

全球治理：趨勢與侷限

■明居正／台灣大學政治系主任

隨著全球化不斷的發展，國家的主權有逐漸削弱的趨勢，國家角色在重大的變化下，非政府組織將扮演「補足全球治理的不足」之重要角色。

一、前言

全球化的趨勢的確是越來越明顯了。不過，早在一百多年前，馬克斯在他的「共產黨宣言」中已經很明白的指出：「美洲以及環繞非洲航路底發現，給新興著的資產階級開闢了新的活動場所。東印度和中國的市場、美洲的殖民化、對殖民地的貿易、交換工具以及一般商品的增加，給予了商業、航海業和工業一種空前未有的刺激，因而也就使崩毀著的封建社會裡所產生的革命元素迅速地發展起來…。資產階級由於需要有不斷增加的產品銷路，乃不得不奔走於全球各地。它不能不到處鑽營、到處棲止、到處建立聯繫。資產階級既已榨取著全世界市場，於是就使所有一切國度的生產和消費都成為世界性的了。」（馬克斯，1848，27-30）

今日看來，馬克斯雖然十分有遠見，不過他所描繪的圖像也只是這種全球化趨勢的開端而已。在他去世一個半世紀之後，人類的文明出現了飛躍式的發展，諸如跨國生產、跨國金融操作、電腦科技、網路發展及通訊革命等等，都使得這種全球化的趨勢越來越明顯，也對人類的社會帶來

了無與倫比的衝擊。

正如馬克斯所描繪的那樣，這一波的衝擊也是全面性的，只不過它的影響更為深遠，而我們現在正開始嘗試著去瞭解它。本文並不打算對這一波的衝擊作全面的探討，我們只能集中在它對國家或政府權力的衝擊上。而且由於這一波的衝擊也還正是方興未艾，我們對於科技發展的未來尚無法窺其全貌，未來的發展還存在著極高的不確定性，因此我們的討論也只能是嘗試性的。

本文的第二節準備討論造成這一波新的衝擊的力量來源，例如：跨國公司、跨國金融與投資、新科技的發展如電腦、網路及通訊和因此而遽增的人際交流與互動等。第三節我們將探討這種新發展對國家的角色會產生何種影響，它對人們的認知會帶來什麼樣的衝擊，然後全球治理又為什麼會出現。第四節的重點則在於：如果國家的角色出現了重大的變化，全球治理的趨勢變得愈來愈明顯，那麼非政府組織（non-governmental organizations, NGO's）——不論其為國際間的或是一國之內的——有多大的活動空間，而且它們應該扮演什麼樣的角色。

二、衝擊全球的力量

造成這種全球化現象的力量當然非常多，其最重要的包括跨國經濟活動、全球企業間的併購、新科技如電腦和網路的發展、大眾傳播媒體的發展以及因此而急遽增加的人與人之間的交流與互動等。以下我們擬對這些因素作分別的探討。

1. 跨國經濟活動

和馬克斯所觀察的時代相比，人類跨國際經濟活動的本質並沒有太大的不同：我們基本上仍然是在尋找更大更有利可圖的市場、更優質及更廉價的勞動力、原料或零件，以及更安全及更有利可圖的投資地點。但是，和馬克斯時代不同的是，人類跨國際經濟活動的面貌和手法卻出現了重大的變化。

以跨國生產及製造活動來說，今天的設計、分工、製造、運輸、組裝、廣告及銷售，其所牽涉到的國家和公司可能遍及全世界。即以在中國大陸出售的美國電腦來說，它的設計工作應該是在美國總部完成的，雖然設計師們可能來自20個以上的國家，CPU可能是美國或日本的，機體的大部分則是就近在南韓或台灣製造，鍵盤是美國製的，內部多數的電子零件和電力裝備是日本的，然後整台電腦在日本裝配完成後，由掛著巴拿馬國旗的台灣貨輪運到天津卸貨。等到電腦入關後，行銷活動基本上是由英國出資的香港公司來負責，但是廣告的設計和推出則又是由大陸本地的公司負責。這種現象在今日的商業世界中可以說是司空見慣，使得一個完全是由單一國家的公司所進行的大型商業行為反而變得比較少見。這種普遍的跨國商業行為還可以從另一個現象得到印證，那就是在

