

全球化與非政府組織(NGOs)對國際關係之影響

國立中正大學政治系副教授 宋學文

壹、前言

自第二次世界大戰之後，隨著工業、經貿、交通及通訊科技之日益發達使得國際間之經貿相互依賴愈來愈加深及頻繁，從而大大地改變了國際關係之面貌。¹目前國際關係之研究有兩個極為耐人尋味的弔詭(paradox)，這兩個弔詭顛覆了傳統國際關係之思維與運作方式。第一個弔詭是：國際間國家與國家間因為經貿互動愈來愈頻繁，而造成經濟上相互合作甚至整合的需求愈來愈大；但在另一方面，卻有更多的國家要求更多的政治之獨立與自主。²第二個弔詭是：在強調人權、民主及跨國企業之趨勢下，政府之主權(sovereignty)已被愈來愈多非政府組織(NGOs)所分享或挑戰；但在此同時，政府為了因應日益頻繁的跨國關係，而需扮演協調、管理全球化與 NGOs 所帶來之種種問題之職能也日益升高；因此，先進國家普遍面臨政府主權受到侵蝕，但職能卻日益擴大的弔詭。這兩個弔詭之形成原因及解決之道都與全球化(globalization)及 NGOs 對國際關係所帶來之衝擊有密切之關係。

貳、全球化對傳統國際關係之挑戰

傳統之國際關係是建立在以現實主義(realism)或結構現實主義(structural realism)為主軸之分析架構中。結構現實主義之三個基本假設與其所衍生之意涵是：³

¹ Robert O. Keohane and Helen Milner, eds., *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 10-14; Helen Milner, "Elections and International Cooperation," *Journal of Conflict Resolution* 41 (1997), pp.117-146.

² 譬如 1990 年蘇聯之瓦解成十五個經濟仍然互賴但政治卻各自獨立之國協即為明顯之例子。

³ Kenneth N.Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley.1979),pp.89-98.

- 第一、國際體系(international system)之結構(structure)決定了一個國家的命運。這個假設認為國家只是國際體系中的一個單位(unit), 而體系之結構(structure)可以決定單位的命運；因此一個國家的國內事務或國內政治並不足以改變其國家在國際上之地位與命運。這個假設使許多研究國際關係的學者把國際關係的研究著眼於國際強權之主權政府與官方之角色而忽略了全球化與 NGOs 的分析；
- 第二、國際社會是一個無政府狀態(anarchic)的社會，國與國之間的關係是建立在弱肉強食的現實關係中。國家處在此種環境下，為了生存必須不斷追求權力(power)；因此，國家在處理各種不同議題(issues)時是有其階級性(hierarchy)觀念的。既然國家之生存與安全是最重要的議題，那麼軍事與安全問題就來得比經濟及其他社會問題來的重要；⁴
- 第三、國家是國際社會的主要成員(the main actor)，因此個人與其他非政府組織並不能構成國際社會的主要成員；在此情形下 NGOs 或其他企業單位並不能在一國的外交空間上扮演任何重要角色。

事實上，以上結構現實主義的三個基本主張對國際關係的研究有極為深遠的影響；這種研究導向使得國際關係之研究一直無法反映全球化與 NGOs 在國際社會扮演日益重要角色之事實。譬如，James Caporaso 雖然在一九八〇年代末期已深切體會「主權國家」(sovereignty state) 觀念愈來愈模糊(elusive) 之現象；但他在現實主義的影響下，依然堅稱未來國際關係研究之重心還是會在國家(state) 與政府權力(sovereignty) 間擺盪，因此全球化與 NGOs 並非研究國際關係之重要重點。⁵從理論之應用來說，結構現實主義的第一個假設是在國際關係的研究方法上，特別是在國際體系之單位行為分析上有重要的影響；傳統上由於太過強調政府與官方的角色，使得非官

⁴ Ibid., pp. 89-91, pp.93-95, p.98.

⁵ James Caporaso, *The Elusive State: International and Comparative Perspective* (London: Sage Publication, 1989), p. 9.

方(unofficial)與非政府(nongovernmental)之國際互動一直受到忽視。結構現實主義的第二個基本假設應用在國際關係的研究上,則有可能誤導人們太過強調國際間軍事與安全等高階政治(high politics)的問題,而忽略了國際經貿、環保、人權等低階政治(low politics)的重要性。而結構現實主義的第三個基本假設則有可能使人在思考國際關係時,會使人忽略國際典則(international regime)在國際合作中所扮演之功能,而陷入權力平衡之零和遊戲邏輯中。⁶

但從事實面來看,結構現實主義所主張的國際關係已與目前國際關係之實際有相當大的脫節,特別在最近 20 年,由全球相互依賴所擴散出來而形成之各類型的 NGOs 活動已成為國際關係中極為重要之現象。就以 NGOs 的數目來說,在聯合國國際組織年鑑(UN's Yearbook of International Organization)中有關「世界野生基金」(World Wildlife Fund)之 NGOs 數目在 1983 年時還少於 100,000 個,但到了 1991 年時此方面之 NGOs 數目已超過 1,000,000 個;而其年收入(annual revenue)也由 1983 年的美金 900 萬,激增至 1991 年的超過一億美金。類似的情形發生在「綠色和平」(green peace)相關的 NGOs,在 1983 年有關綠色和平之 NGOs 數目約為 150 萬個,但到了 1991 年這方面的 NGO 數目已快速成長為 675 萬個;而其年收入也由 1983 年的 2400 百萬美金,激增到 1991 年的 1 億美金。這些實例在在反映 NGOs 在國際關係之成長與日益扮演重要角色之事實。⁷無怪乎在 1990 年代之中葉已有學者大聲呼,「國際關係之研究重心已在過去的 25 年內由公部門之國家及政府轉為各式各樣之私部門及非政府組織;而且國家(state)的觀

⁶ 有關國際典則之研究與全球化、NGOs 有密切之關係,這方面之理論論述請參考 Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983); Susan Strange, "Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis," in Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983), pp. 337-354; Robert O. Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security* 20 (1995), pp. 39-51.

