

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 跨國公民政治研究與理論發展之反思

Reflection on the Theoretical Development of the Transnational Civil Politics Research

doi:10.30390/ISC.201209_51(3).0001

問題與研究, 51(3), 2012

Issues & Studies, 51(3), 2012

作者/Author : 辛翠玲(Chuei-Ling Shin)

頁數/Page : 1-22

出版日期/Publication Date :2012/09

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.201209_51\(3\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201209_51(3).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



跨國公民政治研究與理論發展之反思

辛 翠 玲

(國立中山大學政治經濟系教授)

摘 要

跨國公民政治是國關學界在過去三十多年間開啟的新研究領域。數十年下來，學界已累積一定研究經驗與成果。為使本研究課題能更進一步深入發展，實有必要統整迄今之研究發現，有系統地了解與整理學界於此議題的發展軌跡，以便釐清其中的特點、突破與不足。本文主要目的有二，分析近年來跨國政治研究的發展脈絡，進而討論至今跨國公民政治研究的發現與局限。

本研究認為，跨國公民政治研究，在研究方法上歷經多次的典範轉移，開啟不同的研究視角，不同階段的研究發現也使跨國公民政治的面貌得以逐漸地被清晰呈現。國關學界的跨國公民政治研究，在過去近四十年來的發展脈絡，第一代研究開啟了新的方法論；第二代研究則著眼於公民行為者作為國際政治能動者的身分，及其與環境結構的互動影響，跨國公民政治研究的基本學理架構也逐漸成型；第三代研究則轉向實證研究，進一步探索公民行為者之間的個別差異，並擷取跨學科的研究經驗，用以歸納並理解不同的跨國公民政治，並因此有三種主要的跨國公民政治理論：跨國社會運動論、跨國倡議網絡論、跨國認證網絡理論。三種理論各自著墨不同的跨國公民政治經驗，且有不同的研究發展。綜觀理論學界的耕耘，本研究並指出跨國政治研究也從純粹的國際關係領域，越來越朝向跨學科整合的方向發展。

關鍵詞：跨國公民政治、全球公民社會、跨國社會運動、跨國倡議網絡、跨國認證網絡

* * *

壹、前 言

公民社會跨國參與國際事務，是當今國際間越來越常見的現象；國際關係學界也普遍認知，跨國公民政治的影響是分析當今國際關係所不能忽略的一環。所謂公民，

在身分上具有兩大特點。其一，從公民社會論^①的觀點，公民乃為反暴力、具多元意見，自主、自由、自願結社者；又從國家／市場／公民社會三元論^②的角度觀之，公民來自國家與經濟活動部門以外的社會生活公共領域。跨國公民政治即為非營利、不具官方身分、非犯罪者，涵蓋個人、家戶、非政府組織、或因特定議題而組成之公民社群，針對公共事務的行動，且其活動領域不限於特定國界者。至於跨國犯罪組織、營利目的之跨國公司、或由主權國家組成之國際組織則不在本文定義之列。隨著跨國公民政治參與的現象日趨普遍，理論學界亦意識到傳統上由主權國家主導之國際政治運作方式，或將受挑戰，三十餘年下來，已有大量研究探究公民的跨國政治參與現象，並試圖理解其意涵與影響。然而，針對此，國關學界究竟探索了些什麼，又了解了什麼？

綜觀中西文獻，從主流國關學界對於此課題的掌握看來，研究步伐的前進並不容易。無論是研究視角或問題假設的摸索，若非僅及主權、全球公民社會、全球治理等巨型抽象概念的提點，即敘述特定跨國公民政治參與個案，描述該故事始末；探討角度若非過於抽象籠統，即過度個案導向與微觀；對於核心關鍵問題，或著墨不多，或止於重申非國家行為者為全球治理一員之論述，而無法較清楚得知跨國行為者如何影響或主導當今之國際政治。然而當傳統國關學界仍停留於已知概念的反覆陳述，或囿於零碎的個案時，一方面，非國家行為者對於國際議題的參與經驗已越來越豐富，參與方式更是推陳出新，影響所及，自是更加需要釐清；另一方面，不同學科領域，如社會學門、公共行政、企業管理學門等，也各自針對跨國公民行動，有不同的研究取向。此外，過去十年間，部分國關學者開始以跨學門的研究視角觀察跨國公民政治，研究成果累積至今，已小有所成，不但有將之系統化彙整的必要，新的研究視角亦有助於更深入理解公民行為者的治理角色。無論是過去的研究經驗或近年來的突破嘗試，國際關係領域的跨國政治研究，已經到了需要，也值得被回顧與檢討的時候。

有鑑於此，本研究目的有二，目的之一，檢視國關學界的跨國公民政治研究發展：除說明學界的研究軌跡，並分析近年來跨國政治研究的發展脈絡。目的之二，探討跨國公民政治研究的發現與局限：本文除釐清整體研究脈絡之外，並針對 90 年代後期起至今之跨國公民政治研究，反思其發展與研究局限，並嘗試提出未來可能的研究

註① 公民社會論強調，公民社會的本質，乃由自由主義、公民權、公民資格等概念要素構成，主張個人基本政治權利的運用。在此理念下，公民社會乃一自動形成之規範性社會生活領域，人民得以於此公共領域，表達集體意志，以監督並影響政府政策；而國家所代表的公權力不可任意侵犯公民社會。見 Laura Macdonald, *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America* (London: Macmillan Press Ltd, 1997); John Keane, *Violence and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)。

註② 公民社會的涵蓋範圍，有持「國家／公民社會二元論」觀點，將國家以外的所有社會活動範疇均視為公民社會的一部分，見 Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3 (1994), pp. 4-17. 有持「國家／市場／公民社會三元論者」，認為公民社會為國家與經濟活動部門以外的社會生活公共領域。見 John Keane, *Violence and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)。本文採後者定義。

路徑。以下討論中，第二節，檢視國關理論針對跨國公民政治的研究所知與研究路徑，並說明國關學界如何由挑戰主流國關理論出發，逐漸納入不同的研究視角，形成研究典範的幾度轉移。第三節則針對 90 年代後期起至今的第三代跨國公民政治研究，探討其研究方法，與主要研究發現。第四節，除總結全文之外，並提出，第三代跨國政治研究再發展的可能路徑與研究方向。

貳、跨國公民政治研究的三個發展階段： 研究典範的轉移

國關理論學界對跨國公民政治課題的探索是一段頗為漫長的過程，整個研究發展脈絡，從方法論、研究觀點的建立到實證經驗的探討，大致可分為三個漸進發展的階段。第一階段研究，可追溯至 1970 年代至 1980 年代之間，主要研究重點在於方法論上的轉折，指出非國家行為者在國際政治中的角色之不可輕忽。此階段研究雖尚未完全聚焦於公民行為者；然而，其挑戰當時學界以主權國家為主要觀察視角的國際關係研究方式，開啓了新的學術對話的空間；就世界政治觀與多元行為者的討論，也為往後的跨國公民政治研究奠定了重要的理論基礎。本研究因而將其列為跨國公民研究發展的第一階段。第二階段的跨國政治研究，則橫跨 1980 年代至 1990 年代，此階段的研究課題則聚焦在公民行為者的研究，關注如何更具體理論化其作為非國家行為者之一的身分特質與其影響。同時，並從社會學門借得「公民社會」的概念，進而發展出「全球公民社會」與「全球治理」的概念。至於 1990 年代後期興起的第三階段研究，則加入大量的實證研究，試圖更近距離地了解公民行為者間之各種可能的跨國行動與串連方式，以求更清晰認識其面貌與跨國政治的運作。此階段研究大量地自其他學門取材，也使跨國公民政治研究成為國關研究領域中，最具有跨學科整合特色的次領域之一。以下分述三個不同研究時期的主要問題與發現。

早於 60 年代末 70 年代初，國關學界即有質疑國關理論獨尊主權國家為分析單位者，並有如 Vernon^③所宣稱的「主權危機」等說法。至於最早正視主權國家以外的非國家行為者之角色者乃 Keohane & Nye，在 1971 年出版的*跨國關係*一書中指出，「某些國際間的持續性互動關係中，至少一方並非是主權國家……」，^④Keohane & Nye 在三年後的專文中，又進一步排除具官方身分的非國家行為者，如國際組織，並針對舉凡個人、組織團體、公司等不具任何公權力身分的非國家行為者之跨越國界的互動關係，提出以世界政治 (world politics) 取代國際政治的主張。^⑤Keohane & Nye 此說，

註③ Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises* (New York: Basic Books, 1971).

