

學術論文

如何實踐有效的全球治理？

How to Practice Effective Global Governance?

楊惟任 *William Yang*
世新大學行政管理學系教授
Professor of Department of Public Policy and Management
Shih Hsin University

摘要 / Abstract

在全球化時代，國家之間緊密依存，任何發生在個別國家或地區的事件都可能發展成為全球性的問題，或甚至危機，且往往是單一國家無法獨自應付，必須和其他國家和非國家行為者合作才能解決。由於國際社會缺乏一個中央權威，全球治理的推動並非易事，全球治理交雜許多利益衝突和合作，如何實踐有效的全球治理向來是國際關係學者關心的問題。實踐有效的全球治理必須先回答「誰來治理」和「如何治理」這兩個問題，但目前的研究都未充分處理這兩個問題，這篇論文的目的就是希望針對這兩個問題作出更好的回應，並且討論應該具備哪些條件，方能在無政府狀態下，實踐有效的全球治理，希冀本文可以拓展全球治理研究的廣度和深度，將研究成果往前推進。

Countries are closely interdependent in the era of globalization. Any event

occurring in a particular country or region may develop into a global problem or even a crisis, and it is often a single country that cannot deal with it alone. It must be solved by cooperation with other countries and non-state actors. Because the international community lacks a central authority, the implementation of global governance is not easy. Global governance fills with conflicts of interest and cooperation. How to practice effective global governance has always been a concern of international relations scholars. To practice effective global governance, we must first answer the two questions of "who governs" and "how to govern". However, current researches have not adequately addressed these two issues. The purpose of this paper is to examine the two questions. And, discuss what conditions should be met in order to practice effective global governance under anarchy. I hope this article can expand the breadth and depth of global governance research and advance the research results.

關鍵字：全球化、全球治理、國際合作、現實主義、新自由制度主義

Keywords: Globalization, Global Governance, International Cooperation, Realism, Neo-Liberal Institutionalism

壹、前言

在全球化時代，國家之間緊密連結，發生在任何國家的問題都可能變成系統性風險，成為全球問題。¹ 譬如 2008 年發生在美國的銀行危機成為全球金融風暴，最近的例子則是 2019 年底爆發的嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19；又稱「新冠肺炎」）。這場疫情在中國武漢市發生，隨後散播到其他國家和地區，不僅造成全球超過 250 萬人死亡，也對世界經濟和社會活動，乃至於人類的生活模式帶來重大衝擊。²

全球化創造許多好處，卻也隱藏巨大的風險，全球化的風險並不只侷限於經濟和金融層面，國土安全、武器管制、環境保護、氣候變遷、南北分歧、社會階級、文化衝突、人口移動（難民和移民）、糧食生產與分配、公共衛生等領域，都存在可能的危機。³

新冠疫情發生已逾一年，各國尚未找到有效的控制方法，不論是歐美先進國家，抑或世界衛生組織（World Health Organization, WHO），皆對疫情束手無策，出現全球治理失靈（global governance failure）。雖然新冠疫苗已經研發成功，並開始在各國施打，但各國的確診人數和死亡人數不斷攀升，疫情能否在今（2021）年底之前獲得解決受到懷疑。⁴

新冠疫情讓國際關係學者重新思考全球治理的意義，關注的問題包括「全球治理在這場疫情面臨什麼挑戰」；「是否有一套全球治理機制，確保

¹ Ian Goldin and Mike Mariathasan, *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

² 〈COVID-19（武漢肺炎）即時疫情最新整理〉，《衛生福利部疾病管制署》，<https://sites.google.com/cdc.gov.tw/2019ncov/global>。

³ Jonty Bloom, “Will Coronavirus Reverse Globalization?” *BBC*, April 1, 2020, <https://www.bbc.com/news/business-52104978>.

⁴ Global Governance Center, “Covid-19, The WHO, and the Failures of Global Governance,” *The Graduate Institute of International and Development Studies*, July 1, 2020, <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/covid-19-who-and-failures-global-governance>.

全球問題能夠在普遍的原則下解決」；「如何強化全球治理，避免類似的危機再度發生」；以及「在什麼樣的條件下，方能實踐有效的全球治理」？

袁鶴齡在他的論文〈全球治理與國際合作：論其策略與困境〉提到，討論全球治理必須先理解「誰來治理」和「如何治理」，但他的論文並沒有實際回答這兩個全球治理的核心命題。⁵

基此，本文採取不一樣的研究途徑，從國際關係理論切入，開拓一個全面性的討論，重新檢視全球治理。本文從全球化的內涵和全球治理的定義作為起點，進而討論國際社會應該具備哪些條件，方能在無政府狀態下，實踐有效的全球治理，希冀本文可以拓展全球治理研究的廣度和深度，將研究成果往前推進。

貳、全球化的內涵

「全球化」在 1990 年代成為熱門話題，迄今仍然被廣為討論，全球化是當前國際政治經濟的動力，不論是各國之間的權力、利益、安全的衝突、競爭和合作，以及政治、外交、經濟、社會、文化、科技的發展，都和全球化息息相關。儘管全球化有明顯的「西方中心論」或「美國中心論」⁶，全球化是冷戰結束後的趨勢，對世界歷史帶來深刻且巨大的影響。

一、全球化的成因

冷戰期間，國際政治主要由大國的互動關係決定，冷戰結束後，國際體系結構發生改變，世界多元發展，經濟發展優於一切，各國積極透過貿易協定的簽訂加入國際經濟體系，試圖從規模經濟收益獲得更大的利

⁵ 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 10 月），頁 25-45。

⁶ Andrew Bacevich, "Policing Utopia: The Military Imperatives of Globalization," *The National Interest*, No. 56 (Summer 1999), pp. 5-13.

