

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 全球治理：主體與權力的解析

Global Governance: The Analysis of Subject and Power

doi:10.30390/ISC.200107_40(4).0001

問題與研究, 40(4), 2001

Issues & Studies, 40(4), 2001

作者/Author：張亞中(Ya-Chung Chang)

頁數/Page：1-24

出版日期/Publication Date：2001/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200107_40\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200107_40(4).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



全球治理：主體與權力的解析*

張亞中

(南華大學亞太研究所教授兼所長)

摘要

本文從「主體」與「權力」兩個面向對「全球治理」作學術性的探討。全文分為四個部分。第一部分討論「全球治理」的概念，以及所屬主體的演變。有別於一般將主體與權力視為一體的論述，本文第二部分從主體與權力兩個不同面向對「全球治理」中最重要主體—國家作分析。第三部分用政治學與社會學中三種對權力觀點的論述來討論「全球治理」中各主體間的權力互動的大小。第四部分則是對「全球治理」未來的走向提出個人的看法。

關鍵詞：全球治理、全球化、主權、非政府組織。

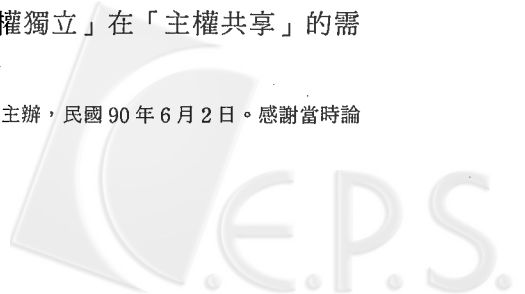
* * *

壹、「全球治理」的形成

第二次世界大戰後所建立的世界是個以國家為主體的世界。世界上的組織無疑是依據國家主權的基礎而建立的，最具有代表性的就是聯合國，這是由國家所組成的機構，不具備國家身分者是無法出席其決策。聯合國憲章第二條第七款中更明確地規定了主權獨立與不干涉一國國內事務的原則。全球的事務也被視為是國與國間的「國際關係」(international relations)。

隨著全球事務的複雜及人民之間高度的互動，相互依存已經逐漸取代了主權獨立，國內事務與國外事務也變得不再是那麼容易分辨。「主權獨立」在「主權共享」的需

* 本文原發表於「全球治理與國際關係」研討會，政治大學外交系主辦，民國90年6月2日。感謝當時論文評論何恩因教授，及兩位本刊審查人的意見。



求下已失去其實質的意義，也沒有任何一個國家可以真正進行「排他性」的統治。正如前聯合國祕書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）在一九九二年所言：「絕對與排他的主權時代已過去了。」^①一個「全球社會」的時代已經取代了「國際社會」。雖然國際法上仍然認定國家是唯一的完整主體，但是不可否認的，真正影響著全球互動的，絕非只是以國家為主而已。

一、「全球治理」的概念

自聯合國肇建之日起，整個治理的概念已大幅地改變。作為一個在一九九〇年代才逐漸被接受的概念，「全球治理」的定義也隨著不同的國際組織與機構而相異。就以各個國際組織所下的定義來看，例如世界銀行（World Bank）^②、聯合國開發署（UNDP）^③、經濟合作發展組織（OECD）^④、渥太華治理研究中心（Institute of Governance, Ottawa）^⑤、聯合國祕書長安南（Kofi Anna）^⑥、國際行政科學研究中心（International Institute of Administrative）^⑦、東京科技研究中心（Tokyo Institute of Technology）^⑧等對「治理」即是從不同的角度為其作解釋。

除了以上各機構的定義外，聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global

註① Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (New York: United Nations, 1992), paragraph 17.

註② 「治理」被定義為一國在各個層次執行其處理經濟、社會資源之權力的行為。而世界銀行對「治理」在三個不同的方面下了界定：第一、政權的型式；第二、當局為了發展而執行之處理該國經濟、社會資源的過程；第三、政府得以設計、形成與運用政策與執行功能的能力。World Bank, *Governance, The World Bank's Experience* (Washington, DC: The World Bank, 1994), p. xiv.

註③ 「治理」被視為執行經濟、政治與行政權威以處理國家在各層次之事務。它包含了機制（mechanisms）、過程（processes）與制度（institutions），並由此使得公民、團體能明確表達其利益，運用其法律權利以達到其義務與調和彼此之差異。UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997), pp. 2~3.

註④ 「治理」的概念是指使用政治權威與行使其在社會中與其經濟、社會發展有關之資源處理的控制。此一廣義的定義包含了公共權威建立一個經濟運作功能與決定福利分配及統治者與被治者間關係的環境。OECD, *Participatory Development and Good Governance* (Paris: OECD, 1995), p. 14.

註⑤ 「治理」包括社會中的制度（institutions）、過程（processes）與全體與會者（conventions），它們決定權力如何被行使、影響社會的重要決策是如何形成、以及在此種決策中的各種不同利益如何受到調和。See <<http://infoweb.magi.com/igvn>>.

註⑥ 「好的治理」（善治）（good governance）是確保尊重人權與法治、強化民主、促進公共行政部門的透明化與能力。See <<http://www.soc.titech.ac.jp/uem/governance.html>>.

註⑦ 「治理」意指著一種過程，即社會運用其權力與權威及影響與制訂有關大眾生活、經濟與社會發展的政策與決策。「治理」是一種較政府更為廣義的概念。它包含了正式機構內與公民社會中的一切互動行為。See <<http://www.britcoun.org/governance/ukpgov.html>>.

註⑧ 「治理」的概念意指著一組複雜的價值、規則、過程與制度的組合，而此一組合是社會處理其發展與解決正式與非正式的衝突。它牽涉了在當地的、國家的、區域的與全球層次下的國家，也包含了公民社會[即經濟與社會行為者、共同體為基礎的機構（community-based institutions）與非結構化的團體（unstructured groups）與媒體等]。See <<http://www.soc.titech.ac.jp/uem/governance.html>>.

Governance) ⑨的定義應該可以視為是一個最具權威與代表。該委員會認為：「治理是各種公共的和私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和並採取聯合行動的持續過程。這既包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包括由各種人們同意或以為符合其利益的非制度安排」。^⑩

以上的定義，可以展現出四項「治理」的特徵，即它不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理的基礎不是控制，而是協調；治理既涉及公共部門，也涉及私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續的互動。^⑪

在全球層次方面，聯合國「全球治理委員會」認為：「治理一直被視為政府間關係 (intergovernmental relationships)，但是現在必須包括非政府組織 (non-governmental organizations, NGOs)，公民運動 (citizens' movements)，多國公司 (multinational corporations, MNCs)，以及全球資本市場 (global capital market)，它們均與具有廣泛影響力的全球傳播媒體相互作用」。^⑫

基於以上各種定義的解釋，基本上，可以將「全球治理」在兩方面作界定。第一、「全球治理」中行使權威的「主體」將不再只是以國家為主，我們可以將其分為兩個群組。其一是由國家與國家所組成的主體，筆者稱其為「民族國家家族」(nation-state's family)，包括了國家、國際組織、國際建制；另一類是由非國家行為者 (non-state actor) 所組成的「跨國性次政治團體」(transnational sub-political group)，包括了 NGOs、公民運動、多國公司、全球資本市場以及全球傳媒等。綜括而論，在這個高度相互依存與互動的全球社會，每一個公私組織都參與了「全球治理」，「全球治理」相較於國際間以國家政府為主體的治理 (governance with government) 凸顯了非政府部門的治理 (governance without government)。因此在參與治理的主體範圍上，「治理」不僅是 with government，也有著 without government。第二、「治理」與「統治」都是威權體系的建立。「治理」的意涵已與傳統的「統治」(governing) 不同。「統治」基本上是以國家中心的思維，一種「從上而下」的決策與執行過程，

註⑨ 德國前總理布蘭德 (Willy Brandt) 對全球治理委員會之成立與運作有其貢獻。布蘭德在推動東進政策促使東西德和解後，主持聯合國「布蘭德委員會」，長期推動南北國家關係。1989年，在柏林圍牆倒塌後，布蘭德以該委員會主席名義，在德國波昂旁邊的Konigswinter地方邀請渠亦有參與的其他委員會：包括安全事務的「帕姆 (Olof Palme) 委員會」、環境與發展事務的「布魯特蘭德 (Gro Harlem Brundtland) 委員會」，及有關南方事務的「尼雷爾 (Julius Nyerere) 委員會」，共同討論冷戰後的全球事務。這四個委員會於1991年在瑞典斯德哥爾摩集會共同發表《1990年代的共同責任：全球安全與治理的斯德哥爾摩方案》(Common Responsibility in the 1990s: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance)。在包括聯合國祕書長蓋里與各國重要人士的支持下，「全球治理委員會」於1995年成立，並發表《我們的全球近鄰》(Our Global Neighbourhood) 報告，呼籲採行具體措施，改革聯合國，並使 NGOs 在國際社會扮演重要角色。Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. xiv~xvi.

註⑩ *Ibid.*, p. 2.

註⑪ Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal* (Paris), No. 155 (March 1998), 1998, pp. 81~89, here: p. 84.

註⑫ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, pp. 2~3.

