

# 比較政策研究的新制度研究途徑： 兩岸高等教育政策之初步比較

孫 煒\*

(國立中央大學通識教育中心助理教授)

## 摘 要

在全球化的趨勢中，比較政策研究有其理論與實務上的重要性，但過去比較政策研究囿於方法論與研究途徑的侷限，其研究成果的嚴謹度頗受懷疑和批判。本文的研究目的在於引進近年來新制度論的基本假設與理論架構，為比較政策研究提供一個可應用的新制度研究途徑以獲致更堅實的研究結論。研究重心為比較各國在類似政策領域之中，影響政策結果的治理結構本身的運作模式以及抉擇治理結構的各項因素，並提出具體的研究步驟和研究問題作為應用新制度研究途徑的架構。本文以海峽兩岸的高等教育政策作為案例，應用新制度研究途徑於兩岸政策比較研究之中，據此提出分析架構和重要的研究問題以待未來的後續研究。

**關鍵詞：**比較政策研究、新制度研究途徑、治理結構

\* \* \*

## 壹、前 言

比較政策研究 (comparative policy research) 無論在理論上或實務上皆已有長久的發展，但近年來其重要性方逐漸被重視。這不但是因為在實務上，比較政策研究可以提供政策制定者「他山之石，可以攻錯」的經驗，作為設計較佳公共政策的指標；在理論上，比較政策研究也可以使政策研究者更深入地了解不同政策制度與政策過程如何處理具體的公共問題。而且在各國公共政策相互依賴程度逐漸提高的全球化趨勢

---

\* 本文初稿曾發表於國立中央大學通識教育中心主辦之「第六屆當前臺灣社會與文化變遷學術研討會」(時間：九十年四月二十六日，地點：國立中央大學)，承蒙國立政治大學教育學系周祝瑛教授評論與指正，特表謝忱。另感謝兩位匿名審查人之寶貴意見，但文責仍由作者自負。

之中，比較政策研究更可以突顯跨國之間的政策差異，對於具「溢出效果」(spillover effect)性質的公共問題的影響，例如環境保護問題、經濟管理問題等等。因此當代的比較政策研究不但有其應用科學的實務必要，亦有其基礎研究的理論價值，甚至還攸關著人類未來共同福祉的增進。<sup>①</sup>然而，比較政策研究發展至今的學術成果僅是差強人意而已，並沒有產生獨特嚴謹的研究架構與研究結論。其間的癥結在於過去比較政策研究所採用的經驗性研究途徑，在方法論上存在著若干難以克服的缺失。

近年來新制度論(new institutionalism)已成為整合社會科學各學科最主要的研究途徑，也應用至廣泛的研究領域，諸如比較政治、比較政治經濟、歐洲整合研究、比較工業關係以及比較工業治理等均可見到新制度論的影響力，因此在比較政策研究中的新制度研究途徑也是一項富於潛力的學術主題。<sup>②</sup>本文最主要的研究目的是為當前比較政策研究建構出一個清晰的新制度研究途徑，祈能匡補比較政策研究的方法論的缺失，並利用新制度論的研究成果為比較政策研究提出新的分析架構，以獲致更堅實的研究結論。

在進入比較政策研究的新制度研究途徑的探討之前，有必要對於比較政策研究在制度研究的架構中標示出清楚的定位以釐清概念，便於之後的分析。吳玉山認為制度研究可以分為上游(制度抉擇)、中游(制度運作)、下游(制度影響)三個大的領域。<sup>③</sup>研究制度影響的目的是分析影響制度抉擇的因素，並在此因素的限制條件下，對於制度運作提供建言以及對於制度表現提供解釋。在當前公共政策研究中，新制度論者強調不同國家由於歷史時空的因素會建立各種治理結構(governance structure)作為制定特定公共政策時，規範政府與市場關係的基本架構，即是就某一政策領域而言，治理結構就是政府所設定的一組制度性的規則架構，在此規則架構中政府行動者將會運用各種政策工具企圖操控社會行動者的決策行為；<sup>④</sup>相對地，社會行動者也將透過此種制度性的規則性架構企圖影響政府行動者的決策行為。<sup>⑤</sup>新制度論者認為要

註① Arnold J. Heidenheimer, Hugo Hecllo and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan* (New York: St. Martins Press, 1990), pp. 1~2.

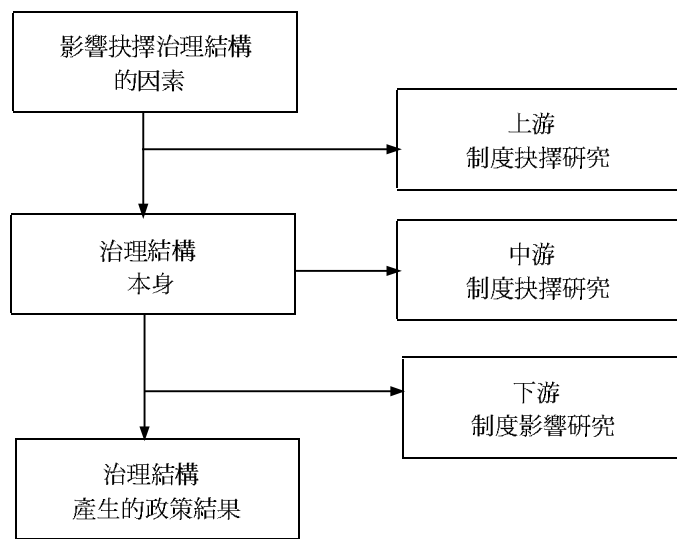
註② Fritz W. Scharpf, "Institutions in Comparative Policy Research," *Comparative Political Studies*, Vol. 33(2000), p. 762.

註③ 吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，中國政治學會主辦，中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文(台北：民國90年1月6日)。

註④ 政策工具是指政府機關為執行政策以達成政策目標，可以自由選擇應用之多種技術的總稱。也可以說是將政策目標轉化成具體政策行動所使用的工具或機制，參考吳定，*公共政策辭典*(台北：五南書局，民國87年)，頁144。

註⑤ 國內學者對於「governance」一詞之中譯，大概有四種：統治、治理、統理以及新治理，「governance」一詞雖具有不同的意涵，但為突顯新制度論強調制度影響行為的基本假設以及當代公共政策研究的研究途徑，本文採用「治理結構」指涉國家(以政府為代表)與社會(以市場為代表)交互影響以共同治理的制度性架構，參考蔡允棟，「官僚組織回應的概念建構評析：新治理的觀點」，*中國行政評論*，第9卷(民國90年)，頁118。

分析國家之間政策結果的異同，最適當的方法莫過於對其治理結構作詳盡的比較分析。但是此一治理結構必須滿足以下三個條件：一、它必須是被比較國家中已經存在並將持續存在的制度；二、它可以適當地反映出被比較國家之間的特色與差異；三、被比較國家早期歷史中治理結構的差異，在邏輯上可以解釋隨後政策結果的差異。<sup>⑥</sup>就公共政策的意涵而言，若將制度研究的上中下三大領域結合治理結構的高中低三個層次，可以形成一個完整的治理結構的分析架構，如（圖一）所示：



參考書目：改寫自吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，頁3。

由新制度途徑進行比較政策研究的重心就是比較各個國家在特定政策領域之中，影響政策結果的治理結構本身的運作，以及抉擇治理結構的各項因素。<sup>⑦</sup>其目的是根據比較研究的結論對於國家特定政策領域的治理結構的運作提供建言，以及對於其政策結果提供解釋。應用新制度研究途徑進行比較政策研究的優點，除了可以借用新制度論所發展出細緻嚴謹的基本假定與理論建構之外，還可以採取新制度論獨特的跨領域角度，由政治、經濟、社會，甚至歷史來檢驗跨國之間類似的公共政策的同質性與歧異性。為達成本文的研究目的，本文將分為以下六節：第壹節前言闡述本文的研究背景和目的以及釐清比較政策研究在制度研究架構中的定位與概念；第貳節描述

註⑥ Desmond King and Bo Rothstein, "Government Legitimacy and the Labour Market: A Comparative Analysis of Employment Exchanges," *Public Administration*, Vol. 72, No. 2(1994), p. 293.

註⑦ 在公共政策研究中，政策結果 (policy outcomes) 是指政策方案經過實際執行以後，產生的各種相關狀況。欲衡量政策結果，必須同時考量政策產出 (policy outputs) 與政策影響 (policy impact)，前者是指政策方案付諸執行後，所產生出來的某種結果的實際數量；後者是指政策產出對於標的人口或事象在行為、態度、情況等方面所造成的改變狀況。參考吳定，*公共政策辭典*，頁287、289。

在比較研究的學術領域之中，由比較政治而比較行政，進而比較政策研究的發展歷程；第叁節檢討現階段比較政策研究的方法論所產生的問題，作為下節建構新制度研究途徑以矯正其缺失的基礎；第肆節分析如何將新制度研究途徑應用至比較政策研究；第伍節提出一個比較政策研究案例，將應用新制度研究途徑進行台灣與中國高等教育政策的初步比較；第陸節為結語。