⁷ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: University Press, 1996), p. 94.

念也愈來愈為市場與市場運作 (market operation) 的觀念所取代」。⁸

當然，從國際之現實面考量，現實主義對國際關係之研究仍然具有其深遠之影響。⁹雖然，現實主義長期不願正視其所強調以權力平衡為主體之國際體系並非靜態的，而是在科技發達、經濟貿易及人文社會等因素之互動下，處於變動不居(dynamic)之狀態。然而一些學者如James Rosenau在冷戰結束前夕，已觀察到全球脫序之現象，並稱之「脫序之年代」(age of turbulence)；¹⁰並強調國際體系已經由簡入繁，而國際體系之結構開始進行了根本的轉變。因此，傳統的國際體系的簡單(simple)、簡潔(parsimonious)和靜態(static)的兩極對峙架構之研究取向已被經濟相互依存時代之動態的(dynamic)、複雜的多極體系之究取向所取代。不少學者如Ruggie、Haas、Wendt及Duvall認為現實主義的主張太強調靜態分析而忽略了衝垮冷戰體系的社會、經濟和知識暗流的動態分析。¹¹ 因此，為了反應當前國際社會快速

⁸ Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, p.95.

⁹ Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18 (Fall 1993), pp. 44-79; John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security* 15 (1990), pp. 5-56; Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* 42 (1988), pp. 485-507.

¹⁰ James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990); James N. Rosenau, *Among The Domestic-Frontier: Exploring Governance in a Turbulence World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

¹¹ 譬如，Ruggie強調"dynamic density"之觀念，認為就算國際體系之結構沒有改變，但非結構因素之改變也可能以「積少成多」之方式累積其動能，從而改變國際體系之面貌；而Haas提出Epistemic Community的觀念，則強調「認知社群」中之個人因素往往可以透過非結構的因素進行國際體系之改變；而Wendt則從社會互動模式強調低階政治對高階政治之影響，而造成國際體系之演變。"John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," *World Politics* 35 (January 1983), pp. 261-285; John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization* 46 (Summer 1992), pp. 561-598; Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46 (Winter 1992), pp. 1-36; Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46 (Spring 1992), pp. 391-426; Alexander Wendt, "Constructing International Politics," *International Security* 20 (Summer 1995), pp. 71-81.

之變遷，國際關係的研究必須將國際體系之過程（process）與組成份子互動（interactions among units）之因素納入考量分析中，才能瞭解今日之國際關係。¹²簡潔的權力平衡理論可作為國際政治研究的有用起點，但是在研究全球化時，國際經濟、國內政治、和跨國社會系統的互動與影響則不應忽略。

13

從國際關係之事實來看，自第二次世界大戰以來全球化與NGOs的發展已對目前的國際體系結構產生巨大的衝擊，這些衝擊包括：¹⁴

- 1、科學技術的革命與進步、通訊與交通的發展突破了時空而產生地球村(global village)之效應。國際貿易、貨幣流動、社會價值互換、通訊技術的無遠弗屆等因素已挑戰了傳統國界(national border)之觀點；
- 2、由於國際交往和相互滲透的加強，各種政府間的國際組織與跨國機構因應而生，並在國際關係中發揮日益重大的作用，形成國際關係中行為者多樣化的趨勢；從而使得國家主權的自主性與獨立性受到國際相互依存的侵蝕而降低；
- 3、全球緊迫性問題，如全球環保、全球犯罪防制、愛滋病防制等問題，已經超出傳統外交之思維而威脅到全人類的生存。而這些問題的解決往往超越國家主權之範疇，而必須以NGOs之方式作更多的國際合作；

¹²John Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* (Lodon/New York: Routledge, 1998); Jack Snyder, "New Thinking About the New International System," in Jack Snyder and Robert Jervis, eds., *Coping with Complexity in the International System* (Boulder, CO.: Westview Press, 1993), pp. 1-25; Alexander Went and R. Duvall, "Institutions and International Order," in Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretic Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s* (Lexington, Mass.: Lexington Books), pp. 51-73; Robert O. Keohane, "Realism, Neoliberalism, and the Study of World Politics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 1-26.

¹³ Rosenau, 1990; Went and Duvall, 1989.

¹⁴ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972), XI-XXIX, pp. 374-384; Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: The Free Press, 1976), pp. 9-21.