而「治理」雖然也可以視為參與了「從上而下」的行使權威過程，但是一些原本在下層的機制，也同樣地參與了上層權威的形成過程。

在西方傳統的政治學中，「治理」與「政府」(government)幾乎是同一詞，「治理」與「統治」也沒有多大的差別。但是在一個國家權威逐漸消退的時代，特別是在全球化的情境中，從上述的一些定義來看，「治理」已不再是「政府」的同義詞，它象徵著的是一種新的統治過程，一種以新的方式來統治社會的過程，^⑬換言之，「治理」是政府與非政府部門互動網絡的形成。但是，如果我們從歷史的發展來看，現代的「治理」概念，難道真是在廿世紀末期才形成的嗎？或者可以問道，在人類的歷史上，現代的「治理」的概念是否已遠在「統治」之前即已存在？國家與其他非政府部門分享權威是否是歷史上的常態，而非我們現在認定的，只有國家統治才是常態？這牽涉到在歷史發展過程中，我們是如何來看待國家在權威中的角色。

二、「全球治理」主體的演變

「全球治理」自然是隨著「全球化」的出現孕育而生。僅從最簡單的字面來看，沒有全球化的事實，也就不可能有「全球治理」的需要。在全球化的世界中，不只是國家的疆界已被打破，另一種以資訊為中心的技術革命，也在快速地重組社會的基礎。「全球化」與「全球治理」，整個國家、經濟與社會的權威關係正在重組。全球領域已被視為是一個多元的「混合行為者」，體系中的政治權威與政治行為來源極度分散。與傳統現實主義及自由主義（前者著重於安全議題，後者著重於經濟議題，兩者都難脫以國家作為主要的政治單位）不同的是，在一個全球化的時代，國家的疆界已不甚明顯，議題也有著相當的分歧，整個社會是處於「裂合」(Fragmegration)（由Fragmentation與Integration所組成）的狀態，主體與議題都是從一元到多元的整合。^⑭回顧整個國際關係之發展過程，似乎也正是這種由分散到集中再到分散的過程。

究竟甚麼時候開始全球化是一個可以討論的問題。或許可以將「前現代化時間的全球化」作為第一個階段，它的媒介與圖象是政治與軍事帝國的擴張、世界宗教的建立與傳播、草原民族與農業社會往未開墾地區的遷徙，以及各區域文明間的長途貿易往來。基於只是屬於初級的互動，這個時期自然沒有任何制度性的國際規範出現，不只沒有全球性之組織，連區域的組織也是少見。

第二個階段的全球化應該可以追溯到進入現代化初期的全球化。也就是大約在一五〇〇到一八五〇年左右。隨著歐洲民族國家的興起，歐洲的文明與制度隨著其科技及船堅炮利而進入其他文明體系。全球化的機制與典範並雖然仍然未能建立，但是歐洲內部已有了規範與原則。一六四八年西發利亞(Westphalia)條約確定了歐洲國家

註^⑬ R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies*, Vol. 44, Issue 4 (Sep. 1996), pp. 652~667.

註^⑭ James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 25~52, 99~117; Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson, and Donald E. Lampert, *The Web of World Politics: Non-state Actors in the Global System* (Englewood Cliff: Prentice Hall, 1976).

間的互動規則，教皇為主導的治理（Pope Governance）轉化為「國家統治」（State Governing）。一連串歐洲協商（Concert of Europe）的發展，多邊規範因而出現。這個時期，非西方國家被強迫接受歐洲的規範，因此，這時的「全球治理」事實上是歐洲國家在扮演著治理的角色，或許一個有實無名的「歐洲治理」（European Governance）可以視為當時全球治理的寫照，只是當時的「治理」並不是一個現在標準的「善治」（good Governance）。

第三個階段大約從一八五〇年到一九四五年間，是「現代全球化」，工業化資本主義的發展，伴隨著新武器的發展與科技文明的進步，使得全球進入到一個前所未有的高度互動。著名的經濟史學家布勞岱爾（Fernand Braudel）即認為鐵路的出現，使得「國家」在十九世紀從國家權力多元性，轉換為國家權力的單元性，而不再由其他權力單位與國家分享權力。^⑮歐洲國家仍舊持續其在其他文明區域的貿易與投資，歐美間的移民快速流動，意識形態也成為貫穿文明區塊間的全球化媒介。在全球的制度上，其間雖有國際聯盟的成立、國際常設法院的運作，但是在民族國家領土與權利的擴張下，這時的全球，只有衝突的全球化。第一、二次世界大戰，反應出「國家統治」的侷限、「歐洲治理」的結束、「國際組織」的挫敗。

第四階段是「冷戰期間的全球化」。這個階段，以主權獨享為原則的「國家統治」轉換為主權分享的東西方「集團聯盟」（Block Alliance），全球的「歐洲治理」變成了美蘇兩個強權為首的「意識形態的治理」（Ideological Governance），「國際組織」也重新再起，只是性質上成了由強權主導，維持秩序為主的國際組織，聯合國的產生，是一種普世價值建立與強權利益均霑並存的設計，也代表了全球化是以強權利益為主體。除了政治方面，經貿的全球化機制也浮現，布列頓森林體系（Bretton Woods System）的建立，彰顯著「國際建制」（International Regime）也參與了全球治理。另外，全球在人權、環境、軍事方面也有著建制機制，整個世界雖然仍舊有著軍事的潛在衝突，但是，一個全球化時代的規範正在逐漸形成。

在這個階段中，雖然「民族國家家族」仍掌握著全球的主導力量，但是一些非國家主體也開始進入全球的舞台。一九六八年對全世界來說，可以看成是世界趨勢演變的一個重要分水嶺，在一九六八年以前，民族國家掌握著國內政治、經濟、文化等領域的最終決策權；但羅馬俱樂部（The Club of Rome）的成立卻從此改變了國際政治

註⑮ Fernand Braudel, *The Wheels of Commerce (Civilization and Capitalism : 15th ~ 18th Century)*, 費爾南·布勞岱爾著，施康強、顧良譯，15至18世紀的物質文明、經濟和資本主義（卷一）：日常生活的結構 可能與不可能（台北：貓頭鷹出版，民國88年10月），頁5。

註⑯ 羅馬俱樂部成立的主要原因在於隨著國際經濟的發展，國與國的互賴增強，因而使得環境、能源、人口、糧食和經濟開發等問題，形成了一個各問題之間相互滲透的複雜世界困局；但許多國家的決策階層與國際組織卻未能對此一現象做出正確的評估，因此許多有志之士，他們來自四面八方，不含任何政治企圖，因共同關心人類的未來而結合，並以「人類的困境」作為研究的主题。The Club of Rome, *The First Global Revolution*, 羅馬俱樂部著，黃孝如譯，第一次全球革命（台北：時報出版，民國86年4月初版四刷），頁9。

的面貌。^⑥羅馬俱樂部的出現代表著國家與「民族國家家族」作為全球政治的一個基本單位的命題出現了變化，「民族國家家族」已經沒有能力來應付因全球經濟的發展所出現的一系列問題；對掌握國家決策權的人來說，從此他們必須開始與國家之外的人士分享國家的權力，非政府組織從此開始正式進入「全球治理」。

一九七一年布列頓森林體系的匯率機制崩解，象徵著一個全球資本市場的來臨。全球金融體系也從以國家機器為主導的合作方式進入私人金融和國家機器間權力平衡的遞移。^⑦

第五個階段可以稱之為「冷戰後的全球化」。柏林圍牆的倒塌，象徵著全球化跨越了意識形態的樊籬，歐洲聯盟的成立，表示主權民族國家不再是唯一的主要政治單位，區域整合在亞太與北美相繼產生。冷戰的結束，也給了跨國公司擴展版圖的機會，西方的多國籍公司在某種意義上，也參與了東方的國家治理。一九九七年國際反地雷組織（International Campaign to Ban Landmines）獲得諾貝爾和平獎，顯示著是NGOs在全球事務中與國家分享治理的權力與能力已廣受肯定。同年的亞洲金融風暴也是另一種全球資本主義市場介入了東亞國家的統治權。如果要將冷戰後與冷戰時的全球化作一比較，其間最大的差別就在於全球事務的規範從「國際組織」、「國際建制」的手中再擴大到「全球治理」。

如果將「國際組織」、「國際建制」的治理與「全球治理」作一個定義上的比較。「國際組織」與「國際建制」的參與政治單位，基本上仍是以國家為主體，它們都是「民族國家家族」的一員。「全球治理」的涵蓋面不僅包括了國際組織所建立的正式制度，以及國際建制所形成的規範、原則；也包括了非正式組織與壓力團體，例如多國籍企業、跨國社會運動等為數可觀的非國家行為者。經由政府間的合作、超國家組織的建立、多國籍企業的影響、非政府組織的參與，一個與以往不同的全球化機制——「全球治理」已經開始形成與運作。

貳、「全球治理」中國家主體與權力的轉變

在討論全球化下國家的角色時，一般都從「超國家主義論」（hyperglobalist thesis）、「懷疑論」（sceptical thesis）、「轉型主義論」（transformationalist thesis）的角度來討論。^⑧「超國家主義論」包括了「新自由派」（neo-liberals）^⑨與「新

註⑦ David Held, Anthony McGrew, Daid Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press, 1999), pp. 222~223, Grid 4.1.

