

全球治理與國際建制：行為主體與行為模式

鍾京佑

(國立政治大學中山人文社會科學研究所博士候選人)

摘要

隨著全球化的過程，全球治理的概念逐漸在國際關係中成為熱門討論的問題，主要探討類似「沒有政府的治理」如何能夠達到全球治理境界。全球治理的行為主體究係全球公民社會，或是主權國家，尚難斷定，以往國際關係與全球治理的看法是有所差別，但國際關係學門的理論與全球治理概念並非南轅北策，為了理解兩者關係，有必要從國際關係的理論層面以及事實層面加以探討；其次，國際建制在國際關係學門中係自成一個規範各國關係的規則系統，在某種程度與全球治理有雷同之處，因此本文將兩者進行比較分析，以釐清兩者異同。再者，本文從行為主體與行為模式解析全球治理，歸結全球治理的行為主體為國家與非國家的行為者，其運作模式為全球相互依存、國家權力分享等概念。

關鍵詞：

全球治理、國際關係、國際建制、非政府組織、相互依存

壹、前言

隨著全球化的過程，「全球治理」(global governance)的概念成為熱門討論的問題，它所探討的是一種「沒有政府的治理」(governance without government)如何能夠達到全球秩序的治

理。¹ 就「全球治理」之起源，係「國家治理」或「政府治理」引申而來的概念，其基本假定是透過全球化的過程，全世界形成一種管理全球公共事務的需要與機制。如何理解此概念之本質，全球治理與國際關係有類似的研究範疇，似可從國際關係理論做有系統的思考及比較。

就「國際關係」一詞本體論 (Ontology) 的意涵，最初內涵似乎僅侷限於國家間的相互作用，並把民族與國家等同起來，但在冷戰結束後，隨著全球化浪潮的影響，直到現在，研究範圍才較為廣泛，而不再如此的侷限，包括區域主義 (Regionalism)、多邊主義 (Multilateralism)、國際建制 (International Regime) 等理論皆扮演國際關係規範和執行的角色，也使得國際關係的研究內涵更加豐富。惟在相關研究途徑當中，由於「國際建制」與「全球治理」概念極為近似，兩者如何區辨？本文將透過兩者異同的比較，以探討兩者的國際間行為主體與行為模式之差異；其次，對於全球治理的理解，係透過行為主體與模式的分析。到底全球治理的行為主體是什麼？全球政府顯然當前不存在，那麼全球公民社會或是主權國家是行為主體麼？其治理模式又是如何？

貳、從國際關係檢視全球治理

一、理論層面

關於國際關係的研究途徑與理論架構，存在著新自由主義和新現實主義的爭論，使得國際關係的解釋途徑分歧多元，兩者在某些面向各有堅持，主要的差異來自於對權力的詮釋、國家利益與對國際體系的看法等方面。新現實主義基於以下的基本假設：²

¹ 羅森諾 (James N. Rosenau) 在 1992 年出版的「沒有政府的治理」 (*Governance without Government*) 一書裡面指出世界秩序的治理，係一種不強調政府存在的治理型態。

² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison Wesley, 1979), pp. 18-20.

(1) 國際體系之結構，決定一個國家之前途；(2) 國際社會是一個無政府狀態 (anarchic) 的社會，認為世界缺乏權威力量，始終激發著各國競逐權力，以避免自身遭受其他國家的威脅；(3) 國家是國際社會的主要成員。新自由主義制度論者 (institutionalism) 同意新現實主義對國家利益以及權力的強調，對於國際體系無政府狀態亦無質疑，兩者都認為國際政治係國家 (行為者) 在無政府狀態下，以及他們許可的範圍內追求既定利益 (動機) 的結果。然而，他們更尋求將制度部分引入體系層面的分析，試圖理解與解釋信息、規範和規則的作用如何改變國家的選擇，並影響著國際關係不是強制秩序的假設，而是依靠制度規範的秩序，例如「聯合國憲章」(The United Charter) 對各國使用武力解決爭端具有很大的約束力，基本上它並不允許各國使用暴力，除非是正當防衛；「蒙特利爾公約」(The Montreal Convention) 主要在限制含氯氟烴 (chlorofluorocarbons) 的排放；「關稅貿易總協定」(The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 規定了開放性貿易體制與最惠國待遇作為國際交易的組織原則。採取此種理論方法的學者認為全球制度的多樣性，日漸增強其說服力以理解國家間行為。³

關於全球治理的興起，被認為導源於經濟的全球化，政治行為為幾為經濟交流所包含，值此經濟市場的新自由主義盛行於全球之際，頗使現實主義理論顯得過時。學者認為「國際政治的得失業已關係不大，政治關係已為經濟交流所涵蓋，國際合作網絡由於緊密而實在，當此之時，國際政治的現實主義做法已經失去其作用」。⁴ 全球治理秉持的思維邏輯，係認定全球治理是在一個缺

³ Linda Cornett and James A. Caporaso, "And Still It Moves! State Interests and Social Forces in the European Community," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempeil, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 232-233.

⁴ Pierre de Senarclens, "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1(1998), pp. 96-97.

