

學術論文

全球治理研究作為跨國界及跨領域計畫：回顧、批判與展望

Global Governance Studies as a Transnational and Transdisciplinary Project: Review, Critique, and Prospect

李柏翰 *Po-Han Lee*

臺灣大學全球衛生學程助理教授

Assistant Professor of Global Health Program

National Taiwan University

摘要 / Abstract

冷戰後全球經貿整合加速，針對國家社會化的論爭成為全球治理研究的濫觴。不同於政府，「治理」係指眾多行動者，透過分歧觀點與利益之協商，共同或分別管理的動態過程，而反全球化浪潮中崛起的全球公民社會及新興知識菁英階級，成為社會學研究介入重點。本文梳理相關文獻，尤其關照「國際法與國際關係交織論」研究旨趣及國際法社會學及國際政治社會學所提出來之知識論與方法論上的批判，對照全球治理研究在臺灣的發展，主要呈現四大主題：阻礙全球治理之霸權政治、公民社會跨國串連、亟需跨國合作之議題（如犯罪防治）及臺灣定位。然而，大部分文獻欠缺規範層次的討論，故本文最後以全球衛生為例，指出以人權為基礎等「善治」理念如何融入於全球衛生治理實踐中，卻在側重權力關係之政治分析中被邊緣化了。

Since the end of the Cold War, global economic and trade integration has accelerated; debates around the ‘socialisation’ of nation-states have provoked the emergence of Global Governance Studies. Unlike ‘government’, ‘governance’ refers to a dynamic process, jointly or separately, managed by multiple actors through negotiating divergent views and interests. The rise of a global civil society, the network of political elites, and the knowledge class arising from the anti-globalisation movement have become the focus of sociologists. This article first maps out the research interests, drawing on the perspective of the intersections of international law and international relations, and considers the critical approaches of both the sociology of international law and international political sociology. Compared to the development of Global Governance Studies in Taiwan, this article systematically reviews the literature produced in Taiwan. Taiwanese research on global governance can be thematised into four categories: hegemony that hinders global governance, the transnational articulation of civil societies, various issues that require international cooperation (e.g. crime prevention), and Taiwan’s (re)positioning in the world – primarily concerned with governance mechanisms and distribution of responsibilities, with a lack of exploration of norms. Lastly, taking global health as an example, this article identifies how the normative principles of human rights-based ‘good governance’ have been subtly practised in global health governance and yet much neglected by political analyses that attend disproportionately to power dynamics between actors.

關鍵詞：全球公民社會、全球衛生治理、善治、國際政治社會學、國際法社會學

Keywords: global civil society, global health governance, good governance, international political sociology; sociology of international law

壹、前言

本文開始寫作時，COVID-19 大流行仍未告終止、俄羅斯入侵烏克蘭甫過週年、歐洲禽流感疫情擴大，時隔不到兩年，以色列—哈瑪斯戰爭爆發、英美聯軍空襲葉門的胡塞叛軍（Houthi），人道危機不絕於耳，全球治理（global governance）始終是媒體與學界焦點。全球治理指涉自 20 世紀末既有國際秩序之變動——規範性或經驗性的——與國際法之發展息息相關。所謂治理，不同於政府（government），指公私部門中眾多管理共同或相關事務之總和，透過分歧觀點與利益間的溝通與協商，尋求共識並建立合作模式的動態過程，包括以法為基礎及非正式的制度安排。國際法學者 Jan Klabbers 和 Touko Piiparinen 在編著中即稱此法律及非法律（non-legal）¹匯流與競爭的現象為「規範多元主義」（normative pluralism）。²規範多元主義彰顯了全球治理論述中以網絡治理結構及多元行動者（agents）等兩大特徵，對國際法內涵之國家中心主義（state-centrism）及其鞏固之西發里亞秩序（Westphalian order）構成挑戰。³

若要為西發里亞範式之國際秩序尋找參照的文本，1954 年 William Golding 出版的《蒼蠅王》（Lord of the Flies）及小說改編的電影肯定是最佳寓言。這部小說故事背景設定在二戰期間，當時英國正被德國猛烈轟炸，許多兒童被送出境。一架飛往澳洲的飛機在偏遠的太平洋島嶼上墜毀了。在完全沒有成人的引導下，一群被困在荒島上的兒童試圖複製原本英國小學校中的等級秩序（hierarchy），在分工下建立起脆弱的互惠文明體

¹ 這裡的「非法律」（non-legal）指涉的是無關法律的事實，或非出於法律系統產物之規範，而不是指與法律有關之「違法」（illegal）評價。

² Jan Klabbers, Touko Piiparinen, “Normative pluralism: an exploration,” In Jan Klabbers & Touko Piiparinen (eds.), *Normative Pluralism and International Law: Exploring Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 13-34.

³ Charlotte Ku, *International Law, International Relations, and Global Governance* (New York: Routledge, 2012); Alexandra R. Harrington, *International Law and Global Governance Treaty Regimes and Sustainable Development Goals Implementation* (New York: Routledge, 2021).

系。後來因為生存利益的衝突，各種分裂與再結盟之後逐漸失序，轉變成無政府狀態（anarchy），因而允許暴力與宰制發生。過程中，當然也有人渴望合作，認為真正的生存取決於眾人的共識，或至少共同接受（無論被迫與否）一套行事準則。⁴

《蒼蠅王》闡釋了最原始的社會狀態，權力關係透過施暴與受害的宰制關係呈現，就如聯合國建立前，武力使用尚未被完全禁絕時的國際關係。在欠缺更高道德約束的狀態中，現代主權國家作為互動關係中唯一有造法權源的行為者（actors），仍有成員意識到彼此的連結性而欲建立起具有準則的國際「社會」，將常年實踐視為習慣法，賦予法之信念（*opinio juris*），而此法意識成為治理基礎，在相互競爭的秩序中尋求集體的穩定與安全，建立國際規則的法律性（*legality*）與正當性（*legitimacy*）。⁵而當今所稱之全球治理，象徵國家能力不足（這並不必然等同於國家主權不再重要），非國家行為者的影響力漸增，以補充國家及其建構之「國際」社會無法獨立完成的功能。

全球治理的研究一直以來都由國際關係學者所主宰，在臺灣也不例外。研究關懷主要源於冷戰結束後，政治與經濟自由主義席捲各國，全球貿易整合加速，其融合了國際關係理論中現實主義對霸權崛起與權力制衡的分析、自由制度主義對國際組織正當性之研究、社會建構論對國際事務「社會化」的解釋，成為全球治理辯論的濫觴。⁶換句話說，全球化成了建構全球治理論述的巨觀脈絡。⁷另一方面，方興未艾的反全球化浪潮中所興

⁴ Cynthia Weber, *International Relations Theory: A Critical Introduction* (4th edition) (Abingdon: Routledge, 2013).

⁵ Katarzyna Kaczmarek, "International Society," in Nukhet Sandal and Renée Marlin-Bennett, eds., *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* 2017, <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-98>.

