

新世界秩序下美國「國家角色」之調適

彭慧鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

一九九二年十一月三日對美國人而言是歷史性的一個日子。在這一天他們選出了一位二次世界大戰後嬰兒潮時期出生的民主黨總統。柯林頓的當選所代表的意義，一方面顯示共和黨將隨著冷戰的結束而交出政權，同時它所標榜的意識形態及施政方針也將面臨重大的變革。就在競選過程之中，美國選民開始認真的思索美國經濟衰退與國力逐漸式微的原因。在無數次的學術辯論與反省之後，美國人民以高投票率表達了「求變」的心聲。

然而美國今天所面臨的諸如競爭力衰退、預算外貿雙赤字、高失業率、種族與社會問題激化等問題絕非柯林頓上台就能一一解決。這些美國社會所面臨的種種問題是由於結構性偏差所造成。正如一個由壯年步入老年的社會，平日政府與民間社會習慣性寅吃卯糧以借貸度日，一旦國際資金緊俏，不重視生產而沉迷於金錢遊戲的美式經營終將必須付出代價。著名的哈佛大學經濟系教授加爾布雷斯(John K. Galbraith)在其自滿年代(*Culture of Contentment*)一書中特別就美國「自滿的多數」(the contented majority)如何主導戰後美國的經濟和政治決策。①然而要更深一層探究美國這些「自滿的多數」是在什麼樣的國際與國內政治經濟制度與思想模式中參與美國的政治與社會過程？美國選民要求改變的關鍵問題在那裏？只要翻開近年來分析美國經濟問題與政府角色的著作多少可以了解問題的癥結所在。其中最受重視的是一九七八年卡森史坦(Peter J. Katzenstein)所編著的權力與財富之間(*Between Power and Plenty*)。②一九八一年諾林格(Eric A. Nord-

① John Kenneth Galbraith, *The Culture of contentment* Boston: (Cambridge, Mass.: Houghton Mifflin Co., 1992).

② Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1978).

linger) 所著民主國家政府部門的自主性 (On the Autonomy of the Democratic State) ③及一九八五年由史托可波 (Theda Skocpol) 與伊凡思 (Peter Evans) 等人所編著國家論新解 (Bringing the State Back In: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States) ④等探討「國家機關」或「國家行為者」角色⑤的著作，被研究美國政治經濟制度與運作的學者廣泛引用，最能說明當前學術界，美國研究的新趨勢，以及美國人民在新世界秩序下追求改變的根源所在——「國家行為者」的角色重新定位。

貳、新世界秩序對美國「國家行為者」的衝擊

「新世界秩序」最早由美國總統布希在一九九〇年波斯灣戰爭時期前後首先提出。波斯灣戰爭為蘇聯瓦解以後所爆發的第一次大規模的區域性戰爭。衝突發生的原因、過程、以及結果顯現，國際爭端不再是單一或少數超強國家的行動所能解決。就以美國這次要求各利害相關國出錢出力，⑥共同對付伊拉克海珊政府。而所有聯合部隊的行動基本上是以聯合國共同決議案為其合法的依據。⑦因此整個過程中聯合國的地位重新獲得肯定。換言之，波斯灣戰爭所表現的並非只有伊科雙邊的武裝衝突的一面，更重要的是它代表了後冷戰時期國際社會對國際爭端的處理態度和方式。以往美國向其盟邦如日本和北

③ Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981).

④ Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer & Theda Skocpol, eds, *Bringing the State Back In*, (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1978).

⑤ 在一般觀念中有關政治經濟學中的「the state」一詞常易與政府或國家混淆。事實上定義究竟如何莫衷一是。往往因分析的重點不同而有不同的解釋，有些以開發中國家為研究對象的論著則視「國家」為一個機關組織(institution)，強調其發展政治與經濟抵禦外侮的功能。以已發達國家為研究對象的論著視「國家」為行為者(actor)，強調其功能主要是推展社會福利及管理本國及對外經濟，重視與社會層面的互動關係。引自 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*, (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1978) 本文所探討的對象為美國，為了避免概念上的混淆特別將「國家」定義為「國家行為者」。而蕭全政教授在其著作，*政治與經濟的整合*一書中所使用「國家機關」一詞強調其「……擁有主權的組織機關。……對內涉及民間社會的每一層面，對外涉及國家體系間的關係。」其「國家機關」則屬於較廣義的解釋，請參閱蕭全政，*政治與經濟的整合*（台北：桂冠出版社，民國七十七年）。本文採用國家行為者 (state actor) 則是特別強調其在國內環境與國際環境中雙重角色的特性及其與民間社會 (civil society) 的關連性與互動性。