乏世界政府的條件下進行經濟與社會的整合，強調主權國家不是國際社會中唯一的行動者，因此比較偏向處理經貿、人權、社會與文化等領域的低階政治問題。這些觀念似乎與新現實主義對於國家角色與主權的假設有很大的差異，不過卻與新自由主義的主張有較多的雷同。

在許多國際關係的研究中，經常被國際關係的學者反覆的討論或使用的一些概念，例如國際體系、國際社會、國際合作、國際制度、國際組織等，本文摘取其中幾個概念，從全球治理的角度加以論述，當然有些概念某些時候會混雜使用，其實並無法分割開來加以理解的。

(一) 國際體系

第二次世界大戰後的國際關係，係以國家為主體所建立，世界上大部分的超國家組織係依據國家主權的基礎而成立，全球的事務也被視為國家與國家之間的「國際事務」。傳統的國際體系通常指的是威士發利亞條約（Westphalia）簽定後所建立的國際體系。在這個體系的國家明顯被認定擁有最高主權的力量，其基本原則為國家間相互尊重的主權概念，其他較為重要原則有：互不干涉內政、共同遵守國際法的義務、外交豁免權等。

國際體系在冷戰結束後，明顯的從兩極對抗的結構轉變為多邊的關係，加上經濟全球化造成世界各國在經濟、安全、生態、政治、和文化的諸多問題，人們警覺現存的國際體系似乎不能解決當前面對的國際調解機制的危機。⁵ 現在的國際體系是一個多層次的治理體系，具有多重參與者的政治結構。在這一結構中，民族國家、次國家組織、跨國的利益團體以及各種非政府組織，

⁵ *Ibid.*, pp. 91-103; 另外史密特（Christian Reus-Smit）稱為「全球治理危機」，參見 Christian Reus-Smit, "Changing Patterns of Governance: From Absolutism to Global Multilateralism," in Albert et al Paolini, *Between Sovereignty and Global Governance* (London: Macmillan, 1998), p. 24.

都在各種議題上尋求協商與合作。在此種體系的結構之下，世界政治不再是國際政治，不再是民族國家間爭奪利益和相互鬥爭的主權政治，而是更複雜的次系統組合的多中心體系，⁶ 由此看來，全球治理其實就是探討如何進行世界的多層次的管理。

（二）國際制度

以制度的角度理解國際行為者的焦點在於，國際制度或國際建制如何影響國際社會中互動的個體和集體的行為？個體或及集體行為的改變或維持是否因為某種制度所造成，是國際關係研究者想要了解的。在這方面大多數的新現實主義與新自由主義的看法相當分歧，後者雖然肯定制度的重要性，但是前者大多認為國際制度只不過是個人權力的陪襯而已，強而有力的權威者不但無視於國際制度的存在，甚至還能重新建構制度安排。因此國際制度是否有效遭受學者的關注。「有效性」作為一種尺度，被用來衡量社會制度究竟在多大的程度上塑造或影響了國際的行為者。⁷

然而全球化導致世界秩序對國際制度的依賴與需要，由於幾個原因：（1）全球化所帶來的問題不適合在一個國家疆界內解決，例如銀行交易安全，需要不同國家間進行協調及統一管制做法；（2）全球化導致跨國界行動在一定的社會價值條件之下；（3）國際制度扮演激化私人利益的功能，相容的貿易規則或企業行為有利於私人利益。⁸

⁶ James N. Rosenau, "Change, Complexity and Governance in Globalizing Space," in Jon. Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 283-285.

⁷ Oran R. Young, "The effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables," in J. N. Rosenau, and E. O. Czempeil, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 161.

⁸ Cary Coglianese, "Transforming Global Governance: From Nation States to International Institutions," *A Discussion Paper Prepared for the Fourth Annual Visions of Governance for the 21st Century Conference* (New Hampshire: Bretton Woods, 1999), pp. 11-14.

(三) 國際合作

在國際體系中，國際合作 (collaboration) 與管制 (regulation) 發展的一種表現，就是國際組織數量的增加，下面再予詳細論述。國際關係的學派對國際合作的觀點有所不同，新現實主義對國際合作抱持保留的態度，新自由主義則持肯定的態度。

新現實主義論者強調國家利益以及議價的行為，國家與國際組織互動時，國家利益並不會被遺忘或犧牲，而會變換不同的形式，它對於國際合作抱著戒慎恐懼的心理，首先，它擔心由於合作使得其他國家獲得太多利益，即使對任何一方而言都是巨大的利益，仍然會提防對方利用合作而增強能力；其次，它懼怕因為合作太深而導致不斷擴大的脆弱性，只要一個國家捲入勞動力或貿易合作愈深，從比較成本上的收益也就越大，這個國家就越脆弱。⁹ 新自由主義制度論者試圖將制度導入國際合作的模式，其思考的邏輯為，一個國家在無政府的社會環境下追求本身的利益，由於此環境受到制度的規範，因此制度能夠以系統的方式影響國家的行為，並能夠改變國家追求利益的方式。¹⁰

(四) 國際組織

對於全球性議題的參與除了國家之外，需要特別留意非國家的參與者、中介者的角色。從策略性的觀點，國家之間的折衝協商受到關注，國際組織和非國家行動者之間的協力關係也受到關注。這些非國家的跨國行動者與組織主要有如下：

1. 跨國公司 (Transnational Corporations, TNCs)，每一個跨國公司對於全球化目標其實都是根據自己而不是國家的需要，來進行跨國家和跨區域的生產線分配和投資活動；

⁹ Linda Cornett and James A. Caporaso, *op. cit.*, pp. 229-230.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 229-233.

2.國際政府組織 (International Governmental Organizations, IGOs): 由於國家無法獨力解決全球問題, 因此必須仰賴國際政府來達成; 早在十九世紀隨著標準化的跨國行為規則與程序需求的不斷增加, 國際政府組織即已發揮效益了, 其中最顯著者諸如國際聯盟和聯合國;

3. 國際非政府組織 (International Nongovernmental Organizations, INGOs): 是一個相對於政府的自治組織, 常常作為國際政府組織的補充, 有時可能會工作在一起; 許多這些組織有時為了它們共同的利益, 或者更多是出於道德和政治因素的考慮而積極倡導某些議題, 從而激盪世界輿論來廣泛吸引公眾對其關注, 並可能對政府或聯合國各種機構施加壓力。

4.全球社會運動 (Global Social Movements, GSMs): 由於國際非政府組織的活動有很多靠激發有關政治與道德的輿論來進行的, 致使越來越多的國際非政府組織與全球社會運動相互串聯行動。

