

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

失敗國家與全球治理：建立全球和平治理的新策略 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-029-019-
執行期間：98年08月01日至99年07月31日
執行單位：東海大學政治學系

計畫主持人：傅恆德

計畫參與人員：博士班研究生-兼任助理人員：林文謙

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99年10月21日

國科會專題研究計畫成果報告撰寫格式

99年5月5日本會第304次學術會報修正通過

一、說明

國科會基於學術公開之立場，鼓勵一般專題研究計畫主持人發表其研究成果，但主持人對於研究成果之內容應負完全責任。計畫內容及研究成果如涉及專利或其他智慧財產權、違異現行醫藥衛生規範、影響公序良俗或政治社會安定等顧慮者，應事先通知國科會不宜將所繳交之成果報告蒐錄於學門成果報告彙編或公開查詢，以免造成無謂之困擾。另外，各學門在製作成果報告彙編時，將直接使用主持人提供的成果報告，因此主持人在繳交報告之前，應對內容詳細校對，以確定其正確性。

本格式說明之目的為統一成果報告之格式，精簡報告內容之篇幅以4至10頁為原則，完整報告內容之篇幅不得少於10頁。

成果報告繳交之期限及種類(精簡報告、完整報告、期中精簡報告、期中完整報告等)，應依本會補助專題研究計畫作業要點及專題研究計畫經費核定清單之規定辦理。

二、報告格式：依序為封面、目錄(精簡報告得省略)、中英文摘要及關鍵詞、報告內容、參考文獻、計畫成果自評、可供推廣之研發成果資料表、附錄。

(一)報告封面：請至本會網站(<http://www.nsc.gov.tw>)線上製作(格式如附件一)。

(二)中、英文摘要及關鍵詞(keywords)。

(三)報告內容：包括前言、研究目的、文獻探討、研究方法、結果與討論(含結論與建議)...

等。

(四)計畫成果自評部分：請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值(簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性)、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估，並請至本會網站線上製作。(格式如附件二)

(五)頁碼編寫：請對摘要及目錄部分用羅馬字I、II、III.....標在每頁下方中央；報告內容至附錄部分請以阿拉伯數字1.2.3.....順序標在每頁下方中央。

(六)附表及附圖可列在文中或參考文獻之後，各表、圖請說明內容。

(七)可供推廣之研發成果資料表：

1.研究計畫所產生之研發成果，應至國科會科技研發成果資訊系統(STRIKE系統，<https://nscnt66.nsc.gov.tw/strike/>)填列研發成果資料表(如附件三)，循執行機構行政程序，由研發成果推廣單位(如技轉中心)線上繳交送出。

2.每項研發成果填寫一份。

(八)若該計畫已有論文發表者(須於論文致謝部分註明補助計畫編號)，得作為成果報告內容或附錄，並請註明發表刊物名稱、卷期及出版日期。若有與執行本計畫相關之著作、專利、技術報告、或學生畢業論文等，請在參考文獻內註明之。

三、計畫中獲補助國外或大陸地區差旅費、出席國際學術會議差旅費或國際合作研究計畫差旅費者，須依規定分別撰寫心得報告，並至本會網站線上繳交電子檔，心得報告格式如附件四、五、六。

四、報告編排注意事項

(一)版面設定：A4紙，即長29.7公分，寬21公分。

(二)格式：中文打字規格為每行繕打(行間不另留間距)，英文打字規格為Single Space。

(三)字體：以中英文撰寫均可。英文使用Times New Roman Font，中文使用標楷體，字體大小以12號為主。

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

失敗國家與全球治理：建立全球和平治理的新戰略

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 98 - 2410 - H - 029 - 019 -

執行期間：2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日

執行機構及系所：東海大學政治學系

計畫主持人：傅恆德（東海大學政治學系教授）

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

- 赴國外出差或研習心得報告
- 赴大陸地區出差或研習心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 99 年 8 月 31 日

失敗國家與全球治理： 建立全球和平治理的新戰略

摘要

「失敗國家」(failed state)或「國家失靈」(state failure)之議題自二〇〇一年美國遭受九一一恐怖攻擊之後，受到歐美學者廣泛討論。然而現存文獻大多著重於「國際管理途徑」，由國家採取行動進行援助或干預，但筆者認為這種觀點並無法解決問題。

本文針對「治理失敗國家」這個主題進行研究，研究問題著眼於三大部分：第一，何謂失敗國家，如何定位這個概念？第二，造成失敗國家的限制因素有哪些？這些因素的整體運作關係為何？第三，全球和平治理途徑具備哪些效用與特質？在構建此治理途徑時將面臨哪些挑戰？

研究發現如下：首先，失敗國家是一個廣義的概念，亦是複雜且多重的現象，存在於結構、理性選擇與心理認知三大層面當中的諸多限制因素，使得這些國家產生紛亂與衝突的特質，甚至進而影響國際結構的穩定。其次，國際管制途徑僅倚賴國家作為主要行為者，無法處理複雜的失敗國家問題。筆者認為可由全球治理途徑來思索解決方案，並將「可分割」和「可讓渡」的概念運用至這些擴散負面外部性的國家主權概念當中，形成分散且多層次的治理網絡共同接手處理問題。最後，在擘畫全球和平治理藍圖之時，主權、正當性、衝突平息、制度與體制建構、資金、經濟體制、武器控管、教育、資訊、評比技術、課責性、連結度、透明度等十三項挑戰皆關係到治理的成敗，因此未來需要進一步研究，俾使全球和平治理途徑的發展能更為完善。

關鍵詞：失敗國家、全球治理、全球和平治理

Failed State and Global Governance: New Strategy for Peace Governance

Abstract

Since the 911 attack incidents, a vital challenge of world order and security, the issue of failed state or state failure has been widely discussed. After reviewing relevant literatures, we found that most studies focus mainly on the formation and the classification of failed state per se, but the solution and action that can be used to resolve the problems and to reconstruct a failed state.

Our research interests are to scrutiny the formation of the concept of failed state, to reconsider the factors that might cause the state to fail, to find out what factors might limit the outcomes of outside assistance, and to compare the new proposed governance strategy to current international interfering method.

In order to advance the theory building, this article aims to clarify the concept of failed state, to indicate that the structural conditions, rational choice and psychological factors may be crucial while analyze the causes of a failed state; and to use the analytical framework of global governance to suggest a new strategy of reconstruction failed states.

Keywords: Failed State, Global Governance, Global Peace Governance

壹、前言

「失敗國家」(failed state)或「國家失靈」(state failure)的相關議題近年來頗受國際關係學者關注。二〇〇一年美國遭受恐怖攻擊後，恐怖主義成為備受關注之議題。於後，失敗國家問題與這些國家對國際秩序造成的影響遂受歐美學者廣泛討論。然而現存文獻雖論及失敗國家的概念、分類與成因，但卻未完整分析以及釐清造成這些國家失敗之來源。此外，大部分學者所關注的層面僅及於「國家」間如何採取行動援助這些國家使其免於失敗，但這樣的觀點筆者認為依舊無法解決問題。

近年來，有些學者開始嘗試透過「全球治理」(global governance)途徑來檢視失敗國家議題，例如 Peter Marton (2008: 85-107) 與 Robert I. Rotberg (2004b: 71-81)，雖屬初探性質但值得進一步研究。本文的研究主題即著眼於「治理失敗國家」上，筆者認為失敗國家源自於結構、理性選擇與心理認知等因素之限制；現階段倚賴國家間合作的傳統途徑並無法解決問題，未來必須透過結合非國家行為者的全球治理途徑來構想解決之方。而這套以全球治理思維為基礎的「全球和平治理」(Global Peace Governance)途徑必須具備哪些特質；能夠發揮哪些效用；又需面對哪些挑戰？這些問題則是本文關注的重點。

為彌補現今研究之不足，本文的研究問題如下：第一，何謂失敗國家，如何定位這個概念？第二，造成失敗國家的限制因素有哪些？這些因素的整體運作關係為何？第三，全球和平治理途徑具備哪些效用與特質？在構建此治理途徑時將面臨哪些挑戰？研究上述問題可幫助吾人認識失敗國家議題，從而達成以下三個研究目的：第一，概念釐清：分析失敗國家之概念與定位，使人們有更清楚和具體的認識；第二，辨別成因：認清結構、理性選擇與心理認知這三大因素對失敗國家造成的限制與其間的動力關係；以及第三，轉變視野與剖析挑戰：著重於新解決途徑思維的提供和該途徑特質的勾勒，並且分析治理失敗國家時須注意的阻礙，俾使未來能夠發展出更完善的全球和平治理途徑。

本文的內容安排如下，首先就現存文獻進行回顧與整理；接著針對失敗國家的概念進行定位，並從結構、理性選擇與心理認知等三個層面來分析導致失敗國家問題的限制因素。其後，透過這些限制因素之間運作關係的釐清，進而建立失敗國家問題的動力關係模型。最後，在解決途徑的建構方面，筆者則由全球治理的思維來探索「全球和平治理」途徑能夠發揮的效用與特徵，以及釐清其中需面對的挑戰。

貳、文獻回顧

「失敗國家」或「國家失靈」的相關議題首見於 Gerald B. Helman 與 Steven R. Ratner (1993: 3-21) 兩人在一九九三年《外交政策》(Foreign Policy)期刊發表之〈搶救失敗國家〉(Saving Failed States)一文，他們提醒世人應重視失敗國家所帶來的危害，並析論如何在聯合國框架下發展出更健全的解決之道；但該文在當時並未獲得國際關係學者的注意。二〇〇二年，「失敗國家」此一概念又為哈佛甘迺迪學院教授 Robert Rotberg (2002a: 127-140) 在〈恐怖主義世界中的失敗國家〉(Failed States in a World of Terror)一文中重提。於後，失敗國家對國際秩序造成的影響遂受歐美學者廣泛討論。

Rotberg 對「失敗國家」作出以下界定：指政府無法提供人民「政治財」(Political Goods)的國家。¹因為中央政府的權威無力拓展至全部領土範圍，甚至由軍閥或犯罪組織取代政府的勢力，致使無法正常提供人民健康、教育、安全與公共設施上的保障。Rotberg 認為失敗國家國內權力的空洞化將會影響

¹ 透過實證資料分析，Rotberg 認為失敗國家具有以下特徵：持續的暴力、無法控制其疆界、犯罪暴力數量增高、無政府狀態越來越成為常態等。最重要的是，失敗國家無法提供下列政治財：安全、教育、健康、經濟機會、環境監督、維持秩序的法律架構、執法的司法制度與基礎公共建設等 (Rotberg, 2002b: 87)。

地區或國際體系的穩定，因為這個國家可能成為犯罪或恐怖主義的溫床。在當今國際上失敗國家的例子如下：阿富汗、安哥拉、剛果、賴比瑞亞、獅子山國與蘇丹。失敗國家發展到極端情況則成為「瓦解國家」(collapsed states)，如索馬利亞。

另一方面，「世界和平基金會」(The Fund for Peace)自二〇〇五年起亦開始定期公佈各國之「失敗國家指數」(Failed State Index)，目的希望這些國家能為國際所重視並避免其成為恐怖主義的溫床。在分析世界各國之社會、政治與經濟指標後，世界和平基金會將國家情況區分為四種等級並按時發布報告。二〇〇九年有 37 個國家名列失敗國家的「警戒」(Alert)名單之中，如蘇丹、伊拉克、索馬利亞、辛巴威、阿富汗、北韓等國，半數以上皆為非洲國家。此外如哥倫比亞、埃及、盧安達、菲律賓、中國等，名列「警告」(Warning)名單中。美國、英國、希臘、義大利、西班牙、日本等國名列「適中」(Moderate)名單。最後，挪威、芬蘭、冰島、盧森堡、加拿大等國則名列最「永續」(Sustainable)名單 (The Fund for Peace, 2010)。