⁶ 張亞中，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第40卷4期（2001年），頁1-24。

⁷ James Rosenau, "Toward an Ontology for Global Governance," in Martin Hewson and

起的全球公民社會（*global civil society*）與抗爭運動，基於全球範圍中的連帶性所建構出的「全球公民身分」（*global citizenship*）等概念，以及各國新興的政治與知識菁英階級，則成了社會學家介入全球治理研究的重點。

與此同時，法律學者觀察到國際規範的發展開始呈現多元樣貌，幾乎不再藉由熟知的國際法法源（如條約、習慣、一般法律原則等）方式形成，開始關注不具法律拘束力（但不代表沒有法律效果）或拘束力較弱的準法律或政治性文件（如宣言、建議或指南）所創造出的軟法（*soft law*），雖拘束力不如條約或習慣國際法，但軟法的出現也往往提示了全球目標之制定（如永續發展目標）及相應的制度安排。因不若國家中心主義下創造出的硬法（*hard law*），非國家行為者在其中有得以倡議及扮演的角色，軟法也會因此影響國家的行為及既有國際法之詮釋。⁸這些新的現象也促發了國際法或國際關係研究中分析範疇之轉向，包含國際的、比較的（*comparative*，不限於國家對外行為之觀察）及跨國的（*transnational*，不以國家為唯一分析對象）。

因此，本文呼應 Charlotte Ku 及 Paul Diehl 等人，認為全球治理之研究必須同時考察國際法與國際關係的理論發展，以兩者間之對話作為研究旨趣，開創新的研究議程。⁹國際關係（國際層次中，探討各類型行為者互動之社會科學研究）對全球化、全球治理等現象有其認識論，受到社會學者之批判與反思，兩者交集於對霸權和國際合作之關懷（標題貳）。透過

Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory* (New York: State University of New York, 1999), pp. 287-301.

⁸ 例如參見 Jan Klabbers, et al., “Soft authority in global governance,” in Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-aho, and Ulrika Mörtz, eds., *Research Handbook on Soft Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), pp. 162-176.

⁹ 參見 Charlotte Ku and Thomas G. Weiss, eds., *Toward understanding global governance: The international law and international relations toolbox* (Providence: Academic Council on the United Nations System, 1998); Paul F. Diehl and Charlotte Ku, *The Dynamics of International Law* (New York: Cambridge University Press, 2010).

並列國際與臺灣學者之研究，勾勒當代全球治理研究中的普遍性及臺灣的特殊性（標題參），而此圖景在後結構主義及符號互動論介入下，國際關係與國際法之間的關係更為複雜——即治理／被治理以及政治／法律等二元論被拆解了（標題肆）。最後，本文以全球衛生治理為例，引入千禧年以降之善治的概念，回應當今側重權力政治分析的學術討論（標題伍、陸）。

貳、全球化與全球公民作為「全球治理」的前提

由於欠缺更高的權威，國際組織、跨國社會運動及非政府組織的興起，使得以國家為中心、霍布斯式現實主義的（Hobbesian realist）國際關係範式被重新評估。國家並非因為新的行為者出現而順其自然地放下手上最高的立法及執法權威，也仍壟斷使用暴力的合法權源，但聯合國及許多後殖民新國家出現後，國際社會出現「友好關係」與「和平解決爭端」等目標及手段之轉向，使得新型態的制度安排有了順理成章甚至進行不同嘗試的理據（如次國家或超國家層級的合作、公私協力等），¹⁰故全球治理是跨國行動者針對需要全球關注（如反恐）或本質上不限於國界（如氣候變遷）等問題不斷磨合磋商，以管理自身與其他利害關係人之行為的過程。

因此，全球治理當然不只是國際法意義下或傳統國際關係研究中所謂的國際組織，由國家基於共同目的締結條約而建立的代理機構，全球治理作為一個現象，涉及了許多國家、國際組織、私部門行為者（如企業、慈善機構、公民社會組織）之參與，以回應冷戰後快速全球化所帶來的政治、經濟、社會與文化變遷，包括了指稱並應對全球問題（global problems），在全球範圍內制定規則與決議等過程。¹¹國際社會欠缺超越國家主權的政

¹⁰ Scott Turner, "Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm," *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 1 (1998), pp. 25-42.

¹¹ 劉坤億，〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》，第13卷1期（2003年），

治與法律權威，關於全球社會連帶性之共識尚未存在，故大部分稱全球治理者，皆僅在描述全球公共政策（global public policy）之發展。¹²然而，全球治理亦愈發成為一個具有規範及倫理意義的國際法和國際政治概念。

由近代國際史觀之，二戰結束後，布列敦森林體系加速全球經貿整合。1960 年代出現第三世界國家發起的不結盟運動，以對抗美蘇對立所維持的恐怖平衡。國際社會中的無政府狀態並非完全混亂或缺乏秩序，即便缺乏超國家的權威制訂或執行法律，各類行動者仍受制於權力政治，亦受到不成文的實踐與習慣（如盡量避免戰爭、尊重共同利益結盟者）及成文的制度與建制（如締結條約、建立國際組織）等制約。¹³此外，二戰後，挑戰權威的公民社會在各國蓬勃發展，基於既有全球化研究，作為分析概念的全球治理被用來描述 James Rosenau 及 Ernst-Otto Czempiel 所稱之「沒有政府之治理」（governance without government）中多元行動者及複雜治理網絡等特色。¹⁴

20 世紀末反全球化浪潮之濫觴係 1999 年 12 月西雅圖的反對世界貿易組織的群眾示威，眾人開始反思全球化對不同社會及社會中不同群體之傷害。既有國際與國內制度之失能使許多人的權利甚至生計受到影響，被認

頁 29-56；楊惟任，〈如何實踐有效的全球治理？〉，《全球政治評論》，第 75 期（2021 年），頁 45-70。

¹² Diane Stone, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks," *Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 1 (2008), pp. 19-38; Chien-Huei Wu, "Sovereignty Fever: The Territorial Turn of Global Cyber Order," *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 81, No. 3 (2021), pp. 651-676.

¹³ 參見 Robert O. Keohane, *After Hegemony* (New Jersey: Princeton University Press, 1984); Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics*, Vol. 27, No. 1 (1974), pp. 39-62.

¹⁴ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). 亦參見 Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," in David Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 143-169.

為是政治菁英與技術官僚主導的國際組織之缺失。¹⁵為對抗這種治理模式，全球治理亦成為著重多元代表性，實踐跨國民主的符碼。¹⁶相互連帶的全球社會，成為全球治理的前提，所有成員擁有對等且公平的參與資格，在特定事務上都承認類似風險之存在，願意分別付出成本，採取共同行動並以此分配責任，如 2015 年 9 月聯合國永續發展會議上通過「2030 永續發展議程」中「不遺落任何人」（*leaving no one behind*）之號召即在彰顯此倫理原則。¹⁷

雖然全球治理缺乏明確定義，Thomas Weiss 及 Rorden Wilkinson 卻認為概念上之含糊空間，不僅包裹了所有行為者權利及義務安排之制度，也促進國際關係與其他學科之間的對話，並將全球化、世界秩序與失序界定為一個跨領域的研究課題，因而有助於理解國際規則談判、議程制定、權力競逐、定義利害關係人、結盟與分裂等問題，並能批判性地分析全球場域中行動者的經濟、社會和象徵資本累積與交換等問題。¹⁸全球治理研究者因此主張「治理」（*governance*）概念比統治、政府（*government*）更廣闊而更能解釋全球政治中的新圖景——即國際社會中的行動者，彼此決策是相互依賴且互動的，致使某種秩序生成，以解決被定義為應該共同面對並承擔的問題。¹⁹

全球治理研究與傳統國際關係研究最大的不同之處，在於後者關注以

¹⁵ 賴昀辰，〈歐洲議題政治化現象之分析〉，《臺灣民主季刊》，第 16 卷 4 期（2019 年），頁 39-92。

¹⁶ Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire* (Massachusetts: Harvard University Press, 2000).

¹⁷ Andrea Sangiovanni, "Solidarity as Joint Action," *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 32, No. 4 (2015), pp. 340-359. 亦參見宋學文，〈非政府組織（NGOs）在全球治理中之機會與限制：一個政治學的觀點〉，《中國行政評論》，第 13 卷 1 期（2003 年），頁 127-158。

¹⁸ Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, "Global Governance to the Rescue: Saving International Relations?," *Global Governance*, Vol. 20, No. 1 (2014), pp. 19-36; Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, *Rethinking Global Governance* (Cambridge: Polity, 2019).