⑥ 在波斯灣戰爭期間日本、德國、科威特、沙烏地阿拉伯等國皆曾提供捐款。引自蘇秀法著，「世界新秩序下的聯合國」，問題與研究，第三十一卷第四期，民國八十一年四月，頁八。

⑦ 一九九〇年八月二日伊拉克併吞科威特以來聯合國安理會先後通過對伊拉克的譴責、禁運、授權動武等決議案。引自林岩哲著，「美蘇和解下的聯合國」，問題與研究，第三十卷第一期，民國八十年一月，頁二二。

大西洋公約組織成員所一再強調的「責任分攤」概念也將在更爲普及到其它跨國事務上。由於國際政治經濟互賴關係的迅速蔓延，國際事務與國內事務間早已界限模糊。屬於國際間共同利害關係的議題範圍正快速擴張之中。因此在國際貿易的合作與競爭互動關係中，國家行爲者角色與功能亦正面臨前所未有的挑戰。

回顧戰後國際經濟秩序的發展，布列登林制度 (Breton Woods System) 盯住美元的固定匯率體制與「關稅暨貿易總協定」 (General Agreement on Tariff and Trade) 等國際自由貿易體制在美國的主導下曾經維持相當長一段時間的全球經貿秩序。但是一九七〇年代以來，美國經濟受到過度信用擴張與長期聯邦政府財政赤字，以及日本和其他新興工業國貿易競爭的影響，已無能力主宰國際經濟規範的制定，在此後冷戰時代已開發工業國家如歐市各國，終於可以擺脫意識形態的包袱，嘗試凝聚共識聯合對付國際貿易競爭壓力，進而解決國內經濟成長遲緩和其它各種經濟和社會問題。然而歐洲單一市場一旦成型，美國所倡導的全球自由貿易經濟秩序將更難持續。「關稅暨貿易總協定」瀕臨農業貿易戰爭邊緣，只是再次證實新經濟秩序仍在混沌不明的階段。在後冷戰時期的人類新戰場是國際貿易戰。而要打贏或至少不在這場仗上落後的最大利器是國際競爭力。就在國際經濟激烈競爭的大環境中，無論是貿易談判、行政措施、貿易立法等，「國家行爲者」的角色顯得格外重要。

尤其是從國際競爭能力來看，總體經濟分析途徑中所慣用的指標如生產因素、市場需求、儲蓄與投資率等，已無法充份解釋當前英美與日德經濟實力消長的原因。^⑧以經濟理論中所謂經濟成長的三要素爲勞工、資金、技術爲例，這些生產因素的供應是否充裕？僅靠市場法則自然運作是無法滿足國際激烈競爭的需求。譬如勞工不足時，政府可以通過新的移民政策（或「外勞政策」）配合。資金匱乏時有新的稅制營造有利的投資環境。技術的提升更需要政府以政策鼓勵廠商投入更多的研發經費，^⑨或在教育等問題有關的長期政策方面著手。以上例證旨在說明「國家行爲者」在提升經濟競爭力上所能扮演的角色。

從政治經濟學的觀點來看，經濟自由主義 (Economic Liberalism) 正面臨新重商主義 (Neo-mercantalism) 的考驗。就貿易競爭力而言，美國放任式經濟 (Laisser-faire) 已抵擋不住日本的新重商主義式經濟。^⑩一九九二年美國總統

^⑧ Hart, Jeffrey A., "The Effects of State-Societal Arrangements on International Competitiveness: Steel, Motor Vehicles and Semiconductors in the United States, Japan and Western Europe." *British Journal of Political Science*, 22 October, 1992, pp. 265-300.

^⑨ Jan-Erik Lane and Svante Ersson, *Comparative Political Economy*. (London: Pinter Publishers Limited, 1990), p. 191.

^⑩ Katzenstein, Peter J., "conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," in Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*, op. cit., p. 295.

