

評析 Schmidt 「論述制度論」 與對政策制訂的啟示

陳嫻郁

暨南國際大學公共行政與政策學系

摘要

學者 Vivien Schmidt 提出「論述制度論」試圖矯治原來三種新制度論過度結構化的傾向以及受限於路徑依賴、文化規範與固定利益計算等因素，因此無法對於行為者自主與自發性的行動與決策提出合理解釋的缺陷。Schmidt 認為制度分析必須從行為者理念與論述的實質內涵分析著手，才能將政策理念的通則化層次釐清。其次，政策理念的傳達必需重視政策面的協調論述，取得政治菁英的共識。同時，必須注重從上到下的溝通論述，始能將理念傳達至市民社會與草根大眾，獲得共識與實踐能力。本文認為政策理念的語言論述能力考驗現代民主國家執政能力，如果執政政府未能對政策理念進行有效的論述建構，政策將無法獲得成功的實踐。Schmidt 提出論述制度論後受到學界廣泛的注意，尤其對於民主國家政策制訂過程在政策溝通、民意表徵與公民參與的重要性甚具啟發性。

關鍵詞：理念變因、新制度論、論述制度論、協調論述、溝通論述、前景論述能力、背景理念能力

壹、前言

1998 年 Hall 與 Taylor、以及 Hay 與 Wincott 在新制度論的辯論中指出：重新將理念變因 (ideational forces) 與變遷動力 (dynamics of change) 帶回制度研究，強調行為者的「認知版模」(cognitive templates) (即理念) 的分析將會是下一波新制度論的發展趨勢。Hall 與 Taylor (1996) 所指的新制度論包含了社會學制度論、歷史制度論與理性選擇制度論三種¹。社會學制度論認為規範、價值、文化等是影響制度建構的主要因素。也就是說，制度的形成與維持必須依靠制度中行為者經由對於上述校標進行社會化與內化的學習。當制度形成後，上述集體性理念、傳統、文化、價值、規範等文化的因素將固著為一種引導制度內部理性參照的「適切性邏輯」，提供行為者一種目標導向的引導規範作用 (Amenta & Ramsey, 2010)。歷史制度論以權力機制與結構為分析起點，著重利益表徵的集體過程、社會動員與權力衝突下的結構扭曲過程。而透過「路徑依賴邏輯」，制度的慣性通常會經由正向增強作用抵銷行為者的抗拒作用，制度因而得以續存 (Thelen, 1999)。理性選擇制度論以行為者經濟性成本計算、客觀利益與物質實證主義為出發點，強調行為者具有固定偏好，依據「經濟計算邏輯」進行策略選擇，而上述計算的目的則是為了獲得利益的極大化 (Hall & Taylor, 1996)。各種制度與機制存在的目的在於節省制度中行為者交易成本 (North, 2006)。

依據 Hall 與 Taylor、以及 Hay 與 Wincott 的觀點，上述三種新制度論都具有潛在的結構主義特質，輕忽行為者策略選擇的自主權力。因此，新制度論才會面臨過度強調制度靜態、均衡而無法解釋制度變遷的困境 (Hall & Taylor, 1996a: 955-57; Hall & Taylor, 1998; Hay & Wincott, 1996)。然而，

¹ 本文中所指涉的新制度論依據 Hall 與 Taylor (1996) 的分類，將新制度論分為歷史制度論、社會學制度論與理性選擇制度論三種。除了上述三種制度論，Peters (1999) 認為制度論尚可區分出組織 (社會學) 制度論、經驗制度論、利益代表制度論與國際制度論等。Peters 的分類其實是最初三種新制度論的再細緻區分。因此，目前學界所指的新制度論仍以 Hall 與 Taylor (1996) 的分類為主。

Hall 與 Taylor、以及 Hay 與 Wincott 等人並非最早提出制度中理念變因與動力根源重要性的學者²。自從 1980 年代，後實證主義各學派逐漸興起，不約而同的對行為主義與實證主義在制度理論建構與方法論提出諸多批判。約在 1990 年代前期社會與政治科學界早已一股興起對於「理念變因」的重新檢視的風潮，並有藉由制度變遷的動力根源的分析，重新將微觀的行為者（agency）變項帶回制度研究的趨勢³。

事實上，新制度論本身的興起即是對 1960 年代的行為與微觀個人主義的反動，其也對多元主義理論、系統理論與結構功能論等論述提出反省。新制度論主張政治或政策研究的焦點應該從「以個體為中心」的途徑轉向以「制度為中心」途徑（郭承天，2000：171-78）。然而，新制度論除了擷取舊有制度論將法律、結構、整體性、歷史、與規範等列為制度分析要件外，對制度中的個人行動也認為無可避免會受到背景（context）因素的影響。同時，也將行為主義與理性選擇等實證科學與經驗主義精神帶進新制度論（Peters, 1999: 1-17）。嚴格來說，新制度論並非是推翻舊有制度論的論點，而是從理論與方法論兩個面向擴充制度的內涵以及更新分析與研究方法。就解釋面而言，新制度論者認為，觀察理解制度因素比個體行為因素更能有效描述解釋政治現象。就診斷面而言，制度有其良窳優劣的規範層面，而在判準上在於能否有效反映現實個體行為者的利益偏好（徐斯勤，2001：102）。就理論建構的基礎而言，較之舊有制度論，新制度論的推論參照更為多元，論述也更具彈性與創新的色彩。因此，新制度論的特質相當程度的對於 1970 年代後期以來，逐漸趨於穩固的新自由主義體系與西方先進國家國內現代化、民主化與自由化建制的擴散，提供一個相當良好的理論基礎平台，對於整個新自由制度論述的合法性也甚有助益（Immergut, 1998）。

² 早在 1989 年，Peter Hall 已將理念（政策）學習與社會化，作為解釋跨國凱因斯主義的發展與影響不列敦森林體系國家建制設計的主要變項。

³ 行為者（agency）與行動者（actor）或企業家取向行為者（entrepreneurial actors）在與制度主義相關的不同學術領域中通常指涉以個體微觀主義（或擬人化單位）為中心與分析主體之同義詞。

依據 Blyth 的觀點，自從行為科學革命以來，政治與社會科學界即致力於以上述的基礎主義與實證主義作為建構論證與建立假設的基礎，試圖透過科學化過程，建立具有均衡、線性、外生性與常態科學等四個特質的理論。因為，尋求規則化與通則能夠提供人類對環境「確定性知覺」(perception of certainty)，以合理化人類以慣性行為以及經由學習而來的各種認知基模適應環境，以滿足人類對所處環境產生安全感的需求 (Blyth, 2011)。人類如果缺乏對所處環境的確定感與可預測性，不管是微觀、中觀或巨觀層次的現存社會次序知覺都將會受到挑戰。假設人類體認到自己可能生存在一個不均衡、動態、不確定、非線性及結果與利益為非常態科學可預估的世界時，內心將會是如何的惶恐不安。因此，尋求規則、規律與可預測性，並建立制度可謂是人類獲得安全感的本能。預期制度具有穩定性，可以使人類產生一種似乎一切都在掌控之中的確定性與安全知(錯)覺。而這也是新制度論普遍為政治與政策分析等重視實證領域的學科接受的主因。

從理論建構觀點觀之，新制度理論在發軔之初，各學派的發展大致也朝著符合上述以 Blyth 四項理論科學化特質，建構其理論假設與內涵。新制度論中的「制度」意涵，也逐步擴充到涵蓋人類社會中集體的、穩定的與重複的行為與均衡模式 (林繼文，2001；Goodin, 1998)。這也是為何新制度論內各學派，雖然從哲學本體、理論基礎到推論參照均有所差異，新制度論者大多傾向認為制度應該具有「結構的、穩定的、物質的與持續的」潛在特質。因為，制度必須具有上述特質，始得以維持一定的均衡與穩定狀態。同時，他們也都大多認為制度均衡與穩定的根源都來自制度內部的機制設計，而制度的失衡、間斷與變遷幾乎都被歸因於外生性的變因所引起 (Hay, 2002, 2010; Schmidt, 2006, 2008)。也就是說，三種新制度論學派認為，一旦制度建立，內部就會達到某一種均衡狀態，維持一定的穩定程度。除非有外在環境刺激或挑戰制度的合法性，否則原來的制度設計與法則是容易在短時間內推翻的。此也就是制度的慣性、惰性或路徑依賴。

從實存觀點觀之，從 1980 年代到冷戰結束前，新制度論在學術界重新崛起並獲得許多支持與追隨者，成為一時顯學。新制度論在 1980 年代

後幾乎成爲政治與政策分析的主流典範之一。因爲只要涉及人類集體或社會性行動制度或組織的議題，幾乎都可以在新制度論中選擇一個適當的學派加以應用進行分析。同時，新制度論興起的實存歷史背景，正也是國際自由主義建制最爲穩固與興盛的時期。不僅國際上主流建制的建立、運作與功能急迫需要得以應用的理論與途徑來解決體制內部問題。在普遍化國際建制的標準與訴求時，如涉及各國政治經濟制度的「結構調整」方案與執行「良善治理」計畫，也都需要可資依循的制度典範或軌道提供據以參照的理性規範（Grindle, 2004）。因此，以結構穩定與均衡爲論述基礎的新制度論成爲研究或討論各層次制度，包含國際、國家（政府）、企業、私部門等組織時的重要思維。

