

## 大專組第三名

# 美伊戰爭後聯合國的定位

楊昊 / 中正大學政治學研究所國際關係組

## 壹、前言

2003年8月19日，聯合國在伊拉克的總部遭受到恐怖攻擊，不但導致二十餘人喪生，其中亦包括了聯合國駐伊拉克的特別大使迪麥羅。<sup>1</sup>從較狹義而言，此次的自殺攻擊事件或許可以被詮釋成恐怖主義（terrorism）的威脅尚未依美伊戰事之結束而告終；在較為深層的意涵上，此次的攻擊事件則象徵著在現今文明衝突之結構下，恐怖主義的持續存在將使得由西方價值長期以來所主導的世界秩序，更難以維持穩定，從而亦會加劇文明衝突的強度與深度。對這些異於西方價值的中東文化支持者或主導這次事件的恐怖份子而言，維持國際社會之和平與穩定的聯合國，在他們眼中早已被美國化（Americanized）或者是被霸權國工具化（instrumentalized），從而使得位在伊拉克的聯合國總部成了邪惡美帝（evil American Empire）在中東地區的代言人，旋即成了此次悲劇之標的。

此次悲劇亦訓誡世人，在美伊戰爭結束後的聯合國定位問題，應當被重新檢討，否則類似此次的悲劇將重複發生。在聯合國遭遇2003年美伊戰事挑戰同時，在未來發展陷入困境之際，本文嘗試立基於全球治理（global governance）的觀點，從理論面初探聯合國在現今世界政治上之應然定

位，並嘗試建構兼顧學理與實務基礎之聯合國未來發展之理想藍圖。秉乎此，本文主要分為四個部分，首先本文將重新檢討2003年的美伊戰爭對聯合國的衝擊；再者，本文將回顧全球治理的概念，並站在全球治理的角度重探聯合國該如何因應美伊戰事對聯合國角色的侵蝕。最後，本文將重新建構聯合國的定位與未來發展藍圖，進一步將聯合國作為融合「全球在地化」與「在地全球化」兩股力量的迴路，稀釋文明衝突論的宿命觀點，並透過此一全球治理的觀點，兼論台灣參與國際社會的契機。

## 貳、美伊戰爭對聯合國的衝擊

### （一）重探2003年美伊波灣戰事

研究國際關係的學者大多認為九一一事件對於國際關係的實際政治與學術研究方面有著結構性的衝擊，尤其是所謂「布希主義」（the Bush Doctrine）的提出，甚至被認為是凸顯了現實主義的有效性。<sup>2</sup>而延續著九一一事件後由美國所主導的2003年美伊波灣戰事，更反映了現實主義（realism）作為主導世界政治的核心價值之再次強化。

2003年3月18日，美國向伊拉克發出最後通牒，要求Saddam Hussain與其二子在四十八小時內離開伊拉克。美國雖然多次

指出對伊拉克所採取之行動並非一般所認知的單邊行為 (unilateral behavior)，更不會因而挑戰國際制度客觀存在的必要性。相反地，George W. Bush政府更認為美國的強勢作風當是對其他國家施壓，使諸國能清楚理解在反恐戰爭之應然定位。<sup>3</sup> 2003年3月20日，美國與其盟友英國、澳洲、西班牙等國組成聯軍正式出兵伊拉克，戰事維持了不到兩個月，於2003年5月1日，美國總統Bush宣佈，盟軍已在本次戰事中取得勝利。2003年5月3日，布希進一步證實美國在這次戰役中之勝利，然而亦更加強調反恐 (anti-terrorism) 戰事尚未結束。

在此次戰事中，雖然美國對伊動武的理由包括了伊拉克違反聯合國對大規模毀滅性武器之限制的相關決議；伊拉克對恐怖主義之支持並包庇威脅國際安全的恐怖份子；以及Saddam政權長期以來對該國人民人權的侵害；<sup>4</sup>美國不顧聯合國立場所強制進行的出兵行為，確實對聯合國造成不小的衝擊。美國的強勢出兵行為不但沖銷了聯合國好不容易在後冷戰時期所建立起來的威信，更使得美國與聯合國在第一次波灣戰役 (Gulf War) 中的合作模式之未來發展備受挑戰。

對伊戰爭發生之前，無論是實務界或者是學術界的輿論，都不斷提醒布希政府要顧及出兵之正當性 (legitimacy)，亦更應考量聯合國的角色；誠如美國著名法律學者Anne-Marie Slaughter所強調，美國必定要與其他安理會成員國合作，否則將會侵蝕聯合國的角色及其功能；<sup>5</sup>同時Slaughter更認為美國應該藉此一機會改革聯合國，而非是徹底摧毀它的威信。<sup>6</sup>在戰前，跨足實務政治與學術研究的著名學

