

學術論文

小不是問題：對「微國家」之檢視

Small but Significant: Making the Case for Microstates

芮宗泰 *Timothy Rich*

肯塔基大學政治系助理教授

Assistant Professor of Department of Political Science

Western Kentucky University

摘要 / Abstract

「微國家」佔所有主權國家的五分之一，但往往在跨國研究中被忽略。然而，透過簡單分析，我們可發現，微國家在許多不同面向上挑戰傳統的國際關係和比較政治理論。本文試指出這些挑戰，並強調各方應該更注重新微國家研究所提供的理論和實證意義。

Microstates comprise as many as one-fifth of all sovereign states yet are rarely incorporated into cross-national research. Yet even a cursory analysis suggests that microstates in several ways challenge conventional theories in both international and comparative politics. This paper highlights some of these challenges while making the case for increased consideration of the theoretical and empirical leverage attained by analysis of microstates.

關鍵字：微國家、主權、民主化、貪腐

Keywords : Microstates, Sovereignty, Democratization, Corruption

壹、前言

若回顧比較政治和國際關係的既有文獻，可發現兩者皆關注國家，一個具有政治或經濟影響力的單位。比較政治和國際關係充斥著「強權」(great power)和「中型國家」(middle power)之類的名詞，各方也大致上對這些詞取得某種程度的共識。然而，由於地理面積狹小，且通常與有限的經濟和政治影響力並存，微國家(microstate)基本上不受重視。當某些研究提起微國家時，觀察者總不忘突顯微國家的脆弱性。與其思考微國家的正面意涵，觀察者通常假設，微國家在某方面上的先天不足將無可避免地轉化成整體的脆弱性。本文認為，跨國研究中應該整合來自微國家研究的觀察，以進一步推動國際關係理論。

受主流研究忽略的關係，即使「微國家」一詞，也尚未有清楚定義。例如，微國家可以領土面積或人口定義。雖然微國家常指居民低於一百萬或領土少於 1000 平方公里的國家，¹其中的差異範圍甚廣。²微國家通常與「低度開發」有關，尤其是海島型的微國家。在領土面積低於 1000 平方公里的 24 個國家中(不包括梵蒂岡)，有 9 國的人均國民所得(GDP per capita)低於 1 萬美金(大致上與全球平均值相符)，³6 國高於 3 萬美金。⁴即使將定義放寬，微國家依舊與經濟弱勢有關；許多此類型國家，能出口的貨品有限，也不具有成為下一個香港或新加坡的地緣位置。

更令人困擾的是，跨國研究慣性地排除微國家。許多研究者假設，排除微國家並不會影響大致的結論，⁵抑或微國家自居一格，不適合與較大的

¹ Dag Anckar, "Regime Choices in Microstates: The Cultural Constraint," *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.42, No.2 (2004), pp.206-223.

² Commonwealth Advisory Group, *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability* (London: Commonwealth Secretariat, 1997), pp.8-9.

³ 人均所得低於一萬美金的國家包括帛琉、馬爾地夫、吉里巴斯、東加、吐瓦魯、馬歇爾群島、密克羅尼西亞以及聖多美普林西比。

⁴ 這些國家包括列支登斯敦、新加坡、安道爾、巴林、聖馬利諾以及摩納哥。

⁵ Monty Marshall and Keith Jagers, "Polity IV Project: Political Regime

國家進行比較，結論亦會產生誤導。在缺乏實證研究的情形下，前述假設皆有其風險。

我認為微國家為檢證理論提供富饒的土壤。微國家研究突顯現代政治學常見的一個問題，亦即：理論的創造無法跟上數據公開的腳步。雖然國際結構似乎對微國家不利，制度發展已稀釋許多結構上的挑戰。本文首先探討微國家如何挑戰我們對國際關係的理解。其次，透過國內政治的比較，可發現微國家挑戰傳統智慧的另一個面向。最後，本文提出未來或許能將研究發現整合進既有文獻中的研究機會。

貳、國際政治中的微國家

所謂微國家似乎找不到一致性的起源。在歐洲地區，大陸型微國家是所謂「公國」(principality)的遺址；這些公國基於某些理由，當初並未與較大的國家合併。由於國家建立(state building)和擴張理論皆假設微國家是大國併吞的對象，這些脆弱的政治單位的生存更顯得奇特。另一方面，太平洋和加勒比海地區的微國家大多屬海島型國家。雖然許多國家未能倖免於殖民化影響，地理位置(尤其是太平洋地區)為這些微國家提供另一層抗拒外來威脅的保護。無視於國際體系中極其不利的地緣環境，微國家依然存在。

