

第二章 國家的概念、行為與治理的問題

第一節 國家的概念及福利國家的問題

在處理社會主義國家與福利國家的福利政策時，福利國家理論或是新右派的觀點往往是主要關懷的焦點。作者認為這存在著三個缺陷：第一，就是福利國家或是新右派的觀點只能解釋這些政策從何而來，卻不足以解釋福利國家的危機所在或是解決之道。第二，這些危機解決之道的提出，對於原先福利國家或是新右派的觀點是補助還是推翻，始終未見定論。因此作者企圖在理論上找到這二者之間的關聯性，以論證治理理論觀點的優越性。第三、就是關於國家的概念，西方政治學理論對於國家的理解，與對中國國家概念的理解也自然有著極大的差距。這兩種不同概念理解下所產生的理論是否能適用？或是該如何進行理解或是調和？關於這些問題，作者都認為必須要提出一定程度的解釋與說明。

由第一章論述可知治理的理論與國家及社會的關係存在著密切的關聯性，國家的概念與治理理論關係究竟該如何調和也有其理論的重要性。其次，論述國家與社會關係的理論很多，例如新制度論、理性選擇理論、公共選擇理論或是委託代理理論等均屬之。為何這些理論與治理理論相較均有所不足？治理理論究竟提出了怎樣的優越觀點或是補充性的觀點，作者認為必須加以說明，否則將無以解釋為何在本論文中要採取治理的觀點，而不採用其他的論點。

因此本章處理的重點有四：第一是處理福利國家理論的問題與缺陷；第二是論述治理理論與福利國家理論的調和；第三則是論述並比較治理理論與其他理論的優越性；第四就是探討治理理論如何應用於中國的國家概念與行動。

1-1 關於國家的概念與問題

在 1970 年代的比較政治理論名著 *轉變中社會的政治秩序* (*Political Order in*

Changing Societies) 提出了一個非常重要的概念，就是現代政治制度的最大特色，在於這些「政府能夠行使治理的功能」。(Huntington, 1960:1) 關於這個「治理」的概念，可惜杭亭頓 (S. P. Huntington) 只談到了能力的問題，而卻沒有談到道德評價 (normative) 的問題。換句話說，杭亭頓只注意到有能力維持政治秩序的制度，總比沒有能力維持政治秩序的制度要好的問題，卻忽略掉了另外一個重要的問題，就是用怎樣的管理方式才能達成治理的問題。從另一個角度來說，就是怎樣的治理才能夠實踐其價值與目標。(吳國光, 1994: 92) 這個問題在 1980 年代中期的比較政治理論與政治經濟學興起一股所謂「以國家為中心論的研究方法」(the state-centered approach) 中得到了突顯，¹其中這樣的研究方式不僅興起了對國家職能的再研究與再界定，同時開始強調對國家能力 (state capacities) 的研究，這個研究方式主要是從國家為主體的觀點去分析國家能力，但是很可惜由於當時「國家中心論」者對於「國家能力」概念的含糊不清，使得比較政治理論在這個問題上難有深入的發展與建樹。²

在解決這樣的問題之前，我們必須要先理解「國家」概念。對於國家的概念界定，可以說是政治學界一個長久不衰的研究議題，但是無論是馬克斯主義式的國家概念還是國家自主性 (state autonomy) 的概念，都難以去準確釐清國家與社會，以及國家與經濟的關係，³或是去關照到國家的功能面與政策面。

其中史卡奇波 (T. Skocpol) 對國家概念的理解，堪稱是一種兼顧國家與經濟的關係的整合式概念，論者甚至將它稱之為「轉換者的國家」(state as transformer) 概念。⁴史卡奇波將國家發展成一種歷史結構概念下的理解 (historical-structural approach)，她把國家作為是一種「一系列行政的、維持治

¹ 代表作為 Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol T. eds. *Bring the State Back in*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985)。

² 例如王紹光認為國家能力的概念是一種相對的概念，它是指國家將自身意志 (preference) 轉化為現實的能力，也就是國家實際干預的程度/國家希望干預的程度。這個概念雖然有一定程度的準確度，但是在組織與國家能力關係的論證上卻是略嫌薄弱。見 (王紹光, 1997: chap 2)。

³ Caporaso, J. and Levine D. *Theory of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. chap 8 的評述。

⁴ 同上註 3, p192。

安的與軍隊的組織，它由一個執行的權威來領導，並或多或少的由它來進行妥善的協調」，在國家與社會的轉換關係上，則認為「任何國家都會從社會中汲取資源，並以此為基礎，使用它們來創建與支持強制性的行政組織」。(Skocpol,1979: 27-29) 這樣對國家概念的理解，是把國家視為在歷史條件下的特定結構，因而它也必須在特定的意義下去影響與制定政策：換句話說，國家在組織結構上的不同，必定影響到政策的結果，同時國家結構也有助於產生需求以達成政治追求的目標。(Weir and Skocpol,1985:107-163) 這樣來自歷史結構式的國家概念與架構與韋伯 (Max Weber) 有著極為密切的關係。它們同樣強調與重視工具、權力與具正當性力量的代理人相結合的組織結構。根據這樣的理解與觀點，組織的決策就具有了法律的權威與正當性力量的支持，與它們的強制機構一齊構成了國家。

