

外交政策中的公眾參與

徐斯勤^{*}

書 名：*Public Participation in Foreign Policy*《外交政策中的公眾參與》

作 者：James Headley, Andreas Reitzig, and Joe Burton (Eds.)

出版年：2012 年

出版社：Palgrave Macmillan

頁 數：239 頁

壹、前言

民主國家中公共政策的制定，無論是在立法程序或行政過程中，應儘可能促進民眾的知情和參與，早已是最基本的律則。同時，無論是新公共管理或公共治理的文獻，也都以強調如何讓政府借鏡企業或市場的運行邏輯，或是強調第三部門作為政府之外治理主體的重要性。換言之，傳統上民選官員或行政官僚在公共政策中的核心地位，受到挑戰與修正早已不是新聞。然而，同樣作為公共政策一環的外交政策，卻似乎並未受到上述學術思潮演變太大的影響。絕大多數國家的絕大多數具體外交政策行為，受到來自一般公眾或社會組織的影響，以及新公共管理和公共治理知識典範衝擊的程度，相對而言並不大（Morin & Paquin, 2018: 56）。從民主治理的角度來看，外交政策領域其實像是一種例外主義，或者也可說構成另一種形式的

^{*} 國立臺灣大學政治學系教授，e-mail: schsu01@ntu.edu.tw。

民主赤字。

然而，隨著全球化的逐步擴展，國家的對外行為和內政之間產生愈來愈多的交互影響，使得這種例外主義也開始受到挑戰。明顯的例子之一是對外經貿政策；例如，根據 World Trade Organization[WTO] 的規則和實踐，外銷產品是否構成不當的補貼或傾銷，其判斷標準往往涉及到作為外銷產品成本之一的國內工資水準，是否因為政府對於勞工的各種補貼（未必是工資方面的直接補貼，而可以包括來自社會福利的實質補貼），而造成人為壓抑下的過低。同樣的，外銷產品是否對於進口國家的環境品質或公共衛生造成危害，其問題根源往往在於外銷國家政府的國內環保政策標準上，存在與他國標準之間的重大差異。當上述的對外經貿行為，無論是基於其他國家的壓力或來自國際制度規範的要求，而必須進行調整時，勢必將改變相關的國內制度或政策，從而改變國內民眾的經濟或社會方面的利得或成本。換言之，外交與內政之間，變得愈來愈不易區隔；如果公眾無法有效參與那些會改變國內政策或體制的外交政策過程，民意的作用僅限於當內政領域由於外交政策需求而被迫調整時才來參與，那麼民意能發揮的影響將相對比較有限。因此，討論民主國家外交政策中公眾參與和民意的輸入，的確有其必要。

貳、本書簡介

本書第一部分的兩章，分別從民主理論及紐西蘭的民意分布出發，論證為何外交政策過程應該納入更多公眾參與。就民主理論部分而言，論述重點之一是直接民主或審議民主，可能是能符合理論期待的可行途徑。就紐國民意分布而言，則在於凸顯民眾希望能看到該國外交政策上更多訊息揭露與辯論。

本書第二與第三部分則由紐國、美國、南非的外交政策案例，分析當相對有較多一般公眾參與及相對較缺乏這種條件下，在外交政策上的實際產出呈現出哪些特色或問題。美國案例是 2003 年攻打伊拉克的決策，作者認為，這是決策圈特別小、參與者特別少，也明顯忽視大眾民意的決策。而當時美國國內主流媒體，對於主要出兵理由的所謂伊拉克擁有大規模毀滅性武器，則並未善盡職責詳盡公允地進行報導。南非案例的時間範圍，從白人統治結束後到祖馬（Zuma）總統時期。儘管這段時期的南非，是民主力量代替寡頭威權的全球性經典範例，然而諷刺的是，在外交政策方面，不但極度缺乏一般民眾的參與，甚至國會都只能被動順從的接受行

