

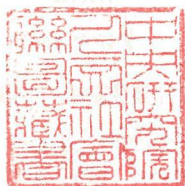
571
3122
2005

中研院人文社會聯圖



3 0610 01 015648 7

強國論



法蘭西斯·福山 著
閻紀宇 譯

b 23092610 50

中央研究院
人文社會聯圖
圖書

State-Building

A Next Book/November 2005

Copyright © 2004 by Francis Fukuyama

Chinese (Complex Characters) Trade Paperback copyright ©

2005 by China Times Publishing Company

Published by Arrangement with International Creative Management, Inc.
through Bardou-Chinese Media Agency, Taiwan

All Rights Reserved

No part of this book may be reproduced or transmitted
in any form or by any means, electronic or mechanical,
including photocopying, recording, or by any information
storage and retrieval system, without permission in
writing from the publisher.

For information address : China Times Publishing Company

ISBN 957-13-4390-0 Chinese Language Edition

Next Books are published by China Times Publishing Company, an affiliate of China Times Daily, China
Times Publishing Company, 5th Fl., 240, Heping West Road Sec.3, Taipei, Taiwan.

PRINTED IN TAIWAN

強國論

目錄

STATE-BUILDING

Francis Fukuyama

名家讚譽 8

推薦序 歷史終點的別名 石之瑜 10

推薦序 國家治理強化、歷史仍將終結 楊永明 15

序言 當務之急 20

第一章 國家體制的欠缺面……………26

國家角色的爭議 28

範圍與力量 32

範圍、力量與經濟發展 42

舊瓶新酒的理念 49

制度的供應面向 52

制度的需求面 64

國際援助雪上加霜 72

第二章 衰弱國家與公共行政的黑洞……………78

制度經濟學與組織理論 81

目標的模糊性 88

委託人、代理人與誘因 92

權力下放與裁量權 106

束之高閣與重返故轍 116

組織模糊性之下的效能建構：政策意涵 124

第三章 衰弱國家與國際合法性……………136

新帝國 139

國家主權的侵削 141

國家重建 145

國際層面的民主合法性 151

超越民族國家 162

第四章 小而強的國家體制……………168

「前瞻」與「務實」這兩個評語，很少能夠同時適用於一部作品，但是福山的新書當之無愧。時值今日，國家體制建構已成為全球當務之急，本書提供了專業的引導，讓讀者瞭解這個課題何以重要以及如何著手。

——柯立特嘉德 (Robert K. Tritgaard)，帕迪蘭德研究院國際發展與安全教授

本書以坦承無諱的態度剖析吾人當前最大的挑戰：如何因應已經失敗或者每況愈下的國家。福山的跨文化分析發人深省，直探在衰弱國家建構體制的兩難困境，彰顯出美國應該致力於建構國家體制的藝術，才不會讓事態更加惡化。

——柯洛克 (Chester Crocker)，喬治城大學華許外交學院史勒辛格講座戰略研究教授

這是一部精湛、冷靜、見解獨到之作，研究一個複雜困難、但重要性無與倫比的議題。對於布希政府及其批評者，以及全球各地的領袖與決策人士，福山的分析不可不讀。

——卡根 (Robert Kagan)，卡內基國際和平基金會資深研究員

福山是一位頂尖的當代事務分析家，他獨具洞見與特色的論述，讓我們更加理解今日世界複雜的社會與政治層面。

——杭廷頓 (Samuel P. Huntington)，哈佛大學國際與區域研究學院院長、威瑟海講座大學教授

本書極為精采，引人入勝，而且傳達了一個重要的訊息：國家體制建構與國家重建的相關知識仍有許多重大疏漏，但亡羊補牢猶未晚。特別值得一提的是，國家體制的範圍與力量這兩個層面應該截然劃分。本書的重要性將超過福山以往的著作。

——史偉德柏格 (Richard Swedberg)，康乃爾大學經濟研究中心副主任

福山過去一直推崇自由主義，指出歷史正緊靠著資本主義邁進終點，人類獲得了解放。九一一之後，他重新認識國家體制建構的作用，……他不再稱呼資本主義與自由主義的歐美市場為歷史終點，現在，他稱呼它們為現代國家建制。

——石之瑜，台灣大學政治系教授

從《歷史之終結與最後一人》到《強國論》，福山一直在思索國際發展趨勢與人類生活藍圖，他仍然堅信歷史終結的發展與宿命，認為民主政治與自由經濟是最合適的制度，但強調必須強化國家體制與治理能力。

——楊永明，台灣大學政治系教授

推薦序 歷史終點的別名

石之瑜

這本作者號稱不是要替美軍入侵伊拉克粉飾的著作，最終還是試圖要說明，為什麼美國要將現代化的進步體制移植到伊拉克，但同時也不避諱地根據種種歷史經驗指出，美國這個合情合理的良善意圖未必會成功。邇來國家的功能受到許多不同的評價，許多經濟學家認為國家會干預市場，影響效率，因此認為國家的範圍要縮小，但在歷史事實上，國家所干預的範圍愈來愈大。法蘭西斯·福山新作——《強國論》，對這兩種觀點俱陳，但情感上比較同情建立某種有效率的國家。在這樣一個情感傾向中，福山在書中分析現代國家體制與國家性質。

福山辯稱，現代國家體制是因應現代發展所不可或缺的公共管理基礎，缺乏這樣的現代體制，不但對效率與效能的提升形成掣肘，還會導致本社會流民移往歐美等由

現代國家所管理的社會，造成歐美現代社會管理的困擾。他並觀察開發中國家的歷史經驗，看到政府體制產生關鍵作用，因此不贊成經濟學家一味地貶抑政府的積極功能。他比較細膩地依照統御範圍與統治能力，將國家的性質加以分類。國家統治能力強不見得代表干預嚴重，而國家統御範圍廣也不意味著統治能力強。他讚賞歐美那種統治能力強，但統御範圍有限的國家體制。

統治能力的建立需要很多條件配合，其中除了一般都會觸及的制度與資源問題，他特別提到文化的力量。換言之，制度的良莠不一定能解釋政府的效能，還要看是否有好的法治文化或領導文化。這就鋪陳出歐美國家當下面對的一個關鍵問題，即要不要輸出健康的國家體制到開發中國家。他受到九一一事件的刺激，認為恐怖主義的誕生與國家建制的性質有關。如果能將伊拉克重建成現代國家體制，其社會便不會孕育出恐怖主義。可惜他的研究在二〇〇五年暑假的紐澳良風災之前發表，因此對美國現代體制無法因應風災的現象，無法納入討論。不過，為了因應重建伊拉克國家體制的問題，福山呼籲必須就如何更有效地輸出現代化的國家建制進行深入研究。

他對國家干預程度與能力的研究，乃是資本主義市場降臨之後，知識界長久以來都在思索的問題，但這並不是天真無邪、純屬個人興趣的研究議程而已，因為這樣的



設問，已經對人類的政治環境有了至少兩種規定。第一種規定是，先有社會，才有國家，唯有如此假定，國家的行動才能被視為是一種對社會的外來干預。第二種規定是根據第一種規定的邏輯推論所得，即國家干預範圍的擴大，是因應社會範圍的擴大，故國家干預的範圍不是國家建制所無中生有而來的。這個社會先於國家的前提，符合歐美社會的歷史經驗，但對遭遇殖民母國切割之後，於旦夕之間轉為主權國家的許多開發中地區而言，則是靠國家在營造社會。此何以在非歐美國家中，國家建制這個概念的意義，難以視為是由社會所決定；相反的，社會是由國家菁英由上而下在界定。國家先於社會，且國家統御範圍的擴大，帶動社會功能的擴大。

這是為什麼福山對於國家干預範圍由淺入深的標準，可能搬到開發中國家適用的話就會有困難。比如說，福山認為國防作為國家的功能，比教育更為基礎；但在一些開發中國家，國防並非最基礎的功能，因為統治者的敵人與盟友都是跨越疆界的族群，談國防似乎不合理，也不相關。又比如，福山認為財產權的保護比財富重分配是更基礎的國家功能；但在開發中國家卻常常必須因應群體文化，而以保障集體財產權為首先要著。另外，福山認為，現代國家體制在東亞的出現有些異於常態，卻是屬於成功的例子，而且這個成功的判斷未必全歸功於制度層面的國家體制建構，於是他的

意文化與領導人的影響。他指出，不論是新加坡或是日本，都是這方面的例子，因為在那裡，國家體制建構對於市場與生產都是助力，而不是阻力。福山沒有引述另一種對此現象的有趣觀點則是，認為在東亞，國家與社會不存在先後問題，而是共生的一體兩面。

至於現代是不是一種值得追求的終極價值？現代化是不是一種文化改造？而文化改造是否就一定值得無條件鼓勵呢？福山推崇杭廷頓對開發中國家的研究，認為對於其間現代國家體制建構相當關鍵，是令人耳目一新的觀點。不過，在進入後現代之後的歐美社會，有助於市場文化與生產效能的所謂現代制度，是否仍然那麼可欲呢？這個提問在流行的保育觀念中已經成為主流意識，現代化價值已是被質疑批判的對象，然而在國家體制尚未現代化的社群中，卻好像沒有機會進行這樣跨越歷史階段的反省，起碼福山顯然不打算鼓勵開發中國家這麼去檢討現代國家體制的建構，以至於現代國家體制對開發中地區的輸入或建構，仍舊以市場與經濟效率為評估的依據。假如這個依據是進入現代國家體制後必須重新思量的，則以現代國家體制為當前歷史發展目標的開發中國家，不就在走冤枉路了嗎？

福山過去一直推崇自由主義，指出歷史正緊靠著資本主義邁進終點，人類獲得了

解放，已經免於受到集體的民族主義或法西斯所動員，也免於複製生物界那種男尊女卑的父權文化，這都是因為自由市場的競爭有效化解了暴力與宰制的慾望。自由主義之所以成爲可能，正是由於已經沒有暴力在對人身進行威脅。九一一之後，他重新認識國家體制建構的作用，發現人類爲了管理各種威脅，一方面需要有效能的國家，但二方面又希望是不會干預市場的現代國家。故他其實並沒有在本書中修正太多他原先的主張，或他對開發中國家的看法。所不同的是，他不再稱呼資本主義與自由主義的歐美市場爲歷史終點，現在，他稱呼它們爲現代國家體制建構。

推薦序 國家治理強化、歷史仍將終結

楊永明

還記得九〇年代初留學美國期間，正值冷戰與波斯灣戰爭結束，美國國內興奮地慶祝著美國價值的勝利，但卻也徬徨於新世界秩序的未來發展。此時，福山的《歷史之終結與最後一人》一書正好填補美國學界與媒體的探索，福山認爲人類尋求更好的政治制度的歷史已經終結，民主自由制度獲得了最終的勝利——一時洛陽紙貴，連課堂上老師與同學們都在激辯著福山的論點。福山後來陸續出版數份重要著作，進入著名大學擔任講座，不論他的觀點是自由主義的現代化理論，還是替美國利益確保全球競爭利基，福山的文章總是引起國際社會的關注。

九一一事件讓美國與國際社會質疑福山的歷史終結觀點，認爲恐怖主義終結了福山的主張，民主體制與自由經濟的脆弱性顯現無遺，雖然在強力反恐與揮軍伊拉克之

後，美國本土安全獲得喘息，但是在新興威脅與傳統挑戰的雙重夾擊下，特別是來自開發中國家的失敗治理所產生的擴散效應，國際社會仍然籠罩在恐怖主義、人道迫害、環境衛生與能源危機的全球威脅之下。

福山這本書企圖回答自冷戰結束以來的國家治理失敗所導致的一連串問題，福山認為當前許多國際問題的根源來自於衰弱國家或失敗國家，而治療藥方乃是建構有效能的國家體制與施政能力，使這些國家得以邁向市場經濟和自由主義民主制度；因此，福山的中心思想並未變化，只是尋求更為合理的解釋，而這本建構國家體制是他的最新解答。換言之，國家建構是歷史終結的前奏，因為歷史終結主要是指出現代化發展的必然走向，而現代化的前提則是要有國家體制的配合。

福山認為國家建構包括創設新的國家體制以及強化現有政府制度與功能，他並進一步將國家建構分為兩個層面：國家體制的運作範圍以及國家體制的能力強弱，前者是指政府施政的範圍與功能，後者則是政策執行的效能與力量；這兩個層面的交集代表著國家政府的強弱程度，而如果觀察特定時間內國家體制在這兩個層面的變化，也可以得知當時政府的施政好壞與效能強弱，判斷這個國家是正走向發展繁榮還是衰弱失敗。

過去不同國家體制的爭鬥，從資本主義、法西斯主義到共產主義，主要是在對於國家體制的範圍有不同的主張，後來出現福利國家觀點，更是將政府施政的範圍擴大到個人生活的全面範圍。然而伴隨民主化與全球化發展，在許多發展中國家卻出現衰敗的現象，這是因為國家體制範圍的受限，或者是政府執政效能的降低，使得國家體制無法為其國民提供安全保障，無法維護法治和人權，無法提供有效的治理，無法提供公共商品如經濟增長、教育和保健等基本功能，因而走向衰敗的道路，進而成為國際社會的主要威脅。

有趣的例子是，福山在書中提到二次大戰之後，美國佔領日本，麥克阿瑟企圖完全重建日本這個國家，包括政府與官僚組織，但是並未成功；可是到了八〇年代，這個被美國批評的官僚體制，卻讓日本成為世界第二大經濟體，也讓美國國力與地位飽受挑戰；然而進入二十一世紀的日本，官僚卻又成為小泉結構改革的目標。但是另一方面，在南韓經歷金融風暴的打擊之後，首爾政府成立資訊情報部，邀請三星前總裁擔任部長，領導南韓資訊產業，獲得舉世欽羨的成就。這正說明水可載舟也可覆舟，如何讓國家體制與制度在專業化與官僚化之間，仍然能夠具有國際視野與治理能力，取決於決策者智慧與判斷，這是目前台灣國家體制發展的關鍵考驗。

從《歷史之終結與最後一人》到《強國論》，福山一直在思索國際發展趨勢與人類生活藍圖，他仍然堅信歷史終結的發展與宿命，認為民主政治與自由經濟是最合適的制度，但強調必須強化國家體制與治理能力。福山文章字裡行間仍然對於美國的制度與價值充滿信心，並積極思考如何維護美國利益與安全，但是相關觀點都經過深刻論證，學術價值自然不在話下，最感佩的是在他穩健外表之下的熾熱心志，充份展現知識分子的關懷與理性，這一樣是目前台灣社會所需要學習的典範。

（本文作者為台灣大學政治學系教授）

序言 當務之急

建構國家體制 (state-building) 意謂著創設新的政府體制，並且強化現有的體制。本書將揭櫫一個理念：建構國家體制是當今國際社會最重要的議題之一，因為世界上許多最嚴重的憂患，都蔓延自積弱不振或病入膏肓的國家，從貧窮、愛滋病、毒品到恐怖主義，莫不如是。我同時也認為，人們對於建構國家體制雖然已知之甚詳，但有待探索的領域仍相當廣袤，尤其是如何將健全的體制轉移到開發中國家。我們知道如何以跨越國界的方式挹注資源，但是運作健全的公共體制有賴於某些心態習性的養成，其推動過程也相當複雜困難。對於這個領域，我們必須投入更多的心思、關注與研究。

有些人可能對此不以為然，認為今日的當務之急應該是限制或裁抑國家的角色，

怎麼會是建構國家體制？畢竟過去一個世代以來，世界政治的潮流趨勢一直是批判「大政府」，並且將國家部門的活動轉移到私人企業領域或者公民社會。然而在某些地區，尤其是開發中國家，政府的孱弱、無能甚或無政府狀態，才是貽害無窮的禍因。

以愛滋病為例，非洲至少已經有兩千五百萬人罹病，死亡人數勢必直線上升至天文數字。愛滋病可以用抗反轉錄病毒 (antiretroviral) 藥物來治療，已開發國家就是如此。因此國際社會正積極募集愛滋病醫療經費，並極力要求大藥廠妥協，讓非洲與第三世界部分地區可以販售較便宜的學名藥。愛滋病的問題雖然有一部分是資源問題，但另一個重要部分在於政府推行公共衛生政策的能力。抗反轉錄病毒藥物不僅價格昂貴，而且服用方式複雜；不像疫苗接種能夠一針見效，這類藥物的療程漫長，劑量計算繁複，如果沒有遵照指示服用，反而可能會讓愛滋病毒趁隙突變並產生抗藥性，導致疫情更不可收拾。有效的治療需要健全的公衛基礎設施與公眾教育，並掌握特定地區的愛滋病流行病學知識。許多撒哈拉沙漠以南的非洲國家，就算醫療資源已經到位，但是政府機構依然欠缺對抗疫情的能力（不過還是有些國家，例如烏干達的表現就鶴立雞群）。因此要真正解決愛滋病問題，我們必須幫助受害國家發展其政府機構的效能，以善用外界挹注的資源。

貧窮國家欠缺國家體制效能，一直是已開發國家揮之不去的夢魘。冷戰落幕之後，遺留下諸多衰頹不振的國家，從巴爾幹半島、高加索地區、中東、中亞到南亞。國家體制的崩解或凋敝，在一九九〇年代導致一場又一場的人道與人權災難，肆虐索馬利亞、海地、柬埔寨、波士尼亞、科索沃與東帝汶。美國與其他國家原本還一廂情願，認為這些問題只侷限於局部區域，但是九一一恐怖攻擊事件充分證明，國家體制的孱弱已經形成一個艱鉅的戰略難題。極端的伊斯蘭教恐怖組織染指大規模毀滅性武器，為國家體制孱弱的問題雪上加霜，衍生出安全層面的深遠顧慮。美國以大軍進攻阿富汗與伊拉克之後，在當地挑起國家重建的重責大任。一時之間，強化或建立一個國家欠缺的某些效能與體制，儼然成為全球熱門議題，並且與許多重要區域的安全息息相關。因此對當事國與國際社會而言，國家體制孱弱的問題都是當務之急。

本書分為三個部分。第一部分鋪陳出一個分析架構，藉以理解「國家性」(stateness)的多重層面，亦即政府的功能、效能以及合法性基礎。這個架構將解釋何以對許多開發中國家而言，問題在於積弱不振的體制，而非過度強勢。第二部分探討造成國家體制衰弱的原因，尤其要解釋為何儘管經濟學家不斷努力，公共行政仍然

難以成爲一門科學；這項缺憾也嚴重侷限了外界協助某些國家強化其體制效能的能力。本書最後一部分從國際社會層面討論國家體制孱弱的問題：衰弱的國家體制如何導致局勢不安、動搖國際體系中的國家主權原則；以及國際層面的「民主合法性」問題如何成爲美國、歐洲與其他已開發國家對於國際體系的爭議焦點。



本書的藍本是二〇〇三年二月十八日至二十一日間，我在紐約州綺色佳康乃爾大學 (Cornell University) 梅森哲講座所做的演講。我非常感謝大學母校康乃爾以及前任校長羅林斯 (Hunter Rawlings)，他邀請我回母校主持這個夙負盛名的講座。我尤其要感謝康乃爾大學社會學系的倪志偉 (Victor Nee) 教授，他盡心盡力主辦這一系列演講，讓我得以利用新成立的「經濟與社會研究中心」，同時也要感謝中心副主任史偉德柏格 (Richard Swedberg)。

第三章內容來自二〇〇二年八月間，我在澳洲與紐西蘭所做的兩場演講，分別是澳洲墨爾本的約翰·波尼松講座 (John Bonyson Lecture) 與紐西蘭威靈頓的羅納德·托特爵士講座 (Sir Ronald Trotter Lecture)。感謝澳洲獨立研究中心 (Center for

Independent Studies) 與中心主任林賽 (Greg Lindsey)、以及紐西蘭企業圓桌論壇 (New Zealand Business Roundtable) 的柯爾 (Roger Kerr) 先生與嘉德 (Catherine Judd) 女士，他們讓我和家人有機會造訪澳洲與紐西蘭。《國家利益》(National Interest) 的前任總編輯哈里斯 (Owen Harries) 對我的講座提供了寶貴意見。

本書諸多理念來自一門比較政治學的研究所課程，是過去幾年我和李普塞特 (Seymour Martin Lipset) 在喬治梅森大學 (George Mason University) 公共政策學院共同講授的，多年來李普塞特讓我獲益良多，本書正是題獻給他。

此外還有許多朋友與同事提供看法與意見，包括里茲 (Roger Leeds)、艾恩紅 (Jessica Einhorn)、史達 (Fred Starr)、葛瑞里 (Enzo Grilli)、曼德鮑姆 (Michael Mandelbaum)、柯立特嘉德 (Robert Klitgaard)、艾肯貝瑞 (John Ikenberry)、伊格納帖夫 (Michael Ignatieff)、柏特克 (Peter Boettke)、蔡斯 (Rob Chase)、謝孚特 (Martin Shefter)、拉布金 (Jeremy Rabkin)、李維 (Brian Levy)、哈默爾 (Gary Hamel)、娃莉康佳絲 (Lissa Välikangas)、帕斯卡 (Richard Pascale)、柯洛克 (Chet Crocker)、古黛兒 (Grace Goodell)、普萊特納 (Marc Plattner)、瑪庫兒絲 (Karen Macours)。

作為本書藍圖的多場講座，有一部分曾經在美洲開發銀行 (Inter-American Development Bank) 與美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development) 發表。我要感謝美洲開發銀行董事長伊格雷夏斯 (Enrique Iglesias) 以及美國國際開發署政策與計畫協調局的菲莉浦絲 (Ann Phillips) 費心的辦理。本書第三章有一部分還曾發表於維吉尼亞大學密勒中心 (Miller Center)、哈佛大學甘迺迪政府學院 (Kennedy School of Government)、約翰霍普金斯大學高等國際研究學院 (SAIS) 的跨大西洋中心 (Transatlantic Center)、雪城大學的麥斯威爾學院 (Maxwell School) 與德國馬歇爾基金會 (German Marshall Fund)。

我的幾位研究助理像馬西濟斯 (Mathias Marthijs)、希絲姬 (Krisztina Csiki)、密勒 (Matt Miller) 都貢獻了相當大的心力，為本書蒐集資料，尤其是德瑞塞爾 (Björn Dressel) 出力最多。另一位助理朵若蓋姬 (Cynthia Dorognazi) 則在成書的各個階段提供協助。

一如以往，最後我要感謝在本書的寫作過程中，家人對我的支持。

第一章 國家體制的欠缺面

在人類發展的歷史上，國家體制 (state) 源遠流長，可以追溯到約莫一萬年前在兩河流域勃興的農業社會。中國的國家體制是一套訓練有素的官僚系統，運作達數千年之久。就歐洲地區而言，能夠動用大批軍隊並向人民徵稅的現代國家，以及能夠對廣大領土行使主權的中央集權式官僚體系，要到相當晚近的時期才出現，大約是濫觴於四、五百年前，法國、西班牙與瑞典奠定了其君主體制。這些國家有能力提供秩序、安全、法律與財產權，也讓現代經濟世界得以出現。

國家體制的功能不勝枚舉，其效應也良窳互見。同樣的一股強制性力量，既可以用於保護財產權及保障公民安全，卻也能讓政府沒入私人財產、侵犯公民權利。由國家壟斷並行使合法權力，一方面讓國家之內的個人免於霍布斯 (Thomas Hobbes) 所

謂的「人與人相互對抗的戰爭」，另一方面也可能導致國家與國家的衝突與戰爭。現代政治的職責就是要馴服國家體制的力量，將其行為導向人民認定為合法的目標，同時以法治來監督其權力的行使。

就這個意義層面而言，現代國家體制絕非普世皆然，世界上許多地方過去都沒有這種體制可言，例如歐洲強權殖民之前的非洲撒哈拉沙漠以南地區。第二次世界大戰之後，去殖民化過程讓開發中地區紛紛建立國家體制，在印度與中國等國家也成果斐然，但是非洲、亞洲、中東許多地區的國家體制都徒具虛名。歐洲最後崩潰的帝國——蘇聯，也觸發了相當類似的歷程，其結果各有千秋，但同樣是問題重重。

國家體制衰弱的問題以及建構國家體制的必要性其實已經存在多年，只不過九一一事件更突顯出兩者的重要性。雖說貧窮並不是恐怖主義的近因：那天策動攻擊世界貿易中心與五角大廈的恐怖分子，都是出身中產階級家庭；而且他們是旅居西歐時才走上極端，並不是在其母國就已如此。然而，這場恐怖攻擊迫使西方世界面對一個核心問題：現代化的世界提供一整套非常誘人的條件，既有市場經濟的物質繁華，也有民主體制的政治與文化自由；無數世人都嚮往這樣的條件，正因如此，低度開發國家的移民與難民才會不斷湧入高度開發國家，一去不回頭。

然而在這世界上有許多社會難以達致西方自由世界的現代性。過去兩個世代以來，東亞地區有幾個國家轉型成功；但是其他開發中國家若不是停滯不前，就是走上回頭路。關鍵問題在於：西方自由世界的體制與價值觀是否放諸四海而皆準？抑或如杭廷頓（Samuel Huntington, 1996）所言，那只是衍生自歐洲北部特定地區的文化習性？西方各國政府與各種類型的國際發展機構，對開發中國家提供的有用意見與協助一直相當有限，他們所欲達成的崇高目標也因此大打折扣。

國家角色的爭議

我們可以合理地認定，形塑二十世紀政治的一大力量，就是關於國家體制規模與力量的爭議。二十世紀的開端是自由世界的秩序當道，由大英帝國這個領袖群倫的自由國家主持大局。然而就當時的英國或歐洲其他強權而言，國家體制的運作範疇並不廣泛，主要集中於軍事領域；美國的情況更為狹隘，沒有所得稅、沒有濟貧計畫，也沒有食品安全規範。二十世紀歷經了戰爭、革命、經濟恐慌與再度爆發的戰爭，自由世界的秩序土崩瓦解，而多一事不如少一事的自由國家體制，也在許多地區被高度中

央集權、積極運作的國家體制取代。

其中一股潮流衍生出弗瑞德利希（Carl Friedrich）與布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）（1965）所稱的「極權」（totalitarian）國家體制，企圖將整個公民社會斬草除根，迫使分化孤立的個人為國家的政治目標服務。隨著納粹德國在一九四五年淪亡，右翼的極權國家體制實驗畫下句點；但左翼的極權國家體制一直撐到一九八九年柏林圍牆倒塌，才被其內部叢生的矛盾衝突壓垮。

在未受極權荼毒的地區，國家體制的規模、功能與範圍也蒸蒸日上；二十世紀前七十五年的民主國家幾乎無一例外。大部分西歐國家與美國在二十世紀之初，國家部門佔用的國內生產毛額（GDP）只略高於一〇%，但是到了一九八〇年代卻逼近五〇%（社會主義民主國家瑞典更高達七〇%）。