縱覽相關學術文獻，學者們研究的焦點可分類如下：第一，批判歐美對「失敗國家」的主張，認為不應將其視為恐怖主義的根源或是美國的潛在威脅。²第二、探究失敗國家的概念與角色。³第三、檢討失敗國家之重建方案或構思解決途徑。⁴第四、檢視其他國家是否具有失敗國家特質，或以失敗國家為主題驗證學者的論點。⁵

然而檢閱這些研究文獻之後，我們發現其不足之處在於：首先，學者們並未從宏觀的角度來釐清失敗國家問題的整體內涵，多僅由單一向切入來分析問題。此外，現存文獻的解決途徑思維尚以國家為主，大部分學者所關注的層面僅及於「國家」間如何採取行動進行援助，但這樣的觀點本文認為依舊無法解決問題。另一方面，國內相關研究文獻的數量亦十分缺乏，現有文獻僅針對失敗國家進行概念定義之整理與解決途徑之歷史回顧。⁶

為彌補這方面研究之不足，本文著眼於「治理失敗國家」的主題上，思索其背後成因與改善之方，並且透過結合非國家行為者的全球治理途徑進行檢視。Peter Marton (2008: 85-107) 曾利用此途徑檢視失敗國家的治理問題，與比較各學派觀點的差異；而 Robert I. Rotberg (2004b: 71-81) 亦撰文討論強化治理指標的重要性；但上述文獻僅屬初探性質。本文並未針對全球和平治理的框架與行為者間的互動進行完整介紹與建構，此處關注的重點在於全球和平治理途徑的基本思維、特徵與需面對的挑戰，希冀能為未來失敗國家問題的解決提供建議。

參、失敗國家之概念定位與限制因素

一、概念定位

在討論失敗國家之議題時，學者們多僅關注於「實際案例的歸類」上，意即設定不同的評估標準並將實際的國家案例做分類。例如，Helman 與 Ratner 將這些體質不良的國家區分為失敗國家、正步向

² 如：Anna Simons and David Tucker (2007)；Noam Chomsky (2006)；Justin Logan and Christopher Preble (2006)。

³ 如：Jean-Germain Gros (1996)；Adam David Morton (2005)；Brennan M. Kraxberger (2007)；Robert Rotberg (2002a; 2002b)；Pinar Bilgin and Adam David Morton (2002; 2004)；Morten BØAS and Kathleen M. Jennings (2005)；Mehmet Kucukozer (2005)；Robert H. Dorff (2005)；Lionel Cliffe and Robin Luckham (1999)；Stephen D. Krasner and Carlos Pascual (2005)；David Carment (2003)；Christopher J. Coyne (2006)；David Carment, John J. Gazo and Stewart Prest (2007)；Stewart Patrick (2007)。

⁴ 如：Tonya Langford (1999)；Daniel P. L. Chong (2002)；Jennifer Milliken and Keith Krause (2002)；Robert Rotberg (2002a; 2004b)；Elsina Wainwright (2003)；Christopher J. Coyne (2006)；Derick W. Brinkerhoff (2005)；Mike McGovern (2005)；Monika François and Inder Sud (2006)；Jarat Chopra (2002)；Michael Ignatieff (2002)。

⁵ 如：Jusuf Wanandi (2002)；Jonathan Fox (2003)；Benjamin Reilly (2004)；Kit Collier (2006)。

⁶ 如林倫靜 (2008：121-159)。

失敗的國家(Failing State)與新興獨立國家等三類(Helman and Ratner, 1993: 5-6)。另外，Rotberg (2004a: 1-50) 將之區分為瓦解國家、失敗國家與衰弱國家等類型。雖然上述分類可提供實質的案例作為分析之用，但卻無法精確掌握「失敗國家」這個概念的內涵。因此本節就失敗國家的概念內涵進行定位，俾使讀者更清楚了解本文討論的主題。

失敗國家是一個廣義的概念，⁷亦是一種複雜且多重的現象。國家失敗並不意指該國的「國家地位或人格」(Statehood)消失或降低，它們依然是國際法上被承認的國家。所謂「失敗」係指政府「能力」上的失敗，失敗國家最主要的特徵即政府控制能力與提供政治財之能力低落。倘若將政府控制與提供政治財之「範疇」區分成由地方、國家、區域到全球四個層次的光譜；加以將政府控制與提供政治財之「能力強弱」一併檢視，可幫助吾人釐清失敗國家之定位與區別。⁸

當政府的控制力與提供政治財之能力僅限於地方層次之一部分時，這個國家則處於「瓦解國家」的狀態。當政府的能力及於地方與國家層次之一部分，則為「失敗國家」。一般正常的國家基本上至少能在其疆域內施行控制力與提供政治財貨；倘若部分地區為其他派系所佔據，但政府依舊能維持大部分地區的控制權和政治財之供給，則此類國家為「衰弱國家」(weak state)。至於其他控制力及於區域與全球層次之國家則不在本研究討論範圍之內。然而必須注意的是，每個國家在圖上之定位並非固定，而是會隨時間與發展情況而移動(見圖1)。

最後，雖然瓦解、失敗與衰弱國家在程度與概念上有所區別，但是因為「失敗國家」此一名詞已成為學者們通用的廣義詞彙，用來指涉這些體質不良的國家。因此，本文沿用「失敗國家」一詞作為指稱的辭彙，在這個概念中包含著瓦解、失敗與衰弱等三種國家類型，為避免混淆故在此先行說明。

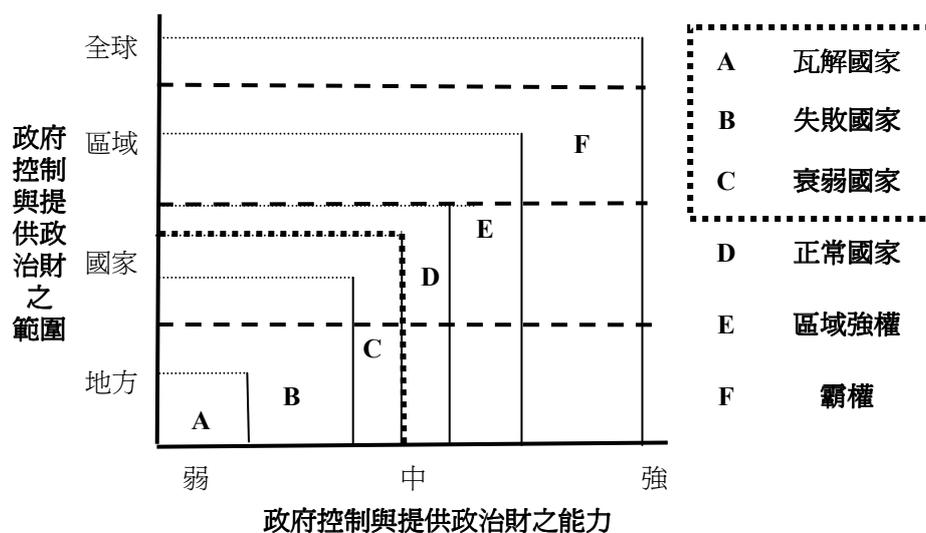


圖1 失敗國家之概念定位

資料來源：筆者繪圖。

⁷ 就其意涵而言可區分為「安全取向」與「人道」兩種定義。前者係指當在國際上被承認的政府(Internationally Recognised Government, IRG)無法控制其國家領土時，則喪失主要功能因而失敗。後者則指當國家無法為該國領土之內的人民提供穩定、可信賴的長遠生活預期時，則國家即喪失其主要功能(Marton, 2008: 88-92)。此外，Jennifer Milliken 與 Keith Krause 認為失敗國家概念可分為「制度上」的失敗與「功能上」的失敗兩種層面。請參見：Jennifer Milliken and Keith Krause (2002: 753-774)。

⁸ 範疇之區分是以處理之事務而定，「國家」層次是指能夠負擔起政府之職責，提供公共建設或服務。而「政治財」是指該國政府必須提供諸如：安全、教育、健康、經濟機會、環境監督、維持秩序的法律架構、執法的司法制度與基礎公共建設等，以滿足人民的需求與保障。

二、限制因素：結構、理性選擇與心理認知

首先，本文從結構、理性選擇與心理認知三個層面來檢視造成失敗國家紛亂與衝突的成因；這些因素除限制國家的能力之外，並對解決途徑的效能造成影響。唯有完整分析以及釐清造成國家失敗之來源，才能使吾人更全面地認識失敗國家問題，並從而思索解決之道。⁹

在結構的部分，本文針對國內結構、國際結構、主權、戰爭型態這幾個層面進行探討，分析其中的變化與影響。在理性選擇部分，「利益」是我們關注的焦點，包括軍閥（或敵對團體）、軍火商與軍火出口國之間的利益；從此點著手可以了解動亂持續之原因。最後，在心理認知部分，這方面受到許多心理學或社會學領域學者的關注，因此文獻著實豐富。本文則針對以下兩個主題進行討論：為何該國人們會互相衝突與殺害？這些對立的認知或情緒的本質為何？

（一）結構因素

1. 國內結構與國際結構

結構層面可以區分為國內與國際兩個部分來進行討論，首先就國內結構而言，失敗國家國內的政治、經濟與社會結構均無法完全負擔供養民生的基本功能，例如政府的監督與執行能力不足、貪腐程度高、徵稅能力低、無法提供基本的公共服務（如醫療、教育、公共建設或維持治安）、就業機會低；因而限制該國的政治、經濟、文化等方面的發展。¹⁰然而，造成這些現象的原因除國內制度結構不彰之外，國際結構的變遷亦是影響的主因之一，以下進行討論。

二次大戰之後，新興民族國家紛紛獨立，其中包含許多體質不良的國家，這也為失敗國家問題種下遠因。肇因於冷戰時期地緣政治利益所導致的不良貸款政策，西方陣營（以美國為首）與東方陣營（以蘇聯為首）雙方皆透過遠高於該國償債能力的金援來爭取盟友或實現政治目的，這使得新興獨立國家或第三世界國家中的獨裁、暴虐、腐敗政權或敵對派系與軍閥獲得大量經濟支持，並造成國內衝突或內戰不斷延續。例如，一九七〇年代薩伊獨裁政權、菲律賓或一九七七年後的索馬利亞政府獲得美國金援。而古巴、一九七四年後的衣索比亞政府或一九八〇年代的伊拉克海珊政權皆得到蘇聯的援助。¹¹冷戰結束之後，隨之而來的貸款減少或催討貸款，更為這些國家不良的體質雪上加霜。¹²諸如索馬利亞、薩伊或蘇丹等政權的治理與提供公共服務的能力開始大受限制。¹³

另一方面，自一九九〇年代以來，隨著通信、運輸、媒體與科技進步，無論是在經濟、政治或文化層面均出現與以往大不相同的轉變。John M. Stopford 與 Susan Strange (1991) 認為當今無論是在國際結構、國家、公司或外交關係等層面均發生變化，並具有以下特徵。第一，行為主體增加，國家不再是國際關係當中被關注的唯一對象。在國家與企業之間的「三角關係」(Triangular Diplomacy)中，企業不再僅是受國家指揮的行為者，它亦能藉由自身的資源與政府（母國或駐在國）進行議價，進而影響政府的立法或政策 (Stopford, Strange, and Henley, 1991: 22)。第二，結構的改變。在三角關係中，這些行為者皆受到「安全」、「金融」、「知識」結構改變的影響；同時他們也塑造結構本身。第三，國際結