其中這樣法律權威與正當性的概念理解又涉及到了公權力領域與私權力領域的劃分。而必須說明的是私領域與公領域最大的區別，就是在於私領域不涉及公權力行使的問題，自然也就不涉及公權力正當性行使的問題。而在公權力領域最大特徵就是在於必須具備正當性的支持，而這正當性 (legitimacy) 的基礎就是來於國家法律的權威。(Caporaso and Levine,1992:191-196) 這種依法而治與官僚科層是舊的統治模式，它們雖有不同的關懷面向，但是卻又彼此間發生著相輔相成的作用，它們也是過去一百年來西方國家政府部門統治的主要特徵。

在私領域部分，過去韋伯式的國家概念並未對此多所著墨。通常來說私領域往往是與社會、市場或是經濟的概念劃上了等號。從某個角度來說，私領域著重的是「個人的理性行為」，或是「看不見的黑手」等概念，甚至以國家的政治力來說可以是個相對的概念，許多過去的政治學家或是經濟學家也以此「二元邏輯」去界定兩者間的關係。然而事實上是公領域與私領域是絕對無法如此截然劃分的，因為現代國家在經濟領域同樣負有其治理的責任與義務，而且私領域與公領域的界限也愈來愈模糊。在史卡其波的概念下的國家，對於私領域是否僅負擔汲取資源的責任，這也同樣大有疑問。因為在現代國家對於國家機關的功能與性質大致可以分為三種類型，而其實絕大部分的國家也都同時具有這三大功能：保護

性(protective) 生產性(productive) 與汲取性(exploitative)等 (Alt & Chrystal, 1983: 28-29) 換句話說除了汲取的功能以外，這些涉及分配、再分配、福利、服務、保護性措施等多重功能，都是加重了私領域與公領域的關係與特徵的混淆不清。

因此，這種對國家概念的理解產生了許多的問題與不足。首先，就是無法解釋現代國家在經濟領域的作為與實際狀況，特別是在治理上的呈現。因為在現代國家中，無論是社會主義國家或是資本主義國家，其治理行為在實際的運作上是政治與經濟是分不開的。韋伯式的國家論證只論述了國家在政治與正當性層面的概念，但是對於實際的國家實際治理運作與解釋上，卻是相當的有限。

第二，現代國家正當性的基礎除了在於依法而治的組織與法律以外，同時民意與經濟的發展更是息息相關。在過去對於正當性的理解中，主要涉及的是權力與義務關係，以及公權力的行使方式與內容等層面。但是在現代國家中對於正當性的理解，甚至還包括了民意的支持（例如定期的選舉或是選票），或是如何協調因經濟發展所造成的階級矛盾等問題，其統治的概念範疇遠較過去更為寬廣，因此如何去重新界定於釐清國家的職能範圍或是國家與經濟領域間的治理關係，有其理論之必要性。

第三、由於外在大環境的改變，舊統治模式也已經不能滿足實際需要。例如1990 年代期間，全球化的現象就促使國家在經濟上的控制力大幅下降。國家有時必須將控制權力讓度給部分跨國組織或是民間團體，就是一個例證。然而這是否代表著韋伯式官僚科層體制或是法律權威的必然沒落？其實未必。因為即使現在所謂「小政府」取代「大有為政府」的觀念甚囂塵上，但是傳統的官僚科層體制仍是現今絕大部分國家最主要的統治方式。因此現在的問題是，要如何將韋伯式的國家概念再釐清，同時去重新界定它與私領域間的關係，並且重新去架構如何透過法律的權威以影響經濟領域的行為。

1-2 福利國家的理論與治理的概念

就前述韋伯式的國家概念對於國家行動面解釋的含糊不清，因此很容易得出下列馬克斯主義式的推論：國家似乎是由一連串的壓制機器所組成，其中包括了司法體系、立法機構、軍隊、管理與行政部門、各級地方政府與半官方的單位所組成，而進行剝削壓制的工具就是國家的法律。然而這種馬克斯主義式的解釋僅論述了國家機器的構成，但是卻無法完整的去解釋國家活動的內容，同時也無法將國家體制與活動之間作一個有效的連結。而國家機關的保護性與生產性的功能，則恰可以由福利國家的觀點則加以佐證，同時也能清楚的解釋了國家的治理的面向與經濟的關係。

在福利國家概念下的國家活動包含了兩組：一、是國家提供社會服務給特定環境或是緊急事件下的個人與家庭，基本上這些措施包括了社會安全、健康、社會福利、教育、職業訓練與住宅等。這些服務有時可能是強制性的，甚至被服務者根本不認為是福利，例如：對保護管束者的監管；第二則是國家對於私人活動的節制，並藉此改變（alter）人口中某些個人或團體的立即生活條件。這種改變可能更好也有可能更壞，端視人類的需求而定。（Gough,1979:5-6）這種對於國家活動的概念與界定，不僅清晰的說明了國家與社會經濟的關係外，同時也論述了福利國家與福利政策發生的根源，而福利國家也成為現代資本主義國家的共同特徵。（Gough, 1978: 27）

而勞力商品化的概念，是馬克斯學派認為歷史會進入資本主義時代的關鍵因素。此一觀念使得福利國家理論朝向了兩種不同的發展與解釋：一是比較傾向於結構主義（structuralist），或稱「新馬克斯功能論」（neo-marxist functionalism）；另一派稱之為「政治事務傳統」（the politics matter tradition）據此波貝爾與威廉森（Pampel & Williamson,1989；1993）在詮釋西方福利國家的理論時，認為可以分為五個部分來加以論述：一、社會公民權（social citizenship right）的觀點；二、工業主義的邏輯（the logic of industrialism）；三、新馬克斯主義的邏輯