4、人權的觀念逐漸受到國際社會之重視，甚至有「人權超越主權」之說。¹⁵

以上這些現象交互作用與變遷導致「世界壓縮效應」(the world shrinking effects)而造成相互依賴時代之來臨。¹⁶ Robert O. Keohane 及 Joseph S. Nye 與 James Rousenau 及 Ernst-Otto Czempiel 於是乎先後提出「複合相互依存」(complex interdependence) 與「沒有政府的治理」(governance without government) 的觀念，¹⁷ 其特點與其對全球化與 NGOs 之意涵如下：

- 1、多元溝通管道：主權國家將不再是國際體系中唯一的行為者，非國家行為者將會更多地直接參與國際事務。因此，NGOs 在未來之國際體系中將會是一個重要的行為者(unit actor)；
- 2、國際事務議題之去階級化：國際政治中議題無法明確地劃分輕重等級。以往將國家軍事、安全等議題歸類為位階較高的政治，而將經濟、社會、文化等議題列為較不重要、位階較低的政治的劃分方式已不再適宜。譬如，傳統上以軍事及政治為主體之安全議題(security issue)已被一些新的安全議題所侵蝕，如國際環保安全(international environmental security)、生態安全(ecological security)都已成為國家安全之重要議題；而這些議題之處理已不再專屬於政府，而必須更多仰仗 NGOs 之功能；¹⁸

¹⁵ 有關此部分之文獻，請參考 Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Right* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990); Felice Gaer, "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Government at the UN," in Thomas Weiss and Leon Gordenker, eds., *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder, Lynne Rienner, 1996), pp. 51-66; M. Heiberg, ed., *Subduing Sovereignty: Sovereignty and the Rights to Intervene* (London: Pinter, 1994).

¹⁶ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (New York: Harper Collins, 1989), p. 3.

¹⁷ Keohane and Nye, *Power and Interdependence* pp. 23-9; James Rousenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government. Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

¹⁸ 有關此方面安全議題之理論與實務探討，請參考 Karen T. Litfin, "Constructing Environmental Interdependence," *Global Governance* Vol. 5 No. 3 (1999), pp. 359-377; Mathews Jessica, "Redefining Security," *Foreign Affairs* Vol. 68 No. 2 (Spring 1989), pp. 162-177; Daniel Deudney and Richard Matthew, *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics* (New York: SUNY Publisher, 1998).

3、軍事力量在國際衝突中的式微：由於以戰爭作為達成政策目的的手段，其結果難以掌握、代價昂貴，並且不適用於解決全球性急迫難題；因此，武力不再是解決國際紛爭之一有效的政策工具。這個意涵是指在愈來愈昂貴的戰爭成本下，許多國際衝突將透過正式與非正式之談判、妥協及交換來取代以軍事力量決勝負之國際關係。而當傳統的外交方式無法施展其功能時，NGOs將扮演更重要的角色。

當然，自有人類歷史以來，國際體系之延續(continuity)與改變(change)都將持續出現；但科技之發達與國際體系於冷戰結束後之改變，無疑地將加速國際關係的變化。特別是在目前全球化與NGOs正快速改變國際關係之面貌時，如何在國際延續與變遷中尋找其互動與未來發展之趨勢將是研究國際關係最重要的課題。¹⁹

參、全球化與日趨熱絡之NGOs功能

從國際社會日常生活之實務面來看，有關全球化(globalization)之現象正日益充斥在我們日常生活中。譬如，從美國向世界各地擴散之「麥當勞」速食文化，可口可樂、好萊塢巨星、微軟視窗及目前極為盛行之大哥大通訊工具等，都快速地改變了人們的生活習慣與社會價值。更重要的是這些改變人類生活之企業以全球併購的方式繼續膨脹而成為真正富可敵國之跨國公司(MNCs)。譬如，世界上最大的三百家公司，幾乎控制全世界生產資源之四分之一。這些公司不但挑戰傳統之國家主權觀念，事實上，其擁有之財力已實際凌駕許多國家之生產總值(見表一)。

¹⁹ 有關國際體系的持續與變遷及未來國際關係之研究方向，請參閱 John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," in Robert O. Keohan, ed., *Neorealism and Its Critics*, pp. 131-157; and "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations," *International Organization* 47(Winter 1993), pp. 139-174; James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance* Vol.1 No.1 (1995), pp. 1-39.

表一

排名	國名	生產總值 (億美元)	公司名	市場總值	公司名	年收入 (億美元)
1	美國	74335	GE	2716	通用汽車	1782
2	日本	51492	微軟	2090	福特汽車	1536
3	德國	23646	殼牌石油	1957	三井物產	1427
4	法國	15336	可口可樂	1935	三菱	1289
5	英國	11521	EXXON 石油	1725	殼牌汽油	1281
6	義大利	11405	MERCK	1399	伊藤忠	1266
7	中國+香港	10593	PFIZER	1330	EXXON	1224
8	巴西	7095	日本電話	1309	WAL-MAR T	1193
9	加拿大	5699	WAL-MAR T	1235	丸紅	1111
10	西班牙	5632	因特爾	1212	住友	1024
11	大韓民國	4831	NOVARTIS	1162	豐田汽車	951
12	荷蘭	4026	PROCTER	1125	GE 電器	908
13	澳洲	3678	IBM	1108	日商岩沖	819
14	印度	3578	BRISTOR- MYERS	1070	IBM	785
15	俄國	3560	ROCHE-HO LDING	989	日本電話	770
16	墨西哥	3417	AT&T	989	AXA	769
17	瑞士	3137	GLASO WELLCOM E	961	賓士汽車	716
18	阿根廷	2951	豐田汽車	943	大宇電子	715
19	比利時	2686	LUCENT TECHNOL OGY	931	日本人壽	714
20	瑞典	2273	JOHNSON & JOHNSON	929	英國石油	712
21	奧地利	2265	PHILIP MORRIS	907	日立	686
22	印尼	2143	BERKSHIR E HATHAWA Y	877	國民汽車	653
23	土耳其	1775	DUPONT	871	松下電器	643
24	泰國	1775	UNILEVER	867	西門子	638
25	挪威	1521	AIG	866	克萊斯勒	611
173					中國銀行	209

