局面 (Stone, 1989: 171)。

此相關的各種突發問題，聯盟就可以形塑相當高的凝聚力，並在聯盟所關心的主要議題上形成政經界的主導勢力（Stone, 1989: 210-212, 229-231；Stone, 2006）。總之，Stone認為上述這些理由不但是亞特蘭大戰後治理聯盟形成的原因，也是該治理聯盟在經濟發展與民主治理上能持續扮演穩定且關鍵影響力的主因。¹⁰ 2.該城的企業菁英能夠有效的利用選擇性誘因（selective incentives）吸引政治菁英、中小企業、黑人中產階級與社區菁英，以擴大治理聯盟的規模，進而形成長期穩定的公民合作體制（借用Stone的用語civic cooperation, 見Stone, 1989: 169, 186-192；2002: 8）。¹¹ 在前述兩個條件下，治理聯盟的成員方能不斷調整彼此的觀點與作法，並基於相互信任應付在長期而複雜的發展過程中所遭遇的各種衝擊。¹² 有了這樣的「治理聯盟」，不論政黨如何輪替，原有社會如何對立，各行政機關、民選官員與官僚或者社會團體之間才能克服意見上的不一致。另一方面，這也使得重要政策的主軸與配套不會斷斷續續、歪七扭八，地方經濟與地方政治才有安定且有效運作的空間（Stone, 1989: 185）。雖然，Stone也曾談到情感性或社會性誘因，但與Mancur Olsen一樣，除了認定情感性或社會性誘因對團體凝聚力的影響與經濟性誘因一樣都會出現小團體優勢之外，Stone並未深入處理情感或社會性

10. 此外，Stone認為利用各種獨立機關與公私（非營利組織）伙伴關係將經濟發展與族群關係政策隔離於一般選民的政治影響之外的作法，也是戰後治理聯盟之所以能成功的另一原因（Stone, 1989: 172-173）。另外，借用Mancur Olsen集體行動邏輯的觀念，Stone也認為企業菁英團體本身成員數目小、同質性高，因此自然發展出內部的凝聚力。但筆者認為，這並不是好的解釋，因為，如果成員數目少就比較容易成功的話，那麼治理聯盟的出現應該是絕大多數城市都會出現的現象。但根據Stone自己的說法，許多美國城市的企業菁英並未能形成像戰後亞特蘭大這種基於共識的主導性治理聯盟，以追求整體城市經濟的再發展。像戰後阿肯色州的首府小岩城（Little Rock）、阿拉巴馬州的伯明罕（Birmingham）與路易斯安納州的紐澳良（New Orleans）等就都維持種族隔離的做法，以致於政治局面較為混亂，經濟發展也被拖累（Stone, 1989: 11, 241）。

11. 實際的選擇性誘因包括：信用資金、捐款、專業知識與技術、組織支持、人脈接觸、媒體宣傳以及對問題的深入分析等（Stone, 1989: 168, 192）。

12. 如在本小節前面的重點描述中有提到，此一治理聯盟在戰後初期成功突破黑白種族隔離與歧視的障礙，在一九七零年代後半段則克服草根社會運動的嚴重挑戰，透過本身的資源與能力，最後還是讓出身草根社會運動的政治菁英選擇與原來治理聯盟合作。

誘因對合作團體之形成有何作用的問題（Olsen, 1965: 60-65; Stone, 1989: 186-187）。¹³

為何亞特蘭大的治理聯盟在追求公平與正義方面會出現侷限呢？Stone 認為對治理聯盟的企業菁英而言，全面追求公平、正義與其所投資的龐大市中心重建計畫沒有直接的關係，因此，顯得相當高遠、不切實際（Stone, 1989: 205）。其次，中產階級黑人社區菁英透過「密室協商」固然為全市黑人在政治、經濟條件上取得某些利益，但其自身也因而獲得不少實質的機會與好處。在「拿人手軟」的情況下，黑人社區菁英不可能全盤否定或要求大幅改革「治理聯盟」的政策（Stone, 1989: 209）。換言之，亞特蘭大的「治理聯盟」乃屬一種幕後私下協商、相互利益交換、廣泛附從（go-along to get-along）的決策模式。透過此種決策模式，政企與社區菁英間固然可以有效凝聚該城的長期發展共識，但也使得該城的企業菁英並沒有發展出具有足夠宏觀以及充分公平性與代表性的政經架構（Stone, 1989: 206-207）。即便亞特蘭大在六零年代也曾經歷蓬勃的草根、學生運動，甚至也選出支持「進步運動」與較重視弱勢利益的新市長。然而，缺了企業菁英與黑人傳統社區菁英所擁有的資源、人脈網絡以及其所摸索發展出來的共識，草根運動團體與新市長並無法建構新而長期穩定的「治理聯盟」。過了不久，企業菁英還是可以透過新的選擇性誘因將少數的黑人社運菁英（草根運動的市長與其支持者）吸納到治理聯盟之中，有效的削減了族群與草根運動的挑戰，使得基層黑人、工會等弱勢團體的政治參與和利益長期被排除於該城的體制政治之外。與此同時，戰後亞特蘭大的階級意識與工人組織也呈現比較薄弱的局面（Stone, 1989: 208-209, 241-242）。Stone 認為，根據亞特蘭大黑白合作的經驗，治理聯盟的菁英是有能力跨越某些既存的「社會對立」，在滿足某種程度的公平

13. 不過，Olsen 有提到透過社會性誘因是有可能形成大型、開放性的聯盟型團體（federal group）的情況。不過，聯盟性團體都是基於許多社會性誘因組成的小團體，再由這些小團體的領導者彼此間的社會連帶所聯盟組合而成。下文有關大團體的討論與此有部分關係，可惜，Olsen 並未對 federal group 的情況作更進一步的分析（Olsen, 1965: 62-63）。

性下建立某種有效治理的基礎－「治理聯盟」。但是，亞特蘭大的治理菁英並沒有更進一步擴大弱勢者或一般大眾的政治參與，這樣的治理聯盟反倒同時限制了更廣泛、更公平的政策參與及資源分配（Stone, 1989: 210, 243）。雖然 Stone 也同意亞特蘭大戰後治理聯盟在涵括性上的限制是可以改善的，但除了提出由聯邦政府透過城市再發展政策鼓勵社區弱勢社團更積極參之外，Stone 對於戰後亞特蘭大的體制政治為何會導致不公平的制度化、工人階級意識與組織為何皆相當薄弱等問題則沒有太多的著墨（Stone, 1989: 243-244）。

（三）由體制政治研究與既有政治理論的對話

根據對亞特蘭大戰後治理聯盟的研究，Stone 提出了一些與既有政治理論，包括菁英理論，多元民主理論，基於理性抉擇為基礎的選舉理論、政黨理論、公共政策理論等不太一樣的看法。

首先，傳統的菁英理論認為菁英都非常保守，不願意做重大改變，只與同樣意識形態者相聚，僅願意在菁英層級的底層以極為緩慢的速度篩選、吸收來自非菁英的成員。但以亞特蘭大的體制政治來說，則不一定如此，菁英也可以是有遠見、有高度創意，且願意大幅冒險改變既有政治偏好、資源與特權的分配，甚或社會、政治與經濟建構（Stone, 1989: 228）。也因此，體制政治研究很重要的一部份是討論如何建構、修正或強化各種不同的治理體制所需要的資源、知識與能力，並試圖找出何以成功或失敗的原因。然而，這些問題並不在傳統菁英理論的討論範圍之中。

其次，傳統的多元主義認為在多元民主社會中，沒有任何人或團體可以在多數議題上主導整個社會。Stone 則認為像戰後亞特蘭大這般的城市，固然有治理聯盟在經濟發展政策與族群政策上主導整個城市，但其權力形式並不像菁英主義那般的全面主導，由上而下控制。其他不在體制當中的團體，只要他們能夠掌握議題，有效動員，還是有相當寬廣的空間可透過投票、選舉

來反制治理聯盟。除了與經濟發展及族群政策相關者外，治理聯盟在其他議題(如教育政策)上仍是相當開放，相當競爭而多元的(Stone, 1989: 230; 2002: 7; 2005: 3)。甚至後來的學者像加州大學桑塔庫魯茲分校(University of California at Santa Cruz)社會系的G. W. Domhoff教授，為釐清體制政治與多元民主政治的爭議，還曾經按照Robert A. Dahl 1961(*Who Governs?*)一書的研究方式重新再研究New Haven的治理模式，結論是Dahl在一九六零年代時所研究的New Haven並不完全是一個由許多對等、零散且無法主導政局的利益團體所組成的多元民主政體。與戰後的亞特蘭大類似，New Haven其實也存在一個由企業菁英、政治菁英與學術菁英(耶魯大學)所組成的治理聯盟。此一聯盟也在該城經濟發展政策上佔有主導的地位，Dahl所謂多元民主政治的許多利益團體，其實是存在於這樣的體制之上(Domhoff, 2005; Anttiroiko and Kainulainen, 1998)。

再者，亞特蘭大在二次大戰之後出現黑人中產階級，而且黑人在亞特蘭大的選民結構中逐漸佔多數優勢(多數白人都移往郊區)。基於理性抉擇的選舉與投票行為與美國黑白族群間根深蒂固的歧視傳統來看，戰後亞特蘭大應該會發展出黑白間的對立政治才是，但實際上並沒有衍生出這種敵對。白人企業菁英基於其未來所將面臨的威脅與機會，以具有高度創意的經濟發展政策，透過溝通、協商與妥協並建立共識的過程，與黑人中產階級與社區菁英建立政治與經濟上的各種結盟關係，而不是頑強的固守彼此族群的偏見(Stone, 1989: 160-161)。事實上，Stone也指出許多亞特蘭大戰後的企業與政治菁英，包括在治理聯盟的創立極有功勞的自由派市長William B. Hartsfield等，原本也都抱有相當種族成見與歧視。但他們在成立治理聯盟的密集互動過程中，不但逐漸改變彼此的族群偏見，也接納對方。以後來挾黑人草根社會運動力量而贏得市長寶座的Maynard Jackson為例，其偏向草根的意識型態相當濃厚，而且他也透過政治任命以及對市議會的掌控，企圖實現其偏向草根黑人的進步性政策。但因缺乏原來治理聯盟所擁有的關鍵性資源與共識性很高的政策人脈，其進步性政策不但沒有實現，反而在遇到一些緊

急事件而不得不向原來的治理聯盟求援與互動過程中，¹⁴ 逐漸改變政治偏好而與治理聯盟合作。Stone將此種不同政治行為者透過偏好的折衷、改變而形成聯盟的過程視為是政治研究的核心。因此，Stone宣稱民主政治與治理並不是簡單的按照自私理性、一人一票的原則分析選民的偏好或數數人頭，贏得選舉就算了。就算選民可以透過選舉充分控制各種政府的主要政治職務與機關，甚至直接控制這些政治人物的行為，若無法有效形成類似亞特蘭大戰後的治理聯盟，此種民主政治在長期制度與公共政策能力的發展上恐怕還是很有有限。Stone的結論是，如何以有創意的方式建立穩定、有效的治理聯盟才是民主治理與公共政策能達到成效的基礎，單單透過民主政治的選舉過程是不夠的（Stone, 1989: 235, 238-239; 2005: 311, 326）。¹⁵

不過，Stone對亞特蘭大戰後治理聯盟的個案研究，也忽略了一些可以再進一步與既有理論對話的可能，本文作者認為應可稍加觸及。第一，理性抉擇的政黨政治理論認為政黨的主要功能乃透過其政綱，代理追求其支持者（選民）政策偏好利益的極大化（Downs, 1957: 21-35）。亞特蘭大戰後治理聯盟在開創時曾由自由派市長William B. Hartsfield扮演居間穿梭溝通協調的關鍵性角色。自Hartsfield的繼任者Ivan Allen Jr.開始至今，亞特蘭大一直由民主黨主政。然而，如前所述，除Maynard Jackson在第一任（1974-1978）時有嘗試採行較近似民主黨的進步性政策（progressive policies）與偏向少數族群的政策之外，亞特蘭大一直奉行相當偏向資產階級與共和黨的經濟發展政策。易言之，亞特蘭大戰後體制政治的形成相當大幅度的改變了當地的政黨政

14. 例如，在Maynard Jackson擔任亞特蘭大市長期間曾發生黑人兒童連串兇殺案、波文社區（Bowen Homes）大火災等事件。在這些事件當中，原有的政企與社區聯盟適時提供幼兒照顧設施、捐獻搜尋罪犯賞金，使Maynard Jackson可以順利完成危機管理。另外，在亞特蘭大大都會捷運系統（Metropolitan Atlanta Rapid Transit System）的規劃與興建以及學校的進一步解除種族隔離政策上，Maynard Jackson也都相當依賴原有治理聯盟來排除問題並達成共識（Stone, 1989: 98-107）。

15. 有關溝通、協調與妥協的過程如何能改變選民的政策偏好，政治學中頗有爭論。國內最近有關審慎思辯（deliberative democracy）的文獻中有頗多討論，見（黃東益，2003：94；陳俊宏，1998：96-98）。

治。這種情況與理性抉擇政黨政治理論對政黨角色的說法不太一樣。¹⁶ 另外，根據以公共選擇理論為基礎的政策科學，在不同政策類型之下，各類政策參與者（或利害關係人）也會扮演各種不同的角色且彼此之間也會發展出不同的關係模式。如在分配政策（*distributive policies*）方面，行政部門相關主管官僚以及立法部門的相關委員會往往會就單項議題形成所謂的次級政府或政策鐵三角的非正式合作關係，行政首長、政務官、政黨往往不會扮演重要角色；但在保護性管制政策（*protective regulatory policies*，如環保、醫藥食品管制等）方面，行政、立法部門內部與彼此之間較容易形成衝突與對立的態勢，社會運動團體的角色會變得極為重要，行政首長、政務官、政黨的協調角色也較為凸顯（Niskanen, 1971; Ripley and Franklin, 1990: 72-119; Olsen, 1965: 125-131; Wilson, 1988: 75-83）。¹⁷ 然而，根據Stone對亞特蘭大戰後體制政治的研究，行政部門、利益團體以及議會間三者所各自扮演的角色與功能常會隨著不同的體制政治而有所改變。例如，在戰前四零年代流行的政黨派系機器體制時期，地方政治的主導機關乃議會與議員，市長角色並不重要。但在戰後建立的政企與黑人社區菁英治理聯盟當中，市長（如William B. Hartsfield）雖然態度相當沈潛，卻是治理聯盟形成與維持的重要關鍵人

16. Dowding et al. (1999) 在倫敦市分解後分離出來的六個borough個案研究中，也發現其中之一——克羅依頓（Croydon Borough）——在九零年代初開始出現與戰後亞特蘭大類似（但由保守黨主導）的經濟發展治理聯盟。根據其研究，英國保守黨與工黨兩黨在政策上的競爭對抗對英國一般城鎮的民主政治都會有相當顯著的影響。但是，在克羅依頓，由於治理聯盟的存在，兩黨關係頗為融洽。即便是為一九九四年工黨在該市第一次贏得政權（政黨輪替），並沒有嚴重影響該治理聯盟的影響力與其過去所制訂的政策。不但如此，工黨政府也很快與該治理聯盟（以及保守黨）取得聯盟關係（Dowding et al., 1999: 518-523）。另外，英國的雪飛爾德與伯明罕是也都有類似跨越政黨的治理聯盟出現，見下文註52。