¹⁹ James N. Rosenau, "Governance, order, and change in world politics," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 1-29.

國家為中心之權力(power)關係與權力平衡,而前者聚焦於權威(authority)之來源、正當性及各類型代理人,因此將治理者與被治理者之間複雜的社會關係納入分析中。²⁰冷戰後積極倡議全球治理相關研究,大抵出於兩大原因:其一,經濟與文化全球化迅速,暫且不論其正面效果,對人類社會造成許多負面影響而被認為應糾正,而貧富差距擴大及文化帝國主義,也使倡議者認為約束市場行動以符合正義原則至關重要。再者,國家出於自身利益不願無償提供全球公共財(global public goods),如傳染病防治、區域安全、文化遺產保護等,提供誘因、威嚇或賞罰機制亦成了治理建制的重點。²¹

雖然全球治理倡議者不斷主張全球治理比現實主義更貼近 20 世紀後期之國際現實且符合聯合國創建時的理想,但顯然現實上,全球治理從不曾或甚至從未企圖取代主權國家中心主義下的國際秩序,更像是在補充國際社會霸權宰制之治理,或一般多邊條約下國際合作機制不足之處。對全球治理之需求係出於國家有限的能力,不足以應付全球化所產生之若干問題,而須在多元層次中尋求跨部門、跨疆界、跨行動者的解決辦法。以 2001 年第 63 屆世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)通過之《衛生人員國際招聘全球行為守則》(Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel)為例,其為世界衛生組織(World Health Organization, WHO)為解決發展中國家醫護人員短缺和分配不均所發展之國際政策框架。

醫事人力是少數被認為需要全球協商並跨國治理的職業,可見醫療體系與衛生服務在全球範圍中有其特殊性,因此需要提升各國醫事人力資源與效率,不能任由勞動市場決定,公平分配人力資源成為需要保護的公共

²⁰ David A. Lake, "Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 3 (2010), 587-613.

²¹ Nevzat Soguk and Paul James, "Global political and legal governance: A critical overview," in Nevzat Soguk and Paul James, eds., *Globalization and Politics. Vol. 1: Global Political and Legal Governance* (London: Sage, 2014), pp. xxv-xlvii.

財。諸如《衛生人員國際招聘全球行為守則》這種透過國際組織決議文形式的自願性規則很常見，供各級政府、醫療機構和公民社會參考，雖強調倫理與規範上的意義與國際共識，但因非條約而保留了選擇性遵循的彈性。守則初稿於 2008 年完成，奠基於當年 3 月在烏干達舉行的全球衛生人力資源論壇（Global Forum on Human Resources for Health）和 7 月在日本舉行的八國集團高峰會等來自衛生與經濟部門的意見。該守則提出移出／移入國之權利與義務，以及衛生人員作為專業工作者及遷徙勞動者等雙重身分的權利，並強調國際合作（如雙邊協定、招聘資訊交流）與國內建置法律框架的重要性，透過「定期報告」敦促自評，進行意見交換但不制裁的監督方式。²²

參、全球治理研究在臺灣：霸權宰制與國際合作

延續全球治理論述及相關研究在英文世界發展之討論，本文獻地圖針對在臺灣發表的研究文獻則進行較全面之回顧、分析與呈現。進行本研究時，研究助理和我以「全球治理」為關鍵詞，分別於華藝線上圖書館（僅限臺灣）及 Google Scholar（僅限繁體中文）上進行系統性蒐集相關文獻，交叉比對搜尋結果，前者共有 126 筆資料，後者共有 1,360 筆資料。第一階段先將重覆資料剔除，第二階段再篩選掉學位論文及非法律或社會科學文獻。透過文章摘要先定義出四大主題，再篩選掉不具實證資料之評論等灰色文獻。本文目的並非系統性綜述（systematic review），故以下討論並未保留所有文獻，而僅係透過這個方式來描繪出全球治理在臺灣的圖景。在臺灣，全球治理研究者大多為國際關係學者，透過相關文獻之回顧，發

²² 參見 WHO, *User's Guide to the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel* (Geneva: WHO, 2010); WHO, *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel: National Reporting Instrument* (Geneva: WHO, 2021).

現其問題意識與研究關懷主要呈現出四大主題：阻礙全球治理之霸權、公民社會跨國串連、亟需跨國合作建制之議題，以及臺灣在全球治理建制中之定位。

首先，霸權的存在其實本質上係違反全球治理之理念的，為現實主義中權力政治壓制對全球民主之追求，其中美國在全球政治經濟秩序中之主導地位不容忽略。陳文生以伊拉克戰爭為例，美國「再度」象徵性宣示霸權地位，透過不尋求甚至不在乎聯合國與其他國家認可，嚴重挑戰當代全球安全治理。²³臺灣學者亦高度關注「中國崛起」以及其自 2013 年透過「一帶一路」跨國經貿合作的模式，在亞洲區域政治所發揮的影響力，以及具中國特色之國際參與模式。²⁴在此脈絡下，近年來中美對抗也因此逐漸成為研究重心。這些研究當然與臺灣的主體性、安全與對外關係皆有密切關係，黃秋龍曾透過國家安全報告之分析，從全球安全治理建制中探索國家的新角色，並自國家與各類型非國家行為者的角度重新定義安全、臺海局勢的本體論，以及國家與社會之間關係的新圖像。²⁵

再者，關於公民社會跨國串連之研究發展是最跨學科的，橫跨不同領

²³ 陳文生，〈九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例〉，《政治科學論叢》，第 23 期（2005 年），頁 169-200。

²⁴ 俞敏浩，〈全球治理中的日本、中國與東亞國際關係〉，《全球政治評論》，第 63 期（2018 年），頁 29-64；白德華，〈從「全球治理」看中國在金融海嘯中的角色〉，《展望與探索》，第 7 卷，第 9 期（2009 年），頁 23-46；古明章，〈中國民族問題與習近平的治理策略〉，《臺灣國際研究季刊》，第 12 卷，第 4 期（2016 年），頁 181-208；劉孟俊，〈由中國的「大國崛起」論其全球治理策略〉，《經濟前瞻》，第 196 期（2021 年），頁 29-34；邱昭憲，〈中國參與全球多邊治理的競合戰略：「亞洲基礎設施投資銀行」規則與制度化的運作〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷，第 2 期（2017 年），頁 1-43；李明，〈一帶一路與全球治理〉，《全球政治評論》，第 68 期（2019 年），頁 31-50。

²⁵ 黃秋龍，〈全球治理中的安全建制與國家社會關係新圖像〉，《國家與社會》，第 1 期（2006 年），頁 81-124。亦參見宋學文，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 4 期（2001 年），頁 1-31；薛健吾、林千文，〈全球化了台灣的什麼？國際化與台灣的政治經濟變遷〉，《台灣政治學刊》，第 18 卷，第 2 期（2014 年），頁 139-215。

域的研究者大多關切治理之必要性與目標、不同行動者之間的歧見與共識，以及相關責任之分配。顧忠華從全球化的角度切入，討論全球治理危機作為全球公民社會崛起之脈絡，惟全球公民行動需以「在地行動」作為實踐場域，始能確實反饋到治理層次。²⁶這方面，鍾京佑則從國際建制理論分析全球治理網絡，而公民社會之主動介入，形成有別於傳統國際關係的治理型態。²⁷戴伯芬亦視全球治理體系為「結構性的複合體」（structural complex），包含多元的組織代理人與網絡，透過比較臺灣、南韓、新加坡與香港等地之公民社會，強調市民團體在地緣政治中的重要性。²⁸