然而，1990 年後，隨著柏林圍牆倒塌、蘇聯瓦解、歐盟成立、新自由制度秩序的困境與金融危機等，繼而網路科技的突飛猛進，促使各類訊息在傳播上幾乎以全球同步的方式進行。上述的趨勢促使新自由制度建制下的各類制度與組織面臨了前所未有的挑戰。在這樣的情境下，不管是在理論推論或實證應用上，傳統的三種新制度論依靠制度依賴、文化規範與固定利益偏好的解釋模型均面臨很大的困境。現實中，穩定均衡不再是制度的特質，失靈、崩解、轉型與變遷成爲制度的常態。而制度的危機除了來自整體全球環境的劇變外，許多制度的危機或瓦解許多是來自內部成員的挑戰。因此，傳統三種新制度論在解釋因整體環境複雜化與內部的革新訴求而必須進行制度變革時，在論述與實證應用上逐漸顯的捉襟見肘。因此，強調行爲者「理念變因」與找回制度來自內部變遷動力成爲新制度論理論更張的一股趨勢。

爲了矯治對於變遷動力與失去行爲者自主性的理論缺失，傳統的新制度理論在 2000 年後興起上述將理念變因帶回制度的風潮。其中最受矚目的當屬德裔美籍學者 Vivien Schmidt 所提出的「論述制度論」（discursive institutionalism）（Schmidt, 2006, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2012c, 2013）。Schmidt 從歷史制度論出發，認爲傳統三種新制度論對於行爲者行動與決策推論，過度受限於路徑依賴、文化規範與固定利益計算因素影響，因此無法對於行爲者自主與自發性的行動與決策提出合理的解

釋。此外，對於制度而言，三種新制度論重視制度結構的再結構或重構以及制度結果，制度過程行為者的改變則被相對忽略。因此，Schmidt 認為，除非透過制度變遷過程行為者間論述的分析，否則很難瞭解制度中的行為者為何產生策略選擇與行為差異的問題。Schmidt 提出論述制度論後受到學界廣泛的注意，尤其對於民主國家政策制訂過程在政策溝通、民意表徵與公民參與的重要性甚具啟發性。

綜上，本文的主要目的在於解析「論述制度論」的理論根源與分析架構，探討「論述制度論」如何建構出與傳統三種新制度論不同的論述以及對於政策制訂的啟發。基於上述的旨趣，本文第二節將先分析「論述制度論」的理論根源。第三節次，解析「論述制度論」的分析架構與政策過程推論的實證操作。第四節探討「論述制度論」如何將「理念變因」帶回制度之中與如何處理「結構-行為者」議題。第五節與探討論述制度論對於政策制訂的啟發。第六節為結論。

貳、論述（建構）制度論的興起與理論根源

一、論述制度論的緣起

2001 年「自由主義之興起與制度分析」一書中以「論述制度論」專章，專篇討論二次戰後西方國家的凱因斯社會福利建制被後華盛頓共識與新自由主義建制取而代之的過程，藉以說明「理念變因」才是促成政策典範變遷的主要原因。其中英國知名學者 Colin Hay 專章以「理念的制度取向」（ideational institutional approach）為題，探討在二次大戰後英國的凱因斯社會福利制度如何被 1980 年代所興起的新自由主義與貨幣主義興理念取代的過程作為範例，闡述英國國家建制與政策典範為何會從社會民主思維遞移到柴契爾政權的新自由主義建制。Hay 分析在此一過程中，英國人民與社會如何從反抗、調適、掙扎到接受新自由主義政策與進行制度改革，以致新自由主義理念成為影響全人類生活甚鉅的全球化自由主義與治理建

制，成爲當今國際政治經濟的主流典範⁴。Hay 指出柴契爾自由主義建制最初並未與英國戰後所延襲的凱因斯社會福利制度傳承完全決裂。也就是說，新自由主義建制係在當時特殊的時空環境中，經由新的政策理念與既存制度間長期辯證理解的騎驢找馬過程，進而逐步的將新右派自由主義理念具體化爲英國基進的全球主義與貨幣主義政策，同時促發全球性制度與政策「典範遞移」現象。也就是說，Hay 認爲一般國家建制與制度機制縱使面臨危機，通常不會立刻出現如冷戰結束後俄國革命式「震盪休克療法」，全盤推翻過去的制度或政策，以致國家與社會陷入全面性的失序與崩解。反之，Hay 認爲在一般情況下，國家改革之路與新的理念通常會是以「間斷進化」（punctuated evolution）的形式出現，亦即以制度路徑依賴保持制度穩定與以路徑形塑開創新局兩個路線辯證並進。因此，他強調政策典範遞移的成功與否，重點在於所有參與者在理念與認知上的轉換。因此，探討理念與認知變因的作用將會是新制度研究的發展趨勢（Hay, 2002: 206, 213）⁵。

其後，在 Blyth（1997, 2002a, 2002b, 2003）與 Campbell 跟 Pederson（2001）等著名「理念取向」制度論學者的努力下，針對原來三種新制度論在制度過程推論上被批評過於偏向靜態、決定論、結構論以及過於依賴制度慣性等缺失，將「理念」與「行爲者」帶回制度之中的方式，更成爲矯治過去新制度論論述缺陷的良方。因此，以行爲者知覺、認知、理念、認同、社會化過程爲分析主體，或以具有理念特質的文化、價值、符碼、傳統等集體性規範爲研究焦點的制度分析，形成了前述所謂的制度「理念

⁴ 依據 Colin Hay（2006: 66-68）的看法，政治科學界最早提出「理念」變因對政策典範遞移與制度變遷具有決定性影響的，當屬經常被歸爲「歷史制度論」學者的 Peter Hall（1993）。

⁵ Hay 師承知名新馬克斯理論與批判實在理論大師 Prof. Bob Jessop。在其著作中從未捨棄 Jessop 所強調的「歷史性、偶連性、心物二元性與策略關係取向」等重要概念（Hay, 2002;2011）。在 Hay（1998）的著作中，Hay 強調在方法論上自己具有歷史制度論傾向。許多學術論述經常將 Colin Hay 歸類爲理念取向的建構（論述）制度論者，本文認爲這樣的理解並不盡正確。事實上，Hay 係以批判實在制度論的角度在批判建構或其他理念取向制度論過度偏向唯心論與後現代主義中的相對主義（2010: 13-14）。Hay 同意「薄描」（thin）的利益建構觀點，但肯定物質的作用（Hay, 2006, 2010, 2012）。

轉向」(ideational turn)、建構轉向(constructive turn)、「文化轉向」(cultural turn)，甚至是「歷史轉向」(historical turn)之學術潮流。而因 Blyth 對於理念變因的性質越來越偏向後現代主義觀點，以及在進行實證制度分析時，其方法論的立場經常會隨著分析的主題與對象游移飄忽 (Hay, 2006)。因此，由 Vivien Schmidt 所提出以論述為名的「論述制度論」幾乎成為目前學界在探討以論述為主體的制度時最常被引用的論述。

二、Schmidt「論述制度論」的理論根源

Vivien Schmidt 以「論述制度論」一詞稱呼她所建構的「第四種新制度論」(2008, 2010b, 2011, 2012a)。她認為傳統的三種新制度論忽略了理念變因與論述在制度中的重要性，所以行為者才會在制度文化規範、路徑承載、與利益偏好的箝制下，被結構化而失去自主性與能動性。她主張制度分析必須考慮理念變因在政治行動建構過程、政治辯論說服、審議民主正當性取得、政治利益與價值的重構與再構以及歷史與文化變遷上都具有非常重要的力量與角色 (Schmidt, 2008: 4)。因此，Schmidt 認為必須把理念與論述帶回制度分析，才能徹底解決行為者過度被外在環境結構化的宿命。而這也就是賦予制度中的行為者自主理念與論述權力的唯一途徑。

然而，Schmidt 並非忽略傳統三種新制度論對於國家建制分析所著重的政治體制與政策策略層面的分析，而是她認為納入政策過程的理念論述與行動分析可以更為完整的詮釋制度變遷的過程。也就是說，Schmidt 提出國家政經制度的變遷分析必須從政策策略選擇、政體類別與政治權力運作三個層次同時進行。其中，國家的角色以及國家與其他重要變項如市場、市民社會、公司、工會間的互動對話是以往資本主義模式研究所欠缺的，這些都是比較屬於傳統新制度論的焦點 (Schmidt, 2006)。而 Schmidt 所建構的論述制度論則是以前面所說的政體類別與政策策略為背景基礎，再以政策行為者的政策制定過程的理念與行動以及權力論述對話為分析主體。表 1 為屬於傳統政治經濟分析的政體類別與建制策略選擇類型。Schmidt 認為對於各種不同的資本主義建制與國家建制的分析需要先對上述兩種制