這種增長與隨之而來的效率低落以及負面效應，引發了強而有力的反彈，以「柴契爾主義」（Thatcherism）與「雷根主義」（Reaganism）的形態呈現。一九八〇年代與一九九〇年代政治的一大特徵，就是自由主義理念在已開發國家卷土重來，試圖遏阻甚至逆轉國家部門的擴張（Posner, 1975）。共產主義是國家主義（statism）最極端的形態，而共產主義的崩潰讓非共產地區削減國家體制規模的努力如虎添翼。海耶克

(Friedrich A. Hayek, 1956) 在二十世紀中期指出極權主義與現代福利國家有所關聯，因此成爲眾矢之的，然而他在一九九二年過世之前，仍然親眼看見自己的理念重獲正視，不僅見於政治領域的保守派與中間偏右政黨崛起掌權，也見於學術界的新古典經濟學聲勢大振，成爲社會科學的翹楚。

一九八〇年代到一九九〇年代初葉這段關鍵時期，削減國家部門規模是各國政策的綱領，當時許多前共產世界、拉丁美洲、亞洲與非洲國家紛紛擺脫威權統治，蔚爲杭廷頓所謂的「第三波」(third wave) 民主化風潮。前共產世界無所不包的國家部門，的確應該大刀闊斧地精簡；然而有不少非共產的開發中國家，照樣會出現國家部門過度膨脹的問題。以墨西哥爲例，政府經費佔國內生產毛額的比例在一九七〇年只有二一%，到一九八二年卻竄升到四八%，同時期的財政赤字也相當於國內生產毛額的一七%，從而爲當年爆發的債務危機埋下導火線 (Krueger, 1993)。諸多撒哈拉沙漠以南非洲國家的國家部門經營大型的國營企業與農產運銷機構，結果對其生產力是成事不足、敗事有餘 (Bates, 1981, 1983)。

爲了回應這些趨勢潮流，國際貨幣基金 (IMF)、世界銀行 (World Bank) 之類的國際金融機構以及美國政府提出的建議，都會特別強調採行一整套措施，宗旨在於降低國家部門對經濟事務的干預；一位擘畫者 (Williamson, 1994) 稱之爲「華盛頓共識」(Washington consensus)，拉丁美洲的批評者則貶之爲「新自由主義」(neoliberalism)。二十一世紀初期，華盛頓共識備受攻訐，其對手不但有反全球化的抗議人士，還有在經濟學界具一定地位的學院派人士 (如羅德里克 [Rodrik]、史提格里茲 [Stiglitz])。

事後回顧，華盛頓共識本身並沒有錯：在開發中地區，國家部門經常是成長的障礙，長期而言只能透過經濟自由化來對治。不過問題在於，國家部門儘管在某些領域應該收斂，但是在其他領域卻必須強化。鼓吹經濟自由化改革的經濟學家，在理論層面對這個問題一清二楚，但是當時各方過於強調縮減國家部門的運作，並有意或無意誤導爲進行全面縮減。因此儘管建構國家體制的重要性並不在縮減國家體制之下，卻沒有得到應有的探討與重視，結果導致眾多國家的經濟自由化改革眼高手低、承諾落空。甚至在某些國家，由於健全的體制框架尚未建立，經濟自由化的後果反而是每況愈下，悔不當初。問題出在基本觀念的混淆，無法釐清國家本質的諸多層面，並理解它們與經濟發展的關連。

範圍與力量

吾人分析國家體制在國家發展中扮演的角色，開宗明義要提出一個問題：「美國的國家體制應界定為強大還是薄弱？」李普塞特對此提出明確的答案（1995）：美國的體制在設計上，就是要刻意削弱或侷限國家體制的力量。美國創建於一場反抗國家體制權威的革命，因此衍生出一種反國家主義的政治文化，表現為對國家體制力量的束縛掣肘，諸如憲政政府、對個人權利的明確保護、三權分立、聯邦體制等等。李普塞特指出，與其他發展成熟的民主國家相較，美國的福利國家制度建立較晚，而且範圍較為侷限（例如未曾施行全民健保），美國的市場經濟管制較為鬆散；而且到了九八〇年代與一九九〇年代，美國率先在福利國家制度上打退堂鼓。

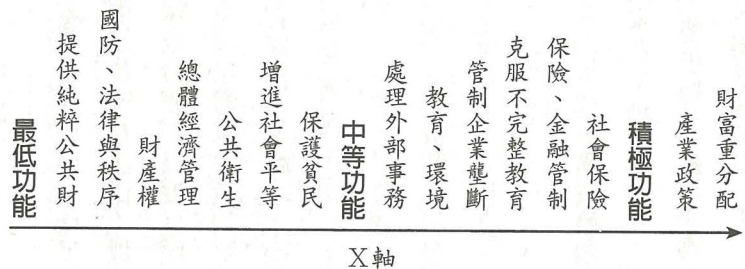
然而從另一個角度來看，美國的國家體制又可以說是非常強大，韋伯（Max Weber）在一九四六年將國家體制定義為：「一種人類的社群，在特定的領土之上（成功地）壟斷了實質力量的合法運用。」換言之，國家體制的本質在於「強制執行的能力」：究極而言，國家能夠派一個人穿上軍服、拿起槍桿，迫使其他人遵守國家的能力」。

在這方面，美國的國家體制極為強大：它眾多的執法機構遍布於聯邦、州與地方層級，執行內容從交通規則、商業法到權利法案，無所不包。與其他成熟民主國家的公民相較，美國人並不算恪遵法律，個中原因相當複雜（Lipset, 1990），但絕不是因為美國缺乏一個法網恢恢、嚴懲重罰、執法權力不可小覷的刑法與民法系統。

換句話說，美國有一個多方設限的政府體系，其國家體制的運作歷來限制在一定的範圍內；然而在這個範圍之內，美國政府制定並執行法律與政策的力量卻非常強大。許多美國人民對於自家政府的崇尚效率和鐵面無私，自然會有言之成理的譏諷不滿（例如Howard, 1996），然而美國的法治卻令其他國家的人民羨慕不已：那些對地方汽機車監理單位抱怨連連的美國人，不妨到雅加達或墨西哥市嘗試申請一張駕照或處理一樁交通違規事件。

因此我們必須將國家體制的運作範圍與力量強弱區分開來，前者是指政府施政的各種功能與目標，後者則是國家擬定與實施政策、執行法律並兼顧廉潔與透明的能力——現在通稱之為國家體制或制度的效能。我們在探討國家本質時經常會混淆力量（strength）這個字眼，用以泛指此處標準的範圍（scope）以及力量（strength）或效能（capacity）。

圖1.1 國家體制的功能範圍



如果我們讓這些功能沿著圖1.1的X軸排列，就可以依據各個國家政府治理國政的企圖心，標出他們在X軸上的位置。當然，有些國家會努力推行複雜的政務，諸如經營半國營事業或分配投資信用貸款，但是卻無法提供法律與秩序等基本的公共財，或是其他的公共基礎設施。因此我們會針對各國政府最具企圖心的功能類型，為這些國家在X軸上定

Development Report

行一九九七年的《世界發展報告》(World Development Report)提供了一份國家體制功能的清單，頗具參考價值。這份清單劃分出三個範疇：最低功能、中等功能與積極功能(表1.1)，雖然不夠詳盡全面，但還是可以作為衡量國家體制運作範圍的基準。

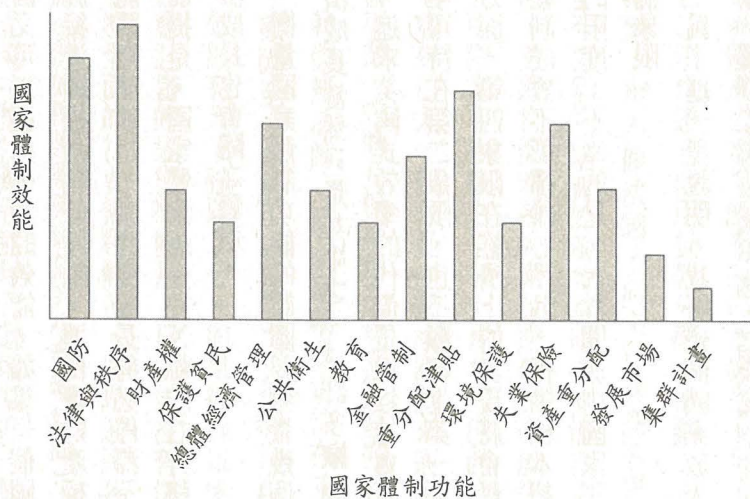
表1.1 國家體制的功能

最低功能	處理市場失序			增進社會平等
	提供純粹公共財 (pure public goods)			保護貧民
	國防			濟貧計畫
	法律與秩序			災難救助
	財產權			
	總體經濟管理			
	公共衛生			
中等功能	處理外部事務：	管制企業壟斷：	克服資訊不完全 (imperfect information) 問題：	提供社會保險：
	教育	公用事業管制	保險	社會年金重分配
	環境保護	反托拉斯	金融管制	家庭津貼
積極功能	協調民間活動		消費者保護	失業保險
	發展市場			重分配
	集群計畫			資產重分配

資料來源：世界銀行，1997年《世界發展報告》

區分國家體制這兩個層面，讓我們得以建立一個比較基礎，來分析世界各地國家體制的強弱程度。我們可以將國家體制的運作範圍視為一連續體，從「不可或缺」、「可以考慮」延伸到「可有可無」，在某些情況下還會出現「弊多於利」甚至「有害無益」的狀況。當然，對於國家體制功能的層級劃分，人言人殊，尤其是觸及財富重分配與社會政策的時候。但是大多數人都會同意劃分層級是必要的工作：國家體制首先要能夠確保公共秩序、防範外來侵略，然後才能顧及施行全民健保或免費高等教育。世界銀

圖1.2 國家體制的效能（假想圖）



銀行也設計出一套涵蓋一百九十九個國家的「治理指數」^①。此外還有一些更廣泛的政治權利衡量方式，例如「自由之家」(Freedom House)的政治自由與公民自由指數，將民主政治與個人權利融合為單一的指數；「第四政體計畫」(Polity IV Project)對各國政權的特質也做了一番評估^②。

如果我們將範圍與力量這兩個層面結合在一張圖表之中，就會得到圖1.3這樣的矩陣圖。這張矩陣圖明確區分為四個象限，每個象限對於經濟發展都有截然不同的影響。從經濟學家的觀點來看，第一象限是最佳選擇，一方面限制國家體制功能的範圍，一

位。

我們還要另外畫出一條Y軸，代表國家體制力量的強弱，其考慮要項包括：制定並實施政策以及頒布法律；以精簡的官僚體系維持高效率的行政；整飭貪污、腐化與賄賂；確保政府體制高度透明與權責相符；還有最重要的一點：執行法律。

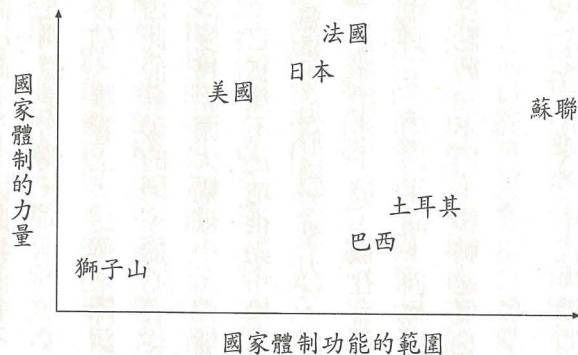
要衡量國家體制力量的強弱，顯然並沒有一套放諸四海皆準的方法。不同的國家機構可能會座落在Y軸上不同的點，例如埃及這樣的國家，內部的安全機構相當精實，但是處理簽證申請或小型企業營業登記這類單純的事務，效率卻非常低落(Singeman, 1995)。其他國家諸如墨西哥與阿根廷，在改革某些國家體制上（例如中央銀行）已經見出成效，但是在控制金融政策、提供高品質公共衛生或教育事業等方面，依舊是欲振乏力。因此，國家體制效能的強弱，在不同的功能上會出現大幅落差（圖1.2）。

一九九〇年代，國家體制的素質再度受到重視，學界設計出幾種相關的指數，來為各個國家在Y軸上定位。其中之一是由「國際透明組織」提出的「貪腐印象指數」，其主要依據是針對各國企業界進行調查的資料。另一種由民間組織編製的指數是「世界各國風險導引指數」，又細分為貪腐、法律與秩序、官員素質等項目。世界

不如法國或日本；既不像日本曾在一九六〇與一九七〇年代透過信用貸款分配，推動大規模的企業轉型；也不像法國，向來以其高等專業學校（grand école）培育的優秀高層官僚而自豪。另一方面，美國官僚體系的素質還是遠高於絕大部分開發中國家。相較之下，土耳其與巴西的國內生產毛額有很大一部分是由國家部門來運用，經營國營事業，管制並保護眾多類型的經濟活動。

我們無法將一個國家精確定位在某個象限中，原因至少在於一個國家的各個行政機構之間，效能有高低強弱之分。如果純粹以所得轉移或社會計畫的規模來衡量，日本並沒有法國或德國那麼全面的社會福利體系，而是運用各種管制措施（例如保護家族經營的小型零售商），以及在私人企業中推行薪資隨年資遞增制度、終身僱用

圖1.4 國家本質的矩陣圖



方面又可以發揮強大的效能。如果一個國家體制過於接近縱橫兩軸的原點，連保護財產權的最低功能都無法執行，其經濟成長勢必停滯不前；不過前提，國家體制越是往X軸的右方移動，其經濟成長也會隨之衰退。

衡量國家體制功能的範圍要考量幾個因素，經濟成長當然只是其中之一。許多歐洲人士認為，追求美國式效率的代價是犧牲社會正義，他們寧可待在第二象限，也不願轉進第一象限。另一方面，第四象限在經濟上的表現將會最糟，國家體制成效不彰卻雄心勃勃，行動根本超出了能力的限度；不幸的是，大批開發中國家正是落在這個象限。

為了進一步說明，我將幾個國家放入這張矩陣圖（圖1.4）。以美國為例，國家體制的功能範圍

圖1.3 國家本質與效率

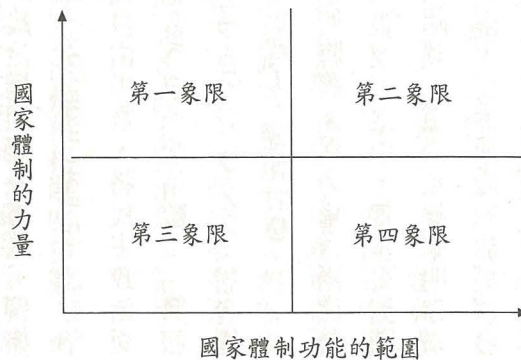
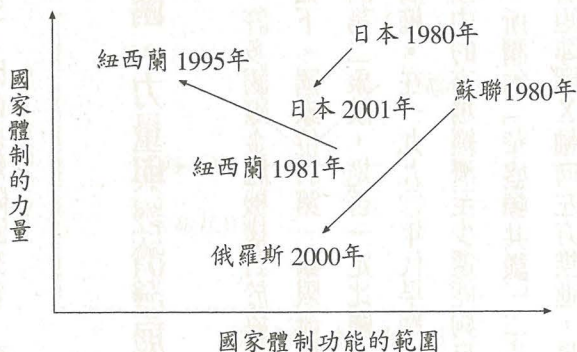


圖1.5 國家體制力量與功能範圍的時間變化圖



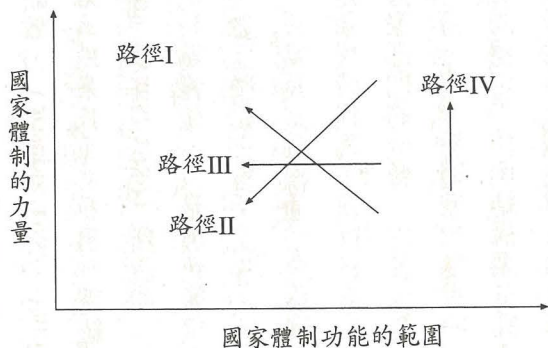
制等個體經濟學作法，提供同樣有效的社會安全網。但是和大部分西歐國家相比，日本的產業政策更具政府干預色彩，其國內管制的程度也一直居高不下。因此我們並不確定，相對於一個典型的歐洲福利國家，日本應該置於其左側還是右側。

我們還要體認到一點，這些國家會在這個矩陣圖之中移動。事實上，這個矩陣圖的價值之一就是，它能突顯出國家本質的動態變化特質。因此前蘇聯的國家體制會從範圍極其廣大（例如不容許私有財產）與行政效能尚可，演變為範圍大幅縮小、效能也一蹶不振的狀態。日本在過去二十年也發生類似的轉變：它猶豫不決地推動市場自由化、部分國營事業民營化與部分國內企業解除管制（主要是受迫於國際壓力），但是在同一時期，日本向來自豪的官僚體系（尤其是大藏省）卻開始走下坡，被社會利益團體把持左右。因此，日本與蘇聯／俄羅斯在一九八〇年到二〇〇〇年間，同樣經歷了國家部門向矩陣圖左下方移動的過程，儘管兩國的出發點截然不同，移動速度也快慢有別（圖1.5）。

紐西蘭的情況和日本以及蘇聯／俄羅斯形成鮮明對比。從一九八〇年代中期開始，紐西蘭在工黨與財政部長道格拉斯（Roger Douglas）的領導下，推行一系列的自由化改革措施。紐西蘭早在一九八〇年代初葉，就發展出全世界最周延的福利國家

體系之一，然而隨著國家債台高築、經常帳每況愈下，紐西蘭也瀕臨危機。改革的第一步在一九八四年邁開，紐西蘭幣改採浮動匯率，外匯管制、農業與消費者補貼、進口許可證與出口獎勵制度先後廢除，將原先以所得稅與營業稅為主的稅制結構，轉型為稅基廣泛的消費稅；國營企業也進行民營化（紐西蘭國家服務局，1998）；這些都是縮減國家體制規模的典型作法。一九八八年紐西蘭通過「國家部門法」，改革進入第二階段，企圖強化國家核心機構的行政效能。這方面的改革要求各部會以商業會計的標準格式，按月提交財務報表，並接受一群專業經理人的指導；這些人是以定期合約聘用，僱用條件都有明文規定。此外政府也擴大主管的裁量權，讓各項資源能靈活運用，產生預期的成果；透過類似契約的

圖1.6 改革之路



協議機制，在政府內部建立一個權責相符的體系（Schick, 1996；Boston et al., 1996）。因此從矩陣圖來看，到了一九九〇年代中期，紐西蘭已經向左上方漸入佳境。

範圍、力量與經濟發展

許多國際金融機構對於協助國家發展的策略，在一九九〇年代出現重大變化，詳述如下。國家位居第一象限無疑要比第四象限有利；然而國家體制功能強大、範圍廣泛的第二象限，是否一定比國家體制功能衰弱、範圍侷限的第三象限來得優越，則仍待商榷。在一九九〇年代早期，多位經濟學家寧可選擇第三象限，原因不外乎在這種國家中的市場經濟至少還能夠自立自強，而國家體制與所剩不多的功能也可以自求多福。所謂的「華盛頓共識」，正是一系列完全言之成理的經濟政策，試圖讓一些國家沿著矩陣圖X軸向左方推進，具體作法包括降低關稅保護、國營企業民營化、減少各項補貼、解除市場管制等等。畢竟我們實在沒有理由讓巴西政府繼續經營煉鋼廠，或者讓阿根廷政府創立國內汽車工業。在許多案例中，過渡與新興市場的國家都受到建

議，應該盡快縮減國家體制的規模，因為容許改革推動的政治空窗期稍縱即逝，長痛不如短痛，最好將改革工程畢其功於一役。

許多國家在縮減國家體制規模的過程中，會出現兩種問題：削弱了現有國家體制的力量；或者需要新類型的國家體制效能，以彌補相關領域的薄弱或缺乏。某些國家必須採行嚴峻的緊縮措施，來穩定情勢並調整政策結構，這也會成為全面削弱國家體制效能的藉口，而且範圍並不侷限於X軸右側的活動。換言之，雖然改革的最佳進程是縮小國家體制範圍同時強化其力量（圖1.6的路徑I），然而有不少國家卻是兩者一起緊縮，走向矩陣圖的左下方（路徑II），不但無法升上第一象限，反而淪入第三象限。

二十世紀的最後二十五年，撒哈拉沙漠以南

的非洲地區正是走上路徑II。一般都將這個地區的政權描述為「新家長式」(neopatrimonial)，其政治權力為國家統治階層支持者形成的侍從主義(clientelistic)網絡效力(Joseph, 1987; Fatton, 1992)。有些案例如薩伊(Zaire, 譯注：一九九七年改名為剛果民主共和國)總統莫布杜(Mobutu Sese Seko)，新家長式政權導致伊凡斯(Peter Evans, 1989)所說的「掠奪性」行為，一個人就可以竊取大批社會資源。有些案例較為輕微，只是導致競租行為，亦即運用公共部門來重新分配財產權，獨厚特定的利益團體如家族、部落、地區或種族。凡德瓦爾(Nicolas van de Walle, 2001)指出，新家長式政權通常會落實為總統的職權，與韋伯式的理性官僚體系並存；後者多半是殖民時代為了執行日常公共行政事務而建立的。新家長式政權的網絡經常受到現代國家部門的威脅，兩者會競奪資源。

這一類非洲國家的雙重特質意謂著，一九八〇年代與一九九〇年代由國際捐助者主導的穩定工作與結構調整計畫，已經產生預期之外的副作用。國際借貸機構要求施行正統的政策調整與自由化措施，縮減國家體制的運作範圍；然而新家長式政權仍然主宰受捐助國的政治，總是以外在情勢為藉口，裁抑現代化的國家部門，保護甚至擴張自身體制的運作。在這二十年之間，這些國家大幅削減對於道路、公共衛生等基礎

設施的投資，初等教育和農業也面臨同樣的窘況。與此同時，所謂的「主權支出」卻直線上升，耗費在建軍備戰、外交工作等領域，總統府的官員編制也快速膨脹。(以肯亞為例，從一九七一年到一九九〇年，總統府官員從一萬八千二百一十三人激增至四萬三千二百三十人。)沒有任何一家國際借貸機構或捐助者會樂見這種結果；但卻不能透過設定各種條件來防患未然，因為他們無法掌控受援助國的政治情勢。



許多華盛頓共識的支持者現在聲稱，他們當然知道制度、法治以及改革要按部就班的重要性，然而矩陣圖Y軸代表的國家體制效能與建構國家體制問題，在一九八〇年代晚期到一九九〇年代初葉的政策討論中卻仍舊乏人問津。對於不健全制度的缺乏而執意推動自由化的危險，以華盛頓為中心的決策階層並沒有發出多少警訊。事實上，當時決策階層的大方向就是：只要是自由化的措施，有做總比沒做好^③。

一九九七年到一九九八年間的亞洲經濟危機，以及俄羅斯與其他前共產國家遭遇的問題，促使各界對這方面議題的思維開始轉變。泰國與南韓的金融風暴都與過早開始實施資本帳自由化有直接關連：大量外國短期資金突然湧入，卻沒有適當的監控制

度可以監督本國銀行體系 (Lanyi and Lee, 1999; Haggard, 2000)。事後回顧，在那種狀況下，小規模自由化顯然會比完全不實施自由化更加危險。以南韓為例，資本帳自由化是經濟合作暨開發組織 (OECD) 接納南韓加入的先決條件，但南韓的股票市場並沒有同步開放，對於外國直接投資的限制也沒有放寬。結果企圖分享南韓經濟奇蹟的外國投資人，只能將資金存入短期帳戶，一有風吹草動就逃之夭夭。於是當一九九六年到一九九七年間南韓的經常帳惡化，短期資本的撤守遂讓韓團承受難以負荷的壓力，後來引發一九九七年底的經濟危機。

俄羅斯與其他前共產國家的遭遇和南韓略有不同，國營企業民營化原本是經濟改革的正確目標，但是要有精實的制度效能才可以順利推行。民營化過程必然會形成嚴重的資訊不對稱現象，政府有職責解決這個問題。資產與所有權必須妥善釐清、適當估價，並且以透明的過程進行轉移；新加入的小股東必須加以保護，以免他們遭到資產掠奪、不當轉移與其他不法行為的侵害。因此，民營化雖然與縮減國家體制功能的範圍有關，但也需要運作正常的市場以及國家體制的高度效能，才能夠推展實施。俄羅斯並不具備這種效能，因此許多國有企業資產在民營化之後，並沒有流向能夠確保其生產力的企業家；所謂的「寡頭人士」大肆竊取公共資源，也使得後共產主義時代

的俄羅斯政府合法性岌岌可危。

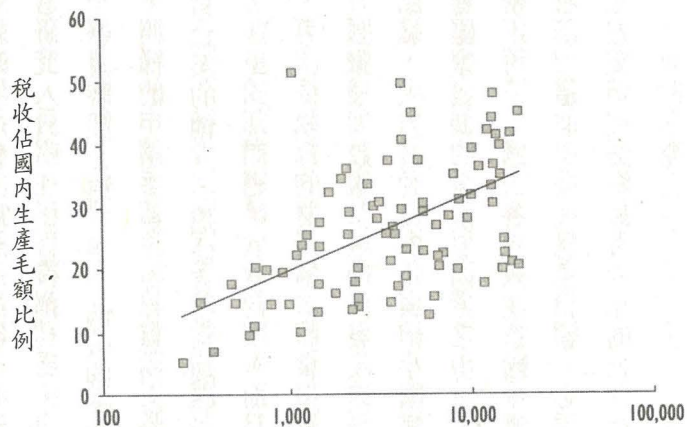
自由市場經濟學泰斗傅利曼 (Milton Friedman) 在二〇〇一年的一篇訪談中，表露了這種「力量優先於範圍」的新觀點。傅利曼提到在十年之前，他對那些正從社會主義制度轉型的國家只有三點建議：「民營化、民營化、民營化」，如今他坦承，「但是我錯了。後來的發展顯示，法治可能比民營化更為根本。」(傅利曼訪談錄，Gwartney and Lawson, 2002)

從經濟效率的觀點來看國家體制，縮減其範圍與強化其力量何者較為重要？換句話說，如果一個國家被迫要在圖1.6的路徑III與路徑IV之間做抉擇，走哪一條路才能得到更可觀的經濟成長？這個問題當然無法一概而論，因為經濟表現良窳決定於特定制度的效能、相關國家體制的功能，以及諸多其他因素。然而有證據顯示，廣義而言，國家體制的力量比其功能範圍更加重要。看看西歐國家的經濟成長紀錄，其國家體制的功能範圍遠比美國廣闊，但是各項制度也強而有力。我曾經論述 (Fukuyama and Marwah, 2000)，過去四十年間，東亞國家的表現之所以遠勝於拉丁美洲，主要原因應該是前者在制度上的優越性，而非國家體制運作範圍的差異。東亞地區表現優異的經濟體，其國家體制範圍各有千秋，有盡可能自我設限的香港，也有高度介入干預的