註④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge MA.: Harvard University Press, 1971), pp. xii-xvi.

註⑤ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Transnational Relations and International Organization," *World Politics*, Vol. 27, No. 1 (1974), pp. 39-62.

開啓了 70 至 80 年代間，國關學界對跨國政治的關注，與 80 年代自由主義與現實主義的論戰（即所謂的國關理論第二波大辯論）。

80 年代的跨國政治研究也就在大辯論中緩慢萌芽。此階段的研究有兩大特點。第一、在「挑戰主權」的研究框架下，看重互賴、跨國互動、自由主義的世界政治觀成爲重要課題，世界政治、全球政治^⑥的概念隱然成型，爲往後研究方法論革命的先河。第二，然而另一方面，其時對於非國家行爲者的具體認識仍有限。部分關注及非國家行爲者的身分與影響者，則針對非國家行爲者中的市場角色，探討跨國經濟關係。其中，又以跨國公司的影響爲研究關注點，此研究流向與 70 年代起逐漸興起的國際經濟關係研究匯流，醞釀出國際政治經濟學。^⑦至於跨國政治中，屬於非國家、非營利目的的跨國公民政治運作，討論仍相當少見。Keohane 與 Nye 也僅略提及，跨國公民政治常起因於利益團體爲推動某種特定理念與態度，而形成跨國連結，以便於彼此間相互合作。^⑧

跨國公民政治研究的第二代發展，則可見於 1980 年代末期到 1990 年代之間。受批判理論之影響，國關理論學界在 1980 年代末掀起了一波反思潮，不但全面檢視既有的理論假設、分析單元與推論；同時也在社會建構主義的引領下，試圖重新描繪出國際政治的環境風貌與行爲者特質。社會建構主義的研究取向認爲，國際社會的本體可分爲個體與整體兩部分，個體如個人、公司、國家等，或稱之爲「能動者」(Agent)；整體，則指社會個體間形成的關係與規則結構 (Structure)。能動者與結構彼此相互影響，而非傳統國關理論所預設的結構決定論。第二代跨國公民政治研究就在此波批判與社會建構的理論浪潮中出現。此時期的跨國公民政治研究從定義能動者的身分著手，由社會學門借得「公民社會」的研究基礎，進一步提出「全球公民社會」一詞。^⑨自此源自「公民社會」論的「全球公民社會」，常被廣泛用於指涉跨國公民政治中的公民行爲者。至於「全球」與「跨國」二詞之間的異同，在研究中，則普遍被略而不

註⑥ 在普遍仍習於視主權國家爲國際政治中之唯一行爲者的研究中，70 年代後期起，開始有質疑主權國家是否能繼續獨霸國際政治之議，此類論述可見 Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson, and Donald E. Lampert, *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1976)；James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs* (London: Pinter, 1980)；Peter Willetts ed., *Pressure Groups in the Global System* (London: Pinter, 1982)。

註⑦ 不論原有的國際政治經濟研究，或後起加入的跨國公司研究，此時主要探討主題仍側重國家與市場力量的關係之研究。例如強調主權國家決定國際經濟秩序的 Robert Gilpin，認爲跨國公司才是國際政治與經濟掌控者的 Amin；主張公司／國家新外交關係的 Susan Strange 等人。見 Robert Gilpin, *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (NY: Basic Books, 1975)；Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981)；Samir Amin, *Imperialism and Unequal Development* (NY: Monthly Review Press, 1977)；Susan Strange, John M. Stopford, and John S. Henley, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991)。

註⑧ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye eds., *Transnational Relations and World Politics*, p. xviii.

註⑨ Laura Macdonald, *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America* (London: Macmillan Press Ltd., 1997)。

談。「全球公民社會」涵蓋多重身分概念，其既具自主性、能提出想法與採取行動；且所涉入之議題不限於特定國度之內，可跨越國界操作等特點。^⑩第二代跨國公民政治研究，即就全球公民社會作為國際關係中的能動者，其所處之結構環境、其與結構間之互動等思考方向，論辯全球公民社會的存在與治理能力課題，並衍生出三大類研究路徑，各有其關注重點、主張與研究方法。

第一大類研究旨在辯論全球公民社會是否存在、能否將之視為為國際政治的能動者。對此，有十分肯定且支持此論者，如 Lipschutz、Shaw 等學者在 *Millennium* 期刊專文所述。此類研究主要目的在於論證全球公民社會的存在。論述方式多由「全球化」(globalization) 的論點出發。主張隨著全球化的生活時代到來，公民社會的活動與串連業已全球化，並認為此乃國際互賴關係的新篇章。^⑪在公民社會研究領域享有聲譽的學者 Lester Salamon 甚至表示，「二十世紀後半期湧現的全球性聯盟革命 (associational revolution) 其重要性仿若十九世紀後半期不斷誕生的國家」^⑫此類研究常以非政府組織與全球社會運動為例，作為全球公民社會存在之佐證，且認為主權國家獨領風騷的國際政治模式將不復見，對於全球公民社會所能發揮之影響力有著高度的期待。

相對於前者，亦有全球公民社會觀的懷疑論者，持此論者有國家中心論者，有解構公民社會的後現代論者。^⑬國家中心論者，重拾傳統理論路線，認為現實主義的國際環境結構之下，公民社會或全球公民社會只能在國家支配的國際舞台上，尋得有限的活動空間，若無國家授權或支持，則其並無法與主權國家有真正的對話機會，故此，國家中心論亦懷疑跨國公民政治能否真有具體影響。另一也是全球公民社會觀的懷疑者，則採後現代討論視角。其由全球化的論述出發，認為全球化的資本主義生產結構牢牢掌控住國家與社會的每一個遊戲規則。為求在「快速的、流動的、彈性的」的全球化時代得以生存，無論國家、公民社會等許多民族國家現代化過程中出現的機制已被滲透或綁架。雖然民主仍有公民參政的制度設計，但實則民主已名存實亡，成為「後公民社會」時代。在「後公民社會」的全球化時代，所謂強調自主、獨立的公民社會實已不存在，當然更無將之擴大為全球公民社會的可能。^⑭

第二大類研究則旨在探究全球公民社會與全球資本結構關係，此又以新葛蘭西學派為代表。此學派始自 Robert Cox 於 1980 年代初期提出的研究路徑，擷取葛蘭西對於

註⑩ Jan Aart Scholte, "Global Civil Society: Changing the World?" *Centre for the Study of Globalization and Regionalization Working Paper* (UK: University of Warwick), No. 31/99 (1999), pp. 1~35.

註⑪ R. D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 21, No. 3 (1992), pp. 389~420; Martin Shaw, "Global Society and Global Responsibility: The Theoretical, Historical and Political Limits of 'International Society'," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 21, No. 3 (1992), pp. 421~434.

註⑫ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (1994), pp. 109~122.

註⑬ Michael Hardt, "The Withering of Civil Society," *Social Text*, Vol. Winter, No. 45 (1995), pp. 27~44.

註⑭ R. B. J. Walker, "Social Movements/World Politics," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 23, No. 3 (1994), pp. 669~700.