當前國際組織數量的增加, 促使國際合作 (collaboration) 與管制 (regulation) 的進一步發展, 國際組織對於國際社會的影響力正逐漸增加。

二、事實層面

從國際關係的事實層面來看, 由於全球化導致以下幾種情境交互作用, 可能產生全球治理的現象: (1) 國際交往和資訊相互滲透的加強, 各種政府間的國際組織與跨國機構因應而生, 並日漸在國際關係中發揮影響力, 形成國際關係中行動者日益多元化的趨勢; (2) 許多全球性的問題: 全球環保、醫療衛生、犯罪防制等問題需要跨國合作, 超越主權國家的思維, 亦尋求國際非政府組織的合作; (3) 自由經濟市場中的國際經濟貿易、貨幣交易、社會價值的互通, 需要依賴更多國際建制或國際組織的處理、協調與議價。這些情境不但考驗一個國家政府的治理能力, 亦相當

程度的壓抑一個國家的自主性。學者認為國際的外部關係對於國家自主性產生極大的衝擊。最嚴重的外部關係之一，為經濟活動當中最有可能對其他國家人民的健康和福利帶來的影響的「環境危害」，另一個為因為人口流動所產生的跨國疾病傳染。在最近十幾年間，環境危害所產生的效應受到各國的關注，特別是海洋污染或暖化的現象和酸雨的出現；而溫室效應亦是經濟活動帶來的環境問題，這是由於排放包括二氧化碳 (carbon dioxide)、甲烷 (methane)、一氧化氮 (nitrous oxide) 等的「溫室氣體」(greenhouse gases) 所導致全球溫度的暖化的現象。¹¹

二次戰後，生效的國際條約的數量亦顯著的增加，在 1946 年到 1955 年之間，有 6351 個雙邊條約生效，1956 年到 1965 年間為 10456 個，而 1966 年到 1975 年之間已攀升至 14061 個，這些條約中多邊條約大約有 10%；而且國際組織與國家或其他國際組織合作簽訂條約的數量亦有所增長，從第一個十年間的 623 個，在第二個 10 年間的 1051 個，直到的三個 10 年間的 2303 個。這些條約大部分是屬於涉及各國經濟問題的條約。¹² 這些經濟問題主要由於涉及貿易、對外投資 (包括跨國公司)、金融的許多層面與國際經濟發生連結，由於彼此間相互依存的提高，隱約受到若干建制的影響，導致一個極為明顯的發展趨勢，亦即是國家逐漸失去管理國內和國際經濟政策的自主性。¹³ 另外有些條約涉及環境保護、生態的問題，顯示任何生活於地球村的人類，對於環境問題都不能置之度外，這些條約較受矚目者有：(1) 1973 年「華盛頓公約」(瀕臨絕種野生動物植物國際貿易公約)，導致 1982 年在聯合國「世界自然憲章」明確規定：「生命的每種形式都是獨特的，不管它對人類的價值如何，都應當受到尊重，為了使其它

¹¹ Mark W. Zacher, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," in J. N. Rosenau, and E. O. Czempeil, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹² *Ibid.*, pp. 65-66.

¹³ *Ibid.*, pp. 80-81.

生物得到尊重，人類行為必須受到道德標準的支配。」；(2) 1985年維也納「保護臭氧層公約」；(3) 1987年蒙特婁「限制氟氯碳類物質生產和使用議定書」；(4) 1992年巴西地球高峰會議「生物多樣化公約」。¹⁴

由於解決這些全球性的經濟、環境等問題，並不是一個國家或某個組織能夠獨自完成，必須匯集多元的行動者與各國政府共同努力，因此，可以見到許多非政府組織與各國政府合作的案例逐漸增多。

全球治理某種意義隱含了公私部門的共同治理。非政府組織數量在全世界的激增，相對的反映了全球需要共同治理的事實，近年來非政府組織的成長速度很快，根據國際協會聯盟的「國際組織年鑑」(Year book of international organization)，從1909年全世界共有37個政府間組織和176個非政府組織，1986年分別達到了337個和4649個，到了1999年世界各式各樣的國際組織更達到五萬個以上(50,373)，其中約13%(6415)為政府間國際組織，約87%(43,958個)屬於非政府組織，其中有一千多個獲得聯合國的諮商地位，由這些組織所發起的會議也與日俱增，在全球治理理念的實踐上，扮演了舉足輕重的角色，1980年還很少有市民組織、多邊機構、非國家行動者涉入全球建制(global regimes)，1980年中期以後國際組織的接觸日漸增多，包括在聯

¹⁴ 生物多樣性(biodiversity)是指地球上所有形式的生命體及其所構成的之各層次生物組織，包括「基因」、「物種」、「生態系」等三種層次的多樣性，生物多樣性與人類之生存息息相關，根據聯合國環境署的估計，世界近半的經濟活動直接來自於生物資源之運用；依據世界資源研究所的調查研究發現，全球熱帶雨林自1960年至1990間竟然流失五分之一，而殘存的熱帶雨林正以每年百分之五的速度消失中；1988年聯合國環境規劃署(UNEP)成立生物多樣性專家工作小組，探討國際間是否成立公約，以從事維持生物多樣性工作，1992年六月在巴西里約熱內盧的地球高峰會議上，與會代表簽署「生物多樣化公約」，到2001年底為止，已有182國家締約成為會員國，參見方國運，「生物多樣性保育之發展現狀」，91年度警政人員野生動物保育研討會(2002)，頁17-28。

合國擔任諮詢地位的非政府組織 (Nongovernmental Organization, NGO, 以下簡稱 NGO); 1984 年世界銀行已出現 NGO 的研討會 (workshop), 國際關係學者的認為非政府組織對於國際重要議題的決策, 不論在政策的輸入、過程、或產出都深具影響力。¹⁵