益，國家之間整合程度越來越高，逐漸形成一個經濟單元，並在政治、社會和文化分享相同的價值。

根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的統計，1990 年全球只有 27 個區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA），但到了 2021 年 2 月為止，全球簽訂的區域貿易協定超過 800 個，實際運作的有 341 個。⁷

自由市場、經濟力量，加上便捷的交通和發達的網際網路，加速勞動力、資本、商品、服務等生產要素和人口的移動，提高全球金融市場連結，同時促成跨國生產和國際分工體系的形成，國家依存較以往任何時候更緊密，世界經濟進入新的整合過程，政治和社會結構也出現改變，全球逐漸變成一體化。簡言之，資本主義和資訊革命是全球化最重要的因素。

二、全球化的定義

Thomas Friedman 提到，全球化並非一種選擇，而是現實，也是趨勢，它取代冷戰體系成為新的國際體系。在全球化之下，資本、技術、資訊發生跨國界整合，一定程度創造單一市場，所有事物和影響力傳遞得更遠、更快、更深入、更廣泛，全球化就是自由化、市場化及資本主義化。⁸

David Held 等人指出，全球化使得社會生活各方面的聯繫不斷擴展和深化，資訊科技、傳播工具及交通運輸的革新，加速生產要素在全球擴散，不但各國的相互影響程度逐漸提高，在某個國家發生的事件，可能發展成為全球問題，每個國家都因此受到衝擊。⁹

Kenneth Waltz 認為全球化包括幾個特點：全球化源自於美國，標榜自

⁷ “Regional Trade Agreements Database,” WTO, <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

⁸ Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Picador, 1999).

⁹ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perration, *Global Transformations: Politics, Economic and Culture* (Cambridge: Polity Press, 1999), pp. 2-13.

由市場、透明度及創新；全球化是同質化，也就是價格、產品、工資、財富、利潤，甚至是跨國發展條件的相近或一致；全球化是由市場，而不是政府建立；全球化是一種現實，也是未來的預測。¹⁰

Robert Keohane 和 Joseph Nye 聲稱，全球化涉及的現象和國家依存並不相同，討論全球化的定義通常從全球主義著手。全球主義是一種全球相互依存網絡的狀態，在全球主義之下，相互依存可能增強，也可能減弱，全球化是一種複合的相互依存，是全球主義的一種特殊狀態，在這個狀態下，相互依存只會增強，不會減弱。¹¹

James Mittelman 主張，全球化是市場導向的過程，它加速生產要素和觀念的自由流動。其次，全球化是不同的跨國過程和國內結構的結合，不同國家的政治、經濟、思想、文化相互滲透，依存度不斷提高。再者，全球化不僅是統合現象，它是全球政治經濟整合的趨勢，把許多不同的社會融入一個體系，強化世界範圍內的社會關係。¹²

蕭力愷強調，全球化和國際化是不同的概念。國際化是以國家為中心所構成的全球互動網路，是國家與國家之間的互動關係，是以國家為分析單位，全球化不是國際化的擴大，它跳脫國家中心主義（state-centric theory），以全球為分析單位，重視國家與非國家行為者的互動對國際關係的影響。¹³

三、全球化概念的爭論

儘管全球化已是國際關係研究的重要課題，關於全球化的現象，大致

¹⁰ Kenneth Waltz, "Globalization and Governance," *Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 4 (December 1999), pp. 693-700.

¹¹ Robert Keohane and Joseph Nye, "Globalization: What's New? What's Not?" *Foreign Policy*, No. 118 (Spring 2000), pp. 104-119.

¹² James Mittelman ed., *Globalization: Critical Reflections* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996); James Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

¹³ 蕭力愷，〈全球化與全球治理〉，《競爭力評論》，第7期（2005年7月），頁27。

有三種不同的論點：超全球主義論（hyper-globalization）、懷疑論（sceptics）、轉型主義論（transformationalism）。¹⁴

超全球主義論具有相當程度的經濟主義，提到全球化帶來單一市場，在全球競爭之下，世界經濟由自由市場決定，民族國家成為世界經濟體系的商業單元，經濟活動脫離國家掌握，政府控制經濟的能力減弱，政治權威分散於其他機制，譬如國際組織、跨國公司、多國籍企業。全球化取代民族國家，成為全球社會的主要經濟與政治單位，並由全球公民社會所取代。¹⁵

超全球主義論者包括新自由主義（neo-liberalism）和馬克思主義（Marxism）兩種觀點，這兩方皆假設全球化的結果導致國家權力衰退，但前者肯定全球化為世界帶來貢獻，各國從自由競爭的單一市場獲得利益，後者將全球化視為資本主義的全球擴張，將第三世界國家的經濟推向世界體系邊緣，加劇南北差距和分歧，反對全球化（anti-globalization）。¹⁶

懷疑論指出，高度國際化的經濟狀態並非新的現象，目前國際經濟的開放和整合程度尚不及 1870 至 1914 年。¹⁷ 懷疑論批評超全球主義論錯誤地認為國家統治權力衰退，相反地，日趨密集的跨國經濟活動更加依賴政府的權力，國家是國際經濟體系的基本架構，也是全球化的推手，經濟大國的意願決定了國際經濟的走向，全球自由貿易是西方國家（特別是美國）的訴求，目的在維持世界事務的領導地位。國家的統治權力不但沒有衰

¹⁴ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perratton, op. cit., pp. 2-13.

¹⁵ Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State* (New York: Free Press 1995); Tiffany Bishop, John Reinke, and Tommy Adams, "Globalization: Trends and Perspectives," *Journal of International Business Research*, Vol. 10, Iss. 1(2011), pp. 117-130.

¹⁶ 張亞中，〈全球化的爭辯〉，收錄於張亞中、左正東（編），《國際關係總論》（台北：揚智文化出版，2011年），頁 395-442；張亞中，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 4 期（2001 年 7 月），頁 1-23。

¹⁷ Paul Hirst, Grahame Thompson, and Simon Bromley, *Globalization in Question* (Cambridge: Polity Press, 2009), p. 3.