者Joseph S. Nye, Jr.更是指出George W. Bush政府應該要謹慎、耐心地經營外交空間，如能獲有更多的國際支持，將使得美國在主導這場戰役時更具正當性。<sup>7</sup>然而美國在實際政治之運作上，卻在安理會的運作過程中陷入困境，尤其是德國、法國以及俄國的反對，更使得美國不得不與英國、西班牙、澳洲等國有進一步的合作來進行對伊之戰事。此種由美國單邊強勢作風所導致之二股在聯合國內對立勢力之競逐，無論孰者勝出都將對聯合國在世界政治舞台上之重要地位造成衝擊，除了對聯合國本身在處理國際事務的角色定位上給予沉重的一擊之外，亦將使得聯合國在未來的實際運作上，重新陷入權力政治 (realpolitik) 的困境。

在戰爭結束後，許多國內外學者認為此次美伊戰事的勝利代表著世界新秩序的產生，亦即「美國帝國」(American Empire) 時代的來臨。然而，諸如Joseph S. Nye等對美國實務界與學術界極具影響力的學者，則對此一論述持保留的態度；事實上，Joseph S. Nye更是認為此一「帝國」之稱號與本質並不適合現今美國，同時亦主張美國應該適時與聯合國以及其他國家從事戰後重建的工作。<sup>8</sup>換言之，在George W. Bush政府強勢的單邊主義作風下，國內亦有持較為溫和且較具政策彈性之立場的學者，強調應該即時在戰後重建的階段中與在此次戰役中被邊緣化的聯合國又進一步的合作，不但能夠化對立為合作，並亦能對美國在整體戰事中所缺乏之正當性問題進行彌補。雖然如此，2003年5月，美國在伊拉克仍有十餘萬名的駐軍，某種程度上暗示了在戰後重建的工作上將限制聯合國的參與，同時美國亦無意

尋求聯合國授權，並且不打算邀請反對對伊動武的國家參與戰後重建工作。<sup>9</sup>

在戰後的同一時期，聯合國秘書長派駐伊拉克之人道主義援助協調官員曾警告，由於伊拉克大部分地區仍有待大規模重建，但在美軍進入巴格達後，除了停水停電的狀況尚未解決之外，打劫等危害治安事件頻傳，人道救援以及物資方面亦有所短缺，這些都是有待克服的困境。乘乎此，當下最緊迫的工作即為重啟在戰爭中遭到破壞的服務系統和設施，儘快向伊拉克人民提供最基本的生活所需品。其中，在最為人所關注之人道援助方面，其所需之資金將從聯合國基金和「石油換糧食」計劃獲得的收入中支付。<sup>10</sup>然而自稱「佔領國」的美國與英國，擬強制解除禁運和聯合國的原油控制權，<sup>11</sup>並擬提案廢除伊拉克之「石油換糧食」計劃，而此舉將大大限制聯合國在參與重建上所扮演的角色。<sup>12</sup>乘乎此，法國、德國與俄國更則是要求加重聯合國參與重建角色及其功能。<sup>13</sup>

然而在2003年5月22日，在英美強勢推動下，聯合國安理會正式通過解除對伊拉克的制裁。雖然安理會授權聯合國在戰後重建過程中扮演關鍵性的角色，但在伊拉克尚未成立受到國際承認之新政府前，將由英、美兩國代為暫時治理。這項決議之象徵，在於英、美與聯合國對伊拉克問題的僵持正式終了；乘乎此，聯合國安理會正式追認美英入侵伊拉克的正當性。<sup>14</sup>整體而言，在戰前聯合國幾乎沒有太多發聲的機會，縱使有亦被美國的強勢作風所消音；而戰後，聯合國的行動又備受限制，不論是來自於美國的壓力，亦或是恐怖份子的持續威脅，或多或少地阻礙了聯合國所能發揮的功能。由此可見，2003年的美

伊波灣戰役對聯合國無論在應然角色或有效功能上，皆造成了相當嚴峻的衝擊。

## （二）波灣戰事對聯合國的衝擊

從上述波灣戰事的發展中，吾人可以初步理解此次由美國所主導的戰役對聯合國，將造成以下幾個衝擊：

第一、在結構（structure）方面：後冷戰時期的一超多強的體系中，世界秩序之穩定的維持主要有兩個方式：（1）霸權國（也就是美國）透過其國力的施展來穩定世界體系；（2）透過幾個強權國家所運作之結盟政治來強化世界秩序的穩定。然而，在不同的議題範疇（issue-areas）中，此二股力量將有不同程度的碰撞或結合，而在此種既衝突又合作的結構下，聯合國將會被這兩股力量所影響，從而侵蝕其主體性。在此次波灣戰役中，我們可以很清楚地觀察到在戰前美國霸權國力之施展，將聯合國之應然主導地位徹底邊緣化，到了戰爭勝利後其他國家甚至又在美國的強力動員下，將聯合國在某種程度上物化為替美國出兵行為背書的橡皮圖章。此一結構上的衝擊將對聯合國的未來定位及發展有深遠的影響。