一個中等以上的國家裡，我們在滿街都可以看到相當數量的外國進口商品，這證明了跨國經濟活動的蔓延性。

除了前述的生產和製造之外，金融和投資的跨國性恐怕不遑多讓。早在1980年代後期，世界各主要股票市場中，每七筆交易就有一筆是由外國資金在進行買賣。（李宛蓉譯，1993，28頁）另外，我們再以前幾年橫掃亞洲各國的金融風暴為例，這位出身東歐匈牙利的索羅斯，在英國受過高等教育，以美國為基地創建了大名鼎鼎的量子基金，吸納了來自世界各國的資本——以列寧的話來說叫做金融資本——投資於亞洲各國的股市和匯市，先後襲擊了泰國、馬來西亞、印尼、南韓及香港等地，在短短幾個月內獲利以百億美元計。但是他所造成的後遺症比起他所獲得的利潤來講卻還是小巫見大巫，用馬來西亞總理馬哈地的話來說，索羅斯這種跨國性的金融襲擊操作，使得東南亞許多國家過去二、三十年的經濟發展成果毀於一夕。其實馬哈地的話並不完整，他還沒有提到因為這次金融風暴在東南亞各國所引發的政治及社會風暴：泰國進行了內閣改組，南韓出現政治動盪，日本的橋本龍太郎因此而倒閣，俄國的葉爾欽多次更換總理，馬來西亞出現了馬哈地及安華的政治鬥爭，安華至今還因為叛國及多項政治及個人私德等罪名而身陷囹圄。其中恐怕以印尼的情況最為複雜：首先我們看到的是學生上街遊行，接著是統治印尼超過30年的政治強人蘇哈托黯然下台，整個印尼社會動盪不安，接任的哈比比總統無力控制局面，競選總統失敗，東帝汶在經過長時期的流血動盪後獲得獨立，但是亞齊、摩鹿加和伊利安加亞等省紛紛開始要求獨立，至

今仍未平息。

從以上的兩個案例，我們可以看出跨國經濟活動在正負兩方面所可能產生的影響。

2. 新科技的發展與衝擊

如果我們將有關革命及解放人類等思想暫時拋開一邊的話，馬克斯的理論中其實有一個很重要的觀察：科技的重大變動會對人類社會帶來深遠的衝擊。這個觀察在今天依然有效。未來學家艾文·托佛勒認為：截至目前為止，人類的文明經過三波的衝擊或變遷，農業革命、工業革命及資訊革命。（艾文·托佛勒，1991）在他第三本作品——《大未來》——中，托佛勒早在十年前就預言網路對人類生活及整體人類社會會帶來的衝擊。不過，以今日的實際發展來看，這種衝擊其實遠遠超過了托佛勒當年的想像。

今日電腦威力之強大實在是前人難以想像的。由於超微晶片的問世，個人電腦今天的運算、繪圖、文字處理、報表、及記憶等各方面的能力恐怕是百萬倍於當年第一代的電腦，如ENIAC等。如果我們的電腦再接上網路的話，則它獲取資訊的能力及範圍都可以說是無遠弗屆。它可以使得一位坐在美國印州聖母大學宿舍中的大學生輕鬆地進入學校的圖書館瀏覽當期的雜誌，進入當地的銀行系統作轉帳，進入位於華盛頓的博物館去參觀最新的畫展，進入美國太空總署的系統去查閱不屬於機密的太空計畫，連線到德國柏林和他以前的同學聊天，或者連線到日本東京去預訂他下週要住的旅館。當然除了這種正常的使用之外，電腦和網路還會帶來許多不正常甚至是犯罪的使用，如電腦病毒的散佈、駭客的侵襲、竄改各種記錄、竊取金錢、