17. Paul Peterson (1981: 131-183) 將公共政策分為分配性政策（*allocational policies*）、重分配政策（*redistributive policies*）、以及發展政策（*developmental policies*）三種類型。James Q. Wilson (1988: 72-89) 則將利益團體與行政機關間的互動方式按照顧客型政策（*client politics*）、企業家型政策（*entrepreneurial politics*）、利益團體對抗型政策（*interest-group politics*），和多數型政策（*majoritarian politics*）等政策型態分成四種類型。另外，Ripley and Franklin (1990: 1-24, 72-119) 的公共政策類型則更為複雜，諸如經濟發展政策、分配政策、重分配政策、競爭性管制政策、保護性管制政策、外交國防政策等，同樣各有不同的政策主導者與互動模式。

物。不但如此，在治理聯盟穩定而持續的主導過程中，透過大規模經濟發展計畫的規劃與經驗累積，亞特蘭大主管經濟發展政策的行政機構在其專業程度上也迅速提高，並在與民間企業或社區組織互動的過程中，逐漸提高其地位與影響力。¹⁸ 相反的，市議會的角色反而退居次要。尤有進者，根據Paul Peterson對紐約市、波士頓、奧克蘭、西雅圖、舊金山等地方政府經濟發展政策的研究指出，就算在美國聯邦政府層級，政黨、國會以及利益團體對公共政策的影響力非常大，但在地方政府層級卻不一定如此。特別是，若一個都市有類似像戰後亞特蘭大這般基於經濟發展政策而形成的治理聯盟，即便正式政體由單一政黨主導，政黨、議會與利益團體在該市公共政策上所具有的影響力還是比較弱，但主管經濟發展政策的機關（不論是半官方或官方）則會提高其專業自主性與社會地位（Peterson, 1981: 133-136）。相對的，若一個城市沒有出現類似的治理聯盟，則政黨、議會、利益團體的影響力就比較大，行政機關的專業自主性與社會地位也會降低，甚至容易出現地方派系與貪污腐化的現象（Peterson, 1981: 150-166）。由此，我們不難隱約看出，在不同的體制政治之下，政黨、立法、行政等公共政策參與者（或利害關係者）的角色與行為模式都可能會有相當大的調整。

總之，Stone 對亞特蘭大戰後所做的體制政治研究提供了許多素材，讓學者們可以對某些既有的政治理論或民主治理理論的進一步整合發展做更深入的思考。然而，這並不就表示進一步整合發展是很容易的工作。事實上，筆者認為體制政治研究與既有的主要政治學理論（如理性抉擇理論、公共政策理論等）之間尚有一些基本的鴻溝必須跨越，否則前述的期待將極不易實現。

18. 在亞特蘭大負責經濟發展政策的機構包括半公半私且專門從事城中區再發展計畫研究的亞特蘭大計畫委員會（Atlanta Planning Commission）、研究亞特蘭大（Research Atlanta）、亞特蘭大中心區促進會（Central Atlanta Progress）等，都成為具有高度專業性且極為獨立的組織，參見（Stone, 1989: 191, 201）。

三、體制政治研究對政治理論所帶來的挑戰

如第二節所述，雖然 Clarence N. Stone 對體制政治的研究僅是零星觸及選舉與政黨理論、理性抉擇、公共政策理論、菁英理論、多元民主政治理論、官僚決策理論等一些議題，但本文在這一節要指出，體制政治或治理聯盟的研究將有可能打破上述理論過去專注於民主政治局部議題或彼此間有限互動的政治學傳統，催化整合性（holistic）政治學發展的可能性。話雖如此，直到目前為止，體制政治研究本身也還有不少的基本問題，特別是體制政治研究的一些特殊現象與目前主流政治理論之間還存有一些矛盾。這些問題若不能有效克服，體制政治研究的後繼發展將會遭到極大的瓶頸。因此，本節將先根據第二節的討論，指出一些體制政治研究途徑與以理性抉擇為基礎的政治學研究有何「矛盾」之處。繼之，本節將建議一些基本問題可以解決的方向，再論及體制政治如何帶動政治學進一步整合的可能性。

（一）體制政治 vs. 以理性抉擇（特別是公共選擇學派）為基礎的公共政策理論有何基本差異？

長期以來，學者對於公共政策決策模式的研究有幾個不同的途徑，包括以分配（distributive）、重分配（re-distributive）、管制（regulatory）、經濟發展政策等類別來研究不同政策決策模式（如 T. J. Lowi, P. E. Peterson, R. B. Ripley，以及 G. A. Franklin 等學者），以成長機器（growth machine）之角度來考察都市經濟發展的政策決策模式（如 J. Logan 以及 H. Molotch 等學者），還有以體制理論（regime theory）來研究都市政經發展政策的決策模式（如 P. Kantor, S. David，以及 Dowding）等。¹⁹ 這些研究途徑似乎與 Stone

19. 參見（Lowi, 1972; Peterson, 1981; Ripley and Franklin, 1982, 1991; Logan and Molotch, 1987; Dowding, 2001: 14）。

都有一個共通的看法，那就是在涉及經濟發展政策時，主要政策參與者（通常都會包括企業菁英、政治人物、官僚與專家以及社區菁英等）之間傾向於透過各種正式與非正式關係來建立某種「治理聯盟」，並成為主導地方政治的主要力量。此類治理聯盟多採私密性與主導性皆相對較高的決策機制。不但如此，這樣的決策機制乃以合意決策（consensual decision-making）為基礎，具有高度的連續性與穩定性。²⁰

問題是，在美國的公共政策理論中，為何僅有在涉及經濟發展政策時，方出現以廣泛政策議題為導向且長期穩定的治理聯盟？至於其他非經濟發展類的政策（不論是分配政策或重分配政策）則未出現這樣的民主政治決策模式？²¹ 例如，根據公共選擇學派（如Olsen），民主政治中的決策模式最主要取決於政策利害關係者所負擔的平均成本相對於其所享受的平均效益之大小。在「個別的」公共政策上，若某些具有共同利害關係者的數目遠遠小於利益上與其對立的其他利害關係者，則其個人預期得到的效益（或預期損失）將會顯著大於其集體行動預期成本（或效益），因此，這樣的個體將有極為強烈的動機採取集體行動（Olsen, 1965; Wilson, 1988: 72-89）。這是為何Olsen以極為簡單有力的「小團體戰勝大團體」作為其理性政治行為理論的基本邏輯。而公共政策的決策模式，根據對抗雙方團體規模大小的排列，可以簡單分為小團體vs.小團體，小團體vs. 大團體，大團體vs. 大團體等三大類情況。其中，小團體vs.大團體的情形乃較具封閉性與穩定性的決策模式。如果我們將此情形與Hugh Heclo對政策決策模式的分類比較，不難發現此類型與Heclo所謂的政策社群（policy community，又稱次級政府、政策鐵三角）極為類似。

20. 不過，不見得所有的經濟政策決策模式都像亞特蘭大一般強調共識營造，有些成長機器的文獻也發現某些地區的經濟政策決策模式是派系化的，見（Stone, 1989: 184-185; Schefter, 1994: 21-36）。

21. 此問題也涉及另一個極為有趣的「矛盾」，亦即如果公共選擇學派所提出的集體行動理論是一種具有經濟決定論的一般性原理---，為何在經濟發展政策方面，反而不適用，反倒必需依賴高度政治性的操作？在台灣的媒體與學界經常可以聽到：「讓經濟歸經濟，政治歸政治」這樣的說法，難道這樣的說法全錯了？難道在經濟發展政策上，政策參與者不必遵循「經濟理性」？或者，後者另外隱含一套不同的「另類經濟理性」？這樣的差異是否有融會貫通的可能？

另外，大對大或小對小的情形，則近似比較不具穩定性、較具開放性的議題網絡（issue network）決策模式（Hecklo, 1974）。

筆者認為，亞特蘭大戰後治理聯盟的運作原理與 Olsen 等公共選擇學者所說的集體行動邏輯不太一樣。具體而言，戰後亞特蘭大治理聯盟的核心乃由城中心白人企業菁英、城北的富裕白人社區、黑人社區菁英等所組成，再擴及中小企業、黑人中產階級等。此一治理聯盟不論在規模上或所掌握的有效資源（包括專業經驗、資金、選票）上都比其他任何單議題或弱勢集體行動團體還要優越。易言之，亞特蘭大戰後的治理聯盟乃是以廣泛議題為合作基礎的大型聯盟，很少有其他團體可以有效動員足夠選票，透過選舉挑戰此一治理聯盟，因此，治理聯盟在其所關心的主要政策配套上方能長期維繫主導的地位。然而，這樣的情況其實比公共選擇學派單純的認為：「就特定政策而言，平均利害較大的一方（小團體）其政策能力大於平均利害較小的一方（大團體）」還要複雜。因為，一方面，與單議題或弱勢集體行動團體比較而言，治理聯盟乃「大團體」戰勝「小團體」，但另一方面，就廣泛的政商與相關配套政策而言，治理聯盟還是出現小團體主導整個民主政治或以小博大的現象！這種看似矛盾的現象如何解釋？

（二）在以體制政治為基礎的民主政治中，政治首長、政黨、意識型態、議會、高級文官、利益團體等所扮演的角色與行為特徵為何？與理性抉擇理論的看法有何差異？何以如此？

如二（三）節所述，理性抉擇的公共政策理論在研究上述標題中各類政策行動者之政治行為時，其方法論是基於微觀的個體分析，在既有的偏好、制度、資訊認知、資源條件、政治人追求個人利益極大化等條件下，分析、解釋其行為特質為何。在這樣的前提下，政治行動者經常會表現出一些固定的行為模式，例如：民選的政治人物會比較短視、政黨輪替以及行政與立法

的分立會造成政策的變動與不穩定、既有的政治意識型態與族群偏見乃是民主政治牢不可破的已知條件、官僚對政策會採取一些保守且自利性的作為，如抗拒改革、涉入政爭等（Peters, 2001: 129; Wilson, 1988: 275）。然而，戰後亞特蘭大在治理聯盟的引導下，民選的政治人物卻可以透過與企業菁英、社群菁英的策略性合作開創出戰後亞特蘭大整體經濟與族群關係全新發展的契機，並不斷在政治人物換人、一致型與分立型政府的場景替換下維持穩定的民主治理與地方發展。很顯然的，亞特蘭大的治理聯盟產生了許多與理性抉擇政治理論預測不太一樣的結果。這是否意味著理性抉擇理論不對？抑或我們必須將理性抉擇理論與體制政治放在更一般性的政治理論架構之中？而後面的說法又如何可能呢？

（三）體制政治研究如何處理集體行動中搭便車等策略性投機行爲？

從很早開始，比較政治理論、管理學、新制度學派在研究「人類社會的各種組織（包括集體行動組織）如何成立與維繫？」此一議題時，就一直不斷的追問一個很基本的問題：「自私理性的個人如何可能因合作的需要而成立各種社會組織？」更具體而言，理性抉擇理論在談及集體行動時，也經常關注搭便車、投機等策略性問題對集體行動所造成的瓶頸（Ostrom et al., 1993; Popkin, 1979; Olsen, 1965; Milgrom and Roberts, 1992: 2-18）。簡言之，根據理性抉擇學派的說法，由於個人對集體行動的影響往往微乎其微，加上其參與的代價往往高過其所能得到的實際利益，因此，不論集體行動的形成、發展或維繫都會出現嚴重瓶頸。特別是，搭便車的問題對具有公共財性質的集體行動而言，也使前述的問題更形嚴重。針對這些問題，Olsen 認為所謂的選擇性誘因（selective incentives），亦即針對個別成員表現而設計「個人化」的獎懲機制乃是解決組織成員投機性策略行爲的方法。例如，工會對繳會費、參與罷工抗爭之成員可以透過各種針對個人而提供的獎勵（如提供較高的工

作保障、轉業輔導、就業訓練)以及懲罰等方法,一方面誘使勞工參與工會運動,另一方面也促使他們遵守集體行動的規範。這些都是有個人消費價值的「私有財」,因此,可以說集體行動所追求的公共財乃附著在這些私有財上,方得成立與維持。基本上,Stone認為所有的集體行動(包括治理聯盟)都會有上述搭便車的問題,即便對小團體的政策決策(個別成員參與集體行動的利益顯著大於其代價)也是如此。而Stone似乎也與Olsen一樣,同意「選擇性誘因」是解決組織問題的唯一方法(Stone, 1989: 175, 200, 205, 236)。然而,不論Olsen或Stone的說法,似乎都是有問題的。

進一步說,選擇性誘因可以克服集體行動搭便車等投機行為的說法至少需要一個前提,那就是集體行動組織(或治理聯盟)本身必須是已經初具規模,而且在選擇性獎懲機制的指認與執行上有相當的共識,並因此而對其他組織成員產生頗有成效的誘導或強迫作用。問題是,集體行動組織孕育成立的初期,有關選擇性獎懲機制的政策、共識如何形成,理性抉擇完全沒有任何交代。因此,有關集體行動組織如何形成、維繫的理論還是回到原點。作者不否認選擇性誘因可以擴大集體行動組織(或治理聯盟)的結盟範圍,但此理論還是沒有解釋清楚前述「初具規模,有充分資源與誘因,且在選擇性獎懲機制的指認與執行上有相當共識的初步組織(the initial organization)」是如何形成的?此問題若沒釐清,則研究者將很難分辨體制政治與傳統公共政策中所談到的各種集體行動組織又有何異同?

(四) 為何體制政治有不同的模式? 體制政治研究在國家層次是否有更進一步探討的可能性?

