

# 福山：美國應對新冠不力是體制問題嗎？我覺得不是

文/弗朗西斯·福山，譯/朵悅，法意讀書

導讀：新冠病毒肆虐全球，圍繞各國不同的疫情治理現狀，弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）明確拒絕了以體制論高低的簡單二分法，並延續他自己的思想脈絡，回到了“國家能力”的議題上。福山認為，在疫情治理的行動中，評價政府績效的關鍵不是政體的類型，而是國家的能力，尤其是對政府的信任。對美國而言，緊急狀態下行政權的擴張是從美國建國以來持續推進的政治實踐，但特朗普政府持續一貫的草率行動可能會讓這種有序的傳統面臨嚴重的信任危機。本文於 2020 年 3 月 30 日發表於“大西洋月刊”（the Atlantic）官方網站。

今年 1 月，當席捲全球的新型冠狀病毒流感在中國爆發時，許多人認為中國的體制阻礙了關於疫情嚴重性的信息傳播。但現在的情況對民主政府來說不那麼樂觀了。歐洲現在面臨著比中國更大的疾病負擔，僅意大利一國的死亡人數就超過了中國官方報告的死亡人數，然而意大利人口只有中國的二十分之一。

事實證明，許多民主國家的領導人也感受到類似的壓力，他們想要淡化疫情的危險，無論是為了避免損害經濟，還是為了保護自己的個人利益。巴西總統博爾索納羅（Jair Bolsonaro）和墨西哥總統洛佩斯·奧夫拉多爾（Lopez Obrador）是這樣，美國總統唐納德·特朗普（Donald Trump）也是如此。

這就解釋了為什麼美國在準備應對疫情衝擊的過程中損失了兩個月的時間，造成了測試設備和醫療用品的持續短缺。與此同時，中國官方報告的新病例數量正在趨於平穩。據報道，在英國的中國學生對鮑里斯·約翰遜政府採取的寬鬆政策感到震驚。

大流行消退後，也許我們將不得不放棄簡單的二分法。判斷國家是否有效應對危機的分割線，不應簡單地將集權政體置於一邊，而將民主政體置於另一邊。相反，將會出現一些高效的集權政體，與另外一些帶來災難性後果的集權政體。民主國家之間也會面臨類似的差異（儘管可能較小）。政府績效的關鍵決定因素將不是政體的類型，而是國家的能力，尤其是對政府的信任。

所有的政治制度都需要將自由裁量權下放給行政部門，尤其是在危機時期。任何一套現有的法律或規則都不可能預見到各國將面臨的一切快速變化的新情況。在這樣的情況下，上層人士的能力和他們的判斷，將決定最終的結果。

在將權力下放給行政部門的過程中，信任是決定一個社會命運的最重要的因素。在民主體制下，公民必須相信行政部門知道自己在做什麼。但不幸的是，這種信任正是美國今天所缺少的。

一種普遍的誤解認為自由民主國家必然有弱勢的政府，因為它們必須尊重民眾的選擇和法律程序。但是，所有現代政府都有一個強大的行政部門，因為它們需要一個強大、有效的現代化國家，在必要時能夠集中部署權力，以保護社區、維持公共秩序和提供必要的公共服務。

自由民主與集權政體的區別在於，它平衡了國家權力與約束機制（即法治和民主問責制）之間的關係。但主要權力機構（行政部門）和主要約束機構（法院和立法機關）之間的平衡點在不同的民主國家之間、在不同的時間節點上都是不同

的。這一點對美國與對其他任何自由民主國家而言都一樣，儘管美國的政治文化對集中的國家權力、被神聖化的法律和民主都抱有強烈的不信任。

美國憲法是在《美國聯邦條例》式微的背景下制定的。亞歷山大·漢密爾頓（Alexander Hamilton）在《聯邦黨人文集》第 70 篇極力支持“行政權的活力”（energy in the executive）。他完全理解對行政權進行強有力的法律和民主約束的必要性。但漢密爾頓也認為，在國家面臨危險的時候，法院和國會都不可能採取果斷的行動。國家的危險會在戰爭或國內叛亂時期出現，也可能產生於不可預料的新情況，例如我們現在面臨的全球流行病。授予行政機關的權力種類應視情況而定，在和平時期看起來適當的做法，未必能在戰爭或危機時期適用。

因此，憲法第二條確立了行政部門的地位，它的權力和權威在建國後的幾個世紀裏不斷增長。

這種增長是由緊急狀態下對強有力的行政的需要推動的，例如美國內戰、兩次世界大戰，以及 1908 年、1929 年和 2008 年發生的金融危機。內戰期間，亞伯拉罕·林肯（Abraham Lincoln）動員了 100 萬人的軍隊，儘管聯邦的人口不足 2000 萬；當為歐洲戰爭提供物資的美國鐵路陷入絕望的混亂時，伍德羅·威爾遜（Woodrow Wilson）把它們收歸國有，讓鐵路變成了國有企業；富蘭克林·D·羅斯福（Franklin D. Roosevelt）在第二次世界大戰期間繞過國會實行了租借政策；2008 年金融危機期間，美聯儲被授予了前所未有的權力，動用數千億美元支持具有系統性關鍵作用的金融機構（包括幾家外國機構），而國會幾乎沒有監督這一行動。可以看出，在必要時，美國往往能夠產生巨量的國家權力。