社會秩序轉變的解釋，從歷史結構的形成與轉變，觀察社會中霸權支配者與挑戰者間的互動。^⑮根據新葛蘭西學派的觀點，對抗出現在霸權主宰之後。

霸權是意識、物質與制度等元素辯證之後所形成的權威支配階級，公民行爲者則被視爲反霸權的對抗勢力之一，且隨著國際交流全球化，霸權勢力超越國界，公民的反霸權對抗行動也就隨之跨越國界。

不滿現狀的跨國公民勢力觸及的議題龐雜。特別是當代新自由主義推動下的全球化經濟發展方式，使得國際間出現極度不平衡的財富集中現象，嚴重影響人類生活。^⑯舉凡霸權集團主導下導致之環境污染；人權與工作權問題、性別問題、文化價值觀對於異見之歧視等，均是霸權支配、壓迫的事實。新葛蘭西學派也在此現象中，捕捉到跨國公民政治的蹤跡。此學派指出，在這霸權利益集中化過程中，卻不見任何可以著眼於福利重分配的公權力機制或機構，以公民行爲者爲核心的各種社會抗爭也就可見隨之而起，舉凡環保社團、人權團體、婦女保護團體、文化團體等等也就在霸權一波波的支配下，開始發聲。^⑰綜論之，新葛蘭西學派的「對抗」的視角，看到的公民，是對於現狀批判、不滿、抗爭、辯論與行動的跨國行爲者。爾後依此脈絡發展的跨國公民政治研究，雖然繼續就霸權的定義、分類、被支配者的反抗行動、霸權的可能回應等問題，提出更深入的詮釋，但均以霸權與反抗者的辯證前提觀看跨國公民行爲者的政治參與。

第三大類研究主軸則在探討，作爲能動者的全球公民社會，其之於國際政治結構之影響。此類型研究多半持多元行爲者參與共治的「全球治理」(global governance) 觀，公民被視爲各式參與者之一。從全球治理的角度看全球各類事務的運作，其實多半由非主權國家片面、全然所主導，從議題的發起到事務運作的作法過程，事情的背後有上百萬各式各樣的有形與無形的控制機制。每一個機制的背後又各有其不同的組成成員、組織方式、歷史源由、社會脈絡等。^⑱套用 Rosenau 的語言，由全球治理系統運作的國際事務運作，是個相當「瘋狂」的眾聲喧嘩、多元多層次行爲者參與下的結果。^⑲至於跨國公民政治則是其中一個重要且不能忽略的環節。

註⑮ Robert W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2 (1981), pp. 126~155.

註⑯ Stephen Gill, *Power and resistance in the new world order* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).

註⑰ 1960 年之後，會有些社會學家主張將環保、文化、女權等這些看似與財富分配無直接相關的公民反抗活動稱之爲「新社會運動」，並認爲新社會運動純爲理論與信仰的奉獻；與馬克斯學派所看重的資本階級壓迫問題不能混爲一談，兩種社會運動的活動方式等也因而會有所不同。然而亦有研究者如 Paul Bagguley、Nelson Pichardo 等反駁，認爲「新社會運動」與傳統社會運動都是針對既有整體秩序的反動，不需刻意區分。

註⑱ James N. Rosenau, "Global Environmental Governance: Delicate Balances, Subtle Nuances, and Multiple Challenges," in M. Rolan, H. Sjoberf, and U. Svedin eds., *International Governance on Environmental Issue* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, 1997), p. 27.

註⑲ Rosenau 使用了 "crazy-quilt" 這樣的字眼來描述世界政治。James N. Rosenau, "Governance in the twenty-first century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), p. 15.

透過全球治理觀，可見包括公民行爲者在內的各式非主權國家行爲者，或透過發聲、或直接事務運作、影響議題發展，影響國際公共財的管理。以公民行爲者而言，其甚至可具有自主、自制的議題權力板塊，且能自行規畫、設計運作獨立治理機制的的能力。跨國公民政治在如此多元多層次的全球公共議題治理系統內，也發展出數種不同加入全球治理機制的模式。若按其中的主導者身分屬性看來，可概分爲三大類：有以公部門行爲者爲主導者，公民行爲者作爲協助、配合者的治理機制；有公私部門行爲者共同主導的治理組合；也有公民行爲者所主導的治理機制。²⁰雖然主導者可能不同，但全球治理研究脈絡中，所看到的跨國公民政治，是一種積極的、參與的、介入的政治，而非新葛蘭西學派所捕捉的，以對抗爲核心的政治現象。

較諸第一代跨國公民政治研究，第二代研究顯然已有更全面的思考與觀察點。第一代研究在國際關係研究的行爲者身分認定上，有了方法論的突破；第二代研究則更進一步探究公民行爲者作爲國際政治的能動者之可能，公民行爲者與全球資本結構、全球政治結構的互動關係。然而，研究瓶頸仍在，主要原因有二。原因之一，將公民行爲者集體化爲全球公民社會的處理方式，限制了研究的進一步發展：雖有各種研究方法，從不同的路徑探索此問題，然第二代研究將所有的公民行爲者，均視爲同質化的集體行爲者的研究預設，以全球公民社會一詞以蔽之的作法，使研究者無法更深入觀看全球公民社會內部的差異，也因而所得之研究發現，也越來越囿於既有研究框架，逐漸少有突破性的思維。原因之二，研究問題點與切入點不足：從第一代到第二代研究，跨國公民政治理論工作者大抵在幾個問題框架中打轉，諸如，主權國家是否受影響、全球公民社會的存在與影響；缺乏更多樣的問題切入點，研究發展也越來越無以適從。

如此的研究困境在 90 年代後半期起，受社會學學者 John Meyer 爲首的史丹福學派之影響，而逐漸有了新貌。該學派從組織、制度面向了解社會的作法，影響了 90 年代末至今的跨國政治研究，將 90 年代末開始的第三代跨國公民政治研究，帶往實證研究的方向，開始大量探索公民跨國政治行動的各種可能組成與運作方式。第三代跨國公民政治研究雖打破全球公民社會的集體名詞思考限制、找到新的研究方向，然而進行個案研究時，卻也很快地發現國關學門無法提供足夠的理論工具，研究者有必要從其他學門借取所需的理論概念作爲分析工具，以了解跨國公民政治行動的運作。第三代跨國公民政治研究，因而大量自不同學科領域萃取可用的概念，用以爲實證觀察之理論工具。以下將於第三節中說明，第三代研究的主要研究方法、發現與問題。

註²⁰ Philipp Pattberg, "The Institutionalization of Private Governance: Conceptualizing an Emerging Trend in Global Environmental Politics," *Global Governance Working Paper* (Potsdam, Amsterdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project), No. 9 (2004), pp. 1-34.

參、90 年代後的跨國公民政治研究： 理論與實證並進的研究發展

綜觀 90 年代後半期至今的跨國公民政治研究，開始借鏡跨學門理論基礎，進行實證觀察，以了解針對公民行為者各種不同的跨國行動方式。累積至今的研究大抵發展出跨國社會運動論、跨國倡議網絡論、跨國認證網絡理論等三種不同的跨國公民政治理論。三種理論，各有其借重之學門、對應至不同的個案經驗；且三者的理論發展層次亦不同。三者比較之，跨國社會運動理論探討發展及於詮釋性、乃至於批判性理論；跨國倡議網絡理論，則較屬於工具性理論；而跨國認證網絡理論，則仍停留於現象的描繪與理解。以下說明學界對此三種理論路線的研究發現、問題與局限。

一、跨國社會運動理論

跨國社會運動理論是第三代跨國公民政治研究，最早嘗試發展並運用於個案觀察的理論。事實上，國關學界對於跨國社會運動理論本無太多著墨，主要研究起點基本上取材自社會學領域的社會運動研究，以此為基礎，進一步將之擴充、修正，發展為跨國社會運動理論。該理論除可用以描繪跨國公民政治活動的特點，也試圖解釋跨國公民政治的成敗與影響。

