

## 緒論

---

這是一本探討政治制度的書：我們如何用一致的概念，去理解不同國家間的政治制度、它們又如何影響政策，以及它們如何影響政治體系內部的其他重要特徵(例如政府穩定性以及司法和官僚的角色)。我的目標並不是要指出何種制度較優秀，而是要找出不同政體中各自殊異的決策面向，並進一步研究這些差異所造成的影響。

大多數探討政治制度的文獻，皆採用單一的標準來界定政體的主要特徵。例如政治體制可以分為總統制與內閣制、立法機關可分為一院制與兩院制、選舉制度可分為相對多數決與比例代表制、政黨屬性則有剛性(strong)和柔性(weak)之分，而政黨體系則有兩黨制和多黨制之別。然而，這些分類彼此之間的關係尚未獲得釐清。例如，我們如何把美國這個具有總統制、兩院制、柔性兩黨制的國家，將之與採行內閣制、一院制且同時具有許多剛性政黨的丹麥互相比較？不同政體、立法機關、政黨屬性、政黨體系之間的組合，又會造成哪些互動影響？

我們可以從歐洲聯盟(European Union)看出這樣的互動影響。歐洲聯盟的法案若要通過，必須獲得二到三個政治行為者的同意，它們分別是部長會議(Council of Ministers)、歐洲議會(European Parliament)、以及(佔了絕大部分時間的)歐洲聯盟執委會(European Commission)。這些行為者各自享有決策權利和

規則。從二〇〇一年簽訂尼斯條約(Nice Treaty)之後，部長會議使用「三重多數決」(triple majority)來進行決策，亦即針對部長會議中每位成員的投票予以不同加權的條件多數決(qualified majority)、歐洲聯盟會員國的相對多數決、以及以歐洲聯盟人口為基準的條件多數決(累積超過百分之六十二歐洲聯盟人口數才算通過)。歐洲議會則是用絕對多數決進行決策(關於絕對多數決的投票方式，正如我們將會在本書中看到，事實上是一種條件多數決)。至於歐洲聯盟執委會的決策方式，則是相對多數決(simple majority)。部長會議成員是由歐洲聯盟會員國所指派、歐洲議會的議員是透過歐洲人民選舉所產生，歐洲聯盟執委會則是先由會員國指派，再經過歐洲議會同意而上任。像歐洲聯盟這樣的政體，既非總統制，也不是內閣制；有時它是一院制，有時則是兩院制，甚至是三院制(tricameral)，而其中還有一院採用多重的條件多數決。在此，我尚未描述政黨體系所涉及的許多意識型態和更多的民族性(nationality)。因此，歐洲聯盟對於所有傳統分類而言，是一個明顯的例外。事實上，因為許多相關文獻經常將歐洲聯盟的這種政治安排看成是「獨樹一幟」(sui generis)；但是

2 根據本書所提出來的理論，歐洲聯盟機構卻可以相當完善且正確地被分析。

不管政治體系複雜程度為何，本書將令讀者能夠用**結果性**(consequential)和**一致性的**(consistent)方法去研究、分析它們。所謂「結果性」，是指我們將會從政策結果出發，分析、追溯造成這種結果的制度性原因；所謂「一致性」，則是指同樣的論點，在本書中會在不同層次中被應用到個別國家。本書的目標是提供一個制度分析的理論、對它進行多重測試，並在最後透過許多不同情境下的驗證，增加它的有效性。

## 壹、否決者、政策穩定性與後果

概括來說，本書的基本論點如下：若要將政策改弦易轍——或者像我們之後會提到的改變(法律)現狀——必須有一定數目的個體或集體行為者同意這種改變。我將這些行為者稱為**否決者**。一個國家的否決者一方面可以根據其憲法來定義(例如美國的總統、眾議院、參議院)，也可以透過政治體系來區分(像是西歐國家的政府通常由不同的政黨結盟組成)。我將上述兩種不同的型態分別定義成「制度型(institutional)否決者」和「黨派型(partisan)否決者」，並進一步提出如何在政治體系中區分它們的標準。根據這些標準，每個政治體系都有其否決者的形式(而這些否決者之間的差異，則是彼此間的意識型態距離，以及各自內部的凝聚程度)。上述特徵影響了那些可以取代現狀的政策結果(outcome)，而這些結果的集合，我們把它稱為**勝集(winset)**。勝集中的元素可以改變現狀，其大小也對決策過程有特定影響：在勝集很小的情況下——也就是有很多否決者、或是否決者彼此的意識型態立場差異甚大、或是他們的內部凝聚力很強時，皆不可能大幅地改變現狀。我將這種不可能大幅改變現狀的情形，稱為**政策穩定性(policy stability)**。

此外，為了制定政策，政治制度設計了一套規則讓否決者可以先後行動。一些能夠提出「要不要隨便你」(take it or leave it)這類議案的特定否決者，對於那些能夠取代現狀的政策，享有很大的控制權。我將這類否決者稱為**議題設定者(agenda setter)**，他們必須提出對於其他否決者而言也能接受的議案(否則其它議案會被否決，使得現狀繼續維持下去)。事實上，議題設定者會在可行的政策結果當中，選出一個他們最中意的方