在拉丁美洲，立法機關經常授予總統緊急權力，但這些總統在緊急狀態結束後，會繼續保留這些權力並成為獨裁者。我們今天在匈牙利和菲律賓看到了類似的權力爭奪。相比之下，一旦危機過去，美國往往會將權力交還給社會。軍隊在 1865 年、1918 年和 1945 年迅速復員；威爾遜在危機過去幾年後將鐵路交還給私人所有；9·11 之後，根據《愛國者法案》（Patriot Act）授予行政部門的權力已逐漸收回。

因此，儘管美國一開始可能行動遲緩，但一旦加快速度，它可能就能趕上包括中國在內的大多數政府的能力。由於美國的國家權力是以民主程序合法獲得的，因此從長遠來看，它比其他政權更持久；另一方面，美國政府可以以中國無法做到的方式，汲取和採用來自公民社會的思想和信息。

此外，儘管聯邦制瓦解了權威，但它也為新想法的誕生提供了由 50 個州組成的實驗室。在本次疫情中，與陷入困境的聯邦政府相比，紐約州和加利福尼亞州的州長們一直願意更快、更果斷地應對疫情。

民主國家將緊急權力下放給行政部門，以應對快速變化的威脅。但是，放權的意願和權力的有效使用取決於一個前提：信任行政人員將明智和有效地使用這些權力。這才是美國現在面臨的一個大問題。

這一信任建立在兩個基礎上。首先，公民必須相信他們的政府具有專業知識、技術和能力，能夠秉公做出最好的判斷。能力僅僅與政府是否擁有足夠數量的受過適當培訓和技能的人來執行各自的任務有關，即從當地的消防員、警察和衛生工作者到政府的執行人員，能否在諸如隔離和救助等專業問題上做出更高級別的決

策。2008年，美聯儲（Federal Reserve）絕對擁有信任：其主席本·伯南克（Ben Bernanke）曾是一位深入研究大蕭條的學者。美聯儲由專業經濟學家組成，而不是由任人唯親的政治家組成。

第二個基礎是對高層的信任，在美國的體系中，也就是對總統的信任。林肯、威爾遜和羅斯福在各自的危機中都享有高度的信任。作為戰時總統，這三位成功以他們自己的身份象徵了國家的鬥爭。喬治·W·布什在9·11之後的最初一段時間也享有這種信任，但隨著他對伊拉克的入侵，民眾開始質疑他們通過《愛國者法案》（Patriot Act）授予他的權力。

而今天的美國則面臨著一場政治信任危機。特朗普當選的基礎是無論如何都會支持他的35 - 40%的人口，他們在過去的四年裏被灌輸了關於“深度國家”（deep state）的陰謀故事，並被教導不去信任那些不積極支持總統的專家。特朗普總統還持續詆毀和破壞他認為敵對的機構：情報界、司法部、國務院、國家安全委員會，甚至國家海洋和大氣管理局。

近年來，許多行政機構的職業公務員不斷減少，一些責任重大的職位要麼落到代理領導手中，要麼落到總統的政治盟友手中，比如國家情報局代理局長理查德·格倫內爾（Richard Grenell）。黨派人士正在對聯邦機構進行清洗，將個人忠誠置於能力之上。

特朗普似乎很有可能將備受信任的美國國家過敏和傳染病研究所（National Institute of Allergy and Infectious Diseases）所長安東尼·福奇（Anthony Fauci）排擠出局，原因是福奇公開反對特朗普。

以上情況都凸顯了對第二種信任——總統及其政府班子的信任的挑戰。

唐納德·特朗普（Donald Trump）在擔任總統的三年半時間裏，對一半以上沒有投票給他的人，他從未採取任何措施來建立信任。最近，一位記者問他會對膽怯的美國人說些什麼，這是一個任何領導人都能輕易回答的簡單問題，但特朗普卻對這個問題和發問的記者進行了激烈的抨擊。

由於特朗普不願認真對待新型冠狀病毒，許多保守派人士開始否認我們正處於危機之中，並堅稱，圍繞該病毒的恐慌是民主黨推翻特朗普總統任期的陰謀。特朗普本人在短暫地把自己描繪成一個“戰時”總統後，宣佈他希望在復活節前重新開放這個國家。他承認，選擇這一天不是因為流行病學的原因，而是因為這將是一個“美麗”的日子，在這一天教堂將十分熱鬧。他可能還在盤算在重新開放的那天上演一場全國性的感恩節慶典，在他的計劃裏，這種慶典可能會對他的連任機會產生影響。

特朗普和他的政府引發的強烈的不信任，以及他們向支持者灌輸的對政府的不信任，將產生可怕的後果。民主黨堅持要求在週五通過的2萬億美元救助法案中納入使用公司救助基金的透明度要求。但特朗普政府在簽署該法案時堅稱，它不會受到這一條款的約束，就像它在彈劾程序期間拒絕接受國會的監督一樣。這將使得任何為了幫助受困企業或地區而動用的緊急權力，都將受到事後的質疑，並受到任人唯親的指責。因為到目前為止，特朗普政府一直樂於獎勵裙帶關係。

最後，我不相信我們能夠就哪種政體更有能力在大流行中生存下來得出普遍性結

論。到目前為止，儘管美國的表現沒那麼好，但韓國和德國等民主國家在應對危機方面取得了相當的成功。抗疫有成的民主國家証成了民主體制還是可以的。歸根結底，重要的不是政體類型，而是公民是否信任他們的領導人，以及這些領導人是否領導著一個稱職而有效的國家。在這一點上，美國不斷加深的部落主義（tribalism）讓我們沒有理由感到樂觀。堅持問題不在體制，而在不恰當的領導人而已。