「對於國際社會的未來發展而言, 非政府組織參與『全球治理』的過程, 是提供了彌補聯合國現行制度國家權力獨大、欠缺民主參與缺失的機會, 為所謂『世界政府』理想, 增加一處進階性的實驗平台。」¹⁶ 因此, 不容諱言的, 非政府組織積極的參與國際社會, 其實受到全球化與全球治理思潮有很大的啓示和鼓舞。它們在國際上經常扮演許多政府機關的角色, 協助各國政府進行協商, 並共同處理許多國際性的議題。這種國際結構變化的事實顯示國際間的主體與行為模式必須做修正, 國家和政府間組織再不是國際秩序與國際合作體系中唯一的行為者, Senarclens 所言「國際政治目前已受到許多非政府組織的包圍和影響」,¹⁷ 是否言過其實, 有討論的餘地。

參、國際建制與全球治理的比較

國際建制理論 (international regimes) 於 1975 年被學者瑞基 (John G. Ruggie) 提出之後, 新自由主義即經常引用該理論作為研究綱領, 出現在貿易、金融、環境、或安全等議題的國際合作與制度發展。然而建制的定義指涉為何? 史東 (C.N. Stone) 把它定義為「一種非正式配置或安排 (informal arrangement), 此種

¹⁵ Michael Edwards, "Globalization, States and Civil Society: False Dawn or Future Positive?" 2000 Symposium, *Development and the Nation State*, the Ford Foundation.

¹⁶ 陳隆志, *台灣非政府組織國際參與策略之研究* (台北: 行政院研考會, 2002 年), 頁 217。

¹⁷ Pierre de Senarclens, *op. cit.*, p. 99.

配置或安排圍繞於政府權威的職能之外，並發生補充或補助作用」。¹⁸ 「建制理論」(regime theory) 係強調政府與非政府的互動關係，原先指的是城市政府為因應經濟與社會變遷，聚焦於政府與非政府參與者之間合作與協調的問題，基本假定是地方政府為提高效能，而透過非政府參與者的合作與行動。¹⁹

「國際建制」的定義係意指運用於國際關係的一種規則系統，目前以克蘭斯那(Stephen D. Krasner)的定義獲得較多人的認同，依克蘭斯那所詮釋的國際建制是指「在國際關係的特定領域，行為者所共同期望的一組隱性或顯性的原則、規範、規則及決策程序」。²⁰ 亦即，在全球轉向治理的過程當中，存在一組「原則、規範、規則及決策程序」，受到所有行為者一致認可與遵循。換句話說，依國際建制理論，國際合作的形成與國際組織的存在，是建立在一套「原則、準則、規範、及決策程序」所構成的建制上。其中：

「原則(principles)是指對事實、因果與正當性的認知或信念；規範(norms)是指就權利與義務所定之行為標準；規則(rules)則是指對特定行為的規定或禁止；決策程序(decision-making procedures)在此是泛指

¹⁸ C.N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* (Kansas: University of Kansas Press, 1989), p. 6.

¹⁹ Gerry Stoker and K. Mossberger, "Urban regime theory in Comparative Perspective," *Environment and Planning C*, Vol. 12, No.2 (1994), pp.196.

²⁰ 原文為 "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice." 參見 Stephen D. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1983), p. 2.

執行與達成集體選擇 (collective choice) 的一貫過程與方式。」

羅森諾 (James N. Rosenau) 指出許多全球秩序的治理模式係基於三種基本的活動層次：(1) 在觀念的或主觀的層次，人們對於處理事務的各種制度安排，在觀念上具有模糊或敏銳的認知；(2) 在行為的或客觀的層次，人們經由規律的或例行性的行為，不知不覺之中維護了全球性的制度安排；(3) 在總體的或政治的層次，治理透過制度與建制的確立而出現，執行由觀念與行為所產生的政策。²¹ 除了詳細說明不確定的全球秩序的演進之外，並將觀念、行為及制度如何的相互作用加以說明：在第一個層次的觀念層次上，治理 (秩序) 的需要必須獲得盟友或對手廣泛的接受，並且在觀念上達成全球事務如何進行安排的一致性，從此一角度出發，冷戰時期即是如何在觀念上達成被全球接受的假想，如非美國和蘇聯的領導者與公眾主觀認知相互爭鬥的邏輯，以使其影響力和權力獲得維繫，則冷戰不致於持續四十多年；在第二層次的活動，是關於行為者規律性和模式化的行為，行為者透過第一層觀念的理解而產生第二層次的行為，從事談判、恫嚇、武裝、退讓等周期性的行為，加強其認同建立全球秩序的共識；至於第三層次的活動涉及全球秩序中更為正式和組織化的內容，亦即國際體系中各行為者共同創立的制度或建制，諸如布雷頓森林體系 (Bretton Woods)、聯合國經濟暨社會理事會 (UN Economic and Social Commission, ECOSOC)。依照他的定義，全球事務之處理在歷史上任何時期都是三個層次同時活動的結果，²² 就國際建制與全球治理的比較，本文運用了羅森諾定義的三個層次加以分析。

²¹ James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 14.

²² *Ibid.*, p. 15.