跨國社會運動理論認為，就定義而言，凡匯集個人、社群團體、非政府組織等不同成員的非正式跨國串連模式，均可稱之為跨國社會運動。社會運動，訴求社會大眾，跨國動員最草根的民間支持，藉動員大眾來對抗當權者，既無一定組織形態、也未必有固定經費來源。^①跨國社會運動，亦與社會運動有許多相仿的特質，第一，組織鬆散：跨國社會運動為一鬆散聚合；在此非正式的聚合群體中，並無一定明顯的成員身分認定，成員或臨時加入、或不定時退出，雖也有承擔活動規畫、參與程度較深入者，一切端賴參與者意願，而參與者之間並無從屬、契約等關係。^②第二，公民成員：無論是個人、社群或有具體組織的利益團體，均在參加者之列，共同點在於其均來自公民社會。^③第三，以群眾施壓為手段：跨國社會運動模式的活動訴求常導因於不滿特定議題，進而動員群眾力量，由下而上，共同施壓要求權力擁有者改變既有作法。^④所

註① D. S. Meyer and Sidney Tarrow eds., *Towards a Movement Society? Contentious Politics for a New Century* (Boulder CO: Rowman and Littlefield, 1998); Jackie Smith, "Globalization and Transnational Social Movement Organization," paper presented at the Conference on *Struggles and Settlements in Organizations and Movements* (USA: Michigan, 2002).

註② Mario Diani, "The Concept of Social Movement," in Kate Nash ed., *Readings in Contemporary Political Sociology* (Oxford: Basil Blackwell, 2000), pp. 155~176.

註③ Mario Diani, "The Concept of Social Movement," pp. 155~176.

註④ Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

謂的改變，有可能是更激烈的革命性變革，也有可能是更保守的回到過去。^⑤唯其不同於一般國內社會運動者在於，跨國社會運動的關注議題乃跨越國界的共通問題，其成員來自不同國家，其所針對之施壓對象有可能是任一國家或企業。換言之，其具有顯著的跨國性，活動範圍、行動參與者、活動目標等均不局限在單一特定國家。

然而也由於跨國社會運動取材自國內社會運動之故，跨國社會運動課題主要挑戰也在於，社會學界所論證的社會運動於國內出現的原因與可發揮的影響，是否真可用以理解跨國社會運動現象？換言之，社會運動跨國能力，究竟幾許？即便其確能跨國，能發揮之影響力有多少？能否進入傳統以主權國家獨占的國際組織與國際活動空間？換言之，社會運動的跨國性是什麼？。

既有文獻針對此有不同的看法，第一種看法，從機會結構 (opportunity structure) 的觀點論之，社會運動的跨國性，乃環境條件配合之下的產物，只要機會結構條件充足，社會運動即可能跨國串連。^⑥在外部環境條件中，有強調全球化之因者，認為全球化發展一方面形成一種特殊的機會結構，全球化經濟使得環境、市場、勞資、乃至於文化身分認同等議題上不限於單一國家境內，也唯有跨國界連結的社會運動得以面對全球化後的世界。^⑦甚至認為跨國社會運動是改變既有世界秩序的希望，^⑧此種看法最常引反全球化風潮為例。至於內部環境條件，關鍵在於所欲跨越的國度是否有利於非國家行為者的行動。Tarrow 曾特別強調兩個判斷機會結構的要素。其一為觀察跨國串連涉及國家的政治制度。若該國政府領導強勢、國家與社會之間的關係為緊密的從屬關係，則該國的公民行為者亦較無法自如參與跨國串連，^⑨也較無機會參與。此類看法認為機會結構影響非國家行為者的資源取得、組織聯繫或活動空間，而雖然各國內部環境條件不一，但當今全球化的外部環境卻是促成跨國社會運動的有利因素。^⑩

第二種看法則認為，社會運動的跨國性本質上乃脆弱的連結，短暫性的影響力。對於跨國社會運動能否出現又能否持續，高度存疑。此類看法認為即便全球化市場已形成，企業與政府會隨各國情形而有調整，因之跨國界的社會運動難以如單一國家境內之社會運動般號召動員，而將被拆解。故社會動員成爲一種國際運動，持續性與成功率並不高。所謂的國際社會動員，其實只是一種熱門話題的國際流傳，最終的改革，仍賴各國公民的各自行動。^⑪雖然各方對於跨國社會運動之持續力看法不一，但是

註⑤ Ronaldo Munck, *Globalization and Contestation: The New Great Counter-movement* (London: Routledge, 2007), pp. 122–123.

註⑥ Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Ed (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 77.

註⑦ Sanjeev Khagram and Sarah Alvord, "The Rise of Civic Transnationalism," in Srilatha Batliwala and L. David Brown eds., *Transnational Civil Society* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2006), pp. 65–81.

註⑧ Arturo Escobar, "A brief response to Ray Kiely's 'Reply to Escobar,'" *Development*, Vol. 43, No. 4 (2001), p. 12.

註⑨ Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Ed.

註⑩ Kerstein Martens, "Applying the Concept of Political Opportunity Structures in European and International Studies," *Transnational Associations*, Vol. 1 (2001), pp. 2–9.

註⑪ P. C. Cuninghame, "Whither autonomism as a global social movement," paper presented at *First ISA Forum of Sociology: Sociological Research and Public Debate* (Spain: Barcelona, 2008).

針對跨國社會運動取得國際政治事務參與權的事實多半不否認。實證經驗亦顯示，包括聯合國在內等傳統以主權國家成員為主的國際組織，逐漸釋出部分參與機會予跨國社會運動者。自由派學者對此現象尤其樂見其成，認為跨國社會運動的出現得以讓人民直接接觸國際組織與對外事務，有助於降低國際組織的民主赤字。

社會學門對於社會運動與跨國社會運動的討論，提供跨國公民政治研究相當多研究方法的基礎與養分；相較之下，另外兩種跨國公民政治理論的研究發現，較傾向於行動原因的解釋、行動結果的事實分析等現象的系統化描述與實務操作的方式。

二、跨國倡議網絡理論

隨著越多經驗顯示，在不少個案中，公民行為者的跨國政治參與行動，未必與所有的主權國家均處於對立位置，事實上由於其跨國特點，主權國家有時甚至可以成為非國家行為者跨越國界之後的夥伴，此種經驗可見於例如針對特定國家的人權運動，如抗議中國政府鎮壓法輪功；又例如，溫室氣體議題，主權國家與不少跨國公民行動站在同一陣線，施壓於特定目標國家；再者，不少跨國行動的串連密度與廣度，並非全球性均衡分布，而是集中於數個特定人事、地點，以其為結點，形成個別小輻射網之間相互呼應的現象。聲援法輪功或其他中國人權議題者，即是以此方式配合彼此，跨國社會運動說，並不足以充分解釋此類型之跨國集結。於是借鏡自社會學的「網絡」(networking) 概念，再加上此類網絡關係又以其提倡之共同理念主張連結散居各地的網絡，故自 1990 年代末期起，關於跨國倡議網絡 (Transnational Advocacy Network, TAN) 理論的討論開始見於國關學界。根據最早提出此名詞的 Keck & Sikkink 的解釋，跨國倡議網絡概念係用以描述來自不同國度、但信仰相同價值、基於為達成同一議題目標而形成的資訊交換與行動互助網絡。形似國際壓力團體的 TAN 之意涵因而較跨國社會運動來得豐富。按 Keck & Sikkink 對 TAN 之定義原文如下：

“those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services...”, (譯文：一群行為者，因共同的價值、行為，為同一議題而在國際間共同行動，彼此密切交換資訊與提供協助……) ②

Risse 與 Sikkink 等學者認為通常某特定來自民間的公民團體或非政府組織是整個 TAN 的起點。該非政府組織本身常有具高度道德性的理念主張，但無論是非政府組織本身的力量，或是從理念政治的運作看來，單一個非政府組織若欲影響或改變觸犯理念的當權者，無法單打獨鬥成事，而必須聯合各方力量，藉由串連並動員大眾的壓力，向目標國政府施壓。因此，單一非政府組織必須扮演起議題推動者與號召者的角色，由其作為說客，遊說各國政府與國際組織、召集國際間認同其理念的其他非政府組織或各國民間團體，動員可接觸的媒體資源，將這些力量一點一滴串連起來

註 ② 原文引自 M. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p. 2.

