

復興美國民主之鑰？

簡介普特南與社會資本理論

林宗弘 / 中央研究院社會學研究所研究員

在人類的漫長歷史上，專制統治居多，民主制度通常是例外。完全擺脫君主統治的現代民主制度，誕生於十八世紀末的美國獨立革命，此後民主化的三波浪潮雖然在地理範圍上不斷擴張，直到二百多年後的二十一世紀初期，民主制度所涵蓋的地球人口總數才超過一半，此後連續倒退十餘年，勉強維持半數，迄今形成以美國霸權為首的民主國家，與中國、俄羅斯等威權體制分庭抗禮的局勢，而臺灣也成為這一波威權化浪潮與民主對抗的前線之一。¹

在這個蜿蜒曲折的全球民主發展之路上，美國建國之後經歷向西擴張國土、解放奴隸的血腥內戰、鍍金時代與進步時代、大戰期間的新政到民權運動，二百多年來波瀾壯闊推動國內民主改革的歷史，往往是其他國家借鏡的主要對象。在一九九〇年代，自由主義下的美國全球秩序似乎所向披靡，即使是九一一的恐怖攻擊，也無法摧毀世人對美式民主的信任，這個光明的「山巔之城」過去曾為眾人所嚮往，近十餘年來，卻與民主制度的命運類似，備受質疑與

挑戰。

冷戰結束後美國推動的經濟全球化有時被稱為「華盛頓共識」，然而二〇〇七年後的金融海嘯引爆全球大衰退，震央就在華爾街的投資銀行，對此一共識造成重大挫敗，對美國民主制度優勢的質疑，不僅來自外部的霸權競爭對手例如中俄等國，也來自國內的金權政治與貧富分化，導致選民的兩極化與民粹主義者的崛起，例如前總統川普所帶來的政治挑戰。

《國家如何反彈回升》是一本與美國民主衰退正面對決的鉅著。針對美國政治與社會所面對的內外危機，本書試圖解釋其根源與解決之道：如同十九世紀來到美國的年輕法國仕紳托克維爾，發現活躍的結社是民主政治的基礎，作者認為公民社會的發展與衰退，是帶動美國興衰的根源與潛在的動力。

社會資本與民主的興衰

普特南（Robert D. Putnam）是當代美國影響力最大的政治學與社會學者之一，在一九八〇年代就因為在國際關係雙層博弈理論分析而聲譽鵲起。² 隨後一系列針對結社的知名研究，打造出「社會資本」（social capital）的研究社群，也使得這個概念成為二十一世紀社會科學文獻裡最常被使用的關鍵字之一。³

雖然社會資本一詞在英語世界早已出現，其概念是透過法國社會學家布迪厄（Pierre Bourdieu）的重新詮釋，才開始受到學術界重視。⁴ 布迪厄將社會流動的領域與籌碼分為至少四類，即經濟資

本、社會資本、政治資本與文化資本，每一種資本領域有其相對自主的統治階級與遊戲規則，形塑獨特的積累方式與互換的「匯率」，例如文化資本需要長期培養，擁有經濟資本的財閥不一定能夠獲得高貴的藝術品味等文化資本、也未必會成為政治領袖。

對布迪厄來說，社會資本是在持久互惠的人際網絡中的潛在資源，行動者可以動員這些資源來追求其他社會目標，因此衍生出個人層次的社會資本理論。其中，臺灣旅美社會學者、中央研究院院士林南對此進行了深入且廣泛的研究，發現無論在西方或華人社會，「關係」都很重要。一個人的社會資本即「關係」或「人脈」，包括所認識的人數、所認識的人的社會地位高低、與交往廣泛程度等，會有助於個人獲得好職業、提高收入與促進身心健康等優勢。東西方文化雖有差異，例如華人更靠親屬，西方多靠朋友，但人脈廣總是有用的。⁵

相對於林南的個人社會資本理論，普特南探討的主要是社區或整體層次的社會資本。在《使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統》一書裡，普特南與其合作學者對照了北義大利與南義大利的歷史、當代的經濟發展與民主滿意度等指標，發現北義大利的經濟成長與民主效能非常卓越，而南義大利則受困於低度發展、政治貪腐與黑幫橫行。同為一國之內，制度設計類似的地方民主政府，為何南北義大利形成了這麼大的政治、經濟制度績效落差？

回顧十九世紀中義大利統一之前的歷史，北部長期實行城邦民主或寡頭自治，政治權力分散、民眾熱中政治參與和集會結社，公民社會發達，南方則在西西里王國統治之下超過八百年，民眾受到

