

# 全球治理與國際合作：論其策略與困境

袁鶴齡\*

## 摘要

從上個世紀 1990 年代以來全球治理(Global Governance)已成為國際政治的研究者與從事實務者皆十分關切的議題，尤其在 1992 年聯會國所成立全球治理委員會(The Committee of Global Governance)，更是直指當全球性公共問題層出不窮，而主權國家能力衰微之際，如何以新的治理模式處理眾多複雜的全球問題，以維持國際體系的穩定與秩序，已是刻不容緩的議題。本文主要嘗試說明何謂全球治理？全球性公共問題的特質何在？其對國際政治的影響為何？以及吾人又應以何種新的模式處理新的問題？此外，本文亦將以理性選擇途徑為基礎，指出運用全球治理概念處理全球性公共議題時，而又可能面臨何種挑戰及困境？

---

\* 中興大學國際政治研究所副教授

## 壹、前言

長期以來，對於在一個無政府狀態的情境下，國與國之間如何進行互動及其結果為何，一直是國際政治的研究者所關切的重要議題。雖然國際政治的歷史充滿了各個行為者之間的衝突與對立，但是其彼此之間的合作與國際體系的穩定亦是無政府狀態下所可能出現的另一種特質。然而，無論國際合作在國際社會中是一種通則或是例外，但是它卻是能確保全球人類可持續發展的重要關鍵因素。在過去曾出現過的單極霸權，或是兩極平衡雖然都維持了國際體系的穩定與秩序，但是隨著冷戰結構的消逝、全球化的深度與廣度的提升、全球性議題的增加、及行為者不斷的擴大，使得維持體系穩定與秩序的難度大為升高。因此，如何理解當今國際體系的結構性特徵及行為者特質，並尋求有效治理全球性公共議題之道，便成為本文重要的研究焦點。換言之，本文所欲探討的問題，就是如何治理全球化的世界，以維持國際體系的穩定與秩序，或者保守一點的說，在一個局部全球化的世界(partially globalized world)，<sup>1</sup>如何能夠達成全球治理的目標？而其所必須採取的策略及其可能面臨的困境為何？1992 年聯合國在成立「全球治理委員會」(the Commission of Global Governance)時，便直指當全球性公共問題層出不窮，而主權國家能力衰微之際，如何以新的治理模式處理眾多複雜的全球問題，以維持國際體系的穩定與秩序，已是刻不容緩的議題。雖然該委員會在 1995 年所出版的《我們的全球芳鄰》(*Our Global Neighbourhood*)報告書中已指出，在高度相互依存的國際體系中，唯有國家與人民攜手合作才能共創人類美好未來，並且透過對共同責任與努力的承諾以確保未來發展，<sup>2</sup>但是，對於誰來治理、如何治理、其困境為何，尤其在如何面對與化解集體行動的困境等的問題上卻不見有進一步的論述。因此，本章將從規

---

<sup>1</sup> 這是 Robert Keohane 在 2000 年就任美國政治學會就職演說的標題。他認為，無論全球化的深度與廣度有多大，距離完全的全球化仍有段很遙遠的距離，因此我們是生活在局部全球化的世界。請參閱 Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address, American Political Science Association, 2000," *American Political Science Review* vol. 95 (March 2001), pp. 1-13.

<sup>2</sup> The Commission of Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (New York: Oxford University Press, 1995), p. xiii-xiv.

範性的角度出發，並採理性選擇途徑(rational choice approach)，針對如何治理全球化世界的相關議題進行論述，以釐清人類在共創美好未來的同時所可能遭遇到的問題及其可能的解決之道。

## 貳、全球化與全球事務

如果要回答，當今最常被世人所提及的名詞或是術語爲何時，答案肯定是「全球化」(Globalization)。在討論到世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的發展時，它涉及到全球貿易一體化的進程；在討論到通用汽車、微軟、或是諾基亞的投資策略時，它則涉及到企業在全球部局的考量；九一一的恐怖攻擊事件，則與全球恐怖組織的擴張有關；而說到剛流行的嚴重急性呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)，也會令人連想到與全球化的關係；至於所謂「麥當勞」速食文化、好萊塢電影的流行、甚至「韓流」來襲等也都是一種全球化現象。當全球化浪潮勢如破竹般的迎面而來之際，「反全球化」(Anti-Globalization)的力量也在各地集結，且更利用著資訊科技與網際網路的連結，對全球化所造成的南北國家之間貧富差距的擴大、地球環境污染的持續惡化、勞資階級之間的對立、以及跨國公司對第三世界國家的剝削等事實進行抗爭。雖然「反全球化」乃因「全球化」而起，但它卻也成爲另一種形式的「全球化」現象。總之，全球化現象正日益充斥在人類日常生活之中，它一方面爲人類帶來過去所沒有的便利與福利，另一方面它也正爲人類帶來更多前所未有的潛在危機與災難。

全球化現象不但深植人類生活，而且更吸引眾多來自學術機構研究人員的關注，而成爲當今社會科學界的主流研究之一。從政治、經濟、社會、文化、軍事、環保等各種面向所進行的有關全球化議題研究的成果相當繁多，但是令人好奇的是，全球化現象或是趨勢究竟對國際政治的研究產生了何種影響，而面對當前國際事務，其處理的方式又與往日的有何差異。換言之，面對層出不窮的全球性問題，如何進行有效的「治理」(Governance)，以維持國際體系的穩定與秩序，便成爲重要課題。