- 3 案。於是這種議題設定的權力，便和政策穩定性有關：當政策穩定性越高(也就是能夠取代現狀的政策結果的集合越小)，則議題設定所能發揮的角色越小。在少數特殊情況下，一旦現狀已經無法改變，無論是誰控制了議題都沒有差別。

如果我們知道否決者的偏好、現狀的位置並且確認了誰是議題設定者(亦即掌握了不同行為者的行動順序)，那麼便能夠有效預測決策的結果。本書將會涵蓋這類預測，並評估它們的精確性<sup>①</sup>。然而，大多數的議題設定者，通常會是集體否決者(這類否決者的偏好並不能精確地被定義)<sup>②</sup>，或是很難找出他們的確切立場。例如，(在第三章中)我們將會看到在內閣制國家，議題設定權由政府所掌握，但我們無法確切明白他們如何掌握該權力；同樣地，在總統制下，立法機關享有議題設定權，然而，我們也無法證明為何立法機關擁有設定議程的優先權。在這些情況下，如果要進行可行的預測，只有從政策穩定性的概念著手，因為它不需要太多額外資訊來進行分析。

政策穩定性影響了政治體系中的一連串結構性特徵。在內閣制國家，若是政府打算改變現狀卻遇到難題時，很可能導致總辭和內閣重組。就如圖 1.1 所表示，這意味政策穩定性導致了政府的不穩定性。同樣地，在總統制下，由於政治體系無法解決問題，將導致軍權政府的產生(也就是圖 1.1 的政體不穩定)。最後，當無法改變立法機構所設下的現狀時，可能會導致官僚和法官在政治體系中更為活躍和獨立。在往後的章節中，我將提出理論論點與經驗證據來證明上述觀點。圖 1.1 表明了這些論點之間的因果關係。

---

：參見第十一章。

：在第二章中，我定義了何謂「『循環的』(cyclical)偏好」，並且證明當集體否決者以多數決來進行決策時，會遇到這種狀況。

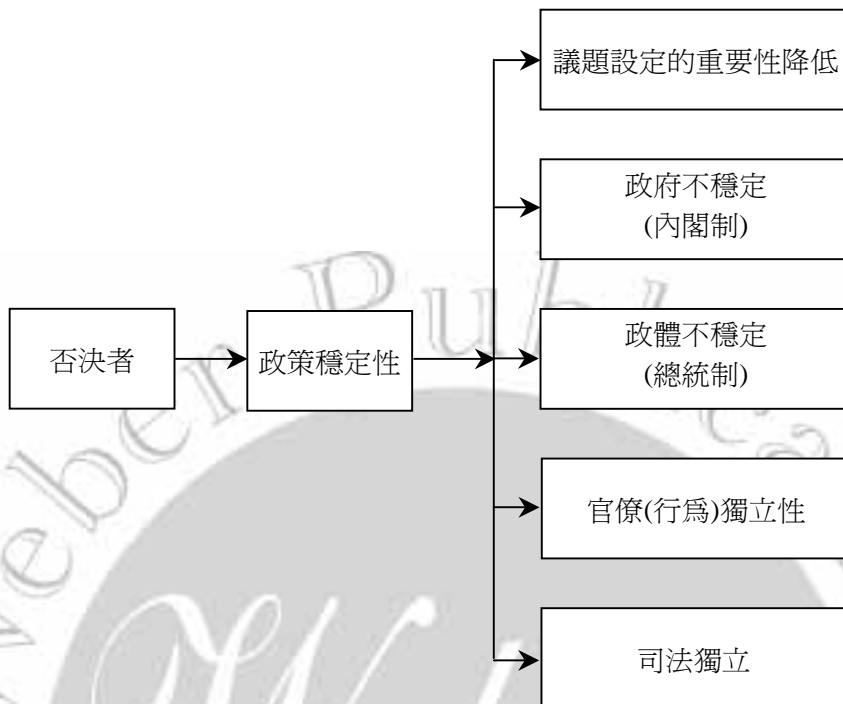


圖 1.1：多重否決者所產生的影響

我的論點雖然和其它大多數的知名文獻有所出入，不過可以用以下的例子來說明其意涵。以英國、美國、義大利和希臘這四個國家來說，人們可以在比較政治學中找到不同理論來將它們分門別類。對那些專注於分析不同政體的研究者來說，美國是唯一採行總統制的國家，其餘三個皆屬內閣制(Linz 1994; Horowitz 1996)。而那些主張使用傳統分析方法，也就是從政黨體系著手開始分析的人，會認為美國和英國同屬兩黨制國家，而義大利和希臘則是多黨制(Duverger 1954; Sartori 1976)。採用文化研究途徑的分析家(Almond and Verba 1963)，也會將盎格魯-薩克遜(Anglo-Saxon)傳統和歐陸傳統分別看待。李帕特(Lijphart 1999)的協和式民主途徑(consociationalism approach)把英國看成是多數決制(majoritarian)國家，義大利和希臘屬共