(neo-marxism) 或是壟斷資本主義的邏輯；四、新多元主義 (neo-pluralism) -- 民主與利益團體政治；五、國家中心論 (state-centered approach) 茲列表比較如下：

表 2-1 福利國家理論之比較

思想派別	代表人物	中心思想
社會公民權	(Marshall,1950) ; (Weale,1983)	認為福利政策屬於公民權利，但是對福利權的來源與分配無法提出解釋
工業主義的邏輯	(Kerr,1962) ; (Goldthrope,1969)	政府有責任提供一個穩定的環境，以利工業與經濟的發展。
新馬克斯主義	(Miliband,1969) ; (Poulantzas,1978)	領導階級為了維護階級利益，因此以此作為維護其社會合法性與穩定性的工具
新多元主義	(Olsen,1965)	福利政策為特定利益團體的表現與產出
國家中心論	(Wilensky,1975)	福利政策主要是操縱於少數精英與政府官員之手

資料來源：整理自 (Pampel & Williamson,1989:1-52)

而在論證國家實施福利政策的概念時，高夫認為除了新馬克斯主義的觀點外，由於他們都是基於個人主義式的方法論為出發，因此各有偏狹與不足，除了無法解釋福利政策的多元性外，也無法解釋福利支出為何會不斷增長的問題。

(Gough, 1978 : 27-40) 因此，桑莫勒 (S. Semmler)、歐康那 (J. O' Connor)、高夫 (Gough) 由新馬克斯主義的觀察角度恰巧可補充其不足，他們就由國家活動與功能的角去論證正當性與資本主義國家的關係。茲列表比較如下 (見表 2-2)。

表 2-2 資本主義國家的活動

所有的國家活動 Semmler 的觀點	對資本主義生產的 貢獻	對勞力再生產的貢 獻	對一般資本主義社 會關係再生產的貢 獻
國家支出 O' Connor 的觀點	社會投資：提昇生 產力	社會消費：降低勞 力再生產成本	社會費用：維護社 會和諧
國家生產 Gough 的觀點	部門一：生產工具 社會固定資本：具 備經濟再生產性的	部門二：工資貨品 社會變動資本：具 備經濟再生產性的	部門三：奢侈品 不具備經濟再生產 性的

資料來源：(Gough, 1979: Index 1)

表格當中反黑的部份就構成了福利國家的概念。其中歐康那的觀點最具有整合性，歐康那認為國家必須去嘗試滿足兩種相互矛盾的功能：積累(accumulation) 與正當性 (legitimation)，在此基礎上他還主張所有國家的支出都應該具有雙重特質以滿足此兩種功能：社會資本 (social capital) 與社會費用 (social expense)。其中社會資本又可以區分為兩種明顯的活動：社會投資 (social investment) 與社會消費 (social consumption)，⁵總括起來其他將國家的支出區分為三種類型：

- 一、社會投資：增加勞動生產力的方案與服務；
- 二、社會消費：降低勞力再生產成本的方案與服務；
- 三、社會費用：維護社會和諧所需的方案與服務 - 去滿足國家合法化的功能。

歐康那認為每一個國家機構都會涉入這兩種功能，而且國家的每一筆開支幾乎都是部分是社會投資，部分是社會消費，部分是社會費用。而國家的福利活動亦然，他也是由這三種活動所構成，例如社會保險就一方面有助於勞動的再生產 (社會消費)，另一方面對貧民的補助也可以安撫與控制剩餘人口 (社會費用)。如果我們將這樣的觀點落實到社會福利政策，我們可以發現到國家可以透過直接

⁵ 也就是說「國家必須去嘗試維護與創造使有利可圖的資本積累成為各種可能的條件，同時國家也必須嘗試維護與創造社會和諧所需的各種條件」。(O' Connor, 1973: 6)

供應公共貨品與服務，或藉由國家行動來修正勞力的本質與分配，這些型態的支出就構成了社會福利政策。而這些社會福利政策不僅能夠達到勞力再生產的目標，同時也可以滿足國家正當性的需求，因此社會福利政策的實施乃成為資本主義國家的共同特徵。而當一個國家的生產愈是蓬勃與發達，相對的在社會福利上的需求也會愈強，反映在現實上的就是社會福利成本的不斷成長，財政負擔不斷的增加。(O' Connor, 1973:7)

換句話說，歐康納的觀點給資本主義國家實施社會福利政策找到了一個新的治理理論根據，就是正當性的維持。就資本主義國家而言，凡是不能貫徹社會福利政策或是無法滿足社會福利成長的需求時，或是國家的經濟與社會發展與社會福利措施度不能同步成長時，國家就會構成一個極為尷尬的問題：就是正當性會產生矛盾與危機。

而這種治理與正當性維持的概念，與原先韋伯式基於法律的正當性權威的概念又有所差異。它等於是將之延伸到法律的正當性權威概念以外，並且對正當性的概念賦予了經濟功能性的解釋。表面上來說這是兩種截然不同的概念理解，然而在實然面上卻是一種補充的觀點，就是國家經由法律所推動實踐的社會福利政策，若無充分財政的支持，則空有法律規範也無法實踐，正當性一樣會產生矛盾與問題。因此一個具有正當性的制度或是組織，除了在法律上的權威之外，必須要有足夠財政作為後盾。