度要件加以了解後，輔之以「論述制度論」的概念，即可對於制度巨觀與個人微觀的互動與變遷動力，有更深層的理解。

表 1：政體類別與建制策略選擇類型

建制策略 選擇 政體類別	自由市場主義建制 (L)	組合市場主義建制 (C)	國家市場主義建制 (S)
簡單政體 (如內閣制) (S)	(SL) 單一政黨政體自由主義建制，如英國。	(SC) 單一政黨政體組合主義建制，如荷蘭、奧地利、瑞典、北歐國家。	(SS) 單一政黨政體國家主義建制，如法國、日、韓、台灣。
複合政體 (如總統制) (C)	(CL) 複合政黨政體自由主義建制，如美國。	(CC) 複合政黨政體組合主義建制，如德國。	(CS) 複合政黨政體國家主義建制，如義大利、西班牙。

資料來源：作者整理自 Schmidt (2006b: 1-9)。

因此，Schmidt 強調除了上述的政經建制與建制策略模式分析，以「論述制度論」作為分析制度與政策過程的分析架構，必須從三個向度進行，分別是：理念與論述的實質內涵、論述的互動過程以及依行為者理念認知形成的制度情境與政策辯論 (policy argumentation in institutional context) (Schmidt, 2010, 2013)。依據 Schmidt 所提出的架構觀之，「理念變因」與論述成為制度分析的主體，也就是說 Schmidt 認為行為者的理念變因才是制度存在與變遷的最主要因素。因此，論述制度論以行為者微觀與個體的理念變因為出發點，藉由行為者間論述互動過程建構集體層次的行動，凸顯理念變因對於制度變遷與政策制訂的重要性，藉以矯治原來三種新制度論過度結構傾向與過度均衡的缺失。

根據 Schmidt 的說法，她建構「論述制度論」主要受到四個理論學派的啓發，一為 Bourdieu (1990, 1994)、Foucault (2000) 以及 Laclau 與 Mouffe (1985) 等後現代與後結構學派的論述分析 (discourse analysis) 與論述的權力。其次為 Haas (1992)、Sabatier (1993) 與 Hajer (2003) 等審議政治與公共政策學者所提出的政策互動過程 (interactive process) 為政治中心的論述，如論述或擁護者聯盟 (discourse or advocacy coalitions)、論述政策社群 (discursive policy communities) 與認知社群 (epistemic

communities) 間互動等概念。第三為 Searle (1995) 所提社會事實係經由集體建構之概念。主張人類過去歷史所建構的各項「社會事實」對後續的行為者而言, 都具有引導的規範與參照作用, 制度因此得以被創造與維持。最後為 Habermans (1989) 與 Dryzek (2000) 等溝通行動學派強調民主政治的政策決策過程必須與大眾建立溝通與對話管道始能獲得政策合法性與產生全面性實踐力的論述 (Schmidt, 2012a, 2012b, 2012c)。上述四個理論根源相當明顯的顯示出 Schmidt 出自後現代與後結構的相對主義與社會建構思維, 目地則是在凸顯現代民主制度或組織必須具備有「論述」、「溝通」與「參與」三個重要的特質。

此外, Schmidt 為了預防自己的假設流於僅有微觀與個體層次的主觀詮釋觀點, 她也引用了其他如馬克斯學者 Gramsci (1971) 之菁英霸權、Giddens (1984) 與 Wendt (1987) 結構行動理論等集體與巨觀的概念, 作為補充制度的形成、如何達到制度均衡與產生變遷。最重要的, Schmidt 希望透過對於行為者間有關理念的論述、溝通與意見參與等過程予以動態化, 可以增加對於理念變因對於制度結果與變遷的因果可推論性質 (Schmidt, 2006, 2008, 2010a, 2011, 2012a)。

從理念的實質內涵而言, Schmidt 指出「論述制度論」呼應了政治科學界「理念轉向」與「建構轉向」的趨勢。這個趨勢在方法論 (Blyth, 1997; Beland & Cox, 2010)、比較政治 (Jobert, 1989)、國際關係建構主義 (Finnemore, 1996; Rosamond, 2013) 與政策分析議題設定 (agenda setting) (Stone, 1998; Baumgartner & Jones, 1998) 等領域對於理念變因在建構制度與政策過程重要性都予以高度肯定 (Schmidt, 2013)。Schmidt 也自承「論述制度論」將「論述」視為是個體表現理念的具體形式, 個人理念即是依據他的語言論述來論定。而論述的內涵必須以批判分析的觀點解構其真正意涵 (De Ville & Orbie, 2013)。也就是說, 論述制度論在論述分析的解構上是源自於上述後結構與後現代主義者如 Bourdieu、Foucault 以及 Laclau 與 Mouffe 等人的觀點。因此, 某種程度上而言, 論述制度論的理念變因具有「相對主義」的主觀詮釋性質。

就論述的互動過程而言, Schmidt (2008, 2013) 認為政策理念必須透

過論述互動的方式傳達。而人際間論述的互動與傳達則包含了協調論述與溝通論述兩個途徑。首先，政策理念的協調論述必須由上到下透過論述聯盟（discourse coalitions）（Hajer, 1993; Sabatier, 1993; Lehmbruch, 2001）、認知社群（Hass, 1992）、知識建制（Campbell & Pedersen, 2010）等方式傳達。值得一提的是，Schmidt 認為政策理念的產生多係依賴菁英觀點產生，而非來自一般市民（Schmidt, 2008; 2013）。如她引用 Bourdier（1994）的觀點認為菁英掌控了國家，創造習慣，制約一般平民以必須以菁英選擇的觀點來理解世界。此外，傅科也認為人類無法從具有權力意識型態的控制中脫逃（Foucault, 2000）。而 Gramsci（1971）更是強調知識分子（intellectuals）必須扮演引導大眾衝破霸權與權威論述的角色。因此，從創新理念產生的觀點而言，Schmidt 所指的政策理念的形成甚具菁英主義的色彩。

其次，除了政策的協調論述之外，Schmidt 以上述 Habermans（1989）、Dryzek（2000）與 Mutz 等人（1996）的理論為基礎，認為政策理念要得到公民集體共識與獲得大眾支持還必須由上往下透過政策溝通論述過程，才能將政策理念傳達至市民社會與公眾。Schmidt 認為現代民主國家的政策成功與否端賴於菁英與公眾如市民、媒體、各種代議士、社會運動與公眾生活等間的審議與辯論始能達成。也就是說，在政策溝通論述上，Schmidt（2008）所強調的是一種公民或大眾以審議或論述的方式，突破執政菁英在超國、國際與國家層次對於政策論述權的壟斷。而公民對政策論述與審議的目的，在於確保民主建制中的決策權力不被執政菁英所壟斷。雖說 Schmidt 溝通論述的觀點讓市民社會或草根大眾得以由下往上的抗拒威權或霸權路徑。但是，前已說明，Schmidt 論述制度論中的菁英主義色彩仍是非常濃厚的。也就是說，就連草根大眾與市民社會的理念表徵也仍是以社會菁英與知識份子的理念論述為主體。這或許就是新多元論中的「寡頭鐵則」困境（陳癸郁，2012：30）。

就依行為者理念認知形成的制度情境與政策辯論而言，Schmidt（2008, 2010a, 2010b）認為行為者本身具有背景理念與前景論述兩種能力形式。行為者的背景理念能力形塑出行為者主觀理解的制度情境，而行為者前景

論述能力則是指行為者有能力藉由理念的論述與互動溝通，影響政策辯論的進行。也就是說，Schmidt 認為制度情境是經由行為者主觀詮釋與知覺所建構出來的情境。而制度與政策的過程，則是行為者所擁有對制度情境的主觀詮釋背景下，透過論述互動來建構制度的未來與續存計畫。背景理念能力源自於上述 Bourdieu (1990) 的習俗 (habitus) 與 Searle (1995) 所提出的人類行為係由過去習俗規範所建構，但行為者也同步在建構新的習俗與規範的觀點。Schmidt 甚至引用心理學認知失調理論來詮釋制度中的行為者所表現出的蕭規曹隨現象。行為者在制度中，通常是不假思索的順應制度的規則。而當本身意識與現存規範衝突時才會產生認知失調的情況。Schmidt 綜合上述 Bourdieu、Searle 與認知失調的理論，合理化制度係由行為者的背景理念能力所建構的推論。

至於行為者前景論述能力，指的就是行為者具有傳達理念的論述能力。亦即行為者透過理念論述互動的過程，得以將個人理念轉化為集體行動與共識，改變制度現狀，同時合理化來自於制度內部的變遷動力來源，制度不再需要仰賴外在變因才能進行變革。因此，Schmidt 認為行為者的前景論述能力是「論述制度論」得以超越結構與行為者困境，克服傳統三種新制度論過度靜態、均衡與結構化傾向的精髓。表 2 為 Schmidt 論述制度論中重要概念理論根源摘要。