天主教會影響甚鉅，與政治人物形成個人忠誠式的派系與恩庇關係。普特南在該書中提出，北部義大利的政治績效並非來自政治制度或經濟發展本身，而是公民參與所形成的社會資本，這些社會資本的測量方式包括工會會員數、非政府組織的密度、自由媒體的數量等，一個城市的社會資本愈豐富、其經濟成長率與政治滿意度就愈高。

借用教育社會學家柯爾曼（James Coleman）⁶與後來的諾貝爾經濟學獎得主伊莉諾·歐斯壯（Elinor Ostrom）的解釋，普特南將社會資本定義為：「能夠藉由促進協作來改善社會效率之社會組織特性，例如：規範、信任和網絡。」（Putnam 1993a: 167）⁷普特南指出政治哲學當中的兩個傳統：第一個是霍布斯的巨靈比喻，認為人與人之間的自然狀態將導致無法限制的暴力衝突，因此需要一個獨裁者來壓制眾人、形成國家；另一個是洛克的社會契約論，認為統治權來自眾人合意的社會契約而非暴力。現代政府統治最重要的績效來自公共財的投資，包括治安、道路橋梁等基礎設施、乃至於教育與健康等具有高度外部效益的支出，這些投資面對集體行動難題，例如白搭便車與囚犯難題，導致公共財的供應短缺，⁸而社會資本有助於眾人同意與合作的績效。若是社會資本充足，可以大幅減少政府強制力介入、提高眾人合意加稅與投資的機率與減少搭便車的行為，也會提升政府供應各種公共財的數量與品質，形成洛克式均衡，這正是北義大利發展優勢的來源。

在一九九三年《使民主運轉起來》經典著作發表之後，社會資本理論大受好評，無論是個人或集體層次的社會資本研究版圖迅速

擴張，影響了許多社會科學領域，例如有研究發現社會網絡有助於科技創新與企業發展等，但普特南本人更關注美國公民社會的分化與政治績效的衰退。在《獨自打保齡》(2000)一書中，普特南用保齡球館的數量來測量美國社區的社交活動，此外也包括其他指標，顯示美國的各種公民社團會員人數逐年衰退，使得美國民主前途堪憂。本書在相當程度上可以視為《獨自打保齡》論點的擴大與更新。⁹

社會資本懷疑論的挑戰

在二十一世紀初，社會資本理論獲得進一步開展，學者將社會資本進一步區分為多種類型，例如在災難社會學領域的相關研究將社會資本分成三類：牽絆式 (bonding)、橫跨式 (bridging) 與縱連式 (linking) 社會資本，¹⁰ 對於災後重建的「韌性」(resilience) 發揮顯著的作用。整體而言，認為社會資本對於經濟發展或公共政策有正面作用的相關研究，仍蔚為主流，也有少數跨國比較研究，開始探索造成公民社會發展或衰弱的前提或決定因素。¹¹

然而，社會資本在實證研究裡的操作化與測量非常分歧，導致所謂的「內生性問題」(endogenous problem)，也就是因果倒置，比如有人認為是經濟發展導致公民社會參與而非相反，這類議題經常遭受經濟學界的質疑。不過，方法論層次的探討，並非對「社會資本」理論最嚴厲的批評。

有些學者質疑「公民社會」未必有利於民主政治的穩定。例如，女性政治學者薛莉·柏曼 (Sheri Berman, 1997) 對德國威瑪共和政府

崩潰的研究指出，活躍的公民社會經常造成政治對立，例如極左的共產黨與極右的納粹黨，反而使民眾兩極化並造成政治僵局，¹²最近一篇政治經濟學研究使用更細緻的公民社團資料，重複證實「社會資本」的許多測量與納粹黨崛起的地區有顯著的正相關。¹³在東歐顏色革命與北非中亞茉莉花革命時期，逐漸壯大的「懷疑論」學者認為，公民社會的發展未必都有利於民主轉型，運動過度激化反而會妨礙民主鞏固。¹⁴

最近，在《自由的窄廊》（2019）一書裡，¹⁵艾塞默魯（Daron Acemoglu）與羅賓森（James Robinson）這兩位重要的政治經濟學者進一步擴展了懷疑論的思考，認為國家與公民社會之間既競爭又合作的權力均衡形成了一條自由的窄廊，國家太強就會走向極權統治的巨靈，公民社會太強又會導致嚴苛的文化限制，恐怕會扼殺個人自由與經濟創新，最好的情況就是國家與社會雙方都不能取得絕對的優勢。