從另一個角度來說，國家無論是在經濟手段或是財政政策方面的作為，多半是透過公權力的法律或是命令來進行。換句話說，具有韋伯式正當性概念的法律與公權力組織乃是國家重要的工具，國家經由它對市場經濟進行干預。因此如果在理解國家的治理時，經由具有正當性權威的法律命令或是公權力組織去進行理解將是一個可行的途徑。這也是本研究採用制度研究的主因。

此外歐康那這種對於國家治理與正當性概念的理解，與史卡其波的理解並非毫無關聯，甚至是有著互補的功能。因為史卡其波與歐康那都認同「任何國家都會從社會中汲取資源，並以此為基礎，使用它們來創建與支持強制性的行政組織」

的基本假設，也都認同正當性的存在為國家的最重要基礎，所不同的是歐康那具體補充了史卡其波的靜態觀點中的不足，就是採用動態的觀點 - - 以福利政策的實施及滿足與否，乃成為當代資本主義國家維繫正當性的關鍵。而誠如歐康那所預見的，在當代各國家所面臨最嚴重的問題，就是福利開支愈來愈高，幾乎到了財政負擔無以為繼的程度。於是各國所面臨的共同問題就是：*有沒有在不增加政府財政開支的前提下繼續去落實社會福利政策？*這樣的觀點若是落實到組織與治理的層面來看，也就是要如何去調整組織結構，或是引進市場及其他力量，以達到原先統治與治理的目標。

第二節 關於解釋治理與國家的理論

既然在治理的概念中國家是領航（steer）社會所不可或缺的。則政府就可以被視為一個操作系統，其作用就是在於能夠回應環境的需求與挑戰，以維持系統內的均衡狀態。這也就是說，政府如果能夠發展出輕易處理資訊的能力，則政府將可以領控自身與社會。（Deutsch,1963）

但是關於國家如何領控社會（或是稱為治理）的論述，可以基於各種假設的不同，因此產生了不同的理論解釋面向。茲分述如下：

2-1 新制度理論的分析

新制度論分析的重心，主要是在於制度對於治理所扮演的角色為何。對於制度的定義與理解，馬區（J.G. March）與奧爾森（J.P. Olsen）就將制度化約為一套規則，以及用以引導政策制定者的特定邏輯（logics of appropriateness）（March & Olsen,1989）霍爾則認為制度因素可以扮演兩個角色，一方面是政策制定的組織會影響任何一組行為者面對政策產出所擁有的權力強度；另一方面，組織的地位也會經由制度上的責任，以及對其他行為者間關係的確立，而影響行為者對自

身利益的界定。(Hall,1986:19) 這種靜態的觀點，主要是檢視政策過程時，該政策是否發生在組織的系絡中。而這個系絡雖然包括了價值、權力結構、規範等因素，但是這種靜態的觀點本身就是一種限制。誠如馬區 (J.G.. March) 與奧爾森 (JP. Olsen) 所言：「雖然制度構成政治，但是它們通常不會明確的決定政治行為」。(March & Olsen, 1995: 252)

除了靜態的觀點以外，理性選擇論者也則往往將制度視為一項誘因，認為治理行動能將制度誘因提供給參與者。從某個角度來說，由於制度的存在與介入，治理行動將會更為順暢。(Shepsle & Weingast,1995) 歷史制度論者則認為，治理具有路徑依賴的特質 (path-dependent)，因此過去所實施的制度或是方案將會對未來產生作用。(Thelen & Steinmo,1992) 從某一個角度來說，治理是在過去的制度與現在的規則之間的廣大地帶進行著。(Rose & Karran,1994)

然而對於治理與制度論之間的關係而言，最重要的策略或許是如何建立治理所需的制度結構，而最關心的應該是如何透過制度的變遷來提高治理的效能。(Pierre & Peters, 2000: 54) 也就是說，治理理論要能夠處理制度與行動者間的關係，也就是制度與行動者雙方給彼此所帶來的影響與改變，而非僅是注意制度所帶來的限制。當然，若是以公共選擇或是理性選擇理論的角度來分析行為者與制度間的關係，集體行為究竟是取決與偏好還是制度的影響，則成為另外一個爭論的議題與焦點。

2-2 公共選擇理論

公共選擇理論的最基本假設，乃是認為人類社會是由兩種市場構成：一個是經濟市場，一個是政治市場。在經濟市場上的活動主體是消費者 (需求者) 與廠商 (供給者); 在政治市場上的主體是選民、利益團體、政治家、官員 (供給者)。在經濟市場上，人們是透過貨幣來選擇能帶來最大滿足的財貨；在政治市場上，人們則是透過民主的選票來選擇能給他們帶來最大利益的政治家、政策法案或是

法律制度。也就是說前一項是屬於經濟決策，後一項是屬於政治決策。(Muller, 1979)

而公共選擇理論中的阿羅不可能性定理，⁶使得經濟學家提出了一個問題：就是如何將個人偏好進行加總來實現社會福利函數的最大化？這個思維對庇古 (A.C. Pigou) 以後的福利經濟學與凱因斯經濟學理論所產生的最大影響，就是認為市場並不像古典經濟學所論述的，是一部能夠自動調節與完美無瑕的機器，政府必須在市場機制產生缺陷時適時插手。也就是說，國家必須負擔更多的責任糾正市場機制的缺陷，以使社會資源達到最優配置的狀態。而福利政策，正是資源重分配的作為。