整體而言，Schmidt 的論述制度論將制度分析重點移轉到行為者理念的實質內涵、論述的互動過程與依行為者理念有關的制度情境與政策辯論三個面向。過去新制度論所強調的結構、文化、規範、權力、偏好等變因都被微小化、簡約到僅具部分影響力的背景變因。論述、互動與理念成為制度分析的主體。此外，論述制度論也同時隱含了對菁英主義以及審議與參與式民主精神的重視。然而，整個論述推論的建構上，理論體系的根源，可謂非常龐雜甚至有許多相互抵觸的論點交雜存在。

總之，Schmidt (2008) 認為「論述制度論」之「理念與相對主義取向」，在制度研究所解釋的主體、推論邏輯與聚焦問題以及解決制度如何變遷與持續的困境上，都明顯的與其他三種新制度論不同。據上，她希望能發展出一個以社會制度建構論述為出發點，同時能橫跨三種新制度論，

表 2：重要概念「理論根源」摘要表

主要概念	次層概念	理論根源
理念的實質內涵的分析	一、確認理念與論述的表達形式以及論述辯論的型態 1. 理念表達形式 a. 架構框架 b. 敘事 c. 說故事 d. 集體記憶 e. 論述爭辯 f. 腳本 2. 理念辯論形式 a. 認知論述 b. 規範論述	Blyth, 1997, 2002; Beland & Cox, 2010; Jobert, 1989; Muller, 1995; Foucault, 2000; Habermas, 1989, 1996 De Ville & Orbie, 2013; Rosamond, 2013 Della Sala, 2012 Crespy & Schmidt, 2012 Wold, 2011 Wendler, 2012 Hall, 1993; Jones, 2013 Jobert, 1989; Hall, 1993 March & Olsen, 1989
	二、確認理念與論述通則化之政策理念層次 1. 特定政策 2. 典範或計畫 3. 哲學與意識型態	Morin & Carta, 2013. Mehta, 2011. Kingdon, 1984; Baumgartner & Jones, 1993 Jobert, 1989; Hall, 1993; Kuhn, 1970 Weir, 1992; Berman, 1998; Foucault, 2000
論述互動的過程	一、政策面向論述協調 二、政治面向溝通論述	Campbell & Pederson, 2010; Hajer, 1993; Sabatier, 1993; Lehmbruch, 2001; Hass, 1992; Fisher, 1993; Habermas, 1989
依行為者理念形成的制度情境與政策辯論	一、背景式理念能力 二、前景式論述能力	Bourdieu, 1994; Foucault, 2000; Habermas, 1989, 1996; Giddens, 1984; Wendt, 1987, Searle, 1995, Searle, 1995; Bourdieu, 1990; Harmon-Jones & Mills, 1999; Foucault, 2000; Gramsci, 1971; Habermas, 1989, 1996; Dryzek, 1990, 2000; Searle, 1995.

資料來源：作者自行歸納整理。

並能兼顧「歷史－物質」與「理性-偏好」兩種取向的制度理論。她認為經由行為者間論述、溝通與互動概念的強調，可以克服原來三種新制度論過度強調均衡、靜態與持續的結構主義傾向缺失，同時得以超越實存物質與理念兩難，以及兼顧漸進式持續與革命式斷裂變遷等優勢。然而這樣的理論企圖，注定了論述制度論在理論建構上勢必龐雜，在方法論上無法簡約的命運。

參、論述制度論的分析架構與實證研究操作

前述以論述制度論作為分析制度與政策過程的分析架構，必須從三個向度進行。亦即理念與論述的實質內涵、論述的互動過程以及行為者理念形成的制度情境與政策辯論。本節在進一步就理念實質內涵與論述互動過程兩個向度的操作進行解析，行為者理念形成的制度情境與政策辯論部分則留待在第四節討論。

一、理念與論述的實質內涵分析

Schmidt (2008, 2013) 認為政策理念與論述實質內涵面向分析必須包含兩個步驟。首先，必須先分析政策理念與論述的表達形式以及論述辯論的型態。也就是先確定理念與論述的傳達係透過何種方式進行，以及確認爭論所涉及的議題係屬「應然」或「實然」層次的議題。其次，將上述理念與論述通則化，再分析政策所涉及的理念層次是屬哲學意識型態層次、典範層次或政策層次議題。

(一) 確認理念與論述的表達形式以及論述辯論的型態

首先，Schmidt 認為制度內的政策理念與論述的表達，執政菁英通常會透過日常生活中制度內部行為者之間各種語言論述表現，包括架構作用 (frame)、敘事 (narrative)、街坊故事 (stories)、集體記憶 (collective memories)、論述爭論 (discursive struggles)、迷思 (myths)、劇本 (scripts)、傳統 (traditions)、認同 (identities) 等方式表達。Schmidt 指出任何一個制度或政策背後的理念都是透過上述的表達形式始得以進入集體化思維而被接受、批判或推翻。然而，執政菁英的理解版本與市民社會、公眾與市場的理解版本不一定是一致的。也就是說，每一個政策的提出，政策的傳達與認知經常會脫離提出政策者的預期之外，因為訊息是一種經由主觀篩選認知的過程 (Schmidt, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2013)。而每一個政策理念論述的途徑可謂多元而龐雜，交織過往經驗傳承與當今所面臨的困境危機。因此，Schmidt 認為任何特定政策必須先分析與確認理念與論述的

表達方式與作用以及不同理念間論述的差異。

其次，確認所涉及議題的爭論形式。Schmidt (2010a, 2010b) 認為政策理念辯論通常會受到「實然」與「應然」兩個層次的考量點不同，而有策略選擇上的差異。政策在實然面的考量通常係以利益邏輯與訴諸需求來引導政策行動，Schmidt 稱此為實然面「認知理念辯論」(cognitive argument)。認知性理念 (cognitive ideas, 又稱為因果理念)，指的是政策行動與政策典範提供解決方案、定義、指引、路線圖的方式引導制度的利益邏輯與實質需求。然而，政策制訂有時會受到非以利益為基礎的理念影響，如價值信仰，也就是應然面「規範理念辯論」(normative argument)。規範性理念又稱建構性理念，為政治行動價值性與引導性的定錨參照，提供各種具適切性的規範來合法化被採用的政策或典範 (Schmidt, 2009)。Schmidt 認為政策理念的辯論過程，認知辯論與規範辯論通常會相互影響，進而影響國家政策選擇的考量。但是，許多政策的選擇，規範性理念對於認知性理念具有比較深層的影響性。也就是說，後者是前者的指導性後設理念，前者是後者的具體化實徵性方案。

Schmidt (2013) 以歐盟國家在面對歐洲金融危機時所採取的因應政策為例，信奉經濟自由主義的國家如德國處理是否以提供金援協助希臘復原的議題時，所採取的策略即是新經濟主義的思維。因此，要求希臘採取緊縮供支出與譴責希臘的浮濫支出道德危機成為德國主要的因應措施。然而，歐盟有許多新凱因斯主義國家卻認為德國作為一個歐盟主要剩餘生產與出口國家，必須承擔起挽救南歐貿易與財政赤字國家的義務。再如台灣與中國簽訂的兩岸服務貿易協定為例，信奉自由經濟與國家保護主義兩者之間會因為規範理念的差異而影響其認知理念，進而影響其後續的行動與政策的選擇。

因此，Schmidt 認為制度與政策建構的過程的分析，必須先就理念與論述的實質內涵先加以確認定義，才能再進一步具體化為通則化政策理念與論述。表 3 為進行政策分析時，與理念實質內涵有關的理念與論述表達形式以及論述辯論型態摘要。

表 3：理念實質內涵有關理念與論述表達形式以及論述辯論型態摘要表

理 念 論 述		作 用
理念表達形式	架構框架	為知識、說服、行動提供指標與推論參照
	敘 事	形塑對事件的理解
	說 故 事	不同的行為者對於事件皆有不同版本的故事
	集體記憶	為行動提供詮釋架構
	論述爭辯	建立問題定義, 確認理念, 為行為者行動創造共享意義, 為分析框架、故事與敘事提供意義
	腳 本	提供行動認知地圖
理念辯論形式	認知辯論	為政治行動與政策提供以利益導向與需求的引導標準
	規範辯論	為政策提供價值與道德的規範參照, 為理念提供合理化

資料來源：修改自 Schmidt (2013: 192)

總之，Schmidt 認為不管是分析國家政策或是單一制度組織的在決策形成或制訂過程，首先必須先確認理念與論述的表達形式以及論述辯論的型態。因為理念變因對於政策具有利益轉換（switches for interests）、導航（road mapping）、聚合（focal points）、策略建構（strategic constructions）的定錨作用。政策理念與論述分析更能為政策的制訂與制度變遷提供來自內部的線索。因此，理念與論述的實質內涵分析成為論述制度論的第一個首要任務。

（二）確認理念與論述通則化之政策理念層次

在確認理念與論述的表達形式以及論述辯論的型態後，Schmidt 提出上述理念與論述其指涉的內涵可分為「特定政策、政策典範或計畫與哲學理念」三個通則化的層次來進行分析。也就是將前一小節所討論的理念、論述與辯論通則化為具體可辨識的特定政策內容、政策典範、或哲學意識型態理念。Schmidt 指出哲學意識型態的理念是最深層、抽象與進化緩慢的理念，深植於行為者腦海意識中。典範與計畫理念處於中間層次，在變遷的速度上兼具革命式與漸進式兩種方式。最後是處理當下議題的特定政策的理念，這一類的理念是最工具性與變動性的理念處方（Schmidt, 2008,