基本上，全球性事務或稱國際性事務的本質可以歸納為以下數點：

- (一) 具有全球的公共性。由於全球性議題的範圍往往超越了任何單一主權國家的管轄權之外，因此，問題的解決或是有效治理，皆無法單憑一國之力所能完成。例如，全球氣候的變遷、國際金融秩序的維持、世界貿易體系的運作、以及全球反恐及打擊與防制犯罪活動等，沒有一個主權國家可以置身之外而不受其影響。
- (二) 它具有穿越疆界的外部效益。全球性事務的另一項特性是，當一國採取了某一項行為，其所產生的後果卻可能是由其他的國家及人民來承擔。例如，工業先進國家的人民大量使用汽車所造成的空氣污染，卻需要由全球人民來承擔，而開發中國家為了經濟發展而對生態環境所產生的破壞，亦危及到人類的生存，此外，河川上游國家若對河川水質管制不當，自然也會造成下游國家與人民的抱怨與抗爭。
- (三) 它具有政治性。正由於全球事務具有公共性且有著不可分(indivisible)的特質，因此無論是共同利益(common interest)的追求，如世界貿易組織的建立，或是避免共同的災難(common aversion)，如溫室效應的擴大，都須要借助某種政治性的制度安排，例如透過單邊的強權力量介入、雙邊的議題聯結(issue-linkage)、或是多邊機制的建立。換言之，所有的全球公共問題無論是否與政治有關皆是屬於高階政治(high-politics)的議題。

在高度互賴的國際社會之中，全球性公共問題層出不窮，而其影響範圍也不斷持續擴大。在具備公共性、外溢性、以及政治性特質的狀況下，全球性公共問題至少提出兩項挑戰。

- (一) 它對主權國家在國際社會中的行為提出挑戰。在全球化的進程中，國家的角色是否因此而卻退？<sup>3</sup>就有關全球公共問題的處理，國家是否成為唯一的行為者？非國家行為者，如國際組織(International Governmental Organizations, IGOs)、非政府組織(Non-Governmental Organizations, NGOs)、甚至跨國企業(Multinational Corporations, MNCs)是否可能取代

---

<sup>3</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

國家原有的角色或是須要與國家一起合作，才可解決全球性問題？因此，這部份的一個本質性問題即是，在全球公共問題的處理上，非國家行為者是否及如何扮演某種角色？

(二) 第二、它對國家之間合作的可能性提出挑戰。共同利益的存在或是爲了避免共同災難發生的本身，並無法保證國家合作的必然到來，相反的全球事務的公共性，反而保證搭便車(free-rider)行爲的必然出現。如果個體理性與集體理性之間存在著必然的矛盾，則在一個以追逐國家利益極大化爲前提的國際社會中，全球性的公共利益便經常無法得到維護，甚至有時遭致更大的損害。因此，這部份的一個本質性問題，就是跨越疆界的集體行動是否以及如何可能出現？

### 參、變遷與全球治理的興起

哈佛大學教授甘乃迪(Paul Kennedy)在《創世紀》(Preparing for the Twenty-first Century)一書中便清楚的點出了本世紀中，除了舊有人口問題之外，尚有其他全球性五大趨勢值得重視，並且嘗試進一步預測本世紀各主要強國的浮沈。<sup>4</sup> 山德勒(Todd Sandler)也認爲當前人類所面對的全球性挑戰包括了環境污染、臭氧層破裂、水資源提供、核子武器擴散、恐怖主義、以及財富高度分配不均等問題，而在全球相互依賴程度持續攀升之際，這些問題所衍生的外部效應以及集體合作的困境，皆值得關注且必須有效處理，如此才能使人類有持續發展的契機。<sup>5</sup> 對於這種持續的全球變遷，羅森納認爲其主要動力特別是與下列五項因素有關：<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 這五大趨勢分別是一、通訊、金融革命與跨國企業；二、全球農業與生物科技革命；三、機器人與第二次工業革命；四、環境危機席捲全球；以及五、主權國家的未來。至於本世紀的強權候選人包括日本、中國、印度、蘇聯與東歐、歐洲、及美國。請參閱，Paul Kennedy 著，顧淑馨譯，《創世紀》(Preparing for the Twenty-First Century) (台北：天下文化，民國 82 年)。

<sup>5</sup> Todd Sandler, *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems* (New York: Cambridge University Press, 1997).

<sup>6</sup> James Rosenau, *Turbulence in World Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990): pp. 12~16.

- (一) 技的進步使得社會、經濟、政治的距離縮短，思想、圖像、貨幣、資訊的流動加快，因而使得人們與事件彼此之間相互依存的關係更加密切。
- (二) 議題的增加，例如空氣污染、恐怖主義、毒品交易、貨幣危機、以及愛滋病等都是新科技與相互依賴程度增加之後的產物，這也使得政治議題已從傳統的國內及地方場域走向全球場域。
- (三) 國家與政府解決問題能力大為衰退，這一方面是因為新出現的議題已不再完全屬於國家的管轄權之下，再方面也是因為舊的議題持續的與國際因素結合在一起，此外民眾對政府的順從也無法再被視為理所當然。
- (四) 當整個體系衰弱之際，次級體系反而相對的具備了更高的效能，因而出現了去中心化的傾向（或稱為次團體主義，subgroupism），以別於過去的中心化現象（稱為民族國家主義，nation-stateism，或是跨國家主義，transnationalism）。
- (五) 對於所有國家、團體、或其他集體形式中的成員而言，前述活動結果對他們都會產生影響，而使他們必須要學習適應後工業時代的新科技。