第二、在正當性（legitimacy）方面：在維持世界秩序的穩定之命題上，到底是誰才合法（eligible）？是霸權國？還是透過結盟政治運作的強國集團？抑或是聯合國？事實上，無論是霸權穩定或者是結盟政治，在正當性的評價上皆有其瑕疵，因為這兩個維持穩定秩序的方式仍是靠著現實主義教條之強力運作，並且係一難以脫離權力政治之產物。在此次波灣戰役中，吾人可以察覺到，膺任主導地位的美國亦急需聯合國的背書才能彌補其出兵正當性的不足。然而，聯合國作為一個集體

行動的代表，其所持之正當地位係建基在會員國家之同意（consent）基礎上，倘若參與國家（特別是強國）不同意聯合國的正當性，或者是強國之意志、行為與聯合國背道而馳，這又將造成強國與制度間的某種緊張關係（tension），從而使得或聯合國的正當與集體代表之地位受到威脅。在戰前美國對聯合國的態度與戰後挾聯合國以建立正當性之行為，即證明了聯合國獨立維繫其正當性之角色已遭侵蝕。

第三、在功能方面：從1990年代的波灣戰爭、東帝汶獨立運動等例子中，我們得以發現：在戰爭發生前，聯合國無論在調查擬干預（intervene）地區是否具有大規模毀滅性武器，或者是違反人權之事宜、協調美國（或其他國家）欲出兵之堅持，或者是決策是否足以構成干預或出兵的理由等方面，皆握有重大的決定權；在戰爭發生以後，從維持和平、人道救援到重建該地區之穩定秩序等方面，聯合國皆扮演不可或缺的重要角色。聯合國此種在戰前有效度（effective）、戰後有效率（efficient）之全面性功能，則在此次戰爭中備受挑戰與侷限。換言之，聯合國僅能在具有普世價值的人道關懷與救援行動中著力；更令人擔心的是，聯合國在戰後重建工作上，不但受美國所約束，亦受到恐怖份子的威脅，使得其所能發揮之功能大打折扣。

從上述的結構、正當性以及功能等三個方面的檢討中，我們得以歸納出一個重要的癥結，即聯合國只要在強國所把持現實主義之教條的操弄下，將備受權力政治之宰制而難維持其原創精神與建立宗旨，<sup>15</sup>而欲去突破此一宿命論，嘗試在克服、反制權力政治的前提下，進一步融合並再超越現實主義的思維，將會是聯合國未來欲

重新定位時所需考量的重要課題。秉乎此，本文擬站在全球治理的角度來重探聯合國的定位問題。

## 參、從全球治理的觀點重新定位 聯合國

後冷戰時期的國際關係正被一股強勢之去疆界化的全球力量所席捲，這股力量雖然構築了天涯若比鄰的地球村（global village）願景，更再一次地挑戰了傳統民族國家（nation-state）在世界政治中的定位。整體來說，此種全球相互依賴（interdependence）程度日益加深的現象與互動模式，正對當代國際關係造成了兩個重要影響：第一，它使得國與國之間的實質距離超越地理條件的侷限，並且大大地被拉近；第二，此種結構也造成了國家逐漸難以獨立解決在各種議題範疇中日益複雜的跨國問題；為了解決國家間的共同問題，國與國之間的關係也因而日漸網絡化。事實上，上述這兩種影響亦使得國際關係之學術界與實務界對全球時代中極為重要之「全球治理」概念的重視。

### （一）何為全球治理？

隨著當代國際體系中各個成員國相互依賴程度的增加，以及國家間難以獨力解決之共同問題（common problem）的逐日增加，從而使得國家中心主義的觀點（state-centric view）面臨極大的挑戰。<sup>16</sup>這正是全球化對傳統民族國家所認知之現實主義式（realist）世界觀之嚴峻衝擊。因為全球化意味著一種跨越疆界而延伸的社會、政治與經濟活動，而這些活動將促使世界某個區域的事件、決策與活動極有可能對遙遠區域外之個人與社群產生重大

的影響；<sup>17</sup>就此而論，誠如國際關係學者 Stephen D. Krasner 所言，國家作為獨立自主的實體 (autonomous entity) 之概念已被全球化之力量所侵蝕，<sup>18</sup>全球相互依賴所伴隨著之多元行為者 (如非政府組織或跨國公司等) 的參與，亦豐富了國際社會的互動網絡 (network) 與運作模式，當然這也進一步使得今日的國際關係不論在實際政治上亦或學術研究上已經正式邁入所謂的「全球時代」 (global age)。針對全球化這個影響國際關係學理與實務發展的重要概念，近年來相關研究所主要涉及之面向主要包含了全球化之政治、科技、經濟、社會、文化等面向的現象敘述與分析，相對而言則較少涉及管理面 (managerial) 或操作面 (operational) 等「如何管理全球化？」的理論與實務之探討，<sup>19</sup>而上述這兩個長期被忽略的概念即涉及到「全球治理」的問題。