南韓；後者在經濟快速成長時期，對國內產業的保護程度不在阿根廷之下（Amsden, 1989）。四十年來，這些東亞國家的人均國內生產毛額直線上升，相較之下，拉丁美洲國家在國家治理的各個範疇，表現幾乎都屈居東亞國家下風。

對於長期經濟成長率而言，國家體制力量的重要性之所以更勝於國家體制運作範圍，還有更深一層的原因：在許多情況迥異的國家中，都可以看出人均國內生產毛額與政府佔用國內生產毛額比例之間，存在著相當顯著的正相關（圖1.7）。也就是說，較為富裕的國家會將較高比例的國家財富交由政府部門來運用（World Bank, 2002）。稅收比例原本就可以用來衡量國家體制的運作範圍，對於人均國內生產毛額較高的國家尤其如此，但從稅收比例也能夠看出一個國家的行政效能（國際金融機構越來越慣用這種衡量方式）。有些國家希望提升稅收在國內生產毛額中所佔的比例，然而徒勞無功，因為他們無法有效監督稅務、執行稅法。稅收比例與經濟發展之間明顯的正相關告訴我們，整體而言與長期來看，強大的行政效能帶來的正面效應，足以抵銷國家體制範圍太廣的負面影響④。

圖 1.7 稅收比例與人均國內生產毛額關係圖



實質人均國內生產毛額，依1985年購買力平價指數 (PPP) 調整，單位：美元 (對數刻度)

舊瓶新酒的理念

許多關於國家體制力量重要性的論述，已經被國家發展政策領域視為理所當然，至晚從一九九七年開始，相關人士就津津樂道於「制度相當重要」(World Bank, 1997, 2001)。對於國家體制力量的關注也化身為各種術語，諸如「治理」、「國家效能」、「制度品質」等等，屢見於發展經濟學的論著之中。德索托 (Hernando de Soto) 一九八九年的著作《另一條路》(The Other Path) 對此闡述頗深，他提醒國家發展政策領域要特別重視明

文規範的財產權，以及運作健全的法律體制對於經濟效率的重大影響。德索托(1989)派遣研究人員前往秘魯首都利馬，申請一張小公司的營業執照並記錄其過程，結果耗了十個月時間、跑了十一個機關、花費一千二百三十一美元才完成；在美國或加拿大，同樣的申請手續頂多只需兩天時間。德索托認為，這種效率低落的過程會嚴重阻礙新企業的創立，迫使資金短絀的創業者轉而求助於非正式部門。在比較窮困的地區，非正式部門總是欣欣向榮，而且是某些商品或服務的唯一來源；然而缺乏明文規範、可依法執行的財產權，將會導致投資期間縮短，且阻礙小型企業的成长茁壯。

國家發展政策領域因此發現自身處境尷尬。冷戰結束之後，經濟學家在知識界獨領風騷，大力推動自由化與縮小國家體制。然而十年之後，許多經濟學家終於發現，影響國家發展的最重要因素之中，有幾項根本是經濟學鞭長莫及，但卻與制度以及政治密不可分。過去各界只注意國家體制的範圍問題，全然忽略了國家本質中「建構國家體制」這個與發展息息相關、必須深入探討的層面。如今有許多經濟學家發現，自己正在重新翻閱塵封五十年的公共行政教科書；或者正在重循舊路，再設計一套對治貪污腐化的策略。

制度是國家發展過程中的關鍵因素這個想法，現在已是老生常談；過去幾年來，汗牛充棟的研究已經提供信而有徵的資料，顯示這種觀點所言不虛 (Robinson and Acemoglu, 2000; Easterly, 2001; van de Walle, 2001)。除此之外，研究制度及其演進發展的文獻不僅數量眾多，而且與時俱進 (Klitgaard, 1995; Grindle, 1997, 2000; Tendler, 1997; World Bank, 1997, 2000, 2002)。

我們對任何一種「老生常談」都應該審慎看待。伍爾考克 (Michael Woolcock) 與普瑞契特 (Lant Pritchett) 曾提到「學習丹麥」(getting to Denmark) 這個問題 (2002)，「丹麥」代表的是一個制度運作健全的國家。我們都知道「丹麥」這類國家是什麼情況，以及真正的丹麥的演進歷史，然而這些知識有多少能夠轉移到其他國家，尤其是索馬利亞或摩爾多瓦這類歷史文化與丹麥有天壤之別的国家？有沒有一種普世適用的制度理論，供貧窮國家作為政策指導的基礎？

我們不妨先回溯到先前的問題，剖析「制度」一詞在今日的意義。從一九九〇年代早期開始，國家發展研究從原本的線性形態向外開展，演變為多重的更高次元空間，因此在許多層面陷入混亂。民主政治、聯邦體制、權力下放、政治參與、社會資本、文化、性別、種族與種族衝突，全都當成佐料投入「國家發展」的大鍋之中，影響了這鍋湯最後的滋味 (Einhorn, 2001)。這些觀念是否都會影響制度的發展，而且

會藉由何種方式影響？各個觀念之間有沒有輕重緩急之分？是否彼此相關？它們如何促進國家發展？

制度的供應面向

要理解「制度效能」這個核心議題，可以從制度的供應面開始探討，首先要揭示的問題是：對經濟發展而言，哪些制度最具關鍵地位？又該如何設計？這問題牽涉到國家本質的四個深層面向：(1) 組織的設計與管理、(2) 政治體系設計、(3) 合法化的基礎、(4) 文化與結構因素。

組織的設計與管理

組織設計與管理的第一個層面，運用在私人企業即相當於管理學（與商學院）的研究領域；就公共部門而言則相當於公共行政。公共行政這個學門範圍廣闊、發展健全，其中又繁衍出眾多的次學科，可以隨時提供專業訓練與資格鑑定。儘管不斷有人

努力嘗試將組織的相關知識正規化，建構出一套可與個體經濟學相比擬的理論（事實上，有些經濟學家將組織理論視為個體經濟學的分支），但是這樣的努力一直未臻完善。在本書第二章中，我會討論公共行政研究領域的現況，以及為何不可能建構出一套普世適用的組織理論。

政治體系設計

國家本質的第二個層面關係到制度的設計，不過著重點在於國家整體的層面，而非個別的組成機構。這又是一門浩瀚的學問，在許多方面對應於廣義的政治學。第二次世界大戰之前，政治與法律制度的設計是政治學的研究焦點，然而進入下一個世代之後即告沒落，取而代之的是對制度及其功能性的社會學與結構性詮釋。一九八〇年代之前，學界普遍認為制度無足輕重，或者只是由經濟與社會的次結構所決定。但是近年來，制度主義（Institutionalism）在比較政治學的次領域東山再起，相關研究如兩後春筍，包括議會制與總統制對經濟成長的影響比較，以及各種選舉制度、聯邦體制、政黨體系等等（例如 Cowhey and Haggard, 2001）。

與公共行政或組織理論相比，從國家層面來看制度設計的研究，更難以推衍出政治經濟領域的正規理論或普世原則。現有的理論傾向於各種利弊得失的比較探討，諸如「代表性」與「治理能力」等不同政治設計目標（例如Diamond, 1990）、目的一致性與權力制衡（Haggard and McCubbins, 2001）、權力下放與權力集中（MacIntyre, 2003）。由於在大多數社會之中，各種經濟目標會相互競爭，一如公平分配與種族平衡的爭議，因此面面俱到的完美制度並不存在，制度只能在各種目的之間取捨抉擇。

進一步而論，一套制度對經濟成長的影響是推動抑或妨礙，決定於是否有另一套互補的制度來提升其功能性。舉例來說，許多人認定聯邦體制與權力下放能夠讓政府在政治上更為負責、更能促進經濟成長（例如Weingast, 1993）；但是以俄羅斯的情況來看，由於稅賦徵收問題叢生，地方政府與聯邦政府在同一塊稅基上競奪稅收（World Bank, 2002），而且地方政府的資訊管道較為暢通，因此導致一九九〇年代俄羅斯聯邦政府稅收一蹶不振。阿根廷對控制預算赤字一籌莫展（Saiegh and Tommas, 1998），巴西也為同樣的問題所苦，財政的聯邦體制正是原因之一。

行政機構制度的設計導向，也可能衍生出同等複雜的結果。林茲（Juan Linz）在一九九〇年引發一場漫長的辯論，主題是總統制與議會制的優劣利弊。林茲認為，在

憲政體制以總統制為主的拉丁美洲與其他地區，總統制以其「贏家通吃」的選舉方式與固定任期，容易導致政治動蕩與政客竊國。但其他學者指出，總統制本身並無問題，問題在於立法機構的選舉制度，經常引發政治僵局之類的危機（例如拉丁美洲常見的行政採總統制、國會選舉採比例代表制，Horowitz, 1990；Lijphart, 1996；Larleyret, 1996；Cowhey and Haggard, 2001）。有幾種情況會助長政壇的競租行為與政治分贓，例如複數選區制、小面積選區與開放式名單比例代表制；不過政黨體系內部根深柢固的恩庇制度（patronage），主要是來自選舉權擴大與官僚機構改革的歷史進程（Shefter, 1993）。上述這些研究在實務層面有豐富的參照性，但是對於設計完美的政治體系，在理論層面顯然還力有未逮。

合法化的基礎

國家本質的第三個層面不僅與體系化的制度設計密切相關，更進而延伸到規範性的領域，這意謂國家的制度不僅要整體協同運作，發揮行政功能，同時還必須被社會認定為合法。杭廷頓一九六八年的《變動社會的政治秩序》（*Political Order in*

(*Changing Societies*) 指出，這兩個層面可以分別看待：無論國家的合法性基礎為何，都可能正常治理並獲致國家本質的要素。因此對杭廷頓而言，前蘇聯與美國一樣，皆為政治高度發展的社會，儘管前者是共產黨獨裁政體，後者是自由民主體制。杭廷頓的主張近來也有傳人 (Zakaria, 2003)，但重點轉向強調自由社會的法治，而非威權體制的行政效能。

從三十多年的後見之明來看，國家體制的效能（亦即杭廷頓的「政治發展」）是否可與合法性問題截然二分，仍然沒有定論。蘇聯從一九八〇年代末期開始崩潰，國家體制的效能嚴重削弱，原因正是政權的獨裁本質導致人民不再認同其合法性。換句話說，在杭廷頓寫作《變動社會的政治秩序》一書時，蘇聯表面上的「政治發展」猶如一座虛有其表的「波坦金村」(Potemkin village)。雖然從歷史上看，合法性的形態不一而足；但時至今日，唯有民主可以做為合法性的根源。

良好的國家治理和民主政治之所以無法截然二分，還有另一個層面的原因。健全的國家體制必須能以透明而有效的方式來服務其顧客，也就是這個國家的公民。諸如貨幣政策之類的領域，政策目標較為單純直接（例如穩定物價），而且可以由比較獨立的技術官僚來達成，因此各國都會刻意保護其中央銀行，不受一時的民主政治壓力

影響。然而在初等與中等教育這類領域，政府機構工作的品質主要決定於其最終端服務對象給予的回應；因此這些領域的技術官僚恐怕很難在與其服務對象隔絕的情況下做好份內工作。由此可知，民主政治除了合法化的價值之外，也在國家治理的功能上扮演重要角色。

對於國家發展與民主政治之間的關聯性，已經有眾多論著問世（例如 Lipset, 1995；Diamond, 1992；Rowen, 1995；Barro, 1997；Roll and Talbot, 2003）。普澤沃斯基 (Adam Przeworski) 與艾瓦瑞茲 (Michael Alvarez) 認為，發展程度對於國家轉型過程的影響，並不是走向民主政治的可能性，而是退化回到威權體制的風險性 (1996)。不過我們真正關心的是反向的關係形態，亦即民主政治到底會促進還是阻礙國家發展，因為我們不能將成功的發展過程視為理所當然。儘管過去一個世代以來，對於這個問題的共識看法已經有很大的轉變，但是民主政治與國家發展的關係依然錯綜複雜，有時也會出現負面的形態。

過去有一段時期，不少學者為威權體制轉型過程辯護 (Huntington, 1967)，在威權體制運作頗上軌道的東亞地區，如今這類觀點仍然有人歡迎。許多政治經濟學家指出，經濟改革必須實行緊縮開支與削減工作機會，以及其他長痛不如短痛的措施，勢

必會引發政治反對與反撲；因此能夠壓制社會需求的威權政體，或者比較不受政治壓力衝擊的菁英技術官僚，推動改革都會更爲得心應手。哈格德（Stephan Haggard）與考夫曼（Daniel Kaufmann）認爲民主政治轉型過程問題重重，因爲它會釋放出社會蓄積已久對於政府福利的需求，從而與改革的目標發生衝突（1995）。

近幾年來，學界對沈恩（Amartha Sen）觀點的辯駁幾已成爲時尚。沈恩認爲民主政治本身既是發展的目標，同時也是經濟成長的不二法門（1999）。他的觀點有幾項理由，例如決定經濟發展良窳的並不是威權政體本身，而是政體領導人以及輔佐他的技術官僚的素質。威權國家的領袖如果個個都像新加坡的李光耀，當然會有卓越的表現，只可惜上台的往往是莫布杜或馬可仕（Ferdinand Marcos）。因此從發展成果來看，威權國家的表現遠不如民主國家穩定也不足爲奇。就算遇上最嚴重的治國無方或巧取豪奪，民主政體仍然握有制度化的制衡手段：用選票將惡劣的領袖趕下台。

不僅如此，威權國家在合法性方面會遭遇長期問題。許多政權都藉由創造經濟成長來維繫其合法性，但是當經濟成長停滯甚至轉爲衰退（例如一九九七年到一九九八年間的印尼蘇哈托政權），政權的合法性也會煙消雲散，動亂隨之而起。民主國家通常比較能夠承受經濟挫敗，因爲其合法性來自民主體制（例如一九九七年到一九九八

年間的南韓）。而且民主國家也一樣能夠推動艱難的經濟改革，波蘭與紐西蘭都是顯例。

最後一點，民主政治與國家發展的實際關係，仍然是個複雜且模稜的問題：既不認爲威權體制轉型一定有利於推動經濟改革，也不必肯定民主化會帶來經濟成長。巴洛（Robert Barro）的跨國研究顯示，在低度開發國家中，民主政治與經濟成長呈現正相關；但是人均國內生產毛額達到中等水平之後，正相關會轉爲負相關（1997）。恩庇制度與競租行爲（土耳其、阿根廷、巴西）、民粹主義（委內瑞拉）、貪污腐化（布托 [Zulfiqar Ali Bhutto] 與夏里夫 [Nawaz Sharif] 掌政時期的巴基斯坦）都是民主的弊病。一九九〇年代民主化浪潮衝擊撒哈拉沙漠以南的非洲，同一時期此一地區的經濟表現也略見起色，然而兩者之間是否存在明確的因果關係，目前尚難論定。

文化與結構因素

國家本質第四個與制度效能相關的層面，位於政治的底層，涉及規範、價值與文

化。近來國家發展領域對於這些議題的討論，大多冠上「社會資本」(social capital)之名。規範、價值與文化主要是影響制度的供應面，讓某些類型的正規制度得以建立或是受到限制；不過這些議題也會影響制度的需求面，激發人們對於制度的期待或恐懼。

人們經常認為，正規的制度與不成分的規範或文化價值各據一方，在觀念上與方法學上都可以截然二分(制度經濟學的文獻以「制度」[institutions]泛指限制個人選擇的正規與不成文規則，因此造成混淆，見North, 1990)。強森(Chalmers Johnson, 1982)指出，日本在經濟突飛猛進時期的優異表現，不能歸功於文化(不成文規範)，而應感謝產業政策之類的正規制度，理論上這些政策可適用於任何國家。做為公共政策的正規規則可以隨時改變，但是文化規則不能說變就變；後者雖然也會與時俱進，發展方向卻很難引導。

然而要將日本執行產業政策的成功，歸因於一套特定的正規制度，這種觀點恐怕站不住腳。我在前文曾經指出，無論從哪一種標準來衡量，東亞國家的制度品質都高於拉丁美洲，這一點固然與其卓越的經濟表現息息相關，但是把日本或南韓的經濟計畫機構轉移到巴西或巴基斯坦，會有什麼樣的結果？

稍做思考就可以看出，文化因素對於正規制度的演進有很大的影響。第二次世界大戰結束後，日本、南韓與台灣的經濟計畫機構在制度上的卓越性，並不是乞靈於某一本技術官僚準則手冊，而是植根於自身的高層官僚傳統，每個國家都有其特色，而且可以上溯數個世紀。這些經濟計畫機構的成就，與其菁英階層掌管者的心態息息相關。認定有心人士會利用政府官職進行掠奪式的競租行為，這種觀點原本可能成為普遍看法，但是後來並沒有。換言之，韋伯式的國家體制在亞洲社會有歷史淵源，因此比較不容易受到「新家長式政治」或「侍從主義」的挾持或傷害。

另一個不成文習慣影響正規制度的例子，涉及社會資本在政府與其受益者關係中扮演的角色。要讓政府機構對公眾負責，某種程度上有賴於制度設計和內部制衡；但究極而言，真正能夠監督政府表現、要求政府為其施政負責的人，就是政府服務的人民。一個社會內部如果能組織成各種志同道合的團體，諸如親師會(parent-teacher association)、監督團體或推廣組織，將比那些各人自掃門前雪的社會更能夠要求政府負責並達成目的。另一方面，公民社會也有可能淪為從事競租行為的利益團體，其目標並不是強化政府的負責態度，而是尋求增加政府對他們的經費挹注，或者以政府來代替公民社會。對於最後會出現哪一種結果，制度設計的影響力還不如公民社會的本

表1.2 制度效能的四個要素

要素	學門	可轉移性
組織的設計與管理	管理學、公共行政、經濟學	高
制度設計	政治學、經濟學、法學	中
合法化的基礎	政治學	中到低
社會與文化因素	社會學、人類學	低

負改變現有制度的高昂成本；這樣一來，要推動改革自然是緣木求魚（Krasner, 1984）。國家通常要在經歷內憂外患之後——內憂如革命或經濟崩潰、外患如戰爭或外國政府施壓，大規模制度改革的政治條件才會出現。

國家本質的第四個供應面要素——規範與文化價值，能夠藉由公共政策來操控的程度相當低。塑造文化價值的主要力量是教育、領導以及不同社會之間的互動，需要較長時間才會改變。今日拉丁美洲高層技術官僚的素質，遠勝於前一個世代，因為他們多半都曾在北美與歐洲進修深造。這些技術官僚帶來施政透明與權責相符的專業價值，已經在自己的祖國產生擴散效應，但是社會整體的變遷是一條漫漫長路；短程而言，文化價值的變化只會出現在微觀層面：個別的組織、學校或者村莊。

質。

可轉移的制度知識

由以上的討論可知，制度的供應面至少是由四個要素組成，參見表1.2。很明顯的是，可轉移的知識大部分歸屬於第一項要素，亦即公共行政以及個別組織的設計與管理。在這個微觀的層面上，組織能夠被改造、摧毀、新設或管理，汲取不同國家的歷史經驗，結果可能有好有壞。在組織理論或公共行政理論能夠正規化的範圍，這些知識是可以轉移的。我在本書第二章將會討論正規化程度的問題。

第二項與第三項要素也包含一些可轉移的知識，主要包括體系層級的制度設計，尤其是設計可運作的民主政治體系。美國在一七七六年到一七八九年的建國過程，其實就是藉助於理論設計的判準與其他國家的制度經驗，努力建構出一套民主政治體系。德國與日本的戰後憲法，也是經過一番刻意設計的成果。

知識轉移的問題並不在於缺少有用的知識，而在於付諸實行的機會實在不多。一個國家不太可能讓整個體系另起爐灶，就算這麼做，也很容易陷入故步自封，不願擔

制度的需求面

現在我要從制度的供應面轉向其需求面。沒有需求，制度的發展與改革就無緣發生。經濟學家說過一個笑話：一位經濟學家與學生走在街上，學生看到前方人行道上有一張百元美鈔，於是把它撿起來；但經濟學家堅稱這張鈔票不可能存在，否則早就被人撿走了（Olson, 1996）。換句話說，經濟學家傾向於認定：只要有誘因存在，一定會自然而然地導致相應的行動。然而真實的狀況是：良好的經濟制度未必能夠引發對它的需求。就算好制度讓社會整體受益，但是每一項新制度的施行都是幾家歡樂幾家愁，輸家一定會設法保護其相對地位。在其他的情況下，問題可能源自認知差異：社會無法理解不同制度的利弊得失，就像笑話中的百元鈔票躺在街道上卻無人注意。

在政治經濟的研究領域中，近年來特別側重於如何創造適當的條件，激發社會內部對於良好制度與政策改革的需求。許多這方面的研究都以理性選擇的政治學為前提，其假設近似於理性最佳化市場模型的基本假設；也就是一個穩定的制度架構，以及不同制度規則之間的自發性條件交換。形形色色的政治角色（地主、工會、官僚）

會帶著各自的經濟利益走上檯面，其經濟利益在制度變革中輸贏互見。賽局理論（game theory）經常用於解析有哪些條件交換有助於推動改革（例如給輸家補償性的報酬）。諾斯（Douglass North）與溫嘉斯特（Barry Weingast）（1989）曾經剖析，英國在一六八八年的光榮革命之後出現的財產權保障，就是要解決國王獨斷獨行造成的重大問題，而且是源自於那場革命獲勝者的要求。

這些論述多半並不完整也難以服人，因為從賽局理論來看，在歷史上的各個關鍵時刻中，幾乎都會有幾種穩定的政治均勢可供選擇，其中許多選項提供了退而求其次的制度安排；因此對於良好制度的需求為何會在特定時間點出現，我們只能事後強作解人。真正的答案可能要從個別的歷史情境中尋找，例如葛萊夫（Avner Greif, 1993）曾經運用賽局理論解釋，十一世紀的摩洛哥商人們「馬格里布」（Maghribi）在沒有政治權威可以提供法治的環境中，如何藉由多邊聯盟關係確保經紀人履行合約；以及這個體系為何會比雙邊的履約機制更有成效。然而，建立這類多邊聯盟的可行性，非常仰賴一系列的先決條件；例如摩洛哥商人事實上隸屬於一個從巴格達移民到北非的猶太人社會網絡；摩洛哥商人都必須依循一套「商人法則」（merchant's law），那是一種文化的而非合約的事前防範手段，用以控制當事人的行動。雖然這種制度本身有

其理性內涵，但是它的歷史淵源卻包含眾多非關理性與偶發的狀況；想在別的環境中依樣畫葫蘆，談何容易。

從其他案例來看，引發制度需求的因素往往不是內部衝突，而是劇烈的外源性震撼，諸如貨幣危機、經濟衰退、惡性通貨膨脹、革命或戰爭。提利（Charles Tilly, 1975）在對現代歐洲民族國家興起的經典闡釋中指出，法國、西班牙、瑞典之類的國家是爲了能夠發動更大規模戰爭，才激發出對於徵稅、行政效能、官僚中央集權的需求。翻開美國歷史，戰爭與國家安全考量無疑是建構國家體制的重要根源；隨著南北戰爭、兩次世界大戰與冷戰落幕，大規模的建構國家體制工作也次第展開（Porter, 1994）⁵。在西方世界之外的地區，當然也有顯著的類似案例，諸如一八五三年美國海軍准將培里（Matthew Perry）率領「黑船」艦隊闖關，引發日本的明治維新；一八三〇年代拿破崙進軍埃及，啓動了奧圖曼土耳其帝國的改革進程。

但是索倫森（Georg Sorensen, 2001）指出，與歐洲或日本的情況相比，戰爭對於推動開發中地區的國家體制建構，影響力要薄弱得多；其原因既複雜糾葛又曖昧難明。索倫森推測，較晚進行開發的國家可以直接取得現成的軍事技術，而且不必推行痛苦的制度改革，就可以充份運用這些技術。此外，第二次世界大戰之後的國際體

系，特別強調國家疆界的不可侵犯，並試圖建立一種禁止征服其他國家的規範；既然如此，戰爭對於國家生存的威脅，在推展國家體制建構時的影響力已經大不如前。



國家體制建構與制度改革的成功案例，大部分都緣起於其社會內部對制度產生強大的需求，然後進行全盤的設計規劃、或者直接從外界引進、或者調整外國的模式以適應自家國情。現代初期的歐洲；獨立戰爭之後的美國；十九世紀的德國、日本與土耳其；一九六〇年代的南韓與台灣；智利；一九七〇年代與一九八〇年代的紐西蘭，都是這一類成功案例。如果內部的需求夠強，供應通常會應運而生，只不過其品質在不同的年代各有高下。

對貧窮國家而言，內部對於制度或制度改革的需求薄弱，是阻礙制度發展的最大絆腳石。每當這類需求終於湧現時，國家多半已爆發危機或其他特殊狀況，沒有多少時間可以推動改革。對制度的需求既不能仰賴內部需求出現，只好等待外在力量引發需求，其來源有二：首先是外國援助機構、捐助者或借貸者針對受援助國設定的種種條件，附加在結構調整、經濟計畫與專案貸款上。第二個來源是外來力量直接行使政

治權力；這些外來力量在失敗、崩潰或遭到佔領的國家代為行使主權⁶。

關於從外部引發制度需求的技巧以及這種作法的前景，我們的見聞相當廣泛，但也令人沮喪。累積了不只一個世代的經驗顯示，如果一個國家菁英階層沒有強烈的改革需求，想透過設定附加條件來啟動經濟改革是行不通的，阿根廷與墨西哥都有過短暫的經驗。只要內部的需求沒有相伴而生，附加條件的作法終歸失敗。凡德瓦爾（2001）指出，對非洲撒哈拉沙漠以南地區的國家而言，是否依循國際社會的改革建議，並不會影響他們接受國際援助的程度。有些表現惡劣的國家，每隔一段時間就會重回接受援助的隊伍，受益項目有時是債務重整，有時是債務豁免（Easterly, 2001）。

附加條件的作法之所以行不通，有幾項原因。伊斯特禮（William Easterly, 2001）認為其中之一涉及國際捐助者所提供的誘因結構。捐助者與國際金融機構聲稱要協助貧窮國家擺脫困境，但是那些表現墊底的國家，實在不太可能實行制度與經濟改革；因此設定援助條件的受益者，往往是那些表現較好、改革已見成效的國家。對表現欠佳的國家也一視同仁地設定條件，意謂著那些民窮財盡的國家將無法接受外援。這種「嚴厲的愛」在理論上也許振振有詞，但是在真實世界中，國際捐助者總是難以放棄