首先，在觀念與行為兩個層次，國際建制理論所詮釋的全球治理指的是沒有政府的治理。在眾多的國際建制概念之中，布爾（Hedley Bull）的「無政府社會」（anarchical society）概念和華茲（Kenneth N. Waltz）的「無政府狀態」概念皆表示傳統國際體系的特徵。²³ 誠如現實主義者所主張，國際社會的本質是無政府的狀態，如何在此種狀態下，達成國際間集體的行動，學者提到以聯合國等建制為中心的觀點來達成，包括聯合國成立與運作的原則、規範、程序等協議，作為促進國際組織與各成員互動，以及凝聚其他行為者關係的平台。因此，全球治理所探討的是一種國際建制之間的關係，是國際建制理論發展之後的一個階段，²⁴ 當國際建制理論發展逐漸成熟之後，全球治理就有實現的可能。

其實，學者對於治理與建制的看法並不十分一致，芬克斯坦（Lawrence S. Finklestein）卻認為治理與建制係不同的概念，他並不認為治理是一種建制，更宣稱政府的治理「是在國際間做它在國內所做的事」，把「全球治理視為沒有主權的統治，也就是超越國界的關係」。²⁵ 羅森諾和澤培爾（Ernst-Otto Czempeil）則認為治理與建制有相似之處，皆係指涉一系列在管理重複的活動中有所作用的原則、規則和程序，僅有的差別在於兩者適用範圍，後者存在於某一個界線清晰的領域，前者則不限於單一領域，而與世界秩序有關；²⁶ 因此，全球治理一直被視為是有關國家間應如何行為的政府間關係和協議（a set of intergovernmental

²³ 查克（Mark W. Zacher）認為布爾（Hedley Bull）的「無政府社會」的概念要比華茲（Kenneth N. Waltz）的「無政府狀態」的概念更能涵蓋傳統國際體系的特徵，參見 Mark W. Zacher, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," in J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, *op. cit.*, p. 60.

²⁴ 郭承天，**國際建制與國際組織**（台北：時英，1995年），頁15。

²⁵ Lawrence S. Finklestein, "What is Global Governance," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), p. 368.

²⁶ James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 9.

relationships and agreements)。²⁷

再者，在總體的層次，羅森諾和澤培爾認同揚(Oran R Young)的觀點，認為涉及國際秩序的治理是「管理國際社會所有(或者幾乎所有)成員的多領域具體事務的廣泛制度框架」，而「國際建制則是較為專業化的制度安排，它涉及明確界定的活動、資源或者地理區域，而且經常僅僅涉及國際社會成員的次團體」，諸如捕鯨作業、北極熊的保護、南極洲人類的活動等問題都運用國際建制加以規範。²⁸

本文認為羅森諾和澤培爾較符合全球社會的實際，因此，由此認定全球治理的範疇實際上包括國際建制、以及主權國家共同行為的領域。許多不同模式的國際建制的形成，有些是暫時性質、有些是特殊需要而設立，或者是國際協商所達成的一種協議，例如十九世紀的維也納會議(Vienna Conference)；或者為制度化與持續存在之國際合作模式，例如國際聯盟(League of Nations)及聯合國(United Nations)等，都是以全球性社群為目標的國際組織，以及針對廣泛而不同的議程而集結的國際行為者；²⁹

當前非政府組織在國際社會積極而活躍，逐漸在國際政治及國際合作的領域中發揮其角色與功能，顯示超越現行國際建制對於國際社會的治理，以下有三個具體事例可用來說明此種情形。第一是「國際反地雷組織」(International Campaign to Ban Landmines, ICBL，以下簡稱 ICBL)，在1996年號召全球上千個NGO在加拿大渥太華舉行全球反地雷會議，呼籲國際社會儘速全

²⁷ John Booth and Mitchell A. Seligson, *Elections and Democracy in Central America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1989), p. 12.

²⁸ 羅森諾和澤培爾(Ernst-Otto Czempeil)認為揚(Oran R Young)的觀點將治理與建制視為國際制度中不同的次類別，但是制度既然意味著權威的原則、規範、規則和程序，相對的就有可能忽略了那些國際秩序的治理和建制中不可少的非正式、非權威的部分。

²⁹ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000), p. 84.

面撤除地雷，此舉開創了國際會議由非主權國家或非聯合國機構設定議程並追蹤決議執行的先例。代表國際健制的聯合國體系，完全處於被動的情況下配合國際非政府組織倡議的行動。該次會議獲得加拿大及其他 50 餘個中小型國家支持，各國 NGO 以 ICBL 及國際紅十字暨新月聯盟（國際紅十字會及新月會總會）為首，積極遊說各國代表團，促使聯合國於同年 12 月通過全面禁止生產、輸出、使用及儲存殺傷性地雷條約協議；我國伊甸基金會曾參與 ICBL 之活動，與該運動維持良好的互動關係。

第二是「國際刑事法庭」（International Criminal Court, ICC，以下簡稱 ICC）的成立，1998 年夏上千個 NGO 與 160 個國家代表在羅馬集會，呼籲設立國際刑事法庭，以起訴對平民百姓犯下大規模罪刑之個人（非國家或軍隊），審理國家法院無法或不願審理之戰爭罪、種族屠殺及違反人道罪等嚴重罪犯，最後通過「羅馬國際刑事法庭條約」，堪稱國際非政府組織及國家（特別是加拿大、歐洲及非洲國家）之傑作，在非政府組織主要平台「國際刑事法庭聯盟」極力支持設置 ICC，成功地跳脫反對國家在安理會之阻擾，有效克服以往國際政治由世界強權主導掌控之局面。

第三是 NGO 影響反多邊投資協議的活動（Anti-Multilateral Agreement on Investment, Anti-MAI），來自 50 個國家的 600 個國際 NGO 反對 29 個世界富有國家的多邊投資協議簽訂，他們與經濟合作發展組織對話討論，實質上的影響該項協議的達成。凡此種種足以說明非政府組織在解決人類環境保護、保護人權、發揮社會正義等功能確實不遜於政府部門，並且有逐漸取代國內政府對國際事務言論的趨勢。

以上三種層次的分析，其本質並不容易截然區分，即經由人們的觀念與行為所產生的總體或政治行為，誠如羅森諾所說，「以相互作用的角度來講，全球秩序是不容分割的，他既是一種思想又是一種實現，既是原因又是結果，既是秩序又是制度。無論是不是因為對手的混亂狀態、同盟者的討價還價、議題的出現、爭

論的平息—而促進了事件發生的預期和制度化的方式，它們都是特定歷史階段世界政治的主流秩序的組成部分。」³⁰ 歸結而言之，國際建制產生的過程，是人們透過共識的建立（觀念）和倡導或運作（行爲），產生一組大家遵守的規範或規則體系（總體行爲），而促成全球秩序治理的實現。

