

# 國家自主性的理論分析

彭 慧 鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前 言

從憲政發展的過程來看，人類社會在二十世紀以前受到十八、九世紀民權思想個人主義、自由主義的影響，人們相信愈少管事的政府愈好，因此，連帶使得國家 (state) 的角色功能在西方民主國家憲政發展初期受到刻意的壓抑；二十世紀以後，由於科技與經濟的快速發展，人際關係與社會組織的複雜化，使得集團主義與干涉主義成爲另一股新的思潮，此一思潮漸漸演變成「最大管理」的服務性政府才是現代最好的政府，而國家的角色功能才重獲政治學界的重視。在此憲政思潮中，昔日多元主義者所提倡之消極無爲的政府已不適用於現代政治與社會；行政權的擴張成爲必然的趨勢。順應此一趨勢的發展，國家在政治過程中的積極參與角色被賦予新的意義。

在人類政治活動的歷史中，早在希臘時代便出現城邦國家 (city state)，但由於人口的不斷擴張與人類活動的日益頻繁，城邦國家並不能滿足人類社會的需求。而現代國家則是承襲三百多年前西發里亞和會 (Peace of Westphalia) 之後普遍流行的民族國家 (national state) 概念而來，它是符合當時歐洲大陸時空環境的一種政治組織型態。其存在的合法性建築在抵抗歐洲大一統帝國與宗教勢力的安全保障上，因此它享有對內及對外的絕對主權。在布丹 (Jean Bodin) 的主權論中，主權是一種絕對的永久不可分割，且必須爲一人或一機關所運用的權力。然而在隨後的世俗化過程中，歐洲經歷了文藝復興的洗禮，個人主義與民主思潮開始蓬勃發展。國家的絕對主權地位逐漸演變成爲主權在民的相對主權的憲政思想。美國的開國先哲麥迪遜的聯邦論將代議民主理念發揚光大，以三權分立與聯邦制度的憲政安排，實現以多元社會抗衡專制政府的理念。

但是在民主憲政發展的過程中，人類社會事務的日益繁雜化與專業化，政府的行政官僚也逐漸演化成有自主意識的組織體系。從此國家的角色也從象徵層面落實到政策層面，與市民社會(civil society)之間的相對自主性也成為政治學關切的課題。同時在對外關係方面，由於二十世紀末的後冷戰時期的國際政治體系，受到經濟活動全球化與環境生態命運共同體的影響，國家的角色正面臨新的考驗。各國正受到日益普遍的非國家行爲者(non-state actor)，如官方性質的國際性組織、聯盟、協定，以及民間性質的全球活動和跨國性經濟行爲如產業全球化、策略聯盟等的挑戰。國家對外主權與對內自主性的相對消長成爲當代國家的一大特色。因此「國家研究途徑」(statist approach)成爲一九八〇年代以來的政治經濟學的重要研究趨勢。

由於國家概念的具體內涵因時空環境與研究學者的專業興趣所在而有不同的定義。對於因時(time)空(space)議題(issue)的差異而有不同的概念界說，奈特(J. P. Nettl)稱之爲運作式的定義(operational definition)。<sup>①</sup>奈特認爲若要使國家概念的界定達到科學化的境界確實有困難，但是如果能夠將前述時空與議題環境加以區隔，對不同社會時空環境作比較研究，則「國家研究途徑」會更有其適用的價值。事實上，許多美國政治學者便是採取此一研究方式，對不同的國家、不同的議題在特定的歷史階段做比較研究。<sup>②</sup>例如，面對全球經濟大蕭條、石油危機或其它外在危機與重大變遷時，政府組織與制度運作的形成與調整等皆屬於國家研究途徑的範圍。顯示一九八〇年代以來國家研究有了新的詮釋與時代意義。

註① 易君博，*政治理論與政治研究*。（台北：三民書局，民國七十三年）。

註② Peter J. Katzenstein, "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy," Stephen D. Krasser, *United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*, T. J. Pempel, "Japanese Foreign Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation," John Zysman, "The French State in the International Economy," in Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*, (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1978); Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and U.S. Foreign Economic Policy, 1914-1940," Stephan Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Acts of 1934," Michael Mastanduno, "Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Post-war Period," G. John Ikenberry, "Market Solutions for State Problems: the International and Domestic Politics of American Oil Decontrol," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*, (Cornell, NY: Cornell University Press, 1991); Margaret Weir and Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States," Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," Peter B. Evans, "Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1985).