爲了有效解決全球化所帶來的諸多跨越領土範圍的公共問題，從 1990 年代開始，有關「治理」的研究便在西方學術界，尤其是在政治、公共行政、經濟、與管理等領域中廣爲流行。至今，「治理」一詞亦已如同「全球化」一般成爲一個可以指涉任何事務或毫無意義的「時髦用語」。<sup>7</sup> 然而儘管如此，在全球化浪潮的沖擊之下，傳統國家的角色已面臨解組，而國家之間的合作模式與架構也面臨重整的事實卻已不容置疑，如何尋求另一種統治或管理的模式，以維持國際秩序及體系穩定，已經不單純的僅是理論建構上的思考，而在問題的處理上，更有其實踐的必要性。因此，從事國際政治研究的學者亦開始使用“全球治理”的概念，進行理論的建構與實務的研究。休森(Martin Hewson)與辛克萊(Timothy Sinclair)兩位學者便宣稱「全球治理理論已變成理解我們所處時代中心問題的一個主要視角。」<sup>8</sup> 從事治理研究的學者們所關注的是，如何從統治

---

<sup>7</sup> Bob Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development," *International Social Science Journal* No. 155 (1999): p. 1.

<sup>8</sup> Martin Hewson and Timothy Sinclair, "The Emergence of Global Governance Theory," in Martin Hewson and Timothy Sinclair eds, *Approaches to Global Governance Theory* (New York: State

(government)走向治理、從善政(good government)走向善治(good governance)、從政府的統治走向沒有政府的治理(governance without government)、從國家統治走向全球治理、以及推動全球公民社會(global civil society)。

爲使全球治理研究與討論具備知識累積效果，一本名爲《全球治理》(Global Governance)的學術性期刊亦在 1995 年正式創刊。此外，一些重要的國際組織亦紛紛發表報告，闡述治理、善治、以及全球治理等相關問題。例如世界銀行(World Bank)在其 1992 年的年度報告便以《治理與發展》(Governance and Development)爲標題，經濟合作與發展組織(OECD)在 1996 年發佈了《促進參與式發展與善治的項目評估》(Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance)報告，聯合國開發署(UNDP)亦以《人類可持續發展的治理，管理發展與治理分工》(Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division) 做爲 1996 年的年度報告標題。<sup>9</sup> 至於聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)的成立，更使治理研究成爲眾所矚目的焦點。

有鑑於「在聯合國憲章簽署後的近五十年之間，雖然未曾再次出現世界大戰，但是人類卻遭逢更多的暴力、災難、與不公平，世上仍然存在有許多能威脅到文明與人類未來的危險」，<sup>10</sup> 在前德國總理布蘭迪(Willy Brandt)的號召與瑞典前首相卡爾森(Ingvar Carlsson)及其他在第一次波灣戰爭中樹立威望的各界國際知名人士共 28 位，在聯合國秘書長蓋里的全力支持下，於 1992 年，發起成立了「全球治理委員會」，並於 1995 年聯合國成立五十週年之際，發表了名爲《我們的全球芳鄰》的一份報告。<sup>11</sup> 在這份報告中，該委員會成員不但嘗試說明全球治理的概念爲何，也強調了民眾及全球公民社會形成對治理的重要性，他們所企圖要傳達的最強烈訊息是“人類能同意有一個較好管理本身事務的方

University of New York Press, 1999), p. 3.

<sup>9</sup> 俞可平，「爲什麼全球治理是必要的與緊迫的」，收錄於龐中英主編，《全球化、反全球化與中國：理解全球化的複雜性與多樣性》，(上海：人民出版社，2002)，頁 315。

<sup>10</sup> Ingvar Carlsson and Shridath Ramphal, “Co-Chairmen’s Foreword,” in *The Commission of Global Governance, Our Global Neighbourhood* (New York: Oxford University Press, 1995), p. xiii.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. xiv~xv. 二十八位發起人名單可參閱 *Our Global Neighbourhood*, 附錄 A。

式，並且能為這一代與下一代提供希望。”<sup>12</sup>

在國際政治研究的領域中，羅森納(James Rosenau)與尚皮爾(Ernst-Otto Czempiel)在 1992 年《沒有政府的治理》(*Governance without Government*)一書中，首先將治理的概念運用到國際政治相關議題的研究。他們將治理定義為一系列活動領域中的管理機制(regulation mechanism)，它們雖未得到正式授權，但卻能有效的發揮作用。與統治的概念不同，它是一種由共同目標支持的活動，目標的本身可能來自法律與正式規範的責任，但也可能無須如此，而且不用依靠警察的力量迫使人們服從。因此，治理與統治的不同不在於其本質，而是在其範圍，亦即治理是一種比統治更為寬廣的現象。<sup>13</sup> 此外，他們也認為，如同機制(regime)的概念，治理是一套規範重疊活動的規則、原則、與程序。當然，它們之間的差別也不在於本質，而是在於範圍。建制僅存於範圍清楚的領域，而治理則與全球秩序無法分割，而且並不限定於單一的領域。因此，不可能存在有沒有全球秩序的治理，也不可能存在沒有治理的全球秩序。治理是“秩序加上意圖”(“order plus intentionality)而秩序則是由“常態性的安排”(routinized arrangements)所構成。

此種套套邏輯式的陳述，羅斯諾在《全球治理》的創刊號中，做了較為明確但仍失之過於廣泛的定義。在文中，他將治理定義為是包括了從家庭到國際組織的所有各級人類行為的規則體系，而這些通過控制所追求的目標則會產生跨國性的影響，<sup>14</sup> 以及甚至為了追趕上更加相互依賴的世界網絡，所包含的大量規則體系。<sup>15</sup> 這種失之過廣的定義，隨後即遭到芬克斯坦(Lawrence Finkelstein)的批評。他認為羅斯諾對於治理的定義幾乎無所不包，沒有說明任何事，對學術研究也沒有任何促進的作用。他建議將治理視為是一種“行動”(activity)而非一套規則體系，因為機制理論(regime theory)早已存在，且對規則體系有充分

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. xvi.