甚至擾亂一國的金融秩序等，都是曾經發生或是可以想像的事。簡言之，電腦和網路極大的擴張了人類的知識和活動領域。

人類這方面的發展如果再加上人工智慧、機器人和基因工程的進步的話，我們幾乎無法預言五十年或一百年之後的發展及其對人類社會與人類自身所可能帶來的衝擊。

3. 大眾傳播媒體的發達

三十五年前，著名的政治學者David Apter觀察到：在伊拉克的一個傳統而貧窮的小村莊裡，一位雜貨店的老闆買了一架收音機，他每天工作的時候就開著收音機聽。聽了幾個月之後，這位雜貨店的老闆知道了許多過去他所不知道的消息，知道了許多他過去不知道的國家，他們的風土人情、以及他們的生活方式等等。最重要的是，他比村內其他人都更早知道了國家的經濟情況和政府的政策，他可以預作準備，譬如預先拋售生產過量的貨物，或先行採購看好的商品等。由於他的成功，村莊裡其他的人都開始學習他，紛紛去買收音機以獲得外界的資訊。

Apter教授這個故事指出了傳播媒體的重要性。三十五年後看來，大眾傳播媒體是更加重要了。我們現在有像CNN 這樣二十四小時關注全世界所發生新聞事件的媒體，也有像路透社、美聯社和法新社這樣的全球通訊社，還有像美國之音、英國倫敦廣播公司及德國國家廣播電台等，更有不計其數的各國國家性的、地區性的電視台、電台、報紙、新聞雜誌等等，他們交織成一面面覆蓋了全世界每一個角落的觀察網，他們以新聞人的眼光，當然有時難免還帶有國家的、民族的或是個人的偏見，將全世界每一個角落所發生的政治、

經濟、軍事、社會、體育、文化、科技、娛樂乃至生活上的事件捕捉、剪輯後，再將它傳播到全世界的每一個角落。因此，我們知道洛杉磯奧運會比賽的細節，伊朗的革命，北京天安門的屠殺，東歐各國的變天，德國的統一，蘇聯的崩潰，伊拉克入侵科威特、台灣的第一次直接總統民選、海峽飛彈危機、亞洲金融風暴乃至蘇哈托的下台等事件。很多時候，透過電視、報紙及收音機的轉播，我們對一件特定事情的瞭解會超過當地人，甚至會超過當事人。這種現象在有新聞控制的國家尤其如此。這些當然都是拜發達的大眾傳播媒體所賜。

尤其在最近幾年來，這種新聞傳播的力量再與最新的網路科技結合之後，它對人們「知」的需求可以說是提供了遠遠超過大多數人需求的地步。我們不但可以掌握及時的新聞，還可以回頭追查過去發生過的新聞，將新聞之間連結起來後，我們還可以進一步的掌握事件發展的脈絡。如此，我們得到的不僅是單一的事件，我們更可以瞭解整個的圖像。

4. 劇增的人際交流與互動

馬克斯派的理論家對資本主義社會最大的指控之一就是人與人之間的疏離。這種現象在後工業時代裡當然不會很輕易的消失，但是最近的科技發展似乎有扭轉這種潮流的趨勢。

電話的普及、傳真機的發明、手機科技的日新月異，乃至網路的連線在在都使得人們之間的聯繫——尤其是長距離間——變得十分容易，人們可以憑藉這些工具來討論研究心得、交換對政治事件的看法、取得資訊、或僅僅是聊天。當然這種人際的交流會被一些人批評為疏離的交流，因為

它都不是面對面的。不過，我們卻不能僅僅因為它不是面對面的交流就低估了它對人類的影響。我們必須看見因為有了網路這種工具人們間的交流增加了多少，不管交流的內容和性質是什麼。