二戰以後，國際社會絞盡腦汁思考微國家的地位。直到1965年，僅盧森堡擁有聯合國會員資格。成員國間也曾為馬爾地夫提案列席而展開激

Characteristic and Transitions, 1800-2002,” (College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003), available online at: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>; Minorities at Risk Project (College Park MD: Center for International Development and Conflict Management, 2005), available online at: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>

辯，辯論微國家是否應享有完整的會員資格。⁶再者，大部份的微國家皆在過去的四十年間獨立。這些國家通常因為經濟利益而推遲與殖民母國斬斷關係。⁷例如，法屬科摩羅（Comoros）便選擇維持殖民統治，其鄰國則於1975年獨立。

許多微國家的軍事力量及其有限，甚至沒有軍隊，因此也讓許多人質疑，這些國家是否存在作為國家的身份（statehood）。例如，聯合國拒絕列支登斯敦（Liechtenstein）的會員申請，因為後者沒有軍隊。⁸在此，我們必須反思現實主義的假設。現實主義認為，在無政府狀態下，國家須發展軍事能力，或至少透過建立同盟，解決自身的安全問題。⁹雖然部份國家的確依賴他國提供軍警服務，但這些協助並非常態。對於多數的微國家而言，國際武裝衝突不是其主要考量。威脅當然存在，在有些情形下，鄰國可能公開霸佔微國家的領土，並要求逐步統一，例如塞內加爾對干比亞的覬覦以及索馬利亞對於吉布地（Djibouti）的野心。微國家對於軍事能力的有限關注，暗示現實主義無政府狀態的解釋力有其限制。換言之，如Wendt的名言「國家認知決定無政府狀態」（anarchy is what states make of it）所示，基於國家規模大小的關係，微國家在很大程度上避免理論所暗示的安全問題。¹⁰

微國家也對自由主義所強調的「互利」、「互動」和「制度」形成挑戰。例

⁶ Sheila Harden, *Small is Dangerous: Micro-States in a Macro World* (New York: St. Martin's Press, 1985), p.17.

⁷ 萬那杜曾同時屬英法兩國殖民地。法國最初反對英國支持萬那杜獨立的提議。

⁸ League of Nations, "Report of the Second Sub-Committee to the Fifth Committee, League of Nations," Records of the First Assembly, Plenary Meeting 1920. Also see Helen Ware, "Demography, Migration and Conflict in the Pacific," *Journal of Peace Research*, Vol.42, No.4 (2005), p.439.

⁹ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948); John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

¹⁰ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46 (1992), pp.391-425.

如，我們不清楚微國家是否有意義地參與聯合國（例如，透過環境議題突顯地位），或是否只是透過自身在聯合國內有限的影響力換取經濟利益。就兩岸關係而言，與其承認中國，微國家較傾向與台灣（中華民國）維持關係，並定期在台灣提供額外的援助後，支持台灣重返聯合國。¹¹在2012年11月29日的聯合國大會表決中，微國家也在所有反對巴勒斯坦取得觀察員身份的國家中佔有一席之地。在九個反對的國家中，包括馬歇爾群島、密克羅尼西亞、諾魯和帛琉等國；這些國家無非將其重要的經濟來源，也是最主要的反對聲音（美國）納入考量。聯合國雖然大致上是在各國平等的基礎上運作，微國家的功能非常有限。這也暗示微國家各自或集體的利益與強國不盡相同。

就更廣的層面而言，在當代國際關係的諸多挑戰中，大多數微國家的政治和經濟影響力微乎其微，鮮少有例外。部份觀察者可能將此現象視為忽略微國家的最好理由。然而，我認為問題的核心在於，多數觀察者對於「國家」的期待過於狹隘，注重的資源也過於單一。微國家反而應該誘發我們質疑國際衝突的本質。在國際體系中，許多微國家不注重合併，並經常從更強大的國家獲得援助。例如，微國家的偏遠性質使他國易將其視為進行軍事演習、不法行為以及擷取漁權的沃土。從網域（web domain）到提供地方供衛星發射，微國家亦從科技的演進獲得不少好處。透過更廣的視角，可發現微國家以巧妙的方式適應全球的變化。

在此，有一個問題值得我們深入關注，亦即：國內政治結構如何形塑微國家的行為。雖然民主化沒有繞過微國家進行發展，但關於微國家的比較研究十分有限。部份論述強調，為了保存傳統文化，微國家不應該進行民主改革。然而，許多微國家在獨立前就享有廣泛的民主自治。例如，巴貝多（Barbados）雖然在1966年才獨立，但是自1639年起即落實西敏寺

¹¹ 儘管台灣積極說服友邦支持其重返聯合國，僅半數支持台北的提議。見：Timothy Rich, "Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition," *Issues & Studies*, Vol.45, No.4 (2009), p.181.