然而，跨國權力民主化之討論都視公民社會之公共性、公共領域之世俗性，作為理性行動、審議及後國族政治格局的倫理基礎，²⁹而忽略公民之間的異質性。為回應相關研究假設，亦有企圖從當代宗教圖像中善之理念及慈善與援助動員，作為全球公民社會的範式，回應 Samuel Huntington 以降預設的文明衝突論，並提供建構全球和平行動方案，³⁰呼應了先前提到的規範多元主義。林竣達則從私權威（private authority）的角度觀察自願性全球標準（即氣候債券倡議組織）之發展，挑戰公私領域之區隔，強調治理的動態過程而不只是權力協商的最後產物。³¹由此視角更能看見公

²⁶ 顧忠華，〈二十一世紀非營利與非政府組織的全球化〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期（2000 年），頁 17-24。

²⁷ 鍾京佑，〈全球治理與公民社會：臺灣非政府組織參與國際社會的觀點〉，《政治科學論叢》，第 18 期（2003 年），頁 23-52；鍾京佑，〈全球化與公民社會的治理〉，《中山人文社會科學期刊》，第 12 卷，第 1 期（2004 年），頁 99-123。

²⁸ 戴伯芬，〈亞洲四小龍公民社會組織的國際化網絡初探〉，《城市學學刊》，第 2 卷 1 期（2011 年），頁 1-29。

²⁹ 呂建德，〈全球化、社會公民權與民主：一個初步的思考〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期（2003 年），頁 189-238；黃金盛，〈哈伯馬斯的公共領域論述與全球治理思維〉，《哲學與文化》，第 48 卷，第 6 期（2021 年），頁 71-88。

³⁰ 釋了意、魏澤民，〈全球治理：國際非政府組織與宗教發展圖像〉，《新世紀宗教研究》，第 1 卷，第 2 期（2002 年），頁 1-28；魏澤民、林志昶，〈全球治理：公民社會與宗教發展圖像〉，《遠景基金會季刊》，第 6 卷，第 1 期（2005 年），頁 175-202。

³¹ 林竣達，〈從私權威觀點看自願性全球標準的發展〉，《問題與研究》，第 60 卷，第 3 期（2021 年），頁 71-114。

民社會的異質性，包括跨國機制及跨國公司與勞工、消費者、第三部門之間的互動關係。³²

其三，關於各種亟需跨國合作與建制之議題，有從全球治理的角度出發或以國際關係理論為分析框架，梳理相關制度之發展、批判現行機制之限制所產生之治理效率不彰等問題，或呼籲國際、跨國或「兩岸」合作之討論，比如關於跨國犯罪防治（比如電信詐欺、毒品犯罪、跨境洗錢、性別暴力等）。³³2000 年以降也有許多關於網路治理全球標準一致化與否以及資料經濟管理等問題之論辯。³⁴亦有學者關注危機管理之治理問題，如天然災害預警與救災行動協調。³⁵在國際建制理論（regime theory）為主軸的研究中，亦有學者觀察到全球治理的多變性及其與國家主權之間的空隙所產生的不穩定，形成當代全球治理的內在限制——包括金融、環境、公共衛生等領域。³⁶

³² 江永發，〈鴻海跨國公司在全球治理扮演的角色〉，《中國行政評論》，第 23 卷，第 3 期（2017 年），頁 37-63；張其恆，〈全球供應鏈與勞動問題的治理〉，《台灣勞工季刊》，第 50 期（2017 年），頁 4-9。

³³ 參見章光明、張淵菰，〈從全球治理觀點論兩岸共同打擊電信詐欺犯罪〉，《展望與探索》，第 8 卷，第 10 期（2010 年），頁 74-93；吳宗憲，〈全球化與全球治理：以國際洗錢防制組織的建構與發展為例〉，《全球化與多元文化學報》，第 1 期（2013 年），頁 1-24；黃志中、張可立、謝臥龍，〈全球性別暴力治理的臺灣在地回應：以婚姻暴力防治為範疇的探討〉，《思與言》，第 52 卷，第 4 期（2014 年），頁 259-280。

³⁴ 參見左正東，〈全球網路治理中的知識與權力〉，《問題與研究》，第 44 卷，第 5 期（2005 年），頁 103-142；李仲彬，〈影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析〉，《公共行政學報》，第 36 期（2010 年），頁 39-89；林嘉華，〈全球資料經濟與治理發展及對我國的啟示〉，《臺灣經濟研究月刊》，第 43 卷，第 2 期（2020 年），頁 59-67。

³⁵ 如王俊元、詹中原，〈全球危機管理中減災合作的挑戰與契機：印度洋海嘯預警系統經驗之分析〉，《遠景基金會季刊》，第 11 卷，第 3 期（2010 年），頁 1-58；王文岳、楊昊，〈全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災協力為例〉，《問題與研究》，第 52 卷，第 2 期（2013 年），頁 145-180。

³⁶ 分別參見辛翠玲，〈2008 年之後全球金融治理機制的重整：規範、制度與結構〉，《問題與研究》，第 58 卷，第 4 期（2019 年），頁 1-28；譚偉恩、郭映庭，〈多邊主義合作的空洞化：論全球暖化治理中「裂解模式」的興起〉，《國際關係學報》，第 45 期（2018 年），頁 1-28；李柏翰，〈當國際法遇上公共衛生：全球衛生規範之偶然性及其不滿〉，《法學叢刊》，第 66 卷，第 1 期（2021 年），頁 71-90。亦參見鍾京佑，〈全

臺灣的國際關係與國際法研究社群亦密集關注全球環境治理，尤其是跨國氣候變遷機制之發展與限制——如《聯合國氣候變遷框架公約》（UN Framework Convention on Climate Change）及其各屆締約國大會與雙邊會談。³⁷除此之外，全球治理研究學者也關注氣候變遷機制中不同行動者間的互動，以及民主化發展對環境治理之貢獻與限制、³⁸環境事務上強權之間的張力、³⁹相關制度之外溢效應與責任分配，⁴⁰而相關領域的討論也延伸至海洋事務與國際漁業管理，⁴¹以及區域政治對全球能源治理之影響等研究主題。⁴²而關於臺灣與國際或多邊制度互動之討論，最特別的應屬廖立

球治理與國際建制：行為主體與行為模式》，《國際關係學報》，第 21 期（2006 年），頁 113-139。

³⁷ 比如蔡東杰、蘇義淵，〈生態政治學的反思：氣候變遷法制化之政治因素分析〉，《政治與政策》，第 1 卷，第 2 期（2011 年），頁 65-89；譚偉恩，〈合而少「做」，治而欠「理」：從 COP23 看國際合作的盲點與全球治理之迷思〉，《全球政治評論》，第 61 期（2018 年），頁 9-15；王宏仁，〈全球治理的實踐困境：以 COP23 為例〉，《全球政治評論》，第 61 期（2018 年），頁 25-30。

³⁸ 楊惟任，〈主權國家於全球氣候治理的角色分析〉，《全球政治評論》，第 49 期（2015 年），頁 83-106；柯于璋，〈我國城市參與全球環境治理之政策移植程度比較與分析〉，《政策與人力管理》，第 3 卷，第 2 期（2012 年），頁 43-73；薛健吾，〈民主程度和發展程度對各國二氧化碳排放治理的影響〉，《臺灣民主季刊》，第 16 卷，第 2 期（2019 年），頁 65-117。

³⁹ 宋興洲、李玫憲，〈中國氣候治理政策的批判與反思〉，《國際政治與經濟論叢》，第 2 期（2014 年），頁 1-27；張家熏，〈氣候變遷機制治理困境與國際合作契機：從中國之角色探究〉，《商業現代化學刊》，第 7 卷，第 3 期（2014 年），頁 137-157；譚偉恩、洪銘德，〈氣候大國左右全球暖化治理成敗：解析美中印三國之戰略互動〉，《戰略安全研析》，第 119 期（2015 年），頁 46-56；吳子涵，〈拜登新政與中國大陸在氣候變遷治理領域的競爭〉，《經濟前瞻》，第 197 期（2021 年），頁 69-73。