所以我們可以說，在工業時代裡疏離的人們因為後工業時代的科技發展而開始增加互動。這種互動及因此而衍生出來的人際關係的變化，將會成為後工業時代的一個重要特色。

三、國家的角色與人類的認知

在上一節，我們指出後工業時代的主要衝擊力量來自跨國經濟活動、新科技的出現、大眾傳播媒體的發達以及由此而產生的人際互動的增加。其中前三者，跨國經濟活動、新科技的出現及大眾傳播媒體的發達，我們將其視為自變項，人際互動的增加則為因變項。但是，如果我們將以上四者都視為自變項時，則它們就會對國家的角色與人類的認知帶來重大的衝擊。它們會帶來什麼樣的衝擊呢？

1. 對國家的衝擊

自從民族國家在地球上出現以來，主權至上就成為人們談論國家時的一個重要特色。不過，前一節的討論似乎指向一個方向：隨著全球化的不斷發展，國家的主權似乎有逐漸削弱的趨勢。

首先，我們來看看跨國經濟活動對於國家主權的衝擊。1988年，美國哥倫比亞廣播電視網（CBS）旗下所屬的唱片公司要求美國貿易談判代表向日本施壓，壓迫日本採取更為嚴格的版權保護法規，以保護美國唱片在日本市場的合法版權，這個要求看來十分合理，但是當美國貿易談判代

表進一步瞭解整個案情時卻大吃一驚。因為他們發現提出要求的竟然是日本新力公司的總裁盛田昭夫，他的公司剛剛買下哥倫比亞廣播電視網 (CBS) 旗下的那家唱片公司，因此他是美國公司董事長的身份向美國的官方代表要求他們向外國，也就是日本，提出採取特定行為的要求。(李宛蓉譯，1993，39頁)

從這個案例中我們注意到幾個值得進一步探討的特點。第一，所謂的「日本」新力公司究竟是哪一國的公司？直覺告訴我們說，它是日本公司，沒錯，它自日本起家，它的名字是日本的，它的總裁也是日本人，它的總部可能也還在日本。所以，它應該是日本公司。不過，當它買下美國的唱片公司時，這家原本人們會認為是「純種」日本公司的新力公司至少有了兩個國籍：美國和日本。因此，我們恐怕就不能說新力一定是日本公司了。第二個值得探討的問題是：盛田昭夫竟然會去利用美國官方的力量回頭向日本來施壓，從這個舉動我們看見，新力似乎並沒有將傳統的民族主義納入考慮，因為如果有的話，它的動作剛好應該是反過來才是。而且，本來應該是母國的日本，在這個案例中反而成為受到壓力的對象。換言之，它的主權非但沒有能控制它「本國」的新力公司，它的主權反而被新力公司引用其它的力量加以限制而打了折扣。第三，我們有理由相信，當情況需要時，盛田昭夫或是新力公司也會毫不猶豫的以日本公司的身份向美國方面提出它的要求。這種可能性充分說明，在面對足以進行跨國併購的大公司時，國家的主權會受到多大的挑戰，或許有人會說，在這種時候國家可以採取限制性的政策，例如提高稅賦或是提高交

易費用等等，但是這種作法在一個經濟相當自由化的國家裡是行不通的，因為這些大公司會選擇離開這個國家或是採取以子公司間接投資的方式來規避政府的壓力。(顧淑馨譯，1993，72頁)

另一個相關但並不完全相同的情況則來自國家間的經濟互賴。在過去當國家的經濟行為大體上還侷限在自己內部的時候，它的經濟決策基本上可以按照自己的需求做出決定。但是當國家間的經濟互賴愈來愈嚴重時，每一個國家在作經濟決策時，其實都必須考慮它所可能引發的連鎖反應。(顧淑馨譯，1993，156-171頁)這表示，國家的主權又受到了限制。

