

書評

Ding, Iza (2022). *The Performative State: Public Scrutiny and Environmental Governance in China*. Cornell University Press.

陳 至 潔

(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

美國當代中國研究的新生代華裔學者 Iza Ding 在 2022 年由 Cornell University Press 出版了由她的博士論文改編的專著，*The Performative State: Public Scrutiny and Environmental Governance in China*。目前任教於美國西北大學的 Iza Ding，在哈佛大學取得政治學博士，其博論與專書可歸類於中國國家社會關係的研究領域，但我認為她的研究貢獻不是在社會方面，而是在國家方面：她研究中國政府環保部門作為一個相對弱勢的部門，是如何回應日漸高漲的社會環保意識與壓力。

當提到國家時，人們常會引用韋伯著名的定義，即國家是一個在特定領土上聲稱對合法使用武力擁有壟斷權的人類共同體。但是 Ding 指出韋伯除了強調國家是暴力的壟斷使用者外，還關注國家的另一面向，即現代國家日益膨脹的治理機器，這涉及國家的組成結構，也就是眾多功能性的官僚機構。Ding 認為現代國家規模是如此龐大，內部如此複雜，即使在最專制的體系中，將基層官僚與壟斷暴力的統治者等同並論是值得質疑的，甚至是誤導性的。因而，受韋伯關於暴力壟斷概念啟發的極簡式國家論（a minimalist conception of the state），是無法解釋現代國家的巨大規模、專業分工和內部多樣性。

Ding 專注於研究國家作為官僚機器的面向。她首先建立了現代國家官僚行為的類型學，以官僚能力（capacity）與社會關注（scrutiny）作為兩個主要指標，為政府機關在各功能領域的表現加以分類。Ding 強調一國政府內部的官僚能力是不

均衡的，不同政府機構的官僚能力是有差異的，而且政府還必須在不同機構的官僚能力之間做出權衡取捨（trade-offs）。而社會關注指涉的是國家整體或單一政府組織在其職權表現方面受到民衆關切與批判的程度。根據這兩個指標，Ding 構想出國家官僚行爲的四種樣態（types）。首先，當官僚能力和社會關注都很弱時，國家往往表現出惰性（inertia）：它缺乏執行職能的作業能力和政治權威，而民衆也不關注政府治理是否有績效。其次，當官僚能力強而社會關注弱時，國家表現出家長式（paternalistic）的治理風格：公衆未關注相關議題或被引導認為該議題不重要時，國家能夠相對自主地運用其強大的能力。家長式治理可以將國家自主能力用於好或壞的目的：它既可以任意掠奪社會資源，也可有助於經濟社會發展。

第三，當官僚能力和社會關注都很強時，國家通常最有實質性（substantive）的作為。國家有能力履行其核心職能，而如果未能履行，社會關注將使其處境艱難。富裕的民主國家最有可能實現實質性治理，因為它們整體上具備較高的國家能力，並且擁有強烈的公衆輿論監督。然而，實質性治理也存在於其他地方，即使是在較貧窮和較不民主的國家。最後，也是這本專書所研究的，當官僚能力弱而社會關注強時，國家行爲往往具有表演性質（performative）：在國家或政府組織缺乏後勤能力和政治影響力的情況下，官僚們必須對社會期待做出表面式的回應，以安撫公衆輿論。表演式治理最有可能出現在資源匱乏、處於國家與社會互動第一線的基層官僚機構中。

Ding 在長江三角洲某個城市（她稱之為 Lakeville）駐點進行田野調查，發現該市環保官員在無能力解決汙染問題之際，會進行表演式治理以回應民意訴求。這包括對民意進行象徵性回應，並突出官員想要改善汙染問題的善意，以及提高政府對於民意回應的媒體能見度。但說到底，汙染問題沒有解決，只是民衆可能會覺得政府有做出重視這個汙染問題的姿態而已。所以 Ding 的近距離觀察，發現弱勢部門的官員還是很忙，忙於做出像是要解決問題的姿態。然而，Ding 運用民意調查證實，政府的象徵性姿態還是能夠起到作用：民衆對政府表現的評價與這種「表演式治理」呈現顯著的正相關。