在有關美國的社會資本興衰之相關研究裡，特別是對於網路科技的效果，學者也對普特南的悲觀論提出了挑戰。普特南認為大眾媒體與網際網路削弱實際的社會交往，使美國人更孤立。相反的，與美籍西班牙裔的城市社會學者柯司特（Manuel Castells）類似，¹⁶臺籍學者林南傾向認為網際網路科技應該會使社會交往跨越空間限制，有利於社會資本的形成與延續。¹⁷其中最有趣的挑戰或許是來自以「創意階級」與創意城市著名的都市社會學家佛羅里達（Richard Florida），他發現普特南用來測量美國城市社會資本的一些指標，例如藍領工會、教會活動與保齡球館，正好與這些城市經濟衰退和人

口減少高度相關，相反的，同性伴侶的比率是城市經濟成長與人口移入的最佳指標之一，這個結果顯示，城市的民主參與、性別多元與文化包容程度，容易促成經濟創新與產業群聚，但不是依賴普特南所提到的那些封閉的傳統社團組織，而是靠新興世代的開放型人際網絡。¹⁸

對公民社會的懷疑論、或是對網路科技的樂觀論，這些典型全球化時代的自由派論述，同樣面臨地緣政治變化的嚴苛挑戰。主張國家主權正在消亡、政治經濟權力應該下放給全球城市與創意階級的理論，在美中貿易戰、中國爭取科技主權與美國重返創新國家路線之後，如今已經成為昨日黃花。

威權國家介入網路科技也改變了國家與社會的權力均衡。茉莉花革命之後，中國與俄羅斯等威權政體加緊控制網路，發展出完整的科技獨裁體制，例如筆者與張鈞智博士合作發表的一篇論文發現，威權體制的網路審查能力愈強，民眾的集體行動與公民社會發展就愈差，¹⁹而香港的民主運動經驗也顯示，網路自由與公民社會發展對中共統治造成極大的威脅。如果公民社會未必有助於民主轉型，習近平又有什麼好擔心的？何必要進行網路審查、限制國際組織協助中國人民組織社團、或極力打壓香港的自由媒體與非政府組織呢？

美國的民主能復興嗎？

顯然，對公民社會或「關係」的懷疑或反思，不足以掩蓋「社

會資本理論」對人類社交與集體行動的洞見。作為社會資本的一代宗師，普特南持續挺身捍衛自己的學術立場與公共關懷，他對美國政治的關注與介入持續且深入，早已成為重要的公共知識分子。例如在二〇〇三年出版的《在一起最好：重建美國社區》（*Better Together: Restoring the American Community*）裡提倡類似社區營造社會資本的公共政策，²⁰ 在《歐巴馬時代》（2010）一書裡，普特南與合作學者探討了美國少數族群與英國移民所遭遇的不平等與歧視，探究了美國種族與英國移民這兩種範疇建構，如何影響公共政策與爭論的重點，²¹ 在《階級世代》（2015）一書裡，普特南探討美國的貧富差距、家庭轉型與教育資源，特別是社區組織的崩解，如何導致千禧世代的社會流動停滯，²² 致使藥物濫用與犯罪問題惡化。

從《獨自打保齡》以來，儘管經歷前述懷疑論者的批評與反思，普特南始終認為社會資本是民主治理績效的關鍵來源，在前述幾本重要著作裡，他反覆檢討美國社區、種族、階級與世代差異等困擾美國人民團結的因素，最終集結在《國家如何反彈回升》這本鉅著裡。然而，本書不僅想要釐清當代美國所面對的各種社會分歧或政治分化，更希望以史為鑑，找出改革的動力。

在本書裡，普特南展示了他長期研究生涯的資料蒐集與處理能力，彙整了美國從進步時代到二十一世紀初期，在經濟分配、政治參與、社會資本、價值理念的各種社會調查與政府資料來源，得到了非常類似的發展趨勢，即明顯的「倒 U 形」發展，經濟分配先是改善然後惡化、教育體系先是擴張然後停滯、絕望死或平均壽命等健康指標也出現先上升、後停滯甚至近年來有所惡化，投票率與工

會組織也是先上升、後下降，民主與共和兩黨的支持者從仍有共識逐漸變得互不信任，這一切變化，都與公民結社的成長與衰退共同發生，而且從十九世紀末到一九六〇年代的改善趨勢，在一九七〇年代開始停滯或轉向。²³