在面對新的科技時，國家的無力感會是同樣的嚴重。網路和通訊器材的發達使得國家對於資訊或是社會的整體控制變得越來越不可能。在一個相對進步的國家裡，每天在網路上流通的資訊可能會是數以千萬計算，其性質可以從嚴肅的學術研究到全無意義的聊天，當然我們完全可以想像，其中有一定比例的資訊與國家安全有關，甚至會對國家安全帶來威脅，但是面對這麼龐大的資訊流動，哪一個國家擁有足夠的能力去監控它、或是阻止妨害國家安全的資訊在網路上流動？國家的無能為力也就是對國家主權的另一種挑戰。

2. 人類認知所面臨的挑戰

以上我們所說的變遷以及它們對國家主權的挑戰都是相當真實的，但是更大的問題並不在此，人們對於問題的認知不足恐怕才是最大的癥結所在。

其實這種現象並不奇特。人類的認知能力往往落後於他改造環境的能力。即以工業革命為例，十九世紀中，當工業革命席捲全球將近一個世紀之後，人們只是對它

所帶來的科技上的變化略有瞭解，但是面對它所帶來的經濟、社會、政治、文化、心理乃至哲學等各方面的衝擊，人類可以說都還沒有太多的認識。人類對這些問題的研究與瞭解是在第二次大戰結束以後才逐步開展的。在學術界中流行的現代化理論、依賴理論、全球體系理論、組合主義、威權理論、以及目前最流行的民主化研究等等，都是我們研究工業革命衝擊所產生的成果。

麻煩的是，當工業革命的浪潮尚未完全過去，而我們對它的瞭解還很不夠、調適還有困難的時候，以資訊革命為特色的後工業時代已經來臨了。這次的浪潮更猛、範圍更廣、影響更深刻，但是我們的準備似乎更不夠。前一波的工業革命如果說是強化了早已開始的主權國家的發展的話，這一波的資訊革命似乎同時在增強和削弱國家的主權。當然，按照我們前述的分析，它的削弱作用似乎大於增強作用。

讓我們來看看國家內部的一些發展。工業革命帶來了資本家、工人以及他們之間的對立，由此帶來了傳統王權的式微和代議政體的出現；而代議政體進一步造就了議會、政黨和議員。這些都還只是「硬體」上的變化。在「軟體」上，相應的變化則包括：主權在民、民主政治、權能分立、分權制衡、政黨政治、選舉、輪替執政等觀念和政治文化上的變化。

在民主理念成為主流思潮、民主制度大行於世的時候，很少有人會想到，上述這些我們認為是天經地義的理念，其實是必須附著於以工業生產為基礎的社會上。一旦這個社會的生產基礎出現重大變化時，這些我們奉為是天經地義的理念恐怕就會受到撼動。例如，如果將來網路更加發

達，政府和人民可以隨時直接聯絡時，原本作為中介的代議士，也就是議員，恐怕就沒有多大的用處了。也就是說，當科技發展到人民和政府可以輕易地互動時，代議政治就有可能向人民直接參政轉變了。隨之而來的，就是政黨式微，政黨所扮演的角色或許由網站或者是由大型的民意調查中心所取代了。進而言之，政府的角色就由統治向服務轉變，而國家的各級領導人就變成行政、協調的人才。同時，什麼人掌握資訊或是資訊分配的權力，什麼人就掌握了資訊時代的權力。（Drucker, 1989, pp.173-220； Strange, 1996, pp.91-109）

四、全球治理與非政府組織的角色

新的科技會帶來新的社會變遷。工業時代如此，資訊時代也是如此。不過，工業時代所帶來的一些世界性的問題，包括：人口爆炸、貧窮、飢餓、人權保護、自然資源貧瘠化、環境保護、溫室效應、珍稀動物保育及生物多樣性銳減等，都還沒有得到解決，而我們已經開始面對資訊時代的問題了。