本文的思考架構即試圖借國家的公共政策自主性說明國家在西方民主國家中角色的變遷。至於國家自主性本身的界定也是眾說紛紜，本文將特別注重它與國家主權之間的關係。由於在傳統的國際法的觀念中，國家主權具備完整性與不可分割的特性，本文將國家的自主性 (state autonomy) 視為國家主權的世俗化概念，在世俗化的過程中，國家自主性的概念容許功能性與局部性 (sectoral) 的分割。具體言之，由於全球政經局勢錯綜複雜的發展，使得在不同時空或議題內涵的前提下，國家自主性可以不同的面貌表現國家主權，如經濟主權、文化主權、科技主權等。<sup>③</sup>而本文即希望從不同角度去闡述國家概念的時代意義與當代國家自主性的意含。全文共分六小節，除了前言與結語外，將依序討論(1)國家的範圍與概念的形成；(2)國家主權的理念基礎；(3)國家自主性的理念基礎與分析架構；(4)對外主權與對內自主性的互動關係。

## 貳、國家的範圍與概念的形成

### 一、國家的範圍

在探討國家自主性之前，吾人應就國家的範圍先有所說明。關於國家的概念至今莫衷一是，尤其對於某些政治學者而言，國家屬於形而上 (metaphysical) 的概念，不容易在經驗世界中客觀的加以界定。但是它在政治過程中逐漸扮演積極的角色卻已成爲不容忽視的事實。因此學界對國家一詞的界定工作始終不遺餘力。目前政治學與社會學界對國家此一概念最基本的共識，就是兩者皆同意國家的範圍應該包含與社會相對的政府部門，國家與社會兩者在概念範圍的界定上是相互對立的。<sup>④</sup>而政治經濟學者則將國家與市場視爲相互排斥的社會機制。在傳統的觀念中，國家由三大要素組成，(1)人民；(2)領土；(3)擁有主權的政府。<sup>⑤</sup>但是此一界說局限於具體的疆界內部組織成員，在觀念上屬於有形的要素。而事實上，在有關的研究中國家所涵蓋的範圍也應包含無形的權威政策行動或自主性 (state autonomy) 部份。在當代政治過程研究中，國家研究途徑所關切的擁有主權的政府，便是屬於國家自主性部份。在此處政府又可以從廣義與狹義兩方面予以區分。<sup>⑥</sup>而國家自主性則屬於廣義政府的研究範圍之中。

註③ Joseph A. Camilleri, and Jim Falk, *The End of Sovereignty? - The Politics of a Shrinking and Fragmenting World* (Hants, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1992).

註④ Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset, "Political Sociology: An Essay and Bibliography," *Current Sociology*, VI 1957, p. 87. 蕭全政，政治與經濟的整合 (台北：桂冠出版社，一九八八年)。

註⑤ 蕭全政，前揭書，第七一頁。

註⑥ 同前註，第七〇頁。

## 二、古典國家概念

在探討國家的概念時，往往因不同的觀察角度而發展出不同的界說。例如，黑格爾（G. W. F. Hegel）認為國家是「上帝在大地上的存在」；馬克思（K. Marx）認為國家是階級壓迫的工具；拉斯基（H. J. Laski）認為國家即是組成公共權力的一種方式；韋伯（M. Weber）認為國家乃是合法獨占使用強制性力量的組織；<sup>⑦</sup>至於一般古典的民主主義者則視國家為保障天賦人權的工具。<sup>⑧</sup>儘管眾說紛紜，有關國家概念的界定往往因時空環境的變遷而改變。

一六四八年的西發里亞和會以後，結束了歐洲帝國和教會勢力大一統的時代，主權平等和政治獨立的國家成為享有最高主權的政治組織，在此一時期，法國布丹的主權說和法治觀念的盛行，使得國家角色地位在歐洲大陸受到普遍的重視。到了義大利文藝復興時代，馬基維利（Niccolo Machiavelli）將權力的追逐視為國家的基本理性（reason of state）。為了維護當時歐洲的公共秩序，國家成為法治的象徵，而法治規範的本身和實際掌握特權的世襲貴族卻成為當時人民效忠的對象。布丹之後，國家主權說逐漸受人重視，而霍布斯（Thomas Hobbes）的巨靈篇對主權的主張較布丹更為徹底，認為主權應不受任何限制。