⁴⁰ 李玫憲、洪銘德，〈當前歐盟氣候治理策略的發展與挑戰：從氣候難民問題分析〉，《政治學報》，第 52 期（2011 年），頁 1-28；曹俊漢，〈全球治理與氣候變遷：評估哥本哈根會議（COP15）決策機制的衝擊與對策〉，《歐美研究》，第 43 卷，第 1 期（2013 年），頁 89-148；王啟明、李玫憲，〈歐盟氣候治理中的責任分享問題——利益與規範的整合性分析〉，《國家發展研究》，第 13 卷，第 2 期（2014 年），頁 77-117。

⁴¹ 林文謙，〈全球環境治理與國內政治之互動：以 ICCAT 削減台灣大目鱈配額案為例〉，《政治科學論叢》，第 50 期（2011 年），頁 141-180。

⁴² 高仁川，〈從全球治理觀點——論中美兩國雙邊能源合作框架模式對臺灣的影響與啟示〉，《法學新論》，第 38 期（2012 年），頁 105-122；趙文衡，〈全球地緣政治發展與能源治理變革趨勢〉，《臺灣經濟研究月刊》，第 44 卷，第 5 期（2021 年），頁 13-21。

文探索臺灣在區域太空賽局及全球太空安全治理體系中之自我定位與策略。⁴³

上述全球治理研究中，大多包括臺灣定位之分析，而對全球治理體系納入或排除等行動者分析，大都以理性選擇理論（*rational choice theory*）為主要方法。⁴⁴袁鶴齡及沈燦宏曾從全球治理的權力類型探究兩岸合作可能的模式，除了垂直的權力關係，亦引入多層次的水平特徵。⁴⁵許耿銘則企圖以實證方式建立全球公共政策對國內政策之影響指標。⁴⁶文化研究學者則引入 Michel Foucault 的「治理性」（*governmentality*）概念，批判臺灣參與建構全球治理規訓體系及其排斥效應，以探討生命政治與區域政治之交集。⁴⁷然而，相關研究對非國家行為者之間的社會關係則較少討論，且大多將國際法律工具視為制度設計理所當然的一部分，而未檢視治理權源及正當性。

肆、國際法社會學與國際政治社會學的批判視角

雖然全球治理研究長期是政治學者主宰的領域，但法律學者仍多有介入，主要關照全球化對國際法制之形塑，以及新建立的規範與制度性安

⁴³ 廖立文，〈台灣、亞洲太空賽局與全球太空安全治理體系〉，《全球政治評論》，第 60 期（2017 年），頁 103-126；廖立文，〈試論台灣在新國際太空賽局與全球太空複合治理體系中的定位與挑戰〉，《台灣國際研究季刊》，第 14 卷，第 2 期（2018 年），頁 149-172。

⁴⁴ 如袁鶴齡，〈全球治理與國際合作：論其策略與困境〉，《全球政治評論》，第 4 期（2003 年），頁 25-45。

⁴⁵ 袁鶴齡、沈燦宏，〈從全球治理的權力類型探究兩岸合作的可能模式〉，《中國大陸研究》，第 55 卷，第 2 期（2012 年），頁 75-103。

⁴⁶ 許耿銘，〈全球治理對國家公共政策影響指標之建構〉，《公共行政學報》，第 29 期（2008 年），頁 1-28。

⁴⁷ 比如何春蕤，〈從反對人口販賣到全面社會規訓：台灣兒少 NGO 的牧世大業〉，《台灣社會研究季刊》，第 59 期（2005 年），頁 1-42；陳淑卿，〈跨界與全球治理：跨越／閱《橘子回歸線》〉，《中外文學》，第 40 卷，第 4 期（2011 年），頁 75-119。

排，如何對國內社會產生上對下（**top-down**）之影響。而社會學者的介入，則大多著重於公民社會對全球治理網絡之下對上（**bottom-up**）的參與。針對此研究取向，郝瑞麟及周繼祥曾針對國際關係主流理論（新現實主義、新自由主義、建構主義）解釋力之侷限，提出建立新的本體論與知識論之必要性，而迫切需要處理的問題包括如何解釋多元行動者的現象、行動者自身之認同變化與行動選擇，以及人、多元行動者與國際社會三者共構之複雜的社會關係，⁴⁸這與上面提到之國際法與國際關係的交織觀點不謀而合。⁴⁹

國際法與國際關係交織論在分析建立全球制度之國際法事件（**events**）時，將國際法內容切成操作（**operating system**）與規範（**normative system**）兩套系統，關注兩套系統間之不一致性以及不同行動者可施力之處。在1990年代處理前南斯拉夫與盧安達問題的兩個國際特別法庭及2002年建立國際刑事法院（**International Criminal Court**）之前，1948年即通過之《聯合國防止及懲治滅絕種族罪公約》宛如宣示性規定，既無普遍管轄權之規定，亦幾乎從未在國際法院（**International Court of Justice**）中被援引過。⁵⁰當規範內涵出現「被實現」的迫切需求（**opinio necessitatis**）且外在政治環境發生劇烈變化（包括國內社會之積極倡議），才有可能觸發操作系統的回應。

基於這個研究旨趣，國內外都有法律社會學或批判理論學者，以當代社會理論重新詮釋超越並包含國界的全球網絡關係。⁵¹在這波浪潮中，有

⁴⁸ 郝瑞麟、周繼祥，〈國際關係研究中全球治理的概念及理論之跨領域探討〉，《問題與研究》，第54卷，第1期（2003年），頁65-94。

⁴⁹ Beth A. Simmons, "International Law and International Relations: Scholarship at the Intersection of Principles and Politics," *Proceedings of the Annual Meeting*, Vol. 95, No. 1 (2001), pp. 271-279.

⁵⁰ Paul F. Diehl, Charlotte Ku, and Daniel Zamora, "The Dynamics of International Law: The Interaction of Normative and Operating Systems," *International Organization*, Vol. 57, No. 1 (2003), pp. 43-75.

⁵¹ 參見 Tugba Basaran, et al. eds., *International Political Sociology: Transversal Lines* (London:

兩個新的研究取徑被提出，即國際法社會學及國際政治社會學，它們的知識論、理論偏好與研究議程都與原本的國際關係研究取徑又大異其趣。除了針對經驗現象之描述，且總是側重行為者之間的失衡的權力關係外，國際法社會學及國際政治社會學理論家都認為這種上對下或下對上的視角，隱含了許多自恃不證自明之預設，其實大有問題——比如國際／國內、政治／非政治、合法（legal）／無法（non-legal）／非法（illegal），以及治理者或被治理者等二分概念——而忽略這些概念建構時所遮蔽或維持之不對等的權力關係。進一步而言，兩派研究者皆關注所謂主流、正統敘事之建構過程，視全球秩序為包括各種大小縱向與橫向的社會關係，而無法僅以傳統的巨觀—中觀—微觀層次（macro/meso/micro level）分析一刀切的方式來理解。⁵²

上述提到的「國際法與國際關係交織論」，雖然承認多元的行動者、行動場域，以及約束行動者行為之不同層次的規範，並以此來解釋國際法之發展及其遭遇之政治性及制度性的阻礙，但交織論仍很大程度受限於治理者／被治理者二元論之預設，而前者掌握了分野「法與無法」界限的權力。⁵³然而，國際法社會學者批判治理者／被治理者二元論之預設間接加強了國家意志作為判斷治理存否之權威地位。事實上，國際法規範秩序所形塑而成的場域係倚賴眾多「法律人」（無論對特定規則之信念為何）透過言說、引用與辯論等實踐積累而成，具有社會學意義的法律事實有時在法律專屬空間中（如法院及其他國際爭端解決之處），有時則發生在一般的外交場合中。⁵⁴

Routledge, 2016).