在1990年代，聯合國成立五十週年之際，針對全球治理的討論始漸頻繁 (至今仍不到十年)，聯合國不但設立專屬之「全球治理委員會」 (Commission on Global Governance)，更鼓勵非政府組織闡揚全球治理的理念。<sup>20</sup>然而，到底何為「全球治理」？在政治學領域裡，「治理」一詞意味著統治過程中的所有制度層級與互動關係，進一步來說，治理係如何透過領控 (control) 經濟或社會系統，以及如何達成集體目標之概念。<sup>21</sup>在國際關係領域裡，James N. Rosenau 認為「治理」意味著某種安排 (arrangement)，並且係由共同之目標所促成的行為，而這種行為不一定係源自於法律上所明訂之責任，也不一定得依靠著像警察鎮暴時所使用的權力，來促成服從的行為或者是弭平

不服從的行為。<sup>22</sup>換言之，「治理」其實指的是某種「對秩序、穩定以及政經管理的詮釋」 ( “interpretations of order, stability, and politico-economic management” )。在國際政治中，由於並沒有所謂的中央權威，所以一般論及國際政治中的「治理」，我們常會聯想到國際制度 (international institutions) 與國際建制 (international regimes) 等公共代理機制 (public agencies) 之角色與功能，因為它們提供了相對穩定之秩序，<sup>23</sup>從而使得此一秩序成為「全球治理」之堅實基礎。而聯合國的存在即是這個特色的最佳例證。

#### (二) 全球治理與國際制度：國際關係理論的多元與進步 (pluralistic-progressive) 觀點

因全球互賴關係的強度與廣度之提高，以及對規範、資訊及交易成本上有更進一步需求的前提下，國家對於國際制度在數量上及功能上的需要亦相對增加。<sup>24</sup>國際關係學者 Harvey Starr 更是直接將國際制度中之「建制」與「治理」相互聯結，Starr 稱建制為「在某一國際互動領域中，透過規範、規則、法律以及組織之『治理』」。 <sup>25</sup> 承襲 Starr 的觀點，從建制到制度，這些機制之所以作為全球治理中的重要治理主體，重點在於它們除了提供「在某些議題上」之治理的有效性 (effectiveness) 之外，<sup>26</sup>其實最重要的還是提供了治理上的正當性 (legitimacy)。<sup>27</sup>首先在有效性方面，某些議題範疇中，國際制度之所以能夠進行有效治理，其關鍵係在於多邊主義 (multilateralism) 精神的實踐，多邊主義即象徵著治理的約束力與強制性，從而在某種程度上多邊主義之終

極目標將得以與全球治理相互結合；<sup>28</sup>是故立基在多邊主義之精神上，制度得以透過集體的力量對國家進行約制，而朝全球治理之理想邁進。在正當性方面，國家間為了解決某些共同問題或者為了維護共有利益（common interest），從而會透過讓渡某些權力予國際制度來解決問題。換言之，在此治理途徑中，國家與國際制度間將為一授權（delegation）之互動關係，亦得以建立起國際制度的正當性，而此一正當性將使制度在全球治理中之治理行為更加嚴謹，且更有法理上之依據。<sup>29</sup>

縱使國際制度在全球治理中扮演極為重要的角色，然而亦有不少爭議係針對國際制度本體的定位而來。到底國際制度有無其自主性（autonomy）？抑或僅作為國家追求本身利益之工具（instrument）？這些多元的辯論觀點在學界引起長期的討論。<sup>30</sup>譬如，Friedrich Kratochwil與John Gerard Ruggie在1980年代即強調國際組織研究之重要性及其長期變遷，並從正式制度、制度過程、組織角色以及國際建制等四個研究階段的文獻中探討所謂的國際治理（international governance），並進一步指出國際制度應有其主體性存在。<sup>31</sup>然而，亦有學者認為我們不應該對國際組織之管理主義（managerialism）持太過樂觀之態度，因為制度之組織或系統亦可能會有失靈（failure）之危機，從而使得制度在穩定秩序的同時，亦可能導致失序的情況發生。<sup>32</sup>

然而，不可否認的是，站在全球治理之觀點，國際制度（尤其是聯合國）在某些議題或特定的情況下，確實扮演著參與成員（國家）之代表的角色。<sup>33</sup>對國家而言，它是透過原則、規範、條約、國際法