肆、全球治理的行為主體與行為模式

一、行為主體：國家及非國家的行為者

全球化時代是屬於「後主權」(post-sovereign)的時代，它打破世界秩序自 1648 年威士發利亞條約訂定以來確立以主權與國家爲中心的原則，國家不再是全球的唯一行爲主體，³¹ 全球的行動主體呈現開放而多元的面貌，這也是爲什麼「國際關係」或「國際事務」這些概念不足以涵括當前複雜世界現實的原因。³² 全球治理對主權國家而言，本質上是一種策略運用，試圖在全球的環境中達成自身的關鍵目標，個別國家所能發揮的影響力並不是很大，國家權力與能力都有其侷限性。³³ 誠如寇克斯 (Robert Cox) 所言：「全球化從國家內部改變了國家權力的基礎，並產生了多層次的後威士發利亞的世界秩序，國家在這個秩序仍然是重要的，但只是多層次權力中的一種。」³⁴ 他指出在各種國際交往中出現了許多跨國的及政府間安排和制度，正在進行著不同程度程度的

³⁰ James N. Rosenau, *op. cit.*, p.17.

³¹ Jan Aart Scholte, "Global Civil Society: Changing the World?" *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper*, No. 31/99(1999).

³² Jon Pierre and B. Guy Peters, *op. cit.*, p.127。

³³ 明居正，「全球治理：趨勢與侷限」，於吳英明、林德昌編，**非政府組織**（台北：商鼎文化，2001年），頁 64。

³⁴ Robert W. Cox, "Globalization, Multilateralism and Social Choice," *Work in Progress* (New York: United Nations University, 1990), p. 2.

控制。

傳統主權國家參與對外政策，所衍生的國家利益與國家身分（identity）的觀念，由於全球化的效應而受到質疑。民族國家或主權國家基於保護自身國家利益，而進行國際間的合作仍然是必須的，但是以全球治理的觀點來思考合作的議題，已經是當今非常明顯的途徑。何謂「全球治理」？簡言之，全球治理實際上是一個以全球為範疇的治理型態。

全球治理並非完全取代傳統國際關係的架構，而只是改變過去以國家為主體的國際體系，加強整合促使公部門與私部門、中央與地方、國內與國際形成治理網絡而已。其行為主體大體上應該包含了國家與非國家的行為者。國內學者張亞中指出全球治理具有兩個重要的理論意涵：第一，全球治理中行使權威的行為主體將不再只以國家為主；第二，治理和統治的概念相同，仍具有建立權威體系的意義。就第一點來說，他將全球治理區分為兩個群組，一是由國家與國家間所組成的主體，他稱為「民族國家家族」（nation-state's family），包括了國家、國際組織、國際建制；另一群組是由「非國家行為者」（non-state actors）所組成的「跨國性次政治團體」（transnational sub-political groups），包括 NGO、公民運動、多國公司、全球資本市場及全球性傳媒等。³⁵ 總括而言，全球社會在一個高度相互依存的狀態下，每一個公私組織或部門都參與了全球性的治理結構，相較於國際間以國家政府為主體的治理（governance with government），全球治理不但突顯了「沒有政府的治理」（governance without government），也是強調一種「非政府部門的治理」（governance with non-governmental sector）。

³⁵ 張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，*問題與研究*，第 40 卷第 4 期（2001 年），頁 3。

二、行為模式：相互依存和權力的移轉

(一) 國際間的相互依存

隨著全球事務的複雜以及人民之間高度的互動，「相互依存」(interdependent) 關係已經逐漸取代主權獨立。國內事務與國外事務的界限變得不太明顯，反而兩者互相依存的影響。「主權獨立」失去絕對的意義，轉而成爲「主權共享」的概念，預告一個「全球社會」(global society) 的時代來臨，已經取代了「國際社會」(international society)。³⁶

無論從國際關係的角度，或是從國際社會的角度，全球治理如同全球化的現象一樣確實是當今世界面對的論題。然而，由於全球治理最根本的治理模式，亦即一個全球政府實際上並未出現，目前其治理功能或將仍由國內或國際組織來承擔（尤其非政府組織）。³⁷ 在全球化之下，國際社會的諸多複雜議題，由於涉及各國利益及衝突，諸如：經濟貿易合作、人權或人道援助、溫室效應或環境保護問題、野生動植物保育、以及醫療衛生等等，但是這些問題具有共通性，使得各國政府不得不重視，尋求和公民社會組織一起關切，不但各國政府間相互依存，各國政府與民間團體亦相互依存。解決方法需要一種超越主權的框架，更需要國際組織、公民運動及企業等的支持和協力。有些議題假如適合由地方來處理—地方治理，有些議題假如適合民族國家處理—國家治理，有些議題和政策則適合區域性聯盟—區域治理（例如歐洲聯盟），各國政府相互間不存在獨立權威的合法權力，因此在政府之外，許多組織或機構參與社會與經濟的調節運作。因此，有時是尋求跨國界的整合，有時係建制的連結，建立共同協調負責的機制，意味著一種全球治理實現的理想。