如前所述,Stone(1989)並不認為亞特蘭大戰後的「治理聯盟」乃體制政治的唯一型式。在一九八九年的著作中,他也談到在美國許多都市或歷史時期尚有其他如草根社會運動型或政黨機器型等體制政治存在。許多學者如Imbroscio(1998)、Dowding(2001)、Logan and Molotch(1987)、與Savitch

and Thomas (1991) 等也針對體制政治的可能類型提出各種不同的說法，並嘗試針對造成這些不同體制類型 (regime types) 背後的結構性因素提出各種初步的理論。只不過，到目前為止各家說法還是眾說紛紜，莫衷一是。更令人困擾的是，在體制政治的本質都還未弄清楚的情況下，我們很難有明確的依據來判斷任何類理論的優劣。誠如 Mossberger and Stalker (2001: 811) 所言，由於缺乏適當的分類，學者尚無法系統性的進行有關體制政治的比較研究，更不用說發展出可以解釋或預測體制政治如何形成的理論。若我們能針對本小節題綱中的問題上有所釐清，也許能為體制政治的不同型態提供更充分的解釋？或者，就算短期間尚未能做到這點，也可以為如何建構解釋體制政治的理論提出一些更具體的方向？

不但如此，體制政治研究途徑到目前為止仍侷限於分析地方都會層級的民主治理，很少以體制政治的概念來檢視國家層級的政治現象。就邏輯來說，有關國家層級的體制政治分析也是建立一個完整的體制政治分析所不可不面對的問題。易言之，若有所謂的體制政治理論，則此一理論不但要能解釋地方政治體制，也必須能運用基本上類似的理論架構來解釋國家層級體制政治的問題。就極少涉入經濟發展政策的英國中央政府或美國聯邦政府而言，這是相當符合其特殊狀況的。但是，如果我們將採行「萊茵模式」的資本主義國家（像前西德、日本、台灣或法國等）與「央格魯·撒克遜模式」的資本主義國家（如英、美兩國）對照，則不難發現前者的中央政府對其地方政府經濟發展與民主治理的影響，要比後者顯著很多（阿爾貝，1995; Hall and Saksice, 2001）。尤有進者，萊茵模式的資本主義國家與戰後亞特蘭大類似，都明顯具有某種以政商為基礎的治理聯盟。這樣的共通性讓人不禁要問，體制政治研究途徑是否也是學者在研究國家層次治理模式時無法逃避的問題？

問題是，想要比較不同資本主義國家經濟發展與政治體制間之關係，若沒有一個大約的方向，談何容易？在日本式、法國式、德國式、台灣式等資本主義政經體制背後是否有何共通的特點，使其共同呈現相似的民主治理特性？這些特質與央格魯·撒克遜式資本主義政經體制的特質又有何差異，並

使其表現出不一樣的治理風格？換句話說，我們必須先將體制政治（或治理聯盟）的研究應用在諸如法國、德國、台灣、日本等國家的政經體制上，先對這些國家層級的「治理聯盟」特性有充分的比較、分析與瞭解，然後，才有機會以更有效的方式探索這些國家地方都市政府的「治理聯盟」背後是否存有一般規律的問題。

（五）體制政治一定會像 Stone 講的那般無法同時顧及有效治理與公平性的問題嗎？

Stone 雖認為亞特蘭大戰後所成立的治理聯盟顯著改善了當地根深蒂固的種族歧視，也在政治、經濟、社會等方面為部分黑人帶來不少的好處，但他似乎也同意此一治理聯盟有其先天上的限制，無法調整為更能吸納其他黑、白基層選民的治理模式（Stone, 1989: 206-207）。然而，治理有效性與公平性的衝突真的是政商治理聯盟所無法避免的宿命嗎？若我們單就亞特蘭大戰前主導當地的街坊派系政治（ward politics）與戰後的治理聯盟來比較，則後者不論在治理有效性或公平性上都顯然比戰前優秀很多（Stone, 1989: 14）。可見，治理有效性與公平性並不是絕對相互對立的。若然，我們在現實世界中是否有可能找到其他包含企業菁英為核心成員並比戰後亞特蘭大更兼顧「有效性」與「公平性」的體制類型（regime type）？如果有，其一般性條件為何？

四、針對上述議題的一些探索性思考

上一節所談到的五種問題是政治學中深層而複雜的難題，長期以來早已存在，想要在短期間內找到充分而系統的解答並不容易。因此，本節將針對上述五種問題，提出一些探索性的思考，希望能有助於體制政治理論接續的發展。

(一) 體制政治與理性抉擇學派是否有對話可能？為何僅有在涉及經濟發展政策時，方出現以廣泛政策議題為導向且長期穩定的治理聯盟？為何治理聯盟會產生小勝大、大勝小同時並存的情況？亞特蘭大戰後治理聯盟所呈現的合意式決策模式（consensual decision making）如何可能？為何沒有出現派系割據的狀況？

傳統的公共政策理論是建立在「理性抉擇」的研究途徑上，而理性抉擇則是基於個人理性、一人一票的假設，主張在研究民主國家的公共政策時，必需先針對「個別的」政策來分析「個別」利害關係者的預期成本與效益，然後，再針對個別政策以算術的方式加總所有贊成與反對的意見，以決定如此的政策是否會被採行（Stone, 1989: 238-240; Downs, 1957: 21-35）。在這樣的理論基礎上，理性抉擇與公共選擇理論皆認為只要個人的預期利益夠大（相對於其集體行動成本），在特定政策上有相同偏好者都會採取集體行動，形成政策團體，以促進其同類者自身之利益。雖然已有學者指出，基於經濟發展政策而形成的治理聯盟，其集體行動邏輯本質上是高度政治性的（Imbroscio, 2003; Dowding, 2001: 15），與理性抉擇將經濟計算作為行為選擇基礎的說法有相當不同。但為何如此？所謂政治性與理性又有何具體的差異？這些問題尚缺更明確的討論。根據前文第二節，本文認為治理聯盟乃基於某些擁有資源（如資金或選票動員能力）者因在經濟發展政策方面擁有某些大規模創新、突破現狀的打算，但又慮及巨大且長期的風險，而這些風險又無法透過資本市場以高度多角化的方式分散。因此，經由相互協調、營造共識並採行配套策略，建立互信機制，共同冒險，進而形成的長期政經聯盟團體。²² 其成員所關切的政策範圍相當廣泛，只要對其成員團體在經濟發展

22. Mancur Olsen有關大小團體政策影響力的推論乃基於預期效益或預期成本，並未考慮到風險的因素。就亞特蘭大戰後治理聯盟的企業菁英而言，若非其所著意推動的城區再發展計畫含有長期且巨大的失敗

的成敗或重大利益有影響者，他們都會互相幫襯、掩護。²³ 此外，根據Stone的看法，治理聯盟尚可透過各種選擇性獎懲手段（selective incentives）來吸收或消解社區中有可能破壞或反對的團體，如此，一方面可以擴大治理聯盟本身的整體規模，另一方面也可以防止其他對立性團體過度集結、實力坐大，為治理聯盟帶來嚴重的意外衝擊或風險。

總之，治理聯盟要取得地方整體、長期經濟發展上的主導地位，必須在政治上直接贏得選舉，佔領地方各類相關行政首長、議員等職務的多數，才能排除其他政治團體的個別或聯合挑戰，維繫其政治體制的穩定性。因此，若與其他意在「個別」政策領域的集體行動團體比較，²⁴ 治理聯盟不但規模較大，也都具有優勢能戰勝這些個別政治團體或由他們局部結盟而組成的團體。更有趣的是，若相對於整個政治體的角度來看，治理聯盟往往比整體政治小很多，就治理聯盟相對於整體社會來說，還是會呈現小團體戰勝大團體的現象（Dowding, 2001: 14; Dowding et al., 1999: 516）。易言之，治理聯盟

風險（見後註31），他們只要遊說立法部門，通過發展計畫的立法即可，其後可以獨佔整個發展利益，根本不用與他人分享，更不用直接訴諸大多數的選民，以建構大聯盟（grand coalition）或大型主要聯盟（large-majority coalition of interests, Dowding之用語，見Dowding, 2001: 14）。不但亞特蘭大的政商聯盟如此，解嚴後國民黨以黨領政的政商軍教聯盟、日本自民黨戰後所建構的創新性保守聯盟（creative conservatism，包括官僚、大企業、大企業工會、農民團體等）也都比任何其他個別的民間團體還大，否則在民主政治之下，他們根本無法贏得選舉並維持長期主導的地位（Dowding et al., 1999: 516; Judd and Swanson, 1998: 186）。不過，如果進一步比較解嚴後台灣的國民黨政商軍教聯盟與戰後亞特蘭大的政企社區菁英聯盟對待非治理聯盟團體的態度，不難看出，後者顯然相對開放許多（Dowding et al., 1999: 539）。亦即在戰後亞特蘭大，其他團體若有能力動員，是可以在選舉上向主導性治理聯盟挑戰的，就像一九七四年因基層社運團體支持而勝出的Maynard Jackson一般。但在戰後台灣，這種情形直到解嚴後方有可能。

23. 如企業菁英同意黑人社區菁英的要求，逐步廢除教育、就業、居住等方面的種族隔離，採行對黑人中小企業發展有益的貸款計畫、就業計畫、住宅計畫，聘請黑人警察以及就任其他公職，允許黑人更多的社區與住宅區土地開發等。黑人社區菁英則同意將市中心的黑人貧民區搬離、不採行激進的種族抗爭手段等。

24. 不論他們是成員個人動機很強的小團體還是成員個別動機較弱的大團體。

具有主導該社區民主治理的能力，²⁵ 只不過，這並不限於個別的政策領域，而是涵括治理聯盟所關切的各種政策。

不但如此，與Olsen的集體邏輯相對照，治理聯盟與非聯盟成員間的互動不見得是建立在受益者與受害者的對立上。事實上，對亞特蘭大戰後的非治理聯盟選民而言，經濟發展也使他們得到局部的好處，如族群尊嚴、教育與工作機會等（Stone, 1989: 211）。治理聯盟中的白人企業菁英與黑人社群菁英之間乃透過複雜的策略對話，形塑彼此的認知與政策偏好，再改變彼此的角色與互動關係，以確保各方不會因任何意外狀況而蒙受重大損失，並能夠實現雙贏的結果。比較起來，簡單的理性抉擇乃將既有的權力、制度、競合模式當成已知的假設，再直接依據個別成員的原始認知（理性的個人充分認其所面臨的決策環境）、偏好、資源以及利害的估算，然後決定個體的抉擇與行爲。準此而言，理性抉擇乃是靜態或比較靜態的政治行爲分析。²⁶ 相反的，治理聯盟研究乃以動態方式分析權力、制度、以及競合關係之形成。

簡言之，在公共政策決策模式上，體制政治研究與理性選擇或公共選擇學派所提出的理論恰好呈現對立的局面。不但如此，前文也提出過這樣的問題：為何根據公共政策決策模式的文獻，只有經濟發展政策是屬於高度政治性的操作，而其他非經濟發展性的政策則反而遵守「理性的集體邏輯」？這又如何解釋呢？雖然，目前的政策理論並未觸及此類問題，但我們要注意的是，美國各地的經濟發展乃地方政府的主要責任（聯邦並不直接負責經濟發展政策），與經濟發展相關政策的推動都必須由地方政府自行籌資，自負成敗責任。²⁷ 籌資的方式基本上有兩種，一是向銀行借貸，一是向公債市場舉

25. 但所謂的主導並不是power over，而是power to，意指這種主導性乃透過民主方式由下而上，基於自由意願而產生，見（Stone, 2006）。

26. 所謂的靜態政治行爲分析乃假定在既有政治體制、政策議題設定、政策設計皆為已知的情況下，分析理性政治參與者會有何作為。比較靜態則假設已知條件有所改變的情況下，政治行爲會有何調整。然而，要注意的是，後者基本上並不探討已知條件是如何改變的。

27. 與台灣相比，台灣的地方政府在重大的經濟發展項目上幾乎都依賴中央政府補助，不太需要負什麼顯著的成敗責任，亦即所謂「地方請客，中央買單」的說法。

債。另外，參與投資亞特蘭大城中區再發展計畫的民間企業也同樣需要投入大量資金，從事辦公大樓與高級旅館等的興建、社區重劃計畫的推動，或夜生活娛樂事業、藝文事業的經營等。問題是，所有上述的這些籌資管道與美式大企業的籌資方式極為不同，而籌資方式的差異關係著風險如何管理、分擔的問題。美式大企業籌資時大多依賴公開的股票市場，創業或投資風險乃由投資大眾分擔，資金供給者與使用者之間在風險上屬於粗放式的風險分擔關係，在互動關係上則屬於短期利潤導向的市場關係（Zysman, 1983: 55-95）。相對的，亞特蘭大的政企菁英在其經濟發展計畫中所使用的密集式籌資管道則傾向於密集的風險分擔，在互動關係上則以長期、穩定、多面向的關係為主。何以如此？

在前述亞特蘭大城中區經濟重建發展過程中，許多民間企業菁英必須動員其自身所能掌控的資金或資源，配合政府的政策資源。而亞特蘭大地方企業菁英的資金若不是出於自有資金就是來自銀行貸款（上級政府補助僅佔少數比例）。根據晚近金融經濟學家的研究（Aoki and Serdar, 1997; Levine, 2002; Zysman, 1983: 55-95; Lincoln et al., 1992），以較為集中的方式利用大筆銀行信用或自有資金來投資特定風險性事業的做法，基本上就要承受大量的不安全感。由於資金風險沒有辦法以高度粗放的方式分散或多角化，因此，這些資金的擁有者與借用者之間往往很容易發展出互信的關係（reciprocal or trusting ties）。由於涉及到大規模資源的長期挹注，不論資源的擁有者或借用者彼此間都會針對雙方所遭遇到的各種重大突發事件，採取「有福同享、有難同當」的方式，以避免嚴重失敗的威脅。不但如此，由於亞特蘭大戰後的經濟發展計畫也需高度依賴公共建設與其他（如補助或管制等）政策的搭配，這是為什麼在經濟發展政策上比較容易基於政治、企業菁英彼此間的信任而發展出所謂的「治理聯盟」。²⁸ 然而，為何亞特蘭大戰後的治理聯盟並

28. Imbroscio (1998: 239-241; 2003: 278-280) 認為類似像戰後亞特蘭大這樣大規模、整體且長期的發展型體制政治都需要在政治、經濟、社會等條件方面同時配合，原因是在地經濟投資會出現O. E. Williamson 所謂的資產專用性（asset specificities），而許多資產專用性則是鑲嵌於於當地治理聯盟所主導的社會關

沒有出現派系，而是一個相當團結的整體？

其主要原因乃在於，亞特蘭大戰後所推動的經濟發展政策乃是以整個城中區重新發展為主的大規模、系統性的投資計畫（Imbroscio, 2003: 277）。除了前述民間企業家個人必須籌措大量資金投入個別的營利計畫之外，有關公部門所需承擔的各項工作，如都市重劃、公共基礎設施等，則是透過獨立公法人（independent public agency, 如Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority, Atlanta Housing Authority, Atlanta Economic Development Corporation等）所發行的公債來籌資。²⁹資金籌成之後，再以類似銀行信用的方式貸放給需要的企業或其他組織。這類的公債有的是以特定公法人所屬的基金收入作為償債的基礎（也就是所謂的special revenue bond），有的則基於市政府本身一般稅收作為後盾（亦稱為general revenue bond）。³⁰不論獨立公法人或地方政府本身都必須為自己的成敗負完全責任。由於在資金運用上，這些推動地方經濟發展的公法人與民營銀行類似，採行密集式的資金運用方式，因此，其管理幹部自然會有相當高的不安全感，也會與其他地方政治、企業、社區菁英建立整體、長期合作的關係。由於眾多的參與者都要為自己所的投資負相當大的成敗責任，所有成員都會對與該城發展相關的各種計劃賦予高度關注，參與公共事務的心自然熱切。

不但如此，除了市政府的相關主管單位之外，前述的公法人組織以及其他跨域性的公法人，如亞特蘭大區域委員會（Atlanta Regional Commission）、

係或政府公權力所制訂的財產權架構之中。例如，在美國許多都市政府都會透過各種合作與風險分擔方式鼓勵成立當地社區性的社區發展公司（community development corporations）、社區財務金融機構（community finance institutions）、社區土地信託公司（community land trusts）等。這樣的作法就像Kang and Sorensen（1999: 131）所言，既使就許多現代資本主義國家的企業財產權而言，並不完全像Douglas North所稱的那般越完全私有化與市場化越好，政治面與社會面的因素還是經常會與經濟面的財產權因素形成高度複雜的互補局面。