等機制所建立起來的正當性主體；換言之，國際制度將代表著兩個層次的意涵，以較為「宏觀」或「功能」（functional）的層次來看，國際制度是單元（unit）進行互動（interaction）與學習（learning）的場域或平台，<sup>34</sup>於此一平台上，作為單元的國家得以透過互動來進行合作，而進一步提供全球治理的發展基礎；以國際制度的「本體」或較為「微觀」的角度而言，其具有國家所讓渡之部分主權或自主權之代表性，<sup>35</sup>在理論上此一具有正當性之權威將從對國家造成實質（*de facto*）或法理（*de jure*）上之影響力。從上述兩個層次來看，國際制度在全球治理的未來確實將扮演不容忽視之重要角色。

從理論面來看，在探討制度治理途徑之基礎的同時，我們可以發現國際關係理論中針對制度之研究，誠如Friedrich Kratochwil與John Gerard Ruggie所言，從1940、1950年代至今皆有不斷進步（progressive）之趨勢。<sup>36</sup>從1980年代Stephen D. Krasner等學者以國際建制為主題的辯論，透過不同學派間之對話，不同觀點之激盪為制度與建制之研究奠定了極為重要的理論基礎；<sup>37</sup>到1980年代末期與1990年代初期由Robert O. Keohane所提出之新自由制度主義（neoliberal institutionalism）及其所強調的制度功能理論（functional theory），則為制度在治理過程中所扮演之角色提供分析與指導實際政治之說明；<sup>38</sup>到了1990年代初期，作為增加制度有效強制力與約束力之多邊主義的研究，為制度在治理過程中之強制約束（coercion）提出了理論基礎與實證回應；<sup>39</sup>在2000年後，學術界針對國際法制化（international legalization）所從事之研究，更是嘗試透過科際整合

(interdisciplinary) 的研究途徑將制度研究與國際法相互結合，以不同的學科視野分析「制度如何進行治理」(how institutions govern)。<sup>40</sup>這幾個階段中，相關學術文獻的累積與研究結果之演化，正象徵著在學界中針對制度治理之鬆散概念化探討，正逐漸朝嚴謹的法制化研究途徑演化與提升。而此種源自於學術界中長期辯論的演化觀點，則將為聯合國在全球治理的理想與實際政治之運作中帶來不同程度的啟發。

### (三) 有所為，有所不為？重探聯合國穩定世界秩序的主要角色

站在全球治理的觀點，聯合國將不能再作為僅承載西方價值的執行者，而該膺任全球正義與公平之普世價值的維護者。秉乎此，作為一個全球性的國際制度，聯合國不該再作為一個依附在霸權國強力運作下的橡皮圖章，而該獨立成為一個得以與霸權彈性競合，共同領銜全球事務的重要行為者。在未來持續複雜且動態發展的世界政治之運作中，不可否認地，聯合國應作為穩定世界秩序的重要力量，而此一力量能反映在五個核心角色上：

1. 場域 (arena)：在維持世界秩序的穩定之前提下，聯合國仍將持續透過其核心暨週邊組織來提供成員國家溝通與互動的機會；

2. 平衡者 (balancer)：除了扮演對話平台的角色之外，聯合國另一個應然角色即在制度治理與強權政治間尋求平衡點，嘗試透過制度設計 (institutional design) 來約制強權政治的惡性競逐，以降低單邊行為或惡性結盟政治對制度發展的破壞程度，從而追求多邊主義的精神；

3. 建立者 (creator)：要作為強權政治與制度治理的平衡者，很重要的一點即須

回歸到制度設計的基本面，強調公平 (fairness) 與正義 (justice) 等不容忽視的核心普世價值。秉乎此，如何在文明衝突的宿命結構中，建立具有普世性 (universality) 且符合公允與善良精神之原則、規範與規則都將成為聯合國的重要工作；

4. 決策者 (decision-maker)：在維護普世價值與建立重要規範以及原則的同時，聯合國 (尤以安理會) 應當膺任攸關全球重大事務之重要決策行為者，將國家與國家間利益的競合納入組織規範中，以組織規約來約制國家對於己身短期利益 (short-term interest) 的計算，並以集體之長期利益為前提，建立起有利的集體決策規範；

5. 修正者 (emendator)：依照全球治理的精神，聯合國亦為一個不斷演化之複合體 (complex)；從組織制度本身到對會員國的權責，都有不斷修正與進步的發展動能。此一學習型的角色將使聯合國具有符合現今既衝突又合作之動態世界政治發展之進步動能，結合全球治理之多元行為者的參與，從而發揮制度的影響力而進一步朝善治 (good governance) 邁進。

從上述五個角色中，我們可以透過全球治理的觀點，來初步理解美伊戰爭後聯合國如何定位的幾個大方向及其所反映之意涵，而聯合國的這五個角色將再一次對未來全球治理之治理類型奠下重要的基礎。