對受援助國的影響與權力，因此不願意首先對這些國家開刀，以免對方不再依賴他們。此外，國際捐助者的組成相當多樣化，如果某個捐助者嚴格要求附加條件，自然會有其他捐助者取而代之。

就算附加條件能夠嚴格要求並執行，紮實的改革也未必能夠在一個國家風行草偃。對貧窮國家的領導人而言，能否死守其政治權力結構往往是攸關生死的大事；而且不論國際捐助者提供多少公共財的金援，都無法補償這些領導人在真正改革中喪失的權力與特權。

布希政府另闢蹊徑，藉由「千禧年挑戰帳戶」（Millennium Challenge Account）計畫來製造外部誘因；受援助國獲得獎助金的前提，是必須在各方面表現達成可以具體考核的進步。這種附加條件的作法和以往不同之處在於，它運用的是優惠協助而不是貸款，而且考核的指標也較為廣泛，顧及國家的通盤狀況。但是千禧年挑戰帳戶的問題在於，它判斷某一國家是否可以接受獎助的標準，讓許多全世界最貧窮的國家無法很快得到援助。這個計畫或許能刺激某些國家走上改革之路，但是對一蹶不振與病入膏肓的國家沒有多大的幫助。

從外部創造制度需求的另一個來源，就是由其他國家或國家組合來佔領一個國家，或者與該國政府建立密切關係，直接在該國行使各項政治權力，也就是我們所謂的「國家重建」(nation-building)。比起以附加條件來運作的國際借貸或援助機構，佔領當局顯然更能夠直接操控一個國家。但是另一方面，大部分為別國進行「國家重建」的國家很快就會發現，他們改造被佔領國社會形態的能力十分有限。更有甚者，大多數需要「國家重建」的國家都已衰敗至極，或者其社會已是戰亂餘生，治理問題遠比一般接受有條件貸款的國家來得棘手。

如果「國家重建」的定義是建立一套自主的國家體制，而且在外國的指導與支持撤回之後仍然能夠繼續生存，那麼真正成功的歷史案例恐怕少之又少。最顯著的例子是歐洲殖民主義，英國尤其成就斐然，在幾個殖民地建立了可以行之久遠的體制；例如印度的文官制度，以及新加坡和香港的法律體系，都受到普遍肯定，為這三個國家獨立之後的民主政治（印度）與經濟成長（新加坡和香港）奠定基礎。日本佔領台灣與朝鮮半島期間，也留下一些恆久的制度。儘管許多韓國人仍然憎恨日本，但是南韓政府的確援用了不少日本的制度，諸如產業組合與一黨獨大政府。

第二次世界大戰結束後，美國曾經佔領德國與日本，其「國家重建」有時也受到肯定。但是從本書關注的行政效能來看，顯然美國並沒有可以稱述的功績。早在遭到美國擊敗之前，德國與日本就有非常健全的官僚體系；而且追根究柢，這兩國就是因為擁有強大的國家體制，當初才會成為強權並威脅國際社會。德國與日本的國家機器並沒有被戰爭摧毀，進入戰後時期也沒有發生多少變化。美國真正的成功之處在於改變了兩個國家的合法性基礎，從威權體制轉型為民主政治，而且肅清了發動戰爭的舊政權成員。美國佔領日本時期，嚴重低估了日本官僚體系的能力與團隊精神，其作為不過是撤換幾個高層領導人而已。德國戰後的民主政府會要求同盟國佔領當局繼續實施一項納粹時期的法律，以便管理他們頗受好評的文官體系；而且原先被停職的五萬三千名公務員中，後來無法復職的只有一千人（Sheffer, 1993）。

美國還曾經直接干預或佔領其他許多國家，包括古巴、菲律賓、海地、多明尼加共和國、墨西哥、巴拿馬、尼加拉瓜、南韓與南越（Boot, 2003）。美國在每一個國家都曾經嘗試「國家重建」——辦理選舉、壓制軍閥、掃蕩貪污、振興經濟，然而後來只有南韓締造了長期經濟成長，而且與其歸功於美國，不如說南韓自身的努力更為關鍵。「國家重建」建立的制度能夠持之以恆者，其實寥寥可數。

國際援助雪上加霜

因此，外來強權激發制度需求的能耐其實非常有限，將制度建構與改革的現有知識轉移給開發中國家，同樣是談何容易。這些限制提醒國際金融機構、國際捐助者與更廣泛的非政府組織（NGO），必須審慎評估其「效能建構」（capacity-building）新口號的長期效益。

事實上問題的嚴重性還不止於此：國際社會可以建構的國家效能相當侷限，有時甚至弄巧成拙，成為摧毀許多開發中國家制度效能的共犯。就算國際捐助者用心良苦，制度效能的遭殃還是時有所聞，原因在於國際援助的既定目標會相互衝突。就非洲過去二十年來的發展危機而言，公共行政品質的低劣甚至崩壞無疑是核心因素。非洲諸國自獨立以來，規劃與執行政策的能力就每況愈下。世界銀行的幾位非洲籍理事曾說：「過去三十年來，幾乎每一個非洲國家都曾經歷效能的全面倒退，比起剛獨立時的境況，實在是今不如昔。」（van de Walle, 2002）。就在非洲國家效能崩壞的同時，外國援助也加速挹注；在最高峰時期，整個非洲的國內生產毛額超過一〇%來自

各種形式的外國援助。

捐助策略的矛盾衝突在於：外國捐助者懷有雙重期待，一方面要強化受援助國政府提供灌溉、公衛、初等教育等服務的能力；但另一方面也想自行為終端使用者提供這些服務。由於外國捐助者受到種種誘因吸引，到頭來總是第二個目標佔據上風。雖然許多捐助者自認為可以同時兼顧兩個目標，但是在實務層面，捐助者直接提供服務的作法，必然會損害受援助國政府在援助計畫終止後繼續提供同樣服務的能力。

舉例而言，為撒哈拉沙漠以南非洲國家的愛滋病患提供反抗反轉錄病毒藥物，大家都認同這是為所當為。外國捐助者有兩種治療愛滋病患的途徑可以選擇。第一種途徑完全利用受援助國的公衛基礎設施，擴大其服務範圍，方式則為訓練官員、醫師與其他公衛人員，並提供受援助國遠較以往豐富的資源。但是捐助者也可以自行掌控給藥計畫的核心部分，直接提供醫師與其他公衛人員、藥品，以及派遣公衛人員深入民間的行政能力，這一項尤其重要。透過受援助國來執行計畫，無可避免地會降低計畫受益者的人數。當地的公衛基礎設施可能根本不存在、能力不足或嚴重腐化，藥品難免遭到偷竊，記錄工作無人負責，捐助者的資金可能會流入官僚手中，亟待救治的病患反而無從受益。相較之下，直接掌管這些工作顯然可以大幅提高公衛服務的效能，

但是被援助機構所忽略的受援助國政府，與其說是提供相關服務，不如說是只能負責與外國捐助者聯絡協調。當地的官僚體系學到的技能在日後派不上用場，從未掌管相關的公衛事務，而且優秀人才大量流失，轉而為外國捐助者效勞。外國捐助者與受援助國政府擁有的資源有天壤之別，這意謂在議決計畫的目標與執行事宜時，受援助國通常只能坐冷板凳。

雖然世界銀行等國際金融機構在擬定援助計畫時，已經提高了受援助國本身的參與程度，但是要解決制度效能崩壞的問題，仍然有賴於捐助者做出明確抉擇，將「效能建構」視為首要目標，不再一味偏重這些效能所欲提供的服務；但是大部分捐助者面對的誘因多半無法讓他們做出這種抉擇。援助計畫的出資者希望物盡其用，讓最多的病患受益，絕不樂見當地官僚中飽私囊，儘管公衛事務日後還是要由這些官僚負責。真正重視於「效能建構」也是另一種「嚴厲的愛」，就像設定附加條件一樣，總會讓用心良善的人們躊躇不前。因此我們現在面對的情況是：「效能建構」的重要性淪為空談，外國捐助者也繼續扭曲受援助國的制度效能。

我將在第三章指出，這個問題不會自生自滅；而且當外來力量的運作方式是直接干預的「國家重建」而非保持距離的附加條件時，問題還會更加惡化。國際社會嫻熟

於如何提供政府服務，但是對於如何建構自立自強、紮根本土的體制，恐怕所知無幾。

的確，開發中國家政府經常是好大喜功，過度膨脹其功能範圍。但是對他們而言，當務之急是強化其國家體制的基本力量，以提供那些唯有政府才能負責的核心功能。不幸的是，對許多國家而言，「學習丹麥」的問題恐怕永遠無解。障礙並不在於認知問題：我們大致瞭解這些國家與丹麥的差異，以及他們應該如何向丹麥看齊。真正的困難在於，這些國家內部對改革的需求低落不振，因此我們始終欠缺「學習丹麥」所需的政治方法。

對於那些仍有希望向理想境地邁進的國家，我們必須更加專注於可以操控與「建構」的國家本質層面，這意謂著將公共行政與制度設計視為核心要素；同時我們也要特別關注，將這些要素的知識轉移到制度薄弱國家的機制。國家發展領域的決策人士至少應該宣誦醫師的「不造成傷害」(do no harm) 誓言，不要以建構制度效能為名，反而損害或榨乾某些國家的制度效能，這些議題將在下一章繼續討論。

【注釋】

- ① Kraay, and Mastruzzi, 2003. 世界銀行的指數分為六大項，請見 <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>。
- ② 這個資料庫是由馬紹爾 (Monty Marshall) 與朱格斯 (Keith Juggers) 主持，詳見 <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>。
- ③ 例如一九九〇年代初期，柯林頓政府官員看待南韓加入經濟合作暨開發組織，以及對泰國採行的政策，都反映了這種思維；當時他們似乎並不擔心過早實施資本帳自由化會有什麼風險。見桑格 (David Sanger) 與克里斯托夫 (Nicholas Kristof) 合著〈美國如何勸誘亞洲接納資金湧入〉(How U.S. Wooded Asia To Let Cash Flow In)，《紐約時報》，一九九九年二月十六日，A, p.1。
- ④ 某些類型的稅收無疑會傷害經濟成長，例如關稅與其他針對國際貿易的課稅 (World Bank 2002)。
- ⑤ 最近的案例是「國土安全部」(Department of Homeland Security) 的成立，它是美國自一九七〇年代之後，第一個新成立的內閣層級部會，以因應九一一恐怖攻擊事件。
- ⑥ 這兩種外部壓力曾在十九世紀匯聚，當時歐洲各國與美國的借貸者，會派遣軍艦收取利息與本金。

第二章 衰弱國家與公共行政的黑洞

在第一章中我指出，關於制度的知識有多種類型，其中以組織的設計與管理最易正規化，因此也最能夠跨越社會與文化的疆界進行轉移。本章將進一步闡述，就算侷限在組織的領域之中，也無法建構出一種最理想的組織形態，無論私人企業或政府機構都一樣。組織設計欠缺一套放諸四海皆準的有效原則，意謂在「公共行政」這個領域，藝術的成份還多於科學的成份。大體而言，公共行政諸般問題的解決方案，雖然在制度設計上有某些共通性，但都不會是斬釘截鐵的「不二法門」，因為其中還必須融入大量與個別環境相關的資訊。這一點關係到我們如何協助開發中國家強化其國家體制，以及如何培訓此一領域的人員，因此對於政策制定相當重要。可以這麼說，公共行政問題的解決方案必須因地制宜，並且在開發中國家的政府與其外國捐助者和

提供建議者之間，建立一種迥然不同於已往的關係。

組織理論的內涵浩瀚繁複，其中一大部分圍繞著一個核心問題：裁量權分授（delegated discretion）。組織理論的難題在於，雖然決策過程與權力運作必須將裁量權逐層分授，才能提高效率，但是授權行為本身又會引發控管與監督的問題。一位當代頂尖的組織理論大師如是說：

我們不可能將所有資訊集中到一位中心決策者身上，無論他是某個經濟體的中心規畫者或者某家公司的執行長。大部分決策權必須分授給掌握相關資訊的人士。在人與人之間轉移資訊相當耗費成本，因此組織與經濟體的某些決策權力必須下放。但這種權力下放又會讓系統面臨管控的問題：代理他人行使決策權的人都有自利傾向（還有自我節制的問題），不會是完美的代理人。（Jensen, 1998）

許多經濟學與政治學的議題，都和裁量權分授問題密不可分。它既能夠從總體經濟的觀點，解釋市場經濟相對於中央計畫經濟的效率效率勢（Hayek, 1945），也能夠解

釋大企業為何必須採行分層負責、多重部門的架構 (Chandler, 1977)。聯邦體制的問題，以及威權主義相對於民主決策的優點，究極而言都歸屬於裁量權分授問題。因此組織理論這個核心議題，與社會科學有更廣泛的關連性。

組織形式與公共行政理論永遠無法止於至善，對長期浸淫管理學與或公共行政領域的專家而言，這樣的想法並不陌生。但是有些經濟學家恐怕一時間還難以體會，他們一心要將功能強大的方法論工具引進治理與制度的研究領域。過去經濟學家曾將企業與組織視為「黑箱」；也就是說，成員的外在行為可以透過「理性的效用極大化」的一般假定來解釋，但是其內心世界大體上無法進行經濟學的分析。不過近年來這種觀點日益退卻，取而代之的是嘗試將組織理論融入廣義的經濟學理論之中；這方面的嘗試為公共部門的改革提供了一些重要且實用的洞見。最後一點，做為新古典經濟學基礎的幾個行為假定，尤其是假定組織成員主要是受到個人自利因素驅動，實在過於侷限，無助於理解組織行為的幾個關鍵層面。經濟學作為一門科學，總是想演繹出能夠提供最佳化解決方案的理論，然而就公共行政的諸多層面而言，「最佳化」卻是可望而不可及。因此從理論的觀點來看，組織這個「黑箱」越來越像一個「黑洞」。

經濟學家在一九八〇年代與一九九〇年代主宰了組織理論的領域，使得先前另一

種依循社會學脈絡的組織理論相形失色，同時也令那個學派的諸多洞見為人淡忘，這樣的變化其實意謂著社會科學的倒退。有些經濟學家如今體認到自身的努力面臨瓶頸，正試圖回歸較早期的理論，並以自家的方法論假定來重新闡述。其實他們這麼做是以新瓶重裝舊酒，四、五十年前被他們束之高閣的舊酒。

制度經濟學與組織理論

研究組織的經濟學理論①發軔於寇斯 (Ronald Coase) 一九二七年的企業理論，他確立了市場與科層基本分野，並指出某些資源分配的決策必須在科層組織中進行，如此方能使交易成本發揮最大效益。要在一個權力下放的市場中搜尋產品與供應者的資訊、磋商合約、監督各方表現、進行法律訴訟、履行合約，其成本往往過於高昂，爲了提高效益，不如將這些活動全部匯集到一個科層化的組織之中，以一種權威的關係爲基礎來做決策。

寇斯的企業理論宗旨其實並不在於闡述組織本身，而是要解釋市場與組織之間的分野如何界定。威廉森 (Oliver Williamson, 1975, 1985, 1993) 以寇斯的交易成本觀

念為架構，進一步加以充實，析論科層相對於市場的運用優勢。威廉森認為，有限的理性意謂著合約各方永遠無法完全掌握未來的諸多變數，並針對各種投機行為建立防範機制。因此不定期聘僱合約與權威關係，更能夠在未來的不測風雲中隨機應變。此外，市場效益有賴於數量眾多的參與者相互競爭，但是在訂立條件特殊的合約時，市場參與者的數目經常會大幅降低，讓訂約者藉由資訊不對稱的情況圖利。因此和前面的問題一樣，解決方法就是將這些活動匯集到一個垂直整合的科層之中。

當經濟學開始援引關於企業中個人行為的假定時，組織理論就披上鮮明的經濟學印記。組織是個體的集合，個體在組織之中展現合作與競爭或者自利的行為。早期的社會學派組織理論特別側重於合作的層面，並經常將組織比喻為生物，其中的個別器官都是為某一共同目的效力。寇斯的科層觀念也蘊含類似的目的一致性，而且是源自於科層中的權威關係。但是艾智仁（Armen Alchian）與德姆塞茨（Harold Demsetz）（1972）反駁指出，權威關係和市場參與者的自由意志關係，並無本質上的差異。科層化的企業可以視為一系列環環相扣的合約，每一位員工自願同意接受科層權威。這種接受有其限度，員工隨時可以依據原始聘僱合約的規定來終止這種關係，選擇關照自身權益而非接受企業權威。艾智仁與德姆塞茨認為，科層化企業之所以能夠存在，

要歸因於協作生產的監督問題，在這種情況下，一群員工的工作貢獻難以個別考核。監督困難會讓想懈怠的員工有機可乘，也使得組織理論必須援引艾克洛夫（George Akerlof, 1970）的逆向選擇觀念；也就是說，在協作生產的情況下，個別員工對自身的工作貢獻多寡會比第三者更為清楚，因此可以利用這種資訊優勢佔到便宜。學者也認為，在企業中透過監督與誘因來管制懈怠行為，會比在保持距離的合約關係中容易。

後來幾乎所有鑽研組織理論的經濟學家都秉持一個觀點：組織只是一大群個別聘僱契約的結合；而且描述市場中個人行為的理性最佳化策略，也可以用於解釋科層中的個人行為。組織的成員的確會合作，但動機是出於自利。個人與組織利益間的歧異，衍生出一門重要的理論「委託人與代理人關係」，成為現今探討治理問題的主要框架。

伯爾（Adolph Berle）與閔斯（Gardner Means）早在一九三二年就指出，現代企業分離擁有權與經營權的作法，會在企業治理方面萌生重大問題。公司的擁有人（委託人）委由經理人（代理人）來照顧其利益，但是代理人據之以行事的個人誘因，經

常會與委託人截然不同。這個問題沒有一種科層組織能夠倖免，而且可能同時存在於組織的多個層級。簡森 (Michael Jensen) 與梅克林 (William Meckling) (1976) 引進了「代理成本」的觀念，亦即委託人為確保代理人能夠照顧其利益而付出的成本：包括監督代理人行為的成本、約束代理人忠實履行職責的成本，以及代理人違背企業利益時造成的剩餘損失。簡森與梅克林認為，在企業中維持紀律的人，主要就是剩餘損失風險的承擔者或企業擁有者；兩位學者並以此為基礎，進一步發展出一套複雜縝密的理論，來闡述資本結構及其與公司治理的關聯。然而法瑪 (Eugene Fama, 1980) 指出，剩餘損失風險的承擔者並不是代理人紀律的唯一來源，經理人或代理人會相互監督約束彼此的行為，因為各種代理關係會不斷發生互動，而且經理人處於競爭激烈的人才市場中，必須愛惜羽毛，重視他人的評價。

委託人——代理人理論在私人企業領域發揚光大之後，也就順理成章地成為解釋公共部門行為的理論架構 (Rose-Ackerman, 1979; Weingast and Moran, 1983; Weingast, 1984; Moe, 1984; Hariss et al., 1995)。就私人企業而言，委託人是公司股東，董事會成員是他們的代理人，而公司高層主管又是董事會的代理人。就公共部門而言，委託人是全體公民。如果是在民主社會，公民的第一級代理人便是民意代表；議會議員相對於行政部門是委託人，後者得到授權，執行前者立法制定的政策。政治貪腐之所以發生，就是個別的代理人——政府官員——將私人財務利益置於委託人的財務利益之前。不過代理人也可能為了別的原因而違逆委託人的願望，例如本位主義作祟、戀棧自身職位、意識形態矛盾等等。

當代經濟學的另一門顯學——公共選擇 (public choice) 學派，開宗明義就提出一個假定：公共部門組織中的代理人，在理念目標上必然與其委託人大相逕庭 (儘管公共選擇學派剛開始並未明白引用委託人——代理人的理論架構，但還是提出了這樣的假定)。圖洛克 (Gordon Tullock, 1965) 以及布坎南 (James Buchanan) 與托利森 (Robert Tollison) (1972) 先後闡述，在盡可能滿足個人自身利益的傾向上，政府官員與其他經濟上的代理人並無二致。顧名思義，「公職」(public service) 一詞雖然暗示政府官員會以廣泛的公眾利益為導向，但事實上，他們的行為更適合以狹隘的自利動機來實證說明^②。公職人員的行為會受到賄賂、競選獻金、家人收受利益、未來聘僱機會等因素的干擾。正因如此，私人企業會將一大部分的精力從創造財富的商業行為中抽出來，轉而投注於競租行為 (Krueger, 1974; Buchanan, Tullock, et al., 1980)。對於改造政府官員行為動機的可能性，公共選擇學派可謂悲觀至極。

因此，當前關於提升政府治理效能的種種努力，有一大部分是要調和代理人的誘因與委託人的利益；大方向則是增進代理人行為的透明程度（說穿了就是強化對於代理人行為的監督），並藉由獎懲制度要求代理人對自身行為負責。公共選擇學派的論述著墨甚多的是，設計種種憲政與法律機制，將競租行為與其他代理成本降到最低。另一種作法在私人企業的可行性高於公共部門：藉由給予代理人認股權或其他形式的股份權，讓所有權人與經理人重新結合^③。

關於組織的經濟學理論就像一般的經濟學理論一樣，其基本前提都是一種方法論上的個人主義，亦即將組織視為諸多個人的集合，他們為了營求自身利益，學習以社會互動的方式合作。這種觀點傾向於強調團體成員之間的利益衝突（歸根究柢，也正是委託人——代理人的問題），而且忽視認同感、社會化、領導統御等觀念。

我們當然可以嘗試透過委託人——代理人的觀點來理解公司治理或政府貪腐的問題，並且運用此一架構來設計各種制度，將各方歧異的誘因調和一致。然而正規的制度不可能臻於完美，組織也沒有最理想的形態可言，公共部門的機構尤其如此；根本原因至少有三項。

第一個原因：許多組織的目標宗旨並不明確。代理人依照委託人的意願行事的前提是，委託人必須弄清楚自己對代理人的期待，但實際情況未必如此。目標經常是在組織成員複雜的互動之中逐漸浮現演變；或者是由組織成員扮演的角色來界定，也就是所謂的「位置決定立場」原則（Allison, 1971）。組織的工作可以做各種功能上的劃分，但是對於不同的組織目標，總難免有顧此失彼之憾。

第二個原因：正規的監督與究責系統——尤其是在公共行政領域，經常因為被監督者的工作難以明確界定，導致交易成本居高不下，或是根本無法施行。在這種情況之下，透過不成文規範來監控代理人行為往往更為有效，只是這種作法同樣有其缺點。一個組織會選擇正規的還是不成文的監控機制，將由組織面對的環境來決定。

第三個原因：當組織面對的內在與外在條件隨著時間改變，裁量權分授的適當程度也會出現變化。所有的授權作法都必須在效率與風險之間拿捏衡量，而組織往往難以判定風險與授權的適當程度。其結果就是，某種程度的授權雖然適用於某種情況，但是等到環境或時間發生變化，組織也必須改弦更張。下文我將逐一討論上述三個問題。

目標的模糊性

組織模糊性的第一個源頭，就是組織目標經常不夠明確、相互矛盾或者定位不清。委託人——代理人架構假定，委託人是理性的行為人，完全瞭解自身的利益，並將權力分授給代理人，藉此來實現自身利益。權力的流向是一條單行道，從科層的頂端一路往下。諸如瀆職、貪腐，甚至單純的官僚怠惰，都是代理人的自利行為所導致，他們面對的誘因結構可能與委託人不同，或者誤解或未能服從委託人的權力。

然而組織理論之中有一個重要的學派，長久以來一直強調組織成員的有限理性，運用權力設定組織目標的委託人也不例外。這個學派最有名的就是西蒙（Herbert Simon）的「差強人意」（satisficing）觀念，他在《行政行為》（*Administrative Behavior*, 1957）一書中闡述，實際觀察到的組織成員行為，與理性最佳化的經濟模型頗有出入。這一學派其他重要論著者包括塞爾特（Richard Cyert）與馬曲（James March）（1963）、歐森（Mancur Olson）與馬曲（1976）、馬曲與柯恩（Michael Cohen）（1974）、柯恩與馬曲等人（1972）。這些學者認為，組織目標永遠不會是清楚明確的

定論，而是在組織成員的互動之中逐漸浮現。成員的理性有其侷限，但原因並非威廉森所謂的「無法精確預測外在世界的未來狀態」，而是人們對於事件的觀察與詮釋本身就是一種會將認知過程染色、扭曲、改變的社會活動。成員固然會學習，但組織本身也會學習，而且其過程並不等於所有成員學習活動的總和：組織有其自身的迷思、歷史與傳統，會深刻影響成員的想法觀念。這種將知識與社會背景結合的觀點，從許多層面開啓了新的研究，解析人際網絡對於組織學習過程的影響（Brown and Duguid, 2000）。

委託人——代理人架構的一個缺點在於，它假定權力是單向流通：由上而下。其實委託人與代理人之間的衝突，經常起於雙方對於如何達成共同目標所出現的歧見，這時委託人可能會犯錯，或者雙方對於委託人的最大利益看法不一。西蒙與史密斯柏格（Donald Smithberg）等人（1961）很早就指出，權力流動方向除了由上往下，也會由下往上，或是在組織內部橫向流動，也就是組織的各個部門各有其專業技能與知識，例如會計、工程、市場行銷、人力資源管理。組織的專業化與分工要求每一位成員，不僅要服膺科層之中上級主管的權力，也要服膺專門知識擁有者的權力。事實上，許多組織都明文規定要尊重特定的專業人士：執行長不能隨便否決會計部門的權力，指

定某項開支要以某種方式編列。組織內部複雜的權力結構，可以解釋為何組織經常會墨守成規、難以改變，而且非常的「官僚」。

組織內部的矛盾衝突與運作失常，有一大部分正是涉及這種權力爭議，以更常用的術語來說就是「地盤」之爭。一位校長想聘請幾位很有創意但沒有加入教師工會的老師，來提升學生的課業成績；但是教師工會認為新老師並不具備教書所需的專業證照，而且學校教師做為一個法人團體，有權決定新教師的聘任。校長與老師都是家長與學生的代理人，家長與學生是學校教育工作的服務對象，因此具有委託人的身分。我們現在要問：哪一個代理人的利益與委託人的利益衝突？可能是教師，他們想保障自己的工作與特權；也有可能是校長，他想讓自己資格不符的兄弟受聘任教。在這個案例中，教師代表一個專業團體的權力，保障了委託人的利益。畢竟，教師團體對於人事聘任的決定權，來自監督校長裁量權的明文規定，而不只是對教師政治力量的讓步。任何一位代理人都會宣稱自身代表委託人的利益，我們無法預先判斷何者才是言行如一，也無法確定哪一種正規權力結構最能保障委託人的利益。