註⑧ *Ibid.*, pp.2~10. 另可參考：洪朝輝，「全球化：跨世紀的顯學」，問題與研究，第39卷第8期（民國89年8月），頁73~84。

註⑨ 「新自由派」代表人物：Keichi Omhae（大前研一），*The Borderless World* (London: Collins, 1990); idem, *The End of the Nation State* (New York: Free Press, 1995); Walter Wriston, *The Twilight of Sovereignty* (New York: Charles Scribners Sons, 1992).

左派」(neo-left)^②，論者認為傳統國家已經一反常態地成為全球經濟體中的商業單位，它們共同認為國家主權將讓位給經濟全球化，只是「新左派」的論者則認為全球化等於是新帝國主義化，國家與政府只是全球資本主義的「代理人」而已。「懷疑論」者認為全球化的過程中不可低估各國政府在規範國際經濟活動上的長期權力。^③「轉型主義」論者則認為全球化促成了世界轉型，新的世界體已不再有顯著分野的內部或外部事務，各國政府與社會將必須有所改變以適應國際與國內事項。^④

以上的三種分類中，「超國家主義論」、「懷疑論」兩種論述都將國家與全球化置於一個對立的比較的地位，他們基本上都是對全球化作出了不同結果的認定，「超國家主義論」認為國家的主體會消失，「懷疑論」認為國家仍是主體，全球化並沒有脫離國際化，兩者並以此討論國家為何消失或確保其權力。「轉型主義論」則並沒有全球化作終結的設定，而在討論在未來一個未知的全球世界中，國家應該如何調整其適應力以爲因應。

這三種分類並沒有將國家的主權與權力作一區分。在傳統的政治學中，權力來自主權，但是在當今全球高度的社會中，「主權共儲」與「主權共享」已是一個新的事實，因此，主權的削弱並不表示國家權力的減弱，以下就以作為國家主體的主權與權力兩個面向來作一分析。第一、二種觀點是對現有學術界的看法重新詮釋，第三種觀點則是爲筆者之見解。

一、觀點一：國家的主權與權力已逐漸消退

對於國家在全球化或全球治理中的角色問題，普遍有兩種不同的看法。第一種是認為國家已經隨著全球化的浪潮而逐漸失去它往日的光采與重要性。大前研一(Keichi Omhae)在一九九五年即宣稱「民族國家的終結」(The End of the Nation State)，他的意涵是「民族國家應該終結」，或許更精確地說，「民族國家應該終結其以往獨享專權的權力」。國家應將權力讓渡給自由經濟市場與區域自然形成的經濟體。斯特藍奇(Susan Strange)也在其國家的退讓(*The Retreat of the State*)一書中，明白地宣稱：「超越社會與經濟層面的最終政治權力原本應當歸屬於國家。然而，在現今世界市場的客觀影響力遠勝於國家，而政治權威日益分散於其他機制、團體或地方性

註② 「新左派」代表著作：Samir Amin, *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society* (London: Zed Press, 1997); A. Callinicos et al., *Marxism and the New Imperialism* (London: Bookmarks, 1994); Barry B. Gills, *Globalization and the Politics of Resistance* (London: Macmillan, 2000).

註③ 代表著作：Paul Hirst & Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and The Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996).

註④ 代表著作：Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1990); idem, *Beyond Left and Right* (Cambridge: Polity Press, 1995); Jan A. Scholte, *International Relations of Social Change* (Buckingham: Open University Press, 1993); Manuel Castells, *The Rise of Network Society* (Oxford: Blackwell, 1996).

與區域性機構的趨勢，反映出國家權威的衰退」。^②斯特藍奇在其文章中並以政治經濟學的觀點為國家的正當性權威的運作模式作出三種見解：第一、主權國家在社會與經濟行使的權威已經有逐漸增加的不對稱性產生。第二、由於科技與金融的變革，加上國家經濟體均加速整合進入單一的全球市場經濟之中，因此所有國家政府的權威均在喪失與降低。第三、國家在市場經濟的原始基礎責任已然被其他組織個體所逐漸替代。

不只是國家難以抗拒全球經濟自由化的浪潮，全球化這一波的電子遊牧族（*electronic herd*），也讓國家已經沒有足夠的能力來維護其金融的自主。^③快速移動的資本、產業外移的效應，使得福利國家也必須一一修正其路線。社會主義者企盼藉國家來抵制資本主義剝削的主張，也因為國家主權能力的消逝而變得必須改弦更張，轉化為各種社會主義運動團體來制衡資本主義，而不再是依賴原有的國家機制。原本由國家所建構的「社會安全網」現在換成由全球治理所期待形成的社會安全網。

國家的沒落，還不只是在其主控權力的消退，更重要的在於其權威正當性也在下滑。當馬基維利（*Niccolo Machiavelli*）的君王論（*Prince*, 1513）與霍布斯（*Thomas Hobbes*）的利維坦（*Leviathan*, 1650）出版時，西歐社會認知到只有君王才能維持社會的安定，因此梵蒂岡的教皇必須將位置讓給國家的君王。國家獨領風騷了五個世紀，現在人民也發現，國家已經不再像以往地滿足人民的要求，或是維護人民的利益，能夠帶給他們利益的可能是多國籍企業公司，關心他們生活與工作權益的，可能是世界性的公民運動組織與 NGOs，能夠帶給社會真正和平的，可能是國際組織或建制。人們開始發現，如果有一個「全球公民社會」將會更能保障自身的利益。與當時教皇被迫將權威正當性讓位給國家一樣，國家也應該讓位給其他機制。即使國家不至於消失，但是未來的世界確定不再只是由國家或國際組織所構成的社會，而是包含著多非政府行為者共同治理的「全球治理」時代。

部分學者甚而認為全球化已經摧毀國家，國家權力正消蝕，國家已無法再擔任調節社會的歷史角色，政治家的權力在萎縮，國家的角色也在改變。國家的角色已降為一個旁觀者，就像一名「法庭書記官，他只紀錄在其他地方所作出的決定，而無權作出決定」。^④這種表述方式正十足了表現出對國家角色的貶視。

雖然我們不必對國家作出如此無情的結論，但是它的權力確是在轉移中。如果權力是一條縱軸，歷史是一條橫軸，那麼國家在歷史中的權力將是一條從低向高攀升，再逐漸下滑的曲線。如果領土是一個平面的圖形，而權力是一個從上空投射的光束，那麼國家的權力光線從曾經小於領土的平面，到跨越領土的平面，到重新小於領土的平面。布爾（*Hedley Bull*）在談到權力主張與權力範圍時稱，在中世紀基督教世界

註② Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 4.

註③ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Farrar, Status and Girous, 1999).

註④ 王列、楊雪冬編譯，*全球化與世界*（北京：中央編譯出版社，1998年），頁17~18。

(Mediaeval Christendom)，政治統治的領土原則尚未凌駕於其他政治原理，因此，當時沒有任何統治者或國家對於既定的領土與人民擁有最高的統治主權，^{②⑥}中世紀歐洲的權力是由王國、公侯封邑、公爵領土及其他權力核心所組成的網狀體系。在這個體系中，自由城市、商會都是某種層次的自治體，宗教透過信仰決定了社會的體制。

如果要為民族國家的權力高峰設定一個時間，那麼一九四五年應該可以視為一個指標，也就是說，國家的權力從一六四八年開始攀爬，到了一九四五年達到頂點，爾後又開始下滑。民族國家花了三百年的時間使其權力達到顛峰，或許在科技昌明的時代，它未來完全讓位給其他機制的時間不再需要那麼長。

現今的全球化世界，一個「新中世紀主義」(New Mediaevalism)^{②⑦}時代的權力架構正在形成。跨國企業取代了中世紀「自由城市」的角色，非政府組織取代了「商會」，「效率」取代了宗教，成為普遍的信仰。

二、觀點二：國家權力消退但仍是重要的主體

在探討全球化對國家主體的衝擊時，仍有不少學者認為國家的角色仍舊在全球市場中有其不可動搖的地位。^{②⑧}赫斯特(Paul Hirst)與湯普森(Grahame Thompson)可以算是反對國家主體在全球化的浪潮中逐漸消逝的代表學者。他們認為現在的全球化其實並沒有跳脫以國家或國家區域為實質內涵的國際化(internationalization)，國際權威仍舊必須依靠國家才能有效的運作，全球化只是一個迷思(myth)而已。他們兩人並用實證的資料表示：第一、現今高度國際化的經濟形態絕無僅有，國際經濟的開放與整合程度甚而低於一八七〇到一九一四年的程度；第二、真正的跨國公司(TNCs)仍舊很少，多國公司(MNCs)仍舊是以單一國家為基地，而進行著多國的貿易；第三、資本的流動並沒有帶動先進工業化國家轉移其投資與就業至開發中國家，相反的，外國直接投資(foreign direct investment, FDI)仍是高度集中在已開發中國家間進行，第三世界仍舊是處於投資與貿易的邊緣；第四、世界經濟體系的運作仍舊是在三大區域經濟體中進行，貿易、投資、金融流動仍然集中在歐洲、亞太與北美三個經濟區，而此種趨勢似乎將會不斷持續，世界經濟與真正的「全球」仍有一段距離；第五、這三個區域經濟強權如果經由協調，有能力去因應金融市場與其他經濟趨勢的壓力，全球市場並非不能規範與控制。^{②⑨}

赫斯特與湯普森因此認為，建立有效的國際治理的條件有以下幾點：第一、國家在國內與國際上的經濟治理仍扮演重要的角色；第二、國家的主權實體功能減小，更

註②⑥ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1997), p. 254.