識型(consensus countries)國家，而美國則介於兩者之間<sup>③</sup>。

5 在本書中，義大利和美國被看成是擁有許多否決者的國家，並因此具有高度的政策穩定性，而希臘和英國則因為只有單一否決者，於是具有高度的政策不穩定性<sup>④</sup>。在此請注意以下這點：按照傳統的分類法，義大利和美國並沒有任何相似特徵(無論是在政體類型、政黨體系都缺乏相似性，更不用說文化或是協和式民主)。然而否決者理論從這兩國中找出了一些相似性。結果，無論政策究竟穩不穩定，義大利政府的不穩定性遠比英國和希臘來得高；同時，美國、義大利的司法和官僚體系，遠比英國和希臘的同類機關來得重要許多。本書將會用資料分析加以證明這些預測的一部份。**圖 1.2** 呈現了現行的分類方式，將如何被否決者理論所貫穿。無論是政體類型或是政黨體系都無法像否決者理論那樣精準掌握制度的特徵。事實上，本書的主要論點在於將過去每個用來分類的變數，看成是否決者理論中的某一部分，因此兩個國家可能在傳統上分屬不同類型(包括政體分類、政黨體系、選舉制度、國會類型、政黨形態等)，但也存在著一群相同或是相似否決者。這種以否決者群(constellation of veto players)為主的分析，最能夠掌握政策穩定性的意涵，而正是政策穩定性影響了一系列的政策或是制度特徵。

6 在以下篇幅中，我將分別檢視政策穩定性的成因和影響。我將考慮政策穩定性作為應變數和自變數的情形。我同時也將分析不同否決者的成因和型態，並討論它們對於像是政府穩定、官僚體系、司法體系這些特徵的影響。

③：美國政治一方面由兩大黨所主導；另一方面，它是聯邦制國家。

④：請注意不對稱性(asymmetry)以下這種描述：擁有眾多否決者的國家將會產生政策穩定性，而否決者較少的國家，可能產生政策不穩定。我在第一章會解釋造成這種差別的理由。

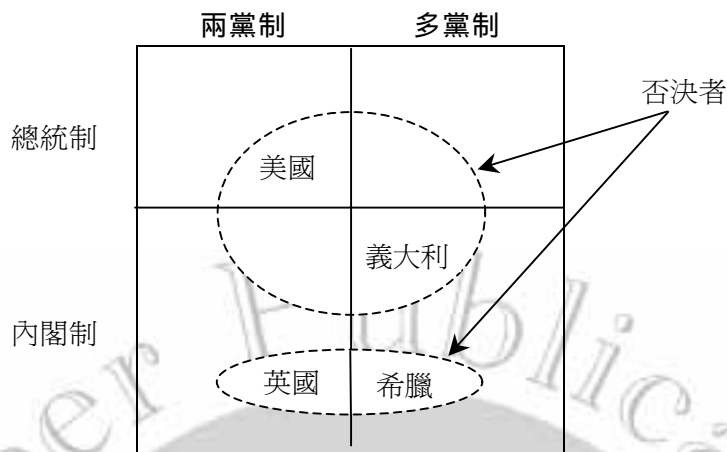


圖 1.2：政體類型、政黨體系、以及否決者等分類方式的差異

## 貳、採否決者分析的實質上與方法論上的理由

爲什麼我是以政策作爲分析的起點，而不是從其它像是制度、政治文化、行爲特徵，或是規範等面向切入？就算從政策出發，我又爲何聚焦於政策穩定性，而不是從政策產出的可能方向著手？最後這其中也牽涉到一個方法論上的問題：爲何我捨棄了「均衡」(equilibrium)這個標準概念不用，反而使用現狀的「勝集」作爲分析工具？而這種捨均衡就勝集的作法，對我的分析又造什麼影響？

我之所以從政策制訂的層面(或者更精確地說，從法律規範和立法過程)開始我的分析，是因為政策是政治體系的主要產出。人們參與政治體系的運作，是為了產出他們較爲喜歡的結果(也就是政策)。因此，對於政治行爲者(例如政黨或是個別的代議士)而言，決策對於他們而言皆相當重要，無論他們對政策是否有直接的偏好〔例如斯旺(De Swaan)在一九七三年所做的假設〕、他們是否只在乎連任〔這是唐斯(Downs)在一九五

七年過度簡化的假設)、或是他們僅僅受到意識型態所驅使(這是依照鮑恩(Bawn)在一九九九年的文章發展而來的假設)。

政治行為者提出不同的政策,而選民基於政治行為者所提出的政策來投票。當政策或政黨所提出來的政策不夠討喜(undesirable)、或是無法履行選前的政策承諾時,他們就會被撤換。很顯然地,上述說法過於簡化,但是它的要點是政治體系產生了政策偏好,並確保這些偏好能夠被實踐。我並不是指像文化、意識型態、規範,或是制度這些特徵在本質上不該被研究。我所要強調的是,如果我們從已經執行的政策著手分析,並回溯發現這些政策當時是如何打敗其它的方案,那麼我們更能夠在政治體系中進行協調,並藉此理解究竟是何種偏好導致政策結果?政治體系又是如何產出特定偏好?