<sup>13</sup> James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), P. 5.

<sup>14</sup> James Rosenau, 1995. “Governance in the Twenty-first Century.” *Global Governance* Vol. 1(1995): pp. 13~14.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 17.



的說明。<sup>16</sup> 事實上，國際關係學者柯基漢(Robert Keohane)與奈伊(Joseph Nye)也犯了與羅斯諾相同的問題，即將治理視為是一套規範體系，而與建制的定義產生太多重疊。對柯基漢與奈伊而言，治理是有關於原則、規範、規則與程序的出現與了解，它們不但提供了可以被接受的公共行為準則，而且也能有效的因而產生常態性的行為模式。在此種定義之下，治理並不須被政府所指導，國際組織、私人企業、企業所組成的協會、以及非政府組織等亦須被考量」<sup>17</sup>

在有關治理的各種定義中，聯合國之下的「全球治理委員」所下的定義自然具有很大的代表性與權威性。該委員會在一九九五年所出《我們的全球芳鄰》研究報告中便對治理做了如下的定義：<sup>18</sup>「治理是各種個人的與機構的，公共的與私人的，在管理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同的利益得以調和，並採取合作行動的持續過程。它既包括有權迫使人們服從的正式制度與機制，同時也包括各種人們同意或以為符合其利益的非正式制度安排。……有關治理在地方層次的例子包括鄰里間以合作的形式來設置並維持常設的水管，市政委員會進行廢物回收計劃，跨城市機構與使用者團體共同發展一個整體的交通計劃，在政府監督下，證券交易所的自我規範，以及由國家機關、工業團體、及居民所共同發起的對濫墾森林的控制。在全球層次，治理主要被視為是政府間關係，但是現在對於治理的了解則必須包含非政府組織，公民運動，跨國企業，以及全球資本市場。與這些產生互動關係的則是具有龐大影響的全球大眾傳播媒體。」依據全球治理委員會的定義，史莫茨(Marie-Claude Smouts)認為治理包含了以下四種特徵：<sup>19</sup>

- (一) 治理既不是一種規則，也不是一種活動，而是一種過程(process)；
- (二) 治理不是奠基於支配，而是協調(accommodation)；
- (三) 治理同時涉及到公部門與私部門；

<sup>16</sup> Lawrence Finkelstein, 1995. "What is Global Governance." *Global Governance* Vol. 1(1995): p. 368.

<sup>17</sup> Robert Keohane, and Joseph Nye, "Introduction." in Joseph Nye, and John Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000): p. 10.

<sup>18</sup> Commission of Global Governance, *Our Global Neighbourhood*. (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 2.

<sup>19</sup> Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations." *International Social Science Journal* No. 155 (1998): p. 83.

(四) 治理並不是一種正式制度，而是有賴於持續互動(continual interaction)。

此外楊格(Oran Young)也認為，治理之所以成為公眾關切的焦點，是當社會成員發現他們彼此有著相互依賴的關係，也就是每位成員的行動必然會影響到其他成員的福利。相互依賴關係的本身可能會引起成員之間的衝突，因為如果個別行為者在追求其目標的同時阻礙或影響到其他人的目標追求時，衝突便無可避免。因此，合作之所以會出現，正是因為個別行為者間的相互協調，才得以使彼此福利增加。換言之，相互依賴的關係會導致決策的互動，因此可能產生潛在集體行動的困境。<sup>20</sup>

從上述定義可以得知，治理它是既涉及到公共部門，同時也涉及到私人部門；它既屬個體層次，也屬集體層次；它的目的在於滿足各方共同需求，而非僅使單方獲利；它的基礎是建立在協調，而非控制；它的形式可以是正式的機構，也可以是非正式的制度。因此，所謂的全球治理可以視為是治理概念在全球範疇上的擴展，它具體呈現出了以下的幾點意涵：

- (一) 在對象上：全球治理所針對的對象是單一主權國家所無法獨立解決的全球性問題，例如有學者認為冷戰後所呈現的“全球風險社會”，其所面臨的新威脅包括：重大毀滅性武器的擴散、國際恐怖主義的威脅、跨國性組織犯罪或毒品氾濫、人口急遽增加、內戰與環境惡化、生態危機、稀有資源的爭奪、以及族群與宗教間的對立。<sup>21</sup> 由於這些全球性事務具有全球的公共性、具有穿越疆界的外部效益、以及具有政治性，因此唯有在所有參與主體共同協力之下才可可能得以化解。
- (二) 在主體上：全球治理的主體是多元性的，它既包括了“民族國家家族”(nation-state's family)，如國家、國際組織、以及國際建制，也包括了“跨國性次政治團體”(transnational sub-political group)，如NGOs、公民運

---

<sup>20</sup> Oran Young, "Rights, Rules, and Resources in World Affairs." in Oran Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1997):pp. 3-4.

<sup>21</sup> Dirk Messner and Franz Nuscheler, "World Politics – Structures and Trends," in Paul Kennedy, Dirk Messner and Franz Nuscheler eds., *Global Trends & Global Governance* (London: Pluto Press, 2002), p. 128.