到了十八世紀洛克（John Locke）開始在其政府論中探討個人權利問題很少提及國家。法國大革命的爆發，正反映了當時歐洲社會對世襲貴族壟斷政治資源的普遍不滿，以及進一步追求個人主義與社會主義的強烈意願。而同時期的盧梭（Jean Jacques Rousseau）出版名著政治經濟論叢與社約論倡導「全意志」的理念。一方面強調要尊重個人意志，同時也兼顧全意志的必要性。兩篇論著反映了他個人在哲學探索路程上的重要轉變。他從早期的絕對個人主義變為集體主義（collectivism）。尤其在政治經濟論叢中已有「國家有機論」的傾向。<sup>⑨</sup>

若從國際政治的領域去探索，形成國際間普遍接受的主權平等的思想脈絡，可以追溯到布丹的絕對主權論。而國際政治現實主義的始祖馬基維利和霍布斯，認為國與國之間各自享有不可分割的最高主權。因此，現實主義所描述的國際政治環境是一種絕對主權之間的零和關係。至於理想主義所標榜的國際社會則是以相對主權為出發點的非零和關係。換言之，由絕對主權到相對主權，國家處於國內外不同時空環境的角色變遷。

註⑦ M. Weber, *Essays in Sociology*, tran. & ed. by H. H. Gerth & C. W. Mills (Oxford University Press, 1953), p. 78; 易君博，前揭書，第一四一頁。

註⑧ 易君博，前揭書，第四二頁。

註⑨ 盧梭將政府比喻人的頭腦，行政機關是小腦，財政是循環系統，工業是消化器官。引自鄒文海，西洋政治思想史稿（鄒文海先生獎學基金會印行，民國六十一年十月初版），第三七〇頁。

### 三、當代國家概念

從洛克的「主權在民」、盧梭的社約論、孟德斯鳩的「分權」主張到美國建國初期的聯邦論，以英美憲政模式為主導的民主憲政思潮席卷了西方民主社會達二百多年。英美的社會政治學界的傳統一直比較傾向於「國家無形論」(statelessness)。直到二十世紀第二次世界大戰結束之後，才有英國學者馬艾文(R. M. Maciver)和拉斯基(Harold J. Laski)等人先後發表當代國家(*The Modern State*)與國家的理論與實踐(*The State in Theory and Practice*)等書，英美政治學界開始逐漸重視國家在政治社會學研究中的地位。但是同一時期的政治學界的主流勢力如伊斯頓(David Easton)、道爾(Robert Dahl)等人，正致力於政治研究的理論建構，對當時國家角色的轉變一概視為一種片面性、和短暫性的政治現象。其後又受到行為主義學派的推波助瀾，系統論、結構功能論、自動控制論等的陸續出現，皆刻意忽略國家在人類政治活動中的自主性功能。對於以伊斯頓為首的行為主義學派政治學者而言，政治的本質就是價值的權威性分配，而國家在這過程中就如同一個「黑盒子」，只是具備消極的政策轉化的功能。

### 四、國家的主要特性

提利(C. Tilly)在西方民族國家的形成一書中指出，國家是一種組織，它管轄一定的領土和在該土地上的人民，同時它具備以下特點：(1)在同一領土上有別於其他組織；(2)它有自主性；(3)它是集中化的組織；(4)它本身內部單位間彼此互相協調。<sup>⑭</sup>

波基(Gianfranco Poggi)則補充(1)國家歸屬感(nationhood)；(2)民主合法性(democratic legitimacy)；(3)國民參與政治事務的能力(citizenship)；(4)法治原則；(5)行政官僚。<sup>⑮</sup>從權力的角度來看，國家又是政治權力的制度性安排(institutionalization of political power)。其主要特性包括：(1)權力關係的超越個人化(depersonalization)；(2)政治權力的建制化(formalization)；(3)擴大權力關係與社會的結合。<sup>⑯</sup>

註⑭ C. Tilly, "Reflections on the History of European State-Making," in C. Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), p. 70.

註⑮ Gianfranco Poggi, *The Development of The Modern State: A Sociological Introduction* (Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1978), pp. 26~33.