2013: 194)。Schmidt 認為透過三個層次跨越抽象到具體的分析，可以針對不同層次的議題提供參照校標。而此三個分析層次均同時包含了前述的認知性理念與規範性理念兩種型態（2010）。Schmidt 認為透過政策所涉及的理念與論述層次分析，可以觀察當國家或政府提出特定政策時，其背後所信奉的典範甚至是哲學層次的意識型態。

首先，在特定政策內容的理念層次，Schmidt 認為特定政策屬於以利益為基礎的認知性理念，必須經由政策執行者專業或科學性校標判斷，而同時具備有行政的、政治的與政策的功能的生存能力（viability）的理念才會被政治菁英所採用。其次，在政策典範層次，理念除認知性理念外，還必須符合規範性理念的性質。也就是說，採用任何特定政策典範之前必須先解釋該政策典範的社會「適切性」，以及顧及採用了新的政策典範後，是否可以順利產生制度變遷的可能性。唯有顧及政策典範理念的適切性與可能性後，新的政策典範才有可能被接受，進而對政策產生實際的影響。也就是說，除了政策執行者與專業判斷外，政策典範還必須顧及市民社會與社會大眾價值對政策理念的認定與認同。如前述西方新自由主義制度的改革、國內政治經濟政策或社會保險制度的變革都是必須考量其社會適切性後，才有可能化為具體政策施行成功。而 Schmidt 認為特定政策與典範計畫理念所需要的理念係屬於政策的前景與願景式的論述理念。最後，在哲學理念層次，理念通則化為世界觀、意識型態、哲學性原則、公共哲學、規範性價值與時代精神（Schmidt, 2008, 2013）。此類理念的作用在於提供屬於規範性理念以認同、價值、理念等紛雜文化深層背景式知識與個體與社會的關係，目的在為政策典範與特定政策提供基礎背景理念。有關理念在不同層次的通則化、所涉及的理念形式、變遷的速度與變遷的機制摘要如表 4。

綜上，Schmidt 認為透過對政策理念在各層次理念型態的分析可以看出其背後支持的理念為何。特定政策理念通常持續的時間最為短暫，政策執行需要具備行政的、政治的與政策的潛力，始能被採用成為政策。典範理念除了必須具備計畫政策的能力外，尚須具備一系列長期問題的解決潛能，始能被採用成為政策典範。最後，哲學層次意識型態則必須從巨型的

社會學理論中觀看出整體的社會與個人之間的關係與互動型態假設，如馬克斯主義或後現代傅科主義等，才能提供行為者建構最深層的信念與價值信仰 (Schmidt, 2008)。基本上，Schmidt 認為上述三種政策理念在通則化的關係上是連貫與互為核心－實踐關係的。也就是任何的政策必須基植於某一個理念典範，而理念典範又必須衍生自哲學層次的意識型態與價值信仰。而唯有透過這樣的理念實質內涵分析，始得以釐清政策背後的後設理念與核心價值。

表 4：不同層次理念通則化、理念形式、變遷的速度與變遷的機制分析摘要表

理念通則化層次	理念與論述的呈現形式	變遷速度	變遷機制	理念建構論述需求	辯論形式	評估指標
特定政策	政策革新與議程	快速	激進或漸進等待機會之窗	前景論述	認知	行政、政治與政策生存能力
典範或計畫	Kuhnian 典範遞移	革命式	大事件、危機取代原有典範或計畫	前景論述	規範、認知	典範長期問題解決能力
	反方的典範、計畫與傳統	漸進式	漸進式飄移、層疊、再詮釋與拼湊	前景論述	規範、認知	典範長期問題解決能力
哲學理念	意識型態	緩慢	以文化、傳統、意識型態抗拒其他的價值、哲學與意識型態	背景理念	規範	深植社會之深層理念
	信仰網絡	緩慢				

資料來源：修正整理自 Schmidt (2008; 2013: 195)。

二、論述的互動過程的分析

當制度或政策的實質理念內涵確立後，Schmidt (2008, 2010a:15; 2013) 指出上述個體理念必須透過人際間論述互動的方式才能傳達至其他人，獲得集體性共識與實踐。Schmidt 認為行為者「理念論述」自主性概念是她所建構「論述制度論」與其他傳統三種新制度論最大不同的地方，也是論述制度論將行為者帶回制度，突破既有制度結構－文化、路徑、固定偏好

一的主要方式。所謂「論述」指的是透過「制度化」的意義結構將政治思維與行動導向特定的方向，而理念與論述透過多元方式表達(Schmidt, 2008: 11)。也就是說，Schmidt 所關心的核心目標其實就是執政政治菁英如何傳達政策理念與論述的傳達途徑。因此，她認為政策與制度的理念論述必須區分為政策面向協調論述(coordinative discourse)與政治面向溝通論述(communicative discourse)兩個過程，分別進行政策辯論與溝通，始能完整的將政策理念傳達理念至各政策網絡，進而產生影響與付諸實踐(Schmidt, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2012, 2013)。

首先，政策面向協調論述通常指的是建構政策或典範過程，菁英團體或個人創造、精緻化與辯論其所信奉理念的互動過程。公領域的事務在政策形成建構過程，必須結合政策領域，藉由不同政府部門、官僚、民選政客、專家、企業、利益團體與激進份子，甚至是與國際重要國家與建制之間的透過創新、精緻話語辯證程序以及對話論述，討論政策的適切性與必要性(Schmidt, 2008: 11)。而透過個人或團體間的協調，將會形成認知社群或政策與擁護者聯盟。也可以說，此一面向的協調論述是由各層面菁英所主導的政策理念辯證與獲得共識的過程。

其次，政治面向溝通論述，通常指的是上述涉入政策建構的菁英以意見表徵、審議辯論與合法化政策論述等方式將政治理念傳達至包括反對黨、媒體、社運份子領袖、社會激進者、學者、專家、政治評論者、智庫、社群、利益團體、草根組織與社會運動，甚至包涵所有個人，透過辯論、審議寄望獲得群體的共識，修正執政政府所提出的政策。Schmidt 強調後現代民主國家的政策理念溝通論述過程本質上就是一個大眾的說服過程，透過溝通論述始能將前面政策協調論述的必要性與適切性傳達到市場與市民社會(Schmidt, 2013: 202)。此一面向的溝通與途徑可以說是較為多元、普涵與全民的(Schmidt, 2008: 12)。表 5 與表 6 分別為協調與溝通面向論述互動對象摘要表。

Schmidt 強調上述兩種論述過程都包含了由上到下與由下到上的溝通路徑，因此沒有人可以控制結果，而這樣的過程最符合所謂的多元政體中的民主程序(Schmidt, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2012a)。然而，值得一

提的是，前述已說明，雖然 Schmidt 強調的由下到上溝通路徑可能性，但在她的著作中的實徵個案，政策理念的論述與溝通過程幾乎都是由菁英由上到下主導操作，所謂「制度化」的論述機制關心的也都是執政政治菁英如何傳達理念與論述。來自公民社會的意見表徵通常都侷限在「低政治」事務或地方性政策的否決 (veto power) 與抗拒，鮮有能建構由下往上的建設性理念共識，進而進入決策層次的。而她所提出的反對勢力、市民社會與私部門對於執政菁英的抗拒方式係圍繞在以法律為基礎上的公投、民意調查、焦點團體、投票，以及透過股市交易、支出儲蓄型態、抗議、罷工、遊行方式進行表達對於政策的支持或抗拒 (Schmidt, 2013: 190)。可以看出，Schmidt 的「溝通論述」與「協調論述」的進行，實質上國家需要先備完整法律架構與機制設計，也就是具有某種成熟程度的民主政體使得用上列的方式完成政策理念的傳達與辯論。

表 5：協調面向的重要行為者論述互動摘要表

論述面向	論述行動者	論述對話者	國際層次	國內層次
協調論述	1. 政策制訂者 2. 擁護者聯盟、 論述聯盟、認 知社群智庫 3. 知識建制	1. 政策制訂者 2. 企業 3. 反對黨 4. 激進份子 5. 利益團體	重要相關國家或 國際建制	重要國內相關機 構或個人

資料來源：修正與整理自 (Schmidt, 2008, 2013)

表 6：溝通面向論述重要行為者互動摘要表

論述面向	論述行動者	論述對話者	國際層次	國內層次
溝通論述	政治領導人	1. 市場 2. 人民 3. 媒體	重要相關國家或 國際建制	重要國內相關機 構或個人

資料來源：修正與整理自 (Schmidt, 2008, 2013)