動、跨國公司、全球資本市場、以及全球傳媒。<sup>22</sup> 治理可以是以國家政府為主體的治理(governing with government)，也可以是以非政府單位為主體的治理(governance without government)，更可以是國家與非國家行為者共同分享行動主體性的全球治理。對於全球治理的主體，羅納森提出了“權威空間”(space of authorities, SOAs)的概念。他強調，權威空間與國家的領土疆界並不必然要一致，主權國家與政府當然屬於權威空間，但是為數眾多的非政府超國家組織與次國家組織也都包含在權威空間之內。因此，主權國家所擁有的正式、合法的權威並不是治理全球事務的唯一要件。<sup>23</sup>

(三) 在層次上：治理的層次主要包括次國家層次，即地方、社區的治理，國家層次，如跨國企業進入門檻的設定，區域層次，如區域經濟的整合，以及全球層次，如溫室效應的控制或是全球自由貿易體系的建立等四部份，而這些層次並非相互獨立，而是相互連接，而彼此影響。此外，皮爾斯 (Jon Pierre) 與彼德斯(Guy Peters) 也認為，在多元中心的論述中，國家的自由性被來自於國際與國家內部的行為者所穿透，而使治理出現了向上移轉到國際組織，向下移轉到地域、地方、與社區，以及向外移轉到非政府組織與其他如跨國企業等的私人組織。換言之，若從動態的觀點思考政治權力的移轉，則原僅屬於國家的權力向上移轉到國際機制，下移至次國家的管理單位與都市體系，以及外移至非政府組織與私人組織。<sup>24</sup>

(四) 在治理形式上：傳統的治理就是指政府的統治，是一種以國家中心為主軸，採取「由上而下」的決策過程，因此，治理便成為政府的另一種名

<sup>22</sup> 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（民國90年7、8月），頁3。

<sup>23</sup> 請參閱 James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier* (New York: Cambridge University Press, 1997): pp. 39-41; James Rosenau, 1999, *op. cit.*, pp. 295. 此外，Yale Ferguson 與 Barry Jones 等學者也以“political space”的概念來說明在全球化世界中的治理，請參見 Yale Ferguson and Barry Jones eds. *Political Space: Frontiers of Change and Governacne in a Globalizing World* (New York: State University of New York Press, 2002).

<sup>24</sup> 有關治理的三個層次分析，請參見 Jon Pierre, and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000).

稱。但是，現在所稱的治理則已不再是政府的同義詞，它雖然也同樣可以是“由上而下”的決策模式，但它更可能是「由下而上」的一種問題解決模式。換言之，傳統上，權力被視為是一種階層結構，而國家是最高的權力擁有者；相反的，在全球治理的架構下，權力是分散的，是多元的，是由所有的主體者所共同分享。

#### 肆、無政府狀態下的治理

長期以來，尋求國際體系的穩定與秩序一直是國際政治的研究者與實務者所共同努力的目標。面對一個高度複雜互賴(complex interdependence)的國際環境，<sup>25</sup> 雖然對於國家之間究竟是否可能合作及如何維持體系穩定的論述，仍無定見，但是可以確定的是，在全球化的世界中，面對如前述各種層出不窮的新興議題，如果沒有採取“有效的治理”(effective governance)，或是如柯基漢所稱的“正確形式的治理”(right kind of governance)，<sup>26</sup> 則人類可持續性發展的可能性便大為降低。

國際合作研究的代表性人物歐依(Kenneth Oye)在解釋無政府狀態下合作的可能性時，即提出了兩個核心的命題：一、在無政府狀態下，何種情境有利於合作的出現？二、國家可以採取何種策略來改變其所面對的困境而促使合作的出現？<sup>27</sup> 這兩個核心命題固然有其提問的正當性，但是隨著時代環境的變遷，其潛在的基本假設卻有修正的必要。首先，歐依在解釋無政府狀態下的合作時，其研究對象僅限於主權國家之間的互動關係，其次，在問題的解決上，亦僅以單一議題為主軸。然而，在強調全球治理的時代，這種以主權國家之間

<sup>25</sup> 他們認為複雜互賴具備了以下的三項特徵：一、多元的資訊管道(multiple channels)；二、議題之間沒有階層關係(no hierarchy among issues)；以及三、軍事力量的式微(minor role of military power)。詳細討論請參閱 Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Harper Collins Publishers, 1989).

<sup>26</sup> Robert Keohane, 2001, *op. cit.*, 1.

<sup>27</sup> Kenneth Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," in Kenneth Oye ed. *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986): pp. 1-2.

合作為主的模式已不再符合事實現象，因為非國家行為者的積極介入，使得在合作的對象上，必須要將非國家行為者納入考量。

事實上無論是討論國際衝突或合作甚至是全球治理，其最根本的問題就是了解行為者之間互動關係的本質及其所產生的結果為何，亦即了解在特定的情境，參與者彼此按照個別的偏好，在考量其他行為者可能的作為之下，所做的策略性選擇(strategic choice)及其所產生的結果。因此，行為者(actors)在具備特定偏好(preference)的情況下所做的策略性互動(strategic interactions)便成為研究國際關係的策略選擇途徑所採用的分析單位(unit of analysis)。<sup>28</sup> 若按此推論，則合作是否能達成，治理是否能實現，在策略上便決定於：一、參與者之間所形塑而成的效用結構(pay-off structure)，即彼此之間的偏好是和諧的或是衝突的；二、彼此對於未來的預期(shadow of future)，即討論行為者之間的互動是一次性的或是重複出現的；以及三、參與者人數多寡(number of players)。<sup>29</sup>