## 貳、比較政策研究的發展

早在一個半世紀之前，John Stuart Mill便以比較方法為基礎，提出了五個歸納法則，而其中的一致法（method of agreement）和差異法（method of difference）最為人所熟悉，並成為當今許多精緻的比較研究的基礎。<sup>⑧</sup>一九五〇年代在商業調查普及的趨勢下，跨國性比較研究逐漸為學術界所重視。到了一九六〇年代末期至一九七〇年代初期，比較研究確立了研究方法和研究設計之後，在各學科領域中逐漸發展出可觀的研究成果。<sup>⑨</sup>比較政治（comparative politics）也在此時成為美國政治科學之中重要的次領域，代表性的經典著性，如Gabriel A. Almond與G. Bingham Powell, Jr.合著的*Comparative Politics: A Developmental Approach*及Gabriel A. Almond的*Political Development: Essays in Heuristic Theory*等採用社會學中的結構功能論，<sup>⑩</sup>企圖藉由對不同地區政治發展異同之比較，找尋人類政治行為的普遍規律。<sup>⑪</sup>此時美國的比較政治已發展出以下四項特色：一、在美國國際地位影響之下，研究範圍由歐美擴大至亞、非、拉丁美洲及中東各國；二、在政治社會學及政治心理學的影響下，研究對象由各國的法律制度層面擴增至政黨、利益團體、政治文化、政治社會化等層面；三、在自然科學的影響下，致力於追求價值中立的、經驗分析的、精確科學的比較政治理論；四、在經驗社會研究方法的影響下，研究工具傾向於民意調查、相關分析等數學計量技術。<sup>⑫</sup>上述美國比較政治的特色深刻地影響其後比較行政的起源和發展。

早在二次大戰之後，由於發展公共行政成為獨立學科領域的要求，以及戰時各國行政人員與經驗交流等等因素，公共行政學界即已出現了強烈要求建立比較行政研究的呼聲，<sup>⑬</sup> Robert Dahl表示：「只要公共行政的研究不是比較性的，則建立『行政

註⑧ 黃紀，「政治學簡介」，*通識教育季刊*，第4卷第2期（民國86年），頁7。

註⑨ Erwin K. Scheuch, "The Development of Comparative Research: Towards Causal Explanations," in Else Oyen, ed., *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research* (London: Sage Publications Inc., 1990), pp. 19~37.

註⑩ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1966); Gabriel A. Almond, *Political Development: Essays in Heuristic Theory* (Boston: Little, Brown, 1970).

註⑪ 石之瑜，「美國女性主義關於比較政治之論述」，*美歐月刊*，第9卷第8期（民國83年），頁106。

註⑫ Georg Brunner 著；鄒忠科、黃松榮譯，*比較政府論*（台北：五南書局，民國84），頁26~30。

註⑬ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, Inc., 1996), p. 13.

科學』的要求便難以達成。」他反問：「難道具有普遍性的『行政科學』可以與個別國家的情況毫無關連嗎？」<sup>⑭</sup>在「美國公共行政會社」（the American Society for Public Administration, ASPA）與「美國政治學會」（the American Political Science Association, APSA）的學術支持之下，「比較行政小組」（Comparative Administration Group, CAG）於一九六〇年在 Fred W. Riggs 的領導下成立。<sup>⑮</sup>一九六二年 CAG 首次接受福特基金會（Ford Foundation）的經費支持，比較行政開始進入全盛時期，其時比較行政研究展現出以下四項特色：<sup>⑯</sup>一、行政技術取向：在人事行政和財務行政等領域之內，開發出各種行政工具如行政規劃、檔案管理、工作簡化等提高行政效率；二、發展行政取向：協助發展中國家解決行政問題，達成其發展目標；三、官僚組織取向：描述與分析各國官僚組織的特徵；四、總體理論取向：若干研究者企圖建立一個高層次的分析架構來涵蓋所有比較行政的因素，例如 Fred W. Riggs 應用生態學研究途徑（ecological approach）建立可適用於現代工業社會、傳統農業社會以及發展中國家之「半發展」社會的「鑄合的一稜柱的一繞射的模型」（fused-prismatic-diffracted model），就是一項顯著的學術成就。<sup>⑰</sup>

至一九六〇年代中期，比較行政研究蓬勃發展，相關書籍和論文迅速出版，學術活動和研討會大量舉辦，政府與基金會的贊助絡繹不絕，大學之內也紛紛開設比較行政相關課程。<sup>⑱</sup>然而，自一九七〇年代初期，比較行政研究的發展已呈強弩之末，學術表現逐漸令人失望，CAG 的財務贊助遭到刪除，主要學術刊物「比較行政學刊」（*Journal of Comparative Administration*）停止出版，修習學生人數減少，甚至 CAG 也在一九七三年遭解散。<sup>⑲</sup>B. Guy Peters 稱之為比較行政的「智識抑鬱」（intellectual malaise）。<sup>⑳</sup>

比較行政在一九七〇年代初期的衰微代表了比較行政研究上的諸多困境，Robert C. Fried 點出了兩項因素：一是關於研究主題的問題：研究官僚體系較研究其他政治體系，如政黨、國會等更為棘手，尤其是涉及官僚體系的績效表現時研究困難程度更高，而且官僚體系的範圍難以明確認定，相關資料也由於官僚體系自我保護的心態而不易收集；二是學術社群的問題：比較行政需要區域研究學者投注其間，但學術界中此類專家的數量卻相當有限。此外，贊助機關並不會對於建立比較行政的總體理論產

註⑭ Robert Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems," *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1(1947), p. 8.

註⑮ Robert C. Fried, "Comparative Public Administration: The Search for Theories," in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky, eds., *Public Administration: The Search of the Discipline* (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1990), pp. 318~319.

註⑯ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, pp. 21~24.

註⑰ 金耀基，*行政生態學*（台北：商務書局，民國 81 年）。

註⑱ Robert C. Fried, "Comparative Public Administration: The Search for Theories," p. 321.

註⑲ Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," *Higher Education*, Vol. 32 (1996), p. 374.

註⑳ B. Guy Peters 著；陳坤森譯，*公共組織與管理：比較的觀點*（台北：桂冠出版社，民國 87 年），頁 7。

生很大的興趣，他們較為關注能夠產生立即政策效果的行動方案。<sup>①</sup>

比較行政在以上不利因素的限制之下，在學術領域之內充滿歧見，對於比較行政的研究途徑、方法論、基本概念與理論上並無共識，更沒有形成正統的學術典範。<sup>②</sup> Garth N. Jones 認為 CAG 的學術活動並沒有超越定義研究主題的初步階段，甚至有些學術活動連此階段亦未達成。<sup>③</sup>但是平心而論，比較行政雖然出現許多重要的書籍與專門性論文，但是理論發展的累積似乎很少發生。<sup>④</sup>比較行政的「智識抑鬱」也引導許多研究者重新檢討比較方法上的缺陷，並進一步思考比較行政方法論上的盲點。<sup>⑤</sup>

一九八〇年代之後比較行政出現了「分流」的趨勢，比較行政的學術分支：發展行政（development administration）和比較公共政策（comparative public policy）的重要性日益提高，兩者的共同特色是關注國家中官僚體系的特殊層面（而非整體性）的研究。<sup>⑥</sup>前者強調國家達成發展目標的政策與計畫的行政層面；<sup>⑦</sup>後者強調不同政府如何及為何致力於行動（不行動）方案與其將產生何種效果。<sup>⑧</sup>雖然一九八〇年代初在個案研究與單一國家分析上已累積足夠充分的相關資料，但在比較公共政策領域中採取同樣的理論與分析途徑用以處理不同國家的比較分析仍然付諸闕如。<sup>⑨</sup>

Fred W. Riggs 在一九九一年「公共行政評論」（Public Administration Review）發表「公共行政：一個比較性的架構」（Public Administration: A Comparative Framework）一文，文中表示公共行政必須面對的挑戰以及未來發展方向，即公共行政必然要走向比較研究途徑，而比較研究的焦點必須置於實際的公共政策之上。他說：「全球化世界體系之中，我們需要發展真正範疇廣博的分析架構與理論來從事公共行政的研究，這些分析架構與理論並非僅是個案性的或特殊性的，而是必須植基於所有過去及現代政府的行政工作的全盤理解，才能進行規範性的研究指導，提供經驗性知識來制定和執行公共政策，以解決變動不拘的公共問題。」<sup>⑩</sup> Fred W. Riggs 以上論點代表當代比較政策研究此一學術領域的正式確定。<sup>⑪</sup>

註① Robert C. Fried, "Comparative Public Administration: The Search for Theories," pp. 322~325.

註② Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, p. 25.

註③ Garth N. Jones, "Frontiersmen in Search for the 'Lost Horizon': The State of Development Administration in the 1960s," *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1(1976), pp. 99~100.

註④ B. Guy Peters 著；陳坤森譯，*公共組織與管理：比較的觀點*，頁 181。

註⑤ Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," p. 376.

註⑥ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, p. 40.

註⑦ George F. Gant, *Development Administration: Concepts, Goals, Methods* (Madison, WI: The University of Wisconsin Press, 1979), pp. 19~21.

註⑧ Arnold J. Heidenheimer, Hugo Hecl and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, p. 3.

註⑨ B. Guy Peters, "Comparative Public Policy," *Policy Studies Review*, Vol. 1 (1981), pp. 183~197.

註⑩ Fred W. Riggs, "Public Administration: A Comparative Framework," *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6(1991), p. 473.

註⑪ Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," p. 376.