⁹ 此分析架構參酌學者傅恆德《政治暴力與革命：理論與研究》一書當中提出之分析方式，請參見：傅恆德（2001）。

¹⁰ 貪腐(corruption)的相關研究可參見：Susan Rose-Ackerman (1999)。

¹¹ 參考資料：Noreena Hertz 著 (2005: 69-70)；Gerald B. Helman and Steven R. Ratner (1993: 4)。

¹² 相關研究可見：Noreena Hertz (2004)。

¹³ 其他相關研究請參閱：Steven Hiatt (2007)；Moises Naim (2006)；John Perkins (2004; 2007)。

構當中存在經濟、政治與競爭三股規律，而且彼此相互牽扯。¹⁴最後，戰爭不再是國家有利的選項。因為彼此互賴程度提升，戰爭會破壞雙方努力建構的成果。¹⁵

因此在當代世界中，擴張領土不再是國家追求的目標，如何加入區域或全球經貿體系並吸引投資才是首要目的。國家要發展唯有倚靠與他國進行經濟事務合作，自給自足的政策已經逐漸失去效用。國家必須爭取外國投資者的投資並與之議價，除其他國家之外，現在國家也必須與外國公司談判。「全球前 100 大經濟體中，51 個是企業，只有 49 個是國家」，跨國公司強大的經濟力量使其影響力將更加深沉且廣泛。¹⁶

前述國際結構的轉變雖然使政府體質健全的國家得以提升其財富與生活水準，但卻也為失敗國家帶來更多的限制。首先，企業是以獲利作為主要考量，進入某國投資或設廠，企業必先評估當地的投資環境與條件。然而，失敗國家無論就政治面、經濟面或社會面而言，皆無法給予企業足夠誘因進行投資，使其無法獲得足夠的經濟支持以供養民生所需。

此外，國際結構轉變更使得失敗國家喪失議價能力，容易受到某些跨國公司的宰制。因為環境法規、徵稅能力、管理能力的低落或缺乏，這些國家吸引跨國公司的誘因則為可免除環境、人權帶來的成本；或是例如剛果、南非、辛巴威等地富藏鑽石、黃金、象牙、鈾等稀有資源。因此進而使得失敗國家的環境、人民健康、資源受到嚴重威脅與傷害。例如，據聯合國專家小組(United Nations Panel of Experts)二〇〇四年的調查報告指出，跨國企業在剛果除從事鑽石走私或洗錢等非法交易之外，更提供叛亂份子軍火，嚴重違反聯合國經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)一九七六年提出之《多國企業規範準則》(Guidelines for Multinational Enterprise)。¹⁷不但侵害人權、環境永續發展與良善治理的原則，並且助長當地武裝團體對人民的侵害(Right and Accountability in Development, 2004)。

2. 戰爭型態、國家與主權

另外，戰爭型態、國家與主權概念的轉變亦反映出國際整體結構的變化。據 Monty G. Marshall 領導的「系統和平中心」(the Center for Systemic Peace)與「喬治梅森大學」(George Mason University)的統計，自二次大戰結束以來(一九四六年至二〇〇七年)，全球武裝衝突的總體數量有下降的趨勢且國家間戰爭也趨緩，但是社會性的戰爭遠高於國家間戰爭。全球武裝衝突的類型不再以國家間戰爭為主，而是以種族和革命性的衝突為主(Center for Systemic Peace Website, 2008)。

今日發生戰爭的實體主要不在國與國之間，而是在「國內」或「族群」之間。這種「新戰爭」型態自一九八〇年代起逐漸成熟，如波士尼亞與赫塞哥維那內戰、索馬利亞內戰、盧安達內戰等。¹⁸死傷人數不容小覷，波士尼亞與赫塞哥維那內戰死亡人數約 20 萬人、盧安達內戰屠殺人數約 80 萬人、柬埔寨種族屠殺約 200 萬人(The History of Peace, 2000)。而諸多難民、健康、犯罪、毒品等問題，影響所及除該國境內之外，亦會外溢至鄰近地區，對國際或全球秩序造成傷害。

面對這些不同形式的動亂與威脅，在解決途徑的構思上，吾人必須針對「主權」重新進行思考並賦予其新的特質，使之更貼近現實。而此方面的議題除提醒人們必須重新省視國際法上國家主權的定

¹⁴ 稱為「三方拔河」(A Three-Way Tug-of-War)，經濟規律影響生產結構、金融市場與國際勞工；競爭規律驅動公司本身的策略選擇；政治規律則指國家面臨是否與其他行為者(國家或非國家)結盟的選擇(Stopford, Strange, and Henley, 1991: 32-33)。

¹⁵ 在此思維下，許多諸如相互依賴、複雜互賴理論、貿易和平論等論點紛紛出現。貿易和平論者如 Thomas L. Friedman 認為強化國家間的貿易將有助於降低衝突締造和平。可參見：Thomas L. Friedman (2005)。

¹⁶ 相關研究可見：Noreena Hertz (2001)。

¹⁷ 報告指出，據該小組二〇〇二年調查發現，有 85 家跨國企業違反 OECD 準則且母國政府並未追究。

¹⁸ 可參見：Ted Robert Gurr & Barbara Harff 著 (2002)；Mary Kaldor 著 (2002)。

位之外，同時也影響著解決失敗國家問題途徑的擘畫。

國家具備以下幾個基本特徵：人民、領土、政府與主權。「主權」是國家概念要素中最值得關注的部分，其傳統定義是：在特定領土之內對一群特定人口享有完全獨占且合法的權力，可以制定和執行法律。在民主政治的國家當中，主權必然歸屬所有人民，而非一個人或少數人。在國際法的規範上，基於國家主權平等原則，每個國家的主權皆是獨占且排他的 (Ranney, 2001: 39)。

然而可以發現在實際運用上這些概念經常受到更動與修正。首先，現今聯合國會員國共 192 國，但其中許多國家尚無法發揮應有的功能 (按 Rotberg 的看法這些國家無法提供政治財)，但是這些國家在定義和歸類上依舊被認為是國家的一員。此外，主權的意涵更呈現出「不一致」的現象。主權不再僅是一國政府在其領土之內對一群特定人口享有完全獨占且合法的權力，而可能是兩個政府；數派軍閥。民主主權亦不必然歸屬所有人民，而可能是由一個人或少數人掌握，但是此種類型的國家亦受到國際承認；因此吾人必須重新省視國際法上國家主權的定位。

另一方面，主權議題亦與解決失敗國家問題途徑的擘畫相關，這個部份與後續全球和平治理途徑的探討有關，為維持行文之流暢度，故於此先作討論。如何在新戰爭型態的時空下挽救這些失敗國家，使其免於成為犯罪或恐怖主義的溫床甚而影響區域穩定，Stephen D. Krasner (2004: 85-120) 提出不同的解決選項。他認為「事實上的托管」與「分享主權」(Shared Sovereignty) 這兩種方式能幫助這些國家進行重建。以 Krasner 的觀點為基礎，吾人能為主權概念加上兩個特色：「可分割性」與「可讓渡性」。

主權不再是整體且不容分割的概念，從國家與主權兩者在法律上與事實上落差的情況可以看出，這兩個概念在當代並非不可鬆動或移轉 (見表 1)。在此種新的國家主權概念中，國與國之間的主權並非絕對平等且不可侵犯。而這也表示吾人在擘畫失敗國家問題的解決途徑之時，必須修正傳統的主權觀點；在此種新的主權特徵之下，意謂著能夠從全球治理途徑的角度來思索另一條新的解決之道。¹⁹

表 1 國家和主權之概念比較

國家與主權法律上的概念	國家與主權事實上的情況
國家： 人民、領土、主權與政府	國家： 許多國家尚無法發揮國家應有的功能，無法提供政治財或統治全部疆域
主權： 國家在其領土之內，對一群特定人口，享有完全獨占且合法的權力，可以制定和執行法律 民主主權權力必然歸屬所有人民，而非一個人或少數人	主權： 統治機構可能是兩個政府；數派軍閥 民主主權亦不必然歸屬所有人民，而是由一個人或少數人掌握 可分割性：為達成某特定目標，而將之加以分割 可讓渡性：讓渡部份主權予外國或其他行為者控制

資料來源：筆者整理。

(二) 理性選擇因素

藉由理性選擇理論，吾人能夠詮釋行為者行動的動機。行為者在選擇或行動之時，其背後的「利益」考量是不可忽略的重點，而此方面的考量亦限制失敗國家的發展並造成動亂的延續。²⁰

對失敗國家境內武裝軍閥或敵對團體而言，選擇武力對抗是為延續派系、團體或族群之生存，而

¹⁹ 其他如：Gerald B. Helman、Steven R. Ratner、Francis Fukuyam、Peter Marton、Ashraf Ghani 或 Clare Lockhart 等學者亦曾針對主權議題進行研究，他們同意對於失敗國家問題不能再採取絕對與排他的主權定義來討論。請參閱：Gerald B. Helman and Steven R. Ratner (1993: 3-21)；Francis Fukuyama (2004)；Peter Marton (2008: 85-107)；Ashraf Ghani and Clare Lockhart (2008)。

²⁰ 行為者的收益除個人物質收益之外，亦包含集體的與心理的收益。相關研究可參見：傅恆德(1994: 107-132; 2001: 39-42)。

獲取軍火武器是維持其實力的必要條件。因為國家的經濟與貿易功能幾近停頓，因此許多地區的軍閥或武裝團體亦開始透過綁架或挾持外國船隻等方式，以獲得經濟收入。例如，索馬利亞海盜挾持各國漁船或貨輪、蘇丹叛軍綁架中國石油公司工人或歐洲遊客等例 (Deeb, 2008; Slackman and El-Naggar, 2008)。此外，最常見的是透過走私或販毒來換取資源，例如哥倫比亞游擊隊 FARC(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)與墨西哥和美國毒品批發商交易，二〇〇三年估計收入約 7 億 8300 萬美元。或如南非的獅子山國的叛軍「革命聯軍陣線」(Revolutionary United Front, RUF)與賴比瑞亞的泰瑞(Charles Taylor)派系合作，將鑽石和木材輸出以換取現金、毒品或武器 (Naim, 2006: 41)。其他如海地、查德、奈及利亞等國皆出現相同情況，而「洗錢」亦成為這些失敗國家的獨裁者或領導人累積個人資產的主要手段。

另一方面，在失敗國家之中，人民除非投入其中某一團體，否則唯有選擇往邊境逃亡一途。即使選擇加入某一派系，人民的生活也未必能夠獲得保障，在這些組織或團體的控制下，民眾必須忍受飢餓、虐待、疾病或無薪工作，甚至遭到強暴或屠殺。因此國家邊界常外流大量難民潮，對鄰近國家造成許多負擔，並增加疫病外流之機會，形成嚴重衛生與經濟問題。