政府（第一部門）或是市場（第二部門），此時需要國際組織

³⁶ 同前註，頁 2。

³⁷ 同註 33，頁 64。

去扮演中介者、緩衝者角色。國際組織大致可以粗略區分為兩大類：國際非政府組織（INGO）與國際政府間組織，諸如聯合國、世界銀行（World Bank）、美洲國家組織（Organization of American States, OAS）等。國際政府間組織與國際非政府組織的結合，主要有幾個途徑：（1）建立溝通協商的機制：市民社會組織參與公部門活動的公共管理途徑（C 途徑），³⁸ 透過政府與非政府組織之間建構起溝通協商的機制而得以實現，例如美國國務院與美國領導海外聯盟共同舉行的「非政府組織國家外交政策會議」；加拿大政府與非政府組織之間的部長級會議、年度加拿大國際關係論壇，世界銀行成立的「非政府組織—世界銀行委員會」及「世界銀行非政府組織工作小組」；聯合國難民總署的「行動伙伴全球會議」與「人道及人權非政府組織強化國際難民保護體系之合作會議」等是。（2）非政府組織活動經費與預算補助之建制化：透過各國政府對於非政府組織經費預算之補助，以提升非政府組織的活動能力，例如美國國際開發總署、加拿大國際開發總署對非政府組織的經費資助；紐西蘭官方發展援助下的「志願機構支持方案」各項非政府組織經費資助等。（3）跨區域的國際非政府組織協力伙伴關係的建立：為了達到全球治理的目標，各國政府必須與跨區域的國際非政府組織形成密切的協力伙伴關係，例如紐西蘭外交暨貿易部之下的官方發展援助機構（New Zealand's Official Development Assistance, NZODA）與太平洋島嶼非政府組織協會（Pacific Island Association NGOs, PIANGO）經常性的合

³⁸ 公共管理理論中有三種基本模式，與非政府組織參與公共事務有密切關係：即一為由政府透過其公權力影響力所主導的「公共政策途徑」（public policy-approach 簡稱 P 途徑）；二為以「市場經濟為導向」，朝向企業學習的「企業管理途徑」（business-approach 簡稱 B 途徑）；三為強調公民社會組織參與協力合作的「市民性公共管理途徑」（citizen-approach 簡稱 C 途徑）；參見吳英明、許文英、盧政鋒，「台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略」，吳英明、林德昌編，**非政府組織**（台北：商鼎文化，2001 年），頁 171。

作；聯合國與非政府組織發展的「行動伙伴關係」(Partnership in Action) 等是。³⁹

(二) 國家權力的移轉及分擔

在冷戰的結束後，由於意識型態的淡化，聯合國及其規章制度，基於國際經濟和社會發展的需要，獲得各國共識授權來處理新的國際事務。市場自由經濟更助長此種現象的發展。聯合國架構之非政府組織是聯合國的政策網絡參與者之一，聯合國目前有1000多個非政府組織作為諮詢團體，這些非政府組織依附著聯合國來達成組織的目的。

非政府組織與聯合國和其18個專門機構及各國政府建立諮詢關係，甚至執行聯合國或專門機構所委託之相關計畫，彼此間形成諮詢、契約或伙伴關係，在這些關係當中，以取得諮詢地位對NGO而言較具意義與功能性。NGO由於建立和聯合國相關機構的諮詢關係，能夠實踐他們對於國際政治發揮影響力的宏大理想。根據聯合國的文件顯示，至2003年已有2,350個非政府組織取得了經濟及社會理事會的諮詢地位。這些團體可分為三類：第一類與理事會多數活動有關的組織，稱為一般諮詢地位(General Consultative Status)有131個；第二類在特定領域具有特別專長的組織，稱為特殊諮詢地位(Special Consultative Status)有1,316個；另一類是列入名冊的諮詢對象，可以非經常性的向理事會、其附屬機構或聯合國其他機構提供諮詢的組織，稱為列名級地位(Roster Consultative Status)有903個。⁴⁰最近幾年，獲得諮詢地位的NGOs持續增加當中，二千年一舉突破2000家，顯示非政府組織在聯合國體系的政策中扮演更重要的角色。

在過去十年間已有無數的決議案(指聯合國各委員會、週邊

³⁹ 同前註，頁169-170。

⁴⁰ 參見：“About the UN ECOSOC Non-Governmental Organizations,” *UNPAN Advisory Services*, <<http://www.unpan.org/NGO.asp>> (18 March 2004).

會議)，透過雙邊或多邊的機構協調，促進政府與 NGO 合作執行各項方案。這種執行能力備受肯定，「在服務與社群的角色，已經成爲國家與市場自由主義革命之後更重要的（變革），…正填補了國家服務供應上的缺口」。⁴¹非政府組織一直是國際建制的要角，例如聯合國成立至今超過五十年，通過具體的法條規章，處理國際的事務，爲典型的國際建制之一，它提供了所有成員國申訴、溝通和建立共識的管道。

非政府組織在國際間之興起，隱含了自由主義觀點在國際關係的影響層面，因爲自由主義把非政府組織視爲補充第一部門（國家）與第二部門（企業）在提升社會經濟發展缺陷的「第三部門」。⁴²非政府組織被認爲是發展中國家重要的新政治行動者，只是目前政治學對於非政府組織如何興起及其發展的研究仍很少見。而公共行政學者 Jon Pierre 和 B. Guy Peters 的研究論及 NGO 如何在國際發展。他們認爲在一個自由經濟的時代，國家基於治理的需要會逐漸把治理權力移轉於其他機構，這種權力的轉移又可分爲三個層次：（1）向上移轉的治理（moving up）指的是國家主權被國際組織或行動者所穿透或取代的情況；（2）向下移轉的治理（moving down）意指國家採分權方式，將統治權轉給地區、地方政府及社區治理的情況；以及（3）向外移轉的治理（moving out）則是指將傳統國家的權力從政治精英手中轉至社會組織或機構，以及藉由非政府組織提供公共服務或執行政府政策方案的現象。⁴³此外，Edwards 的研究亦有類似看法，他認爲政府管理國內社會與經濟的過程，受到全球市場和日趨整合的全球社會的挑戰，

⁴¹ Thomas G Weiss, "International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System," *GASPP Occasional Papers no 3/1999*(1999).

⁴² 依據新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）的觀點，政府不能滿足治理的日益複雜的需求因此需要非政府組織的協力，Pierre de Senarclens, *op. cit.*, p. 97.

⁴³ Jon Pierre and B. Guy Peters, *op. cit.*, pp.83-91.