由於公共選擇理論與理性選擇理論都是基於「方法論上的個人主義」⁷為基本假設，也就是把個人作為最基本的分析單位，把社會看成是個人之間的相互作用，並且認為應該是根據個人來解釋社會與政治，而非是根據社會來解釋個人。也就是說，公共選擇理論試圖建立一個統一政治與經濟兩個市場上的個人行為模型。在此一模型中，個人是最終決策者，也是最後的評判者。而政府也不是一個抽象的實體，不是一個超個人的決策機構，這個機構與個人是不能分離的。集體行動是由許多個人的行動集合而成，政府或國家是為了個人才做出決策，同時也據此反映出社會集體的利益與偏好。公共選擇理論由於部份假設的差異，還可以大致分成三個學派，茲列表比較如表 2-3。

公共選擇理論在提出後一直飽受經濟學界與政治學界的各種批評聲浪，其中最具有代表性的批評，就是認為公共選擇理論所使用的經濟人、理性、自利、追求物質利益的行為假設在現在被認為是無用的，並且會對政治績效產生不準確的預測與不恰當的解釋。(Orchard & Stretten, 1997: 423-424) 而即使是公共選擇學派

⁶ 阿羅 (K.J. Arrow) 於 1961 年所出版的「社會選擇與個人價值」一書中指出，由於訊息獲得的差異與利益的矛盾，每個人的偏好都是不同的。因此試圖在任何條件下從個人偏好次序導出社會偏好次序這是不可能的。阿羅並由此論證了不能依照多數票規則產生出一個協調一致的社會方案。(Arrow, 1961)

⁷ 這個詞彙是熊彼得最早於 1908 年採用的。米賽斯則對此下了一個清楚的定義：「就是一切行為都是人的行為；在個體的行為被排除在後，就不會有社會團體的存在於現實性」。(Lodwig Edler von Mises, 1949: 42)

自身，布坎南（J.M.Buchanan）也認為應該跳出由行為的經濟模型強加的相對狹隘的行為限制；諾斯（D.North）更是大力呼籲不應該在那些會妨礙抓住要害的基本假設問題上被吊死；奧斯特姆羅（V. Ostrom）則認為國家與市場的概念太過籠統而毫無用處，同時還存在著誤導的危險。⁸

表 2-3 公共選擇理論各學派之列表比較

	羅徹斯特學派	芝加哥學派	維吉尼亞學派
代表人物	W.H.Riker；P.H.Aranson； P.C.Ordeshook；S.J.Brams；	G.S.Becker；S.Peltzman； R.A.Posner； W.E.Landes；G.Stiglert	J.M.Buchanan；G.Tullock
特點	堅持用數理方法研究政治學；把實證政治理論與倫理學分開	建立在效用與利益最大化的假設前提之下，以價格理論與實證經濟學來分析政府行為，否認政府存在的目的是為公共福利	主張將公共選擇與倫理學分開；強調方法論上的個人主義與憲法政治經濟學；從政府失靈角度探究憲政改革的方案
方法論	廣泛使用博弈理論與理性選擇理論	以個人效用函數進行推論	方法論上的個人主義

（本表由作者自行整理）

公共選擇理論的方法論上的問題一樣呈現在對治理的論述上，其實公共選擇理論對於治理最大的問題，就是在於只知其然而不知其所以然。由於治理的架構存在著倫理學的基本假設，而公共選擇或是理性選擇對於治理的最大說明障礙，就是只能說明該治理制度的由來，卻無法論述未來新的治理制度該如何形成。因此公共選擇理論對於治理架構的分析作用，在於一旦形成新治理架構後可以找出

⁸ 在 1993 年的 *Public Choice*, Vol.77, No.1 中以「公共選擇的下一個 25 年」為題出了一本專號，在這本專號中許多已經屆齡退休的公共選擇學者撰文書寫論文，其中悔恨多於喜悅，以上內容均引自於此。

其過去發展的軌跡，但對於未來的發展則無法有效解釋。其次，公共選擇理論的另一重侷限則是呈現在「委託 - 代理」的問題上，後面篇幅將會有相關的論述。

2-3 理性選擇理論

理性選擇理論與公共選擇選擇理論一如 生兄弟，在許多基本假設上有著極大的類似性。首先，理性選擇理論第一個基本假設就是功利的最大化，也就是一個人「用有效率又有效果的手段追求其目標」，其行為就是理性的。(Olsen,1965:65) 第二、就是某種前後一致的要求必須是理性定義的一部份，同時其偏好必須能夠加以順序排列，也就是連續性假定。第三、每個人都想按照功利的尺度來最大化自身最後得到之期望值。(Luce & Raiffa,1957:50) 第四、功利最大化的行動者是個人。第五、其模式同等應用於對所有人的研究 - - 決定、規則與鑑別力是「超穩定的」和「所有人都相同一致的」。(Stigler & Becker, 1977:76)