政部門在外交上的壟斷性決策。與美國和南非不同，以紐國為檢視對象的三章，分別呈現出較高的公眾參與及影響力。冷戰時期，紐國與澳洲及美國結合為軍事同盟，對抗社會主義的擴張，但美國與法國等西方國家，也同時在南太平洋地區經常進行核子試爆，因而影響到包括紐國在內的南太平洋諸國民眾的健康與生態。於是紐國從 1960 年代起，民間社會發展出反核子試爆，以及要求退出與使用核武的美國之軍事同盟。在逐步實現這些目標的過程中，紐國整個外交政策，由 1987 開始，建立了制度性納入公民社會意見的「裁武與軍備管制之公眾顧問委員會」（Public Advisory Committee on Disarmament and Arms Control, PACDAC），成為支持該國政府反對核武的有力後盾。而在紐西蘭—中國大陸自由貿易協定（New Zealand-China FTA）案例中，紐國政府不只是諮詢支持該協定的資方團體，更積極而有系統的讓紐國的主要勞工組織 New Zealand Council of Trade Unions [CTU]，表達其各種疑慮和訴求。作為該章作者之一的 CTU 代表認為，在該協定談判過程中，紐國政府的確有考量勞方的各項意見。最後，紐國與東南亞國家的外交關係中，「二軌外交」（track-two diplomacy）扮演了重要角色。如同一般人所知的二軌外交，紐國是以退休外交官組織、學術組織、智庫等能反映民間觀點的組織，作為和東南亞國家對話的重要管道之一。

本書最後一部分，討論紐國與南太平洋島國的少數族裔，在外交政策中的參與。紐國的原住民毛利人，在紐中 FTA 談判過程中，也受到紐國政府的關注，而試圖納入其觀點意見。紐國不遠的法屬新喀里多尼亞（New Caledonia），也經由法國政府的某些作法，一定程度上使其觀點得以反映在某些法國對外政策中。

參、評論

本書在外交政策與國內政策受到全球化影響，而彼此間界線日趨模糊的前提下，討論公眾參與外交政策過程的重要。這不僅對於外交的研究，同時也對於公共政策的一般性研究，包括一般民眾和行政及立法機關之間的委託代理關係，帶來頗多值得借鏡參照之處。尤其，如前所言，占本書較多比重的紐西蘭和臺灣一樣，屬於中小型國家，這更讓本書的分析與見解，為臺灣提供了高度參考價值。書中所討論的一些政策案例，例如紐國與中國大陸之間的自由貿易協定，類似於在臺灣與中國大陸的服務業貿易協定送立法院審議中，因為民眾對於該協定的知情和參與程度

不足，而引發政治風暴。書中所討論的紐國政府，在和美國及澳洲的軍事安全同盟需求，以及國內社會反核的民意之間，所面臨的兩難，又與臺灣當年面臨重要的軍事安全夥伴美國，針對美國牛肉進口到臺灣，對政府施壓的情況十分接近。紐國的案例，在臺灣也有相似的國內公共利益對抗國際權力關係的基本結構。

不過，本書所提出的不少論點，在多大程度上能從解釋層面、規範層面，以及可行性方面，來建立關於公眾和民意參與外交政策過程的新模式或新典範，則仍有值得再思考與評估的必要。首先，該書整體立論的重要基礎之一，是 James Headley 與 Andreas Reitzig 在第二章所言，針對紐國民眾關於外交政策，在 2008 年所做的全國民調結果顯示，無論是一般大眾或菁英，都有大約 60% 以上認為，該國社會對於外交政策的辯論是不夠的。而一般民眾當中，超過 60% 認為，像是涉及一般民眾經濟福祉的紐國與中國大陸的自貿協定，以及可能加重一般納稅人負擔的應否提高軍費以強化紐國國防力量問題，都缺乏足夠的討論和對話。然而，實際上當問到個人和他人討論紐國對外關係的頻率時，一般民眾很少或從不討論者占 60%，經常討論者占 40%；菁英階層很少或從不討論者占 32%，經常討論者占 68%。上述民調結果，值得注意之處有二，其一，是與外交政策教科書中一個適用於大多數國家的現象相吻合：多數的一般民眾，對於外交議題相對而言較不感興趣，同時其了解程度也相對比較有限（Rosati & Scott, 2007: 72-73）。其二，此一結果，其實對於本書的核心命題——社會公眾十分企望能更多參與外交政策——提出了重要的質疑，但 Headley 與 Reitzig 卻似乎並未察覺。上述結果中，儘管有大約 60% 以上的公眾表達了主觀的企求，認為「應該」在外交政策過程中納入更多的民意及辯論，但同樣卻也有大約 60% 的一般民眾承認，客觀方面「實際」上自己是很少或從不和他人就該國外交政策做任何討論。這種規範面和現實面的差距，直指當代民主政治中普遍存在的一個問題：許多選民期待出現的結果或改革，往往需要選民本身在個人層次上採取一定行動，方能有效地促其實現，然而最後結果往往是選民本身卻無法採取和其主觀期待相符的負責態度，去落實這些行動。換言之，只強調選民在看到外交政策令其不滿的結果後，去要求在外交政策上有更多參與，但卻不去解釋之所以造成這樣的結果出現，不正視為何選民不願積極參與的事實，這對於解決作者聲稱的問題來說，意義恐怕有限。必須補充說明的是，前已提及，本書特別談到，無論是民選政治人物、專家、利益團體，都有可能在外交政策過程中為了滿足本身的片面