29. Atlanta Economic Development Corporation原先成立時乃一半公辦私之經濟發展規劃機構。

30. 不論是special revenue bond或是general revenue bond，與台灣地方政府直接依賴一般性稅收或上級政府補助的賴皮式籌資措施更是不可同日而語。賴皮式的籌資方式使得地方政府與社區菁英養成依賴上級政府、發展惡質政商關係的基礎，也使地方政商關係與社區脫節。

亞特蘭大中心協進會（Central Atlanta Progress, CAP，屬民間的都市發展規劃單位）、亞特蘭大都會聯盟（Atlanta Urban League）等，也都積極參與亞特蘭大戰後重建發展政策的規劃、執行與監督。易言之，不論個別就公部門、私部門或整體而言，亞特蘭大戰後的經濟發展政策在決策權上是相當分散的，沒有人可以威權主導。再加上亞特蘭大戰後的經濟發展政策是一個規模極大、系統整合性極高的政策，彼此在這樣的大型計畫中都扮演不可或缺的角色，高度相互依賴。³¹ 因此，整個經濟發展政策的規劃、制訂與執行過程是透過眾多參與者間繁複的溝通、協商而完成。一旦整個經濟發展政策的基本架構為上述政策參與者認可後，治理聯盟對外就維持著相當整體、一致的政策姿態，比較不會出現個人派系的問題。³²

（二）如何解釋根據理性抉擇與體制政治研究途徑，政治行動者在角色、行為特質上的差異？理性抉擇與體制政治研究這兩個不同的政治學研究途徑是否在本質上是衝突的？抑或有衝突，但也有相容之處？

如前二（二）、二（三）節所述，在理性抉擇分析之下，各類的政策參與者有相當固定的政策參與互動行為模式。這樣的分析方式在台灣也經常被學者援用，如國會議員在選票壓力之下，最重視的是選區服務，反而不重視法案立法與政策監督（黃秀端，1994）；分立型政府較易出現政策不穩定、

31. 易言之，類似處於一種恐怖平衡的狀態。一旦亞特蘭大城中區的經濟發展出現問題，不但這些負責經濟發展政策的公法人在償付債務上會發生困難、債信評等以及將來透過公債市場籌資的能力都會惡化，城中區私人企業的健全發展也會出現困難。因此，不論是亞特蘭大的政治菁英、經濟發展與都市計畫專業社群，或是城中區企業菁英，他們個別在亞特蘭大的重大努力與投資，或成或敗，除了看個人的努力、際遇之外，也與整個城中區經濟發展政策的成敗密切的相關。

32. Stone也曾試圖以class or investor's prerogatives來解釋戰後亞特蘭大的企業菁英為何能因大型發展計畫而合作無間，且不會有因貪圖個人利益而出現派系的現象。不過，本文作者認為Stone對什麼是business class or investor's prerogatives並未清楚說明其具體機制為何。易言之，他根本沒有解釋，只是換個同義的說法描寫企業菁英為何會合作而已（Stone, 1989: 169-173）。

政府表現較差的狀況等（盛杏媛，2003: 54-59；楊婉瑩，2003: 52-60）；由於追求個人職位、權力以及資源的極大化，因此行政機關的官僚多會表現出本位主義與專業主義，容易與其他行政機關發生爭執，也經常與政務官發生衝突（盛杏媛，2002；黃國鍾，2001）。然而，這種理性抉擇所分析出來的政策參與者角色與行為特質，基本上都是建立在一些「既有的偏好、認知、資訊、資源等」先決條件上，再根據「利益極大化」原則而推演出來的解釋。在理性抉擇的分析邏輯下，即便有所謂的策略性行為分析，如 *logrolling*, *pork barreling*，政策鐵三角等較為複雜的策略性政策行為，也都是基於前述既有的假設條件而展開的。就算有些理性抉擇論者認為，在遊戲理論的合作戲局（*cooperative games*）架構中，只要再加以適當的建構，理性抉擇的理論是可以解釋各種制度的理由。然而，這樣的策略性行為分析還是基於「既有的假設條件」而推演出來的，其根本分析角度還是建立在「在既有的偏好、資源、認知與遊戲規則之下，合作是否為最佳策略選擇？」這樣的前提上。不但如此，由理性抉擇觀點出發的公共政策決策理論都聚焦於單一議題的討論，很少能分析到行動者在不同議題或政策間如何採行高度複雜而整合的策略性行為，更不用說分析行動者的偏好、意識型態如何改變或體制、制度如何形成與變更等問題。

但體制政治的政治分析則直指長期以來政治學傳統所要處理的核心議題，亦即在高度不確定的環境中，人們如何一邊選擇合作、不理、競爭、對抗等互動策略，一邊重新塑造彼此的偏好、認知、資訊、資源等條件，以重新建構權力的過程。³³ 在這樣的過程中，就如同戰後亞特蘭大黑白菁英的合作一般，政治人物所思考的策略涉及到如何型塑自己與他人生命中重要的優先順序、改變既有偏好（*preference shaping*）、資訊、認知、資源以及遊戲

33. Stone認為，若要檢視權力如何由下而上而形成的過程，則分析的起點在於政治行動者的偏好如何因局勢而改變。另外，Shefter也認為在分析選民的行為時，不宜將其政治偏好視為既定或固定的。他認為政黨，就像企業採取廣告行銷手法來塑造消費者偏好一般，也會採取許多政治策略，企圖影響並掌控選民的偏好，見（Stone, 2006; Shefter, 1994: 25-26）。

規則等，進而形成一種烘托亞特蘭大戰後經濟政治發展的主流共識與意識型態。雖說這些共識涵括的議題很廣，但還是圍繞在如何確保經濟發展成功此一核心問題上。³⁴ 更明確的說，體制政治途徑要研究的就是在面對各種環境特性以及極度不確定的情況底下，政治、社會與經濟菁英等如何透過相互間的競合以從事各種不同類型冒險的過程。在此過程中，他們經常必須透過改變自身與其他菁英的偏好、認知、資源、互動模式，進而形塑具體而可行的「共通願景」，並盡力推動實現這樣的願景。只要這樣的願景逐步實現，新典章、新制度也同時形成。³⁵

總而言之，體制政治研究對政策參與者之角色、行為與政策決策模式的看法之所以會和傳統的理性抉擇不同，主要原因在於：為了有效利用嚴謹的邏輯推論在理論建構上的明確性與效果，理性抉擇途徑到目前為止僅能分析較為簡單、較為單純的決策狀況與行為。體制政治途徑所處理的政治問題則比理性抉擇所處理的政策問題來得複雜、不確定得多，通常都與參與者無法高度多角化的重大利害有關，也因此參與者間經常會以多面向、長期的方式合作。比較來說，理性選擇與體制政治並不是兩個相互排斥的研究途徑。相對的，他們應該是政治學建構更完整、更一般性理論的不同部分。目前所必須努力的基本方向乃如何將體制政治所思考的較複雜理性以更有效的方式來定義與操作，方能使體制政治研究與理性抉擇的政治行為分析有效結合成體系更為完整的政治學。

34. 在共識中的其他議題包括：確認市中心區的整體重建與長期發展乃是所有公共事務中最重要項目，社會運動應適度加以疏導或壓抑，少數族群的政治、社會與經濟地位應該具體而逐步的加以提升，亞特蘭大地區的公共事務應該要注重整體長期的發展利益等。其他像族群歧視、政黨意識形態等都退居次要的地位（Stone, 2006）。

35. 不但如此，體制政治研究可以更進一步分析諸如：為何某些體制政治所創設的獎懲機制可以有效革除舊弊，順利實現理想願景（如亞特蘭大），而有些體制政治卻無法達成這樣的理想等問題。

（三）如何進一步處理體制政治搭便車等策略性投機行爲？

根據 Olsen 等公共選擇學派的看法，任何的集體行動都會有搭便車的問題，而能讓個人直接獲利或受損的選擇性獎懲機制（selective incentives）乃解決集體行動中搭便車問題的必要手段，Stone 也同意這樣的看法。然而，本文作者認為，選擇性獎懲機制固然可以在集體組織形成後作為消除搭便車問題的有效手段，但選擇性誘因並不是集體組織最初聚集形成時的主要因素。其實，集體行動組織在採行選擇性獎懲機制之前，必須先擁有讓人信服的獎懲執行能力，而這又以權力及資源為要件。Stone 在後來的一篇未刊稿中曾提到在治理聯盟的形成過程中，可靠（dependability）與誠信（reputation）是建構聯盟關係非常重要的條件（Stone, 2006），但問題是，可靠與誠信等「德性」如何產生呢？難道這些人是天生特立獨行的「道德君子」？否則這些人為何不會投機呢？根據戰後亞特蘭大的經驗來看，一個極為可能的原因是對新願景愈有急迫感、挹注愈多精力與資源者，「成王」「敗寇」的強烈不安全感會越強烈。這足以促使他們自動相互要求遵守彼此間的約束與期待。以戰後亞特蘭大治理聯盟的政治、企業以及黑人社區菁英而言，他們究竟面臨一個什麼樣的政經與社會環境以及內在條件使他們有高度的動機遵守集體的約定？

誠如本文在前述四（一）節曾指出，美國自開國以來一直是一個高度地方自治的國家，擬定、推動地方經濟發展策略乃州、郡、都市政府等公部門與地方企業的主要責任，上級政府充其量扮演輔導與獎勵的角色而已。地方政局中的朝野政治人物與高級文官在推動地方經濟發展政策時往往一方面必須負責各種基礎設施的建設，推動產業發展，另一方面更要顧及財稅、公債、信用貸款等資金籌措事宜。不論透過發行公債或信用貸款來籌措經費，身負地方經濟發展成敗責任的地方政府與參與企業在投資各項公共建設或服務時，供應其資金者並不像股票持有者那般「樂意」與地方機構共同負擔投資

成敗的責任。專責經濟發展或公共建設投資的單位（不論是行政部門或企業）本身不但要負責償還本金，還需償還利息，所擔負的風險可說相當大。再加上，由於在大規模、系統性的經濟發展上採取密集式的資金與風險分擔方式，因此，亞特蘭大的政企業菁英彼此之間都有高度意願採行長期、多面向、互惠的方式來相互幫襯，一以避免自己遭遇到重大失敗，二則以防止一旦發生在他人身上的局部挫敗可能衍生出嚴重的骨牌效應。不但如此，亞特蘭大戰後的白人政治菁英還面臨著黑人因擁有選舉權而大幅參政的威脅。另外，身居美國東南各州鐵路運輸中心而發展出來的老舊城中區，也面臨著被因高速公路系統而崛起的新興城市取代的危機（Stone, 1989: 14-15）。這也使得亞特蘭大的白人企業菁英與富有階級，不論其在市中心所投資擁有的是企業或房地產，都面臨著資產嚴重貶值的威脅。至於亞特蘭大的黑人社區與中產階級菁英則面對著另一種深層的顧慮：長期以來由於白人的種族歧視與隔離（所謂的 Jim Crow System），黑人社區與中產階級菁英雖然在經濟上比其同胞的平均狀況還好不少，但他們在政治、經濟、以及更廣泛的社會地位改善上卻一直無法得到實質的進展。該城的白人政治與企業菁英雖然提供他們實質上能夠顯著達成上述改善的具體計畫，但黑人社區與中產階級菁英還是會有所顧忌。要是他們盡力動員社區黑人同胞選票來支持白人的政治人物，但卻被後者背叛、甚至讓黑人族群在亞特蘭大的境況更為退步、困窘，則不但他們在黑人社區中的社會地位將會一敗塗地，他們也會遭到許多同胞的鄙視與指責。

在這樣的情況下，戰後亞特蘭大治理聯盟核心的形成並不在於選擇性獎懲機制，而在於下列幾項因素：（1）核心成員所普遍具有的不安全感，這樣的不安全感又無法透過市場式的風險分散機制多角化；（2）為了解決前述不安全感，進而共通創發出來的宏大願景（大規模而系統性的經濟發展政策）；以及（3）政、企、社區菁英為實現前述宏大願景而共同參與且集中挹注的龐大資源。凡是滿足這三項條件的地方菁英，不但會自我要求遵守集體的協議，也會彼此要求、監督，甚至在這種壓力下形成地方菁英間的主流意識形態、

價值與文化。³⁶ 易言之，亞特蘭大戰後治理聯盟核心的形成是由巨大不安全感所觸發的一種權力建構與價值內化的過程，並不是單單依靠簡單的條件進行市場式的交換而已。

這樣的分析不僅可用在亞特蘭大戰後治理聯盟的個案分析上，也可以擴大適用在美國其他幾種都市體制政治類型分析上。例如，在地方所擁有的資源種類與數量皆缺乏的情況下，美國歷來小城鎮（包括後來演變成大城市者）的治理模式乃以社區的共識政治為主（Judd and Swanstrom, 1998: 89-90; Kweit and Kweit, 1999: 24-27）。在缺乏上級政府的支援與干預，且都市規模又不大的情況下，各地方社區不論在傳統農業時期、重商或現代時期的建設都是由社區民眾自行負責，特別是社區中以銀行家、地主、貿易商、醫師、律師、教師等為首的地方領導菁英。他們一方面透過地方上的人望、人脈爭取政治職務與特權，另一方面對公共事務也相當勇於奉獻捐輸，集體為地方的建設與發展來冒險。社區的各種基本公共服務（如救火、看更、掃街除糞）都是由社區菁英與民眾自願參與，組織各種基於公私部門間非正式合作的委員會來推動（Judd and Swanstrom, 1998: 26, 36, 41; Teaford, 1984: 172）。為了提升其在社區中所擁有資產（包括土地與企業投資）的價值，較需要資金的道路、橋樑等，都是由大地主、商業或其他具有高等教育背景的社區菁英出面主導，共同投資並負成敗之責。地方的公職，不論是行政職或民意代表等職務，也是由這些菁英所共同主導，以共同合意的方式決定重要的都市政策。因此，整個社區的成員對社區的認同非常高（Judd and Swanstrom, 1998:

36. 這樣的主流意識型態、文化或價值的形成方式與Stone所指出的社會控制（social control and power over）途徑不同（Stone, 1989: 220-226）。在前述的概念下，意識型態、文化、價值的形成乃是權力擁有者的工具，統治者用它來減少他們在壓服民眾、使他們變得順服的成本（to reduce the cost-of-compliance）。Stone本人認為，在一個本來就是割裂、分散、充滿懷疑、對抗的民主社會中，權力的來源應是創意，一種讓大家可以看到合作的可能性與重大好處的創見，可以將原本懷疑、抗拒者吸納在一起，並促使人們願意將權力交托給那一些願意為這樣的創見冒險犯難的人。本文作者更進一步認為，在這樣的看法下，意識型態、文化、價值等乃是一群共同挹注重大資源於相同願景而一起冒險犯難者，為避免團體成員因各種急難衝擊而意志動搖，甚而背離團體所衍生出的價值內化過程。其功能最主要為，在變動的外部環境下，維繫集體的基本存續。