大選民主黨候選人之所以當選，並不是柯林頓個人有何妙藥仙丹能立即拯救美國經濟。它只能說是共和黨未能妥善處理新世界秩序下國家行爲者的內外關係。尤其是在國內經濟問題方面，正如美國哈佛大學經濟學教授加爾布雷克斯所指出，英美兩國先天性排斥國家行爲者的政策性介入，是經濟衰退的重要因素。^⑩在柯林頓的競選政見中承諾的各種提振經濟方案勢必會讓聯邦政府扮演更積極的角色。國家行爲者在民主黨執政下的美國也將重新定位。

叁、「國家行爲者」角色變遷的背景因素

理論大師孔恩 (T. S. Kuhn) 稱人類史上所有理論皆必然反映當代現實環境因素，其間主要差別僅在於程度問題。^⑪今日英美兩國堅持放任主義經濟，反對國家行爲者干預市場運作有其思想背景與歷史淵源。在此面臨新局面的時刻，實有重新回顧其思想脈絡之必要，如此將更有助於展望未來美國政經發展的走勢。

在傳統政治學中有關國家角色的研究總是局限在國內政治範疇。受到當時社會政治環境的影響，現實主義學派之父馬基維利 (Machiavelli) 完全不重視民間社會對政治過程之影響力。古典國家論的分析重心從國家的本質、國家機關的制度性安排、功能性分工與制衡等方面說明國家機關在政治過程中的積極角色，成爲學術典範達相當長一段時間，直到一九五〇年代伊斯頓 (David Easton) 等人，受到當時結構功能論與政治多元論的影響而發展出政治系統論，將國家機關等同於一般利益團體。奧蒙 (Gabriel A. Almond) 將政黨、立法機關、軍隊、官僚系統視爲機關型 (institutional) 的利益團體。^⑫甚至有國家無形化 (statelessness) 之說。^⑬

政治系統論者在理論建構中，有意將政治系統抽離於其它社會系統之外，等於不當的割裂政治系統与其它社會系統間因果關聯。^⑭此一理論架構反應在當時多元主義盛行的美國社會。一九六〇年代的「大社會」(Great Society) 政策將美國的社會力推到了最高點。利益團體導向的政治運作使得國會成爲利益團體的角力場。國家行爲者則在社會利益團體的操控中逐漸在內政問題上失去其自主性，而成爲政治經濟學家眼中的「弱勢國家行爲者」(weak state)。

註⑪ 工商時報，民國八十一年十一月十六日，頁三。

註⑫ *Ibid.*, p. 183.

註⑬ Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (New York: Liguette, Brown and Company, 1978), pp. 171~176.

註⑭ J. P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable," *World Politics*, Vol. XX, No. 4, July 1968, p. 561.

註⑮ 蕭全政，前引書，頁八十。

新國家主義論者如史托克波 (Theda Skocpol) 則強調國家行為者的行政權威性，它從民間社會汲取資源，並利用該資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織，他強調國家行為者有其特定的立場和執行公權力的功能，絕不同於一般利益團體。⑤歐特 (James E. Alt) 與克利斯朵 (K. Alec Chrystal) 則特別強調其保護性 (protective)、生產性 (productive) 和汲取性 (exploitative)，為國家行為者做更周延的詮釋。⑥卡森史坦 (Peter Katzenstein) 則強調國家機關也可以參與生產性活動，形成所謂的統合式資本主義 (corporate capitalism)。⑦在後冷戰時代的激烈貿易競爭的時代，此種統合主義逐漸成為頗為普遍的現象。顯然在美國人心目中，國家行為者的功能只有保護性與汲取性；而在日本人心目中，國家行為者的功能還包括了生產性。而此一差別却是美國人始終不願意承認的現實也因此而付出了代價。

肆、美國「國家行為者」的角色調適

自放任經濟鼎盛的十九世紀以來，尤其是一九三〇年代以前，受到英美等國的影響，國家行為者介入民間經濟發展一直被資本主義工業國家視為沒有必要也並不妥當。但是一九三〇年的凱恩斯革命 (Keynesian revolution) 在美國授權政府部門依據經濟學專家的建議，採取必要措施穩定經濟成長，首創政府以財政與貨幣政策介入市場經濟的先例，在經濟大蕭條時期的資本主義工業國家之間蔚為風潮。在當時的環境下國家行為者可以滿足國家利益的要求。例如「新政時期」(New Deal Era) 的農業政策，除了當時農民團體壓力之外，聯邦官員被賦與較大權限則是關鍵因素。此外比較明顯的例子是美國總統、白宮幕僚、國務院等部門在國防、外交事務上享有相當的自主性，國家行為者的強勢作為有目共睹。因此克來瑟 (Stephen Krasner) 以國家利益優先順序界定國家行為者角色的強或弱是比較客觀與周延的一種分析途徑。⑧吾人如就特定問題範圍 (issue area) 比較國家行為者角色的強弱，顯然美國在經貿問題上應被歸類在弱勢一方。相反地，日本政府在建經貿問題上通產省階段性的培植日本的紡織、鋼鐵、汽車、電子產業，表現強勢國家行為者之作為；却有意在國防建軍問題

註⑤ 同註⑤，頁八二。

註⑥ James E. Alt & K. Alec Chrystal, *Political Economics*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1980), pp. 28-30.