式的代議制。¹²相較其它地區去殖民化後的陣痛，僅有幾個微國家對獨立有興趣，多數選擇延長其保護國（protectorate）身份，並將「獨立」視為經濟自殺。¹³

國際結構儘管有美中不足之處，但並非所有的結構因素皆對政治和經濟發展產生負面影響。長期以來，國家大小與民主化程度有關，¹⁴較大的國家也通常須面對削弱安全的族群和區域分離問題。然而，小國因為體積的關係，常忽略大國問題，進而影響人民與國家的關係、公共參與、國家安全和經濟發展。¹⁵就領土面積和人口而言，一個相對小的國家有可能使統治者和人民之間有更直接的連結，並降低人民與國家之間的疏離感。

另一方面，微國家的大小也有助於民主參與。Blais 和 Dobrynska 發現，或許因為選民與政府的距離較近，選票也比較有可能發揮決定性的關係，小國的投票率通常較大國高。¹⁶類似的論述可用於一個聯邦或權力下放的體系（devolved system）。相較大國而言，地理上的鄰近使微國家的區

¹² Anckar, *op. cit.*; Uentabo Neemia, “Decolonization and Democracy in the South Pacific,” in R. Crocombe et. al. eds., *Culture & Democracy in the South Pacific* (Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992), p.7.

¹³ Godfrey Baldacchino, “Bursting the Bubble: The Pseudo-Development Strategies of Microstates,” *Development and Change*, Vol.24 (1993), pp.29-51. Also see: Adam Watson, *Diplomacy: A Dialogue Between States* (London: Eyre Methuen, 1982), p.159.

¹⁴ Dag Anckar, “Dominating Smallness: Big Parties in Lilliput Systems,” *Party Politics*, Vol.3 (1997), pp.243-263; Larry Diamond and Svetlana Tsalik, “Size and Democracy: The Case for Decentralization,” in Larry Diamond ed., *Developing Democracy: Towards Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), pp.117-160; Dana Ott, *Small is Democratic: An Examination of State Size and Democratic Development* (New York: Garland, 2000).

¹⁵ Robert Dahl and Edward Tufte, *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1973), pp.13-15; Barry Bartmann, “Meeting the Needs of Microstate Security,” *The Round Table*, Vol.91 (2002), pp.361-374.

¹⁶ Andre Blais and Agnieszka Dobrynska, “Turnout in Electoral Democracies,” *European Journal of Political Research*, Vol.33, No.2 (1998), pp.239-262. Also see: Randall Baker, “Scale and Administrative Performance: The Governance of Small States and Microstates,” in Randall Baker ed., *Public Administration in Small and Island States* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1992).

域代表鮮少顯得與其選區脫節，即便是非直選的代表亦如此。在許多情形下，自全國選舉脫穎而出的代表們皆住在同一個鎮上，也造就與選民經常進行正式和非正式互動的機會。因此，微國家可能呈現一種在國家層次上不多見的「直接」民主。或許透過調和或部族長老降低選舉結果的衝突性，許多微國家也呈現人民廣泛同意的模式。例如，諾魯和吉里巴斯採用波達計數制（Borda Count system），選民可就候選人進行排序，使最終的結果落於擁有廣泛支持的候選人身上。就有爭議的行為而言，推動改革的低門檻以及政治領袖有能力在任何集體行為中建立個人關係等兩項因素，使候選人不易失去理性、嘗試非法行為。¹⁷

Rustow 認為「民主有許多條道路」（many roads to democracy），其中參與的社會階級、涉及的政治議題及最後的解決手段皆可能不盡相同。¹⁸再者，「民主」不易定義；其定義模糊到當我們「見到」民主時，我們可以直覺反應「它」即是民主。¹⁹為求簡單明瞭，作者採用美國自由之家（Freedom House）的數據。雖然自由之家的數據因各種理由而常受批評，相較 Polity 等其它統計，此數據包含微國家在內。