退，反而提高和強化。¹⁸

懷疑論強調，全球化是已開發國家的經濟擴張，世界不但沒有成為單一市場，反而朝區域化（*regionalization*）發展，區域經濟不斷擴大，出現國際經濟分離化，世界金融和貿易形成以歐洲、北美和亞太為中心的集團，這個趨勢造成世界經濟發展不平衡的情形更為惡化。因此，全球化被批評是西方國家新殖民主義的經濟手段。¹⁹

轉型論聲稱全球化是一個持續進行的轉型過程，雖然吾人無法確定全球化未來的走向，全球化引發全球政治、經濟及社會變遷，各國政府和社會必須改變，以適應全球化帶來的改變，但超全球主義論提到的全球單一市場、全球公民社會、全球文明尚未形成。另一方面，轉型論批評懷疑論低估全球化的影響，當前全球遇到許多問題，必須透過國際合作解決，不論是主權國家、國際組織、跨國公司、多國籍企業、非政府組織，都參與其中並承擔責任。²⁰

轉型論不認同超全球主義論指出國家統治權力正在衰退的說法，也不贊成懷疑論提到國家統治權力並沒有發生改變。轉型論認為全球化讓國家的權力性質發生改變，但非國家行為者並未取代國家，主權國家仍是國際社會最重要的行為者，主權國家在全球問題仍然扮演關鍵角色，全球化重新建構國家的權力、權威和功能，以適應新的外部環境。²¹

¹⁸ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perratton, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁹ Paul Hirst and Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996); Robert Boyer and Daniel Drache eds., *States Against Markets: The Limits of Globalization* (London: Routledge, 1996); Kenneth Waltz, "Globalization and Governance," *Political Science and Politics*, *op. cit.*

²⁰ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1990), pp. 3-4; 姜家雄、蔡育岱，〈國際關係與非政府組織研究〉，《國際關係學報》，第 24 期（2007 年 7 月），頁 115-144。

²¹ James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

四、全球化對主權國家的衝擊

全球化是一個複雜的動態過程，但它是有序的演變，而不是無序的推進。全球化要求國家主權作出某種程度的讓步，特別是對經濟主權的妥協，但這並不表示國家的角色被弱化，只是許多經濟活動超越國界，不再依附領土進行，影響層面不僅侷限在經濟，還涉及政治、社會和文化，世界經濟發展打破國家的封閉性，國家性質出現改變。

全球和區域金融危機的發生、歐盟的統一貨幣政策和單一貨幣，使得各國的貨幣和財政政策受到其他國家的影響，加上信用卡、第三方支付平台等電子貨幣，以及虛擬（數位）貨幣等現代交易方式的普及，讓政府的控制能力轉趨衰退。在這樣的情況下，國家權力並沒有衰退或喪失，也沒有強化或提高，而是必須不斷轉型以因應新的環境變化。²²

另外，全球化加深全球和地方事務的相互影響程度，任何發生在個別國家或地區的事件都可能發展成為全球性的問題。舉例來說，1997年亞洲金融危機、2008年全球金融風暴、2010年歐債危機、2019年的新冠肺炎，重創世界經濟，幾乎每個國家都受到衝擊。全球化造成許多發生在各地的問題成為全球問題，需要國際社會通力合作共同解決，全球治理於焉獲得重視。

參、全球治理的定義

一、什麼是全球治理？

James Rosenau 是最早把治理概念引進國際關係研究的學者之一，他指出治理（governance）與統治（governing）不同，治理是一種由共同目標支持的活動，管理活動的主體不一定是政府，目標不一定需要依靠法律

²² 蔡育岱，〈理解全球化〉，收錄於張亞中、張登及（編），《國際關係總論》，五版（台北，揚智出版社，2020年），頁396-398。

和正式規定，也就是政府的強制力達成，它們雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用，至於統治則必須經由國家合法權力之行使方能落實。²³

俞可平對治理與統治的解釋更清楚，他提到治理和統治的最終目的都是為了維持政治和社會秩序，但治理的權威來源並非一定是公部門，而統治的權威必定是政府，治理的主體既可以是公部門，也可以是私部門，或公部門和私部門的合作，它的權力是多元且分散的，統治則是依靠政府權威進行的控制，權力來源是單一旦由上而下。²⁴

James Rosenau 在 1995 年《全球治理》(*Global Governance*) 創刊號，將全球治理定義為「涵蓋從家庭到國際組織等所有層級的人類活動的規則體系，包括更加相互依賴的世界網絡的大量規則體系，為了追求各種目標採取的控制，具有跨國性的影響」。²⁵

然而，Lawrence Finkelstein 批評 James Rosenau 的說法過於空泛，他提到治理並沒有一套規範體系，建議將治理視為活動 (activity)，如此可以精準辨認和檢視形成或確定活動的影響過程、決定和行動，包括有關權力及其行使手段、國家之間和國家內部的外交與政治、國家之間的聯合和同盟、非國家行為者的角色，以及不同行為者的互動。²⁶

1995 年，聯合國全球治理委員會 (UN Commission on Global Governance) 發表《我們的全球夥伴關係》(*Our Global Neighborhood*) 指出，全球治理是個人和公私部門處理共同事務的所有方式的總和，它是一個解決衝突或多樣化利益，並採取合作行動的持續過程，它包括有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包含各種非正式安排。全球治理不但

²³ James Rosenau and Ernst-Otto Czempel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

²⁴ 俞可平 (編)，《治理與善治》(北京：社會科學文獻出版社，2000 年)。

²⁵ James Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1995), pp. 13-14.