資料來源：世界銀行，一九九八年世界銀行地圖（1998 World Bank Atlas），頁42-43；商業週刊（Business Week），一九九八年七月十三日，頁53。

轉引自：水秉和，「全球化與全球化現象」，當代，第一三三期，一九九八年九月一日，頁7。

但這種全球化之趨勢背後之理論基礎，卻由於全球化之研究涉及之跨學門及科技整合之困難，因此到目前為止，這方面之研究尚缺乏一個能被大家所接受之理論或分析架構。儘管理論面尚未被建構出來，但全球化之現象正快速地改變國際關係之面貌。特別是冷戰之結束及共產世界之對西方世界之開放政策，使得MNCs可以拓展的地域正快速的膨脹。這些地域不但包括原共產世界如前蘇聯、東歐、中國大陸，也包括第三世界如印度、巴西、非洲等地區。其中更重要的是，在全球化之風潮下這些MNCs大大地利用國際分工，以降低其生產成本及投資風險。譬如，Nike球鞋，往往是美國設計、台灣接單、大陸製造之「跨」國產品。這種多國籍公司(MNCs)對國際關係有著極為深遠之影響。這些影響包括：

- 1、國際分工使得國際間之經貿相互依賴日漸增高；而經貿相互依賴之增高又造成國與國之間戰爭成本之增加；戰爭成本的升高又使得國際之衝突必須仰仗NGOs來達成合作協議之機會升高；最後NGOs又進一步「分享」政府的主權；
- 2、傳統上由政府主導之外交與國際關係，已快速地被MNCs與NGOs所侵蝕，特別是像IBM、SONY、McDonald等大型多國籍公司往往在實質面上更可以透過其經貿與政商關係達成許多傳統上透過外交或政府不易達成之工作。而全球人權組織，全球環境組織及全球綠色組織，亦透過聯合國機制，直接進行許多跨越國家及主權之活動；
- 3、由於國際金融、貿易及資訊之流通已使得海外直接投資、併購、策略聯盟等快速地透過「全球化」作進一步之整合，並穿越傳統國際關係之束縛與規範，從而使得國界(border)之觀念越來越模糊；而這點在長遠上來看會使得世界公民的觀念逐漸取代國民(citizen)之觀念。²⁰

²⁰ Kenichi Ohmae, *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Collins, 1990).

而國界的模糊又進一步刺激學者對「全球化」與「國際化」所帶來之衝擊作進一步之探討。譬如，Giddens即認為「全球化會將遠在地球另一端的事務或事件發生之當地作更多的聯結」。²¹而Robertson則提出「全球化概念將強調世界之壓縮與世界一家之觀念」。²²Robertson進一步指出全球化之發生乃是透過全球國際化(global internationalization)、全球社會化(global socialization)、全球個人化(global individualization)以及全球人性化(global humanization)等四個過程之發生乃是同時(simultaneously)與交互(interactive)的。因此，此四個過程藉著一種「普遍的特殊性」(particularization of the universal)與「特殊的普遍性」(universalization of the particular)之交互作用，最後淘煉出全球化與在地化之鑲嵌與交織。²³

這種全球化與在地化的配合對國家主權有極大之衝擊。德國社會學家Ulrich Bech針對歐洲之整合趨勢提出「跨國國家模式」(transnational states)，作為後民族國家時代之國家觀。Bech認為全球化的二個主要跨國行動者NGOs與MNCs之力量將越來越大，而民族-國家(nation-state)則相對式微。但Bech認為正因為MNCs與NGOs力量之上揚，而國家主權相對式微之趨勢，有可能引發新的霸權以「世界國家」的姿態出現，而奴役一些較弱小的國家，反而使得全球化淪為新霸權主義之工具。因此Bech主張的跨國國家模式雖然揚棄了民族-國家之觀念，但還是肯定主權國家之概念。他進一步提出「跨國內政」之觀念，認為全球化之激盪下，國內政治與MNCs及NGOs做更多之連結與互動，因此「全球化-地方化」之雙軸座標將取代民族-國家之互動模式。²⁴從這個角度來看Bech的觀念與Robertson所提出之「全

²¹ A. Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity, 1990), p.64.

²² R. Robertson, *Globalization, Modernization, and Postmodernization: the Ambiguous Position of Religion*, in R. Robertson and W.R. Garrett, eds., *Religion and Global Order* (New York: Paragon House, 1992), p. 8.

²³ *Ibid.*, pp. 281-283; R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture* (London: Sage, 1992), pp. 177-178.