三、小結

由上述的討論可知，Schmidt「論述制度論」的目的與邏輯與原來的三種新制度論對於制度的解釋與觀點是完全不同的論點。從理念的實質內涵到論述的互動過程分析，可以看出 Schmidt 著重於理念變因與論述過程的分析。也就是說 Schmidt 所認知到的制度圖像中，行為者主觀對於政策的理念詮釋以及理念的傳達與論述才是制度持續或變遷的主要因素。原來三種新制度論所強調的文化規範、歷史承載(legacy)與經濟理性在 Schmidt 論述制度中僅具有提供決策背景的意義，物役於人的後現代建構主義特質相當濃厚。Schmidt 認為唯有透過上述對於政策實質理念內涵與互動過程的分析，才有可能把人的主體性帶回制度之中，以及對來自制度內部的內生性變遷因素提出有力的證明。同時，透過協調論述與溝通論述兩種途徑肯定政策理念的重要性，進而把行為者帶回制度研究之中。

肆、將行為者帶回制度？依行為者理念形成的制度情境與開啟政策辯論

前述 Schmidt 對於為何依靠理念論述即可以產生超越物質、文化規範、路徑依賴與經濟理性的效果，歸因為藉由語言論述所能產生的力量 (Schmidt, 2010a)。而這個語言論述在 Schmidt 的著作中主要是指政治領導與政策執行者等菁英將政策或制度理念透過論述的互動過程傳達。Schmidt 認為理念的形成與理念論述的傳達是制度中行為者天生的能力，亦即個體與生俱來即擁有以「背景式理念能力」(background ideational abilities)與「前景式論述能力」(foreground discursive abilities)兩種直覺能力(intuitive abilities)處理來自環境中的訊息的本能。從理念形成、個人理念的傳達到擴散為集體行動，所依賴的就是行為者的論述自主能力與人際間的論述互動。這也是哈伯瑪斯所說的溝通行動能力(Habermas, 1989)。背景式理念能力指的是行為者經由認知、理解、與詮釋過程所建構出的主觀制度情境，而依靠前景式的論述能力，行為者則會進行政策辯

論，傳播理念、改變制度規則。也就是 Schmidt 所說的她認為，制度變遷是由上述行為者兩種理念能力改變所造成的結果 (Schmidt, 2008: 20-21)。

一、理念認知形成主觀的制度情境詮釋

首先，Schmidt 引用社會心理學中的認知失調理論為例解釋「背景式理念能力」。她指出在一般情況下，人類通常會下意識的遵循「直覺式」實踐邏輯 (following the intuitions of a logic practice)，也就是捷思訊息途徑，不假思索的依循過去的習慣或規則來處理生活中所面對的問題，這就是三種新制度論中所強調的自利計算、路徑依賴與規範適切性的三種個體自動反應邏輯。對 Schmidt 而言，三種新制度論所強調的邏輯都是合理的，只是在解釋重點與分析層次上有所差異。但當依循過去規則卻出現衝突或矛盾現象時，行為者心中才會出現認知失調的現象，繼而必須進入意識推理，透過訊息處理機制重新考慮環境訊息做出判斷 (Schmidt, 2008)。從認知心理學觀點，前面的直覺式捷思為一種邊緣途徑 (peripheral route) 訊息處理，後者為中樞途徑 (central route) 訊息處理 (陳皎眉等，2006: 253)。而這種直覺式的捷思能力被 Schmidt 稱為「背景式理念能力」，此也是一種以個人主體性的詮釋能力。Schmidt 在此係引用 Searle「社會事實的建構」概念解釋制度如何將個人結構化至制度之中，而行為者又如何透過「背景式理念能力」創造與維持制度 (2012: 708)。而這也是 Cox (2004) 所稱的「理念的路徑依賴」 (ideational path-dependence)，通常作為判別行為者行動可預測性的依據，預期均衡狀態的出現 (Hay, 2010: 69)。

Schmidt 指出當政策理念進入論述互動過程時，個體經由學習，對於所處環境產生社會化、符碼化、規範化與意義建構的過程產生理念與認知 (Schmidt, 2008)。這個過程從認知心理學的觀點，係為一種行為者與環境間同時進行的被結構化與主動建構的雙向互動過程。因此，行為者對於利益的認同與定義，將是主觀建構利益而非客觀利益。從這個角度觀之，Schmidt 絕對是反對理性選擇客觀經濟利益偏好的觀點，而偏向社會制度論相對利益觀點的。因此，她所指涉的理性是變動的「爭論的理性」

(argumentative rationality) 而非固定的「經濟理性」(Lynch, 2012)。據上，理念與論述過程指的就是具感知能力的行為者經由溝通互動，對所處環境的結構化與建構化過程賦予主觀意義，經由策略選擇產生改變動力的過程。這樣的變遷過程即是個體理念與論述辯證的制度內生過程，透過重新架構秩序與塑造集體記憶與敘事、認知社群、擁護者聯盟、溝通行動與審議民主等方式，達到制度變遷 (Schmidt, 2010b: 5)。

二、理念開啓政策論述

Schmidt 認為她所建構的論述制度論中最為獨特的即是第二面向的行為者論述互動能力與過程。這個面向也就是她借用心理認知概念的主要部份。從方法論與研究方法觀點觀之，Schmidt 並不認為以社會建構主義的行為者規範認知與意義尋求為出發點，會失去理論的因果推論效度，而流於只有主觀詮釋與相對主義。她不斷的強調她的論述制度論同時兼具歷史制度論的實證特質與社會制度論的建構特質。然而，她也不否認她的「論述制度論」傾向依賴描述性「理念」與「論述」來詮釋制度的建構與變遷，顯得相當輕忽物質利益、權力與結構性位置的重要性 (Schmidt, 2011: 60) 然而，為了解決三種新制度論都必須依賴外生性危機或間斷均衡解釋制度變遷的困境，Schmidt 在建構理論時透過強調個體「認知」與「論述」兩個過程對於政策理念的影響性，合理化「以行為者為中心」的內生性理念，在制度變遷過程佔有主導地位的假設。

因此，Schmidt 認為除了「背景式理念能力」，人類還有另一種集體性的「前景式論述能力」才是引發制度變遷的主要原因。此一能力又可二分為一般層次與後設層次。一般層次指的是個體在每日在制度之中生活，透過溝通與再製的對話互動過程，進而以演化的方式無聲無息改變制度。後設層次指的是行為者間經由辯論與說服，對於制度的未來，提出願景式「批判溝通」(critical communication)。Schmidt 認為透過兩個層次的認知分析，行為者將可以察覺出自己被菁英所掌控的制度結構化與箝制。而經由理性與辯論，進而打破過去過度遵循結構性規則、現存典範理念以及菁英霸權的控制，將可達到改造或革新制度的目的 (Schmidt, 2008: 21)。

而 Schmidt 這個論述，其實係源自於 Bourdieu、Foucault、Habermas 與 Gramsci 等人的概念。Schmidt 堅稱只要經由互動論述過程之溝通，理念必然產生具有執行職能的制度與互為主體的客觀，不論是以漸進方式或革命方式，制度都將產生變遷，不會流於只是人際間各自表述的相對主義爭鬥困境 (Schmidt, 2008)。

最後，Schmidt 強調綜合上述兩種能力，將可將行為者帶回制度變遷當中，透過行為者間對政策理念的建構性對話，將可促進制度結構變遷。Schmidt 認為藉由行為者對政策理念互動「論述」可以彌補歷史制度論無法解釋微觀個體與變遷動力的缺點 (Schmidt, 2008: 21)。也就是說 Schmidt 自認她的論述制度論可以兼具因果推論與建構推論兩種邏輯。

伍、論述制度論對政策制訂的啟示

就理論面而言，論述制度論強調任何國家的制度或政策分析必須從政策理念實質內涵分析著手，確認政策理念到底是屬於哪一個通則化的理念層次，檢視所提出的理念是否在不同層次都有銜接與連貫的邏輯存在。而確定計畫與特定政策理念後，還需要透過協調論述與溝通論述兩個過程進行政策與政治面向溝通，以確立政策理念獲得足夠的傳達與配合。Schmidt 認為後現代民主國家的政策擬定與制度變遷都必須基植於全體公民透過論述溝通，始能達到由上到下、由下到上的理念互動溝通，獲得國家未來遠景的共識。

就實證應用面而言，論述制度論自從提出之後最常被應用在研究歐盟成立後，在超國家-國際-國家-社會等不同層次或不同團體、種族間對於爭辯中議題觀點的對話、論述與溝通。其他如全球治理中的環保、永續與資源共享、區域與地方治理以及性別等議題也經常使用論述制度論為主要分析取向。而這些議題最大的特質，在於被研究主體間的層次性、差異性與複雜性通常遠大於其他以結構性或簡約的「以行為者為中心」的理論所能處理的議題，寄望透過溝通與論述兩個概念增進行為者間互為主體的理解或提供更具洞察性的觀點，進而尋求理念共識，促進制度形成、轉型、或

變遷。

除此之外，本文認為 Schmidt 所提出的「論述制度論」是一種民主制度運作的理念型模式，對於現代民主國家的政策理念形成、政策溝通論述過程以及民主政治體制政策形成過程中的民主參與具有相當的啓發。