²⁶ Lawrence Finkelstein, "What is Global Governance," *Global Governance*, Vol. 1, No. 3 (September/December 1995), pp. 368-369.

是國家之間的關係，也涵蓋國際組織、非政府組織、跨國公司、各種公民活動，以及世界資本市場。²⁷

全球治理委員會對全球治理所作的定義，影響許多學者對全球治理的界定。Lawrence Finkelstein 指出，全球治理是在沒有主權權威的情況下，跨越國家疆域的集體治理行動。²⁸ Marie-Claude Smouts 提到，治理不是規則，也不是活動，而是過程；治理的基礎不是控制或支配，而是協調；治理既涉及公部門，也涉及私部門；治理並非正式的制度，而是持續的互動。²⁹ Jon Pierre 和 B. Guy Peters 認為，全球治理不是正式的制度，而是持續的互動過程。³⁰ Thomas Weiss 主張，全球治理是廣泛且複雜的政策制定過程，不斷隨著結果演進和回應。³¹

除了西方國際關係學者，國內也有許多學者對全球治理進行定義。袁鶴齡指出，全球治理具有幾點特質：就治理對象而言，全球治理處理的議題是個別和幾個國家無法單獨解決的問題；從治理主體來說，包括主權國家和國際組織構成的「民族國家群體」，也包括非政府組織、跨國企業、公民團體、全球資本市場等「跨國次政治團體」；就治理層次而言，包括次國家層次、國家層次、區域層次、全球層次，這些層次並非獨立存在，彼此有某種程度的聯繫，相互影響；從治理形式來說，可能是「由上而下」的決策模式，但也可能是「由下而上」的參與，權力呈現分散狀態。³²

蕭力愷提到，全球治理的基本觀念是各國政府並不完全壟斷一切合法

²⁷ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 4.

²⁸ Lawrence Finkelstein, op. cit., 368-369.

²⁹ Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Iss. 155 (March 1998), p. 84.

³⁰ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics, and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 21-24.

³¹ Thomas Weiss, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5 (October 2000), p. 810.

³² 袁鶴齡，前引文，頁 34-36。

權力，主權國家、政府間組織、非政府組織、私人企業、公民團體、社會運動，共同參與和承擔全球事務的責任，實行「沒有政府的治理」，強調以經濟自由和政治多元的共同價值觀進行國際合作。³³

許耿銘認為，全球治理是全球化時代公共事務的管理機制，此機制最終有可能促成涉及多層次行為者的相關規則與協議，這些規則與協議進一步影響行為者的運作模式。全球治理強調多元治理主體，需要不同行為者的通力合作，各國政府並不完全壟斷一切合法權力，而是和國際組織、非政府組織、私人企業、個人等其他行為者分享權威，不同層次、不同行為者的決策部門子系統成為重要的政策網絡。³⁴

曹俊漢主張，全球治理是一個結合國際關係系統、公共行政與公共政策的體系；是一個以國家和非國家行為者為基礎的跨國治理系統；是涵蓋公部門、私部門和第三部門的治理機制；是從國內治理、國家治理、區域治理、國際治理而達到全球治理。³⁵

蔡育岱聲稱，在全球化的衝擊下，全球面臨越來越多的挑戰，加上國家之間高度依存，全球事務出現「國內因素國際化」和「國際因素國內化」的現象，許多問題無法依靠個別國家單獨解決，必須結合各層次、不同行為者的合作和參與。全球治理可以視為落實共識的過程，影響各國政府和跨國行為者的協議進程。³⁶

俞敏浩解釋，全球治理不僅是秩序的概念，也是功能的概念，它一方面反映全球化發展導致主權國家的權威衰退，越來越多的國際組織、非政府組織、公民團體、市場力量等非國家行為者直接參與國際事務，形成有

³³ 蕭力愷，前引文，頁 31。

³⁴ 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 12 月），頁 3-4。

³⁵ 曹俊漢，《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》（台北：韋伯文化，2009 年），頁 3。

³⁶ 蔡育岱，前引書，頁 398-399。

別於傳統主權國家體系的世界秩序。³⁷

綜整以上說法，「全球治理」的定義可以表述如下。首先，「治理」是有權機關為了解決特定問題所採取的政策和行動，也是協調各方利益的持續過程，包括正式和非正式的機構、制度、規範的安排與運作，且包含公部門和私部門的行為者，「全球治理」則是指國際社會為了解決全球公共問題，共同採取的政策和行動，是治理概念在全球範疇的擴展。

不過，國際社會處於無政府狀態，國際層次、國家層次、次國家層次的治理，存在本質上的差異，研究者不能純粹從國內治理的角度看待全球治理，全球治理有其獨立的理論和研究途徑。

其次，全球治理是國際體系行為者透過合作解決全球問題的過程，處理的議題往往是單一國家無法獨自解決的問題，且具有公共性、政治性、外溢性等特質，譬如毀滅性武器擴散、國際恐怖主義、跨國組織犯罪、傳染病傳播、氣候變遷、貧窮國家的人口快速增加、糧食不足、難民問題等。

再次，全球治理的基礎是建立在協調，而非控制；它屬於個體層次，也是集體層次，包括國際體系、國家及次國家層次；它的形式可以是正式的制度安排，也可以是非正式的；它涉及公部門，也涉及私部門，並涵蓋第三部門在內；全球治理的行為者包括主權國家、國際組織、非政府組織、地方政府、公民團體、跨國企業等。³⁸

肆、有效的全球治理

全球化創造許多利益，卻也因為國家與國家、國家與社會，以及社會與社會之間複雜的依賴關係，全球遇到比過去更多的問題，造成危機和威脅，各國必須以更務實且有效的方式，或是有別於以往國際合作的模式，譬