如果從效用結構的面向上觀察，首先要釐清的是，在一個特定回合的互動中，參與者對於彼此合作(CC)與彼此不合作(DD)所能獲利多寡，以及單方面不合作(DC)與單方面合作(CD)之間獲利多寡的看法。如果參與者皆認為彼此合作的效益遠超過不合作的效益(CC>DD)，則治理的機制則根本無須啟動，因為眾人的看法是一致，因而形成了圖一所呈現的「沒有衝突的情境」(no-conflict situation)。<sup>30</sup>

	B1 (合作, C) *	B2 (背叛, D)
A1 (合作, C) *	(4, 4) **	(3, 2)
A2 (背叛, D)	(1, 3)	(2, 1)

圖一：無衝突情境

括弧內的數字代表行為者的偏好次序，4 最佳，而 1 最差，

<sup>28</sup> David lake and Robert Powell, "International Relations: A Strategic-Choice Approach," in David lake and Robert Powell eds., *Strategic Choice and International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999): pp. 3~38.

<sup>29</sup> Kenneth Oye, *op. cit.*, 1~24.

<sup>30</sup> Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: regimes in an Anarchic World," in Stephen Krasner ed. *International Regime* (Ithaca: Cornell University Press, 1983): p. 118.

左邊數字代表 A 的偏好，右邊的代表 B 的偏好。

\*：行爲者的優勢策略(dominant strategy)

\*\*：均衡點(equilibrium outcome)

另一種無須治理的情境是出現在保證型賽局(assurance game)，即在有兩個納許均衡點的情況下，當雙方皆知道對方的偏好次序時，彼此最後都會自動選擇效益較佳的均衡點。<sup>31</sup>

	B1 (合作, C)	B2 (背叛, D)
A1 (合作, C)	(4, 4) **	(1, 3)
A2 (背叛, D)	(3, 1)	(2, 2) **

圖二：保證賽局

說明與表一同。

此外，如果參與者偏愛單方的合作而不理睬他人的作爲( $CD > DC$ )，則參與者之間相互欺騙的行爲也不會存在，因爲他們重視追求絕對獲利(absolute gains)更甚於相對獲利(relative gains)。如此一來，治理的啓動究竟何時才會出現？

事實上，全球性公共事務中，參與者集體行爲的特質正是說明了治理的必要性。以自身利益爲考量的行爲者想要藉由集體行爲所達成的目標有二：一是追求共同利益(common interest)；二是避免特定結果出現(common aversion)。對於達成追求公共利益目標的困境在於怕被騙，也就是說，當自己選擇合作，而對方卻以背叛因應，而使自己落入最差結果（圖三中的右上方(1, 4)的位置），囚徒困境(prisoners' dilemma)即是因追求共同利益而可能導致困境(dilemmas of common interests)的最佳寫照。

	B1 (合作, C)	B2 (背叛, D) *
A1 (合作, C)	(3, 3)	(1, 4)
A2 (背叛, D) *	(4, 1)	(2, 2) **

<sup>31</sup> *Ibid.*, 118-119.

### 圖三：囚徒困境

說明與表一同。

爲了使行爲者能從雙方不合作的背叛情境(2, 2)移向(3, 3)的雙贏局面，從策略上考量，可以嘗試採取單邊、雙邊、及多邊的形式完成。單邊策略的思考主要是嘗試說明參與者的一方可以透過單方相關政策的採行，以增加對方因合作所能得到的利益，及降低不合作所能獲致的單方利得；另一方面則可降低彼此合作所須支付的成本，及提高因背叛所必須支付的代價。<sup>32</sup>其次，在雙邊策略的考量上，透過「議題聯結」(issue-linkage)的方式可以擴大彼此的共同利得，並因此可能改變效益結構，這也是一般談判過程最常用的方式之一。最後，在多邊策略的討論上，則主要是集中在建立國際建制(international regime)的問題上。<sup>33</sup>無論建制的形成是屬自發性(spontaneous or self-generating)、強制性(imposed)、或是透過談判(negotiated)，<sup>34</sup>皆可以達到提供公共財、降低交易成本、以及穩定對於結果的預期等目標，尤其是在資訊科技時代，多元化的資訊接收管道，更使欺騙對方的成本大爲提高甚至不可能達成，因而得以改變「囚徒困境」的結構性安排。

除了追求公共利益之外，避免特定結果的出現亦可能將自利的行爲者導向彼此合作的結果。如圖四(共同避免困境且具無異利益，dilemma of common aversions and common indifference)所示，在共同避免的困境中，所有參與者的共同利益即是避免某一特定結果的產生。這也就是說對參與者而言，他們不具

<sup>32</sup> Robert Jervis 在討論到安全困境中合作的可能性時，對此一部分有相當清楚的說明。請參見 Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics* 30 (1978): pp. 167-214.

<sup>33</sup> 有關建制的討論，請參閱 Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (New York: Cambridge University Press, 1997); Oran Young, ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1997); Oran Young, *Creating Regimes: Arctic accords and International Governance* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Robert Keohance, *After Hegemony* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984); Stephen Krasner, ed., *International Regime* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

<sup>34</sup> Oran Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," in Stephen Krasner ed., *op. cit.*, 98-101.