## 肆、治理複合體 (governance complex) 與全球正當治理 (global legitimate governance) 類型的建構：台灣參與國際社會的契機

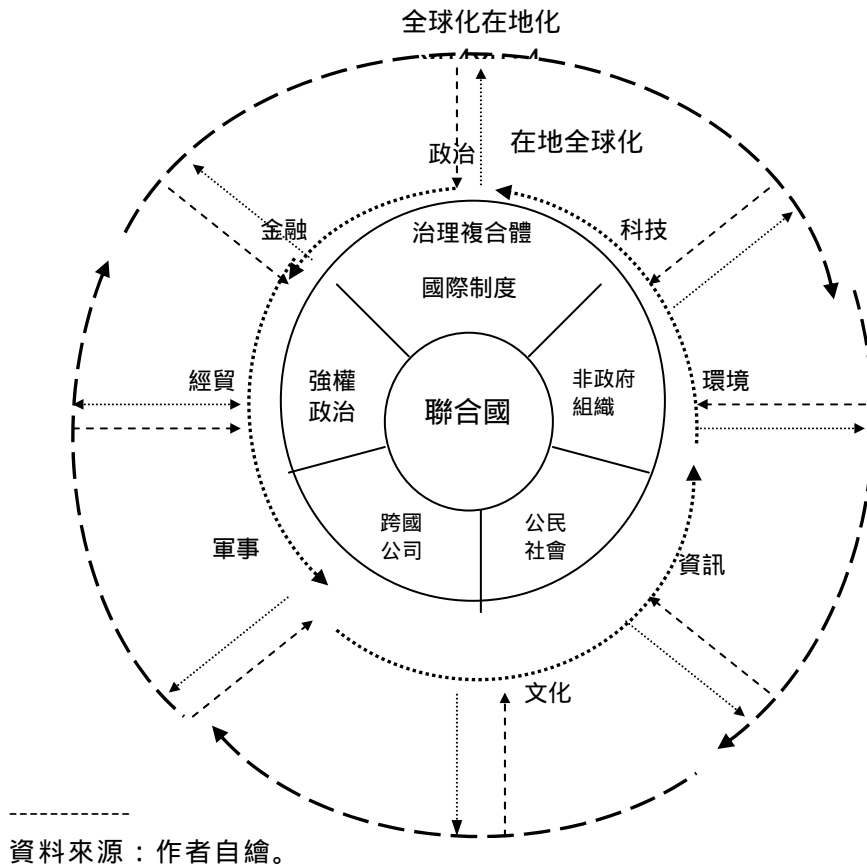
誠如前文所述，具有不斷演化之複合體特質的聯合國，在全球治理的理想下將結合國際制度、強權政治、公民社會、非政府組織、跨國公司等多元行為者，在全球互賴程度日益加強的催化下，將以網絡化的聯結方式形成一個治理的複合體（governance complex），而以此一治理複合體所建構出之全球治理的類型，係為立基於聯合國所主張之公平與正義兩原則下的人類安全（human security）之普世價值之全球正當治理（global legitimate governance）；而全球正當治理的理想狀態所秉持的信念，將不僅只停留在現實主義之傳統權力思維，其將更進一步結合現實主義的優勢、超越現實主義的侷限，使國際制度發揮其重要影響力之全球治理模式。

在2003年年中，由美國所主導戰後重建伊拉克的工作，當地安全情勢依舊不被看好，並呈現相當不穩定之態勢；就美國提出之重建穩定且民主的伊拉克（a stable and democratic Iraq）之進程而言，整體看來確實是頗為緩慢的。因此，許多以批判美國領導入侵（U.S.-led invasion）行為，以及對Bush政府所謂的「果決之單邊主義」（assertive unilateralism）之批評聲浪（尤其是針對美國干預的正當性問題），則又更為盛行。<sup>41</sup>到了2003年的8月底，美國方面終於釋放出可能同意由聯合國授權一支多國維和部隊進入伊拉克之訊息，<sup>42</sup>雖然美方強調此一部隊仍須由美方主導，但這乃給予聯合國更多直接參與伊拉克重建工作的機會。乘乎此，聯合國如能以全球正當治理之藍圖作為未來發展與運作定位的基調，或許比較能在霸權治理（hegemon governance）所遭遇之窘境

中，以普世價值為核心來進行運作，得以擺脫一般對霸權治理所設定之帝國主義式且不具正當性的評價，並且透過多元行為者的網絡化聯結效應，結合全球在地化與在地全球化兩股力量之迴路，進一步理出另一條路。（請參見圖一）