³⁷ 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7月），頁29-64。

³⁸ 楊惟任，《氣候變遷與全球治理》（台北：五南圖書公司，2018年），頁48-50。

如和非國家行為者合作，尋求問題的解決，這攸關有效的全球治理是否得以實現，也是全球治理研究的核心問題。

Robert Keohane 和 Joseph Nye 指出，如何實踐有效的全球治理必須關注兩個重點，其一為治理主體在國際與跨國公共政策議題的角色，其二是多層次合作關係的規範。³⁹ 用另一種說法來表示，「誰來治理」和「如何治理」是全球治理的兩個核心命題。

一、誰來治理？

就全球公民社會的角度而言，全球治理的主體可以劃分為國家和非國家行為者兩種類型。前者指的是主權國家，後者包括國際組織、非政府組織、地方政府、跨國企業、公民團體、大型國際媒體、網路，以及能夠克服傳統和規則，有能力運用政治、經濟、軍事、知識或文化影響力，對人類活動路徑產生作用的特定個人，包括重要國家領導人、思想家、科學家、企業家、無政府主義者、恐怖份子。

儘管全球治理包含不同的治理主體，但究竟是國家行為者，抑或非國家行為者，在高度依賴且無政府狀態的國際社會，最有能力解決全球問題？這個命題回到本文第二節關於全球化概念的討論。

超全球主義論認為，全球化致使國家的功能和角色衰退，國際組織、非政府組織、跨國企業等非國家行為者的重要性提高；懷疑論駁斥這種看法，指出國家權力不但沒有衰退，反而漸趨強化，以處理日益複雜的世界事務；轉型論認為，國家的角色沒有衰退，也沒有強化，而是不斷調整和轉型，以因應新的環境，非國家行為者在全球問題的處理，無法取代主權國家。

超全球主義論明顯具有新自由主義的色彩，懷疑論趨近現實主義，轉

³⁹ Robert Keohane and Joseph Nye, "Governance in a Globalizing World," in Robert Keohane ed., *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2000), pp. 93-218.

型論則在現實主義和新自由主義之間擺盪，但在理論光譜的位置偏向現實主義。超全球主義論、懷疑論和、轉型論對國家權力在全球化時代的認知差異，是回答「誰來治理」的切入點。

隨著全球化程度的提升，全球性議題的增加，以及國際行為者的多元化，維持國際體系的穩定和秩序變得越來越困難。換言之，究竟是國家或非國家行為者最有能力解決全球問題，是實踐有效的全球治理的關鍵。

關於主權國家在全球治理的地位，三大國際關係學派有不同的見解。新現實主義主張國家為國際社會最重要的行為者，強調結構體系對國家的影響，認為除了國家利益和國家權力之外，國家之間也包含經濟的相互依存關係，因此國際關係不能忽略國際合作的可能，重視非國家行為者在國際合作的作用，但非國家行為者不可能取代主權國家在全球治理的角色和地位。⁴⁰

新自由主義同意新現實主義的說法，國家是國際社會的主要行為者，但強調非國家行為者應該被認真看待，特別是在全球化的時代，國際行為者漸趨多元化，且數目增加，非國家行為者的地位提升，國家與非國家行為者的互動，相當程度決定國際關係的結果。⁴¹

建構主義專注於那些定義國際體系的權力要素，指出國家行為由國際社會的集體規範所決定。國家的需求是透過國際社會規範和與其他行為者的關係而形成，國家的外部行為亦然，衝突和合作是國際社會存在的現象，國家外部政策的選擇，決定全球治理的走向和結果。⁴²

無論新現實主義、新自由主義或建構主義，都肯定主權國家和非國家行為者在國際合作的重要性，但它們都不否認，國家在推動全球治理具有不可被取代的地位。即使新自由主義者聲稱，全球化使得主權國家的界線

⁴⁰ 倪世雄、包宗和，《當代國際關係理論》，二版（台北：五南圖書公司，2010），頁 115-118。

⁴¹ 同前註。

⁴² 倪世雄、包宗和，前引書，頁 193-195。

和功能越來越模糊，非國家行為者的地位不斷提升，弱化主權國家的重要性，但國家仍是國際社會最主要的行為者。

全球治理的主體包含國家和非國家行為者，要回答「誰來治理」這個問題，便是要瞭解究竟是哪一個治理主體，國家行為者或非國家行為者，最有能力解決全球問題。

為了進一步分辨國家和非國家行為者在全球治理的作用，本文從「履行治理的能力」、「治理的合法性」、「治理範圍」、「創造議題的功能」這四項指標，作為評估依據。

「履行治理的能力」指的是，訂定眾多參與者願意接受的一套規則與規範，同時擁有懲罰或制裁違背者的能力，這是達成全球治理的關鍵。「治理的合法性」是指權力來源或權力的合法性，也就是在全球問題處理過程，將國際協議或條件，經由國內的立法程序和公權力的行使，落實成為政策行動的權威。「治理範圍」和「創造議題的功能」兩者之間有類似之處，但前者著重在應對的全球問題的多元性和型態，後者是創造和形成全球公共輿論的功能。

由於國家具備主權權力，能夠透過主權行使，迫使其他國家和非國家行為者接受其主張，並且能夠經由立法程序，將國際合作的行動落實成為國內政策和法律，因此只有主權國家能夠確保全球治理的實現。反之，非國家行為者擁有的政策工具十分有限，缺乏國際制裁和國內政策落實的能力，難以要求其他行為者遵守規定。

然而，非國家行為者的型態和組織組成相當多元，包括國際組織、非政府組織、地方政府、跨國企業、公民團體、國際媒體、網路、特定個人等，因此在創造和形成全球公共輿論的能力，要比國家行為者來得活躍，不但治理範圍更大，而且創造議題的功能比國家行為者強。