綜觀上述比較研究的發展源流得知：現階段比較政策研究可視為是比較政治與比較行政的產物，特別是比較行政可視為比較政策研究的搖籃，也與比較政治的關係密切。<sup>②</sup>現階段比較政策研究的研究焦點可分為三個層面：一、政府決策的結構與過程：探討各種政治體制，例如聯邦制或單一制、中央集權制或地方分權制、和政府與政黨、利益團體的關係等如何影響公共問題的形成與公共政策的制定；二、政府決策的歷史發展：解釋政策決定因素（policy determinants），例如經濟發展水準、統治者的意識型態、菁英態度、政黨和制度結構為何在各種國家的歷史發展背景中影響政策選擇；三、政府決策的影響效果：評估不同政府制定的各種公共政策對於人民生活的預期和非預期效果。<sup>③</sup>

一般而言，經濟學者和社會學者將政策變遷（policy change）視為社會經濟轉型的結果，政治學者將政治制度和意識型態視為型塑政策結果（policy outcomes）的主要因素，<sup>④</sup>即比較政策研究是將政策變遷與政策結果視為依變數（dependent variable），比較不同國家在不同時期中各項政治、經濟、社會因素的影響力。因此，比較政策研究的特徵有三：一、比較性（comparative）：為了建立政策變遷和政策結果的整體圖像，研究者必須注意比較不同國家或政府中政策領域或政策發展的異同；二、科際整合性（interdisciplinary）：為了了解影響政策變遷和政策結果的各項因素，研究者必須知悉各種政治制度、意識型態與經濟社會因素在政策領域之內的互動模式；三、長期性（broad-ranging）：為了掌握政策變遷和政策結果的流變脈動，研究者必須體認長時期以來政策發展的型態和趨勢。

### 叁、現階段比較政策研究的方法論檢討

政治學者大部分從事的工作是系統地描述（describe）重要的政治現象，因為如果無法周延地描述現象，就不可能正確地解釋（explain）現象，更遑論準確地預測（predict）未來的趨勢。而對社會科學而言，個案研究（case study）是描述現象的基礎。<sup>⑤</sup>政治學者可由描述單一國家的政治現象的特徵而獲致研究結論，但所謂「孤證不立」，單一國家的獨特政治現象難以推論出可靠的通則。此外，政治學者也可以描述兩個國家的政治現象之間的異同，並從中作出若干因果推論（causal inference），但這種兩個國家的「類比推理」（analogical reasoning）的效力總是不及描述多個國

註② Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," p. 372.

註③ Arnold J. Heidenheimer, Hugo Hecllo and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, pp. 3~4; 丘昌泰, 「比較公共行政：研究方法論的檢討與展望」, *空大行政學報*, 第4期(民國84年), 頁8~9。

註④ Francis G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation* (Northampton, MA: Edward Elgar, 1998), p. 3.

註⑤ Gary King, Robert O. Keohane and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1994), pp. 43~44.

家政治現象的比較研究。<sup>⑥</sup>因此，基於比較研究的政治現象描述方可建立嚴謹的因果推論，才可進一步精確地解釋政治現象與政治因素的關係，以及準確地預測未來政治現象的趨勢。

在社會科學領域中進行比較研究時，必須考慮比較的合理性問題，即為了保證由比較得出有意義的結果，根據嚴格的邏輯方法，必須遵循以下四個方法論準則：一、必須在同一關係下進行；即比較各方的內容，具有相同的內涵；二、必須有同一標準：標準可以是定性的，也可以是定量的，或定性、定量兼而有之，其選擇主要取決於比較的類型與比較對象的內容；三、必須由現象的比較過渡到本質的比較：現象比較的結論是或然性的，只有過渡到本質比較，才能使比較的結論具有較高的必然性；四、比較的最終結論，需經觀察和實驗加以驗證。<sup>⑦</sup>

根據以上比較研究方法論的準則，現階段比較政策研究仍有若干方法論上的問題，這些問題的來源有二：一是社會科學比較研究本身存在的方法論問題；二是比較政策研究特有的方法論問題。前者包括：一、同等性問題（the problem of equivalence）：<sup>⑧</sup>不同國家或社會中的比較對象的名稱可能類似，但其性質和重要性卻有不同，因而無法進行有意義的比較研究；二、比較對象數目不足的問題：社會科學中比較研究的範圍即使包括所有當代民族國家（nation-states），比較對象也僅有一百餘個，且其中可能含有嚴重的資料遺漏（missing data）的問題，因而質疑比較研究的代表性與效度；三、顯著差異降低問題（the problem of significant variance reducers）：根據社會科學比較研究的經驗，往往比較對象內部（如國家之內）的差異性大於比較對象之間（如國家之間）的差異性，如果忽略比較對象之內差異的事實，勢將對於比較研究的品質會大有影響；四、理論跳躍問題（the problem of a theoretical leap）：比較研究者經常僅觀察一個國家之中研究對象的某些特質，在作結論時卻擴充成爲此國家的一般性陳述，亦即社會科學比較研究所使用的國家統計資料經常是經由加總之後的平均數值，這類資料往往忽視了資料來源的地區差異，以及諸如城鄉、族群、性別等因素所代表的特質（Watson, 1994）；五、卡爾頓問題（the Galton's Problem）：任何跨區域的兩種特質之關係，可能是一個或兩個特質擴散的結果，即由一個社會個別地或同時傳播到另一社會，而非兩種特質之間有什麼因果關係。<sup>⑨</sup>

即使比較政策研究的學者可以處理以上社會科學比較研究共有的方法論問題，也可能面臨以下比較政策研究所特有的方法論問題：<sup>⑩</sup>一、度量問題：不同國家對於與

註⑥ Gary King, Robert O. Keohane and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, p. 212.

註⑦ 王海山，*科學方法百科*（台北：恩楷出版社，民國87年），頁18。

註⑧ Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," pp. 379~380.

註⑨ B. Guy Peters 著；陳坤森譯，*公共組織與管理：比較的觀點*，頁5。

註⑩ Arnold J. Heidenheimer, Hugo Hecl and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, pp. 10~11; 丘昌泰，「比較公共行政：研究方法論的檢討與展望」，頁9~10。



公共政策相關的類似社會現象可能有不同的度量方法，例如所得分配是與人力資源政策、社會福利政策等有關的重要社會現象，但各國計算所得分配時，採用的度量可能是家戶所得或個人所得，兩者卻有不同的政策意涵。此外，各國也有不同度量非正規所得（underreporting of income）的方法，不同度量方式測得的社會現象實難作出有意義的比較；二、指標問題：政策分析專家經常基於不同的價值偏見，運用不同的指標解讀相同的政策變數，而獲致不同的政策結論，例如福利國家（welfare state）是一九七〇年代之後，許多先進已發展國家主要的政策目標，但卻有兩種指標解讀一國達成福利國家的程度，一是單獨強調經濟發展指標，即度量國家花費在社會安全計畫（social security program）的預算占國家生產毛額的比例；二是著重相關福利國家的各種指標，如政府歲入占國民生產毛額的比例、政府教育支出占國民生產毛額的比例、嬰兒死亡率等等；三、公共政策發展的動態性問題：公共政策的發展深為環境中各種政治、經濟、社會等因素所影響，呈現出變動不居的特質。即使在同一國家之內，我們也不敢斷言涉及政策發展的諸多變數長期不變，更何況是涉及不同國家。此外我們也不能期望類似政策在不同國家之中會產生相同的結果，而且類似政策也可能使用不同的政策工具而有不同的政策效果等等，皆使比較政策研究難以產生符合嚴謹科學標準的研究結果；四、獨特性問題：一國公共政策的形成往往有其獨特的政經結構與歷史背景，難與其他國家的類似政策加以比較。例如：中國採行嚴格的人力規劃，是基於其特殊歷史背景的黨國體制結合計畫經濟之下的產物，有其政治意識型態、經濟資源管制和社會階層流動的全面性考量，並非一般發展中國家以經濟發展為目標的人力規劃所可比擬；五、資料信度問題：比較政策研究所運用的資料多數是集群資料，這類資料的信度多半者是有問題的，特別是許多以往的共產國家具有保守敵視的意識型態，往往不願公佈資料，因而付諸闕如；第三世界國家的資料可能為了某些政治上或其他的理由故意假造資料，使得資料本身欠缺信度。

以上比較政策研究特有的方法論問題在現階段經驗性研究之中最為顯著，值得進一步分析檢討。現階段典型的比較政策研究是應用多元迴歸分析的統計技術（statistical technique of multiregression analysis）針對所收集之各國類似政策的「時間序列跨域資料」（time-series cross-section data）進行分析，以尋求政策結果（依變項）與政策影響變項（獨立變項）之間經驗性的通則化結論（generalizable conclusion）。現今比較政策研究的研究對象大都集中在政府角色較為積極的政策領域，如教育政策、健康政策、住宅政策等，其次在於經濟政策（著重政府對於整體經濟表現的影響）和社會政策（包括賦稅政策與所得維持政策），再其次是都市規劃、環境規劃和交通政策等領域。<sup>④</sup>其中最具整合性的經驗性研究乃是 Francis G. Castles 檢視二十一個西方工業資本主義國家在二次大戰之後三十年間（六〇年代至九〇年代），在社會安全移轉、健康、公共教育、勞動參與、失業、住宅所有權、出生率、離婚等方面的政策支

---

註④ Leo Goedegebuure and Frans van Vught, "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," p. 377.

出，由公共政策發展的觀點，全面地探討這些國家在二次大戰之後經濟、社會、政策制度和意識型態的轉型。然而，誠如 Francis G. Castles 所言：「迄今在比較政策研究領域之中，幾乎沒有任何統計研究結論可以符合在其他領域應用的統計分析的標準假定。」<sup>②</sup>而使研究結論可能產生偏差。這種經驗性比較政策研究的研究結論的偏差主要來自於兩方面：一是處理觀察樣本的問題；二是分析時間序列跨域資料的技術問題。前者是指在經驗性比較政策研究之中，普遍存在著研究者以太少的個案處理太多變項的小樣本問題（the small-n problem），因此研究者必須要將各國的資料乘以不同年份的觀察樣本（observation）以擴大多元迴歸分析的資料基礎。例如在 Francis G. Castles 的研究中，二十一個國家的三十年資料可以得到六百三十個觀察樣本。但是影響政策結果的因素可能各國皆不盡全然相同，而且有些變項的變化可能相當穩定，觀察樣本實在無法提供充分的資訊。如此多元迴歸所利用的資訊可能太過薄弱，而無法提供嚴謹明確的研究結論。後者是指比較政策研究，甚至是比較政治的研究者一般都是以 Park 所提出的「一般化最小平方法」（Generalized Least Squares, GLS）分析時間序列跨域資料，因為在社會科學界所普遍使用的「普通最小平方法」（Ordinary Least Squares, OLS）在處理時間序列跨域資料時會產生無法克服問題。<sup>③</sup>但依據 Nathaniel Beck and Jonathan N. Katz 的研究，一般化最小平方法也會產生與時空面向相關的誤差以及「變方異型」（heteroscedasticity）的問題，傾向於低估了真實的標準誤（standard errors），而使研究者過分信賴分析時間序列跨域資料的研究結果，亦即使用一般化最小平方法分析時間序列跨域資料的比較政策研究學者所獲致的研究結論，可能並不像表面上獲致高度的統計支持。<sup>④</sup>

既然現階段比較政策研究的經驗性研究結論，可能因為來自社會科學比較研究本身存在的方法論問題，以及比較政策研究特有的方法論問題而產生偏差，那麼比較政策研究者可否由其他研究途徑針對不同國家之間的類似政策領域進行更有意義的比較分析呢？本文以為晚近新制度論在經濟學、社會學和政治學等各個社會科學領域快速興起，導引出許多以制度為中心的學術研究，尤其是在比較政治和政治經濟學領域內對於政治制度的研究結論與使用的研究途徑，值得比較政策研究者參考與應用。

#### 肆、新制度研究途徑在比較政策研究的應用

制度論（institutionalism）在政治學界一直占有重要的地位，傳統制度論的主要研究焦點在於描述個別行政、法律和政治制度的結構和特色，研究者僅將各種制度的

註② Francis G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, p. 18.