最後，本文將回歸到台灣近年來持續參與聯合國的立場與行動，以全球治理的觀點作進一步的檢討。我們可以發現，首先，透過全球治理之多元參與途徑，台灣亦將有更多的機會超越傳統主權觀與現實主義之權力政治窠臼；若能即時開拓全球治理之前沿（frontier）視野，將參與聯合國的期待與對策擴展為參與治理複合體的行動，相信此一多元契機將有助於拓展我國目前有限且被長期壓縮的國際空間。再者，在實務工作上，以更為多元且更具有網絡聯結關係的溝通管道，來參與治理複合體在世界事務上之運作，從而能更有系統性地連接高、低階政治場域中的行為者，有效拓展實質外交與參與國際事務的機會。最後，依循全球化之邏輯，在全球在地化與在地全球化兩股力量相互結合的前提下，在地的台灣即可直接與全球社會進行互動，從而使得台灣將能更直接融入全球正當治理之治理迴路，台灣亦能在某些議題範疇上，被賦予治理之動能並依己身之優勢參與治理。然而，正如前言所述，全球治理之研究僅不到十年，此一理想雖然亦在國內引起許多的討論，但仍未臻完善。如要將全球治理之理想或者是源自於學術界之原創觀點加以實踐，仍有待學術界與實務界之持續互動與對話，將學理實踐在策略或政策上，方能對台灣的國際地位有所提升。





圖一、治理複合體與全球正當治理模型

【註釋】

1. 「卡車炸彈攻擊巴格達，聯合國總部爆炸，至少十三死」，中國時報，2003年8月20日。
2. 請參見：吳玉山，「仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義」，政治科學論叢，第17期，（2002），頁1-32。
3. Philip Zelickow, "The Transformation of National Security: Five Redefinitions," *The National Interest*, No. 71 (2003), p. 27.
4. 李登科，「波斯灣情勢與台海安全」，

- 發表於「外交政策公共論壇」，國立政治大學，台北，2003年2月21日，頁1-7。
5. Anne-Marie Slaughter, "A Chance to Reshape the U.N.," *The Washington Post*, April 13, 2003, Sunday, p.B07.
  6. Anne-Marie Slaughter, "Don't discard U.N.: WAR IN IRAQ: WHAT LIES AHEAD? Don't discard U.N.; reform it," *Milwaukee Journal Sentinel*, April 20, 2003 Sunday, p. 01J.
  7. Joseph S. Nye, "Before War," *The*

- Washington Post* March 14, 2003, Friday, p.A27; Joseph S. Nye, Jr., "THE DEBATE OVER IRAQ: Is Military Action Justified? Right War, Wrong Time," *Newsday*, March 16, 2003 Sunday, p.A26; Joseph S. Nye, "Before War," *The Washington Post*, March 14, 2003, Friday, p.A27.
8. Joseph S. Nye, "Ill-Suited for Empire," *The Washington Post*, May 25, 2003, Sunday, p.B07.
  9. 「穩定伊拉克，美籌組多國部隊」，**自由時報**，2003年5月4日，第10版。
  10. < [http://news.xinhuanet.com/world/2003-05/04/content\\_857763.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-05/04/content_857763.htm) > .
  11. 「美英提案聯合國，至少治伊一年」，**聯合報**，2003年5月10日，第A14版。
  12. 「伊『以油換糧』，美盼月內廢除」，**自由時報**，2003年5月6日，第12版。
  13. 請參見：「法德俄促聯合國人道救援」，**中國時報**，2003年4月5日，第5版；「解除對伊制裁草案，安理會討論」，**自由時報**，2003年5月11日，第10版。
  14. 請參見：「安理會通過解除制裁伊」，**中國時報**，2003年5月23日；亦可參見「握手言歡，美法修補關係」，**中國時報**，2003年6月3日；「能上馬打海珊，卻難下馬治伊」，**聯合報**，2003年4月14日，第A13版。
  15. 可參見：A. Leory Bennett, *International Organizations: Principles and Issues* (New Jersey: Prentice Hall, 1988), pp. 52-58.
  16. 見Robert O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," in Robert O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p.163 ; 相關論述可參見：Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1948); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, Inc, 1979).
  17. David Held et al著，沈宗瑞等譯，**全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊**（台北：韋伯文化，2001），頁20。
  18. Stephen D. Krasner, "Sovereignty," *Foreign Policy*, No. 110 (January/February, 2001), p.20.
  19. 有關全球化之管理面與操作面之實際探討，待1995年*Global Governance*期刊出版後，即收錄有較為豐富之學理研究或政策制定方面之相關文獻。在理論與研究途徑上，亦可參見：Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, *Approaches to Global Governance Theory* (New York: State University of New York, 1999).
  20. 林碧炤，「全球治理與國際安全」，**國際關係學報**，第16期，（2001），頁164。
  21. Jon Pierre and B. Guy Peters著，謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，**治理、政治與國家**（台北，智勝文化，2002），頁2。
  22. 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), p.4.
23. Caroline Thomas, *Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Inequality* (London: Pluto Press, 2000), p.15; Paul F. Diehl, *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001), pp.4-5.
24. Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview, 1989), pp. 101-131; 事實上，在第二次世界大戰後，國際制度與國際組織大量興起，對近幾十年來世界秩序之穩定與和平，有實質的幫助。
25. Harvey Starr, *Anarchy, Order, and Integration: How to Manage Interdependence* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997), p. 2.
26. 在此，「有效性」之意涵即在提供「有效的多邊主義」(effective multilateralism)，請參見：Tobias Debiel, "Strengthening the UN as an Effective World Authority," *Global Governance*, Vol.6, No.1(2000), pp.25-41.
27. 「正當性」與「合法性」其實是一體兩面的概念；正當性係一個較為模糊與較為廣義的概念，但一般而言較強調在法理上所具有之合法性。譬如，不干涉他國內政原則是聯合國的一般性原則 (general principle)，但聯合國安理會 (UN Security Council) 可以依聯合國憲章第七章判定某一問題是
- 否「對國際和平或安全造成威脅」，而不適用該不干涉原則，從而進行對某國之干預。相關論點請參見：Chantal de Jonge Oudraat, "Intervention: Trends and Challenges," in Ramesh Thakur and Edward Newman, eds, *New millennium, new perspectives: The United Nations, security, and governance* (New York: United Nations University Press, 2000), p. 52；另外，從聯合國憲章探討安理會行動的合法性，可參閱：Tetsuo Sato, "The Legitimacy of Security Council Activities under Chapter VII of the UN Charter after the End of the Cold War," in Jean-Marc Coincaud and Veijo Heiskanen eds, *The Legitimacy of International Organizations* (New York: United Nations University Press, 2001), pp. 309-352.
28. Marie-Claude Smouts, "Multilateralism from Below: a Prerequisite for Global Governance," in *Future Multilateralism: The Political and Social Framework* (New York: United Nations University Press, 1999), p. 294；在早期的國際關係研究中，多邊主義的定義以Robert O. Keohane的「在三個或三個以上的國家群體中之國家政策協調之實踐」較為常見，可參見：Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol.54, (1970), pp. 731；近十年來，則以1992年John Ruggie所進一步提出之多邊主義之特色最為常見，有關多邊主義之內涵，主要包含不可分割性 (indivisibility)、非歧視性或普遍性行為原則 (nondiscrimination or generalized principles)