註⑦ 蕭全政，前引書，頁八二。

註⑧ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1978), p. 11.

上藉民意的反對表現弱勢姿態。只是最近日本通產省主導高科技電子產業的自主性已面臨新的挑戰。一向溫和容忍高工時高物價的公司員工和消費者開始反省日本產業至上的經濟形態。此外，在國際輿論壓力之下，日本國會終於通過派遣掃雷艦前往波斯灣執行清雷工作之法案。由以上兩例可以進一步說明，國家行爲者的國內自主性可以藉外在壓力而獲得增強；^{②0}或者重新調整其角色，此乃崔伯格（Kay Trimberger）所謂的「上層革命」（revolution from above）。^{②1}反之當國家行爲者追求國際間更大的自主空間時，則有賴國內社會資源與普遍的支持。因此，國家行爲者與民間社會之間實爲一種共生關係（Sym-biosis）。

若從組織與制度來看國家行爲者，美國在冷戰時期的機關設置包括中央情報局、國家安全會議，其實際權限或政策自主性不受國會牽制。反之，國內經濟方面除了涉及國防安全的產業必須管制其出口外，其它一切貿易基本上是採放任其自由競爭。爲了貫徹市場自由競爭原則，美國早在一八九〇年起通過雪曼反托拉斯法案（Sherman Act）起到一九七六年最近一次修正案（Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act），^{②2}可以說在一九七〇年代以前美國的強勢國家行爲者在國內外政治氣候與經濟環境下，得以貫徹其自由貿易經濟秩序。但是一九七〇年代起美國國內政治環境出現重大的轉變。其中以前國會本身的結構性變化影響深遠。一九七〇年代起自由派新科議員在國會中致力於國會結構改革，反對以往由委員會主席和資深議員主控立法的傳統，在一九七三年確立小組委員會獨立執行審查法案的法定地位。如此在媒體的助勢下新科議員力求個人表現，同時爲了照顧利益團體導致立法決策過程的欠缺整體考量。^{②3}再加上美國經濟在國際間逐漸喪失競爭力，於是許多本國業者與勞工組織所組成的遊說團體也積極對國會議員施加壓力。然而在產業全球化的國際社會中，消極性保護主義政策的可行性仍值得懷疑。國家行爲者似乎也很難確定其競爭對手，因此任何報復性手段最後可能傷害到自己。一九八六年美國對日本半導體在美國傾銷行爲進行百分之百關稅報復，結果受害最深的反而是仰賴日本半導體最大的美國個人電腦業。由此說明，美國政府與民間企業欠缺基本的默契。如何建立兩者的共生關係？將是柯林頓政府未來施政的重大考驗。

註^{②0} Fred Halliday, "State and Society in International Relations," in Michael Banks and Martin Shaw, ed., *State and Society in International Relations*, (N. Y. Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 199~200.

註^{②1} Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1978), p. 4.

註^{②2} Roger Alan Boner and Reinald Krueger, *The Basics of Antitrust Policy: A Review of Ten Nations and the European Communities*, (Washington D. C., the World Bank, 1991), pp. 25~28.

註^{②3} 王國璋，「當代美國國會的運作」，引自何思因編著，美國（台北：國際關係研究中心，民國八十一年五月），頁七五~七七。

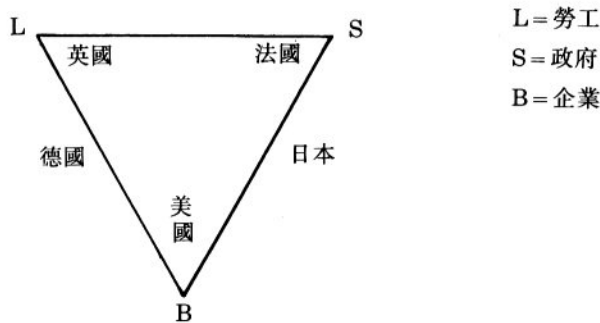
伍、重建「國家行為者」與「民間社會」的共生關係

具體而言，國家行為者與民間社會之間的結構性關聯主要表現在政府——企業——勞工的三角關係上。哈特（Jeffrey A. Hart）以三者的關鍵性解釋英、美、德、日、法等國的「國家——社會互動關係」（state-societal arrangement）及其如何影響各國的國際競爭力。^{②4}一方面比較了各國的競爭力消長與其「國家——社會互動關係」的關聯性，同時，提供了相當理想的分析模式。（請參見圖一）