同樣的，失敗國家之武器需求對外國軍火商或軍火出口國而言亦有利可圖，因此降低軍火管制之成效，大量輸入這些國家或地區的武器造成諸多人民傷亡並加深其間的動盪和衝突。這部分政治學界進行深入討論的文獻不多，但從下述資料可以看出這方面利益的重要性。一九九六年至二〇〇三年間世界八大工業國提供至全球的武器總值高達約 2647 億 6700 萬美元，其中以美國 (1518 億 6700 萬美元) 居冠 (見表 2)。根據 DefenseNews (2008) 資料，二〇〇八年世界前 10 大軍火商中，有 7 家是美國公司。²¹全球前 100 大軍火公司當中，美國即佔了 43 家公司，其餘俄羅斯 9 家；英國 11 家；日本 5 家；德國 3 家；法國 5 家，美國遙遙領先各國。此外，小型武器之出口數量美國亦是最大提供國，二〇〇六年美國的出口總值即高達 6 億 4300 萬美元，遠超過其他已開發工業化國家。²²這些國家除販售武器至哥倫比亞、印度、埃及、以色列、台灣等國之外，亦提供給巴勒斯坦、緬甸、蘇丹、烏干達、阿爾及利亞、北韓等國。

表 2 一九九六至二〇〇三年武器供應國比較與提供武器總值。

國家	美國	英國	法國	俄羅斯	德國	義大利	加拿大	日本
等級	1	2	3	4	5	10	Congressional	
百萬美元	151,867	43,000	30,200	26,200	10,800	2,700	Research Service Report 沒有資料	

資料來源：Amnesty International, the International Action Network on Small Arms (IANSA) and Oxfam International (2005: 3)。

因為軍火出口背後具有龐大的商業利益，是故雖然近十年來國際上不斷有武器管制或軍火控管之呼籲，但難有實際成效，無法完全管制流向。²³武器交易市場已經由過去政府向其他政府或國營企業大量採購為主的交易，現今已由龐大而多樣化的中間人網絡，以及成千上萬新的獨立製造商所主導。它

²¹ 分別為：Lockheed Martin、Boeing、Northrop Grumman、Raytheon、General Dynamics、L-3 Communications 與 United Technologies。資料來源：DefenseNews Website (2008)。

²² 二〇〇六年八大工業國小型武器出口總值 (國家/百萬美元)：美國 (643)、義大利 (434)、德國 (307)、日本 (78)、加拿大 (80)、英國 (89)、俄羅斯 (89)、法國 (45)。資料來源：Small Arms Survey (2009a)。

²³ 例如，國際特赦組織 (Amnesty International, AI)、國際樂施會 (Oxfam International) 與國際小型武器行動網絡 (International Action Network on Small Arms, IANSA) 自二〇〇三年起共同推動管制武器 (Control Arms) 運動，呼籲各國簽署一項具有法律拘束力的國際武器貿易條約 (Arms Trade Treaty, ATT)。二〇〇六年十二月聯合國大會通過決議，共 153 國投下贊成票支持展開武器貿易條約的起草工作，唯有美國投下反對票。相關資訊請參見：Amnesty International (2007: 314)。

們之間的連結也變的更全球性，許多行為者甚至沒有固定國籍或擁有多重國籍 (Naim, 2006: 55)。上節提及強國透過金援來換取失敗國家的政治支持，「武器供給」亦具有相同的效果，除爭取服從之外，更能夠帶來龐大的經濟利益。因此武器的輸出對於軍火出口國而言，不但是政治工具，同時也是獲取經濟利益的工具。²⁴

在這些軍火武器當中，因為小型或輕型武器(Small Arms and Light Weapons)重量輕且易於使用，加以這類型武器售價與坦克和戰機相比十分低廉，因此頗受叛亂團體、民兵、犯罪集團等組織的歡迎。²⁵ 據國際特赦組織(Amnesty International, AI)統計，每年在亞洲國家、中東地區、拉丁美國、非洲國家的武器購買平均費用是 220 億；85%的兇手使用小型手槍和小型武器殺人；世界上有 60%的槍支是私人持有(Amnesty International Website, 2007)。而這些武器更造成許多傷亡，據「小型武器調查」(Small Arms Survey)組織的調查，二〇〇三年全球死於小型武器人數估計約為 80000 至 108000 人；小型武器與輕兵器應為全球 60%至 90%死於衝突的人負責 (Small Arms Survey, 2005)。

(三) 心理認知因素

失敗國家國內最為人注意的是「種族屠殺」議題，國際法上對於種族屠殺之定義與處理方式一直有所爭論，但類似案例屢見不鮮。例如：一九七五至七九年柬埔寨屠殺、一九九四年盧安達胡圖人(Hutu)屠殺圖西人(Tutsis)、一九九〇年代南斯拉夫屠殺、二十一世紀蘇丹達佛(Darf)屠殺等。為何人們會互相衝突與殺害？這些對立的認知或情緒本質為何？以下將個別討論。

為何會發生政治性的大屠殺？Daneil Chirot 與 Clark McCauley 參酌 Frank Chalk 與 Kurt Jonassohn 提出之分析途徑，為政治大屠殺歸類出以下四個原因。第一，「便利」：處理抵抗者或不同團體之成員的方式很多，如收買、勸說或恐嚇等，但一旦領導人認為屠殺是最簡便的方式時，大屠殺便成為最佳選項。第二，「報復」：屠殺有時是一種殺雞儆猴的控制戰略，以教訓背叛者或作為警示其他成員之方式。第三，「單純的恐懼」：害怕有朝一日敵人壯大會進行報復。第四，「恐懼污染」：將對方視為是敗壞的來源，如未將之除去將會污染自己族群 (Chirot and McCauley, 2007: 40-81)。Chirot 與 McCauley 認為：「基於經濟、族裔、宗教信仰、意識形態的歧異而起的衝突，在國家內部發生的機率現在比國與國之間的機率大」(Chirot and McCauley, 2007: 294)。人類的社會本來就是以群體為單位互相區隔，這也是造成衝突的主要根源。因為「他們」與「我們」不一樣，所以造成了屠殺、衝突與仇恨。

「恐懼」是衝突與對立的根源，Barry R. Posen (1993: 27-47) 透過國際關係的「安全困境」(Security Dilemma)論點來解釋這種心理認知的源由。Posen 認為當帝國或國家瓦解之後，該地區許多種族團體紛紛欲獨立建國，但因為不安全感，所以彼此皆拒絕與對方合作。不安全感的起源來自於帝國或國家瓦解之後，各團體據有地的資源與接受到的武器數量多寡不同，因而使得團體之間實力出現落差。基於此種認知，團體之間將以生存作為最大考量，選擇與對手進行對抗。一旦對手實力衰退或己方獲得武器、金錢和技術上的大量資助，則機會之窗也因此而開，進而引發團體間的衝突。冷戰結束之後，因為電子媒體與通信技術進步能提供敵對團體更多戰略技術，更加深機會之窗的問題，使得衝突不斷延續。

然而吾人必須認清這些導致互相殺戮的心理或文化認知並非原始的仇恨，而是「人為」的產物。Susanne Hoerber Rudolph 與 Lloyd I. Rudolph (1993: 24-29) 發現許多民族間的仇恨皆被學者或政治人物以「古老的憎恨」(Ancient Hatreds)稱之，例如印度國內印度人與伊斯蘭穆斯林間的仇恨即是一例。

²⁴ 例如，二〇〇二年聯合國調查員報告指出，南斯拉夫陸軍透過多層揹客轉介，以一家名為 TEMEX 的公司和假證明作為掩護，運送 350 支火箭筒、4500 支自動步槍、6500 顆手榴彈與數百萬發彈藥進入當時禁運的賴比瑞亞 (Naim, 2006: 66)。

²⁵ 相關研究可參閱：Michael T. Klare (2004: 116-134)。

但是這些古老的憎恨僅是「人為」的產物，用「古代」一詞來偽裝它是原始的仇恨，並且透過大眾媒體的傳播進行信念創造。總而言之，宗教、性別、種族與文化等意識形態都可成為政治宣傳工具，此類憎恨事實上是現代而非古老的；是人為而非原始的。

綜上而論，失敗國家內部族群或團體的武裝衝突或屠殺，其起源與特質如下：第一，團體相互間缺乏認同與包容；第二，恐懼對方對自己造成之傷害；第三，便利：認為消滅或與之對抗是最簡便的方式；第四，認同：因為別人也這樣做，所以我也這樣做；或是如果我不如此，則無法獲得他人的認同。第四，對立或衝突之認知與情緒，是人為塑造後的產物，而非原始或古老的仇恨。²⁶

肆、失敗國家之特質與動力關係模型

一、特質

上一節針對結構、理性選擇與心理認同三大層面進行回顧，以下則以這些限制因素作為基礎，佐以失敗國家國內政治、經濟與社會三大面向，整理出失敗國家具有的特質（見表3）。而這些限制因素與特質將作為下一節探討全球治理途徑的效用與挑戰之用。

表3 失敗國家之限制因素與特質

	結構因素		理性選擇因素		心理認知因素	特質
	國內制度	國際	國內	國際		
政治面	法治程度低 貪腐程度高 監督、執行與效能不足 (治理能力)	民族國家獨立浪潮 國際結構(權力、安全、金融、知識) 新戰爭主權	獲取政權 延續派系、團體或族群之生存	外國勢力之地緣戰略利益	人為宣傳對立與仇恨	其他國家或政治行為者干預或介入 法治不彰 政府控制能力低甚至喪失 人民對政府或國家的認同低 武裝對立團體
經濟面	外債 通貨膨脹 對外貿易蕭條 無力徵稅		軍火交易 走私、洗錢 外債	軍火出口 商或國家 輸出軍火 借貸外債	軍火交易 走私、洗錢 外債	嚴重貧窮 GDP 低 無力徵稅 軍火交易比率高(小型武器或輕兵器)
社會面	就業機會低 公共服務低落(醫療、教育、公共建設、治安)		難民 海盜或綁架行為		加入團體尋求保護 報復 害怕被同化或污染 敵意	團體政治暴力衝突不斷 集體屠殺行為 海盜或綁架行為 公共建設不足或維修率低落 嬰兒死亡率高 教育程度普遍低落 難民潮 內戰

資料來源：筆者整理。

²⁶ 其他相關研究可參閱：Milton J. Esman (2004)。

值得注意的是，這些不同的特質並非所有失敗國家都會具備，亦不是具備其中幾項即符合失敗國家之列。如以哥倫比亞和索馬利亞為例，兩者最大的差異是，哥國尚能控制國內大部分區域並提供公共服務、徵得稅收、保有政府效能與政策執行能力；因此哥國僅能算是衰弱(weak)國家；但索國則所有功能皆喪失（見表 4）。是故符合的特質項目越多，則國家「失敗」的程度則越深。

表 4 哥倫比亞與索馬利亞特質比較

特質	哥倫比亞 (衰弱國家)	索馬利亞 (瓦解國家)
其他國家或政治行為者干預或介入	○*	○
法治不彰	○	○
政府控制能力低甚至喪失	×	○
人民對政府或國家的認同低	×	○
武裝對立團體	○	○
嚴重貧窮*	○	NA.
GDP 低*	×	○
無力徵稅	×	○
軍火交易比率高（小型武器或輕兵器）*	NA.	NA.
團體政治暴力衝突不斷	○	○
集體屠殺行為	○	○
海盜或綁架行為	○	○
公共建設不足或維修率低落	×	○
嬰兒死亡率高*	○	○
教育程度普遍低落*	×	○
難民潮	○	○
內戰	○	○