但是表演式治理成功與否，亦取決於輿論的風向。倘若有不利於政府形象的資訊被媒體廣傳，則表演式治理就會事倍功半，民衆可能反而會因為政府的表演而更加憤怒。也就是說，只有在像中國這種控制媒體環境、限制表達自由的體制，才能將表演式治理發揮到極致。Ding 比較了環保事件在中國與越南的發展差異，發現即使兩國都是威權體制，但中國控制媒體與言論的能力遠在越南政府之上，這導致了民衆對政府處理環保問題的觀感就有不同。

Ding 的著作貢獻之一，是具體呈現了威權體制各部門之間不同的執政能力。在中國國家體制內，有強勢部門（例如發改委、公安部等），也有弱勢部門（環保部門是其一）。我自己的博論有一章是研究中國司法部作為公檢法系統中的一個弱勢部門，是如何運用外部資源（國際人權社群的專家與經費）以增加自己在體制內的影響力，所以對於 Ding 的研究發現並不陌生，但對於剛開始認識中國或威權體制的學人，是很需要知道的細節。

我個人並不認為 Ding 的著作有突破性或創新性的貢獻，因為表演式治理（就是官員或民意代表藉由媒體展現勤政的形象）無論是在民主（例如臺灣）與專制（例如中國大陸）體制都很常見，其實就是國家社會關係中的日常劇本（repertoire）。但是 Ding 將表演式治理的現象加以學理化，還是需要加以肯定。

Ding 的學術養成受韋伯的組織理論影響很深。她認為中國環保部門的治理模式印證了韋伯的看法，即官僚組織會逸出原本設定的理性目標，而降級為形式主義。也就是因為環保局無法達成其理性目標，又不能無事可做而被民意責難，環保部門只能表演，而這正好走到了組織理性的相反面：強調人性關懷、溫暖、善意、個人式的情感勞動，但最後環境品質仍然沒有實質的改善。威權體制的官員在實質式治理與表演式治理之間拉扯，民衆也只能無奈接受。

如前所言，Ding 是在博士班時期完成田野調查（2013～2015，也就是習執政的前期），現在恐怕已經沒有在中國基層進行長期深入田野治理觀察的可能了。而且，中國媒體生態改變既快速又巨大，特別是社群媒體被黨國體制強迫馴化的過程，是在 2014 年之後才加速進行的。Ding 在 2013～2015 年間做的輿論調查，可能已經不能投射至當前的中國媒體生態。

Ding 很值得討論與學習的一點，是他為自己研究價值辯護的意志與力道。Ding 為自己的個案研究方法辯護，強調內部效度（internal validity）而非外部效度（external validity），也就是不去注意藉由比較方法或大樣本（large-N）方法分析而得到的普遍效度（general validity）。他借用 Sartori 的話，認為「knowing more about less」遠比「knowing less about more」更有價值。而且，她不只應用了個案研究與深入訪談，也呈現了民意調查的統計研究結果（Linear mixed effects models 與 ordinal logit models）。這個時代，學者不能只會一套研究方法。

Ding 也反駁他人的批評，說她選擇的個案沒有代表性。她認為她所選擇研究的城市有沒有代表性並不重要，因為根本沒有所謂有代表性的（也就是所謂「普通」[average] 的）中國城市，就像沒有所謂有代表性的民主體制，也沒有所謂有代表性的威權體制，每個城市與體制都是獨特的。但是，每個政府都可能會面臨同

樣的問題（就是政府能力弱而公共要求高的治理困境），而她所研究的個案，是能夠具體呈現這個問題的。就這點而言，她堅持她的個案研究有代表性，也因此有研究的價值。

最後，Ding 應該受過較長久與厚實的人文薰陶，對歷史與思想有較好的訓練，這表現於她喜用古希臘時代與歐洲中古時代的典故作為引言，順勢帶出她的觀點。而她寫作的用詞較為典雅，喜用罕見字，採用的句構亦較為複雜，這都顯示她對於英文學術寫作有高人一等的掌握程度。與其他中新生代學者易讀、強調技術性質、但不重視文史脈絡的寫作風格相比，Ding 的風格更受到傳統西方中國研究的影響，因此閱讀起來會有 Michel Oksenberg 與 Richard Baum 的味道。Ding 對於韋伯學派國家理論的領會，可能在她同輩中也是數一數二的。

對當代中國國家社會關係有興趣的朋友，不管是哪個次領域，都誠心推薦 Ding 的專書。

* * *

（收件：113 年 9 月 22 日，接受：113 年 10 月 1 日）