在三角形當中，三個角分別代表：勞工、政府、企業三個部門。英國在一九八〇年代之前，勞工勢力高漲，政府和企業相對處於弱勢。法國企業基本上是集中在少數集團，却未形成日本式的「系列」式經營。勞工影響力在密特朗上台之前仍是居於弱勢。因此，基本上是屬於政府主導式的經濟形態。至於美國政府一向是採放任經濟政策；勞工團體方面由於本身技術水準趕不上快速更新的技術，平均工資偏高，無法和其他地區低廉工資競爭，自然喪失談判籌碼，導致其政治影響力受限制，因此屬於企業主導式的經濟形態。

三角形當中，只有日本和德國座落在三角形的兩條等腰線上。這是兩個當前國際競爭力最強的國家，其不同於英、美、法三國之處在於其同時具備兩個因素的「特色」。以德國為例，其主要功能在於提供良好的技職教育制度和穩定的總體經濟環境，至於企業之間的組織，在良好的融資環境與法制架構下健全運作，形成一股政治影響力。至於勞工方面，由於工人技術水準普遍較高，接受新技術的能力較強，同時法律保障工資必須由政府與勞資三方共同協調，使得勞工與企業成爲經濟發展的兩大支柱。至於日本的經濟發展強調政企共生關係乃是衆所周知的事實。集團主義先於個人主義的民族性，更是日本公司員工的特色，勞工因素自然就退居

[圖一] 英、美、法、德、日五國「國家—社會互動關係」相關比較圖



資料來源：

參考 Jeffrey A. Hart, "The Effects of State-Societal Arrangements on International Competitiveness: Steel, Motor Vehicles and Semiconductors in the United States, Japan and Western Europe," *British Journal of Political Science*, 22 October, 1992, p. 282.

註②4 Hart, *op. cit.*, 255-300.

不重要的地位。

由以上三角分析法來看，英、美、法皆屬於「國家——社會互動關係」薄弱的例子。如果德國與日本是兩個典範的話，哈特認為法國應該仿效日本加強政企關係；而英國則應加強其工人在職訓練，仿效德國建立良好的勞資關係。²⁵至於美國則可以就日本模式或德國模式兩者之間做一選擇。如果美國選擇日本模式，則必須在政府部門成立類似通產省的工商部，研擬一套產業政策（industrial policy），或者最起碼在白宮成立類似「國家安全會議」組織功能的「經濟安全會議」（economic security council），以超部會的地位協調所有跨部會的事務。此外如果美國要想提升其國際競爭力，則必須改善目前的教育制度，提升工人的技術水準。無論是日本模式還是德國模式，兩者的共同特性在於皆重視國家行爲者與民間社會的共生關係。這也是白宮新主人不能忽視的課題。

陸、結語

在物資充裕的承平時期的，國家行爲者的角色或許比較容易被忽略。一九七〇年以前英美美國人民往往視國家主義為落後的思想。反觀一些新興工業國家在冷戰時期多數仍是威權體制國家。在超強主導的國際政治舞台中幾乎無法享有自主權。就是靠著這種不確定感所產生的危機意識，這些國家的政府與民間社會凝聚出共患難的共生關係。而國家行爲者在國際舞台喪失的自主性，却在國內拾回更大的自主空間，進而造就經濟奇蹟。

一九九〇年代以來，工業先進國家之間在「關稅暨貿易總協定」農產品補貼、「蒙特婁議定書」及各種區域性經濟集團等問題上不斷的開會協商，就連美國也感覺到自己到在國際事務上的影響力大不如前。國家行爲者的自主性在這些國際體制中備受約束，也紛紛將注意力轉向國內經濟事務。事實上，冷戰結束之後，西方各國軍事有關部門紛紛面臨解散或裁員或轉換角色的命運。最明顯的例子是美國中央情報局的新任務是收集日本的商業情報。由於國家目標的調整，國防預算正面臨大幅裁減的命運。換言之，國家行爲者似乎可以獲得更充裕的財力與人力去接受新的角色與任務。

看看現在想想過去，美國人固然有其沈重的思想包袱，但是歷史告訴我們，在特定的時空環境下，只要能顧及國家整體利益，放下包袱重新思考國家行爲者角色定位問題並非不可能。面對後冷戰時期，民主黨的新一代領導人似乎也沒有太多的選擇。

²⁵ Hart, *op. cit.*, p. 299.