²⁴ 請參見 Ulrich Bech, "The Reinvention of Politics," in Ulrich Bech, Anthony Giddens and L. Lash,

球地方化」觀念是一致的。換句話說，普世主義與特殊主義將成為全球化之重要特色。而此兩者之所以可以兼容並蓄，主要的邏輯是「全球化」所強調的並非是排他性（exclusive）的主義，而是包容性（inclusive）之人本、文化、社會及經濟等多元主義之產物。

從這個角度來分析，全球化具備了下列四個特色：²⁵

- 1、全球化之共趨性與同質性，有助於泯除國際間因文化、宗教、政治而產生之完全對立與疏離；
- 2、全球化雖有共趨性與同質性之特色，但它不一定要建立一個「標準之制式」規範；相反地，它能容許、包容在共趨與同化中，仍能保有本身之獨特性與異樣性，以滿足不同之文化、價值觀、市場或利益；
- 3、全球化所憑藉之手段與工具，基本上不是政治的或軍事的；它主要是透過經貿、文化、社會價值等軟性力量(soft power)來達成；
- 4、全球化將使個人、社團、企業或其他NGOs能透過正式與非正式之方式來進行對話，進而謀求降低衝突解決之成本；因此，全球化下的NGOs與政府之關係將是既依賴又獨立的關係。簡言之，在解決國際衝突的過程中，NGOs比政府更具彈性，因此，其不受制於公部門之獨立性較高；但在衝突解決之後的協議執行中，NGOs則有賴政府部門之配合，才能在政策執行面上，有較為具體之結果。

肆、國家主權 v.s. NGOs

在上一節中我們討論了經濟互相依賴所伴隨而來的全球化效應與NGOs之功能已對國家主權產生相當程度之侵蝕，但這並不表示在今日的國際關係中，國家主權將日漸式微而最終將由NGOs或MNCs所取代。相反地，正如Susan Strange所強調：隨著國際經濟、文化、環保、人權等議題之相互依賴

eds., *Reflexive Modernization* (Cambridge: Polity, 1994); 孫治本，「世紀末解構的歐洲---後民族國家思維、文化界線與民族國家間的交互激盪」，*當代*，民國八十八年三月，第一三九期，頁 80-93。

²⁵ 類似之論述請參考，David Held and Anthony McGrew with David Goldblatt and Jonathan Perraton, "Globalization," *Global Governance* Vol.5 No.4 (1999), pp. 483-496.

之增加，也伴隨著這些議題之互動而衍生出來之問題日趨複雜，政府為了維持國內之秩序或解決問題而干預（intervention）百姓日常生活事物之情形也愈來愈有其必要性。²⁶Strange進一步提出，目前國際關係之研究必須重新將經濟、社會、文化與政治之互動作進一步之聯絡，吾人才能明白政治權力日益膨脹，但國家主權卻又更加受到NGOs挑戰之弔詭。²⁷這個弔詭進一步又激盪出未來在研究全球化對國家主權之衝擊時必須注意的三大前提：²⁸

- 1、政治乃眾人日常生活之事，並非政治家或政治官員所專屬；
- 2、權力愈來愈市場化，而且經常是在交易中自然產生；
- 3、社會威權之產生並非來自於國家之授權，乃是來自於投身社會工作者，普遍地獲得社會成員之支持。

以上三點將國家主權之觀念進一步解構成一種「交易後之自然產物」。換句話說，Strange強調以往認為國家壟斷主權之觀念，已逐漸由經理人（agent）之觀念所取代。這種「誰有能力提供最佳服務者，誰就擁有權力」之觀念，正是造成今日國家主權被NGOs所分享之最主要原因。²⁹以目前台灣之正式外交與第二軌外交為例，傳統上外交事物是由一國外交部所專屬之權力，已被愈來愈多的NGOs在所謂的經貿外交、實質外交之方式侵蝕（並非取代）。其原因即為這些NGOs在某些情況下，可以扮演比政府機構還「稱職」的角色。總結地說，從功能的觀點分析，NGOs將在即將來臨的二十一世紀中將成為國與國互動之重要模式，³⁰其所持的理由可歸納下列數點：

- 1、全球化效應之加深，將使得政府必須藉助NGOs來處理「經濟日趨整合，政治日趨分離」之全球弔詭；
- 2、NGOs可以透過許多非正式與非官方的策略，並以更靈活、更具彈性的方

²⁶ Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, pp. 4-5.

²⁷ Ibid., pp. 4-12.

²⁸ Ibid., pp. 12-15.

²⁹ Ibid., pp. 91-99.

³⁰ 雖然本文強調全球化與NGOs效應，但這並表示NGOs及其所伴隨之第二軌外交將取代正式外交而成為國際關係之主要活動模式，而是以輔助之方式，來彌補正式外交之不足。

式來增加其處理跨國議題時之議價空間；

- 3、從效率的角度來看政府部門之層層節制與僵化觀念將無法在速度上有效處理瞬息萬變與複雜的國際事務；而由於NGOs不必受到行政官僚之行政包袱影響，因此在策略上較具靈活性；
- 4、電腦資訊化的來臨使得NGOs能以最經濟的成本擁有以往只有政府才能擁有之資訊；而NGOs可以藉著對資訊之掌握，逐漸在某些領域分享政府之職能；
- 5、自由與民主將形成國際社會價值之主流，因此政治與外交，都必須反應此種「市場模式」；
- 6、加速的民營化與自由化將進一步破除「公部門」與「私部門」之界線，從而使「政府」、「官方」與「非政府」、「非官方」之職能犬齒交錯。

事實上，早在一九七〇年代國際關係理論中的自由主義學派學者已對現實主義所主張之國家是國際社會中之主要成員的假設提出了強烈的質疑。這些具有自主思想的學者，從經濟合作與社會分工的角度來觀察當時的國際社會，提出國際間相互依存，分工合作的重要性與未來趨勢。³¹而在一九八〇年代，更有學者對所謂政府為國家參與國際社會唯一合法之決策者與國家資源開發或管理者，提出反對之意見，³²且強調非政府組織NGOs與民間社會(civil society)之國際角色參與模型，來說明新的國際互動模式，³³即所謂的「活化民間社會組織」(civil society empower model)，³⁴這種模型主張顛覆(reverse)傳統上以國家為主要著眼點之跨國關係，而著重全球化NGOs所可能對國際關係所帶來之實質衝擊。

³¹ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition.*, 2nd ed., (Boston: Little Brown, 1989).