但是即使研究者將政策分析作為其學術志業的基礎,為何要聚焦於「政策穩定性」這個用來描述現狀無法被大幅改變的概念,而非更有企圖心去研究政策的可能改變方向?我之所以這麼做,有以下三點理由;

- 7 第一,政策穩定性影響了政治體系中其它一系列特徵,包括像是圖 1.1 所舉出的制度特徵。第二,在過去的文獻上,它是一個核心變數。政治學家通常對於政治體系的決斷性(decisiveness)感到興趣——也就是分析當問題發生時,該體系如何解決。例如,在韋佛和洛克曼(Weaver and Rockman, 1993: 6)兩人對於政治制度的犀利分析中,他們區分了:

政府必須設定並維持優先順序的十種能力。政府從許多加諸於它身上、但彼此互斥的需求當中決定並維持先後順序,以避免超載和破產。這些能力包括了:找出何處能夠使資源發揮最大效用;當舊政策失敗時創新,並協調互斥的目標,使之成為連貫的整體;能夠對權威團體



造成損失(impose losses)；除了透過組織良好的團體來匯聚利益之外，還能代表**渙散、未組織化的利益**；政策一旦底定時，確保它們能夠被**有效執行**的能力；**確保政策的穩定性**，讓它們有足夠的時間發揮作用；能夠在貿易和國防領域**做出並維持國際性的承諾**，確保國計民生的長久利益；此外，最重要的則是**處理政治分歧**，防止社會發生內戰。

當韋佛和洛克曼專注於政府能力時，從基德蘭和普雷斯科特(Kydland and Prescott 1977)以降，浩卷繁帙的經濟學文獻則集中探討政府**不干預經濟**的承諾。溫格斯特(Barry Weingast 1995)進一步發展這類論述，並試圖設計一套能夠產生上述承諾的制度。他提出「**維護市場的聯邦主義**」(market preserving federalism)，一方面保留了分權制衡，因而令政府不得干預市場運作，一方面引進各單位之間的經濟競爭，以確保經濟成長。在類似的脈絡下，赫尼茲(Witold Henisz 2000a, 2000b)使用了長期的時間序列(time series)資料，發現當政治體系無法改變經濟遊戲的規則時，成長率和投資率都會有較佳的表現。

阿克曼(Bruce Ackerman 2000)在一篇思考周密且引人深思的文章中，採取了較為中庸的立場。他認為最理想的制度設計是，體制內擁有否決權者不會太多(像美國)，也不會太少(像英國)。因此，他提倡介於兩者之間的內閣制，其中參議院不能隨時動用否決法案的權力，並且引入公民投票(referendum)的設計，為了分散政府的議題設定權，公民投票必須由甲機構發動，但由乙機構執行。

在這些多元的文獻中，政策的靈活度或穩定性是一個重要的變數。有些學者認為靈活度是一個值得追求的特徵(藉此來迅速解決問題)；其他學者則指出經常性的干預將會使情況更

加惡化。

關於政策穩定性，我採用了一個不可知論(agnostic)的立場。我們可以合理假設那些不喜歡現狀的人，會偏愛一個能夠迅速改變現狀的政治體系，而其他偏好現狀的人則傾向支持一個能夠製造政策穩定性的政治體系。關於制度的回應速度應該或快或慢，並沒有一個清楚(或可能出現)的共識。當現狀不為人所接受時(不管它是否肇因於像存在於法國的古代政體或是近來南非的少數政府)，或是外部刺激干擾了既定行程時(例如1970年代的石油危機和成長)，最好能夠有一個能夠改變現狀的決斷。反之，當現狀令人滿意的時候(像是當建立公民權之後)，或當外部衝擊其實是有利可圖的時候(例如對於油價上漲時的石油生產國而言)，不干預的承諾就比較可取。但是無論政策穩定性是否受人青睞，上述文獻皆指出研究者必須側重是在什麼條件導致了其結果，這也是本書的目標。

本書使用政策穩定性來取代政策變遷方向作為討論重點，其第三個理由在於，我的論證集中在制度及其影響。當有些研究者試圖探討某些制度的特定蘊涵時，我相信某些特定結果是由某些佔優勢的制度和其中行為者的偏好所造成。也就是說，制度像是一具軀殼(shell)，它會造成何種結果乃是取決於身處軀殼之內的行為者<sup>⑥</sup>。

上述三個理由是我使用政策穩定性作為本書主要變數的原因。然而，有時能夠得知議題設定者的身份和偏好，這些訊

---

：關於這個論點可以參考以下這個例子(第八章會進一步說明)：許多政治經濟學的文章指出，分立政府(divided government)(用我的話來說就是多位否決者)導致了預算赤字或是較高的通貨膨脹率。相反的，我認為是因為存在眾多否決者，導致政治穩定。也就是說，如果國家習慣了鉅額赤字(如義大利)，那麼這些否決者就會造成鉅額赤字，但是如果國家傾向維持將赤字維持在低度(如瑞士與德國)，那麼它的赤字也就很低。