註②⑦ *Ibid.*, p. 255.

註②⑧ Robert Boyer and Daniel Drache, *State Against Markets: The Limits of Globalization* (London: Routledge, 1996).

註②⑨ Paul Hirst & Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and The Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996), pp. 2~3.

像是一個國際政治機構中的一部分。第三、雖然因為國際市場與新的通訊媒體使得國家排他的領土控制減弱，但國家仍是對其領土與人民與規則扮演著中心的角色。^③

對另外一些學者如吉爾平（Robert Gilpin）、克瑞斯勒（Stephen D. Krasner）而言，現階段的全球經濟管理架構仍然是以國家為主體。不只是布列頓森林體系中的世界銀行或國際貨幣基金當然是以國家為主體單位，即令是不強調國家是唯一主體的GATT，或是現在的WTO，其本質與運作仍然是以國家為單位，國家不只是推動的主力，有時還需要霸權的主導才行，^④現代政府的權力也沒有因為經濟國際化或全球管理機制化而逐漸崩解。^⑤在他們看來，國家並沒有因為全球化而失去其角色，但是與以往相較，國家的主權的確發生了轉移，轉移到一些國際組織或區域組織之中。

三、觀點三：主體與權力從國家進入「民族國家家族」

德國社會學者貝克（Ulrich Beck）曾用社會貨櫃理論（Container-Theorie）來為國家作一詮釋。國家作為一個「貨櫃」，界定出領土單位，有關經濟和社會過程及有關環境的系統化統計數字都是從這樣的單位計算得出。根據該理論，社會（在政治上和理論上）的先決條件是「空間的國家統治」（Staatliche Beherrschung des Raumes），也就是說社會學的視野遵循著民族國家秩序權威，社會乃隸屬於國家之下，社會因此是國家社會，社會制度指的就是國家制度。所以，在日常生活與學術上，大家談的是「法國」、「美國」、「德國」社會。^⑥

依照上述第一種「國家的主體與權力已逐漸消退」的觀點來看，民族國家這個貨櫃已經逐漸地拆除其周邊的封殼，而且全球治理已不再將其作為載體，但是第二種「國家權力消退但仍是主體」的觀點，仍然承認貨櫃的存在，但是它已不是全球治理的重要載體。

在傳統的政治學中，國家存在的目的即在保護人民的生活安全與福祉，但是國家也的確引發了民族國家的戰爭，而使得人民無法再享有安全與福祉。這種「霍布斯的兩難」（Hobbes's dilemma）^⑦正反映出人們同時具有自利、貪婪和恐懼，又需要約束以避免恐懼的雙重特性，對霍布斯而言，戰爭在國際上是不可能消失的，國家這個貨櫃代表的不只是生命的防禦，更有著社會安全網的福利維護，因此，貨櫃或許可以

註③ *Ibid.*, pp. 170~171.

註④ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

註⑤ Stephen D. Krasner, "Economic interdependence and independent statehood," in R. H. Jackson and A. James, eds., *States in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press, 1993); Stephen D. Krasner, "Compromising Westphalia," *International Security*, Vol. 20, No. 3 (1995).

註⑥ Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung*, 孫治本譯，*全球化危機*（台北：商務，民國88年），頁35~36。

註⑦ Robert O. Keohane, "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society," in Hans-Henrik Holm and Georg Sorensen, *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War* (Boulder: Westview Press, 1995), pp. 165~186.

消逝，但是貨櫃的概念不可能完全消失，因為，無論是 TNCs、NGOs、全球資本市場都不可能扮演著貨櫃的保護功能。

全球治理存在的前提是假設目前國家已經無法再單獨扮演治理的功能，因此，國家原本所需扮演的功能也必須有其他機制來取代或分享，如此才合乎全球治理存在的意義。目前在資本主義的世界有著歐洲萊茵資本主義與盎格魯薩克遜資本主義的兩種資本主義之爭，其中爭議的關鍵正在於，哪一種資本主義才能夠完善地發揮國家應有的社會功能。^⑤雖然國家已不再是唯一的主體，但是一些非國家行為者，如 NGOs 與全球資本市場，並無法維護人民的安全與福祉，因此國家不可能將其社會貨櫃功能的權力交給非國家行為者，國家仍有其存在的價值與需要。為了全球的安全與經濟秩序，國家所喪失的權力不是交給非國家行為者，而是交給了「民族國家家族」，一群由國家共同組成的國際組織與國際建制，由他們協同國家來共同處理全球的問題。

正如同全球化轉型論者所稱的，在全球化的時代裡，國內與國外事務已無分野，因此國家也必須重新調整其角色。歐洲共同體即是一個國家重新調整其角色的範例。一九五〇年代，為了避免歐洲再發生戰爭以及促進經濟發展，歐洲共同體成立，到了一九九〇年代，一方面為了防止統一後德國的再起與因應全球化所帶來的全球資本主義衝擊，歐盟在一九九三年成立，歐元也在一九九九年進入貨幣機制。歐洲的改變，正是印證了筆者所說的，西歐這些民族國家的主體並沒有消失，權力看起來漸弱，但是他們將民族國家的貨櫃換成了歐洲共同體的貨櫃，共同結成了一個新的貨櫃，國家的權力經由歐洲共同體這個貨櫃而擴大。

但是另一方面，有些國家，特別是一些第三世界的國家，他們既沒有能力去挑戰全球化，他們本身又沒有能力去結合成一個類似歐洲共同體的組織以保障或擴大他們的權力。他們只得依賴國際組織的保護與支助，這些國家才真正合乎「超國家論」所描繪的現象。因此，在討論國家的主體或權力是否會因全球化而改變時，應該還要再進一步地作區分，即我們要討論的是哪一種國家。這對於分析全球治理將有一定的助益。

總結而言，在這一個全球化的時代，如果我們只是用狹義的觀點來看國家的角色，自然會得出國家權力已在萎縮的結論，但是，與所謂全球化下的「新中世紀」與舊中世紀時代不同的是，國家雖然將權力逐漸交出，但是，它大多數的權力卻是交給了以國家為主體的國際組織或國際建制，一個同根的家族，這與教皇將權力交給國家的意義完全不同。

在目前這個全球化的世界裡，涵括國際組織、國際建制與國家三者的「民族國家家族」仍是「全球治理」的主軸，在這三個機制中，共有的主體仍是國家，但是國家因為交出了權力，它已經成為共同治理全球的一份子而已，雖然國家仍保留其政治意涵上的「自治」，但是它已不再是唯一且絕對。因此，我們可以說，在全球治理的時代，國家的主體並沒有消失，但是它的部分權力將交由其他國際機制與建制行使，國

註⑤ Michel Albert, *Capitalism vs. Capitalism* (New York: Four Wall Eight Windows, 1993).

家在整個權力結構中的地位已經發生變化，但是有的國家並未因此失去國家的權力，有的國家卻變成了全球資本市場中弱肉強食下的犧牲品。「民族國家家族」內仍是具有傳統現實主義觀點，即強權的主權或許因全球化而減弱，但是國家的權力卻沒有削弱，反而有增加的可能。全球資本市場與跨國企業都可能為母國帶來巨大的財富，相對一些原本就處於弱勢的小國，在全球化的浪潮中，不只是主權被侵蝕，國家的權力也在下降。

在可見的未來，狹義概念的國家的確在改變，但是「全球化」仍舊是以「國際化」為基幹，只是一些非國家機制主體的權力也正在逐漸上升，國際化向兩個方向在演進，一個是強權或強權區域為主軸而治理的全球化，另一是真正「全球治理」的全球化。

叁、「全球治理」中各主體的權力互動

權力的互動永遠是政治學上的重要課題。作為全球治理的主體，在進行全球治理的同時，自然也有著權力的互動，從相互依存的觀點來看，各主體有著共生的關係；從現實主義來看，主體間仍然有著權力的較勁；從霸權穩定主義來看，核心的權力是全球治理得以運作的先決條件。本文並不在於討論彼此的權力如何互動，而是嘗試著去分析各主體權力彼此間的影響大小，其互動的模式與習慣也充分顯示出全球治理究竟是誰在主導，如何才能主導？其重要性在於此將影響到未來全球治理的可能模式。本文並非以數量統計或訪談等方法進行，而是以權力概念的論述作出發點來從事分析。

一、從道爾「多元主義」的權力觀點來看

第一種對權力解析的傳統面向是以道爾（Robert A. Dahl）^⑥、普斯比（Nelson W. Polsby）^⑦、沃夫格（Raymond E. Wolfinger）^⑧所代表的多元主義觀點為主。道爾運用一個簡單的概念來形容權力，「如果A能命令B去做他原本不會去做的事，那A就對B有權力」。^⑨與菁英主義論者認為權力只是集中在少數人手中的看法不同，多元主義者認為權力集中的現象並不顯著，在一個多元的社會，權力會擴散出去，最後一定會有他們代表的聲音。從多元主義的觀點來看，全球治理中的NGOs與公民運動組織自然會逐漸地凝聚一股力量，為滿足社會的某些需要而在全世界治理中展現它的權力。如果要用多元主義論者道爾的定義來思考全球治理中權力的分配情形，那麼如果能以實證的研究來證明，NGOs或公民運動組織是否會迫使國家或國際組織去制

註⑥ Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2 (1957), pp. 201~205.