在關於個人「理性」的基本假設中，其偏好究竟是「簡單理性」(thin rational)還是「充分理性」(thick rational)的爭論，一直是理性選擇理論中爭辯不休的議題。(Riker, 1990:73) 許多基於「簡單理性」為出發的研究文獻到最後都產生了極大的爭議性，也降低了理性選擇理論的解釋力。此外，關於資訊的不完整性與不對稱也是理性選擇理論的另外一個要害。最後資訊的不完整性會產生埃爾斯特所提出的僵局 - - 「行動者不得不評估它還不具有的訊息的價值，以便決定是否繼續花精力去蒐集這些資訊」，(Elster, 1986:19-20) 而這種基於「短視近利」的行為可能會對長期的策略與契約產生了不利的結果，從而影響到了關於「理性」的最基本假設。這種基於本身自利的理性假設而產生對契約或是決策的危害，在「委託 - 代理」理論中將會有具體的呈現。

2-4 委託 - 代理理論

人類間的關係，在很多時候是架構於協定或是契約關係之上。有些制度主要是以私部門契約的形式，規範了人與人之間的交易行為。例如私部門中的市場制度，就是以財產權制度為基礎，提供人民執行與履行契約的基礎。另一種類型則是國家以正當性的權威為基礎，對其公民以公部門間的契約行為加以規範。換句話說，在公部門的公共政策的過程與執行，在於委託人試圖監督各個代理人的工作成果，以實踐彼此雙方當初的協定。因此公共制度的運作，建構了統治者與被治者之間互動的基礎。這種最早存在於私部門之間的「委託 - 代理」理論，在1970年時開始將此理論應用於公共部門。

這種基於契約論的「委託 - 代理」理論，在公部門上的應用則一如私部門，主要是基源於雙方之間的協議，能替締約的兩造之間，建立起互惠的關係。其中一方以酬勞為條件，同意接受另一方的指揮。委託人在獲取代理人的授權與命令後，代理人必須承諾為委託人的利益而努力。而這種「委託 - 代理」的關係最具體的呈現，就是在民主制度的投票制度、選舉制度與公民複決等制度。

從某個角度來說，任何政治制度都存在著某種程度的「委託 - 代理」關係。只是說基於授權範圍的大小，代理人會有多大的自由裁量空間。在毫無認為規範的情形下，代理人可能會採取策略性行為，並導致逆選擇與道德風險的僵局。例如政治人物可能會基於自身的利益，對它的子民濫加屠殺。對此威廉生就以賽蒙（H.A. Simon）的「有限理性」⁹的基本假設，再結合上不確定性，使得原先的契約關係產生了新變化。也就是說，當這兩個因素一旦結合，就意味著簽訂一份能夠在長時間包含所有可能變化的契約將不復存在，而任何決策理性化的企圖，都將耗費極大的成本。此時市場的解決之道，要不就是提供一個不完整的長期契約，或是一個週期性短的契約，而這種情形則是讓契約的存在與執行充滿了不確

⁹ 所謂有限理性是指人類在接收、處理與傳播資訊上，所具備的能力極為有限，同時人類也不具備處理大規模資訊之能力。詳細論述請參見（Simon, 1957）一書

定性。在此時，層級組織與制度的重要性就得到了突顯，因為在各層級中可按部就班的解決問題，層級組織的存在可以讓這種不確定性大為降低。換句話說，制度的存在可以降低契約執行的成本，使它能達到最小化的結果。(Williamson, 1986)

這種基於「有限理性」所產生的問題，與公共選擇或是理性選擇理論殊途同歸，特別是突顯在「委託 - 代理」理論：就是在傳統由上而下的治理觀點內，在傳統官僚體制之內的委託人，試圖藉由契約或其他配置來控制他們的代理人（例如民選的行政首長），它們在誘因的驅動之下追求自身的利益或是目標，並且設法規避委託人的監督與控制。(Horn, 1995; Wood and Waterman, 1994) 換句話說，政府經由合法化程序所制定的公共政策，一旦交給代理人來執行，往往會出現代理人規避委託人控制的現象。此時如何去調整經濟誘因，以使之重回原先所訂定之「委託 - 代理」的契約規範，則成為唯一的辦法。(Laffont & Martimort, 2002) 因此，治理的觀點所提出的解決之道是分工授權於其他組織，以及引進其他的經濟誘因，以改變行為者之行為。

因此若以國家如何領控社會的角度來說，顯然治理的觀點更勝一籌。作者認為，由於治理的觀點是動態且多元，因此比起單一假設的理性選擇與公共選擇學派，在解釋力上更為強大。第二、治理理論的倫理性目標，也是上述各學派所少見的。上述各學派在解釋國家領控社會的行為時，往往陷入了知其然不知其所以然的困境。有時候國家領控社會很難以理性選擇的假設加以解釋時，此時治理理論的優勢便能顯現。換句話說，治理理論能夠為國家在領控社會時的行為，提出既合乎理性又具有倫理性目標的解釋，這也就是為何本論文要採治理理論的原因所在。