註⑯ H. Popitz, *Phänomene der Macht* [Mohr (Siebeck), Tübingen, 1986], pp. 38~39, in Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, (Cambridge, UK: Polity Press, 1990), p. 18.

### 叁、國家主權的理念基礎

在傳統觀念中主權是一種抽象的概念，它規範了政治權力關係。最早源自於國家概念形成當時的歷史環境。它具有對外追求國家利益、獨立自主和國家安全；對內強制本國人民依其政策權威行事的權力。要了解主權的運作則必需從權威（*authority*）的概念上著手。理茲（Rees）則將權威的本質區分為三類，(1)道德上的權威（*moral authority*）；發自良心的服從；(2)習俗上的權威：因社會風俗民情而服從（*customary authority*）；(3)強制性權威（*coercive authority*）；受武力等的嚇阻而服從。<sup>⑬</sup>十六世紀法國學者布丹將服從主權視為公民的必備條件，也是擺脫當時脫序現象的唯一選擇。十七世紀英國學者霍布斯在其名著《巨靈篇》一書中則強調主權乃是特定土地和社會上的最高權威，統治者的主權來自人民的付託，國家與人民是一體的。國家之內的次體系在國家全方位主權之下不具備獨立自主性。基本上，霍布斯認為這是擺脫當時無政府狀態下不得已的選擇。<sup>⑭</sup>不過，在此同時也犧牲了個人的基本人權。以上兩者皆屬於「強制性的權威」。

洛克（Locke）的多數決與代議政府以及盧梭的社約論是對「強制性權威」的一種省思。盧梭以「全意志」說明「道德上的權威」，對人權有較多的尊重，也是主權在民的理念基礎。對於多元政治理念者而言，主權歸屬可以是行政機關、司法機關與議會的分權，也有些屬於中央與地方的分權。換言之，「強制性權威」由單一走向多元化，使得國家的自主性由早期相對於市民社會擴大到政府部門之間的相對自主性。以美國為例，行政與司法的部門自主性（*sectoral autonomy*）就比立法部門的自主性為高。同樣地，雖然國家主權的完整是國際法中常用的術語，但現實國際環境中國家法定（*de jure*）主權的完整性卻不斷遭遇許多非國家行爲的挑戰。此外，由於國際政治中由於國際合作的普遍，事實（*de facto*）主權的擴張有時超過法定主權的範圍。<sup>⑮</sup>

以上所談的主權概念主要是以國家在政治法律層面為主。事實上，當代國家除了上述功能外，還具備教育文化、經濟性和生產性功能。尤其是工業革命以來，人類的財貨生產過程與政治社會機制密不可分。國家與社會的權力關係需要不斷的調適。因此主權的概念也出現相當的多元化的詮釋角度。換言之，絕對主權的觀念在二十世紀末期似乎有重新詮釋的必要。爲了和傳統主權觀念有所區分，一九八〇年代以來，許多政治經濟學者將國家最高權威的概念由抽象的「主權說」改爲具體化

註⑬ W. J. Rees, "The Theory of Sovereignty Restated," *Mind*, 59, (236), October 1950, 508~509, in Joseph A. Camilleri, and Jim Falk, *The End of Sovereignty?* - *The Politics of a Shrinking and Fragmenting World* (Hants, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1992), p. 17.

註⑭ Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. by C.B. Macpherson, (Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1968), pp. 382~383, in Camilleri, *op. cit.*, p. 19.

註⑮ J. D. B. Miller, "Sovereignty as a Source of Vitality for the State," *Review of International Studies*, 12:2, April 1986, pp. 79~89.

的「自主性」的探討。

## 肆、國家自主性的理念基礎與分析架構

國家自主性和國家主權同是國家公權力的具體表徵，因此，有必要在此進一步說明。

在英美學派傳統的觀念中，國家的自主性是祇在研究非民主憲政國家，或國家建設初級階段時所探討的問題。一旦國家進入民主憲政運作階段，國家的角色任務由積極主動轉變為消極被動，自然不存在國家自主性的問題。韋伯學派的德國學者卻不以為然，他們認為國家在西方民主國家的政治過程中扮演了一定的重要角色。因為國家較其他次體系擁有更多追求自主性條件：如(1)國際觀；(2)維持國內秩序的意願；(3)有動員整體行政資源的常設機構等能力。換言之，西方民主國家皆具備國家自主性的條件，但是否有付諸行動的意願和能力則往往視國內外環境如何變遷而定。