息能夠讓決策結果的預測更為準確。在第十一章裡，讀者將會從那些討論歐洲聯盟制度運作的文獻中，知道這種作法已經被落實而且達成目標。

關於「政策穩定性」這個本書的主要論點，我們將會知道它其實由現狀勝集的大小(the size of the winset of the status quo)所定義而來<sup>⑥</sup>。我為何採用這個概念，而捨棄(納許)均衡(Nash Equilibrium，譯者按：納許均衡是指一組行為者的策略組合，當達到此均衡狀態時，每位行為者皆無法透過單方改變策略而提升自己的報酬)這個廣為採用的概念？我之所以不採用均衡分析，是因為在多維的政策空間中，均衡幾乎不存在。事實上，在單維政策空間中，投票模型的均衡一定存在，普勒特(Plot 1967)證明了在相當嚴格的條件下，多維空間中才會有均衡。麥卡維(McKelvey 1976)和史克費爾德(Schofield 1977)的後續研究則指出，一旦沒有均衡點，則任何結果都有可能出現。

另一方面，現狀的勝集有著自我強加(self-imposing)的性質，也就是說每個參與者在互動時所受到的限制，也會對結果造成限制。一個理性的行為者不會接受他所不喜歡的現狀改變

---

：更適合的說法應該是「預設方案的勝集」(the winset of default outcome)。然而，大多數時候那些預設方案(default solution)就是現狀(譯者按：亦即無法改變現狀時，現狀會繼續維持下去)。拉許(Rasch, 2000)找出了正式採用這個原則的國家。就算在未正式採用這個規則的國家中，其國會在表決時，也會把現狀和其他相對應的替代方案一併討論。例如，多爾因(Herbert Doering)在針對十八個西歐國家從一九八一年到一九九一年所產生的五百四十一件法案後發現，有百分之七十三的議案最後是以投票來決定是否改變現狀〔參見多爾因(Doering) [http://www.uni-postdam.de/u/l\\_s\\_vergleich/research](http://www.uni-postdam.de/u/l_s_vergleich/research)〕，而這些案件的全部結果，從定義上來說，皆位在現狀的勝集之內。在其餘那些最終並未將現狀和替代方案互做取捨的案件中，預設方案則由規則或投票所定義。如果國會能夠預料到會產生比現狀更差的法案結果，他們會採用放棄整個投票程序的手段，來維持他們較喜歡的現狀。因此，往後我用「現狀的勝集」取代「預設方案的勝集」。

方案⑦。在這個意義上，我的分析比起其它(關於議價、行政裁量權、或是首相權力)設定一系列額外條件以取得單一均衡解的模型，更具普遍性意義⑧。

## 參、本書中部分概念的歷史

本書部分論點在過去——甚至是數個世紀前——已經被提出。例如撇開專業術語不談，從麥迪遜(Madison)和孟德斯鳩(Montesquieu)的作品中就可以發現否決者的重要性。對孟德斯鳩(Montesquieu 1977: 210-11)來說，「立法機關應由互相制衡的兩院所組成，彼此享有否決對方的特權……我的用意足夠用來觀察自由(liberty)是否由它們的法律所建立」。麥迪遜則認為當兩院之間的差異很大時，彼此便能各安其份(operative)，亦即當兩院彼此差異越大，越不可能產生災難性的結合(sinister combination)(參見《聯邦論》第六十二號文件)。政府壽命和否決者的關係可以在羅威爾(Lowell A. Lawrence Lowell, 1896: 73-74)的著作中找到。他發現一個「政治公理」(axiom in politics)，亦即「當一個多數聯盟中，若其中彼此不睦的團體數目越多時，越難同時取悅他們全部的人，內閣也因此更加脆弱與不穩定」。

：在此我排除了那些透過提供特定報酬，而令行為者可能反其道而行的情形。例如，其他人可以透過承諾，保證行為者對於其他議題的偏好，可以在日後獲得滿足。我不否認這種情況不會發生，但是我認為一旦做出這種承諾，這種互相拉抬(logroll)的方式將使得所有可能的結果都會發生，並讓研究者不可能從事有系統的分析。

：胡伯和麥卡地(Huber and McCarty 2001)提出了一個模型，認為首相是否有權主動提出信任投票，還是必須先獲得其他閣員的同意才能實施，分別會導致許多明顯不同的結果。

近來討論「分立政府」(divided government)的文獻，也觸及多重否決者和政策穩定性之間的關係(Fiorina 1992; Hammond and Miller 1987)。關於官僚組織的文獻則連結了立法產出和官僚獨立性的關係(例如 McCubbins, Noll, and Weingast 1987, 1989; Hammond and Knott 1996)。關於司法獨立性的文獻，也連結了司法部門判決結果和立法機關的否決能力之間的關係(Gely and Spiller 1990; Ferejohn and Weingast 1992a, 1992b; Cooter and Ginsburg 1996)。麥卡維(McKelvey 1976)更是第一個在多維空間下的投票賽局(multidimensional voting games)中，引入議題設定者這個概念的人，他同時也證明了議題設定者具有一些「準獨裁權」(quasi-dictatorial powers)。

本書所包含的概念，最早可以回溯至兩千多年前李維(Livy)在《羅馬史》(*History of Rome* 6. 37)中，提到議題設定和否決權兩者重要性的論述：「護民官(tribunes of the plebs)因其權力被自己的否決權給粉碎，成為受人輕視的對象。當護民官只能透過否決權來表示異議時，只要行政權還握在其他人手上，便無正義或公平的施政可言；且若行政機關沒有被推翻並向人民開放，人民在政府之中也不會享有平等的待遇」。