⁵² 參見 Hans-Martin Jaeger, "'Global Civil Society' and the Political Depoliticization of Global Governance," *International Political Sociology*, Vol. 1, No. 3 (2007), pp. 257-277.

⁵³ 參見 Ku, Charlotte and Paul F. Diehl, "Filling in the Gaps: Extrasystemic Mechanisms for Addressing Imbalances Between the International Legal Operating System and the Normative System," *Global Governance*, Vol. 12, No. 2 (2006), pp. 161-183.

⁵⁴ Jens Meierhenrich, "Toward a Sociology of International Law: John Hagan and Beyond," *Law and Social Inquiry*, Vol. 48, No. 4 (2023), 1281-1302; Nikolas M. Rajkovic, "Rules,

國際法社會學者視野中，在不同規範系統之間（如貿易法、人權法、衛生法）或同一系統中不同規則之間，特定事件背後的法理意義通常出於維持既有秩序的治理邏輯，成為參與者間幾乎不證自明的「信仰體系」（belief system），此時規則彼此間自我引用性（self-referentiality）成為正當化這些法律化社會行為與互動的重要方法，而治理者與被治理者之間的關係是辯證且相互補充的，而非簡單的對立或壓制關係。⁵⁵另一方面，國際政治社會學者則認為治理者／被治理者二元論的預設忽略了全球治理範疇中，所有行動者間存有互為主體性（inter-subjectivity）。與國際法社會學類似的是，國際政治社會學研究亦不會將特定領域之「全球治理」視為不證自明之存在，而是不同層次的行動者相互協商、合作或競爭而成的概念場域，具有隨機性而並非特定時空之必然產物，重點在於權力關係的動態性、權力與權利交換的過程，⁵⁶以及無權者（“the rightless”或“the powerless”）的能動性與韌性。⁵⁷

不過，國際政治社會學與國際法社會學兩者間最大差別，在於兩者看見多元社會關係之視角的差異。就英文來看，國際法社會學（sociology of international law）係較為直觀的，以法律社會學的研究方法分析具國際意義的事件，受 Pierre Bourdieu 的場域理論（field theory）、符號互動論學者如 Herbert Blumer 與 Erving Goffman 等人，以及法律社會學家 Roger Cotterrell 影響甚深，最重要的倡議者是法學家 Moshe Hirsch 與法律社會研

Lawyering, and the Politics of Legality: Critical Sociology and International Law's Rule,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, No. 2 (2014), pp. 331-352.

⁵⁵ Jean d’Aspremont, *International Law as a Belief System* (New York: Cambridge University Press, 2018).

⁵⁶ 參見 Niilo Kauppi and Mikael R. Madsen, “Fields of Global Governance: How Transnational Power Elites Can Make Global Governance Intelligible,” *International Political Sociology*, Vol. 8, No. 3 (2014), pp. 324-330; Hiroyuki Tosa, “Anarchical Governance: Neoliberal Governmentality in Resonance with the State of Exception,” *International Political Sociology*, Vol. 3, No. 4 (2009), pp. 414-430.

⁵⁷ 例如 Liberty Chee, “‘Supermaids’: Hyper-resilient Subjects in Neoliberal Migration Governance,” *International Political Sociology*, Vol. 14, No. 4 (2020), pp. 366-381.

究學者 Jean d'Aspremont，關注行動者互動時所認知及展演之規範內容。⁵⁸ 透過社會學的方法，拆解被認為具有普遍意義之敘事（如國際和平、人權、永續發展）如何忽略行動者的複雜性及能動性。⁵⁹ 國際法社會學者因此傾向將行動者及其涉及所有社會關係視為具有連續性的「表演現場」，對權力的著墨較少，而關切規範之生成、確認及展演性（performativity）。⁶⁰

國際政治社會學（international political sociology）則是受到後結構主義哲學家如 Gilles Deleuze 及 Bruno Latour 等人影響甚深，在詮釋多元交錯的社會關係時，著重其斷裂性及行動者的一致性，關注行動者之主體化及行動者彼此間之互為主體性。當中最重要的奠基者是國際關係學者 Didier Bigo 政治理論學者 R. B. J. Walker，他們所提出來的國際政治社會學知識論亦受 Pierre Bourdieu 場域理論影響，將其對各類資本積累及轉換之討論延伸應用至超國家場域中，進而探究特定事件如何被「問題化」成全球議題，涉及什麼權力關係之變動，如何形成知識並建構出專家權威等，⁶¹ 因此經常批判性指出全球治理隱含的霸權知識，⁶² 動員超越國家主權的規範性語彙（如發展／減貧、全球正義、區域和平及安全）對特定國家、群體形成的意識形態與政治壓迫。⁶³

⁵⁸ Mikael Rask Madsen, "The Sociology of International Law: An Introduction," in Richard Nobles and David Schiff, eds., *Law, Society and Community: Socio-Legal Essays in Honour of Roger Cotterrell* (London: Routledge, 2016), pp. 241-254.

⁵⁹ Moshe Hirsch and Andrew Lang, "Introduction," in Moshe Hirsch and Andrew Lang, eds., *Research Handbook on the Sociology of International Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018), pp. 1-18.

⁶⁰ Moshe Hirsch, "The Sociology of International Law: Invitation to Study International Rules in Their Social Context," *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 55, No. 4 (2005), pp. 891-939.

⁶¹ Didier Bigo and R. B. J. Walker, "International, Political, Sociology," *International Political Sociology*, Vol. 1, No. 1, 5 (2007), pp. 1-5.

⁶² Xavier Guillaume and Pinar Bilgin, "Introduction," in Xavier Guillaume and Pinar Bilgin, eds., *Routledge Handbook of International Political Sociology* (Abingdon: Routledge, 2017), pp. 1-14.

⁶³ Ole Jacob Sending, "Global governance," in Xavier Guillaume and Pinar Bilgin, eds.,

伍、全球衛生政治與「善治」原則：人權的角色

在介紹研究全球治理之不同理論取徑後，以下將以全球衛生治理作為案例，介紹規範概念「善治」（good governance）之介入的可能性。之所以全球衛生治理可作為適當的說明案例，一來全球衛生是為回應全球化導致超越國界甚至區域之疫病大流行而逐漸形成的經驗現象，其匯集了國家、政府間國際組織及不同層次與種類之非國家行為者的努力與理念，也因此相關規範之生成與制度性安排等治理手段都需要透過密集且分眾的協商。⁶⁴又因全球衛生在奠基於現代公共衛生中對實證公共政策決策之要求，亦企圖擺脫自熱帶醫學及國際衛生（主要以醫療援助為外交手段）之殖民與新殖民主義的陰霾，故研究社群與倡議者內部也歷經多次關於方法論與實務倫理等論辯，⁶⁵因此全球衛生治理本質上即為一項跨國界且跨領域之研究範疇。

事實上，密集的跨國旅行與運輸技術發展使公共衛生經歷不可逆轉的全球化，人類健康面臨的許多挑戰已超越單一國家的應對能力。衛生事務全球化的背景下，國際法作為構建全球衛生治理的功能受到前所未有的關注，⁶⁶跨國衛生問題之介入實踐亦發生數次典範移轉——從仰賴國界檢疫制度的「國際」衛生到以全人類為主體的「全球」衛生，有將其視為「安全」的基礎（如 WHO 憲章前言之規定），亦有視其為一種安全的態樣（如衛生安全）。⁶⁷全球衛生治理可視為對傳統國家衛生合作中權力失衡、以

Routledge Handbook of International Political Sociology (Abingdon: Routledge, 2017), pp. 175-184.