根據上述，我們發現：主權國家在履行治理的能力比非國家行為者強，在治理的合法性也比非國家行為者高，但創造議題和治理範圍的能力則不如非國家行為者。

主權國家和其他行為者在全球治理的比較

	主權國家	其他行為者
履行治理的能力	強	弱
治理的合法性	高	低
治理範圍	小	大
創造議題的功能	弱	強

資料來源：作者自行整理。

在「誰來治理」這個命題，我們瞭解主權國家是全球治理最為關鍵的治理主體，這是由於主權國家在國際體系的權力高於非國家行為者。誠如袁鶴齡所言，全球公民社會的各種行為者在全球治理的角色，固然有其必要性和正當性，但非國家行為者的重要性不應該被過度膨脹，在一個仍然以主權國家為主體，或是仍然由主權國家主宰的國際政治體系，主權國家佔據全球治理的核心位置。⁴³

另外，Kenneth Waltz 認為，全球治理受到新自由主義的影響，貶低國家的角色，造成世界上需要幫助的國家和人民無法真正獲得照顧。即使非國家行為者在議題創造有不可忽視的影響力，也能夠作出貢獻，研究全球治理必須以國家為分析單位，方能掌握國際權力的利害現實，進而擬定正確的行動策略。⁴⁴

二、如何治理？

前一段「誰來治理」要釐清的是哪一個治理主體最有能力解決全球問題，「如何治理」的討論係為了瞭解國家如何和不同的行為者合作，以因應不斷出現的全球問題？國家在全球治理可能採取的策略及面臨的困

⁴³ 袁鶴齡，前引文，頁 44。

⁴⁴ Kenneth Waltz, *op. cit.*

境？在無政府狀態下，什麼樣的環境有利國際合作？以及如何找出加強國際合作的有效策略，實踐有效的全球治理？

誠如前述，「全球治理」是國際社會為了解決全球公共問題，共同採取的政策和行動，國際合作對全球治理的重要性反映在全球治理必須透過國際合作的方式完成。袁鶴齡提到，國際政治充斥利益衝突，但國家之間的合作與國際體系的穩定，也是無政府狀態的特色之一，無論國際合作在國際社會是通則或例外，它是確保可持續發展的重要關鍵。⁴⁵

然而，在全球化的衝擊下，國際體系出現去中心化的現象，一方面主權國家的權力和功能面臨重組，另一方面非國家行為者在全球事務扮演較過去更重要的角色，再方面國際合作的模式與架構出現改變，維持國際體系的穩定和秩序較以往更不容易。

回答「如何治理」的命題時，除了釐清國際合作對全球治理的重要性之外，也必須討論影響國際合作的因素。基於主權國家是全球治理最重要的治理主體的主張之下，有兩個結構性因素是影響全球治理與國際合作的重要變項，其一是權力不對稱，其二是集體行動的困境。

主權國家是全球治理最重要的治理主體，但並非每個國家在全球治理都擁有同樣的地位。國家的實力處於一種不成比例的狀態，也就是某一方的實力，大於另外一方，是為權力不對稱，這是國際政治的常態，也是驅動國際關係的動力。國際政治是不同實力國家之間衝突、競爭及合作的結果，全球治理目標的實踐和成果，取決於不同實力國家在特定治理議題的利益衝突和合作的結果。⁴⁶

由於大國的實力和影響力明顯優於小國，在國際體系扮演關鍵角色，有能力決定國際合作的目標，以及國際機制的原則、準則、規則、決策程序，國際機制的的基本原則必須要符合大國的價值標準、利益目標及國

⁴⁵ 袁鶴齡，前引文，頁 26。

⁴⁶ 吳玉山，〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，收錄於包宗和、吳玉山（編），《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》，二版（台北：五南圖書公司，2012 年），頁 46-50。

家意志，才有可能順利運作。亦即，如何確保全球治理目標的實現，取決於大國的意願和參與程度、小國的支持，以及非國家行為者的配合。

這個論點可以全球氣候治理為例得到證實。《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) (以下簡稱《公約》)第3次締約方會議在2005年通過《京都議定書》(Kyoto Protocol) (以下簡稱《議定書》)，但起初中國和美國這兩大排放國都抱持反對立場。

中國堅持美國必須先落實《議定書》的各項措施，才願意支持，美國批評《議定書》沒有將開發中國家納入強制減排對象，將會傷害美國的經濟利益，因此拒絕加入。後來中國體認到其是非附件一締約方，批准《議定書》對實質利益影響不大，卻有利國際地位的提昇，因此加入《議定書》。美國原本參加《議定書》簽署，但在國會的反對下，布希總統(George W. Bush)拒絕批准。自此，國際氣候談判成為兩軌制。

類似的例子發生在川普總統(Donald Trump)上台後，美國退出《巴黎協定》(Paris Agreement, PA)。2015年，《公約》第21次締約方會議於法國巴黎舉行，經過為期兩週的談判，終於對新的全球氣候協議完成協商，為2020年之後的全球溫室氣體減量工作提供明確規範。

2016年9月，美國和中國在二十國集團(Group of 20, G20)召開峰會期間簽署《巴黎協定》，歐盟和印度也在次月簽署，在全球四個最大的溫室氣體排放體批准後，《巴黎協定》在2016年底生效，全球氣候治理進入另一階段。

原本國際社會對《巴黎協定》抱持莫大的希望，認為這份全球氣候協議將全球氣候治理帶入新的局面，但美國加入《巴黎協定》不久，旋即在川普上台後改變原先的決定，宣布退出這項協議，2019年11月14日，川普政府去函聯合國通知退出《巴黎協定》。

2021年拜登總統(Joe Biden)上台後，隨即宣布將重返《巴黎協定》，但

拜登政府不一定能夠說服國內的反對聲浪，履行《巴黎協定》的義務，況且川普政府退出《巴黎協定》的動作已經對其他國家作出不好的示範，開發中國家可能因為已開發國家沒有履行承諾，無法取得足夠的氣候資金，不願意配合國際氣候行動，降低減排力度，或在透明度條款方面有所保留，為全球氣候治理的前景增添變數。