前面幾節的討論揭示了一個重要的方向：國家的主權正在面臨前所未有的挑戰而且正在逐步削弱當中。但是我們目前面對的諸如人口、貧窮、資源和環保等問題又不能不靠國家的權力而加以解決。悖論因此而產生。

順著主權的思路，我們很自然的會有幾種選擇。或者我們會希望鞏固原有各國家的主權，讓它們有足夠的能力來解決前述的問題；或者我們會希望造出一個涵蓋全球的政府，或曰世界政府，這樣它或許會強大到足以解決我們的困難。前面一種思

路看來不太可行，其理由我們已經討論過了。後面一種思路其實就是全球治理，而且是最徹底的全球治理。這麼一種全球治理當然還沒有出現。因為它要求一個全球政府的出現，或至少經由世界各國的努力，建立了一套跨國官僚體系並將各種措施標準化，以便世人遵行。（Strange, 1996, p.xiii）

在這麼徹底的全球治理出現之前，我們看見的只是一個趨勢。這個趨勢一方面受到日益熱絡的全球經濟活動、新興科技發展、大眾傳媒的興盛和人際交流的迅增等因素所推動，一方面卻還受制於各國的主權和人類的認知，以致未能完全發揮，因此國際間或國內的非政府組織就有很大的活動空間了。即以環境保護為例，世界上現在有許多熱心環保的人士組成各種各樣的團體來推動環保的工作，如傳播理念、社會教育及推動立法等。當然，為了產生更大的效果，有時候一些團體會採用激進的手法來向社會提出訴求。例如，前幾年法國政府在南太平洋地區進行大氣中的核子試爆時，國際知名的「綠色和平」就組織義工團乘坐小艇在試爆區進行抗議。當法國軍艦在試爆區進行資料收集時，這些「綠色和平」的義工小艇還奮不顧身的去衝撞法國軍艦。另外一個國際知名的非政府組織叫做「國際特赦組織」（Amnesty International）。他們關懷各國的人權狀況，經常「介入各國內政」，為他們認為受到政治迫害的人士請命。1989年大陸爆發天安門事件後，他們極力奔走呼號，設法營救民運人士逃出大陸。遇到已經被中共當局逮捕的案例時，他們就設法提供名單給各國政要，敦促他們向中共當局施壓，要求釋放，或至少得到公開的審判。

以上這些是全球性的非政府組織。如果我們將眼光投注到各國國內，其實非政府組織的活動空間更為寬廣。Drucker 教授觀察到在美國社會中存在著大量的民間組織，他稱之為「第三部門組織」（third-sector associations）。例如：醫院、美國心臟協會、美國肺臟協會、中小學、技術學院、大學、慈善機構、紅十字會、童子軍、女童軍、交響樂團、合唱團、教堂、基督教女青年會(YWCA)、基督教青年會(YMCA)、甚至博物館等等。這些組織使用部分有薪給的工作人員，但是有相當一部份的工作是靠義工來作的。Drucker 教授估計，僅僅義工這個部分，這些「第三部門組織」對美國社會提供了相當於 7,500 萬名全職的工作人員，折合為薪水的話約為 1,500 億美元，他們創造出來的產值約佔美國 GNP 總數的 15%。（Drucker, 1989, p.197）這個數字的確令人印象深刻。

不過，除了經濟生產之外，這些組織的貢獻還不止於此。首先，他們幫忙紓解了相當一部份的社會問題，包括疾病醫療、飢餓、貧窮、急難救助、教育、文化和休閒。其次，參與這些團體的義工在團體和活動中建立了歸屬感和認同感。Drucker 稱之為「公民身份」（citizenship）（Drucker, 1989, pp. 195-206）這種結構一方面有助於建構社區意識，另一方面，整個社會透過一個一個的社區和相應的社區意識而穩定發展。在一個變遷快速的工業社會，或資訊社會中，如果人際間的關係架構或網絡都付諸缺如的時候，其混亂是可想而知的。在這種情況下，非官方組織的角色便是十分重要了。◎