(networking)，TAN 於焉成形。³³在這樣的「結網」過程中，理念主張是作為發起者的非政府組織最為倚賴的針線。且這種理念常具有強烈的價值與道德色彩，也可說是一種是非標準、根本原則的堅持。³⁴

就其組成可見，TAN 的成員多樣化、多國籍、且官民不拒：TAN 的參與者來自不同國家，各自或有不同屬性，這其中有的可能是相當有規模的非政府組織，有的可能是因理念而臨時形成的國際議題壓力團體，有的可能是某個國家社會的一群烏合之眾，甚或是某國之官方機構……儘管各自的組織背景與形成經過可能有很大的差異，但是共同點是有相同的目標。成員純為信念與目標而結合，並無必然的從屬組織關係：由各國各種團體力量所匯成的 TAN，因此與國際非政府組織不同，TAN 成員的背景複雜多了，且彼此之間並不隸屬於共同的組織會籍，更不互相從屬；有限成員數，不走草根動員路線；然而另一方面，因信念而結合的 TAN 卻又比跨國社會運動來得有組織，雖然 TAN 也訴求社會大眾的認知與支持，但卻不會像社會運動一般去動員廣大的草根大眾，而走以議題發起者為核心的小眾參與路線。TAN 為信念與目標而活動，不排除也不強求各國官方團體加入，與各國官方關係也不必然對立：³⁵只要官方團體或國際組織認可並願意加入行動，TAN 亦來者不拒，因而 TAN 與各國官方的關係視彼此間對議題的態度而定。由上分析可知，TAN 乃一個由具共同想法的跨國團體聚集而成的、有目標的跨國壓力團體。這樣的跨國壓力團體既不同於國際非政府組織的常態性組織，亦不若跨國社會運動般試圖全面性地擴大參與人數，參與其中的團體可能是嚴謹的民間非政府組織，也可能是鬆散的抗議團體，甚至不排除，其中可能也納入有某國家的政府單位。

組織關係，是 TAN 理論研究的一個重點。例如 Workman 曾在其研究中提出兩個觀點，第一，因理念而結合的跨國串連內部可能問題重重，由於成員屬性未必相同，即使有同樣理念，其中仍會出現某些試圖主導大局的團體勢力，或引發內部衝突。³⁶ Peter van Tuijl 亦曾則進一步針對跨國串連內部的合作關係問題，提出四種不同的互動類型：合作型、同步型、競爭型、衝突型。³⁷合作型串連對於整體行動相當有規畫，相

註³³ Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principles Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, Vol. 47, No. 3 (1993), pp. 411-441; Thomas Risse, S. C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

註³⁴ 關於理念的性質，Goldstein & Keohane 曾做出明確的區分，其理念分類方式相當能輔助了解當今各種議題網絡的差別，故在此引用之，見 Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," in Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 3-31.

註³⁵ M. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, p. 216.

註³⁶ Anna Workman, "Inside the Transnational Advocacy Network: Towards a Critical Politics of NGO Relations," paper presented at *The Conference of Human Rights amid Globalization* (Germany: The Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Community, 2006).

註³⁷ Peter Van Tuijl and Lisa Jordan, "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy," *World Development*, Vol. 28, No. 12 (2000), pp. 2051-2065.

互配合並有密切的合作方式；同步型則各行其是，但求殊途同歸；競爭型者則內部各團體常在合作中又互相較勁，彼此關係較複雜、而衝突型串連的內部各團體對於事情的運行等常有齟齬，甚至相互牴觸。Peter van Tuijl 等亦認為隨著內部關係不同，跨國串連能夠發揮的影響力應該會受到影響，³⁸此外亦有研究針對跨國倡議網絡的行動影響力發揮過程，如有 Risse 等人在其「螺旋模式」說所描繪的拉鋸過程。螺旋模式乃模擬非國家行為者施壓於目標國，雙方的互動過程，概分為五個階段：第一階段，目標國政府侵犯理念（repression）：當某一目標國政府做出侵犯理念的行為，而特定非國家行為者收到訊息之後，開始發動串連。隨著目標國政府持續侵犯理念、跨國串連亦密集展開。第二階段，目標國政府否認指控（denial）：規模越來越完整的跨國串連持續施壓、擴大串連。第三階段，目標國政府策略性讓步（tactical concessions）：跨國串連一方持續吸收參與成員，直接與目標國人民對話國，在各國官民會力量相互串連，目標國政府可能會出現權宜性的讓步，試圖移轉國際輿論的注意。第四階段，目標國政府在組織形式上，納受新的規範（prescriptive status）：目標國政府在壓力之下，同意簽署條約保證改變、調整國內的政策與作法、以新的規範重新與對話各方展開對話。第五階段，目標國政府內化、認同新的規範（rule-consistent behaviour）：在跨國串連一方不斷擴大並強化其輿論力量時，目標國的價值觀逐漸被改變，而終至完全接受規範，並將其價值觀內化。³⁹

綜合觀察，Keck & Sikkink 由「網絡」概念提煉出 TAN 理論，由於其更能貼近現實，描繪出跨國公民的集結方式，也因此在接下來的十年，被廣泛運用於觀察並分析各種跨國公民政治議題中。然而 TAN 理論發展十年，國關學界集中探討的多為 TAN 的組織、運作與影響力發揮過程等，TAN 理論因而具有明顯的工具性理論特質。

三、跨國認證網絡理論

相較於 TAN 理論研究，國關學界著手發展跨國認證網絡理論，又更加晚近。該理論的發展肇因於 90 年代後出現了另一種亦可稱為網絡化的公民跨國政治行動，但其行動訴求方式又無法以 TAN 解釋之。此類跨國公民網絡，既不抗議、也不與公部門合作，而是自創標準、自訂制度、自我治理、獨樹一格。隨著越來越多此類跨國行動案例出現，學界也隨之嘗試發展「跨國認證網絡理論」，並相當倚重企管學界的研究基礎；企管學界對於認證產業、企業公民、企業社會責任的討論等，也直接影響了跨國認證網絡理論的問題意識。

跨國認證網絡理論認為，跨國認證網絡不同於一般 TAN，而是以標章為工具，將標章賦予道德規範的內涵，藉以推廣其理念的跨國公民行動，現有認證網絡者，涵蓋有機農業、公平貿易、森林保育、道德貿易等議題。不同於一般 TAN，無涉利益與市

註³⁸ Peter Van Tuijl and Lisa Jordan, "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy," pp. 2051-2065.

註³⁹ Thomas Risse, S. C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*.