對於國家自主性的界說，比較概括的解釋是「某一組織控制了一片土地和一群人民。同時該組織除了對利益團體、階級和社會的需求有所回應之外，組織也會因本身的生態平衡與目標的追尋而有自我主張。」有關國家自主性的主要界說分述如下：

依據克芮斯(Stephen D. Krasner)的說法，國家的自主性可以表現在三種情況：

(1) 抵擋社會壓力；(2) 抵擋社會壓力及影響個人行為；(3) 抵擋社會壓力、影響個人行為並進而改變社會經濟結構。在(1)的情況下，政府的決策並未因利益團體的壓力而改變。在(2)的情況下，政府一方面抵擋了社會壓力，同時對意見領袖採取懷柔策略。至於(3)則是達到全面性的主導社會經濟結構的變革。而國家自主性在(3)達到最高的程度。克芮斯以一九一七年以後的蘇聯和一九四九年以後的中共為國家高度自主性的代表案例。<sup>②</sup>

史考波(Theoda Skocpol)則從「利益」的角度出發，認為國家依其自身利益為行動準則，進行政治經濟資源的分配，維繫政治秩序與安定，甚至課稅徵兵以達其軍事外交目的。她進一步指出，國家基於參與國際事務的考量，往往會在其權限內對國內政治經濟利益重新整合。例如受到國際軍事壓力時，國家執政者會以出兵海外為借口，以國內民間利益為犧牲重新調整國內資源的分配。<sup>③</sup>

註② Stephen D. Krasner, *Defending The National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1978), pp. 55-57.

註③ Theoda Skocpol, *States and Social Revolutions* (Cambridge: Cambridge University, 1979) in Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983), p. 23.

諾林格 (Eric A. Nordlinger) 則從國家偏好 (Preference) 與政策權威行動之間的關聯性說明國家的自主性。<sup>②</sup> 諾林格基本上是以韋伯的「官僚政治理論」為基礎，由公共政策的決策過程解釋國家自主性的研究方法有助於國家自主性的進一步實證研究。以下特別簡介諾林格國家自主性的分析架構。

所謂「自主性」的定義是指偏好與行動之間有直接的關聯性。同時自主性強調「自發性」的本質。如「為所欲為」、「不為所不欲為」者皆然。換言之，公共政策反應國家偏好的程度就是國家自主性的程度。諾林格國家自主性研究途徑所關心的重點是：(1) 國家偏好如何取代社會偏好導向公共政策；(2) 當前述兩者偏好分歧時，國家如何操控社會偏好？透過以上問題的探討，吾人可以取得國家自主性的評估結果。

因此，國家研究途徑的分析架構可借由路徑說明：

國家↓國家政策偏好↓政策行動

或

國家↓(社會偏好)↓國家政策偏好↓政策行動

國家政策偏好的主要特徵如下：<sup>③</sup>

一、國家偏好主要受到官員偏好、各單位間相對權力的消長以及在相關政策問題上各部門間層級關係，尤其是在資訊掌握、專業素養及人際關係等方面的影響。從個別掌握資源的相對比重差異 (weighted-result) 歸結出國家偏好。

二、在人事、效率及相關資源應用等方面也會受既定的規範和決策程序所限制。儘管官員有時會利用社會支持以取得決策優勢地位，在此應予以排除。

三、國家偏好並不代表國家為一單一行爲者，其成員之間的偏好亦非全體一致。尤其是受到個人事業前途、組織忠誠度及專業知識等因素之影響，更不易達成全體一致。

四、絕大部份情況是在衝突、競爭、你來我往的協調中獲致結論。唯一例外是當其它成員對問題不感興趣時有可能縮短協調的過程。

五、國家偏好是自發性的。不僅是行爲上獨立，同時在偏好上也是具有主觀性。後者在社會層面尤其不易做到，因為社會之所以存在乃建立在個別成員之間的相互學習與忍讓，因此社會本身已無所謂真正的主觀性存在。

政策權威行動 (authoritative action) 包括：

<sup>②</sup> Nordlinger, *op. cit.*, p. 25.

<sup>③</sup> *Ibid.*, pp. 15~16.