註③ R. Parks, "Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances are Both Serially and Contemporaneously Correlated," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 62(1967), pp. 500~509.

註④ Nathaniel Beck and Jonathan N. Katz, "What To Do (and Not To Do) with Time-Series Cross-Section Data," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 (1995), pp. 634~647.

結構和特色加以對照和類比，並以此歸納出研究結論。這種研究工作缺乏比較性的分析。<sup>⑤</sup>在公共政策研究之中也有「制度研究途徑」(institutional study approach)，是指研究公共政策運作過程時，從制度角度切入，藉由探討政府機關結構、特性、權責狀況、機關彼此關係的安排、實際運作狀況等層面，了解影響公共政策運作的重要因素，並作適當的回應。<sup>⑥</sup>但這種制度研究途徑受行為主義所影響，認為「制度」僅為個人層次特質的集合，而忽略它對社會系統及社會機構持續性的意義。

新制度論乃相對於傳統制度論之謂。新制度論所討論的政治上與社會上的「制度」具備以下四項特徵：一、制度的最重要的成分是具有某種社會性或政治性的結構特色(structure feature)，這個結構可能是正式的(例如國會、官僚體系的行政機關或法律架構等)，也可能是非正式的(例如由互動組織形成的網絡或一組共有的規範等)；二、制度的存在有較長時期的穩定性；三、制度必定影響個人的行為，亦即對人類行為造成某些限制；四、制度內部的成員必然分享某些共有的價值與意涵。<sup>⑦</sup>就方法論而言，新制度論採用經濟學與社會學為理論基礎，由各自的核心特色出發(例如：經濟學的核心包括對人理性自利的假說、方法論上的個人主義與關注實證而非規範性的研究問題為特色；社會學的核心包括對價值、文化特質超越個人之結構限制因素的關注、傾向於方法論上的全體主義與不排除規範性議題的研究取向為特色)，依據各自熟悉的研究途徑以新的觀點解釋制度性安排(institutional arrangements)是如何影響、塑造、調和社會的抉擇。<sup>⑧</sup>而它的最核心的論點就是基於「制度影響行為」的基本假定，將「國家」置於政治研究的核心，亦即所謂「喚回國家」(bringing the state back in)的呼聲，對於比較政治，甚至比較政策研究具有重大影響。<sup>⑨</sup>國家論者反對新古典經濟學的基本假定：市場的目標在於追求經濟效益極大化，其他制度(包括國家)只是市場失靈(market failure)時的代替品，目標也是追求經濟效益極大化。但是實際上卻非如此，國家會依自身的利益加強市場的運作，但也可能依其自身利益抑制市場的發展。國家在其官僚體系與各種組織所構成的「政治市場」(political market)中操控制度性安排(如財產權的配置與定義)就能影響交易成本與交易誘因的改變，進而導致制度變遷。因此一些較不具效率的制度可能因現存制度的「沉澱成本」或制度之間的互動而保留下來，即制度性安排「基本上是被政治性決定的」(basically

註⑤ 孫煒，「中國大陸經濟轉型之制度分析：方法論的觀點」，*理論與政策*，第14卷第2期(民國89年)，頁42。

註⑥ 吳定，*公共政策辭典*，頁42。

註⑦ B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (New York: Continuum, 1999).

註⑧ 吳定，*公共政策辭典*，頁48；郭承天，「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會主辦，*中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文*(台北：民國90年1月6日)，頁173；陳敦源，「新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視」，*行政暨政策學報*，第3期(民國90年)，頁129~184。

註⑨ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (New York: Cambridge University Press, 1979).

politically determined)，國家在制度形成和制度變遷中扮演主導的角色。<sup>⑤</sup>

國家論者更批評過去研究者在分析公共政策時太過重視影響公共政策的環境因素，例如社會經濟條件、政治文化和意識型態、民意、傳播媒體、利益團體、政黨等等，<sup>⑥</sup>而忽略了國家的重要性。根據國家論者，國家自主性、能力與權力結構才是一個國家公共政策發展的主要解釋因素。政府人員（public officials）可以規劃與權威性地執行他們的偏好，即將國家視為公共政策的「外生變數」（exogenous variable）。<sup>⑦</sup>而在政策過程之中，執政菁英、反對黨、其他政治團體或個人之間的策略性互動關係，也都將受到「制度性」的因素所限制。<sup>⑧</sup>在新制度論的浪潮下，比較政治的焦點逐漸由國家之內或之間發生的政治現象，轉移到在制度系絡（institutional context）之中，亦即在由原則（principles）、規範（norms）、規則（rules）與程序（procedures）交互組成的架構中發生的政治現象與政治制定。<sup>⑨</sup>在新制度論所發展出新的研究焦點下，使得比較政策研究可以重新探求新的研究途徑，以避免先前經驗性統計分析的偏差，獲致更堅實的、有意義的結究結論。<sup>⑩</sup>

然而，比較政策研究者在應用新制度論所引申的研究途徑時，也應該自覺地避免新制度論的一項有問題的預設：只有制度才能影響人們的行為模式。<sup>⑪</sup>比較政策研究者應該體認一項事實：單純採用新制度論的基本觀點是沒有辦法充分解釋不同國家類似公共政策的不同政策結果。參照本文前言中治理結構的分析架構，比較政策研究者必須同時考量影響各國抉擇治理結構的因素與治理結構的運作的制度性因素與非制度性因素，亦即影響低層次政策結果因素有許多並非是制度性的。無論是堅持新制度論的觀點而忽略這些非制度性因素，或是削足適履地硬是將這些因素曲解為制度性因素，

註⑤ Masahiko Aoki, "Towards A Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing," *The Japanese Economic Review*, Vol. 47, No. 1 (1996), pp. 8~9.

註⑥ 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，*公共政策*（台北：空中大學，民國87年）。

註⑦ Stephen D. Knasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, Vol.16, No. 2 (1984), pp. 230~233.

註⑧ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，頁181。

註⑨ J. Jupille and J. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), p. 431.

註⑩ 當然，亦有研究者質疑採用新制度論作為比較研究的研究途徑。例如Grant Jordan認為新制論對於「制度」的界定過於廣泛，不同的新制度論者根據各自的研究需要，對於制度有不同的認知，這種曖昧含混的制度意涵，將使新制度論無法累積研究結果，以致陷入「無理論的」（atheoretical）的研究困境。甚至有的研究者直言政策結果與制度完全無關。然而，最近新制度論的研究發展顯然已對這些質疑作出了若干具體回應。參考Rogers M. Smith, "Political Jurisprudence, the 'New Institutionalism,' and the Future of Public Law," *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 1 (1988), pp. 89~108; Grant Jordan, "Policy Community Realism versus 'New' Institutional Ambiguity," *Political Studies*, Vol. 38, No. 3 (1990), pp. 470~484; 郭承天，「新制度論與政治經濟學」。

註⑪ 雖然現今新制度論對於社會科學各領域的影響力沛然莫之能禦，但是比較政策研究者實不必把影響政策結果的各項因素，皆強迫理解成一種制度，而徒然模糊了制度的定義與界限。此處思維的因子參考吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，頁6。

都不是研究者所應為。<sup>⑦</sup>

Fritz W. Scharpf認為有三種主要變數影響政治系統的政策回應能力：政策問題的本質、政策行動者偏好與認知取向、制度的特徵。前兩者是屬於非制度性因素，這兩個因素經常為若干新制度論所忽視，卻又與制度性因素同樣對於政策結果深具影響。政策問題本質的改變來自於政策環境的變遷、社會經濟結構的調整與政策傳統（policy legacies）的更迭等等；而政治行動者偏好與認知取向的改變主要源於政黨輪替或政治鬥爭之後新的政策行動者的政策思維等等。<sup>⑧</sup>由於上述三種變數在不同時空之中均呈現多樣變化，如果比較政策研究者要一齊比較數個國家的類似公共政策，則各些變數相互組合之後的複雜程度及分歧程度將超過現有的分析能力。因此，我們應該先篩選出具有類似政策問題本質與政策行動者取向的國家，縮減研究標的的數量，再比較這些國家的相關治理結構來認清（identify）其對於政策結果的影響力。<sup>⑨</sup>也就是說，在比較政策研究領域之中，新制度研究途徑並不是主要以經驗性統計分析來確立變項之間的因果關係，而是基於理論性的制度假設來尋求制度特徵與政策結果之間的關係。

在篩選出相似的政策問題本質與政策行動者取向的國家作為比較研究的標的之後，比較政策研究者應依照新制度研究途徑的特性，應用下面幾個步驟從事分析，並提出研究問題：<sup>⑩</sup>