○：具備 ×：未具備 NA：無資料

* 1. 哥倫比亞受到干預的情況不同於索馬利亞，哥國受到的干預來自美國和國際組織如世界銀行(World Bank, WB)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)等在經濟、治安或軍事上的介入。例如以打擊毒品為名，美國在一九九〇年代發起之「哥倫比亞計畫」(Plan Colombia)、「安地斯山行動」(Andean Initiative)或「哥倫比亞民兵復員計畫」(Colombia Troops Plan)等，提供哥國經費、技術並協助人員訓練。²⁷

2. 「嚴重貧窮」筆者以 UNEP 公布之人類貧窮指數(Human Poverty Index, HPI-1)作為比較標準。哥倫比亞的 HPI-1 為：8.1 (36 名)；索馬利亞則無資料。而低於國家貧窮線以下的人口比率(National Poverty Line)，哥倫比亞為：64%；索馬利亞則無資料 (UNDP, 2009)。

3. 兩國的 GDP(二〇〇八年/百萬美元)：哥倫比亞為 249800 (38 名)；索馬利亞為 2600 (156 名) (Central Intelligence Agency, 2009)。

4. 二〇〇六年哥倫比亞軍火武器進口總額約 4400 萬美元 (包括輕重武器)，較阿根廷、比利時、希臘、菲律賓、波蘭等國高 (Small Arms Survey, 2009b: Annexes 1.1 and 1.2)。但小型武器或輕兵器，哥倫比亞與索馬利亞兩國則無資料。

5. 「嬰兒死亡率」可分成「新生兒死亡率」(Neonatal Mortality)與「五歲以下嬰兒死亡率」(Under-Five Mortality Rate)進行比較。「新生兒死亡率」(每 1000 名新生兒中)：哥倫比亞 (二〇〇四年) 為 13；索馬利亞為 (二〇〇四年) 為 49，兩國皆偏高 (UNdata Website, 2009a)。「五歲以下嬰兒死亡率」(每 1000 名新生兒中)：哥倫比亞 (二〇〇七年) 為 20 (112 名)；索馬利亞 (二〇〇七年) 為 142 (19 名)，哥國情況則優於索國 (UNdata Website, 2009b)。

6. 「教育程度」的部分筆者則以「成年文盲比率」作為比較基礎。哥倫比亞 (一九九五至二〇〇五年) 的成年文盲比率為 7.2% (UNDP, 2007)；索馬利亞 (二〇〇四年) 則為 81% (Nenova, 2004: Table 1)。

7. 其他法治不彰、政府的控制能力、人民對政府或國家的認同、徵稅、團體暴力衝突、集體屠殺行為、海盜或綁架行為、公共建設、難民潮、內戰等特質，筆者除參考歷史事件和相關新聞報導之外，主要是以世界銀行公布之「世界治理指標」(Worldwide Governance Indicators, WGI)作為比較基礎，詳細資料請參見附錄 (The World Bank Group, 2009)。

²⁷ 相關研究可參閱：Noreena Hertz (2004)；Harvey F. Kline (2003: 161-182)。

二、動力關係模型

前述三大因素會使失敗國家產生諸多紛亂與衝突的特質，但除個別之影響外，實際上失敗國家特質的展現是這些因素之間混同而生的結果。而吾人可將這些因素間的動力關係進行統整（見圖2），建立起失敗國家問題的動力關係模型，俾使更清楚說明其中的發展脈絡；以下將說明此模型的內涵。

失敗國家問題的造就，最深層的脈絡來自於結構因素的影響。源自於國際結構（權力、安全、金融、知識）的轉變，致使該國國內制度結構與環境發生變化，限制其進行變革與復原國內體制的能力。強權國家或軍火提供國有條件的借貸或基於地緣戰略而提供的援助，更進而使得諸多人民傷亡並加深其間的動盪和衝突，並強化反對團體對政府不滿的心理感受（a）。該國貪腐、政府體制的監督與執行能力不彰、或公共服務低落等國內制度結構因素，亦增強了敵對團體或人民的不安全感與尋求保護的心理認知（b）。

因為團體相互間缺乏認同與包容並且恐懼對方對自己造成之傷害，所以在人為宣傳對立與仇恨而形成的心理認知下，人民尋求團體的保護，而國內團體（政府軍、叛軍或革命軍等）則以獲取政權和延續派系、團體或族群之生存為目的。同時在利益考量的催化下，也強化了敵對、不合作或醜化對手的心理認知（c）。在這些因素的混同下，國家步向失敗的境地。而九一一事件和其他恐怖行動的發生，又使世人了解失敗國家問題會蔓延至區域或全球，對國際結構的穩定造成影響（d）。

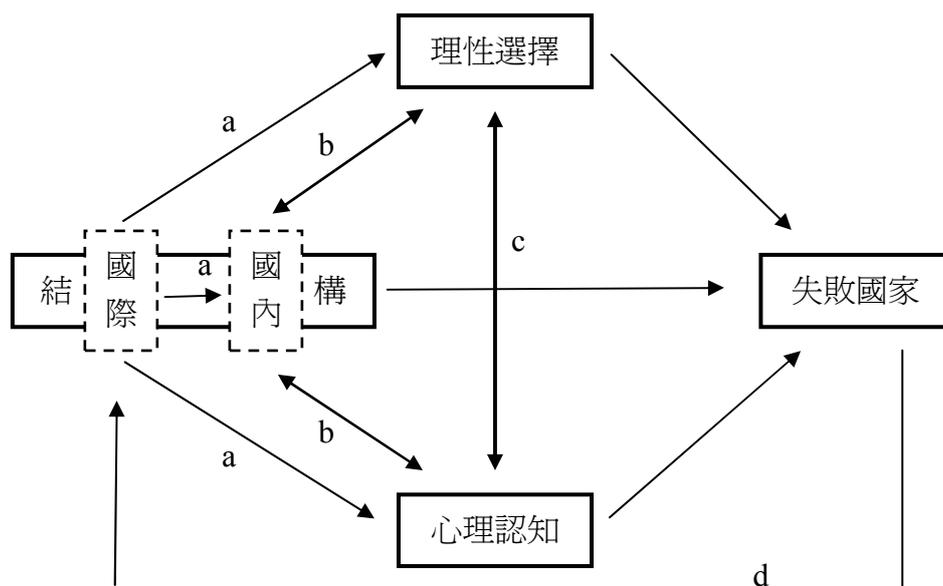


圖2 失敗國家之動力關係模型

註： ↗ 單向影響 ↔ 相互影響

資料來源：筆者繪圖。

伍、解決途徑之建構：全球和平治理

透過上節的整理與分析，吾人可以釐清失敗國家紛亂與衝突的緣由，以及這些因素之間的動力關係。接下來，筆者則嘗試由不同角度來思考解決途徑的擘畫。

要如何解決失敗國家問題？許多學者都曾做過相關分析，例如：Helman 與 Ratner、²⁸Rotberg、

²⁸ Helman 與 Ratner (1993: 7-8) 認為過去聯合國採用的「託管制」或「經濟援助」並無法解決這些國家所面臨的問題，因為這些國家已經喪失基本的治理能力與基礎建設 (Helman and Ratner, 1993: 12-18)。

²⁹Posen、³⁰Francis Fukuyama 等。³¹傳統國際採行之維和行動、託管制(Trusteeship)或直接干預等國際管制途徑，最大的缺陷在於僅倚賴國家作為主要行為者，這種方式除無法解決結構、理性選擇與心理認知交雜的問題外，有時更是直接造成這三個層面問題元兇。例如，託管制是二十世紀用來處理國家重建問題的解決途徑之一，然而卻也引發規範、道德、法律和後勤方面的爭議 (Langford, 1999: 68-73)。而且在處理搭便車者、主權、政治利益等問題之時，更存在著管制效果不彰、達成決議的時間漫長與無力確實監督等問題。

從體制面而論，學者們皆承認恢復政府的功能是解決失敗國家問題的核心課題，因此有必要接手該國政府的職能並且提供援助。但從思維面觀之，雖然國家依舊是主要行為者，但部份學者們已經逐漸跳脫「以國家為主」與「主權至上」之傳統思維。³²筆者認為，除國家為中心之國際管制途徑外，如今尚可從多層次與多元行為者的全球治理途徑來思索解決方案，國家不再是解決問題的唯一行為者，其他非國家行為者們亦能提供貢獻。

失敗國家問題的解決途徑可分類如下，從「思維層次」與「主要行為者」兩個面向進行區分，可得出以下矩陣圖 (見表 5)。第一個類型為傳統國際管理思維下的解決途徑，行為者以國家為主，例如維和行動、外國干預或入侵、託管制即為此例。第二個類型基於全球治理思維，但行為者主體仍以國家為主，如 Helman 與 Ratner 提出的聯合國「治理援助」、「委託政府權威」與「聯合國直接託管」等途徑，由國際組織接手進行重建與管理。第三個類型是以國際管理思維為主，但行為者包含非國家行為者。例如美國與紅十字會合作進行醫療照護，然而主導權依舊掌握在國家手中且非國家行為者是被動接受指揮或獨力運作，未與其他機構有合作關係。與前述三種解決途徑不同的是第四個類型，它基於全球治理思維，而國家與非國家行為者均扮演主要角色，行為者間形成緊密之合作關係，此種「全球和平治理」途徑則是以下討論的主題。

表 5 失敗國家問題解決途徑之類型

		主要行為者	
		國家	國家與非國家
思維 層次	國際 管理	I	III
	全球 治理	II	<u>IV</u>

資料來源：筆者整理。

一、思維邏輯：全球治理途徑的理念基礎

一九八〇年代隨著經濟自由化、科技進展的速度加快，各國政府逐漸在經濟和社會上面臨無法回應人民需求的困境。因此國際上逐漸興起一波民營化、私有化、新公共管理的風潮。起初，人們關注的焦點集中在政府組織結構本身，傳統大有為政府的角色已漸被視為不可行或缺乏效能；取而代之的是

²⁹ Rotberg (2002a: 127-140) 認為國際在正確的時機的介入與資助可以幫助這些失敗國家或瓦解國家回復繁榮，如塔吉克、黎巴嫩等國的例子。

³⁰ Posen (1993: 27-47) 認為欲防止種族衝突則唯有消除彼此的不信任與恐懼才能有效化解。

³¹ 就解決途徑的框架與策略面而言，Francis Fukuyama (2004) 認為吾人必須重新檢視國家體制的本質，最好的解決之道是：挺進這些國家，接管其治理工作，消弭相關威脅並防範日後威脅死灰復燃，最後幫助它重建國家體制的的能力。

³² 例如 Tonya Langford 或 Jarat Chopra，相關資料可參閱：Tonya Langford (1999: 74-78)；Jarat Chopra (1996: 335-357; 1998: 1-18)。

小而美型態的政府組織結構。隨著「柴契爾主義」與「雷根主義」的推行，許多國家紛紛興起政府在再造運動，試圖限縮政府管理的範疇以增進整體效能。在這股風潮之下，「治理」(Governance)這個概念在一九八〇年代末逐漸為人們注意並加以傳播(Stoker, 1998: 18; Krahnann, 2003: 323-346; Weiss, 2000: 796-797; Commission of Global Governance, 1995: 2)，進而產生新的管理或統治方式，許多國家層次之外行為者的重要性亦開始受到重視。