⁶⁴ 李柏翰，〈COVID-19 與後瘟疫政治：重新想像全球傳染病防治〉，收於林文源編，《記疫：臺灣人文社會的疫情視野與行動備忘錄》（臺北：網路與書，2022 年），頁 384-392。

⁶⁵ Randall M. Packard, *A History of Global Health: Interventions into the Lives of Other Peoples* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016).

⁶⁶ Allyn L. Taylor, "Governing the Globalization of Public Health," *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 32, No. 3 (2004), pp. 500-508.

⁶⁷ 參見 McInnes Colin, Kelley Lee, and Jeremy Youde, eds., *The Oxford Handbook of Global*

國家為本位的管理技術不合時宜且效率不彰之批判回應。⁶⁸

針對全球衛生治理的學術與政策論述，大致上可歸納出三種詮釋：⁶⁹各國政府與公衛決策者，為因應全球化造成傳染病傳播難以控管，追求各國公衛政策一致化，以降低溝通與執行成本之「全球化與衛生治理」（globalisation and health governance）。再來是追求將聯合國正在發展的全球治理應用於衛生事務決策上，因而強調民主、代表性等程序原則，更廣泛接納非國家行為者意見之「全球治理與衛生」（global governance and health）。最後一種版本則倡議建立超越國家利益之全球範圍的衛生系統，因此納入人權、共同體、社會連帶性、全球公共財等規範價值，強調超越效率與安全等考量之「對全球衛生之治理」（governance for global health）。

關於全球衛生治理，Andrew Lakoff 歸納出二戰後有兩種全球衛生建制交疊發展：一為「衛生安全建制」，透過國家既有衛生基礎建設，為自我保護，針對潛在或新興傳染病建立早期偵測與通報機制。此建制關注潛在疾病，仰賴多種防堵傳染病的技術及各國政府自願合作，以避免病毒穿越國界。另一為「生醫人道建制」，仰賴非國家行為者人溺己溺，不分國界向遭受苦難的個人提供協助。兩者看似分別運作，實際上相互補充。人道工作者向缺乏基礎建設的社會提供支援，代價是使當地國「自願」接受相關國際組織（如聯合國兒童基金會、聯合國愛滋病規劃署）監測其人口與發展，使其在獲得資助或援助時，同時監控並抑制潛在威脅已開發國家的

Health Politics (Oxford: Oxford University Press, 2020); Stefan Elbe, *Pandemics, pills, and politics: Governing global health security* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 2018).

⁶⁸ 黃芳誼，〈全球衛生治理（Global Health Governance）的運作與發展〉，《新社會政策》，第 46 期（2016 年），頁 90-102。譚偉恩則認為，針對病毒跨境傳染之衛生治理（就算未及全球範圍）比當代所討論的全球治理發展更早，也經常被用來當作其他領域中設計治理機制之參考對象。參見譚偉恩，〈病毒跨境傳染下的全球衛生治理：以 2020 年 COVID-19 之疫情擴散為例〉，《全球政治評論》，第 70 期（2020 年），頁 55-86。

⁶⁹ 參見 Kelley Lee and Adam Kamradt-Scott, "The multiple meanings of global health governance: A call for conceptual clarity," *Globalization and Health*, Vol. 10, No. 1 (2014), pp. 28-38.

新興傳染疾病。⁷⁰

冷戰後，隨著九零年代全球愛滋病去污名運動，人權論述滲透到全球衛生治理的倡議與行動中。⁷¹惟「以人權為基礎作為方法」（human rights-based approach）之全球衛生治理卻仍然受到相當大的阻礙。首先，自經濟社會文化權利委員會於 2000 年發布第 14 號一般性意見以來，健康權的指標與評估方法迅速發展，但在制訂全球性目標時，有影響力的行動者（如全球北方之發展援助工作者）所建立之議程可能存在偏見而與中低收入國家在人權義務方面之優先事項相互矛盾。為因應全球化的深遠影響，全球衛生領域中的知識菁英階級甚少留意不同社會的發展進程之差異，而一體適用的「全球標準」（如各種全球發展目標或公衛指標）亦被認為是潛在的文化帝國主義。⁷²

再者，全球衛生的結構性問題來自國際衛生制度欠缺「善治」的倫理基礎。國家作為理論上國際法唯一的權威來源，在制訂相關規則時並不一定會優先考慮人權。⁷³對健康不平等之關注（規範系統），並不一定會促使各國採取行動（操作系統），具有合法權源者並非最適當的全球衛生治

⁷⁰ 此協作的治理框架中，「衛生即發展」和「衛生即安全」是最常被使用之論述。見 Andrew Lakoff, *Unprepared: Global Health in a Time of Emergency* (Berkeley: University of California Press, 2017).

⁷¹ Jonathan M. Mann, "Medicine and Public Health, Ethics and Human Rights," *The Hastings Center Report*, Vol. 27, No. 3 (1997), pp. 6-13. Chris Beyrer, "Introduction: Human Rights and the Health of Populations," in Chris Beyrer and H. F. Pizer, eds., *Public Health and Human Rights: Evidence-Based Approaches* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 1-10.

⁷² Mary Augusta Brazelton, "Health for all?: Histories of international and global health," *History Compass*, e12700, DOI: 10.1111/hic3.12700. 亦參見 Objoifor Aginam, *Global Health Governance: International Law and Public Health in a Divided World* (London: University of Toronto Press, 2005); Tim Brown and Morag Bell, "Imperial or Postcolonial Governance? Dissecting the Genealogy of a Global Public Health Strategy," *Social Science and Medicine*, Vol. 67, No. 10 (2008), pp. 1571-1579.

⁷³ David Held and Anthony McGrew, "Introduction," in Anthony McGrew and David Held, eds., *Governing Globalisation: Power, Authority and Global Governance* (Cambridge: Polity Press, 2002), pp. 10-11.

理者，因此經常與深具影響力之非國家行為者——如全球疫苗免疫聯盟（Global Alliance for Vaccines and Immunisation）、抗擊愛滋病、結核病和瘧疾全球基金（Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria）產生目標與策略上之齟齬。⁷⁴最後，強調實證方法在公共衛生研究中占主導地位，導致科學話語擁有至高無上的地位，科學不確定性則因此經常成為推諉國家責任的藉口。⁷⁵

若重新思考公共衛生治理之所以有部分成為全球治理的一部分，全球衛生治理理論上應是追求國家和其他利害關係人需要共同承擔全人類健康之責任，而這也象徵國際法本體論轉型之趨勢——從無政府狀態中的國際社會到世界一體的全球憲政秩序，這也正當化了人權規範滲入所有領域的現象，並順勢成為善治理念之組成成分之一。⁷⁶聯合國人權委員會早在其第 2000/64 號決議中闡述善治原則包括決策透明、法治、政治責任、可問責性、公民參與及回應多元需求，並認為只有透過恪遵人權規範及標準始能實現善治。此規範理念本身並未催生出可供應用之操作型制度，而係擴散至國際法中不同領域，藉由該法領域中既有之操作系統各自詮釋善治之意涵。

全球衛生治理網絡中形成針對不同領域有影響力的行動者不同的監督與問責機制，而國際人權法所提供之問責網絡（web of accountability）亦深入全球衛生機構之中，以要求受特定衛生政策影響之利害關係人及群體參與政策過程之代表性。⁷⁷以食安為例，食源性疾病防治涉及種植和交

⁷⁴ 參見 Chelsea Clinton and Devi Sridhar, *Governing Global Health: Who Runs the World and Why?* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

⁷⁵ Po-Han Lee, “Un(ac)countable no-bodies: The politics of ignorance in global health policymaking,” *Critical Public Health*, Vol. 33, No. 1 (2022), pp. 48-59.