### 一、確定被解釋項

在比較政策研究中，主要的被解釋項乃是跨國之間類似公共政策的結果差異，主

註⑦ 更有些國家論者只強調正式的制度或政策，其假設是只要有機關及政策，一定就會有成效。但是這個假設不一定能夠成立，有些機關和政策的存在只有象徵性意義，甚至可能產生與預期政策目標相違的「政策困窘」（policy predicament）的現象。這些皆是國家論者未考量非制度因素可能影響政策結果的缺失。參考 George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy* (San Francisco, CA: W. H. Freeman, 1978); 郭承天, 「新制度論與政治經濟學」, 頁 185。

註⑧ 政治行動者的偏好與認知取向也可能為制度因素所影響，例如新制度論的主要研究途徑：社會學制度論（sociological institutionalism）把制度看作是文化或集體價值的實踐形式，那麼制度不但決定了政策行動者所為，也決定了其所應該所為；理性抉擇制度論（rational choice institutionalism）把制度看作是理性個人的偏好聚合（preference aggregation）的外在約制與誘因，制度決定了政策行動者實現最高偏好的行動策略和互動模式。但以上兩種研究途徑似乎有註定論（deterministic）的問題。在實際的政策研究中，我們經常可以發現即使外在制度條件不變，政策行動者的偏好與認知改變而影響政策改變的情形，例如二〇〇〇年政黨輪替之後新政府停建核四的政策。其他個案和相關概念參考Fritz W. Scharpf, “Institutions in Comparative Policy Research,” pp. 769~773; 林繼文, 「創設、選擇與演進：制度形成的三個理論型範」, 中國政治學會主辦, 中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文（台北：民國90年1月6日），頁2~3。

註⑨ Fritz W. Scharpf, “Institutions in Comparative Policy Research,” p. 773.

註⑩ 此一步驟係參考郭承天所提出新制度論在政治經濟學中所採用的研究架構，由筆者依據比較政策研究的性質而酌予修改。就性質而言，比較政策研究本身也可視為是一種整合性的政治經濟分析，因為由政治與經濟之間互動的角度方能準確地掌握不同國家的政策系絡（policy context）的同質性與歧異性。參考郭承天, 「新制度論與政治經濟學」, 頁 186~190。

要的研究問題在於：為什麼類似公共政策在有些國家可以達成預期的目標？為什麼在其他國家卻失敗了？類似公共政策在不同國家會產生的實際政策結果為何？因為比較政策研究者已經限定了政策問題與政策行動者取向等非制度性因素的影響，所以這些研究問題的解答方向必然與制度有關。

## 二、找出主要的政策行動者

現代政府的政策制定因為政府責任範圍的擴大與公共事務複雜程度的提昇，而呈現出分裂化與專業化的特色。因此在大多數的專業政策領域之內的政府決策，其實是由少數的政策行動者所主導，政策行動者的行為與互動將影響政策結果。<sup>⑥</sup>影響政策結果的主要政策行動者可分為三類：一是國家行動者，是指國家機關之中治理結構內的成員；二是國際行動者，是指能夠影響治理結構的國際組織，甚至非政府組織（NGOs）、跨國公司和國際投資者亦在考量之內；三是社會行動者，是指能夠影響治理結構的國內團體，尤其在民主多元的政治體系之中，社會行動者在政策運作過程中的角色尤為重要，往往可藉由遊說、競選等種種方式影響公共政策的規劃與執行。主要的研究問題在於：在國家機關中相關公共政策的治理結構的主要政策行動者為何？此治理結構在政策運作的過程中是否為國際因素或社會因素所影響？

## 三、分析行動者的資源

行動者的資源是包括了治理結構的人力（人員編制）、物力（機關的預算）、動員能力（機關之內是否有派系或本位主義存在）以及意識型態合法性等等。主要的研究問題在於：治理結構中行動者的各項資源是否在不同時間點上變化？以及反映出治理結構在國家機關中的定位與重要性的轉變為何？

## 四、探討行動者之間的制度性關係

新制度論最重要的部分就是分析行動者之間的制度性關係，其重心在於行動者在正式法規，如憲法條文、組織章程、法律命令、協約、契約等中的定位，行動者對於成文法規所採取的非正式規範以及行動者之間的互動模式。主要的研究問題在於：相關公共政策的治理結構中各行動者之間成文法規的關係為何？在實際政策運作之中各行動者對於正式法規的反映為何？各行動者之間有無發展出成文法規之外的非正式互動模式？

## 五、評估制度性關係對於被解釋項的影響

新制度論強調國家能夠自主地運用治理結構，規劃與權威性地執行其偏好的公共政策達成預期的政策目標。在評估治理結構各行動者間的制度性關係時，經常以治理

---

註⑥ John Creighton Campbell, Mark A. Baskin, Frank R. Baumgartner and Nina P. Halpern, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research," *Governance*, Vol. 2, No. 1 (1989), p. 86.

結構所發展出四種政策能力（資訊、監督、制裁、調適）的表現評估之，亦即主要的研究問題在於：行動者之間政策資訊是否對稱？行動者是否可即時偵測出違反其政策指令的行為？行動者是否可有效地懲罰違反政策指令的行為？行動者是否有完整的研究發展體系幫助調整治理結構本身以適應外在環境之變遷？等四項指標判斷政策能力的良窳。

值得注意的是此一比較政策研究的應用架構中的各種步驟還須從歷史制度論（historical institutionalism）的角度加以觀察。歷史制度論與理性抉擇論皆是新制度論中最主要的研究途徑，但兩者對於制度的認知有根本的差異，後者認為制度是產生或保持均衡狀態（equilibria）的協調機制，前者卻視制度為連續性暫時過程（concrete temporal process）產物，無法自外於政治與社會等外在環境因素。<sup>②</sup>路徑依賴（path dependency）是歷史制度論中最核心的概念，歷史制度論認為一種制度形成之後，將會產生一批該制度下的既得利益者，這些人將會反對規劃偏離該制度的變遷，因此一旦選擇了某種制度，無論這制度是好是壞，就會產生對於此制度的自我強化的「慣性」，此即「路徑依賴」。<sup>③</sup>

比較政策研究者利用各個國家在早期干預自由市場所作的治理結構的抉擇中，尋求解釋之後政策結果的關鍵因素，亦即制度會產生運用規則和資源的模式，建立一個制度意味著在可預見的未來，將形成一個型塑政策選擇的特定秩序，雖然制度可能在起初時是為了解決某些特定目標而建立，但後來制度可能產生或轉移至新的目標，也就是制度超越其原來建立的目標，而專注在解決新的問題之上。<sup>④</sup>然而歷史制度論也否定傳統的想法：相同的運作因素在任何情境皆會產生相同的結果。相對地，它強調現存制度的不效率情境可能衍生出某些「意外的結果」（unintended consequence），研究者應致力於找出歷史流變的延續中，促成制度轉型的「關鍵處」（critical juncture）或「分歧點」（branching point），並尋求解釋這「關鍵處」或「分歧點」為何發生，以及分析它對於其後制度發展的影響。<sup>⑤</sup>在路徑依賴的過程中，歷史制度論特別強調尋求制度演進的分歧點。所謂分歧點就是重要制度的形成始點之後各個國家開始邁向不同的發展路徑。歷史制度論強調在分歧點之後，制度雖在回應外在的環境因素與內在政治操控中不斷演進，但仍受制於過去的發展軌跡（developmental path）。<sup>⑥</sup>因此，比較政策研究者不但要探討各國政策制度形成之時的特徵差異，還應尋求治理結構演進過程之中的分歧點，以分析各國在被解釋項、主要政策行動者、政策行動者的資源、政策行動者之間的制度性關係、制度性關係對於被解釋項的影響

註② Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), p. 384.

註③ 王躍生, *新制度主義* (台北:揚智文化, 民國 86 年), 頁 81。

註④ Desmond King and Bo Rothstein, "Institutional Choices and Labor Market Policy: A British-Swedish Comparison," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 148~149.

註⑤ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (1996), p. 942.

與治理結構之間的關係。

### 伍、比較政策研究案例： 兩岸高等教育政策的初步比較

本文選擇台灣與中國高等教育政策作為應用新制度研究途徑至比較政策研究的分析案例。一九八九年之前，西方學術界基本上是相當不贊成兩岸作比較研究的，因為由背景資料來看，兩岸在土地面積、人口數量、政治意識型態、經濟體制、都市化程度、國民平均所得各方面差異太大。甚至就方法論而言，從事兩岸比較研究的最大障礙在於：兩岸經過長久不同發展的結果，難以找出同質性的可比較單位（comparable unit）來進行比較分析，並獲致通則化的研究結論。<sup>⑥</sup>尤其兩岸相關公共政策的比較研究，特別是兩岸高等教育政策的比較研究，涉及教育組織結構與意識型態的分歧，至今仍未形成顯著的研究途徑作為應用架構。本文以為新制度論所引申出的研究途徑適可超越現階段由兩岸「歷史、文化、語言、文字、傳統」的相似性作為比較研究基礎之上，<sup>⑦</sup>就台灣與中國的高等教育的治理結構進行更有意義的比較研究。

台灣與中國是近年來吸引研究興趣的比較對象，這不但是兩岸比較研究的結論有其實用性，更是因為兩岸在國家角色（the role of state）上有共同的特色，足以作為台灣與中國在類似政策議題上比較的起點。一國形成公共政策的重要因素之一乃是國家機關與社會階級的互動，亦即國家機關與社會階級彼此的強弱態勢與消長將影響公共政策的制定與發展。如果社會階級（以及其他社會部門）的相對強度較弱，則相對強勢的國家機關將不太可能制定公共政策來迎合社會階級的利益，反而會追求國家機關本身的政治與經濟利益。<sup>⑧</sup>自一九五〇年代以來，兩岸的國家機關的強度相較於社會階級，在大部份時期顯然極具強勢。因此，國家機關往往能依其政治經濟的需求與國家發展的目標嚴格規劃並有效執行其公共政策。

Wing-Wah Law 利用「堡壘型國家」（fortress state）的概念形容自一九五〇年代以來兩岸國家在公共政策領域所扮演角色的特徵：<sup>⑨</sup>一、兩岸國家長期以來均受來

註⑥ Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," pp. 387~388.