在國際關係領域當中亦興起相同的趨勢，「全球治理」的概念自一九九〇年代起開始被國際關係學者廣為使用(Krahnann, 2003: 328; Hewson and Sinclair, 1999: 3-22; 袁鶴齡, 2004)。它囊括了各個國家、國際機構、跨國網絡和組織(既有公共也有私人的)，靠著自身的影響力設法對人類共同的事務加以推動、調節或干預(Held and McGrew, 2004: 1)。全球治理途徑包括以下特質。第一，「多層次」(multilayered)：在其框架中結合了全球、區域、國家與地方層次；第二，「多邊」：行為者間的合作不單以國家為主，與例如聯合國、區域組織、企業、個人、公民社會等非國家行為者們之間的合作和連結的需求亦與日俱增。³³藉由此種「多層次」與「多邊」的合作途徑，吾人可進一步思索失敗國家問題的解決方案。本文則將此基於全球治理思維之解決途徑名為「全球和平治理」途徑。

二、特質比較：傳統國際管理與全球和平治理

結構、理性選擇、心理認知三者形成失敗國家的紛亂與衝突，使得這些國家出現屠殺、童兵、糧食危機等情況，並且進而影響國際或區域之穩定。倘若吾人從更寬廣的層次與更多元行為者的途徑進行思索，則這套全球和平治理的框架會具備哪些特質？回答這個問題有助於吾人釐清全球和平治理途徑與傳統國際管理方式兩者間的差異。

面對國家效能失靈或重建該國政府體制之問題，傳統的國際管理方式是以國家作為主要行為者，基於人權或人道思維，在安理會強國的領導下決議是否進行干預、管制或援助，目標則是平息該國內動盪與衝突。或採用私下協助的方式，由美國或蘇聯提供資金、軍火和訓練給予該國作為穩定國內局勢的手段。因此，從權力面向觀之，此種國際管理方式是採用上對下的形式，由強權提供資源並決定採行的行動方案。而就議題層面而言，它們關注的焦點多屬個別層面，例如人權或安全。採用的手段則視議題而定，但因為受制於強國的政治利益和絕對且排他的主權思維影響，使得管理成效不彰(見表6)。

全球和平治理途徑基於全球治理思維，則呈現出更多元且寬廣的特質(見表6)。失敗國家問題是一參雜了結構、理性選擇與心理認知等層面限制而形成的複雜問題，議題之間具有混同的特性，因此不能由個別的角度來加以解決，解決途徑必須具備同時處理諸多問題(跨議題)的能力。除人權或人道思維之外，當今對於失敗國家問題的處理更著重於「負面外部性」(Negative Spill-Over Effect, NSEs)擴散所造成的不良影響，例如恐怖主義、威脅區域或全球穩定等。但防止問題擴散絕非行動的唯一目標，幫助該國重建，消除醞釀問題的環境才是真正目的。是故，絕對且排他的主權定義在此被「可分割」和「可讓渡」的概念所取代(可參見第三節關於主權問題之討論)。因此在解決途徑的擘畫上，需要一套多邊、多層次且跨議題的途徑來處理問題。國家僅是其中的一員，區域組織、非政府組織、企業、個人、聯合國等行為者皆扮演著主要角色，行為者間相互協調與合作並形成治理網絡。由權力面向觀之，它不再僅由強權上對下提供資源並決定採行的行動方案，而是呈現分散且多層次的樣態，各

³³ 現今世界是由許多與領土空間不相一致且有相當靈活性的「權威領域」(Spheres of Authority, SOAs)所組成，權威領域之間有著階層關係，但這種階層次序並非固定不變(Rosenau, 1999: 287-301)。國家只是其中一個權威來源，其他如非政府組織、跨國網絡、跨國企業、區域組織等，都具有施展權威的特質。國家的權力在全球治理框架當中被「向上移轉」至國際組織、區域組織；「向下移轉」至地方、社區；及「向外移轉」至非政府組織、跨國公司、全球公民社會(Pierre and Peters, 2002: 90-109)。

個行為者彼此提供資源、聯繫、協調且相互監督。

表 6 特質比較

	傳統國際管理方式	全球和平治理途徑
主要行為者	國家	國家、區域組織、非政府組織、企業、個人、聯合國等
層次	聯合國與國家	多層次合作
互動情況	強權領導	協調與合作（網絡化） 監督、提供資訊、資源、技術、資金
議題	單一或個別	跨議題（綜合）
權力面向	上對下	分散與多層次
主權	絕對且排他	可分割且可讓渡
思維	人權或人道	負面外部性的擴散
目標	解決該國國內問題	重建該國並防止問題擴散

資料來源：筆者整理。

最後必須說明的要點是，雖然在此途徑中非國家行為者亦扮演重要角色，但不表示它們將取代國家而自行處理問題，或各行為者間不受指揮且各行其事。在全球和平治理途徑的框架中，行為者間更強調合作與協調，彼此的關係是以監督和提供資訊、資源、技術為主；因此各行為者依然必須遵守國際和國內法規之規範，與國家、聯合國或區域組織之監督（或團體的監督，例如企業或非政府組織組成之團體）。同時，國際組織亦成為意見表述的平台（但必須提供非國家代表發言權與決策的參與權）。是故，國家依舊是重要且不可或缺的行為者；而行為者間亦非各行其事，傳統的決策和行政結構依舊存在。行為者間各有其決策和行政體系，例如企業組成的國際非政府組織指揮、協調並監督各成員的行為。

筆者認為全球和平治理途徑的框架可以由現今聯合國的架構進行修改與延伸，Jarat Chopra 的觀點是可行的起點。³⁴Chopra 自一九九六年開始提倡發展聯合國「和平保持」(Peace-Maintenance)途徑，該途徑結合外交、軍事與人道行動，並透過「聯合決策機制」(Joint Decision-Making Mechanism)來運作，其中的成員包括聯合國、區域組織、聯合國會員國與當地代表。和平保持途徑並非強加外國制度於這些國家，而是針對當地的需求進行回應與援助，並視國家的體質採用不同方式予以協助。³⁵

Chopra 構思的框架是以聯合國和會員國作為核心，並以《聯合國憲章》第四十二條為基礎採行軍事行動；企業與非政府組織在其中僅扮演參與者的角色。雖然 Chopra 尚以國際管理思維為主，但已經開始認知到傳統思維的不足，並尋求加強與其他行為者間的合作。未來，吾人可嘗試以此作為起點，逐步擴大合作的層次與對象，加強各行為者間的互動關係與參與程度。

三、面對挑戰：全球和平治理所面對的問題與挑戰

全球和平治理途徑必須能夠解決第三節所列之種種問題（詳見表 3），然而吾人也不應忽略全球和

³⁴ 相關資料可參閱：Tonya Langford (1999: 74-78)；Jarat Chopra (1996: 335-357; 1998: 1-18)。

³⁵ 「統治關係」(Governorship)：若該國政府結構已完全瓦解，則由聯合國接管控制並指揮政府的運作。「控制」(Control)：由聯合國指派官員監督該國國家或行政機關，例如司法體制、警察機構或軍隊。「夥伴關係」(Partnership)：當該國當地的權威具有資源；或當地曾被殖民或佔領；或具有民主程序的獨裁政權時，則聯合國則派任官員協助其進行重建並給予建議，雙方是夥伴關係且由該國作最後決定。「援助」(Assistance)：該國的行政體系與制度完全混亂，則由提供合乎國際標準的制度給予該國發展其政府架構。資料來源：Jarat Chopra (1996: 353-354)。

平治理途徑需面對的幾個挑戰，這些問題對於治理藍圖的擘畫有至深的影響。以下分別由政治、經濟、社會和全球治理的效能四大面向進行分析（見表 7）。

表 7 全球和平治理面對之主要挑戰

面向	挑戰
政治	主權 正當性 安全（衝突平息） 制度與體制建構
經濟	資金 經濟體制 武器控管
社會	教育
全球治理的效能（監督、 聯繫與協調）	資訊 評比技術 課責性 連結度 透明度

資料來源：筆者整理。

第一，政治面：主權、正當性、安全和制度建構等問題，是治理途徑要面對的挑戰之一。在進行國家建構的過程中，全球和平治理面臨的最艱鉅挑戰即是處理主權與正當性問題。若主權被視為是一不能鬆動現實，外界的協助和干預被認為是霸權作為或威脅，則治理的進程將面臨龐大阻礙。雖然例如 Marton (2008: 102) 等學者認為可由「外部／安全」的觀點來看待失敗國家問題，將此問題視為「負面外部性」(NSEs)的擴散，使得透過全球框架來共同治理這些國家的行動具有正當性。但如何在國際上凝聚此共識，並進而發展成為集體行動？這是未來必須進一步研究的課題。

另一方面，倘若衝突尚未結束或反對勢力據地而為，則應如何思索重建之道？有些學者例如 Fukuyama (2004) 認為必須消弭這些國家國內的相關威脅並防範日後死灰復燃。但如何選擇被消弭的那一方？例如剛果或索馬利亞等國，政府軍和叛軍各據一方，那吾人應該支持哪一方，消弭哪一方，以甚麼基礎去選擇才符合公理正義？這些問題皆會對於全球和平治理途徑的正當性造成深遠的影響。

最後，在進行政府制度建構之時需面對的問題是：應如何選擇制度，要使用哪一套政府體制？制度的移轉真的可行嗎，是否有一個普世適用之制度理論可提供這些國家作為指導的基礎？Fukuyama (2004) 對此進行過研究，他認為就制度的供應面而言，組織的設計與管理、政治體制設計、合法化的基礎、文化結構，這四個面向對國家體制的建構有深刻影響。但 Fukuyama 發現，大部分可移轉的知識都屬組織設計與管理這個類別，而政治體制設計與合法化的基礎僅能部分移轉。最難移轉且最花費時間的則是文化結構，但卻也是最重要的部分。另外，若從制度的需求面觀之，良好的制度未必能夠引起相對應的需求。成功建構國家體制的案例大都緣起其社會內部對制度的強大需求，這也是衰弱或貧窮國家最欠缺的。總而言之，並未有一個完美的組織或制度理論可普世適用於所有國家。國家重建必須視不同的國家體制情況，與業務量(Transaction Volume)多寡和特异性(Specificity)高低而定，這也是未來全球和平治理途徑需面對的一大挑戰。

第二，經濟面：資金是進行重建與推行治理工作的基礎，亦是諸多文獻探討的重心之一。³⁶如何募集資金、運用資金和控管資金？所募得的資金應由哪些機構統籌分配？如何監督資金運用與流向，使其免於為統治者或領導人私吞？其他如：貿易與交易制度的再建立、貨幣發行、薪水給付等，上述問題關係到重建工作的進展速度與成效。另外，有效地控管武器買賣之流向亦是重要的一環。無論是在全球、區域、國家或地方層次，皆必須設立管制機制並透過不同層次的行為者進行監督，始能降低武器輸入的數量，進而減少死傷並減緩衝突延續的時間；這是未來必須持續努力與推動的重點。³⁷

第三，社會面：這個層面是最深層且複雜的一個面向，失敗國家的重建不單須關注駐軍、財政援助或重組政府結構等技術(technical)議題；文化議題的重要性更是影響到重建方案的成敗。社會的價值、習慣、傳統與信仰體系等「非正式制度」有時甚至會削弱軍事、政治或經濟上援助的成效。³⁸物質的部分例如：糧食提供、公共設施興建、治安的維護、醫療照護等是最為人所關注的部分。倘若身體與物質上的匱乏是有形的傷害，那麼文化、思想或價值觀上的傷害則是無形的傷害。如何透過教育幫助這些經歷過戰亂的難民、童兵或士兵重新建構它們的認知，使其能夠相互包容、尊重與理解？這不僅關係到治理的成效，並且對於心理認知層面的動亂因素有抑制的效用。³⁹