⁷⁶ 參見 Nora Y. Ng and Jennifer Prah Ruger, “Global Health Governance at a Crossroads,” *Global Health Governance*, Vol. 3, No. 2 (2011), pp. 1-37; Thomas N. Hale, “Transparency, Accountability, and Global Governance,” *Global Governance*, Vol. 14, No. 1 (2008), pp. 73-94.

⁷⁷ Paul Hunt, “SDGs and the Importance of Formal Independent Review: An Opportunity for

易食品的環境，需要國家與非國家行為者透過《國際植物保護公約》等措施協作，而透過聯合國糧食及農業組織、國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission）與經濟社會文化權利委員會三者間相互援引支持的過程中，「糧食權」成為人權原則（規範系統）與食安監控（操作系統）交互作用之處，⁷⁸惟相關制度之有效性與效率則成為難以檢視、有待發展的研究問題。

國際人權制度能補充全球衛生治理的不僅其規範系統，亦及於它的操作系統。以全球傳染病防治治理為例，由 COVID-19 大流行應變過程可見，當今傳染病預警與防治工作仍以 WHO 會員國為基礎之《國際衛生條例》（International Health Regulations, IHR 2005）為主，深受西發里亞體系之結構因素與強權政治所制約。⁷⁹IHR 2005 雖承認防疫措施人權影響評估之重要性，但其本身欠缺監督機制，因此有賴各人權公約委員會之介入，透過其針對各國人權報告之結論性意見，檢視人權疑慮。國際人權法之操作系統的介入，深化全球衛生行動者對人權之共同責任，並「法律化」全球

Health to Lead the Way,” *Health and Human Rights*, <https://www.hhrjournal.org/2015/09/sdg-series-sdgs-and-the-importance-of-formal-independent-review-an-opportunity-for-health-to-lead-the-way/> (2015). 亦參見 Martin Hevia and Carlos Herrera Vacaflor, “Effective Access to Justice against State and Non-State Actors in the Framework Convention on Global Health: A Proposal,” *Health and Human Rights*, Vol. 15, No. 1 (2013), 8-16; Eric A. Friedman and Lawrence O. Gostin, “Imagining Global Health with Justice: In Defense of the Right to Health,” *Health Care Analysis*, Vol. 23, No. 4 (2015), pp. 308-329.

⁷⁸ WHO, *Foodborne Disease Outbreaks: Guidelines for Investigation and Control* (2008). 亦參見經濟社會文化權利委員會關於糧食權第 12 號一般性意見（1999 年）及關於健康權第 14 號一般性意見（2000 年）；以及江素慧，〈全球食物體系與人類健康暨公衛危機之關連：分析架構建立之初探〉，《全球政治評論》，第 35 期（2011 年），頁 81-110。

⁷⁹ David P. Fidler, *SARS, Governance, and the Globalization of Disease* (London: Palgrave Macmillan, 2004); Christian Kreuder-Sonnen and Bernhard Zangl, “Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism,” *European Journal of International Relations*, Vol. 21, No. 3 (2015), pp. 568-594. 亦參見詹長權、蔡奉真，〈新流感與全球治理：全球衛生與外交政策〉，《臺灣民主季刊》，第 6 卷，第 2 期（2009 年），頁 219-227。

衛生工作，提升全球衛生行動者傷害健康人權可裁判性（human rights justiciability）。⁸⁰

陸、結論

當今世界早已不如 William Golding 所描述的《蒼蠅王》景象。二戰結束後，受到全球化浪潮影響，許多新國家、國際組織、典型與非典型的非國家行為者（前者如交戰團體、叛軍、革命家等，後者如企業、慈善家、專家社群、菁英網絡等）如雨後春筍般出現。新的行為者相互競爭全球化應該發展的方向，國際多邊主義（multilateralism）與反全球化之全球公民社會因此成了全球治理研究的大前提，而規範多元主義亦逐漸成為國際法研究中的核心關懷之一，除了傳統的國際法法源外，大部分新的法律秩序係透過軟法、行政制度安排與全球目標等方式共構而成（如 WHO 全面心理健康行動計畫），其中非國家行為者扮演了推波助瀾的角色，亦是重要的治理對象。⁸¹

本文先梳理「國際法與國際關係」交織理論與研究方法之發展，兩者之間的對話聚焦於對霸權和國際合作之關懷，並將國際法中的規範系統與操作系統分別觀察，不僅更細緻地處理了不同法領域相互補充或彼此競合的關係，也為全球治理這個主題開創了新的研究議程。在界定出此研究主題之討論範圍後，本文透過系統性文獻蒐集與回顧的方式，進一步描述臺

⁸⁰ 當然亦有其他理論可供選擇——如 Iris Young 的「社會連結」（social connection）或 Jennifer Prah Ruger 的「能力取向」（capabilities）作為全球健康正義及其責任分配之倫理基礎。見 Iris Marion Young, “Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model,” *Social Philosophy and Policy*, Vol. 23, No. 1 (2006), pp. 102-130; Jennifer Prah Ruger, “Normative Foundations of Global Health Law,” *Georgetown Law Journal*, Vol. 96, No. 2 (2008), pp. 423-443. 惟本文選擇「人權」作為檢視全球衛生倫理的框架，因其於國際法中相關機制已十分完備，而得以直接援引作為例子。

⁸¹ 李柏翰，〈不只是健康照護：全民心理健康及其政策意涵〉，《月旦醫事法報告》，第 61 期（2021 年），頁 44-63。

灣學界之關懷，其主要旨趣係以各種主題為案例，勾勒出游移在霸權宰制與跨國合作之間的全球秩序。相較國際學界而言，臺灣研究者似乎「不得不」給予中美關係更高比例的關注，這當然出於臺灣自身的國際處境，而臺灣在全球與區域政治中之定位，似乎也影響了學者對國際法規範效力與效率之保留態度。⁸²

爾後，本文介紹到當前較具批判性之研究取徑——國際法社會學與國際政治社會學，各有其問題意識及理論偏好，但都強調拆解國際關係與國際法理論中所隱含之偏見的必要性，因此對全球治理的主流敘事提出挑戰。最後，以全球衛生政治及全球衛生治理為例，當前主流研究大多著重行動者之間不對等的權力關係，大多將法視為僵化的鐵板一塊。然而，在當下解殖全球衛生（decolonising global health）的呼聲四起，既有法規範是如何被協商並展演的，攸關其作為治理工具的正當性⁸³。以國際法與國際關係交織論為分析視角，本文以全球衛生治理框架與既有國際人權規範之間的互動關係，呈現出不同領域的法律中之規範與操作系統，如何同時保有各自的自發性並發揮相互補充的能動性，以人權為基礎作為方法（human rights-based approach）等善治理念因而得以在全球衛生治理中被潛移默化地實踐著。

責任編輯：鍾辰函

⁸² 參見蔡奉真，〈當前國際組織間之合作能否應對新興傳染病之威脅？從非洲豬瘟談全球衛生治理〉，《全球政治評論》，第 66 期（2019 年），頁 1-6；王自雄、王德瀛，〈COVID-19 與全球公衛治理：WHO 的衰頹與新典範的崛起〉，《科技法律透析》，第 32 卷，第 5 期（2020 年），頁 51-71。亦參見 Tsung-Ling Lee, “Global Health in a Turbulent Time: A Commentary,” *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 15, No. 1 (2020), pp. 27-60.

⁸³ 相關討論得參見 Po-Han Lee, “Decolonising Global Solidarity: The WHO’s Broken Alarm and Epidemiological Nationalism,” *Legalities*, Vol. 3, No. 1 (2023), pp. 44-70.