³² David Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford, Conn.: Kumarian, 1990).

³³ Kendall W. Stiles, "Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms," *Global Government* 4 (1998), pp. 199-216.

³⁴ *Ibid.*, p. 199.

伍、NGOs之限制

雖然我們在前面提出許多全球化與NGOs對國家主權之挑戰，並提出一些NGOs在未來國際關係上所能扮演之功能及其所依據之理由；但這並不表示NGOs將顛覆現實主義所揭櫫的國家主權觀念。從理論面來說，NGOs也有其理論上之限制。³⁵事實上，由於大部分有關闡揚全球化與NGOs之學者主要源自於國際關係（或社會學）中自由主義學派的觀點，因此它也就不可避免地承襲著一些自由主義學派有時帶有多天真主義色彩的問題。此外，由於自由主義思想傾向在爭取合作的過程中強調妥協；但在實務運作中，哪些議題可以妥協？哪些議題不能妥協？卻仍然困擾著實際負責決策的人。針對有些議題是完全不可能妥協時，自由主義的學者並未提出一套令人滿意的理論或實務之建議。另外在自由主義所強調的「互惠」（reciprocity）原則中，也缺乏一套清晰的「行為準則」，並依此準則來決定在互惠的過程中有關利益分配或損失補貼（side-payment）的問題，而這些都是未來研究全球化與NGOs時可能實際上面臨的問題。因此我們雖然在本論文中強調全球化與NGOs之重要性，但我們也要在此指出全球化與NGOs因其依據之理論基礎---自由主義，而衍生的種種問題。因此，NGOs所強調之「全球治理」（global governance）有可能產生下列問題：

- 1、由於「NGOs運作之機制非常多元化，所涵蓋的議題範圍也十分廣泛」，³⁶因此如何整合各種不同之NGOs所可能產生之對立與衝突時，就有可能出現「多頭馬車」或「各自為政」的問題；

³⁵ 有關 NGOs 之理論依據，主要是源自於自由主義（liberalism）之支派，針對自由主義在國際關係理論上之論述，除了 Robert Keohane, John Ruggie 等人強調國際典則（international regime）的角度外，Andrew Moravcsik 提出一些新的見解，頗有助於未來吾人在探討全球化與 NGOs 之管理時做為參考。特別是他提出議題順序（issue preferences）之觀念與理論論述，對全球化、國際典則、NGOs 管理有極為重要之參考價值。見 Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51 (1997), pp. 513-553.

³⁶ 朱雲漢，「全球主義、區域主義及第二軌外交：台灣務實外交的新座標」，國際空間在突破之策略學術研討會，台北：財團法人國家發展研究文教基金會，民國八十五年十一月二十三日，頁 1。

- 2、由於NGOs強調多元管道之溝通與協調，因此對同一議題，可能出現多種不同之解決方案，如何在眾多方案選項中建立「議題優先順序」會是NGOs成敗的關鍵；
- 3、由於NGOs強調「非官方」、「非正式」等彈性運作方式，因此在運作過程中有關「由誰負責」？「權限如何劃分」？「如何整合民間與企業資源」？的問題，必須先行解決；
- 4、當NGOs之理念、價值、處理事務之程序等與政府正式編制之單位在運作上有衝突時，其中之協調機制如何建立？

從實務運作上來看，譬如，政府在正式外交之外，以第二軌外交來輔佐第一軌外交時，我們看到了第二軌外交與正式外交權限劃分或策略協調之問題。當然這些問題有其理論之背景，也有其實務運作中技術層面的問題。在理論面我們所探討的是有關第二軌外交之「為什麼」（why）的問題，也就是正式外交與第二軌外交定位的問題；在技術面我們關心的議題是有關第二軌外交「如何運作」（how）的問題，前者永遠是學術界學派差異見仁見智之爭論，後者則是基於實際需求之考量，而成為企業、民間與政府間一種管理的藝術與挑戰。³⁷而NGOs往往是典型產、官、學之「跨行」產物，如何在這種「跨行」關係中，建立一套既具理論又有實效之管理辦法，將會是NGOs未來之重大挑戰。

持平而論，全球化與NGOs確有其時代之意涵與未來發展之無限潛力；但在目前之國際關係中，國家主權及軍事安全議題依然是所有政府最高順位之考量下，NGOs之管理在下列情形三種情形中，將難免受到高階政治或國家主權運作之影響：

- 1、垂直式的議題加溫：當某一低階政治之議題與高階政治議題所掛勾時，往往會使得原本較為單純之議題變為更複雜，而導致NGOs毫無著力點，而必須透過政府來處理時，則國家主權之觀念會頓時變的重要。譬如，

³⁷ 譬如在國內許多有關「第二軌外交」之學術研討會中，我們常常可以看到學者常為「正式外交」與「多軌外交」之定義、範疇進行辯論；但實務界則常在一些技術面、策略面各有堅持。