註⑦ 然而，誠如德國學者 Eberhard Sandschneider 所言，兩岸的比較研究是相當有意義的，因為比較台灣與中國各自發展經驗所獲得的研究結論，不但可以對照中國與其他共產國家發展當中的差異，也可以對照台灣和其他東南亞地區新興工業國家（Newly Industrializing Countries, NICs）發展的差異，甚至還可以與其他第三世界國家的發展作更為寬廣地比較，進而得到某些觸類旁通的領悟。參考 Eberhard Sandschneider, "Developmental Strategies in Comparative Perspective: Taiwan and Mainland China," *Issues and Studies*, Vol. 26, No. 8 (1990), pp. 81~95; 周祝瑛, 大陸高等教育問題研究：兼論台灣相關課題（台北：師大書苑，民國88年）。

註⑧ 周祝瑛, 海峽兩岸教育問題比較研究（台北：師大書苑，民國87年），頁3。

註⑨ Insook Jeong and J. Michael Armer, "State, Class, and Expansion of Education in South Korea: A General Model," *Comparative Education Review*, Vol. 38, No. 4 (1994), p. 544.

註⑩ Wing-Wah Law, "Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change: Higher Education in Mainland China and Taiwan," *Comparative Education*, Vol. 32, No. 3 (1996), pp. 377~393.



自外在的諸多威脅，這些威脅可能來自於社會主義國家陣營中敵對勢力的政治壓力，也可能來自於資本主義國家陣營中競爭對手的經濟壓力；二、較之其他已開發國家，兩岸在經濟發展初期的科技基礎建設均顯薄弱；三、兩岸政治領導均在憲政體制中規定了一組支配性的核心價值體系，作為其統治人民以及國家認同的基礎；四、兩岸在政治社會的文化層面均殘存著若干程度的「帝王取向」(emperor-oriented)，要求多數人民向少數政治領導效忠。這些特徵使得海峽兩岸國家角色在經濟和社會政治變遷中扮演重要的地位，並均利用教育來達成經濟、社會與政治的目標。<sup>①</sup>

上述兩岸國家角色的特徵，充分地反映在各自高等教育政策的制度性因素與非制度性因素之中，並深刻地影響其政策結果。綜觀兩岸高等教育政策的發展過程，兩者面臨的高等教育政策問題的本質，以及主要政策行動者的偏好與認知取向上，皆有明顯相似之處：就前者而言，兩者在國際政治經濟壓力之下，都必須解決同為開發中國家的人力資源問題。<sup>②</sup>開發中國家的教育與訓練體系往往無法即時提供充分與適當的人力資源來配合經濟發展的生產目標，因而產生長期性人力培育落差(long gestation lag)，不利於國家的經濟成長。某些教育層級及教育專業的私人教育回收率(private rate of return)較高，但社會回收率(social rate of return)較低，若這些教育層級或專業過分擴張，將使教育成本大幅增加而排擠了其他教育層級和專業，因此政府必須限制其過度成長。<sup>③</sup>反之，政府應擴大那些私人回收率較低而社會回收率較高的教育層級和專業，以提高整體社會資源配置的效率。此外，開發中國家的勞動市場中一些因素如文化觀念和習慣、市場資訊不足、僱主的壟斷地位等會產生僵固性(rigidity)，使勞動市場的供給與需求無法正確地反映均衡的價格(工資)與產量(就業)，導致人力資源結構發生過剩或不足的不均衡現象。此種不均衡現象不僅造成個人損失，對於勞動市場的工作士氣、地位、福利也有不利影響，更不利於整體經濟成長。<sup>④</sup>

就後者而言，兩岸自一九五〇年代約至一九八〇年代皆是威權政治體制，執政的中國國民黨與中國共產黨的政治精英雖在內部歷經激烈的政治鬥爭，但對外仍可有效地抗拒社會反對勢力的挑戰，而主導重大公共政策的走向與發展。就兩岸領導階層中高等教育政策的政策行動者的政策思維而言，均是以政治社會化(political socialization)與經濟現代化(economic modernization)作為高等教育政策的首要目標。換言之，就兩岸高等教育政策的政策行動者而言，高等教育政策乃是國家達成政治社會化和經濟現代化的工具。<sup>⑤</sup>作為政治社會化的工具，國家透過控制教育體制，如強制性的政

註① 周祝瑛，*大陸高等教育問題研究：兼論台灣相關課題*（台北：師大書苑，民國 88 年），頁 164。

註② 黃英忠，*人力資源管理*（台北：三民書局，民國 86 年），頁 2。

註③ Berhanu Abegaz, *Manpower Development Planning: Theory and an African Case Study* (England: Averbury, 1994).

註④ Bashir Ahamad and Mark Blaug, *The Practice of Manpower Forecasting: Allocation of Case Studies* (New York: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973), pp. 3~7.

註⑤ Wing-Wah Law, "Fortress State, Cultural Continuities and Economic Chang: Higher Education in Mainland China and Taiwan", *Comparative Education*, Vol. 32, No. 3 (1996), p. 382.

治和意識型態教育和學校行政系統等來灌輸和強化對於領導人和國家的認同。作為經濟現代化的工具，國家機關也經由塑造教育體制如入學考試、設校（系所）標準、課程設計、研究工作、語言教學等來促進和提昇經濟發展和成長。

由於兩岸在高等教育政策問題的本質，以及主要政策行動者的偏好與認知取向兩種非制度性因素，呈現相當高度的同質性，因此影響兩岸高等教育政策在政策結果上的差異將可歸因於制度性因素，即台灣與中國高等教育的治理結構的抉擇與運作本身可以作為解釋其政策結果差異的關鍵因素。就上節所述新制度研究途徑在比較政策研究的應用架構，比較兩岸高等教育政策應從以下研究步驟與研究問題入手：

### 一、比較兩岸高等教育政策的政策結果

台灣與中國的高等教育政策是否有達成預期的經濟目標（例如：促進經濟現代化的經濟成長）與政治目標（例如：達成政治社會化的政治穩定）？亦即台灣與中國的高等教育政策的實際政策結果為何？這包括政策產出與政策影響兩個層面的探討：就政策產出而言，主要指兩岸高等教育的規模及構成的發展進程為何？就政策影響而言，主要指兩岸高等教育的發展進程對其教育品質、大學畢業生的就業和所得等相關因素的影響為何？

### 二、比較兩岸高等教育治理結構中的主要政策行動者

在兩岸特殊的政經結構中，高等教育政策只是一個更大圖像的縮影（a microcosm of the larger scene）而已。在這圖像之中，全國每一個機關組織皆處於相同的情境之中，高等教育政策與制度深植於社會系絡中，而與其他共存的制度性安排相互交織糾葛。因此高等教育的治理結構應被理解為範圍更廣、層次更高的整體政經結構中的一部份。<sup>⑥</sup>自一九五〇年代以來，台灣政府即顯現威權體制與父權領導的特色，所有重要的公共政策的規劃與執行皆須經由中央政治領導的批核。在長期以來執政的中國國民黨以黨領政的政治格局之下，中國國民黨的中常會是名義上最後決策機關，但實際上與經濟相關的重大公共政策皆為中央政府的經濟規劃機關（economic planning agency）中的技術官僚（technocrats）所掌控。經濟規劃機關的實際權力逐漸擴張，至一九六〇年代之後逐漸握有操控其他政府部門的權力，成為一超部會的「財經小內閣」。<sup>⑦</sup>中央政府內作為高等教育政策最高行政機關的教育部，實際上直接受經濟規劃機關所影響，高等教育政策成為經濟規劃機關所制定國家總體經建計畫中人力發展

註⑥ Kai-Ming Cheng, "Markets in a Socialist System: Reform of Higher Education in China," in Keith Watson, Celia Modgil and Sohan Modgil, eds., *Educational Dilemmas: Debate and Diversity*, Vol. 2: *Higher Education* (London: Cassell, 1997), p. 239.