註⑦ Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory* (New Haven and London: Yale University Press, 1963).

註⑧ Raymond E. Wolfinger, "Nondecisions and the Study of Local Politics," *American Political Science Review*, Vol. 65 (1971), pp. 1063~1080.

註⑨ Robert A. Dahl, "The Concept of Power," p. 203.

訂一個他們原本不會去做的決定，將有助於事實的陳現。

路克斯 (Steven Lukes) 在評論多元主義的權力論點時，認為其重點著重於對一個看得到的 (主觀) 利益衝突議題作決定時的行為，權力就是在這種基礎上，經由政治的參與而表達其政策的偏好。這五個解析權力的觀點 (「看得見的衝突」 (observable conflict)、「利益」 (interests)、「議題」 (issues)、「決定」 (decision-making)、「行為」 (behavior)) 顯示出人的生活是一個選擇與被選擇的問題。^④ 如果要從多元主義的觀點來討論全球治理中各主體間權力大小或互動的情形，那麼，上述五個角度將是可以依循的分析架構。本文因討論的方向，並不作實證性的研究，若純就經驗的認知來看，在目前的全球治理中，全球資本流動與跨國企業因為利益衝突而迫使國家改變行為的例子處處可見，但是國家經由 NGO 或公民運動組織影響而改變其行為的例子並不多見，綠色和平組織 (Greenpeace)、國際反地雷組織與一些環保組織的成果只是些罕見的例子。因此，如果我們純粹從多元主義的權力角度來解釋 NGOs 或公民運動組織對國家的影響力或權力，那麼可能並不能完全了解非政府機制在全球治理中的權力。

多國企業在全球治理中的角色，以及它與國家之間的權力關係，可以用多元主義的權力觀來作分析。維農 (Raymond Vernon) 在其所著掙扎中的主權 (*Sovereignty at Bay*) 一書中即稱，由於多國公司的出現，使得主權國家在頃刻之間，將國家主權與經濟力量拱手讓人。^⑤ 多國公司的興起，代表著國際經濟的重要發展。多國公司活動具有「全球性」與「流動性」的特點，其結果造成了國際間互賴關係，透過這種互賴關係，影響了他國的決策。

跨國公司在七〇年代成為國際政治的要角。在七〇年代，資本國際流動、跨國生產、併購和策略聯盟大量增加，這些事實表示著國界的逐漸消失。多國公司 (MNCs) 成為跨國公司 (TNCs)，逐漸不再以母國，而開始以全球為基地，可以隨意地安置或轉移到最安全或獲利最高的地區投資。^⑥

不過，依據赫斯特與湯普森的統計，全世界一些大的跨國公司無論在製造與銷售上，仍舊是以母國為基地，其估計約 70% 到 75% 的跨國公司的附加價值是在其母國領土內生產，而其經濟活動也在國內，因此，這些所謂的跨國公司仍然無法與母國分割。^⑦ 既然無法與母國分割，跨國公司的利益自然即與母國聯結在一起。因此美國政府出自於本身對外政治經濟擴張的需要，對於跨國企業，採取支持與鼓勵的態度也就不足為奇。另外，日本通產省在推動日本企業跨國經營和海外投資中扮演著重要的角

註④ Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: Macmillan, 1974), pp. 15, 25.

註⑤ Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprise* (England: Penguin Books Ltd, 1971), p. 13.

註⑥ Winfrid Ruigrok and Rob van Tulder, *The Logic of International Restructuring* (London: Routledge, 1995).

註⑦ Paul Hirst & Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and The Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996), p. 96.

色，也是正常不過的事。^④國家的主權受到侵蝕最有名的例子是一九七〇年代，美國國際電話電報公司（ITT）勾結中央情報局推翻智利的阿葉德（Salvatore Allende）政府。^⑤假如跨國公司沒有真正轉變其本質，而仍然不脫國家的色彩，那麼，跨國公司在全球治理中的角色將仍舊是民族國家或區域的共生體，它們無法在全球治理中扮演著公正或正義的角色。

全球資本流動在全球化中所扮演的角色，以及它對國家權力的影響，也可以由多元主義的權力觀來解釋。例如，貨幣政策向來是一國經濟主權的重要證明，但我們看到在一九九七年的亞洲金融風暴中，許多國家非但無法以國家的力量來捍衛貨幣的幣值，反而是許多以前在國家經濟主權運作以外的行為者，如跨國基金的經理人，國際貨幣基金，外國政府等的聯手干預下，才逐漸緩和此一危機。

又如以往要發展一國經濟的藥方，不外乎是加強政府的能力（如法制與財政）與穩定國內的金融秩序；但這些傳統的做法在一個以全球為基礎的世界中，已經完全失效了。現在的政府想要發展經濟，除了自身的作為之外，更重要的是全球市場的參與，如果沒有全球市場的參與，一國想要發展經濟是非常困難的；如辛巴威在經歷了二十多年的仇視排外後，新任的政府官員一改以往排拒全球市場的態度，積極的擁抱全球市場，目前辛巴威的「蔬菜專區」以成為該國的明日希望。^⑥

從多元主義的權力觀點來看，未來的全球治理將仍舊是強權或強權區域為主體的治理。一些弱國或是 NGOs 並不能有效地發揮其功能。

二、從巴赫拉赫與巴拉茲「不行為」的權力觀點來看

第二種觀點是以巴赫拉赫（Peter Bachrach）與巴拉茲（Morton B. Baratz）等為代表，他們首先區分權力的形態包括強制、影響力、權威、武力與操縱等不同意涵的差別，並在權力的面向上，較之多元主義者「行為」的「單面向觀點」增加了「不行為」的面向。這兩位學者特別強調議程設定與「不做決策」的權力，也就是如果一個團體能夠有效地採取某些行動不被排入議程，並把受害者的聲音邊緣化，那麼受害者的需要就永遠不會變成一個政治議題，而這也是一種權力的表現。^⑦

在國際行為上，有權說「不」，雖然並不符合「全球治理」的精神，但也正是「全球能否有效治理」的現實。從這個觀點來看，目前國際社會仍是由強權所主導的世界，要撼動他們的權力也非易事。

註④ Chalmers Johnson 著，姜雪影、李定健合譯，推動日本奇蹟的手：通產省（台北：經濟與生活出版，民國74年）。

註⑤ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (New Jersey: Englewood Cliffs, 1995), p. 205.

註⑥ Paul Krugman, *The Accidental Theorist and Other Dispatches From the Dismal Science*, 克魯曼著，洪財隆譯，克魯曼驚奇：大師解讀經濟亂象（台北：先覺出版，民國88年1月），頁90~91。

註⑦ Peter Bachrach and Morton B. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1970); idem, "The Two Face of Power," *American Political Science Review*, Vol. 56, pp. 947~952.

美國的角色可以看出主權國家，特別是強權在全球治理中的影響力，也證明了全球治理到目前為止仍然難脫國家的權力行使。例如美國可以算是里約會議召開的最大推手，從布希開始，美國就熱衷保護熱帶雨林的工作；但是另一方面，美國卻設法拖延《京都議定書：氣候變化綱要公約》（Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change）與《生物多樣性公約》（Convention on Biological Diversity），因為這有損於美國的利益。很難想像，美國是全球唯一未簽署生物多樣性公約的工業化國家。美國對於國際環保的態度，並不是由地球高峰會議的政治情勢所決定，也非依靠外交協商，真正關鍵的因素是美國的國內因素。^④

二〇〇一年三月底，美國當局表明它反對《京都議定書》，原因在於京都議定書免除開發中國家對於溫室效應氣體排放減量的相關義務，而這勢將對美國的經濟造成負面的衝擊。儘管歐洲國家與日本的領導人仍致力謀求確保京都議定書能正式生效，美國當局已無意履行京都議定書，退出的立場顯已明確。^⑤

在有關人權公約方面，一九六六年聯合國大會通過的兩項具法律約束力的重要人權公約，即《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）與《經濟、社會暨文化權利國際公約》（U.N. Covenant on Economic, Social and Culture Rights）均在一九七六年生效。但是美國一直到一九九二年才批准前一項公約，而且附加不少「保留」，後一項公約至今仍擱置在參議院「研議」。美國和索馬利亞是目前僅有的兩個尚未加入聯合國兒童權利公約的國家。一九九八年通過的《國際刑事法院規約》，是審判危害人類罪犯的重要文獻，但安理會的常任理事國中，只有美國和中共反對這項規約。歐洲國家和加拿大則是規約的大力支持者。

美國與中共這兩個意識形態不同的國家，卻在人權議題上有著不同的遭遇。全球的人權建制對中共的要求遠遠大於美國，這也是迫使中共雖然在堅持其人權價值觀的同時，也不得不於一九九七年十月簽署《經濟、社會暨文化權利國際公約》，一九九八年三月簽署《公民與政治權利國際公約》，並在二〇〇〇年三月批准了《經濟、社會暨文化權利國際公約》公約。