表一呈現一個簡單的雙變項迴歸（bivariate regression）成果，以國家大小（以 log 平方公里計）和 2012 年自由之家對政治權利和公民自由兩項加總數據為依據。為求易懂，作者重新對自由之家的數據進行編碼，數字越高代表越自由，從最封閉（2）到最自由（14）。結果發現，兩者具負相關關係，並在 .001 的程度具有統計意義。換言之，現有證據指出，當國家的地理面積增加時，政治自由的可能性將下降。以代表「面積大小」的「連

¹⁷ Mark Lichbach, "Will Rational People Rebel Against Inequality? Samson's Choice," *American Journal of Political Science*, Vol.34, No.4 (1990), pp.1049-1076; Julie Heath et al., "The Calculus of Fear: Revolution, Repression and the Rational Peasant," *Social Science Quarterly*, Vol.81, No.2 (2000), pp.622-633.

¹⁸ Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, Vol. 2 (1970), p.345.

¹⁹ Seymour Martin Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited," *American Sociological Review*, Vol.59, No.1 (1987), pp.1-22.

續變數」(continuous variable) 取代「虛擬變數」(dummy variable)，進一步支持「微國家較為自由」的說法。雙變項迴歸也發現，相較其它國家，小於一萬平方公里的國家在自由之家的統計中多出 2.8 分以上，小於五千和一千平方公里的國家更多出將近 4 分(皆在.001 的程度或以上具有意義)。

表一：國家面積與自由的關係

	係數		SE
面積(平方公里)(Logged)	-0.5279	***	0.0920
Constant	13.3833	***	1.0615
N	198		
Adjusted R ²	0.1394		

***p<.001, **p<.01, *p<.05

許多研究記載微國家有限的經濟能力。²⁰由於交通不便以及能出口的商品有限，對諾魯和萬那杜 (Vanuatu) 等許多微國家而言，不僅加入全球市場非常困難，其也常需回應來自外界關於洗錢的質疑。在非洲等地，經濟援助曾被批評為妨礙發展的因素。然而，對微國家而言，即使援助對於長期的均衡發展幫助有限，援助是國家繼續生存的命脈。許多國家的戰略價值為看似不成比例的「人均援助」(aid per capita) 提供正當性。²¹

就人口而言，微國家為我們提供檢證許多傳統假設的新視角。例如，許多微國家常見的高人口密度，可用於檢證「相對剝奪」理論 (relative deprivation theory)，因為感到相對剝奪的群體更有機會接觸生活相對優渥

²⁰ Robert Jackson, *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University, 1990); H.W. Armstrong and Robert Read, "Comparing the Economic Performance of Dependent Territories and Sovereign Microstates," *Economic Development and Cultural Change*, Vol.48, No.2 (2000), pp.285-298.

²¹ Bernard Poirine, "A Theory of Aid as Trade with Special Reference to Small Islands," *Economic Development and Cultural Change*, Vol.47, No.4 (1999), pp.831-852.

的群體。²²同樣的因素也可用於檢證「資源動員」理論 (resource mobilization theory)，因為在微國家動員的門檻或許較低。²³

在許多微國家中常見到國內問題滋生，部份原因在於進行動員的低門檻。格瑞那達、科摩羅、馬爾地夫和賽席爾 (Seychelles) 等國的政變即是顯例。在格瑞那達政府於 1981 年解散軍隊以後，²⁴一支約 50 人的叛軍在 1981 年成功地推翻政府。就小國的反動活動而言，多投入一分一毫的成效相較人口較高的國家高。微國家內部同樣可見到大國中的分離運動。例如，歷經 86 年英屬殖民下的共同統治後，吐瓦魯選擇與吉里巴斯劃清行政地位。雖然吐瓦魯一例有部份受吐瓦魯與吉里巴斯之間的距離 (將近 1800 英里) 所影響，但類似的辯論偶爾也會在聖克里斯多福與尼維斯 (St. Kitts and Nevis) 等地掀起。

「移民」(emigration) 或許為國內問題提供部份解釋。「移民」允許對國家不滿的人民離開，並被視為是對人口壓力的一種回應。既有研究專注於經濟發展降低人口外移，²⁵而非移民如何減少國內因有限的工作機會而產生的競爭壓力。因此，「移民」可被視為反反動的安全閥。²⁶

Gershenson 和 Grossman 指出，資源限制使「移民」無法是大多數人的選項。²⁷對於海島型微國家的人民而言更是如此，因為具吸引力的目的

²² Ted Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

²³ John McCarthy and Mayer Zald, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology*, Vol.82, No.6 (1977), pp.1212-41.