既然提到爭奪議題設定權的重要性(這是第三章討論的主題)，便讓我聯想到修昔底德(Thucydides)所提過的一段話——這段話也可能是最早觸及唐斯想法的政治學文獻：

根據伯里克力(Pericle，譯者按：古代希臘有名的政治家)所屬的階級、能力和為人所知的正直，他無疑地能夠隨意控制群眾——簡而言之，也就是去領導他們，而不是被他們所領導。因為他從未使用不正當的手段去獲得權力，也從未被迫去迎合群眾，相反地，他所享有的崇高尊敬讓他得以承擔和人民意見相左所招致的民怨。每當

他看到群眾開始不理性和得意忘形時，他會出聲讓他們有所警覺；另一方面，如果他們陷入驚慌恐懼的情緒時，他會立即讓他們恢復信心。總之，名義上的民主在他手中變成了由首位公民(the first citizen)管理的政府。他的後繼者卻不是如此。這些繼任者一個比一個更緊抓自己的權力，最後卻由群眾的壘惑所終結。

最後，在本書第五章中，我認為公民投票的制度，即是引進一個新的否決者〔即「中位選民」(median voter)〕，使得現狀更難以改變之餘，也令它更加往中間地帶靠攏。我發現這個結論或是其它類似的說法(視字面上的定義有所不同)，至少已經被提出來將近一個世紀之久。戴雪(Albert Venn Dicey 1890: 57)指出公民投票「既民主，也保守」<sup>10</sup>。

本書所提到的想法，大多數可能都不具原創性：有些已經在好幾個世紀、甚至幾千年之前被提出來。但本書的價值在於對這些論點提出綜合性的分析。這意味著我撰寫本書的主要任務，即是解釋為何我所提出來的命題(propositions)，彼此之間其實互相契合，並且更進一步透過實證方式，確認從那些命題所發展而來的預測，或是驗證其他研究者所做的經驗分析〔empirical analyses，譯者按：亦有人翻為「實證分析」，但是這種譯名容易和另一種重視模型推導的實證分析(positive analysis)產生混淆，所以本書一律翻為「經驗分析」〕，因為本書所提到的命題屬於一個更大架構中的一環，它們當中任何一項所受到的信任多寡程度，皆加

---

：參見 Thucydides, *Histories*, Book II, 65.8-10，斜體為筆者所加。我感謝雅塔嘎那斯(Yataganas)提供了這段話及其來源。修昔底德在此是討論領袖說服群眾的能力(像是總統「設定議題」的能力)。在第三章中，我把這種能力和制度中哪些否決者能夠向他人提出方案的權力，做了區分。

：引自庫墨特朗(Qvortrum, 1999: 533)。

強或減低了其它命題的信任度。

## 肆、章節概述

本書採用演繹法(deductive)來安排章節。我從簡單的原則出發，汲取它們的意涵(第一部份)，其次把它們應用在更為具體和複雜的情況之中(第二部分)，我先探測了否決者理論如何左右決策結果(第三部分)，然後再分析它對於結構的總體影響(第四部分)。這種安排方式可能會讓偏愛採用歸納法(inductive)的比較政治學者感到意外。更精確地說，本書讀者會先看到一些簡單的模型，其次才會進行個案分析並獲取實證結果。

然而，有必要將章節順序安排成那樣嗎？我為何不要列舉出一些從我的研究途徑中歸納而來的預測，然後再著手檢證它們？理由是因為我必須說服讀者相信本書的結論其實和上述構想互為表裡。這個構想涉及到否決者和議題設定者的相關概念。一旦瞭解了行為者的立場、決策法則，以及他們的互動，將可以從不同的議題之間找出類似的預測。這些議題則包含了政體類型(總統制或內閣制)、府會互動、公民投票、聯邦制、立法過程、預算編列、以及官僚和司法機關的獨立性等。同時，這樣的分析原則不但能夠應用到我們已經屢次研究過的國家上，也可以應用到許多現存模型所無法解釋的個案(例如歐洲聯盟)。因此讀者若僅專注於個別章節，將會有見樹不見林的遺憾。我希望透過整體性的描述，幫助某些讀者能夠自行分析本書所未涵蓋的其它主題。

本書第一部份提出了個體否決者理論(第一章)與集體否決者理論(第二章)。在第一章中，我定義何謂否決者、議題設定者，以及政策穩定性。我解釋了為何否決者數目越多，政策

穩定性越高。此外，我證明當否決者彼此之間的立場差異越大，政策穩定性也會越高，同時議題設定權所能發揮的作用也越小。我也解釋了為何我所提出的命題，僅僅是政策穩定性的充分條件，而不是必要條件，也就是說，我解釋了為何當許多否決者彼此意識型態差異越大時，政策穩定性越高，但是當否決者數目很少時，卻不必然導致政策的不穩定性。最後，我證明了當某一位否決者的立場是處在其他人「之間」時，否決者的數目將會減少。我提出了一些條件，說明在這些條件之下，即使增加否決者人數，也不會影響政策穩定性或政策結果。我將這種條件稱為「吸收法則」(absorption rule)，並分析它在依續行動(sequential steps)中的重要性。由於吸收法則，第二院(the second chamber)即使擁有了否決權，仍然無法影響政策結果；或當聯合政府中新加入了一個政黨，但該政黨的偏好位置座落於它的盟友之間，那麼根據吸收法則，它也沒有政策影響力。因此吸收法則的一個重要意涵在於，光是計算否決者數目可能還是會誤導分析結果，因為他們當中可能有很大一部份已經被其他人所吸收。我證明了使用否決者分析的研究，不只要考慮否決者的數目，也包括它們彼此的相對位置，同時我也確切證明了如何落實這個方法。