- 一、通過與未通過的公共政策。
- 二、已列入正式與非正式討論議程中者。
- 三、無論是眾所矚目的社會福利政策或其他適用範圍較有限的政策皆含蓋在內。
- 四、例行政策措施和臨時性的變動皆屬此範圍。
- 五、未必是以直接影響社會的政策為限，許多情況是關於國家內部的安排調整如組織規劃與預算分配的問題。（政策效果不在本文討論範圍之內。）

六、必須是不受社會壓力，必要時會採取一些抵制行動脅迫社會提供所需的支持。

由以上的說明，吾人可以借國家政策偏好與權威性政策行動的互動相關性，說明國家的自主性。在分析方法上，國家自主性可以是表現在偏好一致（converge）時、偏好分歧（diverge）時，以及先分歧而後一致時。其中，分歧程度的認知（perception of diverge）是判斷的依據。譬如，當恰巧社會偏好與國家偏好一致；社會行為者關心度低；或者國家行為者掌握政治資源比重偏高時，國家自主性自然會相對提高。其中最常見的例子是國家安全政策方面。<sup>②</sup>

## 伍、對外主權與對內自主性的互動關係——美國的經驗

古典國家論者用主權的概念描述國家公權力的特質，認為國家公權力「在國內是最高的，對國外是獨立的」權力。<sup>②</sup>現實主義學派接受古典國家論者的絕對主權觀念發展出權力平衡論，在國際關係之中是屬於零和的遊戲規則。相對地，當代國際關係中普遍存在的正式或非正式雙邊或多邊協定架構或組織，則是屬於相對主權的非零和遊戲規則。

在零和的國際關係局勢下，無論國家的國內公共政策自主性如何，各國對外關係上往往享有較高的國家自主性。國家在對外關係上往往可以借安全理由擺脫國家自主性在國內所受的限制。正如前節所述，國家在面臨國際間的壓力時，往往需要透過國內資源環境的奧援，以強化其對外的絕對主權。換言之，在零和的局面下，國家往往在掌握國內外政治社會資源上居於優勢地位，因此在對外政策的國內自主性方面更能操控自如，或享有更多的國內相對自主性。其中又以國際間出現危機時最為明顯。一九三〇年代的經濟大恐慌便是學界經常引用的實例。反之，當外界的壓力減弱時，國家失去凝聚社會力的目標後，必須面對國內政府部門內外的重重壓力。國家自主性也相對的面臨考驗，政策的制定與推動都受到歷史包袱或既存體制

註② *Ibid.*, pp. 18-19.

註② 薩孟武，政治學，（台北：三民書局，一九八三年），第五四頁。

的影響。換言之，國家的國際或外社會（extra-societal）與國內或內社會（intra-societal）功能息息相關。正如前文所言，國家通常被視為國內與國際之間的橋樑。奈特也將國家比喻為內社會與外社會行為之間的守門員。<sup>22</sup>

若進一步探討國外主權與國內自主權的關係，吾人將發現當代國家決策過程與政策影響有超越主權所及範圍的趨勢。尤其是在人類活動的快速全球化，高度相互依賴的趨勢下，國家與國家之間的互動層面由點而面而全方位。舉例而言，日本的國家高度自主性所完成的產業政策結果，透過全球貿易互動而間接影響到美國的產業競爭能力，進而刺激美國領導者，以產業競爭力攸關國家重大利益為由，進行一連串的改革，隱約呈現國家自主性的上升趨勢。同時，美日貿易談判的議題逐漸由關稅而配額而結構性障礙（structure impediment），其間所涉及的政策層面相互協調的問題已然呈現國家內部自主性的外溢效果。而此種國家自主性的外溢效果與時空環境、主權概念，以及國家角色的演變密不可分。對於國家自主性的研究，卡森斯坦（Peter Katzenstein）以強勢國家（strong state）與弱勢國家（weak state）來說明國家的自主性。將英美兩國歸類為弱勢國家；而法國與日本則列為強勢國家。<sup>23</sup>在激烈的國際競爭環境下，強勢與弱勢國家的角力所反映的是國家政策自主性的國際效應。