同時發生兩種過程：一是政策與社會行動的責任逐漸向下移轉至次政府體制 (sub-national units)，透過演化 (devolution) 與分權 (decentralization) 的過程；同時向上移轉至新的全球建制與機構。另一是國家對各個層級的監控，將責任承擔轉換為同夥 (partnership)、合產 (co-production) 與綜效 (synergy) 的方式，向外移轉 (outwards) 給公共、私人及公民領域。⁴⁴

因此，有關國家權力移轉給 IGO 或 INGO 治理的層次，此種權力為向上移轉 (moving up) 的現象，諸如世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 為政府間組織在國際間扮演中介的角色，各會員國經由協議賦予其權力，為達成貿易自由化與公平性，乃要求各會員國應撤除貿易障礙，限制各國採取監控干預貿易的措施；其他如世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 也有類似的功能，尤其它與非政府組織建立正式關係，並展開全球衛生政策和技術的諮詢、國際衛生的合作等事項。

伍、結論

綜合以上論述，由於全球社會係在高度相互依存的狀態下，需要公部門與私人組織整合為全球性的治理網絡，不同於國際關係以政府為主體的治理，以及羅森諾宣稱的國際間「沒有政府的治理」概念。全球治理的特質，具體的說，所強調的是一種非國家行為者在國際間參與國際事務的行為——「非政府部門的治理」，也強調「多層次的治理」(multilateral governance)，包括許多其他的重要行為者：國家、多國公司、公民運動及其他民間團體等；因此，全球治理基本上是一種「超國界治理」(supranational governance) 的概念，由於講究多元參與以及多層次的管理，使

⁴⁴ Michael Edwards, *op. cit.*

得此種治理的複雜程度更高。

非政府組織積極介入國際社會，由上述三個實例證明，當國際建制對於某些國際議題無法發揮其功能，此時藉由國際非政府組織的倡議，帶給世人對於全球治理實踐可期待的願景。

（收稿：2005年4月18日，修正：2005年6月27日，再修正：2005年10月12日，接受：2005年10月31日）

Global Governance and International Regimes: Main Actor and Act Model

Ching-Yu Chung

(PhD Candidate, Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, Cheng Chi University.)

Abstract

With a deep globalization process, 'global governance' is becoming a top issue of discussion in international relations. This article aims to explore how the concept of 'governance without government' could reach world governance. What exactly are the main actors in global governance system? International relations and global governance have many different perspectives on state sovereignty. This article attempts to examine both through theoretical dimension and factual dimension. Furthermore, international regime, like global governance, is also a ruling system that regulates state ties. Therefore, it is an appropriate way to define these two conceptions by analysis and comparison. Finally, this article concludes that the two main actors in global governance, state and non-state actor, are both based on a model of interdependence.

Keywords:

global governance, international relations, international regime, non-governmental organizations, interdependence

參考文獻

方國運，「生物多樣性保育之發展現狀」，**91 年度警政人員野生動物植物保育研討會**（2002），頁 17-28。

吳英明、許文英、盧政鋒，「台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略」，吳英明、林德昌編，**非政府組織**（台北：商鼎文化，2001 年），頁 151-195。

明居正，「全球治理：趨勢與侷限」，吳英明、林德昌編，**非政府組織**（台北：商鼎文化，2001 年），頁 47-66。

張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，**問題與研究**，第 40 卷第 4 期（2001 年），頁 1-24。

郭承天，**國際建制與國際組織**（台北：時英，1995 年）。

陳隆志，**台灣非政府組織國際參與策略之研究**（台北：行政院研考會，2002 年）。

“About the UN ECOSOC Non-Governmental Organizations,” *UNPAN Advisory Services*, <<http://www.unpan.org/NGO.asp>> (18 March 2004).

Booth, John and Mitchell A. Seligson, *Elections and Democracy in Central America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1989).

Coglianesi, Cary, “Transforming Global Governance: From Nation States to International Institutions,” *A Discussion Paper Prepared for the Fourth Annual Visions of Governance for the 21st Century Conference* (New Hampshire: Bretton Woods, 1999), pp. 11-14.

Cornett, Linda, and James A. Caporaso, “And Still It Moves! State Interests and Social Forces in the European Community,” in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempeil., eds., *Governance*

- Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 219-249.
- Cox, Robert W. "Globalization, Multilateralism and Social Choice," *Work in Progress* (New York: United Nations University, 1990), p. 2.
- Edwards, Michael, "Globalization, States and Civil Society: False Dawn or Future Positive?" *2000 Symposium, Development and the Nation State*, the Ford Foundation.
- Finkelstein, Lawrence S. "What is Global Governance," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), pp. 365-376.
- Krasner, Stephen D., "Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1983), pp. 1-21.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000).
- Reus-Smit, Christian, "Changing Patterns of Governance: From Absolutism to Global Multilateralism," in Albert et al Paolini, *Between Sovereignty and Global Governance* (London: Macmillan, 1998), p. 24.
- Rosenau, James N., "Change, Complexity and Governance in Globalizing Space," in Jon. Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 167-200.
- Scholte, Jan Aart, "Global Civil Society: Changing the World?" *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper*, No. 31/99(1999).
- Senarclens, Pierre de, "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation," *International Social Science*

- Journal*, Vol. 50, No. 1(1998), pp. 91-103.
- Stoker, Gerry and K. Mossberger, "Urban regime theory in Comparative Perspective," *Environment and Planning C*, Vol. 12, No.2 (1994), pp. 195-212.
- Stone, C.N., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* (Kansas: University of Kansas Press, 1989).
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison Wesley, 1979).
- Weiss, Thomas G, "International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System," *GASPP Occasional Papers no 3/1999*(1999).
- Young, Oran R., "The effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables," in J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 160-194.
- Zacher, Mark W., "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," in Rosenau, J. N. and E. O. Czempeil, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 58-101.