除了全球氣候治理之外，主權國家處理全球問題時，在國際體系的權力優勢和重要性，也反映在全球性的國土安全、武器管制、經濟金融、環境保護、移民、難民、糧食、水資源、公共衛生等公共議題。

非國家行為者在全球治理的角色和地位，取決於主權國家願意釋放多少權威空間，當非國家行為者提出的訴求和大國的利益一致時，才有可能獲得大國支持，全球治理才有可能順利推動。⁴⁷

此外，影響全球治理與國際合作的第二個重要變項是集體行動的困境。受到全球化的影響，國家之間的聯繫比過去更加緊密，任何一個國家的行動必然會影響其他國家的利益，衝突於是無可避免。為了降低衝突的可能，增加成員彼此的利益，國家之間會採取合作，但複雜的依存關係使得國家之間的決策發生互動，國際合作出現集體行動的困境。⁴⁸

國家之間是否是採取合作有許多政治因素考量，全球問題不斷出現促使各國採取共同行動解決全球問題，但這樣的情況並無法保證國家之間必然持續合作策略，相反的，在國際合作過程，經常會出現搭便車現象，個體理性和集體理性之間必然存在矛盾和衝突，一旦國際合作違背國家利益，國家就會選擇終止合作，阻礙全球治理的實現。

袁鶴齡指出，全球治理最困難之處，乃是追求共同利益時，如何避免次佳結果的出現，以及降低搭便車的現象。在國際政治的現實利益之下，道

⁴⁷ 袁鶴齡，前引文，頁 42。

⁴⁸ Oran Young, "Rights, Rule, 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.

德勸說無法使理性行為者改變既定的決策，唯一有效的方法就是改變其對利益選擇的偏好次序。只有當行為者偏好次序發生改變，囚徒困境的結構特徵產生變化，這時候才有可能解決集體行動的困境。⁴⁹

分析國家如何和國際社會各種行為者，找出並透過新的國際合作模式，因應不斷出現的全球問題，以及國家在全球治理可能採取的策略及其可能面臨的困境之後，接著我們將討論什麼樣的環境有利國際合作，以及如何找出提升國際合作的有效策略，實踐有效的全球治理。

Seyom Brown 提出世界政體論作為各國因應全球問題的途徑。世界政體論不同於國際政治論，它可以界定為解決和處理衝突、制定和實施規則的全球結構，它是一種強制性的社會關係體系的世界結構。從另一個角度來看，世界政體論是對民族國家體系的超越，讓國際社會從無政府狀態到有秩序的治理。⁵⁰

然而，沒有哪個國際機構有能力領導所有國家決定全球問題。聯合國是當前較被認可的代表性機構，但在許多全球性議題的處理，經常受制於大國的態度而無法發揮，世界衛生組織對新冠疫情控制束手無策是例子之一。

國際社會並沒有一個世界政府，全球治理無法透過唯一的權威中心推動，世界政體論的主張與現實脫離。換言之，全球治理並不具備階層性，而是類似一種協調的機制，全球治理是在一個缺乏世界政府的條件下進行經濟與社會的整合，透過溝通和控制形成影響，幫助控制者和被控制者在互動過程建立共識，形成「沒有政府的治理」。⁵¹

全球治理有賴國際合作，國際合作是推動全球治理的方法和途徑。1970 年代之後，國際體系產生重大變化，尤其冷戰結束後，經濟力量

⁴⁹ 袁鶴齡，前引文，頁 25-45。

⁵⁰ Seyom Brown, *International Relations in A Changing Global System: Toward A Theory of the World Polity* (Boulder: Westview Press, 1996), p. 5 and p. 7.

⁵¹ James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds., op. cit.

取代政治意識形態和軍事實力，成為主導各國發展的主要力量，加上全球化發展的結果，國際合作成為潮流，國際關係的合作論正是面對這樣的環境而生。

Robert Keohane 指出，利益是研究國際合作的出發點，國際政治充滿衝突，也有合作，合作是實現國家利益的手段，國家之間的共同利益只有透過合作才能實現。合作有時是為了避免衝突，但合作並不表示沒有衝突，而是透過政策調整積極處理衝突，實現共同利益，政策調整成為形成和維持合作的關鍵。⁵²

他強調合作機制和霸權機制之間並沒有衝突，後者依賴的是一種非對稱的合作。根據這個論點，雖然美國霸權正在衰退，但國際合作仍然可能，因為互補利益的存在有利非霸權機制的建立，霸權後合作會是一種非對稱的合作，未來的國際政治經濟，霸權後合作將成為主要形式，對解決全球問題起關鍵作用。⁵³

Kenneth Oye 不認同現實主義的論點，否認權力爭奪是國際關係的基本內容，衝突也不是國際關係的主要形式。他聲稱國際社會處於無政府狀態並不意味著國家之間缺乏聯繫、組織和合作，我們可以透過國際合作的制度化，加強國家之間的交互作用和協調衝突，這使得合作成為國際關係的主要形式之一，國際關係的要務之一，就是尋求國際合作的新途徑和新形式，包括理論、策略和機制。⁵⁴

Robert Axelrod 認為，國際社會缺乏一個中央權威，而且利益是決定國家外部行為的重要依據，但不同國家的利益並非完全對抗，關鍵在於如何讓不同國家相信，它們彼此都能夠從合作獲得利益。⁵⁵ 另外，Robert Axelrod

⁵² Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 25-26.

⁵³ *Ibid.*, 49-54.

⁵⁴ Kenneth Oye, *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 227-228 and 249-250.

⁵⁵ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books 1984).