第四，全球治理的效能：這個部份與監督、聯繫和協調等議題相關。首先，資訊的提供是治理失敗國家問題的基石，倘若無法確定需治理的目標國並得知其內部情況，則將無法凝聚共識並進行援助。因此，評比國家體質與內部情況將是行動的第一步。就技術面而言，評比指標的建立和資訊互享平台的提供將是未來需建構的重點。例如 Rotberg (2004b: 71-81) 認為透過「治理等級制度」(Governance-Ranking System)，⁴⁰即由非政府組織或國際組織的治理指數來評量各國治理能力並且發布排名，藉此可幫助人們分辨國家的體質並且強化對該國政府或統治者的課責性。

另外，行為者間連結度、課責性與透明度(transparency)的強化關係到治理途徑運作的效率和成敗。如何縮小並整合不同機構、層次與行為者間的鴻溝，例如資訊障礙、語言障礙、提供資源和能力方面的障礙、法規上的不一致等。或是如何讓非政府組織、企業或國際組織為其不良的作為負責？抑或如何使行為者們皆公開其內部資訊，並監督有無確實履行？這些問題牽涉到技術、法律、行政制度等層面，是未來全球和平治理途徑需審慎處理的重要議題。

陸、結語

本文以「失敗國家」問題作為研究對象，嘗試為此議題提供整合性的動力關係模型與解決途徑的新思維，以補充該研究領域之不足。筆者結合結構、理性選擇與心理認知三個層面來檢視失敗國家的成因，並藉由釐清這些限制要素間的動態運作關係，進而建立失敗國家問題的動力關係模型。此外，本研究試圖由「全球治理」的思維來研析新解決方案（全球和平治理）的擘畫輪廓、特徵以及需要面對的挑戰，彌補以國家為主體之國際管制途徑的不足。這不僅是新的嘗試，並且可提供後續相關研究作為參考。

本文主要發現如下，第一、失敗國家是一個廣義的概念，在此詞彙中包含著瓦解、失敗與衰弱等三種不同程度的概念。所謂「失敗」係指政府控制與提供政治財「能力」上的失敗，但是國家失敗並不意指該國的國家地位或人格(Statehood)消失或降低，這些國家依然是國際法上承認的國家。失敗國家

³⁶ 例如：Daniel P. L. Chong (2002: 957-978)；Monika François and Inder Sud (2006: 141-160)；Robert H. Dorff (2005: 20-34)。

³⁷ 無論是在聯合國或區域組織，這個部分皆是亟需改進的地方，相關文獻可參閱：Michael Sheehan (2004: 39-54)；Rebecca Johnson (2005: 19-20)。

³⁸ 相關研究請參見：Christopher J. Coyne (2006: 143-162)。

³⁹ 這個主題可參酌以下兩本親歷者的回憶錄：Ishael Beah 著 (2008)；Ahmadou Kourouma 著 (2002)。

⁴⁰ 「治理」(Governance)在此意指政府滿足人民需求和物質繁榮之能力。

亦是複雜且多重的現象，存在於結構、理性選擇與心理認同三大層面當中的諸多限制因素，使得這些國家產生紛亂與衝突的特質，甚至進而影響國際結構的穩定。

第二，國際管制途徑僅倚賴國家作為主要行為者，無法處理結構、理性選擇與心理認知交雜的失敗國家問題；此外更存在著管制效果不彰、達成決議的時間漫長與無力確實監督等問題。如何強化失敗國家問題的管制？或者如何建構更為有效之管制途徑？筆者認為可由全球治理途徑來思索解決方案，並將「可分割」和「可讓渡」的概念運用至這些擴散「負面外部性」的國家主權概念當中。國家、區域組織、非政府組織、企業、個人、聯合國等行為者間相互協調與合作，形成分散且多層次的治理網絡共同接手處理問題。不再僅由強權上對下提供資源並決定採行的行動方案，如此可增進資源、技術或知識的提供與強化監督的效能。吾人可以嘗試由現今聯合國與區域組織的架構作為起點，逐步擴大合作的層次與對象，並加強行為者間的互動關係與參與程度。

最後，在擘畫全球和平治理藍圖之時，主權、正當性、衝突平息、制度與體制建構、資金、經濟體制、武器控管、教育、資訊、評比技術、課責性、連結度、透明度等十三項挑戰是必須思索的重點，它們皆關係到治理失敗國家問題的成敗，值得進一步研究，俾使全球和平治理途徑的發展能更為完善。

參考書目

一、中文部分

- Beah, Ishael 著，丹鼎譯，2008，《長路漫漫：非洲童兵回憶錄》，台北：久周文化。譯自 *A Long Way Gone: Memoirs of A Boy Soldier*. New York: Sarah Crichton Books. 2007.
- Chirot, Daniel, and Clark McCauley 著，薛綸譯，2007，《為什麼不殺光？政治大屠殺的祕思》，台北：立緒。譯自 *Why Not Kill Them All? The Logic and Prevention of Mass Political Murder*. Princeton: Princeton University Press. 2006.
- Fukuyama, Francis 著，閻紀宇譯，2005，《強國論》，台北：時報。譯自 *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press. 2004.
- Gurr, Ted Robert, and Barbara Harff 著，鄭又平等譯，2002，《國際政治中的族群衝突》，台北：韋伯。譯自 *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, CO: Westview Press. 1994.
- Held, David, and Anthony McGrew (編)，曹榮湘等譯，2004，《治理全球化：權力、權威與全球治理》，北京：社會科學文獻出版。譯自 *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, UK: Polity Press. 2002.
- Hertz, Noreena 著，李芳齡譯，2005，《當債務吞噬國家》，台北：經濟新潮社。譯自 *I.O.U.: The Debt Threat and Why Must We Must Defuse It*. London: Fourth Estate. 2004.
- Kaldor, Mary 著，陳世欽譯，2002，《新戰爭》，台北：聯經。譯自 *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- Kourouma, Ahmadou 著，林力雲譯，2002，《阿拉不是一定要》，台北：大塊文化。譯自 *Allah n'est pas obligé*. Paris: Editions du Seuil. 2000.
- Naim, Moises 著，吳國卿譯，2006，《誰劫走全球經濟：全球化的五大戰爭》，台北：時報出版。譯自 *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. New York: Anchor Books. 2006.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters 著，謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，2002，《治理、政治與國家》，台北：智勝。譯自 *Governance, Politics and the State*. New York: Palgrave Macmillan. 2000.
- 林侷靜，2008，〈失敗國家與國家安全：衝擊與回應〉，《全球政治評論》，24：121-159。
- 袁鶴齡，2004，《全球化世界的治理》，台中：若水堂。

傅恆德，1994，〈集體行動的整合理論：理性選擇和心理動機理論〉，《東海大學學報》，37(5)：107-132。
傅恆德，2001，《政治暴力與革命：理論與研究》，台北：韋伯。

二、英文部分

- Amnesty International. 2007. "Fact and Figures: Trade." Retrieved 2009.07, from:
<http://archive.amnesty.org/report2007/eng/Facts-and-Figures/default.htm>.
- Amnesty International, the International Action Network on Small Arms (IANSA) and Oxfam International. 2005. *The G8 Global Arms Exporters*. Retrieved 2009.07, from Amnesty International Website:
<http://www.amnesty.org/en/library/info/POL30/007/2005>.
- Bilgin, Pinar, and Adam David Morton. 2002. "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?" *Third World Quarterly* 23(1): 55-80.
- Bilgin, Pinar, and Adam David Morton. 2004. "From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-Termism." *Political Studies Association* 24(3): 169-180.
- Bøas, Morten, and Kathleen M. Jennings. 2005. "Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'." *The European Journal of Development Research* 17(3): 385-395.
- Brinkerhoff, Derick W. 2005. "Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes." *Public Administration and Development* 25(1): 3-14.
- Chomsky, Noam. 2006. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York, NY: Metropolitan Books.
- Carment, David. 2003. "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy." *Third World Quarterly* 24(3): 407-427.
- Carment, David, John J. Gazo, and Stewart Prest. 2007. "Risk Assessment and State Failure." *Global Society* 21(1): 47-69.
- Center for Systemic Peace. 2008. "Global Conflict Tread." Retrieved 2009.06, from:
<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>.
- Central Intelligence Agency (CIA). 2009. "The World Factbook: GDP." Retrieved 2009.08, from:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2195.html>.
- Chong, Daniel P. L. 2002. "UNTAC in Cambodia: A New Model for Humanitarian Aid in Failed States?" *Development and Change* 33(5): 957-978.
- Chopra, Jarat. 1996. "The Space of Peace-Maintenance." *Political Geography* 15(3/4): 335-357.
- Chopra, Jarat. 1998. "Introducing Peace-Maintenance." *Global Governance*. 4(1): 1-18.
- Chopra, Jarat. 2002. "Building State Failure in East Timor." *Development and Change* 33(5): 979-1000.
- Cliffe, Lionel, and Robin Luckham. 1999. "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State." *Third World Quarterly* 20(1): 27-50.
- Commission of Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Coyne, Christopher J. 2006. "Reconstructing Weak and Failed States." *The Journal of Social, Political and Economic Studies* 31(2): 143-162.
- Collier, Kit. 2006. "Terrorism: Evolving Regional Alliances and State Failure in Mindanao." In *Southeast Asian Affairs*, eds. Daljit Singh and Lorraine Carlos Salazar. Singapore: Institute of Southeast Asian

Studies.

- Deeb, Sarah El. 2008. "9 Chinese Oil Workers Kidnapped in Sudan." Retrieved 2009.08, from The China Post website: <http://www.chinapost.com.tw/international/africa/2008/10/20/179443/9-Chinese.htm>.
- DefenseNews Website. "2008 Top 100." Retrieved 2009.06, from: http://www.defensenews.com/static/features/top100/charts/rank_2008.php?c=FEA&s=TIC.
- Dorff, Robert H. 2005. "Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned?" *International Studies Perspectives* 6(1): 20-34.
- Esman, Milton J. 2004. *An Introduction to Ethnic Conflict*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Fox, Jonathan. 2003. "State Failure and the Clash of Civilisations: An Examination of the Magnitude and Extent of Domestic Civilisational Conflict from 1950 to 1996." *Australian Journal of Political Science* 38(2): 195–213.
- François, Monika, and Inder Sud. 2006. "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States." *Development Policy Review* 24(2): 141-160.
- Friedman, Thomas L. 2005. *The World is Flat: A Brief History of 21 Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York, NY: Cornell University Press.
- Ghani, Ashraf, and Clare Lockhart. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York, NY: Oxford University Press.
- Gros, Jean-Germain. 1996. "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti." *Third World Quarterly* 17(3): 455-471.
- Helman, Gerald B., and Steven R. Ratner. 1993. "Saving Failed State." *Foreign Policy* 89: 3-21.
- Hertz, Noreena. 2001. *The Silent Takeover : Global Capitalism and the Death of Democracy*. London, UK: William Heinemann Ltd.
- Hertz, Noreena. 2004. *I.O.U.: The Debt Threat and Why Must We Must Defuse It*. London, UK: Fourth Estate.
- Hewson, Martin, and Timothy J. Sinclair. 1999. "The Emergence of Global Governance Theory." In *Approach to Global Governance Theory*, eds. Martin Hewson and Timothy J. Sinclair. Albany, NY: State University of New York Press, 3-22.
- Hiatt, Steven, ed. 2007. *A Game as Old as Empire: The Secret World of Economic Hit Man and Web of Global Corruption*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Ignatieff, Michael. 2002. "Intervention and State Failure." *Dissent* 49(1): 115-123.
- Johnson, Rebecca. 2005. "Arms Control: All Talk, No Action." *Bulletin of the Atomic Scientists* 61(4): 19-20.
- Klare, Michael T. 2004. "The Deadly Connection: Paramilitary Bands, Small Arms Diffusion, and State Failure." In *When State Fail: Causes and Consequences*, ed. Robert I. Rotberg. New Jersey, NJ: Princeton University Press, 116-134.
- Kline, Harvey F. 2003. "Colombia: Lawlessness, Drug Trafficking, and Carving Up the State." In *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, ed. Robert I. Rotberg. Cambridge, MA: Brookings Institution Press, 161-182.
- Krahmann, Elke. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance* 9(3): 323-346.
- Krasner, Stephen D., and Carlos Pascual. 2005. "Addressing State Failure." *Foreign Affairs* 84(4): 153-163.