42; Kweit and Kweit, 1999: 24-27)。此種地方政府的公共政策乃由立法部門所主導，行政部門只是從屬的地位，行政首長多僅具象徵性的權力（Teaford, 1984: 15-16）。

另外，隨著經濟發展與都市規模的擴大，許多十九世紀下半葉美國東北部大城（如芝加哥、紐約、費城、波士頓等）、二次大戰戰前的西部與南部（如佛羅里達州的坦帕、德州的聖安東尼奧、紐澳良、加州的聖荷西等）大城在公共建設與公共服務等方面的資金需求上比前述小城鎮高出許多（Judd and Swanstrom, 1998: 277）。因此，公共建設與服務已無法依賴紳商、鄉紳等捐獻，或是由政府管制但讓民間自行辦理。除許多地方公共事務如警察、消防等已必須由一般稅收支應之外，其他的公共建設或服務若不是由各地方政府成立專責單位並發行公債來籌措資金投資（如下水道、自來水、公園、公立醫院等），就是由民間以營利方式主辦（如鐵路、電力、電話、瓦斯、大眾運輸等。Teaford, 1984: 283-285）。就民間主辦的公用事業而言，由於此類地方基礎設施投資的規模已比前一類型高出許多，其成本與效益皆無法單純反映在小城鎮傳統社區菁英的資產價值上，因此，傳統地方菁英無法勝任此種公共建設的投資。加上此類型地方政府的公共建設都是資本密集而長期的投資，其資金的動員與風險的分散基本上都與亞特蘭大戰後的情況類似，有相當凝聚且不易廣為多角化的問題，最後都導致經濟發展計畫的相關風險很難分散的結果。若無法在相關政策上取得長期穩定有利的保障，投資的不安全感將是非常的高。因此，這些民營公用事業多半有需要提供資金給地方政治團體以進行長期結盟，並透過地方政府的特權取得長期穩定且優勢的經營環境。這樣一來，這些地方政治團體就必須想辦法爭取選民的長期支持以便長期主導政局。不過，就此類型的地方政府而言，若有大批新移民（包括來自本國農村與外國的移民）在生活與經濟條件上多處於孤立無援的狀態，而當地方政治人物也能夠為他們提供工作、爭取承包政府各種委外契約、取得特權以及各種生活急難上的保障時，這些基層民眾自然也願意在選舉時對前述政治人物予以長期支持。但是，在此類型的地方政府中，由於各種公

共建設還顯得非常割裂而零散，因此，不同的地方派系會各自依附於不同的地方公共建設與經濟發展計畫，而形成各種派系勢力相互競逐的局面。³⁷

對此種依賴零星、割裂之科技而建設的大型城市而言，其政府當中各個專責單位所負責的專業領域多屬初步發展的狀態，專業能力與自主性尚未完全成熟，初級專業團體彼此間也相當割裂、分立，所以，他們雖然在專業知識與技術能力上開始成長，但在政治上並未形成具有顯著影響力的團體，在地方政府民選公職與政務職上也還無法佔有主導的地位。職是之故，其地方政治與治理也是由地方派系所主導。不過，由於地方政府的自主性高，上層政府沒有提供政經力量的保護或介入，在相當大的程度上地方派系還是要為地方的發展負責。因此，相對上派系還是比較尊重專業（相對於地方層級較依賴上級政府的狀況，如台灣的地方政府（Teaford, 1984: 132-173））。³⁸ 不過，以上的分析乃是針對具有高度自主性但卻也必須為自身的發展成敗負主要責任的美國城市。就地方政府對中央政府的依賴程度較高的情況，本文將留待下一節在介紹過國家層次的體制政治後一併討論。

37. 有一說認為地方派系乃因地方政府的組織權責、結構功能過于割裂、零散而形成。透過其體制外的關係與權力網絡，地方派系可以把事情做好（get the job done）。Judd and Swanstrom 卻不認為這樣的說法正確。因為，如果前述說法正確，則「組織功能越割裂的地方政府，地方派系應更盛行」才對。然而，一九零零至二零年代，地方政府在結構功能上雖然越來越整合，地方派系卻也同樣越來越強大，越來越集權化。因此，否證了前述的假說。請參見（Judd and Swanstrom, 1998: 61）以及下文第五節的討論。

38. 易言之，派系治理與專業人才的重用、專業團體能力與角色的成長並沒有本質上的衝突。這類專業團體的主要行為特質乃盡力爭取自身專業群體的自主性、地位與特權。因此，雖然地方政治與公共政策的決策仍由議會所主導，但在實質政策規劃與執行上，有許多領域已逐漸為各領域專業人士所掌控。有趣的是，相對於一八六零年代下半開始快速發展的美國東北部大城而言，民間大企業的管理主義尚未流行，但在市政府逐漸推動需要複雜技術的市政建設下，較大型都市的市政府乃成為不少專業領域自主發展的源頭。越大型、成長越快的城市這樣的傾向越清楚。諸如紐約市、芝加哥、費城、波士頓等，諸如興建道路、橋樑、下水道與自來水系統的土木工程師、公園景觀設計師、公共圖書館管理者、公共衛生專家、教師等都有形成早期專業團體的傾向（Teaford, 1984: 132-173）。

(四) 為何體制政治有不同的模式？體制政治研究在國家層次更進一步探討的可能性？

如前所述，Regime politics 的討論目前僅侷限於地方都市政府的研究上，但如果我們把分析焦點放在國家層次，然後針對「經濟發展如何扮演各個國家整體發展過程中的關鍵性角色？而在經濟發展中，國家政治又如何扮演了極為核心且相互影響的作用？」等問題來深入探討，我們不難發現體制政治途徑也可以適用在國家政經體制模式的研究。何以見得呢？本小節將以戰後美國、戰後台灣與戰後亞特蘭大三個案相互對照，比較分析在這三個經濟發展政策個案當中，不安全感與治理模式間有何理論上的對應關係。

先看美國聯邦政府的經濟發展政策與治理模式。戰後美國不但依賴民間菁英企業發展多元的大規模產業，也不斷透過民間企業開拓知識密集、系統性高的領先產業（如資訊、通訊、航太、運輸、生技、財務金融、管理等），而其聯邦層級的體制政治則以多元專業管制與多元民主（如美國的聯邦儲備局、聯邦存款保險局、國家勞工關係委員會、聯邦森林管理局等各自獨立的專業管制機關）相對照，整個國家的政經體制乃透過高度標準化、市場化且高度分散的方式管理經濟發展所包含的各種大規模風險。由於聯邦政府並沒有發展出在組織上較為整合、能力上較為自主而強大的產經官僚體系，因此，代表民意的議會相對比較強勢。政黨的影響力則在重分配政策上比較強勢。

再看戰後台灣，就經濟發展政策來說，國民政府在戰後台灣所建立的治理聯盟也是一個以黨國威權為基礎的政經體制。為維持黨國相對於社會的主導地位，國民黨與其所領導的政府必須不斷在新興產業與科技發展上佔先（pre-empt）民間企業。透過黨國所掌控的財經部會、學術與科技研發機構、黨公營事業，黨國對新產業所需的技術、人才、行銷管道、資金以及所需的法制、公共基礎設施等各種配套做先導性的嘗試、冒險與部署。照理說，黨國體制本質上應該是一個以黨紀、國家法紀為基礎的集體行動組織才對。然而，在國民黨主導下的黨國體制卻必須在現代產業發展上扮演打前鋒、冒風

險的角色，它並無法利用單純的集體法則作為提拔人才與資源配置的依據。因為單純的集體法則很難引導人才積極主動的承受開創新事業與應付在競爭市場中推動新產品或幼稚產業過程中的各種複雜狀況與風險。³⁹ 此外，與亞特蘭大戰後的經濟發展政策類似，台灣戰後的產業創新與經濟發展也是以銀行信用、企業家個人資本、官方股本、官方財政補助等密集方式來動員資金（不是來自多數投資人的多角化風險分擔）。推動與投資新產業的風險根本無法透過成熟的股票市場直接大幅分散。黨國雖然在產業發展的初期以國家的資源、特權承擔相當的風險，但若個別的黨國官僚菁英、企業菁英或銀行人員出現嚴重的失誤，這些人還是要在其個人的仕途發展上或資金上承擔嚴重的損失。⁴⁰

與亞特蘭大的政企菁英透過個人人脈所建構的政商聯盟一般，為了在這種重大的冒險過程中找到可可靠的對象，以解決各種突發狀況，台灣的政、企、官僚菁英彼此之間經常在產業創新與經濟發展政策的冒險過程中，小心翼翼的發展人脈關係。這種發展人脈關係的傾向不可避免的會造就規模與凝聚力逐漸成長的政商團體，進而威脅到黨國領導中心的威權。不知是否巧合，國民黨戰後在台灣所採取的科技、產業、經濟發展策略皆避開科技變遷過程中較為上游的部分，⁴¹ 標定早已被美、日等先進國家標準化、商品化的產品

39. 在落後的國家中，重大科技或產業的推動與參與都會隱含很大且難以分散的風險，這包括產品、產業的選定、可行性的評估、主要負責幹部與企業人才的篩選、總體與細部計畫的擬定、各類相關資源的動員等，整個過程中會不斷出現各種臨時狀況必須應付，在在需要相關負責之官員或企業家不辭勞苦、盡心盡力、動員各種資源密切搭配，方有成功之可能。在產業科技政策或發展國家的文獻中，上述創業家類型官僚（public entrepreneur）的存在，乃是官僚在經濟政策方面能力的要件，見（Chang, 2003; Etzkowitz and Gulbrandsen, 1999; Johnson, 1982; Johnson, 1987; Yu, 2001）。

40. 例如，因經營不善，發生連年虧損，而招致懲處的個案，有民國七十二年台金公司的三位最高主管包括董事長、總經理、副總經理（聯合報，1983/04/30），民國七十三年中船多位重要主管包括董事長、總經理、業務副總經理、財務副總經理、業務經理等皆遭撤職、降職、停用數年等處分（聯合報，1984/05/05）。公營金融行庫人員也經常因承辦貸款時不夠審慎而被訴「圖利他人」，並招致撤職、降調、降級等處分（聯合報，1980）。

41. 科技變遷過程由上游至下游可分基礎科技、應用科技、商用科技以及科技移轉與擴散，見（Kline and Rosenberg, 1986: 275-305）。

或產業，也就是科技移轉與擴散這一類的科技冒險。這樣的情況，不論在早期的勞力密集產業、重石化工業，抑或後來的高科技產業也都如此。這一部份的科技在規模與風險上都是相對的小，也對台灣戰後的治理結構產生極大的影響。第一，由於只要比其他第三世界國家更能夠抄襲、模仿、修改先進國家的技術、產品或知識經驗即可，在台灣不論官方或民間的組織相對不需要特別用心長期培養、重用能夠將各種不同專業整合在一起的系統能力與人才。⁴² 第二，移轉性科技都是馬上就可以「兌現」、「賺錢」的，私利性非常高，許多人都想透過政商關係來爭取。前述因素導致台灣的政、企、黨國官僚人脈都是相當零細而割裂、相對投機、缺乏系統整合。長期沿襲下來，台灣的政、企、黨國菁英習慣了極為漸進、模仿式的創新，本身不但缺乏獨立自主的創新能力，也因容易被人挑戰、超越而不得不採行較為封閉的人脈建構方式來鞏固自身的地位。不過，只要領導者足夠精明、能幹，能夠靈巧的透過各種權位資源與各黨國官僚、企業菁英建立直接的人脈，並在適當階段發動經濟與產業結構的轉型或對過強者加以抑制，這種零細的政商人脈，方便由黨國官僚所主導控制，也才不會動不動就對黨國的領導中心產生威脅。零散而割裂的人脈社會結構使得台灣戰後到解嚴之前的三十多年間能夠維持穩定而威權的統治局勢。

然而，政黨輪替之後，舊有國民黨黨國頂端的威權權力結構大幅解體，不少綠營政治人物第一次進入國家行政體系之內。不過，綠營的黨政菁英過去並未曾與中央官僚、企業菁英建立深廣的人脈關係。以軍公教官僚高層為主而與各種社會利益團體所建立的次級聯盟，雖說也因軍公教高層在政黨輪替後人事上的變動而有所調整，但多數是合作對象的變遷而已（如各擁其主的工會、商會、社區發展團體、學術團體、非營利組織或政黨等），⁴³ 其結

42. 科技移轉式的產業與經濟發展在相當短的時間內就會成熟而必須轉型 這使得早先的資源、人力、社會資本等很快就被市場淘汰而必須加以更替，因此，無法以長期、連續且系統的方式來培養、發展。

43. 所謂各擁其主不只是行政官僚各自建立擁護或擁護政黨屬性的政商治理聯盟，也包括在藍綠陣營中再再細分的政商人脈與派系網絡。

構不但未發生重大的改變，反而因新政治指派或文官的非常態調派而使原本由強人主導但透過官僚體制仲介的一元化治理聯盟出現多元化的內部競爭。結果不但使原有政商治理聯盟內部的割裂性、零細性充分呈顯，甚至有更趨嚴重分化的發展態勢。中央執政菁英也無法像過去那般，直接調動其遍佈黨政軍的門生故舊關係，以發動相對較大規模的經濟結構轉型。

解嚴前台灣的治理聯盟由黨國官僚體制壟斷大部分關鍵性政經資源並標定以漸進、模仿為主的產業經濟發展策略。⁴⁴ 由黨國官僚所仲介、主導的黨政企業菁英人脈大多封閉、割裂、依賴政府。他們偏好追求政府資源特權，然而，社群團體、社區團體與網絡則低度發展、自主性也極低，民間社會的民主體質極為脆弱。此點與亞特蘭大治理聯盟的合意性（consensual）決策模式、高度社區意識、政策能力、以及政企間的平等地位不同。此外，戰後台灣的議會、工會與社會團體在政治上的地位相對低微，此點與戰後亞特蘭大類似。但戰後台灣的黨政官僚體制由上而下強力主導民間企業與社會各界，屬於power over的情況，此點卻與戰後亞特蘭大由政企治理聯盟以較為開放的方式來主導整個地方政治（所謂power to）的情形卻相當不同。不但如此，台灣社會由中央到地方充斥著以私利性、五同主義為主的人脈派系結構，不利於建構願意為地方、國家長期整體政經發展而創新、冒險的菁英團體，不像亞特蘭大的企業界對地方社區的長期整體建設有高度的使命感。這種情況，若以台灣戰後的地方層級來看，更是如此。不但如此，為表恩德廣被，誘導各地方社區對中央與省的依賴，稍具重要性的地方公共基礎建設與經濟發展政策皆由中央與省規劃、補助。這不但導致各地方社區只知競相爭取上級政府的經費與特權，長期下來，也使其養成極端依賴上級政府以及驕奢的習性，更因毋須學習獨立冒險承擔地方經濟發展與重要公共基礎設施之責任而失去