指出，建立國際合作的要素包括強化合作行為的準則、確定合作的有關標準、建立必要的組織，以及建構相互影響的共同文化。⁵⁶

Helen Milner 提到，國際合作是國家透過政策調整，改變外部行為以爭取各國的共同利益的行動，影響國際合作的因素包括絕對利得、行為者的數目、國際機制的影響、認知因素、權力不對稱、代價因素、國家內部因素。

當國家採取互惠政策時，合作將更為可能；國際合作的參與者越多，合作就越困難；國家之間的合作與國際機制有密切關係；國家之間必須對共同目標有一致的認知才能實現合作；行為者權力的不對稱有利合作的實現；發生衝突付出的代價越低，合作的可能性就越小，反之亦然；國內政治制度、利益集團及公共輿論，對國家的外部行為有決定性的作用。⁵⁷

幾位國際關係學者的共識包括：在國際社會必須具備有能力領導各行為者參與治理行動的國家，不論是單一強權力量的介入，或雙邊、或多邊機制的建立、共同分享的價值、利益及目標，以及能夠被各行為者接受的一套規則與規範或政治制度安排，這些因素雖不一定必然造就有效率的國際合作，但卻是實踐有效的全球治理不可缺乏的條件。

伍、結論

隨著全球化的程度越來越高，全球問題不斷增加，全球治理研究的重要性也隨之提高。新冠疫情讓國際關係學者再度關注全球治理與國際合作的策略，帶動新一波的研究熱潮，這篇論文正是在這樣的背景下產生。本文發現，實踐有效的全球治理必須具備以下條件，這些條件交疊現實主義

⁵⁶ Robert Axelrod, *The Complexity of Cooperation - Agent-based Models of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

⁵⁷ Helen Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses," *World Politics*, Vol. 44, Iss. 3 (April 1992), pp. 466-496.

和新自由制度主義的理論和主張。

其一、主權國家是全球治理最重要的行為者，只有主權國家具備主權權力，得以透過主權行使，迫使其他行為者接受其之主張，做原來不想做的事，或不做原來想做的事，只有主權國家可以藉由國內政策落實國際合作協議，與其他國家採取一致的政策和行動，共同解決全球問題，因此只有主權國家能夠確保全球治理行動的落實。

非國家行為者固然分擔一部份全球治理的責任，且在創造議題和治理範圍比主權國家有更強的能力，非國家行為者掌握的政策工具有限，由於缺乏懲罰或制裁的能力，難以要求其他行為者遵守規定。非國家行為者在於全球治理的地位，取決於主權國家願意釋放多少權威空間，當非國家行為者的提出的訴求和大國的利益一致時，才有可能獲得大國支持，全球治理才有可能順利進行。

其二、在全球化時代，國家之間緊密依存，朝向一體化發展，全球利益在某種程度內取代國家利益，國際政治的實質並沒有改變。國家利益是國際關係理論的核心概念之一，它指的是國家在複雜的國際社會，如何維護本國和人民福祉，避免受到外來侵害的基本原則，它是國家制定對外目標的重要依據和決定因素，攸關全球治理與國際合作的推動。

過去的歷史證明，只有當全球治理目標符合大國的利益，全球治理才有可能成功。這裡所謂的大國，是指在特定治理議題具有關鍵影響力的國家。某些國家不符合現實主義認定的大國或強權的標準，但在特定治理議題擁有較大的影響力，這時候也可以被視為大國，譬如印度的溫室氣體排放量位居全球第四位，對溫室氣體減量工作至關重要，在全球氣候治理領域可被認定為大國。

其三、蘇聯瓦解之後，國際體系發生結構性的改變，呈現一超多強的局面，就算美國的實力比其他國家強大，美國沒有能力決定所有全球事務，在許多治理議題需要與歐盟、英國、德國、法國、日本、中國、俄羅斯等國家合作，並爭取大國的支持。亦即，全球治理必須依賴大國的領

導，也有賴大國的合作，方能帶領國際社會落實全球治理目標。

另外，儘管大國享有優勢權力，全球治理不能只憑大國的行動，仍須採取國際建制的途徑，一方面宣傳不同行為者的理念和政策，影響其他行為者的行為，爭取不同行為者的支持，另一方面建立國際合作的規範、規則、程序，確立國家之間的合作形式和行為，創造合作的條件，再方面強化成員的信任基礎，維繫組織或體系的運作。

在現實世界的國際政治，有許多國際建置與規範並非所有大國都參與其中，仍然對大國產生約制和限制，譬如 1982 年通過的《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）、2005 年的《京都議定書》、2002 年成立的國際刑事法院（*International Criminal Court, ICC*），以及 2015 年的《巴黎協定》，並非所有大國都批准加入，但所確立的規範和規則對絕大多數國家還是有很強的約束力。

其四、全球治理議題具有政治性、公共性、外溢性這三項特質，但不同的治理議題的性質不同，解決的途徑和方式也有差異，有效的全球治理必須考慮治理議題的特性。舉例來說，應對全球或區域金融危機和國際恐怖主義的手段，不適用於處理氣候變遷和公共衛生的問題，氣候變遷和公共衛生相較其他治理議題與科學的關連較深，解決方法並不一樣。再者，氣候變遷的治理週期較長，政治性和外溢性較為複雜，公共衛生危機需要在短時間內解決，且國內因素比國際因素的影響程度更顯著，對國內公共管理的衝擊較大。

對於這場全球公共衛生危機，各國期待透過國際合作使疫情獲得控制，讓經濟和社會活動早日恢復常態。新冠疫情的爆發雖然使得全球治理出現短暫的失靈，全球公共衛生治理將因為這場疫情的危機管理經驗更加成熟，有助於國際社會未來有效率地應對類似問題，同時這場疫情也為全球治理研究帶來新的研究動力，增益該學術領域的發展。

責任編輯：梁庭璋