- of conduct)、以及擴散性互惠 (diffuse reciprocity) 等三個特色, 可參見: John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).
29. 在國際關係研究中, 針對國家與國際組織或制度間之授權 (delegation) 關係之探討, 可參見: Judith L. Goldstein, et al., *Legalization and World Politics* (Massachusetts: MIT Press, 2001).
30. 有關制度研究之發展歷程, 可參: Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol.52, No.4 (1998), pp.729-757.
31. Friedrich Kratochwil and John G. Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization*, Vol., 40, No. 4 (1986), pp. 753-775.
32. Giulio M. Gallarotti, "The Limits of International Organization: Systemic Failure in the Management of International Relations," *International Organization*, Vol. 45, No. 2 (1991), pp. 193-220.
33. 不可否認的是, 在國際金融、國際貿易等議題上, 以及在某些一致性的對外關係或干預行動上, 國際組織仍能代表國家間之集體立場。相關論點請參閱: G. C. A. Junne, "International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy," in Jean-Marc Coincaud and Veijo Heiskanen eds, *The Legitimacy of International Organizations* (New York: United Nations University Press, 2001), pp.192-193; Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations," in Paul F. Diehl, *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001), pp.32-39.
34. Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," in Michael E. Brown et al, eds., *Theories of War and Peace* (Massachusetts: The MIT Press, 1998), p.387; Stephen Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of international regimes," *International Organization*, Vol.41, No.3, (1987), p.510.
35. 在全球層次的國際制度, 以聯合國最具有法理上的代表性。然而, 一個國家對於國際制度該有何種程度的授權 (delegation), 都將對國家主權及自主權是否被侵蝕而言, 有深遠的影響。請參閱: Cary Coglianese, "Globalization and the Design of International Institutions," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 297-318.
36. 此一不斷進步的趨勢更豐富了1980年代國際建制的研究綱領 (research program), 見 Friedrich Kratochwil and John G. Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization*, Vol., 40, No. 4 (1986), p. 362.
37. Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University

- Press, 1984).
38. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays on international relations theory* (Boulder: Westview Press, 1989).
39. John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).
40. *International Organization*, Vol. 54, No. 3 (2000), a special issue on international legalization.
41. Walter Russell Mead, "Quitting Iraq Wouldn't Hurt Bush One Bit," *Newsday*, June 4, 2003 Wednesday, Pg. A31.對美國此次在戰後所受到的困境，更有人以「我早說過了會有這樣的事情」（"I told you so!"）來加以諷刺。在此，Bush之果決的單邊主義係相對於Bill Clinton時期所主張之「果決的多邊主義」（assertive multilateralism）之精神。
42. 「聯合國授權多國部隊駐伊，美擬接受」，中國時報，2003年8月29日。