場，跨國認證網絡卻反其道而行：其介入市場、發行標章、制訂價格、收取費用，看似遊走在商業與公益間的灰色地帶。嚴格說來，標章認證的作法並不特別。在工業生產的時代，政府與企業界很早即藉由品管標章化，透過認證，管理生產程序，確保產品品質。然而直至晚近，隨著以 NGO 為主的公民勢力興起，認證的作法被 NGO 用為推動價值理念的工具，NGO 共組跨國認證網絡，將標章賦予道德規範的內涵。

當今跨國認證網絡實例已十分繁多，以議題種類區分，大致有有機農業、公平貿易、森林保育、道德貿易、安全商品、綠色工業等各大類議題認證網絡，且同一議題類別裡，即可見多種認證系統。例如美國加州有機農場認證組織於 1973 年推出有機農場標章 (Certified Organic Farmers, CCOF)，^⑩與歐洲農業界於 1972 年所開發的國際有機農業運動聯盟 (International Federation of Organic Agriculture Movements, IFOAM) 等即為有機農業議題中兩個運作歷史最為悠久的認證系統。^⑪學界針對跨國認證網絡課題，最常見的疑問是，這些系統如何設計？如何運作？最為人所注意的乃 1997 年成立的公平貿易標章組織 (Fairtrade Labeling Organization, FLO)，所推出的「公平貿易標籤」(Fairtrade Certification Mark, CM)，也是目前規模最大的產品認證系統。另外，1993 年成立的森林管理會議 (Forest Stewardship Council, FSC) 如何影響各國既有的森林管理制度，也是常見的研究問題。^⑫來自 26 個國家 130 個會員的 FSC 的作法是，訂立出一套森林管理制度標準，再以間接授權給第三方認證組織 (即所謂「第三方獨立機構」) 的方式，讓森林管理者與林產品向授權的認證組織申請標章，並向全世界消費者宣導認同這項產品。此外，如英國的道德貿易運動 (Ethical Trading Initiative, ETI)、荷蘭的潔淨成衣運動 (Clean Clothes Campaign, CCC) 等等，其中以「經濟優先事務委員會認證署」(Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA) 於 1997 年所制訂的社會責任國際 (Social Accountability International, SAI) SA8000 標準認證等都是著名的認證個案。^⑬

認證網絡所設定的壓力內涵、施壓者及目標，與傳統倡議網絡不同。相較於傳統倡議網絡的壓力源為國內外社會輿論，目標對象常是侵犯或不接受道德、權利理念的主權國家或政府；跨國認證網絡訴求的壓力源為廣大消費者構成的市場力量，欲改變其行為的目標對象則為不符合生產規範的廠商與商品。藉由消費的合作，以市場壓力，要求更多廠商與商品遵守規範。也由於其不同於其他純為理念訴求的跨國政治行動，選擇直接介入市場機制，以改變既得利益者。至於跨國認證網絡與政府間，則不

註⑩ Julie Guthman, *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California* (Berkeley: University of California Press, 2004).

註⑪ Roland Chevriot, "Letter to organic agriculture groups: Subject: Creation of an international federation," (IFOAM, 1972). Available at http://www.ifoam.org/about_ifoam/inside_ifoam/pdfs/Founding_Letter.pdf, last viewed on 1 November 2010.

註⑫ Brigitte Geissel, "Transnational Networks of Local and Global Civil Society as Response to New Challenges," *World Society Focus Paper Series* (Berlin: World Society Foundation, 2006).

註⑬ 金雪軍、王曉榮，「自願勞工標準的現狀和發展：基於 SA8000 認證的經驗研究」，*中國工業經濟* (北京)，第 8 期 (2005 年)，頁 89~96。

必然存在對立關係，雙方甚且可相互為用。^④學界研究忙於認識其運作之外，另關注問題在於認證網絡的公信力與合法性。在跨國政治與跨國網絡研究頗具聲望的 Thomas Risse 即提醒，由跨國認證網路制訂並主導規範認證，是不尋常的治理模式，必須注意這樣的治理合法性 (legitimacy) 是否足夠。Andreas Noelke & Jean-Christophe Graz 亦十分關注合法性問題，並認為此種「跨國私治理」(Transnational Private Governance) 形態受限於其合法性不足，發展將有所侷限。^⑤Susanne Schaller 則在 2007 年所發表的研究報告中也指出，跨國私治理的決策過程、治理程序、民主參與程度等，都是認證網絡對社會大眾提出訴求時，可能無法完全取信於人的關鍵。^⑥

跨國認證網絡理論尚屬發展初期，學界的理論工作進展也還有限，目前探討方向多針對事實現象、運作程序、制度設計等具體事實的釐清與了解。不過隨著越來越多的個案經驗出現，目前發展仍停留於事實描述與制度認識的跨國認證理論，很明顯地，還有相當大的空間可以再前進。

肆、代結論：跨國公民政治研究的再發展與建議

跨國公民政治研究，在研究方法上歷經多次的典範轉移，開啓不同的研究視角，不同階段的研究發現也使跨國公民政治的面貌得以逐漸地被清晰呈現。國關學界的跨國公民政治研究，在過去近四十年來的發展脈絡。第一代研究開啓了新的方法論；第二代研究則著眼於公民行為者作為國際政治能動者的身分，及其與環境結構的互動影響，跨國公民政治研究的基本學理架構也逐漸成型。第三代研究則轉向實證研究，進一步探索公民行為者之間的個別差異，並擷取跨學科的研究經驗，用以歸納並理解不同的跨國公民政治，並因此有三種主要的跨國公民政治理論：跨國社會運動論、跨國倡議網絡論、跨國認證網絡理論。三種理論各自著墨不同的跨國公民政治經驗，且有不同的研究發展。三者相較，跨國社會運動模式的研究發展出大量的詮釋、批判理論；跨國倡議網絡理論則屬於工具理論層次，而學界對於跨國認證網絡理論的掌握，

註④ 例如，1990 年代中期，反血汗工廠運動開始嘗試走向認證化。以美國為例，在公民運動壓力下，美國總統柯林頓 (Bill Clinton) 與成衣、製鞋業者以及關心勞權與消費者權益的團體代表會面，討論如何遏止「血汗工廠」。與會各方於 1997 年共同推動一項名為「成衣工業夥伴」(Apparel Industry Partnership, AIP) 的計畫，以減少美國市場販售藉由剝奪第三世界工人所做成的各種織品為目的。美國政府與公民團體、業者不斷協商與溝通，1998 年 11 月，提出規範資方的生產守則 (Codes of Conduct)，並由白宮出資、成立擔任監督工作的「公平勞動協會」(Fair Labor Association, FLA)。然而 FLA 執行調查工作過程不公開、白宮角色不清楚等，工人的聲音被忽略，公民團體與勞工代表揚言退出，FLA 在扮演第三方獨立認證系統的功能上，毀譽參半。

註⑤ Andreas Noelke and Jean-Christophe Graz, "Limits to the Legitimacy of Transnational Private Governance," paper presented at the *CSGR/GARNET Conference* (UK: University of Warwick, 2007), pp. 17-19.

註⑥ Susanne Schaller, "The Democratic Legitimacy of Private Governance: An Analysis of Ethical Trading Initiatives," *INEF-Report 91* (Germany: University of Duisburg, Institute for Development and Peace, 2007). Available at <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report91.pdf>, last viewed 11 October 2011.

則大約仍只有針對現象與事實的釐清。

分析所得，就第三代跨國公民政治研究而言，後續研究仍大有可期。但路徑走向何在？本研究認為，不同理論層次的研究與不同理論間的相互比較，是第三代研究仍須再著力處。理論層次的發展，有賴於更多元的反思與問題切入。在此，本文認為，以下問題點或理論基礎或可進一步再帶進第三代研究中：

1. 跨國公民活動可能的治理角色：第三代研究經驗顯示，公民的跨國政治參與，有各種不同的可能方式。此亦反映出公民行為者所能切入與承擔的治理角色各有不同。所謂治理，若據聯合國全球治理委員會（Commission on Global Governance）的定義，乃個人和各種組織、公領域和私領域，共管公共事務，以調合並促成共同行動的過程。治理的過程中，既包含具權威性、正當性的制度與機制，也包括符合人民利益、擁有人民同意的非制度安排。^④依此定義，治理涉及公、私部門，且為一種持續互動、協調的過程，其並非成套規則或正式制度，治理運作也非建立在特定行為者對他者的控制能力。^⑤全球治理為一種介於國家間、或超乎國家之上，影響著區域或全球層次中國家決策權力和國內人民生活的國際政治機制。^⑥在全球治理的構想中，國家固然還是其中的核心角色，^⑦但是來自全球公民社會的非國家行為者，亦是重要力量，且可與國家權力和資本市場相抗衡，協助建立和促進治理機構的責任、正當性和透明度。^⑧全球治理因而可提供一個更具彈性的公共場域，也因其運作程序並非固定不變，而是不斷形塑與再形塑的互動過程，理論上，應有容納不同理性思維的可能，普遍參與的特質，也可使治理的運作具有一定正當性。而不同的跨國公民政治模式蘊含了公民行為者之於人的匯集、事的處理、時的掌握等，方法均不盡相同，其所能發揮之治理功能或許因而不同，所蘊含的治理意義是可再發掘的。

2. 跨國公民政治參與方式的比較：比較研究，常可對照出不同作法的差異與各自之不足。第三代研究顯示，看似相仿的各種跨國公民政治參與經驗，其實有相當多的不同。就組織形成、行動方式、議題掌握等三個面向觀之，不同的跨國公民政治參與方式在實務與理論上應有諸多可相互參照之處。從組織的觀點看來，非國家行為者的國際串連，從聚集（assembly）、連結（coalition）、到聯盟（alliance），可見其不等程度的制度化發展。聚集式的國際串連，類似鬆散、非正式、無組織的群眾大會。參與

註④ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 2-3.