以美國為例，美國民主制度運作的特色在聯邦論第五十一號有重要的闡述。麥迪遜認為「……共和國內的人民讓出一切權力交與一個政府來行使；再把政府劃分成若干不同的獨立部門，藉以防止篡奪權力的行為，在美國這個複雜的共和國內，人民讓出權力的第一步是在兩個不同政府之間加以劃分，然後再把賦予每個政府的權力，在其各不同的獨立部門之間加以劃分。因此人民的權利有雙重保障。不同的政府部門間相互控制，同時每個政府部門還會自我控制。」<sup>24</sup>很明顯的，美國的立憲精神是排斥政府部門有太多的自主性。長久以來此政治多元主義也反映在學術界的主流研究之中。

但在具體的實踐上，美國的國家自主性通常表現在行政機關的聯邦法院、協調委員會、各種法規委員會及聯邦政府等機構，或是一些重要的政府職務等。尤其是司法部門往往是自主性最高的政府部門，在政治利益充斥的美國社會，唯有法律的獨立自主性能提供社會正義與秩序的最後保障。至於立法部門則以其受利益團體的壓力而不具備形成自主性的條件。除了三權分立外，聯邦制的中央與各州分權的憲政安排也影響到美國國家自主性。換言之，美國的國家自主性主要表现在行政與司法部門。它與歐洲國家政府以中央政府行政分工的強勢集中的國家自主性有所不同。因此在一般印象中，美國的三權分立和

<sup>22</sup> J. P. Nettl, "State as a Conceptual Variable," *World Politics*, 20, July 1968, p. 564.

<sup>23</sup> Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1978); Michael M. Atkinson and William D. Colman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies," *British Journal of Political Science*, 19, January 1989, pp. 47-67.; Stephen D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, January 1984, pp. 223-246.

<sup>24</sup> *The Federalist* No. 51.

聯邦政府的憲政安排所表現的整體形象是弱勢國家 (weak state)。不過，就個別行政部門而言，則國家自主性所表現的強勢程度卻未必低於歐洲國家。克芮斯稱之為溫和國家 (moderate state)。<sup>25</sup>對於此種現象奈特稱之為學理與實務的落差。<sup>26</sup>

## 陸、結語

正如社會科學典範 (paradigm) 有遞移性與同時並存的特性，理論永遠有被修正及擴充的可能。當政治學的系统研究法、結構功能研究法不足以充分說明歷史階段性發展現象時，國家研究途徑正可以彌補研究方法上的不足。正如波基所主張的對政治本質的界定有所分歧未必是全然彼此對立，而是相輔相成的。<sup>27</sup>

就研究方法的應用而言，依據史考波 (Theda Skocpol) 的說法，國家中心研究途徑近年來已經成為比較社會科學的研究興趣所在。此類的研究論著包括：概念分析與哲學的探討、歷史演進的分析、個別議題中國家角色的比較。區域研究學者專注於第三世界國家的政治改革、國家建設、及地主國與跨國企業之間的談判；同時也有先進工業國家的學者專注於歐美日等國家的社會福利政策、國內外經濟政策的調整等。比較歷史研究學者則注重民族國家的興衰、族群關係、婦女人權，以及社會運動等。而經濟史學者和政治經濟學者則探討財產權的規範與市場扭曲等問題。<sup>28</sup>史考波以為，儘管與國家相關的研究跨社會科學中的許多學門，但在方法上仍可以透過歷史研究法與政策分析法局部達成歸納與理論建構的奠基工作。<sup>29</sup>

吾人對國家的認識和研究不應只是狹隘的停留在其存在價值的爭辯上，而是應進一步探討其自主性如何在不同的條件下，呈現相對性的消長，並接受國家自主性的彈性運用是當代國家發展過程中必經的階段，就像奈特所稱，強勢國家不代表落後，弱勢國家也不代表先進。憲政安排上有利於強勢國家的發展不等於實際政策表現上會出現強勢國家的自主形態。反之，憲政安排上傾向於弱勢國家的發展也不等於國家自主性在所有的政策議題上失去發揮的空間。總之，國家自主性是一種「價值中立」的概念，它是被用來描述國家在政治過程中的一種現象。同理，在面對主權範圍歸屬的問題時，若能從局部自主性 (sectoral autonomy)、「價值中立」的角度處理會有更大的彈性與空間。

(民國八十三年十月二十二日完稿)

<sup>25</sup> Krasner, *op. cit.*, pp. 75 & 90.

<sup>26</sup> Nettl, *op. cit.*, p. 574.

<sup>27</sup> Poggi, *op. cit.*, pp. 12~13.

<sup>28</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer & Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>29</sup> *Ibid.*