第二章歸納了當否決者是一個集體行為者時的結果。以個體否決者為出發點，集體否決者的分析主要聚焦於團體的決策規則，也就是條件多數決(qualified majority)或相對多數決。因此，第二章集中討論了許多常見的決策方式。我說明了在分析集體否決者的決策行為時，原則上會產生嚴重的問題，因為他們不必然能夠決定他們想要的政策。他們的偏好並「不可遞移」(intransitive)，也就是不同的多數組合中，同時有一組喜歡 A 的程度大於 B、另一組喜歡 B 的程度大於 A、而且還有一組人喜歡 C 的程度大於 A，最後造成 A 能夠直接打敗 B，但是 B 卻



間接打敗 A 的情況(假設把 C 也放進來做比較)。我找出一個實際方法來避免這個問題，也計算了當集體否決者分別採用相對多數決或條件多數決時，其集體選擇的結果。

有了這兩章的理論分析，研究者無論是處於總統制或內閣制、一院制或兩院制、兩黨制或多黨制、剛性政黨或柔性政黨的任何情況下，都可以針對政策穩定性和任何政治體系下的立法決策結果進行預測。上述這些傳統上用來作為比較基準變數間的任一組合，都可以找到一種對應的否決者分析模型，更有甚者，否決者分析考慮到行為者的個別偏好，因此當越能從資料中找出其政策時，越能增加研究者分析、預測時的準確性。

第二部分將這些理論概念和預測，應用到比較政治學之中，並且把傳統文獻的預測和本書第一章所揭示的命題互相比較。第二部分的主要論點如下：傳統的分析 and 用來進行比較的變數雖然對否決者有所影響，但其影響隨著制度條件而有所不同，甚至在吸收法則的作用下，這些影響更會隨著不同否決者的偏好而改變。

13

第三章比較了不同的政體類型，並主張民主和非民主政體之間的分野，在於議題設定過程中的競爭程度。政治競爭的結果，勝出的政治菁英接近大多數中位選民的偏好。民主政體可以劃分總統制和內閣制；否決者理論則認為在總統制下，國會掌握了立法議題，而在內閣制，議題則由政府所控制。這種將重點置於議題設定的作法，產生了和傳統文獻有所扞格的預測：總統制下的國會在立法過程中相當有影響力，而內閣制中的政府擁有了主控權。

第四章更進一步分析在內閣制下，政府和國會之間的關係。該章解釋了為何在大部分的情況下，研究者是把聯合政府中的政黨——而不是國會中的政黨〔例如傳統上由杜瓦傑(Duverger)和薩托利(Sartori)所提出的政黨體系分類〕——當成否

決者。本章也解釋了為何「行政主導」(executive dominance)這個傳統上在李帕特眼中屬於共識型民主政體中的重要變數，可以被理解成因為政府有權設定國會議題而產生的制度性權力。

第五章探討了公民投票制度，並解釋為何當公投成爲一國可能採用的決策方式時，即增加了它的否決者數目，並且使得最後的政策結果更加靠近中位選民的偏好——就算最後並未舉辦公投，亦是如此。本章也認爲在多種公投制度之間，它們最主要的差異在於以下兩個關於議題控制的問題：誰發動公投？誰制訂公投題目？一個現有的否決者可以同時掌控這兩個公投的議題設定過程，在這種情形下，他對於立法決策的影響力便會增加。此外，還有一種狀況是，公投並非由現存的否決者所發動，但公投題目卻由他所設計〔即全民否決(popular veto)〕，或由人民提出〔即全民創制(popular initiative)〕。這些方式紛紛對於否決者和中位選民的角色，造成不同的政治影響。例如，當一個否決者同時掌握發動和擬題這兩個公投的議題控制面向時(也就是否決者公投或全民創制)，便會排除立法否決者(legislative veto player)的角色。

第六章處理了聯邦制、兩院制和條件多數決之間的關係。我透過否決者理論將這些詞彙重新定義，以找出這些制度對於決策過程的影響。聯邦制通常伴隨著兩院制(由代表各州的第二院享有針對全部或某些重要法案的否決權)，或者搭配條件多數決的投票方式。因此一旦採用聯邦制，便增加了否決的數目，也增加了政策穩定性。我比較了兩院制和條件多數決的特性，同時比較了將兩者結合的制度(例如當今的美國和歐洲聯盟)。