44. 相對應於台灣戰後的黨政官僚體系在政商治理聯盟中扮演相當關鍵性的角色，戰後亞特蘭大的政商治理聯盟則似乎扮演著主導官僚體系的角色（Stone, 1989: 169; Stoker, 1995: 63）。可惜，Stone並未針對官僚的角色做深入的分析，以致本文對於官僚在戰後亞特蘭大經濟重建過程中所扮演的具體角色並無法做一更深入對比。

凝聚社區組織、形塑社區意識的機會。也因此，與戰後亞特蘭大爲了經濟發展而形成「良性」治理聯盟的情形相反，戰後台灣各地方社區之政商官僚與社會菁英不需也無力發展具有高度凝聚力的社區組織與集體意識，結果是一方面地方官僚與社區組織的政策能力都非常薄弱，另一方面則是私人政商派系盛行。

由上述戰後亞特蘭大、美國與戰後台灣治理聯盟的比較分析，我們應不難看出，治理聯盟的形成一方面與一個地區或國家是否透過密集式的方式來動員政府與民間的資源（包括人力與資金）有關，另一方面又受到其政商菁英所選擇的經濟（或產業科技）發展政策是否須承受系統性大規模風險的影響。這樣的基本方向應用在其他國家治理模式的分析上，其可能性也值得繼續探討。例如，戰後法國、日本、德國等被新近不同資本主義（*varieties of capitalism*）文獻稱爲「萊茵式資本主義」的國家，不但都透過公共政策以密集資源動員方式來發展創新性的產業與科技，也都發展出以政治、官僚與企業菁英人脈爲主的政商治理聯盟。然而，不像台灣政商菁英長期標定抄襲模仿爲主的經濟科技發展政策，法、日、德等國的政商菁英所強調的都是在科技變遷過程中較爲上游、大規模、系統性高與風險大的應用或商用科技。因此，在這些國家，政商菁英之間的人脈比較不會像台灣這般割裂與充滿明顯的五同主義色彩，封閉性與排外性比較低，將公共資源私有化的現象也比較不會像台灣那麼顯著。負責科技與產業發展的官僚在專業自主與地位上也比較高（阿爾貝，1995；Redding, 2003；Whitley, 2002；Hall and Saskice, 2001）。總之，資源的集中系統性運用或零星分散運用對體制政治類型的形塑有極關鍵性的影響。

雖然這樣的結論還很粗糙，但本文認爲有關地方體制政治的研究也應將國家層級的體制政治與經濟發展間的關係納入處理，因爲如果一個具有一般性的體制政治理論架構真的能夠建構出來的話，則該理論的實質內涵應該也可以用來解釋國家層級的體制政治發展才對。加上，地方政府是否有極高的自主性，也應放在國家層級的體制政治上來檢視，理論邏輯才不會有嚴重缺

失。因此，本文下一節將處理如何跨越國家與地方層級的類型理論建構問題。至於如何以較為具體的類型理論（typological theory）來整合分析這些國家層級與地方政府層級的體制政治呢？下一節將先簡單討論戰後西德與日本的經濟發展與其各自的體制政治有何關係後再做初步探討與整理。

（五）體制政治一定會像 Stone 講的那般無法同時顧及有效治理與公平性的問題嗎？

若以公平性的觀點來比較，戰後台灣的黨國威權資本體制雖然在政治上排除一般民眾的參與，在經濟政策的參與以及特權的分配上也比較照顧黨政軍公教以及民間大企業，但其整個體制運作的結果，並不像亞特蘭大那般將低層的民眾同時排除在經濟參與之外。國民黨主導之下的黨國威權體制在經濟發展政策、重要經濟資源與特權上雖也極盡掌控之能事，但透過涓滴細流（trickling down），台灣的一般民眾卻都能夠同享經濟長期高度成長的果實，整個社會在經濟發展的同時也達到相當平均的所得分配。戰後日本的民主政治也有類似排除工會直接參與的狀況，但由於經濟發展政策也是戰後日本政府的優先政策項目，因此，日本也發展出其獨特類型的政商「治理聯盟」。只不過，在戰後前半期（直到一九八零年代為止），日本的治理聯盟乃由官僚菁英團隊所主導。但在一九八零年代日本的經濟發展政策逐漸不再居於首要角色以後，代表一般選民的日本國會議員在世襲與資深制的長期培養下，專業程度提高，目前在政策制訂上已成爲官僚菁英團隊的伙伴。易言之，當經濟發展政策的重要性高於其他政策的重要性時，「經濟發展政策」會如Stone所言，吸收其他的政策議題而成爲「治理聯盟」核心形成的基礎，其他基於公共選擇理論的非經濟發展政策之政策模式會遭到極大的壓抑而無法顯現出其特質。不過，日本的經濟發展也與台灣類似，在長期穩定成長與公平分配等方面也都達到相當成功。不過，與台灣比較起來，在日本，當經濟發展政策相當成功而不再被選民視爲是最重要議題後，「治理聯盟」的吸收能力就

會衰退，而其他非經濟發展性的政策就會呈現出前述公共選擇理論所談到的政策模式。⁴⁵

再以統一前的西德為例，西德的經濟發展也是以密集的方式來動員資源，強調大規模、系統性、附加價值高的產業科技與經濟發展政策。與戰後日本類似，戰後西德的政治在美軍的改造下成為多元民主的形式，前述大規模、高冒險性的科技與經濟發展政策乃責成民間大型企業來完成，而政府則透過三方（官僚、企業與勞工菁英）統合協調，扮演為經濟發展政策訂調，提供獎勵誘導與懲處機制，吸收產業發展時所可能遭遇到的負面風險（downside-risks）以

45. 根據Daniel I. Okimoto等學者的研究（Okimoto, 1989: 193-205; Richardson and Flanagan, 1984: 294-303），日本的政策模式按照政策行動者之行為與互動特質可分三大類：

（一）顧客式選民（clientelistic voters）政策：國會議員利用職權與立法參與為選區謀求直接的補助（如農產品價格補貼）、公共工程合約，或者幫選區中傳統型勞力密集的小企業（以農業與服務業為主）謀求有利的政策立法（如為醫生的收入減稅）。這類政策利益的追求者包括地方性的農漁業、小企業（包括營建、運輸、診所醫生、零售、電力）、地方性老年人團體、地方郵局等。他們對行政官僚與國會議員都有特定的政策訴求等。而得到這些利益的選民則以選票、政治獻金或兩者同時回報選區的國會議員。第一種類型的政策機關包括農漁事業、營建、中小企業、郵政以及社會福利等政策的相關主管單位。在這類政策中，國會議員與利益團體以及主管機關的官員間維持特定、長期而緊密的共生關係，也因此比較容易出現貪污腐化、資源運用沒效率等狀況。這類的政策最政治化，國會、行政機關以及利益團體間的關係最為密切。

（二）經濟發展政策：在這類政策中，選民並不會向行政官僚或國會議員提出特定的政策訴求，他們所關切的是國會與行政機關能夠維護基本上對他們有利的政策大環境。這類的選民多屬大企業、財務金融機構等。這類的選民多會向國會議員提供大額度的政治獻金。這類政策的主管機關包括通產省、大藏省以及其他主管經濟或產業政策等機關。這類政策的行政主管機關在政策上比其他政策的行政機關具有高度的自主性，不太會受到政黨以及利益團體的影響。雖說這類的政策乃是透過財經或產業政策主管單位與相關產業或經濟部門密集溝通協商且對政策的一般方向得到合意之後才繼續制訂為更具體的實際政策，但由於利益團體數目極多，財經主管官僚的自主性相對很高，利益團體以及政黨在一般政策方向合意確定後，就不會再繼續影響政策制訂過程。

（三）都市中產階級所偏好之管制政策：這類政策的選民大部分是都會區的白領階級、家庭主婦、年輕人以及自雇者。這類的選民相當分散而比較缺乏組織，在投票時所關切的主要是一些廣泛性的議題（如環保、社會福利以及整體經濟的體質等）。這類選民所關心議題的主管機關沒有一定的對象，因此，在這類的政策中，利益團體、行政機關以及國會等的關係也最不穩定。

及產業結構調整時的部分成本。因此，西德的民主治理聯盟乃由高度科層化的企業商會與勞工團體，透過官僚菁英居間仲介、協調而形成。不但如此，西德菁英企業的組織管理也與菁英勞工結合，透過產業民主，形成具有西德特色的社會市場經濟（a social market economy）。因此，在許多學者眼中，西德的民主治理由政策參與階段開始到執行，相對與戰後亞特蘭大、日本或台灣比較，較重視公平、正義與社會福利，也具有較高的責成性（accountability）。⁴⁶ 因此，西德的個案顯示，有關治理有效性與公平性間的兩難問題並不像Stone想的那麼單純，恐怕還有待體制政治的類型有效建立之後，方有可能再做更進一步的分析。

五、一個暫時性（tentative）的體制政治類型理論

總結前述有關亞特蘭大戰後體制政治、美國都市政府的其他體制政治類型、與有關日、德、台灣等國家體制政治類型的討論，本文初步發現體制政治形成與經濟發展政策的冒險程度可能有極為密切關係。因此，體制政治若要進一步發展不同的類型比較分析（comparative study of typologies），也許一個必須嚴肅面對的問題是不同體制政治在經濟發展政策上冒險程度的差異。

46. 參見（Allen, 2005: 8; Bathelt and Gertler, 2005）。

國家是否鼓勵民間發展系統性 的大規模產業	是	一、市場式體制：多元專業管制	二、政商官僚菁英團隊式共識
	否	三、機會型關係：私人政商或政商官僚人脈派系	四、集體式體制
		多	少
民間系統性大規模產業類別數量			

表一 國家層次的體制政治類型

(資料來源：作者自行整理)

地方經濟發展是否著讓民間參與重大規模整合型建設與發展	是	一、政商或政商官僚菁英組成的共識型體制	不適用
	否	二、私人政商或政商官僚所組成之人脈派系；工會與其他社會草根組織所成立之社區與社會服務提供聯盟	三、社區菁英式集體體制
		多	少
地方資源的多寡			

表二 自主性高時地方的體制
政治類型

(資料來源：作者自行整理)

地方經濟發展是否著讓民間參與重大規模整合型建設與發展	是	一、執政黨與官僚主導的共識型體制	不適用
	否	二、政黨主導機會型私人政商人脈派系；或政黨主導之社區與社會服務提供聯盟	三、同左
		多	少
地方資源的多寡			

表三 自主性低時地方的體制
政治類型

(資料來源：作者自行整理)

更具體的就資本主義國家在國家層次的體制政治而言，本文目前的暫行理論是：一個國家的體制最主要取決於其經濟發展是否由民間企業負責系統性高且風險大的大規模產業以及主要產業數量的多寡（見表一）。如前所述，若一個國家的經濟發展以多元且系統性高的大規模民間產業為主要特色，則專業主義會極為發達，加上，由於經濟發展風險可以透過市場機制自動高度分散的結果，其政經體制會以多元民主與多元專業管制相對應，國會相對於文官體系會顯得比較強勢，政黨僅在重分配政策上有比較高的影響力（見表一類型一）。若一個國家在採取較為激進的經濟發展政策下，透過國家局部承擔失敗風險，並以較為集中的資金動員方式來發展少數但系統性高且規模大的民營產業（如戰後德國、戰後日本、與戰後法國），則為了管理大規模集中的風險，其政治體制會發展出以政、商、官僚共識為基礎的治理聯盟（在戰後德國也包含工會）。這樣的治理聯盟也會伴隨密集資金與資源的動員而創設較具自主性與專業性的行政體系。相對的，議會、政黨的角色也最為弱勢（見表一類型二）。若一個國家採取比較漸進的經濟發展方式，並以較為集中的資金動員方式來發展多元但小規模且較不具系統性的民間產業（見上表一類型三），則短期、零星、割裂的產業科技與基礎建設經常必須面臨先進國家產業科技的演進與經濟基礎建設系統性不足的缺陷，因而導致該政治體制充斥零細、較為短期投機的政商私人脈（但仍無法按市場的方式來分散風險並管理之）。在所發展的知識多屬應付短期、零星問題的情況下，官僚體系的專業自主程度不但比較低（相對表一類型一與類型二），也比較容易遭到國會、政黨與其他政治力量的穿透，如戰後台灣，特別是解嚴之後。⁴⁷最後，若一個國家是以高度集體（如高度社會主義或國有化）的方式來推動經濟發展，則因須透過政治力大幅排除市場的自然作用，政黨的力量在四種政經體制類型當中對政策的影響力最高。不過，要維繫一個純然公平、公正

47. 除非像前述台灣在解嚴前的黨國威權時期，政治強人可以透過胡蘿蔔與鞭子充分且直接掌控所有的人脈派系，相對有效隔離政黨對官僚的過度介入，否則政黨的力量是可以穿透、甚至凌駕官僚體系之上。

的集體機制並不容易，政黨、國會、官僚與利益團體之間的角色扮演往往要視該國是否能建立一個自主性高的官僚體系而定。若官僚的自主性夠，集體性政策在自主官僚的規劃與執行下得以公正施行，則政黨與國會在政策決策的角色會稍微弱化，官僚在政策規劃會得到相當的授權，如英國（表一類型四）。⁴⁸ 但若官僚自主性不夠，則還是會呈現出官僚與各社會群體所結合成的派系現象。

再就地方層級來看，以自主性較高的地方政府而言，在規模較大、資源較多的城市，若經濟發展政策注重密集的資源動員以投資整合性高且風險大的計畫，並且大幅依賴民間企業的參與，則這樣的地方政府容易由政商或政商與官僚等所組成的治理聯盟所主導，而其決策乃是以共識為基礎。由於對

48. 不過，戰後英國的政經體制，性質極為特殊。由於在過去日不落帝國時期建立了龐大的國際政經勢力，即便在二次大戰之後，英國國力大幅衰退，為數數百家的英國跨國企業與金融業還是相當強大，而且以全球的佈局來投資、生產、貿易，並習慣在自由市場的基礎上，透過高度市場化、多角化的方式來分散風險，崇尚市場經濟與自由競爭（Lisle-Williams, 1986: 256）。然而，英國也是一個勞工勢力極為強大的國家，兩大政黨中的工黨就是工人階級利益的代表。在工黨與工會的強大壓力下，英國戰後政經體制的另一項特色乃在採行前述資本主義市場經濟的同時，透過針對英國國內大型傳統產業採行高度的國有化政策與凱恩斯主義福利政策來保障充分就業與相當高的薪資與社會福利水準（Lisle-Williams, 1986: 256）。在這種情況下，英國中央政府兩黨的政經菁英並不看重針對英國國內傳統大中小型產業的經濟發展政策。嚴格而言，英國戰後整體的政經體制只能算是社會主義與自由資本主義的混合體。一方面跨國企業與金融服務業似乎為多元自由的大型產業，但另一方面，英國戰後政經體制的自由程度並不像美國那麼高。主要原因是，英國戰後自由經濟部門乃是建立在英國政府一貫採行強勢英鎊的政策基礎上而得以順利發展的。這樣的政策模式，既使在一九七二年英國政府放棄金本位並讓英鎊開始採浮動匯率後還是繼續維持。為了在變動的經濟發展過程中維持高價位英鎊，歷來英國政府必須頻繁透過財政政策與貨幣政策，解決為維持強勢英鎊以及維持國營企業部門就業保障與薪資水準的政策所衍生的各種問題，諸如經常帳赤字、通貨膨脹、高失業率等。因此，戰後英國政經體制自由資本主義的部份可劃歸第一類型，但其自由程度不若美國高，不屬多元管制，而屬於凱恩斯福利國家型管制。至於大規模國營企業的部分則屬於第四類型。不過，就戰後英國而言，透過國家公共政策以集體方式為大型國營傳統企業提供高度保護與充分就業部分，到了一九七六年賈拉漢（Callaghan）工黨政府因總體經濟危機向IMF求援時，已在IMF的救援條件下（採行劇烈的開源節流計畫）大幅棄守，特別是到了柴契爾推出企業型政府之後，其政經體制呈現比較偏向第一類型調整的傾向（Lisle-Williams, 1986: 234-238）。