備優勢策略，對於其結果，有兩項其價值是相同，而兩項則是彼此皆欲避免的。就如同所有的駕駛人都害怕交通打結，因此藉由靠右邊開車，便可使交通秩序維持一定程度的穩定，當然，如果說好大家皆靠左邊行駛，亦可維持秩序，這即是表四所呈現的狀況。

	B1	B2
A1	(1, 1) **	(0, 0)
A2	(0, 0)	(1, 1) **

圖四：共同避免困境且具無異利益

1 代表最喜愛，0 代表最不喜愛

此外，有時雖然參與者仍同意要避免最壞的情況產生，但是彼此卻偏好於不同的均衡點。如圖五所示，雖然 A、B 雙方都想要避免最壞的情況 (1, 1) 出現，但是在有兩個均衡點的狀況下，但 A 則偏好(A1, B2)，即 (3, 4)，而 B 卻偏好 (A2, B1)，即 (4, 3)。

	B1	B2
A1	(2, 2)	(3, 4) **
A2	(4, 3) **	(1, 1)

圖五：共同避免困境且具共同利益

在上述的困境中，至少有兩種策略性的協調方式能使雙方達到合作的目標。<sup>35</sup>一種協調的方式是透過行為者的特徵(actor characteristics)來決定，例如在國際貨幣基金的運作，在決策的制定上，並不採「一國一票、票票等值」的原則進行，而是以其挹注金額的多寡來決定。另一種協調的方式是以「公平原則」

<sup>35</sup> Arthur Stein, *op. cit.*, 127.



(fair doctrine)來訂定規範，例如「先到、先服務」(first come, first serve)的原則，而使每人都有百分之五十的機會獲得其喜歡的均衡點。

### 伍、全球治理的困境

效用結構的本身、參與人數的多寡、以及對於未來的期待確實影響了行為者之間合作的可能性，由以上的論述可以發現建制的形成，至少在規範面上，是可以在某種程度上有效的處理全球性公共問題。雖然國際合作的案例相當繁多，但是合作破裂的情況更是不勝枚舉。例如世界貿易組織的成立雖然符合追求貿易自由化的理想、但是在今年九月墨西哥召開的部長級會議，就因會員國之間立場不一，再加上場外眾多反全球化團體的示威抗議，而終於宣告失敗。再例如聯合國的成立無非就是要追求人類的和平與永續的發展，但是在此次美軍攻打伊拉克的事件中，聯合國的武檢結果及決議案似乎皆無法抵擋美軍攻佔伊拉克的決定。如果前一個例子象徵著在後冷戰時期，非國家行為者對於全球性事務介入的可能，則後一例便說明主權國家的角色並非如樂觀的全球化主張者所認為的，正在衰退當中。由此可知，主權國家在國際體系的權力位階關係對於全球治理的達成仍具有相當關鍵性的作用。

事實上，全球治理在全球場域中的運作仍須就以下相關問題進行思考。首先，在討論全球治理時，必須先回答的問題是「由誰治理(who rules)?」及「如何治理(how to rule)?」藉由非國家行為者對於全球事務的積極參與，而使公共問題能更得以釐清，自然是件好事，但是相反的，當參與人數增加而議題數目也增加的同時，欲獲得各方皆同意的共識，似乎更加困難，而效率也會因成員數的增加而減緩。<sup>36</sup>除此之外，更重要的是究竟是誰才能有效處理集體行動困境，並且訂定出能為眾多參與者所願意接受的一套規則與規範，並且具有「懲罰」或「制裁」違背者的能力。有關「治理是各種個人的與機構的，公共的與私人的，在管理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同的利益

<sup>36</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (New York: Harvard University Press, 1971).

得以調和，並採取合作行動的持續過程」的論述並無過多爭議之處，但是，對於如何採取合作行動，在此一定義之中則並無討論，而事實上，這才是問題的根源。無論是在追求共同利益的最大化或是共同避免的最小化，任何形式的制度建立無非皆是要降低交易成本並且增加對於未來的可確定性。在擁有各種正面與負面制裁工具的情況下，主權國家才有可能藉此為後盾，使他國做其原來不想做的事，或是使其不做原來想做的事。<sup>37</sup>當然，有權力的主權國家(powerful states)更可以利用各種國家方策來追求共所欲的結果，或是迫使其他參與者接受其主張與立場。相反的，對於非國家行為者而言，其所擁有的政策工具十分有限，且在缺乏懲罰力的情況下，要求其他行為者遵守相關規定，實屬困難。唯一的可能是當非國家行為者所提出的訴求與強權國家的利益相吻合，而在強權國家的支持下，達成全球治理的目標。<sup>38</sup>因此，非國家行為者在處理全球公共性問題決策過程中角色重要性的程度，是由主權國家願意釋放出多少權威空間而決定。

公共財的討論原屬於國家層次的範疇，但是由於全球化結構的出現，使得國家在提供與追求公共財的難度大為提高。公共財的種類有三：規範性公共財(regulatory public goods)、生產與分配性的公共財(productive/distributive public goods)、以及重分配的公共財(redistributive public goods)。<sup>39</sup>規範性的公共財強調的是一種規範公、私領域之內及之間互動基礎與原則產物，例如產權、穩定貨幣、制裁與執行的一套司法體系、衡量尺度的標準化、穩定與協調經濟活動的特殊體制、以及防止市場失靈的反應機制等。生產與分配性的公共財指的是在國家所控制或主導的情況下所產生的財貨，例如基礎建設及公共設施的興建、特定產業或部門的補貼、以及私有企業或產業在股權上的擁有等。重分配的公共財強調對既有財富透過國家公權力的介入而改變其配置的狀態，例如社會福利措施、失業保障、以及環境保護等。在一個貿易相對開放、資訊科技影