在1990年代美國與中國大陸在人權議題（低階政治）之衝突；導致美國以301經濟制裁方式來處理美-中貿易問題；而此一議題後來又涉及美國之對華政策及其在西太平洋戰略部屬之考量；當最後產生高階政治排擠低階政治之效應時，則NGOs所強調之人權議題就常因為美、中兩國之經貿與軍事安全考量而被犧牲。另外一個例子是，近年來台塑在生產過程中所產生的汞污泥，因台灣之環保法規與環保團體之抗爭，使得這些汞污泥不能在台灣就地掩埋；但對某些國家（如北韓）而言，由於其需要經濟發展之資金，故在某些經濟誘因下，可能願意接受汞污泥在其國家之掩埋。然而，此單純之環保議題，可能衍生出一些外交與政治的問題。在中共之干預下，北韓可能也無法再接受台塑的汞污泥之處理。因此，這個議題已衍生出一些高階政治的相關考量，而非NGOs可以單獨處理，必須回歸到傳統之外交與政治來思考此議題。

- 2、水平式的議題擴散：當議題互相激盪，而出現因議題間雖無垂直之排擠效應，但卻有水平之連結現象，而導致某一特殊NGOs無法單獨處理這些議題，而必須在各種不同的NGOs作進一步之協調與整合時，則政府之介入往往變為必須。最常見的例子是在環保NGOs與經濟發展NGOs有不一致之意見時，政府往往扮演協調與仲裁、干預之角色。此時各種不同之NGOs會堅持其立場，實有賴政府發揮整合NGOs之角色之與功能。譬如，在原住民保留地是否要進行經濟開發時，就可能引發人權及環保NGOs與經濟發展NGOs產生衝突之情形。政府在此種衝突中，往往很難置身度外，而必須作某種協調與干預時，主權的觀念就會浮現出來。
- 3、全球化所帶來的NGOs有可能成為已開發國家對未開發國家或開發中國家之變相資源剝奪。在此情況下，NGOs已違反國際典則中所強調的互惠互利(mutual benefit)原則，甚至有些國家可以藉NGOs之多邊組織，來遂行其霸權之政策，使得NGOs淪為霸權之背書與合法化之工具。³⁸

³⁸ 有關這方面的論述，涉及早期「依賴理論」與「世界體系」，請參見 James A. Caporaso, ed., "Dependence and Dependency in the Global System," *International Organization* 32 (1978), Special

六、結論

在本文中，我們強調了全球化與NGOs未來之發展與潛力。儘管如前文已提到，目前有關全球化與NGOs之學術研究，特別是有系統之理論建立尚在萌芽階段。但全球化與NGOs的觸角及足跡已如風行草偃般地在世界各地及各行各業中展開。而在本文中我們已闡述了全球化與NGOs對國家主權之衝擊，而造成國家主權觀念消褪（retreat）之現象；但這並不表示國家主權將從此一蹶不振，而是會以更多元的形式及更彈性的運作來適應全球化的與NGOs時代來臨。針對此，Susan Strange列出十點未來可以立足於全球化與NGOs之國家主權存在之條件與理由：³⁹

- 1、 保護國民免受外來之侵犯；
- 2、 維護國家貿易的穩定與成長；
- 3、 選擇適合國家經濟發展之途徑；
- 4、 矯正市場經濟，使其朝良性循環發展；
- 5、 在自由競爭之經濟制度下，提供一套可以兼顧貧富、老少、強弱之社會安全政策；
- 6、 透過稅收（taxation），使國家各項開支不虞匱乏；
- 7、 透過經貿關係，制訂國家全面性之發展策略；
- 8、 提供、保護及穩定其國民在領土內之生活安定、便利及舒適；
- 9、 提供國內市場競爭之篩選制度，以強化其國民與企業在國際之競爭能力；

issue;Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteen Century* (New York: Academic Press, 1974).而近年來學術界對「全球化」與「NGOs」在世界開發中之角色亦有見仁見智之紛歧。持正面觀點者，請參見 Leon Gordenker, “The U.S. Origin of Organized Global Politics,” *Global Governance* Vol. 4 No. 4 (Oct-Dec 1998), pp. 201-514;持負面觀點者，見 David Hulme and Michael Edwards, “Conclusion: Too Close to the Powerful, Too Far from the Powerless?” in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* (New York: ST. Martin’s Press, Inc., 1997), pp. 275-284.

³⁹ Strange, *The Retreat of the State*, pp. 73-81.

10、透過政府作為其領土內為一合法使用武力之機制，來解決國內各種不同之爭端。

我們從以上十點可以看出，未來國家主權繼續存在之理由並不強調西方傳統上所著重之政治性因素（領土、主權、人民）及東方所著重之文化因素（民族、倫理、歷史等）；而較著重在「政治市場化」（state marketization）之觀念。換句話說，國家主權之所以存在與延續其理由既不是建立在權力（power）之觀念上，也不是建立在民族的認同上；而是建立在以自由主義為基本之契約（contract）的觀念上。這種契約、市場化觀念下的政府，重點已非如傳統公共行政之公部門所謂「政府」（government）之行政（administration）或「組織」（institute）；而其重點將轉移至政府作為一個人民之「代理人」（agent），如何「治理」（governance）國家之主題上。從這個觀點來說，全球化與NGOs下的國家主權與政府，將會是人本主義（humanism）與市場契約（market contract）相互激盪下的產物。而這也正是未來研究全球化與NGOs所可能對國際關係帶來衝擊之最重要的焦點。

