

- 書評： *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence* [獨裁者與他們的祕密警察—強制機構和國家暴力] by Sheena Chestnut Greitens [喜娜·葛來敦] (Cambridge University Press, 2016, Hardcover, 336 pp., ISBN 9781107139848)

陳方隅

美國密西根州立大學

韋伯 (Max Weber) 曾說，國家是暴力行爲的合法壟斷者（‘[A] state is a human community that successfully claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory’ [Weber, 1946:78]）。然而，每個國家使用暴力手段的方式與程度都有所不同，尤其，在政權必然要依賴強制機構（coercive institutions）來做統治的威權政體當中，不管是強制機構的設置方式，以及執法所造成的後果，在不同國家之間存在很大的差距。目前任教於美國密蘇里大學的Sheena Chestnut Greitens博士，在本書中透過比較歷史分析，論述獨裁政權選擇強制機構發展方式的原因，以及不同的設置方式帶來的國家暴力程度及樣態。

主要論點

強制機構的組織性質，在本書的前半段是依變數，後半段則是自變數。這

陳方隅 美國密西根州立大學政治所博士候選人，研究領域為：民主化、政治經濟學、威權政黨。

Fang-yu Chen is a PhD Candidate in Political Science, Michigan State University. His research interests are democratization, political economy, political parties, authoritarian politics.

可以從兩方面來看，一是組織設計權責的零碎化（fragmentation），一是組成人員的排他程度（exclusivity）。從組織設計方面，強制機構主要可以分為集權式的（unitary），由一個或少數的機關來統籌，或是分散式的，將權責交給不同的單位來執行。人員的招募方面，有些強制機構只會招攬跟統治菁英同樣種族或族群屬性的人，屬於排他性質（exclusive），有些機構則會盡可能納入多元的人事（inclusive）。

Greitens認為，強制機構在這兩方面的設計，主要是受到獨裁者主要感受到的威脅來源（dominant perceived threat）而定。對執政者來說，主要威脅來源可以分成：國外敵人、國內菁英，以及群眾。因應不同的威脅，強制機構的設計以及相應的特性通常彼此會相衝突，所以執政者必須要去評估威脅的來源以及處理的先後順序，並依此來決定強制機構的設計。

如果一個政權存在著明顯而立即的外來威脅，或者是存在顯著的群眾力量來挑戰政權，那麼獨裁者必須將資源投注在發展戰鬥力強的強制機制，因此會採用集權式的組織架構，統籌規劃資源；並且納入多元背景的維安人員，增加取得情報的能力。然而，這樣的後遺症是增加被政變的風險，因為強化的過程會把資源和權力賦予某些菁英，讓他們有能力可以政變。反過來說，當獨裁者認為菁英政變的威脅很大的時候，就會設計一些方式弱化強制機構，來防止政變，作法包括：（1）強制機構的零碎化，同時成立不同的部門來負責維安，彼此會有重疊之處，以稀釋同一單位的權力；以及（2）組織成員的排他化，維安人員的社會背景，尤其是族裔背景或地域背景的單一化，如此才能防止他們「太過融入」社會。這樣做的好處是削弱強制機構的權力集中程度和政變能力，但也讓這些機制打擊敵人的能力有所下降。本書的第三至五章，分別從臺灣、菲律賓及南韓的例子來論證這樣的論點。在臺灣，獨裁者認為主要的威脅來自人民；菲律賓馬可仕總統（Ferdinand Marcos）主要的威脅來源是菁英政變；而在韓國，主要威脅來源一直都是北韓，不過朴正熙以及全斗煥兩任總統對情治機關的零碎化程度有不同的設計，因為他們對於菁英威脅的感受程度不

一樣，主要是對於菁英的防範程度決定了強制機關的設計。

不同的強制機構體系，會帶來迥異的政治後果，尤其是國家暴力程度（主要包括：scope，政治犯的人數，以及intensity，未經合法程序的殺人數目）。Greitens提出，爲了防止政變而讓組織零碎化及排他化，會讓國家暴力的程度提升。這是由於在零碎化的設計之下，不同的國安組織之間會因爲爭取組織利益而相互競爭，抱持著寧可錯殺一百也不可放過一人的心態；而在排他性的人員組成方面，則是會讓這些成員缺少對不同族群的同理心，降低他們使用殺戮等暴力手段的心理成本。同時，這兩種機制的設計都會讓強制機構體系滲透社會的能力下降，取得精準情資的能力也比較弱，所以每當面對需要使用武力的手段時，例如面對群眾抗爭的時候，就會傾向於使用過度的、無差別（non-discriminative）的暴力手段來面對人民，讓政治犯人數及處決人數增加。本書的六至八章，分別指出臺灣、菲律賓及南韓在不同時期的強制機構設計方式所造成的政治後果：臺灣的政治犯和法外處決人數逐年下降，菲律賓則是逐年上升，而韓國則是依情治機關的不同設計方式，而出現較多的波動。