<sup>37</sup> 正面制裁(positive sanctions)的工具包括結盟、援助、開放市場、降低關稅等，負面制裁(negative sanctions)則包括禁運、封鎖、封閉市場、及提高關稅等。

<sup>38</sup> David Frezner, "Who Rules? The Regulation of Globalization," <http://apsaproceedings.wp.org/site/papers/017/017012Dres/Dan.pdf>

<sup>39</sup> Philip Cerny, "Globalization and the Changing Logic of Collective Action," *International Organization*, Vol. 49 (Autumn 1995) <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/cerny.htm>

響持續升高之際，規範性的公共財，如智慧財產權的保障、金融貨幣市場的穩定、以及全球市場失靈的介入等，皆遠非一個國家所能獨立完成。

在全球治理文獻中，普遍假設所有的參與者皆會努力克服人類所共同面臨的問題，如溫室效應的提升，天然環境的破壞、貧富差距的擴大等，以避免最壞結果的產生。但是，一方面由於這些公共性問題的本身並沒有使人類面臨緊而即刻的危險，因此在對未來期待(*shadow of future*)的考量上，並沒有必須立即合作的壓力與必要性。另一方面，由於參與者的人數不但包括主權國家，亦也可能有非政府組織、超政府組織、以及次政府組織，因此在合作與協調的過程中亦會顯得額外的吃力。如此一來，更增加了全球治理的難度。

此外，更重要的是，從上節的論述可以得知，全球公共問題處理的最重要關鍵點及困難之處乃是在追求共同利益時，如何才可能避免次佳結果的出現，且使搭便車的可能性降低。事實上，道德的勸說並無法使理性的行為者改變其既定的決策，而惟一的方法就是要改變其既有的偏好次序。換言之，透過對行為者偏好次序的改變，囚徒困境本身的結構性特徵才有可能產生變化，亦即透過學習的過程(*learning process*)，並進行所謂互為主體式的思考(*inter-subjective thinking*)，才有可能改變原有的均衡點。對於所謂全球公民社會的崛起，或是非政府組織角色的思考，在決策過程中的重要性絕對不可能與主權國家的地位相提並論。全球公民社會中的個人或團體至多僅可視為是輔助性或是發動者角色，而透過某種理念或意識的傳遞與散播，喚起主權國家對於問題的重視，並尋求雙贏的結果。例如「國際特赦組織」(*Amnesty International*)對於人權的追求、「國際反地雷組織」(*ICBL*)對於反戰與人道的宣揚以及「無疆界醫師聯盟」於「人飢己飢，人溺己溺」觀念的傳遞等都對於人類的發展扮演著具深遠影響的作用。它們的努力也分別於1977、1997、1999年諾貝爾和平獎的肯定，並改變了相關政府在全球性公共問題上的決策。但是這些訴求所推動的「共同避免」情境，相較於「追求共同利益」式的囚徒困境要容易的多。<sup>40</sup>尤其是在後者的情境中，由於涉及到搭便車的情況，在缺乏各種正負面制裁工具的狀況，公民

<sup>40</sup> 行為者之間的 *collaboration* 遠較彼此之間的 *coordination* 來得容易。請參見 Arthur Stein, *op. cit.*, Robert Keohance, *op. cit.*

社會想要獨立改變結果，更是個不可能實現的夢想。

## 陸、結論

正如同史荃基(Susan Strange)嘗試喚醒奎斯納(Stephen Krasner)，並告訴他世界已經改變一般，<sup>41</sup>全球化對於人類的衝擊已非僅只於經濟此單一層面，政治、文化、社會、環保、甚至科技等各面向都有著全球化影響的痕跡。雖然，全球化的事實為人類帶來前所未有的便利，但是，另一方面，它也為人類帶來諸多過去所不存在的問題。當全球性公共事務的層出不窮之際，如何以更務實而有效的方式，或是有別於以往國際合作的模式，尋求國際間各種行為者的合作已是重要趨勢。全球治理概念的出現，雖有其時代意義，但是在一個仍以主權國家為主體，或是仍由主權國家所主宰(dominate)的權力政治體系中，全球公民社會中的各種行為者固然有其角色扮演的必要性與正當性，但是其重要性絕對不可被過度膨脹。本文僅從規範性的面向，藉由理性選擇的賽局形式，論述全球治理可能採取的策略及其所可能面臨的困境，至於有關實證研究與全球公民社會的探討，及全球治理在定義與操作上的進一步釐清，將是爾後研究的重點所在。

---

<sup>41</sup>這是 Strange 對於 Krasner 的文章所做的回應。講參見 Susan Strange, "Wake Up Krasner! The World has Changed," *Review of International Political Economy* 1:2 (summer 1994): pp. 209-219; Krasner, Stephen. "International Political Economy: Abiding Discord." *Review of International Political Economy* 1:1(Spring 1994): pp. 13-19.

# Global Governance and International Cooperation: Strategies and Restrictions

Hao-Lin Yuan

## Abstract

Since 1990s the concept of “global governance” has become a prominent topic in the field of international politics. The establishment of the Committee of Global Governance in 1992 has demonstrated the fact that in such a complex environment, how to handle global problems and maintain system stability and order has already ranked to the first priority among other things. Under such situation, this paper intends to answer the following questions: What is “global governance”? What are the characteristics of global public problems? While facing new problems, how can we handle them with “new” model? In addition, by adopting rational choice approach, this paper will tries to point out the possible challenges and restrictions while taking the concept of global governance to solve current global problems.