在任何一个複雜的組織之中——事實上現代社會皆是如此，權力必須按照功能來分授，也因此產生了蔑稱為「煙囪機構」(stovepipe)的現象。「煙囪機構」之所以存在，因為它們擁有紮實的知識與專業技能。以海軍官兵為例，飛行員的職責和潛艦、水面船艦人員大不相同。每一個「煙囪機構」都會發展出有利於自身生存的共同利益，但未必能反映更上一層組織的利益。一九四八年美國國會通過「國家安全法」的時候，海軍與陸軍都不樂見空軍獨立建軍(Quester, 1973)：今日的空軍飛行員也對日漸壯大的遙控飛行載具心懷抗拒。代理人的利益在一段時間之後會與委託人分道揚鑣，因為科技和外在環境都會改變。爭議通常反映了一種認知上的不確定性，無法確定什麼才是委託人的最佳利益。受過精良訓練的戰機飛行員認為，過度重視遙控飛行載具，會導致飛行技巧的訓練日漸廢弛，這種技巧對於未來的戰爭仍然關係重大。飛行員這麼說當然是在鼓吹本身的利益；但是就我們今日所知，他們對於未來戰爭的本質很可能所言不虛。

組織的模糊性還有其他的根源，導致沒有任何一種特定的形態能夠讓組織徹底完美地實現其目標。工作分配與人員指派都會影響組織的整體目標。西蒙與史密斯伯格等人(1961)指出，組織工作可以依照其目的、過程、顧客群與地理區域，來做功能上的劃分。組織依照不同功能之間的從屬關係來突顯某一個目標(例如，劃分原則可以地理區域為主，以過程因素為輔；或者反其道而行)。有些組織為了規避這些問

題，會乞靈於矩陣管理、專案式組織等作法，但還是無法解決最根本的優先性問題。組織的工作分配問題只有一部分能以數學最佳化方式處理，其他部分則牽涉不同目標的取捨，這些目標的效用可能難分軒輊，或者是受到政治因素左右。

委託人、代理人與誘因

代理人的誘因永遠不可能與委託人的利益完全一致，汗牛充棟的組織理論探討如何盡可能調和兩者。在許多情況之中，我們不可能一方面監督代理人的工作成果，一方面又要求他們為自己的行事負責。另一種控制代理人的方式則是運用各種規範，並且讓代理人主動塑造自身的效用功能。這兩種方法可以互補長短、互相取代，因此也構成了組織模糊性的第二個根源。

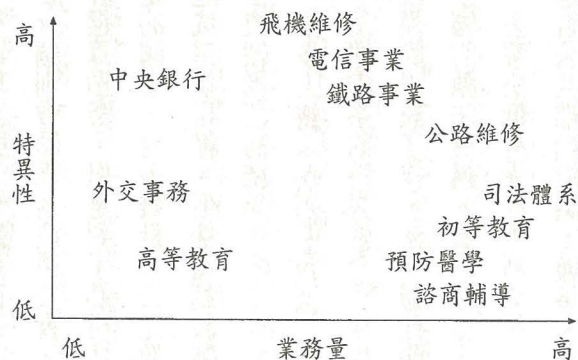
監督代理人行為並要求他們負責，在公共部門之中尤其困難。公共部門的組織主要是提供各類服務，而服務機構的工作量原本就很難衡量。私人企業的監督與究責問題雖然也相當棘手，但至少還有利潤標準可供考核；然而許多公共部門的工作量問題實在是無法解決。工作量如果無法精確考核，就不可能建立正規的機制來促進公共部

門的透明性與權責相符。

爲了釐清這個觀點，我借用了伍爾考克與普瑞契特（2002）在一篇論述公共部門改革的精湛論文中發展出來的架構，但同時也參考了伊斯瑞爾（Arturo Israel, 1987）提出的範疇略作修正。伍爾考克與普瑞契特將公共部門服務區分爲兩個層面：「業務量」與「裁量性」。「業務量」指的是組織必須做出的決策數量，從寥寥無幾（例如中央銀行調整利率）到多不勝數（零售銀行收受存款或推行初等教育）。「裁量性」則意謂一種非例行公事的決策，必須由嫺熟業務的決策者根據不完美或不完整的資訊做出判斷；以此衡量，中央銀行體系具有高度的裁量性，零售商業銀行則否。

我建議以伊斯瑞爾的「特異性」範疇來取代「裁量性」。「特異性」是指監督一項工作成果的可行性。伊斯瑞爾以噴射機維修爲例，這種工作具有高度特異性，因爲涉及難以臆混過關的複雜技術，如果一名技師未能克盡厥職，後果立竿見影。相較之下，中學諮商輔導工作的特異性就相當低，當諮商人員建議一位學生改變生涯規劃，對方未必會立刻接受，就算接受了，建議內容對學生未來人生的影響，也要過好多年才看得出來（能不能看出來還是一大問題，因爲涉及了與事實相反情況的比較）。這並不是說中學諮商人員的工作無足輕重、成效好壞可以等閒視之，而是他們的工作成

圖2.2 公共部門工作成果的可監督性

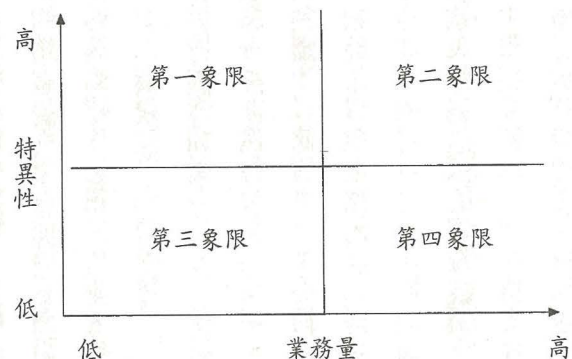


其他的公共部門事務，也可以在這張矩陣圖上找到相應的位置，如圖2.2。

可以想見的是，公共行政最容易出問題的部門都落在第四象限。今日許多開發中國家如墨西哥與阿根廷，其中中央銀行相當幹練盡責，國營的石油或航空公司也經營得有聲有色，但是其初等教育或鄉村醫療體系卻乏善可陳。電信公司的特異性高於公路維修機構或鐵路管理局，這或許可以解釋在同一個國家中，電話線路為何總是比公共道路暢通（Israel, 1989）。高等教育的業務量遠低於初等教育，因此有些國家能夠在大城市建立完善的菁英教育機構；大城市中產階級民眾監督這些學校的能力，遠勝於初等教育學校服務的民眾，而民眾的組成也較為複雜。

如果我們將公共行政的核心議題界定為：建

圖2.1 公共部門工作成果



果實在很難具體考核。

因此我們可以設計出一個如圖2.1的矩陣圖，將業務量與特異性對舉。這張矩陣圖同樣也可以劃分出四個象限，分別代表可監督性的四種等級。最容易監督的工作位於第一象限，具有高特異性與低業務量，例如指揮一場戰役的將領：他要做的決策數目很少，但是特異性極高，一旦失策，人盡皆知。最難監督的工作位於第四象限，特異性低而業務量高。第二象限的工作有高業務量，但特異性不至於太低，例如掌管一家國營電信公司。第三象限涵蓋的工作類型恐怕最少，一個例子是在國際局勢大抵平靜的時期，出任一國的外交部長：外長的業務量並不大，對於國家福祉的影響也難以衡量。因此第二象限與第三象限構成兩個中等範疇，代表不同類型的監督問題。

立一個能夠調和代理人與委託人利益的正規體制；那麼最困難的工作全都落在第四象限，初等教育與中等教育正是顯例。教育工作的成果很難具體考核，而且事實上不可能要求個別教師為其成果負責。公立教育是一種高業務量的工作，在都會地區的地位或許還算顯著，但是到了鄉村地區可能就乏人聞問。就算在美國這類民生富裕、資料充足的國家，也很難針對公立教育建立責任機制。許多國家因此實施標準化測驗，企圖達成這個目標，但卻遭到教師、校長與地方社群的頑強抗拒，因為他們不希望面對學生成績低落的結果。

許多人將「法治」視為一種二選一的情況，只能在全有或全無之間選擇。事實上，法律體系的特異性介於中度與低度之間，其業務量則居高不下。實行政治有待於大規模的建設工作，涉及層面除了法律之外，還包括法庭、法官、律師公會，以及遍及全國的執法機構。樹立這樣一套系統，是國家體制建構者最艱鉅的行政工作之一。

要解決低特異性、高業務量工作的監督問題，有幾種途徑可循。第一種途徑通常不適合公共部門組織：競爭，或者赫許曼（Albert Hirschman, 1970）所謂的「退場」（exit）機制。企業必須相互競爭，結果不是贏取更多資源，就是關門大吉。將公共部門事務中的國營事業如航空、電信或石油公司民營化，動機就是要讓這些企業承受競爭壓力。其他高業務量的公共服務事業例如學校教育，也可以讓他們承受類似的競爭壓力，作法包括發放教育券、開放設立受政府監督的特許學校。然而運用以市場機制為基礎的方案來對治功能不彰的公共部門，往往會引發高度爭議，而且在大部分領域都會遭到政治力的阻撓。

第二種途徑是赫許曼所謂的「發聲」（voice）機制。讓委託人擁有更通暢的資訊管道與更健全的監督機制，來控制代理人的行為、要求代理人負起責任。近年來這方面的討論特別著重於聯邦體制、權力下放與非政府組織，也就是將主宰公共部門的政治權力轉移給直接受到影響的地方社群。理論上來說，比起監督國家教育體系的全國性機構，地方上的親師會應該更能夠監督當地的公立學校。就這個例子而言，無論是委託人可以掌握的資訊，抑或要求代理人負責的誘因，地方性組織均超過全國性機構。

然而這種作法也有幾項侷限性，會導致重要的「聲音」無法傳達，尤其是第四象限的公共機構。第一項侷限是，權力下放雖然讓地方委託人得以接觸地方代理人，但這種接觸只能處理業務量的問題，特異性問題依然無解；特異性問題本質上的困難在於如何評估代理人的行為。第二項侷限是，委託人本身也必須組織起來，近來公民社

會 (civil society) 與非政府組織特別受到關注，正是這個原因。委託人組織的建立絕非輕而易舉，公共政策在這方面通常也使不上力。最後一點，許多公共部門的組織都有其特定的政治權力基礎；例如就算學生家長被納入親師會組織之中，對於學校教育工作的表現也能獲取充份資訊，但是他們未必能掌握懲治不適任教師或校長所需的政治權力，也不一定擁有權獎勵表現優異的教育工作者。

許多組織在「解決」委託人—代理人問題時，並不是完全仰賴正規的監督與責體制，而是兼用正規的機制與不成文的規範；這種作法通常比較能夠提升低特異性工作的品質。長久以來，制度經濟學家一直嘗試處理「隱蔽行為」(hidden action) 的問題 (Miller, 1992)。勞工市場中有許多類型的工作，個別員工的工作成果難以精確考核，艾智仁與德姆塞茨討論協同工作問題時已經觸及，但這問題還會化身為別的形式：決定工作成果的諸多因素可能不是員工所能掌控 (例如天氣、匯率)；員工可能要兼顧多項工作，時間精力必須做一番分配 (Holmstrom and Milgrom, 1991)；成果本身可能難以具體考核。最後一項問題對於內涵複雜的服務工作尤其重要，大量關於服務部門成效的論著告訴我們，這一類服務工作之難以衡量，已是惡名昭彰 (參見 Bosworth and Triplett, 2000)。律師、醫生、建築師與其他多種專業人士提供的服務，

從許多方面來看都屬於特異性偏低。聘用專業人士擔任代理人的委託人，通常能夠察覺對方嚴重的失職或詐欺，然而沒有什麼辦法可以藉由比較其他可能的成果，來判定這位代理人工作成果的最終品質。

一位建築師蓋了一幢看起來不錯的房子，但他是否能再多發揮一點創意、製造出更賞心悅目的效果？他耗費的時間不能再縮短一點？電腦軟體程式設計也是如此。身為軟體工程師頂頭上司的經理人，通常無法解讀或評估對方寫出的程式碼，他能夠知道這套軟體是否滿足產品計畫的最低要求，但是難以判定它是否已盡可能地追求效能卓越與簡潔優雅。因此軟體工程師的整體工作品質相當難以衡量 (一些軟體工程師會在程式碼中動手腳，埋設一些只有他們知道的「炸彈」或者「活門」)。組織經濟學家並指出，這些案例中全都存在偷懶懈怠的問題：只有員工自己才知道他是已經竭盡所能，還是以某種方式偷懶且逃過懲罰。經濟學家花了許多時間設計各種誘因系統，試圖迫使員工表明自身真正的生產功能，按件計酬就是一種傳統的作法。

這種解決方案帶有某種程度的盲目，問題出在新古典經濟學架構底層的基本行為假定。經濟學家認為，勞動力對員工而言相當珍貴，因此他們會盡可能減少在一定薪資下付出的勞動力。經濟學家進而斷定，工作者會運用其理性能力，在不受懲罰的前

提下想盡辦法偷懶。這些假定的問題在於，許多人工作時並不會偷懶懈怠：雖然明知上司無從監督其隱蔽行為，他們的工作量還是會超出最低要求。事實上，大部分工作者的工作量，恐怕都會令其勞動契約的規定相形遜色，因為「照規定工作」其實是企業中的一種抗議方式，只會在特殊狀況下使用。艾克洛夫（1982）曾提及一個案例，有一家電力公司的年輕女性收銀員，工作量超出公司規定達一七·七%。日本的終身雇用制與薪資隨年資遞增制，在設計上幾乎可說是刻意鼓勵員工偷懶，因為這兩種制度讓僱主無法透過薪水、職級或解僱威脅等手段來激勵其員工；然而日本員工卻是以工作勤奮著稱於世，何以致之？

不僅是日本如此，每一個社會中都有這樣的組織，它們讓低特異性工作達成最佳表現的方法是各種規範，而不是建立精密的監督與究責體系，或針對個人的複雜誘因條件。專業人士尤其容易受到激勵，不會一心只想得過且過、盡可能懈怠偷懶；他們依循內化的行為標準來做事，因此組織無須一板一眼地監督其行為。社會成本是一種能夠促進合作行為的規範（Fukuyama, 2000），足以取代明文規定的繁複誘因制度。個人金錢誘因當然還是有其需要，不過只能做為一種沒有明確目標的激勵工具。

對於製造業之類的高特異性工作，監督與嚴格的究責制度較為可行。從某方面來

說，泰勒主義（Taylorism）或科學管理（scientific management）理論（Taylor, 1911）就是將正式的監督與控管機制發展到極致，以確保代理人的利益向其委託人看齊。泰勒主義的基本精神在於，將工作系統化地劃分為單純的小單元，每個單元都能夠簡化為例行程序。這類系統科層化的程度相當高，並將裁量權分授到經理人階層，工作者全然只被正向或負向誘因推動，並且接受行政規則無微不至的管制。

泰勒主義能夠大幅提高代理人工作成果的透明性，讓工作者完全對其行為負責。它同時也是一個工廠組織系統，不需倚賴員工與經理之間的相互信任。但是泰勒主義要求的監督機制也會導致高昂的代理成本，以及過度的僵化、科層化與官僚化。因此這種工廠組織日漸失勢，被精實生產之類較為扁平化的組織取代，讓基層員工得到較高的裁量權。因此現在連製造生產業都有這樣一種趨勢，以社會成本取代正規的監督與究責機制，其目的完全在於提升效率。



社會成本遍及於組織之中，關係到它們是否能夠正常運作。組織中的成員具有相當複雜的效用功能，包含了個人的經濟利益，以及對團體目標與價值的投入。團體目

標經常會與個人利益衝突，但是能夠獲勝出線，關鍵因素在於人類社交天性蘊含著強烈的自然情感（Fukuyama, 1999）。所有正規的組織都會與非正規的團體重疊，這類團體有時會對應組織的機構界線——署、局、處、室，有時則會跨越這些界線。每一位稱職的經理人都知道，在一個組織中，激勵員工盡力而為的最大力量是不成文規範與團體認同感；因此經理人真正該多花時間的工作是培養健全的「組織文化」（organizational culture），而不是樹立權威的楚河漢界。

規則不能只是從外部施加，更應該內化於個人心智；這當然並不意謂內化的規則就會被嚴格遵守，或是規範不會導致嚴重的懈怠偷懶或投機行為。以不成文規範來輔助正式的誘因結構，要比直接將後者取而代之更具成效。不成文規則是否受到遵循同樣需要監督，並對違背者施加懲罰，但是不成文規範自有一套監督與執行的機制，通常會比正式的機制更微妙、更具彈性。團隊中某個成員若是有隱蔽行為，或許難以被其上司發覺，但是卻很難逃過其他成員的法眼，他們會有一套羞辱與排擠的機制，讓有心懈怠偷懶者不敢妄動。

探討一個公共機構如何運用規範與社會資本，最極端的例子就是軍隊組織。平心而論，一般性的個人經濟誘因不太可能驅使人們在戰鬥中出生入死。軍事組織解決這懼。個問題的方式，並不是在個人的誘因上加碼，而是以團體認同感來取代個人認同感，並透過能夠凝聚官兵情感的傳統、儀式與團體經驗，進一步強化這種團體認同感。美軍陸戰隊新兵訓練時，入伍生甚至不能用自己的名字，一律要自稱為「陸戰隊員」（Ricks, 1997）。對官兵而言，最牢固的情感投射對象並不是大型組織或是國家之類的抽象理念，而是與他們同一排、同一班的弟兄，在弟兄面前表現怯懦是一大恥辱（Marshall, 1947）。唯有不斷強化這類團體關係，一個人才能克服對於死亡的自然恐懼。

當然，絕大部分的公共部門機構不會要求其成員出生入死，或者為上級團體做特殊犧牲。運作最佳的機構應該像平丘特（Gifford Pinchot）掌管的美國林務局、魏理（Harvey Wiley）主管的聯邦糧食局，或者胡佛（J. Edgar Hoover）領導的聯邦調查局（FBI）；它們的共同特徵就是培養出非常鮮明的組織文化，驅使員工認同組織的目標（Wilson, 1989）。

規範對於組織的重大影響，導致許多組織內部的行為充滿不確定性。以「經濟人」（Homo economicus）來描述人類在經濟領域的實際行為，雖然總是被認定為一種哈鏡式的扭曲，但是它與人類市場行為的距離還是夠近似，足以作為預測的工具。然

難重重。然而低特異性工作已在開發國家的成效之所以高於開發中國家，還有另一個與規範息息相關的原因。驅使人們工作超出薪資要求最低標準的內化規範，並不是自然而然從社會中產生，而是教育、訓練、社會化的結果；這種規範一方面帶有某一專業領域的特質，一方面也吸納周遭社會的氛圍。

現代社會衍生出多種認同感，以及每個人心中有所屬的團體與規範，從而削弱或稀釋人們與親友之間自然的初級關係（primary relationship）。現代社會特別重視專業領域職場的認同感，並藉由教育來強調它優先於初級關係的認同感。開發中國家的組織成員固然也可以展現高度的專業素養，但是他們的初級關係仍然相當強韌，透過社會化以接受各種專業規範而產生的抗衡效果則相對薄弱，而且其他方面的人力資本也欠缺開發。這種情形降低了以社會資本取代正規監督與究責體系的可行性，導致低特異性的公共事務效率低落。相較之下，東亞地區幾個近代發展最快的非西方國家，早在進行現代化之前，就已經擁有相當先進的專業規範。

另一個因素可能也大有影響。組織中的規範可以藉由傳統的教育和訓練來學習，但是更常見的模式是，規範是從上而下由領導階層灌輸教化。領導者創造規範的方法不僅是宣示規則與條例，同時還有以身作則與人格特質的力量。在這方面，現代的章

而若想以「經濟人」來理解組織中的行為，可靠度就會大為降低，因為組織成員的個人誘因與團體規範及目標之間，有一種更為複雜的動機平衡。

此外，規範雖然可以用於調和代理人與委託人的利益，但同時也是一把雙刃劍。規範一方面能夠以委託人的利益為出發點，例如教師矢志盡其所能教育學生；另一方面，規範經常會發展出自身的特質。團體認同感與忠誠很容易排擠掉對於其他利益的考量，包括此一團體上級組織的利益。這是前面提到的「煙囪機構」問題的另一個起源，分支機構將自身的生存看得比上層組織的目標還重要。規範有時也會淪為墨守成規：人們對於團體及其價值過度珍視，就算問題叢生也不願改弦易轍。

這裡要提醒讀者，本書行文至此，都還沒有解釋為何貧窮國家公共部門的績效問題遠比富裕國家嚴重。無論國家發展至何種程度，屬於圖2.1第四象限的工作要拿出像樣的成果，總是比较第一象限困難。那麼任何一個社會如何才能够做好第四象限的公共服務，或者至少在這個象限的表現不遜於其他社會？

一個明顯的答案涉及資源問題：經費短絀的組織在各個層面的表現都會略遜一籌。因此也難怪貧窮國家的公共機構人員訓練不足、基礎設施薄弱，導致工作推展困

伯式理性官僚體系其實並不盡然是韋伯式與理性化，它們仍然會仰賴非關理性的規範與許諾，並在某些方面透過深具魅力的領導階層來自我複製。另一方面，這類官僚體系也成功地做到，將超凡魅力領袖的產生轉化為例行常規，雖然這種說法乍聽之下相當弔詭（超凡魅力的常規性產生，並不是韋伯的「超凡魅力的常規化」觀念）。強大的體制——最容易想到的就是軍隊——也會特別重視領導階層的訓誨，視之為體制認同感的核心要素。

許多開發中國家的情況大不相同，現代韋伯式理性官僚體系領導人的產生，還是來自更廣大的社會。領導人雖然層出不窮，但是他們領導的是各種恩庇制度網絡，將周遭社會的規範帶進組織之中，而不是一個現代化國家中創造能夠自我複製的領導體系。

權力下放與裁量權

組織設計模糊性的第三個源頭，關涉的不是如何控制代理人，而是不同階層的代理人應該被授予多少裁量權。權力下放的合宜作法有一些基本原則可循，但是還不算

一套正規化的理論。舉例而言，科層中某個層級應該擔負的責任範圍，必須對應於唯有這個層級才能處理的特定問題。這在政治上稱之為「基層化原則」(principle of subsidiarity)：政府中制訂決策的層級，不應高於執行相關職權所需的最高層級。換言之，一家工廠的經理人或是某個國際機構的單項計畫負責人，可以針對其工廠或計畫做出各種決策，但是無權置喙各家工廠或各項計畫之間的資源分配。

有幾個理由讓我們認為授權作法的恰如其份與否，決定於相關的科技，因此會隨著時間發生變化。舉例來看，十九世紀晚期的許多新科技如鐵路、煤動力量源、鋼鐵與重工業，都受惠於廣泛的規模經濟，因此有助於中央集權體制⁴。相較之下，馬龍(Thomas Malone)、葉提絲(Joanne Yates)等人(1989)根據寇斯關於交易成本與科層關係的理論指出，隨著廉價資訊科技的普及，交易成本將全面降低，而科層也會逐漸讓位於市場，或者權力較為分散、合作單位之間並無科層關係的組織。資訊科技能夠降低交易成本的事實，讓許多企業取得理論根據，據以推動管理科層的扁平化、業務外包或企業結構的「虛擬化」。

早在當代資訊革命發生之前，海耶克(1945)與米塞斯(Ludwig von Mises, 1981)就已指出，現代社會日趨複雜的科技特性，將導致經濟決策日益走向權力下放。海耶

克認為，一個經濟體所能運用的資訊，絕大部分都具有地方性的本質，涉及通常只有地方人士才瞭解的狀況。海耶克進一步主張，這種情形足以解釋，為何社會主義中央計劃經濟無法在複雜的科技環境中運作，因為沒有任何一位計劃者能夠全盤吸收現代經濟衍生的各種地方性知識，並據之以採取行動；而市場中得到權力下放的決策者，表現往往好得多。同樣的顧慮也存在於組織的微觀層面：最有可能知道某家供應商產品出問題的人，應該是在工廠中實際操作的員工，而不是高踞總公司大樓的副董事長。近年來關於組織創新作法的諸多研究，發展出精實生產、及時生產與組織扁平化等等作法，都是基於同樣的洞見：地方的代理人必須得到授權，讓他們能夠運用地方的知識而有所作為，從而節省在科層中上下移動資訊的高昂成本（Fukuyama, 1999）。

將科層中的決策權力位置往下方移動，趨近地方的資訊來源，這種作法也讓組織能夠更快地因應外在環境的某些變化。如果組織想要在科技日新月異的時期保持靈活彈性，這樣的能力格外重要。當科技變化的規模不大或過程微妙，一個權力下放的組織通常比較能夠調整其行為，因為其下層單位比較小，比較不會墨守成規。可以如此假定，權力下放的組織也更能創新，因為其下層單位得到授權，可以干冒某些風險，嘗試新科技或新穎的營運方式。

如果代理人從事的工作相當複雜，或者非常需要個人的裁量與判斷，則權力下放的必要性也會隨之升高。例如醫藥、會計、法律等部門的工作，必須整合高階的技術與大量的背景相關資訊。這些工作並不能以韋伯主義的方式徹底地常規化，也無法完全藉由明文規定與標準作業程序來界定。當一個經濟體從工業化階段演進到後工業化階段，日益仰賴資訊與高階工作技術，裁量權分授的程度也必須逐步增加。

這一類對於組織的思考也適用於政治，並冠以「聯邦體制」(federalism)之名。從一九八〇年代開始，國際開發政策領域就有一股強大的力量，推動將政治權力下放到各州與地方政府。原因和組織的情況雷同：權力下放的決策機制更能夠貼近地方的資訊來源，因此也更能因應地方的特殊情況與環境變化，地方的決策過程也會比較快速。而且如果眾多單位都能得到授權，將會帶動單位之間的競爭與創新（Wildavsky, 1990）。此外在政治上，聯邦體制會讓人民更接近、更能感受到政府的存在；就理論而言，這樣會強化政府的權責相符、鞏固其合法性，並增進民主政治的品質。

某些觀察家依循這樣的理念指出，組織文化中有一股普遍的長期趨勢，最終將必然導致更高度的權力下放與結構平面化。然而這股趨勢的存在值得懷疑，因為權力下放的組織有一些足以抵消其優點的缺點，而且永遠無法透過技術層面解決。這類組織經常出現交易成本居高不下的問題，與中央集權的組織相比，行動較為遲緩，決斷力也略遜一籌。就軍隊組織而言，正規作法雖然是將實質的局部指揮權盡可能分授到最低的階層，但是在戰略或作戰的層級，仍然是以高度中央集權的決策機制當家做主。