整合性專業人才的需要高，官僚的專業性與自主性相對較高，政黨與議會對政策的影響力也相對較低。戰後亞特蘭大、一九九零年代後期之底特律皆屬此類型（見表二類型一）。⁴⁹ 另外，若經濟發展政策採零星、割裂的方式，則地方治理有可能發展出兩種基本模式。其一，該地方政府的政治會由政商私人間的零星式人脈所主導。此種模式與前述國家層次的機會人脈型體制政治類似，由於缺乏系統、整合而且長期可以積累的問題解決方式，各種不同的政商人脈在面臨各自的局部性問題時，只好「兵來將擋、水來土掩」，拿出看家本領各憑人脈關係來冒險解決問題。在此背景下，行政官僚的自主性也會被派系所穿透，政黨與議會的角色也會顯得比較強勢。一八七零年代開始在美國東北大城出現的政黨派系機器、一九八零年代與九零年代初期 Coleman Young 執政時的底特律皆屬此類型。⁵⁰ 不過，在地方經濟發展未標定大規模系統性建設的類型中，若社群團體無法忍受其利益長期受政黨派系所獨佔與忽視，且能克服集體行動的困境，則也有可能形成以社會運動為基礎而強調社區與社會服務的體制，較強調社會福利、教育訓練、基層社區發展、環保以及中小企業發展等以公平、重分配為主的政策。在這種情況下，由於階級與意識型態的對立會比較嚴重，因此，政黨與議會的角色會比前二者更強勢。Maynard Jackson 時期亞特蘭大的草根社會運動聯盟以及在一九九零年代開始在許多美國大城貧民區由草根民眾、在地社區組織所發起的在地社區發展運動（community-based movement）（表二類型二）屬可歸入此類型。⁵¹ 若地方的資源少、規模小，而上級政府又沒有什麼挹注，則在經濟政

49. 這種情況也對應於Digaetano and Lawless 所稱的統合型結構（corporatist structure, Digaetano and Lawless, 1999: 548-549）。有關一九九四年後底特律治理聯盟的形成，參見（Digaetano and Lawless, 1999: 548, 562-563, 570-571）。前述在中央政府大量分權給地方政府後，由倫敦市分解出來的Croydon Borough 也可劃歸此類型，見前文註 17。

50. 有關美國地方派系的形成與發展，見（Shefter, 1994: 72, 75, 162; Teaford, 1984: 175; Judd and Swanstrom, 1998: 81）。有關Coleman Young 時期底特律的人脈政治，參見（Digaetano and Lawless, 1999: 559, 570）。

51. 人脈派系類型就是Digaetano and Lawless 所稱的侍從型結構（clientelistic structure），但工會與其他社會草根組織所成立之社區與社會服務提供聯盟則與Digaetano and Lawless的多元結構對應（pluralistic

策上只能依賴社區菁英共識決定，相對於行政部門與政黨而言，議會的角色比較重要。美國歷來小城鎮的社區菁英共識決策體制就屬此類型（見表二類型三。Judd and Swanstrom, 1998: 90; Kweit and Kweit, 1999: 23-28）。以第四類型而言，若一個地方資源稀少，則其地方政府不太可能有足夠的資源從事大規模、資源密集的經濟發展計畫，因此，該類型不適用。

最後，上述表二僅考慮到地方政府在經濟發展上高度自主的情形，但這種情況雖適合於美國這種高度地方分權的國家，若要分析英國或台灣等高度中央集權國家的地方政府治理狀況，尚須考慮地方政府在經濟發展上依賴上級政府的程度對地方政府的體制政治會造成何種影響。由於對國家依賴度較高的地方政府，其政策之經費亦有極大部分來自中央，所以受到國家層級政治特性的影響也比較大。然實際影響究竟如何，則端視國家層級的政治是政黨、政商或官僚政治（見表一）而定。若國家層級的體制政治是以政黨與官僚政治為基本特色（類型四），如英國，則此類型體制比較不會出現政商聯盟，就算有，在地方公共政策上的影響力也比較小（Mossberger and Stoker, 2001: 819-820）。地方政治一般也會呈現出較高的政黨特性（見表三）。更進一步就表三類型一的地方政府而言，此類型的都會政府規模大、資源多，加上又高度倚重私人企業從事系統性高且大規模之都市基礎建設與經濟發展計畫，因此，地方政治、官僚與企業菁英也會形成與戰後亞特蘭大相似的政商治理聯盟。但由於經濟發展政策受到國家層級政黨政治的影響頗大，因此，地方政治由政黨所主導的力道仍然很強。不過，與表二類型一類似，這種地方政府的政商治理聯盟往往也可以打破政黨對立的傳統，即便在本地政黨輪替或中央政府的政策變動後也仍能維持相當穩定的治理體制。由於官僚本身須為相對較大規模的經濟建設冒險，本身的凝聚力也相當高，即使政黨輪替也不

structure, Digaetano and Lawless, 1999: 548)。有關一九九零年代美國大城貧民區的在地社區發展運動，參見（Tulloss, 1995）。不過，就此一治理類型而言，由於目前文獻尚未對政黨與議會在此種治理類型之發展過程所扮演的角色有所著墨，因此，前文有關此體制政治類型中政黨、議會之角色與行為特質僅屬預測。當然，這應該是可以進一步再經文獻資料檢證的。

會發生官僚人事上的大搬風。因此，官僚相對於民間與企業而言，其自主性也相當高，除接受執政團隊的領導外，官僚體系相對於議會乃處於較為強勢的地位。根據Digaetano and Lawless (1999) 的研究，在國家與地方財政、財務金融與競爭力等面臨多重危機而大幅放權並解除管制之下，一九八零年以來英國的伯明罕 (Birmingham) 以及一九八零年代中期之後英國的雪飛爾德 (Sheffield) 都力圖透過經濟發展來轉型，也都可以算是這種類型的體制政治。⁵²

就表三類型二、三的地方政府而言，地方政府方面的經費多半還是依賴上級政府，其基礎建設與經濟發展政策多屬割裂、漸進的方式。在此情況下，與表二之類型二相似，地方政府的體制政治會受到中央政黨與文官生態極大的影響。其一，若中央政府層級是強調漸進、割裂性的經濟發展政策（如戰後台灣，見表一類型三），則地方政府層級仍會由民間企業參與部分經濟發展政策。但因與戰後亞特蘭大以密集的方式動員資金類似，為了確保其投資計畫的穩定生存與長期發展，這類的企業菁英還是與政治人物、官僚發展出長期但較為零星、割裂、自私性的人脈關係。政商人脈一樣會穿透行政官僚，政黨與議會的角色也相對比行政官僚強勢。不過，比起表二類型二而言，在表三類型二、三中政黨的影響力會比較大些，此類型的例子有戰後台灣各縣市。⁵³ 其二，若中央政治體制比較在意社會服務（表一類型四），則地方政

52. 有關伯明罕與雪菲爾德個別的情況，請分別參見 (Digaetano and Lawless, 1999: 554-559) 與 (Digaetano and Lawless, 1999: 563-569)。有關這兩個城市的治理聯盟既使在經歷政黨輪替與中央政府的政策變動後仍維持相當穩定的體制部分，參見 (Digaetano and Lawless, 1999: 570-571)。不過，Digaetano and Lawless 也指出，伯明罕的治理聯盟是以吸收部分社會改革議題並擴大政商治理聯盟的方式來維持其穩定性。雪飛爾德則以將經濟發展政策決策權更為集中，但諮詢參與權更為擴大的方式來因應上述的衝擊。

53. 既使在解嚴之後，台灣藍、綠兩陣營基本上皆屬保守的國家資本主義體制，並未在經濟發展政策上有很顯著的左右路線差異。嚴格來說，台北市的體制類型可說是介於第一與第二類型之間。相對於台灣其他地方政府，由於歷來執政黨的政策偏愛導致其先天資源分配上的高度優勢，不但豐厚的上級政府補助與市政府的自有財源可以供應各種相對較大型的基礎建設，工商、行政、學術文化等百業高度發達，就台灣各城市而言，行政機關與工商企業總部的專業中產階級佔人口比重也最高。加上，由於都市或地方政府對公共基礎設施近乎完全負責，不太有機會透過工程建設外包、共同投資、特權機會等來形成人

府的體制政治也會成為由政黨主導的社會集體行動體制，強調住宅、社會服務、勞工教育與訓練等以公平、重分配為主的公共政策。在英國，只要是以社區服務、教育與勞工訓練等為主要政策的地方政府，不論是八零年代以前的舊體制或柴契爾在八零年代以後帶動的體制改革，因為不涉及大規模、系統且長期性的經濟發展冒險，其體制多半是由官僚主導（環境較為穩定時的舊體制）或政黨與官僚共同主導（新保守或新工黨的體制改革）的體制政治，如一九八零年之前的英國雪飛爾德（Sheffield）與伯明罕。⁵⁴ 不過，由於其經濟發展野心較小，因此，體制建構上也顯出在階級上有比較高的排斥性。⁵⁵

根據上述初步的討論，國家或地方政府的經濟發展政策在資源運用方面，究竟是否強調由民間來發展大規模、系統性科技或小規模零星分散式的科技，此問題對體制政治的形成具有極關鍵的作用。越強調由民間來發展大規模、系統性科技與產業的政經體制會越重視由廣泛的政治、企業、甚至勞工菁英（如西德、日本、戰後亞特蘭大與某些英國地方政府）等所組成的治理聯盟。這樣的治理聯盟也比較容易打破政黨的對抗，比較容易塑造能力強、自主性高的官僚體系（相對於政黨與立法機構），並呈現比較開放、進步、比較重視公共利益的體制政治。各種公共政策類型的決策與互動模式都會受到治理聯盟的高度主導政治。然而，科技與體制類型間並不是簡單直線型的因果關係。就一個極端來說，若一個政經體制能成功發展多元、大規模且

脈關係，市場經濟相對發達。因此，在市議會層級，基本上呈現政黨政治的局面。但在更基層，市議員或立法委員的選舉，還是有樁腳、選舉人脈的存在，這樣的人脈網絡還未大到足以成為主導台北市政局的主要力量。

54. 在一九八零年代之前類似像此二城市的英國地方政府，外部環境相當穩定，加上工黨長期執政，基本上乃由政黨與官僚所主導的傳統體制，對應於Digaetano and Lawless所稱的管理型結構（managerial structure, Digaetano and Lawless, 1999: 570）。伯明罕與雪飛爾德在前述期間，並沒有出現地方派系（Digaetano and Lawless, 1999: 572）。

55. 有關英國保守黨在Wandsworth Borough（也是由原來倫敦市分解出來）所採行的新保守主義改革體制，參見（Dowding et al, 1999: 523-525, 540）；有關英國工黨在另一Islington Borough所採行的新中間路線改革體制，參見（Dowding et al, 1999: 525-528, 540）。前者對勞工團體相當排斥，後者則較排斥企業菁英團體。但二者都是由政治菁英（黨籍民代）所主導，加上專業官僚配合的政經體制。

系統性的科技與產業（如美國），則重大科技與經濟發展的龐大風險可以透過高度分散、多角化且相當先進的市場來分散（特別是資本市場），如此一來，前述由政、企菁英所組成的治理聯盟將不復存在，取而代之的是高度尊重市場機能的多元管制體制，政黨、立法機構、官僚之間則各擅勝場。公共政策模式要看個別政策的生態（團體、小團體的對抗）而定。反之，若經濟與科技發展僅強調小規模、零星式的科技，則這樣的治理聯盟有可能成為會比較封閉、保守、比較傾向於將公共資源私有化的人脈派系，政黨對抗的影響也較大（戰前亞特蘭大、台灣各縣市，各類型的公共政策皆受派系所主導），但也有可能會成為階級屬性較明顯的政黨政治局面（如英國改革前的雪飛爾德與伯明罕，但經濟發展政策較受忽略，社會福利政策較受重視）。不過，就地方體制政治而言，尚有另一個不可忽略的重要因素，亦即國家層級的體制類型是否強調中央集權。像美國這種高度地方自主的國家，地方政府的體制政治發展基本上仍視地方政、企等菁英是否強調由民間來發展大規模、系統性的經濟發展政策而定。若像台灣或英國這樣高度中央集權的國家，則除了地方經濟發展是否倚重民間企業從事大規模、系統性科技此一因素外，地方政府的體制類型也受到中央政府的政治體制類型極大的影響。總之，上述僅是有關體制類型的初步討論，在系統性、一般性上還有極大的改善與檢證空間，但主要的企表在以一個初步的類型（見表一、二與三）來說明發展此種體制類型比較分析對政治學進一步整合發展的可能性與重要性。當然在後繼的研究中應當可以發掘更多其他不同的問題面向作為體制政治形成分析的基礎，不過，以本文的分析而言，筆者認為前述兩面向二面向應是極為關鍵而不可忽略的因素。

六、結 論

社會科學長期以來在解釋某個國家（或地區）的特殊現象時，多半將該國（或地區）的文化、制度、政治體制等視為已知（given）或固定的（fixed），頂多是從事不同國家間同類政經或社會制度的靜態比較（如 Kilburn, 2004; Dowding, 2001; Hamilton and Biggart, 1988; Johnson, 1987），很少像 Stone 這樣以相當深入、動態且長期的方式研究一個城市在政治、經濟與社會制度上的形成與轉變。這樣的研究，迫使學者必須面對一個無法避免的問題：「在政治體制的形成與轉變背後，是否有一般性的因素存在？」

雖然，不少研究都市體制的學者們繼 Stone 之後開始搜尋、建構都市體制類型（typology of urban regimes），並企圖追問形成這些不同類型背後的原因。其理想，當然是要建立更有解釋力的都市體制理論。可惜，到目前為止，尙未有令人滿意的成果。即便如此，根據本文在上一節所陳述的初步類型理論，體制政治研究還是為政治學暗示了跨越國界、歷史時期去思索不同體制類型如何形成的可能，並促使學者開始追問對政治學來說應該是極為核心的一連串問題，那就是在不同國家、不同歷史階段中，不同形式的治理聯盟（或體制政治）是如何形成的問題。這樣的問題，可以更具體化如下：例如，不論在國家或地方層級，是否可以找到有關各種不同類型的代表性體制（ideal type）？若可以，則與各類代表性體制相對應之治理能力又如何？又，在每一類型代表性體制當中，政黨、階級、行政（包含官僚體制）、立法、利益及社群團體等的角色、行為特質與相互間的互動關係？何以如此？這些問題若可以初步答覆，則是否有可能進一步找出這些不同的政治體制與其所追求的價值（不論國家或城市）是如何形成與維持等問題的答案？又有哪些因素造成他們的變遷？上述的變遷機制為何？如何影響該體制處理價值與規範性方面的問題？如何形塑體制政治的政策風格與目標（Pierre, 2005: 450; Dowding, 2001: 15; Dowding et al., 1999: 517; Stone, 2001: 21-24）？等等，都