註⑦ 台灣中央政府的經濟規劃機關隨著時代需要歷經改組，分別為「台灣區生產事業管理委員會」（1949）、「行政院經濟安定委員會」（1953）、「行政院美援運用委員會」（1958）、「行政院國際經濟合作發展委員會」（1963）、「行政院經濟設計委員會」（1973）、「行政院經濟建設委員會」（1977），但始終擔任經濟參謀本部的角色。參考許介麟，*戰後台灣史記*（台北：文英堂出版社，民國85年），頁226~227、416。

政策的一環。這個教育部與經濟規劃機關構成的制度性安排，成為台灣高等教育政策的主要治理結構。<sup>⑧</sup>

中國也自一九五〇年代以來採用了類似由高度政治力量滲透的社會主義制度，包括中央計劃指令制度和以黨立國的列寧政體。<sup>⑨</sup>在此一以全能主義（totalism）為特點的制度中，<sup>⑩</sup>教育制度實際上是一個從屬於國家制度的概念範疇。<sup>⑪</sup>而中國共產黨是中國政府機構權力的最終來源，也是最重要的統治機器。<sup>⑫</sup>一九五八年中共中央、國務院發出「關於教育工作的指示」，提出「黨的教育工作方針，是教育為無黨階級政治服務，教育與生產勞動相結合，為了實現這個方針，教育工作必須由黨來領導。」<sup>⑬</sup>一九五二年國家計劃委員會成立之後，便將高等教育納入了計劃管理的軌道。高等教育被視為人力規劃的必要成份，它提供各個經濟部門適當品質和充分數量的人力資源。<sup>⑭</sup>因此中國高等教育的治理結構實際上是中央計劃體制中的一環。<sup>⑮</sup>由最高教育行政機關國家教委成立之初主要政策行動者複雜的組成，可知中國高等教育的治理結構只是嵌鑲在整體中央計劃體制之中，按其政治與經濟的特定目標履行其高等教育功能的零件而已。

值得注意的是：在一九八〇年代中國的領導階層開始發動了技術官僚運動，這一運動對於中國的中央計劃體制，乃至高等教育的治理結構影響深遠。鄧小平把中共的工作重心從政治轉向經濟重建之後，首要工作就是用技術官僚代替毛澤東時代錄用的具有革命背景的黨政官僚。在一九八〇年代和一九九〇年代初期，中國領導階層的主要政策行動者是由黨政官僚與技術官僚共同構成，前者決定一切重大決策，後者負責具體公共政策的執行。直至一九九七年中共十五大，隨著鄧小平老一輩革命家的謝世和以江澤民為核心的第三代領導階層的確立，中國政治才真正進入了技術官僚的時代。<sup>⑯</sup>台灣與中國領導階層的技術官僚構成了高等教育的治理結構中主要的政策行

註⑧ Way Sun, *Human Resources Policies and Labor Market Outcomes in Taiwan: The Impact of Higher Educational Planning Since the 1970s* (Maryland: The University of Maryland, Doctoral Thesis, 1998), pp. 57~61.

註⑨ 長久以來，學者將中國共產黨與國家等量齊觀，因為中共黨組織深植於國家機關之中，而且黨領導人也嚴格地控制了國家機關。因此由中共作為國家核心的「黨國」（party-state）體制獨占了控制和指揮社會的國家權力。參考費景漢，*中國經濟講義*（台北：華泰書局，民國86年），頁517。

註⑩ 這種全能主義指的是一種指導思想，即政治機構的權力可以隨時地、無限制地侵入和控制社會每一個階層和每一個領域。參考鄒謙，*二十世紀中國政治*（香港：牛津大學出版社，1994年），頁67~72。

註⑪ 杜作潤、熊慶年，*中華人民共和國教育制度*（香港：三聯書局，1999年），頁8。

註⑫ 鄭永年，*政治漸進主義：中國的政治改革與民主化前景*（台北：吉虹資訊，民國89年），頁42。

註⑬ 杜作潤、熊慶年，*中華人民共和國教育制度*，頁36。

註⑭ Kai-Ming Cheng, "Markets in a Socialist System: Reform of Higher Education in China," p. 238.

註⑮ 以一九八五年六月成立的最高教育行政機關——國家教育委員會（簡稱國家教委）為例，國家教委在成立之初，設有主任一人，下設副主任八人，其中來自國家計劃委員會、國家經濟委員會、國家科學技術委員會的三位副主委，以及財政部和勞動部的兩位副部長，其餘三位由原教育部人員轉任。參考范利民，*中共高等教育體制之取向*（台北：桂冠出版社，民國85年），頁116。

註⑯ 鄭永年，*政治漸進主義：中國的政治改革與民主化前景*，頁44~51。

動者。技術官僚的教育水平、學歷背景、工作經驗特別是對於意識型態的定位與評價，深刻地影響了兩岸高等教育政策的走向與發展。

此外，除了國家機關的政策行動者，兩岸高等教育政策在發展過程中皆受國家機關之外的政策行動者所影響。一九四九年至一九五七年期間，中共以俄為師，蘇聯的教育經驗成為中共教育規劃的標竿，全盤採用蘇聯學校教學模式、教材、教學組織蔚為風氣，並強調培養科技專才以配合國家整體經濟計劃的人力需求。<sup>⑦</sup>台灣自一九六〇年代中期起，即由接受美國政府（例如：勞工部助理部長Harry Weiss）和學術界（例如：史丹佛研究所，Stanford Research Institute）的建議與支援，開始進行人力政策的制定、人力資源的調查與推估、人力行政組織的設立等一系列人力發展計劃的規劃工作，對於其後高等教育政策的制定有極為深遠的影響。<sup>⑧</sup>

### 三、比較兩岸高等教育治理結構中政策行動者的資源

在比較了兩岸高等教育治理結構中政策行動者的構成特徵之後，以此為基礎，可進一步深入比較探討以下研究問題：在兩岸高等教育政策的經濟現代化與政治社會化的目標之下，台灣與中國的中央政府中，教育行政機關與其他機關所構成的治理結構的定位與重要性，在國家發展過程中有何種型態的轉變？亦即由兩岸高等教育治理結構之中教育行政機關與經濟規劃機關，及其他相關部門彼此在人力、物力、動員能力與意識型態合法性等方面的消長態勢。

### 四、比較兩岸高等教育治理結構中政策行動者間的制度性關係

主要的研究問題在於：兩岸高等教育治理結構之中教育行政機關與上級的總體規劃機關、與平行的經濟性機關和政治性機關、與下級的地方教育行政機關的法律關係為何？在國家發展過程中，兩岸高等教育的治理結構的各政策行動者之間有無遵守成文法規所規範的法律關係？其間的轉變為何？有無發展出不成文的非正式互動模式？

### 五、比較兩岸高等教育治理結構中政策行動者的制度性關係對於政策結果的影響

主要的研究問題在於：兩岸高等教育治理結構有無發展出良好的政策能力以充分提供各行動者對稱的政策資訊？可否即時偵測下級教育行政機關有無落實其政策指令？可否有效地懲罰下級教育行政機關違反政策指令的行為？有無發展健全的高等教育政策研究體系來調整治理結構以適應複雜的政策環境變遷？

誠如本文前節所強調，上述兩岸高等教育政策的比較研究架構還必須被鑲嵌至歷史結構的流變過程中，找出攸關台灣與中國高等教育治理結構轉型中的關鍵處或分歧點，並指明兩岸高等教育政策的發展軌跡。亦即由長時期的流變中探討兩岸高等教育

註⑦ 杜作潤、熊慶年，中華人民共和國教育制度，頁9~10。

註⑧ 鎮天錫、余煥模、張丕繼，人力政策的研成與實施（台北：聯經出版社，民國72年）。

政策結果的變遷模式、政策行動者的起伏更迭、政策行動者資源的配置轉移、政策行動者間制度性關係的形成過程，以及制度性關係對於政策結果的影響演變等，企圖由時（歷史脈絡）、空（跨國之間）面向對於台灣與中國高等教育政策的制度意涵作一比較分析。

## 陸、結 語

在現代公共政策研究中探討制度在政策形成過程角色的主要概念架構是政策網絡（policy networks）與政策社群（policy community）。政策社群是指對於某一政策議題具備相似知識並分享類似政策論述的較大的實際行動者與潛在行動者的集合；<sup>⑧</sup>政策網絡是指對於某一政策議題所形成不同政策領域（policy domains）之間較小的互動關係，作為影響政策制定的穩定基礎。<sup>⑨</sup> Douglas Torgerson 進一步指出政策社群與政策網絡兩者具備不同的政策規劃的動機與目標，亦即政策社群是立基於知識；而政策網絡是立基於利益。<sup>⑩</sup>也就是說，在民主國家之中，由新聞媒體、學術研究人員與關心政策議題的社會大眾等所形成的政策社群，他們的政策知識與關心焦點是相當類似的，以致於形成凝聚力甚強的團體，亦即政策社群的成員彼此之間擁有共享的關心層面，在特定政策領域之內，成員會形成何為重要問題及何為可行解決方案的共識，而擁有一種認同感，甚至是家庭感，因此政策社群的形成是以專業知識（expertise or knowledge-based）為基礎。而由利益團體、行政人員、政治人物等所形成的政策網絡，其成員結構有相當的異質性，因此政策網絡形成的基礎在於物質利益（interested based material）。<sup>⑪</sup>然而，有些政策研究者企圖運用政策網絡或政策社群作為比較政策研究的分析單位，<sup>⑫</sup>但是政策網絡與政策社群的意義與區分並非十分明確；而且兩者僅是用以描述政策形成過程，而難以對之提供進一步的解釋。<sup>⑬</sup>在比較政策研究的領域中，應用政策網絡與政策社群作為比較不同國家之間類似政策的分析單位的最大缺點是：它們皆是根源於民主多元社會，特別是美國的決策體系，而忽視威權

註⑧ Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners," in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview, 1993), pp. 211~236.

註⑨ 吳定，*公共政策辭典*，頁146。

註⑩ Douglas Torgerson, "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis," *Policy Sciences*, Vol. 19, No. 1 (1986), pp. 33~59.

註⑪ 丘昌泰，*公共政策：基礎篇*（台北：巨流出版社，民國89年），頁228。

註⑫ John Creighton Campbell, Mark A. Baskin, Frank R. Baumgartner and Nina P. Halpern, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research," p. 86~94; Jens Blom-Hansen, "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks," *Public Administration*, Vol. 75 (1997), pp. 669~693.

註⑬ Jens Blom-Hansen, "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks," p. 672.