第三節 中國的國家概念與治理的問題

在理解中國的治理模式改革之前，必須先理解中國的國家概念。在國家的概

念與理解上，中國與西方也有著極大的歧異。因為中國的「國家」在理解的概念上並非西方國家式的鐵板一塊或是單一理性行為者，同時與市場經濟的關係也不相同。更清晰的說，史卡奇波所定義的國家概念應用到中國，可能會有所誤差。因為在現實制度上中國的國家概念是由三方面的制度所共同構成：行政機關（administrative agency）、事業單位（service organization）與企業（economic enterprise）所構成。這三種制度在分類上各自有不同的特色，例如：事業單位與行政機關最大的差別就是在於事業單位沒有行政功能與權力，同時也不實施經濟核算，因此它也無從規約其行為或自身，必須仰賴國家法律的制定；而企業則是營利導向與積累國家財富，並且實施經濟核算的機關。這三者性質雖然互有歧異，但是都同樣執行著不同層面的治理功能，同時事業單位與企業兩者同樣都要受到國家行政機關的領導，並且在統一的計畫指導之下發展各自的經營與事業。（黃恆學，1998:2）然而史卡奇波與韋伯式的國家概念對於中國最大的啟發，就是在於理性/法律權威的傳統官僚模型的適用。因為我們可以經由傳統官僚模型，了解到行政機關運作的實質面。因為在改革的過程中行政機關法律的修訂是最重要的推動力量，事業單位與企業等機關在改革的過程中都必須受到來自行政機關與共產黨的雙重黨國（party-state）監督，因此韋伯的傳統官僚模型對理解行政機關的權能有著極為重要的意義。

換句話說，中國政府的統治權威主要是來自政府的法規命令，然而西方的理論中治理的權威卻是來自於公民的認同與共識。前者主要是以強制為主，後者則主要是以自願為主。即使沒有多數人的認可，政府統治照樣能夠發揮作用；治理則不然，治理必須建立在多數人同意的基礎上，否則將難有其功，這也是統治與治理概念的最大不同所在。治理的最大特徵是在於能被多數人所接受，或是被那些最有權勢的菁英或是團體所接受，才會產生有效的規則體系。這也是治理與統治的最大差異所在。（Rosenau, 1992: 5）基於這樣的條件與出發，對於以治理論述中國的改革而言，似乎有著水土不服的問題。

首先，就是中國對於國家的概念與西方不同。西方的國家概念範圍大概僅止

於行政機關及其他強制性的組織。中國的國家概念則是涵蓋了行政機關、企業與事業單位三者。第二、西方的政治學與社會學理論是將國家與社會二元分割，並以此邏輯處理二者間的關係與互動；但是中國的國家概念中的事業單位與企業二者，卻都隱然包含了關於社會的一些概念。同時，西方的國家與社會概念是採用二元對立存在的假設，但是中國的國家與社會的概念卻是相互融合，混合難分的。因此當以治理的架構處理中國改革問題時，必須先對中國的國家概念有所理解，以免踩中誤區。

與一般治理理論要處理的問題一樣，中國自改革開放以來，一如其他社會主義國家，面臨著許多危機與壓力。這些壓力包括了政治上對於民主改革的要求，在經濟上對於市場開放的要求，財政負擔的逐年加重等不一而足，這些訊息與需求也給中國政府內在的政治系統造成一定程度的壓力與問題。而中國政府在處理這些危機與壓力的同時，也開始逐漸發現過去所倚賴的上對下的統治方式開始不管用，特別是在改革開放以後部分地方受惠於經濟發展之後富可敵國（例如上海、深圳），地方勢力開始抬頭並要求參與全國政事。此時中央如何將權力與地方或是其他機關轉移共享，就成為最顯著的治理特徵。

其次，中國由於本身國家機關的體制與特殊性使然，因此在探討治理的問題上勢必有著與西方不一樣的思維出發。由於中國政府的統治權威主要是來自政府的法規命令，再加上其社會普遍欠缺西方形式的公民社會，或是公民的認同與共識，因此在探討治理的問題上可能會有很大的盲點存在。其實中國政府在治理的問題上，並非僅是單純倚賴中國政府的法規命令的權威，其所謂同意的基礎乃是在於對現行大家都已接受的制度上進行小幅度的微調，這與西方對於同意的基礎是透過民主投票或是利益團體的關說有著很大的不同，這也就是在改革中所謂「摸著石頭過河」的道理。因此，在探討中國治理或是改革的問題上並非不重視自願或是共識的問題，而是其共識與自願的表達主要是透過對現行制度的接受來呈現，這是與西方國家最大不同之所在。

從另一個角度來說，中國的新公共管理與治理模式的出現既然是在基於計畫

經濟與黨國體制為基礎下的行政機關所推動，在實質內涵上必然與西方式的新公共管理浪潮有所差異。基本上中國的新公共管理與治理模式的建立，必須回歸到決策者所堅持的意識型態，同時還必須在國家科層與市場機制間去評估國家能力與財產權的爭議。其實自改革開放初期，中國決策者不僅現實的從總體的黨國體制下的政策制定角色入手，並且還有彈性的去在中觀與微觀層次去重建中國的公共管理。在內容上則又包含了兩點：一、是與中國共產黨在後革命社會中的變遷角色息息相關；二、是中央計畫經濟轉型到後共黨社會的解構與重組的相互協調。在這樣的前提之下，中國的改革也分成了兩個階段：一是由 1979 年到 1990 年代初期，此一時期的特色是在中央計畫經濟的軌道上去進行調整，它不去碰財產權與市場經濟等有爭議性的議題；第二個階段則是在市場經濟的基礎下進行改變，包括了股份化、商業化與市場自由化等。（Lee and Lo, 2001: 3）這些措施與作為與治理的假設，其實是殊途同歸的。

在醫療保障領域，由於其本身的特性使然，再加上各醫院在體質上是屬於非營利性的事業單位，因此其在治理改革的過程中，更會有不同的呈現。首先在醫療保障的本身特質上，一方面是由於醫療行為本身的特質，致使政府必須介入干預醫療職能範圍。而政府若不主動介入醫療職能範圍，可能會造成醫療職能範圍陷入壟斷，造成市場失靈，更進而危及國民健康。