作者指出，組織的設計或許可以因應當下獨裁者所面臨的風險，但是卻常常會有路徑依賴的情形，因爲要變革組織通常是比較困難，而且會花較久時間，所以一個政權常常在因應新出現的不同形態風險時，往往會遇上麻煩，如果組織沒辦法根據狀況調整，後果可能就是更多的無差別暴力手段使用。

研究設計

本書採用比較歷史分析的方式，以臺灣，菲律賓及韓國（兩任總統）四個案例來論證，在這三個國家當中，不僅彼此之間提供了有意義的依變數及自變數變異量，每個個案內依時間推移的變異量也提供很好的檢證。透過這樣的案例選擇，以及豐富的歷史資料，我們可以看到作者呈現出四個獨裁政權在主要威脅來源不同的狀況下，設計了不同程度零碎化及排他化的強制機構，而這些

制度上的變動，也都顯著地影響著國家暴力手段的使用樣態。

在每章當中，作者都排除了兩個主要的對立假設對依變數的解釋。第一是路徑依賴，這種解釋認為獨裁政權先前的殖民母國留下的體系，影響後來的強制機構設計。不過，這三個案例當中的政權基本上都重新設計了強制機構，因此可以排除這個因素。第二是外部勢力的影響。作者認為韓國的強制機構可能有一點受到美國的影響，但是美國的影響只限於軍事組織，而沒有影響到情治單位。在臺灣和菲律賓都是間接的影響，美國的態度或援助，可能只影響到了獨裁者怎麼看待外來威脅以及國內的勢力，而不影響到情治單位的設計。

問題與討論

本書提供了比較歷史研究的一個範本，書中論證的邏輯嚴謹，資料也很充足，在許多看似很難取得的資料，例如情治單位人員組成背景，作者都提出了充份的論證。在後面的章節，作者也嘗試將論點帶入伊拉克、智利，以及東德，讓理論的一般化程度更廣。這本書可說是比政領域當中第一本針對強制機制設計方式和其政治後果的比較研究，在方法上、理論，以及個案的歷史脈絡方面，都提供了後續研究者很好的參考作品。不過，在精彩的論證背後，有一些問題或許可供接下來的研究做一些參考。

筆者認為，「棍棒」固然重要，但「紅蘿蔔」(co-optation)亦是獨裁政權的重要統治工具。在獨裁國家，政黨的存在以及與社會的連結就是重要的一個機制，而本書沒有討論到這個重要的變數，似乎有點可惜(當然，這也是因為作者對於測量的經驗現象定義非常明確)。作者提出，為了防止社會動亂、讓情治單位更能掌控敵情(也就是社會民心)，統治者會讓情治單位人員的背景來源更多元化，並有更多的資源去蒐集資訊，如此才能讓打擊異議者的能力提升。然而，政黨在基層的活動也是具有滲透與蒐集資訊的功能(例：龔宜君，1998)，不見得非得要靠情治單位的人員來處理，強制機構的設計可能不見得

會跟著威脅來源的認知而有所改變。或者應該說，許多時候是雙管齊下。

若以臺灣的例子來說，從國民政府遷臺開始，蔣介石對於菁英的威脅感知當然是存在的，遷臺之初，蔣政權對於立法院、農村地主，以及地方菁英們也沒有絕對的掌控能力（Looney, 2012）。面對這樣的狀況，他成立了中央改造委員會，在1950至52年間，將國民黨組織成功地改造成一個列寧式政黨（Myers and Lin, 2007）；而在情治機關方面，在重整的過程也讓蔣經國成為了實質上的領導者。也就是說，菁英對國民黨政權的威脅的確存在，而獨裁者也做出了回應，但在強制機構方面的回應方式不是像作者說的，讓強制機構零碎化。而在「紅蘿蔔」方面的制度設計，也會影響到後續的許多事情，包括反對運動的強弱。例如學者研究指出，韓國缺乏政黨組織吸納勞工的意見，因此韓國的勞工運動在規模、強度以及頻率方面都比臺灣還要大（Lee, 2011），而這也是會影響到強制手段的運用。

臺灣和菲律賓的強制機構組織設計，在兩項指標方面相對韓國來說是比較穩定的。在韓國的案例中，組織設計是經過幾番的調整。然而對於獨裁者「看待國內威脅方式改變」這樣的因果機制，筆者仍有些疑問。首先，要證明獨裁者主觀的感受變化，本身就不是一件簡單的事情，很多時候還是得從客觀的條件或者是二手文獻來推測。在朴正熙的例子當中，作者認為他在1971年左右開始推動突破總統任期限制時遭遇到政治菁英的反對（155-57），因此導致他開始讓情治單位零碎化以及人員排他化，這既是主觀察覺到菁英對自己的威脅，也是客觀上面的主宰力不夠強、反對他突破連任限制的菁英很多而造成的結果。相對來說，像蔣介石在突破任期限制的時候，雖然也有面對反對，但能用與國民大會做利益交換等方式做解決（黃丞儀，2015），後續值得追問的問題是：為什麼蔣介石可以在不改變情治機關組織的狀況下做到突破憲法限制，而朴正熙不行，是客觀條件上面後者對菁英的掌控力比較弱的關係嗎？