利益而損害國家利益，所以最值得推動的是來自公民本身個人層次之參與及討論，而非委由政治菁英來影響外交政策。

其次，雖然紐國的 3 個案例，看來對於民意可能影響外交政策，有所支持，但南非的案例卻有相反的意涵。作為依靠多數人口構成的草根民意而達成民主化的典範，多數讀者的期待應該是南非民意會比大多其他國家更能影響外交政策，然而結果卻適得其反。也就是說，就案例研究的方法論而言，南非其實構成了本來能證實民意影響外交政策的「最可能案例」（most-likely case），而這個案例產生了和原本預期民意這個因素的影響相反的結果後，大大降低了讀者對於民意能在其他多數的案例中——那些不具備民主化之後的南非那麼有利條件的案例中——有效參與及塑造外交政策的期待。

第三，就算是看來肯定民意重要性的紐國案例，也不是在邏輯上沒有值得推敲之處。紐國反對美、法等國核子試爆，最後甚至退出美澳紐軍事同盟，的確有一個以制度化方式結合草根民意的機制——PACDAC——作為基礎。然而，整個紐西蘭反核子試爆，是在核爆造成對全國人民普遍的健康與環境影響，導致幾乎所有政黨和所有國會議員都一致反核爆後，才開始由行政和立法部門合作，創設 PACDAC，以便更明確迅速的反映民意。換言之，在這個過程中，並不是民意去改變了原先政府的偏好，而是行政與立法部門的政治菁英先形成了反核爆的偏好（當然，此種偏好的確也是由於這些菁英無法違逆全體選民的要求），然後設立 PACDAC。不能否認，PACDAC 因為是制度化的常設組織，所以能預防萬一往後如果政治菁英受到來自強國盟友的強大壓力時，可能屈從。不過，PACDAC 出現的起源，並無法證實是草根民意去「改變」了原先與其偏好不同的政治菁英，也就是說無法證實民意而非菁英的偏好才是紐國挑戰美澳的關鍵因素。¹ 相反的，PACDAC 可能更像是 Putnam（1988）所謂「雙層賽局」（two-level games）理論中，政府用國內民意作為抗拒國外政府在談判中施壓的政策工具。

最後，如前所言，本書談到促進公眾參與外交政策的具體途徑時，直接民主或審議民主是一個重要的參考選項。審議民主固然有其能彌補代議民主及選舉民主不

¹ 根據政治學者 Dahl（1957）以「影響力」去界定「權力」的概念，當行為者 A 與 B 偏好不同時，如果 A 能改變 B 原先持有的偏好，造成 B 在行為上的改變，那麼這就提供了明確證據，證明 A 對於 B 有影響力（權力）。

足之處，但也有其限制。基本上，政策會影響到的人口數越多、地理範圍越廣、議題複雜度越高，審議民主可能面臨的限制便越大。地方性的政策議題，往往比全國性議題更宜於透過審議民主來形塑決策。可是，外交政策多半是全國性議題。所以，究竟要如何降低審議民主先天上的限制，來運用於外交政策，應該是本書論點有多大可行性的關鍵所在。可惜的是，本書也並未正面處理這個重要問題。

參考文獻

- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.
- Morin, J., & Paquin, J. (2018). *Foreign policy analysis: A toolbox*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rosati, J. A., & Scott, J. M. (2007). *The politics of United States foreign policy*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.