與普特南過去的作品相比，本書不僅延續了前述公民社會或社會資本的論證，更突出了價值觀念的長期變化，即在一九七〇年代從社群主義轉向個人主義，對美國社會的影響。普特南在本書第五章裡大量使用文本探勘與關鍵詞頻分析，發現一系列有關組織或團結的詞彙（包括取菜市場名）比例大幅衰退，強調個人主義與獨特性（包括給新生兒取獨特名字）的詞彙比例大幅上升，形成了「自我—集體—自我」的價值變遷。這個趨勢不僅顯示在優勢白人的主流價值變化上，民權運動之後就連非裔的社群組織也在衰退，一九七〇年代的性別革命，在新千禧年後也逐漸停滯甚至變得保守。

如果光看最近三十年美國的社會變遷，可能會誤認為西方民主已經邁向衰退的命運，然而這絕非普特南的論點，相反的，他指出進步主義之前，十九世紀末所謂鍍金時代的貧富差距、性別與種族不平等，都比今日美國還要嚴重，而當年的黑道與金權政治也魚肉鄉里。在進步主義時期，美國民主克服了這重重困難，改善了幾乎所有的公共政策與社會問題，相對於一九七〇年代後的個人主義與社會疏離，社會資本與社群主義是美國民主改革背後主要的動力來源，過度糾結於因果論證而忽視明顯的相輔相成，恐怕見樹不見林。

作為研究社會資本的學徒或公民社會的參與者，筆者一向是普

特南的忠實讀者，也願意鼓勵批判性地閱讀他的著作，並從中尋找改革臺灣社會的方案。綜觀普特南的生涯，可以發現其學術與政治關懷始終如一。用一句話總括，《國家如何反彈回升》可謂普特南復興美國民主之愛的學術情書，收信的是每一位關注公民社會前途的讀者。在本書出版之際，復興民主不僅是美國社會的公共議題，或許也能提供全球與臺灣民主制度突破逆境、持續進步的解方。

-
- 1 Lührmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?" *Democratization* 26(7): 1095-1113.
 - 2 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*. 42 (Summer 1988): 427-460.
 - 3 Bhandari, H., & Yasunobu, K. (2009). What is Social Capital? A Comprehensive Review of the Concept, *Asian Journal of Social Science*, 37(3), 480-510.
 - 4 Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." In John G. Richardson (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT.: Greenwood Press.
 - 5 Lin, Nan. 1999. "Building a Network Theory of Social Capital". *Connections* 22 (1): 28-51.
 - 6 Coleman, James A. 1988. "Social Capital and the Creation of Human Capital." *AJS* 94: S95- S120.
 - 7 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993). (with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti).
 - 8 Mancur Olson, Jr., 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
 - 9 Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
 - 10 Aldrich, Daniel P. 2012. *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
 - 11 Heinrich, V. Finn. 2010. "What Makes Civil Society Strong." Dissertation

14 國家如何反彈回升

- Presented To The Faculty Of Social Sciences At The Fernuniversität Hagen.
- 12 Berman, Sheri, 1997, "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics* 49(3): 401-429.
 - 13 Satyanath, Shanker, Nico Voigtlander and Hans-Joachim Voth. 2017. "Bowling for Fascism: Social Capital and the Rise of the Nazi Party." *Journal of Political Economy* 125(2): 478-526.
 - 14 Way, Lucan. 2014. "Civil Society and Democratization." *Journal of Democracy*, 25(3): 35-43.
 - 15 Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.
 - 16 Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Cambridge, Massachusetts; Oxford, UK: Blackwell.
 - 17 Lin, Nan (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
 - 18 Florida, Richard. 2002. *The Rise of Creative Class*. New York: Basic Books.
 - 19 Chang, Chun-Chih and Thung-Hong Lin, 2020, "Autocracy login: internet censorship and civil society in the digital age", *Democratization*, 27(5): 874-895.
 - 20 Putnam, Robert D. 2003. *Better Together: Restoring the American Community* (New York: Simon & Schuster) With Lewis Feldstein and Don Cohen.
 - 21 Putnam, Robert D. 2010. *Age of Obama* (co-written with Tom Clark and Edward Fieldhouse), Manchester University Press.
 - 22 Putnam, Robert D. 2015. *Our Kids: The American Dream in Crisis*. Simon & Schuster.
 - 23 Putnam, Robert D.; Garrett, Shaylyn Romney (2020). *The Upswing: How America came together a century ago and how we can do it again*. New York: Simon & Schuster.