另外，作者提到組織的存在會有路徑依賴的特性，要改變會比較難，改變之後或許也會有延遲性的存在，需要一段時間才會呈現出效果（國家暴力使

用的程度)。因此，我認為在自變數及依變數的共變方面，本書的理論對於解釋那些強制組織變動較頻繁的國家（例如韓國），可能會存在一些論證上的難度。

關於強制機構變動的原因，還有一點值得討論的是，在這個研究當中，韓國的外來威脅一直都很大，所以軍事機關一直都是中央集權式的設計，以提升戰鬥力為主要考量，而國內情治機關則是要視菁英和群眾的威脅而定。但是，對三個案例來說，外來威脅一直都是個常數（由於地理因素，韓國的外來威脅程度一直很高，臺灣和菲律賓則沒有「立即」的戰爭風險），到底這個因素如何影響到強制機關的設計，仍然有些需要進一步論證的地方。我認為，軍事機構的設計對於情治單位的設計也是會有一些連動關係，畢竟蒐集情報的工作有時候無法區分國內外，而且軍隊也常被用來鎮壓國內反對力量。一個強大的鎮壓工具存在，或許也讓韓國的統治者可以不畏懼來自人民的威脅，而專心對付菁英，因此在解釋上面，外來威脅對於國內情治體系的設計也是有影響。

本書第二部份論證強制機構所造成的後果，主要檢視未經法律程序的殺人，以及政治犯的人數，背後的邏輯是，這些暴力措施的使用主要都是強制機構的意志與能力展現。然而，實際上來說強制機構也都是必須聽命行事，他們當然有可能會依照自身利益來提出政策建議，但最終決定權應該是在獨裁者的手上，而不一定是強制機構本身做的決定。有時候，無差別暴力措施的使用，不見得是因為情治單位的人員同理心不夠，或者情報資訊掌握度低，而是統治者故意要來威嚇人民的。對於獨裁國家的研究，可能會有一些無法被測量到的部份，尤其是統治者為什麼以及如何地散播「恐懼」，以及這樣的恐懼和其他統治手段如何影響到人民對獨裁者的依順程度、反對力量的強度。

關於國家暴力措施的指標相關資料，威權時期通常有很多不透明的地方，而本文作者也透過文獻、官方檔案，以及訪談的方式，盡量補充不足之處，呈現出三個國家獨裁政權的暴力影響軌跡。然而，有些國家暴力行為可能無法單純用這兩個指標來涵蓋，例如臺灣在白色恐怖時期有許多人因為他人的檢舉

而入獄，這些讓人入獄以及判刑的動作不一定是由情治單位來執行的；又或者是，若人們被依違反集會遊行法、出版法或其他一般的刑法而被捕，就不一定會被記在政治犯的人數上面，這可能會造成國家暴力程度上的低估。更有甚者，我們也很難去歸類像是陳文成命案、林宅血案這種官方記錄上不會出現的例子。值得注意的是，作者對於國家暴力下的政治犯以及處決人數的資料，仔細討論了很多不同來源的評估（180-85），佐以數筆訪談資料，在資料的檢證方面的確是費了不少功夫。總的來說，作者對於蔣氏政權在國家暴力行爲的描繪—主要集中在1950年代中期以前，之後慢慢減少—這樣的樣態（pattern）應該還是可以反映真實趨勢。在其他兩個國家的數據也都是如此，有不同來源的資料佐證，但是在整體國家暴力行爲的評估仍然可能有所低估。爲了獲得更準確的資訊，或許，我們都必須繼續努力推動更多的政治檔案公開吧！

結語

這本書探討威權政體裡面一個重要的機制，也就是拿來鎮壓反對勢力的強制機構組織設計原因，以及其帶來的暴力行爲影響。筆者在本文提出的討論問題，其實不影響到本書論證的成立，而是想要指出威權政治研究方面的一些複雜之處。本書作者對各個概念的定義和操作化都相當明確，在資料蒐集方面也運用不同方式來完全論證，是一本具有理論意涵和各案例本身豐富資料的研究。推薦對比較政治、質性研究方法，以及威權政治等主題有興趣的研究者們閱讀此書。

參考書目

- 黃丞儀 (2015)。〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，莊瑞琳 (編)，《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告 (卷三) 面對未竟之業》，頁15-70。新北市：衛城出版社。
- 龔宜君 (1998)。《「外來政權」與本土社會—改造後國民黨政權社會基礎的形成 (1950-1969)》。新北市：稻香出版社。
- Lee, Yoonkyung (2011). *Militants or Partisans: Labor Unions and Democratic Politics in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Looney, Kristen (2012). *The Rural Developmental State: Modernization Campaigns and Peasant Politics in China, Taiwan and South Korea*. Unpublished doctoral dissertation, Harvard University, Cambridge.
- Myers, Ramon H. and Hsio-ting Lin (1997). *Breaking with the Past: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950-52*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Weber, Max (1946[1998]). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Trans. by Hans Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.