權力下放最大的缺點在於風險問題。授予權力同時也意謂著授予風險，讓組織的較低層級承受。這在技術創新的領域可能不成問題，因為承受低度風險是家常便飯而且有其必要。但是在其他的情況下，組織授予下屬單位的權力可能並未做到恰如其份，從而傷害組織的整體利益。以席爾斯百貨（Sears Roebuck）為例，一九五〇與一九六〇年代伍德將軍（General Robert E. Wood）擔任執行長期間，曾推動公司內部權力下放，讓各分公司自行決定商品銷售、宣傳造勢活動等事務。後來加州幾家席爾斯百貨的汽車經銷店涉嫌以「誘餌推銷法」欺騙顧客，破壞了公司的品牌形象（Miller, 1992），席爾斯百貨的權力下放才戛然而止。另一個案例是英國老字號的投資銀行霸菱銀行（Barings Bank），授權給新加坡分行的一個年輕外匯操作員李森（Nick

Leeson），形同將整個企業的命運押在他身上。後來李森進行天文數字的外匯交易，破壞了霸菱的資本結構，終於導致這家銀行宣告破產。

聯邦體制也會遭遇類似問題。將權力分授到各州與地方政府，幾乎必然會擴大政府表現優劣的落差。落差的存在通常可以接受，例如當國家推動具競爭性與實驗性的政策改革時；然而在其他的情況下，落差太大意謂著某些下屬單位的表現可能惡劣到無法容忍的地步。美國聯邦體制的歷史弊病之一，就是將蓄奴政策授權給各州政府決定，其後果一如林肯總統所說，破壞了美國立國基本精神所在的平等原則。

從較為務實的層面來說，將權力分授到各州與地方政府，通常會讓地方菁英人士或恩庇網絡如虎添翼，進一步掌控地方事務，迴避外界監督。有些國家政治權力回歸中央集權化的主要原因之一，就是要確保公行政體系的防治貪腐工作至少能維持在最低的標準。印尼前總統蘇哈托的獨裁政權被民主政府推翻之後，新政府修改憲法，擴大各省分與地方當局的權力；然而權力下放反而導致貪腐橫行（波蘇克〔Richard Borsuk〕〈印尼，權力擴大行賄貪腐機會〉，"In Indonesia, of Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption,"《華爾街日報》，二〇〇三年一月二十日），而且是整個統治階層上行下效。

因此關於組織內部權力下放的合宜性問題，牽涉到眾多複雜的科技與社會因素。此外，權力分授的議題不僅可以從功能的觀點來探討，也可以透過規範的觀點來呈現。在一個起源於法國大革命、由俄羅斯與中國革命繼承的傳統之中，政治上的中央集權與現代化和進步密不可分。時值今日，權力下放更經常指涉較高程度的民眾參與和監督，因此也成為民主等正面價值的表徵，本身就是一個值得追求的目標。

權力下放問題還有一個重要的層面，使得我們無法針對任何一個組織明確訂出權力下放最理想的程度。這個層面涉及環境背景判斷的本質問題，以及組織應該信賴其成員並賦予決策權到何等地步的問題。

現代憲政政府與法治體制在建立的當時，就已刻意限制行使國家權力的裁量權範圍，亦即相傳是亞里斯多德所說的「以法治國而非以人治國」宗旨。但是法治本身並不足以締造有效率的政府，有效率的政府需要行使裁量權，或者如聯邦體制支持者所形容的，裁量權是「行政部門的能源」。因此法治國家依然會將範圍審慎界定的裁量權，重新劃入行政權力之中，尤其是在軍隊指揮、貨幣政策等兼具技術專業與果斷行

動必要性的領域。可以確定的是，對於行使任何形態的權力，裁量權都是必不可少的條件，而且或多或少遍及公共行政的每一個層面。

決定一個組織賦予其下屬單位的裁量權範圍，是設計制度時最重要的工作之一。效率卓越的組織幾乎無一例外，其領導者極為幹練稱職，得以行使高度的裁量權，而且不會被制度掣肘牽絆。良好的判斷有時無法以明文規範，因為必須對照某種做為人類行為一般模式的經驗背景，來衡量複雜的背景環境因素。經濟學家也曾論及一種「內隱知識」，它無法從書本上學習，而是萌生於工作者與某種生產工具的積極互動過程。這種知識的存在領域遠遠超出工作的場域，而是每一位卓越的企業總裁、計畫負責人、執行長與行政主管的必備知識。

另一方面，代理人未必永遠能夠做出良好的判斷，這一點當然是組織授予高度裁量權的風險所在。既然劣質判斷發生的機率不會低於優質判斷，組織就必須訂出正規的管制措施與標準作業程序，來節制代理人得到授予的裁量權。節制的程度原本應該決定於裁量權對組織目標構成的風險，不過通常會有其他外部因素介入主導。例如，政府採購之所以遠比民間企業採購昂貴，原因在於公共部門的委託人在分授權力時，只願意容忍最低限度的風險。他們擔心過大的裁量權可能導致貪腐或濫權，因此要訂

定繁複的採購規定（例如美國政府的聯邦採購法）來節制裁量權，不在乎這種避險政策造成的代理成本。此外，公共部門的決策過程還會加入許多其他層面考量，例如種族與性別平等、扶助小規模公司等，這些考量進一步強化了對裁量權的束縛。

在已開發國家中，某些過度嚴苛甚至違反情理的法規，正是來自限制公共部門代理人裁量權的政治要求；這些規定也就是一般人認定的「官僚政治」與「大政府」的特徵。曾經被柯林頓總統提名為司法部長的拜爾德（Zoë Baird）女士，後來被查出曾僱用非法外籍移民當保母，這件事不僅讓拜爾德公職夢碎，更衍生出一系列法規，要求日後所有的聯邦公職被提名人，都必須接受聯邦調查局的嚴格考核，以確認他們過去僱用保母幫傭時是否曾違反相關法規。但是在低度開發國家，情形可能正好相反，來自政治體系的壓力不足以節制官僚的裁量權；在這種情況下，訂定更多的明文規定雖然會提高交易成本，但還是有助於壓制貪污腐化。

然而有一個觀念問題要注意：對於公共部門裁量權的合宜程度，沒有任何一種理論能夠提供一般性的準則。某種程度的裁量權可能在某些社會運作順暢，但未必適用於其他社會。在同一個社會之中，裁量權運作的適宜程度也會隨著時間改變。

日本、南韓、台灣這幾個所謂的發展取向國家（developmental state）的產業政策

就是顯例。產業政策涉及政府介入以分配信用貸款、加速產業發展，政府干預取代自由市場的運作。施行產業政策勢必要授予相關經濟計劃單位高度的裁量權，讓他們有權「汰弱留強」，從而裨益整個產業部門。產業政策如果是由一個稱職、清廉的技術官僚體系來負責，的確能夠彌補未臻成熟的資本市場中的資訊缺失。但是如果所託非人，產業政策也會將投資導向政治關係良好的團體，甚至會讓決策人士的親朋好友中飽私囊。

我在第一章曾經提到，幾個東北亞國家的經濟計劃部會，向來以其能力表現與專業素養著稱，從事競租行為的社會利益集團對他們的影響也甚為有限。以日本的大藏省為例，其官僚體系原封不動地來自戰時信貸分配體系，戰後繼續運作了一個世代，而且不需多少外在監督（Sakakibara, 1993；Hartcher, 1998）。但是如果將同樣一套經濟計劃體系移植到巴西或墨西哥之類的國家，結果恐怕迥然不同，原因則不一而足。從歷史上來看，拉丁美洲的國家體制並不像日本那麼獨立自主，因此比較容易受到社會壓力左右，扭曲其信貸分配過程。兩邊的官僚素質會有相當差距，因為出身自不同形態的培訓機構與涵養傳統。相關社會階層接受國家體制權威的意願也不一樣。

就連日本自身也有類似的問題，同一套制度在不同時期會有不同成效。大藏省備

決策權力歸屬並沒有理論上的不二法門可循。一切都必須考量背景環境、過往歷史、組織成員的認同感，以及其他諸多獨立的變數。組織的問題並沒有均衡狀態或帕雷圖最佳解（Pareto optimal solution）可言，只有一連串設計層面的權衡斟酌。

經濟學訓練的特質之一，在於一套體系龐大的抽象理論，標舉出人類行為的普遍準則。運用於市場上時，這套理論強而有力，足以釐清均衡狀態與最佳性的條件。同時它也具備嚴格的實證性，對於假說驗證與資料運用都有一套明確的標準。

在分析組織黑箱內部問題時，同樣一套方法論工具也會衍生出有用與有趣的成果，前提是組織成員以關注自身利益的個體身分來互動。然而相較於市場中保持距離的互動關係，人們在組織之中的互動模式很不一樣：規範、價值、共同經驗與深厚的社會關係，遍布於組織的各個層級，積極地塑造組織成員的喜好與效用功能^⑤。例如某個人爲了找一份工作，加入某個組織中的單位，但後來卻對單位裡的同事發展出強烈的忠誠，晚上與週末都主動加班，只爲了協助自家的單位擊敗對手；另一個人對單位中一名同事極爲不滿，想盡辦法扯他後腿，甚至不惜犧牲組織與自身的利益；一位領導人發表振奮人心的講話，暢談組織的崇高目標，使得一位成員放棄跳槽其他公司更高薪的工作。市場中雖然也會出現這些非關理性的動機因素，但是遠不如組織來得

受讚譽且歷史悠久的自主性，後來很明顯地每況愈下。到了一九八〇年代，大藏省內部的重機機構已經遭到外界勢力把持，染指者除了銀行儲蓄信貸業者，還有執政黨內民黨內的山頭派系。不僅如此，大藏省向來引以爲傲的技術官僚能力也開始一代不如一代，實例就是一九八五年廣場協定（Plaza Accord）簽訂之後，日本的貨幣政策一敗塗地（Hatcher, 1998）。這些體制缺失的影響，一直延續到日本從一九九一年開始陷入的長期經濟停滯。

中央集權與權力下放的組織各有優缺點，哪些優點具有關鍵作用，決定於未必能夠事先預知的外在條件。最成功的機構通常都能夠展現高度彈性，調整自身中央集權的程度，以因應外在環境的變化。

束之高閣與重返故轍

所有組織都要面對的一個核心問題，就是裁量權的分授。上文討論的組織模糊性的三個源頭：確立組織目標時的有限理性、控制代理人行爲的各種方法、裁量權分授程度的難以決定，全都關涉到這個核心問題。模糊性的存在意謂著：要釐清組織中的

司空見慣。

管理學或公共行政學研究的正規化，一直無法與個體經濟學的理论相比擬，原因並不是前兩個領域尚未經歷足夠嚴格的分析探討，而是其研究對象的內在特質有以致之。組織中充斥著規範與其他非關理性的行為來源，深刻影響組織的表現。理性之所以受制於組織的環境背景，是因為組織成員會透過一個由同事建立的社會濾鏡，觀察外在世界並規劃未來事務。他們以體制的判斷來取代個人的判斷；他們安於差強人意，不會一味追求最佳方案，因為他們的決策空間是決定於社會角色或功能。他們的行為動機不只是狹隘的個人經濟利益，更有忠誠、互惠、專業榮譽感等規範，以及維繫傳統的強烈意向。市場很少會塑造個人對身分的認同感，但是組織會這麼做。

這些見解其實都不新鮮，有一個年代悠久、偏重社會學路向的傳統，早已將規範與道德的議題推向組織理論的前鋒。這個傳統濫觴於巴納德（Chester Barnard）一九三八年的經典名著《高階主管的功能》（*The Functions of the Executive*）。

巴納德的著述動機有一部分是要回應泰勒（Frederick Taylor）與「泰勒主義」對於組織的機械化思維。巴納德雖然也認同組織必須借重理性的誘因規定，以促進內部

合作；但他這本書的主旨是要討論各種與企業正規結構並行不悖的不成文合作規範。與當代經濟學家最大的歧異在於，巴納德認為個人的喜好並非一成不變，而是深受組織與其領導者的影響。李薇特（Barbara Levitt）與馬曲指出（1990）：

巴納德的策略……特別關注喜好的轉化。改變動機與建立新的道德準則，都被視為管理學的重要課題。以現代的術語來說，巴納德認為高階主管應該建立並維繫一種信仰與價值的文化，藉以促進組織內部的合作。這種作法並不是要取代尋求帕雷圖最佳解或設計誘因規定，而是要建構一種道德秩序，讓每一位成員都能以體制之名來行事，而且出發點並非個人私利，而是他們認同體制本身，願意做某些方面的犧牲。

巴納德的理论也預示了西蒙對組織中有限理性的觀察，他指出行為是沿著慣例而建構起來，慣例本身所代表的與其說是對未來發展的預期，不如說是對歷史過往的詮釋。

組織的有限理性與規範架構這兩個主題，首先由巴納德揭櫫，後來則由多位學者

換言之，如果代理人與委託人具有共同的價值架構，裁量權分授的風險也會降低，就算沒有正規的監控與誘因措施也無妨。塞茲尼克同時也呼應巴納德，他觀察到組織能夠形塑成員的喜好：「這類組織都能夠運用一種教育功能，順利而有效地形塑新成員的觀點，也因此能夠以非正規但成效卓著的方法，奠定思考與決策的成規。這種作法在實務上已廣為人知，反映在『林務局的人』、『農業人』之類的組織標籤上，彰顯出特定的行事態度與獨具一格的行政方法。」（1951）

這個學派的論述者幾乎都曾強調調領導統御的重要性，視之為組織文化的源頭之一。無可諱言，組織的規範與價值有一部分衍生自其背後的社會，並受到階級、種族等社會結構的影響；但是從微觀層面來看，權力的科層結構也可以主動地塑造一個組織的規範。事實上，對這個學派的許多論述者而言，科層的規範功能往往較其正規權

繼續傳承發揚：西蒙、塞茲尼克（Philip Selznick）、塞爾特、馬曲、柯恩、謝恩（Edgar Schein）、威爾森（James Q. Wilson）（威廉森也可以納入這個流派，不過他的許多論著都是探討如何將組織行為融入較廣義的新古典經濟學架構）。我先前已提及西蒙的「差強人意」觀念，不過他也非常關注組織的規範與群體本質，他於一九六一年的經典之作《公共行政》（*Public Administration*）的第四章與第五章，就是分別探討「群體的形成」與「群體的價值」，並援引巴納德的觀點指出，公共部門機構會主動地塑造其成員的喜好。

本書先前曾經詳細闡述，規範與文化價值足以取代正規的監督與究責系統，此一觀點也是巴納德這個學派的主題。例如西蒙與史密斯柏格（1961）曾談到「官僚哲學」（*bureau philosophy*，亦即組織或官僚體系的文化）與專業行為準則，視之為兩種監控組織的不成文方式，可以在正規監控闕如時取而代之。塞茲尼克研究田納西河谷管理局（1951）時，提出這樣的觀察：

如果能夠鋪陳出一種基本觀點，讓領導階層的第二層、第三層甚至更底層衷心接納；那麼推行權力下放而不危及政策實施的可行性，確實可以大幅提

升。有一點幾乎是無可置疑：在新的組織之中，行政人員的觀點未必符合主管階層，因此必須建立由上而下的正規監控措施。然而當官方政策已經深入人心，正規監控措施就可以開始放鬆，以理念與態度取代規定與形諸明文的紀律。

力更為重要。塞茲尼克在《行政領導》(Leadership in Administration, 1957)一書中指出：「『體制領導人』的角色應該與『人際領導人』清楚劃分……人際領導人的主要貢獻在於增進企業效率；相較之下，體制領導人主要是一個倡導與捍衛各種價值觀的專家。」

巴納德—西蒙—馬曲這一脈的組織理論思維，後來在制度經濟學的理论架構下相形失色。一部分原因在於，巴納德學派不能完全接受經濟學家偏好的正規模型建構。他們放寬對於人類理性的假定，並將利他或社會偏好等因素加入個體的效用功能之中；組織中人類行為的不確定性也隨之升高。事實上，塞爾特、馬曲、柯恩等學者探討組織的著述，經常是描述與分類的意味更大於理論建構。然而經濟學家將相關假定單純化，亦即認定人類是理性的，其效用功能主要侷限於自利範圍；這種路向讓數學化與描述性理論得以卷土重來，代價卻是化約主義(reductionism)當道，而且做為其出發點的假定與現實狀況脫節。於是在遍地烽火的社會科學方法學論戰之中，組織理論儼然成爲另一處戰場。

在組織理論的領域中，舊日的社會學路向與後來的制度經濟學路向之間的差異確

實有可能受到誇大。巴納德與其傳人都曾深入探討組織的誘因措施與正規結構。另一方面，制度經濟學家也認同規範與文化對於組織的重要性與功能性，以及規範可以補強和取代正規的誘因措施。先前提到阿克洛夫(1982)曾描述組織成員會遵循一種實際的服務規範；身爲經濟學家的阿克洛夫知道，這就是一種禮物交換。其實兩個學派之間的歧異主要在於側重層面不同：經濟學家致力於爲組織的誘因結構建立模型，並運用複雜的策略來讓模型達到最佳化；舊日的社會學取向學派則是針對組織的規範環境，設想各種策略。可以這麼說，很少經濟學家會像謝恩(1988)一樣，仔細描述領導統御在組織中扮演的角色、領導者應如何培訓、他們如何溝通並激勵部屬。一個例外是米勒(Gary Miller)，他在《管理的兩難》(Managerial Dilemmas, 1992)一書指出，領導者會「在部屬之間塑造一種對於合作的期望，包括員工與員工之間、員工與其上級之間的合作。達成此一目標的方法，是一系列傳統上屬於政治學而非經濟學領域的活動：溝通、勸誡、象徵性的表明立場。」米勒重新發掘了一個五十多年前就已問世的理論，著實令人讚嘆；社會科學的演變發展本質往往如此。

組織模糊性之下的效能建構：政策意涵

組織沒有最完美的形態可言，這個學理上的結論有幾項重要的實務意涵。首先是它支持伍爾考克與普瑞契特（1992）的結論：在國家發展政策領域，當我們斷言某種廣泛適用的規則或教訓可以運用於公共部門改革、計畫管理或服務提供時，必須格外謹慎。兩位學者強調，「最佳作法」心態經常是問題叢生，當某種作法在某個地區產生成效，就會立刻大受宣揚，視為其他地區的金科玉律。成功的計畫通常是獨具一格，涉及史考特（James Scott, 1998）所謂的「實務知識」（metis）——運用在地知識來設計在地解決方案的能力。

規範對於管理與公共行政的重要性與普遍性，意謂著制度發展深受社會結構、文化與其他因素的影響，這些因素都不是公共政策所能直接掌控。組織能夠藉由社會化與訓練來創立並塑造種種規範，但是周遭社會的規範也會滲透進入組織。如果在某個社會中，無論法律或契約如何規定，一個人對親友的義務責任總是凌駕於對陌生人的義務責任，那麼某些形態的行政弊病將無可避免，就算針對貪污腐化的正規制度的監

控措施已經建立，也是於事無補。

公共行政是一個各具特質、無法一概而論的領域，這樣的理念應該不足為奇。海耶克認為經濟體中大部分的知識都有地方性，他的觀察早已廣受接納，深植於我們對權力下放、以市場為基礎的經濟體系的偏好之中。那麼，為何我們一方面容許甚至鼓勵私人企業以各種方式組織自身並進行業務決策，一方面又堅持公共部門必須以某種如出一轍的最佳作法來運作？

與私人企業管理相比較，公共行政最大的劣勢在於：私人企業必須面對達爾文式無情的物競天擇，公共部門則否。艾智仁一九五〇年的經典論文〈不確定性、演化與經濟理論〉（Uncertainty, Evolution, and Economic Theory）指出，企業策略與組織的隨機應變，足以推動邁向更高效率的演化進程；原因是經過一段時間之後，效率低落的公司會遭到淘汰。但是公共部門並沒有可相比擬的汰弱留強機制，成效不佳的行政措施照樣可以行之有年。因此我們要對各種可資選擇的公共行政模式，保持理性的前瞻與思考。

組織有其模糊性的事實，並不意謂我們只能雙手一攤，認定公共行政領域一切都是「無可無不可」。最佳的作法雖然可遇不可求，但是我們必然可以鎖定最惡劣的作

法，或者避免各種成效欠佳的作法。制度經濟學普遍要求對正規的誘因結構進行模型化，這個作法本身並沒有錯，而且非常有助於揭露與改進功能失調的誘因系統。這個路向的問題只在於，光靠它本身並不足以完全解決組織的功能失調。過度強調規範，或是過度屈從於地方習俗傳統，可能反而會縱容非常負面的誘因結構，讓公共政策無從下手整頓。

在制度效能的各個要素之中，公共行政最容易系統化並且對外轉移；公共行政學校的遍布世界各地就是明證。正規誘因結構的改革與調整，曾經讓美國、英國與其他已開發國家的政府更爲專業、清廉，如今也可以讓開發中國家受惠，締造卓越成效。

這些成效指出一個研究方向。我們必須進一步探討，哪一些公共部門活動最容易建立正規的模型與分析，哪一些具有高度的地方變異性，圖2.2的矩陣圖可以做爲探討的出發點。某些高變異性與低業務量的工作，例如中央銀行，在制度結構與作法上並不容許高度的變異性，也最容易進行技術官僚改革；以伍爾考克與普瑞契特的話來說就是，將「十個優秀的技術官僚」空投到一個開發中國家，就可以大幅改進當地的公共政策。過去數十年中，這種案例已經遍及好幾個國家，如智利、玻利維亞、阿根廷

與墨西哥。

相較之下，低特異性、高業務量的領域最難推展改革，教育和法律皆是如此。全世界沒有任何一個法律體系能夠靠十個技術官僚「敲定」，無論他們如何優秀。這些公共行政領域可能最具獨立性，也最容易受到地方狀況變數的影響，其成敗關鍵在於是否有長期浸淫地方事務的人士參與規劃、投入運作。每一樁決策可能都不一樣，多多少少都要考量種族、地區、宗教與各種社會內部的多樣性。伍爾考克與普瑞契特體認到良好解決方案的複雜性與多樣性，他們認爲最成功的計畫負責人應該能夠獲得高度的裁量權，長期從事於某一領域，熟稔地方環境並觀察入微。

最棘手的領域位於矩陣圖中央地帶，特異性與業務量均屬中等，只能有限度地接受尋求最佳作法的設計。這個領域的問題在於，一個局外人在面對某個社會時，可能會不由自主地形成盲點，高估特定制度或作法的普遍適用性。

以文官體系改革與人事系統爲例。對於英國、美國等已開發國家，消弭恩庇制度是強化行政效能的關鍵，並分別透過皮爾改革（Peel Reforms）與哈奇法（Hatch Act）等大規模改革工程來推動。對於恩庇制度當道、貪污腐化橫行的開發中國家官僚體系而言，藉由建立「現代」文官體系來正本清源，一直是制度改革的核心目標。

但就連在這個領域之中，達成目標的方法也是不一而足。縱觀整個已開發世界，各國的「現代」官僚體制各有其特色，表現在公務員的招募、訓練、升遷與獎懲上。日本與法國的「高等文官」體系就與美國大異其趣，也讓這兩國的官僚得以推動其美國同行難以企及的工作。過去一些重大政策的失敗，原因就在於忽視了這些歧異。

一九四五年底美國佔領日本，展開一場日後備受讚譽的「國家重建」工程，將日本轉化成一個民主國家。當時日本引進了許多西方制度，包括一部由麥克阿瑟將軍幕僚制定的憲法，成果之佳出乎意料。但是在其他領域，美國式的制度改革卻無疾而終。美國試圖解散日本產業界的「財閥」，但結果只是讓同樣的體制在之後十年以「集團企業」(Keiretsu)之名借屍還魂。美國推動的日本官僚體系改革尤其是一敗塗地，這項任務由一位美國官員胡佛(Blaine Hoover)擔綱，麥克阿瑟麾下的勞工事務專員科恩(Theodore Cohen)為胡佛的代表團留下紀錄(1987)：

新代表團的團長……是胡佛先生，夙負盛名的「美國與加拿大公務人員聯合會」主席……這個代表團專業素養的基礎甚至總和，大概就是他們終身服務於美國聯邦政府文官體系的人事行政經驗。

代表團在一九四六年十一月抵達日本之後，接受一系列瞭解狀況的簡報，簡報由盟軍最高統帥麾下相關單位負責……我察覺代表團成員似乎會篩選我的簡報內容，吸收他們認為有用的事實資料，但是揚棄不符合他們先入之見的資訊。當我解釋日本人的雇主與員工關係的本質是以保護換取忠誠，而非以金錢換取工作，代表團成員的目光變得冷漠呆滯。當我談到普遍見於日本各大型組織、連政府機構也不例外保護者——被保護者(親分—子分)關係時，沒有任何一位成員追問詳情；但是在我看來，這種現象才是將日本的官僚制度「去封建化」的核心議題……但是代表團成員更感興趣的是，比較政府機關與民間企業的薪資等級。他們在心態上已經沒有什麼空間來了解日本人的心理與態度，他們只想開立現代化、科學化、非封建的行政體系處方。

這個代表團運用的是純粹的美國式觀念，例如公務員的升遷機會平等與公平競爭，以及為公眾服務的高貴理念。

胡佛宣布了日本行政體系的七大罪狀：冗員充斥、效率低落、紀律不彰、訓練廢弛、人員考績不實且任用不當、以公務年資而非責任職掌來分級、考試只測驗一般科目而忽略專業科目。可以想見的是，胡佛的改革處方當然是傳統

取向，包括考績核定、「科學化的」職掌界定、薪資分級、效率排名等等，外加一個獨立的公務人員主管機關，但是這一切與日本的封建體制有何相干？美國的作法有其歷史淵源，在設計上是要根絕分贓制度，如今卻運用在並無分贓制度可言的日本。我有時心想，這個代表團如果是被派到北極圈，他們大概也會推出一模一樣的方案來對付那些愛斯基摩人、海豹與海鷗。

我們難以斷定哪一樣事實比較驚人：是胡佛代表團對日本狀況的無知，還是他們的傲慢。事後回顧，一九四六年的日本官僚體系，在很多方面都比其美國同行更為優秀與幹練，也比較不受政治恩庇制度的影響。後來美國的改革者只是將當時日本政府最高層的一批人換掉，其行政機器則原封不動，並且沒有多久就演進出大藏省與通產省（相當於經濟部）這些強而有力的機構，讓美國在之後數十年的貿易戰爭中吃盡苦頭。

許多優質的行政措施在設計時，都必須運用地方知識；已開發國家的行政主管就算可以大刺刺地教訓其較低度開發國家的同行，告訴他們自己的國家或某個高深美測的「丹麥」是如何辦事，但還是無法將行政效能轉移給後者。對於外國行政體系作法的概論性理解，必須結合對於本國特殊限制、機會、習慣、規範與條件的深刻體認。這意謂著在研擬行政與制度的解決方案時，不能只是將實際負責運作的本國官員納入考量，而是要讓他們真正動手參與設計。東亞那些快速開發的國家都擁有卓越的治國能力，他們引進某些外國制度時會量身打造，如此才能夠在自家的社會中運行無礙。他們成長進步的原因，當然不是大開國門讓外國捐助者建立各種制度，坐視本國原有的制度被打入冷宮。