註⑤ Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (1998), p. 84.

註⑥ Gary Smith and Michael Muetzelfeldt, "Global Governance and Strategies for Civil Society," *Pacific Review*, Vol. 12, No. 3 (2000), p. 266.

註⑦ James N. Rosenau and Ernest-Otto Czempiel eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

註⑧ David Williams and Tom Young, "Governance, the World Bank and Liberal Theory," *Political Studies*, Vol. 42, No. 1 (1994), pp. 84-100.

成員因為認同該次議題訴求而出席，亦因為彼此共同的議題認同而合作，參與者可以是個人、團體或非政府組織，而其串連關係並不穩定，成員來去自如，彼此之間無任何權利義務關係。相形之下，連結式的國際串連則可見組織化形態，不過其乃參與者群聚之非正式、甚且是臨時性組織；組織內部與決策機制鬆散，參與者彼此之間的從屬關係不明顯。因此，此類型組織並無較明確的會員身分認定，且隨國界之跨移，議題詮釋、議程設定、活動方式亦常因而不同。也因其非正式、結構鬆散的特色，連結型跨國政治組織除可吸納 NGO 或社團，有時亦可見個人成員的參與。不過，即便是鬆散的連結形態，其「跨國」的特點，仍使參與者之間透過鏈結關係，而得以共享來自他國的行動資源、活動經驗與議題發展基礎。^{⑤7}至於聯盟式的串連，則有具體的組織形態、制度化的運作流程，指揮中心與下屬各國分支機構之間的資源分配與權力關係清楚，各國成員多為組織化團體，而少見個人成員的參與。

組織，固然是分析跨國串連的重要要素，跨國串連的行動規畫也是另一個重要的參考點。就行動方式而言，跨國政治常奠基於一定的理念規範，而理念規範的衍生、推廣到被接受，有其必經之生命歷程，^{⑤8}且有賴規範推動者施力。^{⑤9}不滿意現狀的非國家行為者作為理念規範的推手時，常可見「他律」與「自求」兩種不同的行動路徑與思維。「他律」的行動思維在於，現狀之問題根植於既有結構，而結構調整或問題補救，有賴結構制度的管理者，故以其為施壓目標，約束並規範目標者 (target)，^{⑥0}要求目標者修正行為。「自求」的行動思維則認為，現狀問題既源於原有結構制度之不足，唯有自行推動並運作新的制度規範，方能掌握改變的契機。兩相比較，前者的重點在於迫使他者改變，以符合自我預期；後者的行動重點在於如何自我建制 (regime)，說服他人參與。二者共同的是，目的均在於推動其所相信之理念、主張與規範。至於實際推動的過程，則需注意如何架構議題 (framing issue)、喚起群眾注意 (calling attention)、造成衝擊 (making impact)、訴求表述 (telling story) 等要務，一般常見技巧有透過資訊的傳播使目標者蒙羞或教育群眾、^{⑥1}訴求責任政治以凸顯目標者的問題或喚起群眾意識、^{⑥2}或透過象徵符號強化眾人對規範理念的熟悉等方式。

註 ⑤7 Jackie Smith, "Globalization and Transnational Social Movement Organization."

註 ⑤8 Martha Finemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887-917.

註 ⑤9 Giovanni Mantilla, "Emerging International Human Rights Norms for Transnational Corporations," *Global Governance*, Vol. 15, No. 2 (2009), pp. 279-298.

註 ⑥0 以國家／市場／公民社會三元論而言，跨國公民政治的行動目標者可以是國家、也可能是經濟活動部門。

註 ⑥1 Dorothy Q. Thomas, "Holding Governments Accountable by Public Pressure," in Joanna Kerr ed., *Ours By Right: Women's Rights as Human Right* (London and Atlantic Highland, N. J. and Ottawa: Zed Books, 1993), p. 83.

註 ⑥2 M. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, p. 22.

此外，公民行為者跨國活動的議題掌握力亦可是另一個問題切入點。從議題發展階段觀之，議題是有生命週期的。⁵⁸尤其是一個具理念規範色彩的原則性議題（*principled issue*），從源起、醞釀、被認知、進入議程、建立規範、規範被接受、規範落實到規範內化等，議題隨時有可能在發展過程中被干擾或阻絕，⁵⁹其間涉及因素繁多，而在種種原因中，「人」恐怕是最根本的因素。倘若沒有人的參與、推動、回應、配合，則議題的發展不會呈現如此豐富的面貌。議題生命週期的劃分方式雖有不同，但均在描繪從議題的醞釀與論述、動員施壓、談判、提出解決方案、施行、監督等幾個階段。非國家行為者的議題參與能力與參與階段不一。就參與能力而言，有長於醞釀倡議者、有致力於動員施壓者，有著眼於解決方案的構思與執行者；就參與階段論之，跨國公民政治有可能僅針對部分階段，亦有可能參與議程的全部發展階段。議題參與範圍的設定與選擇除可能是非國家行為者的選擇之外，亦反映出其影響角色與影響力所在。

本文探討了整體國關學界就跨國公民政治研究的進展脈絡、發現與問題，又再聚焦於 90 年代後半期的第三代研究，並提出第三代研究續發展的可能問題切入點。事實上，相較於西文國關學界，華文國關學界對於跨國公民政治的掌握，其實是更為緩慢、薄弱的；一路看來，華文學界始終扮演追隨與學習的角色，而無令人印象深刻的突破性論述。藉此研究發展的檢視與反思，以為話題，期能再帶動學界對於跨國公民政治的再認識。

* * *

（收件：100 年 7 月 22 日，接受：101 年 3 月 8 日）

註⁵⁸ 雖然研究者對於議題的生命週期階段如何劃分，看法不一，但許多議題研究者均同意，議題是有生命週期的。Hainsworth 將議題生命週期分成起源、擴大調節各方意見、組織動員、解決問題等四個階段，分別描述議題從出現的各方反應、異見間的談判協調、異見間各自組織動員勢力到進入立法解決等過程。Cralle 及 Vibbert 則將議題生命週期依序分為五個階段：醞釀、累積議題的潛伏期；繼續發展議題、測試公眾反應的臨近期；廣泛傳播議題主張，吸納各方注意的流傳期；正反意見各方正面交手，衝突、施壓、談判的關鍵期；找出協調解決方案之後，議題看似逐漸平息的睡眠期。見 B. E. Hainsworth, "Issues Management: An Overview," *Public Relations Review*, Vol. 16, No. 1 (1990), pp. 3~5; M. Howlett and M. Ramesh, "Agenda Setting – Policy Determinants and Policy Windows," *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 104~121; Richard E. Crable and Steven L. Vibbert, "Managing Issues and Influencing Public Policy," *Public Relations Review*, Vol. 11, No. 2 (1985), pp. 3~16.

註⁵⁹ Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principles Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America."