美國與中共在人權公約上的待遇、立場與作法，顯示了在當前這個世界上，人權議題作為一個全球化的議題固然已經存在，可以透過全球治理的精神迫使中共也不得不簽署或批准相關公約，但是美國在人權議題上卻仍舊可以表現出「自主、排他」說「不」的堅持。從人權的例子可以看到，全球治理目前除非在強權國家接受的前提下才能實現，否則仍舊無法對強權國家產生拘束力。

上述兩種對權力的分析方法，都是將權力視為一項「所有物」。這可以回溯到社會學者韋伯（Max Weber）的主張，他認為，「一般來說，我們藉由一個人或一群人，在一個公有行動中理解他們自己的意願，甚至對抗來自其他參與行動者的阻力來

註^④ Timothy Doyle and Doug McEachern, *Environment and Politics*, 陳穎峰譯，環境與政治（台北：韋伯，民國90年），頁237。

註^⑤ 中國時報，焦點新聞，民國90年3月29日，取自網路資料。

了解權力」。^④在韋伯的觀點中，權力的展現首先需要具有意圖，它來自其影響力，如果權力能夠克服阻力，那麼權力的穩定模式便能等同於統治的形式。從上述兩種權力的觀點來看，或許可以得出全球資本市場在全球治理中的權力也許已可凌駕國家，但是NGOs與公民社會運動在全球治理中所能擁有的權力，仍舊極為有限。或許，我們用另一種權力解析的角度可以更深入的了解 NGO 與公民社會運動在全球治理中的角色與權力。

三、從傅柯「統治性」的權力觀點來看

從多元主義權力觀將權力視為「所有物」的觀點來看，我們將很容易得出NGOs與公民運動在全球治理中權力極為有限的結論，但是如果用傅柯（Michel Foucault）的觀點來看，可能有另一番的看法。傅柯提出另一種分析權力的方法，有別於主流權力的觀點，他並不將權力視為是一種「所有物」，而認為權力就像創造不平等關係一樣，是一種策略與互動的關係，他從政治的結果來評估權力的衝突與權力的分配。傅柯提出了「統治性」（governmentality）這個概念，並以此作為理解現代政府的方法，因為在一個現代政府，要人民形成一個井然有序、可預期與可供管理的行為模式，並不是只有強迫與管制的方法就可以達到。對一個政府最好的方法就是讓人民在心裡認為自己是臣屬於政府。因此，一個政府的管制作法愈是分權，那麼它就更具備處理問題的能力。傅柯主張揚棄以往所強調的主權與政府觀，以及反對由國家而至社會的統治過程，在他看來，國家不過是運用傳播和警察控制人民的場域而已，反而是社會中才充滿著許多創造與否決的力量。^⑤

將傅柯權力的觀點運用在一個國家內部，將可充分了解到一些非公部門在國家社會中的重要性。成功的企業、完善的公民社會、有效率與理想的民間組織都有助於人民建構對國家的歸屬感，此將有利於國家與政府的治理。如果將傅柯的「統治性」觀點運用在全球治理中，那麼可以認為，國家或國際組織應該拋棄以管制為主的治理思維，轉而藉由全球多元化的力量，塑造一個全球的價值體系，這個價值體系的完成，才能使得全球有真正的穩定。

傅柯「統治性」觀念的另一個核心，即是強調知識的重要性，並將其內化於各個主體之中，來解釋在特定的政治體制與社會條件下，是如何影響事件的發生。這個概念可以解釋為何一個新發明的科技會改變政府原本習以為常的統治模式。在全球化的時代，政府已受到太多外部的挑戰，政府已不再只是依據法定的權力來行使統治，科技與全球資本主義的流通，其實都使得政府不得不順應而改變它的統治途徑與原則。如果用多元主義的觀點來看，各個資源擁有者的主體，都會嘗試著去影響或說服他方，

註④ Max Weber, "Class, Status, Party," in Hans Gerth and C. Wright Mills, eds., *From Max Weber* (London: Routledge), pp. 180~195, here 180.

註⑤ Michel Foucault, "Governmentality," chapter 4 in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 87~104.

因此，運用知識以獲得資源並影響對方或不被對方所臣服，自然就是測量該主體權力政策與政策產出的最好方式。可以舉個例子來說，國家可以透過環境影響評估報告來為國內企業界作出發展的管制，但是民間機構的環境評估報告也可以使得政府停止其公共建設。同理，一份國際特赦組織的人權報告可以影響到被指責國家的人權政策。

在這個「統治性」的觀念下，影響評估報告或人權報告是否成為制度性，或者是否具有知識為基礎的公信力，將是決定非政府部門能否參與治理的要素。但是即使如此還是不夠，能否讓人民產生「新思維」才是最後的關鍵。如果人民普遍有了新思維，那麼政府也就自然被迫改變它的統治模式，以及修正其政策。因此，如果要從「統治性」的角度來看全球治理中非國家主體的權力，NGOs、公民運動組織，甚或跨國企業是有其一定的權力的，但是並不表示所有的相關組織都有權力，而是需要從哪些組織，或哪些議題來看。

NGOs 的研究是近年來的重要課題之一，但是相關的研究仍是集中在議題的分析與 NGOs 在聯合國組織中的運作，似乎並沒有從權力的觀點作分析。^②或許我們可以借用傅柯的權力觀點為 NGOs 在全球治理中的權力作一探究。

有兩個例子可以從「統治性」來解釋非國家主體在全球治理中的權力情形。第一個例子是有關環保的議題。在羅馬俱樂部於一九七二年發表第一份報告《成長的極限》後，即開始激起了全世界就成長與社會引發一場大爭論，亦使人們更加了解困局要素之間的相互作用。羅馬俱樂部表示，「我們的要務是再三檢視困局的內涵，…並對現今經濟體制與人類行為的惰性造成之後果及未來趨勢提出警告」。^③另外從一九九二年里約地球高峰會議（全名為「聯合國環境暨發展研討會」，United Nations Conference on Environment and Development, UNCED）^④來看，由於環保形象與環保方案

註② 在 90 年代有相當數量之相關著作，以下為一些具有重要性的文章可供參考：Thomas G Weiss, *International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System*, GASPP Occasional Paper No. 3 (Helsinki: Stakes, March 1999); Thomas G Weiss & Leon Gordenker, eds., *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996); Bertrand Schneider, *The Barefoot Revolution: A Report to the Club of Rome* (London: IT Publications, 1988); David Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford, CT: Kumarian, 1990); Paul Wapner, *Environmental Activism and World Civic Politics* (New York: State University of New York Press, 1996); Peter Willetts, ed., *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System* (London: Hurst, 1996); Steve Charnowitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2 (1997), pp. 183~286; John Boli & George M Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875* (Stanford, CT: Stanford University Press, 1999); UN Non-Governmental Liaison Service, *The United Nations NGOs and Global Governance: Challenges for the 21st Century* (Geneva: NGLS, 1996)。國內的論述：陳俊宏，「人權保障與全球治理」，思與言，第 38 卷第 4 期（民國 89 年 12 月），頁 1~40。

註③ The Club of Rome, *The First Global Revolution*, 羅馬俱樂部著，黃孝如譯，第一次全球革命，頁 11~12。

註④ 1992 年的地球高峰會議可以視為一個跨越國家範疇所達成的顯著成果，有 130 餘國政府高層人士、1500 餘個非政府組織，經由各方的談判，簽訂了「有強制力的」氣候變遷綱要公約和生物多樣性公約等兩大公約，同時也簽署了其他三項較無拘束力的條約。

的題材問題已經飽合，當時的媒體反而把焦點集中於個人的行為，認為這些問題才是造成環境問題或解決環境問題的指標，不管是企業界、廣告、綠色團體、媒體、政治人物或其他社會團體，都不斷地教導人民如何改變自己的行為。這種將環保意識內化在民衆意識的作法，其實並不是由國家政府所主導，也不是以國家機制來傳播，完全是取決於社會其他機制。^⑤當社會普遍對環保已有共識時，未來的國家是不容易在環保議題上違逆而行。換言之，NGOs或公民社會的權力應該可以從是否能夠為人民創造「新思維」的面向來討論。環保議題成為NGOs在全球治理中最成功的例子，羅馬俱樂部一連串的研究報告與全球人士的環保鼓吹，正是他們經由創造新思維而參與全球治理，展現他們權力的最好例子。

如果從傳統的權力定義來看，非國家或公部門在全球治理中所能發揮的權力是極有限的，例如，也有學者在論及地球高峰會議時，認為雖然有很多NGOs參加，但是這種政府與民間的統合主義發展反而會弱化NGOs等的影響力，他們反而在為大企業與北方國家背書，使其行為被正當化，反對與雜音有可能被邊緣化或收編。^⑥這種見解，也正反映出對權力解釋與行使的兩難。這個批評同樣相似於在國內層次中社會運動者應否進入體制內的問題。如果不進入，實現理念的機遇遙遙無期，但是進入體制後，又失去了從群眾中動員獲取資源與能量的吸引力。因此，評價的標準應在於，這些NGOs或公民社會運動者能否長期制度化的累積其可信度？能否產生社會的新思維？如何去評價這種權力固然是個高難度的工作，不似國際資本流動或多國籍企業般的容易，提出這種觀察，也不必否定國家在統治與秩序管制中的權力，但是它卻有助於從國家在政策產出面的制約或侷限提出若干解釋。