第三部分討論上述分析的政策意涵。當考慮吸收法則之後，研究者可以將政策穩定性視爲否決者的函數。確認政策穩定性並不是一項瑣碎而無益的工作，這部分的兩章便是處理這

個主題。

第七章討論大幅改變現狀的影響。我分析議會民主制中有關工時和工作條件的法案，並發現這些重要法案，通常是在只有一個或少數的否決者的國家所提出，而非在擁有許多否決者的國家，特別是當否決者彼此間的意識型態立場差異甚大時，更是如此。這項發現和絕大多數國家的法律數目形成對比：法律的數目和否決者人數呈現正相關。因此，否決者數目較少的國家，制訂了許多重要的法律，並且很少制訂無關緊要的法律；但是擁有許多否決者的國家，其情況恰恰相反。該章最末提出一項預測：這種系統性的差異導致不同國家對於「法律」的殊異看法。

第八章檢視總體經濟的產出。許多經濟學文獻指出，否決者的數目和預算赤字之間具有相關性，因為每個否決者皆希望在預算大餅中分到最大的那一塊。相反地，根據否決者理論，一旦有很多否決者，將會導致慣性(inertia)，因此背負鉅額債務的國家(如義大利)，將會繼續高築債台，而負債較少的國家(如瑞士)，也會較少出現預算赤字。類似情形亦會發生在國家的預算分配上，否決者數目較少的國家，其預算配置的改變幅度較大，而否決者眾多的國家，只能依賴慣例機制(automatic pilot)制訂預算。

第四部分檢視政策穩定性的制度性後果。理論上，一旦政策穩定性很高，會在內閣制國家引起政府不穩定(government instability)、在總統制國家造成政體不穩定(regime instability)，並促成司法機關和官僚組織的獨立性。該章檢視了這部分的論點。

第九章分析政府穩定性的相關問題。該章重新檢閱過去許多文獻提出之以下主張：一國的政黨體系(也就是政黨在國會中的分佈型態)，影響政府的存續。相反地，否決者理論主張

政府特徵(government characteristic)其實才是影響政府存續的主因。不過上述這兩種觀點其實高度相關，因為在兩黨制和多黨制之下，分別造成一黨政府(單一否決者)和聯合政府(多位否決者)。然而，兩者的關連性並不完美，多黨制還是可能會產生一黨政府或是少數政府。於是這兩套理論可以在經驗上被分開檢證，而晚進的研究〔主要是由瓦立克(Warwick)所完成〕也證實是政府特徵的影響力較大。

第十章回答了為何政策穩定性會影響官僚和司法機關的角色，並使用經驗證據檢驗這些理由的真確性。不過儘管司法和行政兩者為何各自獨立於立法體系的理由相當類似，但兩相比較之下，目前有較多的經驗證據解釋司法獨立。

第十一章將本書的分析應用到一個嶄新的政治體系：歐洲聯盟。歐洲聯盟是一個相當獨特的案例，因為它既不是國家，也不是國際組織，而且還經常修改它的憲法(十五年內進行了四次)。另外，歐洲聯盟的組織架構相當複雜(Ross 1995)，無法完全被納入現有的分類方式中(它既非總統制，亦非內閣制，並且有一個可採用三種不同條件多數決進行決策的議院)。除此之外，歐洲聯盟的立法機關通常呈現「三院制」(tricameral)的情況，且當中的政黨數目相當驚人，因其同時以國籍和意識型態作為組成基礎。因此，歐洲聯盟對現有的理論提出相當嚴峻的挑戰：為了研究歐洲聯盟的制度設計，我必須延伸本書第一部份所提出的理論〔例如進一步討論「條件式的議題控制」(conditional agenda control)，以及計算多院制下的局心(core)位置〕。於是，透過歐洲聯盟資料去檢驗否決者理論所提出的預測，也就是對這個理論進行最有效的檢證。

在結論的章節中，我回頭強調了本書的特點。使用演繹法的推論模式，將一個簡單的原則應用到複雜現象的分析上。我引進否決者這個新的變數，描繪不同層次的立法過程，這種作

法不但必要，而且和傳統的理论相比，它的準確性也更高。於是，研究者可以藉此提出更為犀利的預測，並更容易進行驗證。

本書所提出的經驗證據，涵蓋許多國家的政策及其決策過程。這些資料的品質有時非常可靠(如第七章和第八章)，有些則略遜一籌(如第十章)；有時它們是靠單一作者所建立(如第七章)，或是共同建立(如第八章)，也有些是基於別人的研究發現而來(如第九章)。最後，在某些案例中，關於議題控制者的實際位置相當清楚，讓我能夠對結果做出相當精準的預測(如第十一章)，但在其它時候，我會忽略議題控制者的角色不談，而專注於討論最終結果的政策穩定性(如第七章和第八章)。然而，這些多元化的證據，皆顯示否決者理論其實是經歷過許多不同條件測驗而獲得證明的理論。

**\*網路試閱版聲明\***

1. 敝社目前對書籍翻譯品質控管日益嚴謹，每本書至少經過四校的把關程序，此試閱版與正式上市版本有一定程度的差異。
2. 讀者閱讀此試閱版本時若發現錯譯或不妥之處，歡迎讀者儘速透過電子郵件(Email: weber98@ms45.hinet.net)向敝社反映，敝社將在本書正式上市前進行修正。
3. 若讀者試閱此版本後，對本書的內容有興趣，期盼您能在本書正式上市之後，踴躍購買。您的選購就是對本社最具體的支持，也得以讓敝社更加茁壯，出更多好書。

**\*版權所有，請勿做具商業屬性的運用\***