參考書目

中文部分：

水秉和，民國八十七年九月一日，「全球化與全球化現象」，當代，第一三三期，頁4-15。

朱雲漢，民國八十五年十一月二十三日，「全球主義、區域主義及第二軌外交：台灣務實外交的新座標」，國際空間在突破之策略學術研討會，台北：財團法人國家發展研究文教基金會。

世界銀行，一九九八年世界銀行地圖（1998 World Bank Atlas），頁42-43。

商業週刊（Business Week），民國八十七年七月十三日，頁53。

孫治本，民國八十八年三月，「世紀末解構的歐洲---後民族國家思維、文化界線與民族國家間的交互激盪」，當代，第一三九期，頁80-93。

英文部分

- Bech, Ulrich. 1994. The Reinvention of Politics. In *Reflexive Modernization*, edited by Ulrich Bech, Anthony Giddens and L. Lash, Cambridge: Polity.
- Caporaso, James A., ed. 1978. Dependence and Dependency in the Global System. *International Organization* 32 (1). Special issue.
- Caporaso, James A.. 1989. *The Elusive State: International and Comparative Perspective*. London: Sage Publication.
- Deudney, Daniel and Richard Matthew. 1998. *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*. New York: SUNY Publisher.
- Gaer, Felice. 1996. Reality Check: Human Rights NGOs Confront Government at the UN. In *NGOs, the UN, and Global Governance*, edited by Thomas Weiss and Leon Gordenker, 51-66 . Boulder, Lynne Rienner.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Grieco, Joseph M. 1988. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization* 42: 485-507.
- Haas, Peter. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46 (Winter): 1-36.
- Hannum, Hurst. 1990. *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Right*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Heiberg, M., ed. 1994. *Subduing Sovereignty: Sovereignty and the Rights to Intervene* London: Pinter.
- Held, David and Anthony McGrew with David Goldblatt and Jonathan Perraton. 1999. Globalization. *Global Governance* Vol.5, No.4: 483-496.
- Hulme, David and Michael Edwards. 1997. Conclusion: Too Close to the Powerful, Too Far from the Powerless? In *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* edited by David Hulme and Michael Edwards, 275-284. New York: ST. Martin's Press.
- Jessica, Mathews. 1989. Redefining Security. *Foreign Affairs* Vol.68, No.2 (Spring): 162-177.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, eds. 1972. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Keohane, Robert O. 1986. Realism, Neoliberalism, and the Study of World Politics. In *Neorealism Its Critics*, edited by Robert O. Keohane, 1-26. New York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. 1989. *Power and Interdependence: World*

- Politics in Transition*. 2nd ed. Boston: Little Brown.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. 1989. *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins.
- Keohane, Robert O. and Lisa Martin. 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security* 20: 39-51.
- Keohane, Robert O. and Helen Milner, eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*: Cambridge. Cambridge University Press.
- Korten, David. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn.: Kumarian.
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Litfin, Karen T. 1999. Constructing Environmental Interdependence. *Global Governance* Vol. 5 No.3: 359-377.
- Mearsheimer, John. 1990. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security* 15: 5-56.
- Milner, Helen. 1997. Elections and International Cooperation. *Journal of Conflict Resolution* 41: 117-146.
- Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51: 513-553.
- Morse, Edward L. 1976. *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: The Free Press.
- Ohmae, Kenichi. 1990. *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London: Collins.
- Robertson, R. 1992. Globalization, Modernization, and Postmodernization: the Ambiguous Position of Religion. In *Religion and Global Order*, edited by R. Robertson and W.R. Garrett, New York: Paragon House.
- Robertson, R. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Rosenau, James N. 1992. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rosenau, James and Ernst-Otto Czempiel, eds. 1992. *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. 1995. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance* Vol.1, No.1: 1-43.
- Rosenau James N. 1997. *Among The Domestic-Frontier: Exploring Governance in a Turbulence World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John G. 1983. Continuity and Transformation in World Polity: Toward a

- Neorealist Synthesis. *World Politics* 35 (January): 261-285.
- Ruggie, John G. 1986. Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. In *Neorealism and Its Critics*, edited by Robert O. Keohan, 131-157. New York: Columbia University Press.
- Ruggie, John G. 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 46 (Summer): 561-598.
- Ruggie, John G. 1993. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization* 47(Winter): 139-174.
- Ruggie, John G. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London/New York: Routledge.
- Strange, Susan. 1983. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. In *International Regimes*, edited by Stephen Krasner, 337-354. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: University Press.
- Snyder, Jack. 1993. New Thinking About the New International System. In *Coping with Complexity in the International System*, edited by Jack Snyder and Robert Jervis, 1-25. Boulder, CO.: Westview Press.
- Stiles, Kendall W. 1998. Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms. *Global Governance* Vol.4, No.2 (Apr-June): 199-216.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteen Century*. New York: Academic Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: AddisonWesley.
- Waltz, Kenneth N. 1993. The Emerging Structure of International Politics. *International Security* 18 (Fall): 44-79.
- Went, Alexander and R. Duvall, 1989. Institutions and International Order. In *Global Changes and Theoretic Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s.*, edited by Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau, 51-73. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (Spring): 391-426.
- Wendt, Alexander. 1995. Constructing International Politics. *International Security* 20 (Summer): 71-81.