另一個可以思考的例子，就是發生一九九九年十一月在西雅圖舉行的第三次世界貿易組織會議。儘管世界貿易組織（WTO）成立初期仍充滿著許多的不確定性，但自一九九五年成立，經過了五年的時間，WTO的組織已益趨發展成熟，其所擁有的權威性、決策力量與強制能力等，亦隨之而逐漸增強；國際間的貿易遊戲規則正不斷地被重整、更新，並逐漸走向統一的形式。全球化的加速發展下，無論是資本或其他資源，皆已能在短時間內流通到世界各地；來自世界各國，數以百萬的跨國企業更能因此而從中獲取更大的實質性利益。WTO首任秘書長（Director-General）盧吉洛（Renato Ruggiero）便認為：「我們正在勾勒一個全新世界經濟運行的架構」^⑦，充分展現出WTO發展的希望。但是隨著議題的深入發展與範圍的擴大，WTO也逐漸凸顯出其發展的瓶頸與困境；開發中國家集團與國際反對團體的抗爭運動，更直接挑戰了WTO既有的組織合作模式，並使WTO招致淪為強權國家遊戲場的批評。一九

註^⑤ Timothy Doyle and Doug McEachern, *Environment and Politics*, 陳穎峰譯，環境與政治，頁215。

註^⑥ Pratap Chatterjee and Matthais Finger, *The Earth Brokers: Power, Politics and World Development* (London and New York: Routledge, 1994), pp. 100~103.

註^⑦ Daniel Kraker and Kristin Dawkins, "The Continuing Threat From Trade Negotiations," *Dollars and Sense magazine*, March/April 1999, <http://www.thirdworldtraveler.com/WTO_MAI/Threat_WTO.html>.

九九年 WTO 西雅圖部長會議期間，國際消費者、新經濟論壇等幾個非政府組織，和數個非洲國家駐 WTO 大使，亦聯合舉行記者會，抗議西雅圖部長會議被以美國為首的少數國家所把持，並控訴美國企圖改變遊戲規則，將非洲等落後國家的利益邊際化，嚴重忽視非已開發國家的權益與力量。^⑤來自於反全球化抗議的聲浪，也是西雅圖部長會議所需面臨的挑戰，這個被倫敦觀察報稱為有史以來「最無組織、準備最爛、最為雜亂的國際高峰會議」在宵禁、紛亂中落幕，而勞工、環保及人權等組織領袖則宣稱在「西雅圖聖戰」中獲得最大勝利，因為在這次會議中沒有聯合宣言的發布，也沒有預訂下一回合談判的具體時間。^⑥

WTO 等組織在政策的蘊釀與形成中，並沒有 NGOs 的影子，在另一方面，自由商業主義仍然是全球經濟發展的主流，一些反對「全球化」的 NGOs 並沒有辦法在全球化的經濟浪潮下創造出一個均等的新思維，社會主義的平等思想並不能打動一般人心，如果從傅柯「統治性」的權力角度來解析，NGOs 及全球公民運動組織，由於並不能充分參與，又未能建構全球性的思維，在全球經濟議題中，它們的權力是非常有限的。莫非 (Craig N. Murphy) 也因此認為，全球治理仍然欠缺效率，也不能讓貧窮國家享受到全球公共財 (global public goods) 的利益。^⑦

這兩個例子的啓示是，在一個多元化的社會中，如果要從國家手中取得權力，那麼知識、道德、個人利益的可信度是必須具備的條件，如果可以，那麼當它逐漸建構全球新思維的過程，就是其權力介入的過程。當新思維普遍被接受時，國家政府雖然仍有其法律形式上權力，但是它們也不得不依從，這正是 NGOs 與公民運動者可以著力的地方。

肆、從主體與權力的觀點看「全球治理」 未來的走向

聯合國「全球治理委員會」在其報告書中對未來的全球治理提出了新的方向。在因應全球安全挑戰方面：不只是維護國家的安全，也應該建立全球的安全觀；修正聯合國憲章中安全理事會的權利，使其有權在人道受到嚴重傷害時可採取國際反應；強化聯合國預防衝突的能力以及和平解決爭端之機制；確保大規模毀滅武器之裁減。^⑧在因應全球經濟治理方面：在聯合國內部成立包括世界經濟強國在內的經濟安全理事會 (economic security council, ESC) 以促進對經濟議題及平衡與永續發展的共識，世界銀行、IMF、WTO 及其他機構，如永續發展委員會都應定期前往提出報告。^⑨在

註⑤ 聯合報，民國 88 年 12 月 5 日，版 2。

註⑥ 林欽明，「WTO 西雅圖部長會議的省思」，*國際經濟情勢週報*，第 1315 期 (民國 88 年 12 月 16 日)，頁 6~14

註⑦ Craig N. Murphy. "Global Governance: Poorly done and 0poorly Understood," *International Affairs*, Vol. 76, Nr. 4 (October 2000), pp. 789~804.

註⑧ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, pp. 132~133.

註⑨ *Ibid.*, pp. 222~224.

聯合國的改革方面，擴大安全理事會的組成；聯合國大會應有對預算的核可權；聯合國的經濟與安全事務應該更有效率；經濟暨社會委員會（ECOSOC）應該結束，與聯合國大會第二與第三委員會合併為一新的委員會；聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）與聯合國工業發展組織（UNIDO）也應該結束；加強女性的權益；^③在加強國際法方面：所有聯合國會員國都應該接受世界法院（World Court）的管轄。^④當然，最重要的還是在報告的最後提出要建立一個全球的價值，而聯合國的任務就是在這個全球公民社會中如何總合政府、政府組織、NGO 公民運動、跨國企業、媒體間建立全球公民倫理（global civic ethic），促使人民保有安全生命、公平對待、機會平等、經由和平方式使得彼此歧異確保、在各個層面參與治理、非正義的公平補償、資訊平等的權利。^⑤

從上述聯合國全球治理委員會的訴求來看，未來的「全球治理」仍舊不脫以國家為主要主體的聯合國，而全球公民倫理基本上是現代西方所帶來的普世價值。換言之，全球治理仍是以「國際治理」為主要內涵，並希望經由其創造出一個以西方文明價值為核心的全球公民社會。但是，一個全球公民社會的形成並非是一件容易的事，國際治理與全球治理畢竟不是一件相等的事，未來全球治理走向最重要的關鍵應該還在於全球治理與全球公民社會能否相互融合成長。

一、全球公民社會的形成

有三種探討公民社會與國家的關係之論述。第一種如普特那姆（Robert D. Putnam）所言，強調公民社會的優先性，而且公民社會的發展是獨立於國家之外，例如義大利北部相對於南部公民社會的不同，並不會妨害到國家的形成。^⑥第二種如克萊吉爾（Marcin Krygier）所言，強調國家的優先性，國家可以協助公民社會的發展與形成，例如波蘭與其他中東歐國家較之其他鄰近國家顯得「強壯但不專斷」（strong but non-despotic），這是拜一九八〇與一九九〇年代的社會政治經驗所致。^⑦第三種可以華茲爾（Michael Walzer）為代表，他強調公民社會與治理機制的同時出現，因為只有民主國家才能創造出民主的公民社會，也只有民主的公民社會才能維持民主的國家。^⑧

國家與公民社會的關係可以將其應用在全球治理與全球公民社會兩者關係中，但是我們將很難只用一種觀點來論述。就完整性而言，一個沒有形成全球公民社會的世

註③ *Ibid.*, pp. 301~302.

註④ *Ibid.*, pp. 333~334.

註⑤ *Ibid.*, pp. 336~337.

註⑥ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993); idem, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *American Prospect*, Vol. 13 (1993), pp. 35~42, "Bowling Alone," *Journal of Democracy*, Vol. 6 (1995), pp. 65~78.

註⑦ Marcin Krygier, "The Sources of Civic Society," *Quadrant*, Vol. 40 (1996), pp. 12~22, 26~33.

註⑧ Michael Walzer, "The Civil Argument," in R. Beiner, ed., *Theorizing Citizenship* (Albany: State University of New York Press, 1995).