如果我們真的期望強化較低度開發國家的制度效能，就必須改變對這方面工作的認知心態。我們並不是帶著大批樑柱、磚瓦、起重機與建築藍圖來到一個國家，僱用當地人做為幫手，建立一座由我們來設計的工廠。我們應該是帶著資源前往，鼓勵當地人設計自己的工廠，協助他們自行建造與營運。

這種認知改變在實務上的意義就是，想要協助建立行政效能的外國力量，無論是國際金融機構、雙邊捐助者或者非政府機構，最好都能夠直接挹注受援助國的相關政府機構。他們大可不必對資源運用方式設定清規戒律，而是應該針對某些類型的工作成果，執行嚴格的責任檢討標準。這種策略其實是模仿競爭性市場對企業施加的獎懲：市場並不關心一家企業是合夥公司還是公開股份公司、是權力集中抑或權力下

放、最高階部門是以區域或者功能來劃分，市場只在乎一家企業能否獲利。美國政府的「千禧年挑戰帳戶」計畫大體上就是走這條路，讓受援助國藉由可以考核的表現來換取援助資金。依照這個觀念，符合接受援助條件的國家必須提出需求，而且只要能做出可以考核的成效，他們運用資金的方式就不會受到外界的微觀調控。

這種效能建構的策略要能夠運作順暢，前提是捐助者必須保持耐心，不要急於在短期內看到工廠做出成品。如同我在第一章提到的，捐助者有兩個目標會發生衝突，一是幫助受援助國建構制度效能，一是直接對終端受益者提供相關的服務。最後一點，我們都希望工廠發揮最大效用，但是當地人士能否經營工廠並滿足地方需求，才是關鍵所在。然而對於捐助者是否能保持耐心，將焦點放在效能建構而非實際提供服務，我們實在不敢樂觀，因為捐助者背後的出資者通常會要求成效必須立竿見影⁶。像美國國際開發署（USAID）之類的雙邊援助機構，數十年來其政治化的問題雖廣為人知，但一直懸而未解（Tendler, 1975）。接受援助的國家儘管想達成可以考核的表現進步，但卻無法控制所有的相關變數。它們也許能夠改革電信部門，但是對國營石油公司力有未逮；也許能夠調整金融政策，但是對公共教育一籌莫展；有些真正的改革可能無法顯現為突飛猛進的表現指數。如果各項援助措施的差距懸殊，這時捐助

者必須抗拒強烈的誘惑，不要故態復萌又對改革工程進行微觀調控。



社會科學長久以來夢寐以求的是，想將人類行為的研究轉化為真正的科學，從單純描述發展為正規的因果關係模型，具備非同小可的預測價值，而且奠基於嚴格的實證觀察。在人類行為的某些領域，這樣的夢想比較有可能實現。市場問題就很能夠接受這一類的分析工作，因此經濟學才會在二十世紀登基為社會科學的女王。然而組織的狀況相當複雜。組織中人的確會追求狹隘的個人利益，在這個範圍之內，經濟學家的「方法論上的個人主義」是可以提供一些真知灼見。然而組織與市場不同之處在於，規範與社會連結對組織成員選擇的影響要巨大得多；因此過度追求研究對象的「科學化」，反而會讓我們付出重大代價，忽視了公共行政在不同社會施行時的複雜層面。

【注釋】

① 若欲縱觀經濟學對於組織理論的探討歷程，請參見 Furubotn and Richter (1997) 和 Moe

(1984)。

② 公共選擇學派理論架構的問題之一，在於界定官員個人利益的內涵。此一學派的某些理論做狹義解釋，認為這類利益只限於薪水、津貼、工作保障。但是官員個人利益顯然可以做更廣泛的解釋，包括為所屬單位的長期利益，以及必然會受體制利益影響的個人長期生涯規劃。

③ 這種作法有一些缺點，具體呈現於安隆 (Enron)、世界通訊 (Worldcom) 等企業醜聞，以及一九九〇年代科技泡沫破滅之後的多家企業。公司股價反映的因素不勝枚舉，有許多根本不在經理人掌控範圍之內，難以做為精確衡量個別經理人成效的工具。

④ Piore與Sabel (1984) 認為，這種選擇並無科技上的必然性，而且小規模的手工製造業依然能夠在二十世紀的工業環境中生存。

⑤ 現代經濟學自有一套關於規範的理論，強調在權力下放體系中的個人，能夠理性地互動並衍生出規範，盡可能發揮其個人效用 (Ellickson, 1991)。這套理論的問題在於，有許多規範的來源非關理性，諸如傳統、宗教與習俗。

⑥ 有一個不甚引人注意的例子，顯示這種作法或許可行。華府有一個半政府組織「全國民主基金會」(National Endowment for Democracy) 創立於一九七〇年代，宗旨在於促進世界各地的民主政治。以華府的標準來看，全國民主基金會的年度預算只是寥寥之數，二〇〇二會計年度不過三千萬美元，其中一部分直接撥給受捐助者，另一部分由四個機構代為撥款，分別是民主黨的「全國民主研究中心」、共和黨的「國際共和研究中心」、美國商會的「國際私人企業研究中心」。

心」、美國產業組織勞工聯盟的「勞工團結研究中心」。與組織、財力遠較雄厚的美國國際開發署相較，全國民主基金會的援助模式迥然不同，它與上述四個美國的合作機構透過小額捐款運作，金額從數千美元到數十萬美元不等，直接撥給各式各樣的外國政黨、非政府組織、女性組織、工會、商業組織與其他公民社會組織；這些受捐助者都是主動上門，尋求資助以完成某項特定目標。全國民主基金會與四個合作機構都沒有實際介入操控，監督工作完全只限於款項查核，並要求受捐助者完成其設定的目標。

這種運作模式截然不同於美國國際開發署和其他國際援助機構，後者動輒針對龐大的計畫撥款數億美元，並且在受援助國建立大型的基礎設施。美國國際開發署向來受人詬病的地方在於，它會將大筆款項撥給監督機構和承包商（許多是美國的公司機構），但是對受援助國的團體卻吝於直接挹注。

全國民主基金會當然不代表建構國家效能的完美模式，它的使命過於廣泛，但資源卻十分有限，對於實現其核心目標而言只是杯水車薪；它的焦點始終放在扶助政黨組織與公民社會，而不是政府機構。然而全國民主基金會還是展現了某些通盤原則：地方團體由始至終負責計畫的研擬與執行，而且在直接獲得資源的同時，不會被迫將控制權交給伸出援手的外界金主。

第三章 衰弱國家與國際合法性

在前二章之中，我從民族國家（nation-state）的層面著手，探討國家治理無方與制度缺失的問題；這類問題會嚴重阻礙貧窮國家的經濟發展，同時對於整個國際體系也有重大意義。主權與民族國家是西發里亞體系（Westphalian system）的柱石，但時值今日已經遭到多方侵削，以及原則層面的批判。原因在於，發生在一個國家內部的事務——換言之，就是其內部治理——經常會嚴重影響國際體系中的其他成員。然而，誰擁有權利或合法性去侵犯另一個國家的主權，其行動目標如何界定？是否存在一種國際層面的合法性，本身不需倚賴主權國家及其力量？如果上述問題的答案是否定，那麼對於主權理論的批判豈非自我矛盾？本章將討論這一系列相關問題。

從冷戰結束以來，衰弱或失敗的國家可說是國際秩序面臨的最嚴重問題（Crocker, 2003）。這類國家會殘害人權、引發人道災難、造成大規模人民遷徙、攻擊侵略鄰國。九一一事件之後顯而易見的是，這類國家還會包庇國際恐怖分子，使其有能力重創美國與其他已開發國家。

從一九八九年柏林圍牆倒塌到二〇〇一年九月十一日，絕大部分的國際危機都是在衰弱或失敗的國家引爆，諸如索馬利亞、海地、柬埔寨、波士尼亞、科索沃、盧安達、賴比瑞亞、獅子山、剛果與東帝汶。國際社會以各種姿態介入一場又一場的衝突，只不過經常是時機太晚、資源也太少；有時到最後還得從當地勢力手中接下治理國家的重擔。

九一一恐怖攻擊事件突顯了另一種形態的問題。阿富汗這個失敗國家是如此孱弱，以至於被一股非國家勢力——恐怖組織「基地」（al-Qaida）——劫持，成爲其全球恐怖行動的大本營。九一一事件充份顯現暴力是如何經歷「民主化」：激進伊斯蘭教思想與大規模毀滅性武器結合，讓世人悚然一驚，原來那些在某個遙遠、混亂國度

發生的事件，也會嚴重影響美國與其他富裕強大的國家。傳統的嚇阻或圍堵政策無法對付這種非國家勢力，因此為了解決安全的顧慮，必須深入當事國內部並置換其政權，以防範日後威脅死灰復燃。失敗國家的問題以往大體上歸屬於人道或人權領域，如今卻搖身一變，其安全層面日益重要。伊格納蒂夫（Michael Ignatieff, 2003）說道：「這是一九九〇年代歷史想像的全面潰敗；冷戰之後的西方世界無法理解，從埃及到阿富汗，國家秩序的危機此起彼落，問題相互交錯，後來竟成為西方世界的安全威脅。」

除了索馬利亞或阿富汗這類一敗塗地的國家，還有另一種國家治理問題會動搖國際局勢的穩定。中東地區長年動亂的背景因素之一，是大部分阿拉伯國家欠缺民主、多元價值，或者具實質意義的民眾政治參與（聯合國發展計畫，2002）。這個地區政府統治之所以日趨集權化，一般都認定美國難脫助紂為虐之嫌；華府對沙烏地阿拉伯或埃及等國政權的支持，也被指控為別有用心。不僅如此，中東地區的經濟停滯不前，幾乎完全錯過了一九八〇與一九九〇年代拉丁美洲、亞洲與其他開發中國家的經濟改革浪潮。這種經濟停滯（對沙烏地阿拉伯而言是衰退，其人均國內生產毛額在過去二十年間滑落了三分之二）發生的同時，中東國家也面臨青年人口暴增、失業青年

數以萬計的社會問題。正如其他開發中國家，經濟停滯有一大部分要歸咎於政府治國無方，無法促進企業活動與高效率的市場。以色列與巴勒斯坦的衝突也有其國家治理層面的因素：一九九〇年代奧斯陸和談進程的一大缺失就是，既未能要求巴勒斯坦權力階層實行民主並擔負責任，也未能預先防範嚴重的貪腐與競租行為。

新帝國

美國在九一一事件之後的外交政策思維，使其必然會走向一種境地：對於那些衰弱國家，美國若不是直接扛起治理的責任，就是要將問題丟給國際社會。布希政府雖然否認美國有帝國野心，但是布希總統本人在二〇〇二年六月西點軍校演講以及二〇〇二年九月公布的《美國國家安全戰略》（*National Security Strategy of the United States*），依然明確標舉出一種先發制人、或者應該說是預先防範的戰爭準則，意謂著美國在必要時將進軍某個以恐怖主義威脅美國的國家，治理對美國心懷敵意的當地人民。阿富汗現任總統卡札（Hamid Karzai）領導的政府雖然遠較前任神學士（Taliban）政權正當正派且具前瞻性，但卻是由美國一手扶植，而且有賴於美國的大力支持才得

以存續。卡札政府的權力遭到國內各地軍閥的挑戰，神學士的民兵餘黨也質疑其合法性。爲了遂行阿富汗戰事，美國的軍事力量也進駐塔吉克、土庫曼與烏茲別克等國，這些前蘇聯加盟共和國都有嚴重的內部治理問題。

二〇〇三年三月，美國展開更具雄心的行動，推翻伊拉克的復興社會黨（Baath Party）政權，並試圖將它轉化爲一個運作正常的民主國家。布希總統在二〇〇三年二月二十六日的一場演講中表示，「就在我們共聚一堂的同時，美國與文明世界已經進入一個歷史上的關鍵時期。過去的歷史有一部分是由別人書寫，但未來的歷史將由美國執筆。」布希鋪陳出一個宏大的計畫，不僅要協助伊拉克民主化，還要讓中東地區的政治脫胎換骨，目標包括推動以色列與巴勒斯坦和談、增進阿拉伯世界的多元性。

除了伊拉克的問題之外，二〇〇二年到二〇〇三年間在肯亞的蒙巴薩（Mombasa）、印尼的峇里島（Bali）與沙烏地阿拉伯首都利雅德（Riyadh）爆發的恐怖攻擊事件，在在都突顯出「基地」組織依然故我，能夠善用衰敗國家提供的機會。對於世界各地恐怖分子藏身與運作的國家，美國當然不會一概出動軍力直接干預，因此遏阻恐怖主義還是必須仰賴當事國自身的力量。然而這些國家經常是一籌莫展，所

彰顯的問題正是本書第一、二章討論的國家體制效能落差。肯亞或印尼的政府都無法雷厲風行、防範攻擊；雖然印尼政府起訴恐怖分子頗有成績，但先決條件是外國的大力協助。因此，美國在追求安全保障的同時，也面臨了與國際發展機構如出一轍的問題：如何以外在力量刺激那些百廢待舉的國家，進行國家體制的建構。

國家主權的侵削

主權原則是後西發里亞（post-Westphalian）時代國際秩序的基礎所在，但是國家治理無方卻已經侵削了這個基礎。原因在於，衰弱國家爲自身與其他國家製造的問題，大幅升高了國際體系中第三國出面強行干預、撥亂反正的可能性。「衰弱」在這裡是針對國家體制的力量而非範圍，以本書前二章的論述方式來說，它意謂著國家缺乏制定與執行政策所需的制度效能，其背後原因往往是整個政治體系的合法性蕩然無存。

許多人批評布希政府先發制人的新戰爭準則與攻打伊拉克的行爲，視之爲悖離了以往側重於嚇阻和圍堵的政策，因爲新政策勢將導致間歇性地侵犯其他國家的主權

動不僅師出有名，而且是為所當為。

一九九〇年代的人道干預行動衍生出一種實質的國際性帝國強權，籠罩著世界各地的「失敗國家」。這些干預行動通常是由美國的軍事力量打前鋒，隨之而來的則是一個由歐洲國家、澳大利亞、紐西蘭與日本等國組成的大型聯盟，他們要展開「國家重建」工作。在索馬利亞、柬埔寨、波士尼亞、科索沃、東帝汶與現今的阿富汗，所謂「國際社會」不再是一個抽象概念，而是具體呈現為當地的實權政府。對這些國家而言，主權已經不存在，政府功能轉移給聯合國或其他援助機構與非政府組織；以東帝汶為例，其治理機構是在一艘停泊在首都帝利（Dili）海港中的船上辦公。這種國際統治權也許立意良善，以人權與民主為出發點；然而其本身終究還是一種統治權，並為日後國際機構代為行使國家主權樹立了先例。

現在美國遭遇的問題是：某個國家政務廢弛的後果，可能是恐怖分子乘機掌握大規模毀滅性武器，對美國形成無法容忍的安全威脅。有些人士會在兩種干預行動之間畫清界線，一種是為了保障人權而干預某個國家，另一種則是為了防範當事國對其他國家造成的安全威脅；而且只有前者的侵犯國家主權才是師出有名。然而這種劃分方式頗值得商榷，它形同認定保衛自我的合法性低於保衛他人。而且在實際的案例中，

（Hasner, 2002）。事實上，侵削國家主權的作法早在一九九〇年代所謂的「人道干預」行動中就已經起步；國際社會在索馬利亞、海地、柬埔寨、巴爾幹半島與其他地區的經驗，衍生出以外部干預為主題的浩瀚著述（參見 Damrosch, 1993；Heiberg, 1994；Hoffmann, 1996；Lugo, 1996；Mastanduno and Lyons, 1995；Mayall, 1996；Murphy, 1996；von Lipsey, 1997；Weiss and Collins, 1996；和 Williamson, 1998。批判性觀點參見 Carpenter, 1997）。

在人道干預的論戰之中，一般都認定西發里亞體系已經不宜繼續作為今日國際關係的架構。西發里亞體系當初在建構時，刻意對合法性問題保持一種不可知論（agnosticism）的態度，然而論者指出，冷戰終結之後，國際社會對於政治合法性與人權大原則有了更大的共識，因此不會再像以往一樣，將主權與合法性自動授予一個國家的實際掌權者。對於索馬利亞或阿富汗之類淪為軍閥割據的國家，國家主權有如空中樓閣甚至是黑色笑話。像塞爾維亞前任總統米羅塞維奇（Slobodan Milosevic）這種獨裁者與人權迫害者，犯下違反人道的罪行之後，再也不能拿主權原則當作擋箭牌與護身符；前南斯拉夫之類的多種族國家尤其是如此，因為其主權國家的疆界原本就問題重重。在這些情況之下，外在力量在人權與民主合法性的大纛之下，其干預行

兩種干預經常會涇渭難分；迫害人權的政府通常也會對鄰國形成威脅，不然就是過於衰弱，無法遏阻威脅或迫害的勢力崛起。

我的觀點並不是要為布希政府攻打伊拉克的行動辯護，這場戰爭的正反兩面各有複雜的考量。布希政府對於以嚇阻策略化解來自巴格達的安全威脅，並沒有充份探討其可行性；同時也將伊拉克的威脅與恐怖分子的威脅混為一談，未能釐清兩者不同的意向（Mearshemer, 2002）。我的觀點是要強調，非國家勢力掌握大規模毀滅性武器是一種新生而且極端危險的安全問題，而且讓受威脅國家有充份理由進行干預。當某一方率先動用大規模毀滅性武器的威脅迫在眉睫，此時嚇阻策略已無用武之地。對於受到這種威脅的國家而言，主權原則並不足以提供保護。問題的解決之道其實與人道干預如出一轍：挺進這些國家，接管其治理工作，消弭相關的威脅，並防範日後威脅死灰復燃。

國家重建

本書前二章標舉的議題——如何改善衰弱國家的政府治理，增進其民主政治的合法性，並強化其可長可久的體制，已然成為當今國際政治的核心工作。我們達成這個結論的理由有二：一是藉由重建飽受戰亂蹂躪的社會，以剷除恐怖主義孳生的溫床；再者期盼這些國家也能得到發展經濟的機會。如果有一種科學、藝術或者「技藝」(techné) 能夠建構出國家體制，那麼它將會同時兼顧上述的目標，並且成為各方極力爭取的利器。

美國將這方面的努力稱之為「國家重建」，其術語的選擇也反映了美國自身的經驗：美國的文化與歷史認同感深受憲政、民主等政治制度的影響。歐洲方面比較在意國家體制與國家之間的差異，認為「國家重建」如果指的是建立一個共同體，並以共同的歷史與文化來凝聚，那麼這項使命將遠超出任何一個強權的能力範圍。歐洲的觀點當然正確，只有國家體制才能透過人為努力來建構；如果某個「國家」因此而誕生，與其說是設計高明，不如說是運氣使然。

美國對於「國家重建」的意識形態論戰方興未艾。部分保守派人士與許多自由派中的右派人士，從原則上反對「國家重建」，原因是認為可行性太低，而且不樂見美國深陷於了無止境的昂貴承諾，形同推行一種「國際社會福利工作」。另一個陣營則是眾多國際金融機構與非政府組織，他們談起「國家重建」熟門熟路，似乎只要有資源就可以完成目標。前者的立場站不住腳，沒有顧及美國當前與未來在安全與外交政策上的需求。布希政府剛上台時，對「國家重建」抱持狐疑態度，後來卻被迫捲入阿富汗與伊拉克。另一方面，支持「國家重建」的人士也必須提醒自己，這個領域的工作成績實在欠佳。「國家重建」有時不只是窒礙難行而已，在撒哈拉沙漠以南的非洲國家，許多嘗試到後來反而破壞了原有的制度效能。因此我們必須嚴格檢視哪些作法可行、哪些作法不可行，並且體認外在援助力量的侷限。

「國家重建」具有二個截然不同的層面或階段。首先是所謂的「戰後重建」，適用於戰火餘生的國家，如阿富汗、索馬利亞與科索沃，其權力體制已經土崩瓦解，必須徹底重建。這時外在力量的當務之急是盡快穩定當地情勢，投入安全部隊、警力、人道救援與技術支援，恢復電力、供水、金融等系統的運作。

如果這個崩潰的國家還算運氣不錯，能夠在國際社會協助下暫時穩定下來（如波士尼亞），「國家重建」就可以進入第二階段。此時主要目標是創設自立自主的國家體制，讓它在外界干預結束之後仍然可以繼續運作。這個階段遠比第一階段困難，然而外在力量日後是否能夠功成身退，這個階段正是關鍵所在。

第三個層面與第二階段有許多地方重疊，涉及如何強化衰弱的國家。這些國家的統治權力大致上能穩住陣腳，但是無法執行某些不可或缺的功能，例如保護財產權、提供初等教育。這個層面的涵蓋範圍相當廣泛，有的國家具備某些體制的專業素養，能夠善加管理中央銀行與外匯操作，然而對教育或法治這些低特異性領域卻力有未逮（例如秘魯、墨西哥）；有些國家則是各種體制都乏善可陳，無一例外（例如肯亞、迦納）。

阿富汗與哈珊塔台後的伊拉克，兩者形成迥然不同的挑戰。阿富汗從未建立現代化國家體制，在一九七〇年代的政治動亂終結其君主體制之前，阿富汗大體上維持著部落聯盟的形態，國家體制的權力幾乎走不出首都喀布爾（Kabul）；接下來的共黨暴政與血腥內戰又將剩餘的國家體制消滅殆盡。推翻神學士政權之後，國家體制建構工作必須從頭開始，所需資源與指導完全要由外界提供。這項工作是如此艱鉅，但美國與其他捐助國又不願慷慨解囊；因此要讓現代化國家體制（先不論是否民主）在阿

富汗立足生根，目前看來困難重重。

相較之下，伊拉克的開發程度遠高於阿富汗，物資與人力資源也豐富得多。伊拉克的問題在於戰爭結束之後，原本可以運作的國家體制不是毀於戰火，就是遭到美國強行解散，因此必須重新建構。隨著美國的入侵行動，大部分的行政效能、在暴民劫掠與社會動亂中一掃而空。和第二次世界大戰之後的德國與日本，以及許多走出共產主義的政權一樣，伊拉克在後哈珊時代的國家體制建構，由於要防範舊政權成員東山再起，因此步履蹣跚。一整個世代的極權統治將伊拉克的政壇變成清一色；除了執政黨與軍方之外，具備行政能力與政治手腕的人才寥寥無幾。

對於失敗國家的第一階段戰後重建或穩定局勢，美國與國際社會過去的成绩參差不齊，曾經在巴拿馬、索馬利亞、海地與波士尼亞犯下許多錯誤，不過也學到不少教訓。到了一九九九年的科索沃與二〇〇〇年的東帝汶，美國政府與國際社會已經針對「國家重建」工程設想出更妥當的內部協調方法，以及某些能夠保存體制連貫性的機制。

不幸的是，布希政府進軍阿富汗與伊拉克時，未能汲取前人的寶貴經驗反言，重蹈許多先前「國家重建」案例的覆轍（例如未能預見大規模劫掠暴動、沒有事先準備警力來對付社會動亂）。在伊拉克方面，問題的部分原因在於美國是獨斷獨行地發動戰爭，以至於戰後也只能一肩承擔重建工作；另一部分原因則是美國政府內部官僚互鬥，導致統籌重建工作的大權落入國防部（Fukuyama, 2004）。五角大廈雖然向來是「國家重建」行動中的要角，然而卻欠缺統籌如此複雜工作所需的體制效能。因此可以這麼說，需要國家體制建構的地方，不只是崩潰或衰弱的第二世界國家，華盛頓本身有時也會需要（Mendelson Forman, 2002）。

如果說國際社會在戰後重建工作上還偶有佳作，相較之下，它在「國家重建」第二階段的成績可就遜色許多。這個階段要求外在力量協助當事國，建立或強化各種具合法性、能夠自立的政治體制，最後讓當事國政府擺脫對外界協助的倚賴。

就這方面而言，一九九〇年代在索馬利亞、海地、柬埔寨、波士尼亞、科索沃與東帝汶的經驗值得好好檢討。美國或國際社會在重建這些國家時，對於建立可長可久的國家體制都未能做出多少成績。一系列的「國家重建」行動的確對穩定當地情勢非常關鍵，並且為解決方案的協商工作鋪下坦途；和平讓當地人民受益無窮，也印證了國際社會的確是為所當為。但是國際社會雖然言必稱「效能建構」，實際上所做所為卻是「效能榨取」，這是伊格納蒂夫的名言（2002）。包括大批非政府組織在內的國際

社會，挾帶著豐富資源與強大效能到來，對於當事國奄奄一息的體制效能，產生的結果往往是排擠而非補強。這意謂著當事國各項政務雖然步上正軌，但國家本身的效能並沒有與時俱進；一旦國際社會失去興趣或轉往另一個危機地區，這些國家很可能會故態復萌、重陷困境。

波士尼亞的案例發人深省。終結波士尼亞戰爭的達頓和平協定 (Dayton Peace Agreement) 簽署至今已過七年，但這個國家仍然是由聯合國的「波士尼亞與赫塞哥維納高級代表公署」(OHR) 治理。波士尼亞除了舉辦選舉之外，並沒有實質意義的民主政治可言。聯合國的公署大權在握，可以將總統、總理、法官、市長與其他民選官員解職；可以通過新法律與建立新制度，不必顧慮當地人民的意見。波士尼亞政府的行政效能大多由國際專家執掌，而不是當地的公務人員。部分觀察家甚至將波士尼亞比擬為大英帝國殖民印度次大陸的「不列顛王朝」(Knaus and Martin, 2003)。儘管國際社會投注了大量的資源，後來科索沃還是發生類似的情況，也許資源投注正是重蹈覆轍的原因。

舉這些例子並不是要否定國際干預行動的價值，畢竟它們都是為了因應人道危機或嚴峻的戰後情勢。在如此艱鉅的情況之下，國際社會所能做的也只有解決短期問題，暫且擱置長期的制度建構工作。因此「國家重建」工程的成功與否，通常會以較為寬鬆的標準來衡量，例如能否讓國內生產毛額回復戰前水準，或者舉行一場民主選舉 (Dobbins et al., 2003)。

由於許多失敗國家的國家本質相當微薄甚至蕩然無存，因此我們難以確定「受惠」國家與國際社會之間是否有其他可行方案，足以取代現在這種準永久性、準殖民地的關係。就某種意義而言，今日的國際社會重建了「國際聯盟」時代的委任統治制度，當時幾個殖民強權得到明文特許，代為統治某一特定領土。但現今的問題在於，我們的政治規範只承認自治政府的合法性，因此由外界負責的治理工作必然都屬於臨時性質，僅限於過渡時期。既然事實上我們並不知道如何在短時間內將體制效能轉移給另一個國家，我們注定會讓自身與那些應該受益的國家大失所望。