首先，就制度或政策理念內涵層面而言，政策在形成之前，政策擬定者或執政政治菁英必須先就對於預定議題正反雙方或更爲多元的理念框架、敘事、街坊故事版本、集體記憶劇本與論述爭論等進行瞭解，尋找出不同理念間的爭辯癥結。執政菁英與政策擬定者對於不同的理念論述腳本必須加以重視。因爲，不同群體對於每個特定政策議題的知覺與連結都足以影響後續的理解、共識建立的難易程度與實踐行動。雖說，執政政黨或官僚體系具有政權合法性與國家自主性得以制訂決策，然而政策擬定之前，對於互爲對立的政策理念立場與爭辯的理解是相當重要的步驟。

當政策理念進入實質政策制訂階段，釐清所提出的政策所屬的理念通則化層次則是另一個確認理念內涵的重要階段。執政政府經常提出許多政策或措施，事實上可能與政府其他部門的政策相互抵觸的。也就是說，政府內部官僚在擬定政策之時，通常是工具式拼湊應急情境下的產物。因此，政策不連貫與不同部門間政策衝突情形一直是民主國家公共政策決策過程經常出現的困境與窘狀。近年來，公共政策領域新興起的「全觀治理」概念，指的即是政府執政菁英與官僚必須具備有貫穿不同層次政策理念，促使政策從哲學層次、典範／計畫到付諸具體特定政策，在精神、計畫與實踐上都必須具有一致性（6 Perri, 1997）。例如國家經貿政策的擬定，如果國家認同人本、自由主義、以「社會爲中心」的精神，在政策典範/計畫的建構上，則必須產生一套或一系列與自由主義精神連貫的政策指標與預期遠景。而特定政策計畫也必須與上述的哲學層次思維、典範/計畫目標一致。也就是說，政策理念的提出必須在三個層次間的能緊密的結合與連貫。如果三者之間缺乏一致性的連貫，國家政策將會出現相互矛盾、抵觸、資源錯置與目標混亂的情況。在實踐上而言，三個層次理念的一貫性，所涉及的必然是國家建制運作軌道的更張、全面機制與結構的調整、權力與資源的重新配置。

其次，在政策論述的互動過程層面，從政策理念的協調論述而言，政策理念或特定政策在建構過程中，如何吸納政治與非政治菁英進入政策辯論與論述，需要的是一個能真正整合與匯集各方意見的機制，而非一個僅具表面形式的嘉年華式「論壇」大拜拜。如果政策理念以上述所說的嘉年華會形成所謂的共識，將會是一種「淺層共識」(shallow consensus)(Davids, 2009)或「假面共識」(veneer of consensus)(Sterling, 2005)。依據此種程序所形成的政策共識或理念實質上對於政策的實踐並不具任何的約束影響力，反而充斥著為特定政策合理化或背書的橡皮圖章意涵。

從政策理念的溝通論述而言，政策理念的溝通本質上即是一個公眾的說服過程。Schmidt (2013) 認為公眾包含了各級民意代表、利益團體、市民社會、社會運動團體、知識份子、非正式公眾團體、反對黨與政治評論者等。而論述溝通主要透過各類媒體傳達。在一個充斥各類理念傳輸媒體的後現代社會中，Schmidt 所說的全面論述溝通本質上是一個相當理念型的烏托邦情境。從實踐層次而言，執政政治菁英有義務對政策理念透過各種媒體進行論述的溝通，也就是話語權的掌握 (Foucault, 2000; Habermas, 1989)。然而，本文認為話語權的掌握與溝通論述能力相當層度的反映執政政黨與菁英的執政能力。Schmidt (2013) 亦指出歐洲 2011-13 年的國家債務危機中，許多歐盟國家的危機除了債務本身外，執政菁英未能有效的對所採取的金融緊縮措施對市場與市民社會進行有效的溝通論述，加劇了市場與市民社會對於債務危機的恐慌，甚至為極端右翼與左翼政黨提供滋生的沃土。因此，在後現代的民主國家中，不管是在政策理念協調論述或溝通論述過程，具備理念的論述能力獲得多數支持共識，進而付諸實踐行動，或許才是執政菁英最重要的考驗。

最後，在民主參與政策理念的溝通論述層次，審議式民主近年來被視為是矯正民主代議制度所產生的民主赤字缺陷之主要方式。從 Habermas (1989) 的溝通行動觀點而言，審議論述對於代議制度赤字，補充性質是大於取代性質的。西方先進國家在政策規劃或實施上，運用「社會動員」或「審議式民主從來都是審慎的、緩和的、逐步的、低政治與有限度範圍的。因為，一個長期社會動員的國家，幾乎都是政權與社會面臨重大問題

難解議題，無法正常度日安居樂業，市民才會爲了某個突發訴求或緊急目的發起自發性的積極社會動員，結果通常會是推翻既有政權或建制（陳癸郁，2012：35）。然而，審議民主本質上具有某種程度的「反政治」與「反權力」特質。將具有政治鬥爭性質的議題以社會動員的方式參與論述時，通常會是菁英與權力不均衡的。結果也通常會是堅持己見雞同鴨講式的「聾子對談」（陳癸郁，2012：35; Ryfe, 2005; Sterling, 2005; Saward, 2005）。

因此，Schmidt 建議對執政政治菁英所傳達的政策理念必須從其對政府內部、國際、市場與人民所有層面的論述，比較有可能掌握其所傳達理念的真正的實質內涵與意圖（Schmidt, 2013）。也可以說，論述制度論是一個對於政策理念論述的理念型（ideal type）分析模式。因爲，在現實環境中，執政政治菁英不管是政策的形成、政策的提出到政策溝通與論述的途徑，縱使在先進的民主國家，要達到 Schmidt 所說的全面的理性論述互動狀態，在目前的民主國家型態中，仍有一段路程與困難需要克服。也就是說，以全面公民參與的政策理念論述互動在民主建制中，仍處在特定範圍與特定層次的政策決策。

Schmidt 運用來自哈伯瑪斯式論述互動概念，強力的暗示審議式民主的正當性，並做爲解釋來自制度內部的變遷動力是一種民眾自發的理念轉移，以驗證認知理念在制度變遷過程中的因果重要性。然在實證上，歐盟至今透過審議式民主論述解決社會衝突的實例其實仍是非常有限的。而不管是何種論述、互動與溝通對話，也沒有不是在制度設計下進行。況且，Schmidt 所建構出的論述制度內涵，幾乎只有行爲者間的論述互動。在她對制度與從寬理性的定義下，幾乎處處都可以發現可能具有影響力的論述存在與理念詮釋空間，制度變成無所不包的社會現象。然而，當審議式民主設計尚未能取代制度主義的民主代議體制之前，透過行爲者「前景式論述能力」解決社會願景的爭議，也只能視爲一種理念型制度運作的思維。因此，所謂的論述對話的重視的重要意義或許更是在提醒決策者，在政策決策過程中，對於決策制訂與政策結果能以更符合民主的方式進行。

因此，本文認爲在民主政體中溝通論述的民主參與精神實踐，需要的是將民主參與機制設計與合法化。雖然，再次進入機制，某種程度上抵觸

的 Haberman (1989) 所說的人類「解放」(emancipation) 的自由與形式不拘精神。然而，符合多元理念表達的與秩序雙重精神的機制設計，或許是現實中深化或鞏固民主建制的重要途徑。

陸、結論

綜上陳述，Schmidt 建構論述制度論的目的主要在於以理念與論述，凸顯制度中行爲者的自主性與主體性，強調來自制度內部影響制度變遷的動力與因素，試圖把「行爲者」與理念變因帶回制度研究之中。Schmidt 將三種新制度論的邏輯隱含爲提供行爲者在建構背景理念能力時的既存參照理性背景，Schmidt 認爲依據這些參照只能維持既有的制度結構與均衡，這也是三種新制度論無法有效解釋制度變遷的原因。既有的三種新制度論只重投入與產出結果，並沒有真正解開政治或政策過程中的「理念變因」黑盒子。有別於歷史制度論「路徑依賴」邏輯、社會學制度論「適切性的邏輯」與理性選擇制度論「計算的邏輯」，Schmidt 認爲論述制度論具有「溝通的邏輯」，重視過程中的行爲者間互爲主體的溝通、對話、論述、意義尋求，更適合應用在變遷過程與動力的詮釋。也就是說，人類理念從個體到集體行動的傳達，必須依賴論述溝通才能獲得集體行動與實踐力量，進而改變制度、革新制度、創新制度。

Schmidt 的論述制度論係綜合了 Campbell (2001) 等學者的分類，融入 Foucault、Giddens、Habermas 等人的後結構與後現代思維、論述分析以及部分認知心理學的概念，結合比較有系統且具有方法多元主義特色的第四種新制度論。在一個全球化傳媒科技日新月異的後現代化社會中，Schmidt 論述制度論對於制度內行爲者共識形成過程，理念變因的關鍵性無疑提供了一個相當重要的合理化基礎。

在實證的應用上，論述制度論目前已有得以實證操作化的分析架構。從對實質理念內涵的理念定義、理念表徵到具體的不同層次政策通則化的分析，都拓展了政策分析過程政策理念分析的深度與廣度。此外，在政策理念過程強調協調論述與溝通論述的重要性，政策傳達不再是從上到下的