界，是很難進行全球治理，但是要如何建立，的確不是一件很容易的事。因此，要達到這個目的，兩種不同途徑的思考應該可以作為參考。

第一、從全球治理中各「主體」的角度來看：區域公民社會的形成可以是全球公民社會的過渡階段。畢竟，在一個非人造的區域內，如果在地理與文化方面都具有較高的同質性，那麼區域性的公民社會比較容易形成，例如沒有共同的公民社會基礎，歐洲共同體是很難順利地進行，而歐洲共同體的成立與運作又直接地促成大歐洲公民社會的形成，中東歐國家急欲加入歐盟，正是歐洲治理與歐洲公民社會關係的互動寫照。另外，同樣是 NAFTA 區域的經濟體，北美也是一個已經成形的公民社會區，美國與墨西哥以及已經進入美元區的南美國家，如厄瓜多爾、薩爾瓦多等，卻仍有著公民社會的差異。就歷史、文化、價值的同質性而言，北美與歐盟未來建立「跨大西洋治理」並非不可能。這個觀點反映出「全球治理」或許仍必須以「區域治理」為前提。

第二、從全球治理中各主體的「權力」互動角度來看，如果要能達到一個好的全球治理，現有的國家間治理機構（interstate governance institutions）是否能夠將公民社會納入政策的決策體系，兩者努力的結果將可為「全球公民」的發展創造出一個架構。一般而言，目前的一些經濟性機構如 G8、WTO、IMF 等並不會對全球公民社會有所幫助，但是在世界銀行方面，從沃汾松（James D. Wolfenson）總裁開始。已與一些 NGOs 進行實質的交往，這對於公民社會的形成是有助益的。相對的，在一些環保、人權與婦女事務上，NGOs 已經積極參與聯合國的相關機構，並引起許多國家的回響。⑥如果 NGOs 的能力只能以抗議或示威來參與經濟機制，在面對這些機構的決策時，固然能夠引起媒體的關切，不過與會國卻往往忽視他們的要求。因此，在建構全球治理與公民社會兩者關係時，應該有三個不同面向：第一、屬於有助於形成公民社會，但是目前治理能力較弱的機構，則應該加強這些機構的全球治理能力，如聯合國，以完成其目標；第二、一些治理強度較弱，而且其對發展公民社會有阻礙者，如東協區域論壇（ARF），則可以嘗試向更大範圍的區域安全作解釋，在這個觀念下，亞太安全合作理事會（CSCAP）的功能應有助於 ARF 的運作，也能對公民社會的形成作出貢獻。而換過來說，第三、目前聯合國的機構對於一些目前全球治理能力強，但是對形成公民社會並沒有貢獻者，如 G8 者，則應加強 NGOs 的參與。⑦在 NGOs 本身，也應該積極地以表達意見而非追求投票權（a voice, not a vote），並進行組織間的整合，尋求在全球事務上的參與，以追求其存在的正當性。⑧

註⑥ NGOs 在環境議題上的參與可參考：R. D. Lipschutz, *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature From Place to Planet* (Albany: State University of New York Press, 1996).

註⑦ Cary Smith and Michael Muetzelfeldt, "Global Governance and Strategic for Civil Society," *Pacific Review: Peace, Security & Global Change*, Vol. 12, No. 3 (October 1, 2000), pp. 265~279.

註⑧ Michael Edwards, *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance* (UK: The Foreign Policy Centre in Association with the National Council for Voluntary Organisations, 2000).

二、邁向一個「好的全球治理」

作為一個可運作的治理機制，歐洲共同體應該可以算是一個成功的例子。^②在經歷二次世界大戰的災難，歐洲人雖然沒有放棄其主權國家的功能，但的確已認知到僅是依賴主權國家並不能確保歐洲的和平，也不能使得歐洲的經濟快速復甦，歐洲統合就在這種思維下產生。在這個歷史上從來沒有經驗過的歐洲治理中，不僅有著融合超國家主義與政府間主義的機構，^③一些非政府組織、公民運動都參與了歐洲的治理工作。歐盟的模式提供了一個未來全球治理的思維：

第一、從「主體」的觀點來看，歐洲治理的經驗顯示，主權國家並沒有完全地消逝，但是他們創造了另一個主權國家的集合體，它既不是國際組織，也不是國際建制，而是一個「多重主體」的歐洲共同體。雖然其立法、司法、行政方面的權力遜於單一民族國家，但是已高於一般的國際組織，這使得在「治理」時，國家與歐盟各機構共同的分享權力。固然「全球治理」並不等於「世界政府」，「歐洲治理」的機構也不盡然是「歐洲政府」，但是公民社會權力、國家權力、歐盟權力等未來的權力結構與比重確定不會不變，但是，在可見的未來，多主體並存且相互尊重應該有助於歐洲公民社會的鞏固，而此又保障了歐洲治理是一個「好的治理」（good governance）。

第二、從「權力」的觀點來看，歐洲統合的機制，除了有超國家與政府間兩種形態的機構外，歐盟另有一些讓公民社會中各利益或公益團體參與的機構，例如，歐盟「經濟暨社會委員會」（Economic and Social Committee, ESC）存在的目的，即在為歐盟提供一個可供各區域就其利益發表及協商的論壇。^④而在歐盟其他各機構的運作中，如歐洲議會、歐盟理事會等等，都可以看到NGOs、公民運動組織、利益團體等共同參與決策制訂。

因此，治理的權力並不能只是擴大與競爭而已。不同的治理功能與層次必須被聯繫在一起，要達到這樣一個良好整合的體系，就必須要靠國家來完成。因為國家的政策與實踐能有效分配權力，上到國際層次，下至次國家機構之內，如此才能使得整個治理的體系完全地縫合在一起。

歐洲統合所帶來的「歐洲治理」，對未來全球治理另一個更具有啟發性的，在於歐洲統合能夠有效運作，其前提還是在於會員國與社會間有著相當高同質性的價值，

註② 從布朗德在全球治理委員會中的主導角色可以看出歐洲思維在全球治理中的重要地位（詳請參考註①）。另據筆者閱讀全球治理委員會出版的 *Our Global Neighbourhood* 整本報告，可充分感覺到歐洲共同體的經驗對全球治理的影響，至於認為「作為一個可運作的治理機制，歐洲共同體應該可以算是一個成功的例子」則是筆者個人的一些看法，並在本文中提出個人的理由與解釋。

註③ 例如歐洲議會、執委會、歐洲法院被視為是超國家主義機構，歐盟理事會（即以前所稱之部長理事會、歐盟高峰會議被視為是政府間主義機構。詳請參考，張亞中，*歐洲統合：政府間主義與超國家主義互動*（台北：揚智，民國87年）。

註④ 有關「經濟暨社會委員會」的規定，請參考羅馬條約第193~198條。另其運作形態與功能，請參考 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union* (Durham NC: Duck University Press, 1994), pp. 239~241.

基督教文明正是其中的關鍵，如果杭廷頓（Samuel P. Huntington）所說的「文明衝突」有其可信性，^⑥那麼一個全球公民社會其實是很難建立的。因此，未來全球在建構「全球公民社會」時，如何在各文明間建立「核心價值」的共識，並容忍其他「重要價值」或「次要價值」的歧異，應該是未來「全球治理」得以有效運作的不可或缺的要素。另外，歐洲治理能夠成功的條件在於各所屬地區並沒有中心與邊陲的大差別，而核心國家如法、德、英等國扮演著重要的角色，並允許與其他國家共同分享歐洲的公共財，從歐洲的例子可以看到，一個貧富高度差異的全球社會也是很難建構其全球的治理。

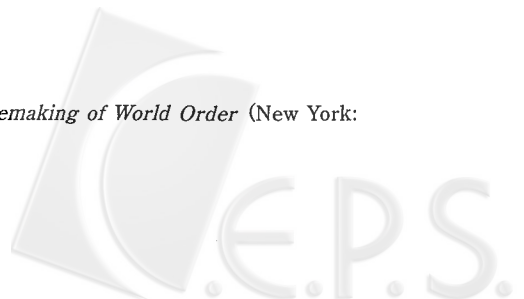
全球治理既包括了有權迫使人們服從正式制度與規則，也包括了各種人們同意或以為符合其利益的非正式的制度安排。它本身是一個超越國界的實踐，由政府間組織、建制與非政府行為體共同與國家政府並存。在全球治理中，固然看到了相互依存理論對全球政治經濟的衝擊，但是也不得不承認，現實主義仍然是全球治理中重要的學說。全球治理強調的是協調合作而非控制，但是能夠真正參與協調與合作的，卻並非所有的非政府行為者，雖然同是NGOs與公民運動者，也只有強國社會的NGOs與公民運動者才有足夠的發言權，也只有他們有能力來創造新思維。全球治理不是一種正式的制度，而是一種持續的互動，但是全球資本市場與TNCs帶給全球衝擊的並非是均等的互動，強者愈強，弱者愈弱，似乎印證了馬克思在一八四八年《共產黨宣言》中的預言。

人類總是要向前走，要想全球社會走得更好，就必須避免讓全球處於高度的貧富或使人類生活在環境破壞，以及人權安全受到威脅的情境。一個「好的全球治理」（Global “good Governance”，或譯為「全球善治」）仍舊充滿著多重的障礙，但是應該是人類努力的方向。初期的全球治理仍需仰賴強國與強國所主導的「民族國家家族」的開放心胸，願與其他非政府行為者分享他們的權力，提供弱勢國家與團體的參與機會，如此，一個全球公民社會才有機會形成，「全球善治」才有機會實現。

* * *

（收件：90年6月4日，修正：90年7月12日，接受：90年7月16日）

註⑥ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).



Global Governance: The Analysis of Subject and Power

Yachung Chang

Abstract

This article discusses “global governance” from the aspects of “subject” and “power.” The article includes four parts. The first discusses the concept of “global governance” and the evolution of subjects. The second part analyzes the role of the state, the most important subject of global governance, from the aspects of “subject” and “power.” The third illustrates the weight of power of different subjects in global governance from three different views in political and social sciences. The last part presents the author’s view on the future of global governance.

Keywords: global governance; globalization; sovereignty; NGO