國際層面的民主合法性

當前最重大的爭議並不在於主權本身，畢竟已經沒有多少人還會將它視為絕對不可侵犯。顯而易見的是，國家主權並非生而平等，劣質的政府治理會直接降低國際社

會對一個國家主權的尊重。再強調一遍，這種趨勢並不是九一一事件之後才興起，而是濫觴於一九九〇年代的人道干預行動。

今日國際社會成員的爭執焦點在於：誰有資格決定哪個國家的主權可以侵犯，以何理由侵犯？一個主權國家有多少特權可以侵犯另一個國家的主權？這類決定是否應該受到國際法或國際規範的約束？這些問題帶領我們進入另一一系列的民主合法性議題，但是關注焦點從個別國家轉移到國際體系。相關的論戰揭露了美國與歐洲盟邦之間的差異鴻溝，未來仍將是造成雙方摩擦的頭痛根源。

歐洲在九一一事件發生後原本相當支持美國，但是到了二〇〇一年年底阿富汗戰爭落幕時，對美國的批判與反美風潮卻風起雲湧。歐洲批評美國在許多方面獨斷獨行，例如關塔那摩灣（Guantanamo Bay）「基地」組織囚犯的待遇問題、美國單方面廢止反彈道飛彈條約、美國拒絕加入國際刑事法庭、美國拒絕讓國會表決旨在遏阻全球暖化的京都議定書。然而雙方最嚴重的決裂發生在美國決心攻打伊拉克，以遂行「政權更換」並纖滅其大規模毀滅性武器。自一九五六年的蘇伊士運河危機（Suez Crisis）以來，歐洲與美國的關係還沒有惡劣到這等地步。德國總理施洛德（Gerhard Schröder）二〇〇二年競選時，就是靠著反對美國外交政策的政綱險勝；隔年德國又

與法國聯手，在聯合國安全理事會擋下授權美國出兵伊拉克的決議案。

批判美國獨斷獨行的歐洲人士指出，他們一直在努力建構一種名副其實、以規則為基礎的國際秩序，規範後冷戰時期的世界局勢。這個世界沒有尖銳的意識形態衝突與大規模軍事競爭，因此有較為寬裕的空間可以透過共識、對話與協商來解決各項爭議。令他們震驚的是，布希政府宣示不惜以先發制人的手段來對付任何恐怖分子與包庇恐怖組織的國家，這意謂著美國有權自行決定何時、何地發動戰爭。

認為美國只會獨斷獨行而歐洲致力於廣泛多邊的世界秩序的這種觀點，其實是過度簡化。無論如何，自由主義的國際關係理念在美國的外交政策中，有其悠久且崇高的地位。當年美國曾推動建立國際聯盟、聯合國、布列敦森林體系（Bretton Woods System）、關稅暨貿易總協定（GATT）、世界貿易組織（WTO），以及無數的國際組織。今日美國仍然積極參與許多國際性的治理組織，甚至是最積極的參與者，涉及議題廣及標準制定、核能安全、飛航安全的科學合作、銀行業務、毒品管制、外太空使用與電信事業等等。

就經濟領域而言，在過去的一個世代中，美國煞費苦心建立了一個自由化多邊貿易與投資的體制，強化其自主解決爭議的效能。美國的動機再明顯不過：美國是全球

關於獨斷獨行最激烈的爭議發生在安全領域，自九一一事件以來就是火線焦點。美國雖然暗示它對伊拉克動武未必需要聯合國的授權，但是仍然在二〇〇二年九月尋求安理會的支持，並且讓安理會一致通過第一四四一號決議，再度要求伊拉克遵循安理會先前的決議，拆除並銷毀其大規模毀滅性武器。當時美國振振有辭，因為有證據顯示伊拉克的確違反了國際法，也就是安理會先前一系列的解除武裝決議與一四四一號決議；但是布希政府也明白表示，美國不容許安理會封殺這項決議，而且當美國要對伊拉克開戰時，也不會顧慮其他握有否決權的安理會常任理事國的觀感。

從主權與安全的原則來看，這些爭端的核心議題相當重要。《聯合國憲章》第五

經濟的霸主，受惠極大；這也是為什麼全球化總是掛著「美國製造」的標籤。相較之下，歐洲對於經濟領域的多邊主義，表現得參差不齊。歐洲在幾個經濟議題上曾經獨斷獨行，而且與現行的法律秩序相牴觸。歐盟抗拒對它不利的香蕉交易協議長達九年，抗拒牛肉生長激素相關協議的時間更長。歐盟最近宣布一項規範基因改造食物的預警原則，但是與世界貿易組織的食品衛生與植物檢疫規定格格不入。事實上，歐盟在基因改造食物的問題上自打嘴巴，已經有數個成員國另行制定了與歐盟不同的標準。歐盟競爭事務專員（Commissioner for Competition）蒙帝（Mario Monti）成功阻止美國奇異（General Electric）公司併購漢威（Honeywell）公司，儘管這項交易已經得到美國與加拿大當局的核准；歐盟此舉令人懷疑它只是想保護歐洲特定的利益團體。最後一點，歐盟已經藉由安全港協議（Safe Harbor Agreement），讓美國接受它保護資料隱私權的規定。

因此就經濟領域的多邊主義而言，我們很難認定歐洲的表現優於美國；雙方都會經一方面強調以規則為基礎的國際秩序，一方面為了一己之私而違背國際規則。問題最嚴重的是農業領域，美國與歐洲對本國生產者的補貼，迫使貧窮國家付出沉重代價。多年來歐盟共同農業政策（Common Agricultural Policy）的社會福利成本眾所皆

知，每年造成非洲、中東與其他地區國家數億美元的損失。美國則是一方面推動涉及農產品貿易的杜哈回合談判（Doha Round），一方面在二〇〇二年由國會通過一項農業法案，大幅強化對國內農業生產者的補貼與保護。以西非國家馬利（Mali）為例，它每年接受美國國際開發署約二千七百萬美元的援助，但是棉花產業卻因美國的新法案每年損失四千二百萬美元（安德魯〔Edmund L. Andrew〕，〈富國因設置貿易關卡遭受批評〉（Rich Nations are Criticized for Enforcing Trade Barriers），二〇〇二年九月三十日《紐約時報》）。

相較之下，歐洲主張民主合法性起源自國際社會的意志，其意涵遠比個別的民族國家廣闊。這個國際社會雖然並沒有具體呈現為單一的全球民主憲政秩序，但是仍然可以將合法性授予各個國際體制，它們是國際社會在各個層面的實體代表。是故，派駐前南斯拉夫聯邦地區的維和部隊，並不只是特定的政府間協議成果，而是廣大國際社會意志與規範的道德表徵。

十一條規定，會員國有權爲了自衛而單獨採取軍事行動；這一點很容易擴大解釋，讓一個國家在面對迫切的軍事攻擊威脅時先發制人。但是伊拉克的狀況並不適用這種解釋，而布希政府也沒有試圖援引第五十一條當作動武的根據。伊拉克對美國並不構成迫切威脅，向它開戰與其說是先發制人，不如說是預先防範。美國認定大規模毀滅性武器——尤其是核子武器——的問題非同尋常，形同一個放出來之後就關不回去的魔鬼，這樣的開戰理由確實有其根據。但是另一方面，國家針對這類威脅發動預防性戰爭的權利，無法作爲國際關係的適用通則。如果俄羅斯或中國也要行使同樣的權利，美國當然會反對阻撓。因此美國真正的用意是：要求國際社會將這類軍事行動的裁量權授予美國，而且只此一家、別無分號。

美國與歐洲的種種差異，或許可以歸咎於布希政府對待盟邦的諸多失策。歐洲對美國的不滿有一大部分萌生自風格問題，以及布希政府很奇怪地無法像前幾任政府一樣諮商、闡述、辯解與勸誘。布希政府大可仿效柯林頓政府的作法，將京都議定書送進國會擱置，但他們卻是在一場款待北約盟國大使的午宴上，以漫不經心的態度宣布退出京都議定書。布希二〇〇二年一月發表的國情諮文提出「邪惡軸心」(axis of evil)之說，這種宗教意味的語言頗令歐洲國家側目；而且美國在宣布這項重大的政策轉變

之前，並沒有先知會盟邦並詳加解釋。過去美國也經常以強硬手段依照己意來塑造國際協議，而且在最後關鍵時刻一走了之，這種行爲模式可以上溯至威爾遜(Woodrow Wilson)總統與國際聯盟，一直延續到後來的「美洲國家互助條約」(又名「里約協定」(Rio Pact))、京都議定書與國際刑事法庭的談判過程。

然而在當前爭議的背後，還有一個更爲基本的原則性歧異：美國與歐洲對於國際層面民主合法性的來源，看法截然不同。粗枝大葉地說，美國認爲任何一種民主合法性的來源都不會高於憲政民主體制的民族國家。聯合國之類的國際組織的合法性，來自於以民主程序產生的多數成員，經由政府間的協商過程，將合法性由下而上地賦予聯合國。這種合法性隨時可由締約各方收回；國際法與國際組織的存在，完全仰賴主權民族國家之間的自願協議。

歐洲對於國際層面合法性的觀點，與其對於民族國家層面合法性的觀點若合符節。奈托（J. P. Netti, 1968）與杭廷頓（1981）先後指出，許多國家——尤其是在歐洲大陸——長期秉持著一個觀念，認定國家體制是公共利益的捍衛者，高踞在該國公民的特殊利益之上。國家體制通常具體呈現為專業的常設官僚系統，它有時必須違逆人民的意志，因為它比人民更能掌握國家的共同利益。兩相對照，在美國居於主流地位的洛克（John Locke）學派國家體制理念，認為公眾利益就是社會組成個體利益的總和；國家體制是人民的僕役，所謂的「共同利益」必須經由人民的民主程序認可。我在第二章提過，民主的公眾能夠將重大決策的行使權授予國家體制，但是國家體制本身並沒有自主性可言。

將這些理念運用在國際層面，就可以理解歐洲是如何將各類國際組織視爲全球共同福祉的監護者，地位高於也獨立於個別民族國家的意願之上。正如同國家體制爲公眾福祉做決策時有其自主性，歐洲也傾向於賦予國際機構更多的權力，來裁決關係全球共同福祉的事務。但是就美國的立場而言，無論是國家層面抑或國際層面，權力的分授都必須清楚地界定限制。如果某個國際機構沒有照顧到某個民主化的民族國家利益，那麼當事國家有權降低或停止對這個國際機構的參與（Rabkin, 1998）。

美國與歐洲對於國際合法性之所以存在歧見，原因不一而足。卡根（Robert Kagan, 2003）認爲根本原因在於國力的強弱態勢。歐洲因爲國力遠遜美國，因此偏好國際法與規範；美國則寧可獨斷獨行，因爲它遠比任何一個國家或國家集團（例如歐盟）來得強大；而且美國不只是軍力遙遙領先，經濟、科技與文化方面也莫不如此。

我們當然不能否認，那些比較弱小、容易受人擺布、難以影響他人的國家，自然會偏好一個由規範、法律和制度主導的世界，讓強國的力量有所限制。相反地，像美國這樣的「單一超級強權」，顯然希望美能自由行動，盡可能擺脫掣肘牽制。

然而對於美國與歐洲爲何會出現歧異，著眼於國力強弱是一廂情願的想法。歐盟全體成員的人口有三億七千五百萬人，國內生產毛額九兆七千億美元。歐洲如果願意大力投資國防事務，其軍力足以與美國平起平坐，但是它捨此不爲。歐洲的國防預算今年只有一千三百億美元，而且近年來呈現下降趨勢；但美國的國防預算高達三千億美元，來年還可望大幅上升。儘管二〇〇二年時歐洲各國政壇轉向保守，但是沒有哪個右派或中間偏右派是以大幅調升軍事預算做爲政見訴求。此外，歐盟現行的決策體

系要求各國集體行動，也會嚴重妨礙歐洲部署軍力的能耐。不過歐盟之所以未能擴張軍力，顯然仍是一個政治與規範的課題。

美國與歐洲的規範差異，植根於戰後歐洲人構想的核心。西歐諸國在第二次世界大戰落幕時認為，將他們捲進二十世紀兩場大戰的罪魁禍首，正是恣意行使的國家主權 (Ikenberry and Hall, 1989)。於是西歐諸國從一九五〇年代開始建構的歐盟，就刻意將國家主權嵌入層層疊疊的規則、規範與法令之中，防範它們再度出柙傷人。卡普謙 (Charles Kupchan, 2002) 主張歐盟是一個積聚歐洲國力並加以發揚光大的機制，這種觀點大錯特錯：大部分歐洲人期望歐盟完全超越權力政治的窠臼。以權力集中與部署軍隊能力為特質的現代國家體制，原本是從歐洲發祥，但如今歐洲的認同感卻揚棄了這種國家體制的核心特質。德國的情況尤其明顯：卡岑斯坦 (Peter Katzenstein, 1997) 指出，戰後德國的認同感是圍繞著一種「反主權」的構想而建構。德國的行動自由從此在國際上受到層層束縛，其頂頭上司除了歐盟之外，還有聯合國等國際組織。第二次世界大戰結束多年之後，德國人仍然教導子女不要公開展示國旗，看足球賽時也不要拚命為本國球隊加油。因此九一一事件之後美國人展現的愛國情操，在德國人看來相當陌生甚至可厭；而且如果是由德國人展現出來，恐怕其他國家都會受不了。

美國對於國家本質與主權的觀點大異其趣。李普塞特曾在一系列的著作中闡述，在已開發民主國家的行列中，美國是個異數，其政策與制度與歐洲、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本有很大的差異 (Lipset, 1981, 1990, 1995)。無論是社會福利、犯罪司法、法規管制、教育事務或外交政策，美國總是獨樹一幟：比其他民主國家更為反國家主義、個人主義、自由放任、注重平等。

這種獨樹一幟作風也影響了美國的民主體制與其合法性。美國與歐洲大部分的舊社會不同，立國奠基於一個政治理念，在美國獨立建國之前，並沒有一個與之同名的民族或國家：國家認同感的本質是公民社會，而不是宗教、文化、人種或種族。美國向來只有一個政權，而且是全世界存續最久的民主政體，不會被人民視為五日京兆的政治妥協產物。這意謂著美國的政治體制洋溢著一種近乎宗教的情懷，讓認同感源遠流長的歐洲人感到怪異。

此外對美國人而言，《獨立宣言》與《憲法》不僅是北美洲法律與政治的基石，更代表各種普世價值，對美國之外的人們也意義重大。當年雷根 (Ronald Reagan) 總統多次引用殖民地時期麻薩諸塞州長溫斯洛普 (John Winthrop) 的名言，形容美國

是一座「山丘上的閃亮城市」，深深打動了許多美國人。這種感受有時會導致美國人產生一種很典型的混淆，將自身的國家利益與全世界的利益混為一談。

在歐洲與已開發的亞洲社會如日本，情形截然不同。歐洲與日本的人民早在形成民主國家之前，就擁有長期的共同歷史。他們除了政治之外，還有其他的認同感來源。他們見過許多政權的興亡更迭，而且有些政權在子民的記憶中留下惡跡劣行。雖然法國人與英國人以不同的方式，還是會覺得自己的國家在世界上有更廣泛的使命；但是我們可以確定，沒有多少其他的歐洲國家，會認定自家的政治體制可做為舉世楷模。事實上在許多歐洲人看來，他們國家體制的合法性遠低於國際體制，歐盟的合法性則介於兩者之間。

超越民族國家

美國與歐洲對於國際層面合法性的來源，各有一番看法：美國認為是憲政民族國家經由民主程序表達的多數人意志；歐洲則訴諸高於個別民族國家法律與意志的公義原則。兩邊的觀點各有其深厚的歷史淵源，因此也都相當可以理解。

歐洲的觀點在抽象層面雖然正確，在實務層面卻大謬不然。許多歐洲人士聲稱，真正致力於鼓吹普世自由價值的不是美國人而是他們，因為無論這些價值如何落實在民主化的民族國家之中，他們的信念都不會改變。自由民主國家所做的決策就算程序正確，也未必合乎公義與更高的價值原則。民主多數有可能通過決議去侵害其他國家，違反人權，並悖離自身民主秩序奠基的正當性規範。事實上，一八五八年林肯與道格拉斯（Stephen Douglas）的著名辯論就是針對這個主題。對於美國當時的蓄奴制度，道格拉斯認為投票只要能夠反映人民的意志，其結果無論是贊成抑或反對都必須尊重。但是林肯反駁指出，蓄奴制度本身違背了更高層的人類平等原則，危及美國政府的基礎。在民主政治中，行為的合法性並不是決定於過程正確與否，而是要以更高層道德領域的優先權與規範來衡量。

歐洲觀點的問題在於，更高層級的自由民主價值在理論上或許存在，但落實到各個國際體制的時候卻會問題叢生。認定合法性是由不具實體的國際層面自上而下地授予，而不是由下而上，源自民族國家層面具實體性與合法性的公眾；這種觀念很容易造成菁英階層的濫權，讓他們依照個人偏好來詮釋國際社會的意志。

歐洲觀點遭遇的第二個重要實務問題在於法律執行。儘管今日全球化蔚為風潮，

卡根用另一種方式來陳述這個問題。歐洲人相信他們已經來到歷史的終點，生活在一個大致保持和平的世界中，法律、規範與國際協議的力量與日俱增。在這樣的世界中，權力政治與正宗的現實政治（realpolitik）已是明日黃花。相較之下，美國認為歷史仍在進行，必須以傳統的權力政治手段來對付伊拉克、「基地」組織、北韓與其他惡勢力的威脅。卡根認為歐洲人只對了一半：他們的確是在歐盟的領域之內創造

力來達成目的。

在波士尼亞是克羅埃西亞出面，在科索沃則是美國進行干預，他們都不惜使用傳統軍力來達成目的。

一九九〇年代巴爾幹半島的歷史充份顯示歐洲觀點在國際行動上的弱點。歐盟所有國家都同意：波士尼亞與科索沃人道罪行的禍首是米羅塞維奇領導的塞爾維亞，兩個地區的衝突已嚴重危及歐洲的均勢，歐洲有責任恢復當地的秩序與公義。歐洲也的確透過實施禁運（對塞爾維亞裔反而有利）與派遣維和部隊來進行干預。然而歐洲力

有未逮的是：共同決定部署一支強大的軍力，推翻米羅塞維奇並協助塞爾維亞民主化，徹底解決當地問題。事實上，歐洲維和部隊因為不願意作戰，反而讓問題雪上加霜；在雪布尼查（Srebrenica）等幾個地方，這支部隊淪落為等待救援的人質。一直等到相關國家採取行動，塞爾維亞的霸權才畫下句點，巴爾幹半島也終於恢復和平；在波士尼亞是克羅埃西亞出面，在科索沃則是美國進行干預，他們都不惜使用傳統軍力來達成目的。

同樣的法律執行問題也存在於國際層面。就其執法能力全然仰賴個別民族國家而言，所謂的「國際社會」可以說是一個虛構體。聯合國自身並沒有自主運作的軍隊，歐盟其實也是如此。所有的國際組織面對迫在眉睫的安全危機（與戰後維和任務大不相同）時，都無法擺脫必須集體行動但卻一事難成的問題。早在冷戰時期，這樣的問題就使得聯合國安理會無法採取任何有意義的執法行動；唯一的例外是韓戰，由於蘇聯的杯葛失策才讓安理會得以授權聯合國干預。就連那些意識形態不像聯合國那麼分歧的國際組織，例如歐盟與北大西洋公約組織（NATO），想要採取決斷性的行動時也會寸步難行。例外情形只有一九九〇年代的第一次波斯灣戰爭與科索沃戰爭，兩者的成功都有賴於美國強勢領導，並迫使遲疑的盟邦配合參與。

但有一種權力仍專屬於主權民主國家，也就是執行法律的權力。就算現行國際法與國際組織能夠確切反映國際社會的意志（姑且不論其意義為何），法律執行基本上仍是民族國家的禁巒。有非常多源自歐洲的國際法與國家法，其內涵形同社會政策的願望清單，根本無法執行。但歐洲人還是要為這些法律辯護，堅稱是社會目標的展現。美國方面的回應在我看來相當正確：這種無法執行、陳義過高的法律，反而會對法治本身造成傷害。

了一個歷史終點的世界，主權讓位給超國家（supernational）的組織；然而他們不瞭解的是，歐洲的和平與安全有如氣泡，終究要仰仗美國的軍力才能夠維繫。

國家本質在另一個領域也遭到侵削。各種多邊與國際組織紛紛出現，試圖從民族國家手中接管某些治理功能，它們的稱職與否有很大的落差。有些令人眼花撩亂的標準制定與專業技術組織，確實推出了廣受各方遵循且大幅提昇全球效能的國際規則；其他那些政治性較高的組織，往往一方面削弱了民族國家的合法性，一方面又無法建構高效率的國際體制來取而代之。美國對付伊拉克的方式是否正確，仍然大有討論的空間；但是我們不能因為這個特例而忽視一項事實：在一個充斥著衰弱或失敗國家的世界中，國際體制的能力恐怕根本不足以保障我們需要的安全。

伊拉克的爭議有一大部分圍繞著一個實證性的問題：這世界是否真的像布希政府所形容的那麼危險；伊拉克與北韓之類國家的威脅，是否能以其他方法做更妥善的處理（這個問題之所以是實證性的，因為答案是一種事實；然而以我們目前擁有的資料，還不一定能回答這個問題）。當一個國家建造核子武器並交給恐怖分子，準備在另一個國家的領土上引爆時，沒有人可以振振有詞地主張受威脅國家不應該倚賴國際體制來保衛自己。另一方面，如果這種威脅被嚴重誇大，那麼美國預先防範的戰爭的

信念將成爲全球動亂的主要根源。

第四章 小而強的國家體制

超過一個世代以來，全球政治圈的趨勢一直都要削弱國家本質。這股趨勢的形成有其規範性的原因，也有經濟原因。二十世紀有許多國家太過強大：它們會壓迫人民、侵犯鄰國。就算沒有走上獨裁之路，這些國家的經濟也會停止成長，並且因為國家體制過於龐大而弊病叢生。縮小國家部門的規模因此成為大勢所趨，並轉而倚重先前受到忽視的市場或公民社會。在此同時，全球經濟的成長會增加資訊、資本與勞動力的流動性（勞動力受到的影響較輕），從而削弱主權民族國家的自主性。

這些變化大體上都是良性的。縮減民族國家的規模在今日許多地區仍被視為要務：日本從一九九〇年代開始陷入經濟停滯；歐洲許多福利國家的社會福利制度，到了二十一世紀已經瀕臨危機邊緣；這些問題都牽涉到國家體制過度管制與干預經濟。

九一一事件之後，全球政治的當務之急不再是如何削弱國家本質，而是如何增強。對於個別社會與國際整體而言，國家體制的衰頹預示的並不是烏托邦，而是災難。貧窮國家之所以被擋在經濟發展的大門之外，關鍵因素在於它們的國家體制發展欠佳。這類國家固然不需要規模龐大的體制，然而在有限範圍之內足以擔負必要功能的健全體制，絕對是不可或缺的。

就國際體系而言，國家本質也一直是四面受敵、節節敗退；原因不一而足。較低度開發地區的國家體制普遍積弱不振，冷戰結束後又出現一批弊病叢生的國家，散見於歐洲到南亞。這些衰弱的國家已對國際秩序形成威脅，因為它們是軍事衝突與人道罪行的淵藪，威脅已開發國家的新形態恐怖主義也會寄生於其上。透過各種形式的「國家重建」來強化這些國家，對國際安全而言是非常重要的工作，但是沒有幾個已開發國家在這方面能揮灑自如。因此，學習如何建構國家體制並精益求精，是攸關未來世界秩序的核心議題。

雖然我們並不想重演強權爭霸的歷史，但還是要體認權力的不可或缺。唯有國家才能夠積聚合法的權力，並運用於特定目標。無論是在國內推行法治，抑或在國際上維持世界秩序，合法的權力都必不可少。那些標舉「主權的末日」(twilight of

sovereignty) 的學者，無論是擁護自由市場的右派還是支持多邊主義的左派，他們都必須解釋在當前的世界中，主權民族國家的權力能以什麼條件來取代 (Evans, 1997)。到目前為止，填補這個空隙的是各式各樣的跨國企業、非政府組織、國際組織犯罪集團、恐怖團體等等。它們也許擁有某種程度的權力或是合法性，但是同時兼具兩者的少之又少。在明確答案尚未浮現之前，我們別無選擇，只能回頭乞靈於主權民族國家，並重新探討如何讓它更爲健全與稱職。

另一方面，與民族國家密不可分的傳統軍事力量，今日顯然已不足以應付它們的需求。歐洲人有一點說對了，有好幾種「柔性國力」(soft power) 不可小覷，「國家重建」就是其中之一。已開發國家不僅要能夠爲自身建構國家體制，還必須澤被其他較爲混亂危險的國家。過去的作法可能是直接入侵某個國家，將它併入自家的帝國；但現在我們是以民主、自治政府與人權爲圭臬，任何統治他國人民的行爲都是權宜之舉，而不是帝國野心。歐洲在這方面是否比美國更能勝任，仍然有待觀察。無論如何，建構國家體制的藝術將是國家力量的關鍵要素，其重要性絕不下於一個國家派遣傳統軍力來維持世界秩序的能力。

NEXT 133
強國論

作者——法蘭西斯·福山

譯者——閻紀宇

主編——陳旭華

編輯——李育琴

美術編輯——姜美珠

責任企劃——林毓瑜

董事長——孫思照

發行人——莫昭平

總經理——莫昭平

總編輯——林馨琴

出版者——時報文化出版企業股份有限公司

108 台北市和平西路三段二四〇號三樓

發行專線——(02)2306-6841

讀者服務專線——0800-331-705

讀者服務傳真——(02)3304-6858

郵撥——19344724時報文化出版公司

信箱——台北郵政七九〇九九信箱

時報悅讀網——<http://www.readingtimes.com.tw>

電子郵件信箱——big@readingtimes.com.tw

印刷——盈昌印刷有限公司

初版一刷——二〇〇五年十一月十四日

定價——新台幣二〇〇元



◎行政院新聞局局版北市業字第八〇號
版權所有 翻印必究
(缺頁或破損的書，請寄回更換)

國家圖書館出版品預行編目資料

強國論／法蘭西斯·福山著；閻紀宇譯。--
初版。-- 臺北市：時報文化，2005〔民94〕
面：公分。-- (Next叢書：133)
譯自：State-building: governance and
world order in the 21st century
ISBN 957-13-4390-0 (平裝)

1. 國家論

571

94020101

ISBN 957-13-4390-0

Printed in Taiwan