單向傳輸，同時也兼顧由下到上的溝通論述。同時，對於現代審議民主或公民參與重視互動論述的精神予以更具體化的支持。

當然，Schmidt 的論述制度論仍需要更多實證支持理念變因與論述在制度中的影響力，對於理念與論述影響力的因果推論也需要更多操作性而非描述性與處方性的方法。然而，以論述代表理念的內涵與動能的觀點，開啓了新制度論擺脫過往過度受限於權力結構路徑、文化規範限制與固定理性偏好狹隘的困境，為未來的制度分析與研究提供一個值的思考的方向。

參考書目

- 林繼文，2001。〈創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式〉《政治學報》32，頁 61-93。
- 徐斯勤，2001。〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉《政治學報》32，頁 95-169。
- 郭承天，2000。〈新制度論與政治經濟學〉收於何斯因、吳玉山（編）《邁入二十一世紀的政治學》頁 178-98。台北：中國政治學會。
- 陳蛟眉、王叢桂、孫倩如，2006。《社會心理學》。台北：雙葉書廊。
- 陳癸郁，2012。〈治理理論與國家職能的辯證：英國觀點〉《政治科學論叢》53，頁 1-52。
- 6 Perri. 1997. Holistic Government. (<http://www.demos.co.uk/files/Holistic-government.pdf>.)
- Baumgartner Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. *Agenda and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, Daniel. 2010. "The Ideas of Power and the Role of Ideas." *Political Studies Reviews*, Vol. 8, No. 2, pp. 145-54.
- Béland, Daniel, and Robert Henny Cox, eds. 2011. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Blyth, Mark. 1997. "Any More Bright Ideas?: The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 229-50.
- Blyth, Mark. 2002a. "Institutions and Ideas," in David Marsh, and Gerry Stoker, eds. *Theory and Methods in Political Science*, 2nd ed. London: Palgrave Macmillan Press.
- Blyth, Mark. 2002b. *Great Transformation: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark. 2003. "Structures Do Not Come With an Instruction Sheet: Interest, Ideas, and Progress in Political Science." *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4, pp. 695-706.
- Blyth, Mark. 2011. "Ideas, Uncertainty, and Evolution," in Daniel Béland, and Robert Henny Cox, eds. *Oxford Ideas and Politics in Social Science Research*, pp. 83-101. Oxford: Oxford University Press..
- Bourdieu Pierre. 1990. *In Other Words: Essays toward a Reflexive Sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- Bourdieu Pierre. 1994. *Reason Practices*. Paris: Le Seuil.
- Campbell, John, and Ove Pedersen, eds. 2001. *The Rise of Neo-liberalism and*

- Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John, and Ove Pedersen. 2001. "The Second Movement Institutional Analysis," in John Campbell, and Ove Pedersen, eds. *The Rise of Neo-liberalism and Institutional Analysis*, pp. 249-82. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John, and Ove Pedersen. 2011. "Knowledge Regimes and Comparative Political Economy," in Daniel Beland, and Robert Henry Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Science Research*, pp. 167-90. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Robert H. 2001. "The Path Dependency of An Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct." *Social Policy Administration*, Vol. 38, No. 2, pp. 204-19.
- Davies, J. S. 2009. "Re-stating Hegemony: A Critique of Postmodern Governance Theory." paper presented at City Future Conference, June 4-6, Municipal Training Center, Madrid.
- De Ville, Ferdi, and Jan Orbie. 2013. "The European Commission's Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity Through Subtle Discursive Change." *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16, No. 1, pp. 149-67.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha. 1996. "Norms, Culture, and World Politics: Insights Form Sociology's Institutionalism." *International Organization*, Vol. 50, No. 2, pp. 325-47.
- Foucault Michael. 2000. *Power, Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Vol.3, ed. JD Faubion. New York: New Press.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Construction of Society*. Cambridge: Polity.
- Goodin, Robert E. 1998. "Institutions and Their Design," in Robert E. Goodin, ed. *The Theory of Institutional Design*, pp. 1-53. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publish.
- Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration*, Vol. 89, No. 1, pp. 156-66.
- Haas Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, Vol. 46, pp. 1-35.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. trans. by T Burger, F. Lawrence. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory*. London: Polity.
- Hajer Maarten. 2003. "A Frame in the Field: Policymaking and the Reinvention of Politics," in Maarten A. Hajer, and Hendrik Wagenaar, eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, pp. 88-112. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 936-57.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1998. "The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott." *Political Studies*, Vol. 46, No. 5, pp. 958-62.
- Hay, Colin. 2001. "The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach" in John Campbell, and Ove Pedersen, eds. *The Rise of Neo-liberalism and Institutional Analysis*, pp. 193-218. Princeton: Princeton University Press.
- Hay, Colin. 2002. *Political Analysis: A Critical Introduction*. London: Palgrave.
- Hay, Colin. 2006. "Constructivist Institutionalism," in R. A. W. Rhodes, Sarah Binde, and Bert Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, pp. 56-74. Oxford: The Oxford University Press.
- Hay, Colin. 2010. "Ideas and The Construction Of Interests," in Daniel Béland, and Robert Henny Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Science Research*, pp. 65-82. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin, and Daniel Wincott. 1996. "Structure, Agency and Historical Institutionalism." *Political Studies*, Vol. 46, No. 5, pp. 951-57.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1, pp. 5-34.
- Jobert Bob. 1989. "The Normative Framework Of Public Policy." *Political Studies*, Vol. 37, pp. 376-86.
- Lynch, Cecelia. 2008. "Reflexivity in Research on Civil Society: Constructivist Perspectives." *International Studies Review*, Vol. 10, No. 4, pp. 708-21.
- Mutz, Diana C, Paul M. Sniderman, and Richard A. Brody. 1996. *Political Persuasion and Attitude Change*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- North, Douglass. 2006. *Understanding the Process of Economic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosamond, B. 2013. "Three Ways of Speaking Europe to the World: Markets, Peace, Cosmopolitan Duty and The EU's Normative Power." *British Journal of politics and International Relations*, Vol. 16, pp. 1133-48.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith, eds. 1993. *Policy Change and*

- Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colo.: Westview.
- Schmidt, A. Vivien. 2006a. "Institutionalism," in Colin Hay, Michael Lister, and David Marsh, eds. *The State Theories and Issues*, pp. 98-117. London: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, A. Vivien. 2006b. "Bringing the State Back Into the Varieties of Capitalism and Discourse Back Into the Explanation of Change." Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Philadelphia, Aug. 31-Sep. 3
- Schmidt, A. Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303-26.
- Schmidt, A. Vivien. 2009. "Comparative Institutional Analysis," in Todd Landman, and Neil Robinson, eds. *The Sage Handbook of Comparative Politics*, pp. 125-41. London: Sage Publication.
- Schmidt, A. Vivien. 2010a. "Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions In Institutional Change: From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism." (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642947) (2014/12/10).
- Schmidt, A. Vivien. 2010b. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism As The Fourth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-25.
- Schmidt, A. Vivien. 2011. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism," in Daniel Béland, and Robert Henny Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Science Research*, pp. 47-64. Oxford: The Oxford University Press.
- Schmidt, A. Vivien. 2012a. "Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinning," in Frank Fischer, and Herbert Gottweis, eds. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy ad Communicative Practice*, pp. 88-113. London: Duck University Press.
- Schmidt, A. Vivien. 2012b. "The State and Political Economic Change: Beyond Rational Choice and Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism," in M. Telo, ed. *State, Globalization and Multilateralism: The Challenges of Institutionalizing Regionalism*, pp. 99-118. New York: Springer Science + Business Media.
- Schmidt, A. Vivien. 2012c. "A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell." *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, pp. 705-713.
- Schmidt, A. Vivien. 2013. "Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis." *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16, No. 1, pp. 188-209.
- Searle John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.

Sterling, Rebekah. 2005. "Promoting Democratic Governance through Partnerships?" in Newman Janet, ed. *Remaking Governance-People, Polity and the Public Sphere*, 139-58. Bristol: Policy Press.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, Ill: Scott Foresman.

Wendt, Alexander E.. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations." *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 335-70.

Analysis of Schmidt's Discursive Institutionalism and Its Implication for Policy Making

René Ying-Yu Chen

*Department of Public Policy and Administration
National Chi-Nan University, Puli, Nanto, Taiwan*

Abstract

Vivien Schmidt has posited a discursive institutionalism as the forth new institutionalism. It claims the epoch of “ideational turn”, and integrate cognitive psychology into her analytic frameworks as an independent variable for explanation. Schmidt takes ideas as operationalized and verified variable to remedy the tendential structuralism and positivism in three new institutionalism approaches. In so doing, ideational variable or ideas are brought back into new institutionalism as a reflection of autonomous agent. This paper aims to provide a clear image on Schmidt's interpretation of what is ideas and discourse, and anatomize the analytic framework in discursive institutionalism. The importance of the content of ideas and discourse, the discursive interaction and deliberative discourse for policy making process are emphasized.

Keywords: ideas, new institutionalism, discursive institutionalism, coordinative discourse, communicative discourse, foreground discursive abilities, background ideational abilities