- Krasner, Stephen D. 2004. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States." *International Security* 29(2): 85-120.
- Kraxberger, Brennan M. 2007. "Failed States: Temporary Obstacles to Democratic Diffusion or Fundamental Holes in the World Political Map?" *Third World Quarterly* 28(6): 1055-1071.
- Kucukozer, Mehmet. 2005. "Reevaluating State Formation and Transformation in Light of the Current Debate on 'Failed States'." *The Discourse of Sociological Practice* 7(1/2): 231-244.
- Langford, Tonya. 1999. "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention." *International Studies Association* 1(1): 59-79.
- Logan, Justin and Christopher Preble. 2006. "Are Failed States a Threat to America?" *Reason* 38(3): 32-38.
- Marton, Peter. 2008. "Global Governance and State Failure." *Perspective* 16(1): 85-107.
- McGovern, Mike. 2005. "Rebuilding a Failed State: Liberia." *Development in Practice* 15(6): 760-766.
- Milliken, Jennifer, and Keith Krause. 2002. "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies." *Development and Change* 33(5): 753-774.
- Morton, Adam David. 2005. "The 'Failed State' of International Relations." *New Political Economy* 10(3): 371-379.
- Naim, Moises. 2006. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. New York, NY: Anchor Books.
- Nenova, Tatiana. 2004. "Private Sector Response to the Absence of Government Institutions in Somalia." World Bank Press, Table 1. Retrieved 2009.07, from: <http://siteresources.worldbank.org/SOMALIAEXTN/Resources/Nenova-Somalia-PrivateSector.pdf>.
- Patrick, Stewart. 2007. "'Failed' States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas." *International Studies Review* 9(4): 644-662.
- Perkins, John. 2004. *Confessions of an Economic Hit Man*. New York, NY: Plume Books.
- Perkins, John. 2007. *The Secret History of the American Empire: Economic Hit Man, Jackals, and the Truth about Global Corruption*. New York, NY: Dutton Books.
- Posen, Barry R. 1993. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict." *Survival* 35(1): 27-47.
- Ranney, Austin. 2001. *Governing: An Introduction to Political Science*. New Jersey, NJ: Prentice Hall Press.
- Reilly, Benjamin. 2004. "State Functioning and State Failure in the South Pacific." *Australian Journal of International Affairs* 58(4): 479-493.
- Right and Accountability in Development (RAID). 2004. "Unanswered Questions: Companies, Conflict and the Democratic Republic of Congo." Retrieved 2009.08, from: http://www.raid-uk.org/docs/UN_Panel_DRC/Unanswered_Questions_Full.pdf.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. 1999. "Toward an Ontology for Global Governance." In *Approach to Global Governance Theory*, eds. Martin Hewson and Timothy J. Sinclair. Albany, NY: State University of New York Press, 287-301.
- Rotberg, Robert I. 2002a. "Failed States in a World of Terror." *Foreign Affairs* 81(4): 127-140.
- Rotberg, Robert I. 2002b. "The New Nature of Nation-State Failure." *The Washington Quarterly* 25(3): 85-96.
- Rotberg, Robert I. 2004a. "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair." In *When State Fail: Causes and Consequences*, ed. Robert I. Rotberg. New Jersey, NJ: Princeton

- University Press, 1-50.
- Rotberg, Robert I. 2004b. "Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help." *The Washington Quarterly* 28(1): 71–81.
- Rudolph, Susanne Hoeber, and Lloyd I. Rudolph. 1993. "Modern Hate." *The New Republic* 22: 24-29.
- Sheehan, Michael. 2004. "Creating an Arms Control Mechanism in North East Asia: The Application of the European Security Co-operation Regime." *Defense & Security Analysis* 20(1): 39-54.
- Simons, Anna, and David Tucker. 2007. "The Misleading Problem of Failed States: A 'Socio-Geography' of Terrorism in the Post-9/11 Era." *Third World Quarterly* 28(2): 387-401.
- Slackman, Michael, and Mona El-Naggar. 2008. "Talks Under Way to Free Europeans and Egyptians." Retrieved 2009.07, from The New York Times website: http://www.nytimes.com/2008/09/23/world/africa/23egypt.html?_r=1.
- Small Arms Survey. 2005. *The Small Arms Survey 2005: Weapons at War*. Chap. 9. Retrieved 2009.08, from Small Arms Survey website: <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2005.html>.
- Small Arms Survey. 2009a. "Shadows of War." in *Small Arms Survey 2009*, Cambridge University Press. Retrieved 2009.08, from: <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2009.html>.
- Small Arms Survey. 2009b. "Major Exporters and Importers." in *Small Arms Survey 2009*, Cambridge University Press, Annexes 1.1 and 1.2. Retrieved 2009.08, from: <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2009.html>.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 50(155): 17-27.
- Stopford, John M., Susan Strange, and John S. Henley. 1991. *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. New York, NY: Cambridge University Press.
- The Fund for Peace. 2010. "Failed States Index Scores 2010." Retrieved 2010.08, from: <http://www.fundforpeace.org/>.
- The History of Peace. 2000. "Genocide in the 20th Century." Retrieved 2009.06, from: <http://www.historyplace.com/worldhistory/genocide/index.html>.
- The World Bank Group. 2009. "Governance Matters 2009: The Worldwide Governance Indicators 1996-2008." Retrieved 2009.08, from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- UNdata Website. 2009a. "Neonatal Mortality Rate." Retrieved 2009.08, from: <http://data.un.org/Default.aspx>.
- UNdata Website. 2009b. "Under-Five Mortality Rate." Retrieved 2009.08, from: <http://data.un.org/Default.aspx>.
- UNDP. 2007. "Human Development Reporter 2007/2008." New York, NY: United Nations Development Programme. Retrieved 2009.08, from: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf.
- UNDP. 2009. "Human Poverty Index." Retrieved 2009.08, from: <http://hdrstats.undp.org/indicators/18.html>.
- Wainwright, Elsin. 2003. "Responding to State Failure : The Case of Australia and Solomon Islands." *Australian Journal of International Affairs* 57(3): 485–498.
- Wanandi, Jusuf. 2002. "Indonesia: A Failed State?" *The Washington Quarterly* 25(3): 135–146.
- Weiss, Thomas G. 2000. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges" *Third World Quarterly* 21(5): 795-814.

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利：已獲得 申請中 無

技轉：已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究針對「失敗國家」議題提出整合性的動力關係模型以及新解決途徑思維，補充了該研究領域之不足。筆者結合結構、理性選擇與心理認知三個層面來檢視失敗國家的成因，並藉由釐清這些限制要素間的動態運作關係，為失敗國家問題建立動力關係模型；俾使對此問題有更全面地認識。此外，本研究試圖由「全球治理」的思維，來研析新解決方案的擘畫輪廓、特徵以及需要面對的挑戰，彌補了以國家為主體之國際管制途徑的不足。這不僅是新的嘗試，並且可供相關研究作為參考。

附錄：哥倫比亞與索馬利亞的世界治理指標

一、世界治理指標(WGI)

該指標包含以下幾個要素，說明如下。第一，法治(Rule of Law)：衡量該國法規被信任和持續的程度，包括契約履行的情況、警察、法院或犯罪與暴力的可能性。第二，發聲與課責性(Voice and Accountability)：衡量該國公民能否參與選擇它們的政府、言論自由、結社自由和媒體自由的程度。第三，政治穩定度與暴力／恐怖主義之杜絕(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)：衡量該國政府被國內暴力與恐怖主義瓦解或推翻的可能性。數值越低，則穩定程度越低。

第四，政府效能(Government Effectiveness)：衡量公共服務的品質(public services)、公務員的素質與免於政治壓力的獨立程度、政策形成與執行的品質、政府對政策承諾的可信度。第五，法規品質(Regulatory Quality)：衡量政府規劃和執行政策的能力並且允許和促進私部門的發展。第六，貪腐防治(Control of Corruption)：衡量政府獲取私利的程度，包括小額或大量來自貪腐的利益。

二、哥倫比亞與索馬利亞

哥倫比亞與索馬利亞兩國之分數和等級如下（見附表 1 至附表 6），原始資料係以顏色來區分等級（見附表 7），為避免印刷導致色彩失真或無法辨別，故筆者自行於後添註顏色字樣以便於閱讀。

附表 1 法治(Rule of Law)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	37.8 (土黃)	-0.5	0.13
SOMALIA	2008	0 (紅)	-2.69	0.25

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 2 發聲與課責性(Voice and Accountability)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	39.4 (土黃)	-0.26	0.12
SOMALIA	2008	3.8 (紅)	-1.85	0.16

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 3 政治穩定度與暴力／恐怖主義之杜絕

(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	8.1 (紅)	-1.66	0.2
SOMALIA	2008	0 (紅)	-3.28	0.3

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 4 政府效能(Government Effectiveness)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	60.2 (黃)	0.13	0.17
SOMALIA	2008	0 (紅)	-2.51	0.25

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 5 法規品質(Regulatory Quality)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	59.4 (黃)	0.24	0.16
SOMALIA	2008	0 (紅)	-2.77	0.22

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 6 貪腐防治(Control of Corruption)

Country	Year	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
COLOMBIA	2008	50.2 (黃)	-0.25	0.14
SOMALIA	2008	0 (紅)	-1.9	0.25

資料來源：The World Bank Group (2009)。

附表 7 圖例

 (深綠) 90th-100th Percentile	 (黃) 50th-75th Percentile	 (粉紅) 10th-25th Percentile
 (淺綠) 75th-90th Percentile	 (土黃) 25th-50th Percentile	 (紅) 0th-10th Percentile

資料來源：The World Bank Group (2009)。

無研發成果推廣資料

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：傅恆德		計畫編號：98-2410-H-029-019-					
計畫名稱：失敗國家與全球治理：建立全球和平治理的新策略							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	1	1	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	無
--	---

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究針對「失敗國家」議題提出整合性的動力關係模型以及新解決途徑思維，補充了該研究領域之不足。筆者結合結構、理性選擇與心理認知三個層面來檢視失敗國家的成因，並藉由釐清這些限制要素間的動態運作關係，為失敗國家問題建立動力關係模型；俾使對此問題有更全面地認識。此外，本研究試圖由「全球治理」的思維，來研析新解決方案的擘畫輪廓、特徵以及需要面對的挑戰，彌補了以國家為主體之國際管制途徑的不足。這不僅是新的嘗試，並且可供相關研究作為參考。