是很值得再深入追問的問題。如果政治學界能夠在這些議題的研究上有所突破，則政治學應有可能再進一步整合發展，並擺脫長期以來在方法論上一直依賴社會學與經濟學的困境。⁵⁶ 由Clarence N. Stone對體制政治的研究來看，民主治理理論下一步擴大發展的可能性固然相當令人期待，但本文所提出的初步方向是否可以適用，需要作何修正，會否一下子就出現嚴重的瓶頸等諸問題，恐怕還是有待更多的後繼研究方能得到明確的答案。

Stone對戰後亞特蘭大民主治理模式變遷之研究，誠然為當前的理性政治研究提出了許多的質疑與進一步補充、擴充的線索，但Stone以及大多數後繼的學者並未針對這些問題與線索提出較為具體的回答。本文接續Stone的工作，由體制政治（regime politics）的角度切入，針對上述問題、線索提出一些可供進一步思考的方向，甚至主張也實際嘗試將都市體制政治的分析途徑應用在國家層級。這並不意味著作者否認理性抉擇的重要性，反而是要更充分、更豐富的補足政治學應有的、被忽略的內涵。如果本文前一段所提到的初步方向可以進一步確認、發展的話，則不無突破比較政治理論長期以來停滯於地域性區塊而無法融通的現象（Wiarda, 2002: 1-6）。⁵⁷ 截至目前為止，社會科學在討論不同的文化價值、制度或社會網絡結構如何形成時，一般還都停留在一種相當普遍而傳統的說法，亦即宣稱此乃該國（地區）歷史、社會、經濟、政治等因素交互影響的結果（Fligstein and Feeland, 1995: 22; Hamilton and Biggart, 1988; Kang, 1995: 566; Biggart, 1991: 201; Oberschall and Leifer, 1986: 248）。直覺上，在歷史的長河中，若貫穿各不同歷史階段

56. 許多學者逐漸認為，在體制政治形成的過程中，政治、社會、經濟等因素是溶為一體而無法分開的（Pierre, 2005: 449-450; Anttiroiko and Kainulainen, 1998）。本文作者卻認為，若根據Stone的個案陳述，以William B. Hartsfield等政治領袖在地方發展遠見、穿針引線、溝通協商上所扮演的關鍵性角色而言，政治應該是戰後亞特蘭大治理聯盟之所以能夠成立的基礎。易言之，在治理聯盟成立的過程中，政治的想像與可行性是優先必要條件，之後，在各項的重要政策推行中，政治方與經濟、社會等因素結合在一起，並在長期的演練後，形成穩定的體制。

57. 理性抉擇途徑雖然可以透過相當精確的數理邏輯分析「比較均衡分析」，但就筆者所知，Wiarda所聲稱的地域性區塊現象，到目前為止，尚未突破。

來看，社會、經濟、政治等因素多呈現各自但又複雜交錯的影響，要釐清何者影響何者並不容易。這樣做當然沒什麼錯，甚至可以說是人類認知過程的必經階段。但本文作者認為若社會科學長期停留在這樣的階段，對建構更有效、更好的社會科學理論來說，並不是可喜的現象。Stone針對亞特蘭大的個案分析給我們一個啓示，那就是在亞特蘭大治理聯盟的形成與變遷過程乃以體制政治的建構為開端、為核心，但也同時帶動經濟、社會等結構的重塑。易言之，在體制大幅重構的時候，政治、經濟、社會等要素往往是熔於一爐，無法分離，但政治、權力的競合操作往往是體制建構最核心的部分。基於此一邏輯，若將各國長期的歷史劃分成不同的階段，並單就每個階段來看，則上述戰後亞特蘭大、日本、西德、台灣等個案背後似乎共同透露出一個政治體制發展上的規律，亦即不論當時社會、經濟的各種新生條件如何，都必須透過體制政治的詮釋、運作、篩選與轉化方得開展。若政治學可透過上述有關體制政治形成與變遷等主要問題之研究而建立起一套系統性知識的話，則政治學本身的核心知識 (core knowledge) 也許有逐漸建立的可能。果若如此，這將是從事體制政治研究的學者一個極可嚮往但又相當艱難的使命。

參考書目

- Allen, Christopher. 2005. "Ideas, Institutions and Organized Capitalism: Germany, Europe and 21st Century Economic Policy Models." Conference on The Annual Meetings of the American Political Science Association. 1-4 September 2005. Washington, D.C.: Marriott Mardman park, omni Shorehan, Washington Hilton.
- Aoki, M. and Dinc Serdar. 1997. "Relational Financing as an Institution and its Viability under Competition." Working Papers 97011. Stanford, CA: Stanford University, Department of Economics.
- Anttiroiko, Ari-Veikko and Ilkka Kainulainen. 1998. "Analyzing the Change in Local Government: Perspectives of the Regime Theory and the Growth Machine Thesis." in <http://www.uta.fi/~kuaran/regime.html>. Latest update 24 January 2005.
- Bathelt, Harald and Meric S. Gertler. 2005. "The German Variety of Capitalism: Forces and Dynamics of Evolutionary Change." *Economic Geography* 81, 1: 1-9.
- Biggart, Nicole Woolsey. 1991. "Explaining Asian Economic Organizations: Toward A Weberian Institutional Perspective." *Theory and Society* 20, 2 (April): 199-232.
- Chang, Yuan-Chieh. 2003. "Benefits of Cooperation on Innovative Performance: Evidence from Integrated Circuits and Biotechnology Firms in the UK and Taiwan." *R & D Management* 33, 4: 425-437.
- Digaetano, A. and P. Lawless. 1999. "Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997." *Urban Affairs Review* 34, 4: 556-577.

- Domhoff, G. William. 2005. "Who Really Ruled in Dahl's New Haven?" in <http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/atlanta.html>. Latest update 25 November 2006.
- Dowding, K. 2001. "Explaining Urban Regimes." *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 1: 7-19.
- Dowding, K. et al. 1999. "Regime Politics in London Local Government." *Urban Affairs Review* 34, 4: 515-545.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row Publisher, Inc.
- Etzkowitz, H. and M. Gulbrandsen M. 1999. "Public Entrepreneur: The Trajectory of United States Science, Technology and Industrial Policy." *Science and Public Policy* 26, 1: 53-62(10).
- Fligstein, Neil and Robert Feeland. 1995. "Theoretical and Comparative Perspectives on Corporate Organization." *Annual Review of Sociology* 21: 21-43.
- Hall, Peter A. and D. Saskice. 2001. eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hamilton, G. and Biggart N. 1988. "Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East." *American Journal of Sociology* 94: S52-94.
- Hecl, Hugh. 1974. "Issue Networks and the Executive Establishment." In A. King. ed. *The New American Political System*: 87-124. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Imbroscio, D. L. 1998. "Reformulating Urban Regime Theory: The Division of Labor between State and Market Reconsidered." *Journal of Urban Affairs* 20, 3: 233-248.
- Imbroscio, D. L. 2003. "Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory." *Journal of Urban Affairs* 25: 271-284.

- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, C. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: the Government-business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In Frederic C. Deyo. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*:136-164. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Judd, Dennis R. and Todd Swanstrom. 1998. *City Politics: Private Power and Public Policy*. 2nd ed. New York: Longmen.
- Kang, David C. 1995. "South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics." *International Organization* 49, 3: 555-587.
- Kang, David L. and Aage B. Sorensen. 1999. "Ownership Organization and Firm Performance." *Annual Review of Sociology* 25: 121-144.
- Kilburn, H. Whitt. 2004. "Explaining Urban Regimes: A Qualitative Comparative Analysis." *Urban Affairs Reviews* 39, 5: 633-651.
- Kline, S. J. and Nathan Rosenberg. 1986. "An Overview of Innovation." In R. Landaus and N. Rosenberg. eds. *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*: 275-305. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Kweit, R. W. and M. G. Kweit. 1999. *People Politics: In Urban America*. 2nd ed. New York: Garland Publishing, Inc.
- Levine, Ross. 2002. "Bank-based or Market based Financial Systems: Which is Better ?" *Journal of Financial Intermediation*, Elsevier 11, 4: 398-428.
- Lincoln, J. R. et al. 1992. "Keiretsu Networks in the Japanese Economy: A Dyad Analysis of Inter corporate Ties." *American Sociological Review* 57, 5: 561-585.
- Lisle-Williams, Michael. 1986. "The State, Finance, and Industry in Britain." In Andrew Cox. ed. *State, Finance, and Industry. A Comparative Analysis of Postwar Trends in Six Advanced Industrial Economies*: 136-164. Brighton, Sussex: Wheatsheaf.

- Logan, J. and H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Lowi, T. J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32 (July/August): 298-310.
- Milgrom, Paul and John Roberts. 1992. *Economics, Organization and Management*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Mossberger, Karen and Gerry Stoker. 2001. "The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization." *Urban Affairs Reviews* 36, 6: 810-835.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Illinois: Aldine Atherton.
- Oberschall, Anthony and Eric M. Leifer. 1986. "Efficiency and Social institutions: Uses and Misuses of Economic Reasoning in Sociology." *Annual Review of Sociology* 12: 233-253.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Olsen, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Actions: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Ostrom, E. et al. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development (Theoretical Lenses on Public Policy)*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Peters, Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed. London: Routledge.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Pierre, Jon. 2005. "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities." *Urban Affairs Review* 40, 4: 446-462.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The Rational Peasants: the Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.

- Redding, Gordon. 2003. "Alternative Systems of Capitalism." Conference on Eurofinas-Leaseurope Joint Annual Conference. 29-30 September 2003. Marrakech: Eurofinas-Leaseurope.
- Richardson, Bradley M. and Scott C. Flanagan. 1984. *Politics in Japan*. Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company.
- Ripley, Randall B. and Grance A. Franklin. 1982. *Policy Implementation and Bureaucracy*. 2nd ed. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Ripley, Randall B. and Grance A. Franklin. 1990. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 5th ed. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Savitch, H. and J. Thomas. 1991. "Conclusion: End of the Millenneium Big City Politics." In H. Savitch and J. Thomas. eds. *Big City Politics in Transition*: 235-251. Newbury Park, California: Sage.
- Schefter, Martin. 1994. "Patronage and Its Opponents: A Theory and Some European Cases." In Martin Schefter. ed. *Political Parties and the State: the American Historical Experience*: 21-60. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Stoker, Gerry, 1995. "Regime Theory and Urban Politics." In David Judge et al. eds. *Theories of Urban Politics*: 54-71. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence N. 1993. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs* 15: 1-28.
- Stone, Clarence N. 2001. "The Atlanta Experience Re-examined: The Link between Atlanta and Regime Change." *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 1: 20-34.

- Stone, Clarence N. 2002. "Urban Regimes and Problems of Local Democracy." Conference on Workshop 6 Institutional Innovations in Local Democracy, ECPR JOINT SESSIONS. 22-27 March 2002. Italy: Turin.
- Stone, Clarence N. 2005. "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis." *Urban Affairs Review* 40, 3: 309-341.
- Stone, Clarence N. 2006. "Power, Reform, and Urban Regime Analysis." in <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/stone/power2.html>. Latest update 5 March 2006.
- Teaford, Jon C. 1984. *The Unheralded Triumph: City Government in America, 1870-1900*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Tulloss, Janice K. 1995. "Citizen Participation in Boston's Development Policy: the Political Economy of Participation." *Urban Affairs Review* 30, 4: 514-37.
- Whitley, Richard. 2002. ed. *Competing Capitalism: Institutions and Economies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wiarda, Howard J. 2002. "Introduction: New Directions in Comparative Politics." In Wiarda, H. J. ed. *New Directions in Comparative Politics: 1-5*. 3rd ed. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Wilson, James Q. 1988. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It ?* New York: Basic Books, Inc.
- Yu, Tony Fu-Lai. 2001. "Towards a Theory of the Entrepreneurial State." *International Journal of Social Economics* 28, 9: 752-766.
- Zysman, J. 1983. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- 阿爾貝·米歇爾 (Michel Albert) 。1995 。莊武英譯《兩種資本主義之戰 (Capitalisme contre Capitalisme) 》。台北：聯經出版社。
- 盛杏媛。2002。〈政黨、選區與立法委員的代表角色與行爲〉。魏明康等《兩岸立法制度與立法運作》：173-181。台北縣：韋伯文化。
- 盛杏媛。2003。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與

- 分立政府的比較〉。《台灣政治學刊》7，2：51-106。
- 陳俊宏。1998。〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉。《東吳政治學報》9：51-106。
- 黃秀端。1994。《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》。台北市：唐山出版社。
- 黃東益。2003。〈審慎思辯、政治資訊與政策偏好的轉變：美國全國性及地方性審慎思辯意見調查結果的探討〉。黃秀端主編《政治學的發展：新議題與新挑戰》：91-121。台北縣：韋伯文化。
- 黃國鍾。2001。〈經驗反射與理性抉擇-立法程序總批判〉。蘇永欽主編《國會改革：台灣民主憲政的新境界》：209-256。台北市：新台灣人文教基金會。
- 楊婉瑩。2003。〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例〉。《東吳政治學報》16：49-95。
- 聯合報。1980。〈用垃圾做肥料·搞掉億萬鈔票「化神奇為腐朽」巨額呆帳燙手〉。《聯合報》1980/08/15：3。
- 聯合報。1983。〈彈劾台金首長·柏台重振聲威〉。《聯合報》1983/04/30：3。
- 聯合報。1984。〈中船連年鉅額虧損五十億元，王先登等十二人失職受重懲〉。《聯合報》1984/05/05：5。

From Clarence N. Stone's Regime Politics to Theories of Democratic Governance

Huei-huang Wang*

In his seminal work, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, published in 1989, Clarence N. Stone offers an in-depth and interesting overview of the political and economic processes through which Atlanta reconstructed her governing institutions from ones that were based on ward and machine politics, as well as seriously tainted by racial discrimination, to ones based on modern democratic politics. Stone's work offers a finder scope for us to reflect on the political economy aspect of how a case of modern democratic governance was built. This process centers on the following issues: shaping new political preferences, developing new visions that participants can and are willing to commit to, large-scale risk taking both politically and economically, complex negotiations and bargaining, and most critically, the formation and sustenance of democratic governing coalitions. Yet there has been no dialogue so far between what Stone's case may imply for political theory building and the mainstream rationalist approach to political science. This paper tries to explore possibilities of that dialogue and see whether there are possible further insights that can be made from there.

Key words: regime politics, governing coalition, development policy, rational choice, technology, risks

* Huei Huang Wang, Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.