Reflection on the Theoretical Development of the Transnational Civil Politics Research

Chueiling Shin

Professor

Department of Political Economy

National Sun-Yat-San University

Abstract

The field of transnational civil politics have been a rapidly developing research focus in the international relations scholarship, and impressive amounts of research findings have been published during the last few decades. It is essential to review and examine the systemic development of research in the academia. This paper aims to tackle the task by reviewing and analyzing the research path of transnational civil politics studies, hoping that the discussion will not only provide an overall historical analysis of the research development in the subject but offer perspectives on the future direction.

This paper finds that there are three main stages of the research development, each with different research methodology, concerns and assumptions. The first stage highlights the emergence of transnational actors on the state-centric international politics and stimulates the growth of new methodology with non-state actors as the analytical unit. By contrast, the research focus of the second stage turns to the feasibility and possibility of transnational actors as agent in international politics. The third stage further examines the diversifies transnational actors and their different approaches as political agents. The paper concludes by suggesting that more interdisciplinary attempts are needed for further development of the research topic.

Keywords: transnational civil politics, global civil society, transnational social movement, transnational advocacy network, transnational certification network

參考文獻

- 金雪軍、王曉榮，「自願勞工標準的現狀和發展：基於 SA8000 認證的經驗研究」，*中國工業經濟*（北京），第 8 期（2005 年），頁 89~96。
- Amin, Samir, *Imperialism and Unequal Development* (NY: Monthly Review Press, 1977).
- Chevriot, Roland, "Letter to organic agriculture groups: Subject: Creation of an international federation," (IFOAM, 1972). Available at http://www.ifoam.org/about_ifoam/inside_ifoam/pdfs/Founding_Letter.pdf, last viewed 1 November 2010.
- Cuninghame, P. C., "Whither autonomism as a global social movement," paper presented at *First ISA Forum of Sociology: Sociological Research and Public Debate* (Spain: Barcelona, 2008).
- Cox, Robert W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2 (1981), pp. 126~155.
- Crabbe, Richard E. and Steven L. Vibbert, "Managing Issues and Influencing Public Policy," *Public Relations Review*, Vol. 11, No. 2 (1985), pp. 3~16.
- Diamond, Larry, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3 (1994), pp. 4~17.
- Diani, Mario, "The Concept of Social Movement," in Kate Nash ed., *Readings in Contemporary Political Sociology* (Oxford: Basil Blackwell, 2000), pp. 155~176.
- Dorothy, Thomas Q., "Holding Governments Accountable by Public Pressure," in Joanna Kerr ed., *Ours By Right: Women's Rights as Human Right* (London and Atlantic Highland, N. J. and Ottawa: Zed Books, 1993).
- Escobar, Arturo, "A brief response to Ray Kiely's 'Reply to Escobar'," *Development*, Vol. 43, No. 4 (2001), pp. 11~14.
- Finemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887~917.
- Geissel, Brigitte, "Transnational Networks of Local and Global Civil Society as Response to New Challenges," *World Society Focus Paper Series* (Berlin: World Society Foundation, 2006).
- Gill, Stephen, *Power and resistance in the new world order* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).
- Gilpin, Robert, *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (NY: Basic Books, 1975).
- _____, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical

- Framework,” in Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 3~31.
- Guthman, Julie, *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California* (Berkeley: University of California Press, 2004).
- Hainsworth, B. E., “Issues Management: An Overview,” *Public Relations Review*, Vol. 16, No. 1 (1990), pp. 3~5
- Hardt, Michael, “The Withering of Civil Society,” *Social Text*, Vol. Winter, No. 45 (1995), pp. 27~44.
- Howlett, M. and M. Ramesh, “Agenda Setting—Policy Determinants and Policy Windows,” *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 104~121.
- Keane, John, *Violence and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Keck, M. and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge MA.: Harvard University Press, 1971).
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, “Transnational Relations and International Organization,” *World Politics*, Vol. 27, No. 1 (1974), pp. 39~62.
- Khagram, Sanjeev and Sarah Alvord, “The Rise of Civic Transnationalism,” in Srilatha Batliwala and L. David Brown eds., *Transnational Civil Society* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2006), pp. 65~81.
- Lipschultz, R. D., “Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 21, No. 3 (1992), pp. 389~420.
- Macdonald, Laura, *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America* (London: Macmillan Press Ltd, 1997).
- Mansbach, Richard W., Yale H. Ferguson, and Donald E. Lampert, *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1976).
- Mantilla, Giovanni, “Emerging International Human Rights Norms for Transnational Corporations,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 2 (2009), pp. 279~298.
- Martens, Kerstein, “Applying the Concept of Political Opportunity Structures in European and International Studies,” *Transnational Associations*, Vol. 1 (2001), pp. 2~9.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
- Meyer, D. S. and Sidney Tarrow eds., *Towards a Movement Society? Contentious Politics for a New Century* (Boulder CO.: Rowman and Littlefield, 1998).
- Munck, Ronaldo, *Globalization and Contestation: The New Great Counter-movement* (London:

- Routledge, 2007).
- Noelke, Andreas and Jean-Christophe Graz, "Limits to the Legitimacy of Transnational Private Governance," paper presented at the *CSGR/GARNET Conference* (UK: University of Warwick, 2007).
- Pattberg, Philipp, "The Institutionalization of Private Governance: Conceptualizing an Emerging Trend in Global Environmental Politics," *Global Governance Working Paper* (Potsdam, Amsterdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project), No. 9 (2004), pp. 1~34.
- Risse, Thomas, S. C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Rosenau, James N., "Governance in the twenty-first century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), pp. 13~43.
- Rosenau, James, N., *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs* (London: Pinter, 1980).
- Rosenau, James N. and Ernest-Otto Czempiel eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Salamon, Lester M., "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (1994), pp. 109~122.
- Schaller, Susanne, "The Democratic Legitimacy of Private Governance: An Analysis of Ethical Trading Initiatives," *INEF-Report 91* (Germany: University of Duisburg, Institute for Development and Peace, 2007). Available at <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report91.pdf>, last viewed 11 October 2011.
- Scholte, Jan Aart, "Global Civil Society: Changing the World?" *Centre for the Study of Globalization and Regionalization Working Paper* (UK: University of Warwick), No. 31/99 (1999), pp. 1~35.
- Shaw, Martin, "Global Society and Global Responsibility: The Theoretical, Historical and Political Limits of 'International Society'," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 21, No. 3 (1992), pp. 421~434.
- Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principles Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, Vol. 47, No. 3 (1993), pp. 411~441.
- Smith, Gary and Michael Muetzelfeldt, "Global Governance and Strategies for Civil Society," *Pacific Review*, Vol. 12, No. 3 (2000), pp. 265~279.
- Smith, Jackie, "Globalization and Transnational Social Movement Organization," paper presented at *The Conference on Struggles and Settlements in Organizations and Movements* (USA: Michigan, 2002).
- Smouts, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations,"

- International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (1998), pp. 81~89.
- Strange, Susan, John M. Stopford, and John S. Henley, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).
- Tarrow, Sidney, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Ed (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (New York: Oxford University Press, 1995).
- Van Tuijl, Peter and Lisa Jordan, "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy," *World Development*, Vol. 28, No. 12 (2000), pp. 2051~2065.
- Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises* (New York: Basic Books, 1971).
- Walker, R. B. J., "Social Movements/World Politics," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 23, No. 3 (1994), pp. 669~700.
- Willetts, Peter ed., *Pressure Groups in the Global System* (London: Pinter, 1982).
- Williams, David and Tom Young, "Governance, the World Bank and Liberal Theory," *Political Studies*, Vol. 42, No. 1 (1994), pp. 84~100.
- Workman, Anna, "Inside the Transnational Advocacy Network: Towards a Critical Politics of NGO Relations," paper presented at *The Conference of Human Rights amid Globalization* (Germany: The Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Community, 2006).