體制，甚至列寧政體中政策行動者的認知態度與互動模式，與民主多元社會的政策行動者存在很大的差異，例如在列寧政體中，政黨領導人的態度意旨往往凌駕一切，甚至可以決定政策社群的內部結構，<sup>⑤</sup>使得知識取向的政策社群難以成形；在威權體制中，代表國家的政府部門經常掌控甚至取代了代表社會的企業利益團體，政府部門與企業利益團體的政策資源並不對等，而使得利益取向的政策網絡無法施展。因此本文採用新制度論中分析政府行動者與社會行動者之間制度性關係的治理結構，作為比較政策研究的分析單位。一方面對於治理結構的分析可以將比較的焦點置於影響政策結果的制度性因素之上，符合新制度論的基本假定，另一方面也保留了非制度性因素的探討。此外，比較政策研究的新制度研究途徑除了進行跨國之間類似公共政策的比較之外，還應強調在公共政策的歷史演進中找出重要的關鍵處或分歧點，以解釋政策變遷的發展軌跡。

最後本文將新制度研究途徑應用至台灣與中國高等教育政策的比較，首先強調兩岸在影響高等教育政策的非制度性因素上具有高度的同質性，亦即兩岸同具有類似的開發中國家的人力資源問題，以及主要政策行動者皆有高等教育是實現國家經濟現代化與政治社會化的工具的主觀取向，更重要的是長時期以來兩岸高等教育政策中的國家角色具有相對強勢的特色，足以依其政治經濟的需求和國家發展的目標嚴格規劃並有效執行各自的高等教育政策。之後本文依據新制度研究途徑的應用架構逐一比較分析台灣與中國高等教育治理結構的各個層面，提出關鍵的研究問題並發展初步的比較研究，奠定將來深入探討兩岸高等教育政策的制度意涵的基礎。

\* \* \*

(收件：90年10月5日，修正：91年6月13日，接受：91年6月20日)

---

註<sup>⑤</sup> John Creighton Campbell, Mark A. Baskin, Frank R. Baumgartner and Nina P. Halpern, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research," p. 88.

# The New Institutional Approach in Comparative Policy Research: A Preliminary Comparison of the Cross-Strait Higher Education Policies

*Way Sun*

## Abstract

In this era of globalization, the theory and practice of comparative policy research is gaining importance. However, in the past comparative policy research has been limited by its methodology and research approach. The rigorousness of research results is doubtful and subject to criticism. The research objective of this paper is to introduce the assumptions and theoretical framework of new institutionalism in these years, and provide for comparative policy research a new institutional approach in order to obtain more solid research results. The focus of this research is to compare each countrys operational model of governance structure and various factors of selective governing structure, and provide concrete research procedures and research problems in applying the new institutional approach. This paper takes the policies of higher education in Taiwan and China as a case study. The paper then provides analysis structure and notes important research problems for future research.

**Keywords:** comparative policy research; new institutionalism; governance structure

### 參考文獻

- 王躍生（1997），《新制度主義》，台北：揚智文化。
- 王海山（1998），《科學方法百科》，台北：恩楷。
- 丘昌泰（1995），「比較公共行政：研究方法論的檢討與展望」，《空大行政學報》，4，1-20。
- 丘昌泰（2000），《公共政策：基礎篇》，台北：巨流。
- 石之瑜（1994），「美國女性主義關於比較政治之論述」，《美歐月刊》，9（8），105-123。
- 杜作潤，熊慶年（1999），《中華人民共和國教育制度》，香港：三聯。
- 金耀基（1992），《行政生態學》，台北：商務。
- 吳定（1998），《公共政策辭典》，台北：五南。
- 周祝瑛（1998），《海峽兩岸教育問題比較研究》，台北：師大書苑。
- 周祝瑛（1999），《大陸高等教育問題研究：兼論台灣相關課題》，台北：師大書苑。
- 吳玉山（2000），《俄羅斯轉型1992-1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南。
- 吳玉山（2001），「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文，民國90年1月6日，台北：台大社會科學院。
- 林繼文（2001），「創設、選擇與演進：制度形成的三個理論型範」，中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文，民國90年1月6日，台北：台大社會科學院。
- 范利民（1996），《中共高等教育體制之取向》，台北：桂冠。
- 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（1998），《公共政策》，台北：空大。
- 孫煒（2000），「中國大陸經濟轉型之制度分析：方法論的觀點」，《理論與政策》，14（2），29-53。
- 許介鱗（1996），《戰後台灣史記》，台北：文英堂。
- 黃英忠（1997），《人力資源管理》，台北：三民。
- 黃紀（1997），「政治學簡介」，《通識教育季刊》，4（2），1-11。
- 陳敦源（2001），「新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視」，行政暨政策學報，3，129-184。
- 郭承天（2001），「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文，中國政治學會主辦，台北，民國90年1月6日。
- 費景漢（1997），《中國大陸經濟講義》，台北：華泰。
- 鄒讜（1994），《二十世紀中國政治》，香港：牛津大學出版社。
- 鄭永年（2000），《政治漸進主義：中國的政治改革與民主化前景》，台北：吉虹資訊。
- 蔡允棟（2001），「官僚組織回應的概念建構評析：新治理的觀點」，中國行政評論，10（2），89-134。



鎮天錫、余煥模與張丕繼（1983），《人力政策的形成與實施》，中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經。

- Abegaz, B. (1994), *Manpower Development Planning: Theory and an African Case Study*, England: Averbury.
- Ahamad, B. and M. Blaug (1973), *The Practice of Manpower Forecasting: Allocation of Case Studies*, New York: Elsevier Scientific Publishing Company.
- Almond, G. B. and G. B. Powell, Jr. (1966), *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown.
- Almond, G. B. (1970), *Political Development: Essays in Heuristic Theory*, Boston: Little, Brown.
- Aoki, M. (1996), "Towards A Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing," *The Japanese Economic Review*, 47: 1, 1-19.
- Beck, N. and J. N. Katz (1995), "What To Do (and Not To Do) With Time-Series Cross-Section Data," *American Political Science Review*, 89: 3, 634-647.
- Blom-Hansen, J. (1997), "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks," *Public Administration*, 75, 669-693.
- Brunner, G. 著，鄒忠科與黃松榮譯（1995），《比較政府論》，台北：五南。
- Castles, F. G. (1998), *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Campbell, J. C., M. A. Baskin, F. R. Baumgartner, and N. P. Halpern (1989), "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research," *Governance*, 2: 1, 86-94.
- Cheng, K. M. (1997), "Markets in a Socialist System: Reform of Higher Education in China," in K. S. Modgil Watson and C. Modgil, (eds.), *Educational Dilemmas: Debate and Diversity, Vol. 2: Higher Education*, 238-249, London: Cassell.
- Dahl, R. A. (1947), "The Science of Public Administration: Three Problems," *Public Administration Review*, 7: 1, 1-11.
- Edwards, G. C., III and I. Sharkansky (1978), *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, San Francisco, CA: W. H. Freeman.
- Grant, G. (1979), *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*, Madison, WI: The University of Wisconsin Press.
- Goedegebuure, L. and F. Van Vught (1996), "Comparative Higher Education Studies: The Perspective from the Policy Sciences," *Higher Education*, 32, 371-394.
- Fried, R. T. (1990), "Comparative Public Administration: The Search for Theories," in N. B. Lynn and A. Wildavsky, (eds.), *Public Administration: The Search of the Discipline*, 318-344, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

- Hall, P. A. and R. C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, 44: 5, 936-957.
- Heady, F. (1996), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Heidenheimer, A. J., H. Hecllo and C. T. Adams (1990), *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martin's Press.
- Jeong, I. and J. M. Armer (1994), "State, Class, and Expansion of Education in South Korea: A General Model," *Comparative Education Review*, 38: 4, 531-545.
- Jones, G. N. (1976), "Frontier Men in Search for the 'Lost Horizon': The State of Development Administration in the 1960s," *Public Administration Review*, 36: 1, 99-110.
- Jordan, G. (1990), "Policy Community Realism versus 'New' Institutional Ambiguity," *Political Studies*, 38: 3, 470-484.
- Jupille, J. and J. A. Caporaso (1999), "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, 2, 429-444.
- King, D. and B. Rothstein (1993), "Institutional Choices and Labor Market Policy: A British-Swedish Comparison," *Comparative Political Studies*, 26: 2, 147-177.
- King, G., R. O. Keohane and S. Verba (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- King, D. and B. Rothstein (1994), "Government Legitimacy and the Labour Market: A Comparative Analysis of Employment Exchanges," *Public Administration*, 72, 291-308.
- Knasner, S. D. (1984), "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, 16: 2, 223-240.
- Law, W. W. (1996), "Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change: Higher Education in Mainland China and Taiwan," *Comparative Education*, 32: 3, 377-393.
- Parks, R. (1967), "Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances Are Both Serially and Contemporaneously Correlated," *Journal of the American Statistical Association*, 62, 500-509.
- Peters, B. G. (1981), "Comparative Public Policy," *Policy Studies Review*, 1, 183-197.
- Peters, B. G. 著，陳坤森譯 (1998)，《公共組織與管理：比較的觀點》，台北：桂冠。
- Riggs, F. W. (1991), "Public Administration: A Comparative Framework," *Public Administration Review*, 51: 6, 473-476.
- Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1993), "The Advocacy Coalition Framework:

- Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners,” in P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith, (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 211-236, Boulder, CO: Westview.
- Scharpf, F. W. (2000), “Institutions in Comparative Policy Research,” *Comparative Political Studies*, 33: 6/7, 762-790.
- Scheuch, E. K. (1990), “The Development of Comparative Research: Towards Causal Explanations,” in Oyen, E., (ed.), *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research*, 19-37, London: Sage Publications Inc.
- Skocpol, T. (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, New York: Cambridge University Press.
- Smith, R. (1988), “Political Jurisprudence, the ‘New Institutionalism’ and the Future of Public Law,” *American Political Science Review*, 82: 1, 89-108.
- Sun, W. (1998), *Human Resources Policies and Labor Market Outcomes in Taiwan: The Impact of Higher Educational Planning Since the 1970s*, Maryland: The University of Maryland. Doctoral Thesis.
- Thelen, K. (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Torgerson, D. (1986), “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis,” *Policy Sciences*, 19: 1, 33-59.
- Watson, K. (1994), “Technical and Vocational Education in Developing Countries: Western Paradigms and Comparative Methodology,” *Comparative Education*, 30: 2, 85-97.