²⁴ G. H. Quester, "Trouble in the Islands: Defending the Microstates," *International Security*, Vol.9, No.2 (1983), pp.161.

²⁵ Demetrious and Philip Martin eds., *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development* (Westport, CT: Greenwood Press, 1991); W.R. Bohning, *The Migration of Workers in the United Kingdom and European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1972).

²⁶ Helen Ware, "Demography, Migration and Conflict in the Pacific," *Journal of Peace Research*, Vol.42, No.4 (2005), pp.435-454; Daniel Levine, "Migration from the Caribbean: Issues for the 1990s," *Journal of the International Institute*, Vol.3, No.1 (1995), pp.1-3.

²⁷ Dimitriy Gershenson and Herschel Grossman, "Civil Conflict: Ended or Never

地往往於千里之外，而鄰近國家自身往往也是脆弱的微國家。然而，無視地理上的障礙，許多微國家與先前的殖民政府或區域強權維持有利的移民政策，無非透過外匯助長本國經濟。移民和川流不息的外匯助長「具血緣關係的跨國企業」(transnational corporations of kin)的發展與維持。²⁸例如，海外維德角(Cape Verde)社群，就被該國視為取得經濟援助的重要管道。²⁹就維德角等許多國家而言，海外社群可能和母國一樣大。相較其它國家，移民在微國家中更為有規律，而非一種因為母國爆發短期政治或經濟危機而起的活動。

研究顯示，微國家容易受政治菁英的操作和貪腐影響，加勒比海地區更是如此。³⁰然而，更廣泛的分析顯示，小國的貪腐程度較低。表二以國際透明組織(Transparency International)2012年的全球貪腐印象指數(Corruption Perceptions Index, CPI)為基礎，就國家大小進行迴歸分析。CPI以百分為基礎評比國家的貪腐程度，滿分屬最不貪腐。雖然CPI也忽略了許多微國家，數據大致上與多數人的期待相符。當大小增加時，CPI減少將近2.5分。透過虛擬變數，國家大小與貪腐程度的關係更為明顯。雙變項迴歸模型顯示，面積低於一萬平方公里的國家在CPI上加12分，面積低於五千平方公里的國家在CPI上加18分，面積低於一千平方公里的國家在CPI上則加將近20分(在.01的程度或以上具有意義)。結果背後的機制不甚清楚，但是或許與更強的監督性有關。總之，國內層次上的許多指數顯示，微國家內部的政治環境比一般印象中的環境來得正面。

Ending?” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.44, No.6 (2000), pp.807-821.

²⁸ D. Munro, “Transnational Corporations of Kin and the MIRAB system: The Case of Tuvalu,” *Pacific Viewpoint*, Vol.31, No.1 (1990), pp.63-66.

²⁹ Jorgen Carling, “Cape Verde: Towards the End of Emigration?”
<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=68>

³⁰ Kempe Ronald Hope, *Economic Development in the Caribbean* (New York: Praeger Publishers, 1986); Jeff Richards, “Micro-states: A Specific Form of Polity?” *Politics*, Vol.10, No.1 (1990), pp.40-46; Dana Ott, *Small is Democratic: An Examination of State Size and Democratic Development* (New York: Garland, 2000).

表二：國家面積與貪腐的關係

	係數		SE
面積(平方公里)(Logged)	-2.4828	***	0.6609
Constant	72.3254	***	7.9461
N	174		
Adjusted R ²	0.0705		

***p<.001, **p<.01, *p<.05

參、結論

一些簡單的實證研究指出，微國家具有理論研究的價值，不應該在跨國比較研究中被忽略。雖然許多微國家具有艱難的結構障礙，其前途並非非黑即白。分析指出，在國際和國內的層次上，微國家皆具有適應環境的能力，而其生存之道通常挑戰傳統上對國家行為的假設。再者，本研究指出，吾人應該反思衝突的本質，並重新檢視微國家是否真的無法處理國內事務的假設。

作者認為，未來需要有更多的跨國研究，以將既有文獻整合到更大的微國家研究中。雖然對研究者而言，到微國家進行田野調查可能吃力不討好，但是結合眾人的努力，試圖理解微國家內國家與社會的關係，以及領導人如何看待國家利益等，實至關重要。或許微國家將挑戰吾人對於國家和主權的傳統認知，但此結果不應該限縮更多的理論建構和實證研究的嘗試與機會。