其次，由於中國屬於社會主義國家，由於涉及政權當性的基礎，因此在社會福利事業上負有比較多的責任，這更是造成中國政府在醫療職能範圍的介入既深且廣，也因此中國政府在醫療職能範圍上的負擔也是逐年加重，終致不可負荷。因此對中國政府而言，既然介入醫療職能範圍與提供醫療保障福利是不可避免的責任，則對中國政府而言，醫療改革的目的是如何在能以不增加政府的財政負擔的前提下，繼續完成醫療保障的政策目標。

但是由於中國的醫院是屬於事業單位，除少數地區外並無私立醫院體系的開放。而絕大部分的醫院與醫療人員均屬於事業單位人員，由於其在體制上不屬

於營利單位，不僅無法創造營收，甚至也不實施經濟核算與成本管理；醫療人員在作為與升遷上更受到國家法律規約，同時在醫療政策與作為上更是受到共產黨的監督，此部分與國家公務員無異。因此在進行治理改革時也不能單純以西方國家的股份化或是私有化為思考出發，必須因地制宜得去加以思考與修正。現在的思路與問題是：如果醫院是屬於事業單位的體質，是否可以加以改變？因為在事業單位中不存在營利目的，是無法以經濟誘因加以刺激改變的。同時在事業單位中不實施經濟核算，則營利事業體中的會計與管理制度自也無從建立，醫療成本自也無從節約。因此對於醫院部分的治理思考，應該是如何將它朝向企業或是營利單位轉型。對中國醫療職能範圍的治理而言，唯有將醫院轉型成營利單位或是準營利單位後，才有可能與機會引進所謂的經濟誘因，去刺激其內部的改革與發展。

最後，就整體醫療職能範圍的管理而言，如果說醫院是屬於內部的管理，則藥品就應該算是外部的管理。就藥品部分，由於本身性質上就具有資訊不對稱的特性，因此必須有政府的干預與保證，否則無以保障國民健康。此外，在藥品的市場價格機制上，政府也有責任建立一套完善的監督管理機制，否則可能會因對藥品市場的無法控制而造成市場失靈。在此部份最主要的就是藥品市場管理的制度化，以及相關價格競爭機制的建立與引進等。

第四節 本章小結

本章先處理治理理論與其他理論的對話，同時也論證治理理論為何能夠適用於中國醫療改革。首先，作者認為治理理論適度彌補了原先福利國家關於正當性的論證，它讓社會福利政策與正當性的概念得到了連結；同時治理理論也讓福利政策找到新的出口，就是國家如何透過治理機制的協調，讓福利政策能夠落實，重構國家的正當性。

其次，治理理論也適度彌補了新制度論、公共選擇理論與理性選擇理論的缺陷。由於治理理論能解決新制度論在倫理上的缺陷，又同時能同時補充公共選擇理論與理性選擇理論的關照不足之處，因此更見其優越性。基本上治理理論是一個動態的觀點，這是與過去其他理論最大不同之所在。作者希望透過治理理論的解釋角度，為中國的體制改革找到新的解釋方式。

在本章的第二部分，中國的國家機器在1949年到1980年之間的長時間運作，官僚科層體制也無可避免的產生了一般國家所會產生的面臨的問題，其中包括行政效率不彰、組織過於膨脹等問題，因此如何進行改革以達到有效治理的目標一直是中國1980年代後改革開放後所關切的重心所在。而中國作為一個社會主義國家，由於計劃經濟的體質，使得中國家與市場（或是經濟領域）的關係與西方資本主義市場經濟國家大不相同，同時由於意識型態的堅持，態度上也有著極大的差異。因此當西方面臨以引進市場機制的誘因等方式來進行公共管理的改革時，中國的改革路線就有著比較多的限制與問題，無法將西方經驗一體適用，而這也正是中國改革經驗與有理論意涵與價值之所在。

基本上來說，組織結構與管理工具的改變是兩項重要的觀察指標。因為目前治理或是公共管理的重要趨勢之一，就是組織的精簡與放權；另外在管理的工具上，如何引進「管理主義」特質的工具，以進行有效的改革成為東西方公共管理一致的特色，因此中國個案的提出可以說重新檢證西方的治理或是公共管理論，有比較研究的意義與價值。

而中國既然是一個社會主義國家，醫療保障政策可說是國家的基本國策之一，也就是如何經由醫療保障政策的推動，以達到國民健康保障的目的，因此中國在醫療衛生職能範圍的主動性自有其意識型態與不得不然之原因。同時再由於醫療保障政策性質的特殊性，以及社會的責任性與道德性，使得它大異於一般的經濟型財貨與服務。這不僅使國家在其間的角色處於不得不然主動性的地位，與傳統自由主義式的市場經濟理論中對國家的被動基本假設大異其趣。

其次，中國醫療職能範圍由於在供給與需求兩方面同時受到國家嚴格的管制，因此可以說是典型的計畫性經濟體制。一如前述，在一個典型的計畫性經濟體制之下，所謂「市場機制」必然是有所欠缺與不完備。在計畫經濟體制下引進的所謂「管理主義」或是「市場機制」的措施，會給治理模式產生怎樣的影響，則有其理論上的貢獻與意涵。